

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

الأونكتاد

في عامه

50

تاريخ موجز

٢٠١٣
١٩٦٣



الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد

الأونكتاد

في عامه

50

تاريخ موجز

٢٠١٤
١٩٦٤



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف، ٢٠١٤

ملاحظة

الآراء المعرب عنها هنا هي آراء المؤلف ولا تعبر بالضرورة عن آراء الأمم المتحدة.

وليس في التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا في طريقة عرض مادته، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين تخومها أو حدودها.

ويتطابق ما يرد في هذا المنشور من إشارات إلى أسماء البلدان مع الأسماء المستخدمة تاريخياً أثناء الفترة التي وقعت فيها الأحداث المشروحة.

ويمكن الاستشهاد بالمادة الواردة في هذا المنشور أو إعادة طبعها دون استئذان، ولكن المرجو التنويه بذلك، وينبغي أن ترسل إلى أمانة الأونكتاد نسخة من المنشور الذي يتضمن النص المستشهد به أو المعاد طبعه.

UNCTAD/OSG/2014/1

المحتويات

V	.....	تصدير
		موخيسا كيتوي، الأمين العام للأونكتاد
X	.....	مقدمة
		جون توي، مؤلف كتاب "الأونكتاد في عامه الخمسين: تاريخ موجز"
١	.....	الفصل الأول- الضغط من أجل التغيير
٢	.....	ألف - ميثاق هافانا لمنظمة للتجارة الدولية وإخفاقه
٦	.....	باء - تأثير الحرب الباردة وعملية إنهاء الاستعمار
٩	.....	جيم - بناء التضامن بين العالم الثالث
١١	.....	دال - تشكيل جدول أعمال الأونكتاد
١٤	.....	هاء - الخلاصة
١٥	.....	الفصل الثاني- محاض ميلاد الأونكتاد
١٦	.....	ألف - مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ١٩٦٤
١٩	.....	باء - وقوف الأونكتاد على قدميه وانطلاقه
٢٣	.....	جيم - الأثر الحفّاز للأونكتاد
٢٦	.....	دال - النجاح في مجال النقل البحري بالمقارنة مع الأشكال الأخرى للمنافسة الدولية
٢٩	.....	الفصل الثالث- السياسات الرئيسية التي اتبعتها راؤول بريبيش
٣٠	.....	ألف - الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية
٣٢	.....	باء - تشكيل استراتيجية الأونكتاد بشأن السلع الأساسية
٣٥	.....	جيم - الآمال المعلقة على إنشاء آلية للتمويل التكميلي
٣٨	.....	دال - الأفضليات التعريفية للصادرات الصناعية للبلدان النامية
٤٠	.....	هاء - مؤتمر نيودلهي وما بعده
٤٣	.....	الفصل الرابع- السعي إلى إقامة نظام اقتصادي دولي جديد
٤٤	.....	ألف - ضعف الغرب
٤٧	.....	باء - ربط حقوق السحب الخاصة بالمساعدات
٥٠	.....	جيم - أقل البلدان نمواً
٥٢	.....	دال - نظام اقتصادي دولي جديد وجرأة غاماني كوريا
٥٧	.....	الفصل الخامس- الثورة المضادة الليبرالية الجديدة في ثمانينات القرن العشرين
٥٨	.....	ألف - الأونكتاد يميّط اللثام عن استراتيجيته لإقامة نظام اقتصادي دولي جديد

- ٦١ - الحوار الأخير بين الشمال والجنوب
- ٦٣ - أزمة الديون في البلدان النامية
- ٦٦ - وضع سياسات اقتصادية رشيدة
- ٦٨ - التكيف الهيكلي والقروض المشروطة بالسياسات
- ٦٩ - **تقرير التجارة والتنمية الصادر عن الأونكتاد**
- ٧١ - الفصل السادس - من المواجهة إلى التعاون**
- ٧٢ - ألف - قادة جدد واستراتيجيات جديدة
- ٧٥ - باء - أهمية جولة أوروغواي بشأن مفاوضات الغات
- ٧٨ - جيم - المؤتمر الذي أعاد تشكيل الأونكتاد
- ٨١ - دال - مجالات النمو
- ٨٥ - الفصل السابع - الأونكتاد يتكيف مع قيام منظمة التجارة العالمية**
- ٨٦ - ألف - صدمة الوضع الجديد
- ٨٨ - باء - نقل مكان المواجهة
- ٩٢ - جيم - توافق آراء بانكوك
- ٩٤ - دال - جولة الدوحة "الإثمانية" ودخول الصين
- ٩٦ - هاء - التقييم
- ٩٩ - الفصل الثامن - العقد الزمني الأخير وتحدياته**
- ١٠٠ - ألف - حظوظ متقلبة في دعم التجارة الدولية
- ١٠١ - باء - فريق الشخصيات البارزة التابع للأونكتاد
- ١٠٦ - جيم - الأزمة المالية والاقتصادية للفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨
- ١٠٨ - دال - مفاوضات مؤتمر الدوحة
- ١١٠ - هاء - أوجه الاستمرارية والتغير في الأجل الطويل
- ١١٥ - الفصل التاسع - التطلع إلى مستقبل الأونكتاد: رأيي الشخصي**
- ١١٦ - ألف - نظام تعددية الأطراف يواجه صعوبات
- ١١٩ - باء - خمسة أخطار تهدد العولمة
- ١٢١ - جيم - آثار هذه المخاطر على أعمال الأونكتاد في المستقبل
- ١٢٦ - دال - تغيير ثقافة الأونكتاد
- ١٢٧ - هاء - التنافس بين المؤسسات الاقتصادية الدولية
- ١٢٩ - المرفق - ملاحظات لمن يرغب في قراءة المزيد**

تصدير

موخيسا كيتوي، الأمين العام للأونكتاد

عندما بدأنا في التخطيط لإحياء الذكرى السنوية الخمسين لإنشاء مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، خطرت على الذهن أولاً فكرة تأليف كتاب عن الأونكتاد. ولن يكون ذلك هو أول مؤلف عن تاريخ الأونكتاد - فقد نشرنا كتابين لإحياء الذكرى السنوية العشرين والذكرى السنوية الأربعين لهذه المنظمة. وقد كتب كلا الكتابين السابقين موظفون يعملون في الأمانة العامة للأونكتاد، وهما مؤلفان يغطيان معاً الفترة الممتدة حتى عام ٢٠٠٤. وبدا هذه المرة أن من الملائم اتباع نهج مختلف للإسهام بُعِد تاريخي جديد أوسع نطاقاً.

فبالبحث عن مؤلف من خارج الأونكتاد، يكون من الممكن عرض تقييم مستقل لنشأة الأونكتاد والطريقة التي تطوّرت بها والأحداث الدولية وقوى الجغرافيا السياسية التي ساعدت على تشكيله. ذلك أن الصوت الخارجي يمكن أن يكون أكثر حيادية، من حيث اختيار المسائل التي ينبغي تناولها ومن حيث كيفية تناول الحساسيات الملزمة لأي سرد تاريخي. وعلاوة على ذلك، يمكن لوجهة نظر غير مؤسسية أن تجعل الكتاب أكثر تشويقاً بالنسبة إلى الأشخاص الأقل اطلاعاً على آليات العمل الداخلي بالأمم المتحدة والنظام المتعدد الأطراف.

وقد وجد الأونكتاد في 'جون توي'، الذي قبل بأريحية وضع هذا الكتاب، مؤلفاً من المعروف عنه أنه اقتصادي مشهور في مجال التنمية إذ عمل خلال سنوات طويلة في الوسط الأكاديمي كما أن لديه معرفة مباشرة بالأونكتاد بالنظر إلى أنه عمل لفترة وجيزة في أمانة المنظمة. وتغطي بحوث السيد 'توي' ومنشوراته مواضيع ومجالات تتصل بالأونكتاد وأعماله اتصالاً وثيقاً، ولا سيما في مجال الاقتصاد السياسي للتنمية والمؤسسات الاقتصادية الدولية وتاريخ الفكر الاقتصادي. وقد شارك، مع ابنه ريتشارد، في وضع المنشور المعنون 'الأمم المتحدة والاقتصاد السياسي العالمي: التجارة والتمويل والتنمية' (*The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*)، وهو جزء من سلسلة مشروع التاريخ الفكري للأمم المتحدة، الذي تضمن سرداً وتحليلاً تاريخياً لإنشاء الأونكتاد وتطوره.

وبينما اجتمع السيد 'توي' مع ممثلين للبلدان الأعضاء في الأونكتاد ومسؤولين من أمانة الأونكتاد، سابقين وحاليين، عند إعداد الكتاب، فإن هذا المؤلف يعكس إلى حد كبير جداً رؤيته الشخصية. فهو ليس وثيقة متفاوضاً عليها ولا هو تاريخ رسمي. وفي المقدمة التالية، يعرض السيد 'توي' الأساس المنطقي

لمحتويات الكتاب وهيكله، فضلاً عن المعوقات التي واجهها. ومما لا شك فيه أن من الأفراد، داخل الأونكتاد وخارجه على السواء، مَنْ سيختلفون مع بعض وجهات نظر السيد 'توي' ومنهجيته واختياره للقضايا وتحليله. بيد أن الأونكتاد قد عمل، على مدى السنين، كمحفل يجمع على صعيد واحد بين أشخاص وبلدان ومنظمات ذات وجهات نظر وتجارب مختلفة. وقد أسفر ذلك عن ثراء فكري يشكل جزءاً من تاريخ الأونكتاد. وتطبع هذه الروح بدرجة كبيرة جداً القرار المتخذ بنشر كتاب يُكتب من طرف مستقل.

وقد ظلت قيمة التفكير والنقاش المستقلين سمةً مميزةً للأونكتاد من ذلك اليوم في حزيران/يونيه، منذ ٥٠ عاماً، الذي اجتمع فيه في جنيف ممثلو الجنوب للضغط من أجل إجراء إصلاحات كبيرة في الإطار المتعدد الأطراف الذي نظّم الاقتصاد العالمي في حقبة ما بعد الحرب. وهذا المؤتمر الأول، كما وصفه السيد 'توي' وصفاً مناسباً، "كان عرضاً مؤثراً للمساومة الجماعية على نطاق العالم بين الدول الغنية والدول الفقيرة".

وبقيام مؤتمر جنيف ذلك - المعقود في عام ١٩٦٤ - بإنشاء الأونكتاد وأمانته، يكون المؤتمر قد أضاف إلى خريطة المؤسسات المتعددة الأطراف بنية مؤسسية دائمة تضطلع بالمسؤولية عن "وضع المبادئ والسياسات المتعلقة بالتجارة الدولية وبمشاكل التنمية الاقتصادية المتصلة بها"، كما ذُكر في الوثيقة الختامية للمؤتمر. وعلاوة على ذلك، وإيداناً بالانتقال إلى ما بعد المبادئ التي أدت من قبل إلى إنشاء مؤسسات 'بريتون وودز' والاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات)، اتُفق على أن "التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي ينبغي أن يكونا هما الشاغل المشترك للمجتمع الدولي بأسره كما يُنتظر، بزيادتهما للرخص الاقتصادية والرفاه، أن يساعدا على تعزيز العلاقات السلمية والتعاون السلمي فيما بين الدول".

والأونكتاد الذي يصفه السيد 'توي' كان قد أُسس في عالم مختلف عن العالم الذي نعيش فيه اليوم. ففي تلك الأيام الغابرة، كانت التجارة هي المصدر الرئيسي لاختلالات وتباينات تنظيمية في الاقتصاد العالمي لا يمكن تحمّلها. فقد تسببت التجارة في إدامة تقسيم دولي للعمل يتصف بعدم التكافؤ والتحيّز. وكانت البلدان المستقلة حديثاً تعتمد على تصدير بضع مواد خام إلى البلدان ذات السيادة الاستعمارية عليها سابقاً وتستورد منها في المقابل مصنوعات ذات قيمة مضافة مرتفعة. وحافظت هذه العلاقة بين المركز والمحيط على تمييز حاد بين الشمال والجنوب. كما أثار الشكوك في أن الاستقلال السياسي لا يمكن له بمفرده أن يتيح للمستعمرات السابقة الحرية الاقتصادية التي تحتاج إليها.

ومع تأسيس الأونكتاد في عام ١٩٦٤، تكون العضوية العالمية في الأمم المتحدة قد اكتسبت صراحةً للمرة الأولى منظوراً يقوم على التفكير الاستشراقي في مجال التنمية. ومنذ ذلك الحين، قامت أسرة الأمم المتحدة بالبناء على هذه الرؤية، ولا سيما بتأكيد هذه الرؤية من جديد في عام ٢٠٠٠ في إعلان الألفية الشهرير. فقد سلّم هذا الإعلان بأنه "لا يمكن جعل العولمة شاملة ومنصفة تماماً للجميع إلا إذا بُذلت جهود واسعة النطاق ومستمرة لخلق مستقبل مشترك.... ويجب أن تشمل هذه الجهود سياسات وتدابير

على الصعيد العالمي تستجيب لاحتياجات البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية وتصاغ وتنفذ بمشاركة فعلية من تلك البلدان".

ونحن في الأونكتاد قد سعينا منذ إنشائه، في إطار العمل مع الدول الأعضاء فيه، إلى بناء اقتصاد عالمي يخدم مصالح الجميع. وسعيًا إلى بلوغ هذه الغاية عن طريق إجراء بحوث تحليلية وتقديم مقترحات مبتكرة بشأن السياسات، وعن طريق المفاوضات الحكومية الدولية وبناء توافقات الآراء، وكذلك عن طريق التعاون التقني مع البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية دعماً لجهودها الرامية إلى الاستفادة من العولمة.

وقد بدأت تتلاشى اليوم التقسيمات القديمة بين الشمال والجنوب، بل وفي الواقع بين الشرق والغرب. وظهرت بعض البلدان النامية لتصبح قوى فاعلة على النطاق العالمي، كما أتمت بعض البلدان مرحلتها الانتقالية من الناحية الاقتصادية؛ وفي الوقت نفسه، وقعت بعض الدول الصناعية في براثن أزمة طال أمدتها. وتوجد بلدان نامية أخرى، مثل أقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية، تواجه آفاقاً إغاثية يحيم عليها الركود وضعفاً يقف حجر عثرة أمام تطلعاتها.

وفي هذا العالم غير المتجانس، لم تكن الحاجة إلى إعادة تأكيد تعددية الأطراف أكبر في أي وقت منها الآن. فقد تطورت أعمال الأونكتاد على مر تاريخه لتنتقل من التركيز على العلاقات والمشاكل بين الشمال والجنوب إلى التأكيد بدرجة أكبر اليوم على الترابط بين البلدان وبين الجهات الفاعلة الاقتصادية. فالمشاكل والتحديات تنتقل الآن عبر الحدود وعبر النظم بسرعة ويُسَر هاتلين. ونحن نواجه مخاطر ماحقة تتهدد المصالح المشتركة على نطاق العالم، بما في ذلك تلك الناجمة عن تعيّر المناخ وعن الأزمات المالية والغذائية وأزمات الطاقة، وعن أخطار أخرى مثل النزاعات والأمراض الفتاكة.

وهذه المشاكل العالمية حقاً - المستحثة بفعل حياتنا المترابطة والمتشابكة - تتطلب بإلحاح حلولاً عالمية وتقديم المنافع العالمية حقاً. وهذا في رأبي هو ما يجب تصميم النظام المتعدد الأطراف من أجل تحقيقه. ولذلك فإننا نطرح اليوم مرة أخرى، كما فعل أسلافنا في المؤتمر الأول للأونكتاد المعقود في جنيف، السؤال التالي: هل الهياكل المصممة لتنظيم الاقتصاد العالمي هي حقاً "ملائمة لتحقيق الغرض المنشود"؟

وتأتي الذكرى السنوية الخمسون لإنشاء الأونكتاد في وقت يحتاج فيه الاقتصاد العالمي، مرة أخرى، إلى إعادة موازنة كما يحتاج فيه هيكل إدارته إلى إعادة بلورة. وهذا العام - عام ٢٠١٤ - يشكل لحظة مهمة في تاريخ النظام المتعدد الأطراف ويتيح للمجتمع العالمي الفرصة للتفكير ملياً في بدايات هذا النظام وفي إنجازاتنا وأوجه قصورنا الجماعية. ويدور الآن نقاش حدي بشأن كيف ستقوم منظومة الأمم المتحدة بجعل نفسها "ملائمة لتحقيق الغرض المنشود" بغية مواجهة التحديات الكبيرة التي نواجهها على صعيد

العالم. وهذه العملية تسير جنباً إلى جنب مع وضع جدول أعمال طموح بشأن التنمية يذهب إلى أبعد من عام ٢٠١٥ وهو موعد الوفاء بالأجل المحدد لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

وتتيح احتفالاتنا بهذه الذكرى السنوية الفرصة للنظر في كيف يمكن على أفضل نحو تهيئة الأونكتاد وتجهيزه لتحقيق النتائج التي تخدم جدول الأعمال الإنمائي هذا الأوسع نطاقاً على مدى السنوات الطويلة القادمة. وقد قدمت منذ أن توليت منصب الأمين العام في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ بمجمل تقوية الأونكتاد لحقبة ما بعد عام ٢٠١٥ إحدى الأولويات الرئيسية. وستتطلب الاتفاق على مخطط واسع المدى لتجديد تعددية الأطراف وتنفيذ هذا المخطط التزامات غير مسبوقه من جانب جميع الجهات صاحبة المصلحة.

فكيف يمكن للأونكتاد أن يسهم في إعداد جدول أعمال متعدد الأطراف أوسع نطاقاً؟ وتشكل الذكرى السنوية الخمسون فرصة لتقييم كيف أحدث الأونكتاد فارقاً في الأوضاع القائمة وتحديد المجالات التي حقق فيها ذلك. ويقدم السيد 'توي' تقييمه هو، كما أن المنشورين التاريخيين اللذين ذكرتُهما يعددان مبادراتنا وبرامجنا التي كُلت بالنجاح وتلك التي لم تكن بمثل هذا النجاح. وليس هذا هو المكان المناسب لتمحيص تاريخنا ولكن من الواضح أن نجاحاتنا الكبرى في مجال دعم بلوغ الأهداف الإنمائية قد تحققت عندما كانت محرقاتنا المؤسسية الثلاثة - وهي البحث والتحليل، وبناء توافق الآراء، والتعاون التقني - تعمل في وقت واحد. فقد أصبنا أكبر قدر من الفعالية عندما كانت بحوثنا وجهودنا المتعلقة ببناء توافق الآراء وأنشطتنا في مجال التعاون التقني تنطلق ثلاثتها في الاتجاه نفسه. وتتطلب الأفكار الجريئة الدعم السياسي والخبرة الفنية التقنية للمساعدة على تكييفها تبعاً للأوضاع المحلية.

وعندما كان يحدث ذلك، كان تأثير الأونكتاد ملموساً. ويصدق ذلك على الجهود التي بذلناها لتعديل قواعد الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة' (الغات) بغية مواجهة التحديات المحددة التي كانت البلدان النامية تواجهها في ستينات وسبعينات القرن العشرين، وبغية التخفيف من معوقات التمويل القصير الأجل عن طريق إنشاء حقوق السحب الخاصة، وبغية تحديد نسبة مستهدفة للمعونة قدرها ٧,٠ في المائة لتكون الأساس الذي تقوم عليه زيادة فعالية التعاون الإنمائي، وبغية تحديد التحديات الخاصة التي تواجه مجموعة من أقل البلدان نمواً وكيفية النهوض بمصالحها، وبغية تنفيذ مدونة لقواعد السلوك من أجل اتحادات النقل البحري، وبغية تيسير التجارة بما في ذلك تيسيرها فيما بين البلدان النامية.

وما زالت أصدااء هذه الإسهامات تتردد في أنحاء ساحة التنمية القائمة اليوم، حتى مع التطور الذي شهده دور الأونكتاد. فسويدي إيجاد إطار متكامل حقاً - داخل الأونكتاد وكذلك في إطار منظومة الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً ككل - إلى ضمان خلع أهمية دائمة على الأونكتاد.

والتحديات التي تواجه جميع البلدان هي، رغم كل شيء، أشد اليوم مما كانت عليه منذ خمسين عاماً. ففي عام ١٩٦٤ كان إطار قدر كبير من النقاش المتعلق بسياسة التنمية يتحدد في ضوء هدف طموح يتعلق بتحقيق النمو، وفي ضوء ضرورة توفير تمويل كاف لتحقيق وتيرة أسرع للاستثمار، وفي ضوء القيود المتصلة بميزان المدفوعات. وكان من المفهوم فعلاً أن ذلك يتطلب دعماً من جانب المؤسسات التجارية والمالية المتعددة الأطراف أقوى بكثير مما كان يُقدّم من قبل. وقد أضيف اليوم قدر أكبر بكثير من الغايات والأهداف إلى الدفعة الرامية إلى تحقيق التنمية الشاملة للجميع والمستدامة، وتضاعفت التهديدات المطروحة كما عُرضت من قبل. ولا يمكن لأي بلدان، وقطعاً لا يمكن لأي بلدان نامية أو بلدان تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، أن يراودها الأمل في تحقيق هذه الغايات والأهداف والتحديات بمفردها. إذ لا بد من التعاون والعمل على الصعيد الدولي.

ومنذ خمسين عاماً، في الدورة الأولى لذلك المؤتمر (مؤتمر الأونكتاد الأول)، أصرت البلدان النامية على أنه ينبغي عدم الترويج للتعاون الإثنائي والعمل الدولي في هذا الصدد على أنهما عمل من أعمال الشفقة أو الصدقة، بل هما اعتراف بأن بناء عالم نام مفعم بالحياة هو أيضاً في صالح البلدان الأغنى بفعل توسيعه لفرص التجارة والاستثمار. وهذا ما نعنيه عندما ننادي حتى الآن بتحقيق "الرخاء للجميع". ففي سياق متعدد الأطراف حقاً، يمكن أن تعود التنمية بالنفع على جميع المشاركين في العملية. وإني لأرجو مخلصاً أن تتمكن من الحفاظ على روح حوار صريح وبناء فيما بين جميع البلدان، في الوقت الذي نعمل فيه في اتجاه تحقيق مستقبل مستدام نريده جميعاً. وقد علمتنا فترة خمسين عاماً من عمر الأونكتاد قيمة التفكير الجريء والحوار الصريح والتعاون المهادف.

ونحن نحب في الأونكتاد أن نشكر السيد 'توي' على إعداده لهذا الكتاب المحفّز للتفكير والسهل القراءة. ونأمل أن يفيد الكتاب في التشجيع على النقاش والتفكير بشأن ماضي الأونكتاد وحاضره ومستقبله.

James H. Mintz

موخيسا كيتوي

الأمين العام للأونكتاد

حزيران/يونيه ٢٠١٤

مقدمة

جون توي، مؤلف كتاب "الأونكتاد في عامه الخمسين: تاريخ موجز"

تخل في حزيران/يونيه ٢٠١٤ الذكرى السنوية الخمسون لإنشاء مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، وقد رأت الدول الأعضاء أن من المناسب الاحتفال بهذه الذكرى البارزة بنشر تاريخ موجز لهذه المنظمة. ويتمثل الهدف في تقديم استعراض عام لنشأة هذه المنظمة وتطورها على مر نصف القرن الأخير. وقد تشرفت بدعوتي إلى الاضطلاع بهذه المهمة في الوقت الذي شعرت فيه بالوجل إزاء التحديات التي تنطوي عليها.

وقد نُشر تأريخان سابقان للأونكتاد إحياءً للذكرى السنوية العشرين والذكرى السنوية الأربعين لإنشائه، هما - "تاريخ الأونكتاد، ١٩٦٤-١٩٨٤ (الأمم المتحدة، ١٩٨٥) (*The History of UNCTAD* (United Nations, 1985) (1964-1984)، و"ما وراء الحكمة التقليدية في سياسة التنمية؛ تاريخ فكري للأونكتاد، ١٩٦٤-٢٠٠٤ (الأمم المتحدة، ٢٠٠٤) (*Beyond the Conventional Wisdom in Development*) (United Nations, 2004) (*Policy; An Intellectual History of UNCTAD, 1964-2004*). وقد حاولت عدم تكرار ما كُتب فيهما، فيما عدا ما لم يمكن تجنبه. وكان المجلدان المذكوران نتاج عمل قام به كثير من الأشخاص، جميعهم من داخل الأونكتاد. وهما مركّزان تركيزاً شديداً على التفاصيل الداخلية للمنظمة وعلى أنشطتها. ورغم ما لهما من قيمة بالغة، فإنني قد اتبعت نهجاً مختلفاً في النهوض بمهمة كتابة تاريخ الأونكتاد بعد مرور نصف قرن على إنشائه.

ورغم أنني كنت لفترة وجيزة موظفاً في الأونكتاد من عام ١٩٩٨ إلى عام ٢٠٠٠، فإن ذلك لم يكن له دور كبير في حياتي المهنية التي اشتملت بصورة رئيسية على إدارة مؤسسات أكاديمية تُنتج بحثاً بشأن التنمية. ولذلك فإن وجهة نظري أكثر ابتعاداً، ومن ثم أكثر استقلالية، عن وجهة نظر مؤلفي الكتابين التاريخيين السابقين. والهدف الذي أنشده هو تقديم وجهة النظر العامة لأحد الأشخاص وتفسيره بشأن مسار الأونكتاد على مدى ٥٠ عاماً بشكل موجز ولكن تسهل قراءته. وقد حاولت، وأنا أفعل ذلك، أن أولي اهتماماً خاصاً للأسباب التي أدت إلى انطلاق بعض مقترحات الأونكتاد إلى الأمام بينما لم تحظ بعض مقترحاته بذلك.

ونظراً إلى الوقت المحدود المتاح لي - وهو لا يتجاوز ستة أشهر - لإتمام القيام بهذه المهمة، سيكون التاريخ الذي أعرضه موجزاً بالضرورة وليس مُسهباً. وفضلاً عن ذلك فبالنظر إلى أنه لا وقت

لديّ لإجراء بحوث جديدة قبل أن أبدأ في الكتابة، فإني قد اضطررت إلى الاعتماد، ولا سيما في النصف الأول من الكتاب، على البحوث التي أجريتها مع 'ريتشارد توي' عند إعداد مؤلفنا السابق - أي 'الأمم المتحدة والاقتصاد السياسي العالمي: التجارة والتمويل والتنمية' (*The UN and Global Political Economy*): (Trade, Finance, and Development (University of Indiana Press, 2004) - من أجل مشروع التاريخ الفكري للأمم المتحدة.

ولذلك فإن هذا الكتاب هو تجميع توليفي لبحوثي الشخصية وبحوث آخرين وليس نتاج مشروع بحثي جديد وأصلي تماماً. وكنت محظوظاً لتمكيني من الاعتماد على بعض الكتب والمقالات الممتازة التي نُشرت حول أعمال الأونكتاد منذ أن وضعنا مؤلفنا. وأود أن أذكر على سبيل الصدارة السيرة الذاتية التي وضعها 'إدغار دوزمان' في عام ٢٠٠٨ لـ 'راؤول بريبيش' (Edgar Dosman's 2008 biography of Raúl Prebisch)، وهو عمل بحثي مرموق يتناول الفترة التي قضاها بريبيش على رأس الأونكتاد في إطارها الأوسع الذي يشمل حياته ومسيرته المهنية. كذلك فإن المؤلف الذي وضعه 'إيان تيلور' و'كارن سميث' في عام ٢٠٠٧ بعنوان 'مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)' (Ian Taylor and Karen Smith's 2007 volume, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*)، ضمن سلسلة 'مؤسسات روتلديج العالمية'، كان مفيداً للغاية في عرض الحقائق والقضايا ذات الصلة. واعتمدتُ أيضاً اعتماداً شديداً في بعض المواضع على إسهامات حديثة لمؤلفين آخرين.

وامتثالاً لدواعي الإيجاز والشكل، اخترتُ الاستغناء عن الحواشي كافةً وعن إيراد ثبت كامل بالمراجع. وفيما يتعلق بالقراء الذين يودون معرفة المصادر الرئيسية التي بنيتُ عليها عرضي التوليفي، فإني أضفتُ مرفقاً بعنوان 'مذكرة بشأن مصادر أخرى للقراءة'.

وكان أحد الاختيارات الاستراتيجية الهامة بخصوص تحديد هيكل هذا العرض التاريخي هو الاختيار بين تتبّع التغيّرات التي حدثت في آليات العمل الداخلي في الأونكتاد وشرح السياق الذي حدثت فيه هذه التغيّرات. وأدى الشكل الوجيه للكتاب إلى جعل مسألة إقامة التوازن الصحيح بينهما أمراً أوجب. ولو حدث أنني أخطأتُ في إقامة هذا التوازن، فسيكون ذلك من ناحية فحص الضغوط المؤسسية والضغوط السياسية الأوسع نطاقاً التي كان على الأونكتاد أن يواجهها خلال فترة الخمسين عاماً الماضية وكيف تجاوب مع هذه الضغوط. وربما جاء شرح السياق الخارجي الأوسع للتغيير على حساب إغفال بعض تفاصيل التغيّرات الداخلية. وقدر كبير من هذه المسألة معروف علانيةً بالفعل في أماكن أخرى، على الأقل في العرضين التاريخيين السابقين للأونكتاد، وإني أجنح إلى الاعتقاد بأن التغيير التنظيمي في منظمة دولية هو أمر يكون إلى حد كبير مدفوعاً بما يحدث في العالم الأوسع نطاقاً الواقع خارج جدران المنظمة المعنية.

بيد أنه نتيجةً لذلك، قد يشعر كثير من الأشخاص الذين أدوا عملاً قيماً داخل المنظمة بالإحباط لعدم ذكر ما فعلوه في سردي لأنني قد ركزت على الصورة الكبيرة للثلاث عشرة دورة للمؤتمر التي تستغرق كل منها أربع سنوات (عادةً) في ظل ستة أمناء عامين مختلفين، مع الإشارة أحياناً فقط إلى بعض الشخصيات التجديدية الرئيسية ضمن مسؤولي الأونكتاد. وإنني عليّ ثقة من أن جميع من أسهموا في نجاح المنظمة ولكن لم يرد لهم ذكر في هذه الصفحات سيسامحون مؤلفاً لم يكن لديه من الوقت والحيز ما يكفي لأن يذكر المزيد.

وأود الإشارة مسبقاً إلى مشكلة أخرى تتعلق بالنهج الذي سرتُ عليه. وهذه المشكلة هي أنه لا مندوحة عن تسليط الأضواء على سياسات آحاد الدول الأعضاء، وحدث أحياناً أنني علقْتُ عليها تعليقاً غير مؤاتٍ. ويمكن إلى حد ما تصنيف سياسات آحاد البلدان ضمن هويات مجموعات، مثل "مجموعة الـ ٧٧" أو "بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي"، ولكن هذه الطريقة ترد عليها حدود. ونظراً إلى الاختلافات الأساسية بين الدول الأعضاء في منظمة الأمم المتحدة، فإن نشر المنظمة لأي سرد تاريخي لأنشطتها يُحتمل أن يثير اعتراضات واتهامات بالتحيز، في حين أن التاريخ الإداري البسيط للمنظمة يكون أفضل حظاً في تجنب هذه المشكلة. بيد أن هذا النهج الأخير لا يشرح على نحو واف القوى الدافعة للتغييرات التي يسّحلها. ورغم أنني حاولتُ جاهداً أن أكون موضوعياً ومستنداً إلى الأدلة عند عرض تفسيري للأحداث، فلا شك في أنني قد فشلت في ذلك إلى حد ما، ولذلك أقدم اعتذاري مسبقاً إلى ممثلي الدول الأعضاء الذين يعتقدون أن سياساتهم قد أسيء تأويلها.

هيكل الكتاب

يعكس هيكل هذا الكتاب النهج العام الذي سار عليه المؤلف والذي يؤكد على دور القوى الخارجية وليس القوى الداخلية في شرح التغيير في المنظمة. وي طرح الفصل الافتتاحي سؤالين هما: "من أين جاء الأونكتاد؟" و"ما هي القوى التي جاءت به إلى الوجود؟" ويبحث الفصل الشروط المسبقة لظهور المنظمة إلى حيز الوجود. وتحتوي الفصول من الثاني إلى الثامن على سرد تاريخي لأنشطة الأونكتاد وإنجازاته والتحوّلات التي شهدتها حتى الآن.

ويتناول الفصل الثاني بالتفصيل الحلول التوفيقية التي شكّلت عملية إنشاء الأونكتاد ومتاعب النشأة الأولية وأثره على حشد جهود المؤسسات الاقتصادية الدولية الأخرى وإنجازاته في مكافحة التكتلات الاحتكارية (الكارتلات) في مجال النقل البحري وغيرها من الممارسات التقييدية. ويركز الفصل الثالث على محاولات راؤول برييش الرامية إلى إنجاز جدول أعماله الموضوعي للأونكتاد المتمثل في عقد المزيد من الاتفاقات المتعلقة بأسعار السلع الأساسية، وإيجاد آلية للتمويل التكميلي، ومنح أفضليات تعريفية

للمصادر الصناعية للبلدان النامية. وفيما يتعلق بهذه النقطة الأخيرة، تحقّق النجاح في نهاية الأمر في شكل اتفاق لإنشاء نظام معمّم للأفضليات.

ويتّبع الفصل الرابع الاستمرار في تحقيق جدول أعمال بريبيش بعد رحيله المفاجئ في عام ١٩٦٩ أثناء سنوات فترة السبعينات من القرن العشرين الأكثر اضطراباً، والأسباب التي تقف وراء تحقيق نتائج هزيلة من هذه الجهود. ويناقش الفصل الخامس السبب في إخفاق الاستراتيجية الجريئة التي اتبعتها الأونكتاد لتحقيق المطالبة بنظام اقتصادي دولي جديد، وكيف أثار الحوار بين الشمال والجنوب في نهاية الأمر وأثر أزمة الديون التي وقعت في ثمانينات القرن العشرين على تضامن مجموعة الـ ٧٧. ويختفي الفصل أيضاً بمبادرتين جديدتين من الأونكتاد في مواجهة هذه الأحداث كللتا بالنجاح هما: إطلاق نظام إدارة الديون والتحليل المالي (دمفاس) و"تقرير التجارة والتنمية".

ويعرض الفصل السادس عملية إعادة توجيه أولويات الأونكتاد التي دامت عقداً كاملاً، والتي حدثت بضغط من البلدان الصناعية على الأمم المتحدة لإصلاح نفسها. وأصبح الزعماء الجدد يشجعون على مشاركة البلدان النامية في جولة أوروغواي للاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات). وقد عجل ذلك بإدماج البلدان النامية في نظام الغات كما أنه أضعف وحدة مجموعة الـ ٧٧. وفقد الأونكتاد في خاتمة المطاف مكانته التفاوضية بشأن المسائل المتعلقة بالتجارة وجرى تخفيض حجمه ولكنه وجد بعض المجالات الجديدة للنمو، بما في ذلك في مجال الاستثمار الدولي. ويركّز الفصل السابع على الكيفية التي كيّف بها الأونكتاد وضعه مع مجيء منظمة التجارة العالمية إلى الساحة الدولية واضطلع بجدول أعمال إيجابي في مجال التجارة. وبينما استمر الأونكتاد على نحو مطرد في البحث عن توافق في الآراء، فإن المفاوضات في منظمة التجارة العالمية قد أثبتت على نحو متزايد بأوجه الخلاف والإحباط والإخفاق. وبقدر ما تظل التجارة والتنمية قضيتين مثرتين للخلاف، فإن المواجهة بشأهما ستعاود الظهور في مواضع أخرى في النظام الدولي.

ويضيف الفصل الثامن إلى هذه القصة ما استجد فيها. فهو يورد سرداً زمنياً لبعض جوانب فقدان الزخم في مجال التجارة، وتدابير الترشيد وعمليات التبسيط التنظيمي المنبثقة عن التقرير الأول لفريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى التابع للأونكتاد، والتغيرات التي أُجريت في أسلوب البحوث والمناصرة التي تلت الأزمة المالية والاقتصادية التي حدثت في الفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وتتناول الفروع الأخيرة من الفصل المفاوضات الصعبة التي دارت في الدورة الثالثة عشرة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، أي الأونكتاد الثالث عشر، المعقود في الدوحة، بشأن دور الاقتصاد الكلي والتمويل في تنظيم الولاية الحالية للأونكتاد.

ويطرح الفصل التاسع سؤالاً هو: "إلى أين ينبغي أن يتجه الأونكتاد؟" ذلك أنه لا رجعة إلى الماضي، إلى ما سُمّي بـ "السنوات الذهبية" في ستينات وسبعينات القرن العشرين التي لم تكن في واقع الأمر ذهبية بشكل خاص. وإني أدفع بأن الأونكتاد قد تبنّى العولمة منذ البداية بطريقة أو بأخرى، حتى مع التسليم في

الوقت نفسه بأوجه قصوره - على الأقل في بعض جوانب المؤسسة. ولذلك فإنني أظن أن مستقبله يكمن في تحديد الأخطار التي تتهدد العولمة والتي تعود في منشئها إلى مجال التجارة والتنمية كما يكمن في أداء دور ملائم في إدارة هذه المخاطر. ويعرض الفصل الأخير ما أرى أنه المخاطر الرئيسية الخمسة التي تواجه مشروع العولمة، وهي جميعاً تتصل بثغرات في نظام الإدارة الدولي. ويبحث الفصل آثار هذه المخاطر على الدور المستقبلي للأونكتاد بينما يسلم بأن الدول الأعضاء ستتخذ هي أنفسها القرارات المتعلقة بالولايات وبرامج العمل. ونظراً إلى أن جميع الأنشطة ينبغي أن تكون مبررة في ضوء المنافسة الناشئة عن دعاوى منظمات دولية أخرى، فإنني أدفع بأن نظام التقييم المستقل سيصبح ميزة تنافسية هامة إذا جرى تحسينه.

شكر وتقدير

أثناء زيارتي إلى جنيف، بسويسرا، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، تمتعت بميزة التفاعل بصفة غير رسمية مع ممثلي الدول الأعضاء في الأونكتاد الذين أعربوا عن رغبتهم في التعليق على المخطط الإجمالي للكتاب؛ وإني أشعر بالامتنان لجميع من قاموا لاحقاً بإرسال تعليقاتهم الخطية. وأود أن أشكر جميع من منحوني فرصة إجراء مقابلات معهم، بمن فيهم 'يلمز أقيوز'، و'آن ميرو'، و'تافيري تيسفاتشيو' و'غيممو فاليس'، و'جيمس جان'. وقد أشرف على المشروع نائب الأمين العام للأونكتاد 'بيتكو دراغانوف'، وكان الشخص الرئيسي المحاور معي من المنظمة هو 'ريتشارد كوزول - رايت'.

وبعد تقديم أول مشروع للكتاب في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، كنت محظوظاً لتلقي تعليقات وملاحظات نقدية مستفيضة عليه من 'سامويل غابي' و'كمران كوساري' و'ريتشارد كوزول - رايت' و'تافيري تيسفاتشيو'. وأتوجه إليهم جميعاً بشكري الحار. فقد كانت تعليقاتهم جميعاً في غاية الفائدة. وتمتع النص بميزة إضافية هي تحييصه من جانب 'شيجيهيسا كاساهارا' من المعهد الدولي للدراسات الاجتماعية في لاهاي هولندا الذي أشكره على الجهد الذي قام به من حيث مراجعة الوقائع الرئيسية وتقديم اقتراحات من أجل التحسين. وقد أنقذني الأشخاص المذكورون أعلاه من الوقوع في أخطاء عديدة، ولا سيما فيما يتصل بالفصل الثامن. وإني على ثقة من أن جهودهم قد حسنت النص الحالي كثيراً وإن كانت المسؤولية عن الشكل النهائي للنص تبقى مسؤوليتي دون سواي.

أهدي هذا الكتاب إلى موحيسا كيتوي، الأمين العام للأونكتاد،
كرمز لتقديري وإعجابي.



الفصل الأول

الضغط من أجل التغيير



ألف - ميثاق هافانا لمنظمة للتجارة الدولية وإخفاقة

عند إنشاء الأمم المتحدة في عام ١٩٤٥، كانت الخطط الأنغلو - أمريكية لإعادة بناء الاقتصاد الدولي تتوخى إنشاء ثلاث مؤسسات عالمية جديدة. وكانت هذه المؤسسات هي: صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، ومنظمة للتجارة الدولية. وكانت الوظيفة المتوخاة للمنظمة الأخيرة هي تنظيم التجارة الدولية من أجل تجنب سياسات التجارة الوطنية - القائمة على إفقار الجار - التي اعتمدها البلدان أثناء فترة الكساد العظيم في ثلاثينات القرن العشرين.

وتبعاً لذلك، عُقد في هافانا مؤتمر دولي في الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٧ إلى آذار/مارس ١٩٤٨ للتفاوض بشأن أشكال التنظيم التي ستسير عليها منظمة التجارة الدولية المنشودة في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية. وكان مشروع الوثيقة الذي أعدته الولايات المتحدة الأمريكية يتسم بالتحيز القوي في اتجاه التجارة الأكثر حرية. على العكس من ذلك، ساقطت البلدان النامية الرئيسية، مثل البرازيل وشيلي والصين والهند، حججاً مفادها أنها لكي تنهض بتنميتها الاقتصادية قد تحتاج إلى اعتماد تدابير لتحقيق الحماية التجارية، مثل القيود الكمية على الواردات. وقد سعت هذه البلدان إلى تضمين الميثاق أحكاماً مقترحة تحقق لها ذلك. وعلى وجه الإجمال، كانت هذه البلدان النامية الرئيسية أعلى صوتاً بكثير في هافانا منها في أثناء مؤتمر بريتون وودز الذي عُقد في عام ١٩٤٤.

وتمكنت هذه البلدان من كسب بعض التنازلات. فقد أُدرج في مشروع النص فصل جديد عن التنمية الاقتصادية جاء فيه أنه يتعين قيام منظمة التجارة الدولية، عند إنشائها، بتقديم مساعدة تقنية إلى البلدان النامية من أجل إنشاء صناعاتها الجديدة، وأنه ينبغي السماح للحكومات باستخدام تدابير حمائية من أجل تدعيم هذه الصناعات في حالة صدور موافقة مسبقة من جانب منظمة التجارة الدولية المقترحة. واشتمل أيضاً ميثاق هافانا، بصيغته المتفق عليها في آخر الأمر، على أحكام ترمي إلى تنظيم إبرام اتفاقات دولية بشأن السلع الأساسية. وكان يتعين أن تكون هذه الاتفاقات حكومية دولية ومحدودة من حيث المدة وخاضعة للمراجعة وتتضمن تمثيلاً لمستهلكي السلع الأساسية وكذلك لمنتجها. ولم تل هذه الشروط موافقة الولايات المتحدة إلا لكونها أكثر تقييدية بالمقارنة مع الممارسة السابقة.

وقد وقّع على ميثاق هافانا ٥٣ دولة من أصل ٥٦ دولة ممثلة في هافانا. بيد أن الصيغة المخففة للمشروع الأصلي للولايات المتحدة لم تلق إلا دعماً فاتراً في واشنطن العاصمة. وفقد المفاوضون التجاريون للولايات المتحدة الصلة مع رؤسائهم السياسيين في الوطن. وإحساساً من إدارة ترومان بقوة الاعتراض على الميثاق، بما في ذلك اعتراض أوساط الأعمال بالولايات المتحدة، فإنها أخرجت تقديم الميثاق إلى الكونغرس حتى نيسان/أبريل ١٩٥٠. وأثناء جلسات الاستماع، دُفع شهود الإدارة إلى اتخاذ موقف دفاعي؛

وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٠ أعلن بحدوء وسط أجواء الانشغال بالحرب الكورية أن جلسات استماع الكونغرس لن تُستأنف. وفي النهاية، فمن أصل التوقيعات الـ ٥٣، لم يصدّق على ميثاق هافانا سوى ليريا.

وفي عام ١٩٤٧ بالفعل، كان ٢٣ بلداً من البلدان الموقعة على الميثاق قد وافقت على إنشاء منظمة مؤقتة منفصلة لكي يمكن أن تبدأ هذه البلدان في إجراء مفاوضات بشأن خفض التعريفات الجمركية فيما بينها كعنصر من عناصر تعمير أوروبا في حقبة ما بعد الحرب. وكان ذلك هو 'الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة' (الغات). وعندما اتمّرت خطة إنشاء منظمة التجارة الدولية، بقي 'الغات' هو المؤسسة الدولية الوحيدة التي تحاول تنظيم التجارة الدولية. وهذه المؤسسة، التي كان القصد منها أن تكون ترتيباً انتقالياً مؤقتاً، قد ظلت قائمة مع إجراء تعديلات دورية على اتفاقها حتى عام ١٩٩٤. وكما قال 'هانس زينغر' ذات مرة: "لا يوجد شيء أكثر دواماً من ترتيب مؤقت".

وكان ائختيار منظمة ترمي إلى تنظيم التجارة الدولية وبقاء اتفاق 'الغات' قائماً مصدر مظلمة كبيرة للبلدان النامية. ولم تكن منظمة للتجارة الدولية هي ما تريده هذه البلدان على وجه الدقة، ولكن أحكام إنشائها قد جسدت الاعتبارات الرئيسية التي رأت هذه البلدان أنها حيوية من أجل نجاح خططها للتنمية الاقتصادية. وفي ذلك الوقت، لم تُعن الغات بتنمية البلدان النامية. فقد رأت أن مهمتها هي خفض الحواجز التي تعترض التجارة في السلع الصناعية والخدمات، وقد أصابت نجاحاً كبيراً في تحقيق هذا الهدف داخل نطاق عضويتها الصغيرة على مدى جولات ناجحة من المفاوضات المتعلقة بالتعريفات الجمركية خلال سنوات الخمسينات من القرن العشرين.

وكانت البلدان النامية أقل اهتماماً بالتفاوض على خفض التعريفات الصناعية منها بعملية بدء صناعات جديدة. ومع ذلك، فإنها عندما نجحت في تحقيق ذلك أحياناً، حُرّكت أحكام الغات ضدها. فعندما تمكّن عدد من البلدان الآسيوية من تحقيق توسّع سريع في صادراتها من المنسوجات المنخفضة التكلفة، صَدّرت تهديدات من كندا، والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والولايات المتحدة الأمريكية باستخدام قواعد الغات الموضوعية ضد "الإغراق" (التصدير بأقل من التكلفة الاقتصادية) بغية وقف هذه المنافسة لمنتجاتها المحليين، بذريعة "الإخلال بالسوق". وبهذا التهديد، أُجبر مصدّرو المنسوجات الآسيويون على الموافقة على ما يُسمّى بـ "التقييد الطوعي للصادرات". بموجب 'الترتيب الطويل الأجل المتعلق بالتجارة الدولية في المنسوجات القطنية' الذي بادرت به الولايات المتحدة وبدأ سريان مفعوله في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٢. وكان ذلك بوضوح ضاراً بالتنمية الاقتصادية للبلدان المصدرة والأهداف المتعلقة بموازين مدفوعاتها. وكان من المتوخى أصلاً أن يظل هذا الترتيب قائماً لمدة خمس سنوات، ولكنه أصبح في الواقع 'الاتفاق المتعدد الألياف' في عام ١٩٧٤ ولم يتم إنهاؤه تماماً بصورة تدريجية إلا في السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين. وهو ما يشكل هنا أيضاً مثلاً على ترتيب مؤقت آخر ظل قائماً طوال ٤٠ عاماً.

وكانت البلدان النامية مهتمة أيضاً بتنظيم التجارة في السلع الأساسية الزراعية، وهي قطاع كانت البلدان المتقدمة تمارس فيه سياسة حمائية مفرطة على حساب الرفاه الاقتصادي للبلدان النامية. وبغض النظر عن ذلك، رحب مسؤولو الغات بإنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية، متجاهلين وهم مستريحون حقيقة أن السياسة الزراعية المشتركة التي اتبعتها الجماعة كانت (وما زالت) مخططاً لحماية الزراعة الأوروبية من المنافسة المتأتية من البلدان النامية وبلدان أخرى. وكان ترحيب 'الغات' بالجماعة الاقتصادية الأوروبية يشكل أيضاً نقضاً لمبدأ الدولة الأولى بالرعاية بالنظر إلى أنه يحد من إمكانية الوصول إلى الأسواق أمام البلدان الواقعة خارج نطاق الجماعة الأوروبية. ومن وجهة نظر البلدان النامية، كانت مواقف الغات بشأن الجماعة الأوروبية علامة مسبقة على قنوم الممارسات التجارية الاستيعادية. ولم تكن بلدان فقيرة كثيرة تريد الانضمام إلى ما كانت تعتبره "نادي الأثرياء" لكي يمكن الإبقاء على حلم إعادة إحياء فكرة إنشاء منظمة للتجارة الدولية في وقت ما من المستقبل.

وكان الإحساس المتنامي بالظلم لدي البلدان النامية قد قَوِيَ بفعل ما حدث للركيزتين الأخرين لإدارة الشؤون الاقتصادية العالمية في حقبة ما بعد الحرب - أي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير (المعروف اختصاراً بالبنك الدولي). فقد اختير مقر كلتا المؤسسات في واشنطن العاصمة، وكتلتاهما تمكنتا منذ مرحلة مبكرة من إحراج عمليتهما عن نطاق المراقبة من جانب الأمم المتحدة رغم أهمهما من الناحية القانونية قد ظلتنا هيئتين من هيئات الأمم المتحدة. كما تحدد الهيكل التصويتي في كليتهما بالوزن الاقتصادي، مما منح الولايات المتحدة سلطة النقض في هياكلهما المتعلقة بالإدارة. وكتلتاهما قاومتا النداءات الداعية إلى تكييف مرافقهما لكي تتماشى مع الاحتياحات الإنمائية للبلدان النامية. وقد عزا البنك الدولي صغر حجم تدفقاته الإقراضية المتجهة إلى البلدان النامية إلى الافتقار إلى القدرة الاستيعابية وظل، حتى عام ١٩٦٠، يقاوم الخطط الموضوعة في الأمم المتحدة، مثل صندوق الأمم المتحدة الخاص للتنمية الاقتصادية، الرامية إلى تقديم قروض إلى هذه البلدان بشروط أكثر مواتاة بكثير من شروط أسواق رؤوس الأموال. وأنشأ البنك الدولي المؤسسة الدولية للتنمية في عام ١٩٦٠ بغية الاضطلاع بهذه المهمة، ولكنه لم يفعل ذلك إلا بضغط من الولايات المتحدة لكي تتركز في البنك جميع أنواع القروض المقدمة من أجل التنمية. ومن المنطلق نفسه ظل صندوق النقد الدولي، لمدة ١٠ سنوات حتى عام ١٩٦٣، يقاوم إنشاء أي مرفق جديد لمساعدة مصدري السلع الأساسية على مواجهة تقلبات إيرادات التصدير.

ومع ذلك كان يوجد حيز كافٍ تنمو فيه الأفكار والمؤسسات الجديدة. فقد أنشأت الأمم المتحدة بسخاء لجاناً إقليمية جديدة وإحدى هذه اللجان، وهي اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية - كما كانت تُسمى آنذاك - قد رَعَت طريقة تفكير مختلفة احتلافاً جذرياً بشأن الاقتصاد العالمي. وقد ارتكزت هذه الطريقة على أفكار الاقتصادي والمصرفي الأرجنتيني، راؤول بريبيش. فقد كان 'بريبيش' متميزاً بخبرته كواضع للسياسات الاقتصادية يحاول التصدي للآثار الكارثية التي ألحقها الكساد العظيم

بالاقتصاد الأرجنتيني. ولم يقتصر الأمر على أن انكماش اقتصاد الولايات المتحدة قد قوض بشكل حاد قيمة الصادرات الزراعية الأرجنتينية بل إن واضعي السياسات في الولايات المتحدة قد استجابوا للكساد بتدابير حمائية، مثل قانون سموت - هولي للتعريفات. ولذلك فقد وجد بريبيش بلده في وضع سيء مضاعف: باعتباره متقبلاً للأسعار في الأسواق الدولية وواقعاً تحت رحمة الأخطاء السياسية لحكومات البلدان التي تشكل شركاء تجاريين أقوى.

وكان بريبيش، كإقتصادي، من أتباع 'جوزيف شومبيتر'. وقد قبل وجهة نظر 'شومبيتر' القائلة بأن التنمية الاقتصادية تنتج عن عملية تنظيم/إقامة المشاريع وكذلك حجة 'شومبيتر' القائلة بأن التمويل الائتماني للمشاريع يُنشئ دورات أعمال تشكل سمة أساسية من سمات النظام الرأسمالي. وكان طموحه الفكري يتجه إلى توسيع نطاق نظرية دورة الأعمال لكي يبيّن كيف تعمل الدورات، ليس فقط في البلد نفسه، ولكن أيضاً في إطار الاقتصاد العالمي بأسره. ولكي يفعل ذلك، فإنه قسّم العالم إلى مركز حضري تنشأ فيه دورات الأعمال ومحيط يعتمد على تصدير السلع الأساسية الزراعية والمواد الخام.

وكان يعتقد أنه عندما تحدث الموجة الصاعدة للدورة، ترتفع أسعار السلع الأساسية بوتيرة أسرع من ارتفاع أسعار السلع الصناعية، أما عندما تحدث الموجة التزولية للدورة فإن هذه الأسعار تنخفض انخفاضاً حاداً جداً بالنسبة إلى أسعار السلع الصناعية بحيث تنخفض قيمة المقايضة الصافية لعدلات التبادل التجاري للسلع الأساسية. ودعم هذا القول بأدلة إحصائية أعدها 'سينغر'. والسبب الذي يجعل أسعار السلع الصناعية تنخفض بدرجة أقل حدة عند حدوث الموجة التزولية للدورة هو أن العاملين الصناعيين في المركز الحضري منظمون في نقابات بدرجة أكبر ولديهم قدرة أفضل على مقاومة تخفيضات الأجور وعلى التمسك بالمكاسب المتحققة في إنتاجيتهم. ولذلك يوجد عدم تماثل دائم في توزيع المكاسب الناجمة عن التقدم التقني. بما يجعل من يعيشون في المحيط هم الطرف غير المستفيد.

وأعجب بريبيش، شأنه في ذلك شأن شومبيتر، بمؤلف كيتز: "النظرية العامة للعمالة والفائدة المصرفية والنقود" (*General Theory of Employment, Interest and Money* (Keynes)) ولكنه كان منتقداً له. وكان ذلك لأسباب رئيسية ثلاثة. فنظرية كيتز المتعلقة بتشكيل معدل الفائدة المصرفية لم تعتبر عرض المدخرات قيوداً على الاستثمار، في حين أن بريبيش كان يعتقد أنه قيد. كما كان يعتقد أن نظرية كيتز لم تكن دينامية بشكل ملائم ولكنها تعتمد على "مضاعف الدخل" كأداة للتعامل مع مرور الوقت. وأخيراً، فإنه كان يعتقد أن كيتز قد ركّز تركيزاً مفرطاً على الاستقرار في الأجل القصير. وكان بريبيش، على الرغم من اختلافه مع هذه الجوانب من نظرية كيتز، يعتقد أن السياسات التي كان كيتز يجبدها كانت بصورة عامة نظريات سليمة.

وكانت أفكار بريبيش هي الأساس الذي قامت عليه أعمال اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ولكن بحلول منتصف خمسينات القرن العشرين، كان الاقتصاديون الشباب الذين يعملون هناك يضيفون عناصر جديدة، مثل نظرية التضخم الهيكلية. ونظريات اللجنة، الانتقائية وغير التقليدية والتي كان يُطلق عليها تسميات مختلفة مثل نظريات التبعية أو النظريات الهيكلية، قد أحدثت صدى أوسع نطاقاً لدى كثير من الأشخاص الذين لم يكونوا مقتنعين بالفرضيات التجريدية لنظرية التجارة الدولية وأوجه برهناتها على الطابع الأمثل للتجارة الحرة. وكان الكثيرون يعتقدون أنه حتى البلدان التي بنت ثروتها على الصادرات الزراعية تحتاج إلى القيام بالتصنيع من أجل تحقيق التنمية الاقتصادية. ومع ذلك، انتقد بريبيش التصنيع الرامي إلى الإحلال محل الواردات والذي كان قد فُرض على أمريكا اللاتينية أثناء الكساد العظيم والحرب العالمية الثانية. وساق حجة مفادها أن الإحلال محل الواردات في حد ذاته لا يُنتج من النقد الأجنبي ما يكفي لتحقيق التنمية - بل ينبغي تكملته بتصدير سلع مصنوعة.

وطرحت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية أيضاً نظرية اقتصادية شكلت الأساس الذي قام عليه الإدراك، وخاصة في أمريكا اللاتينية، القائل بوجود تحيُّرٍ نُظمي في الإدارة الاقتصادية العالمية - وهو تحيُّر قائم على عدم إدراك الاختلاف في الديناميات الاقتصادية بين بلدان المركز وبلدان المحيط وعدم مراعاة وضع البلدان الأخيرة في المؤسسات الدولية المضطلة بتنظيم التجارة في حقبة ما بعد الحرب. ولذلك حذ بريبيش التكامل الإقليمي للبلدان النامية ومنح أفضليات تجارية لصادراتها من المصنوعات.

باء- تأثير الحرب الباردة وعملية إنهاء الاستعمار

حدث في خمسينات القرن العشرين تحوُّلٌان مزلزلان في علاقات القوة الدولية. فبعد موت جوزيف ستالين في عام ١٩٥٣، أعلنت القيادة الجديدة لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية استراتيجية تتمثل في التعايش السلمي بين الرأسمالية والشيوعية وفي المنافسة بينهما. وقد انطوى التعايش السلمي على موقف جديد أكثر تعاونية بشأن الأمم المتحدة وأنشطتها الاقتصادية. وخرج الاتحاد السوفياتي من نموذج المقاطعة لكي يصبح قوة فاعلة يُعتمد بها في الأمم المتحدة.

وأثناء فترة أواخر أربعينات وأوائل خمسينات القرن العشرين، كان قبول أعضاء جدد في الأمم المتحدة محدوداً إلى أبعد حد بسبب قوة حق النقض لدى الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي. وفي مؤتمر باندونغ المعقد في عام ١٩٥٥، أعلنت بلدان نامية هامة، من بينها الصين فضلاً عن الهند وإندونيسيا ويوغوسلافيا، أنها ليست في الجانب السوفياتي ولا في الجانب الغربي من الحرب الباردة، وضغطت هذه البلدان من أجل القبول في عضوية الأمم المتحدة. وبعد عام ١٩٥٥، انضم كثير من الدول المنشأة حديثاً في العالم النامي إلى الأمم المتحدة، مما زاد من عضوية المنظمة من ٦٠ إلى ٩٩ عضواً بحلول عام ١٩٦٠.

