منظمة الأمم المتحدة والاقتصاد الدولي

1-مقدمة

منذ انهيار النظام الاقتصادي العالمي في فترة ما بين الحربين العالميتين في ثلاثينيات القرن العشرين، شغل سؤال من يحكم الاقتصاد العالمي -وعبر أي آليات مؤسسية -الباحثين وصناع السياسات على حد سواء. وقد مثّل مؤتمر بريتون وودز عام 1944، الذي أنشأ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وما تلاه من تأسيس الأمم المتحدة عام 1945، محاولة واعية لبناء هيكل مؤسسي قادر على دعم التعاون الاقتصادي، ومنع الأزمات المالية، وتعزيز التنمية العادلة في عالم ما بعد الحرب المنقسم.

ومع ذلك، ومنذ البداية، كان الدور الاقتصادي للأمم المتحدة مقيدًا بخيارات تصميم مدروسة. فعلى عكس صندوق النقد الدولي والبنك الدولي – اللذين مُنحا موارد مالية وصلاحيات وضع الشروط – مُنحت الهيئات الاقتصادية التابعة للأمم المتحدة وظائف معيارية واستشارية في المقام الأول. كان المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة(ECOSOC) ، وهو الهيئة التنسيقية الرئيسية للعمل الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، تابعًا لمجلس الأمن بشكل متعمد، ويفتقر إلى سلطة ملزمة على الدول الأعضاء. وقد شكّل هذا التناقض الهيكلي سمةً بارزةً لانخراط الأمم المتحدة في الاقتصاد الدولي منذ ذلك الحين: إذ كان طموحًا في أجندته المعيارية، ومحدودًا في قدرته على الإنفاذ.

ومع ذلك، لم يكن نظام الأمم المتحدة هامشيًا على الإطلاق. فمن خلال مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وفّر منصةً للدول النامية لتحدّي شروط التجارة والاستثمار الدوليين في الستينيات والسبعينيات. ومن خلال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، ريّد نهج التنمية البشرية كبديلٍ عن مقاييس التقدم الاقتصادي التي تركز على الناتج المحلي الإجمالي. ومن خلال الأهداف الإنمائية للألفية، ولاحقًا خطة التنمية المستدامة لعام 2030، حشد اهتمامًا عالميًا غير مسبوق -وبعض الموارد المالية – نحو القضاء على الفقر، والصحة، والتعليم، والاستدامة البيئية. وسعت الأمم المتحدة، من خلال الميثاق العالمي، إلى دمج معايير المسؤولية الاجتماعية للشركات ضمن الحوكمة الطوعية للشركات متعددة الجنسيات.

2 .التطور التاريخي للاختصاصات الاقتصادية للأمم المتحدة

2-1. الرؤية التأسيسية وتناقضاتها

يعكس ميثاق الأمم المتحدة، الموقع في سان فرانسيسكو في 26 جوان 1945، اختصاص مزدوجة: صون السلم والأمن الدوليين (الفصلان السادس والسابع) وتعزيز التعاون الاقتصادي والاجتماعي الدولي (الفصل التاسع). وتلزم المادة ٥٥ المنظمة بتعزيز "مستويات معيشية أعلى، وعمالة كاملة، وظروف التقدم والتنمية

الاقتصادية والاجتماعية"، فضلاً عن "حلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية والصحية الدولية وما يتصل بها" – وهو برنامج طموح للغاية بالنسبة لهيئة متعددة الأطراف كانت قاعدتها الأساسية هي دول الحلفاء المنتصرة.

ومع ذلك، وكما جادل روجي بشكل مقنع في مفهومه التأسيسي "لليبرالية المتأصلة"، فقد قام النظام الاقتصادي لما بعد الحرب على تسوية محددة: كان من المقرر السعي إلى تحرير التجارة والتمويل الدوليين جنبًا إلى جنب مع دول الرفاه الكينزية المحلية، مع الحفاظ على قدرة الحكومة على إدارة التكيف الاقتصادي. أدى هذا التوافق إلى إعادة هيكلة دور الأمم المتحدة الاقتصادي بشكل جذري. فقد أصبحت مؤسسات بريتون وودز – صندوق النقد الدولي والبنك الدولي – بدلاً من المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو الجمعية العامة، هي الأدوات الرئيسية للحوكمة الاقتصادية الدولية، بينما اقتصرت وظائف الهيئات الاقتصادية التابعة للأمم المتحدة على وظائف ثانوية ومعيارية.

كما أدى إنشاء الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة (الجات) عام 1947 –خارج منظومة الأمم المتحدة، عقب فشل إنشاء منظمة التجارة الدولية – إلى تهميش الأمم المتحدة بشكل أكبر في إدارة التجارة. وقد شكّل هذا الاستبعاد الهيكلي من أهم مجالين في الإدارة الاقتصادية لما بعد الحرب (المالية والتجارة) مصدراً مستمراً للتوتر داخل منظومة الأمم المتحدة.

2.2.عقود التنمية ونشأة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)

شهدت ستينيات القرن العشرين تحولاً جذرياً في أجندة الأمم المتحدة الاقتصادية، مدفوعاً إلى حد كبير بالتوسع الهائل في عدد الأعضاء عقب إنهاء الاستعمار. بحلول عام 1960، انضمت سبع عشرة دولة أفريقية حديثة الاستقلال وحدها إلى المنظمة، مما رفع عدد أعضاء الجمعية العامة من 51 دولة مؤسسة إلى 99 دولة بحلول ذلك العام. وكان لهذا التحول في قاعدة عضوية الأمم المتحدة آثار فورية على أجندتها الاقتصادية.

