

Distr.: General
21 August 2023
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

اجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة
اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة
ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي
الدورة السادسة

جنيف، 30-31 تشرين الأول/أكتوبر 2023

البند 3 من جدول الأعمال المؤقت

الانتقال إلى نموذج نمو قائم على الطاقة النظيفة: التحديات والفرص والحلول

مذكرة من أمانة الأونكتاد

موجز

تشير سلسلة من الأزمات المترابطة والمتتالية التي تواجه البلدان النامية، إلى جانب اقتصاد عالمي متصدع على نحو متزايد، مسألة كيفية إعادة التفكير في استراتيجيات التنمية في عالم مقيد بالمناخ. وكما كان الحال في الماضي، ونظراً للعديد من الأسباب نفسها، لا تزال مسارات التنمية الناجحة تعتمد على بناء القدرات الصناعية. غير أن تغير المناخ لا يضيف تحديات إضافية في القرن الحادي والعشرين فحسب، بل يؤدي أيضاً إلى زيادة مخاوف العديد من الحكومات في جنوب الكرة الأرضية من أنها ستُقطع بها السبل في عالم يزداد قسوة. ونتيجة لذلك، تحتاج الدول التنموية إلى أن تكون قادرة على تحقيق التوازن بين تهديد تغير المناخ وأهداف التنوع الاقتصادي القائمة منذ عهد بعيد، وإيجاد فرص العمل، والالحاق بالركب التكنولوجي. ولا يمكن فعل إلا من خلال بناء قدرات صناعية قائمة على نظام طاقة مستدامة. وبالتالي فإن التصدي لتغير المناخ يجعل التحول الهيكلي مهمة عالمية يتعين من خلالها على الاقتصادات المتقدمة أن تأخذ زمام المبادرة، مع الحاجة أيضاً إلى تغييرات هيكلية وتكنولوجية كبيرة في أقل البلدان نمواً. وليست مواءمة التحديات الوطنية والعالمية عملية مباشرة ولا تلقائية، بل هي عملية تتطلب تخطيطاً استراتيجياً وتدخلًا نشيطاً في السياسات وتعاوناً متعدد الأطراف يتسم بالفعالية.

وتناقش هذه المذكرة الأبعاد الوطنية والدولية للتحدي المتمثل في بناء القدرات الصناعية في عالم مقيد بالمناخ. وفي هذه الدورة من اجتماع الخبراء المتعدد السنوات، ستُنقش مسألة الانتقال إلى نموذج نمو قائم على الطاقة النظيفة كمسألة تتعلق ببناء القدرات الصناعية في عالم مقيد بالمناخ، وستُقدّم اتجاهات لوضع السياسات، لتوجيه الاقتصاد العالمي نحو مستقبل أكثر استدامة.



أولاً - مقدمة

1- يوجد الاقتصاد العالمي مرة أخرى في حالة تغير مستمر. وقد عاد إلى النمو في عام 2021 بعد الانكماش القصير، ولكن العميق الذي شهده في عام 2020، ولكنه يتعامل مع أزمة تكاليف معيشة على خلفية تباطؤ في النمو الاقتصادي، مع احتمال عودة الركود في بعض الاقتصادات الرائدة. وقد بدأت الجائحة في الانحسار، غير أن واضعي السياسات يواجهون العديد من الأزمات الأخرى، بما في ذلك أزمة في الطاقة والغذاء، والتضخم، وضائقة الديون. وبالإضافة إلى ذلك، تبدو العولمة أكثر هشاشة من ذي قبل، حيث زادت التوترات الجيوسياسية، بما في ذلك فيما يتعلق بالحرب في أوكرانيا وأكبر اقتصادين في العالم. ويحدث هذا التحول نحو نظام متعدد الأقطاب على نحو متزايد في ظل نظام اقتصادي عالمي أكثر تصدعاً من أي وقت مضى ونظام حوكمة عالمية غير قادر على الاستجابة بشكل كافٍ للأزمات المتعددة. وتتسبب سلسلة الأزمات حالياً في تفاقم التفاوتات القائمة وظهور أوجه عدم مساواة جديدة بين البلدان وداخلها على حد سواء، مما يهدد بعكس اتجاه بعض المكاسب الإنمائية التي تحققت في العقود الماضية والحيولة دون إمكانية تحقيق أهداف التنمية المستدامة في العديد من البلدان النامية⁽¹⁾.

2- وفي موازاة ذلك، بدأ تغير المناخ يتحول بسرعة إلى أحد أخطر التحديات العالمية. وأضحت آثار تغير المناخ تصل إلى جميع أنحاء العالم، وأصبحت الخسائر والأضرار الناجمة عن آثار تغير المناخ حقيقة واقعة لعدد متزايد من البلدان والمجتمعات المحلية. وفي عام 2023، بلغت درجات الحرارة أرقاماً قياسية جديدة في العديد من البلدان في نصف الكرة الشمالي في أشهر الصيف، بالإضافة إلى ظاهرة النينيو. ومع تضاعف عدد الحوادث المناخية القصوى، لم تعد أي منطقة بمنأى عن الآثار المتزايدة. فحرائق الغابات في كندا، والجفاف المطول في الصين وشرق أفريقيا، والفيضانات في باكستان وجمهورية كوريا، وموجات الحر في أوروبا، على سبيل المثال لا الحصر، استعراض أولي لما سيحدث إذا تجاوزت درجات الحرارة المستويات المحددة في اتفاق باريس في إطار اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وتُظهر الأبحاث أن متوسط درجة حرارة السطح العالمية في الفترة 2011-2020 كان أعلى بمقدار 1,09 درجة مئوية مما كان عليه في الفترة 1850-1900، ومع ذلك فإن التزامات التخفيف في المساهمات المحددة وطنياً تقل بكثير عما هو مطلوب، وبناءً على المسارات الحالية، ستدفع الاحترار إلى مستوى أعلى بكثير من الهدف المتمثل في حصر زيادة درجة الحرارة في حدود 1,5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية⁽²⁾. وبموجب اتفاقية باريس، يتمثل الهدف الشامل للمجتمع الدولي في حصر ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية في أقل بكثير من 2 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية، ولكن العالم، في ظل السياسات الحالية، يوجد في طريقه للوصول، بحلول عام 2100، إلى متوسط درجة حرارة أعلى بمقدار 2,7 درجة مئوية مما كان عليه فيما قبل الحقبة الصناعية⁽³⁾. وقد وضعت الحالة السائدة بالفعل المجتمعات والطبيعة في وضع هش، وإن لم يتم كبحها، ستكون لها عواقب سلبية وخيمة. ويجب وضع الناس والطبيعة في المقدمة، وهو أمر قد لا يمكن تحقيقه في ظل النموذج الاقتصادي الحالي.

(1) United Nations, Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, 2022, Global impact of war in Ukraine on food, energy and finance systems <https://news.un.org/pages/global-crisis-response-group>.

(2) Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022, *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change – Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge University Press, New York.

(3) انظر <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker-2022/> ملاحظة: تم زيارة جميع المواقع الشبكية المشار إليها في الحواشي في آب/أغسطس 2023.

3- ويُعد الابتعاد عن نموذج اقتصادي غير مستدام يركز على الوقود الأحفوري أمراً أساسياً لمعالجة تغير المناخ والتخفيف من التأثير غير المتناسب على المجتمعات والبلدان. وتعتمد مواجهة هذا التحدي بشكل حاسم على اعتماد نهج استراتيجي للسياسات الصناعية للتعجيل بوتيرة الانتقال في مجال الطاقة وإعادة الهيكلة الصناعية، وتوجيه الابتكار أو إعادة توجيهه نحو الرخاء المستدام والفصل الفعال بين استخدام الموارد الطبيعية والآثار البيئية الناجمة عن النمو الاقتصادي.

ثانياً- الجوانب العالمية لبناء القدرات الصناعية في عالم مقيد بالمناخ

ألف- نحو نموذج جديد للنمو والتنمية المستدامين

4- لا يزال من الممكن اتباع مسار للتغلب على النكسات الاقتصادية الحالية، وتجنب عقد ضائع، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وكذلك الأهداف المناخية بموجب اتفاق باريس. وعلى المدى القصير، يتطلب ذلك التعامل في آن واحد مع الطابع الملح لأزمة تكاليف المعيشة ومعالجة العجز في الوظائف اللائقة في العديد من البلدان النامية، ولا سيما بالنسبة للشباب، مع معالجة تدهور آفاق النمو عن طريق تخفيف عبء الديون، وتعزيز الاستثمار الإنتاجي، وتوسيع نطاق تدابير إعادة التوزيع، من أجل تقوية الأسواق المحلية وتعزيز الثقة بين الأسر المعيشية والشركات. وعلى المدى المتوسط إلى الطويل، يتطلب ذلك معالجة المشاكل الهيكلية الأساسية للنموذج الحالي وإنشاء نموذج جديد.

