نقائص الرأسمالية العالمية

العولمة عبارة بولغ في استخدامها بحيث باتت تعطي طيفاً واسعاً من المعاني. ومن أجل أغراض المناقشة الراهنة سوف أستخدمها بمعنى تطور الأسواق المالية العالمية، ونمو الشركات متعددة الجنسيات وهيمنتها المتزايدة على الاقتصادات الوطنية. أعتقد أن معظم المشكلات التي يربطها العالم بالعولمة، بما في ذلك تسلل قيم السوق إلى مناح لا تنتمي إليها تقليدياً، يمكن أن تعزى إلى هذه الظواهر. ويمكن للمرء أن يناقش أيضاً عولمة المعلومات والثقافة، وانتشار التلفزة، والإنترنيت، وأشكال أخرى من الاتصالات، والحركية الزائدة وتحويل الأفكار إلى عالم التجارة، ولكنني أخشى أن يأخذنا بعيداً عن موضوعنا. إذ بحصر المناقشة في هذا النطاق آمل أن أستطيع إبقاءه ضمن حدود التحكم وتقديم بعض المقترحات العملية الخاصة بالتحسينات التأسيسية.

العولمة كما هي مُعرَّفة هنا، هي ظاهرة حديثة نسبياً تميز

يومنا الحاضر عن الخمسين، أو حتى الخمس وعشرين سنة الفائتة. في نهاية الحرب العالمية الثانية حافظت معظم الدول بصرامة على الصفقات التجارية الرأسمالية الدولية. وكانت مؤسسات بريتون وودز، و«صندوق النقد الدولي» IMF و«البنك الدولي» مصممة لتسهيل التجارة الدولية والاستثمار في بيئة التدفق المحصور لرأس المال الخاص(*). وأخذت المراقبة على تحركات رأس المال تخف بالتدريج، واتسعت بسرعة أسواق «الأوف شور» المالية تحت دافع أزمة النفط سنة 1973. وتسارعت تحركات رأس المال الدولي في بداية الثمانينيات في عهدي رونالد ريغان ومارغريت تاتشر، وأصبحت الأسواق المالية عالمية حقاً في بداية التسعينيات بعد انهيار الإمبراطورية السوفييتية.

ليست هذه المرة الأولى التي تلعب فيها الأسواق المالية الدولية مثل هذا الدور المسيطر، إذ قد انتشرت أوضاع مشابهة قبل الحرب العالمية الأولى. وقد تعرضت تحركات رأس المال الدولية للفوضى أولاً في الحرب العالمية الأولى ثم بسبب «الكساد الكبير» في الثلاثينيات. ومن الواضح أن المسيرة ليست غير قابلة للانعكاس والتراجع.

(*) شكلت إعادة بناء أوروبا الممزقة جانباً مهماً من مهمة البنك الدولي. وفي النهاية تم إنجازها بموجب «مشروع مارشال».

السمة البارزة للعولمة أنها تسمح لرأس المال النقدي بالتحرك بحرية؛ وعلى العكس من ذلك نجد حركة الناس تبقى خاضعة لقيود صارمة. ولما كان رأس المال هو المكوّن الأساس للإنتاج، فعلى الدول أن تتنافس من أجل اجتذابه؛ وهذا ما يكبح قدرتها على فرض الضريبة عليه وتنظيمه. ولقد اكتسبت طبيعة ترتيباتنا الاقتصادية والاجتماعية، تحت تأثير العولمة، تحولاً جذرياً. فقدرة رأس المال على الانتقال إلى أي مكان آخر تنسف قدرة الدولة على ممارسة المراقبة على الاقتصاد. كما أن عولمة الأسواق المالية قد جعلت دولة رفاهية المواطنين التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية من مخلفات الماضي، وذلك لأن الشعب الذي يتطلب الأمان الاجتماعي لا يستطيع أن يغادر البلاد، ولكن رأس المال الذي كانت تستخدمه دولة الرفاهية يستطيع ذلك(*).

لم تأت هذه النتيجة مصادفة. فقد كانت هدفاً لإدارة ريغان في الولايات المتحدة، وحكومة تاتشر في المملكة المتحدة لتقليص قدرة الدولة على التدخل في الاقتصاد، وقد خدمت العولمة غرضهما جيداً.

لم يُفهم التحول الذي جرى منذ الثمانينيات حق فهمه. بل

(*) لم تنخفض حصة القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي GDP بالضرورة، ولكن الطريقة التي كانت تدفع بها المخصصات وتُنفق قد اختلفت بدرجة كبيرة.

لم يُعترف به بصورة عامة(*). فرأس المال يتطلع دوماً إلى تجنب الضرائب والقيود التنظيمية، لذا من السهل أن نفسر التوجه الحالي لتخفيض الضرائب وتقليص القيود التنظيمية كظاهرة طبيعية للقوانين الاقتصادية السارية في كل زمان ومكان. هذه على الأقل وجهة النظر السائدة في العالم الناطق بالإنكليزية. إنها تفيد أن من الأفضل أن يُترك توزيع الموارد إلى آلية السوق، وأن أي تدخل في تلك الآلية سيقلص من فعالية الاقتصاد. ولقد كانت العولمة، بالاحتكام إلى مقاييس أصولية السوق، مشروعاً ناجحاً للغاية.

إن العولمة هي حقاً تطور مرغوب من وجوه عدة. فالمؤسسة الخاصة أفضل من الدولة في توليد الثروة. والأكثر من ذلك أن الدول تميل إلى إساءة استخدام سلطاتها؛ في حين تقدم العولمة درجة من الحرية الفردية لا تستطيع أي دولة أن تضمنها. لقد حررت المنافسة الحرة على نطاق عالمي مواهب الإبداع وإدارة الأعمال التجارية وسرّعت الابتكارات التقنية.

ولكن العولمة لها جانب سلبي أيضاً. فأولاً، كثير من الشعوب قد تضررت، وخاصة في الدول الأقل تطوراً، من

(*) يُنكر المسح الاقتصادي حول العولمة (27 أيلول / سبتمبر 2001)، على سبيل المثال، أن العولمة قد قلّصت من قدرة الدولة على فرض الضرائب والإجراءات التنظيمية.

