نهجٌ سياسي، لا عملٌ خيري: ما يمكن للبلدان الغنية فعله للمساعدة في إنجاز الأهداف

يحلّل هذا الفصل دورَ البلدان الغنية في التعاهد الدولي لإنجاز أهداف التنمية للألفية، وهو تعاهُدٌ يُفعِّل الالتزام العالمي بتخفيض الفقر من خلال الاعتماد على المسؤوليات المتبادلة بين البلدان الغنية والفقيرة. ويجب على البلدان الفقيرة أن تحسّن أساليب الحكم فيها لتعبئة الموارد وإدارتها بصورة أكثر فعّالية وإنصافاً؛ كما يجب على البلدان الغنية أن تزيد مساعداتِها، وتخفيفَها أعباء الدَّين، وفرصَ دخول الأسواق، وانتقالَ التقانة.

يوضح إعلان الأمم المتحدة للألفية وإجماع مونتيراي (الذي نتج عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية في مونتيراي، المكسيك، في مارس/ آذار 2002)، بما لا يدع مجالاً للشك، أن المسؤولية في إنجاز الأهداف من واحد إلى سبعة تقع في المقام الأول على عاتق البلدان الفقيرة. لكن هذه الهيكليّات تعكس أيضاً مقاربةً جديدة، حيث تبني البلدان الغنية دعمها للبلدان الفقيرة على أساس الأداء وتقلّل من رؤيته كحقٍّ مطالَب به. لذا، سوف تزيد البلدان الغنية مساعداتها للبلدان الفقيرة التي تبذل جهوداً صادقة لتعبئة الموارد المحلية، وتقوم بإصلاحات سياسية، وتقوّي المؤسسات، وتضع حداً للفساد وسواه من مظاهر الحكم الضعيف.

تتوضح التزامات الدول الغنية في إعلان الألفية، بعبارات صريحة، في الهدف الثامن (الإطار 8.1). وقد أعيد التأكيد على هذه الالتزامات مراراً منذ ذلك الحين في منتديات متعدّدة:

- اعترف إجماع مونتيراي بالحاجة إلى زيادة ضخمة في المساعدات، مستحثّاً البلدان المانحة على القيام بجهود ملموسة لبلوغ هدف الإعانة البالغة 0.7 بالمئة من إجمالي الناتج القومي المحدّد في 1970 – والسعي بقوة إلى مواصلةِ تخفيف أعباء الدين عن البلدان التي تقوم بخطوات لتقوية الحكم.
- التزم إعلان الدوحة الوزاري، الذي صدر في 2001 خلال انعقاد اجتماع منظمة التجارة العالمية في الدوحة، قطر، بجعل مصالح البلدان الفقيرة في صلب العمل لوزراء التجارة مستقبلاً. والتزم الإعلان أيضاً بهدف فتح الأسواق لمنتجات بلدان الدخل الأدنى من دون رسوم جمركية وحصص نسبية مُحدَّدة (كوتا).
- أعادت القمة الدولية للتنمية المستدامة التي انعقدت في سبتمبر/ أيلول 2002 في جوهانسبورغ، بجنوب إفريقيا، التأكيد على الحاجة إلى زيادة المساعدات، وحثّت البلدان المانحة على العمل للوصول إلى هدف 0.7 بالمئة وتخفيض الدين غير المحتمَل عن البلدان التي تبذل جهوداً لتقوية الحكم. كما دعت القمةُ الدولَ الأعضاء في منظمة التجارة العالمية للوفاء بالتزاماتها فتحَ مجال الأسواق.

إذا ما تمّ تجاهل الهدف الثامن، فمن الصعب أن نتصوّر تمكّن البلدان الأفقر من إنجاز الأهداف السبعة الأولى. ويُظهر هذا التقرير ما تدعو إليه الحاجة لتسريع التقدّم باتجاه إنجاز الأهداف: تخصيص التمويلات الكافية للانفاق الاجتماعي، وإصلاح البنية التحتية الصحية المتداعية، وتشغيل المزيد من المدرّسات لتشجيع الفتيات على الذهاب إلى المدارس، وإزالة التفاوتات في الإنفاق العام على إمدادات المياه، وضمان حق المرأة في ملكية الأرض، والاستثمار في الأبحاث الزراعية، والبحث عن أسواق جديدة للتصدير؛ والقيام بعدد من الخطوات العملية الأخرى لتغيير السياسات، وتحسين المؤسسات، وزيادة الاستثمارات.

ينبغي لحكومات البلدان الفقيرة أن تبادر إلى القيام بهذه الخطوات، لكنها لا تستطيع القيام بها وحدها. وبالتأكيد، كما يحاول تعاهد التنمية للألفية إثباته، فسوف تحتاج البلدان التي عليها التسلّق من أشدّ المنحدرات عمقاً – بلدان الأولوية القصوى والأولوية المتقدّمة – إلى حقنات كبيرة من تمويل البلدان المانحة كي تستثمر بقوة أكبر بكثير في الصحة والتعليم والزراعة والصرف الصحي والبنية التحتية الأساسية. ولا تستطيع هذه البلدان الانتظار إلى أن يولّد النمو الاقتصادي مدّخرات محلية كافية ويزيد مداخيل الأسَر المعيشية. وبالفعل، ترسي هذه الاستثمارات المركزية أساس النمو الاقتصادي.

إضافة إلى ذلك، تواجه البلدان الفقيرة عدداً من القيود التي لا يمكن التخفيف منها إلا عبر تغيير سياسات البلدان الغنية. فكثيراً ما تواجه عوائق في التجارة الدولية، كما أنها مقيّدة بالديون الخارجية التي

الإطار 8.1

ثامن أهداف التنمية للألفية

تعهّدت كلُّ الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، البالغ عددها 189، بأن تُحقِّق بحلول العام 2015:

- زيادة التطوير لنظام مالي وتجاري منفتح، ومبني على أساس القواعد، ومتوقَّع المسلك، وغير تمييزي. كما يتضمن هذا النظام التزاماً بالحكم الصالح والتنمية قُطْرياً ودولياً.
- معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان الأقل نمواً. ويتضمن ذلك فرصاً لتصدير منتجاتهم من دون حصص نسبية (كوتا) أو تعرفات جمركية؛ وتعزيز التخفيف من أعباء الدين عن كاهل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون؛ وإلغاء الدين الثنائي الرسمي؛ وتقديم مساعداتِ إنماء رسمية أكثر كرماً من البلدان الملتزمة بتخفيض الفقر.
- معالجة الاحتياجات الخاصة للبلدان المُحاطة باليابسة والدول الجزريّة النامية الصغيرة.
- التعامل على نحوٍ شامل مع مشكلات ديون البلدان النامية، عبر إجراءات قُطرية ودولية لجعل الديون محتملةً على الأمد الطويل.
- التعاون مع البلدان النامية لتطوير مجالات عمل لائقة ومنتجة للشباب.
- التعاون مع شركات الصيدلة لتأمين فرص الحصول على العقاقير الضرورية في البلدان النامية بأسعار محتملة.
- التعاون مع القطاع الخاص لتوفير فوائد التقانات الجديدة – لا سيما في مجال تقانات المعلومات والاتصالات.

المصدر: UN 2003b

لا تُذلَّل والموروثة من حكومات سابقة. ويتطلّب افتقارها إلى المهارات التقانية موارد عالمية ومهارات عملية لحل المشكلات في مجالات الصحة والاتصالات والطاقة.

مَعونة - أكبر وفعّالة أكثر

يصعب تقدير التمويل الخارجي المطلوب لبلوغ الأهداف، لأن ذلك يتطلّب الحصول على معلومات حول التكاليف التي تختلف بشكل كبير من بلد إلى آخر. علاوة على ذلك، تعتمد احتمالات التعبئة المحلية للموارد على النمو والإصلاحات مستقبلاً. وقدّرت دراسات عدة وجوب زيادة المعونة الخارجية من 40 بليون دولار إلى 100 بليون سنوياً. وثمة تقديرٌ متحفِّظ للجنة زديلو التابعة للأمم المتحدة يُستشهد به مراراً وتكراراً، يدعو إلى 50 بليوناً إضافياً في العام[1] – وهذا يتماشى مع تقدير البنك الدولي[2]. ويتطلّب ذلك ما يقرب من مضاعفة مساعدات الإنماء الرسمية من الأعضاء الثلاثة والعشرين في لجنة المساعدات التنموية التابعة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، ليصل المجموع إلى 0.43 بالمئة من إجمالي الناتج القومي لتلك البلدان – الذي يبقى أقل من علامة المنسوب 0.7 بالمئة، المستعملة منذ 1970 (الإطار 8.2 والرسم 8.1).

قد تبدو هذه الأرقام ضخمة، لكنها ليست بعيدة عما كانت عليه الحال قبل التسعينات. فبين عامَيّ 1990 و2001 هبطت مساعدات الإنماء الرسمية من 0.33 بالمئة إلى 0.22 بالمئة من إجمالي الدخل القومي للدول المانحة. لكن ذلك الهبوط حدث بشكل أساسي في بداية التسعينات ومنتصفها؛ وعند نهاية العقد، كانت المعونة قد زادت بشكل ملحوظ. وتظهر أحدث البيانات أن هذا الاتجاه مستمر مع زيادة مساعدات الإنماء الرسمية 5 بالمئة بين 2001 و2002. مع ذلك، لا تزال هذه الموارد مقصِّرة عن إيفاء الاحتياجات – وبخاصة لإنجاز الأهداف.

وجّه هبوط المعونة أقسى الضربات إلى البلدان والمناطق الأعظم حاجة. فانخفضت، مثلاً، الإعانات للفرد في إفريقيا جنوب الصحراء وجنوب آسيا انخفاضاً حاداً خلال التسعينات (الجدول 8.1، الرسمان 8.2 و8.3). وقد استمرّ ارتداد هذه الاتجاهات النُّزولية منذ تبنّي إعلان الألفية في العام 2000، مع زيادات معلنة في المساعدات تبلغ 16 بليوناً في السنة – إلى 0.26 من إجمالي الناتج القومي للدول المانحة – بحلول العام 2006[3]. وعلى الرغم من كونها بداية جيدة، غير أنها غير كافية لإنجاز الاحتياجات. وقد اقتُرحت طرق مبتكرة لزيادة التمويلات عبر جمع التبرّعات من أسواق رأس المال (الإطار 8.3).

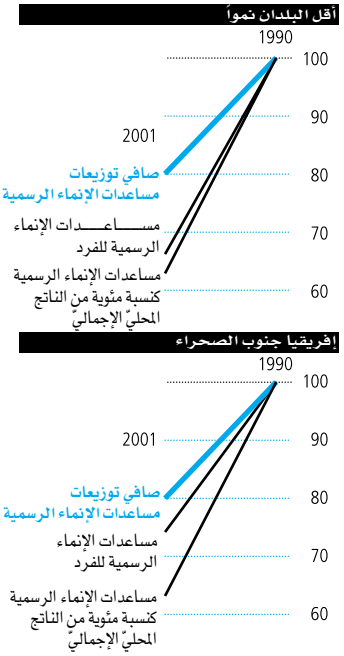
على الرغم من أن أهداف التنمية للألفية توجِّه المعونة إلى البلدان الأقل نمواً، فإن هذه البلدان لم تُحْم كلياً من قطع المعونة؛ إذ بين البلدان الـ 49 الأقل نمواً، ثمة 31 منها تتلقى اليوم معونة (8.5 بالمئة من معدل إجمالي ناتجها المحلي) أقلّ من تلك التي كانت تتلقاها في العام 1990 (12.9 بالمئة)[4].

قام مناصرو التنمية البشرية، منذ مطلع التسعينات، بحملات تهدف إلى زيادة الإنفاق الاجتماعي إلى 20 بالمئة على الأقل من الميزانيات القُطْرية وميزانيات المعونة. لكن المعونة الموجهة تبقى إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية – الحاسمة لإنجاز أهداف الصحة، والتعليم، والقضاء على الجوع، والمياه، والصرف

الرسم 8.1
المعونة - ما المطلوب وما المُعطى ؟
2000 دولار أميركي

المصدر: المجموع المطلوب: البنك الدولي وصندوق النقد الدولي 2001؛ المجموع المُعطى: منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، لجنة مساعدات التنمية 2003c؛ الإيكونومِسْت 2001.

الرسم 8.2
مساعدات الإنماء الرسمية في هبوط
الدليل، 1990 = 100
2000-1990



المصدر: منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، لجنة مساعدات التنمية 2003a

الإطار 8.2

مساعدات الإنماء الرسمية: غاية الوصول إلى 0.7 بالمئة

كانت فكرة وجوب تقديم البلدان الغنية 0.7 بالمئة من إجمالي ناتجها القومي للتنمية العالمية قد اقتُرحت أول مرة عام 1969 في التقرير حول التنمية الدولية الذي قاد فريقَ إعداده رئيس الوزراء الكندي الأسبق لستر بيرسون. قُبِل هذا الرقم على نحو واسع النطاق كغاية مرجعية لمساعدات الإنماء الرسمية، وأقرّته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1970 فأصبح جزءًا من استراتيجية التنمية الدولية في ذاك العقد.

في فترةٍ أحدث عهداً:

- يدعو إعلان الألفية البلدانَ الغنية لتقديم «مساعدات إنمائية أكثر سخاءً».
- يدعو إجماع مونتيراي «البلدان المُنمّاة التي لم تفعل ذلك إلى بذل جهود ملموسة نحو غاية 0.7 بالمئة من إجمالي الناتج القومي كمساعدات إنماء رسمية للبلدان النامية، وما بين 0.15 إلى 0.20 بالمئة... إلى البلدان الأقل نموًّا».
- حثّ المؤتمر العالمي حول التنمية المستدامة أيضاً «البلدان المنمّاة التي لم تفعل ذلك على بذل جهود ملموسة نحو غاية 0.7 بالمئة من إجمالي الناتج القومي كمساعدات إنمائية رسمية للبلدان النامية، على أن تطبِّق بفعّالية التزاماتها بمثل هذه المساعدات للبلدان الأقل نموًّا».

إذا ما أقدم أعضاء لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي (أكبر 23 بلداً مانحاً في العالم) فعلاً على تسليم مساعدات إنمائية رسمية تساوي 0.7 بالمئة من إجمالي ناتجها القومي، فإن المعونة سوف تكون 165 بليون دولار في السنة – أي ثلاثة أضعاف المستوى الحالي وأعلى بكثير من التقديرات الحالية لما تدعو إليه الحاجة بُغية إنجاز أهداف التنمية للألفية.

المصدر: UN 2002e

الجدول 8.1

صافي المتلقيً من مساعدات الإنماء الرسمية بحسب الإقليم، 1990 و2001

(بالدولار الأميركي عام ألفين)

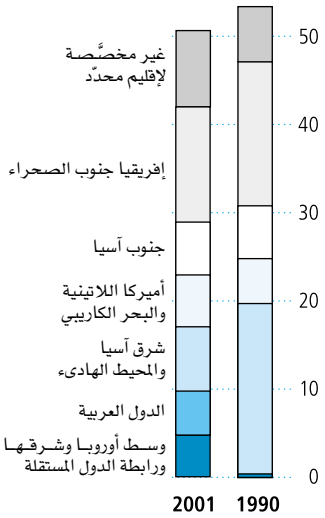
الإقليم	حصة الفرد المتلقّي		نسبة مئوية من الناتج الإجمالي	
	1990	2001	1990	2001
جميع البلدان النامية	15	10	1.61	0.81
أقل البلدان نمواً	33	20	12.92	8.45
الدول العربية	59	18	2.85	1.00
شرق آسيا والمحيط الهاديء	5	4	0.77	0.32
أميركا اللاتنية والبحر الكاريبي	13	12	0.48	0.32
جنوب آسيا	6	4	1.18	0.84
إفريقيا جنوب الصحراء	34	21	6.13	4.55
العالم	14	10	1.28	0.77

المصدر: OECD, Development Assistance Committee 2003a

الرسم 8.3

مساعدات الإنماء الرسمية، صافي التوزيعات

بملايين الدولارات الأميركية عام ألفين



المصدر: منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، لجنة مساعدات التنمية 2003a

الصحي – أقل من 15 بالمئة من حصص الهبات الثنائية. غير أن هذه النسبة آخذة في الارتفاع، وقد وصلت النمسا وإيرلندا ولوكسمبورغ وهولندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة إلى غاية العشرين بالمئة.

