TD

الأمم المتحدة

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.3/GE.1/4
3 May 1994
ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس التجارة والتنمية

فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بالتعاون
الاقتصادي فيما بين البلدان النامية

الدورة الأولى

جنيف، ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٩٤

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

توصيات بشأن تحسين الدعم الدولي للبرامج والمشاريع والمبادرات الجديدة المتعلقة بالتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية

اقتراحات أولية حول تحسين نطاق وفعالية العناصر دون الاقليمية، والاقليمية، والأقاليمية في برامج الأوساط المانحة للمساعدة الانمائية

تقرير من أمانة الأونكتاد

مقدمـــــة

١- قررت اللجنة الدائمة المعنية بالتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، في اجتماعها الأول المعقود من ١١ الى ١٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣، اتخاذ "الترتيبات اللازمة لإقامة حوار ناجع في مجال السياسة بين الأوساط المانحة والتجمعات دون الاقليمية، والاقليمية، والأقاليمية وكذلك الجهات المشاركة في برامج ومشاريع التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، وذلك لتحقيق أهداف أهمها تعبئة الدعم من أجل وضع وتنفيذ مبادرات اقليمية والقيام بأنشطة أقاليمية وربط مخططات التكامل والتعاون بشبكة واحدة". وتم تنظيم فريق الخبراء الحكومي الدولي الحالي عملا بذلك القرار لإجراء مشاورات وتقديم تقرير الى الدورة القادمة للجنة الدائمة عن كيفية تحسين تقديم المساعدة الى برامج التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية.

٢- ويتزايد الاهتمام بين البلدان النامية تزايدا ملحوظا بالتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية كما يتجلى في الجهود المبذولة لتعزيز وترشيد وإعادة توجيه المخططات القائمة للتعاون والتكامل الاقتصاديين على المستوى دون الاقليمي والاقليمي، ووضع مخططات جديدة حيثما لا توجد مثل هذه المخططات من قبل. وفي الوقت ذاته، فقد أخذت هذه الجهود التي تبذلها البلدان النامية في مجالي التعاون والتكامل تجتذب بصورة متزايدة انتباه الأوساط المانحة والدعم الفعال منهم، مما يعكس اتجاهات البلدان المتقدمة ذاتها مؤخرا إلى اعتماد التعاون والتكامل الاقتصاديين الاقليميين كاستراتيجيتين للتوسع التجاري والنمو الاقتصادي.

٣- ويستعرض الفرع الأول من هذه الورقة أمثلة ومظاهر سياسة عامة من البلدان المانحة، والمؤسسات المتعددة الأطراف، والمتلقين. والتفكير الجديد بشأن دعم التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية معروض في ظل بعض الاتجاهات الهامة على المسرح الدولي. ويجري إبراز ثلاثة من هذه الاتجاهات، هي اصلاحات السياسات في البلدان النامية، وزيادة التركيز على التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية بشأن مشاريع محددة، ونشوء التكتلات التجارية التي تضم البلدان المتقدمة والنامية على السواء. ويستعرض الفرع الثاني بعض المشاكل المؤسسية المتصلة بتقديم الدعم الى التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، وذلك في سياق التدابير التي يمكن اتخاذها. ويختتم الفرع الثالث هذه الورقة بطرح اقتراحات حول طرائق الحوار بين المانحين وكيانات التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية مشفوعة باقتراحات محددة لتدابير المتابعة.

أولا - التفكير الجديد بشأن دعم التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية والاتجاهات الكامنة وراء ذلك التفكير

ألف - الأمثلة ومظاهر السياسة العامة

٤- يتخذ الدعم الذي تقدمه البلدان المتقدمة الى التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية أشكالا شتى تتراوح بين حوار السياسة العامة على مستوى لجنة المساعدة الانمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبين الدعم العملي على المستويين المتعدد الأطراف والثنائي، وبرامج ومشاريع محددة لهذا التعاون، أو تجمعات تعاون وتكامل محددة من البلدان النامية. ومن الأمثلة البارزة على النوع الأول اجتماع السياسة العامة الذي عقدته في أيلول/سبتمبر ١٩٩٢ لجنة المساعدة الانمائية المذكورة والذي أتاح الفرصة للأوساط المانحة لاستعراض سياستها في المساعدة الانمائية وبحث الكيفية التي تستطيع بها على أفضل وجه دعم التعاون والتكامل الاقتصاديين الاقليميين بين البلدان النامية. وأكدت نتيجة الاجتماع النهج الجديد الذي تتبعه البلدان الأعضاء ازاء مبادرات التكامل الاقتصادي للبلدان النامية واستعدادها لادماج جوانب من التعاون والتكامل الاقليميين في برامجها للمساعدة الانمائية. وقرر الاجتماع أيضا استقصاء امكانيات تشجيع ترشيد وتعزيز المؤسسات الاقليمية والاستجابة بعين العطف للجهود التي تبذلها البلدان النامية للعمل معا والمساعدة على تحديد المجالات التي تناسب خاصة النهوج الاقليمية.

٥- وعلى المستوى الثنائي، يقوم عدد متزايد من البلدان المتقدمة ومؤسساتها باتخاذ خطوات من نوع تنظيمي واجرائي بغية التمكن على نحو أفضل من الاستجابة للجوانب المتعلقة بالتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية من برامجها للمساعدة الانمائية، وبالتحديد تشجيع ودعم مبادرات التعاون الاقليمي. وقد أنشأ بعضها "شباكا" خاصا أو صندوقا اقليميا خاصا لتقديم التمويل الانمائي للمشاريع والبرامج المتعددة البلدان. واتخذت بلدان أخرى قرار سياسة عامة يقضي بتركيز مساعدتها الانمائية على عدد محدود من المناطق بغية تحقيق آثارها الى أقصى حد[١].

