

سيدتان في قرية هانزدهار الواقعة في ولاية هريانا الهندية

بداية ما أصبح يعرف بجولة مفاوضات الدوحة التجارية متعددة الأطراف، اقترح كثيرون تسميتها جولة الألفية الثالثة. لكن هذا الاقتراح وصل إلى طريق مسدود حين لاحظ أحد الأذكياء أن ذلك قد يُفهَم على أن الأمر سوف يستغرق ألف سنة قبل أن تتوصل الأمم المتفاوضة إلى توافق الآراء المطلوب لاختتام الجولة.

وليست هذه هي المشكلة الأساسية فيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة (راجع الإطار ١ ضمن مقال «استعادة الزخم» في هذا العدد من التمويل والتنمية). إنها لا تشكل التزامات محددة من دول قومية يمكن أن تصاب بضرر بالغ في حالة «عدم السداد» أو نقص الموارد _ مثلما يحدث في اتفاقيات التجارة متعددة الأطراف، على سبيل المثال، حين تنشأ التزامات على الأطراف المعنية من خلال منظمة التجارة العالمية. فالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة هي أهداف مأمولة تنشد النفع في مجالات معينة، وغالبا ما تنطوى على أبعاد كمية (مثل تخفيض معدل الجوع إلى النصف، وليس مجرد الحد منه)، وتتحدد لها تواريخ معينة _ مع الحث على الوفاء بكل الأهداف في كل مكان بحلول سبتمبر ٢٠١٥. لكن عدم الوفاء بهذه الأهداف، وهو ما يرجح حدوثه في معظم الحالات، لن تترتب عليه تداعيات تتحملها البلدان المعنية.

ومن ثم، فلا غرابة في تكرار التأكيد على هذه الأهداف الإنمائية بتوافق آراء كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة؛ ذلك أن الامتناع عن إبداء الرأى في هذه الأهداف أو الاعتراض عليها لا يصدر إلا من نفس بالغة القسوة _ فضلا على غفلتها عن أن عدم الإنجاز في هذه الحالة لا يخضع لأي عقاب. ولكن هذا لا يعنى أنه لم تكن هناك اعتراضات على أهداف بعينها من جانب بعض البلدان حين اقترح كوفي عنان الأمين العام للأمم المتحدة هذه الأهداف، مستندا في ذلك إلى تقرير الألفية الثالثة الذي أعده فريق بقيادة جون راغى الأمين العام المساعد. فعلى سبيل المثال، كانت جنوب أفريقيا لا ترغب في البداية أن تكون هناك إشارة إلى فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز. وعندما بدأت هيئات

متعددة الأطراف مثل البنك الدولي تسجل التقدم في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، وهو ما يفترض أنه أسفر عن انعكاسات على تدفقات المعونة، بدأ ممثلو بلدان مثل الهند في تسجيل اعتراضات على أهداف إنمائية محددة. ومع ذلك، فلا تزال هناك تساوُّلات متشككة، بل عدائية، ينبغى الإجابة عنها إذا أردنا تقييم مبادرة الأهداف الإنمائية للألفية تقييما مؤثرا بعد مرور عشر سنوات على إصدارها.

