

Distr.
GENERAL

TD/B/49/8
25 July 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



مجلس التجارة والتنمية

الدورة التاسعة والأربعون

جنيف، ٧-١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت

التنمية الاقتصادية في أفريقيا

من التكيف إلى الحد من الفقر ما الجديد في الأمر؟

نظرة عامة

موجز تنفيذي

إن التقارير السابقة المقدمة من أمانة الأونكتاد بشأن التنمية الاقتصادية في أفريقيا قد بحثت بشيء من التفصيل الخطوات التي يتعين اتخاذها في النظام التجاري وفي مجال التعاون الدولي بشأن تمويل التنمية بغية تهيئة الأوضاع الخارجية المطلوبة لتحقيق النمو المطرد والسريع في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى. أما تقرير هذا العام (UNCTAD/GDS/AFRICA/2)، والذي تشكل الوثيقة التي بين أيدينا نظرة عامة عليه، فيركز على محتوى برامج الحد من الفقر من حيث السياسات. وهو يقيّم بإيجاز مدى ضمان زيادة المشاركة في البرامج وملكية البلدان لها، ومدى تلبية تطلعات الفقراء إزاء السياسات المعنية، ويعقب ذلك استعراض للنُهُج المعتمدة الآن في مجالات شتى من مجالات السياسة الاقتصادية والإصلاح المؤسسي. ويوجز الفرع الختامي من التقرير الاستنتاجات الرئيسية الواردة فيه ويناقش المدى الذي يشكل النهج الجديد في حدوده تحسينا بالمقارنة مع سياسات التكيف الهيكلي السابقة ويعت على الأمل في تحقيق نتيجة أفضل.

نظرة عامة

١ - أبدى المجتمع الدولي في السنوات الأخيرة اهتماماً متزايداً بمسألة الفقر في العالم النامي. ففي مؤتمر القمة الاجتماعية الذي عُقد في كوبنهاغن، وُضعت هذه القضية على رأس جدول الأعمال كما حدث في عهد أقرب أن حددت قمة الألفية هدفاً قوامه خفض مستوى الفقر بمقدار النصف بحلول عام ٢٠١٥. وفي حين أن الأمم المتحدة، بما في ذلك الأونكتاد، قد ظلت طوال سنوات عديدة توجه انتباه المجتمع الدولي إلى ضرورة تناول محنة أفقر الفقراء وأقل البلدان نمواً، فإن الدور الترويجي النشط الذي يؤديه المجتمع المدني يشكل عاملاً رئيسياً في تسليط الأضواء بقوة أكبر على مسألة الفقر وصلاتها بعملية العولمة. وابتداءً من عام ١٩٩٩، أصبحت مسألة الحد من الفقر الهدف الرئيسي لبرامج وعمليات المؤسسات المالية الدولية في البلدان المنخفضة الدخل. ويبدو أن ذلك يمثل عدولاً عن التأكيد فيما سبق على تصحيح اختلالات الاقتصاد الكلي وتشوهات السوق عن طريق برامج تحقيق الاستقرار والتكيف الهيكلي. وتشكل ورقات استراتيجيات الحد من الفقر الوثائق الرئيسية التي تحدد الاستراتيجيات التي يتعين اتباعها وهي تعدها السلطات الوطنية في البلدان النامية بمشاركة على نطاق واسع من جانب منظمات المجتمع المدني وأصحاب المصلحة في مؤسسات الأعمال والفقراء. وقد حل مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو محل مرفق التكيف الهيكلي المعزز التابع لصندوق النقد الدولي، كما أن ورقات استراتيجيات الحد من الفقر قد أصبحت جزءاً لا يتجزأ من المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون وشرطاً مسبقاً للحصول على الائتمان المقدم لدعم عملية الحد من الفقر الذي بادر به البنك الدولي في عام ٢٠٠١. ونتيجة لذلك، فإن المنح الثنائية والقروض التساهلية وعملية تخفيف الديون قد أصبحت جميعاً مرتبطة بالسياسات والاستراتيجيات المتعلقة بالحد من الفقر ارتباطاً لا ينفصم.