استخدمت الدول النامية، التي لم يكن لها دور يُذكر في اتفاقية بريتون وودز لعام 1944، الجمعية العامة للضغط من أجل نظام اقتصادي دولي جديد، وهو إعادة هيكلة شاملة لقواعد التجارة والتمويل والاستثمار العالمية بما يخدم احتياجاتها التنموية على نحو أفضل. وأصبح مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، الذي تأسس عام 1964 عقب انعقاد أول مؤتمر للأمم المتحدة للتجارة والتنمية في جنيف، التعبير المؤسسي عن هذه الأجندة. أسفر مؤتمر الأونكتاد الأول، الذي عُقد تحت القيادة الفكرية للاقتصادي الأرجنتيني راؤول بريبيش، عن "تقرير بريبيش" الشهير، الذي جادل بأن شروط التجارة تُلحق ضرراً منهجياً

بمصدري السلع الأولية من الدول النامية مقارنةً بمصدري المنتجات الصناعية في الشمال – وهي أطروحة أصبحت أساساً لنظرية التبعية.

ودعا قرار النظام الاقتصادي الاقتصادي الدولي الجديد، الذي اعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1974 (القرار 3201 [S–VI])، إلى سيادة الدول على الموارد الطبيعية، ومعاملة تجارية تفضيلية للدول النامية، وإصلاح النظام النقدي الدولي، وتنظيم الشركات متعددة الجنسيات. ورغم أن أجندة النظام الاقتصادي الاقتصادي الدولي الجديد لم تُحقق في نهاية المطاف إصلاحاً هيكلياً –بسبب عرقلة القوة الاقتصادية والسياسية للدول المتقدمة –إلا أنها أرست سوابق معيارية لا تزال تُؤثر في نقاشات التنمية.

2–3.من التكيف الهيكلي إلى التنمية البشرية

مثّلت ثمانينيات القرن الماضي نقطة انحدار في أجندة الأمم المتحدة التنموية. فقد أدت أزمة الديون العالمية عام 1982، التي بدأت بإعلان المكسيك عجزها عن سداد ديونها الخارجية، إلى موجة من برامج التكيف الهيكلي التي فرضها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في جميع أنحاء العالم النامي. هذه البرامج –التي فرضت التقشف المالي، وتخفيض قيمة العملة، وتحرير التجارة، والخصخصة – نقلت فعلياً سلطة صنع السياسات الاقتصادية من الحكومات المتلقية إلى مؤسسات بريتون وودز، متجاهلةً بذلك نهج الأمم المتحدة الأكثر ملاءمةً للتنمية.

وثّق تقرير اليونيسف التاريخي لعام ١٩٨٧، بعنوان "التكيف ذو البعد الإنساني"، والذي شارك في تأليفه كورنيا وجولي وستيوارت، التكاليف الاجتماعية المدمرة للتكيف الهيكلي –انخفاض معدلات الالتحاق بالمدارس، وارتفاع معدلات سوء تغذية الأطفال، وانهيار أنظمة الصحة العامة – كما انتقد التقرير إهمال "إجماع واشنطن" للأبعاد الاجتماعية للسياسة الاقتصادية. مثّل هذا أحد أهمّ إسهامات منظومة الأمم المتحدة في النقاش حول السياسات الاقتصادية في تلك الحقبة.

مع ذلك، كان الابتكار المعياري الأهمّ في تلك الفترة هو نهج التنمية البشرية الذي ابتكره الاقتصادي الباكستاني محبوب الحق والحائز على جائزة نوبل الهندي أمارتيا سين، والذي تمّ ترسيخه من خلال سلسلة تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدءًا من عام 1990. وقدّم مؤشر التنمية البشرية، الذي طُرح في أول تقرير للتنمية البشرية (1990)، مقياسًا مركّبًا للرفاه الاقتصادي – يجمع بين الدخل ومتوسط العمر المتوقع والتعليم – والذي شكّل تحديًا لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي باعتباره المقياس السائد للتقدّم التنموي.

3–البنية الاقتصادية لمنظومة الأمم المتحدة

3–1.المجلس الاقتصادي والاجتماعي(ECOSOC)

يُعدّ المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الذي أُنشئ بموجب الفصل العاشر من ميثاق الأمم المتحدة، الهيئة الرئيسية المسؤولة عن تنسيق العمل الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لمنظومة الأمم المتحدة. ويضم المجلس 54 دولة عضواً تُنتخب بالتناوب من قبل الجمعية العامة، ويعمل كمركز تنسيق رئيسي للوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة اليونسكو، فضلاً عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وغيرها من الكيانات البرنامجية.

وعلى الرغم من مركزيته الرسمية، إلا أن أداء المجلس الاقتصادي والاجتماعي كان دون المستوى المطلوب باستمرار مقارنةً بولايته. فقد أدى محدودية سلطته على الوكالات المتخصصة المستقلة، ونقص موارده المالية، وتشتت منظومة الأمم المتحدة، إلى تحويله إلى ما وصفه فايس وزملاؤه بأنه "مجرد منتدى للنقاش بدلاً من آلية حوكمة حقيقية". سعت مقترحات الإصلاح المتتالية، بما في ذلك إنشاء المنتدى السياسي رفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة عام 2013 لتوجيه تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، إلى إعادة تنشيط دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في التنسيق دون تغيير جوهري في قيوده الهيكلية.

3-2.مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد): التجارة والاستثمار والتنمية

يُعدّ الأونكتاد، الذي يضم 195 دولة عضواً وأمانة عامة مقرها جنيف، الهيئة الرئيسية للأمم المتحدة المعنية بالتجارة والاستثمار والتنمية. ويوفر عمله التحليلي، ولا سيما تقرير الاستثمار العالمي السنوي وتقرير التجارة والتنمية، معلومات تجريبية أساسية حول اتجاهات الاستثمار العالمية وأسواق السلع الأساسية وتمويل التنمية. كما تُقدّم مراجعات سياسات الاستثمار التي يُجريها الأونكتاد ومراجعاته الطوعية لقوانين وسياسات المنافسة، إرشادات عملية للدول النامية لتحسين بيئاتها الاستثمارية وأطرها التنظيمية.

