

Distr.: General
12 April 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية
الدورة الخامسة والستون، الجزء الأول
جنيف، ٤-١٢ حزيران/يونيه ٢٠١٨
البند ٢(د) من جدول الأعمال المؤقت

بناء القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات المتعددة التي تمس الناس والتنمية المستدامة مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تقدم مذكرة المعلومات الأساسية هذه عرضاً موجزاً عن طبيعة ونتائج مجموعة متنوعة من الصدمات التي يمكن أن تؤثر - بصورة متزامنة ومتضافرة في كثير من الأحيان - في النظم الاقتصادية والبيئية والاجتماعية المتزايدة تعقيداً في عالم اليوم. ولمواجهة هذه الصدمات، لا بد من بناء قدرة هذه النظم على الصمود. وتناقش هذه المذكرة السمات الرئيسية لبرامج بناء القدرة على الصمود التي يمكن أن تنفذها الدول الأعضاء، إلى جانب ما يلزم من أطر على الصعيدين الوطني والدولي يمكن أن تسهل هذا التنفيذ. وتطرح المذكرة توصيات سياساتية لكي ينظر فيها مجلس التجارة والتنمية.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-05795(A)



* 1 8 0 5 7 9 5 *

مقدمة

١ - في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، دخل العديد من البلدان والاقتصادات فترة خاصة تلاقت فيها المشاكل المالية والاجتماعية - الاقتصادية والبيئية في أزمة ثلاثية^(١). وأشارت هذه الأزمة إلى احتمال بلوغ نقطة تحوّل، ولعلها فتحت السبيل أمام تنمية جديدة أكثر استدامةً وشمولاً. ورداً على ذلك، أنفقت الحكومات نحو ٣,٣ تريليونات دولار على تدابير تحفيزية. واتجه جزء كبير من هذا الإنفاق صوب حُزم من تدابير التحفيز "الخضراء"، الأمر الذي دعم الاستثمار في مصادر الطاقة المتجددة، وكفاءة استخدام الطاقة، والنقل العام والسكك الحديدية، وشبكات نقل الكهرباء^(٢). وأثارت الأزمة أيضاً نقاشاً حول إصلاح النظام المالي الدولي من أجل زيادة الاستقرار والإنصاف.

٢ - ولكن بحلول عام ٢٠١٢، كانت الأبواب توضح أمام هذه الفرصة السانحة. وكانت معظم حُزم تدابير التحفيز الخضراء تشارف على الانتهاء. وجاءت تدابير التقشف وما يرافقها من تغيير في الخطاب السياسي لمنع اتخاذ تدابير جديدة. وتحوّل تركيز الاهتمام العام لينصب على تكاليف الانتقال إلى سياسات مستدامة، وثار الجدل السياسي حول فكرة الانتعاش الأخضر فانحسرت شيئاً فشيئاً. وعلاوةً على ذلك، أدت الأزمة المالية وما ارتبط بها من عمليات إنقاذ إلى تركّز أكبر في القطاع المالي. واقترن ذلك بارتفاع مستويات التفاوت في الدخل والثروة في اقتصادات عديدة^(٣).

٣ - وحالف العديد من الاقتصادات النامية قدرٌ من الحظ فكان تعافياً سريعاً نسبياً وحققت استقراراً طويلاً الأجل في معدلات النمو، لكن هذه الشواهد على الصمود الاقتصادي في مواجهة الصدمات كثيراً ما حجبت الآثار التي تعانيها الفئات الضعيفة والمحرومة. وما زالت آثار الصدمات والأزمات ملموسة لدى أولئك الذين يكافحون من أجل التكيف مع ارتفاع أسعار الأغذية والوقود بصفة دائمة، والذين ربما انضموا إلى صفوف العاطلين عن العمل حديثاً وما عادوا يستفيدون من نظم الحماية الاجتماعية. وفجوة القدرة على الصمود هذه كبيرة ومتنامية.

٤ - وفي كثير من الأحيان، قد تبدو المسافة بين الأزمات والكوارث الطبيعية أكبر من أن يربط بينهما رابط، غير أنها جميعاً وليدة صدمات أملت بنظم معقدة تتداخل فيها عوامل اجتماعية واقتصادية وبيئية، وتتسم بزيادة التشابك والترابط من خلال التدفقات التجارية والمالية، وشبكات النقل الكثيفة، وسرعة الاتصالات. وهكذا، تُضطر الحكومات في كثير من الأحيان إلى التعامل مع صدمات متعددة ومتزامنة تتطلب اتباع نهج أشمل وأعم لبناء القدرة على الصمود. وأدت زيادة الترابط إلى تهيئة فرص، لكنها كثفت أيضاً آثار هذه الصدمات. وصارت العدوى أقدر على الانتشار سريعاً وعلى نطاق واسع لتبلغ بلداناً لم تمسها الصدمات الأولى وتختلف فيها أثراً مدمراً في كثير من الأحيان.

(١) انظر <http://unctad.org/en/pages/PressReleaseArchive.aspx?ReferenceDocId=10791> (اطّلع عليه في ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٨).

(٢) E Barbier, 2011, Transaction costs and the transition to environmentally sustainable development, *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1):58-69.

(٣) للاطلاع على مزيد من النقاش بشأن التحولات في توزيع الدخل، انظر تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٢: سياسات النمو الشامل والمتوازن (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.12.II.D.6، نيويورك وجنيف).

