

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية

الأونكتاد العاشر

اجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى بشأن التجارة والتنمية:
اتجاهات للقرن الحادي والعشرين

السياسة التجارية كسياسة إنمائية:
البناء على تجربة خمسين سنة



Distr.
GENERAL

TD(X)/RT.1/2
3 December 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

الأونكتاد العاشر

اجتماع المائدة المستديرة الرفيع المستوى بشأن التجارة والتنمية:
اتجاهات للقرن الحادي والعشرين

بانكوك، ١٢ شباط/فبراير ٢٠٠٠

السياسة التجارية كسياسة إنمائية:
البناء على تجربة خمسين سنة*

ورقة من إعداد
ل. آلان وينترز
جامعة سوسكس، المملكة المتحدة

* إن الآراء المُعرب عنها في هذه الورقة هي آراء صاحبها ولا تعكس بالضرورة آراء أمانة الأونكتاد.

خلاصة

على الرغم من النقاش الممتد على مدى ٥٠ سنة خلت، لا تزال التجارة الدولية تمثل مجالاً من المجالات الرئيسية للسياسة الإنمائية. وإنني أقدم هنا عرضاً موجزاً للكيفية التي بات بها الانفتاح يشكل الموقف المفضل عموماً على صعيد السياسة العامة، وأحلل عدداً من القضايا التجارية المتبقية بالنسبة للألفية التالية.

إن الترويج لاستبدال الواردات كطريق إلى التنمية قد نشأ بطبيعة الحال عن البيئة الفكرية والعملية لرسم السياسات العامة بعد الحرب العالمية الثانية. فالحكومة الكبيرة قد أثبتت صلاحيتها كما يظهر (وعرف البيروقراطيون كيف يخططون)، وأصبحت الصناعة التحويلية تُعتبر معادلاً للتنمية يتطلب التخطيط، وبات يتعين المحافظة على النقد الأجنبي لتأمين الواردات الضرورية من المعدات الرأسمالية عن طريق الاقتصاد في توريد جميع الواردات الأخرى. ولكن هذا الرأي قد تهاوى مع مرور الوقت. فقد بيّنت النظرية الاقتصادية أن السياسة التجارية لا تُمثل استجابة ملائمة لمعظم إخفاقات السوق، وأن الاقتصادات المفتوحة قد تخطت الاقتصادات المغلقة في الأداء، وأن النظم التجارية القائمة على استبدال الواردات تنفّش فيها تشوهات هائلة وتعسفية ومكلفة. يُضاف إلى ذلك أنه حالما أصبح هناك إدراك بأن هيمنة الاعتبارات السياسية تجعل من التدخلات الفعالة وغير المتحيزة أمراً بالغ الصعوبة، أخذت المشورة على صعيد السياسة العامة توجه نحو اتخاذ مواقف غير تدخلية مواتية للأسواق. إلا أن مثل هذه المواقف لم تُهيمن هيمنة كاملة على النقاش لأن هذه السياسات، وكذلك النزعات الحمائية التقليدية، تثير هواجس حقيقية إزاء الإنصاف ولأننا لا نفهم تماماً كيف يُسهم الانفتاح في تحقيق النمو الاقتصادي.

وفيما يتعلق بالمستقبل، أرى أن الانفتاح وعدم التمييز ينبغي أن يظلا شعاراً لنا. فالانفتاح لا يؤدي فقط إلى تعزيز الكفاءة الاقتصادية وكذلك النمو الاقتصادي، حسبما يتبين من الأدلة عموماً، بل إن النظم التجارية البسيطة والمفتوحة تنطوي على حُسن الإدارة أيضاً. فهي تحد من فرص انتهاج سياسات استثنائية، وبالتالي فهي تحد أيضاً من الفساد والتعسف، وتوفر طريقة للمحافظة على اليد العاملة الماهرة لمواجهة العديد من التحديات الأخرى للتنمية، مثل التعليم والإدارة الكفؤة. وإنني أرى أنه ينبغي للبلدان أن تعتمد مجموعات من التدابير القوية لتحرير التجارة، وإن يكن مع إتاحة فترات انتقالية مناسبة، وأن السياسة التجارية ينبغي أن تُعالج قضية الحواجز، مثل سوء الإجراءات الجمركية الشكلية، والهيكل الأساسية والتعريفات، وأن عملية التحرير ينبغي أن تكون متعددة الأطراف لا إقليمية في طابعها. وينبغي معالجة الشواغل المتصلة بالإنصاف عن طريق عملية إعادة توزيع صريحة.

ومن العوامل الرئيسية في تصاعد سياسات التجارة المفتوحة في فترة السبعينات ما يتمثل في القياس الذي كشف حالة النظم التجارية التي لا يمكن الدفاع عنها في ظل سياسة استبدال الواردات. وإن عجزنا الحالي عن قياس وتلخيص أداء النظم التجارية يكمن في صميم صعوبة الإثبات، على نحو قاطع، بأن الانفتاح مفيد للنمو الاقتصادي. وفي العقد التالي، يمكن للأونكتاد إذا استطاع أن يستنبط ويُنتج مقاييس فعالة للنظم التجارية أن يقدم مساهمة هائلة وأن يكون أكثر من مؤهل للرد على شكاوى منتقديه: "الأونكتاد الذي يقيس، ينجح بكل المقاييس!"

المحتويات

الصفحة

٣٠	 خلاصة
١	 مقدمة
٢	 أولاً- نظرة إلى الوراء
٢	 ألف- التطورات حتى الآن: السياسة العامة
٩	 باء- الدروس المستفادة من التاريخ: رسم السياسات
١٢	 ثانياً- التطلع إلى المستقبل
٢٠	 ثالثاً- دروس للأونكتاد: صنع السياسة العامة
٢١	 المراجع

السياسة التجارية كسياسة إنمائية: البناء على تجربة خمسين سنة

ل. آلان وينترز *

مقدمة

لا تزال التجارة الدولية تمثل أحد المجالات الرئيسية للجدل الدائر بشأن السياسة العامة بالنسبة للبلدان النامية. وينظر البعض إلى الحماية من الرياح الباردة الناشئة عن المنافسة باعتبارها جزءاً أساسياً من المراحل المبكرة للتنمية، بينما ينظر آخرون إلى الحماية باعتبارها تثير، بدلاً من أن تُعالج، المشاكل في الاقتصادات النامية. ولقد تواصل هذا الجدل على مدى السنوات الخمسين الأخيرة. وعلى الرغم من أن مسار التفكير الراهن قد أصبح أقرب من الطرف الليبرالي في طائفة الاتجاهات الفكرية مما كان عليه من قبل، فإن انتهاء هذا الجدل لا يزال بعيداً جداً.

ولقد وضعت هذه الورقة استجابة لدعوة موجهة من الأمين العام للأمم المتحدة للأونكتاد لإلقاء نظرة شخصية وجيزة على اتجاهات التفكير على صعيد السياسة التجارية منذ عام ١٩٥٠، والعمليات التي تطورت الأفكار من خلالها، وعلى جدول أعمال الأونكتاد والمنظمات المماثلة خلال العقد التالي. وهي ورقة موجزة وشخصية ولا أزعج بأي حال من الأحوال أنها شاملة. وإنني أشدد على الطريقة التي أصبحت بها السياسات الأكثر انفتاحاً تُهيمن على سياسات استبدال الواردات في المشورة المقدمة على صعيد السياسة العامة، وأحث على أن يظل الانفتاح وعدم التمييز شعاراً لنا في المستقبل. غير أنني أُسلم بأن الأدلة التجريبية الموضوعية المتاحة لتأييد هذا الرأي ليست قوية إلى الحد الذي يمكن أن نأمل به بعد ٥٠ سنة من البحث. وإنني أبني دعوتي إلى الانفتاح لا بالاستناد إلى الحجج المطروحة فيما يتعلق بالكفاءة الاقتصادية والنمو الاقتصادي فحسب، وإنما أيضاً على أساس الاعتقاد بأن النظم التجارية البسيطة والمنفتحة توفر وسيلة للحد من مشاكل الإدارة في البلدان النامية؛ فهي تحد من فرص انتهاج سياسات استثنائية وبالتالي فهي تحد أيضاً من الفساد والتعسف، وتوفر وسيلة للمحافظة على اليد العاملة الماهرة، في القطاعين العام والخاص على السواء، لمواجهة العديد من التحديات الأخرى للتنمية مثل التعليم، والإدارة الكفؤة، والمشاريع القائمة على روح المبادرة، والبحوث.

وإنني أرى أن من العوامل الرئيسية في تصاعد السياسات التجارية الأكثر انفتاحاً ما يتمثل في القياس. فقد أظهر تجميع البيانات وعرضها على نحو معقول في فترة السبعينات الحالة المحفوفة بالمخاطر والتي لا يمكن الدفاع عنها لمعظم النظم التجارية للبلدان النامية في ظل سياسة استبدال الواردات. كما أنني أرى أن عجزنا عن قياس وتلخيص أداء النظم التجارية يكمن في صميم عدم قدرتنا على أن نُثبت، بصورة قاطعة، أن الانفتاح مفيد للنمو الاقتصادي. وبالنسبة للعقد التالي، أرى أن الأونكتاد، إذا ما استطاع أن يستنبط ويُنتج مقاييس فعالة للنظم التجارية، سيقدم مساهمة هائلة وسيكون أكثر من مؤهل للرد على شكاوى منتقديه: "فالأونكتاد الذي يقيس، ينجح بكل المقاييس!"

* أعرب عن امتناني لكل من ج. مايكل فينكر وأدريان وود لما أبدياه من تعليقات على مخطط هذه الورقة، كما أعرب عن امتناني لزملائي المشاركين في اجتماع المائدة المستديرة بشأن الأونكتاد العاشر لتعليقاتهم على مسودة سابقة لهذه الورقة التي لا شك في أنها كان يمكن أن تكون أفضل لو أنني أخذت بكل ما أسدوه لي من مشورة سديدة. وأعرب عن امتناني أيضاً لبياتريس هاريسون لما قدمته لي من مساعدة لوجستية.

أولاً- نظرة إلى الوراء

أقدم في هذا الفرع من الورقة عرضاً تاريخياً، من منظوري الشخصي، للاتجاهات الفكرية على صعيد السياسة التجارية في فترة ما بعد الحرب كما هي ملخصة في الجدول ١. والهدف هنا هو تحديد اتجاهات التفكير بشأن السياسة التجارية كسياسة إنمائية، والعوامل الفكرية والتجريبية التي تكمن خلف هذه الاتجاهات. وإنني أسلم بأن عالم الواقع أكثر تعقيداً واضطراباً مما يبينه هذا العرض ولكنني أحاول، أولاً، أن أتوخى الإيجاز وأن أسلط الضوء، ثانياً، على ما أعتقد أنه يشكل العنصر الرئيسي الذي يكمن خلف هذه الأحداث. والتحدي الرئيسي الذي يواجهه في تقديم عرض تاريخي لاتجاهات التفكير على صعيد السياسة العامة يتمثل في تفادي القيام بمجرد إضفاء طابع عقلائي على الاتجاهات ولكن بعد حدوثها. فالبحوث الاقتصادية متنوعة إلى حد أنه يمكن للمرء دائماً أن يعثر على دلائل فكرية سابقة لأي تغيير في الآراء حول السياسة العامة، ولكن هذا لا يجيب عن مسألة ما إذا كانت هذه الدلائل قوية ولماذا، إن هي كانت قوية فعلاً، تم تفضيلها على سائر البدائل التي كانت متاحة في ذلك الوقت. وبالتالي فإنني أحث القارئ على ألا ينظر إلى هذا التاريخ نظرة مغالية في التبسيط بحيث تقتصر على تناول العلة والنتيجة. كما أنني قد أضفت في نهاية هذا الفرع بضعة تعليقات حول القوى الأخرى التي تكمن خلف التحولات الرئيسية في المشورة المقدمة على صعيد السياسة العامة.

