

Distr.: General
24 February 2014
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

الدورة السادسة

جنيف، ٥-٩ أيار/مايو ٢٠١٤

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

تطوير نظم نقل مستدامة وقادرة على التكيف بالنظر إلى التحديات الناشئة

مذكرة مقدمة من أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

تناقش هذه المذكرة بعض الاعتبارات التي ينبغي أخذها في الحسبان عند تطوير نظم لنقل البضائع تكون مستدامة وقادرة على التكيف. وبصورة خاصة، تتصل الاعتبارات ذات الصلة بالاتجاهات القائمة في مجالات النمو الاقتصادي العالمي، والتطور الديمغرافي، والاستثمار، والتكنولوجيا، والطاقة، وتكاليف النقل؛ كما تتصل على نحو أهم بتغيير المناخ والبيئة.

وُسلط الأضواء في هذه الورقة على الحالة الخاصة للبلدان المتضررة جغرافياً والبلدان الضعيفة اقتصادياً، ألا وهي البلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، وذلك بالنظر إلى أوجه الضعف الأساسية لهذه البلدان والفجوات الخاصة التي تواجهها فيما يتعلق بالتنمية المستدامة. وتُناقش أيضاً مسألة استعراض الإجراءات المحتملة الضرورية لحفز تحقيق تحوّل نحو نظم نقل للبضائع أكثر استدامةً وأكثر قدرة على التكيف ومسألة الدور الذي يمكن للأونكتاد القيام به دعماً لجهود البلدان النامية في هذا الصدد.

وبغية تقديم مساعدة بخصوص صنع القرار وتصميم السياسات، وخاصة إلى البلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، يُشار إلى الأعمال ذات الصلة التي اضطلع بها الأونكتاد في إطار أركان عمله الثلاثة، أي البحث والتحليل، وبناء توافق في الآراء، والمساعدة التقنية، وبناء القدرات.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.14-50190 170314 180314



* 1 4 5 0 1 9 0 *

مقدمة

١ - ظهرت في السنوات الأخيرة أزمات متعددة ومتراصة. وتتراوح هذه الأزمات بين حالات الانهيار الاقتصادي والمالي العالمي، واستنفاد الموارد الطبيعية، والمخاطر البيئية المتنامية، وعدم الاستقرار المناخي.

٢ - ونقل البضائع، وهو عامل اقتصادي في حد ذاته ويشكل العمود الفقري للتجارة الدولية، يتأثر بهذه الاتجاهات تأثراً مباشراً، مما يعقد المشهد التشغيلي لهذا القطاع. ويتطلب أمن الطاقة وتكاليها، شأنهما شأن تغيّر المناخ وعدم الاستقرار البيئي، اهتماماً خاصاً بالنظر إلى آثار هذه الجوانب على التنمية المستدامة.

٣ - فضلاً عن ذلك، يشكل نقل البضائع عاملاً رئيسياً يحدد كلاً من: إمكانية الوصول إلى الأسواق بكفاءة، والقدرة التنافسية للتجارة، وقدرة البلد على الاندماج على نحو فعال في سلاسل الإمدادات العالمية. ويتسم أيضاً نقل البضائع، من حيث دوره كعامل تمكيني للتقدم الاجتماعي والاقتصادي، بأنه يمكن أن يطيح ببعض الفوائد المترتبة عليه هو نفسه. فالاعتماد الشديد لهذا القطاع على الوقود الأحفوري يقوّض الأهداف المتعلقة بحفظ الموارد كما أنه باهظ التكلفة ويؤدي إلى التدهور البيئي. وبالنظر إلى الأنماط المستدامة الحالية، يكون من الضروري والملح في آن واحد تشجيع تحقيق تحوّل نحو نظم لنقل البضائع تكون أكثر استدامة وأكثر قدرة على التكيف - أكثر استدامة من حيث إقامة توازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وأكثر قدرة على التكيف من حيث تكييف البنية التحتية والخدمات والعمليات تبعاً لمناخ متغيّر وبيئة متغيرة.

٤ - ويشكل النقل البحري، بما في ذلك البنية التحتية للموانئ والخدمات، محور النقاش المتعلق بتطوير النقل المستدام. فبالنظر إلى أن نسبة ٨٠ في المائة من التجارة الدولية للبضائع بحسب الحجم وأكثر من ثلثي هذه التجارة بحسب القيمة تُنقل بحراً، فإن تحقيق الاستدامة والمرونة في النقل البحري هو شرط ضروري لتحقيق الاستدامة والمرونة في نظم النقل العالمية للبضائع. ذلك أن جميع البلدان، متقدمها وناميها على السواء، بما في ذلك البلدان غير الساحلية والبلدان المحصورة بحراً، تعتمد بشكل حصري تقريباً على النقل البحري بغية نقل وارداتها وصادراتها.

٥ - وتشتمل مبادئ الاستدامة في مجال نقل البضائع على الحاجة إلى تحقيق الكفاءة ومقومات البقاء الاقتصادية، وإيجاد بني تحتية وخدمات سليمة وآمنة، فضلاً عن نظم ملائمة بيئياً تحوّل دون نشوء العوامل السلبية الخارجية وتقللها إلى أدنى حد، مثل استنفاد موارد الطاقة، والتردي البيئي، وتأثيرات تغيّر المناخ. وفي هذا الصدد، فإن بناء المرونة في التكيف مع العوامل المناخية يتطلب ضمان سلامة النظم، وإمكانية التعويل على الخدمات، وضمن الناحية الوظيفية فضلاً عن الانتعاش السريع عقب وقوع اختلال. وتتسق هذه المبادئ مع

الأولويات التي حددها مؤتمر ريو+٢٠ والأهداف الإنمائية للألفية. وفي سياق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، توجد فرصة تسمح بالاعتراف بقطاع نقل البضائع على أنه عامل رئيسي في النهوض بأهداف التنمية المستدامة وبالتالي الاستفادة من إدراجه ضمن السياسات العامة للتنمية وآليات التمويل المتولدة عن الالتزامات الدولية المُجدّدة.

٦- وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، بصورة خاصة، قد تتيح للبلدان النامية غير الساحلية وللدول الجزرية الصغيرة النامية الفرصة لوضع أولويات ومستهدفات تتفق تحديداً مع أهدافها في مجال التنمية المستدامة. وتسمح هذه العملية أيضاً للمجتمع الدولي بالنظر في العلاقة المتبادلة بين الطاقة، والبيئة، والبنية التحتية، وقدرة النظم على التكيف. وفي هذا الصدد، فإن المناقشات التي دارت في الدورة السابعة لفريق الأمم المتحدة المفتوح العامل المعني بأهداف التنمية المستدامة، التي عُقدت في الفترة من ٦ إلى ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٤، قد أكدت على الروابط بين القضايا المواضيعية مثل المدن المستدامة، والمستوطنات البشرية، والنقل المستدام، وتغيّر المناخ، والحد من مخاطر الكوارث. وشددت المناقشات أيضاً على أن مخاطر تغيّر المناخ والكوارث الطبيعية هي قضايا شاملة تقوّض المكاسب الإنمائية، مما يستتبع الحاجة إلى تحديد أهداف ومستهدفات ومؤشرات جديدة للتنمية المستدامة تتناول مسألة النقل المستدام والقادر على التكيف.

٧- وفي ضوء هذه الخلفية، تناقش هذه المذكرة بعض الاعتبارات التي ينبغي أخذها في الحسبان عند تطوير نظم نقل مستدامة وقادرة على التكيف. وبصورة خاصة، تتصل الاعتبارات ذات الصلة بالاتجاهات القائمة في مجالات النمو الاقتصادي العالمي، والتطور الديمغرافي، والاستثمار، والتكنولوجيا، والطاقة، وتكاليف النقل؛ كما تتصل على نحو أهم بتغيّر المناخ والبيئة. وتُسلط الأضواء على الحالة الخاصة للبلدان المتضررة جغرافياً والبلدان الضعيفة اقتصادياً، ألا وهي البلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية وذلك بالنظر إلى أوجه الضعف الأساسية لهذه البلدان والفجوات الخاصة التي تواجهها فيما يتعلق بالتنمية المستدامة. وتُناقش أيضاً مسألة استعراض الإجراءات المحتملة الضرورية لحفز تحقيق تحولٍ نحو نظم نقل للبضائع تكون أكثر استدامة وأكثر قدرة على التكيف ومسألة الدور الذي يمكن للأونكتاد القيام به دعماً لجهود البلدان النامية في هذا الصدد.

أولاً- تطوير نظم نقل مستدامة وقادرة على التكيف: بعض الاعتبارات

٨- من المسلّم به على نحو متزايد أن وجود نظم لنقل البضائع تعمل بصورة جيدة وتتسم بالكفاءة والقدرة على التكيف هو شرط مسبق لتحقيق التكامل التجاري والاقتصادي وكذلك لاجتذاب الاستثمارات وتطوير المشاريع وبناء القدرات الإنتاجية. ومن المسلّم به بالمثل أن عدداً من التحديات المستمرة المتصلة بالنقل تقوّض اندماج البلدان النامية اندماجاً

فعالاً في النظام التجاري العالمي. فتكاليف النقل الأعلى نسبياً في البلدان النامية تُنشئ حاجزاً فعالاً أمام التجارة مما يقوّض الآفاق المرتقبة للنمو وللتنمية المستدامة في هذه البلدان.

٩- وتكون الآثار المترتبة على تكاليف النقل الأعلى أشد تآثيراً في البلدان النامية المتخصصة في إنتاج السلع المنخفضة القيمة التي تقل إمكانية التغيير فيها. وتُحدث هذه الآثار تأثيرها أيضاً في المناطق الريفية التي تكون فيها تحديات النقل أكبر وإمكانية الوصول إلى الأسواق أصعب. وبالإضافة إلى تكوين التجارة وتدفعاتها، توجد عوامل أخرى تدفع تكاليف النقل إلى أعلى، من بينها على سبيل المثال وجود أطر تنظيمية غير ملائمة وغير تمكينية فيما يتصل بالنقل والتجارة، ووجود أوجه نقص في البنية التحتية للنقل ومعداته فضلاً عن عدم كفاية استيعاب التكنولوجيا والتكامل. وهذه التحديات لها بعض الآثار الهامة على استدامة نظم نقل البضائع وعلى قدرتها على التكيف في البلدان النامية.