أظهر تقرير الاستثمار العالمي لعام 2022 الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية قد تعافت لتصل إلى 1.58 تريليون دولار أمريكي في عام 2021، بعد انخفاض حاد بنسبة 35% إلى 963 مليار دولار أمريكي في عام 2020 نتيجةً لجائحة كوفيد-19. إلا أن هذا التعافي كان متفاوتاً بشكل كبير: فقد استقطبت الدول المتقدمة 777 مليار دولار أمريكي (49% من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي)، بينما لم تحصل أقل البلدان نمواً إلا على 26 مليار دولار أمريكي فقط، أي ما يعادل 1.6% من التدفقات العالمية. ويمثل هذا التركيز للاستثمار في الاقتصادات المتقدمة أصلاً، وتهميش أفقر البلدان، الخلل الهيكلي الذي أُنشئ الأونكتاد لمعالجته.

كان مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) رائدًا في توثيق حجم التدفقات المالية غير المشروعة من البلدان النامية، حيث تشير تقديراته إلى أن هذه البلدان تخسر ما بين 40 و80 مليار دولار سنويًا بسبب التلاعب في فواتير التجارة وحدها، وهو رقم يفوق بكثير المساعدات الإنمائية الرسمية التي تتلقاها

من الدول المانحة الغنية. وقدّر تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لعام 2020، الصادر عن الأونكتاد، أن أفريقيا وحدها تخسر ما يقارب 88.6 مليار دولار سنويًا بسبب هذه التدفقات المالية غير المشروعة.

3.3برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: التنمية البشرية وبناء القدرات

يُعدّ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي تأسس عام 1966 من خلال دمج برنامج الأمم المتحدة الموسع للمساعدة التقنية وصندوق الأمم المتحدة الخاص، الكيان الرئيسي للأمم المتحدة في مجال التعاون الإنمائي الدولي. وبوجوده في 170 دولة وإقليمًا، وبميزانية سنوية تبلغ حوالي 5 مليارات دولار، يقدم البرنامج المساعدة التقنية، وبناء القدرات، والخدمات الاستشارية في مجال السياسات في مجموعة واسعة من مجالات التنمية.

يتواجد البرنامج في 170 دولة وإقليمًا، وبميزانية سنوية تبلغ حوالي 5 مليارات دولار، ويقدم المساعدة التقنية، وبناء القدرات، والخدمات الاستشارية في مجال السياسات في مجموعة واسعة من مجالات التنمية.

وقد أفاد تقرير التنمية البشرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لعامي 2024/2023، بعنوان "كسر الجمود: إعادة تصور التعاون في عالم مستقطب"، بأن التنمية البشرية العالمية، مقاسة بمؤشر التنمية البشرية، تراجعت لعامين متتاليين (2020 و2021) للمرة الأولى منذ إطلاق المؤشر عام 1990، وهو ما يُعدّ دليلاً قاطعاً على الأثر السلبي لجائحة كوفيد-19 على التنمية. وأشار التقرير إلى أن مؤشر التنمية البشرية في البلدان ذات التنمية البشرية المرتفعة جداً بلغ 1.9 ضعف نظيره في البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة عام 2022، مما يدل على استمرار وتفاقم التفاوتات العالمية.

3.4منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) وبُعد التنمية الصناعية

تركز منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، التي تأسست عام 1966 وأصبحت وكالة متخصصة عام 1985، على التنمية الصناعية الشاملة والمستدامة. ويشمل عمل اليونيدو تقديم المساعدة التقنية لتعزيز القدرة التنافسية في قطاع التصنيع، والانتقال إلى الطاقة النظيفة، والبنية التحتية عالية الجودة في البلدان النامية. وقد وثّق الكتاب السنوي الدولي للإحصاءات الصناعية الصادر عن اليونيدو عام 2022 نمو القيمة المضافة للصناعات التحويلية في الاقتصادات النامية والناشئة بنحو 4.5% سنويًا بين عامي 2010 و2020، إلا أن حصة البلدان منخفضة الدخل من القيمة المضافة العالمية للصناعات التحويلية ظلت أقل من 1%، مما يُبرز استمرار التهميش الهيكلي في الإنتاج الصناعي العالمي.

4 .الأمم المتحدة وتمويل التنمية

4-1. المساعدة الإنمائية الرسمية: الالتزامات والنواقص

لا تزال المساعدة الإنمائية الرسمية القناة الرئيسية التي من خلالها تحشد منظومة الأمم المتحدة الموارد الميسرة للدول النامية. وقد وضع توافق مونتيري لعام 2002، الذي اعتُمد في المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، إطارًا لتمويل التنمية يدعو الدول المانحة إلى الوفاء بهدف الأمم المتحدة طويل الأمد المتمثل في تخصيص 0.7٪ من الدخل القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية. هذا الهدف، الذي اقترح لأول مرة في تقرير لجنة بيرسون لعام 1969 واعتمدته الجمعية العامة للأمم المتحدة رسميًا في القرار 2626 (25) لعام 1970، لم يُوفَ به بشكل منهجي من قبل الغالبية العظمى من الدول المانحة.

...تشير بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/لجنة المساعدة الإنمائية لعام 2022 إلى أن إجمالي صافي المساعدة الإنمائية الرسمية من الدول الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية بلغ مستوى قياسياً قدره 204 مليارات دولار أمريكي، بزيادة قدرها 13.6% بالقيمة الحقيقية مقارنةً بعام 2021، مدفوعةً بشكل رئيسي بتكاليف اللاجئين داخل الدول المانحة والمساعدات الإنسانية المتعلقة بالغزو الروسي لأوكرانيا. ومع ذلك، ظلت المساعدة الإنمائية الرسمية، باستثناء تكاليف اللاجئين داخل الدول المانحة والمساعدات الخاصة بأوكرانيا، أقل بكثير من المستوى المطلوب لتمويل أهداف التنمية المستدامة. خمس دول فقط – لوكسمبورغ (0.99%)، والنرويج (0.86%)، والسويد (0.83%)، وألمانيا (0.83%)، والدنمارك (0.70%) – حققت أو تجاوزت هدف 0.7% من الدخل القومي الإجمالي في عام 2022 .

