8

ميريللي س. غرندل
Merilee S. Grindle

مستعد أم لا:
العالم النامي والعولمة

تسعى الحكومات في الدّول النامية، كمثيلاتها الأغنى في العالم الصناعي، لحصد الفوائد أكثر من التكاليف من التغيرات التجاريَّة، والأَسواق المالية، والتجديدات التكنولوجية، والمؤسَّسات والقِيَم الجديدة. فما مدىٰ النجاح الذي نستطيع أن نتوقع أَنَّها حقَّقته؟

يوجد الآن عمليات تكيّف فعَّالة مع العولمة قيد التنفيذ في عدد من الدّول النامية. لقد زادت بعض الدّول حصصها في تجارة البضائع والخدمات، وخلقت التجديدات التكنولوجية فرص العمل وشجَّعت الاقتصاد المحلي بصورة ديناميكيَّة. وعلىٰ مستوىٰ أكثر عمومية، وكما يوضح جيفري فرانكل Jeffrey Frankel في الفصل الثاني، إن التحسينات في الدخول الحقيقيَّة يمكن توقعها نتيجة للتكامل العالمي. والعولمة تضيف أيضاً إلىٰ انتشار حكومات ديمقراطية أكثر، وتساعد في الحفاظ علىٰ شرعية تلك التي أُوجدت في السنوات الأخيرة. وبصورة مماثلة، إنَّها تضيف ضغطاً علىٰ الحكومات والمؤسَّسات العالميَّة لربط المصادر مع تطوير رأس المال البشري، وبناء المؤسَّسات، وتحسين البيئة.

وعملياً، في كل دولة نامية، حتى أفقرها، يوجد أولئك الذين اغتنت حياتهم من زيادة تدفق البضائع والخدمات ورأس المال والمعلومات.

علىٰ الرغم من هذه الأخبار الجيدة، فإن لمواطني الدّول النامية أسباباً لتخوّفهم من تأثير العولمة في حياتهم أكبر من تأكّدهم بأنّهم سوف يستفيدون منها. وفي أسوأ المشاهد، للعولمة القدرة علىٰ أن تسبِّب الاقتلاع الاقتصادي، وتدمير شبكات السلامة الاجتماعيَّة الهامَّة، وأضرار البيئة المتسارعة، وفقدان الهويَّة الثقافيَّة، والصراعات المتزايدة، وانتشار المرض والجريمة. ولصانعي السياسة في الدّول الفقيرة سببهم لأن يقلقوا، لأن العولمة، علىٰ الرغم من أفضل جهودهم، سوف تقلِّص بدلاً من أن توسِّع القدرة علىٰ التطور. وهم علىٰ حق بالتأكيد لأن يقلقوا لأن الفجوة بين الشمال والجنوب سوف تتّسع في المستقبل. إن الجمع القوي للتحديات المحلية الصعبة، ونقاط الضعف العالميَّة، وصناعة القرارات الأكثر تعقيداً، تقف جميعها وراء قلقهم.

في هذا الفصل، سأعالج حالة الدّول الفقيرة وهي تواجه العولمة. بالفعل، بالنسبة لكثير منها، يعيق فرصَ التنمية فرص غير أكيدة للنمو الاقتصادي، وانتشار الفقر، والمؤسَّسات الضعيفة، والقيود علىٰ مدىٰ وتوزيع التجديد التقني[1]. تنتقل هذه الشروط إلىٰ نقاط ضعف في سياق عالمي سريع التغير للتنمية. ولعكس هذه الشروط علىٰ المستويات القوميَّة والعالميَّة، تكون حكمة صانعي السياسة، والاستخدام الفعَّال، وخلق مؤسَّسات للدولة قادرة، أموراً أساسية، لكن الأرضية السياسيَّة التي تواجه صنَّاع السياسة أَصبحت أكثر تعقيداً. كيف تناور النخبة السياسيَّة ضمن قيود شديدة من ضغوط عالميَّة ومحلية علىٰ السياسة، ونتائج السياسة سوف تقرّر، لدرجة هامَّة، المدىٰ الذي تستطيع فيه دول منفردة أن تقابل الشروط التي يجعل كثير منها فوائد العولمة هامشية.

مصادر الضعف القومي والعالمي

لا تتوزَّع فوائد العولمة بصورة متساوية بين الدّول أَو الناس. فأفقر الدّول

والعائلات في العالم هم في وضع أقل من يستفيد من التوسع في البضائع والخدمات ورأس المال والمعلومات الذي تتصف به عملية التغير هذه. إن ثلاثة وستين دولة مصنَّفة بالدخل المنخفض هي في خطر كبير. فهذه الدّول، وفيها معدل دخل الفرد 760 دولاراً في سنة 1998، تمثِّل كل الدّول الإفريقية تقريباً، وجميع الدّول الأكثر سكاناً في جنوب آسيا وآسيا. ويصل مجموع عدد سكانها إلىٰ 3,5 بلايين من أصل 5,9 بلايين عدد سكان العالم[2]. إضافة إلىٰ ذلك، إن البيوت ذات الدخل المنخفض في أربع وتسعين دولة ذات الدخل المتوسط ـ وهي في أمريكا اللاتينيَّة والشرق الأوسط وشمال أفريقيا وشرق أوروبا وآسيا الوسطى ـ هي في خطر أكبر لأن تتخلَّف في التغير السريع عن جيرانها الأكثر ثراء في دولها ذاتها. وبغضّ النظر عن مكان عيشهم، إن 1,2 بليون من الناس يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم، وهم الأبعد عن فرص العمل والفرص المحسنة والتكنولوجيا والأفكار الجديدة التي تخلقها العولمة[3].

هذه الدّول والسكان الذين هم في خطر يمتلكون قدرة محدودة للوصول إلىٰ فوائد العولمة، واستطاعة محدودة كذلك لتجنّب مساوئها أَو الابتعاد عنها. وكما هو مقترح في ما يلي، هذا كله بسبب الضعف المحلي الذي يظهر جلياً بالأداء الاقتصادي المتدني والفقر المنتشر، والمؤسَّسات التي لا تعمل بصورة جيدة والفجوات التقنية التي تنتقل إلىٰ نقاط الضعف العالميَّة التي تقيِّد قدرة الدّول النامية علىٰ تدبُّر التغيير.

النمو الاقتصادي المخادع

في فترة العقود السابقة كانت سياسة التطوير الاقتصادي لدفع النمو سياسة مركزية في الأجندات السياسيَّة للدول النامية. ففي أمريكا اللاتينية وأفريقيا وبعض أجزاء آسيا، قامت مشكلة الديون في أوائل الثمانينيَّات بتحريك فترة ديناميكية ـ وقتالية ـ لتغيير السياسة الاقتصاديَّة، وتم خلالها استبدال عدد كبير

من الاقتصاديات التي تقودها الدّولة باقتصاد متعلق بالسوق بصورة أكبر. وحتى في الدّول التي تسيطر فيها الدّولة علىٰ الاقتصاد سيطرة كاملة، كان مدىٰ التغيير واسعاً. فقد بدأت الصين بتحرير اقتصادها في أواخر السبعينيَّات، وبعد 1989، قامت دول أوروبا الشرقية الشيوعية سابقاً، وكذلك دول الكومنولث المستقلة بالتحرك باتجاه أنظمة السوق. شجعت الأزمة المالية في شرق آسيا سنة 1997 عدداً من الحكومات في ذلك الإقليم، وتأثّر عدد من الدّول في مواقع أُخرىٰ بالأزمة، لأن تغير من سياساتها وتحسّن أداء مؤسَّساتها المالية. علىٰ الرغم من أن سرعة التغيير وعمقه قد اختلفا من دولة إلىٰ أُخرىٰ بدرجة كبيرة، قامت معظم الأنظمة الاقتصاديَّة النامية وكذلك الانتقالية، في أواخر التسعينيَّات، بتنفيذ إجراءات هامَّة لتحرير التجارة المحلية والعالميَّة، وتخفيض الرسوم الجمركية، وتقليل حجم وأعمال الدّولة، وخصخصة عدد كبير من الشركات التي تملكها الدّولة وتخفيض المعونات لرأس المال والعمل بشكل جذري.

إن معظم الدّول التي تدخل اقتصاد السوق تحتاج إلىٰ تجديدات مؤسسية، كتطوير المصارف المركزية المستقلة، ووكالات الضرائب، وأَسواق الأوراق المالية والسندات، والهيئات التنظيمية للصناعات المخصخصة والمؤسَّسات المالية[4]. إضافة إلىٰ ذلك، اتخذت دول كثيرة التغييرات المؤسَّسية لتحسين الضمانات القانونية للعقود وحق التملّك، والدعم الرئيسي لاقتصاديات رؤوس الأموال بالمقارنة مع التغيرات السياسيَّة، ومعظمها يمكن أن يقدّم ويكون مؤثِّراً علىٰ المدىٰ القصير، فإن التغييرات الصناعية تحتاج إلىٰ وقت وجهد مستمرين لتدريب العمال وتغيير سلوك العوامل الاقتصاديَّة لتعكس قوانين جديدة للعمليات الاقتصاديَّة.

علىٰ الرغم من هذه المبادرات الهامَّة، لم تكن نحو عشرين سنة من الإصلاح السياسي وتحسين النمو الاقتصادي كافية لتلبي وعوداً بنمو اقتصادي متطور. خلال الثمانينيَّات، عندما كانت الأزمة الاقتصاديَّة في ذروتها، كانت

معدلات الناتج المحلي العام في أجزاء كثيرة من الدّول النامية راكدة أَو متراجعة. وكان العقد مدمراً خصوصاً لدول في أفريقيا وأمريكا اللاتينية التي أنتجت بمعدل نمو سنوي 1,6 و1,8 لكل منها علىٰ التوالي[5]. فقط دول شرق آسيا (بمعدل سنوي 8,00٪)، وأَجزاء من جنوب آسيا (بمعدل 5,7٪) أظهرت نمواً عالياً ومستمراً خلال هذه الفترة. وفي التسعينيَّات استمرت الدّول الإفريقية تحقِّق نمواً منخفضاً، كما استمرت دول أمريكا اللاتينية والشرق الأوسط تظهر انتعاشاً متغايراً لكنَّه يظل منخفضاً. وشهد هذا العقد نفسه انقلابات مدمِّرة في اقتصاد دول كتلة الاتحاد السوفياتي السابق التي كانت معدلاتها 4,3٪ في السنة. وبعد سنة 1997 أخذ اقتصاد بعض الدّول الآسيوية ذات الأداء العالي ينمو نمواً بطيئاً. وأظهرت دول جنوب آسيا وحدها أنَّها نجحت بأعمالها خلال العقدين.

في نهاية عقد التسعينيَّات كان معدل دخل الفرد في أكثر من ثمانين دولة أقل مما كان قبل عشر سنوات[6]. يظهر الجدول 8 ـ 1 الأداء الاقتصادي المخيب للآمال في دول من مختلف الأقاليم في العالم من حيث تحسين دخل الفرد خلال هذين العقدين من الإصلاح. وتخفي الإحصاءات الإقليمية طبعاً هذه الحقيقة، وهي أن بعض الدّول في كل إقليم قد عملت جيداً خلال هذه الفترة، لكن الأداء الاقتصادي الكامل بقي مخيباً للآمال. والمشكلة المساوية، جعلت الأزمة المالية في سنة 1997 البنك الدّولي يحذِّر من أن نمو الدّول النامية في ما بين 2002 و2008 محتمل أن يكون أدنى مما كان عليه في ما بين 1990 و1996[7].

ليس الأمر أن عدداً من الدّول لم يشهد نمواً متطوراً كثيراً فقط، لكن رأي الخبراء بما هو المطلوب لتنشيط النمو أَصبح أكثر تعقيداً. في أوائل الثمانينيَّات، عندما بدأت الفترة الحالية للإصلاح، وافق علماء الاقتصاد بشكل واسع علىٰ قائمة من الإجراءات يجب اتخاذها لجعل الاقتصاد مستقراً ولتقدم أعداد اقتصاد السوق. غالباً ما يُشار إلىٰ «إجماع واشنطن» لأن أصولها موجودة

في المؤسَّسات المالية العالميَّة الموجودة هناك، إن هذه السياسات إذا تم تبنِّيها، كان يتوقع أن تتمكَّن الدّول النامية من إدارة اقتصادها الضعيف ومن البدء بنمو مدعوم[8]. ولكي تنمو الدّولة النامية احتاجت إلىٰ «تصحيح السياسات».