١٠- ويمكن للتطورات الجديدة التي تؤثر حالياً على النقل والتجارة أن تؤثر أيضاً على الطرق التي يجري بها إدراج مبادئ الاستدامة والقدرة على التكيف في النظم العامة لنقل البضائع. ومن بين الاتجاهات ذات الصلة ما يلي:

(أ) النمو الاقتصادي والسكاني وما يتصل به من آثار على الحجم والتكنولوجيا وهيكل السوق؛

(ب) حدوث تحوّل تدريجي في النفوذ الاقتصادي العالمي للجهات الفاعلة المختلفة وما ذلك من آثار على أنماط التجارة والأسواق؛

(ج) أسعار الوقود المتصاعدة والمتقلّبة وما يتصل بها من آثار على تكاليف التشغيل والنقل؛

(د) أوجه القلق المتنامية المتعلقة بتحقيق الاستدامة البيئية وتغيّر المناخ. فتحسين فهم التفاعل بين هذه الاتجاهات من ناحية وحتميات تحقيق الاستدامة والقدرة على التكيف من الناحية الأخرى هما أمران مطلوبان للقيام على نحو فعال بتخطيط وتصميم نظم لنقل البضائع تكون مستدامة وقادرة على التكيف.

ألف- النمو الاقتصادي والسكاني

١١- يتزايد الطلب على نقل البضائع زيادةً تتماشى مع النمو في السكان والنشاط الاقتصادي على نطاق العالم. وتشير إسقاطات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الأويسيد) إلى أنه بحلول عام ٢٠٥٠ ستكون تدفقات البضائع على نطاق العالم أكبر من مستوياتها لعام ٢٠١٠ مرتين إلى أربع مرات، وستكون هذه التدفقات مدفوعة بالنمو المتحقق خارج نطاق بلدان الأويسيد حيث من المتوقع أن تكون هذه التدفقات أعلى من مستوياتها

لعام ٢٠١٠ مرتين إلى ست مرات^(١). ومنذ عام ١٩٧٠، فإن التجارة العالمية المنقولة بحراً قد توسّعت بمعدل سنوي متوسط بلغ ٣ في المائة فوصلت إلى ما يُقدَّر بـ ٩,٢ مليارات طن في عام ٢٠١٢. وهذه الوتيرة، يُتوقَّع أن تتضاعف بحلول عام ٢٠٣٦ التجارة العالمية المنقولة بحراً. ومن المتوقع، بحلول عام ٢٠١٧، أن تصل حركة البضائع السنوية عبر محطات الحاويات العالمية إلى ٨٠٠ مليون وحدة تعادل عشرين قدماً، مرتفعة بذلك من ١٨٦ مليون وحدة يجري مناوئتها اليوم^(٢). ويطرح هذا النمو المتوقع بعض القضايا التي تتعلق بالحجم، ولا سيما في حالة الجهات الفاعلة الأصغر في المناطق النامية بالنظر إلى أن أحجام التجارة الأكبر لها آثارها على تصميم وتكنولوجيا السفن، وتطوير البنية التحتية للموانئ، وهيكل السوق.

١٢- ويجري على نحو متزايد بناء ونشر سفن حاويات أكبر حجماً وأكثر كثافة من حيث رأس المال، بينما يجري إعادة تشكيل هيكل سوق الشحن بالحاويات ومستوى المنافسة السائد وذلك بظهور تحالفات عملاقة مثل تحالف شبكة شركات الشحن بالحاويات (P3 Network alliance) (شركة مايرسيك لاين الدانمركية، وشركة الشحن البحري للبحر الأبيض المتوسط التي يوجد مقرها في سويسرا، وشركة CMA CGM الفرنسية). وفيما يتعلق بالبلدان النامية، قد تنطوي قضايا الحجم والمنافسة وإمكانية الوصول إلى التكنولوجيا على إشكالات، ولا سيما بالنظر إلى العجز السائد في البنية التحتية للنقل والتكنولوجيا المتعلقة به.

باء- التحوّل في النفوذ الاقتصادي العالمي

١٣- أحد الاتجاهات الأخرى التي لها تأثير على استدامة نظم نقل البضائع وقدرتها على التكيف في الأجل الطويل هو التحوّل التدريجي في النفوذ الاقتصادي من بلدان الاقتصاد المتقدم إلى البلدان النامية. فالبلدان النامية تُسهم بأنصبه أكبر في تحقيق النمو والتجارة، بما في ذلك التجارة المنقولة بحراً. ففي عام ٢٠١٢ على سبيل المثال، كان ما مجموعه ٦٠ في المائة من أحجام التجارة العالمية المحمولة بحراً قادمة من البلدان النامية وكانت نسبة ٥٨ في المائة من هذه الأحجام قد سلّمت في أراضيها.

١٤- وتبتعد البلدان النامية عن دورها السابق كمناطق شحن للمواد الخام والموارد لتصبح جهات فاعلة نشطة، كمصدّرة ومستوردة على السواء. وينطوي هذا التحوّل على توزيع جغرافي جديد لمراكز الإنتاج والاستهلاك (أي على تغييرات في المسافات التي تقطعها البضائع). بما لذلك من آثار على شبكات النقل وترتيباته، واستهلاك الوقود، وتكاليف النقل، والانبعاثات، وتغيّر المناخ. وبناء على ذلك، فمن المحتمل أن يكون للتحوّل في النفوذ

(١) OECD/International Transport Forum, 2012, Transport Outlook: *Seamless Transport for Greener Growth* (Paris)

(٢) Drewry Maritime Research, 2013, *Global Container Terminal Operators Annual Review and Forecast 2013* (London)

الاقتصادي العالمي وآثاره الارتدادية تأثير على أولويات العمل فيما يتعلق بالاستدامة والمرونة في التكيف في مجال نقل البضائع.

جيم - أسعار الوقود المتصاعدة والمتقلبة

١٥ - يتمثل أحد دواعي القلق أيضاً في أمن الطاقة وآثاره ذات الصلة على أسعار النفط. فعلى الرغم من اكتشاف احتياطات جديدة للنفط والغاز ومن أوجه التقدم في تكنولوجيات استخراج النفط والغاز، فمن المرجح أن يكون عصر النفط السهل والرخيص قد أوشك على نهايته. ونظراً إلى اعتماد نظم النقل على الوقود الأحفوري (فنقل البضائع والركاب يستهلك أكثر من ٥٠ في المائة من الوقود الأحفوري السائل على نطاق العالم)^(٣) وفي ظل الإسقاطات التي تشير إلى أن الطلب الدولي على الطاقة لأغراض النقل التجاري سيزداد، فإن ما يرتبط بذلك من آثار على تكاليف النقل يمكن أن تشكل تحديات لجميع البلدان ولكن بدرجة أكبر على البلدان النامية مثل البلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية حيث يمكن لتكاليف النقل أن تكون مرهقة للغاية.

١٦ - وقد أظهرت دراسة أعدها الأونكتاد أن حدوث زيادة بنسبة ١٠ في المائة في أسعار النفط سيؤدي إلى زيادة تكلفة النقل البحري للحاوية بنسبة تبلغ ما بين ١,٩ في المائة و ٣,٦ في المائة، وإلى زيادة تكلفة النقل البحري لطن واحد من الحديد الخام وطن واحد من النفط الخام بنسبة تصل إلى ١٠,٥ في المائة و ٢,٨ في المائة على التوالي^(٤). وهذه النتائج ترتب آثاراً على النقل والتجارة إذا استأنفت أسعار النفط اتجاهها الصعودي الملاحظ خلال السنوات الأخيرة ووصلت إلى مستويات مرتفعة بشكل مستمر^(٥).

١٧ - وقد تكون الزيادات المستقبلية في أسعار الشحن ذات تأثير خاص على السلع الأدنى قيمة وكذلك، بصورة أعم، على تجارة البلدان النامية التي تكون تكاليف النقل التي تتحملها مفرطة بالفعل. وفي هذا السياق، يتطلب تطوير نظم مستدامة لنقل البضائع أن يفهم على نحو أفضل التفاعل بين تكاليف النقل وأمن الطاقة ومستويات الأسعار وأن تؤخذ آثار ذلك في الحسبان عند التخطيط لتطوير نظم لنقل البضائع تكون أكثر استدامة وقادرة على التكيف وعند الاستثمار في هذه النظم.

(٣) الأرقام المنشورة في استعراض النقل البحري لعام ٢٠١٢، الصادر عن الأونكتاد، الفصل السادس (٣) UNCTAD Review of Maritime Transport 2012, chapter 6)، بالاستناد إلى بيانات مأخوذة من: 2012 Key World Energy Statistics, International Energy Agency

(٤) Oil prices and maritime freight rates: An empirical investigation (UNCTAD/DTL/TLB/2009/2), 1 April 2010 (أسعار النفط وأسعار الشحن البحري: بحث تجريبي).

(٥) المرجع نفسه.

دال - أوجه القلق المتنامية المتعلقة بتحقيق الاستدامة البيئية وبتغيير المناخ

١٨ - على الرغم من حدوث بعض التطورات الإيجابية، فمن غير المحتمل أن يتوصل العالم حالياً، فيما يبدو، إلى تحقيق درجة حرارة عالمية متوسطة تضمن بقاء تغيير المناخ قابلاً للتحكم فيه^(٦). فمع الإحساس بالفعل الآن عالمياً بالآثار الناجمة عن تغيير المناخ، يكون من المحتمل أن تتأثر بذلك نظم نقل البضائع - وخاصة الموانئ البحرية.

١٩ - فالبنية التحتية للموانئ بوجه خاص سريعة المعاناة من التأثيرات المترتبة على تغيير المناخ (مثلاً، ارتفاع مستويات المياه، والفيضانات، والعواصف، والأمطار، والظواهر الجوية البالغة الشدة) وما يرتبط بها من مخاطر (مثل التحات الساحلي، وفيضانات المياه، وتدهور الطرق التي تربط المناطق الداخلية بالموانئ) بالنظر إلى أن الموانئ تقع في مناطق وأقاليم دلتا نهريّة منخفضة. والتأثيرات المترتبة على تغيير المناخ تؤثر أيضاً على أحجام النقل البحري وتكاليفه، وعلى شحن البضائع والقدرات المتصلة بذلك، وعلى المواعيد الزمنية للإبحار و/أو الشحن، والتخزين، والحفظ في مستودعات. وهذه التأثيرات تفرض تكاليف متعلقة بالاستثمار والتشغيل تتناسب مع درجة التأثير وشدته، وكذلك مع القيود التي تحد من القدرة على التكيف.

