

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IPF/1996/22
22 August 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة التنمية المستدامة

الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات

الدورة الثالثة

٩ - ٢٠ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦

التجارة والبيئة من حيث صلتها بمنتجات الغابات وخدماتها

العنصر البرنامجي الرابع

تقرير الأمين العام

موجز

يناقش هذا التقرير، الذي أعيد استجابة لطلب الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات في دورته الثانية، الطريقة التي تتأثر بها الروابط بين التجارة الدولية في منتجات الغابات والإدارة المستدامة للغابات بإمكانية الوصول إلى الأسواق والحوافز التجارية التي تعترض سبيل منتجات الغابات؛ وأنظمة إصدار الشهادات ووضع العلامات في تعزيز الإدارة المستدامة للغابات؛ واستيعاب الآثار البيئية في التكلفة الكاملة؛ وشفافية السوق لمنتجات الغابات؛ وترويج الأنواع الأقل استخداماً؛ والتمويل والتكنولوجيا اللازمين للتجهيز الذي تنتج عنه قيمة مضافة في المراحل التالية.

وسوف تكون إمكانية الوصول إلى السوق العالمية عاملاً رئيسياً في تحديد نجاح أي سياسة عالمية رامية لتشجيع الإدارة المستدامة للغابات من خلال التجارة على المدى البعيد. ولقد حقق اتفاق جولة أوروغواي تخفيضات في معظم الحوافز التعريفية أمام منتجات الغابات، ولعل الأهم من ذلك هو أن الاتفاق قد خفض درجة عدم اليقين، وذلك بربط التعريفات في أسواق الاستيراد الرئيسية وتقليل درجة تصعيد التعريفات. وإضافة إلى ذلك، أحرز قدر من التقدم فيما يتعلق بتقليل بعض الحوافز غير التعريفية الهامة وغيرها من التدابير، التي كانت تؤثر على التجارة في منتجات الغابات في الماضي.

ولا بد من وجود منافسة بين مختلف منتجات الأخشاب، والمنتجات الآتية من مناطق منشأ مختلفة وبين الأخشاب وبدائلها. وتشير الدلائل المتوفرة على أنه لا ينبغي أن تؤدي هذه المنافسة إلى تقييد لا موجب له للمبادرة العالمية الرامية إلى تحسين الإدارة المستدامة للغابات.

وبغية تشجيع الإدارة المستدامة للغابات على صعيد العالم، اقترح تطوير نظام دولي متفق عليه وطوعي لإصدار الشهادات لمنتجات غابات المناطق الشمالية، والمناطق المعتدلة، والمناطق المدارية. بيد أنه من المهم وضع التركيز الحالي على إصدار الشهادات في المنظور الصحيح. وحتى الآن، لم يتأثر بإصدار الشهادات سوى جزء ضئيل من التجارة العالمية بمنتجات الغابات ومساحة صغيرة من غابات العالم، ومن غير المحتمل أن يزيد ذلك الأثر زيادة كبيرة في المستقبل المنظور.

ومن المرجح أن يفرض الانتقال إلى الإدارة المستدامة للغابات تكاليف كبيرة على عمليات تجهيز الأخشاب والصناعات الحرجية في المنطقتين المعتدلة والمدارية على حد سواء. وربما يكون الأثر الاقتصادي العام أقل مما كان يُخشى منه في البداية. وربما يكون العبء أكثر بالنسبة للبلدان المدارية لأنها يرجح أن تواجه تكاليف إنتاج وحصاد أعلى من بلدان المناطق الشمالية والمناطق المعتدلة. وقد يكون حصاد الغابات في مناطق معينة قد فقد جدواه الاقتصادية. فإذا أصبح الحال كذلك على نطاق كبير، ربما يتعين إخراج أجزاء كبيرة من قاعدة الموارد الحرجية في بعض البلدان من الإنتاج. وستكون النتيجة المحتملة هي فقدان إيرادات بعض الغابات وعائدات التصدير.

وإذا لم يتوفر مزيد من الشفافية في الأسواق، فمن المحتمل أن يتعطل التقدم في جميع المجالات التي نوقشت في هذا التقرير. بيد أن الجهود المبذولة حالياً لتحسين شفافية السوق جد محدودة.

والمجال متسع أمام المؤسسات الدولية التي تعالج مسائل التجارة والبيئة من حيث صلتها بمنتجات الغابات للتعاون وتنسيق أنشطتها والاشتراك في تحديد مجالات إضافية لمزيد من العمل. ويقترح أن تشكل هذه المؤسسات فريقاً عاملاً مخصصاً لتناول المقترحات الواردة في هذا التقرير من أجل اتخاذ إجراء بشأن تحسين الحوافز ذات الصلة بالتجارة بغية تشجيع الإدارة المستدامة للغابات على الصعيد العالمي.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>
٤	٧ - ١ مقدمة
٥	١٥ - ٨ أولا - اتجاهات التجارة في منتجات الغابات
٥	٩ - ٨ ألف - التجارة العالمية
٦	٩ باء - اتجاهات الأسعار
٦	١٢ - ١١ جيم - التجارة الإقليمية
٧	١٤ - ١٣ دال - الاتجاهات المستقبلية في مجالي العرض والطلب
٨	١٥ هاء - حالة الموارد الحرجية العالمية
٨	٤٤ - ١٦ ثانيا - الوصول إلى الأسواق والحواجز التجارية
٨	١٩ - ١٦ ألف - الحواجز التجارية قبل جولة أوروغواي
٩	٢٥ - ٢٠ باء - آثار جولة أوروغواي
١١	٣٥ - ٢٦ جيم - الحواجز الجديدة أمام التجارة
١٤	٤٠ - ٣٦ دال - القدرة النسبية على المنافسة
١٥	٤٤ - ٤١ هاء - الأنواع الأقل استخداما
١٧	٦٧ - ٤٥ ثالثا - إصدار الشهادات ووضع العلامات
١٧	٦٠ - ٤٦ ألف - إصدار شهادات لمنتجات الغابات
٢١	٦٧ - ٦١ باء - إصدار الشهادات على المستوى القطري
٢٤	٧٥ - ٦٨ رابعا - استيعابات التكلفة الكاملة
٢٦	٧٨ - ٧٦ خامسا - شفافية الأسواق
٢٨	٩٠ - ٧٩ سادسا - استنتاجات ومقترحات للعمل

مقدمة

١ - يُعنى العنصر البرنامجي الرابع من برنامج عمل الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات بالتجارة والبيئة من حيث صلتها بمنتجات الغابات وخدماتها. وحسبما حددته اللجنة المعنية بالتنمية المستدامة، يتمثل الهدف العام للعنصر البرنامجي "دراسة العوامل ذات الصلة التي تؤثر على التجارة في منتجات الغابات وسائر قضايا الغابات والتجارة في إطار نهج متكامل وشمولي من شأنه أن يشجع قيام علاقة داعمة بين التجارة والتنمية"^(١).

٢ - وحدد الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات، في دورته الأولى، ولاية العنصر البرنامجي الرابع (E/CN.17/IPF/1995/3) واعتمدها، في دورته الثانية، (E/CN.17/IPF/1996/11). ووافق أيضا على أنه ينبغي أن ينصب تركيز المناقشة الموضوعية في دورته الثالثة على الطريقة التي تتأثر بها الروابط بين التجارة الدولية بمنتجات الغابات والإدارة المستدامة للغابات بإمكانية الوصول إلى السوق والحوافز التجارية التي تعترض سبيل منتجات الغابات؛ وأنظمة إصدار الشهادات ووضع العلامات في تعزيز الإدارة المستدامة للغابات؛ واستيعاب الآثار البيئية في التكلفة الكاملة؛ وشفافية السوق لمنتجات الغابات؛ وترويج الأنواع الأقل استخداما؛ والتمويل والتكنولوجيا اللازمين للتجهيز الذي تنتج عنه قيمة مضافة في المراحل التالية.

٣ - ويأخذ هذا التقرير في الحسبان الفقرتين ١٤ و ١٥ من المبادئ الحرجية^(٢) والفقرة ١١ من البيان المتعلق بالتنوع الحيواني والغابات في اتفاقية التنوع البيولوجي المقدم إلى الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات (UNEP/CBD/COP/2/19).

٤ - وقد أعدت التقرير المنظمة الدولية للأخشاب المدارية، بوصفها المنظمة الرائدة للعنصر البرنامجي الرابع، وذلك بالتشاور مع أمانة الفريق الحكومي الدولي المعني بالغابات في شعبة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة. واستند التقرير إلى عدد من الاجتماعات والمؤتمرات والدراسات من بينها على وجه الخصوص ما يلي: المؤتمر الدولي المعني بإصدار الشهادات ووضع العلامات (بريسباني، ٢٦ - ٣٠ آذار/مارس ١٩٩٦)، الذي عُقد تحت رعاية حكومة استراليا؛ ودراسة تحت رعاية النرويج تناولت الاتجاهات والآفاق الطويلة الأجل للعرض والطلب في مجال الأخشاب والآثار المترتبة على ذلك بالنسبة للغابات المستدامة، وأجراها المعهد الأوروبي للغابات؛ واجتماع فريق الخبراء العامل الدولي المعني بالتجارة، ووضع العلامات على منتجات الغابات وإصدار شهادات الإدارة المستدامة للغابات (بون، ١٢ - ١٦ آب/أغسطس ١٩٩٦).

نطاق التحليل واعتبارات عامة

٥ - يرد فيما يلي تقييم للروابط بين الاعتبارات البيئية والتجارة في منتجات الغابات وخدماتها بصورة رئيسية من حيث منتجات الأخشاب -- الخشب المستدير، والخشب المنشور، والخشب الرقائقي، والأثاث،

وعجينة الورق، والمنتجات الورقية. أما منتجات الغابات غير الخشبية، مثل الروطان، ومنتجات الحياة البرية والنباتات الطبية، فهي غير مشمولة بسبب مساهمتها الصغيرة نسبياً من حيث الحجم والقيمة في التجارة الدولية وندرة الإحصاءات التجارية الخاصة بها. وهناك أيضاً افتقار إلى المعلومات الإحصائية عن الخدمات والمرافق الأيكولوجية الرئيسية عبر الحدود التي تدعمها الغابات، مثل السياحة الأيكولوجية وإدارة مستجمعات المياه، وعزل الكربون والاستكشاف الكيميائي الإحيائي. وبالرغم من ذلك، فإن الإدارة المستدامة للغابات بقدر ما هي تؤثر على التجارة في منتجات الأخشاب، فإنها سوف تؤثر أيضاً على توفر وتنوعية منتجات الغابات غير الخشبية وعلى خدمات الغابات. وسوف تدرس هذه الرابطة بصورة واضحة عند الاقتضاء.

٦ - وبالرغم من أن إنتاج الفحم النباتي والحطب له أهميته كنسبة مئوية من الحجم الإجمالي لإنتاج الخشب المستدير، لا سيما في البلدان النامية (أي نسبة ٥٥ في المائة)، لا تدخل في التجارة الدولية سوى نسبة مئوية جد ضئيلة (أقل من ٠,٣ في المائة) من إنتاج الخشب المستدير غير الصناعي. كما أن قيمة الواردات من الحطب والفحم النباتي مقارنة بقيمة الواردات من جميع منتجات الأخشاب تعد أيضاً جد صغيرة - أقل من ٠,٢ في المائة. ونتيجة لهذه الأسباب، ولأن الحطب نادراً ما يعتبر سلعة متاجرة بسبب انخفاض قيمة وحدة الحجم منه، فإنه لا يخضع لمزيد من الدراسة في هذه الوثيقة.

٧ - ولقد قامت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة (الفاو) بجمع معظم المعلومات المتوفرة عن التجارة الدولية في منتجات الأخشاب، وسوف يستخدم هذا المصدر بصفة رئيسية في هذا التقرير. وعلى غرار العرف المتبع في منظمة الأغذية والزراعة، سوف يشار إلى الأخشاب و/أو منتجات الأخشاب بعبارة "منتجات الغابات" بصفة عامة.

أولاً - اتجاهات التجارة في منتجات الغابات

ألف - التجارة العالمية

٨ - ظلت التجارة العالمية في منتجات الغابات تتوسع طيلة العقود القليلة الماضية. فقد أخذ يرتفع بصورة مطردة حجم الخشب الصناعي المستدير حتى بلغ ٦٠٠ - ٧٠٠ متر مكتب في بداية التسعينات ولم تدخل منه في مجال التجارة الخارجية سوى نسبة تتراوح بين ٦ و ٧ في المائة. وعلى النقيض من ذلك تبلغ حصة التجارة الدولية من لباب الخشب ما يقل بقدر طفيف عن ٢٠ في المائة ومن الخشب المنشور والألواح الخشبية والورق والورق المقوى ما يتراوح بين ٢٠ و ٢٥ في المائة. ومع أن حصة التجارة من لباب الخشب ظلت ثابتة منذ الستينات، فقد تضاعفت حصة الخشب المنشور والألواح الخشبية التي تتم التجارة فيها (من ١١,٨ إلى ٢٢,٨ في المائة ومن ١٢,٠ إلى ٢٥,٥ في المائة على التوالي). وارتفعت أيضاً إلى حد كبير حصة المنتجات الورقية المتاجر فيها من ١٦,٥ إلى ٢٤,٩ في المائة.

