الأمم المتحدة

E/2011/74

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
1 March 2011
Arabic
Original: English

الاجتماع الخاص الرفيع المستوى للمجلس الاقتصادي والاجتماعي مع مؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

نيويورك، ١٠ و ١١ آذار/مارس ٢٠١١

الاتساق والتنسيق والتعاون فيما يتعلق بتمويل التنمية

مذكرة من الأمين العام*

موجز

تقدم هذه المذكرة معلومات أساسية وتقترح نقاطا للتفكير للاستناد إليها لدى مناقشة المواضيع المختارة التالية:

(أ) متابعة الوثيقة الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بالأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠ في دورتها الخامسة والستين: بناء الشراكة العالمية من أجل التنمية، بما يشمل التصدي للتحديات الجديدة والقضايا الناشئة؛

(ب) دور منظومة الأمم المتحدة في الحوكمة الاقتصادية العالمية؛

(ج) تقديم الدعم المالي إلى الجهود الإنمائية لأقل البلدان نموا: التمويل الإنمائي، بما في ذلك الآليات المبتكرة وتقديم المعونة للتجارة وتخفيف الدين؛

(د) تقديم الدعم المالي إلى الجهود الإنمائية للبلدان المتوسطة الدخل: التعاون الإنمائي، والتجارة، وتدفقات رؤوس الأموال، وحيز السياسات، ونظام الاحتياطيات.

* أعدت هذه المذكرة بالتشاور مع موظفي المؤسسات الرئيسية المعنية بتمويل عملية التنمية. غير أن الأمانة العامة للأمم المتحدة هي وحدها المسؤولة عن محتواها.

210311 180311 11-24713 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا – متابعة الوثيقة الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بالأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠ في دورتها الخامسة والستين: بناء الشراكة العالمية من أجل التنمية، بما يشمل التصدي للتحديات الجديدة والقضايا الناشئة

١ – عشية عقد الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بالأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٠ في دورتها الخامسة والستين، قامت منظومة الأمم المتحدة، في مسعى مشترك بين الوكالات، باستعراض مستوى التقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والوقوف على ما يعتريه من قصور. وأبرزت تقارير منظومة الأمم المتحدة ضرورة اتخاذ إجراءات جماعية في المستقبل من أجل النهوض بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥، بما في ذلك فيما يتعلق بالتصدي للتحديات الجديدة والقضايا الناشئة، مثل الأزمة المالية والاقتصادية العالمية التي نشأت مؤخرا والارتفاع المفاجئ في أسعار الأغذية والطاقة وتغير المناخ[(١)].

٢ – وفي حين تحققت على الصعيد العالمي نجاحات كبيرة في الحد من الفقر المدقع وتحسين الالتحاق بالمدارس وصحة الأطفال وخفض وفيات الأطفال وتحسين سبل الاستفادة من الوقاية من عدد من الأمراض المدارية المعدية والمهملة ورعاية المصابين بها، اتسم التقدم المحرز بالتفاوت بين البلدان وفيما يتعلق بغايات الأهداف الإنمائية للألفية. وعلى سبيل المثال، كان التقدم بطيئا على صعيد توفير العمالة الكاملة والمنتجة والعمل الكريم للجميع، والنهوض بالمساواة بين الرجل والمرأة، وخاصة فيما يتعلق بتحسين صحة الأم والصحة الإنجابية. وفيما يتعلق بهدف تطوير الشراكة العالمية من أجل التنمية، وقفت الاستعراضات التي أجريت على أوجه قصور هامة في الوفاء بالالتزامات الدولية في مجال التعاون الإنمائي، بما يشمل التقيد بمستويات المعونة وفعاليتها، واختتام دورة الدوحة للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، وآليات تخفيف وتسوية الديون، والحصول على الأدوية الأساسية بتكلفة معقولة وعلى التكنولوجيات الجديدة.

٣ – واتسمت المكاسب التي تحققت في مجال مكافحة الجوع وسوء التغذية بالهشاشة ولا تزال عرضة للانتكاس من جراء التقلبات في العرض من الأغذية وفي أسعارها. وبحلول شباط/فبراير ٢٠١١، بلغ المؤشر العالمي لمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة الخاص بأسعار الأغذية أعلى مستوياته منذ بدء العمل به في عام ١٩٩٠. وتشير تقديرات البنك

(١) انظر: الشراكة العالمية من أجل التنمية تمر بمرحلة حرجة: تقرير فرقة العمل المعنية بالقصور في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.I.12)؛ وتقرير عن الأهداف الإنمائية للألفية عام ٢٠١٠ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.I.7).

الدولي إلى أن حوالي ٤٤ مليون نسمة في العالم سقطت براثن في الفقر منذ حزيران/يونيه ٢٠١٠ نتيجة لتزايد أسعار الأغذية الأساسية[٢].

٤ - ونشأت زيادة أسعار الأغذية التي طرأت مؤخرا عن عوامل متعددة. فقد أدى نقص الاستثمار في إنتاج المحاصيل الغذائية بسبب إهمال التنمية الزراعية على مدى سنوات إلى تدهور أو ركود حجم الغلات. وشكل كذلك الاعتماد على تحرير التجارة الزراعية بوصفه أداة لتحقيق الأمن الغذائي؛ وزيادة وتيرة وحدة كوارث الجفاف والفيضانات في مناطق الإنتاج المهمة التي يرجح أنها مرتبطة بتغير المناخ؛ وتحويل وجهة إنتاج الأغذية لصناعة الوقود الأحيائي ولتوفير علف الحيوانات عوامل أسهمت في اختلالات هامة فيما بين العرض من الأغذية والطلب عليها. وقد يكون الاشتداد البالغ في المضاربة في أسعار السلع الأساسية إلى جانب اتباع سياسات مالية متساهلة وانخفاض قيمة دولار الولايات المتحدة عوامل دفعت أيضا بأسعار الأغذية إلى الارتفاع.

٥ - وتزداد مشكلة الأمن الغذائي تفاقما من جراء الإعانات الزراعية في عدد من الاقتصادات ذات الدخل المرتفع، ولا سيما الإعانات المقدمة للإنتاج، لأنها تجعل منتجي البلدان المتقدمة النمو في مأمن من تغيرات الأسعار في العالم، مما يلقي بعبء تسويتها على عاتق البلدان النامية. وفضلا عن ذلك، تهيمن البلدان التي تقدم فيها الإعانات للصادرات على حصص هامة من السوق على حساب من لهم كفاءة أكبر من مصدري البلدان النامية والمنتجين المحليين. ويحتمل أن تؤدي تدابير أخرى متصلة بالعرض، ولا سيما تخزين الأغذية وفرض القيود على الصادرات من الأغذية من أجل حماية العرض المحلي من الأغذية، بما في ذلك في البلدان النامية، إلى اشتداد تقلبات أسعار الأغذية.

٦ - والإجراءات التي ينبغي اتخاذها فيما يتعلق بتقلبات أسعار الأغذية إجراءات قصيرة وطويلة الأجل ذات أهداف مختلفة. وينبغي أن تسعى الإجراءات القصيرة الأجل إلى التخفيف من الآثار المضرة على الفقراء من المنتجين والفاعلين في السوق والمستهلكين. ومن الأمثلة الرئيسية عنها، توفير شباك الأمان الموجهة للمستهلكين، وتأمين احتياطات طوارئ صغيرة ومحددة سلفا في مناطق يعرف بأنها تطرح مشاكل من حيث التقلبات وسوء هياكل النقل الأساسية، وتحسين وزيادة مستوى حصول المنتجين والفاعلين في السوق على المعلومات وعلى التوقعات وأدوات إدارة المخاطر. واستهداف الفقراء والضعفاء والمخاطر الفعلية عنصر أساسي في كفاءة الاستجابة في الأجل القصير. وينبغي الشروع فورا في مختلف أوجه الاستجابة في الأجل الطويل والتركيز على جهود تحسين إنتاجية الزراعة وقدرتها على

(٢) انظر: "Food Price Watch" (World Bank, February 2011).

التحمل واستدامتها في البلدان الفقيرة التي تواجه تقلصا في إمدادات المياه وفي الأراضي المتاحة. وإضافة إلى ذلك، ينبغي اتخاذ إجراءات من أجل تحسين سبل الوصول إلى الأسواق وتعزيز المؤسسات من أجل إدارة أفضل للمخاطر وتعزيز ملكية البلدان على نحو متزايد لخطط تستند إلى الأدلة واستراتيجية وشاملة للجميع ترمي إلى توفير المنافع العامة في الميدان الزراعي.

٧ - ويمكن أن تعزز الوثيقة الختامية لجولة الدوحة للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف إمكانات إحداثها لآثار إنمائية من خلال خفض المعونات المخلة بالتجارة، ووضع حد للإعانات المقدمة للتصدير، وتشديد الضوابط فيما يتعلق بالقيود على التصدير وبفرض أنواع أخرى من القيود، وتعزيز أسواق للتجارة الزراعية الدولية أكثر قوة ولا تحدث إخلالات. وعلى المستوى الوطني، يمكن أن تؤدي السياسات الرامية إلى الحد من المخاطر وخفض تكاليف المعاملات إلى تحفيز أكبر للاستثمار في القدرات الإنتاجية للاقتصاد، ولا سيما في القطاع الزراعي.

٨ - وفي العقدين السادس والسابع من القرن العشرين، أدت الثورة الخضراء إلى زيادة هائلة في المحاصيل الزراعية وإنتاج الأغذية من القمح والذرة والأرز. وما كان لهذا الإنجاز أن يتحقق لولا الدعم المالي الهام المقدم من الحكومات والمؤسسات الدولية والمحسنين. ولكن بعد مرور ٤٠ عاما، ثمة حاجة إلى تحقيق ثورة خضراء ثانية فيما يتعلق بمحاصيل غذائية أخرى، ولا سيما فيما يتعلق بالأغذية الزراعية التي تعاني من ندرة الموارد المائية وبالإدارة المستدامة للأراضي والمياه والغابات. وينبغي أن تكون الموارد الإضافية الموجهة لتمويل تحويل الزراعة إلى زراعة مستدامة جزءا من استراتيجيات الحكومات من أجل اطراد الانتعاش الاقتصادي العالمي.

