الوسائل

obeikandl.com

obeikandl.com

الفصل السابع

هل المطلوب تقديم مساعدات من أجل إنقاذهم؟

القصة حتى الآن تتلخص بوجود مليار نسمة تقريباً يعيشون في مجموعة من البلاد عالقين في أحد الفخاخ التي أتينا على ذكرها. نتيجة لذلك، بينما كانت بقية الدول النامية، في العالم، تحقق معدلات نمو غير مسبوقة، فإن هذه البلاد ما انفكت تعاني الركود الاقتصادي، أو الانهيار. من وقت لآخر، تتخلص تلك البلاد من الفخاخ، بيد أن الاقتصاد العالمي القائم حالياً زاد من صعوبة سلوك هذه البلاد الطريق الذي سارت فيه غالبية الدول الأكثر نجاحاً. النتيجة: حتى بعد تخلصها من الفخاخ، فإن هذه البلاد تنمو نمواً بطيئاً جداً؛ الأمر الذي يعرضها لخطر السقوط، والتخلف قبل أن تتمكن من الوصول إلى معدلات الدخل التي تضمن لها السلامة.

إن عالم المستقبل مع وجود مليار نسمة في بلاد تعاني الركود، والإفقار يعيشون حياة بؤس، وشقاء إلى جانب عالم يعيش في ظل الرخاء، والبحبوحة، والازدهار هو عالم مروع لفقرائه، ويحمل نذر الخطر

obeikandi.com

لأغنيائه الذين يعيشون إلى جانبهم. خير لنا أن نفعل شيئاً ما حيال هذه المسألة. أما السؤال فهو: ماذا يجب علينا أن نفعل؟ أبدأ بالمساعدات: الأموال التي تعد بدفعها مؤسسات المال، ودول الثمانية الكبار والوكالات. لكني لا أتوقف عند هذا الحد. أعتقد أن المساعدات وحدها غير قادرة على معالجة مشكلات مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، إضافة إلى أنه قد جرى تسييسها إلى حد بعيد بحيث أضحى تصميمها يعاني في معظم الحالات من اختلال وظيفي. أنتقل، بناء على ذلك، إلى ثلاث وسائل أخرى مرشحة، فيما أعتقد، للعب دور مؤثر، ومهم. بيد أنها لم تستخدم على الوجه الذي ينبغي حتى الآن.

ما الذي يجعل من أمر المساعدات سبباً في نشوب خلافات سياسية كبيرة؟ يبدو أنها تخرج أسوأ ما ينطوي عليه اليسار، واليمين كلاهما. يبدو أن اليسار راغب في النظر إلى المساعدات بوصفها نوعاً من التعويض الذي يهدف إلى التكفير عن ذنوب الرأسمالية. أي أنها قضية متعلقة بالشعور بالذنب فيما يخص العالم الغربي، ولا علاقة لها -وفق وجهة النظر هذه- بالشأن التنموي. ينظر هؤلاء إلى مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بوصفهم ضحايا: جميعهم يعانون نتيجة لخطايانا. في حين يبدو اليمين راغباً في جعل المساعدات مساويةً لأعمال الخير: فهي لهم أموال تدفع لمن يستجدي من الضعفاء، والعاجزين؛ وهذا من شأنه أن يفاقم مشكلاتهم. بين هؤلاء وأولئك ثمة طبقة رقيقة من سلامة العقل، وصحة المنطق تسمى: مساعدة من أجل التنمية. ينظر إليها على

obeikandi.com

النحو الآتي: كنا نعاني ذات يوم من فقر مماثل لذاك الذي يعانونه اليوم. لقد استغرقت الرحلة التي أوصلتنا إلى ما نحن عليه اليوم مئتي سنة. فلنحاول أن نساعدهم كي تجري الأمور عندهم بوتيرة أسرع.

تنزع المساعدات إلى تسريع عملية النمو. لقد أضافت المساعدات عبر السنوات الثلاثين الأخيرة نقطة مئوية واحدة إلى معدل النمو السنوي لبلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. بيد أن النمو الإجمالي لتلك البلاد -في الحقبة الزمنية ذاتها- كان أقل جداً من 1% سنوياً. للحقيقة، كان النمو مساوياً للصفر. لولا الـ 1% التي أضافتها المساعدات إلى النمو لكان الوضع اليوم في تلك البلاد أشد سوءاً؛ لولا ذلك لأضحت تلك البلاد تعاني التدهور الشديد بدلاً من معاناتها اليوم الركود.

في شهر تموز (يوليو) من العام 2005، التزمت قمة الدول الثماني الكبرى التي انعقدت في غلينغلس بمضاعفة حجم المساعدات التي تقدمها لإفريقية. هل يؤدي هذا إلى مضاعفة إسهام المساعدات في عملية النمو؟ هل سيساعد هذا الإجراء تلك البلاد على التخلص من الجمود، والركود؟ إن كنت قادراً بواسطة مضاعفة المساعدات على إضافة نقطة مئوية أخرى إلى النمو، مع عدم وقوع أحداث دراماتيكية، تستطيع الوصول، تدريجياً إلى مستويات دخل أفضل بطريقة جوهرية. أعتقد أن هذا قابل للتحقق إذا ما ترافق مع تغييرات صحيحة. لكن في ظل الأوضاع السائدة حالياً، لن تؤدي المساعدات إلى نتائج واعدة. إن المؤشر الإحصائي يوحي عموماً بأن المساعدات خاضعة لما يسمى بـ «تناقص العائدات». هذا يعني أنك

obeikandl.com

كلما ازداد تقديم المساعدات أدى ذلك إلى تناقص المردود أكثر فأكثر. المليون دولار الأولى أكثر إنتاجيةً من المليون التي تليها، وهكذا دواليك. إن هذا الأمر لا يبعث على كثير من الاستغراب. إن مضاعفة حجم المساعدات إن تحققت فعلاً تصل بنا إلى سقف حدود قدرة تلك البلاد على امتصاص المساعدات، على الأقل في ظل الظروف السائدة حالياً.

هل نستطيع تبديل أساليب تقديم المساعدات بجعلها أكثر فاعليةً، وتأثيراً، ولكي نوسع مدى القدرة على امتصاص المساعدات؟ ثمة كثير من القصص التي تثير الذعر بسبب الإجراءات الروتينية المبالغ فيها التي تتصل بموضوع المساعدات. إن الهيئات المانحة تفشل على صعيد التنسيق فيما بينها. لقد وقعت على حالة بمحض المصادفة: ثلاث هيئات مانحة أرادت بناء مشفى في منطقة بعينها. اتفق القائمون عليها على التنسيق فيما بينهم، الأمر الذي لا يحدث دوماً. بعد ذلك واجهتهم مشكلة تتمثل بأن لكل هيئة معاييرها وقواعدها في أسلوب تنفيذ العمل. استغرق التوصل إلى تسوية بينهم سنتين، وكانت التسوية تقضي بأن تبني كل هيئة طابقاً من طوابق المشفى وفقاً لمعاييرها. لك أن تتخيل مدى فاعلية هذا الأسلوب في العمل! لذلك يوجد مجال واسع لإدخال تحسينات على واقع العمل. تفرض الهيئات المانحة كثيراً من إجراءاتها المحاسبية المعقدة، والمختلفة على الحكومات الممنوحة التي تعد قدراتها على إدارة شؤون موازناتها محدودة جداً، فضلاً عن موازنات المانحين. يمكن، في الواقع، جعل كل هذه الأمور أكثر بساطةً. وأبسط إجراء على الإطلاق يسمى «دعم الموازنة» الذي يعني، أساسياً، أن يعطي المانحون الأموال

للحكومة بحيث تنفقها وفقاً لما تراه مناسباً كما لو كانت تلك الأموال من عائدات ضرائب الدولة ذاتها. المساعدات تدعم الموازنة فقط. في بعض الحالات، تعد هذه الطريقة أفضل أسلوب لنقل المساعدات. ولكنها تعتمد على معقولية الموازنة. عادة ما تكون الموازنات في كثير من بلاد مليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر غير معقولة، وفي بعض الحالات تكون مغايرة لكل ما هو طبيعي، أو متوقع، أو نموذجي.

لقد خاض العالم غمار تجارب طبيعية على صعيد منح بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ما تدعم به موازناتها. هذا الدعم يسمى النفط. لنتذكرمما مر معنا في الفصل الثالث أن عدداً من تلك البلاد قد تلقت تدفقات ضخمة من عائدات النفط التي كان ينبغي أن يصب جُلُّها في الموازنة. على سبيل المثال: تلقت نيجيرية عبر السنوات الثلاثين الماضية مبالغ تصل إلى نحو 280 مليار دولار أمريكي. وهو مبلغ يزيد كثيراً عن أي موازنة دعم واقعي لأي بلد من بلاد مليار النسمة هذه. بيد أن نيجيرية لا توضح إلا القليل من أوجه إنفاقها. هذا ما كان في الماضي، لكن ماذا عن الوقت الراهن؟ الارتفاع الأخير في أسعار النفط يوفر تجربة طبيعية لما يجري حالياً. لقد تدفق على البلاد الإفريقية المصدِّرة للنفط عائدات ضخمة تشبه تلك التي يحصل عليها المرء من منجم ذهب، أو من ضربة حظ. تبدو أي مساعدات واقعية محتملة شديدة الضآلة إذا ما قيست بتلك العائدات. حاولت أن أتبين كيف أثرّت تلك العائدات على الأجزاء غير النفطية من اقتصادات هذه البلاد، وقارنتها بالنمو في باقي دول إفريقية التي لا يوجد فيها نفط؛ تلك التي

تلقت ضربات موجعة بسبب ارتفاع أسعار النفط. آخر قاعدة معلومات استطعت الحصول عليها من صندوق النقد الدولي كانت تلك الخاصة بالعام 2004. توصلت إلى أن معدلي النمو كانا متماثلين: لم تحقق تلك الاقتصادات التي أفادت من المكاسب الكبيرة، والمفاجئة المتأتية من ارتفاع أسعار النفط نمواً أسرع من ذاك الذي حققته البلاد التي تلقت ضربات موجعة بسبب ارتفاع أسعاره. لنفترض أن المسألة تعد قضية تلكؤات عارضة فيما يخص اقتصادات النفط، وأن تلك الاقتصادات ستتقدم إلى الأمام من جديد. بيد أن الدليل الراهن وثيق الصلة بالدليل الماضي. لا يبدو أن الأموال الضخمة التي تتدفق على بلاد مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر في ظل غياب قيود تحدد أطر إنفاقها أنها تنفق على النمو الذي ينبغي. بالنتيجة، تتحول المساعدات إلى نفط: تتحول إلى أموال تصل إلى حكومات بلاد مليار النسمة دون فرض قيود على أوجه إنفاقها. كما يبدو للوهلة الأولى أن إسقاط الديون عن البلاد المدينة يصل إلى النتيجة ذاتها. لست معارضاً لدعم الموازنة، وإسقاط الديون؛ فكلا الأمرين يعنيان شيئاً -بالتأكيد- لبعض البلاد. لكن بوصفهما أداتين من الأدوات التي يمكن أن يفيد منهما مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، فإن الفائدة منهما تتعزز إذا ما حققت عائدات النفط، والموارد الطبيعية الأخرى نجاحات أكبر.

لقد كانت المساعدات بالمحصلة بالرغم من من البيروقراطية أكثر نجاحاً من النفط كثيراً. فالمساعدات أدت إلى رفع معدلات النمو، في حين أدى النفط إلى تقليصها. مع ذلك يُعد كلا الأمرين تحولاً مالياً بالنسبة

obeikandl.com

لحكومات بلاد المليار نسمة. الاختلاف الوحيد هو أن المساعدات تقدم من قبل هيئات المساعدات. لذلك يبدو أنه من غير المحتمل أن يؤدي ما تفعله هيئات المساعدات إلى إضافة قيمة كبيرة إلى التحويلات المالية. بالنظر إلى الهيئة العامة السيئة التي تبدو عليها وكالات المساعدات، والقصص الرهيبة كتلك المتعلقة بمشروع المشفى الذي سبق لي أن تحدثت عنه في معرض ما تقدم من هذا الكتاب؛ أقول: إن الأمر يصعب تصديقه، لكن تلك هي الحقيقة. المشروعات، والإجراءات، والشروط، والظروف، وما إلى ذلك، بالرغم من كل هذه الأمور تبقى المساعدات مفيدة، وقادرة على تعزيز قيمة الأموال المحولة بالمقارنة مع الاكتفاء بإرسال صك مصرفي مقرونٍ بالتمنيات والتوفيق. إن التخلص من كل هذه الإجراءات، والأوضاع، والاكتفاء بإرسال الأموال يرجح انخفاض جدوى، وفاعلية المساعدات، ولا العكس. ثمة أشياء بوسعنا أن نفعلها، وسوف آتي على ذكرها، بيد أن الإجابة الأكثر بساطةً هي أن الاكتفاء بإعطائهم الأموال قد يكون إجراءً صحيحاً لبلاد يكون الحكم فيها أفضل حالاً فقط.

من المرجح أن تكون المساعدات أكثر نفعاً، وفاعليةً في ظل حكومات، وسياسات معقولة. ليس في هذا ما يدعو إلى كثير من الاستغراب: في الواقع، قد تبدو هذه الملاحظة تافهة، ومبتذلة. لكنها في الحقيقة مسألة خلافية، ومثيرة للجدل إلى أبعد الحدود. فالناس يكرهون المنطق الخشن الذي يبدو أنه يوحي بأن البلاد التي تعاني أسوأ أنواع المشكلات، والأزمات ينبغي أن تحصل على أقل قدر من المال. وهم محقون في كرههم هذا. لأنه من الواضح أن تلك البلاد شديدة الاحتياج إلى المال. على أي حال،

obeikandl.com

تجدر الإشارة هنا إلى المواطن التي يكون فيها إنفاق المال قليل الجدوى إلى حد بعيد. لنعد إلى المسح المتعلق بإنفاق المال في تشاد: أقل من 1% من الأموال التي حررتها وزارة المالية لمصلحة المستوصفات الصحية الريفية هو مجموع ما وصل فعلاً من تلك الأموال إلى المستوصفات. منحت هيئة المساعدات الأوروبية حكومة تشاد عام 2005، عشرين مليون يورو لدعم الموازنة. كم، بحسب اعتقادك، بلغ مجموع ما أُنفق منها على الوجه الذي ينبغي؟ لا تنس أن المسح الاستقصائي كان يستهدف تتبع الأموال التي كانت مقررة لدعم الرعاية الصحية فقط. الرعاية الصحية ليست، ويالللأسف الشديد، أولوية كبيرة لحكومة تشاد. تلك الحكومة تفضل الإنفاق على الشؤون العسكرية. المنحة المالية التي قدمها الاتحاد الأوروبي يمكن صرفها وفقاً لما تراه الحكومة التشادية مناسباً. أشك في أن يكون جزء كبير منها قد أُنفق على الرعاية الصحية. ومن المال المسخّر للشؤون الصحية نستطيع أن نعرف كم وصل فعلاً إلى برامج الرعاية الصحية الأساسية. من المرجح أن تذهب معظم أموال الهيئة الأوروبية الهادفة إلى دعم تشاد التي تعاني فقراً مزرياً؛ من المرجح أن تذهب إلى تمويل الجيش.

هل هذا هو قدر المساعدة عموماً؟ يبذل المانحون كل ما يستطيعون لتجنّب تمويل الإنفاق العسكري. لكن ما هو حجم الأموال التي تتسرب إلى الموازنات العسكرية بحسب ما تشير إليه قواعد المعلومات؟ ليس من السهل تحديد ذلك. ليس لأن قواعد المعلومات المتعلقة بالإنفاق العسكري غير شديدة الموثوقية. تنزع الحكومات لتكون، إذا جاز لنا القول،

obeikandl.com

مقتصدة في الكشف عن الحقائق. اعتمدت أنا وآنكي هوفلر على معهد استوكهولم لأبحاث السلام في سعينا للحصول على قواعد بيانات. المعهد هو أول هيئة تعترف بأن ثمة مشكلات متعلقة بقواعد البيانات، بيد أنها من المحتمل أن تكون أفضل المعلومات المتاحة (صدق أو لا تصدق أن قواعد البيانات المتعلقة بالمساعدات ليست ملائمة. قد تعتقد أن المانحين يستطيعون الوقوف على أفضل السبل لمعرفة كم يدفعون، ولمن يدفعون، وفي أي إطار يفعلون). على أي حال، بعد مسألة قواعد البيانات، تأتي مشكلة تفسير العلاقة السببية (العلاقة بين السبب والمسبب): وهذا الأمر يسير في كلا الاتجاهين، تأثير المساعدات على الإنفاق العسكري، وتأثير الإنفاق العسكري على المساعدات. هذا يعني أن سلوك المانح هو سلوك هادف: الحكومات التي تنفق مبالغ كبيرة على الشؤون العسكرية مرشحة للحصول على قدر أقل من المساعدات. إننا نسلم بصحة هذا التوجه. ما استنتجناه هو أن بعض هذه المساعدات تتسرب فعلاً إلى حقل الإنفاق العسكري، وفي تقديرنا تصل نسبتها إلى 11%. إنه ليس مبلغاً تافهاً. لكن استناداً إلى ذلك ليس من العدل مطلقاً الادعاء أن المساعدات تذهب هباءً منثوراً. بالرغم من أن تلك المجتمعات: مجتمعات مليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر التي تحصل على كثير من المساعدات، حتى نسبة 11% تمثل إضافة كبيرة للموازنة العسكرية. في تقديرنا أن 40% من إجمالي الإنفاق العسكري لإفريقية يُموّل من أموال المساعدات. لذلك نرى أن للمانحين مصلحةً مشروعة في تقييد الإنفاق العسكري، وكبح جماحه، أو أنَّ لهم على الأقل حقاً في القلق بشأنه.

obeikandl.com

كي نلزم جانب العدل نقول: دون هيئات المساعدات ما يقيدهم، ويعوق حركتهم. إن هم قرّروا تقديم المساعدات تبعاً للحاجة، فسوف تذهب إلى تمويل الجيش في تشاد. وإن هم سخّروها لتفعيل عملية النمو، فسوف تذهب إلى من هم أقل احتياجاً إليها. توصلت مع دافيد دولار، زميلي في المصرف الدولي، إلى فكرة تقول:إن المساعدات ينبغي أن تسخَّر لانتشال أكبر عدد ممكن من الناس من الفقر. حاولنا أن نتبين بطريقة عملية كيف يمكن عقد نوع من المصالحة بين الحاجة والفاعلية. بالإذعان إلى منطق العقل التكنوقراطي قررّنا أن نطلق على فكرتنا اسم «فاعلية الفقر». على أي حال، التسخير الفعلي للمساعدات جعلها أبعد ما تكون عن الفاعلية على صعيد التعامل مع الفقر. فمعظم المساعدات تذهب إلى البلاد ذات مستوى الدخل المتوسط، ولا إلى المليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. إن البلاد ذات الدخل المتوسط تحصل على المساعدات لأنها أكثر تحقيقاً لمصالح العالم التجارية، والسياسية من الأسواق الضعيفة، والعاجزة الموجودة في بلاد المليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. ليست كل الهيئات المانحة على قدر واحد من اقتراف الذنب. إذا تناولنا أكبر هيئتين، نجد أن المصرف الدولي يتمتع بحماية أفضل تحول بينه، وبين الخضوع للتأثيرات السياسية؛ وهو بذلك أفضل حالاً من الهيئة الأوروبية. لذلك توجهت مساعدات المصرف الدولي على نحو أفضل نحو هدفها المتمثل بمساعدة البلاد الأشد فقراً. لكن هنا ثمة قضية تنطوي على شيء من التناقض الظاهري: لم يكن المصرف الدولي حتى وقت متأخر جداً قادراً إلا على تقديم القروض. في حين أن كل المساعدات التي تقدمها الهيئة الأوروبية تذهب في صورة هبات لا تُرد. وهكذا، فإن القروض

تذهب إلى أشد البلاد فقراً، بينما تمنح الهبات إلى البلاد ذات الدخل المتوسط. قد تعتقد، وأنت محق في ذلك، أن هذا لا يغير من الأمر شيئاً، وأنه يجب إدخال تحسينات كبيرة على موضوع تقديم المساعدات. لكن إن تم تصويب مسار المساعدات بحيث تتوجه إلى بلاد المليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، هل هذا يساعد على القضاء على الفخاخ؟

المساعدات وفخ الصراع:

هل يمكن -عملياً- أن تؤدي المساعدات إلى تفاقم الأوضاع، وجعلها أسوأ حالاً؟ بعض الباحثين يعتقدون ذلك: قد تكون المساعدات باعثاً على التمرد، وعلى تدبير الانقلابات، لأن الاستيلاء على السلطة -في هذه الحالة- يحقق نفعاً أكبر. في مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، قد تمثل المساعدات العنصر الأساسي لما يسمى الصراع على السلطة. هل المساعدات الكبيرة - بناءً على ذلك تعدّ باعثاً على التمرد، أو محرضاً على تدبير الانقلابات؟ كيف لك أن تعرف؟ هل يجب عليك أن تجري مسحاً للمتمردين، وللقادة الانقلابيين؟

استخدمت مع آنكي المنهجية نفسها للمتمردين، والانقلابات: أنعم النظر في المسألتين، وحاول الوصول إلى حقيقة أنه يتم اختيار أهداف المساعدات بطريقة متعمدّة. ولذلك ستجد أن المساعدات لا تستهدف البلاد التي يزيد احتمال الخطر فيها. حاول الربط بعد ذلك بين المساعدات، وأسباب التمرّدات، والانقلابات. طبعاً لا تستطيع عبر هذه المقاربة أن تعرف هل كان للمساعدات أي تأثير في أي حالة خاصة. لكنك تستطيع أن تعرف هل كان لها تأثير مهم إجمالاً.

obeikandl.com

بالمتوسط، بحسب علمنا، ليست المساعدات ذات تأثير مباشر على احتمال خطر نشوب حرب أهلية، بالرغم من أن لها تأثيرات غير مباشرة (سوف أعرض لها بإيجاز). هذا لا يعني أن ليس لها تأثيرات مباشرة على الإطلاق: الخبراء من ذوي الاختصاص في مواقع، ومواقف محددة يستطيعون أن يسردوا لك قصصاً عن كل جانب؛ عن المساعدات التي أدت إلى تجنب نشوب المعارك، أو تلك التي أدت إلى التحريض عليها. إن أياً من تلك القصص قد تكون صحيحة، بيد أنها لا تضيف شيئاً إلى العلاقة المنهجية. الوضع مختلف مع الانقلابات: المساعدات الكبيرة في الواقع تجعل أمر وقوع الانقلابات أكثر احتمالاً. بالعودة إلى بعض النتائج التي توصلنا إليها عبر الفصل الثاني نجد أن ما يشجع على التمردات هو ثروات الموارد الطبيعية، ولا المساعدات، في حين أن ما يشجع على تدبير الانقلابات هو المساعدات. لماذا هذا الاختلاف؟ ربما يكون لأن التمرد يستغرق، عادة، سنوات طويلة، ويستفيد من الموارد الطبيعية؛ إذ لا يجب عليك أن تستحوذ على السلطة كي تحكم سيطرتك على منجم ماس. ولماذا تحرّض المساعدات على تدبير الانقلابات، إن لم تكن تغري المتمردين؟ قد يكون ذلك لأن الانقلاب لا يحتاج إلى سنوات كثيرة من الإعداد قبل تنفيذه. ومصير الانقلاب يتضح منذ بدايته، فإن كان ناجحاً سيجد المساعدات بانتظاره.

لذلك، لا تجعل المساعدات فخ الصراع إلى حد ما أكثر سوءاً بل يمكن أن تجعل الأمور أفضل حالاً. تذكر أن عاملي الخطر الأساسيين للتمرّدات، والانقلابات هما النمو البطيء، والدخل المنخفض. تأثيرات

obeikandi.com

المساعدات غير المباشرة في خطر الصراع ليست كبيرة. تستطيع المساعدات أن تقلل احتمال هذا الخطر عن طريق زيادة النمو، وزيادة الدخل. هل النتائج تستحق التكاليف التي تبذل في سبيل الوصول إليها؟ حاولت مع آنكي الإجابة عن هذا السؤال. كنا قد أنجزنا تقدير تكاليف حرب أهلية قياسية – 46 مليار دولار أمريكي تقريباً– وقد عرضنا للتو كيف أن المساعدات قادرة على تقليل احتمال نشوب حرب عبر إسهامها في زيادة النمو. بإضافة إحدى النتيجتين المقدرتين إلى الأخرى، حصلنا على تقدير لمدى إسهام المساعدات في توفير أمن معزز. ما فاجأنا هو أن عائد المساعدات على الصعيد الأمني ليس مجدياً إلى الحد الذي يبرر دفع التكاليف التي يتطلبها. يعود السبب في ذلك إلى أن المساعدات ليست شديدة الفاعلية على صعيد تعزيز النمو وزيادته في ظل ظروف الحكم السيئ، والسياسات الرديئة التي تطبع بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بطابعها. تم الاعتراض على النتائج التي توصلنا إليها من قبل جف ساش الذي يعتقد أننا قد طرحنا السؤال الصحيح إلا أننا توصلنا إلى الإجابة الخاطئة، فقمنا بإجراء اختبارات على بلدان خاضعة لحكومات وسياسات أفضل حالاً: أي على البلاد التي تحررت من فخ الحكم السيئ، فلاحظنا أن الفوائد على الصعيد الأمني بدأت تحقق تحسناً، وصعدت وصولاً إلى مستوى تحقيق جدوى تعادل نصف كلفة المساعدات. طبعاً، حسابنا لتكاليف الصراع لا يتضمن إضافة أي تكاليف نثرية تتكبدها الدول الغنية مثل تلك الناتجة عن المخدرات، والإرهاب. لذلك، بالرغم من أن المعايير الأمنية، منفردةً، غير مرشحة لتبرير تنفيذ

obeikandi.com

برنامج مساعدات كبير، إلا أنها تعد إضافة جوهرية إلى فوائد المساعدات الطبيعية لبعض البلاد؛ دخل أعلى، وزيادة في حجم الاستهلاك.

على أي حال، تحليل جدوى الكلفة للأمن يبدو مختلفاً جداً على صعيد أوضاع ما بعد الصراع؛ إذ تعد فوائد الأمن في هذه الحالة، منفردةً، أكثر من كافية لتبرير تنفيذ برنامج مساعدات كبير. لنتذكر تلك الأوقات التي يكون الخطر فيها في أعلى مستوياته. نصف الحروب الأهلية تقريباً تنشأ لأن أوضاع، ومواقف ما بعد الصراع تسير باتجاه خاطئ. لقد أثبتت المساعدات فاعليتها على صعيد زيادة النمو في أوضاع من هذا القبيل. ليس في ذلك ما يدعو للدهش، فهكذا كان حال المساعدات حينما انطلقت. المصرف الدولي كان يسمى -أساساً- المصرف الدولي لإعادة الإعمار، والتنمية. وللحقيقة، كلمة التنمية كانت نوعاً من الإضافة؛ إضافة أحرف تشكل كلمة.

لقد أُحدثت المساعدات لإعادة بناء أوروبة عقب الحرب العالمية الثانية، فأبلت بلاءً حسناً. أما الخلل الذي أصاب أصحاب المساعدات فيما بعد فيتمثل في بأنها كانت قليلة جداً، وآنية جداً فيما يتعلق بمعالجة أوضاع ما بعد الصراع. نعم إنها آنية جداً، فهي تتدفق في أول سنتين، ثم ما تلبث أن تنضب سريعاً. إلى ذلك، نجد أن البلد القياسي في مرحلة ما بعد الصراع يبدأ انطلاقته من واقع مُزْرٍ، ومروع: حكم سيئ، ومؤسسات مهترئة، وسياسات رديئة. يتطلب الأمر بعض الوقت للوصول بهذا الواقع إلى مستوى تصبح المساعدات عنده أكثر نفعاً. لذلك ينبغي أن يطول أمد تقديم المساعدات ليغطي عقداً كاملاً من زمن ما بعد الصراع، لا

أن يكتفي بتغطية السنتين الأُوليين فقط. يسجل في سجل المانحين أنهم يتعلمون. تدخلات ما بعد الصراع بدأت فعلياً بعد نهاية الحرب الباردة فقط. حتى ذلك الحين كانت الأمور شديدة الاستقطاب. لذلك كان مخزون الخبرة محدوداً جداً. على سبيل المثال: أخضع المصرف الدولي أوضاع ما بعد الصراع إلى معاييره كي يخصها بحصص من المساعدات نحو 2000 فقط في حقبة الحرب الباردة، كان دوره في إعادة البناء منسياً. حتى عندما قدم مساعدة خاصة في مرحلة ما بعد الصراع، فإن الأموال الإضافية التي كانت تقدم للبلد مصممة لكي تستمر ثلاث سنوات فقط. تغيرت القواعد بحيث أصبح تقديم الأموال يستمر على مدى سبع سنين. حدث هذا عام 2005. هذا الإطار الزمني هو أكثر معقوليةً مما سبقه. الهيئات المانحة تتعلم؛ فالأموال التي تستخدم وفق هذا الإطار الزمني الأخير تؤدي دوراً مهماً في كسر فخ الصراع. لكن المساعدات وحدها لا تكفي. النمو عملية بطيئة، وهو، بذلك، يستغرق وقتاً للوصول إلى خفض احتمال الخطر. بعد مرور عقد من زمن النمو السريع، تنخفض احتمالات خطر ما بعد الصراع على نحو ملحوظ. لكن في أثناء العقد الأول، لا تقوى المساعدات الكبيرة على خفض مستوى احتمال الخطر. يجب أن نبحث عن أساليب أخرى لاحتواء الخطر في تلك الحقبة من الزمن التي تقوم فيها المساعدات بدور بطيء على صعيد إعادة بناء الاقتصاد.

في حالات أخرى مختلفة عن تلك المرحلة التي تعقب توقف الصراع، تكون المساعدات قادرة على خفض مستوى خطر نشوب صراع بالقدر التي تكون قادرة فيه على رفع مستوى معدلات النمو. لكن المشكلة تكمن في تصميم المساعدات وفق أسلوب يجعلها تعمل في بيئة الحكم السيئ،

obeikandl.com

والسياسات الرديئة التي تعد أكبر عوامل تأجيج خطر الصراع. سوف أتطرق للحديث عن هذه المسألة. دعونا أولاً، ننظر لنرى كيف تؤثر المساعدات في الفخاخ الأخرى.

المساعدات وفخ الموارد الطبيعية:

الفخ الثاني هو فخ الموارد الطبيعية. هنا، بصراحة، المساعدة عقيمة بكل ما في الكلمة من معنى. غني عن القول: إنه في البلاد الغنية بالموارد الطبيعية، الأموال تتدفق على الحكومات. بيد أن تلك الحكومات لا تنفقها حيث ينبغي. بالرغم من ذلك، يوجد لحظة يكون فيها تقديم المساعدات مناسباً. تلك اللحظة تحين عندما تحاول هذه الحكومات أن تتبري للإصلاح؛ أي عندما يحصل تحول أوليٌّ. سأعود للحديث عن هذا الموضوع في معرض مناقشة فخ الحكم السيئ، والسياسات الرديئة.

