

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد



تقرير التجارة والتنمية

لعام 2021

من التعافي إلى المرونة:
البعد الإنمائي

استعراض عام



الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

تقرير التجارة والتنمية لعام 2021

من التعافي إلى المرونة:
البعد الإنمائي

استعراض عام



الأمم المتحدة
جنيف، 2021

© 2021، الأمم المتحدة

هذا المنشور متاح من خلال النفاذ المفتوح بالامتثال
لترخيص المشاع الإبداعي الذي أنشئ للمنظمات الحكومية
الدولية، في الرابط: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>

ليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور
ولا في طريقة عرض مادته على أي خارطة فيه ما يتضمن أي رأي
كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو
إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين
تخومها أو حدودها.

يُسمح بنسخ مقتطفات من هذا المنشور وباستئناسها
مع الإشارة إلى المصدر على النحو الواجب.

حُرِّر هذا المنشور خارج الأونكتاد.

منشور للأمم المتحدة صادر عن
مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية.

UNCTAD/TDR/2021 (Overview)

استعراض عام*

مقدمة

كل أزمة تحمل في طياتها فرصة جديدة. فمع تعافي الاقتصاد العالمي من الشلل الناجم عن الجائحة، يبدو أن هناك فرصة لإعادة التفكير في نموذج الحوكمة العالمية الذي حدد اتجاهات الاقتصاد العالمي على مدى الأربعين عاماً الماضية ولكنه فشل إلى حد كبير في الوفاء بالوعد المتمثل في تحقيق الرخاء والاستقرار.

وهناك بعض الدلائل على أن عام 2021 يمكن أن يمثل نقطة البداية لاقتصاد عالمي أكثر عدلاً ومرونة؛ اقتصاد يقدر على تحمل الصدمات والأزمات المتفاعلة، ويقوم على أساس توافق جديد في الآراء حول التوازن بين الدولة والسوق والمجتمع والبيئة. ففي الولايات المتحدة، أقر مجلس المستشارين الاقتصاديين التابع لديوان الرئيس بالحاجة إلى إعادة ضبط السياسات من أجل إصلاح الأضرار التي سببتها السياسات السابقة والتصدي للتحديات الجديدة، بإرساء أسس متينة تقوم على الاستثمار، العام والخاص، في العمال والأسر والمجتمعات المحلية.

وقد بدا واضحاً أيضاً أن المؤسسات المالية المتعددة الأطراف أخذت تتخلى شيئاً فشيئاً عن النظريات البسيطة بشأن دور الأسواق، حيث يقر صندوق النقد الدولي والبنك الدولي كلاهما بأن نمط التفكير الاقتصادي الموروث من الماضي لن يفرز نظاماً أكثر مرونة للمستقبل. فقد أقرت هذه المؤسسات برامج إنفاق ضخمة، ومبادرات تهدف إلى فرض ضرائب على الأغنياء والحد من قوة الاحتكارات، الأمر الذي يعكس اعترافها بدور الضوابط المحددة الأهداف على رؤوس الأموال وتأييدها لبرنامج عمل يقوم على سياسة تدخل قوية لدعم الجهود الرامية إلى دفع عجلة الاستثمار الأخضر.

* يصدر الاستعراض العام الوارد هنا أيضاً كجزء من تقرير التجارة والتنمية لعام 2021 (UNCTAD/TDR/2021).

وبعبارة أخرى، يبدو أن توافقاً سياسياً واقتصادياً عالمياً جديداً أخذ يتشكل كنتيجة للأزمة الناجمة عن جائحة كوفيد-19. ولكن من السابق لأوانه الإعلان عن نهاية السوق الحرة غير المنظمة.

إن عام 2021 يصادف الذكرى السنوية الأربعين للخطاب الافتتاحي للرئيس ريغان الذي حدد مضمون المذهب الاقتصادي الذي يعطي الأولوية للمصالح الخاصة والأسواق على حساب المجتمع والدولة. واكتسى هذا المذهب، بعد انتشاره ليصبح النموذج المهيمن على نطاق العالم، طابعاً مؤسسياً في سياسات الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية حيث لا يزال يحظى بتأييد واسع. وحتى في أثناء الجائحة، ظلت سياسات التقشف توجه برامج الإقراض التي تخصصها المؤسسات المتعددة الأطراف للبلدان النامية؛ ودعا وزراء التجارة في مجموعة الدول السبع إلى مزيد من التحرير، وهو ما من شأنه أن يزيد من تضييق الحيز المتاح لتدخل الدولة، في حين تركز قدر كبير من النقاش حول الانتقال إلى اقتصاد خفيض الكربون على تصحيح مسار الأسعار.

فكيف سيكون، إذن، المسار المحتمل نحو الانتعاش في فترة ما بعد كوفيد؟ هل سيعود العالم، بالرجوع المبكر إلى سياسات التقشف، إلى حالة ما قبل الجائحة التي اتسمت بتفاهم أوجه عدم المساواة، وتزايد التفاوتات المتعددة الجوانب، وتصعد الاقتصادات، وظهور الفقاعات في أسعار الأصول المالية، وعدم تحمل الشركات مسؤوليتها، والتدهور البيئي؟ وهل سيستمر الأخذ ببرنامج عمل يقوم على مزيد من التدخل في مضمار السياسة العامة ولكن مع الاكتفاء ببذل جهود سطحية لمعالجة هذه الظروف الأساسية؟ أم أن الجائحة ستفسح المجال أمام مسار جديد صوب تحقيق تنمية أكثر عدلاً وتوازناً ومرونةً ووعياً بقضايا المناخ؟

لقد بدأت معظم الاقتصادات المتقدمة تتعش في عام 2021 وتتخلص من حالة الركود، مدفوعةً بإرادة قوية لإنهاء الجائحة. ويتمثل التحدي الرئيسي أمام البلدان المتقدمة في اتجاه النمو الاقتصادي وطبيعته في المديين المتوسط والبعيد، سواء من حيث تجنب القرارات التي تقضي إلى تغيرات جذرية في السياسة العامة، مثلما حصل خلال العقد الذي أعقب الأزمة المالية العالمية، أو التحول بشكل نهائي إلى نظام للطاقة العديمة الكربون، بما يتماشى مع الأهداف المرسومة في اتفاق باريس.

أما البلدان النامية، فهي أمام تحدٍ أكثر إلحاحاً نظراً لما تواجهه من صعوبات تتراوح بين تقلص الحيز المتاح للتدخل في مضمار السياسة المالية، وزيادة المديونية، وبطء عملية تعميم اللقاحات، مما يعيق الانتعاش ويعمق التباين مع الاقتصادات المتقدمة. بيد أن وراء هذا الاختلاف عقوداً من الانقسامات الاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة، وانعدام الاستقرار في عملية الاندماج في الأسواق المالية العالمية التي تخضع لتدفقات رأس المال المتقلبة، وتقلص الحيز المتاح للتدخل في مضمار السياسة العامة. ويُلاحظ في العديد من البلدان أن هذه العقبات الهيكلية أمام تحقيق انتعاش متوازن تزداد تعقيداً بسبب الصدمات المرتبطة بارتفاع درجات الحرارة العالمية.

وفي الاقتصادات المتقدمة، كانت الاستجابة الأولية لصدمة كوفيد-19، حسب تعاليم السياسة العامة الذي استُرشد به في الأزمات السابقة، هي التخفيف من وطأة الجائحة على الأسواق المالية باتخاذ سلسلة جديدة من تدابير التيسير الكمي. غير أن حكومات البلدان المتقدمة سرعان ما وجدت نفسها في وضع غير مألوف، حيث خلّفت عمليات الإغلاق عواقب اقتصادية استلزمت اتخاذ تدابير منسقة ومحددة الأهداف لحماية الأرواح وسبل العيش. وأبقت البنوك المركزية على سياسة ضخ السيولة، ولكن خلافاً لما حدث في الفترة 2007-2009 زادت الحكومات أيضاً من إنفاقها إلى مستويات لم تُسجّل منذ زمن الحرب، وتخلت، في أثناء هذه العملية، عن مواقف سياسية كانت مقدسة في السابق. ومع ذلك، بلغ انخفاض الناتج خلال الربيعين الثاني والثالث من عام 2020 مستويات غير مسبوق؛ وحتى بعد رفع إجراءات الإغلاق وعودة الثقة، اتسمت عملية استرداد العافية الاقتصادية بتفاوت كبير بين القطاعات وفئات الدخل والمناطق. زد على ذلك أن الأمور لم تتطور إلا نحو تعظيم التفاوتات في الدخل والثروة التي ظهرت على مدى العقود الأربعة الماضية، حيث جنى أصحاب الأصول المالية والشركات الرقمية أكبر المكاسب من الانتعاش.

وقد تضررت البلدان النامية بشدة من جراء تدابير الإغلاق التي شلت النشاط الاقتصادي على نطاق العالم. فقد تسببت هذه التدابير في سلسلة من الصدمات المترابطة التي ولّدت حلقات اقتصادية مفرغة جاءت كإضافة إلى مواطن الضعف القائمة المتعلقة بالديون، مما دفع بمعظم المناطق إلى ركود عميق وبعض البلدان إلى العجز عن السداد. وعلى الرغم من الضائقة المالية وزيادة أعباء الديون، تُركت البلدان النامية لإدارة الأزمة بمفردها في معظم الحالات، مما اضطرها إلى إجراء تخفيضات كبيرة في العمالة في القطاع العام والخدمات العامة. وخلافاً لما كان متوقعاً، عادت تدفقات رأس المال وانتعشت أسعار السلع الأساسية بسرعة مع رفع إجراءات

الإغلاق في البلدان المتقدمة، مما حال دون ظهور أسوأ السيناريوهات. ومع ذلك، لا يزال النمو في معظم أنحاء العالم النامي ضعيفاً، وازدادت أعباء الديون المتضخمة، في حين أن أشكال الفيروس المتغيرة التي تهدد بحدوث موجات جديدة من الجائحة قد تُخرج عمليات التعافي الناشئة عن المسار الصحيح في الاقتصادات الأضعف. وحتى في حالة احتواء الفيروس، فإن الخوف من ارتفاع أسعار الفائدة يقوض بالفعل آفاق التنمية في ظل إمكانية ضياع عقد آخر الآن.