٩ - وفي حين أن قيمة واردات الخشب الصناعي المستدير ظلت ترتفع باطراد على مر السنين، انخفضت إلى النصف تقريباً حصة كتل الخشب في إجمالي تجارة المنتجات الحرجية إذ تراجعت من الذروة البالغة حوالي ٢٠ في المائة في السبعينات لتصل في بداية التسعينات إلى نسبة تتراوح بين ١٠ و ١٢ في المائة. ومنذ بداية الستينات أخذت تتراجع باطراد أيضاً حصة لباب الخشب والخشب المنشور من التجارة العالمية في المنتجات الحرجية فانخفضت من ١٩,٤ إلى ١١,٣ في المائة ومن ٢٧,٢ إلى ٢١,٤ في المائة على التوالي. وعلى النقيض من ذلك، تضاعفت في نفس الفترة حصة ألواح الخشب من ٦,٤ إلى ١٢,٣ في المائة وارتفعت حصة الورق والورق المقوى من ٢٣,١ إلى ٤٢,٦ في المائة. وتعكس هذه الاتجاهات الأهمية المتزايدة في التجارة العالمية للمنتجات الحرجية ذات القيمة الأعلى.

باء - اتجاهات الأسعار

١٠ - على الرغم من الارتفاع المطرد لأسعار المنتجات الحرجية، ظل مؤشر سعرها الحقيقي مستقراً إلى حد ما منذ الستينات. وهبط هذا المؤشر تدريجياً في بداية الثمانينات ولكنه أخذ يرتفع منذ ١٩٨٥. وضمن الفئة العريضة للمنتجات الحرجية، اتخذ السعر الحقيقي لكتل الخشب الاستوائي اتجاهها نحو الزيادة منذ بداية السبعينات ولم تتراجع الأسعار إلا لفترة وجيزة بين عامي ١٩٧٩ و ١٩٨٥، لترتفع من جديد بعد ذلك. واتخذ السعر الحقيقي للخشب الاستوائي المنشور اتجاهها مماثلاً وإن تميز بتقلبات أكبر وانخفاض أشد في منتصف الثمانينات وبارتفاع أسرع مؤخراً. واستمر خلال سنوات الثمانينات كلها ارتفاع الأسعار الحقيقية للمنتجات الخشبية الصناعية الأخرى بما فيها الألواح الخشبية ولباب الخشب والورق والورق المقوى. وقد تعكس زيادة الأسعار الحقيقية زيادة ندرة المنتجات بسبب انخفاض موارد الغابات وارتفاع الطلب على المنتجات الخشبية الاستوائية في حين قد يكون التراجع الذي حدث مؤخراً في بعض الأسعار الحقيقية انعكاساً لتردي الاقتصاد العالمي خلال السنوات الأخيرة من السبعينات وبداية الثمانينات.

جيم - التجارة الإقليمية

١١ - يشير نمط التجارة واتجاهها إلى أن السوق العالمية للمنتجات الحرجية لا تزال تسيطر عليها البلدان المتقدمة النمو سواء من حيث الصادرات أو الواردات. ورغم ذلك هناك اتجاهان واضحا يمكن تمييزهما. أولاً، يغلب على التجارة طابع إقليمي ينحصر في ثلاث كتل تجارية هامة هي: حافة المحيط الهادئ وأمريكا الشمالية وأوروبا (أوروبا الغربية أساساً). والبلدان المستوردة الرئيسية في كل من هذه الكتل التجارية هي أساساً بلدان متقدمة النمو كاليابان والولايات المتحدة وكندا والاتحاد الأوروبي. بيد أن البلدان النامية ولا سيما في آسيا أخذت في السنوات الأخيرة ترفع حصتها من الواردات العالمية. ويعكس جزء كبير من هذا الطلب زيادة نمو استهلاك منتجات الخشب الصناعية في البلدان النامية. كما أن البلدان حديثة التصنيع والمحدودة الموارد الحرجية أخذت بدورها تزيد وارداتها من كتل الخشب والمنتجات الخشبية شبه الجاهزة باعتبارها مواد أولية لصناعات التجهيز المتجهة إلى التصدير.

١٢ - ثانياً، تظل البلدان المصدرة الرئيسية للمنتجات الحرجية في العالم هي في معظم الحالات بلدانا متقدمة النمو ذات موارد من الغابات الشمالية والمعتدلة، وذات صناعات تجهيزية. بيد أن هناك بلدانا نامية مثل اندونيسيا وماليزيا برزت كجهات عالمية مصدرة لبعض المنتجات الحرجية كالألواح الخشبية غير الصنوبرية وكتل الخشب والخشب المنشور وهناك بلدان نامية أخرى بدأت تترك أثراً في التجارة الدولية في لباب الخشب والمنتجات الورقية وعلى رأسها البرازيل وشيلي والبلدان الآسيوية حديثة التصنيع. وعموماً، أخذت تجارة المنتجات الحرجية تتجه نحو المنتجات المجهزة ذات القيمة المضافة.

دال - الاتجاهات المستقبلية في مجالي العرض والطلب

١٣ - حاولت عدة دراسات أجريت مؤخراً التنبؤ بالاتجاهات المستقبلية في مجالي العرض والطلب في قطاع الغابات على الصعيدين العالمي والإقليمي^(٣). وتؤكد هذه الدراسات تزايد هيمنة المنتجات ذات القيمة المضافة واستمرار التحولات في نمط التجارة واتجاهها ولا سيما بالنسبة للمنتجات الاستوائية. وبما أن بلدان المناطق الشمالية والمعتدلة أصبحت تتجه بقدر أكبر نحو مواردها الحرجية لتلبية احتياجاتها ومع استمرار توسع التجارة فيما بين بلدان الشمال وازدياد الاستهلاك المحلي في البلدان الاستوائية المنتجة فمن المرجح أن تنخفض الأهمية النسبية للتجارة الدولية في منتجات الأخشاب الاستوائية. وفي حين أن الحجم الإجمالي لتجارة الخشب الاستوائي يمكن أن ينخفض، فإن البلدان المنتجة يمكن أن تصدر نسبة أكبر من منتجات الأخشاب ذات القيمة المضافة وبذلك تقل أهمية أي انخفاض يحدث في قيمة التجارة. وعلاوة على ذلك فإن حدوث زيادة في التجارة فيما بين بلدان الجنوب ولا سيما تجارة الخشب المنشور، سيعادل الكفة. وستظل آسيا أهم منتج ومصدر للخشب الاستوائي وإن كانت صادراتها من الكتل الخشبية ستقل بطريقة تتناسب مع زيادة صادراتها من المنتجات الخشبية ذات القيمة المضافة. ونتيجة لدخول المنتجين الآسيويين أسواق السلع المجهزة، فقد تزايد نسبياً أهمية أفريقيا وأمريكا اللاتينية كمصدرين للكتل الخشبية والخشب المنشور على التوالي. بيد أن التغييرات في التكنولوجيا والأفضليات سوف تساعد على نمو الاستهلاك العالمي للباب الخشب والمنتجات الورقية مقابل استهلاك الخشب المستدير والخشب المنشور.

١٤ - وتؤكد الاسقاطات القصيرة والطويلة الأجل لتجارة المنتجات الحرجية التي أجراها مركز التجارة الدولية في المنتجات الحرجية والمعهد الأوروبي للغابات وغيرهما تزايد أهمية البلدان النامية كجهات مصدرة وموردة على حد سواء للمنتجات الحرجية ذات القيمة المضافة. وعلى الرغم من أن الموارد من الأخشاب الاستوائية الصلبة قد تصبح أكثر ندرة نظراً إلى معدلات الاستغلال والاستهلاك الراهنة في جنوب شرق آسيا بصفة خاصة، فمن المتوقع أن تعوض موارد الغابات الشمالية والغابات المعتدلة والغابات والغروس الثانوية وموارد الأخشاب الصلبة الاستوائية في أمريكا اللاتينية وأفريقيا أي نقص عالمي في العرض. أما إلى أي مدى ستشكل ندرة الموارد من الأخشاب الصلبة الاستوائية قيوداً على الأنشطة التجهيزية على نحو ما تعكسه زيادة الأسعار الحقيقية لكتل الخشب الاستوائي والخشب المنشور، فسوف يعتمد على استعداد الدول المتقدمة النمو المنتجة الرئيسية للعمل على تحقيق الإدارة المستدامة لما تبقى من الغابات القديمة المنتجة والتنسيق بين القدرة التجهيزية والعرض.

هاء - حالة الموارد الحرجية العالمية

١٥ - تعتبر موارد الغابات الممتلئة أهم مورد من وجهة نظر الخدمات البيئية. وهي تتعرض في البلدان الاستوائية لمعدلات اجتثاث أعلى من المعدلات السائدة في البلدان ذات الغابات المعتدلة والغابات الشمالية. كما أن معدلات إعادة التحريج في البلدان ذات الغابات المعتدلة والغابات الشمالية أعلى أيضا مما هي عليه في البلدان الاستوائية. ويعتقد أن هذا النمط المتغير للموارد الحرجية يترتب عليه أضرار هامة فيما يتعلق بتجارة المنتجات الحرجية:

(أ) تدهور الموارد الاستوائية واتساع موارد الغابات المعتدلة يتعادلان مما يؤدي إلى استقرار أسعار منتجات الأخشاب عموما باستثناء الأخشاب الاستوائية ذات القيمة الأعلى؛

(ب) سوف يسفر الانتقال إلى الغروس والغابات المعاد تحريجها كمصدر للأخشاب يغني عن الغابات المعمرة. وسينتقل النمط الطويل الأجل من منطقة ساحل المحيط الهادئ الشمالي الغربي بالولايات المتحدة في المناطق المدارية إلى غابات الغروس في أمريكا الشمالية والغابات حديثة الغرس في نصف الكرة الجنوبي. ومن المتوقع أيضا أن تتوسع الموارد الحرجية الأوروبية بمعدل سنوي صافيه حوالي ١ في المائة.

ثانيا - الوصول إلى الأسواق والحوافز التجارية

ألف - الحوافز التجارية قبل جولة أوروغواي

١٦ - منذ الحرب العالمية الثانية، استفادت التجارة في المنتجات الحرجية عموما من مجموعة الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (مجموعة "غات"). وقد استمرت حوافز التعريفات في التراجع في السنوات الأخيرة، ولا سيما بعد جولة طوكيو. ويختلف مدى التراجع باختلاف السوق والمنتج. وفيما عدا بعض الاستثناءات، هبطت معدلات التعريفات في أسواق الدول المتقدمة النمو عموما إلى مستويات متدنية للغاية حتى قبل الاتفاق على الجداول الزمنية لجولة أوروغواي.

١٧ - بيد أن تصعيد التعريفات - أي مدى ارتفاع مستويات التعريفات مع ارتفاع مستوى التجهيز الذي يعطي قيمة مضافة للمنتج الحرجي - استمر في معظم البلدان المتقدمة، حيث حظيت منتجات مجهزة محددة من قبيل الألواح الخشبية والنجارة، والورق المصقول والمضلع، وورق الكرافت، والأثاث عموما بمعدلات أعلى نسبيا. وكانت معدلات التعريفات في أسواق البلدان النامية أعلى، وبدرجة كبيرة في كثير من الأحيان، مما هو عليه في أسواق البلدان النامية منها في أسواق البلدان المتقدمة. وقد أثر بعض البلدان النامية تطبيق معدل موحد عال على جميع المنتجات الحرجية.

١٨ - ويتمثل أحد الآثار الهامة لهبوط معدلات التعريفات على المنتجات الحرجية في أسواق البلدان المتقدمة في أن الفرق في معدلات التعريفات بين الدولة الأكثر رعاية ونظام الأفضليات المعمم قد تم تقليصه بصورة ملموسة. وقد أدى خفض التعريفات في معظمه إلى انخفاض عام في معدل تعريفات الدولة الأكثر رعاية، فيما ظل معدل نظام الأفضليات المعمم (وهو صفر في أكثر الأحيان) كما هو إلى حد كبير. وهذا يوحي بأن المصدرين الذين يواجهون المعدلات الكاملة لنظام الدولة الأكثر رعاية بالنسبة لمنتجات حرجية معينة ربما كسبوا من انخفاض معدلات التعريفات أكثر من البلدان النامية التي كانت تستفيد في السابق من نظام الأفضليات المعمم وغيره من المخططات التفضيلية.

١٩ - وقد تمثل أكثر التدابير غير التعريفية الشائعة المطبقة على تجارة المنتجات الحرجية خلال العقود الأخيرة في فرض قيود كمية و/أو ضوابط نوعية تستهدف منتجات وأنواعا محددة من الأخشاب وحتى مصدرين معينين. بيد أنه تم استخدام مجموعة متنوعة من التدابير غير التعريفية، وكان استخدامها بارزا ومتزايدا بالنسبة لبعض المنتجات في الفترة التي انتهت باختتام جولة أوروغواي.

باء - آثار جولة أوروغواي

٢٠ - يتسم اتفاق جولة أوروغواي الذي تم التوقيع عليه رسميا في مراكش في نيسان/أبريل ١٩٩٤ بعدد من الآثار الهامة على تجارة المنتجات الحرجية. وقد وافقت كندا والاتحاد الأوروبي واليابان والولايات المتحدة وعدة جهات رئيسية مستوردة أخرى، منها فنلندا وجمهورية كوريا ونيوزيلندا على إلغاء التعريفات الجمركية على سلعة لباب الخشب والورق. كذلك التزم المستوردون الرئيسيون من البلدان المتقدمة بخفض التعريفات الجمركية بنسبة ٥٠ في المائة على منتجات الخشب الصلب على أساس متوسط مرجح تجاريا على مدى فترة خمس سنوات تبدأ في عام ١٩٩٥. وفيما يتعلق بالأثاث، اتفق بعض المستوردين الرئيسيين مثل الاتحاد الأوروبي واليابان والولايات المتحدة على إزالة التعريفات الجمركية بالكامل خلال فترة الـ ٨-١٠ سنوات القادمة. كما وافق معظم البلدان الأخرى على خفض التعريفات الجمركية على منتجات الخشب الصلب والأثاث أو، على الأقل، إعلان معدلات مربوطة. ويقوم العديد من البلدان الأخرى أيضا بإجراء تخفيضات كبيرة في التعريفات الجمركية على واردات المنتجات الحرجية.

