

المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ودورها في توجيه حركة الاستثمارات العربية

الدكتور ابراهيم شحاتة

المستشار القانوني للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية

(١) تقديم

١ - يعتبر استثمار فائض رؤوس أموال الدول العربية المصدرة للنفط (أى الفائض عما يستوعبه اقتصادها المحلي من استثمارات) أحد الموضوعات الرئيسية التي تشغل في الوقت الحاضر الأوساط المالية بل والسياسية في عواصم كثيرة في العالم ، بالنظر على الأخص للزيادة الهائلة المتوقعة في حجم هذا الفائض خلال السنوات القادمة وللقوة المالية والسياسية التي ستوف تصطبح تراكم هذه الأموال لدى الدول العربية النفطية (١) .

وقد كان الاتجاه التقليدي لاستثمار فائض رؤوس الأموال العربية طوال العقدين الماضيين هو تراكمها في شكل ودائع معظمها بالجنه الأسترليني والدولار الأمريكي لدى المؤسسات المالية الغربية الى جانب بعض الاستثمارات العقارية في لبنان وبعض المدن الغربية . واستمر هذا الاتجاه في حركة الاستثمارات العربية رغم ما صادفه من انتقادات كثيرة استند بعضها الى اعتبارات أيديولوجية أو سياسية وافترض بعضها الآخر أن ثمة احتمالات أكبر للربح التجاري إذا تم الاستثمار في داخل المنطقة العربية . ولم يبدأ التشكك الجدي في سلامة الاتجاه المذكور الا بعد التقلبات الخطيرة

(١) قدر أشهر خبراء الطاقة الأمريكيين مجموع الدخل المائد على الدول العربية المصدرة للنفط في الفترة من ١٩٧٢ الى ١٩٨٠ بما يجاوز ٢١٠ بليون دولار ومجموع الاتفاق في الفترة نفسها بأقل من ١٠٠ بليون دولار مما يسمح بتراكم فائض يزيد على ١٠٠ بليون دولار حتى عام ١٩٨٠ . راجع

J. Akins, The Oil Crisis-This/Time the Worlf is here, 51 Foreign Affairs 462, 481 (April 1973)

وتعتبر هذه التقديرات محافظة الى حد ما حيث لم يعتد فيها بالزيادات الناتجة عن تعديلات أسعار النفط الخام المتفق عليها في جنيف في يناير ١٩٧٢ ويونيه ١٩٧٢ بعد تخفيض سعر تحويل الدولار . كما لم يؤخذ فيها بتقديرات الدخل الإضافي الناجم عن اتفاقيات المشاركة وبالتطورات المحتملة في المستقبل بشأن زيادة أسعار النفط عن معدلاتها المعتادة وتزايد نسبة المشاركة من جانب الدول المنتجة .

في أسعار الدولار والاسترليني وما ترتب عليها من خسائر فادحة لكثير من المستثمرين العرب ، خاصة أن هذه الظاهرة تمد تصادف وقوعها مع نمو الوعي السياسى بضرورة استخدام الثروة العربية لخدمة القضايا العربية . وادى هذان العاملان الى ظهور اتجاهات جديدة في التفكير لدى المستثمرين العرب خاصة في القطاعين الحكومى والمختلط برزت معها ثلاثة مفاذ رئيسية لاستثمار فائض الاموال العربية تذكر عادة باعتبارها تمثل خطوطا ، قد تكون متوازية ، للمبارك المستقبل للاستثمارات العربية ، وهى :

١ - التوسع في الاستثمارات الائتمانية على المستوى المحلى بقصد تنمية اقتصاد متنوع ومتوازن يمكنه الصمود والاستمرار بعد استنفاد المصادر البترولية .

٢ - الاستثمار في الدول العربية المستوردة لرأس المال بقصد تحقيق الربح والاسهام في انماء هذه الدول .

٣ - الاستثمار المباشر في الدول الاكثر تقدما عن طريق المشاركة في الصناعات النفطية في الدول المستهلكة والمشاركة في مؤسسات مالية (مصارف) تعمل على مستوى عالمى وذلك بقصد ممارسة دور اكبر في صناعة النفط على المستوى العالمى وتحقيق الربح في الحاليتين .

٣ - وقد كان استثمار فائض الدول النفطية في تنمية اقتصاديات الدول العربية المستوردة لرأس المال مطلباً دائماً لكثير من السياسيين والاقتصاديين العرب على أساس الفائدة المزدوجة لهذا الاستثمار على كل من الدول العربية المصدرة والمستوردة لرؤوس الاموال ، الى جانب الفوائد الجماعية التى يمكن أن تتحقق من التكامل الاقتصادى العربى الذى يسهم مثل هذا الاستثمار في تحقيقه . وكانت الحجة الرئيسية التى يثيرها المستثمرون العرب لتفسير احجامهم عن السير في هذا الطريق هى أن « مناخ الاستثمار » في الدول العربية المستوردة لرؤوس الاموال ليس مناسباً بدرجة تغرى هؤلاء المستثمرين على المخاطرة . ويتكون مناخ الاستثمار هذا عادة من تضافر عوامل عديدة (اقتصادية ومالية وسياسية وقانونية واجتماعية) تتحكم في مصير الاستثمارات في الدولة وتتحكم بالتالى في قرارات اصحاب رؤوس الاموال حول استغلال اموالهم فيها بقدر ما ترسمه لهم من احتمالات الربح التجارى واحتمالات المخاطر غير التجارية .

والحقيقة أن استثمار فائض رؤوس الاموال العربية في الدول العربية التى تحتاج اليها كان يحول دونه ، في المقام الاول ، معوقات اساسيان :

اولهما هو نوعية المستثمر العربى الخاص في دول الفائض ، وهو عادة مستثمر فرد قد يعرف طريقه في الاستثمارات العقارية واعمال الوساطة التجارية لكنه محدود الخبرة في الاستثمارات المباشرة الاكثر تعقيدا في المجال

الصناعى ويؤثر عليها القرارات السهلة بشأن ايداع مدخراته. لدى احد المصارف او شراء الاوراق المالية الغربية (استثمارات الحافظة) عن طريق مكاتب السمسرة المنتشرة في بلاده .

والثانى هو المخاطر السياسية والتعقيدات الادارية التى أحاطت بالاستثمارات الخاصة فى الدول العربية المستوردة لرؤوس الأموال خاصة بعد قرارات التأميم والحراسة التى شملت كثيرا من المشروعات الخاصة والأجنبية فى تلك الدول ، وبعد توتر العلاقات السياسية بين كثير منها وبين بعض الدول العربية المصدرة لرؤوس الأموال .

وتبعاً لذلك فان أحداث تعديل ايجابى فى هذه الصورة كان يقتضى من جهة العمل لخلق نوعية جديدة من المستثمرين العرب المزودين بالخبرة والتكنية الحديثة وذلك عن طريق انشاء عدد من شركات الاستثمار على المستويين الوطنى والاقليمى يمكنها تجميع المدخرات المحلية وتوجيهها الى الاستثمار فى الدول العربية المجاورة عن طريق البحث عن فرص الاستثمار فى هذه الدول ودراسة المشروعات وتقييمها ثم تنفيذها وادارتها بطريق مباشر او غير مباشر . كما كان يقتضى من جهة أخرى تغيير مناخ الاستثمار فى الدول العربية المستوردة لرؤوس الأموال عن طريق اتخاذ الخطوات السياسية والقانونية والإدارية ، وتبنى المواقف العملية الكفيلة بأن تعيد بالتدرج الثقة المفقودة بين المستثمرين المحتملين والدول التى هى بحاجة اليهم .

٢ - ولأن كلا من هاتين الخطوتين تحتاج الى وقت طويل حتى تحقق أثارها ، فقد برزت فكرة تقديم ضمان مالى للمستثمر العربى فى دولة عربية غير دولته بحيث يدفع له مبلغ هذا الضمان عند تعرضه للمخاطر غير التجارية التى يخشاها ، وذلك كوسيلة حالية لاغرائه على الاستثمار فى الدول العربية متحرراً من الخوف من المخاطر المذكورة وكخطوة هامة فى تحسين المناخ العام للاستثمار فى العالم العربى . ومثل هذا الضمان المالى لا يجدى طبعاً اذا كان مقدماً من الدولة المضيئة للاستثمار نفسها حيث أن الضمان الذى يصدر عن مصدر الخطر المحتمل هو ضمان ضعيف بطبيعته . كذلك كان من غير العملى أن يطلب من حكومات المستثمرين وحدها تقديم ضمان لهم أن اصابتهم المخاطر فى اقاليم الدول العربية الأخرى حيث لا تبرز مصلحة ذاتية لهذه الحكومات فى تقديم مثل هذا الضمان ، بعكس الحال فى الدول الصناعية المتقدمة التى اتبعت النظم الوطنية لضمان الاستثمار اقتداءً بالنموذج الأمريكى (١) وذلك تشجيعاً لمستثمريها على فتح أسواق خارجية

(١) راجع فى ظهور بادرة النظام الأمريكى لضمان الاستثمار منذ سنة ١٩٤٨ وفى اتباع نظم مشابهة فى الدول الصناعية الغربية الأخرى ، ابراهيم شحاته ، الضمان الدولى للاستثمارات الأجنبية ١٢ - ٢٠ (١٩٧١) والمراجع العديدة المشار إليها فيه . وانظر شرحاً لاهم النظم الوطنية لضمان الاستثمار فى الصندوق الكويتى للتنمية الاقتصادية العربية (بحث فى نظم ضمان الاستثمار ٧ - ٤٢ (١٩٧٢) .

جديدة للمنتجات المحلية وعلى بسط نفوذها على مصادر المواد الأولية ، الى جانب رغبتها في دعم وجودها السياسي في الدول الأقل تقدماً عن طريق زيادة الاستثمارات المتدفقة منها الى هذه الدول . وهذه كلها اعتبارات لا محل لها في الدول العربية الفنية التي لا تعتمد اقتصادياتها على قطاع صناعي متقدم وتقع في معظم الأحوال بدور سياسي متواضع خارج حدودها . لم يبق اذن الا انشاء مؤسسة اقليمية على المستوى العربي تسهم في تكوينها وفي تحمل تبعاتها الدول العربية المصدرة والمستوردة لرأس المال على حد سواء لتقديم الضمان المذكور مساعدة للمستثمرين وللدول المضيفة لهم . وقد كان هذا هو الدافع نحو اقتراح انشاء مؤسسة عربية لضمان الاستثمار كما أشير أول مرة في « مؤتمر التنمية الصناعية للدول العربية » الذي انعقد بالكويت في مارس ١٩٦٦ (١) ، كما كانت هذه هي الفلسفة التي دعت الحكومة الكويتية الى تبني الاقتراح والى تكليف « الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية » بمتابعة بحثه وبلورته في شكل اتفاقية معدة للتنفيذ .

(ب) الصندوق الكويتي واتفاقية انشاء المؤسسة :

٤ - بدأ الدور الرسمي للصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية في موضوع ضمان الاستثمار عندما عهدت اليه حكومة الكويت بمتابعة الدعوة الى مؤتمر لخبراء التمويل العرب لبحث هذا الموضوع تطبيقاً للتوصية التي اتخذها مؤتمر التنمية الصناعية للدول العربية سنة ١٩٦٦ في هذا الشأن (وان كانت هذه التوصية نفسها قد صدرت في المؤتمر المذكور بناء على اقتراح وفد الكويت الذي كان الصندوق ممثلاً فيه بشخص المدير العام) . وقد عالج الصندوق الأمر في بدايته بنظرة كلية مؤداها أن مسألة تقديم الضمان المالي للمستثمر أن هي الا عنصر من عدة عناصر يلزم توافرها على المستوى العربي لتشجيع الاستثمارات فيما بين الدول العربية ، بحيث يقترن برنامج الضمان بالاتفاق حول القواعد الموضوعية لمعاملة الاستثمارات وحول تحديد الوسائل الاجرائية لتسوية المنازعات بين المستثمرين أو دولتهم من جهة والدول المضيفة للاستثمارات من جهة أخرى . وعلى ذلك أعد الصندوق تقريراً ضمنه اقتراحه بعقد ثلاث اتفاقيات بين الدول العربية تتضمن اولاً ميثاقاً للاستثمار (القواعد الموضوعية) ، وتحدد ثانيها وسائل التوفيق والتحكيم في منازعات الاستثمار على المستوى العربي (القواعد الاجرائية) ، وتعالج الثالثة برنامج ضمان الاستثمار باعتباره الملاذ الأخير للمستثمر الذي يفقد

انظر التسمية رقم (٦٢) في « التقرير الختامي لمؤتمر التنمية الصناعية للدول العربية . الكويت ٩ - ١٠ مارس ١٩٦٦ ونصها : « يوصى المؤتمر الدول العربية بدراسة امكانية انشاء مؤسسة عربية جماعية لضمان رؤوس الاموال العربية والاجنبية المستثمرة في المشاريع الامتاعية » . وفي هذه الفترة نفسها كان البنك الدولي للانشاء والتعمير قد شكل لجنة من المديرين التنفيذيين للبنك لمناقشة « المسائل الرئيسية » التي يجب معالجتها في مشروع انشاء وكالة دولية للتأمين على الاستثمارات » .