المساعدات وفخ الاحتباس:

الفخ الثالث هو فخ الاحتباس. هذا الفخ تعانيه البلاد التي تحتاج إلى أن تعيش على إحسان المجتمع الدولي إليها ردحاً طويلاً من الزمن. قد تصبح هذه البلاد-تدريجياً- قابلة للحياة، والنمو. هذا يعتمد على بدء النمو في البلاد المجاورة لها، والأوفر حظاً منها، وعلى معطيات السوق الملائمة للنمو. لكن علينا ألاَّ ندعي وجود إجابات سهلة عن التساؤلات التي تلقيها هذه الأوضاع الصعبة. في الوقت الراهن، لا توجد طريق سريعة سالكة، ومفتوحة أمام هذه البلاد. بالعودة إلى الماضي، ربما يكون النظام الدولي قد أخطأ حينما سمح لمناطق غير قابلة للحياة، والنمو اقتصادياً

obeikandl.com

بتكوين دول مستقلة. لكن ما حصل قد حصل. وما علينا الآن إلا أن نتعايش مع النتائج. إحدى هذه النتائج تتمثل بالحاجة إلى مساعدات كبيرة بوصفها وسيلة لزيادة الاستهلاك المحلي في هذه المناطق التي تعاني فقراً مزرياً، حتى إن كانت المساعدات لا تقدم شيئاً كثيراً على صعيد النمو. الغرض من المساعدات هنا توفير الحدود الدنيا من مقومات الحياة، وليس تقديم حوافز مؤقتة من أجل التنمية.

من المحتمل أن يكون الدور الأساسي، والغرض الرئيس للمساعدات التنموية خلافاً للدعم المباشر الذي يهدف إلى زيادة الاستهلاك في البلاد التي تعاني الاحتباس هو تحسين طرق النقل التي تصلهم بالسواحل. لنتذكر أن تكاليف النقل إلى الساحل متفاوتة إلى حد كبير؛ وهذا يعتمد على بنى النقل التحتية للبلاد المجاورة. ينبغي أن يكون هدفُ المساعدات تمويل ممرات النقل الإقليمية التي تعد شريان حياةٍ وطوق نجاة بالنسبة للبلاد التي تعاني الاحتباس. لقد أخفقت المساعدات في تحقيق هذا الهدف إلى أبعد حد. لماذا؟

أحد الأسباب يكمن في أن البنى التحتية أضحت مهترئة في تسعينيات القرن العشرين، ولا تلبي متطلبات العصر، على الأقل بالنسبة للهيئات المانحة للمساعدات. لقد ساد اعتقاد مبالغ فيه بأن القطاع الخاص سوف يموّل مشروعات البنى التحتية، لذلك كان خيراً للهيئات المانحة للمساعدات أن تبحث عن أمر آخر لتبرير استمرارها في قيد الحياة. على سبيل المثال: كان من صميم عمل البنك الدولي الاهتمام بالبنى التحتية. أما الآن فقد رمى القطاع الخاص بثقله في هذا المضمار متصدياً لمسألتي

obeikandl.com

التنمية، والتمويل. السبب الآخر لابتعاد البنك الدولي عن هذا الحقل هو تنامي الضغط عليه من أجل توجيه المساعدات إلى أولويات اجتماعية مثل الصحة، والتعليم. لذلك حولت الهيئات المانحة نشاطها عن البنى التحتية إلى الأولويات الجديدة.

السبب الآخر الذي أدى إلى إهمال ممرات النقل الإقليمية هو أن برامج المساعدات مصممة للتعامل مع البلاد واحداً فواحداً. وصول أوغندة إلى الساحل يعتمد على بنية النقل التحتية لكينيا، وليس على البنية التحتية لأوغندة. بيد أن الحكومة الكينية لا يعنيها شيء من أمر أوغندة. مع تنامي الضغط من أجل ملكية الدولة لبرامج المساعدات، فإن كانت الحكومة الكينية غير مهتمة، إذن لماذا يهتم المانحون الذين أعطوا الأموال لكينيا؟

المساعدات وفخ الحكم السيئ:

رابع الفخاخ هو الخضوع لحكم سيئ جداً، ولسياسات رديئة. هل باستطاعة المساعدات أن تخلص البلاد من هذه المشكلات؟ هذا هو فيما أعتقد المجال الحيوي، والجوهري للمساعدات الإضافية. يوجد ثلاث طرق للمساعدة في إحداث تحولات: حوافز، ومهارات، وتعزيز. دعونا نتبين ما الذي يصلح منها لتحقيق المهمة.

المساعدات بوصفها حافزاً:

تم البدء باستخدام المساعدات بوصفها حافزاً من أجل تحسين الأداء السياسي في ثمانينيات القرن العشرين. كانت تعرف حينها باسم

obeikandl.com

الاشتراط السياسي. حيث كان المانحون يقدمون المساعدات إذا ما وعدت الحكومة بانتهاج سياسة إصلاحية. فما كان منها إلا أن فشلت فشلاً ذريعاً. إذ إنها تعاني مشكلتين أساسيتين: إحداهما نفسية، والثانية اقتصادية. فردَّة فعلك على من يطلب منك تنفيذ أمر ما تتمثل بالمعاندة. أي أب يعرف هذا. وما ينسحب على الأطفال في هذا السياق ينطبق على الحكومات؛ وهل من سبيل آخر لتحقيق حريتهم؟ لذلك نجد أن سياسة إملاء الشروط قد دفعت الحكومات، والمجتمعات كلها، في الواقع، إلى الاعتراض على التغييرات السياسية التي يمكن أن تكون ذات نفع كبير. إملاء الشروط السياسية زعزع الثقة أيضاً. إن كانت الحكومات خاضعة لأوامر الهيئات المانحة، فمن يلوم الناخبين إن سارت الأمور بالاتجاه الخاطئ؟ دأب الحكومات أن تسارع إلى استغلال الوضع بغية التنصّل من المسؤولية. في الأسبوع الذي أطلقت فيه حكومة زيمبابويه حملة إصلاحات اقتصادية العام 1998، قال وزير إعلامها لمندوبي الصحافة المحلية: «هذه ليست برامجنا الإصلاحية، بل هي برامج صندوق النقد الدولي، إنها مفروضة علينا». لم يكتف هذا النوع من الخطاب بالتنصّل من المسؤولية، وإلقائها على عاتق الآخرين، بل جعل الانقلاب على الإصلاحات أمراً بالغ السهولة. وقد انقلبت حكومة زيمبابويه على تلك الإصلاحات، وأبطلت مفاعيلها بالتأكيد.

مسألة الإملاءات السياسية -كما جرى التعامل معها- كانت تعتمد على وعود الحكومة بإحداث تغييرات. وهذا كل ما في الأمر. في هذه الحالة، تعد الحكومات بتنفيذ الإصلاحات، فتأخذ الأموال، ثم تفعل ما

obeikandl.com

يروق لها. المثال الحقيقي على ذلك هو أن حكومة كينية وعدت المصرف الدولي بإجراء إصلاحات بعينها خمس مرات لقاء حصولها على مساعدات في خمسة عشر عاماً. نعم، خمس مرات. كانت في كل مرة تحصل على الأموال إما أنها تمتنع عن إجراء أي إصلاحات، أو تكتفي بتنفيذ إصلاحات رمزية، ثم تبطل مفاعيلها. المذهل في الأمر أن الأموال استمرت بالتدفق. كيف تمكن مسؤولو الحكومة الكينية من إقناع الهيئة المانحة بصدق نيّاتهم للمرة الخامسة؟ وكيف ضلل موظفو الهيئة المانحة أنفسهم حيث اعتقدوا أن الالتزام ممكن هذه المرة؟ إلا أن الهيئات المانحة ليس لديها باعث قوي لفرض شروط: الناس مقبلون على إنفاق أموالهم، لا على الاحتفاظ بها لأنفسهم. لقد أدرك المصرف الدولي، والهيئات المانحة الأخرى تدريجياً أنه يجب عليهم دفع الأموال استناداً إلى مستوى السياسات التي تحقق فعلاً، ولا اعتماداً على وعود بإجراء تحسينات. إن هذا الإجراء قد أتى متأخراً. نتائج الأبحاث توحي بأن فاعلية المساعدات تعتمد على مستوى السياسات المتحقق فعلاً على أرض الواقع، ولا على كيفية تغيير تلك السياسات. وهي بذلك تتجنب الاعتماد على الوعود. المشكلة الوحيدة تمثلت بإقصاء المساعدات عن البلاد التي تعاني أكبر المشكلات. التفسيرات الأكثر تأييداً لهذا التوجه تقول: إن هذا اعتراف واقعي بمحدودية قدرة المساعدات على تقديم يد العون لمجتمعات من هذا القبيل. أما التفسير الأقل تأييداً فيقول: إن هذا التوجه هو تخلٍّ عن العمل في الأماكن التي تعاني أكبر المشكلات، وهي أحوج ما تكون إلى خدمات الهيئات المانحة. على أي حال، ينبغي نسيان سياسة إملاء الشروط، فهي ببساطة لا تجدي نفعاً في البلاد المتخلفة.

obeikandl.com

إني أرى في سياسة إملاء الشروط على الحكومات رأياً مختلفاً تماماً. الاعتراض الأساسي على سياسة إملاء الشروط على الحكومات لا لأنها تنقل السلطة، والصلاحيات من الحكومة إلى المانحين، بل لأنها تنقلها من الحكومات إلى مواطنيها. الصراع على هذا النوع من انتقال السلطة استغرق في أوروبة مئتي عام تقريباً. لا ريب في أننا راغبون في تسريع وتيرته في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. الضغط الخارجي كان أساسياً، وحيوياً في حالة الصراع الأوروبي. البيان الأكثر شيوعاً لأسباب ذاك الصراع، ودوافعه يتضمن الآتي: التهديد بشن حرب أرغم الحكومات على الدفاع عن نفسها بواسطة جيوش ضخمة. كانت الحكومات مضطرة إلى فرض ضرائب كي تتمكن من الإنفاق على هذه الجيوش. كي تضمن تلك الحكومات الانصياع لدفع ضرائب عالية، عليها أن تتحلى بالأناة، وإنعام النظر، وبتأييد واسع. لا يمكن تطبيق هذه الأوضاع في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. في أوروبة تُرْجِمَتْ التهديدات بحقائق واقعة. بيد أن قدرة المواطنين على جعل الحكومات تتصرف بروية، وتنعم النظر في سياساتها ضعيفة جداً حالياً. لذلك فإن التدخل الخارجي مطلوب، وهو مشروع كلياً. لماذا يتعين علينا أن نقدم مساعدات إلى حكومات ليست راغبة في ترك مواطنيها يطلعون على كيفية إنفاقها؟

إملاء الشروط على الحكم في صيغته الأخيرة يكسب دعماً شعبياً. رئيس الولايات المتحدة الأمريكية جورج دبليو بوش أطلق تحديه الجديد في الألفية الثالثة في التعامل مع حكومة ما استناداً إلى المستويات التي حققتها فعلاً على أرض الواقع. لقد اختار -وكان حكيماً في اختياره- ألاَّ

obeikandl.com

تمر أموال المساعدات الأمريكية الإضافية عبر هيئة المساعدات الأمريكية القائمة، حيث إنه على مدى السنين كانت مساعدات الولايات المتحدة الأمريكية خاضعة لجماعات الضغط التجارية في الكونغرس التي تصوت على موازنة مساعدات الولايات المتحدة الأمريكية سطراً فسطراً بحيث تجعل المساعدات تصب في مصلحة مجموعة خاصة من المصدرين الأمريكيين، وهي لا تأخذ بالحسبان احتياجات إفريقية. المذهل في الأمر أنه لا يوجد أي هيئة مانحة تنتهج سياسة إملاء الشروط على الحكومات. إحدى فوائد هذه المقاربة تتمثل بإيضاحها لما يجب على حكومة معينة أن تفعله، ووفقاً لبرنامج زمني محدد، كي تكافأ بمنحها مساعدات إضافية. ويمكن توجيه المساعدات إلى البلاد التي تعاني أساساً حكماً ضعيفاً؛ وبذلك فهي تركِّز اهتمامها على بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. عوضاً عن استثنائها. سوف أوضح بتعابير لا لَبْس فيها، وعلى نحو تامة، تصوري للمضمون العملي لإملاء الشروط على الحكومات في الجزء الخامس من هذا الكتاب. يجب أن نقبل بحقيقة وجود حدود صارمة لقدرة المساعدات على تحسين أداء حكومة من الحكومات. بيد أننا لما نبلغ تلك الحدود بعد. المساعدات بوصفها مهارات: إن موضوع إملاء الشروط يشغل حيزاً واسعاً من المناقشات المتعلقة بالمساعدات نظراً لحساسيته الشديدة. بيد أن إصلاح الحكم، والسياسات ليس مجرد مسألة إرادة سياسية، وضغط سياسي. إنه يتطلب، إضافة إلى ذلك، أناساً يتمتعون بمهارات، ومقدرات ذات صلة ببرنامج الإصلاح. لقد فقدت مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر كل المهارات التي

obeikandl.com

كانت تتوافر فيها ذات يوم. كنت مدعواً في أحد الأيام إلى مائدة عشاء جمعتني برئيس سابق لإدارة الخدمة المدنية في أحد المجتمعات الكبيرة لمليار النسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. قدم لنا شرحاً لما آلت إليه حال الخدمة المدنية التي أسهم هو في تأسيسها. طلب إلي أن أتصور أنني كنت تلميذ مدرسة في بلاده عشية الاستقلال. كان طموح التلاميذ النجباء أن يرفدوا قطاع الخدمة المدنية كي يساعدوا في بناء بلدهم. أما في الجانب الآخر من القاعة ذاتها التي كان التلاميذ النجباء يتلقون دروسهم، فكان ثمة تلاميذ آخرون متنمِّرون؛ كانوا يضعون نصب أعينهم الانخراط في صفوف الجيش. بعد مرور عقدين من الزمن بسرعة وقع انقلاب عسكري، واستولى الجيش على مقاليد الحكم. بعض التلاميذ الذين كانوا متنمّرين أضحوا الآن جنرالات في الجيش، وأكبر أهدافهم نهب القطاع العام. أما التلاميذ الأذكياء فقد باتوا اليوم يديرون شؤون الخدمة المدنية. لم يرق هذا لجنرالات الجيش، فاستبدلوهم -تدريجياً- بأناس على شاكلتهم. وحيث إنهم كانوا يروّجون لحثالة القوم، ومفسديه على حساب الأذكياء، والشرفاء اختار الشرفاء اللامعون الرحيل. عندما تخلى الجيش عن السلطة، وأعادها للسياسيين المدنيين، كان الضعف والخلل قد تمكنا من قطاع الخدمة المدنية: لم يعد هذا القطاع ناقلة تعمل على تطوير البلد، بل أضحى ناقلة تعمل فيه سلباً، ونهباً.

السياسات مفعمة بالخصوصيات المزاجية، ومن حين لآخر، يتولى شؤون الحكم وزراء، ورؤساء من أصحاب الفكر الإصلاحي. لكن يكون إجراء التغييرات فيما يتعلق بهم أمراً شديد الصعوبة لأنهم يرثون تركة

obeikandi.com

ثقيلة من الخدمة المدنية التي تمثل عائقاً يعترض سبيل التقدم بدلاً من أن تكون أداة تغيير نحو الأفضل. إن التغيير بحد ذاته يعد سلوكاً عدائياً للأفراد العاملين في قطاع الخدمة المدنية لأنه يسلبهم فوائد، ومزايا يحققونها بسبب وضع التشريعات الشائك، والمعقد السائد الذي يتحكمون به. إن للمساعدات دوراً محتملاً، وممكناً يتمثل بتقديم الخبرات، والمهارات التي يفتقر إليها قطاع الخدمة المدنية، وهو أحوج ما يكون إليها.

لنتذكرمما مر معنا في الفصل الخامس أنني أنا وليزا شوف قد استعرضنا الشروط السابقة للتحول من دولة متخلفة، والشروط والظروف التي ساعدت على النجاح عندما انطلقت عملية التحول. كان الغرض الرئيس من عملنافي الواقع معرفة هل كانت المساعدات ذات فائدة، سواء أكانت شرطاً سابقاً للتحول، أم إجراءً ينطلق مع بدايته. قررنا أن نميز بين نموذجين من المساعدات: المساعدات التقنية، والأموال التي تدفع للحكومات. المساعدة التقنية تعني توفير كوادر بشرية من أصحاب المليارات، على نفقة الهيئة المانحة. بالرغم من أن الجهة المانحة تنفق أموالاً، فإن ما تحصل عليه الحكومة التي تتلقى المساعدات هو أناس من أصحاب المهارات الأجانب يعملون من أجلها؛ ما قيمته ربع إجمالي المساعدة المالية يصل على هيئة مساعدة تقنية. الأرباع الثلاثة الباقية هي أموال؛ إما أنها تُسلم إلى الحكومات من أجل تمويل مشروعات محددة: مدرسة على سبيل المثال، أو تسلم، ببساطة، إلى الحكومة دون إلزامها باستخدامها في حقل معين؛ هذا النوع من المساعدة يسمى دعم الموازنة.

obeikandl.com

حتى أمر التفريق بين المساعدة التقنية، وبين الأموال التي تدفع للحكومات كان صعباً لأن الهيئات المانحة لم تكلف نفسها عناء تسجيل أنشطتها على نحو ملائم. لقد اعتمدنا في سعينا على قواعد معلومات استقيناها من لجنة تقدم مساعدات تنموية، مقرها باريس، واسمها: لجنة المساعدات التنموية المنبثقة عن منظمة التعاون الاقتصادي، والتنمية، وهي نادي المانحين الرئيس. هؤلاء أيضاً يعتقدون أن قواعد المعلومات التي زودونا بها كانت ذات نوعية رديئة.

أنا عازم على التركيز على المساعدة التقنية. حقيقة أن ما مجموعه ربع المساعدات يقدم على هيئة معونة تقنية تعد بطريقة، أو بأخرى نوعاً من الفضيحة، استناداً إلى أن البلاد الممنوحة لا تتلّقى أي مبالغ نقدية، بل كوادر بشرية فقط. بيد أن الأمر يعتمد -حقاً- على هل كانت الكوادر البشرية تنفع في شيء. الإصلاح يتطلب مهارات، وبلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تفتقر إلى المهارات افتقاراً شديداً. لنتذكر أن أصحاب المهارات من المواطنين قد غادروا أوطانهم. تجدهم في لندن ونيويورك، وباريس ولا في بانغوي. الاستجابة السياسية الصحيحة للحاجة إلى المساعدات التقنية تتمثل ببناء «القدرة الذاتية للبلد» بدلاً من تزويدها بأصحاب المهارات من الأجانب: هذا يعني العمل على تدريب مواطنين من البلد بدلاً من إرسال الخبراء. موضوع بناء القدرة الذاتية للبلد موضوع يشفع له كثير من المنطق، لكن يوجد أيضاً مشكلة الدجاجة والبيضة في هذا الإطار. إلى أن ينجز بلد ما عملية التحول الخاصة به، يكون موضوع بناء القدرة فيه بالغ الصعوبة. تقوم بتدريب

الناس وفقاً للمعايير الدولية. فإن لم يجدوا مجالات لتوظيف كفاياتهم، تراهم يستخدمونها بوصفها أوراق اعتماد لهم في الدول الأخرى، وجواز سفر لمغادرة بلادهم. إني أعرف ما أقول، فقد واظبت على تدريب الناس طوال ثلاثة عقود. في مراحل الإصلاح الباكرة، لا يقتصر الأمر على أن الإصلاحيين يكون لهم حاجة إلى مهارات غير متوافرة في بلدهم، بل يتعداه إلى أن بعض تلك المهارات تنعدم الحاجة إليها بمجرد الانتهاء من المرحلة الانتقالية. يقتضي المنطق فعلاً أن يستقدم بلد ما بعضاً من أصحاب المهارات لأجل محدد عقب اجتيازه المرحلة الصعبة، والعسيرة من الإصلاح.

لذلك أدخلت أنا وليزا موضوع المساعدة التقنية ضمن تحليلنا للتحولات. هل هي ذات فائدة بوصفها شرطاً سابقاً للتحول؟ هل هي ذات نفع عندما تكون عملية التحول قد بدأت فعلاً؟ هل تكون مجدية عندما يكون قائد جديد قد استلم مقاليد الحكم لتوه؟ كما هي الحال مع المساعدات عادةً، لقد واجهتنا مشكلة تتلخص في أن العلاقة بين السبب والمسبب يمكن أن تسير في الاتجاهين كليهما: كلما كانت إمكانات التحول، واحتمالاته أفضل، زاد احتمال ميل المانحين إلى تقديم مساعدات تقنية أكثر. عندها يوجه المانحون مساعداتهم الفنية إلى الحقول التي يعتقدون أنها أضحت أكثر نضجاً، وجاهزيةً لإدخال التحسينات عليها. وعليه يتحسن أداء تلك الحقول فعلاً. مع سلوك من هذا القبيل، يبدو أن المساعدات التقنية تزيد في فرص التحول. لكن هذا يحدث بسبب إقحام الصيغة الخاطئة من السببية في العلاقة. من المحتمل أن نكون قد توصلنا إلى أن إمكانات

الإصلاح الجيدة، واحتمالاته تؤديان إلى زيادة حجم المساعدات. طريقة التغلب على هذه المشكلة إنما تكون عبر إيجاد مكون مساعدات تقنية أساسي يمكن التنبؤ به لكل بلد بمفرده، ولكل سنة بصفة مستقلة؛ بحيث يكون خلواً من أي تأثير متأتٍ من حكومة البلد، ومن سياساتها. لحسن الحظ لا يستند المكون الجوهري الذي يبنى عليه قرار تقديم مساعدات إلى بلد من البلاد؛ لا يستند إلى ظروف ذلك البلد، بل إلى معايير الهيئات المانحة. على سبيل المثال: من المحتمل أن تتلقى إثيوبية قدراً كبيراً - نسبياً- من المساعدات من إيطالية، حيث إن الإيطاليين ينظرون إلى غزوهم القصير الأمد لإثيوبية بوصفه مورداً يوفر لهم نوعاً من الصلة التاريخية مع هذا البلد. ومن المحتمل أن تحصل ساحل العاج على مقدار كبير، وجوهري، نسبياً، من المساعدات من فرنسة؛ سيدها الاستعماري السابق (كانت تعرف أبيدجان باسم باريس الإفريقية). لذلك إن زادت موازنة المساعدات الإيطالية، وانخفضت موازنة المساعدات الفرنسية، تكن عندها إثيوبية مرشحة لاستلام مزيد من المساعدات مقارنة بساحل العاج. برغم أن هذا المكون الجوهري للمساعدات غير مرتبط بالظروف السياسية للبلاد التي تتلقى المساعدات، نستطيع أن ندرس تأثيراتها في فرص التحولات، وأن نتوثق من أن السببية تتجه، حصراً، من المساعدات إلى التحولات. كي نستطرد باستعراض المثال نقول: من حين لآخر، يحالف الحظ كلاً من إثيوبية وساحل العاج، أو يجانبهما تبعاً للترتيبات التي يتبعها مانحو المساعدات، وسوف نرى إن كان لحضور الحظ، أو لغيابه أيُّ تأثير في فرص التحول.

لسوء الحظ، المساعدات التقنية التي تقدم لدولة متخلفة قبل التحول ضعيفة التأثير، فيما نعلم، في مجريات عملية التحول اللاحقة. يأتي الخبراء لإلقاء المواعظ، فيصغي إليهم الناس بأدب جمّ. لكن لا يحدث شيء كثير على أرض الواقع. هذه أخبار سيئة للهيئات التي تفعل هذا، وقليلاً من الأشياء غيره، ثم إنها أخبار سيئة للدول المتخلفة حينما يكون أمر إمطارها بوابل من المساعدات التقنية سهلاً جداً. على أي حال، تبدو الأمور مختلفة على نحو دراماتيكي بمجرد أن تبدأ عملية التحول، أو في الحقيقة عندما تحظى الدولة بقائد جديد. المساعدة التقنية عبر السنوات الأربع الأولى للإصلاح، بوجه خاص، في السنتين الأولى، والثانية لها تأثير طيب في تأمين الزَّخْم المطلوب للمضي قدماً في عملية الإصلاح. ثم إنها تقلل، على نحو جوهري، من احتمال انهيار عملية الإصلاح برمّتها. وهذا أمر على جانب كبير من الأهمية فيما أرى. إذ إنه في المراحل الباكرة من التحول، تصطدم شجاعة مجموعة قليلة من السياسيين الشجعان بحائط مسدود من العناد، وانعدام الكفاية في ميادين الخدمة المدنية. خلف الإصلاحات القليلة التي تتطلب توقيعاً من أحد الوزراء على بعض الأوراق جرة قلم على الورق. معظم الإصلاح يتطلب موظفين تكنوقراطيين، ومديرين قادرين على تحقيق التغيير.

تملَّكنا الدهش أنا، وليزا حينما تبيّن لنا، في النهاية، أن تأثير المساعدة التقنية قويٌ جداً، فحاولنا العثور على إجابة عن التساؤل الآتي: إلى أي مدى تفيد المساعدة التقنية في المرحلة الباكرة من الإصلاح؟ ما أثار دهَشنا من جديد هو أننا حصلنا على إجابة نستطيع أن نثق بها بعض الشيء من

منطلق إحصائي: إن إنفاق مبلغ 250 مليون دولار أمريكي سنوياً على تقديم الخبرة التقنية يرسم الحدود النموذجية المجدية للإنفاق السنوي. وهو مبلغ كبير حقاً.

قارنا هذا الرقم بأرقام المبالغ الفعلية التي تصرف على الإصلاح، فوجدنا أن مبالغ المساعدات التقنية التي تصرف فعلاً على مراحل الإصلاح تقل عن الرقم الذي توصلنا إليه على نحو جوهري. لقد بدا لنا أن المانحين قد أضاعوا فرصة. لكن في هذه المرحلة لم نعقد مقارنة بين التكاليف، والمكاسب: إن كانت المكاسب متواضعة، فهذا يعني أن المانحين كانوا على حق حينما فوتوا هذه الفرصة الظاهرية. لاستكشاف هل كان تكثيف المساعدات التقنية في أثناء إجراء الإصلاحات الأولية يستحق الأموال التي تصرف عليه، كان علينا أن نقرر هل كانت المكاسب تزيد عن التكاليف. المسألة بسيطة بما يكفي لأننا نعرف سلفاً مقدار التكاليف الناتجة عن كون بلد ما متخلفاً 100 مليار دولار أمريكي تقريباً، وقد قدمت شرحاً لذلك في الفصل الخامس، ولدينا الآن قيمة تقديرية لما يمكن أن تحققه المساعدة التقنية عبر توفيرها زيادة في فرص تحقيق تحول أولي قابل للبقاء، والاستمرار. ما علينا إلا أن نجمع العنصرين معاً. الناتج الذي يمكن أن يتحقق يقدر بـ 15 مليار دولار أمريكي تقريباً. وتكاليف المساعدة التقنية على مدى أربع سنوات هي مليار دولار أمريكي كحد أقصى فقط. لذلك أقول: إن المانحين قد أضاعوا فرصة جيدة للمساعدة حقاً: العائد المتوقع نتيجة إنفاق مليار دولار أمريكي هو 15 مليار دولار أمريكي. لا تنس أن الفوائد التي تم احتسابها ضمن مئة المليار دولار أمريكي هي تلك التي

تفيد منها دول الجوار فقط؛ أما الفوائد الإضافية على الصعيد الأمني التي تعود بالنفع على العالم الأوسع فهي مكاسب إضافية.

إذاً، لماذا تضيع الهيئات المانحة هذه الفرصة؟ بالمحصلة، لا تبدو الأمور كما لو أن موضوع المساعدة التقنية مهمل إهمالاً كاملاً. الأموال التي أنفقت على تزويد البلاد بكوادر بشرية من ذوي المهارات، والخبرات تمثل ربع التدفقات الإجمالية للمساعدات. إذاً، هي مساعدات ضخمة. لا تكمن المشكلة في عدم كفاية المساعدة التقنية، بل في كونها مبرمجة وفق طريقة لا تستجيب لظروف البلد. المشكلة في المساعدة التقنية تتمثل بأنها تُقدم إلى الأمكنة ذاتها سنة بعد سنة دونما كبير انتباه للفرص السياسية. في الحقيقة، إن الهيئات المانحة ترسل المساعدة التقنية وفقاً لمتطلبات السياسة الاشتراطية إلى حيث تكون الأمور مرضية. إن الهيئات المانحة لا تستطيع ببساطة أن تضع مواردها في دول متخلفة في مراحل باكرة من التحول المحتمل؛ لأن ذلك مخالف للقواعد. ينبغي تنظيم المساعدة التقنية بحيث تكون إغاثة طارئة، أكثر من كونها عمليات تفضي إلى إحداث مشروعات. تماماً كما حدث عندما ضرب إعصار تسونامي جنوب شرق آسية العام 2004، حيث تدفقت فرق الطوارئ إلى المنطقة بسرعة من أجل الإغاثة. لذلك، عندما تتوافر الفرص السياسية الملائمة، ينبغي أن تكون المهارات جاهزة. كي تسير الأمور بطريقة مثالية، يجب على وزراء الإصلاح أن يكونوا قادرين على اجتذاب أكبر قدر ممكن من المساعدة التقنية؛ وإليهم يعود أمر النظر في كيفية توظيفها، والإفادة منها. هذا الأمر مجّدٍ أيضاً، في الدول المتخلفة، والغنية بالموارد الطبيعية. بالرغم

obeikandi.com

من أنه لدى حكومات البلاد الغنية بالموارد عائدات مالية تمكنها من دفع تكاليف مساعدات تقنية ضخمة، إلا أنه من غير المحتمل أن تفعل ذلك. التكلفة السياسية لاستخدام عائدات الموارد بتلك الطريقة مع انطلاقة الجهد الإصلاحي كبيرة جداً. لذلك، إذا ما اختير التوقيت المناسب، والتوجه الملائم، فإن المساعدات سوف تكون مثمرة على صعيد القضاء على فخ الموارد الطبيعية.

المساعدات بوصفها عامل تقوية تعزيزية:

وهكذا نرى أن بإمكان المساعدة التقنية أن تكون ذات نفع على صعيد تحول الدول المتخلفة. ماذا عن المساعدات المالية التي تقدم للحكومة بغية تنفيذ مشروعات أو لدعم الموازنة؟ انتهجنا طريقة المقاربة ذاتها، فتوصلنا إلى نتائج مختلفة جذرياً. الأموال غير مثمرة في أولى مراحل الإصلاح. إنها تقلل احتمال تأمين الزخم المطلوب للإصلاح. لقد ساورتني شكوك كبيرة فيما يتعلق بهذه النتيجة إلى أن وقفت على نتيجة منفصلة تماماً عن النتيجة التي توصلت إليها، فكانت الأخرى شديدة الشبه بالأولى. أتيت على ذكرها على نحو مقتضب في الفصل الخامس من هذا الكتاب، أما الآن، فأود أن أستقي منها مزيداً من المعطيات. هذا هو تأثير المكاسب التجارية المفاجئة، والكبيرة الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط، وارتفاع أسعار البن، على سبيل المثال. قد تتخيل أن تحسن الأحوال التجارية قد يؤثّر في واقع الإصلاح، فيجعله أكثر سهولةً حيث تتدفق أموال إضافية إلى البلد، ينبغي أن يكون الناس أكثر غنىً، وأفضل حالاً. بيد أن واقع الحال

obeikandl.com

هو نقيض ذلك تماماً، على أي حال، الارتفاع المفاجئ في أسعار الموارد الطبيعية، وزيادة مبالغ المساعدات المتزامنة مع انطلاقة المرحلة الأولى للإصلاح يعدان عاملين مثبطين على صعيد تحقيق إصلاح مستدام. ليس ثمة سبب اقتصادي تقني يؤدي إلى هذا. إذاً، لا بد أن يكون السبب سياسياً. أردت أن أسبر غور المسألة كي أعرف إن كانت السياسات فعلاً كذلك، لذلك توجهت بالسؤال إلى نغوزي أوكونجو - إيويالا، التي كانت في ذلك الحين تشغل منصب وزير المالية في الحكومة النيجيرية (لم تكن مجرد وزير للمالية، بل كانت من حازت على لقب وزير مالية العام 2005، من قبل هيئة مصرفية اعترافاً بجهودها على صعيد الإصلاح). كان أول عهدي بها رسالة أرسلتها لي على نحو غير متوقع منتصف تسعينيات القرن العشرين، عندما كنت مديراً لمركز أبحاث يعنى بالاقتصادات الإفريقية، وكانت، في ذلك الوقت، تشغل منصب مدير في المصرف الدولي. كتبت لي تسألني إن كان بإمكانها أن تنضم إلى المركزعلى مدى شهر من الزمن، وهو مدة عطلتها السنوية من المصرف الدولي بقصد الدراسة. لم يَحْذُ حذوها كثير من مديري المصرف الدولي. على أي حال، كانت مثالاً يحتذى في الحقل السياسي: حيث كانت تنفذ سياسة إصلاحية على أكمل وجه، وتحقق نجاحاً جديراً بالملاحظة، والاهتمام في وقت ارتفع فيه سعر النفط ارتفاعاً ضخماً. سألتها: هل أدى ارتفاع أسعار النفط الذي تمثل بزيادات كبيرة في العائدات التي رفدت خزينة الحكومة النيجيرية إلى جعل عملية الإصلاح أسهل منالاً، أم أكثر صعوبةً؟ فأجابت وهي تضحك: «بل أكثر صعوبة، أكثر صعوبة إلى حد بعيد». لماذا؟ لأن

obeikandi.com

اهتمام الناس انصب على الحصول على الأموال الإضافية، ولا على تنفيذ الإصلاح الذي يعد عملاً شاقاً، ومضنياً. لماذا يقلع الناس عن إجراء الإصلاحات عندما تتوافر أموال النفط؟ لماذا يؤجل تنفيذ المشروعات؟ إن تدفق أموال إضافية على نحو مفاجئ سواء أكانت نتيجةً لارتفاع أسعار الصادرات، أم نتيجة لزيادة مبالغ المساعدات المالية، يقلل من الخيارات الصعبة المرتبطة بعملية الإصلاح.