الجدول 8 ـ 1

الناتج المحلي العالمي بالنسبة للفرد، 1975 ـ 1997 ـ مقدَّراً بالدولار الأمريكي

تصنيف الدّول والأقاليم	1975	1980	1985	1990	1997
كل الدّول النامية (N = 124)	600	686	693	745	908
الدّول الأقل نمواً (N = 43)	287	282	276	277	245
أفريقيا تحت الصحراء	671	661	550	542	518
الدّول العربية	2,327	2,941	2,252	1,842	. . . .
شرق آسيا	176	233	336	470	828
شرق آسيا (بدون الصين)	1,729	2,397	3,210	4,809	7,018
جنوب شرق آسيا والهادي	481	616	673	849	1,183
جنوب آسيا	404	365	427	463	432
جنوب آسيا (بدون الهند)	857	662	768	709	327
أمريكا اللاتينية والكاريبي	1,694	1,941	1,795	1,788	2,049
أوروبا الشرقية ودول الكومنولث	. . .	. . .	. . .	2,913	1,989
الدّول الصناعية	12,589	14,206	15,464	17,618	19,283

المصدر : UNDP، تقرير التنمية الإنسانية، 1999 (NewYork, 1999) ص 154.

لكن عندما انتهى العقد، بدأ خبراء التنمية يناقشون أن تصحيح السياسات لم يكن كافياً لإنتاج اقتصاد سوق ديناميكي: مؤسَّسات، كتلك التي ذكرت أعلاه، كانت مطلوبة لتحفز النمو المبني علىٰ السوق[9]. وفي الوقت نفسه تقريباً، بدأ المختصون بالتنمية الاقتصاديَّة، وهم الذين أظهروا تحيزاً قوياً ضد الدّولة في مشروعاتهم الإصلاحية في الثمانينيات، يناقشون الحاجة إلىٰ دولة قادرة علىٰ إدارة السياسات الاقتصاديَّة الكبيرة وتنفيذ سلسلة من الأنشطة الرئيسية

إن كان علىٰ أنظمة السوق توليد النمو[10]. بناء المؤسسات، وهي عبارة كانت تتكرَّر في كثير من الممارسات التنموية في الستينيَّات والسبعينيَّات، عادت للظهور كعنصر أساسي في التنمية في التسعينيَّات[11]. وتبيِّن المعطيات التي قدَّمها إيلاين كاماراك Elaine Kamarack في هذا الكتاب كم كانت مبادرات بناء المؤسَّسات منتشرة. وأضاف خبراء التنمية، تنمية الموارد البشرية وتأمين شبكات السلامة الاجتماعيَّة، إلىٰ قائمة العوامل المطلوبة لتكون في مكانها من أجل أن تقوم الأَسواق بعملها جيداً وتولِّد النمو[12]. في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية، أَصبح اهتمام الخبراء أكثر في كيفيَّة حماية الدّول الفقيرة من أَسواق مالية عالميَّة محلقة. فقد سلطت الأزمة الضوء علىٰ ضعف المؤسَّسات في الدّول المتأثِّرة وحفَّزت النقاش حول أفضل أنظمة معدل الصرف، والتحكم برؤوس الأموال، والعوائق المالية والبُنى المؤسَّساتية.

يبدو أن النمو اعتمد علىٰ شروط واسعة التنوّع. فمع هذا التعقيد المتزايد، بدأت آراء الخبراء تختلف كثيراً حول ما يجب فعله وعلىٰ الترتيب الذي يجب أن تُفعل فيه[13]. وبالواقع «فتقرير التنمية العالميَّة» الذي يعتبر الموجِّه لتيار التفكير التنموي الرئيسي، اعترف في سنة 1999 أن «الحكومات تلعب دوراً حيوياً في التنمية، ولكن لا توجد مجموعة قواعد تقول ما ينبغي أن تفعل» أكثر من التقيد بالمبادئ العامة لإدارة سليمة للاقتصاد الكبير[14]. وهكذا لم تزدد قائمة ما يجب عمله لتوليد النمو مع مرور الزمن فقط، ولكن أَصبحت وصفات الخبراء السياسيَّة أقل تحديداً أيضاً.

علىٰ الرغم من أداء النمو الضعيف، أَصبحت الدول النامية أكثر اندماجاً في الاقتصاد العالمي خلال التسعينيَّات. وبشكل إجمالي، نمت التجارة بمعدلات أعلىٰ من الدخل القومي في هذه الدول[15]. ففي سنة 1990 كانت الدول النامية مسؤولة عن 23٪ من التجارة العالميَّة في البضائع والخدمات؛ وفي 1997 كانت مسؤولة عن 29٪. وبنهاية 1999 انضمت 110 دول من الدول النامية إلىٰ منظمة التجارة العالميَّة WTO. وزاد الاستثمار الأجنبي المباشر في الدول

ذات الدخل المتدني بعامل 10 في ما بين 1990 و1997؛ وبالنسبة للدول النامية ذات الدخل المتوسط كانت الزيادة خمس مرَّات ونصف. وزاد تدفق رأس المال الخاص الصافي من أقل من 43 بليون دولار إلىٰ ما يقرب من 299 بليون دولار في الدول ذات الدخل المتدني والدخل المتوسط في الفترة نفسها.

ولكن مع زيادة هذا الاندماج أَصبحت الدول النامية أكثر ضعفاً أمام التقلبات في تدفق رؤوس الأموال العالميَّة والتجارة، وبينما كان معظمها متأثِّراً دائماً بالتكاليف ـ وغالباً ما تكون جذرية ـ في أسعار السلع الأولية، أشارت أزمة البيزو المكسيكي سنة 1994 إلىٰ المدىٰ الذي تستطيع فيه تدفقات المال السريعة أن تدمر اقتصاداً وطنياً بين عشية وضحاها عملياً. إذا لم تكن هذه الرسالة مقنعة تماماً، فإن الأزمة المالية الآسيوية في سنة 1997 والعدوىٰ المنتقلة إلىٰ البرازيل وروسيا ودول أُخرىٰ، كانت العلامة لعصر جديد من الضعف. كانت هذه الأزمة كبيرة إلىٰ الحد الذي أثَّرت به في دول كانت تُعتبر بين نجوم التنمية السريعة المدعمة، أندونيسيا، وتايلاند، وماليزيا وكوريا الجنوبية. خسرت هذه الدول 12 بليون دولار في 1997 لتعكس تدفق رؤوس الأموال، نحو 11٪ من مجمل الناتج المحلي قبل الأزمة GDP[16].

لقد أكَّد ضم العلاقات التجاريَّة الجديدة والسرعة المالية وأسعار السلع المتدنية في التسعينيَّات، أن كثيراً من الدول النامية لا تزال تملك اقتصاداً مزدهراً ومفلساً، وهو شرط غالباً ما يرتبط بنمو بطيء[17]. وفضلاً عن ذلك، إن السهولة التي يتم فيها تحويل العملات الأجنبية إلىٰ دولار أَو أية عملات دولية أُخرىٰ، تفاقم طيران رأس المال عندما تفقد المصالح المحلية الثقة في السياسات القوميَّة، أَو عندما تهدِّد الانحدارات الاقتصاديَّة. تحدد الاتفاقيات التجارية سلسلة ردود الأفعال التي تستطيع فيها الحكومات إدارة مثل هذه المشكلات. إضافة إلىٰ ذلك، تستطيع شبكات الإنتاج العالمي أن تحدِّد استطاعة الدول الفقيرة علىٰ التفاوض مع الشركات متعددة الجنسيات، وتضبط سلسلة السياسات الاقتصاديَّة التي يمكن تبنيها بدون عقوبة مالية وتجاريَّة كامنة.

إن أعباء الديون شديدة في بعض الدول ومحدّدة للخيارات السياسيَّة والاقتصاديَّة والاجتماعيَّة. وبالفعل، بدون جهود كبيرة للخلاص من الديون، يحتمل أن تواجه بعض الدول أزمات اقتصاديَّة طويلة وركوداً أَو نمواً متراجعاً. إذن، تقدم العولمة بطرق كثيرة عالماً أكثر خطراً بالنسبة للدول النامية حتى بالنسبة لأولئك الذين اتخذوا مهمات الإصلاح السياسي والمؤسساتي.

الفقر المتفشي

إن الفقر المتفشِّي والملازم سمة محددة لكل دول العالم النامي تقريباً. ازداد عدد الناس الذين يعيشون في فقر، ويعرفون بأنهم يعيشون علىٰ دولار واحد أَو أقل، ازدادوا قليلاً من 1,17 بليون في سنة 1987 إلىٰ 1,19 بليون في سنة 1998[18]. وأكثر من ذلك، تراجعت نسبة الفقر في السكان في بعض الأقاليم، فقد ازدادت في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطىٰ. وبقيت نسبة الفقر ذاتها تقريباً في أفريقيا. يقدم الجدول 8 ـ 2 صورة عريضة للسكَّان في كل إقليم من أقاليم العالم الذي عاش تحت خط الفقر العالمي في 1987 ـ 1998. وتغطي هذه المعطيات سلسلة الفروق بين وضمن الدول ولكن مع ذلك تشير إلىٰ المدىٰ الذي تستمر فيه لأن تكون ظاهرة كبيرة وملازمة في الدول النامية. وما يزعج بقدر متساو، تبين خطط البنك الدولي المستخدمة لسيناريو النمو البطيء وعدم المساواة الناجمة، أن عدد الفقراء في الدول النامية يحتمل أن يزيد إلىٰ 1,24 بليون في سنة 2008، وتؤلف 21,9٪ من عدد سكانها؛ حتى في سيناريو أكثر إيجابية يشمل النمو والفقر قد يستمر في التأثير في 695 مليون من السكان (12,3٪ من السكان)[19].

في نهاية القرن العشرين، كانت التكاليف البشرية من الفقر المتفشِّي كبيرة. فبحسب تقرير التنمية الإنسانية، أثَّرت الأمية في 850 مليون من البالغين، وأصيب بسوء التغذية 840 مليون نسمة ـ منهم 16 مليون طفل ـ ونحو بليون نسمة لا يستطيعون تلبية حاجاتهم الاستهلاكية الأساسية، ونحو 340 مليون امرأة يتوقع

موتها قبل أن تبلغ 40 سنة[20]. وتحسن متوسط الأعمار في معظم العالم في 1980 و2000، لكنه تراجع ـ بمقدار 14٪ ـ في عدد من الدول ـ في كازاخستان وزيمبابوي وأوغندة وزامبيا على سبيل المثال[21]. وأصاب الفقر بعض مجموعات الناس أكثر من غيرها، النساء والأطفال وأولئك الذين يعيشون في مناطق ريفية. وزادت اللامساواة في الثمانينيَّات والتسعينيَّات في بعض أجزاء العالم[22].

الجدول 8 ـ 2

السكان الذين يعيشون بدولار واحد أو أقل باليوم

	1987		1993	
الأقاليم	**مليون**	**نسبة مئوية من عدد السكان**	**مليون**	**نسبة مئوية من عدد السكان**
شرق آسيا	417,5	26,6	278,3	15,3
شرق أوروبا وآسيا الوسطى	1,1	0,2	24,0	5,1
أمريكا اللاتينية والكاريبي	63,7	15,3	78,2	15,6
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا	9,3	4,3	5,5	1,9
جنوب آسيا	474,4	44,9	522,0	40,0
تحت الصحراء الأفريقية	217,2	46,6	290,9	46,3
المجموع	**1,173,2**	**28,3**	**1,198,9**	**24,0**

المصدر : البنك الدولي، فرص اقتصاديَّة عالميَّة والدول النامية، 2000 ص 29 (Washington, 2000).