٢ - ومما لا شك فيه أن هذا التوجه الجديد في مجال السياسات يرجع في منشئه إلى عدم الرضا عن التقدم المحرز في حل المشاكل العميقة الجذور التي تواجه البلدان النامية على الرغم من اتباع الإصلاحات في مجال السياسات على امتداد قرابة عقدين من الزمان. ويقدر البنك الدولي أنه بحلول عام ١٩٩٨، كان ربع سكان العالم النامي، أي ١,٢ مليار نسمة، يعيشون تحت مستوى خط الفقر أي تحت مستوى دولار واحد من دولارات الولايات المتحدة في اليوم الواحد بمقياس معادل القوة الشرائية في عام ١٩٩٣. وباستبعاد الصين، فإن هذا العدد قد ارتفع من ٨٨٠ مليوناً في عام ١٩٨٧ إلى ٩٨٦ مليوناً في عام ١٩٩٨. والرقم المقابل الخاص بأفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى هو ٢١٧ مليوناً و٢٩١ مليوناً على التوالي، وهو ما يبلغ متوسطه نحو ٤٦ في المائة من مجموع السكان خلال تلك الفترة^(١). وثمة دراسة أحدث أجرتها أمانة الأونكتاد، باستخدام تعريف البنك الدولي ولكن باتباع منهجية مختلفة (تجمع بين بيانات كل من البحث الاستقصائي للأسر المعيشية والحسابات القومية)، تقدر أن نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من دولار واحد من دولارات الولايات المتحدة في اليوم في أقل البلدان نمواً

في افريقيا قد تزايدت بصورة مستمرة منذ الفترة ١٩٦٥-١٩٦٩، إذ ارتفعت من متوسط قدره ٥٥,٨ في المائة في تلك السنوات إلى ٦٤,٩ في المائة في السنوات ١٩٩٥-١٩٩٩^(٢).

٣- وعلى الرغم من أن تخفيف الفقر يجب أن يشمل سياسات اقتصادية واجتماعية على عدد من الجبهات، فإن تحقيق نمو سريع عريض القاعدة هو أمر يدخل ضمن صلب التحدي المطروح. وعلى مدى العقدين الماضيين، فإن نمو الدخل في افريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى قد واکب بالكاد النمو السكاني. وبعد تحقيق زيادة معتدلة في الدخل الفردي خلال السبعينات، فإن النمو في المنطقة قد ظل أدنى من ٢,٥ في المائة في العام في كل من الثمانينات (٢,١ في المائة) والتسعينات (٢,٤ في المائة). وعلى الرغم من حدوث انتعاش بعد أواسط التسعينات، فإن الدخل الفردي في افريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى عند مطلع الألفية كان أدنى بنسبة ١٠ في المائة من مثيله الذي تم بلوغه قبل ذلك بعشرين عاماً. وفضلاً عن ذلك، فقد ثبت أن الانتعاش لم يدم طويلاً وأن إسقاطات النمو في الأجل الأطول هي أدنى بكثير من المستويات المطلوبة لتحقيق الأهداف الخاصة بتخفيف الفقر^(٣).

(١) أنظر: World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, World Bank, 2001, New York, Oxford University Press. وعتبة الفقر على وجه الدقة، حسب تعريفها من جانب البنك الدولي، هي ١,٠٨ دولار من دولارات الولايات المتحدة في اليوم الواحد للشخص الواحد، وهي مستمدة من أخذ وسيط أدنى عشرة خطوط فقر ضمن مجموعة من البلدان الفقيرة.

(٢) UNCTAD, The Least Developed Countries Report 2002, tables 19 and 20. United Nations publication, sales no. E.02.II.D.13, New York and Geneva.