٦- وهذا الاهتمام بالتعاون والتكامل الاقليميين يتجلى في الهيكل الداخلي للبلدان والمؤسسات المانحة الرئيسية وكذلك في اجراءات عملها. وهناك مثل بارز على ذلك هو الاتحاد الأوروبي الذي لديه تاريخ حافل في دعم التعاون والتكامل الاقليميين بالأموال والتعاون التقني، ويعود هذا التاريخ الى اتفاقية ياوندي الثانية لعام ١٩٦٩. وربما أمكن لنجاحه في التكامل الأوروبي والخبرات التي اكتسبها في تلك العملية أن يوضح الدور الهام الذي كان على استعداد لتأديته، بين الأوساط المانحة، في دعم التعاون والتكامل الاقتصاديين الاقليميين. وعلى سبيل المثال، دعا الاتحاد (الجماعة الاقتصادية الأوروبية في ذلك الوقت)، في الاجتماعات

التي نظمها في تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩١ وشباط/فبراير ١٩٩٢، فيما يتعلق بالبرنامج الخاص لتقديم المساعدة الى البلدان الافريقية المدينة جنوب الصحراء، الى مزيد من الدراسات عن النهوج التي يمكن اتباعها ازاء ادماج بعد اقليمي في برامج التكيف الهيكلي، مشيرا الى أنه يمكن أن يؤدي دورا رئيسيا في تقديم المساعدة الانمائية الى التجمعات الاقليمية والمنظمات الحكومية الدولية في افريقيا جنوب الصحراء في العقد القادم. وقد حدد الاتحاد، في تقريره المعنون "التكامل الاقليمي والتكيف الهيكلي"، عددا من الميادين التي يمكن فيها للتكامل الاقليمي والتكيف الهيكلي أن يعزز الواحد منهما الآخر، مثل تنسيق السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية بين البلدان المجاورة(٢).

٧- ومن بين المنظمات المتعددة الأطراف، أخذ البنك الدولي، الذي لم يكن يولي سابقا سوى انتباه محدود للتكامل الاقليمي، يعتمد مؤخرا دورا داعما لا لبس فيه كما يتجلى في عدد من أنشطته في افريقيا بوجه خاص؛ وجعل برنامج الأمم المتحدة الانمائي دعمه للتعاون الاقتصادي الاقليمي سمة رئيسية لدورات البرمجة لديه. وتتجلى نهوج مماثلة في برامج جميع المانحين الثنائيين الرئيسيين.

٨- وهناك مظهر آخر للموقف الجديد في البلدان المتقدمة ازاء جهود البلدان النامية في سبيل التعاون الاقتصادي فيما بينها يمكن رؤيته في تزايد انتشار علاقات الحوار بين الشركاء في التنمية، التي تعمل من خلال المؤتمرات الاستشارية، والموائد المستديرة وغيرها من الآليات. وتعقد رابطة أمم جنوب شرقي آسيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الافريقي، ومحفل جنوب المحيط الهادئ، اجتماعات استشارية سنوية مع الشركاء المعنيين في التنمية. وعقدت الجماعة الاقتصادية لدول غرب افريقيا مؤتمرها الأول للمانحين في ١٩٩٢، وتقوم منطقة التجارة التفضيلية بتنظيم اجتماع للمانحين في ١٩٩٤.

٩- ومن ناحية المتلقين، قام كثير من تجمعات التعاون والتكامل الاقتصاديين بمبادرات جديدة إما لتحسين الآلية القائمة للتشاور مع المانحين وإما لإنشاء طرائق جديدة لإدارة علاقاتها معهم(٣). وعليه بدأت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ١٩٩٢، بعد القيام ببعثة الى أوروبا وأمريكا الشمالية لتوليد الاهتمام ببرامج التعاون لديها، في تنظيم مؤتمرات المانحين لاستكمال اتفاقات التعاون الثنائية التقليدية. وفي منظمة حوض كاغيرا، تم تعبئة الدعم الخارجي من خلال الموائد المستديرة والمشاورات الثنائية في ١٩٧٩ و١٩٨٢، ومن المعتزم عقد مائدة مستديرة ثالثة في ١٩٩٤. وتستمر رابطة أمم جنوب شرقي آسيا، والجماعة الإنمائية للجنوب الافريقي، ومحفل جنوب المحيط الهادئ في تنظيم اجتماعات استشارية سنوية مع شركائها المعنيين في التنمية. وقد وفرت هذه الاجتماعات التي حظيت بنسبة حضور عالية موارد متزايدة مقدمة من المانحين المعنيين الى المنظمات دعما لبعض جوانب برامجها ومشاريعها في مجال التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، كما ساعدت على تحسين وتعبئة الدعم الدولي للمنظمات المعنية.

١٠- وفضلا عن ذلك، يقوم عدد متزايد من المشتركين في التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية بإنشاء وحدات أو ادارات تنفيذية داخل أماناتهم لمعالجة العلاقات مع البلدان المتقدمة والوكالات المانحة المتعاونة. وهذه هي الحالة مثلا في ادارة التعاون التقني الخارجي التابعة لرابطة تكامل أمريكا اللاتينية، ووحدة تنسيق التعاون والمعونة التقنيين التابعة لمنطقة التجارة التفضيلية، ووحدة التعاون التقني التابعة للمجموعة الإندية. وقد واصل محفل جنوب المحيط الهادئ الغاء مركزية هذه العملية بإنشاء وحدة تنفيذية، هي وحدة مجموعة دول افريقيا والكاريبي والمحيط الهادئ ACP/EC، وهي المسؤولة الوحيدة عن الاشراف على تطوير وتنفيذ برنامج منطقة المحيط الهادئ في اطار اتفاقية لومي الرابعة.