العولمة بدون أن يتوفر لها شبكة أمان اجتماعية، في حين هُمّشت كثير من الدول الأخرى من قِبل الأسواق العالمية. وسببت العولمة، ثانياً، سوء توزيع للموارد ما بين البضائع الخاصة والبضائع العامة. فالأسواق عامل جيد في إيجاد الثروة ولكنها ليست مخصصة للاهتمام بالاحتياجات المادية الأخرى. الجري اللاهث وراء الأرباح يمكن أن يؤذي البيئة ويؤدي إلى صدام مع القيم الاجتماعية الأخرى. كما أن الأسواق المالية العالية، ثالثاً، معرضة للأزمات. والشعوب التي تعيش في الدول المتطورة قد لا تكون واعية تماماً للدمار الذي تسببه الأزمات المالية لأن هذه الأزمات ـ لأسباب سنشرحها فيما بعد ـ تعصف بشكل أسوأ باقتصاديات الدول النامية. جميع هذه العوامل تتضافر كي تخلق ميداناً للتنافس غير عادل البتة.

يعي المتمسكون بنظرية السوق منافع الأسواق المالية العالمية ولكنهم يتجاهلون أوجه قصورها. وهم يعتقدون أن الأسواق المالية تميل إلى التوازن وتوفر التخصيص المثالي للموارد. وحتى عندما تكون الأسواق دون مستوى الكمال، يظل من الأفضل ترك تخصيص الموارد إلى الأسواق بدلاً من التدخل فيها من خلال الإجراءات التنظيمية المحلية أو الدولية.

بيد أنه من الخطورة بمكان الاعتماد الزائد على آلية السوق. فالأسواق مُهيَّأة لتسهيل التبادل الحر للبضائع والخدمات بين

المشاركين الراغبين طوعاً في ذلك، ولكنها غير قادرة، من تلقاء ذاتها، على العناية بالحاجات الجماعية مثل النظام والقانون، أو المحافظة على آلية السوق ذاتها. كما أنها ليست مؤهلة لضمان العدالة الاجتماعية. هذه «المصالح العامة» لا يمكن توفرها إلاّ من خلال عملية سياسية(*).

والعمليات السياسية بصورة عامة أقل كفاءة من آلية السوق، ولكننا لا نستطيع الاستغناء عنها، فالأسواق لا أخلاقية: إنها تسمح للناس أن يعملوا وفق مصالحهم، وهي تفرض بعض القواعد الخاصة بكيفية التعبير عن هذه المصالح، ولكنها لا تُصدر حكماً أخلاقياً على هذه المصالح نفسها. وهذا أحد الأسباب الذي يجعلها فعَّالة جداً. من الصعب أن نقرر ما هو الصواب وما هو الخطأ، وبإسقاط هذا من الحساب تسمح

(*) التحليل الاقتصادي لتأثير العولمة يعطي نتائج مختلطة. يجد دولار وكراي من البنك الدولي أن الدول النامية ذات الزيادة الأكبر في التجارة كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي GDP بعد 1980 قد عرفت نسبة أعلى من النمو بالمقارنة مع أداتها «قبل العولمة» وبالمقارنة مع أداء الدول النامية «غير المعولمة». هذه الدول قلصت فجوة المداخيل بالمقارنة مع الدول الصناعية. كما وجدت الدراسة عدم وجود رابط ما بين التغييرات في التجارة تجاه الناتج المحلي وعدم المساواة بين الدول. بيد أن الفقر المطلق قد انخفض في الدول «المُعولمة». من جهة أخرى يجادل رودريك الاقتصادي من هارڤرد أن الابتكار المحلي للمستثمرين المحليين هو عامل أكثر أهمية بكثير في تحسين الأداء الاقتصادي من الإنتاج التجاري. وديڤيد دولار وآرت كراي «التجارة، والنمو، والفقر»، مجموعة أبحاث التنمية، البنك الدولي، حزيران / يونيو 2001. داني رودريك «الحكم العالمي للتجارة إذا كانت التنمية مهمة حقاً» مقدم إلى «برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة» (جامعة هارڤرد، تموز/ يوليو 2001).

الأسواق للناس أن يلاحقوا مصالحهم بدون عقبات أو عوائق.

ولكن المجتمع لا يستطيع أن يعمل بدون بعض التمييز ما بين الخطأ والصواب. ومهمة اتخاذ القرارات الجماعية حول ما هو مسموح وما هو ممنوع متروك للسياسة، وهذه تعاني من صعوبات الوصول إلى قرارات جماعية في عالم يفتقر إلى ناموس أخلاقي قوي. وحتى إيجاد الأسواق وحمايتها يتطلب فعلاً سياسياً، وهذه النقطة يفهمها جيداً أرباب السوق. ما هو أقل وضوحاً أن عولمة الأسواق بدون تعزيز مُصاحب لترتيباتنا السياسية والاجتماعية الدولية قد قادت إلى تطور اجتماعي غير متوازن إلى حد كبير.

على الرغم من أوجه قصور العولمة فإنني مؤيد متحمس لها. وأنا لا أؤيدها لأنها توفر ثروات إضافية فحسب، بل من أجل ما توفره من حرية أيضاً. وما أدعوه بـ **المجتمع العالمي المفتوح** يمكن أن يضمن درجة أعظم من الحرية أكثر من أي دولة. كما أنني أعتبر الترتيبات الحالية حيث يتحرك رأس المال في إطارها بحرية، ولكن الشؤون الاجتماعية مهملة تبدو صيغة مشوهة للمجتمع العالمي المفتوح. والغرض من هذا الكتاب: أن يحدد هذه التشوهات وأن يقترح بعض الخطوات السياسية نحو تصحيحها.

والإصلاحات البنيوية مطلوبة في المجالات التالية:

1 ـ احتواء عدم الاستقرار في الأسواق المالية.

2 ـ تصحيح الانحراف الداخلي في مؤسساتنا المالية

والتجارية الدولية القائمة IFTI التي تحابي الدول المتطورة التي تهيمن عليها إلى حد كبير.

3 ـ ردف منظمة التجارة العالمية WTO التي تُسهل خلق الثروات، بمؤسسات دولية قوية مشابهة تكون مكرسةً لأهداف اجتماعية أخرى، مثل تقليص الفقر وتوفير المصالح العامة على نطاق عالمي.

4 ـ تحسين مستوى الحياة العامة في البلدان التي تعاني من الفساد، أو القمع أو الحكومات غير الكفوءة.