ولقد ركزت تركيزاً حاصرياً، في مختلف أجزاء هذه الورقة، على السياسات التجارية للبلدان النامية. ولست أنكر أن لسياسات البلدان الأخرى (وبخاصة سياسات البلدان الصناعية) بعض التأثير على النمو والتنمية، ولكنها لا تشكل العامل الرئيسي. ولقد كانت للبلدان النامية، رغم مواجهتها لبيئة تجارية تكاد تكون مشتركة، تجارب إنمائية مختلفة بصورة أساسية، وهي تجارب أستخلص منها أن العوامل الخاصة ببلدان محددة هي التي تهيمن. وعندما نسلّم بأن معظم البلدان صغيرة من الناحية الاقتصادية، فإن النظرية الاقتصادية البسيطة تدل أيضاً على أن السياسات التجارية التي تنتهجها البلدان نفسها تطغى على العوامل العالمية في تنميتها^(١).

ألف - التطورات حتى الآن: السياسة العامة^(٢)

يميز الجدول ١، لربما بشيء من التعسف، بين نظريات السياسة الكلية وتلك النظريات القائمة على اقتصاديات تخصيص الموارد. وتتناول النظريات الأولى القضايا الكبيرة من قبيل ما يعزز التنمية ويعني بالاقتصاد كله على نحو صريح تماماً. أما النظريات الأخيرة فتشمل كلاً من القضايا الاقتصادية الكلية والجزئية. وهي تكون

(١) لقد وضعتُ في البنك الدولي المختصر "WYDIWYG" (What you do is what you get) (إنك تحصد ما تزرع) وذلك لتذكير الناس بهذه الرسالة.

(٢) يستند هذا الفرع إلى مقال رائع لأن كروجر (١٩٩٧) حول الموضوع نفسه تقريباً، وهو مقال أوصي بقوة القراء المهتمين بقراءته. ويمكن الرجوع أيضاً إلى كتابات أخرى حديثة تتناول المادة نفسها ومنها ما وضعه Rodrik (١٩٩٢) و Nayyar (١٩٩٧) و Bruton (١٩٩٨).

الجدول ١

عرض تاريخي من منظور شخصي لاتجاهات التفكير في فترة ما بعد الحرب
بشأن السياسة التجارية كسياسة إنمائية

العقد	السياسة الكلية	تخصيص الموارد
الخمسينات	استبدال الواردات نظرة متشائمة إزاء السلع الأساسية، وعملية التصنيع؛ حماية الاقتصادات الناشئة؛ المعاملة الخاصة والتميز؛ النزعة الإقليمية	اقتصاديات التجارة من حيث الرفاه ثاني أفضل الخيارات
الستينيات والسبعينات	ترويج الصادرات نظرية الاختلالات العامة حُجج الصناعات الناشئة تكاليف الحماية الحماية الفعالة	
الثمانينات	التوجه نحو الخارج تصحيح الأسعار؛ زَيْف التكوين؛ تكاليف التكيف	الاقتصاد السياسي للحماية التماس الدخل الريعي
التسعينات	النمو الداخلي النظرية والأدلة؛ الإدارة الجغرافية الاقتصادية	التجارة والتكنولوجيا الفقر/توزيع الدخل

كلية بقدر ما تستند إلى الأفكار المتبصرة الرئيسية لتحليل التوازن العام. وهذا يشكل أحد الإسهامات الفريدة لخبراء الاقتصاد في عملية رسم السياسات ويشكل عنصراً لا غنى له من عناصر التفكير في السياسة التجارية، ذلك لأن الميزة النسبية هي مفهوم من مفاهيم التوازن العام. إلا أن اقتصاديات تخصيص الموارد تشمل أيضاً قضايا جزئية من قبيل الاختيار الأمثل في مجال السياسة العامة، وهي الأساس لقياس الحماية وآثارها التي تكمن، حسبما سألين أدناه، خلف الإنجازات الرئيسية في التفكير على صعيد السياسة التجارية.

وقد كان هناك في البداية سميث وريكاردو؛ ولكن نجمهما خبا بحلول فترة الخمسينات رغم وجود عدد من تلاميذهما اللامعين كفاينر وهابيرلر. ولقد تضافرت عدة عوامل لإقناع خبراء الاقتصاد بأنه ينبغي للبلدان النامية أن تتولى إدارة تجارتها الدولية بصرامة بالغة. وأدى النجاح الواضح للتدخل الحكومي في الاقتصاد أثناء الحرب وفي روسيا إلى إضفاء المشروعية على الإدارة من قبل الدولة، وأصبح ينظر إلى التنمية باعتبارها معادلاً للتصنيع. كما بات ينظر إلى عملية التصنيع باعتبارها كلاً لا يتجزأ؛ وكان من الضروري للتقدم في الوقت نفسه على صعيد مجموعة واسعة من القطاعات الصناعية لكي تكون هناك أية فرصة للنجاح، مما يتطلب قدراً كبيراً من التنسيق. يضاف إلى ذلك أن مفتاح التصنيع يتمثل في الاستثمار؛ وبالنظر إلى أنه كان يتعين أن تستورد السلع اللازمة للاستثمار من البلدان الصناعية، فقد كان من الضروري المحافظ على النقد الأجنبي لهذه الغاية، ولم يكن ينظر إلى صادرات السلع الأولية باعتبارها مصدراً للنقد الأجنبي تتوفر له مقومات الاستثمار على المدى الطويل، ذلك لأن إمكانيات الطلب على هذه الصادرات كانت محدودة وكانت معدلات تبادلها التجاري آخذة في الانخفاض الشديد.

وقد أفضت هذه الآراء إلى تكوين موقف متماسك إلى حد ما على صعيد السياسة العامة مفاده أن استبدال الواردات يمثل طريقاً نحو التنمية. وكان من الضروري توفير حماية عالية للصناعة المحلية، وكانت هناك مبررات قوية لمنح معاملة خاصة وتمييزة بموجب الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات). فالبلدان النامية تحتاج إلى إعفائها من مقتضيات التحرير بموجب اتفاق الغات كما تحتاج إلى تحسين إمكانية وصولها إلى الأسواق الصناعية. وكانت ضرورة وضع الترتيبات التجارية الإقليمية من الاستنتاجات الأخرى المنطقية ذلك لأنها تؤدي، من خلال زيادة حجم سوق بدائل الواردات، إلى خفض تكاليف التصنيع (Cooper و Massell، ١٩٦٥).

ولربما كانت هذه السياسة متماسكة داخلياً ولكنها خاطئة. فمع مرور الوقت، أصبحت نظم استبدال الواردات أكثر تعسفاً وتشويهاً من أي وقت مضى، إذ حاولت الحكومات أن تدير اقتصاداتها إدارة جزئية. يضاف إلى ذلك أن نظام استبدال الواردات قد أخفق على نحو ملفت للنظر في تحسين أداء البلدان النامية في مجالات التجارة والعمالة وتخفيف حدة الفقر. كما أنه لم يحقق نجاحاً واضحاً في حفز النمو الاقتصادي. وعلاوة على ذلك، فإن استراتيجية بديلة تقوم على ترويج التجارة بدلاً من تقييدها قد أخذت تظهر بحلول أوائل السبعينات إشارات واعدة تمثلت في الأداء المذهل للنمو الأربعة (الاقتصادات الحديثة تصنيع في مقاطعة تايوان الصينية، وجمهورية كوريا، وهونغ

كونغ [الصين]، وسنغافورة). وسأتناول بإيجاز أدناه العوامل التي تكمن خلف نجاح هذه الاقتصادات، ولكن تجربتها قد أظهرت، عند الحد الأدنى المطلق، أن النمو والتصنيع ممكنان بدون أن يتلازما مع استبدال الواردات^(٣).

ثم تعرضت مدرسة استبدال الواردات لضربة أخرى، وإن يكن بعد فترة وجيزة، حين بيّن Babssa (١٩٨١) أن الاقتصادات الحديثة التصنيع الأكثر انفتاحاً قد تعاملت مع الصدمات النفطية تعاملًا أفضل بكثير من الاقتصادات الأكثر انغلاقاً التي تطبق نظام استبدال الواردات. ولقد كانت هذه مفاجأة حقيقية، ذلك لأن من الحجج السابقة المؤيدة لاستبدال الواردات أنه يمثل إلى حد ما عازلاً من الهزات، المفردة التي يتعرض لها الاقتصاد العالمي. ومن الواضح أن الاقتصادات المنفتحة قد واجهت بالفعل قدرًا أكبر من الهزات، ولكنه من الواضح أيضاً أنها كانت أكثر مرونة بكثير بحيث أمكنها تحمل هذه الهزات ومعالجة آثارها على نحو أفضل من الطريقة التي تعاملت بها البلدان التي تطبق نظام استبدال الواردات مع ما تعرضت له من هزات أخف.

ولقد كان للحملة التي شُنت، بالاستناد إلى الوقائع، على نظم استبدال الواردات تأثيرها القوي ولكنها كانت معتمدة على حملة فكرية مكتملة لها. والمساهمة البالغة الأهمية في نظرية التجارة والتنمية، من خلال البحوث التي جرت في فترة الخمسينات بشأن قضايا تخصيص الموارد، لم تأت من الانجازات المحققة في تحليلات التجارة الدولية ذات الصلة بالرفاه - حيث إن هذه قد عززت إلى حد بعيد الحجج القديمة التي تعتبر أن التجارة مستصوبة بالمعنى الإستاتي (غير الدينامي) - بل لقد أتت من نظرية "ثاني أفضل الخيارات" Lipsey و Lancaster، (١٩٥٦). وقد وفّر هذا غطاء لنهج استبدال الواردات من خلال استخدام الأدوات الكلاسيكية - الجديدة لدعاة التحرير أنفسهم لإثبات أنه من غير الممكن ضمان أن يكون تحرير التجارة مفيداً في عالم غير كامل. غير أن جوانب عملية اختيار السياسات القائمة على نظرية ثاني أفضل الخيارات قد تبلورت في فترة الستينات في نظرية عامة للاختلالات (تستند إلى أعمال منها مثلاً طروحات Corderf، ١٩٥٧؛ Bhagwati و Ramaswami، ١٩٦٣)، مما أفضى إلى ترتيب للسياسات احتلت فيه السياسة التجارية أفضل مرتبة بصورة تكاد تكون دائمة.