٢٠ - وفي حين أن تأثيرات تغيير المناخ على الموانئ تكون محلية، فإن آثارها قد تمتد لتعبر الحدود بالنظر إلى الترابط الاقتصادي العالمي بفعل سلاسل الإمدادات والتجارة الدولية. وقد أوضحت ذلك في الآونة الأخيرة الفيضانات التي وقعت في تايلند والتي أثرت تأثيراً ضاراً على صناعات مكونات الحواسيب الموجودة في أماكن نائية في أوروبا وأمريكا الشمالية على سبيل المثال. ونظراً إلى الدور الاستراتيجي للموانئ بوصفها أصولاً رئيسية في مجال البنية التحتية تربط بين سلاسل الإمدادات العالمية وتخدم التجارة الدولية، يكون من الضروري القيام في وقت مبكر بدمج معايير الاستدامة والقدرة على التكيف في عملية صنع القرار المتعلقة بالتخطيط للنقل والاستثمار فيه.

الإطار ١

آثار تغيير المناخ على الموانئ

أجرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي دراسة قيّمت فيها مدى تعرّض أكبر مدن الموانئ في العالم للفيضانات الساحلية في عام ٢٠٠٥ وقُدر في الدراسة أن مجموع قيمة الأصول المعرضة للفيضانات في جميع مدن الموانئ الضخمة المشمولة بالدراسة وهي ١٣٦ مدينة يبلغ ٣ تريليونات دولار^(١). وبحث دراسة أخرى نفس مدن الموانئ الضخمة الـ ١٣٦ فخلصت، على أساس افتراض ارتفاع مستوى سطح البحر بمقدار ٠,٥ متر بحلول عام ٢٠٥٠، إلى أن قيمة الأصول المعرضة للفيضانات قد تبلغ ما يصل إلى ٢٨ تريليون دولار^(٢). ويوسّع تغيير المناخ من

(٦) International Energy Agency, 2013, *World Energy Outlook Special Report: Redrawing the Energy-Climate Map* (Paris, OECD/IEA)

الفجوة التمويلية في مجال النقل نظراً إلى احتياجات البنية التحتية القائمة للنقل على نطاق العالم والتي قُدرت بمبلغ ١١ تريليون دولار على مدى الفترة ٢٠٠٩-٢٠٣٠^(٣). ولسد الفجوة في العجز الكبير المتعلق بالبنية التحتية في البلدان النامية، بما في ذلك النقل، تشير التقديرات الحالية إلى أن الإنفاق يجب أن يبلغ ١,٨ إلى ٢,٣ تريليون دولار في العام بحلول عام ٢٠٢٠، بالمقارنة مع المستويات السنوية الحالية البالغة ٠,٨ إلى ٠,٩ تريليون دولار^(٤). والتمويل الحالي للكربون غير كافٍ لتلبية احتياجات النقل.

وعلى الرغم من التحديات المرتبطة بذلك، فإن التطورات التي تؤثر على النقل والتجارة يمكن أيضاً أن تتيح فرصاً من شأنها أن تساعد على تحقيق تقدم في أولويات العمل المتعلقة بالاستدامة والقدرة على التكيف. وقد تنشأ هذه الفرص، على سبيل المثال، نتيجة لما لوحظ في السنوات الأخيرة من تعميق مدى التكامل الإقليمي والتعاون بين الجنوب والجنوب، بما في ذلك ظهور مصارف البلدان النامية. وقد تساعد هذه التطورات أيضاً على تعبئة تمويل إضافي من أجل تلبية الاحتياجات الاستثمارية في مجال البنية التحتية للنقل، بما في ذلك البنية التحتية لنقل البضائع المستدام.

(١) OECD, 2007, Ranking of the world's cities most exposed to coastal flooding today and in the future, OECD Environment Working Paper No. 1 (ENV/WKP(2007)1)

(٢) T Lenton, A Footitt and A Dlugolecki, 2009, *Major Tipping Points in the Earth's Climate System and Consequences for the Insurance Sector* (Gland and Munich, WWF and Allianz).

(٣) OECD, 2011, *Strategic Transport Infrastructure Needs to 2030: Main Findings* (Paris).

(٤) United Nations Development Programme, 2013, *Human Development Report 2013: The Rise of the South – Human Progress in a Diverse World* (New York)

ثانياً – البلدان المتضررة جغرافياً

ألف – البلدان النامية غير الساحلية

٢١- يوجد في العالم ٤٤ بلداً غير ساحلي منها ٣١ بلداً مصنفة على أنها ضمن فئة 'البلدان النامية غير الساحلية': ١٥ منها في أفريقيا، و ١٠ في آسيا، و ٢ في أمريكا اللاتينية، و ٤ في أوروبا الوسطى والشرقية. ويُصنّف أيضاً ستة عشر بلداً من هذه البلدان غير الساحلية على أنها من فئة 'أقل البلدان نمواً'^(٧).

(٧) يعتمد هذا الفرع بشدة على الأعمال التي قام بها الأونكتاد مؤخراً بشأن أقل البلدان نمواً، وخاصة الفصل السادس من 'استعراض النقل البحري لعام ٢٠١٣' (chapter 6 of the Review of Maritime Transport) (2013)، و: *The Way to the Ocean (2013)*، و'الابتكار في مجال النقل واللوجستيات تمهيداً لاستعراض

٢٢- وتعتمد تجارة البلدان النامية غير الساحلية مع البلدان الخارجية على شبكات النقل والوسائط والطرق المتاحة في بلدان المرور العابر المجاورة. ويتطلب إيجاد حلول لتوفير النقل المستدام من أجل البلدان النامية غير الساحلية التعاون الوثيق مع بلدان المرور العابر الساحلية المجاورة بما يؤدي إلى القيام على نحو مشترك بتصميم البنية التحتية والخدمات اللازمة وبالتخطيط لها وبالاستثمار فيها.

٢٣- وبسبب هيمنة النقل الطُرقي وعدم وجود خدمات السكك الحديدية المنافسة أو بسبب تدهورها، يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجه البلدان النامية غير الساحلية في كيف تنقل بضائعها إلى الأسواق الخارجية وفي أنها مضطرة إلى دفع تكلفة استخدام أكثر أشكال النقل تكلفة وهي أشكال تعمل بجمولات منخفضة من حيث الوحدات وبنسب مرتفعة من اليد العاملة والمعدات^(٨). وينطوي النقل الطُرقي أيضاً على عوامل تكلفة خارجية مرتفعة من حيث السلامة والتأثيرات البيئية، مع حدوث أعلى مستوى من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون للطن المتري المنقول بالمقارنة مع وسائط النقل السطحي الموجودة.

٢٤- بيد أن استراتيجيات النقل المستدام يمكن أن تحقق أكبر تأثير، وذلك على وجه الدقة بسبب المسافات البرية الطويلة التي ينطوي عليها النقل العابر للحدود. فالمسافات إلى الموانئ البحرية من معظم البلدان النامية غير الساحلية يمكن أن تكون كبيرة. وكازاخستان، التي تبعد عن البحر بمسافة ٣٧٥٠ كيلومتراً، هي أبعد موقع عن البحر، تليها أفغانستان، وتشاد، والنيجر، وزامبيا، وزمبابوي، التي تزيد المسافة الفاصلة بينها وبين أقرب ساحل لها عن ٢٠٠٠ كيلومتر. بيد أن المسافة هي جانب واحد فقط من الجوانب الطبوغرافية للوضع الجغرافي. فالمنحدرات البسيطة في السهول الساحلية كثيراً ما تتناقض تماماً مع المناطق الداخلية الجبلية ذات الارتفاعات الحادة والتي تتطلب وقوداً أكبر لأغراض المرور العابر.

٢٥- وبعض أكثر العواصم العالمية ارتفاعاً يقع في البلدان النامية غير الساحلية، منها مثلاً: لاباز التي يبلغ ارتفاعها ٣٩١٠ أمتار (م)؛ وثمانفو: ٦٥٠٠ م؛ وأديس أبابا: ٣٥٥٠ م؛ وكابول: ١٨٠٠ م؛ وماسيرو: ١٦٧٣ م؛ وكيغالي: ١٥٦٧ م؛ وهراري: ١٥٠٠ م. ومما لا شك فيه أن وعورة التضاريس وسوء حالة الطرق والسكك الحديدية وعدم كفاية الأطر المؤسسية والتشغيلية المتعلقة بالمرور العابر تُسهم في زيادة صعوبة إنشاء نظم لنقل البضائع تنسم بالاستدامة والقدرة على التكيف.

٢٦- وبينما يمكن بناء الطرق ورفع مستواها على مراحل، تتمشى مع زيادة الطلب أو التمويل وبينما يمكن تكييف مسارها ليلتئم التضاريس الصعبة، فإن نظم السكك الحديدية

برنامج عمل الماتي في عام ٢٠١٤ (TD/B/C.I/MEM.7/2)، ١٣ آب/أغسطس ٢٠١٣. وجنوب السودان غير مدرج في هذه الأرقام.

(٨) على سبيل المثال، عادةً ما ينطوي النقل الطُرقي في البلدان النامية على حاوية واحدة وشاحنة واحدة وسائق واحد، في حين أن سفينة واحدة يمكن أن تحمل ما يصل إلى ١٨٠٠٠ حاوية وطاقماً من ١٨ بحاراً.

تتطلب منذ البداية التزاماً وتمويلاً حكوميين قويين. وتتطلب السكك الحديدية أيضاً أن تكون المنحدرات بسيطة وقد يكون المسار أطول من الطريق البري وأقل مباشرة منه. وفي كثير من الحالات، تؤدي الاختلافات في ترتيبات التصميم والمقاسات المطلوبة لإعداد الفواتير وتبادل المعدات إلى صعوبة الربط بمسارات وخدمات السكك الحديدية عبر الحدود في البلدان المجاورة. كما أن رحلات النقل الطويلة بالسكك الحديدية تزيد من تأثير أي خلل يحدث للتجارة، مثلاً بفعل وقوع كارثة طبيعية تقطع خطاً من خطوط السكك الحديدية. وهكذا يلزم تطوير نظم نقل البضائع القادرة على التكيف عن طريق التحسب للأحداث المفاجئة وإن كانت متوقعة. والاختلافات القائمة بين نظم النقل الطرقي والنقل بالسكك الحديدية تشير إلى أنه يلزم في الحلول المعتمدة بقصد ضمان إيجاد نظم للنقل البري تتسم بالاستدامة والقدرة على التكيف أن تكون هذه الحلول مصممة ومعدّة خصيصاً لتعكس فعلاً الأوضاع المحلية السائدة.