- ٥- والبلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، معرضة للصدمات بسبب أوجه الضعف الهيكلي. فالافتقار إلى تنوع الصادرات، والاعتماد الكبير على السلع الأساسية الأولية، وارتفاع مستويات تركّز الفقر، والتباعد الجغرافي، عوامل من شأنها الحد من القدرة على امتصاص الصدمات. بيد أنه ليس من السهل معالجة مسألة القدرة على الصمود، ذلك أن جميع التدابير المطلوب من الحكومات اتخاذها لبناء قدرة بلدانها على الصمود في وجه الكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية الكبرى والتكيف معها والتعافي منها - حتى يتسنى لشعوبها أن تواصل حياتها كما تحب^(٤) - تتطلب استثمارات مسبقة كبيرة. وعلاوةً على ذلك، سيقتضي بناء القدرة على مواجهة الصدمات المتعددة فهم أوجه الضعف المحددة التي تواجهها مختلف فئات البلدان، وهذا هدف رئيسي بوجه خاص للدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان النامية غير الساحلية وأقل البلدان نمواً.
- ٦- وتركز نتائج المؤتمرات العالمية، بما في ذلك خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، على هذه التحديات بطرق مختلفة. فعلى سبيل المثال، تعترف مجموعة من غايات الأهداف الإنمائية المستدامة المقترحة لبناء القدرة على الصمود. والغاية الأساسية هي الغاية ١-٥: "بناء قدرة الفقراء والفئات الضعيفة على الصمود والحد من تعرضها وتأثرها بالظواهر المتطرفة المتصلة بالمناخ وغيرها من الهزات والكوارث الاقتصادية والاجتماعية والبيئية بحلول عام ٢٠٣٠".
- ٧- وتستطلع الفروع المتبقية بإيجاز بعض أنواع الصدمات الشائعة وتتناول التدابير اللازمة لبناء القدرة على الصمود في مواجهتها.

أولاً- أنواع الصدمات التي تمس النظم الاقتصادية والبيئية والاجتماعية

ألف- الصدمات المالية

- ٨- تنقسم الصدمات المالية إلى أربعة أنواع رئيسية: الأزمات المصرفية، وانحيار فقاعات المضاربة، وأزمات العملات أو أسعار الصرف، والتخلف عن سداد الديون السيادية. وفي الواقع، كثيراً ما تتحول الأزمات المالية من نوع إلى آخر أو تُظهر أعراضاً متعددة. فأزمة القروض العالية المخاطر، مثلاً، التي بدأت في عام ٢٠٠٧ في الولايات المتحدة الأمريكية تحولت إلى أزمة ديون في الاتحاد الأوروبي، حيث واجه بعض الدول الأعضاء صعوبة متزايدة في الاقتراض من الأسواق الدولية. ومع انخفاض الطلب، أدت سياسات التقشف المالي أيضاً إلى تراجع النشاط الاقتصادي ووقوع هذه البلدان في كساد عميق.

- ٩- وأبرزت العدوى من الأزمة مدى تكامل النظم المالية، الأمر الذي يزيد من المخاطر المحتملة لانتقال الصدمات عبر الحدود. وكلما ازداد ارتباط الأسواق المالية ازداد تعرضها لأوجه القصور النظامية^(٥). ويتوقف الكثير على هيكل الأسواق وعلى الشبكة المصرفية^(٦)، وكذلك على مجموعة من العوامل، منها نمو الناتج المحلي الإجمالي والانفتاح التجاري ورسملة أسواق الأوراق المالية.

(٤) Resilience as defined in Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2013, *Building Resilience to Natural Disasters and Major Economic Crises* (United Nations publication, Sales No. E.13.II.F.3, Bangkok), theme study for the sixty-ninth session of the Commission

(٥) R Grilli, G Tedeschi and M Gallegati, 2012, Markets connectivity and financial contagion, Università Politecnica Delle Marche, Quaderno di Ricerca No. 382

(٦) F Fornari and L Stracca, 2012, What does a financial shock do? First international evidence, <https://academic.oup.com/economicpolicy/article/27/71/407/1786135>, *Economic Policy*, pp. 407-445

١٠ - وعندما تكون نتيجة الصدمة أزمة مالية نُظمية كبيرة، يكمن أحد التحديات الرئيسية في توقع الطريقة التي يمكن أن يتصرف بها جميع المشاركين في النظام. وفي الواقع العملي، تشوب الأسواق عيوبٌ كثيرة يصعب معها إعادة الاستقرار إلى النظام.

١١ - والأزمات المصرفية النُظمية يمكن أن تسفر عن خسائر ضخمة وضائقة مالية شديدة. وفي البلدان المتقدمة النمو، تتخذ هذه الأزمات عادةً شكل خسائر كبيرة في الإنتاج وزيادات في الدين العام. أما البلدان النامية فكثيراً ما تشهد ضعفاً في القدرات المؤسسية وتقلص فرص النفاذ إلى الأسواق العالمية، وغالباً ما تتكبد تكاليف مالية أكبر ترتبط بإعادة هيكلة القطاع المالي.