وسعى برنامج عمل أديس أبابا، الذي تم اعتماده في المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية عام 2015، إلى توسيع نطاق إطار تمويل التنمية ليشمل، بالإضافة إلى المساعدة الإنمائية الرسمية، تعبئة الموارد المحلية، والتمويل الخاص، وآليات التمويل المختلط. ومع ذلك، فقد وثّق تحليل فجوة الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة السنوي الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) باستمرار وجود فجوة تمويلية سنوية تُقدّر بنحو 3.9 تريليون دولار أمريكي، وهي فجوة لا تستطيع تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية، التي تبلغ حوالي 200 مليار دولار أمريكي، تغطيتها بالكامل.

4-2.الديون والهشاشة المالية

أصبحت مسألة الديون السيادية من أبرز التحديات المُلحة في تمويل التنمية. فبحلول عام 2022، كان نحو 60% من البلدان منخفضة الدخل إما مُثقلة بالديون أو مُعرّضة لخطر كبير للوقوع فيها، وفقًا لتقييمات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لاستدامة الديون. وقد ساهمت جائحة كوفيد-19 في تسريع تراكم الديون بشكلٍ كبير: إذ بلغ إجمالي الدين الخارجي للبلدان منخفضة ومتوسطة الدخل 9 تريليونات دولار أمريكي في عام 2021، مُقارنةً بـ 7.4 تريليون دولار أمريكي في عام 2019، أي بزيادة قدرها 21.6% في غضون عامين فقط .

... دعت الأمم المتحدة بنشاط إلى هيكل دولي أكثر عدلاً للديون، مطالبةً بإنشاء آلية حكومية دولية تابعة للأمم المتحدة لإعادة هيكلة الديون السيادية. وتُعدّ مبادئ الإقراض والاقتراض السيادي المسؤول، التي اقترحها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) عام 2012، وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة اللاحق 319/69 (2015) بشأن المبادئ الأساسية لعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية، مساهمات معيارية هامة، على الرغم من افتقارها إلى سلطة إنفاذ ملزمة. وقد جادل ستيغليتز بقوة بأن غياب آلية دولية رسمية للإفلاس بالنسبة للمدينين السياديين – على غرار إجراءات الفصل الحادي عشر المحلية – يُمثل ثغرة جوهرية في الحوكمة الاقتصادية العالمية، تعجز أطر صندوق النقد الدولي الحالية هيكلياً عن سدّها.

5–إطار أهداف التنمية المستدامة وأجندة الأمم المتحدة التنموية

5–1.من الأهداف الإنمائية للألفية إلى أهداف التنمية المستدامة

مثّلت الأهداف الإنمائية للألفية، التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في سبتمبر/أيلول 2000 عقب قمة الألفية، أضخم التزام تنموي جماعي في تاريخ الأمم المتحدة. وحددت الأهداف الإنمائية للألفية الثمانية – التي تستهدف الفقر المدقع، والجوع، والتعليم، والمساواة بين الجنسين، ووفيات الأطفال والأمهات، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والشراكة العالمية – أهدافًا كميةً كان من المقرر تحقيقها بحلول عام 2015 مقارنةً بمستويات عام 1990. وقد حشد إطار الأهداف الإنمائية للألفية اهتمامًا سياسيًا غير مسبوق، ووفر قدرًا من الموارد المالية، لدعم أولويات التنمية.

وقد أسفرت تجربة الأهداف الإنمائية للألفية عن إنجازات بالغة الأهمية، حتى وإن كان نسبها إلى إطار الأهداف الإنمائية للألفية بحد ذاته لا يزال محل جدل. انخفض معدل الفقر المدقع عالميًا – والذي يُعرَّف بأنه العيش بأقل من 1.25 دولار أمريكي في اليوم (وفقًا لتعادل القوة الشرائية لعام 2005) – من 36% من سكان العالم عام 1990 إلى حوالي 10% عام 2015، ما يُمثل انتشال أكثر من مليار شخص من براثن الفقر المدقع. كما انخفضت معدلات وفيات الأطفال دون سن الخامسة بأكثر من النصف عالميًا بين عامي 1990 و2015. وارتفع صافي الالتحاق بالمدارس الابتدائية في المناطق النامية من 80% عام 2000 إلى 91% عام 2015. وانخفضت الإصابات الجديدة بفيروس نقص المناعة البشرية بنحو 40% بين عامي 2000 و2013.

مع ذلك، كان أداء أهداف التنمية المستدامة متفاوتًا بشكل كبير بين المناطق. فقد أخفقت منطقة أفريقيا جنوب الصحراء، التي تضم نسبة غير متناسبة من أفقر سكان العالم، بشكل ملحوظ في تحقيق معظم الأهداف. علاوة على ذلك، جادل النقاد بأن تركيز إطار الأهداف الإنمائية للألفية الضيق على النتائج الاجتماعية – مع تجاهل القضايا الهيكلية المتعلقة بالتجارة والاستثمار وحقوق الملكية الفكرية والديون –

سمح للدول الغنية بتقديم التعاون الإنمائي كتحدٍ تقني وإداري، متجاهلةً الهياكل السياسية والاقتصادية التي تُديم الفقر.