٩ - وفي هذا الصدد، من المهم أن تفي الدول الأعضاء بتعهدها بزيادة هامة في حصة المساعدة الإنمائية الرسمية المخصصة للزراعة والأمن الغذائي بناء على طلبات مقدمة من البلدان، وذلك حسب ما اتفق عليه في مؤتمر القمة العالمي للأمن الغذائي المعقود في روما في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وينبغي لها أيضا أن تفي بالتزامها المحدد في مبادرة لاكويلا لتحقيق الأمن الغذائي، بما في ذلك الالتزام بالتقدم ''نحو هدف تعبئة مبلغ ٢٠ بليون دولار على مدى ثلاث سنوات'' (رفع إلى ٢٢ بليون دولار لاحقا)، وهي المبادرة التي يتعين تنفيذها في إطار ''استراتيجية منسقة وشاملة تركز على التنمية الزراعية المستدامة''. ولكن لم تحشد حتى اليوم سوى ٤٠٠ مليون دولار وفاء بهذا الالتزام. وفضلا عن ذلك، لم يوضح

المانحون ما إذا كانت تعهداتهم هذه بدعم الأمن الغذائي تدخل ضمن الالتزامات القائمة فيما يتعلق بالمساعدة الإنمائية الرسمية أم أنها التزامات إضافية.

١٠ - وتتفق الآراء أكثر فأكثر على أن تغير المناخ يزيد ويضخم عدم قابلية التنبؤ بأنماط المناخ. وأدت كوارث الفيضانات والجفاف إلى تراجع الإنتاج الزراعي وأسهمت في زيادات حادة في أسعار الأغذية. ويجب أن يظل التخفيف من حدة تغير المناخ عن طريق خفض انبعاثات الكربون والنهوض بالطاقة المتجددة على رأس جدول الأعمال العالمي. ويمكن للبلدان النامية أن تغير وجهتها نحو خفض انبعاثات الكربون مع تعزيز التنمية وخفض مستوى الفقر في آن واحد، ولكن ذلك يتوقف على المساعدة المالية والفنية التي تقدمها البلدان ذات الدخل المرتفع. وفي هذا الصدد، يدعو الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية إلى زيادة فرص حصول البلدان النامية على التكنولوجيات الجديدة بتكلفة معقولة. ففرصة القفز إلى مستويات تكنولوجية أعلى يمكن أن تتيح لها توفير الموارد بل أيضا تيسير الأنشطة التي سيتعذر الاضطلاع بها دون هيكل أساسي داعم.

١١ - ويجب أن يتحد أعضاء المجتمع الدولي من أجل تحسين إتاحة تكنولوجيات أساسية أخرى إلى البلدان النامية، مثل التكنولوجيات اللازمة لمواجهة الآثار السلبية لتغير المناخ والحد من انبعاثات غاز الدفيئة. وتنص اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ[٣] على التزامات تقع على عاتق البلدان المتقدمة النمو بأن تتخذ ''جميع الخطوات الممكنة عمليا، حسبما يكون ملائما، لتعزيز وتيسير وتمويل نقل التكنولوجيات السليمة بيئيا والدراية الفنية إلى الأطراف الأخرى، وبخاصة البلدان الأطراف النامية'' (الفقرة ٥ من المادة ٤). وفضلا عن ذلك، ينبغي إيضاح مبدأ ''تراكمية'' التمويل على نحو صريح من أجل جعل الجهات المعنية خاضعة أكثر للمساءلة وإضفاء الاتساق فيما بين هذه الالتزامات والالتزامات الأخرى.

١٢ - وفي مطلع عام ٢٠٠٩، اقترح الأمين العام اتفاقية بيئية عالمية جديدة من أجل تسريع خطة الانتعاش الاقتصادي وتوفير العمالة، مع التصدي في آن واحد لتحديات التنمية المستدامة وتغير المناخ والأمن الغذائي، عن طريق التعجيل باستثمارات عامة كثيفة تستفيد من الإعانات المشتركة المتعددة الأطراف في البلدان النامية في قطاع الطاقة المتجددة والإنتاج الغذائي الزراعي الصغير حتى تشجع الاستثمارات الخاصة التكميلية. وعلى إثر سنوات شهدت سهولة في الائتمانات وإفراطا في الاستثمار قبل وقوع الأزمة، يواجه العالم اليوم فائضا في القدرات المستعملة استعمالا ناقصا في معظم قطاعات الاقتصاد المربحة. وفي هذا

(٣) انظر: United Nations, *Treaty Series*، المجلد 1771، الرقم 30822.

السياق، يمكن أن تمول استثمارات عامة جيدة التنسيق وعابرة للحدود المنافع العامة الخضراء اللازمة وأن تتيح استثمارات خاصة تكميلية مثلا عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص، من أجل التصدي لهذه التحديات العالمية. وفضلا عن الإسهام في اطراد الانتعاش الاقتصادي، ستؤدي هذه الاستثمارات أيضا إلى التخفيف أكثر من حدة تغير المناخ وستسير قدما في الوقت نفسه بالتطلعات الإنمائية للبلدان النامية وتضمن الأمن الغذائي بتكلفة معقولة.

١٣ - وقد أثرت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية سلبيا على المكتسبات الإنمائية وتسببت في تباطؤ وتيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في العديد من البلدان أو في عكس اتجاهها. ورغم أنه تم فيما يبدو تجنب وقوع ركود أشد أثرا وأطول مدة بفضل اتخاذ إجراءات منسقة غير مسبوقة من قبل البلدان المتقدمة النمو والاقتصادات الناشئة، لا يزال الانتعاش يتسم بالفتور والهشاشة والتفاوت.

١٤ - وقد تعهد رؤساء الدول والحكومات في الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة المعني بالأهداف الإنمائية للألفية في دورتها الخامسة والستين ببذل قصارى الجهود من أجل بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥ بناء على برنامج العمل المعتمد لذلك الغرض[٤]. وأولوا الاهتمام الواجب للاحتياجات الخاصة لأكثر البلدان ضعفا - أقل البلدان نموا والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية - فضلا عن التحديات الإنمائية الماثلة أمام البلدان المتوسطة الدخل. وأكدوا أهمية الهدف ٨ (إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية) في بلوغ كافة الأهداف الأخرى، والتزموا بالتعجيل بالمساعي الرامية إلى تنفيذ الالتزامات الراهنة المتصلة بالهدف ٨. وأكدوا أيضا على ضرورة المساءلة المتبادلة في الوفاء بالالتزامات التي تعهدت بها البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو في سياق الشراكة العالمية من أجل التنمية.

١٥ - ومن أجل تسريع وتيرة التقدم صوب بلوغ الهدف ٨ من الأهداف الإنمائية للألفية ينبغي الوفاء بالتزامات الشراكة من أجل التنمية المتعهد بها في توافق آراء مونتيري الصادر عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية[٥] وإعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية: الوثيقة الختامية لمؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري[٦] وجميع الوثائق الختامية الأخرى ذات الصلة المنبثقة عن المؤتمرات ومؤتمرات القمة التي عقدتها الأمم المتحدة

(٤) انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٥.

(٥) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق.

(٦) قرار الجمعية العامة ٢٣٩/٦٣، المرفق.

والرامية إلى تعزيز جميع جوانب تمويل التنمية: تعبئة الموارد الداخلية للبلدان النامية والاستثمار الأجنبي المباشر في هذه البلدان، والتجارة الدولية، والتعاون الإنمائي الدولي، والدين الخارجي، والمسائل النظامية. ومن أجل تنفيذ هذه الشراكة العالمية، ينبغي للبلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية أن تخضع للمساءلة المتبادلة فيما يتعلق بجهودها والرامية إلى بلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دوليا، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية.

١٦ - ويجب أن يظل تحسين الرفاه البشري والقضاء على الفقر الهدفين الأسميين لاستراتيجيات التنمية الوطنية. وسيتعين دعم هذه الاستراتيجيات بما يلي: تدفقات المعونة الثابتة، ولا سيما في اتجاه البلدان المنخفضة الدخل ذات الإمكانيات المحدودة للوصول إلى مصادر تمويل أخرى؛ ونظام عادل للتجارة المتعددة الأطراف، مدعوم بمعونات ثابتة للتجارة تساعد في بناء قدرات الإنتاج الداخلية والسعي إلى بلوغ أهداف التنمية المستدامة؛ والأسواق المالية الدولية المستقرة والممكن التنبؤ بها.

١٧ - ودعت الوثيقة الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى إلى بذل الجهود على جميع الصعد لتعزيز اتساق السياسات لأغراض التنمية، مؤكدة أن تسريع وتيرة التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية يتطلب سياسات متكاملة يدعم كل منها الآخر فيما يتعلق بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لأغراض التنمية المستدامة. وسيسهم تنسيق السياسات بكفاءة أكبر على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي في تحقيق نتائج تتفق وأهداف الاستقرار المالي العالمي، وفي تحقيق رخاء مشترك واستدامة للبيئة الطبيعية العالمية. ويلزم إبداء تعاون عالمي أوثق من أجل التصدي لطائفة عريضة من التحديات العالمية، منها زيادة إمكانية حصول البلدان النامية على التكنولوجيا اللازمة لمواجهة تغير المناخ وضرورة وضع إطار عالمي لإدارة الهجرة الدولية. وفضلا عن ذلك، ينبغي للاقتصادات المتقدمة النمو والنامية توحيد كلمتها من أجل تنسيق السياسات المعاكسة لدورات الاقتصاد الكلي، ولا سيما إبان الأزمات، والعمل من أجل وضع ضوابط مالية عالمية والتحكم في أوجه التنافس المضرة على صعيد الأنظمة والضرائب.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة

١ - ما هي الإجراءات التي يمكن اتخاذها على الصعيد العالمي للتصدي بمزيد من السرعة والفعالية للتحديات الجديدة والمسائل الناشئة؟

٢ - ما هي الطرق الفعالة لتيسير تدفق رؤوس الأموال الدولية الخاصة، ولا سيما الاستثمار الطويل الأجل، إلى البلدان النامية؟

٣ - كيف يمكن الإسراع باختتام جولة الدوحة للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف وتحقيق الفوائد المحتملة لبرنامج الدوحة الإنمائي (انظر A/C.2/56/7، المرفق)؟

٤ - كيف يمكن زيادة فعالية التعاون الدولي في ضمان قدرة البلدان النامية على تحمل الديون وتعزيز النظر في اتباع نُهُج معززة ومنصفة في آليات إعادة هيكلة الديون السيادية؟

٥ - كيف يمكن للمجتمع الدولي أن يضمن الوفاء بالالتزامات المتعلقة بمستويات المساعدة الإنمائية الرسمية وفعاليتها؟ وكيف يمكن تعبئة مصادر تكميلية لتمويل التعاون الإنمائي؟

ثانيا - دور منظومة الأمم المتحدة في الحوكمة الاقتصادية العالمية

١٨ - يشير مصطلح ''الحوكمة الاقتصادية العالمية'' عادة إلى دور المؤسسات والعمليات المتعددة الأطراف في تشكيل السياسات والقواعد والأنظمة الاقتصادية العالمية. ومع أن الحوكمة الاقتصادية العالمية قد تشير إلى النُهج المتعددة الأطراف المتبعة حاليا في التصدي للتحديات الاقتصادية العالمية، فإنها قد تشير أيضا إلى مفهوم يتمثل في إطار دولي أكثر طموحا للتعاون الاقتصادي العالمي. وقد شددت الجمعية العامة، في هذا الصدد، على الحاجة إلى اتباع نهج متعددة الأطراف أكثر شمولا وشفافية وفعالية في التعامل مع التحديات العالمية وأكدت من جديد الدور المركزي للأمم المتحدة في الجهود المبذولة حاليا لإيجاد حلول موحدة لهذه التحديات[٧].