(٣) تذهب Carlota Perez، في ورقة مثيرة للاهتمام أعدتها لاجتماع مائدة الأونكتاد المستديرة، إلى أن استبدال الواردات لم يخفق إلى حد اعتباره غير مناسب. فعندما أخذت التكنولوجيات السائدة للإنتاج الواسع النطاق تنمو بوتيرة سريعة في فترتي الخمسينات والستينات، كان يسرّ شركات البلدان الصناعية أن تصدر هذه التكنولوجيات إلى المصانع الناشئة في البلدان النامية. إلا أنه مع نضوج التكنولوجيات في العقد التالي، أدى البحث عن جوانب الكفاءة من خلال تكاليف عوامل الإنتاج وتوفير مصادر عالمية إلى جعل نموذج ترويج الصادرات النموذج الناجح. ومن المثير للاهتمام أن كارلوتا بيريز تشكك في ما إذا كانت تكنولوجيات المعلومات في نهاية هذا القرن ستتيح أية فرص لاستبدال الواردات. وهذا رأي جذاب ولكن جدواه في المستقبل تتوقف على حالات انتظام واتساق غير مثبتة بين الثورات التكنولوجية الناجحة. كما أن هذا الرأي لا يستخلص العبر من الفوضى التي اتسمت بها نظم استبدال الواردات والتي نشأت بسرعة بالغة وكانت ذات طابع خاص إلى حد لا يمكن تفسيره بالاستناد إلى التغيرات العالمية فقط.

ولربما تمثلت ذروة هذه المؤلفات، من وجهة نظر عملية، في التحليل الذي أجراه Robert Baldwin (١٩٦٩) للطروحات المتصلة بالصناعات الناشئة، وهو تحليل يكاد لا يترك أي مبرر يعتد به لمثل هذه الحماية على الإطلاق. يضاف إلى ذلك أن مخاطر التنظير لنهج ثاني أفضل الخيارات قد تحققت - كما ظهر من التحذير الحكيم الذي وجهه Harry Johnson (١٩٧٠) من أن تطبيق اقتصاديات ثاني أفضل الخيارات يحتاج إلى أفضل خبراء الاقتصاد وليس إلى مكمله المعتاد من الرتب الثالثة والرابعة.

بل إن الأهم من ذلك في فترة الستينات ما حدث من إنجازات على صعيد القياس. فنظرية الحماية الفعلية قد وفرت أداة قياس عملية، وإن لم تكن لاثقة من الناحية النظرية، وقد أظهر الرواد من أمثال بيلا بالاسا وإيان لينل أن من الممكن تحديد التشوهات وقياس كميتها. وقد كانت النتيجة مذهلة لا في كشف الفوضى التي تتخبط فيها معظم النظم التجارية للبلدان النامية فحسب، وإنما أيضاً جوانب الاتساق في تفشي هذه الفوضى عبر البلدان. وهذه الجوانب قد فندت إلى حد بعيد "التدريج" بأن استبدال الواردات يعتبر مقبولاً من حيث المبدأ ولكنه قد دُمّر من الناحية العملية على أيدي مدراء يفتقرون إلى الكفاءة.

وفي البداية، كان ينظر إلى استراتيجية الاقتصادات الحديثة التصنيع باعتبارها استراتيجية تقوم على ترويج الصادرات تتناقض مع نظام استبدال الواردات. غير أنه سرعان ما أصبح من الواضح أن حوافز الصادرات الصافية لأي بلد لم تكن بحجم التشوهات الكابحة للواردات في البلدان التي تطبق نظام استبدال الواردات. ولقد احتدم الخلاف، وهو لا يزال يحتدم اليوم، حول ما إذا كان هذا يحدث لأن حوافز الصادرات تُعوّض عن أثر القيود الكبيرة المفروضة على الواردات أو لأن الموقف المعتمد على صعيد السياسة العامة هو أقل تدخلاً في مجمله. إذ لا يزال هناك، على سبيل المثال، اختلاف حول تفسير تجربة شرقي آسيا.

وهناك قوتان دفعتا مجمل الطروحات القياسية في الثمانينات إلى التحول (على مدى الثمانينات) عن استخدام أدوات ترويج الصادرات في اتجاه الأخذ بطروحات المدرسة غير التدخلية، وهو ما أعنيه بالتوجه نحو الخارج حسبما يرد في الجدول ١. فقد كان هناك، أولاً، تحول واسع النطاق في رأي البلدان الصناعية بعيداً عن الإجراءات الحكومية وفي اتجاه عدم التدخل في عمل الأسواق. ومن المفارقات، في البداية عللى الأقل، أن هذا كان أقل وضوحاً في سياساتها التجارية منه في مجالات أخرى - فقد شهدت فترة الثمانينات تزايد أعداد القيود الطوعية المفروضة على الصادرات، وفرض قيود أشد صرامة في إطار ترتيبات المنسوجات المتعددة الألياف، وتزايد إجراءات مكافحة الإغراق - ولكن ذلك لم يحل دون أن يشمل هذا الرأي السياسة التجارية عندما قدمت هذه البلدان مشورة على صعيد السياسة الإنمائية. ثانياً، ذهب كروجر (١٩٧٤) إلى أن تنفيذ السياسات تنفيذاً فعالاً هو أمر بالغ الصعوبة وأن التماس الدخل الربحي يمكن أن يفضي إلى خسائر على مستوى الكفاءة تفوق إلى حد بعيد الخسائر التقليدية التي تنجم عن إساءة تخصيص الموارد. ولقد كانت حجة كروجر حجة تفضل التعريفات على الحصص وغير ذلك من الأنظمة، ولكنه سرعان ما أدرك أن هذه الصعوبات تعترض إلى حد ما كل سياسة بل وحتى مجمل عملية رسم السياسات. وقد بدا من المرجح أن تزايد تعقيد ومدى التدخل يفضي بصورة مباشرة إلى زيادات في تكاليف التنفيذ من حيث الكفاءة،

وفي احتمال أن يخضع المسؤولون عن رسم السياسات لهيمنة^(٤) المصالح الخاصة، وفي هدر الموارد المخصصة لأنشطة غير منتجة على نحو مباشر. وبالتالي فإن السياسات البسيطة والشفافة والتي يمكن التنبؤ بها قد بدت أفضل السياسات، ولا يستثنى من ذلك إلا الحالات التي وجدت بصدها أدلة قوية تثبت العكس.

ولقد بيّنت مؤلفات ومشورة البنك الدولي حدوث هذا التحول بوضوح على مدى فترة الثمانينات، وأصبح البنك الدولي من أقوى الدعاة للتدخل البسيط والخفيف. ولم يجر البنك الدولي البحوث الأساسية اللازمة لتأييد هذا الرأي، ولكنه برع في سد الثغرات، موفراً طريقة للقياس والتفكير في تطبيقها العملي. وهنا أيضاً، يُعتبر القياس بالغ الأهمية، وقد حصل البنك الدولي في هذا الجانب على مساعدة عظيمة من خلال العمل الريادي المضطلع به من قبل الأونكتاد في تسجيل وتصنيف الحواجز غير التعريفية.

وقد برز تحرير التجارة في الكثير جداً من مصفوفات سياسات البنك الدولي (وصندوق النقد الدولي في النهاية)، وحدث منذ عام ١٩٨٧ تقريباً انخفاض كبير في التشوهات التجارية في البلدان النامية. غير أنه كان هناك الكثير من الاحتجاجات. ومن بين الهواجس التي أعرب عنها أن من شأن الحدود المفتوحة أن تحول دون تمكن البلدان النامية في أي وقت من تنمية قطاعات الصناعة التحويلية، وأن الأسواق العالمية لا تستطيع أن تستوعب في الحال نمو الصادرات من جميع البلدان النامية، وأن تكاليف التكيف (السياسية والاقتصادية) ستكون ضخمة جداً بالنسبة للمكاسب المرتقبة.

وأول هذه الهواجس يتصل، هنا أيضاً، بنظام استبدال الواردات القديم بذاته. وفي حين أن عملية التحرير يمكن أن تفضي إلى خسارة بعض الصناعة المحمية، فإن الأدلة على حدوث تحول عن التصنيع ليست كبيرة، وأقل منها الأدلة على حدوث تحول مؤذٍ. أما الهاجس الثاني فيتصل على نحو واضح ببعض السلع الأولية ولكنه يُغفل، كفرضية عامة، كون البلدان التي تطبق سياسة التحرير هي أسواق للسلع كما أنها موردة لها. وبينما يُحتمل أن تكون هناك آثار سلبية غير مباشرة على معدلات التبادل التجاري إذا ما قامت عدة بلدان ذات أوضاع متماثلة بتطبيق سياسة التحرير مجتمعة، فإنه لا يبدو من المحتمل أن تكون هذه الآثار بحجم الفوائد الإجمالية التي تنطوي عليها عملية التحرير. وتشكل تكاليف التكيف شاعلاً مقلقاً، إلا أنه لا يمكن إرجاء التغيير إلى ما لا نهاية. وهناك ما يستدعي بعض البراعة في تحديد توقيت وتعاقب إجراءات التحرير إذا كانت للهدف النهائي مصداقية كاملة، ولكن التأخير غالباً ما يقوض هذه المصداقية، بل إن مسارات التحول التي يُساء اختيارها قد تؤدي أحياناً إلى تفاقم التشوهات لفترات طويلة تماماً.

(٤) الهيمنة عملية تتطابق فيها مصالح المسؤولين عن التنظيم/رسم السياسات مع مصالح القطاعات التي يفترض أنهم يتولون تنظيمها وبالتالي فإنهم يشرعون في إعطاء أهمية مفرطة للمصالح المباشرة لهذه القطاعات.

إن "انتصار" نهج التوجه نحو الخارج في الجدل الدائر على صعيد السياسة العامة قد شكل تحدياً حتى بالنسبة لدعاة هذا النهج. والأدلة التجريبية العرضية قد أيدت هذا الموقف، ولكن النظرية البحتة لم تكن جازمة. ولقد كان الاعتراض الفكري على نظام استبدال الواردات اعتراضاً غير دينامي أساساً، في حين أن المشكلة التي يتعين حلها هي مشكلة دينامية. كما كانت هناك حاجة لإثبات أن "الانفتاح يفضي إلى النمو" كوصفة علاج قوية، ولربما عالمية، وشرح أسباب صلاحية هذه الوصفة. أي أن خبراء الاقتصاد والمسؤولين عن رسم السياسات يحتاجون لا إلى بحث ما يترتب على الانفتاح من فوائد استاتية نسبية فحسب وإنما أيضاً إلى تحليل المسار في اتجاه المكاسب الاستاتية والفوائد الدينامية حقاً، إن وجدت^(٥).

ولم يكن العمل النظري مساعداً كثيراً. فنظريات "النمو الداخلي" الجديدة التي تشدد على التعلم والمعرفة ورأس المال البشري قد ولدت أبعاداً جديدة لتحقيق الميزة النسبية - التعلم مقابل الإنتاج - وطرقاً جديدة يمكن بها للتخصص الدولي أن يولد وفورات الحجم عن طريق الاستغناء عن جهود البحث الزائدة عن الحاجة. ولكن نتائجها كانت في الغالب بالغة الهشاشة ولا تطبق في عالم الواقع. وكثيراً ما أشارت هذه النتائج إلى إمكانية أن يتكبد بعض البلدان خسائر في التجارة الدولية، ولكنه بالنظر إلى صعوبة التوصل من الناحية التجريبية إلى تحديد الوقت الذي قد يدخل فيه بلد ما في هذه الفئة الأخيرة، فإن هذا التحليل لم يساعد في عملية رسم السياسات العملية. فالقول بأن السياسة التجارية ينبغي أن تعزز التعلم واعتماد التكنولوجيات هو شيء، أما تصميم سياسة تؤدي إلى ذلك بالفعل فهو شيء مختلف تماماً^(٦).