إن النمو الاقتصادي الذي يوجد فرص عمل منتج هامٌ لرفع مثل تلك الأحوال والشروط، والاستثمارات العامة في البُنى التحتية المادية والاجتماعيَّة هامة أيضاً لمواجهة متلازمات الفقر، نقص التعليم والوصول إلى العناية الطبية، والصحة السيئة، ومعدلات وفيات الأطفال والأمهات العالية، ونقص النظافة والوصول إلى ماء الشرب. إن المهمة التي يجب القيام بها ضخمة، وكما يقترح الجدول 8 ـ 3 الذي يقارن الأحوال التي يعيش فيها الناس في الدول الفقيرة

والدول الغنية. ويبيِّن الجدول 8 ـ 4 بعض النقص في رؤوس الأموال البشرية في الدول النامية بالمقارنة مع تلك في الدول الغنية، ويقابل نفقاتها العامَّة الموجهة إلىٰ الصحة والتعليم.

علىٰ الرغم من أن خطوات كبيرة قد اتخذت بعد سنة 1960 لتخفيض نسب الفقر وتحسين متوسط العمر والتعليم والمستويات الصحية، فإن مأساة الثمانينيَّات والتسعينيَّات تمثَّلت في أن التقدّم قد توقّف، لا بل تراجع بالنسبة لدول كثيرة إذ أكلت الأزمة الاقتصاديَّة والركود مكاسب العقود السابقة. ويضاف إلىٰ ذلك، أن الإجراءات المتخذة لمعالجة الأزمة زادت مشاكل الخلاص من الفقر وذلك عن طريق تخفيضات كبيرة في ميزانيات الصحة والتعليم والبُنى التحتية المادية والاجتماعيَّة. فزاد عدم الأمان إذ اختفت وظائف القطاع الرسمي واستُبدلت بوظائف في القطاع غير الرسمي، وأُعيد بناء أنظمة التعويضات التقاعدية، وانتشرت الأوبئة وزادت الجريمة الصغيرة والمنظَّمة وزادت الصراعات الطائفية[23].

الجدول 8 ـ 3

الأحوال الحياتية في الدول الغنية والفقيرة، 1997

	البند		
	جميع الدول النامية	الدول الأقل نمواً	الدول الصناعية
طول العمر المتوقع عند الولادة (متوسط العمر)	64,4	51,7	77,7
معدل وفيات الأطفال (من 1000 ولادة)	64	104	6
معدل وفيات الأطفال تحت سن 5	94	162	7
عدد الذين لا يتوقع وصولهم إلىٰ سن 60 (النسبة من عدد السكان)	28	50	11
معدل وفيات الأمهات (من 100,000)	491	1,041	13

المصدر : UNDP تقرير التنمية الإنسانية/ البشرية ـ 1999 ص 171 ـ A ـ 1990.

من بين أكثر المعطيات التي ظهرت في السنين الأخيرة من عقد التسعينيَّات بلاءً هي تلك التي تبين عدد الفقراء «الجدد» في آسيا ـ وهم أولئك الذين سقطوا في الفقر نتيجة للأزمة المالية في سنة 1997. وكانت أندونيسيا أوضح مثال على كيف تستطيع أزمة مالية أن تعكس عقوداً من التقدم التنموي. ففي خلال التسعينيَّات تلقت أندونيسيا الاستحسان والثناء على استراتيجية التنمية ذات القاعدة العريضة والتي قلَّصت عدد الفقراء من ما يقرب 60٪ من عدد السكان في 1970 إلى نحو 15٪ في سنة 1990[24]. لكن تقرير التنمية الإنسانية لسنة 1999 قدَّر أن 20٪ من السكان، نحو 40 مليوناً، قد أُعيدوا إلى الفقر نتيجة للأزمة. ويقدّر برنامج الأُمم المتَّحدة للتنمية أن 21٪ من سكان كوريا الجنوبية وتايلاند قد تأثَّروا بطريقة مماثلة ويقدّر عددهم بنحو 5,5 ملايين و6,7 ملايين على التوالي[25].

إن الأحوال المحلية للحرمان تنتقل إلى زيادات كبيرة في اللامساواة العالميَّة في عصر العولمة. وعلى الرغم من أن الدول النامية أحرزت تقدماً على سلسلة من مؤشرات التنمية الإنسانية، فالاختلافات بين هذه الدول والدول الصناعية كانت مدهشة في التسعينيَّات كما تظهر في الجدول 8 ـ 4. وفضلاً عن ذلك، وبحسب البنك الدولي، ما بين سنة 1970 وسنة 1995، تناقص معدل الناتج المحلي العام مقدراً بالشخص الواحد في ثلث مجموع الدول ذات الدخل الأقل من 3,1٪ إلى 1,9٪ من معدل ثلث الدول ذات أعلى الدخول؛ كما تناقص معدل الدخول للدول ذات الدخل المتوسط من 12,5٪ إلى 11,4٪ من الدخول في الثلث الأغنى[26].

الجدول 8 ـ 4

حاجات التنمية البشرية في الدول النامية

	البند		
	كل الدول النامية	الدول الأقل نمواً	الـدول الصناعية
نسبة الأمية بين البالغين (نسبة من جميع السكان لسنة 1997)	28,4	51,6	1,3
عدد السكان بدون وصول ماء سليم (1990 ـ 1997)	28	41	. . .
عدد السكان بدون صرف صحي 1990 ـ 1997	57	63	. . .
الإنفاق العام على التعليم، نسبته من الدخل العام لسنة 1996	3,6	. . .	5,1
الإنفاق العام على الصحة، نسبته من الدخل القومي (1996)	1,8	1,6	6,3

المصدر : UNDP تقرير التنمية الإنسانية/ البشرية ـ 1999 ص: 137 ـ 148 ـ 191.

تثبت معطيات أُخرىٰ مدىٰ الفجوة بين الشمال والجنوب. ففي أواخر التسعينيَّات سيطر 20٪ من سكان العالم في الدول الغنية علىٰ 86٪ من مجمل الناتج المحلي. وسيطر أولئك الذين يشكِّلون 20٪ من أفقر السكان علىٰ 1٪، وتركز 68٪ من الاستثمار الأجنبي المباشر في أغنى 20٪ من الدول؛ وتلقى 20٪ الأفقر في العالم 1٪[27]. وأكثر من ذلك، فمن بين الدول النامية في 1997، تلقت الصين 31٪ من كل الاستثمار الأجنبي المباشر، والبرازيل 13٪، والمكسيك 7٪، وأندونيسيا 5٪. واشتركت 6 دول إضافية بـ 18٪، وكذلك 147 دولة تؤلِّف بقية العالم اشتركت بـ 27٪ من كل الاستثمار الأجنبي المباشر[28]. وزادت التزامات خدمة الدَّين في الدول الأقل نمواً من 62,4٪ من مجمل الناتج القومي في سنة 1985 إلىٰ 92,30٪ في سنة 1997[29]. وخلال ذلك تراجعت مساعدات التنمية العالميَّة لكل الأقاليم كما يتبين من الجدول (8 ـ 5).

الجدول 8 ـ 5

المساعدات الرسمية للدول النامية

	صافي مساعدات التنمية			
التوزع	1991	1997	1991	1997
جميع الدول النامية	1,9	0,9	12,5	9,0
أقل الدول نمواً	13,2	11,1	33,7	29,0

	معطي المساعدة (نسبة مئوية من الدخل القومي)	
المصدر	87/1986	1997
الولايات المتحدة	1,9	0,9
DAC	13,2	11,1

المصدر : UNDP تقرير التنمية الإنسانية/ البشرية ـ 1999، ص: 192، 197 هيئة المساعدة للتنمية من دول OECD.

في اقتصاد عالمي قائم على المعرفة، إن الدول ذات الموارد البشرية المثقفة جيداً والماهرة هي في وضع أفضل لتستفيد من فرص الاستثمار والأَسواق العالميَّة. فالدول التي فيها أمثال هؤلاء الناس تكون فيها معدلات النمو أعلى بشكل عام[30]. طبعاً تستطيع كل دولة نامية الاعتماد على مجموعة من المواطنين الذين يستفيدون من العولمة، وهم المثقفون جيداً، والأثرياء، والمتصلون عالمياً، ونخبة المعلومات إضافة إلى الطبقة الوسطى في دول كثيرة. أما بالنسبة للفقراء فالعولمة تعني زيادة في التهميش. واستثمار رأس المال البشري أمر مركزي لاستطاعة الدول على دخول الأَسواق العالميَّة ولها ميزة حتى لا تبقى مع مرور الوقت كمورد لعمالة منخفضة التكاليف. ولسوء الحظ، إن الفقر في دول كثيرة ـ غالباً ما يصاحبه عدم استقرار سياسي يشوه المخصصات في الميزانية باتجاه الإنفاق العسكري ـ يحول دون الاستجابة للمشكلة بكمية ونوعية الموارد المطلوبة.

مؤسَّسات الحكم الضعيفة

إن ضعف مؤسَّسات الحكم هي سمة محددة للدول النامية أيضاً. وسواء كان ذلك بسبب التطعيم الصناعي والجزئي على المؤسَّسات الغربية من قِبل القوىٰ الاستعمارية أم بسبب سرقات في القطاع العام ذي الفقر المزمن، الذي تحكمه قاعدة فاسدة، أم بسبب عدم كفاءة مؤسَّساتية أَو تفسخها، إن المؤسَّسات الحكومية في معظم الدول النامية لم تقم بأعمالها بصورة جيدة بشكل خاص، فكانت الدول عموماً مركزية بصورة كبيرة وغير كفوءة، وفي الوقت نفسه قامت بتوسيع القيود علىٰ العاملين غير الحكوميين سواء كانوا أفراداً أَو منظَّمات؛ وهم أنفسهم ضعفاء فاتبعوا أيضاً سياسات واستراتيجيات أضعفت مجتمعاتهم واقتصادهم[31]. وانهارت بعض دول أفريقيا عملياً تحت أعباء الركود الاقتصادي والصراع السياسي. وفي كثير من الحالات، فقدت الدولة شرعيتها من خلال ظهور اقتصاد مواز وحتى حكومات موازية، فلم تستطع أن تسيطر عليها أَو أن تحل محلها[32]. وزاد نطاق السعي إلىٰ الانشقاق واستغلال القوة في دول كثيرة خلال السبعينيَّات والثمانينيَّات بتأثير سياسات تنموية غير ملائمة وانتشار السلطة الفردية. ولم تضع الحركات الديمقراطية في الثمانينيَّات والتسعينيَّات نهاية ملحوظة لهذه المشكلات. وبالفعل، قادت هذه الأحوال بيتر إيفانز Peter Evans لأن يكتب عن «أزمة القدرة Crisis of Capacity». في كثير من أنحاء العالم[33].

إن مؤسَّسات الحكم الطموحة، لكن الضعيفة، هي السبب الرئيسي الذي يجعل المؤسَّسات المالية العالميَّة تصر علىٰ الحكومات التي تمارس استقراراً وتعديلاً بنيوياً أن تعيد بناء قطاعاتها العامَّة جذرياً. ويؤكِّد كثير من الدافع الإصلاحي المبدئي علىٰ التخلّص من ضوابط الدولة ومسؤولياتها ومنظَّماتها[34]. وكما تبين سابقاً، بدأ خبراء التنمية في أواخر الثمانينيَّات فقط يؤكِّدون أن الدولة جار هام للتنمية ذات أدوار خاصة يجب عليها القيام بها

بصورة جيدة إن كان يراد لتحرر الاقتصاد والسياسة أن ينجح، إدارة فعَّالة للاقتصاد الكبير، وقوانين صحيحة لحماية حقوق الملكية والعقود، مؤسَّسات مالية ذات شفافية في صنع القرار والعمليات، وأجهزة قضائية فعَّالة، وحكومات محلية، والشرطة، ومؤسَّسات كثيرة أخرىٰ مسلم بها في الدول النامية. نتيجة لذلك كان خبراء التنمية في كثير من التسعينيَّات مهتمين ببناء مؤسَّسات من أجل المسؤولية الديمقراطية إضافة إلىٰ تنظيم الاقتصاد والإدارة. برمجت المؤسَّسات المالية العالميَّة مبالغ كبيرة من المال لمبادرات بناء القدرة علىٰ مستويات متنوعية من الحكومات، مقتنعة أن بوجود حكومة أكثر فعالية تزدهر مبادرات التنمية.