5- وقد حدد المجتمع الدولي طريقاً إلى نموذج جديد من خلال اعتماد خطة إنمائية طموحة ومتعددة الأبعاد، بهدف تحقيق عالم أكثر ازدهاراً وشمولاً. ويمكن النظر إلى خطة التنمية المستدامة لعام 2030 واتفاق باريس على أنهما استجابة المجتمع الدولي للتحديات المترابطة المتمثلة في تغير المناخ والإقصاء الاجتماعي والتنمية الاقتصادية غير المتكافئة. ويتطلب تحقيق هذه الخطة الطموحة نموذجاً إنمائياً جديداً لا يتجاوز حدود الكوكب. ويكمن جوهر هذا النموذج في تحول اجتماعي - اقتصادي أساسي قائم على إزالة الكربون من الاقتصاد، وزيادة الاهتمام بقضايا التوزيع، والاستثمار بشكل كبير، من القطاعين العام والخاص، في المنفعة العامة.

6- وثمة حاجة ملحة إلى تحول في نموذج السياسات من الأسواق المالية الضعيفة والتنظيم، والتشفير المالي، وتحرير التجارة، والخصوصية إلى سياسات عامة مكرسة، وسلطات تنظيمية معززة، ومناخ اقتصاد كلي توسعي، ودعم المنافع العامة العالمية. ويتطلب هذا التحول الاجتماعي - الاقتصادي الأساسي أيضاً تحسين الهياكل المؤسسية المحلية المبنية على دولة تنموية واعية بالمناخ وحيز كافٍ للسياسات، إلى جانب تعاون متعدد الأطراف وبيئة اقتصادية دولية تمكينية. بيد أن المجتمع الدولي يفقر إلى الأدوات المناسبة لتحقيق هذه الخطة، نظراً للثغرات والتفاوتات القائمة في الهياكل الحالية للحكومة الاقتصادية العالمية. ولذلك لا يزال الاقتصاد العالمي يتسم بانعدام الأمن الغذائي والجوع، ونقص كبير في استخدام اليد العاملة، وعدم استقرار في الاقتصاد الكلي، وعبء ديون مفرطة لا يمكن تحمله، وتفاوتات كبيرة في الدخل والثروة داخل البلدان وفيما بينها، وارتفاع تركيز الأسواق، وسلوك السعي إلى تحقيق الربح، وفجوة رقمية، ومستويات كبيرة من التهرب من دفع الضرائب وتجنبه، ومستويات استثمار غير كافية، وفقاعات مضاربة في الأسواق المالية والعقارية.

7- وتتوقف إعادة بناء النظام الاقتصادي الدولي لتحقيق الرخاء للجميع على إحياء تعددية الأطراف، المكرسة لتحقيق الأهداف المنفق عليها دولياً. ويمكن التحرك في هذا الاتجاه باستخلاص الدروس المستفادة من المناقشات التي دارت في أربعينيات القرن العشرين أثناء تأسيس الأمم المتحدة. وسوف يتطلب تكييف هذه الدروس مع حقائق الاقتصاد العالمي في القرن الحادي والعشرين تفكيراً جديداً ومبتكراً⁽⁴⁾.

Gallagher KP and Kozul-Wright R, 2022, *The Case for a New Bretton Woods*, Polity Press, Cambridge, (4)
.United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

باء - نحو انتقال عالمي عادل

8- تأثرت البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، بتغير المناخ أكثر من البلدان المتقدمة النمو بسبب ضعفها الأكبر، وقدراتها المحدودة على الاستجابة، وافتقارها إلى الموارد المالية والتقنية الكافية⁽⁵⁾.

9- وللمستويات الكبيرة من عدم المساواة الاقتصادية عواقب على مسؤوليات وقدرات كل من الأفراد والمجتمعات المحلية والبلدان على الاستجابة لتحدي المناخ. فنسبة 10 في المائة الأغنى من سكان العالم مسؤولة عن 48 في المائة من مجموع الانبعاثات؛ ونسبة 40 في المائة المتوسطة مسؤولة عن 40 في المائة منها. وعلى النقيض من ذلك، فإن نسبة 50 في المائة الأفقر من سكان العالم مسؤولة عن 12 في المائة من إجمالي الانبعاثات، ولكن من المرجح أن تواجه أسمى عواقب تغير المناخ بأقل الوسائل⁽⁶⁾.

10- وتظهر الصلة بين الدخل والانبعاثات أيضاً عبر مجموعات البلدان المختلفة، حيث أن نصيب الفرد من الانبعاثات في الاقتصادات المتقدمة لا يزال يفوق نظيره في البلدان النامية. فعلى سبيل المثال، يشكل سكان أقل البلدان نمواً 17 في المائة من سكان العالم، وهم مسؤولون عن إصدار 1 في المائة فقط من انبعاثات غازات الدفيئة. ومن حيث نصيب الفرد، لا تتسبب أقل البلدان نمواً سوى في 10 في المائة من متوسط الانبعاثات العالمية⁽⁷⁾.

11- وهذا التفاوت في الكربون له تأثير مباشر على إمكانات الانتقال العادل في البلدان النامية. وإن استمر الأفراد الأثرياء في إجهاد ميزانية الكربون المتبقية، وإن ظلت جهود التخفيف في الاقتصادات المتقدمة غير كافية، فلن يكون هناك مجال كبير للأنشطة الإنمائية الضرورية. ولتنفيذ برنامج للتحويل الهيكلي الأخضر وتحقيق خطة عام 2030، قد تكون البلدان النامية بحاجة إلى زيادة الانبعاثات على المدى القصير، حتى مع إمكانية الوصول إلى أكثر التكنولوجيات كفاءة. وبالتالي، فإن تحقيق انتقال عادل على المستوى العالمي يتطلب معالجة عدم المساواة والحد بسرعة من استهلاك الوقود الأحفوري، ولا سيما في الاقتصادات المتقدمة.

12- ومن الصعب تصور انتقال ناجح إلى نموذج اقتصادي واجتماعي وبيئي أكثر استدامة إن ظل عدم المساواة الاقتصادية واضحاً كما هو الآن. والمجتمعات المستقطبة أكثر عرضة لعدم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي وأكثر ضعفاً أمام الآثار الضارة للانهايار البيئي. وتعكس تبعات ارتفاع درجات الحرارة العالمية أوجه عدم المساواة الهيكلية القائمة داخل البلدان وفيما بينها وتضخم هذه الأوجه تلك التبعات. ومن الضروري معالجة هذه القضايا لنجاح العمل المناخي. ولذلك يمكن فهم الانتقال العادل على أنه عمل مناخي قوي مقترن ببناء سبل عيش أفضل للجميع. وينبغي أن يجمع أي نموذج جديد للتنمية المستدامة بين الأهداف المتصلة بالمناخ والأهداف الإنمائية في استراتيجية متماسكة قائمة على التحويل الهيكلي.

UNCTAD, 2022, The Least Developed Countries Report 2022: *The Low-Carbon Transition and Its Daunting Implications for Structural Transformation* (United Nations publication, Sales No. E.22.II.D.40, Geneva)

انظر <https://wir2022.wid.world/>

الأونكتاد، 2022.

13- وعند معالجة مسألة كيفية تحقيق الأهداف المتصلة بالمناخ والأهداف الإنمائية على حد سواء، ينبغي النظر في مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة وقدرات كل طرف. والاعتراف بأن معظم البلدان النامية أصدرت انبعاثات تقل بكثير عما أصدرته البلدان المتقدمة النمو ليس سوى خطوة أولى. ومن الضروري أيضاً مراعاة أن البلدان النامية تواجه المهمة الكبيرة المتمثلة في اللحاق بالركب من حيث التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وأخيراً، تجدر الإشارة إلى أن غالبية البلدان النامية لا يمكنها الشروع بنجاح في التحول الأخضر دون دعم من البلدان المتقدمة.