(٣) أنظر: مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، التنمية الاقتصادية في افريقيا: الأداء والتوقعات وقضايا السياسة العامة، الجدولان ١ و ٢ (UNCTAD/GDS/AFRICA/1)، الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف. ووفقاً لبيانات صندوق النقد الدولي، فإن المعدل الوسيط للنمو السنوي في حالة افريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى هو ٤,٢ في المائة خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٧، ولكنه انخفض إلى ٣ في المائة (أعلى بقليل من معدل النمو السكاني) خلال الفترة ١٩٩٨-٢٠٠١ (IMF, World Economic Outlook. Recessions and Recoveries, Statistical Appendix, table 5, Washington, DC, April, 2002).

٤- وكان النمو البطيء وغير المنتظم في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى مصحوباً أيضاً بتغيرات تراجعية في توزيع الدخل. ومن الناحية الأخرى، فإن أفقر قطاعات السكان قد عانت من انخفاضات في دخولها الفردية أكثر حدة من الاقتصاد ككل: فالانخفاض في متوسط الدخل الفردي في أفقر نسبة ٢٠ في المائة من السكان في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء يقدر بأنه كان ضعف مثيله للسكان ككل فيما بين عامي ١٩٨٠ و١٩٩٥^(٤). ومن الناحية الأخرى، فقد حدثت في بعض البلدان عملية "تسوية في الاتجاه التزولي" تمس جانباً كبيراً من عملية توزيع الدخل الشخصية بالنظر إلى انخفاض الأجور الحقيقية واختفاء الفجوة بين الريف والحضر، كما تقاس بنسبة دخول أصحاب الأجور إلى دخول المزارعين العاملين في الحيازات الصغيرة، مما هبط بعدد كبير من العمال الحضريين إلى ما دون خط الفقر. وكما نوقش بشيء من التفصيل في التقارير السابقة الصادرة عن أمانة الأونكتاد، فإن سياسات التكيف، بما في ذلك تحرير التجارة وتحرير الأنظمة المالية، والخصخصة وتقليص القطاع العام قد مارست دوراً يعتد به في تقليص الطبقة المتوسطة وهو ما أصبح سمة بارزة في عملية توزيع الدخل في كثير من البلدان النامية^(٥).

٥- وفي حين أن كلاً من النمو المتراخي والتدهور في توزيع الدخل قد أسهما في ارتفاع مستوى الفقر في أفريقيا، فإن الحل لا يكمن فقط أو حتى بصورة رئيسية في سياسات إعادة التوزيع. والسبب في ذلك يرجع ليس فقط إلى الصعوبات السياسية والاجتماعية المعروفة جيداً التي تنطوي عليها عملية إعادة التوزيع دون حدوث نمو، ولكن أيضاً إلى أنه يكون من الصعب للغاية النيل كثيراً من الفقر عن طريق إعادة التوزيع عندما يكون المستوى المتوسط للدخل منخفضاً انخفاضاً كبيراً جداً. والنمو بطبيعته يكون أكثر فعالية في البلدان التي يعم فيها الفقر، أي حيث يكون الدخل المتوسط منخفضاً جداً وتعيش أغلبية السكان تحت خط الفقر^(٦). وهذا هو السبب في أن التوجه الجديد في مجال السياسة العامة في اتجاه تخفيف الفقر لا يمكن أن ينجح إلا إذا أدى إلى تحقيق نمو سريع ومطرود وإلى إيجاد فرص عمل.

(٤) الأونكتاد، التنمية الاقتصادية في أفريقيا: الأداء والتوقعات وقضايا السياسة العامة، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٥) الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٧، الجزء الثاني، الفصلان الثالث والرابع. منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.97.II.D.8، نيويورك وجنيف.

(٦) للاطلاع على شرح تجريبي مسهب لهذه الحجة. انظر Dagdeviren H, van der Hoeven R and Weeks J. Redistribution matters: Growth for poverty reduction. *ILO Employment Paper*, 2001/10. Geneva, ILO

٦- وتوحي النظرة المتفحصة للمكونات الرئيسية لهذا النهج بأنه يَبني على السياسات التقليدية المتمثلة في تحقيق الاستقرار والتكيف الهيكلي وذلك بإضافة عنصرين جديدين هما:

- في الوقت الذي يُعتبر فيه النمو الاقتصادي أمراً لا بد منه للحد من الفقر، فإن من المسلم به أيضاً أن النمو قد لا ينساب تلقائياً بصورة تدريجية إلى الفقراء. وهكذا فإن النهج الحالي يؤكد على السياسات التي تيسر إمكانية وصول الفقراء إلى الأصول البشرية والمادية والمالية بغية تحسين قدرتهم على الكسب^(٧). ويولّى اهتمام خاص في هذا الصدد إلى تقديم الخدمات التعليمية والصحية من الجهات العامة.
- في حين أن استقرار الاقتصاد الكلي والاصلاحات الهيكلية ما زال يُنظر إليهما على أنهما بمثابة مفتاح النمو المطرد والسريع، فإنه يُسلّم أيضاً بأن سياسات تحقيق الاستقرار والتكيف الهيكلي قد تمارس تأثيراً معاكساً مؤقتاً على الفقراء. وعلى ذلك فإنه يُحَبَّذ أن تكون هذه السياسات مصحوبة بشبكات أمان وبرامج إنفاق موجهة ترمي إلى تخفيف ما لهذه السياسات من آثار معاكسة محتملة فيما يتعلق بالتصدي للفقير.

٧- وترتيباً على ذلك فإن النهج الحالي يؤكد على إجراء تحسينات في تخصيص الموارد في الأجلين القصير والطويل على السواء بغية تخصيصها لمجالات يمكن أن يكون لها تأثير مباشر على رفاه الفقراء. غير أنه لا يمكن تحمّل أي عملية لإعادة التخصيص من هذا القبيل إلا في ظل أوضاع النمو السريع، وإلا فإنها يمكن أن تؤدي إلى مقايضات خطيرة على فترة زمنية ممتدة نظراً إلى أن الإنفاق الرامي إلى ممارسة تأثير مباشر على الفقر إنما يحوّل الموارد النادرة بعيداً عن الاستثمار ويبطئ من تراكم رأس المال.

٨- وفي حين أن من المتفق عليه عموماً أن استراتيجيات الحد من الفقر لا يمكن أن تنجح إذا لم تكن مصحوبة بسياسات ترمي إلى دعم النمو السريع وتحسين توزيع الدخل، فإن محتوى هذه السياسات وطبيعتها هما اللذان يدخلان في صميم المناقشة. وتبعاً لذلك فإن التأكيد الجديد على تخفيف الفقر لا مناص من أن يركز على إجراء تقييم مستقل دقيق وصريح لآثار سياسات الاقتصاد الكلي وسياسات التكيف الهيكلي على النمو والتوزيع والفقر. ويصبح إجراء مثل هذه الدراسة في غاية الأهمية بالنظر إلى أن أفريقيا قد شهدت أكثر تطبيقات برامج

(٧) البنك الدولي، تقرير التنمية العالمي: ٢٠٠١/٢٠٠٠: التصدي للفقير (World Bank, World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty, op. cit., p.34). يشار أيضاً إلى العائدات على هذه الأصول واتسامها بالتقلب، ولكن نادراً ما يجري تناول هذه العائدات في نموذج السياسة العامة.

التكيف الهيكلي شدة وتواتراً على مدى العقدين الماضيين دون أن تحرز تقدماً كبيراً لا في التخفيف من الفقر ولا في التنمية^(٨).

٩- وإن فشل برامج التكيف الهيكلي في التغلب على العقبات الهيكلية والمؤسسية الرئيسية التي تعترض تراكم رأس المال والتغيير الهيكلي الضروريين لبدء التقدم السريع والمضطرد يرجع في جانب منه إلى زلات في تنفيذ السياسات. بيد أنه وجدت أيضاً مشاكل في تصميم السياسات. وفي الواقع، وكما نوقش بشيء من التفصيل في تقارير الأونكتاد السابقة، فإن الصلة بين التكيف والأداء ضعيفة: فمن بين البلدان الـ ١٥ التي حددها البنك الدولي في عام ١٩٩٣ على أنها بلدان رئيسية قائمة بالتكيف، لم يصنف صندوق النقد الدولي فيما بعد إلا ثلاثاً منها على أنها بلدان صاحبة أداء قوي. وفضلاً عن ذلك فإن النمو السريع لدى بعض بلدان الأداء القوي يمكن إلى حد كبير تفسيره بوجود بعض الظروف الخاصة التي تتسم طبيعتها بأنها تحدث مرة واحدة ولا صلة لها بسياسات التكيف الهيكلي^(٩).