حقوقه رغم قواعد الحماية المقررة (١) . ووزع هذا التقرير على الدول العربية مع توجيه الدعوة اليها لمناقشته في « مؤتمر خبراء التمويل العرب الأول » الذي انعقد في الكويت في نوفمبر سنة ١٩٦٧ . وقد أقر هذا المؤتمر ما جاء في تقرير الصندوق وكلفه بالتالي باعداد مشروع الاتفاقيات التي اقترح وضعها . غير أن تطورا هاما لحق نظرة الصندوق التي الأمر بعد ذلك فتحول من النظرة الكلية المثالية الى نظرة أكثر واقعية مؤداها أن الاصرار على ربط برنامج الضمان بالاتفاق حول قواعد معاملة الاستثمارات قد يؤدي الى عكس المقصود منه حيث أن مطالبة الدول العربية بأقرار قواعد متفق عليها لمعاملة الاستثمارات وبقبول التحكيم الإلزامي في تسوية المنازعات المتعلقة بها قد يشكل عائقا في طريق موافقتها على برنامج الضمان نفسه (الذي لا يمس بحال حرية كل دولة في التصرف بما تملكه سيادتها في المجال الاقتصادي) يمثل خلا عمليا ومرحلة أولى (ضمان مالي في غيبة الضمانات القانونية الكافية) يمكن أن يؤدي نجاحه الى خلق مناخ أكثر ملاءمة للاتفاق بين الدول على القواعد التي تحكم تصرفاتها ازاء الاستثمارات الوافدة من الدول العربية الأخرى (٢) . وعلى ذلك اختار الصندوق البدء باعداد مشروع اتفاقية بشأن برنامج الضمان وتأجيل المسائلتين الأخرين خاصة وان الضمان هو الاجراء الأكثر اقناعا في تشجيع المستثمرين وان احتمال الاتفاق بين الدول العربية كافة حول موضوع الضمان بدأ أكبر كثيرا من احتمال اتفاقها حول قواعد محددة للمعاملة الموضوعية والاجرائية للمستثمرين ، بالنظر الى اتحاد مصالح هذه الدول في تحقيق الضمان وتنوعها في مسألة قواعد المعاملة . واعد الصندوق مشروع اتفاقية بإنشاء شركة عربية لضمان الاستثمار في نوفمبر ١٩٦٨ بعد دراسة تفصيلية لبرامج الضمان الوطنية في الدول الصناعية المتقدمة وللالتراحيات المعديدة لإنشاء هيئة دولية لضمان الاستثمار وعلى الأخص المشروع الذي اعده البنك الدولي في هذا الصدد (٣) . ودعا الصندوق

(١) راجع (الصندوق الكويتي للتعبئة الاقتصادية العربية) نحو اتفاقية لضمان الاستثمارات العربية (١٩٦٧) .

(٢) انظر مناقشة عامة لجدوى الربط بين نظام ضمان الاستثمار وقبول الدولة المسيفة لمبادئ معينة في معاملة الاستثمارات الاجنبية ، في ابراهيم شحاته ، المرجع السابق ، ص ١٠٥ - ١٠٨ .

ويلاحظ أن القواعد الموضوعية لمعاملة الاستثمارات العربية التي تضمنها تقرير الصندوق المشار اليه في الهامش السابق تدبناها فيما بعد « مجلس الوحدة الاقتصادية العربية » في شكل « اتفاقية استثمار رؤوس الاموال العربية وانتقالها بين البلدان العربية » وذلك بموجب قراره رقم ٤٦٥ بتاريخ ٢٩ أغسطس ١٩٧٠ وقد دخلت هذه الاتفاقية دور النفاذ بعد أن صدقت عليها كل من الكويت والاردن والسودان والعراق وسوريا ، كما وتمتعها مصر في ١٦ ديسمبر ١٩٧١ .

(٣) أعدت هيئة البنك الدولي المشروع الاول للاتفاقية المنشئة « للوكالة الدولية للتأمين على الاستثمارات » في ٣٠ نوفمبر ١٩٦٦ (الوثيقة رقم 150 - R66 - IBRD - غير منشورة) ثم أصدرت مشروعها ثانيا في ٢٥ يونيو ١٩٦٨ رفع معدلا الى مجلس مديري البنك في ١٩ أغسطس ١٩٦٨ (الوثيقة رقم 201 - M 68 - IBRD - غير منشورة) وقد استمرت المناقشات اللاحقة من توزيع مشروع ثالث وآخر في ١٦ ابريل ١٩٧٣ (الوثيقة رقم 204 - M 73 - IBRD - غير منشورة) .

الى المؤتمر الثامن لخبراء التمويل العرب الذى انعقد بالكويت فى مارس ١٩٧٠ لمناقشة مشروع الاتفاقية التى أعدها الصندوق وأسفرت مناقشات هذا المؤتمر عن اقرار المشروع بعد ادخال تعديلات عليه وعن احواله الى لجنة صياغة بشكلها الصندوق لهذا الغرض . وقد اجتمعت هذه اللجنة (١) فى يونيه ١٩٧٠ ووضعت المشروع فى صيغته النهائية التى أرسلت للدول العربية تمهيدا لتوقيعها . وما لبث المشروع ان حظى بموافقة مجلس الوحدة الاقتصادية العربية (القرار رقم ٤٦٦ بتاريخ ٢٩ أغسطس ١٩٧٠) ثم المجلس الاقتصادى العربى (القرار رقم ٤٩٢ بتاريخ ١٦ ديسمبر ١٩٧٠) . وفى ٢٧ مايو ١٩٧١ وقعت الاتفاقية فى الكويت كل من الاردن والسودان والكويت وسوريا ومصر ، ثم تعاقبت عليها التوقيعات والتصديقات بحيث أصبح موقعا عليها الآن من ١٤ قطر عربى هى ، الى جانب الدول الخمسة المذكورة ، ابو ظبى ولبنان والعراق وقطر والمغرب والجزائر واليمن الديمقراطية الشعبية وتونس وليبيا . وتم تصديق هذه الدول جميعا على الاتفاقية فيما عدا المغرب واليمن الديمقراطية مع مراعاة ان « ابو ظبى » لم تودع رسميا وثيقة تصديقها وان كانت قد سارت الى دفع القسط الأول من حصتها فى رأسمال المؤسسة .

٥ - ولما كانت الاتفاقية تنص على انها تصبح نافذة المفعول متى صدق عليها ما لا يقل عن خمسة اقطار اكتتبت فى ٦٠ ٪ على الأقل من رأسمال المؤسسة (أى فيما يعادل ستة ملايين دينار كويتى) ، فقد أثير السؤال حول السبب الذى من اجله لم يعلن نفاذ الاتفاقية حتى الآن من جهة الايداع وهى وزارة الخارجية فى دولة الكويت ، وبالتالي السبب الذى من اجله لم يتم مدير عام الصندوق الكويتى بدوره المحدد فى المادة ٧ من الاتفاقية بان يدعو « فور نفاذ هذه الاتفاقية الى الاجتماع الأول لمجلس المؤسسة . . . فى الشهر التالى للشهر الذى تصبح فيه هذه الاتفاقية نافذة المفعول » .

ولعل السبب الرسمى لهذا التأخير هو ان ثلاثة من الدول التى صدقت على الاتفاقية وهى الجزائر وليبيا وتونس لم تحدد مبلغ مساهمتها فى رأسمال المؤسسة اكتفاء منها فيما يبدو بنص المادة ٨ / ٢ من الاتفاقية التى تجعل الحد الأدنى لحصة العضو « ٥ ٪ من قيمة رأس المال الأولى أى ما يعادل نصف مليون دينار كويتى » . . . وقد رأيت وزارة الخارجية الكويتية ان تستوضح من هذه الدول مقدار مساهمتها فى رأس المال باعتبار ان السمكوت عن هذه المسألة لا يعنى بالضرورة الاسهام بالحد الأدنى المقرر فى الاتفاقية . كذلك طالبت وزارة الخارجية الكويتية امارة ابو ظبى بايداع وثيقة تصديقها على الاتفاقية . ولم تتلق الوزارة المذكورة حتى الآن ردا من أى من هذه الحكومات على طلباتها ، الأمر الذى حال دونها واعلان نفاذ الاتفاقية .

(١) تكونت لجنة الصياغة من الاساتذة الدكتور عبد الحكيم الرناوى ووحيد رانت وحسين خلاف ومطفى كابل بس وحضرها كاتب هذه الدراسة كمتفر .

وباستثناء الأمانة العامة لجامعة الدول العربية والحكومة العراقية ، لم تثر
أى من الدول العربية السؤال حول أسباب التأخير في اعلان نفاذ الاتفاقية .

(ج) الهيكل المالى والإدارى للمؤسسة :

٦ - كان من الممكن تصور اشكال ثلاثة عند التفكير في الهيكل الأساسى
للمؤسسة المقترحة :

الشكل الأول هو شكل شركة مساهمة دولية (١) أى شركة تنشئها الدول
الأعضاء برأسمال أولى محدد ومقسم الى حصص تشترك فيها هذه الدول.
وتدفع قيمتها بناء على صيغة أو أخرى دون ارتباط لازم بالتحقق الفعلى
لخسارة معينة بل ودون وجود رابطة ضرورية بين نصيب كل دولة فى رأس
المال والفائدة المباشرة التى تعود عليها أو على المستثمرين التابعين لها .
وتقوم الهيئة فى هذه الحالة بإبرام عقود ضمان الاستثمار باسمها ، كما
تتحمل بنفسها المخاطر المالية لما تصدره من ضمانات عن طريق الموارد
المالية المتاحة لها .

والشكل الثانى هو شكل هيئة دولية تقوم بعمليات الضمان لحساب
الأعضاء فيها بحيث يتحمل هؤلاء أو فئة منهم العبء المالى لتعويض
المستثمر المضمون عندما تتحقق الخسارة بالفعل ، وعندئذ لا تقوم الهيئة
فى الواقع بدور الضامن بقدر ما تقوم بدور الوسيط بين مجموع الدول الأعضاء
التي تتحمل عبء الضمان من جهة والمستثمرين المستفيدين من جهة
أخرى .

أما الشكل الثالث فيفترض تنفيذ عمليات الضمان عن طريق فرغ أو
إدارة لأحدى المؤسسات الدولية القائمة والتي يسمح لها نظامها بتنفيذ هذه
العمليات .

وقد أختير الشكل الأول للمؤسسة العربية لضمان الاستثمار لأسباب
وجيهة . فالمؤسسة التى تبرم عقود الضمان على مسؤولية الدول الأعضاء
فيها دون التزام مباشر فى أموالها الخاصة لن تكسب بسهولة ثقة المستثمرين
المتعاملين معها ، خاصة إذا كانت الدول التى تتحمل مخاطر الضمان
ليست جميعا مليئة ماليا وقد لا تسمح أوضاعها بسداد التعويض المستحق
بمجرد تحقق الخسارة . فما يريده المستثمر هو وسيلة مباشرة وسهلة

(١) فى الاشكال المختلفة للشركات العابرة الدولية التى تعمل على نمط الشركات التجارية
المسامة ، راجع :

Filgler, Multinational Public Enterprises 81-82 (IBRD, 1967).

وابراهيم شحاته ، المشروعات الاقتصادية الدولية المشتركة ٢١ - ٢٧ (١٩٦٦) .

للحصول على التعويض اذا تحققت المخاطر التي طلب الايمان بشأنها .
 لماذا كانت المؤسسة عاجزة عن تقديم هذا التعويض مباشرة وتعتمد في
 تمويله للمستثمر على تعهد الحكومات الاعضاء فانها لن تكون - في ظل
 الاوضاع العربية - حقيقة بثقة المستثمرين ، وهي ثقة لا غنى عنها لنجاح
 اعمالها . ولعل هذا هو ما يبرر ان الشكل الثانى لم يقترح عمليا الا في
 الوضع الذى يقتصر فيه تحمل التبعة المالية للضمان على الدول الغنية
 المتقدمة كما هو الحال في مشروع البنك الدولى لانشاء وكالة دولية للتأمين
 على الاستثمارات (١) . اما الشكل الثالث فلم يكن هناك محل لاعتباره عند
 اعداد مشروع الاتفاقية حيث لم يكن هناك على اى حال هيئة دولية عربية
 يمكنها ان تجرى عمليات الضمان المطلوبة (٢) .

٧ - وقد جعلت الاتفاقية رأسمال المؤسسة « متفرا » (بحيث يخضع
 للزيادة ليس فقط بانضمام أعضاء جدد وانما أيضا كلما قرر أحد الأعضاء زيادة
 حصته في رأس المال) ، وحددته ابتداء بعشرة ملايين دينار كويتى وفقا
 للسعر الرسمى السائد في تاريخ التوقيع ، ثم قسمت هذا الرأسمال الى
 عشرة آلاف سهم قيمة كل سهم منها ألف دينار كويتى على ان يؤدى الأعضاء
 « بالدينار الكويتية أو باى نقد آخر قابل للتحويل على أساس السعر الرسمى
 للدينار الكويتى عند التوقيع » نصف قيمة حصصهم على خمسة أقساط سنوية
 متساوية يستحق أولها بالنسبة لكل عضو خلال ثلاثة شهور من نفاذ
 الاتفاقية في شأنه ، وتستحق الأقساط الأخرى بالتوالى في نهاية كل عام
 من الأعوام التالية لانتهاء الفترة المحددة لدفع القسط الأول . أما النصف
 الثانى من الحصة فيمثل التزاما بالدفع على الأعضاء كل بنسبة حصته .
 ويصبح هذا الالتزام حال الأداء بالقدر الذى يحدده مجلس المؤسسة في كل
 حالة يقرر فيها زيادة الجزء المدفوع من رأس المال . وسمحت الاتفاقية
 « بتصريح خاص من مجلس المؤسسة وفي حالات استثنائية تأجئة عن اختلال
 جوهرى في ميزان المدفوعات لقطر متعاقد » أن يؤدى العضو بعملته المحلية
 نسبة من المبلغ المطلوب دفعه (أى من النصف الثانى من الحصة) لا تتجاوز
 ٢٥ ٪ منه ، مع تعهده بتحويل هذه النسبة « في أقرب فرصة ممكنة »

(١) وضع المشروع الاول والثانى للاتفاقية المنشئة لهذه الوكالة كاتبة الاعباء المالية لعملياتها ،
 بما في ذلك النفقات الادارية ، على عاتق الدول المصدرة لرؤوس الاموال التى ترشح الاستثمارات
 للحصول على ضمان الوكالة . اما المشروع الثالث للاتفاقية (أبريل ١٩٧٤) فقد نص على
 مساهمة جميع الاعضاء في « صندوق رأسمال تشغيلى مشترك » لمواجهة النفقات الادارية
 التى لا تكفى اقساط التأمين لتغطيتها على ان تتولى الدول المرشحة للاستثمارات التى تضمنها
 الوكالة تمويل التعويضات التى تستحق للمستثمرين ، وذلك عن طريق حسابات تفتح باسم
 كل من هذه الدول (المادة ٤ من المشروع المذكور ، وثيقة البنك الدولى رقم 73-204 Sec.
 غير منشورة) .