لا بد أيضاً من مواجهة تغلغل قيم السوق إلى حيث لا تكون ملائمة. ولكن هذا لا يتحقق بالإصلاحات المؤسساتية وحدها، إنه يتطلب إعادة توجيه قيمنا. فمهن مثل الطب، أو القانون، أو الصحافة على سبيل المثال، قد تحولت إلى أعمال تجارية. وأنا أعترف بتلك المشكلة، ولكنني في هذا الكتاب أركز على الإصلاحات المؤسساتية فحسب.

لا يوجد إجماع حول الحاجة إلى إصلاحات مؤسساتية. والمتمسكون بقيم السوق قد يعترضون على النقاط الثلاثة الأولى، كما أن النشطاء المعادين للعولمة يتعامون بشكل غريب عن النقطة الرابعة. الحكومات السيئة هي مصدر رئيس للفقر والبؤس في العالم اليوم. (الموقع السيء هو المصدر الرئيس

الآخر، ولكن من الأصعب جداً القيام بأي شيء إزاء ذلك). ومع هذا فقد أخفق نشطاء معاداة العولمة في إضفاء وزن ذي شأن في دفاعهم ضد الأذى الذي تلحقه الحكومات السيئة.

ليست العولمة لعبة الصفر. المنافع الناتجة عنها تفوق التكاليف بمعنى أن الثروة المتزايدة الناجمة عن العولمة يمكن أن تستخدم لتقويم عدم المساواة، وأوجه القصور الأخرى في العلمانية بحيث يبقى هناك فائض من الثروة. وهذه النقطة يصعب إثباتها لأن التكاليف والمنافع لا يمكن أن تُخفّض إلى قاسم مشترك: فالناتج المحلي الإجمالي GDP ليس بالمقياس المناسب لرخاء البشر وسعادتهم(*). ومع هذا تشير جميع الدلائل إلى أن المنتفعين يستطيعون أن يعوضوا الخاسرين وأن يظلوا رابحين مع ذلك. المشكلة هي أن الفائزين لا يعوضوا الخاسرين. لا يوجد عنصر دولي موازٍ للعملية السياسية التي تحدث ضمن الدول المنفردة (والتي تؤدي إلى توزيع أعدل للثروات). ففي حين أصبحت الأسواق عالمية، بقيت السياسة ضاربة جذورها داخل سيادة الدولة واستقلاليتها.

لم يُخصص إلاّ القليل جداً من الموارد لتصحيح عيوب العولمة. وبالنتيجة فإن الفجوة بين الأغنياء والفقراء في ازدياد. 1٪ من السكان

(*) أماريتا سين، التطور كحرية (نيويورك: ألفريد كنوب، 1999).

الأغنى في العالم يكسبون ما يكسبه 57٪ من السكان الأفقر. ويعيش اليوم مليار من البشر بمعدل يقل عن دولار واحد في اليوم، ويفتقر قرابة مليار آخر إلى المياه النظيفة، ويعاني 826 مليوناً من سوء التغذية(*)، ويموت 10 مليون إنسان في كل سنة جراء نقص الرعاية الصحية الضرورية(**). هذه الأوضاع لم تنجم بالضرورة عن العولمة، ولكن العولمة لم تفعل إلاّ القليل لإصلاحها.

مظالم العولمة قد ساعدت على انتشار النقمة والاحتجاج. ويسعى نشطاء معاداة العولمة إلى نسف أو تدمير المؤسسات الدولية التي تحافظ على بقاء التجارة الدولية والأسواق المالية العالمية. ومؤسساتنا الدولية مهددة أيضاً من الاتجاه المعاكس. فالمتشبثون بنظرية السوق يعارضون أي نوع من التدخل في آلية السوق، والحق أن عداءهم للمؤسسات الدولية كان أكبر من بغضهم للإجراءات التنظيمية للحكومات المختلفة.

هذا التحالف السيِّئ بين أقصى اليمين وأقصى اليسار قد نجح في إضعاف المؤسسات الدولية القليلة التي نملكها. فالحركات المعادية للعولمة تهاجم المنظمات الاقتصادية الدولية، وخاصة منظمة التجارة العالمية WTO، في حين يحارب

(*) تقرير التطور الإنساني 2001 (نيويورك برنامج الأمم المتحدة للتنمية، 2001).

(**) لجنة الاقتصادات الضخمة والصحة، الاستثمار في الصحة من أجل التنمية الاقتصادية (جنيف: منظمة الصحة العالمية، كانون الأول / ديسمبر، 2001).

الكونغرس الأمريكي الأمم المتحدة بالدرجة الأولى، والمنظمات الاقتصادية الدولية بالدرجة الثانية.

هذا أمر محزن. فنحن نحتاج إلى مؤسسات دولية أقوى وليس إلى مؤسسات أضعف. نحتاج إلى تشكيل تحالف مختلف هدفه إصلاح وتعزيز ترتيباتنا الدولية لا تحطيمها. ويهدف هذا الكتاب إلى اقتراح برنامج عمل يمكن أن يلتف حوله مثل هذا التحالف.

المؤسسات التي تحافظ على التجارة الدولية والأسواق المالية العالمية قوية نسبياً. وهي تحتاج إلى بعض الإصلاحات لأنها تعمل لصالح الدول الغنية التي تهيمن عليها، وليس لصالح الدول الفقيرة التي تقف على هامش النظام. ولكنها أكثر فعالية وأكثر عطاء من المؤسسات الدولية المخصصة لأهداف أخرى مثل حفظ السلام، والتنمية الاجتماعية والسياسية، وتحسين الصحة وظروف العمل، وحقوق الإنسان.

الأمم المتحدة التي تعتبر أهم مؤسسة دولية تعلن عن أهدافها النبيلة، ولكنها لا تملك الوسائل أو القوة لترجمة هذه المقاصد إلى واقع. وقد تم التعبير عن مقاصدها النبيلة في مقدمة الميثاق، والتي صيغت بعبارة «نحن الشعوب». ولكن الميثاق نفسه يقوم على استقلال الدول الأعضاء، ومصالح الدولة المستقلة لا تتوافق بالضرورة مع مصالح الشعب الذي يقطن

فيها. فكثير من الدول ليست ديموقراطية، وكثير من السكان ليسوا مواطنين. وبالنتيجة فإن الأمم المتحدة ربما لا تستطيع الاضطلاع بالمهمة الواردة في مقدمة الميثاق. إنها مؤسسة مفيدة، ومن الممكن أن تكون أكثر فائدة، ولكن بالاحتكام إلى مقدمة ميثاقها فإنها مخيبة للآمال. في اعتمادنا على «الأمم المتحدة» علينا أن نتذكر دوماً أنها تجمّع دول. وكما لاحظ الكاردينال ريشيليو في القرن السابع عشر، وأعاد التأكيد عليه هنري كيسنجر مجدداً، فإن الدول لها مصالح وليس مبادئ(*). وبالتالي فإن الدول الأعضاء تعطي الأولوية لمصالحها القومية على المصلحة المشتركة، وهذه إعاقة خطيرة لمهمة الأمم المتحدة.