١٠- ومن المنتظر أن يؤدي التأكيد على المشاركة والملكية في النهج الحالي إلى المساعدة في تحسين تصميم السياسات وتقليل العثرات في التنفيذ. بيد أنه ينبغي إيلاء اهتمام لحقيقة أن المؤسسات المالية الدولية ما زالت تمارس تأثيراً كبيراً على تصميم السياسات عن طريق سياسة المشروطة، بدلاً من أن تؤدي دوراً داعماً بالدرجة الأولى. ويبدو أن للبلدان استقلالاً ذاتياً في تصميم شبكات الأمان الاجتماعي وبرامج الإنفاق الموجهة أكبر منه في صياغة استراتيجياتها الإنمائية الخاصة بها. وهكذا فقد يُنظر إلى التأكيد على الملكية والمشاركة على أنهما يتوخيان هدف تعبئة دعم شعبي وسياسي أكبر للسياسات التقليدية المتعلقة بتحقيق التكيف والاستقرار، لا هدف إعطاء البلدان المتلقية استقلالاً ذاتياً أكبر في تصميم سياساتها المتعلقة بتحقيق الاستقرار واستراتيجياتها الإنمائية. وهذا العامل يبرز النداء الأخير الموجه من وزراء البلدان الفقيرة المثقلة بالديون الداعي إلى إحداث تبسيط أكثر تأثيراً في المشروطة وإفساح مجال أرحب أمام البلدان لتحديد مسارات بديلة فيما يتعلق بالحد من الفقر، مع وضع مزيد من التأكيد على النمو.

(٨) تشير تقديرات أمانة الأونكتاد فيما يتعلق بـ ٢٠ بلداً من أقل البلدان نمواً، من بينها ١٧ بلداً من أفريقيا، بشأن تأثير برامج مرفق التكيف الهيكلي/مرفق التكيف الهيكلي المعزز على الفقر أنه بمقارنة الثلاث سنوات السابقة على اعتماد هذه البرامج بالسنوات الثلاث اللاحقة لذلك، فإن الحدوث الإجمالي للفقر قد ارتفع بقرابة ١ في المائة تقريباً (UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2002*, op. cit., table 40).

(٩) الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٨، الجزء الثاني، الفصل الأول، الفرع دال والجدول ٣٤. منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع A.98.II.D.6 نيويورك وجنيف.

١١- ويبين الفحص الدقيق لمحتويات ورقات استراتيجيات الحد من الفقر والمتصلة بسياسات الاقتصاد الكلي وسياسات التكيف الهيكلي أنه لا يوجد خروج جوهري عن ذلك النوع من مشورة السياسات الذي اعتمد في إطار ما أصبح يعرف بـ "توافق آراء واشنطن". فما زالت المشورة الراهنة بشأن السياسات تحتوي على جميع العناصر الرئيسية التي تضمنها الجيل الأول من الاصلاحات الاقتصادية، وهو الجيل المصمم لـ "تصحيح الأسعار". والجيل الثاني من الاصلاحات الذي يجبّذ الآن، بدلاً من أن يعتمد على تنقيح وتحسين إطار السياسة الاقتصادية المتبع حتى الآن، يضيف عناصر جديدة مؤكداً على أهمية "تصحيح وضع المؤسسات" أو ببساطة "تحقيق الإدارة السليمة". وفي حين أنه يوجد اتفاق يكاد يكون عالمياً على أهمية المؤسسات والإدارة السليمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فإن التحسينات لا تحدث على هذه الجبهات إلا ببطء. وترتيباً على ذلك سيكون من غير المجدي انتهاج السياسات بصورة مستقلة عن الحالة القائمة والتعاقب المقترح بخصوص بناء المؤسسات. وفضلاً عن ذلك، فإن المؤسسات السليمة لا يمكن أن تقوم دائماً بإزالة أو تدارك المثلث في السياسة الاقتصادية أو الحيلولة دون حدوث إخفاقات في الأسواق.