جيم- الظروف التمكينية على الصعيد العالمي لبناء القدرات الصناعية في عالم مقيد بالمناخ

14- لا يستلزم الانتقال نحو اقتصاد دائري وخفيض الكربون تغييراً كاملاً في أساس الطاقة للاقتصادات فحسب، بل أيضاً تعديل جميع نظم الإنتاج والهياكل الأساسية. ومن شأن حجم هذا المشروع أن يجعله أكبر تحول هيكلي للاقتصاد العالمي في التاريخ. وهو بذلك يمثل فرصة لبناء عالم أكثر مساواة تُتاح فيه لجميع البلدان النامية فرصة اللحاق بركب البلدان المتقدمة النمو. والتنمية في جوهرها عملية تحويلية تجمع بين روابط تفاعلية وتراكمية من أجل إيجاد حلقة مثمرة لزيادة تعبئة الموارد، وزيادة فرص العمل، ورفع مستوى الدخل، وتوسيع الأسواق، وزيادة الاستثمار، مما يؤدي إلى وظائف أفضل وأنشطة ذات قيمة مضافة أعلى. وللحفاظ على هذه الحلقة، لا بد من نمو قوي في الإنتاجية يتيح المجال لوضعي السياسات لإدارة المقايضات والمصالح المتضاربة بشكل أفضل ويوفر إمكانية تضيق الفجوات مع البلدان المتقدمة.

15- وقد كان بناء القدرات الصناعية في صميم استراتيجيات الحاق بالركب الناجحة، بما في ذلك في مؤخراً في اقتصادات شرق آسيا. غير أن هذه التجارب كانت استثناءً أكثر من كونها قاعدة. وكانت الحالات الأكثر انتشاراً بين البلدان النامية حالات توقف التصنيع أو حتى تراجع التصنيع قبل الأوان، مع فقدان البلدان للقدرة الصناعية والعمالة عند مستوى الدخل، في حين ينبغي أن يحدث العكس⁽⁸⁾. ولا تزال القيود الهيكلية وإخفاقات السياسات الكامنة وراء هذه الاتجاهات قيد المناقشة؛ والدرس العام المستفاد هو أنه إن كان من الصعب تحقيق التحول الهيكلي في عالم ذي اعتبارات مناخية محدودة أو غائبة، فمن المرجح أن يكون تحقيقه في عالم مقيد بالمناخ مهمة أكثر تعقيداً وصعوبة وغموضاً.

16- ومن ثم فإن الاعتراف بأن تغير المناخ أصبح الآن أولوية لوضعي السياسات في جميع أنحاء العالم يبين أن التحول الهيكلي مهمة عالمية ينبغي للاقتصادات المتقدمة أن تأخذ زمام المبادرة فيها، ولكن مع تغييرات هيكلية وتكنولوجية كبيرة مطلوبة أيضاً في أقل البلدان نمواً. وليست مواءمة التحديات الوطنية والعالمية عملية مباشرة ولا تلقائية، بل هي عملية تتطلب تخطيطاً استراتيجياً وتدخلاً في السياسات وتعاوناً متعدد الأطراف يتسم بالفعالية. والظروف التمكينية المثالية على الصعيد العالمي لبناء القدرات الصناعية في البلدان النامية ستشمل التعجيل بالتخفيف في البلدان المتقدمة النمو، ونقل التكنولوجيات الخفيفة الكربون من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية، وتقديم دعم مالي طويل الأجل كافٍ ويمكن التنبؤ به إلى البلدان النامية، وإصلاح الهيكل الاقتصادي العالمي ليوثر حيزاً أكبر للسياسة العامة للبلدان النامية، والإنعاش المنسق للاقتصاد العالمي الذي يراعي المناخ. غير أن معظم هذه الظروف غائبة أو غير قائمة إلا بشكل ضعيف.

(8) UNCTAD, 2016, *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive (and Sustained Growth)* (United Nations publication, Sales No. E.16.II.D.5, New York and Geneva).

17- ويتوقف إحراز تقدم سريع في التخفيف على الإجراءات الفورية التي تتخذها أكبر الجهات الفاعلة، ولا سيما الصين والولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي. فالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي مسؤولان عما يقرب من نصف رصيد انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في الغلاف الجوي. والصين مسؤولة عن أقل من ذلك من الناحية التاريخية ولكنها الآن أكبر مصدر للانبعاثات في العالم. غير أن الصين تقدمت أيضاً إلى أبعد من غيرها في التحول الأخضر، بما في ذلك فيما يتعلق بتكنولوجيات الطاقة الخضراء. ففي عام 2021، قامت الصين ببناء قدرات متجددة أكثر من الولايات المتحدة وأفريقيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط وجنوب شرق آسيا مجتمعة، وساهمت التخفيضات الكبيرة في أسعار مصادر الطاقة المتجددة إلى حد كبير في دفع هذا التقدم السريع⁽⁹⁾. وتحاول الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أيضاً اللحاق بالركب من خلال برامج تخفيف طموحة.

18- وقد اعتمدت الولايات المتحدة بعض التشريعات الهامة التي تمثل حزمة سياسات صناعية طموحة تهدف إلى تحفيز التحول الأخضر. ويوفر قانون استحداث حوافز مفيدة لإنتاج أشباه الموصلات وقانون العلوم وقانون خفض التضخم على وجه الخصوص عوامل مشجعة لتعزيز البحث والتطوير والإنتاج في مجال أشباه الموصلات في الولايات المتحدة وتحفز هذه القوانين إنتاج الطاقة النظيفة وتحويل الطلب على الطاقة، وخفض تكلفة التمويل الأخضر، ودفع الابتكارات في مجال تكنولوجيا المناخ. ويظهر أحد التقديرات أن هدف الدعم الأصلي لقانون خفض التضخم البالغ حوالي 400 مليار دولار من المرجح أن يُضاعف، وبسبب الآثار المضاعفة وازدحام الاستثمار الخاص، يمكن أن يصل إجمالي الإنفاق إلى 1,7 تريليون دولار في السنوات العشر المقبلة⁽¹⁰⁾.

19- واعتمد الاتحاد الأوروبي مجموعة من المبادرات السياسية تُسمى الاتفاق الأخضر الأوروبي وتهدف إلى وضع الاتحاد الأوروبي على مسار صفري صافٍ اعتباراً من العقد الحالي. وستصل الموارد المتاحة في فترة الميزانية 2010-2027 إلى 600 مليار يورو إن أُضيف صندوق التعافي بعد الجائحة التابع للاتحاد الأوروبي من الجيل القادم إلى موارد الإطار المالي المتعدد السنوات. وقد أعلن الاتحاد الأوروبي أيضاً عن تدابير تجارية ستؤثر على جميع البلدان المصدرة إلى الاتحاد الأوروبي إن كانت معاييرها البيئية أقل صرامة من تلك الموجودة في الاتحاد الأوروبي، يُشار إليها باسم آلية تعديل حدود الكربون، ومن المقرر أن تدخل حيز التنفيذ في عام 2026.

20- وتتقدم جهود إزالة الكربون ببطء في البلدان المتقدمة النمو، غير أن الوتيرة تسارعت مقارنة بالوضع قبل بضع سنوات فقط. وربما تكون السياسات الصناعية الخضراء وأزمة الطاقة الناتجة عن الحرب في أوكرانيا قد سرعت التحول الأخضر في الاتحاد الأوروبي بما يتراوح بين 5 و10 سنوات. وبالمثل، فاق العام الأول من تنفيذ قانون خفض التضخم في الولايات المتحدة التوقعات بهامش كبير؛ ففي عام 2023، مثلاً، أعلنت الشركات عن 31 مشروعاً جديداً لتصنيع البطاريات في الولايات المتحدة، وذلك أكثر من السنوات الأربع السابقة مجتمعة⁽¹¹⁾. وفي جميع أنحاء العالم، نما الإنفاق الرأسمالي على أصول الرياح والطاقة الشمسية من 357 مليار دولار في عام 2021 إلى 490 مليار دولار في عام 2022، متجاوزاً الاستثمار في أصول النفط والغاز الحالية والجديدة لأول مرة.