جعل المساعدات أكثر فعّالية

لن تكون زيادة المساعدات كافية. فوفقاً لدراسة حديثة العهد أجراها البنك الدولي، كانت المعونة التي قُدّمت في أوقات وأمكنة مختلفة، «فعّالة للغاية، وغير فعّالة كلياً، وكلَّ ما بين الحدّين»[5]. لقد ساهمت المعونة في إنجاز العديد من النجاحات الباهرة خلال العقود الأخيرة – أندونيسيا وجمهورية كوريا في السبعينات، بوليفيا وغانا في الثمانينات، أوغندا وفييتنام في التسعينات. ودفعت البرامج الدولية إلى الثورة الخضراء، وجهود السيطرة على وباء عمى الأنهر، وحملات التلقيح المتوسِّعة ضد أمراض الطفولة. لكن الكثير من المعونة ذهب إلى بلدان ينتشر فيها الفساد بقوة وتقودها سياسات مضلَّلة – وهي أوضاع لا تؤدي إلاّ إلى تبديد المعونة هباء.

ما الذي يمكن فعله لضمان أن تكون المساعدات أكثر فعّالية، لا سيما في تسريع التقدم باتجاه الأهداف؟ هناك ثلاث قضايا هيمنت على التحليلات الأخيرة: الحكم الأقوى، وازدياد الملكية، والممارسات الأفضل في

الإطار 8.3

تمويل جديد للأهداف

تعهُّدات منذ مونتيراي

وافق المجتمع العالمي خلال المؤتمر الدولي حول التمويل للتنمية الذي انعقد في مونتيراي بالمكسيك عام 2002 على نهج متماسك ذي مبادئ للتنمية – وعلى أول زيادة في المعونة منذ 20 سنة، بإضافة 16 بليون دولار في السنة بحلول العام 2006 (بما في ذلك تعهّدات قُدِّمت منذ المؤتمر).

سوف تضاعف الولايات المتحدة تقريباً مساعدات الإنماء الرسمية – إلى 15 بليون دولار في السنة –بحلول العام 2006. وسيزيد الاتحاد الأوروبي المعونةَ إلى 0.39 بالمئة من إجمالي الناتج القومي، بحلول العام 2006 – قرابة 11 بليوناً إضافياً في السنة. وبين الأعضاء المنفردين:

- تعهّدت النمسا بالوصول إلى 0.33 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2006.
- تعهدت بلجيكا بالوصول إلى 0.7 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2010.
- تعهّدت فنلندا بالوصول إلى 0.4 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2007.
- تعهّدت فرنسا بالوصول إلى 0.5 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2007.
- تعهّدت ألمانيا بالوصول إلى 0.33 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2006.
- تعهّدت اليونان بالوصول إلى 0.33 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2006.
- تعهّدت ايرلندا بالوصول إلى 0.7 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2007.
- تعهّدت ايطاليا بالوصول إلى 0.33 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2006.
- تعهّدت لوكسمبورغ بالوصول إلى 1.0 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2005.
- تعهّدت هولندا بالوصول إلى 1.0 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2005.
- تعهّدت البرتغال بالوصول إلى 0.33 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2006.
- تعهّدت اسبانيا بالوصول إلى 0.33 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2006.
- تعهّدت السويد بالوصول إلى 1.0 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2006.
- تعهّدت المملكة المتحدة بالوصول إلى 0.4 بالمئة من إجمالي الدخل القومي بحلول العام 2005–2006.

كذلك قدّم مانحون آخرون تعهدات هامّة أيضاً. حيث وافقت كندا على زيادة المعونة 8 بالمئة سنوياً، أو نحو 1.7 بليون دولار – وبحلول العام 2010، سيرتفع ذلك 0.28 إلى بالمئة من إجمالي دخلها القومي. ووافقت النروج على زيادة المعونة من 0.92 بالمئة إلى 1.0 بالمئة من إجمالي دخلها القومي بحلول العام 2005، أي ما يعادل زيادة سنوية تصل إلى 250 مليوناً. كما وافقت سويسرا على زيادة المعونة إلى 0.37 بالمئة من إجمالي دخلها القومي بحلول العام 2010، ووافقت أستراليا على زيادة فعلية بنسبة 3 بالمئة في 2002–2003.

مقترَح لآلية تمويل جديدة

اقترحت المملكة المتحدة إيجاد آلية جديدة – عبارة عن منشأة تمويل دولية – تزوّد معونةً متوقَّعة وثابتة للاستثمارات المطلوبة لإنجاز الأهداف بحلول العام 2015. وتقوم هذه المنشأة الموقّتة بجمع التبرعات، حتى العام 2015؛ كما يقدِّم المانحون تعهُّدات طويلةَ الأجل بدفعات سنوية للمنشأة، التي تجمع التبرعات عندئذ من خلال إصدار سندات في أسواق رأس المال الدولية – مما يجعل الموارد متوفِّرةً لحظةَ الحاجة إليها.

المصدر: UN 2002a; United Kingdom, Her Majesty's Treasurer 2003; OECD, Development Assistance Committee 2003d

توظيف المعونة – وهي محوريّة في مبادئ الشراكة الأقوى التي ظهرت في مؤتمرَيّ مونتيراي وجوهانسبورغ.

يُنظر إلى الحكم – أي السياسات والمؤسسات التي تنظّم تفاعلاتٍ بين الأفراد والمجموعات في المجتمع – على أنه جزء من أساس النمو الاقتصادي والتنمية البشرية المستديمين. ولذلك، جعلت بلدان مانحة عديدة دعمَها مشروطاً بالجهود التي تبذلها البلدان النامية لتقوية الحكم – وأمّنت الدعم اللازم لذلك، عبر التعاون التقني في المقام الأول. وتُعتبر إجراءات محاربة الفساد، وتبنّي سياسات اقتصادية واسعة صائبة، وتطبيق أنظمة فعالة وقابلة للمحاسبة عن استعمال الموارد العامة، أساسيةً لضمان ألاَّ يتم هدر الموارد الخارجية. كما أن سيادة القانون، وتنفيذ العقود السليمة، والمؤسسات التنظيمية العامة القوية، هامةٌ في إعمال اقتصاد السوق. وهذه عناصر مهمة للحكم الاقتصادي الصّالح.

لكن هناك أبعاداً أخرى للحكم هامةٌ أيضاً. وكما حاول **تقرير التنمية البشرية للعام 2002** أن يبرهن، فإن التنمية البشرية تتطلّب حكماً ديموقراطيا يستجيب لاحتياجات الفقراء. ويتطلّب الحكم الديموقراطي أكثر من سياسات ومؤسسات تضمن خدمات عامة فعّالة. إنه يتطلّب مؤسسات وأنظمة عادلة، وأيضاً عمليات صنع قرار تعطي الناس حقَّ المشاركة في إبداء الرأي وتتيح لهم إخضاع السلطات للمحاسبة. ولذلك، تُعتبر المؤسّساتُ السياسية التي تعزّز صوت الناس ومحاسبةَ الحكومة هامةً لتسريع التقدّم باتجاه الأهداف – على الرغم من أن جدول أعمال مناصراً للفقراء قد يتعارض مع المصالح المكتسبة للنُّخَب (أنظر الفصل السابع).

طبّقت بلدان عدة برامج لتقوية الحكم الديموقراطي، فأطلقت إفريقيا مبادرة إقليمية رئيسية هي 'الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا' التي تشدِّد كثيراً على الحكم. كما جعلت بلدانٌ مانحة عديدة دعمَ الحكم من أولوياتها.

تتمحور القضية الثانية، أي مِلْكية القرار، حول تولّي البلدان إدارة نفسها. وأحد دروس التسعينات هو أنه لا يمكن تطبيق إصلاحات على السياسات ما لم تكن مرسّخة بشكل عميق في التزام قُطْري يُشرك جميع ذوي المصلحة في البلد. ويعزّز هذا الأمرُ الاستنتاجاتِ التي خرجت بها الدراسات عن الحكم والقائلة بأهمية المشاركة؛ لأن كيفية اتخاذ القرارات – أو عمليّتها المتعاقبة – أمر ذو أهمية. فمن الصعب الوصول إلى المِلكية، عندما تكون القدرة والقوة غير مستويتين؛ ومعظم البلدان النامية لا تفتقر فقط إلى الموارد المالية، وإنما أيضاً إلى القدرة المؤسَّسية والبشرية لإدارة التنمية ودفْعها. وغالباً ما تتذمّر وكالات المساعدات من الضعف المؤسّسي في البلدان المتلقِّية الذي «يُجبرها» على تولّي مسؤولية تصميم طبيعة التدخلات في المعونة. لكنّ لهذا الانعدام في التوازن عواقبَ وخيمة على المِلكية؛ ولذا فإن إيجاد آليات لتسليم المعونة، بشكل يخفّف إلى الحد الأدنى من أعباء البلدان المتلقية، يُعتبر تحدياً هاماً لجعل هذه المعونة أكثر تأثيراً.

أما القضية الأخيرة، فقد كانت لزمن طويل جزءًا من السِّجال حول كيفية جعل المعونة أكثر فعالية: عبر المعونات المقيَّدة والهبات المنسَّقة. والمعونة المقيَّدة مكلِفةٌ على البلدان المتلقية، لأنها تحدِّد الخيارات في الاستفادة الاقتصادية القصوى من الموارد. وتقدّر دراسةٌ حديثة المعهد للبنك الدولي أن المعونة المقيّدة أقل فعالية بنسبة 25 بالمئة من نظيرتها اللامقيّدة[6]. وقد وافق أعضاء لجنة مساعدات التنمية في منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي على تخفيض المعونة المقيَّدة (والإبلاغ عنها)؛ وقد انخفضت فعلاً إلى نحو الخُمس، لكنها تبقى مرتفعة بالنسبة إلى بلدان قليلة – حيث توازي أكثر من نصف معونة التعاون غير التقني التي تقدّمها كندا واليونان وإيطاليا؛ في حين أن أربعة بلدان (النمسا ونيوزيلاندا ولوكسمبورغ والولايات المتحدة) لا تبلِّغ عنها.

يمكن لانعدام تنسيق الهبات أن يقوِّض أولويات البلد المتلقّي. وقد وضع ذلك بالفعل عبئاً مكلفاً على البلدان المتلقية، التي تعاني خدمات عامة فضفاضة أصلاً. فالوزراء يستقبلون عشرات البعثات من البلدان المانحة، ويُمضي موظفوهم أوقاتاً هائلة في تحضير الوثائق خلال مراحل مختلفة من عملية مشروع المعونة – من التحضير إلى التفاوض إلى التطبيق. وبدلاً من أن يمضي الموظفون الحكوميون وقتهم في التخطيط للسياسات وتطبيق البرامج، فإنهم يمضونه في استقبال البعثات من الدول المانحة وتحضير تقارير للمانحين. في فبراير/ شباط من العام 2003 التقى رؤساء الوكالات الثنائية المانحة والمؤسسات المتعددة الأطراف في منتدى رفيع المستوى لمراجعة هذه القضايا. ويمثِّل «إعلان روما حول التوافُق»، الذي تمّ تبنيه خلال المنتدى، التزاماً قوياً باتخاذ إجراءات عملية[7].

يمكن لانعدام تنسيق الهبات أن يقوِّض أولويات البلد المتلقّي. وقد وضع ذلك بالفعل عبئاً مكلفاً على البلدان المتلقية، التي تعاني خدمات عامة فضفاضة أصلاً

ما الذي ينبغي فعله؟

سوف يتطلب إنجازُ الأهداف برامجَ معونة أكثر طموحاً بكثير، تعالج العوائقَ المتعلقة بالموارد والسياسات والمؤسسات. وكما يؤكّد تعاهد التنمية للألفية، ينبغي أن تركّز المعونة على البلدان الأفقر. لكن الضخَّ الكثيف للموارد – المالية والتقنية – قد يخلق تشوّهات،

ويسحق البرامج القُطْرية الضعيفة، ويؤدي إلى الاتّكالية على الموارد.

لتفادي نتائج كهذه، ينبغي وضع الموارد الخارجية ضمن برامج وعمليات قُطْرية. ويتطلب ذلك دمجَ الأهداف والغايات وعمليات إعداد الميزانية والبرمجة والتخطيط القطرية – على المستويات المحلية والقطاعية والقطرية – التي تتطابق والموارد المالية الخارجية. وما ينبغي تقييمه هو الفجوة بين الموارد الخارجية الحالية والسياسات القطرية وبين الموارد الخارجية وإصلاحات السياسات المطلوبة لإنجاز الأهداف.

تلجأ معظم بلدان الأولوية القصوى والأولوية المتقدّمة، إلى ورقات الاستراتيجية لتخفيض الفقر كإطار عمل للاتفاقات مع الشركاء الخارجيين. وكما يقترح تعاهد الألفية ينبغي أن تقيِّم هذه الورقات، ما هو ضروري لبلوغ الأهداف. ما يجري حالياً هو أن ورقات تحدِّد غايات على أساس ما يمكن إنجازه واقعياً، آخذةً في الاعتبار الموارد المتوافرة والسياسات السائدة. عوضاً عن ذلك، ينبغي تعيين الفجوات بين التمويلات المطلوبة لبلوغ الأهداف والتمويلات المتوافرة حالياً، وأيضاً مَواطن ضعف الحكم والقدرة التي يلزَم تجاوزها عبر السياسات والإصلاحات المؤسّساتية. أما تحديد الكيفية التي تُسدّ بها هذه الفجوات، وتُدمَج بها النتائج في إطار ورقات الاستراتيجية لتخفيض الفقر، فسوف يتطلّب التفاوض بشأنه مع كل بلدٍ على حِدة.

يمكن للتنسيق والحوار المحليين أن يساهما أيضاً في تقوية الإجماع على الأولويات بين البلدان المانحة وحكومات البلدان النامية. وتظهر تجربة تنزانيا كيف أن التنسيق المحلي للمعونة، القائم على ورقات الاستراتيجية لتخفيض الفقر، يمكن أن ينجح (الإطار 8.4).

كذلك يمكن إنشاء قنوات للموارد المطلوبة لإنجاز الأهداف عبر البرامج المتعددة الأطراف، الناقصة التمويل، مثل «الصندوق العالمي لمحاربة فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الآيدز/السِّيدا) والسل والملاريا»، و«المجموعة الاستشارية حول الأبحاث الزراعية الدولية، والهيكلية المدمّجة لتنمية القدرة في التجارة».

معالجة الانتقائية في المعونة: أداء البلد نسبةً إلى الحاجة. تتحوّل البلدان المانحة بهدف جعل المساعدات أكثر فعالية، نحو سياسة أكثر انتقائية. فقد بعث المانحون، الذين قدّموا تعهّدات في مؤتمر مونتيراي عام 2002، برسالة واضحة؛ وهي أنهم سيوفّرون موارد أكثر إلى البلدان التي تُظهر التزاماً بتخفيض الفقر من خلال تبنّي سياسات مناصرة للفقراء، وتَتخذ خطواتٍ لتحسين الحكم، وتحقّق بعض النتائج في الاتجاه الصحيح – بدلاً من مجرد إعلان النيّات والتوقّعات. فمن دون سياسات اقتصادية سليمة، سوف تُهدَر على الأرجح دفعاتٌ مالية كبيرة. ومن دون حكم ديموقراطي يعطي الناس حق المشاركة، لن تؤدي جهود التنمية إلى تحسين وضع الفقراء.