علىٰ الرغم من أن تشخيص المؤسَّسات الضعيفة للحكم كعائق للتنمية ـ سواء تحددت بشروط التنمية أَو التنمية البشرية أَو الديمقراطية ـ واضح ومقنع، فإن وصفة المؤسسة وبناء القدرة ليست الوصفة التي يتوقع أن تفرض النتائج بمدة قصيرة. وبالفعل، إن معظم الدول في العالم النامي تستمر في العمل بمؤسَّسات القطاع العام التي هي في الغالب ضعيفة وغير كفوءة وغير مجدية. توجد آثار محلية خطيرة لهذه الأحوال. فالمؤسَّسات الضعيفة تقوِّض احتمالات اتخاذ عمل فعَّال في عدد من ساحات السياسة. فهي تعري الدولة من الشرعية اللازمة لبناء مكونات الإصلاح وزيادة النضال من أجل التغيير السياسي بإبراز حوارات حول قواعد اللعبة إلىٰ مناقشات حول الإصلاح. وهي تلغي إمكانية تحويل السياسات إلىٰ حقيقة من خلال الاستخدام المجدي. ثم تجابه المؤسَّسات الضعيفة صانعي القرار السياسي بسياق محمل بإمكانات الفشل.

وتوجد آثار عالميَّة أيضاً لاستمرار وجود المؤسَّسات الضعيفة. تحتاج الدّول النامية إلىٰ القدرة علىٰ تنظيم أسواقها المالية والاستثمار الأجنبي؛ وكنتيجة لذلك يمكن أن تكون «تكاليف عدم الكفاءة» عالية في أَسواق محلقة ومتكاملة[35]. إن معظم هذه الدّول في وضع سيئ لتؤثِّر في سياسات أَو أداء المؤسَّسات العالميَّة التي تضع معايير وقواعد، وبصورة متزايدة، لتلزم هذه

الدّول ومواطنيها. فالمنظّمات مثل صندوق النقد الدّولي، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالميَّة تسيطر عليها الدّول الصناعية، وبالتعريف، إنَّها منظّمات ذات تأثير كما في السبعة الكبار G-7 والعشرة الكبار G-10 والإثنتين وعشرين الكبار G-22 ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وإنَّها تستبعد الدّول النامية. وعندما تكون الدّول النامية جزءاً من منظّمات عالميَّة أَو اتفاقات دولية فإنَّه يعيقها عجزها عن تمثيل نفسها بصورة فعَّالة. في دورة الأورغواي لمنظمة الغات GATT في سنة 1994 مثلاً، كانت اثنتا عشرة دولة من الدّول الأقل نمواً لها وفود في جنيف، وكان معظم هذه الوفود قليل العدد كثيراً[36]. وبحسب البنك الدولي، كان للدول الصناعية وسطياً 6,8 أشخاص يراقبون الأحداث في منظمة التجارة العالميَّة في سنة 1997، وكان للدول النامية وسطياً 3,5 أشخاص لإتمام المهمة نفسها[37]. ولم ترسل عشرون دولة أفريقية ممثلين لها مطلقاً. وكان لثلاث عشرة دولة ثلاثة ممثلين أَو أقل. فقط مصر ونيجيريا وجنوب أفريقيا اقتربت من معدل تمثيل الدّول المتقدمة[38]. بمثل هذه الطرق، يجتمع الفقر وضعف المؤسَّسات ليهمّشا دولاً كثيرة في التأثير في تطوير المؤسَّسات الجديدة للحكم العالمي.

الفجوات التكنولوجية

يتصف الكثير من الدّول النامية بتواجد نخبة صغيرة عالية التعليم ومطَّلعة على العالم، وهي مرتاحة تماماً في عالم تكنولوجيات سريعة التطور والتغير. وهؤلاء الأفراد يديرون شركات كبيرة في القطاع الخاص، أَو يعملون في وزارات الحكومة وهم متصلون اتصالاً وثيقاً بصانعي السياسة الاقتصاديَّة، أَو يترأسون منظّمات غير حكومية، أَو يعملون في هيئات فكرية وجامعات في قضايا القطاع العام والخاص. لديهم كومبيوترات وبرمجيات حديثة وهواتف خلوية ودليل بحجم الكف. تعيش هذه النخبة في مناطق مدنية كبيرة وتسافر كثيراً وتتفاعل بنشاط في الدوائر العالميَّة.

يقف أعضاء هذه النخبة على عكس معظم المواطنين في دولهم الذين يعيش كثير منهم في قرى مليئة بالغبار أو بجوار مدن يسيطر عليها الفقر بدون كهرباء أو بتوريدات متقطعة منها. وغالباً ما يكون هؤلاء السكان أميين أو محررين من الأمية، وينقصهم الوصول إلى الهاتف وليس لديهم اطلاع على الكمبيوتر أبداً. إنَّهم عاجزون في عالم تقوده المعرفة وذلك لعدم الوصول إلى فرص التعليم، والشبكات الكهربائية الضعيفة، وعدم التعرف إلى التكنولوجيات التي يتصف بها العصر الحاضر[39]. وتشتد الحاجة إلى استثمارات ضخمة في البنية التحتية والتعليم قبل أن يتمكَّن هؤلاء الأفراد ـ أو أطفالهم ـ من البدء بتحصيل المعرفة والمهارات التي أصبحت شائعة في معظم الدّول المتقدمة في العالم وبين النخبة في جميع الدّول.

طبعاً، تفتح التكنولوجيات الجديدة الإمكانات للدول النامية لأن تقفز قفز الضفدع لتلحق بالدّول الصناعية وتوفر الوقت والمال[40]. إن توسيع الاستثمارات الأجنبية المباشرة يزيد أيضاً من تحويل بعض التكنولوجيات[41]. لكن الدّول النامية عموماً تظل وراء الدّول المتقدمة في الوصول إلى المعلومات والتقنية. يمثِّل الجدول 8 ـ 6 معطيات تقارن بين الدّول الغنية والفقيرة من حيث استهلاك الكهرباء والوصول إلى الصحف والراديو والتلفزيون والهاتف والكومبيوتر. إن الفجوات كبيرة. ففي نهاية القرن العشرين اعتمد أغنى 20٪ من سكان العالم في الدّول المتقدمة على 74٪ من خطوط الهاتف في العالم؛ وبالمقابل اعتمد أفقر 20٪ من سكان العالم على 1,5٪ من هذه الخطوط[42]. وخلال هذه الفترة ذاتها كان أحد أعمق الزيادات في عدد مستخدمي الإنترنت، يعيش 91٪ منهم في دول التعاون الاقتصادي والتنمية OECD[43]. وبعض أجزاء العالم النامي يعاني أكثر من أجزاء أُخرى من هذه الفجوات التقنية. في سنة 1996 مثلاً، كان في تايلاند وحدها هواتف خلوية أكثر مما كان في جميع أفريقيا[44]. وكان 33٪ من الصادرات المكسيكية المصنَّعة منتجات تكنولوجية عالية في 1997، والرقم المقابل في مصر 7٪ ومدغشقر 2٪[45].

إضافة إلىٰ ذلك، تتخلّف الدّول النامية عن الدّول المتقدمة في الموارد المستثمرة في البحث والتنمية، ففي الفترة 1990 ـ 1996 كان متوسط ما لدىٰ الدّول الصناعية من علماء البحث والتنمية 4,1 بالألف من عدد السكان، بينما كان في الدّول النامية 0,4٪ مثل هؤلاء الناس[46]. وبحسب البنك العالمي، في 1991، كانت الفجوة بين الدّول المتقدمة والنامية في الإنفاق علىٰ البحث والتنمية أكبر من الفجوة في الناتج المحلي للشخص الواحد[47].

الجدول 8 ـ 6

الدّول الغنية والفقيرة في عصر المعلومات

		تصنيف الدّول		
البند	**السنة**	**دول نامية بدخل منخفض**	**دول نامية بدخل متوسط**	**دول بدخل عالي**
استهلاك الطاقة الكهربائية	1980	188	1,585	5,783
للشخص «بالكيلو واط»	1996	433	1,902	8,121
الصحف اليومية	1996	. . .	75	286
الراديو	1996	147	383	1,300
هاتف ـ خط رئيسي	1997	162	272	552
هاتف خلوي	1997	5	24	188
كومبيوتر شخصي	1997	4,4	32,4	269,4

المصدر : البنك الدولي: تقرير عن التنمية العالميّة 1999/ 2000 ص 265 و267.

علىٰ الرغم من أن بعض المناطق في العالم النامي تزدهر بالاقتصاد المعلوماتي الجديد ـ مثل بنغالور، وبومباي، وماليزيا وإقليم الحدود الشمالية من المكسيك ـ فإن الفجوات التكنولوجية ضمن وفي ما بين الدّول هي عائق خطير للتنمية في عصر العولمة. بما أن المعرفة تتولّد وتنشر بوسائل إلكترونية، وأن التجارة تتزايد وتنمو حول الشبكات الإلكترونية، وأن الاتصالات آنية، فإن أفقر الدّول وأفقر الشعوب يزدادون عجزاً.

صنع السياسة في عصر العولمة

إن للمؤسَّسات الجديدة للحكم العالمي، والتحكم المحلي بالخدمات والمصادر العامة والاستثمارات الخاصة والخصخصة والتقدم التكنولوجي كلها ذات تأثيرات هامة في الحكومات في جميع أنحاء العالم. وبالواقع، إن هذه التغيرات هامَّة جداً لدرجة حتى إن البعض يجادلون بأنَّها «تجوّف الدّولة» وتسرق منها سيادتها من جهة، ومن مسؤولياتها أمام مواطنيها من جهة أُخرىٰ، وتجعل الدّولة أقل مركزية بالنسبة لفرص التنمية القوميَّة مما كانت في الماضي[48]. مهما يكن، إن الحكومات القوميَّة، أكثر أهمية للدول النامية سواء ساعدت العولمة هذه الدّول أم أعاقتها أم لا[49]. إن تحسين السياسات العامة واستخدامها وخلق مؤسَّسات للحكم أقوىٰ وأكثر استقراراً أمور هامة إن كانت الدّول النامية تجابه أسباب المشكلات التي تواجهها وتبدأ بمعالجة نقاط ضعفها عالمياً[50].

بالنسبة لصانعي السياسة في الدّول النامية في نهاية التسعينيات إن الأجندة السياسيَّة لتوليد النمو، واقتلاع الفقر، وبناء مؤسَّسات فعَّالة وقدرة حكومية، وسد الفجوة التكنولوجية أجندة طويلة ومكلفة ومتبادلة الاعتماد[51]. وعند أخذهم هذه الأجندة، يعترف صانعو القرار ضمناً أنَّهم في عصر العولمة يفقدون استقلالهم الذاتي في تقرير برامجهم القوميَّة واستراتيجيات التنمية[52]. هذا الدرس يجري تعلمه بالتأكيد عندما تمارس الدّول أزمات اقتصاديَّة عميقة وتكون مضطرة إلىٰ اللجوء إلىٰ المؤسَّسات المالية العالميَّة طلباً للمساعدة. في مثل هذه الظروف تكون حكومات الدّول النامية في أوضاع ضعيفة للتفاوض لأن المؤسَّسات المالية العالميَّة تضع شرطاً لإدارة الاقتصاد الكبير، وإصلاح الدّولة وأدوار القطاع العام والقطاع الخاص، وأولويات الاستثمار والبنية المؤسَّساتية.

ومن المهم بقدر مساوٍ، تقلل الأنظمة العالميَّة الجديدة للتجارة، والبيئة والعمل وأمور أُخرىٰ، تقلل الخيارات والتمييز في هذه المناطق أيضاً. في كلتا

الحالتين، إن القاعدة المحتملة التي تستند إليها الأعمال تعيق حرية القرار لصانعي السياسة، ويصبح الخط الفاصل بين السياسة المحلية والعالميَّة لا معنى له تقريباً[53]. وفضلاً عن ذلك، فحتى قبل أن تبتكر الاجتماعات العالميَّة، كان يتم اختراق الحدود القوميَّة من قِبل الناشطين الاجتماعيين والسياسيين الذين يلعبون أدواراً كبيرة في السياسات المحلية ويدعون إلىٰ تغيير سياسي وتكوين أحلاف مع مجموعات ومصالح محلية[54].