٢١ - ومع أنه لم يتم إزالة التعريفات الجمركية على المنتجات الحرجية كافة، فإن متوسط معدل التخفيضات الناجمة عن جولة أوروغواي للتعريفات المفروضة على المنتجات الحرجية في أسواق واردات البلدان المتقدمة يبرز مثيله بالنسبة للسلع الصناعية الأخرى. وعلى أساس مرجح تجاريا، فإن المنتجات الحرجية تحظى بأعلى نسبة مئوية بين جميع الواردات (٨٥ في المائة) التي لا تفرض عليها رسوم جمركية في أسواق الاستيراد في البلدان المتقدمة - أي حوالي ضعف نسبة الواردات من كل السلع الصناعية الأخرى التي تبلغ التعريفات الجمركية المفروضة عليها صفرا (انظر الجدول). وسوف تكون التعريفات كبيرة على الألواح الخشبية أساسا. وثمة إسهام كبير آخر لجولة أوروغواي هو زيادة تخفيض درجة تصعيد التعريفات التي تواجهها المنتجات الحرجية في أسواق البلدان المتقدمة.

الجدول - التغييرات في تصعيد التعريفات على مجموعة مختارة من
المنتجات الحرجية في البلدان المتقدمة

فئة المنتج حسب مرحلة التجهيز	النسبة المئوية قبل جولة أوروغواي	النسبة المئوية بعد جولة أوروغواي	النسبة المئوية للخفض	التغيير في تصعيد التعريفات
الأخشاب				
أخشاب خام (كتل)	٠,٠	٠,٠	صفر	٠٠
ألواح خشبية	٩,٤	٦,٥	٣١	٣٠ -
أخشاب شبه مصنّعة	٠,٩	٠,٤	٥٠	٥٠ -
مصنوعات خشبية	٤,٧	١,٦	٦٧	٦٧ -
المجموع الفرعي	٢,٠	١,١	٤٣	٠٠
الورق				
اللباب والنفايات	صفر	صفر	صفر	٠٠
الورق والورق المقوى	٥,٣	صفر	١٠٠	٣٠ -
المواد المطبوعة	١,٧	٠,٣	٨٣	٥٠ -
مصنوعات ورقية	٧,٣	صفر	١٠٠	٦٧ -
المجموع الفرعي	٣,٥	صفر	٩٩	٠٠

المصدر: مجموعة الغات، نتائج جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. الوصول إلى أسواق السلع والخدمات (جنيف، ١٩٩٤).

ملاحظة: تستند التعريفات إلى المتوسطات المرجحة للواردات من جميع المصادر. ويعرف تصعيد التعريف بأنه "فارق التعريفات بين المنتجات المجهزة وغير المجهزة أو الخام".

٢٢ - وتتسم بقدر أقل من الوضوح آثار جولة أوروغواي على الحواجز غير الجمركية التي تواجهها المنتجات الحرجية على نحو متزايد. بيد أن اتفاقين خاصين هما اتفاق تطبيق الإجراءات الرامية إلى حماية صحة الإنسان وصحة النبات والاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية أمام التجارة يوفران الأساس لتناول بعض التدابير غير الجمركية التي تستخدم كحواجز تجارية أمام المنتجات الحرجية. ويمكن للاتفاق المتعلق بتطبيق الإجراءات الرامية إلى حماية صحة الإنسان وصحة النبات أن يقلل من استخدام إجراءات التفتيش والحجر الصحي ومعالجة المنتجات الحرجية المستوردة كإجراءات حظرية تتجاوز ما هو ضروري لحماية المجموعات البشرية والحيوانية والنباتية المحلية من الآفات والأمراض. كما أن الاتفاق المتعلق بالحواجز التقنية أمام

التجارة يمكن أن يحد من استخدام القواعد الفنية المتعلقة بالمنتجات الحرجية كقيود غير تعريفية وليس كوسيلة مشروعة لحماية صحة الإنسان وسلامته، والحيلولة دون تدهور البيئة وكفالة المستوى المناسب من جودة المنتجات ومعايير التصميم.

٢٣ - ومن بين الأحكام الأخرى لجولة أوروغواي التي قد تساعد في خفض الحواجز أمام تجارة المنتجات الحرجية القيود والتوضيحات المتعلقة برسوم الإغراق والرسوم التعويضية، وإجراءات التقييم الجمركي وإصدار التراخيص، والقيود المتعلقة بالوصول إلى السوق. وثمة أثر غير مباشر محتمل لجولة أوروغواي يتمثل في أنها ربما تكون قد حفزت على تقليل الحواجز غير الجمركية الأخرى السائدة منذ فترة طويلة في أسواق معينة. وعلى سبيل المثال، اقترح الاتحاد الأوروبي مؤخرًا إلغاء خطته المتعلقة بتعريفات حصص الخشب الرقائقي للفترة ١٩٩٥-١٩٩٦ للمستفيدين من نظام الأفضليات المعمم.

٢٤ - ويشير تحليل أجري مؤخرًا للآثار التي يُحتمل أن تنشأ عن تخفيضات جولة أوروغواي للتعريفات الجمركية المفروضة على تجارة المنتجات الحرجية بالنسبة لمنتجات وأسواق معينة، أن الآثار التجارية الإجمالية على منتجات حرجية مختارة قد تتراوح بين ٣٤٠ مليون دولار و ٤٧٢ مليون دولار في أسواق البلدان المتقدمة والبلدان النامية الرئيسية. بيد أن هذه الآثار لا تتجاوز ٠,٤ في المائة من مجموع واردات المنتجات الحرجية في عام ١٩٩١ في الأسواق التي تم تحليلها والتي كانت قيمتها الإجمالية تبلغ ٨٥,٦ مليون دولار. وهذا يوحي على رغم إيجابية وأهمية المكاسب التجارية الحقيقية من التغيرات في التعريفات، بأنه قد لا يكون لها أثر كبير على التجارة العالمية. ويتمثل أحد العوامل التي تحد من مكاسب جولة أوروغواي بالنسبة للمنتجات الحرجية في أن معدلات التعريفات الجمركية السابقة لهذه الجولة بالنسبة لمعظم هذه المنتجات في الأسواق المستوردة الرئيسية كانت أصلاً منخفضة للغاية.

٢٥ - والآن وقد تمخضت جولة أوروغواي عن التزامات دولية بخفض معدلات التعريفات الجمركية على المنتجات الحرجية بدرجة كبيرة في الأسواق الرئيسية، فإن من غير المرجح أن تزداد معدلات التعريفات من جانب واحد. وسوف يتم ربط المعدلات الجديدة المتسمة في كثير من الأحيان بالانخفاض في أسواق البلدان المتقدمة، شأنها في ذلك شأن نسبة متزايدة من التعريفات في أسواق البلدان النامية (ربط التعريفة يعني أن البلد قد وافق رسمياً على وضع حد أعلى لمعدل التعريفة).

جيم - الحواجز الجديدة أمام التجارة

٢٦ - في السنوات الأخيرة، ازداد عدد السياسات والنظم الإضافية التي يمكن أن تتحول إلى حواجز جديدة أمام منتجات التجارة الحرجية. وتشمل هذه الحواجز ما يلي:

(أ) قيام البلدان النامية بفرض قيود على التصدير لتشجيع الصناعة المحلية لتجهيز الأخشاب الاستوائية بغرض التصدير؛

(ب) القيود البيئية والتجارية على الإنتاج والصادرات في البلدان المتقدمة النمو التي تؤثر في أنماط التجارة الدولية؛

(ج) فرض قيود كمية على واردات منتجات الأخشاب "المنتجة بصورة غير مستدامة"؛

(د) استخدام "العلامات البيئية" وشهادات "الخضرة" كحواجز أمام الاستيراد.

٢٧ - ورغم أن التدبيرين الأخيرين هما التدبيران الوحيدان اللذان يمكن تعريفهما ،على وجه الدقة، بأنهما تدبيران "جديان"، فإن جميع هذه التدابير التجارية أخذت تستخدم في السنوات الأخيرة على نحو متزايد ويحتمل أن يكون لها تأثير كبير على تدفقات التجارة بالمنتجات الحرجية.

٢٨ - وتواصل البلدان النامية استخدام القيود على صادرات المنتجات الخشبية الخام وشبه المجهزة لدعم صناعات التجهيز المحلية وتحسين آفاق الصادرات لضمان منتجات حرجية ذات قيمة أكبر. والاستنتاج العام هو أن الضرائب وأنواع الحظر التي فرضت على صادرات الأخشاب لم تسفر إلا عن نجاح متواضع في تحقيق النتائج المنشودة في جنوب شرق آسيا، بل إن هذه النتائج قد تحققت في عديد من الحالات بكلفة اقتصادية باهظة، سواء من ناحية التكاليف المباشرة للدعم المالي المقدم أو من ناحية التكاليف الإضافية المترتبة على عمليات التجهيز التي تنطوي على إهدار للموارد وعدم كفاءة.

٢٩ - وعلى الرغم من الخسائر من ناحية عدم الكفاءة الاقتصادية، ينظر العديد من البلدان المنتجة للأخشاب الخام إلى فرض الضرائب على الصادرات وحظرها كوسيلة لتعويض صناعات التجهيز المحلية عن حواجز الاستيراد في أسواق البلدان المتقدمة. بيد أن تراجع تصعيد التعريفات والحواجز عموماً في أسواق واردات المنتجات الخشبية عقب جولة أوروغواي يقلل من قوة هذه الحجة.

٣٠ - وتطبق البلدان المتقدمة النمو بشكل متزايد مجموعة متنوعة من الأنظمة البيئية على صناعاتها الحرجية - سواء بمفردها أو إلى جانب قيود على الصادرات - مما يمكن أن تكون له آثار تجارية هامة. فسواء استخدمت هذه الأنظمة بصورة متعمدة لهذا الغرض أو لم تستخدم، فإنه يمكن أن تؤدي إلى تشوهات وتمييز في التجارة. فعلى سبيل المثال، كان لمجموعة القيود التجارية والبيئية المفروضة على قطع الأشجار في منطقة الساحل الشمالي الغربي للمحيط الهادئ في الولايات المتحدة الأمريكية - كمحميات اليوم الأرقط والحظر المفروض على قطع الأشجار على مستوى الولاية - آثار تجارية محلية وعالمية ذات شأن، بما في ذلك حدوث زيادات في أسعار كتل الأخشاب المنشورة وتحولات إقليمية في الإنتاج بما يستتبعه ذلك من آثار على الأسواق الرئيسية للخشب المنشور والخشب الرقائقي.

٣١ - وفي كثير من البلدان المتقدمة النمو، كان للسياسات المحلية الرامية إلى تشجيع الاستفادة من النفايات الورقية وإعادة تدويرها آثار هامة على التجارة، ولا سيما عندما تنطوي على قيود إلزامية تتعلق

بمستويات استخدام الألياف البكر واللباب. والآثار التجارية المترتبة بالنسبة لكندا - التي هي أكبر مُنتج ومصدر لورق المطبوعات الصحفية في العالم - على القوانين التي تفرضها الولايات المتحدة على مستوى الولايات والمستوى الاتحادي فيما يتعلق بنسبة المادة المعاد تدويرها في ورق المطبوعات الصحفية هي مثال على هذه المسألة. وبوجه خاص، فإن قوانين الولايات المتحدة المتعلقة بنسبة المادة المعاد تدويرها يمكن أن توفر ميزة غير عادلة من حيث الكلفة للمنتجين المحليين بسبب توافر كميات أكبر من ورق المطبوعات الصحفية المستعمل في الولايات المتحدة من الكميات المتوفرة في كندا. وتنطبق مشاكل مماثلة على شروط التغليف وإعادة الاستخدام. ومثال ذلك التوجيهات الصادرة مؤخرا عن الاتحاد الأوروبي بشأن التغليف والأنظمة اليابانية المتعلقة بإعادة تدوير الورق، وبقايا الأشجار المقطوعة والبيوت التي تم تفكيكها. وهناك احتمال أن تستخدم هذه الأنظمة كحواجز غير جمركية أمام الواردات من المنتجات الورقية المنافسة وخاصة إذا فرضت على الموردين شروط تقضي باستعادة مواد التغليف وفرض رسوم تأمين وطرق لاستردادها. والأنظمة الأخرى ذات التوجه البيئي لها مشاكل محتملة مثل القيود المتزايدة على تجارة الألواح الخشبية التي تستخدم غراء الفورملديهييد، وأنظمة حظر أو مراقبة بعض العمليات أو المواد التي تستخدم لحفظ الأخشاب، والضوابط المتعلقة بمواد التجهيز - مثل استخدام الكلورين في تبييض اللباب.

٣٢ - وفي معظم الحالات، فإن الافتقار إلى توافق آراء واتفاق دوليين على المعايير والقواعد البيئية يُشكل جوهر الجدل المتعلق بما إذا كانت التدابير المفروضة من جانب واحد تقيد الوصول إلى السوق. فعلى سبيل المثال، أعرب مصنعو ومصدرو اللباب في البرازيل عن قلقهم من أن المعايير التي وضعتها الدانمرك سوف تعود بفائدة كبيرة على منتجي الورق الأوروبيين على حساب المصدرين الأجانب لللباب والمنتجات الورقية.

٣٣ - ويتعرض العديد من البلدان المتقدمة أيضا لضغط من أجل وضع قيود كمية للحد من استيراد المنتجات الحرجية المنتجة "بصورة غير مستدامة" أو لفرض رسوم تعويضية على المنتجات المستوردة التي تستفيد من دعم "بيئي" للصادرات، أي الإدارة الحرجية بطريقة غير مستدامة التي تؤدي إلى تخفيض تكاليف الجني وبالتالي إلى تخفيض أسعار منتجات الصادرات. إن الحجج التي تُساق ضد فرض جزاءات من جانب واحد، كاختيار منتجات الأخشاب الاستوائية وحدها كي يفرض عليها الحظر التجاري أو غيره من القيود على أسس بيئية، هي حجج وجيهة إلى حد بعيد وهي مقبولة الآن بصورة عامة. بيد أن إنشاء لجنة التجارة والتنمية في المنظمة التجارية العالمية قد نقل المناقشة المتعلقة بالقيود البيئية على التجارة إلى الساحة المتعددة الأطراف.