ينبغي تعيين الفجوات بين التمويلات المطلوبة لبلوغ الأهداف والتمويلات المتوافرة حالياً، وأيضاً مَواطن ضعف الحكم والقدرة التي يلزَم تجاوزها عبر السياسات والإصلاحات المؤسّساتية

الإطار 8.4

إعمالُ الشّراكات التي تقودها الحكومة في تنزانيا

تتّبع حكومة تنزانيا وشريكاتها في التنمية نهجين متكاملين لتحسين تنسيق المعونة. وحددت استراتيجية تخفيض الفقر، في هذا البلد، برنامجاً إنمائياً متماسكاً واستراتيجياً؛ تدعمه «استراتيجية المساعدات لتنزانيا» التي ترسم دور الشركاء.

والنتيجة هي عملية مُدارة حكومياً ومتبنّاة على نحو واسع لتنسيق المساعدات الخارجية، لكن إنجازها لم يكن سهلاً. فحينما تأخّرت تنزانيا، وهي متلق كبير للمعونة، في إصلاحاتها الاقتصادية والبنْيوية عام 1995، شعر الشركاء بمخاوف جدّية بالنسبة إلى الحكم والمساءلة. وكنتيجة لذلك، قوّم الشركاء علاقتهم بتنزانيا، وربما، للمرة الأولى، راجعوا ممارساتهم الذاتية وبدأوا ينخرطون، بشكل بنّاء أكثر من السابق، في العمل مع الحكومة – متجنبين المشروطية لمصلحة تعزيز الملكية القطرية وآخذين على عاتقهم القيام بمحاولات متفَّق عليها لتنمية القدرة. ووجد تقويمٌ مستقلّ لشراكة التنمية أُجري عام 2002 أن العلاقات تحسّنت كثيراً عمّا كانت عليه، وأصبحت تؤمّن أساساً أكثر صلابة للفقر الممكن تحمُّله.

تُحدِّد استراتيجية المساعدات لتنزانيا أولويات الحكومة لبناء القدرة باستعمال أنظمة تدبير قطرية للمعونة، بدلاً من أنظمة الإدارة المتوازية؛ كما تُشجع شركاءَ التنمية على تأمين التمويل الأكثر توقعيّة. ومن شأن القيام بذلك أن يقوّي التخطيط، ويزيد من أثر المعونة (من خلال تنسيق أفضل)، ويعزّز الاستدامة، ويزيد المراقبة والمحاسبة.

تعني الروح القيادية الحكومية في العملية – المتمَّمة بإصلاحات في الإدارة المالية والحكومات المحلية والخدمة المدنية – أن استراتيجية تخفيض الفقر برزت بوصفها إطار عمل النهج السياسي المركزي للبلد. وتتداخل البرامج القطاعية والموضوعاتية، بعضها في بعض، ضمن إطار الاستراتيجية؛ كما تُبنى هيكلة الحوار بين الشركاء والحكومة على أساس تطبيقها. وقد ضمن التزام الحكومة القوي بتخفيض الفقر أن تكوّن الاستراتيجية مكوِّنة للميزانية القومية ولكل البرامج القطاعية. إضافة إلى ذلك، يضمن نظام مراقبة الفقر، المبتكر والشامل، تغذيةً استرجاعية مستمرة بين توزيعات الموارد (المحلية والخارجية) والمحصّلات المرتبطة بالفقر.

إن لجنة مساعدات إنماء تنزانيا هي عنصر هامّ لبناء إجماع بين الشركاء كافة. وحينما تُرفَق بهيكلية قوية للنهج السياسي والملْكية القُطْرية المُثبَتة، وبالجهود المتّفق عليها لتنمية القدرة المحلية، فإن تجارب البلد الإيجابية تلقي الكثير من الضوء على ما يمكن تكراره في أمكنة أخرى.

المصدر: Hendra and Courtnadge 2003.

وليس ثمّة تأثير يُذكر للمعونة الممنوحة في غياب شروط مسبقة كهذه، والمحرِّكة باهتمامات غير الرغبة في اجتثاث الفقر وتعزيز التنمية المستدامة. ولكن إذا كان معنى الانتقائية عدم المساعدة، فلن يمكن إنجاز أهداف التنمية للألفية. سوف يساعد توزيع المعونة بناء على انتقائية للسياسات بلداناً لديها سياسات جيدة ومؤسسات قوية. لكن هذا التوزيع من شأنه أن يخلّف وراءه بلداناً ذات سياسات ومؤسسات ضعيفة. وهذه البلدان لا تحتاج فقط إلى الموارد المالية وإنما أيضاً إلى الدعم – التعاون التقني – لتقوية قدرة السياسات والمؤسسات. وهذا الأمر لا يتطلّب تمويلات كبيرة، لكنه عنصر مهم من المساعدات الخارجية التي ينبغي تقديمها أيضاً بطريقة صائبة كما يناقَش أدناه.

تقوية السياسات والقدرة المؤسساتية. إن أكثر ما تحتاج إليه بلدان عديدة من المساعدة الخارجية هو تقوية السياسات والمؤسسات – إصلاح الحكم. وينبغي أن يكون بناء هذه القدرة محورَ تركيز لمعونات التنمية، ولكن ليس جزءًا مهيمناً من الموارد المالية المخصّصة. فبناء القدرة لا يتطلّب تمويلاً، بل تعاوناً تقنياً.

لكن للتعاون التقني سجِلاً متفاوتاً – فهو في «إنجاز العمل» أفضل منه بكثير في تنمية القدرة القُطْرية. ووجدت تقييماتٌ عدة أنه ما إن ينتهي الدعم الخارجي حتى تتبدّد معه أيضاً نشاطات المشروع ـ أياً كانت القدرة التي نُمّيت. وقد تساجَل المانحون والمتلقّون، طوال أكثر من عقد، حول العوائق التي تقلّل من تنمية القدرة، وسعَوْا وراء مناهج أكثر فعالية. على سبيل المثال، يمكن أن يؤدي المنهج التقليدي القائم على إرسال مستشارين أجانب لتدريب الموظفين القطريين إلى تقويض ثقة هؤلاء الأخيرين بذواتهم. أما إرسال الموظفين القُطريين إلى دورات تدريبية في الخارج تخوّلهم نيلَ الشهادات، فقد يزيد هجرة الأدمغة.

تبنّت لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي في بداية التسعينات مبادئ جديدة للتعاون التقني[8]. وعلى الرغم من أن هذه المبادئ لا تزال فعّالة فإنها لم تطبّق كلياً. ويدعو مشروعٌ حديثُ العهد، أنجزه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى نموذج جديد ومبادئ جديدة لتنمية القدرة تعترف بأن القدرة هامّةٌ للتنمية بقدر ما هي السياسات الاقتصادية؛ وأن هذه القدرة ليست فردية فحسب بل مؤسساتية واجتماعية، وأن المعرفة لا يمكن نقلها بل يجب تعلّمُها. ويدعو النهج الجديد أيضاً إلى ممارسات جديدة لإعمال تنمية القدرة (الإطار 8.5).

تأمين المعونة للبلدان التي تخوض نزاعات أو تتعافى منها. تشكّل النزاعاتُ السياسية العنيفة عائقاً كبيراً أمام أهداف التنمية للألفية. فهناك نحو 60 بلداً يخوض مثل هذه النزاعات أو أنه حديث العهد في التعافي منها – والعديد بينها من بلدان الأولوية القصوى والأولوية المتقدّمة. ومن الأهمية البالغة أن يدعم المانحون هذه البلدان لتتمكن من الخروج من أزماتها، ويذهبوا في دعمها إلى ما هو أبعد من المساعدات الإنسانية، نحو المعونة الإنمائية. ويرفض بعض المانحين دعمَ بلدان كهذه، لأن من الممكن تحويلَ الموارد عن هدفها باتجاه تمويل الجهود الحربية؛ لكن الأدلة تُظهر بوضوح أن حرمان مثل هذه البلدان من المعونة يُنتج معاناة إنسانية أكبر بكثير، ولا يؤدي إلى إنهاء النزاع[9]. بالطبع، ينبغي أن يعي المانحون الاستعمالَ الخاطئ المحتمل للمعونة، كما في حالة سرقة الإمدادات الإنسانية أو استخدامها لإنجاز مكاسب سياسية، أو لتحقيق مزيد من الرعب.

إن دعم سلطة الدولة حاسم أيضاً – لأنه حينما تنهار الدولة ينهار معها الاقتصاد، مما يقوِّض رفاه الإنسان. وقد أظهرت بلدان عدة نجاحات مذهلة في الحفاظ على توفير الخدمات الأساسية خلال النزاع، أو حتى في تحسينها، محققة بذلك مكاسب مهمة في التنمية البشرية؛ كما في غواتيمالا ونيكاراغوا وسريلانكا (أنظر الفصل الثالث). وكان الفضل في ذلك غالباً لعمل المنظمات غير الحكومية والجمعيات المحلية ومنظمات الإغاثة الأجنبية التي ظلت قادرة على الوصول إلى الناس المحتاجين.

تحسين ممارسات المعونة. لخّص الرئيس البوليفي الأسبق خورخي كويروغا، منذ عهد قريب، المبادئ الأساسية التي ينبغي أن تحكم ممارسات المساعدات لكي يضمن المانحون والمتلقون وصول المساعدات إلى الفقراء. وقد صنّفها تحت لفظتين مُختَزلَتين: السيّد «دوكّا» والسيد «ليبّو»

بالنسبة إلى البلدان المانحة – السيد دوكّا:

- **لامركزية صنع القرار.** لا يزال الكثير من صنع قرار المانحين مُمَركَزاً في عواصم البلدان المانحة، حيث تبنى القرارات على القول مسبّقاً بما يجب أن تكون عليه القيود والأولويات المحلية – في أمور مثل المياه والمدارس والصرف الصحي التي هي ضرورية في إنجاز الأهداف. ويعزز نزع مركزية القرار من مانحي الهبات، ووضعُه في مستويات قطرية، دورَ المتلقّين ويزيد من مِلكيّتهم للقرارات.
- **معونة غير مقيدة.** إن المعونة المقيّدة ذات كلفة باهظة للمتلقين، ومن شأن فكّ قيودها أن يمنحهم قدراً أكبر من الخيارات ويجعلهم أكثر استعداداً لتقديم التنازلات وأقلّ قابلية للفساد.
- **المعونة التنازلية.** ينبغي أن تكون المعونة الممنوحة لمعظم بلدان الأولوية القصوى والأولوية المتقدّمة – ولا

سوف يساعد توزيع المعونة بناء على انتقائية للسياسات بلداناً لديها سياسات جيدة ومؤسسات قوية. لكن هذا التوزيع من شأنه أن يخلّف وراءه بلداناً ذات سياسات ومؤسسات ضعيفة

الإطار 8.5

إعادة تركيز التعاون التّقني على تنمية المقدرة

تمَّ الاعتراف منذ زمن بعيد بأهمية مِلْكية البلد وقدرته القُطْرية، لكن التعاون التقني غالباً ما يركِّز على إنجاز العمل بدلاً من تنمية القدرة. ثمة عشرة مبادئ توفّر اقتراحات يمكن للمساهمين القُطْريين والشركاء الخارجيين أن ينطلقوا منها للبحث عن نُهُج واعدة لبناء القدرة:

- **فكّر واعمل وفقَ محصلات القدرة المستدامة.** تقع تنمية القدرة في صلب عملية التنمية، وكل فعْل ينبغي تحليله لرؤية ما إذا كان يخدم هذه الغاية.
- **لا تستعجل.** تنمية القدرة عملية طويلة الأجل، لا تُذعن لضغوط الانتهاء من العمل، أو لإجراء إصلاحات تخديرية سريعة، أو لتحقيق نتائج قصيرة الأجل. فالاضطلاع بتنمية القدرة يحتاج إلى أفق زمنيٍّ بعيد المدى، يُعوَّل عليه.
- **دقّق عالمياً وأعِد الابتكارَ محلياً.** ليست هناك مخططات جاهزة. فتنمية القدرة تعني التعلّم؛ والتعلّم عملية طوعية تتطلب التزاماً واهتماماً حقيقيَّين. المعرفة لا يمكن نقلها؛ بل ينبغي اكتسابها.
- **استعملْ قدرات موجودة بدلاً من إيجاد قدرات جديدة.** يعني هذا الأمر ضمناً استعمال الخبرات القُطْرية في المقام الأول، وتقوية المؤسسات القُطْرية، وحماية رأس المال الثقافي والاجتماعي.
- **أدمِج المُدخَلات الخارجية في الأولويات والعمليات والأنظمة القطرية.** ينبغي أن تتوافق المداخلات مع المطلب القُطري وتستجيب للاحتياجات والإمكانات القطرية. وحيثما لا تكون الأنظمة القطرية قوية بما فيه الكفاية، ينبغي إصلاحها وتقويتها، لا تجاوزُها وتجاهلها.
- **أسّس محفّزات لتنمية القدرة.** تشكِّل التشوّهات في التوظيف العام عوائق كبيرة أمام تنمية القدرة. وينبغي جعل الدوافع الخفية والمحفزات المنحرفة في خدمةِ هدف تنمية القدرة.
- **تحدّى المواقف الذهنية الثابتة وتفاضلات القوة.** ليست تنمية القدرة محايدة القوة، وليس تحدي الامتيازات المكتسبة أمراً سهلاً. فمن الضروري تأسيس حوار صريح والانتقال إلى ثقافة جماعية من الشفّافية لتخطّي هذه التحدّيات.
- **ابقَ منهمكاً في ظروف صعبة.** كلما كانت القدرة أضعف، صارت الحاجة أعظم. فالقدرة الضعيفة ليست حجة للانسحاب أو لترويج جداول أعمال خارجية؛ كما أن الناس يجب ألاَّ يكونوا رهائن حُكْم يُعْوِزه حسُّ المسؤولية.
- **تقبّلْ محاسبة المستفيدين النهائيين.** حتى لو لم تستجب الحكومات لاحتياجات الناس، فمن الضروري أن يقبل الشركاء الخارجيون محاسبة مستفيديهم النهائيين، وأن يساعدوا على جعل السلطات القُطْرية مسؤولةً عن أعمالها. وتحتاج نُهُج العمل إلى مناقشة ذوي المصلحة القُطْريين لها ومفاوضتهم حولها.
- **احترم القيَم وعزّز احترام الذات.** يمكن لفرض قِيَم غريبة أن يقوِّض الثقة. ويكمن احترام الذات في المِلكية والتمكُّن.

المصدر: Lopez and Thieson 2003

سيما المثقلة بالديون أو الأقل نمواً – على هيئة هبات؛ لأن المزيد من القروض لن يكون من شأنه سوى الإضافة إلى أعباء ديون لا تُحتمل أصلاً.

- **تنسيق مشاريع الهبات وبرامجها.** من الممكن أن يخفف التنسيق الأفضل بين المانحين من الأعباء الإدارية عن حكومات البلدان الفقيرة ويساعدها على تنظيم مداخيل الهبات وفق الأولويات القُطرية. وقد أظهرت تجاربُ حديثة العهد قيمةَ البرامج القطاعية الواسعة بالنسبة إلى الأنظمة الصحية (أنظر الفصل الرابع). وينبغي أن يموّل المانحون أيضاً التكاليفَ الدورية – التي غالباً ما تشكّل مأزقاً حرِجاً.
- **الخضوع للمحاسبة العامة بناء على نتائج البرامج.** ينبغي أن يكون أساس جميع آليات توفير المعونة مدعَّماً بالمحاسبة. لكن المحاسبة في علاقات المعونة غالباً ما تكون أحادية الجانب، مشدِّدةً على خضوع المتلقين قانونياً لمحاسبة المانحين، وخضوع المانحين لمحاسبة دافعي الضرائب. بل إن ثمة مظهراً آخر من مظاهر المحاسبة أكثر أهمية من ذلك – وهو الخضوع لمحاسبة المستفيدين الذي لا يتأطّر بالمال المُنفَق بل بالنتائج المُحصَّلة.