بعد أن يستمر الإصلاح على مدى سنوات قليلة، تنقلب النتائج الإحصائية للمساعدات التقنية، والمساعدات المالية على ذاتها. فتمسي المساعدات التقنية عديمة الفائدة، أو ذات تأثير مضاد. لأن الحكومات فيما أعتقد تحتاج في مرحلة من المراحل إلى بناء قدرتها الذاتية، بدلاً من الاعتماد على الخبراء القادمين إليها من خارج البلاد، وتصبح الأموال مفيدة على صعيد تعزيز العمليات الإصلاحية بدلاً من نسفها. إذاً، ما الذي يحدث بالنتيجة؟ المساعدات ليست شديدة الفاعلية على صعيد إحداث تحول ما في دولة متخلفة؛ عليك أن تنتظر إلى أن تتاح فرصة سياسية مواتية. عندها وَفِّرْ المساعدة التقنية بالسرعة الممكنة للمساعدة في تنفيذ العمليات الإصلاحية. بعد عدة سنوات من تحقيق ذلك، بادر إلى دفع الأموال للحكومة كي تنفقها.

المساعدات التي تستخدم بهذه الطريقة دعماً للتحولات الأولية تنطوي على درجة عالية جداً من الخطر. حتى مع توافر المساعدات، كثير من التحولات الأولية تُمنى بالفشل. المكاسب عظيمة لأن النجاحات، عندما

obeikandl.com

تتحقق، تكون ذات قيمة ضخمة. عملية مساعدة التحولات مماثلة لذلك من حيث انطواؤها على مخاطر تتمثل بالمجازفة بدفع الأموال. معظم المشروعات التي تمولها صناديق التمويل تفشل، بيد أن هذه الصناديق يمكن أن تكون ناجحة إجمالاً بفعل المكاسب التي تحققها بعض المشروعات. كي تتمكن هيئات المساعدات من التركيز على نحو حقيقي على المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، عليها أن تتحلى بروح المجازفة كي تتبنى العمل في الأماكن، والظروف المحفوفة بالمخاطر. مقاربة صناديق التمويل المغامرة هي في اعتقادي النموذج الإداري الصحيح والملائم للتعامل مع أخطار من هذا القبيل، لأنها توفق بين المسؤولية والحوافز. إن أي «صندوق مساعدات مغامر» يطالب بتحمل المسؤولية عن الأداء الإجمالي، في حين أن المديرين قادرون على تحقيق نجاح إجمالي بالرغم من كثير من الإخفاقات. في حال توافر نموذج من هذا القبيل، لن تتمكن البيروقراطيات من النجاح في التعامل مع الأخطار. الناس ببساطة غير مستعدين للعمل في ظل ظروف تنطوي على مخاطر، وليس في ذلك ما يدعو للاستغراب. يزداد الأمر سوءاً عندما يزداد تقويم الناس وفقاً «للنتائج» التي يحققونها. يروج -ضمن الهيئات المانحة للمساعدات- لتحقيق النتائج؛ وهذا أمر منطقي عندما يقف عند حد معين. كبار المديرين يحملون مرؤوسيهم على التركيز على الناتج، ولا على الأشياء التي ينبغي توظيفها في موضوع معين للحصول على الناتج. بيد أن التركيز على الناتج يمكن أن يشجع الناس ببساطة شديدة على تجنب الإخفاقات مهما بلغ الثمن. في هذه الحالة يتم توجيه المساعدة بطريقة متزايدة إلى حيث تتوافر خيارات آمنة في بلاد يكون الأداء فيها مرضياً. يسجل

obeikandl.com

في سجل إنجازات الحكومة البريطانية فهمها هذه المشكلة، وتزويدها المصرف الدولي بأموال لتأسيس صندوق بغية توظيفه في دعم التحولات. هل سترفد حكومات أخرى هذا الصندوق عبر ضخ أموال فيه؟ أعتقد أن هذه الخطوة تُعَدُّ إحدى الخطوات الحاسمة على صعيد المساعدات في العامين المقبلين. إن كنت راغباً في أن يترعرع أطفالك في عالم يقل فيه عدد الدول المتخلِّفة، تستطيع أن تسهم بذلك إسهاماً عملياً عبر إلحاحك على حكومتك كي تساند هذا النوع من التمويل المتعلق بالمساعدات.

مساعدات سابقة للإصلاح:

إن جدوى الأموال التي تدفع قبل حدوث التحول تعتمد على كيفية منحها. الأسلوب التقليدي المتبع في محاولة التوثق من أن أموال المساعدات تنفق على نحو ملائم يتم عبر المطالبة بتنفيذ مشروعات، بدلاً من الاكتفاء بدفع أموال للحكومة لها صفة الهبة التي لا ترد. تتفق الهيئة المانحة مع الحكومة على تنفيذ مشروع محدد، وتساعد في تصميمه، وتنفيذه. إن هذه المقاربة مرهقة، ومزعجة، وبطيئة لبلاد فيها حكومات معقولة. لكنها قد تكون مقاربة معقولة للبلاد ذات الحكومات الضعيفة جداً. ثمة نقطة جديرة بالملاحظة هنا: المشروعات التي تنفذ في بلاد تحكمها حكومات ضعيفة، وتسيّر شؤونها سياسات رديئة، تكون احتمالات الفشل فيها كبيرة جداً.

طُلب إلي، وإلى ليزا، منذ عهد قريب، أن نبحث هل كان بالإمكان فعل أي شيء يجعل المشروعات التي تنفذ في البلاد المتخلفة أكثر تحقيقاً للنجاح. رغب المانحون في أن يركز عملنا على البلاد التي قطعت شوطاً على صعيد

obeikandl.com

التحولات بحيث أضحت قادرة على استيعاب مرحلة أخرى من التمويل. استخدمنا قواعد معلومات هائلة تتضمن تقويمات لآلاف المشروعات التي مولها المانحون حول العالم. لقد تطلب منا الوصول إلى نتائج معقولة وقتاً طويلاً. وهنا عليَّ أن أوضح أمراً دفعاً لسوء الفهم: إن النتائج التي سأستعرضها لما تُنْشَرْ بعد، وعليه فهي لما تخضع بعد لتمحيص دقيق.

أستطيع تأكيد أن النتائج التي توصلنا إليها تفضي إلى أن حظوظ المشروعات التي تنفذ في البلاد المتخلفة من النجاح ضعيفة جداً. لكن قضيتنا كانت في البحث عن إمكانية فعل أي شيء حيال ذلك، أي شيء يمكن أن يكون خاضعاً لتحكم الهيئات المانحة: نموذج المشروع، على سبيل المثال، أو أسلوب تنفيذه. تأكد لنا أن الأموال التي تصرفها الهيئة المانحة على التحكم بالمشروع، ومراقبته في الدول المتخلفة مجدية ومؤثرة على نحو مميز. إن النتيجة الرئيسة التي تمخض بها بحثنا تتمثل بهذا الفارق المجدي، والمميز. إن عقدت مقارنة بين النسبة المتدنية جداً لحظوظ المشروعات التي تنفذ في البلاد المتخلفة من النجاح، وبين التأثير المجدي، والفاعل للتحكم، والمراقبة، فسوف تصل إلى إشارة واضحة تبين الطريقة التي ينبغي أن تتبعها الهيئات المانحة للمساعدات. الإشراف على تنفيذ المشروعات يكلف أموالاً: هذه الأموال تأتي من الموازنات الإدارية للهيئات المانحة. هنا أيضاً إشارة واضحة أخرى إلى أنه على الهيئات المانحة أن تزيد من الإنفاق على الإشراف الإداري. طبعاً، الهيئات المانحة تتعرض لضغوط بهدف تقليص حجم الإنفاق الإداري مقارنة بالإنفاق على المشروعات. النجاح في تحقيق ذلك يعد، أحياناً، مقياساً لفاعلية الهيئة.

بيد أنه استنتاج ليس في مكانه. إن البيئة التي يفترض أن تعمل فيها الهيئات المانحة تتطلب معها أن تزيد من الإنفاق على الشأن الإداري إذا ما أرادت أن يكون عملها فاعلاً، مؤثراً. تحتاج، إذن، أن تزيد من الإنفاق على هذا الصعيد لا أن تقلل منه. يعد سوء القياس البيروقراطي مشكلة عامة. يؤدي سوء القياس في الهيئات المانحة إلى التشجيع على الانخراط في العمليات التي تنطوي على معدلات أقل من الخطر، وتلك التي تتطلب إنفاقاً أقل على الشؤون الإدارية. إن هذا التوجه هو النقيض الدقيق لما هو مطلوب إذا كان الهدف هو التعامل مع تحديات التنمية القادمة.

ثمة مقاربة أخرى أرجو أن تختبر في البلاد المتخلفة، تتمثل بما يطلق عليه اسم «سلطات الخدمة المستقلة». الفكرة أنه في البلاد التي تعد فيها الخدمات العامة الأساسية مثل: المدارس الابتدائية، ومستوصفات الصحة العامة فاشلة بكل معنى الكلمة، يمكن أن تتضافر جهود الحكومة، ومنظمات المجتمع المدني، والهيئات المانحة في محاولة تأسيس نظام بديل لإنفاق الأموال العامة.

تبدأ ملامح هذا النظام البديل الأساسية بالتكون عبر إجراء فحص دقيق، وعميق من قبل المجتمع المدني لكيفية إنفاق الأموال العامة، وإخضاعها لتقويم مستمر. ثم تقوم سلطات الخدمة المستقلة بدور تاجر الجملة حيث تشتري الخدمات الأساسية من الحكومات المحلية، ومن المنظمات غير الحكومية، ومن منشآت القطاع الخاص. سوف تكون هذه السلطة المستقلة قادرة على الإنفاق على المدارس، والمستوصفات الصحية، وعلى العمليات اليومية. عندما تصبح هذه المنظمة حقيقة قائمة، وتتضافر

obeikandl.com

جهودها مع جهود الحكومة، والهيئات المانحة، والمجتمع المدني، سوف تتدفق عليها الأموال من الحكومة، ومن الهيئات المانحة. وعندما تثبت أنها تتصرف بالأموال على الوجه الذي ينبغي، سوف تتلقى مزيداً من المساعدات المالية عبر الهيئات المانحة. أما إن لحق الفساد بأداء هذه السلطة، فسوف تمتنع الهيئات المانحة عن تزويدها بالمال. لن ترحب كل حكومات الدول المتخلفة بالعمل وفقاً لهذا النموذج، بيد أن بعضها سيفعل. إن هذا النموذج لم يخضع للتجربة بعد، لكن سأستعرض مثالاً لبلد قطع نصف الطريق على هذا الصعيد. أضحى موضوع خط أنابيب النفط الكاميروني التشادي قضية تثير اهتمام الرأي العام، وذلك لخشية المنظمات غير الحكومية من عدم إنفاق حكومة تشاد للأموال المتحصلة من النفط على الوجه الذي ينبغي. لقد كانت هذه القضية، في الواقع، مرشحة لتعميق المشكلات، بدلاً من إيجاد حلول لها. بذلت محاولة لإيجاد حل لهذه المشكلة عبر تأليف منظمة مجتمع مدني لإخضاع هذه القضية للفحص الدقيق أطلق على هذه المنظمة اسم «هيئة الإشراف على الموارد النفطية، ومراقبتها». تقتضي الفكرة أن تودع أموال النفط في حساب مصرفي تحركه الهيئة التي كان عليها أن توثق كل المبالغ المالية التي تنفقها. كانت أوجه الصرف محددة بموجب تشريع قانوني وتستهدف أولويات اجتماعية مثل الصحة، والتعليم. الدليل على أن هذا النظام كان مؤثراً، وفاعلاً هو أنه في أشهر من انطلاق أعماله أقدمت الحكومة التشادية على تغييره في شهر كانون الثاني (يناير) من عام 2005. فقد أرادت أن تجعل الأمن أولوية، وأن تحول الأموال إلى الشؤون العسكرية، إن هذا الأمر لا ينطوي على شيء من المفاجأة. لقد حال وجود الهيئة، على نحو مؤثر،

obeikandl.com

دون تمكن الحكومة من إنفاق أموال النفط على الشؤون العسكرية؛ وإلا لماذا عرضت نفسها للعقوبات الناجمة عن تغييرها القانون؟ بناء على ما تقدم، يمكن أن نفكر في تلك الهيئة بوصفها سلطة خدمة مستقلة. إن كانت هذه الفكرة مجدية على صعيد التعامل مع العائدات النفطية، فحري بها أن تكون أجدى نفعاً في حقل المساعدات، وأولى بها أن تجرب في هذا المضمار. المشكلة مع تشاد كانت في عدم التلاؤم بين الحدث والتوقيت. لقد كان الاتفاق الذي أبرمته تشاد بكل أسف غير مناسب من حيث التوقيت. فقد كان تمرير الحكومة التشادية لتشريع يقضي بإحداث الهيئة سيتمخض بامتناع شركات استخراج النفط عن ضخ 4.2 مليار دولار أمريكي في هذا الحقل. الآن، ألق على نفسك السؤال الآتي: أيُّ الخيارين أسهل إبطال التشريع، أو التضحية بالاستثمار؟ عندما تعثر على الإجابة تدرك أهمية اختيار التوقيت المناسب، وتفهم فحوى المشكلة الناجمة عن عدم اختيار الوقت المناسب، ثم إنه يتضح لك أنه لن يكون ثمة مشكلة إن كان التعامل مع المساعدات، بدلاً من النفط. على صعيد المساعدات، لن تكون مضطراً للتضحية باستثمارات قيمتها 4.2 مليار دولار أمريكي كي تشرع في العمل. إنها عملية ضخ أموال يمكن إيقافه، وليست مسألة ضخ نفط. آخذة هذه النقطة بالحسبان، لن يكون لدى الحكومة حافز لإلغاء الاتفاق. ما هو الجانب غير المستحب في مقاربة «سلطة الخدمة المستقلة؟» حسناً، إن ذلك يتمثل بأنك تشرع في تنفيذ عمل جديد بدلاً من محاولتك إصلاح وزارات الحكومة خطوةً خطوةً من داخل النظام نفسه. لذلك فإن هذه المقاربة مناسبة، فقط، عندما تكون الأوضاع سيئة جداً، وغير قابلة للتحسن عبر استخدام وسائل إضافية. لذلك، حتى أكون واضحاً لا أريد

أن تنتشر هذه السلطات في كل مكان من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، بل أريدها خياراً عندما تكون الأوضاع سيئة جداً؛ حيث يكون لزاماً علينا الانتظار أوقاتاً طويلة جداً قبل أن يحدث تغيير مهم. لقد أطلقت على تلك السلطات اسم سلطات الخدمة المستقلة لسبب. السبب يكمن في أن كثيراً من الحكومات قد أسسوا فعلاً هيئات أطلقوا عليها اسم سلطات عائدات الموارد المستقلة؛ الهدف منها زيادة الموارد من عائدات الضرائب. لقد جُعلت تلك السلطات مستقلة كي تؤدي وظيفة معينة. هذه الوظيفة ذاتها هي السبب الذي جعلني أرغب في أن تستقل سلطة الخدمات العامة الأساسية عن نظام الخدمة المدنية التقليدي. فالنظام التقليدي ليس لديه مجال واقعي يمكنه من العمل. لماذا على صعيد جباية الضرائب، ولا تفعل الشيء ذاته على صعيد تقديم الخدمات؟ الإجابة واضحة، ومحزنة: الحكومات تستفيد من عائدات الضرائب، في حين أن الناس العاديين يستفيدون من الخدمات. الحكومات ليست على استعداد لترك نظام الخدمة المدنية التقليدي يستمر في الإجهاز على عائدات الضرائب، لأن الحكومات نفسها تكون هي الضحايا في هذه الحالة. إنهم مستعدون لترك نظام تقديم الخدمات الأساسية بمنأى عن الإصلاح لأن النخبة الحاكمة تحصل على الخدمات التي تحتاج إليها من مكان آخر.

المساعدات والتهميش:

حاولت، في الفصل السادس، أن أثبت أن العولمة قد زادت الأمور صعوبةً بالنسبة عى المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. فقد أضحى تنويع الصادرات أكثر صعوبة بسبب الصين، والهند. هجرة الأموال أمست سهلة

obeikandl.com

أكثر من ذي قبل بسبب الاندماج المالي العالمي. ازدادت جاذبية الهجرة بسبب اتساع الفجوة بين أغنياء العالم وفقرائه، وأضحت الهجرة ملائمة أكثر لأن المشتتين من بلاد المليار نسمة أصبحوا يحطون رحالهم في الغرب. انطلاقاً من هذا الواقع، حتى البلاد التي تخلّصت من الفخاخ قد تجد نفسها عاجزة عن تكرير نجاحات الدول الفقيرة التي حققتها قبل عشرين عاماً . كيف تؤثر المساعدات في هذا التهميش؟

القلق الأساسي الذي تثيره المساعدات يتمثل بأنها تفاقم مشكلة نفاذ صادرات جديدة إلى الأسواق العالمية، وتزيدها حدة، وسوءاً. وذلك تبعاً للمرض الهولندي الذي سبق لي الحديث عنه في الفصل الثالث. المساعدات، شأنها شأن عائدات الموارد الطبيعية، تنزع إلى جعل الصادرات الأخرى عديمة القدرة على المنافسة. صندوق النقد الدولي يدرك هذه المشكلة إدراكاً عميقاً؛ راجورام راجان، الذي يشغل حالياً منصب كبير علماء الاقتصاد فيه، وهو أستاذ في كلية التجارة والأعمال التابعة لجامعة شيكاغو، وأكاديمي لامع؛ وجه نقداً علنياً حاداً، ولاذعاً للمساعدات في حزيران (يونيو) عام 2005. كان ذلك قبيل انعقاد قمة الثمانية الكبار. وقد جعلت صحيفة الفايننشال تايمز من نقده هذا عنواناً رئيساً في صفحتها الأولى. أظهر بحثه أن المساعدات أعاقت نمو الأنشطة التصديرية للاقتصادات التي تعتمد على الأيدي العاملة، وعلى وجه الدقة، أعاقت الأنشطة الضرورية لتنويع الصادرات في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لذلك يوجد مشكلة فعلاً، وينبغي التصدي لها بدلاً من إنكار وجودها. لحسن الحظ، معالجة هذه المشكلة ممكنة.

بداية، يمكن توجيه المساعدات لدعم قطاع التصدير. على سبيل المثال: إدخال تحسينات على البنى التحتية للموانئ. حتى إن كانت هذه المساعدات سبباً في نشوء مرض هولندي في أثناء إنجاز البنى التحتية، والإنفاق عليها، فإن هذا المرض سينتهي بانتهاء إدخال التحسينات على الميناء، ولا يبقى سوى ميناء أفضل حالاً مما كان عليه سابقاً. المطلوب لتحقيق هذا الأمر تأمين دفع قوي وكبير لمرة واحدة لبلد تلو آخر. الغرض من هذه المساعدة خفض النفقات التي تكبدها المصدّرون المحتملون. من غير المعقول تطبيق هذه المقاربة في كل مكان. من المحتمل أن تكون البلاد التي تعاني الاحتباس، وتلك الغنية بالموارد الطبيعية خارج اللعبة، وجدوى صرف المساعدات لإدخال هذه البلاد في اللعبة ضعيفة. ويمكن أن تكون خارج هذه اللعبة، أيضاً، البلاد الساحلية ذات الموارد الشحيحة، وتلك التي تعاني حكماً سيئاً جداً، ومن سياسات رديئة (بالرغم من أن تجربة بنغلادش التي شرحتها سابقاً تفيد أن الحكم السيئ لا يقتل القدرة على التصدير بالضرورة). سوف يحدو المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر قدر أكبر من الأمل إن بدأ عدد قليل من الاقتصادات الساحلية يشق طريقه إلى الأسواق العالمية. إن تحقق النجاح لبلد رائد في هذا المجال فمن المهم دعمه مالياً كي يصبح مثالاً يحتذى. ويجب علينا أن نتذكر أنه ما لم تفلح البلاد الساحلية، فإن خيارات البلاد التي تعاني الاحتباس ستكون قليلة جداً. يعد تقديم مساعدات كبيرة لدعم التصدير مغامرة محفوفة بالمخاطر. لأنه، ببساطة، لا يوجد طريقة لاختيار فاعليتها إلا عبر التجربة. أعتقد أن هذا الموضوع يستحق المجازفة. لكن، مثله مثل

obeikandl.com

استخدامات المساعدات الأخرى التي تنطوي على مخاطر، لا يمكن أن يحدث في ظل البواعث الحالية للهيئات المانحة للمساعدات.

هل تعد المساعدات جزءاً من المشكلة، أم أنها جزء من الحل؟

أحد أسباب اعتراض اليمين السياسي على المساعدات هو أن أموالها تذهب إلى حسابات مصرفية في مصرف سويسرة. أحياناً يحدث هذا. ثمة حالات موثقة توثيقاً صحيحاً تثبت ذلك. لكن ما هي الصلة العامة في هذا الموضوع؟ هل تغذي المساعدات الأموال التي يتم تهريبها إلى خارج البلاد كما تغطي الإنفاق على الشؤون العسكرية؟ من جديد، هذه مسألة تعتمد على التجريب وحده بغض النظر عن العلم، والنظريات. إنه من السهل عليك أن تفكر أساليب تتسرب عبرها الأموال خارج البلد. على سبيل المثال: رئيس الدولة يسرقها بكل بساطة. لكن يوجد حالات، أيضاً، تكون فيها المساعدات سبباً في تقليص هجرة الأموال. صحيح أنه يجب عليك، في هذه الحالة، أن تُعْمِلَ عقلك أكثر قليلاً. في حين أن تصور رئيس الدولة وهو يحشو حقيبته بالدولارات حتى التخمة هو أمر أكثر سهولةً، لكن هنا تتوافر آلية بديلة. المساعدات تعزز فرص الاستثمارات الخاصة. فالأموال التي يتم تهريبها إلى خارج البلاد في ظل غياب المساعدات تستثمر محلياً إذا توافرت المساعدات. هذا الأمر ممكن جداً، ومثبت أيضاً. السؤال هو: أي الحالتين تكون لها الغلبة على صعيد التجربة العلمية؟

لمعالجة هذا الموضوع كونت فريقاً من جديد مع آنكي، وكاثي. وقد سبق لنا أن عملنا معاً، مرتين على موضوع تهريب الأموال. لذلك عرفنا

obeikandi.com

الآن كيف نقارب الموضوع عبر أسلوبين باتباع مبدأ السببية (علاقة السبب بالمُسبب) في تفسير تأثيرات المساعدات. (يجب علي أن أذكر أن نتائج عملنا، في هذه المرحلة، خضعت للمراجعة، والتقويم من قبل حُكام مجهولين يعملون لمصلحة مجلة متخصصة، واحترافية فكانت تعليقاتهم على عملنا حافزاً لنا شجعنا على المضي في عملية تنقيح بحثنا، لكنه لما ينشر بعد). تشير النتائج التي توصلنا إليها أن المساعدات تقلص هجرة الأموال على نحو جوهري. لقد أذهلتنا هذه النتائج، ربما يكون ذلك لأن صورة رئيس الدولة الذي يحشو حقيبته بالدولارات حتى التخمة قد اخترقت عقولنا نحن أيضاً. في الحقيقة، يبدو أن المساعدات تجعل الاستثمار الخاص أكثر جاذبيةً، وبذلك تساعد على إبقاء الأموال داخل البلد. المساعدات في كل الأحوال ليست الإجابة الوحيدة على مشكلات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. في السنوات الأخيرة تم تأكيد هذه النقطة على نحو مفرط، لأنها من جانب أسهل شيء يمكن أن يفعله العالم الغربي، ولأنها من جانب آخر تلائم التوجه العالمي الذي يدور حول مبادئ اقتراف الذنب والتكفير عنه. هذا التأكيد المفرط الذي تبناه اليسار ولَّد حركة ارتجاعية مضادة وقابلة للتوكيد من قِبل اليمين وتنطوي على مشكلات حقيقية، وعلى قيود جدية خاصة. لن تكون وحدها كافية لإنجاز عملية تحول مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، لكنها جزء من الحل، وليست جزءاً من المشكلة. يكمن التحدي في رفدها بأعمال أخرى تكون متممةً لها.

الفصل الثامن

تدخل عسكري

بعد العراق، بات من الصعب حشد مزيد من الدعم للتدخل العسكري. فيما يخصني، يعد هذا الفصل أكثر فصول الكتاب عُسْراً، وصعوبة لأنني أريد أن أقنعك عبره بأن التدخل العسكري الخارجي يؤدي دوراً مهماً في مساعدة مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، وبأن القوات العسكرية التابعة لبلاد تلك المجتمعات غالباً ما تكون جزءاً من المشكلة بدلاً من أن تكون بديلاً عن القوات الخارجية.

ما الذي تستطيع القوات الخارجية فعله؟

حتى تسعينيات القرن العشرين تقريباً، كان التدخل العسكري الدولي في البلاد المتخلفة يعد امتداداً للحرب الباردة. لقد سلّح الاتحاد السوفييتي حكومة أنغولة عن طريق كوبة، كما سلّحت الولايات المتحدة الأمريكية المتمردين الأنغوليين عن طريق جنوب إفريقية. لم تساعد هذه التدخلات أنغولة بالتأكيد. بعد انتهاء حقبة الحرب الباردة فقط أصبح بالإمكان تحفيز التدخل العسكري لأسباب مختلفة. بدت حقبة تسعينيات القرن العشرين مناسبة للتدخل العسكري. أدى التدخل العسكري إلى تحرير

obeikandl.com

الكويت من الغزو العراقي، وإلى دحر المعتدين؛ الأمر الذي عُد انتصاراً للنظام العالمي الجديد. كانت قضية الكويت شديدة الوضوح، وتستدعي تدخلاً عسكرياً عالمياً، فالهدف منه دحر المعتدين. لكن يوجد ثلاثة أدوار مهمة أخرى ملقاة على عاتق التدخل العسكري الخارجي: حفظ النظام، وإحلال السلام في حقبة ما بعد انتهاء الصراع، ومنع وقوع الانقلابات.

حفظ النظام:

بعد الكويت، طرأ وضع آخر مستجد أَعدّه أنا حالة صارخة تستدعي تدخلاً عسكرياً دولياً: حفظ النظام في دولة منهارة. الانهيارات الشاملة نادرة الحدوث، لكنها تحدث. مثال على ذلك: الصومال. أقول: إن هذه حالة صارخة تستدعي التدخل لأن ترك منطقة ضخمة بحجم الصومال تعيش من دون وجود حكومة يُعد ضرباً من التحلل من المسؤولية. لقد تدخلت الولايات المتحدة الأمريكية تدخلاً عسكرياً في الصومال عبر إرسال قواتها إلى ذلك البلد في عملية عسكرية أطلقت عليها اسم عملية إحياء الأمل.

ربما كانت قوات الولايات المتحدة الأمريكية المسلحة تعاني فرط الثقة بالذات عقب الانتصار الساحق الذي حققته في الكويت، أو ربما كانت تلك القوات تعاني فرط هيمنة السياسيين عليها. في كل الأحوال، كان تدخلاً عسكرياً مصحوباً بتغطية إعلامية مكثّفة. لقد تأخر غزو قوات الولايات المتحدة الأمريكية للصومال 24 ساعة لتمكين طواقم التصوير من الانتشار على الساحل الصومالي ليتقدم القوات. تلك التغطية الإعلامية المكثفة

انقلبت وبالاً على قوات الولايات المتحدة بعد أن فجعت بمقتل ثمانية عشر عنصراً من قواتها؛ تم عرض صور القتلى على نحو كثيف على شاشات التلفزة: الأمر الذي حكم على التدخل العسكري بالإخفاق. لا أريد أن يفهمني أحد فهماً خاطئاً: فإنه لأمر رهيب أن يقتل أفراد من قوات حفظ السلام، وإنها لكبيرة على الأمة أن ترسل أبناءها إلى بؤر الخطر، والتوتر. لكن تلك هي المهام التي تتألف من أجلها الجيوش الحديثة: أن تؤمن المصالح العامة العالمية عبر إحلالها السلام في مناطق من العالم إن تركت وشأنها تتحول إلى كابوس مؤرّق. قد يموت جنود أحياناً وهم يؤدون واجباتهم، وهؤلاء يعدون أبطالاً يستحقون التشريف، والتبجيل. لكن لا يمكن للجيوش أن تؤدي مهامها بنجاح دون أن تتعرض للخطر. على أي حال، ما أُعِدّ ليكون انقلاباً إعلامياً ضخماً يصب في مصلحة رئاسة الولايات المتحدة الأمريكية تحول في شهر تشرين الأول (أكتوبر) من عام 1993 إلى كابوس إعلامي، وتم سحب قوات الولايات المتحدة الأمريكية دونما إبطاء. طبعاً، بعد العراق، حقيقة أن الولايات المتحدة الأمريكية قد انسحبت من الصومال نتيجة لمقتل ثمانية عشر رجلاً من جنودها، ولا لسبب آخر، تعد حادثة غريبة، وعجيبة، وشاذة، لكن هذا ما حصل.

عواقب الانسحاب الأمريكي على الصومال كانت مأساوية: بعد اثنتي عشرة سنة من الانسحاب لا يوجد في الصومال حكومة وطنية فاعلة. نحو 300,000 إنسان لقوا حتفهم في الصومال عام 1995 خلافاً للقتلى الذين لم يُحص عديدهم؛ أولئك الذين سقطوا بسبب الصراع المستمر، ونتيجةً

obeikandl.com

لإخفاق الأنظمة الصحية. بيد أن العاقبة الأشد فتكاً، وقتلاً التي تمخض بها الانسحاب لم تكن ما حصل في الصومال، بل كانت الدرس المستفاد من التجربة: لا ينبغي التدخل مطلقاً!