تحديد الأولويات

منذ البداية، تساءل منتقدو الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة عن السبب في اختيار هذه الأهداف بالتحديد وليس أهدافا أخرى قد تكون مرغوبة أكثر منها؟ فعلى سبيل المثال، يشعر كثير من النشطاء في هذا المجال بقلق بالغ من أن تؤدي الأهداف المتعلقة بالمساواة بين الجنسين والتي يتناولها الهدفان ٣ و ٥ للألفية الثالثة (المعنيان بالمساواة بين الجنسين وصحة الأم) إلى استبعاد قضايا مثل الاتجار في النساء. واستنكر الباحثون والنشطاء المهتمون بقضايا المساواة بين الجنسين عدم الإشارة إلى المساواة في الأجر بين الجنسين على وجه التحديد. وعلى الرغم من أن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة توحى بالشمول، لا سيما عند توضيح المجموعات الفرعية من «مؤشرات رصد التقدم»، فإنها انتقائية في واقع الحال. ومما يدعو للأسف أن مسؤولي الأمم المتحدة المكلفين بالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة لم يفسروا السبب في كون الأهداف المختارة مرغوبة من الناحية الاجتماعية أكثر من الأهداف المستبعدة، وأنهم لم يبحثوا فيما إذا كان ينبغي إعادة تحديدها. ويبدو أنه بمجرد اختيار الأهداف إلى جانب المؤشرات المرتبطة بها، تحول الاهتمام إلى مراقبة التقدم نحو تحقيقها بل وتوجيه هذا التقدم. ونتيجة لذلك، لم نخضع حتى الأهداف المختارة للفحص المنتظم من حيث تحليل التكلفة والعائد الاجتماعي، بما في ذلك المفاضلة بين مختلف الأهداف - وهو ما يجب أن نواجهه إذا كان من المتعذر إنجازها جميعا في نفس الوقت.

وفي ظل الوضع الراهن، فحتى في نطاق الأهداف المنفردة، هناك طرق شتى لتحقيق غاياتها النهائية. وعلى سبيل المثال، فإن مؤشر الهدف الإنمائي الثالث للألفية الثالثة بشأن المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة ينص على «نسبة المقاعد التي تشغلها المرأة في البرلمانات الوطنية». ومع ذلك، فإن تمثيل المرأة الفعال في الحكم المحلي (من نوع ما يطلق عليه في الهند «بانشيات (مجالس) القرى») من المرجح أن يكون أكثر أهمية من تمثيلها في الحكومات الوطنية، إذا استعرضنا مثلا عدة دراسات علمية حديثة حول تأثير انضمام المرأة إلى مجالس القرى تلك في ولاية غرب البنغال الهندية على قرارات الإنفاق على سلع المنفعة العامة (دراسة 2004, Chattopadhyay and Duflo, والهدف الإنمائي السابع للألفية الثالثة المتعلق بضمان توافر أسباب بقاء البيئة يورد عددا من المؤشرات – ومع ذلك فمثلما اتضح من عدم التوصل إلى اتفاق في القمة العالمية بشأن البيئة التي عُقدت في كوبنهاغن العام الماضي – فإن هذا الهدف يواجه بشأن البيئة التي عُقدت في كوبنهاغن العام الماضي – فإن هذا الهدف يواجه كثيرا من القيود على الموارد.

والواقع أنه ينبغي إجراء قدر أكبر كثيرا من التحليل لترتيب كافة غايات الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة حتى يمكن إجراء اختيار مُجدِ بينها عندما لا يتسنى إنجاز كل شيء. ولم تصدر مثل هذه العملية المثيرة للاهتمام عن المسؤولين عن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، ولكنها أتت من صاحب الأفكار المسؤولين عن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، ولكنها أتت من صاحب الأفكار (Copenhagen الثورية بيورن لومبورغ من مركز كوبنهاغن لتوافق الآراء Consensus Center) من الاقتصاديين على المستوى العالمي لتقييم العديد من الدراسات العلمية من الاقتصاديين على المستوى العالمي لتقييم العديد من الدراسات العلمية التي والاقتصادية وكلفها بوضع غايات إنمائية بديلة، بما في ذلك العملية التي أجريت في العام الماضي بشأن استخدام «صندوق أكبر للبيئة» للإنفاق على الأشكال البديلة للحد من الآثار على البيئة والتكيف. ويمثل عمل هذه المجموعة نموذجا لما ينبغي عمله بالنسبة لكل هدف محدد من الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة بدلا من التهليل لها بوجه عام والذي يصدر في معظمه من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

عنق الزجاجة والقوى العاملة الماهرة

مثلما يصدر النجاح عن كوكبة من السياسات السليمة، فإن الفشل ينجم بصفة عامة من حشد من العوامل غير المواتية. ومع ذلك، يمكن للمرء عادة أن يركز على عناصر حاسمة غائبة بعينها قد تعرقل جهود التنمية. فالمشكلة الشائعة في أفريقيا هي الافتقار للقوى العاملة الماهرة.