(٢) يلاحظ ان « الصندوق العربى للائتماء الاقتصادى والاجتماعى » وهو الهيئة الوحيدة
 على المستوى الاقليمى العربى التى يمكن نظريا قيامها بتنفيذ برنامج لضمان الاستثمارات
 فيما بين الدول العربية لم يكن قد بدأ نشاطه عند اعداد مشروع اتفاقية المؤسسة العربية
 لضمان الاستثمار .

الى عملات حرة على اساس سعر الصرف الذي تم به دفعها ، ومع اقراره لحق المؤسسة في استخدام المبالغ المدفوعة بالعملية المحلية لمواجهة مصروفاتها في اقليمه او لاداء ما قد يستحق عليها من تعويض يدفع بعملته .

ولا شك في ان الاجد بنظام المؤسسة ذات راس المال المستقل والذي يكتب فيه جميع الاعضاء امر جدير بالتأييد في هذا المجال . فالتفرقة بين الدول الاعضاء على اساس كونها مصدرة او مستوردة للاستثمارات وقصر الالتزام المالي على الدول الاولى يقتضي تحديدا دقيقا لمعيار هذه التفرقة الصعبة ، كما انه لا يجد مبررا مقنعا في اطار الدول العربية حيث لا تجد الدول الغنية منها كما اسلفنا سببا اقتصاديا واضحا لتحمل اعباء برنامج الضمان وحدها . كذلك فان مشاركة الدول المضيفة للاستثمارات في عضوية المؤسسة وفي تمويلها يربطها باهداف المؤسسة في تحسين المناخ العام للاستثمار ، بل ويجعل لها مصلحة مالية في عدم تحقق المخاطر مما يضيف ، ولو الى حد يسير ، عنصرا ايجابيا في تحسين مناخ الاستثمار فيها . الا ان من الطبيعي ان ياتي الاسهام الاكبر في رأسمال المؤسسة من الدول الاغنى تشجيعا للدول المستوردة لرؤوس الاموال على الانضمام . لكن الاتفاقية لم تضع شرطا بهذا المعنى ولم تربط الاسهام في راس المال بالقدرة المالية لكل دولة مكتفية كما ذكرنا يوضع حد ادنى لاكتتاب اية دولة . وقد اقتصرت كل الدول العربية التي حددت مساهماتها في راس المال على الاكتتاب بالحد الأدنى المذكور في الاتفاقية (نصف مليون دينار كويتي) فيما عدا الكويت التي تجاوزته الى مثليه (١) . ولا زال المجال مفتوحا امام الجمهورية العربية الليبية لتحديد حصتها بما يجاوز الحد الأدنى ، حيث لم تحدها حتى الآن بصورة صريحة كما اسلفنا .

وكما هو الحال في كل المؤسسات المالية الدولية فان ثمة تناسبا بين المساهمة المالية لكل عضو في المؤسسة وقوته في التصويت في جهازها الحاكم . فبعد ان سمحت الاتفاقية بحد أدنى من الاصوات لكل عضو (خمسمائة صوت مقابل الحد الأدنى للحصة في راس المال) قررت للمعضو صوتا اضافيا عن كل سهمين يكتب فيهما زيادة على الحد الأدنى .

٨ - غير ان تواضع رأسمال المؤسسة يمثل اهم عيب في بنائها وسوف يحد كثيرا من فاعليتها في مجال نشاطها الاساسي . وقد كان التفكير يتجه في

(١) اوضحت بعض الدول مثل مصر والاردن في الكتب التي اعلنت فيها موافقتها المبدئية على الاتفاقية ان الاكتتاب من ناحيتها سيتم عن طريق « البنك المركزي » لها . ولعلها تكون قد قصت بذلك اعلان نيتها في ان تكون العضوية في المؤسسة للبنك المركزي وليس للدولة المتعاقدة وهو ما تسمح به الاتفاقية التي جعلت العضوية لكل « من اكتتب في راس المال الاولي للمؤسسة من الاطوار المتعاقدة او الهيئات العامة التي تعينها هذه الاطوار » . وهذا اتجاه يستحق التشجيع لما يعنيه من اتمام المؤسسة بعض الشيء من اللبايع الحكومي .

البداية الى تقرير رأسمال كبير نسبيا (مائة مليون دينار كويتي مثلا) مع تقليل نسبة الجزء المدفوع منه (١٠ ٪ مثلا) وذلك باعتبار أن رأس المال المكتتب فيه وما ستحققه المؤسسة من احتياطي هما المصدر المالى الوحيد الذى سوف تستند اليه المؤسسة فى تمويل عمليات الضمان ، وبمئثلان بالتالى المعيار الأول لثقة المستثمرين فيها . أما فى الوضع الحالى (الذى تحدد فى المؤتمر الثانى لخبراء التمويل العرب) فسوف تظل قدرة المؤسسة محدودة لوقت طويل ، وربما لا يتوافر لها بالفعل فى السنة الأولى من نشاطها أكثر من نصف مليون دينار كويتي (بعد خصم النفقات الإدارية) تتزايد ببطء بعد ذلك فى حدود مبالغ لا يمكن أن تسمح للمؤسسة بالقيام بدور رئيسى فى تغيير حركة استثمارات فائض رؤوس الأموال العربية طالما ارتبط حجم الاستثمارات المضمونة بحجم رأس المال المدفوع أو المكتتب فيه . وقد قبل فى الدفاع عن البدء برأسمال محدود للمؤسسة أن ذلك يكفل الموافقة على انشائها والإسراع فى مباشرتها لعملها إذ قد ترفض الدول الإلتزام بمبالغ كبيرة مقابل نفع محتمل قد لا يصيبها الا بعد سنوات طويلة . كما قيل أيضا بأن نجاح المؤسسة كقيل بزيادة رأس المال الذى وصفته الاتفاقية بأنه « متفیر » . وحاولت الاتفاقية من ناحية أخرى التخفيف من الأثر السالب لضعف رأسمال المؤسسة عن طريق السماح لها بالقيام بعمليات الضمان لضعف رأسمال المؤسسة ان تصل الى خمسة أمثال رأس المال مضافا اليه الاحتياطي فى حدود يمكن أن تصل الى خمسة أمثال رأس المال مضافا اليه الاحتياطي (المادة ٢٠ / ١) . ومن غير المعروف مع ذلك كيف يتسنى للمؤسسة بلوغ هذا الحد الأقصى دون التضحية بالسلامة المالية لعملياتها إذا كان رأس المال والاحتياطي هما موزدها المالى الوحيد(١) ، وفى غيبة أى نظام لإعادة التأمين على المخاطر التى تضمنها(٢) .

٩ - ولم تأخذ الاتفاقية بالهيكل الإدارى التقليدى للمؤسسات المالية الدولية الذى يوزع السلطات الإدارية بين جمعية عامة لكافة المساهمين ومجلس إدارة لعدد محدود يمثلونهم ، وأكتفت الاتفاقية بجهاز واحد

(١) انظر نقدا مئثلا فى أول بحثين حول المؤسسة العربية لضمان الاستثمار :

E. Nasr, The Kuwait Fund Scheme for the Guarantee of Inter-Arab Investments 10 (KFAED), May 1972;

I. Shihata, Arab Investment Guarantee Corporation — A Regional Investment Insurance Project, 6 Journal of World Trade Law 185, 192 (1972).

(٢) قد تشجع المؤسسة فى إعادة التأمين على جزء من المخاطر التى تغطيتها وذلك بصورة استثنائية . فقد عملت ذلك الهيئة الثابتة على تنفيذ البرنامج الأمريكى لضمان الاستثمار (المعروفة باسم مؤسسة الاستثمارات الخاصة الخارجية) .

Overseas Private Investment Corporation (OPIC)

منذما انفتحت مؤخرا مع شركة لويديز على إعادة التأمين لديها على الخسائر الناتجة عن خطر نزح الملكية فقط وذلك فى حدود مبلغ ١٤ مليون دولار من كل دولة بضيعة للاستثمارات ومقابل الحصول على ٨٥٪ من القسط الذى يدفعه المستثمر الى المؤسسة الأمريكية لتغطية هذا الخطر . وقد تم هذا الترتيب بالرغم من أن ضمان المخاطر السياسية من هذا النوع لا يخضع للاعتبارات الفنية فى نظام التأمين ، كما سيجىء .

(المجلس) يعتبر بمثابة الجمعية العامة ومجلس الإدارة في آن واحد، وذلك بالنظر إلى العدد المحدود لجميع الأعضاء ولعدم توافر حاجة ملحة لمجلس إدارة متفرغ ودائم الانعقاد . وتناديا لما يمكن أن يترتب على ذلك من مشاكل إدارية أضفت الاتفاقية اختصاصات واسعة على مدير عام المؤسسة ، كما أنشأت « لجنة إشراف » على أعمال الإدارة .

ويتكون « المجلس » من ممثل لكل عضو في المؤسسة ، وله كافة سلطات الإدارة التي لم تجعلها الاتفاقية من اختصاص المدير العام أو لجنة الإشراف، كما له سلطة تفسير بل وتعديل الاتفاقية المنشئة للمؤسسة ، الأمر الذي يكفل لها عنصرى الاستقلال والرونة وهما عنصران أساسيان في أعمال المؤسسات المالية الدولية كما دلت على ذلك التجربة . وتصدر قرارات المجلس بالأغلبية العادية لنصاب الحاضرين الذي يتكون من ثلاثة أرباع مجموع الأصوات (وفي حالة عدم توافر هذا النصاب في اجتماع ما يصبح النصاب ثلثي مجموع الأصوات في اجتماع تال) وذلك باستثناء قرارات معينة حددتها الاتفاقية (المادة ٢/١) واشترطت صدورها بأغلبية ثلثي مجموع أصوات الأعضاء في المؤسسة نظرا لأهميتها الخاصة .

أما « لجنة الإشراف » فتتكون من ثلاثة أعضاء يختارهم المجلس لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد . وقد وصفتهم الاتفاقية بأن يكونوا « خبراء من جنسيات مختلفة .. من بين مواطنى الأقطار المتعاقدة على أن يكون اثنين من بين من يرشحهم أعضاء المؤسسة والثالث من قائمة مرشحين يقدمها الاتحاد العام لغرف التجارة والصناعة والزراعة العربية » . وقد نقلت فكرة هذه اللجنة من قوانين الشركات التجارية في ألمانيا وفرنسا وإن كانت لا تجد مقابلا لها في المؤسسات المالية الدولية الأخرى (حيث يوجد مجلس إدارة متفرغ) . ويرجع التفكير في إنشاء هذه اللجنة إلى أن مجلس المؤسسة لا ينعقد إلا على فترات متباعدة (مرة كل ستة أشهر) (١) في الوقت الذي تتمتع فيه الإدارة بسلطات واسعة تحتاج معها إلى رقابة أدق وإلى مصدر دائم للمشورة حول المسائل المتعلقة بسياسة المؤسسة وعملياتها . فـلجنة الإشراف إذن هي عين المجلس على الإدارة وهي في الوقت نفسه مستشار فنى للمدير العام وإن كانت لا تشاركه اختصاص الإدارة . ولا شك أن من المهم لنجاح عمل المؤسسة أن تربى منذ البداية الأسس السليمة للعلاقة بين المدير العام ولجنة الإشراف . فالمدير العام هو المسؤول عن إدارة المؤسسة في حدود ما سيضعه المجلس من نظم ولوائح . وليس للجنة الإشراف أن تتدخل في أعمال الإدارة . فإلى جانب الرقابة ، بل وربما

(١) قد تثبت التجربة العملية مع ذلك أن هذه الفترات ليست متباعدة بالقدر الكاف خاصة إذا كانت اجتماعات المجلس ستتم على مستوى الوزراء المختصين في الدول الأعضاء في المؤسسة، ولا يرجع ذلك فقط إلى ما ترضه هذه الاجتماعات من انقطاع لسير الأعمال المعتادة لهؤلاء الوزراء وإنما أيضا لما يستدعيه كل اجتماع من ترميمات تشغل الكثير من وقت المؤسسة وإضالة الأعمال التي يمكن أن تعرض على المجلس كل ستة أشهر .

أهم منها ، تعتبر اللجنة « بيت خبرة » يستعين به المدير العام في وضع مشروعات النظم واللوائح وفي توجيهه سياسات الإدارة والتغلب على ما يواجهها من مصاعب رئيسية . وعلى ذلك فمن الطبيعي أن يكون للجنة الاشراف دور نشيط في المرحلة الاولى من اعمال المؤسسة بصورة خاصة . وان كان ليس في الاتفاقية ولا في طبيعة عمل اللجنة ما يفرض تفرغ اعضائها لهذا العمل .