إذا كان تأثر الأجندات السياسيَّة يتزايد بضغوط من وراء حدود الدّول النامية، فإن الضغوط علىٰ صانعي السياسة لأن يعملوا ـ ويعملوا بسرعة ـ علىٰ بنود هذه الأجندات قد تزايدت أيضاً. وبشكل واضح، إن السرعة التي انتشرت بها الأزمة المالية الآسيوية عبر العالم كانت انبعاثاً غير لطيف للحاجة إلىٰ إصلاح سريع في المؤسَّسات المالية، والحاجة إلىٰ الانتقال السريع لوضع نظام تنظيمي في مكانه والحفاظ علىٰ استقرار الاقتصاد الكبير وسط التحليق العالمي والضعف القومي. أَصبح التكيف مع الصدمات الخارجية، وهو اهتمام طويل لصانعي القرار في الدّول ذات الاقتصاد المعتمد علىٰ عدد قليل من سلع التصدير، مطلباً ملحّاً لجميع الدّول النامية.

لكن أَصبح اتخاذ عمل ما ـ سيما العمل السريع ـ أكثر تعقيداً لأن العالم النامي يتجه نحو أشكال من الحكومات الديمقراطية. ومجتمعات مدنية أكثر نشاطاً[55]. ففي دول كثيرة ـ حتى الديمقراطية ـ كان التقليد في صنع السياسة بين عدد من الأشخاص نسبياً في حكومات مركزية، يتشاورون مع عدد قليل من المصالح المرتبطة سياسياً لاتخاذ قرار في غياب المشاركة الواسعة من المواطنين أَو حتى معرفتهم بماهية القرارات التي يجري إعدادها[56]. فالمدراء التنفيذيون يضعون الأجندات السياسيَّة، وكان المشرعون غالباً مهمشين في العملية السياسيَّة.

وبالواقع، في كلا الأنظمة الديمقراطية والأنظمة الأتوقراطية كان تبني

إصلاحات الاقتصاد الكبير خلال الثمانينيَّات والتسعينيَّات يعده بصورة عامة القادة القوميون الذين ركزوا السلطة في السلطة التنفيذية من الحكومة التي ركزت تلك السلطة في مكتب الرئيس أَو وزير المالية، واعتمدت على مجموعة صغيرة من المستشارين الفنيين الذين اجتمعوا وراء أبواب مغلقة ليرسموا سياسة للطوارئ. وكانت هذه السياسات تفرض بواسطة مراسيم رئاسية من خلال سلطة الرئيس، بدلاً من قوانين تسنّها السلطة التشريعية[57]. وغالباً ما يجلس الفنيون القوميون والعالميون في المقاعد التي كان يشغلها الوزراء وقادة الأحزاب وممثلو مجموعة المصالح الهامة[58].

حيث إن عملية إيجابية جداً للتحوّل إلى الديمقراطية انتشرت بشكل أعرض، وحيث إن أجندة الأعمال اتسعت من الاهتمام الأولي حول الإصلاحات الاقتصاديَّة للجيل الأول إلى مصادر تنمية إنسانية ومؤسَّساتية، ارتفع كثير من الأصوات المطالبة بالمشاركة في مناقشة السياسة[59]. مثلاً، عندما برزت القطاعات الخاصة ونمت في ظل الدافعين التوأمين: الخصخصة والتحرر، فقد نمت أيضاً منظَّمات متنوعة جديدة وكثيرة تمثِّل المصالح[60]. وعندما زادت حرية الاتحادات العمالية لتنظيمها، جابهت المنظَّمات القديمة التي يسيطر عليها الزعيم طلبات داخلية بديمقراطية أكبر؛ وفي بعض الأحيان انشقت لتكون اتحادات جديدة ذات مطالب وأساليب متميزة وأقل تلاؤماً مع الحكومة من المنظَّمات الأقدم[61]. مجموعات المواطنين، التي غالباً ما تتألَّف حول قضايا مجتمعية محلية مثل حماية الشرطة وتلوث البيئة، أَو حول التزامات لهويات على أساس عرقي، والجنس والدين أَو على الانتماء الإقليمي، كلها تزدهر في نظام سياسي أكثر انفتاحاً[62]. والمنظَّمات غير الحكومية، وكثير منها كان يتحاشى النشاط السياسي، أَصبحت أكثر نشاطاً في تقديم طلبات للحكومة[63]. لقد زاد عدد مثل هذه الأصوات زيادة ملحوظة[64]. ومن بين هذه الطلبات الهامَّة التي صاغوها حماية مكوناتها أَو مواطنيها عامة من الخطر

المتزايد الذي تجلبه العولمة وإخفاقات كل من السوق والحكومة، هذه الحماية مركزية وملحّة. وانتشار البُنى لأشكال من الحكومة أكثر ديمقراطية يجب تشجيعه يأتي بتمثيل وشفافية متزايدين لصناعة القرارات العامة. ولكن الديمقراطيات الجديدة يتوقع أن تنتج طرقاً جديدة لصناعة القرارات مثيرة للخصام.

إلىٰ جانب الضغوط المتزايدة لاتخاذ أعمال علىٰ جبهات مختلفة، يقع صانعو القرار في الدول النامية تحت مزيد من الضغوط لأن يكونوا فعالين في الالتزامات السياسيَّة التي يتخذونها. إن الانتشار الواسع للمعلومات (وهي بذاتها سمة من سِمات العولمة)، والانخراط الأعلىٰ في المجتمع المدني (وغالباً بالتحالف مع شركاء عالميين)، والدور الأكبر والأكثر استقلالاً لوسائل الإعلام (وهي أيضاً مؤيِّدة ومحمية من مجموعات دولية)، قد شجعت قدرة المواطن علىٰ مراقبة أنشطة الحكومة وقدراتها علىٰ تنفيذ وعودها.

وهكذا، ليس صانعو القرار أكثر احتمالاً للإنهماك بما يسميه ألبرت هيرشمان Albert Hirschman «بالمشكلات الضاغطة» أكثرمن «المشكلات المختارة» فقط، لكنَّهم أكثر احتمالاً لأن يُدفعوا إلىٰ مناقشات أوسع عند اتخاذ القرارات حوال هذه المشكلات وليكون أداؤهم مراقباً عندما ينفذون هذه السياسات[65].

يضاف إلىٰ الصعوبات التي يواجهها صانعو السياسة أن أَصبحت المصادر الملموسة لبناء الدعم أَو تعويض الخاسرين أَو التخلص من المعارضة، محدودة أكثر. في الماضي. كان دعم قادة معينين وأحزاب سياسيَّة والسياسات وحتى النِّظام السياسي، كانت تتماسك من خلال منافع متبادلة ـ وظائف، وعقود، ومشاريع تنمية وإجازات وصول وما شابه ـ من أجل أصوات أَو سلام القوىٰ العاملة أَو الدعم التشريعي. لكن الاقتصاد المحرر يعطي فرصاً أقل لتبادل مثل تلك المنافع لأن الدولة أقل انخراطاً في عقود التموين والأعمال والتراخيص.

وفضلاً عن ذلك تحدد الموازنات المتقشفة إمكانية التعويض على الخاسرين أَو تقديم الخدمات للمؤيدين[66]. ومع قلة الموارد المستخدمة لتوليد الدعم والإجماع حول الإجراءات السياسيَّة، كان على السياسيين أن يجدوا مصادر جيدة لتأييد السياسة والإجماع عليها. في طرق عدة، يتضمن هذا تنمية أساليب جديدة قيادية.

بالفعل، إن كثرة صانعي السياسة في الدول النامية عامل تحد. تحدد سلسلة من الضغوط خياراتهم السياسيَّة، وتضيق مجالاتهم للمناورة ضمن تنمية سياسيَّة معقدة. فتناقص المجال لوضع أجندة سياسيَّة، وتزايد الضغط لصنع القرارات وتنفيذها، والضغوط العالية للتعامل مع نتائج العولمة غير المرغوب بها، وكذلك أصوات المقاومة المرتفعة أيضاً، على الأقل إن هذه الأحوال تختبر مهارات صانعي السياسة في بناء الإئتلافات للإصلاح ولتعليم مختلف المواطنين فوائد التغير، وإدارة معارضة مجموعة ذات تنظيم قديم. تستطيع الحكومات صنع سياسة سيئة، لكن العقوبة سريعة في سياق السياسات الديمقراطية والأَسواق العالميَّة.

إضافة إلى ذلك، تضيف المؤسَّسات الضعيفة إلى أعباء صانعي السياسة لأَنَّها غالباً ما تزيد الصراع على اختيار السياسة، وذلك من خلال فشلها في تقديم قواعد واضحة للعبة ولكيفية إدارة الصراع والحوار[67]. وهكذا تصبح الحوارات، مثلاً، حول السياسة الاقتصاديَّة مختلطة بسهولة بحوارات حول الأدوار الملائمة للسلطات التشريعية والتنفيذية في الحكم. وكذلك الجهود لتخفيف الفساد تشجع نقاشات حول مراجعة الدساتير وإعادة بناء الأنظمة التشريعية. والمبادرات لخلق مؤسَّسات جديدة تقود إلى صراع حول الأُطر والأوامر القانونية. وتعيق المؤسَّسات الضعيفة أيضاً ما يمكن تحقيقه من خلال الإصلاح، كما يحصل عندما تكون الجهود لوضع أنظمة منظمة تكون قصيرة الدارة بسبب فساد الأنظمة القضائية وعدم كفاءتها. والمؤسسات الضعيفة تعني

مستويات متدنية من تنفيذ السياسات كما يحصل عندما تفشل الجهود لإصلاح أنظمة التعليم القوميَّة لأن التنفيذ البيروقراطي تنقصه القدرة والدافع لاتخاذ أنشطة جديدة مطلوبة منها.

يواجه صانعو السياسة عمل توازن صعب في الاستجابة إلىٰ أوامر مزدوجة لتقوية المؤسسات وتكييف السياسة مع ضرورات العولمة. فتقوية مؤسَّسات مناسبة يستغرق وقتاً ولكن تحديات العولمة حاضرة وملحَّة. يستطيع إصلاح المؤسَّسات أن ينتج استقراراً أكبر في صناعة السياسة وتنفيذها، لكن طريقة الإصلاح غالباً ما تفاقم التوترات السياسيَّة. يُضغط علىٰ الحكومات لاتخاذ الأعمال، لكن ضعف المؤسَّسات يزيد الشكوك حول شرعيتها لفعل ذلك. فإلىٰ الحد الذي تطلب فيه مسؤوليات الحكومة في الدول النامية، فإن الدولة ليست مفرّغة تماماً وبصورة واضحة. لكن القدرة علىٰ الاستجابة للمصادر الملحة للحاجات المحلية والضعف العالمي، تجعل من السهل علىٰ صانعي القرار الاعتقاد أن الدولة تصبح أقل كفاءة.

فما الذي يمكن عمله؟

لا يوجد سؤال بأن صانعي السياسة في الدول النامية يواجهون سياسة صعبة خاصة، مؤسَّساتية ومعضلات سياسيَّة في جهودهم لوضع دولهم بشكل أفضل للاستجابة إلىٰ العولمة. ولكن كما هو الحال بالنسبة لكثير من نواحي الحياة، لا توجد حلول سهلة لهذه المعضلات. ويجب أن توجد الحلول الفعَّالة للكثير من المشكلات علىٰ المستويات العالميَّة، كما تناقش فصول كثيرة من هذا الكتاب. علىٰ المستوىٰ المحلي، إن وضع السياسات في مكانها لخلق بيئة اقتصاد كبير مستقر أو مركزي طبقاً لأية إمكانية لتنمية طويلة الأمد. لكننا شاهدنا أن خبراء التنمية تتزايد موافقتهم علىٰ أن وضع سياسات الاقتصاد الكبير بصورة صحيحة ضرورة لكنه ليس كافياً للتنمية. لقد اهتموا اهتماماً خاصاً بالخبرات الناجمة عن الأداء العالي للاقتصاد الآسيوي لادخار الدروس من نجاحاتهم

الدائمة[68]. والشيء المركزي في نتائجهم كان أهمية الاستثمار في رأس المال البشري وفي خلق مؤسَّسات فعَّالة للحكم.