بالنسبة إلى البلدان المتلقّية – السيد ليبّو:

- **الحكومة المحلية وإبطالُ المركزية.** يمكن للحكومات المحلية، وهي أقرب إلى الناس وأكثر استجابة لهم، أن تكون المحرِّكة الأساسية لتوسيع خدمات الصحة والتعليم وغيرها من الخدمات الأساسية – إذا توافرت الظروف السليمة في موقعها الصحيح. (أنظر الفصل السابع).
- **الإصلاح المؤسَّسيّ لمكافحة الفساد وتعزيزُ الحكم الديموقراطي.** تتطلب محاربة الفساد مؤسساتٍ قوية؛ والمؤسسات الديموقراطية تعطي الناس حقَّ المشاركة في القرار، وتجعل صانعي القرار عرضةً للمحاسبة من جانب الشعب.
- **المشاركة الشعبية في نشاطات التنمية.** على العموم، تُنتج المشاركة الشعبية الأوسع محصِّلاتٍ تنموية أفضل، وبخاصة لصالح الفقراء.
- توزيعٌ تصاعدي وأكثر إنصافاً للموارد. توزَّع الموارِدُ في الأغلب الأعمّ بطريقة غير منصفة – ولهذا تحتاج إلى تعديل.
- **إشراف المجتمع المدني والأفراد والمنظمات اللاّحكومية.** إن يقظة المواطنين قاطبةً جوهريةٌ لضمان محاسبة المؤسسات العامة وصانعي القرار.

تخفيف أعباء الدُّيون - أسرعُ وأعمق

ثمة بلدان عديدة ذات أولوية قصوى وأولوية متقدّمة، مثقلةٌ بالديون، وثلثا هذه البلدان (42 من 63) مؤهَّل للتخفيف من أعباء الدين في إطار «مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون». (هناك فقط 11 من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ليست من بلدان الأولوية القصوى أو الأولوية المتقدّمة). وسوف يساعد التخفيف

من أعباء الدين، الهامُّ من أجل بلوغ الأهداف، في وضع هذه البلدان على طريق التنمية المستدامة، ويُفرج عن موارد يمكنها تمويل إنفاق اجتماعي إضافي والقيام باستثمارات أخرى ذات أولوية؛ حدَّدها تعاهد التنمية للألفية.

السير قُدُماً لتحقيق التزامات التخفيف من أعباء الدين

ألزمت البلدان المانحةُ نفسَها منذ منتصف التسعينات بمعالجة أزمة المديونية في البلدان الفقيرة وضمان ألاَّ يواجه أي منها عبئاً لا يستطيع تدبيره. ففي العام 1996، قدّم المانحون مبادرة 'البلدان الفقيرة المثقلة بالديون' لتخفيض الدين وإطلاق التمويلات لدعم تخفيض الفقر (الإطار 8.6). وقد حث على هذه المبادرة ضغط مارسته جوبيلي 2000، وهي حملة عالمية للعمل على التخفيف من أعباء الدين. حاجّ القائمون بالحملة، على نحو مقنع، بأن ديون البلدان النامية لمؤسسات جيدة التمويل مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ولحكومات بلدان غنية، كانت عبئاً غير منصف على الفقراء الذين يدفعون ثمن ديون غالباً ما جلبها قادة فاسدون أطيح بهم مذذاك. وحاجُّوا بأن الديون كانت تأخذ موارد مهمة من ميزانيات الحكومة، تاركة القليل للرعاية الصحية والمدارس والمياه المأمونة.

دفعت أسباب أخرى بالبلدان الغنية إلى إلغاء بعض الديون. فقد وجدت نفسَها حبيسةَ «سداد الدين بالدين» – دورات لا تنتهي من إعادة جدولة الديون، وهبات وقروض جديدة لمساعدة البلدان الفقيرة على سداد القروض القديمة، مما يشكّل استعمالاً غير فعّال لأموال المعونة الجديدة[10].

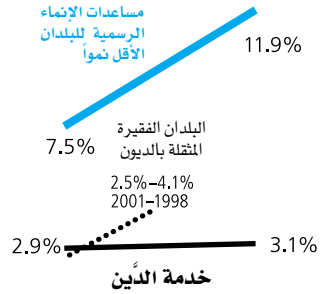
مع مطلع العام 2003 كانت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد أفادت 26 بلداً[11]؛ ثمانية منها بلغت مراحل الإتمام؛ أي أنها قد أعفيت من بعض ديونها. وهناك ثمانية عشر بلداً آخر وصل إلى مراحل القرار، مما يعني أنها ستبدأ بالاستفادة من تخفيفات خدمة الدين. وقد انخفضت خدمة الدين بالنسبة إلى هذه البلدان من 3.7 بليوناً في 1998 إلى 2.2 بليون عام 2001، أو من 17.5 بالمئة من الصادرات إلى 9.8 بالمئة. ومقارنة بالعامين 1998–1999، فإن دفعات خدمة الدين السنوية بين 2001–2005 ستكون أقل بنسبة الثلث (أي نحو 1.2 بليون بالسنة).

تستعمل الحكومات في البلدان الستة والعشرين مدّخرات من إعفاءات ديونها لزيادة الإنفاق على التعليم والصحة، مع حوالى 40 بالمئة موجهة إلى التعليم، و 25 بالمئة إلى الصحة. وقد حققت أوغندا تقريباً شمولية الالتحاق بالتعليم الابتدائي؛ وتخطط مالي وموزامبيق والسنغال لاستعمال ديونها المحررة لزيادة الإنفاق على الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الآيدز[12]. كما تُظهر مراجعة أخرى أجريت على عشرة بلدان إفريقية، وصلت إلى مرحلة القرار، زياداتٍ واضحة في الإنفاق العام (الرسم 8.5)[13].

مع ذلك، فإن خطوات التخفيف من أعباء الدين ليست بالعمق ولا بالسرعة الكافيين، ولم يستفد منها

الرسم 8.4
الأشدُّ فقراً: عالقون بين المعونات الهابطة والديون الثابتة

نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان الأقل نمواً 1990-2001



المصدر: Human Development Report Office calculations based on data from OECD, Development assistance Committee 2003c and debt service data from World Bank 2003i.

الإطار 8.6

ما هي مبادرة «البلدان الفقيرة المثقلة بالديون»؟

هناك هدفان لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي أطلقها عام 1996 صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وصادقت عليها 180 حكومة. الأول، هو تخليص بلدان معيّنة مدنية الدخل من دَيْنها غير المحتمل للمانحين. والثاني، هو الحضُّ على الإصلاح والسياسات الصائبة للنمو، والتنمية البشرية، وتخفيض الفقر.

توفّر الهيكلة المعزّزة للمبادرة المذكورة، التي تمّت الموافقة عليها في 1999، معياراً أهليةٍ أوسع مدًى ويزيد من تخفيف الدين. ولكي تكون البلدان مؤهلة، فمن الواجب أن تكون مؤهَّلة لمساعداتٍ تنازلية جداً مثل تلك التي توفرها رابطة التنمية الدولية التابعة للبنك الدولي ومشروع صندوق النقد الدولي لتخفيض الفقر وتسهيل النمو. إضافة إلى ذلك، ينبغي أن تواجه البلدان ديناً غير محتمل حتى بعد التطبيق الكامل للآليات التقليدية لتخفيض الدين. كما يجب أن يكون لديها سجِلٌّ يُثبتُ التزامها بتطبيق الاستراتيجيات المركّزة على تخفيض الفقر وبناء الأسس لنموٍّ اقتصاديٍّ مستدام.

يحدث التخفيف من أعباء الديون في خطوتين:

- عند نقطة اتخاذ القرار، يحصل البلد على تخفيف من أعباء خدمة الدين، بعد أن يكون قد أظهر التزاماً ببرنامج صندوق النقد الدولي وتقدماً في تنمية استراتيجية قومية لتخفيض الفقر.
- عند نقطة الإتمام، يحصل البلد على تخفيفٍ من أعباء الأسهم بعد موافقة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي على ورقة استراتيجية لتخفيض الفقر التي يتقدّم بها ذلك البلد. ويحقُّ للبلد الحصول على تخفيض الدين من الجهات الدائنة الثنائية والمتعدّدة الأطراف بنسبة 90 بالمئة على الأقل، لكي يجعل مستويات الدَّين محتمَلة.

من بين 42 بلداً مشاركاً في المبادرة، ثمة 32 في إفريقيا جنوب الصحراء؛ لا يتعدّى الدخل الفردي في أيٍّ منها 1500 دولار (من حيث معدل القوة الشرائية) في العام 2001، ولديها كلها سجِلٌّ متدنٍّ في دليل التنمية البشرية. وبين 1990 و 2001 نمت البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بمعدل 0.5 بالمئة سنوياً فقط.

تواجه البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إفراطاً في الدَّيْن منذ عشرين سنة على الأقل: وبحسب معايير البلدان الفقيرة، كانت نِسَب الدين إلى الصادرات عاليةً أصلاً في الثمانينات. في الوقت نفسه، تلقّت البلدان الفقيرة المثقلة بالديون مساعدات إنمائية رسمية كبيرة. وبلغ معدّل صافي التحويلات من مثل هذه المعونات نحو 10 بالمئة من إجمالي ناتجها القومي في التسعينات، بالمقارنة مع 2 بالمئة لكل البلدان الفقيرة. وحتى يومنا، هذا وصل 26 من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى نقطة اتخاذ القرار ووصل ثمانية إلى نقطة الإتمام (هي بنين وبوليفيا وبوركينا فاسو ومالي وموريتانيا وموزامبيق وتنزانيا).

المصدر: World Bank 2003c; IMF and IDA 2003; Bridsall, Williamson, and Deese 2002

عدد كافٍ من البلدان. فبحسب الجدول الأساسي لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، هناك 19 بلداً كان يُفترض أن تبلغ الآن مرحلة الإتمام لا 7 فقط. وسوف يتطلب إنجاز الأهداف موارد إضافية – على الأقل 50 بليون دولار في العام إضافة إلى الموارد التي تجري تعبئتها محلياً. ويمكن أن يساهم تخفيف إضافي من أعباء الدين بملء هذه الثغرة.

ثمة قلق أيضاً من أن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدين لن تكون كافية لكي تنجو البلدان من أشراك ديونها. فبين البلدان الثمانية التي بلغت مرحلة الإتمام، عاد إثنان إلى منسوب قيمة صافية من الدين على الصادرات يفوق 150 بالمئة – وهي العتبة التي تُعتبر استدامية في ظل المبادرة. وقد احْتُسبت التوقّعات الأولية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي خلال فترة ازدهار اقتصادي عالمي. واعتمد هذا التحليل على ثلاثة افتراضات، برهنت مذذاك عن تفاؤلية مفرطة:

- **الصادرات تزداد.** يجب أن تتنامى الصادرات خلال العقد التالي بنسبة مضاعفة تقريباً عما كانت عليه خلال التسعينات، إذا كان للبلدان الفقيرة المثقلة بالدين أن تخدم ديونها. وسوف يتطلب ذلك تحسين معدّلات التجارة الخارجية لهذه البلدان بنسبة 0.5 بالمئة سنوياً، على الرغم من أنها تراجعت بنسبة 0.7 بالمئة خلال التسعينات.
- **الاستدانة تنخفض.** من المتوَّقع انخفاض الاستدانة السنوية الجديدة من 9.5 بالمئة إلى 5.5 بالمئة من إجمالي الناتج القومي، ومن المتوَّقع تضاعف الهبات. لكن الحاصل فعلاً هو أن بضعة من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تستدين بنسب أعلى من معدلات الفائدة المتوقعة.
- **الصدمات لن تهمَّ كثيراً.** لكن معظم البلدان الفقيرة المثقلة بالديون غير حصينة في مواجهة القحط والفيضانات والنزاعات الأهلية وأسعار السلع المندفعة بسرعة[14].

ما الذي ينبغي فعله؟

لم تؤمّن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون استدامية دين كافية للعدد الكافي من البلدان، وتحتاج بالتالي إلى تعزيز إضافي، لا سيما إذا أُخِذت في الاعتبار الاحتياجات التمويلية الأكبر لإنجاز أهداف التنمية للألفية. والتخفيف من أعباء الدين هو أكثر فعّالية من المعونة كطريقة من المانحين لمساعدة البلدان الفقيرة على إنجاز الأهداف، لأنه يؤمّن تمويلاً أكثر مرونة؛ كما أنه يستهدف البلدان المحتاجة. وحين لا يكون التخفيف مقيداً فإنه يوفّر دعماً للميزانية يمكن استعماله في الأولويات القطرية المحدّدة بموجب استراتيجيات تخفيض الفقر.

تدعيم الصلات بالأهداف. كما هو موصًى به في تعاهد التنمية للألفية، ينبغي تقييم متطلبات التمويل للأهداف في ورقات الاستراتيجية لتخفيض الفقر على نحوٍ واضح. وينبغي أن تمتد تقييمات تحمُّل الدين من جانب البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى أبعد من مجرد القدرة على خدمة الدين كي تصل إلى إطلاق موارد كافية لبلوغ الأهداف.

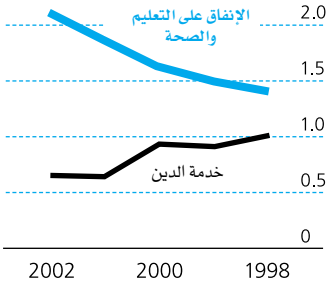
زيادة التخفيف من الأعباء. ينبغي تقييم القدرة على خدمة الدين بالنسبة إلى احتياجات البلد لإنجاز الإهداف. وللعديد من البلدان، يتطلّب هذا الأمر إلغاءً كلّياً للديون. فمقياس «التصدير– الدين»، الذي يقيس مدى تحمّل البلدان الفقيرة للديون، لا يولي أي اهتمام يُذكر لاحتياجات الفقراء. وإذا ما أرادت البلدان المتلقية والجهات المانحة منع انحراف الموارد من استثمارات في مجالات اجتماعية أساسية إلى سداد الدين، فإن المقياس المقترح لتحمّل الدين ينبغي أن يكون: نسبةَ خدمة الدين إلى إجمالي الناتج المحلي. ويمكن أن توسّع البلدان الغنية من تخفيف أعباء الدين حتى تهبط نسبة خدمة الدين إلى ما دون 2 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي. (يجمع معظم البلدان الفقيرة المثقلة بالديون نحو 20 بالمئة من إجمالي الناتج المحلي عبر العائدات الضريبية، وستكون نسبة 10 بالمئة من عائدات الضرائب معقولة لتسديد خدمة الدين)[15].

توفير ضمان أفضل ضد الصدمات. إن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون عُرضةٌ، بصورة خاصة، للكوارث الطبيعية وانهيارات أسعار سلعها المصدَّرة. ويدعو اقتراح خلاّق إلى تقديم تسهيلات لهذه البلدان في الحالات الطارئة. فحين تؤدي الصدمة إلى خدمةِ دين تزيد نسبتها على 2 بالمئة من إجمالي الناتج القومي، يمكن أن يموّل التمويل الخارجي، بحسب هذا الاقتراح، خدمة الدين أبعد من العتبة[16].

ثمة أفكار أخرى خارج الإجراءات الحالية، المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، جديرة بالاعتبار. فقد اقترحت حملة «جوبيلي ريسيرتش» التي خلفت «جوبيلي 2000» برنامجاً لإعادة هيكلة الديون خاصاً بأهداف التنمية للألفية؛ يدعو إلى معالجة كل قضية على حدة، بحيث تنظر فيها هيئة أو محكمة مستقلة تحكم في الالتماس الذي يتقدّم به البلد المستدين للحماية من الدائن (الإطار 8.7). ولكن قد تكون هناك عواقب غير مقصودة – تحرِّف الموارد بعيداً عن برامج مساعدات الدائن. وعلى عكس مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالدين، فإن هذا البرنامج يفتقر إلى آلية لضمان استعمال الموارد المحرّرة في تخفيض الدين.