(9) انظر <https://www.nytimes.com/2022/09/14/opinion/environment/china-climate-change-heat-drought.html>

(10) انظر <https://www.credit-suisse.com/about-us-news/en/articles/securities-research-reports/report-13-202205.html>

(11) انظر <https://www.nytimes.com/2023/05/30/opinion/climate-clean-energy-investment.html>

21- ولم يتم توسيع نطاق إحياء السياسات الصناعية والتقدم المحرز في دعم التحول الأخضر ومشاركتها مع البلدان النامية، التي تخلفت عن الركب في التحول الأخضر وتواجه العديد من القضايا الملحة الأخرى، بما في ذلك ارتفاع تكاليف خدمة الديون، ولم تتمكن من حشد الموارد اللازمة. وحتى الآن، كان يُنظر إلى جنوب الكرة الأرضية بشكل أساسي على أنه مصدر للمواد الخام لتغذية الانتقال العالمي في مجال الطاقة، مع تركيز قليل من الاهتمام لما هو مطلوب لتعظيم الفوائد الاجتماعية - الاقتصادية الأوسع للانتقال في هذه المناطق.

22- والاتجاه الحالي المتمثل في تشديد السياسات النقدية والتشفير المالي في البلدان ذات الأهمية المنتظمة يضر أيضاً بأفاق النمو في البلدان النامية. وبدلاً من ذلك، ثمة حاجة إلى سياسات مالية ونقدية توسعية يتم تنسيقها عبر البلدان لإنعاش الاقتصاد العالمي المراعي للمناخ. ويمكن أن يؤدي ذلك إلى آثار إيجابية على مسار النمو في البلدان النامية وأن يكون مفيداً للجهود الاستثمارية الكبيرة اللازمة لتسريع التحول الأخضر في البلدان النامية. ومن بين الظروف التمكينية المتبقية على المستوى العالمي، لم يصبح الحصول الميسور التكلفة على التكنولوجيات الخضراء موضوعاً للنقاش بعد، كما أن التمويل الطويل الأجل الميسور التكلفة والذي يمكن التنبؤ به غير كافٍ، على الرغم من المناقشات التي جرت مؤخراً بشأن توسيع نطاق المصادر الإقليمية والمتعددة الأطراف. ويشكل إصلاح الهيكل الاقتصادي العالمي لزيادة حيز السياسات العامة للبلدان النامية شرطاً مسبقاً ضرورياً لكي تنجح هذه البلدان في إحراز تقدم في تحقيق الأهداف المتصلة بالمناخ والأهداف الإنمائية، حتى في الوقت الذي وسعت فيه البلدان المتقدمة النمو خيارات السياسات العامة لمواجهة تحدياتها وشواغلها المباشرة.

ثالثاً - التحديات المحلية في التحول الهيكلي الأخضر

23- تواجه البلدان النامية عقبات كثيرة في تعبئة الموارد وتصميم السياسات اللازمة لاستخدامها بفعالية. ويُعزى بعض هذه العقبات إلى القواعد واللوائح الدولية، في حين يُعزى البعض الآخر إلى عوامل داخلية.

24- وقد أدت الاستجابة للجائحة، فضلاً عن أزمة الغذاء والطاقة، إلى زيادة مستويات الديون في معظم البلدان النامية، وأضيف إلى هذه القضية تشديد السياسات النقدية في الاقتصادات المتقدمة، مما أدى إلى ارتفاع تكاليف خدمة الديون في جميع أنحاء جنوب الكرة الأرضية. ونتيجة لذلك، تعيش حالياً نسبة 60 في المائة من البلدان المنخفضة الدخل و30 في المائة من البلدان المتوسطة الدخل ضائقة الديون أو توشك أن تعيشها. وعلاوة على ذلك، فإن 48 بلداً يبلغ مجموع سكانها 3,3 مليار نسمة تنفق حالياً على خدمة الديون أكثر مما تنفقه على التعليم أو الصحة. وخلال السنة الأولى من الجائحة، أعلنت البلدان المتقدمة عن تدابير لدعم الأسر المعيشية والشركات، بما يعادل 23 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وعلى النقيض من ذلك، بلغ متوسط الدعم المعلن في البلدان المنخفضة الدخل 5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

25- وبالمثل، فإن استقرار الاقتصاد الكلي أمر بالغ الأهمية للاستثمارات الطويلة الأجل، وخاصة الاستثمارات الخضراء، لأنها تتطوي على قدر كبير من عدم اليقين. غير أن معظم البلدان النامية تخضع لتحركات عالمية لرؤوس الأموال الدولية التي تقودها مجموعة من السياسات النقدية ومعنويات المستثمرين في البلدان ذات الأهمية النظامية. ويؤدي ذلك إلى تقلبات مالية وينتج دورات ازدهار وكساد في البلدان النامية لا تتصل بظروف الاقتصاد الكلي المحلية ولكن تفرضها حرية حركة رأس المال. وقد يكون هناك تراكم لتدابير وقائية سياساتية كبيرة من حيث الاحتياطات الدولية، ولكن هذا لا يكفي لعزل العديد من البلدان النامية عن هذه التأثيرات الخارجية المزعجة للاستقرار.

26- ويشكل تمويل التحول الأخضر تحدياً كبيراً آخر، لا سيما بين البلدان النامية. ويمكن أن تكون التكاليف الأولية لتنفيذ الممارسات والتكنولوجيات المستدامة مرتفعة، وتواجه بلدان كثيرة موارد مالية محلية محدودة. ويعد الحصول على رأس المال الميسور التكلفة وفرص الاستثمار وآليات التمويل أمراً حاسماً في دعم عملية التحول.

27- وتواجه معظم البلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، حواجز تحول دون وصول صادراتها إلى الأسواق الدولية. ويمكن للقيود التجارية والحواجز الجمركية وغير الجمركية التي تضعها البلدان المتقدمة النمو أن تعوق صادرات البلدان ذات الأسواق المحلية الصغيرة التي أدت إلى اعتماد استراتيجية تقودها الصادرات من أجل التنمية. ومن الضروري إزالة هذه الحواجز والامتناع عن فرض حواجز جديدة لتيسير التحول.

28- وكثيراً ما تقتصر غالبية البلدان النامية أيضاً إلى الهياكل الأساسية اللازمة للتنمية، ولا سيما الهياكل الأساسية المطلوبة لبناء القدرات في القطاعات الخضراء من الاقتصاد الضرورية لخلق مسار للتنمية المستدامة. ويشمل ذلك مرافق توليد الطاقة المتجددة وأنظمة إعادة التدوير وإدارة النفايات وشبكات النقل الفعالة والممارسات الزراعية المستدامة. ويتطلب بناء مثل هذه الهياكل الأساسية استثمارات كبيرة وخبرة فنية.

29- ويتطلب التصدي لهذه التحديات وغيرها نهجاً شاملاً قوامه التعاون الدولي، ومبادرات بناء القدرات، ونقل التكنولوجيا، والدعم المالي، والسياسات المصممة خصيصاً لمراعاة الظروف الفريدة في كل بلد نامٍ. غير أن إصلاح الهيكل الاقتصادي العالمي يُرَجَّح أن يكون أهم خطوة في تخفيف بعض العقبات الرئيسية التي تعترض مجال السياسة العامة في البلدان النامية. وللحكومات دور مركزي في إنشاء اقتصادات شاملة ومستدامة من خلال سياسات تتجاوز اعتماد مصادر الطاقة المتجددة لتشمل تعزيز أنشطة ذات قيمة مضافة تغذي سلاسل قيمة الطاقة المتجددة وتتغذى منها. وتشمل إجراءات السياسات الممكنة في هذا السياق السياسات الصناعية الخضراء، مثل حوافز المحتوى المحلي المناسبة، ومبادرات احتضان الأعمال التجارية، ودعم البحث والتطوير، وتشجيع التجمعات الصناعية الخفيفة الكربون، وبرامج تنمية المهارات الخضراء، لتدريب القوى العاملة اللازمة للصناعات الخالية من الكربون. وتشمل أيضاً سياسات الاقتصاد الدائري، لمساعدة البلدان والمجتمعات المحلية على إدارة الموارد النادرة ومواد النفايات التجارية، ولتقليل دورة حياة الانبعاثات في مختلف الصناعات، وبالتالي تحسين كفاءة الموارد والإنتاجية على السواء.