ونتيجةً لذلك، ازداد النفوذ النسبي للبلدان النامية. وكان لهذه الزيادة في العضوية آثار على سياسات الولايات المتحدة بشأن الأمم المتحدة، والتي كان لها القدرة حتى ذلك الحين على إيجاد أغلبية يُعوّل عليها في الجمعية العامة. كما أنها ألقت بظلال الشك على استمرار هيمنة الولايات المتحدة واستتحت زيادة الإحساس بالحاجة إلى الظهور. بمظهر الداعم للطموحات الاقتصادية المشروعة للبلدان النامية. وأدى ظهور ما كان سيُطلق عليه قريباً "العالم الثالث" إلى تنبيه الدولتين العظميين إلى أنهما لا تستطيعان التوصل إلى افتراضات سهلة بشأن تحديد الدول التي يمكن لهما أن تضمنا تأييدها لهما بشأن قضايا معينة.

وبدأ الاتحاد السوفياتي من ناحيته في ترديد هواجس البلدان النامية بشأن التحيز في النظام التجاري الدولي. فقد دعا في عام ١٩٥٤ إلى عقد اجتماع عالمي لخبراء التجارة. كما أنه طالب في عام ١٩٥٥ بالتصديق على ميثاق هافانا. وطالب في عام ١٩٥٦ بعقد مؤتمر جديد بشأن التجارة الدولية. وقد جرى تجاهل هذه النداءات. وعندما جرى التوقيع على معاهدة روما وظهرت إلى حيز الوجود الجماعة الاقتصادية الأوروبية في عام ١٩٥٨، بدأ الاتحاد السوفياتي في شجب ما أُطلق عليه "التجمعات الاقتصادية الغربية المغلقة" باعتبارها تهديداً للتعاون الاقتصادي الدولي. وفي عام ١٩٦٢، أقرت القيادة السوفياتية استنكارها مرة أخرى للجماعة الاقتصادية الأوروبية بتوجيه نداء جديد بعقد مؤتمر بشأن التجارة الدولية. وكان في هذا الخطاب الجديد إشارة إلى البلدان المستقلة حديثاً مفادها أن الاتحاد السوفياتي متعاطف مع تصورها أنها مهمّشة في نظام تجاري تهيمن عليه مصالح البلدان المتقدمة.

وقد لعب الانتقاد السوفياتي للجماعة الاقتصادية الأوروبية على وتر مشاعر القلق لدى البلدان النامية بشأن علاقاتها التجارية المستقبلية مع الجماعة الاقتصادية الأوروبية. وقد ادعى القادة السوفياتيون أن "إخضاع الدول الأفريقية الفتية ذات السيادة للسوق [الأوروبية] المشتركة إنما يعني موافقتها على تقبل القيام بدور ملحقات زراعية وملحقات مواد خام للبلدان الاستعمارية السابقة". وكان السياق الذي جاء فيه هذا الاستهجان هو الطلب المقدم من المملكة المتحدة للانضمام إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية. فقد كانت هذه الجماعة تطبق نظام أفضليات للأقاليم الخارجية المنتسبة إليها يتفق مع حماية قطاعها الزراعي لديها هي. بموجب السياسة الزراعية المشتركة. وكان يوجد لدى المملكة المتحدة نظام أفضليات خاص بها من أجل بعض بلدان الكومنولث. وكان السؤال المطروح هو كيفية القيام، في حالة انضمام المملكة المتحدة إلى الجماعة الاقتصادية الأوروبية، بالتوفيق بين كلا النظامين وكيف يمكن لأي نظام أفضليات مشكّل بصورة جديدة أن يكون مقبولاً. بموجب قواعد عدم التمييز المنصوص عليها في الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات). وقد حل الرئيس شارل ديغول المشكلة بممارسة حق النقض في عام ١٩٦٣ ضد طلب انضمام المملكة المتحدة، ولكن ذلك تسبب في خشية البلدان النامية من سحب الأفضليات التجارية الخاصة بها.

وكان لدى الولايات المتحدة أوجه قلقها الخاصة بشأن الجماعة الاقتصادية الأوروبية، خاصة وأن خفض التعريفات الجمركية الداخلية للجماعة من شأنه تحويل التجارة بعيداً عن صادرات الولايات المتحدة ما لم يمكن أيضاً خفض التعريفات الخاصة بها. وقد أكد هذا القلق على رغبة الولايات المتحدة في أن يجري بسرعة إطلاق مفاوضات تجارية جديدة في إطار اتفاق 'الغات'، وهو ما كان توطئة لانطلاق جولة كينيدي في عام ١٩٦٤. ولذلك فإن جورج بول، وكيل وزارة خارجية الولايات المتحدة للشؤون الاقتصادية في حكومة كينيدي، كان يشعر بالانفعال إزاء النداء الموجه من الاتحاد السوفياتي بعقد مؤتمر جديد بشأن التجارة. فقد رأى أن الاتحاد السوفياتي كان يسعى إلى تحقيق ميزة دعائية ولكنه شك أيضاً في أنه كان يريد إيقاع الخلل في اتفاق 'الغات'. فالاتحاد السوفياتي، بوصفه القائم بتشغيل تجارة الدولة، لم تكن لديه مصلحة في 'الغات'، في حين أن الولايات المتحدة كانت في حاجة إلى التفاوض على إجراء خفض عام في التعريفات الجمركية.

وقد خلص 'بول' إلى أن محاولة إيقاع الخلل السوفياتية لا يمكن أن تنجح في تحقيق هذا الهدف إلا إذا فشلت الولايات المتحدة في "توعية وإقناع" البلدان النامية بالانصراف عن جدول أعمال التجارة التي كانت تسعى إلى تحقيقه. وكان أشد اعتراض لدى الولايات المتحدة هو على طلب البلدان النامية أفضليات تعريفية لسلعها الصناعية. وفي هذه المسألة، كانت الحجج الاقتصادية ثانوية. فالذي يهم آنذاك هو أن حكومة كينيدي لم تكن تريد أن تجد نفسها في وضع يتعين عليها فيه الدفاع عن منح أفضليات تجارية في الخارج في سنة انتخابية (١٩٦٤)، تُضطر فيها إلى رفض طلبات كثيرة جداً من جماعات المصالح المحلية للحصول على معاملة تفضيلية. وأوصى 'بول' بدعوة البلدان الأخرى إلى القيام بمزيد من العمل لإزالة التدابير القائمة المتعلقة بالتمييز التجاري، على النحو السائد في مجال المنسوجات والأحذية والإلكترونيات، ومن أجل إقامة مناطق تجارية حرة في التكتلات الإقليمية للبلدان النامية.

وكانت الولايات المتحدة حذرة أيضاً من استخدام الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية لنقل الموارد إلى البلدان النامية. فقد تكون هذه الاتفاقات ملائمة للتصدي لمشكلة التقلبات المفرطة في أسعار السلع الأساسية، ولكن ينبغي مقاومة أي محاولة لاستخدامها لرفع أسعار السلع الأساسية بشكل دائم فوق مستوى سعر السوق المتوسط في الأجل الطويل. وبينما سلم 'بول' بأن سياسة دعم أسعار السلع الزراعية التي تنتهجها الولايات المتحدة تفعل ذلك تماماً، فإنه لا يقبل الشيء نفسه على الصعيد الدولي. فلو كانت الولايات المتحدة على استعداد للتفاوض بشأن هذا الموضوع، فقد تجد حكومة الولايات المتحدة نفسها - شأنها شأن حكومة ترومان بعد هافانا - توصي الكونغرس باتفاقات لن يصدّق عليها هذا الأخير.

وكانت الولايات المتحدة على استعداد للتفكير في بعض أنواع الإصلاح لآليات تنظيم التجارة. واعترض 'بول' على فكرة إنشاء منظمة شاملة واحدة للتجارة تحمل محل اتفاق 'الغات' وقبول بلدان الكتلة

السوفياتية أعضاء فيها والاهتمام بمصالح البلدان النامية. وهو ليس لديه اعتراض على إنشاء منظمة جديدة، منفصلة عن اتفاق 'الغات'، تكون مخصصة للنهوض بمصالح البلدان النامية في مجال التجارة الدولية. وقد قدم إلى الرئيس كينيدي، في الأسبوع السابق لاغتيال كينيدي في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٣، نصيحة مفادها ما يلي:

يجب علينا بطبيعة الحال أن نعتنى بالحفاظ على 'الغات' في مواجهة الجهود الرامية إلى تحويله إلى محفل للنقاش أمام المصالح الخاصة أو الرامية إلى الاستعاضة عنه بمنظمة أوسع انتشاراً. ولحسن الحظ، أعتقد أن هذه المشكلة يمكن التغلب عليها. إذ توجد بالفعل علامات على أن الزعماء الأكثر استقراراً في البلدان النامية يعيدون التفكير في قيمة اتفاق الغات، وإنني على ثقة من أننا، باتباع سياسة أمريكية ثابتة، لن نواجه صعوبة كبيرة في إنقاذ الغات من محاولة النيل الشديد منه.

جيم- بناء التضامن بين العالم الثالث

حصلت البلدان النامية على بضعة تنازلات في هافانا ولكن ليس نتيجة لأي معارضة مشتركة منظمة جيداً للخطط الأنغلو - الأمريكية. وأظهر مؤتمر باندونغ أن بلداناً نامية هامة قد نأت بنفسها عن الحرب الباردة، وبعد ذلك بدأت كتلة آسيوية - أفريقية في العمل في الدورة العاشرة للجمعية العامة. ونادت حركة عدم الانحياز باتخاذ إجراء دولي بشأن التجارة والتنمية في مؤتمر القمة الأول لها الذي عُقد في بلغراد في عام ١٩٦١، ولكن حدث في دورة الجمعية العامة التي عُقدت في العام نفسه أن بلدان أمريكا اللاتينية، باستثناء البرازيل بشكل ملحوظ، قد ظلت تشعر بالفطور إزاء فكرة عقد مؤتمر جديد بشأن التجارة.

وفي تموز/يوليه ١٩٦٢ تغيّر الوضع عندما عقد مجموعة من وزراء الاقتصاد مؤتمر القاهرة المعني بمشاكل التنمية الاقتصادية. وقد نُظّم هذا المؤتمر خارج نطاق الأمم المتحدة وحضره ٣٦ بلداً نامياً، من بينها بلدان عدم الانحياز. ولم يكن ذلك عدداً كبيراً ولكن أهميته تكمن في التكوين الإقليمي للبلدان التي حضرته. فقد كان المشاركون هم على سبيل الحصر من بلدان أفريقيا وآسيا وبضعة بلدان من أمريكا اللاتينية. وكان استعداد بعض بلدان أمريكا اللاتينية للانضمام إلى المجموعة الآسيوية - الأفريقية، على الرغم من محاولة الولايات المتحدة التواصل معها عن طريق تحالف التقدم (الذي أُطلق في عام ١٩٦١)، يثبت أن الاجتماع اتسم بأهمية كبيرة. وطالب إعلان القاهرة الذي تمخض عنه المؤتمر إلى عقد مؤتمر دولي في إطار الأمم المتحدة بشأن "جميع المسائل الحيوية المتعلقة بالتجارة الدولية وتجارة السلع الأساسية الأولية والعلاقات الاقتصادية بين البلدان النامية والبلدان المتقدمة".

وكان راؤول بريبيش هو المسؤول الذي عُين ليكون الممثل الشخصي للأمين العام الجديد للأمم المتحدة، يو ثانت، في مؤتمر القاهرة. وقد ظل بريبيش حتى تلك اللحظة، شأنه في ذلك شأن غيره من مواطني أمريكا اللاتينية، متشككاً بشأن الجهد الدولي الجديد في ميدان التجارة. فقد شاهد كثيراً من المبادرات التجارية السابقة في إطار العلاقات بين أمريكا اللاتينية والولايات المتحدة تصطدم بحائط الفشل. وما أقنع بريبيش بالتوجه إلى مؤتمر القاهرة لم يكن سوى الإلحاح المستمر من جانب 'فلاديك مالينوفسكي'، أمين اللجان الإقليمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة. ورأى بريبيش في مؤتمر القاهرة أن التعاون بين بلدان العالم الثالث الواقعة على امتداد ثلاث قارات ينطوي على إمكانيات كبيرة لإعادة تشكيل السياسة الدولية شريطة أن يُساند بالانضباط والتنظيم الجيد.

وفي عام ١٩٦٢، أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٩١٧ (د-٣٤)، وهو ما أقرته الجمعية العامة في قرارها ١٧٨٥ (د-١٧) بعقد أول مؤتمر للأمم المتحدة بشأن التجارة والتنمية. وقام سفير الولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة، 'أدلاي ستيفينسون'، باتخاذ موقف مغاير فعلاً للموقف السليبي السابق للولايات المتحدة بشأن المؤتمر. فقد بدأ أنه خلص إلى أن المؤتمر لا يمكن منعه مباشرة بل كان يُفضّل قبوله بإيجابية بدلاً من إثارة الإحساس بالمرارة لدى البلدان النامية ودفعها إلى الارتداء في أحضان الاتحاد السوفياتي. وبقيام الأمريكيين بذلك، يمكن لهم الاحتفاظ بالأمل في ممارسة بعض التأثير بخصوص توقيت المؤتمر ومحتواه. وما إن أحدث 'ستيفينسون' هذا التحول في موقف الولايات المتحدة، فإن البلدان الأخرى الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الأوسيد) وبلدان أمريكا اللاتينية قد سارت على نفس المنوال. وتؤكد وجود الأونكتاد بشكل أو هئية ما.

وكما أكد بريبيش على ذلك لاحقاً، لم يكن المؤتمر المقترح من بنات أفكاره. ومع ذلك فإنه وافق، بناء على حثّ من الأرجنتين والبرازيل ويوغوسلافيا، على طرح اسمه لمنصب الأمين العام للمؤتمر. وقد عُرض هذا المنصب عليه رغم المنافسة القوية من المرشح الاسترالي، 'جون كروفورد'، وقبّله في كانون الثاني/يناير ١٩٦٣. ورغم أن أساليب التأخير التي اتبعتها الولايات المتحدة قد دفعت المؤتمر المقترح إلى أبعد تاريخ ممكن، أي في أوائل عام ١٩٦٤، فإن الوقت التحضيري كان ضيقاً إذا كان للمؤتمر المقترح أن ينظّم على نحو ملائم.

وأرسي بريبيش بسرعة الأساس لقيادته. وكان عليه أن يصدّ اتجاه إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة الذي كان يتزعزع إلى جعل الأونكتاد يدور في فلكها ويبقى تحت سيطرتها. وتعين عليه أن يعيّن موظفين أساسيين من أصحاب المواهب على أساس التوازن الجغرافي يعملون بعقود مؤقتة بالنظر إلى أنه لم يكن من الواضح بعد ما إذا كان الأونكتاد سيصبح مؤسسة دائمة. وكان عليه أن يضمن نيل الموافقة على المواضيع الأساسية الخمسة للمؤتمر. وتعين عليه الحصول على ترجمة لوثائق المؤتمر

إلى اللغات الرسمية للأمم المتحدة وتوزيعها في كانون الثاني/يناير ١٩٦٤. وقد تحقق ذلك كله بحلول نهاية الدورة الثانية للجنة التحضيرية في أيار/مايو - حزيران/يونيه ١٩٦٣.

دال- تشكيل جدول أعمال الأونكتاد

أجرى بريبيش جولة واسعة من المشاورات في ١٣ عاصمة رئيسية قبل عقد المؤتمر. وقد بدأ في أوروبا بزيارة باريس وبروكسل ولندن قبل أن ينتقل إلى كانبيرا ثم طوكيو وبانكوك ونيودلهي وكراتشي. وبعد المناقشات التي أجراها في القاهرة، توجه إلى عاصمتين من الكتلة الشرقية هما موسكو ووارسو ثم زار إحدى عواصم عدم الانحياز وهي بلغراد. واختتم جولته بالتوجه أولاً إلى بون ثم أخيراً إلى واشنطن العاصمة حيث أجرى لقاءً غير مريح مع 'الت و. روستو' الذي كان عندئذ مستشار الرئيس جونسون للعلاقات بين الشمال والجنوب. ورغم أنه لم يكن لديه وقت للتوجه إلى أي عواصم أفريقية (بينما كان يعرف وضع أمريكا اللاتينية معرفة دقيقة)، فإن مشاوراته كانت واسعة المدى جداً وأوضحت النطاق الواسع العالمي لمهمة تشكيل جدول أعمال المؤتمر.

وفي هذه المشاورات، اضطلع بريبيش بمجموعة متنوعة من المهام الدبلوماسية. فقد أراد تعزيز التضامن الأقاليمي الذي شكلته البلدان النامية في القاهرة بينما أراد في الوقت نفسه زيادة عدد البلدان النامية المشاركة بنشاط في هذا الجهد. وإدراكاً منه لكون الدعم المقدم من الكتلة السوفياتية قد ساعد البلدان النامية على ضمان عقد المؤتمر في مواجهة اللامبالاة التي أبدتها الولايات المتحدة، فإنه أراد التمكن من أن يعرض على حكومة اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية بعض الحوافز لكي تواصل دعمها بحزم. وفي الوقت نفسه، فإنه لم يرد أن يقيم على جدول الأعمال المواضيع السوفياتية المألوفة المراد بها كسب التأييد - أي الفوائد الاقتصادية لتزاع السلاح، والتمييز القائم في مجال التجارة، وإنشاء منظمة دولية للتجارة. وقد حاول في عواصم الغرب الصناعي أن يشرح السبب في أن 'الغات' وحده غير كافٍ لتنظيم التجارة الدولية وما هي خيارات التغيير التي يراها. وكان في ذلك يحاول الإقناع ولكنه كان ينصت باهتمام للشواغل التي يثيرها محدثوه بحيث تعبر مقترحاته قدر الإمكان عن شواغلهم.

وقد شكلت هذه الأهداف الاستراتيجية مقترحاته. وتعزيزاً لوحدة البلدان النامية، طرح بريبيش نقطة أساسية مفادها أن يجري تعويض البلدان النامية عن الخسائر المتكبدة في الماضي والمستقبل نتيجة لتدهور معدلات التبادل التجاري، إما عن طريق اتفاقات سلعية أو عن طريق التمويل التكميلي. واتضح من ذلك أنه أراد من المؤتمر أن يكون دوره في مجال ترويج التجارة أو تقديم المعونة أقل من دوره في تصحيح المظالم. وكان الحافز الرئيسي الثاني للوحدة هو المطالبة بنظام للأفضليات يشمل جميع المصنوعات المصدرة من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة وأن يُسمح لحكومات البلدان النامية بتقديم إعانات إلى مصدري المصنوعات

التابعين لها للتعويض عن بعض تكاليف التسويق. ورغم أن قلة فقط من البلدان النامية هي التي تمكنت من الاستفادة مباشرة من هذه الأفضليات، فإن هذه الأخيرة كانت من حيث المبدأ ذات تطبيق عام وأقل إثارة للفرقة من المحاولات الرامية إلى إلغاء القيود التجارية المفروضة على صناعات معينة، مثل المنسوجات. ومن أجل الحفاظ على مصلحة الكتلة السوفياتية، تكلم بريبيش عن تجارة الدولة كلاً ما يوافق فيه عليها، بينما يطرح التجارة المتعددة الأطراف بوصفها الهدف النهائي. وقال إن ثنائية الأطراف هي وسيلة لتوسيع نطاق التجارة بين الكتلة السوفياتية وباقي العالم، وأشار إلى ارتياح البلدان النامية التي دخلت في اتفاقات تجارة طويلة الأجل مع الاتحاد السوفياتي. ومع ذلك فإنه، عند تحديد الآلية المؤسسية الجديدة للنظام التجاري العالمي، لم يسع إلى إحياء ميثاق هافانا المجهّز، وهو الحل الذي كان يروج له الاتحاد السوفياتي. وفي الواقع، فإن كان يعتقد أن الميثاق يتطلع إلى الوراء وأن ما يلزم ليس هو إيجاد مجموعة جديدة من قواعد التجارة بل سياسات جديدة تدعم البلدان النامية في جهودها الرامية إلى التغلب على العقبات الهيكلية التي تعترض مشاركتها في التجارة الدولية بدرجة أكبر.

بيد أن النظام التجاري القائم كان قبل كل شيء يعتمد بشكل مفرط على التفاعل الحر للقوى الاقتصادية الدولية لإيجاد وضع أمثل. وكان يرى أن "مفهوم التفاعل الحر مقبول في العلاقات بين البلدان المتماثلة هيكلياً ولكن ليس بين البلدان التي لديها هياكل مختلفة احتلافياً كليا مثل البلدان الصناعية المتقدمة من ناحية والبلدان النامية من الناحية الأخرى". وكانت بدايات الأونكتاد تسترشد بهذه الدروس الثلاثة المستفادة من أيام ميثاق هافانا - ألا وهي ضرورة التصنيع، ومواجهة قوى الاختلال الخارجي، والمعاملة المختلفة لأنواع الاقتصادات المختلفة هيكلياً.

وكانت مسألة تصميم الآلية الجديدة تثير انقسامات في صفوف البلدان النامية، إذ كان بعضها يضغط من أجل منظمة جديدة تحل محل 'الغات'، وهو ما كانت الولايات المتحدة تعارضه، بينما كان البعض الآخر يريد هيئة بحوث جديدة صغيرة تُعنى بسياسة التجارة والتنمية يرأسها بريبيش تقدم سياساتها عن طريق آليات الأمم المتحدة القائمة. أما بريبيش، الذي تلقى المشورة من 'مالينوفسكي'، فكان يؤيد خياراً ثالثاً - وهو عقد مؤتمر دوري يُعهد إليه بمسؤوليات استعراض الوضع في ميدان التجارة.

وكتب بريبيش نفسه الوثيقة الرئيسية للمؤتمر، وهي تقرير بعنوان 'النحو سياسة تجارية جديدة من أجل التنمية'، ولكنها مرت بمسودات مختلفة وهو ما يرجع جزئياً إلى محاولة تخفيف أوجه قلق البلدان الأفريقية بشأن البروز المفرط المدعى لأفكار أمريكا اللاتينية الواردة فيها. وكان بريبيش يريد أصلاً أن تكون هذه الوثيقة مدعومة بنموذج اقتصاد قياسي للفجوة التجارية. وعندما سُرح له أن هذا غير ممكن، أعطيت أولوية لتفسير بسيط لنموذج 'سيدي دل'.

وكانت نقطة الانطلاق في نموذج 'دل' هي معدل النمو المستهدف الذي كان قد اعتُمد، ضد رغبات الولايات المتحدة، من أجل عقد الأمم المتحدة الإنمائي (الأول)، وهو تحقيق نمو سنوي بنسبة ٥ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي. ففي ظل نمو السكان بنسبة ٢,٥ في المائة، يسمح هذا المعدل بأن ينمو الناتج المحلي الإجمالي للفرد الواحد بنسبة ٢,٥ في المائة، وهو الحد الأدنى الذي يتفق مع رقم الأمم المتحدة المستهدف للتنمية لستينيات القرن العشرين. بيد أن التقرير قد دفع بأنه لا يمكن الاستمرار في تحقيق معدل للنمو بنسبة ٥ في المائة إلا إذا نمت واردات البلدان النامية بنسبة ٦ في المائة. وكان هذا على عكس النمو المتوقع لصادرات البلدان النامية وقدره ٤ في المائة. وكان الفارق بين الواردات المطلوبة والصادرات المتوقعة يمثل الفجوة التجارية المقدّرة التي كان يتوقع أن تزيد إلى ٢٠ مليار دولار بحلول عام ١٩٧٠. وكانت حسابات 'دل' بسيطة بما يكفي لعرضها في رسم بياني إطاري واحد وكذلك مثيرة بما يكفي لأن تستحوذ على اهتمام أي قارئ صحف جاد. كما كانت تمثل عرضاً مستوحى لمحنة البلدان النامية يصعب أن يلفقه أي نموذج اقتصاد قياسي، وأدت مباشرة إلى تقديم مقترحات بتدابير ترمي إلى سد هذه الفجوة.

وحظي تقرير المؤتمر المقدم من بريبيش بتغطية متعاطفة في الصحف ذات المكانة. فقد قالت صحيفة 'فاينانشال تايمز': "واضح أن الدكتور بريبيش يشير إلى ضرورة عمل شيء ما من أجل البلدان الأقل نمواً في الجزء الجنوبي من العالم إذا كان يراد عدم اتساع الفجوة التي تفصل حالياً بين مستوياتها المعيشية والمستويات المعيشية لدول الشمال الأكثر ثراء". أما صحيفة 'لي مونند' فقد امتدحت التقرير بوصفه يمثل "لهجة اعتدال" و"روحاً من الحيادية" وسلمت بحقيقة أنه أدرج بعض الأفكار التي قدمتها حكومة فرنسا إليه. وكان ذلك دعاية ودية تتمشى مع خط الحكومة المتمثل في التعاطف علانية مع أفكار بريبيش.

وأما المسؤولون البريطانيون فكانوا ينتقدون التقرير سرّاً، قائلين إنه "سرد مملّب ومثير للجدل لمجال بالغ التعقيد". ورئي أن بريبيش "لم يُثبت إطلاقاً دعاويه ولم يشرحها حتى شرحاً كافياً في التقرير بما يجعل من الممكن مناقشتها مناقشة متوازنة". أما الولايات المتحدة، فإن 'بول' كان أكثر لداعة في نقده في أحاديثه الخاصة. وكتب يقول: "ظلت البلدان الأقل نمواً ضحايا لعبة ثقة ذات مستوى رفيع عُبر عنها بمصطلحات اقتصادية أنيقة. وهم عندما يفتحون الحزمة ويجدونها تحتوي على صحف قديمة فإنهم سيشعرون بالضيق الشديد". وكان واثقاً من أنه عند انعقاد المؤتمر، "ستحدث الفوضى بالنظر إلى أن مصالح الممثلين فيه وآراءهم ستعقد وتختلف"، ولكن هذه الفوضى ستكون مغطاة بطبقة فضية رقيقة لأن الولايات المتحدة ستكون في حائمة المطاف في وضع يمكنها "من أن تجمع معاً كل ما هو جيد ويمكن إنقاذه".

هاء- الخلاصة

بحلول عام ١٩٦٤، كانت البلدان النامية قد ابتعدت بمسافة كبيرة عن مشاعر الإحباط التي كانت عانت منها بعد انتهاء مؤتمر هافانا في عام ١٩٤٨. وازدادت أعدادها زيادة كبيرة بعد إنهاء الاستعمار واكتسبت حليفاً من نوع ما متمثلاً في الاتحاد السوفياتي، كما عززت من تضامنها فيما بينها وأصبح لديها، بقيادة بريبيش، مذهب اقتصادي ومجموعة من أفكار السياسات. وكانت تقف على أعتاب حقبة جديدة في مجال التجارة والتنمية. وكانت في الوقت نفسه تعرف أنها يمكن أن تواجه احتمال حدوث فشل مُحزن بالنظر إلى اللامبالاة العميقة - إن لم يكن العداء الفعلي - من جانب الولايات المتحدة لأفكارها في مجال السياسات. وكان بريبيش على الأقل يعتقد أنه ما زال يوجد كل ما يستحق السعي إلى تحقيقه.

وكان قد حُذر مسبقاً من أن مجال المناورة المتاح أمام أي حكومة أمريكية لتشكيل السياسة التجارية الدولية محدود، في ظل الفصل بين السلطات. وكما أخبره 'روستو' في لقاءهما، فإن: "جماعات الضغط المدافعة عن الحمائية تتمتع بالحماية من الكونغرس، وإن الأوامر الصادرة عن وزارة الخارجية ليس لها مفعول إزاء ذلك". وكان ذلك هو الواقع، وظل هو الواقع، الذي أدى إلى وقف مسيرة ميثاق هافانا؛ ويتعين مواجهة ذلك في أي محاولة لإعادة تشكيل عملية إدارة التجارة الدولية.

بيد أن ذلك لم يكن له مفعول كبير في التخفيف من مشاعر الظلم التي أحسست بها البلدان النامية بخصوص الترتيبات "المؤقتة" لإدارة التجارة الدولية وانفصال 'الغات' عن هدفها المتمثل في تحقيق التنمية الاقتصادية. وكان هذا الشعور بالظلم هو القوة المنطلقة التي لا يمكن وقفها والتي كانت في طريقها للاصطدام بالوضع الجامد القائم في جنيف، بسويسرا.

الفصل الثاني

مخاض ميلاد الأونكتاد



ألف- مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، ١٩٦٤

كان مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية الذي افتُتح في جنيف في أواخر آذار/مارس ١٩٦٤ هو أكبر مؤتمر دولي يُعقد حتى ذلك التاريخ. فقد تجاوز عدد المندوبين الرسميين ٠٠٠ مندوب يمثلون ١٢٠ بلداً من البلدان والمنظمات الدولية والهيئات غير الحكومية ووسائل الإعلام. وكانت فنادق جنيف قد حُجزت بالكامل قبل المؤتمر بشهور، واضطرت السلطات إلى إسكان بعض المندوبين في مساكن خاصة. ولم يستطع المترجمون الرسميون النهوض بمهمة الترجمة إلى لغات الأمم المتحدة الخمس لفترة ثلاثة أشهر وتعيين الاستعانة بشركات خاصة من أنحاء أوروبا المختلفة لتقديم دعم احتياطي في هذا الصدد. وكان هذا المؤتمر هو الحدث الكبير لعام ١٩٦٤، فقد وصفته وسائل الإعلام بأنه مأساة المساومة الجماعية العالمية بين الدول الغنية والدول الفقيرة، وصدقت في وصفها.

وبعد خطاب افتتاحي باهت ألقاه الأمين العام للأمم المتحدة 'يو ثانت'، تحدث بريبيش في الاجتماع دون ملاحظات مكتوبة مستحضراً الطبيعة التاريخية للمناسبة ومعلناً أن التاريخ يُصنع اليوم - إيجاباً أو سلباً. وأكد أن لجميع البلدان مصلحة في التغلب على الفقر وفي اتخاذ تدابير متفق عليها من الضروري اتخاذها للتصدي للفجوة التجارية والانخفاض الذي حدث مؤخراً في النمو. واحتتم كلمته قائلاً إن التغلب على عدم الإنصاف ليس غاية طوباوية لو عملت جميع البلدان من أجل تحقيق الصالح المشترك. وتلقى بعدها عاصفة من التصفيق.

وقد تبخّر الحماس الأولي للمندوبين مع قراءة ممثلي البلدان ورؤساء وكالات الأمم المتحدة لبيانات افتتاحية طويلة ومملة. وسرعان ما شككت وسائل الإعلام من أن الإنجازات ضعيفة جداً. وفي الواقع، أدلى كل من 'جورج وودز' ممثلاً للبنك الدولي و'إيريك فيندهام - هويت' ممثلاً للاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات) ببيانين داعمين لذلك دعماً كبيراً، وهما بيانان حظيا بالترحيب على نطاق واسع. وعلى العكس من ذلك، كان البيان الافتتاحي المقدم من 'جورج بول' صريحاً إلى حد الفظاظ. فقد احتقر التقرير الذي أعده بريبيش عن المؤتمر باعتباره غير واقعي، ورفض التوقعات المتعلقة بالفجوة التجارية للبلدان النامية المقدرة بمبلغ ٢٠ مليار دولار باعتبارها "بمجرد مجاز". وقال إن مطالب البلدان النامية بالحصول على ٢٠ مليار دولار في شكل تنازلات مالية أو تجارية تطرح خطر أن تستخدم هذه البلدان الأونكتاد كـ "مهرب من مسؤولياتها الداخلية الواقعة عليها". ووصف 'دل' البيان بأنه "فقاعة سلبية". وذكرت مجلة نيوزويك في تقرير لها أن البيان احتوى على "أكثر من إشارة إلى الهيمنة الأبوية". وعلى العكس من ذلك، أعلن 'إدوارد هيث' عن المملكة المتحدة أنه "ملتزم بأهداف المؤتمر التزاماً ثابتاً". ومع ذلك، فإن موقف الولايات المتحدة بدأ أنه نذير شؤم للمفاوضات المقبلة.

وقد نُظِم الاجتماع ليتخذ شكل خمس لجان تُعنى بمسائل: السلع الأساسية، والمصنوعات، والتمويل، والترتيبات المؤسسية، والمشاكل الإقليمية. وثبت أن هذه اللجان ثقيلة الوطأة، ليس على الأقل لأن جميع البلدان البالغ عددها ١٢٠ بلداً قد صممت على أن تكون ممثلة في كل منها. وكان من المحتم تفويض العمل الحقيقي لأفرقة عاملة أصغر حجماً. وقررت البلدان النامية في بداية الأمر التصويت على جميع القرارات كمجموعة، مع تجاهل أوجه التضارب مع مصالحهم القومية لكي تتمكن من أن تدفع إلى الأمام بالمقترحات الواردة في التقرير المتعلق بالمؤتمر، مما عزز موقف بريبيش بوصفه مدير المشهد في هذا الحدث. وهذا التكتيك، الذي أذهل بدرجة كبيرة البلدان المتقدمة في بادئ الأمر، سرعان ما تبدت الحدود التي ترد عليه. فقد كان من العقيم القيام على نحو متكرر بغلبة البلدان المتقدمة بالتصويت إذا كانت قد ظلت غير مستعدة لتقديم التنازل الذي عُلبت في التصويت بشأنه. ووجه بريبيش البلدان النامية في اتجاه اعتماد نُهج أكثر توافقية ولكن كان لذلك تكلفته. فهذا قد أضعف القوة الدافعة لرؤية بريبيش الأولية للمؤتمر، وبدأت الأمانة في فقدان حاسة الاتجاه لديها.

وفي الوقت الذي ظلت فيه اللجان تعمل حتى شهر أيار/مايو، جرى تحديد مجالات معينة للاتفاق. فقد جرت الموافقة على توسيع نطاق التجارة بين الجنوب والجنوب، وكذلك على إجراء إصلاحات لاتحادات الخطوط البحرية، وعلى الأحكام الرامية إلى مساعدة البلدان غير الساحلية، وعلى المقترحات المتعلقة بالتكامل الإقليمي. بيد أن هذه الأمور كانت إما مسائل ثانوية أو عمليات تحديد لبنود جدول الأعمال في المستقبل. أما المقترحات الرئيسية الثلاثة المقدمة من أجل سد الفجوة التجارية فقد تجنبها مفاوضو البلدان المتقدمة. فلم تُرد البلدان المتقدمة أي صيغة عامة لوضع اتفاقات دولية بشأن السلع الأساسية رغم أنها أعربت عن استعدادها للتفاوض على آحاد السلع الأساسية. وأصررت هذه البلدان أيضاً على أن التخفيضات التعريفية من أجل صادرات العالم الثالث يتعين التفاوض عليها بصورة فردية في إطار حولة كينيدي المتعلقة باتفاق الغات. أما الأفكار الخاصة بنظام معمم للأفضليات وبالأشكال الجديدة من التمويل التكميلي فقد رُئي أنها تحتاج إلى مزيد من الدراسة قبل أن توجد مقترحات ملموسة يجدر التفاوض بشأنها. وبحلول نهاية المؤتمر، لم يحدث اتفاق بشأن معظم المقترحات المحددة الواردة في تقرير بريبيش. وتألقت الوثيقة الختامية للمؤتمر من مجموعة من المبادئ (١٥ مبدأ عاماً و١٣ مبدأ خاصاً)، جرى التفاوض على نصوصها تفاوضاً مضنياً ولم تُعتمد في نهاية المطاف إلا بالتصويت، فضلاً عن توصيات من أجل العمل يتعين إحالتها إلى هيئات قائمة أخرى.

وكانت مسألة الآلية المستقبلية لتناول قضايا التجارة الدولية والتنمية ما زالت مطروحة للنقاش في الوقت الذي كان فيه المؤتمر المطول يقترب من نهايته. وقد أسقطت البلدان المتقدمة اعتراضها الأولي على إنشاء أي آلية مؤسسية جديدة لهذا الغرض. وكانت على استعداد لقبول مركز أو معهد جديد تديره إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في نيويورك ويقدم تقاريره إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

وكان 'جاكوب موزاك' من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية قد اقترح من قبل على برييش هذا الحل في شباط/فبراير ١٩٦٣ ولكن برييش لم يكن مستعداً لوضع أي هيئة جديدة تُعنى بالتجارة والتنمية تحت وصاية هذه الإدارة. كذلك كانت البلدان النامية تشعر بالاستياء البالغ من هذا المقترح. وطالبت بأن يكون للهيئة الجديدة موظفوها وميزانيتها لها وحدها وأن يكون موقعها في مكان غير نيويورك. وأصرت على إجراء تصويت في اللجنة الرابعة (المعنية بالترتيبات المؤسسية)، ولكنها ووجهت بتحذيرات بعدم التعاون من جانب البلدان المتقدمة: فأى آلية جديدة سيتعين التفاوض عليها وليس فرضها بتصويت أغلبية قوامها البلدان النامية.

وفي ظل التأزم السائد، اتخذ برييش المبادرة. فقد عقد اجتماعاً لفريق تفاوضي غير رسمي يضم ثمانية بلدان - هي بلجيكا، وسويسرا، وفرنسا، والمملكة المتحدة، والولايات المتحدة عن البلدان المتقدمة، وباكستان ونيجيريا ويوغوسلافيا عن البلدان النامية - في محاولة لإيجاد حل توافقي في اللحظة الأخيرة. وقام 'ريتشارد غاردنر'، متحدثاً باسم البلدان المتقدمة، بطرح القضية المركزية وهي: نظراً إلى أن البلدان الرئيسية الستة تتعامل فيما نسبته ٧٠ في المائة من التجارة العالمية، فلا ينبغي إخضاعها لتصويت بالأغلبية على أساس صوت واحد لكل بلد. وأدرك برييش أنه سيتعين على البلدان النامية أن تتوصل إلى حل توافقي والإفسيهار المؤتمر تماماً. ووضع مخططاً، بمساعدة من 'رانغاسوامي كريشنامورتى'، يتألف من ثلاثة عناصر أساسية. أولاً، ينبغي إعادة عقد المؤتمر كل ثلاث سنوات. ثانياً، ينبغي أن تكون للمؤتمر لجنة دائمة، هي مجلس التجارة والتنمية، تمثل المجموعات الإقليمية، بغية إدارة العمل فيما بين المؤتمرات. ثالثاً، ينبغي أن تكون للمؤتمر أمانته الخاصة به ويكون مقرها خارج إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية وخارج نيويورك، وتكون مسؤولة مباشرة أمام الأمين العام للأمم المتحدة. وأوصى برييش أيضاً بإنشاء نظام دائم للمفاوضات يقوم على المجموعات (مع تمتعه بضمانات ملائمة). واتضح أن ذلك مقبول لدى البلدان المتقدمة، خاصة بالنظر إلى أن زيارة خاطفة من جانب 'إدوارد هيث' من المملكة المتحدة قد عززت موقفها المؤاتي. بيد أن هذه التوصية كانت تتعارض مع طلب البلدان النامية الأخذ بعملية اتخاذ قرارات تقوم على صوت واحد للبلد الواحد والتصويت بالأغلبية.

وعندما عرض برييش حله التوافقي المقترح على البلدان النامية، فإنه لقي معارضة معادية وغاضبة. فلم تحقق هذه البلدان من عمليات التفاوض سوى قلة ضئيلة من التنازلات الملموسة، وهي الآن تطالب بالتخلي عن نظام التصويت الذي حقق لها أداء جيداً في الجمعية العامة. وقد ضم ممثلو البلدان النامية عناصر متطرفة، من بينها 'تشي غيفارا' كمثل لكوبا فضلاً عن عصمت كناني (العراق) و'يو ماونغ' (بورما) ومارسيو دي ريغو مونتيرو (البرازيل). ويبدو أن العناصر المتطرفة قد شعرت بأنها إنما تحدد فعلاً في حزمة الصحف القديمة التي تنبأ بها 'بول'. ولم يكونوا بالتأكيد يشعرون بالارتياح إزاء فكرة التوصل إلى حل توافقي في نهاية مؤتمر طويل وباهظ التكلفة. وفي النهاية، تمكن برييش من أن يتكلم معهم بصراحة.

وفي بيان عملي أبحر للوحدة والتضامن، قامت البلدان النامية التي صوتت لقرار الجمعية العامة الذي يرحص لقيام الأونكتاد بإصدار الإعلان المشترك للبلدان النامية السبعة والسبعين وتعهدت فيه بالتعاون في سبيل قضية مشتركة هي قضية إنشاء نظام عالمي جديد. وكان يراد بهذه المجموعة أن تكون جهة مقابلة للمنظمة المشكلة حديثاً، أي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الأويسيد)، التي تمثل المصالح المشتركة للبلدان الصناعية المتقدمة. وفي ذلك الوقت، كانت مجموعة الـ ٧٧ تفتقر إلى القدرة التنظيمية التي ورثتها منظمة الأويسيد من سلفها أي منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي. ونتيجة لذلك، فبينما كان لدى مجموعة الـ ٧٧ الوضوح بشأن ما كانت تعترض عليه، فإنها كثيراً ما كانت منقسمة بشأن ما كانت تريد تحقيقه عن طريق الإحلال أو التكملة.

وقد أجرى مؤتمر جنيف لعام ١٩٦٤ (الذي عُرف لاحقاً باسم مؤتمر الأونكتاد الأول) بضعة تغييرات في السياسة التجارية الدولية - "لا أهمية لها"، كما قال برييش فيما بعد. ويكمن نجاح المؤتمر في استحداث إضافة جديدة لألية الأمم المتحدة، مختلفة اختلافاً متميزاً، من أجل إجراء المناقشات والمفاوضات مستقبلاً بشأن جميع القضايا التي أثرت فعلاً ولكنها لم تُحسم. ومع انصراف مندوبين الذين حضروا المؤتمر، كان أحد الأسئلة الهامة التي ظلت تنتظر الإجابة هو: هل يمكن للآلية الجديدة أن تفعل ما افترض برييش وكريشنامورتي أنها ستكون قادرة على أن تفعله؟

باء- وقوف الأونكتاد على قدميه وانطلاقه

وافقت الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٤ على إنشاء الأونكتاد ليكون جهازاً من أجهزة الجمعية العامة، وقام يو ثانت بتعيين برييش في منصب الأمين العام للمنظمة الجديدة. بيد أن هذه المنظمة حتى ذلك الحين لم تكن قد تبلورت بعد. وتعين تسوية علاقتها مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، مما تطلب جهداً جهيداً رفيع المستوى من أجل تحقيق درجة الاستقلالية التي كان برييش ومجموعة الـ ٧٧ يحتاجان إليها. وتعين توظيف الموظفين الرئيسيين. وأراد برييش اجتذاب كثير من الموظفين الذين عملوا بشكل مضمّن جداً في فريقه المؤقت المخصص للمؤتمر، مثل 'سيدني دل' و'ماليونفسكي' و'كريشنامورتي'. وانطوى ذلك على ضمان موافقة هيئات الأمم المتحدة، بما في ذلك إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، مما فتح المجال أمام حرب الاحتصاصات واتباع الأساليب التسوية.

وأراد برييش تعيين 'ماليونفسكي' في منصب نائب الأمين العام. فقد كان هو القوة المحركة الكبيرة وراء إنشاء مجموعة الـ ٧٧ والأونكتاد. وإذا كان برييش هو القائد الفكري والاستراتيجي الرئيسي، فإن ماليونفسكي قد أمده بالخيار التنظيمي والتكتيكي اللازم لضمان إنشاء مؤسسة جديدة ودفع هذه العملية إلى الأمام لتصل إلى نهايتها. بيد أن محاولة تعيين ماليونفسكي ككاتب لبرييش قد أثار مشاحنات

دولية انتهت بترك المنصب شاغراً. وأصبح على بريبيش أن ينهض وحده بكامل العبء المناط بالقيادة العليا. وكان ذلك له مغزى لأن بريبيش، نتيجة للصعوبات التي ووجهت بشأن تمويل البرازيل لمعهد أمريكا اللاتينية والكاربي للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي، قد اضطر إلى الموافقة على أن يبقى مديراً للمعهد، وكذلك على أن يعود إلى منصبه متى انتهت ولايته في الأونكتاد. كما أن بريبيش كان يعيش أيضاً حياة خاصة معقدة، رغم أن ذلك لم يكن معروفاً، فكان يحتفظ بمزليين أحدهما معروف علانية في جنيف والآخر خفية في نيويورك. وكان يقوم بالسفر كثيراً بين جنيف ونيويورك وسانتياغو وكان من المؤكد أنه يحتاج إلى نائب واحد أو حتى أكثر.

ثم حدث في آخر لحظة أن كانتون جنيف قد صوت معترضاً على استضافة منظمة دولية أخرى في جنيف. وعقب قيام حكومة هارولد ويلسون العمالية في المملكة المتحدة بعرض استضافة الأونكتاد استضافة جيدة في لندن، أبلغ المجلس الاتحادي السويسري يونثان بأن الأونكتاد رغم كل شيء مرحب به في جنيف.

وبعد التغلب على هذه المتاعب الأولية بحلول أواسط عام ١٩٦٥، ظهرت مشكلة أخرى أطول بقاءً. فقد وافق بريبيش على أن يجتمع مجلس التجارة والتنمية المؤلف من ٥٥ عضواً مرتين في العام، مرة في جنيف والأخرى في نيويورك. فالعبء الإداري الذي فرضه ذلك، عند اقتراحه بالنبة الأولية في تنظيم مؤتمر كامل مرة كل ثلاث سنوات، كان شديد الوطأة جداً بل وأصبح أشد وطأة مع تضاعف الفرق العاملة وأفرقة الخبراء التي كان يتعين توفير الخدمات لها. وبحلول تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٦، كانت نسبة ٦٠ في المائة تقريباً من ميزانية الأونكتاد تُنفق على الاجتماعات. وقد مثل ذلك نقيض رؤية بريبيش للأونكتاد. وكما لاحظ أحد كبار الدبلوماسيين في وقت لاحق، فإن: "بريبيش ... لم ينظر إلى أمانة المؤسسة الجديدة باعتبارها وكالة سلبية تُعنى أساساً بترتيبات الاجتماعات وبخدمة المفاوضات بطريقة مجردة. وقال إنه بدلاً من ذلك، يرغب في وجود هيئة ناشطة تقدم القيادة وتقدم إسهاماتها عن طريق دراساتها وتحليلاتها وأفكارها".

وكان نظام التصويت التوافقي المعتمد في مؤتمر الأونكتاد الأول يفسر جزئياً الاحتقان الدبلوماسي الناشئ. فالدول الأعضاء قد انضمت إلى مجموعات - آسيا وأفريقيا (المجموعة 'ألف')، والبلدان الصناعية (المجموعة 'باء')، وأمريكا اللاتينية والكاربي (المجموعة 'جيم')، وبلدان التجارة الحكومية (المجموعة 'دال'). وكان مبدأ المفاوضات يتطلب من الدول أن تتفاوض أولاً على برنامج مشترك للمجموعة ثم تتفاوض على برامجها مع المجموعات الأخرى. وكان ذلك إجراءً يستترف الوقت بقدر هائل، ولكن ربما لم يكن يمكن تجنبه. وكانت بلدان المجموعتين 'ألف' و'جيم' قد صوتتا بالفعل تأييداً لتقدم جهة موحدة. أما بلدان المجموعة 'دال' فكانت مستعدة لأن تسير على خطى الاتحاد السوفياتي، في حين أن بلدان المجموعة 'باء' قد تمكنت من إعداد موقفها المشترك داخل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

(الأويسيد). بيد أن هذا النهج التفاوضي، بصرف النظر عن الوقت الذي يتطلبه، قد عزز جو الاستقطاب وأدى إلى عدم ظهور روابط متبادلة وتجمعات جديدة عبر المجموعات لديها جداول أعمال جديدة. وظهر ميل إلى حوض الممارك نفسها ثم إعادة حوضها مرة أخرى. فالسفير السويسري، عندما كان يرأس اجتماع مجلس التجارة والتنمية، تحدث عن "الطقوس الاستقطابية لتفاوض المجموعات، المؤدية إلى تحلل النقاش الجماعي".

وقد جاءت طقوس التفاوض الاستقطابية هذه إلى الواجهة بسؤال ظل يحيم على خلفية مؤتمر الأونكتاد الأول. وهذا السؤال هو: ما هو الجانب الذي يُفترض في أمانة الأونكتاد أن تقف معه؟ وقد ظل لدى بلدان المجموعة 'باء' لفترة طويلة شكوك في أن الأمانة التي يرأسها بريبيش تسعى إلى انتهاج جدول أعمال يشكل انتهاكاً واضحاً لقواعد الحياد تجاه المصالح الوطنية للدول الأعضاء وهي القواعد اللاتمة بموظفي منظمة دولية. وذهب 'ريتشارد غاردنر'، وهو المفاوض الرئيسي للولايات المتحدة، إلى حد وصف مجموعة موظفي الأونكتاد بأنها "أمانة طائفية" (sectariat). وكانت وجهة نظره هي أن مفهوم الموظفين الدوليين الذين يعملون بجدية لتحقيقاً لمصالح جميع البلدان الأعضاء في المنظمة قد استعيب عنه في حالة الأونكتاد بمفهوم قوامه المناصرة الرسمية لصالح مجموعة معينة من الدول الأعضاء.

وكان من الصحيح بالتأكيد أن بريبيش أراد أن يكون الأونكتاد هيئة ناشطة، ناعماً إياها بأنها "أداة للتغيير" بل وحتى "مؤسسة مقاتلة". وكان يعترف بسرور في أحاديثه الخاصة بتحيزه لصالح التنمية. وعلى سبيل المثال، فقد أصرّ على أنه "لا يمكن لأحد أن يكون محايداً عندما يرى طفله يُضرب من رجل أكبر سناً". بيد أنه كان في علانيته يدافع عن الأمانة بقوله إنها يمكن في واقع الأمر أن تكون في الوقت نفسه محايدة وملتزمة بجدول أعمال في مجال التجارة والتنمية. وأتهم بريبيش ذات مرة في مؤتمر صحفي بأنه يستخدم الأمانة لمساعدة البلدان النامية الأعضاء في المجموعة 'ألف'. وقد رد على ذلك كما يلي:

إنني، بحكم تعريف ولايتي، أسعى إلى وضع ترتيبات تكون مؤاتية لموقف البلدان النامية. فهذا هو فحوى ولاية الأونكتاد. والآن فإن علي أن أكون غير متحيز تجاه جميع الأطراف في مجتمع الأمم المتحدة، وإننا نسعى إلى التحلي بعدم التحيز في جميع الأوقات. أما فيما يتعلق بالحيادية، فإننا بشأن التنمية لسنا أكثر حيادية من موقف منظمة الصحة العالمية بشأن الملاريا.

وقد أكدت المقارنات الحية التي أوردها بريبيش على اعتقاده بأن بنية المؤسسات الاقتصادية الدولية القائمة، مهما كانت مداراة بعدم تحيز، قد أخفقت في خدمة مصالح البلدان النامية في مجال التجارة وأن الأونكتاد قد أنشئ ككفة موازنة لعدم الإنصاف الهيكلي هذا. بيد أن تنفيذ المذهب القائل بأن أمانة الأونكتاد ينبغي أن تكون غير متحيزة ولكن غير محايدة لن يكون سهلاً أبداً. وقد اقترحت فعلاً بعض بلدان المجموعة 'باء'، في بعض المناسبات، أن تعامل الأمانة بلدان المجموعتين 'ألف' و'جيم' معاملة

أكثر مواتاة - مع الإبقاء في الوقت نفسه على الجأر بالشكوى من الافتقار إلى عدم التحيز. فقد اعترت الحيرة 'سيدني دل' الذي لاحظ أن "مسألة أين يرسم الخط الفاصل بين تقديم المساعدة المشروعة إلى وفود [المجموعتين 'ألف' و'جيم'] وهي تضع سياساتها الخاصة بها وبين الإجراءات التي تصل إلى حد اتخاذ موقف متحيز في جدال قائم، هي مسألة متروكة للتقدير الدقيق".

وربما كانت الدعوة إلى إجراء هذا التقدير مسألة في غاية الصعوبة في مجال البحوث، وهو مجال يشكل قضية حاسمة إذا كان يراد لنشاط تقديم الدراسات والتحليلات أن يكون هو القوة الدافعة لمنظمة ناشطة. وقد أنشئ الأونكتاد على أساس أيديولوجية خاصة قوامها عدم الإنصاف المؤسسي - ما أطلق عليه 'فيليب دي سينيس' من إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية عبارة "مذهب اقتصادي للبلدان النامية". وكان السؤال المطروح على الباحثين في الأمانة ورؤسائهم هو ما إذا كانت دراسات الأونكتاد وتحليلاته ينبغي دائماً أن تؤكد وتعزز هذا المذهب الاقتصادي أو ما إذا كان يمكن السماح لهذه الدراسات والتحليلات أن تخلص إلى نتائج تعارض معه. ولم يكن هذا السؤال يعني الأونكتاد وحده مجال من الأحوال. فهو يصدق على جميع الهيئات الدولية (والهيئات الحكومية الوطنية) التي تضطلع برسالة وتتعهد أيضاً بإجراء بحوث. بيد أن هذا السؤال يصبح بارزاً بصورة خاصة في حالة منظمة مثل الأونكتاد لديها عادة طموحات قوية من نوع طموحات الناشطين.

وكانت روح الفريق التي استحدثتها الإحساس في الأونكتاد بالرسالة المناطة به موضع تأمل من جانب 'بول بيرتو'، الذي كان المستشار الخاص لبريبيش في ذلك الوقت، قائلاً:

كان الأونكتاد هو أبرز حالة [في الأمم المتحدة] لهذا الباعث وللإحساس بأننا جميعاً كنا نحاول بناء شيء ما. ولا مجال للشك في أنه في ستينات القرن العشرين، كانت الروح التي شكلت باعثاً للفريق الذي عمل في محاولة تغيير العالم هذه هي الإحساس بالتفاني الذي كان يحسن كثيراً جودة العلاقات وجودة العمل ذاته... فقد كان يوجد في الأونكتاد إحساس جماعي بأداء رسالة، وهو إحساس وجدته أكثر وضوحاً من أي إحساس كان لدي في أي مكان آخر طوال مسيرتي المهنية.

وكان يوجد لدى 'دل' تقييم أكثر اتزاناً لمشهد العمل مع بريبيش. وقد عبّر عن تأملاته في رسالة إلى نيكولاس كالدور، جاء فيها ما يلي:

التجارة نشاط كبير ومثير للاهتمام في الوقت الحالي، وإن كان ذلك هو من الناحية السياسية أكبر منه من الناحية الاقتصادية... وقلب [بريبيش] موجود في المكان الصحيح حتى

عندما يكون تفكيره مشوشاً. ولكنه غير منضبط ومثير للإحباط من نواح كثيرة، ويتعين أن أظل باستمرار واقعاً تحت ضغط التضحية بحياتي الأسرية تحقيقاً لصالح "القضية".

جيم- الأثر الحفاز للأونكتاد

من منظور واحد على الأقل، كانت عملية تنظيم اجتماعات الأونكتاد وموقف أمانته مسألتين من المسائل ذات الأهمية الثانوية. فمجرد وجود الأونكتاد كانت له آثاره على سياسات الهيئات الدولية الأخرى المعنية بالتجارة والتنمية. فكما يحدث في تفاعلات كيميائية معينة، أدت إضافة الأونكتاد إلى مزيج قائم من الوكالات الاقتصادية الدولية إلى التعجيل بردود أفعالها. وفي الواقع، وحتى قبل ظهور الأونكتاد إلى حيز الوجود رسمياً، فإن احتمال قدومه إلى الساحة الدولية قد بدأ يحدث هذا الأثر الحفاز. فما أن جاء التأكيد في كانون الثاني/يناير ١٩٦٣ بأن مؤتمر جنيف سيعقد حتى بدأت بعض الأشياء في الحدوث.

أولاً، فقد أعلن صندوق النقد الدولي في شباط/فبراير ١٩٦٣ عن مرفق التمويل التعويضي الجديد التابع له. وقبل ذلك بعشر سنوات، كان الاقتصادي الأرجنتيني 'فرانسيسكو غارسيا أولانو' قد اقترح على فريق خبراء تابع للأمم المتحدة فكرة إنشاء مخطط تأمين متبادل للتعويض عن التغيرات الضارة في معدلات التبادل التجاري لأي بلد. وفي عام ١٩٥٤، أنشأت الأمم المتحدة هيئة أسند إليها اختصاص بحث تدابير للحد من التقلبات في أسعار السلع الأساسية، هي لجنة التجارة الدولية في السلع الأساسية. وعندما لم يجر عمل أي شيء بخصوص المقترح المقدم من 'غارسيا أولانو'، بدأت تلك اللجنة في عام ١٩٥٩ في استحثاث صندوق النقد الدولي للنظر في مدى ملاءمة مرافقه المعنية بمساعدة البلدان التي تشهد تقلبات في حصائل صادراتها. ولم يكن الصندوق في ذلك الوقت مستعداً للتحرك على الإطلاق إلى أبعد من عملياته العادية. وقد أكدت اللجنة المذكورة أن معدلات التبادل التجاري للبلدان المنتجة للسلع الأساسية الأولية قد هبطت في عام ١٩٦١ إلى أدنى مستوى لها منذ عام ١٩٥٠. وفي خاتمة المطاف قام المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي، عقب اقتراح آخر مقدم من اللجنة في عام ١٩٦٢، بالموافقة على إنشاء مرفق مكرس لاتخاذ إجراءات لمواجهة التقلبات.

وكان مرفق التمويل التعويضي الناتج عن ذلك هو عبارة عن مخطط يسمح للبلدان أعضاء الصندوق بالاعتراض في حدود نسبة ٢٥ في المائة من حصصها في الصندوق بعد تكبدها عجزاً في إيرادات صادراتها إذا كان هذا العجز قد حدث بغير خطأ من جانبها. وكانت الإيرادات التصديرية المؤهلة للاستفادة هي مجموع صادرات البضائع ولكن ليس الحصائل المتولدة من السياحة أو الخدمات الأخرى، وكان العجز يُحسب بالنسبة إلى الوسيط الهندسي لقيم التصدير الاسمية على مدى خمس سنوات.