ولقد بدا العمل التجريبي لإثبات العلاقة بين النمو والفوائد في إطار سياسة الانفتاح عملاً واعدماً بدرجة أكبر. ففي البداية (أواخر الثمانينات)، كان هناك بعض التردد حول ما إذا كانت تحليلات الاقتصاد القياسي المستعرضة يمكن أن توفر ما يلزم من الفهم المتبصر لهذه المسألة، ولكن التطورات في عمل الباحثين التجريبيين فيما يتصل بموضوع النمو قد نحت هذه الإمكانية جانباً. وعلى الرغم من أن نظرية "النمو الداخلي" معقدة ودقيقة من الناحية التقنية، فإن تنفيذها العملي قد أصبح يخضع إلى حد بعيد لهيمنة الأساليب البسيطة لقياس الانحدار^(٧). وخلال

(٥) إن خبراء الاقتصاد يفكرون في النمو عموماً من منظور الدخل فحسب ولكن هناك أبعاداً أخرى للنمو، ناهيك عن التنمية، تتسم بأهمية واضحة أيضاً. ومن حسن الحظ أن ثمة ترابطاً إيجابياً عالياً إلى حد ما بين مختلف الأبعاد. وعلاوة على ذلك، وعندما تكون هذه الأبعاد متعارضة، فإن صعوبة المفاضلة فيما بينها ترجع إلى الاختلافات حول الأوزان النسبية أكثر مما ترجع إلى عدم التيقن من العلاقات التقنية بين مختلف العوامل.

(٦) لقد قدم Deepak Nayyar، زميلي في فريق الخبراء، عرضاً تاريخياً مماثلاً إلى حد ما للعرض الوارد في هذا الفرع حتى الآن (Nayyar، ١٩٩٧)، ولكنه ينظر إلى ذلك باعتباره نصراً مؤسفاً لمذهب تشوبه الشوائب لا باعتباره كفاحاً مضنياً في اتجاه تحسين السياسات.

(٧) لقد كانت المؤلفات حول "التقارب" أكثر تطوراً وتعقيداً من نماذج النمو البسيطة ولكنها كانت أقل تأثيراً منها في دوائر السياسة التجارية.

التسعينات، ظهرت دراسات - لعل أشهرها دراسة Sachs و Warner (١٩٩٥) - تدل لأول وهلة على أن الانفتاح يعزز النمو بقوة. ولقد كانت هذه النتائج دائماً مثيرة للجدل إلى حد ما، خصوصاً في تعاريفها للانفتاح، ولكنها سادت تماماً في الجدل الدائر على صعيد السياسة العامة. إلا أنه في الآونة الأخيرة، قام Rodrik و Rødriguez (١٩٩٩) بإضفاء الطابع الرسمي على بعض الشكوك المثارة إزاء هذا التيار البحثي، وأعادوا إرساء النزعة "اللاأدرية" القديمة. وفي حين أنه ليس هناك من دليل على أن الانفتاح أو تحرير التجارة مضران بالنمو، فليس هناك ما يثبت بالكامل أيضاً أنهما مفيدان للنمو.

وثمة أعمال حديثة تتناول الجغرافية الاقتصادية، ومنها مثلاً دراسة Krugman (١٩٩٥)، قد اشتملت على جوانب عدم تيقن موازية لبعض جوانب عدم التيقن التي انطوت عليها المؤلفات المتعلقة بالنمو الداخلي. فالمؤثرات الخارجية المتصلة بالمعرفة والتي انطوت عليها الأعمال الأخيرة قد حلت محلها في الأعمال الأولى مؤثرات خارجية ذات صلة بالتكتل، والنتيجة التي يُسفر عنها ذلك هي، هنا أيضاً، أن العملية التراكمية يمكن أن تحدث، ضمن حدود معينة، ويمكن لبعض البلدان أن تتكبد خسارة في التجارة. وتعتبر الجغرافية الاقتصادية جذابة جداً من الناحية الفكرية، إذ إنها تُعنى بظواهر عالم الواقع، مثل طفرات التكتل والنمو، ولكنني أعتقد أنها لم توفر بعد أية إرشادات عملية على صعيد السياسة التجارية. ومن أسباب ذلك أن نتائجها تعتمد اعتماداً شديداً على مفهوم معمم للتكاليف التجارية، وهي تكاليف ليس بمقدورنا أبداً في الوقت الحالي أن نقيسها بصورة مقنعة.

وفي الوقت نفسه، ومع تزايد الشكوك الفكرية حول ما إذا كان الانفتاح مفيداً دائماً على مستوى قطري، فإن الاهتمام بمسألة ما إذا كان من الممكن للانفتاح أن يكون مضرراً بالنسبة لبعض الناس ضمن بلد ما قد عاد إلى الظهور أيضاً. وهذه إمكانية كانت معروفة دائماً من الناحية النظرية، ولكنه تم إغفالها من الناحية العملية خلال فترة الثمانينات وأوائل التسعينات. ويستحق Wood (١٩٩٤) أن يسجل له معظم الفضل في إحياء بحث هذه المسألة.

باء- الدروس المستفادة من التاريخ: رسم السياسات

لقد علمنا التاريخ بالتأكيد درساً موضوعياً عظيماً، وهو أن الاقتصادات المغلقة والخاضعة لإدارة صارمة لا تزدهر. ويبدو أن توفر درجة معقولة من الانفتاح، من حيث السياسات والنتائج على حد سواء، هو أمر ضروري إلى حد ما لتحقيق التنمية الاقتصادية المطردة. وإنني أعتقد أن دروس التاريخ تساعدنا أيضاً في فهم عملية تطور الاتجاهات العامة في التفكير في مجال السياسة العامة - وهي عملية ضرورية إذا أردنا أن نؤثر في السياسة مستقبلاً (وأن نفهم سبب إخفاقنا في ذلك أحياناً).

إن العرض الوارد أعلاه يشتمل على بيانات حول وقائع/تصورات للعالم من منظور شخصي وحول الوقائع الفعلية (علماً بأنه من الممكن عادة التمييز بين هاتين المجموعتين) والإنجازات التحليلية. إلا أنه من أجل توضيح عملية رسم السياسات، ينبغي لنا أن نضيف الحوافز الخاصة بمختلف القوى الفاعلة المعنية. فالسياسة لا تُصمم ولا تُحلل بواسطة إنسان آلي لا اهتمام له بها، وإنما من قبل أفراد لهم اهتماماتهم وآراؤهم حتى ولو كانوا يتصرفون على

أساس معايير مهنية شديدة الصرامة. وهذه الاهتمامات والآراء لا تغطي بالضرورة على الأدلة الملموسة، ولكنها تؤثر بالفعل في جدول أعمال البحوث وفي المجالات التي لا تُحدد لنا الأدلة فيها القرارات المتصلة بالسياسة العامة.

وبالإضافة إلى أن استبدال الواردات يقوم على أساس سلسلة من الفرضيات الخاطئة حول العالم وحول التنمية، فقد حصل أيضاً على دعم قوي من مصدرين خاصين. أولاً، لقد أتاح الحرب العالمية الثانية ظهور الصناعة التحويلية في عدد من الاقتصادات الهامشية، ومما لا شك فيه أن هذه الاقتصادات كانت ستتعرض لقدر كبير من الضغط لو لم تؤد الحماية إلى التخفيف من حدة إعادة عرض الإمدادات الصناعية التقليدية. وأدت أهمية النخب الصناعية في هذه البلدان إلى جعل استبدال الواردات نهجاً بالغ القوة من الناحية السياسية. أما المصدر الثاني والأكثر إثارة للجدل فهو أن التخطيط كان يعني ما يعرف خبراء الاقتصاد الرسميون والبيروقراطيون أن يقوموا به. ولم يكن لدى هؤلاء أي حافز ذي شأن لمعارضة الحكمة التقليدية^(٨).

ولم يبد خبراء الاقتصاد الأكاديميون الكثير من الاعتراض أيضاً. وكان أهم الأسباب العديدة التي قدمها Krueger لتفسير ذلك هو إخفاق هؤلاء الخبراء في إضفاء الطابع العملي على ما توصلوا إليه من نتائج، سواء كانت إيجابية أم سلبية. ومن ذلك مثلاً أنه يصعب الاعتراض على أن توفر عوامل خارجية ديناميكية إيجابية إنما يبرر التدخل المؤقت (مثل مساعدة الصناعات الناشئة). ولكن لكي يكون ذلك مفيداً، فإننا نحتاج إلى أدوات لكشف وقياس هذه العوامل الخارجية ومعرفة متى مارست تأثيرها؛ أي أننا نحتاج إلى معرفة ما هي الصناعات الناشئة التي ستتمو نمواً صحيحاً وتُسدد ما أنفق على رعايتها، وما هي الصناعات التي تموت في المهد. وبالمثل، فإن من الطرائق الرئيسية للبحوث في مجال النظرية التجارية ما يتمثل في بيان أسباب عدم ضمان أن تكون التجارة غير المقيدة والقائمة على الميزة النسبية هي النوع الأمثل. وعلى الرغم من أن ذلك صحيح تماماً من الناحية الفكرية، فإن أصحاب هذه الطروحات كثيراً ما هبوا إلى نجدة أولئك المصممين على استبعاد مقياس الميزة النسبية لأسباب مختلفة تماماً. وكان من الأفضل لو أن أصحاب هذه الطروحات قد حرصوا على التنويه بما تنطوي عليه حججهم من قيود، وتعيين حدود انطباقها، وبيان الشروط **العملية** اللازمة لتحديد الوقت المحتمل الذي ستصبح فيه النتائج التي توصلوا إليها مفيدة.

ولربما كان من المؤسف أن المعايير الأكاديمية لا تشجع إضفاء الطابع العملي على النتائج ولا توخي الاعتدال إزاء نطاق انطباقها. بل يتم التشديد فيها على عنصرَي الأناقة والدهشة. ومن الأمثلة على مخاطر السياسة الملازمة لهذه المواقف القائمة على النسبية ما يتصل بسياسة التجارة الاستراتيجية، وهي سياسة أنيقة ومدهشة ومثيرة بل وممتعة في البداية. أما نطاق انطباقها فما كان ليصبح واسعاً بصفة خاصة أبداً - ولا سيما بالنسبة للبلدان النامية - وبعد بضع سنوات، تخلى عنها مؤيدوها الرئيسيون (مثل Paul Krugman وAvinash Dixit) كأداة عملية. غير أنها لا تزال تملأ المجالات الأقل أهمية وتظهر في المناقشات مع المسؤولين عن رسم السياسات.

(٨) تذهب Carlota Perez أيضاً إلى أن استبدال الواردات يناسب شركات البلدان الصناعية (انظر الحاشية ٣ أعلاه).