الجهاز الأقوى في الأمم المتحدة هو «مجلس الأمن»، لأنه يستطيع أن يتجاوز سيادة الدول الأعضاء. والأعضاء الخمسة الدائمون فقط لهم حق النقض (الڤيتو)، وعندما يوافقون على قرار ما فإنهم يستطيعون فرض إرادتهم على بقية العالم، على

(*) يستشهد كيسنجر بقول ريشيليو «الدولة ليس لديها أخلاق، خلاصها الآن أو أنها لن تنجو أبداً» ويقصد به أن الدول على تقيّم قدرتها وليس على ما تقوم به من أفعال صائبة. أنظر هنري كيسنجر، كتاب «الدبلوماسية» (نيويورك، سايمون وتشوستر 1995). وفي القرن التاسع عشر قال الفيكونت بالميرستون عن سياسة بريطانيا الخارجية «ليس لدينا حلفاء دائمون ولا أعداء دائمون. مصالحنا هي الدائمة والأبدية» (في كلمة ألقاها في مجلس العموم، 1 آذار / مارس، 1848).

الرغم من أن هذا لا يتحقق كثيراً. وتجمع الأمم المتحدة عملياً جهازين ضمن إطار واحد: مجلس الأمن الذي له الأولوية على سيادة الدول، والجهاز الثاني يتبع له. الحاجة إلى الموافقة الإجماعية تجعل الجهاز الثاني ـ الجمعية العمومية ـ غير مجد وغير فعال. فالجمعية العمومية ما هي إلاّ مجلس للمداولة، وأمّا الوكالات المختلفة التابعة للأمم المتحدة فقد شُكلت لتلبية احتياجات الدول الأعضاء. وهي تصلح أيضاً موئلاً لتعيين الدبلوماسيين الفائضين عن الحاجة والسياسيين المبعدين عن مواقع النفوذ(*).

بعد انهيار الشيوعية جاءت فترة سريعة الزوال حيث كان بوسع مجلس الأمن أن يضطلع بالمهمة الموكولة إليه أصلاً، ولكن القوى الغربية لم تستفد من تلك الفترة. ففي أزمة البوسنة لم تستطع أن تتفق فيما بينها، كما أخفقت في أزمة رواندا في العمل معاً. وفي السنوات الأخيرة أخفقت الولايات المتحدة في أن تقوم بواجباتها وتجنبت «الأمم المتحدة» أو أفشلتها بطرق مختلفة. وحتى بعد 11 أيلول / سبتمبر سعت الولايات المتحدة إلى العمل خارج نطاق الأمم المتحدة حيثما أمكنها ذلك.

جعل الانفصام ما بين مؤسساتنا التجارية والمالية الدولية

(*) تحسن الوضع في ظل الأمين العام كوفي أنان.

ومؤسساتنا السياسية الدولية تطور مجتمعنا العالمي على درجة متزايدة من الانكفاء وعدم التوازن. فالتجارة الدولية والأسواق المالية العالمية عنصران ناجحان جداً لتوليد الثروة، ولكنهما لا يهتمان بالاحتياجات الاجتماعية، مثل حفظ السلام، أو التخفيف من حدة الفقر، أو حماية البيئة، أو شروط العمل أو حقوق الإنسان، وهي ما تدعى عادة بـ «المصالح العامة». فالتنمية الاقتصادية، أي إنتاج المصالح الخاصة، لها الأولوية على التنمية الاجتماعية أي تأمين المصالح العامة. هذا التشوه لا يمكن أن يصحح إلاّ باتخاذ ترتيبات أفضل لتوفير المصالح العامة. وفي هذا السياق، من المهم أن نتذكر أن التجارة الدولية، وعمل الأسواق على نحو جيد، وتوليد الثروة بصورة عامة هي أيضاً مصالح عامة. والنشطاء المعادون للعولمة يضلون الطريق بشكل مفجع عندما يحاولون تدمير المؤسسات التجارية والمالية الدولية IFTI التي تضمن المصالح العامة. «غرق أو انكماش» منظمة التجارة العالمية سيكون له نتائج عكسية، إن ذلك من شأنه أن يخنق الوزة التي تبيض ذهباً. وبدلاً من إثارة المشاعر ضد تلك «المؤسسة» عليهم أن يناضلوا من **أجل** مؤسسات فعالة مماثلة لها تخدم الأهداف الاجتماعية التي يسعون إلى تحقيقها.

لقد قررت منظمة التجارة العالمية WTO أن تدخل في جولة جديدة من المفاوضات تدعى «جولة التنمية». وهذه يفترض أن

يرافقها جولة صغيرة من المفاوضات التي تهدف إلى تحقيق المصالح العامة الأخرى. والاحتياجات معروفة. «فالقمة الألفية» للأمم المتحدة التي عقدت في أيلول / سبتمبر سنة 2000، أفرزت «أهداف التنمية الألفية» الطموحة والممكنة التحقق، مثل تقليص الفقر، ومكافحة الأمراض، وتحسين الصحة، وتوفير التعليم الابتدائي الشامل حتى السنة 2015. وعقدت الأمم المتحدة مؤتمراً دولياً حول «تمويل التنمية» في مونتيري، المكسيك في شهر آذار / مارس 2002. وكان منوطاً بذلك المؤتمر أن يركز على تأمين المصالح العامة على الصعيد العالمي. وبدون ذلك فإن التنمية ستظل غير متوازنة.