وكما كانت الحال بالنسبة إلى التقرير الأول لعام 1981، فإن تقرير هذا العام يتزامن مع النقاش الجاري مجدداً داخل مجموعة الدول السبع بشأن ضرورة تشييط الديمقراطية الغربية وبناء شراكة جديدة مع البلدان النامية حول الاستثمار في البنية التحتية، بما في ذلك من خلال مبادرة للنمو النظيف والأخضر. ودعوة بلدان المجموعة إلى "إعادة بناء العالم على نحو أفضل" هي دعوة تبعث على الأمل. فالوعد بالتعامل مع الصحة والتعليم باعتبارهما من المنافع العامة العالمية، والالتزام بثورة خضراء تُموّل تمويلًا كافيًا، وضخ السيولة من خلال تخصيص جديد لحقوق السحب الخاصة، والإعلان عن معدل عالمي للحد الأدنى للضريبة على الشركات، كلها عوامل مرحب بها تتبؤ بالتخلي عن ممارسات كانت متبّعة في الفترة الأخيرة.

ومع ذلك، ففي ضوء أزمة الديون التي تلوح في الأفق، وأزمة المناخ التي تشكل حقيقة واقعة بالنسبة للعديد من البلدان، وخطة عام 2030 التي بدأت تتعثر حتى قبل أن تضرب جائحة كوفيد-19، يبدو أن الإرادة للاعتراف بحجم التحدي الذي تواجهه البلدان النامية لا تزال مفقودة. ولا تتوافر إلا معلومات قليلة عن خطة الإصلاح المقترحة، في حين تكاد تنعدم المعلومات عن الموارد المتاحة لتخليص الجميع من الأزمة المباشرة وإطلاق عملية انتقال عادلة إلى عالم خال من الكربون بحلول عام 2050. ثم إن دعوة البلدان النامية إلى التنازل عن الاتفاق المتعلق بالجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية في منظمة التجارة العالمية - كخطوة أولى ضرورية لتصنيع اللقاحات على الصعيد المحلي - وجدت، على الرغم من الدعم المتأخر من الولايات المتحدة، مقاومةً من جانب البلدان المتقدمة الأخرى التي تسبب، نتيجة تشبثها بمصالح الشركات، في انقسام جديد في الاقتصاد العالمي بسبب الشواغل المتعلقة بالحصول على اللقاحات وحرية التنقل. وعلاوة على ذلك، فإن التردد العام في الضغط على الدائنين من القطاع الخاص للعودة إلى طاولة المفاوضات لا يعطي أملاً كبيراً في تخفيف عبء الديون الذي يثقل كاهل البلدان النامية بما يكفي لكي تهتدي إلى طريقها للخروج من الأزمات المتعددة التي تواجهها حالياً.

وبعد مرور أربعين عاماً، ما زال الاستنتاج الذي خلص إليه التقرير الأول للتجارة والتنمية الذي نُشر في عام 1981 يصدق على واقعنا اليوم:

لذلك يبدو أن الوضع الحالي يتطلب الأخذ بنموذج إنمائي جديد، وينبغي لهذا النموذج أن يأخذ في الحسبان وبشكل واضح أن المسائل المتعلقة بإدارة الاقتصاد العالمي، من ناحية، والأهداف الإنمائية الطويلة الأجل، من ناحية أخرى، متشابكة.

والفرق الكبير بين الفترة السابقة والفترة الحالية في ربط الأهداف الإنمائية الطويلة الأجل بإدارة الاقتصاد العالمي يتمثل في أزمة المناخ التي تلوح في الأفق. ولا يُعرّف ما إذا كان المستقبل سيشهد ظهور نموذج جديد للسياسات العامة يمكن أن يساعد في توجيه عملية انتقال عادلة وشاملة إلى عالم خال من الكربون؛ ولا شك في أن بناء عالم أفضل للناس والكوكب يتوقف على ذلك.

تباين معدلات النمو، والمخاوف المتصلة بالتضخم، والأشكال المتغيرة الجديدة

في غياب صدمات أخرى، يُتوقّع أن يصل النمو العالمي إلى 5,3 في المائة في عام 2021، وأن يتباطأ في عام 2022 ليبلغ 3,6 في المائة. وهذه الأرقام هي نتيجة لسياسات تقوم على تحفيز الطلب في الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات المُصدرة للعملة العالمية، ولكنها لا تزال تعكس عملية متعثرة لتنشيط القدرة الإنتاجية التي تعطلت بسبب حالة الركود في عام 2020. ويظل أداء النمو متفاوتاً للغاية حسب المناطق. فالبلدان المتقدمة النمو وحدها ستشهد طفرة النمو المتوقعة، في حين أن العديد من الاقتصادات النامية سيظل النمو فيها دون المعدلات المسجلة قبل الجائحة.

ويعكس التفاوت الاختلاف في استقلالية القرار بين الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية. فمعظم البلدان المتقدمة النمو استغلت قوتها المالية التي اكتسبتها بفضل مركزها المتميز كبلدان مُصدرة للعملة الأجنبية على الصعيد الدولي. وفي حين كانت استجابة البلدان المتقدمة هذه ضرورية، فإنها لم تفض إلى الاعتراف بأن البلدان الأخرى، ولا سيما البلدان النامية، تحتاج إلى دعم لتنفيذ سياسات مماثلة.

وحتى الاتفاق على توسيع نطاق مخصصات حقوق السحب الخاصة اللازمة لتخفيف بعض القيود المتعلقة بالسياسات العامة في الاقتصادات النامية جاء متأخراً ولم يرق إلى المستوى المطلوب. واعتمد عدد قليل من البلدان النامية، بما فيها إندونيسيا والبرازيل وتركيا، تدابير مالية ونقدية قوية، مماثلة لتلك التي اتخذتها البلدان المتقدمة النمو، ولكن التطورات الأخيرة تشير إلى أنها معرضة للمضاعفات المالية، بما في ذلك نتيجة التطورات في أسواق العملات. وفي الاقتصادات المتقدمة أيضاً، أتاح المال العام تطوير اللقاحات بسرعة قياسية وسمح بالتحكم في الإمدادات. وقد قاوم المصنعون، الذين كافحوا من أجل إنتاج جرعات كافية للعالم النامي، حتى الآن الدعوات إلى تبادل التكنولوجيا، مما أدى إلى تأخير بدء الإنتاج المنخفض التكلفة في البلدان النامية، وتبادل الدراية التكنولوجية. ومن خلال إبطاء عملية التحصين، يؤدي هذا الموقف إلى زيادة الخسائر في الأرواح، ويسهل انتشار الأشكال المتغيرة الجديدة ويجعل الجرعات المعززة ضرورية، مما يزيد الوضع سوءاً من حيث ندرة اللقاحات. ويخلف هذا الخلل نتائج أكثر مأساوية مقارنةً بأوجه القصور في النظام المالي لأن البنية التحتية الصحية في البلدان النامية أضعف بكثير بالمقارنة مع معظم البلدان المتقدمة النمو، ولأن "تدابير الإغلاق" الرامية إلى احتواء انتشار الفيروس غير مجدية، نظراً لانتشار ظاهرة العمل غير المنظم وعدم كفاية الحماية الاجتماعية.

ولا يزال من غير الواضح ما إذا كان الأداء الحالي للاقتصاد العالمي سيتسم بالقوة الكافية (أو متى سيحدث ذلك) لاستعادة اتجاهات ما قبل كوفيد (التي كانت بدورها أقل بكثير من اتجاهات ما قبل عام 2008). ويتوقع أن تبلغ القيمة التراكمية للخسائر في الدخل نحو 13 تريليون دولار أمريكي على نطاق الاقتصاد العالمي في الفترة 2020-2022. وإذا حقق الاقتصاد العالمي نفس معدلات النمو المسجلة في أوائل القرن الحادي والعشرين (نحو 3,5 في المائة سنوياً) فإنه لن يعود إلى اتجاهات ما قبل الجائحة إلا بحلول عام 2030. وبالنظر إلى أن النمو العالمي في الفترة 2017-2019 لم يكن كافياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، فإن تحقيق هذه الأهداف في الظروف الحالية يتطلب اتخاذ إجراءات غير مسبوقه، سواء من حيث حجم هذه الإجراءات أو التنسيق المتعدد الأطراف.

ويخيم شبح عودة التضخم على آفاق المحافظة على تحفيز الطلب والنهوض ببرامج الاستثمار العام المفضية إلى التحول في المدى الطويل، في الاقتصادات المتقدمة النمو والاقتصادات النامية على حد سواء. بيد أن الحقائق لا تؤيد المخاوف من التضخم التي كثيراً ما تُثار في بعض الدوائر المعنية بالسياسة العامة. ففي منطقة اليورو، من المرجح أن تظل الزيادات الفجائية الأخيرة في معدلات التضخم دون المستوى المستهدف. أما الولايات المتحدة، حيث

تجاوز معدل التضخم في الفترة الأخيرة الهدف المحدد في 2 في المائة، فقد شهدت عموماً تسارعاً في نمو الأسعار، لا سيما في سنوات الانتعاش.

وتشير الأدلة إلى أن نقص الإمدادات هو السبب الرئيسي للارتفاع الفجائي في معدلات التضخم الذي شهدته مؤخراً البلدان المصدرة للسلع الأساسية والطاقة، وكذلك البلدان التي توفر مدخلات التصنيع في سلاسل التوريد العالمية. وعندما تؤثر الضغوط التضخمية الناجمة عن النقص في الإمدادات على سوق العمل، يمكن أن يساعد تحسين ظروف العمل، بما في ذلك ما يتعلق بالأجور والحماية الاجتماعية، في التخفيف من وطأة النقص عن طريق اجتذاب المزيد من العمال واحتواء التكاليف من خلال تحفيز نمو الإنتاجية (الذي يرتبط ارتباطاً إيجابياً بارتفاع نمو الأجور وظروف العمل الجيدة). وهذا يتناقض تناقضاً صارخاً مع الإجراءات النمطية التي يُراد بها احتواء التضخم من خلال تقويض الأجور ولكنها تؤدي في الواقع إلى خفض الإنتاجية، ومن ثم إلى ارتفاع التكاليف الحقيقية لوحدة العمل. وفي المقابل، عندما تؤثر الضغوط التضخمية الناجمة عن النقص في الإمدادات على مدخلات الإنتاج الأخرى أو على السلع الأساسية، كما هو الحال في كثير من الأحيان في الاقتصادات النامية، ينبغي أن تركز أي إجراءات معقولة تُتخذ للاستجابة للوضع على تصميم انتعاش قوي للاستثمارات والدخول والإنتاج في جميع أنحاء العالم. بيد أن المناقشات حول السياسات العامة لا تتطرق إلى هذا التمييز بين الأسباب وبين الإجراءات ذات الصلة، وتركز بدلاً من ذلك على حزم تحفيز الطلب. ثم إن خفض نمو الطلب في العديد من البلدان عن طريق إنهاء حزم التحفيز لن يوقف التضخم، لأن مصدره هو المدخلات المستوردة، بما في ذلك السلع الأساسية.