١٢- وهكذا فإن النهج الحالي الذي يؤكد على الحد من الفقر ما زال يتركز، فيما يبدو، على الفرضية القائلة بأن، التحرير والاندماج السريع والشديد في الاقتصاد العالمي يملكان مفتاح تحقيق النمو السريع والمطرود. وعلى الرغم من أن من المسلم به أن النمو لا يمكن أن يفيد الفقراء بصورة تلقائية، فمن غير الواضح كيف يمكن التوفيق بين السياسات التي تؤكد على سيادة آلية السوق في مجالات مثل التجارة والمال والزراعة وتحسين إمكانية وصول الفقراء إلى الأصول الإنتاجية. ومرة أخرى فمع أن من المسلم به أن تدابير تحقيق الاستقرار والتكيف قد يكون لها آثار معاكسة مؤقتة على الفقراء فإنه لم يول سوى اهتمام ضئيل حتى الآن لتحليل التأثير الاجتماعي لهذه التدابير. وهكذا فإن الحد من الفقر بصورة مستمرة يعتمد، في جملة أمور، على إجراء إعادة تقييم دقيقة لتأثير سياسات تحقيق الاستقرار والاصلاحات الهيكلية على النمو الاقتصادي ودخل الفقراء ورفاههم، وعلى إعادة توجيه هذه السياسات والاصلاحات حسب مقتضى الحال.

١٣- وليست السياسات المحلية، على الرغم من محوريته، هي العوامل الوحيدة التي تحدد القدرة على توريد الموارد المطلوبة لتحقيق التراكم السريع واستئصال شأفة الفقر. فهذان الأمران يتوقفان أيضاً على المعوقات وأوجه الدعم الخارجية. فبالنظر إلى الضعف الهيكلي للبلدان الفقيرة وصغر حجم أسواقها الداخلية واعتمادها على الواردات من أجل استخدام الطاقات وتحقيق التراكم، فإن المدى الذي يمكن في حدوده لهذه البلدان أن تولد الموارد المطلوبة يعتمد بقدر كبير جداً على مدى استطاعتها أن تترجم مواردها الطبيعية غير المستغلة وفائض العمالة لديها إلى حصائل تصدير وواردات واستثمار. بيد أن هذه البلدان، على النحو الموثق بما فيه الكفاية في تقارير الأونكتاد السابقة، ما زالت تواجه حواجز تجارية يُعتد بها في بلدان شركائها التجاريين الأكثر وفرة، ولا سيما البلدان الصناعية، في القطاعين اللذين يمكن أن يقدم أكبر إسهام في هذه المجالات، ألا وهما الزراعة

والمصنوعات الكثيفة العمالة^(١٠). وفي هذا الصدد ثمة خطوات هامة في الاتجاه الصحيح تتمثل في بعض المبادرات الحديثة، بما في ذلك مبادرة "كل شيء عدا الأسلحة" الصادرة عن الاتحاد الأوروبي و"قانون نمو الفرص المتاحة في أفريقيا" الصادر في الولايات المتحدة. وعلى الرغم من ذلك فإن استمرار الحماية في الزراعة ربما يشكل أهم عقبة خارجية تعترض تعبئة الموارد في كثير من البلدان النامية في أفريقيا، حيث يمكن لهذا القطاع أن يتيح "منفذاً كبيراً للفائض" وهو الأمر المطلوب لتوليد الموارد من أجل إيجاد فرص عمل في قطاع الصناعة^(١١).