5-2.خطة التنمية المستدامة لعام 2030: الشمولية والطموح والفجوات

تمثل خطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي اعتمدتها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ عددها 193 دولة في سبتمبر 2015، تقدماً معيارياً هاماً مقارنةً بالأهداف الإنمائية للألفية. وتنطبق أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر وغاياتها الـ 169 عالمياً – على جميع البلدان، وليس فقط البلدان النامية – وتشمل الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للاستدامة في إطار متكامل. يتناول الهدف العاشر من أهداف التنمية المستدامة (الحد من عدم المساواة) والهدف السابع عشر (الشراكات لتحقيق الأهداف) بشكل صريح قضايا الحوكمة الاقتصادية العالمية، بما في ذلك التجارة والتمويل ونقل التكنولوجيا، والتي غابت إلى حد كبير عن الأهداف الإنمائية للألفية.

ومع ذلك، فإن طموح خطة التنمية المستدامة لعام 2030 يتجاوز بكثير هيكلها التمويلي. وقد قدّر مرصد اتجاهات الاستثمار في أهداف التنمية المستدامة التابع للأونكتاد الفجوة التمويلية السنوية لهذه الأهداف في البلدان النامية بنحو 3.9 تريليون دولار أمريكي، وهو رقم يشمل البنية التحتية والطاقة النظيفة والأمن الغذائي والحماية الاجتماعية. وقد وسّعت جائحة كوفيد-19 هذه الفجوة بشكل كبير: إذ أشارت تقديرات الأمم المتحدة في عام 2020 إلى أن الجائحة أخرت جهود الحد من الفقر بنحو عقد من الزمان، ما دفع ما بين 97 و114 مليون شخص إضافي إلى براثن الفقر المدقع في عام 2020 وحده.

... يمثل إطار رصد أهداف التنمية المستدامة، الذي يضم 231 مؤشراً فريداً تتابعها شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة ويوروستات، إنجازاً بارزاً في مجال تنسيق البيانات والمساءلة على الصعيد العالمي. ومع ذلك، لا تزال جودة البيانات وتوافرها في العديد من أقل البلدان نمواً تعاني من نقص حاد. فقد وجد تقرير للأمم المتحدة أن 49% فقط من البيانات المطلوبة لرصد أهداف التنمية المستدامة متوفرة في أفريقيا جنوب الصحراء، وأن العديد من النظم الإحصائية الوطنية تفتقر إلى القدرة على إنتاج البيانات المفصلة اللازمة لرصد "عدم ترك أحد خلف الركب".

6- الأمم المتحدة وإدارة التجارة الدولية

6-1. التوترات الهيكلية في إدارة التجارة

لطالما اتسمت علاقة الأمم المتحدة بإدارة التجارة الدولية بالتوتر المؤسسي. فمنظمة التجارة العالمية (WTO)– التي خلفت اتفاقية الجات منذ عام 1995 – هي منظمة دولية مستقلة اسميًا، وليست وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة، على الرغم من تعاونها مع منظومة الأمم المتحدة من خلال اتفاقيات رسمية. ويتم انخراط الأمم المتحدة الرئيسي في التجارة من خلال مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

(الأونكتاد)، الذي يقدم المساعدة التقنية وتحليل السياسات للدول النامية التي تتفاوض على اتفاقيات منظمة التجارة العالمية والترتيبات التجارية التفضيلية.

وقد وثّقت أعمال الأونكتاد التحليلية وجود اختلالات مستمرة في النظام التجاري العالمي. تعرضت جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية متعددة الأطراف (1986–1994)، التي أسست منظمة التجارة العالمية وأسفرت عن اتفاقيات بشأن الزراعة والخدمات (الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات) وحقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة (اتفاقية جوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة)، لانتقادات واسعة النطاق لفرضها تكاليف تكيف باهظة على الدول النامية، في حين فشلت في تحقيق التحرير الموعود في قطاعي الزراعة والصناعات التحويلية كثيفة العمالة، وهما قطاعان بالغا الأهمية لمصدري الدول النامية.

6–2.أجندة الدوحة الإنمائية وفشلها

صُممت جولة الدوحة الإنمائية، التي انطلقت عام 2001، صراحةً كمفاوضات تنموية تهدف إلى معالجة أوجه عدم التكافؤ في جولة أوروغواي. وبعد أكثر من عقدين، لا تزال جولة الدوحة في طريق مسدود فعلياً، ويمثل فشلها أحد أبرز أوجه القصور في الحوكمة الاقتصادية متعددة الأطراف في فترة ما بعد الحرب الباردة. أظهر انهيار مؤتمر كانكون الوزاري عام 2003، والذي نجم عن رفض الدول النامية قبول أطر التفاوض بشأن "قضايا سنغافورة" (الاستثمار، والمنافسة، والمشتريات الحكومية، وتيسير التجارة)، تزايد حزم الاقتصادات الناشئة، ولكنه كشف أيضاً عن العقبات الهيكلية التي تعترض سبيل التوصل إلى اتفاق متعدد الأطراف.

وقدّر تقرير التجارة والتنمية لعام 2021 الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن الدعم الزراعي الذي قدمته الدول المتقدمة، والذي بلغ متوسطه حوالي 235 مليار دولار أمريكي سنوياً خلال العقد الماضي، قد أدى إلى انخفاض كبير في أسعار السلع العالمية، وقوّض القدرة التنافسية للمصدرين الزراعيين في الدول النامية، وهي النتيجة التي صُممت جولة الدوحة الإنمائية تحديداً لمعالجتها.

6–3.التجارة التفضيلية ومبادرة المعونة من أجل التجارة

في ظل غياب التقدم متعدد الأطراف، دعمت منظومة الأمم المتحدة تجارة الدول النامية من خلال ترتيبات تفضيلية. يُتيح النظام المعمم للأفضليات(GSP) ، الذي أُقرّ في مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) الأول عام 1964، وأُنشئ رسميًا من قِبل الأطراف المتعاقدة في اتفاقية الجات عام 1971، وصولًا تفضيليًا لصادرات الدول النامية إلى أسواق الدول المتقدمة. وبالنسبة لأقل البلدان نموًا على وجه الخصوص، تمنح مبادرة "كل شيء ما عدا الأسلحة (EBA) "التابعة للاتحاد الأوروبي وصولًا معفيًا من الرسوم الجمركية والحصص لجميع المنتجات باستثناء الأسلحة.