٣٤ - ومع أن الأساس المنطقي لبرنامج عمل المنظمة التجارية العالمية في ميدان التجارة والتنمية هو ربط فوائد تحرير التجارة بصورة مباشرة أكبر بالسياسات الهادفة إلى تحقيق حماية بيئية وتنمية مستدامة أفضل، فالمفهوم السائد هو أن الهدف الحقيقي ينبغي أن يتمثل في "تخضير" الغات/منظمة التجارة العالمية - أي إخضاع القواعد التجارية للمعايير البيئية. وقد أسفر ذلك بدوره عن نداءات متكررة لتعديل قواعد الغات/منظمة التجارة العالمية لإفساح المجال أمام فرض القيود الكمية والرسوم التعويضية عندما

تكون هنالك مبررات بيئية لاستخدام هذه التدابير. وإذا ما تم توسيع قواعد الغات/منظمة التجارة العالمية على هذا النحو، فإن استخدام البلدان المستوردة للقيود الكمية بل وللرسوم التعويضية - مثل فرض قيود على الواردات من منتجات الأخشاب المنتجة بطريقة غير مستدامة أو رسوم تعويضية مقابل الإعانات البيئية المفترضة - سوف يُصبح بصورة متزايدة سمة من سمات تجارة المنتجات الحرجية.

٣٥ - ومع أن ثمة استخدامات مشروعة لجميع تدابير السياسات التجارية التي نوقشت أعلاه، فإن معدل تنفيذها بها وتواتر الحالات التي أدت فيها إلى تشويه التجارة وإلى التمييز يوحيان بضرورة الدراسة الدقيقة لاستخدامها. كذلك ينبغي التفاوض بشأن الاتفاقات الدولية والقواعد التي تحكم استخدامها، كما ينبغي استكشاف نقاط الالتقاء وأوجه الخلاف المحتملة بين الاتفاقات البيئية والقواعد التجارية المتعددة الأطراف وذلك تحت رعاية المنظمة التجارية الدولية. وما ينبغي تفاديه بوضوح هو التطبيق العشوائي والواسع النطاق لحواجز جديدة على تجارة المنتجات الحرجية مما يمكن أن يؤدي بسهولة إلى إبطال مفعول ما تم تحقيقه من مكاسب في الوصول إلى الأسواق نتيجة لجولة أوروغواي التي اختتمت مؤخراً.

دال - القدرة النسبية على المنافسة

٣٦ - بالإضافة إلى الحواجز التجارية، تشكل درجة تنافس منتجات الغابات الآتية من مختلف المناطق فيما بينها ومع البدائل غير الخشبية الذاهبة أسواق الاستيراد عاملاً مهماً في تحديد العائدات الطويلة الأجل لمنتجات الغابات. وقد تؤثر التغييرات في العائدات الطويلة الأجل، بدورها، على حوافز الإدارة المستدامة للغابات.

٣٧ - وإن الدرجة التي تبلغها إمكانية أن تحل كل من منتجات الأخشاب الاستوائية ومنتجات أخشاب المناطق المعتدلة محل الأخرى يوضح مدى ترابط أسواق هذين النوعين من المنتجات، وما إذا كان هناك أساساً سوقان مختلفان لسلعتين مختلفتين. وتشير الدلائل المتاحة إلى أن درجات المرونة فيما يتعلق بإمكانية أن تحل كل من منتجات أخشاب المناطق المعتدلة والشمالية ومنتجات الأخشاب الاستوائية محل الأخرى منخفضة جداً. ويوحى هذا بوجود سوقين مختلفين، مما يجعل من الصعب على منتجي هذه المنتجات في المناطق الاستوائية النفاذ إلى سوق المناطق المعتدلة الأكبر. أي أن أخشاب الغابات الصنوبرية الآتية من مختلف المناطق المعتدلة والشمالية متقاربة إلى حد أكبر وإمكانية إحلال كل منها مكان الآخر أكبر من إمكانية إحلال الأخشاب الاستوائية مكانها والعكس أيضاً صحيح. وبصورة عامة، يبدو أن عمليات الاستعاضة على الأخشاب المنشورة والأخشاب الرقائقية الاستوائية الآتية من منشأ معين بأخشاب مماثلة آتية من منشأ آخر هي ممارسات واسعة الانتشار في بعض البلدان المستوردة، لا سيما في مجال الأخشاب الرقائقية. كما أن ثمة دليلاً على أن بعض أسواق التجهيز الرئيسية يستعاض عن الواردات من كتل الأخشاب الاستوائية بكتل من أخشاب الغابات الصنوبرية المحلية وبالتغيير التقني.

٣٨ - يمكن أيضا الاستعاضة عن المنتجات الحرجية في الاستخدامات الأخيرة والأسواق النهائية بمنتجات غير خشبية. وبالرغم من اتضاح دليل ليس بذي شأن على حدوث هذا الأمر في أسواق استهلاكية عديدة، لا سيما في صناعتي البناء والأثاث، فقد تبين أن تقدير حجم هذا الأثر أو نطاقه مسألة أكثر صعوبة. غير أن تأثير هذا الاحلال يمكن أن يكون كبيرا بالنسبة لبعض المنتجات المحددة. فعلى سبيل المثال، يعتقد أن الأخشاب الرقائقية تواجه منافسة حادة من جانب الألواح التركيبية الصلبة، في تأثير الأسعار بشدة في اختيار المنتج الذي يستخدم في صناعة البناء. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يشكل الاحلال مشكلة إلى حد أبعد للمواد المركبة الخشبية مثل الألواح الحبيبية، والألواح الليفيه، والألواح المعاد تكوينها، ولباب الخشب.

٣٩ - وباختصار، توحى الدراسات التجريبية أن احلال كل من منتجات الأخشاب المدارية ومنتجات الأخشاب المعتدلة محل الآخر في اسواق الاستيراد لم يكن له أهمية كبيرة. بيد أن بعض المستوردين أخذوا ينوعون باطراد مصادر الامداد، وذلك ردا على منتجي الأخشاب الاستوائية الذين يمارسون حظرا على تصدير الكتل الخام. ومن الجائز أن يكون إحلال المنتجات غير الخشبية مكان الأخشاب جاريا لكن الدليل عليه يكاد لا يلاحظ. ويبدو بالفعل أن الاستعاضة عن منتجات الأخشاب الاستوائية الآتية من مختلف البلدان أو المناطق بأخشاب مماثلة من بلاد أخرى يشكل ظاهرة شديدة الانتشار، وبصورة خاصة في مجال الأخشاب الرقائقية. وهذا يوحي بأن المستوردين يستطيعون بسهولة نسبية تبديل مصادر المنشأ ولكن المصدرين يستطيعون أيضا الاستئثار بسهولة بحصص في الأسواق من خلال الأسعار التنافسية.

٤٠ - وهكذا، يبين الدليل التجريبي المتاح أن البلدان المنتجة كمجموعة يمكن أن تتمتع بنفوذ ملموس في الأسواق. وإذا ما حضت البلدان المنتجة كافة على الادارة المستدامة للغابات، وهذا يؤدي إلى ارتفاع أسعار منتجات الأخشاب بصورة شاملة، فقد لا تكون هناك بالضرورة أي خسائر كبيرة في الحصص من الأسواق. غير أنه إذا لم تقم سوى قلة من المنتجين بالحض على الادارة المستدامة، وهذا يؤدي إلى ارتفاع أسعار منتجاتهم الحرجية، فحينها يزداد احتمال حدوث استعاضة عن هذه المنتجات.

هـ - الأنواع الأقل استخداما

٤١ - توجد امكانية هائلة، إذا ما توفرت الأسواق، لتوزيع نطاق استخدام موارد الغابات، لا سيما في البلدان الاستوائية، من خلال الاستغلال التجاري للأنواع الأقل استخداما. فعلى سبيل المثال، تشير الاحصاءات الأخيرة لمنظمة الأغذية والزراعة إلى أن ما يجري قطعه من الأشجار في مناطق قطع الأخشاب الاستوائية لا يتجاوز ٢٦ في المائة فقط من الكمية الثابتة المحتمل وجودها. وبصفة عامة تقوم صناعة منتجات الغابات بشكل عام على أساس استخدام الكتل الخشبية الكبيرة الصالحة للنشر ولانتاج الأخشاب الرقائقية والقشور الخشبية. وفي الفترة ١٩٨٨-١٩٩٢، كانت الكتل الصالحة للنشر ولانتاج القشور الخشبية تشكل ٩٢ في المائة من مجموع محصول الأخشاب المستديرة الصناعية في اندونيسيا، و ٩٧ في المائة في ماليزيا و ٩٣ في المائة في بابوا غينيا الجديدة.

٤٢ - وإذا كان للأصناف الأقل استخداماً أن تلعب دوراً واسع النطاق في صناعة منتجات غابات المناطق المعتدلة والمناطق الاستوائية، فإن فمن غير المحتمل أن تكون هذه الامدادات الاضافية ملائمة لمنتجات الأخشاب الصلبة التقليدية مثل الأخشاب المنشورة والأخشاب الرقائقية. وعوضاً عن ذلك، فإن الاستخدام المحتمل للأصناف الأقل استخداماً سيتمثل في منتجات الباب الخشبي والأخشاب المعاد تركيبها، مثل الألواح اللبينية، والألواح الجسيمية والألواح المعاد تكوينها. وتوحي مجموعة واحدة على الأقل من الاسقاطات المتعلقة بمنطقة آسيا والمحيط الهادئ، بأن المكاسب التي يحتمل أن يحصل عليها المنتجون وهي تطوير قدرة على صنع منتجات الألواح التركيبية وغيرها من منتجات الأخشاب المحورة هندسياً قد تكون كبيرة، ويمكن أن تعوض عن الآثار السلبية التي يتركها على صناعة منتجات الغابات انخفاض الامدادات من الموارد الحرجية الصالحة لإنتاج الأخشاب المنشورة، والأخشاب الرقائقية والقشور الخشبية.

٤٣ - بيد أن لكل استراتيجية عالمية رامية لتشجيع الأصناف الأقل استخداماً اعتبارات هامة. فأولاً، على نحو ما نوقش أعلاه، تشكل منتجات الأخشاب المعاد تركيبها والباب الخشبي في الوقت الراهن بعضاً من أسواق منتجات الأخشاب الأكثر تنافسية وتقلباً. والألواح الخشبية المعاد تركيبها قابلة بشدة لأن يستعاض عنها في الأسواق المستوردة بالمواد التركيبية شبه الخشبية، مثل الألواح اللبينية الأسمنتية، والمواد التركيبية المصنوعة من النفايات الزراعية وغيرها من النفايات المعاد تدويرها، ومجموعة من المنتجات غير الخشبية. وأن أي شكل جديد من أشكال الباب الخشبي البكر سيتنافس من حيث النوعية والسعر مع المصادر الأكثر تقليدية بل ومع الباب المعاد تدويره. ومثلما أشير إليه أعلاه، فإن مشكلة وصول أي منتج جديد مستولد من الأصناف الأقل استعمالاً إلى الأسواق، تزداد تفاقمًا من جراء زيادة انتشار الأنظمة البيئية والصحية وسواها التي تحدد تكوين ونوعية منتجات الأخشاب المعاد تركيبها والمنتجات الورقية على السواء في الأسواق الاستهلاكية.

٤٤ - ثانياً، في بلدان كثيرة وخاصة في المناطق الاستوائية يحد الافتقار إلى المعلومات الأساسية المتعلقة بتوفر الأصناف الأقل استخداماً وصلاحياتها للاستغلال التجاري من إمكانية تحديد هذه الأصناف ناهيك عن استغلالها. وهذا بدوره يعكس محدودية الموارد البشرية والتقنية المكثفة لحصر وتقييم الموارد الحرجية التي تشكل قاعدة صناعة الأخشاب. ويتم تشجيع نظام محاسبة موارد الغابات كوسيلة تستخدمها البلدان الاستوائية المنتجة من أجل تقييم غاباتها بصورة منتظمة، بما في ذلك تحديد الأصناف الأقل استخداماً الصالحة للاستغلال التجاري المحتمل من خلال الإدارة المستدامة للغابات. وإن إجراء تقييم أساسي من هذا النوع يعتبر هاماً إذا ما أريدت زيادة استخدام الأصناف الأقل استخداماً في صناعة منتجات الغابات. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم القيام بمزيد من التحليل لطلبات الأسواق ولتكاليف الاستغلال والاستخدام بغية تحديد إمكانية استمرار الاستغلال التجاري لهذه الأصناف.

ثالثا - اصدار الشهادات ووضع العلامات

٤٥ - ازداد بسرعة في السنوات الأخيرة عدد مبادرات وضع العلامات الايكولوجية وإصدار الشهادات المطبقة في مجال تجارة المنتجات الحرجية وعلى النحو المشار إليه في الفرع أعلاه، يسود إلى حد بعيد شعور بالقلق بين البلدان المنتجة والصناعات الحرجية مرده إلى أن إصدار الشهادات ووضع العلامات سيستخدمان كحواجز غير تعريفية تحد من إمكانية الوصول إلى أسواق الاستيراد الرئيسية. أما إذا كانت هذه النظم والخطط غير تمييزية، وشفافة ولها مبرراتها، وتم اتفاق متبادل عليها بين الشركاء التجاريين أو من خلال المفاوضات المتعددة الأطراف، وكانت تمتثل لقواعد الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات) ومتماشية مع المبادئ التوجيهية المعترف بها دوليا، فإن احتمال استخدامها كحواجز تجارية سيضعف إلى حد بعيد.