مواطن الضعف المتعلقة بالديون: تواصل المماثلة

ما فتئت المديونية تتزايد في معظم المناطق منذ بداية الجائحة. وباستثناء الصين وبعض الاقتصادات المصدرة للنفط، فإن أعباء الديون بلغت مستويات مرتفعة للغاية في حين سجلت إيرادات التصدير انخفاضاً حاداً في جميع أنحاء العالم النامي. وبالنسبة لجميع البلدان النامية تقريباً، لا تشكل السلع الأساسية مصدراً موثوقاً للدخل لأن إيرادات صادراتها لا تعرف الاستقرار بسبب التقلبات المتكررة في الأسعار. ومع ذلك، إن النهج الذي يُؤخذ به في حالات كثيرة لتعزيز إمكانات التصدير بمطالبة البلدان النامية بالدخول في اتفاقات ثنائية أو متعددة

الأطراف للتجارة والاستثمار لا يوفر حلاً للمشكلة. ومن أسباب ذلك أن هذه الاتفاقات لا يُفاوض عليها في منظمة التجارة العالمية، التي تسمح بطريقة عملها على الأقل للبلدان النامية بتشكيل جبهة موحدة.

والسبب الآخر هو أن الطريقة التي تنظم بها هذه الاتفاقات حقوق الملكية الفكرية وتسوية المنازعات تحد من الفرص الحقيقية لنقل التكنولوجيا، مما يمنع الاقتصادات النامية من التنافس مع البلدان التي تتميز أصلاً بتقدمها الصناعي. زد على ذلك أن نوع التحرير الذي تشجعه هذه الاتفاقات يجعل الاقتصاد العالمي أكثر ضعفاً لأنه موجه في معظمه نحو الأموال المفرطة، وهو ما يتنافى مع الحاجة الاستراتيجية لإدارة التمويل، ولا سيما بالنسبة للبلدان النامية.

وتمثل إقامة نظم الحماية من أجل مجابهة تقلبات التمويل العالمي أمراً بالغ الأهمية بالنسبة للبلدان النامية. وبنبغي أن يبدأ ذلك بتقييم سليم لأعباء الديون السيادية والخاصة والقدرة على السداد، التي تؤثر على استراتيجيات التنمية ولكن أيضاً على كيفية الاستجابة للأزمات.

ويُفترض أن تظل قدرة البلدان النامية على تحمل دينها الخارجي عالية خلال السنوات القادمة، حيث سيتعين على العديد منها توفير مبالغ ضخمة لسداد الديون السيادية في أسواق السندات الدولية. وباستثناء الصين، فإن خدمة الديون السيادية القائمة في البلدان النامية سوف تُؤلّد مدفوعات تقدّر بنحو تريليون دولار بحلول عام 2030، وهو الموعد المحدد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك تسديد 571 مليار دولار من أصل الدين و365 مليار دولار من الفوائد. ويتجاوز المبلغ الإجمالي بكثير الهدف المحدد بالنسبة لحجم الاستثمار اللازم لتحقيق الانتقال الأخضر، وهو 2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. لذا، من الضروري إعادة تشكيل الديون وتخفيف أعبائها، بما في ذلك إلغاؤها. ولكن حتى الآن كانت التدابير المتفق عليها رمزية في معظمها. ويمثل قرار صندوق النقد الدولي إلغاء التزامات خدمة الدين في 29 بلداً بمبلغ قدره 727 مليون دولار بين نيسان/أبريل 2020 وتشرين الأول/أكتوبر 2021، الإجراء الوحيد المتخذ على الصعيد المتعدد الأطراف من أجل تخفيف أعباء الديون.

وتواصلت مع الأزمة الحالية التجارب المتباينة التي طبعت فترة ما قبل الجائحة فيما يتعلق بكيفية إدارة الديون في البلدان المتقدمة والبلدان النامية. وحتى في ظل وجود نسب مديونية مماثلة، فإن الاقتصادات المتقدمة النمو، وبخاصة الاقتصادات المُصدرة للعمليات الاحتياطية، استمرت في العمل بسلاسة وشهدت انتعاشاً في النمو. وعلى النقيض من ذلك،

تواجه البلدان النامية خطر ضياع عقد من الزمن. وقد شكلت الجائحة حالة اختبار مهمة، حيث تمكنت حكومات البلدان المتقدمة النمو من اتخاذ تدابير تقضي بزيادة الإنفاق إلى مستويات لم تقدر عليها بلدان نامية لديها أعباء ديون مماثلة أو حتى أقل. وفي حالة البلدان النامية، لا يؤدي خلق السيولة على الصعيد المحلي بالضرورة إلى تحسين فرص الحصول على النقد الأجنبي، في حين أن العجز المالي يعمل كقوة رادعة للمستثمرين الأجانب من القطاع الخاص الذين تحركهم المصالح القصيرة الأجل والقائمة على المضاربة.

وفيما يتعلق بالسياسة المالية أيضا، تمكنت البلدان المتقدمة النمو من توفير حوافز أكبر بكثير مقارنةً بالبلدان النامية، وذلك على الرغم من أن الحوافز الفعلية التي وفرتها البلدان المتقدمة كانت في كثير من الأحيان أقل بكثير مما أعلنت عنه في البداية. ومع ذلك، لم تعاقب أسواق السندات البلدان المتقدمة النمو على ما أعلنته من زيادات في الإنفاق مثلما حصل مع البلدان النامية. ويمكن أن نتبين مدى شدة العوامل التي تقيد السياسة المالية في جميع البلدان عندما ننظر في حجم التحويلات التحفيزية نسبةً إلى الإنفاق الحكومي المباشر. ففي كثير من الحالات، تقلص الإنفاق الحكومي على السلع والخدمات أثناء الجائحة. وفي حين أن التحويلات النقدية وفرت حبل إنقاذ بالغ الأهمية، لا سيما في غياب نظم قوية للحماية الاجتماعية (كما هو الحال في معظم البلدان النامية)، فإن التقشف في الإنفاق المباشر لا يزال يؤثر على قرارات السياسة العامة حتى أثناء الجائحة.

مخاطر الأوضاع الطبيعية

يتمثل أكبر تهديد للانتعاش العالمي في إمكانية تكرار سيناريو مرحلة ما بعد عام 2008، والعودة إلى "الوضع الطبيعي" في صنع السياسات الاقتصادية. ففي أعقاب أي أزمة، تظهر نزعة إلى العودة إلى الأساليب المتبعة قبل الأزمة في تدبير الأمور باعتبار ذلك الحل الأسهل بالنسبة لصناع السياسات، في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء. ورغم أن الحكمة التي استندت إليها سياسة الاقتصاد الكلي التي سادت في العقود الأخيرة لم تحقق نتائج طيبة بالنسبة للغالبية العظمى من البلدان، فإن الضغوط من أجل التحكم في الإنفاق الحكومي المباشر (ومن ثم التدخل في الأنشطة الاقتصادية) لا تزال قوية.

وقد عادت بالفعل الدعوات إلى إقرار تخفيضات جديدة يراودها عموماً حسب الإعلانات الرسمية خفض أعباء الديون. زد على ذلك أن الحديث عن خطر الضغوط التضخمية يساهم في دعم الموقف المتحيز ضد الإنفاق المالي. وفي الوقت نفسه، استؤنفت الدعوات إلى التحكم في الأسعار بإضفاء المزيد من المرونة على سوق العمل. ومن المفترض أن يساعد التقشف المالي، والضغط لتخفيض نصيب العمال في الدخل، البلدان على الاستفادة من الطلب العالمي بتوافر صادرات أكثر قدرة على المنافسة؛ ومن هنا جاء الاهتمام مجدداً باتفاقات التجارة والاستثمار. ولكن كما بينته تقارير التجارة والتنمية السابقة، فإن ثلاثة عقود من التجارب في هذا الاتجاه أظهرت بوضوح مدى فشل هذه الاستراتيجية. ولم تُبدل أي محاولة ذات شأن لدعم التنمية، وإعادة توجيه النظام المالي العالمي ونظام المدفوعات العالمي نحو الاستثمار الإنتاجي، وإنشاء آلية لتسوية الديون، وجعل التجارة أكثر قدرة على تحقيق التنمية المستدامة.

وتشير التوقعات التي تعكس استمرار هذه الظروف حتى عام 2030 إلى عدم كفاية النمو في جميع المناطق. فسوف تتباطأ جميع الاقتصادات، حيث ستراوح معدلات فقدان النمو بين 0,6 و1,2 في المائة، في حين يُتوقع أن تؤدي التداير الانكماشية في كل بلد إلى ظهور نزعة انكماشية على نطاق العالم سيكون لها انعكاسات سلبية على الجميع. وعلاوة على ذلك، فإن الاقتصادات التي تتعافى عادةً بفضل الصادرات والتقييد بمبدأ الحيطة المالية ستكون الخاسر الرئيسي لأن التجارة العالمية سوف تتباطأ بسبب تراجع الطلب العالمي، وزيادة الأمولة، وضعف نمو الأجور، مما يزيد من القيود التي تعيق نمو الإنتاجية.