(د) نطاق الضمان الذي توفره المؤسسة :

١ - حددت الاتفاقية نطاق الضمان الذي يمكن أن توفره المؤسسة للمستثمرين من عدة وجوه . « فالمخاطر الصالحة للضمان » محصورة في ثلاثة أنواع محددة من المخاطر غير التجارية . و « الاستثمارات الصالحة للضمان » يجب - رغم التوسع في تعريفها - أن تكون مملوكة للأطراف المتعاقدة أو لمواطنيها ، ويجب أن تكون « جديدة » وان تتم في اقليم دولة متعاقدة . ومبالغ الضمان تخضع لحدود معينة سواء فيما يتعلق بمجموع العمليات المسموح للمؤسسة القيام بها أو فيما يتعلق بأية عملية واحدة ، كما يراعى فيها « توزيع عمليات التأمين بين مختلف الاقطار المتعاقدة » :

المخاطر المقطاة :

١١ - حاولت الاتفاقية في تحديدها للمخاطر التي يمكن تغطيتها بالضمان اتباع أسلوب مرن يستخدم العبارات الواسعة ويلحقها بأمثلة محددة مع الإشارة الى ضرورة تحديد المخاطر التي يغطيها عقد الضمان في كل حالة بصورة أكثر تحديدا . وبهذا استطاعت الاتفاقية أن توفق في الصياغة بين اعتبارات المرونة اللازمة لأعمال المؤسسة واعتبارات التحديد الدقيق الذي تبنى عليه توقعات المستثمرين في التعامل معها . وعلى ذلك سمحت الاتفاقية للمؤسسة بتقديم الضمانات ضد « كل أو بعض » الخسائر المترتبة على تحقق « واحد أو أكثر » من « المخاطر غير التجارية » التالية :

١ - الاجراءات التي تتخذها السلطات العامة في البلد المضيف بطريق مباشر أو غير مباشر والتي من شأنها « حرمان المستثمر من حقوقه الجوهرية على استثماره » وضربت الاتفاقية أمثلة على هذه الاجراءات « المصادرة والتأميم وفرض الحراسة ونزع الملكية والاستيلاء الجبرى ومنع الدائن من استيفاء حقه أو التصرف فيه وتأجيل الوفاء بالدين إلى أجل غير معقول » . ويقصد بالخطر الأخير (تأجيل الوفاء بالدين) الاجراء الذي تفرضه الحكومة لصالح المدينين المحليين والذي تعطيمهم بموجب فترة امهال لسداد ديونهم الى المستثمر (الدائن) الأجنبي وراء المواعيد المقدرة أصلا . ويجب أن تحدد عقود الضمان التي تغطي هذا الخطر الفترة التي يستحق بعدها التعويض من جانب المؤسسة الى الدائن الأجنبي (ستة شهور مثلا) . ويختلف هذا الخطر عن الحالة التي يكون المستثمر الأجنبي قد قدم فيها قرضا الى حكومة الدولة المضيئة أو احدى هيئاتها العامة ثم امتنعت الدولة عن السداد .

٢ - الاجراءات الجديدة التي تحد بصفة جوهرية من قدرة المستثمر على تحويل اصل استثماره او دخله منه او اقساط استهلاك الاستثمار الى الخارج ، ويشمل ذلك :

(أ) التأخر في الموافقة على التحويل بما لا يتعدى فترة معقولة .

(ب) كما يشمل فرض السلطات العامة عند التحويل سعر صرف مميّزا ضد المستثمر تمييزا واضحا .

ولا يدخل في نطاق هذا الحظر :

(أ) الاجراءات القائمة بالفعل عند ابرام عقود التأمين .

(ب) كما لا تدخل فيه اجراءات التخفيض لسعر الصرف او احوال انخفاضه .

٣ - الاعمال العسكرية والاضطرابات الأهلية العامة بما في ذلك « الثورات والانتقالات والفتن وأعمال العنف ذات الطابع العام » وذلك في الحدود التي تتعرض فيها اصول المستثمر « المادية » تعرضا « مباشرا » لهذه المخاطر .

١٢ - ويلاحظ ان هذه الأنواع الثلاثة من المخاطر (والتي تعرف في الكتابات السائدة « بالخطر السياسي » و « خطر التحويل » و « خطر الحرب » على التوالي) هي المخاطر التي درجت مشروعات ضمان الاستثمار على تغطيتها عادة . وان كانت الاتفاقية العربية تذكر هذه المخاطر حصرا وليس على سبيل المثال ، اى أنها لم تتبع الأسلوب الموسع الذي أخذت به مشروعات أخرى باضافتها عبارات مثل « والمخاطر المشابهة » أو « والمخاطر غير التجارية الأخرى التي تثبط الاستثمارات الدولية » (١) .

(١) انظر مثلا (Article III, Section I (iv)) من المشروعات الثلاثة التي اعدتها البنك الدولي لانشاء وكالة دولية للتأمين على الاستثمارات ، والمشار اليها في هامش ٦ سابقا ، وكذلك المشروع الذي اعدته « منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية » OECD في سنة ١٩٦٥ لانشاء مؤسسة دولية لضمان الاستثمارات طبقا لتقريرها المنشور باسم : (OECD) Report on the Establishment of a Multinational Investment Guarantee Corporation (June 1965).

كذلك تضيف الاتفاقية العربية ثلاثة شروط أخرى (ذات طابع سلبي) لتغطية المخاطر المذكورة : فيجب أن يكون الإجراء المطلوب الضمان ضده مما لا يتواءم بشأنه عمليات تأمين عادية بشروط معقولة (حيث تنتفى في تلك الحالة الحاجة الى نظام الضمان) ، ويجب ألا يكون المستثمر قد وافق صراحة على اتخاذ الإجراء أو كان مسؤولاً عنه مسؤولية مباشرة ، كما يجب أخيراً ألا يكون الإجراء « من قبيل الإجراءات العادية التي تمارسها الدولة تنظيمياً للنشاط الاقتصادي في إقليمها والتي لا تنطوي على تمييز ضد المستثمر المشمول بالتأمين » .

وبالرغم من أهمية استبعاد الإجراءات الأخيرة من نطاق الضمان ، فإن تحديدها على وجه الدقة يمكن أن يثير صعوبات عملية جمة . فالخطر ليس واضحاً دائماً بين ما يعتبر من قبيل « الإجراءات العادية » وبين الإجراءات الحكومية التي يمكن أن تكون مجتمعة في النهاية ما يسمى « بنزع الملكية التدريجي » . وقد يقتضى ذلك استخدام عبارات أكثر تحديداً في عقود الضمان حول هذه المسألة حتى يعرف المستثمر بدرجة أكبر من اليقين حدود التغطية التي يتمتع بها . وقد حاولت بعض البرامج الوطنية لضمان الاستثمار تحديد ذلك عن طريق قصر التغطية على الإجراءات الحكومية التي تعوزها المشروعية طبقاً لمعايير القانون الداخلي أو القانون الدولي . غير أن مثل هذه القاعدة قد تزيد الأمور تعقيداً بالنظر على الأخص الى الخلاف الكبير حول معايير القانون الدولي بشأن مشروعية تصرفات الدول فيما يتعلق بالحقوق المالية للأجانب (١) . كما أن دخول المؤسسة في بحث من هذا النوع قد يورطها في وصف تصرفات الدول الأعضاء بأنها غير مشروعة وهو أمر لا ينتظر من هذه الدول أن تقبله بسهولة ، كما سوف يقتضى الأمر بالضرورة تأجيل دفع التعويض الى المستثمر المطالب به الى أن يتم البت في التكييف القانوني لتصرف الدولة المضيئة لاستثماره ، وهو أمر لن يرضى المستثمرين . ولعل الأنسب هو أن تقوم المؤسسة بتغطية جميع حالات نزع الملكية الفعلي باستثناء المصادرة التي تتم تنفيذاً لحكم قضائي أتبعته فيه الإجراءات القانونية المعتادة ، وذلك دون التفات للوصف القانوني الذي يصفه المستثمر أو الحكومة المضيئة له على التصرف الذي أدى الى حرمان المستثمر من حقوقه الجوهرية على استثماره .

جنسية المستثمر :

١٣ - يقتصر الضمان الذي تقدمه المؤسسة على الاستثمارات التي تتم في دولة متعاقدة وتتمثل في أصول يملكها مواطنون لدولة متعاقدة أخرى أو القطاع العام فيها . وقد كان المشروع الذي أعده الصندوق الكويتي يبيع

(١) راجع مناقشة لأضطراب المعايير في العرف الدولي بشأن معاملة الاستثمارات الأجنبية ، مع إشارة الى مواقف الدول والتهافت في هذا الموضوع في : إبراهيم شحاته ، معاملة الاستثمارات الأجنبية في مصر ١٩٥٠ - ١٩٦٠ - ١١٦ (١٩٧٢) .

على سبيل الاستثناء تغطية الاستثمارات المملوكة لمواطنين من خارج الدول المتعاقدة حتى يفتح المجال لاستثمار أموال « المغتربين العرب » الذين يتمتعون بجنسية دول غير عربية وكذلك للاستثمارات الأجنبية الهامة التي يكون الضمان المقدم من المؤسسة عنصرا أساسيا في وفودها الى الدول المتعاقدة . غير أن مؤتمر خبراء التمويل العرب الذي أقر مشروع الاتفاقية الذي هذا الاستثناء استنادا الى أن نشاط المؤسسة يجب أن تقتصر فوائده على الاستثمارات النابعة من الدول التي أسهمت في تمويل المؤسسة ، وتأثرا فيها يبدو بتحفظات غير اقتصادية إزاء الاستثمارات الأجنبية من خارج المنطقة .

وتفرق الاتفاقية في موضوع الجنسية بين استثمارات الأفراد والاستثمارات التي تقوم بها الشركات والأشخاص الاعتبارية الأخرى . فبالنسبة للأفراد يشترط أن يكون المستثمر « فردا من مواطني الأطراف المتعاقدة » دون قيد أو شرط . أما الأشخاص الاعتبارية فيشترط فيها شرطان اعتبرتهما الاتفاقية معيارا للجنسية الفعلية وهما (١) أن تكون حصص أو أسهم رأسمال الشخص الاعتباري مملوكة بصفة جوهرية لأحد الأقطار المتعاقدة أو لمواطنيها و (٢) أن يكون مركزه الرئيسي في أحد هذه الأقطار . ولا يشترط مع توافر هذين الشرطين أن يكون الشخص الاعتباري متمتعا بصفة رسمية بجنسية إحدى الأقطار المتعاقدة . بمعنى أن توافر « الجنسية الفعلية » التي تشترطها الاتفاقية يفنى عن اشتراط « الجنسية الرسمية » (وان كانا يقترنان عملا في معظم الأحوال) . كما أن الإكتفاء بتوافر شرطي الجنسية الفعلية سوف يسمح بتغطية الاستثمارات العربية المشتركة التي قد تأخذ شكل « شركة عربية » ليس لها جنسية دولة معينة بالذات (١) .

ويشترط توافر « شرط الجنسية » المذكور عند إبرام عقد الضمان وكذلك عند المطالبة بالتعويض المستحق في حالة وقوع الخسارة التي أبرم العقد لتغطيتها . أما إذا تخلف الشرط بين هذين التاريخين فيجب أن يكون من حق المؤسسة « تعديل العقد أو منسخه أو اتخاذ أى إجراء مناسب آخر » وذلك بموجب نص بهذا المعنى تدخله في عقد الضمان .

وإذا كان المستثمر متمتعا بجنسية أو جنسيات أخرى الى جانب جنسية إحدى الدول المتعاقدة ، فإن المؤسسة تعد فقط بجنسية الدولة المتعاقدة .

(١) في أمثلة الشركات العربية العامة التي اتخذت طابعا دوليا ، راجع : ابراهيم شحاته ، المشروعات الاقتصادية الدولية المشتركة ٢٧ - ٢٠ ، ٦٤ ، ٧٩ (١٩٦٩) . وقد يسفر التطور في المستقبل الى انشاء شركات عربية خاصة لا تنتمي الى دولة بعينها على نحو ما هو متروح « للشركات الأوروبية » . أنظر دراسة حديثة لآخر مشروع أعدته « لجنة المنظمات الأوروبية » حول نظام « الشركة الأوروبية » المقترحة ، في :

Hood. The European Company Proposal, 22 International and Comparative Law Quarterly 434-461 (1973)

أما إذا توافرت للمستثمر أكثر من جنسية دولة متعاقدة واحدة فإن استثماره يكون صالحاً للضمان إلا إذا كان متمتعا أيضاً بجنسية الدولة المضيفة للاستثمار حيث لا يجوز في أى حال أن يكون المستثمر من مواطنى القطر المضيف (ولو توافرت له جنسية قطر أو أقطار متعاقدة أخرى) .

ولعل استبعاد الاستثمارات التابعة لأشخاص يتمتعون بجنسية القطر المضيف قد تجاوز الغرض المقصود منه وهو التأكد من أن الاستثمار المستفيد من الضمان هو استثمار «أجنبي» يستحق التشجيع الذى أنشئت المؤسسة من أجل توحيده . إذ يمكن أن يكون الاستثمار أجنبياً بالمعنى الاقتصادى (أى يتمثل فى أصول جديدة محولة من الخارج) ولو كان مملوكاً من الناحية القانونية لشخص يتمتع بجنسية الدولة المضيفة له . ولو قصرنا وصف الأجنبي على الاستثمار بدلاً من مالكة لا يمكن تشجيع كثير من الرأسماليين العرب الذين لهم أصول خارج دولهم على إعادتها للاستثمار فى تلك الدول فى ظل الضمان الذى تقدمه المؤسسة ، وتكون بذلك قد خدمنا أكثر من غرض فى آن واحد (١) . ولكن هذا الاحتمال ، الذى حرص المشروع الذى أعده الصندوق الكويتى على اتاحته بصورة استثنائية ، استبعد أيضاً فى مؤتمر خبراء التمويل العرب الذى أقر اتفاقية المؤسسة وذلك لأسباب غلب عليها الطابع السياسى .