وقد أتاحت طريقة الحساب هذه الأساس لإجراء سحب شبه تلقائي، نظراً إلى أن شروط الاقتراض الوحيدة التي يتعين على البلد الوفاء بها هي أن يكون لديه مشكلة في ميزان المدفوعات وأن يكون مستعداً للتعاون مع الصندوق في سبيل إيجاد حلول ملائمة للمشكلة التي يواجهها - وهو شرط نادراً ما استُحضر. وكان لمرفق من هذا النوع ميزة على المخططات الرامية إلى التعويض عن حالات انخفاض الأسعار من حيث أنه كان يتدخل عند انخفاض كميات الصادرات وكذلك عند انخفاض الأسعار. ومن الناحية الأخرى، لم يفعل المرفق شيئاً بشأن مشكلة دورات الاستثمار المستحقة الناتجة عن تقلبات الأسعار - والتي يكون لمخطط من مخططات المخزون الاحتياطي القدرة، من الناحية المثالية، على التخفيف منها. كما كان المرفق مخططاً قصير الأجل قائماً على السحب والسداد لا يعالج الانخفاضات الأطول زمناً في إيرادات التصدير. وعلى الرغم من مشروطة المرفق المخففة، فلم تلجأ إليه البلدان النامية إلا قليلاً حتى منتصف السبعينات. وكان أثر مرفق التمويل التعويضي من حيث تحقيق الاستقرار معتدلاً وكان يمول نفسه بنفسه. وحصلت البلدان النامية التي اختارت استخدامه على فوائد في صورة مواجهة التقلبات الدورية.

ويوحى تصميم مرفق التمويل التعويضي بأن النية المقصودة كانت هي إيجاد آلية لتحقيق الاستقرار لا تتدخل في عمل أسواق أحاد السلع الأساسية. وبهذا المعنى، لم يكن المرفق منافساً بصورة مباشرة لتحبيذ برييش للاتفاقات السلعية الدولية أو لأي ولاية يتلقاها الأونكتاد في هذا المجال. ومع ذلك، كان المرفق مصمماً أيضاً لتجنب الحاجة إلى الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية عن طريق إتاحة طريقة لتلبية احتياجات موازين المدفوعات دون اللجوء إلى هذه الاتفاقات. وقد اعتقد صندوق النقد الدولي أن هذه الاتفاقات قد أتاحت حلاً للصعوبات التجارية والمالية التي تواجهها البلدان النامية يتسم بأنه أفضل من التحكّم الرسمي في أسعار السلع الأساسية.

وهكذا، فإن التعجيل برد فعل المؤسسات الدولية الأخرى تجاه مشاكل البلدان النامية كان له جانب إيجابي وجانب سلبي. أما الجانب الإيجابي، فهو أن قرب قيام الأونكتاد قد حقق نتيجة ملموسة لمناقشات ومفاوضات ظل ضحيجها مستمراً طوال العشر سنوات السابقة. وأما من الناحية السلبية، فكان رد الفعل تنافسياً بصورة أساسية بهدف إظهار أن الحلول العلاجية التي اقترحها برييش لم تكن ضرورية حقاً بالنظر إلى أن المؤسسات القائمة كان يمكنها رغم كل شيء أن تخرج بحلول مناسبة.

وكان الأثر الحفّاز للأونكتاد على نظام 'الاتفاق العام بشأن التجارة والتعريفات الجمركية' (الغات) واضحاً أيضاً. ففي عام ١٩٥٧ قام نظام الغات، بضغط من الأطراف المتعاقدة فيه من البلدان النامية، بتكليف فريق من الاقتصاديين برئاسة 'غو تفريد هايبيرلير' بإعداد تقرير عن مشاكل البلدان النامية في مجال التجارة. وقد أكد هذا التقرير أن الحواجز التعريفية والحواجز الأخرى التي وضعتها البلدان المتقدمة تشكل سبباً هاماً لهذه المشاكل. وفي عامي ١٩٦٠ و١٩٦١، أصدر الغات إعلانات متعاطفة تطالب بخفض

الحواجز التي تعترض التجارة، ولكن لم يعتمد أعضاء الغات برنامج عمل قبل أيار/مايو ١٩٦٣. وكانت البنود الثمانية المدرجة هي في جانب منها أحكام تتعلق بالالتزام المعجل به من جانب البلدان الأعضاء في الغات فيما يخص التزاماتها المنصوص عليها في الغات، وفي جانب ثانٍ أحكام تتعلق بتجميد الوضع القائم بغية منع إقامة حواجز تجارية أخرى ضد البلدان النامية، وفي جانبٍ آخر توجيهات صادرة إلى الأعضاء بإعداد تدابير تتعلق بتحرير التجارة مستقبلاً. بيد أن برنامج العمل كان إلى حد كبير غير فعال بسبب الانقسامات الداخلية فيما بين أعضاء الغات. ومع ذلك قام نظام الغات، بعد انعقاد مؤتمر الأونكتاد الأول في شباط/فبراير ١٩٦٥، بإضافة الجزء الرابع إلى الاتفاق العام. وتألقت هذه الإضافة من ثلاث مواد جديدة بشأن التجارة والتنمية. وتحدد هذه المواد أهداف الغات في الميدان، وتضمنت تعهد الأعضاء بالنهوض بها، كما تضمنت أشكالاً محددة من التعاون.

واشتملت الأهداف المذكورة في المادة الأولى الجديدة - المادة السادسة والثلاثون - على "القيام، حيثما كان ملائماً، بوضع تدابير ترمي إلى تحقيق الاستقرار في الأسواق العالمية للمنتجات [الأولية] وتحسين أوضاع هذه الأسواق، بما في ذلك بصورة خاصة تدابير ترمي إلى الوصول إلى أسعار مستقرة ومنصفة ومجزية". وكان ذلك أمراً هاماً لأن الأمين العام للغات 'إيريك فينדהام - هويت' قد أعلن، أثناء مؤتمر الأونكتاد الأول، أن منظمته ليس لها ولاية في ميدان السلع الأساسية ولا تعترزم أن تدخل في هذا الميدان - ومع ذلك فقد حدث ذلك لاحقاً. كما أوضح هذا النص الضغوط الممارسة من بلدان المجموعة 'باء' للإبقاء على الغات بوصفه المحفل التفاوضي الوحيد المعني بالمسائل التجارية ولقصر دور الأونكتاد على مناقشات وبحوث السياسة التجارية.

وكان بريبيش، من ناحيته، مُصمماً على أن يكون الأونكتاد أيضاً محفلاً تفاوضياً يُعنى بقضايا التجارة. وعند احتتام جولة كينيدي المعقودة في إطار الغات في حزيران/يونيه ١٩٦٧، شملت النتائج المتحققة اتفاقاً دولياً بشأن القمح وحكماً يتعلق بالمعاملة الخاصة والتفاضلية للبلدان النامية، ومنحها إمكانية الوصول إلى الأسواق على أساس غير قائم على المعاملة بالمثل. وحتى مع ذلك، كان بريبيش مقتنعاً بأنه لا يمكن أبدأً انبثاق نظام اقتصادي دولي من نظام الغات. وقرر أنه يحتاج إلى القيام بحملة داخل الأمم المتحدة لدعم موقف الأونكتاد بوصفه جهة التنسيق فيما يتعلق بجميع قضايا التجارة والتنمية. وفي الوقت نفسه، أبدى استعداد للتعاون وذلك بموافقته في عام ١٩٦٨ على ترتيب مشترك مع الغات لدعم مركز التجارة الدولية في جنيف يرمي إلى تعزيز قدرة شركات التصدير في البلدان النامية. وكان ذلك إشارة إلى ما يُشبه وقف إطلاق النار في التنافر على الولايات. فلم يكن نظام الغات ولا الأونكتاد مستعدين للتنازل عن مزاياه التفاوضية، ولكنهما مستعدان للتعاون كئدين.

دال- النجاح في مجال النقل البحري بالمقارنة مع الأشكال الأخرى للمنافسة الدولية

في أحد أجزاء ولاية الأونكتاد، لم يكن يوجد احتمال لتحقيق أي أثر حفّاز. وكان اقتصاد النقل البحري الدولي موضوعاً لم تكن توجد وكالة دولية تتحمل المسؤولية بشأنه. فالمنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية (التي عُرفت لاحقاً باسم المنظمة البحرية الدولية)، التي كانت قد أنشئت في عام ١٩٤٨ مع بدء نفاذ الاتفاقية المنشئة لها في عام ١٩٥٨، كانت تُعنى في المقام الأول بتنظيم سلامة الحياة في البحر وبالتلوث البحري. ولم يكن يوجد لديها حافز للتنافس مع الأونكتاد ولذلك كان اقتصاد النقل البحري الدولي مجالاً مفتوحاً يمكن للأونكتاد أن يحاول ترك بصمته فيه.

وكانت بواعث شواغل البلدان النامية في هذا الصدد هي وجود ميل إلى أن تسيطر قلة من القوى البحرية على هذا المجال نتيجةً للماضي الاستعماري ولاعتبارات شتى تتعلق بالأمن القومي. ولم يكن للبلدان النامية أي سيطرة على تنظيم تجارة النقل البحري وكانت تعتمد اعتماداً كلياً في تجارتها الدولية على الترتيبات التي يقوم بها متعهدو نقل أجناب. وبحلول ستينات القرن العشرين، كان نظام اتحادات خطوط النقل البحري، الذي ظل قائماً منذ عام ١٨٧٥، يهيمن على كل تجارة رئيسية منقولة بحراً. ووجدت البلدان النامية التي كان لديها أساطيل بحرية وليدة أن من الصعب عليها أن تحصل على قبول انضمام خطوط النقل البحري الوطنية التابعة لها إلى هذه الاتحادات، في حين أن البلدان التي لم تكن لديها أساطيل بحرية كان عليها أن تدفع تكاليف النقل البحري - التي لم تكن تتمتع بأي سيطرة عليها - في ظل شح النقد الأجنبي لديها.

وقد أتاح مؤتمر الأونكتاد الأول للبلدان النامية الفرصة في إثارة هذه الشواغل في سياق مسألة تحسين الحساب غير المنظور في موازين مدفوعاتها. وقد جاء في تقرير صادر عن وحدة التحريات الاقتصادية بمجلة الإيكونوميست (Economist Intelligence Unit) توصية بإنشاء آلية جديدة للتشاور والتفاوض بين اتحادات خطوط النقل البحري وبمجالس الشاحنين الوطنية، وربما تتولى تنظيم شؤون خطوط اتحادات النقل البحري واستحداث موانٍ جديدة وتحسين الموانئ. وقد جرى التوصل في مؤتمر الأونكتاد الأول إلى 'قدر مشترك من التفاهم' بشأن مسائل النقل البحري ركّز على الحاجة إلى ضمان إيجاد تشاور أوثق بين الشاحنين واتحادات خطوط النقل البحري بشأن مدى ملاءمة الخدمات، والحاجة إلى إجراء تحسينات في مرافق الموانئ والمرافق ذات الصلة، ومرغوبة تحسين الأساطيل البحرية الوليدة.

وعلى أساس مزيد من المناقشات التي أُجريت في مجلس التجارة والتنمية، بدأت لجنة معنية بالنقل البحري في العمل في أواخر عام ١٩٦٥. وأصبحت هذه اللجنة محفلاً يمكن فيه لجميع الأطراف المشاركة

في النقل البحري أن تناقش المشاكل وتتفاوض على الحلول. وفي بادئ الأمر، باشرت اللجنة أعمالها بالاتفاق على قرارات موجهة إلى الحكومات ولكن هذا الإجراء لم يُحقق سوى نتائج ضئيلة. ومنذ عام ١٩٧٠ فصاعداً، تغيّر موضع التركيز لينصب على إعداد اتفاقية بشأن مدونة لقواعد السلوك لاتحادات الخطوط البحرية وعلى شاغل من الشواغل الجديدة أثارته مسألة التحوية ومفهوم النقل المتعدد الوسائط.

وقامت لجنة رابطات مالكي السفن التابعة للجماعة الأوروبية بوضع مدونة قواعد السلوك الخاصة بها لممارسات اتحادات الخطوط البحرية في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧١. وقد اعترضت البلدان النامية على هذه المدونة لسببين رئيسيين. فهذه المدونة قد وُضعت بدون أي تشاور مع البلدان النامية. كما أنها اعتمدت على التنظيم الذاتي الذي يُحتمل أن يكون عديم الفعالية. ثم أعدت البلدان النامية مشروعين بديلين لمدونتي قواعد سلوك جرى إجراء مزيد من التفاوض بشأنهما فيما بين جميع مجموعات البلدان.

وفي خاتمة المطاف جرى، بأغلبية الأصوات في عام ١٩٧٤، اعتماد اتفاقية مدونة قواعد السلوك لاتحادات الخطوط البحرية. ونصت الاتفاقية على قواعد منصفة بشأن العضوية، وأسعار شحن تُحدّد بموجب معايير متاحة بصورة عامة بعد التشاور مع مجالس الشاحنين وفترات إخطار محددة، وعلى آلية لتسوية المنازعات وعلى دور رسدي تقوم به السلطات الحكومية. ودخلت الاتفاقية أخيراً حيز النفاذ عندما قامت ألمانيا الغربية وهولندا بالتصديق عليها في عام ١٩٨٣. واتحادات الخطوط البحرية، التي ظلت كارتلات مغلقة، قد مُنحت أساساً مؤسسياً أكثر إرضاءً. وكان ذلك فوزاً ثانوياً وإثباتاً لدور الأونكتاد كمحفل تفاوضي.

وقام الأونكتاد بقدر كبير آخر من العمل في مجال النقل البحري، بالإضافة إلى اتفاقية مدونة قواعد السلوك لاتحادات الخطوط البحرية. وكان بعض هذا العمل يتعلق بإعداد اتفاقيات جديدة، مثل اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بنقل البضائع الدولي المتعدد الوسائط واتفاقية الأمم المتحدة للنقل البحري للبضائع. ولم يتخذ بعض هذا العمل مثل هذا الشكل الرسمي ولكنه كان داعماً لمصالح النقل البحري للبلدان النامية. فقد اشتملت المواضيع المدرجة في برنامج العمل على وضع تشريعات دولية بشأن النقل البحري، وتطوير الأساطيل التجارية، وموضوعي انتشار أعلام الملاحة وتحسين الموانئ. ففي الحالات التي كان فيها مجال العمل مفتوحاً أمام الأونكتاد، تبين أن إسناد ولاية متفاوض عليها ووجود قيادة نشطة (بخصوص النقل البحري)، أتاحت هذه القيادة في شخص 'فلاديك مالينوفسكي' المدخن بشراهة، يمكن أن يحقق نتائج مفيدة.

ولم يكن النقل البحري هو المجال الوحيد الذي كانت فيه المنافسة ضعيفة وكان يمكن فيه للتفاوض في إطار الأونكتاد أن يحقق بعض التحسن. فالممارسات التجارية التقييدية على الساحة الدولية كانت ظاهرة أعم. ولم تكن المشكلة هي أن كثيراً من البلدان المتقدمة يفتقر إلى وكالات لتنظيم الصرفات المخلة بالمنافسة - فقد أخذت كندا والولايات المتحدة بهذه التشريعات في القرن التاسع عشر. فوجه القصور في

هذه التشريعات هو أنها كانت تنطبق فقط على التصرفات المخلة بالمنافسة التي تؤثر على الاقتصاد المحلي. فلو قامت مؤسسات الأعمال الخاضعة للولاية الوطنية بتنظيم كارتلات تؤثر على اقتصادات البلدان الأجنبية، فإنها ستخرج عن نطاق انطباق التشريعات القائمة. وقد أصبحت هذه الثغرة أكثر خطورة مع نمو الشركات عبر الوطنية من حيث الحجم والعدد.

وكان ميثاق هافانا لمنظمة تجارة دولية يشمل فصلاً، هو الفصل الخامس، يحدد مبادئ لتناول هذه المشكلة ولكنه لم يجر التصديق عليه قط، كما ذكر ذلك من قبل. واعتمد نظام الغات إجراءات شتى لتسوية المنازعات المتعلقة بتضارب المصالح فيما بين الدول الأعضاء فيه في عام ١٩٦٠ ولكن هذه الإجراءات لم يُتدرَّع بها قط وظلت بلا فائدة. ووافق الأونكتاد على أن هذا مجال يحتاج إلى مزيد من العمل وتمكن، في السنوات اللاحقة، من إحراز تقدم كافٍ في التفاوض أدى في عام ١٩٨٠ إلى الموافقة نهائياً على مجموعة المبادئ والقواعد المنصفة المتفق عليها اتفاقاً متعدد الأطراف من أجل مكافحة الممارسات التجارية التقييدية، وأحيلت إلى الجمعية العامة من أجل اعتمادها. واعتماد هذه المجموعة، في حد ذاته، لا يقضي على المشكلة. فهو ينص على القواعد التي توافق حكومات الدول الأعضاء بموجبها على تحسين سياساتها وتشريعها المحلية المتعلقة بالمنافسة. ورغم ذلك، كانت هذه المجموعة إثباتاً آخر لقيمة الأونكتاد كمحفل تفاوضي في المسائل المتعلقة بالتجارة والتنمية.

الفصل الثالث

السياسات الرئيسية التي اتبعتها
راؤول برييش



ألف- الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية

كانت توجد ثلاثة عناصر مركزية في جدول الأعمال الذي وضعه راؤول بريبيش من أجل الأونكتاد. أما العنصر الأول فكان إطاراً عاماً للاتفاقات الدولية للسلع الأساسية. وأما العنصر الثاني فكان أشكالاً جديدة من التمويل التكميلي - بمعنى أنه تكميلي لمرفق التمويل التعويضي الجديد التابع لصندوق النقد الدولي. وأما العنصر الثالث فكان الطلب على أفضليات مؤقتة من أجل الصادرات الصناعية التي تصدرها البلدان النامية إلى أسواق البلدان المتقدمة. وقد نُظر إلى هذه العناصر على أنها سياسات بديلة يراد بها التغلب على ما تواجهه البلدان النامية من معوقات موازين المدفوعات التي تقيّد التنمية الاقتصادية. بيد أنه رغم تحقيق تقدم مرحب به في التفاوض في مجالات مثل النقل البحري وسياسة المنافسة على الصعيد الدولي، فإن مصداقية الأونكتاد لدى بلدان مجموعة الـ ٧٧ قد توقفت أساساً على إحراز تقدم في واحد أو أكثر من هذه المجالات الثلاثة.

وفي معرض الإعداد لمؤتمر الأونكتاد الأول، اجتمع في بيلاجيو، على ضفاف بحيرة كومو، في إيطاليا في أيلول/سبتمبر ١٩٦٣، مؤتمر ضم ١٥ اقتصادياً لمناقشة حزمة ممكنة من السياسات لكي تحقق المنظمة الجديدة المنتظرة تقدماً بشأنها. وبحت هؤلاء الاقتصاديون طائفة واسعة من القضايا، من بينها مزايا وصعوبات الأنواع البديلة من التدخل في الأسواق الدولية للسلع الأساسية. ولم يكن المشاركون يشكلون عينة ممثلة للآراء الاقتصادية، إذ انطوى اختيارهم على درجة ما من التعاطف المسبق مع تطورات البلدان النامية. فقد جاء ثمانية منهم من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الأويسيد) (هم: 'ألبرت غ. هارت'، و'نيكولاس كالدور'، و'تشارلز ب. كيندلبيرغر'، و'إريفينغ ب. كرافيس'، و'ألكساندر لامفالوسي'، و'ألفريد ميزيلز'، و'شيغيئو تسورو'، و'بيير أوري')، واثان من الكتلة السوفياتية ('جوزيف بوغنور'، و'فاسيلي س. سافرونشوك') وخمسة من البلدان النامية ('هيريبرت م. أ. أونيتيري'، و'إندرابراساد غ. باتيل'، و'كاخادان ن. راج'، و'أوزفالديو سونكيل'، و'فيكتور أوركويدي'). ولذلك فمما يثير الدهشة بصورة خاصة، فيما يتعلق بمناقشتهم بشأن مخططات التدخل في أسواق السلع الأساسية، هو القدر الكبير من الشك الذي أعربوا عنه - ليس فقط بخصوص المخططات الهادفة إلى رفع الأسعار فوق الاتجاهات السائدة في السوق، ولكن أيضاً بخصوص المخططات الهادفة إلى مجرد تثبيت الأسعار حول الاتجاهات السائدة في السوق.

وقد أعرب بعض المشاركين في بيلاجيو عن رأي مفاده أن رفع الأسعار فوق مستوى الاتجاهات السائدة في السوق عن طريق فرض قيود على الصادرات من شأنه أن يحقق عكس المرجو منه. وقالوا إنهم يرون أن القيام بذلك من شأنه أن يشجّع على الإنتاج الإضافي من جانب المنتجين الذين يبقون خارج المخطط ومنظمي المشاريع الذين يسوّقون أشكالاً مركبة من المنتج الخام. كما أن مشاركين آخرين، ممن

لم يكونوا معترضين من حيث المبدأ على التدخلات التي ترفع الأسعار فوق مستوى الاتجاه السائد في السوق، قد أكدوا على الصعوبات العملية لإدارة مثل هذه المخططات. وإحدى هذه الصعوبات هي الحاجة إلى الاتفاق بين المنتجين والمستهلكين وهو أمر تندر إمكانية حدوثه.

بيد أن الحدث النادر قد وقع مع ذلك. فالاتفاق الدولي الجديد للبن قد جاء استثناءً من هذه القاعدة، إذ دخل حيز النفاذ بصورة نهائية في كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٣. وفي خمسينات القرن العشرين، كانت الولايات المتحدة تعترض بكل تصميم على هذا المخطط ولكنها وافقت في عام ١٩٥٨ على مناقشته عقب الزيارة الكارثية التي قام بها نائب الرئيس، نيكسون، إلى أمريكا اللاتينية. وفي عام ١٩٦٣، أعطت الولايات المتحدة موافقتها على ذلك "كطريقة لتحسين علاقاتنا مع عدد من البلدان الرئيسية في أمريكا اللاتينية (وخاصة البرازيل وكولومبيا وأمريكا الوسطى)"، وإن كان ذلك قد ظل استثناءً من القاعدة المتمثلة في الاعتراض بصورة عامة على هذه المخططات. وُبررت الموافقة باعتبارها دعماً لـ 'التحالف من أجل التقدم مع أمريكا اللاتينية' الذي استحدثه الرئيس كينيدي، وأدت هذه الختمية السياسية إلى أن يكون من الممكن التغلب على الاعتراض القائم منذ أمد طويل لأسباب اقتصادية. ومع حدوث الاتفاق المتعلق بالبن، سرعان ما اصطدم الاتفاق بالخلاف على مستوى حصص التصدير وتوزيعها.

وفي بيلاجيو، قُدمت كذلك حجة مفادها أنه إذا كان المستهلكون مستعدين للتعاون، فإن أفضل خيار لجعل تصدير السلع الأساسية مجزياً بدرجة أكبر هو فرض ضريبة على الواردات تعاد الحصيلة المتأتبة منها إلى البلدان المنخفضة الدخل المنتجة لمنتجات أولية. فحتى لو كان هدف الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية هو مجرد تثبيت الأسعار وليس رفعها فوق مستوى الاتجاه السائد في السوق، فإنه كانت توجد مشاكل اقتصادية مرتبطة باستخدام المخزونات الاحتياطية لهذا الغرض. وقد أشار الاقتصادي 'جيمس ميد' إلى أن تكلفة رؤوس الأموال، ومن ثم تكلفة التمويل، المطلوبة لبناء المخزونات الاحتياطية تزداد مع زيادة متطلبات تخزين السلعة الأساسية وتصبح غير اقتصادية في حالة كثير منها. ولو كانت تكلفة رأس المال اقتصادية، لتطلب تحقيق النجاح في خفض تقلبات الأسعار من مدير المخزون الاحتياطي أن يكون لديه قدر كافٍ من التبصّر بالأمر والاستقلالية في التصرف بما يجعله يقوم بالشراء والبيع في الوقت المناسب. وكانت إحدى الصعوبات المزممة التي واجهها مدير المخزونات الاحتياطية هي فهم اتجاه الأسعار والامتناع عن التصرفات غير المنسقة معه - ولا سيما عندما يكون الاتجاه نزولياً.

وهكذا فإن الحماس في بيلاجيو لتوسيع نطاق عدد من الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية كان غير موجود بشكل ملحوظ. وكان اتجاه الرأي لدى هؤلاء الاقتصاديين المتعاطفين بشكل عام المشاركين في الاجتماع هو أن الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية هي خيار رديء من خيارات السياسات. وفي نهاية مؤتمر الأونكتاد الأول، قال 'نيكولاس كالدور' على سبيل التأمل، إن: "تحقيق استقرار أسعار السلع

الأساسية بواسطة الاتفاقات الفردية للسلع الأساسية يحظى بمكانة عالية في جدول الأعمال باعتباره أحد الأهداف الرئيسية ومع ذلك فإن المناقشات المطولة بشأن هذا الموضوع لم تنجح في طرح أي فكرة جديدة بشأن كيف يمكن النهوض بهذه الاتفاقات على نحو أكثر فعالية".

باء- تشكيل استراتيجية الأونكتاد بشأن السلع الأساسية

لم تكن أقوى التأثيرات الفكرية على سياسة الأونكتاد المتعلقة بالسلع الأساسية هي التحليلات الفنية لاقتصاديات تنظيم أسعار السلع الأساسية، مثل التحليلات التي جرى تناولها في اجتماع بيلاجيو. وكانت توحد شذرات من الحكمة العملية فيما يبدو المستمدة من الماضي القريب. وكانت إحدى هذه الشذرات هي تفسير بريبيش وكبار مستشاريه في مجال السلع الأساسية بشأن مخططات تنظيم السلع الأساسية على الصعيد الدولي، وهي المخططات التي كانت قد أنشئت في ثلاثينات القرن العشرين. وقد استخدموا المخططات التنظيمية لثلاثينات القرن العشرين للإصرار على أنه يجب أن يكون من الممكن استحداث أشكال ملائمة من التدخل في أسواق السلع الأساسية رغم الاعتراضات الفنية التي أثارها الاقتصاديون في بيلاجيو.

وإحدى الشذرات الأخرى هي الاستدلال الذي خرج به زعماء مجموعة الـ ٧٧ من إدراج فصل عن الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية في ميثاق هافانا المجهّز لعام ١٩٤٨. وقد فسرت مجموعة الـ ٧٧ أحكام ميثاق هافانا على أنها اعتراف دولي بمشروعية المخططات الجديدة لتنظيم السلع الأساسية.

وقد قبلت مجموعة الـ ٧٧ هذه التفسيرات لهذين الحداثين التاريخيين اللذين أصبحا القوة الدافعة التي شكلت الاستراتيجية الجديدة لأمانة الأونكتاد بشأن السلع الأساسية. وكان كلا التفسيرين مثيرين للجدل.

ومن بين المخططات الرئيسية الخمسة لتنظيم السلع الأساسية، التي ترجع إلى ثلاثينات القرن العشرين، كان الفشل هو سمة مخططين اثنين - وهما المخططان المتعلقان بالسكر والقمح. أما الثلاثة الأخرى - المتعلقة بالشاي والمطاط والقصدير - فكانت ناجحة. بيد أن نجاحها قد اعتمد على أن معظم إنتاج هذه السلع الأساسية كان متركزاً داخل حدود الإمبراطوريات الهولندية والفرنسية والبريطانية، وهو ما كان يصدق أيضاً على قدر كبير من استهلاكها. وكانت المخططات المنشأة هي نتيجة لصفقات بين هذه المجموعات الثلاث من قوى السيادة الاستعمارية هذه - وهي صفقات تجاهلت مصالح المستهلكين في بلدان هذه القوى وكذلك المنتجين صغيري الحجم من السكان الأصليين للبلدان المستعمرة. بيد أنه بحلول عام ١٩٦٤، كان الحكم الاستعماري يخفي بسرعة من الساحة الدولية. وذهبت معه قدرة التمكّن ببساطة من تجاهل المصالح المتضاربة للمستهلكين والمنتجين، فيما عدا الظروف السياسية الاستثنائية التي تولّد عنها الاتفاق الدولي للبن. وأدى انهيار الاستعمار في ظل الضغوط التي مارسها الولايات المتحدة

إلى حدوث تحوّل في سياسة تنظيم السلع الأساسية على الصعيد الدولي وذلك بحلول عام ١٩٦٤. ومن المفارقات أن السياسة السلعية للبلدان النامية كانت تتطلب استخدام آلية استعمارية للدفاع عن مصالحها الاقتصادية في حقبة ما بعد إنهاء الاستعمار.

وكان ميثاق هافانا إيذاناً بالتحوّل الذي كان عالم ما بعد إنهاء الاستعمار سيأتي به. فالفصل المتعلق بالسلع الأساسية فيه قد أوضح الاتجاه الذي سيمضي فيه عالم ما بعد إنهاء الاستعمار. وهذا الفصل، الذي لم يكن مجال من الأحوال إقراراً عاماً لمبدأ التنظيم الدولي للمسائل المتعلقة بالسلع الأساسية، كان يمثل محاولة من جانب الولايات المتحدة لتقييد استخدام هذه الآلية تقييداً أكثر تشدداً، وبالتأكيد أكثر تشدداً من استخدامه في ثلاثينات القرن العشرين. فقد كانت معايير استخدامه للأغراض المشروعة صارمة للغاية. وأضفى هذا الفصل المشروعية على "الاتفاقات الدولية للسلع الأساسية"، ولكن تعين وجود معاهدات متفق عليها بين البلدان المنتجة والبلدان المستهلكة. كما تعين إيجاد اتفاق بينهما على وجود "حالة طوارئ" لا يمكن لقوى السوق أن تصّححها. وتعين وجود تمثيل متساوٍ للمنتجين والمستهلكين بشأن آليات التنظيم. وأخيراً، كان يحتوي كل اتفاق دولي للسلع الأساسية على "بند الانقضاء الموقوت" ولا يمكن أن يكون سارياً إلا لفترة خمس سنوات في المرحلة الأولى. وكان اشتراط الامتثال لهذه الشروط الأربعة سيستتبع حظر معظم المخططات السابقة المتعلقة بتنظيم الأسواق الدولية للسلع الأساسية. وحتى مع هذه القيود، لم يمكن للميثاق أن يحظى بتأييد منظمات الأعمال بالولايات المتحدة، ولم يبدأ نفاذه قط (انظر الفصل الأول). ومما لم مغزى أن اتفاقاً دولياً واحداً في مجال السلع الأساسية قد عُقد في الفترة ما بين عام ١٩٤٨ وعام ١٩٦٤ - هو الاتفاق الدولي للبن الذي ذكر من قبل.

ولم تكن آراء برييش الأولية بشأن مخططات السلع الأساسية مذهبية مجال من الأحوال. فقد سلم، فيما يتعلق بكثير من السلع الأساسية، بأن الاتفاقات الدولية ستكون غير مطروحة لسبب أو آخر. ومع ذلك، فإنه كان يعرف أنه يتعين عمل شيء ما، فبدأ في حشد الجهود بشأن هذه القضية. وقد كتب ما نصه أن: "مجال السلع الأساسية بأكمله يحتاج إلى إعادة بحث، على أساس تناول السلع الأساسية سلعة سلعة، وينبغي الاستعانة بعقول ذات نظرة جديدة لكي يتبين ما إذا كان التشاؤم الذي كثيراً ما أبداه الخبراء المعينون بالسلع الأساسية في الماضي له حقاً ما يبرره في كل حالة من الحالات".

وفي عام ١٩٦٥، نقل المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى الأونكتاد جميع مسؤولياته عن التفاوض على اتفاقات بشأن السلع الأساسية. وهكذا استوعب الأونكتاد مهام 'لجنة التجارة الدولية في السلع الأساسية' و'لجنة التنسيق المؤقتة للترتيبات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية'، وأسقطت بلدان المجموعة 'باء' اعتراضها الأولي على أن يصبح الأونكتاد محملاً تفاوياً. وهذه المكانة المعززة للأونكتاد في مجال الاتفاقات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية قد حفزت الأمانة على المضي في صياغة استراتيجية بشأن قضية

السلع الأساسية. واتجه بريبيش إلى الاقتصادي 'ألفريد ميزيلز'، الذي كان قد أسهم إسهاماً مرموقاً في مؤتمر بيلاجيو، لكي يقود عملية صياغة استراتيجية الأونكتاد بشأن السلع الأساسية. ورغم أن برنارد تشيدزيرو كان هو مدير شعبة السلع الأساسية، فإن 'ميزيلز' بوصفه نائبه، كان هو القوة المحركة الحقيقية. وتبين لـ 'ميزيلز' وجود "ضرورة آتية أو في الأجل القصير لتحقيق درجة معقولة من الاستقرار في الأسواق الرئيسية للسلع الأساسية وللقيام، حيثما كان ذلك ممكناً وعلى النحو الملائم، بتحقيق هذا الاستقرار عند مستويات مجزية بشكل معقول للبلدان المنتجة".

بيد أن أساس المشكلة يكمن في تعريف "الأسعار المجزية بشكل معقول". وقد شددت بلدان المجموعة 'باء' الأعضاء في اللجنة الفرعية الدائمة المعنية بالسلع الأساسية التابعة لمجلس التجارة والتنمية على صعوبة إيجاد تعريف عملي لعبارة "الأسعار المجزية" ما لم تُفسّر على أنها السعر الذي يحقق التوازن في السوق في الأجل الطويل. وأكدت هذه البلدان على عدم وجود حاجة إلى أي تفاوض بشأن المبادئ العامة لسياسة السلع الأساسية نظراً إلى أن كل سلعة أساسية لها سمات فريدة تنفرد بها. وكانت هذه الاختلافات في التعريف معبراً لخلافات أكبر بشأن السياسة العامة.

وكان بريبيش على استعداد للمضي في الموضوع على أساس تناول كل سلعة أساسية على حدة ولكن هذا النهج اصطدم هو الآخر بصعوبات. وكانت مهمة 'ميزيلز' الأولى هي الاستعانة بخدمات 'يان تينبيرغين' كخبير استشاري لتصميم نموذج محاكاة اقتصادي لمخزون احتياطي بغية تيسير التفاوض على اتفاق سعري دولي بشأن الكاكاو. ويولد نموذج المحاكاة هذا القائم على الاقتصاد القياسي تقديرات تكاليف إعادة تمويل المخزون الاحتياطي، وهي تقديرات كان سيستفاد بها في مؤتمر الكاكاو السعري المقرر عقده في آب/أغسطس ١٩٦٦. وكان القصد من هذا المؤتمر هو الموافقة على مبدأ إنشاء سلطة جديدة تُعنى بالكاكاو تتوسط الأمم المتحدة بشأن إقامتها. ولم يحدث ذلك. فقد اعترضت على إنشائها الولايات المتحدة وألمانيا اعتراضاً قوياً، لأسباب أيديولوجية ولأهمها أيضاً ستفقدان السيطرة على إدارة إمدادات الكاكاو. وقد رفضنا أيضاً الصيغة المقترحة من الأونكتاد لتمويل المخزون الاحتياطي. ومارس المتعاملون في الكاكاو في نيويورك ضغطاً شديداً في واشنطن العاصمة من أجل الإبقاء على هذه السوق. وشعر بريبيش بالأسى العميق لانهيار مؤتمر الكاكاو بالنظر إلى اعتقاده بأنه "سليم من وجهة نظر الاقتصاد والتمويل".

وشكل ذلك نكسة كبيرة لأن الكاكاو لم يكن هو السلعة الأساسية التي تؤدي إلى أكثر المشاكل التفاوضية استعصاءً. فعلى العكس من السكر، لم تكن بلدان المجموعة 'باء' تنتج أي كاكاو. ولم تكن توجد مشكلة كبيرة تتعلق بوجود إنتاج مفرط يتعين التصدي لها. وكان أكبر المنتجين هما بلدين فقيرين في أفريقيا لم يمكن لأي منهما السيطرة على السوق (وهما غانا وكوت ديفوار). وعلاوة على ذلك، لم تكن مضاعفات الحرب الباردة موجودة على العكس من حالة السكر التي بدا فيها العامل الكوبي في الأفق.

وأدى تحطيم آمال بلدان مجموعة الـ ٧٧ إلى إثارة نقد لاذع، وخاصة من جانب البلدان الأفريقية. وحرك ذلك دوافع الأونكتاد لكي يحقق تقدماً بشأن قضايا أخرى مثل التمويل التكميلي.

وفي نهاية تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٦، عُقد اجتماع بغية صياغة السياسة المتعلقة بالصناديق الاحتياطية وذلك من أجل الدورة الثانية للمؤتمر (مؤتمر الأونكتاد الثاني) البادية في الأفق، التي كان مقترحاً أصلاً عقدها في عام ١٩٦٧ ولكنها أُجلت لعام ١٩٦٨. وبالإضافة إلى بريبيش و'ميزيلز'، كان من الحاضرين أيضاً 'رانغاسوامي كريشنامورتي' و'ديفيد بولوك' إلى جانب ممثلي البنك الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو). وقرر المشاركون في المؤتمر الفصل بين هدف تثبيت الأسعار وهدف رفع الأسعار، مع الاحتفاظ بالمخزونات الاحتياطية باعتبارها الأداة المستخدمة في تحقيق الهدف الأول والاحتفاظ بضوابط الإنتاج و/أو حصص الصادرات من أجل تحقيق الهدف الأخير. ومن حيث أساليب العرض العام، خلصوا إلى أن ورقة الأمانة عن مؤتمر الأونكتاد الثاني ينبغي أن تكون "بناة قدر الإمكان من حيث لهجتها الإجمالية وأن تشدد على هدف تثبيت الأسعار لكي تروق للمستهلكين". وفي الوقت نفسه، لم تكن لهجة المحافظة لتقف في طريق طرح أفكار جديدة بشأن المخزونات الاحتياطية وآلية تمويل مركزية. وُحد الإطار العام لنوع وثيقة السلع الأساسية التي تُعرض على مؤتمر الأونكتاد الثاني على أن يكون كما يلي:

بالإضافة إلى بحث الوثيقة للاتجاهات السوقية المحددة لآحاد السلع الأساسية، ينبغي أن تعرض هذه الوثيقة أيضاً المبادئ الأساسية المتعلقة بالمخزون الاحتياطي؛ والآثار المالية العامة ولكن بدون إيراد الاحتياجات المحددة بالدولارات؛ والحاجة إلى الاستعداد للدخول في اتفاقات جديدة بشأن السلع الأساسية؛ وإنشاء صندوق مركزي (بما في ذلك مهامه المالية والتشغيلية)؛ وتحديد ما إذا كان يمكن أن يكون هذا الصندوق جزءاً من مخطط التمويل التكميلي التابع للبنك الدولي (ربما كإدارة مستقلة، بالنظر إلى أن التشغيل الناجح للمخزون الاحتياطي من شأنه أن يخفض مستوى عمليات السحب من المخطط الأخير).

وهكذا فبحلول تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٦، وعلى الرغم من جميع التحذيرات المتشائمة من جانب خبراء السلع الأساسية، قررت أمانة الأونكتاد اعتماد سياسة قوامها تثبيت الأسعار باستخدام أسلوب مجموعة من المخزونات الاحتياطية الممولة عن طريق صندوق مركزي ربما يتيح البنك الدولي.

جيم- الآمال المعلقة على إنشاء آلية للتمويل التكميلي

حظي بريبيش، أثناء زيارته التحضيرية إلى واشنطن العاصمة قبل انعقاد مؤتمر الأونكتاد الأول، باستقبال حار ومتعاطف من جانب 'جورج د. وودز' رئيس البنك الدولي. وقد قال وودز لبريبيش "يوجد

أساساً شيء خاطئ ما حين نرى أن الإقراض السنوي الهائل من جانب بنكنا يمكن أن تمحوه التقلبات في أسعار السلع الأساسية". ووعده وودز بحضور مؤتمر الأونكتاد الأول. وقد فعل ذلك وألقى خطاباً متعاطفاً حول موقف البنك من التمويل التكميلي في الجلسة الافتتاحية. وأعربت المملكة المتحدة والسويد أيضاً عن تأييدهما لهذا المفهوم في مؤتمر الأونكتاد الأول. واشتملت الوثيقة الختامية للمؤتمر على تعليمات موجهة إلى البنك الدولي بإعداد مشروع مقترح بشأن تدابير التمويل التكميلي. وبدأ موظفو البنك العمل بشأن هذه المسألة، وبحلول نهاية عام ١٩٦٥ كان يوجد مشروع تقرير جاهز للتعميم. وأرسل وودز الدراسة إلى الأونكتاد مؤكداً على أنها ليست سوى تقرير أعده الموظفون ولا يلزم المديرين التنفيذيين للبنك أو حكوماتهم.

وفي الاجتماع الأول للجنة الموارد غير المنظورة والتمويل المتصل بالتجارة، التابعة للأونكتاد، حظي تقرير وودز بقبول حسن من جانب البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء. ورغم أن التقرير ربط التمويل التكميلي بأداء البلدان - وهو أحد بشائر القروض المقدمة لاحقاً والمشروطة بإجراء تغييرات في السياسات - فإن البلدان النامية لم تُبد أي اعتراض على ذلك في الاجتماع الثاني للجنة في نيسان/أبريل ١٩٦٦. وجاء الاعتراض الوحيد من الاتحاد السوفياتي ولكنه كان منعزلاً تماماً. وفي نهاية عام ١٩٦٦، أقر مجلس التجارة والتنمية اتفاق التمويل التكميلي المقترح. وكل ما تبقى هو تشكيل فريق عامل تقني مشترك يتألف من المجموعة 'باء' ومجموعة الـ ٧٧ بغية فحص بعض التفاصيل النهائية. وبدأ أنه أصبح في المناول التوصل إلى خاتمة ناجحة لهذه العملية. ومع ذلك، وكما كان الأمر مع المؤتمر المعني بعقد اتفاق سلمي دولي بشأن الكاكاو، لم يحدث ذلك.

وفي عام ١٩٦٧، بدأ أن موظفي البنك الدولي قد أصبحوا غير مباليين بالأونكتاد. واضطر بريبيش إلى مناشدة وودز بأن يتلقى وناثق البنك التي كان يجري إطلاعه عليها بأريحية. وقوبلت طلباته إلى البنك بالمشاركة في رعاية اجتماعات الأونكتاد بالرفض على نحو مستمر. وبدأت تظهر في المذكرات الداخلية للبنك اتهامات إلى الأونكتاد باللامبالاة وبتضييع الوقت. وبحلول تموز/يوليه قام بريبيش، في الوقت الذي لم يكن ينزاع فيه في مبدأ المشروطة، بإثارة مسألة تحديد الجهة التي تتولى تقييم الأداء القطري. وأشار إلى أن ذلك هو مهمة فريق خبراء محايد بالنظر إلى أن من غير المحتمل أن تشعر البلدان النامية بالارتياح إذا اضطلعت البلدان الدائنة بهذا الدور التقييمي.

وفي آب/أغسطس، ادّعى بريبيش في خطاب له أن العقبة الرئيسية التي تعترض التوصل إلى اتفاق هي صندوق النقد الدولي وليس البنك الدولي أو الخلافات بين المجموعة 'باء' ومجموعة الـ ٧٧. وقال: "إنه ما زال يجب مع ذلك بذل جهد للتوفيق بين سياسة البنك الدولي وسياسة صندوق النقد الدولي". وكان ذلك خطأً تكتيكياً إذ إنه أعلن على الملأ الخلافات بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وهي

دعاية كان رد فعل وودز إزاءها سيئاً في الوقت الذي كان يشارف فيه على انتهاء ولايته كرئيس للبنك. وأصبح النصير السابق لبريبيش في واشنطن العاصمة يشعر بالمرارة.

ووجه وودز إلى موظفي البنك تعليمات جديدة بشأن العلاقة مع الأونكتاد. إذ سيواصل البنك تقديم الدعم المعنوي إلى الأونكتاد ولكن المباحثات لن تتجاوز الوعد بإجراء مزيد من الدراسة. وكان يتعين موافقة 'بورك كئاب' المدير العام للبنك على جميع المعاملات اللاحقة بشأن موضوع التمويل التكميلي. وفي ظل ضغوط مارستها بلدان المجموعة 'باء'، ولا سيما فرنسا ولكن بدرجة أقل الولايات المتحدة، نأى البنك بنفسه عن هذا المخطط. ورغم استمرار المفاوضات مع كل من البنك والجهات المانحة الرئيسية، لم يكن بمقدور بريبيش في ظل المناخ الجديد الضغط عليهم لإنجاز الأمر.

وقد تناقست كثيراً هيبية بريبيش في أعقاب إجهاض الاتفاق السلعي الدولي المتعلق بالكاكاو والمفاوضات المتعلقة بالتمويل التكميلي. وشعرت مجموعة الـ ٧٧ بالإحباط وتشككت في مصداقيته بعد هذا القدر الضئيل من التقدم المحرز بشأن القضايا الرئيسية المدرجة على جدول أعمال الأونكتاد. وأصبح بريبيش الآن في موقف دفاعي تجاه دائرة أنصاره هو. وإذ شاهدت المجموعة 'باء' الانقسام القائم داخل مجموعة الـ ٧٧، فإنها لم تصبح في عجلة من أمرها للموافقة على مطالب المجموعة الأخيرة. وفي الوقت نفسه، فلكي يحاول بريبيش استعادة وحدتها فإنه شعر بأن عليه أن يطرح بعض المطالبات المبالغ فيها بغية تدعيم المركز التفاوضي لمؤتمر الأونكتاد الثاني الوشيك المقرر انعقاده في نيودلبي في شباط/فبراير ١٩٦٨.

وقد حدث في مؤتمر الأونكتاد الأول، رغم عدم رغبة الولايات المتحدة في اتخاذ أي إجراء بشأن الإصلاح النقدي الدولي، أن وافقت اللجنة الثالثة على توصية تدعو إلى إجراء المزيد من الدراسة للتدابير المتصلة بنظام الائتمان التكميلي لصندوق النقد الدولي. وعقب هذه التوصية، عُقد اجتماع لفريق خبراء جديد بغية دراسة القضايا النقدية الدولية المتعلقة بمشاكل التجارة والتنمية. وكانت النية هي قيام الخبراء بالنظر في الكيفية التي ستأثر بها البلدان النامية بفعل الخطة الوليدة لدى مجموعة البلدان الصناعية العشرة بإيجاد سيولة إضافية في الاقتصاد العالمي. وقد اشتمل فريق الخبراء، الذي ترأسه 'غاماني كوريا'، على 'ريتشارد كان'، و'تيبور سيتوفسكي'، و'تريفور سوان'، و'بيير سانر'، ومحافظ مصرف التنمية الأفريقي مأمون بحيري (السودان)، و'أوكتايفيو أ. دياس كارنيرو' (البرازيل)، و'رودريغو غوميس' من مصرف المكسيك. ورغم موافقة 'نيكولاس كالدور' على اختيار الخبراء، فإنه كان يعتقد أن اختصاصهم 'مقيوس منه تماماً' (من وجهة نظر التوصل إلى أي نتيجة)!"

وخلص فريق الخبراء إلى أن البلدان النامية لديها بالفعل حاجة إلى الحصول على سيولة إضافية بأحكام غير مشروطة، وليس مجرد حاجة إلى معونة إضافية. وقد تمكن بريبيش من تنظيم حملة حشد بشأن مقترحين اثنين مستمدين من تقرير عام ١٩٦٥. أما المقترح الأول فهو القضية الإجرائية الأساسية ومفادها

أن مجموعة البلدان العشرة ينبغي ألا تكتفي ببساطة بإجراء تغييرات في النظام النقدي الدولي من جانبها هي وحدها، في الوقت الذي تلحق فيه هذه التغييرات آثاراً بالبلدان الأخرى. وانصب طلبه على مشاركة البلدان النامية، إلى جانب البلدان المتقدمة، في عملية إنشاء احتياطات جديدة. وأما المقترح الثاني فلم يكن يتعلق بالإجراءات بل بجوهر الموضوع. فقد أراد أن يُضطلع على نطاق عالمي بعملية تخصيص أي وحدات احتياطية نقدية جديدة وألا تقتصر هذه العملية على أعضاء مجموعة البلدان العشرة.

وبطرح هذين الطلبين، كان الأونكتاد يدعم فعلاً موقف إدارة صندوق النقد الدولي ضد مجموعة العشرة. وقد تراجعت المجموعة في خاتمة المطاف في آب/أغسطس ١٩٦٦. ويبدو أن تقرير فريق خبراء الأونكتاد، إلى جانب تقرير يسير في الاتجاه ذاته صدر عن لجنة البلدان الأمريكية للتخالف من أجل التقدم، كانا مؤثرين في إقناع مجموعة البلدان العشرة بالتراجع وبالموافقة على أن شكلاً جديداً من السيولة، وهو وحدات السحب الخاصة، سيجري إنشاؤه عن طريق صندوق النقد الدولي على أساس عالمي. وعندما عُرض في أيلول/سبتمبر ١٩٦٧ الإطار الإجمالي لمخطط إنشاء وحدات السحب الخاصة، كان بمقدور البلدان النامية الأعضاء في صندوق النقد الدولي أن تدعمه.

ولذلك فقد اتضح أن تشاؤم 'كالدور' لم يكن له ما يبرره. وأسفر تقرير فريق خبراء الأونكتاد عن تحقيق تقدّم في المسائل المطروحة في مجال الإصلاح النقدي الدولي. وفي الوقت نفسه، أدت مسألة إنشاء وحدات السحب الخاصة إلى تعقيد - وفي خاتمة المطاف حجب - المقترح المقدم سابقاً بشأن إنشاء آلية تمويل تكميلي.

دال- الأفضليات التعريفية للصادرات الصناعية للبلدان النامية

في جنيف، حافظت مجموعة الـ ٧٧ على وجود جبهة موحدة لصالح منح أفضليات مؤقتة لصادراتها الصناعية في أسواق البلدان المتقدمة. وقد بررت المجموعة هذا الطلب باستخدام الحجة المتعلقة بالصناعات الوليدة وتلك المتعلقة بوفورات الحجم في مجال الإنتاج الصناعي. وقد تمكنت هذه البلدان من الحصول على المبدأ العام رقم ثمانية الذي أوصى به المؤتمر والذي اعتمد في الوثيقة الختامية للأونكتاد الأول. وجاء في هذا المبدأ العام أنه ينبغي للبلدان المتقدمة أن تمنح البلدان النامية تنازلات تفضيلية بدون اشتراط أي تنازل مقابل.

وكان برييش، كما أُشير إلى ذلك في الفصل الأول، يريد من البلدان الآسيوية والأفريقية أن تسلك في مجال التنمية مساراً يكون أكثر تطلعاً إلى المستقبل من استراتيجية الإحلال محل الواردات التي كانت تسير عليها بلدان أمريكا اللاتينية. بيد أنه تصوّر تسلسلاً للخطوات في اتجاه تحرير التجارة. أولاً، ينبغي أن تقيم البلدان النامية اتحادات جمركية ومناطق تجارة حرة أو بعض الترتيبات المماثلة فيما بينها. وأما المرحلة

الثانية فتمثل في خفض الحواجز التعريفية الخارجية التي تعترض الواردات المحلوبة من البلدان المتقدمة. وقال إن اتباع هذا التسلسل سيسغرق بعض الوقت وسيلزم الحصول على مساعدة مؤقتة لسد الفجوة التجارية ريثما يتحقق ذلك. وفي الواقع، فلنكي تبدأ المرحلة الثانية تعين الانتظار حتى أواخر الثمانينات عندما تم الاتفاق على النظام المعمم للأفضليات التجارية فيما بين البلدان النامية.

وكانت المشكلة هي أن البلدان النامية تحرز تقدماً ضئيلاً في مهام المرحلة الأولى. وكان بريبيش يدرك تمام الإدراك بكل حرص أنه ما دامت البلدان النامية لم تتخذ أي إجراء لخفض الحواجز التجارية فيما بينها فستكون حججها ضعيفة فيما يتعلق بطلب أفضليات تجارية من البلدان المتقدمة. وسعى بريبيش لدى التجمعات الإقليمية للبلدان النامية بغية القيام بشيء ما، حتى ولو إصدار إعلانات عن "برامج عمل" من أجل المستقبل. يمكنه أن يشير إليها في حملاته الرامية إلى إقناع البلدان المتقدمة بمنح أفضليات، ولكن لم يتحقق شيء من هذا النوع.

وكانت البلدان الصناعية في حالة مرتبكة من حيث ردودها على الطلب المتعلق بتقديم أفضليات تجارية صناعية. فقد كان البريطانيون مستعدين لتوسيع نطاق أفضلياتهم القائمة في إطار الكومنولث لكي تشمل جميع البلدان النامية. أما الجماعة الاقتصادية الأوروبية، بضغط من فرنسا، فقد هدفت إلى ضمان الأفضليات القائمة الممنوحة للبلدان الأفريقية المنتسبة، بينما كانت الولايات المتحدة تعترض على أي منح للأفضليات على الإطلاق. وأحس بريبيش بالقلق لكون الولايات المتحدة قد تسعى، في محاولة منها لتعزيز تحالفها المضاد لكاسترو، إلى تقرير استثناء من هذه القاعدة - مثلما كانت قد فعلت بشأن الاتفاق السلعي الدولي المتعلق بالكاكاو - فتمنح أفضليات لبلدان أمريكا اللاتينية وحدها. وكانت الأفضليات الصناعية جذابة بصورة خاصة للبلدان النامية الأكثر تقدماً في أمريكا اللاتينية. وليس من الواضح ما إذا كانت الولايات المتحدة قد نظرت في أي وقت في الأخذ بهذا الخيار من خيارات السياسات، ولكن بريبيش اعتبره تهديداً خطيراً محتملاً لوحدة مجموعة الـ ٧٧ وعارضه علانية مراراً وتكراراً.

وقد نشرت اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة مقترحاً يتعلق بنظام أفضليات معمم من أجل المنتجات الصناعية للبلدان النامية في عام ١٩٦٠. وبعد ذلك، عكفت لجنة المصنوعات التابعة للأونكتاد على بحث تصميم نظام أفضليات معمم، ولكن آليات الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات) قد دأبت لفترة طويلة على مقاومة هذا النظام لأنه يشكل حرقاً لمبدأي الغات المتمثلين في عدم التمييز والمعاملة بالمثل. وإزاء هذه المقاومة من جانب الغات، رأت أمانة الأونكتاد في وقت متأخر هو أواخر آب/أغسطس ١٩٦٦ أنه سيكون من غير الواقعي إدراج تصميم نظام الأفضليات المعمم ضمن جدول أعمال مؤتمر الأونكتاد الثاني المقرر انعقاده قريباً في نيودلهي. وكان هذا الوضع على وشك أن يتغير بالنظر إلى أن اعتبارات الجغرافيا السياسية قد مارست مرة أخرى تأثيرها على السياسة التجارية للولايات المتحدة.

ونظراً إلى أن حكومة الرئيس جونسون كانت تصعد مجهودها الحربي في فييت نام، كانت الاحتجاجات المناهضة للحرب تزداد حجماً استباقاً للانتخابات الرئاسية في عام ١٩٦٨. ومع تنامي عزلة حكومة الرئيس جونسون، تنامي الضغط من أجل إجراء تغيير في السياسة التجارية. وفي اجتماع لرؤساء الدول الأمريكية في بونتا دل إيسيتي بأوروغواي في نيسان/أبريل ١٩٦٧، جرى إقناع جونسون بإقرار مخطط يتعلق بنظام أفضليات معمم من أجل جميع البلدان النامية وليس فقط من أجل أمريكا اللاتينية، بينما وافق رؤساء أمريكا اللاتينية الحاضرون على البدء في إنشاء سوق مشتركة لأمريكا اللاتينية. ورأى بريبيش في ذلك حدثاً ذا "أهمية عظيمة" إذ يشكل ابتعاداً عن النظم التفضيلية الرأسية في اتجاه تعددية الأطراف وعدم التمييز. وبعد ذلك تطورت آراء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الأويسيد) كما تطورت الآراء داخل نظام الغات، لصالح القيام في مؤتمر الأونكتاد الثاني المقرر انعقاده في نيودلهي بمناقشة مقترح إنشاء نظام أفضليات معمم.

هاء- مؤتمر نيودلهي وما بعده

بحلول وقت انعقاد مؤتمر الأونكتاد الثاني، كانت الأجواء الدولية قد أصبحت أقل ملاءمة لعلاقات الود والتلاقي مما كانت عليه في عام ١٩٦٤. ففي ذلك الحين، حدثت لحظة انفراج في أعقاب أزمة الصواريخ الكوبية في عام ١٩٦٢. وكان المجتمع الدولي يشعر بالارتياح والتفاؤل، وكانت موجات الأثير تحمل أملاً جديداً. وعلى العكس من ذلك، كانت الأجواء في عام ١٩٦٨ قد توترت في الوقت الذي كان فيه الاتحاد السوفياتي يجهز لرد فعله العسكري على ربيع براغ وكانت فيه الولايات المتحدة تواجه هجوم 'نيت' الذي كان مقدرراً أن يُنهي أوهم تحقيق نصر عسكري على فييت نام الشمالية. وقاد 'روستو' وفد الولايات المتحدة الذي كان أصغر بكثير من مثيله في مؤتمر الأونكتاد الأول. وكان 'روستو' ضالماً عن كُتب في تصعيد الحرب في فييت نام، وهو ما شكّل فإلاً سيئاً لآمال حدوث تلاقٍ في الموقف. وكانت طريقة روستو حادة جداً وانطوائية وكان حساساً إزاء النقد في الوقت الذي كانت تلزم فيه المرونة والدبلوماسية اللينة.

وكانت مجموعة الـ ٧٧ قد أعدت موقفها التفاوضي في اجتماع وزاري في الجزائر في تشرين الأول/أكتوبر - تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٧، ونُشر هذا الموقف باعتباره ميثاق الجزائر. واقترح فيه جدول أعمال قصير يتضمن مسألة اتفاقات السلع الأساسية، والتمويل التكميلي، والأفضليات التجارية للمنتجات المصنعة - وهو جدول الأعمال التقليدي لدى بريبيش - بالإضافة إلى إصلاحات النقل البحري وهدف تخصيص نسبة ١ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمعونة الخارجية.

ولأن بريبيش كان مثقلاً بالعمل، فقد أعد تقريره إلى المؤتمر في آخر لحظة ولذلك لم يُتَح للحكومات وقت كافٍ للنظر فيه قبل بدء الاجتماع. وهذا التقرير، المعنون "نحو استراتيجية عالمية للتنمية"، قد أكد على الحاجة إلى إجراء تغييرات تقاربية من جانب البلدان المتقدمة والبلدان النامية على السواء. وكان خطاب بريبيش الافتتاحي أقل إهماراً من تقريره في جنيف ولكنه شمل نداء بإقامة "نظام اقتصادي دولي جديد" تأخذ فيه البلدان النامية أنفسها بالانضباط الذي تتطلبه التنمية وتعتمد فيه البلدان المتقدمة سياسات اقتصادية دولية داعمة.