١٩ - وهيكل الحوكمة العالمية الحالي في الميدان الاقتصادي يتسم بلامركزية شديدة ويفتقر إلى آلية رسمية فعالة لتنسيق السياسات الاقتصادية. إذ توجد أعداد كبيرة من المنظمات الحكومية الدولية التي يتنوع تشكيلها وهياكلها ومقاصدها. وفي داخل منظومة الأمم المتحدة، ترفع منظمات كثيرة، حتى منظمات الأمم المتحدة المتخصصة رسميا، مثل مؤسسات بريتون وودز، تقاريرها إلى مجالسها التنفيذية وتعمل بمعزل عن الهيئات الإدارية للأمم المتحدة مثل الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وكان من نتيجة ذلك أن بادرت مجموعات غير رسمية تشكلت بالاختيار الذاتي، مثل مجموعة العشرين ومجموعة السبعة/مجموعة الثمانية، إلى صياغة وتنفيذ سياسات اقتصادية منسقة ذات آثار بعيدة المدى تتجاوز نطاق عضويتها المحدودة.

(٧) انظر قرار الجمعية العامة ٩٤/٦٥ المؤرخ ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

٢٠ - وقد تشكلت قواعد منظومة الأمم المتحدة، في معظمها، منذ ما يزيد على ٦٠ عاما مضت، إبان تأسيس الأمم المتحدة. ومع أن الأمم المتحدة لا تزال تشكل المنتدى الوحيد العالمي والشامل حقا للحوار، فإنها تحتاج بشكل عاجل إلى تكييف هياكلها حتى تزداد فعاليتها في التصدي للتحديات العالمية الراهنة. وبسبب بطء عمليات اتخاذ القرار وانعدام الدعم السياسي والمتابعة، أصبح من الصعب على هيئات الأمم المتحدة، ولا سيما المجلس الاقتصادي والاجتماعي، القيام بأدوارها بالصيغة التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة والتحرك إلى ما هو أبعد من كونها مجرد منتديات للحوار بشأن التحديات الاقتصادية العالمية. ونتيجة لذلك، بات الصوغ والتنفيذ الحاليان للسياسات الاقتصادية والإنمائية العالمية في الهياكل المؤسسية الرسمية للأمم المتحدة يمثلان مسؤولية تقع في معظمها على عاتق وكالات تخضع في عملها لهياكل الحوكمة الخاصة بها رغم كونها جزءا من منظومة الأمم المتحدة الأوسع. إلا أن هياكل الحوكمة هذه تلزمها إصلاحات إذا أريد أن تعكس واقع القرن الحادي والعشرين.

٢١ - وقد اتخذ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، في هذا الصدد، خطوات أولية لعلاج اختلال التوازن في الأصوات والتمثيل والتحرك صوب حوكمة أكثر تمثيلا وتجاوبا ومساءلة. وفي ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، وافق مجلس محافظي صندوق النقد الدولي على إصلاحات في الحوكمة ضمن إطار الاستعراض العام الرابع عشر للحصص. وتضاعف هذه الإصلاحات الحصص الحالية، مما يسفر عن تغير نسبة الحصص داخل العضوية بنحو ٦ نقاط مئوية، وذلك حتى تزداد حصة البلدان ذات الأسواق الناشئة. وتُبقي الإصلاحات على نسب التصويت الخاصة بأشد البلدان فقرا وتنص على أن يكون المجلس التنفيذي أكثر تمثيلا وأن يتم انتخابه بالكامل. غير أن هيكل الحوكمة حتى بعد هذه الإصلاحات ما زال يمنح بلدا واحدا سلطة النقض (الفيتو) لعتبة الأغلبية البالغة ٨٥ في المائة المطلوبة لاعتماد القرارات الرئيسية للمجلس التنفيذي. وفي الإطار ذاته، قرر محافظو البنك الدولي، في الاجتماع الذي عقدوه في ربيع عام ٢٠١٠، إدخال مرحلة ثانية من إصلاح حوكمة البنك على مستوى العالم، وهو ما سيؤدي إلى تغير في سلطة التصويت لصالح البلدان النامية والتي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. إلا أن هذه التدابير ليست كافية في نظر العديد من الأعضاء، وخاصة من البلدان النامية، لأن هيكل الحوكمة الحالي لمؤسسات بريتون وودز لا يرقى إلى المستوى الذي يحقق هدف زيادة كفاية ومشروعية التمثيل.

٢٢ - وتختلف منظمة التجارة العالمية عن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في أن سلطة اتخاذ القرار ليست مفوضة لمجلس إدارة أو لرئيس المنظمة. وجميع القرارات الرئيسية يتخذها الأعضاء كافة على أساس توافق الآراء. وللمضي قدما بالمفاوضات وتيسير عملية اتخاذ

القرار، يقوم رؤساء أفرقة التفاوض في كثير من الأحيان بإجراء مشاورات ثنائية أو على مستوى مجموعات صغيرة مع الوفود. ويمكن أن تشكل هذه الاجتماعات وغيرها مما يدعى إليه ممثلو المجموعات المختلفة من البلدان أداة مهمة في بناء توافق الآراء. غير أن هذه الاجتماعات بالطريقة التي تعقد بها يتعين عليها أن تتوخى الحذر لكي تبدد مخاوف الوفود إزاء شفافية تلك العملية وشمولها.

٢٣ - وقد تعزز هذه الترتيبات غير الرسمية قدرة هذه المؤسسات على التوصل إلى قرارات في الوقت المناسب. غير أنه وبالنظر إلى ما يتسم به الاقتصاد العالمي من تعقيدات وترابط، فإن انتهاج مسارات تشاورية وشفافة وشاملة أمر أساسي للتنفيذ الفعال للقرارات المتعلقة بالسياسات على نطاق عالمي. فهذه المسارات تضمن مراعاة الاتفاقات المتعلقة بالسياسات لكل من القضايا العاجلة والأطول أجلا فضلا عن شواغل البلدان الأسرع تأثرا والأكثر تعرضا للتهميش. وعليه، ينبغي ألا ينظر إلى المشروعية والفعالية على أنهما أمران متنافيان.

٢٤ - وقد حدث في هذا الصدد أن قوبل ظهور مجموعة العشرين كمحفل رئيسي أعلنته تلك البلدان من تلقاء ذاتها للتناقش واتخاذ القرارات على الصعيد العالمي بشأن التعاون الاقتصادي الدولي باستجابات ليس كلها إيجابيا من جانب الدول الأعضاء في الأمم المتحدة. فبعضها يرى أن مجموعة العشرين قد نجحت في تفادي حدوث كساد اقتصادي عالمي وفي وضع الاقتصاد العالمي على طريق التعافي؛ ويشير آخرون إلى أنه، رغم تمكن مجموعة العشرين من التصدي للأزمة بشكل سريع نسبيا، فقد تلاشى بالفعل توافق الآراء الذي جعل هذا الرد السريع أمرا ممكنا، وهو ما يعني أن الحاجة لا تزال قائمة لشكل مستدام وطويل الأجل من الحوكمة العالمية. ومع أن معظم البلدان الأصغر حجما ربما كانت لها أهمية بنيوية محدودة للاقتصاد العالمي، فإن اقتصاداتها ستتأثر تأثرا عميقا بقضايا تناقشها حاليا مجموعة العشرين، مثل طرق التصدي للأزمتين المالية والاقتصادية الأخيرتين، والاستقرار المالي ومراقبة النشاط المصرفي، والاختلالات العالمية، وسبل التمويل الشاملة والمبتكرة، والأمن الغذائي، وتثبيت أسعار السلع الأساسية، فضلا عن الاهتمامات الإنمائية الأعم.

٢٥ - وعلاوة على التحديات المتعلقة بهياكل حوكمة الهيئات المتعددة الأطراف، يعاني النظام العام للحوكمة الاقتصادية العالمية من نقص الترابط والتنسيق والتعاون، وهو أمر جرى الاعتراف به بالفعل في توافق آراء مونتيري الصادر عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية في عام ٢٠٠٢. فالقرارات والإجراءات التي تتخذها الحكومات والمؤسسات على السواء في أنحاء مختلفة لذلك النظام العام فيما يتعلق بالنمو والاستقرار والتجارة والتنمية المستدامة لا تكون دوما متسقة أو متكاملة مع بعضها البعض. كما أن هذا النقص يجد انعكاسا له أيضا في

ضعف المساءلة عن القرارات والالتزامات المتفق عليها دوليا التي جرى التوصل إليها في العمليات والمحافل التابعة للأمم المتحدة وكذلك في ضعف قابلية هذه القرارات والالتزامات للإنفاذ. ولهذا ينبغي أن يكون إيجاد إطار أكثر فعالية للتنسيق والترابط والتعاون تابع للأمم المتحدة في صدارة الجهود المبذولة لإصلاح النظام الحالي للحوكمة الاقتصادية العالمية.

٢٦ - وقد واظبت الدول الأعضاء على إعادة التأكيد بقوة طيلة العقد الماضي على دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تعزيز الترابط والتنسيق والتعاون بوجه عام في الأنشطة التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي والمجالات المتصلة بهما. وشجع توافق آراء مونتيري (الفقرة ٦٩ (ب)) الأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية على معالجة المسائل المتعلقة بالترابط والتنسيق والتعاون، كمتابعة للمؤتمر، في الاجتماع الذي يعقد في فصل الربيع بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومؤسسات بريتون وودز. وأدى مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥[٨] إلى تعزيز مهام المجلس بوصفه محفلا للمناقشات المتعلقة بالسياسات ولبناء توافق الآراء من خلال الأخذ بالاستعراض الوزاري السنوي ومنتدى التعاون الإنمائي الذي يعقد مرة كل سنتين. وعلى الرغم من ذلك، كانت تصادف صعوبات في التنسيق والتعاون الداخليين بسبب الهيكل اللامركزي لمنظومة الأمم المتحدة. وفضلا عن ذلك، ورغم بذل العديد من الجهود، لم تتمكن مداولات المجلس من اجتذاب نفس درجة المشاركة من كبار المسؤولين في وزارات المالية والتجارة والاقتصاد التي حظيت بها المناسبات المناظرة التي عقدتها مؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية، كما لم يتمكن المجلس من أن يضمن فعالية المساءلة والتنفيذ فيما يتعلق بالالتزامات المقطوعة في عمليات الأمم المتحدة.