٢٧- وتنشأ إشكالية أخرى أمام تحقيق أولويات العمل فيما يتعلق بالاستدامة والقدرة على التكيف في مجال نقل البضائع ترجع إلى زيادة التكاليف وتقويض التجارة، وعدم إمكانية التعويل على الخدمات، وعدم التيقن، وفقدان الإيرادات المرتبط بمسافات النقل الأطول واستخدام معدات ومركبات عتيقة. كما أن المسافات الطويلة تعني أيضاً تسيير رحلات أقل لأي مركبة من المركبات خلال فترة محددة، مما يُخفّض الإيرادات المحسوبة للعميل الواحد ويتسبب كثيراً في رحلات عودة فارغة مما ينتهي بالمالك إلى تحقيق عائد أقل على الاستثمار. وهذا الواقع يُثني شركات النقل عن تجديد أساطيلها مما يؤدي إلى النوعية المنخفضة للخدمات المقدمة من معدات قديمة لا يُعوّل عليها وذات تلوث كربوني مرتفع. وفي بعض الحالات، تؤدي الأنظمة الحمائية، عن غير قصد، إلى الإبقاء على استخدام أساطيل النقل القديمة. ويمكن لمقدمي الخدمات من القطاع الخاص، الذين يعملون في ظل الحماية التي تكفلها اللوائح التنظيمية التقييدية، أن يحصلوا على أوضاع احتكارية أو شبه احتكارية، الأمر الذي يمكن أن يجعلهم يعارضون بشدة الجهود الرامية إلى إضفاء الشفافية والبساطة على نظام النقل العابر.

٢٨- وكلما طال الطريق البري أو طريق السكك الحديدية وزاد عدم التيقن من مواعيد النقل العابر ازدادت إمكانية وقوع أحداث غير متوقعة: مثل الأعطال الميكانيكية أو الحوادث التي قد تنتج عن إجهاد السائقين أو عن سوء صيانة الطرق أو السكك الحديدية. وتنطوي الطرق الطويلة أيضاً على عامل خطورة يتمثل في حدوث سرقات أو عمليات توقف متعددة بسبب نقاط التفتيش على امتداد الطريق، بما في ذلك جسور القبان أو المواقف أو محطات السكك الحديدية وكذلك، بطبيعة الحال، المعابر الحدودية. ونتيجة لهذه التأخيرات الطويلة وأوجه عدم التيقن، قد يضطر التجار في البلدان النامية غير الساحلية إلى تحمّل تكاليف مخزون كبيرة تصل إلى أكثر من ١٠ في المائة من قيمة البضائع. ويشكل عدم إمكانية التعويل على نظام لوجيستيات النقل العابر أكبر عقبة تعترض طريق دخول المصنّعين في البلدان النامية غير الساحلية إلى سلاسل القيمة، على الصعيدين الإقليمي والعالمي على السواء.

باء- الدول الجزرية الصغيرة النامية

٢٩- التحديات التي تقوّض التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية هي تحديات يعترف بها برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية (برنامج عمل بربادوس)، و'استراتيجية موريشيوس لمواصلة تنفيذ برنامج العمل من أجل التنمية المستدامة للدول الجزرية الصغيرة النامية' واستعراضاتها التالية ومنها، في عهد أقرب، ما اضطلع به في سياق خطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥.

٣٠- وتتقاسم الدول الجزرية الصغيرة النامية عدداً من السمات المشتركة التي تقاوم التحديات التي تواجهها هذه البلدان في مجال التنمية المستدامة، بما في ذلك صغر حجم السكان، ومحدودية الموارد المتاحة، ومحدودية الأسواق المحلية، وموقعها النائي عن الشركاء التجاريين، وإمكانية تعرّضها للكوارث الطبيعية، واعتمادها المفرط على التجارة الدولية، وشدة التأثير بالصدّات الاقتصادية العالمية. ويعاني معظم هذه الدول من التكاليف المرتفعة للنقل والاتصالات وهو ما يرجع بصورة رئيسية إلى الصعوبات في الاستفادة من وفورات الحجم. وقد تمكنت بعض الاقتصادات الجزرية - مثل جامايكا، وباربادوس، وترينيداد وتوباغو، وموريشيوس - من إقامة موانئ محورية، عن طريق اجتذاب عمليات تعاقب الشحن (النقل من سفينة إلى أخرى)، مما ساعدها فعلاً على تحسين ربط التجار الوطنيين بالنقل البحري. وتؤدي التكاليف المرتفعة للوجيستيكيات التجارية إلى مضاعفة أوجه الضعف الاقتصادي والبيئي للدول الجزرية الصغيرة النامية، بما في ذلك اعتمادها الشديد على واردات الوقود الأحفوري وشدة تعرّضها للأحداث المناخية والكوارث الطبيعية.

٣١- وقضايا النقل المتعلقة بالدول الجزرية الصغيرة النامية فريدة بالنظر إلى صغر حجم هذه الدول والصعوبات التي تواجهها في التكيف مع عالم تدفعه على نحو متزايد التكنولوجيات والعمليات الكبيرة الحجم. وعلى سبيل المثال، تشير التقديرات إلى أن رسوم مناولة البضائع في الموانئ في الدول الجزرية الصغيرة النامية في منطقة الكاريبي تتراوح بين ٢٠٠ دولار و٤٠٠ دولار للحاوية، بالمقارنة مثلاً مع رسوم قدرها ١٥٠ دولاراً للحاوية في الأرجنتين^(٩). وبالمثل، تفيد التقارير أن تكلفة النقل والتأمين تزيد عن المتوسط العالمي بنسبة ٣٠ في المائة تقريباً^(١٠). كما أن أسعار الشحن بين ميامي في فلوريدا والكاريبي مماثلة لأسعار الشحن المطبقة على المسافة الأكبر بين ميامي وبوينس أيرس^(١١). كذلك فإن الحاوية المشحونة بجزراً بين ميناء شنغهاي وميناء لوس أنجلوس، على مسافة تزيد عن ١٩ ٠٠٠ ميل

(٩) FH Pinnock and IA Ajagunna, 2009, *The Caribbean Maritime Transportation Sector: Achieving Sustainability through Efficiency*, Caribbean Paper No. 13, (Waterloo, Ontario; The Center for International Governance Innovation)

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) المرجع نفسه.

بحري، تحظى بسعر شحن قدره زهاء ٧٠٠ دولار في حين أن الشحن البحري لصندوق من ميناء كينغستون في جامايكا إلى ميناء أورانجستيد في أوروبا على مسافة تزيد قليلاً عن ٥١٣ ميلاً بحرياً يخضع لسعر شحن قدره ٢ ٨٠٠ دولار^(١٢).

٣٢- وقد أسهمت الأحجام المنخفضة للبضائع والأسواق الداخلية الصغيرة والتنوع المحدود لمنتجات التصدير في دفع عدد كبير من الدول الجزرية الصغيرة النامية إلى هامش التجارة العالمية وسلاسل القيمة. وعلى الرغم من انفتاح اقتصادات هذه الدول على التجارة فإنها لم تسجل مكاسب يُعتد بها في معدلات التبادل التجاري، سواءً إقليمياً أو أقاليمياً^(١٣). ولذلك، تتقوّض إمكانات نمو هذه الدول، ولا سيما بالنظر إلى افتقارها أيضاً إلى المنتجات التي تحقق لها التكامل التجاري مما يعزز التجارة الدولية، وهي تعتمد على مخططات الوصول التفضيلي إلى الأسواق التي تمنحها بلدان الاقتصاد السوقي المتقدمة. ففي عام ٢٠١٢ على سبيل المثال، أسهمت الدول الجزرية الصغيرة النامية بنسبة ١٥,٠ في المائة من الصادرات العالمية مع اتجاه نسبة ٩٢ في المائة من مجموع تدفقاتها إلى أسواق تقع خارج نطاق هذه الدول^(١٤). فخلال السنة نفسها، ظل نصيب التجارة داخل منطقة المجتمع الكاريبي (كاريكوم)، على سبيل المثال، ثابتاً ولكن يكاد لا يُذكر إذ بلغ في المتوسط ١٤,٥ في المائة^(١٥).

٣٣- وبالنظر إلى أن الدول الجزرية الصغيرة النامية هي بلدان محصورة بجزراً، فإن العوامل المناخية، التي قد يكون لها تأثير شديد على البنية التحتية للنقل الساحلي وعلى خدماته، تشكل تهديداً خطيراً لآفاق تنميتها الاقتصادية. وعلى سبيل المثال، فنتيجة لزلزال الموجات المدية (تسونامي) الذي وقع في المحيط الهندي في عام ٢٠٠٤، فقدت جزر المديف أكثر من ٦٠ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي وتأجل خروجها من فئة أقل البلدان نمواً^(١٦).

٣٤- وتكابد الدول الجزرية الصغيرة النامية مكابدةً كبيرةً بفعل آثار أي ضرر أو خلل ناجم عن تغيير المناخ على شبكات النقل، بما في ذلك الموانئ، وذلك بسبب القيود التي يفرضها ضعفها الاقتصادي بشكل خاص على قدرتها على التكيف. ويبرز هذا التحدي إذا نُظر إليه بمنظار الترابط القوي بين قطاعي السياحة والنقل، نظراً إلى أن التأثيرات السلبية

(١٢) FH Pinnock and IA Ajagunna, 2012, Maritime highway corridors into the Caribbean seas: Perspective on the impact of the opening of the expanded Panama Canal in 2014. In: Alix Y, ed., *Les corridors de transport* (Cormelles-le-Royal, France, Les éditions EMS)

(١٣) Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2002, The effects of globalization on CARICOM Caribbean economies, chapter 11. In: Globalization and development (LC/G.2157(SES.29/3))

(١٤) *إحصاءات الأونكتاد*. انظر أيضاً: <http://unctadstat.unctad.org/>

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and United Nations Office for Disaster Risk Reduction, 2012, *Reducing Vulnerability and Exposure to Disasters: The Asia-Pacific Disaster Report 2012* (Bangkok)

لعوامل تغيير المناخ على أي قطاع من هذين القطاعين ستؤدي في خاتمة المطاف إلى انهيار القطاع الآخر. وهكذا، فإن التكيف مع تأثيرات تغيير المناخ وبناء قدرة نظم نقل البضائع على التكيف في الدول الجزرية الصغيرة النامية يشكّلان ليس فقط تحدياً أمام التنمية المستدامة بل أيضاً مسألة بقاء.