باء - الاتجاهات العالمية الأخرى التي تعزز التعاون الاقليمي

١- اصلاحات السياسات في مختلف البلدان

١١- في أواخر الثمانينات وبداية التسعينات حدثت على المسرح الدولي تغييرات كبرى ذات طابع سياسي واقتصادي، اضطلع على أثرها عدد من البلدان النامية باصلاحات رئيسية. ولهذه الاصلاحات، في جملة أمور، خاصتان بارزتان: فهي تحررية وموجهة نحو السوق، ومنفتحة على الاقتصادي العالمي. فالتحول من التركيز القوي على سياسات الاستعاضة عن الواردات المتطلعة الى الداخل، الى مزيد من الانفتاح أعطى زخما جديدا للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، لأن التعاون مع الشركاء الاقليميين/دون الاقليميين أصبح ينظر اليه كخطوة نحو اشتراك أكمل في الاقتصاد العالمي اذ أنه ييسر احتياز مهارات أعلى وبلوغ حجم الانتاج اللازم للمنافسة دوليا. وبالمثل، فقد أتاح التوجه التحرري المستند الى السوق فرصة لتعاون الشركات، واصبح هذان الاتجاهان متضافرين. وقد وضعت معظم البلدان النامية، أعضاء تجمعات التكامل، مثلا، جداول زمنية صارمة للتكامل السوقي تتوخى عموما تحقيق مركز الاتحاد الجمركي أو السوق المشتركة تحقيقا كاملا بحلول أو نحو عام ٢٠٠٠. وبوجه عام، فإن جهود التكامل السوقي هذه، خلافا للماضي، يجري بذلها قدر المستطاع في سياق نهج ذي وجهة خارجية ومتسق مع أهداف التكامل الطويلة الأجل. وتنظر بعض تجمعات التكامل مثل الاتحاد الجمركي والاقتصادي لأفريقيا الوسطى والمجموعة الاندية في وضع تعريفات خارجية مشتركة غير مفرطة الحمائية بل مجرد كافية لضمان أن يظل المنتجون الاقليميون يتمتعون ببعض المزايا التنافسية فيما يتعلق بالواردات.

١٢- كما أن موجة الاصلاحات الاقتصادية في البلدان النامية تمس القطاع المالي، مثل تحرير قيود الصرف والاتجاه نحو مزيد من قابلية العملات للتحويل. ويؤدي هذا التحرير الى تحسين نطاق الاستثمار عبر الحدود، وتنمية أسواق رأس المال والمؤسسات المالية. كما يعزز احتمالات إنشاء أو تحسين الأعمال المصرفية الاقليمية، والمشاريع الاقليمية، وصناديق رأس المال، وأسواق الأوراق المالية والأموال الاستثمارية من خلال اتساع نطاق توزيع الأخطار والحافظات الاستثمارية الناشئة عن اتساع المنطقة الاقليمية المتحررة

ماليا. ومن ثم تنظر بعض التجمعات الاقليمية/دون الاقليمية مثل منطقة التجارة التفضيلية والجماعة الكاريبية بنشاط في إنشاء مثل هذه الآليات.

٢- التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية بشأن مشاريع محددة

١٣- لم يعد تحرير التجارة السمة المهيمنة للتعاون والتكامل الاقتصاديين اللذين يشمل نطاقهما الآن أيضا، فيما يشمل، ميادين أخرى مثل التعاون النقدي والمالي، وشبكات الهياكل الأساسية المادية عبر الحدود، وقدرات الانتاج، والثقافة، والبيئة. وفضلا عن ذلك، يستند التعاون في جميع هذه الميادين بصورة متزايدة إلى اختيار دقيق للمشاريع المحددة التي يبدو فيها أن احتمالات العمل المشترك تبشر بالخير. وفي الوقت ذاته، يجري إدخال مزيد من المرونة على الترتيبات التعاونية مما يتيح لبلدين أو أكثر المضي بمشروع حتى لو لم يستطع جميع الأعضاء في تجمع ما المشاركة فيه بنفس الوقت والسرعة. والنهج القائم على المشاريع إزاء التعاون هو أيضا الطريقة التشغيلية المتبعة في التجمعات القائمة على مشاريع محددة مثل لجنة حوض بحيرة تشاد ومنظمة حوض كاغيرا اللتين أنشئتا لتنسيق التعاون بين دولهما الأعضاء في قطاعات فرعية محددة وتعزيز تنفيذ المشاريع الاقليمية التي تعود بالفائدة على دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء في تجمع معين.

٣- ظهور التكتلات التجارية الجديدة

١٤- هناك ظاهرة عالمية أخرى لها منطويات بالنسبة للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية هي ظهور تكتلات تجارية متمركزة حول المراكز الاقتصادية العالمية الرئيسية مثل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي مع وجود أقطاب نمو أخرى قيد النظر. ومن التحولات الناشئة عن هذا الاتجاه السير نحو نهوج أكثر مرونة إزاء التكامل الاقتصادي لتحريره من القيود الجغرافية. وقد تشكلت "تجمعات مختلطة" تتضمن ترتيبات للتكامل بين البلدان المتقدمة والنامية. والمثالان البارزان على ذلك هما رابطة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية بين كندا، والولايات المتحدة والمكسيك؛ ومحفل التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ الذي يضم استراليا، وبروني دار السلام، وكندا، والصين، واقليم تايوان الصيني، وهونغ كونغ، واندونيسيا، واليابان، وماليزيا، والمكسيك، ونيوزيلندا، وبابوا غينيا الجديدة، والفلبين، وجمهورية كوريا، وسنغافورة، وتايلند، والولايات المتحدة. ومن الأمثلة الأخرى المناقشة الجارية حول إمكانية عقد اتفاق للتجارة الحرة بين الاتحاد الأوروبي واتحاد المغرب العربي، وبين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون لدول الخليج العربية. كما يجري تشكيل أقطاب نمو مماثلة بين البلدان النامية ذاتها. وعلى سبيل المثال، تدور مناقشة حاليا حول تشكيل عدد من "مثلثات النمو" بين عدد من البلدان الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرقي آسيا لتعزيز الاستثمار عبر الحدود، وتنمية الصناعات وترويج التجارة.