١٢ - ولدى اتخاذ تدابير لجعل الأسواق المالية أكثر استقراراً والحد من احتمالات وقوع الأزمات في المستقبل، يتعين على الحكومات والجهات المسؤولة عن التنظيم المالي أن تحقق توازناً من خلال الإقلال من تقلب النظام المالي وهشاشته دون الإفراط في الحد من قدرة الأسواق الرأسمالية على رصد أموال لتمويل المخاطرة المشروعة. ونتيجةً لإصلاحات القطاع المالي الواسعة النطاق التي نُفذت بعد أزمة عام ١٩٩٧، أضعفت أزمة عام ٢٠٠٨ القدرة التصديرية للبلدان النامية الكبرى في آسيا. وتبين أن المنطقة تنسم بقدرته نسبية على الصمود، إذ تمكنت بلدان عديدة من الحفاظ على أوضاع مالية سليمة واتخاذ حُزم كبيرة من تدابير التحفيز.

باء - صدمات الأسعار: أسعار السلع الأساسية

١٣ - تنسم السلع الأساسية بتدني مرونة الطلب في الأجل القصير بحيث تؤدي تقلبات العرض أو الطلب إلى تغيرات أكبر في الأسعار. وهكذا، يغلب أن تُظهر أسعار السلع الأساسية تقلباً أعلى من تقلب أسعار السلع المصنوعة^(٧). وعلاوةً على ذلك، حُدِدت مجموعة عوامل أسهمت في زيادة التقلبات في العقد الماضي. وعلى النحو الوارد في منشورات شتي^(٨)، تشمل هذه العوامل ما يلي:

- (أ) تغير المحاصيل الناجم عن تزايد تقلب الأحوال الجوية؛
- (ب) تناقص مستويات المخزون، على نحو يقلّص إمكانية التجاوب مع صدمات الطلب؛
- (ج) تعذر الحصول على إمدادات جديدة من الموارد الطبيعية؛
- (د) زيادة طلب البلدان النامية السريعة النمو على السلع الأساسية؛
- (هـ) زيادة الطلب على الوقود الأحفوري، على نحو يقلّص الإنتاج الزراعي للأغذية؛
- (و) ارتفاع مستوى المضاربة في العقود الآجلة للسلع الأساسية؛
- (ز) زيادة الترابط بين أسعار السلع الأساسية، والتأثير البالغ لأسعار النفط.

(٧) استُمدت النقاط المطروحة للنقاش من الأونكتاد، ٢٠١١، الأزمات العالمية واعتماد أقل البلدان نمواً على السلع الأساسية: الآثار والتحديات وسبل المضي قدماً، الحدث الخاص المتعلق بالاعتماد على السلع الأساسية وتأثير الأزمات العالمية المتعددة في أقل البلدان نمواً، مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً، اسطنبول، ٨ أيار/مايو ٢٠١١.

(٨) CL Gilbert and CW Morgan, 2010, Food price volatility, *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365(1554):3023-3034؛ والأونكتاد، ٢٠٠٨، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٨: أسعار السلع الأساسية وتدفقات رؤوس الأموال وتمويل الاستثمار (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.08.II.D.21، جنيف ونيويورك).

١٤ - ولما كان العديد من أقل البلدان نمواً يعتمد على السلع الأساسية، فقد يكون لأسعار هذه السلع تأثير كبير في اقتصاداتها. وعلاوةً على ذلك، يحد التقلب الشديد للأسعار من قدرة البلدان المعتمدة على السلع الأساسية على الحفاظ على مستوى ثابت من الدخل والإنفاق. ويقلص ذلك أيضاً قدرة الحكومات على تثبيت موازين الحسابات الجارية، وتمويل الدين الداخلي والخارجي، وتوفير الإنفاق الاجتماعي الرامي إلى الحد من الفقر، مثلاً. وتقلب أسعار السلع الأساسية يجعل من الصعب على أصحاب المصلحة في الاقتصادات المعتمدة على السلع الأساسية التخطيط للاستثمار والإنتاج، الأمر الذي يزيد التكاليف بسبب التصورات المتعلقة بارتفاع المخاطر في هذه البلدان، أو الحصول على التمويل وتكاليفه^(٩).

١٥ - وتوجد، إضافةً إلى ذلك، صلات وثيقة بين تقلب أسعار السلع الأساسية والأمن الغذائي. وتشمل التدابير الرامية إلى تخفيف الآثار السلبية لتقلب أسعار الأغذية تخزين السلع الأساسية المادية واستخدام أدوات إدارة مخاطر السلع الأساسية، ومخططات التمويل التعويضي، وبورصات السلع الأساسية، وشبكات الأمان الاجتماعي.

١٦ - وقد تكون الاستثمارات القائمة على المضاربة قد حوّلت أسعار بعض السلع الأساسية بعيداً عن الأساسيات الاقتصادية^(١٠). وهذا ما تشير إليه التحركات المترامنة بين السلع الأساسية التي يجري تداولها في أسواق العقود الآجلة؛ أما السلع الأساسية التي لا يجري تداولها في أسواق العقود الآجلة فلا يبدو أن لها صلة. ويهدد ارتفاع أسعار الأغذية والوقود الأمن الغذائي، ويؤدي إلى زيادة التضخم وتراجع معدل الحد من الفقر. والتحركات المفاجئة في الأسعار يمكن أن تؤدي أيضاً إلى تدهور معدلات التبادل التجاري، بالاقتران مع ارتفاع خسائر الإنتاج^(١١).