30- غير أن العقبات التي تواجهها البلدان النامية هي قضايا هيكلية تمنعها من أن تكون أطرافاً اقتصادية نشطة ومن اختيار وتنفيذ مسارات التنمية. وقد سلطت التجربة الناجحة في بلدان شرق آسيا الضوء على الدور الرئيسي للتجارة الاستراتيجية والسياسات الصناعية التي تستخدمها الدول التنموية القوية في تعزيز التحول الهيكلي وتعويض المتطلبات التنافسية التي تواجهها شركاتها في الأسواق الدولية. وقد ساعدت تدابير السياسات النشطة على تفعيل علاقة قوية بين الربح والاستثمار والتصدير في أنجح اقتصادات شرق آسيا وسلطت الضوء على دور المؤسسات العامة الفعالة الراغبة في التنسيق مع القطاع الخاص والقادرة عليه والحائزة على فضاء سياسات عامة كافٍ لدعم الأعمال التجارية وتوجيهها وضبطها، عند الاقتضاء، من أجل تحقيق ونيرة سريعة للاستثمار والارتقاء التكنولوجي. وفي غياب حالة تنموية نشطة مماثلة في مناطق أخرى، فإن السعي إلى تحقيق الأهداف المتعلقة بالمناخ والتنمية في آن واحد، وبناء القدرات الصناعية في القرن الحادي والعشرين، والتحول إلى اقتصاد خفيض الكربون من المرجح أن يكون أمراً مستحيلاً.

رابعاً - الجوانب الإقليمية لبناء القدرات الصناعية الخضراء

ألف - استراتيجيات التحول الإقليمي

31- هناك حد للمقدار الذي يمكن أن تحققه فرادى الحكومات بمعزل عن غيرها، دون تعاون على الصعيد الإقليمي. ويتضح ذلك عند النظر إلى البلدان النامية التي كثيراً ما تقتصر إلى القدرات الأساسية وحيز السياسات العامة اللازم للاضطلاع بعملية تحول ناجحة بصورة مستقلة. ولكل بلدٍ نقاط قوة مختلفة، من الثروة المعدنية إلى الخبرة في مجال التصنيع أو القرب من طرق التجارة الهامة. ويمكن أن تشكل هذه الأصول جزءاً من خطة مصممة بعناية لتطوير نظام إيكولوجي صناعي إقليمي فعال يستند إلى تكنولوجيات خفيفة الكربون، وهو ما لن يكون ممكناً على مستوى فرادى البلدان ويمكن أن يولد آثاراً إيجابية كبيرة عبر مجموعة من القطاعات، بما في ذلك الطاقة، والزراعة المقاومة للمناخ، والتصنيع الخفيف الكربون، والاتجار بانبعاثات الكربون، والاقتصاد الحيوي. ويمكن فهم خطط التحول الإقليمية، أو الصفقات الخضراء الإقليمية، على أنها حزم سياسات شاملة ومنسقة تهدف إلى الجمع بين أغراض تحقيق الأهداف المناخية، وتعزيز التنمية الاقتصادية، وخلق فرص عمل لائقة، وضمان العدالة والرفاهية. وحتى الآن، تم اقتراح الاتفاقات الخضراء ومناقشتها في العديد من المناطق، ولكنها لا تزال مؤطرة بشكل أساسي في سياق الاتفاقات المتقدمة، مثل الاتفاق الأخضر الجديد في جمهورية كوريا والاتفاق الأخضر الأوروبي.

32- ولكن وفرة الموارد الطبيعية في المناطق النامية مثل إفريقيا وأمريكا اللاتينية هي التي تظهر إمكاناتها في تطوير سلاسل القيمة الخضراء. فعلى سبيل المثال، يمكن إشراك مصدري الكوبالت في إنتاج سلائف بطاريات الليثيوم أيون المنخفضة التكلفة والخفيفة الانبعاثات، بدلاً من إنزالهم إلى المستويات الأدنى من سلسلة قيمة البطاريات كموردين للمعادن. ويمكن ربط هذا النوع من سلسلة قيمة البطاريات كذلك بسلاسل قيمة السيارات المتنامية الموجودة في جنوب إفريقيا وفي أمريكا اللاتينية في البرازيل والمكسيك.

33- ومن القطاعات الحيوية الأخرى في العديد من البلدان النامية إنتاج الأغذية. وقد جاءت الجائحة لتبين ضعف الأمن الغذائي في البلدان النامية. ويمكن للاستثمار الاستراتيجي في سلاسل القيمة الإنتاجية المستدامة أن يغير إنتاج الأغذية. وعلى وجه الخصوص، ينشئ الاستثمار في الزراعة المستدامة الذكية مناخياً وسلاسل القيمة الغذائية بعض أعلى المضاعفات من حيث القيمة المضافة الإجمالية. ففي جمهورية الكونغو الديمقراطية، على سبيل المثال، ارتبط الاستثمار في الري بعائد يبلغ نحو 500 في المائة، وفي مصر، قدرت البحوث عائداً يتراوح بين 400 و500 في المائة من الاستثمار في الري بالتناضح العكسي بالطاقة الشمسية. ويتمتع العديد من الاقتصادات النامية أيضاً بمنتجات طبيعية مصدرها نباتات مثل بطيخ كالاهاري والمارولا والبرقوق الحامض. ويمكن استكشاف استخدام بعض هذه المنتجات في تطوير سلاسل القيمة القائمة على التنوع البيولوجي في قطاعات مثل المستحضرات الصيدلانية ومستحضرات التجميل.

باء - القيود العالمية والتعاون الإقليمي

34- قد يكون التقدم نحو تحول أخضر محدوداً بسبب القيود في البيئة الخارجية التي تفرضها اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وتحد من بعض مجالات السياسات العامة. ويمكن للتعاون الإقليمي، وبشكل أعم التعاون فيما بين بلدان الجنوب، أن يساعد في التغلب على هذه العقبات. ويمكن لهذا التعاون أن ينشئ آليات تمويل جديدة للتحول في مجال الطاقة وتطوير البنية التحتية، ويسهل نقل التكنولوجيا، ويهيئ الظروف للانتقال إلى اقتصاد دائري على المستوى الإقليمي، ويدعم خطة إنمائية أكثر طموحاً تركز على بناء القدرات الإنتاجية والتحول الأخضر.

35- ويمكن للبلدان النامية التي تشرع في استراتيجية للتنمية الخضراء السريعة والتحويلية أن تعيد النظر في دور مصارف التنمية الإقليمية التي يمكن أن توفر التمويل الطويل الأجل. فعلى سبيل المثال، يمثل إنشاء المصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية مؤخرًا تقدماً كبيراً نحو مواجهة تحديات التمويل المترتبة على التحول الأخضر في المنطقة. ويمكن أيضاً التخفيف من اختناقات التمويل من خلال التدخل المباشر من قبل الاقتصادات الكبيرة في جنوب الكرة الأرضية لتحقيق مشاريع طموحة. فعلى سبيل المثال، أقامت إثيوبيا شراكة مع الصين فيما يتعلق بمشروعين للسكك الحديدية، هما خط السكك الحديدية العادي المكهرب من أديس أبابا إلى جيبوتي ونظام النقل بالسكك الحديدية الخفيفة في أديس أبابا.

36- ويمكن للنهج الإقليمي أيضاً أن يحفز نقل التكنولوجيا باستخدام مواطن المرونة بموجب الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، على سبيل المثال، فيما يتعلق باستنفاد حقوق الملكية الفكرية على النحو المطبق على التكنولوجيات الخضراء. ومن شأن الاستنفاد الإقليمي، وليس الوطني أو العالمي، أن يسمح بالاستيراد الموازي فقط عندما يباع منتج داخل المنطقة المعنية. وبإنشاء مناطق جغرافية عازلة لحماية براءات الاختراع، مع السماح في الوقت نفسه بالاستيراد الموازي، يمكن للاستنفاد الإقليمي أن يوازن بشكل صحيح بين نقل التكنولوجيا وحواجز الابتكار. ويمكن أن تنظر البلدان النامية في التعاون على تجاوز الإطار الحالي للملكية الفكرية وأن تقترح اعتماد إعلان بشأن الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة وتغير المناخ، يهدف إلى توضيح مواطن المرونة القائمة وتقديم حوافز جديدة لنقل التكنولوجيات السليمة بيئياً، لأغراض التكيف والتخفيف على حد سواء. وتناولت إكوادور هذا الموضوع في اجتماع لمجلس الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة في عام 2013، ونوقشت المسألة في عدد من الاجتماعات اللاحقة⁽¹²⁾.

