التكامل الاقتصادي الإقليمي
بين النظرية والتطبيق

تأليف

د. محمد محمود الإمام

جدول المحتويات

صفحة

القسم الأول ـ نظريات التكامل 1
الفصل الأول ـ مفهوم التكامل وأبعاده 1
مراحل التطور في النظام الاقتصادي العالمي 2
العلاقات على المستوى العالمي 3
العلاقات على المستوى الإقليمي 7
أبعاد التكامل الإقليمي 10
الخلاصة 17

الفصل الثاني ـ الأساس النظري للتكامل 19
مناهج التكامل الإقليمي 19
مناهج التكامل الاقتصادي ومراحله 24
صيغ ومراحل التكامل الاقتصادي وفق المنهج التجاري 25
تنسيق السياسات والمنهج الإنتاجي 28
التعددية والإقليمية الجديدة 29
مقارنة بين المنهجين 34

الفصل الثالث ـ ترتيبات التفضيلات التجارية الإقليمية 37
التحرير الإقليمي للتجارة 37
أولا ـ منطقة التجارة الحرة 38
أبعاد عملية إقامة منطقة تجارة حرة 42
ثانيا ـ الاتحاد الجمركي 45
نظرية الاتحاد الجمركي 46
الآثار الاستاتيكية للاتحاد الجمركي 46
الآثار الأخرى للاتحاد الجمركي 57
وفورات النطاق في الاتحاد الجمركي 59

الفصل الرابع ـ المراحل المتقدمة للتكامل الاقتصادي 63
أولا ـ السوق المشتركة 63
ثانيا ـ الاتحاد الاقتصادي 75
ثالثا ـ الوحدة الاقتصادية 77
رابعا ـ التكامل النقدي 78
الخلاصة 86

القسم الثاني ـ تجارب التكامل **89**

الفصل الخامس ـ التعاون الأوروبي والتنظيمات السياسية والقطاعية الأوروبية 89
أولا ـ المحاولات التكاملية التاريخية 89
ثانيا ـ التنظيمات السياسية والدفاعية 92
ثالثا ـ أجهزة التعاون الاقتصادي 93
رابعا ـ أجهزة التعاون النقدي 97
خامسا ـ التنظيمات القطاعية 100
(1) قطاع الدفاع والصناعات الحربية ـ جماعة الدفاع الأوروبية 100
(2) قطاع الفحم والصلب ـ الجماعة الأوروبية للفحم والصلب 103
(3) قطاع الطاقة الذرية ـ الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية 110
الخلاصة 110

الفصل السادس ـ التنظيمات التكاملية الإقليمية الأوروبية 113
أولا ـ اتحاد البنيلوكس 113
ثانيا ـ رابطة التجارة الحرة الأوروبية (الإفتا) 115
ثالثا ـ الجماعة الأوروبية 122
مراحل عمل الجماعة 130
(أولا) المرحلة الأولى: إقامة اتحاد جمركي 130
(ثانيا) المرحلة الثانية: إقامة السوق المشتركة 131
(ثالثا) المرحلة الثالثة: التحرك نحو السوق الموحدة 133
(رابعا) المرحلة الرابعة: إقامة الاتحاد الأوروبي 134
(خامسا) المرحلة الخامسة: تطوير الاتحاد الأوروبي 135
رابعا ـ المنطقة الاقتصادية الأوروبية 137

الفصل السابع ـ السياسات التكاملية للجماعة الأوروبية 141
مقدمة 141
أولا ـ السياسات الاقتصادية 141
ثانيا ـ سياسات قطاع الأعمال 149
ثالثا ـ السياسات القطاعية 158
رابعا ـ السياسات الإنسانية 164

الفصل الثامن ـ تقييم التجربة الأوروبية 170
أولا ـ السمات الأساسية للتجارب الأوروبية 170
ثانيا ـ تقييم أداء الجماعة الأوروبية 177
ثالثا ـ بعض الدروس المستفادة 188

الفصل التاسع ـ التكامل بين الدول الاشتراكية 193
الأوضاع عقب الحرب العالمية الثانية 193
أبعاد المنهج التخطيطي القطري 194
مضمون المنهج التخطيطي 196
أجهزة التعاون والتكامل بين الدول الاشتراكية 198
مراحل العمل في مجلس المعونة المتبادلة 202
خلاصة التجربة 206

الفصل العاشر ـ التكامل بين الدول النامية ـ (1) تجارب آسيوية وأفريقية 214
مقدمة 214
(أولا) التعاون الإقليمي لآسيا الوسطى ـ نموذج التعاون الإقليمي والمشروعات المشتركة 215
1) التعاون الإقليمي للتنمية (1964-1985) 215
2) معاهدة أزمير 217
3) منظمة التعاون الاقتصادي 218
(ثانيا) تجربة رابطة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان) ـ الإقليمية المنفتحة مع تفضيلات تجارية إقليمية 219
مستقبل الرابطة 233
(ثالثا) تجربة جماعة شرق أفريقيا ـ نموذج سوء توزيع منافع التكامل 235
تصحيح توزيع المنافع والأعباء 240
تقييم التجربة 242

الفصل الحادي عشر ـ التكامل بين الدول النامية ـ (2) تجارب الدول الأمريكية 246
(أولا) تجربة رابطة أمريكا اللاتينية ـ نموذج لفشل المنهج التجاري **246**
1) رابطة التجارة الحرة لأمريكا اللاتينية 246

2) رابطة تكامل أمريكا اللاتينية LAIA 247
تقييم التجربة 256
(ثانيا) تجربة المجموعة الأنديّة - نموذج لتبادل المنافع من خلال تكامل إنتاجي 257
تقييم التجربة 270
(ثالثا) منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (النافتا) 271
الخلاصة 279

الفصل الثاني عشر - خلاصة التجارب التكاملية 283

القسم الأول - نظريات التكامل
الفصل الأول
مفهوم التكامل وأبعاده

مقدمة

يعني مصطلح "التكامل" في السياق العام قيام مجموعة من المفردات بالتجمّع في كيان واحد. وما يعنينا هنا هو الحالة التي تكون فيها المفردات المقصودة دولا مستقلة تسعى إلى إقامة علاقات وثيقة فيما بينها، تتصرف فيها كما لو كانت كيانا واحدا أي كدولة واحدة، في واحد أو أكثر من نواحي النشاط الإنساني. ويحدث هذا عادة لدول ضمن إقليم (جغرافي) معين، ولذلك يطلق عليه "تكامل إقليمي". وهو يتفاوت من حيث أبعاده:

- فقد يقتصر النشاط المشمول به على التبادل التجاري بحيث تنتقل السلع داخل دول الإقليم دون عوائق أو تمييز ضمن منطقة تجارة حرة، بينما تحتفظ كل دولة بسيادتها على اقتصادها الداخلي. وقد يجري الاتفاق على تطبيق تعريفة جمركية موحدة إزاء العالم الخارجي، وهو ما يعني إقامة اتحاد جمركي.
- وقد يقتصر التكامل على قطاع أو عدد من القطاعات، أو قد يشمل القطاعات جميعا في وقت واحد، وعادة ينصب هذا على نواحي الإنتاج.
- فإذا امتد إلى جميع القطاعات وشمل مختلف أوجه النشاط فيها، بما في ذلك الإنتاج والتبادل والتوزيع على نحو ما هو حادث في اقتصاد قطري معين، فإنه يتحول إلى وحدة اقتصادية شاملة.
- كذلك قد ينصب التكامل الإقليمي على بعض الجوانب السياسية، وصولا إلى إقامة وحدة سياسية بين دول الإقليم، وهو ما يعني تحولها إلى دولة واحدة. وفي هذه الحالة يغطي التكامل مختلف أوجه الحياة الإنسانية ومن ثم نكون بصدد تكامل تام complete integration.

وتسعى الدول إلى الدخول في تكامل معا لما يترتب عليه من تحسين في أداء الاقتصادات المشاركة يشمل:

- رفع كفاءة efficiency تخصيص الموارد المتاحة لهذه الدول.
- تعظيم الرفاهية welfare التي تعود على جميع مواطنيها.
- تفادي الصراعات المسلحة التي تنشأ عن محاولات استلاب دول لموارد أخرى، وسعيها إلى تعظيم رفاهية مواطنيها على حساب الآخرين، ومن ثم يمكّن من إشاعة السلام.

ومعنى هذا أن التكامل الاقتصادي قد يكون مطلوبا لذاته، أو ضمن توجه نحو تكامل تام في شكل وحدة سياسية تتخذ غالبا شكل دولة اتحادية. من جهة أخرى فإن التكامل السياسي قد يكون هو الهدف، ويصبح البعد الاقتصادي واحدا من أبعاده. ولذلك فإن النظريات التي عنيت بدراسة التكامل الاقتصادي انطلقت من أحد الجانبين. فمنها ما انطلق من الجانب الاقتصادي في مواجهة الدعوة إلى تحرير التجارة على المستوى العالمي، ومنها ما انطلق من أساس سياسي، خاصة فيما يتعلق بهدف تحقيق السلام، واعتبر التكامل الاقتصادي خطوة على الطريق. من جانب آخر فإن الآونة الأخيرة شهدت نموا في ظاهرة الإقليمية التي تبدأ بالتسليم بما بات يعرف بالعولمة. وسنتناول أولا الجوانب النظرية المختلفة قبل الانتقال إلى استعراض بعض التجارب العملية.

مراحل التطور في النظام الاقتصادي العالمي

نظرا لأن التكامل يمس العلاقات بين الدول المعنية، وموقفها من العلاقات الدولية عامة، فإنه من المفيد البدء بتلخيص مراحل تطور النظام الاقتصادي العالمي، ونقصد به النظام الذي يشمل النظم الداخلية للدول كما يشمل جانب العلاقات الدولية، بما في ذلك الموقف من قضية التكامل. وتتلخص هذه المراحل في[1]:

1. **المرحلة الأولى**، وهي التي صاحبت الثورة الصناعية الأولى. وتميزت بصغر المنشأة الإنتاجية، التي تعمل في ظل المنافسة التامة، بينما تولت الدولة حماية الأمن وبناء قوة عسكرية تستخدمها في ضم مستعمرات تزود منتجيها بالمواد الأولية بأسعار زهيدة وتوفر لمنتجاتهم الصناعية أسواقا للتصدير، وهو ما كان ينشئ تكاملا إقليميا قسريا بين الدولة الصناعية ومستعمراتها عن طريق الضم بالقوة. وفرض هذا تقسيما مشوها للعمل داخل كل تجمع استعماري، وحروبا تجارية وأحيانا عسكرية بين المراكز العسكرية، في صراع على الموارد والأسواق. أما الدول المستقلة الأقل تقدما فقد طالبت بحماية صناعاتها الوليدة، وبضرورة تمشّي الحماية مع مستوى النمو، فلا تجيز حرية التجارة إلا بعد أن تكون قد حققت تقدما في الصناعة بحيث تستطيع مواجهة منافسة منتجات الدول السابقة

في التقدم دون أن تخشى على صناعاتها من الانهيار. كان هذا هو ما طالب به ألكسندر هاميلتون الكونجرس الأمريكي في سنة 1791؛ وهو أيضا ما دفع الاقتصادي الألماني "فريدريك ليست" إلى صياغة نظرية بنفس المعنى في سنة 1841[2]. وقد قرنت الولايات الألمانية بهذا الأسلوب إنشاء **اتحاد جمركي** (الزولفرين Zollverein)، جمع بين مزايا حرية التجار البينية وحماية الصناعة في الاتحاد تجاه الدول الأكثر تقدما. وساعد هذا على خلق تصور لإمكان تحقيق الوحدة السياسية عن طريق البدء بإقامة اتحاد جمركي يوفر حرية تبادل داخلية مع حماية أمام العالم الخارجي. غير أن الصراع أفضى إلى الحرب العالمية الأولى، مما حفز الفكر الأوروبي إلى السعي إلى **العالمية** universalism وإقامة **تكامل سياسي عالمي**.

2. **المرحلة الثانية** واقترنت بالثورة الصناعية الثانية في أوائل القرن العشرين، وتميزت بظهور **المنشأة الكبيرة** الحجم اعتمادا على **سوق كبيرة**. وحصلت فيها الولايات المتحدة على سبق مستفيدة من اتساع سوقها الداخلية، ومما سنته من تشريعات مضادة للاحتكار الذي تزايدت احتمالاته بما يعنيه من إضرار بقواعد الكفاءة وإمكانية تحقيق الازدهار الاقتصادي والرفاهة. وظهرت نظريات المنافسة الاحتكارية أو المنقوصة، بينما قويت الدعوة إلى حرية التجارة متعددة الأطراف بما يساعد على فتح أسواق واسعة أمام الإنتاج الكبير وتخفيف حدة الاحتكار في السوق المحلية. وساعد كبر حجم المنشأة على تملك الدولة لها، سواء للسيطرة على الإنتاج الكبير كما حدث في الدول الفاشية لأغراض توسعية، أو لإعادة التوزيع من خلال إنشاء دولة رفاهة كما فعلت بعض الدول الرأسمالية، أو لأسباب عقائدية كما في الدول الاشتراكية. كما تعاظم دور الدولة في الدول النامية في الإنتاج بسبب ضعف قطاعها الخاص وميله إلى الاعتماد الشديد على الرأسمالية العالمية. وأفضى هذا إلى اتسام التبادل الدولي بعدم التكافؤ، مما دفع الدول الاشتراكية إلى اتباع طريق التكامل فيما بينها وإحداث تقسيم للعمل يتفق مع مصالحها، بينما لجأت الدول الفاشية إلى استخدام قواها العسكرية لضم دول غربية سبقتها في التصنيع وانتزاع مستعمراتهما، مما أفضى إلى حرب عالمية ثانية. وعزز هذا الدعوة إلى التكامل الإقليمي بين الدول الأوروبية كبديل للضم بالقسر، واتخذ الجانب الاقتصادي فيه شكل تبادل للمنافع يحقق السلام إلى جانب اعتبارات الكفاءة والرفاهة. أما الدول النامية فاستهدفت توسيع نطاق أسواقها لتعزيز جهودها التنموية التي غلب عليها طابع الإحلال محل الواردات، بتوفير سوق إقليمية كبيرة تحقق التكافؤ الغائب عن الأسواق العالمية.

3. **المرحلة الثالثة** بدأت مع الثورة التكنولوجية الثالثة التي اجتاحت الحقبة الأخيرة، وتميزت بارتفاع شأن عنصر المعرفة وازدياد نصيب قطاع الخدمات، وظهور **عابرات القوميات** وهي شركات ضخمة تسيطر على المعرفة التكنولوجية وتنتشر فروعها في مواقع عدة من العالم وفقا لمتطلبات تعظيم ربحيتها، مع الربط بينها بشبكة تبادل ضخمة، تميزت بتحول ما يوازي 60 % من التجارة الدولية في العالم إلى "**تجارة ما بين الفروع**"، لا تتم وفق قواعد السوق المطلقة، بل تتحدد بقرارات تصدرها مراكز عابرات القوميات. وواضح أن هذا يعني تراجع دور الدولة وتناقص قدرة الاقتصادات الوطنية على تحقيق الترابط الداخلي، كما أنه ينشئ علاقة جدلية بين الشركات المذكورة والتجمعات التكاملية الإقليمية. فهي من ناحية تحبذ هذه التجمعات لكي تفتح أسواقها أمام فروعها فيها؛ ومن ناحية أخرى ترفض محاولتها تعظيم العلاقات البينية على حساب الدولية. وفي هذا السياق ظهرت الإقليمية الجديدة التي تحقق الأمرين، خاصة إذا ضم التجمع الإقليمي دولا من دول المركز التي تقع فيها المقار الرئيسية للعابرات، ودولا نامية يتراجع فيها الدور الاقتصادي للدولة ويجري تعديله بحيث تصبح مسئولة عن تدبير ما يلزم للعابرات من توفير مناخ مناسب للاستثمار وممارسة النشاط وحرية التبادل.

العلاقات على المستوى العالمي

(1) التبادل متعدد الأطراف

نادى الفكر الكلاسيكي بحرية التبادل التجاري على المستوى العالمي بدعوى أنه يساهم في دفع عجلة الإنتاج المحلي وإحداث النمو الاقتصادي وفي زيادة الرفاهة على المستوى العالمي، من خلال تقسيم دولي للعمل يكفل زيادة **كفاءة** استخدام الموارد، سواء داخل كل قطر على حدة، أو على المستوى العالمي، ومن ثم رفع مستوى **رفاهية** المستهلكين بتزويدهم بقدر أكبر من المنتجات وبتكلفة أقل، وتحقيق التقارب في عائدات عناصر الإنتاج على المستوى العالمي حتى في ظل **افتراض عدم انتقالية عناصر الإنتاج** بين الدول. وحملت الدول الأكثر تقدما، بريطانيا ومن بعدها الولايات المتحدة، الدعوة إلى تحرير التجارة. وقويت هذه الدعوة في أعقاب ما تعرض له العالم بسبب اضطرابات النظم النقدية وانتشار الحروب التجارية فيما بين الحربين العالميتين، فتوالت الدراسات التي تؤكد أن **التجارة هي محرك النمو** trade is the engine of growth[3]. وبدأ البحث يتعمق في قضية العلاقة

بين التجارة والتنمية بوجه عام، خاصة مع حصول عدد كبير من المستعمرات على استقلالها في أعقاب الحرب العالمية الثانية.

ويرتبط بهذا الدعوة إلى تحرير التدفقات المالية والرأسمالية، لتسهيل تمويل حركة السلع والخدمات، وانتقال رؤوس الأموال، بما يساعد على تزويد كل دولة بحاجتها من الموارد اللازمة للنهوض بالإنتاج وإحداث النمو. وصحب هذا اهتمام بوضع الأسس التي تقوم عليها النظم النقدية، وبيان مجالات التعاون النقدي، خاصة مع ظهور المؤسسات النقدية والمالية العالمية في أواخر الحرب العالمية الثانية بتوقيع اتفاقية بريتون وودز، وما تبع ذلك من الاهتمام بنظم الصرف وتقلبات موازين المدفوعات والسياسات المتعلقة بها. ومع تدويل الإنتاج والانتقال إلى المرحلة الثالثة من النظام الاقتصادي العالمي، اتسع نطاق الدعوة إلى تحرير التدفقات الاقتصادية، ليس فقط التجارة في السلع، بل وانتقال الخدمات والأموال ورؤوس الأموال، بما يخدم مصالح عابرات القوميات على وجه الخصوص. وفي مواجهة هذه الدعاوى أشار بعض اقتصاديي أمريكا اللاتينية التي كانت سابقة في الحصول على الاستقلال، إلى أن إجراء هذا النوع من حرية التبادل في ظل التفاوتات الشديدة في الهياكل الاقتصادية وفي مستويات النمو الاقتصادي، وفرض تقسيم عمل عاق تطوير اقتصاداتها وحصرها في إنتاج وتصدير منتجات أولية تتراجع نسب تبادلها، هو تبادل غير متكافئ unequal، يفرض على الاقتصادات النامية **تبعية** dependence لقوى رأسمالية متقدمة، ويمكن الشركات الصناعية الأمريكية الكبيرة ذات النشاط الدولي من النفاذ إلى أراضيها. وبدلا من أن يؤدي تحرير التجارة إلى ما وصفه البعض **بالدولية الاقتصادية** economic internationalism، أو التعددية multilateralism، أي مشاركة جميع الأطراف وجميع دول العالم في منافعها، فإنها قادت إلى "**إقليمية**" regionalization **التجارة الدولية**، بإحداث اندماج لاقتصادات عدد من الدول النامية في اقتصاد مركز متقدم، لمصلحة هذا المركز[4]. هذا النوع من الإقليمية يعتبر إقليمية سيئة تنفي النتائج الطيبة التي تعزوها النظرية الكلاسيكية لدعوى حرية التجارة متعددة الأطراف.

(2) التوجه نحو العالمية

ولم تكن الدولية الاقتصادية هي المنهج الوحيد الرامي إلى تعزيز قوى الاندماج بين الاقتصادات القطرية، بل حدثت محاولات لتحقيق نوع من **العالمية** universalism تقضي على الوطنية nationalism وما تكرسه من تفاوت في الأهداف وتباين في المصالح، وما تقود إليه من تكرر نشوب الحروب العسكرية وتعدد الأزمات والنزاعات الاقتصادية، وارتباطهما ببعضها البعض. فقد ظهر تيار فكري يدعو إلى نبذ الوطنية القطرية التي تغذي هذه الصراعات، والتوجه نحو للعالمية. وذهب البعض إلى العمل مباشرة على الدعوة لإقامة دولة اتحادية على المستوى العالمي world federalism. وبدا هذا كما لو كان استطرادا من الانتقال من القبيلة أو العشيرة إلى الدولة الأمة nation state، ومن ثم إلى الدولة العالمية. وكان معنى هذا السعي إلى تكامل سياسي في شكل فيدرالي يسمح للأقطار باستبقاء القدر من المعالم الذاتية الذي يزيل تخوفها من أن تكون دولة الوحدة عاملا على إلغاء هويتها. غير أن صعوبة الانتقال من الصراع المتكرر وحالة الفرقة القطرية إلى التجمع والاتحاد بصورة مباشرة، دعا إلى التفكير في التدرج على نحو يمهد إلى التقارب ومن ثم الاندماج، عن طريق تحويل جانب من **التعاملات** transactions بعيدة المساس بالسيادة، من المسئولية القطرية إلى نطاق مشترك، أو إقامة **مؤسسات تتولى وظائف** functions على المستوى العالمي، بحيث ينمو الاستعداد لنقل القرارات بشأن مزيد من جوانب الحياة من المستوى الوطني إلى المستوى الدولي، وصولا إلى الاندماج بين شعوب العالم، وإقامة كيان عالمي موحد. غير أن وضوح صعوبة تحقيق مثل هذه الصورة بسبب الاختلافات الثقافية والاجتماعية التي تظل قائمة بين الشعوب، أدى إلى حصر هذا التوجه في النطاق الإقليمي، فانتقل التفكير بالتالي إلى **التكامل الإقليمي** من نفس المنطلقات، وله هو الآخر طابع سياسي الدافع إليه هو إشاعة السلام والازدهار. ويوضح هذا مدى تأثر الفكر العالمي بالأحداث في أوروبا التي احتلت مركز الصدارة من النظام العالمي.

(3) الاعتماد المتبادل

شهدت الستينات عدة تطورات في جهات مختلفة من العالم، أنذرت بتراجع قوة دعاوى التحرير العالمي. فالدول الاشتراكية أحرزت تقدما في تعاونها الإقليمي مهد إلى تقسيم عمل دولي اشتراكي بعيدا عن الإطار العالمي. بالمقابل فإن حصول عدد كبير من المستعمرات الأفريقية والآسيوية على استقلاله بعد الحرب العالمية الثانية، قادها إلى المطالبة بتعديل أسس التبادل الدولي بحكم العلاقة بين التجارة والتنمية، وهو ما أفضى إلى نشأة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية UNCTAD، بينما اعتمدت في تنمية اقتصاداتها منهج الإحلال محل الواردات، في ظل

حماية جمركية مرتفعة استنادا إلى دعوى حماية الصناعة الوليدة. في نفس الوقت مضت الدول الأوروبية الغربية في طريقها نحو اتحاد جمركي يفضي إلى اتحاد اقتصادي، يزيل العقبات أمام التبادل الإقليمي، بينما يستبقيها أمام باقي العالم، بما فيه الولايات المتحدة. ولذلك نادى الرئيس الأمريكي جون كنيدي في الجمعية العامة للأمم المتحدة بمبدأ "**الاعتماد المتبادل**" interdependence، في محاولة منه لاحتواء الجماعة الأوروبية الناشئة، وتشجيع الاتجاه الإصلاحي في الاتحاد السوفيتي، واجتذاب العالم الثالث من خلال التلويح بالمعونات. يذكر في هذا الصدد أن المجتمع الدولي كان قد أقر قاعدة تخصيص الدول المتقدمة 1 % من ناتجها القومي لمساعدة الدول النامية، على أن تتخذ نسبة 0.7 % شكل معونات ميسرة، ومع ذلك فإن المعونات التي قدمتها الولايات المتحدة والدول الصناعية الأخرى ظلت دون نصف هذا الهدف. وإذا كانت المعونات تعتبر نوعا من الترضية لحفز الدول النامية على قبول استمرار أوضاع عدم التكافؤ، فإن هذه الدول طالبت بتصحيح أوضاع التجارة في المواد الأولية، وتوقف نجاح مطلبها عند إضافة قسم رابع لاتفاقية الجات عنوانه "النجارة والتنمية" في 1965 دخل التطبيق في منتصف 1966، ولكن دون أن تكون له صفة إلزامية. وبموجب هذا القسم أجيز للدول النامية تلقي تفضيلات تجارية من جانب الدول المتقدمة من خلال **نظام التفضيلات المعمم** generalized system of preferences, GSP، تخفض بموجبها الرسوم على قائمة معينة من واردات هذه الأخيرة من الدول النامية، دون أن تمنح مثل هذه التفضيلات لدول متقدمة أخرى ودون أن تطالب الدول النامية بأن تقدم تفضيلات لوارداتها من الدول الصناعية مقابلها. وكان هذا بمثابة محاولة لتأكيد معالم عدم التكافؤ بين مجموعات الدول المختلفة، حيث يتأثر الاقتصاد العالمي بالسياسات الاقتصادية الكلية (الماكرو) للبلدان الصناعية الرئيسية، بينما ترتفع **درجة تعرض** vulnerability الدول النامية لآثار ما يصيب التدفقات الاقتصادية الدولية من تغيرات بسبب تلك السياسات[5]، وهو مظهر آخر لحالة التبعية. ودفع هذا الدول النامية إلى إنشاء إطار لتعامل دولي أكثر تكافؤا، من خلال تعاون الجنوب / الجنوب، ومن خلال ترتيبات التعاون والتكامل الإقليمي الهادفة إلى إحداث إقليمية ذات آثار طيبة. ومما شجع على الأخذ بهذه الإقليمية ما تميزت به المرحلة الثانية من مراحل تطور النظام العالمي من كبر حجم المنشأة ومن ثم حاجتها إلى سوق أوسع، وما صاحب ذلك من تقدم في الأطر المؤسسية المسئولة عن إدارة الشؤون الاقتصادية، ساعد على بناء هياكل مؤسسية إقليمية.

(4) الكوكبة والعولمة

غير أن انتقال النظام العالمي إلى المرحلة الثالثة من المراحل السابق الإشارة إليها، أدخل تغييرا جذريا في طبيعة العلاقات بين مراكز اتخاذ القرار، ومن ثم في العلاقات بين المنشآت وبين الدول. فقد أدى تسارع وتيرة الثورة التكنولوجية، إلى رفع درجات التقارب بين مختلف أجزاء العالم، بقدر ما باعدت بينها في نفس الوقت. فقد أدى تراكم التطور التكنولوجي وتسارعه وثورة المعلومات والاتصالات، وتعاظم تدويل العمليات الإنتاجية، إلى تدويل المنشأة الإنتاجية ذاتها، بحيث خرجت المنشأة من نطاق الاقتصاد القطري إلى الاقتصاد العالمي، في شكل **عابرات للقوميات** transnationals. هذه الظاهرة الموضوعية يمكن أن نطلق عليها إسم ظاهرة "**الكوكبة**" globalism. وتتميز هذه الظاهرة بسقوط الحدود أمام المنشأة رغم بقائها بالنسبة للدولة، دون أن يؤدي هذا إلى ظهور عالم واحد كبديل للأقطار والأقاليم المتعددة[6]. وسعت بعض القوى الاقتصادية الكبرى، إلى استغلالها لصالحها وهو ما نشأ عنه ما يمكن تسميته **التكوكب أو العولمة**[7] globalization.

وكان لهذه التطورات مغزاها بالنسبة للتكامل على الصعيدين الإقليمي والعالمي:

أ) فأكثر من نصف التجارة العالمية عبارة عن انتقال للسلع والخدمات بين فروع العابرات يتم بقرارات منها عبر حدود قطرية. ومن ثم كان لا بد من تغيير نظريات وسياسات التجارة الدولية.

ب) وقويت الدعوة إلى تغليب القطاع الخاص، وإحداث التغيرات المؤسسية والتشريعية اللازمة لإفساح المجال أمام انتقال رأس المال بلا عائق عبر الحدود، بغض النظر عن وجود ترتيبات إقليمية، وما يتصل بذلك من قواعد للتبادل التجاري اللازمة لتمكين رأس المال الأجنبي من العمل بحرية، أو ما أطلقت عليه اتفاقية منظمة التجارة العالمية Trade Related Investment Measures, TRIMs.

جـ) دخلت الخدمات بصورة أكبر في شبكة العلاقات الدولية. بما فيها تلك ذات الصفة المحلية، وهو ما أدى إلى تدخل كبير من الدول الكبرى ومن مؤسسة التجارة العالمية في تحديد مواصفاتها وقواعد التعامل فيها.

د) وحدث توسع كبير في حجم المعاملات العالمية في النقد الأجنبي، تجاوز التريليون دولار يوميا، أدى إلى تراجع قدرات البنوك المركزية على الرقابة على حركة الأموال، وإلى تعدد الأزمات بل والكوارث المالية التي بلغت حدودا كبيرة في دول جنوب شرق آسيا خلال 1997.

هـ) من جهة أخرى تزايدت عمليات الاندماج mergers بين عابرات القوميات تجاوز حجمها تريليون دولار خلال عامي 1998 و 1999، مستفيدة من الإطار المؤسسي الدولي المشرف على إسقاط الحدود والعوائق أمام حركة التدفقات الاقتصادية.

و) وقد ساهمت التطورات التكنولوجية وما تلاها من توسع في أنشطة الخدمات على حساب النشاط الصناعي وعمليات الاندماج بين المنشآت الكبرى على تعميق مشكلة البطالة في الدول المتقدمة صناعيا واستمرارها مما أدى إلى إعطاء وزن متزايد للاعتبارات الاجتماعية والإقليمية (الجهوية) في العلاقات الدولية، للدول المتقدمة وتجمعاتها التكاملية الإقليمية، وفي مقدمتها الجماعة الأوروبية.

ز) ومع تزايد مشاكل البيئة، بدأت الدول الصناعية تستغل مكانتها في فرض قواعد تحت عنوان حماية البيئة تمكنها من أن تحقق لنفسها مزايا تنافسية أفضل بواسطتها.

ح) كما طورت الدول المتقدمة أساليب الحماية لتحقق لنفسها مزايا تنافسية، من خلال دعاوى مثل "الإغراق الاجتماعي"، بالادعاء أن تشغيل الأطفال وانخفاض أجور المشتغلين أو أسعار المواد المتاحة محليا أو عمليات دعم مستويات المعيشة تمثل بنودا تبيح فرض رسوم توازيها على وارداتها من الدول النامية.

ط) ورغم ادعاء التركيز على الجوانب الاقتصادية الموضوعية فقد استخدمت قضية "حقوق الإنسان" كذريعة للتنصل من التزامات دولية، بينما جرى التصدي لأحد هذه الحقوق، حيث تزايدت القيود على انتقال البشر، خاصة من دول الجنوب إلى دول الشمال. وسوف نرى فيما بعد أن هذا القيد على هجرة العمل أدى إلى اتخاذ الإقليمية الجديدة منحى مغايرا للتكامل الإقليمي التقليدي.

ي) كما أطلقت دعوى المشاركة partnership للتنصل من عملية إعادة التوزيع التي اتخذت أساسا لتقديم المعونات وترتيبات التفضيل. هذا على الرغم من حدوث تغيرات جوهرية في مواصفات عدم التكافؤ، زادت من تعميقها بدلا من إضعافها. وفتح هذا الباب أمام صيغة جديدة للتكامل الإقليمي، أو بالأحرى **الإقليمية الجديدة**.

وقد كان أحد عواقب العولمة شيوع ما يسمى "الأسواق العالمية"، مع تنامي المنشآت ذات النشاط الإنتاجي والمالي العالمي. وبالتالي تغيرت أسس الظواهر الاقتصادية التي ارتبطت حتى الآن بالاقتصادات القطرية وما يقوم داخلها من أسواق تتولى الحكومات إدارته على نحو أو آخر (البعض يذهب إلى التدخل المباشر، والآخر يكتفي بالتوجيه من خلال سياسات كلية). فكان من الضروري أن تحدث ضغوط على الحكومات لكي تغير من أساليب إدارتها، سواء الإدارة الداخلية أو إدارة العلاقات الخارجية، بما في ذلك قواعد التعاون والتكامل الإقليمي. أحد النتائج الملموسة هو التراجع عن الدور المباشر لإدارة الاقتصاد، وهو ما عزز دعوى إيكال معظم النشاط الاقتصادي إلى القطاع الخاص، والسماح لرأس المال الأجنبي وعابرات القوميات بالنفاذ إلى الأسواق القطرية، وتحمّل الحكومات مسئولية إعداد الاقتصاد الوطني لاستقبال هذه المنشآت وما صحبها من تدفقات أجنبية، والاستجابة لقراراتها الاستثمارية والإنتاجية. ولأن الدول النامية تشعر بمسيس الحاجة إلى تعزيز مدخراتها المحلية المحدودة باستثمارات أجنبية، وإلى استيعاب المعرفة التكنولوجية التي تتحكم فيها عابرات القوميات، فإنها تجد نفسها مساقة إلى شبكة من العلاقات الدولية تفرضها هذه المنشآت، التي لا تنتمي إلى دولة بعينها، وهو ما ينشئ علاقات مباشرة بين رجال الأعمال، تتراجع فيها الحساسيات التي كانت تقوم بين الدول في ظل العلاقات الدولية التقليدية. وبالتالي، أصبح من الضروري إعادة النظر في القواعد والأساليب التي يقوم عليها التعاون والتكامل الإقليميان.

العلاقات على المستوى الإقليمي

(1) الإقليمية كحالة وسط بين القطرية والعالمية

يمكن النظر إلى عمليات التجمع الأولى على أنها عمليات توسيع النطاق القطري المحدود، خاصة في أمريكا وأوروبا، خلال القرنين الماضيين. واتخذ بعضها شكل إنهاء الترتيبات الإقليمية التي أقامتها دول المركز مع مستعمراتها، كما كان الحال في أمريكا اللاتينية عقب موجات الاستقلال خلال القرن التاسع عشر عن كل من الإمبراطوريتين الإسبانية والبرتغالية، إذ اتحدت بعض دولها في دول جديدة كالمكسيك والأرجنتين والبرازيل. وتكرر الأمر في القرن العشرين خاصة عقب الحرب العالمية الثانية باختفاء الإمبراطورية العثمانية وانتهاء صور الاستعمار الأوروبي (لا سيما البريطاني والفرنسي)، بينما حدث انفصال بين بلجيكا وهولندا. في المقابل بدأت موجات توحّد إقليمي، على أسس اقتصادية أو سياسية[8]. وتمكنت الولايات المتحدة بتكوينها الفيدرالي من التحول إلى منطقة تجارة حرة واسعة في الداخل مع حماية خارجية، خاصة إزاء الإمبراطورية البريطانية، نتيجة تطبيق

قانون التجارة. كما اتحدت الولايات الألمانية المستقلة في أعقاب نجاح اتحادها الجمركي (الزولفرين) الذي بدأته في 1816 ووسّعت نطاقه في 1833، بينما أقامت شبكة نقل تربطها مما ساعد على توثيق الروابط بينها فأمكنها التحول في 1870 إلى دولة موحدة هي الرايخ الألماني. وأزالت سويسرا القيود على التجارة بين مقاطعاتها (الكانتونات) في 1848. وتوالت موجات من الاتحادات على أسس سياسية، فمرت المكسيك بعمليتين اتحاديتين في 1857 ثم 1870؛ واتحدت الأرجنتين في 1861 وكندا في 1867؛ وأصبحت إيطاليا دولة واحدة في 1870، وتوحدت البرازيل في 1891 وتلتها أستراليا في 1901 وجنوب أفريقيا في 1903، بينما تخلصت الصين من الرسوم التي كانت تعرقل سير التجارة الداخلية من خلال عملية معقدة استغرقت بعض الوقت. وباستثناء سويسرا، فإن الاتحادات الجمركية التي قامت انتهجت منهجا حمائيا إزاء العالم الخارجي، أي أنها تجاوزت النطاق الوطني بالتحرير البيني، واحتفظت منه بالحماية تجاه الخارج. وعبر عن ذلك الكاتب الألماني بنتمان بقوله[9] أن "الدعوى الأساسية thesis هي حرية التجارة، والدعوى المضادة antithesis هي الوطنية المحبذة للحماية، وتأتي الدعوى التوفيقية synthesis، في شكل التجمع في اتحادات جمركية". والواقع أنه طالما كانت الأقطار المعنية تشعر بأن دعوى الحرية متعددة الأطراف للتجارة لن تكون في صالحها، فإنها ترفض قبول الدعوة إلى التجمع على المستوى العالمي، كما أنها لن تقبل الدعوة إلى تجمع إقليمي إلا إذا شعرت أنها سوف تحظى على مكاسب في إطاره يتعذر عليها تحقيقها على النطاق الدولي. ومع ذلك فإن الفكر الاقتصادي بدأ خلال النصف الثاني من القرن العشرين يميل إلى تخفيف النزعة الحمائية التي تفشت في التجمعات الإقليمية ويسعى إلى التوفيق بين الإقليمية والتعددية العالمية، سواء بالنسبة للتبادل التجاري أو باقي العلاقات الدولية.

(2) التكامل الإقليمي

يتضح مما سبق أن التوجه إلى التكامل الإقليمي يرمي إلى تحقيق **هدفين رئيسيين** قد يتداخلان معا: أولهما **تعظيم النفع** الذي يعود على كل من الدول الأطراف من تكثيف ما هو قائم بينها فعلا من روابط؛ وثانيهما **الحد من نزعات الصراع** وما تسببه من خسائر تصيب الجميع. وكان هذا الدافع الأخير وراء عودة توجه أوروبا نحو التكامل عقب الحرب العالمية الثانية، ولكن في نطاق إقليمي لا عالمي كما كان الحال في الدعاوى التي أعقبت الحرب العالمية الأولى. ورغم أن البعض ذهب إلى المناداة بالوحدة، مع تحبيذ الصورة الاتحادية الفدرالية، فقد تغلب الرأي القائل بالتدرج، مع البدء بالجانب الاقتصادي، سواء القطاعي أو التجاري، فيما أصبح يعرف بإسم **المنهج الوظيفي المحدّث** neo-functionalism. أما الدول النامية فقد لجأت إلى **التكامل الاقتصادي الإقليمي** الذي يجمع بين أمرين: الأول هو اتباع سياسات حمائية تمكن القطاعات الناشئة من أن تجتاز مرحلة التعلم في ظلها، ومن أن تصبح قادرة على مواجهة المنافسة العالمية. أما الثاني فهو توفير ما تتطلبه الصناعة الحديثة من أسواق كبيرة، نظرا لاتساع نطاقها الاقتصادي، وذلك باقتران سياسة الحماية بإقامة تجمع إقليمي يتقارب أعضاؤه في مستويات النمو، بما يتيح تحرير التجارة في إطاره توسيعا للأسواق دون خشية من عدم التكافؤ المشاهد على المستوى العالمي، مع نقل الحماية من مستوى القطر إلى مستوى الإقليم. ويمكن اعتبار مثل هذا التكامل على أنه حالة وسيطة بين الحمائية القطرية وحرية التبادل على المستوى العالمي، تحقق التكافؤ إزاء الاقتصاد العالمي. وهو بذلك لا يسعى بالضرورة إلى الوحدة السياسية التي سادت الفكر والتطبيق الأوروبيين، بدافع من الرغبة في سيادة السلام.

ويلاحظ أن الدول النامية المنتجة للمواد الأولية تكون بحكم الإرث التاريخي مندمجة في الاقتصاد العالمي، الأمر الذي يجعل تكاملها فيما بينها أمرا بالغ الصعوبة. من جهة أخرى فإن ظواهر الكوكبة وأدوات العولمة تزيد من الروابط العالمية ولكنها لا تقلل من شأن التكامل فيما بينها. ومن المهم التفرقة بين هذه الاندماجات الراجعة إلى قوى خارجية، حتى ولو لم تكن قسرية على النحو الذي اتبعه الاستعمار المباشر، وتلك المبنية على **جهد عمدي** من أجل إيجاد علاقات ذات طبيعة خاصة تندرج تحت عنوان التكامل (الإقليمي)، يتلوه عدد من الإجراءات والتنظيمات التي تضع أطرا مؤسسية تقوم بوظائف معينة، وببرنامج عمل تسترشد به في إقامة التكامل المنشود وتوفير متطلبات استمراره ونجاحه في تحقيق الأهداف المتوخاة منه. ويتضمن ذلك التخلص من الاعتماد المفرط على المواد الأولية التي تكون إما **متوازية** بمعنى أنها لا تشكل أساسا لتكامل رأسي يكون فيه بعض المواد مُدخلا لمواد أخرى، أو **متماثلة** فهي متنافسة، فتدفع إلى إقامة نظم "**التعاون**" بين الدول متماثلة الإنتاج، للحد من المنافسة الضارة، على نحو ما حدث عندما قامت الدول المصدرة للبترول بإنشاء منظمتها (الأوبك)، وعلى غرار مجلس القطن العالمي. وتظهر لذلك الحاجة إلى إقامة صناعات **متتامة** complementary فيما بينها أو مع القطاعات الأولية

كأساس للتكامل الإقليمي. ولذلك يذهب بعض الكتاب إلى أن الدول النامية بحاجة إلى اتباع منهج تكاملي إنتاجي ينشئ هذا التشابك الصناعي الذي ينقلها إلى وضع يماثل ما يسود الدول الصناعية، قبل محاكاة أساليبها التكاملية.

(3) الإقليمية الجديدة

أدى تنامي عملية العولمة إلى إحداث ضغوط على الأقطار والتجمعات الإقليمية لتخفف من توجهاتها نحو الداخل، ووضع التشابكات الدولية في موقع متقدم، سواء بالاعتماد بدرجة أكبر على التصدير للخارج والمنافسة على المستوى العالمي، أو فتح حدودها أمام نفاذ السلع والخدمات ورأس المال، وهو التوجه الذي ترعاه منظمة التجارة العالمية والصندوق والبنك الدوليين. ويروج الآن لمقولة أننا نعيش عصر "الكيانات الكبيرة"، نظرا لأن الحجم التقني للاقتصاد المرشح للمشاركة في الاستفادة من الثورة التكنولوجية الحالية يقتضي وجود **كتلة سكانية كبيرة**، لا تقل عدديا عن 100 مليون نسمة، خالية من الأميين، ونصفها على الأقل تلقى تعليما ثانويا، والربع على الأقل تلقى تعليما جامعيا أو ما بعده. وبحكم التوجه الخارجي لمثل هذا التكتل، مع استمرار عدم وصوله إلى حالة التكافؤ في علاقاته الدولية، فإنه يدعى إلى الارتباط بقوة اقتصادية متقدمة لها شأن في واقع علاقاته الخارجية. وهكذا تنشأ **إقليمية جديدة** neo-regionalism، تتمحور فيها مجموعة من الدول النامية حول إحدى دول المركز، فيما يعيد صورة الإقليمية المتمحورة حول دول المركز الاستعماري، ولكن على نحو طوعي لا قسري. وهي تختلف بالتالي عن التكامل الإقليمي بالمعنى التقليدي بين مجموعة من الدول المتقاربة في أوضاعها الاقتصادية.

(4) التعاون الإقليمي

يعتبر التعاون[10] أداة لتوثيق العلاقات بين مجموعة من الدول سواء في إطار إقليمي أو دولي، كما قد يتخذ شكل تنظيم إقليمي كصيغة بديلة للتكامل الإقليمي، خاصة في التجمعات التي تؤكد على الحفاظ على استقلال أعضائها، على نحو ما يقوم بين دول جنوب شرق آسيا (الآسيان). وهو يجري من خلال ترتيبات مؤقتة أو دائمة، تنصب على مجالات أو قطاعات معينة، أو على مواجهة مشاكل محددة، تهم مجموعة معينة من الدول بصورة إما متماثلة أو متباينة، تستهدف من ترتيبات التعاون إما إلى تعظيم قدراتها على معالجة تلك المشاكل، وتعظيم المنافع العائدة عليها بتحقيق منافع لكل منها أفضل مما يحققه التعامل بصورة منفردة معها؛ أو إزالة ما بينها من تباين في مواقفها، بما يعزز العمل على تفادي الصراع وتقليل ما قد يترتب عليه من خسائر. ويختلف نطاق التجمع الإقليمي حسب موضوع التعاون، ولذلك يمكن للدولة أن تدخل في عدد من الترتيبات التعاونية في آن واحد. فإذا كانت القضايا المطروحة لها صفة العمومية والديمومة، فإن **الترتيبات الإقليمية** المتعلقة بتحقيق منافع مرضية أو بتفادي ما يترتب على الاندماج القطري في النظام العالمي من خسائر قائمة أو محتملة، يمكن أن تتخذ صيغة مؤسسية محددة تتصف بالاستمرار، في شكل تعاون إقليمي أو تكامل إقليمي. ولا يشترط **التعاون الاقتصادي الإقليمي** التقارب الثقافي والاجتماعي أو التكافؤ الاقتصادي بين أعضائه كما هو الحال بالنسبة إلى التكامل الاقتصادي الإقليمي، ولا يهدف إلى بلوغ وحدة اقتصادية أو سياسية كهدف نهائي، حتى وإن سعت تلك الدول إلى تعظيم منافع لها وتقليص احتمالات النزاع فيما بينها. من ذلك الاتفاق بين عدد من الدول المطلة على نهر معين على المشاركة في الاستفادة من مياهه وتطوير استغلال حوضه. فتشارك السودان ومصر في تجمع (أخوي) أفريقي يضم دول حوض نهر النيل يدعى "إندوجو"، وتشارك موريتانيا في منظمة دول حوض نهر السنغال. كذلك قد يسعى عدد من الدول إلى الربط بين شبكات الكهرباء سعيا إلى رفع كفاءة استغلال الشبكات الوطنية. وقد يجري التعاون في مثل هذه الترتيبات بين دول تنتمي إلى أقاليم مختلفة، على نحو ما يجري بين الدول الواقعة حول حوض البحر الأبيض المتوسط من جنوب أوروبا وغرب آسيا وشمال أفريقيا، أو بين هذه الأخيرة ودول أفريقية أخرى. ومع تزايد الاهتمام مؤخرا بشؤون البيئة على المستوى العالمي يجري حاليا إعداد برامج لتعزيز التعاون الدولي والإقليمي في الحفاظ على البيئة، بما في ذلك تنظيم عمليات مكافحة التلوث في المياه المشتركة. غير أن الترتيبات الإقليمية الجديدة أكسبت "**التعاون الإقليمي**" صبغة مؤسسية تقارب تلك التي تتخذها التجمعات التكاملية، وهو ما يظهر في دعاوى الشرق أوسطية والمشاركة الأوروبية المتوسطية، وفي عدد من الترتيبات الإقليمية سندرسها فيما بعد.

أبعاد التكامل الإقليمي

(1) معايير تحديد الإقليم التكاملي

يعني توجه مجموعة من الدول في إقليم معين إلى صيغة تنطوي على التوحد أن يكون بينها من عوامل الترابط والتوافق ما يفوق ما يربطها بباقي دول العالم. ويمكن في هذا الصدد التمييز بين عدد من المعايير[11]:

- **معيار التجاور الجغرافي** geographical proximity الذي يتيح مجالا للحركة أقرب إلى ما يحدث بين أجزاء الدولة ذات الكيان الواحد. بل إن التجاور قد يثير عوامل الصراع والخلافات ويدفع إلى محاولات الضم ولو بالقوة. ويعزز هذا من ربط الدعوة إلى التكامل بالرغبة في تعزيز السلام، كما أنه يحقق وفورات مكانية تجعله أقدر على تحقيق مزايا تفوق ما يمكن تحقيقه من محاولة الربط بين دول متباعدة مكانيا[12]. ومع ذلك يمكن قيام ترتيبات تكاملية بين دول متباعدة (مثال محاولة إقامة منطقة تجارة حرة بين الاتحاد الأوروبي ومجلس التعاون الخليجي).
- وجود قدر كبير من **التجانس والتماثل** homogeneity بين الدول الداخلة في التجمع يجعل الدخول في مزيد من خطى التقارب أمرا يبدو طبيعيا ومقبولا. ويلعب تقارب العوامل **الثقافية والاجتماعية** دورا مهما في تبرير تقبُّل إحلال التفاهم والتقارب محل التنابذ والتصارع. ويساعد التجاور الجغرافي على تعزيز هذا التقارب، خاصة وأنه يخلق قواسم مشتركة في أساليب تعامل البشر مع بيئاتهم المتشابهة.
- ويرى البعض أن **كثافة العلاقات والتفاعلات** interaction التي تقوم بين مجموعة من الدول، بغض النظر عن تقاربها الجغرافي، أو تجانسها الثقافي و/أو الاقتصادي، عبر التاريخ، هو الذي يدفعها للسعي للتكامل.

وواضح أن معيار التجاور الجغرافي يؤثر في المعيارين الآخرين، وأن اجتماع الثلاثة معا يدفع إلى المضي إلى أشواط بعيدة في التكامل. وبحكم كبر التفاوت في النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية في البداية، فإن هناك حاجة إلى تقارب دول الإقليم في أهدافها الرئيسية، وهو ما ينشأ عادة نتيجة كثافة التفاعلات وقوة الروابط الثقافية والاجتماعية القائمة. كما أن تقدم خطى التكامل يساعد على تحقيق المزيد من التجانس والتفاعل بين الدول المنتمية للإقليم، ومن ثم يحقق درجة أعلى من قبول المضي في التكامل، وهو المنطق الذي يقوم عليه المنهج الوظيفي. ونظرا لأن الدول النامية تشكو عادة من ضعف الصلات المبدئية بينها، ومن طول الفترة وعظم التكلفة اللازمين لبناء تكاملها، فإنها قد تحتاج إلى القيام بتعاون على تصحيح أوضاعها لتصبح أقدر على الاستفادة من عائدات التكامل، وهو ما سوف نطلق عليه "الإنماء التكاملي".

(2) موضوع التكامل الإقليمي ونطاقه

يؤدي التكامل إلى إدخال تغييرات جوهرية على **العلاقات بين الدول**. والشائع في مجال **العلاقات السياسية** تغلب صيغة التعاون الإقليمي، كما هو شأن جامعة الدول العربية، والاتحاد الدولي للجمهوريات الأمريكية الذي أنشئ في عام 1890 ثم تحول في 1948 إلى منظمة الدول الأمريكية Organization of American States, OAS، وهي تضم بعض الدول العربية كمراقبين دائمين فيه (الجزائر - السعودية - مصر - المغرب). وقد يتخذ هذا التعاون صيغة معاهدات بين دولتين أو أكثر، كما أن بعض هذه التنظيمات قد ينصبّ على أهداف معينة، في مقدمتها الاعتبارات الأمنية، تتخذ شكل تنظيمات دفاعية مشتركة، أو عقد معاهدات عدم اعتداء. أما **التكامل السياسي** بمعنى الوحدة السياسية فيتم إما بإقامة دولة تتحول فيها العلاقات بين أعضائها إلى علاقات داخلية، أو يسير في طريق تدريجي، يجتاز مراحل تكامل اقتصادي، لينتقل إلى تعاون سياسي على نحو ما فعلت أوروبا.

أما في المجال الثاني وهو **العلاقات الاقتصادية** بين الدول المعنية، فيتحدد نطاق التكامل من ناحيتين:

- **القطاع** أو القطاعات التي يجري التكامل فيها، حيث قد ينحصر التكامل في قطاعات بعينها تُختار لأهميتها بالنسبة للدول المعنية، أو بسبب سهولة البدء بها في محاولات إحداث التكامل. ومن هذا القبيل جماعة الفحم والصلب الأوروبية. وقد يمتد التكامل الإقليمي ليشمل جميع قطاعات الاقتصاد، وإن بدرجات متفاوتة.
- أوجه **النشاط** المتعلقة بالقطاعات أو بمجمل الاقتصاد الوطني، والتي تحدد مدى تناول السياسات والإجراءات التكاملية المتعلقة بكل منها، مع ملاحظة إمكان اختلافها من قطاع إلى آخر رغم شمول الاقتصاد كله.

(3) علاقة التكامل الإقليمي بالإنتاج

(1/3) قضية التخصص في الإنتاج

تعتبر عملية **الإنتاج** جوهر النشاط الاقتصادي، وتتباين قدرات الدول فيها نتيجة تباين مواردها الطبيعية والبشرية وبفعل عوامل أخرى بعضها تاريخية، مما ينشئ جدوى "**للتخصص**" في أنواع من المنتجات، بينما يقوم **التبادل** بإنشاء علاقات فيما بين الدول تعيد توزيع الناتج وفقا لاحتياجات كل. وتنادي الدول المتقدمة بحرية التجارة

على المستوى العالمي بدعوى أنها تعزز التخصص وما ينشأ عنه من كفاءة في تخصيص الموارد المتاحة، وتعظيم العائد منها. غير أن الواقع العملي يشهد بغير ذلك، إما لغياب هذه الحرية أو بسببها. فالدول النامية تعاني من عدم تكافؤ يحد من قدرتها على الاستفادة من **التخصص وتقسيم العمل** الدوليين، ومن ثم تلجأ إلى تصويب عمليات التبادل في إطار إقليمي للتخصص وتقسيم العمل فيما بينها من أجل تطوير الإنتاج بما يعزز النمو في كل منها. بالمثل سعت دول المنظومة الاشتراكية (السابقة) إلى بناء تجمعها الإقليمي الخاص القائم على ما يسمى "تقسيم العمل الاشتراكي"، للتخلص من قيود فرضها عليها المجتمع الرأسمالي، ومما تعنيه الحرية متعددة الأطراف من خضوعها لتقلبات السوق العالمية. وبعبارة أخرى فإن الصيغ المتعددة للتكامل الاقتصادي سعت إلى تعديل **هيكل التبادل التجاري**، ليس لكون التبادل هو موضوع التكامل، بل لكونه يؤدي إلى النهوض بالإنتاج السلعي والخدمي. ولذلك يجب أن تتسع عملية التكامل ودراساته لشمول السياسات التي تتعلق بإدارة مختلف أوجه النشاط الاقتصادي، متجاوزة تلك المنصبة على التبادل التجاري.

(2/3) التشابك الاقتصادي الداخلي والبيني

وفي مواجهة ما أفضى إليه تقسيم العمل الدولي غير المتكافئ من تخصص الدول النامية في مواد أولية تعرضت نسب تبادلها مع المنتجات الصناعية إلى تدهور مستمر، لجأت هذه الدول إلى الإحلال محل الواردات كمنهج للتنمية. من جهة أخرى فنظرا لأن مستوى النشاط الاقتصادي يمكن أن يستقر عند مستوى دون التوظيف الكامل، فإن الفكر الكينزي دعا إلى تولي الطلب الحكومي عملية رفع مستوى الطلب، مع تقبل ما يعنيه هذا من إعادة توزيع كبيرة للدخل، وسياسة ضريبية تحول دون تحوّل التمويل الحكومي بالعجز إلى عجز متزايد في ميزان المدفوعات. ومن هنا اكتسبت **الدعوة إلى التصدير** مكانتها من وجهتين. الأولى، والتي تهم الرأسماليين في الدول المتقدمة، أنها تهيئ مجالا للتوسع في الأرباح بدلا من الاقتطاع منها؛ والثانية أنها بديل لاستراتيجية الإحلال محل الواردات التي أخذت بها الدول النامية، وأثرت على الطلب على منتجات الدول الصناعية. غير أن جدوى التبادل الخارجي، عالميا كان أم إقليميا، تتوقف على قدرته على إحداث موجات متتالية من النشاط الإنتاجي المحلي. وتتزايد فاعلية التصدير كلما كبرت قيمة مضاعف الطلب التلقائي المترتب عليه، وهو ما يشترط ترابط السوق المحلية ذاتها. ويرجع ضعف قدرة الدول النامية على الاستفادة من صادراتها من المواد الأولية ومن تبادل صادرات من منتجات صناعات خفيفة موجهة إلى الطلب الاستهلاكي النهائي، إلى غياب **الترابط الإنتاجي** سواء في هياكلها المحلية أو فيما بينها وبعضها البعض. لذلك يتعين عليها أن تمهد لتجمعاتها الإقليمية بإحداث إنماء تكاملي يجعلها أقدر على الاستفادة من توالي موجات النشاط الاقتصادي نتيجة التكامل.

(3/3) دوال الإنتاج وتفاوت نسب الحيازات من عناصر الإنتاج

نظرا لأن الحد الأقصى للمتاح من العمل محدود في الأجل القصير ومحكوم بتطور عدد السكان في الأجل الطويل، فإن ظاهرة التخصص يحكمها أمران: هما التركيبة الخاصة للموارد الطبيعية المتاحة من حيث النوع، والطاقات الرأسمالية المستغلة من حيث الكم والنوع من ناحية، ومن حيث نسب رأس المال إلى العمل من ناحية أخرى. وبينما ارتبطت الأنشطة الأولية بعنصر الطبيعة، وما يقترن به من عمل، فإن رأس المال لعب الدور الرئيسي بالنسبة للقطاعات الثانوية (الصناعية). غير أن ريكاردو، بافتراضه ضمنا معامل تحويل ثابت بين كل من العمل ورأس المال، وإرجاعه المزايا النسبية للدول إلى التفاوت في حيازاتها من الهبات endowments الطبيعية، وإلى اختلاف المهارات التي اكتسبها الإنسان بالتعامل المستمر مع تلك الهبات، بنى عملية تخصص دولتين في إحدى سلعتين على التفاوت في إنتاجية العمل فيهما، وهو ما جعل النموذج الريكاردي يعرف بأنه نموذج 2 × 2 × 1 أي دولتين وسلعتين وعنصر واحد[13]. فإذا حولنا النموذج إلى 2 × 2 × 2، بالسماح، كما فعل هكشير وأولين ثم ساملسون، بالتفاوت في نسب المستخدم من العمل ورأس المال صراحة، أمكن تخصص كل دولة في أنشطة تحقق توظيف ما هو متاح لديها من العنصرين، مع تحقيق التقارب بين عائداتهما من خلال التبادل التجاري، دون ضرورة لانتقال عناصر الإنتاج بين الدول أطراف التبادل، وهو ما يعزز الدعوة إلى تحرير التبادل، على الأقل على المستوى الإقليمي.

غير أن دراسة التطور طويل الأجل للدول الصناعية أثبت أن هناك عنصرا آخر عدا كل من العمل ورأس المال يسهم في تحقيق نمو الناتج المحلي[14]. ففي دراسة للولايات المتحدة قام بها الباحث Kendrick من المكتب الوطني للبحوث الاقتصادية في الولايات المتحدة خلال الفترة 1889-1957 مستخدما رقما قياسيا مرجحا مركبا من العمل ورأس المال، اتضح أن هذا الرقم كان ينمو بمعدل سنوي 1.9 % في المتوسط، وهو ما يعادل 54 %

من النمو في الناتج الإجمالي البالغ 3.5 % سنويا، مما يترك نسبة 46 % لتأثير عنصر آخر غير العمل ورأس المال أسماه "العنصر المتبقي" residual factor. كما اتضح أن نسبة رأس المال إلى العمل تفسر 20 % من الزيادة في إنتاجية العامل فقط، ويتبقى عنصر آخر مسئول عن 80 % الباقية. وجرى تفسير هذا العنصر بأنه ناتج الاستثمار في العنصر البشري، الذي تولد عنه عنصر آخر هو "**المعرفة**" knowledge، تزايدت أهميته مع الثورة التكنولوجية الحالية. وأدت سيطرة دول المركز على هذا العنصر إلى إحرازها السبق في الصناعة ثم في الخدمات التي أصبحت تقود التقدم حاليا، بينما ظلت المستعمرات محصورة في القطاعات الأولية، مستخدمة تكنولوجيات بالية في قطاعات غير تلك التي تعنى بها الدول المتقدمة. وأفرز هذا مزايا تنافسية جديدة ونوعا جديدا من عدم التكافؤ يؤثر على قواعد تقسيم العمل، لا تقتصر فيه مشكلة تجمعات الدول النامية على ندرة عنصر رأس المال فيها، بل يضاف إليها افتقادها القدرة على تطوير المعرفة على المستويين القطري والإقليمي، ومن ثم محدودية مجالات اختيار الأنشطة الاقتصادية القادرة على تمكينها من المنافسة على الصعيد الدولي.

(4/3) انتقالية عناصر الإنتاج

حينما ينصب التكامل الإقليمي على تحرير التجارة فإنه يستمد مقوماته مما تفترضه نظرية للتجارة الدولية من عدم انتقال عناصر الإنتاج بين الدول مع افتراض انتقالها دون عائق داخل الاقتصاد الواحد في الوقت نفسه. وعند ما يبلغ هذا التكامل غايته ويتحول مجموع اقتصادات الدول الأعضاء إلى ما يشبه الاقتصاد الواحد، فوفقا لنفس النظرية يصبح انتقال عناصر الإنتاج داخله محررا، كناتج للعملية التكاملية، وليس أداة لها. غير أن عناصر الإنتاج تتفاوت في قدرتها على الانتقال، وفي أهمية انتقالها. فالطبيعة ترتبط بالمكان، بل ونظر إليها على أنها من قبيل المعطيات التي تحدد المزايا النسبية للإنتاج ولا تتأثر بها. ويلعب هذا العنصر دورا هاما في الدول النامية التي تتعرض في نشاطاتها الأولية إلى استنزاف مواردها، ولنفاد الآيل للنضوب منها، وسعي الدول المتقدمة إلى إحلال بدائل مصنعة لها، مما أدى إلى تدهور شروط تبادل الدول النامية معها. كذلك ساهم النمط الإنتاجي الصناعي الذي اتبعته الدول الصناعية في تلويث البيئة إلى جانب ما تعرضت له الموارد من نضوب أو تدهور، مما أسقط مقولة أن الطبيعة تبقى دائما من المعطيات. وظهرت **قضية البيئة** لتنشئ قيودا على هذا العنصر، وتؤثر على صفته المكانية المحدودة بالموقع الجغرافي، نظرا لأن الآثار الضارة للتلوث تنتقل من أماكن حدوثه التي جرى فيها الإنتاج وتحقق العائد منه، إلى مناطق أخرى في العالم.

وهناك اتفاق عام على أهمية حرية انتقال رأس المال، سواء لتعزيز التنمية في الدول المفتقرة إليه عن طريق رفع مستوى الأجر تحت ظروف التوظيف الكامل التي تفترضها النظرية الكلاسيكية، أو رفع معدل التوظيف وفق الفكر الكينزي، أو لتعزيز عملية التكامل بين دول تنتمي إلى تجمع إقليمي أو سعيا للاستفادة من تطوير تقسيم العمل الإقليمي واتساع المجالات في الأنشطة التي تزدهر في السوق الإقليمية. وحاليا تقترن الدعوة إلى حرية التجارة متعددة الأطراف بالمطالبة بحرية انتقال رأس المال. بالمقابل فإن انتقال عنصر العمل يتبع حركة النشاط الاقتصادي، ولا يقررها كما يفعل رأس المال، فضلا عن أن انتقاله يقترن بانتقال البشر بكل صفاتهم الأخرى، بما فيها مطالب الاستهلاك والحقوق السياسية والاجتماعية، وهي أمور تخرج عن نطاق نظرية الإنتاج ودور عنصر العمل فيه. وسنرى أن المناهج التكاملية المختلفة تتباين من حيث نظرتها إلى انتقال العمال. أما المعرفة فيتم انتقالها تحت ستار من حماية الملكية الفكرية التي ترعاها منظمة التجارة العالمية. ويؤدي هذا إلى حرمان الدول النامية وتجمعاتها من توجيهها إلى ما يعزز تكاملها وتنميتها، أو الحصول على العائد المناسب منها. ولهذا الأمر أهميته مع تحول النشاط الاقتصادي المتقدم إلى خدمات تنتقل من مواقعها في الدول المتقدمة عبر الحدود.

(5/3) أهمية قطاعات الوساطة والترابط المكاني للأسواق

يقترن بالتجارة نشاط آخر هام هو "**النقل**"، الذي تزداد أهميته (وتكلفته ومصاعبه) كلما بعدت الشقة. وكان للإمكانيات الضخمة للنقل البحري دوره في ربط الدول المستعمِرة ومستعمراتها، وعلى نقل المواد الخام كبيرة الحجم من المستعمرات بتكلفة زهيدة. من جهة أخرى فإن النشاط الإنتاجي وكذلك التبادل تحتاج إلى تمويل، مما يجعل **لقطاع المال** دورا مهما في توسيع النشاط الاقتصادي، وكذلك في ترتيبات التكامل الإقليمي. وتزايدت مؤخرا أهمية نشاط "**الاتصالات**" والمعلومات كأنشطة قائمة بذاتها وكخادمة للإنتاج. وتتطلب شبكات النقل والاتصال تطورا ملائما في البنية الأساسية وبخاصة شبكات الطرق والخطوط الملاحية المائية والجوية ووسائل الاتصال. وبدون ترابطها وتطورها يصعب تكوين سوق موحدة، سواء للدولة الواحدة أو على النطاق الإقليمي، ويصعب تلاقي العرض الكلي والطلب الكلي حسب المفهوم الذي تقوم عليه نظرية السوق. كما أن كفاءة شبكة النقل والاتصال

ترفع من جدوى تحرير التجارة، وهو ما تشهد به تجربة الاتحاد الجمركي الألماني في القرن التاسع عشر. كذلك ساعدت شبكة السكك الحديدية على ربط أرجاء كندا الشاسعة، البالغة 10 مليون كيلومتر تضم منطقة القطب الشمالي (مقابل 13.7 مليون كيلومتر للوطن العربي)، لتجعل منها اقتصادا واحدا لا يتجاوز عدد سكانه 30 مليونا، ناتجهم القومي في 1998 حوالي 631 مليار دولار (مقابل 589 مليار للوطن العربي). ونفس الأمر ينطبق على الولايات المتحدة التي وحّد سوقها "قانون التجارة"، وأقامت شبكة من الطرق البرية السريعة التي جعلت منها سوقا موحدة، ثم عززتها بشبكة أخرى من خطوط الطيران، ومؤخرا بالتطوير الهائل والمتسارع لوسائل الاتصال الحديثة.

(4) صيغ التكامل الإقليمي

يميز الفكر الاقتصادي[15] بين الصور البسيطة للتعاون الاقتصادي، والصيغ المتعددة للتكامل الاقتصادي التي يمكن أن يتخذها تجمع اقتصادي بين عدد من الدول المنتمية إلى إقليم معين. ويختلف موقف الكتّاب من قضية تعدد هذه الصيغ:

(أ) فالشائع اعتبار أن كلا من الصيغ المختلفة يمثل "**حالة**" state تتعلق بنوع النشاط موضوع التكامل، وصولا إلى حالة الاندماج في وحدة اقتصادية. وإذا كان الهدف النهائي هو تحقيق وحدة سياسية، فإن الوحدة الاقتصادية تعتبر بدورها مرحلة على طريق التكامل السياسي.

(ب) ويقصره البعض على **حالة الاندماج التام في وحدة اقتصادية**. فيرى مايكسل مثلا أن التكامل الاقتصادي هو "ترتيب بين دول ذات سيادة يستهدف تخصيصا للموارد وفق مجمل الطلبين الاستهلاكي والاستثماري، يماثل ذلك الذي كان يمكن أن يحدث لو أن هذه الدول تجمعت في وحدة سياسية واقتصادية واحدة؛ وأي إجراء يقصر عن الاتحاد السياسي والاقتصادي لا يمكن أن يحقق سوى نجاح جزئي"[16].

(جـ) ويميل البعض إلى اعتبار أن دراسة التكامل تنصب على "**العملية**" process التي تُغير من العلاقات بين الدول المعنية حتى تصل بها إلى وضع نهائي يمثل حالة اندماجها في كيان واحد بالنسبة للنشاط موضع التكامل.

(د) ويذهب بيلا بالاسا (وهو المرجع الأساسي في نظريات التكامل) إلى أن دراسة التكامل الاقتصادي تعنى بكل من **الحالة والعملية**. فالعملية تتضمن اتخاذ الإجراءات الكفيلة بإلغاء التمييز discrimination بين الوحدات الاقتصادية التابعة للدول أعضاء التجمع التكاملي والمنشغلة بالأنشطة موضوع التكامل. أما دراسة الحالة فتنصب على الكيفية التي تتم بها إدارة التجمع عند الوصول إلى صيغة محددة من صيغ التكامل تكون فيها جميع صور التمييز قد تم التخلص منها[17].

ولا يتوقف النظر إلى التكامل كحالة على المواصفات الشكلية لهذه الحالة، بل يذهب إلى أن بلوغ الحالة يعني تحقق نوع من التوازن الاقتصادي وفقا للمعايير التي تضعها النظرية الاقتصادية الغربية، بينما تتناول العملية ما تتعرض له بعض المجالات والمتغيرات في اقتصادات البلاد الأطراف من اختلال التوازن الاقتصادي، وما تتخذه سلطاتها من إجراءات وسياسات لتحقيق التكامل[18]. ويرى البعض أن التكامل يصبح في حالة استقرار إما عند حده الأدنى وهو منطقة التجارة الحرة، أو عند حده الأعلى وهو الوحدة الاقتصادية[19]. غير أنه يجب التفرقة بين محاولات تصحيح الاستقرار عند حالة معينة من حالات التكامل، وبين العوامل التي تدفع العملية التكاملية نحو صورة نهائية في حركة ديناميكية تنتقل بها من حالة إلى تاليتها نحو غايتها النهائية. كذلك تعنى بعض المدارس الفكرية بإدراج الجوانب المؤسسية التي تنطوي عليها حالات التكامل المختلفة ضمن دراسة التكامل، ومغزى ما تعنيه من تعديل للهياكل الإقليمية من خلق دافع لقبول الانتقال بمراحل التكامل إلى نهايتها. وتعود الأهمية التاريخية للاتحاد الجمركي كصيغة للتكامل إلى أن فرض الرسوم الجمركية كان أهم معالم سلطان الدولة على حدودها ومن أهم موارد الموازنة العامة، لذا فإن التوجه نحو إقامة اتحاد جمركي ارتبط بوجود قيادة سياسية مركزية للإقليم، مما وضع أساسا لقبول الدول الأعضاء التنازل عن جانب من سلطاتها ونقلها إلي هياكل تنشأ على المستوى الإقليمي، ومن ثم أثار الاهتمام بجدلية العلاقة بين البعدين السياسي والاقتصادي للتكامل.

الخلاصة

تسعى الدول المنتمية إلى إقليم معين من تكوين تجمع إقليمي فيما بينها إلى تحقيق غايات متشابهة تتناول معالجة مشاكل ذات طبيعة متماثلة، على نحو يساعدها على تحسين أوضاعها عما يتيحه لها الانفراد القطري إزاء النظام العالمي، أو على تفادي نزاعات تحول دون استتباب السلام فيما بينها. وقد يتوقف هذا التجمع عند حد التعاون على حل القضايا أو بلوغ الأهداف ذات الطابع المشترك، أو قد يتخذ شكل تكامل إقليمي يتناول تطويرا

للعلاقات بينها إلى أن يصل بها إلى حالة اندماج تام تعمل فيها كما لو كانت كيانا واحدا. ويقتضي هذا الدخول في عملية تكاملية، يمكن أن تتخذ شكل سلسلة من الحالات التي يمثل كل منها تكاملا من نوع معين. وقد تتخذ الحالة النهائية شكل وحدة اقتصادية، تندمج فيها اقتصادات هذه الدول في نطاق اقتصاد واحد يعمل على النطاق الإقليمي كما لو كان اقتصادا قطريا يتميز بزيادة قدرته على التعامل والتنافس مع باقي العالم عن أي من الاقتصادات الأعضاء. ويمكن تحقيق هذه الوحدة الاقتصادية في سياق وحدة سياسية، تتخذ شكل دولة اندماجية أو اتحادية (فيدرالية) أو تعاهدية (كنفدرالية)، الأمر الذي يجعل مراحل التكامل الاقتصادي بمثابة حالات وسيطة نحوها. من جهة أخرى فإنه نظرا لشمول الوحدة الاقتصادية مختلف الفعاليات التي تمارسها الدولة القطرية في المجال الاقتصادي، فإنه يمكن النظر إليها على أن تحقيقها يدفع باتجاه تحقيق تكامل شامل يفضي إلى قيام دولة على المستوى الإقليمي.

وتأتي الترتيبات الإقليمية كمحاولة لحل الجدلية بين القطرية والعالمية. فعلى الصعيد السياسي والعسكري ظهرت الدعوة إلى العالمية كنوع من الوقاية من الصراعات التي تثيرها النزعات القطرية التي تدفع أقطارا معينة إلى استلاب ما لدى أقطار أخرى من موارد وثروات، وهي النزعات التي تسببت في إشعال حربين عالميتين لم يفصلهما سوى عقدان من الزمان. ولذلك اقترنت فكرة التكامل بتحقيق السلام. بالمثل فإن الدعوة إلى حرية التجارة متعددة الأطراف قويت بسبب ما أثارته الصراعات الاقتصادية التي غذت الدورة التجارية، وعمّقت الأزمة الاقتصادية العالمية وما ترتب عليها من انهيارات مالية. غير أن التباينات الثقافية والاجتماعية حالت دون تحقيق العالمية السياسية، بينما وقفت التباينات الحادة في القدرات الاقتصادية، وفي قواعد تقسيم العمل الدولي في وجه التكافؤ في تحقيق المكاسب من حرية التبادل التجاري العالمي، وهو ما عانت منه الدول النامية وأدى إلى حرمانها من الحصول على نصيب عادل من عنصر رأس المال. ومع تطور النظام العالمي وازدياد دور المعرفة لتصبح العنصر المحرك للنمو في ظل الثورة التكنولوجية الحالية، وتعرض خصائص المنشأة وهياكل الأسواق، ودور الدولة في النشاط الاقتصادي للتغير، تشكلت ظواهر الكوكبة والعولمة محدثة تغييرات في العلاقات الدولية على نحو أدى إلى تداخل كبير بين البنيات الاقتصادية القطرية والعالمية. وتمكنت الدول المتقدمة من زيادة قبضتها على العناصر الفاعلة في النمو وهي المعرفة ورأس المال، وعلى الأسواق بما يساعد على إخضاع انتقالية هذه العناصر لما يتفق وأوضاعها. وأفضت هذه التغيرات إلى تعديل البنية الإقليمية لتتخذ صيغة مختلفة تعرف بالإقليمية الجديدة.

وكانت محصلة ما تقدم تعدد في الصيغ التي يتخذها التكامل، ومن ثم في أسلوب دراسته. فالتكامل الإقليمي الذي استهدف تدعيم السلام وتحقيق الرفاهة للشعوب، مال إلى استهداف وحدة سياسية بأسلوب تدريجي يمر بمراحل التكامل الاقتصادي المفضية إلى وحدة اقتصادية. والتكامل الاقتصادي الساعي إلى تصويب هياكل العلاقات الاقتصادية الدولية يمر أيضا بمراحل مماثلة، ولكنه قد يتوقف عند بعضها وفقا لما تجده الدول أعضاء التجمع الإقليمي محققا لأهدافها في النمو المتكافئ في ظل التنافس العالمي. ومع ذلك فقد تجد الدول النامية أنها بحاجة إلى البدء بمرحلة إنماء تكاملي يعزز روابطها المحلية والإقليمية، التحتية والعلوية معا. وأخيرا فإن الإقليمية الجديدة تمهد لصيغة مختلفة، تجمع بين التعاون والتكامل من ناحية، كما تجمع بين دول متفاوتة في مراحل ومعدلات النمو، وفي قواعدها الثقافية والاجتماعية. وقد جرى تطوير الفكر النظري ليصبح قادرا على تفسير كل من هذه الحالات، في ضوء التجارب العالمية التي ما زالت تفتح بتطورها آفاقا جديدة.

هوامش الفصل الأول

(1) أنظر، محمد محمود الإمام: "التطورات في النظام الاقتصادي العالمي". صص 73-82 من، عبد الغفار شكر (محرر): اليسار العربي وقضايا المستقبل. مركز البحوث العربية. مكتبة مدبولي، 1998.

(2) أنظر مثلا الفصل السابع عشر من Hugh B. Killough & Lucy W. Killough: *Economics of International Trade*. Second edition, McGraw-Hill, 1948.

(3) وهو تعبير ورد على لسان الاقتصادي البريطاني روبرتسون، D. H. Robertson: "The Future of International Trade". *Economic journal,* vol. 48, March 1938, pp. 1 - 14

(4) وتعاني الدول العربية، لا سيما في المغرب العربي، من استمرار هذا النمط بعد حصولها على الاستقلال. أنظر مثلا، في انتقاد النظريات الكلاسيكية للتجارة الدولية، الفصل الثالث من، Ignacy Sachs: *Foreign Trade and Economic Development of Underdeveloped Countries*. Asia Publishing House, 1965.

(5) سعيد النجار: "الاعتماد المتبادل وعالمية الاقتصاد بالإشارة إلى الواقع العربي". صص 15-48 من، الاعتماد المتبادل والتكامل الاقتصادي العربي، مقاربات نظرية - أعمال المؤتمر العلمي الأول للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، القاهرة 15-16 أيار/مايو 1989. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت، تشرين 2/نوفمبر 1990.

(6) أنظر مثلا، محمد محمود الإمام: مستقبل التنمية العربية والعمل الاقتصادي العربي المشترك. المعهد العربي للتخطيط، الكويت، مايو 1993، القسم الأول، خاصة صص 68-69.

(7) ويلاحظ أن الأدبيات العربية تستخدم مصطلح "العولمة" دون تمييز بين الأمرين. أنظر، أسامة أمين الخولي (محرر): العرب والعولمة؛ بحوث ومناقشات ندوة فكرية. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت، حزيران/يونيو 1998، وبخاصة تعقيب د. محمد محمود الإمام على دراسة "الولايات المتحدة والعولمة"، صص 253-261. أنظر أيضا، Charles Oman: *Globalisation and Regionalisation, The Challenge for Developing Countries*. OECD, Development Centre Studies, 1994.

(8) أنظر صص 296-297 من، J. B. Condliffe: *The Reconstruction of World Trade*. Bradford & Dickens, London, 1941

(9) مشار إليه في ص 297 من المرجع السابق.

(10) أنظر في تعريف التعاون، محمد لبيب شقير: الوحدة الاقتصادية العربية؛ تجاربها وتوقعاتها. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، آيار/مايو 1986. الجزء الأول، صص 43-82.

(11) أنظر مثلا، صص 18-24 من، جميل مطر وعلي الدين هلال: النظام الإقليمي العربي - دراسة في العلاقات السياسية العربية. مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثالثة. بيروت، شباط/فبراير 1983.

(12) ومع ذلك فقد تقوم حواجز طبيعية تجعل هذا التقارب في المسافات غير ذي معنى. فجبال الأنديز تحول دون الاتصال المباشر بين مجموعة الدول الأندية رغم تجاورها. وتعتبر الصحاري العربية التي تشكل ما يوازي 20 % من مساحة الصحارى في العالم من أهم العقبات التي تواجه جهود التكامل العربي.

(13) أنظر مثلا، صص 236-240 من، محمد محمود الإمام: "التكامل الاقتصادي: الأساس النظري والتجارب الإقليمية مع الإشارة إلى الواقع العربي". صص 223-261 من، الاعتماد المتبادل والتكامل الاقتصادي العربي، مقاربات نظرية، مرجع سابق.

(14) أنظر نتائج الدراسات المشار إليها في صص 74-75 من، W. G. Bowen: "Assessing the Economic Contribution of Education". pp. 67-100 in Part 1 of, M. Blaugh (*ed*): *Economics of Education; Selected Readings*. Penguin Books, 1968.

(15) أنظر ص 82 من، محمد لبيب شقير: الوحدة الاقتصادية العربية. الجزء الأول، مرجع سابق.

(16) أنظر ص 77 من، Raymond F. Mikesell: "Economic Integration of Sovereign States; Some Fundamental Problems". pp. 67-93 in, John Henry Williams (In Honor of}: *Money, Trade and Economic Growth*. New York, Macmillan Company, 1951

(17) أنظر صص 1-2 من، Bela Balassa *:The Theory of Economic Integration*. Homewood, Ill.; Richard D. Irwin, 1961. أنظر أيضا بيلا بالاسا: نظرية التكامل الاقتصادي. ترجمة محمد عبد العزيز أحمد وعبد الرحمن شبل حسن ومحمد الجبالي. اخترنا لك، العدد 188، 1964/9/11. الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة. صص 13-14.

(18) أنظر صص 83-84 من، شقير: الوحدة الاقتصادية العربية؛ تجاربها وتوقعاتها. مرجع سابق.

(19) أنظر ص 1 من، Theo Hitiris: *European Union Economics*. Prentice Hall Europe, 4th. edition, 1998

الفصل الثاني
الأساس النظري للتكامل

مقدمة

على خلاف ما أعقب الحرب العالمية الأولى من مناداة بتكامل سياسي على المستوى العالمي، فإن الدعوة التي تلت الحرب العالمية الثانية إلى التكامل الاقتصادي الإقليمي تعددت دوافعها: فالدول الأوروبية أرادت أن تتفادى ما يترتب على تشابك علاقاتها الاقتصادية من خلافات يمكن أن تتطور إلى حروب تقوض أركان السلام. والدول الاشتراكية سعت إلى التعاون في إعادة بناء اقتصاداتها في مواجهة بيئة عالمية معادية، ووضع أسس جديدة لما يمكن اعتباره تقسيم عمل اشتراكي. أما الدول النامية فرأت أن تدعيم جهودها التنموية رهن بتجميع قواها الاقتصادية، والتصدي لتقسيم عمل جائر فرضته القوى الاستعمارية في السابق تحت راية حرية التجارة. ثم استطاعت الدول المتقدمة مؤخرا أن تعيد تنظيم صفوفها لتفرض نوعا من الإقليمية الجديدة التي تحافظ لها على وضعها القيادي بالنسبة للدول الأقل تقدما. وإذا كان التكامل يمثل مسلكا توجهيا normative يرسم السياسات والاستراتيجيات التي تتبعها مجموعة معينة من الدول في مسعاها نحو التكامل، سواء كان تكاملا اقتصاديا أو تكاملا إقليميا تاما، فإن التنظير للتكامل يحاول أن يضع الضوابط الوضعية positive لهذه التوجهات. وتتوقف سلامة التحليل النظري على استيفائه لمعايير النظرية العلمية الثلاثة وهي: (أ) القدرة على وصف الموضوع الذي تتناوله؛ (ب) تقديم تفسير لكيفية وأسباب حدوثه: (جـ) وتوفير أداة للتنبؤ بما يمكن أن يحدث إذا توفرت شروط معينة. وسنحاول فيما يلي تلخيص ما تضمنته الأدبيات من نظريات للتكامل الإقليمي وموقع البعد الاقتصادي منها.

مناهج التكامل الإقليمي

(1) المنهج الاتحادي Federalist

نشأت الرغبة في التوحد كمحاولة لتجنب ما تعنيه محاولات بعض الدول الأوروبية التوسع والضم القسري لدول أخرى من إثارة للحروب التي تحدث ضررا بالغا بموارد الشعوب ومستويات معيشتها. وساعد على قوة هذه الدعوة تماثل الأسس الحضارية والثقافية للمجتمعات الأوروبية، وتقارب أوضاعها الاقتصادية ومدى تشابك علاقاتها البينية. وكان الأخذ **بوحدة اندماجية** يعني نقل السلطة فيها من الأعضاء إلى مركز موحد، بما يتفق ونظام سياسي اقتصادي يحمّل المركز مسئولية تسيير شؤون المجتمع، على نحو ما جرى في الاتحاد السوفيتي. أما الصيغة **الاتحادية لفيدرالية** كتلك التي طبقتها الولايات المتحدة، فإنها توازن بين ما يترك للولايات من سلطات، وما تتولاه السلطات المركزية في توثيق العلاقات الاقتصادية بين الولايات، بما في ذلك إدارة النظام النقدي، وتوجيه السياسات المالية والتجارية التي تكفل الربط بين الأسواق المحلية، وإعادة التوزيع على نحو يزيل ما بين مستويات النمو من تفاوت، ويحقق لها قاعدة للتعاون في مواجهة التقلبات الدورية التي يتعرض لها النظام الرأسمالي، ويمكنها من الاستفادة من القدرة الأكبر على التعامل في الاقتصاد الدولي. وجاءت المقارنة بين هذين الأسلوبين لصالح الصيغة الفيدرالية federalism بناء على اعتبارين[20]:

- الأول هو توافق مصالح الفئات الاجتماعية المختلفة، وتيقنها من أن دولة الوحدة سوف تخدم تلك المصالح بأفضل مما تفعل الدولة القطرية. وهذا يمكن وصفه بأنه قاعدة **الكفاءة**.
- الثاني أن تسيير الأمور في دولة الوحدة سوف يعطيها فرصة للمشاركة في اتخاذ القرار، وإلا تحولت هذه الدولة إلى صورة منقحة من عملية الضم القسري. وهذه هي قاعدة **الديموقراطية**.

ويرجع تفضيل المفكرين الأوروبيين لهذه الصيغة إلى أنها تتيح للشعوب الأعضاء فرصة الاحتفاظ بهامش مناسب من الاختيارات التي تجعلهم لا يشعرون بأن التكامل سلبهم هويتهم السابقة وفرض عليهم إرادة جهة غريبة لا تحفل بمصالحهم وبخصوصياتهم التي كانوا يتحكمون فيها قطريا. وواضح أن **المنهج الاتحادي ليس نظرية للتكامل** بالمعنى العلمي الدقيق، بل هو في الواقع بمثابة إستراتيجية تستهدف تحقيق تكامل سياسي، تترك لدولة الاتحاد اختيار السياسات التي تطبقها، بما في ذلك السياسات الاقتصادية التي قد يكون جانب منها معنيا بتضييق الفروق في مستويات النمو بين الدول أعضاء الوحدة. ولا يوجد تحليل نظري مسبق يرسم أساليب تتبعها مثل هذه الدولة لهذا الغرض، وهو ما قد يثير صعوبات في المستقبل قد تهدد الاتحاد ذاته. وتشير التجارب الاتحادية الأوروبية (ألمانيا، إيطاليا، سويسرا) إلى أن ما عزز الوحدة فيها هو **تماثل الخلفيات الثقافية والاجتماعية**

لشعوبها، وما عنيت به اتحاداتها من **تعبئة الموارد الذاتية** لأعضائها هيأت لها قدرة أعظم على النمو في مواجهة القوى الاقتصادية الكبرى في العالم. ولعل الاستثناء كان هو سويسرا التي لم تسع إلى اتباع منهج حمائي، ربما لأن مواردها ورقعتها الجغرافية كانت من الصغر بحيث حالت بينها وبين محاولة رفع درجة التمحور حول اقتصادها الداخلي. أما بالنسبة للدول النامية فإن الهدف ليس مجرد إنشاء دولة الوحدة وتعزيز قوتها، كما أنه ليس استخدام هذه الوحدة أداة لحل صراع سياسي كما كان سائدا في الفكر الأوروبي، وإن كانت تسهم في تدعيم الاستقرار الإقليمي، وإنما هو الاستفادة من تعبئة مواردها الذاتية في مواجهة قوى اقتصادية خارجية متفوقة، في تعزيز قدرة كل منها على النمو، ومن ثم رفع حصتها من عائداته. فإذا عجزت دولة الوحدة عن تحقيق ذلك، وأساءت توزيع الموارد لصالح أهداف جماعة دون أخرى داخل الاتحاد، فإن الانفصال يصبح واردا، كما تشهد بذلك تجارب عديدة معاصرة.

(2) المنهج التعاملي Transactionalist

ذهب بعض المفكرين وفي مقدمتهم كارل دويتش[21] إلى تفضيل تجنب التعقيدات التي تثير حساسية الدول وتنفّرها من عواقب فقدانها سيادتها إلى دولة الاتحاد، والحرج الذي ينشأ بسبب الاضطرار إلى النكوص عن الاتحاد لما قد يترتب عليه من خسائر بفقدان ما أمكن تحقيقه في السابق. وبناء عليه فضلوا اتباع منهج تعاملي يعمل على تشجيع وتكثيف المعاملات transactions بين الدول المعنية، دون التزام بأطر مؤسسية معينة أو مراحل محددة. ويلعب مفهوم **الجماعة** community بمعناها الاجتماعي/النفسي socio-psychological، دورا هاما في هذه النظرة. ويؤدي تزايد حجم التشابكات خلال فترة من الزمن إلى نشأة **شعور بالجماعية** sense of community، أي تقارب في المصالح وتماثل في المعتقدات والقيم والسلوكيات والولاءات وتشابه رؤى الأعضاء عن مستقبلهم، يجعل التكامل خاتمة طبيعية لهذه الشبكة من العلاقات، التي لا تكون كلها اقتصادية بالضرورة. غير أن المنادين بهذا المنهج لم يستطيعوا ترجيح العوامل الفاعلة في التكامل الإقليمي، حتى بعد الرجوع إلى التجارب التاريخية التي توصلت فيها بعض الدول إلى تحقيق وحدتها الوطنية. لذلك فمن الصعب التعرف على الوزن الذي تكتسبه كل من المعاملات في تحديد متطلبات التكامل الذي يبدو كما لو كان "خط تجميع" تحشد فيه كل الأجزاء بلا ترتيب محدد يسهّل اختيار المراحل المتعاقبة. كما أن هذا المنهج يتفادى بناء هياكل مؤسسية إقليمية خشية أن تتحول بذاتها إلى عقبة في وجه التكامل، مكتفيا بإقامة ما يلزم من مؤسسات لإدارة شؤون المعاملات التي يجري تكثيفها. ومع ذلك فإن التجربة العربية مثلا شهدت تكثيفا في انتقال العمالة العربية دون أن يستتبع ذلك تحركا أكثر إيجابية في مجالات التكامل الأخرى، أو إقامة إطار مؤسسي إقليمي بشأنها، اكتفاء بما هو قائم من مؤسسات وطنية ترعى المصالح القطرية، وذلك على الرغم مما يتصف به التكامل العربي من إفراط مؤسسي. ومع أن حرب الخليج الثانية أظهرت مدى تشابك المعاملات رغم تدني نسب التبادل الجاري البيني، فإن الشعور العربي بالجماعية لم يكن من القوة بحيث يدفع إلى تكامل طوعي. بل إن دولا غير عربية (آسيوية أساسا) تضررت بسبب كثافة علاقاتها بمناطق العمليات الحربية دون أن يكون ذلك دليلا على توفر قاعدة للتكامل معها.

(3) المنهج الوظيفي Functionalist

يتفق أنصار هذا المنهج مع ما نادى به المنهج التعاملي من التدرج كبديل للتحول المباشر إلى حالة الوحدة السياسية، بدءا بالنواحي الأقل إثارة للخلاف التي يسهل ظهور ثمار التكامل فيها، على أن يصحب ذلك التنازل إلى **مؤسسات إقليمية** تنتقل إليها شيئا فشيئا وظائف كانت تقوم بها حكومات الدول القطرية. ويؤدي هذا إلى ترسيخ فكرة التكامل ذاتها، وتقبُّل الانتقال إلى جوانب أخرى، واستكمال بناء المؤسسات الإقليمية، إلى أن يتم بناء مقومات دولة الوحدة. ويرجع التأكيد على البعد المؤسسي في رأي ديفيد متراني[22] إلى كون **النزعة الوطنية** nationalism (القطرية) مجافية بطبيعتها للسلام، مما يستدعي إقامة مؤسسات دولية تجرد الحكومات الوطنية من قدرتها على إثارة الفتن والحروب، نتيجة اعتقاد الجماهير أنها أقدر من هذه الحكومات على تحقيق رفاهيتها. فإذا تحقق نجاح في بعض المهام ذات الطبيعة الفنية البحت والمحايدة سياسيا، مثل إدارة شؤون النقل الجوي أو مكافحة الأمراض، التي تزداد جدوى التعاون الدولي فيها على العمل القطري المنعزل، أصبح تنازل الحكومات القطرية عن سلطاتها في مجالات أخرى، تتعلق بمزيد من متطلبات تحقيق **الرفاهة** للشعوب أكثر يسرا. غير أن ما شهدته فترة ما بين الحربين من حروب تجارية، استخدمت فيها أدوات الإغراق والحماية الجمركية، وخفض أسعار الصرف فيما يسمى سياسات "إفقار الجار" beggar-my-neighbour، أدى إلى إدراك أن الرفاهة الحقيقية للشعوب لا تقف عند حدود وظائف جانبية ذات صفات فنية، وأنها تقوم أساسا على القاعدة الاقتصادية، وهي غير محايدة. وكان لا بد لذلك من إعادة النظر في المنهج الوظيفي في مبناه السياسي.

على أن ما شاهده العالم خلال نصف القرن الأخير من توسع في الإطار المؤسسي الدولي ومن نجاح في إيقاف مسلسل الحروب العالمية، كان مرجعه التطورات العالمية التي أدت إلى تراكم عوامل **الاعتماد المتبادل** وإدارة الدول الكبرى للحرب الباردة، التي سمحت رغم ذلك بقدر كبير من النزاعات الإقليمية. كما أن شرط السعي إلى مزيد من التكامل هو توافق الأهداف، وهو ما يتطلب تقاربا ثقافيا مما يجعل هذا المنهج أرجح على المستوى الإقليمي منه على العالمي. وكما في حالة المنهج التعاملي فإن التنازل لمنظمات دولية عن مسئوليات لا تخدش السيادة الوطنية بشكل واضح لا يضمن حفز الحكومات على تقبل التنازل عن إشرافها على نواح أخرى أقل حيادية من الناحية السياسية. بل قد يدفعها ذلك إلى التمسك بما يتبقى لها من مجالات، هي أكثر إثارة للخلافات عن تلك التي جرى التنازل فيها. ونظرا لاختلاف الحدود الإقليمية للتعاون من مجال إلى آخر، فمن الصعب تركيز التعاون في إقليم معين لمجرد الرغبة في دفع التوجه نحو التكامل بداخله.

(4) المنهج الوظيفي المحدّث Neo-Functionalist

على الرغم مما قد يثار على المنهج الوظيفي من ملاحظات، فإن عددا من الكتاب ظل يدعو إلى تعديل المنهج بدلا من نبذه، مع تأكيد العمل على المستوى الإقليمي الذي تتوفر فيه **ثقافة مشتركة** تقرب بين منظومة القيم التي تتبناها وما يدخل ضمن تقديرها الحسّي لمضمون **الرفاهية**، ضمانا لفاعلية المنهج، بمعنى توليد رغبة متزايدة لدى الجماهير والسلطات السياسية في السير قدما نحو مزيد من التكامل. ويتجاوز الأمر القضايا ذات الشأن الداخلي في كل من الدول أعضاء الإقليم، إلى ما تسعى إليه هذه الدول من خلال علاقاتها مع باقي العالم، وهي أمور أكثر ارتباطا بالجوانب السياسية القطرية، وقد يحول تباين المواقف منها دون الاستمرار في حركة التكامل، وهو ما تشهد به تجارب الدول النامية عامة والعربية خاصة. ونظرا لأن العمل المشترك في أمور تتعلق برفاهة البشر يتطلب **تخصيص موارد اقتصادية** كافية، فلا بد من تماثل أولويات هذا التخصيص في جميع الدول أعضاء التكامل، ومن اتفاقها على الاستخدامات التي غالبا ما تتفاوت استفادة الدول منها. ويتطلب هذا وجود **أطر مؤسسية** تحيل الاختيارات بشأن الأهداف وتخصيص الموارد واستخداماتها إلى قرارات قابلة للتنفيذ. ويساعد وجود هذه الأطر على بناء أجهزة مؤهلة لبناء مقومات دولة الوحدة عند بلوغها.

فإذا تحقق التجانس الثقافي القادر على خلق اتفاق حول أولويات تخصيص الموارد، أصبح ممكنا الاتفاق على القرارات ذات الطبيعة الاقتصادية غير المحايدة، دون الوقوف عند نواح فنية غير خلافية، وفق ما ذهب إليه المنهجان التعاملي والوظيفي. فإذا وضعت هذه الاعتبارات الاقتصادية في إطار أوسع، فسوف تقود إلى إدراك ضرورة إيجاد قدر من التفاهم السياسي بين متخذي القرار في دول الإقليم، وهو ما يطلق عليه الأثر الانسيابي spill-over لعملية التكامل الذي يتعلم به البشر كيف يحدثون التكامل بالتجربة، فيرغبون في المضي فيه قدما، والتنازل عن القطرية لصالح مزيد من سلطات التنظيمات الدولية، أو تحقيق الاتحاد على دفعات federalism by installments. وبذا يصبح على نظرية التكامل أن تحدد المعايير التي بمقتضاها يجري **الاتفاق على عدد من المجالات الاقتصادية** التي يُفضَّل البدء بها لتقود إلى حركة مستمرة للتكامل. يساعد على ذلك ألا تكون الدول المعنية تعاني من اختلالات بنيوية تفرض على التجمع التكاملي إعطاء أولوية لقرارات تعالجها، مما ينعكس سلبا على باقي دول التجمع التكاملي (وهو ما كانت تخشاه دول الفائض العربية تجاه دول العجز). ويرى بعض دعاة الوظيفية المحدثة أن عملية التكامل يحكمها منطق نظري وعملي داخلي، يؤدي تجاهله أو محاولة العبث به إلى الجمود، إن لم يكن الانتكاس. ويتخذ هذا المنطق شكل تعاقب خمس مراحل: (أ) المرحلة التمهيدية، (ب) مرحلة البداية، (جـ) مرحلة الانطلاق، (د) مرحلة الدفع الذاتي، (هـ) مرحلة نهائية[23]. ويلاحظ أن هذا التقسيم يماثل ذلك الذي نادى به الكاتب روستو في نظريته "مراحل النمو الاقتصادي"، ولكنه يضيف إلى قوة الدفع المكتسبة، أنه كلما تقدم العمل نحو مراحل أعلى زادت خسائر الأطراف المعنية من التراجع عنه، وتكون الخسارة أفدح ما يكون عند بلوغ ما يسمى المرحلة النهائية. وتتوقف سرعة السير في هذه المراحل واستمراريتها على الظروف الخاصة للتجمع الإقليمي المعني. غير أن القضية هي أن تترجم هذه المراحل إلى اختيارات محددة للمجالات التي يبدأ بها التكامل بما يدفعه إلى الانطلاق واكتساب القدرة على الدفع الذاتي.

مقارنة بين مناهج التكامل الإقليمي

من الواضح أن المنهج الفيدرالي ينظر إلى التكامل على أنه **حالة**، تسعى الدول المعنية إلى تحقيقها وتأمل أن تتمكن بواسطتها من إقامة دولة واحدة تستطيع تجميع قدرات أعضائها ومن ثم تحقيق النهضة لشعوبها. وتُعنى النظرية السياسية بتوضيح الأسس التي يمكن أن يقوم عليها الاتحاد، وبيان الجانب المؤسسي الذي يدفع كيانات

قطرية إلى التخلي عن بعض وظائفها إلى مؤسسات إقليمية، تاركة أسلوب تحقيقه وكيفية إدارة شؤونه بعد قيامه إلى الاختيارات العملية، التي تحدد السياسات في مجالات الحياة المختلفة بالاستناد إلى النظريات التي تستمد منها هذه السياسات. بالمقابل تعامل المناهج الأخرى التكامل على أنه **عملية**، تتدرج في الاقتراب من الوضع النهائي للتكامل، سواء من خلال معاملات بين الأفراد يساعد تراكمها على بناء مشاعر الجماعية، أو وظائف تنقل إلى أطر مؤسسية إقليمية، تبدأ في مجالات أكد المذهب الوظيفي المحدث على أن تكون اقتصادية. ومن ثم يمكن اعتبار أن المنهج الفيدرالي يعطي معيارا يمكن الرجوع إليه في التعرف على مدى الاقتراب من حالة الاندماج باستخدام المناهج الأخرى بما يضعه من تصور لتوزيع الاختصاصات بين الأقطار الأعضاء والسلطة المركزية الإقليمية. وإذا كان هذا يساعد في إكساب نظريات هذه المناهج قدرة التفسير، فإن قدرة التنبؤ تظل مبهمة إذ يغلب على هذه المناهج عدم القدرة على تحديد الخطوات التي تصل بالتكامل إلى حالته النهائية. ولذلك تتفاوت مواقف الدول حول خطوات الحركة التالية، حتى وإن تقدمت عملية التكامل، وهو ما نشاهده في التجربة الأوروبية وتباين مواقف أعضائها من مرحلة الوحدة النقدية. وبينما يعجز المنهج التعاملي عن تزويد الباحث بمعيار يمكنه من قياس لمرحلة التي قطعها التكامل، وتقدير مدى الاقتراب من حالة الاندماج التام، أو تقدير الوضع الذي ينشأ عند بلوغها، فإن المناهج الوظيفية تتطلب أن يتخذ العمل شكلا مرحليا، يجري فيه الانتقال إلى مرحلة بعد نجاح سابقتها، مما يؤدي إلى تكثيف للمعاملات كنتيجة لا كسبب في التكامل كالتعاملي.

وإذا كان التدرج في بناء التكامل شرطا لازما لهذه المناهج الثلاثة فإنه ليس كافيا. فالمنهج التعاملي بتركه الباب مفتوحا أمام الاختيارات بدءا بما هو أقل إثارة للخلاف، لا يزود الباحث بمعيار يمكنه من قياس لمرحلة التي قطعها التكامل، وتقدير مدى الاقتراب من حالة الاندماج التام، أو تقدير الوضع الذي ينشأ عند بلوغها. من جهة أخرى فإن اتساع نطاق المجالات التي تتولاها سلطات إقليمية فوق وطنية وفق المنهجين الوظيفيين هو نتيجة وليس بالضرورة سببا في الانتقال إلى مراحل أعلى من التكامل. فالنجاح قد يدفع إلى أخذ مزيد من الخطوات نحو مرحلة الاندماج التام، إلا أن الأكثر احتمالا هو أن تعثّر بعض المراحل قد يوقف مسيرة التكامل حتى وإن ترتب على ذلك خسائر، تقديرا لأن الخسائر المتوقعة من الاستمرار تفوق ما يتحقق نتيجة التوقف. وفي هذا الصدد نجد أن المنهج الوظيفي المحدث قد أحدث تقدما على سالفه من ثلاث نواحي: فهو يركز على التكامل الإقليمي لا العالمي؛ وهو يحدد مرحلة البداية في مجالات اقتصادية بدلا من تلك الأقل إثارة للخلاف؛ وهو يسمح بإدراج البعد الثقافي كقاعدة للتكامل مستفيدا من التقارب الذي يتيحه البعد الإقليمي الأمر الذي يزيد من فرص الاتفاق على الأهداف كشرط ضروري للاتفاق على تخصيص الموارد الذي يقتضيه البعد الاقتصادي. وهو بذلك يوفر قاعدة أفضل للتوجه نحو الوحدة السياسية كهدف نهائي للتكامل الإقليمي[24]. ومع ذلك يبقى المنهج التعاملي كإطار يسهل الرجوع إليه عندما يواجه التجمع الإقليمي مشاكل تعوق استمراره حيث يطرح أسلوبا مرحليا مرنا، ولكن بشرط ألا يصبح بديلا أقل إلزاما كما هو الحال في التكامل العربي. وهذا يشير إلى أن قضية التنبؤ تظل من أهم نقاط الضعف في نظريات التكامل، خاصة بعد أن زادت الروابط العالمية نتيجة تنامي حركة العولمة، التي دفعت باتجاه إقليمية جديدة تختلف في مواصفاتها عما تعالجه نظريات التكامل بمعناه التقليدي.

مناهج التكامل الاقتصادي ومراحله

وجد الفكر الغربي بعد الحرب العالمية الثانية في صيغة الاتحاد الجمركي ما يساعد على التقدم نحو الوحدة السياسية من مدخل اقتصادي. فهو يساعد على تجنب الحروب التجارية ومحاربة الأزمات الاقتصادية وبالتالي يقلل مسببات الصراع الدولي. وبحكم أنه يركز على تحرير التجارة دون باقي التدفقات الاقتصادية فإنه يهيئ أداة للنمو استنادا لدعوى أن التجارة دافع للنمو الاقتصادي، دون أن يترتب على ذلك آثار انحسارية كتلك التي تحدث داخل القطر الواحد نتيجة اجتذاب المناطق الأكثر ديناميكية لعناصر الإنتاج، بينما تشير النظرية التقليدية للتجارة الدولية إلى أن هذا يسمح بتقارب مستويات الدخل ومعدلات العائد على عناصر الإنتاج المختلفة رغم بقاء الاختلافات بين حيازاتها من الموارد المختلفة. وهكذا يحدث توسع في النشاط الاقتصادي يعزز معدلات النمو، مما ينشئ الشعور بأن التكامل يزيد من رفاهة مواطني الدول المشاركة فيه. وبذا يمكن توفير قاعدة لبناء الوحدة السياسية كما شهدت بذلك التجارب التاريخية. غير أن شرط الاستفادة من تحرير التجارة هو قدرة الجهاز الإنتاجي القطري على امتلاك المعرفة السائدة، وتوظيف الموارد المتاحة وتوليد موارد إضافية، حتى لا يقع فريسة التبادل غير المتكافئ، نتيجة قدرة الاقتصادات الأكثر تطورا على استقطاب قدر أكبر من النشاط الاقتصادي. فارتفاع درجة التشابك الصناعي الداخلي industrial interdependence بين القطاعات الإنتاجية للاقتصاد المتطور تمكنه من الاستفادة مما ينشئه مضاعف التجارة الخارجية foreign trade multiplier من طلب على منتجات محلية إضافة

إلى الطلب على منتجات خارجية في بعض مراحله أو في أطرافه (عمليات الاستثمار والاستهلاك) ليخلق تشابكا أو اعتمادا متبادلا على المستوى العالمي. ومن هنا تقتصر جدوى اعتماد الدول النامية على صادرات مواد أولية (كالنفط مثلا) على توفير نقد أجنبي (يتناقص مع تراجع نسب التبادل مع الدول الصناعية) يوجه جانب كبير منه لاستيراد منتجات نهائية، استهلاكية واستثمارية، مع طلب ثانوي محدود على منتجات محلية. بعبارة أخرى فمقولة أن الاعتماد المتبادل على الصعيد العالمي يفيد جميع الدول، يتجاهل أن هذا **الاعتماد المتبادل نوعان**:

- **نوع مستقل**، يتحول فيه الطلب الخارجي على الصادرات إلى نشاط إنتاجي محلي، يتولد عنه وعن الدخول المتولدة فيه طلب على الواردات، التي هي صادرات دول أخرى. ومع تزايد حركة التبادل يتزايد النشاط الإنتاجي والدخل المتولد عنه، أي يحدث نمو اقتصادي. ويستجيب الاقتصاد لدافعية التصدير صعودا وهبوطا.
- **نوع تبعي**، يتحول فيه الطلب على الصادرات إلى طلب على الواردات تاركا الجهاز الإنتاجي المحلي على حاله، باستثناء ما يتم من تطوير بقرارات تتخذ خارج الدورة الاقتصادية. ومع رسوخ عادات الاستهلاك والتطلع إلى مزيد من الاستثمار يتسم الطلب على الواردات بقدر مرتفع من الثبات مستقل عن العائدات من التصدير، فلا يستجيب إليها في تقلبها، أو حتى إذا تعرضت إلى اتجاه عام نزولي، الأمر الذي يؤدي إلى تزايد فجوة المدفوعات واستمرارها.