وبموازاة مسألة إضفاء الطابع العملي، هناك مسألة *القياس* ولربما كان القياس هو المضاد الرئيسي لاستبدال الواردات، وهذا درس بالغ الأهمية. فمهنة الاقتصاد تُبَخَس قيمة القياس (أي دعاة نهج القياس) بالنسبة لقيمة النظرية (أي دعاة التنظير) ومن ثم فهو أضعف لهذا السبب. وإنني أعتقد أن الحاجز الرئيسي الذي يعترض فهم الصلات بين الانفتاح والنمو هو حاجز القياس - عدم قدرتنا على توصيف النظم التجارية توصيفاً ملائماً بسبب الإخفاقات في تجميع البيانات وكذلك في تحليلها. ومن سمات المؤلفات التحليلية المشار إليها أعلاه ما يتمثل في وجود نزعة لمعاملة الانفتاح كما لو كان متغيراً ذا شقين - فإما أن يكون هناك انفتاح أو أن يكون هناك انغلاق. ومع ذلك، وبينما يُحتمل أن تكون هناك "عتبة" يمكن عند تجاوزها اعتبار السياسة التجارية سياسة "مغلقة" (كما في حالة جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية)، و"عتبة" أخرى يمكن دونها اعتبار هذه السياسة "منفتحة" (كما في حالة هونغ كونغ، الصين)، فإن هناك أيضاً منزلة بين المنزلتين يكون فيها "الانفتاح" ترتيبياً أو حتى أصلياً. ونحن في الوقت الحالي لم نقرب بأي قدر من تحقيق القدرة على تحديد هذه "العتبة" أو مناقشة درجات الانفتاح مناقشة مرضية.

ومن "مشتقات" الرأي المؤيد لنظام استبدال الواردات ما يتمثل في الدعوة إلى إيلاء معاملة خاصة وامتيازات للبلدان النامية في إطار الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات). فهذه المعاملة التي ابتدأت من بدايات بسيطة نسبياً قد اكتسبت دينامية خاصة بها على مدى فترتي الخمسينات والستينات، حيث كانت الاعتبارات السياسية والتعبيرات البلاغية المنمقة، لا التحليلات الاقتصادية، هي الدافع لعرض أفضليات تصديرية لصالح البلدان النامية ولإعفاؤها من الخضوع لمختلف الضوابط المفروضة على سياسة الاستيراد. وقد اعتبرت ضوابط الغات من قبيل التكاليف المفروضة على الحكومات الأعضاء، واعتبر التنازل عنها طريقة بسيطة ورخيصة لتأمين مشاركة البلدان النامية في الغات وفي النظام الاقتصادي الغربي. وتعرزت هذه الدينامية نتيجة للتنافس بين الغات والأونكتاد حيث إن هذا الأخير قد حوّل درجات التحيز لصالح البلدان النامية إلى ما يكاد يكون المعيار الوحيد الصحيح من الناحية السياسية لقياس تحرير التجارة (انظر Finger، 1991). وفي رأيي أن هذه التجربة تعيد تأكيد درسين: أولهما أنه لا يمكن فصل السياسة العامة عن الاعتبارات السياسية، ولكن هذه الأخيرة يمكن أن تعزز وتنمي بعض جوانب السياسة العامة التي لا تتسم بأية أهمية. أما الدرس الثاني فهو أن القياس هو الأهم. وفي هذه الحالة، وكما يرى Finger، يعتبر القياس غير ملائم ولكن تأثيره على النقاش هو تأثير لا يمكن إنكاره.

إن عملية رسم السياسات تنطوي على قدر كبير من القصور الذاتي. ولقد لاحظتُ آنفاً أن استبدال الواردات يُعتبر نظاماً جذاباً بالنسبة للمسؤولين عن رسم السياسات، ومن الواضح من التجربة المسجلة أن التغلب على أثره قد استغرق فترة طويلة من الوقت. وفي وقت أقرب، يمكن تلمس أثر مماثل في المفاوضات التجارية. ولقد احتاجت البيروقراطيات التجارية الكبيرة التي بُنيت وعُززت للتعامل مع جولة طوكيو إلى أن تفعل شيئاً آخر بالإضافة إلى ما فعلته في أوائل الثمانينات. فقد أصرت على إجراء المزيد من المحادثات التجارية كما أسهمت في جعل التجارة قضية مطروحة في مجالات من قبيل السياسة الإنمائية. ومنذ جولة أوروغواي، كان لهذه البيروقراطيات تأثير مماثل، كما بدأت "تمد أيديها" نحو الاتفاقات التجارية الإقليمية. ويذهب جيوف رابي، السفير الأسترالي لدى منظمة التجارة العالمية، إلى أن هذا "التشغيل للأيدي العاطلة عن العمل" هو عامل رئيسي يكمن خلف التوجه الإقليمي في فترة التسعينات. والدروس المستفادة هنا هي أن الرسائل المتصلة بالسياسة العامة يحتمل أن تتجح إلى حد أبعد بكثير إذا

ما كانت هناك آلية جاهزة لوضعها موضع التنفيذ، وأنه من الأفضل أن يكون لدى البيروقراطيين ما يشتغلون به من أشياء مفيدة جاهزة.

ثانياً - التطلع إلى المستقبل

أريد أيضاً أن أبحث مستقبل التجارة والسياسة التجارية. وفي هذا الفرع أ طرح خمسة أسئلة/خمس قضايا يرجح أن تكون هامة، على ما يبدو، خلال العقد المقبل، وأقدم بعض الأجوبة الأولية الموجزة، حيثما أمكنني ذلك. واختتم ببعض أفكار عما يعنيه كل هذا بالنسبة إلى الأونكتاد.

خمس مسائل رئيسية في مجال السياسة العامة

١١ 'هل يمكن تعيين التدخلات غير المحايدة في التجارة الدولية التي تعجل بالتنمية؟ وهل يمكننا منع الاستئثار بها؟'

لقد صيغ هذا السؤال بعناية: فهو لم يوضع في صيغة "هل هناك" تدخلات، وإنما في صيغة هل يمكننا "تعيينها". فمما لا شك فيه أن هناك مئات من فرادى الحالات التي يكون فيها تدخل واحد بسياسة عامة مفيداً، كما في حالة الحماية التي تتيح التعلم أو التدريب، أو تولد زيادة في معدلات التبادل التجاري، أو تدعم أسرة فقيرة في أثناء تعلمها مهارات جديدة. لكن أغلب هذه الفرص يتجاوز نطاق إدراكنا إلى حد بعيد لثلاث مجموعات من الأسباب.

أولاً، ليست لدينا بوجه عام المعلومات لتعيين الفرص بشكل فعال. فالصعوبة لا تكمن عادة في إدراك وجود خلل، وإنما في تحديد سبب ذلك الخلل، وفي إثبات أن التجارة والتدخلات المتصلة بها ستصلحه. فعلى سبيل المثال، إذا كانت تكلفة تدريب العمال تشكل عائقاً لشركات الإنتاج الصناعي المحتملة، فهل ستؤدي الحماية إلى زيادة حافز هذه الشركات على تدريب عمالها أم أنها ستضعف هذا الحافز بزيادة معدل دخول الشركات الجديدة في القطاع، واجتذابها العمال من الشركات الرئيسية في هذا القطاع؟ إن العمالة الزراعية يمكن أن تزيد الأسعار، لكنها لن تزيد إيرادات العمال الزراعيين أو صغار المزارعين، إذا رُسمت الزيادة بكاملها فدخلت في أسعار الأراضي وإيجاراتها. وعلاوة على ذلك، من المهم إدراك أن السياسة العامة نسبية. فليس من الضروري فقط السؤال عما إذا كان البعض يستفيدون من التدخل وإنما السؤال أيضاً عما إذا كانوا سيستفيدون استفادة أكبر في إطار سياسة بديلة، وعما إذا كانت الفائدة التي يستفيدونها أكبر من خسارة الخاسرين. وحماية صناعات السيارات يمكن أن تساعد الشركات والعمال في ذلك القطاع، لكن المستهلكين والمستعملين الآخرين (وهي شركات أخرى غالباً) سيخسرون جراء ارتفاع الأسعار، كما سيخسر منتجون آخرون بسبب ارتفاع أجور العمال المهرة. والعمال المهرة في صناعة السيارات يمكن أن يحدثوا بعض الآثار غير المباشرة في التعليم، وفي أوساط العمال غير المهرة، لكن ربما كان بإمكانهم إحداث آثار أكثر من ذلك لو ظلوا يعملون في نشاط خدمة الإنتاج الصناعي صغير الحجم وغير المشوه.

ثانياً، إن العمليات التي تترجم من خلالها التدخلات إلى سلوك ونتائج تعتمد غالباً على عناصر دقيقة تماماً غير قابلة للملاحظة، لا سيما من جانب حكومات البلدان النامية التي تعاني من ضغوط شديدة. وهذا يضع على الفور عملية السياسة العامة تحت رحمة الأطراف المعنية. وليس الغياب الفاحش للأمانة هو العامل الوحيد الذي يؤدي إلى الاستثناء، وإنما تؤدي إليه أيضاً عملية خفية لتبادل المعلومات ووضع المعايير. وعلاوة على ذلك، وكما أشرت آنفاً (انظر الحاشية ٤) فإن الاستثناء ممكن لا من قبل القطاع فحسب وإنما من قبل البيروقراطية التي تضع السياسة العامة أيضاً. وقد شهدت السنوات الأخيرة موجة محمودة من الاهتمام العملي والأكاديمي بالتدبير، ويرجع الرأي السائد حالياً إخفاق التدبير إلى جوهر التحدي الذي تشكله التنمية. وإن السياسات القوية والبسيطة وغير الاستثنائية أفضل كثيراً من السياسات المناقضة لها في تشجيع وجود إدارة شريفة لأنها تقلل الفرص أمام الفساد وتقلل من تشتيت انتباه المراقبين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن السياسات التي تحدث أقل من التشويه تتيح عموماً إيرادات للفساد أقل مما تتيحه السياسات الأكثر منها إحداثاً للتشويه. ومن هذه المنظورات، فإن المزايا التي تترتب على وجود تعريف جمركية موحدة منخفضة تبدو مزايا ضخمة إذا ما قورنت بتعريف مرتفعة وتصاعدية تصاعداً دقيقاً.

ثالثاً، إن للتدخل جوانب كلية. فبذل جهد كاف يمكن أن يؤدي إلى التغلب على مشاكل المعلومات والتدبير في سياسة تجارية تدخلية لكنه جهد مكلف. وعلاوة على ذلك، فإن المرء بإظهاره رغبته في التدخل، يشجع تقديم طلبات للتدخل: فمجرد إقامة المؤسسات العامة والخاصة اللازمة لبحث التدخلات التجارية يحدث بشكل موضوعي تدفقاً لطلبات التدخل الذي يمتص قوة العمل التي كان يمكن استخدامها استخداماً أفضل في مجال آخر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المؤسسات تسبب قصوراً ذاتياً بحيث تستمر اللعبة حتى بعد أن تكون الظروف التي بررتها ذات مرة قد تغيرت، والبيروقراطية الزراعية الأوروبية تشكل مثلاً على ذلك. وبعبارة أخرى، فإن التدخل الفعال، حتى لو كلن ممكناً (وهو ما أشك فيه) يرجح أن يكون مكلفاً جداً، وبعبارة بسيطة قد لا يستحق هذا التدخل الجهد المبذول فيه.

إن هذه الانتقادات القاسية للسياسة التجارية تنطبق على سياسة الحكومة في بعض المجالات الأخرى أيضاً، مثل السياسة الصناعية، لكن هذه الانتقادات لا تشكل حجة 'ضد الحكومة'. فمهام الحكومة كثيرة منها الصحة، والتعليم، والهيكل الأساسية، والهيكل القانونية، وإدارة الجمارك، وما إلى ذلك. وكون هذه المهام الأخرى حاسمة إلى هذا الحد يشكل سبباً آخر يوجب تجنب الحكومات للتدخل التجاري.