واتبع المؤتمر نفس الروتين الذي سار عليه المؤتمر السابق له: كلمات افتتاحية طويلة، يليها توزيع الأعمال على لجان عمل كانت كبيرة بشكل مفرط وتشكل من حيث المواقف نُسخاً من اجتماعات المؤتمر بكامل هيئته. وقد رفضت بلدان المجموعة 'باء' تحقيق مزيد من التقدم بشأن السلع الأساسية والتمويل التكميلي، ولكنها قبلت في لجنة المصنوعات مبدأ الأفضليات التجارية غير القائمة على المعاملة بالمثل. بيد أن الخلاف قد ظل قائماً بشأن المنتجات التي تكون مؤهلة، ووضع ضمانات للمصنّعين المحليين، وتحديد لحظة توقف أهليتها لذلك، أي عندما تتوقف صناعة البلد النامي عن الاتصاف بصفة "الوليدة". وأدت المناقشات إلى تفاهم الفُرقة في صفوف مجموعة الـ ٧٧. فقد رأت البلدان النامية أن نظام الأفضليات المعمم هو حقاً قضية هم بلدان أمريكا اللاتينية التي أولاها بريبيش أولوية خاصة، بينما استاءت بلدان أمريكا اللاتينية من المحاولة الأفريقية الرامية إلى الإبقاء على الأفضليات التي كانت تحصل عليها بالفعل من أوروبا. ولم تهدأ الأمور إلا عندما ووفق على لجنة خاصة لكي تواصل العمل بشأن نظام الأفضليات المعمم بمجرد انتهاء مؤتمر الأونكتاد الثاني.

وكان الإنجازان الرئيسيان المتحققان في نيودلهي هما: الالتزام بنظام الأفضليات المعمم، وإن كان ذلك مع الحاجة إلى إجراء مفاوضات على سبيل المتابعة، واتخاذ قرار خاص بشأن النقل البحري. وكان الرأي العام السائد هو أن مؤتمر الأونكتاد الثاني كان فاشلاً، ولكن بريبيش كان أكثر دقة عندما كتب في تقريره إلى يو ثانت أن النتائج كانت "إيجابية ولكن محدودة إلى أبعد حد". أما في أحاديثه الخاصة فكان يعرب عن الإحباط إزاء النتائج المحدودة التي تمخضت عنها كافة جهوده، وكان يشعر بأن الأونكتاد لا يُحتمل أبداً أن يتمكن من تحقيق تقدم حاسم بشأن البنود الرئيسية المدرجة في جدول الأعمال الذي وضعه هو. وهذا السقوط في مشاعر الإحباط كان يرجع جزئياً إلى خطئه هو في رفع سقف التوقعات المنتظرة من مؤتمر تفاوضي حقيقي وذلك قبل انعقاد المؤتمر في نيودلهي. وكان سُبُعد من الأكثر واقعية بكثير القبول بنهج تدريجي. بيد أن مواقف الدول الأكثر تطرفاً في مجموعة الـ ٧٧ لم تترك له مجالاً كبيراً للمناورة. وكان لديه أيضاً أسباب تدعوه إلى الأسف إزاء استحداث نظام التفاوض القائم على المجموعات. فقد كشف هذا النظام عن اتجاه لدى كل مجموعة إلى اعتماد الموقف الذي يتبناه أكثر أعضائها تطرفاً في

محاولة لإخفاء مشاكل الفرقة الداخلية. بيد أنه بحلول هذا الوقت أصبح أحد الأشياء لا يجوز المساس به: فقد خلص استعراض داخلي إلى أن ذلك النظام كان جزءاً أساسياً من النسيج المكون للأونكتاد.

وفي آذار/مارس ١٩٦٩، احتفى بريبيش من ساحة الأونكتاد دون أي تنبيه مسبق تقريباً. وقد أُصيب زملاؤه بالحيرة لأنه كان قد قَبِل في الآونة الأخيرة إعادة تعيينه من جانب يو ثانت لمدة ولاية أخرى حتى تموز/يوليه ١٩٧١. ويبدو أن أسباب تركه لمنصبه كانت مزيجاً من الأسباب الشخصية والأسباب المهنية. أما من الناحية الشخصية، فإن عمره كان يقترب من السبعين عاماً وكان يعاني من التهاب المفاصل. فالإجهاد الناجم عن الاحتفاظ بمترلين في قارتين مختلفتين كان يسبب له إهكاً، فضلاً عما جرّه ذلك عليه من تعليقات سلبية حول حجم فاتورة سفره عبر المحيط الأطلسي والوقت الذي يقضيه بعيداً عن حنيف. وانعكس هذا الإجهاد على مزاجه الذي أصبح أكثر حدة واستفزازاً.

وأما من الناحية المهنية، فمن الواضح أنه قد أصبح متشائماً بشأن احتمالات أن يحقق الأونكتاد فارقاً من نوع ما في النظام الاقتصادي الدولي، وهو ما كان يريد أن يحققه وبذل جهداً شاقاً من أجل تحقيقه. وكان طموحه هو إيجاد محفل للمفاوضات العالمية ومركز قيادي للبحوث: ولم يكن يريد أن يقود هيئة استشارية أخرى باهظة التكلفة. ولم يكن يريد أن يرأس محفلاً لا دور له سوى الكلام. وعُرضت عليه فرصة جديدة في أمريكا اللاتينية بعد أن اقترح رئيس كولومبيا قيام مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بتمويل دراسة رئيسية بشأن تمويل التنمية في المنطقة. وفي أواخر عام ١٩٦٨، قبل بريبيش القيام بتوجيه دراسة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية وأبلغ يو ثانت بقراره المغادرة مع استمراره في عمله كمستشار بشأن الإعداد لعقد الأمم المتحدة الإنمائي الثاني.

وكانت فترة تولّي بريبيش منصب الأمين العام للأونكتاد قصيرة بالمقارنة مع معظم من جاؤوا بعده. وكانت عودته في خاتمة المطاف إلى أمريكا اللاتينية مطروحة دائماً بسبب التزامه المستمر المتمثل في العمل مديراً لمعهد التخطيط الاقتصادي والاجتماعي لأمريكا اللاتينية والكاربي ولكن مغادرته المفاجئة جداً كانت مشؤومة وأوقعت الأونكتاد في معضلة. أما جدول الأعمال الذي كان قد فصله تفصيلاً للأونكتاد فقد ظل، بعد مؤتمر الأونكتاد الثاني، غير متحقق إلى حد كبير. فهل يتحرك حَلْفُه في ميادين نشاط جديدة أم هل يظل جدول الأعمال الذي رُوِّج له هو بلا كلل النور الهادي للطريق إلى المستقبل؟

ألف- ضعف الغرب

شهدت السنوات الأخيرة من ستينات القرن العشرين اضطرابات سياسية متزايدة في البلدان الغربية، حيث امتدت الانتفاضة الطلابية، التي بدأت في جامعات الساحل الغربي للولايات المتحدة، لنتكسح أرجاء أوروبا. وكانت الأحداث التي شهدتها باريس في أيار/مايو ١٩٦٨ وتحالف فيها الطلاب مع العمال لينشروا أفكاراً أصولياً حديداً ماركسي الطابع بين الجيل الصاعد في الغرب نذيراً بتغير اجتماعي وسياسي دائم وواسع النطاق.

ووسط هذا المناخ المتأرجح، أبدى القادة السياسيون في الغرب ضعفاً واهمكوا في عملية تدمير ذاتي. ففي فرنسا، سلم الرئيس ديغول أمره واعتزل الرئاسة فجأة في بلدة كولومبي لي دوزيغليز. وفي المملكة المتحدة، تسبب إدوارد هيث، وهو صديق حميم للأونكتاد، في هزيمته الانتخابية عندما لم يحسن التعامل مع مطالب عمال مناجم الفحم البريطانيين. أما في الولايات المتحدة، فقد قام الرئيس نيكسون بمناورات غير مشروعة تشبهاً بالسلطة اضطرته في آخر المطاف إلى الاستقالة، ولكن ليس قبل استعادة علاقات دبلوماسية طبيعية مع الصين.

وكان السبب الجذري لهذه الأحداث المضطربة هو حرب الولايات المتحدة في فيتنام. فقد عجز جيش الولايات المتحدة، رغم تفوقه التكنولوجي العسكري، عن هزيمة جيش فيتنام الشمالية أو تسليم مقاليد الأمور إلى النظام الديمقراطية في الجنوب. ومع انحسار الدعم الذي كانت تحظى به الحرب سواء في أوساط المجتمع الأمريكي أو النخبة السياسية، اضطرت الولايات المتحدة إلى انسحاب مذل في نيسان/أبريل ١٩٧٥. ومع أن الولايات المتحدة لم تُهزم عسكرياً، كما حدث لها على أيدي اليابانيين مثلاً في الفلبين في الفترة ١٩٤١-١٩٤٢، فإن صورتها كقوة لا تُهزم اهتزت كثيراً في أعين العالم. أما في الداخل، فلم يعد هناك مكان للمزيد من المغامرات الخارجية في الوقت الحاضر.

وقد أثار تضعف الغرب اضطرابات متزايدة على الجبهة الدبلوماسية، حيث لمحت فيه البلدان النامية فرصة ذهبية لإحراز تقدم في جدول أعمالها التجاري والإثمائي. وشهدت تلك الآونة تعيين مانويل بيريز غييرو من فتزويلا ثاني أمين عام للأونكتاد. وكان في البداية متردداً في قبول ترشيحه خليفة لبريبيش الذي كان يُنظر إليه بمثابة "أسطورة حية"، غير أن بريبيش ببلاغته المعروفة أقتع بيريز غييرو بقبول الترشيح. وطلب الأمين العام للأمم المتحدة آنذاك، يو ثانت، من بريبيش تسمية مرشحين آخرين، غير أن أيّاً من غاماني كوريا من سري لانكا أو يانوس ستانوفنيك من يوغوسلافيا لم يحظ بالقبول عند السلطات التي كان يو ثانت يستشيرها في هذا الشأن.

وكان بيريز غيرو قد استهل مهنته الدولية مع رابطة الأمم (١٩٣٧-١٩٤٠) وأضفى إلى اهتمامات الأونكتاد شاعراً غير مثير للجدل هو المساعدة التقنية التي لم تشكل قط جزءاً هاماً من جدول أعمال سلفه. ولا غرابة في أن بلدان المجموعة 'باء' أخذت تبدي ثقة أكبر بالمنظمة وتسعى إلى بلورة فكرة صفقة توافق بموجبها البلدان النامية على اعتماد تدابير كمية للحكومة الرشيدة مقابل وعود من البلدان المتقدمة بتخصيص نسبة ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمساعدات الإنمائية. غير أن بيريز غيرو، عوضاً عن إحداث تغيير جذري في مسار المنظمة، واصل العمل على جدول الأعمال الثلاثي الذي وضعه برييش: الاتفاقات الدولية بشأن السلع الأساسية، والتمويل التكميلي، والأفضليات التجارية. وبدا من الصعب جداً مقاومة الزخم القوي لحراك مجموعة ال ٧٧ والطريقة التي نظم بها الأونكتاد نفسه خلف جدول أعماله هذا لتصحيح إجحافات الماضي.

ومع أن الاستراتيجية الأساسية لم تتغير، فإن ظروف الاقتصاد الدولي التي كان يتعين تطبيق هذه الاستراتيجية فيها قد تغيرت. فعندما تقلد الأمين العام الجديد للأونكتاد منصبه، كانت الأحداث التي يشهدها الاقتصاد الدولي تترع إلى إضعاف موقف بلدان المجموعة 'باء' أكثر فأكثر. وكان اختيار نظام بريتون وودز لأسعار الصرف الثابتة نذيراً بنهاية العصر الذهبي للغرب الذي اتسم بالنمو القوي والتضخم المنخفض. وتخطت أخطاء سياسات الاقتصاد الكلي عن حالة ركود وتضخم في آن. وأحس معظم الخبراء الاقتصاديين بالحيرة إزاء حالة الركود التضخمي هذه التي تزامن فيها ارتفاع نسب البطالة مع تسارع التضخم، لأن كينز كان قد علمهم أن الركود والتضخم شران لا يتراقان. أما اللجوء إلى ما يُسمى بالسياسات "الكينزية" المتمثلة في وضع ضوابط للأجور والأسعار للقضاء على التضخم في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة فلم تزد الطين إلا بلة. وانعكس الركود التضخمي على البلدان النامية في شكل ركود الطلب على صادراتها وزيادة أسعار وارداتها، ما أدى إلى تفاقم مشاكل ميزان المدفوعات لديها.

غير أن الاضطراب الاقتصادي الأكثر دراماتيكية قد حدث في سوق النفط. فقد تلت الحرب الثانية التي شهدتها الشرق الأوسط في أواخر عام ١٩٧٣ زيادة في أسعار النفط من ٣,٠٢ دولارات إلى ١١,٦٠ دولاراً للبرميل. ونجحت مجموعة من كبار الدول المنتجة للنفط في منظمة البلدان المصدرة للنفط (أوبك) في استخدام أسعار النفط سلاحاً ضد الغرب المعتمد بشدة على النفط. وتمكنت بذلك أوبك، بصفتها منظمة تكاد تشكل تكتلاً احتكارياً لسلعة أساسية، من استغلال قدرتها على الحد من إمدادات هذه السلعة الأساسية لرفع سعرها.

وكان تأثير أزمة النفط على البلدان النامية معقداً. فمن جهة، أدى من الناحية الاقتصادية إلى تقسيم مجموعة ال ٧٧ بين البلدان المصدرة للنفط والمستفيدة من زيادة أسعاره، وتلك المستوردة للنفط والتي تعرضت - مثل بلدان المجموعة 'باء' - لصدمة خارجية قوية اضطرت للتأقلم معها إما بتغيير سياساتها

العامية أو بزيادة الاقتراض. ومن جهة أخرى، كان للأزمة النفطية أثر موحد سياسياً، لأنها كانت مظهراً لقوة العمل الجماعي في التحكم في عرض سلعة أساسية وسعرها. فقد بعث هذا التحرك الأمل في التأثير على أسعار سلع أساسية أخرى بنفس الطريقة إذا أمكن الحفاظ على وحدة العمل الجماعي ذاتها.

وسرعان ما تعرضت دبلوماسية بيريز غيريرو الهادئة تجاه قضية السلع الأساسية إلى صعوبات. فقد كان الغرض من زيارته إلى موسكو في أيار/مايو ١٩٧٠ هو تأمين مشاركة الاتحاد السوفياتي، وهو رابع أكبر مستهلك للكاكاو، في إنعاش فكرة عقد مؤتمر بشأن الكاكاو. وأعلن السوفييت آنذاك أن "اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية قد دأب عموماً على تأييد الاتفاقات الدولية بشأن السلع الأساسية بوصفها أداة هامة تهدف إلى تثبيت أسعار السلع الأساسية". فالاتحاد السوفياتي لم يكن يشغله عملياً محتوى أي اتفاق ممكن بهذا الشأن قدر ما كان يثير مخاوفه أن تنطوي بنود هذا الاتفاق على انتقاد الأساليب التجارية للدولة. ولم تحشد زيارة بيريز غيريرو التالية إلى واشنطن العاصمة، في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٠، سوى دعم ضئيل من الولايات المتحدة للاتفاق الدولي للكاكاو. وكان لدى الولايات المتحدة اعتراضات مبدئية على الاتفاقات الدولية بشأن السلع الأساسية، غير أنها وعدت بالتعاون "إذا أصبحت هذه الاتفاقات ضرورة سياسية" - كما حدث في حالة الاتفاق الدولي للبن ونظام الأفضليات المعمم.

وانعقد مؤتمر الكاكاو أخيراً في عام ١٩٧٢، غير أن دورته الأولى باءت بالفشل. وتوصلت الدورة الثانية المنعقدة في أيلول/سبتمبر إلى اتفاق - هو الاتفاق الدولي الأول للكاكاو - استمر تطبيقه ثلاث سنوات دون أن توافق الولايات المتحدة على الانضمام إليه. وكان هذا الاتفاق إنجازاً دبلوماسياً دون شك، إذ تمكن الأونكتاد (بمساعدة منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة) من العمل بنجاح لإبرام أول اتفاق دولي جديد بشأن سلعة أساسية خلال عقد من الزمن. غير أنه لم يكن نجاحاً عملياً لأن الاتفاق الدولي الجديد للكاكاو ظل حبراً على ورق. فقد ظل سعر الكاكاو في السوق أعلى من السعر المتفق عليه لاستدراج تدخل تصحيحي طيلة مدة الاتفاق. ويُبرز الاتفاق الدولي للكاكاو فترة النضج الطويلة التي تقتضيها الاتفاقات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية والصعوبة التي يُغفل عنها في تحديد أسعار مناسبة للتدخل، خصوصاً عندما تكمن مصلحة البلدان المستهلكة ذات النفوذ في تحديد سقف منخفض للأسعار.

ولم تغب عن بيريز غيريرو النتائج "الهزيلة" التي كانت تحقق في ميدان السلع الأساسية. لذا استثمر جهوده بشكل أكبر في قضيتين آخرين من قضايا السياسة العامة اختارهما على رأس أولوياته، شأنه شأن بريبيش. وتمثلت القضية الأولى في تفعيل الاتفاق المبدئي الذي تم التوصل إليه في مؤتمر الأونكتاد الثاني. بمنح البلدان النامية أفضليات صناعية غير متبادلة. ففي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠، وبعد مشاورات مستفيضة بهذا الشأن، أتمت لجنة الأونكتاد الخاصة المعنية بالأفضليات الترتيبات المتعلقة بإنشاء نظام الأفضليات المعمم. ووافق ١٨ بلداً متقدماً على منح الأفضليات، فيما أعلنت خمسة بلدان من الكتلة السوفياتية ما ستفعله

في هذا الصدد. وفي حزيران/يونيه ١٩٧١، طلبت البلدان الـ ١٨ التي تشكل المجموعة باء إعفاء لمدة ١٠ سنوات من تنفيذ التزامها بموجب المادة ١ من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات) التي تقضي بمنح معاملة الدولة الأولى بالرعاية لجميع البلدان، وحصلت على هذا الإعفاء.

وفي عام ١٩٧٠، وافقت البلدان التي يُنشد منها منح الأفضليات على التماس موافقة السلطة التشريعية الوطنية اللازمة للقيام بذلك في أسرع وقت ممكن. وفي حالة الولايات المتحدة، لم يصدّق الكونغرس على قانون تجارة يتضمن الأفضليات التجارية الصناعية إلا في عام ١٩٧٦. وحتى حينئذ، لُعم الكونغرس القانون الجديد بقيود حمائية المنحى، مثلما كان روستو قد حذر بريبيش سابقاً. وتناولت الاستثناءات أنواع البلدان النامية المؤهلة للاستفادة من الأفضليات وفتات المنتجات المستفيدة. واستثنت فتات النسيج والملابس والأحذية والساعات والفولاذ والإلكترونيات "الحساسة" من فتات المنتجات. وأخيراً، نص القانون على التحلي عن تلك المزايا لاحقاً مع نمو حجم واردات الولايات المتحدة بذريعة أنه لن يبقى لها مسوغ حينئذ.

أما مخطط الجماعة الاقتصادية الأوروبية لعام ١٩٧١، الذي انضمت إليه الدانمرك وأيرلندا والمملكة المتحدة في عام ١٩٧٤، فلم يتضمن استثناءات تتعلق بأنواع البلدان والمنتجات بالقدر الذي تضمنه قانون الولايات المتحدة. غير أنه تضمن سقوفاً للواردات ومجموعة معقدة جداً من القواعد الإدارية التي يمكن وفقاً لها استخدام السلطات التقديرية الرسمية للحد من المنافع التي يتيحها المخطط.

ومن هذا المنطلق، تشير بعض التقديرات إلى أن أثر نظام الأفضليات المعمم على توسع التجارة لا يتجاوز ١,٥ في المائة من مجموع تجارة البلدان المستفيدة. ويُعزى الإخفاق المبكر للنظام في حفز التجارة إلى الطابع التقييدي لقواعد تنفيذه التي حاكمتها البلدان الصناعية الكبرى. لذا فإن ضعف النتائج التي تحققت لا يبرر انتقاد قرار الأونكتاد بالدعوة إلى تبني نظام الأفضليات المعمم، رغم أن الأفضليات تنطوي بالفعل على عيب متأصل فيها هو أن قيمتها تتضاءل مع انخفاض تعريفات الدولة الأولى بالرعاية. فضعف النتائج كان مرده الطريقة التي نُفذت بها هذه الاتفاقات. فالأفضليات الممنوحة لم تكن في الواقع أفضليات عامة أو نظام أفضليات، وإنما كانت سلة عشوائية من الامتيازات المحددة وطنياً. وقد أدت الأحكام المعقدة لهذه الاتفاقات، خصوصاً بشأن قواعد المنشأ، إلى عدم قيام العديد من البلدان النامية بالمطالبة بمعاملتها وفق نظام الأفضليات المعمم.

باء- ربط حقوق السحب الخاصة بالمساعدات

عندما خصصت البلدان المانحة للمعونة في عام ١٩٧٠ رأس مال جديداً لتجديد موارد المؤسسة الدولية للتنمية، وهي الذراع المعني بالقروض الميسرة لدى البنك الدولي، فإن هذه الخطوة قلصت بشكل

أكبر أي احتمالات متبقية لموافقة البنك على مخطط تمويل إضافي. غير أن بريبيش، كما ورد في الفصل السابق، كان قد أرسى بالفعل الأساس اللازم لإشراك البلدان النامية في المفاوضات بشأن إصلاح النظام النقدي الدولي. وكانت المسألة التي استثمر فيها بيريز غيريرو جهده أكثر من أي شأن آخر هي إيجاد رابط بين ابتكار حقوق السحب الخاصة في صندوق النقد الدولي وشكل جديد من أشكال تمويل التنمية.

والجديد في حقوق السحب الخاصة هو أنها كانت أول شكل "نقدي" ابتدعه اتفاق دولي. وكانت هذه السمة جذابة بشكل خاص للبلدان النامية لأنها تتفادى بواسطتها الإشكال الذي يحف بنظام الأفضليات المعمم، أي تباين أساليب التنفيذ في عدد من الوزارات الوطنية. وبدا أن الحاجة إلى تمويل التنمية أمر يمكن تناوله في إطار عملية تفاوض نقدي دولية واحدة.

وطُرحت صيغتان للرابط الذي يمكن إقامته بين استحداث حقوق السحب الخاصة وتمويل التنمية - رابط عضوي وآخر غير عضوي. ويُقصد بالرابط العضوي تخصيص حقوق سحب خاصة مباشرة للمؤسسة الدولية للتنمية. وهو ما يقتضي إدخال تغييرات طفيفة على مواد اتفاق صندوق النقد الدولي للسماح لو كالة متعددة الأطراف بمجازة حقوق سحب خاصة. أما المقصود بالرابط غير المباشر، فهو أن تخصص البلدان المانحة لدى المؤسسة الدولية للتنمية بعملياتها الوطنية حصة من قيمة حقوق السحب الخاصة المكرسة لها وليس حقوق السحب الخاصة نفسها. وكان الاعتراض هو أن المانحين ما داموا سيمنحون بعملياتهم الوطنية بمنأى عن تلقي مخصصاتهم من حقوق السحب الخاصة فإن أي رابط من هذا النوع سيكون مفتعلاً ومصطنعاً.

لذا فإن بيريز غيريرو وسيدني دل، أثناء زيارتهما إلى واشنطن العاصمة وباريس ولندن وبن للحصول على دعم البلدان المتقدمة، قد ركّزا على مقترح الرابط العضوي. ومع أن صندوق النقد الدولي كان أميل للرابط العضوي، فإن إدارة نيكسون عارضت المقترح بدعوى أن ربط حقوق السحب الخاصة بالمساعدات الإنمائية سيقوض الثقة في حقوق السحب الخاصة وينبغي من ثم تأجيله حتى تكتسب هذه الحقوق وضعاً أكثر استقراراً. وكانت ترجمة ذلك على أرض الواقع هي تأجيل هذا الربط إلى حين توزيع الدفعة التالية من حقوق السحب الخاصة (المقرر إتمامها في عام ١٩٧٢) وبعد عقد الدورة الثالثة للمؤتمر (الأونكتاد الثالث).

وفي هذه الأثناء، اتخذت مجموعة الـ ٧٧ خطوة أخرى هامة في سياق تطورها المؤسسي. فقد أنشأت المجموعة مجموعة الـ ٢٤ لتكون حلقة وصل مع صندوق النقد الدولي وكلفتها بتنسيق سياسات مجموعة الـ ٧٧ المتعلقة بالشؤون المالية في الهيئات الدولية. وكانت السياسة التي اعتمدها المجموعة بشأن توزيع حقوق السحب الخاصة على درجة كبيرة من الأهمية أيضاً، إذ تمثلت في ممارسة ضغوط لإحداث تغييرات في قواعد تخصيص حقوق السحب الخاصة، بحيث تحصل البلدان النامية على نسبة أكبر من التي

كانت ستُخصص لها في الأصل استناداً إلى حصصها في صندوق النقد الدولي بكل بساطة. وقد عكس هذا الموقف اهتمام مجموعة الـ ٧٧ بالعدالة الاقتصادية وإعادة التوزيع، الأمر الذي امتد لمنح أقل البلدان نمواً منافع إضافية.

وقد عمل بيريز غيبيرو جاهداً لإقناع مجموعة البلدان العشرة بأن ربط حقوق السحب الخاصة بالمساعدات لن يؤدي إلى الإفراط في تخصيص حقوق السحب الخاصة أو إلى انخفاض مصطنع في معدلات الفائدة عليها. غير أن الولايات المتحدة تعنتت في معارضتها لهذا الربط في المفاوضات التي أجريت بشأن الإصلاح النقدي الدولي في الفترة ١٩٧٢-١٩٧٤، رغم أن غالبية البلدان الأوروبية وافقت عليه. وتمسكت البلدان النامية من جهتها بمطالبها بمعاملة تفضيلية خاصة في سياق هذا الربط. ولم يكن هناك متسع للتسويات والصفقات، وبالتالي لم يتحقق أي منها.

وكانت لمجموعة الـ ٧٧ عندما تصوت مجتمعة قوة تسمح برفض التصديق على أي تغييرات على مواد اتفاق صندوق النقد الدولي ما لم تربط حقوق السحب الخاصة بالمساعدات، غير أن مفعول هذه القوة كان يتوقف على مدى حاجة البلدان الصناعية إلى إدخال أي تغييرات على هذه المواد لأغراضها الخاصة. وكانت النهاية عندما اكتشفت البلدان الصناعية أن تقلبات أسعار الصرف العائمة يمكن تحملها. بل كانت لأسعار الصرف العائمة ميزة بالنسبة للولايات المتحدة هي أن الدولار ظل يشكل عملة الاحتياطي الدولي الرئيسية في العالم. وكانت الخلاصة أن لا حاجة إلى التفاوض بشأن نظام جديد يحل محل نظام بريتون وودز النقدي البائد. ومن هذا المنطلق، اختفت فكرة ربط حقوق السحب الخاصة بالمساعدات من جدول الأعمال الدولي.

وكانت المفاوضات بشأن الإصلاح النقدي الدولي في مستهل السبعينات تشكل ذروة جهود الأونكتاد لإقامة نظام اقتصادي دولي يعترف بالترابط الوثيق بين التجارة والتمويل والتنمية ويكرس مبدأ المساواة. وقد استثمرت موارد هائلة في التوصل إلى اتفاق بشأن موقف مشترك لمجموعة الـ ٧٧ والحفاظ على دعم هذا الموقف داخلياً، وممارسة الضغوط لتأييده خارجياً. أضيف إلى ذلك أن إنشاء مجموعة الـ ٢٤ في واشنطن العاصمة كان الخطوة الرئيسية الأولى في التطور المؤسسي لمجموعة الـ ٧٧. لذا فإن الفشل في تأمين اتفاق متعدد الأطراف بشأن الإصلاح النقدي كان صفة مزدوجة للأونكتاد.

ولاحت بعض مؤشرات التجديد السياسي المنشود في مؤتمر الأونكتاد الثالث، الذي عُقد في سانتياغو في عام ١٩٧٢. وتضمنت الإضافات الرئيسية لجدول أعمال الأونكتاد السياسات الموجهة إلى الشركات عبر الوطنية لمنع التغريب الدائم للموارد الطبيعية والبدء في وضع مدونة لقواعد السلوك بشأن نقل التكنولوجيا. وعاد الأونكتاد بعزم أمضى إلى فكرته السياسية الجوهرية المتبقية، أي عقد الاتفاقات

بشأن السلع الأساسية، غير أنه وافق أيضاً على طلب من الرئيس المكسيكي، لويس اتشيفيريا الفاريز، لإنشاء فريق عمل يتولى صياغة ميثاق الحقوق والواجبات الاقتصادية للدول.

وأُخذ هذان القراران كلاهما خلافاً لرغبة الولايات المتحدة. أما رئيس شيلي، سلفادور ألييندي، الذي توفي أثناء الانقلاب العسكري الذي قاده الجنرال أوغستو بينوشيه، فهو لم يكتف بتطبيق شكل من الاشتراكية في الداخل، وإنما نصب نفسه زعيماً لما أصبح تحدياً دولياً قوياً لهيمنة الولايات المتحدة في العالم.

غير أن مجموعة الـ ٧٧ لم تكن لديها آلية مؤسسية خاصة بها المتابعة تنفيذ اقتراح اتشيفيريا. ومما يُحسب لبيريز غيريرو أنه اتخذ مبادرة صياغة دستور لأمانة مجموعة الـ ٧٧ في عام ١٩٧١، ولكن المجموعة لم تتفق فيما بينها على عدد من السمات الرئيسية لهذا الدستور، ومنها موقع هذه الأمانة في الجنوب أو الشمال؟ ومن أي قارة سيعين رئيسها التنفيذي؟ ومن يدفع تكاليفها؟ وأبدت البلدان النامية الأكبر خشيتها من أن يُتوقع منها دفع تكاليف إنشاء هذه الأمانة في حين أن مواقفها ستكون أميل لرأي البلدان الأعضاء الأصغر حجماً والأكثر عدداً. وكانت نتيجة هذا الفشل في تسوية مشكلة العمل الجماعي للمجموعة هي استمرار اعتمادها على الأونكتاد لتزويدها بجدول أعمال سياسي. ولم تنشئ المجموعة مؤسستها الفكرية المستقلة - مركز الجنوب في جنيف - إلا في عام ١٩٩٥.

وقد وصف غاماني كوريا، خليفة بيريز غيريرو، الوضع على النحو التالي:

إن جزءاً كبيراً مما يُسمى جدول أعمال [مجموعة الـ ٧٧] قد صاغته أمانة الأمم المتحدة وليس المجموعة نفسها. فأيما كان مسار العمل الذي حددناه بشأن أي قضية، سواء كانت السلع الأساسية، أو الصندوق المشترك، أو نقل التكنولوجيا، أو الشحن البحري أو ما شئت، كانت [المجموعة] تتبناه وتجعل منه مشروعها.

وبذلك فإن أمانة الأونكتاد استمرت في العمل بصفة مزدوجة، فتخدم من جهة جميع البلدان الأعضاء، وتصوغ من جهة أخرى سياسات مجموعة الـ ٧٧.

جيم- أقل البلدان نمواً

قامت مجموعة الـ ٧٧ على أساس إلغاء المصالح الوطنية لصالح تقدم جبهة موحدة للبلدان النامية. وكانت النتيجة أن هذه البلدان كانت في بادئ الأمر تنظر إلى التمايز باعتباره ضاراً بوحدها كمجموعة. وكان أحد مواقف بلدان المجموعة باء في مؤتمر الأونكتاد الأول مؤيداً لوضع مجموعة مرحلية وانتقائية من الأفضليات التجارية، على عكس النظام الموحد والعام الذي كانت بلدان المجموعة أُلّف تطالب به. غير أنه تم الاتفاق في مؤتمر الأونكتاد الثاني في عام ١٩٦٨ على وضع تدابير خاصة لتمكين أقل البلدان نمواً بين

البلدان النامية من الانتفاع بالتدابير السياساتية الجديدة التي يجري التفاوض بشأنها في إطار الأونكتاد. ففي مسألة ربط حقوق السحب الخاصة بالمساعدات مثلاً، كانت مجموعة الـ ٧٧ تريد أن تستفيد أقل البلدان نمواً على نحو غير متناسب مع حصصها في صندوق النقد الدولي بدرجة أكبر من بقية البلدان النامية. وكان شاغل الإنصاف أيضاً هو الباعث وراء مطالبة مجموعة الـ ٧٧ بإفراء أقل البلدان نمواً بمعاملة خاصة ومختلفة في قواعد الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات).

وقد أقدمت أمانة الأونكتاد على إجراء أبحاث عن تصنيف البلدان النامية. وأقرت الجمعية العامة، بناء على توصيات من لجنة الأمم المتحدة للتخطيط الإنمائي، قائمة بـ "أقل البلدان نمواً" في عام ١٩٧١. وكانت المعايير المحددة لهذه البلدان ثلاثية الأبعاد - أن يقل دخل الفرد عن ٩٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ١٩٦٨، ووجود مستويات منخفضة لتنمية الموارد البشرية، وهشاشة الوضع الاقتصادي. واستوفى ٢٥ بلداً - ١٦ منها في أفريقيا - هذه المعايير في عام ١٩٧١، لكن القائمة لم تتوقف عن النمو في ظل الظروف الاقتصادية المعاكسة التي اتسمت بها سبعينات وثمانينات القرن العشرين. وتضم القائمة اليوم ٤٨ بلداً، أي ضعف العدد الأصلي تقريباً.

وتمخضت مساعي الأونكتاد لتحديد مجموعة أقل البلدان نمواً عن إدكاء الوعي بالاحتياجات الخاصة لهذه البلدان، وعلى الأقل باحتياجات البلدان غير الساحلية أو البلدان الجزرية الصغيرة. ووجهت الجهات المانحة حصة أكبر من مساعداتها إلى أقل البلدان نمواً، و/أو منححتها تدابير خاصة لتخفيف أعباء الديون. واستحدثت اتفاق الغات فئة خاصة ضمن قواعده لمعاملة أقل البلدان نمواً، وهو اعتراف تحظى به اليوم أقل البلدان نمواً التي انضمت إلى منظمة التجارة العالمية، وعددها ٣٣ بلداً. ويتيح استحداث فئة عضوية تسبغ مزايا إضافية على أعضائها حوافز للتأهل لعضوية هذه الفئة. ولعله أحد أسباب زيادة البلدان الأعضاء ومقاومة رفع أسمائها من عضوية هذه الفئة.

وعلى الكفة الأخرى لميزان التمايز، شهدت سبعينات القرن العشرين نمواً متسارعاً لقلة من البلدان النامية بنسبة تتجاوز ٦ في المائة سنوياً. وكان بعضها بلداناً مصدرة للنفط - مثل إيران والجمهورية العربية الليبية والمملكة العربية السعودية - أما البلدان الأخرى فهي نمور آسيا الأربعة: تاوان، وجمهورية كوريا، وسنغافورة، وهونغ كونغ، التي أسهمت صادراتها من المصنوعات في نموها السريع. وقد رفعت البلدان المصدرة للنفط والبلدان المصدرة للمصنوعات بنجاح متوسط معدل النمو للبلدان النامية إلى ٣,٢ في المائة للفترة ١٩٧٣-١٩٨٠، ففاقت بذلك معدل نمو البلدان المتقدمة التي كانت لا تزال تعيش فترة كساد (٢,١ في المائة). وترك هذا الوضع انطباعاً ببدء تحقق توافق في مستويات الدخل على الصعيد العالمي، غير أنه كان انطباعاً وهمياً، إذ كان يستند جزئياً إلى نمو بلدان نامية مثقلة بالديون ولن يكون بوسعها الحفاظ على مسار النمو ذاته في المستقبل.

دال- نظام اقتصادي دولي جديد وجرأة غاماني كوريا

ناشد رؤساء دول وحكومات بلدان عدم الانحياز الأمين العام للأمم المتحدة، في الجزائر العاصمة في أيلول/سبتمبر ١٩٧٣، أن يعقد دورة استثنائية للجمعية العامة لدراسة "المشاكل المتعلقة بالمواد الخام والتنمية". وبعد أن خسرت مصر حرب تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٣، استخدمت البلدان العربية "سلاح النفط" (أي تقييد إمدادات النفط) لمعاقبة الغرب على دعمه لإسرائيل ضد مصر. وفي كانون الثاني/يناير ١٩٧٤، دعت فرنسا إلى عقد مؤتمر دولي للطاقة، لكن منظمة أوبك عارضت الاقتراح. حينئذ أشار الرئيس الجزائري، هواري بو مدين، على الأمين العام للأمم المتحدة بتوسيع نطاق جدول الأعمال المقترح للمؤتمر بحيث لا يقتصر على الطاقة وإنما يشمل جميع المواد الخام. وكانت هذه الخطوة كافية لتحقيق النصاب اللازم من أعضاء الأمم المتحدة لعقد دورة استثنائية. وكانت هذه هي الدورة الأولى التي تُخصص لمسألة اقتصادية.

وفي الدورة الاستثنائية السادسة للجمعية العامة التي عُقدت في نيويورك، في الفترة نيسان/أبريل - أيار/مايو ١٩٧٤، أعرب مندوبو العديد من البلدان النامية عن رأيهم بأن مؤتمر الأونكتاد الثالث كان مخيباً لآمالهم. وأضاف البعض إلى انتقاداتهم للأونكتاد تعابير إشادة بأوبك لاستخدامها سلاح النفط، ما أثار مخاوف بلدان المجموعة باء. وأكد مندوبون من بلدان منظمة أوبك مركزهم كبلدان نامية وأن "واجبهم الأول والأهم هو رفع مستويات المعيشة لشعوبهم في جميع المجالات". وهكذا فإن الارتفاع الحاد في أسعار النفط لم يشئت وحدة مجموعة الـ ٧٧، رغم أن أغلبية البلدان النامية هي بلدان مستوردة للنفط. بل وُحِد هذا الموقف بلدان المجموعة أكثر من أي وقت مضى في السعي إلى إقامة نظام اقتصادي دولي جديد.

في صفوف هذه المجموعة، كان بيريز غييررو واتشيفيريا وبومدين وشاه إيران مسؤولين عن صياغة النصوص الرئيسية لهذا النظام الاقتصادي الدولي الجديد، وأتاح الأونكتاد المكان لهذا العمل. وفي ١ أيار/مايو ١٩٧٤، اعتمدت الجمعية العامة دون تصويت الإعلان المتعلق بإقامة نظام اقتصادي دولي جديد، مشفوعاً ببرنامج عمل بشأن إقامة نظام اقتصادي دولي جديد. وسجلت الولايات المتحدة والعديد من البلدان الأخرى في المجموعة باء تحفظات تتضمن معارضة شديدة لبعض أحكام برنامج العمل، لكنها لم تصوت ضد الإعلان نفسه وإنما أطلقت عليه وصف "وثيقة سياسية هامة". واعتمد ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية في كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤ بأغلبية ١٢٠ صوتاً مقابل ٦ أصوات، ولم يتمتع أي عضو عن التصويت. غير أن اعتماد الإعلان والميثاق على نحو توافقي واسع النطاق قد حجب خلفه مشكلة ملحة، هي: ما الذي سينطوي عليه المحتوى الحقيقي للنظام الاقتصادي الدولي الجديد؟

وكان غاماني كوريا قد استلم منصبه كالثالث أمين عام للأونكتاد قبل بدء الدورة الاستثنائية السادسة للجمعية العامة مباشرة. وهو ينتمي إلى أسرة ثرية ذات مكانة بارزة في المجتمع السري لانكي.

وقد أصبح كوريا مسؤولاً في البنك المركزي ومخططاً اقتصادياً ومفاوضاً في ميدان المساعدات المتعددة الأطراف بعد عودته من دراسة علم الاقتصاد في جامعتي أكسفورد وكامبريدج. وقد خط الإعلان الأول لمجموعة الـ ٧٧ ثم ترأس فريقَي خبراء الأونكتاد المعنيين بالشحن البحري وربط حقوق السحب الخاصة بالمساعدات. ولعل هذه الصلات الوثيقة جداً بالأونكتاد هي التي حرمته منصب الأمين العام عندما غادر برييش المنصب في عام ١٩٦٩.

ومن المؤكد أن شخصيته وطباعه كانت تختلف عن برييش. وكان البعض يرى أن أسلوبه القيادي يتسم بالانطوائية وأنه رجل يصعب اتباعه. فقد كان كوريا لبقاً ولطيفاً وحاذقاً جداً، لكنه كان أقرب للخجل. ورغم افتقاره إلى بعض الكاريزما التي كان يتمتع بها برييش، فإن ثقته الشديدة بنفسه جعلته يخوض أصعب الأوضاع بنجاح.

وقد شعر كوريا فوراً بالضغط التي تمارسها مجموعة الـ ٧٧ لتحويل الأونكتاد إلى أكثر من مجرد بيت للنقاش. وكان يريد للأونكتاد أن يكون محفلاً تفاوضياً ومؤسسة فكرية معاً:

شعرت بالطبع أن الأونكتاد ينبغي أن لا يخسر في أي مرحلة من المراحل صورته كمفاعل لتوليد الأفكار الجديدة... ولكنني شعرت بأن ثمة حاجة إلى إضفاء بُعد جديد في الوقت ذاته بجوّل الأونكتاد إلى [محفّل] يمكن من خلاله طرح اتفاقات أكثر تعقيداً وواقعية وتحديداً والتفاوض بشأنها والاتفاق عليها.

وقد أتاحت الظروف المثيرة التي أحاطت بالدورة الاستثنائية السادسة الفرصة لكوريا كي يسعى إلى إحداث هذا التحول، مع إن أمانة الأونكتاد لم تكن قد أعدت أي وثيقة رسمية لتلك الدورة. واستغل كوريا محنة البلدان غير المنتجة للنفط ليدعو ليس إلى تقديم مساعدات مالية قصيرة الأمد إلى هذه البلدان فحسب، وهو ما بادرت إليه سريعاً البلدان النامية المصدرة للنفط، وإنما ليدعو أيضاً إلى حل طويل الأمد بواسطة التدخل الرسمي في مجموعة من أهم أسواق السلع الأساسية. وهو ما أشار إليه لاحقاً بقوله "من وجهة نظر الأونكتاد، كانت هناك حاجة إلى الاستفادة من ذلك الوضع لتوجيه الانتباه إلى السلع الأساسية الأخرى [غير النفطية]". وبذلك اقتنص كوريا الفرصة بجرأة مروعة ليتولى الأونكتاد زمام المبادرة.

وفي آب/أغسطس ١٩٧٤، قدّم كوريا إلى مجلس التجارة والتنمية وثيقة تعرض برنامجاً متكاملًا بشأن السلع الأساسية، دون تكليف صادر له بذلك، وألزم الأونكتاد نفسه بالدعوة إلى إنشاء وكالة دولية جديدة تمتلك مخزوناً من سلع أساسية متعددة، دون توضيح تفاصيل عمل هذه الوكالة آنذاك. وكانت الوثيقة تقول إنه ما دامت فرادى الاتفاقات الدولية بشأن السلع الأساسية غير كافية، ينبغي إنشاء وكالة جديدة تطبق إطاراً أوسع من المبادئ على عدد كبير من السلع الأساسية وينبغي أن تمتلك مخزونات من هذه السلع

وتديرها كي تؤثر على أسعارها. ووصفت الأسعار المنشودة في هذا السياق بأنها "مجزية للمنتجين ومنصفة للمستهلكين". واقترحت الوثيقة أن يُموّل شراء المخزونات من "صندوق مشترك" مركزي يُقدّر مبلغه بستة مليارات دولار. وكان يتوخى من منتجي النفط استثمار فوائضهم في هذا الصندوق المشترك المركزي مقابل عائد ما. ويشمل المستثمرون الآخرون المتوقعون البلدان الصناعية والوكالات المتعددة الأطراف.

ومرت فترة من الزمن قبل أن تبدي مجموعة الـ ٧٧ رد فعل إزاء ما جاء في الوثيقة وتصوغ جدول أعمالها الخاص في هذا الصدد. فقد أبدت البلدان تردداً إزاء الالتزام بهذا المشروع. فالبلدان التي كانت أعضاء في اتفاقات دولية قائمة بشأن سلع أساسية خشيت أن يؤدي الصندوق المشترك إلى ممارسة بلدان أخرى نفوذاً على إدارة شؤون السلع الأساسية التي تكتسي أهمية خاصة لها. أما البلدان المنتجة للنفط فهي تستورد سلعاً أساسية غير نفطية ولم تود تقديم أي استثمارات قبل أن يتضح تأثير هذا الصندوق المشترك على أسعار السلع الأساسية التي تهمها. ولم تقم مجموعة الـ ٧٧ بأي خطوة بهذا الشأن حتى عام ١٩٧٦.

أما البلدان الصناعية فقد بلغ بها القلق بشأن أمن إمداداتها من المواد الخام ما يكفي لإبداء استعدادها لمناقشة سبل تثبيت الأسعار، رغم وجود شخصيات هامة في إدارة فوردي أبدت تحفظات قوية على فكرة التخلي عن أسعار السوق. فقد كانت ترى فيها وسيلة على الأقل لصرف البلدان النامية عن تقليد الأسلوب الذي اتبعته منظمة أوبك برفع أسعار السلع الأساسية عن طريق تقييد الإمدادات. وفي أيلول/سبتمبر ١٩٧٥، عُقدت دورة استثنائية سابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة سعياً للتوصل إلى اتفاق بشأن مضمون النظام الاقتصادي الدولي الجديد. وكان الاتفاق الذي توصلت إليه الدورة بشأن السلع الأساسية حلاً غير ناضج، من وجهة نظر الأونكتاد. فقد اعترف بالحاجة إلى تكوين مخزونات احتياطية لمخططات تثبيت أسعار السلع الأساسية دون الاتفاق على الحاجة إلى صندوق مشترك لتمويل هذه المخزونات.

وعندما التقت مجموعة الـ ٧٧ في مانبلا في مستهل عام ١٩٧٦، للاتفاق على موقفها السياسي في الدورة الرابعة لمؤتمر الأونكتاد في نيروبي، خرجت المجموعة أيضاً بقرار غير متسق. فمن جهة، تبنت المجموعة البرنامج المتكامل الذي اقترحه الأونكتاد بشأن السلع الأساسية بوصفه مقترحاً لها. ومن جهة أخرى، قررت أن جميع عمليات تنظيم السوق بواسطة صندوق مشترك ينبغي أن تجرى عبر اتفاقات دولية فردية بشأن السلع الأساسية. وكان القرار الأخير هو الثمن الذي دُفع لتأمين دعم أمريكا اللاتينية، لكنه أصاب في مقتل خطة إنشاء صندوق مشترك كوكالة قادرة على التدخل بشكل غير مباشر في أسواق السلع الأساسية. فلم يعد الصندوق المشترك يتحرك الآن إلا عندما تلجأ إليه فرادى الاتفاقات الدولية المتعلقة بالسلع الأساسية كمصدر للتمويل.

وافتح مؤتمر الأونكتاد الرابع في نيروبي في أيار/مايو ١٩٧٦. وشدد كوريا فيه على الحاجة إلى "تحويل مهمة الأونكتاد من "بيت لممارسة الضغوط" إلى ذراع تفاوضي لمنظومة الأمم المتحدة في ميدان

التجارة والتنمية". وفيما يتعلق بالبرنامج المتكامل للسلع الأساسية والصندوق المشترك، اضطر كوريا إلى تصحيح الاعتقاد السائد بأن البرنامج المتكامل سيتفادى نهج التعامل مع السلع الأساسية على أساس كل حالة على حدة. فبعد القرارات التي توصلت إليها مجموعة الـ ٧٧ في مانايلا، أصبح كل ما يتوخاه البرنامج المتكامل هو إقامة "إطار مرجعي مشترك لشتى النهج التي تتناول كل حالة على حدة". ومع أن تقرير كوريا (المعنون "اتجاهات جديدة وهياكل جديدة للتجارة والتنمية") قد سلط الضوء أيضاً على الحاجة الملحة إلى تخفيف أعباء الديون عن البلدان النامية، فإن قضية السلع الأساسية هي التي هيمنت على المؤتمر.

ولم يتعد أمل الأونكتاد ضمان إيجاد اتفاق على متابعة العمل بشأن الصندوق المشترك، غير أن وفود البلدان النامية اتسمت بمزاج أكثر تشدداً. فقد كانت تريد رهن إنشاء الصندوق المشترك بالتفاوض على أجزاء أخرى من البرنامج المتكامل. وكانت في مواجعتها بلدان المجموعة باء التي كانت منقسمة في آرائها. فبلدان الجماعة الاقتصادية الأوروبية كانت منقسمة بين مؤيد ومعارض للصندوق المشترك، فيما كانت الولايات المتحدة معارضة له بصرامة. وأمام هذا المستوى من الانقسام، لم تتمكن المجموعة باء من صياغة موقف مشترك ورفضت مجموعة الـ ٧٧ المضي قدماً في المفاوضات.

وقرر هنري كيسنجر أن يكون أول وزير خارجية للولايات المتحدة يحضر مؤتمراً للأونكتاد (وآخرهم حتى الآن)، حيث خرج دون مقدمات بمقترح إنشاء بنك دولي للموارد. ومع أن العلاقات الشخصية بين كيسنجر وكوريا كانت ودية للغاية، فإن ذلك لم يساعد في التوصل إلى اتفاق بشأن فكرة شعرت مجموعة الـ ٧٧ أنها قد فُرضت عليها فرضاً. ولتفادي حدوث انهيار تام للمؤتمر، تم التوصل إلى تسوية لحفظ ماء الوجه وافقت بموجبها المجموعة باء على إطلاق عملية نقاش وتفاوض بشأن الصندوق المشترك بعد نيروبي، شريطة إحالة مقترح كيسنجر البديل بإنشاء بنك دولي للموارد إلى أمانة الأونكتاد لدراسته ملياً. غير أن هذه التسوية فشلت فشلاً ذريعاً. فبعد اعتماد القرار ٩٣(د-٤) بشأن متابعة العمل بشأن الصندوق المشترك دون تصويت، رفضت مجموعة الـ ٧٧ دعم الشق الثاني - أي دراسة مقترح كيسنجر. وطلبت الولايات المتحدة إجراء تصويت ببناء الأسماء على مواصلة دراسة المقترح، وخسرت التصويت. واحتتم مؤتمر الأونكتاد الرابع في أجواء من المرارة وتبادل الاتهامات.

غير أن كوريا قال لاحقاً إن المجتمع الدولي قد تخطى عتبة هامة في نيروبي:

رغم التوتر الذي ساد اعتماد القرار المتعلق بالبرنامج المتكامل للسلع الأساسية، فإن هذا القرار يشكل معلماً في تاريخ السياسة الدولية بشأن السلع الأساسية وفي تاريخ الأونكتاد. وهو يعني قبول المجتمع الدولي باعتماد نهج إزاء سياسات السلع الأساسية لم تفتأ البلدان النامية والأمانة تدعو لتبنيه منذ الدورة الثانية للأونكتاد.

ومع أن هذا الحكم صحيح رسمياً، فإن اعتماد القرار ٩٣ (د-٤) لم يكن سوى فرقة صوتية. فهو لم يغير شيئاً، عدا فتح الباب أمام إجراء المزيد من النقاش والتفاوض على مدى أعوام لم تسفر في النهاية سوى عن نتائج عملية ضئيلة.

الفصل الخامس

الثورة المضادة الليبرالية الجديدة في ثمانينات القرن العشرين



ألف- الأونكتاد يميّط اللثام عن استراتيجيته لإقامة نظام اقتصادي دولي جديد

رغم التوصل أخيراً إلى اتفاق حول إنشاء الصندوق المشترك للسلع الأساسية في عام ١٩٨٠، فإن سياسة الأونكتاد في مجال السلع الأساسية كانت تشوبها ثلاثة أخطاء قاتلة. الأول، هو أن الصندوق المشترك للسلع الأساسية لم يكن ليرى النور إلا بعد إبرام اتفاقات دولية جديدة بشأن السلع الأساسية، نتيجة قرارات مجموعة الـ ٧٧ في مانبلا. ورغم المفاوضات الشاقة التي تخللت الفترة من عام ١٩٧٦ إلى عام ١٩٨٠، لم يُبرم سوى اتفاق دولي جديد واحد بشأن سلعة أساسية واحدة هو الاتفاق الدولي للمطاط الطبيعي (١٩٧٩). ولم يكن هذا التقهقر نتيجة معارضة الولايات المتحدة. فقد كانت إدارة كارتر على استعداد لدراسة إبرام اتفاق دولي بشأن النحاس وكذلك بشأن المطاط الطبيعي. غير أن غياب أي اتفاقات جديدة كلياً كان نتيجة صعوبة استيفاء المعايير اللازمة للتفاوض بنجاح حول اتفاق دولي بشأن سلعة أساسية.

وكان الاتفاق الدولي للمطاط الطبيعي استثنائياً لأن رابطة البلدان المنتجة للمطاط الطبيعي كانت قد أجرت مفاوضات مسبقة بشأن الاتفاق الخاص فيما بينها قبل التفاوض مع البلدان المستهلكة في إطار الأونكتاد. وهددت بلدان الرابطة بالعمل منفردة إذا لم تتفق البلدان المستهلكة على إبرام اتفاق دولي بشأن هذه السلعة الأساسية. أما بالنسبة للسلع الأساسية الأخرى، فلم تبد البلدان النامية ميلاً لإدارة العرض أو تخصيص حصص للإنتاج، وكانت واهمة في أملها بأن تدفع بلدان المجموعة بء الفاتورة رغم افتقارها إلى العزيمة.

غير أن الأسوأ كان ما يزال سيحدث في الثمانينات، حيث أتمت أو توقفت أربعة من الاتفاقات الدولية القائمة بشأن سلع أساسية هي: السكر والقصدير والبن والكافور. ولم يتبق لدى الصندوق المشترك للسلع الأساسية بذلك سوى عميل واحد محتمل إلى تثبيت الأسعار، هو الاتفاق الدولي للمطاط الطبيعي. فيما تركز توجه اتفاقين آخرين، المتعلقين بالجوت والأخشاب الاستوائية، على التسويق وتنويع المنتجات. وقال غاماني كوريا لاحقاً إن شح الاتفاقات الدولية الجديدة بشأن السلع الأساسية كان ناجماً عن بطء إتمام المفاوضات بشأن الصندوق المشترك، غير أن العكس قد يكون صحيحاً، فغياب أي اتفاقات دولية جديدة بشأن السلع الأساسية جعل المفاوضات بشأن الصندوق المشترك أقل إلحاحاً. وبالفعل، فبعد دخول الصندوق المشترك أخيراً حيز النفاذ في عام ١٩٨٨، لم تظهر دُفعة من الاتفاقات الدولية الجديدة بشأن السلع الأساسية. فعندئذ كان الرأي المطلق بشأن تلك الاتفاقات قد شهد تحولاً. فعلى حد تعبير أحد المعلقين "إن انهيار [اتفاق] القصدير في عام ١٩٨٥ قد قوّض استعداد المنتجين للبحث عن تسوية لل صعوبات في إطار اتفاقات دولية بشأن السلع الأساسية وعزز شكوك الحكومات المستهلكة بأن هذه الاتفاقات لا تخدم مصلحة أي طرف".

أما الخطأ الاستراتيجي الثاني فهو أن أمانة الأونكتاد لعبت دوراً سياسياً وليس مجرد دور تيسيري في المفاوضات بشأن النظام الاقتصادي الدولي الجديد. فالوثيقة الأصلية لعام ١٩٧٤ التي تعرض برنامجاً متكاملاً عاماً لم تستند إلى ما يكفي من العمل التحليلي المسبق، وكانت مبهمة بشأن أهداف الصندوق المشترك وجوانب هامة من الأسلوب المقترح لتسييره. غير أنها كانت محددة للغاية بشأن المبلغ الذي يتطلبه تمويل الصندوق المشترك، وهو ٦ مليارات دولار. وكان ذلك أساس المفاوضات التي أجريت. ولا غرابة أن تود بلدان المجموعة باء معرفة كيف تم حساب هذا المبلغ، إذا ما أريد منها دفع جزء من الفاتورة. غير أن الأمانة حرصت على أن يكون مجموع التحليلات الفردية للسلع الأساسية العشر (الكافور، والبن، والشاي، والسكر، والقصدير، والمطاط، والقطن، والجوت، والألياف الصلبة، والنحاس) التي يغطيها الصندوق المشترك المقترح يساوي المبلغ الأصلي المحدد بـ ٦ مليارات دولار. وهو ما أثار انتقادات لاذعة بشأن مدى الكفاءة الاقتصادية الفنية للأمانة.

وكشفت مطالبة المجموعة باء إجراء تحليل محايد وشفاف للخيارات السياسية ما تواجهه أمانة الأونكتاد من صعوبات في تحقيق التوازن بين الدعوة المتزمنة في مجال السياسة العامة وبين دورها الاستشاري المحايد. واتضح أن الشعور الذي كان يرفعه بريبيش "غير متحيز ولكن غير محايد" صعب التنفيذ في وطيس المعترك الدولي. ولعل كوريا لم يكن لديه بديل غير الإشادة بأبحاث الأمانة. ولكن إذا كانت مجموعة الـ ٧٧ تمارس الضغوط لتبني مقترحات الأمانة ذاتها في المفاوضات بشأن النظام الاقتصادي الدولي الجديد، فلا عجب أنه كان من الصعب النظر إلى الأمانة كجهة ذات مصداقية لتقييم تلك المقترحات. وكان تبني كوريا نهجاً سياسياً، بدلاً من نهج قائم على الأبحاث، هو نتيجة منطقية للمبادرة السياسية الجريئة التي طرحها أثناء أسابعه الأولى في المنصب.

أما الخطأ الثالث فتمثل في إساءة تقدير الدعم السياسي الذي يمكن حشده للبرنامج المتكامل للسلع الأساسية. ففي حين كانت أوروبا في العالم المتقدم منقسمة على نفسها كالعادة، لم تكن إدارة كارتر في الولايات المتحدة معارضة بالكامل. وكان موقفها هو أن عليها "أن تواصل الضغط لصالح اتفاقات تثبيت أسعار السلع الأساسية ما دام هناك بصيص من الأمل لنجاحها". غير أن الولايات المتحدة لم تكن على استعداد لاستثمار الوقت أو رأس المال السياسي في مخططات غير واقعية لمجرد تليين موقف مجموعة الـ ٧٧. وكانت تنظر إلى الكثير من مقترحات المجموعة، مثل تنظيم جميع المواد التركيبيّة المتنافسة مع السلع الأساسية الطبيعية، باعتبارها مقترحات متطرفة.