ثانيا - قضايا ومشاكل دعم التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية

ألف - الخصائص المميزة لدعم التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية: مسوغ الدعم

١٥- ما فتئ الجزء الأكبر من تدفقات المعونة موجها نحو بلدان متلقية محددة. فالواقع أنه لا يمكن اعتبار سوى حوالى ١ في المائة من تدفقات المعونة في السنوات الأخيرة ذا طابع اقليمي أو أن له عناصر اقليمية هامة[٤]. وفي حين أن الفرع الأول أوضح التفكير الجديد بشأن الدعم الاقليمي للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية والاتجاهات التي تشجع هذا التفكير، يطرح سؤال حول ما إذا كان هذا الدعم للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية يتسم بخصائص متأصلة لا توفر مسوغا له فحسب بل تميزه عن الدعم الثنائي.

١٦- ويمكن للمرء أن يشير في رأس القائمة إلى دعم "الأملاك العامة" الاقليمية ودون الاقليمية. وعلى سبيل المثال، المشاكل البيئية؛ ومشاكل الهجرة؛ وحدوث تنقلات اليد العاملة، ومشاكل مكافحة الأمراض، ومكافحة الكوارث الطبيعية. وهذه توفر تبريرا ومسوغا حسنا لتقديم الدعم على أساس اقليمي أو دون اقليمي لأنه لا يمكن قصر حدوث هذه المشاكل ومتطلبات معالجتها على بلد واحد، كما لا يمكن لبلد واحد أن يحد من تعرضه لها.

١٧- ويتمثل تبرير آخر في المشاريع التي تتجاوز حدود بلد واحد. ومن الأمثلة على ذلك شبكات النقل والاتصالات، والمشاريع المشتركة، ومشاريع التعاون الانتاجي الاقليمي أو دون الاقليمي بين الأعضاء في أحد تجمعات التكامل أو الترتيبات التعاونية مثل مشاريع الأمن الغذائي في أفريقيا.

١٨- وليس من غير الشائع أن تخفق المبادرات الاقليمية/دون الاقليمية لانعدام الموارد المالية المحلية والخبرة التقنية. وتكشف المعلومات الواردة من البلدان النامية وتجمعاتها عن عدد من الأمثلة على المشاريع التي التمس دعم خارجي لها والتي ربما كانت لن تتحقق لولا هذا الدعم. وبوجه عام، فإن تنفيذ الأنشطة الاقليمية أكثر تعقيدا في الحالة النموذجية، كما أن هذه الأنشطة تتطلب التزامات مالية أطول أجلا من المشاريع القطرية. ومن المحتمل أن تنطوي المساعدة المقدمة من البلدان المتقدمة المانحة والمؤسسات المتعددة الأطراف على معرفة متخصصة يندر وجودها غالبا في البلدان المتلقية. ويدور اعتبار آخر على الملاحظة العملية ومؤداها أنه يوجد في كثير من البلدان المانحة مرافق تدريب لتشجيع ودعم التعاون الاقليمي/دون الاقليمي. ولئن كان ذلك لا ينحصر في دعم التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، إلا أنه

يوفر مع ذلك تبريرا لعنصر المعونة الموجهة إلى هذا التعاون في برامج المساعدة الإنمائية. وفي هذا السياق فقد أبدت البلدان المانحة، اعترافا منها بقلة القدرة المؤسسية في تجمعات التعاون، اهتماما ملحوظا بتقديم المساعدة من أجل بناء القدرات المؤسسية للتجمعات.

١٩- ويجد التعاون الاقليمي/دون الاقليمي تبريرا متأصلا في ما يجلبه من مقومات البقاء بسبب الحجم الكبير. فكثير من مرافق الانتاج والتوزيع لا تصلح للبقاء في بلدان صغيرة ومن أجل أسواق صغيرة. وفضلا عن ذلك، فإن وفورات الحجم الكبير، وخاصة المكاسب الهامة من الانتاج الكبير، لا سيما في المصنوعات، لم تتحقق تاريخيا إلا بعد بلوغ حجم معين. وإن خبرة النمو المقارنة، وخاصة عمل س. كوزنيتس بشأن النمو والانتاج في الولايات المتحدة، لا تؤيد هذا الجانب للمستندات فحسب بل تعزو جزءا كبيرا من النمو لزيادة العائدات إلى الحجم الكبير. وعليه، فمن الطبيعي أن يلتمس كثير من البلدان النامية الصغيرة مكاسب مرتبطة بحجم اقليمي في كثير من المشاريع الملائمة، وأن تلتمس بالتالي دعما خارجيا من المانحين لهذه المشاريع. وخلافا لذلك، يميل المانحون عادة، بوصفهم شركاء مهتمين بالتنمية، نحو النظر في هذه المشاريع. ومما يبشر بالخير في هذا الصدد أن التركيز الجديد على التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية الموجه نحو المشاريع، أي التعاون بشأن مشاريع محددة، من شأنه أن يضفي طابع الجدوى والتنفيذ على الدعم الخارجي للمشاريع الاقليمية الكبيرة.