إن مهمة منظمة التجارة العالمية WTO هي تسهيل التبادل الدولي للبضائع والخدمات بين الشركاء الراغبين في ذلك. وهي قد أنجزت هذه المهمة عن طريق وضع قواعد مُلزمة وآلية عمل فعالة. وهناك سببان قويان لعدم إمكانية استخدام التوجه نفسه لتأمين المصالح العامة الأخرى. أولهما أن كثيراً من البلدان تفتقر ببساطة إلى الموارد اللازمة لتلبية المعايير والمتطلبات الدولية. والسبب الآخر أنه سيكون من الصعب إيجاد آلية الإلزام التي تعمل جيداً في التجارة، أي ضمان الوصول إلى السوق أو الانسحاب منه. وبدلاً من ذلك ينبغي أن تتوفر بعض الحوافز المالية لتشجيع الخضوع الطوعي

للقواعد الدولية والممارسة الفضلى. وحجب الحوافز يمكن أن يصلح عندئذٍ كعقوبة. وهذا ما من شأنه أن يساعد كثيراً في عالم تقف فيه سيادة الدول عائقاً في طريق فرض القواعد على الدول الأفراد.

من المقترحات الرئيسة في هذا الكتاب أن يردف نظام القواعد الراسخة «للمنظمة» لتأمين المصالح الخاصة بنظام للحوافز من أجل تأمين المصالح العامة.

لا يمكن أن تعتبر العولمة مسؤولة عن جميع أمراضنا الراهنة. فالأسباب الأكثر أهمية للبؤس والفقر في عالم اليوم تعود إلى حد بعيد إلى النزاعات المسلحة. والأنظمة القمعية والفاسدة، والدول الضعيفة. ولا يمكن لوم العولمة بسبب الحكومات السيئة. فالعولمة على الأقل قد ألزمت بعض الدول على تحسين كفاءتها أو عملت على تقليص دور الحكومات في الاقتصاد إلى حد ما. ولكن العولمة جعلت العالم أكثر ارتباطاً وزادت من حدة الضرر الذي يمكن أن تسببه المشكلات الداخلية ضمن بعض الدول. لذا لا يكفي أن نبتكر ترتيبات أفضل لتوفير المصالح العامة على النطاق العالمي؛ علينا أيضاً أن نجد بعض الطرق لتحسين الأوضاع الاجتماعية والسياسية ضمن الدول. وذاك هو المقصد الثاني لكتابنا هذا.

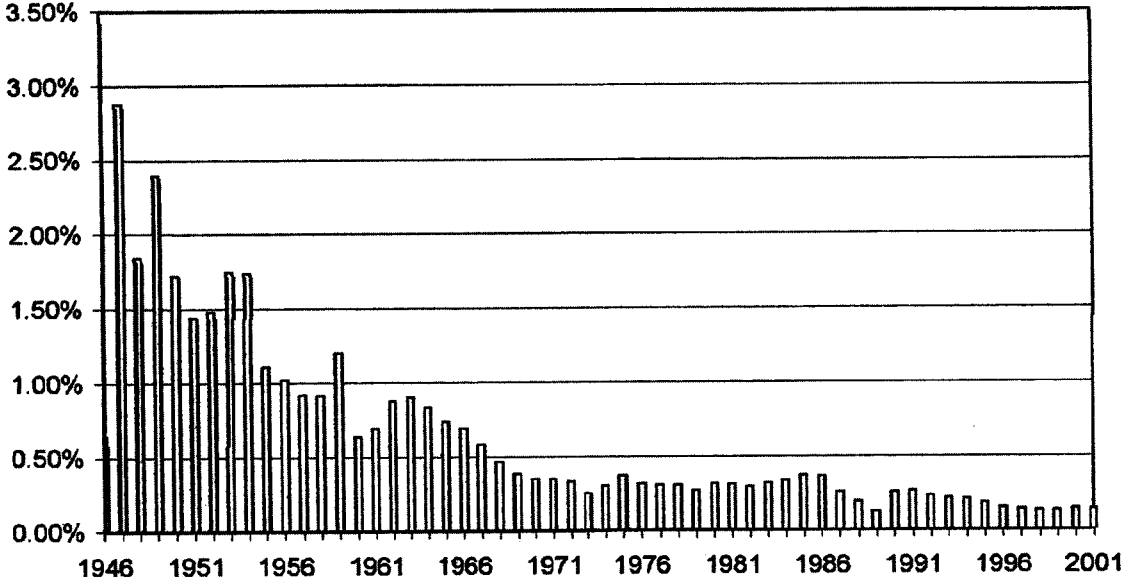
لقد بينت لنا الهجمات الإرهابية في الحادي عشر من أيلول

/ سبتمبر، على نحو مأساوي، إلى أي حد غدا العالم متكلاً بعضه على بعض، وكم هو مهم بالنسبة إلى أمننا ما يسود من أوضاع داخلية في الدول الأخرى. فبن لادن ما كان بوسعه أن يشن هجومه على الولايات المتحدة لولا تمتعه بملاذ آمن في أفغانستان. ولكن الشيء نفسه يصدق على ما قبل 11 أيلول / سبتمبر. فمنذ نهاية الحرب الباردة كان سبب معظم الأزمات التي قادت إلى حمامات دم النزاعات الداخلية أكثر مما كان جراء النزاعات بين دول. وأثناء الحرب الباردة كانت النزاعات الداخلية تُستغل، ولكنها أيضاً كانت تُحتوى من قبل القوتين العظميين. وبعد انتهاء الحرب الباردة زالت الكوابح المفروضة من جانب الدول الكبرى، وأضحت النزاعات تتطور إلى مذابح قبل أن تستطيع جذب التدخل الخارجي.

يعود هذا إلى أن التدخل الخارجي كان يقتصر إلى حد كبير على الأعمال العقابية. أما المحفزات الإيجابية فكانت نادرة. بعد الحرب العالمية الثانية دشنت الولايات المتحدة «مشروع مارشال» الذي تضمن فوائد جُلّى لأوروبا. ولكن لم يكن ثمة مبادرات كهذه بعد انهيار الإمبراطورية السوفييتية. ولم تصل المساعدات الخارجية إلاّ إلى أقل من 0,1٪ من الناتج المحلي الإجمالي للولايات المتحدة، بالمقارنة مع 3٪ تقريباً عن بداية «مشروع مارشال». أنْ ما تقدمه من المساعدات الخارجية بالنسبة المئوية إلى الناتج المحلي الإجمالي GDP لا يوفر صورة بهيجة (انظر الشكل 1).