وأبدت مجموعة الـ ٧٧ من جانبها تضامناً في خطاها ومواقفها المتشددة، لتنتج قرارات بدت ضبابية أو غير متسقة. فالموقف الموحد في تأييد النظام الاقتصادي الدولي الجديد كان مجرد واجهة تخفي مستويات متباينة من الالتزام بفكرة الصندوق المشترك. فبعض كبار منتجي النفط، مثل المملكة العربية السعودية،

لم تكن ترغب في فعل أي شيء يعقد علاقتها مع العالم الصناعي. فهو المكان الذي تريد أن تستثمر فيه الفوائض المالية التي جمعتها بعد طفرة أسعار النفط، والمكان الذي تود منه شراء أسلحتها الحديثة لتضاهي أسلحة إسرائيل. أما بلدان أمريكا اللاتينية التي حققت سيطرة على سلعة أساسية تمهيا بشكل خاص، مثل البن، فهي لم ترغب في فقدان تلك السيطرة إذا ما تقرر إنشاء الصندوق المشترك. ولذلك تمسكت في ماينلا بفكرة صندوق مشترك يعمل بواسطة اتفاقات دولية فردية بشأن السلع الأساسية. وأبدت البلدان الآسيوية وبلدان المحيط الهادئ والكاربي بدورها خشيتها من تراجع مستوى الترتيبات الخاصة الذي تحظى به لدى الجماعة الاقتصادية الأوروبية عند تطبيق إجراءات أكثر عالمية. وكما جاء في تعليق أحد موظفي الأمانة بشأن مجموعة الـ ٧٧: "على طرفي السوق، أبدت العديد من البلدان التي قد تتضرر من التحكم المباشر في أسعار سلعة أساسية رئيسية واحدة أو أكثر، شكوكاً إزاء المنافع التي يمكن أن تحصدها لنفسها".

وسعى الأونكتاد إلى تحويل الصندوق المشترك إلى المشروع الرائد للنظام الاقتصادي الدولي الجديد، منطلقاً من اعتقاد خاطئ بأنه سيتمكن من إيجاد اتفاق سياسي دولي للمشروع على هذا الأساس. وكان غاماني كوريا، ومعه ألف ميزيلز الذي دعمه فكراً وأيده في ذلك كل من برنارد شيدزيرو وشتاين روسن وغان برونك، يعتقد بأن مصدري الحبوب والفلزات في الشمال سيرحبون بمزيد من استقرار الأسعار في الأسواق التي يبيعون فيها صادراتهم. وكانوا يظنون أن المستهلكين الشماليين لواردات غير متنافسة سيرحبون باستقرار أسعار هذه المنتجات، وأن المستثمرين الشماليين في مشاريع السلع الأساسية في البلدان النامية سيرحبون أيضاً بدرجة أعلى من استقرار الأسعار. ولعل جميع هذه الأحكام كانت في محلها، لكن الخطأ كمن في الاعتقاد بأن هذه المصالح المتوافقة ستتحول إلى كتلة حرجة لها من القوة ما يكفي لدفع الحكومات الشمالية إلى إبرام اتفاق دولي ذي مغزى. فوراء مسألة الرغبة في تثبيت أسعار السلع الأساسية العشر الرئيسية، يكمن الإشكال الشائك في مَنْ سيتحكم في الأدوات المختارة لتحقيق استقرار هذه الأسعار. ولم يكن من المعقول التفكير بأن بلدان المجموعة باء، التي كانت تسيطر على أدوات التأثير المالية العالمية الرئيسية، ستستثمر في صندوق مشترك لا تسيطر هي عليه. ولو أن بلدان مجموعة الـ ٧٧ قررت أن تستثمر مبالغ أكبر في إنشاء الصندوق، لما كان توابن المجموعة باء عن دعمه مهماً، لكن ١٨ بلداً نامياً فقط في مؤتمر الأونكتاد الرابع تعهدت بتقديم تبرعات للصندوق المشترك. والأهم من ذلك أن البلدان النامية المنتجة للنفط رفضت الاضطلاع بدور استثماري حاسم. وفي ظل هذه المعطيات، فإن البلدان المتقدمة التي كانت على استعداد لتمويل الصندوق كانت تستطيع أن تفرض شكله النهائي، بما يؤدي إلى صيغة مقزومة جداً للصندوق هي التي ظهرت إلى حيز الوجود بعد ذلك.

لقد راهن غاماني كوريا على سمعة الأونكتاد لتحقيق النجاح في إقامة نظام اقتصادي دولي جديد. ومن المنصف القول إنه قد خسّر ذلك الرهان. وقد حقق مكاسب تفاوضية، ولكنها كانت مكاسب ضئيلة جداً، وتحققت بتكلفة باهظة تمثلت في إثارة المزيد من الشكوك في المجتمع الدولي بشأن جدوى الأونكتاد

كمحفل تفاوضي وبشأن الكفاءة التحليلية لأمانته. وكان ذلك نذير شؤم في زمن كانت تستجمع فيه الثورة الفكرية المضادة قواها.

باء- الحوار الأخير بين الشمال والجنوب

تجلت العلامات الأولى لهذا التغيير في الاستقبال الذي حظي به تقرير برانت، الشمال - الجنوب: برنامج للبقاء. وكان فيلي برانت، المستشار السابق لألمانيا الغربية، قد دُعي إلى رئاسة اللجنة المستقلة المعنية بشؤون التنمية الدولية. وكان تقرير اللجنة، الذي نُشر في شباط/فبراير ١٩٨٠، محاولة شجاعة لبعث الحوار بين الشمال والجنوب وإيجاد توافق آراء بشأن السياسات المنشودة في المستقبل لدعم التنمية الاقتصادية على الصعيد العالمي.

وانطلاقاً من مسلمة أن البشرية باتت تشكل مجتمعاً واحداً، تناول تقرير برانت الحجج الأخلاقية الداعية إلى وجوب تحمّل البلدان الثرية أعباء إضافية لتخفيف وطأة الفقر عن كاهل البلدان الفقيرة. كما احتج بأن القيام بذلك، من منظور وطني، يخدم المصلحة الذاتية للجميع نظراً لمخاطر الحرب والفقر والمجاعة ونضوب الموارد. وأيد التقرير فكرة إنشاء صندوق مشترك للسلع الأساسية ودعا إلى المسارعة لإبرام مجموعة من الاتفاقات الدولية بشأن السلع الأساسية كان مقرراً إنجازها في الدورة الخامسة لمؤتمر الأونكتاد في مانابلا. وبخصوص تمويل التنمية، دعا التقرير إلى زيادة نقل الموارد إلى الجنوب، بما يتفق مع دعوة الأونكتاد إلى إنشاء آلية تمويل إضافية. واقترح التقرير تمويل النقل بواسطة تدفقات ثنائية تلقائية طويلة الأمد للمساعدات وعن طريق فرض ضرائب على تجارة الأسلحة الدولية وتوجيهها عبر صندوق عالمي جديد للتنمية يتسم بعضوية دولية. ولاقت مقترحات برانت صدى حسناً في الجمعية العامة للأمم المتحدة، غير أنها لم تحظ باهتمام أو دعم يُذكران خارج هذا الإطار.

غير أن المد الأيديولوجي كان قد حوّل مساره آنذاك. فقد تمخضت انتخابات وطنية متعاقبة عن جلب حكومات محافظة جديدة على رأس السلطة في الغرب، حيث تقلد السلطة ياسوهيرو ناماسوني في اليابان، ومارغريت تاتشر في المملكة المتحدة، ورونالد ريغان في الولايات المتحدة، وهيلموت كول في ألمانيا الغربية. وكان الرئيسان الجديدان في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة خصوصاً ريغان في قطيعة واضحة مع سياسات سبعينات القرن العشرين ومع سياسات المجاملة والتسوية والفوضى التي أدت في نظرهم إلى إضعاف الغرب. وتطلع هؤلاء الزعماء الجدد إلى تحقيق جدول أعمال أوضح وأبقى أيديولوجياً مما حققته كل من الديمقراطية الاجتماعية أو التيار المحافظ في العقد المنصرم. ووجدوا ضالتهم في مذهب الليبرالية الاقتصادية. وفي حين كان الجيل السابق من السياسيين مأخوذاً باقتصاديات الكيترية الجديدة، كانت ثقافة مضادة من الرفض والانتقاد تنمو وتنتعش في شبكات مثل "جمعية مون بيلران" وعدد متزايد

من مؤسسات البحوث اليمينية التي اتخذت أصناماً اقتصادية لها من آدم سميث (في خطأ فادح) ولودويغ فون ميسز، وفريدريك هايك وميلتون فريدمان (وهو خيار أكثر دقة). وأصبحت أفكار هؤلاء المنظرين، بعد ترشيحها وتبسيطها من خلال طبقات من المستشارين، كلمات السر المعبرة عن سياسة المحافظين الجدد.

وفي ضوء هذه الخلفية، قوبلت مقترحات تقرير برانت بمعارضة حازمة في أوساط زعماء المحافظين الجدد. واستُخدمت أقذع الأوصاف بالمفردات الجديدة لليبرالية الاقتصادية لوصم برانت بالترويج "النظرية كبرى عالمية". وأصبح التضخم، وليس البطالة، عدو الشعب الأول، وأبدت الحكومات الغربية فزعها من العواقب التضخمية المحتملة لسياسات برانت. وتصور الزعماء الجدد أن قوى التضخم قوية على نحو خطر فعلاً، وخشوا أن يؤدي ضخ المزيد من السيولة في الاقتصاد العالمي إلى زيادة تعضيدها.

واعترف برانت بأن التقرير جاء في وقت استبد فيه القلق بحكومات البلدان الصناعية إزاء حدوث كساد اقتصادي جراء صدمة أسعار النفط الثانية في عام ١٩٧٩. وتصور أن فرص التوافق على مقترحاته قد تتحسن إذا لم تُناقش في إطار مؤتمر دولي واسع النطاق وإنما في اجتماع قمة مصغر لقيادة ٢٢ بلداً. وكان النموذج المقتدى به لعقد هذا الاجتماع هو المؤتمر الذي عُقد في الفترة بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٧٧ بشأن التعاون الاقتصادي الدولي واشترك في رئاسته بيريز غيبرو وألان ماكاكن من كندا، دون أن يحقق نتائج أكثر مما تحققه عادة مؤتمرات الأونكتاد.

وفي أيلول/سبتمبر ١٩٨٠، في الدورة الاستثنائية الحادية عشرة للجمعية العامة، تم التسليم علناً بوصول ما كان يُعرف باسم "المفاوضات العالمية" أو "حوار الشمال والجنوب" إلى طريق مسدود. فبعد أشهر من المناقشات، لم تتمكن البلدان المتقدمة والبلدان النامية من التوصل إلى اتفاق حتى حول جدول أعمال مواصلة المفاوضات. وأعربت البلدان النامية عن خيبة أملها برفضها إعلان الاستراتيجية الإنمائية الدولية لعقد الأمم المتحدة الإنمائي الثالث (الثمانينات) بعد أن تم التوصل إلى اتفاق بشأنه سابقاً. وعن ذلك نهاية دبلوماسية المؤتمرات الرسمية التي تغطي مسائل متعددة القطاعات.

وكانت مجموعة ال ٧٧، باعتبارها مفتوحة لجميع البلدان النامية، غير متحمسة عموماً لفكرة المشاركة الانتخابية في اجتماعات مثل مؤتمر التعاون الاقتصادي الدولي. ومع ذلك فقد عرض الرئيس المكسيكي لوبيز بورتيو عقد مناقشات على شكل حلقة دراسية غير رسمية وغير هيكلية في كانكون للقيادة ال ٢٢، في مسعى لتخطي المأزق الذي اصطدم به الحوار بين الشمال والجنوب. وأقنعت مارغريت تاتشر الرئيس رونالد ريغان بمرافقتها إلى اجتماع قمة كانكون في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨١. وأبدى الرئيس ريغان استعدادة لحضور الاجتماع حالما يطمئنه البلد المضيف أنه لن تُتخذ فيه أي قرارات مواضيعية وأن كوبا لن تكون مدعوة لحضوره. وأوضحت تاتشر بعد ذلك حضورهما على النحو التالي:

"شعرت أنه مهما كانت تحفظاتنا على هذه المناسبة، فإن علينا أن نحضر سواء للدفاع عن مواقفنا أو لتبديد الانتقادات الموجهة إلينا بشأن عدم اهتمامنا ببلدان العالم النامي. وفي رأيي أن مفهوم حوار "الشمال والجنوب" الذي جعلته لجنة برانت فاكهة حديث المجتمع الدولي، كان مغلوطاً برمته".

وقد أعرب كل من تاتشر وريغان ملياً عن قلقهما إزاء الفقر والمجاعة، لكن هدفهما من حضور الاجتماع كان مقاومة ما اعتبره ضغطاً لإخضاع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لسيطرة الأمم المتحدة مباشرة. وقد أبدى رؤساء حكومات أخرى حيرتهم إزاء هذا الهوس بمفهوم "سلامة" صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، لأن مقترح برانت بإنشاء صندوق تنمية عالمي لم يكن يُراد به الاستعاضة عن مؤسسات بريتون وودز وإنما تعويضها. وكان رد تاتشر على هذه النقطة مثيراً إذ قالت "في النهاية دعوني أكرر بكل وضوح: قلت إنني لن أضع بأي شكل من الأشكال ودائع بريطانية في بنك يديره بالكامل هواة السحب على المكشوف".

وفي حزيران/يونيه ١٩٨١، أعلنت وزارة الخارجية الأمريكية، دون إبداء الأسف، أن اجتماع قمة كانكون يشكل نهاية المساعي الجادة للتفاوض بشأن صفقات اقتصادية عالمية بين الشمال والجنوب. ونشرت لجنة برانت تقرير متابعة في عام ١٩٨٣، وأحفظت محاولة عقد اجتماع ثان في كانكون في عام ١٩٨٨. وثبتت صحة تنبؤات وزارة الخارجية الأمريكية. فقد كان اجتماع القمة في كانكون بالفعل بمثابة النفس الأخير لجهود استمرت ٢٠ عاماً على صعيد الحوار الدبلوماسي المتعدد الأطراف.

جيم - أزمة الديون في البلدان النامية

تمثلت إحدى العقبات الكأداء التي حالت دون إحياء الحوار بين الشمال والجنوب في نشوب أزمة ديون طال أمدها في البلدان النامية. فخلال العام الذي شهد انعقاد قمة كانكون، عادت المكسيك إلى صدارة عناوين الأخبار العالمية لسبب مختلف هذه المرة، إذ توقفت عن دفع ديونها الدولية. وأثار وقف المكسيك مدفوعات ديونها في آب/أغسطس ١٩٨٢ أزمة ديون حادة في أمريكا اللاتينية وبعض البلدان النامية الأخرى. وأعقب ذلك ثورة مضادة حقيقية في العلاقات بين الجنوب والشمال. ومع أن البلدان المتقدمة كانت تواجه تحديات اقتصادية جراء السياسات التي تبنتها حكوماتها الجديدة، فإن معدل نمو الإنتاج في ثمانينات القرن العشرين سجل تحسناً طفيفاً قياساً بنظيره في سبعينات ذلك القرن. وعلى العكس من ذلك، انحد معدل نمو الإنتاج في البلدان النامية في تلك الثمانينات إلى الصفر تقريباً. وقد تقلصت بالفعل اقتصادات البلدان النامية المتوسطة الدخل واقتصادات بلدان أفريقيا جنوب الصحراء خلال هذا العقد من الزمن.

وأدى هذا الانقلاب في النتائج الاقتصادية بين الشمال والجنوب إلى تقويض الاستقلال السياسي للعديد من دول الجنوب إلى حد كبير. فقد كانت هذه البلدان بحاجة إلى اجتذاب المساعدات الأجنبية في وقت تقلصت فيه تدفقات هذه المساعدات. كما كانت بحاجة إلى الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية في وقت تضاعف فيه بشكل متسارع إقراض المؤسسات الخاصة للحكومات لأن موارد الإقراض الجديدة نضبت في حين لم تُسدّد بعد الديون القديمة. ومع اشتداد حاجة البلدان النامية إلى مساعدات جديدة وقروض حكومية، أصبحت البلدان المتقدمة في موقع يسمح لها بفرض أصناف الشروط التي لم تكن تتجاوز نطاق الكلام في مستهل السبعينات. واقتضت الشروط الجديدة من البلدان النامية تغيير سياساتها الاقتصادية لتتطابق مع النموذج الليبرالي الجديد الذي تبنته الحكومات الغربية.

وكما ذُكر آنفاً، لم يكن الأونكتاد غافلاً عن مشكلة الديون الأخذة في التصاعد. ففي المؤتمر الرابع للأونكتاد، سلط غاماني كوريا الضوء على الضرورة الملحة لتخفيف أعباء الديون القائمة عن كاهل البلدان النامية. غير أن جميع الأطراف تجاهلت تحذيراته، سواء من البلدان المتقدمة أو النامية. واستمرت البلدان المتقدمة في الإقراض والبلدان النامية في الاقتراض. وأمام تفاقم الوضع، قدم كوريا مقترحاً لتخفيف أعباء الديون إلى الدورة الاستثنائية العاشرة لمجلس التجارة والتنمية (المنعقد على المستوى الوزاري) في آذار/مارس ١٩٧٨. وألزمت البلدان المتقدمة نفسها في تلك الدورة بتخفيف أعباء الديون عن طريق تخفيف شروط قروض المساعدات الرسمية السابقة بأثر رجعي. ولم تنضم الولايات المتحدة إلى تلك المبادرة، لكن غيرها من البلدان المتقدمة منحت لاحقاً تخفيضاً للديون بقيمة ٦ مليارات دولار. وكان ذلك من النجاحات الهامة التي حققها الأونكتاد.

غير أن ديون القطاع الخاص، وليس اقتراض القطاع العام، هو الذي أدى إلى تفاقم أزمة الديون بشكل رئيسي. وقد زُرعت بذور المصاعب الوشيكّة مع الزيادة الأولى لأسعار النفط (١٩٧٣)، حيث افترضت بلدان المجموعة بآء أن الصدمة ستكون دائمة وبدأت من ثم في تكيف اقتصاداتها. ولم تقترض هذه البلدان من أرباح النفط المودعة في المصارف الغربية، ما أدى إلى انخفاض معدلات الفائدة. وبالمقابل، فإن بلدان أمريكا اللاتينية وبعض البلدان النامية الأخرى افترضت أن الصدمة مؤقتة وبدأت بالاقتراض من المصارف الغربية مستفيدة من معدلات الفائدة المنخفضة.

وبعد انهيار نظام بريتون وودز، أرادت الجهات الوديعة الحماية من تقلبات أسعار الصرف ومن التورط في تقديم قروض ذات معدلات فائدة اسمية منخفضة، في ظل التضخم القائم. فغيرت البنوك شروط الإقراض بحيث يهيمن عليها دولار الولايات المتحدة وطبقت معدلات الفائدة الاسمية المتغيرة. غير أن أياً من المقرضين أو المقترضين لم يستوعبوا للأسف نطاق التداعيات الكامل لهذه التغييرات. فالمقرضون لم يتوقعوا انتخاب حكومات غربية ستسعى إلى تخليص اقتصاداتها من التضخم ولكنها تفتقر إلى الخبرة

في الإدارة الاقتصادية، فيما أخطأ المقرضون في اعتقادهم أنه سيجري دائماً تسديد الديون السيادية على نحو حدير بالثقة. وفي تلك الظروف، أدت سياسات إدارة ريغان إلى تفاقم العجز المالي الحكومي إلى حد اضطرها إلى اقتراض مبلغ يعادل ٨ في المائة من مدخرات العالم. وسجلت معدلات الفائدة الحقيقية طفرة من مستوياتها السلبية في عام ١٩٨٠ إلى ٤ في المائة عام ١٩٨٢، أي ما يعادل ضعف متوسط معدل الفائدة في الفترة من عام ١٩٥٠ إلى عام ١٩٨٠. وبدأ تطبيق هذا المعدل على القروض الجديدة المقدمة إلى البلدان النامية والقروض القديمة التي طبقت عليها معدلات فائدة متغيرة. وهكذا وقعت هذه البلدان في مصيدة الديون الخائفة.

وتمثل رد فعل بلدان المجموعة بآء في محاولة شراء الوقت. فقد كانت بحاجة إلى هذا الأسلوب كي يتسنى للمصارف الغربية، التي أقرضت دون إيلاء العناية الواجبة، إعادة بناء ميزانيتها المحطمة بحيث يمكنها شطب ديونها السيادية المدمومة. ومع أنه كان واضحاً تماماً منذ نشوب الأزمة أن هذه الديون لن يتسنى تسديدها أبداً، فإن الخطاب الرسمي العام لم يعترف بهذه الحقيقة الناصعة. وانخرطت الحكومات الغربية والمؤسسات المالية الدولية في مؤامرة صمت، وتبنت أسلوب المراوغة في مواجهة دعوات الأونكتاد إلى تخفيف أعباء ديون البلدان النامية. ولم تقم الولايات المتحدة بخطوة أولى جادة إلا في عام ١٩٨٩، عندما تراجع الخطر الذي يواجه المصارف الغربية بما يكفي، فنفذت خطة برادي لمساعدة البلدان النامية المثقلة بالديون التي اقرضت دون إيلاء العناية الواجبة. وحينئذ، أصبحت حقبة ثمانينات القرن العشرين بالنسبة لأغلبية البلدان النامية "عقداً ضائعاً" أصيبت فيه الاستثمارات والإنتاج الاقتصادي والعمالة بالجمود.

وفي ظل هذه الظروف، تمثلت إحدى الاستجابات المبتكرة للأونكتاد في تقديم المساعدة الفنية إلى البلدان النامية المثقلة بالديون. وقد اتخذت هذه المساعدة شكلين، تمثل أحدهما في مساعدة البلدان المدينة على تحضير ملفاتها لطلب إعادة جدولة الديون أو خفضها. وفي هذا السياق، أفاد مسؤولو الأونكتاد من مركز المراقب في نادي باريس لمؤسسات الإقراض العامة، وفي نادي لندن لمؤسسات الإقراض الخاصة، لكي يرافقوا البلدان المدينة في مفاوضاتها مع النادييين. وكان لهذا النوع من المساعدة أهمية فائقة في الحصول من البلدان الدائنة على معاملة أفضل للبلدان المدينة النامية من خلال عرض قضاياها بالشكل الأنسب.

وتمثل الشكل الثاني للمساعدة الفنية التي قدمها الأونكتاد في إتاحة نظام لإدارة الديون. فقد ترأس إنريكي كوسيو باسكال فريقاً صغيراً لإنشاء نظام الأونكتاد لإدارة الديون والتحليل المالي، الذي أطلقت نسخته الأولى في عام ١٩٨٣. ويقوم هذا النظام على برنامج حاسوبي لتسجيل وتحليل الالتزامات الحكومية من الديون وتوليد سيناريوهات تدفقات نقدية لسداد الديون. وتوحي الحاجة إلى أداة من هذا النوع بأن عدداً من البلدان النامية قد تحبظت في أزمة الديون لأنها لم تكن تملك معلومات صحيحة ومحدثة عن التزاماتها بسداد الديون التي اقترضتها أو المخاطر التي تحف باقتراض المزيد من الديون.

وقد استفاد حتى اليوم قرابة ٧٠ من البلدان النامية والتي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من خدمات هذا النظام. والمنظمة الدولية الأخرى الوحيدة التي تقدم خدمة لإدارة الديون على نطاق مشابه هي أمانة الكومونولث. ويعمل النظام الحاسوبي بنسخته السادسة حالياً. غير أن تقديم برنامج مالي محدث ليس عسماً سحرية بذاته. فتدريب مشغلي النظام المحليين وإتاحة خدمة تصليح الأعطال في حالة حدوث عطل في النظام هي خدمات تكميلية ضرورية. وحدث أن افتقر النظام إلى الموارد اللازمة لتقديم هذه الخدمات التكميلية، لكنه قدم على مدى ٣٠ عاماً منذ إنشائه خدمة عملية قيمة للغاية، لم تحظ دوماً بالتقدير الكافي في المنظمة، رغم أنها أدت إلى تحسين الشفافية والمساءلة واتخاذ القرارات بشأن إدارة الديون الحكومية في البلدان النامية.

دال- وضع سياسات اقتصادية رشيدة

تمثل أسلوب المراوغة الذي اتبعته البلدان الدائنة في موقفها القائل إن تخفيف الديون ينبغي أن لا يمنح للبلدان المدينة قبل أن تضع "سياسات اقتصادية رشيدة". والقصد هو الإيجاء بأن غياب مثل هذه السياسات الاقتصادية الرشيدة هو سبب أزمة الديون. وكانت بلدان المجموعة باء، منذ منشأ الأونكتاد، تحتج بأن مصائب البلدان النامية هي من صنع يديها. غير أن غياب السياسات الاقتصادية الرشيدة في البلدان النامية، كما أشير له آنفاً، لم يكن سوى الشق الأول في تفسير أزمة الديون التي شهدتها الثمانينات. أما السياسات الاقتصادية المحركة بدافع إيديولوجي والمفتقرة إلى الخبرة لدى الحكومات المحافظة الجديدة في الغرب فقد كانت الشق الآخر المفقود من هذا التفسير. غير أن البلدان الدائنة هي التي باتت تمسك العصا، حسب مفهوم السياسة الواقعية، وكان لها من ثم أن تفرض رأيها المتحيز حول سبب حدوث أزمة الديون.

ومع أن الثورة الليبرالية الجديدة المضادة كانت محرمة بدوافع إيديولوجية في الأصل، فإن البلدان الغربية استثمرت الكثير أيضاً في الموارد الفكرية التي قدمت تبريرات منمقة لنظرية الليبرالية الجديدة العالمية. فقد مولت أعمال منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومركزها الإنمائي، الذي مؤل في البداية إجراء أبحاث في أساليب تقييم الاستثمارات في البلدان النامية، على نحو يأخذ في الحسبان التشوهات الناتجة عن التسعير الحر في سوق الاقتصاد المعني. وأصدر دليل يعرض كيف ينبغي تقييم مشاريع التنمية باستخدام "أسعار اعتبارية"، أي أسعار الندرة الحقيقية التي ستحكم السلوك الاقتصادي في غياب التدخلات الحكومية. غير أن تلك السياسة كانت بوضوح ثاني أفضل سياسة لبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. فما الداعي لاستخدام أسعار اعتبارية إذا سنحت الفرصة، مثلما حدث في أعقاب أزمة الديون، لدفع البلدان النامية إلى تحرير اقتصاداتها وجعل الأسعار الواقعية تعادل الأسعار الاعتبارية المثالية؟ هكذا كان جدول أعمال السياسة الاقتصادية لليبرالية الجديدة.

وأنتجت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي كذلك سلسلة أبحاث دراسية عن التجارة والصناعة في البلدان النامية. وكان السند التحليلي لهذه الدراسات الإفرادية للأنظمة التجارية في تسعة بلدان نامية هو مفهوم معدل الحماية الفعلي. ويُقاس هذا المعدل تجريبياً بوصفه الفرق بين القيمة المضافة للصادرات والأسعار المحلية والقيمة المضافة للصادرات بـ "الأسعار العالمية" مقسوماً على القيمة المضافة للصادرات بـ "الأسعار العالمية". ومعدل الحماية الفعلي أعلى من التعريف الاسمية للاستيراد إلى حد أن مدخلات الصناعة تستورد بالتعريف الاسمية الأدنى. وما يهم بالنسبة للحماية ليس قيمة فسادى التعريفات على المنتجات وإنما هيكل الحماية ككل.

وأظهرت دراسات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن التجارة والصناعة أن معدل الحماية الفعلي لبعض الصناعات أعلى من التعريف الاسمية للمنتج. وفي بعض البلدان التي تناولتها دراسات الحالات الإفرادية، تبين وجود صناعات ذات قيمة مضافة سلبية، ما يعني أن قيمة المدخلات المستوردة بـ "الأسعار العالمية" كانت أعلى من قيمة المنتج التصديري المصنّع نفسه، ما يترك البلد في حال أسوأ. وفي الوقت ذاته، فإن معدل الحماية الفعلي للزراعة كان سلبياً في معظم الأحيان، حيث تواجه مدخلاتها رسوماً على الاستيراد في حين لا تُفرض الرسوم ذاتها على الواردات التنافسية للمنتج ذاته. وتمخضت أبحاث منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عن رسم صورة لبعض البلدان النامية التي تستغل قطاعها الزراعي لاستحداث قطاع صناعي يفتقر إلى الكفاءة بشدة، مستخدمةً سياسة التعريفات والقيود الكمية على الواردات لهذا الغرض. وكان بريبيش قد حذر من الاستخدام المفرط لتدابير حماية التجارة، على نحو ما ورد في الفصل الثالث، لكن أبحاث المنظمة سلطت الضوء على هذا الجانب بوضوح من واقع التجربة. وأظهرت هذه الأبحاث أن بعض البلدان النامية لم تستغل على النحو الأمثل فرص التجارة التي أتاحت لها. وصبت هذه الاستنتاجات في صالح الرأي الطويل الأمد للمجموعة بآء القائل إن المشاكل التي تواجهها البلدان النامية هي من صنع يديها وأن عليها أن تأخذ على عاتقها مسؤولية إصلاح أنظمتها التجارية بدلاً من أن تتوقع سد ثغرات ميزانيتها بالمساعدات الخارجية تلقائياً.

وفي الوقت ذاته، فإن استخدام "الأسعار العالمية" أساساً لحساب معدل الحماية الفعلي صرف الانتباه عن حقيقة أن هذه الأسعار لا تطابق بأي شكل من الأشكال أسعار الندرة المثالية. فـ "الأسعار العالمية" تنطوي على جميع القيود التي كانت بلدان المجموعة باء تفرضها على التجارة الحرة لأغراضها الحمائية الخاصة، مثل إعاناتها الزراعية والحصص المحددة لواردات النسيج. وبالتالي فهي كانت تمثل بكل تأكيد الواقع الذي يتعين على البلدان النامية مواجهته، ولكنها تعكس أيضاً جميع التشوهات التي كان - ولا يزال إلى حد ما - يتعين التفاوض بشأن إلغائها إذا ما أريد إقامة نظام تجارة دولي لا يقمع البلدان النامية ذات يوم.

لقد كان الزخم الإيديولوجي لليبرالية الجديدة يكمن في نشر صورة سلبية عن أداء الدولة. ومع أن أحداً لم يختكر نظرية الليبرالية الجديدة، فإن أنصارها كانوا يتذرعون بذريعة اقتصادية سياسية محددة عززت التواطؤ بين الوزراء والمسؤولين الحكوميين في البلدان النامية والمجموعات المحلية التي تسعى للاستفادة من السياسات الحكومية. وكان الرابط الأهم بين سياسة الحفاظ على التقدير المفرط لسعر الصرف والتخصيص الإداري لرخص الاستيراد في إطار نظام تجارة خاضع للقيود الكمية على الواردات. ويقال إن هذه السياسات مجتمعة أدت إلى توليد أنشطة ريعية غير منتجة ومشجعة على الفساد ومحاببة للسياسات القائمة على العميل. واستناداً إلى هذه الذريعة، قُدمت حُجج عامة مفادها أن نتائج فشل الحكومة أشد وطأة من فشل السوق. وتم بذلك تحدي الميرر الأصلي لتوسيع دور الحكومة بما يتجاوز دور "الحارس الليلي" إلى العميل الإنمائي، وسُلط أفضل ضوء ممكن على سياسات التحرير.

هاء- التكيف الهيكلي والقروض المشروطة بالسياسات

كان تمويل المشاريع وسيلة الإقراض الأساسية للبنك الدولي طيلة الثلاثين سنة الأولى من عمره، مدعوماً بالمساعدة التقنية في صياغة المشاريع الإنمائية وتنفيذها. وفي السبعينات، خلص البنك الدولي إلى أن نجاح قروض المشاريع، الذي قيس بمعدلات الربح اللاحقة، قد تراجع بسبب تدهور البيئة الاقتصادية الأرحب التي تعمل فيها تلك المشاريع. وشملت الاتجاهات السلبية في البيئة الاقتصادية الأوسع نطاقاً: ارتفاع أسعار النفط، ومعدلات التضخم العالية، وأسعار الصرف غير المرنة، وقيود الاستيراد. ومن أجل التصدي لهذه الآفة، استحدث البنك الدولي شكلاً جديداً للإقراض أسماه قروض البرامج، بحيث تُمنح القروض ليس لمشروع محسوس، كبناء سد أو محطة طاقة، وإنما لبرنامج تغييرات في السياسة الاقتصادية يتعهد بتنفيذه الطرف المقترض.

وفي مؤتمر الأونكتاد الخامس في مانابلا (١٩٧٩)، أعلن رئيس البنك الدولي، روبرت مكنمارا، إطلاق هذا الشكل الجديد من القروض الذي عُرف باسم قروض التكيف الهيكلي أو قروض التكيف القطاعي. وتتيح هذه القروض صرف مبلغ القرض بالقطع الأجنبي سريعاً شريطة إحداث تغييرات في السياسة الاقتصادية. وبحلول منتصف الثمانينات، ارتفعت نسبة قروض البرامج - التي وصفها رئيس البنك الدولي يوماً باسم "القروض الضبابية" - لتشكّل ثلث القروض الجديدة الممنوحة من البنك الدولي. وأصبحت هذه القروض الأداة الأثيرة لدى البنك للتصدي لأزمة الديون، إذ تتيح صرف مبالغ سريعة شريطة خصخصة الصناعات المملوكة للدولة، وإلغاء الإعانات الصناعية الحكومية، وإلغاء ضوابط الأسعار وتفكيك القيود على التجارة الخارجية. ومع أن تطبيق هذه الشروط لم يكن موحداً قط، فقد كان هناك

قال من الإصلاحات الاقتصادية المعبأة في ما أطلق عليه جون وليامسون "توافق واشنطن". وبهذا المعنى، فإن عمليات التكيف الهيكلي كانت تتسم فعلاً بطابع "مقاس واحد للجميع".

وأدى بحث الليبراليين الجدد عن قصص النجاح التي تحققت بفضل هذا القالب السياسي إلى احتفالهم بالبلدان الصناعية الجديدة في آسيا باعتبارها أمثلة على النمو الأسرع وتوزيع الدخل المحسن الذي تحقق بفضل الليبرالية الاقتصادية. وعندما تمخض التدقيق عن كتب عن أدلة على استمرار وجود تدخلات حكومية في التجارة والصناعة والإدارة المالية، فإنها قوبلت بالنقد باعتبارها تدخلات غير فعالة أو تأتي بنتائج عكسية، لتفادي تكدير نقاء صورة الليبرالية الجديدة.

وكان على البنك الدولي، في ظل الأخذ أو عدم الأخذ بالمشروطة، أن يعتمد على قدرته على إقناع أعضائه بقضايا السياسات الإنمائية. وفي عام ١٩٧٧، طلب مكنمارا إعداد تقرير رئيسي يؤكد قيادة البنك الدولي في ميدان السياسات الإنمائية. وفي آب/أغسطس ١٩٧٨، صدر أول تقرير عن التنمية في العالم، وسرعان ما تحول إلى المنبر الأول لطرح الأفكار السياسية لليبراليين الجدد.

واو- تقرير التجارة والتنمية الصادر عن الأونكتاد

احتجت مجموعة ال ٧٧ لدى الأونكتاد بأن عليه أن ينشر تقريره الرئيسي الخاص به. واستجاب الأونكتاد، بقيادة غاماني كوريا وجيري أرسينس، بإطلاق تقرير التجارة والتنمية في عام ١٩٨١. وفي ذلك الوقت، كان تقرير التنمية في العالم قد فرغ من مسائل الاقتصاد الكلي ليتفرغ إلى مسائل الاقتصاد الجزئي المعنية بقضية "تصحيح الأسعار" والتهوين من أثر الظروف الاقتصادية الدولية على السياسات الوطنية باعتبار أن المذنب الأول وراء أزمة الديون هي أخطاء السياسات الاقتصادية المحلية. وقد فتح هذا التوضع الواضح لتقرير التنمية في العالم المجال أمام الأونكتاد لتبني نهج بديل في تفسير القضية التي تعد شاغله المركزي - وهي الترابط الوثيق بين التجارة والتنمية.

وظل تقرير التجارة والتنمية يركز باستمرار على التفاعل بين البيئة الاقتصادية الدولية وآفاق التنمية في البلدان النامية. وتجنب فكرة أن تحرير الاقتصادات الوطنية سيضمن بشكل تلقائي اندماج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي على نحو مفيد للتنمية. كما كان سريعاً في كشف الأضرار التي حلفتها برامج التكيف الهيكلي والإعلان عن مخاطر التحرير المالي قبل أوانه، مستشهداً بنكبة بلدان المخروط الجنوبي. وكانت رسالة تقرير التجارة والتنمية شبيهة بتلك التي عبر عنها كارلوس دياز أليخاندرود بقوله "وداعاً للقمع المالي، ومرحباً بالأزمة المالية".

وتكررت الرسالة ذاتها في تقرير التجارة والتنمية لعام ١٩٩١ في الوقت الذي كانت قلة قليلة تفكر بالأسلوب ذاته. وفي عام ١٩٩٣، حذر التقرير من حدوث أزمة مالية وشيكة في المكسيك. وفي عام ١٩٩٥، نبه التقرير إلى المخاطر النظامية التي ينطوي عليها غو أسواق المشتقات المالية. وفي عام ١٩٩٧، دق ناقوس الخطر إزاء التحرير المالي المتسرع في شرق آسيا. واحتفظ التقرير بسجل ناصع من التحليلات التي تناولت جوانب ضعف خفية في السياسات غفلت عنها الأصوات الأخرى أو لم تأبه لها.

وتبنى تقرير التجارة والتنمية بذلك رأياً ناقداً للأصولية السوقية التي حظت بشعبية واسعة خلال السنوات الثلاثين الماضية في الخطابين الأكاديمي والسياسي، خصوصاً في بعض بلدان المجموعة باء. وإلى جانب الترابط الاقتصادي بين البلدان، شدد التقرير كذلك على ترابط قضايا المالية والتجارة والتنمية، الأمر الذي لم تعكسه بالوضوح ذاته مؤسسات أخرى كصندوق النقد الدولي واتفاق الغات/منظمة التجارة العالمية والبنك الدولي. وكان بذلك يتخذ موقفاً نقدياً من افتقار عمل هذه المؤسسات الدولية في المجال السياسي إلى الاتساق.

وبعيداً عن تبني رأي سلمي بحت إزاء أداء الدولة وإمكاناتها في مجال تعزيز التنمية، يهدف تقرير التجارة والتنمية إلى اتخاذ موقف واقعي بشأن هذه المسائل في ضوء الأدلة المتاحة. وأنجز التقرير عملاً مفيداً في تفكيك أسطورة النمو الشرق آسيوي باعتباره المعجزة التي تحققت بفضل اقتصاد السوق، غير أنه لم يتخذ موقفاً مباشراً ضد اقتصاد السوق. وسلط التقرير مع ذلك الضوء على تقلص الحيز السياساتي المتاح أمام حكومات البلدان النامية في مساعيها لتعزيز التنمية، جراء الخصخصة والتحرير والتعرض للضغوط التنافسية الدولية، لكنه أشار أيضاً إلى المجالات التي لا تحقق فيها هذه القيود الانضباط الذي يفترض أن تحققه.

وقدم تقرير التجارة والتنمية عاماً بعد عام وجهة نظر معاكسة للرأي السائد في الاقتصاد الدولي. وتميزت وجهة نظره باستقلاليته موقفاً إزاء المؤسسات الدولية الأخرى ومعظم الاقتصاديين الأكاديميين على السواء. واتسمت تحليلاته بطابع منعش وقيمة تربوية جديرين بالإعجاب. وفي الأوقات الحرجة، كان تقرير التجارة والتنمية قادراً دوماً على الإشارة إلى الظاهرة الاقتصادية التي تتعاضد عنها المؤسسات الأخرى ووسائل الإعلام. أما الاقتراحات التي كان يطرحها على صعيد السياسة العامة فقد اتسمت دوماً بالحدق والسبق. وبذلك شيد التقرير سجلاً ناصعاً تمثل في تصدّر الاستجابات الذكية للثورة الليبرالية الجديدة المضادة.

الفصل السادس

من المواجهة إلى التعاون



ألف- قادة جدد واستراتيجيات جديدة

قال المؤرخ مارك مازور إن "الأونكتاد بات مزروع الشوكة بعد تعيين أمين عام مقرب من واشنطن في عام ١٩٨٤". وهي مقولة يلزم تصحيحها وتوصيفها. أما التصحيح فهو أن عملية نزع شوكة الأونكتاد بدأت بعدم تعيين أمين عام جديد في عام ١٩٨٤. وأما التوصيف، فهو إن عملية "نزع شوكة" الأونكتاد (إذا كان الوصف صحيحاً) لم تحدث فجأة وإنما امتدت على مدى الأعوام الاثني عشر التالية وانطوت على عوامل سببية كثيرة بخلاف الميل السياسي للأمين العام. ويتناول هذا الفصل ما حدث في هذا السياق.

من الصحيح بالتأكيد أن الأونكتاد، في الفترة بين عامي ١٩٨٥ و١٩٩٦، تعرض لأهم تحول جذري على مدى وجوده الممتد ٥٠ عاماً، حيث تطرق الفصل السابق جزئياً إلى سياق هذا التغيير الهائل. ففي ظل التغيرات المثيرة في المشهد السياسي، تعرضت الأمم المتحدة لضغوط مالية مطردة، مصدرها الولايات المتحدة بشكل رئيسي. فالولايات المتحدة بتخلفها عن دفع اشتراكاتها إلى الأمم المتحدة منذ عام ١٩٧٥ أدت إلى حدوث أزمة في ميزانية المنظمة. واستغل هذا الوضع لتأمين عملية إصلاح ميزانية الأمم المتحدة وتقليص حجم المنظمة. وكانت الولايات المتحدة قد انسحبت من منظمة العمل الدولية في أواخر السبعينات ثم من منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في عام ١٩٨٤ بدعوى عداوة المنظمة "المؤسسات المجتمع الحر وخصوصاً السوق الحرة والصحافة الحرة". وهددت وكالات أخرى للأمم المتحدة بالمثل، ومنها منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة. غير أن التهديد بالانسحاب لم يكن خياراً واقعياً إزاء الأونكتاد، بصفته هيئة فرعية للجمعية العامة وأمانتها، أي جزء من الأمانة العامة للأمم المتحدة، فكان الضغط على ميزانية الأمم المتحدة برمتها هو السبيل الذي اعتمدهت الولايات المتحدة لتهريب الأونكتاد.

وواجه الأونكتاد هذه الضغوط في وقت بدأت استراتيجيته التاريخية تفقد زخمها. فقد تحقق جزء من استراتيجيته الأصلية، ولكن جزءاً كبيراً منها لم يُنفذ لأسباب تتعلق بسوء التقدير على الصعيدين التقني والسياسي. وليس من المستغرب في ظل هذه الظروف أن يوضع أسلوب إدارة المنظمة تحت المجهر، أو أن تكون الولايات المتحدة وغيرها من بلدان المجموعة باء وراء هذا التمحيص.

وفي عام ١٩٨٤، دفعت إدارة ريغان بلدان المجموعة باء إلى إنشاء "فريق تفكير" لإعادة النظر في موقفها تجاه الأونكتاد وإدارته. وبطبيعة الحال، ألقي اللوم على غاماني كوريا، الذي كان الأمين العام للأونكتاد طيلة العقد المنصرم وعلى وشك إتمام مدة ولايته، في كل ما اعتبرته المجموعة باء أخطاءً. وتضمنت أوراق المناقشة التي تداولها فريق التفكير محاور الانتقاد الرئيسية. وكان أولها أن كوريا سمح لهيكل الأونكتاد الإداري أن يتضخم. بمديرين تنفيذيين كانوا أكثر حماساً لتأجيج المواجهة بين الشمال والجنوب من حماسهم لتعزيز التجارة بين الشمال والجنوب. أما الانتقاد الثاني، فهو أن إدارة الأونكتاد كانت تتجاوز هيكل لجان

الأونكتاد وقراراتها. والثالث أن الدراسات التي تنتجها أمانة الأونكتاد لم تكن محايدة وإنما متحيزة لدعم جدول أعمال مجموعة الـ ٧٧.

ولم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن خليفة كوريا مع إشراف مدة ولايته على الانتهاء. وعرض كوريا البقاء في المنصب بعقد مؤقت إلى حين تعيين خليفة له. لكن الولايات المتحدة ردت على عرضه برفض قاطع. وعندما غادر كوريا المنصب في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤، كُلف أليستر ماكنتاير من غرينادا بتسيير الأعمال، أي رئيساً تنفيذياً مؤقتاً إلى حين تعيين أمين عام جديد. وكان ماكنتاير خبيراً اقتصادياً عُيّن مديراً لشعبة السلع الأساسية في الأونكتاد في عام ١٩٧٧ قبل أن يصبح نائباً للأمين العام في عام ١٩٨٢. وكانت لديه صلات جيدة بالمؤسسات الأكاديمية في الولايات المتحدة. وفي أعقاب الاحتياح الأمريكي لغرينادا في عام ١٩٨٣، أعلنت إدارة ريغان اختياره رئيساً مؤقتاً لحكومة غرينادا. غير أنه تنحى عن هذه المهمة بعد أن وافق عليها بادئ الأمر، متذرعاً بالمرض. وفي الأونكتاد، برهن ماكنتاير على كونه مفاوضاً واقعياً أكثر من كونه خطيباً مفوهاً باسم بلدان العالم النامي، ما يجعل من الملائم وصفه بـ "صديق واشنطن".

وشرع ماكنتاير في إعادة هيكلة إدارة الأونكتاد بما يتوافق مع مزاج المجموعة بآء. فقد أزاح بحدوء العديد من المسؤولين المناوئين للغرب من المواقع الأمامية وقام في خاتمة المطاف بإعادة تحديد مهام قرابة ٣٠ مسؤولاً. وغادر آخرون المنظمة امتعاضاً مما كان يحدث. وقد دأب ماكنتاير على نفي أن هذه التغييرات جاءت استجابة للانتقادات المتكررة من واشنطن لإدارة الأونكتاد، غير أن التغيير قد وقع أياً كان الدافع.

وعندما تصدى ماكنتاير للمأزق السياسي الذي وجد فيه الأونكتاد نفسه، فإنه خلص إلى أن مزايا الاقتصاد الكلي التي يمكن أن يحققها بلدان المجموعة بآء من حث عجلة التنمية في الجنوب لن تكفي لحفز تقديم أي تنازلات تجارية جديدة من الشمال. ودحض بذلك فعلياً الحجة المستخدمة في تقرير برانت بأن المصلحة الذاتية للشمال تشكل حافزاً فعلياً لتجديد الحوار بين الشمال والجنوب. وسعى ماكنتاير إلى إقناع مجموعة الـ ٧٧ بالتخلي عن مطالبها بمنح امتيازات غير متبادلة والتركيز على مسألة "مقابل ماذا" في أي مفاوضات دولية تُعقد من جديد.

واستبقت الولايات المتحدة جولة الغات التالية بالإعلان عن أولوياتها التي شملت تحرير التجارة في الخدمات، الأمر الذي لم يكن ضمن القواعد التجارية لاتفاق الغات آنذاك، وإرخاء القيود الوطنية على تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر، وهو الآخر نشاط اقتصادي لا يندرج ضمن قواعد الغات. ورأى ماكنتاير وغيره في الأمانة فرصة في استجابة الأونكتاد لأولويات الولايات المتحدة هذه. وقد تطرقت نهاية الفصل الثاني إلى نجاحات الأونكتاد في مجال الشحن البحري. كما أجرى الأونكتاد عدداً من الدراسات عن سوق التأمين في البلدان النامية وصاغ توصيات حول السبل الكفيلة بتعزيز هذه السوق وتنظيمها

بشكل أفضل. وكان الأونكتاد يحظى بسجل حدير بالثناء في ميداني الشحن البحري وخدمات التأمين، وكان ماكتناير يأمل في إضافة المزيد من الإنجازات لهذا السجل.

وأخيراً عُيِّن الأمين العام الجديد، كينيث دادزي، في مستهل عام ١٩٨٦. وهو دبلوماسي غاني أعير لمدد طويلة إلى الأمم المتحدة. وقد ترأس، في منتصف السبعينات، مجموعة الـ ٢٥، وهي هيئة أنشئت لتقديم توصيات بشأن التغييرات المنشودة في تنظيم عمل الأمم المتحدة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي. واقترح بصفته تلك استعاضة عن الأونكتاد بمنظمة دولية جديدة للتجارة، مما أثار عدم ارتياح مجموعة الـ ٧٧. وفي الفترة بين عامي ١٩٧٨ و ١٩٨٢، عمل دادزي مديراً عاماً للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي بالأمم المتحدة. وكان رجلاً متواضعاً في شخصه وودوداً وهادئاً في طبعه. وكان يعتبر "دبلوماسي الدبلوماسيين"، ويشبهه كوفي أنان في جوانب عديدة، إذ كان مثله دبلوماسياً غانياً لطيف النبرة وذا معرفة داخلية واسعة بالأمم المتحدة ودولها الأعضاء، وعزم عظيم على السعي لتحقيق توافق الآراء.

وكان كينيث دادزي بمثابة لغز بالنسبة لزملائه. فعندما كان يشغل منصب مدير للتنمية والتعاون الاقتصادي الدولي، على سبيل المثال، لاحظت مارغريت أنستي، التي كانت معنية بإصلاح الأمم المتحدة، أنه لم يكن قائداً ذا رؤية أو قوة بمعنى الكلمة. وقد بحسته قدره لأنه كان يستوعب جيداً مآزق المهمة الاقتصادية والاجتماعية للأمم المتحدة وكان رجلاً نزيهاً للغاية ومتمسكاً بمبادئه. وكان ملماً تماماً بـ "الانتقادات الخطرة والجوهرية" التي يمكن توجيهها إلى مثالب الأمم المتحدة - ومنها عدم سلاسة عملية صنع القرار، ورداءة إجراءات تخصيص الموارد، وعدم وجود مساعلة. غير أنه، رغم تأييده لإصلاح الأمم المتحدة، لم يتصور أن بمقدوره أن يحقق الكثير على صعيد معالجة حالة الامتعاض السائدة إزاء التعاون الدولي من أجل التنمية. ومن أسباب ذلك أن دور الأونكتاد في هذه المنظومة كان ضئيلاً جداً. والسبب الثاني، أنه كانت توجد حوافز لدى فرادى الدول الأعضاء للتصل من هذا الإصلاح بدلاً من دعمه.

ولم يكن دادزي يؤمن باقتصاديات الليبرالية الجديدة. فقد كان يرى في تركيزها الضيق على تصحيح الأسعار تعصباً محضاً. كما كان يرى أن عمل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في ثمانينات القرن العشرين بات يكتسي طابعاً أيديولوجياً ضاراً. وكان يؤمن بالإدارة المشتركة للمنظومة الاقتصادية الدولية ويشك في ما إذا كان مجرد إدماج الجنوب في هياكل الهيمنة الشمالية سيكون مستتباً سياسياً، بسبب التناقضات المتجذرة في العلاقات بين الشمال والجنوب. وكان بالفعل ثاقب البصيرة في هذه النقطة.

غير أن نظرتة للأونكتاد كانت نقدية. ففي محاضرة ألقاها عام ١٩٨٦، قال إنه "في حين تحققت إنجازات هامة على مدى الأعوام العشرين ونيف من عمر الأونكتاد، فإنه يجب الاعتراف صراحةً بأن سجله إجمالاً لم يلب الإمكانات والتوقعات". وكان يرى أن نافذة الفرص المفتوحة أمام الأونكتاد إزاء النظام الاقتصادي الدولي الجديد قد سُدت في عام ١٩٨٢، عندما سدّت الديون ضربة قاتلة لقوة الجنوب التفاوضية.

وفي مؤتمر صحفي عُقد في مستهل عام ١٩٨٦، تعهد دادزي بأن يواصل الإصلاحات الإدارية التي استهلها ماكنتاير، لكنه سيفعل ذلك بطريقته. وتابع بالفعل مسعى ماكنتاير للاستفادة من نجاحات الأونكتاد الماضية في مجال التجارة في الخدمات وتشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. وعندما افتتحت الجولة الثامنة من مفاوضات الغات في بونتا ديل ايستي بأوروغواي، في أيلول/سبتمبر ١٩٨٦، سلك دادزي مساراً جديداً هاماً، إذ أكد أن الأونكتاد سيدعم المفاوضات بكل همة. وكان ذلك منعطفاً فائق الأهمية. فخلال الجولة السابقة للغات - أي جولة طوكيو التي امتدت في الفترة بين عامي ١٩٧٣ و ١٩٧٩، لم يبد الأونكتاد دعماً مائلاً للمفاوضات. وكانت بلدان نامية قد قررت المشاركة في مفاوضات الغات وكانت بحاجة إلى دعم الأونكتاد لضمان أخذ مصالحها بالحسبان في نتائج المفاوضات. وأجرى الأونكتاد دراسات مستفيضة لتكاليف هذه الاتفاقات ومنافعها بالنسبة للبلدان النامية، الأمر الذي لم يُقابل بالارتياح دوماً من بلدان المجموعة باء. وكانت تلك طريقة دادزي في المضي قدماً نحو تحقيق إدارة مشتركة لمنظومة التجارة الدولية. وتمكنت جولة أوروغواي في نهاية المطاف من تحقيق التغييرات الأكثر أهمية في تاريخ منظومة التجارة الدولية منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، وكان لها انعكاسات أحدثت تغييراً هائلاً في دور الأونكتاد ضمن هذه المنظومة.

باء- أهمية جولة أوروغواي بشأن مفاوضات الغات

كانت لجولة أوروغواي بشأن اتفاق الغات أهمية بالنسبة للأونكتاد من أكثر من جانب. فهي أولاً دفعت عدداً أكبر من البلدان النامية للحصول على عضوية كاملة في اتفاق الغات. فحتى بدء الجولة، كانت البلدان النامية التي كانت مستعمرات سابقة تحظى بمركز أطراف متعاقدة بحكم الواقع في اتفاق الغات. وقد ألغى هذا المركز منذ تلك الجولة، واقتصرت المشاركة في المفاوضات الجديدة على الأطراف المتعاقدة بحكم القانون والبلدان التي ألزمت نفسها بأن تصبح أطرافاً متعاقدة بحكم القانون. وقد شكل هذا الموقف ضغطاً على البلدان النامية لتقديم طلب عضوية في اتفاق الغات. وانضمت ١٠ بلدان نامية بالفعل في عام ١٩٩٣، ثم ٩ بلدان أخرى في عام ١٩٩٤ قبل أن يتم الاتفاق أخيراً على عقد الجولة وذلك في اجتماع مراكش الذي عُقد في ١٥ نيسان/أبريل من العام نفسه. وتمخض ضم المزيد من البلدان النامية إلى اتفاق الغات عن تقويض الادعاء القديم للأونكتاد بأنه منظمة ذات غطاء عالمي في حين لا يشكل الغات سوى "نادٍ للأثرياء".

أما الأثر الهام الثاني لجولة أوروغواي فتمثل في الإسراع بتنويع المصالح والمواقف التفاوضية للبلدان النامية. فالبلدان النامية لم تعتمد موقفاً تفاوضياً موحداً في جولة أوروغواي مثلما فعلت في الأونكتاد. وعكس ذلك جزئياً حقيقة أنهما كانت تتفاوض على مجموعة مسائل جديدة غاية في التنوع. غير أن ذلك

أيضاً عكس غياب القيادة المنظمة لمجموعة الـ ٧٧. وهو ما عبر عنه أليستر ماكنتاير لاحقاً بقوله "من الأمور التي حدثت أن قيادة مجموعة الـ ٧٧ تلاشت". وبدأ ظهور سلسلة تحالفات تسد الفجوة بين الشمال والجنوب. فعلى سبيل المثال، شكلت البلدان الـ ١٤ التي تضمها مجموعة كيرنز وتمثل نحو ربع الصادرات الزراعية العالمية، ائتلافاً في آب/أغسطس ١٩٨٦. وضم هذا الائتلاف ٣ بلدان متقدمة - هي أستراليا وكندا ونيوزيلندا - فيما كانت البلدان الأحد عشر الباقية بلداناً نامية. وضغط الائتلاف من أجل تحقيق مصلحة مشتركة هي إخضاع الزراعة لقواعد الإعانات التجارية. وهناك قضايا أخرى، مثل حقوق الملكية الفكرية، حملت فيها قلة من البلدان النامية - البرازيل والهند في هذه الحالة - على عاتقها مسؤولية التفاوض باسم البلدان النامية.

والعبرة هنا أن البلدان النامية لم تختلف مصالحها فجأة. فهذا التباين في المصالح كان قائماً دوماً، كما ظهر في الحملة الداعية إلى إقامة نظام اقتصادي دولي جديد، لكنه كان محجوباً خلف واجهة الوحدة سابقاً.

وقد أتاحت مجموعة الـ ٧٧ تلك الواجهة، فيما عززها نظام المفاوضات الجماعية للأونكتاد وأبقى عليها. وكان مذهب الشمولية خير مبرر لها. غير أن ادعاء مجموعة الـ ٧٧ بأنها تمثل العالم النامي كان يتوقف على الاعتراف بأن ثمة مسارات كثيرة ومتنوعة للتنمية، وأن لكل بلد الحق في اتباع مساره الإنمائي الخاص دون تدخل خارجي. ومن المفارقة نوعاً ما أن الاعتراف بالتنوع أصبح هو الحصن الحصين للوحدة، لأن هذه الوحدة في التنوع لطالما تغلبت عند تضارب مصالح وطنية معينة في سياق تشكيل المنتدى التفاوضي لمجموعة الـ ٧٧.

غير أن هذه الوحدة وبنائها الأيديولوجي سرعان ما اهارا تحت وطأة الأحداث. ففي عام ١٩٦٢، في مؤتمر القاهرة (انظر الفصل الثاني)، كانت رغبة دول أمريكا اللاتينية في الانضمام إلى الكتلة الأفريقية الآسيوية في تحالف للقارات الثلاث، هي التي أنشأت بذرة ما أصبح يُعرف بمجموعة الـ ٧٧ وتضامن البلدان النامية. ومنذ ذلك الحين، ووجه الأفارقة بين الحين والآخر انتقادات إلى الأونكتاد لانحيازه إلى بلدان أمريكا اللاتينية في مقاصده وعدم إبدائه تعاطفاً كافياً مع احتياجات الدول الأفريقية إلى التمسك بالأفضليات الأوروبية. غير أن التحالف تعاقى دوماً من حوادث التنازع هذه.