ويُتوقع أن يفضي تسارع وتيرة الأمولة ونمو الاستثمارات القائمة على المضاربة إلى زيادة تكلفة الاقتراض الحكومي، وخاصة في الاقتصادات التي تواجه قيوداً مالية، وأن يؤدي من ثم إلى تعميق التداير التقشفية. وبصرف النظر عن النمو المخيب للأمل، ستعاني الاقتصادات النامية في هذا السياق من أوجه ضعف متزايدة: وينطبق هذا الوضع على الاقتصادات التي تسجل عجزاً والتي تخضع لضغوط خارجية وتضطر إلى الاعتماد على السلع الأساسية، كما ينطبق على الاقتصادات التي تسجل فائضاً والتي تتعرض لدورات مزدوجة من الازدهار والكساد بسبب الصدمات المتصلة بأسعار السلع الأساسية، وأسعار الصرف، والأسعار المحلية. وأخيراً، تعارض هذه الاتجاهات في التجارة والتمويل مع الأهداف المتعلقة بتحقيق استقرار المناخ، وتقوض فرص النجاح الفعلي في خفض انبعاثات الكربون من أنشطة الاقتصاد العالمي، الأمر الذي يتطلب تعاوناً دولياً من أجل الإدارة المستدامة والفعالة للموارد الطبيعية، ومن ثم إيجاد مصدر بديل للدخل بالنسبة للبلدان النامية الغنية بالموارد.

وتدعو هذه التوقعات إلى التفكير الذي طال انتظاره في السبل الفعالة التي تكفل الحفاظ على النمو وتعزز التحول الهيكلي والتنمية الاقتصادية عن طريق تنشيط الطلب الفعلي بطريقة منسقة دولياً، والنهوض بالقدرة الإنتاجية والاستثمار، وتعزيز البنى التحتية المادية والاجتماعية، وكبح جماح التمويل القائم على المضاربة. فمن الواضح أن المشاكل العالمية تتطلب استجابات متعددة الأطراف.

الحاجة الملحة المتزايدة للتكيف مع المناخ

كان شهر تموز/يوليه 2021 أكثر الشهور سخونة على الإطلاق في التاريخ المسجل على كوكب الأرض، وذلك بعد العام الأكثر سخونة في 2020، الذي جاء بعد العقد الأكثر سخونة على الإطلاق. فموجات الحر الشديدة، والأعاصير المدارية المتزايدة القوة، وطول فترات الجفاف، وارتفاع مستويات سطح البحر، وانتشار الأمراض ليست سوى بعض التهديدات المصاحبة للارتفاع المستمر في درجات الحرارة العالمية، التي تحمل في طياتها أضراراً اقتصادية ومعاناة إنسانية أكبر من أي وقت مضى. والأسوأ قادم. فحتى لو وُحِدنا جهودنا للتخفيف من آثار تغير المناخ في غضون هذا العقد وتمكنا من الحفاظ على ارتفاع متوسط درجة الحرارة العالمية عند 1,5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الحقبة الصناعية بحلول عام 2100، فإن الأحداث المناخية المتطرفة المسجلة في عام 2021 هي نذير لما يخفيه للمجتمعات والبلدان في جميع أنحاء الكوكب ارتفاع إضافي لدرجات الحرارة العالمية في حدود 0,4 درجة مئوية.

وتعكس تبعات ارتفاع درجات الحرارة العالمية أوجه عدم المساواة الهيكلية داخل البلدان وفيما بينها، وتُضخِّمها. وتقع المسؤولية التاريخية عن انبعاثات غازات الدفيئة العالمية (السبب الرئيسي للاحتراز العالمي) بشكل مباشر على عاتق الدول المتقدمة النمو، التي تمثل نحو ثلثي المجموع التراكمي للانبعاثات في الغلاف الجوي مقابل 3 في المائة فقط بالنسبة لأفريقيا. وبين عامي 1990 و2015، ساهمت نسبة الواحد في المائة من أكثر سكان العالم ثراءً في زيادة انبعاثات الكربون بأكثر من ضعف الانبعاثات التي تسببت فيها نسبة الـ 50 المائة الدنيا. ورغم أن بعض البلدان النامية مثل البرازيل وجنوب أفريقيا والصين والهند تشهد زيادة في انبعاثاتها، فإنها لا تزال متخلفة عن البلدان المتقدمة من حيث نصيب الفرد من الانبعاثات، وحتى الانبعاثات المرتبطة بالاستهلاك لمواطنيها الأكثر ثراءً لاتزال دون المستويات المسجلة في البلدان المتقدمة.

وبالنسبة للعديد من البلدان النامية، يساهم ارتفاع درجات الحرارة العالمية في مضاعفة الآثار السلبية لحلقة التنمية المفرغة التي ما فتئت تقيّد تعبئة الموارد، وتُوسّع الفجوات في الدخل، وتُضعف قدرات الدولة لعقود. والاقتصادات التي تعاني من المشاكل المرتبطة بنقص التمويل في نظم الرعاية الصحية، والبنية التحتية غير المتطورة، وقاعدة الإنتاج غير المتنوعة، والتي ينعهد فيها دور مؤسسات الدولة هي أكثر عرضة ليس فقط للصدمات البيئية الواسعة النطاق، بل أيضاً لفترات أطول من الإجهاد الاقتصادي نتيجة للآثار المناخية.

وسيؤثر ارتفاع درجات الحرارة على آفاق النمو في المناطق النامية بوجه خاص؛ وستكون الآثار أشد وطأة بقدر ما تفوق الزيادة الهدف المحدد في 1,5 درجة مئوية. غير أن طبيعة التحدي المتعلق بالتكيف مع تغيير المناخ ستختلف باختلاف المناطق وقطاعات الاقتصاد، بحيث أن تكون "وصفة واحدة لكل" أمر غير ملائم. ومن المتوقع أن يزداد عدد الأيام الحارة للغاية في المناطق المدارية بالأساس، حيث تكون التقلبات في درجة الحرارة عبر السنين هي الأدنى. ومن المتوقع أن تحدث موجات حارة خطيرة في هذه المناطق أولاً، لتصبح هذه الموجات واسعة الانتشار عند ارتفاع درجة الحرارة العالمية بمقدار 1,5 درجة مئوية. ومن المرجح أن تواجه أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، باعتبارها من أكثر المناطق انعداماً للأمن الغذائي التي تضم أكبر عدد من السكان الريفيين، تحديات متعاطمة. وبالنسبة للسيناريوهات التي تتراوح فيها الزيادة في درجات الحرارة العالمية بين درجة مئوية واحدة وأربع درجات مئوية مقارنة بمستويات ما قبل الحقبة الصناعية، من المتوقع أن ينخفض الناتج المحلي الإجمالي للقارة بنسبة 2,25 في المائة إلى 12,12 في المائة. وفي جنوب آسيا، ستستمر الأعاصير المدارية الأكثر كثافة وتواتراً، وموجات الحر المتسارعة، وارتفاع مستوى سطح البحر في إحداث آثار سلبية على المنطقة. وتواجه بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نقصاً حاداً في المياه، حيث يعاني ما يصل إلى 60 في المائة من السكان بالفعل من نقص خطير في المياه. ومن المرجح أن تواجه منطقة شرق آسيا والمحيط الهادئ، حيث يعاني ربع سكان العالم بالفعل من أشد العواصف والأعاصير والفيضانات على الصعيد العالمي، أعلى مستويات النزوح الناجم عن المناخ.

ويمكن أن تتأثر بصفة خاصة فئات كبيرة من السكان في المناطق الساحلية المنخفضة - 84 في المائة في أفريقيا، و80 في المائة في آسيا، و71 في المائة في أمريكا اللاتينية والكاريبي، و93 في المائة في أقل البلدان نمواً. كما ستعرض أصول وشبكات البنية التحتية الحيوية، مثل الموانئ والمطارات والسكك الحديدية والطرق الساحلية، للدمار بسبب

ارتفاع مستوى سطح البحر الذي سيسبب أضراراً دائمة أو حتى متكررة وسيعيق الوصول إلى الغذاء والمواد وغيرها من الإمدادات المدرة للدخل التي يحتاج إليها الناس والشركات.

مخاطر الأخذ بنهج قائم على تقييم المخاطر

حتى الآن، تراوحت السياسات المعتمّدة على الصعيد العالمي للتصدي لأزمة المناخ بين تدابير التخفيف والتكيف. وفي حين يركز التخفيف من آثار تغير المناخ على إبطاء انبعاثات غازات الدفيئة وخفضها، من خلال مزيج من الاستخدام الأكثر كفاءة للطاقة والاستعاضة عن الوقود الأحفوري بمصادر متجددة للطاقة، فإن التكيف مع تغير المناخ يستهدف تسخير الآليات التي تحقق المرونة والحماية لتقليل الآثار السلبية لتغير المناخ على الحياة وسبل العيش إلى أدنى حد. ومن الناحية العملية، كثيراً ما يصعب الفصل بين المجموعتين من التدابير، ولكن في معظم المناقشات المتعلقة بتحديد برنامج العمل المناخي، ظل جانب التكيف هو العنصر الضعيف مقارنةً بجانب التخفيف. وقد أثبتت التجربة أن هذا التوجه قصير النظر ومكلف بصورة متزايدة، لا سيما بالنسبة للبلدان النامية التي تواجه صعوبات في مجال التكيف ترتبط بطائفة من مواطن الضعف الاجتماعية والاقتصادية العميقة الجذور التي ظهرت في العقود الأخيرة.

وقد استوتحت التدابير التقليدية التي ترمي إلى إقامة نظم أكثر مرونة - في مجالات الاقتصاد والمجتمع والبيئة - من المنهجيات المتاحة لإدارة المخاطر المستخدمة في النظام المالي. ونتيجة لذلك، طُلب من الحكومات، أياً كان مستوى التنمية في بلدانها، أن تعمل على تعزيز قدرتها على مواجهة الصدمات من خلال تحسين تقنيات جمع البيانات وتقييم المخاطر لديها من أجل حماية الأصول الموجودة بشكل أفضل، وعن طريق توفير الدعم المالي المؤقت عندما تحدث الصدمات. وقد انساق البعض وراء إغراء هذا النهج الذي لا يتطلب استحداث منهجيات أو أطر جديدة. ذلك أن اعتماد النهج الجاهزة وتكييفها طريقةً تمكّن من الاستجابة بسرعة للأخطار التي تهدد الأرواح وسبل العيش.

وهذا المنظور التقليدي لإدارة المخاطر لا يميز مشكلة التكيف مع تغير المناخ عن معظم أنواع المخاطر الأخرى، ويعالجها من خلال تقييم مخاطر الكوارث ونظم الإنذار المبكر، وتحسين إدارة النظم الإيكولوجية، وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي. وقد توسع نطاق تطبيق هذا النهج ليشمل التحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ كامتداد واضح لإطار سينداي للحد

من مخاطر الكوارث الذي اعتمده الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2015 ليكون مخططاً من أجل بناء القدرة على الصمود في وجه الكوارث والتصدي للمخاطر التي من صنع الإنسان. ثم جاء اتفاق باريس الذي اعتمد في عام 2015 ليؤكد هذا النهج من خلال التركيز على الحد من المخاطر المتصلة بتغير المناخ.