بناء عليه فإن فاعلية التكامل الاقتصادي تتوقف على **سلامة العلاقة بين نوعي الاعتماد المتبادل: الداخلي والخارجي**. وتكون المهمة الأولى للتكامل الاقتصادي في الحالة الثانية هي **التصحيح المشترك للهياكل الإنتاجية**، حتى تتمكن الدول (النامية) المعنية من تحقيق قدر أعلى من التشابكات داخل كل منها تقوم عليها تشابكات بينية أقوى وأقدر على الدخول مع باقي العالم في اعتماد متبادل من النوع المستقل. وهذا هو مضمون الدعوة إلى التنمية المستقلة المعتمدة على النفس التي يتبناها عدد من الكتاب العرب[25]، وإلى مقاربة العملية التكاملية من خلال الإنتاج[26] وليس من خلال التجارة، أو كما يقول يوسف صايغ أن الإنتاج هو 'محرك النمو'، أما التجارة الخارجية فلا تعدو أن تكون عجلة المحرك[27]. ولذلك فـالعبرة في تجمعات الدول النامية هي **بالتكامل الإنتاجي**. ويجمع فؤاد مرسي مدخلي التكامل تحت تعريف موحد[28]، وهو أن التكامل باعتباره من قبيل العلاقات بين الدول، وهي امتداد للعلاقات الإنتاجية ذات الطبيعة الأولية، والتي تتوقف على ماهية قوى الإنتاج، هو في جوهره عملية التعاون الاقتصادي الشامل البادئة من مستوى معين من التدويل للقوى الإنتاجية، والقائمة على التنمية المشتركة للقوى الإنتاجية في عدد من الدول التي تجمعها علاقات إنتاج متماثلة ومطابقة لطبيعة قواها الإنتاجية.

صيغ ومراحل التكامل الاقتصادي وفق المنهج التجاري

ينطلق المنهج التجاري للتكامل الاقتصادي من مقومات ثلاثة:

- الأول أن الاقتصادات القطرية تكون قد استنفدت إمكاناتها الاقتصادية الذاتية من خلال التشابك الاقتصادي **الداخلي**، بحيث يصبح تطورها الاقتصادي مرهونا بالمزيد من التشابك الخارجي.
- الثاني أن إطلاق التشابك الخارجي بصورة شاملة يؤدي إلى تبعية الاعتماد المتبادل على المستوى **الدولي**.
- الثالث أن المستوى **الإقليمي** تقل فيه مخاطر التبعية، وتتزايد من خلاله فرص إقامة اعتماد متبادل مستقل على المستويين الإقليمي والعالمي. وبالتالي فهو قادر على تحقيق استقرار للعلاقات الاقتصادية يجعل المضي نحو اتحاد اقتصادي يحقق منافع لجميع الدول الأعضاء، ومن ثم يهيئ لاتحاد سياسي.

غير أن الاتحاد الاقتصادي يقتضي ترابط أسواق الدول الأعضاء سواء للسلع أو الخدمات والنقود وعناصر الإنتاج، رأس المال والعمل، ومزاولة الأفراد والمنشآت للنشاط الاقتصادي في جميع الدول الأعضاء دون عائق، وهو ما يطلق عليه **"السوق المشتركة""**، واتخاذ ما يلزم لإزالة العوائق أمام حرية الحركة من تنسيق بين السياسات والإجراءات والتشريعات، وإلغاء الاختلافات التي تُخضع الحركة عبر الحدود إلى عناصر غير اقتصادية تؤثر في كفاءة استخدام الموارد وتعظيم الناتج الكلي منها. وعندما يجري الاتفاق على أهداف قطرية متماثلة يصبح في الإمكان توحيد السياسات التي تطبق داخل الاقتصادات الأعضاء وينشأ **الاتحاد الاقتصادي**. والمشاهد أن عملية اختيار الأهداف تتجاوز النطاق الاقتصادي، وتتطلب توافقا بين التشكيلات الاجتماعية على مستوى الإقليم، وهو الشرط الكافي لبلوغ الاتحاد الاقتصادي، واللازم لتحقيق الوحدة السياسية المنشودة.

ويتضح مما تقدم أنه مع تقدم الحركة على مسار التكامل يتسع نطاق **السياسات الاقتصادية** التي يجري التنسيق والتوحيد بينها، وتزداد درجة الإلزام بها، وينقل جانب متزايد من عمليات اتخاذ القرارات الاقتصادية الكلية إلى مركز إقليمي. ولذلك ميّز الكاتب الاقتصادي الهولندي جان تنبرجن بين نوعين من التكامل وفق نوع

الإجراءات المستخدمة[29]: الأول هو **التكامل السلبي** negative integration، ويقصد به ذلك الذي يُكتفي فيه بالامتناع عن اتخاذ إجراءات تعوق توثيق الصلات بين الدول الساعية إلى إقامة تكامل فيما بينها، وترك الحرية لحركة التدفقات الاقتصادية لتعمل وفق القواعد الاقتصادية البحت، دون أن يجري تدخل يحد من هذه الحركة أو يعمل على توجيهها بما يخالف ما تفرضه حركتها التلقائية، وفقا لما ينادي به الفكر الليبرالي. النوع الثاني هو **التكامل الإيجابي** positive integration، ويقصد به الاتفاق على إجراءات تستهدف التأثير على حركة التدفقات الاقتصادية سعيا إلى إقامة حالة جديدة تختلف عما هو قائم، وعما تفرضه الحركة التلقائية. وقد تجد الدول التي ترى أن من مصلحتها إقامة تكامل فيما بينها أن من السهل عليها في البداية الاتفاق معا على تطبيق النوع السلبي رغم أنه قد يحد من حريتها في فرض قيود لتحقيق أهداف معينة. فإذا أثبت هذا السلوك جدواه، زادت درجة قبول التكامل الإيجابي. ومن هذا المنطلق قام الاقتصادي الأمريكي بيلا بالاسا Bela Balassa بصياغة مراحل النظرية الوظيفية المحدثة التكامل بالتدرج حسب تصاعد درجة الإيجابية في الأدوات المستخدمة حتى الصورة النهائية في شكل اندماج اقتصادي تام. ويلخص جدول (1) هذه المراحل وهي[30]:

جدول (1) - مراحل التكامل الاقتصادي وفق تصنيف بالاسا[31]

صيغ التكامل	تحرير التجارة البينية	توحيد الرسوم الخارجية	حرية انتقال عناصر الإنتاج	تنسيق السياسات الاقتصادية	توحيد السياسات الاقتصادية
منطقة تجارة حرة	*				
اتحاد جمركي	*	*			
سوق مشتركة	*	*	*		
اتحاد اقتصادي	*	*	*	*	
وحدة اقتصادية	*	*	*	*	*

(1) **منطقة التجارة الحرة** Free Trade Area. وفيها تعقد الدول الأطراف اتفاقية يتم بموجبها إلغاء الحواجز الجمركية فيما بينها على المنتجات ذات **المنشأ** المحلي أي يتم إنتاجها في دولة أو أكثر داخل المنطقة، مع احتفاظ كل دولة بتعريفتها الجمركية تجاه الدول الأخرى غير المشاركة في المنطقة مما يسمح باختلاف الرسوم والحواجز الجمركية المطبقة من جانب الدول الأطراف على التبادل مع باقي العالم. وبعد إقامة المنطقة تظل الأقطار الأعضاء مطلقة اليد في تحديد سياستها الجمركية الخارجية وفقا لمصالحها.

(2) **الاتحاد الجمركي** Customs Union. ويتضمن الاتحاد الجمركي، إضافة إلى ما تأخذ به منطقة التجارة الحرة من إلغاء للرسوم الجمركية والقيود الأخرى على انتقال السلع بين الأقطار الأطراف، التزام هذه الدول بتوحيد أنظمتها الجمركية، وبتطبيق تعريفة جمركية واحدة إزاء دول العالم الخارجي، تحل محل التعريفات الوطنية التي كانت قائمة قبل قيام الاتحاد. وبعد قيامه تتولى جهة إقليمية (تشارك فيها الأقطار الأعضاء) إدارة السياسة الجمركية للجميع، مما يمثل قدرا من التكامل الإيجابي.

(3) **السوق المشتركة** Common Market. وتتجاوز هذه المرحلة ما يحققه الاتحاد الجمركي من تماثل في معاملة انتقال السلع، إلى تحقيق حرية انتقال عناصر الإنتاج من قطر إلى آخر داخل السوق، أي انتقال رأس المال والعمل وحرية ممارسة المهن ومزاولة النشاط الاقتصادي.

(4) **الاتحاد الاقتصادي** Economic Union. تضيف هذه المرحلة (أو الحالة) ما حققته سابقاتها من إلغاء للقيود على التجارة وانتقال عناصر الإنتاج، قدرا أكبر من خطوات التكامل الإيجابي، وذلك بإحداث تنسيق بين السياسات المختلفة للدول الأعضاء، كالسياسات النقدية والمالية والزراعية وغيرها من السياسات الاقتصادية، عملا على القضاء على التمييز discrimination في المعاملة الراجع إلى الاختلاف في تلك السياسات.

(5) **الوحدة الاقتصادية** Economic Unity أو **الاندماج الاقتصادي الكامل** Total Economic Integration. وهذه أقوى صور التكامل. ففيها لا يكتفي بتحرير كامل لحركات السلع وعناصر الإنتاج بين الأقطار الأطراف والعمل على تنسيق السياسات، بل يجري توحيد السياسات الاقتصادية والنقدية والمالية، بحيث تتحول الدول المندمجة إلى اقتصاد واحد، تحدد سياساته المختلفة سلطة عليا فوق وطنية supra-national تكون قراراتها ملزمة بالنسبة لجميع الدول الأعضاء.

وهكذا فإن المنهج الذي اقترحه بالاسا، والذي حظي بقبول واسع، يبدأ في مجال التجارة، أي بما يعرف بتكامل التجارة trade integration، ثم يضيف تكامل عناصر الإنتاج factor integration، ويضيف إليهما تكامل السياسات policy integration. وما يجمع بين هذه الصور جميعا أنها تحقق التكامل من خلال الأسواق المختلفة: أسواق السلع وأسواق عناصر الإنتاج، والأدوات المستخدمة في إدارة هذه الأسواق وهي أدوات السياسة الاقتصادية كما هي معروفة في الاقتصادات التي تعمل وفق نظام السوق. ولذلك فإن هذا المنهج يعتبر أنه تكامل عن طريق السوق وآلياته Integration through the Market. والتمييز السابق بين المراحل الخمس هو تقسيم لأغراض التصنيف، إذ أنه يمكن أن تتداخل بعض الصيغ، وخاصة عملية تنسيق السياسات التي قد تظهر في مراحل مبكرة.

ويميز بالاسا بين التعاون والتكامل، مقررا أن التعاون يتضمن العمل من أجل تقليل التمييز، بينما تتضمن عملية التكامل الاقتصادي الإجراءات التي تؤدي إلى إلغاء بعض صور التمييز. فالاتفاقيات الدولية المصحوبة بسياسات تجارية تعتبر صورا للتعاون الدولي، في حين أن إلغاء الحواجز التجارية يعتبر خطوة نحو التكامل الاقتصادي. ومع ذلك يضيف بعض الكتاب إلى المراحل السابقة مرحلة أخرى في بداية العملية التكاملية[32]، وهي **"اتفاقية التجارة التفضيلية"** preferential trade agreement ويقصد بها الاتفاق على ترتيبات يتم بمقتضاها تخفيف القيود وتخفيض الرسوم الجمركية على جميع أو بعض الواردات التي يكون مصدرها الدول الأطراف في الاتفاقية، مقارنة بتلك المفروضة على الواردات ذاتها التي يكون مصدرها من دول غير منضمة إلى الاتفاقية. ويدرج بعض الكتاب في هذا النوع الترتيبات التفضيلية غير المتبادلة non-reciprocal، مثل تلك التي منحتها الدول المتقدمة في نظام التفضيلات المعممة المشار إليه[33]. غير أن دوافع هذا النوع هو تقديم دول متقدمة معونة إلى قطر بعينه أو مجموعة أقطار، دون أن تستهدف خلق تكامل معها. ويضيف آخرون صيغة **"تحرير التجارة المنفرد"**، رغم أن كونه منفردا وممنوحا لجميع دول العالم، يجعل هدفه التكامل في الاقتصاد العالمي[34]. والواقع أنه يمكن اعتبار التخفيض المتبادل خطوة تكاملية إذا استهدف مزيدا من التحرير ليتحول إلى منطقة تجارة حرة. ويمكن اعتبار المرحلة الانتقالية لبناء مثل هذه المنطقة من هذا القبيل، حتى وإن تباينت درجات التفضيل لكل من أعضاء التجمع الإقليمي، على نحو ما يجري في اتحاد جمركي بين دول متفاوتة النمو أو لضم عضو جديد.

تنسيق السياسات والمنهج الإنتاجي

لا يعني أن الأداة الأساسية في الاتحاد الاقتصادي هي تنسيق السياسات وصولا إلى توحيدها في المراحل النهائية، أن هذا التنسيق لا يلعب دورا مهما في مراحل مبكرة للتكامل. من جهة أخرى فإن الصياغة السابقة لمراحل التكامل كما وضعها بالاسا تجعل التكامل بمعنى إدراك الوحدة الاقتصادية في النهاية هدفا في حد ذاته، بينما هو في رأي البعض أداة لتحقيق أهداف تهتم بها كل من الدول المشاركة، على رأسها التنمية. ومن ثم فإن الكاتب بيندر[35] مثلا يدرج نوعي التكامل اللذين ميز بينهما تنبرجن ضمن ما يعتبره تكاملا سلبيا، بينما التكامل الإيجابي في رأيه يعني الاتفاق على سياسات تؤدي إلى أهداف اقتصادية أخرى. وبناء عليه فقد انتقد التعريف الذي وضعه بيلا بالاسا وتبعه فيه آخرون، لأن فيه الكثير من التقييد، بينما هو في الوقت نفسه يقصر عن تحقيق الفائدة الحقيقية من التكامل. فالعبرة ليست بالتحول من استقلال تام للدول الأعضاء إلى حالة اقتصاد موحد، بل في توفير قاعدة تستطيع هذه الدول على أساسها أن تقوم "بعمل مشترك" يمكنها من التعاون على بلوغ أهدافها الاقتصادية. ومن هذا المنطلق ميز فاجدا[36] بين أسلوبين للتكامل: التكامل في الأسواق والتكامل الإنتاجي الإنمائي production or development integration. ويأخذ هذا التمييز في الاعتبار عدم كفاية مبدأ الحرية الاقتصادية لتحقيق التنمية من خلال تطوير العلاقات البينية للدول أعضاء التجمع، ويضيف لذلك تنسيقا ينصب مباشرة على جانب الإنتاج، وهو ما يترتب عليه في الوقت نفسه تعزيز قاعدة التكامل ذاته. يضاف إلى ذلك أن عملية تنسيق السياسات، يمكن أن تفيد الدول الأعضاء حتى ولو لم يترتب عليها تعزيز مباشر للتكامل. فهي تساعد الحكومات على توجيه سياساتها الموجهة إلى رفع كفاءة الأداء الاقتصادي، إذ أن السياسات التي تحظى بالاتفاق الإقليمي تكون أقل عرضة للخضوع للضغوط التي تدفع الحكومات إلى اتخاذ سياسات غير رشيدة، تغلب عليها اعتبارات غير موضوعية. وهي في الوقت نفسه تمد الحكومات بسند قوي تستطيع أن تستخدمه تجاه ضغوط جماعات المصالح التي تسعى لتحقيق مكاسب ذاتية دون نظر إلى إجمالي الصالح العام، كما أنها تحمل فئات المصالح على مقارنة موقفها بمواقف مثيلاتها في الدول الأعضاء، والتدقيق في دعواها.

غير أن الشيء الذي يجب تذكره دائما هو أن هناك ميلا للمبالغة في ضرورة التنسيق حتى في المراحل المبكرة للتكامل، وهو ما يحذر منه بعض الكتاب. فخلال مرحلة منطقة التجارة الحرة يمكن المضي شوطا طويلا

على طريق تحرير التجارة دون حاجة ماسة إلى الكثير من التنسيق. بل إنه في الاتحاد الجمركي لجماعة البنيلوكس ظلت النظم الضريبية متفاوتة، حيث كانت بلجيكا تعتمد بدرجة أكبر على الضرائب غير المباشرة، بينما كان الاعتماد الأكبر لزميلتيها على الضرائب على الدخل وعلى رأس المال. ويشار في هذا الصدد أيضا إلى أنه على الرغم من كون الولايات المتحدة دولة اتحادية، وكذلك كل من استراليا وكندا، فإن ولاياتها تتباين من حيث هياكل ومستويات الضرائب والإنفاق العام. بالمقابل فإن العلاقات الدولية تشهد حالات من تنسيق السياسات لا ترجع إلى محاولات للتكامل. من جهة أخرى فإن تنسيق سياسة معينة قد يقضي بتنسيق سياسات أخرى وثيقة الصلة بها؛ فتنسيق إعانات التصدير مثلا يشترط تنسيق رسوم الاستيراد. وسواء أخذنا بالتعريف التقليدي للتكامل أو بالتعاريف البديلة، فإن التنسيق المنشود للسياسات يرتبط بأهداف تكاملية تتجاوز ما يرتبط بتحقيق مراحل تحرير حركة المنتجات وعناصر الإنتاج؛ وعلى رأس هذه الأهداف تعزيز التنمية.

التعددية والإقليمية الجديدة

استهدفت الدول النامية من ترتيباتها التكاملية، دفع عجلة النمو الاقتصادي وتحسين أسس التخصص وتقسيم العمل فيما بينها، وزيادة قدرتها على الدخول في مجالات صناعية جديدة، وعلى جذب استثمارات أجنبية لها. وباستثناء عدد محدود من الاتفاقيات التي سعت لإقامة اتحادات جمركية (الاتحاد الأوروبي والسوق المشتركة الكاريبية وجماعة المركوسور) فإن غالبية الترتيبات توقفت عند محاولة إنشاء مناطق تجارة حرة، أو مجرد اتفاقيات متواضعة اقتصرت على تحرير قوائم محدودة من السلع، فشلت في تحقيق نتائج ملموسة للتنمية التي هي المقصد الأساسي للدول النامية، لأنها باقتصارها على عدد معين من القطاعات لم تحقق جدوى ملموسة لأعضائها من التحرير فيها. بالمثل عجزت بعض التجمعات الأخرى التي لجأت إلى الإقتداء بالمنهج الوظيفي المحدث الذي تبنته الجماعة الأوروبية، عن تحقيق وحدة اقتصادية أو حتى سياسية. وأدى العجز عن تحقيق الأهداف المتوخاة من التكامل إلى توقف بعضها، بينما جرت محاولات لإحياء البعض الآخر في صيغ جديدة. وعزت الدراسات التي أجريت في السبعينات لتفسير أسباب هذا القصور إلى ما تمارسه قوى اقتصادية دولية، لا سيما عابرات القوميات، من ضغوط لتخفيف حدة **التوجه الداخلي** inward لتلك التجمعات.

ومع انتشار الموجة الليبرالية مؤخرا تصاعدت الدعوة إلى تحرير متعدد الأطراف multilateral للتجارة، موضوعيا وجغرافيا، برعاية منظمة التجارة العالمية التي أنشئت في ختام جولة أوروجواي للجات. واتجه النقد للترتيبات التكاملية السابقة إلى عدم ملاءمة السياسات الإنمائية الموجهة إلى الداخل لتمسّك القطاعات المنافسة للواردات بمكتسباتها المتحققة في ظل الحماية، فضلا عن تفاقم الصعوبات الاقتصادية العالمية خلال عقدي السبعينات والثمانينات. وحتى تكون الإقليمية متممة للنظام المتعدد الأطراف بدلا من التعارض بينهما، شددت نتائج جولة أوروجواي على الالتزام الدقيق بالمادة 24 من اتفاقية الجات، التي تبيح إقامة مناطق تجارة حرة أو اتحاد جمركي، والتي تتضمن الشروط التالية[37]:

- أن تغطي الاتفاقية مجمل التجارة الخارجية (تقريبا) حتى لا يقتصر الأمر على تحرير قائمة من السلع بما ينجم عنه تحويل للتجارة.
- أن تزال عوائق التجارة كلية، حتى لا يقتصر الأمر على تخفيضها على أساس تفضيلي.
- **ألا يعقب إقامة المنطقة الحرة أو الاتحاد الجمركي رفع العوائق أمام الأطراف الأخرى.**
- أن يتم استكمال الترتيبات عبر فترة "معقولة" من الزمن. وقد حدد تفاهم 1994 بشأن المادة 24 في ختام جولة أوروجواي، عشر سنين كحد أقصى، إلا إذا قدم المتعاقدون أسبابا وجيهة لتجاوزها.

وشهدت الفترة الأخيرة توجهات إلى اعتبار أن التكامل الاقتصادي الإقليمي أصبح ضرورة في عصر الكوكبة (أو العولمة) باعتبار أنه يتطلب التعامل مع التزايد الكبير في الاعتماد المتبادل. فضلا عن ذلك ظهر نوع جديد من الترتيبات الإقليمية تحول من تكامل يواجه عدم التكافؤ بسبب سيادة القوى الكبرى، إلى تكامل **منفتح على الخارج** يتم مع واحدة أو أخرى من هذه القوى، مسلما بما يسود بينها متفاوتة في مستويات النمو[38]. بل لعل هذا أصبح واحدا من شروطها، بحيث تعمل الدول الأعضاء المتقدمة كقاطرة تشد الدول الأقل نموا نحو الإطار العالمي، باعتبارها أعضاء أساسيين فيه. وأثار هذا مخاوف لدى أنصار التحرير على المستوى العالمي، من تحول العالم لنظام ثلاثي القطبية[39]، يقوده الاتحاد الأوروبي في مجاله، والولايات المتحدة في نصف الكرة الغربي واليابان في الشرق الأقصى. من جهة أخرى فسواء على المستوى العالمي أو على المستوى الإقليمي، حدث اتجاه لشمول قدر أكبر من المعاملات الاقتصادية عن التجارة، التي تركزت في أغلب الأحوال على تحرير السلع الصناعية. فلأول

مرة شملت الجات السلع الزراعية والخدمات ورؤوس الأموال. بالمقابل فإن الاتفاقيات الجديدة، خاصة تلك التي تشارك فيها قوى اقتصادية كبيرة، تعمد إلى التأكيد على تحرير الخدمات وانتقال رؤوس الأموال، وما يتطلبه ذلك من تعديل في السياسات الاقتصادية الوطنية، وهو ما يطلق عليه البعض **تعميق التكامل** (أنظر بعده). ولأن هذه التدفقات تمثل التطور الذي أصاب الاقتصاد العالمي نتيجة العولمة، فإن هناك دواعي أخرى، تضاف إلى ما سبق، للاهتمام بدراسة الإقليمية الاقتصادية بصيغتها الجديدة وعلاقتها بالترتيبات متعددة الأطراف. ويثير هذا قضيتين:

1 - قضية الكتلة الحرجة

أصبح من الأمور التي استقر عليها الرأي أننا أصبحنا نعيش عصر **الكيانات الكبيرة**، وأن التكتل الإقليمي هو السبيل الأجدى في مواجهة العولمة، ليس كبديل لها بل لكونها الأنسب لتحقيق القدرة على التعامل الدولي في ظلها. فقليل من الدول يستطيع أن يحقق منفردا قدرة على تحقيق شرط اتساع السوق، من خلال توفير **كتلة حرجة** critical mass ترفع من كفاءة عمل المنشآت الاقتصادية[40]، بتمكينها من الاستفادة من وفورات النطاق والقدرة على تحقيق حجم كبير من المبيعات، خاصة بالنسبة للسلع ذات المحتوى التكنولوجي العالي، كما تقلل من مخاطر التجديد والابتكار، ويهيئ حوافز قوية للتعاون في البحث والتطوير، وفي إنشاء مشروعات مشتركة عبر الحدود القطرية في مختلف المجالات. ويتخذ كل من عدد السكان وحجم الناتج القومي كمعيار للكتلة الدنيا اللازمة. ففي دراسة أجرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بإسم "الاعتماد المتبادل" عن النمو حتى سنة 2020، اتخذت معيارا للكبر أن يتجاوز عدد السكان 150 مليونا، والناتج المحلي 150 مليار دولار[41]. وانطبق هذا الشرط في 1995 على خمس دول، تصدرتها الصين والهند وروسيا، ثم إندونيسيا (بعدد سكان 195.2 مليون، وناتج إجمالي 198.1 مليار) والبرازيل (159.2 مليون، وناتج إجمالي 688.1 مليار). وتشير الدراسة المذكورة إلى أن هذه الدول الخمس سوف تكون قادرة على تحقيق نمو أسرع من باقي مناطق العالم، وفي نفس الوقت يتضاعف نصيبها من التجارة العالمية. وبالتالي فإن الدول التي لا تستطيع توفير الكتلة الحرجة بمفردها، يتعين عليها أن تقوم بعمل ترتيبات إقليمية يتوفر فيها هذا الشرط.

2 - تغير قواعد اختيار أقاليم التكامل

تركز التجمعات التكاملية الجديدة على البعد الاقتصادي، وبخاصة تحرير التبادل التجاري والخدمات ورأس المال، دون أن يعني ذلك بالضرورة التوجه نحو إقامة وحدة اقتصادية أو سياسية، على النحو الذي دعا إليه المنهج التقليدي للتكامل. ومع ذلك فإن الارتباط بتحرير التبادل التجاري، يجعل البداية تتفق مع هذا المنهج من حيث البدء من صيغة منطقة التجارة الحرة، دون التقيد بما يليها من مراحل النظرية الوظيفية المحدثة أو ببلوغ مرحلة الاندماج التام في وحدة اقتصادية. وساعد على ذلك أن الروابط التاريخية بين الدول المتقدمة وجاراتها بلغت من القوة ما جعله تشكل **تكاملا فعليا** *de facto*، يتزايد وثوقا بفعل قوى الاعتماد المتبادل.

وكان هذا واضحا في حالة الولايات المتحدة وسيطرتها الفعلية على اقتصادات جارتيها، المتقدمة في الشمال والنامية في الجنوب. ورغم نجاحها في تطوير الجات إلى منظمة عالمية للتجارة تمتد بواسطتها مظلة تحرير التبادل إلى جميع السلع والخدمات ورأس المال، فقد عمدت خلال العقد الأخير إلى عقد ترتيبات إقليمية رسمية، تضع قواعد محددة للتكامل، في شكل إقامة مناطق تجارة حرة وعقد اتفاقيات تجارة واستثمار، مع دول نصف الكرة الغربي، مشكلة بذلك تجمعات تختلف في أسسها عن التجمعات التقليدية:

- فهي تكريس للعلاقات الدولية السائدة، بما فيها من عدم تكافؤ.
- وهي تضم دولا متفاوتة في مستويات النمو، بعكس ما تشترطه النظرية التقليدية من تقارب هذه المستويات.
- كما تتباين الغايات النهائية للمجتمعات المعنية، وهو ما يعني تغليب الأهداف السياسية والاجتماعية للطرف الأقوى، دون التزام بالعمل على تحقيق تقارب اجتماعي أو توحد سياسي على المدى الطويل.
- وهي تستند إلى قدر من التوفيق بين التوجه نحو التعددية، وهو التوجه الذي رعته الولايات المتحدة في السابق، وهذه الإقليمية الجديدة، خاصة في ظل مناقشة مدى التوافق أو التعارض بين الإقليمية والتعددية.

مفهوم جديد لتعميق التكامل

أعقبت الموجة الأولى من الترتيبات التكاملية التي شهدتها الستينات، مرحلة جديدة تأثرت بما ساد خلال السبعينات من تقلبات اقتصادية عالمية ضخمة، وما تميز به عقد الثمانينات من أنه العقد الضائع للتنمية خاصة بفعل تراكم المديونيات التي ما زال العالم الثالث يعاني منها حتى اليوم. ودفع هذا أوروبا، بعد أن استكملت بناء

اتحادها الجمركي إلى محاولة تعميق تكاملها بالتوجه نحو الاتحاد الاقتصادي في ظل مزيد من الاعتماد على النفس لعدم توقع أن تأتي قوى دفع النمو في الاقتصاد الإقليمي (الأوروبي) من خارجه. وبدأ الحديث عن تحول أوروبا إلى **قلعة** fortress، تكتفي بسوقها الداخلية الموحدة كبديل للأسواق الدولية، وعن إصابتها بما يسمى "التصلب الأوروبي" Euroscelrosis. ومن ثم لجأت الولايات المتحدة، إلى التكامل الإقليمي كأداة ضغط من أجل العودة إلى التحرير متعدد الأطراف. من جهة أخرى فإن ضغوط المديونية دفعت الدول النامية إلى إعادة النظر في منهج الإحلال محل الوردات، الذي انتقل تطبيقه من المستوى القطري إلى النطاق الإقليمي، ليس فقط بسبب المآزق التي تعرضت لها، بل وأيضا لحاجتها الماسة إلي تعزيز صادراتها إلى العالم المتقدم لتستطيع سداد ما استحق عليها من خدمة للديون، في وقت تصاعدت فيه الدعوة العالمية إلى تقليص معدلات الحماية. ونظرا لصعوبة نفاذ الدول النامية إلى أسواق الدول المتقدمة جميعا، لجأت إلى البديل وهو توثيق العلاقات مع الدول المجاورة التي كانت تاريخيا الشريك الأكبر لها في التبادل التجاري، فضلا عن ارتفاع درجة التعارف الثقافي، بسبب التقارب الجغرافي. وكان هذا هو السمة المميزة للأمريكتين، كما أنه ينطبق إلى حد كبير على الدول المتوسطية المجاورة للاتحاد الأوروبي، بينما تسعى الاقتصادات الاشتراكية التي تمر بمرحلة تحول transition لاقتصاد السوق إلى توثيق علاقاتها الاقتصادية بالاتحاد الأوروبي، بل والانضمام إليه.

ونشأت بذلك ترتيبات إقليمية من نوع جديد تلتف فيه مجموعة من الدول النامية حول دولة متقدمة (أو مجموعة من الدول المتقدمة) تتولى قيادة المجموعة، وهو ما يجعلها **تجمّعا بين إقليمين** أو أكثر وليس لإقليم واحد، بالمعنى التقليدي؛ أي أن المعيار فيها هو تباين مستويات النمو أملا في زيادة القوة التصديرية البينية. لذلك فإن مثل هذه التجمعات لا تستهدف تحقيق وحدة بين أعضائها، نظرا لأنها تجيز التمايز في الجوانب الاجتماعية والثقافية، بينما الأطراف المتقدمة ليست على استعداد لتحمل أعباء تحقيق تجانس اجتماعي مع الأطراف الأقل نموا، وبالتالي فإنها تضع حدودا لعمليات انتقال البشر، خاصة مع تصاعد معدلات البطالة فيها. وبينما كان الهاجس السياسي الذي ساد في الماضي هو توفير السلام والأمن، وإنهاء الحروب التي أنهكت العالم (بالنسبة للدول المتقدمة) أو تأمين أعضاء التجمع من تبعات الاستعمار، وتحقيق التنمية المتكافئة لدول نامية حصلت قريبا على استقلالها، تأخذ الدوافع السياسية في التجمعات الجديدة التي تفرضها الدول الأعضاء المتقدمة شكل العمل على دعم استقرارها السياسي، بإيقاف الهجرة إليها من للدول الأقل تقدما، والقضاء على ما قد تتعرض له هذه الأخيرة من عوامل تذمر قد تتحول إلى حركات أصولية تغذي مشاعر الكره للدول الأغنى وشعوبها.

وقد أنهت اتفاقيات مراكش عهد النظم التفضيلية التي كانت تقدم فيها الدول المتقدمة مزايا للدول النامية دون اشتراط المعاملة بالمثل، وأصبحت القاعدة هي تماثل التزامات جميع الأطراف بغض النظر عن تفاوت مستوى النمو. ومن ثم يقال أن عهد المَنح من دول قادرة والأخذ من جانب دول محتاجة (أو ما يطلق عليه البعض صيغة مشروع مارشال) قد انتهى، فالتعامل هو بين أنداد أو شركاء حسب متطلبات العطاء مقابل الأخذ (وفق صيغة الجماعة الأوروبية)، مع تعويض الدول الأقل تقدما عند الاقتضاء بما يساعدها على تجاوز الخسائر واكتساب القدرة على جني المنافع. ولذلك تتخذ الصيغة الاقتصادية للتجمع شكل منطقة تجارة حرة، تختلف آجال تدرج تطبيقها لكل عضو وفقا لتفاوت ظروف النمو، على أن يكون ذلك ضمن الحدود التي تجيزها منظمة التجارة العالمية، والتي لا تتجاوز عادة عشر سنوات. ونظرا لإدراك أن هذه الترتيبات لن تتمكن من تحقيق تقارب في الهياكل الاقتصادية خلال فترة معقولة فإنها لا تتضمن تحركا نحو اتحاد جمركي.

ويرى بعض الكتاب أن الترتيبات الإقليمية الجديدة تنطوي على **تكامل** أعمق[42] deeper integration، يتجاوز مجرد إقامة منطقة تجارة حرة، ليس بالأخذ بأدوات تكامل إيجابي توجد قواعد لتنسيق السياسات الاقتصادية بين دول متشابهة في نظمها الاقتصادية، بل بدفع الدول الأقل تقدما إلى الارتباط بنمط من السياسات الاقتصادية يفتح أسواقها أمام التدفقات التجارية والرأسمالية من الدول المتقدمة، ويكفل لمنشآتها الاقتصادية أن تعمل بدون قيود، بما يتفق ومتطلبات التدويل المتزايد لعمليات الإنتاج، وتعديل النظم الاقتصادية للدول النامية من خلال برامج إصلاح اقتصادي لتوفير المناخ الملائم لرأس المال الأجنبي والشركات، لا سيما عابرة القوميات، التي تمارس نشاطا في الدول الأقل تقدما، تبدي الدول المتقدمة المعنية استعدادها للعمل **"كمرتكز لإصلاح السياسات الاقتصادية"** policy reform anchor، بمعنى أن تقدم العون لها لاجتياز الصعوبات التي يمكن أن تتعرض لها خلال تعديل هياكلها وسياساتها على النحو المطلوب[43] (وهو ما حدث خلال أزمة المكسيك الأخيرة).ويساند هذا الأسلوب الادعاء بأنه يزيد من قدرة الدول النامية على التنافس العالمي، وعلى رفع جدارتها الاقتصادية، ومن ثم جذب استثمارات أجنبية من مناطق أخرى. وهكذا طرحت الدول المتقدمة صيغة للتكامل مع دول أقل تقدما تكفل تحقيق الأهداف التالية:

- ضمان **تقيّد** locking الدول النامية المشاركة بمسيرة **الإصلاح الاقتصادي**، بالتلويح بتقديم مساعدات على تحمل أعباء التكيف، ودعم التوجه نحو مزيد من الاعتماد على القطاع الخاص.
- التخلص من أسلوب المعونات الذي طالب به المجتمع الدولي في الستينات، والادعاء بأنه قد آن الأوان للتحول من المعونات بما تعنيه من عطاء دون أخذ، إلى أسلوب التعامل الاقتصادي المتبادل، وهو ما أطلق عليه الأخذ بمبدأ **المشاركة** partnership، الذي يفترض أن جميع الأطراف تقف على قدم المساواة، وهو افتراض يجافي الواقع. ولكنه شرط يتعين على الدول النامية قبوله حتى تحصل على ما تعتقده مزايا تقابله.
- إيجاد فرص لانتشار **نشاط الشركات** العاملة في الدول المتقدمة عبر الحدود، تأكيدا للتوجه العالمي السائد نحو توسيع نشاط عابرات القوميات.
- ويرتبط بهذا تأمين **انتقال رؤوس الأموال**، تمكينا لعبور منشآت الدول المتقدمة حدود الدول النامية وتحقيق ربحية أفضل فيها، وسعيا إلى ربط مدخرات الدول النامية بالأسواق المالية للدول المتقدمة.
- العمل على فرض **الرؤى السياسية** للدول المتقدمة على الدول النامية، بما في ذلك الإقتداء بنظمها بدعوى ضرورة تحقيق الديمقراطية كأمر يتلازم مع التحرر الاقتصادي، وكفالة حقوق الإنسان كما تفسرها الدول المتقدمة، وهو ما يهيئ لها ذريعة للتدخل في الشؤون الداخلية للدول النامية وفي تسيير حكوماتها.
- الادعاء بأن **التوجه التصديري** يساعد على التعجيل بالتنمية وما تعنيه من رفع معدلات التوظيف، وتخفيف الدوافع إلى الهجرة من دول الجنوب إلى دول الشمال (وبخاصة المكسيك بالنسبة للولايات المتحدة، ودول المتوسط بالنسبة إلى أوروبا).

ورغم أن الاتحاد الأوروبي يعتبر النموذج الأساسي للتكامل بمعناه التقليدي، فإن هناك في الأدبيات ميل إلى اعتباره ضمن حالات الإقليمية الجديدة. وقد يكون هذا صحيحا من حيث أن هذا الاتحاد وضع خطوات أساسية للتكامل الموجه للاندماج في الاقتصاد العالمي. ولكنه فعل ذلك من منطلق أنه يمثل إحدى القوى الكبرى المحركة للنظام الاقتصادي العالمي. ولا يعني كونه عجل بالانتقال إلى السوق الموحدة في ظل تخوف من أن تتعثر جولة أوروجواي، أنه اختار الطريق الإقليمي كوسيلة ضغط من أجل تحقيق التعددية. فقد كان واحدا من أسباب التعثر الحماية الشديدة التي يفرضها على قطاعه الزراعي، والتي كانت مثار خلاف شديد مع الولايات المتحدة على وجه الخصوص. وهو لم يعتبر تعميق التكامل مجرد إضافة إلى تحرير التجارة، بل كان ذلك هو هدفه الرامي إلى تقريب التكامل السياسي عن طريق المضي في التكامل الاقتصادي إلى نهاية الشوط. وسنرى أن محافظته على تكامله التقليدي دعاه إلى عرض صيغة إقليمية جديدة على جيرانه، شرقا وجنوبا.

مقارنة بين المنهجين

يتضح مما تقدم أن الإقليمية الجديدة تطرحا بديلا للمنهج التقليدي للتكامل الإقليمي[44]، يختلف عنه في معظم خصائصه. ويلخص جدول (2) أهم نواحي التباين بين الصيغتين التقليدية والبديلة، وذلك وفقا للأبعاد التي يصاغ بموجبها المنهج التقليدي. ويلاحظ أن هدف إحداث تكامل تام قد أخلى السبيل أمام هدف تحرير

جدول (2) مقارنة بين الصيغتين التقليدية والجديدة للتكامل الاقتصادي الإقليمي

الخصائص	المنهج التقليدي للتكامل	الإقليمية الجديدة
النطاق الجغرافي	إقليم يضم دولا متجاورة	إقليم أو أكثر متجاورين
الخصائص الإقليمية	التجانس وتقارب المستويات الاقتصادية	التباين. أعضاء متقدمون يتولون القيادة
الاجتماعية والثقافية	تأكيد التقارب لتمكين الوحدة كهدف نهائي	السماح بالخصوصيات، وتبادل التفاهم
الدوافع السياسية	تحقيق الأمن والسلام وإيقاف الحروب	دعم الاستقرار السياسي وتحجيم الأصولية
تحرير التجارة	اتفاقات تفضيلية تبدأ بمنطقة تجارة حرة ثم/أو اتحاد جمركي	مناطق تجارة حرة تتفاوت فيها المدة التي تستكمل فيها الدول المختلفة مقوماتها
عدم اشتراط المعاملة بالمثل	مجاز، لصالح الدول الأقل تقدما	غير مجاز، مع تعويض الأقل تقدما
نطاق التجارة	أساسا المنتجات الصناعية، بهدف إحلال محل الواردات على المستوى الإقليمي	السلع والخدمات، مع التركيز على تعزيز التصدير
العناصر: رأس المال	تحريره تدريجيا مع توفير الشروط الأشد للتكامل النقدي	يفرض منذ البداية، حركة من الأعضاء الأكثر تقدما إلى الأقل تقدما

العمل	يؤجل لمرحلة وسيطة ويستكمل عند الاتحاد	غير متاح لمواطني الأعضاء الأقل تقدما
تنسيق السياسات	تدريجي مع توسيع صلاحيات سلطة فوق وطنية يشارك فيها كل الأعضاء بالتساوي	إعطاء وزن أكبر لمطالب الشركات عابرة القوميات و الأعضاء الأكثر تقدما
المرحلة النهائية	وحدة اقتصادية على أمل أن تفضي إلى وحدة سياسية	أساسا مرحلة وحيدة تقتصر على تحرير التجارة وحركة رأس المال
القائم بالدعوة والتوجيه	السلطات الرسمية للدول الأعضاء	قطاع الأعمال وعابرات القوميات

التبادل التجاري، وهو تحرير يتم مع دول متقدمة، أي أنه يعتبر تقنينا لاندماج فعلي فرضته الرأسمالية العالمية في مراحل تاريخية سابقة. كما أنه يتفق في جوانب عديدة مع النظام الذي أرسته اتفاقيات مراكش، في مقدمتها تحرير انتقال رأس المال، وهو ما يخلق فرصا جديدة أمام أصحاب رأس المال في الدول الأغنى. ورغم أن الحجة التي تستند إليها الترتيبات الإقليمية الجديدة هي أن رأس المال سوف يتجه إلى الدول الأقل نموا ليستفيد مما لديها من مزايا نسبية في تدعيم إمكانياته للإنتاج والتصدير إلى أسواق الدول الأعضاء الأكثر تقدما، فإن هذا الانتقال إن حدث يزيد من اعتماد الدول الأقل نموا على التكنولوجيات التي تفرضها الدول المتقدمة، بما في ذلك استيراد السلع الوسيطة من هذه الأخيرة. ولذلك نجد أن المسئولين الأمريكيين والأوروبيين يؤكدون أن **الجمع بين المسارين** الإقليمي ومتعدد الأطراف يؤدي إلى تسريع التحرير الشامل. بل إن البعض يرى أن ما أتت به منظمة التجارة العالمية، يضع حدا أدنى، غالبا ما تتجاوزه الاتفاقيات الإقليمية الجديدة، مما يساعد على تسريع حركة التحرير الشامل. والجدير بالذكر أن التجمعات الإقليمية القائمة على الأسس التقليدية بين الدول النامية تأثرت بالتوجهات الجديدة التي تتبناها هذه الإقليمية. يساهم في ذلك ما يتعرض له الكثير من الدول الأعضاء من ضغوط لتطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي التي تؤكد على اتباع القواعد العامة التي تفرضها منظمة التجارة العالمية بشأن تحرير التجارة في السلع والخدمات وانتقال رأس المال. ولذلك فإن التجمعات التي تضم دولا نامية فقط بدأت تعيد تنظيم أسسها وفقا لهذه القواعد، وهو ما دفع كثيرا منها إلى تجاوز الترتيبات التعاونية التي كانت سائدة فيها إلى إقامة مناطق تجارة حرة، على نحو ما فعلت المجموعة العربية.

هوامش الفصل الثاني

(20) أنظر مقدمة Hodges في، Michael Hodges (*ed*): *European Integration*. Penguin Books, 1972

(21) Karl W. Deutch *et al*: *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton, 1957

(22) David Mitrany: *A Working Peace System*. Royal Institute of International Affairs, 1943

(23) أنظر ص 758 من، سعد الدين إبراهيم: "الأبعاد الاجتماعية وتأثيرها على الوحدة الاقتصادية العربية". الفصل التاسع من، محمد لبيب شقير: الوحدة الاقتصادية العربية. 1986. الجزء الثاني، حيث استشهد بما أورده هاس في، Ernst B. Haas: "The Study of Regional Integration and Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing". *International Organization* . vol. 24 (Fall 1970), pp. 607-46

(24) Ernst Haas: *International Integration: International Political Communities*. Anchor Books, 1966

(25) أنظر مثلا، إسماعيل صبري عبد الله: وحدة الأمة العربية: المصير والمسيرة. مركز الأهرام للترجمة والنشر. القاهرة، 1995. ويوسف صايغ: التنمية العربية: من قصور الماضي إلى هاجس المستقبل. منتدى الفكر العربي، عمان، الأردن. 1994.

(26) أنظر مثلا، I. Vajda and M. Simai (*eds*.): *Foreign Trade in a Planned Economy* (Cambridge Univ. Press, 1971).

(27) أنظر ص 65 من، يوسف صايغ: "موجبات البحث في موضوع 'الوطن العربي ومشروعات التكامل البديلة". صص 43-66 من محمد محمود الإمام (محرر): الوطن العربي ومشروعات التكامل البديلة. أعمال المؤتمر العلمي الثالث للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، أيار/مايو 1997.

(28) أنظر ص 292 من، فؤاد مرسي: التكامل الاقتصادي الاشتراكي في مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة. (الجزء الثاني من: دراسة مقارنة للتكامل الاقتصادي العربي وتجارب التكتلات الدولية وأنظمتها في مجال التكامل الاقتصادي وطريقة عمل تلك التكتلات. الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية، عمان، آذار/مارس 1983).

(29) Jan Tinbergen: *International Economic Integration*.(2nd. Ed. Elsevier, Amsterdam, 1954).

(30) أنظر، Balassa: *The Theory of Economic Integration*، مرجع سابق. أنظر أيضا، صص 50-51 من، شقير: الوحدة الاقتصادية العربية، الجزء الأول، مرجع سابق.

(31) أنظر مثلا، ص 1 من، Hitiris: *European Union Economics*، مرجع سابق. أنظر أيضا جدول (5) في الفصل الرابع لتصنيف بديل.

(32) أنظر ص 508 من، سلطان أبو علي: "مشروع السوق الشرق أوسطية". صص 501-518 من، الوطن العربي ومشروعات التكامل البديلة. 1997. وقد أشار في هذا الصدد إلى، Ali M. El-Agraa: "The Theory of Economic Integration: The Customs Union Aspects", in, Ali M. El-Agraa (*ed*): *Britain Within European Community; The Way Forward*. London, McMillan, 1983. ويسمح هذا بإدراج "منطقة التجارة التفضيلية" التي سبقت الكوميسا لدول شرق وجنوب أفريقيا ضمن ترتيبات التكامل.

(33) أنظر مثلا ص 47 من، إسماعيل عبد الرحمن شلبي: التكامل الاقتصادي بين الدول الإسلامية. الاتحاد الدولي للبنوك الإسلامية، القاهرة، 1980.

(34) وهو ما أكده سلطان أبوعلي، مرجع سابق، ومع ذلك أضافه إلى قائمة صيغ التكامل، بعد السوق المشتركة.

(35) John Pinder: "Positive Integration and Negative Integration". *The World Today*, March 1968, pp. 88-110

(36) أنظر ص 34 والهامش (24). أنظر أيضا، Imre Vajda: "Integration, Economic Union and the National State". pp. 28-44 in, Vajda and Simai, 1971, *op. cit.*

(37) أنظر الفصل الأول من، World Trade Organization: *Regionalism and the World Trading System*. Geneva, April 1995

(38) أنظر مثلا، H. Genberg and F. Nadal de Simone: "Regional Integration Arrangements and Macroeconomic Discipline". in K. Anderson and R. Blackhurst (*eds*) *Regional Integration and the Global Trading System*. Geneva, Harvester Wheatsheaf, 1993

(39) أنظر ص 27 وما بعدها من، Oman: *Globalisation and Regionalisation*، مرجع سابق.

(40) كان هذا هو الشرط الذي قاد حركة الجماعة الأوروبية منذ قيامها حتى أصبحت سوقا موحدة. أنظر، Siegfried Mann: "Five Points for Europe". pp. 27-32 in, *European Affairs 2/88*, vol. 2. Elsevier, 1988.

(41) OECD: L'Observateur de l'OCDE, No. 207, Août-Septembre 1997. مشار إليه في ص 382 من، إسماعيل صبري عبد الله: "العولمة والاقتصاد والتنمية العربية". صص 361-386 من، العرب والعولمة، مرجع سابق.

(42) Robert Z. Lawrence: *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. Washington D.C. Brookings Institution, 1996(a). أنظر له أيضا، Robert Z. Lawrence*: Preferential Trading Arrangements; The Traditional and The New*. ECES Conference, Cairo, 26-27/6/1996,. on "How can Egypt Benefit from its Partnership Agreement with the EU", 1996(b)

(43) Joseph F. Francois: *Anchoring Policy Reform; External Bindings and the Credibility of the Reform*. ECES Conference, Cairo, 26-27/6/1996,. on "How can Egypt Benefit from its Partnership Agreement with the EU", 1996

(44) أنظر ص 385 من، M. M. El-Imam: *New Strategies for Development Cooperation*. pp. 375-425 in, Council of Europe: *Mediterranean Conference on Population, Migration and Development, Proceedings*. Palma de Mallorca, Spain 15 -17 October 1996. Council of Europe Publishing. أنظر أيضا ص 15 من، محمد محمود الإمام: "اتفاقيات المشاركة الأوروبية وموقعها من الفكر التكاملي". صص 7-76 من، بحوث اقتصادية عربية، العدد السابع، ربيع 1997.

الفصل الثالث

ترتيبات التفضيلات التجارية الإقليمية

التحرير الإقليمي للتجارة

تستخدم الدول في إدارتها لسياسة تجارتها الخارجية أداة التمييز discrimination، على المستويين السلعي والجغرافي، حيث تتفاوت الرسوم والقيود وكذلك الإعانات، على المنتجات المستوردة (أو المصدرة) باختلاف المنتج و/أو الدولة التي يجري التبادل معها، وفقا لحاجات الاقتصاد المحلي. وأدت حدة ممارسات التمييز فيما بين الحربين إلى نشوب صراعات اقتصادية اختتمت بحرب عالمية ثانية. لذلك قويت في أعقاب هذه الحرب الدعوة للالتزام بما تنادي به النظرية الكلاسيكية من تحرير شامل للتجارة على المستوى العلمي، بدعوى أن هذا التحرير يعمل على زيادة **الرفاهة على المستوى العالمي**، وعلى رفع كفاءة استخدام الموارد، واقترح أن يرعى هذا منظمة للتجارة الدولية ITO، تنشأ بجانب البنك والصندوق الدوليين. غير أن بريطانيا، التي كانت تدعو إلى حرية التجارة في القرن التاسع عشر، أظهرت تخوفا، شاركتها فيه دول أخرى مثل استراليا، من الحرية التي تتيح للولايات المتحدة تفوقا بسبب التقدم الذي أحرزته خلال الحرب وبعدها. أما الولايات المتحدة فرفضت المصادقة على اتفاقيتها لأنها لم تكن تتيح لها السيطرة على مسار التجارة العالمية. وجرى الاكتفاء بعقد الاتفاقية العامة للتعريفات والتجارة "الجات"، التي تعاقبت دوراتها مساهمة في إحداث تخفيضات متتالية للقيود التجارية على مستوى العالم. وأعقب آخر جولة وهي جولة أوروجواي في ديسمبر 1993، عقد اتفاقيات مراكش في إبريل 1994، وبموجبها أنشئت منظمة التجارة العالمية، ووسِّع نطاق تحرير التدفقات الاقتصادية، لتتجاوز السلع الصناعية فتشمل السلع الزراعية والخدمات ورؤوس الأموال.

وكان الشائع هو قيام الدول منح معاملات تفضيلية preferential لبعض الأقطار في شكل تخفيض القيود أو إزالتها بالنسبة لبعض السلع أو جميعها (أو بالأحرى غالبيتها لأن الدول تحتفظ عادة بحق حماية بعض السلع). وفي محاولة للدفع باتجاه التحرير متعدد الأطراف دون التمييز ضد باقي الدول، تضمنت اتفاقية الجات الالتزام بقاعدة "الدولة الأكثر تفضيلا" most favoured nation clause, mfn (أو ما يسمى مبدأ الدولة الأولى بالرعاية). وبموجب هذه القاعدة ينتفي التمييز، بحيث إذا منحت دولة معينة تفضيلا إلى دولة أخرى بالنسبة لسلعة ما، أي خفضت القيود على وارداتها منها من هذه السلعة، انسحب هذا التخفيض في نفس الوقت على جميع الدول الأخرى التي تعطيها نفس المعاملة. وحتى لا يقف هذا في وجه التحرير الإقليمي للتجارة، الذي يعتبر خطوة متقدمة نحو التحرير العالمي، أجازت المادة 24 باتفاقية الجات استثناء ترتيبات الاتحاد الجمركي ومنطقة التجارة الحرة من القواعد التي تحظر التمييز وشرط الدولة الأكثر تفضيلا، كما أشرنا من قبل. وكان لهذا أهميته نظرا لوجود أكثر من 20 ترتيب إقليمي تضم أكثر من 120 دولة يناهز نصيبها من جملة التجارة العالمية 80 %. وعرَّفت هذه المادة **الاتحاد الجمركي** CU بأنه[45] إحلال مجال جمركي customs territory واحد محل مجالين جمركيين (قطرين) أو أكثر، بحيث:

- تزال جميع الرسوم والإجراءات التقييدية للتجارة - فيما عدا تلك التي تستثنيها اتفاقية الجات - بالنسبة لغالبية التجارة بين الأقطار الأعضاء، أو على الأقل بالنسبة للتجارة في غالبية المنتجات الناشئة فيها.
- ويفرض كل من الأعضاء رسوما وإجراءات تجارية متماثلة على الجزء الغالب من التجارة مع الأقطار غير الأعضاء، بشرط ألا تتجاوز المستوى العام السائد في الأقطار الأعضاء قبل قيامه.

أما **منطقة التجارة الحرة** FTA فتزال فيها جميع الرسوم والإجراءات التقييدية للتجارة (فيما عدا تلك المستثناة باتفاقية الجات) على التبادل بين الدول الأعضاء بالنسبة لغالبية المنتجات الناشئة فيها، ويستبقي كل قطر حريته في فرض الرسوم والقيود على غير الأعضاء بشرط عدم تجاوزها المستوى السائد فيه قبل قيامها. كما يشترط ألا تتجاوز عملية إنشاء أي من هذين التنظيمين فترة معقولة (تقدر بعشر سنوات).

وإذا صحت الفلسفة التي تبنتها الجات من أن التحرير متعدد الأطراف للتجارة يحقق تعظيم الرفاهية لجميع الأقطار، فإن قصر التحرير على مجموعة أقطار دون تشديد الحماية إزاء آخرين يعتبر نوعا من الحل الوسط الذي يساهم جزئيا في تحقيق الرفاهة. ولذلك جرى النص على ألا يصحب إنشاء أي من التنظيمين زيادة في العوائق التي تفرض إزاء العالم الخارجي، حتى لا يغري قيامهما بتشديد في الحماية بما ينقلها من حدود القطر الواحد إلى الإقليم الذي يضم عدة أقطار. وقد اعتبر بعض الكتاب هذه الترتيبات **"البديل الثاني في الأفضلية"** the second

best[46]، بعد الحرية الشاملة، في مواجهة دعاوى الحماية على المستوى القطري. إلا أن آخرين يرون في هذا القول نوعا من التضارب في المنطق، إذ لو كانت حرية التجارة هي الأفضل، فلماذا تتوقف عند حدود الإقليم؛ وإذا كانت الحماية مطلوبة، فلماذا تتجاوز القطر إلى الإقليم ؟[47] وكانت هذه الاختلافات في النظر إلى جدوى الترتيبات التفضيلية الإقليمية هي الداعي إلى تخصيص جانب من دراسات الاقتصاديات الدولية international economics لدراسة مغزاها من وجهة نظر الرفاهة المنسوبة إلى تحرير التبادل.

أولا ـ منطقة التجارة الحرة

يختلف موقف الدول من الرسوم الجمركية على المنتجات المختلفة، وفقا لهياكلها الإنتاجية. فهي عادة تخضع بعض السلع لرسوم مرتفعة بغرض حماية الإنتاج المحلي منها، أو باعتبارها سلعا كمالية فلا بأس من رفع أسعارها محليا مقابل الحصول على إيرادات من رسوم يقع عبئها على الفئات (الغنية) التي تستهلكها، بينما تعفى البعض الآخر أو تفرض عليه رسوما منخفضة حتى تظل أسعاره المحلية منخفضة نسبيا، سواء للمستهلكين لكونها سلعا ضرورية، أو للمنتجين لتمكينهم من الحصول على مستلزمات إنتاج أو سلع رأسمالية بتكلفة منخفضة مما يرفع قدرتهم التنافسية. وعادة تخفض الرسوم على السلع الموجهة للتصدير نظرا لأنها تكون ذات ميزة تنافسية فلا تحتاج إلى حماية مرتفعة.

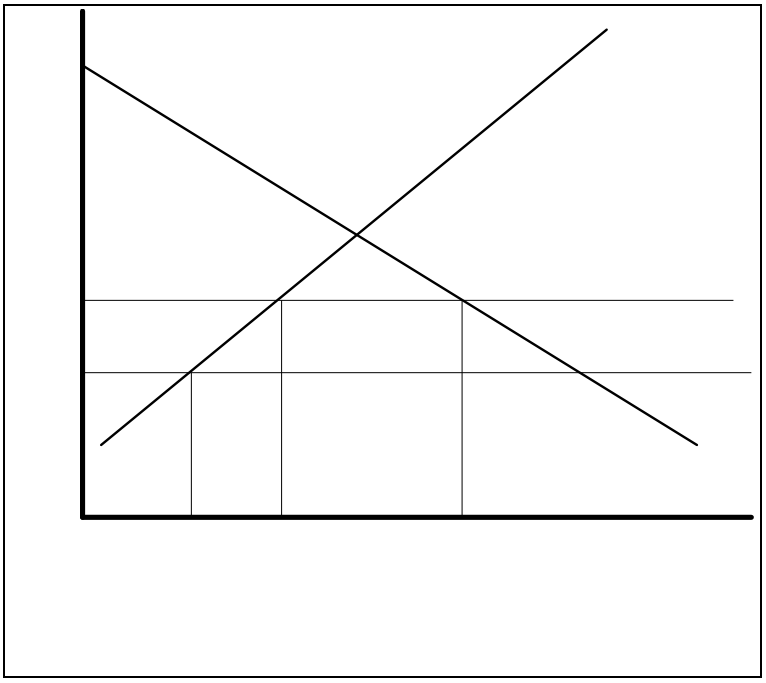
وفي حالة تنام دولتين لاختلاف المنتجات التي تتخصص فيها كل منهما، يتباين عادة هيكل الرسوم فيهما، مما يقصر جدوى تكاملهما على إزالة الرسوم البينية التي لا تكون بالضرورة مرتفعة، دون وجود دافع إلى توحيد الرسوم تجاه العالم الخارجي. أما في حالة التماثل الاقتصادي للدولتين فإن التحرير البيني للتبادل يؤدي إلى تعديل تقسيم العمل بينهما، بجعل بعض منتجات كل من البلدين منافسة في الآخر، إما لمنتجات محلية أعلى منها تكلفة أو لواردات من خارج المنطقة حتى وإن كانت أقل تكلفة، لاستمرار خضوعها للرسوم الجمركية. ومن الممكن في مرحلة لاحقة الاتفاق على توحيد الرسوم الجمركية الخارجية، أخذا في الاعتبار ما يتمخض عنه تقسيم العمل الجديد. ونعالج فيما يلي أثر إنشاء المنطقة الحرة ثم ننتقل لأبعادها الأخرى.

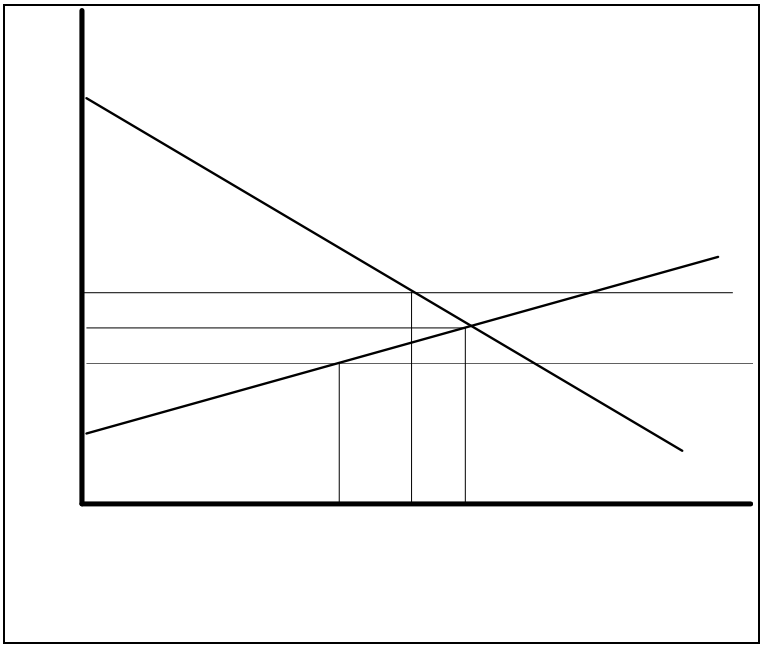
آثار إنشاء منطقة التجارة الحرة

يستند تحرير التجارة وإعمال القوى الحرة للسوق إلى فلسفة **الكفاءة الاقتصادية** التي تتكون من العناصر الثلاثة: (1) كفاءة الإنتاج، وتتحقق عندما يسود نفس سعر المنتِج بالنسبة للمنتجين كافةً وذلك للسلعة أو الخدمة المعنية سواء كانت مدخلا من مدخلات الإنتاج أو منتجا نهائيا؛ (2) كفاءة الاستهلاك، وتتحقق عندما يسود نفس سعر المستهلك بالنسبة لجميع المستهلكين سواء وجهت السلعة أو الخدمة المعنية إلى الاستهلاك النهائي أو للاستخدام كمدخل للإنتاج؛ (3) كفاءة التخصيص، وتتحقق عندما يتساوى سعر المنتِج مع سعر المستهلك. ويتصف تخصيص الموارد بالأمثلية إذا لم يمكن لأي تخصيص آخر أن يحقق كسبا لأي شخص دون أن يترتب عليه الإساءة إلى وضع شخص آخر. ولذلك فالشرط الأساسي لتحقيق الكفاءة الاقتصادية والتخصيص الأمثل للموارد هو سيادة المنافسة التامة، مما يجعل الإجراءات التدخلية من قبل الدولة (بما في ذلك فرض الضرائب والرسوم) مسئولة عن الانحراف عن ذلك الوضع، ويعطي مغزى لدعوى تحرير التجارة متعددة الأطراف.

وبناء عليه يرى أنصار حرية التجارة أن فرض رسوم جمركية على الاستيراد يقلل من كفاءة تخصيص الموارد. فهي من ناحية تجعل الإنتاج المحلي مربحا رغم ارتفاع تكلفته، وهو ما قد يجذب إليه استثمارات كان يمكن توجيهها إلى منتجات أكثر ضرورة وأكفأ في استخدام نفس القدر من الموارد، وهو ما ينشئ **انحرافا في تخصيص الموارد**. من ناحية أخرى تؤثر سلبا على **رفاهة المستهلك** بخفض دخله الحقيقي لحصوله على قدر أقل من السلع بأسعار أعلى، سواء من السلع المستوردة، أو بديلاتها المحلية الأعلى تكلفة. ويعني نقص الطلب الحقيقي حدوث **أثر انكماشي** عام، رغم أن الحكومة قد توجه حصيلة الرسوم إلى زيادة الإنفاق العام من مصادر فعلية، لفائدة المستهلكين، أو توسع الاستثمار العام، وتقدم قدرا أفضل من الخدمات للجهاز الإنتاجي. غير أن الأثر الانكماشي قد يعني فقدان جانب من الضرائب الأخرى، المباشرة وغير المباشرة. ولذلك لا يجب اعتبار الحماية سياسة دائمة، بل يجب أن تستخدم بصورة مؤقتة لحين التمكن من اكتساب عوامل الكفاءة، وإلا وجب التخلي عن تلك الصناعات التي لا تثبت قدرتها على تحقيق كفاءة في استخدام الموارد. ويساعد انضمام الدولة إلي منطقة تجارة حرة على تحسين اقتصاديات الإنتاج بتوسيع السوق.

ويهتم التحليل الاقتصادي بفحص أثر إزالة الرسوم الجمركية إقليميا وبقائها على باقي العالم. ويمكن تمثيل هذا بيانيا[48] بالشكل (1) الذي يمثل سوق سلعة معينة في الدولة (أ) التي تستطيع الحصول عليها من السوق العالمية عند السعر ع$_0$، مع فرض رسم جمركي مقداره ع$_0$ع$_1$ يرفع السعر للمستهلك إلى ع$_1$ بينما يختلف قسما الشكل من حيث تكلفة إنتاج هذه السلعة في دولةٍ شريكةٍ (ب) يفترض أنها منتج صغير يمثل الخط ض' منحنى عرضها في تلك السوق. وبافتراض أن (ب) لا تفرض رسوما على الاستيراد فإنها تستطيع إنتاج واستهلاك المقدار وك$_1$ وعنده يحقق منتجوها الفائض a، بينما يمكنها استيراد أي مقدار عند السعر العالمي ع$_0$، وهو السعر الذي يدفعه مستهلكوها. وواضح أن الجزء من ض' الذي يتجاوز ك$_1$ لا يستطيع المنافسة داخل الدولة (أ)





لأن الرسوم الجمركية تجعل سعره أعلى من ع1. فإذا أزيلت هذه الرسوم نتيجة إقامة المنطقة الحرة، أصبح في وسع (ب) أن تصدر المقدار وك2 إلى (أ)، وهو أقل من إجمالي احتياجاتها وك3 في الحالة الأولى (شكل 1/أ) لأن ما زاد عنه ينتج بتكلفة أعلى من ع1. لذا تستورد الدولة (أ) المقدار ك2ك3 من العالم الخارجي. ونتيجة لذلك يرتفع فائض منتجي الدولة (ب) من a إلى a+b، غير أن تكلفة المقدار وك2 وهي ع1 تفوق تكلفة المنتجين من خارج المنطقة وهي ع0، مما يعني أن ما تحقق من كسب لمنتجي (ب) قابله خسارة بالنسبة إلى منتجين خارجيين، ومن ثم لا يمثل هذا رفعا للكفاءة الاقتصادية. أما في الحالة الممثلة بالشكل (1/ب) والتي يفوق فيها عرض الدولة (ب) طلب الدولة (أ) فإن (ب) تستطيع تغطية كل احتياجات (أ) عند السعر ع'، وهو أقل من السعر العالمي مضافا إليه الرسوم، ع1، ولذلك فإن الاستهلاك وك2 يفوق القدر الذي كان يمكن الحصول عليه لو استمرت صادرات الدولة (ب) تخضع لرسوم جمركية. ومعنى ذلك أن المنطقة أدت إلى "خلق تجارة" بالمقدار c، واستطاعت الواردات البينية أن تحل محل الواردات من خارج المنطقة، حتى لو خفضت الرسوم إلى المقدار ع0ع' مما يعني أن الفرق ع'ع1 يعتبر ارتفاعا غير مبرر في الحماية لأنه لا يمنع أي استيراد آخر من خارج المنطقة.

يتضح مما تقدم أن إقامة منطقة تجارة حرة يترتب عليها عدة آثار يمكن تلخيصها في الآتي:

(أ) **إعادة تقسيم العمل** بين الدول الأعضاء. وهو ما يمكن أن تستفيد منه جميع هذه الدول بأن تتخصص كل منها في منتجات ترتفع فيها كفاءتها الإنتاجية، توجه إلى التصدير البيني وتساهم في رفع مستوى الدخل فيها، وإحداث أثر مضاعف على اقتصادها. غير أن هناك احتمالا بأن يتم هذا على حساب إنتاج محلي في الدولة المستوردة كان يتستر وراء الحماية الجمركية رغم أنه أقل كفاءة، وهو ما قد يثير اعتراضا يحد منه تمكنها من الحصول على ميزة مقابلة في منتجات أخرى. ومعنى هذا أنه إذا كانت اقتصادات الدول أعضاء المنطقة متماثلة ولكنها متفاوتة في الكفاءات الإنتاجية، فإنها قابلة لأن تكون أكثر تتاما potentially complementary، ومن ثم تستفيد من إقامة المنطقة عن طريق إعادة تقسيم العمل فيما بينها.

(ب) **إحداث تخفيض عام في القيود الجمركية**. فكما رأينا في الحالة الثانية أعلاه، إذا تمكن منتجون يتمتعون بالكفاءة من النفاذ إلى أسواق دول شريكة في المنطقة نتيجة التحرير الإقليمي فإن هذا يقلل من أهمية الحواجز الجمركية المرتفعة. كما أنه يقلل من الرغبة في حماية أنشطة ثبت عدم كفاءتها، فضلا عن إيجاده حافزا لتخفيض القيود الجمركية على مستلزمات إنتاج الأنشطة التي تتوسع فيها. وهكذا يُشيع التقدم في إقامة منطقة التجارة الحرة اتجاها عاما نحو تحرير التجارة، كما يتزايد التقارب بين معدلات الرسوم الجمركية التي تفرضها الدول الأعضاء، مما يجعل المناخ أكثر ملاءمة لتوحيد الرسوم والدخول في اتحاد جمركي. غير أنه كلما اتسع نطاق المنطقة أو زاد تباين المستوى الاقتصادي لأعضائها، زادت احتمالات المنافسة الإقليمية من أطراف أعلى كفاءة، مما يضع قيودا على جدوى التجمع الإقليمي، وعلى اختيار الدول الأعضاء فيه.

(جـ) **ارتفاع الدخل الحقيقي للمستهلك**، أي ما يستطيع الحصول عليه من سلع وخدمات عند إنفاقه دخله النقدي، وذلك بسبب الانخفاض الذي يحدث في الأسعار، وهو انخفاض يأتي من عدة مصادر:

- أولها أن السلع التي تُزال أو تُخفف الرسوم الجمركية على استيرادها تنخفض أسعارها بالنسبة للمستهلك.
- ثانيها أن المنتجات التي يجري التوسع في إنتاجها يتم إنتاجها بتكلفة أقل، ومن ثم تصبح متاحة للمستهلك المحلي بأسعار أقل.
- ثالثها أن المنتجات التي كان يتم إنتاجها في السابق تحت حماية عالية تغطي تكاليفها المرتفعة يمكن أن تستورد بعد قيام المنطقة من داخلها بأسعار أقل نتيجة ما يحدث من خلق للتجارة.

(د) **زيادة عدالة وكفاءة النظام الضريبي**. فالأثر المباشر لتخفيض الرسوم الجمركية عامة وإزالتها على التبادل الإقليمي يتضمن، بالإضافة إلى تخفيف العبء على المستهلكين، فقدان جانب من الإيرادات العامة، وهو أمر له أهميته بالنسبة للدول النامية إذ تعتبر الرسوم الجمركية من أهم مصادرها الإيرادية التي تساهم في تمويل الإنفاق الحكومي الذي يلعب دورا هاما في التنمية. ويدعو هذا إلى البحث عن موارد بديلة، يكون المرشح الأساسي لها هو الضرائب المباشرة على الدخول التي تتولد من الأنشطة التي تتوسع نتيجة تقسيم العمل، مما يجعل الهيكل الضريبي أكثر عدالة من الضرائب غير المباشرة، وأنسب للهيكل الاقتصادي الأكفأ الذي ينشأ في ظل التكامل.

أبعاد عملية إقامة منطقة تجارة حرة

يثير إنشاء منطقة تجارة حرة أربعة قضايا: الأولى الاتفاق على مسميات السلع، وهي قضية التصنيف؛ والثانية تحديد السلع التي يشملها الإعفاء، وهي قضية المنشأ؛ والثالثة هي تحديد النمط الذي يتم وفقا له الإعفاء، وهي قضية التدرج الزمني؛ والرابعة هي توزيع المنافع نتيجة تفاوت آثار المنطقة الحرة على الدول الأعضاء.

(أ) قضية التصنيف

نظرا لأن الترتيبات الإقليمية تتضمن اتفاقا على معاملة السلع المختلفة من حيث الرسوم البينية أو الخارجية أو أنواع القيود الأخرى، فإنه يكون من المهم الاتفاق على توحيد قواعد تصنيف السلع التي تشمل طبيعة المواد الداخلة فيها، ودرجة تصنيعها، ومجالات استخدامها، مع التمييز بين ما يعتبر ضروريا وما ليس كذلك. وتحدد السياسة الجمركية للدول المعنية الرسوم والقيود الكمية على كل من بنود التصنيف وفقا لأوضاعها الاقتصادية، وتغيرها مع تغير أحوالها الاقتصادية. وقد وضعت الأمم المتحدة لأغراض مقارنة الإحصاءات نظاما معياريا للتصنيف Standard International Trade Classification, SITC، يجري تقسيمه على أبواب ثم على فصول وفروع وبنود، بحيث يخصص لكل منها رقم يستدل منه على نوع السلعة. غير أن النظام الشائع لأغراض التعريفة كان يعرف بنظام بروكسل، وحل محله في أواخر الثمانينات **النظام المنسق** Harmonized System. وتجري مراجعة هذه النظم بصورة مستمرة لإدراج السلع المستحدثة، ومراعاة التطور في العمليات الإنتاجية. وقد تأخذ دول التجمع الإقليمي بهذا النظام، كما هو الحال بالنسبة للاتحاد الأوروبي، أو قد تتفق هذه الدول على تسميات nomenclature مشتقة منه تناسب أوضاعها كما فعلت المجموعة الأندية.

(ب) قضية المنشأ

لا يعني تحرير التبادل التجاري أن تزال الرسوم والعوائق أمام جميع المبادلات، نظرا لأن بعض المنتجات التي تصدّرها دولة إلى شركائها في المنطقة هي إعادة تصدير لمنتجات دول أخرى من خارجها. ويترتب على إزالة الرسوم على مثل هذه السلع أمران غير مرغوبين. الأول هو ما يعرف بإسم **انحراف مسار التجارة** trade deflection، وهو يعني أن المنتجين الأصليين يتحايلون على الدول التي تفرض رسوما مرتفعة بالتصدير إلى الدول ذات الرسوم المنخفضة لتقوم بإعادة تصديرها إلى الدول مرتفعة الرسوم حيث تصبح أرخص مما لو استوردتها مباشرة (مع أخذ نفقات النقل في الحسبان). الأمر الثاني، ويترتب على ما تقدم، أن الدولة المستوردة تدفع ثمن السلعة المعاد تصديرها بالعملات الأجنبية، متضمنا ما تكون الدولة معيدة التصدير قد حصلت عليه من رسوم جمركية، بينما تحرم حكومتها من هذه الرسوم. وقد تعالج هذه القضية باستثناء إعادة التصدير من عملية التحرير. غير أن المشكلة تنشأ عندما تتضمن المنتجات المصدرة من دولة عضو إلى شريكة لها بعض المستلزمات المستوردة من دولة غير عضو، حيث يلجأ منتجون أجانب لإقامة مصنع على أرض إحدى دول التجمع، وتزويده بمستلزمات يصنعونها لديهم ويصدرونها إلى تلك الدولة، ويقومون بالمساعدة في صناعة المنتَج النهائي باسم تجاري محلي، وبيعه في دول الاتحاد، ليس بالضرورة لارتفاع الكفاءة الإنتاجية للدولة العضو المصدرة، بل لإعفائه من رسوم تظل مفروضة على استيراد المنتج تام الصنع من الخارج.

من هنا جاءت قاعدة التأكد من منشأ السلعة، حيث لا تعفى سلعة من الرسوم عند التبادل داخل التجمع إلا إذا صدرت لها **شهادة منشأ** certificate of origin تفيد أنها تستوفي شروطا يتفق عليها للتثبت من أنها من إنتاج تم داخل الدول الأعضاء. ويمكن التمييز بين ثلاثة أسس لها[49]:

- **"معيار المنشأ"**، ويعني أن تكون المنتجات مصنوعة بالكامل داخل المنطقة، من مواد منتجة جميعا داخلها. غير أنه يندر أن يتم إنتاج بالكامل دون استخدام مستلزمات من خارج المنطقة.
- **"معيار النسبة"** ويقضي بألا تتجاوز المكونات الداخلة في الإنتاج من مصدر يقع خارج المنطقة (أو مجهول) نسبةً معينة، لا تكون شديدة الارتفاع إلى الحد الذي يستبعد صناعات محلية تحتاج إلى مستلزمات لا يجري إنتاجها محليا (داخل إحدى دول التجمع)، ولا يستحسن اشتراط أن تنتج محليا لأنها لن تكون بالكفاءة الاقتصادية أو الجودة الفنية المناسبة، مما يقتضي استيرادها من الخارج. كما أنها لا تكون شديدة الانخفاض إلى الحد الذي يفتح الباب أمام تسرب منتجات ذات منشأ أجنبي من خلال انحراف في مسار التجارة. هذه النسبة تبلغ عادة حوالي 50 %، بحيث تسمح بتغطية تكاليف العناصر الأولية المحلية (العمل ورأس المال والتنظيم)، إضافة إلى جانب قدر معقول من المكونات المحلية.

- **"معيار العملية التحويلية"** ويقصد به أن تكون السلع قد أنتِجت بموجب عملية إنتاجية معينة، تُدخل تعديلات جوهرية على المستلزمات، بغض النظر عن نسبة المستورد من الخارج منها. وعادة يكون للدولة المنتجة ميزة نسبية في هذه العملية تجعلها مهمة بالنسبة لاقتصادها، ومن ثم يعتمد تصديرها داخل المنطقة على كفاءتها الإنتاجية وليس مجرد رخص المستلزمات المستوردة من خارج المنطقة.

أما الرسوم الخارجية فيترك تقديرها لكل دولة، بحيث تستطيع أن تحمي ما تريد من الصناعات المحلية، بما في ذلك الصناعات التي تريد أن تصدر منتجاتها إلى باقي أعضاء المنطقة. ورغم أن قاعدة المنشأ تعالج ما قد يترتب على ذلك من انحراف في مسار التجارة، إلا أنها لا تقضي عليه تماما. وتشير بعض التجارب إلى أن رأس المال الأجنبي يستغل ارتفاع درجة انفتاح دولة عضو في منطقة تجارة حرة ليستثمر فيها، ويزودها بالمعدات والتكنولوجيات اللازمة وببعض المستلزمات الأساسية، معتمدا على استكمال نسب المنشأ من باقي المستلزمات والعناصر المحلية، ومن ثم النفاذ إلى أسواق باقي الدول الأعضاء. ويتبع ذلك بعد حين توفير مناخ ملائم لمزيد من الاستثمارات الأجنبية، مما يهدد عملية إعادة تقسيم العمل واستمرار التكامل ذاته.

(جـ) قضية التدرج

يؤدي إلغاء الرسوم البينية إلى احتمال تعرّض الكثير من الصناعات القائمة في كل من دول المنطقة إلى منافسة مفاجئة. ولذلك يجري عادة الاتفاق على أن تخفض الرسوم بصورة تدريجية على مدى فترة زمنية تستغرق عدة سنوات. ويسمح هذا للأنشطة الاقتصادية التي تتأثر بهذا التخفيض بتوفيق أوضاعها وفقا للتغيرات التي تحدثها المنطقة الحرة، كما يتيح للدول أن تدبر شؤونها المالية وتواجه ما تتعرض إيراداتها العامة من نقص نتيجة تخفيض الرسوم على وارداتها من شريكاتها. ويتم التخفيض بأحد أسلوبين، أو بمزيج منهما:

- الأول هو تخفيض جميع الرسوم بنسب معينة تتصاعد مع الزمن إلى 100 %، بحيث يتحقق التحرير الشامل في نهاية فترة معينة، تتراوح عادة بين عشر سنوات وخمس عشرة سنة.
- الثاني هو الاتفاق على نسب متفاوتة للتخفيض الذي يطبق على الأنواع المختلفة للسلع وفقا لمدى تحمل كل منها للمنافسة في ظل الظروف السائدة في دول المنطقة. فتُختار قوائم من السلع يجري الإلغاء بالنسبة لها مباشرة، ويُتفق على تواريخ تالية لقوائم أخرى، إلى أن يتم تحرير التجارة في جميع السلع.

وقد تجد بعض الدول صعوبة في تخفيض الرسوم على صناعات وليدة تظل بحاجة إلى حمايةٍ فترة من الزمن قبل أن تتركها تتعرض لمنافسة من باقي أعضاء الاتحاد. ولذلك قد يجري الاتفاق على أن يطبق التخفيض على قوائم من السلع بنسب متفاوتة، حتى لا تضار إحدى الدول بشكل يجعلها تعزف عن الانضمام إلى المنطقة. فبعض السلع قد تعفى مباشرة بصورة تامة، نظرا لأنه لا يخشى فيها من المنافسة، بل على العكس قد يكون استيرادها مرغوبا سواء لأغراض الاستهلاك النهائي أو للاستخدام كمستلزمات للتصنيع. وقد تستمر حماية بعض المحاصيل الزراعية المحلية لمدد محددة حتى لا تضار في فترات مواسمها، وهو ما قد يتخذ شكل تحديد سقوف أو حصص للاستيراد، على أن يتم التحرير التام مستقبلا. أما السلع الصناعية فتكون محل تفاوض وفق أوضاع الدول الأعضاء. وقد يجري الاتفاق على برنامج زمني للتخفيض التدريجي على هذه السلع يلتزم به الجميع منذ البداية. أو قد يجري الاتفاق على أعداد معينة من السلع يطبق عليها التخفيض أو تزال عنها الرسوم في تواريخ متتالية، ويترك تحديد ماهية هذه السلع إلى مفاوضات لاحقة حتى لا تنشأ صعوبات يتعذر حلها في بداية إقامة المنطقة. وسوف نرى أن أسلوب التفاوض المتتالي يمكن أن يأتي بعكس المستهدف منه، إذ أن إرجاء الأمور المثيرة للخلاف، لا يضمن أن تزول أسباب الخلاف بالضرورة مع مضي الزمن، مما يعرّض المفاوضات اللاحقة لصعوبات قد تنتهي إلى توقف مسيرة عملية التحرير. وهذا ما حدث لاتفاقية تسهيل التبادل التجاري العربية، ولتجارب إقليمية أخرى. ويلاحظ أنه قد تبقى قائمة محدودة من السلع دون تحرير، لأسباب تقتضيها سلامة الأوضاع الاقتصادية للدول المعنية، لكنها تكون محدودة العدد.

وعندما تتفاوت مستويات النمو بين الدول الأعضاء في المنطقة الحرة، يتفق عادة على أن تطبق شروط أيسر على الدول الأقل تقدما، حيث تمنح فترة زمنية أطول لتحرير التجارة البينية، خاصة بالنسبة إلى المنتجات ذات الأهمية لاقتصاداتها. ويطبق أسلوب مماثل في إطار الإقليمية الجديدة التي تأخذ شكل إنشاء منطقة تجارة حرة يتفاوت فيها التدرج في تحرير التجارة البينية. فالدول المتقدمة تبدي استعدادها لتحرير وارداتها من الدول الأقل نموا مباشرة، بينما يسمح لهذه الأخيرة بأن تطبق معدلات تحرير مختلفة للمجموعات السلعية المختلفة وفقا لأهميتها بالنسبة لاقتصاداتها. وعادة يجري تحرير السلع اللازمة لأغراض الاستثمار ومستلزمات الإنتاج المحلي بمعدلات أسرع، مع إبقاء المنتجات ذات الأهمية الكبيرة للنشاط المحلي خاضعة للحماية لفترة أطول حتى تتمكن

من تعديل اقتصادياتها على نحو يقلل من الأثر العكسي الذي تتعرض له نتيجة تحرير الواردات من الدول الأكثر تقدما.

(د) قضية توزيع المنافع

على أن خلق التجارة في منتَج معين بمعنى أن تبدأ إحدى الدول الأعضاء في التوسع في إنتاجه وتصديره إلى باقي الأعضاء قد يعني تعرض صناعات كانت قائمة قبل إنشاء المنطقة في بعض الدول الأعضاء إلى منافسة تحد من نشاطها، وتعرض اقتصاداتها إلى انكماش في الإنتاج وزيادة في البطالة، وتثير اعتراضات من جانب أصحاب الصناعات المتضررة، مما قد يدفع هذه الدول إلى الانسحاب من المنطقة، خاصة إذا لم تجد أن بعض صناعاتها حظي بقدرة مماثلة على التوسع والتصدير إلى باقي الإقليم. ولذلك فإن أحد الشروط التي يلزم توفرها في مجموعة من الدول حتى تنجح عملية إنشاء منطقة تجارة حرة بينها ألا يكون بعضها قادرا على الاستحواذ على معظم الصناعات التي تتوسع بسبب اتساع السوق مع إقامة المنطقة، مهددا الصناعات المماثلة في باقي الدول الأعضاء دون أن تتمكن هذه الأخيرة من الحصول على ميزة في صناعات تعوضها عما قد تفقده. ولهذا الأمر أهميته بالنسبة للدول النامية محدودة السوق، حيث تأمل من وراء التكامل أن تقيم صناعات كبيرة الحجم اعتمادا على اتساع السوق الإقليمية أمامها. فالدول الأكبر حجما لا تجد في أسواق الدول الصغيرة ما يغريها على أن تفتح أسواقها لها. وهي في نفس الوقت تكون عادة أقدر على توفير وفورات خارجية تساعد على خفض تكاليف إنتاج عدد أكبر من الأنشطة، ومن ثم تستطيع استقطاب قدر أكبر من الصناعات الإقليمية، وهو ما تتعرض له الدول النامية التي تدخل في مناطق حرة مع دول أكثر تقدما وفق قواعد الإقليمية الجديدة. ولذلك تشير تجارب تجمعات الدول النامية إلى أن التفاوت في عدد من المقومات، منها الحجم ومستوى النمو ودرجة تماثل الهياكل الاقتصادية أو تباينها كان له أثر كبير في إخفاق الكثير منها، بسبب التباينات في أنصبة الدول الأعضاء من منافع التكامل. بل تحول الأمر في بعض هذه التجارب إلى صراع سافر.

ثانيا ـ الاتحاد الجمركي

إذا جرى اتفاق في تجمع إقليمي على إقامة اتحاد جمركي كان معنى ذلك توحيد الرسوم الجمركية على الواردات من خارج الإقليم، إما بعد الانتهاء من إقامة منطقة التجارة الحرة، أو بالتوازي معها. ويتحقق هذا التوحيد أيضا بصورة تدريجية، خاصة في الحالات التي تتباين فيها التعريفات القطرية بدرجة كبيرة. ويساهم هذا في تعزيز ما تحققه المنطقة الحرة من رفع للكفاءة الإنتاجية وتحسين في تخصيص الموارد، خاصة لما يتيحه اتساع السوق الإقليمية من الاستفادة من وفورات الحجم وتقليل احتمالات الاحتكار، ودعم القدرة التنافسية تجاه باقي العالم، مما ينشئ مناخا مواتيا لتخفيف القيود التجارية إزاء باقي العالم، دون أن يمثل مرحلة نحو الاندماج في الاقتصاد العالمي الذي يعني تحريرا متعدد الأطراف، إذ يجد أعضاؤه مصلحة في استمراره لأنه يحافظ على تحقيق تكافؤ في التعامل الدولي، يظل كل عضو من أعضائه عاجزا عن تحقيقه منفردا. ولذلك فإنه يكون من المهم إلى جانب دراسة الآثار الاستاتيكية التي تتحقق بمجرد استكمال الترتيبات الإقليمية، التعرف على الآثار الديناميكية التي تترتب على تغييرات في البنية الاقتصادية تصبح متاحة في ظل هذه الترتيبات، سواء اقتصرت على منطقة حرة أو امتدت إلى اتحاد جمركي.

وإلى جانب ما يتضمنه الاتحاد الجمركي من تعزيز اقتصادي للتكامل الإقليمي ودعم للاتحاد السياسي إذا أقيم، على نحو ما أثبتته التجارب التاريخية المشار إليها من قبل، فإنه يعتبر بمثابة اتحاد مالي fiscal union، لا يقتصر على اقتسام الدول الأعضاء للإيرادات الجمركية فيما بينها، بل يفرض تغيرات في الإيرادات العامة والإنفاق الحكومي مع تغير الرسوم الجمركية، وإن تراجعت أهمية هذا الدور مؤخرا مع تراجع أهمية الرسوم الجمركية كمصدر رئيسي للإيرادات العامة. من جهة أخرى فإن التخفيض المستمر للرسوم (بمفاوضات الجات) مع زيادة القيود التجارية والسياسات التمييزية يجعل الرسوم ذات أهمية ثانوية في التحكم في التبادل التجاري. ومن هنا كان إصرار الجات على أن تتضمن الترتيبات الإقليمية إزالة للقيود التجارية بين الدول الأعضاء (مع عدم تشديدها على الآخرين) فضلا عن إزالة الرسوم، وهو ما يتجاوز التعريف الضيق للاتحاد الجمركي. يضاف إلى ذلك أن الأقطار تدخل في ترتيبات عديدة، إلى جانب الاتحاد، سواء مع أقطار أو أقاليم أخرى، أو على المستوى العالمي. بل إن إنشاء منظمة التجارة العالمية، وما صحبها من تخفيضات للعوائق التجارية بمقتضى اتفاقيات مراكش أدى إلى إفقاد هذا النوع من الترتيبات الإقليمية جانبا من أهميته كصيغة للتكامل الاقتصادي، وإن ظل يمثل مرحلة أولية له.

نظرية الاتحاد الجمركي

تعرف نظرية الاتحاد الجمركي "بأنها ذلك الفرع من نظرية التعريفة الجمركية الذي يعالج أثر التغييرات في القيود التجارية المنطوية على تمييز على المستوى الجغرافي". ويلاحظ أن النظرية عنيت بمقارنة التحرير الإقليمي بالتحرير الشامل للتجارة، فركزت على الجانب الاستاتيكي، لأن دراسة التحرير الشامل تجري أساسا من منطلق التحليل الاستاتيكي المقارن، أي المقارنة بين وضعين: مع التحرير وبدونه. ويستخدم في المقارنة معيار الرفاهة العالمية، الراجعة إلى رفع كفاءة استخدام الموارد وما يعنيه من خفض للتكاليف والأسعار، بما يرفع فائض المستهلك، وما يصحب ذلك من إمكان زيادة حجم الاستهلاك. ويذهب الفكر الكلاسيكي إلى أن هذا المعيار يبلغ أقصاه إذا كانت الحرية شاملة، ومن ثم فإن التحليل يسعى لمعرفة مدى قدرة الترتيبات الإقليمية على تحقيقه بالقياس إلى هذه الرفاهة القصوى. وكان الرأي السائد أنه طالما أن الاتحاد يمثل خطوة على طريق التحرير، فإنه يعود بالنفع على أعضائه، ومن ثم فإنه يكون ذا نفع لرخاء العالم أجمع. غير أن الكاتب فاينر[50] أوضح أن هذا الاستنتاج الأخير ليس صحيحا بالضرورة، وأن قيام الاتحاد بين عدد من الدول قد يكون له آثار متباينة، بعضها سلبي والآخر إيجابي.

الآثار الاستاتيكية للاتحاد الجمركي

(1) أثر تحرير التجارة البينية

ميَّز فاينر بين نوعين من الآثار التي تترتب على التحرير الإقليمي للتجارة البينية في ظل اتحاد جمركي:

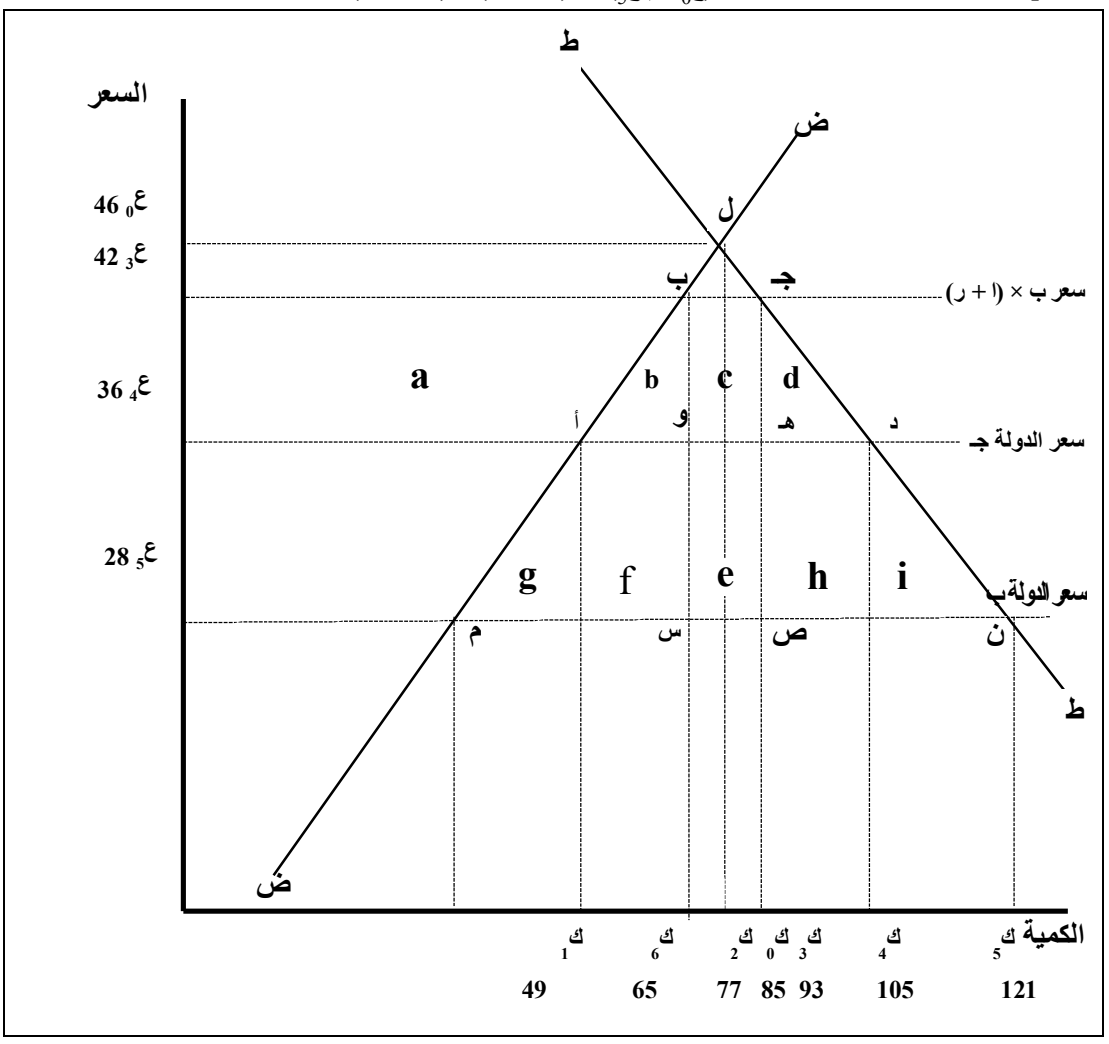
(أ) **خلق التجارة** Trade Creation. ويعني هذا الأثر أنه نتيجة لإزالة القيود الجمركية بين الدول أعضاء الاتحاد، يصبح في إمكان إحداها استيراد منتَج معين من دول أخرى في الاتحاد بسعر أرخص مما يتم إنتاجه به محليا. ونتيجة لذلك يحدث أثران: الأول خروج بعض المنتجين المحليين الذين ترتفع تكاليف إنتاجهم عن سعر الاستيراد، واستيراد ما يعوض هذا النقص. والثاني (وهو ما لم يأخذه فاينر في الاعتبار) هو استفادة المستهلكين من خفض السعر مما يدفعهم إلى زيادة استهلاكهم، وبالتالي تجاوز التوسع في الاستيراد لما يكفي لتعويض النقص في الإنتاج المحلي. ومعنى هذا أن الدول الأخرى في الاتحاد بدأت تصدر منتجات لم تكن تستطيع تصديرها إلى تلك الدولة بسبب القيود الجمركية التي أزيلت. هذا الأثر بشقيه يعني **حدوث تجارة لم تكن قائمة من قبل** وهو المقصود بخلق التجارة، وهو أثر حميد على المستويين الإقليمي والعالمي، نظرا لما يعود به من نفع على الإنتاج والاستهلاك وتحسين كفاءة استخدام الموارد.

(ب) **تحويل التجارة** Trade Diversion. قبل قيام الاتحاد تقوم كل دولة عضو باستكمال احتياجاتها عن طريق الاستيراد، وذلك من الدول ذات أقل تكلفة، وهي قد تكون من غير أعضاء الاتحاد. هذه الواردات تصل إلى المستهلكين بعد دفع الرسوم الجمركية عليها، وتمثل الرسوم المحصَّلة إيراداتٍ للدولة، أي أن قيمة السلع المستهلكة تحتوي على جزء يذهب كعملات أجنبية إلى الخارج، بينما الباقي هو تحويل داخلي بين الأفراد والحكومة. فإذا حدث نتيجة لإزالة الرسوم البينية أن أمكن لبعض الدول الأعضاء في الاتحاد أن يصدّروا نفس السلعة إلى تلك الدولة، فإن ما سيُدفع فيها من عملات أجنبية يكون أكبر مما كان يدفع إلى المنتجين الخارجيين، وإلا لتحقق التصدير من تلك الدول قبل إزالة الرسوم. والذي يدفع إلى تحول الاستيراد إليهم هو أن المستهلكين يحصلون عليها بسعر أقل من سعر المنتج الخارجي مضافا إليه الرسوم. غير أن هذا يتم مقابل دفع مبلغ أكبر من النقد الأجنبي للحصول على السلعة، وهو ما يمثل خسارة على الدولة المستوردة إذ تضطر إلى تصدير قدر أكبر من منتجاتها للحصول على العملات الأجنبية التي توجه لاستيرادها، أي تخصيص قدر أكبر من الموارد للحصول على نفس الكميات. وفي الوقت نفسه تفقد الحكومة جانبا من إيراداتها من الرسوم الجمركية، فتحتاج إلى البحث عن بديل له. من ناحية أخرى يكون المنتج الخارجي الأكثر كفاءة قد فقد جزءا من أسواقه حل محله فيه منتجون أعلى تكلفة، الأمر الذي يعني إنقاصا لكفاءة استخدام الموارد على المستوى العالمي. ويتوقف **الأثر النهائي** للاتحاد الجمركي على الفارق بين الأثرين، وسنبين فيما بعد العوامل المحددة له.

ولتوضيح مغزى الأثرين نأخذ حالة ثلاث دول (أ) و (ب) و (جـ) وسلعة واحدة كما في شكل (2)، حيث يفترض أن الدولة (أ) أعلى الثلاثة تكلفة في إنتاج سلعة معينة كالمنسوجات وأنها تحمي إنتاجها المحلي برسوم تعادل 50 % على الواردات من جميع الدول. ولنفرض أنه في غيبة التجارة يكون السعر في (أ) هو 46 جنيها

للمتر، وأن الدولة (جـ) تستطيع التصدير بسعر 36 جنيه، بينما الدولة (ب)، المنتِج الأقل تكلفة، على استعداد للتصدير بسعر 28 (ويمكن اعتبار أن ب هي العالم الخارجي). وهنا يمكن أن تنشأ أربع حالات:

- حالة الاكتفاء الذاتي، أي انعدام التجارة الخارجية. وعندئذ يتم التوازن عند التقاء منحنى العرض ض ض المحلي مع منحنى الطلب ط ط، أي عند النقطة ل حيث الكمية هي ك$_0$ = 85، والسعر ع$_0$ = 46.
- حالة حرية التجارة، وعندها يتمكن المنتج أقل تكلفة من تخفيض السعر إلى ع$_5$ = 28، ويقوم العرض المحلي بتلبية جزء من الطلب فقط، يتحدد عند التقاء منحنى العرض ض ض مع منحنى عرض (خط سعر) الدولة (ب) أي النقطة ك$_1$ = 49، بينما يبلغ الطلب الكلي عند هذا السعر ك$_5$ = 121، حيث تقوم الدولة (ب) بتصدير الفرق ك$_5$ - ك$_1$ = م ن = 62. ومعنى هذا أن إزالة القيود المانعة للتجارة أدت إلى خلق تجارة بهذا القدر، وزيادة الاستهلاك بمقدار 121 - 85 = 36 وحدة إضافية. كما أدت إلى خلق فائض مستهلك consumer surplus يعادل مساحة شبه المنحرف (ع$_0$ ل م ع$_5$) = (46 - 28) × (85 + 49)/2 = 1206 جنيها.



شكل (2) - تقدير آثار إقامة اتحاد جمركي على تجارة استيراد أحد أعضائه

- الحالة الثالثة، وهي الشائعة أن يفتح باب التجارة ولكن في ظل فرض رسوم جمركية. ولنفرض أن الدولة (أ) فرضت رسوما تعادل 50 % دون تمييز بين الدول المصدرة لها. في هذه الحالة تظل (ب) هي المورّد لأنها المنتج الأقل تكلفة، ولكن المستهلك يدفع (28 × 1.5) = 42 = ع$_3$. وعندئذ يرتفع ما يغطيه الإنتاج المحلي إلى ك$_2$ = 77، بينما يبلغ الطلب الكلي ك$_3$ = 93، وذلك باستيراد الفرق ب جـ = 16. في هذه الحالة يظهر فائض مستهلك أقل (ع$_0$ ل ب ع$_3$) = (46 - 42) × (77 + 85)/2 = 324. أي أن تقييد التجارة أدى إلى تخفيض رفاهة

المستهلكين في الدولة (أ) بالفرق (1206 - 324 = 882)، مع نقص في حجم الاستهلاك. ويترتب على ذلك تخصيص موارد لإنتاج الكمية التي حلت محل الواردات، (77 - 49) تفوق ما يخصصه المنتجون في (ب) بما يعادل مساحة المثلث (مس‌ب) أي 28 × 14 = 512. ومع ذلك فإنه بالمقارنة بحالة انعدام التجارة، تعتبر هذه الحالة أفضل من حيث خلق تجارة وفائض للمستهلك، وإحلال إنتاج مستورد أقل تكلفة من جزء من الإنتاج المحلي الأعلى تكلفة، مما يعني تحسين كفاءة استخدام الموارد.

- الحالة الرابعة، وهي التي تهمنا هنا، هي تلك التي تقيم فيها (أ) مع (جـ) المنتج الأقل كفاءة، اتحادا جمركيا (أو مجرد منطقة تجارة حرة) بينهما. في هذه الحالة يصبح سعر (ب) مضافا إليه الرسوم (التي بقيت على حالها بالنسبة لها) أعلى من سعر (جـ) بدون رسوم وهو $ع_4 = 36$، يقابله طلب كلي مقداره $ك_4 = 105$، يغطي الإنتاج المحلي منه $ك_1 = 65$، بينما يجري استيراد (أد) = 40. ويلخص الجدول (3) ما يترتب على هذه الحالة. فالعمود الأول يمثل الحالة الأولى، التي تنتفي فيها التجارة، بينما يمثل العمود الثاني الحالة

جدول (3) تقدير آثار الاتحاد الجمركي

المصدر	بدون تجارة	بدون اتحاد	مع اتحاد	خلق التجارة	نوع الأثر
الإنتاج المحلي	$ك_0$ 85	$ك_2$ 77	$ك_6$ 65	$ك_6 ك_2$ 12	على حساب الإنتاج
استيراد من الأكفأ	-	$ك_2 ك_3$ 16	-	($ك_2 ك_3$ 16)	(تحويل تجارة)
استيراد من الشريك	-	-	$ك_6 ك_4$ 40	24	خلق إجمالي
جملة الاستهلاك	$ك_0$ 85	$ك_3$ 93	$ك_4$ 105	$ك_3 ك_4$ 12	زيادة استهلاك
السعر للمستهلك	$ع_0$ 46	$ع_0$ 42	$ع_0$ 36		
الإنفاق الكلي	3910	3906	3780		
بعملة محلية للمنتجين	3910	3234	2340		
بعملة محلية للدولة	-	224=14×16	-		
بنقد أجنبي للموردين	-	448=28×16	1440=36×40		

الثالثة، أي التبادل مع فرض رسوم على الاستيراد. فتنشأ تجارة بمقدار ب جـ = $ك_2 ك_3$ = 16 وحدة، يدفع فيها 28 جنيها للوحدة، أي بإجمالي 16 × 28 = 448 جنيها. بينما تحصل الدولة ضريبة 50 % أي 14 جنيها للوحدة، بإجمالي 16 × 14 = 224. ويقوم المنتجون المحليون ببيع $ك_2 = 77$ وحدة بسعر 42 ويحصلون على 3234 جنيها. وبالتالي يدفع المستهلكون (224 + 448) = 672 في الواردات و 3234 جنيها في الإنتاج المحلي بإجمالي 3906 جنيها. أما العمود الثالث فيمثل الحالة الرابعة التي يقام فيها اتحاد مع الدولة (جـ). وهنا أيضا يحدث انخفاض آخر في السعر إلى $ع_4 = 36$، هو سعر الشريك الأقل كفاءة من الدولة (ب) التي كان يجري التعامل معها من قبل، ولكنه أكثر كفاءة من بعض المنتجين المحليين، ويرتفع الاستهلاك إلى $ك_4 = 105$، منه 65 محلي قيمته 2340، و 40 مستورد يدفع فيه نقد أجنبي = 40 × 36 = 1440. ويلاحظ أن إجمالي الإنفاق الاستهلاكي قد انخفض مرة أخرى عن مستواه في الحالتين السابقتين، مما يوضح مدى الكسب الذي عاد عليهم في هذه الحالة.