لم يكن قد مضى على الانسحاب إلا بضعة أشهر حين تأكد أن تعلم ذاك الدرس كان خطأً كارثياً. لنتذكر أن عام 1994 كان عام رواندة. لم نكن نريد «صومال ثانية» نفقد فيها ثمانية عشر فرداً آخرين من أفراد قوات الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك كانت مأساة رواندة التي ذبح فيها نصف مليون إنسان؛ الأمر الذي كان يمكن اجتنابه كلياً لولا إخفاق التدخل الدولي. إنني كتبت هذا الفصل من أجل الناس الذين لا يستطيعون أن يتخيّلوا أنه من الأفضل أن يموت نصف مليون إنسان رواندي من أن يُضَحَّى بثمانية عشر من أفراد القوات الأمريكية.

لكن ثمة عامل آخر ينبغي أخذه بالحسبان أيضاً: عواقب الحرب الأهلية، وتبعاتها تطال العالم الغني عبر الأوبئة، والإرهاب، والمخدرات. بيد أن ثمة عاملاً آخر ينبغي أن يؤخذ بالحسبان: بعض مواطني دول العالم الغني سوف يموتون نتيجة لاختلاط الأمور وتشوشها في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. الخيار هنا محصور بين أن يموت المدنيون الأبرياء بسبب القتل، وسفك الدماء أو بين أن يموت جنود تطوعوا كي يضعوا الأمور في نصابها. وقد كانت الصومال مورداً للقتل وسفك الدماء بسبب اختلاط الأمور وتشوشها في ذلك البلد الذي هجرته أعداد كبيرة من الشباب الصوماليين في هجرة جماعية نحو البلاد النامية.

أحد هؤلاء الشباب الباحثين عن ملاذ آمن في بريطانية ملأ حقيبته بالمتفجرات، وحاول أن ينسف عدة عربات في محطة أنفاق مترو في لندن؛ كان ذلك في شهر تموز (يوليو) عام 2005. وفي شهر تشرين الثاني (نوفمبر) من العام نفسه، قتلت عصابةٌ صوماليةٌ شرطيةً في محاولة سطو مسلح على مصرف في براد فورد في المملكة المتحدة. أنا أب لولد يافع، وأنا لا أرغب في أن يتعرض لخطر الانضمام إلى قوات حفظ السلام عندما يغدو شاباً، بيد أنني لا أرغب في الوقت عينه في رؤيته وهو يتفجر في لندن، أو أن يكون هدفاً لإطلاق نار من قبل أحد الفارين من دولة متخلّفة، ولا أرغب في أن يكون عرضة لأحد الأوبئة. الصومال كانت آخر موطن على وجه البسيطة لمرض الجدري. لقد تم التخلص منه بفضل منظمة الصحة العالمية قبل سنوات قليلة من انهيار الدولة في الصومال. لو تأخر الأمر لما كان القضاء على ذلك المرض ممكناً الآن. لو أن انهيار الدولة هناك حدث في وقت مبكر لكنا نعاني وجود مرض الجدري في ذلك البلد حتى الآن. بالمقارنة، أرى أن سلامة ابني، وابن أي شخص آخر ستكون أوفر حظاً إن تعاملنا، بطريقة صحيحة، مع مشكلات الدول المتخلفة في العالم عبر حفظ النظام فيها، وهذا خير لنا من اتخاذ تدابير دفاعية هائلة سوف نُضطر إلى اتخاذها في حال فشلنا في حفظ النظام.

حفظ السلام بعد انتهاء الصراع:

عاود التدخل العسكري نشاطه بعد رواندة، وكانت المهمة الجديدة التي أنيطت به حفظ السلام بعد انتهاء الصراع. وكان التدخل العسكري

obeikandl.com

يفلح حيناً ويخفق حيناً. كان نصيب بعض الأمكنة من قوات حفظ السلام كبيراً، في حين لم يكن كذلك في أماكن أخرى. كان حظ تيمور الشرقية من عدد أفراد قوات حفظ السلام هو الأوفر في العالم بالنظر إلى عدد سكانها. قابلت أحد أفراد تلك القوات العاملة في ذلك البلد، وهو أحد مواطني غامبية؛ أصغر البلد حجماً، وأشدّها فقراً في إفريقية. عندما سألته عن الأوضاع في تيمور الشرقية، أجابني: إنها مروعة، وقال: «هؤلاء الناس فقراء حقاً»، إن كان هذا ظنه فقد أصاب لأنهم فقراء. بعد ذلك التقيت وفداً دبلوماسياً، وألقيت على أعضائه السؤال الآتي: لماذا يوجد أعداد كبيرة من أفراد قوات حفظ السلام في ذلك البلد؟ فكانت الإجابة تلخيصاً لمشكلات التدخلات العسكرية الأجنبية: لأن هذا المكان آمن. يدفع للحكومات التي ترسل جنوداً للانضمام إلى قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة مبلغ ألف دولار أمريكي عن كل جندي واحد شهرياً. يعد هذا الخيار وسيلة جيدة، لبعض البلدان، للحصول على بعض الدخل بواسطة جيوشها. القاعدة الأساسية المتبعة في هذا المجال هي أن الجنود يجب ألاَّ يقتلوا، لذلك تعد الأمكنة الآمنة مثل تيمور الشرقية بيئة مثالية تتساوق مع هذا التوجه، في حين تعد الأماكن المحفوفة بالمخاطر مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية عديمة الجاذبية. حتى عندما تذهب تلك القوات إلى أماكن خطرة فإنها تتوخّى سلامتها قبل كل شيء آخر.

المثال المعروف جداً على وضع من هذا القبيل، هو ما حدث في سربرنيتشة قرب البوسنة عام 1995، عندما كان من المفترض أن توفر القوات الهولندية ملاذاً آمناً للاجئين الخائفين، بيد أنها فشلت في تحقيق

ذلك، فكان اللاجئون ضحايا مذبحة. يبدو أن الهولنديين لم يستفيدوا من هذا الدرس، فقد أرسلت سفينة بحرية هولندية إلى ليبيرية التي تشهد اضطرابات من حين إلى آخر. كان ذلك عام 2004، وكان الجنود الموجودون على متن السفينة قد تلقوا أوامر بالابتعاد عن الشواطئ، والإبحار إلى عمق البحر إذا ما تطورت الاضطرابات، وازدادت حدّتها. مثال آخر: عندما أرسلت الأمم المتحدة قوات لمكافحة الشغب إلى سيراليون، ألقت حركة التمرد هناك القبض على 500 من أفراد تلك القوات بوصفهم رهائن، وجردتهم من تجهيزاتهم العسكرية. هل كانت تلك الحركة قوة مقاتلة مرعبة؟ لا ليست كذلك. عندما وصلت إلى المكان عينه قوة عسكرية بريطانية مؤلفة من عدة مئات من الجنود بعد أشهر قليلة من تلك الحادثة، وكانت على استعداد لتحمل بعض الخسائر البشرية في صفوفها انهار جيش التمرد بسرعة كبيرة. لقد كان أفراد قوات الأمم المتحدة هدفاً سهلاً لجيش التمرد لأن ذلك الجيش أدرك أن تلك القوات لن تقاومه. كان أفراد تلك القوات يحملون أسلحتهم في حركة استعراضية متباهين بها تماماً كما يفعل السياح بمجوهراتهم.

نجحت القوات البريطانية في سيراليون من حيث أخفقت التدخلات العسكرية الدولية. فقد حققت نجاحاً ساحقاً، وفرضت الأمن، وحافظت عليه بمجرد التخلص من جيش المتمردين. العملية كلها كانت متدنية الكلفة إلى حد بعيد. أعتقد أنه يوجد طريقة أخرى قادرة على حفظ السلام في سيراليون غير تلك التي اتبعتها القوات البريطانية. حاولت مع آنكي هوفلر أن أعد تحليلاً لجدوى كلفة تلك العملية. توصلنا إلى أن

obeikandl.com

الكلفة كانت بسيطة جداً. كلفة العملية كانت بسيطة جداً بيد أن فوائدها لا تحصى. لم تحدث في سيراليون حوادث تذكر منذ أن أرست القوات البريطانية قواعد السلام هناك. تلكم كانت بالطبع النقطة الجوهرية في الموضوع. من دون تلك القوات، كانت الأوضاع في سيراليون مرشحة لإنتاج مزيد من الأحداث السيئة التي لا تحمد عقباها. إن تجنيب ذلك البلد احتمال وقوع أحداث أشد سوءاً فيه كان العامل الأساسي، والحاسم الذي دفع القوات البريطانية إلى التوجه إليه، وكان تحقيق السلام فيه هو الجدوى المبتغاة. استخدمنا نموذجنا الخاص بالصراع لتقدير الخطر المحتمل الناجم عن احتمال تجدد الصراع في سيراليون. علي أن أعترف أن نتائج استخدام هذا النموذج هي تقديرية وليست دقيقة لأننا استخدمنا النموذج المعياري لبلد ما بعد الصراع، وهذا النموذج يتجاهل خصوصيات سيراليون. لكن بوصفه أداة لتقدير جدوى تدخلات ما بعد الصراع، فإن غض الطرف عن خصوصيات ذاك البلد الجانبية ليس أمراً سيئاً. توصلنا في نهاية الأمر إلى أن مكاسب التدخل تعادل تكاليفه مضاعفةً ثلاثين مرة. في حسابات من هذا القبيل يعد هامش الخطأ ضيقاً قبل أن تصبح النتائج المترتبة على تلك الحسابات مضللة.

كانت عملية الجيش البريطاني في سيراليون رائعة، ومثيرة للإعجاب، ولهذا الجيش أن يفخر في بإسهامه في دفع عجلة التنمية، والتطور في ذاك البلد. ويعد ذاك التدخل البريطاني نموذجاً يحتذى في التدخل العسكري في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. عملية واثقة، ومستدامة، ورخيصة الكلفة. ثم إنها كانت محل ترحيب، أيضاً،

obeikandi.com

من قبل شعب ذلك البلد الذي عبر عن عميق امتنانه، وشكره للقوات البريطانية. مع ذلك فإن تلك العملية لم يُحْتفَ بها كما ينبغي. بدلاً من ذلك، نجد أن كبريات الصحف تظهر في صدر صفحاتها الأولى ما يحدث في العراق. في حالة الصومال، نجد أن الدرس المستفاد والظاهر هو: يجب عدم التدخل مطلقاً. تلك هي ردة الفعل العامة، والخاصة أيضاً. دعيت في شهر تشرين الثاني (نوفمبر) عام 2005 لإلقاء محاضرة، في بروكسل بحضور مجموعة من أهل الاختصاص. كانت القاعة التي ألقيت فيها محاضرتي تغص بحشد من ضباط سلاح البحرية الكبار. عندما ألقيت محاضرتي عن سيراليون، كانت ردة الفعل الأولية: «لكن، فعلاً، قد طغى موضوع العراق على قضية سيراليون». المهم في الأمر أن نتذكر أننا اكتشفنا ما حدث عندما دفنّا رؤوسنا عميقاً في التراب: لقد حصدنا ما حصل في رواندة.

لذلك يجب علينا أن نتدخل، لكن لا في كل مكان بالضرورة. سيراليون بدلاً من العراق هو المرجَّح مستقبلاً على صعيد فرص التدخل في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. لنقارن بين الحالتين. في سيراليون، دعيت قواتنا من قبل حكومة ذاك البلد، ولاقت ترحيباً كبيراً من السكان المحليين. في سيراليون، لا يمكن اتهامنا بأننا ذهبنا إليها طمعاً بالنفط، فلا وجود للنفط فيها. في سيراليون، ليس علينا أن نفكر في «إعادة إعمار ما دمّرناه»، إذ إن وجودنا هناك لم يخلف دماراً كبيراً. وما يحتمل تدميره قليل بطبيعة الحال. ثم إننا طردنا المتمردين بأقل نسبة ممكنة من الضرر. في سيراليون، احتجنا إلى أقل من ألف

جندي لإنجاز تغيير عسكري حاسم. الاختلافات بين الحالتين واضحة لا لَبْسَ فيها.

الحماية من الانقلابات:

القول: إنه لم يبق ثمة دور تلعبه القوات العسكرية التابعة للدول الغنية في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو قول صحيح من الناحية السياسية. في الحقيقة، الخوف من إثارة المشاعر المناوئة للاستعمار حدا بالفرنسيين إلى الاحتفاظ بقوات عسكرية ضخمة في إفريقية؛ قوات لا تجرؤ فرنسة على استخدامها. على سبيل المثال: ترك الفرنسيون، عام 1999، قائد الجيش الهزيل في ساحل العاج روبرت جوي يدبر انقلاباً ناجحاً على الحكومة الشرعية مع أن لهم 2000 جندي موجودين في ذلك البلد. كي يبقى الجنودُ الفرنسيون في مهاجعهم، وعد قائد الانقلاب بإجراء انتخابات في ستة أشهر. وهكذا قرر الفرنسيون أن يتكلل الانقلاب بالنجاح. ثبت بالدليل القاطع أن الحكومة الفرنسية غير مدركة لأهمية ملاءمة عامل الوقت: أحياناً يكون دافع التحلل من الوعد قوياً، خارقاً. كي أكون منصفاً علي أن أقول إن قائد الانقلاب العسكري وفى بوعده، وأجرى انتخابات . بيد أنه رشح نفسه بالانتخابات، وقيد حرية القائدين السياسيين البارزين، والأوفر حظاً بالفوز في الانتخابات. لم تكن النتيجة تبعث على السرور، وهكذا كان على الجيش الفرنسي أن يتدخل لمنع مجموعة متمردة من ضرب حصار حول العاصمة. لكن بدلاً من الإجهاز على حالة التمرد، أو محاولة إيجاد تسوية، اكتفى الفرنسيون بالفصل بين قوات الحكومة، وقوات المتمردين مكرسة بذلك تقسيماً للبلد

obeikandl.com

الواحد على أرض الواقع، وما يزال هذا التقسيم قائماً حتى يومنا هذا. عَدَّ كل من الطرفين ما حدث هدنةً حاول الاستفادة منها لإعادة تسليح جيشه. بعد ذلك هاجمت الحكومة القوات الفرنسية زاعمة أنها توفر الحماية لقوات المتمردين.

تحوَّل التردد الفرنسي بالتدخل إلى قرار أوروبي بنشر قوات تدخل سريعة جديدة تابعة للاتحاد الأوروبي. زعم الاتحاد الأوروبي أن الهدف من نشر تلك القوات هو التعامل مع الحالات الإفريقية الطارئة. وأنا أزعم أن تلك القوات لن تنشر مطلقاً. على سبيل المثال: لم تستخدم تلك القوات في دارفور، السودان، حيث تدعم الحكومة فصائل عسكرية مسلحة تقوم حالياً بذبح شعب تلك المنطقة، وترويعهم، ثم إنها لم تحبط الانقلاب العسكري الذي وقع في موريتانية عام 2005. تأليف تلك القوات ولّد انطباعاً بأن أوروبة تقوم بفعل شيء ما، ثم إن الوجود العسكري الفرنسي في إفريقية يولّد وهماً اسمه القوة الفرنسية. لكن هذه القوات في الحقيقة واهنة، وعقيمة لأنه ليس لأوروبة البيئة التي تمنحها صلاحيات استخدام تلك القوات. الأمم المتحدة تتمتع بتلك الصلاحيات. لكن لكثير من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، نستطيع أن نفعل أشياء أفضل من تلك التي تفعلها الأمم المتحدة: نستطيع أن نتحول إلى التجمعات السياسية الإقليمية. إن السوء الذي يصيب دولة متخلّفة يلحق الضرر بالدول المجاورة لها. لذلك يوجد مصلحة كبيرة للمنطقة بأسرها في أن تتضافر جهودها للحيلولة دون تعرض كل بلد من بلاد تلك المنطقة للفشل. لكن توجد أي دولة في إفريقية تمكّنها مواردها، أو هيمنتها

السياسية من فرض النظام على الدول المجاورة الفاشلة، والمتخلفة. الاتحاد الأوروبي لديه القوات، والطموحات، ودول المناطق التي تعاني مشكلاتٍ مختلفةً لها مصلحة حقيقية في فرض الشرعية، ويمكنها أن تتعاون، وتتشاور فيما بينها من أجل ذلك. إذاً، الموقف مرشح لنوع من تضافر الجهود، والتكامل بين الاتحادين الأوروبي، والإفريقي.

يستطيع الاتحاد الإفريقي أن يوفر غطاءً سياسياً للتدخل العسكري، ويمكن لقوات التدخل السريع الأوروبية أن تمثل العمود الفقري للتدخل كلما دعت الحاجة إلى ذلك. سوف أستعرض مثالاً حاضراً في ذهني للتدليل على جدوى التدخل العسكري في حال حدوثه، بيد أنه لم يحدث: توغو. توغو بلد كان يحكم بوصفه إقطاعةً شخصية مملوكة من قبل الديكتاتور غناسينغبي إيادما الذي حكمها مدة 38 سنة، وهي أطول عهد حكم مستمر على وجه الأرض باستثناء كوبة. كان عهده مدمراً للاقتصاد، وخانقاً للحياة السياسية. مات الديكتاتور، فنصّب ابنه فُرّ غناسينغبي نفسه رئيساً للدولة. عند ذلك عد الاتحاد الإفريقي ما يحدث في توغو انقلاباً، وأصرّ على أنه ينبغي تولي الحكم عبر عملية دستورية. يا له من انتصار! لقد وافق غناسينغبي على إجراء انتخابات آخذاً بالحسبان أن قواته ضعيفة نسبياً قياساً بقوات الاتحاد الإفريقي. لم يكتف الرجل بترشيح نفسه للرئاسة، بل أصر على إدارة العملية الانتخابية بنفسه. لم يكن مفاجئاً لأحد إعلانه أنه هو الفائز نتيجة للانتخابات مع أنه لو كلف نفسه عناء فرز الأصوات، وعدها لاكتشف أنه هو الخاسر.

إذاً، ماذا كان ينبغي أن يحدث؟ حسناً، ما كان ينبغي أن يحدث، بكل تأكيد، هو أنه بعد إعلان الاتحاد الإفريقي عدم دستورية الانقلاب، كان ينبغي وصول قوات التدخل السريع الدولية إلى ذلك البلد فوراً كي تسيطر على مقاليد الأمور مؤقتاً، ولم يكن الأمر يحتاج إلى قوة كبيرة. فسرعة التدخل أكثر أهمية من حجم القوة. في الواقع، كان الوضع يحتاج إلى قوة تدخل سريع، وهي متوافرة لدى الاتحاد الأوروبي؛ الأمر الذي كان سيضمن إجراء انتخابات حرة، ونزيهة، وعادلة. ولم يكن بوسع أحد أن يتهم ذلك التدخل بأنه ضرب من الاستعمار الجديد. فالقوة الدولية لو ذهبت إلى توغو لكانت مكثت هناك أربعة أشهر فقط. أما الآن فعلى العالم أن ينتظر وقتاً طويلاً جداً إلى أن يسهم رئيس توغو بطريقة حاسمة في تنمية بلده، ولن يحدث ذلك إلا بموته، مع العلم أنه كان في الثامنة والثلاثين من عمره عندما نصّب نفسه رئيساً.

الانقلابات الشبيهة بالانقلاب الذي زعزع استقرار ساحل العاج ما زالت تُعَدُّ مشكلة للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. علينا أن نتذكر أن دوافع مدبري الانقلابات شبيهة بدوافع المتمردين: الفقر، والركود الاقتصادي. نستطيع عبر تدخلنا أن نضمن وصول حكومات ديمقراطية تصل إلى سدة الحكم عبر انتخابات ديمقراطية تتوافر لها مراقبة دولية، واعتراف عالمي. سوف أستعرض الشروط التي ينبغي الالتزام بها في هذا السياق في الفصل العاشر من هذا الكتاب عندما يحين وقت الحديث عن المعايير الدولية.

obeikandi.com

هل تعد القوات العسكرية المحلية بديلاً عن قوات التدخل الدولية؟

قد تكون على استعداد لقبول فكرة التدخل العسكري الدولي في الحالات المستعصية في بلاد انهارت فيها السلطات انهياراً شاملاً مثل ما هو حاصل في الصومال. لكن في حالات ما بعد الصراع، وفي الحالات التي يُخشى فيها من تدبير انقلابات لماذا لا تعتمد الحكومات في بلاد المليار نسمة على قواتها الأمنية الذاتية؟ حسناً، لأنه، ببساطة، في البلاد التي تجابه الحكومات فيها أشد أنواع الأخطار، تعد المؤسسات العسكرية التابعة لتلك الحكومات جزءاً من المشكلة، ولا جزءاً من الحل.

هل يتحقق السلام عبر القوة؟

شرحت في الفصل الثاني احتمال تجدد الصراع بعد توقفه. الحكومات التي تحكم البلاد بعد توقف الصراع فيها تدرك هذه الحقيقة، لذلك نجدها تزيد موازنات الإنفاق العسكري لأن تمويلهم على احتمال ديمومة السلام يعد عملية محفوفة بالمخاطر، وهذه ردة فعل طبيعية. سبق لي أن عملت مع آنكي على موضوع الإنفاق العسكري كي نتوصل إلى معرفة هل كان يتم تمويله من أموال المساعدات؛ كما مر معنا في الفصل السابع من هذا الكتاب. وسبق لنا أن أعددنا نموذجنا المتعلق بخطر وقوع حرب أهلية كما هو مبين في الفصل الثاني. أما الآن فقد دمجنا الموضوعين معاً. تبين لنا بما يكفي من التأكيد أن مستوى الإنفاق، على الشؤون العسكرية، الذي تختاره حكومة من الحكومات يظهر خطر احتمال نشوب حرب أهلية. حكومات ما بعد الصراع تزيد من الإنفاق العسكري لأنها تواجه

openkandil.com

أخطاراً كبيرةً على نحو غير اعتيادي. ثم حاولنا معرفة هل كان الإنفاق الكبير على الشؤون العسكرية فاعلاً، ومؤثراً على صعيد تقليص احتمالات نشوب صراع، فوجدنا أن البحث في هذه المسألة ليس سهلاً لأننا وجدنا أن أكثر الحكومات إنفاقاً على هذا الجانب هي أكثرها تعرضاً لاحتمال تجدد الصراع. النتيجة: ما لم يكن الإنفاق فاعلاً، ومؤثراً على نحوٍ كلي، فإنه يعزز فرص تجدد الصراع. وعليه، توصلنا إلى أن زيادة الإنفاق على الشؤون العسكرية هو جزء من المشكلة، ولا جزءاً من الحل، ويزيد من احتمال تجدد احتدام الصراع. من الطبيعي أن تحاول حكومات ما بعد الصراع توفير الحماية لنفسها، بيد أن زيادة الإنفاق غيرُ مجدٍ على هذا الصعيد. لدينا فكرة عن مواطن الخلل في هذا الإطار.

في المرحلة التي تعقب الصراع تنعدم الثقة بين طرفي الصراع. أكبر مشكلة تواجه المتمردين تكمن في قدرة الحكومات على إعادة بناء قواتها المسلحة، زمن السلم، بسهولة غير متاحة للمتمردين لفعل الشيء ذاته. لذلك، بالرغم من وجود دوافع قوية لدى الحكومة تحملها على الوعد بإنجاز اتفاق سلام شامل، فإن الوقت كفيل بإضعاف الدافع الذي يحفزها على الوفاء بوعدها؛ وهي بذلك تقوي النزعات التي ترغب في معاودة الاقتتال معها بين صفوف المتمردين ما دام خيار العودة إلى الصراع مفتوحاً. إن زيادة إنفاق الحكومة على الشؤون العسكرية يرسل إشارة من غير قصدإلى قوات التمرد تفيد أن الحكومة عازمة على الإخلاف بوعدها، والنكث بعهدها المتعلق باتفاقها مع المتمردين، وأنها تنوي العودة إلى أسلوب القمع، والإخضاع.

التقيت مجموعةً كبيرة من وزراء مال لدول ما بعد الصراع. أخبرتهم أن زيادة الإنفاق على الشؤون العسكرية في حقبة ما بعد الصراع قد تؤدي إلى اختلالات وظيفية. بالرغم من حقيقة أن الحديث عن مواضيع الإنفاق العسكري يعد من المحظورات، فقد كان ثمة موافقة اجتماعية حماسية على ما عرضته عليهم. كان على رأس الموافقين على رأيي وزيرة مالية موزامبيق لويزا ديوغو، وهي الآن رئيسة وزراء. لقد ضربت لنا مثلاً حياً من بلدها يعارض بشدة النزعة السائدة في هذا المجال. لقد خفضت حكومة بلدها الإنفاق على الشؤون العسكرية على نحو جوهري حتى كاد ينعدم، فثبت السلام في بلدها، وتوطّدت أركانه. ثبت أخيراً أن وزراء المال، وهم أبعد ما يكونون عن تفضيل زيادة الإنفاق على الشؤون العسكرية، يريدون دليلاً يستندون إليه في الدفاع عن آرائهم المتعلقة بالأمور التي يرون أنها أولى بالإنفاق في مواجهة قوى الضغط العسكرية المتمكنة.

النقطة الأساسية هنا هي أن أخطار تجدد الصراع بعد توقفه كبيرة جداً. الحكومات تعترف بتلك الأخطار، وتدرك جديتها. إن استطاعت تلك الحكومات أن تدير عجلات الاقتصاد بطريقة جيدة، فإن هذا سيؤدي إلى انخفاض مستوى الخطر تدريجياً، بيد أن هذا الأمر سيستغرق عقداً من الزمن. لا يوجد عصا سحرية سياسية قادرة على اجتراح المعجزات، لذلك ينبغي وجود قوة عسكرية قادرة على حفظ السلام عبر هذه الحقبة المحفوفة بالمخاطر. لكن إن كانت تلك القوة محلية فإنها ستفاقم الأوضاع

سوءاً. في الحالات القياسية، تتطلب أوضاع ما بعد الصراع وجود قوة عسكرية خارجية ردحاً طويلاً من الزمن.

الابتزاز الفظيع:

الملمح الأوضح من ملامح الانقلابات أنها جرائم يرتكبها العسكر. يظهر بحثنا المتعلق بالانقلابات والإنفاق العسكري أن قادة الانقلاب يزيدون من الإنفاق على الشؤون العسكرية. بيد أني أنا وآنكي استغربنا لجوء الحكومات، في معرض استجابتها للخطر الشديد المتمثل باحتمال وقوع انقلاب، إلى دفع أموال طائلة للقادة العسكريين لكي يتقوا شرهم. إن كان الأمر كذلك، فهذا يعني أن القادة العسكريين يقومون برسم الخطط لابتزاز الأموال على نطاق واسع. بناء على ذلك، نريد أن نلقي سؤالاً واضحاً: هل احتمال وقوع الانقلاب المتزايد يؤدي إلى زيادة مبالغ الموازنات العسكرية؟ من جديد، ليس هذا السؤال من النوع السهل الذي تسهل الإجابة عنه. كشف بحثنا (الذي ما يزال حديث العهد، ولما ينشر بعد) النقاب عن أن هذا السلوك خاص بحكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. خطر وقوع الانقلاب في البلاد الأكثر غنىً من بلاد المليار نسمة محدود، وضئيل. حتى إن زاد احتمال وقوع هذا الخطر قليلاً، فإن هذا لا يتحول إلى زيادة في مبالغ موازنات الإنفاق العسكري. بالمقابل، خطر وقوع انقلاب في بلاد المليار نسمة هو أكبر كثيراً عموماً. في الحقيقة، يعد القادة العسكريون أكبر مورد للخطر الذي تواجهه الحكومات، وهي لذلك تخضع لنوع من الابتزاز، وتدفع أموالاً طائلة للقادة العسكريين اتقاء شرورهم.

obeikandl.com

على أي حال، إن كان ما نقوله صحيحاً، فإن حكومات بلاد المليار نسمة تعد مقيدة. أما التهديد الأكبر الذي يتربَّص بهم يتأتّى من جيوشهم. وهكذا تخضع تلك الحكومات لابتزاز فظيع، فتزيد من دفع الأموال لقادة الجيش. أقول: إن الحكومات تزيد من دفع الأموال، لكن ينبغي أن نتذكر أن 40% من الإنفاق العسكري في بلاد المليار نسمة يغطى مالياً بواسطة المساعدات دون أن تهدف المساعدات إلى تغطيته. ونحن في الغرب نزيد الإنفاق المتعلق بالمساعدات. القادة العسكريون في بلاد المليار نسمة يرسمون الخطط بغية ابتزاز الأموال، وضحيتهم هي برامج مساعداتنا لهم. عادة ما تكون الانقلابات أسلوباً مختلاً وظيفياً على صعيد تغيير الحكومات، وهذا هو جوهر السبب الذي يدعونا إلى طلب تقديم ضمانات عسكرية خارجية بغية تحجيمهم. لكن ينبغي أن يكون حاضراً في ذهننا أيضاً أنه في حال توفيرنا لضمانات عسكرية، سوف تنهار خطط ابتزاز الأموال. عندها ستكون الحكومات قادرة على إنفاق أموال مساعداتنا على التنمية، بدلاً من الابتزاز.

obeikandl.com

الفصل التاسع

تشريعات وامتيازات

تفحَّصت بعناية كبيرة موضوعي المساعدات، والتدخلات العسكرية. كلا الأمرين نافعان، بيد أن كليهما باهظ التكاليف. أنا عازم، الآن، على استعراض سلسلة من التدخلات ذات التكاليف المنخفضة إلى درجة مذهلة. هذه التدخلات تندرج ضمن مجموعتين: تغييرات تطال قوانيننا، يستفيد منها المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، وإحداث معايير دولية تساعد في عملية توجيه السلوك، وضبطه.

قوانيننا، مشكلاتهم:

ناقشت عبر الفصل الحادي عشر من هذا الكتاب خطر احتمال تحول مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى ملاذات آمنة للمجرمين، والإرهابيين، وإلى تربة خصبة للأوبئة. لقد عُكست الأمور في بعض تلك الحالات، فأضحت البلاد الغنية ملاذات آمنة للمجرمين القادمين من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر.