وتُوجّه مبادرة "المساعدة من أجل التجارة" التابعة لمنظمة التجارة العالمية، والتي أُطلقت عام 2005، الموارد نحو تيسير التجارة، والبنية التحتية، وبناء القدرات الإنتاجية في البلدان النامية. وبحلول عام 2022، تجاوزت التزامات "المساعدة من أجل التجارة" التراكمية 600 مليار دولار أمريكي منذ عام 2006، حيث حظيت البنية التحتية بالنصيب الأكبر. ومع ذلك، لا تزال مسألة "الإضافة" – أي مدى تمثيل "المساعدة من أجل التجارة" لموارد إضافية بدلًا من كونها إعادة توجيه للمساعدات الإنمائية الرسمية القائمة – محل جدل منهجي.

7–الأمم المتحدة والاستثمار الأجنبي المباشر

7–1. دور مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) في حوكمة الاستثمار

أصبح الاستثمار الأجنبي المباشر أكبر مصدر منفرد للتمويل الخارجي لمعظم البلدان النامية، متجاوزًا المساعدات الإنمائية الرسمية بخمسة أضعاف أو أكثر إجمالًا. وقد رسّخت تقارير الاستثمار العالمية الصادرة عن الأونكتاد، والتي تُنشر سنويًا منذ عام 1991، مكانة المنظمة كمصدر عالمي رائد لإحصاءات الاستثمار الأجنبي المباشر وتحليل سياسات الاستثمار. ومن خلال مراجعات سياسات الاستثمار، ساعد الأونكتاد أكثر من 50 دولة نامية في تقييم أطرها الاستثمارية وتحسينها، كما دعم، من خلال خطة عمل تيسير الاستثمار، تنفيذ سياسات مُيسّرة للاستثمار.

وشهدت تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية، التي بلغت ذروتها عند حوالي ٢ تريليون دولار أمريكي في الفترة 2015–2016، انخفاضًا حادًا خلال جائحة كوفيد–١٩. بحسب تقرير الاستثمار العالمي لعام 2022 الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، تعافى الاستثمار الأجنبي المباشر العالمي ليصل إلى 1.58 تريليون دولار أمريكي في عام 2021، بزيادة قدرها 64% عن عام 2020 الذي شهد انخفاضًا حادًا بسبب جائحة كورونا، حيث بلغ 963 مليار دولار أمريكي. ومع ذلك، اتسم هذا التعافي بعدة أنماط مثيرة للقلق. فقد ظل الاستثمار في المشاريع الجديدة – وهو الشكل الأكثر إيجابية من أشكال الاستثمار الأجنبي المباشر من حيث التنمية، إذ يُسهم في خلق قدرات إنتاجية جديدة وفرص عمل – ضعيفًا، بينما استحوذت عمليات الاندماج والاستحواذ، التي تحركها في المقام الأول الهندسة المالية بدلًا من الاستثمار الإنتاجي، على حصة غير متناسبة من هذا التعافي.

ولا يزال التوزيع الجغرافي للاستثمار الأجنبي المباشر يميل لصالح البلدان ذات الدخل المتوسط المرتفع والبلدان ذات الدخل المرتفع. في عام 2021، استحوذت أكبر عشر دول متلقية للاستثمار الأجنبي المباشر – وهي الولايات المتحدة (367 مليار دولار)، والصين (181 مليار دولار)، وهونغ كونغ (141 مليار دولار)، وسنغافورة (99 مليار دولار)، وكندا (60 مليار دولار)، والبرازيل (51 مليار دولار)، والهند (45 مليار دولار)، وجنوب أفريقيا (41 مليار دولار)، وروسيا (38 مليار دولار)، وأستراليا (37 مليار دولار) –

على أكثر من 70% من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر العالمية. في المقابل، جذبت الدول الـ 46 الأقل نموًا مجتمعةً 26 مليار دولار فقط، أي ما يعادل 1.6% من الإجمالي العالمي.

7-2.معاهدات الاستثمار، وتسوية المنازعات، والتنمية

تُعدّ الشبكة العالمية لمعاهدات الاستثمار الثنائية، التي توسعت من حوالي 385 اتفاقية في عام 1990 إلى أكثر من 2800 اتفاقية في عام 2022، محورًا أساسيًا لعمل الأونكتاد في مجال حوكمة الاستثمار. تُعتبر هذه المعاهدات، التي تُوفر عادةً للمستثمرين معاملةً وطنيةً، ومعاملةً للدولة الأكثر رعايةً، ومعاملةً عادلةً ومنصفةً، وحمايةً من المصادرة، على نطاق واسع مُشجعةً للاستثمار الأجنبي المباشر من خلال الحد من المخاطر السياسية. ومع ذلك، فقد وثّقت أبحاث الأونكتاد أن آليات تسوية منازعات المستثمرين والدول (ISDS)المُضمنة في العديد من اتفاقيات الاستثمار الثنائية –والتي تسمح للمستثمرين الأجانب بمقاضاة الحكومات المُضيفة في التحكيم الدولي – قد عرّضت حكومات الدول النامية لمسؤولية مالية كبيرة عن الإجراءات التنظيمية المتخذة في المصلحة العامة.