37- وأخيراً، يمكن لشبكات إعادة التدوير الإقليمية المتماسكة، ولا سيما فيما يتعلق بالنفايات الإلكترونية وتجارة الخردة المعدنية، فيما بين البلدان النامية في إطار عمليات التكامل الإقليمي أن تعزز تطوير صناعة تكرير تعتمد على وفورات الحجم، ويمكن أن تكون مفيدة في التحرك نحو اقتصاد دائري. ويمكن لوكالات التنسيق الإقليمية أن تعتمد استراتيجية سحب وتحويل لكي تتبع البلدان نهجاً تطورياً وتحافظ على تبعيات المسار. وفي هذا السياق، ينبغي للسياسات الصناعية أن تدعم نقل التكنولوجيا، وتطوير الروابط الصناعية الخلفية والأمامية، والاستثمار التجاري في البلدان الأكثر تقدماً نسبياً التي يمكن أن تستضيف مصاهر المصافي؛ وتحسين وتنسيق نظم الجمع لتحسين الكفاءة في البلدان التي لديها تدفقات كبيرة من النفايات الإلكترونية وخطط إعادة التدوير الحالية؛ وزيادة الوعي وتشجيع سلوك إعادة التدوير في البلدان التي ليست عملية إعادة تدوير النفايات الإلكترونية فيها بعدُ ممارسة شائعة⁽¹³⁾.

جيم - أمريكا اللاتينية: فرص كبيرة للتعاون الإقليمي في التحول الأخضر

38- إن أمريكا اللاتينية معرضة بشدة لآثار تغير المناخ. ويمكن أن يؤدي تغير أنماط هطول الأمطار وارتفاع درجات الحرارة وزيادة تواتر الطقس المتطرف إلى خسائر بشرية واقتصادية في المنطقة. فالتباطؤ الاقتصادي المستمر، والسياق الدولي غير المستقر المتأثر بالتوترات الجيوسياسية، وزيادة الضغوط التضخمية، وتقلص حيز سياسات الاقتصاد الكلي يجعل من الصعب على اقتصادات أمريكا اللاتينية استئناف مسارها نحو النمو المستدام وحماية الفئات الأكثر ضعفاً.

(12) World Trade Organization, 2013, Contribution of intellectual property to facilitating the transfer of environmentally rational technology, Communication from Ecuador, IP/C/W/585, Geneva, 27 February

(13) انظر <https://unctad.org/publication/south-south-cooperation-climate-adaptation-and-sustainable-development>.

39- غير أن الدفع العالمي نحو إزالة الكربون يمكن أن يوفر فرصاً كبيرة للاقتصادات في القارة. وتستعد عدة اقتصادات للاستفادة من الهبات الكبيرة من المعادن، مثل الليثيوم والنحاس والمنغنيز والنيكل، التي تعد مدخلات أساسية للتكنولوجيات المنخفضة الكربون. فعلى سبيل المثال، لدى شيلي وكوستاريكا وأوروغواي خطط فيما يتعلق بالقضايا المتصلة بالمناخ وهي تقوم بنشر مصادر الطاقة المتجددة ومبادرات حفظ التنوع البيولوجي. ولكن الطريق ما زال طويلاً لجني الإمكانات الكاملة التي يمكن أن يوفرها التحول إلى الطاقة النظيفة في أمريكا اللاتينية، ويمكن أن يساعد تبني خطة إقليمية للتحول الأخضر في تسهيل عمل الحكومات الوطنية.

40- وينطوي الطريق إلى خطة عمل إقليمية للمناخ على العديد من التحديات، لا سيما فيما يتعلق بالتمويل والقضايا المتعلقة بالتكنولوجيا. والنجاح الأخير في المنطقة فيما يتعلق بالاتفاقات الإقليمية، مثل اتفاق إسكازو لعام 2018 بشأن ثلاثة حقوق، بما في ذلك الوصول إلى المعلومات البيئية، والممر البحري للمناطق الاستوائية الشرقية من المحيط الهادئ لعام 2021، يبين قوة التعاون الإقليمي. ويمكن للحكومات في أمريكا اللاتينية، إلى جانب المجتمع المدني وقطاع الأعمال والشركاء الدوليين، أن تتخذ خطوات أكثر جرأة تتناسب مع حجم الفرص والتحديات في المنطقة.

خامساً- الصلة بين السياسات الصناعية الخضراء وتمويل التحول الأخضر: التحديات في مختلف المناطق

ألف- آسيا والمحيط الهادئ: الدور الحاسم لمصارف التنمية

41- حتى الآن، لم يكن الدعم المالي الدولي والتمويل الخاص للتحول الأخضر في البلدان النامية كافياً، وينبغي إيلاء اهتمام أكبر لإمكانات قيام المصارف الإنمائية العامة ومؤسسات التمويل بحفز عملية الانتقال والتحول إلى اقتصاد أنظف وأكثر اخضراراً وإنصافاً. وتقرض مصارف التنمية الجنوبية الآن في بعض الحالات نفس القدر الذي تقرضه مؤسسات بريتون وودز، وبشروط أكثر مرونة. وتضم آسيا مشهداً كبيراً ومتنوعاً من مصارف التنمية والمؤسسات المالية، بعضها ممول تمويل جيداً والعديد منها يهدف بالفعل إلى تحول أخضر. وبالإضافة إلى ذلك، هناك دروس يمكن استخلاصها من آسيا والمحيط الهادئ بشأن كيفية إحداث تحول هيكلي في وقت قصير نسبياً، من خلال قيادة دولة تنمية والاستخدام الاستراتيجي للسياسات الصناعية والمالية وغيرها. ويشمل ذلك على وجه الخصوص المصارف التي يقودها الجنوب والموجهة نحو الجنوب التي أنشئت مؤخراً، بالإضافة إلى المصارف القائمة منذ أمد طويل التي شهدت توسعاً كبيراً. ومن الأمثلة على ذلك المصرف الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية ومصارف السياسات في الصين. وتشمل المصارف الأخرى التي تشجع التدخلات ذات التوجه الأخضر المصرفين المركزيين في بنغلاديش وجمهورية كوريا، اللذين استخدمتا مجموعة متنوعة من الأدوات، بما في ذلك نسب الاحتياطي المتغيرة وأسعار الفائدة، لإنشاء التمويل وتوجيهه نحو استخدامات أكثر مراعاة للبيئة. غير أن مصارف التنمية تتفاوت في تغطيتها في الوقت نفسه، ولا سيما في أقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية، ولا تزال هناك فجوات كثيرة في آسيا وأماكن أخرى.

42- وثمة أنواع أخرى من الفرص لا تستغل أيضاً لأن المصارف الإنمائية والمؤسسات المالية مقيدة، في معظمها، بمحدودية رأس المال، وانخفاض نسب الإرباع، واستمرار اشتراط حملة الأسهم الحكوميين تحقيق تقديرات ائتمانية عالية. ومن شأن تحسين المعلومات وفهم هذه القيود، إلى جانب تهيئة الفرص للحكومات والمؤسسات لتبادل الخبرات، أن يساعد على بناء توافق في الآراء بشأن دورها المحتمل وأفضل السبل لدعم المساعي. وفي الوقت الحاضر، هناك نقص في المعلومات المتعلقة بهذه المؤسسات المختلفة وكيفية عملها، ويمكن للأونكتاد أن يوفر منبراً مناسباً وفي حينه لتبادل الخبرات وتعميق فهم عملياتها.

43- وتتجلى الحاجة إلى تعزيز المصارف الإنمائية العامة ومؤسسات التمويل في الأداء المحدود للأدوات القائمة على السوق في آسيا وأمريكا أخرى. فعلى سبيل المثال، اجتذبت إصدارات السندات من قبل الصين وتركيا خلال السنة الأولى من الجائحة طلباً زاد بين 4 و5 مرات عن العرض وفي بعض الأحيان أكثر من ذلك، مما يدل على أن القطاع الخاص كان يبحث عن استثمارات. وبالإضافة إلى ذلك، عرضت بوتان سندات سيادية، وقد تتبعتها بلدان أخرى في المنطقة. غير أن إصدار هذه السندات ينبغي النظر فيه في سياق الأثر غير المتكافئ حتى الآن لمبادرة أسواق السندات الآسيوية، التي أطلقتها رابطة أمم جنوب شرق آسيا وجمهورية كوريا والصين واليابان في عام 2002. وبالإضافة إلى ذلك، كان من الصعب توجيه هذه الموارد المالية إلى حيث تشتد الحاجة إليها، كما أن الأدوات اللازمة لقياس الآثار البيئية والاجتماعية الحقيقية غير متوفرة في الغالب. ومن الواضح أن هناك حاجة إلى حلول جديدة ومبتكرة.