وحتى في بحث موجز كهذا لا يستطيع المرء أن يناقش السياسة التجارية والتنمية دون أن يذكر شرق آسيا. والمثالان الرئيسيان هنا هما جمهورية كوريا ومقاطعة تايوان الصينية. ولا شك في أنهما شهدتا تدخلاً، وأن هذا التدخل كان، كما أشرنا آنفاً، تدخلاً محايداً نسبياً بين الصادرات والواردات بوجه عام، ومن الواضح أنهما حققا نمواً سريعاً^(٩) واتسمت موافقهما السياسية بسمات خاصة. فقد وفر التركيز على الصادرات، مثلاً، انضباطاً للشركات، ومقياساً للسياسة العامة، وقيوداً على التشويه المفرط في مجالات أخرى من مجالات الاقتصاد، كما أن بيئة صنع

(٩) كانت هونغ كونغ (الصين) وسنغافورة أكثر تحراً في البداية، مثلما كانت حال اقتصادات الموجة الثانية عند انطلاقها.

السياسة العامة سمحت بالتصويب السريع للأخطاء في السياسة العامة. كما كان أداء هذين البلدين أيضاً أداءً قوياً جداً في مجالات أخرى من مجالات السياسة العامة مثل التعليم والهيكل الأساسية. ومن المثير للاهتمام أن لي (Lee, 1995) اكتشف أن التدخلات التجارية عوقبت نمو الإنتاجية في جمهورية كوريا (بينما ساعدتها التدخلات الضريبية). ولست متأكداً مما إذا كنا قد أدركنا حتى الآن عمق تجربة شرق آسيا، لكنني أعتقد أن التجربة في أماكن أخرى تشير إلى أن هذه التجربة آسيوية أكثر منها عالمية.

ويُحاجج أحياناً بالقول إن دعاة الانفتاح يشجعون كفاءة تخصيص الموارد على حساب الكفاءة التقنية (Nayyar, 1997).

بيد أن الدليل على أن الانفتاح يعزز بشكل مباشر الكفاءة التقنية في البلدان المتوسطة الدخل ليس دليلاً قوياً جداً. إلا أن أثره غير المباشر هام من حيث إتاحة فرص التوسع للشركات الكفوة، كما أن من شأن السياسات التي تعوق معدل دخول الشركات الجديدة (مثل الحماية المصممة خصيصاً للشركات القائمة) أن تقلل سرعة التقدم التقني (Roberts and Tybout, 1996). وبالإضافة إلى ذلك، يثبت بيغستن (Bigsten et al., 1998) أن الكفاءة التقنية في الإنتاج الصناعي في بلدان أفريقيا متدنية الدخل تتعزز بفعل الانفتاح.

وأخيراً، إن من الضروري التساؤل عما إذا كان التدخل التجاري الأمثل يختلف بحسب البلد. فإذا كان المرء يعتقد أن التنمية تعادل الإنتاج الصناعي، أمكن القول بالتمييز على أساس الميزة النسبية لأن هذه الميزة ستدفع بعض البلدان بعيداً عن قطاع الإنتاج الصناعي. غير أنني لا أؤمن بهذا الرأي. فالاقتصادات الصغيرة المعزولة، والاقتصادات الغنية بالموارد أو التي تكون تكاليف الصفقات الداخلية فيها عالية، كما هو الحال في أفريقيا، لا يرجح أن تنشئ قواعد كبيرة للإنتاج الصناعي؛ إلا أن بعض قطاعات الإنتاج الفرعية ستبقى مفتوحة أمامها من أجل الأسواق المحلية، وربما من أجل أسواق صادرات خاصة. وعلاوة على ذلك، فإنه يمكن توفير معيشة لائقة خارج نطاق الإنتاج الصناعي، كما هو الحال في نيوزيلندا وشيلي، وليس هناك دليل على أن وجود قطاع للإنتاج الصناعي يحظى بالرعاية الخاصة يمكن أن يجعل تلك المعيشة معيشة أفضل.

وهناك مدرسة فكرية أخرى تقترح التمييز بحسب مرحلة التنمية، محاجة بالقول إن البلدان الفقيرة جداً تحتاج إلى مواقف في سياساتها العامة بشأن التجارة تختلف عن مواقف البلدان الأخرى. وهذا يقودنا إلى السؤال الثاني.

٢٢ هل هناك شروط مسبقة للاستفادة من تحرير التجارة؟ وهل هناك سياسات مصاحبة ضرورية له؟

ردّي العام على هذا السؤال هو أنه وإن كان واضحاً أن بعض الشروط تساعد على الاستفادة من تحرير التجارة فإنه لا توجد شروط مسبقة مطلقة. ومن الواضح تماماً أن الهياكل الأساسية التجارية، غير الميسرة والميسرة، تيسر إلى حد كبير استفادة المصدرين والموردين من الحدود المفتوحة. وإذا لم تكن هذه الهياكل الأساسية

قائمة فإن إنشاءها شرط مصاحب ضروري في اعتقادي. لكن حتى لو لم تكن الهياكل الأساسية قائمة، فإن من المرجح أن يتيح التحرير بعض الفرص، وإرجاء التحرير سيؤدي إلى فوات هذه الفرص. وإنني لا أقترح الانتظار إلا عندما تشكل الثغرات في الهياكل الأساسية تحيزاً بالغاً، بحيث تنمو التجارة نمواً مناقضاً للميزة النسبية الطويلة الأجل (وهو ظرف غير محتمل)، أو عندما يؤدي البدء بداية بطيئة إلى إلحاق ضرر بالشروط الأساسية للتحرير لا سبيل إلى إصلاحه.

إن المشكلة في معظم حالات التأخير هي أنها تثير الشك في الإصلاح النهائي للسياسة العامة ذاتها، ومن ثم تعوق التطور نحو مجموعة من السياسات المناسبة بدلاً من أن تساعد. فإذا انتظر المرء حتى يصبح كل شيء 'مناسباً' للإصلاح التجاري، كان هذا الانتظار انتظاراً بلا نهاية. وحالما تحدد الوجهة النهائية بشكل موثوق (من خلال عمل سياسي قد يساعد في قطع التزامات لمنظمة التجارة العالمية أو لمؤسسات بريتون وودز)، يمكن أن تكون فترات الانتقال فترات طويلة، في رأيي الشخصي. ومن شأن هذه المرحلية أن تُفسح المجال لإنشاء مختلف الإصلاحات القانونية والمؤسسية التي تساعد على تعظيم فوائد التحرير إلى أقصى حد، ولتقليل أي عوائق دورية تعترض سبيله. إلا أن الشرط الرئيسي هو أن يكون التحرير النهائي مضموناً تماماً. ومن المثير للاهتمام أن بعض الإصلاحات التجارية قد ازدادت سرعتها فعلاً فور بدء التكيف، علماً أنها كانت قد أثارت في بدايتها مقاومة كبيرة، لم يمكن التغلب عليها إلا باللجوء إلى مفاوضات استغرقت فترات انتقالية طويلة، ومن الأمثلة على ذلك جولة كيندي والتجارة الحرة الداخلية لدى الجماعة الاقتصادية الأوروبية. ويفترض أنه ما أن تتضح الوجهة حتى تفضل الجهات الاقتصادية الفاعلة التقدم صوبها.

إن نجاح السياسات الموجهة نحو الخارج في شرق آسيا جاء عقب فترات من استبدال الواردات، وصاحب تلك السياسات خطوات ضخمة في مجالي التعليم والتدريب. فهل هذه شروط سابقة أو مصاحبة لتحرير التجارة؟ إن هذه المجموعة من السياسات حققت النجاح في منطقة شرق آسيا التي تتمتع بميزة نسبية قوية في قطاع الإنتاج الصناعي، لكن ذلك لا يجعلها بالضرورة سياسات ملائمة للتطبيق في بلدان أخرى.

إن التعليم أساسي للتنمية على نحو مستقل تماماً عن السياسة التجارية، ومن ثم فإن هذا النقاش لا يشملها فعلاً. والتساؤل عما إذا كان من الضروري لنجاح تحرير التجارة أن تسبقه فترة استبدال الواردات هو تساؤل أكثر تعقيداً مما يبدو. فبدرجة أو بأخرى، طورت جميع البلدان تقريباً صناعاتها التصديرية انطلاقاً من صناعات تُورد منتجاتها فعلاً إلى الأسواق المحلية. وتحتاج أمس دن (سوف تصدر دراستها قريباً) حاجة بليغة بأن اقتصادي سويسرا وهونغ كونغ (الصين) هما الاقتصادان الوحيدان من بين الاقتصادات الصناعية والاقتصادات التي تشكل "سندها" (وهي عموماً مجموعة من الاقتصادات المتوسطة الدخل الراسخة جيداً) اللذان استخدمتا تحرير التجارة كاستراتيجية لحاق. وتورد أمس دن أيضاً عدد من الحالات التي نمت فيها الصادرات انطلاقاً من صناعات محلية.

إن التاريخ لم يرفق بنا في حل هذه المعضلة، لأن استبدال الواردات كان على وجه العموم عقيدة عالمية في الخمسينات والستينات. وبالتالي أسفر عن تجارب ناجحة مثلما أسفر عن تجارب غير ناجحة. وبالإضافة إلى ذلك،

فإن المسألة العملية ليست مسألة ما إذا كانت الصادرات تنمو انطلاقاً من المبيعات المحلية، بقدر ما هي مسألة ما إذا كانت الصادرات تنمو انطلاقاً من مبيعات محلية محمية بدرجة عالية، فالصادرات تكاد أن تنمو دائماً انطلاقاً من المبيعات المحلية لأن عدداً قليلاً جداً من المقاولين ينشئ عمليات تقتصر على تصدير منتجات الصناعات الجديدة. وتحتاج أmsدن بأن الاختلاف الرئيسي بين استراتيجيات التصنيع الناجحة وغير الناجحة هو في قدرة الحكومات على استخلاص صادرات من صناعات محلية محمية^(١٠). وأود أن أحاجج بأن انخفاض مستويات الحماية يمكن أن يساعد تلك العملية، وأيضاً بأن من المرجح أن يكون لدى البلد النامي المنخفض الدخل سعر صرف حقيقي منخفض انخفاضاً ينشأ معه قطاع إنتاج صناعي يخدم الأسواق المحلية التي يمكن أن تنمو الصادرات انطلاقاً منها، إذا أملت ذلك مزية نسبية. وعلاوة على ذلك، فإن إنشاء قطاع إنتاج صناعي لا ينطوي على مزية نسبية ليس استراتيجية مفيدة بشكل واضح. فهو يخلق مجموعات ضغط من أجل مواصلة الحماية كما يضطر للتعرض لتغييرات هامة عندما يحدث التحرير. ولقد حاججت آنفاً بأن التصنيع والتنمية ليسا مترادفين، ولذا فإنني إلى حد ما غير متعاطف مع إنشاء هذا القطاع قبل إجراء التحرير.

وفي البلدان الفقيرة جداً، تشكل الضرائب التجارية مصدراً هاماً للإيرادات. أما خلق بدائل، منها فرض المكوس، فهو سياسة عامة مصاحبة لها، لكنني أقول مرة أخرى إنني لا أدعو إلى إرجاء التحرير حتى يؤخذ بتلك البدائل. فجميع هياكل الحماية تقريباً يمكن إصلاحها بدون تكبد خسائر في الإيرادات إذا غيرت تلك البلدان الحواجز غير التعريفية إلى تعريفية جمركية، ووحدت المعدلات (في مستوى واحد كحل أمثل) وألغت الاستثناءات.