ألف - اصدار شهادات لمنتجات الغابات

٤٦ - إصدار الشهادات شديد الصلة بالمعايير والمؤشرات. ويستخدم تعبير "إصدار الشهادات"^(٤)، بدون تمييز، لتغطية طائفة واسعة من العمليات. وفي هذا التقرير يعني استخدام هذا المصطلح في مجال منتجات الغابات عملية تفضي إلى صياغة بيان خطي، أي، شهادة تدل على مصدر المواد الخام الخشبية ووضعها و/أو خصائصها، تصدر غالبا عقب قيام طرف ثالث مستقل بالمصادقة رسميا عليها. وكما يكون إصدار الشهادات لمنتجات الغابات فعالا في طمأننة المستهلكين بأن منتجات الأخشاب آتية من مصادر مدارة بطريقة مستدامة، يلزم اصدار شهادات لعملية الانتاج وشهادات ممارسات الادارة المستدامة للغابات. ويقتضي النوع الأخير من الشهادات التحقق من نظام ادارة الغابات في بلد المنشأ، بما في ذلك الآثار البيئية والاجتماعية الناجمة عن الممارسات الجارية في مجال الغابات، ومدى التزامه بمعايير وقواعد الادارة المستدامة، بينما يشمل النوع الأول تفتيش سلسلة عمليات تجهيز المنتج بأكملها بدءا من توريد الأخشاب من الغابة وحتى المنتج النهائي، مروراً بالأسواق المحلية وأسواق التصدير، عند الاقتضاء.

٤٧ - يحتج مؤيدو إصدار الشهادات بأنه يمكن أن يساعد على تعزيز الادارة المستدامة للغابات وفي الوقت نفسه يطمئن المستهلكين. وإذا تم وضع خطة لاصدار الشهادات على الصعيد العالمي تكون سليمة التصميم، وذات طابع طوعي ويتم اعتمادها بصورة مستقلة، فيمكن أن تستخدم هذه الخطة كوسيلة يستطيع من خلالها مختلف الأطراف المهمة مساءلة المنتجين؛ ويمكن أن توفر الخطة أيضا حافزا قائما على أساس السوق لفرادى المنتجين من أجل تحسين الادارة؛ كما يمكن أن تلبي طلبات المستهلكين على الأخشاب الآتية من غابات مدارة بطريقة جيدة بطريقة لا تؤدي إلى نشوء أي تمييزات تجارية؛ ويمكن أن تشكل الخطة كذلك آلية لرصد العوامل العديدة التي ينطوي عليها استخدام الغابات.

٤٨ - غير أن جهات أخرى تشير إلى أنه ليس هناك ما يثبت وجود طلب اضافي كبير على منتجات الأخشاب التي تحمل شهادات، وأنه لا يوجد مستهلكون مستعدون لوضع أسعار أعلى للأخشاب التي تحمل

شهادات إلا في نوع محدود من الأسواق الصغيرة. وفي الواقع، ثمة قلق ازاء احتمال أن يؤدي أثر إصدار الشهادات على تكاليف الانتاج والتوزيع إلى انخفاض قدرة منتجات الأخشاب على المنافسة في الأسواق الاستهلاكية. وقيل أيضا إن إصدار الشهادات يتطلب كشرط أساسي لا غنى عنه، توفر الادارة المستدامة للغابات ولكن تنفيذ الادارة المستدامة للغابات لا يتطلب إصدار شهادات. ولا ينبغي أن يؤدي تشجيع إصدار الشهادات على الصعيد العالمي إلى نقل أو تحويل الموارد، من الجهود المبذولة في البلدان الموردة الرئيسية للأخشاب من أجل تطبيق سياسات ونظم ومعايير وطنية في مجال الغابات، وفقا للالتزامات الدولية والوطنية بالادارة المستدامة للغابات. وأخيرا، يقال إن الشروط اللازمة والصارمة ايضا المطلوبة من أجل وضع خطة عالمية معتمدة لإصدار الشهادات لا بد أن تترك أثرا محدودا فقط على نسبة صغيرة من انتاج الأخشاب العالمي، وبنفس القدر على الادارة المستدامة لمساحة محدودة من الغابات.

٤٩ - وبالرغم من كثرة خطط إصدار الشهادات، فإن الدلائل المتوفرة حتى الآن تشير إلى أن الأخشاب التي تحمل شهادات ليس لها حاليا سوى أثر محدود على السوق العالمي. ففي عام ١٩٩٣، أصدرت شهادات لما يقرب من ١,٥ مليون متر مكعب من منتجات الغابات ولموردين يبلغ عددهم ٣٥ موردا. وهذا يساوي أقل من ٠,٥ في المائة من حجم التجارة العالمية. وتشير التقديرات الأخيرة إلى أنه حتى اليوم، لم تصدر شهادات إلا لحوالي ٣,٥ مليون متر مكعب من ٥,١ مليون هكتار من الغابات. وفي الواقع، لا تبلغ نسبة الانتاج الذي يحمل شهادات إلا ٠,٢٣ في المائة من الانتاج العالمي من الأخشاب المستديرة الصناعية. ولا يحتمل أن تزداد امدادات الأخشاب ومنتجات الأخشاب التي تحمل شهادات على نحو سريع. وحتى وفقا للأسقاطات المتفائلة، يتوقع أن تتأثر بإصدار الشهادات حتى عام ١٩٩٩، أكثر من ١٥ في المائة من منتجات الأخشاب التي تشملها التجارة.

٥٠ - ومع ذلك، فإنه من الممكن، في ضوء التجربة الأخيرة في مجال إصدار الشهادات لمنتجات الغابات، تكوين فكرة أفضل عن الفوائد والتكاليف ذات الصلة. فأولا، من المتوقع أن تحصل الأخشاب ذات الشهادات التي تباع في أسواق التصدير على "علاوة خضرة" في أسواق الاستهلاك؛ أي أنه يمكن بيع الأخشاب التي تحمل شهادات بسعر أعلى من سعر الأخشاب التي لا تحمل شهادات. ثانيا، قد يؤدي عدم وجود شهادات الإصدار، إلى أن تخسر بعض منتجات الأخشاب حصصا كبيرة في أسواق الاستهلاك للبلدان المستوردة التي تعمل حاليا على وضع خطط مقننة أو طوعية، وحتى قيود كمية ونظم بيئية فيما يتعلق بالواردات، مما سيؤثر في نهاية المطاف في منتجات الأخشاب التي لا تحمل شهادات. وهكذا، فإن إحدى الفوائد الإضافية لإصدار الشهادات تتمثل في إتاحة الفرصة أمام مصدري الأخشاب لتفادي الخسائر في مجالي حصص الأسواق والائرادات.

٥١ - وقام البنك الدولي بمحاولة لتقدير هذه الفوائد في مجال إصدار الشهادات للأخشاب المدارية^(٥). وثمة افتراض رئيسي تضمنه التحليل مؤداه إصدار الشهادات لمنتجات الأخشاب المدارية يمكن أن يجذب علاوة خضرة تبلغ ١٠ في المائة في فئة محدودة من الأسواق في أمريكا الشمالية وأوروبا. ويؤدي هذا إلى كسب ٦٢ مليون دولار. ومن ناحية أخرى، سوف يتسبب عدم إصدار الشهادات في فقدان منتجات الأخشاب

المدارية التي لا تحمل شهادات لهذه الأسواق، بالرغم من إمكانية تعويض جزء من هذه الخسارة عن طريق تحويل هذه الصادرات إلى أسواق غير أسواق أوروبا/أمريكا الشمالية. وهكذا، فإن صافي الخسائر في الإيرادات الناجمة عن عدم إصدار الشهادات والتي ينبغي تجنبها يصل إلى ٣٦٦ مليون دولار. أما المكاسب الاجمالية المتأتية من إصدار شهادات لمنتجات الأخشاب الاستوائية فتبلغ ٤٢٨ مليون دولار، أو ٤ في المائة مما تصدره حاليا البلدان النامية من منتجات الأخشاب. ولهذا التقدير جانب جدير بالاهتمام وهو أن الأغلبية العظمى من المكاسب المتأتية من إصدار الشهادات ناتج عن تفادي فقدان الأسواق والإيرادات بسبب عدم إصدار الشهادات، وليس من المكاسب الإضافية المتأتية من أي "علاوة خضرة" - بالرغم من الافتراض السخي بأن هذه العلاوة قد تصل إلى ١٠ في المائة وبدون أي تأثيرات ناجمة عن الإحلال.

٥٢ - وهذا التقدير لا يخلو بالطبع من نقاط خلافية. فبالرغم مما أظهرته الاستقصاءات حاليا من بعض الدلائل على وجود استعداد في بعض أسواق الاستيراد لدفع ثمن أعلى للمنتجات التي تحمل شهادات، فإن مقدار هذه العلاوة مختلف فيه. والأهم من ذلك هو أنه كلما زاد مقدار العلاوة وبالتالي سعر المنتج النهائي، زاد احتمال الاستعاضة عنه بالمنتجات غير الخشبية والمنتجات المصنوعة من الأخشاب المحلية المنافسة. ولا تضع تقدير المكاسب في الاعتبار الآثار الناجمة عن هذه الاستعاضة في أسواق الاستيراد.

٥٣ - بالإضافة إلى ذلك، هناك جدل واسع عن حجم الأسواق محدودة النطاق التي تتأثر بإصدار الشهادات في نهاية المطاف. ويشير التحليل إلى أن عدم إصدار الشهادات للأخشاب الاستوائية سوف يعرض الأسواق المتأثرة إلى خسارة إيرادات حوالي ٦ في المائة من أسواق صادرات البلدان النامية. بيد أن ذلك لا يؤثر إلا في ٠,٦٤ في المائة فقط من حجم التجارة العالمية في منتجات الغابات. واقترح البعض أنه إذا تم إصدار شهادات لكل من المنتجات المدارية والخشبية فإن من المؤكد أن يتأثر المزيد من الأسواق، ونتيجة لذلك ستتأثر بإصدار الشهادات ما بين ١٥ و ٢٥ في المائة من حصة التجارة العالمية الإجمالية في منتجات الغابات. بيد أن الأساس الذي استندت إليه التقديرات الأخيرة غير واضح. ومن غير الواضح أيضا الأثر النهائي على الإيرادات والأسواق. وإذا تم التوسع في إصدار الشهادات ليشمل المزيد من منتجات المناطق المعتدلة والشمالية والاستوائية فسوف ينخفض كثيرا فرق "علاوة الخضرة" بين منتجات الأخشاب التي صدرت شهادات بها والتي لم تصدر شهادات بها، بل ربما يختفي هذا الفرق في النهاية. إلا أنه إذا ترتب على إصدار الشهادات على النطاق العالمي ارتفاع في أسعار المنتجات الخشبية في أسواق المستهلكين بشكل عام، فربما تبرز مشكلة الاستعاضة عن هذه المنتجات ببدايل غير خشبية على نطاق واسع.

٥٤ - أما مسألة ما إذا كان إصدار الشهادات لمنتجات الغابات سيؤدي حتما إلى ارتفاع أسعارها في أسواق الاستهلاك النهائية فهي مسألة خلافية أيضا، وتتصل بالأدلة المتعلقة بالتكاليف الشاملة لإصدار الشهادات. ومن المفيد أن يتم التمييز بين نوعين من التكاليف: التكاليف المباشرة لإصدار الشهادات من حيث تنفيذ هذه الخطط، والتكاليف غير المباشرة لإصدار الشهادات من خلال أية خسائر تجارية وتحويل في أسواق الاستهلاك النهائية كنتيجة للإحلال بين المنتجات التي صدرت شهادات بها والأخرى التي لم تصدر بها شهادات.

٥٥ - تشمل التكاليف المباشرة لإصدار الشهادات كلا من تكاليف تقييم أو مراجعة الممارسات المتبعة في مجال إدارة الغابات في بلد المنشأ وتكاليف تحديد ورصد وتقييم مجمل سلسلة تجهيز الإمدادات من الغابات وحتى المنتجات النهائية. ومن الواضح أن هذه التكاليف تختلف باختلاف نوع وحجم الغابة التي يجري إصدار شهادات بها ونوع المنتج النهائي الجاري انتاجه وموقع أنشطة التجهيز ودرجة تكاملها الرأسي على الصعيدين المحلي والدولي. فعلى سبيل المثال تقدر تكاليف التقييم أو مراجعة الحسابات للمنتجات الاستوائية بما يعادل ٠,٣ - ١ دولار للهكتار في السنة في البلدان النامية. ويمكن أن تصل تكاليف إصدار الشهادات لسلسلة الإمدادات لأغراض التجهيز الى ١ في المائة من أسعار الحدود. وفيما يتعلق بمنتجات الغابات المعتدلة والشمالية في البلدان متقدمة النمو تعتبر تكلفة إصدار شهادات للغابات مماثلة تقريبا أي ٠,٣ الى ٠,٦ دولار للهكتار. وقد اقترح أن يتم، كتقدير تقريبي، حساب التكاليف الدنيا لإصدار الشهادات الخاصة بإدارة الغابات بحيث تتألف من تكلفة تقييم ثابتة قدرها ٥٠٠ دولار زائدا ٠,٤٠ من الدولارات للهكتار في أول تقييم و ٠,١٥ من الدولارات للهكتار في كل زيارة لاحقة.

٥٦ - يشير كثير من المحللين الى وجود تكلفة إضافية مباشرة لإصدار الشهادات هي التكلفة الإضافية اللازمة لتحسين الممارسات الحالية لإدارة الغابات ولتلبية المعايير والقواعد المحددة. ويرجح أن تكون هذه التكاليف أعلى بكثير من تكاليف عملية إصدار الشهادات ذاتها. فعلى سبيل المثال، يُقدر أنه لكي تتم تلبية المعايير الموضوعية لإصدار الشهادات، سوف تزداد تكاليف إدارة الغابات في مناطق الغابات المعتدلة والشمالية في أمريكا الشمالية بنسبة تتراوح بين ٢٠ و ٣٠ في المائة، وقد ترتفع هذه النسبة لتصل ١٠٠ في المائة. ويفترض أن كثيرا من هذه التكاليف ناجم عن الانخفاض في محصول الأخشاب وارتفاع تكاليف التشغيل بالرغم من إمكانية خفض هذه الأخيرة من خلال التخطيط الجيد وتحسين الحرجات المتبقية وتقنيات القطع قليلة الأثر.