الإطار ٢

التأثيرات المترتبة على تغيير المناخ في منطقة الكاريبي

في الدول الجزرية الصغيرة النامية. بمنطقة الكاريبي، على سبيل المثال، يُقدَّر أن الخسائر المحتملة الناجمة عن تأثيرات تغيير المناخ غير المخفَّف منها على قطاع النقل ستصل إلى ١٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لهذه المنطقة بحلول عام ٢٠٢٥^(١). وقد تبين من إحدى الدراسات أن ارتفاع مستوى سطح البحر بمقدار متر واحد في منطقة المجتمع الكاريبي (كاريكوم) سيتسبب في حدوث خلل شديد بشبكات النقل، بما في ذلك حدوث خسارة بنسبة ١٠ في المائة في الموانئ البحرية الجزرية لمنطقة كاريكوم وغمر الأراضي المحيطة بـ ١٤ ميناء، فضلاً عن تكاليف إعادة بناء الطرق والتي تبلغ أكثر من ١٧٨ مليار دولار^(٢). وفي الوقت نفسه يجري في بعض الدول الجزرية الصغيرة النامية بمنطقة الكاريبي وضع خطط بشأن بنى تحتية ضخمة في مجال النقل تشمل التوسّع في طاقات الموانئ وأعماق الغاطس بغية مواكبة النمو المتوقع في التجارة نتيجة لتوسيع قناة بنما. ويمكن للعوامل المناخية أن تعرّض للخطر الشديد هذه الاستثمارات إذا لم تكن مستدامة ومحصنة من تأثيرات تغيير المناخ وقادرة على التكيف. وبينما قدرت بعض الدراسات أن تكلفة حماية سواحل جامايكا من ارتفاع منسوب البحر بمقدار متر واحد تبلغ ٤٦٢ مليون دولار^(٣)، فإن هذه المبالغ تتضاءل جداً إزاء قيمة خطط التوسّع المتوقع في البنية التحتية.

MC Simpson et al., 2009, *An Overview of Modelling Climate Change Impacts in the Caribbean Region with Contribution from the Pacific Islands* (Barbados, United Nations Development Programme,) (١)

The Vulnerability of Caribbean Ports to the Impacts of Climate Change: What are the Risks?" Presentation by L Nurse at the UNCTAD Ad Hoc Expert Meeting on Climate Change Impacts and Adaptation: A Challenge for Global Ports, 29–30 September 2011, Geneva, Switzerland (٢)

Climate Studies Group Mona, 2012, *State of the Jamaican Climate 2012: Information for Resilience Building – Summary for Policymakers* (Kingston, Planning Institute of Jamaica) (٣)

٣٥ - وفي أثناء الاجتماعات التحضيرية الإقليمية والأقليمية للدول الجزرية الصغيرة النامية توطئة لعقد المؤتمر الدولي الثالث للدول الجزرية الصغيرة النامية الذي سيجتمع في ساموا في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤، جرى تسليط الأضواء على التحديات الناشئة عن تأثيرات تغيير المناخ على النظم والبنية التحتية الساحلية. ومن رأي كثير من هذه الدول أن تصنيفها على أنها إما من فئة بلدان الدخل المتوسط أو من فئة الشريحة العليا من الدخل المتوسط أو، حسب الحالة،

من فئة بلدان الدخل المرتفع إنما يجد من إمكانية حصولها على التمويل التسهلي والإئتماني^(١٧). وبناء على ذلك، يطالب كثير من هذه الدول بإيجاد مصادر مالية جديدة وإضافية يمكن التنبؤ بها من أجل تحقيق التنمية المستدامة، بما في ذلك إيجادها عن طريق آليات التمويل الإقليمية ذات الصلة.

ثالثاً - التمكين لنظم لنقل البضائع تكون مستدامة وقادرة على التكيف

ألف - بناء القدرات والتعاون المتعدد أصحاب المصلحة

٣٦ - للنقل بصورة عامة، ونقل البضائع بصورة خاصة، دور هام في تلبية أولويات العمل في مجال تحقيق الاستدامة والقدرة على التكيف. بيد أنه لكي يتحقق هذا الدور، فإن معايير الاستدامة والقدرة على التكيف ينبغي دمجها وإدراجها في عمليات التخطيط والسياسات والقرارات الاستثمارية المتعلقة بنقل البضائع. ولكي تنجح هذه الجهود، فلا بد من اعتماد نهج متعدد أصحاب المصلحة يشمل الحكومات وصناعة النقل والمؤسسات المالية والشركاء الآخرين ذوي الصلة بالموضوع.

٣٧ - وكان الأونكتاد قد وضع، في وقت مبكر يرجع إلى عام ٢٠٠٣، نهجاً قائماً على إدارة سلاسل الإمدادات لكي تطبقه الجهات صاحبة المصلحة على امتداد ممرات النقل العابر من أجل تحقيق فهم شامل لدور كل جهة منها في كامل سلسلة إمدادات النقل العابر. وقد أبان هذا النهج تأثير الإجراءات المتخذة من جانب الأعضاء في السلسلة على أداء شتى المراحل على امتداد سلسلة النقل العابر، كما أبان الفوائد الناجمة عن القيام جماعياً بالاستخدام الأمثل للسلسلة ككل، على العكس من محاولة تحقيق أقصى زيادة في عائدها المتحققة فردياً. وتشكل هذه المخططات التعاونية خطوة لا بد منها من أجل إيجاد رؤية جديدة ووضع أهداف مشتركة بغية تحقيق نظم نقل مستدامة وقادرة على التكيف توجيحاً للهدف المشترك المتمثل في إنهاء عدم إمكانية التعويل على عمليات النقل العابر.

٣٨ - وبعد سنوات عديدة من الجهود المتواصلة وعلى الرغم من التقدم المحرز حتى الآن في كثير من الجوانب، فإن إيجاد حلول فعالة شاملة لتحسين نظم النقل العابر من أجل البلدان النامية غير الساحلية ربما مازال يتطلب إجراء إصلاحات تنظيمية شاملة للسوق. وينبغي أن تهدف هذه الإصلاحات إلى إيجاد نظم لنقل البضائع تكون مستدامة وقادرة على التكيف،

(١٧) Small Islands Developing States (SIDS) integrated and enabling cooperation framework for the Barbados Programme of Action and Mauritius Strategy for the Further Implementation, Outcome of the Interregional preparatory meeting for the Third International Conference on Small Island Developing States, Bridgetown, Barbados, 26-28 August 2013

وإلى وضع هدف يمكن تحقيقه، شريطة أن تعمل هذه البلدان مع بلدان النقل العابر الجواردة من أجل تحقيق هذه الغاية.

٣٩- وسيلزم الأخذ بسياسات وأنظمة وحوافز وبرامج مصممة تبعاً للاحتياجات ومحددة الوجهة بغية تشجيع إيجاد نظم لنقل البضائع تتسم بالكفاءة والقدرة على المنافسة والاستخدام الأقل كثافة للطاقة والتوافق بدرجة أكبر مع البيئة. ويمكن اتباع استراتيجيات شتى للتمكين لنظم لنقل البضائع تكون مستدامة وقادرة على التكيف. وتشمل مجالات التدخل الممكنة ما يلي، على سبيل المثال:

- (أ) الدمج بين التخطيط للنقل والتخطيط لاستخدام الأراضي؛
- (ب) الموازنة بين وسائل النقل؛
- (ج) التحوّل نحو استخدام أنواع الوقود المنخفض الكربون؛
- (د) تشجيع تكنولوجيات النقل ذات الكفاءة من حيث الطاقة؛
- (هـ) التوسّع في الاستثمار في البنية التحتية للنقل؛
- (و) النهوض بصيانة وإدارة البنية التحتية؛
- (ز) إعادة التفكير في تصميمات سلاسل الإمدادات، بما في ذلك موقع أماكن الإنتاج؛
- (ح) جمع وتقاسم البيانات ذات الصلة واستخدام مؤشرات للأداء؛
- (ط) إعادة تشكيل بنية النقل وشبكاته؛
- (ي) تحسين التعاون والربط الشبكي بين الجهات صاحبة المصلحة؛
- (ك) النهوض بتدابير تيسير التجارة التي تحد من التأخيرات التي تحدث عند الحدود وتحد من أوجه انعدام الكفاءة؛
- (ل) إعادة رسم طرق التجارة بغية ضمان أكثر المسارات كفاءة في الطاقة وأقلها إصداراً لانبعاثات الكربون.

٤٠- وفيما يتعلق بالسلسلة المطلوب للاستجابة للتحدي الذي يطرحه تغيّر المناخ بصورة خاصة ولبناء قدرة نظم نقل البضائع على التكيف مع تغيّر المناخ، تنطوي الخطوة الأولى على تحسين فهم تأثيرات تغيّر المناخ على البنية التحتية والخدمات والعمليات المتعلقة بالنقل الساحلي وذلك لدى واضعي السياسات ومخططي النقل ومديري البنى التحتية للنقل. وتكون الخطوة التالية هي تعزيز القدرة على صنع قرارات متبصرة ووضع سياسات فعالة وملائمة للاستجابة لتغيّر المناخ وتدابير تكيف فعالة وملائمة في هذا الصدد. ومما له أهمية حاسمة لضمان أن تكون تدابير التكيف المعتمدة مصممة بما يعبر عن الأوضاع المحلية، ولا سيما في

المناطق النامية، إجراء تقييمات للمخاطر بخصوص البنية التحتية والمرافق البالغة الأهمية الخاصة بالنقل، ولا سيما في الموانئ. بيد أن تحسين القدرة على التكيف، لكي يكون أكثر فعاليةً، يتطلب الدمج بين الإجراءات المتخذة والسياسات الأخرى مثل التأهب للكوارث، وتخطيط استخدامات الأراضي، وحفظ البيئة، وتخطيط المناطق الساحلية، والخطط الوطنية المتعلقة بالتنمية المستدامة.

٤١- ونظراً إلى أن البلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية شديدة التعرض، على نحو غير متناسب، لتأثيرات تغيير المناخ، فإن بناء قدرة البنية التحتية وخدماتها المتعلقة بالنقل على التكيف مع تغيير المناخ هو أمر أساسي لتحقيق التنمية المستدامة لهذه البلدان ويعتمد بشدة على بناء قدرتها على التكيف الاقتصادي. ومن شأن اتخاذ إجراءات إقليمية متضافرة بدعم من المجتمع الدولي أن يساعد على استخدام الموارد بشكل أمثل وذلك فيما يتعلق بكلتا هاتين المجموعتين من البلدان.