ويؤدي انتقال منحنى العرض من الوضع ض‌ب‌جـ إلى الوضع ض‌أد إلى تغيرٍ تمثله المساحة $ع_3$جـد$ع_4$، التي يمكن تقسيمها إلى الأقسام التالية:

- القسم $ع_3$ب‌أ$ع_4$ = مساحة الشكل a، ويمثل نقصا في فائض المنتجين المحليين، لتراجع الإنتاج وانخفاض السعر. ويقابل هذا ارتفاع بنفس القدر في فائض المستهلك، نتيجة انخفاض السعر.
- القسم أوب = مساحة المثلث b، ويمثل إضافة أخرى إلى فائض المستهلك، جاءت نتيجة خلق تجارة بديلة للإنتاج المحلي، أو، مع كسب في السعر بالمقدار وب.

- القسم بـو هـجـ = مساحة المستطيل c، وهو أيضا إضافة أخرى إلى فائض المستهلك، ولكنه هذه المرة يمثل تغيرا في مصدر الاستيراد, ويعود الكسب إلى عدم دفع رسوم عليه، وهو ما يعني خسارة للحكومة.
- القسم هـدجـ = مساحة المثلث d، وهو إضافة أخرى إلى فائض المستهلك، نتيجة خلق تجارة إضافية بالمقدار هـ د، أصبح في الإمكان استيرادها مقابل تمدد الطلب مع انخفاض السعر للمستهلك.

ويمكن تلخيص هذه التغيرات كالآتي:

الزيادة في فائض المستهلكين	a +	b +	c +	d +
النقص في فائض المنتجين	a -			
النقص في الإيرادات الحكومية			c -	e -
الأثر الكلي على رفاهة الدولة		b +	d +	e -

وواضح أن جزءا من الأثر الكلي يكون إيجابيا نتيجة خلق تجارة إضافية (+ d + b)، وجزءا يكون سلبيا نتيجة تكلفة (e) للحصول على نفس الواردات السابقة تفوق ما كان يدفع إلى الدولة (ب)، أي بسبب تحويل التجارة.

يتضح مما سبق أن الأثر النهائي (+ e - d + b) قد يكون موجبا أو سالبا أو منعدما، وفقا للمساحات في الحالة الخاصة موضع الدراسة. فوفقا للشكل (2) تكون القيم كالتالي:

a = (42 - 36) × (77 + 65)/2 = 426	(نقص في فائض المنتجين لصالح المستهلكين)
b = (42 - 36) × (77 - 65)/2 = 36	(خلق تجارة، على حساب نقص الإنتاج)
c = (42 - 36) × (93 - 77) = 96	(جزء من نقص حصيلة الرسوم الجمركية)
d = (42 - 36) × (105 - 93)/2 = 36	(خلق تجارة، نتيجة زيادة الاستهلاك)
المجموع = (42 - 36) × (105 + 93)/2 = 594	(زيادة فائض مستهلكين)
e = (36 - 28) × (93 - 77) = 128	(نقص حصيلة رسوم، مقابل تحويل تجارة)

وفقا لهذه التقديرات، يحدث خلق للتجارة نتيجة تراجع الإنتاج المحلي من ك$_2$ = 77 إلى ك$_6$ = 65، أي بمقدار 12 وحدة، وهذا هو **الأثر الإنتاجي** production effect لخلق التجارة. وإذا أنتج هذا المقدار محليا (كما كان الحال قبل إقامة الاتحاد) فسوف يتكلف ما يعادل المساحة (ك$_6$ك$_2$بأ) = (77 - 65) × (36 + 42)/2 = 468 جنيها. ولكن الموارد التي تخصص لاستيراده نتيجة الاتحاد هي المساحة (ك$_6$ك$_2$وأ) = (77 - 65) × 36 = 432 جنيها. ومعنى هذا توفير موارد تبلغ مساحة المثلث (أوب) = b = 36 وهي الفرق بين 468 و 432. وهناك خلق آخر للتجارة نتيجة توسع الطلب، وهو ما يؤدي إلى استيراد المقدار (ك$_3$ك$_4$) لمقابلة استهلاك ك$_4$ = 105 بدلا من ك$_3$ = 93، بزيادة 12 وحدة. ولذلك يسمى هذا **الأثر الاستهلاكي** consumption effect لخلق التجارة. وقبل إنشاء الاتحاد كان المستهلكون على استعداد لتخصيص موارد للحصول على هذا المقدار (وفق منحنى الطلب) تبلغ المساحة (ك$_3$ك$_4$دجـ) = (105 - 93) × (42 + 36)/2 = 468 جنيها. ولكن نتيجة للاتحاد، أصبح من الممكن الحصول على نفس الكمية بما يعادل (ك$_3$ك$_4$دهـ) = (105 - 93) × 36 = 432 فقط، بوفر قدره مساحة المثلث هـدجـ = d = 468 - 432 = 36 جنيها.

أما باقي الاستيراد وهو المقدار (ك$_2$ك$_3$) فهو نفس ما كان يستورد من قبل، ولكن من الدولة الأقل تكلفة، حيث كان يخصص له موارد (بالنقد الأجنبي) تبلغ (ك$_2$ك$_3$صس) = (93 - 77) × 28 = 448 جنيها. وبارتفاع سعره من ع$_5$ إلى ع$_4$ نتيجة أن الشريك في الاتحاد الجمركي أعلى تكلفة، فإنه تخصص له الآن موارد بالنقد الأجنبي (ك$_2$ك$_3$هـو) أي بزيادة المساحة (سصهـو) = e = 128. وحدث هذا نتيجة **تحويل التجارة**، أي الحصول على نفس القدر من الواردات الذي كان يأتي من مصدر منخفض التكلفة، من شريك أعلى تكلفة نتيجة إقامة الاتحاد الجمركي. وهكذا يكون:

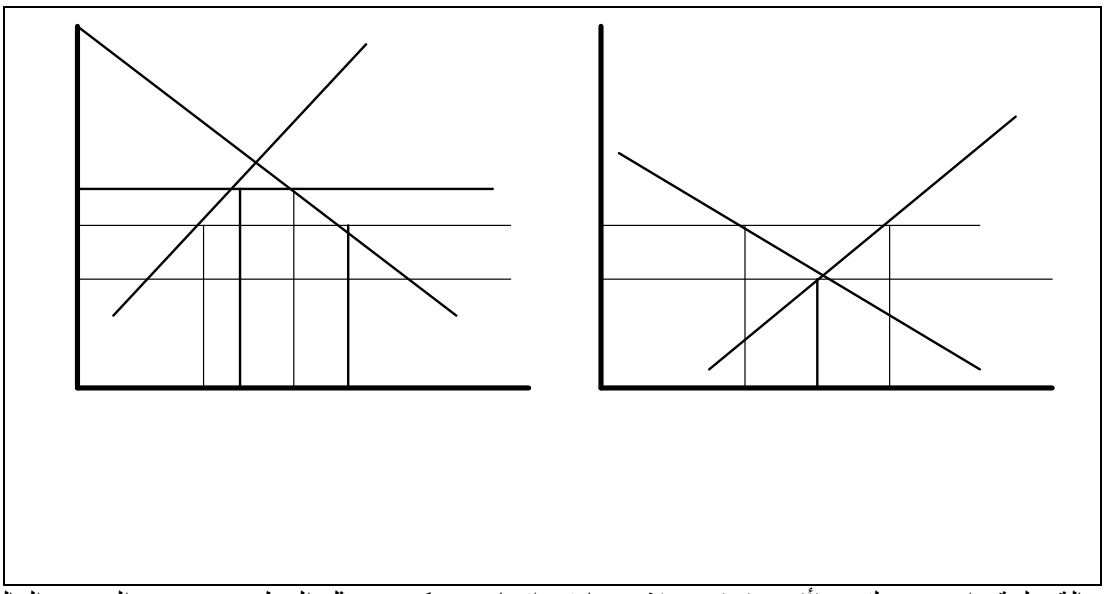
الأثر الصافي = (الأثر الإنتاجي + الأثر الاستهلاكي) لخلق التجارة - أثر تحويل التجارة

= e - (d + b) = 128 - 36 + 36 = - 56

أي أن الأثر الصافي في هذه الحالة سالب، مما يعني أن تحويل التجارة حمّل الاقتصاد الوطني موارد تفوق ما كسبه من خلق التجارة.

(2) أثر توحيد الرسوم الجمركية في الاتحاد الجمركي

عالجنا في القسم السابق أثر إزالة الرسوم البينية، وهو ما ينطبق على كل من منطقة التجارة الحرة والاتحاد الجمركي. كما افترضنا للتبسيط أن الإنتاج المحلي للدولة المعنية يخضع لتزايد التكاليف، بينما يجري الإنتاج في كل من الدول الشريكة وباقي العالم تحت ظروف ثبات التكاليف. غير أن الاتحاد الجمركي يقوم بفرض رسوم خارجية مشتركة على غير الأعضاء، وهي عادة تكون متوسطا للرسوم السائدة في الدول الأعضاء عند إقامة الاتحاد. من جهة أخرى فإن الدول الشريكة تعمل عادة في ظل تكاليف متزايدة، بينما يمكن استبقاء فرض ثبات التكاليف للمعروض من العالم الخارجي عند المستوى الذي يحدده أكثر المنتجين كفاءة. ويمثل شكل (3)



حالة سلعة واحدة ودولتين (أ) و (ب) يدخلان معا في اتحاد جمركي. ويمثل الخط ض منحنى العرض العالمي عند السعر ع$_0$. فإذا كانت الدولة (أ) تفرض رسما جمركيا يرفع السعر المحلي فيها إلى ع'، فإن المعروض من الإنتاج المحلي يكون ك$_2$، بينما الطلب ك$_3$. أي أنه قبل إقامة الاتحاد الجمركي تستورد هذه الدولة المقدار (ك$_3$ - ك$_2$)، وتأتي هذه الواردات من العالم الخارجي. أما الدولة (ب) فيفترض أنها تغطي كل طلبها المحلي، ك$_6$، من إنتاجها المحلي عند السعر العالمي ع$_0$، دون أن يبقى لها ما تصدره منافسا للإنتاج العالمي، ودون أن تستورد شيئا من خارجها. وهي لذلك لا تفرض رسوما على الاستيراد. ويمكن تمثيل ذلك في جدول (1/4):

جدول (1/4) - سوق سلعة في دولتين قبل قيام اتحاد جمركي بينهما

الدولة	السعر	الطلب	الإنتاج	الواردات	الصادرات	الرسوم
(أ)	ع'	ك$_3$	ك$_2$	ك$_3$ - ك$_2$	-	ع' - ع$_0$
(ب)	ع$_0$	ك$_6$	ك$_6$	-	-	-

ونفرض أنه بعد إقامة الاتحاد جرى الاتفاق على رسوم موحدة (ع$_1$ - ع$_0$) ترفع السعر في الدولتين إلى ع'. يعني هذا انخفاضا في السعر للدولة (أ)، مما يؤدي إلى تمدد الطلب إلى ك$_4$، بينما ينخفض الإنتاج المحلي إلى ك$_1$ بمقدار (ك$_2$ - ك$_1$)، وهو ما يعني خروج بعض المنتجين المحليين الأعلى تكلفة، وزيادة الاستيراد بالمقدار (ك$_4$ - ك$_1$)، وهو أكبر من الاستيراد السابق لإقامة الاتحاد. من جهة أخرى فإن رفع الرسوم في الدولة (ب) يؤدي إلى انكماش في الطلب إلى ك$_5$ رغم توسع الإنتاج إلى ك$_7$، مما يعني أن الفرق يمكن تصديره. وواضح أن هذا التصدير يكون منافسا في سوق (أ)، وليس في السوق العالمية لأنه أعلى تكلفة من الصادرات العالمية.

جدول (2/4) - أثر توحيد الرسوم على سوق سلعة في دولتين بعد قيام اتحاد جمركي بينهما

الدولة	السعر	الطلب	الإنتاج	الواردات	الصادرات	الرسوم
(أ)	ع$_1$ ↓	ك$_4$ ↑	ك$_1$ ↓	ك$_4$-ك$_1$ ↑	-	ع'-ع$_0$ ↓

(ب)	ع$_1$ ↑ ك$_5$ ↓ ك$_7$ ↑ - ك$_7$ـك$_5$ ↑ ع'-ع$_0$ ↓

وهكذا فإنه نتيجة للاتحاد الجمركي زادت واردات الدولة (أ) وأصبحت تأتي جميعها من داخل الاتحاد، ويمكن تقسيم هذه التغيرات إلى ثلاثة أقسام كما في الشكل (3):

- القسم (d) = إحلال واردات من شركاء محل واردات عالمية أكثر كفاءة، ك$_7$ك$_3$، ويمثل تحويل تجارة.
- القسم (a) = إحلال واردات من شركاء محل إنتاج محلي أقل كفاءة، ك$_1$ك$_2$، ويمثل خلق تجارة.
- القسم (c) = إضافة واردات لمواجهة التوسع في الاستهلاك، ك$_7$ك$_3$، وهو أثر استهلاكي يمثل خلق تجارة.

ومعنى هذا أن صافي أثر الدخول في اتحاد جمركي على الدولة (أ) هو (d - c + a)، وهو قد يكون موجبا أو سالبا أو صفرا.

على الجانب الآخر فإن الأثر بالنسبة للدولة (ب) هو توسع في الإنتاج مع زيادة في الصادرات التي تذهب إلى الشريك في الاتحاد، يصحبها نقص في الاستهلاك. ونتيجة التغير في الإنتاج من ك$_6$ إلى ك$_7$ يزداد فائض المنتجين بالمقدار (g + f + e)، منه e تحويل محلي يمثل كسبا للمنتجين على حساب المستهلكين المحليين، الذين يخسرون f أيضا، بينما يتحقق المقدار (g + f) على حساب المستهلكين من الدولة (أ)، يقابل ذلك زيادة في التكاليف بالمقدار h. ونتيجة الاعتماد على صادرات الشريك (ب) المعفى من الرسوم، فإن الدولة (أ) تفقد رسوما جمركية على الواردات (ك$_4$ـك$_1$) بالمعدل (ع'-ع$_0$). ويكون الأثر الصافي لإقامة الاتحاد هو محصلة الآثار السابقة جميعا.

العوامل المحددة للآثار الاستاتيكية للاتحاد الجمركي

والواقع أن هذا الأثر الصافي يتوقف على عدة اعتبارات، تؤثر في أحد الأثرين أو كليهما. هذه الاعتبارات تحدد ما يعرف بالآثار الاستاتيكية للاتحاد الجمركي[51]:

(1) في مقدمة هذه الاعتبارات مرونات الطلب والعرض. فكلما زادت مرونة الطلب أو مرونة العرض للدولة المستوردة كلما حدث تغير أكبر في الكمية نتيجة تغير معين في السعر، وبالتالي زاد أثر خلق التجارة، حيث يزيد حجم المساحتين b و d.

(2) ويلعب مستوى الرسوم الجمركية قبل إقامة الاتحاد وبعد إقامته دورا مهما في تحديد الأثر النهائي. فإذا كان مستوى التعريفة قبل إقامة الاتحاد الجمركي مرتفعا فإن الكسب يكون كبيرا من خلق التجارة، نتيجة لحدوث انخفاض كبير في الأسعار بعد إنشائه ومحدودية حجم التجارة المبدئي بسبب ارتفاع الحماية، مما يزيد حجم المساحتين b و d. وتتحسن رفاهية المستهلكين، بينما تنخفض الموارد التي تخصص للحصول على الواردات. فإذا كانت الرسوم مانعة تماما للتجارة فإنه لن يكون هناك تجارة يجري تحويلها، أي أن خلق التجارة يكون صافيا. أما إذا كان مستوى التعريفة الأصلي منخفضا، فإن الفروق بين أسعار الاستيراد من الدول الأخرى عن أسعار أقلها تكلفة تكون محدودة، مما يقلل من شأن أثر تحويل التجارة إذا حدث.

(3) ويقلل من الأثر التحويلي بالنسبة لسلعة معينة أن يكون الشريك قريبا من المنتج الأقل تكلفة على المستوى العالمي ويزول هذا الأثر إذا كان هو الأقل تكلفة. وبديهي أنه لو كان أقل تكلفة عموما، فسوف يكون من الأصل قادرا على النفاذ إلى أسواق الشركاء رغم ما تفرضه من قيود، الأمر الذي لا يحفزه إلى أن ينضم إلى اتحاد جمركي قد يترتب عليه رفع مستوى الحماية عند فرض تعريفة متوسطة تفوق ما كان سائدا لديه من قبل، حيث يتعرض إلى تحويل كبير في تجارته.

(4) من المتوقع أن تزداد احتمالات الأثر الإيجابي أي أثر خلق التجارة إذا كانت الدول أعضاء الاتحاد **متنافسة** فيما بينها أي أن هياكلها الإنتاجية متقاربة. ففي هذه الحالة تعمل القيود الجمركية على إعاقة التجارة، فإذا أزيلت هذه القيود بدأت الفروق في التكاليف تأخذ مجراها منشئة تجارة لم تكن قائمة من قبل، تحل فيها واردات من شركاء أكثر كفاءة محل منتجين محليين أقل كفاءة. وبالتالي يزداد احتمال أن يفوق أثر خلق التجارة الأثر المترتب على تحويل التجارة. أما لو كانت الاقتصادات **متتامة** بسبب تباين تلك الهياكل فإن من المحتمل أن تكون قد قامت بينها فعلا تجارة نتيجة حاجة كل منها إلى سلع لا تنتجها بنفسها وتنتجها بعض الدول الأخرى. وغالبا ما تكون الرسوم على مثل هذه السلع منخفضة فهي لا تستفيد كثيرا من إزالتها. فإذا كان الشركاء أقل كفاءة، فإن التجارة قبل الاتحاد تكون موجهة إلى منتجين أكثر كفاءة من خارجه، وهو ما يزيد احتمالات تحويل التجارة. ونظرا لأن الدول المتقدمة تكون متنوعة في اقتصاداتها فإنه يغلب عليها صفة التماثل، ومن ثم تعظم احتمالات خلق التجارة في اتحاد يضمها. أما الدول النامية فيغلب عليها أن تكون اقتصاداتها **متوازية** parallel، بمعنى أنها قد تتماثل في جانب محدود منها، لكن كل منها يتخصص عادة في منتَج رئيسي يصدر إلى العالم الخارجي، ولا يوجد ما يدفع أي منها

إلى استيراده، سواء لأنه ينتج مثله (كالنفط) أو ينتج غيره لأغراض التصدير إلى باقي العالم، فالتجارة حادثة فيه فعلا، ولا تستطيع الدول النامية الأخرى أن تنشئ طلبا يحل محل الطلب العالمي. وحتى تنشأ تجارة أصلا بين مجموعة من الدول النامية، عليها أن تبدأ بإقامة إنتاج يصلح لأن يكون موضع طلب متبادل فيما بينها، وهو ما جعل الفكر الاقتصادي السائد في كثير من هذه الدول يركز على كيفية التخلص من التبعية للنظام الاقتصادي العالمي. والواقع أن تأثر الكتَّاب من الدول المتقدمة بما هو سائد في تلك الدول جعل التحليل ينصب على الحالة التنافسية، وهي أساسا القائمة بين تلك الدول ذاتها، مقابل حالة التتام، التي تنصب بدرجة أكبر على العلاقة بينها وبين الدول النامية.

(5) وقد أوضح فاينر أن الكسب يتحقق إذا كانت دولتان عضوان في الاتحاد تنتجان نفس السلعة. يضاف إلى ذلك أنه إذا وجدت اختلافات كبيرة في نسب التكاليف بين الدولتين، فإنه يتوقع حدوث قدر أكبر من إعادة توزيع الموارد بين الدولة الأعلى كلفة والأقل كلفة داخل الاتحاد[52]. ويؤدي انخفاض الأسعار إلى حفز التوسع في الاستهلاك، مما يحقق مزيدا من الإشباع. أي أن أثر خلق التجارة بشقيه الإنتاجي والاستهلاكي يكون كبيرا في هذه الحالة.

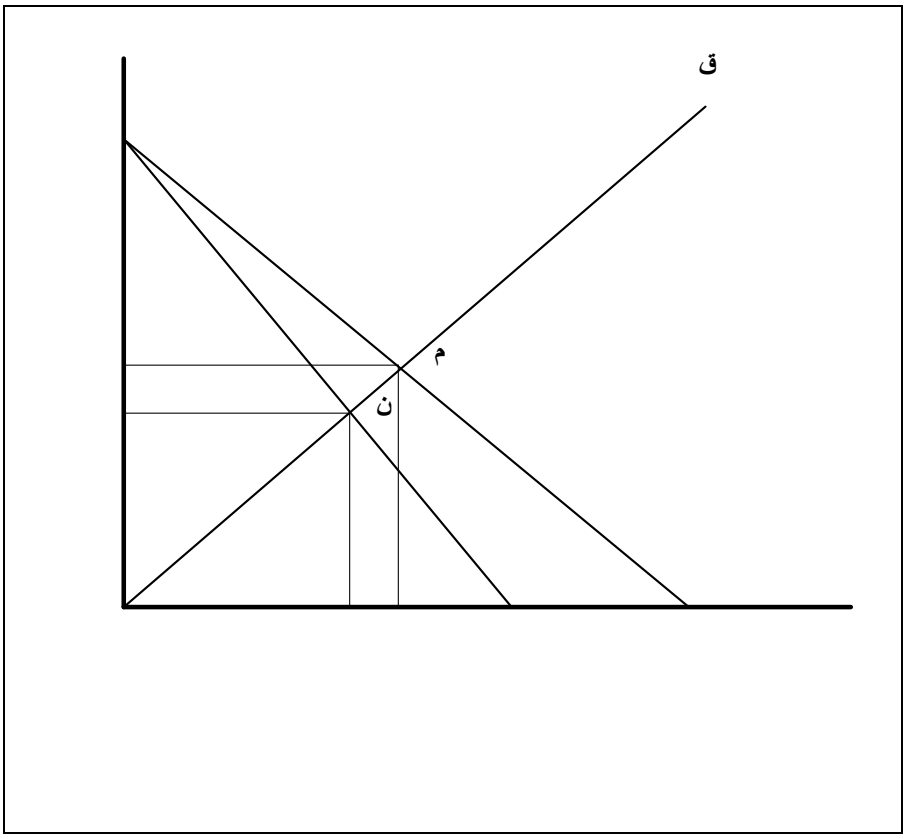
(6) ولكبر حجم الاتحاد الجمركي أثر واضح في منافعه نتيجة تعدد جوانب رفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق وفر في الموارد[53]. فمع اتساع نطاق الاتحاد الجمركي يزداد احتمال شموله لدول أقل تكلفة، الأمر الذي يقلل من شأن الأثر التحويلي للتجارة. وإذا اتسع نطاق الاتحاد ليشمل العالم كله، فإن الأثر التحويلي يختفي نهائيا، وهو ما يستدل منه على أن التحرير الشامل للتجارة أفضل من التحرير التمييزي الذي يقتصر على نطاق إقليمي. غير أن هذا يزيد من صعوبة تمكن دولة عضو من الاستفادة من توسع إنتاجها نتيجة خلق التجارة لدى أعضاء آخرين، وهو ما أشرنا إليه عند تقييم آثار المنطقة الحرة.

(7) وتكون التكاليف العالية للنقل بين الدول أعضاء الاتحاد بمثابة قيود تعريفية طبيعية، تعمل على حماية المنتجين الأقل كفاءة، الأمر الذي يقلل من شأن إعادة تخصيص الموارد[54]. وقد كان هذا واحدا من المشاكل التي عانت منها المجموعة الأندية بالنسبة للمناطق التي تعترضها جبال الأنديز (الفصل الحادي عشر).

على أن التحليل السابق يشوبه ما يعاني منه التحليل الشائع المستخدم في نظرية التكاليف النسبية. فهناك افتراض ضمني أنه إذا كان أحد الشريكين أقل تكلفة في سلعة معينة، فإنه يكون بالتالي أعلى كلفة في أخرى. ويرجع ذلك إلى أن التحليل يفترض لأغراض التبسيط (ولتجنب التعقيدات التي تنجم عن إدخال النقود وأسعار الصرف) دولتين وسلعتين، كما يتضح من القسم التالي و شكلي (4) و (5) أدناه. وبناء عليه تستخدم التكاليف النسبية، حيث يقابل ارتفاع التكاليف النسبية في دولة لإحدى السلعتين انخفاضها في الأخرى، وبالعكس. وتأتي المشكلة من أن هذه المقارنة للتكاليف تتنافى مع افتراض منحنى عرض يعكس تزايدا في التكلفة، في الوقت الذي يكون منحنى الشريك ثابت التكلفة، لأن هذا سوف يتعارض مع تصوير الأمر بنفس الأسلوب للدول الأخرى، للتوصل إلى أن خلق التجارة سوف يتم لكل من الدولتين. من جهة أخرى فإنه إذا جاز لأغراض التحليل اعتبار أن السلعة الأخرى تمثل باقي الناتج، فإن تحليل موقف الشريك لا يجوز أن يعامل هذه السلعة الأخرى معاملة السلعة المستوردة للدولة الأولى. هذه المحدودية للتحليل تغفل أنه في الحياة العملية تتفاوت مستويات التقدم بين الدول، وهو ما يعني تفاوتا في إنتاجية العناصر المختلفة، حيث تتعرض الدول الأقل تقدما إلى انخفاض عام في الإنتاجيات، يجعل إنتاجها أعلى تكلفة بشكل عام. وبالتالي فإن إطلاق بعض الموارد نتيجة خلق التجارة بالنسبة لها لا يعني بالضرورة أن هذه الموارد ستذهب إلى استخدامات بديلة، وهو ما يعني أن التجارة ستتم على حساب انخفاض دخلها القومي، وبالتالي انخفاض منحنى الطلب، فالاستهلاك فالتجارة ذاتها. وهذا هو ما يحدث في الواقع عندما تقوم دولة من هذا النوع بتحرير متعدد الأطراف للتجارة، أو عندما تدخل في اتحاد مع دول تفوقها في الإنتاجية لأسباب عديدة، منها مثلا كبر اقتصادها وتمتعها بوفورات إنتاج بالنسبة لعدد كبير من المنتجات. وينعكس هذا فيما يعرف بتفاوت المنافع والأعباء التي تترتب على عمليات التحرير التي تقوم بها تجمعات تكاملية عديدة، لا سيما من دول العالم الثالث، سواء مع بعضها البعض أو مع دول متقدمة.

تحليل الأثر الاستهلاكي لخلق التجارة

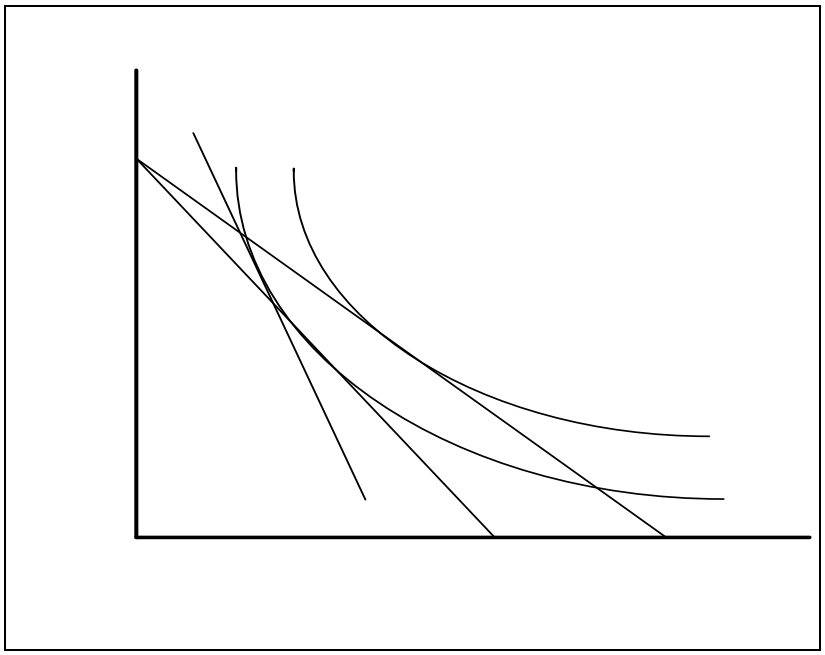
كان الاعتقاد السائد هو أنه بما أن التحرير المتعدد الأطراف للتجارة يعظم رفاهة الدولة، فإن التحرير على المستوى الإقليمي، يعتبر خطوة على طريق التحرير الكلي، وبالتالي فهو يزيد الرفاهة، ولكن بدرجة أقل. وفي تحليله لآثار الاتحاد الجمركي، أبرز فاينر الأثر التحويلي للتجارة، ونفي بذلك أن يكون التكامل الإقليمي محققا لتحسين الرفاهية بالضرورة. والواقع أن دعواه بأهمية هذا الأثر السلبي تعود إلى افتراضه أن الاستهلاك يتم على أساس **نسب ثابتة** بين السلع، الأمر الذي ينفي إمكانية الاستعاضة نتيجة التغيرات التي تطرأ على الأسعار



النسبية، وهو الأمر الذي وضحه كتاب آخرون[55]. ويوضح شكل (4) أثر إقامة اتحاد جمركي على دولة معينة، وفق تحليل فاينر. لنفرض أن الدولة المعنية (أ) تستهلك سلعتين: السلعة ص التي يتم إنتاجها محليا، والسلعة س التي يجري استيرادها. ولنفرض أن الطاقة الكلية للإنتاج هي و أ = 80 وحدة، وأن سعر الوحدة هو 1.5 جنيه، مما يعني أن الناتج = 120 جنيها. ولنفرض أن المستهلكين يستهلكون السلعتين وفق النسبة س : ص = 3 : 4. يمثل هذا خط الإنفاق و ق، بمعنى أن أي نقطة عليه تمثل استهلاك السلعتين وفقا لمستوى إنفاق معين بالأسعار السائدة. ولنفرض أن هناك مصدرين للسلعة س: الدولة (ب) وسعرها 2 جنيه، والدولة (جـ) وسعرها 3 جنيه. وبالتالي لو أنفق الناتج الكلي على السلعة س لأمكن استيراد و ب = 60 وحدة (2/120) من (ب)، أو و جـ = 40 وحدة (3/120) من (جـ). وبتالي فإن أ ب يمثل نسب تبادل الدولة (أ) مع الدولة (ب)؛ بالمثل يمثل أ جـ نسب تبادلها مع (جـ). وعند كل نقطة على أي من هذين الخطين يجري إنفاق 120 جنيها على السلعتين، وفقا للأسعار السائدة. ولذلك فإن م، وهي نقطة تقاطع أ ب مع و ق، تمثل استهلاك الدولة (أ) من السلعتين إذا تم الاستيراد من (ب)، حيث يجري استهلاك و د = 40 من السلعة ص، بقيمة 40 × 1.5 = 60 جنيها، بينما يتم تصدير الباقي وهو د أ = 40 مقابل 60 جنيها أيضا، ليجري استيراد 30 وحدة بنفس القيمة (30 × 2) وتكون النسبة 30 : 40، أي 3 : 4 كما هو مفترض. فإذا تم الاستيراد من (جـ) فإن الدولة (أ) تضطر إلى تصدير هـ أ = 48 وحدة بقيمة 72 جنيها، واستهلاك الباقي من السلعة ص أي و هـ = 32 وحدة قيمتها 48 جنيها. ومقابل الصادرات يمكن الحصول على 3/72 = 24 وحدة من السلعة س، قيمتها 24×3 = 72 جنيها. أي أن نقطة الاستهلاك أصبحت (ن) بدلا من (م) وهي أيضا تحقق نفس النسبة الثابتة للاستهلاك 24 : 32 = 3 : 4. ومجموع الإنفاق هو 48 + 72 = 120 جنيها. واستخلص فاينر من هذا أنه إذا قامت الدولة (أ) بالدخول في اتحاد جمركي مع الشريك (جـ) الأعلى تكلفة، فإنه سيحدث تحويل للتجارة يترتب عليه نقص الاستهلاك، ونقص الرفاهة. والواقع أننا لو افترضنا ثبات صادرات (أ) عند 40 وحدة = 60 جنيها، لحدث مزيد من الانخفاض في الاستهلاك، إذ يصبح الاستيراد 20 وحدة فقط من س قيمتها 60 جنيها، يقابلها وفقا للنسبة السابقة (3/80) وحدة من ص ثمنها 40 جنيها، وهو ما يعني مزيدا من نقص الاستهلاك، مع انخفاض في الناتج إلى 100 بدلا من 120، نظرا لانتقال خط شروط التبادل أ جـ إلى اليسار. وفي كل الأحوال لا بد لاكتمال التحليل من تقدير أثر الاتحاد الجمركي على صادرات الدولة (أ). أما إذا أسقطنا

شرط ثبات النسب، وافترضنا ثبات الإنتاج والتصدير على حالهما، فإن تصدير ما يعادل 60 جنيها من ناتج يبلغ 120، يتيح فقط استيراد واستهلاك 20 وحدة من ص، وهو يمثل نقصا في الاستهلاك والرفاهة أيضا. وواضح أن هذه النتائج تشير إلى ضرورة معالجة الأمر على أساس التوازن العام، وليس التوازن الجزئي.

ولتفادي افتراض ثبات نسب الاستهلاك اقترح الكاتب ليبسي أن نأخذ في الاعتبار أثر تغير الأسعار النسبية على الاستهلاك، من حيث إحلال السلعة التي ينخفض سعرها النسبي محل تلك التي يرتفع سعرها (شكل 5). فكما سبق يمثل و أ الإنتاج الكلي من السلعة ص. في ظل حرية التجارة يكون خط السعر هو أ جـ وتتعين نقطة التوازن عند تماسه مع من منحنى السواء (ب ب)، وهي النقطة م. فإذا فرضت الدولة رسما جمركيا على س، أدى إلى تغير ميل خط السعر على النحو الذي يمثله خط السعر الجديد ($أ_1$ جـ$_1$)، وهو أشد ميلا بسبب ارتفاع



السعر النسبي للسلعة س، تنتقل نقطة التوازن إلى ك التي يمس عندها منحنى السواء (ب$_1$ ب$_1$) والتي يقطع عندها هذا المنحنى خط السعر السابق أ جـ. وعند هذه النقطة يكون استهلاك السلعة ص أعلى بينما استهلاك س أقل. وفي هذه الحالة يظل في وسع الدولة (أ) أن تدخل في اتحاد جمركي يؤدي إلى تحويل التجارة، ومع ذلك تتمتع بزيادة في رفاهيتها. ولتوضيح ذلك نرسم خط السعر أ ب بحيث يكون مماسا للمنحنى (ب$_1$ ب$_1$)، وليكن ذلك عند النقط ل. فإذا كانت شروط التبادل للدولة (أ) بعد إنشاء الاتحاد أسوأ مما يمثله الخط أ جـ ولكنها أفضل من أ ب، فإن رفاهتها تزيد نتيجة تكوين الاتحاد الجمركي، بينما تنقص إذا كانت أسوأ من أ ب. أما إذا كانت شروط التبادل تساوي ميل أ ب، فإن الرفاهة لا تتغير. أي أن تحسن الرفاهة يتطلب أن تقع نقطة التوازن الجديدة على يمين كل من منحنى السواء (ب$_1$ ب$_1$) وخط السعر أ جـ. بعبارة أخرى عندما تقوم الدولة (أ) بالانتقال من المورّد الأقل تكلفة إلى شريك أعلى في التكلفة، يتعين عليها أن تصدر حجما أكبر من الصادرات لكي تحصل على نفس القدر من الواردات، وهذا ينقص من الرفاهة. ولكن بإزالة الرسوم داخل الاتحاد يقوم المستهلكون بتعديل استهلاكهم وفقا لنسب الأسعار التي تحددها شروط التبادل مع الشريك، وهو ما يحسن الرفاهة. ويكون الأثر النهائي متوقفا على الفرق بين هذين الأثرين.

الآثار الأخرى للاتحاد الجمركي

يلاحظ أن التحليل السابق انصب أساسا على الآثار الاستاتيكية للاتحاد الجمركي، حيث افترض أنه لم يحدث نتيجة قيامه أي تغير في هيكل الصناعة أو في التقنيات المستخدمة أو في سلوك المستهلكين. وهذا الافتراض غير صحيح، لأن إقامة الاتحاد تؤثر في هذه الاعتبارات بالنسبة لأعضائه وللعالم الخارجي. هذه الآثار قد تؤدي إلى

تغيرات كبيرة في المعلمات الهيكلية للأقطار المختلفة في الأجل الطويل[56]. ولذلك يجب العناية **بالآثار الديناميكية** للاتحاد الجمركي، التي تشمل:

(1) **وفورات النطاق**، حيث يساعد الاتحاد الجمركي على الاستفادة من وفورات النطاق. هذه الوفورات لا تتوقف فقط على التمكين من استغلال الطاقات الكاملة للآلات الضخمة، بل إنها تساعد أيضا على الاستفادة من المهارات العمالية رفيعة التخصص، التي يصبح من الاقتصادي توظيفها ضمن النطاق الكبير. والإنتاج الذي يتم على نطاق كبير لا يكون ممكنا إلا إذا أمكن بيعه مقابل ربح، وهو ما يتعذر تحقيقه مع صغر السوق. ومن ثم فإن الاتحاد الجمركي **بتوسيعه نطاق السوق** يفتح الباب واسعا أمام تحقيق وفورات النطاق. وتشير الحقائق إلى أن هناك ارتباطا طرديا بين اتساع السوق وارتفاع الإنتاجية. ولذلك فإن الدول النامية، التي تشكو عادة من صغر أسواقها ومحدودية أسواقها التصديرية، تسعى إلى التكامل للاستفادة من هذا الأثر. كما أن الدول المتقدمة (كالأوروبية) تشجع توسيع النطاق بإحداث اندماجات عبر الحدود، وما يترتب على ذلك من تجميع حيازاتها من المعرفة الفنية، والتخصص في مستلزمات إنتاج يجري تبادلها، وتسهيل النفاذ إلى أسواق الدول الأعضاء. وسوف نتناول تحليل مغزى هذه الوفورات في القسم التالي.

(2) **تعزيز المنافسة**. ويؤدي اتساع السوق إلى تشجيع المنافسة. فهو من ناحية يمكن الصناعات ذات النطاق الكبير من الوصول إلى اقتصاديات التشغيل، دون أن تبلغ وضعا احتكاريا، وهو الوضع الذي يجعلها تضغط من أجل حماية السوق المحلية، الأمر الذي يفقدها الدافع إلى اكتساب وضع تنافسي، سواء بفتح السوق أمام منتجين خارجيين أكثر كفاءة، أو التنافس الخارجي لاكتساب أسواق تصديرية. ويشار في هذا الصدد إلى أن غياب الصلات الشخصية بين المنتجين المنتمين إلى أكثر من دولة يدفع إلى احتدام المنافسة عنها في حالة انتمائهم إلى نفس الدولة، كما يقلل من الموافقة على الإجراءات التي تحمي المواطنين الأقل كفاءة[57]. وفي نفس الوقت فإن كبر حجم المنشأة يمكنها من الإنفاق على البحث والتطوير لاكتساب حصة أكبر من السوق الذي يتيحه الاتحاد الجمركي، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من خفض التكاليف ورفع الإنتاجية. ويدفع هذا المنشآت الأقل كفاءة إلى محاكاة المنشآت الأعلى كفاءة وإلى تطوير إنتاجيتها حتى تظل قادرة على المنافسة، الأمر الذي يزيد من ديناميكية الاقتصادات الأعضاء.

(3) **زيادة التشابك الاقتصادي**، نتيجة تحقيق الوفورات الداخلية والخارجية التي تمكن من التخصص في مراحل إنتاجية وسيطة تعتمد على تغذية صناعات أخرى على نطاق الاتحاد. ويعني هذا أن ترتفع التجارة البينية من خلال التوسع في التجارة بين المنشآت، وهي الظاهرة التي رأينا أنها بدأت تتوسع عالميا في ظل تدويل الإنتاج.

(4) **جذب الاستثمار**. يؤدي إنشاء اتحاد جمركي إلى خلق مناخ أفضل للاستثمار المحلي للاستفادة من اتساع السوق. ويؤدي التجاور الجغرافي إلى قيام صناعات في المناطق الحدودية تستفيد من وفورات النقل للتصدير عبر الحدود. من جهة أخرى يرتفع معدل الاستثمار نتيجة ارتفاع الناتج وبالتالي معدلات الادخار، مع إقدام المدخرات المحلية على الاستفادة من الفرص الاستثمارية التي تتوفر بسبب الاتحاد. فضلا عن ذلك، فإن الاستثمار الأجنبي يجد فرصة مناسبة للنفاذ إلى السوق التي يتيحها الاتحاد من خلال التوطن في أحد أعضائه، خاصة إذا كان يخشى أن يؤدي الاتحاد الجمركي إلى صعوبة النفاذ إليه من خلال التجارة. ولكن يلاحظ أنه إذا تفاوتت عوامل جذب رأس المال الأجنبي، فسيميل إلى التركز في الأعضاء الأقدر على تقديم وفورات خارجية أعلى، وهي عادة الأكثر تقدما من بين أعضاء الاتحاد. وقد كان هذا واحدا من أهم مشاكل تكامل الدول النامية، حيث استفادت كينيا مثلا من هذا العامل على حساب شريكتيها في جماعة شرق أفريقيا، الأمر الذي أدى إلى توقف مسيرة التكامل. وتتعرض الإقليمية الجديدة لآثار من هذا النوع، وهذا هو ما تسعى إسرائيل إلى الاستفادة منه من خلال مؤتمرات التعاون الإقليمي التي يدعى لها ممولون أجانب.

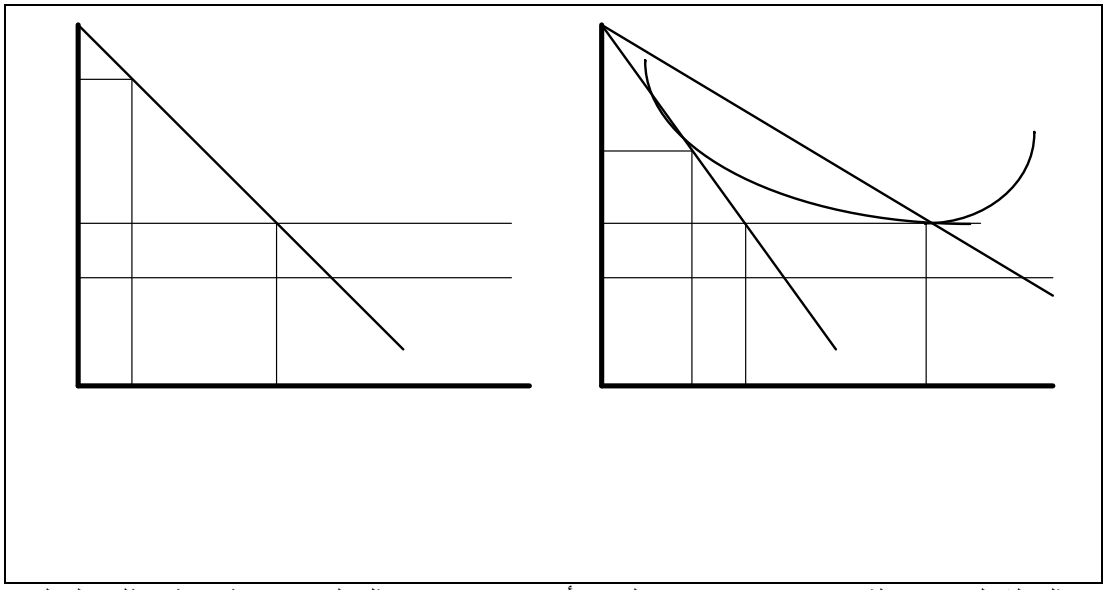
(5) **رفع كفاءة الصناعات التصديرية**. يعطي بعض الكتاب مثل ميد[58] هذا الاعتبار أهمية خاصة، وبنوا عليه استنتاجا بأن عملية **تحويل التجارة قد تكون مؤقتة**، حيث تنقلب بعد وقت إلى خلق للتجارة بفعل عوامل التغير الديناميكي التي تؤدي إلى رفع كفاءة الصناعات التصديرية. ولكن يشترط لذلك ألا يتبع الاتحاد منهجا حمائيا يشجع على استمرار الصناعة على كفاءتها المنخفضة. وتتزايد أهمية هذا الاعتبار في ظل التوجه السائد حاليا في العالم للتركيز على الأنشطة التصديرية.

(6) **تعزيز انتقالية عناصر الإنتاج**. إذا أعقب إقامة اتحاد جمركي تحرير في حركة عنصري رأس المال والعمل من مناطق الوفرة إلى مناطق الندرة في الدول الأعضاء، فإن هذا يساعد على زيادة الكفاءة الاقتصادية وكذلك على رفع معدلات الدخول التي تحصل عليها. ولذلك تميل نظرية التكامل إلى تحبيذ الانتقال من الاتحاد الجمركي إلى السوق المشتركة التي تتحرر فيها حركة عناصر الإنتاج.

وبجانب هذه الآثار الديناميكية هناك **اعتبارات أخرى** تضيف إلى المكاسب التي يحققها الاتحاد الجمركي:
(1) أحد هذه الاعتبارات هو تقليل **الأعباء الإدارية** الناجمة عن مراقبة نقط الحدود التي تعبر منها السلع. ويفوق هذا الأثر ما يتحقق في إطار منطقة تجارة حرة، التي قد تزيد من التكاليف لما يستجد من جهود تلزم للتأكد من منشأ السلع، وما قد يقوم من نزاع حول ما إذا كانت من مصدر وطني، يلقى معاملة تفضيلية.
(2) يؤدي كبر الحجم الاقتصادي لإقليم الاتحاد الجمركي إلى تحسين **شروط التبادل** التجاري له إزاء باقي العالم، بالمقارنة بشروط التبادل السائدة في الدول الأعضاء منفردة.
(3) تكتسب الدول الأعضاء **قوة تفاوضية** أكبر في المفاوضات التجارية مع دول أخرى عما كان لها قبل أن تنضم إلى الاتحاد. وقد استفاد الاتحاد الأوروبي كثيرا من هذه القدرة، سواء في التفاوض مع دول أخرى، أو مع مجموعات كدول العالم الثالث، أو على المستوى العالمي كما هو الحال في مفاوضات الجات.

وفورات النطاق في الاتحاد الجمركي

يقوم التحليل الاستاتيكي للاتحاد الجمركي (وكذلك منطقة التجارة الحرة) عادة على افتراض تزايد تكاليف الإنتاج في الدول أعضاء التجمع التكاملي، مع ثبات أو تزايد التكاليف في الأسواق العالمية. غير أن ما يترتب على قيام الاتحاد من وفورات النطاق يعني أنه يمكن الاستفادة مما يعنيه ذلك من تناقص في التكاليف، وتقليص الوضع الاحتكاري للمنتجين الذين يعملون في ظل حماية مرتفعة. والواقع أن هيكل التبادل الدولي يشير إلى أن الذي يحكمه هو هذه الوفورات أكثر من المزايا النسبية للدول بدليل أن جانبا كبيرا من التبادل بين الدول المتقدمة يتم داخل الصناعات (أي في نفس المنتجات) رغم تماثل هذه لدول في الموارد والتكنولوجيات. ويعني هذا أن المكاسب من وفورات النطاق يمكن أن تكون من أهم المنافع التي تعود من الاتحاد الجمركي للمدى الطويل.



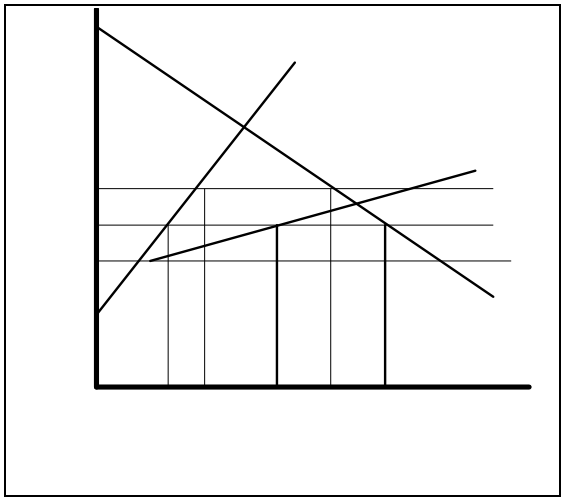
ويمثل الشكل (6) حالة اتحاد جمركي بين دولتين (أ) و (ب) حيث يمثل المنحنيان طـ و طـ طلب الدولتين على سلعة معينة تخضع لوفورات النطاق، بينما يمثل المنحنى ض العرض العالمي الذي يتصف بثبات التكلفة. ونفرض أن الدولة (أ) لا تنتج شيئا من هذه السلعة، ولكنها تفرض رسوما على استيرادها ترفع السعر فيها من السعر العالمي ع$_0$ إلى ع'، ويكون استهلاكها عنده ك$_1$، تستورده من العالم الخارجي. ونفرض أن التكاليف في الدولة (ب) تبلغ أدناها عند السعر ع$_1$، وهو أعلى من السعر العالمي ع$_0$، وتأخذ بعده في التزايد، وأنها فرضت رسوما ترفع السعر فيها إلى ع"، وهو ما يمكن إنتاجها المحلي من تغطية الطلب المحلي عنده، ك$_3$. ونفرض أن الدولتين دخلتا في اتحاد جمركي، وأرادتا تحديد الرسوم بما يمكن إنتاج الدولة (ب) من تغطية الطلب في الدولتين معا (طـ + طـ). هذا السعر هو ع$_1$، وعنده يكون الإنتاج الكلي ك$_5$، وهو يغطي طلب الدولة (ب) ك$_4$ وطلب الدولة (أ) ك$_2$ = ك$_5$ - ك$_4$، الذي تصدره إليها الدولة (ب) بدلا من العالم الخارجي. وعنده يزيد فائض المستهلك بالمقدار (a + b)، بينما تنقص حصيلة الرسوم الجمركية بالمقدار (c + a)، مما يعني تغيرا في رفاهة هذه الدولة بالمقدار (b - c). وتحقق (ب) تحسنا في رفاهيتها بالمقدار (g + d)، ليس نتيجة التحول إلى منتج أقل تكلفة، بل نتيجة انخفاض تكلفة منتج يستطيع تلبية الطلب الكلي عند رسوم أقل. ويمثل المقدار h ما يحققه منتجو (ب) من التصدير إلى (أ)

بالسعر ع$_1$ بدلا من التصدير إلى خارج الاتحاد بالسعر ع$_0$. ويعتبر هذا بمثابة تحويل من (أ) إلى (ب)، نتيجة الاستيراد من (ب) بدلا من الاستيراد من العالم الخارجي ودفع رسوم جمركية (h = (g + c. من جهة أخرى فإن تحول (أ) من الاستيراد من العالم الخارجي إلى منتج إقليمي أعلى تكلفة يتسبب في تحويل للتجارة بالمقدار c، مقابل خلق للتجارة بالمقدار b. ويعني هذا أن ما تحققه وفورات النطاق من تغيرات لا يجعل جميع أعضاء الاتحاد الجمركي في وضع أفضل مما كانوا عليه قبل إنشائه[59].

تحديد الرسوم المشتركة في الاتحاد الجمركي

أشرنا من قبل إلى أن عملية توحيد التعريفة الخارجية المشتركة CET تتم بصورة تدريجية نظرا لاختلاف الرسوم التي كانت تفرضها الدول الأعضاء قبل قيام الاتحاد، إلى أن يتم الاتفاق على رسوم مشتركة، تكون في العادة متوسطا لرسوم الدول الأعضاء، حيث يحسب المتوسط وفق قاعدة يجري الاتفاق عليها، كما يتم الاتفاق على قاعدة التدرج في تطبيق هذا المتوسط. غير أن نشأة الاتحاد تعني قيامه بتعديل مستوى التعريفة المشتركة في ضوء التغيرات التي تطرأ على اقتصاديات الدول الأعضاء، وما يتيحه التوسع في الإنتاج من وفورات على النحو المبين في القسم السابق. وقد رأينا في الشكل (3) أن قيام الاتحاد بتحديد تعريفة مشتركة يؤثر على ما يتحقق في الاتحاد وأعضائه من آثار صافية لخلق وتحويل التجارة. والواقع أن دعوى فاينر كانت تقوم على أن الاتحاد يجب أن يحدد تعريفته المشتركة على نحو يساعد على تحقيق أثر إيجابي صافي لخلق التجارة.

ويمثل شكل (7) الأسلوب الذي يمكن تطبيقه في تحديد التعريفة المشتركة بما يحدث أثرا متفقا عليه. ففي هذا الشكل يمثل المنحنيان ط$_أ$ و ض$_أ$ الطلب والعرض لسلعة معينة في دولة (أ)، بينما المنحنى (ض$_أ$ + ض$_ب$) هو حاصل جمع عرض الدولتين (أ) و (ب) معا. فإذا كانت التعريفة هي ع$_0$ع' فإن الإنتاج المحلي يكون ك$_2$



بينما الطلب ك$_4$، بينما يستورد الفرق، (ك$_4$ - ك$_2$) من العالم الخارجي بالسعر ع$_0$ ثم تضاف إليه الرسوم التي تكون تحويلا من المستهلكين المحليين إلى حكومة الدولة (أ). ولنفرض أن الاتحاد يريد ألا تتأثر الواردات من العالم الخارجي، مع السماح بمزيد من الواردات من الشريك (ب). عندئذ عليه أن يعدل تعريفته الخارجية إلى ع$_0$ع" ليصبح السعر الذي يدفعه المستهلك هو ع"، وعنده يرتفع الطلب إلى ك$_5$، بينما ينخفض الإنتاج المحلي إلى ك$_1$. وحسب تقاطع منحنى العرض المجمع (ض$_أ$ + ض$_ب$) مع خط السعر الجديد ع"، فإن المقدار ك$_3$ يأتي من داخل الاتحاد، مما يعني أن المقدار ك$_3$ - ك$_1$ يستورد من (ب). أما الباقي ك$_5$ - ك$_3$ فيستورد من العالم الخارجي. ويكون الرسم المشترك هو الذي يجعل هذا المقدار مساويا للواردات من العالم الخارجي قبل قيام الاتحاد. ومن ثم فإن التأثير الصافي للاتحاد نتيجة هذا الأسلوب هو إحلال منتج شريك محل منتج محلي أقل كفاءة منه، مع السماح في نفس الوقت بأثر استهلاكي يعادل (b + a). أي أنه يمكن تحسين وضع الدول أعضاء الاتحاد دون إحداث تأثير عكسي على الدول غير الأعضاء[60]. ويلاحظ أن هذا التحليل ينطوي ضمنا على افتراض أن الانخفاض في الإنتاج المحلي لا يؤثر سلبا على الدخل بما يغير من وضع منحنى الطلب، وهو ما يعني أن السلعة المعنية لا تشغل موقعا مهما من الاقتصاد القومي، و/أو أن الموارد التي تتعطل نتيجة لذلك يمكن تحويلها إلى إنتاج بديل يستفيد من اتساع سوق الاتحاد. ونظرا لأن هذا قد يستغرق بعض الوقت، فإن تعديل التعريفة يستغرق فترة زمنية قد تتجاوز

العشر سنوات. من جهة أخرى فإن الاتحاد يمكنه أن يلجأ إلى أسلوب مماثل لتغيير التعريفة المشتركة لملاحقة التغيرات الاقتصادية في نطاق الاتحاد، على غرار ما تفعله دولة تدير اقتصادها منفردا.

هوامش الفصل الثالث

(45) المادة 24، بند 8 من اتفاقية الجات. أنظر ص 524 من، *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations; Legal Texts*. GATT Secretariat, Geneva, 1994.

(46) مثل، Richard G. Lipsey: "The Theory of Customs Unions: A General Survey". *Economic Journal*, vol. 70 (September 1960), pp. 496-513.

(47) C. A. Cooper & B. F. Massel: "A new look at customs-union theory". *Economic Journal*, vol. 75, 1965

(48) أنظر مثلا صص 24-26 من، Hitiris: European Union Economics، مرجع سابق.

(49) أنظر مثلا صص 31-32 من Dennis Swann: *The Economics of the Common Market*. Second Edition, Penguin Books, 1973

(50) Jacob Viner: *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace, 1950. وقد قام فاينر بهذه الدراسة للإجابة على تساؤل وضعته منظمة التعاون الأوروبية حول التكامل.

(51) M. C. Vaish & Sudama Singh: *International Economics*. Oxford & IBH, Third edition, 1980

(52) H. Makower & G. Morton: "A Contribution towards a Theory of Customs Union", *Economic Journal*, March 1953. pp. 33-49

(53) أنظر، Balassa: *The Theory of Economic Integration*، مرجع سابق. أنظر أيضا، Jan Tinbergen: "On the Theory of Economic Integration" p. 290, *Less Cahiers de Bruges*, Bruges Quarterly 1952. Reprinted in, L. H. Klassen, L. M. Koyck, and H. J. Witteveen : *Jan Tinbergen: Selected Papers*. (North-Holland Pub. Comp., Amsterdam, 1959)., pp. 138-151

(54) P. T. Ellsworth and J. C. Leith: *The International Economy*. Fifth edition, 1975

(55) مثل، Richard G. Lipsey: "The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare". *Economica*, New Series, Volume XXIV, February 1957, pp. 40-46

(56) أنظر ص 366 من، Jaroslav Vanek: *International Trade: Theory and Economic Policy*. Richard D. Irwin Inc. Homewood, Illinois, 1962.

(57) أنظر مثلا صص 38-39 من، Swann: *The Economics of the Common Market*، مرجع سابق.

(58) James E. Meade: *The Theory of Customs Union*. Amsterdam, North-Holland Publishing Co., 1955

(59) أنظر مثلا صص 20-23 من Hitiris: *European Union Economics*، والمراجع المشار إليها فيه.

(60) أنظر مثلا صص 31-32 من المرجع السابق.

الفصل الرابع

المراحل المتقدمة للتكامل الاقتصادي

مقدمة

رأينا أن مقاربة التكامل الاقتصادي من خلال نظرية التجارة الخارجية أدت إلى اعتبار أن الاتحاد الجمركي هو الصيغة التي يتخذها هذا التكامل، وهي صيغة لا مجال فيها للحديث عن تحرير تدفقات أخرى أو تنسيق لغير السياسات المتعلقة بإقامة الاتحاد الجمركي. أما إذا كان الهدف هو إحداث اندماج بين اقتصادات الدول أعضاء التجمع التكاملي في وحدة اقتصادية، فإن الأمر يقتضي تحرير حركة عناصر الإنتاج، بإقامة السوق المشتركة، والتنسيق بين السياسات المتعلقة بإدارة شؤون الاقتصادات المعنية وصولا إلى توحيدها. من جهة أخرى اهتمت دراسات العلاقات الاقتصادية الخارجية أيضا بالتدفقات النقدية باعتبارها المقابل لانتقال السلع والخدمات وعناصر الإنتاج بين الدول. وإلى جانب تناولها للنظم النقدية على المستوى العالمي، عنيت بدراسة التكامل النقدي كقضية قائمة بذاتها. ومن الواضح أنه لا يمكن الحديث عن وحدة اقتصادية دون بيان موقع النقد فيها. لذا تهتم نظريات التكامل بموقع السياسات النقدية والتكامل النقدي من مراحل للتكامل الاقتصادي المختلفة.

أولا - السوق المشتركة

تتكون السوق المشتركة من شبكة الأسواق سواء ما يتعلق منها بالسلع والخدمات أو عناصر الإنتاج، العمل ورأس المال. ونظرا لأن الطلب على عناصر الإنتاج هو طلب مشتق من النشاط الإنتاجي الذي يتحدد بدوره وفق الطلب النهائي، فإن استقرار هذا الطلب يتوقف على مدى استقرار الإنتاج. ولذلك فهي تأتي في الترتيب بعد أن تقوم المراحل الأولى للتكامل الاقتصادي بتحقيق تقارب بين مستويات النشاط الاقتصادي في الدول أعضاء الإقليم، سواء بإنجاز اتحاد جمركي أو بإحداث تنمية تكاملية كما يحدث في تجمعات الدول النامية التي تتبع التدخل الإنتاجي للتكامل. فالمقصود بتحرير حركة عناصر الإنتاج ليس هو تصحيح الفروق بين حيازات الدول الأعضاء من عناصر الإنتاج المختلفة، بل هو تمكين هذه العناصر من الانتقال لمواجهة أي تقلبات في النشاط الاقتصادي قد تنشأ عن تطورات اقتصادية داخلية أو خارجية، بعد أن تؤدي التجارة الخارجية ما تنسبه إليها النظرية الحديثة للتجارة الخارجية من تحقيق تقارب اقتصادي من خلال تقسيم عمل يؤدي لتبادل متكافئ، تتقارب فيه مستويات الدخول، أي معدلات الأجور في الأنشطة والمناطق المختلفة، والفوائد على رأس المال ومعدلات الربحية، وتنحصر الفروق المتبقية بينها فيما يعود إلى تكاليف النقل أو إلى اختلاف فنون الإنتاج ومن ثم دوال الإنتاج وما يترتب عليها من العائدات التي تحققها عناصر الإنتاج عند نقاط التوازن المختلفة، وهو ما يشاهد حتى داخل القطر الواحد. وتتولى السوق المشتركة توفير متطلبات سلامة الحركة في أسواق المنتجات وعناصر الإنتاج، بما يكفل استقرار وكفاءة عمل هذه الأسواق، ويتيح لعناصر الإنتاج، العمال وأرباب المهن والمنظمين (أصحاب الأعمال) ورأس المال، التحرك مدفوعين بالاعتبارات الاقتصادية.

الحاجة لتصويب حركة الأسواق

لا يعني إزالة الانحرافات التي تعود إلى العوائق المصطنعة لحركة المنتجات وعناصر الإنتاج انتفاء وجود فروق تعود إلى تباين قدرات المناطق المختلفة داخل الإقليم التكاملي على اجتذاب أنشطة اقتصادية عديدة، لما تتمتع به من **وفورات خارجية** external economies. وكما يحدث داخل الدولة الواحدة فإن تعذر انتقال عناصر الإنتاج إلى مناطق ذات وفورات يعني خسارة كان يمكن تفاديها، ولكن الانتقال يؤدي إلى إفقار مناطق أخرى حرمت من مثل هذه الوفورات، ويعمق الاختلالات الإقليمية. ويعالج هذا قطريا بإعادة التوزيع من خلال السياسات المالية، الضريبية والإنفاقية، بهدف تحقيق تنمية إقليمية متوازنة تعزز التنمية الكلية وتحقق قدرا أكبر من العدالة، بما في ذلك تقارب مستويات النشاط الاقتصادي والدخل في المناطق المختلفة. وعندئذ تصبح حركة عناصر الإنتاج بين أرجاء القطر الواحد أداة تصحيح للأسواق المختلفة، أي لأسواق السلع والخدمات وأسواق عناصر الإنتاج. ، تتماثل فيها قوى العرض والطلب، ومن ثم الأسعار، بما في ذلك أسعار عناصر الإنتاج.

وما يحدث في السوق المشتركة يماثل ما يحدث في الاقتصاد القطري الواحد. وبناء عليه فإن إقامة سوق مشتركة تنطوي على عمليتين متتاليتين:

- اتخاذ الإجراءات واتباع السياسات التي تكفل حرية انتقال عناصر الإنتاج بالإضافة إلى المنتجات. بعض هذه الخطوات يكون من قبيل التكامل السلبي، بتضمنه الامتناع عن كل ما من شأنه التمييز بين عناصر الإنتاج وفق موطنها الأصلي، سواء في القواعد المنظمة للاستخدام أو في التصرف في الدخول المترتبة عليه. والبعض الآخر من قبيل التكامل الإيجابي بالعمل على إزالة الفوارق بين عناصر الإنتاج سواء ما يرجع لاعتبارات غير اقتصادية، كاللغة والمؤهلات العلمية وقواعد ممارسة المهن والنشاط الاقتصادي، أو اقتصادية كالسياسات المؤثرة في تحديد مواقع النشاط الاقتصادي وفي نظم توزيع عائدات عناصر الإنتاج.
- إدارة شؤون الأسواق الموحدة، وتطبيق السياسات التي تمكّن الدول الأعضاء من مواجهة التقلبات الدورية ومعالجة التغيرات العارضة وما يمكن أن يترتب عليها من اختلالات إقليمية تؤثر سلبا على أسس توزيع منافع التكامل بين الدول الأعضاء. وتندرج في هذا إجراءات "اجتماعية" يقصد بها تخفيف حدة المشاكل التي قد تتعرض لها مناطق معينة أو فئات تعمل في أنشطة اقتصادية معينة، حتى لا تتسبب في انتقال لعناصر الإنتاج إلى مناطق أو أنشطة أخرى بصورة تهدد استقرارها. وفي البداية يكون لهذه الإجراءات أهميتها لتقريب مستويات النمو بين الدول الأعضاء، مما يشعر المناطق أو الدول الأقل تقدما بمنافع توازي تلك التي تجنيها المناطق أو الدول الأكثر تقدما نتيجة قدرتها على إقامة أنشطة إنتاجية ذات عائد مرتفع.

طبيعة الدور الذي تؤديه حركة عناصر الإنتاج

يتضح مما تقدم أن حركة عناصر الإنتاج تستهدف التصدي بدرجة أعلى من الكفاءة لتصحيح ما قد تتعرض له أسواق الدول الأطراف من تقلبات دورية أو عارضة، مع مراعاة التكافؤ في توزيع المنافع والأعباء، ومنع تحول التغيرات المحدودة في الندرات النسبية لعناصر الإنتاج إلى تغيرات أوسع مدى تحيلها إلى ندرات مطلقة، تتعذر معالجتها بإعادة توزيع الأنشطة الإنتاجية وفقا لفنون الإنتاج التي تتفق مع تركيبة الموارد في كل من المناطق المختلفة، مما يؤدي إلى تعطل دائم في العناصر التي تظهر فيها وفرة مطلقة. وتشكو معظم الدول النامية من هذه الظاهرة التي تحد من فاعلية جهودها التنموية على المستويين القطري والإقليمي، خاصة وأنها تشترك عادة في وفرة مطلقة لعنصر العمل، بسبب ندرات حادة في العناصر الأخرى، بما في ذلك رأس المال والتنظيم والمعرفة. وعندئذ لا يساعد السماح بحركة عناصر الإنتاج، سواء في مرحلة مبكرة أو مرحلة متقدمة من التكامل الاقتصادي على حل المشكلة لأي منها؛ بل قد يؤدي إلى تعميقها إذا ما استطاعت دولة أو دول أعضاء أن تستقطب قدرا أكبر من النشاط على حساب التجمع التكاملي.

ويعتبر الوطن العربي إقليما ذا حالة خاصة تمثل نموذجا لما يسمى **تكامل الموارد** تتفاوت في دوله الندرات المطلقة بحيث تخف حدتها إذا ما نظر إلى الإقليم في مجمله، إذ يعوض وفرة الأموال في بعض الدول وفرة الأيدي العاملة في أخرى، كما تتفاوت الطبيعة في سخائها بالموارد الطبيعية. وبينما ترتب على هذا حركة انتقال للأيدي العاملة لا نظير لها في أقاليم أخرى من الدول التي تتوفر فيها إلى الدول الغنية المفتقرة إليها، مع نزوح رؤوس الأموال، حتى من الدول التي تعاني من ندرة فيه، إلى خارج الوطن العربي، بحثا عن عائد مناسب. ودعا هذا لمناشدة رأس المال العربي أن يعود من الخارج لكي يسد حاجات الدول العربية المفتقرة إلى رأس المال، مما يساهم في التنمية ويعزز التكامل. وينطوي هذا ضمنا على دعوة إلى التبكير بمرحلة انتقال عناصر الإنتاج بدلا من إرجائها إلى مرحلة متأخرة من عملية التكامل، باعتبار أن هذا ضروري لتحقيق تقارب اقتصادي بين الدول العربية، ومن ثم تهيئتها للدخول في تكامل فيما بينها. والواقع أن حدوث مثل هذه الظاهرة داخل دولة ما يدفع حكومتها إلى دعم قدرات المناطق الأقل تقدما، بدءا بتعزيز بنيتها الأساسية وتنمية مواردها البشرية عن طريق التدريب وإعادة التدريب، وضخ قدر من الاستثمارات الإنتاجية التي تساهم في رفع مستويات الدخول. وتصحب ذلك عادة بإجراءات وسياسات تشجع رأس المال على الاستثمار فيها، وكلها إجراءات تنطوي على قدر غير قليل من إعادة التوزيع، تتقبله المناطق الأكثر تقدما والفئات الأعلى دخلا لما ينطوي عليه من دعم للاستقرار السياسي ورفع للازدهار الاقتصادي. ومثل هذه الدوافع لا تحفز مجموعة من الدول على تطبيق إجراءات مماثلة، إلا إذا كانت لديها دوافع أخرى إلى التكامل، كما هو الحال في الدول الأوروبية الرأسمالية والاشتراكية السابقة. أي أن تباين توزيع الموارد مشكلة تعمل على حلها دول راغبة (لأسباب أخرى) في إقامة تكامل، وليس هو المبرر في التوجه نحو التكامل. ولنلاحظ أن انتقال رؤوس الأموال من دول عربية إلى دول أخرى، وانتقال أيدي عاملة من دول غير عربية (آسيوية خاصة) لم يتما في إطار إقامة تكامل بالمعنى المفهوم معها. ويصبح السؤال هو: هل يستطيع الاتحاد

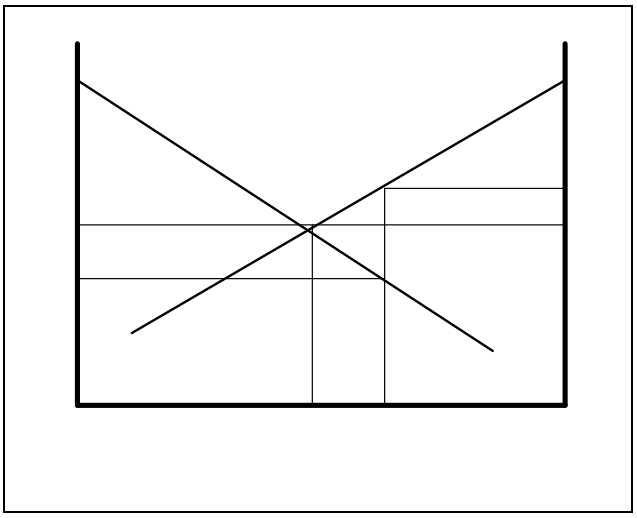
الجمركي فعلا تحقيق التقارب بين اقتصادات أعضائه عند مستويات مرتفعة نسبيا من النشاط الاقتصادي، إذا كانت غالبيتها (إن لم تكن جميعا) تشكو من ندرات مطلقة في بعض العناصر (عنصر المعرفة مثلا في الوطن العربي، وعنصري المعرفة ورأس المال في معظم تجمعات الدول النامية). وسوف نعالج هذا البعد عند مناقشة تجارب العالم الثالث في التكامل.

تحليل آثار انتقال عناصر الإنتاج

يتضمن تحليل آثار انتقال عناصر الإنتاج، بيان مغزاه بالنسبة لمستوى النشاط الاقتصادي وتحديد معدلات عائداتها. ووفقا لأسلوب التحليل الجزئي نفترض سلعة واحدة يتم إنتاجها بعنصرين هما العمل ورأس المال. ثم ندرس أثر انتقال أحد العنصرين فقط، مما يعني ضمنا عدم انتقال العنصر الآخر، وعدم انتقال المنتجات.

(أ) آثار انتقال عنصر العمل

يوضح الشكل (8) حالة دولتين (أ) و (ب)، حيث يقيس المحور الأفقي توظيف عنصر العمل والرأسي معدل الأجر. وقد أدرجت الدولتان معا، بحيث يمثل الجانب الأيسر الدولة (أ) انطلاقا من نقطة الأصل (و)، بينما يمثل الجانب الأيمن الدولة (ب) انطلاقا من نقطة الأصل (و') في الاتجاه العكسي. ويمثل البعد (وو') إجمالي عرض العمل في الدولتين، حيث (و ل) هو عرض العمل في (أ)، بينما يمثل (ل و') العرض في (ب).



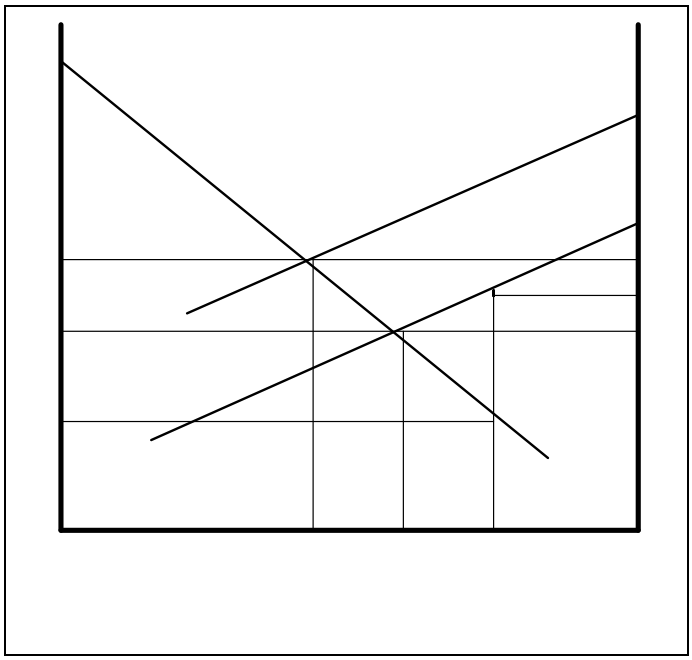
وبفرض ثبات المتاح من عنصر رأس المال، فإن المنحنى أأ' يمثل الطلب على العمل في الدولة (أ)، بينما ب ب' هو الطلب في الدولة (ب). في حالة التوظيف الكامل في الدولتين، يتم التوازن عند النقطة ل، ويكون الأجر في (أ) هو قيمة الناتج الحدي للعمل، جـأ، وفي (ب) هو جـب. ونظرا لأن عرض العمل في (ب) (بالنسبة للمتاح من رأس المال) أقل منه في (أ)، فإن الأجر في الأخيرة يكون أقل منه في الأولى. ويكون الناتج الكلي في الحالتين هو المساحة تحت منحنى الطلب، أي (أنلو) في (أ)، و (بمل'و') في (ب). كذلك يكون إجمالي الأجور هو (جـأنلو) في (أ)، و (جـبمل'و') في (ب). ويعني هذا أن رأس المال يحصل على (أجـأن) في (أ)، و (ب جـب م) في (ب).

فإذا سمح بانتقال العمل بين الدولتين، فإنه سوف يتجه من الدولة منخفضة الأجر إلى الدولة مرتفعة الأجر. وتنتفي الحركة عندما يتساوى الأجر في الدولتين، وهو ما يحدث عند المستوى جـ، حيث ينخفض التوظيف في (أ) إلى (ول$_1$) ويرتفع في (ب) بالفرق، ل$_1$ل. ويترتب على هذا تغير في كل من الناتج الكلي وتوزيعه بين العنصرين في كل من الدولتين. فهو يبلغ (أقل$_1$و) في (أ)، و (بمل$_1$و') في (ب). وواضح أن هذا يزيد مجموع الناتجين عن الحالة السابقة بما يوازي المثلث (قمن). من جهة أخرى فإن الأجور في الدولتين تتغير إلى (جـقل$_1$و) و (جـقل$_1$و') على التوالي، بانتقال المقدار (قنل ل$_1$) من الدولة (أ) إلى (ب)، وإضافة جزء من زيادة الناتج، (نكق). أما عائد رأس المال فينقص في (أ) إلى (أجـق)، ويزيد في (ب) إلى (ب جـق) مع الحصول على باقي الزيادة في الناتج (نكق). ومعنى هذا أن تحرير انتقال العمل في ظل سوق مشتركة يكون مفيدا للتجمع التكاملي. إلا أن الكسب يعود على بعض الدول وبعض الفئات، ويقابله خسارة لآخرين. ويمكن تعميم

النتائج السابقة لحالة تعدد المنتجات. من جهة أخرى فإن تساوي الأجور في الدول الأعضاء في السوق يمكن أن تعترضه بعض العقبات، التي سنتناولها في القسم التالي، وهو أمر يمكن أن يحدث في نطاق اقتصاد قطري واحد، ويماثل ما تتعرض إليه من تباينات تعوق توحيد الأجور بالشكل الذي افترضته نظرية التجارة الدولية كنتيجة لتحرير التبادل التجاري. ويمكن القول أن تحرير انتقال عنصر العمل يؤدي إلى زيادة رفاهة الدول أعضاء السوق المشتركة، وإن كان تباين توزيع المنافع قد يؤدي إلى خلافات بينها. ولذلك يحبذ البعض إيجاد نوع من إعادة التوزيع من خلال موازنة إقليمية[61]، كما تظهر الحاجة إلى العناية بالجانب الإقليمي.

(ب) آثار انتقال عنصر رأس المال

يمكن إجراء تحليل مماثل للتحليل السابق بالنسبة إلى عنصر رأس المال مع افتراض عدم انتقال المنتجات والعمل. ففي الشكل (9) يمثل المحور الأفقي رأس المال حيث المتاح للدولة (أ) هو وك، والمتاح للدولة (ب) هو ك'و'. ويكون العائد في الدولة (أ) هو دأ، وهو أقل من العائد في الدولة (ب)، دب. ويحفز هذا رأس المال إلى الانتقال من الدولة (أ) إلى الدولة (ب)، بالمقدار ككّ1 مما يغير العائد إلى د في الدولتين، وإحداث إضافة إلى إجمالي ناتج السوق المشتركة بالمقدار (قمن)، كما في حالة انتقال العمل، (شكل 8). ويعني هذا أن عائد رأس المال المستغل في الدولة (أ) يتغير من وكنداً إلى وكّ1قد، بينما يتغير في الدولة (ب) من و'كّمدب إلى و'كّ1قد. غير أنه نظر لأن رأس المال المنتقل من (أ) إلى (ب) يظل مملوكا لمواطني هذه الأخيرة، فإن العائد عليه، كّ1كّقل يعود إلى مواطني الأولى فيضاف إلى ناتجها القومي على حساب ناتج (ب) القومي، في الوقت الذي ينخفض فيه عائد رأس المال في (أ) بالمقدار دلمدب. وهو في ذلك يختلف عن أثر انتقال العمل، إذ يقيم العمال في الدولة التي ينتقلون إليها، وإن كان من الممكن أن يجروا تحويلات لموطنهم الأصلي لجانب من مدخراتهم، على نحو ما هو حادث فعلا في الوطن العربي.



غير أن رأس المال يكون عادة حاملا للتكنولوجيا، مما يعني أن الدولة التي تتمتع بوفرة في رأس المال تميل إلى تكثيف استخدامه. وبالتالي فإن انتقال رأس المال يحرك منحنى الطلب على رأس المال من الوضع ب إلى ب'، وتنتقل نقطة التوازن من ق إلى ق'، وهذا يدفع إلى مزيد من انتقال رأس المال إلى الدولة (ب) بالمقدار كّ1كّ2، وهو ما يرفع عائد رأس المال في الدولتين إلى د'. وفي نفس الوقت يزيد ناتج السوق المشتركة بالمقدار بقق'ب'، وهي زيادة تنشأ في الدولة (ب) التي استفادت من انتقال رأس المال والتكنولوجيا المصاحبة له.

الآثار الهيكلية لحركة عناصر الإنتاج

(أ) قضايا انتقال عناصر الإنتاج بين الأنشطة

تتناول النظرية قضية انتقال عناصر الإنتاج من ناحيتين: الأولى مكانية، والثانية نشاطية. وهي عادة تميز بين حالتين: الانتقالية التامة، أو عدم القدرة على الانتقال؛ وتترك ما بين ذلك لمجال السياسات الاقتصادية، أي لاختيار الاقتصادات المعنية للمنهج الذي تتبعه لبلوغ الانتقالية التامة في ضوء ظروفها الخاصة. وكما ذكرنا من قبل تفترض نظرية التجارة الدولية قابلية تامة للانتقال بين مناطق الدولة الواحدة مع عدم الانتقال مكانيا بين الدول، وتترك لنظرية السوق المشتركة أمر الانتقال بين الدول. من جهة أخرى يرتبط الانتقال بين الأنشطة داخل الدولة الواحدة بإمكانية الانتقال مكانيا في الداخل، وهو ما يثير عددا من القضايا منها:

(1) **قضايا الانتقال المترتبة على تحرير التجارة**. يؤدي تحرير التجارة، عالميا أو إقليميا، إلى توسع بعض الأنشطة المتصفة بالكفاءة، وتراجع البعض الآخر لفقده ميزة الحماية من المنافسة الخارجية. ويعني هذا زيادة الطلب على عناصر الإنتاج في الأولى وتعطل فيها في الثانية. ويلجأ التحليل النظري إلى بناء **نماذج توازن كلي** general equilibrium models لحساب أثر تحرير التجارة، يفترض فيها عادة **تجانس وحدات العناصر** في الاستخدامات المختلفة مما يعني إمكان انتقالها دون كلفة على الاقتصاد الوطني، وعودة التوظيف الكامل لكل من عناصر الإنتاج وفق الهيكل الإنتاجي الجديد. إلا أنه نظرا لعدم التجانس تشكل وحدات العناصر "فئات غير متنافسة" noncompetitive groups. فرأس المال القائم في قطاع معين لا يصلح للعمل في غيره، وينتقل في شكل أصول مالية، مما يقتضي استكمال استنفاده وتحويل مجمع إهلاكه إلى تمويل استثمارات من نوع آخر، مما يستغرق وقتا يتعرض فيه لخسائر تحول دون استرداد كامل قيمته، بل وتدفع إلى التخلي عنه بخسارة إذ تنخفض قيمة النواتج المتوقعة لباقي فترة حياته. ويحتاج العمل إلى إعادة تأهيل تتزايد كلفتها باتساع الشقة بين التخصصات المهنية في نوعي القطاعات. ولا تدرج تكاليف هذه العمليات عادة في نماذج التوازن العام لتوقفها على الظروف الخاصة للاقتصادات المعنية، فضلا عن الحاجة إلى تحويلها إلى نماذج ديناميكية. وإلى أن يتم استيعاب جميع الآثار الداخلية للاتحاد الجمركي، يمكن أن يؤدي السماح بانتقال العناصر بين الدول إلى انتقال عناصر خارجية للاستفادة من الفرص التي تستجد، مما يعوق إعادة تشغيل العناصر الوطنية المتعطلة. ويعني هذا تحمل المواطنين أعباء التكامل لصالح غير المواطنين، مما يجعلهم يقفون ضد عملية التكامل.

(2) **مغزى تباين سياسات التنمية القطرية**. ساد الدول النامية اتجاه للأخذ بمنهج الإحلال محل الواردات اعتمادا على الطلب المحلي، في ظل حماية تستند إلى دعوى حماية الصناعة الوليدة. وينشئ هذا هياكل إنتاجية متنافسة تدفعها إلى الإحجام عن تحرير التبادل البيني في هذه المجالات. وينشئ تحرير حركة عناصر الإنتاج قبل التقدم في تقسيم العمل والتخصص طلبا كبيرا على العناصر المتخصصة، مما يرفع تكلفة الإنتاج في الدول التي سبقت إلى إقامة هذه الصناعات، خاصة إذا كانت العناصر المهاجرة هي الأعلى كفاءة، مما يجعل من المتعذر على هذه الدول الاستفادة من تحرير التبادل مع الدول المستقبلة للعمالة، ويفرض عليها تصدير العمال بدلا من المنتجات. ومع الوقت يزداد اعتماد الدول المستقبلة لعناصر الإنتاج على العناصر الوطنية، مما يؤدي للحد من الطلب الخارجي، بل وربما حدوث إعادة لعناصر سبق استقدامها، كما تنشأ فيها فئات ضغط تعمل على ألا تنتقل منها هذه الصناعات نتيجة التحرير الإقليمي للتجارة. ويعتبر هذا واحدا من الآثار السلبية لانتقال للعمالة بين الدول العربية قبل التقدم في التكامل، لا سيما التكامل الإنتاجي. أما إذا تضمنت التنمية إقامة نشاطات متتامة، موجهة عادة إلى التصدير، فإنها لا تجد حاجتها من العناصر المتخصصة في دول أخرى في الإقليم، وإذا كانت بحاجة لاستيراد هذه العناصر فسيتم ذلك من خارج الإقليم. ولذلك فإنه رغم ضرورة الحاجة إلى تنمية الاقتصادات النامية في مرحلة مبكرة، فإن هذه التنمية يجب أن تكون تكاملية، وإلا عاقت التكامل.

(3) الانتقال لأغراض **الأنشطة غير الاتجارية** non-tradables. يمكن اعتبار هذه الأنشطة كما لو كانت تعمل تحت تعريفة مانعة، لا تخضع لعملية تحرير التجارة. كما أنها تكون عادة من قبيل المنافع العامة التي لا تستهدف الربح، وإن كانت هناك محاولات حاليا لفتحها أمام رأس المال الأجنبي مع ضمان فرصته لتحقيق أرباح. لذلك فإن الانتقال فيها ينصب على انتقال عنصر العمل، خاصة إلى الدول محدودة السكان، وهي ظاهرة واضحة في الوطن العربي. ومع استكمال البنية الأساسية وتزايد عرض العمل الوطني، يحدث انتقال معاكس. وواضح أن توقيت انتقال عناصر الإنتاج في هذه الأنشطة لا يتعلق بمسار العملية التكاملية. كما أنه يمكن أن يتم بين دول لا تدخل في ترتيبات تكاملية، ولا يعني حدوثه التمهيد لمزيد من التكامل. وهنا أيضا يفضل رسم برامج التنمية من منظور التكامل الإقليمي، بدلا من تعزيز الروابط بالقوى الاقتصادية الكبرى على نحو ما حدث خلال الحقبة الاستعمارية. غير أن هذا لا يتوقف على انتقال عناصر الإنتاج في هذه المجالات.

(ب) مشاكل انتقال عنصر العمل

إضافة للاعتبارات العامة، هناك اعتبارات أخرى تتعلق بانتقال عنصر العمل، بعضها يرجع إلى طبيعة هذا العنصر، والبعض الآخر يترتب على حدوث الانتقال في ظل تعرض اقتصادات دول الإقليم التكاملي إلى اختلالات تتسبب في تفاوت العوامل المحددة لحركة عناصر الإنتاج بينها. هذه الاعتبارات تتلخص في الآتي:

(1) **الطلب التابع لانتقال العمال مع انتقال خدمة العمل**. تقصر النظرية الاقتصادية نقاشها لانتقال عنصر العمل على خدمة العمل بمعزل عن شخص العامل. وباستثناء الخدمات التي تنتقل عبر قنوات الاتصال، فإن انتقال العمل من سوق لأخرى يستتبع الانتقال البدني للعامل، ومعه كل التصرفات الأخرى التي تتعلق بشخصه إلى جانب عمله. بعض هذه التصرفات له طابع اقتصادي، وبالتالي يدخل في حسابات الدول التي ينتقل العامل منها أو إليها، من أهمها ما يقوم به العامل من استهلاك، بشخصه ولأسرته، وهو ما يؤثر على التوازنات التي تكون متحققة قبل انتقال العمال، خاصة في القطاعات غير الاتجارية كالإسكان والمرافق العامة. لذلك تسعى الدول المستقبلة للعمالة للسيطرة على تدفق العمال إليها حرصا على استقرار أوضاعها الاقتصادية، وربما تحجم عن الدخول في ترتيبات تكاملية تكفل حرية انتقال العمل، على نحو ما هو مشاهد في الدول الخليجية محدودة الحجم خاصة التي تحتاج أساسا لعمالة إضافية للتوسع في القطاعات غير الاتجارية. من جهة أخرى يتولد عن محاولة تدبير الطلب الاستهلاكي للعمالة الوافدة آثار مضاعفة multiplier effects في الدول المستقبلة، حتى ولو تم ذلك عن طريق الاستيراد، حيث يزداد نشاط القطاعات الوسيطة المحلية. بالمقابل تتعرض الدول المرسلة إلى انكماش، لا يعوضه ما قد يحوله العمال المغتربون من مدخراتهم إلى أسرهم المقيمة في موطنهم الأصلي، لأنه تحويل لتمويل استهلاك تلك الأسر لا يقابله إنتاج محلي، مما ينتقص من أثره الإيجابي على ميزان المدفوعات. وتشير التجربة العربية إلى أن بعض تحويلات المغتربين كان يتم في شكل عيني، إما سلع استهلاكية تنافس مثيلاتها في الأسواق المحلية، أو معدات رأسمالية، لا تحسّن بالضرورة أوضاع الاستثمار. مثال ذلك قيام بعض الفلاحين المصريين الذين هاجروا للعمل في مهن غير ماهرة (غالبا في صناعة البناء والتشييد) بتحويل جانب من مدخراتهم في شكل آلات زراعية تعوض ذويهم عما يعنيه غيابهم من فقد جهدهم الإنتاجي. وأحدث ذلك ارتفاع درجة الميكنة الزراعية وتكثيف استخدام رأس المال في دولة تشكو من انتشار البطالة. بل تحول الأمر أحيانا إلى طاقات رأسمالية عاطلة، دون تحسين في الإنتاجية.

(2) **تعميق التناقضات الإقليمية**. يؤدي تحقيق انتقالية اليد العاملة تحت ظروف التباين في مستويات النشاط الاقتصادي، والتفاوت الحاد في معدلات الأجور والاختلاف في الرسوم الجمركية والسياسات المالية، إلى خلق مؤشرات مضللة لحركة المتغيرات الاقتصادية، تدفعها في اتجاه يعاكس ذلك الذي كان يمكن أن تأخذه لو أن الشروط التي يحققها وجود اتحاد جمركي بينها توفرت. ويمكن التمييز هنا بين عدد من الحالات:

- فإذا كانت دول الإقليم لا تشكو من بطالة، فإن التحليل النظري بالفصل السابق يشير إلى أن انتقال العمال يؤدي إلى تقارب معدلات الأجور المتفاوتة، ويساعد على منع تفاقم الاختلالات داخل الإقليم.
- عند انتشار البطالة بسبب انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي تنشأ معارضة من العمال المتعطلين في الدول المستقبلة للعمال لانتقال عمال من باقي دول الإقليم. ولهذا الاعتبار وزنه في الدول النامية التي تعاني غالبا من محدودية عنصر رأس المال.
- وحاليا يؤدي استمرار معدلات عالية للبطالة في الدول الصناعية الغربية إلى فرض قيود للحد من هجرة العمالة الرخيصة لديها من دول الجنوب، وهو ما تلجأ فيه إلى تطوير أساليب التكامل إلى إقليمية جديدة.
- حالة تجاوز الترتيبات التكاملية مرحلة الاتحاد الجمركي وصولا إلى سوق مشتركة، يكون انتقال اليد العاملة تعبيرا عن استجابة لمؤشرات المزايا النسبية التي لا تصطنعها الدول عن طريق التفاوت في السياسات الاقتصادية، بما فيها السياسة الجمركية. كما تحرص الدول الداخلة في تنظيم تعاوني كمجموعة السبعة، على تنسيق سياساتها الاقتصادية على نحو يكفل عدم قيام بعضها بحل مشكلة البطالة لديه على حساب الباقين.

(3) **تأهيل العمال بما يسهل انتقالهم**. لا تكتفي الترتيبات التكاملية بمجرد إزالة القيود أمام انتقال العمال، بل تقوم بتطوير برامج التعليم والتدريب في الدول الأعضاء لإكساب قواها العاملة المهارات التي تتفق وفرص العمل المتاحة، ومعادلة الشهادات والمؤهلات. كما تهتم بتعليم اللغات السائدة في هذه الدول عند اختلافها (وفي هذا السياق يكتسب العرب ميزة خاصة), من جهة أخرى فإنها تخصص برامج مشتركة لإعادة تأهيل العمال الذين يفقدون وظائفهم، إما نتيجة **الآثار الانحسارية** backwash effects للتكامل لتراجع أنشطة في بعض الدول نتيجة توسعها في دول أخرى تستفيد من **الآثار الانتشارية** spread effects للتكامل، أو بسبب تراجع اقتصاديات بعض

الأنشطة وحصول أنشطة جديدة على مواقع متقدمة. ولا تقتصر هذه الجهود المشتركة على إعداد العمال فقط للانتقال من دولة إلى أخرى، بل تعطى أولوية لانتقالهم من نشاط إلى آخر، سواء في نفس موطن العمل السابق حرصا على تجنيبه مشاكل انتشار الركود، أو في موقع آخر داخل الدولة نفسها، يكون قد أحرز تقدما في أنشطة جديدة. وكانت هذه الاعتبارات من أهم ما شجع دولا أوروبية على الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

(4) **مراعاة الأبعاد الاجتماعية لانتقال العمال**. نظرا لأن انتقال العمل يعني انتقال العمال أنفسهم واستقرارهم في موطن العمل، فإن هذا يستتبع اندماج العمال وعائلاتهم في الحياة الاجتماعية في هذا الموطن، وإعطائهم حقوقهم في نظم الضمان وفي الانضمام إلى التنظيمات العمالية، وغير ذلك من الحقوق التي يتمتع بها العمال المواطنون دون تمييز. كما أنه يكون من حقهم الانتقال من عمل إلى آخر، والانتقال من موطن إلى آخر داخل التجمع التكاملي، والحصول على نصيب مماثل للمواطنين في نظم التدريب بما يمكنهم من الترقي في مجال عملهم أو التأهيل لمجالات أخرى. كما تنتقل معهم حقوق في نظم الضمان، مما يستدعي التنسيق بينها تنسيقا تاما. وفي الوقت نفسه فإن انتقال العمال يعتبر انتقالا للأفراد، وهو ما يجعله يتداخل مع عمليات تحرير انتقال الأشخاص بين الدول أعضاء التكامل، ومع ما يمكن اعتباره حق "المواطنة" citizenship، كما هو الحال بالنسبة للمواطنة الأوروبية التي أدخلت مؤخرا في الاتحاد الأوروبي. ويتضمن ذلك حصول العمال وأسرهم على ما يتمتع به المواطنون من حقوق سياسية، وعلى ما يجري الاتفاق عليه بشأن حقوق الإنسان.

(جـ) انتقال رأس المال

(1) **الانتقال بين الأنشطة**. يجري التمييز، كما في حالة العمل، بين الانتقال النشاطي والانتقال المكاني بين دول الإقليم. ويحتاج انتقال رأس المال (العيني) من نشاط إلى آخر إلى بعض الوقت لاستهلاكه أولا ثم إعادة استثماره في رأس المال العيني المناسب للنشاط الأخير. لذلك يترك الوقت الكافي لاستكمال تقسيم العمل بناء على تحرير التجارة، وما يستتبعه من انتقال رأس المال بين الأنشطة المحلية قبل البدء في العمل على انتقاله بين الدول أعضاء التجمع التكاملي.

(2) **المشاركة في اتخاذ القرارات**. بخلاف عنصر العمل، يسيطر صاحب رأس المال على الخدمة التي يؤديها رأس المال دون اشتراط تواجده شخصيا في مكان أدائها، اعتمادا على نقل قراراته بشأن تشغيله عبر قنوات الاتصال. ويسمح هذا بثلاثة أمور: (أ) تعدد ملاك رأس المال الموظف في منشأة معينة مع تباين مواقع إقامتهم. (ب) تعدد ملكية الشخص الواحد لرأس المال، في أكثر من منشأة، تعمل في نفس النشاط أو في أنشطة مختلفة. (جـ) الانفصال الزمني بين الجهد الذي يبذله صاحب رأس المال والاستغلال الفعلي لخدمة رأس المال. وبناء عليه فإن رأس المال لا يشترط انتماء المالك إلى الاقتصاد الذي يمارس فيه نشاطه، أو شعور المواطنة. ويقوم صاحب رأس المال عادة بتحديد موقع النشاط الذي يساهم فيه في ضوء المقارنة بين العائد الذي يمكنه تحقيقه، ودرجات الأمان من المخاطر المختلفة، سواء داخل التجمع الإقليمي أو خارجه. ولذلك نجد أن رأس المال العربي لا يجد حافزا قويا للانتقال إلى دول عربية تشكو من ندرة رأس المال، لأنها تكون غالبا مرتفعة المخاطر، فضلا عن أنها محدودة القدرة على توفير العناصر الإنتاجية الأخرى ذات الإنتاجية المرتفعة التي تشترك معه في الإنتاج، والوفورات الخارجية التي تزيد من ربحيته والتي تهيئها أسواق دول أكثر تقدما.

(3) **تعدد أشكال الأصول التي يستثمر فيها رأس المال**. من الصفات التي تميز رأس المال أن استثماره يمكن أن يكون في أصول مالية أو في أصول عينية متباينة التخصص. وهو يستطيع أن يأخذ شكلا نقديا أو ورقيا ينتقل من مكان إلى آخر، ومن توظيف إلى آخر بينما المقصود أساسا هو رأس المال العيني. وبالتالي فإن لصاحبه حرية التحول من الملكية المباشرة لرأس المال العيني، إلى رأس المال الورقي الذي يمثل ملكية غير مباشرة، أو إلى رأس المال النقدي الذي يعني الخروج من عملية الاستثمار العيني، إلى حالة تشبه ما يقوم به المدخرون، مع استمرار الحصول على عائد يمثل عائد الانتظار دون العائد التجاري الذي يعوض المخاطرة. وهو في هذا يتميز عن عنصر العمل الذي يعني توقفه عن المساهمة الإنتاجية حرمانه التام من العائد، الذي قد يقبله مضطرا رغم تدنيه لأنه لا يملك الفرصة البديلة. ولذلك فإن عملية انتقال رأس المال العيني تتم أساسا عن طريق تغيير في شكل الأصول موضع الاستثمار، وهو ما يجعله قادرا على الحركة رغم ما فيها من تكلفة.

(4) **أهمية التدفقات النقدية**. بالإضافة إلى أن الانتقال الأولي لرأس المال يكون في شكل نقدي (أو ما يقابله) فإن لمالكه الحق في استرداده إلى موطنه الأصلي، وكذلك استرداد كامل عائداته، مضيفا بذلك إلى الناتج القومي لدولة الموطن بالاقتطاع من الناتج المحلي للدولة المستضيفة لرأس المال. ويتطلب انتقال رأس المال إزالة العوائق

أمام انتقال التدفقات النقدية، وتقليص المخاطر التي يمكن أن تتغير خلال الفترة التي يظل فيها الاستثمار قائما، كما يتطلب إزالة القيود عن حقوق ممارسة النشاط الاقتصادي لغير المواطنين. ولذلك يواجه رأس المال الكثير من القيود على الانتقال عندما تؤدي مشاكل موازين مدفوعات الدول أعضاء التجمع الإقليمي في بداية إقامته، إلى فرض قيود على المدفوعات، الجارية والرأسمالية، لا تزول إلا إذا نجح التكامل في إزالة تلك الاختلالات. وقد يؤدي إطلاق حرية انتقال رؤوس الأموال إلى تعريض الدول التي تسمح به إلى ظاهرة نزوح رأس المال capital flight، سواء نتيجة تقلبات اقتصادية داخلية، أو بسبب قيام دول شريكة باتباع سياسات تجذب رأس المال بإعطائه مزايا تلغي التماثل في الأوضاع الاقتصادية القائم بين الدول الأطراف. لذلك فإن تحقيق حرية انتقال رأس المال يتطلب اتفاق الدول الأطراف على تنسيق سياساتها الاقتصادية والنقدية، واستكمال تحقيق التقارب في أوضاعها الاقتصادية. ومن المشاهد أن انتقال رأس المال يمكن أن يأخذ الاتجاه العكسي، أي من الدول التي تعاني من ندرته إلى تلك التي استطاعت أن توفر له مناخا أزال تلك الندرة، وهو ما تشكو منه بعض الدول العربية ذات العجز، خاصة التي تفرض قيودا على تدفقاتها النقدية.

(5) **تفاوت معدلات الضرائب**. نظرا لأن مقارنة معدلات العائد على رأس المال في المواقع المختلفة تجري على أساس العائد الصافي، فإنها تتأثر باختلاف معدلات الضرائب على الأرباح، بغض النظر عن تفاوت أو تقارب الأوضاع الاقتصادية للدول الأطراف. لذلك يحظى تنسيق الضرائب باهتمام الترتيبات التكاملية. وخلال المراحل الأولى للتكامل يكون التركيز على تنسيق الضرائب غير المباشرة حتى لا تحظى بعض الأنشطة في دول معينة بمزايا نسبية لا تبررها الاعتبارات الاقتصادية. ويتضمن هذا أيضا ما قد تمنحه بعض الدول من مزايا للمشروعات الجديدة، كتخفيض نفقات العقارات والمرافق أو دعم استهلاك الكهرباء أو المياه، وهي أمور تؤثر على حركة رأس المال خارج نطاق اعتبارات الكفاءة الاقتصادية. أما تنسيق الضرائب المباشرة على الأرباح فيرجأ عادة إلى ما بعد استقرار البنيان الاقتصادي لدول الإقليم.

(6) **ندرة رأس المال في الدول النامية**. بينما تسعى الدول المتقدمة في تكاملها إلى تسهيل انتقال رؤوس الأموال فيما بينها حرصا على دوام توظيفها في النشاطات ذات العائد الأعلى، فإن غالبية الدول النامية تتطلع إلى اجتذاب رؤوس أموال أجنبية لتمكينها من تحقيق هدفين أساسيين: الأول هو تحقيق توظيف كامل للمواطنين العاملين، والثاني رفع مستوى الدخل، بما يعني ارتفاعا مستمرا في معدلات الأجور. وتلجأ إلى تقديم حوافز قد تصل إلى حد التسابق فيما بينها على اجتذاب رأس المال الأجنبي، خاصة ما يكون حاملا لتكنولوجيا متطورة. وإذا حدث انتقال لرأس المال بينها، فإنه يتم في صورة نقدية تتحول إلى الصورة العينية بالاستيراد من الدول الصناعية لضعف أو غياب صناعاتها الرأسمالية. كما أن ضعف القاعدة التكنولوجية يوجه الأموال المنتقلة إلى الاستثمار في مجالات عقارية وأنشطة استهلاكية، منافسة للصناعات التي نشأت في ظل سياسة الإحلال محل الواردات، بعيدة عن تلبية احتياجات الدول المستقبلة إلى صناعات تصديرية. ولذلك فالعبرة ليست هي بمصدر الأموال، وإنما بمجالات الاستثمار التي توجه إليها. وتعتمد الإقليمية الجديدة على حاجة الدول النامية إلى رأس المال والتكنولوجيا معا لتفرض مجالات وتكنولوجيات معينة تزيد من روابط الدول النامية بها. أي أن الانتقال لا يقف عند حد الكم، الذي كان يردد في السابق على أنه تعويض عن قصور المدخرات المحلية، فهو تمويل إضافي تقل الحاجة إلى رفع الدخل. فهو أساسا انتقال كيفي يحدد اختياراته للأنشطة التي ينتقل إليها، والأسواق التي تذهب منتجاته إليها، ويفضي إلى توثيق العلاقات بالاقتصادات المتقدمة، وإضعاف ما بين الدول النامية وبعضها البعض. وقد تذهب الدول المتقدمة إلى تشجيع قيام الدول النامية بتمويل مشروعات تساهم هي فيها بتقديم التكنولوجية، لتحقق مكاسب مضمونة دون تعرض للمخاطر. وتعزز هذه الاعتبارات ضرورة بدء الدول النامية بالتنمية التكاملية، أي تنمية تنطلق من منظور إقليمي لا قطري، تحقق تقاربا بين اقتصادات الدول الأعضاء وللتتام بينها في نفس الوقت، مستفيدة من تحرير التبادل التجاري.

(د) حرية ممارسة النشاط الاقتصادي

ينطوي انتقال عناصر الإنتاج على ممارستها نشاطا اقتصاديا في الاقتصادات التي تنتقل إليها، سواء كانت رأسمالا يقرر مجالات الاستثمار وقواعد التشغيل، أو أصحاب مهن أو عمالا يزاولون ما تخصصوا فيه من أعمال. وقد رأينا أن هذا يتطلب إلى جانب إزالة القيود على الحركة، توفر شروط متماثلة لمزاولة النشاط، كما يعني في حالة انتقال الأشخاص ملاءمة ظروف العمل، وتقبلا لأنماط المعيشة التي تسود في دولة الاستقبال، أي توفر الشروط الاجتماعية للانتقال. ولذلك أطلق الأوروبيون على سوقهم المشتركة إسم الجماعة الأوروبية European Community. وتتضمن فكرة الجماعة رؤية من جانب الفئات المختلفة للمجتمع لمصلحة لها في

التكامل، ومن ثم ضرورة توفير متطلبات الشعور **بروح الجماعة** sense of community، التي تقارب بين مواطنيه على اختلاف جنسياتهم. وبالتالي فإن مرحلة السوق المشتركة تتطلب توفر نوعين من الشروط:

- الأول هو إلغاء التمييز بين مواطني الدولة المستضيفة ومواطني الدول الشريكة في الحقوق والواجبات سواء بالنسبة للقرارات المتعلقة بأداء النشاط الاقتصادي أو بممارسة الحياة اليومية بأبعادها المختلفة. ويتطلب هذا تعديل التشريعات والتنسيق بينها، وكذلك بناء شبكة معلومات تمكن مواطني دول الإقليم من التعرف على ما يتوفر من فرص وعلى القواعد والإجراءات المطلوبة، خاصة بسبب الفوارق المكانية واللغوية.
- الثاني هو تمكين المنشآت المتماثلة من إقامة علاقات عبر الحدود. ويتطلب هذا تيسير قواعد الاندماج بينها merger، حتى تستطيع الاستفادة من تبادل الخبرات وتجميع قدرات البحث والتطوير، ومواجهة عابرات القوميات التي تعمل على المستوى العالمي بما تحققه من وفورات النطاق. ومن أهم حالات الاندماج تلك التي تتم بين المؤسسات المالية التي تساعد على تيسير معاملات المنشآت العاملة على المستوى الإقليمي، بما في ذلك منشآت الخدمات التي تستطيع بفضل التطور الكبير في نظم الاتصالات توسيع نطاق نشاطها، والخروج من القيد المكاني الذي ظل أمدا طويلا يحصر هذا النشاط في الحدود المحلية الضيقة.