الرسم 8.5
تحوُّلاتٌ في الإنفاق من خدمة الدين إلى التنمية البشرية في عشرة بلدان تستفيد من تخفيف أعباء الديون بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

بلايين الدولارات الأميركية



المصدر: منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، لجنة مساعدات التنمية 2003a

الإطار 8.7

مقترَحٌ لإعادة هيكلة الدين بُغية الوصول إلى الأهداف

قامت «حركة جوبيلي 2000»، منذ العام 1995 بحملات لحل أزمة المديونية الدولية. واقترحت «أبحاث جوبيلي»، التي خلفت الحركة، نهجاً راديكالياً جديداً يتبع ثلاثة مبادئ:

طبّق العدل والمنطق لحلّ أزمات المديونية

لن يكون أي طرف من أطراف أزمة المديونية قادراً على التصرّف كمدّعٍ وقاضٍ وهيئة محلّفين في محكمة الدَّيْن الفائق.

إعترفْ بمسؤوليات كلاً من المدينين والدائنين في الأزمة

في ظل الإجراءات الحالية، تقع المسؤولية الكبرى على عاتق المدينين. وأي تقويم لكيفية توزيع الخسائر سوف يضع في الحسبان مصالح الدائنين، ولكن ينبغي أن يضع أيضاً ضرورة حماية حقوق الإنسان وكرامة أبناء الأمة المدينة.

إضمن عمليةً مفتوحة، شفّافة، قابلةً للمحاسبة

إن الديون ممتلكات ومسؤوليات عامة. وهناك ثلاثة أطراف في أي أزمة دين – الدائنون والمدينون ودافعو الضرائب – فالثلاثة كلهم ينبغي أن يشاركوا في حل الأزمة. وكما جاء في الفصل التاسع من مجموعة المبادئ القانونية للولايات المتحدة، فإن للمواطنين المتأثرين حقاً قانونياً في إسماع أصواتهم خلال حل الأزمة. وتساعد مثل هذه الشفافية والقابلية للمحاسبة على الحيلولة دون وقوع أزمات مستقبلية.

تبادر الحكومة المَدينة إلى إطلاق العملية من خلال التقدم إلى الأمم المتحدة بطلب هيكلة للتحكيم، مستقلّة، وقابلة للمحاسبة، ومتّسمة بالشفّافية. ويكون الأساس الذي تستند إليه الهيكلة هو أن دفوعات خدمة الدين تزاحم الإنفاق على حقوق الإنسان الأساسية، مانعةً البلد من مواكبة الأهداف.

تُشكَّل، خلال المرحلة التالية، هيئةُ تحكيم مستقلة من أعضاء يعيّنهم الدائنون والمدينون بأعداد متساوية. ويختار هؤلاء الأعضاء قاضياً أو رئيساً محايداً للهيئة. وخلال حساب مقدار الدين الواجب إلغاؤه، تتطلّب الهيئة تخميناً شاملاً للموارد التي يحتاج إليها البلد للوفاء بالأهداف.

سوف تكون الأمم المتحدة مسؤولة عن ضمان تطبيق العملية بشفّافية واستقلالية وإنصاف – للمدينين والدائنين على حدٍّ سواء – وضمان استعمال التمويلات، التي تُفرج عنها العملية، لإنجاز الأهداف.

المصدر: Pettifor and Greenhill 2003

التّجارة - فتْح الأسواق، تخفيض الإعانات المالية الحكومية

إن أحد أسباب مشكلة الدين هو اعتماد معظم البلدان الفقيرة المثقلة بالديون اعتماداً كبيراً، مثل غيرها من البلدان الفقيرة، على تصدير السِّلع الأولية – التي عانت من أسعار متدنّية. فالبلدان التي تعتمد على صادرات كهذه، يخلِّفها النمو الاقتصادي العالمي وراء الرَّكب. (أنظر الفصل الثالث)[17]. وعلى الرغم من أن المعونة والتخفيف من أعباء الدين ضروريان لوضع العديد من البلدان النامية في المسار الصحيح، فإنهما لا يشكلان حلاً دائماً.

تغيير أنماط التجارة

تحتاج البلدان النامية، لكي تنافس في الاقتصاد العالمي وتزدهر فيه، إلى دفع نموها بنفسها؛ كما تحتاج إلى أن تصبح منافسة في المنتجات المتنوعة التي تصدّرها إلى بلدان أخرى. غير أن بلدان التنمية البشرية المتدنية كانت بطيئة في زيادة صادراتها أو تنويعها (الجدول 8.1).

الجدول 8.2

التجارة: استغلال الفرص المتاحة - أم لا

	صادرات السِّلع، الخدمات والدخل (بلايين الدولارات الأميركية عام 1995)	
	1990	2001
تنمية بشرية عالية	3,959	7,602
تنميةبشرية متوسطة	780	1,599
تنمية بشرية متدنية	41	61

المصدر: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية، بناءً على بيانات عن مخفِّض التضخّم للصادرات والناتج المحلي الإجمالي، من البنك الدولي i2003

تصعّب الأسواق العالمية الشديدة التنافسية مهمة – تنويع الصادرات على بلدان التنمية البشرية المتدّنية. فقد ازدادت المتطلبات في ظل الأسواق المفتوحة ورأس المال والموارد التقانية والبشرية، ويطالب المشترون العالميون بنوعية عالية وموثوقة للسلع من المزوّدين في البلدان النامية. وتعطي هذه الاتجاهات العامة قيمة أعظم للمعرفة والمهارات والمرونة، كما أنها تزيد من الضغط على البلدان الأفقر – الأقلّ مهارة وادِّخاراً وقدرة على التكيّف مع بيئات متغيرة[18].

سوف يؤدي التقدم الأسرع في بلوغ أهداف التنمية الألفية – خصوصاً في مجالي التعليم والصحة – إلى مساعدة البلدان على تقوية صادراتها. ويشكّل الأشخاص ذوو التعليم الجيد والمتمتعون بصحة سليمة، قوة عمل أقدرَ على التكيّف، ويجعلون الاقتصاد أكثر إنتاجية. ويبدّل هذا الأمر أنماط التجارة – من تصدير السلع الأساسية إلى تصدير بضائع أكثر تصنيعاً، ومن تصدير بضائع مصنّعة بمهارات متدنية إلى أخرى أكثر اعتماداً على المهارات العالية[19].

ما الذي ينبغي فعله؟

هناك مجال شاسع أمام البلدان الغنية كي توسّع من فرص البلدان الفقيرة لدخول السوق وتعزّز الواردات منها عبر تخفيض التعرفات الجمركية والإعانات المالية الحكومية؛ إذ على الرغم من بعض المبادرات الهامة الحديثة العهد، تبقى سياسات التجارة في البلدان الغنية تمييزية بدرجة عالية ضد المنتجات الآتية من البلدان الأفقر – لا سيما في مجال الزراعة والمنسوجات. وكان أهم توقُّعات البلدان الفقيرة خلال جولة الأوروغواي للمفاوضات التجارية الدولية (1986–94) أن تفتح البلدان الغنية أسواقها في هذين القطاعين، لكن النتائج كانت مخيبة للآمال إلى حد كبير. فالإجراءات الحِمائية في معظم البلدان الغنية تبقى عالية للغاية، وعبر وسائل متنوعة[20].

الجدول 8.3

التعريفات والتخفيضات في جولة ما بعد أوروغواي في بلدان ومجموعات مختارة

(نسبة مئوية)

فئة المنتج	الاتحاد الأوروبي		الولايات المتحدة		البلدان الفقيرة		البلدان الغنية	
	تخفيض التعويضات		تخفيض التعويضات		تخفيض التعويضات		تخفيض التعويضات	
الزراعة	15.7	- 5.9	10.8	- 1.5	17.4	- 43.0	26.9	- 26.9
المنسوجات	8.7	- 2.0	14.8	- 2.0	21.2	- 8.5	8.4	- 2.6
المعادن	1.0	- 3.3	1.1	- 3.8	10.8	- 9.5	0.9	- 3.4
الكيمائيات	3.8	- 3.3	2.5	- 4.9	12.4	- 9.7	2.2	- 3.7

a. تستثني البياناتُ الأسماكَ وتشمل متوازياتِ التعريفات لحواجز من غير التعريفات.

المصدر: Finger and Harrison 1996

التعرفات الجمركية. تضع معظم البلدان الغنية تعرفات جمركية أعلى على السِّلع الزراعية والمصنّعات البسيطة – وهي البضائع نفسها التي تنتجها البلدان الفقيرة ويمكنها تصديرها. فالتعرفات الجمركية الزراعية التي تضعها بلدان منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي تميّز بشدة ضد المنتجات الزراعية المنخفضة الثمن للبلدان النامية (الجدول 8.3)، كما تظل التعرفات الجمركية المفروضة على أصحاب الصناعات البسيطة من البلدان النامية عالية كذلك. ففي التسعينات، كان معدل تعرفة منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي على البضائع المصنعة الآتية من البلدان النامية 3.4 بالمئة، أي أكثر بأربعة أضعاف من معدل 0.8 بالمئة المفروض على صناعات بلدان المنظمة نفسها. وتصدّر بنغلادش مثلاً بضائع قيمتها نحو 24 بليون دولار إلى الولايات المتحدة سنوياً وتدفع 14 بالمئة مقابل التعرفات الجمركية – بينما تصدّر فرنسا أكثر من 30 بليوناً وتدفع واحد بالمئة مقابل التعرفات[21]. أكثر من ذلك، أن مفاوضات الأوروغواي لم تغيِّر أيضاً التعرفات القصوى (التي تزيد على 15 بالمئة) المفروضة على العديد من صادرات البلدان النامية – خضعت 60 بالمئة من واردات كندا والاتحاد الأوروبي واليابان والولايات المتحدة من بلدان نامية للتعرفات الجمركية القصوى[22].

كذلك تواجه البلدان الأفقر في كثير من الأحيان تصاعداً في التعرفات الجمركية – تعرفات أعلى إذا ما حاولت تصنيع صادراتها بدلاً من مجرد تصدير منتجات أولية. وفي نيوزيلاندا، تفرض «ضريبة التنمية» هذه تعرفة 5 بالمئة على حبوب البن، وتعرفة 15 بالمئة على البن المطحون[23] – وفي اليابان، تعرفة 0.1 بالمئة على المنسوجات الخام و 8.6 بالمئة على المنسوجات المعالجة كلّياً[24].

- **الحصص النسبية/الكوتا.** تتخذ هذه السياسة التمييزية نفسها شكلاً أقصى في الحصص النسبية للواردات. فإضافة إلى جعل منتجات البلدان النامية أقل تنافسية، لا تسمح الكوتا المفروضة على هذه المنتجات بتجاوز نسبة معينة تتيح لها التنافس إطلاقاً.

وتخضع بلدان منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي الصادرات لمروحة واسعة من الكوتا، لا سيما في ما يتعلق بالملابس والأحذية – وهي منتجات تعتمد على كثافة اليد العاملة التي يمكن أن تشكل ميزة تنافسية للبلدان النامية. والمفترض إلغاء الكوتا على الملابس والمنسوجات مرحلياً بحلول العام 2005، لكنها بقيت في العام 2002 متحكِّمة بمعظم منتجات الملابس كما كان عليه الحال في الثمانينات. ويثير هذا الافتقار إلى التقدّم شكوكاً حول جدّية بلدان منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي في الوفاء بالتزاماتها للعام 2005.

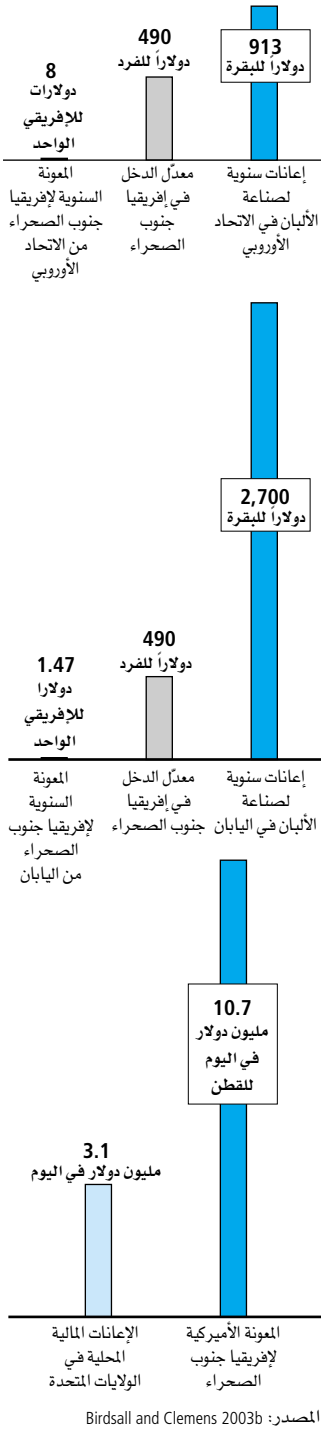
- **الإعانات المالية للتصدير.** يبدو أن الطريقة الأخرى التي تميِّل فيه البلدان الغنية كفّة الساحة التجارية، ليست لها في ظاهرها أي علاقة تُذكر بالتجارة. فالبلدان الغنية تقدم معونات مالية ضخمة، بدرجات مختلفة، إلى منتجي الأغذية المحليين فيها. وهذه الإعانات ضخمة جداً – مجموعها 311 بليون دولار في السنة. بحيث تؤثر على أسعار السلع الزراعية في السوق العالمية، مسببةً ضرراً مباشراً للبلدان الفقيرة (الإطار 8.8). وقد ساهمت صادرات السوق الأوروبية التي تتلقى الإعانات الحكومية في هبوط صناعة مشتقات الحليب في جامايكا والبرازيل، وصناعة السكر في جنوب إفريقيا[25]. لقد زاد منتجو القطن في غرب إفريقيا من فعالية قطاع القطن لديهم، محققين تكاليف إنتاج تنافسية؛ لكنهم لا يستطيعون منافسة مزارعي البلدان الغنية الذين يتلقون الإعانات الحكومية (الإطار 8.9). وبالفعل، فإن الإعانات التي تقدِّمها منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي للشخص الواحد في مجال الأبقار وحبيبات القطن أعلى بكثير من المعونة التي تقدمها للشخص الواحد في إفريقيا جنوب الصحراء (الرسم 8.4). وتتجاوز المعونات الزراعية الحكومية السنوية في البلدان الغنية كل المداخيل القومية مجتمعة لبلدان إفريقيا جنوب الصحراء (الرسم 8.7).

وافقت البلدان خلال مؤتمر منظمة التجارة العالمية الذي انعقد عام 2001 في الدوحة، قطر، على الإلغاء التدريجي لمعونات الصادرات الزراعية – مع أنه

الرسم 8.6

الأبقار والقطن تتلقّى من المعونة أكثر ممّا يتلقّاه الناس، 2000

بلايين الدولارات الأميركية



المصدر: Birdsall and Clemens 2003b

الإطار 8.8

الامتداد الدوليّ الطويل للإعانات المالية المحليّة

تؤدّي الإعانات المالية التي تقدمها حكومات البلدان الغنية لمُزارعيها إلى جعْل مَزارعهم أكثر ربحاً؛ ممّا يُشجّعهم على زيادة الإنتاج وتخفيض أسعار المحاصيل. والنتيجة: منتوجات زراعية وفيرة ومتدنية الثمن.

من هم الرابحون والخاسرون؟ من الواضح أن المنتجين المحليين يربحون ويحققون مكاسب أعلى، ولكن ممّا لا لبْس فيه أن المستهلكين المحليين يخسرون. فهم يدفعون أقلّ للغذاء، لكنهم يدفعون أكثر في الضرائب لتغطية الإعانات – والتأثير السلبي يفوق الإيجابي أهميةً. إضافة إلى ذلك، فإن الإعانات متحيّزة بشدّة لكبار المنتجين؛ حيث تقدّر المفوضية الأوروبية، باستثناء اليونان، أن نصف كل الإعانات المالية يذهب إلى 5 بالمئة فقط من المزارع.