٥٧ - طالما كانت الإدارة المحسنة للغابات متصلة بالانتقال نحو ممارسات تحقق الإدارة المستدامة للغابات، وليس مجرد إصدار الشهادات، فإنه من غير الدقيق كليا عزو جميع هذه التكاليف الإضافية الى إصدار الشهادات. وربما كان من الأفضل ومن منظور السياسات العالمية لتشجيع الإدارة المستدامة للغابات، عرض وجهة النظر هذه من زاوية أخرى هي أن تكاليف تقييم ومراجعة الغابات وسلسلة تجهيز الإمدادات من الغابة الى مرحلة المنتجات النهائية هي التكاليف المباشرة الإضافية لإصدار شهادات للأخشاب المنتجة على نحو مستدام إضافة الى تكاليف تحويل ممارسات الغابات الحالية الى ممارسات مستدامة.

٥٨ - ربما تكون هناك أيضا تكاليف غير مباشرة لإصدار الشهادات نتيجة للارتفاع في أسعار المنتجات الصادرة شهادات بها في أسواق الواردات. وعلى نحو ما تمت مناقشته أعلاه، فإن هذه التكاليف ترتبط بحجم الفروق في أسعار المنتجات التي صدرت شهادات بها، وتأثيرات الإحلال وكمية المنتجات والأسواق المتأثرة. وتوحي الأدلة المتاحة حتى الآن بأن عدد منتجات الأخشاب والأسواق المتأثرة بإصدار الشهادات سيظل قليلا نسبيا في المستقبل المنظور. وفضلا عن ذلك فإن الارتفاع في تكاليف الغابات المستدامة زائدا أي تكاليف إضافية لإصدار الشهادات في بلد المنشأ قد لا يتجسد بالضرورة في شكل ارتفاع كبير

في أسعار المنتجات النهائية في أسواق الاستيراد. ومن جهة أخرى يوحى تحليل الآثار المترتبة على تخفيض التعريفات في جولة أوروغواي بأنه ليس من الضروري أن تحدث سوى تغييرات ضئيلة فقط في أسعار منتجات الأخشاب في أسواق الواردات كي تنشأ (أو تضيق) الفرص التجارية أو يحدث التحول. وبالتالي يرجح أن تحدث بعض الخسائر التجارية والتحول في أسواق الواردات من منتجات الأخشاب الصادرة شهادات بها بالرغم من أنه من الصعب أن يحدد بدقة في الوقت الحاضر مقدار هذه التكاليف غير المباشرة لإصدار الشهادات.

٥٩ - وأخيرا وأهم من كل ما سبق، هناك توافق دولي في الآراء أخذ في الظهور حاليا بشأن الحاجة إلى إطار دولي لتحقيق المواءمة والاعتراف المتبادل بنظم إصدار الشهادات وضمان الاعتماد الدولي الفعال لهيئات إصدار الشهادات. وأهم المعايير لهيئة إصدار الشهادات المعتمدة دوليا هي أن تكون مستقلة وغير منحازة وقادرة على بيان أن منظماتها وموظفيها لا يخضعون لأي ضغوط تجارية أو مالية أو غيرها. كذلك ينبغي، لتحقيق المواءمة والاعتراف المتبادل، أن يكون نظام إصدار الشهادات الدولي الاختياري: (أ) شاملا ويغطي جميع أنواع الغابات والمنتجات الخشبية (ب) قائما على معايير موضوعية يمكن قياسها (ج) قادرا على إحراز نتائج تقييم يمكن الاعتماد عليها، وبالتالي أن يكون مستقلا تماما من أية مصالح ذاتية (د) شفافا ويشمل اشتراكا متوازنا من الأطراف المهمة وأصحاب الأسهم ويكفل بالتالي التزامهم (هـ) ممثلا لجميع الأطراف المشتركة (و) راميا إلى تحقيق أهداف وفعال من حيث التكاليف.

٦٠ - من الواضح أن إنشاء إطار دولي كهذا يشمل جميع الخطط الحالية والمقترحة لإصدار شهادات لمنتجات الغابات يمثل عملية طويلة الأجل. وربما يود الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات تأييد هذه العملية ويشجع الوضع الموازي والتعاوني للخطط الدولية الحالية والمقترحة بالإضافة إلى الخطط الوطنية والإقليمية وذلك بغية تحقيق الهدف الشامل المتمثل في تحقيق المواءمة الدولية والاعتراف المتبادل بالمعايير. وبالإضافة إلى ذلك ربما يود الفريق الحكومي الدولي المخصص للغابات أن يعرب عن تأييده لجهود منظمة التجارة العالمية الرامية إلى ضمان عدم استخدام خطط إصدار الشهادات والعلامات البيئية الحالية والجديدة لمنتجات الغابات بطريقة تمييزية كنوع من النزعة الحمائية المغلفة. وينبغي أن يكون الهدف من إصدار الشهادات لمنتجات الغابات هو تعزيز الحوافز الإيجابية للإدارة المستدامة للغابات وليس العقاب أو تقييد انتاج وتجارة الأخشاب التي لا تستوفي المعايير.

باء - إصدار الشهادات على المستوى القطري

٦١ - نظرا لانتشار خطط إصدار الشهادات وزيادة الخطر الذي تتعرض له منتجات الأخشاب وهو أن تصبح هدفا لقيود كمية أو حواجز سوقية أخرى يتم فرضها في أسواق الاستهلاك الرئيسية، يصبح من الأهمية بمكان وضع قواعد شفافة معتمدة ومتفق عليها دوليا لإصدار الشهادات للأخشاب إلا أن من المهم التأكيد على أن إصدار الشهادات للأخشاب يؤثر حاليا في جزء صغير فقط من التجارة العالمية في منتجات الغابات وفي مساحة محدودة أيضا من غابات الانتاج العالمي. وحتى في ظل أكثر تصورات توسيع نظم

إصدار الشهادات تفاؤلا فإنه لا يرجح أن يتغير في الأمر شيء في المستقبل المنظور. ولذلك لا يمكن اعتبار إصدار شهادات الأخشاب الأداة الرئيسية لتشجيع الإدارة المستدامة للغابات على النطاق العالمي، بل يلزم، في الواقع، في ضوء الحاجة الماسة الى تشجيع الإدارة المستدامة للغابات، أن تستنبط على وجه السرعة أدوات أخرى مكملّة لإصدار الشهادات للأخشاب تهدف بشكل مباشر الى تحقيق تحسينات شاملة في سياسات وأنظمة إدارة الغابات في البلدان المنتجة.

٦٢ - يتمثل أحد هذه النهج في مفهوم إصدار الشهادات على المستوى القطري. وإصدار الشهادات القطرية هذا الذي اقترح أصلا في تقرير مقدم الى المنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية ينطوي على إصدار شهادات، من خلال اعتراض صريح ثنائي أو متعدد الأطراف، لكل منتجات الأخشاب الواردة من بلد يستطيع أن يثبت التزامه بهدف متفق عليه دوليا مثل هدف التنمية المستدامة للغابات. ويمكن تنفيذ هذه الخطة في جميع البلدان المصدرة والمستهلكة للأخشاب من خلال اتفاق دولي يشمل جميع أنواع الغابات.

٦٣ - إن الهدف الرئيسي من إصدار الشهادات القطرية هو ضمان الالتزام الدولي من جانب البلدان المنتجة والبلدان المستهلكة على السواء باتباع سياسات وممارسات من شأنها تشجيع الإدارة المستدامة للغابات ومنتجات الأخشاب في الوقت الذي يتم فيه تحسين فرص وصول هذه المنتجات الى الأسواق الدولية. كما يتمثل الهدف الشامل في إزالة العقبتين الرئيسيتين أمام الإدارة المستدامة للغابات اللتين تم تعريضهما في هذه الوثيقة وهما: القيود المفروضة على فرص الوصول الى الأسواق والفضل الذي منيت به السياسة المتعلقة بقطاع الغابات. وسيساعد إصدار الشهادات القطرية كذلك في حل مشكلة شفافية الأسواق. وسيحتاج إصدار الشهادات القطرية لكيما يكون فعالا الى مجموعتين كبيرتين من الالتزامات المتعلقة بالسياسات من جانب البلدان المنتجة للأخشاب والأخرى المستهلكة.

٦٤ - تتطلب المجموعة الأولى من السياسات أن تُجري البلدان المنتجة استعراضا لسياساتها وأنظمتها الخاصة بقطاع الغابات لتحديد آثار تلك السياسات والأنظمة، على إزالة الغابات ذات الصلة بالأخشاب ومدى تأثير سياساتها الخاصة بصادرات الأخشاب المحتمل في إزالة الغابات سواء بشكل مباشر أو عن طريق زيادة المشاكل الناشئة عن سوء السياسات والأنظمة المحلية الخاصة بالغابات. كما ينبغي أن تقوم البلدان المنتجة بإصلاح تشويهاات السياسة العامة التي تحول دون تحقيق أهداف الانتاج المستدام للأخشاب، نظرا لأن تلك التشويهاات، حسبما يعتقد، تشكل جزءا أساسيا من تنمية قطاع الغابات بطريقة غير ذات كفاءة وغير مستدامة ومن إزالة الغابات ذات الصلة بالأخشاب.

٦٥ - وتتطلب المجموعة الثانية من السياسات التزام البلدان المستهلكة بإزالة أي حواجز تعريفية أو غير تعريفية متبقية على واردات الأخشاب الى الأسواق المحلية، ولا سيما البلدان المنتجة التي تبين التزامها بإصلاح السياسات المتعلقة بقطاع الغابات. فعلى سبيل المثال يمكن أن تتم إزالة الحواجز التعريفية وغير التعريفية للواردات من منتجات الغابات على أساس كل حالة على حدة، استنادا الى التقدم الظاهر الذي يحرزه كل بلد من البلدان المصدرة في تشجيع السياسات المتعلقة بالإدارة المستدامة للغابات

وفي إصلاح السياسات الخاصة بقطاع الغابات. ويمكن لذلك أن يحدث من خلال المفاوضات التجارية الثنائية العادية أو عن طريق الاتفاقات والمنظمات متعددة الأطراف. وبالإضافة الى ذلك، ينبغي أن تعمل البلدان المستهلكة بنشاط من خلال الحملات الإعلامية وحملات أخبار السوق على تشجيع استخدام واردات الأخشاب الاستوائية الآتية من بلدان مصدرة تقوم بتنفيذ السياسات المتعلقة بالإدارة المستدامة. وأخيرا ينبغي أن تتعهد البلدان المستهلكة بعدم اللجوء الى تطبيق أي من الحواجز الجديدة التي تم تعريفها أعلاه على الواردات الآتية من البلدان المنتجة المشتركة.

٦٦ - وإصدار الشهادات القطرية بسبب تركيزه على الإصلاحات المتعلقة بالسياسات لا يعتبر بالضرورة بديلا عن إصدار الشهادات لمنتجات الغابات وإنما هو مكمل له. وإن اتباع الممارسات الداعمة للإدارة المستدامة للغابات في البلدان المنتجة على نطاق واسع سيسهل كثيرا تأهيل المزيد من الغابات والمنتجات الخشبية لإصدار الشهادات بالأخشاب. ومن المرجح أن يزداد الأثر العالمي المترتب على خطط إصدار الشهادات الحالية لمنتجات وشمولها للغابات والمنتجات. وفضلا عن ذلك، فإن تطبيق عملية على نطاق العالم لإصدار الشهادات القطرية يمكنه أن يشجع زيادة التعاون بين البلدان المنتجة والبلدان المستهلكة وتجار الأخشاب والمراقبين المستقلين لوضع معايير شفافة ومفصلة ومعترف بها دوليا على نطاق أكبر لإنشاء وتقييم ممارسات إدارة الغابات على الصعيد العالمي. وإصدار الشهادات القطرية، نظرا لأن التفاوض بشأنه وتنفيذه قد يكون أسهل، يمكن أن يساعد لا في وضع الأساس لاتفاقات دولية أكثر شمولاً لإصدار شهادات لمنتجات الغابات فحسب، بل يمكن أيضا أن يساعد في توفير الوقت بتقديم حوافز عاجلة لاتخاذ إجراءات بشأن الإدارة المستدامة للغابات حتى تكتمل تفاصيل الاتفاقات الأكثر تعقيدا بشأن إصدار شهادات لجميع منتجات الغابات العالمية الآتية سواء من الغابات الطبيعية أو الغابات المزروعة.

٦٧ - وعلى غرار إصدار الشهادات للأخشاب، ينبغي لخطّة إصدار الشهادات القطرية أن تكون اختياريا ومتفقا عليه دوليا. أما إذا تم التنفيذ بشكل سيء دون أن تتوفر الشفافية والاعتراف والالتزام على الصعيد الدولي فلن ينتج عن خطة إصدار الشهادات القطرية سوى أثر ضئيل فيما يتعلق بتحسين الإدارة المستدامة للغابات على النطاق العالمي. ولن تستفيد الخطة من الحوافز التجارية اللازمة لتشجيع الإدارة المستدامة للغابات، أو توفر حافزا لتعزيز التعاون في المجالات ذات الصلة مثل إصدار شهادات لمنتجات الغابات. وأن عملية إصدار الشهادات القطرية التي تشجع المزيد من التعاون من جانب البلدان الرئيسية المصدرة للأخشاب الاستوائية والتي تكون شاملة بدرجة كافية لتغطي المنتجين الرئيسيين في المناطق المعتدلة والشمالية كذلك مشروعا مهما. بيد أنه قد تكون هناك حاجة لمساعدة مالية إضافية في الحالات التي تحد فيها القيود التقنية والمالية، من قدرة بعض المنتجين في البلدان الاستوائية الفقيرة على إجراء تقييمات لموارد الغابات وأنظمة الإدارة والإصلاحات المتعلقة بالسياسات العامة.