غير أن هذه الطريقة في التعاطي مع إدارة المخاطر المتعلقة بالمناخ تطرح مشكلاً: فهي تستعيد الماضي ولا تنظر إلى المستقبل. وقد توفر هذه التدابير مرونة جزئية الآن، ولكن باستخدام موارد شحيحة للتكيف مع الأخطار الحالية المتعلقة بالمناخ، تحول هذه التدابير دون تدخلات أخرى موجهة نحو المستقبل وثبتت ديناميات مرتبطة بالمسارات المتبعة تُسهّم في إعادة إنتاج مواطن الضعف الحالية. زد على ذلك أن ليس هناك ما يضمن أن التكيف مع الدورة المناخية الحالية سيقبل بصورة تلقائية من سرعة التأثير بتغير المناخ في المستقبل.

ومن مساوئ الأخذ بنهج قائم على التأقلم مع المخاطر إزاء التحدي المتعلق بالتكيف، اعتماداً هذا النهج على التسعير وغير ذلك من تقنيات تقييم السوق التي توجه الإجراءات نحو ما هو قابل للتنبؤ به وتراكمي بحكم طبيعته، على حساب ما هو غير مؤكد ونظمي. ونظراً لأن هذا النهج متجذر في عمليات إدارة المخاطر المالية، فإنه يرحّب العودة إلى الوضع الطبيعي وحالة الاستقرار (قبل الأزمة) على حساب الأخذ برؤية ديناميكية للتغيير واتباع مسارات جديدة. وفي حالة العديد من المجتمعات المحلية، يعني "الوضع الطبيعي" العودة إلى اللامساواة المستمرة، حيث يحظى الإبقاء على الوضع الراهن والتعامل معه بالأولوية على حساب الجهود التي تفضي إلى التحول.

وفي حالة أزمة المناخ، لا تُعتبر هذه النهج غير كافية فحسب، بل تأتي بنتائج عكسية تفضي إلى سوء التكيف. إن تطبيق النهج التقليدية القائمة على التأقلم مع المخاطر المتعلقة بالمناخ يثير مشاكل بصفة خاصة في السياق السياسي الحالي، حيث يلزم الاتفاق على عقود اجتماعية جديدة لاستعادة ثقة المواطنين في السياسات العامة والجهود المتعددة الأطراف. ذلك أن التصدي للتحديات العالمية الحالية، مثل التكيف مع تغير المناخ، يتطلب رؤية جديدة للأهداف المشتركة بدلاً من التأكيد على تجنب المخاطر وأسوأ السيناريوهات التي تتشأن عن الظروف الراهنة.

ويستلزم التصدي للمخاطر المتعلقة بتغير المناخ الأخذَ بنهج يفضي إلى التحول. والحل الدائم الوحيد هو الحد من اعتماد البلدان النامية على عدد صغير من الأنشطة الحساسة للمناخ من خلال عملية تحول هيكلية يمكن أن تنشئ اقتصادات أكثر مرونة. أي أنه ينبغي التحول عن الأولوية الأساسية المتمثلة في الحد من المخاطر والتكيز بدلاً من ذلك على رؤية عامة متكاملة يمكن أن تفضي إلى المرونة الاجتماعية والاقتصادية وإلى اقتصادات متنوعة. وهذا بدوره يتطلب توافر القدرات المؤسسية الكافية في دولة تنمية لديها سياسات صناعية أكثر مراعاة للبيئة باعتبارها أدوات ذات أهمية بالغة للنهوض بمثل هذا البرنامج.

من الحد من المخاطر إلى التنوع

يعتمد نجاح البلدان المتقدمة اليوم، وكذلك البلدان التي بدأت عملية اللحاق بالركب في شرق آسيا، على النمو الاقتصادي المستدام الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالتحول الهيكلي. ويشتمل ذلك في جوهره على مجموعتين من العمليات المركبة والتراكمية: تحول رأسي في هيكل الإنتاج من القطاع الأولي إلى التصنيع (ثم إلى الخدمات الراقية) من ناحية، وتحول أفقي للموارد من الأنشطة ذات الإنتاجية المنخفضة إلى الأنشطة ذات الإنتاجية العالية والأكثر اعتماداً على كثافة رأس المال داخل القطاعين وفيما بينهما. وفي جميع التجارب الإنمائية الناجحة تقريباً، مهدت العمليتان مجتمعين لوجود نسج اقتصادي أكثر تنوعاً، ورفعنا الإنتاجية، وأفضت إلى تحسين مجموعة واسعة من المؤشرات الاجتماعية، بما في ذلك الحد من الفقر.

والاقتصادات الأكثر تنوعاً هي أيضاً أقل عرضة للصدمات الخارجية التي من المرجح أن تعطل عملية النمو والتحول. وقد اتضح ذلك في السنوات الأخيرة مع تزايد خطر تعرض الاقتصادات المعتمدة على التصدير للصدمات الاقتصادية التي تنشأ في أماكن أخرى من الاقتصاد العالمي، ويصدق هذا أيضاً في حالة الصدمات المناخية. ويُلاحظ في العديد من البلدان النامية، ولا سيما تلك الواقعة في المناطق المدارية وشبه المدارية، أن سرعة التأثر بالصدمات الاقتصادية ومواطن الضعف أمام الصدمات المناخية تُضاعف بعضها بعضاً، مما يجعل البلدان تسقط في فخ التنمية الإيكولوجية مع ما يقترن به ذلك من اضطراب دائم، وعدم استقرار اقتصادي، ويطء في نمو الإنتاجية. وللخروج من هذا الفخ، ينبغي معالجة التحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ في العالم النامي من منظور إنمائي.

ومع ذلك، لا يمكن تكيف جميع التجارب السابقة بسهولة مع الواقع المعاصر مهما كانت جذابة. واليوم، تواجه البلدان النامية معضلة لأنها مضطرة إلى مواصلة تنميتها الاقتصادية ومطالبة في نفس الوقت بالإبقاء على انبعاثاتها ومستويات الاستهلاك لديها ضمن الحدود الإيكولوجية لكوكب الأرض. ويستدعي هذا التحدي استراتيجيات جديدة تسعى إلى تحقيق التحول الهيكلي في عالم مقيّد بالمشاغل. ولما كان هذا العالم يستيقظ على إعادة بناء الاقتصادات بعد صدمة كوفيد-19، ينبغي عدم تفويت الفرصة المتاحة لصياغة مجموعة من الخيارات السياسية الجديدة التي تجمع بين المشاغل الإنمائية والإيكولوجية والاتفاق عليها وتنفيذها.

ويواجه صناع السياسات في البلدان النامية هذا التحدي من موقع الضعف الهيكلي في اقتصاد اليوم المفرط العولمة وفي سياق يتسم بضعف المؤسسات من حيث القدرة على تعبئة الموارد المحلية. ومن المزايا التي يمكن أن تعوض البلدان المتأخرة اقتصادياً القدرة على الاعتماد على تكنولوجيات تم تطويرها في البلدان الأكثر تقدماً للمساعدة في تسريع عملية التحول. ولكن شتان ما بين القول والفعل، لأن البلدان النامية تواجه عدداً من العقبات أمام نقل التكنولوجيا، التي ازدادت وضوحاً في ظل القيود البيئية الملزمة.

وينبغي أن تستند أولويات الاقتصاد الكلي اللازمة للتغلب على هذه القيود إلى سياسات تشجع الاستثمار، فضلاً عن التعاون والتنسيق الاستراتيجيين بين القطاع الخاص والحكومة. فالعنصر الأول يعني التخلي عن التشفير باعتباره الإطار الافتراضي لإدارة الطلب الكلي، أما العنصر الثاني فهو ضروري لرصد الترابط بين قرارات الاستثمار والإنتاج. وتتعلق هذه القرارات بتحديد المجالات التي توجد فيها أهم القيود على الاستثمار؛ والطريقة التي يمكن بها توجيه الاستثمار العام والخاص بفعالية نحو الأنشطة ذات الإنتاجية العالية؛ ورصد ما إذا كانت هذه الاستثمارات تدار بطريقة تكفل للمواطنين الحصول على أجور مرتفعة في المستقبل وتسمح بزيادة الإنتاجية في المدى الطويل. ويمكن وضع مثل هذه الضوابط للاستثمار من خلال تحديد معايير للأداء يمكن رصدها، وسحب الدعم الحكومي كلما تبين أن هذا الدعم لا يحقق الهدف المنشود في غضون فترة زمنية معينة، وفرض رقابة شاملة على الأنشطة الريفية من جانب السلطات ورواد الأعمال.

ومن المزايا الرئيسية للتوسع المالي في المجال البيئي زيادة استحقاقات العمل. ويرجع ذلك إلى أن القطاعات الخفيفة الكربون تميل إلى أن تكون أكثر اعتماداً على كثافة اليد العاملة من القطاعات العالية الكربون الآخذة في التراجع. وحسب دراسة حديثة، يُتوقع أن توفر الطاقة

المتجددة وكفاءة استخدام الطاقة وأعمال تعزيز الشبكة نحو 19 مليون فرصة عمل جديدة في جميع أنحاء العالم بحلول عام 2050. وإذا أخذنا في الحسبان الوظائف المفقودة في قطاع الوقود الأحفوري التي ستبلغ نحو 7,4 ملايين وظيفة، فإن الزيادة الصافية ستكون 11,6 مليون وظيفة. وقد تكون زيادة القدرة على توليد فرص العمل في سياق مسار أخضر نحو تحقيق التحول الهيكلي ذات أهمية خاصة بالنسبة للاقتصادات التي أدت فيها هجرة اليد العاملة إلى توسع القطاع غير الرسمي في المناطق الحضرية، لأسباب منها أن التكنولوجيات القائمة التي تعتمد كثيراً على كثافة رأس المال لا تتلاءم مع الظروف الهيكلية الخاصة بهذه الاقتصادات، مثلما هو الحال مثلاً في أجزاء من أفريقيا.