جيم - الصدمات البيئية

١٧ - للمناخ صلةٌ بمعظم الصدمات التي تُبقي الأسر المعيشية رهينة الفقر أو توقعها في برائته - ولا سيما الكوارث الطبيعية (مثل الفيضانات التي تسبب خسائر في الأصول وحالات إعاقة)؛ والصدمات الصحية (مثل الملاريا التي تسفر عن نفقات صحية وفقدان دخل العمل)؛ والخسائر في المحاصيل وصدومات أسعار الأغذية (بسبب الجفاف أو أمراض المحاصيل)^(١٢). ويتأثر الفقراء أكثر من غيرهم، ليس فقط لأنهم في الغالب أكثر عرضةً للصددمات المتصلة بالمناخ وحتماً أشد تأثراً بها، بل أيضاً لأن مواردهم أقل ولأنهم يتلقون دعماً أقل من الأسرة والمجتمع المحلي والنظام المالي، وحتى من شبكات الأمان الاجتماعي لدرء تلك الصدمات ومواجهتها والتكيف معها.

(٩) الأونكتاد، ٢٠٠٨.

(١٠) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2012, *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2012: Pursuing Shared Prosperity in an Era of Turbulence and High Commodity Prices* (United Nations publication, Sales No. E.12.II.F.9, Bangkok).

(١١) T Becker and P Mauro, 2006, Output drops and the shocks that matter, International Monetary Fund Working Paper No. 06/172.

(١٢) استُمدت المناقشة من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، ٢٠١٢؛ والبنك الدولي، ٢٠١٦، and World Bank, 2016, *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty* (Washington, D.C.).

١٨ - وسيؤدي تغير المناخ إلى تفاقم هذه الصدمات والضغط، وسيسهم في فك الارتباط بين النمو الاقتصادي والحد من الفقر، ما يزيد من صعوبة القضاء على الفقر بطريقة مستدامة. أما التأثيرات الواقعة على الإنتاج الزراعي وأسعار المنتجات الزراعية - الناشئة إما عن التغير التدريجي في التوجهات المناخية الطويلة الأجل وإما عن زيادة تواتر الكوارث الطبيعية واشتدادها - فسوف تمس الفقراء بما لها من وقع على إنتاج الأغذية وارتفاع أسعار المواد الاستهلاكية وتغير المداخل في المناطق الريفية. ورغم أن التنمية والتكيف لا يمكنهما منع جميع التأثيرات السلبية لتغير المناخ، فمن المتوقع أن يمنع أو يعوض العديد من آثار تغير المناخ على الفقر بحلول عام ٢٠٣٠، إذا أمكن تنفيذ أهداف التنمية المستدامة بنجاح. ومع ذلك، يجب أن تكون التنمية سريعة وجامعة من أجل الحد من الفقر وتزويد الفقراء بشبكات الأمان الاجتماعي والتغطية الصحية الشاملة.

دال - صدمات النزاعات

١٩ - يمكن أن تترتب على النزاعات عواقب وخيمة في جميع مناحي الاقتصاد، تدمر الأصول والقدرات البشرية والمادية والمؤسسية والاجتماعية. وفيما يتعلق بالعلاقة بين التجارة والنزاعات، لم تنته المؤلفات إلى نتائج قاطعة.

٢٠ - فقد خلص غليك وتايلر (٢٠٠٥)^(١٣) إلى تراجع التجارة بمعدل يصل إلى ٨٠ في المائة بسبب الحروب العالمية، وإلى أن ما يترتب على الحروب من آثار سلبية ومستمرة في التجارة يمس أيضاً البلدان المحايدة. أما بلومبرغ وهس (٢٠٠٦)^(١٤) فيقيمان تأثير طائفة أوسع من أشكال العنف (بما في ذلك الإرهاب والحروب الخارجية والداخلية والاقتتال الإثني والثورات) في التجارة ويخلصان إلى أن وجود العنف يعادل فرض تعريفات على التجارة بنسبة ٣٠ في المائة. ويقدر مارتين وآخرون (٢٠٠٨)^(١٥) أن للحرب تأثيراً سلبياً في التجارة، وأن أثرها يستمر أكثر من عشر سنوات بعد توقف الحرب.

٢١ - إلا أن بحثاً أحدث عهداً تظهر أن أثر النزاعات في التجارة أكثر تنوعاً. ويبيّن كامين (يصدر قريباً)^(١٦) أن نوع وعدد النزاعات التي تلم ببلد من البلدان يغيّران تأثيرها في التدفقات التجارية، وأن آثار النزاعات تختلف ما بين المصدرين والمستوردين. ويشير هذا البحث إلى أن للنزاعات الأصغر بين الجماعات المسلحة أثراً سلبياً ضئيلاً على المستوردين فقط وقد يكون لها أثر إيجابي على المصدرين، في حين أن العدوان على المدنيين يخلّف تأثيراً سلبياً في التجارة بالنسبة للمستوردين فقط. أما النزاعات الكبرى فتحد من التدفقات التجارية بنسبة تصل إلى ٦٧ في المائة، وتترتب عليها آثار سلبية أشد على المصدرين منها على المستوردين.