أحد الأنماط المغايرة لكل ما هو طبيعي على هذا الصعيد هو تحول مصارف الغرب إلى ملاذات آمنة للأموال المنهوبة من مجتمعات المليار

obeikandl.com

نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. تلك الأموال تحظى بسرية مطلقة، وترفض المصارف الإفراج عنها، وإعادتها. كثير من البلاد الغربية متورطة في هذه الجرائم الشنيعة، والمخزية. في الولايات المتحدة الأمريكية، كشف النقاب عام 2004 أن مصرف ريغز في واشنطن العاصمة كان يحتفظ بإيداعات ضخمة تعود لرئيس دولة غينية الاستوائية، وأنه كان يرسل للرئيس رسائل تملق تشجيعية، ومسرفة في استخدام العبارات العاطفية. توقفت تلك المسألة بمجرد كشف النقاب عنها، ثم إن المصرف أعاد تنظيم نفسه على نحو جوهري. في بريطانية أميط اللثام العام 2000 عن أسرة ساني أباتشا، وهو ديكتاتور عسكري سابق حكم نيجيرية، قد أودعت مبالغ نقدية كبيرة جداً في مصارف لندن دون أن يوجه لها أي سؤال يتعلق بهذا الموضوع. لكن من المحتمل أن تكون الجائزة الكبيرة، والدائمة من نصيب سويسرة. أيضاً نحو العام 2000، انتشر خبر يفيد أن أباتشا كان قد أودع أموالاً في لندن قبل موته العام 1998. عندما طالبت حكومة نيجيرية التي تسلَّمت مقاليد الحكم بعده باستعادة أمواله، لم تتعاون معها سويسرة كما ينبغي. حتى بعد أن قضت محكمة سويسرية تدريجياً بأن الودائع تعود إلى حكومة نيجيرية، رفض وزير العدل السويسري إعادة الأموال. عليه أن يشعر بالخجل، والخزي بسبب فعلته تلك. هل تحتاج سويسرة حقاً إلى أن تكون تكتسب رزقها بتلك الطريقة؟

إن تكاليف إعادة الأموال المكتسبة بأساليب فاسدة، وتعقيداتها تجعل عملية إرجاعها محظورة في كل الحالات فضلاً عن أن أكثرها دراماتيكية،

obeikandl.com

وشهرة عبر الإعلان الكثيف عنها. هل أمر تغيير هذا الواقع معقول، ومحتمل؟ إنّ جعلنا الإعلان عن احتمال أن تكون أموال الإيداعات مشبوهة شرطاً للتعامل المصرفي، وإنّ جعلنا مسألة تجميد الأموال المكتسبة بطرق غير مشروعة، وإعادتها سهلة جداً فلن يلحق هذا التصرف ضرراً كبيراً في نظامنا المالي. إنني أشك في أن يتضرر هذا النظام نتيجة لذلك؛ لأنه إن ساورتنا الشكوك في أن للمال علاقةً بالإرهاب لكنا فعلنا هذا. هاجس الغرب، وهمه الأكبر هو الإرهاب، لذلك نبذل جهوداً لمكافحته. بيد أن مشكلة الحكم السيئ في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر لا يبدو أنها تعنينا. لذلك لا نفعل إلا القليل حيالها. نتيجة لذلك، يواظب السياسيون الفاسدون في تهريب أموال بلاد المليار نسمة، وتكديسها في المصرف الغربية. طبعاً معظم أصحاب المصارف، والمصالح المصرفية هم أناس لهم كراماتهم، وعنفوانهم. لكن تقع على عاتق العاملين في هذا المجال مسؤولية الإبقاء على الأموال التي يتعاملون بها نظيفة. تماماً كما فعل دو بيرز فيما يتعلق بالماس. في الوقت الراهن، يوجد قلة قليلة من أصحاب البنوك تعيش اعتماداً على أرباح، وفوائد الأموال الفاسدة المودعة في مصارفها. لدينا، هنا، كلمة نقولها للناس الذين يعيشون على أموال الآخرين الذين اكتسبوها عبر أساليب تتنافى وما تقتضيه الأخلاق: إنكم سماسرة الفاحشة، وأنتم بهذا المعنى لستم أفضل حالاً من أي قَوَّادٍ آخر مهما كان نوع سلوكه المشين. ينبغي طرد هؤلاء من عالم الأعمال المصرفية، وتقع مسؤولية فعل ذلك على عاتق العاملين في هذه

obeikandl.com

المهنة بالمقام الأول؛ لأن أبناء المهنة هم أدرى بما يجري وراء كواليسها، وهم الأعلم ببواطن الأمور. على أبناء هذه المهنة الشرفاء القضاء على الفاسدين من العاملين فيها، تماماً، كما أن على الأطباء القضاء على أسباب المرض. إن مسؤولية مراقبة القطاع المالي الرسمية عادة ما تقع على عاتق المصرف المركزي. لدينا مشكلة في التعامل مع هذه القضية على الصعيد السياسي. فمثلاً عادة ما يكون الموظفون القائمون على برامج المساعدات قريبين من أقصى اليمين الحكومي، في حين أن القائمون على المصارف المركزية قريبون من أقصى اليسار. المجال المتاح لهيئات المساعدات على صعيد التعامل مع المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر محدود، لذلك هي ليست قادرة على معالجة مشكلاتهم. في حين أن الجهة القادرة على معالجة تلك المشكلات بكل تأكيد (المصارف المركزية) تدعي أنه ليس بإمكانها فعل أي شيء حيالها، وبأن أولوياتها موجودة في مكان آخر، ومجال مختلف. على أي حال، يجب على المصارف المركزية أن تدرج هذه القضية في جداول أعمالها.

ليست القضية قضية مصارف فقط، إن رشت شركة فرنسية موظفاً رسمياً في أحد مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، فإن مبلغ الرشوة يقتطع من مبلغ الضرائب الواجبة الأداء على تلك الشركة، فكر في الأمر: دافعو الضرائب الفرنسيون يقدمون رشىً. هذا الوضع لا ينسحب على السلوك ذاته داخل فرنسة. إن صرحت شركة فرنسية بأنها رشت سياسياً، تكون العاقبة إجراء تحقيق قضائي مع ذلك السياسي

obeikandl.com

بوصفه اقترف جرماً، ولا تعد القضية هنا مسألة اقتطاع جزء من مبلغ الضريبة. لم تنفرد فرنسة بهذا السلوك.لا توجد حكومة غربية واحدة راغبة في حمل شركاتها على اتباع نهج السلوك القويم لأن ذلك ينطوي على خوف جدي من أن يؤدي ذلك إلى التقليل من فرص شركاتها في الفوز بعقود خارجية. اللعبة التجارية الكبرى الدائرة في مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تقتضي أن يقدم الراشي رشىً بالطريقة التي تحلو له في سبيل الفوز بعقد يدرُّ أرباحاً كبيرة. هذا مثال على مشكلة تتعلق بالتنسيق يطلق عليها منظرو اللعبة اسم: معضلة السجين. سيكون عالمنا جميعاً أفضل متى توقفت شركاتنا عن تقديم رشىً لحكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، بيد أن العاقبة الأشد سوءاً ستكون من نصيب شركات أمة بعينها إن هي توقَّفت عن تقديم الرشى في الوقت الذي تواظب شركات أمم أخرى على تقديمها. وهكذا سنبقى جميعاً، زمناً طويلاً، حبيسي واقع الرشى.

أخيراً، بعد ممارسة كثير من الضغوط عليها، سعت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتوفير التنسيق الضروري، واللازم للهروب من هذه المعضلة: عقد اتفاق بين حكومات الدول المنضوية تحت لواء هذه المنظمة يقضي بأن تسن تلك الدول قوانين، وتشريعات تقضي بالنظر إلى رشوة موظف حكومي في بلد أجنبي بوصفها جريمة يعاقب عليها القانون. السؤال هو: إلى أي مدى سيتم إنفاذ هذه القوانين، والعمل بموجبها؟ من جديد، لا يوجد دوافع لدى أحد على مستوى المؤسسات، أو على صعيد الدول لإثارة مشكلات. على الأقل لم تعد تقتطع قيمة الرشى من

الاستحقاقات الضريبية. لكن، طبعاً، من السهل جداً أن تسمى الرشوة «إكرامية مالية لتيسير الأمور» في سبيل الحصول على خدمة معينة. لا يوجد طريقة لإنفاذ مفاعيل قوانين مكافحة الرشى إلا عن طريق الإبلاغ عنها من جهة ما من داخل الشركة التي دفعت الرشى. أما داخل الجهاز الحكومي، فإن الجهة المسؤولة عن هذه القضية هي مديرية التجارة، والصناعة. هذه المديريات ترى أن دورها الخارجي يتمثل بالمساعدة على تنشيط التصدير. إنه لمن الصعوبة بمكان جعلهم يهتمون برصد صدى أعمالهم المؤثر في الحكم في بلاد المليار نسمة. المصارف المركزية، مثلاً، لا تنظر إلى هذه المشكلة على أنها مشكلتها.

يتجلى الفساد عبر ملامح تطفو على السطح. بدأت بالتركيز على مصارفنا حيث يُودع كثير من الأموال المنهوبة. بين الشركات التي تدفع رشىً يبرز قطاعان اثنان تعمل فيهما تلك الشركات: استخراج الموارد الطبيعية، والبناء. سوف أشرح، باختصار، الكيفية التي ينبغي التعامل عبرها مع مشكلات استخراج الموارد الطبيعية. لقد غدت مشكلة الموارد الطبيعية مشكلةً معترفاً بها منذ أن أطلق توني بلير مبادرة الشفافية المتعلقة بصناعات استخراج الموارد الطبيعية عام 2002. بالمقابل، ظل الفساد المتصل بقطاع البناء طي الكتمان، والسرية التامة. قررت منظمة الشفافية الدولية تسليط مزيد من الضوء عليه عبر تقريرها المتعلق بالفساد العالمي الذي نشرته عام 2005. إن لقطاع البناء كل المقومات التي تجعل الفساد وثيقة الصلة به. يعد كل مشروع حالة خاصة تحدث مرةً واحدةً فقط، لذلك لا يمكن تسعير موادِّه بسرعة. ثمة أمور كثيرة

obeikandl.com

تتعلق بتنفيذ مشروعات البناء تبقى مجهولة المعالم قبل تنفيذها. لذلك لا يمكن تنظيم ما يطلق عليه علماء الاقتصاد اسم: «العقد الكامل» بشأنها. لذلك يمكن العمل في هذا القطاع بعيداً عن مناطق المناقصات التنافسية. تتفق إحدى شركات البناء مع أحد أعضاء الحكومة على الفوز بعقد بناء عبر تقديم الشركة عطاء مصطنعاً ذا قيمة منخفضة. ثم يعيدون التعاقد، بعد ذلك، على بعض البنود التفصيلية التي تطرأ في أثناء التنفيذ. أحد أصدقائي كان وزيراً للمالية في إريترية التي كانت في وقت من الأوقات واحدة من أقل البلاد ذات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر فساداً، مع ذلك أدرك الوزير أنه غير قادر على منع الفساد في قطاع البناء، وأن عدم قدرته على وضع حد للفساد في هذا القطاع سيؤدي إلى تقويض أركان الحكم. عندها لجأ إلى حل قاسٍ يتمثل بتقليص الإنفاق على مشروعات البناء إلى الحدود الدنيا. كان يعترض على تنفيذ مشروعات بناء ما أمكن له أن يفعل. لم يكن ساذجاً. ثمة دراسات تجرى حالياً عن بعض البلدان، وهي دراسات يُعْتَدُّ بها، تقدر مدى إسهام الفساد المستشري في قطاع البناء في رفع تكاليف مشروعات البنى التحتية مما يسبب تقليص نسبة النمو. ويعد هذا التأثير كبيراً.

لماذا يعد الفساد في قطاع البناء مهماً خصوصاً الآن فيما يخص المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؟ لقد أعلنت قمة دول الثمانية الكبار، التي انعقدت في غلينغلز عام 2005، عن خطط لمضاعفة المساعدات، وقد ركزت اهتمامها على البنى التحتية. عندما توضع هذه الخطط موضع التنفيذ سوف تتوسع مشروعات البناء توسُّعاً كبيراً في كثير من البلدان.

obeikandl.com

في ظل الأوضاع السائدة حالياً، هذا الموضوع سيفاقم مشكلة الحكم السيئ الجدية القائمة حالياً. أموال الفساد ليست ضرباً من الهدر فقط. لنفكر، من جديد، في فخ الموارد الطبيعية. أموال الفساد الضخمة مرشحة لنسف العملية السياسية عبر تمكين إستراتيجية المحسوبيات من التغلب على السياسات الشريفة. إن المساعدات التي توجه إلى مشروعات البنى التحتية مفيدة، ومهمة لكن إن هي تزاوجت مع تعزيز المعايير المناهضة للفساد، ومع تنظيم قطاع البناء. شركات البناء هي شركاتنا. لذلك يعتمد سلوكها على قوانيننا، وعلى طريقة إنفاذ هذه القوانين.

معايير من أجل المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر:

جعل المعايير، والدساتير الدولية وثيقة الصلة بالموضوع:

معظم التصرفات تسترشد قواعد السلوك بدلاً من القوانين. قواعد السلوك اختيارية، ومؤثرة لأنها تفرض بواسطة الضغط الأدبي، والمعنوي. عبر السنوات الخمسين الأخيرة أنتج العالم كثيراً منها، فأغنت المعايير العالمية، واغتنت بها. معظمها اختياري، ولبعضها قوة القانون، ولكن معظمها ينفذ عبر الضغط الأدبي، والمعنوي، ولا عبر تطبيق عقوبات قانونية. يمكن أن تكون قواعد السلوك عظيمة التأثير في إحداث تغييرات على صعيد الحكم. كي ندرك مدى فاعليتها علينا أن ننظر إلى أوروبة الشرقية، ونتفحص مسيرتها عبر العقد الماضي. الوضع النموذجي يتمثل بأن بلاد شرق أوروبة، بعد أن تخلَّصت من الجبهة السوفييتية، أرادت أن تلتحق بديمقراطيات السوق. كي تفعل ذلك، كان متاحاً أمامها خيارٌ

obeikandi.com

واحدٌ شديد الجاذبية: إحراز عضوية الاتحاد الأوروبي. بيد أن الانضمام إليه محكوم بمجموعة من القواعد يجب أن تلتزم بها كل الدول الأعضاء فيه. في عقد من الزمن، بذلت بلاد أوروبة الشرقية جهوداً جبارة لتحويل مجتمعاتها إلى ديمقراطيات سوق كي تستجيب لمعايير الاتحاد الأوروبي، وكي تتاح لها فرصة عضوية الاتحاد. تلكم كانت قوة المعايير الدولية في تجلياتها المذهلة. إن أردت أن تفهم لماذا أبلت بعض بلاد الاتحاد السوفييتي السابق بلاءً حسناً في حين تحول بعضها الآخر إلى بلاد متخلِّفة، فإن الجغرافية هي دليل جيد يهديك إلى معرفة السبب. والبلاد التي كانت بعيدة جغرافياً عن منطقة الاتحاد الأوروبي كان أداؤها الأسوأ على صعيد تحقيق معايير ذلك الاتحاد. إن مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بحاجة إلى تطبيق مجموعة من المعايير المماثلة في تأثيرها لمعايير الاتحاد الأوروبي.

لا ينبغي أن تكون تلك المعايير مطابقة لمعايير الاتحاد الأوروبي، فتلك المعايير دونت لتطبق على أوروبة الغربية. بلاد المليار نسمة بحاجة إلى معايير تتناسب مع مستوى التنمية القائم في مجتمعاتها، وتحاكي المشكلات التي تجابه تلك المنطقة. يوجد كثير من قواعد السلوك، والمعايير، إلا أنها مناسبة للدول التي استطاعت أن تحقق التنمية في مجتمعاتها، أو لاقتصادات السوق الوليدة التي تكونت حديثاً. إن لمجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر مشكلاتها المختلفة، لذلك هي بحاجة إلى معايير مختلفة. سوف أسلط الضوء عبر هذا الفصل على المعايير التي تلائم المجتمعات. أما عن كيفية تبني تلك المعايير فأرجئ الحديث إلى

obeikandl.com

الجزء الخامس من هذا الكتاب. إني عازم على اقتراح خمسة دساتير – معايير أعتقد أنها تساعد الإصلاحيين داخل مجتمعات المليار نسمة على إنجاز تغيير، والمحافظة عليه.

دستور عائدات الموارد الطبيعية:

بسطت، عبر الفصل الثالث، على نحو منظم الأوضاع التي تسلك مساراً خاطئاً في البلاد الغنية بالموارد الطبيعية. إن المعايير الدولية هي أملنا الأكبر لمساعدة الإصلاحيين في تلك المجتمعات على وضع الأمور في نصابها الصحيح، والمكاسب ستكون ضخمة. عائدات الموارد الطبيعية لمليار نسمة أكبر من المساعدات، وهي أسوأ منها استخداماً. إذا استطعنا الوصول بفاعلية عائدات الموارد الطبيعية إلى مستوى فاعلية المساعدات، ستكون عظيمة التأثير. لقد بدأت الحكومة البريطانية باتخاذ خطوة على هذا الصعيد باقتراحها معايير دولية؛ فقد أطلقت مبادرة شفافية الصناعات المرتبطة بالموارد المستخرجة عام 2002. هذه بداية طيبة، بيد أنها مجرد بداية. ماذا يتضمن التشريع الأكثر شمولية؟

دعونا نستكشف السلسلة من الموارد الطبيعية غير المكتشفة في باطن الأرض إلى الخدمات الأساسية العامة التي يمكن أن تمول مشروعاتها تلك الموارد. الخطوة الأولى هي التعاقد مع شركات بغية استخراج الموارد الطبيعية من مكامنها. عادة ما تكون هذه الخطوة بمنزلة كارثة: إذ تقوم الشركات بتقديم الرشى على طريقتها للحصول على عقود تدر أرباحاً على الشركات وعلى السياسيين المرتشين، لكنها تمثل خسارةً فادحة

obeikandl.com

للبلد. عملت ماجي مكميلان -عالمة اقتصاد من جامعة (تفتس)- على جمع قواعد بيانات، ومعلومات عن عائدات الاستثمارات الدولية لشركات نفط الولايات المتحدة الأمريكية -ذلك بفضل هامش الحرية الواسع المتاح للحصول على المعلومات في الولايات المتحدة أكثر من أي مكان آخر- فتوصلت إلى أن عائدات تلك الاستثمارات كانت تزداد كلما كان الحكم أكثر سوءاً في البلاد التي تعمل فيها تلك الشركات. طبعاً، تفسر الشركات هذه الزيادة على أنها تعويض عن الاستثمار في مكان خطر. وهذا صحيح في جزء منه. بيد أنه يمكن أن يظهر ارتباط ارتفاع مستوى العائدات بغياب المنافسة الشفافة. يعرض موضوع استثمار حقل نفط في بلد نام عبر مزاد يتسم بالشفافية. يجب أن يكون هذا مطلباً أساسياً ينص عليه دستور دولي ينظم عمليات استخراج الموارد الطبيعية. برغم أن تصميم المزادات يمر عبر عملية معقدة تتسم بشفافية ظاهرية فإن تلك العملية تبقى عرضة للفساد، لذلك يمكن للدستور المتعلق بهذا الموضوع أن يوضح بطريقة لا لَبْسَ فيها الخطوط العريضة لعملية تتسم بالفاعلية.

الخطوة الثانية تتصل بما تتضمنه العقود - ينبغي أن تحدد العقود الطرف المسؤول عن تحمل الأخطار خاصة. في الوقت الراهن خطر تغير السعر يقع على عاتق الحكومات، ولا على عاتق الشركات. إن بلاداً متناهية في الصغر خاضعة لحكومات تفتقر إلى الكفاية، والجدارة، والمقدرة، وعاجزة عن إدارة شؤون مكتب بريد في إحدى القرى تحاول أن تكافح من أجل الانسجام مع دورات المد والجزر التي تؤثر في الأسعار صعوداً،

obeikandl.com

وهبوطاً وهي التي تتحمل نتائج تغير الأسعار، بدلاً من أن تتصدى لتحمل أعباء هذه المسؤولية شركات النفط الضخمة المصقولة، والقادرة مالياً. لا ينبغي أن تكون الأمور على هذا النحو. يمكن لشركات النفط أن تتحمل جزءاً من الخطر المتمثل بتغير الأسعار على الأقل، على سبيل المثال: تأخذ الشركات على عاتقها تقديم كمية محددة من النفط بمتوسط السعر العالمي المحسوب على عدة سنوات مما يؤدي إلى استقرار المكون الرئيس لعائدات النفط الكلية.

الخطوة الثالثة: تتمثل بضمان شفافية كل المدفوعات المالية عن عائدات النفط.

تلكم هي القضية التي ركزت عليها مبادرة شفافية الصناعات المرتبطة باستخراج النفط. إن هذه الخطوة تؤسس لبداية صحيحة. ما لم يعرف المواطنون مقدار الأموال الواردة، سيبقى أملهم ضعيفاً في التدقيق في أساليب صرف تلك الأموال. يجب أن تخضع كل الشركات لهذه القضية، وشركات النفط الوطنية التي تعد أحياناً حكومات داخل الحكومات. ثمة حاجة، أيضاً، إلى وجود وسيط نزيه تكون مهمته تدقيق المعلومات الواردة من كل شركة نفط إلى الحكومة خاصة. على سبيل المثال: يوجد في أنغولة 34 شركة نفط أجنبية، وشركة نفط وطنية مملوكة من قبل الدولة. تدقيق المعلومات المالية الواردة من قبل كل شركة نفط عمل يتطلب مهارة. الهيئة المرشحة للقيام بهذا الدور هي المصرف الدولي، أو صندوق النقد الدولي، فلكل من هاتين الهيئتين الخبرة الكافية، وليس أحد منهما في

obeikandl.com

موقع يستفيد من تزوير الحقائق، والمعلومات. ينبغي أن ينحصر دور الوسيط في إجراء أعمال المحاسبة المتعلقة بمعالجة الأرقام، ولا ينبغي له أن يلعب دور ضابط الشرطة، بل يجب عليه أن يزيل التشوش الذي يعتري المعلومات كي يحولها إلى معرفة واضحة يستفيد منها المواطنون.

الخطوة الرابعة تتعلق بشفافية الإنفاق العام: في البلاد الغنية بالموارد الطبيعية، يعد الإنفاق العام الفاعل، والمجدي السبيل الحيوي الذي يؤدي إلى التنمية. وهذا لا يتحقق إلا بوجود الشفافية. بينما تعد شفافية الإنفاق العام أمراً مرغوباً فيه دوماً، فإنها تعد في البلاد الغنية بالموارد الطبيعية أمراً جوهرياً، وحيوياً بالغ الأهمية. لذلك لا بد من توافر الحدود الدنيا من معايير الشفافية. سوف أستعرض هذا الأمر عندما أناقش التشريع الخاص بالموازنات.

الخطوة الخامسة: تتمثل بفرض قواعد تتعلق بسلامة الإنفاق العام، وتصويب مساره في مواجهة الصدمات المرتبطة بعائدات الموارد الطبيعية. إن تاريخ صدمات عائدات الموارد الطبيعية محزن جداً. غالباً ما يكون ارتفاع أسعار الموارد مقدمة لحدوث أزمة. الغريب في الأمر أن صندوق النقد الدولي، الذي يعد دوره الرئيس إدارة الأزمات، ومحاولة تفادي حدوثها، لم يوفر حتى الآن كتب دليل بسيطة يشرح فيها طريقة التعامل مع عائدات الموارد الطبيعية المتقلّبة. لا يفترض أن تكون التوجيهات التي تتضمنها كتب الدليل نموذجية، ومصقولة صقلاً تاماً كي تساعد على إدخال تحسينات على الأوضاع التي كانت سائدة سابقاً. يجب على البلاد الغنية بالموارد الطبيعية أن توجد أنظمة فيما يتعلق بهذا الموضوع

بالذات بحيث يتلاءم نظام كل بلد مع حالته الخاصة. في معظم الحالات، يوجد مشروع أثير، ومفضل يعمل عليه أحد الوزراء الإصلاحيين، لكن ذاك المشروع يموت بمجرد أن يرحل الوزير. إن اعتماد معيار دولي يجعل ترتيبات السلاسة، وتصويب المسار أسهل توافراً، وأصعب إزالةً. علينا أن نفرق بين السلاسة، وتصويب المسار من جهة، وبين الصناديق المالية المدخرة من أجل الأجيال القادمة.

تكاد النرويج أن تصل إلى مصاف أغنى دول العالم. وقد خصصت صندوقاً للأجيال القادمة تودع فيه بعضاً من عائدات مواردها النفطية. سعت مجموعة من بلاد المليار نسمة إلى تقليدها في هذا المجال. قد تكون هذه الفكرة جيدة للنرويج التي تمتلك فوائض مالية كبيرة، بيد أنها غير مناسبة، ومحوطة بشكوك كبيرة لمجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. حيث تعاني تلك المجتمعات افتقاراً حقيقياً لرؤوس الأموال. على تلك البلاد أن تتعلم كيف تستثمر رؤوس أموالها محلياً، ولا كيفية ضخها في سوق الأوراق المالية في الولايات المتحدة الأمريكية. صناديق مدخرات الأجيال القادمة تنطوي على خطر من الناحية السياسية في البلاد ذات الدخل المنخفض. إن تلك المدخرات لن تصل إلى الأجيال القادمة، بل ستذهب من الحكومات الحكيمة التي توفرها إلى الحكومات الطائشة التي تستولي عليها. من المحزن أن تجري الأمور على هذا المنوال حتى يومنا هذا.

هل سيكون لتشريع من هذا القبيل أي تأثير فيما لو تم سنه، وتطبيقه؟ لقد تكوّنت لدي قناعة بفائدته -أول الأمر- عندما زرت تيمور الشرقية.

obeikandi.com

انسحب الإندونيسيون منذ عهد قريب قبل انتخابات حكومة جديدة. المجموعة الصغيرة من المنفيين عادوا من منفاهم في البرتغال، وألفوا حكومة مؤقتة. برغم أن تيمور الشرقية كانت على وشك امتلاك عائدات نفط، وغاز ضخمة، فقد أدرك الحكام الجدد الذين عادوا من المنفى أن إدارة أموال العائدات عملية صعبة، وليس لهم دراية فيها، ويجب عليهم في الوقت عينه اتخاذ تدابير حيال هذا الموضوع، فأخذوا يبحثون عن نموذج يعتمدونه في التعامل مع العائدات. لو عثروا على تشريع دولي ينظم هذه المسألة فمن المرجح أنهم كانوا سيعتمدونه كي يلتفتوا إلى التعاطي مع آلاف الأمور التي يجب على حكومة ما بعد الصراع أن توليها العناية اللازمة. لكن لا يوجد تشريع. لذلك لجؤوا إلى استخدام معيارين بحثاً عن نموذج. كلا المعيارين كانا مفهومين. أحد المعيارين كان ينبغي أن يأتي من بلد يتوافر فيه نفط. لكن كان الاحتجاج بمعيار من هذا القبيل صعباً. أما المعيار الثاني كان ينبغي أن يأتي من بلد يتحدث اللغة البرتغالية كي يتمكنوا من فهمه. هذا التوجه بدا وكأنه ينطوي على شيء من المنطق، بيد أن المنطق ينعدم عندما تجمع المعيارين في بوتقة واحدة؛ لأنك في هذه الحالة تصل إلى أنغولة. أرسلوا فريقاً إلى أنغولة كي يتعلم أعضاؤه كيفية إدارة عائدات النفط. لو أنهم أرسلوا فريقهم إلى ماخور كي يتعلموا الطهارة، والورع لكان ذلك أفضل لهم من استخدام حالة أنغولة بوصفها نموذجاً، هكذا ثبت لهم في النهاية. لكن، لسوء الحظ، استخدموا نموذج النرويج بدلاً من ذلك. هذه الحادثة أقنعتني بجدوى وجود تشريع دولي ينظم هذه القضية.

إن المبادرة التي أطلقتها الحكومة البريطانية عام 2002 الخاصة بالشفافية المتعلقة بالصناعات المرتبطة باستخراج الموارد الطبيعية قد أثبتت فائدتها، فقد اعتمدتها تيمور الشرقية، وعدة حكومات غرب إفريقية. أذكر أنني حضرت لقاءً ضم وزراء من غرب إفريقية، ناقش فيه الوزراء موضوع إدارة عائدات الموارد الطبيعية. جلست الوفود التي لم تكن متحمسة لاعتماد الشفافية صامتةً. ثمة وفود أخرى كانت متحمِّسة للتغيير، ولاعتماد الشفافية. جرت بعد ذلك مناقشة داخلية مركزة حول الالتزام بمسألة الشفافية. علت بعض الأصوات حتى من وفود أكثر الحكومات سوءاً تعرب عن رغبتها في التغيير. من غير المفاجئ أن تظهر، أيضاً، بعض الأصوات الراغبة في استمرار مسيرة قطار الكسب غير المشروع. هل تتخيل أن كل هذا كان سيحدث في ظل وجود تشريع دولي ذي صلة بهذا الموضوع؟ هذا الضغط الأدبي، والمعنوي هو أحد الأساليب التي يمكن عبرها تبني المعايير الدولية. برغم أن إصلاحيي بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر يصلون إلى السلطة من حين لآخر، فإنهم يستطيعون استغلال لحظة وصولهم تلك في تبني المعايير الدولية، بعد ذلك يصبح أمر تعليقها مثيراً للقلاقل السياسية. عندما يتزايد عدد البلاد التي تتبنى تلك المعايير يتنامى الضغط على البلاد التي لا تتبناها لأنها تبرز بوصفها بلاداً تتستر على جرائم الفساد وترعاها.

إن الضغط السياسي الهادف إلى تبني المعايير الدولية ينبغي أن يأتي من مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، ومن منظمات المجتمع المدني خاصة. الدستور الدولي يقدم للناس شيئاً محدداً،

obeikandl.com

وملموساً، وواضح المعالم، عندها يستطيع الناس أن يطالبوا بتنفيذه. عند ذلك يكون أمام الحكومة خياران: إما أن تتبنى الدستور، أو أن تشرح للناس أسباب عدم تبنيها له. يوجد في كل مجتمعات المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر معارضة كامنة للحكم السيئ. بيد أن تحويل تلك المعارضة الكامنة إلى ضغط فاعل، ومؤثر أمر صعب. بطبيعة الحال، يتطلب الأمر، في كثير من المجتمعات، شجاعة إلى جانب بذل الجهود. ما هو أكثر من ذلك، لأن الإصلاح موضوع معقد، قد لا يتفق الناس على الأمور التي ينبغي فعلها، وهذا يؤدي إلى انشقاقات في صفوف المعارضة، الأمر الذي يُفضي إلى نزاعات حول من ينبغي له أن يقود المعارضة. بيد أن الخلاف مع آراء أحد قادة المعارضة هو اتفاق بالضرورة مع آراء القائد المعارض له. عندما تكون السلطة خاضعة لسيطرة الأوغاد، ينبغي عدم الاستخفاف بهم، وبمقدراتهم. لا يقتصر الأمر على أنهم يمتلكون الأموال، بل يتعداه إلى كونهم مهرة في استخدام تكتيكات «فرق تسد». سوف يبذلون جميع جهودهم لإيجاد انشقاقات بين صفوف المعارضة، وتعميقها. إن التشريع الدولي يوفر أرضية تجتمع عليها كل قوى المعارضة، وتنسق جهودها دون أن تكون القيادة لشخص بعينه.

النقطة الثالثة الأساسية المتعلقة بالضغط الهادف إلى تنظيف عائدات الموارد الطبيعية تتصل بالشركات العاملة في مجال صناعات استخراج الموارد. النموذج هنا هو شركة دوبيرز وعميلتها المسماة كمبرلي على صعيد توثيق الماس. كانت الشركة تمتنع عن الاعتراف، على مدى سنين طويلة، أن ماس الصراع يعد مشكلة. أقنعها الضغط الذي مارسته منظمات غير

حكومية بأن الإنكار لا يجدي نفعاً. إن رسخت صورة ماس الصراع في عقول المستهلكين، من المحتمل أن يذهب الماس بالطريقة التي ذهب بها الفرو. أحدثت شركة دوبيرز تغييراً جوهرياً في طريقة عملها، وطوَّرت خطة من أجل توثيق الماس. وما زالت الشركة تضغط لجعل هذه العملية أكثر فاعلية. على سبيل المثال: روجت الشركة لتقنية بطاقة ذكية جديدة تجعل الطريق بالغة الصعوبة أمام الماس الغريني (الطميي) المستخرج من ضفاف الأنهار من قبل منقبين أفراد إذا ما أريد تهريبه. عندما يصبح التوثيق أكثر فاعلية تصبح عائدات الماس من حق الحكومات بدلاً من أن تذهب للتجار.

إن تجربة شركة دوبيرز تثبت أن الشركات الكبيرة يمكن أن تصبح جزءاً من الحل بدلاً من أن تكون جزءاً من المشكلة. ما ينسحب على الماس قد لا ينطبق على النفط. لكن ما أود قوله هو أن العمل في ظل الشفافية أسهل: إن تهريب النفط أكثر صعوبة من تهريب الماس. لكنه يهرب، ويمكن مكافحة تهريبه عبر مراقبة الأسواق المحتملة التي يباع فيها النفط المسروق.