١٤ - ولم تشترط الاتفاقية ، خلافاً لما جرت عليه مشروعات أخرى لضمان الاستثمارات ، أن يكون الاستثمار الصالح للضمان قد أتى من دولة «مصدرة لرأس المال» ليتم فى دولة «مستوردة لرأس المال» . فالنفرقة بين هذين النوعين من الدول لا تجد لها أى صدى فى الاتفاقية العربية كما سبق أن ذكرنا . وأن كان هذا لا يمنع من أن تراعى المؤسسة فى سياسة عملها أن ثمة افتراضاً معقولاً ، وأن كان غير مكتوب ، يجعل أساس عملها هو تشجيع انتقال رؤوس الأموال من الدول المتعاقدة التى تتميز بفائض فى رأس المال إلى الدول المتعاقدة التى تعاني من عجز فى التمويل ، وليس العكس (٢) .

(١) قانون ما ذهب إليه قانون تشجيع الاستثمارات فى مصر (القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ بشأن استثمار رأس المال العربى والناطق الحرة) من إضفاء الامتيازات على « المال العربى » وهو تعبير نسر بأنه يشمل المال المحول من الخارج والمملوك لشخص يتمتع بجنسية إحدى الدول العربية بما فى ذلك المواطنين المصريين المقيمين فى الخارج . المرجع المشار إليه فى هامش ١٦ ، ص ٢٠ - ٢٢ .

(٢) قارن مع ذلك بحث د. زكريا نصر ، المشار إليه فى هامش ١١ سابقاً ، ص ٥ ، حيث يبرز أهمية الاستثمارات التى تتبع من الدول العربية الأكثر تقدماً (وأن كانت أوفر فى مواردها) إلى الدول الاغنى وكذلك الاستثمارات المشتركة بين مستثمرين من الجانبين لتحبيذ ان يفتنى نشاط المؤسسة الاستثمارات فيما بين الدول المتعاقدة فى جميع الاتجاهات ، وذلك بعد موافقته على أن الانجاء « الطبيعى » للاستثمارات التى تغطيها المؤسسة هو اتجاهاها من الدول الاغنى إلى الدول الاثقل .

الاستثمارات الصالحة للضمان :

١٥ - جاء تعريف الاستثمارات الصالحة للضمان في الاتفاقية في اوسع العبارات بحيث تشمل الاستثمارات المباشرة واستثمارات الحافظة (١) بصرف النظر عن الشكل الذي تتخذه أي منهما ، كما تشمل القروض التي يشترط فيها فقط أن « يجاوز أجلها ثلاث سنوات أو القروض ذات الأجل الأقصر التي يقرر المجلس على سبيل الاستثناء صلاحيتها للتأمين » . وإذا كانت الاتفاقية قد أخذت بهذا التوسع فإن في مقدور المؤسسة ، بل لعل من واجبها ، أن تتبع سياسة تتناسب مع دورها الائتماني المرتقب بحيث تولى اهتماما خاصا للطابع الائتماني في الاستثمار المطلوب تغطيته بالضمان . وقد كان ذلك واضحا في نص توصية مؤتمر التنمية الصناعية التي بدأت بها فكرة انشاء المؤسسة . كما أن الاتفاقية نفسها تشير ضمنا الى ذلك بتوجيهها المؤسسة الى الاستعانة في تحديدها للاستثمارات الصالحة للضمان بالإرشادات الصادرة عن صندوق النقد الدولي بشأن تعريف الأصول والخصوم « طويلة الأجل » فيما يتعلق باحصاء ميزان المدفوعات ، كما تعطى الاتفاقية أولوية صريحة لأنواع ثلاثة من الاستثمارات من بينها « الاستثمارات التي يثبت للمؤسسة فاعليتها في بناء الطاقات الانتاجية لاقتصاد الدولة المضيفه » (٢) .

١٦ - ويستتقى من الاستثمارات الصالحة للضمان الاستثمارات القائمة فعلا حيث يقتصر الضمان على الاستثمارات الجديدة أي التي « يلي تنفيذها ابرام عقد التأمين » . ولم تذكر الاتفاقية الاجراء المتبع في بعض نظم الضمان الوطنية والذي تصدر بموجبه هيئة الضمان ما يسمى « بخطاب التنازل » الذي ترخص فيه للمستثمر بالبدء في تنفيذ استثماره دون انتظار البت في طلب الضمان مع موافقتها على اعتبار الاستثمار « جديدا » رغم البدء فيه قبل تاريخ عقد الضمان ، اذا ما قررت تغطيته بالضمان بعد ذلك . والمقصود من هذا الاجراء تفادي تعطيل أموال المستثمر أثناء فترة بحث

(١) تؤسس التفرقة عادة بين الاستثمارات المباشرة direct investment واستثمارات الحافظة - portfolio investment على ان الاولى تكون نسبته في مشروع معين من الضخامة بحيث تمكن المستثمر من توجيه المشروع ، بعكس استثمارات الحافظة التي لا تسمح لصاحبها بمثل هذا التوجيه . وقد قدرت وزارة الخارجية الامريكية استثمارات الحافظة في مشروع معين بأنها ما لا تسمح للمستثمر بأكثر من ٢٥ ٪ من السيطرة على المشروع . وتبنى التفرقة المذكورة أيضا على التمييز بين الاستثمارات المنشئة لاصول انتاجية جديدة (تكوين رأس المال القومي) وبين الاستثمارات التي تعتبر من قبيل التوظيف المالي للنقد (اقتناء أوراق مالية) .

(٢) أما الأولويات الأخرى التي حددتها المادة ٢٠ من الاتفاقية فنشمل : « الاستثمارات الكفيلة بزيادة التعاون الاقتصادي بين الأطراف المتعاقدة وخاصة المشروعات العربية المشتركة والمشروعات المحققة للتكامل الاقتصادي العربي » ، و « الاستثمارات التي يعتبر الضمان الذي تقدمه المؤسسة عاملا أساسيا في تنفيذها » . وقد جاء النص على الأولويات الثلاثة كإرشادات تتبعها المؤسسة « في الحدود التي تتفق وسلامة أوضاعها والرغبة في خدمة المستثمرين » دون الزام بالترتيب الذي وردت فيه .

الطلب التي قد تطول مما يحرم المستثمر من فرص استخدام رأس المال في تلك الفترة . ولا نعتقد أن هناك ما يحول دون المؤسسة العربية واتباع اجراء مماثل ، رغم عدم النص على ذلك في الاتفاقية .

وتعتبر « عوائد الاستثمارات السابقة » استثمارا جديدا يجوز تغطيته بالضمان . وإذا كانت الاتفاقية قد سمحت بذلك دون قيد ، فقد يكون من المناسب للمؤسسة أن تقتصر على تغطية العوائد القابلة للتحويل الى خارج الدولة المضيفة أو على الأقل العوائد التي يمكن توزيعها كأرباح ، حيث يأتي الضمان في الحالتين كعامل مشجع على إعادة استثمارها في الدولة المضيفة .

١٧ - وليست حداثة الاستثمار هي الشرط الوحيد لصلاحيته للضمان ، إذ يشترط أيضا « حصول المستثمر مسبقا على إذن من السلطة الرسمية المختصة بالقطر المضيف بتنفيذ الاستثمار وبالتأمين عليه لدى المؤسسة ضد المخاطر المطلوب تغطيتها » . إلا أن حصول المستثمر على هذا الإذن المزدوج قبل تقديم طلبه الى المؤسسة قد يمثل عائقا خطيرا بالنظر الى التعميدات الإدارية المعتادة في التعامل مع الأجهزة الحكومية العربية . ولعل من واجب المؤسسة أن تصل الى اتفاق مع الحكومات المعنية حول اجراءات مبسطة في هذا الشأن كأن تفترض أن موافقة الجهة الحكومية المختصة على « تنفيذ » الاستثمار تعنى موافقتها على تغطيته بالضمان ولو لم يذكر ذلك صراحة . أو أن تفترض المؤسسة موافقة الجهة الحكومية المختصة على تغطية الاستثمار بالضمان إذا طلب منها ذلك بعد موافقتها على تنفيذ الاستثمار ولم يصدر عنها اعتراض خلال فترة محددة .

١٨ - ولا تشترط الاتفاقية بعد ذلك أى شرط آخر لصلاحيته الاستثمار للضمان . وهي لا تشترط بصورة خاصة أن يكون الاستثمار خاصا أو غير حكومي . فالى جانب الاستثمارات الخاصة تسمح الاتفاقية صراحة بتغطية « الاستثمارات المختلطة والعمامة التي تعمل على أسس تجارية » . ويعتبر ذلك توسعا فريدا لا نجد مثيلا له في مشروعات الضمان الأخرى (١) . ولكنه توسع معقول ومفيد في ظروف الاستثمار فيما بين الدول العربية (٢) . فليس صحيحا دائما أن الاستثمارات العمامة لا تحتاج الى الحماية التي يوفرها مشروع الضمان . بل أن هناك أمثلة عربية تعرضت فيها استثمارات عمامة

(١) لمن الاستثناء الوحيد هو المشروع الذي أعده الأستاذ Pontzen واقترح فيه تغطية الغروض الخاصة والعمامة . انظر التحليل المقارن للمشروعات المختلفة لوضع برنامج دولي لضمان الاستثمار في :

(IBRD) Multinational Investment Insurance A. Staff Report (1962)

(٢) انظر مع ذلك انتقادا لتغطية الاستثمارات العمامة ثم للاهتمام عند تغطية هذه الاستثمارات على تلك التي « تعمل على أسس تجارية » في بحث د. زكريا نصر ، المشار اليه في هامش ١٢ ص ١٥ .

المخاطر سياسية لم تتعرض لها الاستثمارات الخاصة في الدولة المضيئة ذاتها . يضاف الى ذلك ان بعض المخاطر التي يغطيها الضمان ، كالحرب والثورات ، يستوى في اثرها ان يكون الاستثمار عاما او خاصا . كما ان هناك فروضا يصعب فيها تبرير قبول الاستثمارات المختلطة لاغراض الضمان مهما كانت نسبة رأس المال العام فيها ثم رفض ضمان الاستثمارات العامة . هذا الى جانب ما لضمان الاستثمارات الأخيرة من أهمية خاصة في العالم العربي باعتبار الدور الكبير الذي يلعبه القطاع العام في الاستثمارات الخارجية للدول العربية حيث يحتكر في بعضها هذه الاستثمارات ويشترك في بعضها الآخر رؤوس الأموال الخاصة في مجالات الاستثمار الخارجي .

قيود أخرى

١٩ - الى جانب القيود التي وضعتها الاتفاقية بشأن نوع المخاطر المفطاة بالضمان ، وجنسية المستثمر ، ونوعية الاستثمار المطلوب تغطيته ، تضمنت الاتفاقية أربعة قيود أخرى ترسم الإطار العام لعمليات الضمان الذي تقدمه المؤسسة وذلك على النحو التالي :

١ - يجب توزيع عمليات الضمان التي تقوم بها المؤسسة بين مختلف الاقطار المتماثلة . ومن شأن هذا التوزيع ولا شك تحقيق نوع من التوازن الجغرافي في اعمال المؤسسة وتحقيق قدر اكبر من الامان لعملياتها نتيجة توزيع المخاطر بتعدد الدول التي يحتتمل تحققها فيها . ولا يعنى هذا التوزيع مع ذلك مراعاة المساواة الحسابية في حجم عمليات المؤسسة في كل دولة متعاقدة . فمن الطبيعي ، كما اسلفنا ، ان توجه عمليات المؤسسة بصفة اساسية الى ضمان الاستثمارات في الدول المستوردة لرؤوس الأموال ، وان تكون حاجة كل من هذه الدول الى الاستثمارات الوافدة محل اعتبار خاص لدى المؤسسة عند تحديد حجم عملياتها في كل دولة .

وقد كان المشروع الذي اعده الصندوق الكويتي يضع حدا أقصى على حجم الاستثمارات التي تغطيها المؤسسة في كل دولة وذلك على اساس معيار آخر وهو ضعفى حصتها في رأسمال المؤسسة ، واعتبر ذلك حافزا للأعضاء على زيادة حصصهم في رأس المال مما يعزز وصفه كراسمال متغير وقابل للزيادة باستمرار (١) . غير ان هذا التقيد استقطب في المشروع النهائى الذى اقتره مؤتمر خبراء التمويل العرب حتى لا تعاقب الدول التي لا تمكنها ظروفها من الاسهام بحصص كبيرة في رأسمال المؤسسة ، وانسجما مع الاتجاه الذى أخذت به الاتفاقية برفع الحد الأقصى لمجموع عمليات المؤسسة من الحد المقترح أصلا (ضعفى رأس المال) الى الحد المذكور فيما يلى :

٢ - يجب ألا يجاوز مجموع عمليات المؤسسة في أية لحظة معينة خمسة

(١) انظر في تأييد هذا الاتجاه ، د. زكريا نصر ، المرجع السابق ، ص ١١ .

أضعاف رأسمال المؤسسة مضاف اليه الاحتياطي ، ويضع مجلس المؤسسة الحد الأقصى لعملياتها في اطار هذا القيد العام . وقد سبق أن ذكرنا أن الحد الأقصى المذكور في الاتفاقية قد يتعارض مع السلامة المالية لأعمال المؤسسة ما دام رأسمالها والاحتياطي هما المورد الوحيد لمواجهة التزاماتها ازاء المستثمرين المشمولين بالضمان . وربما كان الأنسب الإبقاء على الاتجاه الأصلي كما ورد في المشروع الذي أعده الصندوق الكويتي اى الاكتفاء بالحد الأقصى لضعفى رأس المال المكتتب فيه ، مع تقرير رأسمال اكبر للمؤسسة .

٣ - يجب الا يجاوز مبلغ الضمان في أية حالة معينة ١٠ ٪ من رأسمال المؤسسة مضافا اليه الاحتياطي ، فيما عدا حالة ضمان مشروع عربى مشترك حيث يرتفع عندئذ الحد الأقصى الى ٢٠ ٪ من رأس المال والاحتياطي ولم تعرف الاتفاقية المقصود « بالمشروع العربى المشترك » في هذا الشأن ، وان كان من الواضح انها قصدت المشروعات التى تشترك في تكوين رأسمالها أموال وازدة من أكثر من دولة عربية واحدة سواء كانت أموالا خاصة أم عامة .