٢٧ - رغم الإجماع الواسع النطاق على ضرورة تعزيز الاتساق والتنسيق والتعاون داخل منظومة الأمم المتحدة، برز عاملٌ هام حمل على التساؤل عما إذا كان ينبغي مواصلة هذه الجهود في إطار الهياكل القائمة أو ما إذا كان بذلها يستدعي إنشاء آليات جديدة. فقُدمت مقترحات لتعزيز مكانة المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتأثيره وأساليب عمله ضمن ذاك الإطار. ويدعو أحد هذه المقترحات مثلا إلى زيادة وقْع مقررات المجلس وتوصياته عبر عقد اجتماعاتٍ على مستوى القمة بشأن القضايا المتصلة بالحوكمة الاقتصادية العالمية واجتماعاتٍ على المستوى الوزاري بشأن قضايا قطاعية محددة ذات صلة. فيما دعا اقتراح أكثر طموحا إلى إنشاء مجلس للتنسيق الاقتصادي العالمي، يكون بمستوى الجمعية العامة ومجلس الأمن، يعمل على ”تعزيز التنمية، وضمان الانسجام والاتساق بين أهداف

(٨) انظر قرار الجمعية العامة ١/٦٠.

السياسات العامة للمنظمات الدولية الرئيسية، وعلى دعم بناء التوافق بين الحكومات بشأن إيجاد الحلول الناجعة والفعالة لقضايا الحوكمة الاقتصادية العالمية''. وسيستند التمثيل في هذا المجلس إلى نظام دوائر انتخابية، وسيكون مصمَّما على نحوٍ يضمن تمثيل جميع القارات وجميع الاقتصادات الكبرى، على أن تشارك في أعماله المؤسسات العالمية ذات الصلة[٩].

٢٨ - ومن المهم أيضا الاتفاق على سبل تعزيز كفاءة منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما التأكد من أن أجهزتها الفرعية تستجيب لقضايا الاقتصاد العالمي وتحديات التنمية في الوقت المناسب وعلى نحو متسق ومنسَّق. وقد اختبرت تجمعاتٌ غير رسمية من الدول الأعضاء، ومؤخرا، الأهميةُ المتزايدة لمجموعة الدول العشرين، مدى هذا الاتساق والتنسيق والتعاون في الحوكمة الاقتصادية العالمية من خلال الإطار القائم المتعدد الأطراف. وعليه، بات الاهتمام منصبا الآن على تعزيز تعامل الأمم المتحدة مع مجموعة الدول العشرين، بالنظر إلى أن الأمم المتحدة تشكل المنتدى الأساسي الذي يمكن فيه مساءلة الحكومات عن أعمالها. فقد انضوت مثلا نحو ٢٧ دولة من الدول غير الأعضاء في مجموعة الدول العشرين، في تحالف غير رسمي يعرف باسم مجموعة الحوكمة العالمية[١٠]. وقدمت هذه الأخيرة توصيات عدة بشأن كيفية تحسين التعامل بين مجموعة الدول العشرين والأمم المتحدة تدعو إلى ما يلي: أولا، قيام مجموعة الدول العشرين بإجراء مشاورات على أوسع نطاق ممكن، عبر قنوات عادية ويمكن التنبؤ بها، مع الدول غير الأعضاء في مجموعة الدول العشرين قبل انعقاد مؤتمرات قمة مجموعة الدول العشرين، وكذلك قيام الدولُ المستضيفة لمؤتمرات قمة مجموعة الدول العشرين باطلاع باقيَ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على آخر المستجدات المتعلقة باجتماعاتها. وثانيا، إضفاء طابع رسمي على مشاركة الأمين العام للأمم المتحدة وخبراء الأمم المتحدة في مؤتمرات قمة مجموعة الدول العشرين واجتماعاتها التحضيرية، على التوالي. وثالثا، تنظيم مشاركة المنظمات الإقليمية في مؤتمرات قمة مجموعة الدول العشرين. ورابعا، إرساء عملية صنع القرار داخل مجموعة الدول العشرين على تصميمٍ ''بنيوي متغير'' بما يتيح للدول غير الأعضاء في مجموعة الدول العشرين المشاركة في اللقاءات الوزارية وغيرها من أفرقة العمل التي تضم كبار المسؤولين والخبراء في القضايا المتخصصة (انظر الوثيقة A/64/706، المرفق).

---

(٩) انظر الفقرة ٢٤ من التوصيات الواردة في الوثيقة A/63/838.

(١٠) تضم مجموعة الحوكمة العالمية الدول الأعضاء التالية في الأمم المتحدة: الإمارات العربية المتحدة، أوروغواي، البحرين، بربادوس، بروني دار السلام، بنما، بوتسوانا، بيرو، جامايكا، جزر البهاما، رواندا، سان مارينو، سلوفينيا، سنغافوره، السنغال، سويسرا، شيلي، غواتيمالا، الفلبين، فييت نام، قطر، كوستاريكا، الكويت، ليختنشتاين، ماليزيا، موناكو، نيوزيلندا.

٢٩ - ويردُ موضوع الحوكمة الاقتصادية العالمية بقوة في مداولات الدول الأعضاء سواء داخل المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو الجمعية العامة، ولا سيما في سياق عملية متابعة تمويل التنمية. وعقد الفريق العامل المخصص المفتوح العضوية التابع للجمعية العامة المعني بمتابعة القضايا الواردة في الوثيقة الختامية للمؤتمر المتعلق بالأزمة المالية والاقتصادية العالمية وتأثيرها في التنمية[(١١)] اجتماعا حول مسألة ''تعزيز دور الأمم المتحدة في الحوكمة الاقتصادية العالمية''. واستضاف المجلس خلال دورته الموضوعية لعام ٢٠١٠ حلقة نقاش حول هذا الموضوع. وأبرزت المناقشات الحاجةَ الملحة إلى تعزيز تمثيل البلدان النامية في عدد من الهيئات الدولية الرئيسية لصنع القرار؛ وأهميةَ النظر في سبل تعزيز التعامل بين مجموعة الدول العشرين والدول الأعضاء في الأمم المتحدة بأكملها؛ وضرورة تعزيز دور الأمم المتحدة الأمم المتحدة في الحوكمة الاقتصادية العالمية؛ وأهمية استحداث أطر فعالة متعددة الأطراف تعكف على معالجة قضايا حيوية من قبيل النظام المالي الدولي، والهجرة الدولية وتسوية الديون السيادية.

٣٠ - وأخيرا، يمكن لآليات التعاون الإقليمي ودون الإقليمي الجيدة التنسيق أن تضطلع بدور هام في تعزيز دور منظومة الأمم المتحدة. كما يمكن للتعاون الإقليمي أن يشكل عاملا مكمِّلا لعمل المنظمات الدولية من خلال تحسين القدرة على تحديد احتياجات ومطالب المنطقة وتلبيتها، وضمان تمثيلٍ أفضل للبلدان الصغيرة والفقيرة، مما يوفر مصدرَ تمويل معاكس للدورات الاقتصادية واتخاذ غير ذلك من الإجراءات. وعلاوة على ذلك، يمكن للتعاون بين بلدان منطقة إقليمية معينة أن يساعد تلك البلدان على ردم الفجوات في التمويل والاستفادة من وفورات الحجم. ويمكن بشكل خاص للحكومات أن توحد قواها من أجل تعبئة الموارد على نحو أفضل وخفض التكاليف وتعزيز الاستقرار من خلال جملة أمور منها التكاتف في مواجهة المخاطر، وتحقيق التكامل التجاري وتنسيق السياسات والمؤسسات بغية تدعيم قدرات الأسواق الإقليمية.

بعض الأسئلة المطروحة للنقاش

١ - بعد انقضاء تسع سنوات على مؤتمر مونتيري، كيف يمكن للأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية الاستفادة من التجارب الماضية والجهود المبذولة من أجل تنسيق إجراءاتها بشكل أكثر فعالية بما يزيد من درجة اتساق الأنظمة النقدية والمالية والتجارية الدولية وانسجامها دعماً للتنمية؟

(١١) قرار الجمعية العامة ٣٠٣/٦٣، المرفق

٢ - ما هي طرائق التعامل التي ينبغي اتباعها بين الأمم المتحدة والمجموعات غير الرسمية المحدودة العضوية كمجموعة الدول العشرين؟

٣ - ما هي أكثر الطرق فعالية لتعزيز دور الأمم المتحدة في الحوكمة الاقتصادية العالمية؟ هل يكمن الجواب على ذلك في إنشاء هيكليات جديدة، أم أنه ينبغي للتركيز أن يكون منصبّاً على تحسين مكانة وتأثير المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومهامه التنسيقية؟

٤ - ما الذي يمكن القيام به لضمان قيام الأمم المتحدة وأجهزتها الفرعية باتخاذ وتنفيذ قرارات بشأن قضايا الاقتصاد العالمي في الوقت المناسب؟

٥ - ما هي الطرق التي يمكن من خلالها لآليات التعاون الإقليمي أن تضطلع بدور تكميلي للحوكمة الاقتصادية العالمية؟

ثالثا - الدعم المالي لجهود التنمية التي تبذلها أقل البلدان نموا: تمويل التنمية، بما في ذلك الآليات الابتكارية، والمعونة مقابل التجارة، وتخفيف عبء الديون

٣١ - إن أقل البلدان نموا هي عرضة لمستوى أعلى من الضعف، الأمر الذي يحد من قدرتها على تعبئة الموارد المحلية وامتصاص الصدمات الخارجية. كما أن قدرتها المحدودة على الوصول إلى رؤوس أموال القطاع الخاص تجعل من المساعدة الإنمائية الرسمية المصدر الأكثر حيوية لتمويل التنمية من أجل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الأهداف الإنمائية. ويدعو برنامج عمل بروكسل لأقل البلدان نموا للعقد ٢٠٠١-٢٠١٠[(١٢)] إلى إقامة شراكة فعالة بين أقل البلدان نموا والبلدان المتقدمة النمو بهدف تعبئة الموارد المالية من أجل التنمية. وتسهم المساعدة الإنمائية الرسمية الموجهة نحو القطاعات المنتجة الرئيسية التي تترتب عليها آثار هامة غير مباشرة، في حشد الاستثمارات الخاصة وإطلاق استجابات توفر كميات كبيرة من الإمدادات اللازمة. ونتيجة لذلك، يمكن لتمويل التنمية الحسن التوجيه والمستخدَم بكفاءة أن يبني قدرات أقل البلدان نموا على تعبئة المصادر المحلية.