(هـ) المشاركة الشعبية

يتوقف نجاح الترتيبات التكاملية في تحقيق الأهداف المرجوة منها على تلبيتها لمطالب الشرائح الاجتماعية المختلفة في الدول الأعضاء، وهو أمر يتوقف على هيكل العلاقات بين الأجهزة القطرية الرسمية المسئولة عن التكامل وفئات المصالح المتأثرة به. ففي المراحل الأولى للتكامل التي تنصب على تفضيلات تجارية، تتولى الأجهزة الرسمية بصياغة الأدوات الرئيسية وهي السياسات التجارية وتعديل التعريفات الجمركية. وتعتمد هذه الأجهزة القطرية عادة على قنوات الاتصال العادية بينها وبين المنتجين والمستهلكين المحليين، وهو ما قد لا يحقق مشاركتهم بصورة فعالة في إعداد برامج تخفيض القيود الجمركية وقوائم السلع التي تطبق عليها هذه البرامج. وقد يعطي هذا وزنا أكبر للفئات التي تستشعر ضررا من هذه البرامج مما يجعلها تضغط من أجل الحفاظ على مصالحها، دون تفاهم مع باقي فئات المصالح، داخل الدولة أو في الدول الأعضاء الأخرى. ويتسع نطاق الفئات التي تحرص على حماية مكتسباتها القطرية عند الانتقال بعملية التكامل إلى السوق المشتركة، بينما ترحب فئات أخرى بانتقال بعض العناصر. فمقابل تذمر العمال مما يعنيه انتقال عمال من باقي الإقليم من خفض لأجورهم، يرحب رجال الأعمال بهذا الانتقال لنفس السبب. وتطالب فئات العمال والمهنيين بالتشديد في شروط الانتقال في الحقول التي تعمل فيها تأمينا لأوضاعها. ويؤدي استمرار تغليب النظرة القطرية إلى تعسير المضي في خطوات التكامل. لذلك تعمل الترتيبات التكاملية الرامية إلى تحقيق تكامل إقليمي متطور على إنشاء تنظيمات إقليمية تجمع فئات المصالح المتضاربة معا، وتشركها بصورة استشارية في عملية صياغة القرارات التكاملية، وقد يذهب الأمر إلى حد تشكيل برلمان إقليمي بالانتخاب. كما قد تشكل الفئات المتماثلة إلى تكوين تنظيماتها الإقليمية الأهلية لتجعل منها أدوات ضغط على حكومات الدول الأعضاء لتأتي القرارات متفقة مع رؤيتها. ويعتبر غياب مشاركة فعالة، بما في ذلك ما يمكن أن يقوم به مجلس نيابي إقليمي، من عوامل تعثر كثير من الترتيبات التكاملية في العالم الثالث. ورغم وجود تشكيلات إقليمية عديدة في الوطن العربي، كاتحاد المحامين العرب واتحاد الاقتصاديين العرب ... إلخ، فإن هذه التشكيلات ونظائرها القطرية محدودة التأثير في صياغة القرار القطري ودفعه باتجاه التكامل. والمشاهد أن كثيرا من المعالجات تنصب على الأبعاد الاقتصادية للسوق المشتركة، وتغفل هذا البعد الاجتماعي، الذي تتوقف فاعليته على إيمان الأقطار ذاتها بالمشاركة الشعبية وعلى الإيمان بوحدة المصير الذي يدفع إلى مناقشة قضايا التكامل من منطلق رؤية شاملة لا فئوية ضيقة.

(و) متطلبات السوق المشتركة من تنسيق السياسات

تتطلب مرحلة السوق المشتركة تجاوز تنسيق السياسات التجارية إلى تنسيق سياسات أخرى تؤثر في أوضاع العناصر التي تتحرك عبر الإقليم. هذا التنسيق يتطلب توفر ثلاثة عناصر:

- المشاركة الشعبية نظرا لأن الكثير من هذه السياسات يؤثر على حركة البشر بصورة مباشرة.
- عدم استخدام السياسات على نحو يحقق مزايا مفتعلة لمواطني اقتصاد معين على حساب الباقين.
- الموازنة بين دور السياسات في رفع كفاءة أداء الاقتصاد الوطني وتصحيح ما قد يتعرض له من اختلالات، ومتطلبات تحقيق أهداف التجمع التكاملي ومصالح باقي الأعضاء.

فانتقال العمال مثلا يتطلب تنسيقا في سياسات الاستخدام وسياسات الأجور. ولا يعني هذا تحول الجهاز التكاملي إلى أداة للسيطرة على أسواق العمل والتدخل في الأجور، بل المطلوب هو منع تدخل الدول بصورة تنقل

الخلل من دولة إلى أخرى، باستخدام الرفع المتعمد للأجور كوسيلة لحل مشاكل ندرة اليد العاملة على حساب دول أخرى في الإقليم، سواء دولا مرسلة للعمالة أو دول تنافسها في جذب مزيد من الأيدي العاملة. وعندئذ تصبح العوامل الاقتصادية هي المتحكمة في الحركة ، وتؤدي إلى التقارب المرغوب في الأجور. بالمثل فإن انتقال رأس المال لا يجب أن يحدث من أجل تصحيح خلل أو كاستجابة لسياسات ترمي إلى تصحيح خلل، بل حرصا على عدم تمادي الفروق بين معدلات الربحية إلى ما يعمق التفاوتات بين اقتصادات الدول الأعضاء. وفي هذا الصدد تظهر أهمية التنسيق بين السياسات النقدية والمالية التي تعتبر من أهم أدوات تسيير الاقتصاد على المستوى الإجمالي (الماكرو)، حتى لا تتحول هذه السياسات إلى أداة تستخدمها دولة لتصحيح أوضاعها الاقتصادية واحتواء معدلات التضخم، برفع أسعار الفائدة بغرض اجتذاب رؤوس أموال من الخارج، الأمر الذي قد يتم على حساب استقرار دول أعضاء في التكامل، بما فيها تلك التي تعاني ندرة في رأس المال.

ولا يقتصر الأمر على تنسيق السياسات ذات العلاقة المباشرة بمرحلة التكامل المعنية. فلا يكفي مثلا تنسيق السياسة التجارية لتنظيم انتقال السلع، إذا أدى تباين أسعار الصرف إلى تفاوت في أسعار السلع واتجاهات تبادلها. كما قد يؤدي تباين سياسات **النقل** إلى خفض أسعار سلع تتمتع بتعريفة نقل منخفضة رغم ارتفاع كلفتها، مما يكسبها ميزة تنافسية تخل بقواعد الكفاءة الاقتصادية. كذلك تستدعي مرحلة السوق المشتركة تنسيق الضرائب المباشرة حتى لا تؤثر اختلافات السياسات الضريبية سلبيا على مؤشرات حركة التدفقات الاقتصادية. وبحكم تأثر النشاط الاقتصادي بالسياسات الماكرو اقتصادية، فإن السماح بممارسة هذا النشاط على المستوى الإقليمي وما يتصل به من حركة لعناصر الإنتاج ولعائدات هذه العناصر، يتطلب تنسيقا مستمرا لهذه السياسات، ومراعاة متطلبات تدعيم استقرار حركة التكامل الإقليمي إلى جانب الاستقرار الاقتصادي المحلي.

ثانيا ـ الاتحاد الاقتصادي

تعني مرحلة الاتحاد الاقتصادي economic union تجاوز التكامل الاقتصادي تحرير التبادل التجاري الذي يُنجز في الاتحاد الجمركي، وتحرير انتقال عناصر الإنتاج في ظل السوق المشتركة، إلى إزالة الحدود بالكامل بين الدول الأعضاء في التكامل لتعمل معا كما لو كانت اقتصادا واحدا ذا سوق واحدة، ولذلك يطلق عليه أحيانا إسم **"السوق الموحدة"** Single Market. وتنطوي هذه المرحلة على مزيد من التكامل الإيجابي، الأمر الذي يتطلب قوة مشاعر الجماعة وحدوث تفاهم عام واقتناع بأهداف مشتركة، تساعد السوق المشتركة في إيجاده. ويصبح من اللازم إدارة شؤون الاقتصاد الموحد بهذه الصورة باستخدام أساليب الإدارة التي تلجأ إليها الدول في تسيير شؤونها الاقتصادية. فإذا كانت الدول الأطراف تأخذ بالنظام الرأسمالي الذي يحصر التدخل المباشر في نشاطات الأعمال في أضيق الحدود، فإنها تكتفي بتنسيق سياساتها الاقتصادية المستخدمة كأداة لتوجيه نشاط القطاع الخاص، مراعية عدم الإخلال بقوى السوق. أما الدول التي تتدخل بصورة مكثفة في النشاط الإنتاجي، فإنها لا تتخلى عن سلطاتها القطرية إلا إذا اتفق على أن تحل سلطة إقليمية محلها، وهو ما يجعل التوجه نحو التكامل السياسي ضروريا كشرط مسبق.

والواقع أن أدوات السياسة الاقتصادية تتحدد في ضوء **"دالة تفضيل المجتمع"** التي تمثل جملة الأهداف مرجحا كل منها بوزن يتناسب وأهميته من وجهة نظر المجتمع. ويراعى في ذلك أن كل هدف يحتاج إلى أداة أو أكثر، بينما الأداة الواحدة قد يكون لها آثار متفاوتة (سلبا أو إيجابا، صغيرة أو كبيرة) على أكثر من هدف. ولذلك تتطور أدوات السياسة الاقتصادية مع تغير أوضاع الدولة وما يحدد لها من أهداف، أخذا في الاعتبار الآثار السلبية (أو ربما الإيجابية) التي تكون لأداة معينة على الأهداف الأخرى غير الهدف المقصود بالأداة المعينة. وعندما يتقرر الدخول في تجمع تكاملي، ينضم هدف إنجاح هذا التجمع التكاملي إلى قائمة الأهداف التي تتبناها جميع الدول الأعضاء، كما يؤدي الاتفاق على أهداف مشتركة إلى إضافة سياسات جديدة أو إلى تعديل سياسات قائمة، وهو ما يتكرر مع تطور العملية التكاملية ذاتها. ويتطلب هذا قيام الدول المعنية بالاتفاق على صياغة دالة تفضيل مشتركة، تحظى فيها الأوضاع الخاصة بكل دولة عضو بوزن متكافئ مقبول من جانبها، وإلا حال تضارب الأهداف القطرية دون الاتفاق على دالة التفضيل. فإذا كانت الدول المعنية تؤمن بالحرية الاقتصادية فإنها تسعى دائما إلى إزالة العوامل المؤسسية التي تتدخل في عملية تخصيص الموارد والتي قد يترتب عليها الإخلال بالكفاءة الاقتصادية. ويمكن القول أن هذا يتطلب إلغاء ما يسمى **"المسافة الاقتصادية"** economic distance بين الأطراف المعنية أو تقليصها على الأقل. وتتضمن هذه المسافة الفروق بين الأسعار الراجعة إلى الضرائب، على الإنتاج أو التجارة، إلى جانب تكاليف النقل التي قد تظل كبيرة حتى لو ألغيت تلك الضرائب.

لذلك تنشأ حاجة إلى توفيقٍ بين السياسات policy harmonization فيما بينها، يأخذ عادة إحدى صورتين:

- **توحيد السياسات** policy unification حيث تفرض صيغة واحدة تلتزم بها كل الدول الأطراف أعضاء التكامل، بغض النظر عن مدى تأثيراتها على الأهداف القطرية. ومن أبرز الأمثلة على ذلك "التعريفة المشتركة" التي تتفق عليها الدول الأعضاء في منطقة تجارة حرة للانتقال منها إلى اتحاد جمركي.
- **تنسيق السياسات** policy coordination وفيه لا يتم توحيد صيغ السياسات المعنية في كل الدول أعضاء التكامل، بل يراعى فقط إزالة كل ما من شأنه أن يفسح مجالا للتضارب، أو ينشئ فرصة لاكتساب مزايا خاصة تحصل عليها دولة على حساب الباقين. ويسعى التنسيق إلى أمرين، أولهما تحقيق الأهداف المشتركة، والثاني مراعاة الأوضاع الخاصة بكل دولة، بحيث تكون السياسات أفضل ما يمكن اختياره من أجل الاقتراب من الأهداف المشتركة.

ويستتبع هذا أن تتجنب الدول الأعضاء ثلاثة أمور:

أ) اتباع سياسات من شأنها خلق نوع من عوائق الانتقال، حتى ولو كان يقصد بها تحقيق أهداف مرغوبة على المستوى الإقليمي. فعندما تقوم الدولة لأسباب إيرادية بفرض رسوم إضافية على الواردات من أجل تخفيض عجز الموازنة العامة، أو تضع بعض المواصفات التي تواجه بها مشاكل بيئية معينة، فإن هذا ينشئ قيودا تدفع التجمع التكاملي إلى المطالبة بإزالتها، وهو ما يفرض البحث عن سياسات بديلة.

ب) اتباع سياسات (لتحقيق أهداف قطرية خاصة) تؤثر سلبا على الاتساق المنشود. فالعمل على تحفيز النشاط المحلي من خلال اتباع سياسة النقود الرخيصة cheap money، أي تخفيض سعر الفائدة، أو من خلال منح نوع من الإعانات لبعض التكاليف، كتكاليف الطاقة أو الأراضي التي تقام عليها المصانع، يمكن أن يؤدي إلى اكتساب ميزة تنافسية مفتعلة، ويضر بالمنافسة العادلة على مستوى الإقليم.

جـ) اختيار أهداف قطرية بديلة للإقليمية، وما يناسبها من سياسات بما يتعارض مع تحقيق الأهداف الإقليمية، ويثير صعوبات أمام تطبيق السياسات المتفق عليها إقليميا. وقد يؤدي هذا إلى تعثر السير في بعض المراحل، لا سيما إذا ارتبط الأمر برفض ما تعنيه من تخلٍ عن جانب من السيادة الوطنية. وقد ظهر هذا مؤخرا في الاتحاد الأوروبي عندما رفضت بعض الدول الانضمام إلى العملة الأوروبية الموحدة، واحتفظت بسيطرتها على عملتها الوطنية وما يعنيه ذلك من سياسات نقدية خارج نطاق السياسة النقدية الأوروبية.

ورغم أن التجمع التكاملي قد يرى في الأخذ بفلسفة الحرية الاقتصادية (بما في ذلك تحرير حركة التدفقات بين الدول) الضمان لبلوغ الرفاهة أقصى حدودها، فإن التنسيق (أو التكامل الإيجابي) لا يقتصر على متطلبات تحقيق المنافسة وحمايتها بدعوى أن هذا يحقق صالح جميع الأطراف، جملة وفرادى. فهناك أهداف أخرى إلى جانب الحرية الاقتصادية تشكل عناصر هامة في تكوين الرفاهة، مثل تحقيق الاستقرار في الأسعار وفي ميزان المدفوعات ومواجهة التقلبات الدورية والآثار غير المرغوبة المصاحبة لها، وبلوغ التوظيف الكامل مع تسريع التنمية في الوقت نفسه. وقد تتعارض بعض السياسات مع متطلبات تغذية مسيرة التكامل، وهو ما يشعر الدول الأعضاء بأن ما يفرضه التكامل من تنسيق يُفقدها جانبا من استقلالها وسيادتها الوطنية، حيث يغير من سلم الأولويات التي توليها كل دولة عضو للأهداف المختلفة، فتميل إلى الانفراد بصياغة السياسات المالية والنقدية اللازمة بعيدا عن التنسيق الإقليمي. على الجانب الآخر، فقد يفيد التنسيق في تعزيز قدرات الدول الأعضاء على تحقيق أهداف متماثلة على نحو ينفي احتمال أن تختار بعضها سياسات تضر بالآخرين. وفي كل الأحوال يجوز فتح مجال للاستثناءات لظروف خاصة تمر بها إحدى الدول الأعضاء، أو تعديل البرنامج الزمني لتطبيق السياسة بالنسبة لدول بعينها، حتى لا تتعرض لأعباء تقلل من عائداتها من التكامل، وهو ما يراعى عادة بالنسبة للدول الأقل تقدما، أو بالنسبة للدول حديثة الانضمام إلى التجمع التكاملي.

ثالثا ـ الوحدة الاقتصادية

تعتبر مرحلة الوحدة الاقتصادية economic unity مرحلة **اندماج** تذوب فيه شخصيات الدول أعضاء التجمع التكاملي، بعكس الاتحاد الذي يحتفظ كل طرف فيه بشخصيته مشاركا بها في اتخاذ القرارات الجماعية. ويسهل قيام الاتحاد ونقله جانبا كبيرا من سلطات الدولة في الاقتصادات التي تعمل وفق نظام السوق الحرة إلى **سلطة فوق وطنية** supra-national تعمل على مستوى الإقليم كله، على التمهيد لتولي حكومة واحدة مسئولية إدارة شؤون الإقليم في المجال الاقتصادي، بما في ذلك إقامة وحدة نقدية كاملة. غير أنه من الصعب تصور استمرار حالة تتولى فيها حكومة واحدة مجالا معينا كالاقتصاد وترك المجالات الأخرى السياسية والعسكرية وغيرها لحكومات قطرية متعددة. لذلك نجد أنه ما أن تقدم الاتحاد الأوروبي في بناء اتحاده الاقتصادي والنقدي، حتى بدأ يتجه إلى تدعيم

دوره في نواحي السياسة الداخلية والخارجية، وهو ما يتفق ومضمون النظرية الوظيفية المحدثة من أن الوحدة الاقتصادية تدفع إلى بناء الوحدة السياسية وهي الهدف النهائي المنشود. ولو أن الدول المعنية حاولت تحقيق الوحدة السياسية فيما بينها مباشرة، لواجهت مهام بناء الاتحاد الاقتصادي والوحدة الاقتصادية مع ما قد يحيط بها من مشاكل. فتنسيق السياسات الاقتصادية قد يثير بعض الاعتراضات، ولكنه يسمح للدول المعترضة بالانسحاب من بعض جوانبه، دون أن تنسحب كلية من التكامل. فإذا ظهرت المشاكل بعد بناء الوحدة السياسية لم يكن أمام تلك الدول إلا أن تنسحب منها، على نحو ما حدث في الوحدة المصرية السورية. وقد توفق بعض الدول الاتحادية في إدارة الشؤون الاقتصادية بعد إقامة الاتحاد السياسي كما هو الحال في الاتحاد الماليزي الذي تمكن من تحقيق نمو أفضل لولاياته، على عكس ما تتعرض له اتحادات أخرى مثل الصومال ونيجيريا.

رابعا ـ التكامل النقدي

تعتبر السياسات النقدية من السياسات الرئيسية التي يجب إحداث تنسيق بينها في مراحل متقدمة من التكامل الاقتصادي. كما أن هناك حاجة إلى استخدام **أدوات التعاون النقدي** من أجل تدعيم أركان التكامل الاقتصادي في مراحله المختلفة، خاصة لتيسير حركة التدفقات الاقتصادية المحررة، وإلى تطوير هذه الأدوات مع تطوره. من جهة أخرى شهد العالم صيغا من التعاون والتكامل النقدي القائم بذاته، شمل بعضها، كنظام بريتون وودز، العالم كله، واقتصر البعض الآخر على إقليم بعينه، كما كان هو الحال في أقاليم الإسترليني أو الفرنك. وتتخذ الحالة الأخيرة شكل **تكامل نقدي إقليمي**، يستهدف تحرير المدفوعات بين الدول واستقرار أوضاعها لتسهيل المعاملات الاقتصادية، ولكنه يقتصر على الجوانب النقدية ولا يشترط السعي إلى تكامل اقتصادي. ومع ذلك فإن التقدم في هذا التكامل يرتبط بمدى الاستعداد للأخذ بأدوات وصيغ متقدمة للتكامل الاقتصادي.

ويجب أن يقوم **تعريف التكامل النقدي** على الهدف المنشود من هذا التكامل، وأن يتسع ليشمل جميع الوسائل والأدوات والمراحل التي تتفاوت آراء الاقتصاديين حول فاعليتها في تحقيق هذا الهدف، فلا يقتصر على المعنى الضيق للتكامل النقدي بمفهوم منطقة العملة الموحدة أساسا، وهو ما تحققه صيغة ماكلوب[62]:

"التكامل النقدي هو مجموع الإجراءات والسياسات والعمليات التي تيسر وتسهل المعاملات النقدية لجميع الأشخاص ولكل الأغراض بين الأقطار الأطراف في هذا التكامل."

ويلاحظ في هذا الصدد أن ماكلوب عندما تعرض للتكامل النقدي من وجهة نظر التكامل الاقتصادي حبذ تحقيقه بمعناه الضيق، بالوصول إلى حالة يتم فيها إحلال عملة مشتركة محل العملات الوطنية. وكما هو الحال بالنسبة للتكامل الاقتصادي، يمكن النظر إلى التكامل النقدي على أنه حالة أو عملية. **فالحالة** هي مرحلة من بين عدد من المراحل التي تنتهي إلى حالة **التكامل النقدي التام**، أو ما يطلق عليه **الاتحاد النقدي** monetary Union. فإذا جرى التكامل النقدي في سياق تكامل إقليمي اقتصادي، فإن هذه الحالة ترتبط ببلوغ هذا التكامل مرحلة الاتحاد الاقتصادي، ليصبح اتحادا اقتصاديا ونقديا. أما **التكامل النقدي كعملية** فيقصد به التحرك من صيغة إلى أخرى من صيغ التكامل النقدي. وبينما ساد اتفاق بين الاقتصاديين على مراحل التكامل الاقتصادي، فإن هناك قدرا كبيرا من الاختلاف بل والغموض بالنسبة إلى مفهوم للتكامل النقدي عموما، وإلى الخطوات والمراحل التي يمكن اتخاذها لبلوغه نهايته، ويكتفى بالحديث عن أدوات نقدية للتكامل الاقتصادي.

صيغ التكامل النقدي الجزئي

ينظر إلى الحالات التي تمر بها عملية التكامل النقدي قبل بلوغه مرحلته النهائية على أنها تمثل حالات من التكامل النقدي الجزئي، تأخذ شكل عمل نقدي مشترك بإحدى الصيغ التالية[63]:

(أ) اتحاد المدفوعات Payment Union

هو ترتيب تلجأ إليه دول ذات عملات غير قابلة للتحويل non-convertible لتسوية المدفوعات الجارية فيما بينها من خلال المقاصة متعددة الأطراف، وذلك بحساب الرصيد بين مجمل كل من العمليات الدائنة والعمليات المدينة لكل دولة تجاه الآخرين، خلال فترة محدودة من الزمن، واستخدام العملات القابلة للتحويل فقط لسداد الرصيد المدين، أو سحب الرصيد الدائن، بدلا من قيامها بسداد قيمة كل معاملة بهذه العملات. ويساهم هذا في تعزيز التكامل، كما فعل اتحاد المدفوعات الأوروبي في تسهيل قيام السوق المشتركة، لأنه يحدث وفرا في استخدام الدولة لاحتياطياتها، فلا تضطر إلى الحد من وارداتها مما ينشئ عائقا أمام التجارة البينية. فإذا كانت الدولة مدينا صافيا، وكانت تعاني من خلل عام في ميزان مدفوعاتها يجعل من العسير عليها أن تسدد الرصيد المدين بعملات

قابلة للتحويل، فمن الممكن أن يقوم الاتحاد بتزويدها بائتمان قصير أو متوسط الأجل لمساعدتها في سداد رصيدها المدين. أما إذا كان عجزها مستمرا فعليها أن تبحث عن مصادر ائتمانية أخرى أطول أجلا. وكان المشروع الذي اقترحه كينز في بريتون وودز يستهدف إقامة نوع من هذا الاتحاد على المستوى العالمي.

(ب) تجميع الاحتياطي Reserve Pooling

وبموجبه تقوم الدول أعضاء التجمع الإقليمي بالتنازل عن جانب من احتياطياتها إلى مؤسسة تعمل كوكيل عنهم، بمعني أن تقوم بإدارة هذه الموارد لحسابهم. ويكون لكل من الدول الأعضاء حق استخدام جزء من هذا المجمّع عن طريق قروض قصيرة أو طويلة الأجل، تلقائية أو مشروطة. ويتوقف نجاح هذا الأسلوب على وضع حدود للسحب من المجمع، ووجود فوارق في تواريخ احتياجات الدول لمثل هذه القروض، حتى لا تنشأ طلبات تفوق قدرة المجمع على مواجهتها، بأكثر مما أودعته الدول فيه. وواضح أن نجاح هذا الأسلوب يستبعد أن تكون جميع الدول الأعضاء تعاني من عجز مزمن في موازين مدفوعاتها. ويساعد هذا الأسلوب على تقليل حاجة الدول إلى الاحتفاظ باحتياطيات كبيرة تحسبا للطوارئ، ومن ثم يحرر جانبا من مواردها يمكن استثماره في تعزيز نشاطها الاقتصادي. ويعتبر تجميع الاحتياطيات من الأدوات المصاحبة لعمليات تنسيق أسعار الصرف أو الأخذ بعملة موازية. غير أنه لا يؤثر بصورة مباشرة في تصرفات الفاعلين الاقتصاديين الأفراد، ومن ثم فهو غير دافع إلى مزيد من التكامل النقدي.

(جـ) تنسيق أسعار الصرف Exchange Rate Coordination

تتفق الدول المعنية على المحافظة على تقلبات أسعار الصرف بين عملاتها ضمن نطاق محدود، الأمر الذي يشيع الاطمئنان بين المتعاملين الاقتصاديين من دولة في الدول الأطراف الأخرى، لا سيما فيما يتعلق بعمليات الاستثمار، بتقليله من مخاطر تقلبات أسعار الصرف. وتعتبر حالة تثبيت أسعار الصرف حالة نهائية لهذا التنسيق ولكن من الصعب بلوغها مباشرة, لذا يتفق على أسعار مركزية للصرف وتحدد هوامش ضيقة للتقلب حولها، وهو ما يفرض على الدول المعنية أن تتخذ من السياسات الاقتصادية ما يلزم لتصحيح موقف عملاتها إذا بدأت التقلبات تتجه إلى تجاوز الحدود المسموح بها. وتتضمن هذه السياسات بيع وشراء عملات شركائها بعملتها الوطنية، لتغيير حالة العرض والطلب عليها. أما إذا ترتب على هذا ضغوط على الوضع الاقتصادي للدولة، فقد لا يكون هناك مفر من تصحيح السعر المركزي. وهنا أيضا كانت التجربة الأوروبية سباقة إلى هذا النوع من التنسيق. ولكن يجري التأكيد على عدم استخدام أدوات الرقابة على الصرف كأسلوب لحماية سعر الصرف من التقلب، إذ أن هذا ينشئ عقبة أمام التكامل أشد خطرا من تقلب سعر الصرف.

(د) التنسيق النقدي Monetary Coordination

ويقصد به تنسيق السياسات النقدية بين الدول أعضاء التجمع التكاملي. وتتركز هذه السياسات، وفق المنهج الكينزي، في إدارة سعر الفائدة، بينما تتناول الإجماليات النقدية وفق المنهج النقودي monetarist. ويجب أن يراعي هذا التنسيق ما تمليه الأوضاع والتغيرات الكلية للاقتصادات الوطنية، إلى جانب احتياجات التكامل الاقتصادي الإقليمي. فإذا كانت أسعار الصرف معوّمة، فإن الغالب هو التشاور حول التحكم في عرض النقد المحلي ومدى التوسع في الائتمان. أما إذا كانت العملات مرتبطة pegged بعملات أخرى، فإن التنسيق ينصب على كيفية التوسع في الائتمان. وتتحدد هذه الأدوات في ضوء مرحلة الدورة الاقتصادية التي يمر بها النشاط الاقتصادي. فإذا تزامنت مراحل الدورة في جميع الدول أعضاء التجمع التكاملي، فإن هذا التنسيق يمكن أن يثير درجة أكبر من عدم الاستقرار، خاصة لأن أثر السياسات النقدية والائتمانية يأخذ بعض الوقت حتى يتحقق. ولذلك فقد يتطلب التنسيق العمل على إحداث تباين في تعرض الدول الأطراف إلى المراحل المختلفة للدورة (وهو ما تسعى إليه منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD). وهكذا فإن التنسيق النقدي يستدعي تنسيقا بين السياسات الاقتصادية، وهو ما يسهل تحقيقه في ظل مرحلة متقدمة من التكامل الاقتصادي.

(هـ) العملة الموازية Parallel Currency

وهي عملة تستخدم إلى جانب العملات الوطنية داخل دول الإقليم التكاملي، وليست بديلا لها، وتتميز بأنها عملة قابلة للتحويل، ومقبولة من جميع الأطراف. وواضح أن أهمية هذه العملة تنبع من إمكان استخدامها في العمليات الدولية، بما في ذلك العمليات البينية. ويعطي هذا المتعاملين فرصة لاستخدام هذه العملة بغرض تحقيق قابلية التحويل وتفادي جانب من مخاطر أسعار الصرف التي تتعرض لها العملات الوطنية. فإذا عمدت الدول

المعنية إلى تنسيق لأسعار الصرف فمن المتصور أن يتم هذا بالرجوع إلى هذه العملة، التي يمكن أيضا أن تصبح هي العملة الموحدة في مرحلة الاتحاد النقدي.

(و) تكامل الأسواق المالية Capital Market Integration

تقوم الأسواق المالية بتسهيل انتقال رؤوس الأموال بين المتعاملين من المواطنين، كما أنها يمكن أن تسمح بانتقال رؤوس الأموال بين الدول. ولذلك فإن إحداث ترابط بين أسواق الدول الأطراف في التكامل يساعد على تعزيز انتقال رؤوس الأموال عبر الحدود، شريطة اصطحاب ذلك بالتنسيق بين الإجراءات الإدارية التي تطبق في الأسواق المختلفة. ويترتب على ذلك تعظيم العائدات على المدخرات عما يكون عليه الحال عند حصر استثمارها في مواطن نشأتها، كما يساعد على تعميق الخبرات وتبادلها في الاستثمار في المجالات المختلفة للنشاط الاقتصادي، ويتيح للمستثمرين تقليل المخاطر بتنويع المحافظ المالية. غير أن التحوط ضد نزوح رؤوس الأموال، ربما لأسباب خارجة عن نطاق الاقتصاد المعني، ينشئ قيدا على السياسات المحلية، وهذا واحد من المحاذير التي يمكن أن تنشأ عن التكامل بصفة عامة. ويجري عادة التمييز بين مفهومين أساسيين، هما نطاق domain التكامل الذي يتحدد بنطاق تملك الأوراق المالية داخل التجمع الإقليمي ودرجة degree التكامل التي ترتبط بسهولة استبدالها ببعضها البعض في أي مكان من الاتحاد، وذلك دون تكلفة تؤثر على أسعارها النسبية. وواضح أن تكامل الأسواق المالية لا يقود بالضرورة إلى تعميق التكامل النقدي، بينما يساعد التقدم في هذا التكامل على توثيق الترابط بين الأسواق المالية.

(ز) السياسات المشتركة إزاء التدفقات الخارجية لرأس المال Common Policies toward External Capital Flows

ومما يساعد على تحقيق تكافؤ في المعاملات الداخلية قيام الدول أعضاء التجمع التكاملي بالعمل على توحيد قيود التحويل المطبقة إزاء العالم الخارجي. وفي بعض الأحوال تطبق سياسات مشتركة إزاء تدفقات رؤوس الأموال الأجنبية، وهو ما يرتبط بتكامل الأسواق المالية. ويقتضي هذا قدرا من التنسيق في سياسات الرقابة على المعاملات مع العالم الخارجي حتى لا يلجأ رأس المال الأجنبي إلى التحول نحو الاقتصادات الأقل تشددا في نظمها الرقابية. ويراعي في هذا التنسيق ألا يترتب على التوسع في النشاط الاقتصادي بفضل الآثار الطيبة للتكامل الاقتصادي وتحقيق تقسيم أفضل للعمل نتيجة خلق التجارة، اجتذاب استثمارات خارجية لتستفيد من ثمار التكامل. كما يمكن التعاون في استثمار رؤوس الأموال الوطنية في الخارج، بما يساعد على الحصول على أفضل الشروط الممكنة لهذه الاستثمارات، سواء بالاستفادة من اقتصاديات الحجم في إدارة الأموال، أو بالحصول على موقع متميز في الأسواق المالية العالمية. وتعتبر هذه الأداة، كما هو الحال للأسواق المالية، من الأدوات التي تفيد في مرحلة مبكرة من التكامل النقدي، لكنها لا تدفع بالضرورة إلى المضي نحو مزيد منه.

توحيد العملة ونظرية منطقة العملة المثلي

شاعت في فترة ما بين الحربين نظم صرف تقوم على الانتماء إلى منطقة إحدى العملات القوية مثل الإسترليني أو الفرنك. ويعتبر سقباني أن منطقة العملة تمثل الحد الأدنى للتكامل النقدي[64]. ثم يضع صيغا وسيطة وصولا إلى الاتحاد النقدي، وذلك على النحو التالي:

- **منطقة العملة** Currency Area، وتمثل **الحد الأدنى للتكامل النقدي**، الذي تمتلك فيه الدول الأعضاء عملة واحدة أو مجموعة عملات قابلة للتحويل فيما بينها وفق أسعار صرف ثابتة. وتتمتع الأموال بحرية الحركة والتداول في إقليم المنطقة. وتتولى سلطة إقليمية تحديد المعروض من هذه العملة أو العملات والإشراف على قدرات البنوك التجارية الوطنية على خلق الائتمان. ويعني هذا أن منطقة العملة تتميز بأسعار صرف ثابتة داخلها، بينما تحتفظ بمرونة تمكنها من تعديل هذه الأسعار تجاه العملات الأخرى.
- **اتحاد العملة** Currency Union، وتحتوي إضافة إلى ما سبق على سياسة سعر صرف مشتركة، وهو ما يتطلب تكوين مجمع للاحتياطيات للاتحاد، واتباع سياسة مشتركة لمواجهة التضخم.
- **المنطقة النقدية** Monetary Area، وتضيف إلى ما سبق حرية تبادل أنواع الأموال المختلفة (النقد وشبه النقد والودائع المصرفية .. إلخ) في أسواق مالية متكاملة.
- **الاتحاد النقدي** Monetary Union، ويمثل الحد الأعلى للتكامل النقدي. وبالإضافة إلى ما توفره المنطقة النقدية فإن هذا الاتحاد تسود فيه سياسة مصرفية مشتركة. أي أنه يتميز بهيكل مصرفي واحد في كل أنحاء الإقليم. وبالتالي يستطيع المتعاملون الاقتصاديون التعامل مع أي من الوسطاء المصرفيين في الاتحاد بأكمله.

ويلاحظ أن هذه الصيغ تتضمن صيغ التكامل الجزئي السابق الإشارة إليها، باستثناء اتحاد المدفوعات، الذي يمثل في حقيقة الأمر تعاونا نقديا في شكل ترتيبات للمقاصة لا يترتب عليها تعديل في شكل الأصول المالية أو في مراكز السيطرة عليها. من جهة أخرى فإن الدخول في اتحاد نقدي يعزز السير في أدوات التكامل الجزئي الأخرى، مثل تكامل الأسواق المالية واتخاذ سياسات مشتركة إزاء رأس المال الأجنبي.

الآثار المترتبة على الدخول في اتحاد نقدي

يمكن تلخيص **الآثار الإيجابية** التي تترتب على الدخول في اتحاد نقدي فيما يلي[65]:

- استبعاد مخاطر أسعار الصرف في المعاملات داخل الاتحاد.
- إلغاء تكاليف تحويل العملة في تلك المعاملات.
- زيادة النطاق الجغرافي لشفافية الأسواق عند الأخذ بوحدة حسابية أو نقدية مشتركة.
- يؤدي تجميع أسواق العملات الوطنية في سوق واحدة للعملة الموحدة إلى ارتفاع درجة السيولة في أسواق الصرف وفي أسواق مشتقات العملة، مما يسمح بزيادة حجم المعاملات في وقت واحد ودون التأثير على الأسعار بسبب اتساع حجم السوق.
- عند إقامة الاتحاد حول عملة أحد الأعضاء كعملة الارتباط anchor currency، تقوم السوق المالية لهذا العضو بتغطية المخاطر التي تتصف بها أسواق دول الاتحاد، كما في حالة الفرنك الفرنسي بالنسبة لجماعة الفرنك الأفريقي CFA، حيث تقوم السوق المالية الفرنسية بتغطية مخاطر أسواق الدول الأفريقية
- تخفيض الحاجة إلى الاحتياطيات النقدية الدولية نظرا لعدم وجود حاجة إلى موارد تخصص لمواجهة ما تتعرض له موازين المدفوعات فيما بين أعضاء الاتحاد من اختلالات[66].
- يجري تجنب انتقال رؤوس الأموال داخل الاتحاد النقدي بدافع المضاربة. فإذا تم الاستعاضة عن العملات الوطنية بعملة موحدة انتفت احتمالات نزوح رؤوس الأموال من سوق دولة عضو إلى أخرى.
- ونظرا لأن السياسات المالية تكون فعالة في ظل نظم الصرف الثابت، فإن الاتحاد النقدي يزيد من فاعلية هذه السياسات.
- تساعد مؤسسات الاتحاد النقدي على المساهمة بشكل فعال في مواجهة التضخم، أكثر مما تستطيعه كل من المؤسسات القطرية منفردة. وفي حالة ارتباط دول الإقليم بعملة رئيسية، فإن نجاح هذه العملة في تجنب المعدلات المرتفعة للتضخم ينعكس بصورة إيجابية على باقي أعضاء الاتحاد.

بالمقابل فإن هناك **مأخذين** رئيسيين على المشاركة في الاتحاد النقدي. الأول هو فقدان إمكانية استخدام السياسة النقدية كأداة قطرية، حيث أن رسم هذه السياسة ينتقل إلى الجهة المركزية للاتحاد؛ والثاني هو عدم إمكان استخدام سعر الصرف كأداة لتكييف adjustment الأوضاع الاقتصادية. ورغم الكثرة العددية للإيجابيات، فإن أيا من هاتين السلبيتين قد تكون أخطر شأنا بالنسبة لدولة معينة في تاريخ معين. ويلاحظ أن وقع انتقال السيطرة على السياسة النقدية من دولة صغيرة إلى مركز الاتحاد النقدي ذي العملة الموحدة لا يختلف عما يترتب عليها من اتباع سياسة سعر ثابت للصرف. فإذا كانت جميع الدول أعضاء الاتحاد تواجه نفس الوجه من دورة النشاط الاقتصادي، فسوف تستخدم السلطة المركزية أدوات التعديل، بما فيها أسعار الصرف تجاه العالم الخارجي، على نفس النحو الذي كان يمكن أن تختاره الأقطار منفردة. وتظهر أهمية استخدام أسعار الصرف كأداة للتعديل فقط عندما تكون الدولة تمر بوجه من أوجه الدورة يختلف عما في باقي دول الاتحاد. ومن ثم علينا أن نبحث عن العوامل التي تدفع الدول المعنية للأخذ رغم ذلك بأسعار ثابتة للصرف فيما بينها، ومرنة إزاء الدول الأخرى، وهذا ما يقودنا إلى مناقشة نظرية منطقة العملة المثلى.

نظرية منطقة العملة المثلى

يتضح مما تقدم أن جدوى الانضمام إلى منطقة عملة (فاتحاد نقدي في النهاية) تتحدد في ضوء مدى تأثير الأعباء المترتبة على المأخذين المذكورين أعلاه إلى الحد الذي يقلل من شأن المنافع المترتبة على الانضمام، وأن أهمية هذه الأعباء تتحدد بمدى الحاجة إلى استخدام سعر الصرف كأداة تصحيحية كبديل لأدوات السياسة الأخرى أو إلى جانبها. ويرجع هذا إلى أن الأمر الذي يميز الاتحاد النقدي هو تثبيت أسعار صرف عملات الدول الأعضاء إزاء بعضها البعض، وهو أمر تبدو أهميته عندما تختلف اتجاهات النشاط الاقتصادي في الدول المعنية فيما بينها. ولنأخذ مثال بلدين في حالة توازن، الأول (أ) ينتج سيارات والثاني (ب) ينتج ملابس. ثم لنفرض حدوث تغير في الأذواق أدى لتحولٍ للطلب من السيارات إلى الملابس. يترتب على ذلك أن (أ) سوف يعاني من عجز تجاري وفائض في عرض العمل ورأس المال نتيجة نقص الطلب على السيارات، بينما يحقق (ب) فائضا في ميزانه،

ويحدث به فائض في الطلب على العمل ورأس المال بسبب زيادة الطلب على الملابس. فما هي التعديلات التي يمكن أن تحدث دوليا نتيجة هذه التغيرات[67] ؟

(1) أن يكون في وسع عوامل الإنتاج، خاصة العمال، الانتقال من الدولة (أ) إلى (ب)، وبذا تتحقق قيم توازنية جديدة للأجور والأسعار في كل منهما.
(2) أن يحدث انخفاض في أسعار (أ) بالنسبة إلى (ب) بما يزيل الخلل في الميزان التجاري، دون أن ينتقل العمل ورأس المال من الأولى للثانية. وهذه حالة مرونة الأسعار والأجور، وقدرتها على التغير المناسب.
(3) أن يجري تغير في سعر الصرف بالقدر الكافي لإحداث تغير في الأسعار النسبية على النحو المطلوب.

ويوضح هذا المثال السبب في كون منطقة العملة المثلى تتميز بانتقالية عناصر الإنتاج. فلو أن العناصر تستطيع الانتقال بحرية وبتكلفة ضئيلة من موقع انخفض الطلب عليها فيه إلى آخر يرتفع الطلب فيه، فإن التوازن يستعاد نظرا لأن البطالة في الأول تزول بالهجرة. ومن ثم يصبح من المناسب الأخذ بأسعار صرف ثابتة داخل المنطقة لأن التوازن يمكن أن يستعاد دون ضرورة لتغير الأسعار النسبية. أما إذا كانت عناصر الإنتاج غير قادرة على الانتقال، فسوف يكون من الضروري حدوث تغير في الأسعار النسبية لاستعادة التوازن. فإذا كانت هناك من عوامل الجمود ما يحول دون تغير الأسعار بالشكل الذي يعيد التوازن، فمن المفضل في هذه الحالة الأخذ بأسعار صرف مرنة، حيث يجري التكيف من خلال تعديل أسعار الصرف.

معايير جدوى الانضمام إلى منطقة عملة مثلى

وقد اختلفت النظرة إلى جدوى الانضمام إلى منطقة عملة وفق النظرة إلى أهمية العوامل المؤثرة في قدرة الدول المعنية على استخدام أدوات السياسة الاقتصادية الداخلية المختلفة بالمقارنة بسياسة سعر الصرف من أجل التعديل الأمثل لميزان المدفوعات. وتناول العديد من الكتاب، منذ بداية الستينات، قواعد إنشاء منطقة مثلى للعملة، موضحين بوجه خاص مقومات كفاءة السياسات الاقتصادية البديلة في ظل سعر صرف ثابت في تحقيق الأهداف الاقتصادية الشائعة، والتي تتضمن استقرار الأسعار وضمان التوظيف الكامل ومعالجة الخلل في ميزان المدفوعات إذا ما تسببت عوامل (خارجية) في حدوثه. وأفضت هذه الدراسات إلى عدد من المعايير التي تتحقق بموجبها، منفردة أو مجتمعة، جدوى الانضمام إلى منطقة عملة[68]:

(1) معيار **تماثل الهياكل الإنتاجية**، وهو معيار يكتسب أهميته من أن الدول المعنية عندما تتعرض لصدمات خارجية فإنها تتأثر بها على نحو متماثل. ففي هذه الحالة يكون من المتوقع أن تتبع جميعا نفس سياسات أسعار الصرف تجاه العالم الخارجي، ومن ثم تتفق على الأخذ بأسعار صرف مرنة مع الخارج، مع تقبّل ثبات أسعار الصرف البينية، خاصة إذا تحقق واحد أو أكثر من المعايير التالية. ومع ذلك يجب أن نتذكر ما سبقت الإشارة له عند الحديث عن التنسيق النقدي من ارتفاع حدة التقلبات إذا تزامنت في الحدوث.

(2) معيار **انتقالية العمل**: الذي نادى به "مندل"[69]، وينطبق في حالة تفاوت اتجاهات النشاط الاقتصادي في دول تتماثل هياكلها الإنتاجية كما يتضح من مناقشة المثال السابق. فسهولة انتقال العمال بينها تمكن من انتقال العمال الذين يتعرضون للبطالة في واحدة منها إلى حيث يزيد الطلب عليهم في أخرى، دون حاجة إلى تعديل أسعار الصرف لمواجهة الخلل في موازين المدفوعات على نحو ما تتطلبه حالة تعذر انتقال العمال. ومن ثم فإن الدول المذكورة تشكل منطقة مثلى للعملة، تتبع نظام سعر صرف ثابت فيما بينها وتطبق نظاما مرنا مع الدول الأخرى التي يتعذر تحرك العمال بينها. غير أن فاعلية هذا الانتقال تتوقف على تقارب كثافات استخدام العمل في الإنتاج في الأنشطة المتأثرة بالتغير.

(3) معيار **مرونة الأسعار والأجور**، وهو يرتبط بالمعيار السابق، بمعنى أنه إذا توفرت هذه المرونة، فإنها تعكس التغيرات في النشاط الاقتصادي على نحو ينشئ حركة للعمال، تغير مستويات النشاط الاقتصادي وتعيد التوازن مرة أخرى. وبغير ذلك يصبح على كل من الدول المعنية استخدام أداة سعر الصرف، مما يتعذر معه ارتباطها بثبات أسعار الصرف فيما بينها، وبالتالي فهي لا تشكل منطقة عملة على النحو الأمثل.

(4) معيار **انتقالية رأس المال**، وتختلف الآراء بشأنه. فرأس المال العيني لا ينتقل بسهولة كما هو الحال بالنسبة للعمل في المعيار الثاني. وإذا أدى تعطل جانب من رأس المال إلى انخفاض عائده، فسوف ينزح إلى المنطقة التي يزيد الطلب عليه فيها، مسببا مزيدا من الخلل في ظل ثبات أسعار الصرف. غير أن "إنجرام"[70] وآخرين يرون أن انتقال رأس المال النقدي عامل حاسم في إحداث التسوية على نحو أفضل من تعديل أسعار الصرف. فتعرّض دولة إلى عجز جاري يمكن مواجهته برفع بسيط في سعر الفائدة، مما يدفع رأس المال للانتقال من الدول ذات

الفائض، وهو ما يكون بمثابة إقراض من الأخيرة للأولى يصحح الخلل في ميزانيهما. ويتطلب هذا ارتفاع درجة التكامل النقدي حتى يمكن نقل الأرصدة من دولة إلى أخرى دون حاجة إلى تعديل أسعار الصرف. غير أنه إذا قامت دول الفائض باستخدام السياسة النقدية لأغراض التوازن الداخلي لا الخارجي فسوف تعمد إلى رفع سعر الفائدة للحد من التوسع وما يسببه من تضخم، الأمر الذي يجذب رأس المال من المناطق التي تعاني من عجز، وهو ما يزيد من خلل موازينها[71].

(5) معيار **درجة تنوع الاقتصاد**، الذي اقترحه "كنين"[72]، ويرى أنه نظرا لأن الصدمات التي تصيب الاقتصاد تنصب على منتجات بعينها، فإن أثرها يكون محدودا في اقتصاد يتصف بالتنوع. وفي هذه الحالة تقل الحاجة إلى استخدام أسعار الصرف لتصحيح الاختلالات. بل إن تعديل هذه الأسعار لمواجهة اضطراب في جانب من النشاط الاقتصادي يؤثر سلبا على باقي نواحي النشاط الأخرى. ويكون في وسع الدول ذات الاقتصادات المتنوعة الدخول معا في منطقة عملة، يمكن فيها استخدام سياسات مالية ونقدية أخرى للتصحيح. غير أن المشاهد أن الدول شديدة التنوع يكون اعتمادها أساسا على نشاطها الداخلي أكثر من التبادل الخارجي. ومن ثم فإن تمسكها بثبات سعر الصرف يجعلها تعالج مشكلة خارجية محدودة بتغيرات داخلية كبيرة، وهو أمر غير مقبول.

(6) معيار **درجة الانفتاح**، وقد أكد عليه "ماكينون"[73]. وتقاس درجة الانفتاح بنسبة السلع الاتجارية إلى الناتج القومي. فإذا قام اقتصاد ما بتخفيض عملته فسوف يؤدي هذا إلى رفع الأسعار المحلية للواردات ومن ثم للسلع المنافسة للواردات. من جهة أخرى فإن هذا التخفيض يزيد من الأسعار المحلية للصادرات، لأن التخفيض ينقص من أسعارها الخارجية فيزداد الطلب عليها. فإذا كان الاقتصاد شديد الانفتاح فإن ارتفاع أسعار السلع الاتجارية (استيرادا وتصديرا) يؤدي إلى تضخم محلي بنسبة تقارب نسبة التخفيض، يزيد في حالة غياب الوهم النقدي money illusion، وهو تقبل الأفراد انخفاضا في دخلهم الحقيقي (نتيجة تغير الأسعار) ورفضهم حدوث تخفيض في دخلهم الإسمي (مع ثبات الأسعار)، حيث يؤدي إلى تسابق الأجور والأسعار في الارتفاع، دون أن يساعد كثيرا في معالجة خلل ميزان المدفوعات. وبالتالي فإن الأفضل لهذا الاقتصاد الأخذ بأسعار صرف ثابتة لا مرنة. أما الاقتصاد ضعيف الانفتاح فلا يتأثر كثيرا بهذه التغيرات السعرية، بل يستفيد في توسع إنتاج السلع الاتجارية لارتفاع أسعارها النسبية. ومن ثم فهناك مغزى لدخول الدول في منطقة عملة مع شركائها التجاريين.

(7) معيار **تكامل الإنفاق المالي**[74] بين الدول الأعضاء، بمعنى أنه إذا أصيبت دولة بعوامل انكماشية، قامت الدول التي استفادت من توسع نتيجة لذلك بتحويل جانب من حصيلتها الضريبية إلى الأولى مساهمة بذلك في تمويل إعانة البطالة. وقد كان هذا من العوامل التي دفعت الجماعة الأوروبية إلى إقامة صندوق اجتماعي وإلى التأكيد على تعزيز دوره في مرحلة التحول إلى اتحاد اقتصادي ونقدي.

(8) معيار **التشابه في سياسات مكافحة التضخم**[75]. ويرى "فليمنج وهابرلر" أن أغلب المعايير السابقة قامت على أساس افتراض انحرافات جزئية على المستوى المايكرو. غير أن الجانب الأخطر بالنسبة للسياسات يبدو عندما تحدث تغيرات كلية في شكل تضخم قد يدفعه تزايد التكلفة. فإذا كانت دولة ما تسعى إلى رفع مستوى التوظيف عن طريق الأخذ بمعدل أعلى من التضخم مما تقبله دولة أخرى، تعذر اشتراكهما معا في منطقة عملة، نظرا لأن المحافظة على ثبات سعر الصرف بينهما يستلزم تدخلا كبيرا في أسواق عملات الاحتياط، الأمر الذي يؤدي إلى تغير المعروض من النقود إذا ما لم يتم تعقيم آثار ذلك التدخل. وإذا سعت الدولتان إلى استخدام السياسات الاقتصادية الكلية لتصحيح الاختلال، فسوف تضطر الدولة ذات العجز إلى الأخذ بسياسة انكماشية، أو تقوم الدولة ذات الفائض باتباع سياسة توسعية، الأمر الذي يتعارض مع أهدافهما الأولية.

(9) معيار الانتماء إلى **منطقة موحدة السياسات**[76] policy area. وبينما يذهب بعض الكتاب (النقوديين) إلى أن المبادرة بإيجاد الاتحاد النقدي تدفع إلى مزيد من تنسيق السياسات، فإن كتابا آخرين (الاقتصاديين) يشترطون الدخول في منطقة سياسات موحدة كأحد مقومات الدخول في اتحاد نقدي.

الخلاصة

ويتضح مما تقدم أن قيام السوق المشتركة بما تحققه من انتقالية عناصر الإنتاج، يوفر الأساس لقيام منطقة عملة بين أعضائها. بالمثل فإن أدوات التكامل النقدي الجزئي تساهم في سهولة انتقال الأرصدة النقدية بينهم. غير أنه يجب النظر إلى أن هذه أمور تكون متاحة في الأجل القصير، ولكنها تحتاج إلى مراجعة في الأجل الطويل لأن استقرار العمال المنتقلين من دولة لأخرى يؤدي إلى تغيير الخريطة السكانية وما يترتب على ذلك من مشاكل اجتماعية واحتياجات للبنية الأساسية. من جهة أخرى فمن غير المقبول أن تظل دولة ما معتمدة على تدفق الأموال

من أخرى لمدة طويلة، بل يجب العمل على معالجة الأسباب الحقيقية للخلل، سواء الراجعة إلى انخفاض في الإنتاجية أو شدة الضغوط التضخمية. ويساعد على ذلك استخدام الأرصدة التي يجري نقلها من دولة أخرى في تعزيز الطاقات الإنتاجية ورفع الكفاءة الإنتاجية، دون الوقوف عند مجرد تملّك أصول إنتاجية قائمة ينحصر أثرها في تسوية الحساب الرأسمالي لميزان المدفوعات. وينطبق نفس القول على انتقال الأموال من خلال التكامل المالي لمعالجة الوضع الطارئ والمتسبب في ظهور بطالة، إلى أن تتم معالجتها بأدوات أخرى. من جهة أخرى فإن تماثل الأهداف الاقتصادية للدول أعضاء المنطقة يتطلب تحقيق درجة أعلى من **التقارب** convergence بين أوضاعها الاقتصادية، حتى لا يؤثر اختلاف السياسات إلى عدم استقرار قيمة العملة الموحدة. وبينما لا يرى البعض بأسا في بقاء عملات وطنية طالما أسعارها مثبتة معا بصورة قطعية، فإن هناك من يخشى أن ينشئ هذا وهما بالاختلاف النقدي يقود إلى المضاربات(77).

يبقى سؤال أخير بشأن موقع التكامل النقدي من التكامل الاقتصادي. ومن الواضح أن مراحل هذا الأخير تتطلب الأخذ ببعض أدوات التكامل النقدي الجزئي. فإذا كان الاتحاد النقدي يعني تثبيت أسعار الصرف، فإنه يستتبع توحيد السياسة المالية والنقدية، ومن ثم بلوغ الاتحاد الاقتصادي، كما هو مبين في الجدول التالي الذي يمثل صيغة بديلة للجدول (1) المبني على المراحل التي حددها بالاسا:

جدول (5) تطور أدوات التكامل مع التقدم في مراحله

أدوات التكامل	اتفاقيات تفضيلية	منطقة تجارة حرة	اتحاد جمركي	سوق مشتركة	اتحاد نقدي	اتحاد اقتصادي
تخفيض عوائق التبادل	*					
إزالة عوائق التبادل البيني	*	*				
توحيد العوائق الخارجية	*	*	*			
حرية حركة عناصر الإنتاج	*	*	*	*		
تثبيت أسعار الصرف	*	*	*	*	*	
سياسة مالية ونقدية موحدة	*	*	*	*	*	*

المصدر: طه عبد الله منصور وآخرون: العلاقات الاقتصادية الدولية، صص 603-604

هوامش الفصل الرابع

(61) أنظر مثلا صص 27-28 من Hitiris: *European Union Economics*، مرجع سابق.

(62) Machlop, Fritz: *A History of Economic Integration*. The Macmillan Press, 1977, pp. 22-23. أنظر صص 66-70 من، شقير: الوحدة الاقتصادية العربية، الجزء الأول، مرجع سابق، وبخاصة ص 67. أنظر أيضا صص 41-43 من، جون ويليامسون: "مفهوم وصور وأهداف التكامل النقدي". صص 41-60 من، مركز دراسات الوحدة العربية وصندوق النقد العربي: التكامل النقدي العربي؛ المبررات - المشاكل - الوسائل. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، نيسان/إبريل 1981. أنظر أيضا صص 557-558 من، محمود سقباني (رئيس قسم النقد بالأنكتاد): "التكامل النقدي العربي؛ الإمكانية والصيغ وقضايا عملية". صص 556-583 من نفس المرجع.

(63) أنظر صص 43-47 من، جون ويليامسون، مرجع سابق.

(64) أنظر محمود سقباني، مرجع سابق.

(65) أنظر مثلا، ص 377 من، C. J. Jepma, H. Jager & E. Kamphuis: *Introduction to International Economics*. Longman, 1996.

(66) وهو ما يعني عدم اتباع سياسات لتحييد أثر التقلبات في موازين المدفوعات البينية. و يلاحظ أنه عندما كان النظام العالمي يأخذ بأسعار الصرف الثابتة(في ظل بريتون وودز) كانت هناك حاجة إلى احتياطيات للدفاع عن سعر

الصرف الثابت في مواجهة تقلبات موازين المدفوعات، وإلا جرى تغيير سعر الصرف. وعند ما أصبح التعويم هو الأساس قيل أن هذه الحاجة تنتفي، لأن السعر يترك للتغير وفق متطلبات التوازن الخارجي. غير أنه اتضح أن هناك حاجة للتدخل في حركة السعر المعوّم محافظة على مستويات الأسعار المحلية وعلى مستوى النشاط الاقتصادي. يبدو ذلك في المبالغ الهائلة التي يخصصها البنك المركزي الياباني مثلا لتخفيف تقلبات سعر صرف الين بالدولار.

(67) أنظر ص 476 من، Husted, Steven & Michael Melvin: *International Economics*. 3rd edition, Harper Collins, 1995

(68) أنظر صص 559-560 من محمود سقباني، مرجع سابق. أنظر أيضا، ص 378-380 من، Jepma *et al*، مرجع سابق.

(69) Mundell, Robert A: "A Theory of Optimum Currency Area". *American Economic Review*, 51 no. 4. September 1961, pp. 657-65.

(70) Ingram, James C.: "A Proposal for Financial Integration in the Atlantic Community". *Paper presented to the US Congress*, 1962.

(71) Fleming, J. M.: "On Exchange-Rate Unification". *Economic Journal*, Vol. 81. September 1971. pp. 469-488. مشار إليه في ص 549 من، ألفريدو ميديو: "التكامل النقدي العربي؛ التكاليف والفوائد". صص 541-555 من، التكامل النقدي العربي؛ المبررات - المشاكل - الوسائل. مرجع سابق.

(72) Kennen, P. B.: "The Theory of Optimum Currency Areas; An Eclectic View". In R. A. Mundell & A. K. Swoboda (eds): *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago University Press, 1969.

(73) McKinnon, Robert I.: "A Theory of Optimum Currency Area". *American Economic Review*, 53 no. 4. September 1963, pp. 717-25.

(74) أنظر ص 377 من، Jepma *et al*، مرجع سابق.

(75) أنظر Fleming, J. M.: "Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates". IMF: *IMF Staff Papers*, vol. 9, November 1962 أنظر أيضا، Hodgson, John S. & Mark G. Herander: *International Economic Relations*. Prentic-Hall Inc., 1983. أنظر صص 603-604 من ترجمته، طه عبد الله منصور وآخرون: العلاقات الاقتصادية الدولية. دار المريخ، الرياض، 1987.

(76) Whitman, Maria von Neuman: *International and Inter-Regional Payments Adjustment, A Synthetic View*. Princeton Essays in International Finance, no. 19. Princeton Univ. Press, 1967.

(77) Cordon, W. M.: *Monetary Integration*. Princeton Essays in International Finance, no. 93. Princeton Univ. Press, 1972.

تفاوتت التجارب التكاملية في أبعادها وفي حظها من النجاح. ولا جدال أن التجربة الأوروبية تعتبر فريدة من ناحيتين: الأولى هي الإنجازات التي حققتها والتي وضعتها على مشارف الوحدة، وحققت لها توسعا في عضويتها وتعميقا في جوانبها؛ والثانية أنها قادت الفكر النظري، في كل من التكامل السياسي والاقتصادي. ولكن يجب أن نتذكر ثلاثة أمور بشأنها: الأول أنها طرقت مسالك عديدة للتكامل لم يكتب النجاح إلا للصيغة التي انتهت إلى الاتحاد الأوروبي. الثاني أن السعي إلى التكامل صاحبه مسعى آخر إلى التعاون الإقليمي دون تعارض وهو أمر له مغزاه بالنسبة للتجربة العربية. الأمر الثالث أن فرعا أوروبيا آخر اختار لنفسه منهجا بديلا في ظل التجربة الاشتراكية، انتهى بنهايتها، ولكن كان له - خلال حياته - مغزاه بالنسبة للدول النامية.

على الجانب الآخر استهدفت أقاليم عديدة من العالم الثالث إقامة تكامل اقتصادي بحت يتفادى ما قد يثيره التكامل السياسي من حساسيات لدى دول معظمها حديث العهد بالاستقلال الوطني، ولكن الحصيلة جاءت هزيلة، بل انتهت بعض التجمعات بنزاع مسلح. وتفاوتت هذه التجارب في أدوات المناهج المطبقة، ولو أنها استندت أساسا إلى النظرية التي أفرزتها التجربة الأوروبية. وبوجه عام اختلفت المناهج بين القارات الثلاث، أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، ولذلك سنتعرض نماذج لهذه المناهج خاصة ما اتجه منها إلى لتكامل الإنتاجي. ومع ظهور الإقليمية الجديدة، تغيرت مقومات التكامل الإقليمي، وفي هذا السياق تعتبر النافتا تجربة رائدة تعطي بعض المعالم لهذا النوع الحديث نسبيا، والذي بدأ يغزو العالم العربي مؤخرا.

الفصل الخامس

التعاون الأوروبي والتنظيمات السياسية والقطاعية الأوروبية

أولا - المحاولات التكاملية التاريخية

(أ) الاتفاقيات التفضيلية ودور الاتحاد الجمركي - تجارب القرن التاسع عشر

مقابل الدعوة إلى تحرير التجارة على المستوى العالمي، شهد القرن التاسع عشر عددا من الترتيبات التي تقصر تحرير التجارة على عدد محدود من الدول، شملت:

1) عقد **اتفاقات تفضيلية** تقوم بموجبها بعض الدول بمنح بعضها البعض ميزات عما يجري التعامل مع الدول الأخرى بموجبه، سواء في مجال الرسوم الجمركية، أو تخفيف القيود المعرقلة لانسياب السلع فيما بينها، وذلك بإلغاء كل أو بعض الحواجز الجمركية المفروضة على السلع المستوردة من أعضاء الاتفاقية، أو خفضها.

2) تبادل تطبيق مبدأ **الدولة الأولى بالرعاية** أو بالأحرى الدولة الأكثر تفضيلا mfn، في الترتيبات التفضيلية، بغرض تشجيع التوسع في تحرير التجارة على نطاق أوسع، وتجنب السعي لتشديد القيود على دول أخرى.

3) إقامة بعض الأقطار الصغيرة والولايات **اتحادات جمركية** فيما بينها تحقق لها مزايا توسع التبادل التجاري البيني، بينما تستمر في حماية اقتصاداتها من آثار عدم التكافؤ الذي يصاحب تحرير التجارة المتعددة الأطراف، ولذلك استثني من تطبيق مبدأ الدولة الأكثر تفضيلا، حتى لا يضطر أعضاؤه إلى تبادل التفضيل مع أطراف لا يتوفر فيها شرط التكافؤ.

على أن عمليات التحرير، جزئية كانت أو متعددة الأطراف، لم تكن تتيح لأطرافها الاستفادة من تجميع ما لديهم موارد، إذ كان هذا يتطلب الدخول في وحدة سياسية تحسن المزايا النسبية لكل منهم بإحداث تناسب أفضل بين هذه الموارد. ولذلك شهد القرن التاسع عشر حالات عديدة للتوحد السياسي، كان أبرزها في أوروبا إقامة إيطاليا اتحادها السياسي في 1971. وحتى تستفيد الدول الاتحادية من اتحادها، كان عليها أن تزيل العقبات التي ورثتها عن الفترة السابقة للاتحاد. فأزال الاتحاد السويسري القيود على التجارة بين أقاليمه (الكانتونات) في 1848. كذلك عملت الاتحادات الجمركية التي أنشأتها بعض الدول في أعقاب حصولها على استقلالها عن القوى الاستعمارية، سواء في أستراليا أو أمريكا اللاتينية وأمريكا الشمالية (الولايات المتحدة وكندا) أو جنوب أفريقيا، على التغلب على النزعات الحمائية القطرية التي أعقبت الاستقلال. أما تلك التي نشأت في أوروبا فقد عمدت إلى تعزيز

الحماية تجاه باقي العالم، وإن كان مستوى الحماية في تلك الفترة متواضعا، إذ كان الحد الأعلى للرسوم لا يتجاوز 20 % عادة[78]. على أن إقامة اتحاد جمركي لم تكن بحد ذاتها دافعا إلى المضي نحو درجات أعلى من التكامل. ومع ذلك فإن كون السياسة الجمركية هي عصب السياسة المالية، فضلا عن كونها التعبير المحدد عن سلطان الدولة على حدودها، جعل صيغة الاتحاد الجمركي تقترن بفكرة التمهيد إلى التوحد السياسي. وكان من أهم النماذج المؤكدة لهذا المعنى الاتحاد الجمركي الألماني، **الزولفرين** Zollverein، الذي بدأ في عام 1818، واتسع ليضم في 1833 جميع الولايات الألمانية التي كانت مستقلة عن بعضها آنذاك. وبفضل هذا الاتحاد، وبفضل التوسع في شبكة النقل بين الولايات تمكن بسمارك في عهد ويليام البروسي من جمع هذه الولايات في 1871 في الرايخ الألماني، عقب الحرب الفرنسية البروسية.

(ب) التوجه نحو التكامل الإقليمي

أدت الصعوبات الاقتصادية التي ترتبت على ما أعقب الحرب العالمية الأولى من تضخم، وما تلاه من كساد بسبب الأزمة الطاحنة التي حدثت في بداية الثلاثينات، إلى تصاعد النزعات الحمائية واحتدام الحروب التجارية. في الوقت نفسه عُقدت عدة مؤتمرات إقليمية بين مجموعات من الدول المنتمية إلى أقاليم مختلفة من أوروبا تدرس كيفية توثيق العلاقات بين دول الإقليم. وكان هذا هو السبب في انتشار المدارس الفكرية التي اهتمت بالتكامل الإقليمي على نحو ما أشرنا إليه في الفصل الثاني، وفي اكتساب المدرسة الوظيفية الصبغة السياسية في بداياتها. ونجحت بلجيكا ولكسمبورج في إقامة اتحاد اقتصادي بينهما في سنة 1921 باسم البلو BLEU. وحاولتا إقامة اتحاد جمركي يضم إليهما هولندا التي كانت قد انفصلت عن بلجيكا خلال القرن التاسع عشر، على أمل أن يقود ذلك إلى إنشاء اتحاد اقتصادي على غرار البلو فيما بعد. وعُقدت معاهدة أوتشي Ouchy Treaty في 1932/7/18 بغرض إقامة اتحاد جمركي بين الدول الثلاث وفق برنامج تدريجي يمتد على مدى عشر سنوات. غير أن بريطانيا والولايات المتحدة اعترضتا بحجة أن هذا يخل بمبدأ الدولة الأكثر تفضيلا زاعمتين أن تنفيذ برنامج إزالة العقبات الجمركية البينية، لم يكن مؤكدا تنفيذه، مما يعرضه للتوقف في منتصف الطريق، وهذا يعني أن الدول المذكورة تكتفي ببعض التفضيلات المتبادلة فيما بينها، ولا تمنح نظيرا لها لباقي الدول، ثم تدعي أنها كانت تستهدف الوصول إلى اتحاد جمركي. وبالتالي عومل الاتحاد الجمركي المنقوص على أنه اتفاقية تفضيلية، ينطبق عليها ذلك المبدأ. ولذلك توقفت محاولة إنشاء الاتحاد الجمركي المذكور[79].

(جـ) توجه نحو التحرير في أعقاب الحرب العالمية الثانية

باءت محاولة إنشاء **منظمة دولية للتجارة** ITO بعد الحرب العالمية الثانية لترعى تحرير التجارة عالميا بالفشل، فجرى الاكتفاء بعقد **اتفاقية عامة للتعريفات والتجارة** (الجات) GATT تم بموجبها إجراء تخفيضات متتالية في القيود الكمية والتعريفية على التجارة في عدد من الجولات، كان آخرها جولة أوروجواي. وكان من أهم القيود الكمية التي سعت الجات منذ البداية إلى التخلص منها، تحديد حصص للاستيراد من دول أو مناطق مختلفة بحيث يمنع الاستيراد منها عند وصول حجمه الحصة المقررة. كذلك سعت إلى إلغاء اشتراط حصول المستوردين فيها على تراخيص للاستيراد لما تفرضه من قيود تحكمية على حركة التبادل إلى جانب ما يكون مفروضا من رسوم جمركية. وتوسعت جولة أوروجواي في نطاقها فشملت المنتجات الزراعية والخدمات، على عكس سابقاتها التي انصبت أساسا على السلع الصناعية. كما توسعت في التخفيضات، فطالبت بالتخلص من مختلف القيود الكمية ودعت إلى الاستعاضة عنها برسوم جمركية، لتكون الخطوة التالية هي تخفيض الرسوم ذاتها. والمتوقع أن تواصل منظمة التجارة العالمية WTO التي اتفق في جولة أوروجواي على إنشائها، العمل على تخفيض القيود الجمركية، وتيسير حركة بعض عناصر الإنتاج عن طريق تسهيل انتقال رؤوس الأموال وعدد من الخدمات الإنتاجية. ويتطلب هذا من التكتلات الإقليمية أن تتخذ مزيدا من الخطوات الإيجابية حتى يكون للتكامل الاقتصادي الإقليمي مغزى، ولكي يتمكن من مواجهة آثار التحرير على المستوى العالمي.

وترعى الجات تطبيق مبدأ الدولة الأكثر تفضيلا. فإذا أخلت به دولة، أجيز للدول الأخرى أن تحرمها من المزايا التي تضمنتها مفاوضات الجات فتفرض عليها رسوما مرتفعة، أو حتى قيودا كمية قد تصل إلى حظر التبادل، دون أن يحق لتلك الدولة المطالبة بتطبيق ذلك المبدأ. وهذا هو ما فعلته الولايات المتحدة مع أوروبا في عدة مناسبات. وكما أشرنا من قبل تعترف الجات بالمزايا التي يتيحها إنشاء اتحاد جمركي أو منطقة تجارة حرة للدول الأعضاء، دون أن تمتد إلى دول خارجه أعضاء في الجات، أو منظمة التجارة العالمية التي حلت محلها. وأفردت بنودا خاصة تنص على ضرورة التثبت من جدية التجمعات التكاملية حتى لا تسيء استخدام هذه الميزة

وتتحايل من خلالها على مبدأ الدولة الأكثر تفضيلا. كذلك تكفل اتفاقيات مراكش التي تمخضت عنها جولة أوروجواي للجات حرية انتقال رأس المال وما يتعلق به من معاملات تجارية، دون أن تتعرض لانتقال العمال؛ بل إن هناك ميلا لاستخدام ظروف العمل السائدة في كثير من الدول النامية كوسيلة لإقامة العقبات أمامها. وفي هذا المناخ نشأت الإقليمية الجديدة التي تتضمن إقامة مناطق تجارة حرة، وتكفل معها تحرير انتقال رؤوس الأموال دون السماح بانتقال العمال.

ثانيا ـ التنظيمات السياسية والدفاعية

قامت الدول الأوروبية بمحاولات عديدة في الفترة ما بين الحربين لإقامة تجمعات إقليمية تضم عددا من الدول المتجاورة في أجزاء مختلفة منها، وذلك وفقا للمنهج الوظيفي السائد في ذلك الوقت. وواصلت تلك الدول بعد الحرب الثانية السعي إلى إقامة تجمعات تقوم بوظائف مختلفة، سعيا إلى إحلال التعاون محل الصراع الذي أضر بها جميعا، وإلى احتواء التوتر الذي ساد العلاقات بين المعسكرين الشرقي والغربي (على الأقل حتى وفاة ستالين في 1953)، خاصة مع نشوب الحرب الكورية في أوائل الخمسينات. وفي 1946/9/19 دعا تشرشل إلى إنشاء **ولايات متحدة أوروبية** محورها تعاون فرنسي ألماني، ولو أنه قصر دور بريطانيا على الترويج للفكرة دون مشاركة فيها. ولكن البداية[80] اقتصرت على عقد **معاهدة بروكسل** وهي معاهدة دفاعية أجلها خمسون عاما بين بريطانيا وفرنسا ودول جماعة البنيلوكس الثلاث (بلجيكا ولكسمبورج وهولندا) وقعت في 1948/3/17، ويتم بموجبها التشاور في حالة حدوث تهديد عسكري لأي من أعضائها أو ما يؤثر على استقرارها الاقتصادي. كما يجري التعاون بينها في الدراسات المتعلقة بمستوى المعيشة، والخدمات الاجتماعية وفي الأمور الثقافية الواقعة في نطاق المعاهدة. وقد وسع نطاقها بضم ألمانيا وإيطاليا في 1954، لتصبح **اتحاد أوروبا الغربية** WEU، مع حظر قيام ألمانيا بإنتاج أسلحة هجومية كالأسلحة البيولوجية والكيماوية والذرية والصواريخ الموجهة. غير أن دوره ظل محدودا بالقياس إلى **حلف الأطلنطي** NATO الذي وقع على ميثاقه في 1949/8/24، وضم إلى جانب بعض دول أوروبا الغربية كلا من كندا والولايات المتحدة. ومثل خطوة أكثر تقدما من معاهدة بروكسل ، إذ تضمن بعض نواحي التعاون الاقتصادي إلى جانب التعاون الدفاعي في مواجهة المعسكر الاشتراكي. وبانضمام ألمانيا إليه في 1955 تعززت فرصتها في استعادة سيادتها الوطنية.

وإلى جانب المجال الدفاعي، أنشئ في 1949/5/5 **مجلس أوروبا** Council of Europe مستهدفا توثيق الصلات بين الدول الأوروبية وتعزيز تقدمها الاقتصادي والاجتماعي وتدعيم سيادة المبادئ الديموقراطية البرلمانية. وحالت معارضة بريطانيا والدول الاسكندنافية[81] دون جعله منظمة فوق وطنية لها جهاز نيابي إقليمي في شكل برلمان أوروبي له سلطات تشريعية فوق وطنية، تمهيدا لإيجاد نظام سياسي جديد يحل محل النظام القطري. ولذلك قصرت المعاهدة عمله على النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، دون أن يكون له سلطة ملزمة على الدول. وقام المجلس على مدى أربعين بعقد أكثر من 125 معاهدة تناولت أوجها عديدة من أوجه التعاون الإقليمي، في مقدمتها الحفاظ على حقوق الإنسان[82]. وتضاعفت عضويته من عشرة أعضاء في البداية إلى 41 مؤخرا، فلم يبق خارجه سوى 5 دول.

وشهدت بدايات الخمسينات محاولة إقامة **جماعة دفاع أوروبية** EDC تحسبا للمخاطر التي أثارتها احتمالات اتساع نطاق الحرب الكورية، وعلى تصاعد التوتر بين الشرق والغرب، وفق مشروع يعرف باسم خطة بليفان Plevan (رئيس وزراء فرنسا). إلا أنها لم تظهر للوجود لرفض المجلس الوطني الفرنسي التصديق عليها[83]. وقد أدى هذا الفشل إلى فشل مشروع إنشاء **جماعة سياسية أوروبية** EPC الذي دعا إليه في 1953 وزراء خارجية الدول الست الداخلية inner six، (ألمانيا الغربية وإيطاليا وفرنسا وتجمع البنيلوكس) لتندمج مع جماعة الدفاع وجماعة الفحم والصلب التي كانوا قد أنشئوها مكونة نواة لوحدة فيما بينهم. وتضمن الاقتراح إنشاء برلمان يضم مجلسا للنواب يشكل بالانتخاب المباشر ومجلسا للشيوخ تختاره البرلمانات القطرية، ومجلس للوزراء ومحكمة أوروبية. غير أن هذا المشروع توقف مع الفشل في إقامة جماعة الدفاع في 1954. وحينما عاد الأوروبيون إلى الجانب السياسي في 1970 اكتفوا بإنشاء تنظيم استشاري بإسم **التعاون السياسي الأوروبي** EPC بناء على تقرير يعرف بإسم تقرير دافينيون Davignon (رئيس وزراء فرنسا). ويتم فيه التشاور بين وزراء خارجية الجماعة الأوروبية لإيجاد تفاهم فيما بينهم في الشؤون الخارجية. وتسعى الجماعة الأوروبية حاليا إلى إقامة صلة معه بغرض إدخال البعد السياسي بجانب الاقتصادي في الاتحاد الأوروبي.

ثالثا - أجهزة التعاون الاقتصادي

(1) منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي

في منتصف 1947 دعت بريطانيا وفرنسا جميع الدول الأوروبية (عدا إسبانيا) إلى مؤتمر حضرته 16 دولة وامتنعت عن حضوره الدول الاشتراكية والاتحاد السوفييتي، وذلك لوضع برنامج "للإنعاش الأوروبي" ERP تموله معونة من الولايات المتحدة، وفق مقترح قدمه وزير الخارجية الأمريكي جورج مارشال، ولذلك عرف بإسمه: **مشروع مارشال**[84]. وأفضى الاجتماع إلى إنشاء **لجنة للتعاون الاقتصادي الأوروبي** CEEC، وعدة لجان قطاعية، للزراعة والطاقة والحديد والصلب والنقل والأخشاب والقوى العاملة ومشاكل ميزان المدفوعات والتمويل. وقدمت اللجنة تقريرا إلى الحكومة الأمريكية في 1947/9/22 حول أسس برنامج الإنعاش وطرق تنفيذه واحتياجاته من المعونة الأجنبية. وقد تم تخصيص حوالي 14 بليون دولار بموجب هذا المشروع، منها 5 بليون لسنته الأولى 1948/ 1949. وأنشئت إدارة للتعاون الاقتصادي ECA في واشنطون، يقابلها في أوروبا مكتب للمثلين الخاصين OSR لتنسيق العمل.

وتحولت اللجنة في إبريل 1948 إلى منظمة دائمة هي **منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي** OEEC هدفها بناء اقتصاد أوروبي سليم من خلال التعاون الاقتصادي بين الدول الأعضاء، والعمل من أجل ذلك على إنجاح برنامج الإنعاش الأوروبي دون إفراط في الاعتماد على العون الخارجي، والعمل على زيادة صادرات هذه الدول إلى الدول غير الأعضاء، لا سيما الولايات المتحدة إذ كان ميزان مدفوعاتها معها مختلا. وفي منتصف 1950 انضمت للمنظمة كندا والولايات المتحدة كعضوين منتسبين. وتتكون المنظمة من مجلس يضم ممثلين للدول الأعضاء، تعاونه لجنة تنفيذية وأمانة عامة يشرف عليها أمين عام له نائبان ويعمل بها حوالي 1000 موظف، وعدد من اللجان المتخصصة. ويصدر المجلس قراراته بالإجماع، ولا تلتزم بقراراته الدول التي تمتنع عن التصويت. ويقوم المجلس بعقد اتفاقيات مع الدول الأعضاء والدول غير الأعضاء والمنظمات الدولية.

وقامت المنظمة بعدد من المهام في المجالات التي حددتها اتفاقيتها: ففي **مجال الإنتاج** قامت بدراسة البرامج والسياسات التي تضعها الدول الأعضاء لتوسيع النشاط الإنتاجي ومقارنتها ببعضها، وتقديم النصح للدول بما مكنها من تعديلها في ضوء سياسات شريكاتها، وهو ما يقترب من أسلوب تنسيق الخطط للاقتصادات الآخذة بالتخطيط. ولذلك اكتفت اللجان المختلفة بإجراء مسوح قطاعية ونشر نتائجها دون اتخاذ إجراءات محددة بشأنها. وقامت في **مجال التكامل** بدراسة الاتحادات الجمركية ومناطق التجارة الحرة، ومتطلبات تسهيل انتقال الأفراد، وتنشيط التجارة البينية من خلال اتفاقيات مشتركة، وإنشاء نظام لتسوية المدفوعات المتعددة، وهي الدراسات التي ساهمت في دفع الجهود التكاملية على أسس علمية دقيقة وفي ضوء تحليل عميق للأوضاع العملية. غير أن المنظمة اكتفت بما تقوم به الجات في **مجال التجارة** من تخفيضات في الرسوم الجمركية، واهتمت بإزالة القيود الكمية على نحو تدريجي. وفي البداية طالبت الدول الأعضاء تحرير 50 % من واردات القطاع الخاص (أي استثنيت الواردات الحكومية)، ورفعت النسبة في أوائل 1951 إلى 75 % مع العمل على تحرير السلع ذات الرسوم العالية، ثم إلى 90 % في 1955/4/1. وبحلول 1960 بلغت نسبة التحرير 95 %. وأدى تخفيف القيود الكمية إلى ظهور أهمية الإجراءات المنتقصة من **المنافسة** فتقرر في أول 1955 التخلي عن الإجراءات الموجهة إلى التشجيع المصطنع للصادرات (باستثناء تركيا واليونان)، وعدم العودة إليها. وفي أوائل 1959 تقرر منع عدد من الإجراءات شملت الإجراءات التي تؤدي إلى تشويه المنافسة، مثل تخصيص نسبة من عائدات التصدير للمصدّر، وتقديم إعانة مباشرة للصادرات، واسترجاع الضرائب المباشرة ورسوم الضمان الاجتماعي، وتقديم دعم يتجاوز الضرائب غير المباشرة، ومنح معونات على المواد الأولية المستخدمة، ومنح معونات على الفوائد المحسوبة على ائتمان التصدير. غير أن هذه التوصيات لم تنفذ.

وإلى جانب المعاملات السلعية، تم في منتصف 1951 إزالة العوائق أمام **المعاملات غير المنظورة** المتعلقة بالسلع التي حررت التجارة فيها، وأزيلت العوائق أيضا أمام تحويل الأرباح المحققة من العمليات التجارية وعائدات الأوراق المالية والفوائد على الرهونات وأقساط سداد القروض التعاقدية طويلة الأجل، ومساهمات الفروع في النفقات الثابتة للشركات الأم، ونفقات الشحن. وقدمت مقترحات بشأن تحرير باقي البنود، التي تم تحريرها في منتصف 1955. غير أن بعض القيود ظلت مفروضة على التأمين والأفلام والنقل. بالمثل قدمت المنظمة في مجال **المعاملات الرأسمالية**، مقترحات في 1950 لتخفيف القيود على مدفوعات عائدات الأسهم والفوائد واسترجاع رأس المال، وذلك بغرض تشجيع الاستثمار في أوروبا. وقدمت توصيات في 1955 بتحرير

بعض تحركات رأس المال، وخاصة تسهيل استرجاع رأس المال والأرباح الرأسمالية والدخل المتحقق من الاستثمار المباشر الجديد الوافد من دول أعضاء في المنظمة. وتمت حتى 1956 إزالة كثير من القيود على حركة رأس المال، كما خففت القيود على الاستثمارات في أوراق مالية للمقيمين في منطقة الدولار، وهو ما شجع الشركات الأمريكية والكندية. وتقرر في أواخر 1957 أن تسمح الدول الأعضاء بتصدير واستيراد رأس المال فيما يتعلق بالاستثمار المباشر من دول أعضاء أخرى. وتم في أواخر 1959 إصدار قانون تحرير حركة رؤوس الأموال، ليجري تنفيذه في ظل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وكان من أهم إنجازات المنظمة في **مجال التسويات متعددة الأطراف** إنشاء اتحاد المدفوعات الأوروبي لمعالجة تسوية أرصدة التعامل الخارجي واجبة الدفع بالذهب أو الدولار وما يلزم لها من ائتمانات (أنظر رابعا/(1)).

(2) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

تراجع دور منظمة التعاون الاقتصادي بعد انتهاء السنوات الأربع التي كانت محددة لمشروع مارشال في 1952، وإنشاء الجماعة الأوروبية في 1957. ورأت بريطانيا تقليصها ونقل كثير من أعمالها إلى حلف شمال الأطلنطي. ثم اتفق رؤساء ألمانيا وبريطانيا وفرنسا والولايات المتحدة على توجيه قدر أكبر من العناية لقضية تنمية الدول المتخلفة، فتحولت في أواخر 1960 إلى **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية** OECD. وتستهدف المنظمة[85] قيام الدول الأعضاء منفردة ومشتركة بالعمل على حسن استخدام الموارد المتاحة بما يحقق أكبر قدر من النمو السليم لأعضائها وللدول النامية وزيادة التوظيف ورفع مستويات المعيشة والمحافظة على الاستقرار النقدي ونمو الاقتصاد العالمي وتنشيط التجارة الدولية وتشجيع البحث العلمي، وكذلك تقديم العون للدول الأقل تقدما، خاصة بتزويدها برأس المال والمعونة الفنية والعمل على فتح الأسواق أمامها. وضمت المنظمة بجانب أعضاء منظمة التعاون (وهم 17 دولة أوروبية: ألمانيا، أيرلندا، أيسلندا، إيطاليا، البرتغال، بريطانيا، بلجيكا، تركيا، الدنمرك، السويد، سويسرا، فرنسا، لوكسمبورج، النرويج، النمسا، هولندا، اليونان) كلا من كندا والولايات المتحدة ثم استراليا ونيوزيلندا واليابان وإسبانيا وفنلندا، ليصبح عدد الأعضاء 23 دولة متقدمة وتركيا.

ويشرف على أعمالها **مجلس** يجتمع بصورة منتظمة على مستوى الممثلين الدائمين، وأحيانا (عادة مرة في السنة) على مستوى وزراء، ويتخذ قراراته بالإجماع، ولا تكون القرارات ملزمة لمن يمتنعون عن التصويت (تسهيلا للدول غير الأوروبية فيما يتعلق بالشؤون الأوروبية). وتصبح القرارات نافذة بعد اتخاذ الإجراءات الدستورية في كل من الدول الأعضاء. وينتخب المجلس سنويا **لجنة تنفيذية** من عشرة أعضاء، زيد عددهم إلى 14، تقوم بالدراسة الأولية للموضوعات المطروحة على المجلس. ويعاونه أمانة عامة فنية وعدد كبير من **اللجان**، أضافت إلى اللجان التي شكلتها منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي لجانا أخرى خاصة بالمعونات المالية والفنية والبحث العلمي، وبلغ عدد اللجان والتشكيلات الأخرى كمجموعات العمل أكثر من 200 هيئة. وتضم اللجنة عددا محدودا من كبار الخبراء في الدول الأعضاء، وتقوم بإجراء دراسات في موضوعات عملها وإعداد تقارير عن أوضاع كل من الدول الأعضاء تناقشها في **حلقة نقاشية** من ممثلي عدد من الدول الأعضاء. وتقوم الدول بتجميع المعلومات وتزويد المنظمة بها لتتاح لباقي الأعضاء مما يعزز من تعرفها على ما يجري في بعضها البعض. كذلك تدفع المنظمة الدول الأعضاء إلى المساهمة في **مشروعات مشتركة**.

وتعتبر لجنة السياسات الاقتصادية من أهم أجهزة المنظمة العاملة في **مجال السياسة الاقتصادية**، وتضم كبار المستشارين الاقتصاديين لحكومات الدول الأعضاء والبنوك المركزية، وكانت تقتصر عادة على ممثلي أكبر عشر دول (وتناظر مجموعة العشرة في صندوق النقد الدولي). ويعاونها **مجموعات عمل**، ومن أهمها مجموعة تحليل السياسات الاقتصادية الكلية والهيكلية، ومجموعة تحسين التوازن في المدفوعات الدولية، ومجموعة بناء توقعات اقتصادية للأجل القصير. وتجتمع اللجنة مرتين أو ثلاثا في السنة لاستعراض الأوضاع والسياسات الاقتصادية والمالية في الدول الأعضاء. وتقوم بإعداد تقرير اقتصادي عن كل من الدول الأعضاء ينشر بعد مناقشته في حلقة نقاشية تضم ممثلين لعدة دول أخرى. كما حدد الاجتماع الوزاري معدل نمو 4.1 % سنويا لتحقيق زيادة تبلغ 50 % في الناتج القومي الصافي للدول الأعضاء خلال الستينات (عقد الأول للتنمية للأمم المتحدة) ثم رفع الهدف للسبعينات إلى 65 %، ولكن بينما تحقق نمو بلغ 55 % في الستينات، تعثر النمو في السبعينات بسبب الاضطرابات الاقتصادية العالمية، والأثر الانكماشي لرفع أسعار النفط في 1973.

وسعت المنظمة إلى المحافظة على درجة **تحرير التجارة** التي تم تحقيقها، سواء عن طريق منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي أو الجات، وذلك على أسس متعددة الأطراف ومع مراعاة عدم الالتجاء إلى عوائق جديدة أو

إلى أساليب تمييزية. وتقوم لجنة التجارة بدراسة المشاكل العملية، مثل العلاقة بين التنظيمات التكاملية الأوروبية (الجماعة الأوروبية والإفتا)، والعلاقات التجارية بين الدول الأعضاء والدول الأخرى خاصة النامية. وتتولى اللجنة فحص الشكاوى التي تتقدم بها دولة عضو من إجراءات تتخذها دولة أخرى ذات تأثير سلبي عليها. كما تدرس مشاكل ائتمان الصادرات والتأمين عليها. وتتابع اللجنة السياسات التجارية للدول التي تتلقى معونة من المنظمة، وتقوم بدراسة كيفية فتح أسواق أعضاء الجماعة أمام صادرات الدول النامية. وتقوم هيئة رفيعة المستوى للسلع بدراسة مشاكل السلع وعوامل تحقيق استقرار في أسواقها. وفي أواخر 1961 أقر المجلس قانون تحرير **المعاملات غير المنظورة** الذي قامت بإعداده اللجنة المختصة بها في منظمة التعاون الاقتصادي، ويحث على تحرير المعاملات المنصوص عليها في قائمة ملحقة به، ويجيز للدول التي تتفق على قدر أكبر من التحرير ألا تمنح ذلك لدول أعضاء أخرى. غير أن التنفيذ في هذا المجال كان بطيئا، وجرى التركيز على تنسيق التشريعات القطرية. كذلك قامت المنظمة في منتصف 1964 بتعديل قانون **تحرير انتقال رأس المال** الذي قامت بإعداده منظمة التعاون الاقتصادي في 1959. وينص على أن تقوم الدول الأعضاء بإزالة تدريجية للعقبات في وجه انتقال رأس المال بما يكفل التعاون الاقتصادي الكفء، مع التركيز على حركة رأس المال المباشر، واستخدام وتحويل الأرصدة التي يملكها غير المقيمين، وتحويل الأوراق المالية، وإصدار الائتمانات وعقد القروض. أما العمليات الأخرى مثل تصفية الاستثمارات المباشرة واسترداد الأرباح الرأسمالية، وبعض أنواع القروض والتسهيلات الأخرى، فيجري تحريرها في الحدود التي يسمح بها وضع ميزان المدفوعات وموقف الاحتياطيات. وفي 1967 تم إقرار ميثاق حماية الملكية الأجنبية. من جهة أخرى قامت لجنة الاستثمار الدولي والمنشآت متعددة الجنسية بإعداد قواعد إرشادية Guidelines تتبعها الدول وتتابع اللجنة تنفيذها، بهدف تحسين فاعلية تعاون الدول الأعضاء في هذه المجالات. كما أنشئت لجان أخرى منها لجنة الأسواق المالية.

وفي محاولة للإسراع بتنفيذ ما أوصت به منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي في 1955 من **تحرير انتقال اليد العاملة**، أوصت منظمة التعاون والتنمية بوجوب منح تراخيص عمل خلال شهر من ثبوت عدم توفر الخبرات المطلوبة محليا[86]. وأنشأت المنظمة شبكة معلومات توفر بها كل دولة معلومات عن سوق العمل فيها وظروف العمل، تتاح للعاملين في الدول الأعضاء. غير أن قضايا انتقال العمال كانت تعالج بصورة أفضل من خلال الاتفاقيات الثنائية التي كانت تعقدها الدول الأعضاء فيما بينها، بما يتيح للعمال الانتقال مباشرة إلى الوظائف الخالية في الدول المتقبلة، ومساواة أجورهم بالمواطنين، والتدريب وحفظ حقوقهم.

وفي ضوء اهتمام المجتمع الأوروبي **بالطاقة النووية**، خصصت له الجماعة الأوروبية جماعة خاصة (اليوراتوم)، بينما أنشأت منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي "وكالة الطاقة النووية الأوروبية" ENEA في أواخر 1957، تحولت في 1958 إلى **وكالة الطاقة النووية** NEA، تابعة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وتضم جميع أعضائها عدا نيوزيلندا. وتهدف الوكالة إلى تعزيز التعاون بين أعضاء المنظمة في تطوير الطاقة النووية واستخداماتها للأغراض السلمية بين أعضاء المنظمة. وأقرت الوكالة عددا من المشروعات المشتركة في هذا المجال. من جهة أخرى فقد أدى الارتفاع المفاجئ لأسعار النفط بعد حرب أكتوبر 1973 إلى قيام المنظمة بإنشاء **وكالة الطاقة الدولية** IEA في 1974 لتبدأ عملها في أوائل 1976، في شكل برنامج للتعاون يشمل إمكان تدبير مصدر مستقل للنفط في حالة وقوع أزمة، واتخاذ إجراءات مشتركة لتقييد الطلب، وإنشاء نظام معلومات حول السوق الدولية للنفط، وتطوير برنامج تعاون طويل الأجل لتخفيض الاعتماد على واردات النفط، وتشجيع علاقات التعاون مع الدول المنتجة للنفط والدول المستهلكة الأخرى.

كذلك تهتم المنظمة بالقضايا الرئيسية في بعض القطاعات. ففي **مجال الغذاء والزراعة والأسماك**، تقوم لجنة الزراعة بمراجعة التطورات الرئيسية في السياسات الزراعية، وتكييف الزراعة مع التطورات الاقتصادية المتغيرة وبناء توقعات حول أوضاع الأسواق، والتشاور حول نظم الاستيراد والتصدير، وتقييم مغزى التغيرات في الأوضاع العالمية للغذاء والزراعة بالنسبة لسياسات الدول الأعضاء. وتقوم لجنة خاصة بمصايد الأسماك بأنشطة مماثلة. وتقوم لجنة البيئة بصياغة سياسة المنظمة في **مجال البيئة**، يعاونها عدد من المجموعات القطاعية. وقد تناولت مغزى الجوانب البيئية للتجارة الدولية، ووضعت برنامجا للتعاون للتحكم في المنتجات الكيماوية البالغ عددها 80,000 منتج. وتقوم مجموعة خاصة بدراسة شؤون الحضر، بما في ذلك القضايا الاقتصادية والاجتماعية والإدارية للمدن. وساهمت المنظمة في المؤتمر العالمي للطاقة في ريو. كذلك تقوم لجنة **العلم والتكنولوجيا** بتشجيع التعاون بين الدول الأعضاء في تنسيق سياساتها في هذا المجال بما يحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

وتقوم لجنة سياسة المعلومات والحاسبات الآلية والاتصالات بدراسة متطلبات هذه المجالات من السياسات وآثارها على الاقتصاد وعلى المجتمع عامة.

أما في **مجال التعاون في التنمية**، فقد تحولت مجموعة مساعدات التنمية التي تشكلت في بداية 1960 إلى **لجنة مساعدات التنمية** DAC من ممثلين للدول الأعضاء الرئيسية المصدرة لرأس المال. ولم تكن تقدم معونات مالية إلى الدول النامية بل تحاول التنسيق بين هذه المعونات. وقامت اللجنة في 1962 بإجراء مسح مقارن لبرامج الدول الأعضاء. وتقوم لجنة التعاون الفني بإعداد برامج للمعونة الفنية للدول والمناطق المحتاجة من الدول الأعضاء والإشراف عليها. وأنشئ **مركز المنظمة للتنمية** كجهاز شبه مستقل في 1962، يقوم بجمع ونشر المعلومات في مجال التنمية وبحوث التنمية وتدريب الأخصائيين من الدول الصناعية والنامية.

رابعا - أجهزة التعاون النقدي

(1) اتحاد المدفوعات الأوروبي EMU

فشلت بريطانيا في استعادة قابلية التحويل للإسترليني في 1947، واضطرت هي وباقي الدول الأوروبية في ظل ما خلفته الحرب العالمية الثانية من تدمير لأجهزتها الإنتاجية ومن تراكم لديونها، إلى تقييد الصادرات من السلع الضرورية أو الشحيحة والحد من الواردات من المنتجات غير الضرورية، ومن تحويل المدفوعات الجارية تفاديا للضغط على مواردها من النقد الأجنبي. ولم يخفف من ذلك قيامها بعقد اتفاقيات للدفع والتجارة فيما بينها وتبادل منح ائتمانات عن مستوى معين لأرصدة للتعاملات، يسدد ما تجاوزها بالذهب أو الدولار، إذ حالت عدم قابلية للتحويل دون الاستفادة من الأرصدة الدائنة التي تراكمت لدى بعضها على البعض الآخر. وكان لا بد من الحصول على ائتمانات من الولايات المتحدة حتى يمكن تمويل التجارة الأوروبية، التي أصبحت معرضة إلى الانكماش. وساد الأخذ بإجراءات تنتقص من الكفاءة الاقتصادية، مثل فرض قيود على الاستيراد، وفرض ضرائب مرتفعة للحد من الإنفاق الاستهلاكي المحلي، وتوجيه قدر أكبر من الإنتاج إلى التصدير، وتوفير موارد محلية وأجنبية لأغراض الاستثمار مع إعفاء الصادرات من الضرائب المفروضة على الإنتاج المحلى، وإعفاء مستلزماتها المستوردة من الرسوم الجمركية، ومنح المنتجات المصدرة دعما، قد يتخذ شكل سعر صرف تفضيلي.

وكما رأينا في الفصل الرابع فإن اتباع نظام متعدد الأطراف للمقاصة في شكل اتحاد مدفوعات إقليمي يخفف حاجة الدول أعضاء التجمع الإقليمي لاستخدام احتياطياتها من العملات الأجنبية، ويساعد على إطلاق جانب من هذه الاحتياطيات لأغراض التوسع في الإنتاج. وبذلك ينتفي الحافز لأي دولة لأن تحرص على موازنة تعاملها مع كل دولة عضو على حدة، فما يهمها هو الرصيد الكلي لا الثنائي، كما تنقص الحاجة إلى عملات أجنبية بدرجة أكبر عما يتحقق ثنائيا. كذلك ينتفي الحافز للتمييز في المعاملة بإحداث دائنيات مع الدول القادرة على السداد بعملات قابلة للتحويل، وقبول مديونيات تجاه الدول الأخرى ذات العملات الرخوة. فإذا عجزت دولة رغم ذلك عن تدبير ما يلزم من عملات أجنبية، أمكن النظر في إقراضها حتى تستمر في الاستيراد ولا تقيده بما يضر صادرات باقي المجموعة إليها. وكان من أهم إنجازات منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي إنشاء اتحاد المدفوعات الأوروبي الذي بدأ عمله في منتصف 1950، وحددت له ثلاثة أهداف:

- إزالة العوائق أمام قابلية العملات الأوروبية للتحويل.
- إزالة العوائق الكمية.
- إيقاف الممارسات التجارية الثنائية.

ولتحقيق هذه الأهداف تحددت له وظيفتان، هما العمل كنظام متعدد الأطراف لتسوية المدفوعات بين الدول الأعضاء، وكمؤسسة ائتمانية. فبالنسبة للأولى يقوم كل بنك مركزي بتسجيل الدائنيات والمديونيات قبل الدول الأخرى لديه، ويخطر بها بنك التسويات الدولية BIS (المنشأ في بازيل في 1930) في نهاية كل شهر، ليقوم بإجراء المقاصة بين الجانبين ويضيف الرصيد إلى تراكم الأرصدة السابقة، فلا يتبقى لدى الاتحاد لأي دولة سوى رصيد دائن أو مدين، تجري تسويته[87]. وتتم الوظيفة الثانية من خلال تنظيم عملية التسوية للأرصدة التي كانت خليطا من السداد الكامل والائتمان الكامل. فاحتسب لكل دولة حصة تعادل 15 % من قيمة مدفوعاتها خلال 1949 المترتبة على المعاملات المنظورة وغير المنظورة مع باقي الدول الأعضاء، وقسمت الحصة إلى خمسة أقسام متساوية. وتُمنح الدولة ائتمانا عن هذه الأقسام يعادل 100 % عن الأول، ثم يقل 20 % لكل قسم تالٍ، أي ما مجموعه 60 % (=4+8+12+16+20) من الحصة، وما زاد عن هذا يسدد بالذهب. أما الدول الدائنة فكان عليها أن تمنح الاتحاد ائتمانا 100 % عن القسم الأول ثم 50 % فقط عن باقي الأقسام بما مجموعه أيضا 60 % من

جملة حصتها، وتحصل على الباقي ذهبا. ومعنى هذا الجمع بين الدفع النقدي واستخدام الائتمان بدلا من فرض حدود عامة لكل منهما. فالدولة المدينة تحصل على ائتمان مباشر، فإذا تزايدت مديونيتها جرت مطالبتها بدفع نسبة متزايدة فورا، حتى لا تتمادى في الاستدانة. أما الدولة الدائنة فتقدم ائتمانا، ثم تحصل على مدفوعات نقدية حتى لا تحجم عن التوسع في دائنيتها، فتحد من التعامل التجاري مع شريكاتها. غير أن نظام تسوية المدفوعات الذي وفره الاتحاد لا يعد كافيا بصورة تامة لتفادي عمليات التمييز. فقد تتوسع دولتان في الاستيراد من بعضهما البعض من خلال مقاصة مباشرة، مما يؤدي إلى التمييز ضد الدول الأخرى. لذلك اقترن الاتحاد بجهود أخرى لتحرير التجارة، منها **قانون الممارسات التجارية** Code of Commercial Practices الذي وضعته منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي لإزالة الأساليب الملتوية للتمييز.

وكانت جميع المعاملات تسجل بالوحدة الحسابية الأوروبية EUA التي حددت قيمتها بما يساوي قيمة الذهب بالدولار، تجنبا لتأثير تغيرات أسعار الصرف على الأرصدة السابقة. وقد أسهمت الولايات المتحدة بمبلغ 350 مليون دولار كرأسمال للاتحاد لتمكينه من السداد إلى الدول الدائنة بما يفوق ما تحصل عليه من مدفوعات من الدول المدينة. وتجدد العمل بالاتحاد بعد انتهاء السنتين المحددتين لأجله، واتفق في 1952 على إمكان مطالبة جميع الأعضاء بدفع مبالغ مؤقتة للاتحاد إذا كان هذا لازما لتسيير أعماله. وفي 1954 اتفق على أن تقوم الدول بالتفاوض معا مباشرة لتخفيض المديونية بأن تقوم الدول المدينة بتسديد ربع مديونيتها مباشرة وتقسيط الباقي على عدة سنوات. وبدءا من منتصف 1954 زيدت الحصص بنسبة 20 % بينما جري تسديد نصف الأرصدة ذهبا والباقي بائتمان. ثم زيدت الحصص في منتصف 1955 ورُفعت النسبة المسددة ذهبا إلى 75 % منها. وفي أواخر 1958 حل العمل بالاتفاقية النقدية الأوروبية محل الاتحاد. وخلال فترة عمل الاتحاد جرت تسوية أرصدة جملتها 46.4 بليون دولار، تم تسوية 20 بليون منها (بنسبة 43 %) بالتقابل بين الدائنة والمدينة، وسدد 12.6 على آجال، بينما سدد 10.7 نقدا بالذهب أو الدولار، وأعطيت ائتمانات بمبلغ 2.7.

(2) الاتفاقية النقدية الأوروبية EMA

وقعت هذه الاتفاقية في 1955 لتخلف اتحاد المدفوعات[88]، ولذلك دخلت حيز التنفيذ في أواخر 1958، وكانت تتجدد سنويا في ظل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ثم لمدة ثلاث سنوات في بداية 1966، ثم ثلاثا أخرى حتى نهاية 1971. وقد أتيح لأي دولة عضو بالمنظمة الانضمام للاتفاقية لتصبح ملتزمة بها من تاريخ التحاقها، غير أن الأعضاء غير الأوروبيين لم يفعلوا ذلك. ويجوز تجميد أو إسقاط العضوية للدولة التي لا تفي بالتزاماتها. ويحق للمنظمة إيقاف العمل بالاتفاقية في أي وقت. واعتبارا من تعديل 1966 أصبح في وسع أي دولة عضو الانسحاب بعد سنة من الإخطار برغبتها فيه. فإذا وصلت المساهمات أقل من 50 % مما هو مقرر لها أنهي العمل بها بشرط أن يكون قد انقضى 4 سنوات على نفاذها. كذلك أنشئ **الصندوق الأوروبي** European Fund برأسمال 600 مليون دولار زيد عند انضمام إسبانيا في منتصف 1959، جزء منه (271.6 مليونا) بتحويل رصيد رأسمال اتحاد المدفوعات إليه، والباقي مساهمات الأعضاء تسدد على دفعات، لم يسدد منها حتى أوائل 1970 سوى 38 مليونا. وكان أكبر المساهمين بريطانيا (60.6 مليونا) وألمانيا وفرنسا (50 مليونا لكل).