٢٠- وفيما يلي بعض الأمثلة القطاعية الملموسة التي تؤكد المعايير الواردة أعلاه:

(أ) التعاون القطاعي الواسع والمشاريع المحددة في القطاعات الانتاجية للصناعة والزراعة، وفي ترويج التجارة، وفي النقل والاتصالات؛

(ب) تنمية الشركات وتعزيز القطاع الخاص والروابط بين القطاعين العام والخاص فضلا عن أنواع ترتيبات شبكات التنسيق؛

(ج) التعاون في تقديم بعض الأملاك والخدمات العامة التي يمكن تقديمها بطريقة أكفأ على أساس مشترك (التعليم، والبحث، والهياكل الأساسية والبيئة)؛

(د) مختلف أنواع مشاريع التعاون التجاري التي تتراوح بين المناطق التجارية التحررية والاتحادات الجمركية والأسواق المشتركة[٥]؛

(هـ) الأنواع الأخرى من التعاون التي لا تتطلب بالضرورة مؤسسات اقليمية رسمية أو تنسيقا صريحا للسياسات العامة كما هي الحالة، مثلا، في المفاوضات المشتركة توخيا لمصلحة مشتركة محددة؛

باء - بعض الاعتبارات المؤسسية

٢١- هناك عدد من المشاكل الملاحظة المتعلقة ببرامج الدعم الاقليمي لا توجد فيما يتعلق بالبرامج الثنائية. ويمكن أحيانا أن يكون لهذه المشاكل الملاحظة أثر في جعل البرامج الثنائية أكثر جاذبية من البرامج الاقليمية لا بالنسبة للمانحين فحسب بل أيضا للمتلقين في كثير من الأحيان. ومن وجهة نظر المانحين، تتعلق إحدى هذه المشاكل بالانعدام الظاهر لموثوقية بعض الترتيبات الاقليمية المتجلي في تقاعس الحكومات المشتركة عن احترام الالتزامات الاقليمية التي دخلت فيها طوعا؛ وهذا لا ينطبق على القرارات الاقليمية المتخذة فحسب بل أيضا على المساهمات المقدمة إلى المؤسسات الاقليمية. ويثير انعدام الموثوقية هذا أسئلة بالنسبة للمانحين حول سلامة القرارات الاقليمية واستدامتها في الأمد البعيد من ناحية، وقدرة المؤسسات الاقليمية على أن تكون يوما ما في مركز تستطيع معه توليد المستوى اللازم لها من الموارد المحلية لتولي المسؤولية التقنية والمالية الكاملة عن مشروع أو برنامج اقليمي عند توقف الدعم الخارجي المقدم لها.

٢٢- وربما تذهب البلدان النامية إلى أنه لا يزال هناك دعم سياسي قوي للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية بوجه عام وللتعاون والتكامل الاقتصاديين الاقليميين بوجه خاص. ويمكنها إيراد الأدلة المتجلية في عدد من المبادرات التي تقوم بها في سبيل تعاون أوثق في شتى الميادين. ويمكن القول إن أي اخفاق حصل في ترجمة هذا الاهتمام إلى عمل لا يعود إلى انعدام الارادة السياسية بقدر ما يعود إلى الحالة الاقتصادية الصعبة التي كان على أغلبية البلدان النامية أن تعيشها خلال معظم فترة الخمس عشرة سنة الماضية عندما كان التركيز على إدارة الأزمات لا على التعاون الاقتصادي الطويل الأجل.

٢٣- ومن المشاكل التي تواجه مخططات التعاون والتكامل الاقتصاديين في البلدان النامية، فإن المشكلة المتعلقة بتنفيذ القرارات هي احدى المشاكل التي تحتاج إلى عناية على سبيل الأولوية. وكثيرا ما تشتمل المعاهدات والبروتوكولات المنظمة لعمليات هذه المخططات برامج محددة تحديدا حسنا للتعاون، ولكن الأحكام الخاصة بتنفيذ التعهدات المتفق عليها أو الامتثال لها إما غير موجودة أو ضعيفة جدا. وعلى أي حال، فحتى في الحالات التي توجد فيها أحكام للتنفيذ، يندر التمسك بها بالرغم من الاستمرار في عدم تنفيذ القرارات. وهناك حالة مماثلة فيما يتعلق بإجراءات تسوية المنازعات. ومع أنه ترد في بعض المشاريع أحكام رسمية بهذا الصدد، إلا أنها لا يجري العمل بها دائما.

٢٤- وتدور مشكلة أخرى حول تداخل العديد من التجمعات التعاونية، وخاصة في أفريقيا. وهذا يخلق مشاكل للمانحين ويؤدي إلى المنافسة بين المتلقين المحتملين على ميزانيات المعونة المحدودة. ومن المؤكد أن التجمعات التعاونية بحاجة إلى إعادة الهيكلة والتنظيم، مما سيساعد المانحين والمتلقين على السواء في إيضاح السمات المؤسسية للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية.

جيم - تعبئة، ورصد، وتقييم الدعم المتعلق بالتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية

٢٥- إن النهج الذي غالبا ما يستعمله المشتركون في التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية لتعبئة الدعم الخارجي لمشاريع وبرامج هذا التعاون هو إبرام اتفاقات تعاون مع فرادى الشركاء في التنمية أو مجموعات من الشركاء في التنمية عن طريق اجتماعات ومؤتمرات المانحين الدورية أو المؤتمرات والاجتماعات الاستشارية الدورية. ويوفر كلا النوعين من الترتيبات سبيلا يستطيع المشتركون في التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية من خلاله عرض مشاريعهم وبرامجهم لهذا التعاون على المانحين والتماس دعمهم. وعلاوة على ذلك، يتيح هذان النوعان أيضا فرصة للمانحين لأداء دور في تصميم، وتنفيذ، ورصد الأنشطة التي لهم صلة بها.