٣٣ هل مضى زمن عدم التمييز؟

إن ردي على ذلك هو بلا أي لبس 'لا'. فبوجه عام لم يحالف النجاح الأفضليات الممنوحة من جانب واحد، هذه الأفضليات المحببة كثيراً للأونكتاد وإلى كثير من صانعي السياسات العامة في البلدان النامية (Wang and Winters, 1997). والهوامش صغيرة لمعظم السلع بسبب انخفاض الرسوم الجمركية في البلدان الصناعية. وحيثما لا تكون الهوامش صغيرة تقيد الأفضليات إما كمياً (بشكل رسمي أو غير رسمي) وإما بقواعد المنشأ. وحيثما تكون للبلدان النامية مزايا نسبية فإنها لا تُمنح عادة أفضليات على الإطلاق، فعلى سبيل المثال، يستثنى نظام الأفضليات المعمم للولايات المتحدة الملابس. وفي الحالات القليلة التي تكون فيها الهوامش التفضيلية كبيرة، فإنها لا تشكل أساساً للاستثمار والتنمية لأنها غير مأمونة. والتركيز على الأفضليات يعلم المفاوضين من البلدان النامية أن يختاروا شبه الربيع القصير الأجل بدلاً من التركيز على الاحتياجات الطويلة الأجل، كما يعرضهم لضغوط بسبب مسائل لا صلة لها بالأفضليات مثل معايير العمل.

(١٠) وفي هذا الصدد، بيّن روبرت وتايباوت (Roberts and Tybout, 1996) أن ازدهار التصدير يعتمد عادة اعتماداً كبيراً على الشركات المحلية القائمة الآخذة بالتصدير.

وتراودني شكوك مماثلة إزاء الترتيبات التجارية الإقليمية للبلدان النامية. ولا شك في وجود حالات حققت فيها الترتيبات بين الشمال والجنوب فوائد لبلدان نامية، مثل البرتغال ومثل المكسيك أيضاً على ما أعتقد، لكن هذه حالات بلدان متوسطة الدخل تنضم إلى بلدان مجاورة قريبة منها جداً وأكثر منها ثراءً بكثير. ويبدو من المرجح أن تصرف الترتيبات التجارية الإقليمية معظم البلدان النامية عن وضع سياسات إنمائية مناسبة تستند إلى السوق العالمية؛ ويبدو من المرجح بالقدر ذاته أن تؤدي هذه الترتيبات إلى تحويل التجارة تحويلًا يبدو وكأنه خلق لمبادلات تجارية، كما يبدو من غير المرجح أن تفعل أي شيء من أجل النمو الاقتصادي (See Winters, 1997; Vamvakidis, 1998). وإن الترتيبات التجارية الإقليمية يمكن اعتبارها سبيلًا إلى تحرير غير تمييزي للتجارة، وذلك مثلاً من خلال إنشاء ائتلافات لإجراء إصلاحات أعم. لكن البحوث تشير إلى أنه من المرجح بالقدر ذاته أن تحبط هذه الترتيبات التحركات في ذلك الاتجاه (Winters, 1999c).

إن خطر انقسام العالم إلى كتل تجارية قليلة ليس وشيكاً لكنه ليس غائباً عن البال تماماً. ومن شأن تطور من هذا القبيل أن يلحق أضراراً بالبلدان التي سيتعين عليها بشكل يكاد أن يكون محتماً الانتماء إلى كتلة أو أخرى. وقد يكون هذا مكلفاً من حيث تحويل التجارة وتشويه أنماط الإنتاج في هذه البلدان بحيث تناسب الكتلة التي تنتمي إليها. كما ستكون له تكاليفه السياسية لأن الاعتماد على مركز أم واحد سيؤدي إلى تآكل القدرة التفاوضية لتلك البلدان (McLaren, 1997).

’٤‘ ماذا عن الفئات المحرومة؟

إن السياسة التجارية تركز على إعادة التوزيع، ويكاد أي تغير أن يؤدي حتماً إلى ظهور رابحين وخاسرين. ونحن نميل إلى نسيان أن السياسة القائمة قد أثرت فعلاً في التوزيع الحالي للدخل، وإلى مناقشة الإصلاحات من زاوية المتضررين منها. ولا شك في وجود اعتبارات أخلاقية وسياسية تدعو إلى القلق عندما تتضرر فجأة أسر معينة بفعل تغير السياسة، ولكن من المهم التساؤل عما إذا كان الوضع القائم هو المعيار المرجعي السليم في الأجل الطويل. فاستبدال الواردات يفيد عادة أصحاب رؤوس الأموال الحضريين، والعمال الحضريين والبيروقراطيين، ولذلك فإن استعادة قدر من التوازن لصالح الفئات الأخرى يمكن أن يكون مستصوباً تماماً.

إن الآثار التي يتركها إصلاح التجارة في التوزيع يمكن أن تكون في واقع الأمر آثاراً شديدة الغموض ومثيرة للدهشة، وذلك تبعاً لدقائق الظروف المحلية (Winters, 1999a, 1999b). ويناقش وينترز مختلف العوامل التي تربط بين التجارة والفقر بشكل أكثر تفصيلاً، ويعرض بعض البحوث الميدانية من مشروع دعمته إدارة التنمية الدولية بالمملكة المتحدة. وتشير هذه البحوث إلى أن الإصلاحات التجارية وما يرتبط بها من إصلاحات في الهند وفي بعض البلدان الأفريقية يمكنها المساعدة في تخفيف حدة الفقر من خلال إتاحة الفرصة للفقراء لبيع منتجاتهم أو قوة عملهم بشروط أفضل. إلا أنها تشير أيضاً إلى أن الأسواق يمكن أن تنهار وتزول في ظروف معينة مخلفة وراءها آثاراً خطيرة بالنسبة للفقراء. وأحد الأمثلة على ذلك هو الطريقة التي فقد بها المزارعون في المناطق النامية في زامبيا القدرة على بيع الذرة التي ينتجونها عندما استبدل مجلس التسويق التابع للدولة بشركات تجارية خاصة

(وكان لدى المجلس نظاماً لتجميع المحاصيل الريفية ودعم بعض المحاصيل لمحاصيل أخرى). وهذا يشير إلى أنه ينبغي للإصلاح أن يكون مصحوباً برصد دقيق وإجراءات تصحيحية لضمان أن تعمل الأسواق بشكل تنافسي وبكفاءة عند نشوء تحرير التجارة.

إن ما يترتب على تحرير التجارة من أثر سلبي في الفقر يُطرح أحياناً كسبب لعدم إجراء الإصلاح. وإنني لأقبل بهذا الطرح، وإن كان التوقيت مسألة ينبغي النظر فيها على هذا الضوء، فلا ينبغي مثلاً تحرير قطاع يعتمد على كثافة العمالة في فترة الكساد. ومن الضروري للمرء في المقام الأول، كما ألمحت آنفاً، أن يمعن النظر فيما يترتب على الإصلاح من آثار نهائية في الفقر وتوزيع الدخل. فمجرد تعيين بعض الخاسرين، حتى وإن كانوا من الفقراء، لا يكفي لإدانة سياسة ما. وبالنظر إلى أن إصلاح التجارة يحفز النمو عادة، فإن التحرير سيساعد في الحالات العادية في الحرب على الفقر.

إن النهج السليم إذن هو التفكير من زاوية السياسات التعويضية. وقد جرت محاولات لاستخدام تعويض محدد في شكل مساعدة في حالات تكيف التجارة، ليست أقلها المحاولة التي جرت في الولايات المتحدة وحققت بعض النجاح. وقد لا يكون هذا التعويض بمثل فعالية السياسات التعويضية العامة لمكافحة الفقر، مثل الأشغال العامة وبرامج الغذاء في المدارس. فهذه السياسات تعالج الفقر مباشرة وتتجنب العمل المعقد المتمثل في تحديد ما إذا كانت مشكلة ما تعود إلى إصلاح التجارة أم لا. كما أنها عموماً ليست سياسات تحدث تشويهاً شديداً لأنها لا تؤثر إلا على الناس الذين ليس أمامهم في الواقع أي بديل. ويمكن أن تكون برامج مكافحة الفقر مفيدة جداً في تخفيف حدته، ومن ثم فهي بالتأكيد مصاحبة لتحرير التجارة حين تشكل آثار الفقر مشكلة. إلا أن هذه البرامج ليست مناسبة للتصدي للصدمات السلبية التي تطال فئات توزيع الدخل العالية. وهنا يقتضي الحال وضع برامج بطالة عامة وبرامج تدريب.

وليس من المفيد الزعم بأن إصلاح التجارة لا يضر أحداً. ومن ناحية أخرى، فإنه من الواضح أنه لا يمكن السماح بأن تصبح برامج الإصلاح رهينة قلة من الخاسرين. ويبدو لي أن النهج السليم يكون في اعتماد سياسات عامة تيسر التكيف بوجه عام، ويمكن أن تستكمل ببرامج مؤقتة خاصة بإصلاح التجارة إذا كان هناك رأي واسع الانتشار بأن إصلاح التجارة سيثير مشاكل صعبة صعبة فريدة من نوعها.

٥' هل السياسة التجارية حاسمة بالنسبة للتنمية؟

إن السياسة التجارية ما فتئت تشكل مسألة حقيقية. وهناك دون شك سياسات أخرى تساويها من حيث أهميتها في التنمية مثل التعليم والصحة والهيكل الأساسية وإدارة الاقتصاد الكلي، لكن السياسة التجارية السيئة يرجح أن تحبط الجهود الإنمائية. والسياسة التجارية التقييدية جداً قد تسمح لسياسات أخرى بمزيد من الخروج عن الخط المرسوم (Krueger, 1990)، وإذا كانت السياسة التجارية تعسفية وذات نزعة تدخلية فإنها تسمم كامل العلاقة بين

الحكومة والأعمال التجارية^(١١). وبغية تحسين الرد قليلاً، نقول إن الأدلة القائمة على أهمية التجارة في التنمية هي أدلة قوية جداً، وإن ابتعدت عن الشكل الرسمي إلى حد ما. وما ليس مضموناً تماماً هو أثر السياسة التجارية في التجارة. من الواضح أن السياسة التجارية تؤثر في التجارة، ومن الأمثلة على ذلك جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية من جهة والسياسة الزراعية المشتركة للاتحاد الأوروبي، وما إليها في الجهة المقابلة. والمسألة المطروحة هي في أي مرحلة تقع السياسة العامة في نطاق "المقبول"، وفي هذا الصدد أعتقد أننا في حيرة كبيرة من أمرنا لأننا لا نستطيع قياس النظم التجارية قياساً مناسباً.

إن المشكلة ليست فقط في جمع وتلخيص المعلومات عن الحواجز الرسمية وإنما في إدراك الجوانب الأدق مثل مدى موثوقية جمع التعريفات، وتواتر إجراء التغييرات، ومدى استجابة تلك التغييرات لجماعات الضغط، وإمكانية الوصول إلى صمام أمان الحماية، ومدى التشويه الذي تحدثه هذه الحماية. وقد تكون أهمية الوضوح، والقدرة على التنبؤ، وعدم الاستنساق الرسمي على درجة أهمية معرفة ما إذا كانت التعريفات تبلغ ٥ في المائة أم ١٥ في المائة.