(١٣) R Glick and AM Taylor, 2005, Collateral damage: Trade disruption and the economic impact of war, National Bureau of Economic Research Working Paper No. 11565

(١٤) SB Blomberg and GD Hess, 2006, How much does violence tax trade? *Review of Economics and Statistics*, 88(4):599-612

(١٥) P Martin, T Mayer and M Thoenig, 2008, Make trade not war? *Review of Economic Studies*, 75(3): 865-900

(١٦) K Kamin, forthcoming, The impact of conflict on trade: Evidence from panel data

هاء- تأثير الصدمات في الفئات الضعيفة

٢٢- تتأثر شرائح معينة من السكان بالصدمات أكثر من غيرها. فالنساء والأطفال وذوو الإعاقة والمسنون جميعهم يتأثرون بدرجة أكبر بالصدمات. وأولئك المحرومون أصلاً يُرجح أن يكونوا الأشد تضرراً من الأزمات الاقتصادية والكوارث الطبيعية، وكثيراً ما يفتقرون إلى الحماية الاجتماعية اللازمة. فالبنت، مثلاً، هن أول من ينقطع عن الدراسة عند وقوع الأزمات، والنساء يتعرضن لمزيد من الضغوط بعد الكوارث، بسبب ما يقع على عاتقهن من مسؤوليات تقليدية عن رعاية الأطفال والمسنين.

ثانياً- بناء القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات المتعددة

٢٣- يتطلب بناء القدرة على الصمود لتخفيف تأثير الصدمات في البلدان النامية طائفة واسعة من الإجراءات الوطنية والدولية، لا للتعامل مع هذه الآثار عند وقوعها فحسب، بل أيضاً لتعزيز الوقاية والحد من مخاطر الصدمات قبل وقوعها.

ألف- التنويع الاقتصادي

٢٤- أهم سمة من سمات الانتقال إلى سياسات مستدامة هو التنويع الاقتصادي وما ينطوي عليه من تحديات. فالبلدان ستُضطر إلى تغيير شكل اقتصاداتها والطريقة التي تسعى بها إلى تطوير القطاعات التي ستكون محرك اقتصاداتها.

٢٥- ويتطلب بناء القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات وإدارتها تحولاً في المسارات التكنولوجية والاستثمارات المتصلة بها صوب الانتقال إلى سياسات مستدامة. والانتقال إلى سياسات مستدامة، رغم ضرورته، قد لا يخلو من مخاطر ويمكن أن يثير البلبلية في أسواق راسخة منذ أمد طويل، وينشئ أسواقاً جديدة، ويحمل النظم الاقتصادية والاجتماعية على التكيف بسرعة مربكة، ويمكن أن تصحبه تحولات كبيرة في القوة والعلاقات الجغرافية السياسية. وستكون عمليات الانتقال مدفوعة في المقام الأول بالشواغل البيئية وشواغل البقاء في الأجل الطويل، لكنها إن لم تحسن إدارتها فإنها ستعرق تحقيق أهداف التنمية المستدامة الأعم مثل الحد من الفقر، والعمل اللائق والنمو الاقتصادي، والحد من انعدام المساواة.

٢٦- ولا تزال الآثار الفعلية أو المحتملة للانتقال إلى سياسات مستدامة على الابتكار والعمالة والأداء الاقتصادي والتجاري غير مفهومة تماماً. ولا يكاد يوجد تحليل لما يترتب على الانتقال إلى سياسات مستدامة من آثار فعلية ومحتملة في البلدان النامية، التي كثيراً ما تختلف فيها العوامل المحركة للاقتصاد اختلافاً كبيراً. لذلك من المهم للغاية تقديم إرشادات إلى حكومات البلدان النامية حول كيفية إدارة التغييرات والاستفادة من المنافع المشتركة لعمليات الانتقال إلى سياسات مستدامة. فعلى سبيل المثال، أسفرت محاولات الحكومات تحويل النمو الأخضر إلى تنافس على الوظائف عن تدابير حمائية، فنفذت البلدان منذ عام ٢٠٠٩ أكثر من ٧ ٠٠٠ تدبير من تدابير الحماية التجارية. وزادت هذه التدابير زيادة ملحوظة في عام ٢٠١٢، وسُجل رقم قياسي جديد في عام ٢٠١٦، حيث وُصف ٥٧١ تدبيراً تجارياً من أصل ٧٧١ تدبيراً تعقيبتها

منظمة Global Trade Alert بأنها تدابير تمييزية ووُصف ٢٠٠ تدبير منها بأنها تدابير تحريرية^(١٧). وتشير بيانات عام ٢٠١٧ إلى استمرار هذا الاتجاه.

٢٧- واعتبر اتفاق باريس المعتمد بموجب اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ التنويع الاقتصادي تحدياً مشتركاً. وللمرة الأولى، تتطلع البلدان إلى تحول جماعي، ليس فقط بالنسبة لفرادى الاقتصادات، ولكن للاقتصاد العالمي أيضاً. وسيطلب هذا التحول إعادة تخصيص موارد ضخمة على المستوى الدولي وتغييرات هيكلية أساسية على الصعيد الداخلي، الأمر الذي سيثير الكثير من شواغل الإنصاف والتوزيع التي كانت أحد محاور عمل الأونكتاد في الماضي.