٤ - يجب الا يجاوز مبلغ الضمان الذى يدفع عند تحقق الخسارة التى يغطيها عقد الضمان قيمة الخسارة المتحققة بالفعل أو مبلغ التعويض المتفق عليه في العقد أيهما أقل ، وذلك تطبيقا لمبدأ التعويض الذى يحكم عمليات الضمان كافة .

الرسوم والأقساط

٢ - للمؤسسة أن تحصل من المستثمرين الراغبين في الضمان «رسوما» مقابل بحث طلبات الضمان و « أقساطا » مقابل تغطية كل نوع من المخاطر . وليس الفرض الأساسى من هذه الرسوم والأقساط هو توفير التمويل الكافى لكى تواجه المؤسسة التزاماتها الناشئة عن عمليات الضمان . فبالرغم من استعمال لفظ « التأمين » في الاتفاقية المنشئة للمؤسسة وفى الكتابات السائدة في موضوع ضمان الاستثمارات ، فان ما تقوم به المؤسسة وغيرها من هيئات الضمان ليس تأمينا من الناحية الفنية حيث لا تتولى المؤسسة توزيع المخاطر على مجموع المستثمرين المتعاقدين معها بعد تحصيل أقساط منهم تكفى حصيلتها لمواجهة المخاطر التى تتحقق بالفعل بناء على حسابات رياضية دقيقة لدى احتمال تحقق هذه المخاطر (١) ، ذلك ان المخاطر غير

(١) راجع مناقشة عملية للطبيعة القانونية لعقد ضمان الاستثمار في : ابراهيم شحاته : الضمان الدولى للاستثمارات الأجنبية ٢٥ - ٥٣ (١٩٧١) حيث ينتهى ، في ص ١١٠ ، الى أن « عملية ضمان الاستثمارات سواء على النحو الذى تمت به في البرامج الوطنية أو على النحو المقترح دوليا هي عملية من نوع خاص ، فهى ليست « تأمينا » بالمعنى الفنى أو « كئالة » بالمعنى القانونى ، انها هي في اغلب الاحوال ضمان بالمعنى الضيق له أوصافه التى تميزه عن العقود المعروفة الأخرى .

التجارية لا يمكن احتسابها حتى الآن على أسس احتوائية . وبالتالي فهي قنياً مخاطر لا يمكن التأمين عليها وفقاً للأصول المعروفة في نظام التأمين . ولو كان القصد من الأقساط التي تحصلها المؤسسة مواجهة التزاماتها المالية الناشئة عن عمليات الضمان لوجب تحديدها تحكيمياً بمبالغ كبيرة لمواجهة أسوأ الاحتمالات . وسوف يجعل ذلك من المؤسسة جمعية تعاونية أو هيئة تبادل بين المستثمرين يتحمل فيها مجموع هؤلاء تبعاً ما يصيب أحدهم من خسارة في حين أن الفكرة الأساسية وراء انشاء المؤسسة هي أن تتحمل الدول الأعضاء فيها ، وليس المستثمرين ، العبء المالي لعملياتها تشجيعاً للمستثمرين على توجيه استثماراتهم الى اقاليم تلك الدول ، باعتبار أن مجرد تنفيذ الاستثمارات في أراضيها هو النفع المشترك الذي يستهدفه الأعضاء من انشاء المؤسسة . لذلك حرصت الاتفاقية عند معالجتها لاساس تحديد معدل الأقساط السنوية المستحقة عن كل نوع من المخاطر أن تبين أن المقصود من تحصيل هذه الأقساط هو بصفة أساسية مواجهة المصروفات الإدارية للمؤسسة وأن استخدامها لتكوين « الاحتياطيات المناسبة » أنها يكون فقط « بقدر الإمكان » (المادة ١٩/٢) . بل وإشارات الاتفاقية الى إمكانية دخول المؤسسة في اتفاقات مع الدول المضيئة للاستثمارات تحمل بموجبها هذه الدول ، بدلاً من المستثمرين ، الرسوم والأقساط واجبة الأداء كلها أو بعضها (ولعل هذه هي الإشارة الضمنية الوحيدة في الاتفاقية الى أن للدول المضيئة للاستثمارات مصلحة أكبر في تنفيذ برنامج الضمان) .

ومن المناسب أن نقترح بناء على ذلك أن تكفي المؤسسة في فترة عملها الأولى بتحديد أقساط الضمان على أساس أن تفي حصيلتها المحتملة بجزء فقط من النفقات الإدارية المتوقعة للمؤسسة في كل سنة (مع تغطية بقية هذه النفقات من عوائد استثمار المؤسسة لرأسمالها المدفوع) وذلك حتى يكون المبلغ المتواضع للأقساط حافظاً لتعامل المستثمرين مع المؤسسة الى أن ترسخ أقدامها في السوق حيث يمكنها عندئذ استخدام الأقساط لتغطية كافة النفقات الإدارية ثم تكوين بعض الاحتياطيات المالية . وتفيد تجربة برنامج الضمان الأمريكي أن تحصيل أقساط متواضعة من المستثمرين لم يحل دون تكوين احتياطيات كبيرة بالنظر الى ندرة تحقق المخاطر المغطاة بالفعل والتي تمكن هيئة الضمان من استرداد ما دفعته من تعويضات في الحالات التي تحققت فيها تلك المخاطر (١) .

(١) تسمى « مؤسسة الاستثمارات الخاصة الخارجية (OPIC) في الولايات المتحدة حالياً على تقاضى رسم قدره ١٠٠ دولار مقدماً عند قيام المستثمر بتسجيل المشروع الذي ينوي الاستثمار فيه تمهيداً لطلب « التأمين » عليه . وتحدد المؤسسة الأمريكية قيمة أقساط التأمين على أساس نوع الاستثمار (أى ما إذا كان اسهماً في رأسمال المشروع equity أم قرض) وعلى أساس طبيعة الخطر المطلوب تغطيته . فبالنسبة للبياسمات الرأسمالية يقتصر التأمين على ٩٠ ٪ من قيمة الاستثمار كحد أقصى ويبرم عقد الضمان لمدة ١٢ سنة قابلة للتجديد بقرار من المؤسسة . ويتحدد القسط السنوى على أساس ٦/١٠ من ١٪

٢١ - وفي حين تجيز الاتفاقية وضع معدلات مختلفة لأقساط الضمان بحسب الخطر المطلوب تغطيته ، فإنها تحظر التمييز في المعدلات المفروضة بحسب البلد الذي يتم فيه الاستثمار . وقد يقال أن مثل هذا التمييز من شأنه أن يمكن المؤسسة من فرض أقساط أعلى على الدول التي يكون فيها مناخ الاستثمار أسوأ من غيرها مما يشكل حافزا لتحسين مناخ الاستثمار فيها ورادعا للسلوك المعادي للاستثمارات الأجنبية في غيرها . إلا أن من المشكوك فيه أن تلعب أقساط الضمان ، مع ضآلتها المتوقعة ، هذا الدور بفاعلية . بل إنه حتى إن أمكن للتمييز في معدلات الأقساط أن يؤدي هذا الدور ، فإن فائدته غير مؤكدة لما يترتب عليه من التمييز ضد الدول التي تحتاج الاستثمارات فيها بصورة واضحة إلى الضمان الذي تقدمه المؤسسة . كما أن مثل هذا التمييز سوف يضع المؤسسة في الوضع المحرج الذي تصدر فيه أحكاما مسبقة على مناخ الاستثمار في الدول المتعاقدة مما يفتح مجالا لمنازعات لا مبرر لها . ولذلك كله فقد فعلت الاتفاقية خيرا إذ منعت أي تمييز في معدلات الأقساط بين الدول المضيفة للاستثمار .

(هـ) المسائل الإجرائية

وقت المطالبة بالتعويض من جانب المستثمر

٢٢ - لم تحدد الاتفاقية بصورة منضبطة الوقت الذي يحق فيه للمستثمر المتعاقد مع المؤسسة مطالبتها بالتعويض بناء على عقد الضمان المبرم بينهما . ويمكن نظريا تحديد هذا الوقت في أي من عدة لحظات ابتداء باللحظة التي يتحقق فيها الخطر الذي يغطيه الضمان وانتهاء بلحظة امتناع الدولة المضيئة للاستثمار عن تنفيذ قرار التحكيم أو حكم القضاء الذي يحصل عليه المستثمر في مواجعتها . وتقضى اعتبارات المحافظة على سلامة أوضاع

من المبلغ الجارى للتأمين (أي من قيمة الاستثمار التي يغطيها المعدد خلال السنة) وذلك لتغطية خطر نزاع الملكية (يرتفع إلى ١٪ من ١٪ بالنسبة للاستثمار في المشروعات الكبيرة (٢٥٠ مليون دولار أو أكثر) والحساسة (الصناعات الاستخراجية والمرافق العامة) ، و ١٪ من ١٪ لتغطية خطر الحرب و ١٪ من ١٪ لتغطية خطر التحويل (أي ١٪ لتغطية المخاطر الثلاثة) ، ويضاف إلى ذلك رسم احتياطي standby fee قيمته ١٪ من ١٪ من الفرق بين المبلغ الجارى للتأمين والمبلغ الاقصى للتأمين الذي يكون للمستثمر الحق في طلب تغطيته خلال مدة التعاقد والذي يحدد سلفا في العقد ، ويحصل الرسم الاخير مقابل التعمد بتغطية كل خطر من هذه المخاطر بالنسبة للاستثمارات الاضافية في السنوات المتبلة في حدود المبلغ الاقصى للتأمين (ويتحول التأمين على هذه الاستثمارات الاضافية من تأمين احتمالى الى تأمين جارى عندما تتحقق بالفعل) . أما بالنسبة للاستثمارات التي تأخذ شكل القروض فتحدد بشأنها أقساط التأمين على أساس ١٪ من ١٪ من خطر نزاع الملكية (ترتفع إلى ١٪ من ١٪ بالنسبة للمشروعات الكبيرة والحساسة) ، و ١٪ من ١٪ من خطر الحرب و ١٪ من ١٪ من خطر التحويل . (حصل الكاتب على هذه البيانات أثناء دراسته الميدانية لامال المؤسسة المذكورة في واشنطن ، يناير ١٩٧٢) .

المؤسسة وكذلك الفلسفة العامة لمليات ضمان الاستثمار بتحديد الوقت الذي يسمح فيه للمستثمر بالمطالبة بالتعويض بحيث لا يكون مبكرا الى الحد الذي تتعرض فيه المؤسسة لمطالبات غير مستوفاة او غير ناضجة ، ولا يكون متاخرا الى الحد الذي يقلل من أهمية الضمان الذي تقدمه المؤسسة . فاذا لم تحدد لحظة المطالبة بصورة دقيقة في عقد الضمان ، يكون من المناسب تحديدها ، في ضوء الإعتبارات المذكورة ، في التاريخ الذي يتحمل فيه المستثمر خسارة فعلية نهائية نتيجة تحقق الخطر المشنول بالضمان . وليس تحديد هذا التاريخ بالأمر السهل دائما . فاذا تمسكت المؤسسة بضرورة ان يستنفذ المستثمر اولا كل وسائل المطالبة الادارية والقضائية المتاحة له ضد الدولة المضيفة للاستثمار قبل مطالبة المؤسسة بالتعويض المقرر في العقد ، فانها تكون قد تصرفت بطريقة لا تخدم الغرض منها وتضعف الى حد كبير قيمة الضمان الذي تقدمه . بل انها تكون قد قصرت هذا الضمان عمليا على خطر وحيد وهو خطر امتناع الدولة المضيفة عن اللجوء الى التحكيم او عن تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح المستثمر . وواضح ان هذا الخطر يختلف عن الأخطار التي يكون المستثمر قد حصل على الضمان ضدها بموجب العقد . ولكن من المعقول ايضا الا تقوم المؤسسة بدفع التعويض بمجرد تحقق الخطر محل الضمان ، وان يكون من حقها ان تطلب من المستثمر ان يبذل بعض الجهد في مطالبة الدولة المضيفة بتعويضه عن الخسائر الناجمة عن وقوع هذا الخطر طبقا للوسائل التي تكون متاحة له في تلك الدولة بصورة سريعة وسهلة . وقد برزت الأهمية العملية لهذه المسألة في اول قضية تحكيم في تطبيق البرنامج الأمريكي لضمان الاستثمار حيث كان عقد الضمان ينص على التزام المستثمر باتخاذ « الاجراءات المعقولة للقيام بكافة الوسائل الادارية والقضائية التي يمكن اللجوء اليها فيما يتعلق بالاجراء النازع للملكية » ، ومع ذلك فسرت محكمة التحكيم هذا النص تفسيراً واسعاً لصالح المستثمر مؤكداً انه من غير المعقول تفسير نظام يقصد به خدمة المستثمر على نحو يلزمه بالدخول في اجراءات التقاضي ضد حكومة واسعة النفوذ للمنازعة في شرعية تصرفاتها في ظروف تجعل من هذا التقاضي مضيعة للمزيد من النفقات (١) .

حلول المؤسسة محل المستثمر :

٢٢ - قبلت الاطراف المتعاقدة في الاتفاقية المنشئة للمؤسسة ، دون حاجة الى اجراء لاحق ، حلول المؤسسة محل المستثمر الذي تعوضه

(١) راجع الحكم في قضية :

Valentine Petroleum & Chemical Corporation v. U.S. Agency for International Development, (1967) IX Int'l Legal Materials 889-920 (1967).