فعلى سبيل المثال، أدى نقص الأطباء والممرضات والعاملين في خدمة المجتمع في كثير من البلدان الأفريقية إلى عرقلة جهود مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية المكتسب/ الإيدز، وتطلب توزيع معونات الإغاثة خلال المجاعات وتفشى الأوبئة في أغلب الحالات تدفقا من العاملين الأجانب الماهرين.

لكن المواطنين الأفارقة، سواء تدربوا في الداخل أو في الخارج، يهاجرون بأعداد كبيرة. فعلى سبيل المثال يعمل نحو ٩٠٪ من الأطباء الغانيين خارج غانا. ومن المغري القول – مثلما تشير كثير من المنظمات غير الحكومية – بأن البلدان الغنية يجب ألا تسمح بتوظيف الأطباء وغيرهم من المهنيين القادمين من بلدان أفريقيا الفقيرة، والنغمة السائدة هي: «أوقفوا هجرة العقول». ولكن بعيدا عن أن القيود على الهجرة غير مقبولة حاليا وفقا لحقوق الإنسان، فإن المهنيين الذين يُجبرون على البقاء في أوطانهم لا يرجح أن يعملوا بكفاءة.

وإذ أدرك هذه القضايا الاقتصاديون الذين انكبوا على دراسة قضية «هجرة العقول» في الخمسينات والستينات التي شهدت بدايات هجرة مواطني الهند إلى الخارج، فقد تحولوا إلى دراسة نموذج الشتات. وأصبح الهدف هو تعظيم المنافع

إصابة الأهداف الصحيحة

وفي الوقت نفسه، فإن استخدام أهداف إنمائية موحدة لكل البلدان أمر غير ملائم؛ ذلك أن الحد بصورة كبيرة من الفقر المدقع عن مستوياته في سنة الأساس ١٩٩٠ (الهدف الإنمائي الأول للألفية الثالثة هو تخفيض معدل الفقر إلى النصف في الفترة بين ١٩٩٠ و ٢٠١٥) هو هدف حققته الهند على نحو مؤكد تقريبا حتى قبل إطلاق الأهداف الإنمائية للألفية من عشر سنوات، بفضل معدلات النمو المعززة للدخل فيها والناتجة عن إصلاحات «ليبرالية» بدأت بصورة جادة في الهند في العدد في العدد وعلى انتشال نحو ٢٠٠ مليون نسمة إلى ما فوق خط الفقر. وعلى النقيض من ذلك، فإن الهدف الإنمائي للألفية الثالثة الخاص بالحد من الفقر مفرط في التفاؤل بالنسبة للعديد من البلدان الأفريقية التي يعوقها سوء الحكم بصورة حادة بفعل مجموعة من الأسباب. وتخصيص الغاية نفسها لكليهما، ثم الإشادة بالأولى وإدانة الثانية، لا يمثل تقديرات اقتصادية سيئة فحسب، بل إنه أيضا لا يفيد في شيء.

ومن نفس المنطلق، فليس معقولا أن نطالب تايلند – التي يمثل فيها استغلال الأطفال في البغاء والاتجار فيهم مشكلتين خطيرتين – بأن تركز حكومتها ومنظماتها غير الحكومية على مشاركة المرأة في البرلمان الوطني بنفس درجة مطالبتنا للهند، حيث البغاء والاتجار في الأطفال ليسا بمثل هذه الخطورة تقريبا.