وبالابتعاد عن هذه المناطق الثلاث العامة ـ إدارة جيدة للاقتصاد الكبير، والاستثمار في رأس المال البشري، وبناء المؤسَّسات ـ إن قائمة العوامل الأكثر تحديداً والمعتبرة لازمة وكافية للتنمية هي قائمة أطول وأكثر تخويفاً: أسعار ملائمة للفائدة وصرف العملات، وزيادة الإنتاجية، ومؤسَّسات فعَّالة تنظيمية ومالية وتمويلية وتشريعيَّة وتعليميَّة وصحيَّة وضمان اجتماعي، وبُنى تحتيَّة ماديَّة واجتماعيَّة، وحكومة محليَّة جيدة الإدارة، وكفاءة أعلىٰ للأنشطة الحكومية الروتينية، وشفافية في صنع القرارات، ووسائل فعَّالة تجعل الحكومة مسؤولة، وسياسات ديمقراطية[69]. والوصول إلىٰ هناك حيث يقف معظم الدول النامية يبقى تحدياً لصانعي السياسة، مع ذلك. إن تحقيق الشروط اللازمة والكافية للتنمية في عصر العولمة يستغرق زمناً وموارد.

إذا أعطيت القائمة الموسعة بما يجب فعله وأعطيت الوقت والمصادر اللازمة لفعلها، هل هناك أعمال يستطيع القادة السياسيون، حتى في وسط السياق العالمي، اتخاذها علىٰ المدىٰ القصير لإنتاج قدرة دولهم علىٰ الانتقال إلىٰ الأمام في هذه المهمة؟ في الواقع، توجد بعض المناطق التي يمكن أن يقدم فيها التغيير بسرعة لا بأس بها لأنه، في هذه المناطق، لدىٰ صانعي القرار بعض المجال لعمل ذاتي نسبياً. وقد يكون لديهم هذا المجال للمناورة حتى في المجتمعات الشديدة اللجاجة والخصام.

إن أوضح هذه المناطق في تحسين قدرة الحكومة علىٰ إجراء واستخدام التحليلات الفنية للمشكلات التي تواجه بلادهم. إن أحد الاتجاهات الإيجابيَّة هو بروز الاتجاه من أزمة اقتصاد العصر في الثمانينيَّات والتسعينيَّات وهو المدىٰ الذي زاد فيه المنفِّذون السياسيون اعتمادهم علىٰ الفنيين ذوي التدريب الجيد وعلىٰ الوحدات الفنية ضمن الحكومة لتساعد في تحليل وتشكيل سياسة

اقتصاديَّة[70]. ومن المثير للاهتمام، إنشاء وحدات فنية ضمن بيروقراطيات الحكومة وتعيين مستشارين فنيين جيدي التدريب، هي منطقة واحدة يكون فيها للسياسيين مجال واسع للعمل. في عصر الأزمة الاقتصاديَّة، مثلاً، تمكن رؤساء عدد من الدول من جلب جيل جديد من الاقتصاديين إلىٰ الحكومة وتزويدهم بالمشكلات الهامة والدافعة ليعملوا بها. حتى الدول ذات القدرات البشرية المحدودة تمكَّنت من أن تجد بين مواطنيها من هم مهيأون ومتحمِّسون لا تتحداهم مثل تلك القضايا السياسيَّة. وكان لهؤلاء الرؤساء، في كثير من الحالات، السلطة لخلق وحدات حكومية جديدة ـ كوحدات التحليل السياسي في وزارات الاقتصاد أو ملحقة بمكتب الرئيس ـ وتعيين مستشارين لأغراض معينة. الآن، وفي أعقاب الأزمة المالية الآسيوية في سنة 1997، تعمل حكومات كثيرة علىٰ زيادة قدرتها الفنية والإدارية للوكالات المكلفة بالقطاع المالي للمراقبة والتنظيم.

وما بدا أنَّه ناجح في وزارات الاقتصاد لتحديات الاستقرار وتعديل البُنى يمكن أن نطبِّقه علىٰ وزارات تتعلَّق بالشؤون الخارجية والتجارة والقطاعات الاجتماعيَّة المتسمة بالضغوط الشديدة. وبالفعل، إن ندرة الاقتصاديين المتدربين والمحلِّلين السياسيين والمدراء في هذا المجتمع تقف علىٰ العموم بتناقض شديد مع الخبرة الفنية لوزارات الاقتصاد. في العصر الذي تكون فيه المفاوضات العالميَّة، والتجارة، وتنمية رأس المال البشري أفضليات عُليا، مع ذلك يوجد سبب صغير لم لا يمكن لهذه الخبرات أن توضع داخل هذه المؤسَّسات. وحتى عندما تبرهن هذه المؤسَّسات أنَّها مقاومة نسبياً لتحسين أدائها، تبقى قدرة القادة السياسيين علىٰ الإضافة للبُنى التنظيميَّة، واستخدام بعض القوىٰ المعينة لبناء قدرة فنية وإدارية ملائمة خارج الوزارات، تبقى هذه القدرة كبيرة.

منطقة أُخرىٰ يستطيع فيها القادة السياسيون تحسين قدرة الحكومة علىٰ

الاستجابة للعولمة، هي جعل وصول القطاع العام إلىٰ ثورة المعلومات نقطة مركزية لمبادرة الحكومة. ويمكن للاستثمار في الكومبيوترات واتصالات الإنترنت جنباً إلىٰ جنب مع أنظمة الأتمتة وتدريب العاملين علىٰ كيفية استخدام تكنولوجيا المعلومات، يمكن لها جميعاً الإسهام مساهمة كبيرة في قدرة الحكومة علىٰ امتلاك المعلومات ذات العلاقة، وصياغة سياسات جيدة، وتأمين تعليم عام يدور حول الحاجة إلىٰ الإصلاح، والارتباط بالمناقشات والمفاوضات المحلية والعالميَّة حول محتوى السياسات الجديدة، وتحسين القدرة علىٰ مراقبة تنفيذ السياسة ونواتجها. هذه المهمة شاقة نوعاً ما أكثر من تحسين القدرة الفنية المحلية لأنَّها تحتاج إلىٰ نفقات كبيرة من الموارد كما يحتاج الاستثمار في التدريب. ومع ذلك، هذه منطقة سيادة تنفيذية كبيرة ومنطقة لا يحتمل أن يكون فيها مقاومة كبيرة. وفضلاً عن ذلك، إنَّها تتألَّف من استثمارات وأعمال يمكن أن تهدف إلىٰ مناطق ذات أفضليات أعلىٰ كالتنظيمات الداخلة في التجارة أَو التعليم، أَو إلىٰ مناطق يكون فيها العاملون في القطاع العام متحمسين لتبنِّي مثل هذه التغييرات.

والمنطقة الثالثة ذات العلاقة أكثر صعوبة وربما تكون مجزية في المستقبل الأكثر بُعداً. وهذه هي أكثر المناطق عمومية لبناء قدرة القطاع العام. وهذه المنطقة تشبه المنطقتين الأخريين السابقتين للمبادرة من حيث إن قادة الشعوب يستطيعون اتخاذ مبادرة كبيرة في تقديم تغيير تنظيمي. صحيح طبعاً أن الإصلاحات الخدمية المدنية الكبيرة التي اتُّخذت في الثمانينيَّات والتسعينيَّات قد ولّدت مقاومة كبيرة، وبالتالي أنتجت نتائج مخيبة[71]. وغالباً ما اشتملت هذه الإصلاحات علىٰ تدني المعايير الجديدة للأداء، وفحص المزايا، وإعادة هيكلة الرواتب، والالتزامات التعاقدية. في دول ذات تقاليد في التعيينات علىٰ أساس المحسوبية خصوصاً، هدَّدت هذه التغيرات العاملين في القطاع العام في كل الوزارات والوكالات تقريباً.

لكن لا تحتاج كل إصلاحات القطاع العام لأن تعالج على نطاق شامل. تبنَّت بعض الدول تناولاً متواضعاً من وكالة إلى أُخرى، بينما سار الآخرون حذرين خلال المفاوضات والتعليم العام للبدء بعملية التغيير. وشجع البعض تناول «جزر الامتياز» لتغيير الأنظمة المحفزة والأساليب الإدارية[72]. إضافة إلى ذلك، إن تحسين القطاع العام منطقة تقدم فيها الخبرة والبحث نظرات عملية وجديدة. مثلاً، استعار بعض الباحثين نظرات من العمل على تطوير منظمات القطاع الخاص، وكيّف آخرون أدوات الاقتصاد لفهم نظام الحوافز والتكيف المؤسَّساتي[73]. وكنتيجة لذلك، إن أبعاد التنمية والإصلاح المؤسَّساتي أقل احتمالاً لمعاملتها «كالصندوق الأسود» مما كانت في الماضي. في هذه المنطقة الصعبة، إذن يؤمن تعقل بعض المنفذين ودروس الخبرة والبحث طريقة واحدة لزيادة قدرة الحكومة على الاستجابة إلى تحدي العولمة في الوقت نفسه الذي تحمي فيه مواطنيها من آثارها الضارة.

لكن عبء إيجاد طرق لزيادة قدرة الدول النامية على الاستفادة من العولمة لا يقع على عاتق الدول النامية وقياداتها العامة فقط. بالتأكيد يجب أن يكون المجتمع الأكاديمي جزءاً من هذه المجهودات. يحاول الباحثون فهم صنع خرائط التغيير من أصغر مستويات العيش والحياة في مجتمعات في دول فقيرة إلى السياسات القوميَّة والأَسواق العالميَّة والمؤسَّسات بحسب تأثرها بضغوط العولمة المدحَّة. بهذه الطريقة، إن مشكلات الدول النامية يُعاد تفسيرها كقضايا عالميَّة، متعلِّقة بالشمال كما هي متعلقة بالجنوب. يسهم هذا النوع من البحث إسهاماً واضحاً في قاعدة المعرفة حول ديناميكية العولمة وآثارها التي يمكن أن تكون مفيدة لجمهور السياسة عالمياً ومحلياً. وبصورة مماثلة، إن نمو المعرفة حول التجديدات وبصورة خاصة في دول أَصبحت متوافرة بشكل واسع من خلال زيادة الاهتمام في هذه التجديدات والتحسينات في التقنية التي تجعل المشاركة بالمعلومات أسهل كما يبيِّن فريد شوار Fred Schauer في حالة الإصلاح القانوني في مكان آخر من هذا الكتاب.

وبصورة مماثلة، وكما ناقش فصل داني رودريك Dani Rodrik في هذا الكتاب، لقد تمّ توليد مشاريع ملموسة للمؤسَّسات العالميَّة في السنوات الأخيرة إضافة إلىٰ أفكار حول كيفيَّة التمسّك بفوائد العولمة وتخفيض التكاليف. تراوح هذه المشاريع من السماح بالديون إلىٰ المعايير العالميَّة للمؤسَّسات المالية، ومن تصميم شبكات الأمن الاجتماعي إلىٰ شبكات التنظيم لاستخدامات الشعوب، ومن مشاريع للإعتراف بعمل المرأة في القطاع غير الرسمي إلىٰ تلك التي تركز علىٰ الاستجابة بصورة فعَّالة للطوارئ الإنسانية المعقدة، ومن تصميم أنظمة التعليم الأولي إلىٰ الجهود لتأمين معلومات حول التأثير البيئي في استثمارات بيئيَّة، ومن الأفكار حول اتفاقيات التجارة العالميَّة إلىٰ التقدم التكنولوجي في إنتاج المحاصيل للتصدير، وعدد آخر كبير. وربما بسبب جدية المشكلات، كان مدىٰ الإبداع للحلول المقترحة واسعاً ومثيراً.