وفي حين تمس الحاجة إلى استثمارات ذات صلة بالمناخ في مختلف أنحاء العالم من أجل تحويل نظام الطاقة العالمي للتخفيف من ارتفاع درجات الحرارة العالمية، لا بد من تنفيذ سياسات (وتعبئة موارد) وطنية محددة الأهداف للتصدي للتحدي المتعلق بالتكيف مع تغير المناخ الذي تواجهه البلدان بسبب ارتفاع درجات الحرارة الذي أصبح جزءاً من أنماط النمو القائمة حالياً. ثم إن الموازنة بين هذه التحديات العالمية والوطنية ليست عملية مباشرة ولا تلقائية. بل هي عملية تتطلب تخطيطاً استراتيجياً وتدخلاً على صعيد السياسة العامة.

تعديل الدولة التنموية

عادةً ما يشكل التحول الهيكلي، الذي يمر عبر تحول في هيكل الإنتاج من القطاع الأولي إلى الصناعة التحويلية، أنجع طريقة لتحقيق النمو الاقتصادي المطرد وتحسين مستويات المعيشة. وقد أخذت بهذا النهج البلدان المتقدمة الآن، وعدد قليل من بلدان شرق آسيا التي نجحت في الالتحاق مؤخراً بركب الدول الصناعية. بيد أن النموذج التقليدي القائم لدى هذه البلدان والذي يتسم بكثافة استخدام الوقود الأحفوري لا يمكن أن يلي تطلعات العديد من البلدان النامية الأخرى التي تسعى لرفع مستوى دخلها الوطني من خلال التصنيع لأنه سيرفع الانبعاثات واستهلاك الموارد إلى مستويات تتجاوز حدود القدرة الإيكولوجية لكوكب الأرض.

ولا يمكن الرد على هذا المشكل في التخلي عن التنمية الصناعية في البلدان النامية. بل يتطلب بناء نظام اقتصادي متنوع خفيف الكربون، تدعمه مصادر الطاقة المتجددة والتكنولوجيات الخضراء، وحيث تكون الأنشطة الاقتصادية مترابطة داخل القطاعات وفيما بينها من خلال روابط

تتم بالكفاءة من حيث استخدام الموارد. ويُقي هذا الحل على التصنيع كهدف مركزي لأن العناصر الهامة التي تساعد على تحقيق التحول الهيكلي نحو اقتصاد خفيض الكربون وأكثر مرونةً ستظل، في معظم البلدان النامية، مرتبطة بالتنوع إلى أنشطة عالية الأجر وذات إنتاجية مرتفعة. ويمكن أن يتيح التحول في مجال الطاقة، إلى جانب الاقتصاد الدائري الناشئ، فرصاً للحد من بصمة الكربون في الصناعة التحويلية التقليدية، ولتصنيع الأدوات المناسبة لاقتصاد خفيض الكربون.

ويمكن أن يؤدي التحول إلى الطاقة المتجددة وتقدم الاقتصاد الدائري إلى توسيع نطاق عملية التصنيع في مجموعة كبيرة من البلدان النامية لأنهم يفصلون الأنشطة الاقتصادية عن الموارد الطبيعية المتوفرة. وعادةً ما تكون مصادر الطاقة المتجددة مثل الشمس والرياح والمياه موزعة على نحو أكثر تكافؤاً بالمقارنة مع رواسب الوقود الأحفوري القابلة للاستغلال اقتصادياً، في حين يسمح الاقتصاد الدائري باستخراج الموارد من المنتجات المستعملة والنفايات، ومن ثم يحد من الكمية المطلوبة من الموارد الجديدة.

ويمكن للعديد من الأنشطة المتصلة بإنتاج الطاقة المتجددة والاقتصاد الدائري أن تعمل اقتصادياً على نطاق صغير، مما يتيح فرصاً تجارية للشركات الصغيرة والمناطق الريفية. وهذا لن يساعد على تنويع هيكل الإنتاج الاقتصادي والحد من اعتماد العديد من البلدان على إنتاج مجموعة ضيقة من السلع الأساسية الأولية فحسب، بل يمكن أن يوسع القواعد الضريبية للبلدان النامية ويعزز تعبئة الموارد المحلية كمصدر لتمويل التنمية. ويمكن لهذه الأنشطة أيضاً أن تساعد على تخفيف القيود المفروضة على ميزان المدفوعات في كل بلد. وقد يسمح الاعتماد على الإنتاج المحلي من الطاقة والاحتياجات الغذائية، ومن ثم الحد من استيراد المواد الخام، بتخفيض الواردات تخفيضاً كبيراً، وهو ما سيحرر العملات الأجنبية الشحيحة من أجل استيراد السلع الرأسمالية اللازمة للتصنيع واللاحق بالركب اقتصادياً.

ومن غير المرجح أن يحدث أي من هذه التحولات في ظل غياب الدولة التنموية. فقد اعتمدت التجارب الناجحة في مجال التحول الهيكلي عموماً على سياسات حكومية استباقية ولوائح تنظيمية فعالة. وبالإضافة إلى القيام باستثمارات عامة واسعة النطاق وتمويل سياسات دفع الاستثمار اللازمة لتحقيق التحول الهيكلي الأخضر عن طريق الأدوات المالية الخضراء، فإن هذه التحولات تستدعي سياسة صناعية خضراء وعلاقات بين الدولة والمجتمع لا تلغي المصالح القائمة المرتبطة بالوقود الأحفوري فحسب، بل تضع أيضاً قواعد واضحة، يمكن أن

يتحكم إنفاذها في مسارات الاستثمار الأخضر الجديدة ويضفي على العملية شرعيةً يمكن أن تُستمدَّ من مجموعة واسعة من الفئات المجتمعية.

ولا يزال ممكناً أن تستفيد جهود تعديل الدولة التنموية من أجل التصدي لتحديات التكيف (والتخفيف) من التجارب الناجحة السابقة. أولاً، لا بد أن تتوافر لدى الدولة قدرات إدارية ومؤسسية قوية لصياغة السياسة الصناعية وقيادة عملية التحول الهيكلي. وتشير التجربة في مجابهة جائحة كوفيد-19 والشكوك المرتبطة بالتكيف مع تغير المناخ إلى أنه ينبغي للحكومات أن تمتلك أيضاً قدرات ديناميكية للتعامل مع أدلة جزئية، بل متناقضة في بعض الأحيان؛ وتعمل على بناء أوجه تآزر بين مستويات متعددة من الحوكمة؛ وتعتجل بإعادة توجيه البنى التحتية القائمة؛ وتتعلم من الحكومات الأخرى.

ويتعلق الدرس الثاني بأهمية آليات مساءلة صناع السياسات ووكالات التنفيذ، مثلاً من خلال متطلبات الإبلاغ وغيرها من واجبات الكشف عن المعلومات، إلى جانب إجراءات فحص تتسم بطابع عام من خلال مراجعة الحسابات والمحاكم المستقلة والصحافة.

وهناك درس ثالث يتعلق بمستوى الانخراط - العلاقات الوثيقة بين الجهات الفاعلة من القطاع الخاص والمسؤولين الحكوميين التي يمكن أن تضمن تبادل المعلومات والتفاهات المشتركة. فالانخراط سيتسم بأهمية خاصة بالنسبة للسياسات الصناعية الخضراء لأن التحول المجتمعي سيضم مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة ويعكس توافقاً واسعاً في الآراء على صعيد المجتمع. وبشكل الدرس الثاني والدرس الثالث معاً اليتين للرقابة المتبادلة.

أما الدرس الأخير ذو الصلة، فيتعلق ببقاء الدولة في منأى عن المصالح الخاصة واستعدادها لاستخدام أجهزة الضبط المتاحة للمعاقبة على إساءة استخدام دعمها ووقف المشاريع والأنشطة الفاشلة. وتتطلب المعاقبة على الممارسات التي تنطوي على إساءة استخدام موارد الدولة وضع أهداف واضحة، ومؤشرات أداء قابلة للقياس، وعمليات روتينية مناسبة للرصد والتقييم، وترتبط باستقلالية قرار الحكومة بشأن استصواب تفعيل أجهزة الضبط ومتى تفعل ذلك، وكذلك بشأن النهج التجريبية الواجبة التطبيق ومتى ينبغي تطبيقها، والحالات التي تستدعي تغيير المسار إذا حدث خطأ ما ومتى يجب التدخل من أجل التصحيح.

ونظراً لحجم احتياجات التكيف، ولأن أكثر الناس معاناة هم من يتحملون القسط الأدنى من المسؤولية عن أسباب المشكلة وهم الأقل قدرة على تحمل التكلفة، من الواضح أن الاقتصادات المتقدمة هي التي ستكون المصدر الرئيسي للتمويل. ومع ذلك، سيتعين تعزيز تعبئة الموارد على الصعيد المحلي، بما في ذلك من خلال المصارف المركزية الأكثر نشاطاً والمصارف العامة المعنية.

ويجب أن تحفز الدولة التنمية الواعية بقضايا المناخ استراتيجية تنوع تقوم على الاستثمار العام، وينبغي أن تستند جهود تمويل المناخ التي تقودها الجهات المحلية إلى مبادئ تكفل اتباع الطريقة الأكثر كفاءة للاستجابة للتحديات والمخاطر المتعلقة بالحوكمة والمناخ، بما في ذلك: '1' عملية تخطيط تقودها المجتمعات المحلية تكون راسخة داخل المؤسسات المفوضة القائمة وتدعم هذه المؤسسات؛ و'2' إدماج المهتمين في المجتمع بسبب تغير المناخ؛ و'3' عملية تتسم بالمرونة وإدارة تكيفية من أجل خلق استثمارات تهدف إلى تحقيق المرونة، مع التركيز على توفير المنافع العامة.

وتستدعي درجة تعقيد المخاطر النظامية تدخل الدولة لتنظيم وتسيق التمويل الأخضر الخاص، وعدم حصر دورها في الحد من المخاطر التي قد تحرم جهات أخرى من فرصة تحقيق الربح وجني أكثر من نصيبها من الفوائد. وينبغي النظر إلى هذه التدابير باعتبارها وسيلة لتجنب الاتجاهات المدمرة للقطاع المالي الحالي الشديد السيولة، حيث إن الرغبة المتأصلة لدى مكوناته في جني الأرباح تتعارض مع الاحتياجات العالمية للتخفيف من آثار تغير المناخ، ناهيك عن احتياجات مناطق بعينها في مجال التكيف.