إن شركة دوبيرز أكثر أهمية لسوق الماس من أي شركة نفط واحدة لسوق النفط. عندما حاولت إحدى الشركات أن تعمل بأسلوب شفاف في أنغولة، هددت الحكومة الأنغولية الشركات الثلاث والثلاثين الأخرى العاملة في مجال النفط بأن أول شركة تحذو حذوها سوف تمنع من العمل، فلم تحاول أي شركة أن تعمل بشفافية. المنافسة بين شركات النفط شديدة لتنظيم نفسها كل بحسب الطريقة التي تلائمها. هنا يأتي دور المجتمع المدني الغربي. برنت سبار هو اسم لبئر نفط في بحر الشمال

obeikandl.com

وصل إلى نهاية عمره الإنتاجي. اقترحت شركة شل مالكة البئر إغلاقه بطريقة تضر بالبيئة. فكانت ردة فعل أنصار البيئة الأوروبيين مدمرة لصورة شل، ولمبيعاتها؛ الأمر الذي حمل شركة شل على تغيير سياستها المتعلقة بإغلاق الآبار. حاولت شركة شل في البداية أن تتخذ موقفاً صلباً، بعد ذلك تراجعت مبيعات شركة شل في ألمانية بنسبة 30%. من أين تجمعت تلك القوة كلها؟ حسناً، ربما تكون نتيجة للآثار المتراكمة لليافعين الألمان الذين يشغلون المقعد الخلفي من سيارة الأسرة وهم يقولون: «بابا وماما، لا، لا تملأ خزان وقود السيارة من هذه المحطة. هل سمعتم بما تنوي شركة شل فعله؟» والوالدان يفكران: إن الأفضل عدم الانخراط في جدل من هذا القبيل. أظهرت مشكلة بئر النفط المسمى برنت سبار أن ما يفكر فيه الناس العاديون فيما يتصل بشركات النفط له أهميته فعلاً. أصحاب العلامات التجارية المشهورة أنفقوا مليارات الدولارات من أجل بناء سمعتهم، ولا يرغبون في تلطيخها، وتدميرها. المشكلة هي أن الضغط الحالي يمارس من أجل أمور ليست شديدة الأهمية للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. تمارس الضغوط على الشركات بخصوص سياساتها المتعلقة بالبيئة، ومن أجل سياسات التوظيف لديها. وكلا الأمرين ليسا جوهريين، في حين أن المطلوب ممارسة الضغوط على تلك الشركات فيما يتعلق بسياساتها تجاه الحكم، والحكومات. إن توافر تشريع دولي ينظم الأمور المتعلقة بالمعايير المتصلة بالنقاط الخمس التي استعرضتها، فقد تبدأ المنظمات غير الحكومية بمطالبة الشركات بالالتزام بها. على سبيل المثال، الشركة التي تبرم عقداً لاستخراج الموارد

الطبيعية تفوز بالعقد دون أن تدخل في مزايدة تنافسية مع شركات أخرى. يمكن، أيضاً، أن يطلب من شركات النفط أن تعلن في محطات البيع التابعة لها عن مصدر المحروقات التي تبيعها. من الواضح أن مشتقات النفط الواردة من موارد مختلفة يتم مزجها، وبيعها. إن فكرة الإعلان عن مورد المشتقات النفطية نافعة من حيث جعل المستهلك يمثل ضغطاً مالياً على الشركات عبر شرائه من مورد، وامتناعه عن الشراء من آخر. وهذا الأمر يؤثر، مالياً، على الشركات. إن رفض المستهلك، على سبيل المثال، شراء مشتقات النفط الواردة من أنغولة، فإن أصحاب محطات الوقود يمتنعون عن ضخه في مخازن الوقود التابعة لهم في المقام الأول. فيصبح بيع النفط الأنغولي أكثر صعوبة ما لم يكن سعره أرخص من غيره. هذا التصرف يمثل حافزاً لدى الحكومة الأنغولية من أجل انتهاج سياسة شفافة. إن العملية التي أرغمت شركة شل على تنظيف بئر برنت سبار يمكن أن توجه نحو إنجاز عمل أكبر قيمة، وأكثر فائدة وذلك عبر جعل عائدات الموارد النفطية فاعلة، ومؤثرة على صعيد التنمية.

إن الضغط الذي يمارسه المستهلك ينفع مع تلك الشركات التي تمتلك أسماء تجارية مشهورة، ويهمها أن تحمي سمعتها. بعض الشركات لا تهتم بهذه القضية. ذكرت سابقاً كيف أن الصينيين يتهافتون على شراء النفط، بغضّ النظر عن نوعية الحكم الذي يتولى زمام السلطة في البلاد التي يشترون منها. إن الضغط الذي يمارسه المستهلك الغربي لن يؤثر في تغيير أداء الصينيين، وعلينا ألّا نحبس أنفاسنا بانتظار أن يمارس الصينيون ضغوطاً على حكومتهم، فلن يفعلوا. بعض شركات النفط تحتج

obeikandi.com

بهذه النقطة؛ تمارس الضغوط علينا، ويترك الصينيون ليفعلوا ما يحلو لهم. هل يمكن فعل أي شيء حيال ذلك؟ أعتقد أننا نستطيع. في جانب من هذه المسألة، ما تريده الصين هو اعتراف بمكانتها، ودورها الفاعل على الساحة الدولية، وإقرار من المجتمع الدولي بأنها إحدى الدول الرئيسة في العالم: دولة قوية، ومهمة. يمكن التفاهم مع الصين على أساس أن : القوة ترتب مسؤوليات على صاحبها. إحدى تلك المسؤوليات هي الالتزام بالمعايير الدولية المتعلقة باستخراج الموارد الطبيعية. إنَّ المستهلكين الغربيين قادرون على إجبار شركات النفط ذات الأسماء التجارية المشهورة على تبني معايير دولية، والالتزام بها، بالمقابل، شركات النفط قادرة على حمل حكومات بلادها (الولايات المتحدة، وبريطانية، وفرنسة) على تنظيم العلاقة مع الصين. على الغرب أن يعرض على الصين استعداده للاعتراف بقوتها، ومكانتها لقاء التزامها بالمعايير الدولية. يجب أن تكون مصالح الصين أكثر تحققاً مع بلاد المليار نسمة التي تتقدم على طريق التنمية، لا مع بلاد المليار نسمة التي تزداد تخلفاً.

تشريع من أجل الديمقراطية:

ما إن سقط الاتحاد السوفييتي حتى انتشرت الديمقراطية بسرعة في أرجاء العالم النامي. أخضع علماء السياسة هذا الأمر للقياس. يوجد مؤشر لقياس الإنجاز على صعيد التحول إلى الديمقراطية يتدرج من 0- 10. في ثمانينيات القرن العشرين، كان متوسط الدرجة التي تحرزها أي دولة نامية على هذا الصعيد 2؛ صعد المتوسط الآن إلى 4،5. على

obeikandi.com

أي حال، هذا التحول نحو الديمقراطية يتم تعريفه حتى الآن بعبارات تتعلق بالانتخابات. يعد هذا التوجه أمراً محتوماً. ممكن أن تتقدم مسيرة المنافسات الانتخابية بسرعة هائلة ضمن ظروف بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؛ تلك الظروف الميئوس منها، مثل أفغانستان. بينما تتحرك مسيرة الديمقراطية على صعيد ترسيخها بوصفها حقيقة قائمة، يتصرف الأفراد، والمجموعات بطريقة تسهِّل انخراطهم في العملية الانتخابية بعد أن توافر الدافع لديهم لسلوك هذا النهج، فيؤسسون أحزاباً سياسية بوصفها وسائل توصلهم إلى سدة الحكم. لكن علينا أن نتذكر أن الانتخابات شرط لازم لكنه غير كاف. قد تجعل المنافسات الانتخابية الأوضاع أسوأ حالاً؛ لأن المحسوبيات تتفوق على السياسات الشريفة، والنظيفة في معركة حصد أصوات الناخبين. لنتذكر مقولة: البقاء للأقوى.

في المراحل الأولى للتحول نحو الديمقراطية، نجد أن الأوضاع تعاني نوعاً من اليتم السياسي. وقد تتعرض الطبقة السياسية كلها إلى الخسارة، والفشل إن لم يتم التخلص من سياسة المحسوبيات. إن الانتخابات تحدد هوية الفريق الفائز الذي سيتولى زمام السلطة، لكنها لا تحدد كيفية استخدام السلطة. لا شك في أن الديمقراطيات الوليدة تتعرض لكثير من المعوقات في بداية مسيرتها. القضية الحقيقية هي: هل تعد هذه المعوقات مرحلية، أم تتحول إلى ملمح دائم من ملامح العمل السياسي؟

لماذا انتشرت الانتخابات حول العالم؟ إن انتشارها يظهر بالتأكيد مدى قوة التأثير الدولي، وتأثير وسائل الإعلام الدولية خاصة. كون

obeikandl.com

الانتخابات أحداثاً، تتناقل التقارير أخبارها على نحو مكثفة. ينظر مواطنو دول العالم النامي إلى الانتخابات على أنها مظهر من مظاهر الشرعية الديمقراطية. لا يقتصر دور التقارير الدولية التي تنقل أخبار الانتخابات على جعل السكان المحليين ينظرون إليها بوصفها مثالاً يحتذى، بل إن دورها يتعدى ذلك إلى جعل أولئك السكان يسخِّرون قوة الضغط الدولي لخدمة قضيتهم. إن إسهامنا في دعم الاحتجاجات الرامية إلى إحداث تحول ديمقراطي مهم. لكن رسائلنا حتى الآن تقتصر على قضايا الانتخابات. إن الديمقراطيات الناشئة تحتاج الآن إلى استخدام تأثيرنا الواضح، وذلك لتشجيع الملامح الديمقراطية التي لا تحظى بالقدر الكافي من تسليط الضوء عليها.

برغم النمو ذاته يزيد الدخل، ويرفعه إلى مستوى تصبح معه الرقابة ممكنة. فإن موضوع الرقابة، والمحاسبة يمكن أن يتولد ذاتياً داخل المجتمع. الجهد الدولي مطلوب من أجل الترويج لمبدأ الرقابة، والمحاسبة، ولكن لأمد محدد. إن موجة المنافسات الانتخابية التي اجتاحت دول العالم النامي في تسعينيات القرن العشرين، ومن المحتمل أن تجتاح الآن الشرق الأوسط، ينبغي دعمها، ومؤازرتها بموجة من الحماسة الهادفة إلى وضع قيود على العمل السياسي.

يمكن أن تكون عائدات الموارد الطبيعية عاملاً مساعداً إذا ما توافرت الحدود الدنيا من المعايير الدولية ذات الصلة؛ معايير دولية مماثلة - في طبيعتها- لتلك التي أقرها الاتحاد الأوروبي. سوف أبدأ بالحديث عن قواعد ناظمة للعمل تتعلق بوسائل الإعلام؛ وهي أكثر الوسائل فاعلية،

وتأثيراً على صعيد التدقيق، والتمحيص، وإنعام النظر في الأحداث. إن وسيلتي الإعلام الرئيستين في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هما الراديو، والتلفاز. ثمة قصة نادرة الحدوث، ودراماتيكية من البيرو تلقي الضوء على هذه القضية. حكومة ألبرتو فوجيموري متورطة، بل ضالعة في هذه القضية. رئيس الشرطة السرية فلاديميرو مونتسينوس الذي أدين لمسؤوليته عن كل الفساد قرر الاحتفاظ بسجلات بالغة الدقة. هذه السجلات توفر الآن نافذة تتعلق بالحكم يندر أن يتوافر مثيل لها. يمكن الإطلال عبر هذه النافذة على واقع الفساد السياسي. تصدى جون مكميلان، الأستاذ في كلية ستانفورد للأعمال، لتحليل هذه السجلات. أظهر عمله أن حكومة فوجيموري شرعت في نسف كل محاولة تسعى لتقييد تصرفاتها نسفاً منهجياً. فقدمت رشىً لأعضاء في البرلمان، وقضاة، ومحرري صحف، والعاملين في محطات الراديو، والتلفزة. إن كان ثمة من قيد، فقد نسفته الحكومة. من وجهة نظرنا، لا ينبغي أن يكتفى بفضح ممارسات الحكم السيئ، بل إن الأمر المهم يتمثل في محاربة ذلك الحكم. يجب أن نكون يقظين وحذرين فيما يتعلق بالجهات التي صرف نظام حكم فوجيموري الأموال عليها. بما أن النظام استطاع شراء أجهزة الرقابة الرسمية كالبرلمان، والمحاكم، فمن غير المرجح أن يكون قد أنفق أموالاً طائلة بغية نسفها. الصحف تم شراؤها أيضاً. لكن كانت القصة ذاتها. الإنفاق بلغ آلاف الدولارات شهرياً، وليس ملايين الدولارات. أما المبالغ الكبيرة فقد دفعت لشراء محطات التلفزة. كان يوجد عشر محطات تلفزة، وكانت الحكومة تدفع مليون دولار أمريكي شهرياً تقريباً

لكل محطة. حصلت الحكومة على عقد مناسب لقاء دفعها هذه الأموال. يقضي العقد بأن تبث المحطة كل ليلة في مقدمة برنامجها الإخباري المسائي أخباراً عن مونتسينوس، وتجري التغييرات المطلوبة. كانت أخبار التلفاز بالنسبة للحكومة، العائق الأساسي الذي يشكل قيداً عليها، لذلك ينبغي السيطرة عليه. هل كان هذا ضرباً من الجنون؟ كلا، لم يكن كذلك، فقد ثبت في النهاية أن الحكومة كانت على صواب. نعلم أنه حيث إن الحكومة قد تجشمت عناء شراء تسع محطات وهي المحطات الكبرى فقد قررت عدم شراء القناة العاشرة التي تقدم خدمة فضائية مالية بسيطة، وليس لديها سوى عشرة آلاف مشترك. لهذا السبب فشلت الحكومة. سرّب أحدهم إلى المحطة العاشرة شريط فيديو يظهر عبره مونتسينوس وهو يقدم رشوةً لأحد القضاة. وقد عرض هذا الشريط المصور على شاشة تلك القناة التلفازية. بدأت الاحتجاجات على هذه القضية، وتصاعدت بطريقة لم يعد ممكناً معها السيطرة عليها. إذاً، في البيرو كانت القيود الأساسية التي تقيد عمل الحكومة تأتي من وسائل الإعلام، وبين وسائل الإعلام كان التلفاز. أعتقد أنه في معظم بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، ما يزال التلفاز ضعيف القدرة، والتأثير. إنه أشبه ما يكون براديو. أعتقد أن إبقاء الراديو بعيداً عن احتكار الدولة له هو أمر جوهري. فكلفة إنشاء محطة راديو رخيصة، ومحررة من القيود التي تفرضها الحكومة على المواد التي تبثها، محطة راديو من هذا القبيل شديدة الأهمية. أما الحكومة فلديها عدد كبير جداً من محطات الراديو التي يمكنها السيطرة عليها، والتحكم بالمواد التي تبثها.

ماذا يوجد أيضاً خلف وسائل الإعلام؟ يوجد تصاميم مختلفة للديمقراطية تبعاً للأماكن التي تطبق فيها. لذلك إنه من الحماقة بمكان إعداد نموذج واحد كي تطبقه كل الديمقراطيات. يوجد مظهر آخر من مظاهر الديمقراطية تستطيع المعايير الدولية أن تخلصه من كثير من المفاسد، والتعسف، وهو المظهر المتعلق بكيفية جمع الأموال، وإنفاقها على الحملات الانتخابية.

ترعرعتُ في بريطانية التي تفرض قيوداً صارمة على كيفية جمع الأموال، وكيفية إنفاقها. كنت أصاب بالذهول من أسلوب الولايات المتحدة الأمريكية في تمويل الحملات الانتخابية. كان ذلك قبل أن أنظر حولي لإدراك ما يحدث، حتى قبل أن نصل إلى المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. إنفاق الأموال على الحملات الانتخابية في بلاد الديمقراطيات الناشئة مذهل. لننظر إلى روسية. الحملة الانتخابية في روسية تكلف أربعة أضعاف كلفة حملة انتخابية شبيهة بها في الولايات المتحدة بالرغم من أن الدخل في روسية يعادل عُشْرَ الدخل في الولايات المتحدة الأمريكية. هذا يعني نسبياً أن مستوى الإنفاق على الحملات الانتخابية في روسية يساوي مستوى الإنفاق عليها في الولايات المتحدة مضاعفاً أربعين مرة. ولنلق نظرةً على نيجيرية. لا تلتفت إلى الانتخابات الرئاسية. كي تُنْتَخَبَ عضواً في مجلس الشيوخ فقط تحتاج إلى نصف مليون دولار أمريكي. عندما يكون الإنفاق على الحملات الانتخابية بهذا الحجم، لا عجب، إذاً، من أن تكون السياسة غارقة بالفساد. كي يجمع المرشحون مبالغ بهذا الحجم، يتعين عليهم أن يبيعوا منازلهم، وأن

obeikandl.com

يقترضوا، وأن يتسوَّلوا. بعد ذلك، ليس أمام من يحالفه النجاح إلا أربع سنوات كي يعوض عن الأموال التي خسرها.

كيف تنفق الأموال في أثناء الحملات الانتخابية؟ تشترى الأصوات عن طريق رشوة أصحابها كي يدعموا حزباً معيناً. درست منظمة الشفافية الدولية نماذج الرشوة المتنوعة: أموال، وطعام، ولباس. كل ذلك يقلل من إمكانية اختيار المرشحين على قاعدة أدائهم. لا يوجد أسلوب مثالي لتمويل الحملات الانتخابية. لكننا نتفق جميعاً على أن دفع الرشى للحصول على أصوات الناخبين ليس مقبولاً. ربما يتعين على البرلمانات أن تضع سقفاً للإسهامات على صعيد الحملات الانتخابية، وأن تطلب قدراً من الشفافية فيما يتعلق بأمور الأحزاب المالية. ليس هذا برنامج عمل شديد الغموض، بيد أنه يطلق على الأقل قضية تمويل الحملات الانتخابية.

تشريع من أجل شفافية الموازنة:

كيفية إنفاق الحكومات للأموال هي في لب كيفية أداء تلك الحكومات. في الوقت الراهن، طرق إنفاق المال من قبل حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر شنيعة، ورديئة جداً. لنتذكر المسح الذي اقتضى أمر الإنفاق على المستوصفات الصحية في تشاد: 99% من الأموال المقرر صرفها لم تصل إلى مرماها. من الممكن فعل شيء فيما يتعلق بهذا النوع من الفشل. يمكن لمقاييس عملية أن تحدث فرقاً كبيراً وذلك عن طريق التدقيق، وتحمل المسؤولية. إليكم هذه القصة المشجعة: أبطالها هم إيمانويل توموسيمي موتبيل وهو يشغل الآن منصب حاكم مصرف

أوغندة المركزي، وقد كان في منتصف تسعينيات القرن العشرين سكرتيراً دائماً لوزارة المالية والتخطيط، وريفا رينيكا؛ طالبة سابقة تتلمذت على يدي. تبدأ القصة مع رينيكا حين أجرت مسحاً يقتفي أثر الإنفاق العام (المسح ذاته الذي كان قد أُجري في تشاد). ابتكرته خصيصى كي يلائم أوغندة ابتداءً. لقد كانت النتائج التي توصلت إليها محبطة: الأموال التي حررتها وزارة المالية لمصلحة المدارس الابتدائية خلافاً لرواتب المعلمين لم يصل منها سوى 20% للمدارس. في بعض المجتمعات تقوم الحكومة بإبقاء معلومات من هذا القبيل طي الكتمان؛ لكن ليس في أوغندة. جعل توموسيمي موتبيل هذا المسح منطلقاً للعمل. من الواضح أن إحدى الطرق تتمثل بتعزيز نظام التدقيق في الحسابات، والمراقبة من رأس الهرم إلى أدناه. بيد أنهم كانوا قد جرَّبوا هذا النهج في أوغندة فلم يفلح. لذلك قرر توموسيمي موتبيل أن يقارب الموضوع مقاربة مختلفة تماماً: أي إنه جعل المراقبة تبدأ من الأسفل ثم تتجه صعوداً. عمدت وزارة المالية إلى إعلام وسائل الإعلام المحلية في كل مرة تحرر فيها أموالاً، وكانت ترسل ملصقاً إلى كل مدرسة تدون عليه المبالغ التي أرسلت إليها. توموسيمي موتبيل رجل عملي أراد أن يعرف إن كانت الإجراءات تؤدي إلى نتائج. بعد ثلاث سنوات، أعاد إجراء مسح استقصائي. أظهر المسح أن ما يصل إلى المدارس الآن هو 90% من الأموال المحررة بدلاً من 20% التي كانت تصل سابقاً (قبل اتباع المقاربة الجديدة). أظهر المسح الذي أجرته رينيكا وزميلها أن وسائل الإعلام (الصحف المحلية في هذه الحالة) قد أدّت دوراً حاسماً في تصويب المسار. إن الرقابة، والتدقيق جعلا نسبة الـ 20% تصل إلى 90%. إن هذه المقاربة أجدى من مضاعفة المساعدات أضعافاً

مضاعفة. ليست الرقابة بديلاً عن المساعدات: إن تمكنت المراقبة من جعل الإنفاق فاعلاً، ومؤثراً فإن الأمر يقتضي توسيع دائرة المساعدات.

عندما عينت نفوزي أوكنجو -إيويالا وزيرة للمالية في نيجيرية عام 2003، حذت حذو توموسيمي، وطبقت إستراتيجية من حيث نشر مواد الموازنة عبر وسائل الإعلام، وإرسال تقارير شهرية إلى الصحافة تتضمن ذكراً مفصلاً للمبالغ التي تم تحريرها. عندما تعرضت لهجوم من قبل الصحافة، وعندما تلقت تهديدات بقتلها أدركت أنها تسير على الطريق الصحيح.

لذلك من المفيد أن يوصي التشريع الخاص بعمليات الموازنة بمراقبة ثنائية الاتجاه: من أسفل الهرم إلى أعلاه، ومن أعلاه إلى الأسفل.

تشريع من أجل أوضاع ما بعد الصراع:

من المحتمل أن يكون الموقف الذي يفسح المجال واسعاً لإصدار تشريع دولي وثيق الصلة بالمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو الموقف الذي ينشأ عند نهاية الصراع. لنفكّر في أفغانستان، والسودان، وبروندي. ولنتذكر أن المواقف في هذه البلاد تعد قياسية على صعيد الحكم البالغ السوء، والسياسات الرديئة جداً. إن المواقف في هذه البلاد مرنة جداً، والتغيير سهل. مجال التنوع على صعيد نتائج ما بعد الصراع واسع جداً. بعض البلاد تنمو بسرعة، وتحافظ على السلم، في حين أن بعضها الآخر يتخلف من جديد. مجال اختلاف النتائج أوسع كثيراً من التنوع الطبيعي لتجربة البلد. الاختلاف، والتنوع يوحيان بأن بعض المعايير مناسبة،

obeikandl.com

ومفيدة إذا استطعنا أن نقرب المسافة بين أسوأ تلك البلاد، وأفضلها؛ بذلك نستطيع أن نحدث فرقاً هائلاً. لا ينبغي أن تكون المعايير مجردة بل يمكن إعدادها استناداً إلى التجربة، والخبرة، وجعلها تحاكي النماذج التي أدت إلى تحقيق نتائج.

يجب أن يتضمن تشريع ما بعد الصراع دليلاً على سلوك الدول المانحة، ونظام الأمن العالمي. ينبغي أن تلتزم الدول المانحة بتقديم المساعدات على مدى السنوات العشر الأولى، لا أن تقتصر على أول سنتين. ويتعين على قوات الأمن الدولية أن تلتزم بضمان توفير الأمن في مناطق ما بعد الصراع زمناً طويلاً. بالمقابل على حكومات بلاد ما بعد الصراع أن تقلّص من الإنفاق على الشؤون العسكرية؛ فالإنفاق المسرف عليها يؤدي إلى اختلالات وظيفية كما مر معنا سابقاً. إلى ذلك، لا بد أن تكون موازنات الدولة شفافة، بحيث لا يتمكن أهل السلطة من تحويل بنود الموازنة إلى مكاسب خاصة، وأرباح شخصية. يجب أن تشارك قوى المعارضة في السلطة عبر لا مركزية الإدارة على سبيل المثال. وينبغي البت في دعاوى الملكية المتنازع عليها بسرعة. يمكن أن يتضمن التشريع الدولي المفترض كل هذه الأمور الجوهرية. للمجتمع الدولي مصالح قوية جداً في استقرار الأوضاع في بلاد ما بعد الصراع، وفي ضخ موارد كبيرة في تلك البلاد. فالحالة القياسية تظهر أن حكومات ما بعد الصراع شديدة الاعتماد على الآخرين. الوضع المعقول، والمنطقي جداً يقتضي أن تخضع حكومات تلك البلاد -عبر السنوات العشر الأولى التي تعقب انتهاء الصراع- إلى مجموعة من القواعد الصارمة التي تقرر الحد الأدنى

المقبول من التقدم الذي ينبغي إحرازه قبل إنجاز السيادة الكاملة التي لا يعيقها عائق في تلك البلاد.

يمكن للتشريع الخاص بأوضاع ما بعد الصراع أن يستفيد من التجارب، والخبرات الناجحة لهيئات المصالحة، والحقيقة. ربما تعدّ الهيئات التي عملت في جنوب إفريقية معلماً على هذا الطريق، إلا أنه يوجد هيئات أخرى. ينبغي عدم السماح للحقد في أن يفرض عدالة المنتصر، ثم إن حل المشكلات بنسيان مآسي الماضي يعد أمراً غير مرغوب فيه. ينبغي أن يلحظ تشريع ما بعد الصراع خصوصية كل حالة. يجب أن تخلِّف معايير المصالحة الدولية شعوراً بين الناس يفيد أنّ تلك المعايير تتمتع بالنزاهة، والتجرد، والحياد، وعدم التمييز، فالناس أحوج ما يكونون إلى الشعور بهذه الأمور. تكاد هذه المعايير أن تكون مفقودة في أي فريق يمسك بمهام السلطة في أي من البلدان التي نتحدث عنها. بعض البلاد انتهجت سياسة هادئة تستند إلى مقاضاة عتاة المجرمين، والمعتدين من كلا الفريقين اللذين كانا يمثلان جانبي الصراع، فحققت أكبر قدر ممكن من الشعور بالارتياح العام.

أحد ملامح سياسة ما بعد الصراع يمكن لحظه عبر غيابه عن الاقتراحات التي أوردتها للتو: ذاك المتعلق بالانتخابات. في الوقت الراهن، التحول السياسي الذي تشهده بلد ما غالباً ما يتم عبر الانتخابات التي يتصور الناس أنها المفتاح الرئيس لإعادة إحلال السلام. إن كان الحال كذلك فعلاً، إذاً، ينبغي أن يكون للانتخابات نصيب من التشريع الخاص

بحقبة ما بعد الصراع. لكن هل هذا الأمر بالغ الأهمية فعلاً؟ للإجابة عن هذا السؤال ألفنا فريق عمل ضم آنكي هوفلر، ومانز سودربوم، وكنت أحد أعضائه. أعددنا قواعد معلومات لهذا الغرض تضمنت بيانات لأكثر من 60 تجربة من تجارب ما بعد الصراع. ثم حاولنا أن نتبين تأثير الانتخابات في خطر العودة إلى الصراع (هذا البحث حديث العهد لذلك ينبغي أن يخضع للتدقيق، والمراجعة). هذه القضية مثيرة للنزاعات، والخلافات. ثمة معسكرات في عالم دراسات أوضاع ما بعد الصراع: أتباع أحد المعسكرين اللذين يعتقدان أن الانتخابات تجعل الأمور تسير بصورة أفضل، بينما يرى أتباع المعسكر الآخر أن الانتخابات تجعل الأمور أسوأ مما كانت عليه قبلها. يمكن أن يشير كل معسكر من المعسكرين إلى انتخابات بعينها كي يجعل فرضيته قابلة -ظاهرياً- للتصديق. لكن لا يمكن أن يكون كلا الفريقين على حق. أما أن يكونا على خطأ، فهذا أمر وارد. كلا الفريقين في حدود ما نعلم مخطئان فعلاً. إن انتخابات ما بعد الصراع قد ترجئ موعد الخطر. في العام الذي يسبق زمن الانتخابات، ينخفض خطر احتمال تجدد الصراع انخفاضاً كبيراً. ربما يكون ذلك لأن المجموعات المختلفة تركز جهودها على موضوع الانتخابات. أما في العام الذي يعقب إجراء الانتخابات فإن خطر نشوب صراع يزداد كثيراً. الطرف الخاسر نتيجة للانتخابات لا يرضى عمّا آلت إليه، فيحاول استكشاف خيارات أخرى؛ يكاد هذا الأمر أن يكون من المسلَّمات. كل الأسباب تجعل من الانتخابات أمراً مرغوباً فيه، لكن لا يبدو أنها تجعل المجتمع أكثر أمناً، وشعوراً بالطمأنينة.

obeikandi.com

تشريع من أجل الاستثمار:

المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر يحتاجون إلى الأموال. بالرغم من أن العالم يغص برؤوس الأموال المكدسة، فإن البلاد المتخلِّفة تفشل في اجتذاب تلك رؤوس الأموال، وتلجأ، بدلاً من ذلك إلى استنزاف أموالها هي. السبب في ذلك، كما مر معنا، هو ضعف مصداقية أنظمة الحكم الإصلاحية. عندما ينطلق الاستثمار، يصبح العدول عنه أكثر كلفة، وتعقيداً من العدول عن البرامج السياسية. لذلك ينأى المستثمرون بأنفسهم عن البلاد المتخلِّفة بسبب السياسة التي تبدو جذابة، لكن لا يُصَارُ إلى الالتزام بها؛ إذ الخيار الأوحد المتاح حالياً أمام الحكومات الملتزمة بالإصلاحات يتمثل بالإستراتيجية المكلفة، والخطرة التي تقتضي أن تفصح كل حكومة من تلك الحكومات عن نموذجها الحقيقي، وذلك عبر الذهاب بعيداً، والانطلاق سريعاً جداً. هل بوسع تشريع دولي أن يتيح ما هو أفضل من هذا؟

ماذا يمكن لتشريع خاص بالاستثمار أن يفعل؟ يستطيع أن يضع بعض القواعد البسيطة، التي يجب على الحكومة أن تلزم نفسها بتطبيقها في تعاملها مع المستثمرين. كثير من الحكومات تطبق ذلك عبر احتكامها إلى مجموعة من التشريعات الوطنية. لكن هذه التشريعات تفتقر إلى المصداقية بفعل الأسباب ذاتها التي أفضت إلى ظهور المشكلة بالمقام الأول. يجب أن تطبق تلك القواعد على المستثمرين المحليين، وعلى المستثمرين الأجانب على قدم المساواة، وإلا سيزداد تهريب الأموال إلى

obeikandi.com

خارج البلد. من الضروري أن تحول التشريعات دون قدرة الحكومات على مصادرة الممتلكات.