إن الاهتمام بفهم المشكلات التي تخلقها تغيرات غير مسبوقة علىٰ المستوىٰ العالمي، إضافة إلىٰ الجهود الساعية لتأمين ردود فعل لها، ولتوليد استراتيجيات سياسيَّة لتوجيه عملية التغيير، تستطيع أن تقدِّم بعض العون لمعرفة ما الذي يجب عمله ومتى وكيف يجب فعله. فقد خلقت خبرات نحو عشرين سنة من الاستقرار والتعديل البنيوي، مثلاً، أدبيات واسعة حول العوامل السياسيَّة الحاسمة في السياسة والتغيرات المؤسَّساتية في الدول النامية والانتقالية. لقد قدّم هذا العمل فهم كيفية استخدام القوة لإعاقة التغيير، وكيفية حساب النتائج التوزيعية لسياسة التغيير، وكيف تؤثِّر الأزمات في قوىٰ السياسة والإصلاح المؤسَّساتي، وكيف يتأثَّر توقيت الإصلاح بدوائر الانتخاب، وكيف يحسب مدراء السياسة وفرق التغيير الاستراتيجيات لتقديم الإصلاح، وكيف تؤثِّر الأفكار والقيادة في عملية التغيير. لا يقدم هذا العمل وصفة للنجاح في مقابلة تحديات العولمة، لكن يمكن استخدامه لتقييم وتقليل بعض أخطار الفشل في اتخاذ مبادرات الإصلاح.

من الواضح أن صانعي السياسة في الدول النامية يواجهون مجموعة من المشكلات الصعبة في جهودهم لوضع بلادهم لأخذ أفضل المزايا من العولمة ولحماية مواطنيهم واقتصادهم من نتائجها السوداء. فلصانعي السياسة هؤلاء، ولأولئك الذين يمثلونهم، يخبئ المستقبل طريقاً طويلاً وصعباً للتغيير. ومع ذلك إن الاهتمام الحالي بالمشكلات التي أوجدها التغيير السريع على المستوى العالمي إضافة إلى الجهود للاستجابة لها، يمكن أن يقدم المساعدة في معرفة ما يجب فعله ومتى وكيف يجب فعله. لا يحتاج صانعو السياسة في الدول النامية لأن يُحرموا من الأفكار أو الأعمال أو الأحلاف العالميَّة عندما يقبلون تحديات العولمة.

ملاحظات

(1) إن عدد الدول النامية معتمد على تصنيف البنك الدولي لسنة 1999 بحساب الناتج القومي للرأس الواحد، وموزعة دول ذات دخل منخفض ـ ومتوسط. تشمل القائمة كل الدول التي هي أعضاء في البنك الدولي والتي يبلغ تعداد سكانها أكثر من 300000 نسمة. الدول ذات الدخل المنخفض ذات ناتج قومي للشخص الواحد 760 دولاراً أو دون ذلك؛ والدول ذات الدخل المتوسط يبلغ الناتج القومي للشخص الواحد ما بين 761 و9360 دولاراً. وتقسم الفئة الأخيرة ذات دخل متوسط منخفض (57 دولة الناتج القومي فيها للشخص الواحد ما بين 761 و3030 دولاراً) وذات دخل متوسط أعلى (37 دولة الناتج القومي فيها ما بين 3031 ـ 9350 دولاراً). انظر البنك الدولي تقرير تنمية العالم: 1999/ 2000 (Oxford University Press and World Bank, 1999)، ص 290 ـ 291.

(2) تعاريف، أقسام، ومعطيات مأخوذة من البنك الدولي، «World Development Report, 1999/2000» صفحة 277/ 231 و290.

(3) بحسب البنك الدولي، 1,6 بليون نسمة إضافية يعيشون بأقل من 2 دولارين باليوم في سنة 1998.

انظر البنك الدولي «Global Economic Prospects and the Developing Countries, 2000» ص 29 (Washington: World Bank 2000).

(4) انظر مثلاً من أدبيات المؤسسات وبناء القدرة وخاصة في التنمية الاقتصادية، كارول غراهام وموسز نايم، «The Political Economy of Institutional Reform in Latin America»، في كتاب من إعداد نانسي بيروستل، وكارول غراهام وريتشارد سابوت وعنوانه: «Beyond Tradeoffs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America»,

(Washington: Brookings and Inter-American Developpment Bank, 1998)؛ ميريللي غرندل (إعداد): «Getting Good Government: Capacity Buiding in the Public Sector of Developing Countries», (Harvard University Press for the Harvard Institute for International Development, 1997),

سيليفيو بورنر، آيمو برونيتي، بياتريس ويدير، «Political Credibility and Economic Development» (St. Martin's Press, 1995)

دوغلاس س نورث، «Institutions, Institutional Change and Economic Performance», (Cambridge University Press, 1990)

تورستن بيرسون كيدو تابينللي (إعداد)، «Monetary and Fiscal Policy»، (MIT Press, 1994)

(5) إحصاءات النمو في هذه الجملة والجمل الخمس التي تليها مأخوذة من البنك الدولي، ص 251، «World Development Report, 1999/2000».

(6) معظم هذه الدول كانت في أفريقيا، جنوب الصحراء، وأوروبا الشرقية ودول الكومنولث المستقلّة، برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية (UNDP)، «Human Development Report, 1999» (Oxford University Press, 1999) ص 2.

يصنف برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية الدول بحسب مستوىٰ التنمية البشرية فيها، علىٰ أساس جدول الناتج القومي العام للشخص الواحد؛ متوسط عمر المرء، أمية البالغين ونسبة المسجلين بالمدارس. ينتج من هذا أقسام تشبه ولكن لا تتوافق دائماً مع تصنيف البنك الدولي للدول. فمثلاً، كوستاريكا عالية في التنمية البشرية (بحسب UNDP)، لكنها في الدخل الوسط المنخفض بين الدول النامية (بتقرير البنك الدولي). ويصنف برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية 45 دولة كدول ذات تنمية بشرية عالية، و94 دولة متوسطة التنمية البشرية و35 دولة منخفضة التنمية البشرية.

(7) البنك الدولي، ص 3 «Global Economic Prospects of the Developing Countries, 2000».

(8) يتألّف «Washington Consensus» من الحاجة إلىٰ عشر مناطق سياسية: العجز المالي، الاستثمار الأجنبي المباشر، الخصخصة، اللاتنظيم، وخصائص الإنفاق العام، الإصلاح الضريبي، أسعار الفائدة، أسعار الصرف، سياسة تجارية، حقوق الفقراء. لقد لخصت وسميت من قبل جون وليامسن في مقالة،

«What Washington Means by Policy Reform»

في كتاب من إعداده: «Latin American Adjustment: How much Has Happened?» (Washington Institute for International Economics, 1990).

(9) هذه الفكرة دخلت بقوة بالإصلاح السريع للاقتصاد الروسي؛ ولفقده المؤسسات الأساسية لنظام السوق، أعطى التحرير تراجعاً اقتصادياً لعقد من الزمن جالباً معه صعوبة كبيرة لمعظم المواطنين، والموظفين من أعلىٰ المستويات وكذلك الفساد الخاص. لمناقشة مبكرة لأجندة الإصلاح الاقتصادي الواسعة انظر جوان فيلسن: «The Politics of Long Haul Economic Reform» في كتاب من إعدادها مع آخرين: «Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment,» (Transaction Books, 1989).

(10) هجوم هام على الدولة في تقرير البنك الدولي حول أفريقيا في 1984، «Towards Sustained Development in Sub-Saharan africa», (Washington World Bank 1984)، عكس طريقة التفكير الأساسية حول الضرر الذي سبَّبته الدول التي تدخلت تدخلاً واسعاً في التنمية الاقتصادية. وحوى تقرير سنة 1991 «World Bank Report» على فصل عن الدولة، وفي تقرير 1997 كان حول دور الدولة في التنمية، محدداً إعادة تأهيل الدولة كأداة هامة للتنمية. انظر ميريلي س. غرندل: «Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa (Cambridge University Press, 1996) الفصل 1 خصوصاً.

(11) غرندل، نفس المصدر الفصل 1، و4 للمناقشة.

(12) إن إضافة تنمية الموارد البشرية إلى الشروط اللازمة للتنمية، بموافقة جماعية من الخبراء، يمكن أن يعزى إلى عوامل كثيرة، من بينها: عمل الباحثين في تقييم المعجزة في شرق آسيا، ونجاح تحدي برنامج الأمم المتّحدة للتنمية في تقريرها حول التنمية البشرية. البنك الدولي ومؤسسات أُخرى لأخذ أفكار أوسع حول التنمية، وإصرار المنظّمات غير الحكومية وشبكاتها حول العالم وهي تشير إلى أحوال الفقر والحرمان في كثير من أنحاء العالم. لتقدير مساهمات رأس المال البشري في التنمية، انظر نانسي بردزل، داڤيد روس وريتشار سابوت، «Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia» في الصفحات 477 ـ 508 من World Bank Economic Review, vol. 9 (Sept. 1995) وانظر أيضاً، بردزل، غراهام، سابوت «Beyond Tradeoffs».

(13) بينما يناقش الكثيرون أن التجارة مركزية بالنسبة للتنمية، يبيِّن البحث الذي نفذه داني رودريك أن ذلك ليس استراتيجيَّة مثلى. «الدول التي نجحت في فترة ما بعد الحرب هي التي استطاعت أن تبلور استراتيجيَّة استثمار محلي لتبدأ النمو، وأولئك الذين لديهم مؤسَّسات مناسبة لمعالجة الصدمات الخارجية المعاكسة، وليس أولئك الذين اعتمدوا على تخفيض العوائق بالنسبة للتجارة وتدفق رأس المال. لذلك توجب على صانعي السياسة التركيز على الأساسيات في النمو الاقتصادي ـ الاستثمار استقرار الاقتصاد الكبير، الموارد البشرية، والحكم الجيد ـ ولم تترك التكامل الاقتصادي العالمي يسيطر على تفكيرهم في التنمية». داني رودريك، «The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work». (Washington: Overseas Development Council, 1999).

(14) البنك الدولي: ص 13 World Development Report, 1999/2000.

(15) المعطيات في هذه الفترة مأخوذة من تقرير البنك الدولي 1999/ 2000 ص 5 ـ 33 ـ 271.

(16) UNDP، Human Development Report, 1999، ص 3 ـ 4.

(17) انظر مثلاً، مايكل غاڤن وريكاردو هاوسمان، «Growth with Equity: The Volatility Connection» وذلك في كتاب بيردزل، غرهام وسابوت «Beyond Tradeoffs».

(18) البنك الدولي، «Global Economic Prospects and the Developing Countries» 2000، ص 29.

وفي الوقت نفسه تقرير البنك حول التنمية 1999/ 2000 ص 25.
الذي يقدر عدد من يعيشون علىٰ أقل من دولار واحد باليوم 1,5 بليون في سنة 1998.
وبحسب هذا التقرير (ص26). القاعدة السريعة غير الرسمية أن معدل نمو للشخص الواحد 3٪ أو أكثر يعتبر الحد الأدنى لتخفيض نسب الفقر سريعاً. لكن المعدل للنمو علىٰ المدىٰ الطويل في الدول النامية أقل من ذلك المستوىٰ. فبين 1995 و1997 فقط 21 دولة نامية (ومنها 12 في آسيا) حقَّقت هذا المعدل أو تجاوزته قليلاً. ومن بين 48 دولة الأقل نمواً فقط 6 منها تجاوزت المعدل.

(19) البنك الدولي، «Prospects for Growth and the Developing Countries 2000»، ص 33.

(20) تقرير برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية 1999 ص 22، الأرقام المعطاة هي لمواصفات الفقر في العالم، حدوثها يتركز علىٰ الدول النامية والانتقالية بشكل حصري تقريباً.

(21) البنك الدولي: تقرير التنمية 1999/ 2000 ص 26.

(22) انظر بيروذل، غراهام وسابوت «Beyond Tradeoffs».

(23) برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية تقرير 1999 ص 35 ـ 43.

(24) نفس المصدر ص 33.

(25) نفس المصدر ص 40.

(26) البنك الدولي، تقرير البنك حول التنمية 1999/ 2000 ص 14. وبحسب برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية تقرير 1999 ص 3، فإن الفرق بالدخل بين 20٪ من أعلىٰ الدخول في العالم و20٪ الذين يعيشون في أفقر الدول، قد زاد الفرق من 30 إلىٰ 1 في 1960 إلىٰ 60 إلىٰ 1 في 1990 و74 إلىٰ 1 في 1997.

(27) برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية 1999 ص 2 ـ 3.

(28) البنك الدولي، تقرير حول التنمية 1998/ 1999 ص30، مجمل ما تلقته الدول النامية 1,04 بليون، 30٪ من مجموع العالم. البنك الدولي تقرير حول التنمية 1999/ 2000 ص 37.