ولما كانت المصارف المركزية في جميع أنحاء العالم قادرة على المساعدة في دعم الحكومات دعماً مباشراً خلال جائحة كوفيد، فإن فترة التعافي بعد الجائحة توفر فرصة لكي تنظر هذه المصارف في كيفية اتباع نفس المسار لدعم الاستثمارات المتعلقة بالمناخ. وعلى أقل تقدير، يمكن للمصارف المركزية أن تفعل المزيد لوقف الدعم المقدم للأنشطة الكثيفة الكربون وغير التكيفية، مما يعني تغيير البرامج الحالية التي ما فتئت تقدم الدعم المالي للصناعات التي تقوم على الوقود الأحفوري. وبالإضافة إلى تنظيم القطاع المالي تنظيمًا سليمًا، ينبغي أن تستخدم المصارف المركزية أيضاً مجموعة كاملة من الأدوات لإنشاء وتوجيه التمويل المخصص للأنشطة الخضراء. وتمثل سياسة الضمان إحدى الأدوات الرئيسية لتحويل المصارف المركزية

نحو الأنشطة الأكثر مراعاةً للبيئة: يتعين على المصارف المركزية أن تعدّل لوائحها الخاصة بالضمانات وتقبل السندات الخضراء التي تصدرها المؤسسات المالية كضمان.

إصلاح عملية إدارة التكيف 1: التمويل الدولي

إن التصدي لتغير المناخ، على المستوى الأساسي جداً، يجعل من عملية التحول الهيكلي مهمةً عالمية، ينبغي فيها للبلدان المتقدمة أن تأخذ زمام المبادرة لإجراء تغييرات عميقة في أنماط إنتاجها واستهلاكها، ولكنها تستدعي أيضاً إجراء تغييرات هيكلية وتكنولوجية هامة حتى في أقل البلدان نمواً. ويجب أن تكون الدولة التنموية الواعية بقضايا المناخ قادرة على ربط التحديات المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره مع الأهداف طويلة المدى المتمثلة في توفير الوظائف ذات الإنتاجية العالية، ورفع مستويات المعيشة، وسد الفجوات الاقتصادية والتكنولوجية مع البلدان الأكثر تقدماً.

وتقتضي حتمية زيادة الاستثمار في مجال المناخ وتوجيهه إلى حيث تدعو الحاجة إليه أن تكون النظم التجارية والمالية الدولية موجهة نحو دعم التحول الهيكلي، ولا سيما في البلدان النامية. وهذا ليس هو الحال في الوقت الراهن، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالتحدي المتعلق بالتكيف. وسيطلب التوفيق بين الطموح والعمل بذل جهود إصلاحية متضافرة على المستوى المتعدد الأطراف.

وفي الفترة التي سبقت مؤتمر الأطراف في كوبنهاغن في عام 2009، قدّرت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ أن التكاليف العالمية السنوية للتكيف مع زيادة في درجات الحرارة بدرجتين مئويتين ستتراوح بين 49 و171 مليار دولار بحلول عام 2030، ستتحمل منها البلدان النامية ما بين 34 و57 مليار دولار. وبعد عقد من الزمن، ارتفعت قيمة الفاتورة بسبب التأخر في الاستجابة، حيث إن تكاليف التكيف السنوية في البلدان النامية تقدر الآن بمبلغ 70 مليار دولار، وقد تصل إلى 140-300 مليار دولار في عام 2030 و280-500 مليار دولار في عام 2050. ويلي التمويل الحالي أقل من نصف الاحتياجات الحالية ولن يصل إلى الهدف المحدد لعام 2030 دون تغيير جذري في المسار.

وفي الوقت الحاضر، لا تزال المساعدة المقدمة من المجتمع الدولي لأغراض التكيف مع تغير المناخ تعتمد على مزيج مخصص من المساعدة الإنمائية الرسمية، والإقراض المتعدد الأطراف، وخطط التأمين الذاتي ضد مخاطر الكوارث. غير أن هذا غير كاف بالمرّة لمعالجة التأثير النظمي المترتب على الصدمات المتكررة والمتزايدة المتصلة بتغير المناخ. وكانت النتيجة بالنسبة للعديد من البلدان هي حلقة لا نهاية لها من التنمية المتقطعة والمديونية المتزايدة.

ومن منظور التنمية، يشكل التمويل القائم على المنح أو آليات الإقراض الميسرة للغاية الأداة الرئيسية لمجابهة التحدي المتعلق بالتكيف. ويمكن تحديد مستويين من الإصلاح لتمويل جهود التكيف على الصعيد الدولي: أولاً، اتخاذ خطوات لدعم الدولة التنموية الواعية بقضايا المناخ من أجل حشد الموارد المالية اللازمة للاستثمار في مجالي التخفيف والتكيف؛ وثانياً، إصلاح النهج المتبع في إدارة المناخ على الصعيد الدولي.

وينبغي أن تركز المجموعة الأولى من الإصلاحات على ما يلي:

- **الالتزامات والتعهدات المتعلقة بالمساعدة الإنمائية:** ينبغي الوفاء بهذه الالتزامات والتعهدات والنهوض بها لزيادة نسبة التمويل الإضافي المخصص للتكيف مع تغير المناخ وبناء القدرة على الصمود أمامه. وتُعتبر المنح والقروض الميسرة للغاية ضرورية للتكيف. ويمكن تمويل هذه المنح والقروض من خلال السندات الخضراء والضريبة على المعاملات المالية (ضريبة توبين)، أو من خلال إعادة توجيه الدعم العام للوقود الأحفوري. ويجب أن يراعي ذلك الاحتياجات المحددة لكل بلد من أقل البلدان نمواً والبلدان ذات الدخل المتوسط من الشريحة الدنيا والبلدان المصدرة للوقود الأحفوري التي تحتاج إلى إعادة هيكلة تدريجية لهذه الصناعات الكثيفة الكربون ونظماً مناسباً لشبكات الأمان من أجل الوفاء بالديون المتصلة بالمناخ.

- **تخفيف أعباء الديون المستحقة على البلدان النامية وإعادة تنظيمها:** ينبغي تثبيت هذا البند ضمن البنود المدرجة في جدول أعمال المناخ. ومن البديهي أن تشكل ديون مجموعة الدول العشرين المعرضة لخطر تغير المناخ نقطة البداية. غير أن الربط بين أزمة المناخ وأزمة الديون يبرز الحاجة إلى إصلاحات أعمّ في هيكل الديون الدولي.

• **المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف:** تحتاج هذه المصارف إلى رأس مال إضافي لدعم المزيد من الاستثمارات الخضراء والأنشطة الأقل استخداماً للوقود الأحفوري أو الأقل تلويثاً للبيئة، كما تحتاج إلى موازنة أنشطتها مع اتفاق باريس ومع التزاماتها بـ "بناء مستقبل أفضل"، والتخلي عن استخدام النفط والفحم والغاز، والانخراط في عمليات التحول التي تساعد الناس وتلك الصناعات على تحقيق القفزة المطلوبة. وستعين تقليص الاشتراطات المتعلقة بالسياسة العامة وتخفيف القيود المفترضة الصرامة التي تفرضها هذه المصارف من أجل دعم التكنولوجيات والمشاريع التجريبية أو الخضراء الجديدة. وينبغي أن تمارس بلدان مجموعة الدول السبع سلطاتها كجهات مساهمة لتحريك المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف في هذا الاتجاه. ويمكن أيضاً أن تشتري المصارف الإنمائية الإقليمية والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف السندات الخضراء التي تصدرها البلدان النامية، بحيث تضمن طلباً أكثر استقراراً على هذه السندات وتكفل تيسير حصول البلدان النامية على رؤوس الأموال الطويلة الأجل. ويمكن أن يكون لذلك أيضاً أثر إيجابي على عوائدها، وأن يساعدها من ثم على تخفيف عبء سداد خدمة الدين الخارجي إلى حد ما.

• **أسواق السندات الخضراء:** تمثل هذه الأسواق إحدى الطرق للمساعدة في حشد التمويل الطويل الأجل. بيد أن عملية وضع المعايير التنظيمية لم تواكب نمو هذه الأسواق، وهو ما يفسح المجال أمام ممارسات التمويه الأخضر. ونظراً لحجم التحدي، لا بد من دعم الإطار التنظيمي لسوق السندات الخضراء بالمستويات المناسبة من الموارد المالية والبشرية، على الصعيدين الوطني والدولي.

وتتمثل الخطوة الثانية في إعلان حالة طوارئ عالمية لمعالجة التحدي المتعلق بالتكيف وإنشاء الآليات المناسبة لتنظيم ما هو بالفعل منفعة عامة عالمية. وهذا من شأنه أن يعكس التجربة التي عاشتها بالفعل البلدان النامية التي تكافح من أجل تمويل احتياجات التكيف مع تغير المناخ، وأن يساعد على إنشاء إطار لتمكين هذه البلدان من الحصول على التمويل بشروط مناسبة، ويكيّف التكنولوجيات الخضراء مع مسارات النمو لديها.

وقبل نحو خمسة وسبعين عاماً، ساعدت خطة مارشال على تحقيق الرخاء المشترك في البلدان التي مزقتها الحرب. واليوم، يشكل تغير المناخ تحدياً للبشرية جمعاء يتطلب نهجاً متكاملًا واستباقياً واستراتيجياً مماثلاً. ويناقد هذا التقرير مسارات عدة، غير أن إنشاء صندوق هيكل عالمي ذي توجه أخضر من شأنه أن يدعم عملية تصحيح المسار في البلدان النامية وأن

يوفر التمويل لمبادرات التكيف والتخفيف على حد سواء كأولوية ملحة. وهذا من شأنه أن يولد فوائد ليس فقط للبلدان النامية، ولكن للبلدان المتقدمة أيضاً.