باء- الاقتصاد الدائري

٢٨- يجري اختبار مجموعة متنوعة من نماذج الأعمال التجارية، بما فيها نماذج قائمة على التدوير. ويُقصد بالاقتصاد الدائري الأسواق التي تمنح حوافز لإعادة الاستخدام بدلاً من التخليد ثم استخراج موارد جديدة. ووفقاً لبعض التقديرات، يمكن أن يؤدي إبقاء المواد مدة أطول في الاقتصاد إلى خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون الكامنة في المنتجات بنسبة ٣٣ في المائة^(١٨). ولا يمثل هذا فرصة لحماية البيئة فحسب، بل يتيح إحداث قطاعات جديدة، وإيجاد فرص عمل، وتوليد الدخل، واستخدام الموارد بحكمة، وتطوير قدرات جديدة أيضاً.

٢٩- ويتطلب التدوير إقامة جسر يربط بين التجارة في السلع والتجارة في الخدمات. ذلك أن نوعية السلع وكفاءتها في استخدام الطاقة وديمومتها تزيد إذا عُرضت كخدمة. فالطابعة المستأجرة أو السيارة المشتركة أو الغسالة المجتمعية غالباً ما تتسم بمتانة وكفاءة أكبر مما لو كانت مملوكة ملكية خاصة. وأخذ عدد من البلدان يستكشف فعلاً التدوير الاقتصادي، منها البرازيل وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والصين وكينيا والهند والاتحاد الأوروبي. ويعول كل من الهند والاتحاد الأوروبي على تحقيق وفورات محتملة قدرها ٦٢٤ بليون دولار و ٣٢٠ بليون يورو، على التوالي^(١٩).

٣٠- ويغدو تشجيع التدوير أصعب في المنتجات المركبة وفي سلاسل التوريد الطويلة. ولما كانت بعض البلدان تصدر منتجات صناعية وكانت اقتصادات أخرى تركز أكثر على الخدمات، فإن التجارة تفضي إلى نقل صاف للمواد من منطقة إلى أخرى. وتبرز المنازعات التجارية الحالية المتعلقة بمواد الخردة المشكلة الفعلية والمحتملة^(٢٠).

(١٧) انظر (accessed 9 April 2018) http://www.globaltradealert.org/global_dynamics/flow_all (اطلع عليها في ٩ نيسان/أبريل ٢٠١٨).

(١٨) UNCTAD, forthcoming, Delivering upon the potential of a circular economy in international trade, Policy brief.

(١٩) Ellen MacArthur Foundation, Sun Institute and Systemiq, 2017, Achieving “growth within”, available at <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications/achieving-growth-within>; UNCTAD, forthcoming, Delivering upon the potential of a circular economy in international trade, Policy brief.

(٢٠) اتخذت الصين مؤخراً خطوات لإغلاق سوقها للنفايات والخردة - أكبر أسواق العالم - في وجه الواردات. وتنتظر الصين في إرسال إخطارات إضافية في المستقبل بشأن مواد خردة أخرى. وليس واضحاً ما هي المواد التي يمكن أن تضاف إلى قائمة الحظر.

جيم- النظام التجاري المتعدد الأطراف

٣١- لا يمكن تصور التنوع الاقتصادي على نطاق واسع بدون التجارة. وفوائد تنوع الهيكل التصديري معروفة، حيث تميل البلدان إلى أن تتطبع بسمات صادراتها^(٢١). والواردات يمكن أن تحسن فرص حصول البلدان النامية على طائفة واسعة من السلع والخدمات والتكنولوجيات التي يمكن أن تشكل أساساً للتنوع الاقتصادي.

٣٢- ويظل النظام المتعدد الأطراف، في جوهره، أفضل خيار لكي يكون النظام التجاري الدولي محركاً أساسياً للتحويل الاقتصادي والاجتماعي. وهو يوفر إطاراً من القواعد والأنظمة والمبادئ التوجيهية التي ينبغي أن يتيقن بها جميع الأعضاء، فينتج عنه مناخ من تكافؤ الفرص يتيح الوصول إلى النظام التجاري الدولي بصورة منصفة ومفتوحة لجميع الدول، الغنية منها والفقيرة، الكبيرة منها والصغيرة. ويتيح النظام التجاري المتعدد الأطراف أيضاً آليات لتسوية المنازعات توفر الإنصاف والقدرة على التنبؤ، كما توفر ما هو أهم من ذلك: الحلول للمنازعات التجارية^(٢٢).

٣٣- وقد أعلنت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مراراً وتكراراً التزامها بتعزيز نظام تجاري متعدد الأطراف عالمي وقائم على القواعد ومفتوح وشفاف ويمكن التنبؤ به وشامل للجميع وغير تمييزي ومنصف. وهذا يتفق مع الغاية ١٧-١٠ من أهداف التنمية المستدامة^(٢٣).

٣٤- وعلاوة على ذلك، ما عاد يمكن حل معظم القضايا المستجدة بصورة انفرادية. فتدهور المحيطات أو أسباب ونتائج تغير المناخ التي تهدد قدرة أعداد كبيرة من الناس على العيش بكرامة إنما هي مسائل ينبغي معالجتها بتوافق عالمي. وهي مسائل تتطلب إجراءات متسقة وجماعية، وتنفيذاً عالمياً. ويتيح النظام التجاري المتعدد الأطراف مثل هذا الإطار والمحفّل.