وبحلول نهاية عام 2022، بلغ إجمالي عدد قضايا تسوية منازعات المستثمرين والدول المعروفة 1257 قضية، حيث واجهت حكومات الدول النامية مطالبات بلغ مجموعها مئات المليارات من الدولارات. ووجد تحليل الأونكتاد للقضايا المُنتهية أن الدول المُضيفة خسرت أو سوّت ما يقرب من 40% من القضايا، بمتوسط تعويضات يتجاوز 500 مليون دولار – وهو التزام مُدمر مُحتمل لحكومات الدول النامية الصغيرة. وقد تم تحديد هذا التعرض لنظام تسوية منازعات المستثمرين والدول على أنه "عائق تنظيمي" كبير، مما يمنع الحكومات من تنفيذ سياسات الصحة العامة أو البيئية أو العمالية المشروعة خوفاً من دعاوى التحكيم من قبل المستثمرين.

8-تحديات وانتقادات الدور الاقتصادي للأمم المتحدة

8-1.اختلالات موازين القوى الهيكلية

يُعدّ التحدي الأبرز الذي يواجه فعالية الأمم المتحدة الاقتصادية هو اختلال موازين القوى الهيكلية بين ولايتها المعيارية وقدرتها التشغيلية. فقد بلغت ميزانية الأمم المتحدة العادية للفترة 2022–2023 حوالي 3.12 مليار دولار أمريكي، وهو مبلغ يقل عن الميزانية السنوية للعديد من الحكومات المحلية. رغم أن ميزانية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الإجمالية، البالغة حوالي 5 مليارات دولار أمريكي سنويًا، تبدو ضخمة مقارنةً بالموارد المالية التي حشدتها مؤسسات بريتون وودز، والتي خصصت أكثر من 300 مليار دولار أمريكي كتمويل جديد في الفترة 2020–2021 استجابةً لأزمة كوفيد–19.

توفر "المعضلة الثلاثية للاقتصاد العالمي" التي طرحها رودريك – وهي استحالة تحقيق التكامل الاقتصادي العميق والسيادة الوطنية والسياسة الديمقراطية في آنٍ واحد – منظورًا تحليليًا مفيدًا لفهم القيود الهيكلية التي

تواجه الحوكمة الاقتصادية للأمم المتحدة. فإذا ما أُعطيت الأولوية للتكامل العميق (كما دأبت منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي ونظام التحكيم بين المستثمرين والدول على فعله)، فإن حيز السياسات الوطنية للتنمية يتقلص، وتتآكل الشرعية الديمقراطية. وقد دأبت منظومة الأمم المتحدة على الدعوة إلى حيز للسياسات والمساءلة الديمقراطية، لكنها تفتقر إلى سلطة الإنفاذ اللازمة لمواجهة ضغوط السوق والسلطة المؤيدة للتكامل العميق.

8-2. مشكلة التنسيق

يتمثل أحد الانتقادات المستمرة لمنظومة الأمم المتحدة في تشتتها المؤسسي الشديد. يتألف النظام من عشرات الهيئات المستقلة –وكالات متخصصة، وصناديق، وبرامج –ذات ولايات متداخلة، تتنافس على موارد المانحين، وغالبًا ما تسعى لتحقيق أولويات متناقضة. تاريخيًا، كانت ولاية التنسيق للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة (ECOSOC) ضعيفة للغاية بحيث لا تسمح بفرض تماسك حقيقي على هذا الهيكل المجزأ.

سعت مبادرة الإصلاح "العمل كفريق واحد"، التي طُبقت تجريبيًا في ثماني دول بدءًا من عام 2007 عقب اجتماع الفريق رفيع المستوى المعني بالتماسك على مستوى منظومة الأمم المتحدة عام 2006، إلى دمج عمليات الأمم المتحدة على المستوى القطري تحت قيادة واحدة، وبرنامج واحد، وميزانية واحدة. وثّقت تقييمات مستقلة لمشاريع "العمل كفريق واحد" التجريبية تحسينات في التنسيق وانخفاضًا في تكاليف المعاملات للحكومات المضيفة، لكنها وجدت أيضًا أن العقبات السياسية –بما في ذلك تنافس الوكالات على الاستقلالية وموارد المانحين –حدّت من الأثر التحويلي للمبادرة.

8-3.قصور التمثيل والشرعية

تُعدّ الجمعية العامة للأمم المتحدة، التي تتمتع فيها كل دولة من الدول الأعضاء البالغ عددها 193 دولة بصوت واحد، المنتدى التداولي الأكثر مساواةً ظاهريًا في الحوكمة الاقتصادية العالمية. ومع ذلك، فإن هذه المساواة الظاهرية تتعايش مع تفاوتات جوهرية عميقة. فمؤسسات بريتون وودز –التي تمارس سلطة حقيقية أكبر بكثير على السياسة الاقتصادية الدولية –تعمل وفق أنظمة تصويت مرجّحة تمنح الولايات المتحدة وغيرها من المساهمين الرئيسيين حق النقض الفعلي على القرارات الهامة. ففي عام 2022، كانت الولايات المتحدة تمتلك 16.5% من قوة التصويت في صندوق النقد الدولي و15.5% في البنك الدولي، وهي نسبة كافية في كلتا الحالتين لعرقلة القرارات الرئيسية التي تتطلب أغلبية ساحقة بنسبة 85%.

لطالما شكّلت حوكمة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مصدر توتر مستمر بين الدول المتقدمة والنامية. على الرغم من إصلاحات نظام الحصص وحصص التصويت التي نُفذت عقب مراجعة صندوق النقد الدولي لصيغة الحصص عام 2010، والتي حوّلت نحو 6% من حصة التصويت نحو الأسواق الناشئة

الديناميكية والدول النامية، لا تزال دول البريكس (البرازيل، روسيا، الهند، الصين، جنوب أفريقيا) ممثلة تمثيلاً ناقصاً بشكل ملحوظ مقارنةً بحصتها من الناتج المحلي الإجمالي العالمي، وتحتفظ أفقر الدول بنفوذ ضئيل على المؤسسات التي تؤثر بشكل مباشر على آفاق تنميتها.