١٤ - والصورة هي نفس الشيء إلى حد كبير فيما يتعلق بالتعاون الدولي بشأن تمويل التنمية. فقد سُلّم منذ أمد بعيد بأن مستويات الدخل في البلدان الفقيرة، ولا سيما في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، هي من الانخفاض بما يتعذر معه توليد الموارد الإضافية المطلوبة لتحقيق وتيرة نمو سريعة، وأن هذه الفجوة في الموارد ينبغي سدها بالتمويل الرسمي نظراً إلى أن من غير المحتمل اجتذاب رأس المال الخاص إلى هذه البلدان إلا عندما تنعم براء في المعادن. وقد قدرت أمانة الأونكتاد منذ عامين أنه يكون من المطلوب الحفاظ لمدة عقد أو نحو ذلك على تدفق صاف في رؤوس الأموال إلى الداخل لا يقل عن عشرة مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة إضافية في العام من أجل رفع أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى إلى مسار أسرع من مسارات النمو. وقيل إن إيجاد مزيج يتألف من مضاعفة تدفقات رؤوس الأموال الرسمية إلى تلك البلدان ومن انتهاز سياسات ترمي إلى زيادة كفاءة الاستثمار والميل إلى الإدخار هو أمر من شأنه أن يُطلق عملية نمو معجل بما تؤدي، في فترة عقد من الزمان أو نحو ذلك، إلى تقليص كل من الفجوة في الموارد في المنطقة واعتماد المنطقة على المعونة^(١٢). وتلى ذلك تقديرات أعدها البنك الدولي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا وجهات أخرى أكدت أن من الضروري حقاً مضاعفة المعونة بغية المساعدة على استهلال التنمية في البلدان والقطاعات التي لا تجتذب الاستثمارات الخاصة، والتي ليس بمقدورها الاقتراض على نطاق واسع من المصادر التجارية. وقد قدمت تعهدات جديدة بتقديم الأموال في سياق مؤتمر الأمم

(١٠) الأونكتاد، التنمية الاقتصادية في أفريقيا: الأداء والتوقعات وقضايا السياسة العامة، المرجع المذكور في موضع سابق، الفرع جيم - ٣(د).

(١١) الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩١، المرجع المذكور في موضع سابق، الجزء الثاني، الفصل الثاني.

(١٢) الأونكتاد، تدفقات رؤوس الأموال والنمو في أفريقيا، الفرع هاء (UNCTAD/GDS/MDPB/7). الأمم المتحدة، نيويورك وجنيف.

المتحدة المعني بتمويل التنمية والذي عقد في مونتيري، بالمكسيك، كما قُدمت هذه التعهدات، في عهد أقرب، في سياق خطة العمل المتعلقة بأفريقيا الصادرة عن مجموعة الدول الثماني الصناعية. وفي حين أن هذه التعهدات ستساعد بعض الشيء على سد فجوات التمويل الخارجي التي تواجهها أفقر البلدان، فإن المبالغ المعنية لا تضيف كثيراً إلى التمويل الإضافي المطلوب.

١٥- أما إزالة عبء الديون المتراكمة على أفقر البلدان عن طريق إجراءات تخفيف الديون فيمكن أن تكون أحد المكونات الهامة للتعاون المالي الدولي في هذا الصدد. ففي بلدان أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، شكل عبء الديون الرسمية نحو ٣ في المائة من الناتج المحلي لبلدان المنطقة مجتمعة في السنوات الأخيرة، وهو ما يعادل أكثر قليلاً من ٤٠ في المائة من التمويل الخارجي الإضافي المطلوب. وبموجب المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فإن جزءاً فقط من هذه الديون مؤهل لإجراءات التخفيف وفيما يتعلق فقط ببعض البلدان المدينة. وفضلاً عن ذلك، وعلى الرغم من وتيرة التنفيذ المعجل بها لهذه المبادرة، فإن التقدم بشأنها قد اتسم بالبطء: فبحلول أواسط عام ٢٠٠٢، أي بعد إطلاق هذه المبادرة بنحو ست سنوات، فإنه لم يستفد من البلدان الأفريقية الـ ٣٣ المدرجة في قائمة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون البالغة ٤٢ بلداً إلا أربعة بلدان (أي: أوغندا وبوركينا فاسو وجمهورية تنزانيا المتحدة وموزامبيق) هي التي بلغت نقطة الإكمال. وكما نوقش بشيء من التفصيل في التقارير السابقة التي أعدها الأمم المتحدة، بما في ذلك الأونكتاد، فإنه يلزم اتباع نهج جديد أكثر جرأة لإزالة عبء الديون المتراكمة على أفقر بلدان العالم. وينبغي أن يشمل هذا النهج كلاً من عملية تنفيذ سريعة للمبادرة القائمة وإجراء استعراض جوهري ينطوي على إعادة تقييم مستقلة لإمكانية تحمل الديون ليس فقط فيما يتعلق بالبلدان الحالية في مجموعة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ولكن أيضاً فيما يتعلق بطائفة أوسع من البلدان التي تحتاج إلى تدابير خاصة للتغلب على مشاكلها المتعلقة بالديون الرسمية؛ كما ينبغي أن يشمل وقفاً مؤقتاً لمدفوعات خدمة الديون، دون أن تترتب على ذلك التزامات إضافية من حيث الفائدة المصرفية^(١٣).