وإضافة إلى ذلك، فإن الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة ليست دائما أهدافا مناسبة لمقتضى الحال؛ ففي بعض الأحيان يمكن تحقيق هدف إنمائي للألفية الثالثة دون أن يحدث أي تحسن جوهري في الواقع الذي يسعى ذلك الهدف لتحسينه. فعلى سبيل المثال، يحدد الهدف الإنمائي الثاني للألفية الثالثة إتاحة التعليم الابتدائي للجميع؛ بيد أنه يمكن قيد كل الأطفال في المدارس دون أن يحدث تحسن كبير في قدرتهم على القراءة والكتابة، ناهيك عن الحساب. ففي الهند، أدت ظاهرة تغيب المدرسين إلى تقويض تأثير ارتفاع معدلات القيد بالمدارس: فالأطفال لا يتعلمون سوى القليل حتى عندما ينتظمون في المدرسة الابتدائية لأن المدرسين لا يحضرون بانتظام إلى المدارس.

من الشتات من خلال برامج لتشجيع قضاء فترات عمل قصيرة في بلدان الأصل، وتقديم حوافز على التحويلات، وفرض ضرائب على المواطنين في الخارج – تعرف حاليا باسم ضريبة باغواتي، مثل ضريبة توبن على تدفقات رأس المال (دراسة Bhagwati and Hanson, 2009). ويمكن موازنة هذه التدابير بتقديم مزايا سياسية مثل الحق في التصويت.

واستفادة البلدان النامية من المهنيين العاملين في الخارج تعني أنه يتعين على البلدان الغنية أن تبقي أبوابها مفتوحة أمام المهاجرين الماهرين من أفريقيا. ويتعين عليها أيضا أن تكثف التدريب المقدم للأفارقة بزيادة جمة في المنح الدراسية وإلغاء الحواجز المضللة أمام الأفارقة المقيمين في تلك البلدان الغنية. وسيزداد حجم الشتات بصورة لافتة للنظر نتيجة لذلك، مثلما ستزداد المنافع التي تعود على بلدان الأصل. والواقع أنه ليس هناك بديل واقعي لذلك. وإذا استرشدنا بخبرة الماضي، فإن العاملين في الشتات سيعودون بمجرد انطلاق البلدان الأفريقية، تماما مثلما بدأ الهنود حاليا يعودون إلى الهند بأعداد كبيرة.

ويظل السؤال هو كيف يمكن لبلد ما أن يفي باحتياجه إلى القوى العاملة الماهرة إلى أن يحدث ذلك؟ يتمثل أحد الاقتراحات في أن تنظم البلدان الغنية، ويواجه كثير منها ديمغرافيات شيخوخة السكان، «فيالق السلام الرمادي» – مثل فيالق السلام التقليدية في الولايات المتحدة. وتتيح هذه الفيالق للأطباء والعلماء والمهندسين ورجال الأعمال المتقاعدين، من بين آخرين، أن يضعوا مهاراتهم في خدمة برامج منظمة في بلدان أفريقية مثل بوتسوانا وغانا.

الأهداف مقابل الأدوات

ومع ذلك، فإن هناك مشكلة أكثر خطورة فيما يتعلق بمنهج الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، وهي أن المهمة الأساسية للتنمية لا تتمثل في تحديد الأهداف المرغوبة (وضعها في السياق المناسب للبلدان المختلفة استنادا إلى ظروفها التاريخية والثقافية والسياسية) بل هي بالأحرى تحديد أدوات السياسة التي تحقق هذه الأهداف. ويبدو الخلط في هذا التمييز الحاسم بين الغايات والأدوات جليا عندما يقارن المرء الأهداف الإنمائية السبعة الأولى للألفية الثالثة، وهي غايات بالفعل، وبين الهدف الإنمائي الثامن: «إقامة شراكة عالمية من أجل التنمية». وبالطبع إن الشراكة خير من الشقاق، لكن ذلك لا يحولها إلى هدف إنمائي. ويحث الهدف الإنمائي الثامن القطاع الخاص على توفير تكنولوجيا المعلومات وإتاحة العقاقير غير المسجلة تحت علامة تجارية في البلدان الفقيرة، لكنه يناصر أيضا التجارة الأكثر تحررا وزيادة المعونة (بما في ذلك تخفيف