وأثير في تقييم هذا التفسير الواسع : ابراهيم شحاته ، اول قضية تحكيم بشأن ضمان الاستثمارات الاجنبية ، ٢٦ المجلة المصرية للقانون الدولي ١٩٢ ، ٢٠٧ (١٩٧٠) .

أو توافق على تعويضه عن خسارة مؤمن عليها وذلك « فيما يكون للمستثمر من حقوق على الاستثمار المؤمن عليه أو ما ينشأ له من حقوق نتيجة لتحتق الخسارة » . وإذا كان عقد الضمان كفيلا بتنظيم توصيلات هذا الحلول في العلاقة بين المؤسسة والمستثمر ، فإن العلاقة التي تنشأ نتيجة لهذا الحلول بين المؤسسة والدولة المضيئة للمستثمر تظل في حاجة إلى الإيضاح وقد اكتفت الاتفاقية بالنص على قيام الأقطار المتعاقدة بالوفاء للمؤسسة « في أسرع وقت ممكن » بما كان عليها من التزامات نحو المستثمر المؤمن له ، كما أضافت في عبارة عامة النص على واجب تلك الأقطار في أن « تقدم للمؤسسة التسهيلات المناسبة للانتفاع بما حلت فيه من حقوق » .

وثمة سؤالان هامان تشرهما العلاقة بين المؤسسة والدولة المضيئة بناء على حلول الأولى في مواجهة الثانية محل الاستثمار الذي تعوضه . ويتعلق السؤال الأول بوضع الأموال التي تخل فيها المؤسسة وما إذا كان يتبع معاملتها من جميع الوجوه على أنها من « أموال المؤسسة » التي تتمتع بالحصانات والإعفاءات المقررة في الاتفاقية . وقد أجابت الاتفاقية على هذا السؤال اجابة جزئية بالنص فقط على عدم تمتع الأموال التي تحصل عليها المؤسسة نتيجة حلولها محل الاستثمار بحرية التحويل إلى الخارج « إذا كانت هذه الأموال خاضعة أصلا للقيود المفروضة على تحويل العملة » (المادة ٢٥/٣) . ومعنى ذلك أن النقد المحلي الذي ينتقل إلى المؤسسة نتيجة حلولها محل الاستثمار لا يعنى من قيود التحويل إن لم يكن يتبع بهذا الإعفاء قبل الحلول ، ولا يكون للمؤسسة ميزة إضافية عليه إلا من حيث الالتزام العام على الدولة المضيئة بتيسير انتفاع المؤسسة بهذا المال في تحقيق أغراضها (وهو التزام قد يمكن المؤسسة من التصرف في العملات المحلية عن طريق بيعها مثلا لمؤسسات تحويل دولية أو لحكومات الدول المتعاقدة الأخرى) . ويمكن القول ، وقد اقتصر الاستثناء من الإعفاءات على مسألة تحويل العملة ، أن الأموال التي يتم فيها الحلول تعتبر فيما عدا ذلك من « أموال المؤسسة » من كافة الوجوه .

أما السؤال الثاني فيتعلق بهدى الحماية الإجرائية للحقوق التي تحصل فيها المؤسسة . فمن المعروف أنه في حالة الاعتداء على حقوق المستثمر من قبل حكومة الدولة المضيئة يتعين عليه ، كقاعدة عامة ، استنفاد وسائل التقاضي الداخلية حتى يمكن لدولته التدخل لحمايته على المستوى الدولي بالطرق القضائية وغيرها . فإذا افترضنا أن المستثمر لم يكن قد استنفد الوسائل المذكورة ثم قامت المؤسسة بتعويضه وحلت محله في مواجهة الدولة المضيئة ، هل يكون للمؤسسة عندئذ الحق في اللجوء مباشرة إلى التحكيم الدولي الذي نظمته الاتفاقية لمطالبة الدولة المذكورة بالحقائق التي حلت فيها المؤسسة محل المستثمر ، أم نقول أنها حلت في الحق بنفس درجة الحماية الإجرائية المقررة له أصلا ، ويتعين عليها تبعا لذلك اللجوء أولا إلى القضاء الداخلي في الدولة المضيئة واستنفاد هذا الطريق قبل إثارة الأمر على مستوى التحكيم الدولي ؟ لم يرد في الاتفاقية معالجة صريحة لهذا

السؤال . ويمكن أن نفترض مع ذلك أن الاتفاقية ينصها على طريق محدد لتسوية كافة المنازعات بين المؤسسة والدول المضيئة تكون قد تضمنت تنازلا ضمنيا من الدول المذكورة عن أى طريق آخر لتسوية هذه المنازعات بما فى ذلك طريق التنازى الداخلى . ويترتب على ذلك عمليا انتقال حقوق المستثمر الى المؤسسة عن طريق الحلول متمتعة بدرجة أعلى من الحماية الإجرائية .

الاختصاص بتسوية المنازعات :

٢٤ - أشارت الاتفاقية الى أربع وسائل لتسوية المنازعات المحتملة طبقا لطبيعة المنازعة وأشخاص الأطراف فيها بحيث تسمى المنازعات إما عن طريق مجلس المؤسسة ، أو بإجراءات التوفيق والتحكيم المحددة فى ملحق الاتفاقية ، أو بالطريقة التى يحددها عقد الضمان ، أو عن طريق المحاكم الداخلية . وذلك بالتفصيل الآتى :

١ - تسوى المنازعات حول تطبيق أو تفسير الاتفاقية ، سواء ثارت فيما بين الأطراف المتعاقدة (أو فيما بين الأعضاء ان كانوا من غير الأقطار المتعاقدة) أو بين هؤلاء من جهة والمؤسسة من جهة أخرى ، عن طريق مجلس المؤسسة . وقد استقر مثل هذا الحل فى كثير من المؤسسات المالية الدولية (وان لم يأخذ به مشروع البنك الدولى لإنشاء وكالة دولية للتأمين على الاستثمارات ، الذى أقر التحكيم فى هذه الحالات) وذلك كوسيلة مرنة وسريعة لوضع القواعد التفسيرية والمكاملة للاتفاقية المنشئة للمؤسسة . وحتى لا يترتب على هذه الوسيلة وقوف المؤسسة كخصم وحكم فى آن واحد ، أضافت الاتفاقية أنه اذا ثارت المنازعات المذكورة بين المؤسسة وقطر انسحب من الاتفاقية أو عضو زالت عنه صفة العضوية تتم تسويتها طبقا للإجراءات المنصوص عليها فى ملحق الاتفاقية أو بأية وسيلة أخرى يتفق عليها الأطراف فى المنازعة . وينبذ المبدأ نفسه بالنسبة للمنازعات حول التفسير والتطبيق التى تثور بعد انتهاء عمليات المؤسسة .

٢ - تسوى كافة المنازعات الأخرى التى قد تثور فيما بين الأطراف المتعاقدة (أو الأعضاء فى المؤسسة) من جهة والمؤسسة من جهة أخرى ، وخاصة تلك المتعلقة بالاستثمارات التى تتم تغطيتها بالضمان ، طبقا لإجراءات التوفيق والتحكيم المبينة فى ملحق الاتفاقية ، وذلك دون إخلال باختصاص مجلس المؤسسة فى تفسير وتطبيق الاتفاقية . وكلما ثار خلاف حول طبيعة المنازعة وما اذا كانت مما يدخل فى اختصاص المجلس أم يخضع لإجراءات التوفيق والتحكيم ، يختص المجلس بالبت فى هذه المسألة الأولية باعتباره صاحب الاختصاص فى تحديد اختصاصه سواء أثير الأمر أمامه مباشرة أو أثير أثناء إجراءات التحكيم . وتطبيقا لذلك جاء النص فى ملحق الاتفاقية على أنه « اذا طعن أمام (محكمة التحكيم) أثناء نظير أحد المنازعات

النصوص عليها في المادة ١/٣٥ (اى المنازعات بين المؤسسة والاقطار المتعاقدة او الاعضاء) بان موضوع المنازعة يدخل في اختصاص مجلس المؤسسة تطبيقا للمادة ١/٣٤ من الاتفاقية ورات المحكة جديده هذا البطن. يرفع الامر الى المجلس المذكور وتوقف اجراءات التحكيم الى حين صدور قرار المجلس في هذا الشأن ، وتلتزم محكمة التحكيم في هذه الحالة بقرار المجلس حول طبيعة المنازعة .

وقد اوضح ملحق الاتفاقية - وهو جزء لا يتجزا منها ولا يجوز التحفظ بشأنه - ان الأطراف في المنازعات الخاضعة له سوف يستعون اولا الى تسويتها عن طريق المفاوضات ولن يلجأوا الى التوفيق او التحكيم الا بعد استنفاد هذا الطريق اى بعد فشلهم في التوصل الى حل خلال ستة شهور من طلب اى طرف الدخول في المفاوضات . فان حدث ذلك امكن للأطراف اتباع وسيلة اختيارية للتوفيق . فان لم يتفقوا على اللجوء الى التوفيق او فشل الموفق المعين من قبلهم (او من قبل امين عام جامعة الدول العربية بناء على طلبهم) في التوصل الى حل مقبول خلال ستة شهور تعين اللجوء الى التحكيم الازامى طبقا للإجراءات المفصلة في الملحق . وتبحث محكمة التحكيم المنازعة في ضوء الاتفاقية المنشئة للمؤسسة والانظمة الداخلية التي تحكم عملها والاحكام العتدية التي يستند اليها الأطراف في المنازعة ، وعند عدم وجود حكم في هذه النصوص تطبق « المبادئ القانونية المشتركة في الاقطار المتعاقدة والمبادئ المعترف بها في القانون الدولي » (وهى قليلة بالضرورة في موضوع جديد كضمان الاستثمار) . ويعتبر قرار لجنة التحكيم نهائيا لا يخضع للاستئناف او اعادة النظر وان جازت المنازعة حول تفسيره خلال ثلاثة شهور من صدوره وذلك امام المحكة التي اصدرته او ان تعذر ذلك ، امام محكمة جديدة تشكل بالطريقة نفسها التي شكلت بها محكمة التحكيم التي نظرت النزاع اول الامر . وقد قصد من ادخال وسيلة التوفيق الاختيارى بين مرحلة المفاوضات ومرحلة التحكيم الازامى تمكين الأطراف من التوصل الى حل بطريقة سريعة وودية خاصة وأن صفة هؤلاء الأطراف لن تجعل اللجوء الى التحكيم أمرا سهلا من الناحية العملية .

٣ - تسوى المنازعات التي تثور بين المؤسسة والمستثمر المتعاقد معها طبقا للوسيلة التي يحددها عقد الضمان . وقد تركت الاتفاقية تحديد هذه الوسيلة للاتفاق المسبق بين الطرفين حيث يمكن النص على احالة المنازعة الى محكمة تحكيم خاصة او الى جهاز تحكيم دائم او الى اى قضاء داخلى يتفق عليه الطرفان .

٤ - تسوى كافة المنازعات الأخرى ، التي لا تدخل في الأنواع الثلاثة السابقة وهى المنازعات بين المؤسسة والغير (اى غير الأطراف في الاتفاقية وغير الاعضاء في المؤسسة وغير المستثمرين المتعاقدين) عن طريق الجهات القضائية المختصة في الاقطار المتعاقدة . ومعنى ذلك ان المؤسسة لانتمتع بحصانة قضائية في مواجهة الغير امام القضاء الداخلى للدول الاطراف

(وهى لا تتمتع بهذه الحصانة من باب اولى امام القضاء الداخلى للدول الأخرى) .

(و) خاتمة - عوامل النجاح :

٢٥ - واضح من العرض السابق ان اتفاقية المؤسسة العربية لضمان الاستثمار قد حرصت على توفير الاطار القانونى المناسب لقيام المؤسسة بمهمتها فى ضمان الاستثمارات فيما بين الاطوار المتعاقدة كخطوة هامة فى سبيل الحد من المخاطر غير التجارية التى تحيط بهذه الاستثمارات وبالتالى فى سبيل تحسين مناخ الاستثمار فى المنطقة العربية . غير ان توجيه مسار الاستثمارات العربية الى المناطق التى تحتاج اليها فى العالم العربى والحد من تسربها الى العالم الخارجى هو هدف طموح يقتضى تضافر الجهود على مستويات مختلفة ليس أهمها رسم سياسة المؤسسة الجديدة وادارة نشاطها . فقبل كل شئ تأتى الرغبة المشتركة لدى حكومات الدول العربية فى اتباع استراتيجية جيدة من شأنها تخصيص الموارد العربية لتنمية البلاد العربية فى المقام الأول . وتفرض هذه الاستراتيجية اتخاذ اجراءات تنفيذية فى كل من الدول العربية المصدرة لرؤوس الاموال والدول العربية المستوردة لها ، بحيث يأتى دور المؤسسة كعامل مساعد يمكن هاتين الفئتين من الدول من تحقيق هدفهما المشترك .

٢٦ - أولا : على مستوى الدول المصدرة لرؤوس الأموال :

يبدو ان تحويل مسار الاستثمارات الخاصة التابعة لهذه الدول من أسواقها التقليدية فى العالم الغربى الى الدول العربية المجاورة يستدعى اتخاذ خطوتين رئيسيتين :

١ - الخطوة الأولى : هى ان يقوم القطاع العام المالى فى هذه الدول ، سواء بنفسه أو عن طريق شركات الاستثمار المختلطة ، بقيادة الاتجاه الجديد للاستثمار فى العالم العربى حيث يضرب المثل للقطاع الخاص ويعطيه الثقة الكافية للسير فى هذا الاتجاه ويؤكد له ان السياسات الجديدة نحو اعطاء الأولوية للاستثمار فى البلاد العربية هى سياسات حقيقية وليست مجرد شعارات معلنة (١) .