٣٢ - ورغم التقدم الكبير المحرز خلال العقد الماضي في مجال تقديم المعونة، لا تزال المساعدة الإنمائية الرسمية دون الالتزامات التي جرى التعهد بها في المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة. فقد ارتفع مثلا صافي مدفوعات المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من الجهات المانحة في لجنة المساعدة الإنمائية بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان

(١٢) A/CONF.191/13، الفصل الثاني.

الاقتصادي إلى أقل البلدان نموا، من أقل من ١٤ بليون دولار في عام ٢٠٠١ إلى ٣٧ بليون دولار في عام ٢٠٠٩. وخلال الفترة نفسها، ارتفعت حصة تدفقات المعونة إلى أقل البلدان نموا من ١٧ إلى ٣٠ في المائة من مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية. ومع ذلك، فإن الجهات المانحة في لجنة المساعدة الإنمائية بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لم تنفق سوى ٠,١٠ في المائة من مجموع دخلها القومي الإجمالي على المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة إلى أقل البلدان نموا[١٣]، وهي نسبة لا تزال أدنى بكثير من النسبة المستهدفة التي حددها الأمم المتحدة والتي تتراوح بين ٠,١٥ و ٠,٢٠ في المائة من الدخل القومي الإجمالي، وفقا لما ورد في برنامج عمل بروكسل. وقد أحدثَ هذا النقص فجوة في المساعدات المقدمة تراوحت على وجه التقدير بين ٢٣ بليون دولار و ٤٣ بليون دولار[١٤]. أما على مستوى كل من الجهات المانحة، فلم تحقق ١٤ من الجهات المانحة الـ ٢٣ في لجنة المساعدة الإنمائية بمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي النسبةَ المستهدَفة البالغة ٠,١٥ في المائة.

٣٣ - وعلاوة على ذلك، كانت مخصصات المساعدة الإنمائية الرسمية قد قُلصت إلى حد كبير[١٥]. ولا يزال توزيع المعونة على البلدان والقطاعات متفاوتا، تسوده نزعة إلى تخصيص حصة متزايدة من المعونة لعدد قليل من البلدان، وللبنية التحتية الاجتماعية والخدمات الاجتماعية (مثل الصحة والتعليم)، والعمل في الوقت نفسه على خفض المعونة المقدمة إلى قطاعات الإنتاج، لا سيما الزراعة الغذائية والبنية التحتية. ومع ذلك، فإن أوجه الضعف الهيكلي تجعل أقل البلدان نموا أكثر تأثرا من غيرها إلى حد كبير بالآثار السلبية الناجمة عن الصدمات الخارجية، كما يمكنها أن تقلص قدرات تلك البلدان على السداد مع مرور الوقت. ويمكن للمعونة الإنمائية الجيدة التنسيق التي تتصدى لأوجه الضعف الهيكلي وتعزز القدرات الإنتاجية لأقل البلدان نموا، أن تقلل من تقلبات النواتج في هذه البلدان وتساعد في التخفيف من حدة الصدمات. وعليه، ينبغي لأوساط الجهات المانحة أن تأخذ في الحسبان مقياسا لمدى التعرض للصدمات الخارجية باعتباره عاملا محدِّدا في توزيع المساعدة الإنمائية الرسمية. ويتعين إدراج التدابير الحالية الرامية إلى تعزيز القدرات الإنتاجية والحد من ضعف

---

(١٣) استنادا إلى أرقام محدَّثة (٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠) معروضة في الجدول ٣١ من المرفق الإحصائي لتقرير منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، Development Cooperation Report 2010. المتاح على الموقع http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_34447_1893129_1_1_1_1,00.html.

(١٤) انظر OECD, “Development aid rose in 2009 and most donors will meet 2010 aid targets”، ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٠. الأرقام الواردة مقدَّرة استنادا إلى أسعار السلع وأسعار الصرف السائدة في عام ٢٠٠٩.

(١٥) *The Global Partnership for Development at a Critical Juncture*.

أقل البلدان نموا، بما في ذلك الإطار المتكامل المعزز التجاري المنحى لأقل البلدان نموا، ضمن جهد أكثر منهجيةً تبذله الجهات المانحة والمؤسسات ذات الصلة المتعددة الأطراف[١٦]. وسيتيح مؤتمر الأمم المتحدة الرابع المعني بأقل البلدان نموا، المزمع عقده في اسطنبول في أيار/مايو ٢٠١١، فرصة بالغة الأهمية لسدّ هذه الفجوات والعمل لتقديم مساعدة إنمائية رسمية على درجة أعلى من الاتساق والتنسيق والفعالية إلى أقل البلدان الأقل.

٣٤ - ونمت مصادر التمويل الابتكارية كمّاً وحجماً خلال السنوات الأخيرة ووفرت مواردَ إنمائية هامة لأقل البلدان نموا. ومع ذلك، فإن السواد الأعظم من الجهات المانحة ما زال يُدرِج هذه التدفقات في حسابات ميزانياته التقليدية المرصودة للمساعدة الإنمائية الرسمية، ما يجعل من الصعب قياس ما تضيفه هذه التدفقات إلى الالتزامات الحالية بتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية، على النحو الوارد في توافق آراء مونتيري وإعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية. وبناءً على دراسة أعدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن التمويل الابتكاري[١٧]، قُدرت العائدات التي حققتها الآليات القائمة الرئيسية بين عامي ٢٠٠٣ و ٢٠١٠ بنحو ٥ بلايين دولار.

٣٥ - ومن شأن تقديم مساعدة إنمائية رسمية أفضل استهدافا وأقل تقلبا أن يحسن جودة المعونة وفعاليتها على النحو المتوخى في إعلان باريس بشأن فعالية المعونة وبرنامج عمل أكرا[١٨]. فقد باتت أقل البلدان نموا بتوليدها إيرادات محلية منخفضة وبقدراتها المحدودة على الوصول إلى أسواق رأس المال العالمية تعتمد على المساعدة الإنمائية الرسمية كمصدر رئيسي لتمويل الإنفاق الحكومي على التنمية. ونتيجة لذلك، فإن عمليات الميزنة التي تقوم بها تتأثر بشكل مباشر بتوقيت المعونة وتسليمها وتكوينها. ومع ذلك، فإن عمليات صرف المعونات لا تزال غير مستقرة، كما بيَّن ذلك تقرير أقل البلدان نموا لعام ٢٠١٠[١٩]. وعلاوة على ذلك، وبما أن توقيت تدفقات المعونة هو أمْيَل إلى أن يكون مسايرا للدورات الاقتصادية، فإن العديد من أقل البلدان نموا لا يتلقى التمويل عندما يكون في أمسّ الحاجة إليه لتنفيذ سياسات اقتصادية معاكسة للدورات الاقتصادية[١٩]. وفي هذا الصدد، شجع رؤساءُ الدول

---

(١٦) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، لجنة السياسات الإنمائية، تعزيز تدابير الدعم الدولي لأقل البلدان نموا، مذكرة السياسة العامة، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.10.II.A.4).

(١٧) Elisabeth Sandor, Simon Scott and Julia Benn, "*Innovative financing to fund development: progress and prospects*", DCD Issues Brief (Paris, OECD, November 2009).

(١٨) A/63/539، المرفق.

(١٩) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير أقل البلدان نموا لعام ٢٠١٠: نحو بنية إنمائية دولية جديدة لأقل البلدان نموا (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.10.II.D.5).

والحكومات في الوثيقة الختامية للاجتماع العام الرفيع المستوى ”جميع المانحين على أن يضعوا ... جداول زمنية إرشادية متجددة توضح الطريقة التي يتوخون بها تحقيق أهدافهم، كلٌ حسب الطريقة التي يتبعها في تخصيص اعتمادات الميزانية“ (الفقرة ٧٨ (و)).

٣٦ - ويمكن أن تؤدي مبادرة المعونة لصالح التجارة دورا هاما في مساعدة البلدان على استحداث ما يلزم من هياكل أساسية ومؤسسات وقدرات تقنية لجني الأرباح الناشئة عن تحرير التجارة والحد من مخاطر تحريرها. وقد بلغت في عام ٢٠٠٩ الالتزامات المقطوعة تجاه أقل البلدان نموا في إطار هذه المبادرة نحو ١٢ بليون دولار أمريكي، وهو ما يمثل نسبة نمو قدرها ١٣,٨ في المائة، مقارنة بما كانت عليه في عام ٢٠٠٨. وتمثل نسبة هذه الالتزامات إلى إجمالي المعونة لصالح التجارة مع البلدان النامية ٣٢,٥ في المائة، مقابل ٢٨,٦ في المائة في عام ٢٠٠٨[٢٠]. وينبغي أن تؤسس البلدان المتقدمة على هذه الجهود، وتواصل زيادة حجم المعونة المقدمة إلى أقل البلدان نموا، حيث إن هذه البلدان والبلدان الأفريقية ستكون على الأرجح هي أشد البلدان احتياجا إلى دعم للحد من تكاليف التكيف مع تحرير التجارة.

٣٧ - وتذهب حصة متزايدة من الالتزامات المقطوعة تجاه أقل البلدان نموا في إطار المعونة (٦٣ في المائة في عام ٢٠٠٩، مقابل ٤٦ في المائة في عام ٢٠٠٦) إلى مشاريع هياكل أساسية تتصل بالتجارة في قطاعات النقل والطاقة والاتصالات. وانخفضت الالتزامات المقطوعة للزراعة والصناعة والتعدين إلى ٢٧,٧ في المائة في ٢٠٠٧-٢٠٠٨ لكنها استعادت في عام ٢٠٠٩[٢١] مستوياتها السابقة البالغة نحو ٣٢ في المائة. ولتحقيق الاتساق في هياكل اقتصادات أقل البلدان نموا، تلقت الزراعة أعلى الالتزامات من بين القطاعات الثلاثة، حيث وصل متوسط ما تلقته من تلك الالتزامات في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٩ إلى ٢٢,٦ في المائة. وبالإضافة إلى تعزيز الهياكل الأساسية للتجارة والقدرة الإنتاجية للاقتصاد المحلي، يمكن لمبادرة المعونة لصالح التجارة أيضا أن تعزز التنمية من خلال بناء القدرات على إجراء مفاوضات تجارية.