8-4.معضلة العلاقة بين المناخ والتنمية

يمثل تغير المناخ ربما التحدي الأكبر الذي يواجه أجندة الحوكمة الاقتصادية للأمم المتحدة، إذ يكشف عن توترات عميقة بين الاستدامة البيئية وتطلعات التنمية. وتندرج عملية اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ(UNFCCC) ، التي اعتُمد في إطارها اتفاق باريس التاريخي عام 2015، اسمياً ضمن منظومة الأمم المتحدة الأوسع، لكنها تعمل باستقلالية مؤسسية كبيرة. حققت عملية مؤتمر الأطراف السنوي (COP) تقدماً معيارياً هاماً، بما في ذلك هدف اتفاقية باريس المتمثل في الحد من الاحتباس الحراري إلى 1.5 درجة مئوية فوق مستويات ما قبل الثورة الصناعية، إلا أنها فشلت باستمرار في سد الفجوة بين الالتزامات وخفض الانبعاثات المطلوب.

بالنسبة للدول النامية، تُشكل العلاقة بين المناخ والتنمية معضلات حادة. فدول الجنوب العالمي، التي ساهمت بأقل قدر في إجمالي انبعاثات غازات الاحتباس الحراري، هي الأكثر عرضة لتأثيرات تغير المناخ، ولا سيما الدول الجزرية الصغيرة النامية ودول أفريقيا جنوب الصحراء. وقدّر التقرير التقييمي السادس للهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (2021) أنه عند ارتفاع درجة الحرارة بمقدار 1.5 درجة مئوية، ستكون الأضرار الاقتصادية الناجمة عن تأثيرات تغير المناخ في المناطق النامية أعلى بنحو 1.6 مرة من مثيلاتها في المناطق المتقدمة (الهيئة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، 2021، ص 12). وتمثل آلية "الخسائر والأضرار" التي تم الاتفاق عليها في مؤتمر الأطراف السابع والعشرين (COP27) عام 2022 استجابة منظومة الأمم المتحدة لهذا التفاوت، على الرغم من أن الهيكل المالي لهذه الآلية لا يزال غير مكتمل.

الخلاصة: تتسم علاقة الأمم المتحدة والاقتصاد الدولي بالطموح المعياري، والتجزئة المؤسسية، واختلالات موازين القوى الهيكلية. لقد قدمت منظومة الأمم المتحدة إسهامات جوهرية في الحوكمة الاقتصادية الدولية، حيث ابتكرت إطار التنمية البشرية، ووضعت أهدافًا تنموية عالمية حشدت الاهتمام السياسي والموارد المالية، ووثّقت اختلالات التجارة والاستثمار التي تُلحق الضرر بدول الجنوب العالمي، ودافعت عن مكافحتها، وأنشأت أطرًا معيارية للمسؤولية المؤسسية والديون السيادية.

ومع ذلك، لا تزال قدرة الأمم المتحدة على ترجمة الالتزامات المعيارية إلى تغييرات اقتصادية هيكلية محدودة للغاية. ويعكس تهميش الأمم المتحدة من أهم مؤسسات الحوكمة الاقتصادية – صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية – خيارات متعمدة اتخذتها دول أعضاء قوية، فضّلت باستمرار هيئات

متخصصة وظيفيًا يهيمن عليها الخبراء (حيث تُترجم الثروة إلى قوة تصويت) على المساواة الديمقراطية الرسمية للجمعية العامة. كما أن نقص التمويل المستمر لمنظومة الأمم المتحدة – التي لا تزال ميزانيتها الإجمالية ضئيلة للغاية مقارنة بالتحديات الاقتصادية التي كُلّفت بمواجهتها – يُحدّ من فعاليتها.

تمثل أجندة 2030 واتفاقية باريس أكثر الأطر المعيارية طموحًا في تاريخ الأمم المتحدة، إلا أن تنفيذها يعاني من نقص حاد في التمويل، حيث تبلغ فجوة التمويل السنوية لأهداف التنمية المستدامة 3.9 تريليون دولار، وهي فجوة لا تستطيع الآليات الحالية سدّها. وقد زادت جائحة كوفيد-19 والأزمات المتفاقمة المتمثلة في تغير المناخ، وأزمة الديون، والاستبعاد الرقمي، من اتساع الفجوة بين الالتزام والواقع.

بالنظر إلى المستقبل، يكمن السؤال الجوهري في ما إذا كانت دوافع الإصلاح المتجسدة في "أجندتنا المشتركة" وقمة المستقبل قادرة على توليد الإرادة السياسية اللازمة للتحول الهيكلي، بما في ذلك تمثيل أكثر إنصافًا في مؤسسات بريتون وودز، وآلية حقيقية للدين السيادي الدولي، وتوسيع نطاق تمويل التنمية، ومنح الأمم المتحدة سلطة تنظيمية فعّالة في مجالي الاستثمار وحوكمة الشركات. وبدون هذا التحول، تُخاطر الأمم المتحدة بأن تصبح ما وصفه ساكس بـ"أهم مؤسسة يرفض العالم تمويلها بشكل كافٍ"، أي أنها تطمح إلى تحقيق العدالة الاقتصادية العالمية بينما تظل عاجزة هيكليًا عن تحقيقها.

إن تاريخ انخراط الأمم المتحدة في الاقتصاد الدولي، في نهاية المطاف، هو تاريخ التوتر بين التطلع العالمي إلى العدالة الاقتصادية والاقتصاد السياسي للمصلحة الذاتية السيادية. ويبقى السؤال المفتوح الذي يُحدد النظام الاقتصادي متعدد الأطراف هو ما إذا كانت الأزمات المتفاقمة في القرن الحادي والعشرين – تغير المناخ، والهشاشة أمام الأوبئة، والتحول الرقمي، وتزايد عدم المساواة – تُولّد ضغطًا كافيًا لإجراء إصلاح مؤسسي حقيقي.