٢٦- وبالرغم من وجود هاتين الآليتين والتغيرات الأخيرة في الاجراءات بين بعض الشركاء الرئيسيين في التنمية، لا تزال المشاكل قائمة. وبعض هذه المشاكل هي نتيجة للفوارق في المفاهيم والأولويات منظورا إليها من وجهة نظر المانحين والمتلقين. وتشمل المشاكل الأخرى مشاكل تتعلق بالطابع الخاص للدعم الاقليمي وبالمفاوضات المتطاولة والتأخيرات في الحصول على موافقة على المساعدة وصرفها.

٢٧- وفضلا عن ذلك، يوجد بين متلقي التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية افتقار عام إلى الآليات القائمة والهياكل المؤسسية المخولة الحصول على المساعدة الخارجية والدخول في التزامات نيابة عن المجموعة. وتغدو هذه القضية القانونية والتنسيقية مشكلة هامة بوجه خاص في الحالات التي يوجد فيها عدة تجمعات متداخلة إذ أن ذلك يثير خطر إزدواج الجهود، والشكوك والمنافسة بين المشتركين في التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية في التماس الدعم الخارجي[٦].

دال - الصلة بين دعم التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية والسياسات الوطنية

٢٨- ينبغي للدعم الخارجي المقدم إلى عملية التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية أن يراعي، إلى أقصى حد ممكن، السياسات والتدابير الوطنية بغية تفادي العمل لأغراض متضاربة. وهناك ثلاثة جوانب لهذه المسألة تستحق عناية خاصة: المشاكل القطاعية المحددة؛ وبرامج التكيف الهيكلي؛ ومشكلة الحوافز، وخاصة في تأثير المعونة على الزراعة.

٢٩- وينبغي للدعم الخارجي المقدم إلى الأنشطة الإقليمية ودون الإقليمية أن يكون ذا صلة بالسياسات التجارية الوطنية، وسياسات أسعار الصرف، والأنظمة المالية والائتمانية، والنظام القانوني الذي يحكم الأعمال

المصرفية، والاستثمار الأجنبي المباشر، وتشغيل الشركات الأجنبية في البلدان الأعضاء في التجمعات المتلقية لهذا الدعم. وعلى سبيل المثال، فإن الدعم المقدم إلى منطقة تجارة حرة أو مرفق إنتاج مشترك يقتضي إعفاءات من الحواجز التجارية ومعاملة متكافئة مع المنتجين المحليين فيما يتعلق بالمحتوى الوطني للمنتوج. وبالمثل، ينبغي للاستثمار الأجنبي المباشر المتدفق إلى أحد التجمعات التعاونية الإقليمية أو تجمعات التكامل ألا تعرقله معاملة غير متكافئة بموجب الأنظمة التي تحكم الملكية الأجنبية، أو الأنظمة المتعلقة بنقل الأرباح والتصرف الحر بإيرادات القطع الأجنبي. وعلى نفس المنوال، ينبغي للهيكل الضريبي والتنظيمي لكل بلد أن يكون حياديا بين منتجات التعاون المشترك المدعومة من الخارج والمنتجات الوطنية التنافسية. وفي بعض الحالات، ربما يكون للدعم الخارجي أحكام تربط المساعدة والائتمانات الإنمائية بالشراء من البلدان المانحة. وهذه الأحكام ربما لا تتعارض مع اتفاقات الاستيراد داخل المنطقة فحسب بل تعمل أيضا لأغراض متعارضة مع المعونة الثنائية.

٣٠- وفيما يتعلق ببرامج التكيف الهيكلي المموّلة من المنظمات المتعددة الأطراف أو من المانحين الخارجيين ، من الواضح أنه ينبغي للمنظور الإقليمي أن يؤثر في تصميمها، وأهدافها فضلا عن تعاقبها. ويمكن ذكر أمثلة على تزايد الوعي بهذا الجانب من صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، والاتحاد الأوروبي. ففي البنك الدولي، ذُكر أن المكتب الإقليمي الأفريقي يشارك في تقديم قروض التكيف الهيكلي إلى البلدان في أفريقيا الجنوبية والشرقية. وفي الاجتماعين اللذين نظمهما الاتحاد الأوروبي في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩١ وشباط/فبراير ١٩٩٢ فيما يتعلق بالبرنامج الخاص لتقديم المساعدة إلى البلدان المدينة جنوب الصحراء، دعا الاتحاد إلى مزيد من الدراسات عن النهوج التي يمكن اتباعها لإدماج البعد الإقليمي في التكيف الهيكلي. وحدد الاتحاد، في تقريره المعنون "التكامل الإقليمي والتكيف الهيكلي"، عددا من المجالات التي يمكن فيها للتكامل الإقليمي والتكيف الهيكلي أن يعزز الواحد منهما الآخر.