٣٨ - وينبغي تحقيق الاتساق على النحو السليم بين أولويات الإنفاق على المشاريع المندرجة في إطار مبادرة المعونة لصالح التجارة والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. فأموال المانحين تكون أكثر فعالية حيثما كانت تستهدف الاحتياجات المتصلة بالتجارة وأولويات

(٢٠) بيانات مستمدة من كوايري وزرد للإحصاءات الإنمائية الدولية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (اطلع عليها في ١٠ شباط/فبراير ٢٠١١). المعونة البيانات النهائية للمعونة لصالح التجارة لعام ٢٠٠٩ لن تصبح متاحة إلا في نيسان/أبريل ٢٠١١.

(٢١) المرجع ذاته.

البلد المتلقي. لذا، يتوقع أن تشجع المعونة لصالح التجارة على زيادة الملكية القطرية وإدراج التجارة في الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية. وهذا ما يعني ضرورة أن يكون لدى البلدان النامية حيز سياساتي كاف لتحسين القدرات اللازمة للإنتاج والتجارة. ثم إنه نظرا لتدني الإيرادات المولدة، والقدرة المحدودة على السداد، والضعف الاقتصادي، إضافة إلى الاعتماد على المعونة إلى حد بعيد في أقل البلدان نموا، ينبغي أن تكون المعونة لصالح التجارة معونة مستدامة وفعالة، يمكن التنبؤ بها وينبغي أن تظل معونة تضاف إلى الالتزامات القائمة في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية.

٣٩ - ومنذ تنفيذ المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والمبادرة المتعددة الأطراف، سجلت نسب الديون في العديد من أقل البلدان نموا تحسنا ملحوظا. فبالنسبة لهذه البلدان كمجموعة، انخفضت أرصدة الديون الخارجية من حيث نسبتها المئوية إلى إجمالي الناتج المحلي من ٧٥ في المائة في عام ٢٠٠٢ إلى ٣٣ في المائة في عام ٢٠٠٧[٢٢]. غير أن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية أثرت سلبا في مؤشرات الديون في كثير من أقل البلدان نموا. فمنذ عام ٢٠٠٧، زادت أرصدة الديون الخارجية لأقل البلدان نموا كمجموعة بنسبة ١٢ في المائة، حيث بلغت ١٦,٩ بليون دولار في عام ٢٠٠٩. وارتفعت أيضا نسبة خدمة الديون الخارجية إلى الصادرات بمعدل ٢ في المائة، ووصلت إلى ٥,٧ في المائة في عام ٢٠٠٩. وتفوق القيمة الحالية لنسبة الديون إلى الصادرات، في ١١ بلدا بـ ١٥٠ نقطة مئوية الحد الأدنى المنصوص عليه في مبادرة تخفيف عبء الديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ونظرا لشدة الأزمة، شمل تراجع الإيرادات الضريبية وعائدات التصدير والإيرادات، جميع البلدان وعانت بلدان عديدة من ارتفاع الدين العام إلى إجمالي الناتج المحلي. ومن شأن انتعاشة سريعة ومطردة للاقتصاد العالمي أن تحسن كثيرا وضع العديد من البلدان. وفي ظل البيئة العالمية الحالية، ترتفع أسعار النفط وتبقى المخاطر عالية.

٤٠ - ومن مجموع البلدان البالغ عددها ٤٠ بلدا التي تستوفي أو يمكنها أن تستوفي شروط الاستفادة من تخفيف عبء الديون في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون (منها ٣٠ بلدا من أقل البلدان نموا)، استوفى شروط الحصول على المساعدة المقدمة في إطار المبادرة المذكورة ٣٦ بلدا (منها ٢٧ بلدا من أقل البلدان نموا)، منها ٣٢ بلدا (منها ٢٥ بلدا من أقل البلدان نموا) بلغت نقطة الإنجاز وضمنت من ثم، الاستفادة من كامل التخفيف المبرمج وتأهلت أيضا للاستفادة من تخفيف إضافي مؤقت في إطار الالتزامات المتعددة

(٢٢) حسابات مستمدة من قاعدة بيانات تمويل التنمية العالمية للبنك الدولي (اطلع عليها في ١٨ شباط/فبراير ٢٠١١).

الأطراف المتبقية المستحقة على المؤسسات المشاركة في إطار المبادرة المتعددة الأطراف، بينما استفادت أربعة بلدان (منها بلد واحد من أقل البلدان نموا) من تخفيف مؤقت. واستنادا إلى التحليل الذي أجري بشأن إطار القدرة على تحمل الديون بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل[٢٣]، صنفت ثلاثة من أقل البلدان نموا التي لم تبلغ مرحلة اتخاذ القرار على أنها بلدان عاجزة عن تسديد ديونها. وابتداء من ١٥ كانون/ديسمبر ٢٠١٠، أصبحت تسعة بلدان من أقل البلدان نموا من مجموع ٣٢ بلدا من البلدان التي تجاوزت نقطة الإنجاز المنصوص عليها في المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون تعتبر بلدانا معرضة بشدة لخطر التحول إلى بلدان عاجزة عن تسديد ديونها[٢٤].

٤١ - وقد يتطلب الأمر النظر في ما إذا كان يتعين إنشاء آليات جديدة لإعادة هيكلة ديون بعض أقل البلدان نموا، لا سيما إذا ما ظل الانتعاش الاقتصادي العالمي بطيئا وهشا. ذلك أنه لا توجد حاليا أي آليات رسمية دولية تعالج على نحو فعال إعادة هيكلة الديون الرسمية وتساعد على التصدي لمشكلة الديون التجارية. فباستثناء المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فإن تخفيف عبء الديون الرسمية يمر عبر نادي باريس غير الرسمي المتألف من ١٩ بلدا معظمها بلدان ذات اقتصادات كبيرة دائنة. ويقيّم الدائنون في نادي باريس أهلية الحصول على تخفيف لعبء الديون على أساس كل حالة على حدة، ويأخذون في الاعتبار سجل البلد المدين لدى نادي باريس وصندوق النقد الدولي وعدة معايير أخرى مثل نصيب الفرد من الدخل الإجمالي، ومستوى المديونية وخدمة الدين. ولكن، بما أن حصة المدينين لنادي باريس هي الآن أصغر من الحصة المستحقة على المدينين الآخرين الرسميين وغير الرسميين[٢٥]، فإن من شأن آلية أكثر شمولا وشفافية يتفق عليها دوليا على نحو مشروع أن تسد ثغرة هامة في الهيكل المالي الدولي الحالي.

٤٢ - ويتبين من التأخير في حل مشكلة أعباء الديون المرتفعة المستحقة على بعض البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، أن ليس ثمة بد من المسارعة بإنشاء آلية لمعالجة الديون السيادية تسمح لهذه البلدان بإعادة هيكلة ديونها على نحو مبكر وشامل، على النحو المنصوص عليه في توافق آراء مونتيري. وثمة حاجة إلى بذل المزيد من الجهود من خلال

(٢٣) رابطة التنمية الدولية وصندوق النقد الدولي، ”المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين: حالة التنفيذ“، ورقة من إعداد موظف، ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠.

(٢٤) صندوق النقد الدولي، ”قائمة البلدان المنخفضة الدخل نموا، دراسات تشخيصية لممارسات المحاسبة ومراجعة الحسابات للبلدان المؤهلة للاستفادة من الصندوق الاستئماني للحد من الفقر وتحقيق النمو“، في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠.

(٢٥) انظر الحاشية رقم ٢٤، الصفحة ٣٣ من قاعدة البيانات.

آليات دولية لحل مشكلة الدين لكفالة معاملة جميع الدائنين معاملة متساوية، ومعاملة الدائنين والمدينين على نحو عادل، واستيفاء القدرة على التنبؤ في المجال القانوني، على نحو ما نص عليه إعلان الدوحة، وأعادت تأكيده الوثيقة الختامية لمؤتمر الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن الأهداف الإنمائية للألفية. وبالإضافة إلى ذلك، هناك حدود للموارد المتاحة لتمويل القطاع الرسمي لإنقاذ البلدان التي تعجز عن سداد ديونها. ولا بد من الموازنة السليمة وفقا لكل حالة بين ما إذا كان يتعين تقديم تمويل من القطاع الرسمي، أو تجميد الديون، أو إعادة هيكلتها وشطبها.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة

١ - هل ينبغي الاستناد إلى مواطن الضعف الهيكلية في تخصيص المنح لأقل البلدان نموا وفي إجراء تقييمات قدرتها على سداد الديون؟

٢ - ما هي سبل إعادة النظر في طرائق تخصيص المعونة لكفالة وصول تدفقاتها إلى أشد البلدان حاجة وضخ الاستثمارات في القدرة الإنتاجية؟

٣ - ما هي سبل تحقيق الطابع التكميلي والمستقر والمستدام للتمويل الابتكاري ولتدفقات المعونة المقدمة لصالح التجارة؟

٤ - ما هي الخيارات الممكنة لاستحداث طرائق جديدة للتخفيف من عبء ديون أقل البلدان نموا؟

٥ - كيف يمكن ضمان الاتساق في السياسات المتعلقة بكل من تمويل التنمية، والمعونة لصالح التجارة، وتخفيف عبء الديون؟

رابعا - الدعم المالي للجهود الإنمائية للبلدان المتوسطة الدخل: التعاون الإنمائي، والتجارة وتدفقات رأس المال، والحيز السياساتي ونظام النقد الاحتياطي

٤٣ - مع استمرار النمو السريع في عدد من الاقتصادات الناشئة على مدى العقد الماضي، ارتفعت مساهمة البلدان المتوسطة الدخل في النمو الاقتصادي العالمي بصورة مطردة، وهو ما أعاد تشكيل التركيبة الإقليمية للاقتصاد العالمي. وتمثل البلدان المتوسطة الدخل كمجموعة ثلثي سكان العالم و ٤٠ في المائة تقريبا من إجمالي الناتج العالمي. وقد باتت هذه المجموعة تشكل أيضا محركا للنمو يدفع نحو انتشال الاقتصاد العالمي من الأزمة المالية التي تردى فيها. غير أنه بالرغم من حالات الانخفاض الملحوظ في معدلات الفقر المدقع، لا تزال

البلدان المتوسطة الدخل موطن ٦٤ في المائة من سكان العالم الذين يعيشون على أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم الواحد.