دال- البنى التحتية

٣٥- جميع أشكال البنى التحتية^(٢٤) معرضة للصدمات، مهما أُجيد تصميمها أو بناؤها أو صيانتها. لذا يتعين على الحكومات أن تحدد البنى التحتية الحيوية التي تتطلب قدراً أكبر من الحماية. ويشمل نظام البنى التحتية الحيوية القادر على التحمل بنى تحتية مادية (المباني أو الشبكات، مثلاً) وبنى تحتية غير مادية (المؤسسات والمستخدمين والأنظمة والتشريعات). ويتزايد الترابط بين نوعي البنى التحتية، بحيث يمكن أن تؤدي الصدمات في أحدهما إلى تعطل النظام بأكمله. لذا يستدعي تحسين القدرة العامة على الصمود إدراك أوجه الترابط هذه وإدارتها ويتطلب تعاون جميع أصحاب المصلحة.

٣٦- ورغم أن لكل بلد أولوياته فإن النظم الحيوية، بما فيها الطاقة والمياه والمياه المستعملة والاتصالات والنقل، أساسية لدعم عمليات الاستجابة لحالات الطوارئ. ويساعد إحراز مزيد من التقدم في تكنولوجيات المعلومات والاتصالات على تحسين قدرة المجتمعات والناس على الصمود في مواجهة الكوارث، وسد الثغرات القائمة في ربط الميل الأخير بالشبكة.

(٢١) F Kaulich, 2012, Diversification vs. specialization as alternative strategies for economic development: Can we settle a debate by looking at the empirical evidence? Inclusive and Sustainable Industrial Development Working Paper 03/2012, United Nations Industrial Development Organization

(٢٢) للاطلاع على مزيد من المناقشة بشأن دور النظام التجاري المتعدد الأطراف والنتائج الإنمائية، انظر A/72/274.

(٢٣) انظر قراري الجمعية العامة ١٨٧/٧٠ و ٢١٤/٧١.

(٢٤) استُمدت المناقشة في هذا الفرع من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، ٢٠١٣.

هاء - الحماية الاجتماعية

٣٧- تستطيع الحكومات دعم قدرة المجتمعات المحلية على الصمود في المقام الأول من خلال تعزيز نُظم الحماية الاجتماعية، مثل المعاشات التقاعدية والاستحقاقات والحصول على الرعاية الصحية. ومن المهم للغاية توفير حد أدنى من الحماية الاجتماعية على أساس أن لجميع المواطنين الحق في استحقاقات وأن للدولة دوراً حيوياً في ضمان الحصول عليها، إن لم يكن في التنفيذ الفعلي للبرامج. وفي أوقات الانكماش الاقتصادي، توفر نظم الحماية الاجتماعية تدابير مفيدة في مواجهة التقلبات الدورية. وبالإضافة إلى حماية أشد الناس ضعفاً من خلال دعم الاستهلاك، تساعد هذه التدابير على تخفيف التأثير الاقتصادي للأزمات المالية.

٣٨- والأمثل أن تكون الاستراتيجية المعتمدة استراتيجية للحماية الاجتماعية قائمة على التكيف - أي أنها تدمج الحماية الاجتماعية مع الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ. وفي العديد من البلدان النامية، ستنطوي الحماية الاجتماعية على مزيج من القنوات الرسمية وغير الرسمية - بحيث تستفيد من الصلات والنظم، ولكنها تدعمها بآليات رسمية عند الاقتضاء. وينبغي أن تكون الحماية الاجتماعية جزءاً من خطة أمنية اجتماعية واقتصادية طويلة الأجل، تقوم على أساس متين من حقوق الإنسان والإدماج الاجتماعي، وعلى التزام بالتنمية الاقتصادية العادلة. وتكون تدابير الحماية الاجتماعية أكثر ما تكون فعالية إذا كانت في الأصل جزءاً من الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية؛ ويمكن بعدها، إذا لزم الأمر، توسيع نطاقها في أوقات الطوارئ. ولذلك ينبغي تصميمها بحيث تكون قابلة للتعديل.

واو - الأطر الدولية

٣٩- لا تستطيع السلطات الوطنية وحدها التعامل مع الصدمات. فلهذه الأزمات في عالمنا المعولم تبعات عابرة للحدود. وكثيراً ما تتجاوز الكوارث الطبيعية الحدود الوطنية ويمكن أن تكون لها تبعات دولية أينما وقعت. وفي زمننا الحاضر، يتعين التصدي لهذه المسائل بالعمل الجماعي، ولا سيما التعاون الإقليمي.

٤٠- وعلى النحو المبين من قبل، يوجد إطار دولي معاصر. والقدرة على الصمود، مثلما ترد في الغاية ١-٥ من أهداف التنمية المستدامة، هي أيضاً سمة أساسية من سمات الغاية ١٣-١: "تعزيز القدرة على الصمود في مواجهة الأخطار المرتبطة بالمناخ والكوارث الطبيعية في جميع البلدان، وتعزيز القدرة على التكيف معها".