٣١- وهناك مظهر آخر لهذه السياسة هو المبادرة التي بدأها في ١٩٩١ مصرف التنمية الأفريقي، والاتحاد الأوروبي، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، لتيسير التجارة والاستثمار عبر الحدود فيما بين بلدان أفريقيا الشرقية والجنوبية الأعضاء في منطقة التجارة التفضيلية لأفريقيا الشرقية والجنوبية، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، وجماعة المحيط الهندي من خلال التعاون الإقليمي في تحرير التجارة، وتحسين المدفوعات ونظم الصرف، وترويج الاستثمار، والتنمية المؤسسية. وباستهداف المجالات المترابطة للتجارة والاستثمارات والمدفوعات عبر الحدود في إطار نهج شامل، تهدف المبادرة إلى زيادة هذه التجارة وهذا الاستثمار، والمساهمة بهذه العملية في تعزيز وتعجيل تدابير التكيف الهيكلي الوطنية والتكامل الإقليمي.

٣٢- وحين تصمَّم برامج التكيف الهيكلي لبلدان محددة، ينبغي أن تكون الأهداف المفروضة على التوسع النقدي، والضرائب، والتعريفات، وأنظمة الأسعار، والائتمانات المقدمة من المصارف المركزية، إلخ، منسجمة مع الالتزامات الإقليمية. وعلاوة على ذلك، ينبغي التنسيق بين تعاقب الإصلاحات، الذي يبدأ في الحالة

النموذجية بتغييرات في السياسات الاقتصادية الكلية ثم يتواصل بتدابير جزئية، وبين ما هو مضطلع به إقليميا أو على مستوى تجمعات التكامل. وستكون هناك لا محالة آثار غير مباشرة على بلدان أخرى، وعلى سبيل المثال في الواردات، وجمع الضرائب على الحدود، والحوافز المتاحة من الهيكل الضريبي والمعدلات الفعلية لهذا الهيكل وهلم جرا. وفي جميع هذه الحالات، ينبغي تضمين برامج التكيف الهيكلي تدابير محددة لمعالجة الآثار غير المباشرة وتدابير محددة للتنسيق.

٣٣- ويمكن أن يكون للدعم الخارجي المقدم إلى التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية أثر على هيكل الحوافز والقرارات المتعلقة بالإنتاج في البلدان الأعضاء. وقد لوحظ ذلك خاصة في القطاع الزراعي حيث كان للمعونة المقدمة في شكل سلع زراعية معانة وللمعونة الغذائية آثار ضارة على المنتجين المحليين كما أدت هذه المعونة أحيانا إلى تقويض الخطط الإقليمية لتحقيق الأمن الغذائي الإقليمي أو تنمية القدرة الزراعية لبلد عضو على تزويد المنطقة. وعلى غرار ذلك، يجب وضع المساعدة المقدمة إلى الجهود الإقليمية الرامية إلى إقامة مرافق إنتاج على المحك للوقوف على ما إذا كان هذا الإنتاج، بالنسبة إلى منتجين آخرين، أعلى أو أدنى من التكلفة. وإذا لم يتحقق ذلك، فربما يتم توسيع المساعدة الخارجية بالنسبة للاستعاضة عن التجارة لا خلق التجارة.

ثالثا - حوار السياسة العامة حول الدعم الإقليمي

٣٤- تشير الخبرة المكتسبة حتى الآن من حوار السياسة العامة بين الشركاء الرئيسيين في التنمية والمشتركين في التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية إلى أن وجود إطار للحوار بين المانحين والمتلقين يمكن أن يؤدي إلى نتائج مفيدة جدا. ويمكن أن تنطوي العناصر الأساسية لهذا الحوار على مسألة أهداف وطرائق المعونة؛ وتنسيق وترشيد مختلف مصادر وأنواع المعونة، وتنظيم طرائق الحوار حول مشاريع محددة، من أجل عقد اجتماعات دورية لمناقشة خطط واحتياجات المعونة، وإقامة نظام للإبلاغ وقاعدة بيانات عن الدعم المقدم إلى التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية[٧].

ألف - الحوار والتنسيق بين المانحين والمتلقين

٣٥- تدور برامج وسياسات المعونة حاليا حول الاحتياجات الوطنية للبلد المتلقي. وفي حين أن المعونة الثنائية ستظل تهيمن على تدفقات المساعدة الإنمائية الرسمية وغيرها من أشكال المساعدة المالية، فإن البعد الإقليمي وكذلك، بوجه عام، الدعم الخارجي للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية يقتضيان فيما يبدو عقد اجتماعات دورية في إطار مؤسسي عام بين المانحين والمتلقين، مثل الجهات الفاعلة الإقليمية

وأمانات التكامل، بغية رسم معالم الدعم الخارجي لهذا التعاون، وتحديد أولويات أهدافه، واستحداث طرائق ملائمة لتوجيه ورصد وتقييم عنصر المعونة هذا وتحديد تعاقب صرفه.

٣٦- وقد أجرت الجماعة الأوروبية حوارا كهذا مع حكومات أمريكا الوسطى من خلال عملية سان خوسيه؛ وهناك ترتيب من هذا القبيل بين أوساط المانحين والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في جملة تجمعات أخرى، وهناك أيضا مثل إطار حوار السياسة العامة المتوخى لأفريقيا. وتدعم الأوساط المانحة أيضا البحث الذي تقوم به ١٣ من مؤسسات الأبحاث الزراعية الإقليمية من خلال الفريق الاستشاري المعني بالأبحاث الزراعية الدولية. وهذه الأمثلة والنماذج للتعاون الناجح بين تجمعات البلدان النامية وشركائها في التنمية توفر مؤشرات مفيدة لتنظيم العلاقات بين المانحين والمتلقين في سياق الدعم المقدم إلى التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية.

٣٧- ومن الواضح أنه يتعين على هذا الحوار التصدي لشواغل المانحين فيما يتعلق بنفقات معونتهم الإجمالية وشواغل المتلقين فيما يتعلق بحصتهم الثنائية من المعونة الخارجية. ولا يمكن التوصل إلى خطط مقبولة للتطرفين إلا من خلال هذا الحوار.