ثم فرقت مشاكل الديون بلدان أمريكا اللاتينية عن البلدان الأفريقية، لأن أزمة الديون في كل منهما اتخذت مساراً مغايراً. فقد كان السبب الرئيسي لديون أمريكا اللاتينية هي مصاريف القطاع الخاص، وانتهت أزمتها عندما توقفت البلدان الدائنة عن زعمها أن المشكلة كانت مشكلة سيولة وتصدت لها أخيراً باعتبارها مشكلة ملاءة مالية. وسمح للبلدان الدائنة، بموجب خطة برادي التي اعتمدت في آذار/مارس ١٩٨٩، بأن تختار بين بدليين من القروض مقابل سندات، مع قيام وزارة الخزانة في الولايات

المتحدة بتأمين الفائدة المستحقة على السندات. وعلى العكس من ذلك فإن السبب الرئيسي لديون البلدان الأفريقية كان هو المؤسسات المالية التابعة للقطاع العام، ما جعلها بمنأى عن الاستفادة من خطة برادي. وقد استمرت اقتصاداتها في المعاناة من تراكم الديون الضخمة حتى بعد صياغة مبادرة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشأن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (١٩٩٦). ولم تبدأ المبادرة في تخفيف عبء الديون بعض الشيء إلا في أواخر القرن العشرين. وقد أدت تلك المعاملة المختلفة لديونها من المجتمع الدولي إلى تحطيم التحالف الثلاثي فعلياً.

وعلى حد تعبير أحد المحللين: "بحلول مستهل التسعينيات، تبدد خطاب الوحدة تماماً حتى لدى مجموعة الـ ٧٧". وأسهم مؤتمر طهران لمجموعة الـ ٧٧، الذي عُقد تمهيداً للدورة الثامنة لمؤتمر الأونكتاد، في تسليط الضوء بشدة على الهوة المتسعة بين بلدان أمريكا اللاتينية وباقي بلدان مجموعة الـ ٧٧. فقد مضت بلدان أمريكا اللاتينية إلى حد تأييد انتقادات المجموعة بآء لنظام التفاوض الجماعي لمجموعة الـ ٧٧. ورغم تضعف وحدة المجموعة كمنظمة جامعة للبلدان النامية، فقد برز تلاحم أقوى بين المجموعات الفرعية المتقاربة الفكر في إطارها، مثل المجموعات الإقليمية وأقل البلدان نمواً والدول الجزرية الصغيرة النامية.

ومثل الأثر الهام الثالث لجولة أوروغواي في أن دعم أمانة الأونكتاد لاندماج البلدان النامية ضمن نظام التجارة العالمي بعد إصلاحه حال دون الدعوة إلى إعادة هيكلة هذا النظام جملة وتفصيلاً. فاضطلاع الأونكتاد بدور المرشد والمساعد للبلدان التي تسعى لتبني العولمة لم يكن يتسق مع مواصلة الدعوة إلى إجراء تغييرات جذرية تضع حداً للمساواة والتمييز في العلاقات الاقتصادية الدولية. لذا فإن موقف الأونكتاد في سياق جولة أوروغواي ألزم المنظمة فعلياً بقبول إدارة العولمة في المستقبل بالتعاون مع المؤسسات الاقتصادية الدولية القائمة. ويتعين في الآن ذاته التذكير بأن العديد من البلدان النامية كانت تخضع لبرامج تكيف هيكلية حتى قبل جولة أوروغواي، ولم تكن سياساتها تتوافق مع إنشاء دول إنمائية فعالة.

ثم بدأ أهيار الكتلة السوفياتية واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية ذاته في خريف عام ١٩٨٩ فعزز ذلك بشدة الاعتقاد السائد بأن العولمة - أي الاندماج الأوثق للاقتصادات الوطنية في الاقتصاد العالمي - هي السبيل الوحيد نحو المستقبل. وبدا آنذاك أن الخيار التاريخي لنمط مختلف من المجتمع منفصل عن اقتصادات السوق الحرة ومتنافس معها، قد أصبح فكرة مغلقة إلى الأبد. ووسط هذه الأجواء أُطلق ما يُعرف بتوافق واشنطن بشأن السياسات الاقتصادية. ففي التسعينات، بذلت واشنطن العاصمة جهوداً جبارة لاستخدام "قوتها الناعمة" من أجل إنشاء توافق آراء بين الليبراليين الجدد وتحتذب إليه التكنوقراطيين الاقتصاديين من أصحاب الطموحات السياسية في البلدان النامية. وكان هذا الانفتاح موجهاً إلى واضعي السياسات في أمريكا اللاتينية أكثر من أفريقيا، ونجح الإقناع الأيديولوجي فضلاً عن المعاملة الأفضل إزاء مشكلة الديون في تحويل العديد من القادة في أمريكا اللاتينية إلى اعتناق فكر الليبراليين الجدد.

جيم- المؤتمر الذي أعاد تشكيل الأونكتاد

عندما انعقدت الدورة السادسة لمؤتمر الأونكتاد في بلغراد في عام ١٩٨٣، كان غاماني كوريا لا يزال على رأس الأونكتاد. وكانت مواضيع تقريره إلى المؤتمر هي ذاتها مواضيع حقبة برييش القديمة بشأن تنظيم السلع الأساسية والتمويل التكميلي. وبالكاد أتفق على شيء جديد في بلغراد، كما أن القرارات التي اعتمدت كانت مكررة الطابع وسبق أن أتفق عليها في مؤتمرات سابقة. ولم يغب ذلك عن كنية أول تاريخ رسمي للأونكتاد - بعد مؤتمره السادس بفترة وجيزة - حيث خلصوا إلى أن الحاجة الحقيقية هي إلى تنفيذ المبادرات القائمة بصورة فعالة وليس إلى صياغة سياسات جديدة. غير أن نهج ترك الأمور كما هي سرعان ما تغير بعد رحيل كوريا.

فقد عُقد المؤتمر التالي - مؤتمر الأونكتاد السابع - في جنيف بسويسرا في عام ١٩٨٧. وكان ذلك خارجاً عن المألوف لأن معظم المؤتمرات السابقة عُقدت في بلدان نامية عرضت استضافة المؤتمر وتمويله جزئياً. وقد عرضت كوبا تلك المرة أيضاً استضافة المؤتمر، لكن الولايات المتحدة رفضت بشكل قاطع المشاركة في المؤتمر إذا عُقد في كوبا. وكانت أجواء عدم اليقين سائدة بين الأعضاء، إذ كانوا يتساءلون كيف يمكن للجهود التكيف الهيكلية أن تتواصل في حين تشهد أسعار السلع الأساسية انخفاضاً، جراء اتساع نطاق إنتاجها، وتواجه التجارة العالمية حالة من الركود. وكانوا لا يزالون يأملون في معاملة أكثر تعاطفاً من الشمال، رغم مقولة نائب وزير خارجية الولايات المتحدة بأنه يفضل أخذ جولة حول بحيرة جنيف على حضور المؤتمر.

وأعلن كينيث دادزي عن انبعاث "روح جديدة في العلاقات بين الشمال والجنوب". وبالفعل جرى المؤتمر في أجواء أقل عدائية وأكثر تعاوناً من مؤتمرات الأونكتاد السابقة. وقد ساعد تغييران في تحقق هذه الأجواء الأهدأ. الأول أن اللجان الأربع المنعقدة خلال الدورة أجرت أعمالها في دورات غير رسمية ولم تعتمد أسلوب التفاوض الجماعي التقليدي. والثاني، أن نتائج المؤتمر صيغت في نص واحد يجمع - هو الوثيقة الختامية لمؤتمر الأونكتاد السابع - ليُعتمد بعد ذلك بتوافق الآراء. وكانت الممارسة السابقة تقتضي اعتماد مجموعة من القرارات المنفصلة التي لم يكن بعضها يحظى بقبول المجموعة براء. ورأى دادزي أن صياغة نص بتوافق الآراء من شأنه أن يحظى بمصداقية أكبر من نص يُخضع للتصويت وتشعر بعض البلدان أنها غير ملزمة به.

ولإحراز توافق الآراء المنشود كان يتعين أن تحقق الوثيقة الختامية توازناً حريصاً عن طريق صياغتها بطريقة "نعم ولكن". نعم يجب أن يستمر التكيف الهيكلية، لكن يجب إتاحة الموارد الخارجية الكافية لهذا الغرض. نعم يجب تعزيز تعبئة الموارد المحلية، لكن الظروف الاقتصادية الخارجية تعرقل هذه الجهود. نعم

يجب أن تُترك مسائل دخول الأسواق إلى مفاوضات الغات، لكن ينبغي تكليف الأونكتاد بإجراء الدراسات ذات الصلة. نعم يجب أن يواصل الأونكتاد عمله في مجال التجارة في الخدمات، لكن ينبغي أن لا يستثنى هذا العمل المنظمات الدولية الأخرى أو يوقف مفاوضات جولة أوروغواي. أما المسائل التي لم يتسن التعامل معها بهذه الطريقة، فكان يتعين حذفها من الوثيقة الختامية. وكانت النتيجة العملية هي تكريس المزيد من موارد الأونكتاد لمسائل التحرير والخصخصة. واعتبر تبني العولمة (التي تقودها السوق) بترحيب أكبر أمراً ملائماً سياسياً، مع أن الأونكتاد لم يتخل قط عن موقفه الانتقادي الواضح من تلك العملية.

وعزز الأونكتاد تكيفه مع أولويات السياسة العامة للشمال بحلول الدورة التالية للمؤتمر (مؤتمر الأونكتاد الثامن) في كارتاخينا بكولومبيا في عام ١٩٩٢. فقد اعترف المؤتمر بالمؤسسات الخاصة والسوق الحرة بوصفهما محرّكين رئيسيين للنمو الاقتصادي. ولم تُحد النصوص المتفق عليها للمؤتمر عن تبيان الحاجة إلى دعم البلدان النامية، لكنها غيرت بشكل جذري الرأي الرسمي للمنظمة بشأن مفهوم التنمية، حيث بات هذا المفهوم متسقاً مع توافق آراء ما بعد الحرب الباردة. وأدجت المفاهيم السياسية الغربية للديمقراطية وحقوق الإنسان في التعريف الرسمي للتنمية، كما أدجت مفاهيم القضاء على الفساد وعدم كفاءة الحكومة. وقبول التقارب المتزايد في "المفاهيم السياسية" بين الشمال والجنوب بالإشادة مراراً.

وأشار البيان الأخير لمؤتمر كارتاخينا إلى أهمية "التغلب على مناخ المواجهة وتعزيز مناخ التعاون والتضامن الحقيقيين". ولتيسير هذا الانتقال كان يتعين "تكثيف وإنعاش" دور الأونكتاد ليقترن في المستقبل على "تحليل السياسات، والمدالات الحكومية الدولية، وبناء توافق الآراء والتفاوض، والرصد والتنفيذ والمتابعة، والتعاون التقني". وُضِّب نطاق التفاوض المشار إليه في بيان المهام هذا. وعُرفت المفاوضات بأنها تفاعل حكومي دولي يتمخض عن نتائج معينة تأخذ شكل بيانات واستنتاجات وتوصيات متفق عليها تشمل مبادئ توجيهية على صعيد السياسة العامة؛ أو مقررات؛ أو قرارات؛ أو اتفاقات دولية ملزمة. غير أن الضربة المؤلمة تمثلت في تحويل مؤسسات أخرى لصلاحيات صنع القرار ووضع القواعد، فيما انحصر دور الأونكتاد في الدعم البناء. ويعني ذلك أن الأونكتاد لم يعد محفلاً للمفاوضات التجارية التي أصبحت منذ ذلك الحين فصاعداً حقاً حصرياً لنظام الغات.

بيد أن مؤتمر كارتاخينا أظهر أيضاً أن بلدان المجموعة باء عجزت عن إنهاء الأونكتاد من طرف واحد رغم رغبتها الشديدة في ذلك. فمع أن انشقاق بلدان أمريكا اللاتينية واعتماد البلدان الأفريقية على المساعدات أضعفا مجموعة الـ ٧٧ كثيراً، فإنها ظلت تخضع لقيادة البلدان الجنوبية الأكبر وبلدان جنوب شرق آسيا (كالهند وإندونيسيا وماليزيا وتايلند) التي لم تكن لترضخ لمحاولات إغلاق الأونكتاد. وعندما أوصى تقرير لجنة الحوكمة العالمية المعنون: *جيرتنا العالمية*، في عام ١٩٩٦ بإنهاء وجود الأونكتاد، لم يعد ذلك الخيار واقعياً على الصعيد السياسي.

وعندما حان موعد انعقاد الدورة التاسعة لمؤتمر الأونكتاد عام ١٩٩٦ في ميدراندي بجنوب أفريقيا، أطلقت جولة أوروغواي مفاوضاتها الكبرى، وهي إنشاء "منظمة التجارة العالمية" وإصلاح نظام الغات في إطارها. ولم يكن إنشاء هذه المنظمة على جدول أعمال جولة أوروغواي في الأصل، غير أن إنجاز بنود جدول الأعمال لم يكن ممكناً في إطار الغات. وبالتالي طرحت حكومة كندا في عام ١٩٩٠ خطة لإنشاء منظمة تتضمن اتفاق الغات. وتم الاتفاق على ذلك في عام ١٩٩٤ بعد إدخال التعديلات اللازمة. وسلط إنشاء منظمة التجارة العالمية الضوء بشدة على مسألة ماهية علاقتها بالأونكتاد، وهو ما سيتركز إليه الفصل التالي.

وقد كان موقف الأونكتاد ضعيفاً بعض الشيء في سياق التحضير لمؤتمر ميدراندي. فمرة أخرى لم يكن لديه أمين عام، بعد تحيي كينيث دادزي عن منصبه في عام ١٩٩٤ ووفاته بعد ذلك بفترة وجيزة. وكان السبب في ذلك الحال يرجع من جانب إلى استمرار الأزمة المالية للأمم المتحدة، ومن جانب آخر إلى استمرار حالة عدم اليقين بشأن الاتجاه الذي سيسلكه الإصلاح التنظيمي للأمم المتحدة. وفي حريف ١٩٩٥، عُين روبيتر ريكوييرو من البرازيل أميناً عاماً. وكان دبلوماسياً مهنكاً عمل سفيراً للبرازيل لدى مكتب الأمم المتحدة بجنيف، حيث شارك في مفاوضات الغات، وكان قبلها سفيراً للبرازيل لدى الولايات المتحدة قبل أن يصبح وزيراً للمالية في البرازيل لفترة قصيرة. لكنه رغم مؤهلاته الممتازة لم يملك ما يكفي من الوقت لوضع بصمته الشخصية على نتائج مؤتمر ميدراندي.

فمؤتمر كارتاخينا كان قد أتم تحويل صورة الأونكتاد إلى صورة توافقية تلائم حقبة ما بعد الحرب الباردة. وتخلّى ذلك بوضوح في اختيار عنوان مؤتمر ميدراندي، وهو تعزيز النمو والتنمية المستدامة في ظل اقتصاد عالمي يشجع التحرير والعمولة. أما ما لم يحدث بعد فكان إعادة صياغة أولويات عمل المنظمة وإعادة تشكيل أمانتها لتتواءم مع الأولويات المعاد تشكيلها. وهو ما فعله مؤتمر ميدراندي.

وهكذا صاغ إعلان ميدراندي برامج عمل في أربعة مجالات هي: العمولة والتنمية؛ والتجارة الدولية في السلع والخدمات، بما في ذلك السلع الأساسية؛ وتشجيع الاستثمار والمشاريع؛ وتسخير الهياكل الأساسية للخدمات لتحقيق الكفاءة التجارية والإنمائية. كما حدد إعلان ميدراندي عدداً من المسائل المشتركة بين القطاعات والمؤثرة على جميع برامج العمل المتبقية. وتشمل هذه المسائل: التنمية المستدامة، والحد من الفقر، وتمكين المرأة، وأقل البلدان نمواً والتعاون فيما بين البلدان النامية. وتكررت الإشارة إلى أقل البلدان نمواً بوصفها البلدان الأكثر حاجة إلى خدمات الأونكتاد، وأولي اهتمام خاص أيضاً لأفريقيا (وهي القارة التي تضم أغلبية البلدان الأقل نمواً). وعلاوة على ذلك، طلب إلى أمانة الأونكتاد التواصل بشكل أكبر مع المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية وأفرقة الخبراء الخارجيين.

وقد تناول روبيتر ريكوبيرو بالتفصيل التغييرات التنظيمية التي أشرف عليها عشية مؤتمر ميدراندي بقوله "استعضت عن برامج العمل المستقلة والفرعية [ومجموعها ٢٥ برنامجاً] ببرنامج واحد يضم خمسة برامج فرعية، وقُلص عدد الهيئات الحكومية الدولية إلى النصف؛ فيما خُفض عدد الاجتماعات إلى ثلث ما كان عليه في عام ١٩٩٢، وقُلص عدد الشعب التي تضمها الأمانة من تسع إلى خمس شعب". وعلى وجه الإجمال، أخضع الأونكتاد لعملية تقليص وترشيد معاً. وهي تجربة قد لا تخلو من الألم لأي هيكل بيروقراطي، غير أن الألم كان محفوفاً بالأمل بالنسبة للأونكتاد. فقد مُنح عمراً جديداً، ولا زالت ولايته تقوم على مساعدة البلدان النامية، حتى لو أصبح لتلك المساعدة حينئذ طابع مقلص ومختلف.

وقد لخص مارك مازور إعادة تشكيل الأونكتاد بقوله "لقد تحول الأونكتاد إلى ملحق غير مؤذ للتحويل الرأسمالي الخارق الذي شهدته حقبة الرئيس رونالد ريغان وخلفائه". وهي عبارة لا تخلو من مبالغة، لأن الأونكتاد في سنواته العشرين الأولى كان مسؤولاً بالفعل عن إثارة درجة كبيرة من القلق والتحدّي المخرج سياسياً للقوى الكبرى آنذاك لكنه لم يعرقل نشاطها فعلياً، كما أن العديد من جوانب الولايات الجديدة للأونكتاد يمكن اعتباره مساع مفيدة بغض النظر عن الموقف الشخصي من الليبرالية الاقتصادية الجديدة.

دال - مجالات النمو

انطوت المنظمة بعد إعادة تشكيلها على عدد من مجالات النمو - وهي مجالات الأنشطة التي تنطوي على إمكانات للنمو والتطور في المستقبل. فخلال الفترة التي كان فيها بطرس بطرس غالي هو الأمين العام للأمم المتحدة، تمثل أحد جوانب إصلاح الأمم المتحدة في السعي إلى إخضاع عملها في المجال الاقتصادي لمؤسسات بريتون وودز، وشُرع في إصلاحات إدارة الشؤون الاجتماعية والاقتصادية في الأمم المتحدة من هذا المنطلق. وكان من نتائج هذه العملية أن حصل الأونكتاد على المزيد من المهام والموظفين. ونُقل مركز الأمم المتحدة المعني بالشركات عبر الوطنية، الذي أنشئ عام ١٩٧٤، إلى هذه الإدارة لكنه ألغي في عام ١٩٩٣. ومن ثم نُقل عمله وبعض موارده وموظفيه إلى الأونكتاد في العام نفسه. وأصبح جزءاً من شعبة الاستثمار والتكنولوجيا وتنمية المشاريع بالأونكتاد. وقد صدر العدداً الأول والثاني من تقرير الاستثمار العالمي لعامي ١٩٩١ و١٩٩٢ وفق النظام القديم، لكن سرعان ما انتقلت مسؤولية إجراء الأبحاث ونشر التقرير إلى الأونكتاد ابتداءً من عام ١٩٩٣. وكفل كارل سوفان، الذي أسس تقرير الاستثمار العالمي وانتقل معه إلى الأونكتاد، استمرارية رئاسة التقرير وظل رئيس تحريره حتى عام ٢٠٠٤.

وشكل تقرير الاستثمار العالمي منشوراً رئيسياً آخر للأونكتاد إلى جانب تقرير التجارة والتنمية. وكان محور اهتمامه تقديم معلومات عن تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر وأنشطة الشركات عبر الوطنية، مع إيلاء اهتمام مركزي للدعوة إلى الفوائد التي يمكن جنيها من الاستثمار الأجنبي المباشر. لذا فإن نبرته

اختلفت بعض الشيء عن الموقف النقدي السابق للاستثمار الأجنبي المباشر والشركات عبر الوطنية الذي تبناه مركز الأمم المتحدة المعني بالشركات عبر الوطنية في سبعينات القرن العشرين. وظل التركيز على الأبحاث المتعلقة بجغرافية تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر والتمييز بين الاستثمارات الجديدة وعمليات الاندماج والاحتياز التي كانت تحظى بشعبية فائقة في تسعينات القرن العشرين في سياق إقبال البلدان النامية على تحرير مؤسستها المملوكة من الدولة. وتطرق التقرير إلى سياسات اجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر، إذ كان يُرى أن المزايا التقليدية التي كانت تحظى بها البلدان النامية بفضل الموارد الطبيعية والعمالة الرخيصة بدأت تفقد جاذبيتها.

وُطبّق النهج الجديد على تحليل الشركات عبر الوطنية، حيث تم التركيز على شرح ودوافعها واستراتيجياتها، بهدف مساعدة الحكومات على إقامة علاقات أوطد مع هذه الشركات. ولم تغب انتقادات الماضي عن التقرير، غير أن هدفها تمثل دوماً في مساعدة الحكومات على تخطي هذه الصعوبات. وتحوّل المفهوم القائل إن الاستثمار الأجنبي المباشر ينشئ جزراً معزولة داخل اقتصاد البلد المضيف ليتخذ منحى إيجابياً، حيث أشير إلى المكاسب الهائلة التي يمكن تحقيقها من الاستثمار الأجنبي المباشر إذا أمكن للشركات عبر الوطنية أن تقيم روابط مع الشركات المحلية. وهو موقف لا يتسق برمته مع النهج التقليدي الأكثر حذراً الذي اعتمده الأونكتاد إزاء الاستثمار الأجنبي المباشر. غير أنه كان يتسق تماماً مع "روح مؤتمر كارتاجينا".

وشرع الأونكتاد في سلسلة استعراضات للسياسات القطرية في مجال العلوم والتكنولوجيا، على نسق سلسلة أصدرتها سابقاً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. فقد استعار كارل سوفان الفكرة ليطلق سلسلة من استعراضات سياسات الاستثمار في عام ١٩٩٩. ونظراً لنهج التحليل غير الانتقادي الذي اعتمده تقارير الاستثمار العالمي، أبدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والعديد من الجهات المانحة الثنائية سروراً بتمويل إصدار هذه السلسلة. وبناءً على طلب من إحدى الحكومات، عمل فريق من الأونكتاد عن كثب مع السلطات المختصة لأحد البلدان لتحديد المزايا النسبية التي يتمتع بها هذا البلد لاستقطاب الاستثمار الأجنبي المباشر. وتمخض التحليل عن صدور توصيات بالتدابير الكفيلة بتحسين السياق الذي يعمل من خلاله المستثمرون الأجانب والمحليون معاً. وهو ما يعني عادة إزالة أي سياسات أو لوائح تنظيمية يمكن أن يعتبرها المستثمرون الأجانب المحتملون تقييدية. أما الخطوة الثالثة في تسلسل تقديم المساعدة فتمثل في الرصد المشترك للتقدم المحرز وتحديد الاحتياجات المتبقية في مجال المساعدة التقنية.

وقد بذل الأونكتاد، منذ عام ١٩٨٤، جهداً خاصاً لتحليل الأوضاع في أقل البلدان نمواً، من خلال تقرير *أقل البلدان نمواً*. وتم التشديد مراراً في مؤتمر ميدراند على الأهمية الخاصة للأونكتاد بالنسبة لأقل البلدان نمواً ولأفريقيا. وكما ذُكر سابقاً، فإن أقل البلدان نمواً طالما كانت شغلاً شاغلاً للأونكتاد، إلى جانب الأنشطة التي كان ينفذها لدعم المجموعات الفرعية من الدول الأعضاء التي تربطها بيئات

اقتصادية مشتركة ذات خصوصية معينة - كالدول الصغيرة أو الجزرية أو الدول غير الساحلية. وتم تحديد أفريقيا كمنطقة جديدة بعناية ومعاملة خاصتين. وكل مجموعة فرعية من هذه كانت تحظى بالدعم من خلال برامج وأنشطة خاصة بها، لكن المظهر الأوضح للجهود التي كان يبذلها الأونكتاد من أجلها تجلّى في تقارير أقل البلدان نمواً.

وبعد عام ٢٠٠٠ كان هذا التقرير يصدر مرة كل سنتين، لكنه أصبح يصدر سنوياً منذ عام ٢٠٠٦ بطلب من الدول الأعضاء. وحتى عهد قريب، كان تشارلز غور يتولى إدارة تقارير أقل البلدان نمواً. وكان من محاور تركيزه الرئيسية الحد من الفقر. وتضمنت مواضيعه سبل حساب معدلات فقر قابلة للمقارنة على الصعيد الدولي، وانتقادات لنهج الحد من الفقر القائمة، والآثار التي يُلحقها تحرير التجارة بمستويات الفقر، والسبل الكفيلة بتحسين القدرات الإنتاجية المحلية لأقل البلدان نمواً. ومن المواضيع المتكررة في التقرير كذلك إصلاح نظام التجارة المتعدد الأطراف.

وتسعى هذه التقارير، إلى جانب كونها مصدراً شاملاً للبيانات، إلى تسليط الضوء على التحديات الكبرى على صعيد السياسة العامة والتوصية بتدابير دعم دولية. كما تستكشف استراتيجيات مبتكرة للتغلب على العقبات القائمة من أجل تسخير التجارة لتعزيز التنمية. غير أنها تذكر بوضوح أن العقبات التي تعترض تسارع خطى التنمية في أقل البلدان نمواً لا تقتصر على المشاكل الاقتصادية بتعريفها الضيق وإنما تتجاوزها لتشمل عوامل اجتماعية وجغرافية.

ويتمثل أحد مجالات النمو الأخيرة المتاحة للأونكتاد، وهو الأخير وليس الآخر حتماً، في جمع وتوفير البيانات الإحصائية في مجالات ولايته. فإحصاءات التجارة الدولية التي يقدمها لا نظير لها على مستوى الشمول ودقة التفاصيل. ويشتهر نظام التحليلات والمعلومات التجارية للأونكتاد بجودة قوائم المتعلقة بمجرد الحواجز التجارية، على سبيل المثال، والبنك الدولي مدين للأونكتاد بشدة لعمله الرائد في هذا المجال. وعلى العكس من ذلك، فإن منظمة التجارة العالمية، رغم أنها تملك الموارد اللازمة لجمع البيانات التجارية - وتجادل أحياناً بالفعل بأن بياناتها يُعتد بها أكثر من بيانات الأونكتاد - لا يمكن الوصول إلى بياناتها على نحو يُعوّل عليه. أما قواعد بيانات الأونكتاد بشأن الاستثمار الأجنبي المباشر فهي شاملة وفريدة من نوعها، إذ تضم ليس تدفقات الاستثمار فحسب، وإنما أثرها الاقتصادي أيضاً، مثل توليد الدخل وصادرات الشركات الفرعية الأجنبية وعمليات الشركات عبر الوطنية.

ويتجاوز نطاق البيانات التي يجمعها الأونكتاد ويحللها بيانات التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر. فهو يمتد ليشمل السلع الأساسية، والاتجاهات الاقتصادية، والموارد المالية الخارجية، والنقل البحري وغير ذلك من مواضيع. ويسدي هذا العمل خدمة عظيمة إلى حكومات الدول الأعضاء والمنظمات الدولية

الأخرى والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية. وهو يحظى بتقدير واسع ويعد مساهمة قيمة يمتلك فيها الأونكتاد ميزة نسبية هائلة.

وهكذا، بحلول منتصف التسعينات، كان الأونكتاد قد تخطى الخطر الذي كان يهدد وجوده، ولو جزئياً، وعثر على موارد عديدة جديدة لنموه التنظيمي. وبقيت أمامه قرارات هامة عن كيف يعتزم التعاون مع منظمة التجارة العالمية. فبروز هذه المنظمة المفاجئ وغير المتوقع إلى الوجود بوصفها "الركن الثالث" المفقود للهيكلة الاقتصادي الدولي أثار عدداً من المسائل المحورية الهامة بالنسبة للأونكتاد. فهل ستؤتي الاستراتيجية التي تبناها في جولة أوروغواي بتشجيع البلدان النامية على الانضمام إلى ركب اتفاق الغات والمشاركة في مفاوضات التجارة في ذاك المحفل ثمارها المرجوة؟ وبشكل أعم، ماذا ستكون نتيجة مسار العولمة الذي وضع الأونكتاد فيه ثقته ومصادقته أسوة بالعديد من المؤسسات الدولية الأخرى؟ وقد جاءت الإجابات على هذه الأسئلة بسرعة وقوة لم يكونا بالحسبان.

ألف - صدمة الوضع الجديد

ظل نظام الغات حتى عام ١٩٦٤ ترتيباً دولياً مؤقتاً ومحدوداً للغاية - لا يكاد يستحق أن يُسمّى مؤسسة. ورغم أنه يَسر عملية خفض التعريفات الجمركية على السلع الصناعية وأتاح حدوث زيادة كبيرة في حجم تجارة البلدان المتقدمة، كان عرضة للنقد من جانب البلدان النامية. فقد كان مستعداً، فيما يتعلق بتجارة المنسوجات مثلاً، للتغاضي عن خرق مبادئه من أجل حماية صناعات البلدان المتقدمة من المنافسة المتأتية من البلدان النامية المصدرة للمنسوجات. وفي المقابل، استطاع الأونكتاد أن يطالب بأن تتاح لأعضائه تغطية أشمل للساحة التجارية، لأنه لم يكن يضم كثيراً من البلدان النامية فقط بل أيضاً بلدان الكتلة السوفياتية حيث كانت التجارة بيد الدولة. وحفز إنشاء الأونكتاد على إدخال إصلاحات على نظام الغات، بما في ذلك أحكام عام ١٩٦٧ بشأن "المعاملة الخاصة والتفاضلية" للبلدان النامية، التي فرضت خفض مستوى الالتزامات الواقعة عليها. غير أن الأثر الرئيسي المترتب على ذلك هو أن ظلت البلدان النامية تنأى بنفسها عن الغات طيلة ٢٠ عاماً، بدلاً من أن تشارك في مفاوضاته. ولما اتسع نطاق طموح الغات ليشمل مجالات تضاف إلى التجارة في السلع وخفض الحواجز الجمركية وغير الجمركية التي تعترضها، شجعت أمانة الأونكتاد البلدان النامية على أن تشارك في الغات بنشاط أكبر.

وعند بداية انهيار الكتلة السوفياتية واستمرار تقدم المفاوضات في إطار جولة أوروغواي، حظي مقترح كَندي يدعو إلى إنشاء منظمة تجارية عالمية يُدمج فيها الغات بزخم سياسي غير متوقع. ولم يكن ذلك مراد الأونكتاد على الإطلاق. فقد قدم المؤتمر حججاً ضد إنشاء نظام تجاري قائم على القواعد، كما برهنت على ذلك معارضته المستمرة لإحياء فكرة منظمة للتجارة الدولية. وها هو الآن يواجه مؤسسة جديدة ستكون، مثلها مثل منظمة التجارة الدولية والغات، نظاماً قائماً على القواعد من حيث الشكل ولكنه أكبر بكثير من حيث الجوهر. وكانت بلدان المجموعة 'باء' تدرك تماماً موقف الأونكتاد، ولذلك فقد اضطرت إلى بذل جهود جبارة في مؤتمر الأونكتاد التاسع الذي عُقد في ميدراند لرسم حدود واضحة بين اختصاصات كل من منظمة التجارة العالمية والأونكتاد، بدعوى تفادي حالات التنازع التي يمكن أن تنشأ إذا تداخلت اختصاصاتهما بأي شكل من الأشكال.

ولم يكن من اللازم الفصل بين اختصاصاتهما فصلاً صارماً فحسب، بل كان يلزم أيضاً جعلها متكاملة إذا أُريد أن يكتب البقاء للأونكتاد. وقد سبقت الإشارة إلى الشكوك المعاصرة حول ما إذا كان الأونكتاد قد أصبح مؤسسة زائدة عن الحاجة ويمكن الاستغناء عنها. فكما يقول روبيتر ريكوبيرو: "عندما ظهرت [منظمة التجارة العالمية] أخيراً إلى حيز الوجود، بدأ الناس بطبيعة الحال يسألون لماذا ينبغي أن يستمر الأونكتاد إذا كانت هناك منظمة للتجارة يُفترض أن تمثل جميع بلدان العالم؟" ... وقد فُكر تفكيراً

جدياً في إلغائه". بيد أنه بحلول موعد انعقاد مؤتمر ميدران، كان خيار الإلغاء قد رُفض بالفعل. وأصبح السؤال المطروح آنذاك كالتالي: "ما هو أسلوب التعايش الذي ينبغي الموافقة عليه؟".

وقد أثنى إعلان ميدران ثناءً شديداً على منظمة التجارة العالمية الوليدة لأنها فتحت "افراً جديدة للنمو والتنمية المستدامين". وأشيد أيضاً بالأونكتاد لأنه استجاب للتغيرات والتحديات الناشئة وحاول "إعطاء الشراكة من أجل التنمية مدلولاً جديداً وحقيقياً". وحصل الأونكتاد على ولاية بتنظيم حلقة عمل - عُقدت في نهاية المطاف في حزيران/يونيه ١٩٩٩ - تركز على "تحدد ووضع وتجميع برنامج عمل إيجابي لأقل البلدان نمواً والبلدان المنخفضة الدخل استعداداً لمفاوضات منظمة التجارة العالمية". وكانت الفكرة هي إبعاد البلدان النامية عن اتخاذ موقف انفعالي أو دفاعي إزاء المفاوضات التجارية الدولية، وتوجيهها نحو موقف أكثر استباقية. وبغية مساعدة هذه البلدان على تحقيق هذا التغيير، أسدت لها الأمانة مشورة الخبراء وأتاحت لها كذلك الأدوات التحليلية والتدريب اللازم لاستخدامها.

وكان الجهد الرئيسي الذي بذله الأونكتاد آنذاك هو برنامج عمله الإيجابي من أجل التجارة، وتقديم المساعدة إلى البلدان النامية للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وللمشاركة في مفاوضاتها التجارية. ورغم أن الأونكتاد أجرى عدداً من الدراسات بغية التأثير في المفاوضات في منظمة التجارة العالمية، فلم يجد كثير من هذه الأفكار طريقه بالفعل إلى هذه المنظمة. واقتصرت الاستثناءات على بضع أفكار بشأن المعاملة الخاصة والتفاضلية أُدرجت لاحقاً في مناقشات المنظمة.

وتشمل أنشطة بناء القدرات الأخرى التي يضطلع بها الأونكتاد بشأن المسائل المتصلة بالتجارة مساعدة الدول على تحسين قدراتها التصديرية. وقد سبقت الإشارة إلى إسهامه في مركز التجارة الدولية، ولكنه استخدم طرائق أخرى منها تيسير التجارة. وينطوي ذلك على تحديد ممارسات إدارية معينة تعوق التجارة في السلع، مثل القواعد المثيرة للبس، والرسوم غير الملائمة، والإجراءات الإدارية المرهقة، التي تؤدي جميعاً إلى تأخير الشحنات عبر الحدود. ثم يسدي الأونكتاد المشورة للبلد المعني بشأن كيفية تنفيذ التدابير البديلة المناسبة.

وأحد جوانب تيسير التجارة التي كرّس لها الأونكتاد اهتماماً خاصاً هو تحديث الإجراءات الجمركية. فقد استحدث الأونكتاد النظام الآلي للبيانات الجمركية، المعروف باسم (ASYCUDA)، الذي يتيح بديلاً إلكترونياً عن النظم الجمركية القائمة على استخدام الورق. ويهدف برنامج "أسيكودا" الذي استحدثه الأونكتاد إلى خفض تكاليف المعاملات والحد من التأخيرات في التخلص الجمركي على السلع، كما يهدف في الوقت نفسه إلى تحسين عملية تحصيل الإيرادات، والحد من الفساد عن طريق زيادة الشفافية. وبحلول عام ٢٠١٢، كان ٩٠ بلداً يستخدم برنامج "أسيكودا"، بدعم من شبكة تضم المراكز الإقليمية.

وعلى غرار دعم المفاوضات التجارية، يكمل هذا العمل ما تضطلع به الوكالات الدولية الأخرى. وهو مهم لمنظمة التجارة العالمية لأن أعضائها قد التزموا باتفاق جديد بشأن التقييم الجمركي يحظر المغالاة في تقييم الواردات كوسيلة لحماية التجارة. وهو مهم أيضاً لصندوق النقد الدولي الذي تشمل اتفاقية تأسيسه أهدافاً منها تعزيز التجارة الدولية. وتُعنى إدارة شؤون المالية العامة في الصندوق بمشكلة حشد الإيرادات المحلية، بما في ذلك الضرائب على التجارة، ويشكل منع تسرب الإيرادات الجمركية عن طريق الفساد أحد الجوانب الهامة في هذه المشكلة.

وفي الوقت نفسه، تعرض جميع هذه الوكالات (ووكالات أخرى مثل منظمة الجمارك العالمية التي يوجد مقرها في بروكسل) المساعدة التقنية في مجال إدارة الجمارك. وقد أشير إلى أن نظام "أسيكودا" هو برنامج قائم بذاته، لا يرتبط ارتباطاً كبيراً بالأنشطة الأخرى التي تضطلع بها أمانة الأونكتاد، وبالتالي فهو عرضة للنقل إلى مكان آخر. ويتناول الفصل الأخير مسألة التكامل بين الوكالات مقابل التنافس بينها. ويكفي القول في هذا المقام إن تناول عدة وكالات دولية للمشكلة ذاتها لا يشكل بحكم الواقع نقداً حاسماً لأي من الوكالات المعنية أو لمنظومة الأمم المتحدة.

وأطلق الأونكتاد مبادرة أخرى في مجال تيسير التجارة كانت أقل أهمية وتأثيراً تمثلت في إنشاء الشبكة العالمية للنقاط التجارية بعد عام ١٩٩٢. وكان الافتراض الأساسي الذي قامت عليه هو أن مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة الحجم ستطلب المساعدة في الحصول إلكترونياً على المعلومات التجارية التي تحتاج إليها ليتسنى لها التصدير بكفاءة. ولذا كان من الضروري إنشاء نقطة تجارية واحدة في كل بلد تكون بمثابة مركز تبادل لتلك المعلومات ونقطة للتدريب على استخدامها. ويساهم الأونكتاد بتقديم المساعدة التقنية لبدء العمل في كل نقطة تجارية، أما القطاع الخاص المحلي والمخون فيقدمون التمويل.

ويوجد هذا النظام حالياً في ٣٥ بلداً متقدماً و٢٦ بلداً نامياً و١٠ من أقل البلدان نمواً. وهو يستجيب لضرورة إبراز تعاون الأمم المتحدة مع القطاع الخاص، والمصلحة القطاع الخاص في حمل شارة الأمم المتحدة، غير أن تحديد التأثير الفعلي للنقاط التجارية في الأداء التصديري للبلدان النامية ما زال مسألة تكهنات.

باء- نقل مكان المواجهة

يبدو أن كثيراً من الناس كان يعتقد أن "كسر شوكة" الأونكتاد وميلاد منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٥ سيضع حداً للمواجهة بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب بشأن قضايا التجارة الدولية. فإذا صح وجود ذلك الاعتقاد أو الأمل الساذج، ففي ذلك إغفال للطرق الجديدة التي تجعل القواعد التجارية

المعمول بها في المنظمة أكثر تقييداً من القواعد المعمول بها في الغات. فبدأت ذي بدء، كانت تلك القواعد أوسع نطاقاً. فقد وُسع نظام الغات نفسه في عام ١٩٩٤ ليشمل اتفاقات بشأن التجارة في السلع في ١٢ مجالاً جديداً، منها الزراعة، والتدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية، والمنسوجات والملابس، والحواجر التقنية أمام التجارة، وتدابير الاستثمار المتصل بالتجارة، والتقييمات الجمركية. وأُبرمت اتفاقات أخرى جديدة تماماً. وكان أحد عناصر هذا النظام الإضافي من القواعد التجارية هو الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة. وثمة عنصران آخرا جديدا هما الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، وتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة. ومن ثم فإن الالتزامات المفروضة على أعضاء منظمة التجارة العالمية كانت أوسع نطاقاً بكثير من الالتزامات المنصوص عليها في الغات.

ووسَّع نطاق التزامات منظمة التجارة العالمية بحيث أصبحت تجر على السيادة الوطنية. أما الوضع القائم قبل إنشاء المنظمة، فلم يكن أعضاء الغات ملزمين بالامتثال لقواعده إلا في حدود عدم تعارضها مع القوانين المحلية السارية وقت بدء نفاذ أحكام الغات. ويقتضي "شرط الحقوق المكتسبة" هذا المنصوص عليه في الغات من الأعضاء الامتناع فقط عن سن تشريعات في المستقبل تتعارض مع القواعد. وعلى العكس من ذلك، تُلزم الفقرة ٤ من المادة السادسة عشرة من اتفاق مراكش المنشئ لمنظمة التجارة العالمية كل عضو بأن يضمن تطابق قوانينه... مع التزاماته. بموجب اتفاقات المنظمة. وهذا يقتضي من الأعضاء تغيير كل تشريع محلي موجود سابقاً لا يطابق قواعد المنظمة. ويشكل هذا جوراً أكبر بكثير على السيادة الوطنية.

ولعل أهم تغيير، من وجهة نظر البلدان النامية، هو تعريف "المعاملة التمييزية والأكثر رعاية" للبلدان النامية. وقد أُدرج هذا التعريف رسمياً في قواعد الغات في عام ١٩٧٩ في نهاية جولة طوكيو. وشكل اعترافاً بنظام الأفضليات المعمم على أساس عدم المعاملة بالمثل، المتفاوض عليه في الأونكتاد، وبحق البلدان النامية في عدم الانضمام إلى المدونات الإضافية المختلفة - وهي التدابير المتعلقة بالحواجر التقنية أمام التجارة وغيرها من التدابير غير الجمركية - التي وقعت عليها البلدان المتقدمة خلال تلك الجولة. وحدث تخفيف هائل لأحكام "المعاملة التمييزية والأكثر رعاية" للبلدان النامية في قواعد منظمة التجارة العالمية. فقد كانت تعني سابقاً فرض مستوى أدنى من الالتزامات على جميع البلدان النامية. ومنذ بدء نفاذ اتفاق مراكش في عام ١٩٩٥، أصبحت عموماً، باستثناء بضع حالات فقط، لا تعني سوى إطار زمني أطول للوفاء بالالتزامات المعززة المنطبقة على الجميع فيما عدا أقل البلدان نمواً.

وإنه لمن المحير أحياناً أن تفرع البلدان النامية، رغم هذه الالتزامات الأوسع نطاقاً والأشد، إلى تقديم طلبها لعضوية منظمة التجارة العالمية. غير أن ذلك الذي حدث تماماً. فقد كان ضمن أعضاء الغات الأصليين الستة والسبعين الذين شاركوا في مفاوضات جولة أوروغواي نحو ٤٥ بلداً نامياً. وفي غضون عام ١٩٩٥ وحده، قُبِلَ ٢٩ بلداً نامياً آخر في عضوية المنظمة، ثم انضم إليها ١٩ بلداً آخر بحلول عام ١٩٩٩.

ومن الواضح أن ما قدمه الأونكتاد من تشجيع ومساعدة قد أثر في سرعة ونطاق انضمام البلدان النامية إلى الغات في بداية الأمر ثم إلى منظمة التجارة العالمية. ولا شك في أن السمات الأكبر للساحة الدولية كان لها تأثير أيضاً. فيبدو أن تفكك الاتحاد السوفياتي قد استبعد أي خيار سياسي عدا تبني العولمة تطلعاً إلى نمو أوسع من خلال التجارة والاستثمار الأجنبي. ولم يرغب جيل جديد من قادة البلدان النامية في استبعاد أنفسهم من العولمة ومن ركوب ما كان يبدو موجة المستقبل. وحتى ذلك الحين، لم تكن مخاطر العولمة على بلدان العالم النامي (وحتى على أوروبا نفسها) قد قُدرت حق تقديرها. وبدأت هذه المخاطر تصل إلى واضعي السياسات في تلك البلدان على نحو مثير عندما اندلعت الأزمة المالية الآسيوية في تايلند في تموز/يوليه ١٩٩٧.

وقلّ من كان يتوقع حدوث انهيار مالي في آسيا، ناهيك عن انهيار أطلق أكبر عملية إنقاذ مالي حتى ذلك الحين. ومع ذلك، أدى فقدان الثقة فجأة في الباهت التايلندي إلى إطلاق موجة من العدوى المالية أصابت بعض أسرع اقتصادات العالم نمواً، بما فيها اقتصاد جمهورية كوريا. ورغم مسارعة الكثيرين إلى لوم ما كان يعرف باسم "رأسمالية المحسوبية الآسيوية" على الانهيار المالي، فقد كان ذلك مجرد تضليل. وكان ذلك يتجاهل ما كان موجوداً قبل اندلاع الأزمة واستمر بعد انتهائها من علاقات وثيقة وأحياناً فاسدة بين الحكومة وقطاع الأعمال. أما أكثر الأسباب وجاهة فيكمن في أوجه قصور أسواق رأس المال الدولية. وفي أعقاب التحرير المالي السريع، تدفقت رؤوس الأموال الوافدة القصيرة الأجل سعيًا إلى تحقيق عائد سريع من ارتفاع أسعار الأصول الخاصة، ثم ما لبثت أن تدفقت إلى الخارج، كحركة القطيع، بسبب فقدان الثقة فجأة في الأسواق.

وأثارت الأزمة أيضاً شكوكاً في قدرة صندوق النقد الدولي على إدارة عواقب سلوك القطيع في الأسواق المالية الخاصة. وبدا لكثير من الناس أن برامج الإنقاذ التي وضعها صندوق النقد الدولي، والتي شملت الإغلاق الفوري للمصارف والمؤسسات المالية الأخرى الضعيفة، ورفع أسعار الفائدة، تأتي بنتائج عكسية. وتحدّت حكومة ماليزيا مشورة صندوق النقد الدولي وفرضت ضوابط معتدلة على رؤوس الأموال. وشب خلاف علني نادر بشأن خطط الإنقاذ بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (في شخص كبير اقتصاديه، جوزيف شتيغليتز). وكان البنك الدولي يقدم تمويلاً إضافياً إلى البلدان التي قبلت حزم الإنقاذ المقترحة من صندوق النقد الدولي. غير أن شتيغليتز قد أبدى أسفه إزاء تصميم تلك الحزم. وهكذا بدأ يتلاشى توافق الآراء بشأن مزايا العولمة، واختصاص المؤسسات الدولية القائمة في إدارتها.

وقبيل اندلاع الأزمة الآسيوية، تسربت إلى المجال العام خطط بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لإبرام اتفاق متعدد الأطراف بشأن الاستثمار. وكانت هذه المنظمة ترى أن الاتفاقات الجديدة المعقودة في إطار منظمة التجارة العالمية، وهي الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، والاتفاق

المتعلق بجانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، وتدابير الاستثمار المتصلة بالتجارة، لا تتيح حماية كافية للمستثمرين الأجانب، فأرادت إبرام اتفاق بشأن حماية المستثمرين. يمكن أن تنضم إليه البلدان غير الأعضاء فيها إذا رغبت في ذلك. وأثار هذا الخبر نائفة فئات المجتمع المدني. فقد خشيت هذه الفئات أن يستحيل على البلدان النامية تنظيم الاستثمار الأجنبي بسبب أحكام اتفاق متعدد الأطراف بشأن الاستثمار. وفي ضوء اعتراض المنظمات غير الحكومية، سحبت فرنسا تأييدها للاتفاق في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، وما لبثت أن التحقت بها أستراليا وكندا. ورغم أن ذلك أدى إلى استحالة تحقيق مزيد من التقدم في إبرام اتفاق متعدد الأطراف بشأن الاستثمار في إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فقد أدرج هذا المقترح في مقترحات أخرى بشأن التجارة والاستثمار كانت قيد البحث بالفعل في منظمة التجارة العالمية.

غير أن أزمة قيادة كانت تختمر في المنظمة الأخيرة. فقد كانت ولاية أول مدير عام، ريناتو روجيرو، على وشك الانتهاء، وتصدّر مرشحات قائمة التصفية لخلافته هما مايك مور من نيوزيلندا وسوباتشاي بانيتشباكي من تايلند. وحظي مور بدعم الولايات المتحدة وبلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بينما أيدت بلدان نامية كثيرة سوباتشاي. وبعد شهر من الضغط، لم يحقق أي من المرشحين الصدارة بفارق كبير عن الآخر. وربما كانت البلدان النامية الأعضاء تعتقد أن تفوقها العددي سيمنح الفوز لسوباتشاي، ولكن الولايات المتحدة رفضت سحب اعتراضها عليه. ولما لم يتسن الخروج من هذا المأزق، مُنح المنصب لكل منهما تبعاً - أي مُنح لمور في الفترة من عام ١٩٩٩ إلى عام ٢٠٠٢، ولسوباتشاي في الفترة من عام ٢٠٠٢ إلى عام ٢٠٠٥. ولم يكن يوجد ما يُذكر للتمييز بينهما من حيث السن والانتماء السياسي والخبرة الرفيعة المستوى. ويُعتقد أن الولايات المتحدة كانت ترى أن سوباتشاي سيكون أقل قدرة على حشد تأييد البلدان النامية لمقترح عقد اتفاق متعدد الأطراف بشأن الاستثمار، من مور الذي كان بلده يدعم المقترح دعماً تاماً.

وكشف تأزم الوضع بشأن اختيار قيادة المنظمة عن عناد شديد من الجانبين، وهو عرض آخر من أعراض الخلافات المستمرة بين الشمال والجنوب. وظلت التجارة والتنمية مثار خلاف بين منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبلدان النامية، حتى وإن لم يعد الأونكتاد هو المنتدى الذي تصادم فيه المجموعات المختلفة. ورغم قوة الإقناع التي تتميز بها فكرة العولمة، ورغم انتقال البلدان النامية السريع إلى عضوية منظمة التجارة العالمية، فلم يشكل ما حدث نهاية للمواجهة بل شكل نقلاً لها من مكان إلى آخر.

وأصبحت المواجهة أشد ما تكون أثناء الاجتماع الوزاري الثالث لمنظمة التجارة العالمية، الذي عُقد في سياتل بالولايات المتحدة، في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩. وكان الغرض من الاجتماع هو إطلاق "جولة الألفية" للمفاوضات التجارية. وعرض المفاوضون التجاريون عن الولايات المتحدة 'نظرية الدراجة الهوائية' لتحرير التجارة - أي أنه ما لم يستمر راكمها في تدوير الدواسة فسيقع. وبناء على هذه

النظرية، كان من الضروري الشروع في مفاوضات جديدة، مهما كانت الظروف غير مواتية. وفي أواخر عام ١٩٩٩، لم تكن الظروف واعدة بالفعل. فبسبب تأخر تعيين مور، لم يكن قد اتفق على جدول أعمال لاجتماع سياتل. وكانت مجموعات المجتمع المدني والنقابات في الولايات المتحدة أفضل استعداداً. فقد نظمت احتجاجاتها، ولا سيما ضد إدراج اتفاق متعدد الأطراف بشأن الاستثمار في اتفاقات منظمة التجارة العالمية. وكانت هذه أكبر الاحتجاجات التي شهدتها الولايات المتحدة حتى ذلك الحين ضد أي منظمة دولية. وبينما كان المحتجون يخوضون معارك في الشوارع ضد الشرطة، أصبح من المستحيل على المندوبين التوصل إلى أي اتفاق.

وبينما حاولت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مواصلة السير في جدول أعمالها، فإن البلدان النامية رفضت التعهد بأي التزامات جديدة إلى أن تُنفذ البلدان المتقدمة تنفيذاً تاماً ما وعدت به من إجراءات في نهاية حولة أوروغواي، مثل الإجراءات المتعلقة بالتجارة في المنسوجات. وهكذا فشلت حولة الألفية المقترحة في مشاهد الارتباك الفوضوية الأخيرة.

جيم- توافق آراء بانكوك

تأثر روبيتر ريكويرو تأثيراً شديداً بأحداث سياتل. وقد عارض بقوة إطلاق حولة جديدة من جولات منظمة التجارة العالمية، فتعرض لضغط مضاد شديد من بلدان المجموعة 'باء' لدفعه إلى التراجع. وأحس بالخذلان بسبب عدم تلقي الدعم من البلدان النامية الأقوى، رغم أن هذه البلدان قد عارضت هي أيضاً بالفعل إطلاق حولة جديدة من المفاوضات. وأصبحت القيود المفروضة على برنامج عمل الأونكتاد الإيجابي في مجال التجارة ظاهرة للعيان.

وكان أول اجتماع دولي في الألفية الجديدة هو الدورة العاشرة للمؤتمر (الأونكتاد العاشر) التي عُقدت في بانكوك. مما يشكل رمزية مقصودة معنية. فقد ترأس المؤتمر سوبانشاي بانيتشباكدي، وزير خارجية تايلند الذي كان يعمل سابقاً في وزارة المالية خلال الأزمة الآسيوية. وسيكون له أثر كبير في فصل لاحق من تاريخ الأونكتاد هذا. وكان أحد أهدافه آنذاك هو الإيدان بانتهاء الأزمة الآسيوية وإعلان فتح تايلند أبوابها لنشاط الأعمال كالمعتاد. وكان يصبو إلى تحقيق غاية أعم هي التأكيد من جديد على أهمية الوفاء بالأهداف الإنمائية في ضوء القرارات التي اتخذتها الحكومات لتحرير وعولمة اقتصاداتها.

واستغرق الأونكتاد العاشر ١٠ أيام فكان أقصر من المؤتمرات السابقة، ولكن نطاق المشاركة فيه كان أشمل بكثير. فإلى جانب مندوبي الدول الأعضاء، شمل المتكلمون رؤساء دول ورؤساء حكومات ورؤساء المؤسسات الاقتصادية الدولية الكبرى، ومثلي برلمانات وقطاع الأعمال ومنظمات غير حكومية،

وأكاديميين مرموقين من مجالي التجارة والتنمية. وكان المؤتمر عبارة عن وجبة دسمة ومتنوعة من الخطابات، وأعرب فيه بحرية عن آراء مختلفة بشأن العولمة. وقدم روبيزو ريكوييرو عرضاً إيجابياً مفاده أن الأونكتاد "لا يضع القواعد المتعلقة بالتجارة والاستثمار، وليس له سلطة الإنفاذ، ولا يجل النزاعات التي تنطوي على المصالح الوطنية لأعضائه". وقال إنه لهذا السبب أمكن استضافة مؤتمر لا تقيدته إلى حد ما مواقف متصلة متخذة سلفاً.

ويكتسي ذلك أهمية خاصة في أعقاب كبوة سياتل. فكما قال ريكوييرو في وقت لاحق بعد المؤتمر:

لا جدال في أن الجميع قد اعترفوا بأن المؤتمر أسهم في عملية التعافي، لأنه نظم بناءً على فكرة جمع الأطراف معاً. فقد شارك فيه مايكل كامديسوس إلى جانب مايك مور وجيم وولفينسون. وناقش الجميع ما وقع في سياتل... ولم نكن نتجه إلى إطلاق أي عملية تفاوضية لكي يمكن للجميع أن يأتوا للنقاش في أجواء هادئة. ولذلك فلا أعتقد أن من السيئ أن يكون لديك مكان تستطيع فيه أن تختبر الأفكار، وتستطيع فيه أن تناقشه هذه الأفكار.

ولما كان عقد مؤتمر من مؤتمرات الأونكتاد يقتضي التخطيط له قبل عقده بسنة، ولا يمكن تغيير الخطط فجأة في ضوء الأحداث التي وقعت قبل شهرين في سياتل، فقد حقق الأونكتاد العاشر نجاحاً كبيراً. ومما لا شك فيه أن التأكيد قد انصب على الأونكتاد باعتباره وسيطاً لتحقيق توافق الآراء، ولكن ذلك لم يتحقق بتقدم مجموعة جديدة من نقاط السياسة العامة - وهي ١٢ نقطة في هذه الحالة - على غرار الأسلوب المتبع في توافق آراء واشنطن. بل تمثلت الفكرة في تنظيم عملية من شأنها أن تساعد في ظهور قدر أكبر من توافق الآراء، وقد نجح المؤتمر في تحقيق ذلك.

وكانت الأحداث قد ضيقت بالفعل الطيف الإيديولوجي - وضيقته من كلا طرفيه. فقد أدى انتهاء الحرب الباردة إلى التخلص من عدة مواقف سياسية تقع على يسار هذا الطيف. فباستثناء جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، لم يعد أي بلد تقريباً يعتقد أن العزلة الاقتصادية أو الحكم الفردي المطلق هما السبيل الأمثل نحو التنمية. وأدركت معظم البلدان أيضاً أنها إذا سمحت بتسارع وتيرة التضخم وتزايد عجز ميزان المدفوعات، فستقع تحت رحمة مقرضي الملاذ الأخير. ونتيجة لذلك، أصبح استقرار الاقتصاد الكلي مقبولاً كهدف سياساتي معقول. وأخيراً، ثبت أن احتكار الدولة لقطاعات الإنتاج الواسعة غير متسم بالكفاءة عموماً، ولذلك حبا وهج التأميم كسياسة جذابة.

أما على الطرف الأيمن من هذا الطيف، فقد فقدت الخيارات السياسية المتطرفة مصداقيتها أيضاً. فقد كشفت سلسلة من الأزمات المالية عن اتجاه التدفقات الرأسمالية غير المنظمة إلى توليد فقاعات وإحداث الهياكل المالية. وكما قال رئيس وزراء سنغافورة في مؤتمر الأونكتاد العاشر: "لقد انتصرت الرأسمالية اليوم

في كل مكان ... ومن شأن ذلك أن يطرح تحدياً". ورغم أن حجم هذا التحدي لم يُدرَك في عام ٢٠٠٠، فإن الأزمة الآسيوية قد أسفرت وعي صحي. مخاطر أشكال الاستثمار الأجنبي المرتفعة التنقل. وبدأ توافق آراء واشنطن في الإهتبار. وأصبحت الحجة الداعية إلى أن يسبق النمو سياسات الحد من الفقر ضعيفة التأثير على العقلية الرسمية بحلول تسعينات القرن العشرين، وأضحى هناك اعتراف من حيث القول، إن لم يكن من حيث الممارسة الفعلية، بأن نظم حماية الزراعة التي تتبعها البلدان المتقدمة تضر بالآفاق الإنمائية للمزارعين الفقراء في البلدان النامية. وهكذا ضاقت الفجوة بين طرفي الطيف الإيديولوجي، وأصبح الوسط يجمع عدداً من الناس أكبر من ذي قبل.

وفي نهاية الأونكتاد العاشر، استعاد المؤتمر مصداقيته بالمقارنة بمنظمة التجارة العالمية. فقد كانت الأمور تسير بصورة سيئة في المنظمة، ولذلك قدم المشاركون إلى بانكوك لشحن حججهم وصلل مواقفهم التفاوضية. وأدت المناقشات أيضاً إلى استشارة تجاوب أكبر لدى المؤسسات الشقيقة تجاه الشواغل المختلفة للبلدان النامية إزاء ما يلزمها مواجهته من مشاكل العولمة وتحدياتها.