والمشكلة في إدراج هذه الأدوات كغايات هي أن عملية الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة قد أثارت النقد نتيجة لذلك، ليس فقط فيما يتعلق باختيار الأهداف، وإنما أيضا فيما يتعلق بالتبنى الواضح لسياسات تعتبرها بعض مجموعات النشطاء مراعية لمصالح الشركات، ومدافعة عن الليبرالية الجديدة وما إلى ذلك. وعلى سبيل المثال، كتب باتريك بوند وهو مدير مركز المجتمع المدنى في جامعة كوازولو - ناتال في جنوب أفريقيا يقول إن «عملية الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، والمسارح الدولية لوضع الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، والإستراتيجيات المحددة لتحقيق هذه الأهداف - بما في ذلك خصخصة الخدمات الأساسية مثل المياه والكهرباء - تتسبب في إحداث أضرار تفوق المنافع (دراسة Toon، BOND؛ التوكيد مضاف). وتنتقد بيجي أنتروباس من مشروع «بدائل التنمية من أجل المرأة في العصر الجديد»، على نحو غير عادل، الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة لأنها ترى أن الدولة هي صاحبة الدور الأساسي في تحقيق تلك الأهداف، لكنها تشجب أيضا «الليبرالية الجديدة» باعتبارها الضوء الذي تهتدي به الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، ولا ريب أن ذلك جاء نتيجة للهدف الإنمائي الثامن. وقد قالت: «لا أوَّمن بالأهداف الإنمائية للألفية الثالثة، وأعتبرها وسيلة كبرى للتحايل... وبقدر ما ترتبط كل الأهداف بدور الدولة، ينبغي للمرء أن يتساءل عن جدوى توقع أن تحقق الدولة التي أضعفتها متطلبات الليبرالية الجديدة والتي قلت إيراداتها من جراء الخصخصة والليبرالية التجارية، غايات وأغراض الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة» (مقتبس من دراسة بوند BOND، ٢٠٠٦، ص ٣٤١؛ التوكيد مضاف).

وباعتباري «ليبراليا جديدا» عمل لعقود طويلة بشأن جوانب التجارة الحرة ومتعددة الأطراف، يسعدني أن واضعى الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة يعتقدون أن «نظاما تجاريا مفتوحا لا يقوم على التمييز» يؤدي حتما إلى التنمية. لكن المرء لا يمكن أن يقف عند هذا الحد. فبمجرد تحديد تفضيلات السياسة، تصبح المعارضة حتمية ويتعين التصدي لها بصورة منتظمة. ومن الصعب أن تجد خصوما حقيقيين موثوقين لزيادة تحرير التجارة. ومع ذلك، لا بد أن يكون في مقدور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي أوكل إليه كوفي عنان مهمة إدارة الأهداف الإنمائية، أن يضطلع بدور النجم الهادي في سماء التجارة الدولية ليضع حدا لأولئك الخصوم. وبعد ذلك نتساءل ثانية عن الجدوى من تبنى نظام تجارى «لا يقوم على التمييز»، وبعدها يتم بلا اكتراث التربع على مجموعة كبيرة من اتفاقيات التجارة التفضيلية من العقد الماضى (دراسة Bhagwati, 2008)؟

ويثير إدراج المعونة الأجنبية كأداة في الهدف الإنمائي الثامن للألفية الثالثة مشكلة مختلفة؛ فقد أدى ضعف التمييز في الاعتماد على المعونة إلى تقويض مصداقية الأهداف الإنمائية نفسها. وانتهى كثير من رجال الفكر والاقتصاد