الشكل 1

تقدم المساعدات الخارجية الأمريكية بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي من الفترة 1946 ـ 2001



المصدر: مكتب الميزانية في الكونغرس، كانون الأول / ديسمبر، 2001

إن العمل الوقائي القائم على حوافز إيجابية لهو أفضل بكثير من التدخل بعد نشوب أزمة. إنه أقل كلفة ويسبب معاناة بشرية أقل بكثير. وتبين التجربة أن الحيلولة دون وقوع الأزمات يجب أن تجري بأسرع ما يمكن. والتدخل المبكر قد لا يحظى بإعلام واسع ـ لقد قيل «إن أزمةً تُجهض نادراً ما يُبلّغ عنها». وإذا انتظرنا إلى أن تؤدي التوترات إلى إراقة الدماء، يصبح من الأصعب الحيلولة دون مزيد من حمامات الدم. وحتى دولة مثل الولايات المتحدة، حيث يسود القانون، معرضة لضغوط من أجل الانتقام. ولكن في المراحل المبكرة يصعب التنبؤ بأي مظلمة ستؤدي إلى نزاع مميت. وهذه حجة قوية في صالح تشجيع ما أسميه **المجتمعات المفتوحة**، حيث تعرض المظالم على الملأ وتتواجد المؤسسات لمعالجتها. يمكن أن تنشب النزاعات في مجتمعات مفتوحة أيضاً، ولكن يبقى احتمال تدهورها إلى نزاعات دموية أقل بكثير. ومن المهم بالنسبة للأمن الحيوي الأمريكي والديموقراطيات الأخرى تحسين نوعية الحكومات وتشجيع المجتمعات المفتوحة في العالم بأسره. وتشجيع مثل هذه المجتمعات ليس بديلاً عن القوة العسكرية، ولكنه يمكن أن يقلص من احتمالات استخدام هذه القوة.

لا يمكن فرض الديموقراطية والمجتمع المفتوح من الخارج لأن مبدأ السيادة يقف في طريق التدخل الخارجي. ولكن من

الممكن تشجيعهما عن طريق تعزيز المجتمع المدني، وتقديم الحوافز للحكومات لحضّها على التحرك نحو الإصلاحات الاقتصادية والسياسية.

الاقتراحان اللذان يشكلان أساس هذا الكتاب يتمتعان بقاسم مشترك واحد: توفير المصالح العامة وتحسين الأوضاع الداخلية كلاهما يتطلب بعض التحويل في الموارد من الدول الغنية إلى الدول الفقيرة. وهذا ما يتعارض مع جوهر أصولية السوق، التي تدعي أن الأسواق، إذا ما تُركت وشأنها، سوف تضمن التوزيع المثالي للموارد.

تحويل الموارد الذي يتم عن طريق المؤسسات التجارية والمالية الدولية القائمة IFTI غير كاف. فمعظم أموال صندوق النقد الدولي تُستخدم لإنقاذ دول بعد أن تنشب فيها أزمات. والعمل الأساسي للبنك الدولي هو الإقراض، وطاقة ضمانه مقيدة إلى حد كبير بالأرباح التي يجنيها من نشاطاته في الإقراض. أمّا «منظمة التجارة العالمية» WTO فهي غير معنية بتحويل الموارد على الإطلاق. وتستطيع المؤسسات التجارية والمالية الدولية أن تضطلع بدور بناء أكبر مما تفعله الآن ـ وهذا ما سنناقشه في الفصول 1 و3 و4 ـ ولكن ثمة حاجة إلى إيجاد صيغة جديدة لتحويل الموارد الدولية تعمل وفق توجهات مختلفة عن التوجهات القائمة في تلك المؤسسات حالياً. وهذا هو

العنصر المفقود في الترتيبات المؤسساتية الراهنة. وهو عماد البحث في هذا الكتاب، ولسوف نعالجه في الفصل الثاني.

من الصعب أن نجعل الدول الغنية تنخرط في تحويل الموارد على ركائز مؤسساتية. لقد مضى أكثر من ثلاثين سنة على وضع «لجنة بيرسون» لهدف 0,7٪ من الناتج المحلي الإجمالي ـ وهو ما صادقت عليه الأمم المتحدة ـ كمساعدة إنمائية رسمية من جانب الدول المانحة. ولم تحقق هذا الهدف أو تزيد عليه إلاّ خمس دول(*) سنة 2000، وكانت مساهمة الولايات المتحدة 1 و0 فقط، وبلغ مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية 0,24٪ فقط من الناتج المحلي GDP للدول المتطورة. والمتهم الأكبر في هذا التقصير هو الولايات المتحدة.

لم يكن من قبيل الصدفة أن تقل تحويلات الموارد الدولية كثيراً عن نسبة 0,7٪ من الناتج المحلي الإجمالي، أو أن تكون الولايات المتحدة من بين الدول الأدنى عطاءً بين الدول المتطورة. فثمة اعتقاد قوي، وخاصة في الولايات المتحدة، أن المساعدة الخارجية غير مجدية، بل إنها أحياناً تؤدي إلى عكس المقصود منها. والأسوأ من ذلك أن لهذا القلق ما يبرره في الواقع.

(*) وهي الدنمارك، والنرويج وهولنده، والسويد ولوكسمبورغ.

أشعر أنني مؤهل لمناقشة هذا الموضوع لأنني عملت شخصياً في مجال تقديم المساعدات الخارجية بمعدلات كبيرة ـ ما يقارب 425 مليون دولار سنوياً في السنوات الخمس الأخيرة ـ لتشجيع المجتمعات المفتوحة. في هذا النطاق أنا أعي جيداً أوجه القصور في المساعدات الخارجية كما يجري توزيعها الآن. وأنا على قناعة، على أساس خبرتي الشخصية، أن من الممكن تحسين فعاليتها وتأثيرها إلى حد كبير لو تم توجيهها على نحو مختلف. ولم أكن أنا الوحيد المهتم بأوجه هذا القصور. فقد بُذلت جهود جدية في السنوات الأخيرة من جانب مؤسسات المساعدة، بما في ذلك البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، والمانحين الثنائيين، والخبراء الخارجيين لتقييم وتحسين فعالية المساعدة، وبدأ يظهر نموذج جديد بالتدريج(*). وهو يقوم على أساس إعطاء المتلقين للمساعدة شعوراً أكبر بالملكية والمشاركة في البرامج التي يفترض أنها تفيدهم، بالإضافة إلى تعزيز حالات النجاح.