باء - ترشيد وتنسيق أنواع ومصادر المعونة

٣٨- إلى جانب الحوار حول المعونة المقدمة إلى التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، وأولويات هذه المعونة ومعالمها وتعاقبها، هناك حاجة تنفيذية لتنسيق وترشيد مختلف مصادر وأنواع المعونة. وفي حين أن المانحين لديهم ترتيباتهم المؤسسية الخاصة للتنسيق، فمن المفيد للغاية مراعاة أهداف وآراء المتلقين المحتملين في خطط المعونة. ويمكن أن يتخذ الدعم الخارجي المقدم إلى التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية أشكالا شتى مثل المنح، والمشورة والمعرفة التقنية، ومشاريع المساعدة التقنية، والتدريب، والمساعدة بالقوى العاملة. ويأتي أيضا من مختلف المصادر في البلدان المانحة ومؤسساتها، والمؤسسات المالية المتعددة الأطراف. وإحدى النتائج المستصوبة لهذا الجانب من حوار الشراكة هي استعراض كامل تراوح هذه الجهود وبحث مدى اتساقها وشمولها. وفي هذا السياق، ربما يكون من المفيد تقرير ما إذا كان من المستحسن وجود بعض التخصص الوظيفي بين مختلف الوكالات على نحو يناسب بشكل أفضل معرفتها المقارنة، وخبرتها الماضية، وعلاقاتها القائمة مع المتلقين.

٣٩- وفي هذا السياق، ربما يشتمل الدعم الخارجي المقدم إلى التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية على القروض أيضا. وبوجه خاص، ربما تثار هذه المسألة بالنسبة للمؤسسات المالية المتعددة الأطراف. وهناك مشاكل قانونية تعترض حاليا هذا الإقراض. وقد يود الفريق الحكومي الدولي النظر في الشروط التي قد يصبح فيها هذا الإقراض مباحاً وصالحاً على السواء.

جيم - كيف يمكن للمجتمع الدولي تعزيز الدعم الخارجي للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية؟

٤٠- في حين أنه لا يمكن الشك في الحاجة إلى هذا الدعم وربما لا يمكن الشك في استعداد المانحين للنظر في تدابير محددة في هذا الصدد، فقد يود فريق الخبراء الحكومي الدولي النظر في الخطوات التالية:

'١' النص على عقد اجتماعات لمجموعات محددة من المانحين والمتلقين بناء على طلب مشاركي وكيانات التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية للبت في المجالات والمشاريع المحددة الملائمة للدعم الخارجي؛

'٢' وضع نظام مشترك للإبلاغ عن القواعد الموحدة لرصد وتبادل المعلومات عن الدعم الخارجي للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية، وقيام الأونكتاد، بالتعاون مع المؤسسات الأخرى، بإنشاء قاعدة بيانات لتيسير إبلاغ ونشر المعلومات عن الدعم الخارجي للتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية؛

'٣' من المتوقع أن يؤدي فريق الخبراء الحكومي الدولي دورا رئيسيا وحفازا في تحديد العلاقات بين المانحين والمتلقين في المستقبل في مجال التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية وتقديم الدعم له. ومن المأمول أن تؤدي الخبرة السابقة والتفكير الجديد حول هذه المسألة إلى وضع أنسب إطار، ومبادئ توجيهية وطرائق للتعاون المثمر في المستقبل. ولهذه الغاية، ربما ينظر فريق الخبراء الحكومي الدولي في تقديم توصيات ملائمة إلى اللجنة الدائمة المعنية بالتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية بغية مساعدتها، وفقا لاختصاصاتها، في تحديد "المجالات، بما فيها المجالات الجديدة، التي يمكن من خلالها للمنظمات الدولية والدول الأعضاء أن تقوم، على أساس اختياري، عن طريق اتخاذ تدابير داعمة، بتسهيل وضع برامج ومشاريع محددة للتعاون الاقتصادي وأن تكمل بذلك الجهود التي تبذلها البلدان النامية لتعزيز العلاقات التجارية والاقتصادية فيما بين بلدان الجنوب."(٨)

الحواشي

(١) للاطلاع على بعض الأمثلة على هذا الاتجاه، انظر الأونكتاد، TD/B/CN.3/GE.1/3.

(٢) المرجع نفسه.

(٣) للاطلاع على التفاصيل، انظر الأونكتاد، "استعراض وتحليل الأهداف الإنمائية ومتطلبات المساعدة الخارجية للمشتركين في التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية" (TD/B/CN.3/GE.1/2)، نيسان/أبريل ١٩٩٤.

(٤) انظر الأونكتاد، TD/B/CN.3/GE.1/3.

(٥) تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن ظهور تكتلات تجارية تضم البلدان المانحة المتقدمة والبلدان النامية على السواء يتيح إمكانيات لدعم التعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية في إطار هذه التجمعات المختلطة.

(٦) استنادا إلى معلومات مقدمة من التجمعات ذاتها. انظر TD/B/CN.3/GE.1/2.

(٧) انظر TD/B/CN.3/GE.1/2، الفصل الثاني.

(٨) انظر "تقرير مجلس التجارة والتنمية عن دورته الثامنة والثلاثين، الجزء الثاني، الوثائق الرسمية، الملحق رقم ١ ألف (الجزء الثاني)"، (TD/B/1323 (Vol. II)، الجزء الأول، المرفق، باء). اختصاصات اللجان الدائمة. اللجنة الدائمة المعنية بالتعاون الاقتصادي فيما بين البلدان النامية.

- - - - -