رابعاً - استيعابات التكلفة الكاملة

٦٨ - تشكل السياسات العامة غير الملائمة والتي كثيرا ما تكون مشوهة عقبة رئيسية أمام الإدارة المستدامة للغابات في البلدان المنتجة. والنتيجة هي وجود حوافز اقتصادية غير ملائمة على صعيد الحرجة مما يؤدي إلى عدم الكفاءة في مجال قطع الأخشاب ويخلق ظروفا للاستغلال القصير الأجل بقصد الربح السريع، مع عدم القيام في الوقت نفسه بـ "استيعاب" الآثار البيئية المباشرة وغير المباشرة للعمليات الحرجية. وللسياسات غير السليمة أيضا أثر أطول أجلا وأوسع نطاقا على نمط التصنيع القائم على الغابات وآثاره بالنسبة لإدارة قاعدة الموارد الحرجية ككل، بما في ذلك تحويل أرض الغابات إلى الزراعة وغيرها من الاستخدامات. وعلى ذلك فإن إصلاح السياسات العامة لتحسين الإدارة الحرجية المستدامة قد لا يخفض الآثار البيئية المباشرة وغير المباشرة للعمليات الحرجية فحسب بل يمكن تبريره أيضا على أساس الكفاءة الاقتصادية فيما يتعلق بالتنمية الطويلة الأجل لصناعة الحرجة واستخدام الموارد الحرجية. والنتيجة هي أنه بالرغم من أن البلدان المنتجة قد تتكبد تكاليف كبيرة على المدى القريب بدعم إصلاحات السياسات العامة والنظم التي تشجع الإدارة الحرجية المستدامة، فمن المرجح أيضا أن تحقق مكاسب كبيرة على المدى البعيد من زيادة كفاءة قطاع الحرجة. وحتى على المدى القريب، قد يشكل خفض الإعانات، والإعفاءات الضريبية التفضيلية وغير ذلك من الحوافز فوائد مالية إضافية لإصلاح السياسات العامة.

٦٩ - والانتقال إلى الإدارة الحرجية المستدامة قد يفرض تكاليف إضافية على صعيد الحرجة بالنسبة لإدارة الحرجة المتبقية وزيادة الحماية البيئية. ويمكن أن تعزى زيادة التكاليف إلى خمسة عوامل مختلفة: تنحية بعض المساحات جانبا؛ انخفاض ناتج قطع الأخشاب؛ التكاليف الإضافية المتعلقة بعمليات زراعة الغابات، وقطع الأخشاب؛ التكاليف الإضافية للتخطيط والرصد؛ اختلاف توزيع التكاليف والمنافع عبر الزمن. وسيعني انخفاض كثافة قطع الأخشاب بصفة عامة قلة الأخشاب التي يحصل عليها من كل هكتار في الأجل القصير. ومع ذلك، فيمكن تعويض هذه التكاليف على الأقل جزئيا بتحسين تقنيات قطع الأخشاب ورفع مستوى التخطيط، مما يخفض من تكاليف التشغيل. وإضافة إلى ذلك، فالإيراد الجاري الذي يتخلل عنه نتيجة لانخفاض الغلة مبدئيا يمكن تعويضه وتحقيق زيادة في المدى البعيد بتحسين إنتاجية الحرجات وغلتها كنتيجة لخفض تلف الجزء المتبقي وتحسين تجدد الحرجة وعودتها إلى كثافتها الأصلية. وكثيرا ما يحدث أن يركز تقييم تكاليف الإدارة الحرجية المستدامة على تكاليف الأجل القصير المتصلة بتنفيذ تحسين الإدارة ولا يأخذ في الاعتبار المكاسب الطويلة الأجل المحتملة في إنتاجية الحرجة وإيرادها.

٧٠ - وعلى ذلك فإن قياس التكاليف الإضافية -- بالنسبة لعمليات الأخشاب على صعيد الحرجة وللصناعات الحرجية على الصعيد الوطني -- المتصلة بتنفيذ ممارسات الإدارة الحرجية المستدامة هو أمر بالغ الصعوبة. ومع ذلك، فالأدلة المتاحة تشير إلى ما يلي بصفة عامة:

(أ) الانتقال إلى الإدارة الحراجية المستدامة من المحتمل أن يفرض بعض الزيادة في تكاليف الإنتاج في الأجل القصير، على صعيد الصناعة وصعيد الحرجة على حد سواء؛

(ب) التكاليف الإضافية قد تكون أعلى بالنسبة للبلدان الاستوائية عنها في البلدان المعتدلة؛

(ج) قد لا يكون من المفيد بعد الآن من الناحية الاقتصادية قطع أخشاب بعض الأحراج، وقد يلزم أن تنحى مساحات كبيرة من قاعدة الموارد الحراجية في بعض البلدان جانباً، أو توقف عمليات الإنتاج فيها مما قد يؤدي إلى بعض الخسائر في الإيرادات؛

(د) الزيادات في التكاليف وأسعار الخشب الواقف على صعيد الحرجة لا تعني بالضرورة زيادة كبيرة في أسعار المنتجات الحراجية النهائية.

٧١ - وقد وجدت دراسات عديدة أنه من المحتمل أن تختلف تكاليف تنفيذ الإدارة الحراجية المستدامة بدرجة كبيرة في الأحراج والبلدان والمناطق المختلفة. وتشير التقديرات إلى أن تكلفة الإنتاج الإضافية يمكن أن تصل إلى ٥ - ٥٠ في المائة. وبالنسبة لأحراج المناطق المعتدلة والغابات الشمالية تشير التقديرات المتاحة بصفة عامة إلى زيادة تبلغ نحو ٢٠ إلى ٣٠ في المائة في التكاليف. وبالنسبة للبلدان الاستوائية، يكون التباين في التقديرات أوسع نطاقاً إلى حد كبير وإن كان في المتوسط أعلى منه بالنسبة للمناطق المعتدلة. وتشير معظم التقديرات إلى أن تكلفة الإدارة الحراجية المستدامة لكل متر مكعب من الخشب الناتج تبلغ ١٠ إلى ٢٠ في المائة من متوسط السعر الدولي الراهن للخشب الاستوائي البالغ نحو ٢٥٠ دولاراً.

٧٢ - ومن المحتمل أن ارتفع تكاليف الإدارة الحراجية المستدامة للإنتاج الشامل للأخشاب سيجعل من غير المجدي قطع أخشاب بعض مناطق الغابات التي كانت ستستغل لإنتاج الخشب بغير ذلك. وهذا يكون مغزاه واضحاً تماماً في الحالات التي يعني فيها عدم "استيعاب" التكاليف البيئية وتكاليف المدى الطويل لعمليات الأخشاب أن تبقى تلك العمليات مربحة من الناحية المالية حتى بالرغم من عدم اتسامها بالكفاءة من الناحية الاجتماعية. ويوضح هذه النقطة مقارنة للعائدات الخاصة والاجتماعية لعمليات منتقاة لإنتاج الخشب من الغابات القديمة على منحدرات شديدة الميل (٢٠ في المائة - ٥٠ في المائة) في الفلبين. وتبين ضخامة الضرر المقدر أن يلحق بأنشطة المراحل المتأخرة أنه سيكون من الأفضل للفلبين عدم قطع أخشاب الغابات القديمة النمو على هذه المنحدرات الشديدة الميل، حتى بالرغم من أن أصحاب الامتياز الخاصين سيكسبون مالاً من قطع الأخشاب بشكل غير مستدام على الأراضي المنحدرة.

٧٣ - ومن ناحية أخرى، فتنفيذ الإدارة الحراجة المستدامة على نطاق واسع في ربوع مناطق كثيرة من أحد البلدان يمكن أن يؤدي إلى إخراج كثير من مناطق الغابات من الإنتاج المحتمل. وبالرغم من أنه لا شك في أن ذلك سيؤدي إلى مكاسب بيئية كبيرة، يمكن أن تكون التكاليف الاقتصادية كبيرة بالنسبة للبلدان المنتجة، ولا سيما للبلدان المصدرة للأخشاب الاستوائية. وقد انتهت محاكاة حديثة للسياسات العامة درس

فيها أثر تنحية ١٠ في المائة من قاعدة الموارد الحراجية جانبا على بلدان الغابات الاستوائية إلى أن هذا الخفض في العرض من شأنه أن يؤدي إلى خسارة في الثروة بالنسبة لهذه البلدان. وعلى المدى الطويل سيعني إخراج بعض المناطق بصفة دائمة من الإنتاج ألا تستطيع غابات الإنتاج الباقية توفير مستوى من قطع الأخشاب بشكل مستدام يصل في ارتفاعه إلى المستوى الذي تبينه إسقاطات حالات خط الأساس.

٧٤ - وأخيرا، فأحيانا يقال إن ارتفاع التكاليف الإضافية للإدارة الحراجية المستدامة سيجعل كثيرا من منتجات الأخشاب غير قادرة على المنافسة في الأسواق النهائية. ومع ذلك، فبالرغم من أن تكاليف قطع الأخشاب تشكل في كثير من الأحيان جزءا كبيرا من قيمة أسعار الخشب الواقف، فبالنسبة لمعظم منتجات الغابات المجهزة تشكل تكاليف المادة الخام الخشبية نسبة صغيرة من التكلفة الكلية لقطع الأخشاب. وهذا صحيح بصفة خاصة بالنسبة للمنتجات التي يجري الاتجار بها عالميا. فعلى سبيل المثال تمثل القيم النمطية لأسعار الخشب الواقف في البلدان الاستوائية والتي تبلغ ٦-٢٠ دولارا للمتر المكعب من المكافئ الخشبي للنتاج النهائي في كثير من الأحيان، أقل من ١ في المائة من القيمة النهائية للمنتج الذي يجري بيعه في أسواق الاستهلاك الأجنبية. وكنتيجة لذلك، يمكن ألا يكون حتى للزيادات الكبيرة بدرجة معقولة في تكاليف قطع الأخشاب وفي سعر الخشب الواقف إلا أثر متواضع على سعر الناتج النهائي في الأسواق الاستهلاكية. وعلى ذلك تشير الأدلة بالنسبة لكل من المنتجات الخشبية للمناطق الاستوائية والشمالية والمعتدلة التي يجري الاتجار فيها إلى أن مضاعفة تكاليف قطع الأخشاب قد تؤدي إلى زيادة تبلغ ١٠ إلى ١٥ في المائة في التكاليف على صعيد المستورد أو بائع الجملة وإلى زيادة تقل عن ١٠ في المائة في تكاليف بائع التجزئة.

٧٥ - وقد وضع نموذج لقطاع الحراجة في أندونيسيا لمحاكاة مبادرة تتصل بالسياسة العامة تهدف إلى تحسين الإدارة المستدامة لغاباتها الباقية المستخدمة في الإنتاج. وقد درس سيناريوهان يمثلان زيادتين بنسبة ٢٥ في المائة و ٥٠ في المائة في تكاليف قطع الأخشاب في جميع أجزاء قطاع الحراجة. وبالرغم من أن أسعار كتل الأخشاب المحلية تأثرت بدرجة كبيرة بزيادة تكاليف قطع الأخشاب. فيبدو أن أي أثر ناتج على بقية قطاع الحراجة في أندونيسيا قد تلاشى بعض الشيء. ويبدو أن صادرات أندونيسيا من الخشب المنشور والخشب الرقائقي هي الأقل تأثر بزيادة تكاليف قطع الأخشاب، مما يشير إلى أن عوامل الطلب الخارجي قد أحدثت أثرا موازنا كبيرا.

خامسا - شفافية الأسواق

٧٦ - إن ازدياد شفافية الأسواق هو عنصر رئيسي في إحراز تقدم في خفض الحواجز التجارية أمام الوصول إلى الأسواق، والتنسيق الدولي والاعتراف المتبادل بمعايير إصدار الشهادات للأخشاب؛ وإصلاحات السياسات العامة والاستيعاب في التكلفة الكاملة بغية تشجيع الإدارة الحراجية المستدامة. وبدون زيادة شفافية الأسواق، من المحتمل أن يعاق إحراز تقدم في جميع هذه المجالات.

٧٧ - وكما أشير إليه أعلاه، ثمة خطر محتمل على التجارة في منتجات الغابات هو وضع حواجز تجارية جديدة لا تتصل بالتعريفات، من قبيل القيود على الصادرات التي تضعها البلدان النامية، والقيود البيئية والتجارية التي توضع في البلدان المتقدمة النمو على الإنتاج والصادرات، والقيود الكمية على الواردات من منتجات الأخشاب "المنتجة بشكل غير مستدام". وثمة خطر آخر هو الاستخدام المحتمل لإصدار الشهادات كحاجز أمام الواردات. وأخيرا فإن الافتقار إلى معلومات تفصيلية بشأن توزيع التكاليف والإيرادات في التجارة العالمية في منتجات الغابات يجعل من الصعب القيام بدقة بتقييم الآثار الاقتصادية المحتملة على الإدارة الحراجية المستدامة وأية خسارة للأسواق الاستهلاكية.