٤٤ - وينبغي أن تتمثل مجالات التعاون الإنمائي ذات الأولوية بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل كمجموعة في القضاء على الفقر والحد من أوجه عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية، وتعزيز الإدارة، وتنويع الإنتاج، والقدرة على التكيف مع الصدمات المالية والتجارية الخارجية، وتحمل عبء الديون الخارجية وتعزيز القدرة المالية والتكنولوجية على التكيف مع أثر تغير المناخ والتخفيف منه. وينبغي إرساء تعزيز تعاون منظومة الأمم المتحدة مع البلدان المتوسطة الدخل على أسس تحسين مواءمة البرامج الإنمائية مع الأولويات والاستراتيجيات الإنمائية القطرية. وينبغي أن يستكمل هذا الأمر بتعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن يكون صوت وتمثيل البلدان المتوسطة الدخل في المؤسسات المالية الدولية وغيرها من مجموعات أو هيئات صنع القرار الدولي، متناسبا مع ثقلها في الاقتصاد العالمي.

٤٥ - وكانت الدول الأعضاء في مؤتمر الدوحة للمتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري، اتفقت على تعزيز ودعم الجهود التي تبذلها البلدان المتوسطة الدخل لضمان استدامة النتائج المحرزة في تحقيق الأهداف الإنمائية، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. وأقرت الدول الأعضاء أيضا بأن التمويل الرسمي يظل ضروريا بالنسبة لبعض هذه البلدان الواقعة في المناطق المحتاجة المستهدفة، وذلك حسب احتياجات كل بلد. وكانت الجمعية العامة، دعت في الفقرة ٧ من قرارها ٦٤/٢٠٨، المجتمع الدولي إلى مواصلة تعزيز دعمه للجهود الإنمائية للبلدان المتوسطة الدخل من خلال تقديم مساعدات تقنية موجهة وتوفير الموارد ونقل التكنولوجيا وبناء القدرات، حسب الاقتضاء، مع مراعاة الأولويات الوطنية والسياسات الإنمائية لهذه البلدان، وشددت على ضرورة بذل جهود متواصلة من أجل تحقيق القدرة على تحمل الديون في البلدان المتوسطة الدخل بغية تجنب الوقوع في أزمة ديون، وبذل مزيد من الجهود، وشجعت المؤسسات المالية الدولية على مواصلة بذل الجهود لتعزيز التسهيلات المقدمة إلى تلك البلدان (الفقرة ١٠).

٤٦ - وقد قادت البلدان المتوسطة الدخل الانتعاشة التي شهدتها التجارة الدولية في أعقاب الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الأخيرة. فأداؤها القوي إنما هو وليد جهود كبيرة اضطلع بها لتنويع صادراتها في المنتجات المصنعة وفي الخدمات والحصول على أسهم أكبر من سوق السلع ذات التكنولوجيا العالية. وبإلقاء نظرة على المستقبل، فإنه يتوقع أن تؤسس البلدان المتوسطة الدخل على هذه الإصلاحات وتحسن القدرة التنافسية في الخارج من خلال

المفاضلة بين المنتجات، وزيادة تفعيل أنشطة التسويق الدولي، وكذلك من خلال الانتقال إلى مجالات تخصص أكثر دينامية ذات محتوى تكنولوجي أعلى وقيمة مضافة أكبر.

٤٧ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن زيادة الروابط بين البلدان النامية من خلال سلسلة الأنشطة المضيفة للقيمة على الصعيد العالمي قد ساعدت العديد من البلدان الأصغر المتوسطة الدخل على الاستفادة من التجارة الدولية. غير أنه على الرغم مما جرى من إصلاحات مهمة وتعزيز للعلاقات التجارية ولا سيما من خلال تجارة المكونات[٢٦]، لا تزال البلدان المتوسطة الدخل تعتمد بشكل كبير على الطلب على الصادرات من البلدان المتقدمة النمو. ويمكن أن تساعد جولة الدوحة على كفالة أن يكون الطلب على السلع والخدمات من البلدان المتوسطة الدخل أكبر حجماً وأقل تقلبا في المستقبل، وذلك من خلال خفض مستويات الحماية الجمركية المرتفعة وتشوهات السوق التي تسببها الإعانات والتدابير الحمائية الأخرى.

٤٨ - وفي أعقاب الأزمة المالية، احتلت تدفقات رأس المال إلى البلدان المتوسطة الدخل مركز الصدارة في النقاش بشأن السياسات المتعلقة بالاستقرار الاقتصادي والمالي على الصعيدين العالمي والمحلي. وكما ورد في ”الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١١“[٢٧]، فإن مكافحة الآثار غير المباشرة الدولية الضارة التي تتجلى في شكل زيادة توترات العملات وتقلب تدفقات رأس المال القصيرة الأجل تشكّل أحد التحديات الرئيسية في مجال السياسات.

٤٩ - وبعد أن شهدت تدفقات رأس المال الخاص إلى هذه البلدان انخفاضاً ملحوظاً خلال الأزمة، فإنها حققت انتعاشاً كبيراً في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠. وأدى انخفاض أسعار الفائدة وتحسن ظروف السيولة في البلدان المتقدمة النمو، وهو ما حصل نتيجة التدابير المتخذة في مجال السياسات النقدية لتعزيز الانتعاش الاقتصادي من الأزمة، إلى موجات من تدفق رأس المال إلى البلدان المتوسطة الدخل التي تُعدّ أسعار الفائدة وتوقعات النمو فيها أعلى نسبيا.

٥٠ - ويحمل الانتعاش في تدفقات رأس المال الخاص فوائد هامة بالنسبة للبلدان النامية من حيث توفير التمويل للاستثمارات المنتجة وتسهيل التنمية المالية. غير أن تدفق رأس المال إلى الداخل بكميات كبيرة يطرح مخاطر ومعضلات سياسية عندما تزيد رؤوس الأموال المتدفقة هذه إلى حد كبير عن الطاقة الاستيعابية للاقتصاد و/أو عندما ينطوي دخولها بطبيعته على

---

(٢٦) انظر Prema-Chandra Athukorala and Jayant Menon, “Global production sharing, trade patterns, and determinants of trade flows in East Asia”, سلسلة ورقات عمل لمصرف التنمية الآسيوي عن التكامل الاقتصادي الإقليمي، رقم ٤١ (مانيلا، مصرف التنمية الآسيوي، ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠).

(٢٧) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.11.II.C.2.

الكثير من المضاربة. وفي هذه الحالة، قد تؤدي تدفقات رأس المال إلى ارتفاع مفرط في أسعار الصرف وطفرات ائتمانية وفقاعات في أسعار الأصول وعدم استقرار مالي. وهناك أيضا مخاطر واضحة لتوقف تلك التدفقات أو انعكاس اتجاهها بشكل مفاجئ. وتُعد تدفقات رأس المال في جوهرها مسايرة للدورة الاقتصادية، إذ تشهد طفرات أثناء فترات الازدهار الاقتصادي، في حين ينعكس مسارها أثناء التباطؤ الاقتصادي. ومثال على ذلك التوقف المفاجئ والكبير لتدفق رأس المال إلى الخارج بعد الأزمة المالية العالمية. ونتيجة لهذا التوقف، شهدت الأسواق المالية في البلدان المتوسطة الدخل اضطراباً شديداً، رغم أنها لم تكن في بؤرة الأزمة.

٥١ - وليس هناك حل واحد لجميع المشاكل المرتبطة بتقلب تدفقات رأس المال. ولدى الحكومات مجموعة متنوعة من أدوات السياسات التي تساعد على تحقيق الاستقرار في التدفقات المالية. وفي مواجهة خطر ارتفاع قيمة العملة بشكل مفرط، تدخلت مصارف مركزية عديدة في البلدان المتوسطة الدخل في سوق القطع الأجنبي. وكانت النتيجة تراكم احتياطيات القطع الأجنبي. ورغم أن هذا يؤدي غرض الحماية الذاتية في حالة تدفق رأس المال إلى الخارج، فإن تكديس الاحتياطيات والاحتفاظ بها ليسا بلا كلفة من حيث تفويت الفرص في مجال الاستثمار الإنتاجي والإنفاق الاجتماعي[٢٨].

٥٢ - ومن غير المرجح أن تُحدِث المبادرات الحديثة الرامية إلى تعزيز شبكة الأمان المالي العالمية تغييرا جذريا في الحوافز المقدمة إلى البلدان لتكديس احتياطيات تظل خط دفاعها الأول ضد الصدمات المحتملة. فقد كان تكديس الاحتياطيات خيارا فعالا للبلدان المتوسطة الدخل. واستخدمت المصارف المركزية في العديد من البلدان الناشئة وبعض البلدان المتقدمة النمو جزءا من احتياطياتها لتخفيف حدة التوترات الداخلية الناجمة عن حالات النقص في سيولة الدولار أثناء الأزمة المالية الحديثة. ويكاد يكون من غير المحتمل أن تتمكن البلدان في المستقبل المنظور من الحصول تلقائياً على كمية كافية من التمويل بالعملات الأجنبية لمواجهة أزمة كبرى. وبالتالي، ستستمر البلدان في الاحتفاظ ببعض الاحتياطيات الخاصة بها، وثمة دلائل قوية على أن تكديس الاحتياطيات سيستمر وسيزداد في أعقاب الأزمة. ومن المرجح أن تستمر الممارسة المتمثلة في الاعتماد بدرجات متفاوتة على مزيج تكاملي من التأمين الذاتي والاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف ما لم تحدث تغييرات في الهيكل المالي العالمي.

(٢٨) يرى البعض أن إصلاح نظام سعر الصرف استناداً إلى القواعد لتعديل المعدلات الإسمية وفقاً للتفاوتات بين معدل التضخم أو الفائدة قد يقلل رأس المال المضارب ويساعد على إلغاء الحاجة إلى التدخل الحكومي الذي يؤدي إلى تكديس الاحتياطيات.

٥٣ - وكان هناك أيضاً اقتراحات بأن تعدِّل الاقتصادات الناشئة سياساتها في مجال الاقتصاد الكلي عن طريق رفع أسعار الفائدة وتشديد السياسة المالية في ضوء تزايد الضغوط التضخمية. غير أن هذا الخليط من السياسات سوف يحثّ على الأرجح على المزيد من التدفقات المالية إلى الداخل ويهدد الانتعاش الوليد الذي يقوده الطلب المحلي في العديد من البلدان. وعلاوة على ذلك، فإن تصحيح أوضاع المالية العامة لن يؤدي على الأرجح إلى معالجة سريعة للشواغل المتصلة بالهشاشة المالية. وفي العديد من البلدان، استُكملت سياسات الاقتصاد الكلي عن طريق اتخاذ تدابير إضافية تُتوخى فيها الحيطة على مستوى الاقتصاد الكلي. وفي بعض الحالات، طُبِّقت ضوابط مباشرة على رأس المال تهدف إلى وقف التدفقات الكبيرة الداخلة من رؤوس الأموال التي تتسم حركتها بقصر الأجل والتقلب. وفي هذا الصدد، تم التسليم بأن فرض ضوابط على رأس المال، بالإضافة إلى تطبيق التدابير المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي والتدابير التي تُتوخى فيها الحيطة على مستوى الاقتصاد الكلي، قد يكون، تبعا للظروف، استجابة مناسبة[٢٩]. كما أن فرض ضوابط على رؤوس الأموال قد يقلل أيضا من الحاجة إلى تكديس الاحتياطيات الأجنبية، إذ يمكن لهذه الضوابط أن تساعد على الحد من مخاطر انعكاس اتجاه تدفق رؤوس الأموال بشكل مفاجئ.