٤٢- وأخيراً، وكما جرى التأكيد على ذلك بصورة متكررة، بما في ذلك التأكيد عليه في مناقشات اجتماع الفريق الرفيع المستوى التابع للأونكتاد والمعنون "تمهيد الطريق أمام نقل البضائع المستدام"، الذي عُقد خلال مؤتمر الأونكتاد الثالث عشر في الدوحة في نيسان/أبريل ٢٠١٢، فإن من الضروري جمع وتقاسم ونشر البيانات ذات الصلة بشأن النقل والمناخ نظراً إلى أن ذلك يُسهم في سد الفجوة بين المصالح المعنية بالبحث الأكاديمي والصناعة.

باء- استخدام البيانات على نحو أمثل

٤٣- أدى ظهور التكنولوجيات الجديدة واعتمادها على نطاق واسع إلى التمكين من تحقيق وفورات عن طريق إدارة نظم النقل القائمة إدارةً أفضل. وعلى سبيل المثال، ساعدت الملاحه باستخدام التوابع الاصطناعية (السواتل) على قيام مشغلي خدمات النقل بالتخطيط لرحلاتهم على نحو أفضل وباستخدام مواردهم بشكل أكثر كفاءة، مما يؤدي إلى تحقيق وفورات في الوقود وزيادة إمكانية التنبؤ بأوقات الرحلات. وفيما يخص مديري المستودعات، سمحت التكنولوجيات بإدارة عملية طلب المخزون إدارة ذكية لضمان إبقاء المرافق عند مستوياتها المثلى بما يكفل التنسيق الدقيق لمخزون البضائع وعمليات المناولة.

٤٤- وإحدى المسائل التي لم يجر استغلالها بالكامل هي استخدام البيانات المستمدة من تنفيذ التكنولوجيا من جانب أطراف ثالثة. وعلى سبيل المثال، يمكن للبيانات المأخوذة من مستعملي الملاحه بواسطة السواتل أن تكون مفيدة للتنبؤ بتدفقات حركة المرور وأوقات التكدس بل وحتى مدى جدوى تقديم خدمات معينة على طول طرق معينة. ويمكن استخدام البيانات المستمدة من جهات حكومية مثل الجمارك كمؤشر لوقت مناولة البضائع عبر الموانئ أو الحدود. وتساعد الدروس المستفادة من البيانات المجمعة والتحليلات ذات الصلة على

تحسين فهم نظم نقل البضائع والطرق التي يمكن أن تجعلها أكثر استدامة وأكثر قدرة على التكيف.

٤٥ - ويمكن لمخططي السياسات أن يساعدوا على تحديد نقاط الاحتناق وعلى إزالة المشاكل التي تعرقل إيجاد تدفق سلس للحركة والبضائع. كما أن إنشاء مركز بيانات على أساس وطني أو إقليمي لجمع المعلومات عن الشاحنات الفارغة على طول ممرات النقل العابر قد يمكن من تحقيق معدلات استفادة أعلى ومن زيادة الصادرات وخفض تكاليف النقل في حالة البلدان النامية غير الساحلية. ويمكن إنشاء مراكز مكرّسة لرصد حركة النقل تضطلع بمهمة تحديد الفرص المتاحة لزيادة الإمكانيات القائمة إلى أقصى حد.

٤٦ - وبالإضافة إلى ذلك، سيؤدي بناء القدرات المؤسسية عن طريق ترتيبات إدارة ممرات النقل إلى تحقيق تغيير في الثقافة يشجّع على إيجاد الثقة لدى الشاحنين والناقلين، الذين يعملون في وسط يكافئ السلوك الممثل، ويبني الثقة ويجتذب الاستثمارات ويشجّع العمليات التجارية الأكبر حجماً ويحسن جودة خدمات النقل وإمكانية التعويل عليها، ويمكن من إيجاد تعاون قوي فيما بين أصحاب المصلحة على امتداد ممرات النقل العابر، بما في ذلك الموانئ، بما يخدم تجارة المرور العابر إلى ومن البلدان النامية غير الساحلية.

٤٧ - والبيانات المتعلقة بأداء الموانئ، التي تجمعها حالياً الموانئ والمراسي ولكن لا يجري تقاسمها بشكل مفتوح، يمكن نشرها بغية تسليط الأضواء على أفضل الممارسات وبيان أنه يمكن للاستثمارات أن تحقق أقصى تأثير. ويمكن لجميع هذه التحسينات أن تؤدي إلى خفض تكاليف النقل وتحسين القدرة التنافسية التجارية على أساس قطري.

جيم - تعبئة التمويل

٤٨ - قدّر أن استثمارات رأس المال في مجال النقل العالمي تتراوح بين ١,٢ تريليون دولار و٢,٤ تريليون دولار سنوياً^(١٨). أما تطوير البنية التحتية للنقل البري العالمي فمن المتوقع أن يكلف وحده ما يصل إلى ٤٥ تريليون دولار (في شكل تشييد رأسمالي) بحلول عام ٢٠٥٠ (في ظل سيناريو "4C" أو سيناريو "4DS": سيناريو بقاء الأمور على حالها)^(١٩). وعند ضم استثمارات النقل البري إلى العمليات والصيانة والتصلّيات فإنها يُتوقَّع أن تصل إلى

(١٨) B Lefevre, B Leipziger and M Raifman, 2014, The trillion dollar question: Tracking public and private investment in transport, Working Paper, World Resource Institute, available at <http://www.wri.org/publication/trillion-dollar-question>.

(١٩) J Dulac, 2013, *Global Land Transport Infrastructure Requirements: Estimating Road and Railway Infrastructure Capacity and Costs to 2050* (Paris, OECD/International Energy Agency), available at http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/TransportInfrastructureInsights_FINAL._WEB.pdf.

قراءة ١٢٠ تريليون دولار بحلول عام ٢٠٥٠ في ظل السيناريو نفسه^(٢٠). وبحلول عام ٢٠٥٠، فإن التحوّل المحتمل إلى النقل المستدام (في ظل سيناريو "2C" أو سيناريو "2DS") يمكن أن يسفر عن تحقيق وفورات قد تصل إلى ٢٠ تريليون دولار (بالمقارنة مع إسقاطات خط الأساس) من حيث الاستثمارات العالمية في النقل البري وتكاليف الصيانة المتعلقة به^(٢١). ويمكن أن يكون أكثر من ٢٠ في المائة من هذه الوفورات التراكمية ناشئاً عن خفض تكاليف الاستثمار في الطرق وصيانتها.

٤٩ - ونظراً إلى هذه الآثار الهامة المتعلقة بالاستثمارات والتكاليف، وكذلك إلى دورات الحياة الطويلة الأجل لوسائل النقل التي يمكن أن تُبقي التكنولوجيا والعمليات غير المستدامة مستخدمة لفترات زمنية ممتدة، يكون من المهم أن تُؤخذ في الحسبان في البنية التحتية لنقل البضائع وفي نظمه معايير الاستدامة والقدرة على التكيف في المراحل المبكرة من التخطيط للاستثمار والتطوير. وذلك سيحول دون القيام مستقبلاً بتحديث المعدات والبنية التحتية وتعديل العمليات والخدمات. ونظراً إلى أنه يجري في كثير من البلدان النامية وضع خطط بشأن البنية التحتية للنقل، فإن الفرصة متاحة أمام هذه البلدان للنظر منذ البداية في الأخذ بنهج مستدام بشأن تطوير النقل وللتقدم نحو اتباع مسار إنمائي مستدام وأكثر احضراراً ومنخفض الكربون وأكثر قدرة على التكيف مع تغيّر المناخ. وقد يؤدي عدم اغتنام هذه الفرصة إلى زيادة التكاليف في المستقبل.

٥٠ - وفي هذا السياق، يلزم المضي في تعبئة أموال التمويل والاستثمارات المطلوبة بقصد التمكين من تطوير نظم لنقل البضائع تكون مستدامة وقادرة على التكيف. ومما له أهمية حاسمة أيضاً التوسّع في الاستثمارات، بما في ذلك التوسّع فيها عن طريق إيجاد مصادر وآليات استثمارية جديدة، وتشجيع الأخذ بنهج تعاوي بين شركاء استثماريين من القطاعين العام والخاص بغية تلبية زيادة الاحتياجات الاستثمارية من أجل إقامة نظم للنقل المستدام.

زيادة التمويل من المالية العامة

٥١ - مارست أموال المالية العامة من الناحية التقليدية دوراً رئيسياً في تطوير البنية التحتية للنقل باعتبار هذه الأموال مرصودة بحكم طبيعتها لتحقيق الصالح العام ولتقديم منافع اقتصادية واجتماعية مرتفعة. وما زالت أموال المالية العامة (التي تُستخدم فيها التدفقات المالية المحلية والدولية على السواء، مثل المساعدة الإنمائية الرسمية) مصدراً أساسياً لتوفير التمويل لقطاع النقل، أي لتشييد البنية التحتية للنقل وصيانتها. وعادةً ما تنفق البلدان نسبة ٢ إلى ١٣ في

(٢٠) المرجع نفسه.

(٢١) المرجع نفسه.

المائة من ميزانياتها العامة على النقل^(٢٢)، وهو نصيب يتضاءل أمام حجم الاستثمارات المطلوبة لتطوير نظم لنقل البضائع تنسم بالاستدامة والقدرة على التكيف.

٥٢- وتحتاج الحكومات إلى إيجاد مصادر جديدة ومبتكرة للتمويل، كما كانت الحال مع بعض البلدان النامية التي تمكنت، بالاستناد إلى تحسّن بيئة اقتصادها الكلي، من النجاح في تعبئة تمويل من مصادر مختلفة مثل سوق رأس المال، ومجموعة متنوعة من الأدوات المالية مثل سندات البنية التحتية.

٥٣- وسندات البنية التحتية هي صك من صكوك الديون تصدره الحكومات أو الشركات الخاصة بغية تدبير أموال من أسواق رأس المال المحلية أو الدولية من أجل مشاريع البنية التحتية. أما مدفوعات الفائدة المصرفية المرتبطة بسندات البنية التحتية (ومدفوعات تسديد الدين الأصلي) فتُكفّل أو تُخدّم باستخدام التدفقات النقدية المتولدة عن المشاريع المعنية الأساسية أو باستخدام حافظة مشاريع - مثل طريق تُستخدم فيه الرسوم^(٢٣). فبلدان مثل البرازيل، وجمهورية كوريا، وشيلي، وماليزيا، وهونغ كونغ (الصين) قد نجحت في استخدام سندات تمويل المشاريع كطريقة لحفز اهتمام المستثمرين بمشاريع البنية التحتية^(٢٤).