44- ومن السمات الأخرى للمشهد الاستخدام الناشئ والمحتمل لصناديق الثروة السيادية في بلدان مثل ماليزيا وسنغافورة. ويمكن لمثل هذه الأموال أن توفر تريليونات الدولارات في شكل تمويل إنمائي طويل الأجل. ولكنها، في معظم الحالات، تُوجّه إلى نفس أنواع الأنشطة مثل التمويل في شمال الكرة الأرضية وليس نحو الاستخدامات التنموية أو التحويلية بشكل خاص. وهذه فرصة ضائعة لأن هذه الصناديق يمكن أن توفر الجزء الأكبر من الاستثمار الأولي لتمكين التحول الأخضر من البدء وحشد استثمارات القطاع الخاص بمجرد إرساء الأساس لاقتصاد محلي ديناميكي خفيض الكربون.

45- وهناك مجموعة واسعة من المؤسسات والأدوات المالية المعروضة. ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ منطقة غير متجانسة، حيث تستضيف بعض أكبر مصارف التنمية والمؤسسات المالية الجديدة في العالم، ومع ذلك لا تزال هناك فجوات حرجة وتعاني بعض البلدان من نقص الخدمات. ويشمل ذلك البلدان التي لديها سياسات أو طموحات صناعية خضراء المنحى ويمكن أن تكون من الشركاء الراغبين إذا كان التمويل ودعم السياسات أكثر إقبلاً. وتقوم بعض أفقر البلدان بتجربة تقنيات جديدة مبتكرة للتمويل الأخضر؛ ويقوم الكثير منها بتجربة السياسات الصناعية الخضراء. وتشمل هذه البلدان الدول الجزرية الصغيرة النامية، التي يوجد منها 17 اقتصاداً في المنطقة، والتي تتشارك معظم التحديات نفسها التي تواجهها بلدان أخرى في المنطقة، ولكن لديها احتياجات وخبرات فريدة إضافية بسبب صغر حجمها الاقتصادي وضعفها.

باء - الدول الجزرية الصغيرة النامية: تحديات خاصة

46- تتضمن هذه الفئة 39 دولة جزرية صغيرة نامية و18 اقتصاداً معترفاً بها بهذه الصفة بسبب وضعها البيئي والإنمائي⁽¹⁴⁾. ويبلغ مجموع سكان الدول الجزرية الصغيرة النامية 65 مليون نسمة، وحجم الاقتصادات مجتمعة صغير ولا يمثل سوى حوالي 0,9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي العالمي. ويختلف مستوى التطوير بشكل كبير داخل المجموعة. وبعض الدول الجزرية الصغيرة النامية اقتصادات مرتفعة الدخل (مثل جزر البهاما وبربادوس وسنغافورة)؛ وتوجد ثمان دول جزرية صغيرة نامية في مجموعة أقل البلدان نمواً، وهي توفالو وتيمور - ليشتي وجزر القمر وجزر سليمان وسان تومي وبرينسيبي وغينيا - بيساو وكيريباس وهايتي. وتواجه هذه الأخيرة تحديات كبيرة في تمويل الجهود الرامية إلى تحقيق التحول الأخضر وأهداف التنمية المستدامة. ويقع حوالي 90 في المائة من الدول الجزرية الصغيرة النامية في المناطق المدارية، مما يجعلها عرضة للظواهر الجوية القسوى أو غيرها من الأخطار المتصلة بالمناخ مثل الأعاصير المدارية، وعرام العواصف، والجفاف، وتغير أنماط هطول الأمطار، وارتفاع مستوى سطح البحر، وابتصاص المرجان،

(14) انظر <https://www.un.org/ohrlls/content/list-sids>.

والأنواع الغازية. وبالمقارنة مع البلدان الأخرى ذات الكتل الأرضية الأكبر، تتضخم الآثار والمخاطر الناجمة عن تغير المناخ في الدول الجزرية الصغيرة النامية بسبب المحدودية، وصغر مساحات الأراضي، والبعد عن المناطق الأكثر اكتظاظاً بالسكان، وتقييد الاتصال العالمي. وقد تشمل الآثار والمخاطر تدهور صحة البشر ورفاههم، وتدمير المستوطنات البشرية والهياكل الأساسية، وانعدام الأمن المائي، وغمر الجزر والمناطق الساحلية وتعرضها للفيضانات، وزعزعة استقرار جزر الشعاب المرجانية وتحت السواحل، وفقدان التنوع البيولوجي الأرضي، والتدهور الاقتصادي، وفقدان الموارد الثقافية والتراث، وانخفاض صلاحية الجزر للسكن.

47- وفي الفترة 1970-2019، حدثت 11 072 كارثة متعلقة بالطقس والمناخ والمياه في العالم، مما أدى إلى 2,06 مليون حالة وفاة و3,64 تريليون دولار من الخسائر الاقتصادية، منها 10 253 حالة وفاة و150,07 مليار دولار من الخسائر المسجلة بين الدول الجزرية الصغيرة النامية والأقاليم الجزرية، معظمها من 465 كارثة مرتبطة بالأعاصير المدارية⁽¹⁵⁾. وفي الدول الجزرية الصغيرة النامية، يقع التكيف مع المناخ، الذي تعرفه الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ بأنه عملية التكيف مع المناخ الفعلي أو المتوقع وآثاره، في صميم الاستجابة لتغير المناخ⁽¹⁶⁾. وانبعاثات غازات الدفيئة في الدول الجزرية الصغيرة النامية ضئيلة، حيث تمثل 1,5 في المائة من انبعاثات الاقتصادات الصناعية. ويمثل قطاعا الزراعة والطاقة نحو 90 في المائة من مجموع انبعاثات الدول الجزرية الصغيرة النامية. غير أن الآثار والمخاطر المرتبطة بذلك أكبر بشكل غير متناسب، ولذلك فمن الملح أكثر أن تتخذ الدول الجزرية الصغيرة النامية، وغالبية البلدان النامية، إجراءات للتكيف للحد من الضعف وبناء القدرة على الصمود. ومع استهداف مواطني ضعف ومخاطر معينة، أشارت الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ إلى إجراءات تكيف رئيسية موجهة نحو المخاطر بالنسبة للدول الجزرية الصغيرة النامية، مثل ما يلي: استعادة النظم الإيكولوجية الساحلية؛ والحماية الصلبة؛ وسبل العيش المتنوعة؛ وإدارة النظم الإيكولوجية من الشعاب المرجانية إلى الحيد البحري المغمور؛ وإدارة مقاسم المياه؛ والهجرة؛ والتكنولوجيا المحسنة؛ وتنوع المنتجات والأسواق؛ والتمويل التكيفي⁽¹⁷⁾.

48- وأولوية إجراءات التكيف لا تقلل من أهمية الانتقال في مجال الطاقة في الدول الجزرية الصغيرة النامية. فجميع هذه الدول تقريباً تعتمد اعتماداً كبيراً على الوقود الأحفوري لتوليد الطاقة ولأغراض أخرى كثيرة مثل تحلية المياه والنقل واستغلال الموارد البحرية⁽¹⁸⁾. غير أن العديد منها، نظراً لخصائصها الجغرافية الفريدة، يمكن أن تستفيد من إمكانات مصادر الطاقة المتجددة مثل مصادر الطاقة الشمسية وطاقة الرياح والمد والجزر والمحيطات. ولذلك، من المستصوب والمجدي أن تعجل الدول الجزرية الصغيرة النامية بالانتقال في مجال الطاقة، بدعم كافٍ من المجتمع الدولي.

المعوقات الانتقالية

49- تمثل فجوة التمويل أصعب معوق أمام البلدان النامية، بما فيها الدول الجزرية الصغيرة النامية، في الماضي قديماً في التحول الأخضر. وفي عام 2020، قدمت البلدان المتقدمة 83,3 مليار دولار مقارنة بالالتزام بتقديم 100 مليار دولار كدعم تم الاتفاق عليه في الدورة الخامسة عشرة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. وفيما يتعلق بالدول الجزرية الصغيرة النامية، بلغ المتوسط السنوي لتمويل المناخ في الفترة 2016-2020 حوالي 1,5 مليار دولار، وهو ما يمثل حوالي 2 في المائة من إجمالي تمويل المناخ.

(15) انظر <https://public.wmo.int/en/resources/atlas-of-mortality>

(16) انظر <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

(17) الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، 2022.

(18) A/RES/69/15.