٥٤ - وفي أعقاب تجدد تدفقات رأس المال الخاص بعد انتهاء الأزمة، تحوّل العديد من البلدان المتوسطة الدخل إلى اعتماد تدابير لفرض ضوابط مباشرة على رأس المال من أجل الحد من ارتفاع قيمة العملات ومن الهشاشة المالية[٣٠]. وتشمل هذه التدابير اشتراط احتياطي إلزامي للحصول على ديون بالعملات الأجنبية، وفرض ضرائب على القروض الأجنبية بهدف تعويض التفاوتات في أسعار الفائدة، وتحديد حد أدنى لفترات الاستثمار، وفرض قيود كمية على أنواع معينة من المعاملات الرأسمالية عبر الحدود. كما حظر بعض البلدان المؤسسات المالية من أن يكون هناك تضارب في العملات في حافظاتها أو من الإقراض بالعملات الأجنبية للأفراد و/أو الشركات التي ليس لديها عائدات بتلك العملات. واختارت بلدان أخرى زيادة الشروط المتعلقة برأس المال المنطبقة على المؤسسات المالية التي تنطوي معاملاتها على تضارب في العملات.

---

(٢٩) انظر على سبيل المثال، دومينك شتراوس - خان (المدير العام، صندوق النقد الدولي)، "The right kind of global recovery"، ١ شباط/فبراير ٢٠١١. للاطلاع عليها، يُرجى زيارة الموقع الإلكتروني: www.imf.org.

(٣٠) تشمل إندونيسيا والبرازيل وبيرو وتايلاند وسنغافورة وشيلي والمكسيك. وقبل انعقاد قمة مجموعة العشرين في سول، عقدت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ اجتماعاً لدولها الأعضاء التي يتجاوز عددها ٥٠ دولة لدعم استخدام الضوابط على رؤوس الأموال.

٥٥ - وقد لا تكون التدفقات الحرة لرأس المال الخيار المفضل بالضرورة بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل والبلدان النامية الأخرى، لأن حسابات رأس المال المفتوحة بالكامل قد تتسبب بمشاكل. وقد يتطلب النجاح في الاستراتيجيات الإنمائية إدارة ديناميكية لحساب رأس المال تهدف إلى تعزيز حيز السياسات بحيث يكون هناك مرونة تسمح بتشديد الضوابط وتخفيفها عند الاقتضاء من أجل اتباع سياسات معاكسة للدورات الاقتصادية فيما يتعلق بالاقتصاد الكلي. ويبحث صندوق النقد الدولي حالياً بالتفصيل في مسألة الحد من تدفق رأس المال وتقلب أسعار الصرف، بما في ذلك في ما إذا كان هناك حاجة إلى اعتماد ''قواعد الطريق'' المتفق عليها عالميا لإدارة تدفقات رأس المال. ويعتبر البنك الدولي أيضا أن وضع ضوابط مؤقتة على رؤوس الأموال قد يكون مناسباً للتخفيف من الآثار السلبية المرتبطة بزيادة تدفقات رأس المال إلى الداخل وتقلبها[٣١].

٥٦ - ومع ذلك، سيكون هناك حدود لمدى القيود التي يمكن للبلدان المستفيدة أن تفرضها على رؤوس الأموال. ففي عصر العولمة المالية، لم يعد ممكنا لأي بلد أن يدير بمفرده المخاطر العابرة للحدود إدارة كاملة. وعلاوة على ذلك، من المهم أن تؤخذ في الاعتبار الأبعاد المتعددة لإدارة حساب رأس المال. وبالتالي، ثمة حاجة إلى شكل من أشكال الإدارة العالمية لتدفقات رأس المال عبر الحدود، وهو ما يُفتقر إليه إلى حد كبير. وفي هذا الصدد، وُجّهت دعوات لوضع مدونة سلوك دولية لتنظيم تدفقات رؤوس الأموال الدولية من أجل إدراجها في جدول أعمال مجموعة العشرين وغيرها من المنتديات الدولية ذات الصلة[٣٢].

٥٧ - وفي السياق نفسه، فإن اقتراح فرض ضريبة منسقة دوليا على المعاملات المالية عبر الحدود حظي باهتمام متجدد في الآونة الأخيرة. وبحسب الاقتراح، يمكن فرض هذه الضريبة كلما عبرت الحدود وحدةٌ من رأس المال، بحيث يكون العبء الضريبي الفعلي أكبر كلما كان الأفق الزمني للمعاملة المالية أقصر، مما يعد غير مشجع بشكل خاص للتدفقات القصيرة الأجل التي تجري بغرض المضاربة[٣٣]. وبالإضافة إلى ذلك، فقد اقتُرح أن يتم الاتفاق على فرض شروط محددة تتعلق بالاحتياطي المطلوب للسماح بتدفقات رأس المال عبر الحدود وجعل هذه الشروط جزءاً من الجهود المبذولة لإصلاح أنظمة الرقابة المالية[٣٤].

---

(٣١) التوقعات الاقتصادية العالمية لعام ٢٠١٠: الأزمات والتمويل والنمو (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠١٠).

(٣٢) *Financial Times*، ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١١.

(٣٣) تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٩: التصدي للأزمة العالمية - تخفيف آثار تغير المناخ والتنمية (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.09.II.D.16)، ص ١١٩ بالنسخة الإنكليزية.

(٣٤) الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم لعام ٢٠١١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.11.II.C.2)، ص ٤٠ بالنسخة الإنكليزية.

٥٨ - وقد اعتبرت اللجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية التابعة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي أن تقلب تدفقات رأس المال يشكّل مسألة ذات أهمية حرجة بالنسبة إلى فعالية الحركة الاقتصادية العالمية واستقرار النظام النقدي الدولي، وطلبت إلى الصندوق تكثيف عمله في هذا المجال، بما في ذلك من خلال إجراء دراسات متعمقة للمساعدة في زيادة فعالية السياسات الرامية إلى إدارة تدفقات رأس المال[٣٥]. وسيقوم الصندوق، من أجل مساعدة أعضائه على التعامل مع تدفقات رأس المال، وكجزء من أنشطته في مجال المراقبة، بتوسيع نطاق عمله في مجال سد الثغرات في المعلومات المتعلقة بتدفقات رأس المال عبر الحدود وحالات الانكشاف الاقتصادي وتعميق فهم تدفقات رأس المال وعلاقتها بغيرها من المجالات المتعلقة بالسياسات. وينبغي أن يشمل ذلك إسداء المشورة العملية للبلدان بشأن السياسات المتعلقة بكيفية الحد من التدفقات المفرطة القصيرة الأجل. وعلاوة على ذلك، يمكن للصندوق، استناداً إلى هذا التحليل، تقديم منظور متعدد لأشد ما تمس الحاجة إليه بشأن هذه القضايا، وذلك عن طريق إسداء المشورة لكل من البلدان المصدرة لرأس المال والمستوردة له بشأن الخيارات التي يجب اتباعها في مجال السياسات الاقتصادية لضمان تدفق رأس المال على نحو منظم. ومن شأن هذه القاعدة المتعددة الأطراف لإدارة تدفقات رأس المال أن تشكّل استجابة مناسبة للأزمة وتداعياتها التي، شأنها شأن غيرها من الأحداث، أكّدت الطابع المتقلب لتدفقات رأس المال.

٥٩ - ولا تزال الحاجة قائمة إلى إجراء إصلاحات أعمق على صعيد النظام النقدي الدولي، لأن العوامل الأبرز المؤدية إلى التقلب كامنة في النظام الحالي الذي يعتمد بشكل مفرط على عملة وطنية وحيدة كعملة احتياطي العالم. وساهم نظام الاحتياطي الدولي الحالي مساهمة كبيرة في غياب التكيف السلس مع أوجه الاختلال وتقلب تدفقات رأس المال وعدم التناسب في توفير السيولة. أما المسار الأكثر عملية الذي يمكن اعتماده إزاء الإصلاح، فقد يتمثل في مواصلة تعزيز دور الترتيبات القائمة لحقوق السحب الخاصة التي يمكن، مع مرور الوقت، أن تتطور لتصبح عملة للاحتياطي العالمي مقبولة على نطاق واسع. وقد تؤدي زيادة استخدام حقوق السحب الخاصة، فضلاً عن الحد من عدم الاستقرار الكامن في النظام الحالي، إلى ممارسة المزيد من الرقابة الديمقراطية على السيولة العالمية.

(٣٥) بلاغ صادر عن الاجتماع الثاني والعشرين للجنة الدولية للشؤون النقدية والمالية التابعة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي، ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. للاطلاع عليها، يُرجى زيارة الموقع الإلكتروني: www.imf.org.

بعض الأسئلة المطروحة للمناقشة

١ - كيف يمكن لمنظومة الأمم المتحدة أن تعزز التعاون فيما بين بلدان الجنوب والتعاون الإنمائي الثلاثي على نحو أكثر فعالية؟

٢ - كيف يمكن جعل السياسات المتعلقة بحساب رأس المال وغيرها من السياسات التي تؤثر على تدفقات رأس المال أكثر فعالية في الاستجابة للزيادة المفرطة في تدفقات رأس المال وانعكاس تلك التدفقات؟ وما هي التدابير اللازمة لتعزيز تعميق الخدمات المالية والإصلاحات الهيكلية في البلدان المتوسطة الدخل التي يمكن أن تساعد في التعامل مع تقلب تدفقات رأس المال؟

٣ - ما هي الخطوات التي ينبغي اتخاذها لتعزيز التنسيق المتعدد الأطراف بشأن السياسات التي تؤثر في تدفقات رؤوس الأموال؟

٤ - ما هو الشكل الذي ينبغي أن يتخذه الإطار العالمي لتنظيم أو مراقبة حركة رأس المال الدولية؟ وهل ينبغي أن يكون هناك "قواعد للعبة" على الصعيد العالمي لتدفقات رأس المال عبر الحدود؟ وهل ينبغي أن تكون القضايا المتصلة بتدفقات رأس المال عبر الحدود جزءا من عملية الإصلاح الجارية لنظم الرقابة المالية؟

٥ - ما هو المسار الذي ينبغي أن يتخذه إصلاح نظام الاحتياطي الدولي؟