وتتصل بهذه المشكلة 'السياسة التجارية' بالمعنى الأوسع للتعبير الذي يشمل مسائل تيسير التجارة مثل الإدارة الجمركية؛ وخدمات الدعم مثل الخدمات المصرفية وخدمات التأمين والاتصال والنقل وكفاءة الموانئ. وإصلاح هذه الخدمات أصعب من إصلاح المعدلات التعريفية وحدها، وربما زادت أهمية هذه الخدمات بهبوط التعريفات وتمكن مؤسسات العرض العالمية من السيطرة على الإنتاج والتجارة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه هي المسائل التي ربطت الدراسات الحديثة في مجالي النمو الذاتي والجغرافيا الاقتصادية بينها وبين الموقع الصناعي والانطلاق. والواقع أن السياسة التجارية إذا فُسرَت على هذا النحو عادت من جديد إلى احتلال مركز الصدارة.

وأخلص مما ذكرت إلى أن السياسة التجارية هي مسألة حقيقية. وحتى لو كانت مجالات اهتمامها تقليدية غير كافية لضمان التنمية فإن فهم هذه المجالات فهماً سليماً هو خطوة أولى هامة نحو بلوغ ذلك الهدف، ومؤشراً على العزم الجدي على العمل في الجبهة الأعرض الأخرى. ولن يكون إصلاح الهياكل الأساسية التجارية جديراً بالجهد المبذول فيه إلا إذا كانت الأدوات التقليدية متحررة تحراً يكفي للسماح بأحجام تجارية كبيرة ومنافسة تكفي لضمان أن يعود خفض تكاليف التجارة بالفائدة على المستهلكين.

(١١) حتى وإن كانت الأطراف المعنية تتناول السم دون أن تدرك ذلك.

ثالثاً - دروس للأونكتاد: صنع السياسة العامة

أخيراً، أُنسأل: ماذا يعني ذلك كله بالنسبة للأونكتاد وأنشطته التجارية؟

إن إحدى الرسائل الأساسية التي تنقلها هذه الورقة هي أهمية القياس فهو يمثل قوة كبيرة للأونكتاد بما لديه من قوائم بالحواجر التجارية في نظامه لتحليل التجارة والمعلومات التجارية (TRAINS)، وأود أن أؤكد أن هذا المجال هو الذي سيكون محور التركيز في المستقبل. ولا توجد هيئة أخرى أثبتت قدرتها على جمع بيانات السياسة التجارية. فمنظمة التجارة العالمية لديها الموارد لكنها لا تستطيع فصل جمع البيانات عن الجانب التفاوضي/السياسي لعملها مما يجعلها بدرجة كبيرة مصدراً لا يعول عليه من مصادر البيانات اللازمة للتحليل^(١٢). وبوسع الأونكتاد أن يتبوأ مركز الصدارة في كل هذا الجدل من خلال تكريس موارد لجمع بيانات عن السياسة التجارية والتجارة والتحقق من هذه البيانات ونشرها.

وفي هذا الصدد، ينبغي للأونكتاد أن يتولى تعزيز جهود الوكالات الأخرى والباحثين الآخرين لجمع بيانات عن خلافات تجارية أخرى. وتشمل هذه قيوداً تنظيمية في مجالات مثل البيئة والاشتراء والخدمات، بالإضافة إلى التكاليف في المجالات التي حددتها أعلاه في إطار تيسير التجارة. ومرة أخرى، فإن للأونكتاد سجلاً من الإنجازات في بعض هذه المجالات، منها على سبيل المثال، الأنظمة البيئية والبرنامج المشترك بين البنك الدولي والأونكتاد بشأن التوسع في الاستثمار المباشر الأجنبي والتجارة في الخدمات (EFDITS)، لكن الحاجة إلى معلومات إضافية يكاد أن لا يحدها حد. وعلاوة على ذلك، هناك مجال للقيام بعمل تحليلي هام لوضع نهج قياس مناسبة وملخصات تحليلية لهذه البيانات.

وأما بصدد سياسة التجارة، فربما أصبح الأونكتاد معروفاً برأيه المتعاطف مع التدخل التجاري. إلا أن هذا على ما يبدو يستند في أغلب الأحيان إلى إمكانيات أو إلى تنفيذ لتعميمات تُطرح في أماكن أخرى لصالح السوق. ودعوة كروغر (Krueger, 1997) إلى القياس والتحديد الكمي تشكل نقطة رئيسية هناك. وينبغي لنا التركيز على الحاجة إلى تحديد المجال الذي تطبق عليه التوصية بشأن السياسة العامة، على أن توجد سبل واضحة لبيان ما يشكل خروجاً من حدود هذا المجال. والرسم الأمين لهذه الحدود (من كافة الجوانب) سوف يترك لنا كثيراً من مواطن الغموض التي لا نعرف فيها بالضبط ما هي السياسة المناسبة، لكن الاندفاع إلى استعمار هذه المواطن بالكلمات الطنانة ليس عملاً بناءً لمنظمة دولية ولا مفيداً في نهاية المطاف.

(١٢) إن البيانات التي ترد من منظمة التجارة العالمية موثوقة في حد ذاتها، والواقع أن المنظمة تنتقد بيانات الأونكتاد على أنها أقل موثوقية. لكن المشكلة هي أن الوصول إلى بيانات منظمة التجارة العالمية غير موثوق.

والأمانة ذات الصلة برسوم حدود هذه المجالات، أي الأمانة في وصف مدى فهمنا للمشورة التي نقدمها. فكثيراً ما نتحدث المنظمات الدولية والمانحون، وليس أقلهم البنك الدولي، حيث عملت في السابق، عن "أفضل الممارسات" وبالنسبة للأهداف الطويلة الأجل مثل التنمية، يثير هذا الحديث أسئلة خطيرة تتعلق بطريقة معرفتنا لما هو الأفضل. ومن الأمور الحميدة في هذا الصدد أن يوجد قدر من الوضوح. فمعظم ما نقوله يكون في أفضل الأحوال قولاً غير نهائي.

وإذا لم تكن المشورة بشأن السياسة العامة جسورة وواثقة وشاملة، يخشى دائماً أن يترك الميدان مفتوحاً أمام صانعي السياسة العامة لانتقاء وتركيب مبررات علمية في الظاهر تبريراً لما يريدون أن يفعلوه في أي حال. ولا ريب في أن القرار هو للسياسيين/وصانعي السياسة العامة، لكن إذا أراد المحللون تفادي أن يساء فهمهم فإننا نحتاج إلى أن نكون أكثر تأهباً مما نحن عليه الآن لبيان العواقب، وعلاقات الترابط المثيرة للدهشة (مثل معرفة الشوكات التي تستفيد من سياسة ما)، والأسس الزائفة للسياسة الفعلية. وهذا ينطوي على مخاطر النزاع مع الحكومات؛ فهي "مالكة" المنظمات الدولية. إلا أنه رغم استياء معظم الحكومات من التعليق على شؤونها الخاصة فإنها سوف تقبل بهذا النهج إذا طبق بإنصاف، وذلك كضمن لتحقيق المزيد من الوضوح والانضباط لدى الآخرين.

المراجع

- Amsden A (forthcoming). *The Rise of the Rest: Late Industrialization outside the North Atlantic Region*. New York, Oxford University Press.
- Balassa B (1981). The newly-industrializing developing countries after the oil crisis. *Weltwirtschaftliches Archiv*, 117(1): 142-194.
- Baldwin RE (1969). The case against infant industry protection. *Journal of Political Economy*, 77: 295-305.
- Bhagwati JN and Ramaswami VK (1963). Domestic distortions, tariffs and the theory of optimum subsidy. *Journal of Political Economy*, 72: 44-50.
- Bigsten A *et al.* (1998). Exports and firm-level efficiency in the African manufacturing sector (mimeo). Oxford, Centre for Study of African Economies, Oxford University.
- Bruton H (1998). A reconsideration of import substitution. *Journal of Economic Literature*, 36(2), June: 903-936.
- Cooper CA and Massell BF (1965). Towards a general theory of customs unions for developing countries. *Journal of Political Economy*, 73: 461-76.
- Corden WM (1957). Tariffs, subsidies and the terms of trade. *Economica*, 24: 235-42.
- Finger JM (1991). Development economics and the GATT. In: de Melo J and Sapir A, eds. *Trade Theory and Economic Reform*. Oxford, Basil Blackwell: 203-223.
- Johnson HG (1970). The efficiency and welfare implications of international corporations. In: McDougall IA and Snape R, eds. *Studies in International Economics*. Amsterdam, North Holland: 83-103.
- Krueger AO (1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 64: 291-303.
- Krueger AO (1990). Asian trade and growth lessons. *American Economic Review: Papers and Proceedings*, 80: 108-112.
- Krueger AO (1997). Trade policy and economic development: How we learn. *American Economic Review*, 87: 1-22.
- Krugman PR (1995). *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge MA, MIT Press.
- Lee JW (1995). Government interventions and productivity growth in Korean manufacturing industries. NBER Working Paper W5060. Cambridge MA, National Bureau of Economic Research.
- Lipsey RG and Lancaster K (1956). The general theory of second-best. *Review of Economic Studies*, 24: 11-32.
- McLaren J (1997). Size, sunk costs, and Judge Bowker's objection to free trade. *American Economic Review*, 87: 400-20.
- Nayyar D (1997). Themes in trade and industrialization. In: Nayyar D, *Trade and Industrialization*. Oxford, Oxford University Press: 1-42.
- Perez C (2000). Technological strategies for development in a context of paradigm change. Paper prepared for the Round Table at UNCTAD X, Bangkok, February 2000.
- Roberts MJ and Tybout JR (1996). *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity and Market Structure*. Oxford, Oxford University Press, for The World Bank.
- Rodriguez F and Rodrik D (1999). Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the evidence. CEPR Discussion Paper No 2143.
- Rodrik D (1992). Closing the productivity gap: Does trade liberalisation really help? In: Helleiner G, ed. *Trade Policy, Industrialisation and Development: New Perspectives*. Oxford, Oxford University Press.

- Sachs, J and Warner A (1995). Economic Reform and the Process of Global Integration. Brookings Papers on Economic Activity, 1: 1-95.
- Vamvakidis A (1998). Regional trade agreements versus board liberalization: Which path leads to faster growth? Time-series evidence. IMF Working Paper No. 98/40. Washington DC, IMF..
- Wang ZK and Winters LA (1997). Africa's role in multilateral trade negotiations: Past and future. *Journal of African Economies*, 7 (Supplement 1), June 1998: 1-33.
- Winters LA (1997). Assessing regional integration arrangements. In: Burki J, Perry G and Calvo S, eds. *Trade: Towards Open Regionalism*. Washington DC, The World Bank, 1998: 51-68.
- Winters LA (1999a). Trade, trade policy and poverty: a framework for collecting and interpreting the evidence. Paper prepared for the UK Department for International Development (mimeo). Brighton, UK, University of Sussex.
- Winters LA(1999b). Trade liberalisation and poverty. Paper prepared for the UK Department for International Development (mimeo). Brighton, UK, University of Sussex.
- Winters LA (1999c). Regionalism versus Multilateralism. In: Baldwin R, Cohen D, Sapir A, and Venables A, eds. *Regional Integration*. Cambridge MA, Cambridge University Press.
- Wood A (1994). *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*. Oxford, Clarendon Press.

- - - - -