الأفارقة إلى شجب المعونة، بل حتى إلى عدم الاعتراف بأنصارها، ومن بينهم جيفرى ساكس الأستاذ في جامعة كولومبيا ومستشار الأمم المتحدة المعنى بالأهداف الإنمائية الملحق ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبونو المغنّي/ الناشط. ونحن ندرك الآن أن إطار السياسة هو الذي يحقق النتائج. ومع وجود إطار سيىء للسياسات، لن تغل الموارد المحلية ولا الأجنبية- بما في ذلك المعونة-عوائد مرتفعة. ولم تستخدم الهند المعونة بصورة سيئة، لكن نموها الحقيقى والانخفاض الناتج عنه في الفقر بدأ عمليا عندما انتهت المعونة المقدمة للهند وحل محل إطار المعونة المعرقل للإنتاج إطارٌ جديدٌ للسياسات «الليبرالية» (الذي كرهه بشدة كل من بوند وأنتروباس). والتأكيد على أن من يشعرون بالقلق بشأن فعالية المعونة - وهي قضية أثارها عالم اقتصاد التنمية العظيم بول روزنشتاين - رودان في سياق حديثه عن القدرة الاستيعابية - هم أناس منحرفون أخلاقيا، يعد منهجا كسولا إزاء قضية تكتسب أهمية حاسمة للتنمية في البلدان الفقيرة.

وإضافة لذلك، فإن الهدف الإنمائي الثامن يعاني من نقص صارخ؛ فقد أصبحت الهجرة قضية مهمة لسنوات عديدة. وفي حين تثير الهجرة غير الشرعية مشكلات حادة تتعلق بحقوق الإنسان ومشكلات اقتصادية خاصة بها، تثير الهجرة الشرعية للعاملين الماهرين من البلدان الفقيرة إلى البلدان الغنية مجموعة مختلفة من القضايا، وتعرض الأهداف الإنمائية الأخرى للألفية الثالثة للخطر، خاصة في أفريقيا. فمعظم المهنيين في أفريقيا إما هاجروا إلى الخارج أو ظلوا حيث كانوا بعد الدراسة، وهذا أمر لا مفر منه ما دامت ظروف العمل في أفريقيا، مقترنة بالتشريعات والسياسات الاجتماعية، تدفع المهنيين بعيدا عن أوطانهم. لكن القارة تحتاج في الداخل إلى قوى عاملة ماهرة لمواجهة كل مشكلة تقريبا يمكن أن تتبادر إلى الذهن. ويتمثل التحدي الأكبر في كيفية الوفاء بهذه الحاجة إلى أن تنطلق التنمية الأفريقية ويبدأ أهل الشتات في العودة للأوطان، مثلما حدث في الهند (راجع الإطار).

أوان إعادة التنظيم

ينبغى أن يكون مرور عشر سنوات على إطلاق الأهداف الإنمائية للألفية الثالثة فرصة تفكر فيها الدول الأعضاء في الأمم المتحدة مليا في إقامة قيادة جديدة لإدارة أهدافها بغية معالجة الأدوات صراحة وإضافة الفروق الدقيقة الأساسية. وإدارة الأهداف الإنمائية المختارة تحت قيادتها الحالية، التي ظلت تراوح مكانها طوال عقد من الزمان تقريبا، قد وقعت في أسر مطاردة تكنوقراطية من المطالبات المتزايدة بتدفقات المعونة، ومناصرة برامج بغض النظر عن قيود الحوكمة والسياقات المحلية - وهو منهج يجذب الانتباه بعيدا حتى عن السعى الفعال لتحقيق الأهداف الإنمائية المختارة. ولا ريب في أننا نستطيع أن نفعل ما هو أفضل من ذلك. ■

جاغديش باغواتي أستاذ علم الاقتصاد والقانون في جامعة كولومبيا، وزميل أقدم في قسم الاقتصاد الدولي في المجلس المعنى بالعلاقات الخارجية، نيويورك.

المراجع: Bhagwati, Jagdish, 2008, Termites in the Trading System: How Preferential Trade Agreements Undermine Free Trade (New York: Oxford University Press).

[,] and Gordon Hanson, eds., 2009, Skilled Migration Today: Prospects, Problems, and Policies (New York: Oxford University Press). Bond, Patrick, 2006, "Global Governance Campaigning and MDGs: From Top-down to Bottom-up Anti-poverty Work," Third World Quarterly, Vol. 27, No. 2, pp. 339-354.

Chattopadhyay, Raghabendra, and Esther Duflo, 2004, "Women as Policymakers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India," Econometrica, Vol. 72, No. 5, pp. 1409-1443.