إصلاح عملية إدارة التكيف 2: التجارة الدولية

لا يزال العديد من المبادرات التي أخذت تكسب زخماً في سياق إصلاح النظام المتعدد الأطراف يؤمن بفكرة الأسواق الحرة وتدفقات رأس المال التي لا تعكس حقيقة الانقسامات والتباينات العميقة التي تطبع الاقتصاد العالمي المعاصر. هذا التوجه لم يساعد كثيراً في النهوض بالتنمية الشاملة، ومن غير المرجح أيضاً أن يساهم مساهمة ذات مغزى في تحقيق الأهداف المتعلقة بالانبعاثات على الصعيد العالمي. بل إن الاستمرار على نفس المسار من المرجح أن يقوّض أي جهد لتحقيق التحول العادل في البلدان النامية، وذلك من خلال التأثير السلبي على قدراتها التصديرية القائمة وتقليص الحيز المتاح لها للتدخل في مجال السياسة العامة والسياسة المالية في الوقت الذي تحتاج هذه البلدان إلى التوسع لبناء القدرة على الصمود في وجه الصدمات في المستقبل.

وهناك مساعي داخل منظمة التجارة العالمية للدفع نحو تحرير التجارة في السلع والخدمات البيئية. وفي حين لا يوجد توافق في الآراء بشأن السلع التي ينبغي وضعها على قائمة السلع البيئية، فإن معظم البلدان النامية هي مستوردة صافية للسلع ذات الصلة بالبيئة على النحو المحدد في القائمة المشتركة للسلع البيئية. وتتراوح الرسوم الجمركية المفروضة على هذه السلع المتصلة بالبيئة في المتوسط بين 5 و6 في المائة في البلدان النامية حيث تتجاوز الرسوم القصوى 100 في المائة على بعض المنتجات، في حين تقل هذه الرسوم عن 1 في المائة في معظم البلدان المتقدمة النمو. وفي عام 2019، بلغت الإيرادات الجمركية التي جمعتها البلدان النامية على هذه السلع 15 مليار دولار أمريكي. ولذلك فإن تحرير التجارة في هذه المنتجات سيترتب عليه خسارة كبيرة في إيرادات الرسوم الجمركية التي تجمعها البلدان النامية.

وقد صُنفت الخدمات البيئية بالفعل ضمن مجموعة محدودة من الخدمات المشمولة في المفاوضات بشأن الاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات. ومع ذلك، هناك محاولات لتوسيع نطاق الخدمات البيئية لتشمل خدمات مثل الهندسة والتصميم والهندسة المعمارية

والإدارة العامة والبناء. وأي التزامات تترتب على ذلك ستحرم البلدان النامية هامش المرونة الذي يتيح نهج القائمة الإيجابية في الاتفاق المذكور فيما يتعلق بتحرير تجارة الخدمات. وعلاوة على ذلك، هناك خطر في أن تؤدي الضغوط من أجل تحرير المرافق العامة الحيوية إلى نتائج إنمائية سلبية. فقد يهيئ ذلك لبيئة من المصالح المتضاربة، لأن المنافع العامة ستُوقَّر بعد ذلك من منطلق الرغبة في تحقيق الأرباح. وهذا من شأنه أن يزيد من القيود التي تضعف قدرة البلدان النامية على استخدام المشتريات العامة كأداة من أدوات السياسة العامة الرامية إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية.

وتُبدل أيضاً جهوداً للنهوض بجدول أعمال تحرير التجارة في سياق الاقتصاد الدائري، على أساس أن القيود التجارية التي تتخذ شكل حظر التصدير قد تعوق الأنشطة ذات الصلة الهادفة إلى إعادة الاستخدام والإصلاح والتجديد وإعادة التصنيع وإعادة التدوير. غير أن العديد من البلدان النامية لم تستجب للدعوات إلى تحرير التجارة في السلع والنفائات المعاد تصنيعها أو المعاد تدويرها، والتي يعود تاريخها إلى عام 2004 في منظمة التجارة العالمية، وذلك خشية أن تؤدي السلع المستعملة أو المجددة أو المعاد تصنيعها إلى حبس اقتصاداتها في حلول تكنولوجية عفا عليها الزمن وأقل كفاءة، ومن ثم تؤخر تحقيق الأهداف البيئية. وأثيرت شواغل أيضاً بشأن تحرير التجارة في النفائات والخردة لأن ذلك من شأنه أن يشكل ضغطاً إضافياً على نظم إدارة النفائات في البلدان النامية، ولا سيما تلك التي تفتقر إلى إطار تنظيمي سليم لإدارة النفائات وما يرتبط بذلك من قدرات فيما يتعلق بالبنى التحتية. وعلاوة على ذلك، تبين أن واردات الملابس والأحذية المستعملة لها آثار سلبية كبيرة على تجديد صناعتي المنسوجات والجلود، ولا سيما في أفريقيا، وعلى صحة المستهلك وكرامة الإنسان والثقافة عموماً.

وتمثل انبعاثات غازات الدفيئة في السلع والخدمات المتداولة نحو ربع انبعاثات الكربون العالمية. وهذا يشير إلى أن السياسة التجارية، ولا سيما قواعد التجارة الدولية، ستؤدي دوراً ثانوياً في إعادة تشكيل جدول أعمال المناخ. وبدلاً من وضع جدول أعمال للتجارة والبيئة يدفع نحو تحرير التجارة، ينبغي أن يركز أي برنامج على تيسير نقل التكنولوجيا الخضراء وتوفير التمويل المتعلق بالمناخ للبلدان النامية. وبالنظر إلى أن التحول الهيكلي في عالم مقيّد بالمناخ يستدعي الانتقال من التكنولوجيات العالية إلى التكنولوجيات الخفيفة (الخالية من الكربون، فإنه لا يمكن تحقيق التحول الهيكلي إلا إذا تم تناول المسألة بطريقة متكاملة من قبل دولة تنمية فعلية، وحدثت تغيير تكنولوجي إلى جانب نمو الإنتاجية، وتوسع فرص العمل، وارتفاع مستويات المعيشة.

ونظراً لأن الاقتصاد العالمي اليوم هو اقتصاد مترابط، تسبب تنظيم الإنتاج العالمي من خلال سلاسل القيمة العالمية في نقل العديد من أنشطة الإنتاج ذات الانبعاثات الكربونية إلى البلدان النامية، في حين احتفظت الشركات الرائدة، ومقرها أساساً في البلدان المتقدمة النمو، بأنشطة ما قبل الإنتاج وما بعد الإنتاج الخفيفة الكربون. ولذلك لا يمكن فك الارتباط بين كفاءة الطاقة في بلدان الشمال وانعدام كفاءة الطاقة في بلدان الجنوب. وهذا يعني ضمناً أنه لا يمكن تقييم تدابير مثل آليات التكيف عبر الحدود، التي تفرض رسوماً كربونية على الواردات من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو، بمعزل عن هذه الظروف الهيكلية. وتفرض هذه الآليات على البلدان النامية المعايير البيئية التي تختارها البلدان المتقدمة النمو. وهذا يعارض مع مبدأ المسؤولية المشتركة ولكن المتباينة المكرس في اتفاق باريس. وإن تحقيق الاتساق بين "المعاملة الخاصة والتفضيلية" والمبدأ الذي تكرسه اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ المتمثل في "المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة" يمكن أن يوفر نقطة انطلاق أفضل لنهج إنمائي المنحى إزاء العلاقة بين التجارة والمناخ.

وتتمثل الخطوة الأولى نحو المواءمة بين "المعاملة الخاصة والتفاضلية" و"المسؤوليات المشتركة ولكن المتباينة" في توسيع نطاق تدابير المعاملة الخاصة والتفاضلية غير المتبادلة لزيادة الحيز المتاح لمبادرات المناخ والتنمية. ويمكن أن تساعد الأدوات القانونية، مثل الإعفاءات وبنود السلام، على الحد من القواعد التقييدية والجمود التنظيمي، فضلاً عن توسيع الحيز المتاح للبلدان النامية في مضمار السياسات العامة. ويمكن للبلدان المتقدمة أن توفر حوافز داعمة، مثل مخططات الأفضليات الاختيارية التي توفر تمويلاً مناخياً مخصصاً يُضاف إلى المساعدة الإنمائية الرسمية أو الوصول التفضيلي إلى الأسواق مقابل إحراز تقدم فيما يتعلق بالمساهمات المحددة وطنياً، الأمر الذي يمكن أن يسرع العمل المناخي دون اللجوء إلى تدابير تنطوي على آثار مثبطة للتنمية.

وكخطوة نحو هذا الترتيب، يمكن للمجتمع الدولي أن يدعم المبادرات الرامية إلى تغيير القواعد التي تحكم حقوق الملكية الفكرية، وذلك مثلاً من خلال إعلان وزاري لمنظمة التجارة العالمية بشأن الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية وتغير المناخ، بغية إتاحة المزيد من المرونة للبلدان النامية فيما يتعلق بالسلع والخدمات المتصلة بالمناخ. ويمكن أن يوفر ذلك أساساً لآليات مبتكرة لتعزيز النفاذ إلى التكنولوجيات الخضراء الحرجة المحمية بموجب براءات الاختراع. وتشمل المبادرات الأخرى، التي يمكن أن تدعم جدول الأعمال هذا،

فتح مصادر التكنولوجيات الخضراء الرئيسية باعتبارها منافع عامة عالمية والتعاون فيما بين بلدان الجنوب في مجال البحوث والتصميمات المنخفضة الانبعاثات.

استنتاج

بعد عقود من التفاوتات المتزايدة والضغط المسببة للاستقطاب وبعد الجائحة التي دمرت فرص العمل على نطاق غير مسبوق، يتيح الانتعاش الاقتصادي فرصة لإعادة التوازن في توزيع الدخل داخل البلدان وفيما بينها. ولكن على الرغم من الدعوات التي أطلقها زعماء مجموعة الدول السبع من أجل "إعادة بناء عالم أفضل"، يمكن أن تبتثق من رقاد عام 2020 عوالم اقتصادية منفصلة قد يتعذر توحيدها من دون تدابير إصلاح منسقة على المستويين الوطني والدولي.

ولن تُفُز الجائحة عالمًا أفضل إلا شريطة بذل جهود قوية من أجل التعافي الاقتصادي وتعزيز هذه الجهود ودعمها في جميع مناطق الاقتصاد العالمي، وإعادة توجيه المكاسب الاقتصادية الناجمة عن الانتعاش نحو الأسر المعيشية المتوسطة والمنخفضة الدخل، والتعاطي مع الرعاية الصحية، بما في ذلك الحصول بسهولة على اللقاحات، باعتبارها منفعة عامة عالمية، ودفع الاستثمار بشكل مكثّف ومنسّق في جميع البلدان نحو مصادر طاقة خالية من الكربون.