وقد عرض يلماز أكبوز، كبير الخبراء الاقتصاديين في الأونكتاد آنذاك، هذه المسألة بإيجاز قائلاً:

عندما تتعثر السياسات في إدارة الاندماج وتنظيم التدفقات الرأسمالية، لا توجد حدود للضرر الذي يمكن أن توقعه المالية الدولية على الاقتصاد. وصحيح أن السيطرة على هذه التدفقات وتنظيمها قد يحدان من بعض الفوائد الناجمة عن المشاركة في الأسواق العالمية. ولكن، ريثما يُتصدى لحالات عدم الاستقرار والمخاطر التنظيمية من خلال العولمة ... تقع على عاتق الحكومات في البلدان النامية مهمة الحيلولة دون وقوع هذه الأزمات.

دال- جولة الدوحة "الإنمائية" ودخول الصين

كان مركز التجارة العالمية في نيويورك هدفاً لهجمات إرهابية منذ شباط/فبراير ١٩٩٣ على الأقل، عندما فُجر المَرَّاب السفلي للبرج الشمالي. وأدت هجمات القاعدة في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ إلى تفجير كلا البرجين ووقوع خسائر بشرية مروعة. ومن الواضح أن منفذي الهجمات قد اعتبروا مركز التجارة العالمية رمزاً للقوة العالمية الأمريكية لا يقل في رمزيته عن البيت الأبيض والبنتاغون. وبعد شهرين فقط من الهجمات، عُقد الاجتماع الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية في الدوحة. وبسبب هجمات ١١ أيلول/سبتمبر، كان هناك تصميم سياسي قوي إضافي على المضي قدماً في جولة جديدة من المفاوضات، وهو ما يُعزى في جانب منه إلى الرغبة في التضامن مع الولايات المتحدة، وفي جانب آخر إلى الأمل في أن يؤدي ذلك إلى بناء الثقة في مواجهة الكساد والتهديدات الإرهابية.

وكان يلزم أن تتناول المفاوضات عملاً لم يُنجز في جولة أوروغواي يتعلق بتحرير التجارة في المنتجات الزراعية والخدمات. ونوقش هذا الموضوع ضمن جدول أعمال أوسع نطاقاً، يشمل مواصلة خفض الحواجز الجمركية وغير الجمركية، وإعادة النظر في "العاملة الخاصة والتفاضلية"، وزيادة مرونة قواعد الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة في المنتجات الصيدلانية في سياق الصحة العامة. وكان القصد من هذين البندين الأخيرين هو بناء التماسك بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية وقد شكّلا، إلى جانب التأكيد المحوري على تحرير المنتجات الزراعية، مبرراً لتقديم جولة الدوحة كجولة "إنمائية".

وكانت البرازيل بالفعل عضواً في مجموعة كيرنز للبلدان الزراعية، ولكنها كانت تريد اتخاذ موقف أكثر تأييداً للتحرير بالمقارنة بالموقف الذي كانت تتخذه أستراليا. وقبل انعقاد المؤتمر الوزاري الخامس لمنظمة التجارة العالمية في كانكون بالمكسيك (٢٠٠٣)، بادرت البرازيل إلى تنظيم مجموعة تضم ٢٠ بلداً في المنظمة، وهي مجموعة متغيرة من البلدان النامية ضغطت على الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة من أجل تحرير الزراعة بقدر أكبر مما كانت كلتاهما مستعدتين للقبول به. وبالفعل تمكنت مجموعة العشرين في المنظمة من رد حجة التجارة الحرة على البلدان التي كانت تدعو إليها ولكنها كانت في الوقت ذاته تقوم بحماية قطاعها الزراعي حماية شديدة. ورددت المجموعة صدى المواجهة الأصلية بين الشمال والجنوب ولكنها أضفت عليها وجهة جديدة، إذ تحددت بلدان المجموعة 'باء' تحدي أن ترتفع إلى مستوى المبادئ التي حثت البلدان الأخرى على الالتزام بها.

وتميّز اجتماع كانكون بنجاحين حققهما مفاوضو البلدان النامية، أحدهما هو التخلي عن التزامات الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة أثناء حالات الطوارئ المرتبطة بالصحة العامة. والآخر هو حذف قضايا سنغافورة من جدول أعمال جولة الدوحة. وكانت الأعمال التحضيرية قد بدأت بشأن أربع قضايا في سنغافورة في عام ١٩٩٦. وكانت هذه القضايا هي المشتريات الحكومية، والتجارة والاستثمار (أي إدراج اتفاق متعدد الأطراف بشأن الاستثمار)، والتجارة والمنافسة، وتيسير التجارة. وأوضحت البلدان النامية أنها لا تريد أن يشمل نطاق وضع القواعد في منظمة التجارة العالمية هذه المجالات الجديدة، ما لم يُنجز ما أُتفق عليه في جولة أوروغواي. ونجحت هذه البلدان في رفع تلك القضايا من على طاولة المفاوضات، رغم أن قضية تيسير التجارة قد ظهرت من جديد لاحقاً على طاولة المفاوضات - لا كقواعد جديدة مقترحة، بل في شكل تحسينات مقترحة للقواعد الموجودة.

ثم استضافت البرازيل الدورة الحادية عشرة للمؤتمر (الأونكتاد الحادي عشر) في ساو باولو في عام ٢٠٠٤. وتعاكس وثيقة توافق آراء ساو باولو الصادرة عن المؤتمر ما حدث في كانكون. والأهم أنها تضمنت فقرة قصيرة تشير إلى أهمية قيام جميع البلدان بتحقيق "التوازن المناسب بين الحيز المتاح للسياسات

الوطنية والضوابط والالتزامات الدولية". وجاء فيها ما يلي: "ويتعين على كل حكومة أن تقيّم مدى إمكانية المقايضة بين فوائد القبول بالقواعد والالتزامات الدولية، والقيود التي يفرضها فقدان الحيز المتاح لوضع السياسات العامة". وبعبارة أخرى، ليست العولمة قوة خارجية كاسحة بقدر ما هي مسألة ينبغي للحكومات أن تتداول وتقرر بشأنها. وكانت تلك المرة الأولى التي يُعترف فيها بالحاجة إلى أن يُتاح لجميع البلدان حيز مناسب لوضع السياسات، وذلك بلغة خطاب الأمم المتحدة الرسمي.

وتُستشف من معارضة بلدان المجموعة 'باء' لإتاحة ذلك الحيز معارضة شرسة واعتبار إدراجه فشلاً للمفاوضات معان كثيرة بشأن علاقات القوة الدولية. فمبعث القلق الرئيسي لدى المجموعة 'باء' هو أن ذكر "حيز السياسات" ستكون له تبعات في المحافل الرسمية الأخرى، ولا سيما منظمة التجارة العالمية. إذ كانت بلدان المجموعة 'باء' تظن أن البلدان النامية ستتذرع بالحاجة إلى حيز السياسات في منظمة التجارة العالمية كطريقة لتجنب الالتزامات المتعددة الأطراف. وكانت مجموعة الـ ٧٧ حريصة على تفادي الالتزامات الجديدة المتعددة الأطراف أكثر من حرصها على التخلي عن الالتزامات القائمة.

وعند تحديد ولاية الأونكتاد المستمرة، أكد من جديد دوره على الصعيد الدولي، وأكد أنه ليس مجرد هيئة للمساعدة التقنية تعمل على الصعيد الوطني. وسُلم بمسؤولية الأونكتاد عن دعم الأهداف الإنمائية للألفية. وكان ذلك رفضاً ضمناً لمحاولات بلدان الشمال الرامية إلى استبعاده من البحوث وتحليلات السياسات التي تتناول القضايا العالمية المتعلقة بالتجارة والتنمية، وإلى جعل هذه المهمة حكراً على صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

هاء- التقييم

في عام ٢٠٠٥، تنحى روبيتز ريكوييرو من منصب الأمين العام. وباعتباره مفاوضاً تجارياً في السابق، فإنه ألقى بثقل الأونكتاد وراء إدراج البلدان النامية في آلية المفاوضات التجارية الجديدة في منظمة التجارة العالمية. وكان الوعد المأمول هو أنه ما إن يحدث ذلك ستتمكن آلية منظمة التجارة العالمية من تحقيق نتائج أكثر مواتاة للتنمية. ومن المؤكد أنه ما دام هو الأمين العام، فإن ذلك كان "أملاً ذا مصداقية"، كما جاء في إحدى عباراته المفضلة.

وفي تسعينات القرن العشرين، لا شك في أن بلدان النامية، ولا سيما البلدان ذات القدرات الأضعف في مجال التجارة، لم تشارك مشاركة أكثر استباقية في مفاوضات منظمة التجارة العالمية. ومن النتائج البارزة التي ترتبت على ذلك ظهور فريق لأفريقيا داخل المنظمة. وقد بدأ ذلك كاتفاق طوعي بسيط بين بعض البلدان الأفريقية لتبادل المعلومات بشأن مواقفها التفاوضية المقترحة. وما لبث أن اتسع نطاقه

ليصبح ترتيباً أكثر مؤسسية عرضت فيه الدول أن تقوم بدور الداعي إلى عقد اجتماعات منتظمة للفريق لمدة محددة، لا تقتصر على مناقشة مواقف البلدان بشأن القضايا الرئيسية فيها، بل تنسّق فيها أيضاً الإجراءات المقترحة تنسيقاً متبادلاً. ولم يكن من المستغرب أن يستحيل الاتفاق على كل قضية، ولكن التنسيق كان ممكناً من خلال الاتفاق على عدم عرقلة التقدم في القضايا التي تكون لبعض الأعضاء فيها مصلحة قوية.

وسجل التحالف الأفريقي نجاحاً ملحوظاً - هو إضفاء الشرعية في ظروف معينة، على التجارة في الأدوية الجنيسة (التي لا تحمل أسماء تجارية) بدلاً من الأدوية التي تحمل أسماء تجارية. وسمحت العلاقة بين حقوق الملكية الفكرية والتجارة، التي يتناولها اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، للبلدان بأن تنتهك براءات المصنّعين المحليين فقط من أجل السوق المحلية. ولذلك اضطرت البلدان التي ليست لديها قدرات تصنيع محلية في هذا المجال إلى أن تستورد عقاقير تحمل أسماء تجارية بأسعار السوق، لأن التجارة في العقاقير الجنيسة كانت محظورة - حتى في حالات تفشي الأوبئة. وتمكن الائتلاف الأفريقي، بدعم من بلدان مثل الهند والبرازيل. يمكن أن تصدر العقاقير الجنيسة، من ضمان إجراء تعليق مؤقت لهذا الحظر في مؤتمر كانكون الوزاري في عام ٢٠٠٣. ثم حدث في عام ٢٠٠٥ أن ضمن الائتلاف أول تعديل للاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة أصبح بموجبه التعليق المؤقت تعليقاً دائماً.

ولم يكن الأونكتاد الهيئة الوحيدة التي ساعدت الائتلاف الأفريقي في بناء قدرات أعضائه التقنية والقانونية. غير أنه أسهم إسهاماً حقيقياً في جهد جماعي مشترك بين الوكالات لدعم مساعيه. وهذا المثال هام لأنه يبين أن الأونكتاد رغم فقدان مركزه كمحفّل للتفاوض بشأن قضايا التجارة، قد ظل قادراً بتعاونه مع وكالات شتى، على تحقيق تغييرات هامة في القواعد التجارية على نحو غير مباشر، من خلال توفير البحوث والدعم التقني للأطراف المتفاوضة. وهو أيضاً دليل رئيسي على قيمة التماسك، سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو بين الأمم المتحدة والمجتمع المدني.

وربما كان هذا التراجع في الاتفاق المتعلق بجوانب حقوق الملكية الفكرية المتصلة بالتجارة، بالإضافة إلى حذف قضايا سنغافورة من جدول الأعمال في كانكون، هو النقطة العليا في نجاح استراتيجية الإدماج. وبحلول موعد انعقاد المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية في هونغ كونغ بالصين في عام ٢٠٠٥، بدأ يتضح أن مشاركة البلدان النامية في هذه المنظمة، ولا سيما بعد دخول الصين إليها في عام ٢٠٠١، سبب من الأسباب التي جعلت اختتام المفاوضات يزداد صعوبة. فقد كان عدد المتفاوضين أكبر من ذي قبل وكانت مواقفهم أكثر تنوعاً.

ورغم نشاط وضغط مجموعة البلدان العشرين في منظمة التجارة العالمية، لم يُحرز سوى تقدم ضئيل في خفض الإعانات الزراعية والحوافز التي تعترض الوصول إلى الأسواق. ولم تتحقق بعد المكاسب

العالمية الممكنة التي قدّرها بعض المحللين بمقدار ٣٠٠ مليار دولار بحلول عام ٢٠١٥. وفيما يتعلق بالوصول إلى الأسواق، ما زالت الصين تعتقد أنها تحتاج، كجزء من استراتيجيتها الإنمائية، إلى أن تحمي صناعاتها الوليدة - مثل صناعة السيارات. ولذلك لم يتسن للصين والهند الاتفاق مع الولايات المتحدة على حجم التخفيضات المتبادلة في التعريفات المثبتة التي يفرضها كل منها على المصنوعات. ويبدو أن هذا العامل، وليس المأزق المتعلق بتجارة المنتجات الزراعية، هو الذي يقف في طريق إتمام جولة الدوحة على النحو المتوخى في برنامج عملها.

وأطلق أحد المعلقين على البلدان النامية الأعضاء في منظمة التجارة العالمية لقب "القادمون الجدد المرتبكون". فأهدافها تختلف عن أهداف البلدان الأعضاء المؤسسة، ومع ذلك استطاعت أن تجعلها أهدافاً يُحسب لها حساب في المفاوضات. وبدأت تتلاشى الرؤية الجسور التي كانت تعتبر المنظمة قادرة على إنجاز جولة إنمائية. وربما يتزع المرء، باسترجاع ما مضى، إلى أن يستنتج أن الأونكتاد قد وضع ثقة مفرطة جداً في استراتيجية المشاركة بنشاط في المنظمة باعتبارها طريقاً يقود عبر توسيع التجارة، إلى تحقيق هدف التنمية الاقتصادية الشاملة للجميع والمستدامة.

ألف - حظوظ متقلبة في دعم التجارة الدولية

ربما كان من المعقول أن يتوقع المرء أن تعيين سوباتشاي بانيتشباكدي، المدير العام السابق لمنظمة التجارة العالمية، خلفاً لروبيتر ريكوبيرو، سيعطي الأونكتاد دفعة قوية في عمله المتعلق بدعم التجارة الدولية. غير أن ذلك لم يحدث قط. إذ لم يُخطَّط لتعيينه قبل مدة طويلة، بل جاء ذلك فجأة له وللأونكتاد على السواء. فبعد عملية بحث رُفض على إثرها جميع المرشحين الواردة أعمارهم في قائمة التصفية، التقى الأمين العام للأمم المتحدة كوفي أنان بجاغديش باغواتي وهو أحد الأساتذة بجامعة كولومبيا، الذي اقترح أن يتولى سوباتشاي هذا المنصب. وقال كوفي أنان إنه تأسف لأنه لم يكن صاحب الفكرة. ولما كانت مجموعة الـ ٧٧ قد دعمت سوباتشاي دعماً قوياً في تنافسه مع مور لرئاسة منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٩، فإنه كان يُفترض أنها ستؤيد هذا التعيين. وفي الواقع بأن مجموعة الـ ٧٧ قد شعرت بالاستياء من هذا الانتقال غير المسبوق - أي أن يرأس الأونكتاد مدير عام سابق لمنظمة التجارة العالمية - وامتنع سوباتشاي من رد فعلها في البداية.

وكانت نتيجة ذلك أن اضطر سوباتشاي للتكيف بسرعة فور وصوله إلى الأونكتاد. فقد أضحى مسؤولاً عن المنظمة التي كان يتلقى يومياً تقريباً وهو في منظمة التجارة العالمية شكاوى بشأن بيانها وإجراءاتها، ولم يجد هذا الوضع مريحاً. فسارع إلى النأي بالأونكتاد عن مناقشات جولة الدوحة واختار التأكيد على الاستثمار باعتباره إحدى أولوياته الرئيسية للأونكتاد.

ولما أصبحت جولة الدوحة - أو ما يسمى جدول أعمال الدوحة للتنمية - غارقة في الخلافات على نحو متزايد، سعت منظمة التجارة العالمية إلى توسيع نطاق أنشطتها في مجال تقديم المساعدة التقنية المتصلة بالتجارة إلى أقل البلدان نمواً. فمنذ عام ١٩٩٧، ترأست المنظمة الإطار المتكامل بغية تنسيق هذه المساعدة، وكان الأونكتاد هو أحد الوكالات الأساسية الست - إلى جانب البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالات أخرى - التي كان يتعين تنسيق عملها. غير أن النقاد أشاروا إلى أن الإطار المتكامل كان معيباً بافتقاره إلى الموارد وبتصميم لا يكفل حسن إدراج المساعدة المقدمة في سياسات التنمية الوطنية. وفي المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية المعقود في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ قامت المنظمة، عندما تعثرت المفاوضات التجارية، ببدء إجراء استعراض للإطار المتكامل. وأدى الاستعراض إلى وضع الإطار المتكامل المعزز لتقديم المساعدة المتصلة بالتجارة إلى أقل البلدان نمواً، الذي أصبح قيد التشغيل الكامل في عام ٢٠١٠. وقد كان صيغة مصممة من جديد للإطار المتكامل تهدف إلى تحسين الروابط بين المساعدة التقنية وسياسات التنمية الوطنية وإلى جذب مزيد من الدعم من الجهات المانحة.

ولم تكن آثار الإطار المتكامل المعزز على الأونكتاد مفيدة. فبعد أن جُرد الأونكتاد من ولاية التفويض في مجال التجارة في ميدراندي بجنوب أفريقيا، أُعطي دوراً ثانوياً يتمثل في دعم مهام منظمة التجارة العالمية في مجالي وضع القواعد التجارية وتسوية النزاعات. وفيما يتعلق بما أصبح يعرف باسم "المعونة من أجل التجارة" - وهي برامج مساعدة شتى لتعزيز القدرات التوريدية للبلدان النامية، ولا سيما أقل البلدان نمواً، لمساعدتها على زيادة صادراتها - أصبح الآن هذا الدور الثانوي مقيداً باشتراط التنسيق مع أعمال الكيانات الأخرى، بما فيها أعمال منظمة التجارة العالمية المضطلع بها تحت رعايتها. وكان للأونكتاد موقفه الخاص بشأن المساعدة التقنية المتصلة بالتجارة. فقد دعا إلى زيادة الموارد الضئيلة للمساعدة التقنية المتصلة بالتجارة، ولكنه أراد أن تكون هذه الزيادة إضافية حقاً، وألا تكون مجرد إعادة تصنيف للالتزامات المقطوعة في مجال المعونة لتضخيم أرقام المعونة من أجل التجارة. واعترض الأونكتاد أيضاً على قصر برامج المعونة من أجل التجارة على البلدان التي وافقت على الانضمام عند انتهاء جولة الدوحة. بتعبير الأونكتاد عن هذه الهواجس، فإنه جلب على نفسه، نقداً لاذعاً لخروجه عن الطريق المرسوم.

غير أن السعي إلى تحقيق الاتساق في منظومة الأمم المتحدة في مجال التجارة لم يكن تماماً في غير صالح الأونكتاد. ففي عام ٢٠٠٥، قدم سوباتشاي مقترحاً في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة لإنشاء مجموعة من وكالات الأمم المتحدة تعمل بشأن القضايا المتصلة بالتجارة. وفي الدورة الثانية عشرة للمؤتمر (الأونكتاد الثاني عشر) المعقودة في عام ٢٠٠٨ في أكرا، منح بان كي مون الأونكتاد الدور القيادي في مجموعة جديدة مشتركة بين الوكالات المعنية بالتجارة والقدرات الإنتاجية. ولما كان المستوى المنخفض لمشاركة البلدان الفقيرة في التجارة العالمية لا يُعزى حصرياً بحال من الأحوال إلى عدم إمكانية وصولها إلى الأسواق الدولية، فإن هذه المسألة تشكل مجال عمل رئيسياً يتماشى مع الاهتمام التقليدي للأونكتاد بتشجيع التنوع بعيداً عن إنتاج السلع الأساسية الأولية. وكون عدد وكالات الأمم المتحدة التي ينبغي التنسيق بينها قطعياً قد ازداد إلى ١٥ وكالة إنما يبين كثرة الجهات العاملة في هذا الميدان الذي لم يكن يعمل فيه سوى الأونكتاد من قبل. وهو يبين أيضاً صعوبة التنسيق في المجموعة المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة والمعنية بالتجارة والقدرات الإنتاجية، وبخاصة صعوبتها على الأونكتاد الذي ليس له وجود قطري. وهكذا كان للمجموعة المشتركة بين الوكالات تأثيرها في عدة بلدان حتى الآن، ولا سيما في البلدان التي كانت أقيمت فيها بالفعل ببرامج قطرية تجريبية لمبادرة وحدة العمل في الأمم المتحدة، مثل جمهورية تنزانيا المتحدة ورواندا، وفي بلدان مثل جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وكمبوديا، حيث ينسق أعضاء المجموعة المشتركة بين الوكالات أنشطتهم المتصلة بالتجارة عن طريق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

باء- فريق الشخصيات البارزة التابع للأونكتاد

شهدت السنوات الأخيرة تهماً نحو تشتت وتكاثر أنشطة داخل الأونكتاد لا تربط بينها صلة وثيقة، مما أدى إلى ضعف في التركيز المؤسسي اقترن بنمو قوي في المنافسة في مجال التجارة والتنمية، ليس فقط داخل الأمم المتحدة بل أيضاً خارجها. ولا يُضطلع في إطار ولايات الأونكتاد، المتفاوض عليها بعناية شديدة كل أربع سنوات، ببذل جهد كاف لكبح الاتجاه نحو تكاثر الأنشطة. ولما كانت هذه الولايات محددة في وثائق معتمدة بتوافق الآراء، فإنها تتضمن لغة فضفاضة ومرنة بما يكفي لأن تشمل مجموعة متعددة من المبادرات والإجراءات المختلفة. والطبيعة المتغيرة العالم الخارجي والنمط المتغير المهارات المتاحة داخل الأمانة يستدعيان الابتكار. وحالما تنطلق مجالات عمل جديدة، فإنها تنشئ دوائر المستهدفين الخاصة بما يصعب وقفها.

وربما كانت بعض هذه الأفكار في ذهن سوباتشاي عندما أنشأ في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ فريق الشخصيات البارزة التابع للأونكتاد ليسدي إليه هو المشورة بشأن دور المنظمة وتأثيرها الإثمايين. (وكان سوباتشاي قد اتخذ خطوة ماثلة عقب تولي منصبه في منظمة التجارة العالمية إذ كلف بإعداد تقرير سذرلاند، الذي اعتبره مفيداً للغاية.) وكان أحد أهدافه هو إبراز مكانة الأونكتاد، واحترام أعضاء الفريق الثمانية اختياراً جيداً للاضطلاع بهذه المهمة. وعُين الرئيس البرازيلي السابق فيرناندو إنريكي كارديسو رئيساً للفريق الذي ضم رئيس فنلندا والرئيسين السابقين لموزامبيق وجمهورية تنزانيا المتحدة، ورئيس الوزراء السابق للنرويج غرو هارليم بروتلند، والأمين العام لمنتدى بواو الآسيوي. وعزز البروفيسور جاغديش باغواي ورئيس جامعة هارفارد لورانس سومرز، مقام الفريق، رغم أن سومرز لم يتسن له قط المشاركة بالفعل في أعماله. وانضم خمسة أفراد بارزين آخرين إلى الفريق في عام ٢٠١١، منهم رئيس جنوب أفريقيا السابق تابو مبيكي، ونائبة رئيس الجمهورية الدومينيكية مارغريتا سيدينيوي دي فرينانديس.

وأعد الفريق تقريرين، أحدهما في حزيران/يونيه ٢٠٠٦ بعنوان "تحسين دور الأونكتاد وتعزيز أثره في التنمية"، والآخر في أيار/مايو ٢٠١٣ بعنوان "معالجة القضايا الاقتصادية الرئيسية لدفع عجلة التنمية المستدامة: أفكار للعمل".

وأثنى تقرير عام ٢٠٠٦ على الأونكتاد لعدد من الإنجازات المتحققة في الماضي، مثل قيادة نظام الأفضليات المعمم، وتنظيم التجارة في مجال الخدمات، وتحديد مشكلة تصاعد التعريفات، وتشجيع التجارة فيما بين بلدان الجنوب. وأشار إلى أن هذا السجل يخرج تماماً عن التصور الشائع الذي يرى أن المنظمة قد أصبحت زائدة عن الحاجة. ومع ذلك، فإن الفريق، في سعيه إلى تصحيح الأمور، لم يشر قط إلى أعمال الأونكتاد في مجال الاقتصاد الكلي والمجال المالي، رغم أن الأونكتاد قد نجح فيهما أيضاً في "إبراز وتحليل

قضايا كثيرة ما أصبحت بارزة على مستوى رسم السياسات الدولية فيما بعد" - مثل خطر النمو المفرط في الأوراق المالية بالنسبة إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. ولم يدرج الفريق مجال العمل هذا في برامج مناقشاته، وهذا إغفال يتفق ونية سوباتشاي منذ البداية خفض بروز العمل هذا.

ولم يتسن فعلاً لفريق الشخصيات البارزة أن يرسم اتجاهاً جديداً للأونكتاد. وأدت الأمانة دوراً كبيراً في صياغة تقريره الأول. وقد تضمنت توصياته الإحدى والعشرون اقتراحاً موضوعياً يدعو الأونكتاد إلى السعي إلى الاضطلاع بدور قيادي في بعض القضايا الناشئة الرئيسية، مثل المعونة من أجل التجارة (وهو اقتراح يحول دونه فعلياً إلى حد ما الإطار المتكامل المعزز)، ومسألة مدى توافر المهارات و"هجرة الأدمغة"، وإطار الاستثمار من أجل التنمية. وتناولت التوصيات العشرون الأخرى الطرائق والآليات. وأكد بعضها على الحاجة إلى إقامة شراكات مع المنظمات الدولية الأخرى والمجتمع المدني، بما في ذلك زيادة التفاعل مع مراكز البحوث والخبراء الخارجيين. وتناول البعض الآخر مسائل التنظيم الداخلي، مثل ترشيد اللجان داخل الأونكتاد، وعملياته المتعددة الجوانب في مجال التعاون التقني، واجتماعات الخبراء التي يعقدها. غير أن الشخصيات البارزة قدمت أيضاً فكرة غير عملية إلى حد ما تتمثل في الاستعاضة عن عقد المؤتمر مرة كل أربع سنوات، بعقده مرة كل سنتين مع تنظيم منتدى علمي للتجارة والاستثمار والتنمية ويُعقد في السنة الخالية.

وأدرك سوباتشاي أن التقرير لن يكون له سوى تأثير ضئيل ما لم يُعرض في مناقشات حكومية دولية، ولكن المجموعة 'باء' ومجموعة الـ ٧٧ امتعضتا من ذلك. فلم تطلب أي منهما تشكيل فريق الشخصيات البارزة، كما أن التقرير تضمن اقتراحات كثيرة لا تجبها إحداهما أو الأخرى. وفي نهاية المطاف، أُدرجت معظم المقترحات المستحسنة في النص التفاوضي المعد لأكرا، خلا مقترح عقد منتدى علمي مرة كل سنتين بشأن التجارة والاستثمار والتنمية.

وفي أعقاب هذه المناقشات، قررت الأمانة إنشاء محفلين جديدين متعددي الجهات صاحبة المصلحة من أجل إجراء مناقشات شاملة بشأن قضايا الاستثمار والسلع الأساسية - وهما منتدى الاستثمار العالمي، والمنتدى العالمي للسلع الأساسية. وثمة أوجه شبه كثيرة بين هذين المحفلين والاتفاق العالمي للأمم المتحدة، وهو مبادرة تضم جهات متعددة صاحبة مصلحة انطلقت رسمياً في عام ٢٠٠٠. ومن الإنصاف القول إن منتدى الاستثمار العالمي أثبت أن له قدرة اجتذاب كبيرة. ففي عام ٢٠١٠، جذب المنتدى ١٨٠٠ مشارك من ١٢٠ بلداً، منهم تسعة رؤساء دول. وفي عام ٢٠١٢، جذب المنتدى ١٤٠٠ مشارك من ١٤٥ بلداً، منها ٣٠ من أقل البلدان نمواً. وشمل المشاركون مجموعة واسعة من الجهات التقليدية صاحبة المصلحة المعنية عادة بالاستثمار من أجل التنمية، مثل كبار المسؤولين التنفيذيين لشركات عالمية، ورؤساء وكالات لترويج الاستثمار، ومتفاوضين بشأن معاهدات الاستثمار، ومنظمات المجتمع المدني، فضلاً عن شركاء

حدد مثل المديرين التنفيذيين لصناديق الثروة السيادية، ومديري البورصات، ومنظمي أسواق الأوراق المالية. ومع ذلك، لا يزال من السابق لأوانه الحكم على مدى فعالية هذين المنتدبين الجديدين في الأجل الطويل. وبُسطت أيضاً بعض آليات الأمانة. فقد قلص عدد اللجان من ثلاث إلى اثنتين. وخفضت مشاريع المساعدة التقنية البالغ عددها ٤٠٠ مشروع بمقدار النصف ثم جمعت في ١٧ فئة بغية تحسين الشفافية والاتساق والتفاعل بين الشُعَب. وأنشأ سوباتشاي صندوقاً استثمارياً لتمكين خبراء البلدان النامية من المشاركة في الاجتماعات الحكومية الدولية. وخفض العدد الإجمالي لمنشورات الأونكتاد المسلسلة، ولكن عُزز العمل المتعلق بالمنشورات الرئيسية.

بيد أن، قرار دمج 'تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا' في 'تقرير أقل البلدان نمواً' ربما يكون قد أتخذ سبب اعتبارات أخرى، مثل الامتناع مما يتضمنه تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا من تقييم نقدي للاستثمار الأجنبي المباشر، والرغبة في فصل التقرير عن تأثير النهج التحليلي المتبع في تقرير التجارة والتنمية. غير أن تقرير التنمية الاقتصادية في أفريقيا لم يُدمج قط في تقرير أقل البلدان نمواً بسبب اعتراضات شديدة أعرب عنها كثير من الوفود الأفريقية.

ولم يتمكن الأونكتاد من اتخاذ المبادرة على جبهة التجارة، ولكن عمله في مجال الاستثمار قد حظي بتأكيد جديد. وأحد الاقتراحات القليلة التي وردت في تقرير الفريق بشأن هذا الموضوع هو أن يتخذ الأونكتاد زمام القيادة بشأن سياسات الاستثمار. ومهد ذلك الطريق أمام إجراء تغيير هام في موضع التأكيد في العمل المتعلق بالاستثمار، بتوجيه من جيمس زان، وأدى إلى وضع إطار سياسات الاستثمار من أجل تحقيق التنمية المستدامة (٢٠١٢). وكان الاتجاه السائد في السنوات الخمس عشرة الماضية هو إعطاء الأولوية للتأكيد على حرية المستثمرين - على الأقل التأكيد على ضرورة تفكيك اللوائح التي تميز ضد المستثمرين الأجانب، وعلى الأكثر تهيئة بيئة مواتية للمستثمرين، المحليين والأجانب على السواء.

وأدى العمل على وضع إطار سياسات الاستثمار من أجل تحقيق التنمية المستدامة إلى تحقيق تغييرين. كان، أحدهما هو الاستجابة لمقتضيات النمو المستدام والشامل للجميع. وكان الآخر هو إعداد مجموعة من المبادئ، والمبادئ التوجيهية بشأن السياسات الوطنية، والخيارات المتعلقة بمعاهدات الاستثمار الدولي بغية تعزيز استدامة استراتيجية الاستثمار القطرية وشموليتها للجميع. وتساعد هذه المجموعة من أدوات السياسات في تغيير نموذج الاستثمار من أجل التنمية.

وأشار التقرير الأول لفريق الشخصيات البارزة إلى بضعة عوامل لا يمكن التنبؤ بها، ولكنه أسهم عموماً في إطلاق بعض الإجراءات المفيدة لترشيد وتعزيز أنشطة الأونكتاد في ضوء فشله في أخذ زمام المبادرة في ميدان التجارة. وقد كان ذلك كافياً لتهيئة بيئة مواتية للأونكتاد الثاني عشر الذي عقد في

أُكْرأ في نيسان/أبريل ٢٠٠٨. وشكلت الزيادات السريعة في أسعار الأغذية قلقاً كبيراً وأدت إلى دعوة الأونكتاد من جديد إلى إحياء عمله المتعلق بالسلع الأساسية، الذي كان قد توقف منذ ثمانينات القرن العشرين. ودعا مؤتمر ساو باولو إلى تشكيل فرقة عاملة جديدة معنية بالسلع الأساسية، ولكن الأموال اللازمة لم تُخصص قط لتحقيق ذلك.

وموضوع الحد من الفقر الذي تناوله مؤتمر أكرأ، والذي انبثق من دعم الأونكتاد للأهداف الإنمائية للألفية، قد أتاح الفرصة لمواصلة السعي إلى الاتفاق على سبل جعل الاندماج في الاقتصاد العالمي متسقاً مع الحد من الفقر. ولا يزال هذا السؤال وجيهاً ولا سيما للاقتصادات النامية التي تعتمد على السلع الأساسية ويهيمن فيها قطاع الصناعات الاستخراجية. ورغم تحقيق نمو اقتصادي كبير طيلة أكثر من عقد، ظل الحد من الفقر في كثير من هذه البلدان طفيفاً أو منعهداً. وفي قطاعات النفط والغاز والتعدين، ما زالت القيمة المضافة المحلية ضئيلة جداً. وفي قطاع الزراعة أيضاً، لا يزال يتعين بذل كثير من الجهد لمساعدة البلدان النامية في الصعود على في سلاسل قيمة المنتجات.

وبعد مؤتمر أكرأ، أنشئت وحدة الأونكتاد الخاصة المعنية بالسلع الأساسية لمساعدة البلدان النامية المعتمدة على السلع الأساسية، بطرق منها على سبيل المثال تحسين تبادل السلع الأساسية وتمويل سلاسل التوريد. وشملت المبادرات الجديدة منذ ذلك الحين إصدار تقرير السلع الأساسية والتنمية ومنشور يروج للزراعة في الحيازات الصغيرة، وتشكيل محفل مشترك بين الوكالات هو نظام المعلومات المتعلقة بالأسواق الزراعية.

وأكدت من جديد في أكرأ ولاية الأونكتاد الواسعة، بما في ذلك تعزيز مبادرة الاستثمار من أجل تحقيق التنمية المستدامة. وأشار اتفاق أكرأ على نحو يدعو إلى الاطمئنان إلى ما يلي: "ستظل التجارة والتنمية شاغلاً أساسياً في الإصلاحات الجارية في الأمم المتحدة، وسيكون للأونكتاد دور متميز في النهوض بمهمة الأمم المتحدة في مجال التجارة والتنمية". وهذه نتيجة مرضية حققتها منظمة ظلت محاصرة في مؤتمرها السابق في أفريقيا.

غير أن البلدان المتقدمة لم توافق على اقتراح مجموعة الـ ٧٧ والصين بإنشاء لجنة جديدة تُعنى بالعملة والاستراتيجيات الإنمائية. وبدلاً من ذلك، اتُفق على حل وسط يتمثل في إدراج بند منتظم بشأن العملة والاستراتيجيات الإنمائية في جدول أعمال الاجتماع السنوي لمجلس التجارة والتنمية. ورغم ورود إشارة عابرة في إعلان أكرأ إلى بداية "الصعوبات الحالية"، يبدو أن هناك افتراضاً بأن استمرار نمو الاقتصادات الناشئة حديثاً سيعوض عن هذه الصعوبات، وبأن هذه الاقتصادات ستصبح المحرك الجديد للنمو العالمي.

جيم- الأزمة المالية والاقتصادية للفترة ٢٠٠٧/٢٠٠٨

حذر تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٤ من استمرار وجود "تفاوتات واسعة في قوة الطلب المحلي فيما بين البلدان الصناعية الرئيسية، ويمكن أن يؤدي لتزايد الاختلالات التجارية بين الكتل الاقتصادية الرئيسية... أن يزيد من عدم الاستقرار في أسواق العملة والأسواق المالية". وأشار تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٦ إلى الأوضاع الشاذة والتفاوتات التي تُدار فيها الاختلالات المالية العالمية. وفيما يتعلق بالبلدان النامية، أشار التقرير إلى أن العجز في حساباتها الجارية يُعالج عندما تقدم طلباً إلى صندوق النقد الدولي لسحب الأموال بناءً على حصصها. ويقترن ذلك السحب دائماً بمشروطة صارمة يفرضها الصندوق. وفي المقابل، عندما ينشأ عجز (وفائض) أكبر بكثير بين العملات الرئيسية المستخدمة في التجارة والمدفوعات الدولية، فإنه يعالج في إطار مناقشات بين البلدان المُصدرة لتلك العملات في مجموعة البلدان السبعة أو مجموعة البلدان الثمانية. وليست لدى الصندوق سلطة في هذا الشأن ولا تنطبق أي شروط فيما يتعلق بتوقيت التكيف المطلوب أو حجمه. ولما كان يتعين توفير التمويل لسد العجز، فإن ذلك شكل دعوة مفتوحة إلى استحداث أدوات مالية خطيرة مبتكرة. وعلاوة على ذلك، لما كان العجز المطلوب تمويله آنذاك كبيراً للغاية، أصبحت المخاطر التي ينطوي عليها ذلك التمويل الواسع النطاق محاطر نُظمية.

وعندما تسببت الأزمة المالية للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ في أقوى كساد اقتصادي منذ الكساد العظيم، استطاع الأونكتاد أن يعلن بمصداقية أن هذه النتيجة كانت متوقعة. فقد بين تقرير التجارة والتنمية الأوضاع التي مهدت للأزمة قبل اندلاعها بمدة طويلة، رغم أنه لم يذكر - ولم يكن في استطاعته أن يذكر - بدقة متى وكيف ستفجر الفقاعة الاقتصادية في نهاية المطاف. فقد أفتتح تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٩ باقتباس أورد تعليق كبير الشهرير على أسباب الكساد العظيم: "عندما تتحول تنمية رأس مال بلد ما إلى ناتج ثانوي لأنشطة 'ناد للمقامرة'، يصبح من المحتمل أن يكون العمل المنجز سيئاً". وتضمن التقرير إدانة صريحة لجهات لم تُذكر أسماءها منها "واضعو السياسات" و"السلطات" على الإيمان الأعمى بكفاءة الأسواق المالية المحررة من الضوابط. فقد سمحت تلك الجهات بزيادة معدلات تقديم الائتمان إلى مستويات غير مسبوقة، وبأن يعمل اقتصاد 'المقامرة' دون مراعاة كافية للمتطلبات المتعلقة برأس المال ودون رقابة.

وانتقدت أيضاً ردود فعل السلطات إزاء أزمة ٢٠٠٧-٢٠٠٨. وكان يُعتقد أن تخفيف القيود النقدية إلى جانب حُزم الإنقاذ الكبيرة لهما القدرة على تجنب حدوث انصهار كامل النظام المالي، ولكنهما اعتبرا معييين من حيث عدم كفايتهما في إنعاش الطلب أو منع تزايد البطالة. وتوخى تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٩ وضع برنامج سياسي أوسع نطاقاً وطرح مجموعة كاملة من المقترحات السياسية الشديدة. وعلى الصعيد الوطني، أوصى التقرير بزيادة مشاركة الدولة في ملكية المصارف، كجزء من عملية إعادة هيكلة وتنظيم شاملين للنظام المالي. أما على الصعيد الدولي، فقد أوصى بوضع سياسات تستخدم بقدرة

أكبر فرض ضوابط على رؤوس الأموال لتجنب الزيادات المفرطة فيها. وأوصى كذلك بزيادة استخدام حقوق السحب الخاصة لتحديد الآثار السيئة الناجمة عن هيمنة الدولار في المالية الدولية. وكان أكثر التوصيات طموحاً هو المقترح الداعي إلى إنشاء نظام نقدي دولي جديد يستند إلى الحفاظ على استقرار أسعار الصرف الحقيقية بدلاً من الاستناد إلى أسعار الصرف الاسمية الثابتة ولكن القابلة للتعديل التي وُضعت منذ فترة بريتون وودز.

ورأى تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٠ بوادر حدوث انتعاش اقتصادي يقوده النمو في البلدان النامية. وأشار أيضاً إلى أن السياسة المنسقة المتمثلة في تخفيف القيود النقدية والتوسع المالي في السنة السابقة قد أفسحت المجال أمام اختلاف السياسات في البلدان المتقدمة، بحيث سارت أوروبا على طريق التقشف في أعقاب أزمة الديون اليونانية، بينما واصلت الولايات المتحدة نموذج الإنعاش. وكانت الرسالة السياسية الرئيسية المستقاة من ذلك هي ضرورة تحقيق النمو عن طريق زيادة الاستهلاك المحلي وليس عن طريق نمو الصادرات. وحيث إن إعادة التوازن في الاستهلاك المحلي بين الولايات المتحدة والصين يمكن أن تؤدي إلى انكماش الاقتصاد، أوصى التقرير بمجموعة من السياسات التي يمكن أن تدعم خلق فرص العمل في البلدين وفي بلدان أخرى. وتشمل هذه السياسات خفض أسعار الفائدة الحقيقية، واستخدام مختلف أدوات السياسة الصناعية لتشجيع الاستثمار، وجعل المساومة على الأجور عملية مركزية لإبقاء الأجور مسارية لنمو الإنتاجية. وقدم التقرير اقتراحين أكثر مخالفة للمألوف هما إيجاد طرق لتعزيز النقابات باعتبارها مؤسسات للمساومة على الأجور، واتباع سياسة من سياسات الدخل إذا بدأ في التراجع.

ويثير النداء الموجه إلى الحكومات ببذل مزيد من الجهود لتعزيز العمالة سؤالاً بشأن ما إذا كان لديها الحيز المالي لفعل ذلك. وقد تناول تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١١ هذا السؤال. وسلم التقرير بأن العجز المالي ليس نتيجة التبذير المالي في الفترة السابقة للأزمة، بل نتيجة عوامل التثبيت التلقائية المعمول بها وتكلفة عمليات إنقاذ المصارف وحُزم تخفيف الاقتصاد. ولما تبنت بلدان الاتحاد الأوروبي سياسات التقشف، ذهب التقرير إلى أن هذه السياسات لم تكن إلزامية ولا ضرورية بسبب ارتفاع نسب الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي التي كانت سائدة آنذاك. فقد كانت بلدان الاتحاد الأوروبي مدفوعة برغبة في تهدئة الأسواق المالية - هذه الأسواق نفسها التي لم تُلَقْ بالأقط لحقائق الاقتصاد الكلي قبل ذلك بضع سنوات. ووفقاً لتقرير التجارة والتنمية، فإن الحيز المالي هو إلى حد كبير عامل داخلي. فالسياسة المالية التوسعية ستزيد الدخل وبالتالي الإيرادات الضريبية، بينما تخفض نفقات تحويل الأموال، في حين أن السياسة المالية التقييدية ستخفف الدخل والإيرادات الضريبية وتزيد نفقات التحويل. وبهذه الديناميات، يمكن أن تؤدي سياسات التقشف إلى نتائج عكسية، فتزيد العجز المالي في سياق الجهود المبذولة لتقليصه.

ودفع حدوث الأزمة المالية والاقتصادية الأونكتاد إلى الدخول في مسارات للبحث والدعوة أكثر استقلالية عن آراء ورغبات بلدان المجموعة 'باء' بالمقارنة بما كانت عليه الحال في السنوات الأربع السابقة. وتمكّن سوباتشاي من ربط هذه الأزمة بتجارب الشخصية عندما كان صندوق النقد الدولي يتأسد عليه في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، وأضحى هو شخصياً يطلق العنان لآرائه في خطابه عن أوجه قصور البلدان الصناعية الرائدة. ويبدو أن عرض إخفاقات الأسواق المالية المحررة من القيود التنظيمية وسياسات الاقتصاد الكلي للبلدان الصناعية الرائدة يعطيان الأونكتاد الجرأة على التخلص مما تبقى من آثار المذاهب الاقتصادية الليبرالية الجديدة ويعززان التزامه بأفكار الكيترية الجديدة.

دال- مفاوضات مؤتمر الدوحة

بطبيعة الحال، لم تلق خطب سوباتشاي وموقف الأونكتاد الأكثر استقلالية ترحيباً جيداً من بلدان المجموعة 'باء'. فقد اعترضت هذه البلدان على ولاية الأونكتاد فيما يتعلق بالقضايا النقدية الدولية منذ المؤتمر الأول المعقود في جنيف. وكان سيدي دل مقتنعاً منذ البداية بأن التجارة والتنمية، اللتين تشكلان الموضوع الرئيسي لعمل الأونكتاد، لا يمكن تناوئهما بفعالية أو واقعية خارج الأبعاد الدولية للمال والتمويل، ونجح في استصدار قرار أولي ينشئ فريق خبراء دراسياً لإعداد توصيات بشأن الإصلاح النقدي.

ولم تكن البلدان المتقدمة ومؤسسات بريتون وودز راغبة في السماح للأمم المتحدة بالتدخل في هذا الميدان. فقد أرادت أن تعالج القضايا النقدية في مؤسسات دولية ذات نظم تصويت تعمل في صالح تلك البلدان، بدلاً من نظام تصويت الأمم المتحدة القائم على صوت واحد لكل بلد. ولم يحاول الأونكتاد قط اغتصاب مهام صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ولكنه طالب بالحق في تحليل قضايا الاقتصاد الكلي والقضايا المالية وتقديم توصيات تكون للصندوق والبنك الحرية في اعتمادها أو رفضها.

ولم توافق البلدان المتقدمة موافقة تامة قط على هذا الترتيب، وقامت في السنوات الخمسين التي مرت منذ انعقاد الأونكتاد الأول بمحاولات متفرقة لإنهاء هذا الجزء من ولاية الأونكتاد. وكانت أهم ضربة مؤثرة وجهتها إلى الأونكتاد هي إلغاء لجنة الموارد غير المنظورة والتمويل المتصل بالتجارة في عام ١٩٩٢ كمحصلة لمؤتمر الأونكتاد الثامن المعقود في قرطاجنة، مما ترك الأونكتاد بدون منتدى جدي لمناقشة القضايا النقدية والمالية الدولية. وبعد أن كشف الائتلاف الذي حدث في الفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ سوء إشراف البلدان المتقدمة على النظام المالي الدولي، وكان الأونكتاد قد أكد بوضوح على أسباب هذا القصور من جانب تلك البلدان وتداعياته، عادت بلدان المجموعة 'باء' إلى كفاحها من أجل إقفال مصدر الانتقادات هذا والخيارات السياسية البديلة. وسنحت لها هذه الفرصة في الدورة الثالثة عشرة للمؤتمر (الأونكتاد الثالث عشر) المعقود في الدوحة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢.

وكان تقرير الأمين العام إلى المؤتمر استنكاراً بليغاً لما أنتجته العولمة التي يقودها التمويل من تفاوت وعدم استقرار وعدم إنصاف. وفي الوقت نفسه، أوضح التقرير كيف تمكنت بعض البلدان من تحقيق نمو اقتصادي قوي. ودعا إلى وضع برنامج يعيد التوازن من أجل التقدم نحو عولمة تقودها التنمية بدرجة أكبر. وينطوي ذلك على بذل جهود لبناء الدول الإنمائية، وجعل المؤسسات الدولية قادرة على تقديم استجابة جماعية أقوى، وتعزيز التعاون فيما بين بلدان الجنوب. وكان التقرير وثيقة نشّطت مجموعة الـ ٧٧ والمجتمع المدني، لأنها مثلت الرؤية البديلة التي كانت الجهتان تودان أن يدعو الأونكتاد إليها. وأتاحت الفرصة لسوباتشاي، في نهاية ولايته، لينأى بنفسه عن هذه الوثيقة، غير أنه اختار أن يدافع عنها دفاعاً شديداً.

وجاءت بلدان المجموعة 'باء' إلى الدوحة بروح التحفّز. وكانت وحدة التفتيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة قد عرضت للتو تقريراً انتقد بعض ممارسات إدارة الأونكتاد. ورغم أن التقارير من هذا القبيل لا تُدرج عادة في جدول أعمال المؤتمر، فقد أصرت المجموعة 'باء' على مناقشة هذا التقرير في الدوحة. وكان التقرير ذخيرة إضافية ضد الهدف الحقيقي، وهو شعبة العولمة واستراتيجيات التنمية التابعة للأونكتاد.

وقدمت حجج مفادها أن عمل الأونكتاد في مجالي الاقتصاد الكلي والمالية هو تكرار للعمل الذي يضطلع به صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومن ثم يشكل إهداراً للموارد. والحقيقة أن تحليلات الأونكتاد تختلف اختلافاً كبيراً عن تحليلات مؤسسات برتون وودز. فعلى سبيل المثال، ذكر صندوق النقد الدولي في تقريره السنوي لعام ٢٠٠٦ أن "عمل المصارف على توزيع مخاطر الائتمان على مجموعة أوسع وأكثر تنوعاً من المستثمرين" بدلاً من حفظ هذه المخاطر في ميزانياتها قد ساعد في جعل "النظام المصرفي والنظام المالي بوجه عام أقدر على التكيّف". وعلاوة على ذلك، فمن شأن هذا التوزيع للمخاطر أن يخفف ويمتص الصدمات التي يواجهها النظام المالي، مما ينتج عنه أن تحسّن القدرة على المقاومة قد يتجلى في انخفاض حالات فشل المصارف وفي تقديم الائتمان على نحو أكثر اتساقاً. وللمرء أن يتساءل: كيف يمكن لأي مؤسسة رسمية أن تصبح واقعة تماماً في أسر التفكير الجماعي للقطاع المصرفي الخاص؟ وقد حدث هذا بعد أن سبق ورود تحذير في تقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠٠٤ مما هو آتٍ من عدم استقرار متزايد في أسواق العملات والأسواق المالية.

وكان خط الهجوم التالي الذي تبعته المجموعة 'باء' هو التسليم بأن الأونكتاد كان سابقاً لمنحنى التفكير قبل حدوث الازدهار المالي للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ولكن بحلول عام ٢٠١٢ كان صندوق النقد الدولي قد راجع تفكيره تماماً، فأصبح استمرار أعمال الأونكتاد في هذا المجال زائداً عن الحاجة في سياق وجود صندوق النقد الدولي الجديد هذا الأكثر حكمة.

ولما كان يتعين أن تنتهي جميع مؤتمرات الأونكتاد، منذ عام ١٩٨٧، باتفاق - في شكل وثيقة حتمية - يُعتمد بتوافق الآراء ويشكل ولاية لبرنامج العمل للسنوات الأربع المقبلة، فإن البلدان النامية

ناضلت للتوصل إلى نتيجة لا تقوّض أعمال الأونكتاد في مجال التمويل. واتخذت بعض البلدان موقفاً آلياً، مثل إثيوبيا وإندونيسيا وتايلند وتونس والمغرب، بينما أبدت بلدان أخرى مقاومة صريحة لأي رغبة في قص جناحي الأونكتاد في مجال التمويل. وشملت البلدان المتشددة في هذا الصدد بوليفيا وبيرو والجزائر وزمبابوي ومصر، تدعمها الصين. وأمام إصرار البلدان المتقدمة على مطالباتها، بدأ معظم المشاركين في المؤتمر استحالة التوصل، للمرة الأولى منذ عام ١٩٨٧، إلى توافق آراء بشأن الولاية المقبلة. وكتب سوبانشاي لاحقاً في هذا الصدد ما يلي: "هذه البيئة المعقدة جعلت التفاوض على ولاية الدوحة أكثر صعوبة من البيئة التي اكتنفت التفاوض على كثير من الوثائق الختامية السابقة".

ودارت المفاوضات حول ما إذا كان الاتفاق الجديد ينبغي أن "يستند إلى اتفاق أكرّا" أم "يعيد تأكيد اتفاق أكرّا ويستند إليه". فالعبارة الأولى كانت ستسمح بحذف جزء من الولاية السابقة، بينما تحول العبارة الثانية دون ذلك. وفي آخر لحظة، وصل وزيراً التجارة الهندي والجنوب أفريقي - اللذان أعطيا الأولوية لاجتماع عقدهته مجموعة البلدان الخمسة (البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين و جنوب أفريقيا) في المكسيك على الأونكتاد الثالث عشر في الدوحة الذي كان قد رُتب لعقده منذ فترة طويلة - وتوليا إجراء المساومات النهائية بشأن - صيغة الوثيقة الختامية مع الاتحاد الأوروبي ومجموعة البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وتضمّن اتفاق الدوحة النهائي عبارة "يعيد تأكيد اتفاق أكرّا ويستند إليه"، بفضل تدخل البلدان التي لها ثقل في مجموعة البلدان الخمسة إلى جانب مجموعة الـ ٧٧.

هاء- أوجه الاستمرارية والتغير في الأجل الطويل

ما حدث في الدوحة يعطي فكرة نافذة عن بعض أوجه الاستمرارية والتغير التي حدثت خلال تاريخ الأونكتاد الممتد ٥٠ عاماً. ويتمثل أحد عناصر الاستمرارية في عودة ظهور الفجوة بين الشمال والجنوب على نحو دوري. ورغم أن الأونكتاد غيّر أساليبه في منتصف الثمانينات لينتقل من المواجهة إلى التعاون، لم يتحقق هدف الشراكة بمعناه الأوسع. ولا ينبغي أن يكون ذلك مدعاة للدهشة، نظراً إلى أن هذا الهدف لم يكن واقعياً قط. وقد فهم كينيث دادزي، أول أمين عام أفريقي للأونكتاد، الذي قاد تحوله في الأساليب، تلك المسألة فهماً ممتازاً. فكما ذكر في عام ١٩٨٦:

يبدو من غير المحتمل للغاية أن يتسنى في عالم يضم أكثر من ١٦٠ دولة غير متجانسة إلى حد بعيد التوصل في المستقبل القريب إلى فهم عالمي مشترك لمعنى التنمية أو التدابير والسياسات التي يمكن للدول أن تحقق بها أهدافها الإنمائية. ورغم وجود بعض مجالات التقارب، لا تزال

هناك اختلافات واسعة في وجهات النظر والأساليب المتبعة بين البلدان النامية والجهات المانحة للمساعدة الإنمائية.

وأضاف أن هذه الاختلافات قد تبلورت في الاحتكاكات بين البلدان النامية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

ويُدفع في كثير من الأحيان بأن الفجوة بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب مصطنعة ومضللة، لأن الإحصاءات تظهر طيفاً متواسلاً من مستويات التنمية يمتد من أغنى البلدان إلى أفقرها. غير أن الفجوة تبقى حقيقة، وسببها على وجه التحديد هو أن البلدان تقسم نفسها إلى مجموعات تدافع عن وجهات نظر وأساليب مختلفة أشار إليها دادزي. وثمة عنصر آخر من عناصر الاستمرارية في السنوات الخمسين الماضية هو وجود واستقرار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (الأويسيد) باعتبارها المنظمة التي تبني وتمثل وجهة نظر وأساليب بلدانها الأعضاء الغنية التي كانت أصلاً ٢٠ بلداً وأصبحت تضم ٣٤ حالياً. وكان الهدف من مجموعة ال ٧٧ - التي تضم الآن أكثر من ١٣٠ عضواً - أن تشكل ثقلًا موازناً لمنظمة الأويسيد، ولكنها كانت دائماً أقل حظاً في الموارد وأقل استقراراً. وأصبحت هذه المجموعة الآن عبارة عن مجموعة من التجمعات الإقليمية، تحدد نيويورك اتجاهها دون تبني القضايا المقترحة من أماكن أخرى.

وتبين أحداث الدوحة في عام ٢٠١٢ كيف تغيرت مجموعة ال ٧٧ منذ نشأتها. ففي سنوات الأونكتاد الأولى، صاغت المجموعة وجهة نظرها العامة وأساليبها للمواجهة، ولكنها اعتمدت اعتماداً شديداً على توصيات أمانة الأونكتاد في بناء سياساتها. وأدى ذلك إلى توترات بين المجموعة والأمانة عندما لم تحقق السياسات النتائج المتوقعة، ولكن تلك التوترات كان يجري التغلب عليها حتى أوائل التسعينات. ورغم أن التغييرات الإحرائية التي أدخلها دادزي في مؤتمر الأونكتاد السابع قد ترتب عليها إضعاف أسلوب تصويت مجموعة ال ٧٧ ككتلة واحدة، فإن دادزي نفسه قد ظل على علاقة وثيقة بالمجموعة، حتى خلال دورات الجمعية العامة عندما كانت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة تنأى بنفسها عن المجموعة. وتجدر الإشارة إلى أنه منذ دادزي لم تعقد أي اجتماعات منتظمة بين المجموعة وأي أمين عام للأونكتاد.

ومنذ محاولة بيريز - غيريرو المحهضة لإحياء عملية إنشاء أمانة لمجموعة ال ٧٧ (المشار إليها في الفصل الرابع)، أدى غياب هذه المؤسسة إلى تعقيد موقف أمانة الأونكتاد. واعترف شريداث "سوي" رامبال بهذه المشكلة قائلاً: "لقد حاولنا أن نجعل الأونكتاد أمانة [لمجموعة ال ٧٧]، وبطبيعة الحال حدث ما ليس منه مفر. إذ قالت البلدان الكبرى التي كانت تغطي تكاليف الأونكتاد: "لن نسمح لكم بذلك". ولهذا فليس لدينا هذا الوضع في الأونكتاد". وكان إنشاء أمانة بحثية مستقلة دائمة لبلدان الجنوب هو الامتداد المنطقي للجنة جوليوس نيريري لبلدان الجنوب التي لم تعمر طويلاً (١٩٨٧/١٩٩٠)، ولكن

إنشاء مركز الجنوب في جنيف كمنظمة حكومية دولية قد استغرق خمس سنوات إضافية. ورأى كثير من المتعاطفين مع تطلعات بلدان الجنوب أن ذلك الإجراء لم يتأخر طويلاً فحسب، بل إنه أيضاً ليس كافياً البتة. ووفقاً لأديبايو أديجي، "أنشأ نيريري مركز الجنوب أملاً في أن يكون هو منظمة للتعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من أجل بلدان الجنوب. وأعتقد أن نيريري مات وهو يشعر بالإحباط لأنه لم يتسن له تحقيق هذا الهدف. وبلدان الجنوب قادرة على توليد ما يكفي من الموارد لفعل ذلك. ولكنها رفضت ذلك ببساطة". ومع ذلك، فبدلاً من طموح نيريري الكبير، يزدهر مركز الجنوب حالياً باعتباره مركزاً بحثياً صغيراً ينتج بحثاً جيداً ويضطلع بأنشطة قوية في مجال الدعوة وفقاً للروح الأصلية لمجموعة الـ ٧٧.