واستمر العمل بنظام التسويات متعددة الأطراف الذي وضعه اتحاد المدفوعات، وتولى الصندوق الأوروبي بتقديم الائتمانات المترتبة عليه. ويدير الاتفاقية مجلس إدارة Board of Management تحت إشراف المنظمة من 8 أعضاء على الأكثر يعينهم مجلس المنظمة لسنة قابلة للتجديد. وكانت المنظمة هي التي تقرر منح التسهيلات بموجب هذه الاتفاقية بالإجماع، إلى أن أعطي لمجلس الإدارة في تعديل 1966 سلطة منح التسهيلات التي لا تتجاوز السنة ولا تزيد قيمتها عن 50 مليون دولار. وتلزم الاتفاقية أعضاءها بثلاثة أمور:

(1) تثبيت أسعار شراء وبيع عملاتها بالذهب أو بالدولار أو بأية عملة أخرى، ضمانا لعدم تقلب أسعار صرف العملات إزاء بعضها البعض، واستخدامها كأساس للتسويات الشهرية. فإذا حدث تغير في السعر وجب سداد الأرصدة القائمة حتى تاريخ التغيير فورا بالسعر القديم. وحددت البنوك المركزية تلك الأسعار بهامش 0.75 %

(2) إتاحة مبالغ بعملاتها للأعضاء الآخرين خلال الفترات بين تواريخ التسوية عند الطلب دون المطالبة بدفع قيمتها ذهبا أو بعملة أجنبية. ولها أن تطالب هؤلاء الأعضاء بإتاحة مبالغ مساوية من عملاتها لها، مع تحصيل فوائد على هذه المبالغ. ورغم أن التسويات الثنائية لا يسمح بها في النظم متعددة الأطراف، إلا أنه أجيز للدول ذات العملات غير القابلة للتحويل إجراء مثل هذه التسويات مع دول أخرى سواء كانت عملات هذه الدول قابلة للتحويل أو غير قابلة مع إخطار المنظمة بها لتبدي رأيها في حالة مخالفة هذه التسويات للنظام متعدد الأطراف. غير أن عدد حالات اللجوء إلى اتفاقيات التسوية الثنائية تضاءلت إلى أن توقفت في 1964.

(3) الإخطار شهريا بالمبالغ المقدمة وفق التسويات الائتمانية البينية وما يدخل بحوزتها من عملات دول أخرى أعضاء والأرصدة المترتبة على اتفاقيات دفع ثنائية، وذلك فيما يتجاوز الحدود الائتمانية. وعلى العكس مما كان يعمل به في اتحاد المدفوعات فإن المعاملات يجري تسويتها حسب أسعار الصرف اليومية. أي أنه لم يكن بها ضمان لأسعار الصرف بالاتفاق مقدما على سعر التعامل.

ويقوم بنك التسويات الدولية في نهاية كل شهر بحساب أرصدة التعامل، وتقدر قيمتها بالدولار. فإذا قامت الولايات المتحدة بتعديل سعر الدولار بالذهب أو تعديل سياسة الصرف، جرى تسوية ما سبق تاريخ التعديل حسب السعر القديم. فإذا تأخرت دولة ما عن دفع ما عليها حل الصندوق محلها في حدود 50 مليون دولار. أما ما زاد عن ذلك فتسدده الدول الدائنة مقابل استحقاقات على الدولة المتأخرة. وعند قيام الدولة بالسداد يجري التسديد للدول الدائنة. فإذا أخلت دولة بتعهداتها علقت عضويتها مباشرة. وكان أكبر المستفيدين من الائتمانات تركيا ثم اليونان وأيسلندا. من جهة أخرى فإن عمليات التسويات المتعددة تضاءلت من 14.6 مليون وحدة حسابية في 1959 إلى 0.9 مليونا في 1964. ثم جرت بعض العمليات في النصف الثاني من الستينات رفعت المجموع إلى 82.6 مليونا. وهكذا ظل دور الاتفاقية محدودا بعكس الدور الهام الذي أداه اتحاد المدفوعات خلال الخمسينات. وتركز اهتمام منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على تنسيق السياسات الاقتصادية.

خامسا ـ التنظيمات القطاعية

(1) قطاع الدفاع والصناعات الحربية ـ جماعة الدفاع الأوروبية

أدت الحرب الكورية إلى التفكير في إنشاء جيش أوروبي يضم دول أوروبا الغربية، بما فيها ألمانيا، بعد أن أعلن أيزنهاور عدم كفاية ترتيبات حلف الأطلنطي للدفاع عن أوروبا في حالة حرب أصبح نشوبها محتملا. لذلك قام الحلف خلال عام 1951 بدراسة إمكانية تكامل الإنتاج الحربي عن طريق **التخطيط المشترك** القائم على أساس متطلبات الكفاءة ومراعاة الاعتبارات الاستراتيجية بعيدا عن الاعتبارات المالية البحت. غير أن هذه الجهود لم تنجح في وضع خطة إقليمية للإنتاج الحربي حيث أن العامل المؤثر في هذا الإنتاج هو جانب الطلب المتمثل في قرارات الحكومات بشأن ما تريد الحصول عليه من منتجات حربية. غير أن جدوى تلك الدراسات اقتصرت على تنسيق الإمدادات التي كانت أوروبا تستوردها من الولايات المتحدة. ويرجع هذا الفشل في تخطيط الإنتاج الحربي إلى عدة أسباب منها:

- أن الحاجة إلى تخطيط الإنتاج تعظم في وقت اشتداد الطلب، أي أثناء الحرب. أما في زمن السلم فلا يوجد شعور بضرورة السيطرة على الإنتاج الحربي أو توجيهه أو تسهيله أو إحداث تنسيق فيه نظرا لعدم ظهور اختناقات تحتاج لتدخل عمدي. لذا بدت محاولة الحلف تخطيط الإنتاج كأنها "تخطيط من أجل التخطيط"[89].
- وكانت المشكلة الملحة التي تبرر نوعا من التدخل هي مشكلة ندرة النقد الأجنبي، والحاجة إلى توفير موارد مالية لشراء هذا الإنتاج، ولكن هذه مشكلة عامة تعالج بأساليب أخرى.

- ولم يكن مرجع تسابق الدول على زيادة أنصبتها من توريد المعدات والحصول على حصة أكبر من الإنتاج الحربي، هو فقط اعتبارات التفاخر وأغراض الأمن القومي، بل وأيضا الحصول على موارد مالية مقابل ما تورده للحلف من منتجات، تساعدها على تصحيح أوضاعها المالية.
- من جهة أخرى كان من الصعب المقارنة بين تكاليف الإنتاج الفعلية بسبب اختلاف الأنظمة الضريبية وعدم وضوح الأسس التي يتم بها التقييم في المؤسسات الإنتاجية الحكومية.
- كما تعذر اتخاذ المقارنة بين الكلف القطرية كمؤشر "للكفاءة الاقتصادية" على أساس أسعار الصرف السائدة بسبب توقع حدوث تعديلات في تلك الأسعار التي لم تكن قد استقرت بعد.
- وفي مجال كالإنتاج الحربي يكون الفيصل النهائي للاعتبارات الاستراتيجية. لذا فإن التركيز على للجوانب النقدية البحتة كان يعني عدم إعطاء نصيب كبير للدول التي ينتظر أن تكون مرشحة للغزو في حالة الحرب، أو التي يمكن أن تثير اعتراضات كثيرة أثناء السلم، وهو ما خلق حساسيات كان الحلف في غنى عنها.

وجاءت اتفاقية إنشاء **جماعة دفاع أوروبية** كبديل يسمح بإقامة جيش وطني لألمانيا دون ترك السيطرة عليه لها، وذلك بإخضاع القوات الأوروبية لسلطة فوق وطنية. وقد كان التنظيم الذي اقترح لجماعة الدفاع مماثلا لتنظيم جماعة الفحم والصلب التي سوف نتناولها في القسم التالي، فضم هيئة تنفيذية أطلق عليها اسم مفوضية (من تسع أعضاء) تتلقى توجيهاتها من مجلس وزراء، وجمعية عامة ومحكمة، هما نفس جمعية جماعة الفحم والصلب (ولكن بتمثيل أكبر لكل من فرنسا وألمانيا وإيطاليا) ومحكمتها. وكان وجه الاختلاف الجوهري عن تلك الجماعة يكمن في **ميزانية الجماعة**، التي تختلف في أنها لا تقتصر على تمويل النفقات الإدارية للجماعة، بل تمثل إنفاقا تقرر الجماعة تخصيصه للدفاع، وهو ما عالج المشكلة التي واجهت حلف الأطلنطي وحدت من قدرته على تخطيط الإنتاج الحربي، كما سبق إيضاحه. ولذلك فإن القضايا التي واجهها تشكيل هذه الجماعة تعتبر نموذجا لما يثور في محاولة **تكامل في قطاع معين من خلال الميزانيات**.

وتتلخص **القواعد** التي تضمنها مشروع الجماعة في الآتي:

أ) يقوم مجلس الوزراء بتحديد إجمالي الميزانية وأنصبة الدول الأعضاء فيها، بناء على اقتراح من المفوضية. ولم تكن موارد هذه الميزانية تُستمد من أموال تتقاضاها الجماعة مباشرة من الجمهور، بل من مساهمات تضعها حكومات الدول الأعضاء تحت تصرف الجماعة. واختلف أسلوب تحديد هذه المساهمات عن القاعدة المتبعة في المنظمات الدولية والتي تقوم على توزيع الأعباء وفق صيغة تأخذ بمؤشر لحجم الدولة (كالدخل القومي مثلا) أو بمتوسط عدد من المؤشرات. فقد رؤي الأخذ بمبدأ التفاوض السنوي بين الأعضاء من خلال مجلس الوزراء، بشرط صدور قرار إجماعي في هذا الشأن، وهو ما يحد من السلطة فوق الوطنية للجماعة.

ب) وتقوم المفوضية بالتصرف في هذه الموارد، بشرط أن يتم الإنفاق داخل كل دولة بما لا يقل عن 85 % من مساهمتها، وما لا يتجاوز 115 % منها، أي أن حرية تصرف الجماعة كانت بحدود 15 % زيادة أو نقصا مما تخصصه كل دولة. ويرجع هذا إلى أن الإنفاق الذي تقرره الجماعة من غير موارد الدولة يمثل إعانة مستترة لها ويؤثر على ميزان مدفوعاتها وموازين مدفوعات الدول الأخرى. وكان الهدف هو تمكين كل دولة من استرداد جانب كبير مما قامت بدفعه في الموارد، بطريق مباشر، وعن طريق ما تفرضه من ضرائب على الإنتاج، حتى لا تحجم عن تقديم الإسهام المناسب الذي يساعد الجماعة على توفير الإنتاج الحربي اللازم.

جـ) ويعني هذا أن الإنتاج الحربي كان بيد المفوضية، تحدد مواقعه في الدول الأعضاء دون إخلال بشرط النسبة سالف الذكر، بينما لم يكن للدول أن تتخذ قرارات بشأن إنتاج المواد الحربية أو استيرادها. ولم يكن من صلاحيته الجماعة توزيع المواد الأولية على الدول الأعضاء، أو فرض قيود على الإنتاج، أو تأميم الصناعات الحربية أو إجبار منتجين على تحويل منشآتهم إلى الإنتاج الحربي، أو حملهم على قبول أسعار تراها معقولة لمنتجاتهم. فإذا واجهت المفوضية صعوبات في توفير الإمدادات المطلوبة، أحالت الأمر إلى مجلس الوزراء، الذي لم يكن من صلاحياته إجبار الدول على شئ، بل كان عليه أن يسعى إلى اتفاق من خلال التفاوض.

د) غير أن هذا كان معناه تقييد حرية الجماعة في ضمان الكفاءة، حيث لم يكن بوسعها توجيه الإنفاق إلى الحصول على المنتجات الأرخص لتحقيق نفس الأهداف، أو إعادة توزيع الإنتاج وفقا لاعتبارات استراتيجية إلا في حدود نسبة الـ 15 % المشار إليها. فكان عليها (لو أنها قامت فعلا) أن تواجه مشاكل الاختلاف في معدلات الأجور وفي نظم الضمان الاجتماعي وفي نظم ومعدلات الضرائب على الإنتاج وعلى المواد الأولية وكذلك على العقارات المستخدمة في الإنتاج الحربي.

وهكذا فإن القواعد التي تضمنها مشروع الاتفاقية شملت عددا من الأبعاد المميزة:

- الجمع بين نوعين من التكامل: التكامل الدفاعي و**تكامل الميزانيات** Budgetary Integration. فلأول مرة يجري التفكير في أن يُعهد بجانب من الموارد العامة للدول الأعضاء (المخصصة للدفاع) إلى جهة إقليمية لتتجمع لديها أموال تمكنها من أن تضع موازنة خاصة بها.
- وقد حدث هذا في مجال يعتبر من الوظائف التقليدية للسلطات الوطنية وهو الدفاع، مما يجعل التخلي عن جانب منه يمثل نزولا واضحا عن جانب من السيادة الوطنية. صحيح أن فرنسا رفضت هذا المبدأ إلا أن هذا كان يرجع لظروف خاصة وربما مؤقتة. كما أن الأمر لم يقتصر على مجرد الإنفاق على الدفاع، بل تجاوز ذلك إلى التنسيق في قطاع الصناعات الحربية، وهو قطاع له وزنه في الهياكل الإنتاجية.
- ثم هي تتعلق بقطاع يخضع لاعتبارات متباينة؛ فهو من ناحية يسعى إلى العمل في ظل القواعد السائدة حيث لم يستوجب مشروع الجماعة تأميم أو تدويل وحدات الإنتاج نفسها، بل أبقاها على وضعها، سواء كانت قطاعا خاصا أو عاما، وهو ما مكن الدول من قبول الفكرة حيث لم يتطلب منها تعديلا في نظمها الاقتصادية. وهو من ناحية أخرى يخضع لعدة اعتبارات استراتيجية لا تحكمها قوى السوق.

وكما أشرنا من قبل، أفضت محاولة التنسيق في مجال الدفاع إلى الشعور بالحاجة إلى تنسيق مماثل في السياسة الخارجية، مما دعا إلى بدء التشاور حول إقامة جماعة سياسية أوروبية، وهو ما كان يقود إلى سرعة الاقتراب من إقامة حكومة إقليمية تضع أوروبا على طريق الوحدة. غير أن الفشل في إقامة الجماعة الدفاعية أدى إلى إجهاض الفكرتين، وهو ما قوّى الدعوة إلى اتباع المنهج الاقتصادي، ومحاولة إقامة سوق مشتركة.

(2) قطاع الفحم والصلب ـ الجماعة الأوروبية للفحم والصلب

أثبتت الحرب العالمية الأولى أهمية ما يحتويه وادي الرور من موارد معدنية أساسية ضرورية لإنتاج المعدات الثقيلة اللازمة للحرب وكذلك الصناعات المدنية، ومن فحم كان يمثل آنذاك المصدر الأساسي للطاقة. وبرزت فكرة التنسيق بين فرنسا وألمانيا في قطاعي الفحم والصلب خلال عقد العشرينات، وتجددت الدعوة لهذا التنسيق بعد الحرب العالمية الثانية، فوُضعت منطقة الرور تحت إدارة الحلفاء، ثم اتفقت كل من الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وهولندا وبلجيكا ولوكسمبورج على إنشاء جهاز خاص هو **هيئة الرور الدولية** ليتولى مسئولية توزيع الفحم والكوك ومنتجات الصلب، على أن تتعاون معه ألمانيا في ذلك. غير أن هذه الهيئة لم تكن موضع ترحيب فرنسا، بينما رأت ألمانيا فيها انتقاصا من سيادتها. ورغم أن تردي الأوضاع الدولية أدى إلى تزايد التفكير في تسليح ألمانيا، إلا أن هذا صحبه تخوف من أن تساعدها استعادة منطقة السار على إحكام السيطرة على منطقة الرور وإعادة بناء ترسانة لحرب أخرى. كما كان من الصعب استمرار حرمانها من هذه المنطقة بعد عودة ألمانيا كقوة اقتصادية، وتحقيقها ما اعتبر "معجزة اقتصادية" ألمانية، بفضل إصرار شعبها، واستفادتها من مشروع مارشال. لذا اتجه التفكير إلى إدماج المصالح الألمانية والفرنسية، وقيام دول أوروبا مجتمعة بالسيطرة على إنتاج كل من الفحم والصلب، و توجيههما إلى النهوض بالصناعة، خاصة بعد التدمير الذي أصابها من ناحية، والتقدم الذي حققه بعضها نتيجة البحوث التي تمت خلال فترة الحرب من ناحية أخرى.

ورغم تحمس جان مونيه (وكان قوميسير التخطيط في وزارة المالية الفرنسية) لفكرة إقامة وحدة فيدرالية أوروبية يكون الجانب الاقتصادي جزءا منها، فقد عكف خلال فترة الحرب العالمية الثانية على إعداد خطة تبنَّاها وزير الخارجية الفرنسي روبرت شومان، لإخضاع قطاعي الفحم والصلب لسلطة فوق وطنية تحد من سيطرة ألمانيا عليه عندما تستعيد سيادتها على أراضيها. فتقدم في 1950/5/9 بمقترح اقترن باسمه، إذ اشتهر باسم **خطة شومان**[90] Schuman Plan لإنشاء جماعة الفحم والصلب، يتضمن إخضاع إنتاج هذين القطاعين في البلدين إلى سلطة عليا مشتركة، تتبعها منظمة تضم دولا أوروبية أخرى. ولقي الاقتراح ترحيبا من جانب ألمانيا الغربية حيث وجدت فيه منفذا إلى وضعها على قدم المساواة مع الدول الأوروبية الأخرى، مما يرفع عنها قبضة الاحتلال ويبعد عنها القيود التي حدت من أهليتها في إدارة شؤونها الاقتصادية. كما أيد الاقتراح كل من بلجيكا وهولندا ولكسمبورج وإيطاليا لتتشكل بذلك مجموعة عرفت باسم **مجموعة الستة الداخلية** The Inner Six التي بلغ مجموع إنتاجها في 1968 من الفحم 10 % من الإنتاج العالمي، ثلثاها في ألمانيا، ومن الصلب 19 %، نصيب ألمانيا منها 40 %. أما بريطانيا (التي كان نصيبها من إنتاج الفحم يقارب إنتاج الدول الست أي 10 % ومن الصلب 5 %) فقد رفضت فكرة وضع القوى الاقتصادية الحيوية لبريطانيا في أيدي سلطة فوق وطنية غير ديموقراطية وليست مسئولة أمام أحد[91]. وفضلت الدول المحايدة الثلاث (النمسا والسويد وسويسرا) الابتعاد حرصا على حيادها من

أي توجهات سياسية للتجمع، بينما لم تهتم الدول الأوروبية الأخرى بتلك الخطة نظرا لصغر هذين القطاعين فيها. وأسهمت الحرب الكورية في دعم قيام الجماعة من ناحيتين: الأولى ما أحدثته تلك الحرب من رواج أزال التخوف من اشتداد المنافسة نتيجة ما تنطوي عليه هذه الخطة من إزالة العوائق أمامها. الثانية كانت تزايد الرغبة في إعادة تسليح ألمانيا خشية امتداد الحرب الكورية. من جهة أخرى فإن منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي قامت بعدد من الدراسات في تلك الفترة لإحداث تكاملات قطاعية في بعض القطاعات، كالزراعة وصناعات الأخشاب ولب الورق، غير أن أيا منها لم ير النور (باستثناء تلك الخاصة بالصناعات المتعلقة بالطاقة الذرية).

وأفضت المفاوضات بين الدول الست إلى التوقيع في 1951/4/18 على **"معاهدة باريس"** بإنشاء "جماعة أوروبية للفحم والصلب" (E.C.S.C). وتوالت تصديقات الدول الست عليها لتقوم الجماعة في 1952/6/23. وكان أهم ما في تلك الجماعة هو إنشاء **سلطة عليا** High Authority. وتتكون[92] من 9 أعضاء (ارتفع إلى 17، لا يزيد العدد من أي دولة عضو عن اثنين) يعملون مستقلين، تعينهم الدول الأعضاء لمدة تبلغ 6 سنوات (حاليا 5). فكان هذا هو أول تنازل عن جانب من السلطات الوطنية إلى جهاز تديره مجموعة من الدول كسلطة فوق وطنية هي المتصرفة في ذلك القطاع. وشملت صلاحيات السلطة العليا الإشراف على تنفيذ المعاهدة، وإعداد ونشر خطة عامة تحدد أهداف الجماعة، وتقديم قروض وفرض بعض أنواع من الضرائب، وفرض الغرامات في حالات مخالفة قراراتها، ومنع بعض الاستثمارات، وتحديد أولويات الاستهلاك خلال فترات نقص المعروض، وتصفية بعض الاحتكارات وإقرار حالات اندماج، ووضع قانون للتجارة العادلة. ولها أن تصدر قرارات بالأغلبية في مجالات حددتها المعاهدة، بينما تمارس الصلاحيات الأخرى باستصدار قرارات من **مجلس الوزراء** Council of Ministers الذي يصدر قراراته بالأغلبية، باستثناء بعض حالات تتطلب الإجماع. ويضم المجلس وزيرا عن كل من الدول الأعضاء بالتنسيق بين أعمال السلطة العليا والحكومات الأعضاء.

على أن وجود مثل هذه السلطة يقتضي وجود رقابة عليها، وهذه في الأنظمة الديموقراطية تتكون من شقين: شق قانوني عدلي في شكل محكمة إقليمية؛ وشق نيابي شعبي، يتخذ صورة مجلس شورى أو مجلس تشريعي، يبلّغ من خلاله الشعب أو من يمثله رأيه إلى من يتولون اتخاذ القرار في هذه السلطة. فالعاملون في السلطة هم عاملون في الحكومات أو مندوبون عنها وترك الأمر لهم يعني تغييب الشعوب صاحبة المصلحة الأساسية في التكامل. ولذلك ضم جهاز الجماعة **جمعية مشتركة** Common Assembly، ويخصص فيها عدد من المقاعد لكل من الدول الأعضاء حسب الحجم يجري التعيين فيها من البرلمانات القطرية، ولا يتلقى أعضاؤها توجيهات من حكوماتهم أو من برلماناتهم. وتقوم بمناقشة التقرير السنوي للسلطة العليا، ولها أن توجه إليها أسئلة، ويلزم الحصول على موافقتها في بعض حالات تعديل المعاهدة، وتصدر قراراتها بالأغلبية، ولها أن تعزل السلطة العليا بقرار بأغلبية الثلثين. ولم يكن لها أي سلطة تشريعية إذ كانت **وظيفتها استشارية**، إذ احتفظت البرلمانات القطرية بالسلطة التشريعية. وقد تحولت في 1958 إلى برلمان أوروبي عند إنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية. وبالإضافة إلى هذه الجمعية كان يتعين على السلطة العليا استشارة الحكومات من خلال مجلس الوزراء، وفئات المصالح من خلال **لجنة استشارية** Consultative Committee، عدد أعضائها من 30 إلى 51، يمثلون ثلاث فئات بالتساوي: المنتجين، والعمال، والمستهلكين والتجار، يعينهم المجلس لمدة سنتين من بين أشخاص تسميهم المنظمات الممثلة للفئات. وعلى السلطة العليا أن تتشاور معها في أمور تتعلق بالتسويق والأسعار والإنتاج، كما أنها تستطيع استشارتها في أي أمور تراها. ولا يتلقى الأعضاء توجيهات من المنظمات التي رشحتهم. وتصدر القرارات بأغلبية بسيطة، دون أن يكون لها إلزام قانوني. وتعرض السلطة العليا على اللجنة الأهداف العامة والبرامج الدورية التي تعدها، كما تطلعها على الأطر العامة لأعمالها المتعلقة بالاستثمار الصناعي وبالاتفاقيات التقييدية وعمليات الاندماج. وتفاوتت اتجاهات التصويت، فلم تكن تعكس اتجاهات محددة، قطرية أو فئوية.

وإلى جانب البعد الاستشاري للجماعة كان هناك بعد الرقابة القانونية متمثلا في **محكمة عدل** Court of Justice، مهمتها التأكد من تنفيذ المعاهدة وما يصدر بموجبها من قرارات طبقا للقانون. وتتكون من 7 أعضاء يتصفون بالاستقلالية والحياد، تعينهم الحكومات لست سنوات قابلة للتجديد، مع إجراء تجديد نصفي كل ثلاث سنوات. وتنظر في الدعاوى التي تقيمها أجهزة الجماعة ضد بعضها البعض أو التي تقيمها حكومات الدول الأعضاء أو الأفراد أو المنشآت أو مجموعات المنشآت ضد هذه الأجهزة، أو بين الحكومات الأعضاء بشأن إجراءات تنفيذ المعاهدة والقرارات الصادرة تطبيقا لها.

وقد رأى المتحمسون لاتحاد أوروبا في قيام الجماعة خطوة على الطريق، ولو أنها أخذت بالمنهج الوظيفي بالعمل على تحقيق الوحدة الأوروبية من خلال مدخل قطاعي كمقدمة للمدخل الاقتصادي العام. وهكذا تميزت أول خطوة على طريق التكامل الإقليمي الأوروبي بعدد من الخصائص:

- فقد نشأت في جو سياسي عام تسود فيه اتجاهات قوية نحو وحدة أوروبية ترمي إلى تحقيق السلام وتسعى في الوقت نفسه إلى تدعيم النمو الاقتصادي عن طريق الاستفادة من ظاهرة اتساع حجم السوق. ورغم وجود آراء تنادي بالتوجه المباشر نحو الوحدة السياسية، فقد استندت إلى التيار المنادي بالسعي إلى تكامل اقتصادي كامل أو تكامل جزئي - كأضعف الإيمان - في قطاع أو أكثر.
- وكان لها فضل وضع الأساس لإقامة سلطة فوق وطنية ولو في نطاق محدود، لتتخلص بذلك من مشكلة شرط الإجماع الذي حد من فاعلية منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي.
- من جهة أخرى فإن الخلافات التي ثارت حول الفكرة وما يمكن أن تتطور إليه أوضحت أنه من غير المتوقع أن تلتزم جميع دول المجموعة الأوروبية باتفاقية تهم البعض دون البعض الآخر. لذا فإن هذه الاتفاقية تعتبر نموذجا للمقاصة التي يمكن أن تجري بين الامتداد الأفقي (لتشمل جميع الدول) والامتداد الرأسي (للمستويات المختلفة للسلطة).
- ورغم أن قطاع الفحم والصلب كان قطاعا للأعمال، إلا أنه ساد قبول لإخضاعه لسلطة رسمية فوقية لكبر دور الدولة فيه، حيث يلعب ناتجه دورا أساسيا في المرافق العامة والأمن القومي، كما أن بعض الدول مثل فرنسا كانت قد أممت جانبا كبيرا منه. كذلك فإن تكلفة النقل كانت تبلغ حوالي 35 % من قيمة الفحم، وحوالي 25 % من قيمة منتجات الحديد والصلب. وكان النقل آنذاك من المرافق التي تشرف عليها الدولة. يضاف إلى ذلك أن كثيرا من العوامل المحددة للتكاليف، كالضرائب والإعانات وبرامج الضمان الاجتماعي للعمال وملكية السكك الحديدية والطاقة الكهربائية، كانت بيد الدولة. ولذلك فإن الجهاز المنشأ لم يكن عليه أن يوجه نشاط الأعمال فقط، بل كان عليه أيضا أن يسيطر على عمل الحكومات وسياساتها في مجالات عديدة.
- ومع أن الجماعة اتخذت طابعا سياسيا وكان لجهازها صفة حكومية، فإن منهجها لقي قبولا لأنه ظل محتفظا بالفلسفة الاقتصادية التي تؤمن بها معظم دول الجماعة، وهي أن تبتعد في أعمالها عن عمليات التأميم أو التدويل، وتتولى فقط إزالة العقبات التي تحد من حرية المنافسة في النشاط الاقتصادي للدول الأعضاء والتبادل بينهم، خاصة وأن العوامل التي تشجع الاحتكار، لا سيما الحكومي، كانت قوية.
- كذلك فإن تركيز الجماعة على البعد القطاعي في مجال له أهميته الحيوية في كل من حالتي الحرب والسلام سهل مهمة الاتفاق بين الدول التي يشغل فيها هذا القطاع موقعا متقدما. والجدير بالذكر أن القطاع عولج من ناحية التكامل الرأسي، بدءا من المواد الخام (الفحم والحديد) أي في النشاط الاستخراجي، إلى المنتجات الأولية منها والمنتجات المتخصصة أيضا، ولكنه توقف عند مرحلة المواد الوسيطة ولم يتعداها إلى منتجات نهائية تدخل فيها هذه السلع بصورة رئيسية. وهكذا فإنه رغم أن الحافز الأساسي كان هو فرض السيطرة على الصناعات الحربية فإن هذه الصناعات لم تكن هي موضع العمل المباشر للجماعة، وهو ما يمكن تبريره بأن التحكم فيما تستخدمه من مواد وسيطة يساعد على التحكم فيها. ومع ذلك أثارت قضية إعادة تسليح ألمانيا ضرورة التحكم المباشر، وهو ما أدى إلى التفكير في جماعة أخرى للدفاع كما أشرنا سابقا.

منهج عمل الجماعة

وتعتبر الخطوات التي اتبعت في تحقيق أهداف الجماعة نموذجا للأدوات التي يمكن إتباعها عند تطبيق منهج التكامل من خلال السوق. ويمكن تلخيصها في الآتي:

في مجال تحرير التجارة جرى إلغاء الرسوم على التصدير والاستيراد. وعند القيام بالتصدير إلى دولة عضو تُسترد الضرائب غير المباشرة على الإنتاج التي تفرضها الدولة المصدرة، على أن يُدفع عنه ما تفرضه الدولة المستوردة من ضرائب غير مباشرة على الإنتاج المحلي المماثل. واعترضت ألمانيا على هذا لأنه يمنح المنتجين الفرنسيين ميزة مضاعفة، نظرا لأن الرسوم الجمركية الألمانية كانت أعلى من الرسوم الفرنسية، بينما الضرائب غير المباشرة أقل، وهو ما جعل أسعار المنتجات الفرنسية تنخفض في ألمانيا عما كان الوضع عليه قبل قيام الجماعة. غير أن الاعتراض رُفض بدعوى أن المطلوب فعلا هو عدم إبقاء عوامل تثير تفرقة في المعاملة بين منتجي الدول الأعضاء. أما بالنسبة لما يستورد من دول خارج الجماعة فكان يخضع للرسوم الجمركية القطرية التي كانت وظلت متفاوتة. ولذلك فإن ما راعته الجماعة من الالتزام بحرية الحركة داخل المنطقة لجميع المنتجات، حتى تلك التي ترد إلى أحد الأعضاء من خارجها، أثار التخوف من انحراف مسار التجارة، بنفاذ هذه الواردات

من الدول التي تفرض رسوما جمركية منخفضة. لذا تقرر تعديل الرسوم الجمركية في 1960/2/10. وانتهت المشكلة مع قيام الاتحاد الجمركي في إطار الجماعة الأوروبية.

وفي مجال السياسات العامة التي لا تخص القطاعات التي تشرف عليها الجماعة بشكل مباشر، فإنه رغم ترك الاتفاقية الحرية للدول الأعضاء بشأنها، إلا أنها طالبتها بإخطار السلطة العليا بالسياسات التي قد تؤثر على الأوضاع التنافسية بينها، لتقوم بإقرار إجراءات لإزالة الضرر الذي يحيق ببعض المنشآت بسببها. وكان معنى هذا أنه كان للجماعة دور في تشكيل السياسات العامة، تعددت جوانبه وذلك على النحو التالي:

(1) من الأمور المرعية بوجه عام حظر تقديم **إعانات للمنتجين** حرصا على عدم خلق ظروف غير متكافئة بينهم. ومع ذلك فإن للسلطة العليا أن تُقر منح المنتجين في دولة معينة إعانات بمقدار ما قد يصيب التكاليف من ارتفاع نتيجة سياسات عامة تتبعها تلك الدولة، ما لم يكن هذا الارتفاع راجعا إلى تغيرات في الإنتاجية، حتى لا يتحول الدعم إلى أداة لاستمرار هبوط الكفاءة.

(2) وبينما يُسمح بحدوث انخفاض في **الأجور** إذا كان عاما أو راجعا إلى انخفاض تكاليف المعيشة أو كنتيجة لنقص المبيعات، فإن السلطة العليا تتدخل في حالة التجاء المنتجين إلى تخفيض الأجور كأداة للمنافسة على حساب انخفاض مستوى معيشة العمال.

(3) ورغم ترك **سياسة النقل** لسلطات الدول الأعضاء، فإنه كان على كل من هذه الدول أن تتجنب التمييز ضد المنتجات المستوردة، وأن تتقاضى رسوما موحدة على المنتجات أيا كان مصدرها. وإذا كان هذا قد تحقق بالنسبة للنقل عبر المنطقة، إلا أن الحكومات الأعضاء لم تتقدم كثيرا نحو تنسيق تعريفات النقل الداخلي.

(4) وكان من القواعد المرعية أيضا **عدم التحيز في التعامل للجنسية**. لذلك كانت السلطة العليا تقدم توصيات إلى الدول إذا رأت أن هيئاتها العامة تمارس تحيزا للشراء من المنتجين المحليين؛ بل كان لها أن تتدخل بشكل مباشر إذا اتبع المستهلكون هذا الأسلوب.

(5) بالمثل فإن من القواعد الأساسية تفادي اللجوء إلى **الاحتكار** وإلى التمييز بين فئات المتعاملين ليس فقط وفقا لجنسياتهم، بل وأيضا داخل الدولة الواحدة بين مناطقها المختلفة. وحتى يُطمأن إلى عدم قيام بعض المنشآت بممارسة أساليب تؤدي إلى الاحتكار تعيَّن على جميع المنشآت أن تقوم **بالإعلان عن الأسعار وشروط البيع**، على النحو الذي تحدده السلطة العليا، حرصا على عدم التمييز في المعاملة. وتنهَى الاتفاقية أيضا عن **الاتفاقات التقييدية** بين المنشآت أو الاتحادات التي تضمها، مما يترتب عليه تشويه الأوضاع التنافسية داخل الجماعة، بما في ذلك تحديد الأسعار والتحكم في الإنتاج أو التطوير الفني أو الاستثمار، وتوزيع الأسواق أو المنتجات أو العملاء أو مصادر الإمداد، سواء الاتفاقات التي تمس التعامل بين الدول الأعضاء، أو داخل كل منها.

(6) وحرصا على منع الاحتكار سواء بقيام الوحدات الإنتاجية بتنظيم تجمعات فيما بينها وإقامة كارتلات، أو تركز القوة نتيجة اندماج شركات الصلب الكبرى، تشترط السلطة العليا الحصول على إذن منها يسبق حدوث **اتحاد منشآت** سواء عن طريق الاندماج merger أو الاستيلاء على الأسهم أو الأصول أو الإقراض أو التعاقد أو أي وسيلة أخرى للسيطرة، وتمنح موافقتها وفقا لمعايير تهدف إلى ضمان عدم الإساءة إلى القواعد التي تكفل سلامة المنافسة. وتجيز الاتفاقية إبقاء المنشآت ذات **الوضع المسيطر** Dominant Position إذا لم تعمد إلى استغلاله في السيطرة على السوق، وإلا تولت السلطة العليا تحديد الأسعار وشروط البيع أو قوائم التوريد بالتشاور مع الحكومات المعنية. ومع ذلك فإن للسلطة العليا حق **التدخل المباشر**، بأن تحدد نطاقا للأسعار a fork of prices فتفرض حدا أعلى للسعر في حالة قصور في الإنتاج سعيا إلى تخفيض السعر، أو حدا أدنى لمواجهة الوفرة الزائدة في الإنتاج، وذلك بعد التشاور مع الحكومات والمنشآت. وقد تذهب إلى منح المنتجين الحديين (في مناجم الفحم) إعانات حتى يمكن المحافظة على مستوى معقول للأسعار. فإذا حدث إفراط في الإنتاج ولم تفلح الوسائل السعرية غير المباشرة في تصحيحه، جاز لها أن تحدد حصصا للمنتجين. أما في حالة نقص الإنتاج فكان لها أن تحدد أولويات بتعيين حصص للمستهلكين تتولى الحكومات تطبيقها. غير أن الجماعة فشلت في تطبيق هذه القاعدة عندما حدث إفراط شديد في إنتاج الصلب خلال 1964/1963، واقتصر الأمر آنذاك على إقناع الدول بأن تتخذ إجراءات حمائية تجاه الاستيراد من خارج الجماعة.

(7) وأعطيت السلطة العليا الحق في الحصول على معلومات عن **برامج البحوث والاستثمار** لكي تبدي الرأي فيها دون إذاعة أسرار المنشآت. وكان من واجباتها أن تشجع البحوث التكنولوجية والاقتصادية، في مجالات الإنتاج والاستهلاك والأمن الصناعي.

(8) وتقوم الجماعة بوضع **أهداف عامة** للفحم والصلب وذلك في شكل تنبؤات متوسطة الأجل عن الاتجاهات المتوقعة للطلب. كما أن السلطة العليا تطلب إخطارها بالاستثمارات التي تفوق حجما معينا، ولها أن تساعد في

تنفيذ **البرامج الاستثمارية** بتقديم قروض أو ضمانات. أما إذا رأت أن بعض هذه البرامج لا تسمح به توقعات الطلب أو أنه يحتاج إلى شروط تناقض مبادئ الاتفاقية (كأن يتطلب منح إعانات أو فرض حماية أو إجراءات تمييزية) فإنها تبدي رأيها بذلك وهو ما يترتب عليه عدم إمكان تنفيذ الاستثمار إلا إذا أصرت الوحدات المعنية على إنجازه بتمويل ذاتي، حيث تُحجم الأسواق المالية عن تمويله نتيجة موقف الجماعة.

(9) وحتى يتحقق ما نصت عليه الاتفاقية من **حرية انتقال العمال**، تم عقد اتفاقية في 1957/9/1 بأن يجري الإعلان عن قائمة بالوظائف في فئة العمالة الماهرة التي يُسمح فيها بتوظيف عمال من دول أخرى من أعضاء الجماعة، ولو أن الحركة الفعلية لم تكن كبيرة لأن أنواع العمل المختارة لم تكن مغرية، حتى بالنسبة للعمال الذين لا يجدون فرصا مناسبة للتوظف داخل دولهم.

(10) ولكي تتوفر للسلطة العليا **الموارد المالية** اللازمة لمواجهة نفقاتها الإدارية وما قد تقدمه من مساعدات للاستثمار أو البحوث، أعطيت حق فرض رسوم على إنتاج الفحم والصلب لا تتجاوز 1 %، وأن تقترض وتقبل الهبات. غير أن عدم تحمس الدول الأعضاء لدور الجماعة في الناحية التمويلية أدى إلى انخفاض الرسوم المحصلة فعلا من 0.9 % إلى أن وصلت 0.2 % في 1962. وحصلت الجماعة في بداية عملها على قرض بمائة مليون دولار من الولايات المتحدة، ثم قامت بعد ذلك بالاقتراض من الأسواق المالية الأوروبية بغرض إعادة الإقراض، كما استثمرت فوائضها لتحصل على موارد تخفض بها الفائدة على ما تقدمه من قروض.

فاعلية الجماعة

استفادت الجماعة في عملها من التنظيمات الأخرى القائمة آنذاك، كاتفاقية الجات التي عنيت بشرط الدولة الأولى بالرعاية وبتثبيت الرسوم الجمركية أو تخفيضها، ومنظمة التعاون الاقتصادي التي انصب اهتمامها على إزالة القيود الكمية على التجارة الخارجية على التجارة بين الدول الأعضاء، وهو ما تحقق في 1953/2/10؛ فبدأ عمل السوق المشتركة بالنسبة للصلب في 1953/5/1 وللصلب الخاص في 1954/8/1. ولم تجد الدول الأعضاء صعوبة في توفير العملات اللازمة لتمويل المشتريات من بعضها البعض بعد قيام اتحاد المدفوعات الأوروبي. ولذلك أعقب قيام الجماعة توسع في التجارة بين الدول الأعضاء، خاصة في خام الحديد والخردة والحديد والصلب، دون أن يؤثر ذلك سلبيا على التجارة مع باقي العالم، مما دفع بريطانيا إلى أن تعقد اتفاقية مشاركة مع الجماعة في 1955/9/23، وأن تطلب في 1962 الانضمام إليها، وهو ما حاولته أيضا كل من الدنمرك وأيرلندا والنمسا. ولكن لا يجب إرجاع النجاح الذي حققته الجماعة في الإنتاج والتجارة والإنتاجية بالمقارنة بالولايات المتحدة وبريطانيا، على الأقل حتى 1960، إلى الترتيبات التكاملية التي أقامتها فقط بمعزل عن الظواهر المصاحبة لقيامها.

ويعزو البعض النجاح الذي حققته الجماعة في بدايتها إلى أن سوق الفحم كانت سوق بائعين حتى منتصف الخمسينات. وباختفاء هذه الظاهرة تراجع دور الجماعة، وبدأت الحكومات تدافع عن المصالح القطرية. بالمثل كان عجز الجماعة عن فرض نطاق للأسعار بالنسبة للصلب وعن منع الإفراط في الإنتاج الذي تكرر حدوثه منذ أوائل الستينات، دليلا على قدرة الحكومات على الإمساك بزمام الأمور، وأن تجبر السلطة العليا على تقديم التوصيات التي تبدي الحكومات استعدادا لقبولها. ورغم أن صناعة الصلب لم ترقَ سريعا إلى مستويات الحجم الكبير السائدة في الولايات المتحدة واليابان، فإن الجماعة حققت تحسنا في ظروف الإنتاج وفي ترتيباته، كما أن الوحدات الجديدة التي أنشئت تحددت مواصفاتها على أساس السوق الإقليمية. وتقبل الرأي العام التدخلات التي مارستها السلطة العليا بفضل ما قدمته من مساعدات للاستثمارات، ومساهمات في إعادة تدريب العمال وفي توفير المساكن لهم. غير أن مما حدَّ من فاعليتها أنها لم يكن لها سلطان على جوانب عديدة من السياسات ذات العلاقة، مثل السياسات الاجتماعية وسياسات النقل والتجارة الخارجية. وظلت مواقف الدول الأعضاء متباينة في العديد من الأمور. وبقيت قضية الحدود الفاصلة بين صلاحيات السلطة العليا والحكومات من الأمور التي تحتاج إلى مراجعة. ولذلك تعرضت الحالات التي كان لا بد فيها من الرجوع إلى المجلس الوزاري لمشاكل بسبب عدم القدرة على الاتفاق على قرارات تؤيد مقترحات السلطة. من جهة أخرى فإن الحكومات تلكأت في الأخذ بتوصيات السلطة في كثير من الحالات. وترتب على كل هذا أن ظلت الإنجازات في مجالات استعادة ظروف المنافسة والإبقاء عليها وتفادي عوامل التمييز في النقل، محدودة.

على أن فترة الخمسينات والستينات شهدت تراجعا سريعا في نصيب الفحم من جملة استخدامات الجماعة من الطاقة من ثلاثة أرباع الاحتياجات إلى الربع، بسبب الرخص الشديد والمفتعل لأسعار النفط الذي كان لا بد من استيراده من خارج الجماعة، وهو ما أغرى قيام كل دولة من دول الجماعة بالتصرف منفردة دون اعتبار لمصلحة الجماعة. ورغم تعدد المطالبات بالاتفاق على سياسة مشتركة **للطاقة**، فقد ظلت النزعة القطرية متغلبة، حتى بعد

حدوث تغير جذري في هيكل أسعار الطاقة في سنة 1973. على الجانب الآخر أدى تقدم صناعة الصلب إلى إيجاد فائض في إنتاجها اضطر الجماعة إلى تقديم إعانات للصناعة لتساعدها على تنفيذ برنامج يقضي بتخفيض طاقتها الإنتاجية بما يمكن من القضاء على ذلك الفائض في 1985. غير أن هذا أدى إلى استحواذ الجماعة على حوالي 20 % من السوق الأمريكية، مما جعل الولايات المتحدة تتهمها بأنها تمارس الإغراق من خلال ما تقدمه من دعم لصناعة الصلب. ثم لجأت الولايات المتحدة إلى إنشاء فروع توزيع لها في دول الجماعة لتستفيد من إعفاءات ضريبية قُدرت بحوالي مليار دولار على مبيعات تبلغ 75 مليار دولار سنويا، بينما تراكم فائض في طاقة الجماعة الإنتاجية للصلب في 1985 قدر بحوالي 30 مليون طن، خاصة في ظل فرض الولايات المتحدة حصصا مخفضة على الصادرات الأوروبية. واضطرت الجماعة في أواخر الثمانينات إلى تحديد حصص للإنتاج والتوزيع تراعي توازن السوق وتلافي هبوط الأسعار، وربط الحصص بمدى التزام المنتجين بأهداف عملية إعادة الهيكلة التي وجدت الجماعة الأوروبية ضرورة للأخذ بها كما سنرى فيما بعد. وتقرر مؤخرا عدم إنهاء العمل باتفاقية الجماعة بعد انتهاء أجلها المقدر بخمسين عاما تنتهي في 2002، وأن تؤول أعمالها إلى الاتحاد الأوروبي.

(3) قطاع الطاقة الذرية ـ الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية

أدت الدراسات المتعلقة بإنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية إلى إعداد اتفاقيتين، إحداهما لتلك الجماعة، والأخرى بإنشاء الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية[93] EAEC, or, Euratum. فأنشئت الجماعتان معا، ودخلتا حيز التنفيذ في 1958/1/1. وخلال سنة من إنشائها أزيلت جميع الرسوم الجمركية والعوائق الكمية على تداول منتجات القطاع. وقد استهدفت الجماعة تشجيع البحوث في مجال الطاقة الذرية، والتزويد بالمعلومات، وتوحيد إجراءات الأمان، وتسهيل الاستثمارات فيها، وضمان الإمدادات من الخامات والمواد القابلة للانشطار، والعمل على إقامة وتطوير الصناعات الخاصة بها وإنشاء المفاعلات، ووضع قوانين وإجراءات مشتركة فيها، والعمل على إقامة سوق مشتركة يتم فيها فرض تعريفة مشتركة اعتبارا من أول سنة 1959. غير أن الموارد التي خصصت لتلك الأغراض ظلت محدودة، مما جعل دور هذه الجماعة ثانويا بالقياس إلى البرامج القطرية، خاصة البرنامج الفرنسي. وفي 1965 عُقدت اتفاقية اندماج بين الجماعات الثلاث، وتولت مفوضية الجماعة الأوروبية منذ 1977 تقديم قروض لإقامة محطات ذرية بلغت جملتها على مدى عشر سنوات 2.4 بليون إيكو. ويشهد الوقت الحالي تراجعا عن التوسع السريع في هذا النوع من الطاقة بسبب الآثار الضارة بالبيئة، بل ويطالب البعض بإلغاء معاهدة اليوراتوم ذاتها.

الخلاصة

تميزت بدايات التجربة الأوروبية بالسير في عدة اتجاهات في وقت واحد. بعض هذه الاتجاهات اتخذ شكل **التعاون الاقتصادي الإقليمي**، الذي ساهم فيه تماثل المشاكل الاقتصادية التي واجهتها الدول الأوروبية في أعقاب الحرب العالمية، ورغبة الولايات المتحدة في التعامل مع منطقة أوروبية مترابطة ومستعدة للوقوف معها في وجه المخاطر التي يمكن أن تترتب على انتشار الشيوعية خارج نطاق المعسكر الاشتراكي، الذي سعى بدوره إلى نوع من التعاون الخاص به. ولعبت التنظيمات التعاونية دورا مهما لتهيئة الاقتصادات الأوروبية لمتطلبات التكامل، سواء بما تبنته من إجراءات لتحرير التبادل التجاري البيني من القيود الكمية، أو بتمكينها من تحقيق عملاتها قابلية التحويل فيما بينها. غير أنه لا يجب أن يغيب عن الأذهان أن ما ساعد على فاعلية هذه الجهود هو كثافة العلاقات القائمة بين الاقتصادات المذكورة، والرغبة في مزيد من التكثيف، الأمر الذي أعطى هدف الوحدة مغزى خاصا.

وفي ظل غلبة المنهج الوظيفي، تعددت محاولات إنشاء تنظيمات سياسية ودفاعية، لعلها تنتهي إلى إقامة وحدة سياسية أوروبية. غير أن محدودية النتائج دفعت إلى التركيز على الجانب الاقتصادي بدءا ببعض القطاعات التي تولت المنظمة التعاونية إجراء دراسات بشأنها. وأثبتت التجربة **قصور هذا المنهج الجزئي للتكامل**، حيث لم يقدر له النجاح إلا في قطاعين لهما صلة بالقاعدة الصناعية وشؤون الطاقة، فضلا عن كونهما يرتبطان بالجوانب السياسية والدفاعية ومتطلبات استتباب السلام. وكانت للظروف التي أحاطت بهذه التجربة القطاعية في بداياتها الفضل في خروجها إلى حيز الوجود، إلا أنها ما لبثت أن تراخت مع تغير الظروف، وإن كانت نشأة الجماعة الاقتصادية الأوروبية قد حفظت لها كيانها على نحو ما سنرى فيما بعد. وساعد كبر دور الحكومات في قطاعي الفحم والصلب على إعطاء الجماعة الخاصة بهما فرصة إقامة سلطة فوق وطنية، الأمر الذي جعلها تجربة رائدة في هذا المجال، أثرت فيما تلاها من صيغ للتكامل الاقتصادي الأوروبي. والواقع أن الجدوى الأساسية لهذه التجربة هو أنها

ابتدعت نموذجا للجهاز المؤسسي شمل السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وجمع بين التشكيلات الرسمية والمشاركة الشعبية، ووضعته موضع الاختبار. وكان من أهم دواعي تقبل هذا التنظيم المؤسسي أنه جاء منسجما مع الفلسفات التي تقوم عليها نظم الحكم في تلك الدول. أي أن الاعتبار السياسي كان له دوره الحاسم رغم أن التنظيم كان اقتصاديا في جوهره.

هوامش الفصل الخامس

(78) أنظر صص 297 من، Condliffe: *The Reconstruction of World Trade*، مرجع سابق.

(79) أنظر صص 306-307 من المرجع السابق. أنظر أيضا ص 169 من Meerhaeghe, M. A. G. van: *International Economic Institutions*. 2nd edition, Longman, 1971

(80) أنظر مثلا، Altiero Spinelli: "The Growth of the European Movement since the Second World War". pp. 37-63 in, C. Grove Haines (*ed*): *European Integration*. Johns Hopkins Press, 1957. معاد نشره صص 43-68 من، Michael Hodges (*ed*): *European Integration*. Penguin Books, 1972. أنظر أيضا، Vincent, Jack E.: *A Handbook of International Relations*. Barrons Educational Series, 1969.

(81) وذلك رغم أن تشرشل أصدر تصريحا يحبذ إقامة المجلس الأوروبي. أنظر لمزيد من التفاصيل حول هذا المجلس صص 29-36 من، محمد محمود الإمام: تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي؛ الدروس المستفادة للتكامل العربي. المنظمة العربية للتنمية العربية، رقم 349. 1998.

(82) أنظر مثلا صص 128-130، Europa: *The Europa Year Book, 1988, A World Survey*. Vol. 1. Europa Publications Ltd. أنظر أيضا صص 7-11 من، Klaus-Dieter Borchardt: *European unification; The origins and Growth of the European Community*. 2nd edition, European Documentation, Periodical 2/1987. أنظر أيضا موقع المجلس على شبكة الإنترنت: *http://www.coe.fr/index.asp*

(83) أنظر صص 377-383 من، Schelling, Thomas C.: *International Economics*. Allyn & Bacon, 1958. أنظر أيضا صص من، عبد المنعم سعيد: الجماعة الأوروبية؛ تجربة التكامل والوحدة. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، حزيران/يونيو 1986.

(84) أنظر صص 189-202 من Meerhaeghe، مرجع سابق.

(85) أنظر صص 202-215 من المرجع السابق. أنظر أيضا صص 181-184 من Europa، مرجع سابق. أنظر أيضا موقع المنظمة على شبكة الإنترنت: */http://www.oecd.org*

(86) أنظر صص 377-378 من، Arnold Rose: "The integration of People"، صص 362-400 في، Hodges، مرجع سابق.

(87) أنظر صص 199-201 من، Meerhaeghe، مرجع سابق. أنظر أيضا صص 301-305 من، Schelling، مرجع سابق.

(88) أنظر ص 306 من، Schelling، مرجع سابق. أنظر أيضا صص 7-208 من، Meerhaeghe، مرجع سابق.

(89) أنظر صص 377-383 من، Schelling، مرجع سابق.

(90) أنظر صص 374-377 من المرجع سابق، وأيضا صص 39-45 من، عبد المنعم سعيد، مرجع سابق.

(91) أنظر ص 21 من، Swann: *The Economics of the Common Market*، مرجع سابق. وهو يشير إلى الاقتباس من، Palmer, M., Lambert, J., Forsyth, M., Morris A. & Wohlgemuth, E.: *European unity, A Survey of the European Organisations*. Allen & Unwin, 1968

(92) أنظر صص 82-89 من Vincent، مرجع سابق. أنظر أيضا صص 232-261 من Meerhaeghe، مرجع سابق، وبخاصة صص 234-238.

(93) أنظر بالإضافة إلى المرجع الأخير، صص 143-144 من، Europa، مرجع سابق. أنظر أيضا صص 22-29 من، عبد العظيم الجنزوري: الأسواق الأوروبية المشتركة والوحدة الأوروبية. دار المعارف، القاهرة، 1984.

الفصل السادس

التنظيمات التكاملية الإقليمية الأوروبية

أولا - اتحاد البنيلوكس

عاودت الدول الثلاث، بلجيكا وهولندا ولكسمبورج محاولة إقامة اتحاد جمركي خلال الحرب العالمية الثانية، بعد تعثر المحاولة التي أجرتها في سنة 1932 (أنظر الفصل السابق). فعقدت حكوماتها (في المنفى) اتفاقية نقدية في 1943/10/21 تضمنت تعيين سعر الصرف بين الفرنك (البلجيكي، عملة البلو) والجيلدر (الهولندي). ثم عقدت معاهدة البنيلوكس BENELUX في 1944/9/5 مستهدفة إقامة اتحاد اقتصادي بين الدول الثلاث (أو بالأحرى بين البلو وهولندا، والإسم مشتق من الحروف الأولى لأسمائها). ونصت على إقامة **ثلاثة مجالس**: المجلس الإداري للرسوم الجمركية، والمجلس الإداري للرقابة على التجارة الخارجية (تحول في إبريل/نيسان 1946 إلى مجلس للاتحاد الاقتصادي) ومجلس لشؤون الاتفاقيات التجارية[94].

غير أن تحقيق مزايا الوحدة الاقتصادية الراجعة إلى **"اتساع السوق"** كان يتطلب إزالة ما أحدثته الحرب العالمية من تباين الظروف الاقتصادية في كل من دول المجموعة، وما يحدثه من **تفاوتات في السياسات الاقتصادية**. فكان لا بد أولا من حل مشاكل **المدفوعات الخارجية** وما يتعلق بها من اختلالات في موازين المدفوعات خاصة بين الدول الأعضاء، وفي أسعار الصرف. ورغم أن بلجيكا زودت هولندا بائتمان لتساعدها على مواجهة العجز المتزايد في الميزان بينهما، حتى لا تلجأ إلى أن تحد من استيرادها منتجات بلجيكية، الأمر الذي ينعكس سلبا على الاقتصاد البلجيكي ذاته، إلا أن هولندا ظلت تواجه مصاعب اقتصادية حملتها على اتباع سياسات مالية تقييدية وعلى فرض قيود على الاستيراد عمقت الاختلافات داخل المجموعة. من جهة أخرى أدى انخفاض **مستوى الأجور** في هولندا مما زاد من القدرة التنافسية لصادراتها في أسواق بلجيكا، وأشاع فيها تذمرا من فكرة الوحدة الاقتصادية. كذلك تسبب التفاوت في الضرائب غير المباشرة والقيود الأخرى في إحداث تفاوت في الأسعار. وأعاقت هذه العوامل مجتمعة تنفيذ الاتفاقية الجمركية التي عقدت في 1944 لتحديد تعريفة موحدة للمجموعة، فأُعد بروتوكول بالتعديل في 1947/3/14، لينشأ **اتحاد جمركي** بدأ تنفيذه من أول عام 1948. وأُعد بروتوكول آخر بعد شهرين لتسهيل حركة السلع الزراعية ضمن حدود دنيا للأسعار، مما وفر حماية لدولتي البلو تجاه المنتجات الهولندية التي تتميز بالكفاءة، وكان هذا مقدمة لوضع **سياسة زراعية موحدة** للمجموعة، لم يمكن بلوغها إلا بعد سبع سنوات (في 1955) حين أمكن تحرير تبادل المنتجات الزراعية.

ويعود الفضل إلى قيام اتحاد المدفوعات الأوروبي في إمكان **تحرير التجارة** بين الدول الثلاث بحيث أمكن رفع صادرات البلو إلى هولندا بأكثر من 50 % خلال سنة واحدة في 1950. واتفق في بداية 1948 على **تبادل الإخطار بالبرامج الاستثمارية** حتى يمكن التنسيق بينها، إلا أنه حال دون تنفيذه عدم تمتع الحكومة البلجيكية بصلاحية إلزام المستثمرين بإبلاغها مسبقا ببرامجهم. غير أنه كان من المتعذر المضي نحو الوحدة قبل **تسوية الفروق في الأجور والأسعار**. ونظرا لعدم النجاح في **تنسيق الضرائب غير المباشرة**، واستمرار اختلاف أنظمة الضمان الاجتماعي، فقد جرى التركيز على إزالة القيود الكمية التي فاقت في أهميتها إزالة الرسوم داخل الاتحاد وتوحيدها مع العالم الخارجي. ولذلك عولجت قضية رفع الأجور في هولندا بالقياس إلى بلجيكا بدعوة رجال الصناعة من الدولتين إلى مناقشة الأمور فيما بينهم، دون اللجوء إلى تقييد الاستيراد منها. وتم في 1956 توقيع اتفاقية بشأن **تحرير انتقال الأيدي العاملة** داخل الاتحاد. كما وقع في 1956 أيضا بروتوكول يقضي بأن تقوم السلطات العامة **بمعاملة المنتجين** من جميع دول الاتحاد نفس معاملة المواطنين فيما تطرحه من عطاءات. وسعت المجموعة إلى اتباع **سياسة تجارية موحدة** تجاه العالم الخارجي، تم بموجبها عقد اتفاقيات تجارية بين الاتحاد ودول أجنبية، كان أولها اتفاقية مع الدنمرك في 1956.

ورغم أن البنيلوكس كانت هي الداعية إلى إقامة جماعة اقتصادية أوروبية، إلا أن المرحلة الأولى لهذه الجماعة اقتصرت على إنشاء اتحاد جمركي ولم تتخذ قرارا واضحا بشأن السياسة الزراعية المشتركة. لذلك قامت الدول الثلاث في 1958/2/3 بتوقيع معاهدة في لاهاي **لاتحاد اقتصادي** تضمنت ما تم اتخاذه من خطوات جعلت هذا الاتحاد واقعا قائما، إلا أن استكمال تصديقات البرلمانات الثلاثة عليها لم يتم إلا في 1960/11/1. ويشرف على أعمال الاتحاد مجلس وزاري، يتخذ قراراته بالإجماع وبالتالي **لا يمثل هيئة فوق وطنية**، ولا يلزم الدولة

الممتنعة بتنفيذها. ويعاون هذا المجلس هيئة تنفيذية هي مجلس للوحدة الاقتصادية، الذي يقوم أيضا بالإعداد لأعمال لجان قطاعية. وانضم إلى هذه الأجهزة **الهيئة البرلمانية الاستشارية** التي كانت قد أنشئت في 1955/9/5 من أعضاء تعينهم برلمانات الدول الثلاث. كما تضمنت الاتفاقية إنشاء دائرة تحكيم للنظر في الخلافات التي تنشب بين الأعضاء وتقديم المشورات القانونية. غير أن الأمر تطلَّب إقامة محكمة للاتحاد بمقتضى اتفاقية وقعت في 1965/3/31.

واقتصر **التنسيق القطاعي** على قطاعي الزراعة والنقل، بينما عوملت باقي القطاعات بما فيها الصناعة بطريقة غير مباشرة، من خلال تنسيق الضرائب والضمان الاجتماعي والسياسة النقدية والعمل على توحيد قوانين الاستثمار وتسهيل انتقال الأفراد والعمال وإقرار حرية ممارسة النشاط الاقتصادي. وكان من أهم الخدمات التي قام بها الاتحاد إيجاد مجمّع إحصائي لدول المجموعة، باعتبار أن الإحصاءات الموحدة ضرورية لكل من السلطات التي تصوغ السياسات، وقطاع الأعمال الذي يتخذ قرارات الإنتاج. وإذا كان الاتحاد قد نجح في زيادة التبادل التجاري بين أعضائه (وبخاصة بالنسبة للمنتجات الصناعية) فإن هذا لم يكن راجعا إلى قيام الاتحاد الجمركي فقط، بل تدخلت فيه عوامل عديدة، كان من أهمها النمو السريع الذي أعقب الحرب العالمية. على أن عددا من المشاريع الاستثمارية مثل تجميع السيارات وتكرير النفط استفاد من كبر حجم السوق. وحدث **تقسيم جديد للعمل** زاد من التخصص في إنتاج السلع الاستهلاكية شبه المعمرة كالمنسوجات وفي الصناعات المعدنية[95]. ويلاحظ أن تعقد النظام الضريبي، وتزايد وزن الضرائب غير الجمركية والقيود المختلفة على جوانب عديدة للنشاط الاقتصادي، أدت إلى عدم القدرة على إحداث تنسيق صناعي بمجرد إقامة الاتحاد. وظل تفاوت الأسعار كبيرا رغم إزالة الجمارك، مما دفع عددا من المنتجين إلى إنشاء **شركات توزيع** تابعة لهم في أسواق باقي الدول الأعضاء. وساعد غياب السلطة فوق الوطنية عن الاتحاد على استمرار الدول الأعضاء في الانفراد بشؤون السياسة الاقتصادية دون مراعاة لمقتضيات التنسيق فيما بينهم.

ومع أن **العلاقات الاقتصادية الدولية** كان لها وزن خاص بالنسبة للدول الثلاث، إلا أن التنسيق فيها ظل محدودا. ولذلك فإنها رغم تبنيها لفكرة سوق أوروبية مشتركة عندما تعثرت محاولات إقامة الجماعة السياسية الأوروبية مع توقف تنفيذ اتفاقية الدفاع، فإنها لم تحاول أن تكتسب بوحدتها قوة أعظم داخل الجماعة الأكبر، بل حدث تراخي في السير نحو تحقيق وحدتها الاقتصادية. من جهة أخرى فإن قيام الجماعة الأوروبية الأكبر لم يكن مرجعه تحمس هذه المجموعة الأصغر، على نحو ما يروج له بالنسبة لتجمعات عربية إقليمية (كمجلس الخليج) أو في السياق الشرق أوسطي (حول إسرائيل). فلم تسع الدول الأوروبية الأكبر للالتفاف حول اتحاد البنيلوكس، بل كان شعور الدول الثلاث بأهمية العلاقات الاقتصادية مع الجارات الأكبر هو الدافع إلى استمرار تطلعها للاندماج معها. وفضلا عن أن بلجيكا ولكسمبورج كان يجمعهما اتحاد اقتصادي، فإن بلجيكا كانت تربطها بهولندا وحدة سياسية أنهاها انفصالهما في 1830. وتكمن أهمية الجماعة في أنها وضعت عملية بناء اتحاد اقتصادي موضع التجربة العملية، فأظهرت الحاجة إلى تجاوز تحرير التجارة من الرسوم الجمركية، وإلى إزالة الاختلالات، سواء في موازين المدفوعات أو في سياسات الضرائب والأجور والأسعار.

ثانيا - رابطة التجارة الحرة الأوروبية (الإفتا)

أدى فشل محاولتي إنشاء جماعة للدفاع وأخرى سياسية في سنة 1954، رغم النجاح الذي حققته جماعة الفحم والصلب في أوائل نشأتها، إلى دفع الجهود الأوروبية في اتجاهين[96]:

- الأول تبنته دول مجموعة البنيلوكس التي تقدمت إلى مجموعة الستة (أعضاء جماعة الفحم والصلب) بمذكرة تقترح فيها إقامة سوق مشتركة واتخاذ إجراءات مشتركة في بعض المجالات مثل النقل والطاقة.
- الثاني تزعمته بريطانيا التي تخوفت من نجاح إقامة السوق المشتركة فاقترحت إقامة منطقة تجارة حرة صناعية Industrial Free Trade Area تضم الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي.

وكان دافع بريطانيا[97] (بالإضافة إلى الحجة التي تذرعت بها في رفضها الانضمام إلى جماعة الفحم والصلب، وهي عدم الثقة في ديموقراطية السلطة فوق الوطنية) هو محاولتها الاستفادة من وضعها الخاص في تنظيم الكومنولث الذي يجمعها مع مستعمراتها السابقة التي استقلت. وهو تجمع لا يعتبر تكاملا بالمعنى الدقيق، بل تنظيم بين دول تجمع بينها مصالح مشتركة، ضمنت بريطانيا لنفسها وضعا متميزا فيه، يكفل لها الاستمرار في الحصول على ما كانت تحققه من مكاسب عن طريق الاستعمار المباشر. فهي تعطي بعض التفضيلات للدول التي كانت مستعمرات سابقة لها ثم انضمت إلى الكومنولث، مقابل الحصول على مواد أولية رخيصة كما كان الوضع عليه

من قبل؛ وإيجاد أسواق لمنتجاتها الصناعية في تلك الدول. على أنه رغم أهمية هذه الأسواق فإن استيرادها للسلع الصناعية المتطورة محدود بسبب انخفاض مستوى الدخل. ولذلك وجدت بريطانيا أن استمرار تقدمها الصناعي يتطلب السعي إلى إنشاء منطقة تجارة حرة للمنتجات الصناعية مع الدول التي تضارعها في مستوى التقدم في أوروبا؛ وبذلك تستفيد من تصدير منتجاتها إليها، وتحتفظ لنفسها في المواد الزراعية والأولية بالميزة التي تتمتع بها في الكومنولث. أي أنها تستورد مواد أولية رخيصة وتقوم بتصنيعها ثم تصديرها إلى أوروبا، حيث تستوفي شرط المنشأ نظرا لرخص المواد الأولية وارتفاع القيمة المضافة الصناعية. وبديهي أن تنظيم المنطقة الحرة لم يكن يتطلب وجود سلطة فوق وطنية، الذي كانت ترفضه.

وقد حثت بريطانيا الفنيين العاملين في منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي على إعداد دراسة تتفق مع وجهة نظرها. وأيدت أمانة المنظمة (التي كانت تستشعر حرج مركزها فيما لو قامت سوق مشتركة) الفكرة في 1957 وأشارت إلى إمكان انضمام الجماعة الأوروبية - في حالة إقرار إقامتها - إلى المنطقة الحرة كعضو. وكما حدث عند إنشاء جماعة الفحم والصلب، انقسمت الآراء. فمجموعة الستة التي انضمت إلى هذه الجماعة اقتنعت بفكرة إقامة سوق أوروبية مشتركة وعقد وزراء خارجيتها اجتماعا سنة 1955 في مدينة مسينا وأقروا النظر في مشروع السوق الذي اقترحته البنيلوكس؛ بينما استطاعت بريطانيا أن تكسب تأييد عدد من الدول الأخرى وثيقة الصلة بها لتكوين **رابطة تجارة حرة أوروبية** European Free Trade Association (EFTA) للسلع الصناعية، يمكن أن تنضم إليها الجماعة التي تقيم السوق. وبناء عليه فإن قيام جماعة الفحم والصلب لم يدفع جميع الدول إلى تقبل مبدأ إقامة سوق مشتركة، بل قامت كل دولة بتقدير ما يخدم مصالحها، وهو أمر ضروري لنجاح عملية التكامل. غير أن المفاوضات حول الرابطة تعثرت في أواخر سنة 1958 لعدة أسباب:

- فقد رسخ في أذهان أنصار الجماعة الأوروبية أن بريطانيا تعمد إلى عرقلة قيام سوق أوروبية مشتركة يمكن أن تفضي في النهاية إلى وحدة سياسية.
- كذلك ساد تخوف من أن يمثل بديل المنطقة الحرة مهربا سهلا أمام بعض الدول للتحلل من الالتزامات التي يفرضها قيام السوق المشتركة، الأمر الذي يصرف كثيرا من الدول عن تأييد إقامتها.
- وقد اعتبر أن الوقوف عند مجرد منطقة تجارة حرة صناعية كان يعني السماح لبريطانيا بتحقيق مكاسب على طول الخط دون أن تقدم أي تنازلات مقابلها. فهي تسعى من خلال مجرد إزالة الرسوم الجمركية على السلع الصناعية إلى أن تنفذ إلى أسواق الدول الأوروبية لهذه السلع دون أن تفتح أسواقها أمام المنتجات الزراعية التي كانت تهم الكثير من تلك الدول (لا سيما فرنسا ودول البنيلوكس).
- وهي في الوقت نفسه تستفيد من نظام التفضيلات الذي يتبعه الكومنولث الذي يمدها بغذاء رخيص يساعدها على خفض الأجور مما يعني تخفيض تكاليف إنتاجها الصناعي وهو ما يكسبها ميزة مصطنعة على باقي الدول الأوروبية.
- وهي تحتفظ لنفسها بحرية تصدير السلع الصناعية إلى دول الكومنولث، دون الالتزام بما قد يؤدي إليه منهج السوق المشتركة، وبضمنه الاتحاد الجمركي، من اتفاق على تعريفة مشتركة.
- وإذا كان توحيد الرسوم الجمركية غير وارد، فانه من باب أولى لم يكن من المتوقع قبول النظر في تنسيق أمور أخرى، مثل الضرائب والضمان الاجتماعي، وهو ما أصرت عليه فرنسا.

لذلك اقتصر الأمر على إقامة منطقة حرة صغيرة تضم مجموعة **السبعة الخارجيين** Outer Seven، غير الأعضاء في جماعة الفحم والصلب، وهي دول فضلت منهج الرابطة، إما لأنها وجدت أن صيغته أقل إلزاما من الناحية السياسية عن اتفاقية سوق مشتركة، فهي أنسب لها في سياساتها القائمة على الحياد، كما في حالة الدول المحايدة الثلاث، النمسا والسويد وسويسرا؛ أو لعلاقاتها الوثيقة ببريطانيا كما كان الحال بالنسبة للدولتين الاسكندنافيتين الأخريين، الدنمرك والنرويج، نظرا لأن معظم تجارتهما الخارجية كان مع بريطانيا. وانضمت البرتغال إلى هذه المجموعة لنفس الأسباب. أما الدول الأخرى الأقل تطورا في الصناعة (وهي أيسلندا وأيرلندا وتركيا واليونان) فلم تستطع الدخول في الجماعة الأوروبية لأنها كانت في مستوى اقتصادي أقل من أعضائها، إلا أنها رفضت الانضمام إلى رابطة تستهدف تحرير التجارة في السلع الصناعية فقط. ويرجع هذا إلى أن هذه الدول كانت اقتصاداتها ضعيفة، والصناعة فيها لا تزال في بداياتها؛ ولم يكن من المتوقع أن تستفيد من الدخول في رابطة التجارة الحرة التي تملي عليها تحرير تبادلها في المنتجات الصناعية مع دول كبريطانيا أكثر تطورا في الصناعة[98]. ولهذا الأمر مغزاه بالنسبة للمحاولة الجارية لإقامة منطقة تجارة حرة أوروبية متوسطية من خلال "الشراكة" خاصة وأن أوروبا حريصة على تقييد التبادل في المنتجات الزراعية المتوسطية.

وهكذا وقعت الدول السبع على **معاهدة ستوكهولم** بإنشاء رابطة التجارة الحرة الأوروبية في 1960/1/4 ليبدأ تنفيذها اعتبارا من 1960/5/3. وعندما وجدت بريطانيا أن السوق المشتركة بدأت تحرز نجاحا، تقدمت بطلب انضمام للجماعة الأوروبية في 1961 قبل أن يجف مداد اتفاقية الرابطة، وكررت الطلب في 1967، غير أن تشكك الرئيس الفرنسي ديجول في نواياها حال دون انضمامها، وهو ما انسحب على الدول الأخرى التي تقدمت بطلبات انضمام في ذلك الوقت. وظل أمر انضمام بريطانيا معلقا عشر سنوات إلى أن ذهب ديجول، حيث ووفق في 1972 على انضمام كل من بريطانيا والدنمرك اعتبارا من 1973/1/1، ثم البرتغال في 1986. وهكذا تعددت عمليات الخروج من الرابطة إلى أن اقتصرت في 1986 على خمس دول، هي النرويج والدول المحايدة (أيسلندا والسويد وسويسرا والنمسا)، وانضمت فنلندا إليها كعضو مشارك في 1961 لأنها كانت تخشى الانضمام إلى الجماعة الأوروبية حرصا على حيادها. واستكملت في 1967 تحرير تجارتها مع الرابطة. وانضمت أيسلندا في أوائل 1970، غير أن العدد تناقص إلى 7 (بما في ذلك فنلندا) بانسحاب بريطانيا والدنمرك في 1972. من جهة أخرى قبلت الجماعة الأوروبية في منتصف 1991 انضمام النمسا إليها، وبدأ في أواخر 1992 التفاوض على انضمام السويد وفنلندا والنرويج، وتم الاتفاق معها في منتصف 1994، وقبلت ثلاث منها الاتفاق، بينما رفضته النرويج في استفتاء شعبي، ليبدأ الانضمام في بداية 1995، واقتصرت عضوية الرابطة اعتبارا من 1995 على أربع دول هي أيسلندا وسويسرا وليختنشتاين والنرويج.

تنظيم العمل بالرابطة

يشرف على تنفيذ المعاهدة **مجلس**، لكل دولة عضو صوت واحد فيه، ويعقد اجتماعات أسبوعية للمندوبين الدائمين للدول الأعضاء على أن تعقد اجتماعات على مستوى الوزراء مرتين سنويا، وتتخذ القرارات والتوصيات بالإجماع إلا في عدد محدود من القضايا، أو إلا إذا اتفق مسبقا على أن تتخذ القرارات بالأغلبية. ويعاون المجلس **لجان دائمة**، بدأت بلجنتين هما لجنة خبراء الجمارك والمنشأ، وتنظر في شؤون التعريفة وقواعد المنشأ؛ ولجنة الموازنة التي تقدم مشورة حول القضايا المالية وشؤون الموازنة. ثم أضيفت خمس لجان أخرى هي لجنة خبراء التجارة التي تنظر في الشؤون التجارية الأخرى الواردة بالمعاهدة؛ ولجنة للتنمية الاقتصادية وتدرس قضايا وسياسات التنمية في الدول الأعضاء؛ ولجنة لاستعراض الزراعة والأسماك وتساعد المجلس في مراجعته السنوية للتجارة في المنتجات الزراعية؛ ولجنة اقتصادية تدرس السياسات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء من حيث تأثيرها على أعمال الرابطة؛ ولجنة عوائق التجارة. وأنشئت في 1961 **لجنة استشارية** يمثل كل دولة عضو فيها خمسة مندوبين غير رسميين يمثلون التنظيمات الأهلية مثل نقابات العمال ورجال الأعمال، وتجتمع مرتين على الأقل سنويا برئاسة رئيس المجلس. كذلك أضيف جهاز استشاري آخر هو **لجنة أعضاء البرلمان** لدول الرابطة التي تقوم أيضا بتوصيل المعلومات، وتجتمع عادة مرة سنويا. وقد أظهرت ضرورات تسيير العمل في الرابطة حاجة إلى إنشاء أجهزة أخرى سنشير إليها فيما بعد، ومنها ما يتجاوز 50 لجنة عارضة[99]. كما أنشئت للرابطة **أمانة عامة** في جنيف تضم أقل من مائة من العاملين.

واعتمدت الرابطة فلسفة تحقيق متطلبات **"المنافسة العادلة"** Fair Competition في اقتصادات الدول الأعضاء. وتشمل هذه المتطلبات كلا من الرسوم والقيود الكمية والإجراءات التي تمس عمل المنشآت الصناعية:

أ) **الرسوم على واردات السلع الصناعية**. وضع جدول زمني لإزالة هذا الرسوم في بداية 1970 (ليتوافق مع نظيره للجماعة الأوروبية). وتقدم التنفيذ الكامل ثلاث سنوات لينجز في نهاية 1966. وأخذ في الاعتبار حالات خاصة، للدول الأقل تقدما أو التي تعاني من صعوبات في بعض المنتجات الصناعية الحيوية أو التي تنضم في وقت لاحق، حتى تنتفع بالتدرج الذي استفاد منه الأعضاء السابقون، الذين لا يضيرهم منح الأعضاء الجدد التخفيضات التي حققوها مباشرة. فمنحت كل من النمسا وسويسرا حق الاستمرار في فرض 40 % من الرسوم على بعض المنتجات الغذائية حتى نهاية الفترة الأصلية نظرا لارتفاع تكاليف خاماتها. وأعطيت البرتغال مهلة عشر سنوات إضافية مراعاة لانخفاض مستوى الدخل ومستوى التصنيع فيها[100] عن باقي أعضاء الرابطة، كما سمح لها بزيادة الرسوم السائدة أو بفرض رسوم جديدة لفترة محدودة، لحماية فروع إنتاجية جديدة تشجيعا لحركة التصنيع فيها. ويطبق جدول التخفيضات الخاص بها على السلع التي لم تكن تنتجها قبل 1960، أو التي لم تكن صادراتها خلال الفترة 56-1958 تتجاوز 15 % من جملة إنتاجها بينما يطبق عليها جدول أسرع للتخفيض على مجموعة من السلع إذا تجاوزت صادراتها 15 % من إنتاجها لمدة ثلاث سنوات متتالية. وتقرر في 1976 إنشاء صندوق تنمية صناعية خاص بالبرتغال اهتم بوجه خاص بتطوير الصناعات الصغيرة والمتوسطة فيها. ورغم

انضمام البرتغال للجماعة الأوروبية فقد استبقي هذا الصندوق حتى نهاية السنوات الخمس والعشرين المقررة له، والتي تنتهي في عام 2001. وعندما التحقت فنلندا بالرابطة أجيزت تخفيضا أبطأ في الرسوم على بعض السلع التي كانت لا تزال في مرحلة التطور، مثل المنسوجات والمنتجات المعدنية. كما منحت أيسلندا عند انضمامها فترة 10 سنوات لإلغاء الرسوم، ومهلة 4 سنوات يمكنها خلالها زيادة الرسوم لحماية الصناعات الجديدة.

ب) **الرسوم على الصادرات**. منحت الدول التي تفرض مثل هذه الرسوم (سويسرا والبرتغال وفنلندا) مهلة سنتين لإزالتها، ما لم يكن القصد منها مواجهة التهرب من رسوم على الصادرات إلى دول غير أعضاء.

جـ) **الرسوم الإيرادية**، التي كانت بعض الدول الأعضاء تفرضها على بعض المنتجات الصناعية، مثل منتجات التبغ والمشروبات الروحية والحلوى والسيارات. وقد أجيزت بشرط ألا يكون هدفها الأساسي حماية المنتجين المحليين من واردات مماثلة أو بديلة لها من باقي دول الرابطة. ورغم صعوبة تحديد عنصر الحماية في هذه الرسوم فقد استطاعت الدول الأعضاء أن تتوصل إلى تطبيق القاعدة العامة عدا البرتغال التي استمرت بعض الوقت نظرا لأن هذه الرسوم كانت تشكل نسبة هامة من إيراداتها العامة.

د) **القيود الكمية**. جرى الاتفاق على إزالتها تدريجيا على نحو لا يؤدي إلى مصاعب تتعذر مواجهتها، باستثناء حالات خاصة لفترات محدودة، مثل قيود التصدير تجنبا لاحتمال تعرض الاحتياطي المحلي من مورد معدني للنضوب، وهو ما طبق على البرتغال. كذلك أجيز لفنلندا استبقاء قيود كمية على استيراد بعض المواد (الوقود والأسمدة) لمساعدتها على استيفاء اتفاقيات تجارية كانت قائمة بينها وبين الاتحاد السوفيتي، بشرط ألا يخل هذا بفرص التنافس بين المنتجين من مختلف دول الرابطة. كذلك اتفق على أن تبدأ الدول الأعضاء بالبدء برفع ما تخصصه من حصص استيراد لأعضاء آخرين بنسبة 20 %، على أن تزاد سنويا بنفس النسبة بعد ذلك.

هـ) **الواردات من خارج الرابطة**. اتخذت الرابطة الإجراءات الكفيلة بمنع ظاهرة **انحراف مسار التجارة**" التي تنشأ عن اختلاف الرسوم على الواردات بين الدول الأعضاء. فلضمان أن ينصب التحرير على السلع المنتجة داخل المنطقة طبقت **قاعدة دولة المنشأ**، وتقضي بألا تتجاوز المستلزمات المستوردة من خارج الرابطة 50 % من سعر التصدير، و/أو اتباع عملية معينة في الإنتاج[101]. وتنص المعاهدة على ضرورة الإبلاغ عن أي تعديل تجريه دولة عضو على الرسوم بالتغيير أو الإلغاء قبل تطبيقه بثلاثين يوما حتى تتوفر لباقي الدول الأعضاء فرصة التظلم منه إذا ثبت أنه يؤدي إلى انحراف مسار التجارة بزيادة تدفق الواردات إلى دول أعضاء أخرى على نحو يهدد الإنتاج المحلي فيها. وعندئذ يقوم المجلس باتخاذ إجراءات وقائية لمدة أربعة شهور يتم خلالها إعادة النظر في معيار المنشأ. ولا يسري هذا التظلم على ما قد يترتب على التعديل من تغير أوضاع المنافسة في الأسواق الخارجية. وتعتبر هذه الأساليب بديلا للتقدم من مرحلة منطقة تجارة حرة إلى اتحاد جمركي.

و) **المبادلات الأخرى**. اكتفت الرابطة بما تضمنته اتفاقيات أخرى، سواء كانت ثنائية أم متعددة الأطراف، بين دول الرابطة أو بين بعضها ودول أخرى خارجها، في **تبادل الخدمات أو انتقال رأس المال**. ومع ذلك فإنها قررت ألا تُجاز قيود على إنشاء أو إدارة منشآت للإنتاج أو التجارة لسلع ناشئة في الرابطة، إذا ترتب عليها إضعاف الفوائد المرجوة من تحرير حركة التجارة بين الأعضاء. كما قررت معاملة أبناء دول الرابطة معاملة مواطني الدولة المضيفة عند إقامتهم منشآت تجارية فيها، أو منشآت تقوم بإنتاج مصنوعات تستوفي شرط المنشأ وتخصص نسبة عالية منها لأغراض التصدير إلى دول أعضاء أخرى. وحرصت الرابطة خلال الفترة الانتقالية على أن تتجنب الهيئات العامة استخدام أساليب، مثل فرض الرسوم أو الحصص أو الإعانات، من شأنها التمييز بين المنتجين التابعين لدول الرابطة.

ز) **عدم التمييز بين مواطني الدول الأعضاء**. حرصت الرابطة على عدم التمييز بين مواطني الدول الأعضاء فيها بهدف لتوفير شروط المنافسة العادلة عن طريق **خلق أكبر قدر ممكن من التماثل بين أوضاع أسواق الدول الأعضاء**. ولا يُقصد بذلك فرض أوضاع متماثلة على جميع الأسواق، بل تفادي الإجراءات الحمائية التي تؤثر على أسس التنافس فيها. ولذلك تتشاور الدول الأعضاء بصفة دورية حول ما تتبعه من سياسات اقتصادية ومالية وللمجلس أن يقدم توصيات لها بهذا الشأن.

ح) **السياسة الضريبية**. خضعت الضرائب الداخلية والرسوم الأخرى على الواردات إلى نفس القواعد الخاصة بالرسوم الإيرادية. وكان على الدول التخلص فورا مما تحتويه أنظمتها الضريبية من عناصر حماية، والتبليغ عن أي تفرقة في المعاملة بين السلع المنتجة محليا والسلع المستوردة من باقي الرابطة تظل باقية بعد أول 1962. غير أن اقتراح السويد القيام بتنسيق الضرائب غير المباشرة بغرض تعزيز المنافسة لم يلق قبولا من جانب الدول

الأخرى. وفي 1968 طلب المجلس من الأمانة دراسة أثر التغيرات في الضرائب غير المباشرة على تحرير التجارة، مثل فرض السويد ثم النرويج ضريبة القيمة المضافة، وأوضحت الدراسة أنه لا ضرر في ذلك. كذلك قررت في 1964 بعد دراسة مقترح منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بعقد اتفاقية متعددة الأطراف **لتفادي الازدواج الضريبي** على الدخل ورأس المال، الاكتفاء بعقد اتفاقيات ثنائية بين الدول الأعضاء.

ط) **المعونات**. رغم عدم وجود نص على توحيد المعونات الحكومية، طبقت الرابطة مبدأ **حظر تقديم معونات** يترتب عليها الإضرار بالمنافسة أو التأثير على تطوير التجارة البينية مثل الإعانات وعلاوات التصدير والإعفاءات من الضرائب، والتخفيض الشديد في أسعار الفائدة، والإمداد بمواد أولية بأسعار دون المستويات العالمية. ويستثنى من ذلك المعونات التي تقرر لمساعدة الصناعات الجديدة أو التي ترمي إلى مكافحة البطالة، أو التي تهدف إلى ترشيد هيكل الصناعة أو للتنمية الإقليمية أو للمعارض الصناعية. وللمجلس أن يجيز للدولة المتضررة من إجراءات تتخذها دولة أخرى فرض ما يتناسب مع ذلك من إجراءات وقائية. من جهة أخرى تنص المعاهدة على عدم قيام المنتجين بأعمال من شأنها تضييع مزايا تحرير التجارة، مثل اتخاذ قرارات أو عقد اتفاقيات فيما بينهم من شأنها عرقلة المنافسة، أو ممارسة تصرفات يترتب عليها السيطرة على أسواق الرابطة أو على جانب كبير منها بغرض تحقيق مزايا خاصة غير عادلة. كذلك تجيز الاتفاقية اتخاذ إجراءات تستهدف مقاومة الإغراق.

ي) **الزراعة**. تتفادى التنظيمات التكاملية مناقشة الإنتاج الزراعي لارتباطه بالموارد الزراعية التي يستحيل نقلها من دولة لأخرى، ولكنها تحرص على تحقيق نمو معقول **للإنتاج الزراعي** ودرجة مقبولة من الاستقرار في الأسواق وضمان توفر إمدادات كافية بأسعار مناسبة وتحقيق مستوى معيشة لائق للمشتغلين بالزراعة. فرغم أن الرابطة استهدفت تحرير التجارة في السلع الصناعية، فإنه كان من مصلحتها إنتاج المنتجات الزراعية بقدر أوفر وتكلفة أقل. كما أنها سعت إلى أن يؤدي توسع التجارة في المنتجات الزراعية إلى إفادة الاقتصادات التي تعتمد بدرجة كبيرة على الصادرات الزراعية (الدنمرك والبرتغال) والسمكية (النرويج). وطالبت الدول الأعضاء أن تطبق على باقي الدول الأعضاء أي نصوص تتضمنها اتفاقية مع دولة عضو تتعلق بالرسوم على السلع الزراعية. ولهذا أنشأت الرابطة في 1963 لجنة لمراجعة أوضاع الخامات الزراعية. وكانت الرابطة في ذلك حريصة على ألا يؤدي تجاوز النمو المتوقع في قطاع الصناعة نتيجة قيامها للنمو في قطاع الزراعة، إلى تشجيع عدد من المنتجين الزراعيين على الانتقال من الإنتاج الزراعي ذي العائد المنخفض إلى الإنتاج الصناعي الذي بدأ يتوسع، فتتعثر نتيجة لذلك الزراعة وينخفض الدخل وينشأ اضطراب اجتماعي في المناطق المعتمدة على الإنتاج الزراعي. أي أن الاهتمام بالزراعة في منطقة تجارة حرة صناعية مرجعه ضمان استقرار كل من الزراعة كقطاع، وأوضاع المزارعين كفئة اجتماعية.

ك) **السياسات الاقتصادية**. وعلى الرغم من أن سلطة الرابطة لم تكن فوق وطنية، إلا أن الجميع التزم بالقواعد التي يتفق على تطبيقها. وكان يكفي لإنشاء منطقة تجارة حرة صناعية الاكتفاء بقواعد **التكامل السلبي**، بالاقتصار على تنسيق السياسات التجارية لإزالة كل ما من شأنه اعتراض سبيل المنافسة العادلة دون تمييز بين مواطني الدول الأعضاء؛ ولم تحاول استخدام أدوات **التكامل الإيجابي** التي تستهدف إحداث تعديلات تعزز من فرص التقارب بين اقتصادات تلك الدول، مكتفية بما تقوم به منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية .O.E.C.D في هذا الشأن، منعا للازدواجية. غير أن هذا مكّن الدول من الانفراد برسم سياساتها الاقتصادية، وكان أخطر ما حدث هو قيام بريطانيا منفردة في 1964/10/26 بفرض رسوم إضافية Surcharge تبلغ 15 % على وارداتها من جميع السلع، بما في ذلك تلك الواردة من دول الرابطة نفسها. وقد اعتبر هذا الإجراء مناقضا للاتفاقية، فتم إجبارها على تخفيض تلك الرسوم إلى 10 % في 1965/4/26، ثم إلغائها في 1965/11/30. وحتى لا تتكرر مثل هذه الحالة تقرر إنشاء **"اللجنة الاقتصادية"** من كبار المسئولين في الحكومات والبنوك المركزية، اجتمعت لأول مرة في منتصف 1965. وتجتمع مرتين سنويا على الأقل لمراجعة السياسات الاقتصادية والمالية للدول الأعضاء وأثرها على أعمال الرابطة، وترفع تقريرا بذلك إلى المجلس. وفي 1963 وجدت الرابطة أن هناك ضرورة لتشكيل لجنة للتنمية تعالج قضايا التفاوتات الإقليمية في التنمية وأساليب تمويل الصناعات وتخطيط النقل، كما تدرس متطلبات النهوض ببعض الصناعات في الدول الأقل نموا. فبالنسبة للبرتغال وجهت عناية خاصة إلى صناعة الأدوات والمعدات، وصناعة تجهيز الخضروات والفواكه وتسويقها وبعض الصناعات الخشبية، وكذلك تنمية السياحة. كما اهتمت بتسويق المنتجات الجديدة في فنلندا.

تقييم أداء الرابطة

من المقاييس التي تستخدم للتدليل على **فاعلية التكامل** مدى نمو نسب التجارة البينية. ويوضح جدول (6) أن هذه النسبة كانت في سنة 1960 حوالي 19 % من الصادرات البينية، ارتفعت في 1965 إلى 22 %، ثم ارتفعت أكثر في 1970/1969 بعد استكمال التحرير إلى 28 % ثم بدأت في النزول بسبب خروج بريطانيا ودول أعضاء أخرى إلى أن بلغت 13 %. أي أن تأثير التحرير كان زيادة معدلات التبادل البيني. ومع ذلك فقد كانت العلاقات التجارية لكثير من دول الرابطة أقوى بدول السوق منها بدول الرابطة، ويصدُق هذا حتى على بريطانيا التي كانت تجارتها الخارجية تمثل نصف جملة التجارة الخارجية للرابطة. ولذلك رأى البعض أن الرابطة لم تكن سوى لعبة في يدها، تواجه بها التجمع الذي أقامته الجماعة الأوروبية، وأن الرابطة ليست إلا خليطا لا ينتظر له الديمومة. من جهة أخرى، ولدت بوادر نجاح الجماعة الأوروبية، التي انطوت على بعد

جدول (6) التجارة البينية لدول الرابطة كنسبة من تجارتها الكلية (%)

التجارة	1960	1965	1970	1973	1975	1978	1981	1984	1986
الصادرات	18.9	22.0	28.0	18.2	18.5	15.1	14.7	13.6	14.5
الواردات	16.2	18.9	25.1	15.4	15.8	13.7	13.0	13.2	13.3

المصدر: U.N: *Yearbook of International Trade Statistics, 1982*. - I.M.F: *Direction of Trade Statistics, 1987*.

سياسي إضافة للبعد الاقتصادي، شعورا بأن ابتعاد بريطانيا عنها سوف ينتهي بعزلة سياسية لها، وتعالت آراء تناشد بريطانيا بألا تدخر جهدا في توثيق علاقاتها بالرابطة، وهكذا تركت الرابطة التي جاهدت من أجل إنشائها.

ورغم أن نجاح الرابطة لا يعادل ما حققته الجماعة الأوروبية في توثيق الروابط التجارية، فإن تجارتها البينية زادت خلال عشر سنوات من نشأتها بنسبة 186 %، بينما كانت الزيادة للتجارة مع باقي العالم 110 % ومع الجماعة الأوروبية 130 %. ولا يعني ارتفاع نسبة التجارة البينية من 19 إلى 28 % أن هذا تم على حساب نصيب باقي العالم، لأن نسبة 72 % المنخفضة تعطي حجما للتجارة أكبر من نسبة 81 % التي كانت سائدة من قبل بسبب سرعة تقدم معدلات النمو في دول الأعضاء في التكامل وزيادة حجم تجارتها وأهميتها بالنسبة إلى اقتصادها القومي، مما أفاد باقي الدول بتمكينها من التصدير والاستيراد بدرجة أكبر مما كان يحدث في السابق. غير أن هذه الزيادة لم يصحبها انخفاض في الأسعار نتيجة إزالة الرسوم، بل تشير الدراسات إلى أن أثر هذه الإزالة انصب على رفع أسعار المنتجين ومعدلات الربحية[102].

وإذا كان توسع التبادل التجاري يحدث نتيجة تعميق التخصص وإعادة تقسيم العمل، فإن المعيار الآخر الذي يهمنا هو معيار التخصص. ويلاحظ أن التخصص ارتفع في بعض الدول الأعضاء: فقد انتقلت الدنمرك من قطاعات منخفضة الإنتاجية إلى أخرى مرتفعة الإنتاجية؛ وعملت النمسا على التخصص في أنواع معينة من إطارات السيارات للتصدير على أن تستورد أنواعا أخرى؛ وفي بريطانيا تباطأ نشاط المنسوجات القطنية بينما تزايدت صادراتها إلى الرابطة من المنسوجات الصوفية. كذلك قامت بعض المنشآت السويدية ببناء مصانع في البرتغال للتصدير إلى الدول الاسكندنافية. أما حالات الاندماج بين المنشآت فقد تم معظمها في الدول الاسكندنافية التي كانت تميل دائما إلى توثيق التعاون فيما بينها[103].

ثالثا ـ الجماعة الأوروبية

نشأة الجماعة وتطورها

تصاعدت الآمال عقب قيام "جماعة الفحم والصلب" واعتمادها الصيغة فوق القومية في التقدم نحو وحدة سياسية. إلا أن إنشاء اتحاد أوروبا الغربية[104] في 1954 مثّل تراجعا إلى الصيغة التقليدية القائمة على المؤسسات بين الحكومية. وأقر وزراء خارجية الدول الست الداخلية (أعضاء جماعة الفحم والصلب) في مؤتمر مسينا في منتصف 1955 قبول اقتراح البنيلوكس بالتوجه نحو وحدة اقتصادية أوروبية كهدف وسيط، من خلال جماعة اقتصادية أوروبية مع التركيز في الجانب القطاعي على مجال الطاقة الذرية. وناقش اجتماع موسع لوزراء الخارجية في البندقية في منتصف 1956 تقرير لجنة الخبراء برئاسة هنري سباك (وزير سابق لخارجية بلجيكا)

الذي تضمن إمكان وضع سياسة زراعية مشتركة والاتفاق على قواعد تحكم المنافسة وحرية انتقال رؤوس الأموال والعمال والتعاون في مجال الطاقة الذرية. إلا أن فرنسا أعطت اهتماما أكبر للبدء بإنشاء تجمع له سلطات فوق وطنية واسعة في مجال الطاقة الذرية يكون مقدمة لقيام مثل هذه السلطة في باقي جوانب الحياة الاقتصادية حسب الصيغة التي اقترحها جان مونيه (مهندس جماعة الفحم والصلب الذي اعتزل رئاسة سلطتها العليا ليقود "لجنة للعمل من أجل ولايات متحدة أوروبية"). كما أنها أصرت على الاتفاق حول السياسات الاجتماعية، لا سيما مساواة النساء بالرجال في الأجر، وعلى إلحاق المستعمرات السابقة بالسوق المشتركة. وانسحبت بريطانيا من المفاوضات كمحاولة لعرقلتها. غير أنه أمكن في النهاية صياغة اتفاقيتين، تم التوقيع عليهما في 1957/3/25 في روما، إحداهما بإنشاء **جماعة أوروبية للطاقة الذرية**[105]، والأخرى بإنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية European Economic Community، التي اشتهرت باسم "معاهدة روما" التي استهدفت[106]:

1 - إزالة الرسوم الجمركية بين الدول الأعضاء وكذلك القيود الكمية على الواردات والصادرات وأي عقبات في طريق انتقال الأفراد والخدمات ورأس المال.
2 - إيجاد تعريفة مشتركة تجاه الدول غير الأعضاء. ولم يكن هذا متضمنا في رابطة التجارة الحرة.
3 - تسهيل عمل السوق المشتركة عن طريق التقريب بين تشريعات الدول الأعضاء حتى لا تبقى بينها اختلافات كبيرة تعرقل عملية التكامل. وواضح أن التشريعات أوسع كثيرا من السياسات التجارية والمالية، إذ تتضمن تشريعات خاصة بالأجور والزراعة ... إلخ.
4 - تنسيق السياسات الاقتصادية، والنص على سياسات مشتركة وليس مجرد التنسيق في كل من الزراعة والنقل وفي عملية معالجة اختلال موازين المدفوعات.

وتضمنت الاتفاقية أيضا إنشاء **صندوق اجتماعي أوروبي** European Social Fund يعمل على نطاق الجماعة مهمته المساعدة على رفع مستويات معيشة العمال وتحسين فرص التوظف، وبدأ أعماله في 1960. كما تضمنت إنشاء **بنك استثمار أوروبي**. وعلى العكس من معاهدة الفحم والصلب، فإن معاهدة روما تعتبر **اتفاقية إطارية** outline agreement، ذات أجل غير محدود، تتطور مع تطور مراحل التكامل من خلال عقد معاهدات تعدلها. فانصب التفصيل فيها على المرحلة الأولى، التي مثلت **مرحلة انتقالية** يتم خلالها إقامة **اتحاد جمركي**، بينما وضعت الأسس العامة لمرحلة ثانية، وهي مرحلة **السوق المشتركة** التي قدر لها 20 عاما. كما تضمنت جانبا من المرحلة الرابعة من مراحل التكامل، بتنسيق بعض، وإن لم يكن كل، السياسات. وشملت السياسات المشتركة عدة قطاعات، كالزراعة والنقل والجوانب الاجتماعية. أما بالنسبة للصناعة التي ركزت عليها الإفتا، فكان هناك حرص على أن تتوفر للقطاع الخاص المسئول عن النشاط الاقتصادي، وهو صناعي في المقام الأول، فرصة للعمل بحرية تامة، مستفيدا من اتساع سوق الجماعة ومن تقليص مخاطر عدم التأكد الراجعة إلى التباين، وربما التعارض بين السياسات القطرية. وتعتبر سياسة **"المنافسة"** ومعالجة اختلالات موازين المدفوعات في الدول الأعضاء من أهم الأدوات الموجهة لخدمة قطاع الصناعة.

تعديلات معاهدة روما:

تعرضت معاهدة روما بحكم كونها معاهدة إطارية لعدة تعديلات مع تقدم مسيرة التكامل، كما هو موضح في جدول (7). وكان أول تعديل هو عقد **معاهدة الدمج** merger treaty للجماعات الثلاث في 1965 وجرى بمقتضاها توحيد كل من المجالس الوزارية، والمفوضية التي تولت صلاحيات كل من السلطة العليا لجماعة

جدول (7) معاهدة روما والمعاهدات المعدلة لها

المعاهدة	مكان التوقيع	تاريخ التوقيع	تاريخ النفاذ
معاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية واليوراتوم	روما	1957/3/25	1958/1/1
قرار تسمية "الجمعية البرلمانية الأوروبية"	ستراسبورج	1958/3/21	1958/3/21
قرار تسمية الجمعية "البرلمان الأوروبي"	ستراسبورج	1962/3/30	1962/3/30
إنشاء مؤسسات موحدة للجماعات الثلاث	بروكسل	1965/4/8	1967/7/1
معاهدة خاصة بالموازنة من التمويل الذاتي	بروكسل	1970/4/22	1971/1/1
معاهدة انضمام أيرلندا وبريطانيا والدنمرك	بروكسل	1972/1/22	1973/1/1
معاهدة الموازنة الثانية	بروكسل	1975/7/22	1977/6/1
قرار المجلس بالاقتراع المباشر للبرلمان	بروكسل	1976/9/20	1979/7/17

قرار البرلمان بإطلاق إسم الجماعة الأوروبية	ستراسبورج	1978/2/16	1978/2/16
معاهدة انضمام اليونان	أثينا	1979/5/28	1981/1/1
معاهدة انضمام إسبانيا والبرتغال	مدريد، لشبونة	1985/6/12	1986/1/1
القانون الموحد بإنشاء السوق الداخلية [	لكسمبورج لاهاي	1986/2/17 1986/2/28	1987/7/1]
اتفاقية شنجن لحرية انتقال الأشخاص (5 دول)	شنجن	1985/6/14	
ميثاق شنجن بحرية انتقال الأشخاص	شنجن	1990/6/19	1995/3/26]
معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي	ماستريخت	1992/2/7	1993/11/1
معاهدة عضوية السويد وفنلندا والنمسا	كورفو	1994/6/24	1995/1/1
معاهدة تعديل معاهدات الاتحاد والجماعات	أمستردام	1997/6/17	1999/5/1

الفحم والصلب، ومفوضيتي الجماعة الاقتصادية واليوراتوم، وتحولت الجمعية المشتركة إلى برلمان أوروبي. ومع ضم أعضاء جدد كان يجري تعديل معاهدتي روما ومعاهدة الدمج. وعقدت معاهدتان في 1970 و 1975 لإعطاء البرلمان سلطات بالنسبة للموازنة بعد التحول من التمويل المستمد من مساهمات تنسب إلى الدخول القومية للدول الأعضاء، إلى تمويل ذاتي يتحدد في ضوء احتياجات الإنفاق، وإنشاء جهاز جديد هو محكمة المراجعين. وفي 1978/2/16 أطلق البرلمان الأوروبي على الجماعات الثلاث إسم **"الجماعة الأوروبية"** EC. وبدأ بتوقيع **القانون الموحد** Single Act في 1986 التحول نحو استكمال السوق الأوروبية الموحدة بنهاية 1992، وتوسيع نطاق عمل الجماعة في السياسة الخارجية وفي عدد من المجالات الاجتماعية والبيئية والبحث والتكنولوجيا. كما أنشئت محكمة ابتدائية Court of First Instance إلى جانب محكمة العدل. وكان أهم تعديل هو **معاهدة ماستريخت** (هولندا) التي تم التحول بموجبها من سوق مشتركة إلى اتحاد أوروبي European Union, EU، ككيان ثلاثي يضم إلى جانب محور الاتحاد الاقتصادي والنقدي، محوراً ثانيا للسياسة الخارجية والأمنية المشتركة CFSP، وثالثا للتعاون في العدالة والشؤون الداخلية CJHA. وتحسبا لتوسع عضوية الاتحاد تم في منتصف 1997 توقيع **معاهدة أمستردام**. وسوف ندرس هذه التعديلات بالتفصيل فيما بعد.

تطور عضوية الجماعة

تنازع أوروبا خلال الستينات اتجاهان، أحدهما **توسيع نطاق التكامل** widening أي التوسع في العضوية، مما كان يقتضي الوقوف عند الحد الأدني الذي مثلته رابطة التجارة الحرة الصناعية. والثاني بقيادة الجنرال ديجول يقضي **بتعميق** deepening **الجماعة** أي امتداد صلاحياتها إلى مجالات جديدة، وهو ما عاق انضمام بريطانيا والدول المحايدة التي خشيت أن ينطوي الاتحاد الاقتصادي على أبعاد سياسية تهدد حيادها. وخلال التسعينات ظهرت دعوة إلى ما يسمى **التكامل المرن** flexible integration، الذي يأخذ بمستويات متفاوتة من التعميق في نطاقات مختلفة، لتتمكن من شمول الجوانب السياسية الداخلية والخارجية بقدر محدود، لا يثير تخوف بعض الأعضاء، دون التراجع عما أنجز من عمق في التكامل الاقتصادي، بما يحافظ على استمرار توسيع النطاق. ويلاحظ أن نجاح الجماعة في توسيع عضويتها مع الاستمرار في تعميق التكامل كان نتيجة ثلاثة أمور: الأول هو قدرتها على إثبات جدوى هذا التعميق، والثاني حدوث تطورات في بعض الدول أزالت أسباب اعتراض الجماعة على انضمامها، والثالث زوال أسباب اعتراض بعض الدول نتيجة تطورات في الظروف الدولية. وهكذا بدأت العضوية بست دول، وتتجه حاليا إلى تجاوز العشرين ربما لتضم باقي دول أوروبا مستقبلا:

- في البداية كانت جماعة الدول **"الست الداخلية"** أعضاء جماعة الفحم والصلب، وهي ألمانيا وإيطاليا وفرنسا (الثلاثة الكبار) ودول البنيلوكس، (بلجيكا ولكسمبورج وهولندا).
- اعتبارا من بداية 1973 تحولت إلى **جماعة التسعة**، بعد مفاوضات تجاوزت عشر سنوات انتهت بضم كل من بريطانيا وأيرلندا والدنمرك، بينما رفضت النرويج باستفتاء شعبي الانضمام خوفا على قطاعها السمكي.
- ثم انضمت **"دول الجنوب"** بعد تغير نظمها السياسية نحو الديموقراطية. فأصبحت **جماعة العشرة** بانضمام اليونان من أول 1981، **وجماعة الإثني عشرة** بانضمام إسبانيا والبرتغال من أول 1986. ورغم ما كان لهذا التوسع من كلفة اقتصادية نتيجة تفاوت مستويات التقدم[107]، فقد تقبلتها الجماعة حرصا على تأمين حدودها الجنوبية من الاضطرابات التي يثيرها تسلط الديكتاتوريات العسكرية، وسعيا للاستفادة من الروابط الخارجية لهذه الدول مع مناطق لها أهمية في مواجهة تصاعد أزمة الطاقة على الأجل الطويل، وهي الشرق الأوسط (لليونان) وأمريكا اللاتينية (إسبانيا والبرتغال).