لكن التأثير يتجاوز الحدود القُطْرية؛ إذ يتوجب على المنتجين في بلدانٍ فقيرة التنافس مع منتجين يتلقّون الإعانات في بلدان غنية. كما أنهم لا يستطيعون في كثير من الأحيان تصدير منتجاتهم إلى بلدان غنية لأن أسعارهم غير المدعومة حكومياً لا يمكنها منافسة أسعار أدنى من أسعار السوق يعرضها مزارعون في البلدان الغنية. (مثلما هي حالة السكّر في الولايات المتحدة). وقد لا يقدرون حتى على بيع منتجاتهم في أوطانهم، لأن تدفُّق الإنتاج الزراعي المدعوم بالإعانات في البلدان الغنية قد يحقق فائضاً يُصدَّر إلى البلدان الفقيرة بأسعار لا يسع أي منتج محلي مجاراتها (كما هي حالة الحليب الأوروبي).

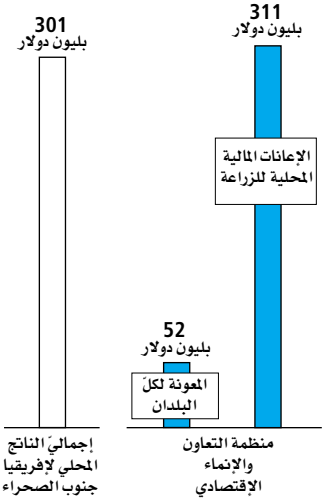
المصدر: Cline 2002

ما هو وضع المستهلكين في البلدان الفقيرة؟ إذا كانت العوامل الأخرى متساوية، فإن الإعانات الحكومية في البلدان الغنية تؤدي حتماً إلى تخفيض الأسعار التي يدفعونها للغذاء المستورد، ولذا ينبغي أن يستفيدوا. لكن، توجد في العديد من البلدان الفقيرة شريحة كبيرة من المستهلكين هم أيضاً منتجون زراعيون. وأناس كهؤلاء يتأثّرون على نَحْوين بسبب المعونات المحلية للبلدان الغنية؛ فالغذاء الذي يشترونه أدنى ثمناً، لكن مداخيلهم أدنى مستوًى بسبب الأسعار الأدنى التي يتلقّونها لقاء الغذاء الذي ينتجونه.

إذاً، فمسألة ما إذا كانت الإعانات تزيد الفقر أو تخفضه في البلدان الفقيرة أمر يعتمد على عدد الفقراء في تلك البلدان الذين يكسبون رزقهم من بيع الغذاء. وقد وجدت دراسة حديثة العهد أن إزالة الإعانات المالية الحكومية يضرّ بالفقراء على المدى القصير، حينما يكون أقل من نصفهم قاطنين في مناطق ريفية. لكن ثلاثة أرباع الناس في البلدان النامية المتوسطة هم من سكان الأرياف – وفي أفقر البلدان الإفريقية والآسيوية يتجاوز عددهم 90 بالمئة. تستفيد البلدان المُعتمِدة على استيراد الأغذية من الأسعار العالمية الأدنى. لكن الأسعار المتدنية تؤدي على الأمد الطويل إلى كبْح المحفِّزات للاستثمار، مما يؤدي إلى ركود قطاع اقتصادي هامّ يعتمد عليه الكثير من الفقراء. ويترك هذا الأمر مزارعي البلدان الغنية بوصفهم المستفيدين الوحيدين الحقيقيين من الإعانات المالية الحكومية، مع وفرةٍ من الخاسرين عبر العالم.

الرسم 8.7

الإعانات المالية الزراعية من منظمة التعاون والإنماء الإقتصادي تقزّم المعونة، 2001



المصدر: منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي، لجنة مساعدات التنمية a.2003 الجدولان 12 و15 في المؤشّرات

لم يُحدد جدول زمني لذلك. ومن الواضح أن هذا الجدول الزمني جوهري إذا كان يراد لإعلان الدوحة أن يكون له أي معنى[26].

إن الحل الحقيقي الطويل الأمد للبلدان التي تعتمد على السلع هو تنويع قطاعاتها التصديرية، وبخاصة الصناعات المعتمدة على كثافة اليد العاملة؛ لكن المجتمع الدولي يستطيع على الأمد القصير أن يعالج التصاعدية القصوى في أسعار البضائع. ومن غير المرجح أن تحظى مقاربات تثبيت الأسعار عبر الاتفاقيات الدولية – التي جُرّبت في السبعينات والثمانينات ثم نُبذت – بالكثير من الدعم، نظراً إلى سجلّها الرديء. ويمكن لتسهيلات الطوارئ بناء ضمانة في اتفاقية التخفيف من أعباء الدين عن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، مع تزويد تخفيفات إضافية من أعباء الدين بعد الصدمات الخارجية المنشأ، مثل الهبوط الفجائي في الأسعار العالمية لصادرات بلد معين[27]. إضافة إلى ذلك، ينبغي تعديل اتفاقية منظمة التجارة العالمية حول الزراعة لضمان ألاّ تُوضع قيود على تمويلات البلدان النامية لمشاريع تهدف إلى تنويع الصادرات، أو ضمان الأسعار للمزارعين الفقراء.

على الرغم من تنوع التقديرات في ما يتعلق بالفوائد التي يمكن أن تجنيها البلدان الفقيرة من تحرير التجارة في البلدان الغنية، فإن معظم هذه التقديرات يظهر مكاسب ضخمة. فالتأثيرات السُّكُونية وحدها – تلك التي تأخذ البنية الاقتصادية الحالية للبلدان الفقيرة – ستكون مساوية تقريباً للمستويات الحالية من المساعدات الخارجية. هذا لا يعني أن تحرير التجارة يمكنه، أو ينبغي له، أن يعوّض عن المعونات؛ التي تمثّل عاملاً حاسماً بالنسبة إلى بلدان الأولوية القصوى والأولوية المتقدّمة في المعالجة الفورية للمقيِّدات البنيوية الحائلة دون إنجاز أهداف التنمية للألفية. فسوف يستغرق تحقُّق المكاسب المتأتية من التجارة لهذه البلدان وقتاً أطول، فيما تنمّي قدرة الاستجابة لفرص جديدة.

تملك بلدان التنمية البشرية المتوسطة، المصدِّرة للذرة والأرز والقطن والسكر وغيرها من السلع الزراعية، القدرة على تصدير الملابس والأحذية والبضائع المصنعة الأخرى أيضاً. بالتالي، فسوف يعود إليها الكثير من مكاسب تحرير التجارة في البلدان الغنية. لكن البلدان ذات التنمية البشرية المتدنية يمكن أن تستفيد أيضاً، وبخاصة تلك التي تصدِّر سلعاً مثل القطن والبن.

الإطار 8.9

مراهنةُ مؤتمر الدوحة على مصدِّري القطن في إفريقيا

يُعتبر القطن جوهريًّا للتنمية الاقتصادية في بضعة بلدان في غرب إفريقيا (بنين، وبوركينا فاسو، وتشاد، ومالي، وتوغو). ومنذ الثمانينات تضاعف إنتاج القطن أربع مرات، ويتراوح الآن بين 5 و 10 بالمئة من إجمالي الناتج المحليّ، كما يُشكِّل 30 بالمئة من الصادرات. ويُنتِج معظمَ القطن صغارُ المزارعين، الذين يعيش كثيرٌ منهم تحت خط الفقر. وبالنسبة إلى غالبيتهم، يشكِّل القطن الانتاج الوحيد الذي يستطيعون التنافس في تصديره؛ كما أن عائداته تموِّل جزءًا كبيراً من البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية في المناطق الريفية. بالتالي، فإن أسعار القطن وعائداته محوريّة في أي استراتيجية لتخفيض الفقر في تلك البلدان، وإنجاز أهداف الألفية.

خلال السنوات الأخيرة، أجرت هذه البلدان عدداً من الإصلاحات التي حسّنت إنتاجيتَها بشكل كبير وخفَّضت تكاليفها الإنتاجية لتصبح من بين المستويات الأكثر تدنياً في العالم (بشكل ملحوظ دون مستويات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة). ونتيجة لذلك، إلى حدٍّ كبير، تُصدِّر المنطقة 15 بالمئة من صادرات القطن في العالم، ولا تسبقها إلاَّ الولايات المتحدة.

لكنّ عدداً من البلدان المصدِّرة – بما فيها الصين والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة – تقدِّم إعانات مالية ضخمة لمنتجي القطن المحليين. وقُدِّرت المساعدات التمويلية المباشرة في العام 2002 بما يساوي 73 بالمئة من إنتاج العالم، وهو أعلى بكثير من نسبة الخمسين بالمئة التي سُجِّلت قبل خمس سنوات. وقد كلَّفت هذه البرامج في العام 2001 مبلغ 4.9 بليون دولار، قدَّمت نصفه تقريباً الولايات المتحدة وقدّم الاتحاد الأوربي والصين معظم النصف الباقي. ويؤمِّن بعض هذه البلدان المساعدات لصادرات القطن أيضاً.

سبَّبت هذه التشوّهات تضخُّماً مصطنعاً لإمدادات القطن في الأسواق العالمية، مخفِّضةً من سعره. وحدث أكبر هبوط في الأسعار في 2001–2002؛ وكانت البلدان الفقيرة المصدّرة للقطن، مثل تلك التي في إفريقيا الوسطى والغربية، أكثر البلدان معاناةً من جراء ذلك. فقد اضطُّر منتجوها غير المدعَّمين بالإعانات الحكومية، إلى بيع القطن بأسعار تقرب من تلكفة الإنتاج، ممّا تسبَّب في انخفاض العائدات على نحوٍ مطّرد. وفي اعتقاد اللجنة الدولية الاستشارية حول القطن وصندوق النقد الدولي، أن تخفيض الإعانات المحلية والتصديرية للقطن من شأنه إعادة الأسعار الدولية إلى مستويات تنافسية – ما يرفع من مداخيل مصدِّري القطن الفقراء، ويضعُ تلك البلدان على مسارِ تنميةٍ مستدامة. والسؤال هو، هل ستستجيب دورة الدوحة للمفاوضات التجارية، المنبثقة عن منظمة التجارة العالمية، إلى الميزة التنافسية لمنتجي القطن في غرب إفريقيا، وتلتزم بها؟

المصدر: ICC 2002

تستطيع البلدان الغنية أن تجعل من التجارة عاملاً لإنجاح التنمية البشرية في العديد من المجالات الأخرى، حيث يمكنها تطبيق بنود مؤازرة للصحة العامة بموجب اتفاقية منظمة التجارة العالمية حول أوجه حقوق الملكية الفكرية المتعلقة بالتجارة (تْربِسس؛ أنظر أدناه). ويمكن للبلدان الغنية أن تعفي الخدمات الاجتماعية الأساسية من مبدأ التحرير التصاعدي بموجب الاتفاقية العامة حول الخدمات («غاتْس»؛ أنظر الفصل الخامس). ويمكنها أن تعالج مخاوف العديد من البلدان النامية في ما يتعلَّق بالتجارة والبيئة والاستثمارات وانتقال الأشخاص، كما يمكنها زيادة المساهمة الفعّالة للبلدان النامية في رسم القرار خلال مفاوضات منظمة التجارة العالمية.

ألزم إعلان الدوحة في نوفمبر/تشرين الثاني من العام 2001 جميع البلدان بوضع احتياجات التنمية، لا سيما بالنسبة إلى البلدان الأقل نمواً، بوصفه هدفاً مركزياً للمفاوضات التجارية المستقبلية[28]. وعلى عكس بقية أهداف التنمية للألفية، لا توجد للهدف الثامن غاية محددة زمنياً. لكن هذا التقرير يقترح أن تحترم البلدان الغنية أيضاً توقيتاً محدّداً لإلغاء التعرفات الجمركية والكوتات المفروضة على صادرات المصنّعات وإزالة الإعانات المالية المحلية للزراعة – توقيتاً محدّداً قبل 2015، عندما يُفترض بالبلدان الفقيرة أن تحقق الأهداف السبعة الأولى.

التِّقانة العالمية - المشاركة في ثمار المعارف العالمية

شهدت العقود الأخيرة تطوراً تقانياً لا سابق له، مع تقدّم هائل في تقانة الأدوية والزراعة والطاقة والهندسة الوراثية والمعلومات والاتصالات – مما يتيح فرصاً هائلة لإعمال قوة التقانة في صالح التنمية. وهناك ابتكارات تقانية باتت معروفة يمكنها المساهمة كثيراً في زيادة الانتاجية، ومعالجة مشكلات الأمراض، وإمدادات المياه، والصرف الصحي، والنظافة الصحية، والجوع (أنظر الفصلين الثالث والرابع). ولكن لا يزال هناك العديد من الحدود التي ينبغي عبورها: طاقة متدنية الكلفة للمجتمعات الفقيرة، علاجات لمرض النوم؛ لقاحات لفيروس نقص المناعة البشرية/ الآيدز، تجاوبات مع التحديات الجديدة البارزة باستمرار. ويمكن للابتكارات التقانية تسريع عجلة التقدم نحو الأهداف السبعة الأولى كلِّها.

ربط التقانة بالتنمية البشرية – واستخدام المعرفة العالمية

تساهم التقانة في تقدّم التنمية البشرية بطريقتين – بزيادتها الإنتاجية التي ترفع مداخيل الأُسَر (الهدف الأول)، وبتأمينها الحلول لمشكلات المرض، والنقل، والطاقة، وإمدادات المياه، والصرف الصحي،

والمعلومات، وتقانة الاتصالات للتعليم؛ وجميعها هامة من أجل إنجاز الأهداف 2 إلى 7.

تستحق الاستثمارات في الابتكارات التقانية أولوية متقدّمة، لأنها قادرة على تجاوز قيود المداخيل المتدنية والمؤسسات الضعيفة. وعلى الرغم من أن الثمانينات شهدت انخفاضاً محدوداً في الفقر ونمواً اقتصادياً راكداً في معظم البلدان النامية، فقد تقلّصت وفيات الأطفال بسبب التدخلات التقانية: اللقاحات وعلاج إعادة الإمهاء الفَمَوي (الرسم 8.7). كذلك، أظهرت الاستثمارات على الأبحاث والتطوير في مجال الزراعة نتائج متقدّمة على نحوٍ استثنائي. وتعتبر مشاركة ثمار التقدم العلمي والتقاني إحدى أهم الطرق التي تستطيع البلدان الغنية من خلالها مساعدة البلدان الفقيرة على محاربة الفاقة.

نقص الاستثمارات في التقانة لتخفيض الفقر

على الرغم من الإمكانات الهائلة وأشواط التقدّم الحديث العهد في مجال التقانة الأحيائية، فإن استثمارات قليلة نسبياً تُخصص للتقانة بهدف حل مشكلات الفقر. ففي مجال الطب مثلاً، وجدت لجنة الاقتصاديات الكبرى والصحة التابعة لمنظمة الصحة العالمية «نقصاً فاضحاً في الاستثمارات» في الأمراض التي تصيب الفقراء أكثر من غيرهم[29]. وتشمل أمراضاً استوائية مثل كالا أزار ومرض شاغاس ومرض النوم، وكذلك الأمراض المُعدية القاتلة الأساسية (فيروس نقص المناعة البشرية/الآيدز والسل والملاريا). وكانت الأمراض الاستوائية والسل معاً مسؤولة عن 11 بالمئة من عبء الأمراض على الصعيد العالمي في العام 1999. ومع ذلك، فمن بين 1339 دواء جديداً تمت الموافقة عليها بين عامَيّ 1975 و1999، لم تطوّر لمعالجة هذه الأمراض تحديداً سوى 16 دواءً – أي أكثر بقليل من واحد بالمئة[30].

في العام 1990 وجدت لجنة الأبحاث والتطوير الصحية التابعة لمنظمة الصحة العالمية أن نسبة 10 بالمئة فقط من الإنفاق على الأبحاث والتطويرات الطبية والتنمية، موجهة لمشكلات الأمراض التي يعاني منها 90 بالمئة من سكان العالم؛ وهذا الوضع لم يتغيّر. ويمكن قياس عدم التوازن بين الجهود العلمية وبين الاحتياجات الاجتماعية من خلال تحديد حصة من الإنفاق الإجمالي على مرض ما ربطاً بعبء الأمراض الشامل – نسبة واحد إلى عشرين تنفق على الملاريا، وهي مرض يقتل أكثر من مليون شخص في السنة ويُضعف إنتاجية ملايين آخرين. وتتركّز الملاريا على نحوٍ كامل تقريباً في البلدان الفقيرة (99 بالمئة من الحالات)، وتبقى المسبّب الأساسي للموت في العديد منها.