٥٤- ومع ذلك، فليست جميع البلدان قد اعتمدت النهج نفسه عند التعامل مع سندات البنية التحتية. فعلى سبيل المثال، أصدرت الحكومات في الكاميرون وكينيا وجنوب أفريقيا سندات حكومية مصحوبة بوعود باستثمار الأموال في تطوير البنية التحتية. ولما كانت هذه السندات لا تنطوي على تدفق للدخل مرتبط بأصول أساسية، فإن التدفقات النقدية لهذه السندات تُدفع مباشرة من الإيرادات الضريبية الحكومية. وفي هذا السياق، تشكل مصداقية الحكومة عاملاً بالغ الأهمية لضمان ثقة المستثمرين، وخاصة عند إصدار سندات مستقبلية وإنشاء سوق لسندات البنية التحتية لها مقومات البقاء^(٢٥). فكينيا، على سبيل المثال، قد دبرت مبلغ ١ مليار دولار عن طريق سندات البنية التحتية على مدى السنوات القليلة الماضية بغية تمويل مشاريع شتى تتعلق بالبنية التحتية، من بينها مشاريع طرق. ومنذ أواخر عام ٢٠١٠، جمعت الكاميرون مبلغ ٢٥٠ مليار فرنك من فرنكات الجماعة المالية الأفريقية

(٢٢) أرقام منشورة في تقرير 'استعراض النقل البحري لعام ٢٠١٢' الصادر عن الأونكتاد، الفصل السادس (UNCTAD Review of Maritime Transport 2012, chapter 6) بالاستناد إلى تقرير معهد سياسات النقل والتنمية (Institute for Transportation and Development Policy) المتاح على الرابط: http://www.itdp.org/documents/A_Paradigm_Shift_toward_Sustainable_Transport.pdf

(٢٣) CA Mbeng Mezui, 2013, Unlocking infrastructure development in Africa through infrastructure bonds, *GREAT Insights*, 2(4), May-June

(٢٤) CA Mbeng Mezui and B Hundal, 2013, Structured finance conditions for project bonds in Africa markets (Tunis, African Development Bank) متاح على الرابط التالي: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Structured%20Finance%20-%20Conditions%20for%20Infrastructure%20Project%20Bonds%20in%20African%20Markets.pdf>

(٢٥) CA Mbeng Mezui, 2013، المرجع المذكور في موضع سابق.

(نحو ٥٢٠ مليون دولار) من سوق السندات بغية تمويل ميناء بحري عميق وإدخال تحسينات على الطرق إلى جانب مشاريع أخرى من مشاريع البنية التحتية^(٢٦).

٥٥ - وتعتبر السندات الدولية شكلاً من أشكال تمويل البنية التحتية للنقل يتسم بالكفاءة نظراً إلى أن هذه السندات تعكس الطبيعة الطويلة الأجل للتمويل الذي كثيراً ما لا يكون متاحاً من مصادر تمويل أخرى أو يصعب الحصول عليه منها. وقد أظهرت الممارسات الدولية أن سياسات الاقتصاد الكلي السليمة والأطر القانونية والتنظيمية المناسبة والمؤسسات المحلية المتطورة بشكل جيد، فضلاً عن وجود قطاع خاص دينامي، هي أمور مهمة لتعزيز أسواق سندات البنية التحتية المستدامة وأنها، بصفاتها هذه، تشكل درساً يمكن للبلدان الأخرى أن تستفيد منه^(٢٧).

الإطار ٣

السندات الخضراء كمصدر لتمويل الانتقال إلى نظام نقل منخفض الكربون وقادر على التكيف مع تغيير المناخ

شهدت السنوات الأخيرة ظهور السندات الخضراء (المعروفة أيضاً باسم 'السندات المخصصة لموضوع المناخ'، وهي سندات مماثلة للسندات التقليدية فيما عدا أن عائداتها تُستخدم على سبيل الحصر في تمويل المشاريع البيئية. وهذه الأخيرة قد تشمل مشاريع في مجالات الطاقة، والطاقة المتجددة، والنقل، والنمو الأخضر، والهواء والماء النظيف، والتخفيف من انبعاثات غازات الدفيئة، والأنشطة المماثلة.

وهذه السندات يمكن أن تصدرها الحكومات أو القطاع الخاص أو المصارف التجارية أو مؤسسات التمويل الدولية (على سبيل المثال، البنك الدولي). وقد ظلت مؤسسات التمويل الدولية نشطة جداً في هذا القطاع. وفي عام ٢٠٠٨، أصدر البنك الدولي أول سندات خضراء صادرة عنه بهذا الاسم وقام منذ ذلك الحين بأكثر من ٤٠ إصداراً إضافياً بلغت قيمتها ٤ مليارات دولار^(١). وفي عام ٢٠١٣، قُدرت قيمة السندات الخضراء الصادرة على نطاق العالم بنحو ١٤ مليار دولار ومن المتوقع أن يتضاعف هذا الرقم في عام ٢٠١٤. وبالإضافة إلى ذلك، يُتوقع أن نصيب السندات الخضراء يمكن أن يبلغ نحو ١٠-١٥ في المائة من إصدارات السندات في العالم خلال خمس إلى سبع سنوات^(٢).

ويحظى تطوير سوق للسندات الخضراء بالدعم من جانب 'المبادرة الدولية لسندات المناخ'، وهي شبكة دولية تتألف من مجموعة تضم أكثر من ٥٠ خبيراً بارزاً في مجال التمويل

(٢٦) انظر الرابط:

<http://www.reuters.com/article/2012/02/20/cameroon-bond-idAFL5E8DK33720120220>

(٢٧) CA Mbeng Mezui, 2012, Accessing local markets for infrastructure: Lessons for Africa, Working

Paper No. 153, متاح على الرابط: [http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Working%20Papers%20Series%20153%20-%20Accessing%20Local%20)

Publications/Working%20Papers%20Series%20153%20-%20Accessing%20Local%20

Markets%20for%20Infrastructure%20Lessons%20for%20Africa.pdf

والمناخ، وكذلك من جانب أكبر المستثمرين المؤسسين في العالم. ويتمثل أحد المشاريع الرئيسية لهذه المبادرة في وضع مخطط دولي للمعايير والاعتماد سيعزز سلامة هذه السوق الهامة وسيولتها^(٢٧).

ويبرز دور السندات الخضراء كمصدر رئيسي للتمويل يسد الفجوة الاستثمارية ويجتذب القطاع الخاص والاستثمار المؤسسي إلى ساحة المبادرات البيئية عن طريق إصدار صكوك الديون. وما زالت هذه السندات جديدة نسبياً وما زال يتعين أن تتوافق مع الشكل الموحد. بيد أن المبادرة الدولية لسندات المناخ، تقوم بوضع معايير للأهلية بخصوص اعتماد السندات المتصلة بنظام النقل المنخفض الكربون وهو ما سيزود المستثمرين بضمانات بشأن الفوائد البيئية للمشاريع المحددة وسيحفز القيام بمزيد من الاستثمارات في النقل المنخفض الكربون والأحضر في السنوات القادمة.

TD Economics, 2013, Special report, Green bonds: Victory bonds for the environment, (١)

.available at http://www.td.com/document/PDF/economics/special/GreenBonds_Canada.pdf

(٢) انظر الرابط: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/1fb827d6-5789-11e3-86d1-00144feabdc0.html#axzz2rcIF3r8P>

S Kidney, S Clenaghan and O Padraig, 2012, Climate bonds – The investment case, (٣)

chapter 16. In: The Climate Bonds Initiative, available at

<http://www.climatebonds.net/wp-content/uploads/2012/05/Will-O-Climate-Bonds-Chap16-1.pdf>

الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٥٦- بالنظر إلى محدودية المتاح من أموال القطاع العام، ظلت البلدان القائمة تتوسع على نحو متزايد في الإسهام من الأموال العامة مع استثمارات القطاع الخاص وخبرته الفنية عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وقد ظهرت هذه الشراكات خلال العقود الأخرين كآلية لزيادة فعالية المشاركة من جانب استثمارات القطاع الخاص، والأهم من ذلك كآلية للوصول إلى المهارات المتخصصة والابتكارات وإلى التكنولوجيات الجديدة المرتبطة بتطوير البنية التحتية وتشغيلها وصيانتها. ولما كانت نظم النقل حالياً تتطلب مهارات إدارية وتشغيلية متخصصة بدرجة مرتفعة، كما تتطلب تكنولوجيات متقدمة جداً، فإن الخبرة الفنية للشركاء من القطاع الخاص فيما يتعلق ببناء وتشغيل وصيانة البنية التحتية والخدمات المتعلقة بالنقل هامة وتشكل مورداً هاماً يُعتمد عليه، بالإضافة إلى التمويل. وخلال الفترة ١٩٩٠-٢٠١٢، يُقدَّر أن مشاركة القطاع الخاص في مشاريع النقل قد ازدادت خمس مرات^(٢٨). وبينما لا يوجد تعريف واحد عالمي للشراكات بين القطاعين العام والخاص، يشير أحد التعاريف المقبولة على نطاق واسع إلى الشراكة بين القطاعين في مجال البنية التحتية على أنها آلية لـ "إنشاء و/أو إدارة البنية التحتية العامة و/أو الخدمات العامة عن طريق الاستثمار والإدارة من جانب القطاع الخاص لفترة زمنية محددة مسبقاً وعلى أساس

(٢٨) الأرقام مأخوذة من البنك الدولي، وهي منشورة في: Lefevre et al., 2014.

معايير محددة بشأن مستوى الخدمات^(٢٩). وهذه الشراكات، بهذه الصفة، تتباين من حيث الشكل والحجم إذ تتراوح بين عقود الخدمات الصغيرة والامتيازات الكاملة النطاق ومشاريع المجالات الجديدة وتحويل المؤسسات العامة إلى مؤسسات خاصة.