- وارتفعت عضوية الجماعة في أول 1995 إلى **خمسة عشر** عضوا بانضمام كل من السويد وفنلندا والنمسا (من رابطة التجارة الحرة)، في أعقاب زوال المخاطر على الحياد نتيجة تطورات المناخ السياسي العالمي وكان مقررا أن تنضم النرويج أيضا، إلا أنها عادت فرفضت الانضمام في استفتاء آخر بأغلبية ضئيلة. كذلك فضلت سويسرا البقاء خارج الجماعة حتى لا تتقيد تشريعاتها الاقتصادية والمالية بما تقرره الجماعة. وقد ظلت تركيا تلح على الانضمام للجماعة إلى أن أجيب طلبها في عام 2000.

تنظيم الجماعة

تشمل أجهزة الجماعة أجهزة اتخاذ القرارات، وإعدادها بمشاركة شعبية وتنفيذها، والرقابة عليها قانونيا وماليا، إلى جانب عدد من المؤسسات المالية[108]:

أ) **مجلس الوزراء** Council of Ministers ويتكون من وزراء الدول الأعضاء، ويحضره وزير أو أكثر، ويسمى مجلس الشؤون العامة عند انعقاده على مستوى وزراء الخارجية، ويسمى المجلس المتخصص عند اجتماعه على مستوى وزراء معينين (المالية مثلا أو الصناعة، ...). ويعاونه **لجنة الممثلين الدائمين**، وعدد من مجموعات العمل. ويقوم بتنسيق السياسات بين الدول الأعضاء، ويتخذ المجلس بعض القرارات بالأغلبية، بينما تصدر قرارات أخرى بأغلبية مشروطة أو بالإجماع. وخلال المرحلتين الأولى والثانية لعمل الجماعة كان يشترط الإجماع، وبدأ مؤخرا يتخذ بعض القرارات بالأغلبية، حيث تتفاوت القوى التصويتية للدول. وتتداول الدول الأعضاء رئاسة المجلس كل ستة أشهر. وللمجلس أمانته العامة يرأسها أمين عام، وتضم حوالي 2300 موظفا، تعمل نسبة كبيرة منهم في الترجمة بين اللغات الرسمية للجماعة وعددها 11 لغة.

ب) **المجلس الأوروبي** European Council وكان في البداية يمثل انعقاد المجلس على مستوي رؤساء الدول والحكومات في شكل مؤتمرات قمة. وبدأ منذ 1975 ينعقد بصورة دورية، ثم أصبح مؤسسة قائمة بذاتها منذ 1987، بمقتضى القانون الموحد، واكتسب كيانا مستقلا في معاهدة ماستريخت. ويختص بتحديد أهداف جديدة للجماعة لدفع عملية التكامل قدما، مثل المبادرات الخاصة بالتوجه نحو إقامة الوحدة الاقتصادية والنقدية وانتخاب البرلمان الأوروبي بالاقتراع المباشر وإجراءات السياسة الاجتماعية والنظر في ضم أعضاء جدد.

جـ) **المفوضية الأوروبية** European Commission، تعتبر المفوضية بمثابة الجهاز الحكومي (أو ما يسمى أحيانا البيروقراطية) للجماعة الأوروبية، وهي تناظر السلطة العليا لجماعة الفحم والصلب، وإن كانت أقل منها في الصلاحيات، التي آلت إليها بموجب معاهدة الدمج. وكانت تتكون في البداية من 9 أشخاص يختارون بالاسم لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد، على ألا يتجاوز عدد من يحملون جنسية واحدة شخصان. ومع اتساع العضوية ارتفع عدد الأعضاء إلى 20، حيث أصبح لكل من الأربعة الكبار وإسبانيا ممثلان، ولكل من الباقين ممثل واحد. وهي مسئولة عن تنفيذ الاتفاقية وتصدر قراراتها بالأغلبية، ولو أن بعض القرارات يحتاج إلى تصديق المجلس عليه. ويتولى كل من أعضاء المفوضية الإشراف على إدارة أو أكثر من الإدارات العامة البالغ عددها 26، وهي بمثابة وزارات. ويشرف رئيس المفوضية وللمفوضية على أمانتها العامة. ويعمل في المفوضة 15 ألف شخص دائمون، يضاف إليهم 5000 في أجهزة تابعة.

د) الجمعية المشتركة (من جماعة الفحم والصلب)، والتي تحولت في 1962 إلى **برلمان أوروبي** European Parliament، يتكون من أعضاء تنتدبهم البرلمانات الأوروبية سنويا، ثم أصبحوا ينتخبون بصورة مباشرة اعتبارا من 1979. ويراقب البرلمان أعمال المفوضية، ويستشار فيما تعده من مشروعات الاقتراحات الرئيسية، كما يشارك في اختيار أعضائها، وله أن يعزلهم كما حدث خلال عام 1999. ومن أهم نشاطاته مناقشة مشروع الميزانية والنظر في التقرير السنوي اللذين تعدهما المفوضية. ويجتمع مرة سنويا. وكان دوره استشاريا في البداية ولكنه اتسع مع مضي الزمن ليشمل مشاركة في عملية اتخاذ القرارات.

هـ) **محكمة العدل الأوروبية** Court of Justice (من جماعة الفحم والصلب)، وتتكون من 7 قضاة وارتفع العدد مؤخرا إلى 16 قاضي، واحد على الأقل من كل دولة عضو. وتفصل في المنازعات بين الدول الأعضاء وبين أجهزة الجماعة، ولها أن تقوم بتفسير الاتفاقية، وأن تبطل القرارات المخالفة لها. وقد أضاف لها القانون الموحد **محكمة ابتدائية** Court of First Instance تنظر في المنازعات بين الجمهور والجماعة، بينما تتفرغ محكمة العدل لتفسير قوانين الجماعة. والأحكام الصادرة منهما ملزمة للدول الأعضاء ولمؤسسات الجماعة.

و) **المحقق** Ombudsman. مع نفاذ معاهدة الاتحاد (ماستريخت) أقر المجلس في 1993/11/16 قيام البرلمان بتعيين محقق، للنظر في الشكاوى التي يقدمها الأشخاص متعلقة بسوء الإدارة من جانب مؤسسات الجماعة ويقدم تقريرا إلى البرلمان، ويخبر الشاكي بنتيجة تحقيقه بعد تلقي ملاحظات المؤسسة المعنية[109].

ز) **محكمة المراجعين** European Court of Auditors, ECA. أنشئت بموجب معاهدة الموازنة الثانية (1975) محكمة تدقيق خارجي، مقرها لكسمبورج[110]. وأصبحت بمقتضى معاهدة ماستريخت أحد أجهزة الجماعة. وتقوم بفحص المصروفات الإدارية والإيرادات للجماعات الأوروبية والهيئات والمؤسسات المنشأة فيها، والتأكد من تحصيل جميع الإيرادات ومن قانونية عمليات الإنفاق، ومن سلامة الإدارة المالية. وتوافي المجلس والبرلمان ببيان يؤكد سلامة الحسابات وشرعية العمليات التي تتضمنها. كما تعد تقريرا سنويا عن مالية الجماعة، وتقوم بمساعدة المفوضية والمجلس الوزاري في التحكم في جهاز الموازنة، ولها أن تقدم اقتراحات بسبل تحسين الأداء المالي للجماعات ككل. وتتكون من مراجعين عددهم بعدد الدول الأعضاء (كان 10 وارتفع إلى 15) يعينون لمدة ست سنوات بقرار إجماعي من مجلس الوزراء بعد استشارة البرلمان.

ح) **اللجنة الاقتصادية والاجتماعية** Economic and Social Committee (ECOSOC). وتتكون من ممثلي الفئات الاقتصادية والاجتماعية، أي العمال وأصحاب الأعمال والمزارعين والمهنيين والخبراء وممثلي النقابات ...إلخ، بهدف إشراك الجانب الشعبي في جهاز الجماعة. ويعين المجلس بالإجماع أعضاءها لمدة 4 سنوات. وارتفع عدد الأعضاء مع توسع الجماعة من 101 إلى 222. وتعمل كهيئة استشارية ترجع إليها المفوضية ومجلس الوزراء، خاصة بالنسبة للزراعة وحرية انتقال العمال وتوفيق القوانين والنقل، وكذلك التشريعات التي توضع بموجب المعاهدة. كما أن للجنة إبداء آراء بمبادرة منها.

ط) **لجنة الأقاليم** Committee of the Regions وتتكون من ممثلين للأجهزة الإقليمية والمحليات. وقد أنشئت في 1992 بموجب معاهدة ماستريخت لتعاون المجلس والمفوضية. ولها نفس الهيكل التنظيمي للجنة الاقتصادية والاجتماعية، وتعمل مثلها بصفة استشارية وبخاصة في الشؤون المتعلقة بالتعليم والثقافة والصحة العامة والشبكات الأوروبية والصناديق الهيكلية. ولها إبداء الرأي فيما يتعلق بالجوانب الإقليمية.

ي) **بنك الاستثمار الأوروبي** European Investment Bank (EIB) لدعم النمو الاقتصادي عن طريق تمويل مشروعات تستهدف تنشيط المناطق الأقل تقدما، والإسهام في إقامة مشروعات تحقق أهدافا مشتركة للجماعة، وأخرى تستهدف تحديث أو تحوير بعض المنشآت القائمة أو خلق منشآت جديدة تلزم لتطوير السوق المشتركة، إذا ما فاقت احتياجاتها التمويلية قدرات الدول الأعضاء. كما يمول الصندوق مشروعات في أقاليم خارج الاتحاد الأوروبي، لمساندة سياسات الدعم التي تتبناها الجماعة للتعاون والتنمية مع أكثر من 120 دولة في أفريقيا والكاريبي والباسيفيكي ومنطقة البحر المتوسط وفي وسط وشرق أوروبا وأمريكا اللاتينية. ويعتبر البنك أهم مؤسسة تمويلية دولية في العالم.

ك) **صندوق الاستثمار الأوروبي** European Investment Fund (EIF)، وتقرر إنشاؤه في 1993 كجهاز تابع للبنك يقوم بتمويل مشاريع البنية الأساسية الضخمة في إقامة الاتصالات وشبكات الطاقة عبر أوروبا وتعزيز القدرة التنافسية الصناعية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، وحماية البيئة والتعاون في تنمية الدول غير الأعضاء. وتعطى الأولوية للمساهمة في تنمية المناطق الأقل تقدما في الاتحاد. وتحدد رأسمال الصندوق بمبلغ 2 بليون إيكو (وحدة عملة أوروبية) يساهم بنك الاستثمار الأوروبي بنسبة 40 % منه، والمفوضية 30 %، ومؤسسات مالية عامة وخاصة من الدول الأعضاء عددها 58 بالـ 30 % الباقية.

ل) **الصندوق الاجتماعي الأوروبي** European Social Fund (ESF)، ونصت معاهدة روما على إنشائه فأنشئ في عام 1960 تحت إشراف المفوضية، وجرى تعديله عدة مرات كما زيدت موارده ليقوم بتيسير توظيف العمال وتعزيز انتقاليتهم مكانيا ووظيفيا، والمساعدة على التكيف مع التغيرات الهيكلية في نظم الإنتاج، وبوجه خاص من خلال التدريب المهني وإعادة التدريب. واعتبارا من 1972 تولى مهاما تتجاوز تلبية الاحتياجات التي تترتب على إقامة السوق المشتركة، وتعنى ببرامج خلق وظائف جديدة، وتمويل الدراسات الخاصة بالتدريب على نوعيات جديدة من العمل. وفي الثمانينات وجه اهتمامه إلى مكافحة البطالة بين الشباب ومعاونة المناطق الأشد فقرا والتي تعاني من ارتفاع في البطالة وانتشار الصناعات المتراجعة. وهو يركز حاليا على معالجة قضايا البطالة التي تفاقمت في الجماعة.

م) **صندوق الاندماج الاجتماعي الأوروبي** European Social Cohesion Fund، ونصت معاهدة ماستريخت على إنشائه في عام 1993، للقيام بتعزيز الاندماج الاقتصادي والاجتماعي من خلال خفض التباينات بين اقتصادات الدول الأعضاء، لتقديم مساهمات مالية في مجالات البيئة والشبكات عبر الأوروبية في مجال البنية الأساسية للنقل بناء على قواعد يضعها المجلس، ومعاونة الدول الأعضاء الأقل دخلا على الانتقال بنجاح إلى الاتحاد الاقتصادي والنقدي.

وقد قامت **جماعات المصالح** بإنشاء حوالي 400 تجمّع تمثل مختلف الفئات الاقتصادية/الاجتماعية: أرباب الأعمال والمزارعين والعمال، نشأ بعضها في مراحل سابقة (خلال فترة مشروع مارشال وقيام جماعة الفحم والصلب) أو كنتيجة لقيام رابطة التجارة الحرة، كما كان للجماعة الأوروبية لها الدور الأكبر في تكوينها وفي قوة فاعليتها كأجهزة استشارية لها، وكقنوات لتبادل المعلومات بين الجماعة والقطاعات[111]. وبعضها له فرعان يعمل أحدهما في دول الجماعة والآخر في دول الرابطة، وتقوم برعاية مصالح أعضائها في كل من المنطقتين وتسعى إلى الربط بينهما. وتستخدمها الجماعة أحيانا كقوى ضغط pressure groups على الحكومات، كما أنها تعمل في الوقت نفسه كأداة ضغط على الجماعة نفسها. لذلك فإن الكثير من هذه التجمعات نشأ كرد فعل لشعور الفئات المعنية بما ينطوي عليه قيام الجماعة من تأثيرات على مصالحها، وهو ما ينهض دليلا على حيويتها. من جهة أخرى، فإن الأسس التي تقوم عليها فلسفة الجماعة تجعل لمثل هذه التنظيمات الأهلية الإقليمية وزنا خاصا في العملية التكاملية. وفي 1987 أنشأ عدد من كبار رجال الأعمال رابطة الاتحاد النقدي الأوروبي AMUE، ومقره باريس، لدعم قيام عملة أوروبية موحدة وتحقيق الاستقرار النقدي للسوق الموحدة.

أسلوب عمل الجماعة

تحدد أسلوب عمل الجماعة[112] وفق متطلبات تحقيق الأهداف المرحلية لمعاهدة روما مع مراعاة الفلسفة التي تتخذ منها دول الجماعة أساسا لتنظيمها السياسي الاجتماعي ومن ثم الاقتصادي، وتضم **ثلاثة أبعاد**:

(1) اتخاذ ما يلزم لاستكمال **إزالة الحواجز** بين أسواق الدول الأعضاء لكي تتحول إلى سوق مشتركة، أو ما يعتبر عادة من أساليب التكامل السلبي، ويتضمن توفير الحريات الأربع التي تنص عليها نظرية التكامل وهي: حرية انتقال السلع؛ وحرية انتقال العمال؛ وحرية ممارسة النشاط الاقتصادي وتأدية الخدمات؛ وحرية انتقال رؤوس الأموال وتحرير المدفوعات.

(2) **التوفيق بين السياسات** ويشمل ثلاث مجموعات من السياسات أو أدوات التكامل الإيجابي التي يختلف فيها دور الجماعة وأسلوب عملها:

- **السياسات المشتركة** التي نصت عليها معاهدة روما، وهي السياسة الزراعية المشتركة وسياسة النقل وسياسة المنافسة. وفي هذه المجموعة تتفق الدول على التنازل للجماعة عن جانب من سلطاتها في اتخاذ القرارات. ويلاحظ أن السياستين الأوليين تتعلقان بقطاعين من القطاعات الرئيسية، بينما الثالثة تعتبر شاملة، ولكنها توجه أساسا للصناعة.
- **سياسات لجوانب تشكّل أساسا للبنيان الاقتصادي** تسعى الجماعة إلى تحقيق تنسيق فيها نظرا لأهميتها في المراحل المتقدمة للتكامل الاقتصادي. وهنا أيضا يوجد مجالان لهما الطابع القطاعي هما قطاع الطاقة ونشاط البحث والتطوير التكنولوجي، أما المجال الثالث فله طبيعة شمولية هو السياسة الاقتصادية والنقدية.
- **سياسات خارج الإطار الإنتاجي** وإن كان لها علاقة وثيقة به، وتشمل السياسات الاجتماعية الموجهة لتحسين ظروف العمل وأحوال المعيشة؛ والسياسات الإقليمية التي تعالج أوضاع المناطق التي تعاني من الركود، إما لأسباب تاريخية، أو كانعكاس لبعض التطورات المترتبة على إقامة السوق المشتركة ذاتها.

(3) **العلاقات الاقتصادية الخارجية للجماعة**، والتي اتجه العمل فيها إلى إعطاء الجماعة صلاحيات واسعة. ولم يكن القصد من إقامة السوق المشتركة حرمان الأعضاء من أن يعقدوا اتفاقات تجارية مع دول أو مجموعات دول أخرى اكتفاء بدعم العلاقات البينية. واتفق على الأخذ بمبدأ التنسيق مع التمييز بين ثلاث مجموعات:

- **السياسة التجارية المشتركة**، التي تتولى من خلالها الجماعة تنظيم المفاوضات مع الأطراف الخارجية وتنسيق المواقف في التجمعات الدولية وتحديد الرسوم الجمركية للجماعة.
- **ترتيبات التعاون** مع دول أو مجموعات دول غير أعضاء.
- **سياسة التنمية** التي تستخدمها الجماعة كأداة لتنظيم مساعداتها للدول النامية، ومن أهم صورها الاتفاقيات التي تعرف باسم "ميثاق لومي" Lomé Convention، الذي عقد في 1975 مع 46 دولة من الدول النامية التي كانت ترتبط بعلاقات بعضو أو أكثر من أعضاء الجماعة، خاصة في أفريقيا، وأعطى تسهيلات لتلك الدول تنظم علاقاتها مع الجماعة. وظل الميثاق يتجدد وعضويته ترتفع لتبلغ 70 دولة في أفريقيا والكاريبي والباسيفيكي ACP، ودخل التعديل الرابع للميثاق حيز التنفيذ في 1991/9/1، وجرى تعديله في 1995 حيث تم تعزيز الجوانب السياسية والمؤسسية ومراعاة حقوق الإنسان واتباع المبادئ الديموقراطية.

أي أن الجماعة اتخذت أسلوب التفاوض الجماعي كمنهج للعمل، وأصبح هذا الأسلوب هو القاعدة مع الزمن، فعزز قدراتها التفاوضية. وطبقت الجماعة هذا الأسلوب على الدول العربية منفردة، ومتجمعة في مجموعات صغيرة كمجلس التعاون الخليجي، والمجلس المغاربي، ومؤخرا مع كل من دول جنوب وشرق البحر المتوسط منفردة.

مراحل عمل الجماعة

اعتمدت الجماعة الأسلوب المرحلي الذي رأينا (الفصل الثاني) أن النظرية التي بلورها بيلا بالاسا حددت له خمس مراحل تبدأ بمنطقة التجارة الحرة، وتنتهي بالوحدة الاقتصادية. غير أن الجماعة الأوروبية سعت إلى البدء مباشرة بالمرحلة الثالثة وهي السوق المشتركة، بعد مرحلة انتقالية يقام فيها اتحاد جمركي، مع إدراج بعض السياسات التي تدخل ضمن المرحلة الرابعة. ومع ذلك فإن التطور السابق بيانه لمعاهدة الجماعة يشير إلى أن التكامل الأوروبي مر عمليا بخمس مراحل هي:

- مرحلة انتقالية (نحو السوق المشتركة) انتهت بإقامة الاتحاد الجمركي.
- مرحلة إقامة السوق المشتركة.
- مرحلة إقامة السوق الموحدة (كأساس للاتحاد الاقتصادي والنقدي).
- مرحلة إقامة الاتحاد الأوروبي (الاقتصادي والنقدي والسياسي).
- مرحلة تطوير الاتحاد بتوسعه أفقيا ورأسيا.

وسوف نتناول كلا من هذه المراحل على التوالي بإيجاز تاركين تفاصيل السياسات والإجراءات التي اتبعت فيها إلى الفصل التالي.

(أولا) المرحلة الأولى: إقامة اتحاد جمركي

اعتبِرت المرحلة الأولى مرحلة **انتقالية** نحو السوق المشتركة. وحددت لها المعاهدة 12 سنة، يمكن أن تمتد إلى 15 سنة، ويجري التركيز فيها على متطلبات إقامة **الاتحاد الجمركي**. وتتكون من ثلاث فترات طول كل منها أربع سنوات حددت لكل منها مهام معينة:

- تبدأ الفترة الأولى في 1958/1/1 وأجيز تمديدها مدتين طول كل منهما سنة، إذا لم يمكن تحقيق أهدافها في نهايتها، وهو ما لم تنشأ الحاجة إليه، بل تم إنجازها في آخر 1960 أي قبل الموعد المقرر بسنة.
- انتهت الفترة الثانية في منتصف 1963، قبل موعدها المقرر له آخر 1965 بسنتين ونصف، مختصرة بذلك سنة ونصف إضافة إلى السنة المختصرة في المرحلة الأولى.
- وكان مقررا للمرحلة الثالثة أن تنتهي في آخر 1969، غير أن التقدم الذي أحرزته المرحلتان السابقتان أدى إلى استكمال إقامة الاتحاد الجمركي في منتصف 1968، متقدما عن موعده بسنة ونصف السنة.

وخلال المرحلة الانتقالية اهتمت الجماعة بإزالة العوائق التجارية بين الدول، سواء كانت رسوما جمركية أو قيودا كمية، وكذلك اتباع سياسة تجارية مشتركة تجاه العالم الخارجي تتضمن وضع تعريفة خارجية مشتركة موحدة. ووضعت الجماعة أسس سياسة المنافسة، وعقدت مؤتمر ستريزا Stresa في 1958 لصياغة السياسة الزراعية المشتركة التي نصت عليها المعاهدة. وطالت المفاوضات بشأنها بسبب اختلاف آراء الدول حولها إلى أن أقرها المجلس في يونيو/ حزيران 1960، بعد ما يسمى "الماراثون الزراعي". والواقع أن هذه السياسة تظل حتى الآن موضع خلاف حاد، داخل الجماعة وخارجها، ولكن هذا لم يشكل حائلا دون الدخول في التكامل والعمل على

تطويره. وخلال هذه المرحلة بدأ الاهتمام بتنسيق السياسات الاقتصادية رغم أنه يعتبر عادة من مهام المراحل المتقدمة للتكامل. وشهدت المرحلة الأولى إنشاء كل من الصندوق الاجتماعي الأوروبي وبنك الاستثمار الأوروبي على نحو ما هو مبين من قبل. كما أن تسمية الجمعية المشتركة تغيرت إلى "الجمعية البرلمانية المشتركة"، ثم صدر في 1962/3/30 قرار بتسميتها "البرلمان الأوروبي". وفي 1967/7/1 بدأ نفاذ **معاهدة الدمج** Merger Treaty باتخاذ مجلس أوروبي واحد ومفوضية أوروبية واحدة الجماعات الثلاث (الفحم والصلب والاقتصادية واليوراتوم)، وأطلق على التجمع الثلاثي **"الجماعات الأوروبية"**، وإن ظلت كل جماعة قائمة بذاتها، تمارس الأجهزة المدمجة السلطات المنصوص عليها في كل معاهدة على حدة. فتولت المفوضية صلاحيات كل من السلطة العليا لجماعة الفحم والصلب، ومفوضية كل من جماعتي روما. وأصبح المجلس الوزاري لكل من جماعتي الفحم والصلب والطاقة الذرية أحد المجالس المتخصصة لمجلس وزراء الجماعات الأوروبية.

(ثانيا) المرحلة الثانية: إقامة السوق المشتركة

عقب استكمال الاتحاد الجمركي أصدرت المفوضية الأوروبية في 1968/7/1 إعلانا يحدد ثلاثة أهداف للمرحلة التالية التي كان مقدرا لها عشرين سنة[113]:

(1) الاستمرار في العمل من أجل إقامة **الاتحاد الاقتصادي**، وذلك باستكمال السياسات المشتركة التي نصت عليها المعاهدة، والعمل تدريجيا على إحلال السياسات الجماعية محل الوطنية بما يوجد سياسة اقتصادية عامة تتضمن العناصر التالية::

- إزالة الفوارق القائمة بين **النظم الضريبية** القطرية تحقيقا لحرية انتقال البشر والبضائع، كما تقضي الصيغة الكلاسيكية لفكرة السوق المشتركة. فقد كانت السلع عند انتقالها من دولة إلى أخرى تصادف اختلافات كبير في معدلات الضرائب غير المباشرة، التي زادت أهميتها كمصدر إيرادي بعد إزالة الرسوم الجمركية على التجارة البينية التي كانت نسبتها للتجارة الكلية كبيرة. وكان من الضروري العمل على التنسيق بينها.
- التوجه نحو الوحدة النقدية، بدءا **بتنسيق السياسات النقدية**، ووصولا إلى العملة الموحدة، وهو ما يعني الإعداد للوحدة الاقتصادية.
- التقدم الحاسم في مجالات **البحث والتكنولوجيا**، لتصبح أوروبا ندا للقوى الاقتصادية الكبرى.

(2) العمل من أجل إقامة **اتحاد سياسي**، وفقا للدعوة التي تبناها زعماء فرنسا وألمانيا وإيطاليا، استلهاما مما حدث في حركة توحيد كل من هذه الدول ذاتها. وتوضع لهذا الغرض أطر مؤسسية قادرة على جذب عدد آخر من الدول الأوروبية، بما يساهم في خلق وفاق بين الشرق والغرب واستقرار أوروبا.

(3) **تقويم العلاقات الخارجية**. فرغم أن لأوروبا دور كبير في التجارة العالمية وتقديم المساعدات إلى العالم الثالث، إلا أنها تحتاج إلى تنظيم علاقاتها الخارجية مع التجمعات القارية التي ينتظر أن تحل محل الكيانات القطرية، على أساس من التعاون والترابط، حتى لا تتعرض العلاقات القارية إلى ما ساد العلاقات القطرية من نزاعات مدمرة. وتأتي العلاقات الاقتصادية في المقدمة.

(4) مواجهة القضايا **الإنسانية** كالتحولات المجتمعية وتنظيم الحياة الاجتماعية وقضايا البيئة وشؤون الإنسان من حرية وأمن وصحة، وغير ذلك مما يترتب على سرعة التغيرات التكنولوجية التي يشهدها العالم، مع الاحتفاظ بالشخصيات المميزة لكل من المجتمعات الأوروبية. وهذه أمور تتجاوز في معالجتها الجهود القطرية للدول منفردة، وتتطلب بالتالي تطويرا في منظومة العلاقات على المستوى الأوروبي.

واستطاعت الجماعة، على مدى 20 عاما، أن تحقق **إنجازات هامة** في كل من هذه المجالات. ويلاحظ أن المرحلة الأولى شهدت بعض الخطوات نحو تحرير انتقال الأفراد، واستمرت الجهود في هذا المجال مما جعل من الممكن توقع إمكان الاقتراب من الوحدة الأوروبية في مطلع التسعينات. وبالنسبة لانتقال رؤوس الأموال فقد تقرر التدرج في تحرير حركتها، منعا لما قد يترتب على ذلك من اضطرابات داخلية وخارجية، على ألا يعني ذلك تفرقة حسب الجنسية. وتمت الاستجابة لما دعت إليه المفوضية من تنسيق للضرائب غير المباشرة وكذلك الإعانات الحكومية. واستمر الاهتمام خلال هذه المرحلة أيضا بسياسة المنافسة، وهو ما أظهر الأثر العكسي لاختلاف أسعار الصرف، ودفع إلى المطالبة بالدخول في تكامل نقدي. وشهدت هذه الفترة تقلبات عالمية عنيفة في النظام

النقدي العالمي دعت إلى مزيد من الاهتمام بالشؤون النقدية. بالمقابل أدت التقلبات المذكورة إلى الاهتمام بتنسيق السياسات الاقتصادية، وثار في هذا الصدد جدل حول كل من أساليب تنسيق هذه السياسات، والعلاقة بين التنسيق الاقتصادي والتكامل النقدي. وعلى الصعيد الإنساني حظيت كل من السياسة الاجتماعية والسياسة الإقليمية باهتمام كبير، لتفادي الآثار السلبية للتقلبات الاقتصادية. أما في المجال السياسي فقد جرى الاكتفاء بالتعاون الذي بدأ في 1970 من خلال التنظيم المعروف "بالتعاون السياسي الأوروبي" EPC (المشار إليه في الفصل الخامس/ثانيا)، رغم أنه ظل خارجا عن نطاق المعاهدة، كمنبر للتشاور والتنسيق بين حكومات الدول الأعضاء حول شؤون السياسة الخارجية. ولذلك كان العمل فيه مركزا بيد المجلس ووزراء الخارجية، بينما كان للمؤسسات الأخرى كالبرلمان والمفوضية دور غير مباشر. وساعد هذا التعاون على اتباع الدول سياسة مشتركة في المنظمات الدولية، وأفاد في بناء سياسة خارجية متسقة.

(ثالثا) المرحلة الثالثة: التحرك نحو السوق الموحدة

على الرغم من قيام السوق المشتركة والمساعي المتكررة للدخول في وحدة اقتصادية ونقدية، فإن الجماعة ظلت تشكو من استمرار عدد كبير من القيود التي تعوق تلك الوحدة. وطالب البرلمان الأوروبي خلال 1983 و 1984 بتعديل معاهدة روما بهدف المضي نحو وحدة أوروبية، وإضفاء مزيد من الصبغة فوق الوطنية على عملية اتخاذ القرارات في الجماعة، وتمكينها من الاستقلال بمواردها. كما أقر مجلس القمة الأوروبي في نفس الفترة مبدأ التحرك نحو إرساء الجماعة على أسس جديدة، وإدخال إصلاح مؤسسي على تشكيلات الجماعة بما يعزز التعاون الأوروبي في المجالين الاقتصادي والسياسي ويساعد على التقدم نحو الوحدة الأوروبية. واقتضى هذا معالجة ثلاث مشاكل رئيسية تحد من فاعلية الجماعة، وهي[114]:

- تعزيز موارد الجماعة بعد أن أشرفت على النفاد.
- حل مشكلة استردادات بريطانيا وفقا لقواعد السياسة الزراعية المشتركة.
- ضرورة السيطرة على الإنفاق على الزراعة لحل المشكلتين السابقتين.

وطالب المجلس باقتراح ما يلزم لإشعار المواطن العادي بأنه ينتمي إلى أوروبا. وكلفت لجان فنية بدراسة هذه التوجيهات، وبناء على هذه الدراسات أعدت المفوضية كتابا أبيض يحتوي على حوالي ثلاثمائة إجراء تستهدف إقامة **"السوق الداخلية الموحدة** Single Internal Market في 1992[115]. وأحيلت المقترحات في 1985 إلى مؤتمر حكومي لوضع مشروع بتعديل معاهدة الجماعة، فتباينت فيه وجهات النظر القطرية، رغم اتفاق الجميع على هدف إقامة السوق الموحدة ولكن بشرط ألا يمس ذلك المصالح الحيوية للدول. فتحفظت عدة دول على إخضاع التنسيق الضريبي لقرار بالأغلبية وتحفظ البعض بالنسبة لتقريب التشريعات لإزالة عوائق حركة السلع، كما أن إدراج النظام النقدي الأوروبي في المعاهدة لم يلق قبولا إلا من جانب إيطاليا وبلجيكا وفرنسا. ورغم الاتفاق على تعزيز صلاحيات البرلمان الأوروبي فقد رفضت الدول الأعضاء، باستثناء إيطاليا، إعطاءه سلطة حقيقية في عملية اتخاذ القرار. ومع ذلك فقد أقر المجلس في لكسمبورج في 1985/12/2 **"القانون الأوروبي الموحد"** Single European Act ليعرض على الدول ويعاد النظر فيه في الاجتماع التالي في بروكسل في 1986/2/17 حيث تم التوقيع عليه لكي يعرض على برلمانات الدول الأعضاء لتحصيل التصديق عليها، وأدخل القانون الذي بدأ نفاذه في 1987/7/1، تعديلات عديدة على معاهدة روما، كان في مقدمتها الالتزام بإقامة السوق الموحدة بحيث تزول الحدود القطرية وتتحقق حرية كاملة لحركة الأفراد والسلع والخدمات ورأس المال؛ وإجراء تعديلات على مؤسسات الجماعة، وذلك بغية تحقيق الوحدة الأوروبية. كذلك نص الفصل الثالث من القانون على تقنين الصلة بين الجانب الاقتصادي الذي هو موضع اهتمام الجماعة، والجانب السياسي الذي يتم في شكل تعاون في شؤون السياسة الخارجية من خلال التنظيم المعروف "بالتعاون السياسي الأوروبي" المشار إليه سابقا، وإن ظل هذا التنظيم خارجا عن نطاق المعاهدة. وكلف المجلس المفوضية بإعداد مجموعة الخطوات والإجراءات اللازمة لتنفيذ ما نصت عليه الوثيقة، فأعدت مذكرة عرفت بخطة ديلور Delors Plan نسبة إلى رئيس المفوضية، في فبراير 1987، وضعت أسسا ثلاثة لتطوير عمل الجماعة وفقا للقانون الموحد:

(1) إصلاح السياسة الزراعية المشتركة على نحو يقوّم وضع المزارع الأوروبية ومستقبلها الاقتصادي والاجتماعي على المدى البعيد.
(2) إصلاح الصناديق الهيكلية (الاجتماعية والإقليمية) لمواجهة الحاجات المتوقع تضاعفها فيما بين 1989 و 1992، وإدخال تغييرات على أساليب استخدام الموارد.
(3) إصلاح ميزانية الجماعة بإدخال قدر أكبر من الانضباط، وتأمين موارد ذاتية للجماعة تكفل اتفاق الموارد مع الأهداف المحددة لسنة 1992.

ورغم إقرار المجلس في اجتماعه في بروكسل في منتصف 1987 للأهداف العامة فإنه لم يتفق على التفاصيل. واستمرت الخلافات إلى أن تم اتخاذ القرار النهائي في اجتماع استثنائي في بروكسل في 11-1988/2/12.

من جهة أخرى فقد أدى إقرار السوق الموحدة والتصديق على القانون الموحد إلى تعزيز الصبغة فوق الوطنية للجماعة وضرورة تمتعها بمزيد من الاستقلال بمواردها. وتعتبر السوق الموحدة سبيلا إلى ترشيد الإنتاج وتعزيز المنافسة في آن واحد، وهو ما يقتضي اتخاذ تدابير تسهل التعاون عبر الحدود، مثل إنشاء مشروعات برأسمال مشترك joint ventures والعمل على إزالة العقبات التي تفرضها المنشآت الإنتاجية أو الدولة. وحتى تقوى الجماعة على تحمل مسئولياتها الجديدة وتتخلص مما يسود أعمالها من تعقيدات تعرضها لبطء شديد في اتخاذ القرارات في كثير من الحالات، جرى التأكيد على زيادة **المرونة في أساليب العمل**، بإعطاء أجهزة الجماعة صلاحيات أوسع في مجالات جديدة من مجالات السياسة الاقتصادية، وزيادة مرونة عملية اتخاذ القرار في المجلس، وتفويض المفوضية بمزيد من الصلاحيات. وأصبحت القرارات تُتخذ بأغلبية مشروطة بدلا من اشتراط الإجماع الذي عرقل العمل في السابق وذلك بالنسبة لعدد من الإجراءات اللازمة لإقامة السوق الموحدة (باستثناء ما يتعلق بتنسيق الضرائب وحرية انتقال الأفراد وحقوق العمال) مع عمل ترتيبات خاصة للدول التي تجد صعوبات في تنفيذها. كذلك اعتمد القانون أسلوبا يسمح للبرلمان بقدر أكبر من الإسهام في العملية التشريعية، عن طريق التعاون مع المجلس في دراسة المقترحات التي تعدها المفوضية قبل أن يتخذ المجلس قرارا بشأنها. وهكذا بدأت مرحلة جديدة تستكمل خلالها الإجراءات اللازمة لتحرير حركة المنتجات وعوامل الإنتاج، والعمل على تنسيق السياسات الاقتصادية وتطوير السياسات الاجتماعية والإقليمية.

(رابعا) المرحلة الرابعة: إقامة الاتحاد الأوروبي

تحدد لتنفيذ القانون الموحد عام 1992، وهو ما كان يطلق عليه أحيانا "أوروبا 1992"، واقتضى هذا تعديل معاهدة روما لتتحول من معاهدة لإقامة سوق مشترك إلى معاهدة اتحاد اقتصادي ونقدي. وتوصل المجلس الأوروبي في اجتماعه في ماستريخت، 9-1991/12/10 إلى مسودة معاهدة حول الاتحاد الأوروبي، وهي المعروفة باسم **معاهدة ماستريخت** Maastricht Treaty. وتقوم هذه المعاهدة على أساس نصوص أعدت حول الوحدة السياسية، ومسودة المعاهدة الاقتصادية والنقدية. ووقعت معاهدة ماستريخت في 1992/2/7 على أساس أن تطبق من أول 1993. ولكن تنفيذها تأخر إلى 1993/11/1 بسبب اعتراض ألمانيا عليها بدعوى مخالفتها للدستور الألماني، إلى أن رفضت المحكمة الألمانية العليا هذه الدعوى. وتأكيدا لمعنى الوحدة، أنشأت المعاهدة ما يسمى بالمواطنة الأوروبية، التي تعطي حقوقا متماثلة لجميع مواطني الاتحاد، وتؤكد على ضرورة الاندماج الاقتصادي والاجتماعي، وما يتبع ذلك من زيادة الاهتمام بالجوانب الاجتماعية والإقليمية. وكان من أهم ما تمكنت المعاهدة من حسمه التكامل النقدي بالتوصل إلى عملة أوروبية موحدة (اليورو) قبل نهاية التسعينات. وفي مجال السياسة الخارجية، تم الاستعاضة عن نظام التعاون السياسي الأوروبي بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة CFSP، التي تمتد إلى جميع النواحي الأمنية للاتحاد وتؤدي في النهاية إلى صياغة سياسة دفاعية مشتركة. وتتخذ القرارات في هذا المجال بالإجماع. وفي مجال الشؤون الداخلية، تقرر التعاون في الشؤون الداخلية والعدالة JHA، بما في ذلك حق اللجوء والهجرة، مع ترك أمر التأشيرات للجماعة. وتعترف المعاهدة بالمواطنة الأوروبية، وتحدد حقوق وواجبات مواطني الدول الأعضاء، وتشمل حرية الانتقال وحق الإقامة وحق التصويت والترشيح للانتخابات المحلية والأوروبية، وفي التمتع بحقوق دبلوماسية مشتركة خارج الاتحاد. ونظرا لأن القرار في الجانبين السياسيين ظل أساسا بيد الدول، وهو ما يعني اشتراط الإجماع بالنسبة للقرارات فيهما، فإن صلاحيات الجماعة زادت في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية. وهكذا اعتمدت المعاهدة هيكلا قانونيا ومؤسسيا واحدا من **ثلاثة أعمدة** pillars، لكل عمود قواعده الخاصة لاتخاذ القرارات.

كما أدخلت **تعديلات مؤسسية** كان أهمها إكساب المجلس الأوروبي (القمة) كيانا مستقلا، وتأكيد الصيغة فوق الوطنية للجماعة في اتخاذ القرارات بالنسبة للشؤون الاقتصادية والنقدية، بما يراعي المحافظة على **منجزات الجماعة** acquis communautaire، واتباع مبدأ **التفويض** subsidiariy بحيث يسمح للسلطات الوطنية باتخاذ القرار كلما كان ذلك ممكنا، وهو ما يقصر القرارات الجماعية على ما يثبت أن القرار الجماعي أفضل فيه من القطري. كما وسعت صلاحيات للبرلمان في عملية اتخاذ القرارات، وأعطي سلطة أكبر في تعيين المفوضية والرقابة عليها (وهو ما أدى إلى إقالته لها خلال عام 1999 بسبب بعض التجاوزات للمالية). وجعلت محكمة المراجعين مؤسسة مستقلة. كما أنشئت **لجنة استشارية للأقاليم** لتمارس دورا استشاريا بالنسبة إلى المجلس والمفوضية في الأمور التي تهم الأقاليم مثل التعليم والشباب والصحة والاندماج الاقتصادي والاجتماعي، وهي أمور جرى توسيع

صلاحيات المجلس والمفوضية بشأنها. كذلك أنشئ **صندوق اندماج** بمبلغ 2.6 بليون إيكو لمساعدة الدول التي تطبق برامج تقارب convergence programmes لتعديل اقتصاداتها.

(خامسا) المرحلة الخامسة: تطوير الاتحاد الأوروبي

صاحب إعداد معاهدة الاتحاد الأوروبي تحول كبير في البيئتين الإقليمية والعالمية، خاصة انهيار المعسكر الاشتراكي الذي كان وجوده حافزا للتكتل الأوروبي الغربي، وتوجه العديد من دول وسط وشرق أوروبا إلى الأخذ بالنظام الرأسمالي وتأكيد الروابط الاقتصادية والاجتماعية مع الجماعة الأوروبية. في الوقت نفسه فإن التقدم على طريق الوحدة أثار عددا من القضايا التي تحتاج إلى مزيد من البحث، فجرى تناولها في معاهدة ماستريخت بحلول وسط، على أن تخضع لمزيد من الدراسة من خلال مؤتمرات حكومية تمهيدا لعقد معاهدة جديدة هي معاهدة أمستردام التي وقعت في 1997/10/2، ودخلت حيز النفاذ في 1999/5/1. وبموجب هذه المعاهدة عدلت مواد معاهدات الجماعات الثلاث، كما ألغيت معاهدة الدمج حيث جرى النص على إطار موحد لمؤسسات الجماعات، أخذا في الاعتبار أن معاهدة الفحم والصلب ينتهي أجلها في عام 2001. بالمثل أدرجت منجزات ميثاق شنجن في الإطار القانوني لمعاهدة الاتحاد، التي أكدت على احترام المواثيق الخاصة بالحقوق الأساسية للإنسان حرصا على إشاعة الديموقراطية وتوفير الحرية والأمن والعدالة، وإعطاء الجماعة مزيدا من الصلاحيات بالنسبة لسياسة الأمن الداخلي. وتضمنت المعاهدة تطويرا لأسس المواطنة الأوروبية وتعزيز الرابطة بينها وبين المواطنة القطرية. كذلك جرى توسيع نطاق التعاون في السياسة الخارجية في الجانبين الاقتصادي والسياسي، وأدخلت إصلاحات على السياسة الخارجية والأمنية المشتركة تضمنت خلق منصب الممثل الأعلى High Representative لهذه السياسة، ووحدة تخطيط السياسة والإنذار المبكر لدراسة التطورات العالمية وتحليل عواقبها، والعمل على اعتماد استراتيجية مشتركة. وعلى الجانب المؤسسي زيدت صلاحيات البرلمان في عملية اتخاذ القرارات، وجرى تطوير للمفوضية وتأكيد دور محكمة العدل في أمور تتعلق بالحقوق الأساسية وبعض الأمور التي تتعلق بالأمن الداخلي للاتحاد الأوروبي. وأخيرا تضمنت المعاهدة إقرار السياسة الاجتماعية كأحد أركان الجماعة. وتواجه الجماعة حاليا مشكلة اتساع العضوية مع تفاوت أحجام الدول وما يترتب على ذلك من موازنة بين إعطاء وزن مقبول لكل دولة وتمثيلها في أجهزة الجماعة وبين حسن تسيير العمل أو ما يطلق عليه "مثلث أمستردام".

تطور موازنة الجماعة

خلال الفترة الانتقالية كان إنفاق الجماعة يغطى بموارد تساهم فيها الدول الست بالتناسب مع دخولها القومية على نحو ما يتم العمل به في المنظمات الدولية، حيث بلغ نصيب كل من الثلاثة الكبار 28 %، ولكسمبورج 0.2 %، والباقي مناصفة بين بلجيكا وهولندا. ومع استكمال الاتحاد الجمركي تقرر تحديد موارد بعينها كموارد ذاتية للجماعة. وتقرر بموجب معاهدة الموازنة الأولى التي أصبحت نافذة في 1971/1/1 أن تتضمن الموارد نسبة من حصيلة الرسوم الجمركية الخارجية تتصاعد لتشملها بالكامل في 1974، وكذلك الرسوم المفروضة على الواردات الزراعية بموجب السياسة الزراعية. كما تتضمن اعتبارا من 1975 نسبة لا تتجاوز 1 % من قيمة الأعمال التي تفرض عليها ضريبة القيمة المضافة. غير أن هذا المصدر لم يتحقق إلا في 1980، ومع ذلك تعرضت الموازنة لصعوبات في أوائل الثمانينات بسبب عدم كفاية الموارد، رغم رفع الحد الأعلى للنسبة التي تحصل بها ضريبة القيمة المضافة إلى 1.4 %، ثم 1.6 % اعتبارا من أول 1986، خاصة بعد تراجع حصيلة الرسوم الزراعية. ولذلك تقرر في 1988 إضافة مورد آخر يحسب في ضوء تغطية النفقات، كنسبة من الفرق بين الناتج القومي باعتباره يمثل درجة غنى الدول الأعضاء وبين أساس ضريبة القيمة المضافة. وفي نفس الوقت تقدمت المفوضية بخطة صاغها رئيسها ديلور لتعديل السياسة الزراعية للجماعة حتى يزول الضغط الذي تحدثه على موارد الجماعة. وهكذا تراجع نصيب الرسوم الجمركية من حوالي 40 % من موارد الموازنة إلى أقل من 20 %، وتجاوزت ضريبة القيمة المضافة النصف، بينما قاربت النسبة من الناتج القومي 30 %، ولم تعد الرسوم الزراعية تمثل سوى الواحد بالألف. ويلاحظ أن معاهدة الموازنة الثانية التي أصبحت نافذة اعتبارا من 1977/6/1 زادت سلطات البرلمان بالنسبة للموازنة ليستطيع تعديل الإنفاق غير الزراعي ورفض مشروع الموازنة، وإعفاء المفوضية إذا أساءت تنفيذ الموازنة. كما أنشأت محكمة المراجعين كجهاز جديد للرقابة على الإنفاق.

تطور عملية اتخاذ القرار في الجماعة

خلال المرحلة الأولى من نشأة الجماعة حرصت الدول على عدم التخلي عن سلطاتها في اتخاذ القرارات لأجهزة الجماعة. ولذلك تركزت هذه السلطات في مجلس الجماعة، باعتبار أنه الذي يمثل الحكومات، ويتخذ

قراراته بالإجماع. أما البرلمان فكانت سلطاته استشارية، حيث يؤخذ رأيه في بعض الأمور، كما يؤخذ رأي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، بينما تستطيع المفوضية التقدم بمبادرات في شكل مقترحات ينظر فيها المجلس. وحتى لا يؤدي شرط الإجماع إلى تعثر مسيرة التكامل، عمد المجلس إلى اعتماد أسلوب المناقشات المفتوحة التي لا تنهى بقرار إلا بعد أن تعالج جميع الاعتراضات ويتم التوافق العام. وكما سبق فإن البرلمان حصل في منتصف السبعينات على صلاحيات محدودة بالنسبة للموازنة. ومع إقرار القانون الموحد بدأت مرحلة جديدة ترتفع فيها نسبة المجالات التي تتخذ فيها القرارات بأغلبية بسيطة أو مشروطة بما يؤكد السلطة فوق الوطنية للجماعة. وصحب ذلك توسيع صلاحية البرلمان بما يسمى **الأسلوب التعاوني** cooperation procedure في اتخاذ القرارات الذي نص على إعادة العرض عليه مرة ثانية في حالة الخلاف. وينطبق هذا الأسلوب بوجه خاص على مجالات النقل وعدم التمييز في المعاملة وموارد البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية للدول الأعضاء، والصندوق الاجتماعي والتدريب المهني والشبكات الأوروبية والاندماج الاقتصادي والاجتماعي والبحث والبيئة والتعاون في التنمية والصحة وسلامة العمال، واتفاقية السياسة الاجتماعية، وغيرها.

وأضافت معاهدة ماستريخت مرحلة ثالثة لإعادة العرض على البرلمان من خلال **"عملية المشاركة في القرار"** co-decision، وهو ما أعطى قوى متماثلة لكل من المجلس والبرلمان. وينطبق هذا الأسلوب على حرية انتقال العمال وإنشاء السوق الموحدة وحماية المستهلك والتعليم والثقافة والصحة والبحوث والبيئة والتنمية التكنولوجية والشبكات الأوروبية. كما أعطي البرلمان سلطة **الإقرار** أو الموافقة assent على بعض القرارات، تشمل الشروط التي تعقد بموجبها الاتفاقيات الدولية وتحديد أهداف وهياكل الصناديق الهيكلية والاندماجية ومهام وسلطات البنك المركزي الأوروبي، والموافقة على تعيين رئيس المفوضية. ثم أكدت معاهدة أمستردام أسلوب المشاركة ووسعت نطاقه وذلك بإلغاء الأسلوب التعاوني. كما أعطت البرلمان سلطة إقرار فرض ما نصت عليه من عقوبات على الدول في حالة الانتهاك الخطير والمستمر للحقوق الأساسية.

رابعا ـ المنطقة الاقتصادية الأوروبية

أجرت رابطة التجارة الحرة الأوروبية والجماعة الاقتصادية الأوروبية خلال 1972 مفاوضات ترمي إلى إقامة سوق موحدة لأوروبا الغربية تخلو من الرسوم الجمركية. وبعد انضمام بريطانيا والدنمرك إلى الجماعة من أول 1973، بقيت ست دول في الرابطة (أيسلندا، البرتغال، السويد، سويسرا، النرويج، النمسا، أما فنلندا فكانت عضوا منتسبا)، لها علاقات تجارية قوية معهما، مما جعل الجماعة الأوروبية تمثل الشريك التجاري الأكبر للرابطة. لذلك عقدت سلسلة من اتفاقيات تحرير التجارة في السلع الصناعية بين الجماعة الأوروبية وكل من دول الرابطة، يشرف عليها لجان مشتركة joint committees من ممثلين للطرفين. وبموجبها بدأ تخفيض الرسوم من أول 1973 إلى أن تمت إزالتها، مع بعض الاستثناءات المحدودة، في منتصف 1977، فأصبحت جميع دولهما **منطقة تجارة حرة صناعية موسعة**، تطبق فيها قواعد للمنشأ تجنبا لانحراف مسار التجارة. أما بالنسبة للزراعة فقد قدمت كل من الجماعة والرابطة تنازلات متبادلة عن القواعد المطبقة في كل منهما. وأدت هذه الاتفاقيات لمضاعفة التجارة بين المجموعتين ثلاث مرات بين 1974 و 1984. وأصبحت هذه التجارة بنهاية الثمانينات تمثل 25 % من تجارة الجماعة الأوروبية، وما يتراوح بين 40 % و 65 % من تجارة دول الرابطة[116].

وحتى لا يؤدي توجه الجماعة الأوروبية نحو إقامة "السوق الموحدة" إلى إغلاق حدودها أمام الرابطة، صدر في إبريل 1984 إعلان لكسمبورج الذي يدعو إلى إنشاء "مجال اقتصادي economic space ديناميكي" لدول أوروبا الغربية، يعمل على خفض العوائق الكمية للتجارة وتخفيف الإجراءات الحدودية وتحسين قواعد المنشأ وتنسيق المواصفات وتطبيق قواعد المنافسة العادلة. كما جرى الاتفاق على تحقيق الشفافية في الإعانات الحكومية وإتاحة المشاركة في العطاءات الحكومية[117]. وفي 1995 تقدم ديلور رئيس مفوضية الجماعة الأوروبية باقتراح بجعل المنطقة أكثر هيكلية من الناحية المؤسسية، وذلك بإنشاء **المنطقة الاقتصادية الأوروبية** EEA[118]. غير أن محكمة العدل الأوروبية اعتبرته متعارضا مع معاهدة روما، لأنه يخالف النظام القانوني للجماعة الأوروبية الذي قبلت الدول الأعضاء فيها بموجبه الحد من سيادتها وإعطاء قوانين الجماعة الأولوية، وتطبيق سلسلة طويلة من القواعد بهدف إقامة اتحاد اقتصادي، وهو ما لا تستهدفه المنطقة ولا تسعى لتطبيقه.

ولذلك اتسعت المفاوضات بشأن المنطقة لتشمل حرية انتقال السلع والأشخاص والخدمات ورأس المال بين الجماعة ودول الإفتا وفقا للقواعد والإجراءات المطبقة في الجماعة، ومتطلبات تحقيق الاندماج الاقتصادي

والاجتماعي. وتعهدت دول الإفتا بتطبيق تشريعات الجماعة الخاصة بالحريات الأربع: وهي حرية انتقال السلع والأشخاص والخدمات ورأس المال، فيما عدا بعض الاستثناءات والفترات الانتقالية في بعض القطاعات. كما اتفق على تعزيز العلاقات بين دول التجمعين وتوسيعها في المجالات المؤثرة على نشاط قطاع الأعمال، والتي تشمل السياسات الاجتماعية، وحماية المستهلك، والبيئة، والإحصاءات، وقانون الشركات؛ والبحث والتطوير، والمعلومات، والتعليم، وقطاع الاتصالات المسموعة والمرئية، والمنشآت الصغيرة والمتوسطة، والسياحة. كما اتفق على إضافة ملحق للمعاهدة يدرج منتجات الفحم والصلب في حرية انتقال السلع بما يراعي متطلبات جماعة الفحم والصلب. وخلال 1993 صادقت جميع الدول الأعضاء، باستثناء سويسرا، على معاهدة المنطقة لتبدأ التنفيذ اعتبارا من أول 1994[119]. ثم جرى التفاوض لانضمام ليختنشتاين، مع تعديل اتحادها الإقليمي مع سويسرا، خاصة بالنسبة للاتحاد الجمركي بينهما. وفتح هذا الباب أمام الدول أعضاء الرابطة للتقدم بطلبات انضمام لعضوية الاتحاد الأوروبي، وهو ما تحقق بالنسبة لبعضها كما سبق ذكره، فأصبحت المنطقة تضم إلى جانب الجماعة الأوروبية المكونة من 15 دولة، ثلاثا من دول الرابطة، هي أيسلندا والنرويج وليختنشتاين. ونشأت بذلك أكبر منطقة حرة في العالم بها 380 مليون نسمة وتضم 18 دولة، ونصيبها 30 % من الناتج الإجمالي العالمي، و 47 % من التجارة العالمية[120].

ويتكون **مجلس المنطقة الاقتصادية الأوروبية** من مندوبين من كل من مجلس ومفوضية الاتحاد الأوروبي وعضو من كل دولة عضو. ويقوم بإعطاء الدفعة السياسية اللازمة لتنفيذ الاتفاقية، ووضع القواعد التوجيهية العامة لعمل الجهاز التنفيذي للاتفاقية وهو **اللجنة المشتركة لممثلي الأطراف المتعاقدة**، التي عقدت أول اجتماع لها في يناير 1994. وتقوم **اللجنة البرلمانية المشتركة** للمنطقة بتعميق الحوار بين أعضاء البرلمان الأوروبي وأعضاء البرلمان في دول الإفتا. كما أن **اللجنة الاستشارية** للمنطقة تعمل كمنبر للاتصال مع ممثلي فئات الشركاء الاجتماعيين، وهم رجال الأعمال وممثلي النقابات[121].

وبدأت المنطقة نشاطها بمراجعة القوانين المطبقة في الاتحاد الأوروبي. وبحلول منتصف 1994 كان قد تم إدراج أكثر من 400 قانون من قوانين الاتحاد الأوروبي في الاتفاقية، وبدأ التفاوض حول إشراك دول الإفتا في برامج الاتحاد، خاصة في مجالات البحث والتطوير والبيئة[122]. واستمرت اللجنة التنفيذية خلال عام 1995 في تضمين اتفاقية المنطقة التشريعات الحديثة للاتحاد الأوروبي. كما تقرر في أواخر السنة شمول التعاون للسياسات الاجتماعية والثقافية للاتحاد. وطالب البرلمان الأوروبي بوضع أسلوب أكثر كفاءة لاتخاذ القرار في المنطقة. من جهة أخرى جرت محاولات لتعديل اتفاقية المنطقة لتشمل قواعد موحدة بالنسبة للمنشأ في جميع دول المنطقة، وتسمح بمشاركة أعضاء الرابطة في الشبكات الأوروبية. كذلك جرت مفاوضات مع سويسرا حول حرية انتقال الأشخاص، والتعاون في مجال البحث العلمي، والإمدادات الحكومية، والاعتراف المتبادل بمعايير تقييم المنتجات ونفاذ المنتجات الزراعية إلى الأسواق، وفي النقل البري، وذلك من أجل إيجاد توازن في التعامل مع باقي دول الرابطة. وفي 1995/5/30 صدر إعلان مشترك حول الحوار السياسي، يعزز تعاون أعضاء الرابطة في شؤون السياسة الخارجية والأمنية التي يطبقها الاتحاد الأوروبي[123].

وقد أقرت دول الإفتا تطبيق حوالي 80 % من التشريعات الخاصة بالسوق الأوروبية الموحدة. وبوجه خاص تطبق المنطقة قواعد المنافسة التي تتضمنها معاهدة الاتحاد الأوروبي والخاصة بمنع قيام كارتلات أو إساءة استخدام الوضع المسيطر، وهو ما يعطي مفوضية الاتحاد الحق في النظر في الحالات التي تؤثر على التجارة البينية للمنطقة، وكذلك عندما تؤدي ممارسات شركات تتجاوز تجارتها داخل الاتحاد الأوروبي 67 % من إجمالي تجارتها داخل المنطقة، إلى تهديد التبادل بين دولة عضو في الاتحاد وبين دولة أو أكثر من دول الرابطة. كما تقوم السلطة الإشرافية للإفتا بالنظر في حالات الشركات التي تمثل تجارتها داخل الرابطة 33 % أو أكثر من إجمالي تجارتها داخل المنطقة، ما لم تتأثر التجارة في دول الاتحاد[124]. أما حالات اندماج الشركات على مستوى المنطقة فهي من اختصاص المفوضية. وتساهم دول الإفتا فيما يقدمه صندوق الاندماج التابع للاتحاد إلى برامج مساعدة أيرلندا وإسبانيا والبرتغال واليونان. غير أن أهمية المنطقة تراجعت بعد انضمام معظم أعضاء الرابطة إلى الاتحاد الأوروبي[125].

هوامش الفصل السادس

(94) لمزيد من التفصيل، أنظر صص 169-188 من، Meerhaeghe، مرجع سابق.
(95) أنظر ص 187 من المرجع السابق.
(96) أنظر صص 23-28 من، Swann، مرجع سابق.
(97) أنظر صص 28-29 من المرجع السابق.
(98) أنظر ص 335 من، Meerhaeghe، مرجع سابق.
(99) أنظر صص 336-337 من، Meerhaeghe، مرجع سابق. أنظر أيضا، ص 151 من، Europa، مرجع سابق.
(100) كان دخل الفرد في البرتغال لا يصل 30 % من متوسط الدخل في الاتحاد، أو 40 % من الدخل في النمسا، ثاني أفقر دول الاتحاد. أنظر ص 334 من، Meerhaeghe، مرجع سابق.
(101) أنظر ص 76 من، EFTA: *Building EFTA*, 1966. مشار إليه ص 32 من، Swann، مرجع سابق.
(102) تكررت نفس الظاهرة في الجماعة الأوروبية، حيث قام الوسطاء بالاستيراد من الدول منخفضة السعر وتحقيق ربح كبير بالبيع بأسعار تقارب الأسعار المحلية المرتفعة، كما قامت بعض الدول بفرض ضرائب غير مباشرة. وبذا لم يستفد المستهلكون انخفاضا في الأسعار بعد إزالة الرسوم. ويبدو أن هذه ظاهرة مبدئية تزول مع الزمن.
(103) أنظر ص 355 من، Meerhaeghe، مرجع سابق.
(104) أنظر الفصل الخامس، القسم ثانيا، ص 92 أعلاه.
(105) أنظر الفصل الخامس، القسم خامسا/3، ص 110 أعلاه.
(106) أنظر في تفاصيل الجماعة الأوروبية، صص 263-357 من، Meerhaeghe، مرجع سابق؛ وأيضا صص 133-150 من Europa، مرجع سابق. أنظر أيضا، عبد المنعم سعيد، مرجع سابق؛ ومحمد لبيب شقير، مرجع سابق. أنظر أيضا موقع الاتحاد الأوروبي على الإنترنت: *http://europa.eu.int/index-en.htm*.
(107) أنظر ص 209 من، محمد لبيب شقير، مرجع سابق.
(108) أنظر، بالإضافة إلى المراجع بالهامش (106)، بالنسبة للتطورات الحديثة، صص 4-7 من، John Marks: *Into the Single Market*. MEED, 1993، وكذلك صص 29-38 من، Nicholas Moussis: *Handbook of European Union; Institutions and Policies*. 2nd revised , edition, European Study Service, 1995
(109) أنظر البند 1055 من، Commission of EC: *XXVIIth General Report on the Activities of the European Communities, 1993*, Brussels, 1994.
(110) أنظر صص 37-38 من، Moussis، مرجع سابق.
(111) أنظر صص 402-409 من، Dusan Sidjanski: *Pressure Groups and the European Economic Community*. صص 401-420 في، Hodges، مرجع سابق.
(112) أنظر، صص 269-323 من، Meerhaeghe، مرجع سابق؛ أنظر أيضا، ألفونس عزيز: الجماعة الاقتصادية الأوروبية (السوق الأوروبية المشتركة). بإشراف فؤاد مرسي. الأمانة العامة لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية، عمان، إبريل/نيسان 1984.
(113) أنظر، European Commission: *Declaration on the Occasion of the Achievement of the Customs Union on 1 July 1968*. صص 69-73 من، Hodges، مرجع سابق.
(114) أنظر صص 15-16 من، Andriessen & Blackhurst، مرجع سابق.
(115) وذلك بموجب الكتاب الأبيض للمفوضية، EC Commission: *Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council*. Luxembourg,, EC 1985. أنظر، Parveen Moman: *Europe without frontiers: Completing the internal market*. Periodical 3/1988, European Documentation, CEC, Luxembourg, February 1988. أنظر أيضا، Marks، مرجع سابق. كذلك بالنسبة لموقف بريطانيا، Charles Owen & Michael Dynes: *Britain in a Europe without frontiers*. Times Books Ltd., 1989
(116) أنظر ص 328 من، Moussis: *Handbook of European Union*.، مرجع سابق.
(117) أنظر ص 233 من، Hitiris: *European Union Economics*، مرجع سابق.
(118) أنظر البند 846 من، Commission of EC: *XXVth General Report on the Activities of the European Communities, 1991*, Brussels, 1992
(119) أنظر البند 633 من تقرير الجماعات الأوروبية لعام 1993، *XXVIIth General Report*

(120) أنظر ص 68 من، Hitiris: *European Union Economics*، مرجع سابق.

(121) أنظر مثلا، ص 534 من، Nicholas Moussis: *Access to European Union*. 7th revised edition, Euroconfidentiel, 1997

(122) أنظر البنود 778-781 من، European Commission: *General Report on the Activities of the European Union, 1994*, Brussels, 1995

(123) أنظر البنود 809-810 من، European Commission: *General Report on the Activities of the European Union, 1995*, Brussels, 1996

(124) أنظر ص 244 من، Moussis: *Access to European Union*، مرجع سابق.

(125) أنظر موقع الاتحاد الأوروبي على الإنترنت: *http://europa.eu.int/virtvis/europe/en/lxtx.htm*

الفصل السابع
السياسات التكاملية للجماعة الأوروبية

مقدمة

ينطوي التكامل على تنسيق لبعض السياسات يتسع مجالها مع تقدم مسيرة التكامل. وبوجه عام يمكن التمييز بين نوعين من السياسات التي طبقتها الجماعة الأوروبية:

- السياسات المشتركة common policies، وهي سياسات نصت عليها معاهدة روما، وتتولى الدول الأعضاء تنفيذها والالتزام بها، وتتابعها الجماعة. وكان من بينها السياسة الزراعية وسياسة النقل وسياسة المنافسة.
- سياسات جماعية Community policies، وهي سياسات تضعها الجماعة لمعالجة قضايا يثيرها مسار التكامل وتقوم بتنفيذها وفق قواعد تقررها الدول، قد تشمل تخصيص موارد توضع تحت يد الجماعة لهذا الغرض.

وتتضمن معاهدة الجماعة العناصر الأساسية للسياسات المشتركة، تاركة تفاصيلها ليجري وضعها وتطويرها مع التقدم في مسار التكامل. واقتضى الأمر تعديل المعاهدة لإدراج سياسات جديدة، خاصة مع تزايد الاهتمام بالسياسات الاقتصادية، وبالنواحي الاجتماعية والإقليمية. ويمكن تقسيم هذه السياسات إلى المجموعات التالية:

- السياسات الاقتصادية الكلية، وتشمل السياسات الجمركية والتجارية والاقتصادية والنقدية وانتقال رأس المال.
- سياسات قطاع الأعمال، وتشمل سياسات المنافسة والضريبية والاندماج والتكنولوجيا والشركة الأوروبية.
- السياسات القطاعية، وتشمل السياسات الزراعية وسياسات النقل والطاقة والصناعة.
- السياسات الإنسانية، وتشمل سياسات انتقال الأفراد والسياسات الاجتماعية والإقليمية.

أولا ـ السياسات الاقتصادية

(1) السياسة الجمركية

تضمنت المرحلة الانتقالية **إزالة القيود الجمركية** على التبادل البيني. وشمل هذا **إزالة الرسوم الجمركية** بين الدول الأعضاء بصورة تدريجية، وما يصحبها من رسوم إيرادية أخرى مثل رسوم التراخيص والتمغة والإحصاء ورسوم الشحن والتفريغ والرسوم المخصصة لتمويل مؤسسات حكومية محلية، ...إلخ. وتحددت معدلات التخفيض بعشر دفعات، وزعت على ثلاث مراحل مدتها 12 سنة (1958-1969):

- خلال الفترة الأولى ثلاث دفعات كل منه 10 %، بعد سنة وسنتين ونصف وأربع، خفضت إلى ثلاث سنوات. كما تم إلغاء رسوم التصدير قبل نهاية هذه الفترة.
- خلال الفترة الثانية ثلاث دفعات أخرى، جرى اختصار مدتها بسنة ونصف أخرى.
- خلال الفترة الثالثة ترك الأمر لقرار من المجلس بأغلبية مشروطة بناء على اقتراح من المفوضية. وقد تم تخفيض الأربعين بالمائة المتبقية في منتصف 1968، بدلا من نهاية 1969 كما كان مقررا أصلا.

وبالنسبة **لإزالة القيود الكمية** تقرر إزالة القيود على السلع الصناعية خلال الفترة الأولي، والعمل بعد ذلك على قيام الأعضاء بإنهاء الممارسات التي تماثل في آثارها القيود الكمية، مثل تلك التي تربط الاستيراد بتصدير سلع محلية، وبعض المبيعات إلى جهات حكومية. كم حُوِّلت الحصص المخصصة لدول أعضاء إلى حصص كلية تفتح لجميع أعضاء الجماعة خلال سنة من بدء تنفيذ المعاهدة، مع زيادتها بنسبة 20 % سنويا.

وفي مجال **توحيد التعريفة المشتركة**، اتخذ الوسط الحسابي للرسوم التي كانت تفرضها الدول الأعضاء في أول 1957 أساسا للتوحيد. واعتمدت الجماعة جدول تصنيف nomenclature بروكسل، ثم أخذت ابتداء من 1988 بنظام التصنيف الجمركي المنسق Harmonized System. وحددت مراحل التوحيد كالآتي:

- بنهاية الفترة الأولى تطبق التعريفة المشتركة إذا كانت الرسوم الفعلية لا تختلف عنها بأكثر من 15 %. فإذا زادت الفروق عن 15 % جرى تقليصها بنسبة 30 %.
- خلال الفترة الثانية تُقلَّص الفروق المتبقية بين الرسوم الفعلية التعريفة المشتركة بنسبة 30 % أخرى.
- خلال الفترة الثالثة تتم إزالة النسبة الباقية من الفروق وهي 40 %.

فإذا ثبت أن التطبيق المباشر للتعريفة المشتركة يعرض دولة إلى مصاعب سمح مؤقتا بفرض حصص لبعض السلع، أو تأجيل تطبيق التعريفة المشتركة (وهو ما استفادت به ألمانيا بالنسبة للسلع الصناعية). وقد ترتب على توحيد التعريفة، التي بلغت 12.5 % في المتوسط، أن رُفعت رسوم كل من دول البنيلوكس وألمانيا، وانخفضت

رسوم فرنسا وإيطاليا. وساعد هذا على دخول الجماعة مناقشات جولة كنيدي[126] Kennedy Round الجات التي استمرت ثلاث سنوات من منتصف 1964، كوحدة واحدة. غير أن استمرار تباين التشريعات الجمركية أثار بعض المشاكل مما دعا الجماعة إلى أن تهتم بتنسيق التشريعات بعد انتهاء المرحلة الانتقالية.

وعند انضمام الأعضاء الثلاث الجدد في 1972، قامت بإزالة القيود على تجارتها البينية، وتطبيق التعريفة الخارجية المشتركة في 1977. أما دول الجنوب الثلاث فقد أمهلت حتى 1992. ومع ذلك فرغم إقامة الاتحاد الجمركي وإزالة العوائق الكمية فإن الدول ابتدعت مجموعة من "العوائق الفنية" التفّت بها حول التحرير الكامل، في شكل قيود تفرضها بدعوى الصحة العامة والأمان وحماية المستهلك أو المنافسة، وأدي اختلافها بين الدول الأعضاء إلى الحد من حركة السلع فيما بينها. ولذلك قرر المجلس في أواخر 1984 قصر الإجراءات الحدودية على استمارة واحدة يعمل بها في 1988/1/1، أما القيود الأخرى فسعت المفوضية إلى معالجتها عن طريق المقترحات التي أفضت إلى إقرار القانون الموحد.

(2) تنظيم العلاقات الخارجية للجماعة

نظرا لأن معاهدة روما لم تحدد **سياسة تجارية مشتركة**، قررت الجماعة في أوائل الستينات أن تقوم الدول الأعضاء عند عقد اتفاقيات تجارية مع أطراف أخرى بالتشاور مع بعضها البعض، وتضمين هذه الاتفاقيات نصا على إعادة النظر فيها وفقا لما تستوجبه السياسة التجارية عند إقرارها. وبعد استكمال الاتحاد الجمركي في 1968 وضعت الجماعة ضوابط عامة للسياسة التجارية الخارجية تتضمن قوائم السلع التي يتم تحرير التعامل فيها، والاتفاق على أسس تحديد الحصص. كما تقرر أن تتولى المفوضية مسئولية المفاوضات التجارية وأن يحدث تنسيق في الاتفاقيات التجارية وضمان الائتمان وتمويل الصادرات، مع اتباع ضوابط للتأكد من منشأ المنتجات المتبادلة. أما الاتفاقيات بشأن الخدمات فقد ظلت خاضعة للتفاهم بين الجماعة والدول الأعضاء. وبعد اختتام جولة أوروجواي قامت الجماعة بوضع **قواعد مشتركة جديدة للاستيراد** في نهاية 1994، للموازنة بين حرية التبادل مع العالم الخارجي وبين السرعة في اتخاذ إجراءات لمواجهة ما قد تسببه بعض الواردات من أضرار لمنتجي الجماعة، وذلك بتحديد المعلومات التي يجب أن تتقدم بها الدول المتضررة، لعرضها على لجنة جماعية تشكل بسرعة برآسة ممثل للمفوضية، للتشاور حول الأمر واقتراح الإجراءات اللازمة، بما في ذلك إخضاع الواردات المعنية تحت رقابة الجماعة surveillance، أو اتخاذ إجراءات تحوطية بشأنها. وللمجلس أن يؤيد أو يعدل الإجراءات التي تتوصل إليها المفوضية[127].

وتنقسم الاتفاقيات التي تعقدها الجماعة إلى ثلاثة أنواع. الأول هو **الاتفاقيات التجارية**، وتقتصر عادة على التعامل وفق مبدأ الدولة الأكثر تفضيلا. وقد عقدت اتفاقية من هذا النوع مع إيران في 1963، وإسرائيل في 1964، ولبنان في 1965. غير أنها عقدت في 1970 اتفاقية تجارة تفضيلية مع إسرائيل، وأخرى مع إسبانيا تضمنت تبادل الإعفاءات على جانب من التبادل التجاري، على أن ينظر لاحقا في إقامة اتحاد جمركي معها. واتفق في 1971 على الدخول مع مالطة في اتحاد جمركي على مرحلتين مدة كل منهما خمس سنوات، إلا أنه تأجل إلى التسعينات.

أما النوع الثاني فهو **اتفاقيات الارتباط** association، ونصت عليها معاهدة روما، وتعقدها الجماعة مع دولة خارجية أو اتحاد لعدة دول أو منظمة دولية، بقرار من المجلس بعد استشارة البرلمان، مع اشتراط تصديق جميع الأعضاء على ما قد تتضمنه الاتفاقية من تعديل للمعاهدة. وتعقد هذه الاتفاقيات مع دول أوروبية غير مؤهلة للانضمام للعضوية لانخفاض مستواها الاقتصادي عن الجماعة، أو مع دول جوار غير أوروبية، خاصة تلك الواقعة في حوض المتوسط. وتتضمن هذه الاتفاقيات بعض التفضيلات التجارية تراعى فيها أوضاع الدول الأطراف، كما قد تتضمن معونات يقدمها بنك الاستثمار الأوروبي. وكان أولها مع اليونان في 1962 وتوقفت بعد الانقلاب العسكري في اليونان[128]، والثانية مع تركيا في 1964 منحتها بعض الحصص ومعونة من بنك الاستثمار الأوروبي. وعقدت الجماعة مع تونس والمغرب في 1969 اتفاقيتي ارتباط لمدة خمس سنوات، منحتهما معاملة تفضيلية لمعظم صادراتهما إلى الجماعة. ولكن دون منحهما معونات كتلك التي منحت لتركيا واليونان. وكان معنى ذلك تفاوت في المعاملة تجاه دول المتوسط (وتضم دول المشرق والمغرب العربي، وتركيا واليونان وقبرص ومالطة وإسرائيل) رغم تماثل هياكلها الإنتاجية.

ولمعالجة هذا التباين قامت الجماعة بتوحيد سياستها المتوسطية، من خلال نوعين من اتفاقيات الارتباط:

(أ) **اتفاقيات التعاون**، وهي نوع خاص من اتفاقيات الارتباط أعد بناء على سياسة **متوسطية كلية** Global Mediterranean Policy، اعتمدتها الجماعة في 1971-1972. وخلال 1976 و 1977 عقدت اتفاقيات تعاون مع الدول العربية المتوسطية، تونس والجزائر والمغرب والأردن وسوريا ولبنان ومصر، سمحت بإعفاء صادراتها الصناعية إلى الجماعة إذا استوفت قواعد المنشأ ووضعت قواعد خاصة للمنتجات الزراعية. وقد تجاوزت الجانب التجاري إلى أوجه تعاون أخرى، وألحقت بها بروتوكولات تجدد كل خمس سنوات بمعونات وقروض من بنك الاستثمار الأوروبي[129]. أما إسرائيل فعقدت معها اتفاقية ارتباط في 1975.
(ب) **اتفاقيات الشراكة** partnership، وهي تطوير لاتفاقيات التعاون تم بموجب **سياسة متوسطية جديدة** أقرها الاتحاد الأوروبي في النصف الأول للتسعينات، تقوم على الأخذ مقابل العطاء بدلا من التفضيل وإنشاء مشاركة مع الدول المتوسطية، تستهدف: (1) خلق منطقة اقتصادية أوروبية/متوسطية خلال فترة 12 إلى 15 سنة؛ (2) زيادة تدفق الاستثمارات إلى الدول شرق وجنوب المتوسط؛ (3) تعزيز الروابط داخل المنطقة المتوسطية؛ (4) إنشاء آليات مؤسسية لإجراء حوارات سياسية واقتصادية؛ (5) تقديم معونات إلى الدول المتوسطية وفقا لتطور أدائها. وتتجاوز هذه الاتفاقيات الجوانب الاقتصادية إلى نواح سياسية واجتماعية، كما تنص على إقامة مناطق تجارة حرة تضم كلا من الدول المتوسطية إلى الاتحاد. وعقدت في 1995 اتفاقيات من هذا النوع مع إسرائيل وتونس والمغرب[130].

هناك نوع آخر من اتفاقيات الارتباط يسمى **اتفاقيات أوروبا** Europe Agreements، وتقرر عقده مع الدول الاشتراكية السابقة لتأهيلها للانضمام إلى الجماعة بناء على قرار المجلس الأوروبي في منتصف 1993. وتشمل هذه الاتفاقيات العلاقات السياسية إلى جانب الاقتصادية، وتهيئ لحوار سياسي مكثف وتكامل تدريجي مع الاتحاد ومعونات منه. وبموجبها أنهى الاتحاد في بداية 1995 قيوده على وارداته الصناعية منها (مع بعض الاستثناءات ألغيت في نهاية 1997)، بينما منحها عشر سنوات لكي تزيل كل العوائق الاقتصادية والتجارية[131].

أما النوع الثالث من اتفاقيات الارتباط فهو **الاتفاقيات التفضيلية التنموية**، التي نصت عليها معاهدة روما مراعاة لأوضاع المستعمرات السابقة للدول الأعضاء، لا سيما المستعمرات الفرنسية في أفريقيا، مع إتاحة موارد للتنمية عن طريق **صندوق تنمية أوروبي** تساهم فيه الدول الأعضاء. وعقدت اتفاقيتان جماعيتان هما:
(أ) **ميثاق ياوندي** (الكاميرون)، وهو اتفاقية ارتباط مع الدول والأراضي التي نصت عليها المعاهدة، عقدت في 1963 وتجددت في 1969. وأنشئت بموجبه 18 منطقة تجارة حرة بين الجماعة وكل منها، تعفي فيه الجماعة المنتجات الرئيسية لتلك المجموعة من الرسوم وتمنحها نفس معاملة الأعضاء بالنسبة للقيود الكمية، دون تبادل الإعفاءات بين تلك الدول وبعضها البعض. وشملت هذه الترتيبات الكومنولث عند انضمام بريطانيا للجماعة.
(ب) **ميثاق لومي** (توجو) Lomé Convention. وعقد أولا مع 46 دولة في أفريقيا والكاريبي والباسيفيكي ACP في 1975. وظل هذا الميثاق يتجدد كل خمس سنوات، إلى أن تقرر في ميثاق لوميه الرابع تجديده لمدة عشر سنوات، حتى عام 2000، تستفيد منه 70 دولة، نسبة تجارتها لا تتجاوز 2 % من تجارة الجماعة. وينص على تخفيض الرسوم على للمنتجات الصناعية للدول المعنية أو إعفائها، دون إلزامها بمعاملة بالمثل إلا في حدود مبدأ الدولة الأكثر تفضيلا. أما المنتجات الزراعية فتخضع لشروط السياسة الزراعية المشتركة، مع بعض الإعفاءات خارج المواسم الزراعية. وإضافة للمعونات التي يقدمها صندوق التنمية، خصصت موارد لتثبيت عائدات تلك الدول من صادرات المواد الأولية لمواجهة تقلبات عائدات تصدير بواسطة صندوق للمواد الزراعية Stabex، وآخر للخامات المعدنية Sysmin. وفي 1993 صدر إعلان بأن يؤخذ في الاعتبار في هذه المعونات احترام حقوق الإنسان والالتزام بمبادئ الديموقراطية وسيادة القانون، بدعوى أن من حق الاتحاد الأوروبي أن يفرض قيمه الخاصة ومشروطياته السياسية والاقتصادية على من يتلقى معوناته[132].

وبدأت الجماعة منذ 1971 في تطبيق **نظام التفضيلات المعممة** GSP الذي أقره الأنكتاد الثاني في 1968، بتخفيض الرسوم على بعض السلع الصناعية والزراعية أو إعفائها، لمدة عشر سنوات تجددت في 1981، ويبلغ عدد الدول المستفيدة حوالي 130 دولة غير أعضاء. وفي أعقاب اتفاقيات مراكش في 1994 وضع برنامج للسنوات 95-1997 للسلع الصناعية ينهي العمل بالتفضيلات بالنسبة للمنتجات التي تحقق فيها بعض الدول تقدما[133]. كما تقرر وضع برنامج للفترة 1996-1999 يحدد قواعد للتدرج في منح التفضيلات وفقا لنوع المنتجات الزراعية ومستوى النمو في الدول المستفيدة[134].

(3) السياسات الاقتصادية

تستخدم الدول السياسات الاقتصادية من أجل مواجهة التقلبات العارضة والدورية، ولأغراض دفع معدلات النمو. وبالتالي فإن تنسيق السياسات الاقتصادية داخل تجمع تكاملي يستهدف أحد أمرين أو كليهما:

- التعاون بين الدول الأعضاء في مواجهة التقلبات الاقتصادية ودفع عملية النمو الاقتصادي.
- إزالة الاختلافات بين السياسات القطرية من أجل تحقيق مستويات أعلى من التكامل.

أي أنه يستفيد من التكامل في تعزيز قدرات الأقطار الأعضاء، كما أنه يضع حدودا على هذه القدرات من أجل الاقتراب بها من حالة الاندماج في كيان واحد له إدارة موحدة لشؤونه الاقتصادية. ويلاحظ أن الجانب الثاني ينصب بدرجة أكبر على الأجل القصير، ويرتبط ارتباطا وثيقا بالنواحي النقدية، وسنعالجه في البند التالي.

وبالنسبة لاستخدام التنسيق كأداة للتعاون من أجل التنمية، اقترحت المفوضية برنامج عمل Action Programme للفترة الثانية من المرحلة الانتقالية، أثار جدلا داخل البرلمان الأوروبي خوفا من أن ينطوي استخدام مصطلح **برمجة** Programming إلى التحول عن الاقتصاد الحر. وأنشأت المفوضية في إبريل/ نيسان 1964 **لجنة للسياسات متوسطة الأجل**، أجرت تنبؤات عن تطور النمو الاقتصادي، تعين صانعي السياسة الاقتصادية على تحقيق اتساق بين السياسات القطرية. فهي تزود المخطط القطري (في دولة كفرنسا) بتقديرات عما تحدثه العملية التكاملية من تغيرات في تدفقات السلع ورؤوس الأموال تؤثر في حركة الاقتصاد وقطاعاته أو فروعه الصناعية، كما تزود راسم السياسة في دولة تتمسك بحرية الاقتصاد (ألمانيا) بتوقعات عما يترتب عليها من تغيرات في الاستثمار الحكومي وفي الإنفاق العام لتسترشد بها في سياساتها الاقتصادية والمالية، خاصة بعد أن حدت الجماعة من بعض الأدوات مثل الإعانات والرسوم الجمركية. وساد اتفاق على ألا تستتبع هذه الإسقاطات تدخلا مباشرا في القرارات الاستثمارية والإنتاجية، وألا تأخذ شكل أهداف قطاعية تفصيلية توحي بتبنّيها من قبل السلطات مما يؤثر على قرارات القطاع الخاص في الاستثمار والإنتاج. وقامت المفوضية في ضوئها بوضع **برنامج** أقره المجلس في بداية 1967، يحدد معدلات نمو الاستهلاك الاستثمارات الإنتاجية والعامة لتحقيق معدل نمو يبلغ 4.3 % سنويا بين 1966 و 1970، مقابل 4.9 % تحققت في السنوات الخمس السابقة.

وحينما توجهت الجماعة في النصف الثمانينات إلى إقامة سوق موحدة تمهيدا للدخول في اتحاد اقتصادي، دعت المفوضية إلى تبنّي **سياسة اقتصادية عامة** ذات ثلاثة أهداف[135] لمواجهة التغيرات العالمية والإقليمية نظرا لأنه لم يكن من المتوقع أن تتحسن أوضاع الاقتصاد العالمي بما يعين على إنهاء حالة تباطؤ النمو والتوظيف:

1) تعزيز استراتيجية التعاون من أجل رفع معدلات النمو والتوظف، إلى أن تستكمل السوق الموحدة ويتحقق الاندماج الاقتصادي والاجتماعي. ويتم هذا التعاون بمشاركة الفئات الاجتماعية المختلفة على المستويين القطري والإقليمي ويستهدف تحقيق تخصيص أفضل لعناصر الإنتاج، وتحسين معدلات الربحية، والتشجيع المستمر لعملية الابتكار لتمكين الوحدات الإنتاجية من تحسين أوضاعها التنافسية في الأسواق الدولية.
2) اتخاذ الإجراءات التي من شأنها دعم الاندماج الاقتصادي والاجتماعي، بما يساعد على توفير مناخ أفضل لتسريع النمو. ويتطلب هذا تحقيق معدل نمو مناسب في الدول الأغنى، وتنفيذ سياسات تحسن الظروف المحلية للدول الأقل تقدما، خاصة بالنسبة لفاعلية الاستثمارات فيها ودعم ماليتها العامة بما يساعد على اجتذاب رؤوس الأموال، ومضاعفة موارد الصناديق الهيكلية حتى 1992 لتساند عملية التكيف.
3) تأكيد الجهود اللازمة للوصول لسوق موحدة في سنة 1992، بما في ذلك إزالة العقبات أمام انتقال السلع والخدمات وتنسيق المواصفات الفنية وتوحيد إجراءات المناقصات العامة، والعمل على التنسيق بين هياكل الضرائب غير المباشرة والتقريب بين معدلاتها واستكمال المشاريع الكبرى لتعزيز شبكة البنى الأساسية.

(4) السياسات النقدية والتكامل النقدي

تتفاوت الحاجة لاستخدام الأدوات النقدية في مراحل التكامل المختلفة. فخلال مرحلة تحرير التجارة تظهر الحاجة إلى قابلية العملات للتحويل. وخلال إقامة السوق المشتركة يلزم تيسير عملية انتقال رؤوس الأموال. وتحقق الجانب الأول بالنسبة للجماعة الأوروبية بفضل اتحاد المدفوعات الأوروبي، بينما ظل التقدم في الثاني محدودا. واتضحت خطورة تفاوت السياسات النقدية مما شهدته المرحلة الانتقالية من تغيرات في أسعار صرف كل من الفرنك الفرنسي والمارك الألماني أدت إلى اختلال هيكل الأسعار، فأحدث آثارا سلبية كان من أخطرها تهديد السياسة الزراعية المشتركة بالانهيار. ونظرا لأن المرحلة الثانية كانت تسعى إلى بناء اتحاد اقتصادي، فقد طلب مؤتمر قمة لاهاي في أواخر 1969 إعداد **مشروع لوحدة اقتصادية ونقدية**، والبدء بنظام للمساعدات قصيرة الأجل، ومناقشة فكرة إنشاء صندوق احتياطي أوروبي. غير أن الفكر انقسم إلى مدرستين: **نقوديين** يرون

الانتقال مباشرة إلى تثبيت أسعار الصرف بين عملات الدول الأعضاء، وهو ما حبذته ألمانيا لشعورها بتفوقها الصناعي؛ واقتصاديين يطالبون بالاحتفاظ بحرية أسعار الصرف لتمكين الدول من معالجة المشاكل التي قد تتعرض لها بصور متباينة والبدء بإيجاد نظام فعال للتنسيق بين السياسات الاقتصادية وهو ما أيدته فرنسا خوفا من شدة المنافسة الألمانية.

وتعقدت الأمور بسبب انهيار النظام النقدي العالمي القائم على اتفاقية بريتون وودز في 1971، وأقر المجلس في 1971 عددا من الأهداف حتى نهاية 1973 كمرحلة أولى من ثلاث مراحل نحو اتحاد نقدي:

- تضييق هوامش أسعار الصرف البينية إلى ± 2.25 %.
- خلق مجمع احتياطيات متوسط الأجل.
- تنسيق السياسات الاقتصادية والموازنية، للآجال القصيرة والمتوسطة.
- اتخاذ موقف مشترك من القضايا النقدية الدولية.
- توفيق الضرائب.
- إنشاء صندوق التعاون النقدي الأوروبي.
- إنشاء صندوق التنمية الإقليمية لمعالجة الاختلالات التي قد تتعرض لها أقاليم معينة.

ودخل تضييق هوامش أسعار الصرف، أو ما يعرف **بنظام الثعبان**، حيز التنفيذ في 1972، بينما رفضت بريطانيا التعاون النقدي عند انضمامها للجماعة، وحذت أيرلندا حذوها نظرا لارتباطها بالإسترليني. وتبعتهما الدنمرك وفرنسا وإيطاليا بتعويم عملاتها، ولم يعد إلى الترتيب بصورة مستمرة سوى الدنمرك. كذلك قامت السويد والنرويج بربط عملتيهما بالثعبان. غير أن السويد انسحبت من الترتيب في أغسطس 1977 والنرويج في ديسمبر 1978. وبدأ نوع من التعاون النقدي في 1973 بقبول سياسة ألمانيا بإعطاء أولوية للاستقرار النقدي. غير أن تتابع المشاكل الاقتصادية خلال السبعينات أدى إلى تعدد مشروعات التعاون النقدي وتداخلها مع سياسات مواجهة التضخم والركود والبطالة. واستقر الرأي في النهاية على إقامة **"نظام نقدي أوروبي"** European Monetary System (EMS) اعتبارا من مارس/آذار 1979، يحدد نطاقات لأسعار صرف العملات الأوروبية بالإشارة إلى وحدة حسابية هي وحدة العملة الأوروبية "الإيكو"[136] European Currency Unit (ECU) تلتزم الدول الأعضاء بالتدخل للمحافظة عليها، وتقوم بوضع 20 % من احتياطياتها الخارجية في صندوق التعاون النقدي الأوروبي وتحصل مقابلها على وحدات من الإيكو تستخدمها في هذا التدخل. وتحددت هوامش ± 2.25 % حول أسعار الصرف زيادة أو نقصا، باستثناء الليرة الإيطالية التي أعطيت هامشا ± 6 %. فإذا اقتربت عملتان من حديهما، اتفق بنكاهما المركزيان على التدخل بمنح العملة الأضعف ائتمانا قصير الأجل (لا يتجاوز 9 شهور) أو متوسط الأجل (لا يتجاوز خمس سنوات) إذا لزم. غير أن استمرار مشاكل التضخم الركودي أدت إلى عزوف الدول عن التخلي بسهولة عن سيطرتها على أدوات توجيه الاقتصاد القطري، وفي مقدمتها أدوات السياسة النقدية، بما فيها أسعار الصرف وأسعار الفائدة لتواجه بها المشاكل الاقتصادية الداخلية. كذلك ظلت حركة رؤوس الأموال خاضعة للرقابة القطرية. ويؤخذ على النظام بصفته هذه أنه لا يدفع الدول لبذل جهد كاف لتحقيق الاستقرار، حيث أن الدولة التي تتعرض لمصاعب تحصل على علاوة في شكل تخفيض سعر الفائدة على ما تحصل عليه من ائتمان. من جهة أخرى فإن انضمام أعضاء جدد إلى الجماعة يوسع نطاق التباينات ويعوق مسيرة التكامل، وهو ما جعل النظام النقدي الأوروبي يعجز عن تحقيق الآمال التي عقدت عليه بالسرعة الواجبة. وتأجل التوجه نحو التوحيد النقدي إلى التسعينات.

وخلال مناقشة **القانون الموحد** وقفت بريطانيا في وجه إدراج النظام النقدي في المعاهدة، وأيدتها في ذلك ألمانيا وهولندا. لذلك تجاهل قرار إقامة سوق موحدة أمر التكامل النقدي وضرورة التوصل إلى توحيد العملة. ونظرا لأن تنسيق السياسات الاقتصادية والنقدية يُعتبر الإطار اللازم لسلامة السوق الموحدة ولضمان تحقيق النمو دون تعرض إلى التضخم، ترددت آراء، خاصة في فرنسا وألمانيا، بأنه لا بد على الأقل من إقامة بنك مركزي أوروبي على غرار بنك الاتحاد الفيدرالي الأمريكي. وساد أمل في أن تدفع التوجهات نحو التكامل النقدي إلى تغيير موقف بريطانيا منه. وبناء عليه أدخلت **معاهدة الاتحاد** تعديلات على معاهدة روما تضمنت العمل التدريجي على إيجاد عملة موحدة يديرها بنك مركزي واحد مستقل، يدعى اليوروفيد Eurofed. وتحددت ثلاث مراحل للانتقال إلى **الاتحاد النقدي**:

- خلال المرحلة الأولى تقوم الدول التي ما زالت خارج آلية الصرف الأجنبي للنظام النقدي الأوروبي بالانضمام إليها. كما يتم مباشرةً إزالة القيود على تدفقات رأس المال بين الدول الأعضاء وإجراء تنسيق أكبر بين

السياسات المالية والنقدية، وذلك لتنفيذ ما تطلبته المعاهدة من استقرار الأسعار وتحقيق أوضاع مالية ونقدية سليمة وميزان مدفوعات قابل للاستمرار[137]. ولهذا الغرض تعمل الدول الأعضاء على تحقيق قدر أعلى من التقارب في أدائها الاقتصادي وفقا **لمعايير التقارب** convergence criteria، وهي: (1) ألا يتجاوز معدل التضخم في أسعار المستهلك 1.5 نقطة فوق متوسط الدول الثلاث ذات أقل معدل تضخم. (2) ألا يتجاوز سعر الفائدة على السندات الحكومية طويلة الأجل متوسطها في تلك الدول الثلاث بأكثر من نقطتين. (3) ألا يتجاوز عجز الموازنة العامة 3 % من الناتج القومي الإجمالي. (4) ألا تتجاوز نسبة الدين الحكومي الإجمالي إلى الناتج القومي الإجمالي 60 %. (5) ألا تكون قيمة عملة الدولة قد تعرضت للتغيير داخل النظام النقدي الأوروبي خلال عامين متتالين[138]. وباستثناء العملتين الألمانية والهولندية أصبحت حدود تقلب أسعار الصرف التقاطعية ± 1.5 % بدلا من ± 2.25 اعتبارا من أغسطس 1993.

- خلال المرحلة الثانية التي تبدأ في 1994/1/1 يجري التأكد من إزالة كل العقبات أمام تدفق رأس المال وتحقق مؤشرات التقارب. ويحل **المعهد النقدي الأوروبي** EMI محل صندوق التعاون النقدي، ويتكون من محافظي البنوك المركزية وله مدير، ويتولى تعزيز التعاون النقدي، والإعداد للتحول إلى عملة واحدة. ورغم أن كلا من إيطاليا وبريطانيا واليونان بقيت خارج آلية سعر الصرف، وعدم تحقيق الدول الأخرى لمعدلات التقارب، فقد استمرت الجماعة في التحول إلى اتحاد نقدي واقتصادي. وقد استكملت الدول الأعضاء أغلب التعديلات التشريعية اللازمة. وقامت بعض الدول (إسبانيا وفرنسا) بتعديل تشريعاتها بما يحقق استقلالية البنك المركزي.
- أما المرحلة الثالثة فيجري فيها تحديد أسعار الصرف بشكل لا رجعة فيه irrevocable، وإقامة اتحاد نقدي بعملة مشتركة. وفي نهايتها يحل **النظام الأوروبي للبنوك المركزية** ESCB محل المعهد، وهو مؤسسة على مستوى الجماعة تضم البنوك المركزية للدول الأعضاء ومعها جهاز متعدد الأطراف هو **البنك المركزي الأوروبي** ECB، وذلك اعتبارا من أول 1997 أو أول 1999 على أكثر تقدير. ويعتبر النظام هو السلطة النقدية فوق الوطنية، ويشرف على السياسة النقدية وسياسة الصرف للجماعة. وقد أنجزت هذه الخطوة في أول 1999، وبدأ العمل معها باليورو كعملة موحدة. أما بريطانيا فقد أفرد لها بروتوكول منفصل يعطيها حق استبقاء القرارات الخاصة بها بيدها، وأعطيت الدنمرك نفس الحق إذ أدت نتيجة استفتاء أجرته إلى رفض الانتقال إلى المرحلة الثالثة. كما ظلت كل من السويد واليونان خارج نطاق اليورو.

(5) تحرير انتقال رأس المال

اهتمت الجماعة عند قيامها بتحرير انتقال رؤوس الأموال ولكن على نحو تدريجي، منعا لما قد يترتب عليه من اضطرابات داخلية وخارجية، على ألا يعني ذلك تفرقةً حسب الجنسية. كذلك عملت الجماعة على تحرير المدفوعات الجارية المترتبة على هذه الحركة خلال الفترة الأولى. وكان للمفوضية حق إجازة اتخاذ إجراءات وقائية إذا ترتب على الانتقال اضطراب في سوق رأس المال أو تعرض ميزان المدفوعات إلى صعوبات. واشترط تحصيل موافقة الأعضاء على ما يجري إصداره أو توظيفه من قروض داخل أراضيهم. كذلك روعيت متطلبات منع نزوح رأس المال المترتب على اختلاف نظم الصرف الأجنبي. فسوق رأس المال هو أول ما يتعرض للتقييد عند ظهور بوادر أزمة، مما يجعل تحرير المعاملات الرأسمالية رهنا بسلامة الأوضاع الاقتصادية العامة. ومع ذلك فإن تقريرا صادرا عن مجموعة من الخبراء في أواخر 1966 أشار إلى ضعف إدارة سوق رأس المال الأوروبية. من جهة أخرى فإن الصعوبات التي شهدتها السبعينات جعلت كثيرا من الدول تستخدم ما نصت عليه المعاهدة من حق في تقييد حركة رؤوس الأموال عند مواجهة مشاكل في موازين المدفوعات. ومع أن الاتفاق في 1979 على النظام النقدي الأوروبي أزال كثيرا من القيود، فإن أيرلندا وإيطاليا وفرنسا ظلت تحتفظ ببعض القيود، كما أن دول الجنوب التي انضمت إلى الجماعة مؤخرا كانت لا تزال تمر بمرحلة انتقالية. وقد أدى تراخي حركة التكامل النقدي إلى إرجاء التوصل إلى حرية كاملة لانتقال رؤوس الأموال إلى مرحلة إقامة الاتحاد الأوروبي، واستكمال هيكل التكامل النقدي.

ثانيا ـ سياسات قطاع الأعمال

(6) السياسة الضريبية

لم تكن معاهدة الجماعة تسعى إلى فرض نظام ضريبي أمثل موحد على جميع الدول الأعضاء، ولذلك لم تتضمن نصوصا بقواعدها، والتزمت الجماعة بقاعدة احترام استقلالية أعضائها بشأن السياسة الضريبية طالما أنها

لا تنطوي على تفرقة بين مواطني الجماعة. ولكن تباين أساليب تطبيق أركان الضريبة (الوعاء والمعدل والنوع) يؤثر على حركة التدفقات الاقتصادية فيما بين الدول الأعضاء، بشكل يتزايد مع تقدم مسيرة التكامل. وتتزايد الحاجة إلى التنسيق الضريبي، بما يكفل **حيادية** neutrality الضرائب، أي عدم تدخلها في العوامل التي تحدد حركة المنتجات وعناصر الإنتاج، وعدم التمييز بين ما هو محلي وما هو مستورد من الدول الشريكة، وهو ما اكتفت به الجماعة خلال الفترة الأولى من المرحلة الانتقالية. وأكد القانون الموحد على إزالة الحدود التي ينشئها تفاوت الضرائب، بما يحقق تكافؤ أسس المنافسة بين أعضاء الجماعة ويؤدي إلى توحيد السوق. غير أن دور الجماعة ظل محدودا بسبب تمسك الدول بسلطتها القطرية وإصرارها على العمل بمبدأ أنه "لا فرض لضريبة بدون تمثيل لدافعيها" no taxation without representation، وهو ما عززه إقرار معاهدة الاتحاد لمبدأ التفويض. ورغم الجهود التي بذلتها المفوضية، ظل هناك الكثير الذي يجب عمله من أجل تحقيق مزيد من التقارب في مجال **الضرائب غير المباشرة**، الذي واجهت فيه الجماعة أربعة قضايا:

(أ) الأولى **الضريبة على المبيعات** حيث تطبق بعض الدول النظام التعاقبي Cascade System الذي يتكرر فيه فرض الضريبة على مراحل الإنتاج المتعاقبة، والأخرى نظام "القيمة المضافة" value added, VAT الذي يقصر على ناتج كل مرحلة على ما تم خلالها من نشاط فقط. وتم تعميم هذا الأخير ابتداء من 1969، ثم العمل على تنسيق هيكل الضريبة في 1977 (ثم 1995)، ومؤخرا جرت محاولة تقريب معدلاتها.

(ب) الثانية تتعلق بتباين **رسوم الإنتاج** من حيث السلع التي تفرض عليها وفي معدلاتها. فقد لجأت الدول إلى فرض رسوم الإنتاج على بعض السلع تركز أغلبها في ثلاث مجموعات هي الزيوت الهيدروكربونية ومنتجات التبغ والمشروبات الروحية، كمصدر للإيرادات حتى لا تضطر إلى رفع معدلات ضريبة القيمة المضافة وهو ما يحدث ضغوطا تضخمية عامة. ويقع عبء هذه الرسوم على المستهلكين في الدولة المستوردة في شكل ارتفاع السعر، كما يتعرض مصدرو هذه السلع من الدول الأخرى إلى خسائر بسبب انكماش الطلب. وانصبت محاولات المفوضية على تنسيق هياكل الضريبة أكثر من تنسيق معدلاتها، التي تظل اختلافاتها كبيرة حتى الآن. وتقرر في 1993 تطبيق نظام مماثل لما تأخذ به الدولة الواحدة، من تأجيل دفع الضريبة إلى مرحلة الاستهلاك وفق استمارة موحدة.

(جـ) الثالثة هي الحدود المالية fiscal frontiers التي أقيمت لتفادي ما يحدثه تفاوت قواعد تحصيل الضريبة، بين التحصيل عند المنشأ origin أو عند المقصد destination، وذلك للقضاء على التهرب من الضريبة، وما ينطوي عليه من الإساءة إلى تدفق السلع بين الدول الأعضاء. ووضعت الجماعة نظاما انتقاليا للفترة 1993-1996 للتخلص من تلك العوائق.

واقتضى تحرير حركة رأس المال معالجة الضرائب غير المباشرة عليها وضرائب الشركات. فتقرر في 1969 تنسيق الرسوم الرأسمالية وإلغاء رسوم التمغة عليها، ثم طالبت الجماعة بتخفيضها في 1983[139]. أما **ضريبة الشركات** فيجري التمييز بين أثرين لها: الأول يتعلق **بحيادية تصدير رأس المال** التي تستوجب عدم اختلاف المعدل الفعلي للضريبة على الاستثمار باختلاف الموقع ضمانا لتساوى معدلات العائد على الاستثمار بعد الضريبة، أي الناتج الحدي لرأس المال، في الدول أعضاء التجمع الإقليمي. والثاني يتعلق **بحيادية استيراد رأس المال** التي تكفل للمدخرين من أي دولة الحصول على نفس العائد على مدخراتهم بعد الضريبة، أي تساوي المعدل الحدي للاستعاضة بين الاستهلاكين الحالي والمستقبل. ولكي يتحقق الأمران معا، لا بد من تساوي معدلات الضريبة في جميع تلك الدول. فإذا تعذر ذلك فإن التفضيل يكون للأثر التصديري الذي يكفل كفاءة الإنتاج، على الأثر الاستيرادي الذي يكفل كفاءة الاستهلاك. وحالت الصعوبات الاقتصادية التي شهدتها السبعينات دون الاتفاق على قاعدة للتنسيق، سواء بتوحيد معدلات الضريبة أو التمييز بين حدين أدنى وأعلى. ورغم تكرار المحاولة في التسعينات عند قيام الاتحاد الأوروبي، فما زالت الاختلافات قائمة بين الدول، مما يؤدي إلى انحرافات تحد من الكفاءة الاقتصادية.

على أن الجماعة لم تقم بدور مهم لتنسيق **الضريبة على الدخل الشخصي**، واستبقت الدول استقلاليتها، وهو ما أدى إلى تفاوت الضرائب على دخول الأفراد من حيث المعدلات والإعفاءات والإجراءات الإدارية وقواعد الإلزام، واختلاف نظم الضمان الاجتماعي. وأثر ذلك على انتقال الأفراد وقرارات الادخار والاستثمار عبر حدود الدول الأعضاء ومن ثم على مواقع إدارات الشركات، وإن كانت الفوارق اللغوية والثقافية أكثر تأثيرا في انتقال العمال من الاختلافات بين المعدلات الضريبية ونظم الضمان الاجتماعي، باستثناء فئات الإدارة العليا. من جهة أخرى ظلت ضرائب **الاقتطاع على المدخرات** سواء في شكل ودائع أو أوراق مالية تتفاوت بين الدول بشكل كبير، بين الإعفاء التام ومعدل يصل إلى 30 % أو 35 %، مما يؤثر على حركة الأموال بين الدول. وخلال عملية بناء

السوق الموحدة اقترحت المفوضية في 1989 توحيد معدل الضريبة ووضع حد أعلى لها يبلغ 15 %، حتى لا تسعى الأموال إلى التهرب من الضريبة بالتحرك بين دول الجماعة، أو النزوح خارجها. غير أن الدول ذات الأسواق المالية العالمية كبريطانيا ولكسمبورج رأت أن حرية انتقال الأموال يجعلها تفضل المناطق التي ترتفع فيها كفاءة الأسواق المالية. ومن ثم تؤدي المنافسة إلى خفض معدلات هذه الضريبة إلى الصفر، دون قرار إقليمي بالتنسيق. وبناء عليه رفض اقتراح المفوضية.