(*) «تقرير التنمية الدولية» الصادر عن البنك الدولي 2000/ 2001، والذي أعده فريق من خبراء التنمية، وعلى رأسهم رافي كانبور ونورا لاستنغ، يستكشف هذه المسائل والحقائق ويشمل بيبليوغرافيا للمواد ذات الصلة. وقد قام پول كولير وديڤيد دولار، العاملان في البنك، بدراسة تمهيدية وكتبا الكثير حول هذه المسائل. وقد لخصا توصياتهما الأساسية في كتاب: «هل يستطيع العالم أن يخفض الفقر إلى النصف؟» (واشنطن دي. سي، البنك الدولي، مجموعة أبحاث التنمية)، (1999).

إن المساعدات الخارجية، كما أراها، وكما كان يجري توزيعها تقليدياً، تعاني من خمس نقائص رئيسة:

- الأولى: أن المساعدة الخارجية تخدم مصالح المانحين أكثر مما تخدم مصالح المتلقين للمساعدة. وغالباً ما يرتبط تقديم المساعدة بمصالح الأمن القومي القائمة على اعتبارات جيوسياسية، بدون اعتبار لمستوى الفقر أو طبيعة الحكومة المتلقية. وتوفر لنا المساعدات إلى أفريقيا أثناء الحرب الباردة بعض الأمثلة الناضجة. فبعد سقوط جدار برلين، أعطت ألمانيا الغربية ـ المتعطشة إلى إعادة الوحدة ـ أو أقرضت مقادير ضخمة من الأموال للاتحاد السوفييتي، دون الاهتمام كثيراً بكيفية إنفاقها. وبعد ذلك أصبحت أوكرانيا عالة جيوسياسية على الغرب. كان سوء الحكم سبباً رئيساً للفقر، فقد كان من الأفضل كثيراً بالنسبة للمانحين أن يولوا اهتماماً للأوضاع السياسية داخل البلدان التي يساندونها.

- والنقيصة الثانية: أن الدول المتلقية للمساعدة نادراً ما تشعر بملكيتها لمشروعات التنمية التي تُصمم وتنفذ من جهات خارجية. وعندما يغادر الخبراء لا يبقى الكثير. والبرامج المستوردة، بعكس البرامج الداخلية، تفتقر إلى الجذور(*).

(*) مرجع سبق ذكره، انظر كولير ودولار «هل يمكن تخفيض الفقر إلى =

وتفضل الدول أن تمر المساعدة عبر قنوات مواطنيها الذين يعملون أيضاً كدائرة انتخابية تؤيد المساعدات الخارجية. وحتى المؤسسات الدولية تفضل أن ترسل الخبراء الأجانب بدلاً من بناء كوادر محلية. والخبراء مسؤولون أمام من يدفع لهم. ولا توجد مؤسسة، باستثناء مؤسساتي، ولاحقاً «برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة» UNDP ترغب في أن تدفع لخبراء يكونون مسؤولين أمام الأطراف المتلقية للمساعدة. وبالنتيجة فإن هذه الأطراف غالباً ما تفتقر إلى القدرة على استيعاب المساعدة.

- والثالثة: أن المساعدة الخارجية هي عادة ما بين الحكومات. والحكومات المتلقية غالباً ما تعمل كحارسة للأبواب - gate feeper، وتوزع الاعتمادات وفقاً لأغراضها. وفي بعض الحالات تصبح المساعدات المصدر الرئيس لدعم حكومات غير شعبية.
- والرابعة: أن المانحين يصرون على أن يمسكوا بالإشراف

= النصف؟ وتستخلص ورقة عمل أعدها «صندوق النقد الدولي» في سلسلة من الندوات حول الشرطية «لا تحتمل أن تنفذ السياسات بصورة مستمرة إلا إذا وافقت السلطات عليها بوصفها سياسات خاصة بها إلا إذا كانت هذه السياسات تحظى بتأييد واسع النطاق داخل البلاد». وفيما يتعلق بـ«الشرطية المنتشرة بشكل مفرط». فإن الملكية دفعت «صندوق النقد الدولي» إلى أن يشرع بتبسيط وتخفيض الاشتراطية في برامجه. انظر: «الشرطية في البرامج التي يدعمها الصندوق ـ مراجعة عامة»، أعدتها دائرة مراجعة وتطوير السياسة»، ص. ن. د.، 20 شباط، 2001، المقطع 94.

الوطني على المساعدات التي يقدمونها، الأمر الذي يؤدي إلى فقدان التنسيق. وعندما يتنافس المانحون على تقديم المساعدات، يكون من الأسهل بالنسبة للحكومة المتلقية أن توزع الموارد وفقاً لأغراضها. وهذا ما كان عليه الحال في البوسنة، حيث أُهدر جانب كبير من المساعدات الدولية واستخدم لدعم الإقطاعيات الخاصة.

- والأخيرة: من المتعارف عليه أن المساعدات الدولية هي مشروع ذو خطورة بالغة. من الأصعب جداً أن تقوم بعمل صالح من أن تدير مشروعاً من أجل الربح، وذلك لعدم وجود أي معيار للربح الاجتماعي، في حين أن الفوائد في المجال الربحي واضحة ويسهل رصدها بالأرقام الفعلية. بعكس ذلك فإن المساعدات يتم تنفيذها عن طريق بيروقراطيين يخسرون كثيراً إذا ما خاطروا ولا يربحون إلاَّ القليل. ولا عجب إذاً أن تكون النتائج باهتة، وخاصة إذا ما حكم عليها بذات المعايير التي تحكم النشاطات البيروقراطية الأخرى وبدون أي تسامح بسبب الصعوبات الكامنة. وبالتالي فإن من الجميل فعلاً أن تكون المساعدات الأجنبية قد حققت بالفعل بعض النتائج الإيجابية في تحول البلدان كمساعدة المصارف المركزية، على سبيل المثال، أو الأسواق المالية، أو تشغيل النظام القضائي. وهذا يُبيِّن أن المساعدات الخارجية، على الرغم من جميع عيوبها، يمكن أن تكون قيّمة جداً.