٧٨ - وهذا يشير إلى أن التقدم في وضع حوافز متصلة بالتجارة للإدارة الحراجية المستدامة على الصعيد العالمي من شأنه أن يستفيد من التحسينات في شفافية الأسواق بالسبل التالية:

(أ) ينبغي للبلدان المستوردة لمنتجات الغابات أن تقوم بشكل دوري باستعراض المعلومات بشأن المعايير والنظم المحلية -- البيئية والصحية المتصلة بالمباني والخ -- التي يحتمل أن تؤثر على استيراد منتجات الغابات وأنماط التجارة الدولية بصفة عامة. وإتاحتها بشكل علني. وفي الحالات التي يعتبر فيها البلد المستورد هذه النظم وسيلة مشروعة لتقييد الوصول إلى سوقه المحلي لأسباب بيئية أو صحية، فلا ينبغي أن تتاح هذه المعلومات بشكل علني فحسب، بل ينبغي أيضا أن يتم تقييمها بشكل دوري من جانب سلطة دولية مناسبة من قبيل منظمة التجارة الدولية؛

(ب) ينبغي للبلدان التي تستخدم قيود التصدير لتعزيز التجهيز المنتج للقيمة المضافة أن تقوم أيضا بشكل دوري باستعراض المعلومات التفصيلية المتصلة بهذه السياسات وإتاحتها. وينبغي أيضا أن تستعرض السياسات وتقيم بشكل دوري من جانب هيئة دولية مناسبة، من قبيل منظمة التجارة الدولية. ويهيئ استعراض السياسات التجارية الذي يجري في منظمة التجارة الدولية فرصا لإنجاز ذلك؛

(ج) وسيطلب التنسيق الدولي والاعتراف المتبادل بمعايير إصدار الشهادات لمنتجات الغابات معلومات تفصيلية بشأن ممارسات إدارة الغابات على الصعيد العالمي، وسلسلة عمليات الإمداد ابتداء من الحرجات في البلدان المنتجة إلى المنتجات النهائية في البلدان المستهلكة وذلك بالنسبة للمجموعة الكبيرة المختلفة من منتجات الغابات التي يجري الاتجار فيها دوليا. وبالرغم من أن بعض هذه المعلومات يمكن اكتسابها من دراسات الاستخدام النهائي الموجهة نحو المستهلك النهائي ومن تقييمات ممارسات قطع الأخشاب على صعيد الغابات، يحتاج الأمر إلى معلومات أكثر من جانب القائمين بالتجهيز في المراحل الوسطى والمصدرين والمستوردين وأصحاب الصناعات القائمة على الأخشاب بشأن المعايير الدولية المحسنة المتصلة بإصدار الشهادات لمنتجات الغابات التي يمكن وضعها؛

(د) وعملية إصدار الشهادات القطرية التي يروج لها بوصفها نهجا تكميليا لوضع معايير متفق عليها دوليا لإصدار الشهادات بصورة طوعية للأخشاب، تمثل أحد أشكال توفير استعراضات تقييمات

دورية وتحسين المعلومات بشأن سياسات البلدان المنتجة والبلدان المستهلكة التي تؤثر في التجارة في منتجات الغابات والإدارة الحراجية المستدامة؛

(هـ) إن تقييمات تكلفة تنفيذ الإدارة الحراجية المستدامة في البلدان المنتجة وأثرها في الأجل الطويل على أنماط الصناعات القائمة على الغابات في تلك البلدان، واستخدام قاعدة الموارد الحراجية، وعوائد النظم المختلفة لقطع الأخشاب، وقدرة منتجات الغابات على المنافسة في الأسواق الاستهلاكية تتطلب أن يتاح مزيد من المعلومات السوقية من جانب البلدان المنتجة والبلدان المستهلكة ومصادر الصناعة. ومرة أخرى، قد يكون التعاون في توفير هذه المعلومات أكثر تيسرا إذا أقرت هذه التقييمات رسميا من خلال عملية متفق عليها دوليا من إصدار منح الشهادات القطرية؛

(و) وتحسين توافر المعلومات المتصلة بالأسواق بالنسبة لمنتجات الغابات هو أمر مطلوب أيضا بصفة عامة حيث أن هذه المعلومات غير متوافرة بالنسبة لمعظم المنتجات القائمة على الأخشاب. وسيستفيد المستهلكون والمنتجون على حد سواء من تحسين توافر المعلومات المتصلة بالأسواق الذي من شأنه أن يؤدي إلى زيادة القدرة على المنافسة والكفاءة في الأسواق؛

(ز) وأخيرا، وعلى النحو الذي ستجري مناقشته أدناه، يلزم تحسين المعلومات بشأن الأسواق والإيرادات لكي يتسنى تقييم المساعدة المالية الإضافية التي قد تحتاجها البلدان المنتجة المنخفضة الدخل إذا أريد منها أن تطبق الإدارة الحراجية المستدامة، وكذلك لتحديد الآلية الدولية الأكثر كفاءة وإنصافا لتوفير تلك المساعدة.

سادسا - استنتاجات ومقترحات للعمل

ألف - الوصول إلى الأسواق

٧٩ - أحرز اتفاق جولة أوروغواي تقدما كبيرا في تحسين فرص وصول منتجات الغابات إلى الأسواق، وخاصة من حيث تقليل التعريفات المفروضة على جميع أنواع منتجات الغابات. على أنه لا تزال هناك حواجز أمام التجارة الدولية في منتجات الغابات، ولا سيما الحواجز غير التعريفية الجديدة، التي تعوق تحسين فرص وصول هذه المنتجات إلى السوق الدولية.

١ - اقتراحات للعمل

٨٠ - قد يرغب الفريق في القيام بما يلي:

(أ) دعم الجهود التي تبذلها منظمة التجارة العالمية لمواصلة تقليل الحواجز التعريفية وغير التعريفية أمام التجارة في منتجات الغابات؛

(ب) توجيه انتباه منظمة التجارة العالمية إلى انتشار الحواجز الجديدة أمام التجارة في منتجات الغابات؛

(ج) حث البلدان المتقدمة النمو والمنظمات الدولية كالمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة على دعم الجهود التي تبذلها البلدان النامية لزيادة إنتاجيتها وكفاءتها في أنشطة التجهيز اللاحقة.

٨١ - ولا مفر من المنافسة بين المنتجات الخشبية المختلفة، وبين المنتجات الآتية من مناطق منشأ مختلفة، وبين المنتجات الخشبية والمنتجات غير الخشبية. وتشير الأدلة المتاحة إلى أنه رغم أن من غير المحتمل أن تضع هذه المنافسة قيوداً أمام القيام بمبادرة عالمية لتحسين الإدارة المستدامة للغابات، فستكون لها آثار خطيرة على مستقبل أسواق بعض المنتجات الحرجية المعينة.

٢ - اقتراح للعمل

٨٢ - قد يرغب الفريق في أن يقترح على مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) والمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية دعم الجهود الرامية إلى جمع المعلومات وإجراء دراسات سوقية واقتصادية أكثر استقلالاً بشأن المنافسة المحتملة بين المنتجات الخشبية المختلفة، وبين المنتجات الآتية من مناطق مختلفة، وبين البدائل الخشبية وغير الخشبية، يجري فيها، على وجه الخصوص، تحليل الآثار المترتبة على أي زيادات في أسعار منتجات الغابات يحتمل أن تؤدي إلى الاستعاضة عنها، وذلك في سياق مبادرة عالمية ترمي إلى تحسين الإدارة المستدامة للغابات.

باء - الأنواع الأقل استخداماً

٨٣ - رغم أن المؤسسات الدولية والبلدان المنتجة قد بذلت جهوداً وتقدمت بمبادرات كثيرة لترويج الأنواع الأقل استخداماً في السوق الدولية، فإن التقدم المحرز في هذا المجال لا يزال محدوداً للغاية. وقد جرى الإعراب عن القلق إزاء الآثار البيئية التي يحتمل أن تلم بالغابات من جراء زيادة استغلال الأنواع الأقل استخداماً. ولذا فإن المهم أن يجري، في الوقت الذي تكشف فيه الجهود من أجل ترويج الأنواع الأقل استخداماً، التصدي لدواعي القلق التي تثيرها الآثار التي يحتمل أن تتعرض لها الغابات بسبب استغلال هذه الأنواع.

اقتراحات للعمل

٨٤ - قد يرغب الفريق في القيام بما يلي:

(أ) أن يقترح على المنظمة الدولية للأخشاب المدارية أن تواصل ترويج الأنواع الأقل استخداماً في السوق الدولية؛

(ب) حث البلدان المنتجة على كفالة أن تكون أي سياسة رامية إلى استغلال الأنواع الأقل استخداما وزيادة كمية الأخشاب المأخوذة من الحرجات متمشية ومتوافقة مع التحسينات في الإدارة المستدامة لمنتجات الغابات بصفة عامة.

جيم - إصدار الشهادات

٨٥ - إن كثرة المخططات تعوق في الوقت الحاضر العملية الطويلة الأجل المتمثلة في وضع نظام متفق عليه عالميا وطوعي لإصدار الشهادات لمنتجات الغابات. وثمة حاجة إلى بلوغ التنسيق الدولي للمعايير والاعتراف المتبادل بها وتشجيع التعاون والاتفاق العام فيما بين المخططات الدولية المتنافسة لاعتماد الشهادات. والواقع أن هناك حاجة إلى وضع الاهتمام الدولي الراهن بإصدار الشهادات لمنتجات الغابات منطلقا في منظور معين. فحتى اليوم لا يؤثر إصدار الشهادات إلا على نسبة ضئيلة للغاية من التجارة العالمية في هذه المنتجات وعلى مساحة صغيرة من غابات العالم. وينبغي، فضلا عن ذلك، أن تكفل الجهود الدولية ألا تستخدم المخططات الحالية والجديدة لإصدار الشهادات لمنتجات الغابات ووضع العلامات البيئية عليها استخداما تمييزيا كشكل من أشكال النزعة الحمائية المقنعة.

اقتراحات للعمل

٨٦ - قد يرغب الفريق في القيام بما يلي:

(أ) اقتراح أن تتزعم المنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية والأونكتاد عملية وضع التركيز الحالي على إصدار الشهادات في المنظور السليم وتشجيع التنسيق الدولي للمعايير التي تستخدمها مختلف مخططات إصدار الشهادات والاعتراف المتبادل بها؛

(ب) توجيه انتباه منظمة التجارة العالمية إلى ضرورة كفالة ألا تستخدم المخططات الحالية والجديدة لإصدار الشهادات لمنتجات الغابات المتداولة في أسواق الاستيراد والأسواق الاستهلاكية ولوضع العلامات البيئية عليها، استخداما تمييزيا كشكل من أشكال النزعة الحمائية المقنعة؛

(ج) اقتراح أن تقوم الوكالات المعنية بالتجارة في منتجات الغابات، كالمنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية والأونكتاد ومنظمة التجارة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، بتشكيل فريق عامل للنظر في صياغة إجراءات لوضع مخططات إصدار الشهادات القطرية.

دال - استيعاب التكلفة الكاملة

٨٧ - من المحتمل أن يؤدي الانتقال إلى الإدارة المستدامة للغابات إلى فرض تكاليف كبيرة على عمليات قطع الأخشاب والصناعات الحرجية في المناطق الشمالية والمعتدلة والاستوائية. وقد يكون العبء أكبر على

بلدان المناطق الاستوائية نظرا لأن من المحتمل أن تزيد تكاليف الانتاج وقطع الأشجار عن التكاليف المماثلة التي تتحملها بلدان المناطق المعتدلة. ولا يزال من غير الممكن أن تعرف على وجه اليقين الآثار الاقتصادية الطويلة الأجل، ولا سيما احتمالات خسارة قدر من الإيرادات الحرجية وحاصل التصدير.

اقترح للعمل

٨٨ - قد يرغب الفريق في دعم الجهود التي تبذلها المنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية والأونكتاد والاتحاد الأوروبي وسائر المؤسسات الدولية لإجراء تحليلات سوقية واقتصادية أكثر استقلالا للتكاليف الإضافية التي يحتمل أن تنجم، على صعيد الحرجات وعلى نطاق الصناعة الحرجية، عن إصلاح السياسات والانتقال إلى الإدارة المستدامة للغابات. وينبغي أن تدرس هذه التحليلات أيضا الفوائد الطويلة الأجل التي يحتمل أن تترتب على تحسين الكفاءة والاستدامة على جميع مستويات الصناعة الحرجية وتطوير وتنسيق الجهود الدولية الرامية إلى تحسين المعلومات المتعلقة بالأسواق.

هاء - شفافية الأسواق

٨٩ - على الرغم من أن المنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية ومركز التجارة الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة تبذل حاليا بعض الجهود من أجل تحسين شفافية أسواق التجارة في منتجات الغابات، فإنه لم يحرز في هذا الاتجاه إلا تقدم ضئيل. وبدون زيادة شفافية الأسواق، يحتمل أن يتعطل التقدم في المجالات التي جرت مناقشتها في هذا التقرير.

اقترح للعمل

٩٠ - قد يرغب الفريق في أن يطلب إلى المنظمة الدولية للأخشاب الاستوائية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومركز التجارة الدولية توسيع نطاق أعمالها في مجال شفافية الأسواق وتزعم إنشاء قاعدة بيانات عالمية، مع الاستفادة من الخبرة الفنية والمعلومات المستمدة من الوكالات والمؤسسات الوطنية ذات الصلة، وذلك من أجل تحسين شفافية أسواق تجارة منتجات الغابات.

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٥، الملحق رقم ١٢ (E/1995/32)، الفصل الأول، الفرع دال - ٥، المرفق الأول، الفرع الثالث (رابعا).

(٢) 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 A.93.I.8 والتصويبات)، القرار الأول، المرفق الثالث.

(٣) على سبيل المثال London Environmental Economics Centre, The Economic Linkages between the International Trade in Tropical Timber and the Sustainable Management of Tropical Forests (London, LEEC, 1993).

(٤) انظر تقرير الأمين العام بشأن العنصر البرنامجي الثالث - ٢، معايير ومؤشرات الادارة المستدامة للغابات (E/CN.17/IPF/1996/10).

(٥) P.N. Varangis, R. Crossley, and C.A. Primo Braga, "Is there a commercial case for tropical timber certification?" Policy Research Working Paper No. 1479. (Washington, D.C. World Bank, 1995).

- - - - -