(7) سياسة المنافسة

تحرص الدول الآخذة بنظام السوق على سيادة المنافسة والتصدي للممارسات الاحتكارية التي قد يمارسها المنتجون. كما أنها تتفادى مساندة المنشآت العاجزة عن المنافسة لارتفاع تكاليفها لما يتضمنه ذلك من إهدار للموارد الضريبية ومن رفع للأسعار يقلل من رفاهية المستهلكين. ويساعد الانضمام إلى ترتيب إقليمي مبني على تكامل الأسواق على الحد من احتمالات الاحتكار، وذلك لعدة أسباب:

- **اتساع نطاق السوق** مما يتيح زيادة المبيعات ومن ثم تخفيض التكاليف بفضل الإنتاج الكبير وما يتولد عنه من وفورات النطاق ومن إعادة تخصيص الموارد، ومن ثم زيادة كفاءة استخدامها، في ظل حرية انتقال عوامل الإنتاج خاصة رأس المال، داخل الإقليم التكاملي.
- **تقليص المخاطر** المتعلقة بالتعامل عبر الحدود بفضل تنسيق واستقرار للسياسات والتشريعات في الدول الأعضاء في التجمع التكاملي.
- مواجهة محاولات المنشآت الأجنبية الكبيرة الاستيلاء على نصيب متزايد من السوق الإقليمية، خاصة في الصناعات الناهضة. واتخذ هذا في أوروبا شكل ما أطلق عليه **التحدي الأمريكي** (أنظر الفصل التالي).
- الرغبة في **تدعيم التكامل الاقتصادي** لما ينطوي عليه التعاون عبر الحدود من مشاعر الوحدة الاقتصادية.

ومع ذلك يتعين على الدول الأطراف اتباع سياسة مشتركة للمنافسة من أجل تحقيق النفع لجميع الأطراف: المنتجين والمستهلكين والتجار ومجمل الاقتصاد الوطني. وتتضمن هذه السياسة قواعد تكفل التصدي لما قد تتبعه المنشآت من ممارسات احتكارية، وإنهاء ما تتبعه الأجهزة الحكومية من أساليب تحدث تمييزا بين مواطني الدول الأطراف. ويشمل هذا ما يلي:

(1/7) الاتفاقيات بين المنشآت

تقوم بعض المنشآت بالتعاون عبر الحدود للاستفادة من اتساع نطاق السوق وتحرير التدفقات الاقتصادية، بعقد اتفاقيات عبر الحدود، بعضها إنتاجي يتم أفقيا بين منشآت تعمل في نفس النشاط الإنتاجي، والبعض الآخر رأسي بين المنتجين والوسطاء لأغراض التسويق. وهي قد تستهدف تعظيم أرباح أطرافها، أو خلق درجة من استقرار السوق أو المحافظة على نصيبهم في السوق واكتساب ميزة تنافسية عن منتجين آخرين من داخل الدولة أو من خارجها. كذلك قد تستهدف تحسين **الجدارة الائتمانية** بما يمكّن من تسهيل تمويل عمليات التوسع وتنفيذ عقود طويلة الأجل. وتعتبر هذه الاتفاقيات محافظة بحكم أنها تتم بين ما هو قائم من منشآت، بغض النظر عن كفاءتها، ولذلك قد تؤدي إلى عرقلة المنافسة. لذلك تحرّم المادة (85) من معاهدة روما ما قد تتضمنه هذه الاتفاقيات من نصوص تضر بالتجارة بين الدول الأعضاء وتعوق المنافسة داخل السوق المشتركة، وبوجه خاص تلك التي تتضمن:

- تحديد أسعار البيع أو الشراء أو الشروط الأخرى للتبادل، بشكل مباشر أو غير مباشر.
- تقييد الإنتاج أو الأسواق أو التطوير الفني أو الاستثمار أو التحكم فيها.
- اقتسام الأسواق أو مصادر توريد المستلزمات.
- تطبيق قواعد متباينة على الصفقات المتماثلة مع أطراف أخرى بما يسيء إلى أوضاعهم التنافسية.
- ربط إبرام العقود بشروط يفرض على الأطراف الأخرى قبولها رغم عدم تعلقها بموضوع العقد.

ولكنها تجيز في الوقت نفسه ممارسات من هذا النوع إذا رؤي أنها ضرورية لتحسين إنتاج أو توزيع السلع أو لتحقيق التقدم الفني والاقتصادي، مع إتاحة مجال للمستهلكين للاستفادة منها. ونظرا لأن هذا يفتح بابا للاجتهاد ومن ثم يثير قدرا من الغموض، فقد تقرر في 1962 إعطاء المفوضية سلطة البت في هذا الشأن.

وإلى جانب النظر في حالات فردية، وضعت المفوضية عدة توجيهات بقواعد إجازة الاتفاقيات:

- **ترشيد الإنتاج** بصورة مشتركة، بإعادة تقسيم العمل بين المنشآت على نحو يزيد من كفاءة عمليات التشغيل ويحقق وفرا في تكاليف التطوير، وأصدرت قرارا في 1984 يجيز **اتفاقيات التخصص** التي تتعهد بموجبها

منشآت بعدم إنتاج منتجات معينة حتى تتخصص في أخرى، وذلك بالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة لتمكينها من رفع كفاءتها الإنتاجية. كما قررت في 1992 إجازة **الاتفاقيات التعاونية**، وهي التي تتفق فيها مجموعة من المنشآت على إقامة مشروع مشترك لإنتاج نوع متخصص من المستلزمات بتقنية عالية، وتشترك في استخدامه رغم تنافسها في المنتجات النهائية.

- إنشاء **نشاطات مشتركة للبحث والتطوير**، خاصة في المجالات التي ترتفع فيها تكاليف البحث، كصناعات الطائرات والإليكترونيات والكيماويات، تضييقا للفجوة التكنولوجية بين أمريكا وأوروبا.
- وكان من أكثر الأهداف رواجا للاتفاقيات بين المنشآت هو تبادل الشركاء **خدمات التوزيع والبيع**، وإمكان توحيد هذه الخدمات في باقي دول الجماعة بما يزيد من القدرة على النفاذ إلى جميع أرجاء السوق المشتركة. ورغم أن هذه الاتفاقيات تحد عادة من المنافسة، إلا أن المفوضية قررت في 1983 إجازة اتفاقيات حصر توزيع منتجات منشأة معينة في واحد أو أكثر من الموزعين، بغرض تمكين المنتج من النفاذ إلى أسواق الدول الأخرى في الجماعة بحكم اطمئنان المستهلكين للخبرة الفنية للموزعين. ووضعت المفوضية شروطا لهذا النوع من الاتفاقيات، منها وجود موزعين آخرين في نفس الدولة يقومون بالتوزيع لمنتجين آخرين.
- **اتفاقيات الشراء الحصرية**، التي تفرض على التاجر القائم بالتوزيع ألا يشتري بضاعة من غير المنتج أو من غير تجار جملة معينين، بشرط ألا يمنح حق الاستئثار بالتوزيع في منطقة معينة. وتوضع شروط لذلك منها عدم تجاوز مدة العقد خمس سنوات (يمكن تجديدها).
- **الاتفاقيات المتعلقة بحقوق الملكية الصناعية**، وهي حقوق تنظمها قوانين الدول الأعضاء، ولكن المفوضية تراعي ألا يؤدي استخدام الاتفاقيات بشأنها إلى تجزئة السوق المشتركة، وتحرص على أن تتفق نصوصها مع متطلبات نقل التكنولوجيا بين الدول الأعضاء.

(2/7) قضية الحجم

من الاعتبارات التي تدفع إلى تكامل الأسواق إمكان إقامة **وحدات كبيرة الحجم** دون أن تكتسب القدرات الاحتكارية التي يتزايد احتمالها في الأسواق القطرية المحدودة. وترجع أهمية الحجم إلى اعتبارين: أحدهما هو إمكان تخصيص موارد مناسبة لأغراض البحث والتطوير؛ أما الاعتبار الثاني فهو إمكان تحقيق وفورات في الإنتاج وفي التوزيع، نتيجة استخدام عوامل إنتاجية (عمال ومعدات رأسمالية) عالية التخصص، وتحسين نسب استخدام العوامل الأخرى (بما فيها الإدارة). كما أنه يرفع كفاءة منافذ التوزيع وانتشارها على مساحة واسعة. ومعلوم أن التكاليف تتناقص إلى أن تصل المنشأة إلى "النطاق الأمثل الأدنى" Minimum Optimum Scale، ثم تعود للارتفاع. وقد انشغلت الجماعة في البداية بقضية **حجم المنشأة الصناعية** لاعتبارين: الأول تفوُّق ألمانيا على باقي الدول حتى على فرنسا التي تليها في الترتيب، واحتمال تعقد الموقف إذا انضمت بريطانيا فعلا إلى الجماعة (ولعل هذا كان من بين دوافع فرنسا لرفض انضمامها في تلك الفترة). والثاني الفارق الكبير بين توزيع وحدات الإنتاج الصناعي حسب الحجم بين أوروبا والولايات المتحدة، وكذلك مدى تركز ملكية الأصول الإنتاجية في عدد محدود من تلك الوحدات. وقد ساعدت أحكام أصدرتها محكمة العدل الأوروبية في قضايا عرضت عليها في هذا الصدد على بلورة بعض القواعد والضوابط التي تبناها القانون الموحد بشأن الحجم، وطرحتها المفوضية خلال مرحلة استكمال مقومات الوحدة الاقتصادية الأوروبية.

(3/7) التركيز والاندماج

يقصد بالتركيز concentration الترتيب الذي يقوم به شخص أو منشأة أو أكثر بالاستحواذ على السيطرة على شركة معينة، ومن ثم تغيير هيكل المنشآت والأسواق التي تعمل فيها. وقد يتم ذلك بقيام طرف **بالمساهمة المالية** في منشأة طرف آخر، أو **خلق منشآت جديدة**، إما في شكل شركة قابضة تتولد عنها منشآت في أكثر من دولة من دول الإقليم، أو إنشاء شركة تابعة للشركاء، أو **الاندماج** merger في شركات مشتركة (باسم جديد). كل هذه الصور تؤدي إلى حدوث تركيز في القرارات الإنتاجية ينشأ عنه تمتع المنشأة **بوضع مسيطر** dominant position، يكسبها قدرات احتكارية في البيع أو الشراء تمكنها من التأثير في ناتج التعامل في السوق، من خلال فرض أسعار غير عادلة للشراء أو البيع أو التحكم في الإنتاج أو الأسواق أو التطوير التكنولوجي على نحو يؤدي للإضرار بالمستهلكين أو إحداث تفرقة بين المتعاملين. وقد أعطت معاهدة باريس للسلطة العليا لجماعة الفحم والصلب حق إجازة التركز أو منعه، وذلك رغبة في تقليل التركز الذي كانت تتصف به الصناعة الألمانية. أما معاهدة روما فقد سمحت في المادة (86) بالتركيز وإقامة **وحدات كبيرة الحجم**، تملك القدرة على المنافسة، سواء داخل سوق

الجماعة الاقتصادية أو في الأسواق العالمية، على أن يُحال دون تمكينها من اكتساب القدرات الاحتكارية التي يتزايد احتمالها في الأسواق القطرية المحدودة.

وأعلنت المفوضية في منتصف 1968 أنها تفضل الوقوف موقفا محايدا من التركز، فلا تدفع إلى إيجاده إذا لم يكن يؤدي إلى تحقيق وفورات نطاق، ولا إلى الحد منه في حالات يمكن أن تتحقق فيها هذه الوفورات. وتحسبا لتزايد عمليات الاندماج في ظل السوق الموحدة، تم في أواخر 1989 ما اقترحته المفوضية في أواخر 1972 من وضع نظام يضمن التحكم المسبق في عمليات التركيز، حيث أن المادة 86 لم تكن تجبر المنشآت على التبليغ عن إجراءات التركيز قبل إتمامها. وصدر إجراء في 1990 يطالب بالحصول على إذن مسبق من المفوضية عن أي اندماج يتجاوز حجم أعماله حدودا معينة، مع ترك الاندماجات الأصغر إلى موافقة السلطات الوطنية، وإجازة تدخل المفوضية إذا طلبت إحدى الدول الأعضاء ذلك. كما أن الشركات الكبيرة المسجلة خارج الجماعة والتي يتجاوز حجم نشاطها داخلها 250 مليون إيكو تخضع لقواعد الجماعة إذا كان الاندماج بينها يهدد سوق الجماعة. وللمفوضية فرض غرامة على الشركات المخالفة. وتتولى محكمة العدل الفصل في أمر المخالفات لهذه القواعد، حيث تكون الأولوية للقانون الأوربي على القوانين الوطنية.

وقد شهدت الستينات تزايدا في عمليات الاندماج، إلا أن الغالبية كانت بين وحدات تنتمي لنفس الدولة، يليها ما تم بين وحدات من دول الجماعة مع وحدات من خارجها، مما يشير إلى اتجاه إلى الاندماج في البيئة الدولية أكثر منه داخل الإقليم التكاملي. وظل نصيب الإقليمية منها محدودا لاختلاف القوانين والتشريعات القطرية، واقتصر في الغالب على تعاون ثنائي أو ثلاثي أكثر منه على نطاق الجماعة في جملتها. وشكلت بعض القوانين المعمول بها في عدد من الدول الأعضاء عوائق قانونية تقف في طريق الاندماج؛ فالقانون البلجيكي مثلا كان يشترط موافقة المساهمين بالإجماع قبل إقرار الاندماج، وهو ما يعطي أقلية منهم القدرة على إيقافه. كذلك تشترط القوانين في ألمانيا وبلجيكا وفرنسا وهولندا تصفية الوحدات القائمة قبل اندماجها في وحدة جديدة، وهو ما يفرض إعادة تقييم الأصول، ودفع ضرائب على فروق التقييم. وقد تسمح السلطات الضريبية بتخفيض أو تقسيط هذه الضرائب لو كان الاندماج بين وحدات محلية، بينما أن الاندماج المنشود هو الذي يتم عبر الحدود وهو ما لا تتوفر له نفس دواعي الثقة التي تشعر بها السلطات داخل حدودها القطرية. وأدى عدم توصل الجماعة إلى تنسيق النظم الضريبية على نحو يقضي نهائيا على الازدواج الضريبي إلى احتمال ظهوره إذا ما اتخذ الاندماج شكل امتلاك منشأة لأخرى وتتبيعها لها. ولذا فقد عبرت الجماعة عن ضرورة إزالة العقبات القانونية والمالية التي تعترض سبيل قيام الاندماج عبر حدود أعضائها. غير أن ما لا يجب أن يغيب عن البال هو أن قلةً من محاولات الدمج هي التي تحرز نجاحا. فقد أشارت إحدى الدراسات إلى أن واحدة من بين كل أربع محاولات اندماج جرت في الولايات المتحدة كتب لها النجاح، بينما كانت النسبة في بريطانيا واحدا إلى تسعة. ورغم تزايد الاهتمام بقضية الاندماج في ظل القانون الموحد، فإن انفتاح دول أوروبا الشرقية بدأ يجتذب شركات أوروبا الغربية عبر الحدود للاندماج معها، متنافسة فيما بينها، ومع الشركات الأمريكية، سعيا إلى استقطاب العناصر البشرية المتطورة وبعض التكنولوجيات المتقدمة.

(4/7) الممارسات الحكومية

وتشمل هذه الممارسات منح **إعانات حكومية**، أو تفضيل المنشآت العامة الوطنية في المشتريات الحكومية. وتنص المادة (92) على اعتبار أي إعانة تمنحها الدولة وتؤدي إلى تشويه المنافسة أو تهدد بتشويهها بمحاباتها لبعض المنشآت أو لإنتاج سلع معينة، مناقضة للسوق المشتركة إذا ما أثرت على التجارة بين الدول الأعضاء. ويشمل هذا الإعانات المباشرة وأسعار الفائدة الميسرة والكفالات أو القروض الميسرة والتعويضات عن خسائر والخصم بأسعار تفضيلية أو ضمان أرباح الأسهم أو تأجيل تحصيل الكفالات المالية أو الحكومية. ويستثنى من ذلك الإعانات الظاهرة التي تمنح بغرض تنمية المناطق التي تواجه صعوبات اقتصادية أو اجتماعية، أو لتنفيذ مشروع حيوي بالنسبة للمصالح الأوروبية أو لمعالجة خلل كبير في اقتصاد دولة عضو، أو للنهوض ببعض الجوانب الاقتصادية شريطة ألا يؤدي إلى الإساءة إلى التجارة البينية. وتُلزم المادة (93) الدول بملء استمارة تفصيلية قبل منح إعانة أو تعديلها وإرسالها إلى المفوضية، للحصول مسبقا على موافقتها. وعلى المفوضية إبداء الرأي خلال شهرين، ولها أن تطالب الدولة بإلغاء أو تعديل المعونة إذا رأت أنها غير متفقة مع المعاهدة.

أما بالنسبة إلى **المؤسسات العامة** فقد نصت المعاهدة على امتناعها عن اتخاذ إجراءات من شأنها الإخلال بشروط المنافسة وأن تعدل أساليبها خلال المرحلة الانتقالية بما ينفي التفرقة بين مواطني الدولة ومواطني باقي

الدول الأعضاء. وقد ثارت بعض الصعوبات بالنسبة للاحتكارات الحكومية، واتجه الرأي إلى إلغاء ما تتمتع به هذه الاحتكارات من حقوق مطلقة في التعامل.

(8) الشركة الأوروبية

أنشئت "شركات دولية" ذات نشاط عبر حدود الدول الأعضاء للاستفادة مما تنص عليه معاهدة روما من حرية ممارسة النشاط الاقتصادي في جميع دول الجماعة. إلا أن هذه الشركات ظلت خاضعة للقوانين الوطنية، وكذلك الشركاء مما أوجد صعوبات قانونية حدَّت من سهولة انتقال الأموال، وجعلت التمويل يتأثر باعتبارات أخرى غير الكفاءة الاقتصادية، مثل الازدواج الضريبي والقواعد المالية الأخرى. ولمواجهة تغلغل الشركات الأمريكية الكبرى في أوروبا، ظهرت دعوة لإقامة "شركات أوروبية" كبرى. وبدلا من أن يتم هذا بقانون خاص يخضعها قضائيا لمحكمة العدل الأوروبية، فيسلب جانبا هاما من سلطات القضاء الوطني، اتجه رأي القانونيين الفرنسيين خلال النصف الأول من الستينات إلى إنشاء "شركات ذات صفة أوروبية"، عن طريق تضمين قوانين الدول الأعضاء أحكاما خاصة بها بحيث تظل الشركات من الوجهتين القانونية والقضائية خاضعة للأحكام الوطنية مع ضمان تماثل هذه الأخيرة على نحو يزيل أي تمييز في المعاملة. وأبدى العمال تخوفا من أن يؤدي التوجه نحو شركات أوروبية إلى فقدانهم لوظائفهم. ولذلك انحصر تأييدهم في عمليات الاندماج التي تحقق تسريع التقدم الاجتماعي. وقد انتهت لجنة الجماعات الأوروبية إلى مشروع بنظام للشركة الأوروبية، يتكون من 284 مادة، عرضته على المجلس في 1970/6/30[140].

وأظهرت المناقشات تباينا كبيرا في وجهات النظر حول عدة نقاط: منها هل تكون الأسهم إسمية أو لحاملها وهل يسمح للعمال بالمشاركة في الإدارة، ومدى السماح للشركات الأمريكية بالعمل مباشرة في إقليم الجماعة أو إلزامها بالعمل من خلال شركات تابعة. كما ظهر تخوف من احتمال أن يؤدي **تركيز القرار الإنتاجي** بيد إدارة الشركة عابرة القوميات إلى تعارض القرارات التي تتخذها هذه الشركات بدافع الربحية مع مصالح الدولة في استقرار التوظيف والنشاط الاقتصادي والتصدير، وهو ما يعبر عنه بالقول أن مقترح الشركة الأوروبية قد وقع ضحية "للجدل حول السيادة الوطنية" الذي تفجر خلال الستينات. كذلك حرصت المنشآت الأوروبية الكبرى على ألا يؤدي التنسيق الإقليمي إلى قطع "الحبل السري" الذي يربط التقدم الصناعي برأس المال الأمريكي لأنه هو الحامل لأهم التطورات التكنولوجية. يضاف إلى ما تقدم فإن صدور القانون الموحد لا يعفي الشركات التي تنشأ بمقتضاه من الخضوع للقوانين الوطنية الخاصة بالأطراف المتعاملة معها، كما أنه أدى إلى تعزيز سلطة المفوضية في الرقابة المسبقة على عمليات الاندماج، وهو ما أثار اعتراضا من جانب الولايات المتحدة، خوفا من استخدام هذا الترخيص كوسيلة للحد من تغلغل شركاتها في السوق. وقد أصبح من الضروري أن تأخذ هذه القضية منعطفا جديدا في ظل السوق الموحدة، وهو ما دعا المفوضية لأن تتقدم في 1988/6/8 بمشروع جديد للائحة الشركة الأوروبية[141]، يسعى إلى تعديل المشروع القديم وتبسيطه، ويعالج القضايا التالية: التوافق مع القوانين الوطنية - مشاركة العمال - المعلومات والحوار مع العمال - مشكلة مجموعات الشركات - المعاملة الضريبية. ومع ذلك لم يحدث تقدم في هذا الشأن.

(9) سياسة البحث والتطوير التكنولوجي

دعت معاهدة جماعة الفحم والصلب إلى تعزيز البحوث الجماعية في مجالات إنتاج الفحم والصلب وتكثيف استخدامهما وتوفير السلامة المهنية في أنشطتهما، بينما أدركت معاهدة اليوراتوم أهمية تطوير الطاقة النووية، وكانت لا تزال حديثة العهد، وضرورة اهتمام الجماعة بها نظرا لأن البحوث المتعلقة بها كانت تتجاوز قدرات منشآت قطاع الأعمال، ولم تكن للدول الأعضاء برامج كافية خاصة بها، باستثناء فرنسا. أما معاهدة الجماعة الاقتصادية فقد أغفلت أمر البحوث، اعتقادا بأن ما يقوم به قطاع الأعمال في ظل سيادة المنافسة كفيل بتحقيق التقدم المنشود. وكان أحد مبررات قبول الإجراءات التي تؤدي إلى كبر حجم المنشأة هو القدرة على تخصيص موارد لأغراض البحث والتطوير تفوق في كفاءتها ما تخصصه وحدات صغيرة، حتى ولو كانت بنفس النسبة، نظرا لما يهيئه الحجم الكبير من وفورات في البحث أيضا. غير أن ضخامة الشركات الكبرى الأمريكية مكنها من تخصيص موارد لأغراض البحث والتطوير ثلاثة، أو ربما أربعة، أمثال ما أمكن لأوروبا أن تخصصه، وبلوغ نصيب الفرد لديها ضعف نصيب الفرد الأوروبي مما أنشأ "فجوة تكنولوجية" Technological Gap بين أمريكا وأوروبا ساعدت على تزايد قدرة الشركات الأمريكية على التغلغل في سوق الجماعة.

لذلك اتجه الرأي في المفوضية إلى ضرورة تجميع قدرات البحث والتطوير لأن تكلفة الاستثمار وحدود السوق في الصناعات المتطورة تكنولوجيا تفوق إمكانيات الدولة الواحدة. وطالب المجلس بتجميع ما تخصصه الحكومات ووحدات الأعمال لهذه الأغراض لتحقيق أفضل الاستخدامات وتلافي الازدواج. ويعتبر هذا بداية للأخذ بما يسمى **"بالسياسة الصناعية الهجومية"**. وشهد عام 1974 بدايات سياسة تكنولوجية تقوم على تنسيق السياسات القطرية، والتركيز على ما له أهمية جماعية، وإعطاء الأولوية في العمل المشترك للمجالات التالية:

- الأنظمة الإليكترونية والمعلومات، التي كانت الجماعة تحتاج لاستيراد 90 % من أحدث التكنولوجيات فيها. وتقرر أن تقوم الحكومات بزيادة طلبياتها من المنتجات الأوروبية منها.
- صناعة الحاسبات الإليكترونية، إلا أنها لم تتمكن من وضع معايير لها بسبب تمكن الشركات الأمريكية، خاصة IBM، من فرض معاييرها الخاصة على دول الجماعة.
- الصناعات الصيدلانية، بدءا بتوحيد قواعد التأمين الصحي كخطوة أولى. غير أن الجماعة لا تقوم بنفسها بتمويل التجارب في هذا المجال.
- استكشاف الفضاء؛ وقد أنشأت دول الجماعة (باستثناء لكسمبورج وبمشاركة ثلاث دول من خارجها هي إسبانيا والسويد وسويسرا) الوكالة الأوروبية للفضاء في منتصف 1975. وتمكنت أوروبا من إحراز تقدم واضح في هذا المجال مؤخرا.
- كسر الاحتكار الأمريكي لإنتاج الطائرات، ببناء الباص الجوي الأوروبي Airbus، بتمويل من الحكومات وإلى حد ما من الشركات المشاركة، ويعتبر هذا المشروع أهم الإنجازات.
- حققت اليوراتوم نجاحا محدودا في التعاون الإقليمي في أبحاث الطاقة النووية، حيث سادت الجماعة النزعة القطرية التفاخرية، فجاءت المفاعلات المنشأة صغيرة الحجم مرتفعة التكلفة لا تكفي حاجة السوق. وتزايد دور الجماعة في جوانب أخرى عدا الإنتاج، كقياس مدي أمن المفاعلات ومعالجة النفايات والتخلص منها.
- كذلك أصرت الدول الأعضاء على المضي في الأبحاث القطرية لتطوير مصادر جديدة للطاقة، وخصصت مبالغ متواضعة لهذا النشاط للجماعة.
- استهدف "البرنامج الاستراتيجي الأوروبي لأبحاث وتنمية **تكنولوجيا المعلوماتية** " Informatics المقرر في 1983 تشجيع الشركات الأوروبية على العمل المشترك للحاق بالولايات المتحدة واليابان خلال 10 سنوات.

وأعطى القانون الموحد صيغة مؤسسية في شكل **برامج تتولاها الجماعة**، كان أولها برنامج استراتيجي طويل الأجل 1990-2000، كما تعد برامج إطارية في شكل خطط خمسية يشارك في صياغتها المختصون من المجال العلمي ورجال الأعمال والساسة، وتحدد الأولويات ومصادر التمويل وتخصيصها لأنشطة البحث. ثم أكدت معاهدة ماستريخت على اعتبار البحث والتطوير التكنولوجي أحد سياسات الجماعة، من أجل تدعيم القواعد الصناعية والعلمية للجماعة ورفع قدراتها التنافسية العالمية. وتقوم المفوضية بنشاط البحث من خلال ثلاث قنوات: الأولى هي برامج البحث المباشر التي تتولاها الجماعة مباشرة بواسطة مركز البحوث المشتركة، والثانية بالتعاقد مع أجهزة بحثية أو مشاطرة النفقات، وتحصل أكثر من 80 % من مخصصات الجماعة للبحث، أما الثالثة فتنصب على التنسيق بين البحوث التي تتولاها الأقطار الأعضاء، بما في ذلك ما يتم بالاشتراك مع دول أوروبية أخرى (كما في مشروع الباص الجوي)، أو دول صناعية أخرى، ودول نامية في مجالات معينة. ومؤخرا بدأ التنسيق مع دول أوروبا الشرقية. ورغم أن ما تخصصه الجماعة للبحث المشترك لا يتجاوز 4 % مما تخصصه الدول الأعضاء، إلا أن أهميته تكمن في تجميعه الموارد المالية والبشرية فيما يتولاه من بحوث. ويقدر إجمالي إنفاق الجماعة في 1991 بحوالي 2.1 % من الناتج القومي الإجمالي، مقابل 2.8 % للولايات المتحدة و 3.5 % لليابان. وبينما تخصص الجماعة غالبية مواردها للبحوث الأساسية، فإن البحوث في الولايات المتحدة واليابان توجه أساسا لاستخدامات الوحدات الإنتاجية الصناعية.

وتشمل السياسة البحثية عددا من العناصر:

- العمل على تجميع موارد الدول الأعضاء، نظرا لما تتطلبه عمليات البحث والتطوير من موارد تفوق طاقة أي منها منفردة.
- الربط بين البحث العلمي والتطبيق في السوق من خلال تنظيم مشترك.
- استخدام أسلوب البرمجة، نظرا لأن قوى السوق بمفردها لا تكفي، خاصة وأن السوق تعبير عن واقع قائم وليس عن مستقبل يراد خلقه. ومع ذلك فعند إقرار البرامج يجري الإعلان عن المشاريع المندرجة تحتها لتتنافس عليها الأجهزة البحثية. وتعتبر البرامج حلقة هامة فيما يسمى الحزام الناقل transfer belt، أي ذلك الوسيط الذي يعقد حلقة الوصل بين جانبي العرض والطلب على البحث العلمي.

- توفير سبل نشر المعرفة information dissemination وإيصالها إلى من يستطيعون التطبيق في مختلف أرجاء الجماعة، لا سيما إلى المشروعات الصغيرة والمتوسطة.
- الربط بين البحث وأنشطة التعليم والتدريب.
- توثيق الترابط بين سياسة البحث وسياسة الاندماج الاقتصادي والاجتماعي التي تزايد الاهتمام بها مؤخرا.

ثالثا ـ السياسات القطاعية

(10) السياسة الزراعية المشتركة

نصت معاهدة روما على اعتماد سياسة زراعية مشتركة CAP، تحل محل السياسات الوطنية، وتستهدف زيادة الإنتاجية واستقرار الأسعار وضمان الإمدادات وسيادة أسعار مناسبة للمستهلكين وتحقيق دخول مقبولة للمزارعين، حتى لا يؤدي تحرير التجارة إلى اضطراب كبير نتيجة غزو المنتجات الرخيصة لأسواق الدول التي ترتفع فيها تكاليف الإنتاج، وهو ما طالبت به فرنسا وقبلته ألمانيا كثمن لتحرير السلع الصناعية التي كانت توليها أولوية متقدمة. ونظرا لعدم الاتفاق على تفاصيل هذه السياسة عند إعداد المعاهدة، فقد ترك الأمر إلى مؤتمر عقد في ستريزا في منتصف 1958، ووضعت فيه أسس ثلاثة للسياسة الزراعية:

- خلق سوق موحدة للمنتجات الزراعية، تزول فيها عوائق المنافسة، بما في ذلك عوائق التعريفة والتجارة بين الدول الأعضاء، وتنظيم الأسواق على نحو يكفل سيادة سعر واحد في الجماعة.
- إعطاء تفضيل للجماعة بحمايتها من التقلبات العالمية، خاصة وأن تكاليف إنتاج الجماعة مرتفعة بالمقارنة بالدول المصدرة للمنتجات الزراعية، وبسبب استخدام الأسعار لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية أخرى.
- التكافل المالي، بمساهمة جميع الدول الأعضاء في تكاليف السياسة المشتركة.

وبناء عليه تقرر اتباع نظام سعري مشترك لضمان تماثل الأسعار في جميع الدول. ويتكون هذا النظام من ثلاثة أنواع من الأسعار:

- الأسعار الهدفية Target Prices وهي أسعار يحددها المجلس سنويا ويُرجى أن يحصل عليها المزارعون عند باب المزرعة في مناطق الاستهلاك.
- أسعار التدخل Intervention Prices وهي أقل من الأسعار الهدفية ويتم عندها تدخل الحكومة بالشراء بدون حد إذا انخفض سعر السوق عنها، على أن تعيد البيع فيما بعد، حماية للمزارعين دون إضرار بالمستهلكين.
- الأسعار الحدودية Threshold Prices التي تمثل تسوية لأسعار التجارة الخارجية مع أسعار الجماعة، بجعل سعر بيع الواردات من خارجها في مراكز الاستهلاك داخلها تقترب من الأسعار الهدفية، وذلك بفرض إتاوة Levy على الواردات تمثل الفرق بين السعر الحدودي وسعر الاستيراد حماية للإنتاج المحلي إذا كان سعره أعلى من سعر الاستيراد. أما عند التصدير فإن المصدر يحصل على الفرق بين سعر التصدير من الجماعة (شاملا تكلفة النقل للحدود) والسعر العالمي في شكل إعانة ليتمكن من التنافس في السوق العالمية الأرخص. وتعتبر الإتاوات مصدر إيراد للجماعة بينما إعانات التصدير تمثل أعباء عليها. وبعد جولة أوروجواي يجري تحويل هذه الإتاوات إلى رسوم جمركية.

وتم التكافل المالي في أعباء السياسة بإنشاء **صندوق أوروبي للإرشاد الزراعي والضمان** FEOGA في بداية 1964، يستمد موارده من الإتاوات المحصلة على الواردات الزراعية من خارج الجماعة، ويساهم من خلال شعبة الضمان في تحقيق استقرار الأسعار. ولذلك وقع العبء على أكثر الدول استيرادا، وهي ألمانيا وإيطاليا، بينما تحققت أكبر فائدة لأكثر الدول إنتاجا وهي فرنسا. أما شعبة الإرشاد فتسهم في تمويل تحسين هياكل الإنتاج والتسويق. وفي أواخر الستينات قرر مجلس الوزراء إنفاق نصف الموارد بصورة مشتركة وترك النصف الثاني للحكومات تنفقه كيفما ترى. وفي البداية كانت الدول تسهم في تمويل الصندوق وفقا لمعايير معينة، غير أنه اعتبارا من 1970 أُدمِج الصندوق في ميزانية الجماعة لتصبح الزراعة أهم بند فيها.

ونجحت هذه السياسة في تحقيق **اكتفاء ذاتي** في معظم السلع الزراعية، وفي **رفع معدل النمو الزراعي** فوق معدل النمو العام بحوالي 50 % منه، رغم انخفاض عدد المشتغلين في القطاع. غير أن نمو الإنتاج الزراعي بأسرع من نمو الدخل الإجمالي زاد من **عبء الاحتفاظ بمخزون كبير** وتحمل دعم الأسعار حتى لا تنخفض مع وفرة الإنتاج. واختلف وقع هذا العبء لأن الدول كبيرة الإنتاج الزراعي مثل فرنسا سعت لزيادة إنتاجها وصادراتها الزراعيين أملا في تخفيف العجز في موازين مدفوعاتها، وهو ما زاد العبء على الدول المستوردة

مثل ألمانيا وبريطانيا. وقد زادت الصادرات الزراعية بين 1973 و 1980 بحوالي 164 %، ومع ذلك زادت الواردات الزراعية بنسبة 75 % في الفترة نفسها، مما جعل الجماعة أكبر مستورد للسلع الزراعية في العالم. وترتب على كل ذلك تزايد الخلافات حول ميزانية الجماعة وعبء السياسة الزراعية عليها. ويلاحظ أن نسبة مخصصات الزراعة من ميزانية الجماعة كانت 73.9 % في 1978 (9.13 مليار وحدة حسابية)، و 74.6 % في 1979، وبلغت 66.6 % في 1987 (24.1 مليار) وقدر أن تنخفض في 1999 إلى 45 %. ومنذ منتصف السبعينات تصاعدت الدعوة إلى التمييز بين ضرورة رفع كفاءة الإنتاج الزراعي عملا بمبدأ الكفاءة الذي تلتزم به الجماعة، والوظيفة الاجتماعية له بالنسبة للتوظيف والسياسة الإقليمية. وقد أدى انضمام كل من اليونان والبرتغال وإسبانيا خلال الثمانينات إلى زيادة وزن القطاع في الجماعة ورفع درجة الاكتفاء الذاتي، وكان لهذا أثره السلبي على الدول العربية المتوسطية، لا سيما المغرب. وفي الوقت نفسه زاد العبء الذي تفرضه السياسة الزراعية على الجماعة، خاصة بسبب المنافسة التي تتعرض لها الزراعة في كل من إيطاليا وجنوب فرنسا. وهكذا فإن السياسة تحولت **من دعم الدخول إلى دعم الأسعار** مما أفضى إلى **إفراط في الإنتاج**. ولذلك صعدت الولايات المتحدة من هجومها عليها، وهو ما أثر على جولة أوروجواي واستمر بعدها.

وأشار تقرير أعد في 1968 إلى أنه من المتعذر التمسك بهدفي تثبيت الإنتاج عند مستوى الطلب وضمان دخل عادل للمنتجين في نفس الوقت. ولذلك اقترح تحريرا للقطاع الزراعي يؤدي إلى الجمع بين تحقيق دخول معقولة وأسعار معقولة وتحسين في الكفاءة. غير أن هذا الرأي لم يلق قبولا. وانصب **الإصلاح الأول** للسياسة الزراعية في 1972 على تحديث المزارع، وتشجيع التوقف عن الاستزراع وإعادة توجيه الأراضي المستخدمة في الزراعة للتحسينات الهيكلية، وتقديم إرشاد اقتصادي واجتماعي لتمكين المشتغلين بالزراعة من الحصول على مهارات مهنية. واقترحت المفوضية في 1981 قصر المزايا الكاملة التي توفرها السياسة على الإنتاج ضمن هدف معين يجري بعده تقييد تلك المزايا، إلا أن هذا لم يلق قبولا. واستمرت مراجعات السياسة بسبب ما تثيره من خلافات خارجية[142]، سواء مع الولايات المتحدة أو بعض الدول النامية المصدرة التي تضطر الجماعة إلى زيادة تعويضاتها لها. كما أن تزايد الإنفاق على الزراعة إلى أكثر من الضعف مما سارع باستنفاد الموارد الذاتية للجماعة. وتعددت مقترحات الإصلاح خلال الثمانينات، بهدف للسيطرة على الإنتاج وإحداث توازن في أوضاع السوق، وإعادة هيكلة القطاع الزراعي ولكن ظل أثرها محدودا.

وتم في 1992 إقرار **الإصلاح الثالث** متضمنا ثلاثة أمور: إحداث تخفيضات كبيرة في الأسعار الهدفية لتصبح أكثر تنافسية مع الأسعار العالمية، وتعويض ما يحدثه هذا من نقص في دخل المزارعين بعلاوات لا ترتبط بحجم الإنتاج، والعودة إلى الإجراءات التي تقيد استخدام الموارد الزراعية. وقد تضمنت هذه الإجراءات ثلاثة وسائل هي التقاعد المبكر للمنتجين والعمال الزراعيين، وتشجيع تحويل الأراضي الزراعية إلى غابات أو لأغراض تحسين البيئة، وإدخال أساليب إنتاجية تساعد على الحفاظ على البيئة. ويجري حاليا تطبيق مشاريع التنمية المتكاملة الكبرى ومشاريع حوض البحر المتوسط المتكاملة في جنوب فرنسا ومناطق من إيطاليا واليونان لتطويرها بواسطة استثمارات كبيرة تمكنها من التنافس بكفاءة مع المزارع الإسبانية والبرتغالية. في الوقت نفسه إتُّخذت ترتيبات خاصة لتطوير هياكل الإنتاج الزراعي في البرتغال خلال السنوات العشر التالية لانضمامها، فضلا عن البرامج العادية لإعادة الهيكلة، حيث كان من الواضح أن البرتغال لا تستطيع القيام بمتطلبات تطوير قطاعها الزراعي منفردة.

(11) السياسة المشتركة للنقل

استهدفت معاهدة روما وضع سياسة مشتركة للنقل، وتحددت لها **خمسة أسس** رئيسية: حرية المستخدمين في اختيار ما يفضلونه من وسائط النقل - مساواة جميع وسائل النقل بالنسبة للضرائب والرسوم الاجتماعية والإعانات - قدرة جميع وسائل النقل على تغطية تكاليفها - تحمل المستخدمين تكاليف تطوير وصيانة البنية الارتكازية اللازمة للنقل - تنسيق الاستثمارات. وقد حاولت المفوضية في البداية وضع هيكل لتعريفة النقل يراعي تفاوت نظم الدول الأعضاء حيث كان بعضها يتبع تعريفة ثابتة بينما كان البعض الآخر يتركها حرة لقوى السوق. غير أنها فشلت في ذلك، فاتجهت إلى اقتراح أكثر تواضعا بإحداث توازن في سوق النقل بأن تعمل الدول الأعضاء، على الأقل، على إزالة أي تفرقة في المعاملة تضر بالمنافسة. وكان معنى هذا الاكتفاء بمنهج التكامل السلبي، بدلا من تحقيق ما استهدِف من تكامل إيجابي يجعل من سياسة النقل واحدا من مقومات السوق المشتركة. وهكذا انقضت المرحلة الانتقالية دون تقدم يذكر، مما جعل السياسة المشتركة للنقل تعتبر من أبرز علامات فشل الجماعة

الأوروبية. وثار جدل حول الخطة الشاملة التي تقدمت بها المفوضية في 1973 بين أنصار الحل خطوة خطوة وأنصار المنهج الشمولي، وظل التناقض قائما بين اتجاهي التحرير والتنسيق -Liberalization Harmonization Dilemma حتى 1978، عندما بدأت الجماعة تتخذ موقفا براجماتيا يركز على المشاكل التي يتعرض لها النقل خاصة البحري والجوي. وأصبحت سياسة النقل عملية مستمرة تهدف إلى تحقيق أهداف الجماعة وتلحظ في الوقت نفسه المشاكل والمصالح التي تهم الدول الأعضاء، بينما تسعى الدول لأسباب عديدة (اقتصادية وجغرافية وسياسية وتاريخية) للتمسك باستراتيجياتها القطرية.

ولذلك أقام البرلمان في 1982، مؤيَّدا من المفوضية، دعوى ضد المجلس أمام محكمة العدل متهما إياه بالتقاعس عن العمل على تنفيذ ما نصت عليه الاتفاقية. وأصدرت المحكمة حكمها في 1985/5/22 لصالح البرلمان والمفوضية، موضحا أنه كان على المجلس أن يعمل على تحرير تقديم خدمة النقل وهو أمر كان يمكن تحقيقه منذ 1969، وأنه تقاعس عن اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقواعد، حيث أن من واجباته الرئيسية ضمان انسياب المرور الدولي والعبور في إقليم الجماعة، وتحديد الشروط التي بموجبها يمكن للناقلات غير المقيمة أن تقوم بخدمة النقل في الدول الأعضاء الأخرى. غير أن المحكمة رفضت أن تدين المجلس صراحة لتقاعسه، متذرعة بأن المعاهدة لم تنص على جدول زمني لتنفيذ سياسة النقل أو خطواتها كما فعلت بالنسبة للسياسة الزراعية المشتركة. وواضح أن المحكمة تجنبت الدخول في الصراع السياسي بين مؤسسات الجماعة في أمور غير قاطعة في المعاهدة حتى لا تتحول إلى جهاز تشريعي. غير أن حكمها يعتبر حافزا على تسريع الحركة في هذا المجال. وقرر المجلس بدء عملية تشاور وإنشاء لجنة خاصة بالبنية الأساسية للنقل.

وخلال الإعداد للسوق الموحدة بدأ اتخاذ عدد من الإجراءات للتحرك نحو سياسة مشتركة للنقل الجوي تستهدف التخلص التدريجي من القيود وتعظيم إجراءات الأمان والتعامل بصورة مشتركة مع غير الأعضاء، بحيث يتم تطوير خدمة الطيران بحلول 1992. كما تبنت الجماعة في 1986 برنامجا متوسط الأجل لتطوير البنية الأساسية للنقل. وساعد قيام السوق الموحدة، وما تعنيه من إزالة الرقابة الحدودية على تخفيف القيود التي تتخذ شكل حصص للنقل البري، تمهيدا لإلغائها. وتوصلت المفوضية بحلول 1991 إلى عدد من الإجراءات التي تمكّن جميع العاملين في النقل، بغض النظر عن الجنسية من النفاذ إلى الأسواق. وألحقت بهذا التحرير قواعد تنسيق تسمح بمنافسة سليمة بين الوسائط المختلفة، مع مراعاة الاعتبارات الأخرى كالأمان وحماية البيئة وراحة الركاب وأوضاع العمل بالنسبة للعاملين في القطاع. وتقوم المفوضية بدعم تطوير الشبكات الأوروبية التي تربط بين الشبكات القطرية.

(12) السياسة المشتركة للطاقة

انصب اهتمام جماعة الستة على مصدرين أساسيين للطاقة؛ الأول هو الفحم الذي اهتمت به جماعة الفحم والصلب، وكان يوفر حوالي 65 % من احتياجات تلك الدول في الخمسينات؛ والطاقة الذرية التي بدت كمصدر واعد، فأنشئت لها جماعة اليوراتوم. أما بالنسبة للجماعة الاقتصادية فلم يكن هناك اهتمام بتعزيز العرض كما هو الحال في الزراعة، بسبب توفر النفط الرخيص من مصادر خارجية، ولذلك اكتفى المجلس ببروتوكول بالاتفاق حول شؤون النفط يتضمن وضع سياسة للجماعة في مجال الطاقة، دون وضع مدى زمني لذلك. وفي 1968 تقدمت المفوضية بأسس لهذه السياسة تقوم على تأمين مصادر رخيصة ومأمونة للطاقة، وهو ما يتطلب اتخاذ إجراءات في مجالات السياسة التجارية وتوجيه الاستثمارات والسياسة الهيكلية وتمويل الاستثمار. وبدأت الجماعة بعد الصدمة السعرية الأولى في 1973 في رسم سياسة مشتركة لترشيد استخدام الطاقة والقيام ببحوث مشتركة في مجال تطوير المصادر البديلة للطاقة من خلال مركز مشترك للبحوث أنشئ لهذا الغرض، ووضع برنامج مشترك في 1974 بهدف العمل على تخفيض الطلب المتوقع على الطاقة بخمسة عشر في المائة خلال عشر سنوات. كما انضمت الجماعة ومعظم أعضائها إلى الوكالة الدولية للطاقة .I.E.A التي أنشئت في أواخر 1974 في إطار منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، واستهدفت إيجاد نظام للتخصيص يطبق في حالات الطوارئ ويتضمن الاحتفاظ بمخزون للطوارئ ووسائل للحد من الطلب وتوفير نظام معلومات تفصيلية عن السوق الدولية للنفط، وإجراء مشاورات مع شركات النفط، وتعاون طويل الأجل في مجال الطاقة يتضمن برامج للحفاظ على الطاقة وتطوير بدائلها، وتنظيم العلاقات مع الدول المنتجة للنفط والدول المستهلكة الأخرى.

وفي إطار تقليص الاعتماد على الطاقة والحاجة إلى استيراد مصادرها من الخارج تجري بوجه عام المقارنة بين **سياستين**: الأولى تقوم على تغليب الكفاءة الاقتصادية بمعناها الضيق حيث تجري الاستعاضة عن مصادر

مكلفة للطاقة بمصادر أقل تكلفة؛ أما الثانية فتراعى الكفاءة الاقتصادية الكلية، حيث توجه الموارد إلى الاستخدامات التي تحقق أقل كلفة نسبية للطاقة التي يلزم استيرادها. على أن الاختلافات في الرأي بشأن كل من الإنتاج والاستهلاك ودرجة الاعتماد على الاستيراد، أدت إلى تفشي النزعات القطرية. ومع انحسار الأزمة فتُر الحماس بشأن توحيد سياسة الطاقة، فضلا عن كون قضية الطاقة قضية عالمية تتجاوز الجماعة وتتطلب تعاونا أشمل بين جميع الدول الصناعية، وبوجه خاص مع الولايات المتحدة واليابان. كذلك تباينت أولويات السياسة الاقتصادية في فترة كانت الدول الأعضاء تهتم فيها بإجراء تعديلات لازمة في هياكلها الاقتصادية وزيادة فاعلية مشاركتها في التقسيم الدولي للعمل. كما أسهم في عدم التحمس للعمل المشترك عدم وجود آلية إقليمية تسمح بتحويل الموارد من الدول الغنية والأقل اعتمادا على المصادر الخارجية للطاقة إلى الدول التي كانت تعاني من مصاعب بسبب شدة اعتمادها على تلك المصادر، فضلا عن أن الأولى كانت تفضل التعامل الثنائي على متعدد الأطراف.

فضلا عن ذلك فقد توزعت مسئولية الطاقة في الجماعة بين ثلاثة أجهزة هي: جماعة الفحم والصلب بالنسبة للفحم، وجماعة اليوراتوم بالنسبة للطاقة الذرية، والجماعة الاقتصادية بالنسبة للطاقة الهيدروليكية والهيدروكربونية. ورغم عقد اتفاقية الاندماج في 1965 ظل العمل موزعا إلى أن تم وضعها جميعا خلال السبعينات تحت إشراف إدارة عامة للطاقة داخل المفوضية الموحدة، غير أن دورها ظل محدودا بسبب إصرار الدول على مواقفها القطرية. واهتم المجلس بدعم المشروعات التوضيحية التي تبيّن إمكانيات استخدام الطاقة البديلة وترشيد استهلاك الطاقة نظرا لأنها لقيت ترحيبا من الدوائر الصناعية. وأدت جهود الحفاظ على الطاقة إلى خفض الرقم القياسي لاستعمال الطاقة الأولية إلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في 1984 إلى 81 % مما كان عليه في 1973، كما أن مقياس كثافة استعمال النفط بالنسبة للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي انخفض إلى 68 % في نفس الفترة. وساعد ذلك على انخفاض استهلاك الطاقة والنفط في القطاع الصناعي بمعدل 2 % و 3.2 % سنويا على التوالي. وتحددت الأهداف الرئيسية لسنة 1990 بفصم الرابطة بين النمو الاقتصادي والطلب على الطاقة، وإبقاء واردات النفط دون حد معين، وزيادة نسبة الطاقة المولدة من الفحم ومن الطاقة النووية، دون الميل إلى التراخي بسبب عودة أسعار النفط إلى الهبوط بصفة شبه مستمرة. ويتجه الاهتمام إلى الغاز كمصدر للطاقة للتحسن الذي طرأ على موارده وزيادة تكامل شبكته، فقرر المجلس في 1991 العمل على تحرير الإنتاج وإنشاء خطوط الطاقة وأنابيب الغاز، وإدخال إدارات متخصصة في الشركات المتكاملة رأسيا. ويراجع الموقف في بداية 1996 للتحرك نحو تحديد قواعد السماح لأطراف أخرى باستخدام شبكات الطاقة. وفي أواخر 1991 وقعت 38 دولة، منها الجماعة وأعضاؤها، **الميثاق الأوروبي للطاقة**، كما وقعت في أواخر 1994 **معاهدة الميثاق الأوروبي للطاقة** لوضع برنامج لتنفيذه. وكان الهدف منه هو تأمين تلبية الاحتياجات المتزايدة للصناعة في الجماعة، مع تزويد الدول المنتجة للنفط والغاز بالتمويل اللازم لتطوير ما لديها من مصادر الطاقة وضمان منافذ لتوزيع ناتجها، وتضمّن الميثاق النفاذ إلى الموارد، واستخدام الموارد، وترتيبات الاستثمار، وتحرير التجارة، وتنسيق المواصفات الفنية وقواعد الأمان، والبحث والتطوير والابتكار.

(13) السياسة الصناعية

لم تنص معاهدة روما على سياسة بعينها للصناعة، إذ اعتبرت مجمل السياسات المتبعة موجهة في النهاية إلى الصناعة باعتبارها - حتى وقت قريب - القطاع الرئيسي. فحوالي 40 % من الناتج الإجمالي والتشغيل يعود إلى القطاع الصناعي بمعناه الضيق، وأكثر من النصف إذا أدرجنا فيه بعض الأنشطة التي انفصلت عنه مع التطور التكنولوجي لتصنف كخدمات. غير أن ما يثير قلق الجماعة هو تباين الهياكل الاقتصادية بين الدول الأعضاء، والحاجة إلى سياسات للتقريب بين أعضائها[143]. فنصيبها من الخامات المعدنية ومصادر الطاقة محدود، وهو أكبر في الصناعات التقليدية (الغزل والنسيج والكيماويات الأساسية) وأكبر للمصنوعات المتطورة (مثل السيارات)، غير أنه محدود للسلع شديدة التطور (كالطائرات والإليكترونيات). أي أن كلا من الخامات والسلع كثيفة التكنولوجيا يمثل نقطة ضعف لديها، مما يفرض عليها ترشيد استخدام الموارد الذاتية من الخامات والبحث عن بدائل، وتكثيف الجهود للوصول إلى مستويات مقبولة من الصناعات المتطورة. ورغم أن مسئولية الإنتاج تظل بيد قطاع الأعمال، فقد اتفق على أهمية دور الدولة وأن عليها التدخل من أجل إحداث التغيرات اللازمة وتوجيهها، مع ملاحظة التنسيق سواء على المستوى المحلي أو ما بين الدول الأعضاء، والانتفاع بالإمكانيات التي تستطيع الجماعة توفيرها. وفي هذا الصدد يجري تأكيد على عدد من العوامل التي تسأل عنها الجماعة:

- إزالة العقبات التي تقف أمام توحيد السوق ليصبح كبيرا.
- تحقيق التجانس الاقتصادي والاجتماعي من خلال السياستين الاجتماعية والإقليمية.

- المضي نحو الوحدة الاقتصادية والنقدية لرفع كفاءة الجهاز الإنتاجي.
- معالجة مشاكل القطاعات التي تتعرض للتراجع، وتنشيط القطاعات المتطورة تكنولوجيا.
- اتخاذ خطوات واسعة في مجال البحث والتطوير.

غير أن الفلسفة السائدة في الجماعة لم تكن تسمح باتباع أسلوب عمل تخطيطي يعطي جهازها صلاحيات **لإدارة شؤون القطاع الصناعي**. ولذلك اكتفت معاهدة روما الاكتفاءً بصلاحيات الجماعة بشأن السياسة التجارية وسياسة المنافسة، مع ترك قطاع الصناعة يعمل وفق **قوى السوق**، حيث تتيح له السوق المشتركة العمل بكفاءة أكبر وأن يتسع نشاط وحداته لمواجهة الطلب المجمَّع لإقليم الجماعة. ويعني هذا أن تعتبر **سياسة المنافسة** إحدى السياسات المشتركة التي تسأل عنها الجماعة ترعى عن طريقها قوى السوق وتؤمّن ظروف المنافسة، بما يساعد على دعم الجهود القطرية في إحداث **تكيف هيكلي** structural adjustment تدريجي في إطار تقسيمٍ دوليٍ للعمل، تسعى الجماعة لأن يشغل أعضاؤها موقعا متميزا منه، دون أن تتخذ لنفسها وضعا "فوق وطني" يضع التجمع التكاملي في مواجهة الإطار العالمي مباشرة.

وجرى الاكتفاء خلال المرحلة الانتقالية بإقامة الاتحاد الجمركي الذي غلبت عليه نظرة دفاعية تهيئ سوق الإقليم للتمحور حول الذات في مواجهة العالم الخارجي. وبدأت الجماعة تعنى بقضية "**هيكل الصناعة**"، خاصة بعد اندماج الجماعات الثلاث في سنة 1965، وهو ما دعا المفوضية إلى محاولة برمجة أعمالها في مجال السياسة الاقتصادية العامة للأجل المتوسط. وحدث تحول نحو سياسة صناعية **هجومية** تقوم على النهوض **بالبحث العلمي** اللازم للتوجه نحو فروع الصناعة كثيفة التكنولوجيا، وتعزيز التعاون الاقتصادي عبر الحدود transnational cooperation بناء على ما تحقق من تكامل تجاري. وأولت الجماعة اهتماما خاصا لما يعرف "بالصناعات الناهضة" أو الديناميكية growth industries وما يتعلق بها من متطلبات دعم البحث والتطوير. وقامت المفوضية بإعداد مذكرة في مارس/آذار 1970 حول "أسس السياسة الصناعية المشتركة" أشارت فيها إلى أن مجرد إزالة عوائق الحركة لم تكن كافية بحد ذاتها لإحداث اندفاع تلقائي نحو الإنتاج الكبير. ودعت إلى معالجة مشاكل موازين المدفوعات وإقامة نظام نقدي مشترك للتغلب على تعثر انتقال رؤوس الأموال، وتنسيق التشريع الضريبي وقواعد المواصفات والمعايير الفنية للمنتجات الصناعية. كذلك أكدت على تعزيز التعاون عبر الحدود من خلال الاندماج لتحقيق قدر أكبر من التركز، ودعم المنافسة وإيجاد صيغة ملائمة تسمح بإنشاء "الشركة الأوروبية"، وقيام بنك الاستثمار الأوروبي بمساعدة المنشآت التي تريد تطوير حجمها بما يتناسب وحجم السوق الإقليمية، لمواجهة المنافسة القوية من الدول الصناعية الكبرى، التوجه نحو الصناعات الكثيفة الاستخدام للبحث العلمي والتكنولوجيا.

غير أن تطورات الاقتصاد العالمي خلال السبعينات دفعت لعودة السياسة الصناعية إلى الصيغة الدفاعية والتمحور حول الذات، بالاعتماد على الإجراءات الحمائية. كما تزايد دور الجماعة في "**إعادة الهيكلة**" لمساندة الصناعات التقليدية التي تعرضت للتراجع. وأضاف انضمام دول الجنوب مشاكل أخرى بسبب ضعف قاعدتها الصناعية. وأظهرت المراجعات لمسيرة الجماعة أن أوروبا قد تحولت إلى اقتصاد مرتفع التكلفة نتيجة ارتفاع تكاليف العمل والضرائب والطاقة والمواصلات عما يسود في مناطق اقتصادية أخرى، وارتفاع كلفة البحث والتطوير. من جهة أخرى فإن التطورات العالمية المتوقعة في المستقبل المنظور لا تبشر بأن تأتي قوى دفع التنمية من خارج إقليم الجماعة، بسبب التوسع المستمر في الأسواق الداخلية والدولية لكل من اليابان والولايات المتحدة، وإقامة النافتا وبدء التجمع الباسيفيكي، وهو ما يجعل النمو متوقفا على قوى الدفع الداخلية. ولذلك فإن رجال الصناعة (لا سيما الألمان) عوّلوا كثيرا على قيام السوق الموحدة التي تشكل كتلة حرجة Critical Mass تتيح للمنشآت الأوروبية التي تواجه منافسة عالمية فرصة للإنتاج الكبير وللمبيعات الضخمة مرتفعة المحتوى التكنولوجي، وتقلل من مخاطر الابتكار Innovation، كما توفر حوافز للتعاون في البحث والمشروعات المشتركة عبر الحدود القطرية.

رابعا ـ السياسات الإنسانية

(14) تحرير انتقال الأفراد

يتضمن هذا الجانب حرية انتقال الأفراد بشكل عام وحرية انتقال العمال وحرية ممارسة المهن، وهو ما سعت إليه الجماعة منذ نشأتها. فخلال الفترة الأولى من المرحلة الانتقالية تقرر منح العمال حرية الانتقال داخل إقليم الجماعة، بعد إعطاء المواطنين مهلة ثلاثة أسابيع للتقدم إلى الوظائف الشاغرة. كما أصدر المجلس في 1958

قرارا بعدم الإضرار بحقوق العمال في الضمان الاجتماعي. وخلال الفترة الثانية تقرر التخلي عن مبدأ تفضيل مواطني الدولة عن باقي مواطني دول الجماعة. وأُعطِي هؤلاء حق المشاركة في التنظيمات العمالية داخل المنشآت التي يعملون فيها إذا كانوا قد أمضوا ثلاث سنوات في العمل. كذلك صدرت توجيهات بشأن إزالة القيود على مزاولة النشاط الاقتصادي والاشتغال بفروع عديدة من أنشطة الخدمات. إلا أن هذا تطلب في بعض الأحوال البدء بتنسيق القواعد الحاكمة لبعض الأنشطة كالمصارف والتأمين والمهن الطبية والصيدلانية، مما أثار بعض المشاكل، مثلا في معادلة الدرجات العلمية. أما الفترة الثالثة فقد شهدت مساواة تامة بين مواطني الجماعة في الحقوق العمالية. وصدر في 1968 قرار يسمح للعامل من أي دولة بأن يعامل معاملة المواطن وأن يحصل على نفس فرص وشروط التوظف ونفس الأجر ونفس المعاملة عند الاستغناء عنه، كما يحصل على نفس المعونات المعيشية التي يحصل عليها المواطن، مثل المزايا السكنية والمنافع الأخرى التي تمنح للعمال، وكذلك على حق الإقامة غير المشروطة له ولأسرته، والتحاق أولاده بالمدارس العامة وببرامج التدريب، والانضمام إلى التنظيمات العمالية والحقوق في الأجور والتأمينات الاجتماعية[144]. ورغم إزالة العقبات القانونية أمام انتقال الأفراد فقد بقيت الصعوبات الراجعة إلى اختلاف اللغة والتفاوتات الاجتماعية والحضارية والتي تحول دون اندماج العمال وأسرهم في المجتمع الذي ينتقلون إليه. وقد لقيت هذه الصعوبات اهتماما أدى إلى اتخاذ إجراءات تعزيز مقومات المواطنة الأوروبية التي تبناها الاتحاد الأوروبي في مطلع التسعينات.

وفي 1981 وضعت قواعد مماثلة بالنسبة إلى العاملين لحسابهم وعائلاتهم. وفي 1986 تقرر السماح للرعايا الذين يقيمون في غير موطنهم بصورة مؤقتة لأغراض العمل أو السياحة بالحصول على مزايا التأمين الصحي المطبقة في الدولة المضيفة. وفي 1993 أدخل تطوير على نظام المعلومات الذي وضع في 1968 من أجل تعريف طالبي الوظائف بفرص العمل المتاحة في مختلف أرجاء الجماعة، وإعدادهم للالتحاق بها، وذلك باستخدام قاعدة بيانات على الحاسب الآلي يشرف عليها 400 مستشار من العاملين في مكاتب التوظيف القطرية. ورغم التقدم الذي أحرز في تحرير **حق ممارسة النشاط الاقتصادي** بالنسبة لبعض المهن كالمهن الطبية والصيدلانية والتمريض، فإن اختلاف الشروط التي توضع في الدول لمزاولة المهن المختلفة ظل يعوق هذه الحرية في كثير من الأحوال. وعمل القانون الموحد على معالجة الأمر، فتقرر في 1988 وضع نظام عام للمعادلة بين شهادات التعليم العالي، والاستعاضة عن بعض شروط التدريب المهني بفترات الخبرة العملية. وأعطت معاهدة ماستريخت سلطة للجماعة في تعديل القوانين التي تضعها بعض الدول لتنظيم قواعد تدريب والتحاق الأشخاص بمهن معينة. وتضمن **ميثاق شنجن** Schengen (لكسمبورج) الإلغاء التدريجي لنقاط المراقبة على انتقال الأفراد فيما بين الدول الخمس الأعضاء في **اتفاقية شنجن** (ألمانيا وفرنسا ودول البنيلوكس) وتشديدها على الحدود الخارجية. وأصبح الميثاق جزءا من معاهدة الجماعة بموجب معاهدة أمستردام، التي طورت أيضا أسس المواطنة الأوروبية التي نصت عليها معاهدة ماستريخت وعززت الرابطة بينها وبين المواطنة القطرية، سعيا إلى إشراك المواطنين في عملية اتخاذ القرارات في الجماعة.

(15) السياسة الاجتماعية

مع تقدم مسار التكامل تزايد الاهتمام بالسياسة الاجتماعية للجماعة بأبعادها الأربعة: حرية انتقال العمال (التي تناولناها في القسم السابق) وسياسة التوظيف ، والتدريب المهني، وتحسين الأوضاع المعيشية. ورغم أن حركة العمال تعتبر من أركان السوق المشتركة، إلا أن لها في نفس الوقت جوانب سلبية تندرج ضمن "الآثار الانحسارية" للتكامل Backwash Effects حيث يؤدي تعديل مسار التجارة إلى فقدان عدد من العمال لوظائفهم، كما أن هجرة العمالة تسهم في تخلف البلدان المصدرة للعمالة - وهي غالبا الأقل تقدما - بطرق مختلفة[145]. لذا تبنت الجماعة ما سبق أن تضمنته جماعة الفحم والصلب من إنشاء **صندوق اجتماعي** للمعاونة في رفع مستوى المهارات وإعادة تدريب العمال الذين يضطرون إلى الانتقال للعمل في غير تخصصاتهم الأصلية، ومساعدة العمال المسرحين في تحمل جانب من أعباء البطالة أو إعادة التوطن في أماكن أخرى، وتقديم منح لمساعدة المنشآت التي تتعرض لتحويل نشاطها على الاحتفاظ بقوتها العاملة خلال عملية التحول، وذلك بالتعاون مع لجنة مشتركة بين الحكومات لشؤون الهجرة الأوروبية. وبناء عليه يمكن النظر إليه كجهاز يعمل على تقليل الفروق في النمو الإقليمي المترتبة على عمليات التحول الصناعي المترتب على مسيرة التكامل. وبدأ الصندوق عمله في 1960، وأعيد تنظيمه في أواخر سنة 1970 ليساعد في إعادة تأهيل العمال لمواجهة الأوضاع الاقتصادية المتغيرة. ومنذ بداية 1984 أعيد توجيه عملياته نحو تحقيق سياسة توظف مشتركة تستهدف بوجه خاص مكافحة البطالة بين الشباب حيث خصص ثلاثة أرباع موارده لهذا الغرض، كما يقوم بدعم التدريب في تكنولوجيا

المعلوماتية ومساعدة العمال المهاجرين وتأهيل العاجزين. وحاليا تتزايد موارد الصندوق من أجل زيادة مساهماته في حل مشاكل البطالة المتفاقمة في الجماعة، لا سيما بين الشباب. وكان في هذا ما يثبت خطأ الاعتقاد بأن مجرد قيام السوق المشتركة سوف يتكفل تلقائيا بإزالة التفاوتات بين الدول الأعضاء في ظروف العمل والمعيشة للعمال(146).

وتلعب النواحي الاجتماعية دورا رئيسيا في استكمال السوق الموحدة التي هي أساس مرحلة الاتحاد الحالية. ومن هنا أقرت الجماعة في 1989 **ميثاق الحقوق الاجتماعية الأساسية للعمال** الذي يمثل الإطار القانوني لعملية الاندماج الاقتصادي والاجتماعي. ويستهدف تحسين شروط التشغيل وأحوال العمل على مستوى الجماعة بما في ذلك: الحماية الاجتماعية وحرية تشكيل الاتحادات والتفاوض الجماعي والمساواة بين الرجال والنساء في المعاملة، والحصول على المعلومات واستشارة العمال وإشراكهم، وحماية الصحة والأمان في مواقع العمل وحماية الأطفال والشباب والشيوخ والمعوقين. غير أن الشرط الذي تضمنه القانون الموحد بصدور القرارات في هذا المجال بالإجماع أدى إلى تعثر التنفيذ بسبب معارضة بريطانيا تحت حكم ثاتشر، ثم إصرارها على عدم إدراج الميثاق الاجتماعي في معاهدة ماستريخت. لذلك أُلحق بها بروتوكول يخوّل الدول الإحدى عشر الأعضاء الأخرى حق استخدام المؤسسات والإجراءات والآليات العاملة على مستوى الجماعة في تحقيق ما يخصها من الميثاق الاجتماعي. غير أن هذا الوضع انتهى بإقرار بريطانيا الميثاق في 1997، وأمكن بذلك إدراج الميثاق في معاهدة أمستردام. وينتظر أن يتزايد دور البعد الاجتماعي مع اتساع شقة الـتباين في مستويات النمو نتيجة انضمام أعضاء جدد إلى الجماعة وعدم القضاء على جميع التباينات بين الأعضاء القدامى. يضاف إلى ذلك أن الضغوط التي يفرضها الاتحاد النقدي على السياسات المالية للدول الأعضاء، مع بقاء المسئولية الأكبر عن هذا البعد ملقاة على الدول، سوف تفرض على الجماعة مسئولية تنسيق الإجراءات التي تتخذها الدول والعناصر التي يجب أن تتضمنها سياساتها الاجتماعية. وهناك إدراك بأن على الجماعة أن تواجه تغيرات نوعية وكمية في اقتصاداتها نتيجة كوكبة الإنتاج والأسواق وتسارع التطورات التكنولوجية وتغير نظم الإنتاج، وهو ما يؤثر على التوظيف والمؤهلات المطلوبة، والتكلفة الاقتصادية والاجتماعية للتغيرات المستقبلة. وحتى تتمكن الجماعة من تخفيف حدة البطالة، عليها أن تتبع سياسات اجتماعية فعالة، تقوم على الحفز والتأهل.

(16) السياسة الإقليمية

على الرغم مما تؤكده النظرية النيوكلاسيكية من أن سيادة المنافسة الحرة تؤدي في النهاية إلى التقارب بين عائدات عناصر الإنتاج في المناطق المختلفة، ومن ثم تقارب مستويات الدخل فيها، فإن هذا التحرير ذاته يمكن أن يؤدي إلى تركيز النشاط الاقتصادي في المناطق الأكثر تقدما، كما أن استخدام سعر الصرف كآلية لتحقيق التنافسية يمكن أن يكرس التفاوت بين إنتاجية العمل بين الدول الأطراف، لكونه يوفر ساترا حمائيا عن طريق خفض الأسعار المحلية والأجور الحقيقية بالقياس إلى الأسعار العالمية. كذلك قد يترتب على السياسات التكاملية في عدد من المجالات خلق تفاوتات إقليمية تستفيد منها المناطق الأكثر تقدما، كما قد تتعارض بعض الأسس التي يقوم عليها التكامل مع السياسات الوطنية التي تعالج الدول بواسطتها مشاكلها الإقليمية. ولم تهتم الدول خلال المرحلة الانتقالية بـمقترحات المفوضية حول الأخذ بسياسة إقليمية، خاصة وأنها كانت تعتبر الأمر موضوعيا داخليا، يكتفى فيه باتباع سياسات جماعية لها تأثير على البعد الاجتماعي، دون التدخل بصورة مباشرة من خلال سياسة إقليمية مشتركة. وتم في 1975 إنشاء صندوق أوروبي للتنمية الإقليمية وكذلك لجنة للسياسة الإقليمية، بهدف المساعدة في تقليص الفروق بين المناطق المختلفة وتحسين أوضاع الأقاليم الأقل نموا. ويتولى الصندوق دعم البرامج القطرية الموجهة لتشجيع الاستثمار وخلق فرص عمل في تلك المناطق(147).

واهتمت الجماعة في توجهها نحو استكمال السوق الموحدة بقضية التفاوت بين المناطق الغنية (في الشمال) والمناطق الفقيرة المعتمدة على الزراعة والواقعة في الأطراف، والمناطق التي تعتمد على الصناعات المهددة بالانكماش (كالفحم والصلب وبناء السفن والنسيج). ولهذا اعتمدت الجماعة مبدأ **"الاندماج"** Cohesion من أجل زيادة تلاحم دول الجنوب الأقل تقدما مع باقي الجماعة. وأقر مجلس الوزراء في منتصف 1988 **"السياسة الهيكلية"** التي بدأ تنفيذها في أول 1989، لتحقيق خمسة أهداف، عدلت فيما بعد إلى ستة:

1 - تعزيز التنمية والتكيف الهيكلي للمناطق الأقل تقدما داخل الجماعة، ويحظى هذا الهدف بحوالي 80 % من الإنفاق الهيكلي. وتعرف هذه المناطق بأن دخل الفرد فيها أقل من 75 % من المتوسط العام للجماعة.

2 - تحويل المناطق الحدودية والمناطق التي تنتشر فيها الصناعات المتراجعة declining industries.

3 - مكافحة البطالة طويلة الأجل، ومساعدة الشباب والأشخاص المهددين بفقد وظائفهم.
4 - تسهيل إعداد العمال للتغيرات في الصناعة والتطورات في نظم الإنتاج.
5/أ - تعديل هياكل الإنتاج والتجهيز والتسويق في قطاع الزراعة والغابات وصيد الأسماك.
5/ب - تنمية المناطق الريفية.
6 - تنمية المناطق الشمالية الفقيرة في السكان (في فنلندا والسويد عند انضمامهما)

والمستفيد الأساسي هم أيرلندة وإسبانيا والبرتغال واليونان الأربعة الأفقر في الجماعة، حيث دخل الفرد فيها أقل من 90 % من المتوسط العام في الجماعة. ويتم هذا أساسا بوسائل مالية تشمل بالإضافة إلى ما يقدمه بنك الاستثمار الأوروبي، **الصناديق الهيكلية**، التي تشمل صندوق التنمية الإقليمية والصندوق الاجتماعي وقسم الإرشاد بالصندوق الزراعي، وقد تقررت مضاعفة مواردها بالأسعار الحقيقية على مدى خمس سنوات اعتبارا من 1993. ويجري تخصيص الموارد في الصناديق الهيكلية وفقا لمجموعة الغايات، ثم توزع مخصصات كل غاية على كل دولة عضو وفق موقفها منها. وفي 1991 أقرت المفوضية تقريرا بعنوان "أوروبا 2000: نظرة نحو تطوير إقليم الجماعة" Community's Territory، ليكون إطارا مرجعيا لسياسات التخطيط القومي، وأداة للتخطيط على مستوى الجماعة، فيما يتعلق بصياغة سياسات إعادة الهيكلة وبرامج التطوير التي توضع مستقبلا. ويقصد بذلك أن تستعين به السلطات المسئولة عن التخطيط الإقليمي والجهوي في الدول الأعضاء في صياغة سياسات إقليمية في ضوء نظرة شاملة إلى مجمل إقليم الجماعة، وإنشاء نظام لتبادل المعلومات وآخر للتشاور على مستوى الجماعة. وأكدت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية في هذا الصدد على ضرورة الاهتمام برأس المال البشري للمناطق المختلفة، كما أنشئت لجنة الأقاليم كلجنة استشارية للجماعة. وعلى الرغم من أن معونات هذه الصناديق تقدَّم إضافة إلى ما تتخذه الدول نفسها من إجراءات لمواجهة حالات الكساد وإعادة تدريب العمال، فإنها تعتبر أحد عوامل إغراء الدول على الانضمام إلى الاتحاد لتستفيد من الموارد المجمعة في الصناديق الهيكلية إذا تعرضت إلى مشاكل. وعندما تعم حالات الكساد جميع الدول، يصبح للتعاون أهميته حتى لا تسعى بعض الدول لمعالجة أوضاعها على حساب الآخرين. كما أن النهوض بالأقاليم المتخلفة يشجع الدول الأقل نموا على الانضمام للجماعة حيث تفوق المعونات وبرامج الصناديق الهيكلية ما قد تتعرض له اقتصاداتها من آثار سلبية في المراحل الأولى.

هوامش الفصل السابع

(126) أحرزت جولة كنيدي تقدما عوض التعثر الذي أصاب الجولة السابقة عليها (جولة ديلون) واتفقت فيها الدول الصناعية على تحسين أوضاع السلع الزراعية وصادرات الدول النامية، وعلى تخفيضات في الرسوم الجمركية متوسطها 36 % للسنوات 1967-1972، وبلغت 50 % على مجموعة كبيرة من السلع الصناعية

(127) أنظر صص 515-517 من، Moussis: *Access to European Union* ، مرجع سابق.

(128) أنظر ص 315 من، Meerhaeghe، مرجع سابق.

(129) أنظر في هذه الاتفاقيات وتقييم آثارها، محمد محمود الإمام: "اتفاقيات المشاركة الأوروبية"، مرجع سابق، خاصة صص 19-34.

(130) أنظر صص 35-76 من المرجع السابق. أنظر أيضا، M. M. El-Imam: "Arab-European Economic Partnership with Particular Reference to Egypt and Tunisia. صص 23-63 من بحوث اقتصادية عربية، العدد 16، صيف 1999.

(131) أنظر مثلا، *http://europa.eu.int/pol/ext/info_en.htm*.

(132) أنظر صص 229-231 من، Hitiris: *European Union Economics*، مرجع سابق، خاصة ص 231.

(133) أنظر صص 506-507 من، Moussis: *Access to European Union* ، مرجع سابق.

(133) أنظر نص التوجيه في هذا الشأن في الموقع، *http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/en_396R1256.html*

(135) أنظر صص 1-6 من، CEC: *Annual Economic Report, 1987/8*. Brussels 21/10/1988. أنظر أيضا، ص 12 من CEC: *XVI:th Report on Competition Policy*. Bruxelles, Luxembourg, 1988.

(136) أضافت الجماعة الأوروبية وظيفة أخرى إلى الوحدة الحسابية الأوروبية EUA التي كانت مستخدمة في اتحاد المدفوعات، هي توحيد الأسعار، خاصة بالنسبة للسياسة الزراعية المشتركة. وبانهيار النظام النقدي الدولي احتفظت الوحدة بقيمتها الذهبية، مما رفع سعرها إلى الدولار. وفي 1975/3/15 قرر مجلس الجماعة ربط سعرها بسلة من عملات الدول الأعضاء مرجحة بنصيب كل منها في الناتج القومي الإجمالي للجماعة حسب أسعار الصرف السائدة في منتصف 1974، بحيث تساوي قيمة وحدة النقد السابقة في 1974/6/28، والتي كانت تعادل 1.20635 دولارا.

(137) أنظر ص 86 من، Moussis: *Handbook of European Union*، مرجع سابق.

(138) أنظر في التكامل النقدي الأوروبي الفصل السادس من، Hitiris: *European Union Economics*، مرجع سابق. أنظر ص 171 بالنسبة لمؤشرات التقارب.

(139) لمزيد من التفصيل أنظر صص 124-133 من، Hitiris: *European Union Economics*، مرجع سابق. أنظر أيضا صص 223-231 من، Moussis: *Access to European Union*، مرجع سابق.

(140) أنظر مثلا، J. Micallef: *The European Company*. Rotterdam University Press, 1975.

(141) CEC: *Statute for the European Company*. Bulletin of the European Communities, Supplement, 3/88. Luxembourg, 1988. أنظر أيضا صص 189-190 من، Timothy Bainbridge: *The Penguin Companion to European Union*. Penguin Books, 2nd. edition, 1998.

(142) أنظر Jaques Burtin: *The common agricultural policy and its reform*. Periodical 1/1987, European Documentation, CEC, Luxembourg, June 1986.

(143) Pierre Maillet: *The European Community's Industrial Strategy*. Periodical 5/1982, European Documentation, CEC, Luxembourg, April 1982.

(144) أنظر صص 375-377 من، Rose ، مرجع سابق. ويشير هذا المرجع، صص 384-385، إلى أنه فيما بين عامي 1955 و 1966 انتقل حوالي ثمانية مليون عامل أوروبي للعمل في دول أوروبية غير موطنهم، واتجه معظمهم من الجنوب إلى الشمال. وعاد ربع هذا العدد أي مليونان إلى مواطنهم الأصلية، بينما اكتسب حوالي مليون جنسية الدول التي انتقلوا إليها، وظل حوالي خمسة ملايين يقيمون كأجانب في المهجر.

(145) أنظر ص 212 من، محمد لبيب شقير، مرجع سابق.

(146) أنظر ص 52 من، Borchardt، مرجع سابق. أنظر في تفاصيل برامج الصندوق، صص 280-283 من، محمد محمود الإمام: تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي؛ الدروس المستفادة للتكامل العربي. المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 349. القاهرة، 1998.

(147) أنظر مثلا، صص 269-278 من المرجع الأخير.

الفصل الثامن

تقييم التجربة الأوروبية

مقدمة

مضى على تجارب التكامل الأوروبية قرابة الخمسين عاما، استطاعت دول أوروبا الغربية خلالها أن تجتاز العديد من الصعاب، وأن تقترب من وحدة اقتصادية أصلب عودا، تسعى إلى تحقيقها خلال السنوات القلائل المقبلة. وتتميز هذه التجارب بتعدد الصور التي اتخذتها، من محاولات إقامة تجمعات سياسة ودفاعية إلى سلوك المسار الاقتصادي بدءا بإقامة اتحاد جمركي ثم سوق مشتركة انطلاقا نحو بناء اتحاد اقتصادي ونقدي يشكل قاعدة للتحرك نحو الجوانب السياسية. وتحركت في هذا المسار من تكامل إقليمي صغير إلى تكامل إقليمي أكبر، بل ومتزايد عبر الزمن؛ ومن تجمع يقف عند أولى مراحل التكامل وهي منطقة التجارة الحرة إلى آخر يمضي قدما عبر المراحل التي رسمتها النظرية ليفضي إلى وحدة اقتصادية؛ ومن محاولات للتنسيق والتكامل القطاعي في بعض المجالات، إلى تكامل أشمل امتد لمختلف القطاعات. ومع الزمن تحول الانحياز من الصيغ الأقل إلزاما إلى تلك الأقوى إلزاما، خاصة بعد أن تقاربت مجموعة الأهداف التي تسعى مختلف الدول الأوروبية إلى تحقيقها. وسوف نعرض أولا بعض السمات العامة التي برزت من خلال التجارب الأوروبية المختلفة، وننتقل منها إلى تقييم تجربة الجماعة الاقتصادية التي تحولت إلى اتحاد اقتصادي ونقدي قادر على جذب مزيد من الدول إلى عضويته، استنادا إلى عدد من المعايير الموضوعية. ونختتم باستخلاص بعض الدروس المستفادة من هذه التجارب الثرية.

أولا ـ السمات الأساسية للتجارب الأوروبية

تضمنت التجارب الأوروبية عددا من الأبعاد التي اشتركت فيها صيغها المختلفة، والتي مهدت لإقامة سوق مشتركة تحولت مؤخرا إلى اتحاد اقتصادي:

1 - تجمّع عوامل جعلت فكرة التكامل الأوروبي مقبولة ومختبرة، من خلال نموذجين:
- البدء بمجموعة صغيرة ثم الانتقال إلى مجموعة أكبر. فقد كانت مجموعة البنيلوكس تجربة رائدة أعطت ثقة في المنهج التجاري، بل وهي التي حملت لواء الدعوة إلي إقامة السوق الأوروبية المشتركة.
- البدء بقطاع يفتح الباب لتناول فعاليات متعددة من فعاليات التكامل. وكان قطاع الفحم والصلب، بملابساته التاريخية، هو المختبر الأساسي الذي صقل آليات التكامل، فساعد على إحكام صياغة اتفاقية الجماعة الأوروبية.

2 - وجود تنظيم إقليمي يستند إلى سلطة فوق وطنية تساندها مؤسسة عدلية وأخرى تشريعية. ويرجع الفضل في هذا إلى الإنجاز الذي حققته جماعة الفحم والصلب.
3 - إنشاء آلية لتصحيح الاختلالات في موازين المدفوعات وعملات الدول الأعضاء في مرحلة مبكرة.
4 - إعطاء مجال رحب لمشاركة فئات الجماهير المستفيدة، مع ملاحظة التوازن بين العمال ورجال الأعمال.
5 - وجود نزعة عامة تحبذ الوحدة الأوروبية، ونشأة عدد من التنظيمات السياسية والعسكرية الإقليمية.
6 - وأحدث كل هذا تطورا مستمرا في المناخ السياسي والعسكري والاقتصادي جعل التحرك نحو وحدة اقتصادية يقف على قاعدة صلبة تفتقدها تجارب كثير من أقاليم العالم الثالث، بما فيها التجربة العربية.

وكان للبعد السياسي دور حاسم، خاصة لما اكتسبته الدعوة إلى إنهاء الحروب والمحافظة على ثمار التقدم الذي حققته أوروبا من تأييد كبير من جميع الأطراف، وهو ما جعل الدعوة إلى الوحدة تكتسب ثقلا كلما تأزم الموقف العسكري الدولي. وأصبح الحافز الآن - في ظل انتهاء الظروف التي أثارت الصراع الأيديولوجي والحرب الباردة - هو مواجهة المخاطر التي تواجه البيئة العالمية، سواء البيئة الطبيعية المحددة لإمكانيات اطراد النمو، أو التداعيات التي ترتبت على سرعة وكثافة التطور التكنولوجي وفي مقدمتها الكوكبة. ورغم أن الإقليم الأوروبي لا يشكل ما يعتبر "قومية" واحدة على النحو الذي يتميز به الوطن العربي، فقد برز الجانب الحضاري كسند قوي لحركته نحو الوحدة. ولا شك أن أقوى صور التكامل كانت هي الجماعة الأوروبية التي اقتفت خطى النظرية الاقتصادية التقليدية للتكامل، بادئة باتحاد جمركي، ومنتقلة إلى سوق مشتركة ثم إلى إقامة وحدة اقتصادية،

يتم فيها تنسيق كامل لمختلف السياسات الاقتصادية بما في ذلك الاتحاد النقدي. وخلال ذلك برزت أهمية البعدين الاجتماعي الإقليمي، وتجسدت فكرة العمل على تحقيق مزيد من التماسك والتجانس بين أجزاء المجتمع الذي سوف يكون القاعدة التي يبنى عليها الاتحاد الجديد. وساهم ذلك، بالإضافة إلى المتغيرات العالمية التي شهدتها التسعينات، في التوجه نحو التقارب في المجالات السياسية والأمنية المشتركة.

وتتلخص أهم سمات الجماعة الاقتصادية في الآتي:

1) ارتضت دول غرب أوروبا ما يسمى **بالاقتصاد الحر** العامل وفق قوى السوق كأساس لتنظيمها الرأسمالي، وكانت حريصة في نفس الوقت على ألا تجنح أيٌّ منها إلى رأسمالية الدولة تخوفا من تكرار التجارب الفاشية التي قادت العالم إلى حرب مدمرة. وقد ساعد هذا على التوجه نحو إقامة جماعة الفحم والصلب التي تمخضت فيما بعد عن تكامل شامل، واندمجت فيه وإن ظلت محتفظة داخله بخصوصيتها. من جهة أخرى فإن القطاعات التي حظيت بعناية خاصة من الدول الأوروبية كانت في الغالب هي القطاعات التي تلعب فيها الحكومات دورا بارزا، أو يرجى لها ذلك، مثل الزراعة (بما يقدم لها من إعانات) والنقل والصناعات الحربية والطاقة النووية.

2) غير أن التطورات الاقتصادية فرضت التحول من الاعتماد على قوى السوق وتركها ترسم خطى التكيف الاقتصادي، إلى التدخل في هذه القوى. فعمدت الجماعة إلى اتباع سياسة تجارية جديدة تغلّب التمحور على الذات، رفعت درجة الحمائية التي عانت منها صادرات من دول عربية ودول أخرى نامية. كما قامت الجماعة بممارسة مهام جديدة في السياسة الصناعية تعجل من خلالها بعملية إعادة الهيكلة بأسلوب مباشر وليس عن طريق الأساليب التجارية. وسعيا إلى إعادة هيكلة الصناعات الضامرة طالبت بتخفيض نشاط صناعات الصلب والسفن وطاقة صناعة تكرير البترول، وبإعادة تنظيم صناعة المنسوجات، ومعالجة مشاكل إقليمية نجمت عن تعديل أوضاع هذه الصناعات. واحتدم جدل حول أمرين أثارهما تدخل الجماعة في عملية **إعادة الهيكلة**:

- الأول هو فرض نوع من التخطيط على المستوى الإقليمي في بيئة رأسمالية.
- الثاني هو محاولة إنشاء تكامل هيكلي إقليمي بدلا من تعزيز الاندماج في الاقتصاد العالمي.

بالمقابل فإن تسريع التحول نحو الصناعات الناهضة، وهي المتطورة تكنولوجيا، يدعو إلى المضي قدما في تعاون أوثق. وبعبارة أخرى فإن الأوضاع العالمية في الوقت الحالي تقتضي قدرا أكبر من العمل المشترك المباشر من أجل تعديل الهياكل القطاعية، ومراعاة الآثار الإقليمية المترتبة على ذلك. كذلك يقتضي الأمر تنسيق قطاعي النقل والتجارة الخارجية.

3) كذلك تشير تجربة البنيلوكس إلى أن تفادي الآثار السلبية للتكامل من خلال السوق يتطلب العمل على تقريب الفروق بين الأجور والأسعار حتى تتوفر أسس سليمة لإعادة تقسيم العمل بين الدول الأعضاء. وقد اتخذ هذا البعد صورة محددة في الجماعة الأوروبية، وهي ضرورة **رعاية شؤون العمال** سواء في المناطق أو الدول الأقل تقدما، أو معالجة ما ينشأ عن مراحل التكامل الأولى من آثار انحسارية تؤدي إلى بطالة في المناطق الأضعف في مزاياها النسبية، وهي الأولى بالرعاية، وذلك من خلال إعادة التدريب. وبوجه عام فإن البعد الاجتماعي الخاص بتطوير الأوضاع المعيشية للعمال استحوذ على قدر متزايد من اهتمام الجماعة، فلم تتناقص أهميته بتقدم مسيرة التكامل. ومع تزايد معدلات البطالة خلال السبعينات، خاصة بين الشباب، اتجهت الجماعة إلى التعاون في تدريب هؤلاء لإعدادهم للعمل في الصناعات الناهضة التي يعقد الأمل على التوسع فيها.

4) كذلك تشير التجربة إلى ضرورة الاهتمام **بالسياسة السعرية**، إذ أظهرت تجربة رابطة التجارة الحرة، أن المستهلكين لم يستفيدوا بانخفاض في الأسعار نتيجة تحرير التجارة، حيث عمد الوسطاء إلى تحقيق أرباح من بيع الواردات الرخيصة من باقي دول الجماعة بالأسعار المحلية المرتفعة. وحتى يتسنى للجماعة أن تلعب دورا في السياسة السعرية، يجب أن تكون الحكومات نفسها قائمة باتباع سياسات سعرية داخل أقطارها. وحتى يتحقق تخفيض في الأسعار لا بد من تخفيض التكاليف برفع الإنتاجية، وهو ما يتطلب الاتفاق على **سياسة تكنولوجية وعلمية مشتركة**. فإلى جانب ما يمكن أن تخصصه الوحدات الإنتاجية لأغراض البحث والتطوير، هناك دور هام للحكومات يجب أن تقوم به، وهو دور يعظم شأنه إذا تم بصورة مشتركة.

5) ويقضي هذا بإيلاء اهتمام أكبر **بالسياسات الاقتصادية متوسطة الأجل**، وبإدخال بعض عناصر التخطيط حتى يمكن توجيه الموارد نحو المناطق الأقل نموا. وقد سعت الجماعة إلى مساندة تنسيق السياسات متوسطة الأجل بإعداد توقعات للنشاط الاقتصادي وبرمجة أعمالها في ضوء ذلك. غير أن أنصار الحرية الاقتصادية التامة، لا سيما في ألمانيا، عارضوا ذلك بشدة، باعتبار أنه يؤثر بشكل عمدي في قرارات المنتجين. من جهة أخرى يثار

تخوف من أن يؤدي الأخذ بنوع ما من التخطيط إلى انتهاج سياسة إقليمية دفاعية، بينما المطلوب هو سياسة اقتحامية تجاه السوق الدولية.

6) ومن المحاولات التي كان يمكن أن تؤدي إلى نوع من التخطيط الإقليمي أو البرمجة، تلك المتعلقة بإنشاء جماعة دفاعية، والتي تميزت بصياغة تتضمن **التكامل بين الميزانيات** المتعلقة بمخصصات الدفاع، وما يترتب عليها من توجيه للنشاط الإنتاجي الحربي رغم تركه إلى القطاع الخاص وعدم المطالبة بتأميمه. وجاء العزوف عن إنشاء هذه الجماعة كنتيجة لأسباب سياسية أمنية وليس اقتصادية. على أن الدافع إلى التفكير في إنشاء هذه الجماعة كان هو اشتداد التوتر الدولي، ولم يكن من الواضح مصيرها إذا ما انفرج الموقف.

7) وتشير تجربة البنيلوكس إلى أنه حتى إذا أريد الوقوف عند حد تبادل المعلومات حول **البرامج الاستثمارية** المزمع القيام بها، سواء بغرض تلافي التضارب أو لإتاحة الفرصة للتنافس على التنفيذ، فإن الأمور قد تتعثر لأسباب عملية إجرائية، وليس لموقف محدد من قضية حرية المنافسة على مستوى الجماعة. فقد أدى غياب تشريع يتيح لدولة عضو أن تطالب رعاياها بهذه المعلومات إلى عدم إمكان إقامة قاعدة المعلومات اللازمة لتبادل المعلومات على مستوى الجماعة.

8) وكان للعوامل النقدية دور بارز في التجارب المختلفة. ففي البنيلوكس مثلا أدت مشاكل **اختلالات موازين المدفوعات** (لا سيما لهولندا) إلى ضرورة اتباع سياسات تقييدية، سواء بالنسبة لحركة السلع أو لحركة رؤوس الأموال. ويعتبر قيام اتحاد المدفوعات الأوروبي خلال الخمسينات ونجاحه في الاقتراب بالعملات الأوروبية من قابلية التحويل (الصرف) من أهم العوامل التي حركت تكامل تلك المجموعة، بل وأيضا عززت قدرة الجماعة الأوروبية على المضي في خطوات التكامل باندفاعة واضحة. ومع ذلك فإن المشكلة التي ظلت تعاود الظهور كانت عدم استقرار الأوضاع الاقتصادية بالدرجة التي تسمح بحرية كاملة لانتقال رؤوس الأموال، أو بالتخلي عن أدوات السياسة النقدية القطرية (لا سيما سياسة سعر الصرف والتحكم في معروض النقود) إلى سلطة إقليمية من خلال اتحاد نقدي.

9) وظلت **قضية الوحدة النقدية** مثار خلافات مستمرة وحادة. وانقسم الرأي فيها إلى مدرستين. مدرسة النقوديين monetarists، وتنادي بالتحرك فورا نحو تثبيت أسعار الصرف، وهو ما يعتبر أمرا ضروريا بوجه خاص للتغلب على القصور الملاحظ في استكمال حرية انتقال رؤوس الأموال. الثانية هي مدرسة الاقتصاديين economists الذين يرون أن هذا يواجه السلطات القطرية بتحجيم قدراتها على استخدام عدد من أدوات السياسة الاقتصادية لمواجهة المشاكل الاقتصادية التي قد تنعكس على معدلات التضخم (أو الانكماش) القطرية وما يصحبها من اختلالات كبيرة في موازين المدفوعات. فتقييد السياسة المالية يجعل السياسة النقدية هي الأقرب إلى التحكم في أوضاع السوق. وهكذا يصبح من الضروري اتباع سياسات مضادة للتضخم أو تعديل أسعار الصرف أو تقييد حركة رأس المال، وهو ما يُدخل عوامل تحد من انسياب رأس المال ومن تقارب مستويات الأسعار بين الدول الأعضاء. وسوف يظل التنسيق النقدي مثار خلافات حادة ما لم يبدأ العمل باتفاق على دالة اختيار (غايات) للجماعة لتحل محل دوال الاختيار لأعضائها. وتشير تجربة الوحدة النقدية إلى أن نجاحها يتطلب تقاربا كبيرا بين الأوضاع الاقتصادية للدول الأعضاء تضييقا لتباين التوجهات التي تحكم السياسات، ولذلك فضلت بعض الدول الأعضاء البقاء (ولو لبعض الوقت) خارجها.

10) بالمقابل لقيت قضية **انتقال الأفراد والقوى العاملة** حظا أكبر من النجاح في وقت مبكر، وأمكن التوصل إلى جواز سفر موحد منذ بداية 1985. غير أن المشكلة التي لا تزال تحتاج إلى جهد هي حرية ممارسة النشاط الاقتصادي، خاصة لعدد من المهن. وتُبذل الجهود الآن من أجل التنسيق بين النظم التعليمية والمعادلات بين خريجيها، وبين شروط الخبرة والممارسة.

11) إضافة إلى ذلك لا تزال قضية التنسيق التشريعي، واستكمال **التنسيق الضريبي**، من مهام المرحلة المقبلة. فرغم ما تحقق من تعديل في نظام الضرائب غير المباشرة على نحو يزيل التحيز إلى التكامل الرأسي بين مراحل الإنتاج وذلك بالأخذ بأسلوب الضريبة على القيمة المضافة، فلا زالت هناك ضرورة لتنسيق ضريبي يحقق متطلبات المنافسة العادلة عبر الحدود. ويدخل في هذا النطاق أيضا توحيد قوانين براءات الاختراع والمواصفات الفنية، لما لها من أهمية كبيرة في تطوير الفروع الصناعية الحديثة المعتمدة بقدر أكبر على التقدم التكنولوجي، وهو ما تسعى الدول الأعضاء إلى إحداث تعاون فعال في النهوض به.

12) ويرجع الاهتمام **بالبعد التكنولوجي** إلى الإحساس بأن التفوق الذي أحرزته الولايات المتحدة ثم اليابان، قد حد من القدرات التنافسية لدول الجماعة الأوروبية، سواء داخل حدودها أو في السوق العالمية. لذا فإن الجماعة سعت إلى التحرك على ثلاثة محاور: الأول تهيئة ما يلزم للتوصل إلى حجوم أكبر لوحدات الإنتاج من خلال التركز والاندماج عبر الحدود؛ الثاني السعي إلى انتهاج سياسة مشتركة للبحث العلمي، وهو ما تركز في النهاية في برامج محدودة في بعض الفروع الأكثر تطورا؛ والثالث هو العمل على إقرار سياسة صناعية مشتركة، وهو ما أدى إلى تعدد الاجتهادات والاتجاهات.

13) فالقاعدة العامة التي سادت التجمعات الأوروبية هي إزالة أية عقبات تقف في طريق المنافسة، ومراعاة ألا يتناقض ما يحدث من تركز أو اندماج مع الشروط اللازمة لذلك. وقد لعبت مفوضية الجماعات الأوروبية ومحكمتها دورا هاما في هذا الصدد. غير أن التجمعات الجزئية مثل رابطة التجارة الحرة وجماعة الفحم والصلب وجدت أن هذا يستلزم تنسيق السياسات الاقتصادية في مجملها، وهو ما لم يكن ميسورا إلا بالنسبة للجماعة الأوروبية. من جهة أخرى فإن **قضية الحجم** لا تشكل قاعدة مطلقة. فرغم صغر الحجم في صناعة الصلب بالقياس إلى الولايات المتحدة واليابان، فإن جماعة الفحم والصلب تجد صعوبة في إقناع الدول بتنفيذ برنامج للحد من فائض الإنتاج، وفي الوقت نفسه تتهم الولايات المتحدة الجماعة باتباع سياسة إغراق. بعبارة أخرى فإن العبرة ليست فقط بالأوضاع العامة للصناعة، بل لا بد من مراعاة التقنيات المستخدمة وكذلك الأوضاع العالمية لسوق الصناعة المعنية.

14) وعلى مدى ثلاثة عقود ظلت دعوة الجماعة إلى إقرار صيغة **"للشركة الأوروبية"** كنوع من الإطار القانوني الذي يسمح بإقامة وحدات إنتاجية عابرة للقوميات، معلقة. ولم يمنع هذا من حدوث حالات اندماج عبر الحدود وداخل الدول الأعضاء، ومن معاودة التفكير في الأمر في إطار إجراءات الإعداد للسوق الموحدة. وبينما المشروع المشترك يعني في العرف العربي إقامة مشروعات جديدة قد تكون لها صفة قانونية وطنية أو دولية، فإن المقصود هنا هو توسيع نطاق عمل وحدات إنتاجية قائمة باندماجها في كيان عابر للقوميات يملك قدرات أوسع على اتخاذ قرارات موحدة لا تعوقها اختلافات القواعد الوطنية المتباينة. وقد يثير هذا إمكانية تعارض قرارات الشركات عابرة القوميات أو الإقليمية مع السيادة الوطنية. غير أن هذا الأمر يصبح أقل حدة في تجمع يعمل على الصعيد الإقليمي، ويكتسب مركزه سلطة متزايدة.

15) على أن الأمر الذي يلفت النظر هو أن الدول الأوروبية، رغم تقدمها الصناعي الكبير، ظلت فترة طويلة تشكو من تخلف نسبي في **القدرات الإدارية** لديها بالقياس إلى الولايات المتحدة، ومؤخرا بالنسبة لليابان. ويرتبط هذا جزئيا بنوع السياسة الصناعية المتبعة. فيلقى اللوم على هذه السياسة إذا ما أخذت بالمنهج الدفاعي القائم على التمحور حول الذات. ويطالِب البعض باتباع سياسة هجومية اقتحامية على المستوى العالمي للاستفادة من الاحتكاك الخارجي. بل تذهب آراء إلى مطالبة الشركات الأوروبية باقتحام السوق الأمريكية ذاتها لاكتساب الخبرة المباشرة منها.

16) ويرتبط بهذا البعد بعد آخر، هو الاقتناع مؤخرا بأن التكامل المرتكز على مجرد الأدوات السلبية التي تقف عند حد إتاحة حريات الحركة، لا يمكِّن من التغلب على مشاكل **المناطق الأقل نموا**. ولذلك فإن الجماعة تتدخل من أجل توفير قاعدة أفضل لهذه المناطق للحاق بباقي إقليم الجماعة. وقد أخذت المشكلة بعدا جديدا باتساع عضوية الجماعة بانضمام دول الجنوب الأقل تقدما والأكثر اعتمادا على القطاع الزراعي. وتتحمل الجماعة كلفة هذا التباين من أجل تأمين الأوضاع السياسية في دول الجنوب، سعيا في الوقت نفسه إلى كسب مزيد من النفوذ في مناطق أخرى من العالم عن طريقها.

17) وفي مواجهة هذا التزايد المستجد في حالة التباين في مستويات النمو اعتمدت الجماعة الأوروبية مؤخرا مبدأ **"التجانس"**، أو الاندماج الواجب إحداثه عن طريق برامج خاصة للنهوض بأوضاع الدول الأعضاء الأقل تقدما، وهي برامج للتنمية المتكاملة، مثل البرنامج المتكامل لحوض البحر الأبيض (IMP).

18) وظهرت قضية التباينات بين مستويات الدخل على نحو آخر في **الزراعة**، التي تتصف عادة، حتى في الدول المتقدمة والقادرة على إدخال تقنيات متطورة فيها، بانخفاض متوسط دخل المشتغل فيها عنه في القطاعات الأخرى لا سيما الصناعة التي كانت تحظى بالأولوية لدى مختلف التجمعات التكاملية. وقد ظهر هذا في البداية في مجموعة البنيلوكس، ثم عاود الظهور عندما أعطته فرنسا وزنا خاصا في الجماعة الأوروبية. وأمكن للبنيلوكس حل المشكلة من خلال السياسة الزراعية المشتركة للجماعة عند انضمامها إليها. غير أن تزايد عبء هذه السياسة،

وما ترتب عليها من فوائض في بعض المنتجات، جعل إصلاحها واحدا من أهم أسس التصحيح الذي تتبناه الجماعة من أجل الإعداد لمرحلة السوق الموحدة والدخول في اتحاد اقتصادي. ومع ذلك يمكن اعتبار هذه السياسة نوعا من السياسة الاجتماعية الإقليمية، لا يتعارض بالضرورة مع رفع نسبة ما يخصص للصناديق الهيكلية، إذا ما روعي أن تسهم السياسة الزراعية في التطوير طويل الأجل لوحدات الإنتاج الزراعي. بل لقد بدأ الحديث مؤخرا عن ضرورة إعادة هيكلة القطاع الزراعي.

19) وإلى جانب الزراعة، اهتمت الجماعة الأوروبية باتباع سياسة مشتركة **للنقل**. غير أن الدول الأعضاء، ومن ثم المجلس، ظلت تثير جدلا حول عملية تنسيق القطاع ومعدلات الأسعار لوسائطه المختلفة التي رؤي أنها ضرورية لتوفير حرية النقل للمنتجات، مفضلة على ذلك تحرير القطاع وتركه هو الآخر لقواعد المنافسة الحرة. ورغم أن محكمة العدل أقرت في 1985 وجهة نظر كل من البرلمان والمفوضية، إلا أنها لم تقم بإدانة المجلس صراحة بتعطيل تنفيذ أحد الأركان التي نصت عليها المعاهدة، حرصا على سلامة العلاقات المؤسسية.

20) وتكررت ظاهرة مماثلة في قطاع **الطاقة** الذي تهتم بفروعه المختلفة كل من الجماعات الأوروبية الثلاث. فقد فشلت الجماعة الأوروبية في دفع الدول الأعضاء إلى تبني سياسة مشتركة للطاقة، وفضلت الدول الانفراد بالعمل في هذا المجال، مع التنسيق من خلال الوكالة الدولية للطاقة. بل إن الآمال التي كانت معقودة على اليوراتوم في مجال الطاقة الذرية تراجعت في ظل إصرار الدول على إقامة مشاريعها القطرية وتضييق الفرصة أمام الجماعة للحصول على الموارد اللازمة لإقامة مشاريع جماعية. وكان الحماس للسياسات المشتركة يرتفع وينخفض مع ارتفاع أسعار الطاقة (لا سيما سعر النفط) وانخفاضها. ومع ذلك فإن الجماعة تمضي حثيثا نحو مزيد من التعاون في بعض المجالات.

21) وتشير التجارب المختلفة إلى أن **التكامل السلبي** القائم على إلغاء الرسوم الجمركية يعجز عن تحقيق التقدم المنشود في القطاع الصناعي أو نحو الوحدة الاقتصادية. فمن ناحية لم يعد لهذه الرسوم الوزن الذي كان لها في القرن التاسع عشر والذي كان يجعل إقامة اتحاد جمركي بمثابة إنشاء اتحاد مالي. ومن ناحية أخرى فقد ثبت أن القيود الكمية يجب أن تنال قدرا أكبر من الاهتمام. وحتى هذه ثبت أنها أخلت السبيل لقيود فنية تفننت الدول في ابتكارها لعرقلة التدفقات التجارية. وأصبح التخلص من هذا النوع من القيود واحدا من الخطوات اللازمة للإعداد للسوق الموحدة. من جهة أخرى، فإن تجربة رابطة التجارة الحرة أثبتت أن مجرد تحرير التبادل التجاري لا يكفي لتحقيق متطلبات اتساع السوق، وأنه لا بد من جهد آخر في مجال تنسيق السياسات الاقتصادية في المجالات الأخرى.