إن لدى الحكومة التي تركز على مصادرة الممتلكات، في الواقع، خيارات أخرى كثيرة مفتوحة تستطيع أن تناور على صعيد الضرائب، وأن تستفيد من فارق السعر في تبديل العملات، وأن تعدل تعرفة أسعار خدمات المرافق العامة. هذا يعني أن بوسع الحكومة أن تستخدم الأدوات السياسية التي تستخدمها كل الحكومات الأخرى. لكن لا ينبغي للحكومة أن تستعمل وسائلها من أجل تدمير شركة معيَّنة، أو صناعة محددة. إن هذه المسألة ينبغي أن تكون خاضعة، حتماً، للقضاء. ولكي يكون التشريع مؤثراً، وفاعلاً لا بد من إيجاد نوع من النظام القضائي. لدى الحكومات، بالطبع، أجهزتها القضائية الخاصة بها. لكن تلك الأجهزة لا تشعر المستثمرين بالأمان لأنها ستكون، عند اللجوء إليها، هي الخصم، والحكم. يوجد حلان تكميليان: التحكيم الدولي، والتأمين للمستثمر. التحكيم الدولي لا يمس السيادة، ولا يعد إهانةً لها. إنه، ببساطة، يعني أن الحكومة قد تجد أنه من المفيد جداً أن تضع نفسها في موقع عليها أن تدافع انطلاقاً منه عن قضيتها أمام هيئة محايدة بدلاً من أن تكون حرةً في تجاهل التزاماتها. الحكومات التي رأت أن هذه الطريقة عظيمة الفائدة هي تلك التي تعاني مشكلاتٍ حادةً تتعلق بسمعتها، وتحاول أن تتخلص من تلك المشكلات. إن للتحكيم حدوداً لا يستطيع أن يتجاوزها، فإن قضى حكم لمصلحة شركة صودرت ملكيتها، فبوسع الحكومة أن تختار تجاهل القرار. وهنا يأتي دور التأمين. حكومات

البلاد الغنية التي تعمل شركات من بلادها في الخارج أعمالاً كبيرة، ومهمة منذ عهد بعيد أسست لها نوعاً من برامج الحماية عن طريق التأمين. في الولايات المتحدة الأمريكية، تدعى المنظمة التي تعنى بهذه القضية مؤسسة الاستثمار الخاصة بما وراء البحار. ثمة منظمة أخرى مماثلة لها في المملكة المتحدة تدعى إدارة ضمان اعتمادات التصدير. من الواضح أن تلك الحكومات توفر تغطية تأمينية لشركات بلادها. أخيراً، أسس مجلس إدارة المصرف الدولي شركة تأمين يمكن أن تعمل على نطاق عالمي أوسع. تدعى هذه الشركة وكالة ضمان الاستثمار متعدد الجوانب؛ إذا أمنت إحدى المنشآت على أعمالها عند هذه الهيئة، فإن الهيئة تدفع لها تعويضاً في حال مصادرة ملكيتها، أو تعرضها للضرر. ثم تحاول استعادة الأموال التي دفعتها من الحكومة التي صادرت الملكية. وهذا الأمر يستغرق عدة سنوات. لكن لا يجب على الشركة أن تقلق حيال هذه المسألة. برغم أن بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بحاجة إلى الاستثمارات الخاصة، وهذا يتطلب معالجة مشكلة الخطر الذي يمكن أن يتعرض له المستثمرون، فمن المناسب تماماً أن تقدم هذه الخدمة هيئة تنمية عامة دولية مثل المصرف الدولي.

إن وكالة ضمان الاستثمار المتعدد الجوانب تعاني قصوراً حاداً من حيث إهمالها لقطاع حريٌّ بها أن تغطيه. هذه الوكالة تغطي الاستثمارات الأجنبية فقط. المستثمرون المحليون مهمون أيضاً فهم يحجبون كل رؤوس الأموال التي تم تهريبها إلى خارج البلاد. بعض الأسباب التي أدت إلى تهريب الأموال يكمن في الأخطار التي يمكن أن تتعرض لها تلك الأموال

obeikandl.com

داخل البلاد. ينبغي توفير أرضية جاذبة لتلك الأموال كي تستعاد إلى البلاد التي هُرِّبت منها.

سبق للعالم أن أصدر، تقريباً، تشريعاً خاصاً بالاستثمار. في أواخر تسعينيات القرن العشرين اقترحت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية إبرام اتفاق متعدد الجوانب خاص بالاستثمار. قد لا تكون منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية المؤسسة المثالية للعمل على استصدار تشريع من هذا القبيل لأن البلاد النامية غير ممثلة فيها، لذلك يمكن أن تصور تلك المنظمة، ببساطة على أنها تقوم بخدمة مصالح الدول الغنية فقط. على أي حال، نظراً للنقص الحاد في الهيئات الدولية التي تغطي هذا الجانب من الأمور المتصلة بالتشريع الذي ينظم عمل الاستثمارات، ويوفر الحماية لها، فإن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تعد أفضل من لا شيء، لكن هذا ما انتهينا إليه. كانت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية محل اعتراض، وانتقاد من قبل فريقين: أحدهما يتألف من حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؛ تلك الحكومات التي يدير شؤونها محتالون، ودعاة مصادرة ملكيات المواطنين الخاصة: قادة مُشَهَّرون؛ سيئو السمعة مثل عيدي أمين، وموبوتو سي سي سيكو، وروبرت موغابي. استند هؤلاء، في اعتراضاتهم، إلى أنه ليس ثمة اختلاف بينهم، وبين أفضل القادة الذين يحاولون أن يدفعوا عجلة التنمية في بلادهم إلى الأمام بكل صدق وإخلاص. يجب أن يكون الهدف الجوهري لتشريع الاستثمار هو تمكين الحكومات الإصلاحية الجديدة من إيصال رسالة إلى العالم تفيد أنهم بعيدون كل البعد عن تلك الزمرة الشنيعة

من الحكام. إذاً، يجب أن يركز التشريع الاستثماري على مؤازرة الحكام الإصلاحيين بدلاً من الإشارة إلى الإستراتيجيات المعمول بها حالياً. بينما يعد هذا النوع من الاعتراض محتوماً، إلا أنه يمكن التصدي له، والتغلب عليه. الاعتراض الآخر المناوئ لإبرام اتفاقية خاصة بالاستثمار المتعدد الجوانب ليس محتوماً بيد أنه يعد عاملاً حاسماً في هذه القضية، هذا الاعتراض هو نتيجة الضغوط التي تمارسها المنظمات غير الحكومية، وذلك بسبب سوء فهمها للتشريع الخاص بالاستثمار، وللمساعدات بصفة عامة. تلك المنظمات تنظر إلى المساعدات، وإلى تشريع الاستثمار على أنها تزيد من تسلّط الدول الغنية على الدول الفقيرة، وتهدف إلى حماية استثماراتها الرأسمالية. لا تعترف هذه المنظمات بأنه لا يوجد في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر رؤوس أموال ينبغي حمايتها لأن الأخطار الشديدة حالت دون رغبة المستثمرين في الاستثمار في تلك البلاد. يستطيع التشريع الاستثماري، ومنظمة التجارة العالمية أن يزودا حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر بوسائل تمكنهم من تنفيذ الأشياء التي اختاروا الالتزام بتنفيذها. تسمى الفكرة العامة هذه بلغة علم الاقتصاد «تقنيات الالتزام». هذه التقنيات غير متوافرة حالياً في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر؛ الأمر الذي يولد أزمة ثقة تؤدي إلى إضعاف التوجه نحو الاستثمار الخاص. من دون توافر استثمارات خاصة كبيرة جداً، ومختلفة جوهرياً عما هو قائم حالياً لن تتمكن البلاد الإصلاحية من الوصول إلى مستوى الدخل المتوسط، بل ستبقى عالقة بالجحيم، ومعرضة للوقوع مجدداً في أحد

فخاخ التخلف. إن النظر إلى المشكلة من زاوية أن العالم الغني يفرض قواعده على العالم الفقير، والضعيف بحسب مقاربة المنظمات غير الحكومية للموضوع يحيل المشكلة ذاتها إلى صراع أخلاقي بسيط يمكّن تلك المنظمات من إدارة حملاتها على أساسه. لكن يا له من عالم خيالي محزن ذاك الذي تسعى فيه المنظمات غير الحكومية إلى منع وصول الخدمات إلى الناس الذين لطالما حلمت تلك المنظمات بتوفير الخدمات لهم. هذا هو التمثيل العملي للعواطف التي لا تحتكم إلى العقل.

تغيير قوانيننا، والإعلان عن إصدار تشريعات دولية يتمخضان عن مصالح عالمية عامة:

إن تغيير قوانيننا، والإعلان عن إصدار تشريعات دولية يحققان مصالح عالمية عامة. مع ذلك تعد هذه المسألة إشكالية، وسوف أعود للحديث عن هذه القضية في الجزء الخامس من هذا الكتاب.

obeikandl.com

الفصل العاشر

سياسة تجارية من أجل القضاء على واقع التهميش

عموماً، لا أعير كبير انتباه لنزعة الاستغراق بالشعور بالذنب حيال التنمية؛ تلك النزعة التي يمكن أن توجد في بلد غني. أعتقد أنها نزعة مصطنعة ترمي إلى صرف الاهتمام عن برامج عمل واقعية، وعملية. فيما يخص معظم مشكلات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، لا ينبغي توجيه اللوم إلى مواطني دول العالم الغني. إن الفقر، ببساطة، هو نتيجة لعجز الاقتصادات عن أداء مهامها بالطرق السوية.

في كل الأحوال، لست عازماً على إلقاء اللوم وبعض المسؤولية على عواتق مواطني دول العالم الغني الذين يجب عليهم تحمُّل مسؤولياتهم المترتبة عليهم بسبب جهلهم بالسياسة التجارية، وبالعواقب التي ترتبت على ذلك. قد تكون أنت شخصياً على علم واسع بقضايا التجارة، لكن إن كان الأمر كذلك، فلا بد أن تكون واحداً من أقلية؛ الناخبون في الدول الغنية مضللون إعلامياً عموماً.

obeikandl.com

بدأت خريف عام 2004 هيئة المساعدات المسيحية -أكثر هيئات العمل الخيري موثوقية في بريطانية- بإطلاق حملة ضخمة، ومكلفة للدفاع عن السياسة التجارية ذات الصلة ببلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تحت شعار «التجارة الحرة: بعض الناس يحبونها»، رأسمالي مصور على هيئة خنزير يجثم فوق رأس امرأة قروية إفريقية. إن تعمد مؤسسة عمل خيري مسيحي إلى الاشتغال بتوافه الأمور عبر استخدام أكثر صور الماركسية فجاجةً قد يصدمك بوصفه أمراً غريباً بعض الشيء. بيد أن هذا التوجه الذي يلبس لبوساً إيديولوجياً ليس موضوعياً. النقطة الرئيسة في الموضوع هي أن هذه الرسالة خاطئة، ومغايرة لكل ما هو طبيعي، ونموذجي. إن السياسة التجارية هي مجال عمل علم الاقتصاد بامتياز، وهذا أقل ما ينبغي أن يفهمه عالم المنظمات غير الحكومية جيداً.

في خريف عام 2005، صعَّدت هيئة العمل الخيري المسيحي حملتها الدعائية: الدفاع عن التجارة، وفق ما جاء في معرض ادعائها، كان أكبر قضاياها. وادعت هذه الهيئة أن التقليص المعتدل للحواجز التي كانت تحد من التجارة قد كلف المنطقة رقماً مذهلاً يقدر بـ 272 مليار دولار أمريكي. هذا الرقم التقديري -على ذمة موقع هيئة العمل الخيري الإلكتروني- كان نتاج عمل خبير بعلم الاقتصاد عمل عليه بتكليف منها، وخضع لمراجعة «هيئة استشارية مؤلفة من خبراء أكاديميين». أدهشتني القصة، فأرسلت رسالة إلى هيئة المساعدات المسيحية عبر موقعها الإلكتروني، فأرسلوا لي، في الحال، الدراسة وتقرير هيئة الخبراء. استنتجت أن هيئة العمل الخيري المسيحي قد كلفت بتلك الدراسة شاباً

قالت: إنه «خبير» فثبت أن ذلك الخبير ما هو إلا شاب حديث السن يدرس في كلية الدراسات الإفريقية، والشرقية، وهي الكلية الوحيدة الماركسية التي تدرس علم الاقتصاد في بريطانية. لم يسبق لهذا الشاب أن نشر أي مقالة عن التجارة، بل أعد مقالاً يدين سياسات التجارة الدولية، بيد أن ذاك المقال لم يجد طريقه إلى النشر. بل تبنت طباعته مجموعة أعتقد أن الأحرف الأولى من الكلمات التي تؤلف اسمها يمكن أن تقرأ على النحو الآتي: مركز أبحاث السياسة الاقتصادية، وهو مركز أبحاث محترم جداً في بريطانية. إلا أن ذاك المركز لا يطبع أبحاثاً إلا للأعضاء الزملاء، ثم إنه يفرض معايير عالية على الأبحاث التي يوافق على طباعتها، ونشرها. ثم اكتشفت فيما بعد أن مركز أبحاث السياسة الاقتصادية الذي طبع، ونشر بحث ذلك الشاب ما هو إلا مؤسسة نشر صغيرة في الولايات المتحدة الأمريكية - وهي غير مركز الأبحاث البريطاني المحترم. أما الهيئة الأكاديمية فكانت تتألف من رجلين اختارهما المؤلف وليس لهم خبرة على صعيد التجارة الدولية. إذاً، تلكم كانت حقيقة أكبر حملة خيرية في المملكة المتحدة، وقد أنفقت آلاف الجنيهات الإسترلينية من أموال المحسنين المسيحيين المنتشرين في أرجاء المملكة؛ أولئك المحسنين الذين دفعوا أموالهم لهيئة عمل خيري، وهي محل ثقة أكيدة. لقد اعتمدت الهيئة في حملتها على هذا البحث الذي لم يجد طريقه إلى النشر. قررت أن أخضع ذاك البحث للتمحيص، والتدقيق. لقد نلت درجة الدكتوراه عن رسالة أعددتها عن التجارة الدولية. مع ذلك، فأنا لا أدّعي أنني واحد من الخبراء الحقيقيين في هذا المجال. بيد أني أعرف على الأقل من هم أولئك الخبراء. لذلك أرسلت ذاك البحث إلى ثلاثة من أعظم خبراء العالم على

obeikandl.com

صعيد التجارة الدولية وهم: جاغديش باغواتي، أستاذ في جامعة كولومبية والمستشار التجاري لكوفي أنان، ولأعظم خبير في مجال التجارة الدولية، باقٍ في قيد الحياة، توني فينابلس؛ وقد سبق لكم أن اطّلعتم على عمله عبر الفصل السادس من هذا الكتاب، وهو أستاذ جامعي في كلية لندن لعلوم الاقتصاد، ويدرِّس مادة علم الاقتصاد الدولي. فينابلس يشغل حالياً منصب كبير علماء الاقتصاد في هيئة مساعدات بريطانية، إدارة التنمية الدولية. وأخيراً أرسلت البحث إلى دفيد غريناويه، أستاذ في جامعة نوتنغهام، ورئيس مركز العولمة، وناشر مجلة اقتصاد العالم. أجمعوا على أن الدراسة مضللة جداً. في النهاية، أرسلنا رسالة مشتركة إلى فايننشال تايمز ضمنَّاها تحذيراً.

لست أدري هل كان هذا يعد، ببساطة، مثالاً على العواطف التي لا تحتكم إلى العقل. سياسة التجارة عصية على فهم الناس على نحو غير عادي، ومن المؤكد أن هيئة العمل الخيري المسيحية لم تقم بإعداد تحضيري جيد، وأن المكتب الحقوقي التابع لها مخترق من قبل الماركسيين، كما حصل، على نحو محدود، مع حزب العمال البريطاني في تسعينيات القرن العشرين. أكثر التفسيرات المثيرة للإحباط جاءت على لسان خبير في إدارة التجارة والصناعة فضَّل عدم ذكر اسمه. قال: «إنهم يعلمون أن ما يقدمون عليه هو ضرب من المقامرة، لكنهم بذلك يستطيعون أن يبيعوا قمصاناً من أجل جمع التبرعات». بينا أنا أدوِّن هذه السطور، يُعُّد الوقت مبكراً جداً كي أقرر: أي موقف من المواقف ذاك أهو موقف مسيحيين مشوشين، أم أنه موقف ماركسيين يخترقون آخرين، وينفذون

إلى مواقعهم، أم أنه موقف مجموعات تعمل في مجال التسويق؛ لذلك عليك أن تطلع على موقع المجموعة الإلكتروني كي تحكم بنفسك.

شخص آخر يعمل في القطاع الحكومي فضل أيضاً عدم ذكر اسمه أخبرني بأن السياسيين كانوا خائفين جداً من أن تجرؤ هيئة العمل الخيري المسيحية على تكذيب ذلك. كلر شورت عضو في البرلمان، وقد أوشكت أن تتقاعد. سبق لها أن شغلت منصب وزير دولة للتنمية الدولية، اضطلعت بمسؤولياتها، وأخذت الأمور على عاتقها، وكانت الوحيدة التي نهجت هذا النهج، وقد رحلت. لذلك، من غير المحتمل، كما يبدو، أن تكون المنظمات غير الحكومية تتمتع بالنفوذ، ولا تتحمل المسؤولية. ويعود ذلك إلى أن الناس-بصفة عامة- جاهلون بقضايا السياسة التجارية، لكنهم واثقون بأن هيئة المساعدات المسيحية الخيرية سوف تنهج نهجاً قويماً. السؤال هو: ما الذي ينبغي أن ترمي إليه حملات منظمات العمل غير الحكومي التي تتمتع بالشعور بالمسؤولية؟

السياسة التجارية للدول الغنية تعد جزءاً من المشكلة:

كما يعلم جميع الناس، بعض ملامح السياسة التجارية لمنظمة التعاون الاقتصادي، والتنمية يتعذر تبريرها، أو الدفاع عنها. الجانب الوحيد الذي يمكن أن يحظى بالحد الأدنى من التبرير من قبل مواطني دول منظمة التعاون الاقتصادي، والتنمية، ومن قبل شعوب الدول النامية من المحتمل أن يكون ذاك المتعلق بحماية الزراعة. نبدد أموالنا عبر تقديم العون المالي للمحاصيل الزراعية التي تغلق أبواب الفرص في وجوه الناس الذين لا يتوافر لهم إلا قليل من البدائل.

عندما اقترح المفاوضون التجاريون التابعون للاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية مجتمعين أنه، عوضاً عن خفض منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لمبالغ المعونات المالية الهادفة إلى دعم الإنتاج الزراعي، يمكن للبلاد الفقيرة أن تنتقل إلى العمل في مجالات أنشطة أخرى. أحسست شخصياً أنهم قد تجاوزوا بذلك حدود العمل الديبلوماسي الطبيعية، والعادية مقترحين على البلاد الأخرى تنفيذ أعمال، عليها أن تشعر بالخجل إن هي وافقت على تنفيذها. إن لدى جنوب الولايات المتحدة الأمريكية بدائل حقيقية عن زراعة القطن. فمزارعو القطن يعيشون في كنف أكثر الاقتصادات سخاءً، ووفرةً على وجه البسيطة. لكن هل هذا الأمر ينطبق على مزارعي القطن في تشاد؟ مظهر آخر من مظاهر الاختلال الوظيفي التي تعانيها السياسة التجارية في الدول الغنية يتمثل بارتفاع تعرفة الرسوم: الرسوم المفروضة على المواد المعالجة أعلى من تلك المفروضة على المواد غير المعالجة. هذا يزيد من صعوبة تنويع الصادرات في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر عبر معالجة المواد الأولية قبل تصديرها. هذا الوضع يضر بمصالحنا، ويسبب لنا الأذى، ويضيف عائقاً آخر في وجه تنمية البلاد التي تواجه ما يكفي من العوائق.

هذه بعض الأمثلة عن تشوش السياسات وتضاربها، حيث تعمل سياسة معينة مخالفةً سياسة أخرى. من الغباء أن تقدم مساعدات من أجل تنمية موضوع معين، ثم تتبنى سياسات تعيق تنميته. إن الهدف من منظمة التجارة العالمية (والمنظمة التي مهدت لظهورها، أي اتفاقية

obeikandi.com

التعرفة، والتجارة العامة) هو التقليل من الحواجز التي تمثل عائقاً أمام الحركة التجارية: هذه قضية تقوم على مبدأ المعاملة بالمثل؛ أي أننا نزيل العوائق أمام حركة الآخرين لقاء إزالة الآخرين العوائق أمام حركتنا نحن. ليس من دور تلعبه بلاد المليار نسمة في كنف هذه المنظمة، حتى إن معظم تلك البلاد ليست أعضاء فيها. لكن لدى تأسيس منظمة التجارة العالمية عام 1995، بادر الجميع إلى الانضمام إليها، لأن وجودهم في تلك المنظمة يعني انتماءهم إلى العالم الجديد. على أي حال ليست لتلك البلاد دور تلعبه في تلك المنظمة التي أسست من أجل تبادل الصفقات. ليس في بلاد المليار نسمة أسواق تهم بقية دول العالم بأي حال من الأحوال، ولذلك لا طائل من وضع عوائق قوية في وجه الحركة التجارية.

عوائق التجارة المفروضة على المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هي جزء من المشكلة أيضاً:

ماذا عن الحماية التجارية التي تفرضها بلاد المليار نسمة من جانبها؟ إن أسواق تلك البلاد صغيرة جداً، وهي تعاني الركود. لذلك فإن التركيز على تلك الأسواق؛ الأمر الذي ترمي الحماية إلى تحقيقه، لن يؤدي إلى أي شيء. بالرغم من ذلك، فإن الحماية التجارية كانت عنوان الإستراتيجية المزعومة لحكومات بلاد المليار نسمة على مدى أربعين عاماً، بالرغم من أن الباعث الأساسي للحماية لم يكن إستراتيجياً على الإطلاق. الرسوم المرتفعة تزيد التكاليف. الصناعة الطفيلية التي تحقق أرباحاً تعتمد على عوامل ضغط، ولا على فاعليتها الإنتاجية. عالمياً، بتنا نعرف الآن ما الذي

يحقق نمو الإنتاج في عالم التصنيع: إنها المنافسة. المنشآت تكره المنافسة لأنها تفرض عليها إجراء تغييرات مؤلمة، والتغيير المؤلم هو الذي يؤدي إلى تنامي الإنتاجية. لم تواجه منشآت بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلا قليلاً من المنافسة؛ إذ إنها تتمتع بالحماية من المنافسة الخارجية بفضل وجود العوائق التجارية، وهي محمية من المنافسة الداخلية لأن السوق المحلية متناهية الصغَر، وليس بوسعها توفير الدعم إلا لمنشأة واحدة، أو اثنتين تعملان في مجال واحد، ونشاط واحد. هذه الحياة الهادئة المتوافرة للمنشآت المحلية يدفع ثمنها أبناء الشعب العاديون الذين يفرض عليهم أن يواجهوا واقعاً متمثلاً بارتفاع أسعار السلع فوق معدلات أسعارها العالمية. هذا ما تعنيه الحماية. الحياة الهادئة تتبدى في نسبة نمو الإنتاجية. نسبة النمو في التصنيع القائم في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تقترب من الصفر. هذا نقيض النزعة العالمية التي تتسم بالتقدم السريع. اضطرت بعض الحكومات عبر العقدين الماضيين إلى التقليل من العوائق التي تحول دون الحركة التجارية. كل الأنشطة المحلية التي تعرضت للمنافسة من أنشطة خارجية مماثلة ماتت لانعدام كفايتها، وقدرتها التنافسية. لست، في كل الأحوال، من المتحمسين لتحرير التجارة تحريراً قوياً، وكبيراً ومفاجئاً: عندما يتوافر بعض الأمل أن تتمكن المنشآت من المنافسة على الصعيد العالمي، عندها يكون من الأفضل أن نسحب أقدام تلك المنشآت، ونقربها من النار المستعرة تدريجياً بدلاً من أن ندفعها دفعاً إلى موت مفاجئ محتوم. تحرير التجارة أنزل من على ظهور العالم المنشآت الطفيلية التي أثقلت كواهلهم، بيد أنها لم تمكن أنشطة أخرى من الازدهار. لتحقيق ذلك يجب على حكومات تلك البلاد تغيير

منظومات كاملة من السياسات فيما بينها؛ الأمر الذي يؤثر في عناصر التكلفة لدى المنشآت القائمة فيها. لماذا تتبنى حكومات بلاد المليار نسمة -بطريقة قياسية- زرع حواجز تجارية عالية؟ جزئياً، لأن ذلك يعد من موارد الفساد الرئيسة. لهذا السبب، جعل كل من الإصلاحيين السياسيين مثل: مارك رفالو مانانا في مدغشقر، وإيمانويل توموسيمي - موتبيل في أوغندة، ونفوزي أوكونجو - إيويلا في نيجيرية من تحرير التجارة أولوية على رأس برامجهم. إن الفساد الناتج عن تقييد التجارة يفعل فعله على المستويين الكبير والصغير. على المستوى الكبير، تؤمن الحكومات الحماية للمنشآت المملوكة من قبل أصدقاء أعضاء تلك الحكومات، ومن قبل أقربائهم، أو من قبل الذين يدفعون أموالاً لأعضاء الحكومات لقاء تأمين الحماية لمنشآتهم. على المستوى الصغير، إدارة نظام الحماية يوماً يوماً يمكن أن تدر أرباحاً كبيرة. أفضل وظيفة يمكن أن يحصل عليها المرء في تلك البلاد هو أن يعمل موظفاً في مصلحة الجمارك. في مدغشقر، على سبيل المثال، كي تصبح موظفاً في مصلحة الجمارك عليك أن تلتحق بمدرسة كي تتلقى التدريب فيها. لذلك، يعدُّ تمكّنك من الالتحاق بتلك المدرسة جواز سفر يوصلك إلى عالم الرخاء، والبحبوحة. قيمة الرشوة التي يجب عليك دفعها كي تحصل على مقعد في تلك المدرسة تعادل الدخل السنوي لمواطن في ذلك البلد مضاعفاً خمسين مرة. بهذا تكون قد عرفت كل ما أنت بحاجة إلى معرفته عن مصلحة الجمارك في مدغشقر. نائب الرئيس في نيجيرية سبق له أن كان ضابطاً في مصلحة الجمارك. إنه يتمتع بمواهب، وقد تلقى عرضاً لتعزيزها، وصقلها بيد أنه رفض العرض؛ يمكن للمرء أن يتخيل سبب ذاك الرفض.

حماسة الأوغاد حيال فرص الفساد التي توفرها الحواجز التي تعيق الحركة التجارية، والصراع الذي يخوضه الإصلاحيون للحد من تلك الحواجز قرأتهما المنظمات غير الحكومية مثل هيئة المساعدات المسيحية قراءة خاطئة بالنظر إلى كل الأمور على أنها تهدف إلى اضطهاد البلاد الفقيرة من قبل الدول الغنية. أنفقت هيئات العمل الخيري الهبات التي تتلقاها من المحسنين في سبيل معارضة تقليص الحواجز التي تقف عائقاً في وجه التجارة في إفريقية. أطلق لينين على الغربيين الذين يدعمونه دون أن يفهموا فحوى نواياه، ومقاصده وصف «الحمقى النافعين». الحمقى النافعون، في الوقت الراهن، يطلقون حملات مناوئة لإزالة الحواجز التجارية.

المساعدات تفاقم مشكلة الحواجز التجارية:

بالرغم من أن أهمية المساعدات المسيحية ترغب في أن تبقي إفريقية على حواجز تجارية عالية، وقوية، لكنها تريد أيضاً أن تزداد المساعدات المقدمة إليها ازدياداً كبيراً. هذان الموقفان متضاربان، ولا تجانس بينهما، ومتناقضان على نحو كارثي. زيادة المساعدات يجب أن تقترن بتحرير إفريقية للتجارة وإلا فقد تكون سبباً في زيادة الفقر؛ يمكن أن تُستخدم المساعدات لدعم الاستيراد فقط. أدرك أن هذا المنطق يبدو فجاً بعض الشيء: فمن المفترض أن تتوجه المساعدات إلى المدارس، وما شابه ذلك. بيد أن المساعدات هي عملات أجنبية: دولار، وجنيه إسترليني، ويورو. إن اختارت الحكومات أن تصرف المساعدات على المدارس، فإن ذلك يرتب عليها أن تستبدل عملات المساعدات الأجنبية بعملة محلية. يشتري الناس العملات الأجنبية لكي يمولوا عمليات الاستيراد. لذلك تنحصر

obeikandl.com

قيمة العملات، ووظيفتها في حدود رغبة الناس في الاستيراد. إذا كان الاستيراد محظوراً، أو مثقلاً برسوم مرهقة تفرضها الحكومات، فإن ذلك سيتحوّل إلى انخفاض انخفاض طلب شراء العملات الأجنبية، فتزداد الأوضاع سوءاً. إن لم تتم تغطية عمليات الاستيراد مالياً فستتمُّ بواسطة أموال المساعدات، فإن الخيار الآخر المتاح لتغطيتها هو التصدير. يبيع المصدّرون العملات الأجنبية التي يكسبونها إلى الناس الراغبين في الاستيراد. إذاً، ثمة خيارات لحصول المستوردين على العملات الأجنبية: بواسطة شرائها من المصدرين، أو الحصول عليها من أموال المساعدات. لنقارب الموضوع مقاربة أخرى: ثمة منافسة بين المساعدات، وبين المصدرين. زيادة حجم المساعدات يحد من الحاجة إلى التصدير مما يقلص من أرباح المصدرين. إن الآلية التي تولد هذه النتيجة هي أسعار تبديل العملات. المساعدات تؤثر في أسعار صرف العملات، فتنخفض قيمة الدولار مقابل العملة المحلية؛ هذا يعني أن المصدر يحصل على مبلغ أقل لدى تبديله الدولار بالعملة المحلية. هذا الوضع يستنزف جيوب المصدرين، ويلقي ببعضهم خارج دائرة العمل. إننا حيال مشكلة المرض الهولندي من جديد؛ الأمر الذي يؤدي إلى ضعف القدرة التنافسية للمنتج المحلي.

لحسن الحظ، يعد تحرير التجارة أحد علاجات المرض الهولندي. زيادة المساعدات تؤدي إلى ازدياد حجم المستوردات. تحرير التجارة يؤدي إلى زيادة الطلب على الاستيراد لأنه يجعل السلع المستوردة أرخص سعراً دون الحاجة إلى تقديم أسعار صرف العملات: يتقلص حجم الرسوم

obeikandl.com

المفروضة على المواد المستوردة. إلى أي مدى يعد تحرير التجارة أمراً مطلوباً؟ إن ذلك يعتمد على المجال الذي تستخدم فيه المساعدات. فإن استخدمت لشراء خبرة أجنبية، فإن ذلك يزيد من الحاجة إلى العملات الأجنبية مباشرةً، حيث إن الخبراء الأجانب يتقاضون مستحقاتهم بالدولار. أما إن استخدمت المساعدات لدفع رواتب معلمي مدارس محليين، فإن تأثير ذلك، على نحو مباشر، في سعر صرف العملات يكون ضئيلاً، لأن المعلمين يتقاضون رواتبهم بالعملات المحلية، ومن غير المحتمل أن ينفقوا كثيراً منها على شراء مواد مستوردة. لذلك، فإن نوع الاستعمالات الاجتماعية التي تميل المنظمات غير الحكومية إلى تفضيلها عموماً يتطلب مزيداً من تحرير التجارة، بل أكثر مما تتطلب الاستعمالات المرتبطة بالنمو مثل الخبرات الأجنبية، والبنى التحتية. يجب على هيئة المساعدات المسيحية أن تطلق حملة ترويج لتحرير التجارة الإفريقية إلى جانب الترويج لزيادة حجم المساعدات.

ما هي الإجابات؟

هل التجارة العادلة هي الإجابة؟

إن حملة التجارة العادلة تحاول الحصول على أسعار أعلى لبعض الصادرات الحالية التي تصدرها بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر مثل البن. علاوات السعر التشجيعية التي تدفع ثمناً للمنتجات في سياق التجارة العادلة هي تحول على صعيد العمل الخيري لا غبار عليها، ولا ضرر منها. بيد أن المشكلة في هذا التوجه مقارنةً مع منح

obeikandi.com

الناس مساعدات بطرق أخرى هو أن هذا التوجه يشجع المستفيدين من العلاوات على المراوحة في أمكنتهم، والمواظبة على فعل ما اعتادوا عليه - إنتاج البن. إحدى المشكلات الاقتصادية الأساسية التي تعانيها بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر تتمثل بعجزها عن تنويع صادراتها التي تقتصر على بعض المواد الخام. زيادة أسعار المواد المصدرة تزيد من صعوبة تحرك الناس نحو أنشطة أخرى. إنهم يتلقون المساعدات الخيرية ماداموا مواظبين على إنتاج المحاصيل التي جعلتهم حبيسي الفقر، والحاجة، والعوز.