٥٧- ويمكن للحكومات أن تبني على الصنيفة الواسعة لنماذج الشراكات بين القطاعين العام والخاص وأن توفر لها مقومات البقاء وأن تجعلها أداة فعالة لتطوير نظم لنقل البضائع تكون مستدامة وقادرة على التكيف. ومن بين المتطلبات المسبقة الهامة لتحقيق شراكة ناجحة بين القطاعين العام والخاص إبرام عقود مصممة تصميماً جيداً لضمان تقاسم المخاطر وضمان المرونة على النحو الملائم، وإيجاد إطار واضح للسياسات، وإنشاء نظام قانوني وتنظيمي فعال يكفل أن تكون العقود فعالة وواجبة الإنفاذ، ووضع خطة استثمار طويلة الأجل، وإنشاء إطار حكومي تشغيلي ومؤسسي من أجل إدارة هذه العملية على نحو ملائم.

الإطار ٤

تمويل مشاريع النقل الإقليمية والعابرة للحدود

يشكل عدم كفاية وعدم كفاءة عملية توفير شبكات وخدمات النقل على الصعيدين الإقليمي والأقليمي في كثير من البلدان النامية حاجزاً أمام تحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتوسع في التجارة. ففي كثير من الحالات، تتسم شبكات النقل بأنها عديمة الكفاءة أو سيئة الصيانة وتتطلب تمويلاً كبيراً.

ومع ذلك، يطرح تمويل مشاريع النقل الإقليمي تحديات خاصة بالمقارنة مع مشاريع البلد الواحد بسبب المخاطر أو العوامل الخارجية الإضافية، مثل متطلبات الاستثمارات الهائلة، والتكاليف الأعلى للمعاملات، وتباين نظم القواعد التنظيمية، وعوامل المخاطر المعقدة. ولذلك، فإن التعاون والتنسيق الفعالين مطلوبان فيما بين البلدان، بما في ذلك توافر الأطر التنظيمية في المناطق/المناطق الفرعية المطلوبة لتيسير المشاريع الإقليمية للبنية التحتية^(١).

وقد ظهرت في السنوات الأخيرة بعض المبادرات الإقليمية التي ترمي إلى المساعدة على النهوض بتطوير النقل الإقليمي. وقادت منظمات إقليمية ومصارف تنمية معظم هذه المبادرات. وعلى سبيل المثال، فإن صندوق البنية التحتية التابع لرابطة أمم جنوب شرقي آسيا (آسيان) قد أنشأته بصورة مشتركة الدول الأعضاء في الرابطة ومصرف التنمية الآسيوي برأس مال سهمي أولي قدره ٤٨٥ مليون دولار (منها ٣٣٥ مليون دولار مقدمة من الدول الأعضاء في آسيان والمبلغ الباقي وقدره ١٥٠ مليون دولار مقدم من مصرف التنمية الآسيوي). ويقوم صندوق البنية التحتية

(٢٩) هذا التعريف منشور في: الأونكتاد، استعراض النقل البحري لعام ٢٠١٢ (UNCTAD, Review of Maritime Transport 2012)، ومأخوذ من عرض بعنوان: "Public-in-Infrastructure in India", delivered by A Mayaram, Additional Secretary, Ministry of Rural Development, Government of India, at the UNCTAD Multi-year Expert Meeting on Investment for Development, February 2011.

هذا بدعم تنفيذ الخطة الرئيسية للربط بين الدول الأعضاء في الرابطة وذلك بتقديم قرض بمبلغ ٤ مليارات دولار إلى الدول الأعضاء في الرابطة حتى عام ٢٠٢٠. وعلاوة على ذلك، فإن الكتل التجارية الأفريقية الثلاث، أي 'السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي' و'الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي' و'اتحاد شرق أفريقيا'، تقوم حالياً بالنظر في إصدار سندات مشتركة بشأن البنية التحتية الإقليمية باعتبارها أحد الخيارات المطروحة لتدبير الأموال المطلوبة لتحسين البنية التحتية في المنطقة (تُقدَّر التكلفة بمبلغ ٩٣ مليار دولار على مدى العقد القادم). وهذا يشمل تدبير أموال للمشاريع الرئيسية في الممر الشمالي والممر الأوسط وممر لامو وجيبوتي^(٢). وتشتمل الأمثلة الأخرى على مبادرة مصرف التنمية الأفريقي ٥٠، التي أُطلقت في عام ٢٠١٣ باعتبارها مركز خدمة من نوع الشباك الواحد سيقوم بإعداد مشاريع إقليمية تتعلق بالبنية التحتية وستبيع سندات بغية تدبير التمويل المطلوب للاستثمار في المشاريع المعنية. وباعتبار المبادرة ٥٠ كياناً اعتبارياً مستقلاً فإنها قد تتجنب بعض الحدود المفروضة على التمويل التحوطي التي تقيد مشاركة مصرف التنمية الأفريقي في هذه المشاريع^(٣).

وتشتمل المبادرات الأخرى المتعلقة بإقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص على 'كيانات (شركات) الأغراض الخاصة' الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تقوم بإنشائها حالياً الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بغية التغلب على المخاطر المرتفعة وتكاليف المعاملات التي ينطوي عليها الاستثمار الخاص في المشاريع الإقليمية للبنية التحتية^(٤).

كذلك تقوم مصارف التنمية الإقليمية، مثل مصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي ومصرف التنمية الكاريبي، بالتوسع في أنشطتها في مجال الشراكات بين القطاعين العام والخاص وتقديم المساعدة التقنية الرامية إلى بناء القدرات ودعم تمويل استثمارات القطاع الخاص في مجال هذه الشراكات.

(١) انظر الرابط: http://www.commonwealthministers.com/images/uploads/documents/Brixiova_9.pdf

(٢) انظر الرابط: <http://www.theeastafrican.co.ke/business/Comesa++SADC++EAC+now+planning+regional+infrastructure+bonds+/-/2560/1246542/-/view/printVersion/-/10ffy8nz/-/index.html>

(٣) للاطلاع على مزيد من المعلومات، انظر الرابط: <http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/africa50-infrastructure-fund>

(٤) انظر الرابط: http://www.commonwealthministers.com/images/uploads/documents/Brixiova_9.pdf

رابعاً - ملاحظات ختامية

٥٨ - لكي يمكن لقطاع نقل البضائع في جميع البلدان، وخاصة في البلدان النامية غير الساحلية وبلدان المرور العابر والدول الجزرية الصغيرة النامية، أن يؤدي دوراً فعالاً في تلبية

أولويات العمل فيما يتعلق بالاستدامة والقدرة على التكيف في مجال النقل، يلزم إجراء مزيد من التحليل بغية توضيح الاحتياجات والمتطلبات المحتملة لتطوير نظم لنقل البضائع تكون مستدامة وقادرة على التكيف. ويتعين أيضاً أن يشمل هذا العمل البحثي استكشاف الطرق التي يمكن بها تعبئة التمويل والاستثمارات وتوجيهها نحو دعم تطوير هذه النظم كما يتعين أن يشمل بحث دور القطاع الخاص، بما في ذلك دوره عن طريق الشراكات بين القطاعين العام والخاص و/أو مصادر التمويل الجديدة مثل التمويل المناخي.

٥٩- وينظر الأونكتاد على نحو متزايد في الروابط بين الأبعاد الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، وذلك وفقاً لولايته ومع الاهتمام الخاص باحتياجات أضعف الاقتصادات، وخاصة اقتصادات أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية. ويقوم الأونكتاد على نحو أكثر تحديداً، عن طريق أركان عمله الثلاثة، بتكريس اهتمام خاص لهذه القضايا وبمساعدة البلدان النامية على تحسين فهمها للاعتبارات الأساسية الرئيسية وعلى بناء قدرتها على أن تُدرج بشكل فعال مفهوم الاستدامة والقدرة على التكيف في جميع سياساتها وقراراتها التمويلية المتعلقة بالنقل وعلى أن تستحدث أدوات وآليات مناسبة لتحقيق ذلك.

٦٠- وهذا ما يوضّحه العمل البحثي والتحليلي الحالي، بما في ذلك ما يتعلق منه بالنقل المستدام للبضائع، والإطار القانوني الدولي المنظم للمسؤولية والتعويض على الصعيد الدولي بخصوص التلوث النفطي المنبعث من السفن وكذلك، بشكل أهم، تأثير تغيير المناخ على النقل البحري والربط بالمناطق الداخلية ومتطلبات التكيف المرتبطة بذلك.

٦١- ويواصل الأونكتاد أيضاً أعماله بقصد مساعدة البلدان النامية على أن تتوصّل إلى خيارات سياسية تتمتع آثار ارتفاع وتقلّب أسعار النفط على تكاليف النقل والتجارة، وعلى أن تضع سياسات وتدابير استجابة تساعد على خفض تكاليف النقل وتحسين الكفاءة وعمليات الربط في مجال النقل.

٦٢- وفي حالة كثير من البلدان النامية غير الساحلية، قد يتطلب أيضاً تصميم نظم النقل المستدامة والقدرة على التكيف إصلاحات تنظيمية عميقة من أجل فتح أسواق النقل الإقليمية. وينبغي أن تمكّن هذه الإصلاحات من استخدام وسائل النقل المتاحة استخداماً أكثر كفاءة، ومن معالجة الاختلالات التجارية السائدة، وكذلك الحد من رحلات النقل الفارغة العائدة غير المتسمة بالكفاءة - على الطرق والسكك الحديدية - التي تقلّل معدل دوران وسائل النقل وتحد من العائد على الاستثمار وتزيد من أسعار الشحن المرتفعة بالفعل. ويواصل الأونكتاد مساعدة البلدان النامية، وخاصة البلدان النامية غير الساحلية وبلدان النقل العابرة المجاورة لها، على معالجة أوجه القلق هذه ذات الصلة بالموضوع.

Distr.: General
26 March 2014

Arabic, Chinese, English and
Spanish only

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

لجنة التجارة والتنمية

الدورة السادسة

جنيف، ٥-٩ أيار/مايو ٢٠١٤

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

تطوير نظم نقل مستدامة وقادرة على التكيف بالنظر إلى التحديات الناشئة

مذكرة مقدّمة من أمانة الأونكتاد

تصويب

الفقرة ٢٦

يكون نص الجملة الثالثة كما يلي:

وفي كثير من الحالات، تؤدي الاختلافات في التصميم والمقاسات، وكذلك في ترتيبات إعداد الفواتير وتبادل المعدات، إلى صعوبة الربط بمسارات وخدمات السكك الحديدية عبر الحدود في البلدان المجاورة.



الرجاء إعادة الاستعمال

(A) GE.14-50314 280314 280314



* 1 4 5 0 3 1 4 *