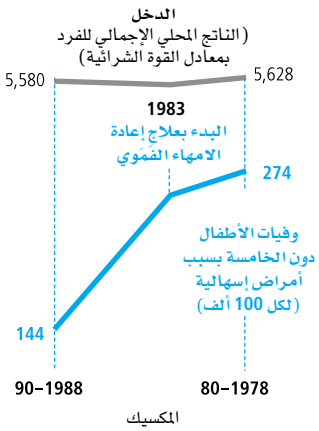
ليست مثل هذه النتائج بمفاجئة حينما يضع المرء نصب عينيه العواملَ المحفّزة. فشركات الصيدلة والبلدان الغنية مسؤولة عن 93 بالمئة من الإنفاق العالمي على البحث والتطوير الصحيَّين والتنمية[31]. ولا تعني البلدانُ الفقيرة وأمراض الفقراء سوى القليل بمعايير السوق لأن حصة البلدان النامية من السوق في المنتجات الصيدلانية الأساسية هي أقل من اثنين بالمئة[32]. نتيجة لذلك، لا تستفيد البلدان الفقيرة من الاستثمارات العالمية في الأبحاث إلا عندما تعاني من أمراض سائدة أيضاً في بلدان غنية – كما في حالة مرض فيروس نقص المناعة/ الآيدز. وحتى في هذه الحالة، لا تستطيع البلدان الفقيرة مشاركة ثمار أبحاث كهذه بسبب الأسعار المرتفعة – والتي تحافظ على ارتفاعها بسبب براءات الاختراع، كما في حالة العقاقير المضادّة للفيروسات الدوّارة في الخلايا المحتوية على فيروسات الآيدز.

لا يزال التمويل العام لتطوير التقانة، من مصادر قُطْرية وعالمية على حدٍّ سواء، منخفضاً. ولهذا السبب، هناك حاجة لتدخل السياسات العامة لزيادة الاستثمارات وتحسين فرص الحصول عليها. ففي مجال الصحة، يخصص برنامج أبحاث الأمراض الاستوائية المشترك بين منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي، نحو 30 مليون دولار في السنة لتمويل برنامج يغطّي ثمانية أمراض استوائية. وتبقى التمويلات في البحث والتطوير في الزراعة ضعيفة، على الرغم من المردودات الاقتصادية العالية باستمرار. وقد زادت استثمارات كهذه في البرازيل والمكسيك، لكنها انخفضت في إفريقيا. ووجود برنامج البحث الكوني الأولي حول المحاصيل الغذائية، وهو المجموعة الاستشارية حول الأبحاث الزراعية الدولية، صعوبةً في جمع مبلغ 377 مليون دولار. (في غضون ذلك، أنفقت شركة مونسانتو الخاصة 600 مليون دولار على الأبحاث والتطوير).

فرص الحصول على التقانة وحقوق الملكية الفكرية

على الرغم من التزام البلدان الغنية، باتفاقية «حقوق الملكية الفكرية المرتبطة بالتجارة»، «تْرِبْس»، فإنها لم تقم بخطوات فعلية نحو المشاركة في تقاناتها لصالح تخفيض الفقر. تضمن اتفاقية «تْرِبْس» فقرات تتعلّق بانتقال التقانة؛ ولكن بالنظر إلى قلة التفاصيل وانعدام النقاش حول التطبيق، فإنها لا تؤمِّن حماية الملكية الفكرية للمعرفة الأهلية، كتلك المستخدمة في الطب التقليدي. وقد أدى الضغط العام الكثيف إلى صفقات

الرسم 8.8
علاج إعادة الإمهاء الفَمَويّ يخفّض وفيات الأطفال رغم ركود الدخل



المصدر: Gutierrez and others 1996

بأسعار خاصة، وهبات من الشركات في مجال واحد فقط – عقاقير لفيروس نقص المناعة/ الآيدز – غير أنه لم يؤدِ إلى أيِّ شيءٍ آخر يُذكر.

تقدّم اتفاقية «تْرِبْس» معياراً عالمياً في حدِّه الأدنى لترويج الاكتشافات. وتهدف قوانين الأنظمة الفكرية إلى الموازنة بين هدفين اجتماعيين هما ترويج الاكتشافات وترويج استعمال الاكتشافات. بالتالي، فإن اتفاقية «تْرِبْس» تتضمن فقرات في مصلحة المستعملين، مثل الترخيص الإلزامي أو الصادرات المتوازية التي تمنح الحكومات المرونة لكي تسمح بالتصنيع المحلي أو تصدير السلع بعد الترخيص لها. لكن صوغ هذه الفقرات غامض للغاية بحيث يصعب تطبيقها – لذا يكون توضيحها بمثابة خطوة أولى.

كان إعلان الدوحة للعام 2001 حول اتفاقية «تْرِبْس» والصحة العامة مَعلماً بارزاً، اعترف بأن حقوق الملكية الفكرية كانت ثانوية بالنسبة إلى هموم الصحة العامة. وذكر الإعلان بوضوح أن اتفاقية «تْرِبْس» لا تمنع الأعضاء – وينبغي ألاَّ تمنعهم – من القيام بخطوات لحماية الصحة العامة. كما يعترف على نحوٍ خاص بالليونة التي تتيح للبلدان استعمال الترخيص الإلزامي للإنتاج المحلي. ووضع الإعلان جدولاً زمنياً خلال ديسمبر/كانون الأول 2002 لإيجاد حلّ للبلدان التي لا تملك إمكانات تصنيعية؛ لكن المفاوضات توقفت – ومن الملحّ إعادة فتحها.

تحوّلت الأسعار العالية التي تقيِّد الحصول على الأدوية المنقذة للحياة، إلى مشكلة أخلاقية ضخمة لم تعد شركات الصيدلة تتجاهلها. فقد أصبح التسعير التفاضلي – التخفيضات الطوعية من جانب شركات الصيدلة – آلية مهمة لتوسيع فرص الحصول على العقاقير وبخاصة المضادّات للفيروسات الدوّارة في الخلايا المحتوية على فيروس نقص المناعة/الآيدز. لكن التجربة تظهر أن تخفيض الأسعار ليس دواءً عاماً، كما استنتج تقرير نوفمبر/ تشرين الثاني 2002 للمجموعة البريطانية العاملة على زيادة فرص الحصول على العقاقير الضرورية في العالم النامي. وتُظهر التجربة أيضاً أنه في غياب التنافس السائب والضغط على المشرِّعين، لن يكون للتخفيضات سوى أثر محدود. فبعد ثلاث سنوات من العمل، تمكّن أبرز المخططات التطوعية للتسعير المتفاوت الدرجات؛ وهو مبادرةُ تسريع إمكانات الحصول على الدواء برعاية الأمم المتحدة؛ من توزيع العقاقير على نحو 30 ألف مريض فقط – وبأسعار تزيد أربعة أضعاف أو أكثر على أسعار عقاقير موازية ومتوفِّرة في الأسواق، لكنها لا تحمل علامةً تجارية مسجَّلة.

تتمثل المغايرة البارزة جداً لهذا الأمر في مخطط البرازيل لمعالجة فيروس نقص المناعة/ الآيدز الذي استعمل عقاقير غير مسجَّلة تجارياً لكي يوصل العلاج بكلفة متدنية إلى أكثر من 115 ألف مريض في العام 2001 وحده. وقد تمكن البرنامج البرازيلي من تخفيض نسبة الوفيات بفيروس نقص المناعة/الآيدز إلى النصف وخفّض العدوى الانتهازية الشائعة بين مرضى فيروس نقص المناعة/ الآيدز بنسبة تتراوح بين 60 و 80 بالمئة. وقد ولّدت التكاليف الأقل للاستشفاء والرعاية الصحية مدّخرات تبلغ 422 مليون ودلار بين عامَيّ 1997 و1999 – معوّضة، تقريباً، عن مجمل تكاليف تأمين العقاقير المضادّة للفيروسات الدوّارة في الخلايا المحتوية على فيروسات الآيدز، بالإضافة إلى الفوائد الاقتصادية المتأتية من إعادة تأهيل المرضى لكي يكونوا ناشطين اجتماعياً واقتصادياً. ويمكن أن تستفيد البلدان الأقل قدرة من البرازيل، وغير القادرة على السير في خطاها، من استيراد منتجاتها، إذا ما تم التوصل إلى اتفاق حول اتفاقية «تْرِبْس».

تحتاج البلدان النامية إلى تطوير قدراتها الخاصة لتصنيع المواد الصيدلانية والمنتجات التقانية الأخرى لاستعمالها في الصحة العامة والتنمية. ولكن، يجب ألاّ تفعل ذلك جميع البلدان النامية – وبينها الأفقر، والأصغر، والأدنى في التنمية البشرية.

البلدان الغنية قادرة على تقديم مساهمة جوهرية في بلوغ الأهداف، بفتحها مجالَ الحصول على التقانات

ما الذي ينبغي فعله؟

يحتاج الاستثمار في التقانة العالمية من أجل تخفيض الفقر إلى التوسُّع لكي يتلاءم مع الاحتياجات. ويحتاج البحث والتطوير لوقف مشكلات الفقر الدائمة إلى أن يكونا أكثر طموحاً بكثير، كما في المجالات التالية:

- تنويعات من المحاصيل الغذائية المقاومة للجفاف والأوبئة وذات الإنتاجية العالية؛ مثل الذُّرة السكّرية، والمَنيهُوت النَّشويّ الجذور، والعدس.
- مصادر طاقة نظيفة لسكان الأرياف الذين يستعملون الخشب والرّوث حالياً.
- حواسيب لاسلكية منخفضة الكلفة، تُشغّل على البطاريات، تفتح مجال الاتصالات أمام المناطق الريفية التي ليس فيها كهرباء أو بنية تحتية للاتصالات السلكية واللاسلكية.
- لقاحات وعلاجات للأمراض المهمَلة مثل مرض النوم.

إن هذه الاستثمارات أساسية لإنجاز الأهداف السبعة الأولى، لكنها لا تشكّل مطلباً في السوق. فالفقراء الذين يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم، ليس لديهم ما ينفقونه على العقاقير. ولأن هذه الاستثمارات لن تجتذب إليها القطاع الخاص، فمن الواجب أن يكون القطاع العام في طليعة المُبادرين. لكن

الجدول 8.4

مسؤوليّات البلدان الغنية

	إعانات		تخفيف أعباء الديون		تجارة			
	صافي مساعدات الإنماء الرسمية الموزّعة		إعانة مقيّدة (٪ من مجموع الإعانات الموزّعة)[a]	تعهّدات ثنائية إلى صندوق إئتمان للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون (حتى شهر 11 عام 2002*)	معدّل حواجز التعريفات واللاّتعريفات (مكافىء التعريفات، نسبة مئوية)	البضائع المستوردة		
	المجموع بملايين الدولارات الأميركية	كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي		إلغاء ديون ثنائية*		من دول نامية		من أقل الدول نموا
	2001	2001	2001	2002-1990	2000	المجموع* 2001	كنسبة مئوية من الصادرات 2001	المجموع* 2001	كنسبة مئوية من الصادرات 2001
إسبانيا	1,737	0.30	31	980	44	21.3	3,373	21.8	136	0.9
أستراليا	873	0.25	41	72	14	13.4	2,274	37.5	11	0.2
ألمانيا	4,990	0.27	15	4,996	226	21.4	7,488	15.2	218	0.4
إيرلندا	287	0.33	..	..	24	22.9	700	13.6	17	0.3
إيطاليا	1,627	0.15	92	1,156	153	20.1	4,323	18.3	98	0.4
البرتغال	268	0.25	42	460	27	20.5	556[c]	13.9[c]	29[c]	0.7[c]
بلجيكا	867	0.37	10	544	45	22.1	2,275	12.7	254	1.4
الدانمارك	1,634	1.03	7	359	60	21.6	447	10.0	12	0.3
السويد	1,666	0.81	14	121	189	20.5	580	9.8	10	0.2
سويسرا	908	0.34	4	311	127	37.1	691	8.3	9	0.1
فنلندا	389	0.32	13	156	38	21.3	338	10.2	16	0.5
كندا	1,533	0.22	68	1,207	114	12.7	3,558	16.1	35	0.2
لوكسمبورغ	141	0.82	..	..	318	..	28	2.6	1	0.1
المملكة المتحدة	4,579	0.32	6	1,886	77	20.9	6,535	18.9	132	0.4
النروج	1,346	0.83	1	237	300	61.1	405	12.3	12	0.4
النمسا	533	0.29	..	202	44	21.8	616	9.4	16	0.3
نيوزيلاندا	112	0.25	..	..	29	12.0	383	28.8	2	0.1
هولندا	3,172	0.82	9	1,575	199	19.9	3,860	23.5	73	0.4
الولايات المتحدة	11,429	0.11	..	8,062	40	9.7	54,798	46.4	982	0.8
اليابان	9,847	0.23	19	3,908	200	34.8	20,582	58.9	110	0.3
اليونان	202	0.17	83	..	11	22.5	670	23.8	18	0.6

ملاحظة: يُقدِّم هذا الجدول بيانات عن أعضاء في لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي.

a. تشير إلى معونات مقيَّدة كلّياً أو جزئياً كنسبة مئوية من مجموع المعونات، باستثناء التعاون التقني. b. هذا مقياسٌ مجاميع للحواجز التجارية تجاه البلدان النامية؛ لا يقيس فقط الحواجز النقدية (التعريفات) وإنما أيضاً الحواجز اللاّنقدية، مثل حصص الواردات وتأثير الإعانات المالية المحلية. c. تشير البيانات إلى العام 2000.

المصدر: العمودان 1 و 2: لجنة مساعدات التنمية التابعة لمنظمة التعاون والإنماء الاقتصادي 2003c. العمود 3: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية استناداً إلى بيانات عن إلغاء الديون من جانب لجنة مساعدات التنمية، منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي 2003c. العمود 4: Geithner and Nankani 2002. العمود 5: حسابات مكتب تقرير التنمية البشرية استناداً إلى بيانات عن إلغاء الديون من جانب لجنة مساعدات التنمية، منظمة التعاون والإنماء الاقتصادي العمود 6: Birdsall and Roodman 2003. الأعمدة 7 إلى 10: الأمم المتحدة 2003a.

الشَّراكات مع القطاع الخاص قد لا تكون مستحبَّة فحسب، وإنما أيضاً جوهرية في بعض المناطق – لأن لدى القطاع الخاص المهارة العِلمية والتقانة.

فالتقانة هي محرِّك للتنمية للبشرية؛ والبلدان الغنية قادرة على تقديم مساهمة جوهرية في بلوغ الأهداف، بفتحها مجالَ الحصول على التقانات. لكن فتح هذا المجال قد تباطأ – لا سيما في القطاع الصناعي؛ وهو أمرٌ يُضرّ بالجميع على المدى البعيد. ويحاول اقتصاديون كثيرون الآن إثباتَ أن التدفق الحر للمعرفة يمكنه تسهيل النمو للجميع، بدلاً من توليد عائدات مرتفعة على حساب فرص الحصول عليها؛ ولهذا السبب، فمن الضروري إعادة البدء بالمفاوضات حول اتفاقية «تْرِبْس»، وتفعيل فقراتها المتعلقة بانتقال التقانة.

تستطيع البلدان الغنية أن تفعل أكثر بكثير مما تفعله حالياً لتوسيع مجال الحصول على التقانة، من خلال إزالة المعوّقات الأساسية التالية:

- الافتقار إلى الاستثمارات في الأبحاث والتطوير.
- حقوق الملكية الفكرية الملتبسة.
- القيود على التسعير التفاضُلي.
- قدرات التقانة القُطْرية، بما في ذلك القدرة على الانتاج المحلي.