٤١- وبناء القدرة على الصمود عنصر أساسي أيضاً في العديد من الغايات الأخرى: ٢-٤ (الممارسات الزراعية)، و ٩-١ (البنى التحتية)، و ١١-٥ (الحد من تأثير الكوارث) و ١١-ب (قدرة المدن على الصمود). وبالمثل، حدد مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نمواً، لدى اعتماده برنامج العمل لصالح أقل البلدان نمواً للعقد ٢٠١١-٢٠٢٠، "الأزمات المتعددة والتحديات الناشئة الأخرى" بوصفها أحد المجالات الثمانية ذات الأولوية والمترابطة للتنمية المستدامة لأقل البلدان نمواً. وفي عام ٢٠١٢، أصدر فريق الأمين العام الرفيع المستوى المعني بالاستدامة العالمية تقريراً بعنوان "المناعة للإنسان والكوكب معاً - أفضل خيار للمستقبل"، وهو تقرير يعرض رؤية من أجل تحقيق التنمية المستدامة من خلال النمو الاقتصادي الجامع والتنمية

البيئية والإنصاف الاجتماعي. وبناء القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات هو أيضاً سمة أساسية من سمات العديد من الأطر الأخرى مثل برنامج عمل فيينا، ومسار ساموا، وخطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣.

٤٢ - ولكن حتى الآن لم يتجاوز معظم العمل الجماعي مستوى تبادل المعلومات والحوار. وعلى البلدان، إن هي أرادت حقاً التصدي لمسألة بناء القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات، أن تنظر في إمكانية مؤسسة آليات العمل الجماعي، لا سيما فيما يخص أشد الصدمات والأزمات تعقيداً. وفيما يتعلق بالقدرة على الصمود في وجه الصدمات المالية، واصل الأونكتاد، منذ الأزمة الثلاثية، الدعوة إلى المضي في إصلاح النظام المالي الدولي. واقترحه القائم منذ أمد طويل هو إنشاء نظام مالي ونقدي عالمي تعاوني "يضمن، على أساس متعدد الأطراف، نفس القواعد اللعبة لجميع الأطراف المعنية، تقريباً كما تنطبق قواعد التجارة المتعددة الأطراف على أي شريك تجاري"^(٢٥) ودفع خطة التنمية قُدماً "بمؤاماة أي أهداف وغايات جديدة مع نموذج سياسي يمكن ... أن ينشئ نظاماً مالياً دولياً مستقراً يعزز الاستثمار الإنتاجي..."^(٢٦). وفيما يتعلق بالإطار المؤسسي اللازم لدعم ما تقدم، سبق اقتراح مفهوم "مؤسسة مالية دولية شاملة وجامعة حقاً - منظمة مالية عالمية"^(٢٧).

٤٣ - وسيتوقف الرد على الصعيد الدولي، شأنه شأن الرد على الصعيد الوطني، على قدرات الدول الأعضاء وأولوياتها، وعلى نوع الصدمات التي يتعين معالجتها. وفي كل حالة، ينبغي النظر في ما إذا كانت الإجراءات الضرورية تشكل تعديلات لترتيبات قائمة، ومتبينة في كثير من الأحيان، أو تشكل إصلاحاً كاملاً وإنشاء مؤسسات جديدة. وأياً كان تنظيم هذا الإطار الجديد للتعاون المتعدد الأطراف، سيتطلب الأمر برامج شاملة للمساعدة التقنية من أجل بناء القدرة على الصمود باعتبارها عنصراً مكملاً لتعددية الأطراف، لا سيما في دعم جهود الدول الجزرية الصغيرة النامية والبلدان النامية غير الساحلية وأقل البلدان نمواً.

ثالثاً - توصيات مقترحة في السياسة العامة

٤٤ - قد يرغب مجلس التجارة والتنمية في أن ينظر في التوصيات التالية:

- (أ) لكي تكون سياسات بناء القدرة على الصمود فعالة قدر الإمكان، ينبغي لواضعي السياسات تحديد وتحليل ما يترتب على عمليات الانتقال إلى سياسات مستدامة من تأثيرات فعلية أو محتملة في الابتكار والعمالة والأداء الاقتصادي والتجاري؛
- (ب) قد يُفضّل درء الصدمات من خلال تركيز السياسات البيئية والتجارية والاجتماعية بشكل متزايد على العاملين والمجتمعات المحلية بدلاً من تركيزها على وظائف وقطاعات معينة؛
- (ج) من المهم تحديد البنى التحتية الحيوية التي تتطلب قدراً أكبر من الحماية من الصدمات، بما في ذلك بعض النظم الحيوية التي لا بد منها لدعم عمليات الاستجابة لحالات الطوارئ؛

(٢٥) انظر <http://unctad.org/en/pages/PressReleaseArchive.aspx?ReferenceDocId=10791> (اطلع عليه في ١٠ نيسان/أبريل ٢٠١٨).

(٢٦) الأونكتاد، ٢٠١٤، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠١٤: الحوكمة العالمية وحيز السياسات المتاح للتنمية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.14.II.D.4، نيويورك وجنيف).

(٢٧) انظر <http://unctad.org/en/pages/SGStatementArchive.aspx?ReferenceItemId=16559>.

- (د) ينبغي تدعيم نُظم الحماية الاجتماعية من أجل توفير إجراءات احترازية أمام الصدمات، لا سيما للفئات السكانية الضعيفة بوجه خاص. وينبغي أن تكون هذه النظم قادرة على التكيف - تُدمج مع الحد من مخاطر الكوارث والتكيف مع تغير المناخ - وقابلة للتعديل؛
- (هـ) ينبغي اتخاذ خطوات لإنشاء نظام مالي ونقدي عالمي تعاوني يضمن، على أساس متعدد الأطراف، انطباق نفس قواعد اللعبة على جميع الأطراف المعنية، كما تنطبق قواعد التجارة المتعددة الأطراف على جميع الشركاء التجاريين.
-