ومركز الجنوب ليس المنظمة الجديدة الوحيدة التي توفر البحوث وتسدي المشورة إلى البلدان النامية بشأن مسائل التجارة والتنمية. فقد أنشئ في عام ١٩٩٦ في جنيف المركز الدولي للتجارة والتنمية المستدامة، وهو منظمة غير حكومية لا تهدف إلى الربح. كما أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي كان سخياً في الماضي في دعم أنشطة الأونكتاد في مجال التعاون التقني، قد دخل إلى ميدان التجارة والتنمية في أواخر تسعينات القرن العشرين، تحت إشراف الإطار المتكامل المعزز، وهو يضطلع الآن بعمله التحليلي والموضوعي الخاص به في هذا الميدان. ويعني هذا المسعيان الجديان أن حبل علاقة التعاضد الذي كان يربط بين الأونكتاد ومجموعة الـ ٧٧ قد قُطع، وأضحت أمام البلدان النامية طائفة من الخيارات التي يمكن الحصول منها على المشورة والمساعدة. ولما لم يعد الأونكتاد هو الخيار التلقائي، أصبح لزاماً عليه أن يعمل باستمرار على تعزيز ميزته التنافسية.

وأدى نمو أنشطة منظمة التجارة العالمية إلى إثارة صعوبة أخرى للأونكتاد. فكل منظمة دولية تحتاج إلى محاورين لها على الصعيد الوطني، بالإضافة إلى مسؤولي وزارة الخارجية الذين يحضرون الاجتماعات في مقرها. وفيما يتعلق بالأونكتاد، يمكن العثور على هؤلاء المحاورين الوطنيين - إن كانوا موجودين فعلاً - في الوزارات الوطنية للتجارة. ويتركز اهتمام وزارات التجارة الآن تركزاً أكبر بكثير على منظمة التجارة العالمية. وبات لا يوجد للأونكتاد جهة اتصال وحيدة داخل الحكومات الوطنية فيما يتعلق بمجموعة أنشطته الأكثر تنوعاً في المسائل المرتبطة بالتجارة، مثل التمويل والاستثمار ومؤسسات الأعمال والتكنولوجيا. وهذه مشكلة ذات شقين، إذ ينبغي أن تكون الحكومات قادرة على توفير التوجيه السياسي لما تدعمه من منظمات دولية، وينبغي أن تكون لهذه المنظمات بوابة يمكن أن تسعى عن طريقها إلى التأثير في المناقشات الوطنية المتعلقة برسم السياسات.

وفي تسعينات القرن العشرين، تركت بعض البلدان النامية القوية اقتصادياً، مثل جمهورية كوريا والمكسيك، مجموعة الـ ٧٧ لتنضم إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ومنذ عام ٢٠٠٠، قامت أقوى البلدان النامية - البرازيل والصين والهند - بخفض مستوى علاقاتها مع الأونكتاد ومجموعة

الـ ٧٧. وأبقت جنوب أفريقيا دائماً على مسافة بينها وبينهما. وكانت هذه البلدان مهتمة بإقامة صلات فيما بينها وبين الاتحاد الروسي وبناء مبادراتها الخاصة في إطار مجموعة البلدان الخمسة، أكثر من اهتمامها بأن تقود مجموعة الـ ٧٧. ويشير غيابها عن الدوحة حتى آخر لحظة إلى أين تكمن أولوياتها، ولكن تدخلها في نهاية المطاف إلى جانب مجموعة الـ ٧٧ شهادة على استمرار تضامنها العملي معها. وربما تخلت مجموعة البلدان الخمسة عن قيادة مجموعة الـ ٧٧ لبلدان أصغر وأضعف، ولكن تضامنها معها لا يزال قوياً.

وبعد مرور ٥٠ عاماً، يواجه الأونكتاد اليوم تحديات جديدة بسبب زيادة تعقد السياق الذي يعمل فيه. إذ يجب عليه أن يتعايش مع انقسامات عالمية طويلة الأمد عادت إلى الظهور فجأة، ومع التفكيك التدريجي للجهات التقليدية المتعاملة معه، وبروز منافسين له في مجالات عمله المعتادة. وهذه التحديات هائلة، سأعرض رأياً شخصياً بشأن الكيفية التي يمكن بها مواجهتها في سياق النظر إلى المستقبل.



الفصل التاسع

التطلع إلى مستقبل الأونكتاد: رأيي الشخصي



ألف - نظام تعددية الأطراف يواجه صعوبات

لا بد أن يكون أحد الأسئلة الجديرة بالنقاش بين الفلاسفة هو ما إذا كان المؤرخون، وهم منغمسون في دراسة الماضي، يمكن أن يكونوا أقل علماء بالمستقبل من باقي الناس، لكنهم على الأرجح كذلك. واعتراضي هذا بعجزي تمهيد ضروري للتعبير عن رأي شخصي بشأن مستقبل الأونكتاد في هذا الفصل. فليس لي نظارة سحرية أو كرة بلورية أعرب بها المستقبل، لذا وجب عليّ الإقرار، أسوة بـ سام ويلر في مذكرات بيكويك، بأن رؤيتي محدودة.

ما الذي يسع مؤرخاً قوله؟ ونصيحتي الأولى هي: دعونا لا نؤله الماضي. فأنا أرى أن الأونكتاد لم يتخلص بعد بالكامل من حنين مستمر إلى أيام كان الأونكتاد فيها منظمة أكبر تركت بصمة أكبر على الساحة العالمية. فهذا أمر يمكن أن يؤثر في الموظفين، وفي الوقت ذاته يشوّه تقييم المعلقين الخارجيين الذين يشيدون بالسنتين والسبعينات من القرن العشرين بوصفها "سنوات العصر الذهبي". فتلك حقاً كانت سنوات ترأس فيها الأونكتاد لفترة وجيزة زعيم كاريزمي في شخص راؤول برييش، وفريق موظفين من ذوي المهوبة والتفاني النادرين، وكان له هدف جدير بالتنويه هو دعم تنمية البلدان الفقيرة. بيد أن هذه الفترة، باستثناء بعض الإنجازات الملحوظة، قد أعقبها عقد من خيبة الأمل والإحباط.

وبعد مضي ثلاثين عاماً على بداية التحدي الكبير الذي شكله النظام الاقتصادي الدولي الجديد بالنسبة إلى هيمنة الغرب الاقتصادية، تغيرت بالكامل أوضاع الجغرافيا السياسية التي بدا في ذلك الوقت أنها تضع النظام الجديد في متناول البلدان النامية. فلا سبيل اليوم إلى استخدام سلاح النفط ضد الغرب، ولا يوجد تهديد بالانشقاق للالتحاق بالمعسكر السوفييتي الذي تفجّر من الداخل منذ أمد طويل. بل إن هذه التهديدات، حتى حيثما ظلت قوية، قد ثبت أنها غير كافية لاستحثاث تحوّل عالمي كبير.

والقيم والمبادئ التي استلهمت قضية برييش - وهي العدالة الاقتصادية والمعاملة المنصفة وإنهاء الاستغلال - هي قيم ومبادئ صالحة لكل عصر ولم تتغير. وهي صالحة اليوم صلاحيتها قبل ٥٠ عاماً. إلا أن تنفيذها يجب أن يكون عملية واقعية يتوقف نجاحها على الظروف القائمة الفعلية.

ويكمن المفتاح الحقيقي لفهم ماضي الأونكتاد ومستقبله في فكرة العولمة - بيد أن العولمة فكرة كثيراً ما يُساء تفسيرها. فيقول بعضهم إن العولمة حميدة، في حين يقول بعضهم إنها خبيثة، ويقول آخرون إنها على أية حال عملية لا رجعة فيها ولذا يجب حصر إمكانية التنمية الشاملة للجميع والمستدامة. وليس من بين هذه الآراء البسيطة رأي مناسب. وأنا أرى أن ما يُقاس إحصائياً على أنه "عولمة" (تزايد تدفّقات التجارة والاستثمار الدولية) هو نتاج عاملين مختلفين ولكنهما مترابطان.

وأحد هذين العاملين تلقائي ويظهر في القطاع الخاص. إذ يعمل المخترعون وأصحاب المشاريع على تحقيق تغييرات تقنية تفضي إلى زيادة التخصص وتقسيم العمل. وهو ما يمكن أن يزيد من أرباح التجارة الخارجية والاستثمار الأجنبي ومن انتشارهما. وتتجلى قوة الدفع الأخرى في السياسات المقصودة التي يعتمدها صناع القرار في القطاع العام للانضمام إلى العمل الجماعي الدولي الرامي إلى إزالة الحواجز القائمة في وجه التدفقات التجارية والمالية. وقرار الانضمام إلى الآخرين في العمل الجماعي هو الذي يجد بالضرورة من السلطة التقديرية السيادية للدول.

وينبغي أن يكون واضحاً من هذا التعريف أنه لا النوع التلقائي ولا النوع المقصود من العولمة حميد بطبعه في علاقته بإمكانات التنمية الاقتصادية السليمة. ذلك أن التغيير التقني التلقائي يمكن أن يسفر عن أنواع جديدة من المخاطر تضر بتدفقات التجارة والاستثمار، بينما ستفضي الخيارات السياسية الرديئة إلى تضيق حيز السياسات الوطني دون جني فوائد معادلة من العمل الجماعي. كما أن العولمة ليست عملية لا رجعة فيها. إذ يمكن أن تُقوّض بصورة تلقائية، بالإضافة إلى أن الحكومات يمكن أن تختار العدول عن مشاركتها في العمل الجماعي الدولي، على غرار ما يحدث عند حل اتحادات جمركية قائمة.

ومن المهم أيضاً إدراك محدودية نطاق الأخذ بالعولمة حتى الآن، وإدراك نسبة العولمة التي يقيسها الإحصائيون التي تنجم ببساطة عن تكامل اقتصادات الاتحاد الأوروبي - وهي تناهز ٤٠ في المائة من المجموع. بل إن النسبة المئوية ترتفع بقدر أكبر بحساب أمريكا الشمالية (كندا والولايات المتحدة) وآسيا. ويعزى تصور العولمة الشائع كقوة ماحقة في جزء منه إلى أن هذه العولمة كما حدثت لم تكن دائماً شاملة للجميع ومستدامة، بل قامت أحياناً على الإكراه وتباين القدرة على المساومة. واعتقاد أن العولمة لم تبلغ حدودها ولا تزال أمامها مسافة لا بد من قطعها يفترض أن بقية المشوار يمكن جعلها تتسم بالمزيد من الشمول والاستدامة. فالعولمة التي تقودها التنمية، كما ورد وصفها في تقرير سوباتشاي إلى مؤتمر الأونكتاد الثالث عشر، تشكل بالفعل طموحاً معقولاً للمستقبل.

وقد تبين أن نظام الهيمنة الدولي الذي انتعش في القرن العشرين، حيث كانت مجموعة صغيرة من البلدان الثرية تدعو بلداناً أخرى إلى المشاركة في العمل الجماعي - دون التنازل لها عن سيطرة كبيرة، هو نظام غير ملائم للمستقبل. إذ يحتاج الاقتصاد العالمي إلى حوكمة دولية أكبر وأفضل، وهو ما لم يعد من الممكن تحقيقه في ظل نظام الهيمنة القديم والفاقد للمصداقية.

وقد أدرك الأونكتاد ذلك منذ البداية. فقد ظهر الأونكتاد إلى حيز الوجود بعد أن حدث السخط على نظام الهيمنة الدولي بسبب عدم تنفيذ ميثاق هافانا. فسعى الأونكتاد إلى إيجاد شكل جديد ومختلف من أشكال اندماج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي، قوامه تصحيح انعدام المساواة التاريخي عن طريق سياسات المعاملة التفضيلية غير القائمة على المعاملة بالمثل. وفي الواقع، أفرزت طريقة الاندماج هذه نتائج

متبانية، ذلك أن الكثير من السياسات المنشودة كانت مثار جدل بينما كان نظام الهيمنة ما زال له من القوة ما يكفي لتثبيتها. بالإضافة إلى ذلك فإن بلداناً نامية كثيرة لم تتفلق لأسباب مختلفة في الاستفادة من المعاملة التفضيلية الممنوحة لها.

وتسليماً بقوة الأزمة في ذلك الوقت، سلك الأونكتاد منعرجاً جديداً وشرع في تيسير طريقة مختلفة ومألوفة بدرجة أكبر لإدماج البلدان النامية - ألا وهي المشاركة الكاملة في أعمال المنظمات الدولية المختصة. وأتاح ذلك مساراً بديلاً يحقق إدماج البلدان النامية في الاقتصاد العالمي، سلكته هذه البلدان على أمل تحسين آفاقها الإنمائية. غير أن هذا المسار الذي بدا واعداً بدرجة كبيرة قد اصطدم حتى الآن هو الآخر بعقبات.

فما هي العقبات التي تعرقل السبيل؟ يمكن القول على أعم مستوى إن معظم المنظمات الدولية تواجه مشكلة توفيق بين المشروعية والفعالية. فكلما ازدادت شمولاً تناقصت قدرتها على أداء مهامها وبلوغ أهدافها. ويتجلى ذلك بوضوح في ميدان التجارة. ففي عام ١٩٦٤، كان اتفاق الغات، الذي اشتهر عنه بأنه "ناد للأثرياء"، يفتقر إلى المشروعية ولكنه نجح إلى حد مفاجئ في بلوغ هدفه المتمثل في خفض الحواجز التي تعرقل تجارة السلع الصناعية ومن ثم في حفز النمو الاقتصادي. أما الأونكتاد، بعضويته الأعم، فقد كانت له مشروعية أكبر بكثير، لكنه سعى بكد من أجل التوصل إلى اتفاق بشأن اختيار جدول أعمال سياسي له يرمي إلى التصحيح التاريخي لما خلفه الاستعمار من تشوهات اقتصادية. ومنذ عام ١٩٩٥، أدى تحول اتفاق الغات إلى منظمة التجارة العالمية والتوسع السريع في عضويتها إلى تدارك ما كان يشوبه من عوز في المشروعية، ولكن من الأهمية بمكان الإشارة إلى إن منظمة التجارة العالمية لم تقدم، طيلة ما يناهز العشرين عاماً على وجودها، حولة كبيرة لتحرير التجارة - فيما عدا فتات لا يبغي من جوع في "حرمة بالي" المعتمدة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣.

ومسألة التوفيق بين المشروعية والفعالية ليست محصورةً في ميدان التجارة. ويتضح ذلك في توسيع الاتحاد الأوروبي والأزمة التي أعقبت ذلك في منطقة اليورو. ويظهر ذلك أيضاً في العشرين عاماً من المفاوضات العالمية العقيمة في سبيل وضع بروتوكول ملزم بشأن تغيير المناخ. وعملية التوفيق هذه مشكلة عامة من مشاكل الدبلوماسية المتعددة الأطراف وهي تؤثر على ميادين مختلفة كثيرة. ويكمن سببها الأساسي في الصعوبة المتزايدة في إيجاد توافق في الآراء أو حل وسط كلما ازداد عدد المشاركين في أي مفاوضات.

وتتمثل عقبة أخرى في نمو تنوع البلدان النامية. ففي السنوات الخمسين الماضية، تمثل الاتجاه رئيسي - لعله الاتجاه الأهم - في التفريق الاقتصادي بين البلدان النامية. ففي عام ١٩٦٤، كانت هذه الفئة بالفعل فئة متنوّعة - من شبه قارات كثيفة السكان إلى جزر فقيرة ودول بحجم المدن - غير أن حظوظها الاقتصادية تزايدت تبايناً على مدى السنوات الخمسين الأخيرة. فقد سجل بعضها معدلات نمو غير مسبوق، ونما بعضها بالسرعة اللازمة لمواكبة نمو سكانها لا أكثر، بينما دخل البعض الآخر في دوامة

الترجع الاقتصادي. واعترف الأونكتاد بهذا التباين إذ بادر في سبعينات القرن العشرين إلى القيام بأعمال ريادية بشأن فئة أقل البلدان نمواً في تصنيف الأمم المتحدة ثم ضمَّ في مراحل لاحقة فئات خاصة أخرى كالبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية. ونتيجة هذا التفريق هي أن أقوى البلدان النامية من الناحية الاقتصادية قد أصبحت اليوم قوية بما يكفي للوقوف في وجه أي اتفاقات دولية تعارض مع مصالحها المتصورة. فزادت التفرقة الاقتصادية من تعطيل الدبلوماسية المتعددة الأطراف.

باء- خمسة أخطار تهدد العولمة

يعتبر بصفة عامة إبرام اتفاقات متعددة الأطراف الطريقة المثلى لضمان القيام بعمل عام مدروس لتعزيز العولمة. وزيادة الصعوبة التي تواجه في إبرام هذه الاتفاقات في ظل الوضع الراهن للعالم - فمن الملاحظ أنه لم تُبرم سوى قلة من الاتفاقات الجديدة في أي مجال من المجالات في القرن الحادي والعشرين - إنما تعني أن العولمة تواجه اليوم عدداً من المخاطر التلقائية النشأة التي لا يجري التصدي لها على النحو المناسب. وتلوح هذه المخاطر في الأفق تحديداً بسبب الثغرات القائمة في هيكل الحوكمة الدولية. وسيكون لبعضها آثار على برنامج عمل الأونكتاد في المستقبل.

وعلى مدى السنوات العشرين الأولى للأونكتاد، فإن تحليل برييش للقيود التي تفرضها أوضاع النقد الأجنبي على تنمية البلدان النامية قد أتاح للأونكتاد الأساس المنطقي للسعي نحو اتفاقات السلع الأساسية والتمويل التكميلي والأفضليات التجارية. وعلى مدى السنوات الثلاثين الأخيرة، دارت نظريته العامة حول جني فوائد اقتصاد علمي ماضٍ في التحرر. ولهذا الأسباب تحديداً، أن الأوان لوضع نظرية عامة جديدة تبدأ بأزمة النظام المتعدد الأطراف في عالم متعدد المراكز على نحو متزايد وما يشكله هذا العالم من مخاطر على العولمة الشاملة للجميع والمستدامة.

ويمكن، دون ادعاء الكمال، الإشارة إلى خمسة مخاطر رئيسية موجودة بالفعل ولم يجرِ التصدي لها. ففي ميدان التجارة والاستثمار، أدى عدم إحراز تقدّم في النظام المتعدد الأطراف إلى انتشار الاتفاقات الإقليمية والثنائية الأطراف على نحو سريع بل فوضوي أحياناً. وانتهى الأمر إلى ظهور ما وُصِفَ مجازاً بـ "قصعة الإساجيتي". وشجّع تكاثر معاهدات الاستثمار الثنائية، بغض النظر عن مدى فعاليتها، في زيادة تدفّقات الاستثمار الأجنبي المباشر أو تحسين نوعيتها. ومن غير المحتمل إلى حد بعيد أن يكون كل اتفاق ومعاهدة متسقين تمام الاتساق مع نظام تعددية الأطراف المفتوح. وقد حان الوقت لمحاولة إيجاد نوع من النظام في هذا الوضع.

وربما تكون الأزمة المالية والاقتصادية العالمية، التي بدأ العالم توأ في التعافي منها، مثلاً حديثاً أكثر وضوحاً على أحد الأخطار التي تهدد العولمة. ذلك أن الابتكار المالي في ظل بيئة تنسجم بعدم كفاية تنظيم المسائل المالية على الصعيدين الوطني والدولي، قد تسبب في أزمة أدت إلى خفض نمو التجارة والاستثمار والنتائج وأصاب الطموحات الإنمائية في جميع أنحاء العالم بانتكاسة. ومما لاشك فيه أن الابتكار التلقائي في المجال المالي سيواصل مسيرته؛ أما الأمر المشكوك فيه فهو ما إذا كانت هذه الضمانات المالية الجديدة التي استُحدثت ستكون كافية لمنع وقوع الأزمة من جديد وما يترتب عليها من عدوى مالية.

وتمثل أقوى عامل تلقائي من عوامل العولمة في التقدّم السريع في تكنولوجيا المعلومات، ولا سيما الفرص التجارية الجديدة التي أتاحتها إنشاء شبكة الإنترنت. بيد أن من الصعب للغاية تنظيم استعمال الإنترنت، وعلى أي حال، يلقي هذا التنظيم اعتراضاً واسع النطاق لأسباب سياسية. فقد تفتشت جرائم الإنترنت وتراوح بين أشكال اختلاس معقدة إلى سرقة المعلومات التجارية والصناعية السرية. وإذ يستطيع مجرمو الإنترنت تنفيذ عملياتهم باستعمال حواسيب في بلدان أخرى، فإن من الصعب كشف الجناة ناهيك عن معاقبتهم. ومع ذلك تعزف سلطات الشرطة الوطنية عن التعاون مع غيرها، رغم أن جرائم الإنترنت مشكلة لا يمكن استئصالها بإجراءات من جانب واحد.

ويكمن الخطر الرابع الذي يهدد العولمة في الهجرة الدولية غير المنظمة. فللهجرة العابرة للحدود آثار اقتصادية قوية في البلد المرسل والبلد المتلقي على حد سواء. إذ تستنزف هجرة الأدمغة وما يصاحبها من تصدير لرأس المال موارد البلد المرسل، بينما يخفّف تلقي التحويلات الأجنبية إلى حد ما من هذه الآثار السلبية. ويستفيد البلد المضيف من زيادة المهارات ومن الإيرادات الضريبية، لكن هذه الفوائد قد تقترن بانقسام واضطراب اجتماعيين. وعندما تصبح الهجرة الدولية غير منظمة، بمعنى أنها تكون عرضة لأن تزداد بمعدلات كبيرة أو غير متوقعة، تتدخل الحكومات عندئذ لوضع حواجز أمامها. غير أن محاولات التنظيم الوطنية في ظل هذه الظروف عادةً ما تكون حافراً للهجرة غير القانونية لعمال أقل مهارة. مما يقلص الفوائد المتحققة للبلد المضيف، لا سيما من حيث انخفاض الإيرادات الضريبية.

وأخيراً، يمكن أن تنتهي أنواع معينة من التنمية الاقتصادية إلى أن تشكل مخاطر على العولمة. فالتنمية الاقتصادية الشديدة الاعتماد على الطاقة المتولدة من حرق الوقود الأحفوري تزيد انبعاثات الكربون وبالتالي تعجّل بتغير المناخ البشري المنشأ. ويغير ارتفاع درجات الحرارة العالمية أنماط الطقس، ويزيد من وتيرة وقوع الكوارث الطبيعية ومن شدتها، وسيجعل بعض مناطق العالم غير ملائمة للعيش. ولا يمكن للعولمة أن تكون مناسبة للتنمية إذا كان أساس التنمية ذاته غير مستدام.

هذه إذن خمسة مخاطر كبيرة على العولمة الشاملة للجميع والمستدامة في قادم الأعوام. والبلدان التي تتصرف بمفردها لا طاقة لها بها. ولهذا السبب فإن هذه المخاطر على العولمة هي أيضاً مخاطر تنشأ عن العولمة

السابقة لأوامها. فأشكال العولمة التي تضي غير عابئة بثغرات نظام الحوكمة الدولي يمكن أن تكون خطيرة ومضرة. ورغم أن من الصعب في الوقت الحاضر التوصل إلى اتفاق متعدد الأطراف بشأن توفير السلع العامة الدولية الضرورية، فلا بد من الحفاظ على إمكانية اتخاذ إجراءات متعددة الأطراف مستقبلاً. وسيكون هذا هو سياق عمليات الأونكتاد في المستقبل، وفيه إشارات إلى أنواع البحوث وأعمال الترويج والتعاون التقني التي قد يكون من المفيد أن يضطلع بها الأونكتاد، وذلك بالتعاون مع جهات فاعلة دولية أخرى.

جيم- آثار هذه المخاطر على أعمال الأونكتاد في المستقبل

تتعلق آثار الخطر الأول بنظام تعددية الأطراف المفتوح. فما دام الانسداد الدبلوماسي يعطل التفاوض بشأن قواعد دولية قابلة للإنفاذ، فإن من الواجب اتباع طريقة مختلفة لمواجهة الخطر. وبخلاف القواعد "الشديدة" التي لم تعد تُطرح، يمكن تسمية هذه الطريقة بـ"سين القواعد اللينة". وقد كان الأونكتاد سابقاً بالفعل في وضع القواعد اللينة في مجال السياسات الوطنية المتعلقة بالمنافسة. ففي إطار ولاية مستهلة في عام ١٩٨١، وضع الأونكتاد في البداية سياسة وطنية نموذجية بشأن المنافسة. وباستخدام هذه السياسة كنموذج، دعيت البلدان الأعضاء إلى التطوع بإخضاع سياساتها الوطنية المتعلقة بالمنافسة وحماية المستهلك للاستعراض من جانب نظرائها. وقدم الأونكتاد مساعدة تقنية إلى البلدان الراغبة - من بين البلدان المتطوعة - في إجراء تغييرات في سياساتها الوطنية في ضوء استعراض النظراء. وبالإمكان توسيع نطاق عملية أطلقت في بادئ الأمر في منطقة واحدة بحيث تشمل مناطق أخرى حتى تغدو متاحة على نطاق عالمي. ولا ينهي ذلك في أي مرحلة إمكانية التوصل في نهاية المطاف إلى قواعد متعددة الأطراف متفق عليها.

وطريقة استعراض النظراء الطوعي المفضي إلى تقديم المساعدة التقنية من أجل التغيير يمكن أن تُطبق في ميادين أخرى. ويمكن تحسين السياسة التجارية بتطبيق عملية كهذه على عضوية البلدان في نحو ٤٠٠ اتفاق تجاري إقليمي نافذ حالياً - وهي اتفاقات تمتد من مناطق التجارة الحرة إلى الاتحادات الاقتصادية النامية. ووقع بعض البلدان ٢٠ اتفاقاً تجارياً إقليمياً أو أكثر. وكثيراً ما تكون هذه الاتفاقات نتاج مفاوضات غير متكافئة بين بلد متقدم أقوى اقتصادياً ومجموعة أضعف من البلدان النامية، وتكون على حساب هذه البلدان. ويُحتمل أن تسفر عن تحويل مسار التجارة بقدر ما يُحتمل أن تولد نشاط التجارة، مما يتسبب في تضرر أطراف أخرى، كثيراً ما تكون من البلدان النامية. ولا يتضح من الأدلة التجريبية أيضاً أن اتفاقات التجارة الإقليمية تسهم بقدر كبير في تحسين القدرة الإنتاجية للبلدان الأعضاء فيها أو تحفز النمو الاقتصادي.

وإجراء مراجعة طوعية لعضوية اتفاقات التجارة الإقليمية المختلفة، لكي تنسحب البلدان من الاتفاقات التي لا تتفق مع نظام تعددية الأطراف المفتوح، سيكون غاية جدرة جداً بالمحاولة. غير أن هذا

العمل يفوق طاقة الأونكتاد في الوقت الحاضر. إذ سيتطلب المزيد من الموظفين، ولن يتسنى الاضطلاع به إلا بالتعاون مع اللجان الإقليمية للأمم المتحدة.

وسياسة الاستثمار هي مجال آخر مناسب لوضع القواعد اللينة. ويتسم المشهد الاستثماري العالمي حالياً بتفتت كبير. إذ يتكون مما يربو على ٣١٠٠ معاهدة أساسية. ونحو ٢٢٠٠ من هذه المعاهدات هي معاهدات استثمار ثنائية بينما البقية هي اتفاقات أخرى تتضمن أحكاماً بشأن الاستثمار. ويلزم بذل جهد جديد في سبيل ترشيد أوجه التضارب والازدواجية التي تشوب سياسات الاستثمار على الصعيد الدولي. وبالنظر إلى عدم وجود أي هيئة دولية مكلفة بهذه المسؤولية، فإن الفرصة سانحة أمام الأونكتاد كي يتقدم للاضطلاع بهذا الدور.

والبحوث الصحيحة بالأحرى المتعلقة بمعاهدات الاستثمار الثنائية تلقي ببعض ظلال الشك على مدى فعاليتها في زيادة كمية أو تحسين نوعية التدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر. فالبرازيل، بصفتها متلقياً كبيراً للتدفقات الداخلة من الاستثمار الأجنبي المباشر، لم تصدق على معاهدات استثمار ثنائية في حين قررت جنوب أفريقيا عدم تجديد بعض معاهداتها القائمة. وعلاوةً على ذلك، فإن الحيز الإضافي الذي تتيحه معاهدات الاستثمار الثنائي للمستثمرين للطعن في سياسات الحكومة قد ثبت في نهاية المطاف أنه مكلف ولا يساعد في بلوغ أهداف التنمية الوطنية، فشركات التبغ تقاضي حكومة أستراليا بالفعل اعتراضاً على تشريعات التغليف البسيط الموحد لعبع السجائر، بينما يقاضي مستثمرون أجانب حكومة كوستاريكا على قرارات سياستها البيئية، وتقاضي شركات أوروبية حكومة ألمانيا على قرارها الكف عن إنتاج الطاقة النووية. وهذه إشارة أولية إلى ما يمكن أن يحدث.

ويوحي كل هذا بوجود مجال لزيادة التنسيق على نحو يتوازن مع الاحتياجات الإنمائية الوطنية. وفي ميدان الاستثمار وضع الأونكتاد بالفعل إطاراً جديداً لسياسة الاستثمار، وقويت بالفعل قدرته على المساعدة التقنية بواسطة آلية استعراض سياسات الاستثمار. وتسلم هيئات دولية أخرى بخبرته في مجال الاستثمار. ويتجلى العمل التعاوني الذي يضطلع به الأونكتاد مع تلك الهيئات في مبادرات حديثة، مثل مبادئ الاستثمار الزراعي المسؤول الذي يحترم الحقوق وسبل الرزق والموارد.

وتتعلق آثار الخطر الثاني باستقرار النظام المالي الدولي. ويبدو أن كثيراً من الناس يعتقدون أن مشكلة الخطر النظمي قد سوّيت بمجرد تحديدها. غير أن الوضع مختلف عن ذلك للأسف. فالتدابير المتخذة حتى الآن للحد من الخطر النظمي هي تدابير متجزئة وغير كافية. وقد وضع صندوق النقد الدولي مجموعة أدوات لكشف الخطر النظمي بغية إيجاد إنذار مبكر بيوادر حدوث أزمة عالمية مقبلة. ورغم وجود عناصر مشتركة في المرحلة الممهدة لظهور أزمة مالية، فإن كل أزمة تتبع مساراً مختلفاً بعض الشيء. ولذا فإن أدوات مثل اختبارات الضغط ومتطلبات كفاية رأس المال المفروضة على المصاريف لا يمكن أن تطبق

بصورة آلية، وقد لا تكون هناك أدوات قادرة على قياس المخاطر المقترنة بأشكال جديدة من المؤسسات المالية التي لا تحمل قانونياً صفة المصارف.

ويتمثل أحد العناصر المشتركة بين الأزمات المالية الوشيكة في وجود إحساس عام بالنشوة واعتقاد مفاده أن مشاكل الماضي المالية قد سُويت. ومحللو المخاطر المتصورون الذين يعتقدون خلاف ذلك يُنتعون بأنهم مهوّلون ويجري تجاهلهم. وحتى عندما توجد لدى بعض الموظفين في هيئات مثل صندوق النقد الدولي أو مصرف التسويات الدولية شكوك مبررة بشأن مدى استدامة أو ضاع الانتعاش، فإن أصواتهم لا تصبح هي الصوت الرسمي للمنظمة. وتحجم منظمات بارزة عن دق ناقوس الخطر، رغم امتلاكها لنظم إنذار مبكر، مخالفة أن تتهم بجرّ العالم إلى الكساد.

وفي ظل هذه الظروف، من الحيوي أن يواصل الأونكتاد ويعزز أعماله في مجال الاقتصاد الكلي والتمويل. فالكثير من الأوضاع ذاتها التي سمحت بحدوث الأزمة الأخيرة لا تزال قائمة - كاختلالات الاقتصاد الكلي الناجمة عن السعي إلى تحقيق فوائض تجارية كبيرة، والمصارف الكثيرة التي لا تزال من الضخامة بما لا يُسمح معه بحدوث انهيار لها والتي تعتمد على ضمانات حكومية ضمنية، وغياب آليات التكيّف مع تغير مستويات الإنتاجية داخل منطقة اليورو. ومن الأهمية البالغة توافر الرصد والإبلاغ المستقلين بشأن مصادر الهشاشة المالية العالمية هذه وغيرها من المصادر. ويتبوأ الأونكتاد مكانة راسخة كمصدر مستقل للخبرة الفنية في هذه الشؤون، ومشهور عنه استعدادة للحديث دون خوف أو محاباة. ونظراً إلى كبر حجم المهمة، فلا يمكن الاضطلاع بها دون مساعدة من منظمات شريكة مختارة بدقة تتميز هي الأخرى بسجل إنجازات حافل في هذا المجال. ويوجد آلاف مراكز الخبرة الاقتصادية في العالم، ولذا ينبغي تحريّ الدقة في انتقاء الشركاء بدلاً من تنظيم مهرجان كبير.

ويتعلق الخطر الثالث بانتشار جرائم الإنترنت. وتتخذ جرائم الإنترنت أشكالاً كثيرة ومتنوعة، ولكن اهتمام الأونكتاد ينبغي أن ينصب على أنواع الجرائم التي لها آثار واضحة على التجارة التنموية. وهذه تشمل جرائم الاختلاس، والاحتيال المصرفي، وسرقة الهوية، والتجسس التجاري والصناعي، وسرقة حقوق المؤلف التي تحدث خارج الحدود الوطنية. ومن اللازم إجراء بحوث بشأن النطاق الحقيقي لهذا النوع من جرائم الإنترنت وتأثيره السلبي على نمو التجارة الدولية.

وينبغي توجيه جهود الترويج صوب دعم أساليب الوقاية التي أثبتت نجاعتها. وتعكف بالفعل هيئات إقليمية، مثل الاتحاد الأفريقي، على إعداد اتفاقيات بشأن أمن الفضاء الإلكتروني. وسيشكل إجراء استعراض لهذه الجهود مع التركيز على فعاليتها خدمة مفيدة للبلدان ذات القدرة الضعيفة في هذا المجال. وهناك خطر مستمر وهو أن أساليب الوقاية قد تكون باهظة التكلفة، أو قد تعرقل المعاملات التي صُممت هي من أجل حمايتها، أو قد تفقد فعاليتها مع ظهور تطبيقات جديدة في ميدان تكنولوجيا المعلومات.

وقد تقوض هذه الأساليب أيضاً بلوغ الأهداف المنشودة المتمثلة في الشفافية الحكومية ووصول المواطنين إلى المعلومات. وأمن الفضاء الإلكتروني هو مجال تؤدّي فيه المساعدة التقنية دوراً واضحاً. وللأونكتاد ميزة في هذا المضمار، نظراً إلى أن لجنة تسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية - التي يوفر الأونكتاد أمانتها - تتناول الآن فعلاً مسألة حوكمة الإنترنت.

وتتطوي هجرة العمال الدولية من عمالة أقل إنتاجية إلى عمالة أكثر إنتاجية على فوائد واضحة للعالم وسكانه ككل. غير أن نتائجها متباينة من وجهة نظر البلد المرسل والبلد المتلقي على حد سواء. إذ يفقد البلد المرسل رأسمال بشرياً قد يكون استثمار فيه لكنه يكسب موارد مالية عن طريق التحويلات الطوعية. أما البلد المتلقي فيكسب قوة عاملة وكذلك (في بعض الأحيان) مهارات ولكن يتعين عليه القيام بترتيبات ملائمة لإدماج الوافدين الجدد في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وكان مزيج الفوائد والتكاليف على الصعيد الوطني هو الدافع لبذل محاولات لإقامة حواجز أمام تنقل الأشخاص بحرية على الصعيد الدولي في اتجاه عمالة أكثر إنتاجية. وتشكل هذه الحواجز الخطر الرابع الذي يتهدد العمولة.

ومن المثير للدهشة أنه لا يُعرف سوى القليل عن المهجرات وتأثيرها الاجتماعي الاقتصادي. ويعزى ذلك جزئياً إلى تنوع المهجرات. فالبعض منها قسري والبعض الآخر طوعي. ومنها هجرات مؤقتة وأخرى دائمة. ومنها ما يقتصر على الذكور ومنها ما يشمل أسراً برمتها. وهذا التنوع يجعل من الصعب التعميم، وهو السبب في أن دراسات الهجرة تميل إلى تناول حالات محددة وإلى أن تكون متجزئة. وأحد نواتج الهجرة التي يسهل دراستها نسبياً هو تحويلات المهاجرين. ورغم أن مهاجري الجيل الأول لا يشكّلون سوى ٣ في المائة من سكان العالم، فهم يولّدون حالياً زهاء ٤٠٠ مليار دولار من التحويلات، وهو مجموع يفوق مجاميع المساعدة الإنمائية الرسمية مجتمعة.

وباستطاعة الأونكتاد أداء دور مفيد في إثراء بحوث الهجرة. وقد أنجزت بالفعل أعمال بحثية بشأن تكلفة إرسال التحويلات أعقبتها جهود ترويجية بشأن ضرورة خفض هذه التكاليف. ويتمثل سؤال مهم آخر فيما إذا كانت تدفقات التحويلات إلى البلدان تشكل نوعاً من أنواع التأمين إذ تزداد في أوقات الكوارث وتنخفض من جديد عند عودة المياه إلى مجاريها. وستغدو هذه التحويلات عاملاً مهماً من عوامل القدرة على التكيف نظراً إلى أن الأحوال الجوية تزداد حدة.

وليست التحويلات هي الجانب الاقتصادي الوحيد للهجرة. فهناك أيضاً مسألة ما يأتي به المهاجرون معهم من تدفقات رؤوس أموال بهدف تغطية تكاليفهم الأولية أو تدبير مسكن ومشروع تجاري. فما هي مساهمة المهاجر في الاستثمار في بلده الجديد؟ أو يكون السؤال، إذا جاء حاوي الوفاض، هو ما الذي يحق له من الإعانات الاجتماعية التي يوفرها بلد مضيف لم يقدم إليه بعد أي مساهمة؟

والكثير من المحاولات الرامية إلى بناء حواجز لصدّ الهجرة قائمة على جهل وتحيّز وخوف. وكثيراً ما تكون هذه المحاولات عديمة الفعالية أو تفضي إلى نتائج عكسية، كتشجيع الاتجار بالبشر والسفر في رحلات خطيرة - بل مهلكة أحياناً. ويشكل بناء قاعدة بحثية أفضل بشأن الآثار الاجتماعية الاقتصادية للهجرة مهمة ينبغي أن يضطلع بها الأونكتاد وما يتصل به من هيئات رسمية معنية بالهجرة بغية تحسين وضع السياسات على الصعيد الوطني. بما يترتب على ذلك من نتائج مفيدة من حيث الحد من الفقر.

وهذا أمر ملح بصفة خاصة، ذلك أن الخطر الخامس على العولمة - وهو تغير المناخ بفعل الإنسان - سيسفر بلا شك عن زيادة الهجرة. وستواجه جميع البلدان تقريباً مشكلة الاحترار العالمي إلى حد ما وما ينتج عنها من ارتفاع في مستويات البحر وازدياد في الأحوال الجوية. بيد أن أشد النتائج ضرراً يتوقع أن تحدث في البلدان النامية مثل جزر المحيط الهادئ والمنطقة الساحلية للصين والأراضي المنخفضة في بنغلاديش ومناطق الجفاف في أفريقيا. ويعدّ التوزيع غير المتوازن للأضرار المتوقعة، مقترناً بالتوزيع غير المتوازن أيضاً لتكاليف الهجرة الواقعة بصورة رئيسية على كاهل البلدان الصناعية، أحد الأسباب التي تفسر لماذا لم يسفر التفاوض المتعدد الأطراف إلا عن تحقيق نتائج ضئيلة.

ويمكن أن تساعد البحوث التي يجريها الأونكتاد في حلحلة هذه الأزمة. وتبقى تساؤلات مهمة عن موقع الأضرار الناجمة عن تغير المناخ وأنواعها. وعلى سبيل المثال، سؤال: إلى أي مدى سينتشر ما يسمّى بالأمراض المدارية في المناطق المعتدلة حتى الآن؟ والأمراض من أنواع الملاريا وحمّى الضنك ليست محصورة في المناطق المدارية أو شبه المدارية ويمكن أن تنتشر في أماكن أخرى إذا لم يأت فصل بارد يجبر على الحشرات الناقلة على الدخول في سبات شتوي. ومع ارتفاع درجات الحرارة على نطاق العالم، ما هي الشعوب الجديدة التي ستصيبها هذه الأمراض (التي شاءت الصدفة ألا يوجد لها حالياً لقاح أو علاج)، وما ستكون تكلفة ذلك من الناتج المفقود والتجارة المفقودة؟ وما ستكون تكلفة اتخاذ تدابير وقائية؟ إن تحسين فهم مخاطر تغيير المناخ على التجارة والتنمية من شأنه أن يركز الأذهان على أهمية التخفيف من تغير المناخ.

وأكثر تدبير من تدابير التخفيف مدعاهً للأمل هو اعتماد تكنولوجيا خضراء في قطاعي الطاقة والتشييد من الاقتصاد. وباستطاعة الأونكتاد أن يؤدي في هذا المجال دوراً ترويجياً وأن يتيح كذلك، بحكم خبرته الفنية في مجال نقل التكنولوجيا، فرصاً للتعاون التقني. ويمكن أن يركز ذلك على نشر المعايير البيئية التي سيتعين استيفائها في المستقبل ومساعدة الحكومات على تشجيع الاستثمار الأجنبي والمحلي اللذين يستوفيان تلك المعايير.

وينبغي ألا يساء فهم اختياري لهذه المخاطر الخمسة على العولمة، والناجمة عن العولمة السابقة لأوانها، واقتراحاتي المتعلقة بنوع العمل الذي يمكن أن يضطلع به الأونكتاد لمواجهة هذه المخاطر. فالدول الأعضاء هي التي تحدد ولايات المنظمة وتقرر برامج العمل النابعة منها. وقد لا يروقها بعض الاقتراحات السابقة.

ويستفيد الأونكتاد كذلك من نصائح كثيرة أخرى بشأن الاتجاهات المقبلة. وعلى سبيل المثال، قدم فريق الشخصيات البارزة تقريراً ثانياً صدر في إطار حدث خاص معقود في أيار/مايو ٢٠١٣، وأوصى بالأعمال المقبلة في عدد من المجالات المواضيعية المشمولة باختصاصات الأونكتاد الجوهرية. واقترح التقرير سبلاً لاستحداث مبادرات جديدة في ميادين قائمة كالتمويل والتجارة والاستثمار والسلع الأساسية وإنشاء المشاريع والتكنولوجيا. وقدم الفريق أيضاً اقتراحات بالقيام بأنشطة في المجالات الأحدث المتمثلة في الهجرة الدولية والاقتصاد الأخضر والتمكين للمرأة ونمو القطاع غير الرسمي.

دال- تغيير ثقافة الأونكتاد

قد يمثل شعار المرفوع لمشاركة الأونكتاد في مجابهة بعض التحديات الكبرى للعقد المقبل في الأخذ بنظرية عامة جديدة لمهمة الأونكتاد مثل "حماية العولمة الشاملة للجميع والمستدامة في عالم متعدد المراكز". غير أن تحديد نطاق بعض الأعمال الموضوعية التي سينطوي عليها تحقيق نتائج من هذه المهمة ليس إلا بعداً واحداً من أبعاد المشكلة التي تقود الأونكتاد نحو مستقبل زاهر. فسؤال "ماذا ينبغي عمله؟" ينبغي أن يكمل بسؤال "كيف ينبغي عمله؟".

ومن المحبط بعض الشيء أن يُكتشف من تقرير وحدة التفتيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة الصادر في عام ٢٠١٢ أن بعض أوجه ضعف الأونكتاد القائمة منذ أمد طويل في ميداني التدبير والإدارة كانت وما زالت ظاهرة حتى ذلك الوقت. فانتقاد أمانة متجبرة تستحوذ على الأنشطة التي هي من حق الدول الأعضاء، مثل صياغة النصوص التي تعتمد بتوافق الآراء، قد أعرب عنه منذ صدور "الورقات الخضراء" لفريق التفكير التابع للمجموعة بآ في أوائل الثمانينات (انظر الفصل السادس)، ولكن هذه الممارسة لم تندثر. فمن وجهة نظر معينة، فإن الدول الأعضاء لا تلوم إلا نفسها إن هي قصرت في الاضطلاع بمسؤولياتها عن صياغة النصوص الرئيسية وإن المسألة تكمن في إيجاد سبل لإشراك ممثليها في العمل على نحو أوثق مع الأونكتاد وتمكينهم من تزويد الأمانة بالتوجيه السياسي اللازم.

ونظراً إلى أن أي منظمة لا يمكن إلا أن تكون على شاكله موظفيها، فإن من المحبط أيضاً قراءة ما كُتب عن خيبة أمل الموظفين وإحباطهم إزاء عملية إدارة الموارد البشرية فيما مضى واقتناعهم بضعف الصلة بين الأداء والترقية. ومن الخطأ إلى حد ما إلقاء المسؤولية عن هذا الاستياء بأكمله على كاهل الإدارة العليا في جنيف. فهي ملزمة بلوائح المعمول بها على نطاق الأمم المتحدة، وهي لوائح مفرطة في البيروقراطية ولانقّة من الناحية السياسية وغير فعالة بالضرورة في تأمين خدمات الشخص الأكثر كفاءة. وتخضع الإدارة العليا أيضاً لضغوط من الدول الأعضاء من أجل تعيين مرشحيها الوطنيين وترقيتهم - وهي ضغوط ينبغي لها أن تقاومها على الدوام ولكنها تعجز عن ذلك أحياناً. ومع ذلك، سيكون لتسيير التطور

المهني للموظفين على نحو شفاف ومرتبط بالأداء تأثير إيجابي قوي على معنويات المنظمة وعلى قدرتها على أداء مهمتها. وبالمنطق ذاته سيشكل عدم القيام بذلك عامل تقويض قوياً.

وتكمن المسؤولية الأقل تجزئةً والتي تتحملها الإدارة العليا في حنيف في مجال تكوين هوية مؤسسية موحدة ونهج لقيادة الأفرقة. وقد حدث أن وجد أمناء عامون ونواهم في السابق أنفسهم معزولين في قمة الهرم، وابتوا منقطعين عن الموظفين رغم أنهم كانوا يعملون بكامل طاقتهم. وعندما يحدث ذلك، يعتكف مستوى الإدارة التالي في "صوامعه" المنفصلة - أي الشعب - فيضمحل التماسك المؤسسي. ويلزم إحداث تغيير هيكلي يكرس في إطاره شكل من أشكال المسؤولية الجماعية عن الإدارة، فيفوض مديرو الشعب مسؤولية وظيفية معينة مثل جمع الأموال أو إقامة الشراكات الخارجية بالإضافة إلى مواصفات وظيفتهم داخل الشعبة. وإذا كان يراد استحداث ثقافة حقيقية لإدارة الأفرقة، فسيلزم إحداث تغيير رسمي من هذا القبيل على مستوى القمة.

وجرت العادة، من دون أي مبرر، على اعتبار التعاون التقني مهمة من مهام الأمانة أدنى مقاماً من البحث والترويج. ويعزى استمرار هذا الوضع الدوني إلى انعدام أمن الأساس المالي للتعاون التقني واعتماده على الدعم القصير الأجل المقدم من الجهات المانحة. وأدى ذلك بشكل مفهوم إلى ظهور القلق عندما بلغ نمو التعاون التقني حداً جعله يستأثر بنسبة ٤٠ في المائة من مجموع الإنفاق من الميزانية العادية إضافة إلى الإنفاق من خارج الميزانية. ومع ذلك، فكون بعض أنشطة التعاون التقني كانت من إنجازات الأونكتاد الهامة إنما يشير إلى ضرورة البحث عن أساس مالي أكثر صلابة واستدامة للتعاون التقني. ويجب النظر إلى التعاون التقني على أنه طريقة قيمة يمكن أن يواصل بها الأونكتاد العمل كحارس للمصالح الخاصة للبلدان النامية.

هـ- التنافس بين المؤسسات الاقتصادية الدولية

في التحليل النهائي أتساءل: هل يحتاج العالم حقاً إلى الأونكتاد؟ فرغم الإبقاء على الأونكتاد بعد إنشاء منظمة التجارة العالمية، فما زالت جهات كثيرة لم تقبل حتى الآن استمرار وجوده. ولا بد من الإقرار بأنه لا توجد أي منظمة دولية تملك حقاً مكتسباً بالأقدمية في أن يكون لها مكان في الهيكل الاقتصادي العالمي. واستعارة صورة "الهيكل" هي في الواقع مضللة في حد ذاتها، إذ توحي بأن المؤسسات تقوم على تصميم ثابت يصلح إلى الأبد، بدلاً من فكرة أمم متحدة مرنة تستجيب إلى مخاطر عالمية متغيرة تتطلب توفير سلع عامة دولية جديدة.

وفي كلا جانبي النقاش المتعلق بالأونكتاد، يحافظ على وجهات نظر غير متسقة. إذ ترى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الأونكتاد بينما قد يؤدي بعض المهام المفيدة المتعلقة بالبحث

أو جمع البيانات أو التعاون التقني، فإنها مهام يمكن أن يؤديها البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي بالجوهر ذاتها بل ربما بجودة أفضل. أما رأي بلدان الجنوب فهو أن المؤسسات التي يُسيطر عليها بلدان الشمال تسعى إلى تقويض الأونكتاد باستيلائها على مهام أثبت فيها ميزته النسبية. ويلجأ كل جانب في الوقت نفسه إلى منطق التكاليف الثابت بالمهام ومعيار الأداء المتفوق. ولكل مجموعة شكلها الخاص من أشكال الحجاج غير المتسق وغير المقنع.

وإذا تخلينا عن الاستعارة المضللة المتعلقة بالهيكل المؤسسي، فإننا نتبيّن بذلك إمكانية التنافس بين المؤسسات الدولية. وإذا أُريد أن يُحكم على الناس بأدائهم، فإن المبدأ ذاته ينبغي أن يطبق على المؤسسات الاقتصادية الدولية كافة. وبذلك نصل إلى التسليم بأن المؤسسات قد تحسن أداء بعض الأعمال وتسيء أداء أعمال أخرى، وأن من الحيوي لهذه المؤسسات أن تميز بين الجيد والرديء بأسرع ما يمكن، حتى يتسنى اتخاذ الإجراءات التصحيحية.

إذن، لعل أكثر التوصيات إلحاحاً وضرورة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة الصادر في عام ٢٠١٢ هي التوصية الأخيرة، أي التوصية رقم ١١ المتعلقة بكفالة "تخصيص موارد كافية لتعزيز قدرات التقييم المستقل والمتسم بالكفاءة داخل أمانة الأونكتاد". وتوجد لدى البنك الدولي منذ عام ١٩٧٥ إدارته المستقلة لتقييم العمليات، ومن الواضح أن هذه الإدارة ساعدت البنك على التخلي بسرعة أكبر عن الأنشطة التي تبين أنه لم يفلح فيها. وفي مرحلة متأخرة، أنشأ صندوق النقد الدولي مكتبه بالتقييم المستقل في عام ٢٠٠١، وساعده ذلك على دعم ادعائه بأنه قد استخلص العبر من أزمة عامي ٢٠٠٧/٢٠٠٨. وإذا أراد الأونكتاد منافسة المنظمات الأخرى بنجاح في المجالات المختلفة الكثيرة المتمثلة في التجارة والاستثمار والتكنولوجيا والتمويل التي تكوّن حافظة أنشطته الحالية، فإن التقييم المستقل لنواتج أنشطته يبدو لي أنه يشكل رأس احتياجه من أجل بناء مستقبل ناجح.

المرفق

ملاحظات لمن يرغب في قراءة

المزيد



بإستطاعة القراء الراغبين في التعمق في استكشاف موضوع هذه الدراسة التاريخية الموجزة أن يطالعوا أولاً وقبل كل شيء: John Toye and Richard Toye, *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance and Development* (Indiana University Press, 2004). إذ يتضمن هذا المنشور الأساس البحثي للفصول الخمسة الأولى من هذا المؤلف. ولمن يهمه الاطلاع على معلومات أساسية عن راؤول بريبيش وقيادته للأونكتاد أن يقرأ سيرة حياته الممتازة التي كتبها إدغار دوسمان، *The Life and Times of Raul Prebisch 1901–1986* (McGill Queens University Press, 2008). وقد استفدت من هذه السيرة الكثير لتدعيم فصليّ الثاني والثالث.

وستجدون ملخصاً لمؤتمر بيلاجيو في: *New Directions for World Trade* (Royal Institute of International Affairs, London, 1963). وتناقش بدايات الأونكتاد في: Diego Cordovez, *The making of UNCTAD, Journal of World Trade Law*, 1:3, 1967, 243–328. وتُبث الآثار المترتبة على مفاوضات المجموعات في: Thomas G. Weiss and Hans W. Singer, *Multilateral Development Diplomacy in UNCTAD: The lessons of Group Negotiations, 1964–1984*, (Macmillan, London, 1986). ويُبحث دور الأمانة في مقال: Anindya K. Bhattacharya, *The influence of the international secretariat: UNCTAD and generalized tariff preferences, International Organization*, 30:1, 1976, 75–90.

وترد لمحة شاملة عن أولى المفاوضات المتعلقة بالنظام الاقتصادي الدولي الجديد في: Robert L. Rothstein, *Global Bargaining: UNCTAD and the Quest for a New International Economic Order*, (Princeton University Press, Princeton, 1979). وللحصول على فهم أفضل لأفكار غاماني كوريا بشأن مسألة النظام الاقتصادي الدولي الجديد ودور اتفاقات السلع الأساسية، يُنصح بقراءة مؤلفه: *Taming Commodity Markets: The Integrated Programme and the Common Fund in UNCTAD* (Manchester University Press, 1992). وانظر أيضاً مقاله: UNCTAD and the New International Economic Order, in *International Affairs*, 53:2, 1977, 177–87. وللاطلاع على رؤية أكثر نقدية لحملة المطالبة بالبرنامج المتكامل، انظر: Christopher P. Brown, *The Social and Political Economy of Commodity Control* (Macmillan, 1980).

ومن الأمثلة المعبرة على عرض النظريات والأفكار السياساتية الليبرالية الجديدة في الثمانينات Ian Little's *Economic Development: Theory, Policy and International Relations* (Basic Books, 1982) وهو مؤلف يستند في جزء منه إلى بحوث أجراها الكاتب سابقاً، مع تيبور شيتوفسكي وموريس سكوت، من أجل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي Tibor Scitovsky and Maurice Scott, *Industry and Trade in Some Developing Countries* (Oxford University Press, 1970).

وتتعلق عدة دراسات مفيدة بالمسار الجديد الذي سلكه الأونكتاد في الثمانينات. وإحدى هذه الدراسات هي: Kathryn C. Lavelle, Ideas within a context: The African group in an evolving UNCTAD, in *The Journal of Modern African Studies* (39:1, 25-50). وكذلك Carlston B. Boucher, UNCTAD VII: New Spirit in North-South Relations?, in *Finance and Development* (24:4, 14-16). كما أن الفصل الخامس من Ian Taylor and Karen Smith's *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) (Routledge, 2007) هو دليل جدير بالثقة فيما يتعلق بأحداث تلك الفترة. ويحمل مارك وليامس (Marc Williams) تطور مجموعة الـ ٧٧ في *Third World Cooperation: The Group of 77 in UNCTAD*, (Pinter, London, 1991).

ولم يترك كينيث دادزي Kenneth Dadzie وراءه أثراً كبيراً يلقي الضوء على أفكاره، ولكن أحد المصادر الجيدة هو فصله المعنون *The United Nations and the problem of economic development* الذي يرد في: Adam Roberts and Benedict Kingsbury, editors, *United Nations, Divided World: the UN's Roles in International Relations* (Clarendon Press, 1988: 139-157).

وأحد التعليقات ذات الحجية على معنى اتفاقات منظمة التجارة العالمية هو تعليق: Bhagirath Lal Das, *The World Trade Organization: a Guide to the Framework of International Trade* (Zed Books, 1999). ويمكن الاطلاع على آراء متنوعة بشأن علاقة منظمة التجارة العالمية بالمنظمات الدولية الأخرى، بما فيها الأونكتاد، في: Anne O. Krueger, editor, *The WTO as an International Organization* (University of Chicago Press, 1998). ويرد بحث للقضايا السياسية المتعددة المطروحة في الأونكتاد العاشر المعقود في بانكوك في: John Toye, editor, *Trade and Development: Directions for the 21st Century* (Elgar, 2003).

ووجهت سوزان براوز (Susan Prowse) نقداً لاذعاً لبناء القدرات المتصل بالتجارة وقدمت اقتراحات لإصلاحه في مقالها المعنون *The role of international and national agencies in trade-related capacity-building*, in *The World Economy* (25:9, 2002, 1235-1261). وترد تقارير فريق الشخصيات البارزة على الموقع الشبكي للأونكتاد. وتتضمن الملخصات الشهيرة الثاقبة النظرة لأسباب الأزمة المالية لعامي ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ونتائجها المؤلف: Gillian Tett *Fool's Gold* (Abacus, 2009), Vince Cable *The Storm: The World Economic Crisis & What It Means* (Atlantic Books, 2009) and Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton University Press, 2010).

أما النصف الثاني من مؤلف مارك مازوير (Mark Mazower) المعنون: *Governing the World: the History of an Idea* (Penguin, 2012) فهو عبارة عن دراسة استقصائية مؤثرة للحكومة الدولية على

مدى الأعوام الخمسين الأخيرة، بما في ذلك بعض الملاحظات الوجيهة بخصوص الأونكتاد. وقدم توماس غ. فايس (Thomas G. Weiss) تشخيصه لمواطن الخلل في الأمم المتحدة وكيفية إصلاحها في: *What's Wrong with the United Nations and How to Fix It* (Polity Press, Cambridge, 2012). وتُبحث المخاطر على العولمة وسبل التصدي لها في: Ian Goldin and Kenneth A. Reinert's *Globalization for Development: Meeting new Challenges* (Oxford University Press, 2012). وكتب موراي جينيكس (Murray Jennex) عن جهود الأونكتاد في مجال التجارة الإلكترونية في مقاله المعنون UNCTAD and e-commerce .success, in *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 11, 2003.