(١) من زائ هذا الكاتب ان التوسع البديل فى استثمار الاموال العربية العائمة فى الدول الغربية المستهلكة للنشط قد ينطوى فى المدى الطويل على مخاطر غير تجارية تجاوز المخاطر القائمة فى الدول العربية المستوردة لرأس المال ، وذلك باعتبار ما تنطه الاموال العربية التى تتراكم لدى الدول الغربية (وتخضع بالتالى لسيطرتها السياسية) من سلاح مضاد فى مواجهة الدول العربية التى تنتمى اليها هذه الاموال ، الى جانب القصاص الذى يمكن ان تتعرض له هذه الاموال بالفعل اذا ما تصرفت الدول العربية المنتجة للنشط بطريقة تتعارض مع مصالح الدول المضيفة لتلك الاستثمارات هو احتمال قائم فى علانة المنتج بالمستهلك الشبادة بين الطرفين ، حتى اذا استبعدنا العوامل السياسية .

٢ - **والخطوة الثانية :** هى اتجاه اصحاب رؤوس الأموال الى التحول من الشكل البدائى للمستثمر الفرد الى الشكل الأكثر تطوراً لشركات الاستثمار (وخاصة الشركات المساهمة الكبيرة) ، اى اتباع الوسائل العصرية لتجميع رؤوس الأموال تمهيدا لاستغلالها فى القطاعات الانتاجية فى العالم العربى طبقاً للأسس الحديثة فى تنفيذ المشروعات . ومن الطبيعى أن تتوافر لشركات الاستثمار المذكورة الأجهزة التى تمكنها من استكشاف المشروعات وتقييمها ثم من تنفيذها وادارتها اذا لزم الأمر ، سواء اتجهت كل من هذه الشركات الى التخصص فى نوع معين من الاستثمارات أو فضلت تنويع استثماراتها فى مجالات مختلفة ، وسواء اقتصرت هذه الشركات على رؤوس الأموال الخاصة أو ، وهو الاحتمال الأقوى ، أنشئت بالمشاركة بين رأس المال الخاص ورأس المال الحكومى . وقد بدأ هذا الاتجاه فى دولة الكويت التى يمكن أن تقوم بدور رائد فى هذا المجال . كما يمكن لصناديق التمويل الإنمائى ، كالصندوق الكويتى والصندوق العربى وصندوق ابو ظبى ، أن تقوم بدور الوسيط فى تشجيع تكوين الشركات المذكورة ومساعدتها فى التعرف على فرص الاستثمار فى الدول العربية .

٢٧ - ثانياً : على مستوى الدول المضيفة للاستثمارات :

هنا يكمن الدور الأساسى فى تغيير مناخ الاستثمار . فإذا كانت الدول العربية المستوردة لرأس المال ترغب فى تدفق الاستثمارات العربية اليها فمن الطبيعى أن تعمل لكسر جبال الثلج التى أقامتها التجارب السالبة فى العقدين الماضيين وأن تتخذ الإجراءات الكفيلة باغراء هذه الاستثمارات بالوفود اليها . ولا يتحقق ذلك فقط بالحد من المخاطر غير التجارية التى أحاطت فى الماضى بالاستثمارات الخاصة فى تلك الدول وإنما يقتضى أيضاً توعية المستثمرين بفرص الاستثمار المتاحة وأرباحها المتدرة ودعوتهم للمشاركة فيها ، مع الحد من القيود الادارية التى فرضت على التعامل بين المستثمرين والأجهزة الحكومية المختصة . ولعل أهم الخطوات التى يمكن اتباعها فى هذا السبيل هى :

١ - توفير الحماية القانونية الكافية للاستثمارات العربية الواندة وذلك عن طريق ابرام الاتفاقات الدولية اللازمة مع دول المستثمرين واصدار تشريعات الاستثمار المناسبة ، مع الالتزام فى تطبيق تلك الاتفاقيات والتشريعات بحرفية الضمانات الواردة فيها . وقد قطعت الدول العربية المستوردة لرؤوس الأموال شوطاً كبيراً فى هذا الشأن . فقد أصبحت كل من مصر والسودان وتونس والمغرب أطرافاً فى « اتفاقية المركز الدولى لتسوية منازعات الاستثمار » (١) ، كما صدقت كل من الأردن والسودان

(١) فى شرح احكام الاتفاقية ، ابراهيم شحانه ، معاملة الاستثمارات الاجنبية فى مصر ١٠٢ - ١٠٧ (١٩٧٢) والراجع المشار اليه .

وسوريا والعراق والكويت على « اتفاقية استثمار رؤوس الاموال وانتقالها بين البلدان العربية » ، التي وتمعتها مصر ايضا (١) هذا الى جانب الاتفاقات الثنائية الموقعة بين الكويت وكل من العراق ومصر والسودان وسوريا (٢) . كما صدرت بالفعل تشريعات تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة ، في كل من تونس وسوريا والعراق ومصر والسودان (٣) ، واهتمت بعضها بتقرير وضع تفضيلي للاستثمارات الواردة من البلاد العربية الأخرى . هذا الى جانب التشريعات الأقدم في كل من المغرب والجزائر والأردن (٤) . ولم تقتصر هذه التشريعات جميعا على توفير الضمانات ضد المخاطر السياسية بل تعدتها الى تقديم تسهيلات ضرائبية وغيرها بقصد الحماية من المخاطر التجارية نفسها (٥) .

٢ - تبسيط اجراءات التعامل مع المستثمرين العرب عن طريق انشاء هيئة موحدة تتولى كافة اجراءات التعامل معهم طبقا لقواعد مبسطة يتولى تنفيذها موظفون على درجة عالية من الكفاءة والمرونة والخبرة بالعمليات الدولية مع التحرر من الأطار العام للعمل الحكومي السائد في تلك الدول . وقد تكونت بالفعل هيئات لهذا الغرض في بعض الدول العربية المستوردة لرأس المال لعل أهمها « هيئة استثمار المال العربي والمناطق الحرة » في جمهورية مصر العربية .

٣ - عرض مشروعات الاستثمار على المستثمرين العرب مدعومة بالدراسات المناسبة . فليس يكفى في ظل الأوضاع الحالية للمستثمرين العرب توفير

(١) في شرح وانتقاد احكام هذه الاتفاقية ، المرجع السابق ، ص ١٦٠ - ١٦٢ . وقد سبق لعدد من الدول العربية ان وقعت وصدقت على « اتفاقية تسديد مدفوعات المعاملات الجارية وانتقال رؤوس الاموال بين دول الجامعة العربية » التي دخلت دور النفاذ منذ ١٢ ديسمبر ١٩٥٣ وعدلت في ١٩٥٤ و ١٩٥٩ . المرجع ذاته ، ص ١٠٠ - ١٠١ .

(٢) الاتفاق والبروتوكول الموقعتان بين الكويت والعراق في ٢٥ أكتوبر ١٩٦٤ ، والاتفاق الموقعت بين الكويت ومصر في ١٢ فبراير ١٩٦٦ ، وبين الكويت والسودان في ٧ مايو ١٩٦٩ ، وبين الكويت وسوريا في ١٠ أغسطس ١٩٦٩ . راجع نص الاتفاق الكويتي المصري في المرجع السابق ، ص ٢٠٧ - ٢٠٩ .

(٣) راجع ميثاق الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٣٥ - ٦٩ بتاريخ ٢٦ - ٦ - ١٩٦٩ في الجمهورية التونسية والمرسوم التشريعي رقم ٢٤٨ لسنة ١٩٦٩ الصادر بتاريخ ٣٠ - ١٢ - ١٩٦٩ في الجمهورية السورية ، وقرار مجلس الثورة رقم ٨٩٩ لسنة ١٩٧٠ الصادر بتاريخ ٢٦ - ٨ - ١٩٧٠ في الجمهورية العراقية ، والقانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٧١ بتاريخ ٣ سبتمبر ١٩٧١ في جمهورية مصر العربية ، والتشريع رقم ٩١ لسنة ١٩٧٢ بتاريخ أغسطس ١٩٧٢ في جمهورية السودان الديمقراطية .

(٤) راجع الظاهر رقم ٢٨٣ - ٦٠ بتاريخ ٢١ - ١٢ - ١٩٦٠ المنشئ لاجراءات تشجيع الاستثمارات الخاصة في المملكة المغربية ، وميثاق الاستثمار الصادر بالقرار بقانون رقم ٢٨٤ - ٦٦ بتاريخ ١٥ - ٩ - ١٩٦٦ في جمهورية الجزائر الديمقراطية الشعبية ، والقانون المؤقت رقم ١ لسنة ١٩٦٧ بتاريخ ١٦ - ١ - ١٩٧٠ في المملكة الأردنية الهاشمية .

(٥) انظر دراسة مقارنة لاهم المزايا المقررة في تشريعات الاستثمار المذكورة في المرجع المشار اليه في هامش ٢٩ ، ص ١٢٦ - ١٤٢ .

الضمانات القانونية لهم وتيسر امكانيات التعامل معهم ، وانما يجب معالجة حاجتهم الى بحث فرض الاستثمار وتقييم المشروعات بتوفير ذلك عليهم عن طريق أجهزة متخصصة في الدول التي ترغب في تشجيع وفود رؤوس أموالهم اليها . ولعل هذا هو العمل الاساسى الذى يجب أن تتوافر عليه في المرحلة الحالية هيئات الاستثمار التى انشأتها الدول العربية المذكورة لفرض التعامل مع المستثمرين الأجانب وتشجيعهم على الاستثمار فيها .

٢٨ - ثالثا : على مستوى المؤسسة :

ثمة اعتبارات ثلاثة يجدر أن تحظى باهتمام المسؤولين عن المؤسسة عند بداية عملها :

١ - فبالنظر الى أن المؤسسة ستكون هي الأولى من نوعها على المستوى الدولى (١) فان جهدا خاصا يجب أن يبذل في ابتداء قواعد العمل التى تسير عليها ، ويجب أن يحيط العاملون في المؤسسة بعمليات ضمان الاستثمار التى تجربها البرامج الوطنية في الدول الصناعية المتقدمة وبالفروق الواجب مراعاتها عند القيام بالعمليات المماثلة من جانب مؤسسة ذات طابع دولى . وسوف يقتضى هذا اتصال ادارة المؤسسة بهيئات ضمان الاستثمار الوطنية ، خاصة في الولايات المتحدة والمانيا الاتحادية ، والتعرف بصورة مباشرة وتفصيلية على خبرتها في هذا المجال ، وذلك قبل اعداد اللوائح التنفيذية وصيغ العقود التى تعتمدها في عملياتها . كما يجب أن تراعى المؤسسة من ناحية أخرى انها لن تقوم بعمليات تأمين بالمعنى التجارى المعروف مما يستتبع تجنب نقل الأفكار والصيغ الخاصة بنظام التأمين في هذا المجال دون مراعاة للفارق الهام بين طبيعة النظامين .

٢ - كذلك يجب أن تعنى المؤسسة بتحقيق صفة الشمول العربى للعضوية فيها ، خاصة أنها سوف تصبح اقدر على تحقيق الغاية منها بانضمام كافة الدول العربية المصدرة لرؤوس الأموال والمستوردة لها على حد سواء . ولعل من المناسب في هذا الصدد بذل جهد خاص في سبيل

(١) ثمة مؤسسة اقليمية اخرى انشأتها خمس دول في غرب أفريقيا وتقوم بتنفيذ برنامج محدود لضمان القروض الخارجية التى تحصل عليها حكومات الدول الامضاء ، أو هيئاتها العامة أو شبه العامة أو المشروعات الخاصة التى يكون مركزها القانونى ومجال نشاطها الاساسى في اقليم من اقاليم الدول الامضاء . ويقتصر دور المؤسسة على « كخالة » المدن في الوفاء بالقرض في الميعاد المتفق عليه . وهذه هي مؤسسة « صندوق المعونة المتبادلة وضمان القروض » الذى انشئه بين داهومى وساحل العاج والنيجر وتوجو وفولتا العليا بتاريخ ٩ يونية ١٩٦٦ . انظر شرحا لنظامه في :

Fouchard et Mourgeon, Le Fonds d'Entr'aide et de Garantie des Emprunts du Conseil de l'Entente, 96 Journal de Droit International

انضمام المملكة العربية السعودية للمؤسسة باعتبارها أهم مصدر محتمل لتدفق فائض رؤوس الأموال العربية .

٣ - ونظرا لأن الموارد المالية للمؤسسة لن تتيح لها في الفترة الأولى لعملها على الأقل القيام بدور كبير في نطاق تقديم الضمانات المالية للمستثمرين ، فإن الدور الرئيسي لها في هذه الفترة يجب في تقديرنا أن يتجه إلى التشجيع المباشر للاستثمار عن طريق استكشاف فرص الربح التجاري وعرضها على المستثمرين في شكل مشروعات محددة مع ابداء استعدادها لتغطية بعض المخاطر غير التجارية التي قد يخشاها المستثمر في تلك الحالات . ويتفق ذلك تماما مع أغراض المؤسسة التي لا تقتصر على عمليات الضمان بل تتعداها إلى « أوجه النشاط الكاملة .. وخاصة تنمية البحوث المتعلقة بتحديد فرص الاستثمارات وأوضاعها في (الأقطار المتعاقدة) » (المادة ٢/٢) . ويحق للمؤسسة أيضا أن تساعد في تكوين النظم والوسائل اللازمة لتجميع الموارد العربية الخاصة وتوجيهها إلى الاستثمار الإنمائي في الدول الأطراف متعاونة في ذلك مع الدول المعنية ومع المؤسسات العربية والعالمية ذات الأغراض المتشابهة . أي أن المطلوب من المؤسسة هو أن تعمل كهيئة تشجيع للاستثمارات فيما بين الأقطار المتعاقدة بكافة الوسائل المتاحة وليس بالضمان المالي وحده . وبذلك تؤدي المؤسسة دور الوسيط النشط في توجيه حركة الاستثمارات العربية إلى المسار الذي يحقق الخير العام للدول العربية جميعا .