تعمل شبكة مؤسساتي عبر خطوط مختلفة. ومهمتها أن ترعى التطور في المجتمعات المفتوحة. ومهما كانت مزاياها أو أخطاؤها فمن الواضح أنها تقصد خدمة مصالح المتلقين. وهي تدار، إلى أقصى حد ممكن، من قبل مواطنين في الدول التي تعمل بها. وتقرر الأولويات هيئة مؤلفة من مواطنين محليين، يعملون بالتنسيق مع الحكومة إذا كانوا يستطيعون ذلك، أو بالاستقلال عنها، وفي بعض الأحيان يقفون موقف المعارضة الصريحة. وعندما تستطيع المؤسسات أن تتعاون مع الحكومة، فإنها تصبح أكثر فعالية، وعندما لا تستطيع ذلك يصبح عملها موضع احتياج وترحيب أكبر لأنها تقدم مصدراً بديلاً للتمويل إلى المجتمع المدني. وكقاعدة عامة كلما كانت الحكومة سيئة كانت المؤسسة أفضل لأنها تتمتع بالتزام المجتمع المدني وتأييده.

كثيراً ما يجري الخلط ما بين المجتمع المفتوح والمجتمع المدني. المجتمع المدني ما هو إلاّ أحد مقومات المجتمع المفتوح، وجود حكومة ديموقراطية تتجاوب مع حاجات ورغبات الناخبين وقطاع خاص مستقل إلى حد كبير عن الحكومة هما على درجة مساوية من الأهمية. عندما تستطيع مؤسسة أن تعمل مع الحكومة فإنها تسعى إلى تحسين قدرة الحكومة وجعلها أكثر استجابة للمجتمع. والحكومات المتقبلة لمثل هذا النمط من المساعدة كثيراً ما يتجاوزها المانحون. ولكن المانحين لهم برنامج عملهم الخاص بهم، والحكومة محدودة القدرة في

التعامل معهم. ومن أثمن المساعدات التي يمكن أن تقدمها المؤسسات هي زيادة القدرة وبناء الكوادر عن طريق تمكين الحكومات من زيادة تلك القدرة وتمكينها من اختيار الخبراء بنفسها (ومن المفضل أن يكونوا من جنسياتها).

بالإضافة إلى المؤسسات الوطنية فإن شبكة مؤسساتي تتضمن أيضاً عدداً من البرامج الشبكية الواسعة تتعامل مع حقول برمجية محددة مثل التربية، والإعلام، والصحة، والمعلومات، والثقافة والنظام القضائي، وتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة وغيرها. هذه البرامج تعمل من خلال مؤسسات وطنية، ولكن هذه المؤسسات تستطيع أن تقرر المشاركة (أو عدم المشاركة)، وإذا ما قررت المشاركة فإنها تأخذ على عاتقها ملكية ومسؤولية تنفيذ البرامج ضمن بلدانها(*). ويخلق التفاعل ما بين المؤسسات الوطنية وبرامج الشبكة قالباً يجمع ما بين الحاجات المحلية والخبرات الاختصاصية. وهو قالب مفتوح. فالمؤسسات الوطنية لديها صلاحية العمل خارج نطاق برامج الشبكة، وهي تميل إلى ذلك دعماً للمجتمع المدني والثقافة. كما تعمل برامج الشبكة مع المؤسسات المحلية غير المؤسسات

(*) يُنفق نحو 85٪ من أموال مؤسساتي في البلدان المستفيدة. وبالمقارنة لم ينفق إلاّ 44٪ من الأموال المقدمة ديناً من قبل هيئة التنمية الدولية IDA والبنك الدولي على مدى سنوات عملهما في الدول المقترضة نفسها.

الوطنية، وهي تفعل ذلك عادةً دعماً لحقوق الإنسان ووسائل الإعلام المستقلة.

سيكون من غير الملائم على نحو واضح تطبيق الأساليب والمقاييس ذاتها في المشاريع العامة مثل المشاريع الخاصة. ومع هذا فإن منهج شبكة مؤسساتي يستطيع وينبغي أن يتكيف مع المساعدة الدولية الممولة من حكومات. ولسوف أبيِّن كيف يمكن أن يتحقق ذلك في الفصل الثاني. ويقوم اقتراحي على إصدار خاص من «حقوق السحب الخاصة» SDR تُخصّص من قبل الدول الغنية للمساعدات الدولية وفقاً لقواعد معينة.

لا يتوقع من الحكومات أن تتبنى اقتراح SDR من جانبها؛ فكثير من المصالح البيروقراطية والسياسية تعمل ضده. ولكن الحكومات الديموقراطية مسؤولة لدى ناخبيها. ولهذا ينبغي أن ينشط المجتمع المدني. الوقت مؤات. التحالف المتمتع بشيء من حرية الحركة ما بين نشطاء المساعدات والمجموعات الكنسية المعروفة باسم حركة «اليوبيل 2000» قد كافح بنجاح من أجل إعفاء الدول الفقيرة المثقلة بالديون(*). وتحاول حكومات الدول الكبرى السبع G7 والدول الكبرى العشرون G20 أن تستكشف الطرق من أجل تخفيف وطأة المشكلات التي أوجدتها

(*) تربط الحركة فكرة الإعفاء من الديون بالمفهوم الإنجيلي لـ «فترة الغفران». وقد أعلن البابا يوحنا بول الثاني سنة 2000 سنة الغفران.

العولمة(*). كما يوفر «مؤتمر الأمم المتحدة الدولي في آذار / مارس 2002 للتمويل من أجل التنمية» منتدى مناسباً آخر. لقد جعل الهجوم الإرهابي في 11 أيلول / سبتمبر الرأي العام في الولايات المتحدة أكثر اهتماماً ببقية العالم، وأكثر تقبلاً لأفكار جديدة وأكثر تعاطفاً. وإذا كان الجمهور هو الذي يطالب فمن المنتظر من الحكومة أن تستجيب.

من سوء الطالع أنه من الأصعب أن يحشد المجتمع المدني **من أجل** القيام بشيء ما على أن يحشد **ضد** شيء ما. ولكن اقتراح حقوق السحب الخاصة (ح.س.خ) المُبيّن في الفصل الثاني على درجة كافية من الواقعية والمعقولية لخلق تأييد جماهيري واسع. وهذا لا ينطبق على المقترحات الواردة في الفصول الأخرى والمتعلقة بإصلاح مؤسساتنا التجارية والمالية الدولية القائمة IFTI. فهذه مسائل أكثر صعوبة ينبغي أن تعالج من قبل الخبراء. ولكن الضغط الشعبي يمكن أن يجدي في دعوة السلطات إلى العمل.

(*) تتألف الدول السبع الكبار من كندا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، واليابان، وبريطانيا، والولايات المتحدة. أمّا العشرون الكبار G20 فتتضمن اقتصادات بعض كبرى دول السوق الحرة الحديثة العهد.