١٦- موجز القول إن التقدم المحرز في الجهود الدولية الرامية إلى التخفيف من الفقر سيعتمد على التعاون الإنمائي الدولي في حل المشاكل المرتبطة بالحماية والمعونة والديون قدر اعتماده على تحسين السياسات والمؤسسات المحلية والإدارة السليمة في البلدان النامية. وقد عاد المجتمع الدولي، وهو ما يرجع بقدر كبير إلى أن هذه القضايا لم

(١٣) الأونكتاد، التنمية الاقتصادية في أفريقيا: الأداء والتوقعات وقضايا السياسة العامة، المرجع المذكور في موضع سابق، الفرع جيم-٢. انظر أيضاً: التطورات الأخيرة في حالة ديون البلدان النامية (A/55/422)، نيويورك، الأمم المتحدة، ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، ومشاكل الديون الخارجية وخدمة الديون التي تواجهها البلدان النامية، بما في ذلك المشاكل الناجمة عن عدم الاستقرار المالي على الصعيد العالمي (A/56/262)، نيويورك، الأمم المتحدة، ٢ آب/أغسطس ٢٠٠١.

يجر التصدي لها على النحو المناسب، إلى حيث كان يجد نفسه منذ أكثر من عقدين من الزمان من حيث التحديات التي تواجهه في مجالي التنمية واستئصال شأفة الفقر. والملاحظات التي أبدتها في عام ١٩٩٧ راؤول بريبيش، أول أمين عام للأمم المتحدة للتجارة والتنمية^(١٤) هي ملاحظات من المؤكد أن لها رنيناً معاصراً، كما يلي:

وقد ظهرت إلى العيان الآن فكرة أخرى تلهب حماس بعض الاقتصاديين الشماليين ألا وهي فكرة استئصال الفقر - وهي ظاهرة يبدو أنهم قد اكتشفوها توا. فمن الذي يسعه أن يرفض مكافحة الفقر؟... ولكن هل ذلك ممكن خارج سياق التنمية وخارج سياق سياسة مستنيرة بشأن التعاون الدولي؟

ويقال لنا إن الفقر يرجع في جذوره إلى الزراعة وأنه يجب زيادة إنتاجية هذا القطاع. وهذا صحيح حقاً. بيد أن زيادة الإنتاجية تؤدي إلى وجود قوة عاملة زائدة عن الحد ويجب استخدام هذا العمل الفائض في الصناعة والأنشطة الأخرى. والتوسع في الصناعة يتطلب التصدير وهذا هو أحد العقبات الخارجية الرئيسية التي، بدلاً من أن تكون قد أزيلت، تزداد تفاقمًا. ويتمثل أعظم العقبات الداخلية في تراكم رأس المال (رأس المال المادي ورأس المال الخاص بالمهارات البشرية على السواء) الذي يتطلب بذل جهد هائل من جانب البلدان النامية أنفسها بالإضافة إلى التعاون المالي الدولي^(١٤).

- - - - -

Prebisch R, Aspects of international economic cooperation. *Trade Development*: (١٤)

.An UNCTAD Review, 1, pp. 1-2, Spring 1979