(29) برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية تقرير 1999/ ص 196.

(30) انظر مثلاً نانسي بيردزل وجوان لويس لوندوفو، «No Tradeoff: Efficient Growth via More Equal Human Capital Accumulation»، في كتاب بيردزل وغراهام وسابوت «No Tradeoffs».

(31) انظر مثلاً، جيمس إس ونش وديل أولو (إعداد) (James S. Wunsch) (Dele Olowu) «The Failure of the Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa» (Westview Press, 1990).

وريتشارد سان بروك، «The State of Economic Stagnation In Tropical Africa» (آذار 1986) (World Development, vol. 14).

وجويل إس ميغدال: «Strong Societies and Weak States: State-Society Relations in the Third World», (Princeton University Press, 1988).

مثل هذه الدراسات تشدد علىٰ المدىٰ الذي يركز فيه المتسلطون والمدراء الديمقراطيون

على القوة، وذلك بإهمال استقلال التشريع والمؤسّسات القضائية وإلغاء قوة الحكومة المحلية، وفي الوقت نفسه تتجه الحكومة المركزية إلىٰ الضعف من خلال عدم الكفاءة والفساد والصراع وتوزيع عطاءات الدولة.

(32) انظر مثلاً، غرندل، «Challenging the State».

(33) بيتر إيفانز «The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization,» (World Politics, vol. 50) ص 85، تشرين أول 1997.

(34) الخصخصة، التحرر، العقم والتقليص كانت أدوات رئيسية استخدمت في تخفيض حجم ومجال أنشطة الدولة بنطاق واسع في الدول النامية.

(35) إيفانز، ص 73 ـ 74 «The Eclipse of the State?».

(36) برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية تقرير 1999 ص 34 ـ 35.

(37) البنك الدولي، تقرير التنمية 1999/ 2000 ص 55.

(38) البنك الدولي، تقرير التنمية 1999/ 2000 ص 57.

(39) بحسب أرقام البنك الدولي، سكان آسيا الجنوبية في المدن الكبيرة كان لديهم هواتف أكثر مما لدى ساكني المناطق الريفية أكثر بسبع مرات. وفي شرق آسيا كانت النسبة 5,5 ـ 1، وفي جنوب الصحراء الأفريقية كانت النسبة 3 ـ 1 وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي كانت 2,5 ـ 1.
من تقرير البنك الدولي للتنمية 1998/ 1999 ص 69.

(40) مثلاً، يستطيعون اختيار الاتصالات اللاسلكية وتخفيض الاستثمار في التقنيات الأقدم. وفي 1993 مثلاً، عدد من دول العالم النامي تحولت إلىٰ الأرقام كلياً، بينما دول التعاون الاقتصادي والتنمية كانت أكثر ارتباطاً بالتكنولوجيات القديمة. البنك الدولي، تقرير التنمية 1998/ 1999 ص 57 و59.

(41) نظر. دي ايرنس D. Ernst، «Globalization and the Changing Geography of Innovation Systems: A Policy Perspective on Global Production Networks,» أعدت لورشة عمل علىٰ التقنيات السياسية الاقتصادية في دول العالم النامي، (تشرين أول 1999، Brighton, U. K.).

(42) برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية، تقرير 1999 ص 3.

(43) نفس المصدر.

(44) نفس المصدر ص 6.

(45) البنك الدولي تقرير حول التنمية 1999/ 2000 ص 266 ـ 267.

(46) برنامج الأُمم المتّحدة للتنمية تقرير 1999 ص 178.

(47) البنك الدولي تقرير حول التنمية 1998/ 1999 ص 6.

(48) فكرة الدولة (المفرغة) كانت موضوعاً لمقالات في Daedalus، المجلد 124 (ربيع 1995) انظر ر. آ. و. روديس، «The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain,» (Political Quarterly vol. 65) (1994 نيسان ـ حزيران).

سوزان سترانغ، «The Retreat of the State: The Diffusion of World Power in the World Economy,» (Cambridge University Press, 1996).

وجوزيف كاميليري وجيم فولك، «The End of Sovereignty? The Politics of A Shrinking and Fragmenting World (Elgar, 1992).

(49) كانت هذه فكرة مسيطرة كرد فعل على أولئك الذين يناقشون من أجل تفريغ الدولة ـ انظر مثلاً بول هيرست وغراهام تومبسون، «Globalization in Question: The International Economy and Possibilities of Governance (Cambridge University Press 1996)

جان آرت شولت، «Global Capitalism and the State» في International Affairs المجلد 73 (تموز) ص 427 ـ 452. إيفانز «The Eclipse of the State?»

وليندا فايس، «The Myth of Powerless State» (Cornell University Press, 1998)

(50) محلياً، مؤسَّسات الدولة القوية هامة في تزويد المواطنين بعزل هام من نقاط ضعف الاقتصاد الأصيلة في اقتصاديات السوق، «التحرر» الذي تمتعت به الدول الصناعية زمناً طويلاً. انظر جون رغي، «International Regimes, Transactions and Change: Embeded Liberalism in the Postwar Economic Order», (International Organization, vol. 36 (Spring 1982), p. 379-416.

(51) كما أشرنا سابقاً، إن تحفيز النمو والمحافظة عليه يتطلبان إدارة فعَّالة للاقتصاد الكبير، وسياسات لتنويع الاقتصاد القومي، وبناء مؤسَّسة وقدرة، واستثماراً فعالاً في التعليم والبنية التحتية المادية، وإجراءات لتشجيع البحث والتنمية. إن رفع الفقر يعني إيجاد وسائل لدفع النمو لا سيما بطرق تولد وظائف منتجة واستثمار هام بالتعليم والصحة وقطاعات خدمية أخرى، وتقوية نطاق واسع من المؤسَّسات ـ تلك التي تولد سياسات، وتلك التي تدير الصراع، وتلك التي تنظِّم وتثير الإنتاج ـ والاستثمارات في البنية التحتية المادية والتقنية الجديدة لتشجيع الإنتاج الزراعي والصناعي. وتتطلَّب زيادة قدرة المؤسَّسات على إدارة التعاملات السياسية والاقتصادية، استثمارات كبيرة في التعليم والتدريب والتقنية إضافة إلى التقدم في السياسات التنظيمية وآليات المسؤوليَّة. وتتطلب معالجة الفجوات التكنولوجية استثمارات واسعة في البنية التحتية إضافة إلى التعليم والتدريب، استثمارات بدورها تعتمد على النمو لزيادة مداخيل الحكومة.

(52) انظر شولت، «Global Capitalism & the State».

(53) انظر ستيفن هاغارد «Developing Nations and the Politics of Globalization» (Brookings, 1995).

(54) انظر مثلاً، مارغريت ي كيك، وكاثرين سيكينك،

«Activities beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics» (Cornell University Press, 1998);

وسانييف خاغرام، Dams, Democracy, and Development: Transnational Struggles for «Power and Water»، (سيصدر).

(55) في سنة 1998 61٪ من دول العالم فيها «نوع ما من الحكومة الديمقراطية» بالمقارنة مع 28٪ في سنة 1974. (البنك الدولي، تقرير التنمية 1999/ 2000) ص 43.

(56) حتى في الدول الديمقراطية، أحوال الفقر والأمية وضعف الحكومة عن اتخاذ القرارات من نسب كبيرة من السكان، لا سيما أولئك الذين يعيشون في مناطق ريفيّة. انظر ميريلي س غرندل وجون وتوماس، «Public Choices and Public Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries», (John Hopkins University Press, 1991), Chap. 3

(57) انظر مثلاً: فصول الدولة في كتاب أعده روبرت هـ. بيتس وآن كروغر، «Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform (Basil Blackwell 1993);
وستيفان هاغارد وروبرت ر. كوفمان (إعداد)، «The Politics of Economic Adjustment» (Princeton University Press, 1992). وغرندل، «Challenging the State»،
ولمراجعة وتلخيص هذه الأدبيات، انظر بارباره جيديس، «The Politics of Economic Liberalism,» (Latin American Research Review, vol 30 No. 2 (1995)) ص 195 ـ 214.

(58) انظر مثلاً، دور الفنيين في التغيرات السياسية الكبيرة في المكسيك في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات في غرندل «Challenging the State»، الفصل 6.
وأيضاً جورج آي دومينغز (إعداد) «Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s» (Pennsylvania State University Press);
جون وليمسن «in Search of a Manual for Tecnopols,» وذلك في كتاب من إعداده، «The Political Economy of Policy Reform», (Washington: Intitute for International Economics, 1994) ودراسات الحالة الموجود في الملاحظة السابقة.

(59) First-generation reforms are usually identified as those involved in early stabilization and structural adjustement programs. Most of these policy changes were «stroke of the pen» reforms in that they did not require extensive administrative mechanisms to be implemented. Second-generation reforms are those that require institutions and organizations for their implementation, such as, for example, an education or health policy reform.

(60) See, for example, Catherine M. Conaghan and James M. Malloy, *Unsettling Statecraft: Democracy and Meoliberalism in the Central Andes (University of Pittsburgh Press, 1994).*

(61) See, for example, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead, eds., *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives (Johns Hopkins University Press, 1986).*

(62) See Manuel Castells, *The City and the Grassroots* (London: Edward Arnold, 1983); Jean L. Cohen, «Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements,» *Social Research,* vol. 52 (Winter 1985), pp. 663 - 716; Arturo Escobar and Sonia E. Alvarez, eds., *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy* (Westview Press, 1992); Claus Offe, «New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics,» *Social Research*, Vol. 52 (Winter 1985), pp. 817-68; and Alain Touraine, «An Introduction to the Study of Social Movements,» *Social Research,* vol. 52 (Winter 1985), pp. 749-88.

(63) See, for example, Julie Fisher, *Non-Governments: NGOs and Political Development of the Third World* (Kumarian Press, 1998).

(64) There are no overall figures for the number of nongovernmental organizations in existence at the current time. Partial information suggests very rapid growth, however. In a speech delivered in China, for example, Lester Salamon stated that the creation of new associations in france averaged 10,000 annually in the 1960s and 50-60,000 a year in the 1980s and 1990s. In Italy, half of existing NGOs were created since 1985. In Hungary, 23,000 NGOs were formed between 1989 and 1993. Russia has seen more than 100,000 NGOs created since the early 1990s. Lester Salamon, «Toward Civil Society: The Global Associational Revolution and the New Era in Public Problem-Solving,» Keynote speech, Beijing, July 1999. I am grateful to Marty Chen for bringing this to my attention.

(65) انظر آلبرت أو. هيرشمان «Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond,» (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

(66) انظر مثلاً غرندل «Challenging the State», Chap 2.

(67) انظر مثلاً، البنك الدولي: «The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy (Washington; World Bank, 1993).
روبرت ويد، «Governing the Mrket: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization» (Princeton University Press, 1990)
آليس آمسوين، «Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization», (New York: Oxford University Press, 1989).

(68) انظر مثلاً، فيليب آغويرو وجيفري ستارك (إعداد)
«Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America» (Coral Gables, FLA: North-South Center Press).

(69) بحسب «الإطار العام للتنمية» للبنك العالمي، يوجد القليل غير المهم في عملية التنمية. انظر البنك الدولي، تقرير التنمية 1999/ 2000، ص 21.

(70) انظر الملاحظة 58.

(71) انظر مثلاً ديفيد ليندوير وباربارة فانبرغ، «Rehabiliting Governments: Pay and Employment Reform in Africa,» (Washington World Bank, 1994)

(72) هذا التناول تناقشه باربارا جيديس في «Political Dilemma: Building State Capacity in Latin America,» (University of California Press, 1994); ودعم البنك الدولي جهود الدولة لتنمية (الوكالات التنفيذية) التي تقع خارج نطاق الخدمة المدنية والتي تسعى لإقامة منظّمات مهنية لتنفيذ عمل القطاع العام الهام خصوصاً.

(73) انظر مثلاً، جوديت تيندلر، «Good Government In the Tropics» (جامعة جون هوبكنز 1997) وموري هورن، «The Political Economy of Public Administration: Industrial Choice in the Public Sector», (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).