هل الاندماج الإقليمي هو الإجابة؟

على مدى أربعين عاماً، بقي الحل الصحيح للمشكلات التجارية للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو الاندماج الإقليمي. إن نجاح السوق الأوروبية المشتركة بوصفها منطقة تجارة حرة اقتصادياً (تقنياً، اتحاد جمركي) أضفى صبغة سياسية على إستراتيجية كانت جذابةً أساساً. تستطيع البلاد أن تبقي على الحواجز التجارية بينها وبين دول العالم الغني، لكن عليها أن تزيلها فيما بينها، ثمة كثير من المغالطات المرتبطة بهذه المقاربة، وهي تفضي إلى إلقاء السؤال الآتي: من أين نبدأ؟ بيد أن السياسات كانت ساحرة حقاً. لقد كانت برامج الاندماج الإقليمي شديدة الجاذبية، فتكاثرت. في الواقع، إن عدد خطط، وبرامج الاندماج الإقليمي المتوافرة في العالم الآن هي أكثر من عدد البلاد. لذلك يمكن لبعض البلاد أن تجد نفسها في كثير منها. هذا ما هو حاصل في إفريقية الآن:

obeikandi.com

البلد الإفريقي القياسي تجده اليوم عضواً في أربعة برامج للاندماج الإقليمي؛ وغالباً ما تكون برامج متضاربة، ولا تجانس بينها. لماذا أضحت برامج الاندماج الإقليمي شائعة إلى هذه الدرجة؟ حسناً، يستقل كل رئيس من الرؤساء طائرته الخاصة، يجتمعون بنظرائهم من الدول المجاورة، ويوقعون على برتوكول للتعاون التجاري، ويحدثون أمانة سر (سكرتارية)، يعينون فيها أصدقاءهم، ثم يستقل كل منهم طائرته الخاصة عائداً من حيث أتى، فيكتسب كل منهم مزيداً من التأييد، والشعبية.

هذه البرامج، وتلك الخطط لم تحقق شيئاً كثيراً في كل الأحوال. أحد الأسباب الكامنة وراء ذلك هو أنه في أحسن الأحوال، تبقى الأسواق المولدَّة بفعل الاتفاقيات متناهية في الصغر. السبب الثاني يتمثل بأنك إن دمجت عدداً من الاقتصادات الفقيرة، وبطيئة النمو فإنك ستحصل على اقتصاد إقليمي فقير، وبطيء النمو. تتولد التجارة، حقاً، عبر الاختلافات، والتباينات. وأغنى الفرص التي يمكن أن تحصل عليها البلاد ذات الدخل المنخفض إنما تكون بالمتاجرة مع الدول الغنية، وبالاستفادة من رخص الأيدي العاملة فيها. ضمن مجموعة الدول الفقيرة، لا يوجد ببساطة فروقات كافية لتوليد كثير من التجارة. الأسوأ من ذلك هو أن الاختلافات القائمة بين البلاد الفقيرة سوف تتعزز بدلاً من أن تتناقص. نموذج السوق الأوروبية المشتركة لسوء الحظ هو نموذج مضلل جداً.

لنتذكر أن أعظم نجاح حققته أوروبة يتمثل بالتقارب الذي حصل بين دولها. أشد البلاد فقراً مثل البرتغال، وأيرلندة لحقت بأكثر البلاد ثراءً، وأدركتها. لقد كانت التجارة الحرة داخل أوروبة عامل توازن، وسوف

تبقى كذلك مع توسيع رقعة الاتحاد الأوروبي الذي تم منذ عهد قريب. لقد اكتشف توني فينابلس، من جهة أخرى، أن الاندماج الإقليمي بين البلاد الفقيرة سيؤدي إلى الاختلاف، والتباين بدلاً من أن يكون عامل تقارب. يعود سبب ذلك إلى أن البرامج الإقليمية سواء أكانت بين البلاد الغنية أم بين البلاد الفقيرة تفيد الدول الأعضاء التي تتصف بقربها الشديد من المعدل العالمي. في نادي الدول الغنية، أشد الأعضاء قرباً من المعدل العالمي هو أكثر الأعضاء فقراً. أما في نادي البلاد الفقيرة، فأكثر الأعضاء قرباً من المعدل العالمي هو أكثرها غنى. لذلك في أندية البلاد الغنية، أشد الأعضاء فقراً يكسب (تقارباً) في حين أن في أندية البلاد الفقيرة،أكثر الأعضاء غنىً يكسب (تبايناً). لماذا تفيد البرامج الإقليمية أكثر الأعضاء قرباً من المعدل العالمي؟ لنفكر في الاتحاد الأوروبي. تعرفة الرسوم التي فرضها على استيراد البضائع الأجنبية أخرجت البضائع التي تعتمد في إنتاجها على الأيدي العاملة (التي تنتج في البلاد الفقيرة) من السوق الأوروبية.

هذا التوجه منح فرصاً للدول الفقيرة من داخل الاتحاد الأوروبي؛ تلك أشد الدول فقراً، التي لديها أيدٍ عاملة رخيصة. ووفرّ الاتحاد الحماية للدولة ذات الدخل المتوسط التي لديها عمالة رخيصة نسبياً. ووفرّ لها الحماية من الأيدي العاملة الرخيصة جداً.

عندما تكون البرامج التجارية فاعلة، ومؤثرة في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، نجد أن قوى التباين تفعل فعلها. في غرب إفريقية، خسرت بوركينا فاسو نصيبها من السوق لمصلحة القادة

المحليين: السنغال، وساحل العاج. في شرق إفريقية، خسرت أوغندة، وتنزانية حصتيهما من السوق لمصلحة القائد المحلي: كينية. الدولة الخاسرة، بالطبع، لا تحب هذا الواقع. في شرق إفريقية، انتهت تجربة التجارة الحرة الإقليمية إلى إغلاق كامل للحدود، وإلى نشوب حرب إقليمية داخلية. أكثر الحالات شيوعاً هي تلك التي لم تطبق فيها الترتيبات المتفق عليها. كي تجدي البرامج الإقليمية نفعاً في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ينبغي أن تكون التعرفة الخارجية منخفضة. التعرفة الخارجية المرتفعة تقتضي، ضمناً، أن يقدم الناس العاديون من تنزانية، وبوركينا فاسو العون المالي على نحو غير مجد للصناعة ذات الكلفة العالية في كينية، والسنغال. هذه التحولات إنكفائية (تؤدي إلى التراجع)، ولا طائل منها. فقط التعرفات الخارجية المنخفضة يمكن أن تبقي هذه التحولات عند مستويات طيعة.

تأمين الوصول الملائم إلى الأسواق المجاورة هو أمر جوهري للبلاد الفقيرة بالموارد، التي تعاني الاحتباس في آن معاً. من هذه البلاد بوركينا فاسو، وأوغندة، وهما أحوج ما تكونان إلى الاندماج الإقليمي. لكن لا ينبغي أن تدفع هاتان الدولتان شيئاً كثيراً للدول المجاورة الأغنى منهما لقاء الوصول إلى الأسواق. تتوافر في أوغندة أراضٍ زراعية شاسعة، وخصبة. من المفترض أن توفرّ الغذاء لكينية. عندما سمحت الحكومة الكينية بالاستيراد، اكتفت بمجرد السماح. لكن ليس لأوغندة سلطان عليها. دانييل أرب موي ظل رئيساً لكينية منذ عام 1978 حتى عام 2002، كان مشهوراً بالارتهانه من أصحاب المصالح التجارية المحلية. رجال

الأعمال الأوغنديون سيطروا على المحاصيل الزراعية الغذائية (الحبوب بأنواعها)، وكدسوها في مخازنهم أملاً في ارتفاع أسعارها. لكن بسبب الاستيراد من أوغندة، لم ترتفع الأسعار. ضغط رجال الأعمال على الرئيس موي، فما كان منه إلا أن فرض حظراً شاملاً على استيراد الطعام من أوغندة. لذلك وجب على المواطنين الكينيين العاديين أن يدفعوا مبالغ أعلى ثمناً لأطعمتهم، في حين فقد المواطنون الأوغنديون العاديون فرص كسب أرزاقهم عبر التصدير. رفاق الرئيس من رجال الأعمال فقط هم الذين كانوا سعداء جداً. وأزعم أنهم قد عبروا له عن امتنانهم. قابلت الرئيس موي بعد اتخاذه ذاك القرار مباشرةً، وأخبرته بأنني أعترض على القرار. قال لي: إنه فعل ذلك من أجل فقراء كينية، بيد أن أحد مساعديه كان منزعجاً بما فيه كفايةً من أجوابته هذه، فنحا بي جانباً بعد الاجتماع، وأخبرني عن حقيقة الأمر. إذاً، الاندماج الإقليمي يعد فكرةً جيدةً شريطة إزالة الحواجز الخارجية العالية.

جزء من الإجابة يكمن في تنويع الصادرات:

التصنيع في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هو في انحدار. ثلاثون عاماً من الحماية تمخضت بصناعات طفيلية، وركود على صعيد الإنتاجية، وعقد من زمن تحرير معتدل للتجارة قلص حجم الصناعة. كيف يمكن وضع التصنيع على أولى درجات سلم زيادة الإنتاجية؟

على مدى أكثر من عقد من الزمن كنت أحد أعضاء شبكة من الباحثين. أجرينا مسوحات صناعية لإفريقية تهدف إلى دراسة واقع

التصنيع الإفريقي. دأبت المجموعة على استكشاف السبل التي يمكن أن تؤدي إلى نمو التصنيع. بحثنا، على سبيل المثال، في كيفية تغلب المنشآت الصناعية على الصعاب المترتبة على العمل في محيط يكتنفه خطر شديد، وبحثنا في سبب ضآلة حجم الاستثمارات في هذا المجال، وفي تأثير المعوقات في الصناعة. أكثر ما توصلنا إليه إثارةً للصدمة هو علاقة كل ذلك بالتصدير. المنشآت الصناعية الإفريقية تستطيع أن تصدر، وهي تصدر فعلاً. بيد أن عدد المنشآت التي تصدر منتجاتها ليس كبيراً. وهي توظف خبرات لديها، وتحقق نمواً سريعاً على صعيد الإنتاجية. كما هي العادة مع حالة فيها شيء من التعالق (الارتباط) كهذه، المشكلة تكمن في رصد اتجاه العلاقة السببية (ربط السبب بالمسبب، ومعرفة أي الأمرين أدى إلى الآخر). هل المنشآت القليلة جداً التي تحقق نمواً سريعاً على صعيد الإنتاجية هي القادرة على التصدير؟ (إن كان الأمر كذلك، فماذا يعني ذلك؟) أم هل التصدير هو الذي يحث على تنامي الإنتاجية؟ توجد دراسات مماثلة لهذه تدور حول المنشآت الصناعية في الولايات المتحدة الأمريكية، وفي اقتصادات السوق الحديثة النشأة، ومثال عليها الصين، إلا أن دراستنا، فيما أعتقد، هي الوحيدة التي أجريت على اقتصادات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. فيما المنشآت الصناعية في الولايات المتحدة الأمريكية، ليس للتصدير تأثير في نمو الإنتاجية. وليس في هذا ما يثير الدهش، كون المنشآت الصناعية تستطيع أن تتعلم عبر المنافسة من بيع منتجاتها في كنساس بقدر ما تستطيع أن تتعلم من بيع تلك المنتجات في فرنسة. ثبت أن ما ينسحب على الولايات المتحدة في هذا المجال ينطبق على الصين. فالسوق الصينية كبيرة كفاية، وتنافسية؛ الأمر

obeikandl.com

الذي يوجب على الشركات أن تحقق مزيداً من الإنتاجية كي تحافظ على بقائها. لكن إفريقية قصة مختلفة. فهناك يبدو أن التصدير في الإنتاجية فعلاً. الأسواق المحلية أصغر من أن تشجع على كثير من التنافس، لذلك نجد أن فرص التعلم من التصدير قوية جداً. لقد وجدنا أن لهذا الأمر تأثيراً كبيراً: بينما يتصف الإنتاج الصناعي في إفريقية بركود الإنتاجية، فإن التصدير يضعه على أولى درجات سلم الإنتاجية المتنامية.

لذلك، إن كان لإفريقية -وتوسعاً، لباقي بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر- أن تمتلك قطاعاً تصنيعياً حيوياً، فحري بها أن تَلِجَهُ عبر نفاذها إلى أسواق التصدير، لاعبر عودتها إلى سنوات الاحتكارات المحلية المريحة. المشكلة تكمن في تمكين المنشآت الصناعية من اجتياز مرحلة التنافس الأولية الحرجة والعسيرة، وفي وضعها على أولى درجات السلم.

كيف يمكن الشروع في تنويع الصادرات: الحماية من آسية؟

تحتاج بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى مساعدة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وذلك بغية فهم السياسات التجارية. تحتاج تلك البلاد إلى تنويع صادراتها عبر إنتاج الخدمات، والسلع التي تعتمد على الأيدي العاملة؛ الأمر الذي سبقتها إليه آسيا. لنتذكر أن المشكلة هي في النفاذ إلى هذه الأسواق، فآسية ذات الدخل المنخفض تتمتع الآن بمزايا عظيمة، وضخمة تتمثل بتلك المجمعات الصناعية الضخمة القائمة على أراضيها، حيث تكاليف التصنيع فيها أقل منها في أماكن أخرى بدأ التصنيع فيها حديثاً. عندما نفذت آسية

obeikandl.com

إلى هذه الأسواق لم يكن يتعين عليها أن تتنافس مع أصحاب منتجات صناعية متدنية التكاليف لأنها ببساطة كانت أول من يلج هذا المجال، ولم يكن ثمة وجود لمن يزاحمها عليه. كي تستطيع إفريقية أن تنفذ إلى هذه الأسواق، ينبغي توفير حماية مؤقتة لها من آسية.

هل هذا يعني فرض رسوم أقل على السلع، والخدمات المستوردة من بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر، والمتجهة إلى دول العالم الغني من الرسوم المفروضة على مثيلتها المستوردة من آسية؟ إن هذا ليس عدلاً: معاملة إفريقية معاملة تفضيلية على حساب آسية. لكن ليس ثمة من خيار، فما لم تُتَّبَعْ سياسة من هذا القبيل، لن يكن أمام إفريقية سوى الانتظار إلى أن تصبح آسية غنية، فتتولد فجوة على صعيد أجور الأيدي العاملة بينها وبين بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. حتى عندما تحقق آسية نمواً كبيراً، فإن الأمر يتطلب عدة عقود من الزمن قبل أن تتولد فجوة كبيرة في أجور العمال تدفع أصحاب المنشآت إلى نقلها، وإعادة اتخاذها موضعاً. إن كلفة الأجور للمنتجات الصناعية التي تعتمد على الأيدي العاملة هي 16% من الكلفة الإجمالية فقط. لذلك إن كانت أجور الأيدي العاملة في بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر هي واحد من 1 /6منها في آسية، فهذا يوفر 15% من الكلفة الإجمالية. إن أخذنا بالحسبان العوامل السلبية التي تؤثر في كلفة الإنتاج مثل نفقات الشحن، والنقل، ونفاذية القوانين، والفساد، والكهرباء، وتوفر الأيدي العاملة الخبيرة والماهرة، وتوفر الخدمات التي يحتاج إليها العمل، فإننا نجد أن نسبة الـ 15% تتأكَّل سريعاً. لنتذكر أن الفجوة على صعيد أجور

الأيدي العاملة اتسعت كثيراً جداً بين آسية، وبين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية قبل أن تتمكن آسية من منافسة تلك المنظمة.

إن فرض رسوم جديدة من قبل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على آسية من أجل توفير الحماية لمنتجات بلاد المليار نسمة في أسواق تلك المنظمة هو أمر لا يمكن تصوّره، لا يجب على المنظمة فعل ذلك. يجب عليها بدلاً من ذلك إعفاء منتجات بلاد المليار نسمة من دفع الرسوم. تعد هذه إستراتيجية مُلحَّة. مستويات الرسوم العالمية توالي انخفاضها. تجري منظمة التجارة العالميةحالياًمفاوضات ترمي إلى تحقيق خفض متبادل للرسوم بين البلاد النامية الناجحة، وبين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. هذا هو عملها في الصميم، وربما تنجح في تحقيق ذلك عبر العقد القادم. لذلك، في عام 2015، تقريباً، لن تكون الرسوم المفروضة على آسية عالية بما يكفي لتأمين الحماية لمنتجات بلاد المليار نسمة. يجب علينا انتهاز فرصة هذه السياسة المتاحة الآن لأنها لن تتوافر مستقبلاً. إن الأمرالذي يجعل هذه الإستراتيجية ملحة هو ما يجعلها مقبولة، ومقنعة. إن هذه السياسة ملحة لأن الرسوم المفروضة على آسية مؤقتة. هذا ما يجعل حماية منتجات بلاد المليار نسمة أكثر تقبلاً لآسية. قد يصب هذا التوجه في الواقع في مصلحة آسية. عندما تدرك منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن إعفاء إفريقية من الرسوم هو من أجل مساعدة اقتصاد المليار نسمة، ولا لتحقيق مصالح ذاتية، سوف تصبح تلك المنظمة أقل اعتراضاً على تحرير التجارة؛ الأمر الذي تتوق آسية إلى تحقيقه، كون الإعفاء من الرسوم المطلوب مؤقتاً يزيد من فرص

الاقتناع به. حينما تدرك حكومات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر أن الفرصة المتاحة أمامها للنفاذ إلى أسواق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية محدودة من حيث الزمن بعدد قليل من السنوات، فمن المرجح أن تنتهج خطاً يفضي إلى إحداث تغييرات سياسية تكميلية. أما إن كانت تلك الفرصة متاحة دائماً، فلن تقدم تلك الحكومات على إحداث التغييرات الضرورية.

هل حماية منتجات بلاد المليار نسمة الصناعية من منتجات آسية في أسواق منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية غير قابلة للتطبيق من الناحية السياسية؟ قطعاً لا، في الحقيقة، إنها تطبق حالياً. يوجد برنامج في الولايات المتحدة الأمريكية مشفوع بقانون اسمه: قانون فرص النمو الإفريقي، وهو يؤدي هذه المهمة تماماً. المنتجات الإفريقية تدخل إلى السوق الحرة في الولايات المتحدة الأمريكية. ثمة برنامج في الاتحاد الأوروبي تحت عنوان: كل شيء ما عدا الأسلحة، من المفترض أن يؤدي المهمة ذاتها من حيث توفير النفاذ إلى السوق الأوروبية. وفي سنغافورة عام 2005، التزمت جميع حكومات الدول الغنية المنضوية تحت لواء منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية توفير حرية وصول منتجات أقل البلاد نموّاً إلى أسواقها. إن كنا نقوم بعمل كل هذا حالياً، إذاً، ما هو سبب الجلبة التي لا مسوِّغ لها؟ لأن هذه البرامج لا تؤدي المهمة المطلوبة. ليس السبب في ذلك هو أن الفكرة سيئة، بل لأن الشيطان يكمن في التفاصيل، والتفاصيل مغلوط فيها. ربما يكون ذلك لأن هذه البرامج قد صممت لتفادي ضغوط الخصوم، وتجنّب اللوم، ولا لكي تكون مؤثرة، وفاعلة. تم تبني قانون فرص النمو الإفريقي لا

obeikandl.com

لأن ستين ألفاً من الأمريكيين من أصل إفريقي أرسلوا رسائل لممثليهم في الكونغرس يعربون فيها عن دعمهم لتمرير هذا القانون.

إذاً، ما هي أهمية التفاصيل؟

تأتي قواعد المنشأ في المقام الأول. في الإنتاج الحديث، تستحضر مدخلات الإنتاج من أرجاء العالم، يتم تجميعها، وتصدير المنتجات. قواعد المنشأ تتعلق بمدخلات الإنتاج: الأماكن التي يسمح بجلبها منها، وكم ينبغي أن تكون قيمتها بالنظر إلى كلفة المنتج النهائي. قواعد المنشأ ليست مسألة سرية أو ملغزة. إن كان باستطاعة اقتصادات بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر أن تصدر أي شيء إلى البلاد الغنية متحرراً من القيود المفروضة على المستوردات، فسوف تسعى إلينا كل صادرات الصين عبر تمريرها في بلاد المليار نسمة لإضافة ملصقات عليها تشير إلى أنها صنعت في بلد ما. وبذلك يمكن لهذه الواردات أن تصل إلى مناطق أسواقنا الحرة. هذا الأمر سيساعد الصين وبالمحصلة سيقدم مساعدة لنا أيضاً، لكنه لن يقدم كثيراً من العون للمليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر. بيد أننا الآن موجودون في أقصى الطرف الآخر: قواعد المنشأ تفرض قيوداً صارمة جداً. إن استخدم قارب صيد أوغندي يعمل في بحيرة فكتورية صياداً كينياً، فإن السمك الذي تم صيده لا يسمح بإدخاله إلى السوق الأوروبية. كانت المشكلة ذاتها موجودة في قانون فرص النمو الإفريقي، بيد أنه خضع لتعديل خاص لتجاوز هذه المشكلة. لذلك، حتى إن استعمل أحد مصنِّعي البطانيات الكينيين قماشاً آسيوياً رخيصاً، يمكن استيراد البطانيات إلى الولايات المتحدة

obeikandl.com

الأمريكية. بالنتيجة، زاد هذا القانون صادرات إفريقية إلى الولايات المتحدة الأمريكية أكثر من 50%. في حين أن برنامج كل شيء ما عدا الأسلحة كان عديم الفاعلية كلياً. يمكن تعديل قواعد المنشأ بحيث تجعل المعاملة التفضيلية مجدية، أو عديمة الجدوى.

ثمة تفصيل آخر مهم، وهو ذاك المتعلق بعامل الزمن. إن التعديل الذي أجري على قانون فرص النمو الإفريقي يُعْمَلُ بموجبه مدة سنة، حتى القانون نفسه يعمل به مدة ثلاث سنوات من تاريخ إقراره. وهذا الزمن قصير جداً، ولا يمكّن أصحاب المنشآت الصناعية من اتخاذ قرارات استثمار مبنية على الفرص التي يتيحها القانون، منشآت صناعة النسيج في مدغشقر، على سبيل المثال، تحقق حالياً أرباحاً كبيرة بسبب تصدير منتجاتها إلى الولايات المتحدة الأمريكية بيد أن أصحابها لا يعلمون ماذا سيحدث في المستقبل. إن أتيحت فضاءات زمنية أرحب فسوف تختلف الأمور. برنامج الاتحاد الأوروبي لا يعاني محدودية الزمن، بل يبدو في الحقيقة، أنه ينزع نحو الديمومة. مشكلة هذا البرنامج هي أنه شديد التعقيد، والأمر يعتمد على المدة الزمنية التي يحتاج إليها أصحاب المنشآت كي يفهموا متطلبات التوثيق التي يفرضها هذا البرنامج. إن كثيراً من أصحاب المنشآت لا يكلفون أنفسهم ببساطة عناء فهمه، والاستفادة منه.

التفصيل الأخير المهم يتعلق بالبلاد التي يشملها البرنامج، برنامج كل شيء ما عدا الأسلحة مسخَّر لأقل للبلاد نمواً. لذلك هذا البرنامج يشمل الصومال، وليبيرية، لا السنغال، وغانة، وكينية. قانون فرص النمو الإفريقي أوسع مجالاً وأكثر اشتمالاً. يبدو اقتصار البرنامج على

obeikandl.com

أقل البلاد نمواً أكثر تركيزاً على السطح، لكنه في جوهره لا يعدو كونه ضرباً من الحماقة. ما هي البلاد الإفريقية المهيأة أكثر لاختراق الأسواق العالمية بصناعاتها، أهي البلاد التي تشبه الصومال؟ أم تلك التي تشبه غانة؟ من جديد، نحن إزاء عواطف لا تخضع للعقل: إيماءات تنم على معانٍ جميلة بدلاً من الأعمال المحللة تحليلاً دقيقاً. المطلوب هو قانون واحد بسيط، ومرن، وسخي من حيث تغاضيه عن بعض شروط، وقواعد المنشأ، وقابل للتعديل ما اقتضت الحاجة، والضرورة إلى أن يصل إلى مرحلة وضعه موضع التنفيذ، والتطبيق الفعلي. يجب أن يتوافر العزم، والتصميم على تمكين المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من الوصول إلى أسواق التصدير.

الشق الآخر من الإجابة: إعادة التفكير في المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر ضمن منظمة التجارة العالمية:

ماذا تفعل بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر داخل منظمة التجارة العالمية؟ إن هذه المنظمة هي وريثة منظمة الغات، وقاعدتها الأساسية قائمة على أساس تبادل الصفقات: أفتح أسواقي لك إن فتحت أسواقك لي. إنها ليست منظمة دولية على شاكلة المصرف الدولي، أو صندوق النقد الدولي، أو برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة. لا يوجد لديها موارد كي توزعها على الدول، ولا يوجد أهداف يجب على موظفيها تحقيقها إذا ما توافرت لهم تلك الموارد. ليست منظمة مرتبطة بأهداف، بل هي أشبه ما تكون بسوق. إن أمانة سر منظمة التجارة

العالمية هي كي تفتح مقرّها، وتغلقه، وتنظم أوقات الافتتاح، ما يحدث فيها هو صدى لتبادل الصفقات. هذا الوضع يمكن أن يكون منطقياً إلى حد ما إذا كان الأمر يتعلق بتبادل الصفقات بين الولايات المتحدة الأمريكية و الاتحاد الأوروبي. مع مرور السنين تحررت التجارة القائمة بين الولايات المتحدة وبين الاتحاد الأوروبي من القيود تدريجياً. اجتذبت منظمة التجارة العالمية دولاً حديثة النمو مثل الهند، والبرازيل، والصين، وإندونيسية. لدى هذه الدول كثير مما يمكن عرضه من قبل كل منها على الأخريات، ومما يمكن أن تعرضه على الدول الغنية في معرض الحد من الحواجز التي تعيق الحركة التجارية. مقابل ذلك، يمكن لهذه الدول أن تفاوض من أجل حرية وصول أكبر إلى أسواق الدول الغنية. بيد أن أسواق بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر متناهية في الصغر بحيث حتى إن كانت حكوماتها مستعدة لتخفيف الحواجز التي تعيق الحركة التجارية، فلن يكون لذلك أي تأثير في معادلة القوة التي يقتضيها تبادل الصفقات. في حال قررت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية أن المكاسب السياسية الناجمة عن حماية مزارعي القطن ترجح الكلفة السياسية الناتجة عن جعل دافعي الضرائب الأمريكيين يمولون مزرعة باهظة التكاليف، فإن العرض المتمثل بتوفير حرية وصول أكبر إلى أسواق تشاد غير قادر على إحداث فارق كبير. لقد كان أداء منظمة التجارة العالمية سيئاً إلى حد بعيد. جولة المفاوضات الراهنة تجري تحت عنوان «جولة التنمية». لكن هذه العناوين تفتقر إلى المضامين في منظمة صممت من أجل تبادل الصفقات. المفاوضون التجاريون لا همَّ لهم سوى الحصول

على أفضل العقود، والصفقات خدمةً لبلادهم. كل منهم يسعى جاهداً أن يفتح أسواق بلاده بأضيق حدود ممكنة مقابل فتح الآخرين أسواق بلادهم على مصراعيها. انضمت بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر إلى منظمة التجارة العالمية آملة في الحصول منها على ما يحدث شيئاً من التحول في تلك البلاد على غرار ما يحدث في التعامل مع المصرف الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة الأمم المتحدة. لكن منظمة التجارة العالمية ليست، ببساطة، مصممة لأداء دور من هذا القبيل. لا مكان لبلاد المليار نسمة داخل هذه المنظمة ما بقيت سوقاً لتبادل الصفقات. إن الإمكانية القوية الوحيدة المتاحة أمام تلك البلاد إنما تمر عبر تهديد شرعية المنظمة برمتها. وهذا ما فعلته تلك البلاد للحد الذي اقترب بجولة المفاوضات من حافة الفشل. المخرج من هذا الوضع يمر عبر اضطلاع مؤسسة التجارة العالمية بمسؤوليات مهمة أخرى إضافة إلى دورها الذي تلعبه على صعيد تبادل الصفقات. هذا الدور يتمثل بمساعدة البلاد الفقيرة على التحول. لا أقصد بذلك مساعدة تلك البلاد بواسطة تحويل الأموال لها، فتحويل منظمة التجارة العالمية إلى هيئة مساعدات أخرى يُعَدُّ ضرباً من العبث الذي لا طائل منه. فلدينا عدد وافر من تلك الهيئات. ما أعنيه هو تخفيف الحواجز التي تعيق الحركة التجارية أمام بلاد المليار نسمة من جانب واحد؛ هذا يقتضي أن تحصل تلك البلاد على منح تسقط من حسابها منطق الصفقات، والفوائد التبادلية. أعتقد أنه ينبغي تكليف أمانة سر منظمة التجارة العالمية بالتفاوض من أجل تقديم منح من هذا القبيل، وينبغي أن يتربع هذا البند على رأس البنود المدرجة

obeikandl.com

في جداول أعمالها في كل جولة من جولات المفاوضات التي تجريها. كان المصرف الدولي أصلاً منظمة مساعدات متبادلة، وكان اسمه المصرف العالمي لإعادة الإعمار، والتنمية. كان المصرف الدولي يصدر سندات دين من سوق نيويورك للأوراق المالية من أجل تقديم قروض للبلاد ذات المصداقية لقاء فوائد بسيطة. لم يكن هذا النظام مفيداً للبلاد ذات الدخل المنخفض لأن إقراضها كان ينطوي على خطر شديد، لذلك أضاف المصرف دوراً جديداً إلى وظيفته الأساسية، فأحدث قسماً جديداً للاهتمام بالتنمية الدولية، وقد كان القائمون على هذا القسم يجولون على حكومات الدول الغنية لإقناعهم بضخ أموال في برنامج المساعدات، ثم يقومون بتوزيع هذه الأموال. هذا ما يجب أن تقدم عليه منظمة التجارة العالمية. يتعين على أمانة سر هذه المنظمة أن تعمل من أجل الحصول على عروض تجارية أحادية الجانب، لا تبادلية. تتمثل الخطوة الضرورية بتحديد مقادير المنح التي يعرض تقديمها كل بلد غني على نحو مستقل باستخدام وحدة تقويم مشتركة (لنقل: حجم الصادرات الإضافية من بلاد المليار نسمة حققته المنحة). بمجرد الانتهاء من تقويم المنح يمكن إخضاعها للمقارنات. ثم تبدأ ممارسة الضغط: لماذا ما تقدمه اليابان يعد قليلاً بالمقارنة مع ما تقدمه أوروبة؟ ولماذا كان إسهام الولايات المتحدة الأمريكية في هذه الجولة أقل مما كان عليه في الجولة السابقة؟ لا ينبغي الشروع في عملية تبادل الصفقات إلا بعد أن تحقق جولة المنح كامل أهدافها. وهذا يولد ضغوطاً على بلاد المليار نسمة الذين يعيشون تحت خط الفقر من أجل تسهيل عمليات تبادل الصفقات بدلاً من إحباطها.

obeikandi.com

إضافة إلى ذلك، إن رغبت بلاد المليار نسمة في الحصول على أكثر مما حصلت عليه في نهاية التحول، يتعين عليها أن تحرزه عبر عمليات تبادل الصفقات. في هذه الحالة، لن تتضارب ثقافتا المنح والصفقات كما هو حاصل حالياً.

obeikandl.com