الإخلاص الكلّي للالتزامات بإعلان الألفية: نَهْج سياسيّ، لا عملٌ خيريّ

شهدت السنتان اللتان مضتا منذ إعلان الألفيّة تنفيذَ إجراءات عمليّة أكثر ممّا حدث في العقد المنصرم كلّه – مع تعهُّدات بمساعدات إضافية تصل إلى 16 بليون دولار بحلول العام 2006، والتخفيف من أعباء الدين عن 26 بلداً، واتفاقية تقضي بألاَّ تَحُول حقوق الملكية الفكرية دون الحصول على التقانة لحماية الصحة العامة. وعلى الرغم من أهمية هذه الإنجازات، فإنها لا تزال بعيدة عن الوعود التي قُطِعت. فحتى مبلغ 16 بليون دولار، كمساعدات رسمية إضافية للتنمية، لن يصل إلاَّ إلى نسبة 0.26 بالمئة من إجمالي الدخل القومي للدول الأعضاء في لجنة مساعدات التنمية بحلول العام 2006 – وليس إلى الغاية المستهدَفة،

الإطار 8.10

دليل الالتزام بالتنمية

يُعتبر دليل الالتزام بالتنمية محاولةً رائدة لمراقبة مدى حسن وفاء البلدان الغنية بالتزاماتها بالشَراكة الدولية. ويذهب الدليل الذي أوجده مركز التنمية العالمية ومجلة فورين بُولِسي (السياسة الخارجية)، إلى أبعد من النظر في المقاييس التقليدية للمعونة – أي بكميّات الدولارات. بدلاً من ذلك، يتفحّص الدليل مجموعة عريضة من الأبعاد والسياسات، آخذاً في الاعتبار كمية المعونة ونوعيتها في آن معاً، وعوائق التجارة، والبيئة، والاستثمار، والهجرة، وحفظ السلام.

إن من الصعوبة، بقدر ما هو من الأهميّة بمكان، إنشاء دليل يأخذ في النظر النطاقَ الشامل للسياسات التي تؤثّر على البلدان الفقيرة. وفي حين أن دليل الالتزام بالتنمية هو خطوة أولى هامّة نحو جعل البلدان الغنية قابلة للمحاسبة عن التزاماتها، فإن عدداً من الأسئلة يبقى ماثلاً:

- **تقويم السياسة «الجيدة».** صُمِّم دليل الالتزام بالتنمية لتنظيم سلّة من السياسات التي يُفترض بأنها تعزّز محصّلات التنمية؛ ولكن لا مفرَّ من أن هذه الافتراضات تستتبع أحكاماً قِيَمية. على سبيل المثال، تُعطى للمعونة المقدَّمة إلى بلدانٍ فيها «حكمٌ صالح» علاماتٍ أعلى من تلك المُعطاة للبلدان التي قد تكون حاجاتها أعظم. مثل آخر هو الاستثمار الأجنبي المباشر، الذي يشكّل أحد مكوِّنات الدليل، حيث قاد النقص في البيانات إلى افتراضِ أن دليل الالتزام بالتنمية جيد في جميع الظروف.
- **الترجيح.** ربما كانت أكبر المشكلات في أي دليلٍ مركّب هي نوع الأهمية الواجب إعطاؤها لكلّ مؤشّر. ويستخدم دليل الالتزام بالتنمية تنويعة من المناهج في كل مجال من مجالات النهج السياسي. لكن الدليل الشامل يعطي ترجيحاً مساوياً لكلٍّ من المكوّنات الستة. وفي حين أن هذه هي المقاربة الأبسط، فإنها تقلّل من دور المعونة والتجارة – الذي يُحاجُّ بأنه أكبر أهمية بكثير، مثلاً، من المساهمات لحفظ السلام.
- **مَواطِن ضَعف القياس.** في حين أن كل المكوِّنات الستة لسياسات البلدان الغنية المعروضة هنا هامّة للتنمية البشرية، فإن بعضها يصعب قياسه. فسياسات قَبول الهجرة التي تساهم في التنمية صعبة القياس، لأنه ليس هناك إجماع واضح حول ما يشكّل سياسة جيِّدة لقبول الهجرة، ولكون البيانات ضئيلة. كما أن البيئة مجال معقّد يعاني الافتقار إلى البيانات الكافية.
- **التعقيد.** صُمِّم دليل الالتزام بالتنمية لكي يستهدف السياسات بشكل محدد للغاية، مما نتج عنه عدد وافر من الأدلة ونطاق واسع من المناهج الإحصائية. وثمن هذا التعقيد أن الدليل سيكون بالنسبة إلى الجميع، ما عدا الباحث المتكرِّس ذي المعرفة في هذا الحقل، أشبه بالصندوق الأسود في الطائرة: النتائج واضحة، لكن فهم ما وراءها يتطلّب معرفة متخصِّصة. وعليه، فبالنسبة إلى الناخب أو المنظمة غير الحكومية أو الصحفي أو راسم السياسة – وهؤلاء كلُّهم جمهور أساسي – تبقى الرسالة حول ما يلزم تغييره، غير واضحة في الذهن.
- **الانحياز ضد الاقتصاديات الكبيرة.** لأن أوجهاً أساسية من الدليل – المعونة، وحفظ السلام، ومساهمات الاستثمار الأجنبي المباشر – تُقاس كنسبةٍ من إجمالي الدخل القومي، ينتهي الأمر بالاقتصاديات الكبرى – التي غالباً ما تمنح النسبة الأكبر بمعايير مطلقة – إلى الحصول على علامات متدنية. وبالفعل، فإن لدى البلدان الخمسة الأعلى كلها تعداداً سكانياً يقلّ عن 20 مليونا.

هناك بعض النتائج المفاجئة في الدليل، أحياناً بسبب المشكلات المذكورة أعلاه. فقد احتلّت هولندا المرتبة الأولى في التصنيفات، تاركةً في المركز الثاني الدانمارك – التي هي الأسخى بكثير بين جميع مانحي مساعدات الإنماء الرسمية، من حيث حصة المساعدة من إجمالي الدخل القومي للبلدان المدرجة في الدليل. وأدت إلى هذه النتيجة بشكل رئيسي علامات هولندا المرتفعة للغاية في الاستثمار الأجنبي المباشر، بينما علامات الدانمارك في هذا الاستثمار متدنية جداً. ويُلقي هذا الأمر الضوءَ على مشكلات استعمال الاستثمار الأجنبي المباشر كبطاقة تسجيل النقاط للسياسات: فالاستثمار الأجنبي المباشر هو محصّلة، يتأثّر، كما يُحاجُّ، ببنية القطاع الخاص أكثر من تأثُّره بسياسات الحكومة. فالبرتغال، وهي مفاجأة أخرى لكونها في المرتبة الثالثة، تحظى أيضاً بمساعدة علامة بالغة حدَّ الكمال في الاستثمار الأجنبي المباشر. وتتبعها نيوزلندا وسويسرا في المرتبتين الرابعة والخامسة – وهما بلدان، مثل البرتغال، ليسا من المانحين الكبار لمساعدات الإنماء الرسمية. وتوفِّر المرتبة المتقدمة لسويسرا مثلاً جيداً عن مشكلات إعطاء وزن مساوٍ لكل مكوِّنات الدليل: فهي تسجِّل علامات منخفضة في الفئتين الهامَّتين، أي التجارة والمعونة، لكن علاماتها عالية في الاستثمار والهجرة – وهما مجالان يصعب قياسهما، ويُعتبر وقعهما أكثر إثارةً للجدل.

تسجِّل فنلندا وكندا وأُستراليا والولايات المتحدة واليابان أدنى العلامات؛ ويأتي المانحان الأكبران للمعونة الأجنبية من حيث كميات الدولارات – الولايات المتحدة واليابان – في أسفل سجلّ العلامات. وتعاني علامات البلدين كليهما، لأن معوناتهما واستثماراتهما الأجنبة المباشرة، رغم ضخامتها بالمعايير المطلقة، صغيرةٌ بالنسبة إلى حجم اقتصادياتهما. وتسجّل اليابان علامات متدنية جداً في حفظ السلام لأن العوائق والالتزامات الدستورية تمنعها من المشاركة بقواتٍ عسكرية في فِرق حفظ السلام. مرةً أخرى، يعكس هذا الأمر مشكلةَ الترجيح؛ لأن أداء اليابان أفضلُ نسبياً في قطاعات هامّة مثل التجارة والبيئة. كما يُساعد علامات الولايات المتحدة أداؤها القوي في التجارة – تساعدها سوقها الزراعية الأكثر انفتاحاً التي لا تتلقى الإعانات الحكومية بالضخامة التي تتلقاها الزراعة في أوروبا.

لكنّ النتيجة الأهم للدليل لا تكمن في التصنيفات ذات الصِّلة وإنما في حقيقة كون حتى البلد الأعلى على القائمة يكاد لا يتجاوز منتصف الطريق إلى العلامة الكاملة. وثمّة طريقٌ طويل يتعيّن على جميع البلدان أن تسلكه لإنجاز سياسات تساعد البلدان الفقيرة على النموّ.

ينبغي أن يؤديَ الإصدار الأول لدليل الالتزام بالتنمية، المنْويّ نشره سنوياً، إلى شحْذ المناظرات حول السياسات الإنمائية للبلدان الغنية، وتحفيز المناقشات حول قياس تلك السياسات وتحسين البيانات.

المصدر: Brisdall and Roodman 2003

0.7 بالمئة. كما أنه لم يحدث أيُّ عمل محسوس يُذكر في فتْح الأسواق ونقل التقانة، والتخفيف من أعباء الدين؛ مما يترك بلداناً عدة من دون فوائد. ومع تقصير الالتزامات عن وفاء الاحتياجات، سوف تستمر بلدان فقيرة في مواجهة نمو راكد، ودين متراكم (وغير محتمَل)، وهبوط في أسعار التصدير.

ينبغي تشجيع البلدان الغنية على إعداد تقارير تحدِّد أولوياتِ تحرّكاتها. وتساهم في استراتيجية تخفيض الفقر في العالم[33]. ويُمكنها تحديد المجالات التي ينبغي عليها فعْلُ المزيد للوفاء بالتزاماتها. على سبيل المثال، ليست البلدان السخِّية في المعونات دائماً منفتحة بنسبة مماثلة على صادرات البلدان النامية. فالنروج، مثلاً، تفعل الكثير للوفاء بالتزاماتها في مجال المساعدات؛ لكن في استطاعتها القيام بأكثر من ذلك لتحسين فرص دخول الأسواق (الجدول 8.4)[34]. ويمكن أيضاً توسيع عملية المراجعة التدقيقية للمعونة التي تجريها منظمة التعاون والإنماء الإقتصادي ولجنة المساعدات للتنمية، لتشمل التجارةَ والتخفيف من أعباء الدين؛ بحيث يمكن مراجعة هذه السياسات في إطار عمل منسّق. كذلك تستورد اليابان من البلدان النامية أكثر ممّا يفعله أيُّ بلدٍ غني آخر (59 بالمئة من مجموع الاستيراد)، لكن مستوى مساعداتها الرسمية متدنٍّ كنسبة مئوية من إجماليّ الدخل القوميّ.

طوَّر مشروعٌ بحثيٌّ حديثُ العهد مؤشّراً مركّباً، هو دليل الالتزام بالتنمية، الذي يتناول أداء البلدان الغنية في تطبيق السياسات المساهِمة في التنمية (الإطار 8.10). ويساعد هذا الدليل، شأنه شأن الأدلة المركّبة الأخرى، صانعي القرار – وهم في هذه الحالة صانعو القرار في البلدان الغنية – على تقييم وضعهم وتحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسين. ويُظهر كيفية أدائهم بالنسبة إلى بلدان أخرى، ليس في مجال المساعدات فحسب، وإنما أيضاً في معرفة ما إذا كانوا يحمون أسواقهم من بضائع البلدان النامية؛ وفي الاستثمارات، وفتْح الأبواب أمام المهاجرين، والمساهمة في حفظ السلام، ومهمات حفظ البيئة الكونية. ولا يعتزم هذا الدليل، الذي هو نتاج بحث مبتكر، أن «يشهّر»، بل أن يحلل التقصير وينبّه إلى ضرورة القيام بمزيد من العمل.

كما ذُكر آنفاً، لا يتضمّن الهدف الثامن حدّاً زمنياً ولا أهدافاً كمّية. لكن البلدان الغنية تستطيع أن تحدّد مواعيدها النهائية بالنسبة إلى الأهداف التي تتطلّب تحرّكها. وفي ما يلي بعض أدلة التقدّم المقترحة مع بعض التحديدات والمواعيد النهائية بالنسبة إلى بعض المجالات الحرجة:

- زيادة مساعدات الإنماء الرسمية لملء الثغرات التمويلية – بتقدير منخفض هو 50 بليون دولار.
- زيادة مساعدات الإنماء الرسمية لأقلّ البلدان نمواً
- تطوير مقاييسَ ملموسة لتطبيق إعلان روما حول التوافُق.
- إزالة التعرفات الجمركية والحصص النسبية على المنتجات الزراعية والأنسجة والملابس المستوردة من البلدان النامية.
- إزالة الإعانات المالية الحكومية للصادرات الزراعية.
- بالنسبة إلى مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، الموافقة على تسهيلات تمويلية تعويضية ضد الصدمات الخارجية – بما فيها انهيارات أسعار السلع – وتمويل هذه التسهيلات.
- تمويل تخفيضات أكبر في الدين للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي وصلت إلى نقاط الإكمال، لضمان الاستدامة.
- توفير الحماية للمعارف المأثورة في اتفاقية «تْرِبْس»، والتعويض عليها.
- الاتفاق على ما يمكن أن تفعله البلدان التي لا تملك القدرة التصنيعية الضرورية لحماية الصحة العامة في ظل اتفاقية «تْرِبْس».

تُظهر الالتزامات التي قطعتها البلدان الغنية آنفاً أن العالم قد تغير؛ إذ زاد اندماج السوق العالمية والتقدم التِقاني – مثلما زادت احتمالاتُ التعرُّض للمرض، وتكاليفُ الخسائر البيئية، ومخاطرُ التأثيرات المالية العالمية المؤذيّة. ولا يكفي التحرّك ضمن الحدود القُطْرية لوقف هذه المشكلات؛ بل هناك حاجة إلى الشراكة لضمان المصلحة الذاتية المتبادلة. لكن ثمة حاجة أيضاً إلى تحرّك البلدان الغنية، لأن إزالة المعاناة البشرية هي أمر أخلاقي ملحّ. فوفاء البلدان الغنية بالتزاماتها ليس مجرَّد عملٍ خيري، وإنما هو أيضاً سياسات – وهذه السياسات هي جزء من نهْج المجتمع الدولي المتناغم للتخلّص من الفاقة في العالم.

عند منقلَب القرن، بدت إمكانية إزالة الفقر أمراً ممكناً. فقد انتهت الحرب الباردة وبدا أن احتمال توجُّه كلِّ المجتمعات نحو أهدافٍ مشتركة أصبح في متناول اليد. ولكن فيما يُعدُّ هذا التقرير للنشر، تلوح في الأفق تحدياتٌ عالميةٌ ضخمة – من العراق إلى انتشار أمراضٍ جديدةٍ قاتلة. ويُنذر التباطؤ الاقتصادي العالميِ أيضاً بتقويضِ تحرّك الدول الغنية باتجاه التنمية، فيما تقع اقتصادياتها تحت ضغط تخفيض العجز في الميزانية والتركيز على تعزيز ميزاتها التجارية. لهذا، فمن المُلِحّ جداً أن تفي جميعُ الأمم بوعودها. وتتّسم مراقبةُ التقدّم نحو الهدف الثامن، الذي يشرح جانبَ البلدان الغنية في الشراكة من أجل التنمية، بأهميةٍ لا تقلّ عن أهمية مراقبة الأهداف السبعة الأولى.