وقد قدرت الدول الجزرية الصغيرة النامية تكلفة المساهمات المحددة وطنياً بمبلغ 92 مليار دولار، ومع ذلك فإن هذا التقدير يستبعد جزءاً كبيراً من الاحتياجات⁽¹⁹⁾. وبالإضافة إلى ذلك، كان جزء كبير من تمويل المناخ الذي تلقتة الدول الجزرية الصغيرة النامية غير ميسر (على سبيل المثال، في الفترة 2017-2018، كانت نسبة 50 في المائة من تمويل المناخ الذي تلقتة تمويلياً عادياً)، مما يزيد من أعباء الديون.

50- ولأسباب مختلفة، مثل العجز التجاري الهيكلي، وضيق قواعد الإنتاج المحلية، والمستوى الكبير من الاعتماد على التمويل الخارجي، واجهت الدول الجزرية الصغيرة النامية ضائقة ديون متزايدة حتى قبل تفشي الجائحة. وفي الفترة 2019-2000، ارتفع الدين الخارجي لهذه الدول بنسبة 24 نقطة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. وبحلول عام 2019، شكل الدين الخارجي 62 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط في هذه الدول. وقد أدت الجائحة وأزمة المناخ إلى تفاقم أوضاع ديون الدول الجزرية الصغيرة النامية، مما عرضها بشدة لخطر التخلف عن السداد. وبالإضافة إلى الفجوة التمويلية، تشكل الفجوات التكنولوجية وفجوة القدرات تحدياً أيضاً في تحقيق التحول الأخضر في هذه الدول. ويتمثل التحدي في تحديد وجمع البيانات الصحيحة لإثبات قابلية التأثير بالمناخ بالنسبة لمشاريع التكيف، مما يزيد من صعوبة اجتذاب الاستثمارات على الدول الجزرية الصغيرة النامية.

51- وللمضي قدماً في التحول الأخضر والاستجابة للأثار والمخاطر المتعلقة بالمناخ، يجب على الحكومات والمجتمع الدولي اتخاذ إجراءات جماعية مختلفة على وجه السرعة. وعلى الصعيد الوطني، يمكن للدول الجزرية الصغيرة النامية أن تضع استراتيجيات متكاملة لتتبع الاقتصادات، بما في ذلك عن طريق توسيع القاعدة الصناعية حسب الاقتضاء، للحد من الاعتماد المفرط على قطاع واحد أو بضعة قطاعات وتحسين الميزان التجاري. وبذلك، يمكن للدول الجزرية الصغيرة النامية أيضاً أن تزيد من تكوين رأس المال المحلي وأن تعالج تدريجياً مسألة الديون.

52- وعلى المستوى الإقليمي، كما اقترح في حلقة عمل الأونكتاد التي عُقدت في بربادوس في شباط/فبراير 2023، يمكن للدول الجزرية الصغيرة النامية أن تكثف جهود التكامل الإقليمي وتعزز التعاون الاقتصادي فيما بين بلدان الجنوب⁽²⁰⁾. وتتضمن استراتيجيات أمانة الجماعة الكاريبية للفترة 2022-2030 إجراءات في هذا الصدد وتتوخى دعوة عالمية أكثر نشاطاً من جانب أعضائها لاتخاذ إجراءات فعالة للتصدي لتغير المناخ. واقترح الأونكتاد أيضاً مجموعة من التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة لدعم التكيف مع المناخ في البلدان النامية، التي يمكن تطبيقها في الدول الجزرية الصغيرة النامية.

53- وعلى الصعيد الدولي، يتعين على البلدان المتقدمة النمو أن تقي بالتزاماتها المتعلقة بتمويل المناخ وتزيد من المساعدة الإنمائية الرسمية، لدعم التحول الأخضر والتنوع الاقتصادي في الدول الجزرية الصغيرة النامية. ويمكن للبلدان المتقدمة النمو أيضاً أن تواجه بشكل إيجابي الفجوة التكنولوجية في التحول الأخضر في الدول الجزرية الصغيرة النامية من خلال آليات أكثر ملاءمة للتنمية لنقل التكنولوجيا أو مشاركتها.

جيم - أفريقيا: إمكانات كبيرة للتحول الأخضر

54- تواجه أفريقيا كقارة مجموعة معقدة من التحديات المتشابكة. ولدى البلدان في أفريقيا إمكانات كبيرة للتنمية الاقتصادية، ومع ذلك لا يزال العديد منها يعاني من المجاعة، وفقير الطاقة، والنزاعات المسلحة، وانعدام الأمن الاقتصادي، ونقص العمالة، وارتفاع مستويات المديونية، من بين مسائل أخرى.

(19) انظر <https://www.un.org/ohrrls/sids%20climate%20financing%20report%202022>

(20) انظر <https://unctad.org/meeting/workshop-and-national-consultation-promoting-sustained-recovery-through-economic>

وتتفاقم هذه المشاكل بسبب الآثار السلبية المتزايدة لتغير المناخ. ولكن القارة، نظراً لغناها من الموارد الطبيعية، وكذلك موقعها في المناطق الاستوائية أو شبه الاستوائية، لديها إمكانات كبيرة لتصبح منتجاً رائداً للطاقة المتجددة والصناعات المتعلقة بهذا القطاع.

55- ومن أوجه القصور الهيكلية التي تعوق إمكانات التنمية في أفريقيا الافتقار إلى السيادة الغذائية، والافتقار إلى السيادة في مجال الطاقة، وانخفاض محتوى الصادرات من حيث القيمة المضافة مقارنة بالواردات⁽²¹⁾. ويسهم ذلك في العجز التجاري الهيكلي، وإضعاف العملات المحلية، وزيادة الحاجة إلى الاقتراض دولياً. وفي حالات انخفاض قيمة العملات وزيادة أسعار الواردات من الضروريات، قد تدعم الحكومات الاستهلاك من خلال الاقتراض الدولي الإضافي، مما يزيد من المديونية.

56- ويمكن أن تؤدي معالجة أوجه القصور الهيكلية هذه إلى تقليل الاعتماد على الواردات، وتقليل الحاجة إلى الاقتراض الدولي، والمساعدة في بناء القدرة الإنتاجية التي من شأنها زيادة القيمة المضافة وتوجيه الاقتصاد نحو مستقبل خفيض الكربون. بيد أن هناك حاجة إلى استراتيجيات للتنمية البديلة تستند إلى الإرادة والتعاون الإقليمي وزيادة الاعتماد على الذات. ويتوقف استغلال إمكانات التنمية أيضاً على الظروف التمكينية على الصعيد العالمي، وهو شاغل مشترك مع المناطق النامية الأخرى.

سادساً - أسئلة مطروحة للمناقشة

57- قد يرغب المندوبون في الدورة السادسة لاجتماع الخبراء المتعدد السنوات المعني بتعزيز بيئة اقتصادية مواتية على جميع المستويات دعماً لتنمية شاملة ومستدامة، وتعزيز التكامل والتعاون في الميدان الاقتصادي في النظر في المسائل التالية:

(أ) كيف يمكن تحسين الظروف التمكينية العالمية للبلدان النامية من أجل بناء القدرات الصناعية اللازمة للانتقال إلى نموذج نمو قائم على الطاقة النظيفة؟

(ب) كيف يمكن للتعاون الإقليمي أن يكون مفيداً في التغلب على التحديات الرئيسية التي تمنع البلدان النامية من اعتماد التكنولوجيا الخضراء والابتكار؟

(ج) ما الذي ينبغي أن تفعله الحكومات الوطنية والمنظمات الاقتصادية الإقليمية والمنظمات الاقتصادية فيما بين بلدان الجنوب والقطاع الخاص والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرون لتسخير الإمكانيات الكاملة للتكنولوجيات الجديدة؟

(د) كيف يمكن للمجتمع الدولي أن يدعم جهود البلدان النامية لبناء القدرة الصناعية في عالم مقيد بالمناخ؟

(هـ) ما هي التحديات والفرص الخاصة التي تواجهها مناطق مختلفة من جنوب الكرة الأرضية في الطريق إلى التحول الأخضر؟

(و) فيما يتعلق بالعمالة والآثار المتعلقة بالنوع الاجتماعي، كيف سيؤثر التحول إلى هيكل صناعي أكثر مراعاة للبيئة على النساء والفتيات؟

(21) الأونكتاد، 2022. انظر https://justtransitionafrica.org/wp-content/uploads/2023/05/Just-Transition-Africa-report-ENG_single-pages.pdf.