22) وإذا كانت التجمعات المختلفة تنجح بدرجة أو أخرى في تنظيم سوقها الداخلية، فإن قضية **العلاقات مع العالم الخارجي** تظل لها أهمية كبيرة. وكان الأسلوب الذي لجأت إليه هذه التجمعات هو العمل من خلال عقد اتفاقيات تجارية فيما بينها، أو مع دول أو أقاليم أخرى. والواقع أنه بعقد الاتفاقية بين الجماعة والرابطة تحولت أوروبا الغربية إلى منطقة أوسع للتجارة الحرة، مما دفع أعضاء الرابطة إلى طلب الانضمام إلى الجماعة، بعد أن زالت المحاذير السياسية على مستقبلها، وانتهت تجربة الرابطة بالذوبان في الجماعة بصيغتها الاتحادية.

23) ويرتبط بهذا قضية الوزن الذي يجب إعطاؤه للتجمع الإقليمي تجاه **الاعتماد المتبادل مع باقي العالم**، وهي القضية التي أثرت بشكل واضح على تجمع البنيلوكس لصغر حجمه وقوة روابطه الخارجية، لا سيما مع الدول أعضاء الجماعة الأوروبية. وقد حدث ميل لدى الجماعة الأخيرة إلى اتباع سياسة دفاعية تقوم على قاعدة التمحور حول الذات. غير أنها بحكم واقعها التاريخي، تسعى دائما إلى التنافس العالمي من خلال محاولة خلق تقسيم عمل دولي يعمل لصالحها. وفي الوقت الحالي يعطَى البعد الإقليمي وزنا أكبر من منطلق أن عوامل الدفع التي يمكن أن تنتشلها من الركود الذي طال أمده لا ينتظر لها أن تأتي من خارج الإقليم، الأمر الذي يكسِب التوجه نحو الوحدة الاقتصادية قدرا من الملاءمة الزمنية. ومع ذلك فإن استمرار أحوال البطالة والركود على مدى أكثر من عشرين عاما يؤكد أن التكامل غير قادر على إيجاد حلول سحرية لمشاكل النظام الرأسمالي السائد في تلك الدول، رغم صموده حتى الآن، بينما تأثرت بها باقي مناطق العالم تأثيرا بالغا.

24) وعزَّز الدافع السياسي تقبُّل مبدأ تمتع الجهاز الإقليمي للجماعات الأوروبية **بسلطة فوق وطنية**، كان لا بد منها بحكم أن النظم التي تتبعها الدول أعضاء التجمع التكاملي كانت تعطي أجهزتها الرسمية صلاحيات توجيه اقتصاداتها من خلال اتخاذ قرارات بشأن السياسات الاقتصادية التي تؤثر في السلوك الذي تتبعه الوحدات الاقتصادية في اتخاذ قراراتها، وهو ما فرض ضرورة تحويل جانب متزايد من عملية رسم السياسات والتنسيق

بينها إلى السلطة الإقليمية. ويلاحظ أن التنظيم الذي اتبع أجرى مقاصة بين السلطة فوق الوطنية وبين التفاوض الحكومي، فمنح الأولى لمفوضيةٍ يُختار أعضاؤها وفق معيار الخبرة، وتُرك للمجلس الذي يعتبر جهازا بين الحكومات، والذي ترتقي اجتماعاته إلى مستوى القمة، حق التصديق على قراراتها. وإذا كان هذا قد أفسح المجال لانضمام أعضاء جدد، مثل المملكة المتحدة الحريصة على نفي الصيغة فوق الوطنية عن الجماعة، فإنه أفسح لها أيضا المجال لكي تثير المشاكل في العديد من القضايا. ومع ذلك تمكنت الدول الأوروبية من اجتياز الصعاب التي كثيرا ما هددت بتوقف أعمالها، وأصبحت الآن على مشارف أول وحدة اقتصادية شاملة تتم وفق المنهج الوظيفي خلال القرن العشرين. ومعنى هذا أن حساب الأرباح والخسائر بالنسبة لكل من أعضاء التجمع الإقليمي لا يتم وفقا لصيغة اقتصادية محددة المعالم، تطبقها الجماعة على الجميع على حد سواء، وإنما يأتي من تقدير عقلاني يجريه كل منهم، متضمنا الأبعاد السياسية والاجتماعية والاقتصادية من منظوره الخاص. ومع ذلك فإن المشاهد هو أنه عندما تخف حدة المشاكل التي تدفع باتجاه العمل المشترك، أو عندما تنشأ مصاعب من نوع جديد، تعمد الدول إلى الانفراد بالعمل حماية لمصالحها القطرية.

25) ولعل من أهم مقومات نجاح الجماعة الأوروبية، **المنهج الديموقراطي** الذي التزمت به، والذي قادها إلى أن تتحول ببرلمانها من الاختيار إلى الانتخاب المباشر الذي تغلُّب عليه الاتجاهات السياسية أكثر من متطلبات التمثيل القطري. كذلك لعبت محكمة العدل دورا هاما في حسم العديد من الأمور التي اعترضت مسيرة الجماعة. من جهة أخرى فقد تشكلت حول الجماعة مجموعة ضخمة من الأجهزة الأهلية ذات الطابع الإقليمي ليربط كل منها بين أطراف فئة بذاتها من الفئات ذات المصالح الخاصة، سواء كانوا أرباب أعمال أو مزارعين أو عمال. وأحدث هذا توازنا دقيقا بين هذه الفئات، وإدراكا عميقا على مستوى فئات المصالح للدور الهام الذي تقوم به الجماعة، وشعورا بالقدرة على المشاركة في صنع القرارات التي تمس شؤون حياتهم. ولعل هذا يعطي مادة للتأمل إلى أولئك الذين يتخذون من "ذريعة السيادة الوطنية" مبررا للحط من شأن الأجهزة التكاملية الرسمية ويفسرون أسلوب عمل الاقتصاد الحر بأنه لا يتم إلا من خلال أجهزة أهلية. من جهة أخرى تهتم الجماعة الأوروبية حاليا بالوصول إلى المواطن العادي ليتعرف على الدور الذي تقوم به، ويقترب بتفكيره من حالة المواطنة الأوروبية التي أصبحت أحد أركان الاتحاد الأوروبي.

ثانيا ـ تقييم أداء الجماعة الأوروبية

استطاعت تجربة الجماعة الأوروبية أن تشق طريقها على الصعيدين العملي والنظري لتكون تجربة رائدة في البدء وفي الاستمرار. وشهد تاريخها تطورا في عدة اتجاهات. الأول هو الموازنة بين الهدف طويل الأجل وهو التحرك نحو وحدة سياسية شاملة على النطاق الأوروبي، والأهداف المرحلية، بدءا بإقامة اتحاد جمركي ثم سوق مشتركة انطلاقا نحو بناء اتحاد اقتصادي ونقدي يشكل قاعدة للتحرك نحو الجوانب السياسية. الثاني هو الاستجابة للتغيرات الدولية والإقليمية، سواء منها ما كان مواتيا أو ما كان معاكسا، وإثبات القدرة على التعامل مع التحديات المختلفة، بدءا بما أطلق عليه التحدي الأمريكي. واقترن بهذا إثبات القدرة على أداء دور متميز على المستوى الدولي. الثالث هو تجاوزها العدد المحدود من السياسات المشتركة الذي تضمنته معاهدتها الإطارية إلى عدد أكبر من السياسات الجماعية التي غطت مختلف الجوانب الاقتصادية وتجاوزتها إلى النواحي السياسية والاجتماعية وما يتصل بها من أبعاد إقليمية. الرابع أنها توسعت مع الزمن من ستة أعضاء إلى خمسة عشر، ويقدر لها أن تستمر في هذا التوسع، الذي قد يكون دليلا على نجاحها، ولكنه في نفس الوقت يمثل تحديا لعملية اتخاذ القرار في ظل اتساع نطاق المشاركين في صنعه، وتزايد احتمالات اختلافهم في الرؤى والأهداف. ويرتبط بهذا بعدان آخران. البعد الخامس هو قدرة أجهزة الجماعة على اكتساب صلاحيات أوسع في اتخاذ القرارات التي تحظى بالأولوية على القوانين القطرية، واتساع نطاق سلطاتها فوق الوطنية، مع الحرص في نفس الوقت على استمرار السلطة القطرية في معالجة الأمور التي يسود الاتفاق على قدرة هذه السلطة على التعامل معها بكفاءة، وهو ما أطلق عليه مبدأ التفويض مع الاستمرار في المحافظة على الإنجازات. البعد السادس هو تزايد التفاوت بين أعضائها وأقاليمها المختلفة في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي أكسب البعد الإقليمي اهتماما متزايدا بحيث أصبح قاعدة أساسية في تأمين التوافق المستمر في الأهداف والرؤى، وفي حفز الدول الأقل تقدما على التمسك بعضوية الجماعة دون التخوف من التعرض لظاهرة التبادل غير المتكافئ التي تسود العلاقات الدولية في ظل تباين القدرات الاقتصادية. وبعبارة أخرى، فإنه إلى جانب الاعتبارات المشتركة التي دفعت الدول الأعضاء إلى بناء الجماعة والتقدم بها نحو غاياتها، فإن الاعتبارات القطرية ظل لها وزنها في تحديد مسار العملية التكاملية، وحرصت الجماعة على أن تجعل منها رافدا قويا لها وليس عنصرا مناوئا للتوجه الإقليمي.

وسوف نتناول فيما يلي تقييم أداء الجماعة الأوروبية بالاستناد إلى عدد من المعايير التي تشمل:

- القدرة على تحقيق الأهداف التي توخاها صانعو الجماعة من بنائها. ويرتبط بهذا ما أفرزته التجربة من تطور في الأهداف المرحلية دون التخلي عن الغايات بعيدة المدى.
- الدوافع القطرية التي حفزت الدول إلى الانضمام إليها، والذي كان وراء توسع العضوية عبر الزمن.
- التقدم الذي أحرزته الجماعة في مجال التبادل التجاري نتيجة إقامة الاتحاد الجمركي.
- انتقال رؤوس الأموال وإمكانية مواجهة التحديات الخارجية التي كان على رأسها التحدي الأمريكي.
- المكاسب المتوقعة التي دفعت الجماعة إلى إقرار القانون الموحد وإقامة السوق الموحدة.
- زيادة تماسك الجماعة رغم اتساع عضويتها وتبنيها مبدأ الاندماج الاقتصادي والاجتماعي.

(1) نجاح الجماعة في تحقيق وتطوير أهدافها

لعل أول معيار يمكن الاحتكام إليه هو قدرة التجربة على تحقيق الأهداف التي توختها منها الأطراف التي شاركت في صنعها. وتتلخص الأهداف التي حددتها الجماعة لنفسها في الآتي:

- **إحلال السلام** وإبعاد شبح الصراعات التي تحولت إلى حروب عالمية طاحنة. وقد نجحت في تأمين أوروبا شر الحروب، وأوجدت بديلا يتم به انضمام اقتصادات الدول إلى بعضها البعض بأسلوب سلمي. من جهة أخرى أتاحت لهذه الدول فرصة تكتيل قواها الاقتصادية بما ساعدها على تجنب التهديدات التي انطوت عليها فترة الحرب الباردة، وهو ما دفع البعض للاعتقاد بتراجع الحافز إليها مع انتهاء تلك الحرب. وقد اتضح أن العكس هو الصحيح، حيث بدأت دول المعسكر الشرقي السابق تسعى إلى الانضمام إليها.
- **تأمين وضع دولي مرموق** للجماعة في مرحلة سيادة القطبين الأعظم. وكان الفضل في ذلك يعود إلى ثقل وزنها في المبادلات الدولية، واستخدامها مؤسساتها في التجمعات والمؤتمرات الدولية. وكان معنى هذا أن تتبع سياسات اقتحامية تزيد من درجة الاعتماد المتبادل على المستوى العالمي لا أن تتمحور حول نفسها. واستخدمت الجماعة هذا الوضع في المنابر الدولية التي تعنى بتطوير الاقتصاد العالمي كمفاوضات الجات، وفي إعادة بناء النظام النقدي العالمي الذي تعرض لاضطرابات عنيفة في السبعينات، وفي تقديم العون إلى عدد كبير من دول العالم الثالث، بدءا بعدد من مستعمرات سابقة لبعض أعضائها. واستطاعت أن تقيم أكبر صرح مالي في العالم، وهو بنك الاستثمار الأوروبي الذي يعتبر ساعدها الأيمن في تمويل الاستثمار داخل الجماعة، وفي تقديم الدعم الاستثماري للدول الأقل تقدما. وهي تتحول الآن لتكون عنصرا قائدا في بناء تجمعات إقليمية وفقا لأسس الإقليمية الجديدة.
- **رفع مستويات المعيشة** في جميع الدول الأعضاء وتحقيق الرفاهة الاقتصادية والاجتماعية لمواطنيها. وكان لهذا الهدف مغزاه العميق بالنسبة لأهداف وأدوات السياسات المختلفة التي اتبعتها. وكان من أهم عناصر السياسة الاجتماعية، التي تزايد الاهتمام بها على مر الزمان، رفع مستوى معيشة العمال والتصدي لقضية البطالة التي أصبحت من أهم المشاكل التي يجري التعاون على حلها بصورة جماعية.
- العمل تحقيق ما تدعو إليه المدرسة الوظيفية المحدثة من الاقتراب من التوحد السياسي عن طريق تحقيق التنسيق والتقارب بين السياسات الوطنية في مختلف المجالات، وهو ما ساعد على **تعميق التكامل الاقتصادي** والانتقال مؤخرا إلى التكامل النقدي، وما يتطلبه هذا من حرية تامة لانتقال عناصر الإنتاج على نحو ما بيّناه في الفصل الرابع، ومن التقارب في مؤشرات الأداء الاقتصادي. وأمكن مؤخرا الدخول في المجالات السياسية الداخلية والخارجية والأمنية المشتركة، مع الاتفاق على أسس مغايرة ومقبولة لاتخاذ القرارات.
- ومع اتساع الجماعة وتزايد التباين بين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما بعد انضمام دول الجنوب الأقل تقدما، ثم دول الشمال بمناطقها المفتقرة إلى أسباب الحياة الميسرة، تبنت الجماعة هدفا خامسا لها هو تحقيق **الاندماج أو التماسك الاقتصادي والاجتماعي** economic and social cohesion. وأدى هذا إلى إعادة ترتيب الأولويات واعتماد سياسة هيكلية وإقليمية تساندها مخصصات كافية لصناديق هيكلية. ويساعد هذا على تأهيل الأعضاء الجدد أو حديثي العضوية للالتحاق بالجماعة على أساس التكافؤ مع أعضائها.

(2) الدوافع القطرية للانضمام إلى الجماعة

على الرغم من قبول الدول الأوروبية للفلسفة الوظيفية التي تسعى إلى التدرج في بناء وحدة سياسية، مما يعني قبولها للتحول من القطرية إلى الإقليمية، فإن دوافعها لم تكن نبذ القطرية من أجل استعادة وحدة إقليمية فقدتها على نحو ما يتردد في الأدبيات العربية من أفضلية العودة إلى وحدة قومية، إذ لم تكن مثل هذه الوحدة قائمة على الصعيد الأوروبي، بل انطلقت تلك الدول أساسا من مصالح قطرية[148]:

- فألمانيا وجدت أن انضمامها إلى الجماعة يعيد إليها ما فقدته من سيادتها السياسية بوقوعها تحت الاحتلال، ويمكّنها من الاستفادة من السوق المشتركة في تعزيز تقدمها الصناعي الذي تحقق خلال العقد التالي للحرب بما أسمي "المعجزة الاقتصادية. وتحقق هذا فعلا إذ ارتفعت عقب انضمامها نسبة صادراتها من المنتجات الصناعية إلى باقي دول السوق المشتركة من 27 % إلى 48 %.
- وإلى جانب اهتمام فرنسا بتحقيق السلام وضمان عدم عودة النزاع المسلح، فقد كانت تتطلع إلى فتح السوق أمام مصنوعاتها، وكذلك أمام منتجاتها الزراعية، حيث كان قطاعها الزراعي له وزن اقتصادي ووزن اجتماعي كبيران. ولذلك كانت دائمة الإصرار على التمسك بالسياسة الزراعية المشتركة للسوق.
- وكانت إيطاليا تريد تحسين فرصتها في التصنيع للحاق بجاراتها الأوروبية. كما أنها رحبت بإنشاء الصندوق الاجتماعي الذي كان من دواعي إنشائه أن يقدم لها معونات تساعدها على النهوض بجنوبها المتخلف وتخفيض معدلات البطالة لديها ورفع مستوى معيشة العمال الإيطاليين الذين يؤدي انتشار البطالة بينهم وانخفاض أجورهم إلى انتقالهم إلى دول أخرى من أعضاء الجماعة.
- أما بلجيكا فوجدت في الجماعة فرصة لإنشاء صناعات جديدة تعزز نموها الاقتصادي، إضافة إلى ما حققته في الخمسينات عن طريق جماعة الفحم والصلب من توسع في صادراتها من منتجات هذين القطاعين.
- وإلى جانب اندماج لكسمبورج اقتصاديا مع بلجيكا، فإنها شعرت أن وجودها في المجتمع الأوروبي الأكبر يؤمن كيانها السياسي في وجه المنازعات السياسية المستمرة بينها وبين شريكتيها في مجموعة البنيلوكس، ويحسّن من وضعها الاقتصادي. بل إن الجماعة الأوروبية اتخذت منها مقرا لها.
- وبالإضافة إلى ما توفره السوق المشتركة لهولندا من حافز للنهوض بصناعتها ومن فتح أسواق أمام منتجاتها الزراعية، فإنها تطلعت إلى رفع معدلات تشغيل طاقات النقل الضخمة لديها التي لم تكن مستغلة بالكامل، والاستفادة من بنيتها الارتكازية المتطورة وموانئها الكبيرة في خفض تكلفة الأنشطة المستخدمة لها. يضاف إلى هذا ترحيب الشعب الهولندي بما توفره الجماعة من حرية الانتقال إلى الدول المجاورة.
- ووجدت بريطانيا في استمرار ابتعادها عن الجماعة ما يُفقدها القدرة على المنافسة في أسواقها لعدم تمتعها بإزالة الرسوم على صادراتها إلى دول الجماعة، مما يجعلها أغلى من الصادرات البينية للجماعة. وكان من المهم لبريطانيا أن تحافظ على مركزها في سوق الجماعة لكونها من أهم الأسواق أمام منتجاتها.
- وسعت الدنمرك بالانضمام مع بريطانيا إلى المحافظة على السوق البريطانية التي كانت هامة لها، فضلا عن أنها وجدت في الجماعة سوقا واسعة لفائض إنتاجها الزراعي الذي كان يعادل ضعف استهلاكها المحلي. كما أنها رأت في الجماعة سندا يمكنها من النهوض بقطاعها الصناعي على المدى البعيد، وهي مكاسب تفوق ما أثير من التخوف من الانتقاص من سيادتها الوطنية.
- وقد انضمت جرينلند تبعا للدنمرك. غير أن الاستفتاء الذي أجري في 1982 أدى إلى رفض العضوية بأغلبية ضئيلة. وقد أقرت الجماعة إنهاء عضويتها الكاملة اعتبارا من أول 1985 وأبقتها كعضو منتسب.
- ووجدت أيرلندا في سوق الجماعة مجالا للفكاك من انحصار صادرات منتجاتها الزراعية في بريطانيا، وفرصة لتعزيز القدرة التنافسية لمنتجاتها الصناعية وتوسيع نطاق تجارتها الخارجية. كما مثلت الصناديق الاجتماعية والإقليمية للجماعة مصدرا هاما لمعونات تدعم اقتصادها.
- وبعودة النظم الديمقراطية إلى اليونان في 1975 وإلى إسبانيا في 1977 زال أحد أهم أسباب استبعادهما من الجماعة. ووجدت اليونان في التنازل عن جانب من سيادتها ثمنا يسيرا لدعم اقتصادها المتردي ومن ثم تثبيت نظامها الجديد، ومساعدتها على تحديث نشاطيها الزراعي والصناعي.
- وكان الانضمام يعني بالنسبة لإسبانيا إحياء للطاقات المعطلة في صناعاتها الزراعية، وتمكينا لها من الاستفادة من البرامج الإقليمية للجماعة في تحسين مستويات المعيشة فيها، وفتح الباب أمام الخروج من تخلفها الصناعي بجهود مشتركة مع أعضاء الجماعة الأكثر تقدما.
- ويمثل الانضمام بالنسبة للبرتغال عودة إلى أصولها الأوروبية بعد أن فقدت مستعمراتها وتخلصت من مشاكلها السياسية، تمنحها فرصة لتأمين نظامها السياسي الجديد وانتشال اقتصادها المتدهور، خاصة عن طريق تشجيع الشركات الكبرى على الاستثمار فيها وهو ما اعتبر أمرا ضروريا من أجل النهوض بقطاعها الصناعي. كما أن الجماعة أقرت استمرار صندوق التنمية الصناعية الذي أنشأته رابطة التجارة الحرة لمساعدتها حتى 2001، كما سبق بيانه في الفصل السابق.
- أما دول الإفتا الثلاث، السويد وفنلندا والنمسا، فلم يكن يدفعها إلى البقاء خارج الجماعة إلا تخوفها من الالتزام بقرارات تمس حيادها وهو التخوف الذي زال بانتهاء الحرب الباردة، وابتعاد شبح حرب مع أطراف أوروبية

أخرى. أما تردد النرويج المتكرر فكان مرجعه الحرص على قطاعها السمكي. بينما كان استمرار رفض سويسرا الانضمام يعود إلى سياستها الاقتصادية الفريدة وعدم الرغبة في فقدان منافعها لها.

- ومع التحولات التي تعرضت لها المنظومة الاشتراكية السابقة، سعت دولها إلى تعزيز روابطها بالجماعة والاستفادة مما تقدمه لها من مساعدات ومن رغبتها في دعم تحولها إلى اقتصاد السوق، فتقدمت 11 دولة من وسط وشرق أوروبا بطلبات عضوية. وقد وافقت قمة الجماعة المنعقدة في لكسمبورج في منتصف ديسمبر/كانون أول 1997 على النظر في قبول طلباتها، بعد التأكد من تحقيقها اقترابا ملموسا من المعايير الاقتصادية والسياسية للاتحاد الأوربي. وكان أول الطلبات المقبولة هو طلب تركيا بعد تعثره طويلا.

(3) أثر إقامة الجماعة على التبادل التجاري

من المؤشرات التي تستخدم لقياس فاعلية التجمع التكاملي، دوره في تنمية التجارة البينية. وقد اعتبر النجاح الذي أحرزته الجماعة في البداية بإقامة الاتحاد الجمركي قبل الموعد المحدد له بثمانية عشر شهرا من أهم الدلائل على نجاح الجماعة. والواقع أن التحليلات النظرية التي أجريت أوضحت أن تأثير إقامة الاتحاد بحد ذاته على الدخل القومي لا يتجاوز 1 %. وتشير الإحصاءات إلى أن معدل نمو دخل الفرد خلال فترة إنشاء ذلك الاتحاد (1958-1968) كان 4.9 % مقابل 5.8 % للفترة السابقة عليها (1950-1958)، وهو ما يمكن أن يعزى إلى أن النمو في أوائل عقد الخمسينات كان يمثل في جانب منه استعادة لطاقات فُقدت بسبب الحرب. من جهة أخرى فبينما ارتفعت واردات الجماعة بين 1957 و 1969 من العالم الخارجي بنسبة 195 % وصادراتها 225 %، فإن التجارة بين أعضائها ارتفعت بنسبة 353 %. غير أن السبعينات شهدت نوعا من التراجع في نسبة التجارة البينية للجماعة، خاصة في منتصفها، وهو ما يرجع جزئيا إلى اختلال هيكل الأسعار لا سيما في العلاقة بين أسعار المواد الأولية والطاقة وبين أسعار السلع الصناعية. غير أن انضمام الدول الثلاث الأعضاء السابقين في رابطة التجارة الحرة لم يرفع النسبة (مقابل الانخفاض الذي أصاب تجارة الرابطة، جدول رقم 6) بل إنه انخفض بها كما يتضح من الجدول (8) بالنسبة لسنة 1973. وقد استعادت نسبة الصادرات سابق مستواها في 1978 بل وصلت في 1979 إلى 54.6 %، ثم ظلت ثابتة تقريبا حوالي 52 % خلال النصف الأول من عقد الثمانينات. من جهة أخرى فإن النسبة إلى الواردات الكلية ظلت دون مستوى نسبة الصادرات (باستثناء 1973 لمجموعة الستة) نتيجة اتساع العجز في الميزان التجاري للجماعة. على أن الأمر الجدير بالنظر هو أن نصيب الصادرات البينية من الصادرات الزراعية للجماعة ظلت في ارتفاع مستمر، من 53.9 %

جدول (8) التجارة البينية كنسبة من جملة التجارة الخارجية

الجماعة	السنة	الصادرات	الواردات
الستة	1958	38.2	36.6
	1960	42.9	41.0
	1965	50.7	48.5
	1970	54.9	53.9
	1973	56.3	57.2
التسعة	1973	52.7	51.7
	1975	49.4	48.3
	1978	52.4	51.6
	1981	49.9	47.8
العشرة	1981	50.6	47.6
	1984	51.7	49.7
	1986	56.0	59.5
الاثنتي عشرة	1986	56.7	57.0
	1989	59.7	57.2
	1992	61.4	58.2
	1995	56.4	55.2
الخمس عشرة	1995	62.4	61.0

58.6	60.3	1998	

المصدر: IMF: *Direction of Trade Statistics Yearbook, 1999* وأعداد سابقة

في 1958 إلى 65.2 % في 1970 ثم 69.3 % في 1975 لتظل ثابتة تقريبا بعد ذلك عند هذه النسبة، وإن كانت قد ارتفعت قليلا نتيجة انضمام دول الجنوب. وإذا كان الاتحاد الجمركي أتاح فرصا أكبر لتحقيق تقسيم أفضل للعمل ولاستغلال مزايا الإنتاج الكبير من خلال إزالة قدر كبير من عدم التأكد ونقص المعرفة بأسواق الدول الأعضاء، فإن عوامل أخرى لعبت دورا مواتيا كما يتبين من العرض السابق. والجدير بالذكر أن إقبال الدول على الدخول في عضوية الجماعة، وحرصها على الاستمرار فيها يثبت أن حساباتها لجدوى المضي في طريق وحدة اقتصادية كانت إيجابية وإن تباينت أسبابها، وهو ما أدى إلى توسع الجماعة عبر الزمن بما جعلها تستوعب الجماعات الأخرى، وتغري جميع الدول الأوروبية (تقريبا) بالسعي للانضمام إليها.

وقد صحب التطور الأخير نحو السوق الموحدة تزايد في عجز الميزان التجاري للجماعة مع باقي العالم. غير أنه بدأ مؤخرا في التراجع، كما يتضح من الآتي:

جدول (9) تجارة الجماعة مع باقي العالم (بمليون إيكو)

البيان	1987	1988	1989	1990	1991	1995	1998
الواردات	340,057	387,520	446,717	461,521	493,809	570,532	801,748
الصادرات	339,338	362,789	413,010	415,319	423,468	580,323	787,719
الرصيد	719 -	24,731 -	33,707-	46,202-	70,341-	9,791	14,029-

المصدر: John Marks: *Into The Single Market*. p. 2، مرجع سابق. أنظر أيضا مصادر جدول (8).

ولقياس إلى أي حد يؤدي الاتحاد الجمركي إلى خلق للتجارة أو تحويل لها، قام بيلا بلاسا بإجراء دراسة قارن فيها المرونات الدخلية للاستيراد، لمجموعات السلع قبل إنشاء الاتحاد الجمركي الأوروبي وبعده، لكل من التبادل البيني والخارجي والكلي[149]. فتحويل التجارة يتمثل في تراجع الاستيراد من خارج الاتحاد بسبب حلول منتجين من داخل الاتحاد محل موردين من الخارج، لاكتسابهم قدرة تنافسية نتيجة إعفائهم من رسوم جمركية تظل مفروضة على منتجات الأخيرين، ويكون مؤشر تحويل التجارة هو انخفاض مرونة الاستيراد من خارج الاتحاد. أما إذا حدث خلق للتجارة فإن مرونة الاستيراد البيني تزداد وهو ما يدل على خلق إجمالي للتجارة. فإذا ارتفعت في نفس الوقت مرونة الاستيراد الكلي، كان ذلك دليلا على خلق صافي للتجارة، بمعنى أن خلق التجارة يفوق في تأثيره تحويلها. ويتضح من جدول (10) أن بند الآلات حصل فيه خلق للتجارة صحبه توسع

جدول (10) مرونات الاستيراد الدخلية للجماعة الأوروبية

المجموعات السلعية	واردات بينية		واردات من الخارج		جملة الواردات	
	59-53	70-59	59-53	70-59	59-53	70-59
الكيماويات	3.0	3.7	3.0	2.6	3.0	3.2
الوقود	1.1	1.6	1.8	2.1	1.6	2.0
الآلات	2.1	2.8	0.9	2.4	1.5	2.6
أغذية ومشروبات	2.5	2.5	1.4	1.0	1.7	1.5
مواد خام	1.9	1.8	1.0	1.0	1.1	1.1
وسائط النقل	2.9	3.5	2.2	2.5	2.6	3.2
سلع صناعية أخرى	2.8	2.7	2.5	2.1	2.6	2.5
إجمالي ما سبق	2.4	2.7	1.6	1.6	1.8	2.0

المصدر: Bela Balassa: "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market". *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 42, no. 2, June 1974. p. 97.

- **المؤشرات**: • ارتفاع المرونة للاستيراد البيني يدل على خلق إجمالي للتجارة
- انخفاض المرونة للاستيراد من خارج الجماعة يدل على تحويل التجارة.
- ارتفاع المرونة للاستيراد الكلي يدل على خلق صافي للتجارة.

في الاستيراد من خارج الجماعة، بينما تعرض الوقود والكيماويات إلى تحويل للتجارة، ولكن فاقه خلق في شكل نمو أسرع للمرونة البينية، مما جعل المرونة الكلية تزداد، ومن ثم حدث خلق صافي للتجارة. على العكس من ذلك تراجع الطلب الكلي على مواد الغذاء والمشروبات أساسا بسبب تراجع الاعتماد على الخارج، أي أن الأثر الكلي هو تحويل صافي. وسواء في المواد الخام أو في إجمالي التبادل فإن الاستيراد الخارجي لم يتأثر وحدث خلق إجمالي وصافي للتجارة.

(4) انتقال رأس المال ومواجهة التحدي الأمريكي

إلى جانب الأثر على التجارة، فإن من أهم مؤشرات نجاح التكامل في إقليم معين، إتاحة مزيد من الفرص لحركة رؤوس الأموال، خاصة في المجالات التي تستفيد من اتساع السوق. وقد ظلت ملكية الأوروبيين لرؤوس أموال في الولايات المتحدة تفوق الملكية الأمريكية في أوروبا حتى قبيل قيام الجماعة. غير أن الميزان انقلب في 1957 (تاريخ قيام الجماعة) إذ بلغت الملكية الأمريكية في أوروبا 4.2 بليون دولار مقابل 3.8 بليون لأوروبا. ثم شهدت بدايات قيام الجماعة تسريعا للاستثمارات الأمريكية فيها بالمقارنة مع باقي العالم، خاصة في القطاعات الناهضة وفي صناعات أخرى هامة مثل صناعات الإليكترونيات والسيارات والكيماويات مع التركيز على الوحدات الكبيرة حيث سيطرت 20 شركة أمريكية على ثلثي هذه الوحدات في 1967. وبلغ عدد الشركات الأمريكية التي يتجاوز حجم أعمالها البليون دولار 83 شركة مقابل 29 شركة أوروبية فقط. والأخطر من ذلك أن التوسع الأمريكي لم يتم بإنشاء شركات جديدة بقدر ما اتجه إلى الاستيلاء على منشآت أوروبية. كما استطاعت خمس شركات أمريكية السيطرة على 40 % من الاستثمارات في بريطانيا، و 25 شركة على 40 % أخرى[150]. وبمجرد دخول شركة معينة في إحدى الدول، كانت الفرص تتسع أمامها للدخول في أسواق باقي دول الجماعة، خاصة وأن هذا يجعلها تحقق انتشارا يخفف من الحساسية التي قد تترتب على تركزها في موقع واحد. والواقع أن العوامل التي أسهمت في هذه التطورات متعددة، ويعود بعضها إلى الأوضاع الأوروبية ذاتها، بينما يعود البعض الآخر إلى خصائص قطاع الأعمال الأمريكي:

أ) فقد استفادت الشركات الأمريكية من الأوضاع التي سادت أوروبا عقب الحرب العالمية، حيث كانت المصانع الأوروبية مدمرة، وكان لا بد من الاعتماد على الإنتاج الأمريكي لإعادة التعمير، كما أن نقص الموارد المالية بسبب عجز موازين المدفوعات عاق توجه رؤوس الأموال منها إلى الاستثمار في الخارج، بما في ذلك تمويل استثمارات الشركات الأوروبية ذات الفروع في الولايات المتحدة، وجعل أوروبا في الوقت نفسه بحاجة إلى استثمارات أجنبية، كان يجب أن تأتي بطبيعة الحال من الولايات المتحدة، كما أن الحكومة الأمريكية سعت إلى تشجيع الاستثمارات المباشرة عملا على تقليص حاجة أوروبا للاقتراض منها.

ب) ورغم نجاح اتحاد المدفوعات الأوروبي في الوصول بالعملات الأوروبية إلى قابلية التحويل في 1958، وما تلا ذلك من انحسار أزمة "ندرة الدولار"، فإن الدول الأوروبية ظلت تحد من حركة رأس المال حماية للتوازن الهش في موازين المدفوعات. وقد رأينا أن تحرير حركة رؤوس الأموال حتى داخل الجماعة ذاتها ظل من الأمور المتعثرة حتى وقت قريب.

جـ) من جهة أخرى فإن الدول الأوروبية ظلت تعيش مشاكلها القطرية، مما جعلها مرهفة الحس للفروق القائمة بين شعوبها، على العكس من الشركات الأمريكية التي نظرت إلى مجمل هذه الدول على أنها سوق أوروبية لها خصائص عامة ولمستهلكيها أذواق متماثلة.

د) ومع أن الجماعة الأوروبية ظهرت بصورة متماسكة في الجات أثناء جولة كنيدي، إلا أن ما نجم عن هذه الدورة من تخفيضات متبادلة في التعريفات الجمركية وفي العوائق الأخرى، أتاح للشركات الأمريكية عابرة القوميات إمكانية تبادل منتجات المراحل المتتالية للإنتاج الصناعي عبر الحدود، الأمر الذي زاد من تعميق ظاهرة تدويل الإنتاج وسطوة تلك الشركات.

هـ) من جهة أخرى، أدت رغبة الحكومات الأوروبية في تسريع الاستثمار سعيا إلى رفع مستويات الإنتاج والتوظف إلى التخفيف من حدة نبرة الاكتفاء الذاتي وإلى الدعوة لفتح الأبواب أمام وفود الاستثمارات الأجنبية.

و) والواقع أن سلوك قطاع الأعمال الأمريكي كان هو المسئول عن التحول عما كان سائدا فيما بين الحربين إلى ما أعقب الحرب العالمية الثانية من توسع هائل في الاستثمار الخارجي المباشر، حيث ارتفعت القيمة الدفترية

للاستثمارات الأمريكية الخارجية المباشرة فيما بين 1946 و 1969 من 7.2 بليون دولار إلى حوالي 71 بليون، وأصبحت هذه الاستثمارات تقترب من ثلثي الاستثمارات الأجنبية في العالم.

ز) كما تسارع التغلغل الأمريكي في أوروبا ليقفز الرقم من 4.2 بليون دولار في 1957 إلى 21.6 بليون في 1969 مقابل تضاعف الاستثمار الأوروبي إلى 8.5 بليون فقط. ورغم عبور الشركات الأمريكية للحدود فإنها ظلت أمريكية لحما ودما، تعتمد أساسا على السوق الداخلية للولايات المتحدة. غير أن قدرتها على المبادرة جعلتها تقفز مباشرة إلى السوق الأوروبية الوليدة قبل أن يجمع رجال الأعمال الأوروبيون صفوفهم. وكان قيام السوق عامل طمأنة للمستثمرين الأمريكيين أزال تخوفهم من المخاطر السياسية للاستثمار في أوروبا، ووجدوا في الاستثمار المباشر أسلوبا أفضل لضمان نصيب من السوق أكبر مما يتيحه تصدير منتجات تنتج محليا.

ح) وقد ساعد على هذا التوسع، الذي أخذ شكل نمو الشركات الأمريكية لتصبح شركات متعددة القومية، **ثورة الاتصالات والمعلومات** التي ميزت النصف الثاني من القرن العشرين، حيث أصبح من السهل على إدارات هذه الشركات أن تدير شؤون وحداتها المتعددة في أي مكان في العالم دون عناء. غير أن الممارسات العملية أظهرت المخاطر السياسية لهذا التغلغل، وأن اعتبارات الكفاءة الاقتصادية ليست هي الوحيدة. فعلى سبيل المثال، أدى الحظر الذي فرضته الولايات المتحدة على قيام شركة IBM بتزويد فرنسا بحاسبات متقدمة كانت تحتاجها لتطوير مشروعها النووي، إلى تفاقم الشعور **"بالتحدي الأمريكي"**.

ولذلك فإن الكاتب شريبر الذي صك هذا الاصطلاح في كتابه الشهير *Le Defi Americain*[151]، لفت الانتباه إلى التغلغل الاستراتيجي للاحتكارات الأمريكية في الاقتصاد الأوروبي وإلى نجاحها في استغلال مزايا السوق المشتركة وتجاوزها حافز الربح سعيا إلى السيطرة على الاقتصاد الأوروبي، وحذر من أنه إذا استمرت هذه الأوضاع فسوف تصبح الولايات المتحدة مستقبلا هي "مركز اتخاذ القرار" ويقتصر دور أوروبا على "التنفيذ" بحيث تتخلف عنها في التقدم والمدنية. وللخروج من هذا المأزق فإن على وحدات الإنتاج الأوروبية أن تتجمع في وحدات ضخمة تنافس الشركات الأمريكية ليس فقط في قوتها، ولكن في أساليب الإدارة، وأن يصير تركيز على صناعات رئيسية ديناميكية، لا سيما في مجالات استكشاف الفضاء والطاقة النووية والطائرات الأسرع من الصوت (وهو ما تم بتعاون بريطاني فرنسي) والقيام بمشروعات مشتركة، وتعاون الجامعات ومراكز البحوث والشركات الصناعية بشكل يسرع من خطى البحث العلمي. وهكذا أسفر التحدي الأمريكي عن **قضايا ثلاث** شغلت الرأي العام الأوروبي وهي: التركز والاندماج - الفجوة التكنولوجية - الفجوة الإدارية.

والواقع أن محاولات النهوض بالصناعات المحلية بدأت منذ وقت طويل، وسعت بعض الدول الأعضاء في الجماعة إلى تحقيقه بإنشاء مؤسسات للنهوض بالصناعات. فإيطاليا التي كانت متأخرة عن جاراتها في التصنيع، أنشأت في الثلاثينات مؤسسة تدعى "إيري" IRI محاولة منها لتشجيع الصناعة، أتبعتها بمؤسسة أخرى للصناعات الهيدروكربونية، تدعى "إيني" ENI. وكانت هذه مؤسسات عامة تهدف إلى التوسع في بعض الصناعات وزيادة حجمها. وتوسعت في الصناعات البتروكيماوية القائمة على النفط والغاز والصناعات اللاحقة لها. وأنشأت فرنسا هي الأخرى في سنة 1970 مؤسسة عامة للنهوض بوحدات الإنتاج الكبيرة. كما حاولت بريطانيا في سنة 1966 في ظل حزب العمال إنشاء مؤسسة مماثلة، إلا أن حزب المحافظين ألغاها في سنة 1970. معنى هذا أن التكامل لم يكف بحد ذاته لدفع قطاع الأعمال إلى الإنتاج الكبير استفادةً من اتساع السوق ومما حققته الدول الأعضاء من تقدم، فكان على الدول أن تتدخل من أجل النهوض بالصناعات الكبيرة. إلا أن تلك المؤسسات لم تستهدف إحلال وحدات إنتاجية تتبع القطاع العام محل القطاع الخاص بل كانت أجهزة تحفيز للصناعة، تقوم بدراسة مشاكلها وتقديم ما تحتاجه من مشورات ومعونات.

وأدرك الأوروبيون أن **الإدارة** أصبحت علما وليس مجرد قابلية أو موهبة إنسانية يتميز بها أشخاص بعينهم، فبدءوا يتجهون إلى النهوض بعلم الإدارة وأساليب تطبيقه، والاستفادة من التطوير الذي جرى خلال الحرب العالمية. وبدأ في التسعينات حديث عن الإدارة اليابانية والنموذج الياباني، مما يشير إلى أن الإدارة علم دائم التطور، خصوصا مع ثورة المعلومات والاتصالات، التي فتحت مجالات غير مسبوقة في نظم التحكم والمتابعة بل وأيضا في التسويق الإليكتروني، وفي الانتقال بالخدمات عبر الحدود على نحو ما تشهده قطاعات هامة مثل البنوك والسياحة، إضافة إلى ما تفرزه الثورة التكنولوجية من تطور في أساليب الإنتاج. من جهة أخرى فإن الإنتاج من أجل سوق إقليمية تضم عددا من الدول المختلفة في اللغات والعادات، يفرض على الإدارة أن تكون قادرة على التعامل مع مختلف النظم والتشريعات وعلى التعرف على خصائص دول الإقليم. ودعا هذا إلى إدراك الجماعة أن أدوات التكامل السلبي بما تعنيه من إزالة الحدود والرسوم والعوائق الأخرى، لا يعقبه فقط اهتمام بالسياسات التي

تشكل عناصر التكامل الإيجابي، بل عليها أن تدفع المديرين في قطاع الأعمال للتعامل بشكل إيجابي مع الأوضاع التي تحققها السوق المشتركة. وكان هذا مدعاة إلى الاهتمام بجوانب جديدة، مثل سياسات التعليم والتدريب، وإقامة عدد كبير من الشبكات الأوروبية في مجالات مختلفة، شملت الطاقة والنقل ومراكز المعلومات وتعاون الأعمال والجامعات الأوروبية[152].

(5) النتائج المترتبة على إقامة السوق الموحدة

سعت المفوضية من أجل حفز الدول الأعضاء على المضي نحو إقامة السوق الموحدة، إلى إيضاح مقدار الخسائر المترتبة على استمرار عوائق الحركة التي لم تفلح آليات السوق المشتركة في إزالتها، وأوضحت في دراسة أشرف عليها كتشيني Paolo Cecchini، الآثار التي تترتب على استكمال السوق الموحدة، وهي[153]:

- إضافة 200 بليون إيكو بأسعار 1988 إلى الناتج المحلي الإجمالي للجماعة أو ما يعادل 5 % منه، وذلك نتيجة لإزالة العوائق الحدودية والعقبات الفنية وتعزيز المنافسة في إقليم الجماعة.
- وخلال الأجل المتوسط يحدث انخفاض في أسعار المستهلك بنسبة 6 % وزيادة في الإنتاج والتوظف وتحسين في مستويات المعيشة. وفي الوقت نفسه تتحقق وفورات للقطاع العام تعادل 2.2 % من الناتج المحلي وتوسع في التجارة مع باقي العالم بنسبة 1 % من هذا الناتج.
- ويوفر إزالة العوائق الحدودية تكاليفا مباشرة للقطاعين العام والخاص تعادل 1.8 % من قيمة التجارة البينية للجماعة. كما أن إزالة العقبات الفنية توفر للمنتجين حوالي 2 % من تكاليف الإنتاج. ويعني كل هذا تحقيق وفورات تعادل 3.5 % من القيمة المضافة في قطاع الصناعة.
- تحسين استغلال وفورات النطاق بما يؤدي إلى تخفيض تكاليف الإنتاج في ثلث القطاعات الصناعية بما يتراوح بين 1 % و 7 % وفقا للقطاع، وهو ما يوازي 2 % من الناتج المحلي الإجمالي.

(6) حدود السوق في تحقيق الاندماج الاقتصادي والاجتماعي

على الرغم من أن الفلسفة التي قام عليها التكامل الأوروبي وبنيت عليها نظرية التكامل الوظيفي المحدث كانت تنطلق من المناداة بإطلاق قوى السوق وتوفير الشروط الموضوعية لسيادة المنافسة، فإن التجربة تعرضت إلى عدد من الحالات التي يبدو فيها فشل السوق market failure، والتي درجت حكومات الدول الأعضاء على إخضاعها لأدوات تدخل من أجل تحقيق أهداف مجتمعية معينة. وقد كانت الزراعة واحدا من المجالات التي شهدت تدخلا حكوميا في الدول الأوروبية من أجل تحقيق أهداف شملت العمل على تحقيق درجة مقبولة من الاكتفاء الذاتي لتجنب مخاطر التقلبات في الإمدادات الخارجية، وتقليص الحاجة لنقد أجنبي للاستيراد، وضمان أسعار مناسبة لكل من المستهلك والمنتج، ورفع كفاءة الإنتاج ومن ثم الدخل الزراعي. ولهذا اعتمدت معاهدة الجماعة اتباع سياسة زراعية مشتركة، كمحاولة للحد من تضارب المصالح بين أعضائها، والاتفاق على أسس مشتركة للتدخل. مجال آخر لحظت المعاهدة إخضاعه لسياسة مشتركة لمواجهة إخفاق السوق في تخصيص الموارد بما يحقق الرفاهة للمستهلكين، هو قطاع النقل. فوفورات النطاق في هذا القطاع تتيح للمنتجين تحديد أسعار احتكارية، كما أن هناك حاجة لضبط حركة النقل تفاديا للتكاليف التي تترتب على الازدحام والتنافس على الاستخدامات الأخرى للأرض. كما أن التنافس لا يتم فقط وفقا لاعتبارات السعر، إذ تتدخل عوامل أخرى مثل انتظام التعامل والأمان، وقد يفضي إلى إخراج بعض المنافسين من الخدمة تاركا مجالا لاحتكار الباقين للسوق. ولذلك تتدخل الحكومات في ناحيتين: الأولى هيكلية تتعلق بهيكل السوق، والثانية سلوكية تتعلق بأسلوب عمل السوق، الذي ساد فيه اتجاهان، الأول تجاري والثاني اجتماعي. فوفق الأسلوب التجاري يتحدد تدخل الحكومة في تصويب هيكل السوق على نحو يكفل تعادل العرض والطلب على خدمة النقل، كما وكيفا، عند أدنى تكلفة ممكنة. أما الأسلوب الاجتماعي فينظر إلى النقل من خلال آثاره على التقدم في التجارة والصناعة وتوزيع التوظيف واستخدامات الأراضي ونوعية الحياة في المجتمع. ولذلك يمتد التدخل الحكومي في قطاع النقل إلى حدود أبعد من أجل تحقيق أهداف قومية تتجاوز خدمة النقل ذاتها. ومن هنا نشأ التضارب في سياسة النقل المشتركة بين أنصار التحرير القائم على النظرة التجارية وأنصار التنسيق بغية تحقيق أهداف اجتماعية. وكان هذا سببا في تعثر الاتفاق على سياسة مشتركة للنقل، مما يشير إلى تضارب مواقف الدول الأعضاء من قضية التدخل في قطاع النقل.

وقد رأينا أن القطاعات الأخرى شهدت محاولات لاتباع سياسات جماعية، وكان في مقدمتها قطاع الصناعة الذي يمثل القاعدة الرئيسية للبنيان الإنتاجي. وهنا نجد أن دور الحكومة له شقان: الأول يتعلق بتسيير القطاع regulatory، وينصب على إزالة العوامل التي تحد من اكتمال السوق؛ والثاني تنموي يسعى إلى تغيير ناتج عمل السوق. ونظرا لاختلاف مغزى السياسات الصناعية بالنسبة لشرائح المجتمع وقطاعاته وأقاليمه، فإن لها أبعادها الاقتصادية والسياسية في نفس الوقت. وإذا صح أن السوق يمكن أن تنشئ عوامل لتصحيح الاختلالات التي قد يتعرض لها القطاع، فإن الضغوط السياسية التي تتولد عنها قد تجعل الاكتفاء بقوى السوق غير مقبول بسبب طول الفترة اللازمة للتصحيح وعدم التكافؤ في تحمل أعبائه. من جهة أخرى فإن السياسة الصناعية تتداخل مع السياسة التجارية، من حيث أنها تعتمد في تحقيق عدد من أهدافها على تدخل الدولة من أجل حماية بعض الصناعات وتزويدها بالإمكانيات البحثية. يضاف إلى ذلك أن قوى السوق لا تستطيع أن توفر أرضية كافية لحفز المنتجين على الدخول في فروع ضرورية للتقدم الصناعي، سواء بسبب ارتفاع مخاطرها، أو لأنها بحاجة إلى بحوث لا تستطيع السوق توجيه الأنشطة إليها، أو لأنها كبيرة الحجم إلى الحد الذي يخضعها إلى الإجراءات التي تحد من الاحتكار، بينما يعرضها إطلاق قوى السوق إلى تحملها نفقات خلق وفورات خارجية من خلال تخصيص موارد للابتكار، يستفيد منه منتجون آخرون لا يشاركون في التكاليف. وبعبارة أخرى فإنه كما في حالة النقل، يجري التمييز بين سياسات تحرير السوق، والسياسات ذات البعد الاجتماعي التي تدعو إلى حماية الصناعات الناشئة ودعم الصناعات ذات الأهمية الاستراتيجية لعملية التنمية. وقد شكلت بعض هذه الاعتبارات سياسة الجماعة بالنسبة للتركيز والاندماج في حدود عدم إساءة استخدام الوضع المسيطر.

ونظرا لأن انتقالية عناصر الإنتاج بين الأنشطة لا تتم بالسرعة التي تفترضها النظرية القائمة على فلسفة حرية السوق، فإن بعض المناطق تعاني من آثار عكسية تؤدي لتخلفها عن غيرها. بالمقابل فإن ما يحدثه نمو بعض الأنشطة من وفورات خارجية تزيد من تركز النشاط الاقتصادي في مناطق معينة على حساب أخرى يمكن أن يثير معارضة بعض الفئات المتضررة لحركة التكامل الاقتصادي. وقد تزايدت أهمية هذا البعد عندما اتسع نطاق الجماعة لتضم مناطق أقل تقدما في الجنوب وأقصى الشمال، وهو ما دفع الجماعة إلى تبني سياسة إقليمية خصص لها قدر كبير من الموارد، ووضعت برامج محددة للنهوض بأوضاع المناطق الأقل تقدما أو التي تعاني من مشاكل خاصة بسبب الموقع أو طبيعة النشاط السائد. وأعقب ذلك توجيه معونات للنهوض بأوضاع دول أوروبا الشرقية والدول المستقلة عن الاتحاد السوفيتي، وهو ما شكل حافزا لهذه الدول على طلب الانضمام إلى الجماعة.

ثالثا ـ بعض الدروس المستفادة

إن جدوى دراسة التجربة الأوروبية ليس فقط لكونها من التجارب الأساسية في التطبيق، بل ولأنه كثيرا ما يشاد بها في الأدبيات العربية، التي تزخر بإشارات إلى تزامن بدايات التجربتين الأوروبية والعربية والتفاوت الهائل في الإنجاز. والأهم من ذلك أن التفكير الأوروبي هو المسيطر على الفكر الاقتصادي والسياسي عموما. غير أن الفصول السابقة أوضحت أن التنظير للتجربة الأوروبية تطور مع تغير الظروف المحيطة بها، وهو ما يعني أن نجاح الجماعة في منهجها ليس دليلا على أنه بالضرورة النظرية الوحيدة للتكامل. وسوف يشير العرض الذي تتضمنه الفصول التالية إلى أن هذا المنهج ليس بالضرورة هو المنهج الملائم في جميع الأحوال. ومع ذلك فإن هذا لا يمنع من استخلاص بعض الدروس من التجارب الأوربية. من ذلك أنه رغم صغر تجمع البنيلوكس فإنه تعرض لكثير من المشاكل، خاصة في موازين المدفوعات التي اعترضت مسيرته إلى أن أمكن حلها بعد قيام اتحاد المدفوعات الأوروبي. وفي نفس الوقت أدى تفاوت الأجور الأسعار، وانخفاض مستوياتها في هولندا كثيرا عنها في بلجيكا إلى انتشار البطالة في هذه الأخيرة، الأمر الذي يؤكد أن الدخول في تكامل قائم على فتح الحدود مع وجود اختلالات في الموازين الخارجية أو في الهياكل الإنتاجية، أو تفاوتات في معدلات الأسعار ومستويات الأجور يمكن أن يحد من فاعلية هذا التكامل، ويزيد التباينات بسبب التحرير بدلا من أن يقلصها. وقد كانت الدول الأوروبية تعاني من مشاكل هيكلية وليست دورية تتخذ شكل موجات متعقبة من الرواج والكساد، وذلك بسبب الحرب العالمية وما أحدثته من تدمير لمرافقها الاقتصادية. فكان لا بد قبل الدخول في تكامل من إعادة تصحيح أوضاع الدول المعنية. وتم ذلك عن طريق المعونات التي حصلت عليها من الولايات المتحدة خلال الفترة 1948-1951؛ وعن طريق إقامة اتحاد المدفوعات خلال الفترة 1950-1958. ومن ثم فالدرس الأول هو أن التكامل يحتاج إلى قاعدة يقوم عليها، فهو ليس الطريق إلى معالجة الاختلالات الهيكلية التي قد تكون الدول الأعضاء تعاني منها، بل إن التعاون أو العمل المشترك من أجل **التخلص من تلك الاختلالات** يعتبر مقدمة ضرورية للتكامل.

الأمر الثاني أن تلك الجماعة لم تكن محتاجة إلى خلق علاقات فيما بينها، بل كانت **علاقاتها الاقتصادية وثيقة**، لأنها في مراحل متقاربة من النمو الاقتصادي، وهي تقع في منطقة جغرافية واحدة، لها حضارة مشتركة وثقافات متقاربة، فمفهومها للتنمية ولأنماط المعيشة متماثل. ومن هنا كانت وظيفة التكامل هي تعزيز علاقات قائمة والاستفادة منها، ثم دفعها مزيدا إلى الأمام حتى تؤمّن التقارب السياسي، الذي كان هدفها الأول. ولم يكن ينظر إلى السوق المشتركة على أنها وسيلة لرفع نسبة متواضعة للتجارة البينية كما ينظر إليها في الوطن العربي. فالجماعة لم تبدأ من تجارة 5 % أو 6 % كما هو الحال في المنطقة العربية بل بدأت من حوالي 38 %، مما يعني أن تجارتها مع باقي العالم، بما في ذلك باقي الدول الأوروبية، كانت 62 %. وقفزت التجارة البينية وتقدمت نتيجة البدء في السوق وإنجاز مرحلة الاتحاد الجمركي فوصلت إلى ما يشبه الذروة. وبعد ذلك تراجعت في الثمانينات إلى حوالي 50 %، وإن أصبحت مؤخرا حوالي 60 %. معنى ذلك أن اتساع الجماعة لا يعني بالضرورة ارتفاع نسبة التجارة البينية، لأن كل دولة تنضم لها نسبة مع الجماعة ونسبة خارجها، ولذلك فإن دخول بعض الدول يمكن أن يزيد النسبة أو ينقصها، دون أن يستنتج من ذلك أن اتساع الجماعة ضد التكامل. فالتجارة نفسها ليست كل شيء في التكامل، ولم تستهدف السوق المشتركة رفع نسب التبادل البيني، بل زيادة النشاط الاقتصادي. أما ما يصيب التجارة فيأتي كنتيجة لذلك التوسع.

الأمر الثالث أنه مع تقدم العمل في التنظيمات المختلفة حدث **اندماج لها في جماعة واحدة**، بحيث أصبح لها برلمان واحد ومجلس وزراء واحد ومفوضية واحدة، وإن احتفظت بكياناتها. فبعد أن تعددت المؤسسات جرى ضمها معا، تفاديا لما قد يترتب على ترك القرار إلى أجهزة متباينة من احتمالات التضارب. فجماعة البنيلوكس سعت إلى أن تندمج في الجماعة الأوروبية لا أن تنفصل عنها. وجماعة الفحم والصلب دعت إلى إقامة الجماعة الأوروبية وليس إلى الانسحاب منها، ثم اندمجت معها في النهاية. وظلت صلاحيات الأجهزة الإدارية متعددة بحكم التخصص، ولكن جهات اتخاذ القرار توحدت. وكان هذا عكس ما حدث في المنطقة العربية، التي ما أن تظهر فيها فكرة تعاون في مجال معين، حتى تُخلق له مؤسسة مستقلة تنفصل عن الجامعة العربية. وترتب على ذلك امتداد أفقي للإطار المؤسسي دون أن توجد قوة تجميع. وقد حاولت الجامعة العربية خلال السبعينات إيجاد أسلوب للتنسيق بين المؤسسات، وليس توحيدها. وظل رؤساء المؤسسات يشكون من أنهم لا يملكون حرية التصرف الإداري في مؤسساتهم، وكأن هذا التصرف أهم من أداء الوظيفة التكاملية.

ولم تحاول الجماعة الأوروبية أن تستحوذ منذ البداية على حق صياغة **الاتفاقيات الخارجية** نيابة عن الأعضاء (على نحو ما أريد لمجلس الوحدة الاقتصادية العربية، فنفّر دولا عديدة منه), ومكنها هذا من خلال التنسيق أن تستولي مع الزمن على مساحة أكبر من القرارات بشأن العلاقات الخارجية للدول الأعضاء، بحيث نجدها تدخل كمجموعة في اتفاقيات دولية، كاتفاقية الجات، أو مع تجمعات مثل مجلس التعاون الخليجي أو مجموعة الدول النامية الأعضاء في اتفاقية لومي، أو مع أقطار منفردة كما هو الحال بالنسبة للدول العربية المتوسطية، تكون هي الطرف الأقوى، ليس فقط بحكم ثقلها الاقتصادي، وإنما أيضا بحكم التنسيق المسبق الذي تعده المفوضية وتعتمده الجماعة ويلتزم به الأعضاء. هذا التدرج في اكتساب ثقة الدول الأعضاء، حتى مع سبق إقرارها بالسلطة فوق الوطنية للجماعة، هو الذي سهّل قبول التسليم بتلك السلطة، وامتدادها مع الزمن.

وتشير التجربة أيضا إلى أن الدولة الواحدة يمكن أن تكون عضوا في أكثر من تنظيم تكاملي، وأن يكون بعض هذه التنظيمات في مرحلة تكاملية أولية، بينما البعض الآخر وصل إلى مرحلة متقدمة. وبعبارة أخرى فإن **وجود صيغ أضعف للتكامل** لم تجعل الدول الأوروبية تعزف عن الصيغ الأقوى، نظرا لما تلمسه فيها من منافع جلية, ومع الزمن كتبت الغلبة للصيغ الأقوى، وزالت مخاوف الدول التي تحفظت عليها لأسباب خاصة (كالمحافظة على الحياد مثلا). ويلاحظ أن الكثير من الدول العربية أعضاء في تنظيمات إقليمية متعددة، عربية وأفريقية؛ إلا أنها تميل إلى تفضيل الصيغ الأضعف إلزاما، وهو ما عاق التقدم نحو مراحل تكاملية أعلى.

هناك ظاهرة أخرى تميزت بها التجربة الأوروبية، هي **التغير المتتالي في عضوية التجمعات التكاملية**. فالجماعة الأوروبية بدأت بستة أعضاء ثم تضاعفت عضويتها، وارتفع العدد مؤخرا إلى ستة عشر، وهناك إحدى عشرة دولة متأهبة للانضمام. على الجانب الآخر بدأت الرابطة بسبعة أعضاء، وتوسعت قليلا ثم بدأت تنكمش وينتقل معظم أعضائها إلى الجماعة. وهذا يثير التساؤل عما إذا كان الأفضل أن تدخل جميع الدول منذ البداية في التنظيم التكاملي، وتتفق على تطبيق قواعد التحرير معا، أم البدء بعدد محدود من الأعضاء ثم وضع نظام خاص لكل دولة أخرى تبدي الرغبة في الانضمام، ويتكرر الأمر مع كل عضو جديد ؟ أهمية هذا الأمر هو أن الدول التي ترغب في الدخول في تنظيم تكاملي تتوقع أن تستفيد منه، وأن يزدهر اقتصادها وتنشط صناعاتها، وبالتالي تحقق

مستوى تقدم أعلى مما كان يمكن أن تحققه خارج التنظيم، وإلا لم يكن هناك مبرر للتكامل. فإذا حدث أن بعض الدول، مثل الدول الخليجية، أنشأت تجمعا تكامليا تدعي أنه يستهدف أن يكون مقدمة لتكامل عربي أوسع، فإن على هذه الدول أن تعامل أية دولة تريد أن تنضم إلى تجمعها معاملة خاصة وأن تقدم لها مساعدات تمكنها من اللحاق بها في فترة زمنية معقولة. وهذا يضع على الدول الأصلية عبئا، ويفرض عليها أن تأخذ خطوات من ناحيتها لردم الفجوة التي قد تكون قد تزايدت بينها وبين الدول الراغبة في الانضمام. ووفقا لهذه القاعدة نجد أن دول الخليج لن تقوم بهذا تجاه أية دولة عربية خارج منطقتها. فلو أرادت مصر مثلا أن تنضم إلى التكامل الخليجي، كان على تلك الدول أن تساعد مصر على التخلص من ديونها وعلى إقامة صناعات تكاملية وأن تعطيها مهلة لتوفيق رسومها الجمركية مع المستوى المتدني الذي تطبقه الدول الخليجية؛ فما هو الداعي إلى ذلك وما هي جدواه ؟ من هنا نجد أن مجلس التعاون الخليجي لا يعتبر نواة لمجلس يمكن أن يتوسع مستقبلا لأن مستواه الاقتصادي شديد الارتفاع في نواحٍ معينة وشديد الانخفاض في نواحٍ أخرى، مما يجعله غير قادر على مساعدة دول أخرى على اللحاق به لأنه لا توجد مجالات للحاق. فالصناعة النفطية صناعة استخراجية لا تتضمن نقل معرفة، فهي تتوقف على وجود النفط، والمعرفة ذاتها مستوردة. والصناعات التحويلية لا تزال في بداياتها، والزراعة محدودة إن وجدت. لو أن العكس حدث، بمعنى أن مجموعة دول السوق العربية المشتركة هي التي تقدم المساعدة لكان في الإمكان مثلا وضع برامج لإقامة صناعات في الدول الخليجية للحاق بالدول التي سبقتها في التصنيع (كمصر وسوريا والعراق والأردن). وقد تنبه مجلس الوحدة الاقتصادية العربية لهذه الحقيقة متأخرا فوضع نظما خاصة للدول حديثة الانضمام إلى السوق العربية المشتركة، والدول الأقل نموا. إذاً الانضمام المتأخر إلى تنظيم تكاملي يتطلب أن تكون الدول الأعضاء السابقة قادرة على أن تقدم عونا للأعضاء الجدد إذا كانوا في وضع اقتصادي أدنى، وأن تعطيهم مهلة لتطبيق ما اتخذته من خطوات تكاملية. وهذا ما ستواجهه الجماعة الأوروبية للقائمة المنتظرة الانضمام إليها حاليا. ولذلك تقاوم الدول الأعضاء الأقل نموا عملية انضمام جدد خوفا على الامتيازات التي حصلت عليها.

ومن أهم الدعاوى للانضمام إلى تنظيم تكاملي مبني على تكامل الأسواق، أن مثل هذا التكامل يوفر سوقا كبيرة لا بد منها لإقامة **صناعات كبيرة**، حيث يمكن التخصص داخلها في صناعات معينة. الواقع أن القول أن مجرد وجود سوق واسعة يتيح إمكانية إقامة صناعة كبيرة قول تعوزه الدقة. فالسوق الكبيرة تدفع العملية الصناعية إذا كانت المعرفة الفنية قد توفرت والصناعات قامت ولكنها لم تتمكن من الوصول إلى المستوى الاقتصادي المناسب. فإذا توسعت تلك الصناعات يصبح في الإمكان إنشاء صناعات أخرى مرتبطة بها. فمثلا لا يكفي أن نقيم السوق أولا ثم نسعى لإقامة صناعة للسيارات فنجد أنه لا بد من استدعاء شركات أجنبية لتتولى توفير المعرفة الفنية اللازمة، وتزويدها بالمستلزمات. أما إذا كانت الصناعة قائمة ووُجدت سوق حجمها يناسب تحقيق كفاءة إنتاج فيها فإنها يمكن أن تتوسع مستفيدة من الخبرة المكتسبة فيها. ويصحب توسعها زيادة الطلب على مستلزمات الإنتاج، الأمر الذي يمكّن من إقامة صناعات لهذه المستلزمات بحجوم اقتصادية مناسبة لم تكن ممكنة من قبل. أي أنه بتوسعها تنجح في إنشاء ما يسمى بالروابط الخلفية backward linkages. بالمثل هناك روابط أمامية forward linkages تنشأ عند إقامة صناعات أساسية. فإذا قامت صناعة كصناعة البتروكيماويات فإن منتجاتها تكون عبارة عن مواد أولية مصنعة يمكن أن يستخدمها عدد كبير من الصناعات الصغيرة لإنتاج منتجات وسيطة أو نهائية باقتصاديات مناسبة، مثل صناعة المواسير أو الأكياس أو الأدوات المنزلية. ففائدة الصناعات الكبيرة أنها تنشئ حولها عددا كبيرا من الصناعات الأقل حجما، فيكون اتساع السوق قد أدى إلى أمرين: الأول تحسن اقتصاديات الصناعات كبيرة الحجم، والثاني ازدهار الطلب على الصناعات المتوسطة والصغيرة المرتبطة بها أماميا أو خلفيا. فهذه الأخيرة لا تحتاج بالضرورة إلى سوق كبيرة، بل إلى وجود صناعات تحتاج إلى سوق كبيرة. وهكذا فأهمية اتساع السوق هي أنه يُحدث موجات من التصنيع المتتالي. ولهذا الأمر أهميته في المراحل الأولى للتكامل، فإذا أمكن اجتيازها أصبح في الإمكان الاعتماد على السوق في إنشاء مزيد من الصناعات الكبيرة وتخصص بعض الأعضاء فيها دون أن يثير هذا اعتراض أعضاء آخرين على نحو ما حدث في كثير من محاولات التكامل في أقاليم العالم الثالث.

وفي أكثر من مجال أظهرت التجربة الأوروبية أن التكامل بحد ذاته لا يأتي بحل تلقائي للأمور التي تتعرض لها اقتصادات الدول الأعضاء واقتصاد الجماعة ككل. فحينما تحركت الجماعة ظهر أن هناك مسئوليات على الجهاز التكاملي من أجل دفع عملية التنمية وعملية التطوير داخل الدول، ولم يكن التكامل بحد ذاته كافيا لمعالجة تامة لكثير من الأمور، مثل **سد الفجوة** التكنولوجية أو الفجوة الحجمية والإدارية، وكان لا بد من إعادة هيكلة الصناعات حتى تستطيع أن تحرز تقدما يستفيد من النطاق الذي ينشئه التكامل. واقتضى هذا الدخول في جوانب عديدة من

تنسيق السياسات ومن البرامج المشتركة التي استهدفت التغلب على المشاكل التي اعترضت الجماعة، وتجميع موارد تعزز قدرات الدول الأعضاء رغم كِبرها.

وعندما واجهت الجماعة تغيرا في البيئة الاقتصادية العالمية ترتب عليه تعرض عدد من الصناعات إلى مشاكل هيكلية وجدت أن التدخل المباشر من أجل **إعادة الهيكلة** أمرا ضروريا، ليس فقط على مستوى الدولة الواحدة، بل وأيضا على مستوى الجماعة. وهذا هو الموقف الذي تواجهه - بل وبدرجة أشد - الدول النامية، والذي يعاب عليها التدخل بإعادة الهيكلة، اكتفاء بالتكيف الهيكلي مع البيئة العالمية وهي غير مواتية بالنسبة لها بدرجة أكبر مما هو الحال في جماعة هي الضلع الثالث للعالم المتقدم.

على الجانب الآخر أوضحت الفجوة التكنولوجية التي واجهت الجماعة أن إقامة تكامل لا يعني تطويرا مباشرا للتكنولوجيا، فهناك ضرورة **لتجميع الإمكانيات الفنية** للدول أعضاء التكامل حتى يتمكنوا من تطوير فروع جديدة، حتى ولو ترك النشاط الفعلي (التنفيذي) للقطاع الخاص. وإلى جانب دور المنشئات ذات الحجم الكبير في البحث والتطوير، هناك دور للتجمع التكاملي وأجهزته الرسمية حتى في اقتصادات حرة متقدمة.

هوامش الفصل الثامن

(148) أنظر صص 12-18 من، Borchardt، مرجع سابق.

(149) Bela Balassa: "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market". *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 42, no. 2, June 1974. p. 97

(150) أنظر ص 54 من، Christopher Tugenhadt: *The Multinationals*. Penguin Books, 1973

(151) Jean-Jacques Servan-Schreiber: *Le Defi Americain*. (Denoll, 1967) أنظر، فكتور سحّاب (مترجم): التحدي الأمريكي. مكتبة النهضة، بغداد، 1968. أو، Jean-Jacques Servan-Schreiber: *The American Challenge*. Penguin Books, 1969

(152) أنظر صص 311-319 من، الإمام: تطور الأطر المؤسسية للاتحاد الأوروبي، مرجع سابق.

(153) أنظر صص 12-13 من، Moman، مرجع سابق.

الفصل التاسع
التكامل بين الدول الاشتراكية

الأوضاع عقب الحرب العالمية الثانية

إذا كانت اقتصادات الدول الاشتراكية الأوروبية قد شاركت اقتصادات أوروبا الغربية في تعرض أجهزتها الإنتاجية ومرافقها الأساسية للتدمير، بل وفاقت بعضها فيه، فقد تميزت بعدد من الصفات الخاصة المشتركة. فقد كانت اقتصادات تلك الدول تعاني أصلا من تخلف في بنيتها الإنتاجية، التي غلب عليها الطابع الزراعي، وضآلة مساهمة القطاع الصناعي والخدمات وانخفاض مستوى الدخل فيها. فباستثناء تشيكوسلوفاكيا والاتحاد السوفييتي كان القطاع الصناعي متخلفا في باقي هذه الدول. فقبل الحرب كانت نسبة العاملين في الصناعة 8 % في بلغاريا، و 7 % في رومانيا، وكانت النسبة أقل في بولندا، بينما كان عدد العاملين في الصناعة في المجر نصف عدد العاملين في الزراعة. بل إن تقسيم ألمانيا ترك ألمانيا الديمقراطية محرومة من الموارد الصناعية، التي كانت مركزة في ألمانيا الغربية قبل الحرب. يضاف إلى محدودية القطاع الصناعي تخلف أوضاعه؛ حيث كان ثلاثة أرباع الإنتاج الصناعي البلغاري يتم في مشروعات صغيرة شبه حرفية تعمل أساسا في صناعات خفيفة، وبخاصة الصناعات الغذائية. من جهة أخرى فإن ما تواجد من صناعات كبيرة في بعض الدول كان مملوكا لأجانب؛ حيث بلغ نصيبهم في بولندا 40 % من الشركات المساهمة، و في رومانيا 95 % من رأسمال صناعة البترول والغاز والطاقة، و 75 % من الحديد والصلب[154].

وترتب على ذلك أن التبادل التجاري ما بين الحربين لدول أوروبا الشرقية مع الاتحاد السوفيتي لم يمثل سوى 1 % من تجارتها، ولم يكن يتجاوز 10 % فيما بينها، بينما كان الباقي يتم أساسا مع الدول الرأسمالية الكبرى. وظل أكثر من نصف تجارتها الخارجية خلال 1945-1947 موجها لأسواق الدول الرأسمالية في أوروبا الغربية. ولم يقتصر الارتباط بهذه الأخيرة على الهياكل الاقتصادية الفوقية، بل إنه شمل، نتيجة للروابط التجارية التاريخية، البنية الارتكازية، حيث كانت شبكات النقل والاتصال موجهة إلى الغرب وليس إلى ربطها ببعضها البعض أو بالاتحاد السوفيتي الذي كانت العلاقات معه شبه معدومة منذ قيام الثورة الاشتراكية فيه. من جهة أخرى ضيَّقت الدول الرأسمالية الغربية الخناق على الدول الاشتراكية بما فرضته عليها من حصار اقتصادي. ففرضت الولايات المتحدة في أواخر 1947 حظرا على تصدير السلع الحربية والاستراتيجية إليها، وتبعتها الدول الغربية بعد قليل بفرض حظر على السلع التي تهدد الأمن الغربي والحد من تصدير السلع المدنية التي يسهل تحويلها إلى الاستخدام الحربي. واستمر تصعيد الحظر حتى وفاة ستالين، حيث خفف في 1954 ليقتصر على 10 % من السلع القابلة للتبادل، ثم عادت قائمة الحظر فتوسعت في 1957 لتشمل 260 سلعة فضلا عن 10 سلع جرى تقييد تصديرها. وتتضح وطأة ذلك الحظر من أنه لم يقتصر على المعدات الحربية بل اتسع ليشمل معظم السلع الاستثمارية والخامات الأساسية إضافة إلى العديد من السلع الأخرى. وهكذا لم يكن أمام الدول الاشتراكية سوى العمل على تنسيق التبادل فيما بينها والاعتماد بدرجة أكبر على التعامل مع الاتحاد السوفيتي بسبب موقف الدول الغربية منها. وتم التخلص من الملكيات الأجنبية من خلال عمليات التأميم، وفرض تعويضات على ألمانيا جرى تحصيلها عن طريق إجبارها على التنازل عن ملكيتها لمنشآت في بولندا وتشيكوسلوفاكيا ويوغوسلافيا، بينما استولى الاتحاد السوفيتي على ما كانت تملكه ألمانيا في كل من بلغاريا ورومانيا والمجر. وهكذا واجهت الدول الاشتراكية **مهمة رباعية الأبعاد** بعد انتهاء الحرب:

- إعادة التعمير.
- بناء الاقتصاد الاشتراكي.
- تعديل الهياكل الإنتاجية المتخلفة، وتكثيف التصنيع.
- توسيع التبادل التجاري فيما بينها للتحرر من قبضة الدول الرأسمالية.

وخلال النصف الثاني من الأربعينات استطاعت هذه الدول أن تستعيد مستويات إنتاج ما قبل الحرب، وأن تنمِّي التبادل التجاري البيني عن طريق عقد اتفاقيات تجارية ثنائية. غير أن هذا انطوى على ازدواج غير مبرر في قطاعات عديدة مما حد من إمكانيات التكامل بين اقتصاداتها. ولذلك كانت هناك ضرورة لتعميق التعاون فيما بينها، والتحول من الأساليب الثنائية إلى التعاون متعدد الأطراف، وإلى تحقيق المزيد من تنمية التبادل التجاري البيني. وقد تأثر المنهج الذي اتبعته هذه الدول في سعيها نحو التكامل بطبيعة النظام الاقتصادي الاجتماعي الذي ميزها

عن باقي العالم، والذي يعتبر عادة من العوامل المساعدة، فهي جميعا تتبع النظام الاشتراكي المعتمد على التخطيط المركزي، وعلى احتكار الدولة للعلاقات الاقتصادية الخارجية. وإذا كان الدور المحوري الذي تلعبه الدولة في جانبي الحياة الاقتصادية الداخلي والخارجي يجعل من السهل الربط بين الجانبين، فإنه في الوقت نفسه أثار مشاكل جديدة بالنسبة لمفهوم التكامل الاقتصادي وأدواته. من جهة أخرى فإن هذه المجموعة واجهت مبكرا المشكلة التي تعرضت لها المجموعة الأوروبية مؤخرا عند ضم دول الجنوب، وهي التباين الكبير في مستويات النمو وفي الهياكل الاقتصادية. ونظرا لأن التخطيط كان هو الأداة التي تحكم النشاط الاقتصادي، والتي يتم عن طريقها تطوير البنيان الاقتصادي، فإن الموقف من التعاون أو التكامل كان لا بد أن يأخذ في الاعتبار الأسس التي يعمل بها التخطيط الاقتصادي القطري.

أبعاد المنهج التخطيطي القطري

بُني الفكر الاقتصادي (الغربي) حول التكامل على أساس فكرة "السوق". وقد رأينا أن هذا استدعى التركيز على تنسيق السياسات الاقتصادية، لا سيما تلك المتعلقة بحماية القواعد المنظمة للسوق ومؤشرات الربحية الفردية، وكذلك القواعد المنظمة للتركز والاندماج بين وحدات الإنتاج، بحيث تزول جميع العوامل التي تؤثر سلبا على المنافسة داخل الاقتصادات القطرية وفيما بينها. أما في الاقتصادات القائمة على الملكية العامة فإن معيار الربح يحل محله العائد الاجتماعي، وينتقل القرار داخل كل قطر من المنتج الفردي إلى سلطة مركزية تستطيع حساب هذا العائد وتوجيه الإنتاج وفقا له. وفي هذه الحالة يحل المخطط المركزي محل آلية السوق، وليس محل السوق ذاتها. بعبارة أخرى فإن النظام الاشتراكي لا يلغي وجود السوق كحقيقة موضوعية، وإنما يسعى إلى التحكم في العوامل المحددة لكل من قوتي الطلب والعرض والعلاقات التي تترجم كلا منهما إلى الأخرى. لذا فإن السوق تظل موجودة وقواها فاعلة، ولكن فعلها يتعرض لتنظيم مسبق وليس لاحق. فبدلا من الانتظار إلى أن تتجمع قوى العرض لتكشف آلية السوق مدى قصور العرض أو تجاوزه للطلب الفعلي، يقوم المخطط بحساب مسبق يكفل توافق الجانبين وبالتالي تفادي ما يتضمنه اختلال التوافق من إهدار. ولا يعني هذا أن دور المخطط المركزي يقف عند حد الترجمة السلبية لقوى السوق، بل إن الأهم من ذلك هو تغليبه دالة التفضيل الاجتماعية الكلية على دوال التفضيل الفردية. وخلال المراحل الأولى للتنمية حيث الهيكل الاقتصادي القائم غير مقبول، لا يكون المطلوب هو رفع كفاءة أدائه وإنما هو إعادة هيكلة الاقتصاد وفقا لرؤى لا يعكسها بصدق جهاز السعر القائم، وهو أمر كان له حيويته بالنسبة لدول أوروبا الشرقية بحكم ما ساد اقتصاداتها في أعقاب الحرب العالمية. وإذا كان هذا يعطي دورا محددا للمخطط المركزي، إلا أنه لا يستتبع بالضرورة فرض منهج وحيد للتخطيط المركزي، سواء بالنسبة لتحديد الأهداف التي يتوخاها المجتمع، أو طبيعة العلاقة بين المخطط المركزي القطري والمستويات الأدنى، أو نظرته إلى طبيعة علاقات الاقتصاد الداخلي مع العالم الخارجي. ويكون التكامل الاقتصادي دالة في المنهج التخطيطي المتبع بمختلف أبعاده، إذ تحدد الأهداف التخطيطية الدور الذي يرسم للتكامل، بينما يؤثر فيه الموقف من العلاقات الخارجية وكذلك درجة مركزية التخطيط القطري التي تحدد المساحة المتروكة للجهاز الإقليمي التكاملي، كما أنها تحدد نطاق ومضمون العلاقات بين وحدات الإنتاج، داخل الحدود القطرية وعبرها[155].

وقد نقلت دول أوروبا الشرقية عن الاتحاد السوفيتي أسلوب التخطيط المفرط في المركزية، حيث يتولى المركز ترجمة الأهداف الوطنية إلى مؤشرات تفصيلية على مستوى الوحدات، تتحدد من خلال موازين سلعية تضمن التوازن المسبق بين العرض والطلب على مستوى السلعة ولجميع السلع. فإذا اتضح قصور العرض المحلي عن الطلب تحرك المخطط في اتجاهين: الأول هو توسيع الطاقات الإنتاجية المحلية، والثاني استكمال الطلب المتبقي عن طريق التجارة الخارجية. وفي ظل التعرض للحصار الذي فرضه الغرب، والرغبة في تعزيز التعاون بين الدول الاشتراكية، كانت الأداة الرئيسية المستخدمة هي قيام المخططين المركزيين لهذه الدول بعقد اتفاقيات ثنائية بينها. فإذا اتضح أن هذا لا يكفي جرى التوجه إلى السوق العالمية. وترتب على ذلك أربعة أمور:

- الأول أن التركيز كان على الجانب الكمي لا النوعي؛
- والثاني هو اقتصار التعاون الإقليمي على استكمال ما يعجز الاقتصاد المحلي عن توفيره؛
- والثالث أن التحكم كان يبلغ أقصاه بالنسبة للطلب الإنتاجي. أما الطلب الاستهلاكي الذي لا يتبع معاملات فنية بل يخضع بدرجة أكبر لقوى السوق، فقد كان عرضة للتفاوت بدرجة أكبر عما يقرره المخطط؛
- والرابع أنه رغم الاهتمام بالجانب الإنتاجي، بل وبسببه، فإن سيطرة المركز أضعفت من فرص قيام علاقات مباشرة بين الوحدات الإنتاجية، سواء داخل الدولة الواحدة أو عبر الحدود.

وهكذا أدى الانفراد بالعمل التخطيطي القطري في ظل النقص الشديد في كثير من متطلبات الاقتصادات الوطنية، إلى سيادة **المدخل التجاري للتكامل الاقتصادي** في البداية. غير أن الطلب على الواردات واجه المخطط بمشكلة تحديد أسعار التبادل الخارجي، سواء في العلاقات بين الدول الاشتراكية أو في تعاملها في السوق الدولية، أو ما يعرف باسم مشكلة العلاقات السلعية/ النقدية. من جهة أخرى فرغم ما تحقق من تطوير سريع لاقتصادات الدول الاشتراكية، لا سيما الأقل نموا منها، فقد ظلت الفروق بينها تشير إلى عدم كفاية قَصْر التعاون فيما بينها على التبادل التجاري، إذ أن التقدم الاقتصادي يدعو إلى الدخول في فروع إنتاجية جديدة وبكفاءة عالية، ليس فقط بالنسبة للدول الأقل تقدما، بل وللأكثر تقدما كذلك. ولذلك فقد تصاعدت مع الزمن المطالبة بتعديل أسلوب التخطيط على نحو يخفف من درجة المركزية. ومن أشهر المقترحات التي طرحت في هذا الصدد ما نادي به الاقتصادي الروسي ليبرمان[156] في سنة 1962، من إعطاء المنشآت حوافز مباشرة دون إلزامها بخطط كمية للإنتاج مع إتاحة الفرصة لإقامة علاقات مباشرة بين المنتجين والمستهلكين والأخذ بمؤشرات الربح بدلا من الالتزام بأهداف كمية للإنتاج. وظلت هذه الأفكار تنمو وتغير من الحدود الفاصلة بين عمل المركز التخطيطي وبين صلاحيات الوحدات الاقتصادية لصالح إفساح مجال أكبر لقرارات على مستوى هذه الأخيرة، بينما يتولى المركز تعيين الاختيارات ذات الطابع الشمولي. وتفرع عن هذا أمران:

- الأول هو ضرورة توفر مؤشرات في نطاق عمل الوحدات، أي مؤشرات السوق؛
- الثاني نشأة شبكة جديدة من العلاقات المباشرة بين الوحدات على المستويين القطري والإقليمي، ظلت تتنامى على مدى ربع قرن منذ مطلع الستينات لكي تتبلور في قانون جديد للمؤسسات تبناه الاتحاد السوفيتي وأخذت به البيريسترويكا[157]، يقوم على توفير الحافز الذاتي للتطور، ولكنه لم ير النور.

وقد تركت هذه الأوضاع والتطورات بصماتها على مسار التكامل بين الدول الاشتراكية.

مضمون المنهج التخطيطي

تطور مضمون المنهج التخطيطي هو الآخر عبر الزمن. وتم ذلك على نحو يتصل اتصالا وثيق بالبعد السابق (أي المركزية). ففي البداية، وفي ظل الظروف التي أحاطت بالدول الأوروبية الاشتراكية، أخذت هذه الدول بمبدأ **"الدفع الذاتي للتنمية"** Self-sustained Growth، أي تنمية قطرية وفق منهج يعتمد على قاعدة **الاكتفاء الذاتي** القطري، يستهدف تنمية جميع قطاعات الاقتصاد القومي، خاصة فروع الصناعة التحويلية التي كانت تعاني من تخلف شديد. وكان معنى هذا هو الاهتمام بالنمو المنتشر (التوسع الأفقي) وليس المكثَّف (التوسع الرأسي)، فحدث انتشار على مختلف فروع الصناعة بغض النظر عن الكفاءة الإنتاجية. وانطوى ذلك على تجاهل الدول الأعضاء لمزايا التخصص فيما بينها. ولم يكن من الممكن فرض التخصص من خلال تخطيط مركزي على المستوى الإقليمي ما لم يجرِ إلغاء للقطرية أولا (على غرار ما حدث داخل جمهوريات الاتحاد السوفييتي). لذا كان من الضروري الاعتراف باستقلالية المخططين المركزيين، وإنشاء تعاون فيما بينهم يفيد كلا منهم في تعزيز وإنجاح قراراته التخطيطية، واحترام الغايات التي سعت سلطات الدول الأعضاء إلى تحقيقها. وبناء عليه لم يظهر **مصطلح التكامل** في العلاقات بين هذه الدول في البداية، واستخدم بدلا منه مصطلح آخر هو **"التعاون الاقتصادي والعلمي والتقني"**[158] أي التعاون في المجالات الرئيسية التي تحكم التقدم في مختلف فروع الإنتاج. ويتركز هذا التعاون في المقام الأول على ما يجري تبادله بين الدول الأعضاء، ولا يتعرض إلى إيجاد علاقات مباشرة بين عناصر الهياكل الإنتاجية التي كانت تسعى إلى تحقيق أكبر قدر من الاكتفاء الذاتي.

غير أن وضوح قصور هذا المنهج التنموي دفع الدول الاشتراكية إلى إعادة النظر فيه خلال الستينات، وكان السؤال المطروح يتعلق بماهية **الهدف من التعاون**: أهو التنويع الشامل للإنتاج في كل بلد على حدة، أم التخصص الدولي على نطاق مجموعة الدول الأعضاء ؟ وكانت الإجابة ترجح التخصص، وهو ما أدى إلى تغييرين جوهريين: الأول في أسلوب التنمية؛ والثاني في قاعدة العمل الإقليمي المشترك. وبناء عليه حل محل الدفع الذاتي منهج بديل يجمع البعدين هو **"الدفع المتبادل"** كأساس للتنمية Interdependent Growth، وهو ما كان يفرض توثيقا للعلاقات، ليس فقط من خلال التبادل التجاري، بل عن طريق الترابط الإنتاجي المبني على تخصص يتفق عليه، وفق ما تقرره الاختيارات القطرية.

وقد دعا كل هذا إلى تحول الدول الاشتراكية منذ أواسط الخمسينات إلى نوع أكثر تقدما في العلاقات فيما بينها، هو التنسيق بين خططها الاقتصادية، لا سيما الخطط متوسطة الأجل (الخمسية) باعتبار أن هذه الخطط هي الوسيلة الرئيسية لتطوير الاقتصاد. وبالتالي فلا يمكن إحداث أي تغيير في البنية الإنتاجية للاقتصاد الوطني أو

توزيع الناتج الكلي بما يتواكب مع التقسيم الدولي للعمل دون أن ينعكس هذا على الخطط الاقتصادية الاجتماعية لتلك الدول. وقد بدأ التنسيق متواضعا في البداية، حيث ركز على بعض الأمور المتفرقة، كان في مقدمتها تجاوز بعض نقاط الاختناق التي تعترض التطور الاقتصادي لبعض أو كل الدول الأعضاء في المجموعة التكاملية. ثم أخذ التنسيق يتجه في مرحلة متأخرة إلى تنسيق الاتجاهات المستقبلية للتقسيم الاشتراكي الدولي للعمل.

ومن هنا بدأ يتضح **مفهوم محدد للتكامل**، يقوم على ترابط الهياكل الإنتاجية وليس على مجرد اتساع السوق. ولما كان هذا يعني تعديلا في تلك الهياكل فانه تطلَّب نظرة بعيدة المدى تستطيع أن تستوعب الأبعاد المستجدة نتيجة انتقال اقتصادات الدول الأعضاء من الاكتفاء الذاتي إلى الاعتماد المتبادل على بعضها البعض. ولذلك كان التغيير الثاني في الأسلوب التخطيطي للدول الاشتراكية هو الأخذ **"بالتخطيط طويل الأجل"**، الذي يمتد إلى 10 أو 15 سنة. غير أن قبول مبدأ التخصص وما يتصل به من تقسيم عمل بين أعضاء الإقليم، أثار تساؤلا آخر وهو: هل يقتصر تقسيم العمل (الاشتراكي) على دول الإقليم بحيث ينتقل مبدأ الاكتفاء الذاتي من المستوى القطري إلى المستوى الإقليمي ؟ أم يجري التخصص في نطاق تقسيم العمل الدولي على المستوى العالمي ؟ فإذا كان القرار في صالح الاختيار الثاني (وهو ما حدث فعلا) فإلى أي حد يكون "الاندماج" في الإطار العالمي ؟ عندما اتجهت الدول الاشتراكية إلى الأخذ بمنهج الدفع المتبادل للتنمية، وضعت أسس ما يسمى بتقسيم عمل دولي اشتراكي في 1962 مراعية فيه أن ينظَّم "مع الأخذ في الاعتبار تقسيم العمل الدولي على المستوى العالمي"[159]. ولم يكن هذا يعني قبولا لسيادة التقسيم العالمي الذي كانت تسيطر عليه الرأسمالية العالمية، بل كان رفضا لأن يتحول الاعتماد المتبادل على المستوى الإقليمي إلى اكتفاء ذاتي إقليمي، لاستحالة ذلك مع استمرار اتجاه حوالي 40 % من جملة التبادل التجاري الخارجي إلى خارج الإقليم. غير أن الدعوة التي وجهها خروتشيف في تلك السنة من أجل القيام بتخطيط مشترك والعمل على إنشاء مصانع مشتركة، لم تلق الحماس الكافي. بل إن رومانيا أعلنت في 1964 أنها ما زالت تفضل المضي في منهج الاستقلال الاقتصادي[160] ولم يبدأ التوجه نحو هذا النوع من العمل المشترك إلا في السبعينات. ومع ذلك نشأ تيار فكري داخل الدول الاشتراكية يحبذ تغليب تقسيم العمل العالمي على الإقليمي. غير أن الشعور تزايد على الصعيد الرسمي بمدى أهمية الوفاق الدولي لتخليص الموارد من قيود التجميد في الأغراض العسكرية، وبمدى مشاركة جميع دول العالم في مواجهة مشاكل تهدد مسيرة النمو، وبضرورة تبادل المعرفة التكنولوجية. وظهر هذا جليا في عرض جورباتشوف لفكره الإصلاحي، حيث أشار إلى قضايا المحافظة على الطبيعة، وإلى الوضع الحرج للبيئة وتلوث الجو والمحيطات، وموارد كوكب الأرض التقليدية، التي اتضح أنها ليست بلا حدود. وهناك أيضا ضرورة وضع حد للمجاعة والفقر في مناطق واسعة من الأرض. ولم يكن في مقدور الاتحاد السوفيتي وحده أن يحل كل هذه القضايا، لذلك أكد على أهمية **"الاعتماد المتبادل بيننا، وتكامل العالم**، والحاجة الملحة لتعبئة جهود البشرية من أجل المحافظة على نفسها، ومن أجل مصلحتها اليوم، وغدا وفي كل الأوقات"[161].

وهكذا كان على الدول الاشتراكية أن تتكيف مع ظاهرة تزايد **تدويل الإنتاج** باعتباره ظاهرة موضوعية تعني إقامة صلات إنتاجية مباشرة، ثابتة بدرجة أو أخرى، بين المشروعات التي تنتمي لدول مختلفة، مما يؤدي لأن تصبح العملية الإنتاجية في إحدى الدول جزءا من تلك العملية التي تجري على الصعيد الدولي أو العالمي[162]، منشئة نوعا جديدا من العلاقات بين الاقتصادات، رأسمالية كانت أم اشتراكية، أو بين دول المجموعتين. غير أن التدويل ارتبط في العالم الرأسمالي بعملية أخرى هي **تصدير رأس المال**. ولحركة رأس المال جانبان: العيني وهو العنصر الإنتاجي الذي يشارك فعلا في العملية الإنتاجية، بغض النظر عن نظام الاقتصاد: رأسمالي أم اشتراكي؛ والجانب القيمي الذي يعكس علاقات الملكية وفقا للنظام الاقتصادي السائد. وتنشأ الحاجة في الدول الاشتراكية إلى توظيفات رأسمالية كبيرة لعدة أسباب:

- ضخامة التوظيفات اللازمة لتنفيذ مشروعات التكامل خاصة في البنيات الأساسية المشتركة.
- حاجة بعض الدول الاشتراكية الأقل تقدما إلى مساعدات تعينها على رفع قدراتها الإنتاجية والإسراع بنمو اقتصاداتها وتطوير هياكلها.
- الرغبة في تكثيف المحتوى الرأسمالي والتكنولوجي لبعض المشروعات ذات الأولوية بالنسبة لتطوير اقتصادات الدول الأقل تقدما، والتي قد تقتضي القيام بإنتاج مشترك داخلها[163].

وبينما ارتبط تدويل الإنتاج في الاقتصادات الرأسمالية بظاهرة الشركات عابرة الجنسيات، كما سعى التكامل بينها إلى إفساح مجال الحركة أمام تلك الشركات وإلى تعزيز عمليات الاندماج، فإن التنظيم الاشتراكي لم يكن يسمح بقيام هذا النوع من الشركات، ليس فقط لتغليبها الملكية الخاصة، بل وأيضا لأنها تتعارض صراحة مع

السيادة الوطنية التي يعتمد عليها التخطيط الوطني. واتجهت الدول الاشتراكية في وقت متأخرا إلى إقامة **مشروعات إنتاجية مشتركة** (ظل عددها محدودا) وفقا لصيغة مختلفة.

أجهزة التعاون والتكامل بين الدول الاشتراكية

يعتبر جهاز التعاون بين الدول الاشتراكية أول تنظيم أوروبي ينشأ بعد الحرب العالمية الثانية. فقد عقدت دول الحلفاء (الاتحاد السوفيتي والولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا) مؤتمرا في موسكو في مارس/آذار 1947 بغرض الاتفاق على أسلوب للتعاون من أجل إعادة تعمير أوروبا، غير أن هذا المؤتمر انتهى بالفشل. وبناء عليه عرض وزير الخارجية الأمريكي مارشال مشروعه من أجل إعادة تعمير أوروبا، فرفضه الاتحاد السوفيتي، حيث اعتبره محاولة أمريكية من أجل فرض الهيمنة على أوروبا، خاصة وأن طرح المشروع صحبه فرض الحصار الاقتصادي على الدول الشرقية كما سبق بيانه. ورفضت الدول الاشتراكية الانضمام إلى منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي التي أنشئت من أجل تنسيق تلقي المعونة الأمريكية، بما في ذلك تشيكوسلوفاكيا التي أجبرت على التخلي عما أعلنته من رغبة في الانضمام. ودعا الاتحاد السوفيتي إلى مؤتمر عقد في موسكو وحضره ممثلو ست دول اشتراكية هي الاتحاد السوفيتي وبلغاريا وبولندا وتشيكوسلوفاكيا ورومانيا والمجر. وصدر في 1949/1/22 بيان Communiqué عن هذا المؤتمر أشاد بنجاح تلك الدول في تحقيق زيادة كبيرة في حجم التبادل التجاري البيني، مما خلق ظروفا تمكن من الإسراع في عملية إعادة بناء اقتصاداتها الوطنية وتنميتها.

ولهذا الغرض تقرر إنشاء **مجلس للمعونة الاقتصادية المتبادلة** (السيف SEV[164] أو الكوميكون) للدول المشاركة في المؤتمر مع مراعاة التمثيل المتساوي. ومهمته هي تبادل الخبرات في الشؤون الاقتصادية، وتقديم العون الفني المتبادل، ومنح المساعدات في مجالات المواد الأولية والغذاء والآلات والمعدات الصناعية، ...إلخ. وأشار البيان إلى رغبة الدول الموقعة عليه في جعل المجلس منظمة مفتوحة لانضمام جميع الدول الأوروبية التي تريد مشاركتها في المحافظة على سيادتها وترغب في توسيع التعاون فيما بينها. وبعبارة أخرى فبينما سعت دول أوروبا الغربية إلى إنشاء تجمعها الخاص خوفا من المد الشيوعي، فإن الدول الاشتراكية دعت جميع الدول الأوروبية إلى التكتل في مواجهة الهيمنة الأمريكية، أو ما عاد الأوروبيون الغربيون أنفسهم إلى تسميته بالتحدي (أو الغزو) الأمريكي. وظل البيان هو الوثيقة القانونية الوحيدة التي تحكم عمله، إلى أن تراكمت الخبرة فأمكن بعد مضي عشر سنوات صياغة أول ميثاق للمجلس في ديسمبر/كانون أول 1959 ليصبح نافذا اعتبارا من 1960/4/13.

وحددت الميثاق (الذي عدل عدة مرات كان آخرها بروتوكول 1974/6/21) **أهداف المجلس**[165] بتحقيق المزيد من التوسع والتطوير لما بين الدول الأعضاء من تعاون، **والتكامل الاقتصادي الاشتراكي** بينها (وأضيفت الإشارة إلى التكامل عندما دخلت قاموس المجلس في 1971)، والتنمية المخططة للاقتصادات الوطنية للدول الأعضاء، وتسريع تقدمها الاقتصادي والتكنولوجي، وتحقيق مستويات أعلى للتصنيع للدول الأقل تقدما صناعيا، وزيادة مطردة في إنتاجية العمل، وتقارب تدريجي وتعادل في مستويات النمو الاقتصادي، والتحسن المطرد في رفاهية شعوب الدول الأعضاء. ويتم التعاون الاقتصادي والعلمي والتقني بين الدول الأعضاء وفقا لقواعد الأممية الاشتراكية، وعلى أساس احترام سيادة الدول واستقلالها ومصالحها الوطنية وعدم التدخل في شؤونها، ومراعاة المساواة التامة بين الدول، وبين الحقوق، على أساس المزايا المتبادلة والمعاملة بالمثل في المساعدة. ومن أجل هذا يقوم المجلس بتنظيم التعاون الاقتصادي والعلمي والتقني بين الدول الأعضاء من أجل الاستخدام الأرشد للموارد الطبيعية المتاحة، والتنمية السريعة للقوى الإنتاجية فيها، وتعزيز تطوير التكامل الاقتصادي الاشتراكي. كما يقوم بتطوير التقسيم الاشتراكي للعمل عن طريق التنسيق بين الخطط القطرية للتنمية الاقتصادية وتعميق التخصص والتعاون في الإنتاج بين الدول الأعضاء. ويقوم المجلس بدراسة المشاكل الاقتصادية والعلمية التقنية التي تهم أعضاءه، وبمعاونتهم في إعداد وتنسيق وتنفيذ البرامج المشتركة في مجالات الاستثمار والعلم والتكنولوجيا، لتنمية الصناعة والزراعة، وتطوير النقل بغرض إعطاء الأولوية لزيادة الصادرات والواردات وتجارة الترانزيت فيما بينها، وتحقيق أكبر استفادة ممكنة من التوظيفات الرأسمالية الرئيسية التي تخصصها الدول لتطوير صناعاتها الاستخراجية والتحويلية وإقامة المشروعات الكبيرة التي تهم دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء، وزيادة حجم التجارة وتبادل الخدمات بينها ومع الدول الأخرى، وتبادل المنجزات العلمية التقنية وخبرات الإنتاج المتقدمة.

وتطورت **عضوية المجلس** مع الزمن ولكنها ظلت قاصرة على الدول الاشتراكية. وقد بدأ بعض الأعضاء الجدد أولا بصفة مراقب، بينما وثقت بعض الدول خارج أوروبا الشرقية علاقاتها به، وكان من بينها اليمن

الديموقراطية. ووفقا "للبرنامج الشامل" الذي انبثق عن الدورة 25 للمجلس في منتصف 1971، تقرر فتح باب العضوية أمام الدول غير الاشتراكية التي تشاطر المجلس أهدافه، وتعبر عن موافقتها على قبول التزاماته. وبموجب هذا البرنامج تم في 1973 عقد اتفاقية تعاون مع فنلندا، وعقدت في 1975 اتفاقية مع المكسيك وأخرى مع العراق. وتشكلت بمقتضى هذه الأخيرة لجنة مشتركة بين السيف والعراق، عقدت اجتماعا في 1976 في موسكو، وآخر في 1977 في بغداد، تحددت فيهما مجالات التعاون بتحقيق مزيد من التوسع في التبادل التجاري والتعاون في إقامة المشروعات الصناعية متعددة الأطراف التي تهم العراق. وشُكلت مجموعات عمل في مجالات صناعات النفط والغاز للمعاونة في التنقيب والتصنيع وإقامة المصافي والأنابيب - التعاون العلمي والتقني في تبادل الخبراء والمعلومات والتدريب، مع التركيز على الصناعة والزراعة وحماية البيئة - التجارة الخارجية والنقل لترويج الصادرات الصناعية العراقية وتسهيل استيرادات العراق من الآلات والمعدات من دول المجلس وتشغيلها وتطوير شبكة النقل بين الطرفين - الزراعة وتحسين الأراضي، للتعاون في الزراعة والصناعات الغذائية والأسماك وترشيد استغلال الموارد المائية. كما أنشئت مجموعة عمل مؤقتة للصناعة والطاقة لدراسة المشروعات التي يمكن إقامتها في العراق بجهود متعددة الأطراف. وخلال خمس سنوات كان قد تم إنشاء 200 مشروع صناعي وبدأ العمل في 100 مشروع آخر، وعقدت العراق اتفاقيات للتخصص والتعاون الصناعي مع عدد من الدول الأعضاء في المجلس.

وفي البداية (حتى 1955) اقتصر **الهيكل التنظيمي**[166] على عقد دورات للمجلس (غير منتظمة) على مستوى نواب رؤساء أو رؤساء الحكومات، أو - في الدورات ذات الأهمية الخاصة - الأمناء الأوائل للأحزاب الشيوعية، والأمانة العامة ومكتب المجلس. ولم تكن هناك حاجة إلى أجهزة أخرى حيث كان النشاط يقتصر على مجالين هما التجارة الخارجية والعلم والتكنولوجيا. ثم أنشئت في 1956 ثماني لجان دائمة تزايد عددها إلى عشرين لتغطي جميع فروع النشاط؛ وأنشئت اللجنة التنفيذية في 1962، كبديل للمؤتمر (الذي كان ينعقد بحضور ممثلي الأحزاب) وتتشكل من نواب رؤساء الحكومات، وتعقد اجتماعا كل ثلاثة أشهر في مقر المجلس (موسكو). وتقوم بتوجيه أعمال المجلس خلال الفترات الواقعة بين دوراته، وبالإشراف على تنفيذ قراراته. ثم لجان المجلس في 1971، وتختص بالنظر في قضايا التعاون متعدد الأطراف الرئيسية في مجالات الاقتصاد والعلوم والتقنية بصورة شاملة، وتقدم مقترحات بشأنها إلى دورة المجلس أو إلى اللجنة التنفيذية، وتعرض على هذه الأخيرة تقارير سنوية بتقدم أعمالها. وتتشكل من رؤساء الأجهزة المعنية في الدول الأعضاء. وقد شكلت ثلاث لجان في الفترة 71-1974: للتعاون في مجال التخطيط، والتعاون في مجالات العلوم والتكنولوجيا، والتعاون في الإمدادات المادية والفنية لتنفيذ ما يتم إقراره من أسس للتعاون بأبعاده المختلفة.

يتضح مما سبق أن العمل في مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة قد **تميز بخمسة أمور**:

- التركيز على الجوانب الثلاثة للتعاون: الاقتصادي والعلمي والتقني، سواء على الصعيد القومي أو على المستويات القطاعية، وهي الجوانب التي كانت تمثل حدود العمل الإقليمي قبل دخول مصطلح التكامل قاموس المجلس مع البرنامج الشامل في السبعينات.
- وانعكس هذا على لجان المجلس التي خصصت كل منها لأحد تلك المجالات.
- الاهتمام الكبير بالقطاع الصناعي، حيث خصه عدد كبير من لجان المجلس الدائمة.
- على عكس المحاولات التي جرت في أوروبا الغربية، فإن المجلس لا يعتبر سلطة فوق وطنية، بل هو جهاز بين الحكومات Intergovernmental. وقد رأينا من قبل أن السبب في اتخاذه هذه الصفة يعود إلى الطبيعة المركزية للتخطيط التي لا تسمح بإقامة سلطة فوق وطنية إلا إذا كانت هذه السلطة مسئولة عن وضع خطة موحدة لمجمل التجمع التكاملي، وهو ما لم يجر الاتفاق عليه.
- أن تنظيم المجلس وأجهزته قد تطورت عبر الزمن وفقا لتطور أساليب التعاون والتكامل.

ويتبع المجلس **معهدان علميان**: أحدهما "معهد التوحيد القياسي" ويقوم بدراسات نظرية حول عمليات المعايرة والتوحيد، وبإعداد مقترحات حول برامج المعايرة الوطنية والدولية للمنتجات الرئيسية؛ والثاني "المعهد الدولي للقضايا الاقتصادية للنظام الاشتراكي العالمي" لدراسة التوجيهات الخاصة بتحسين التعاون الاقتصادي داخل المجلس، ويتعاون في عمله مع معاهد البحث في الدول الاشتراكية. ثم أنشئ عدد من المنظمات الاقتصادية الحكومية تعمل كمنظمات متخصصة مستقلة عن أجهزة المجلس، تؤسس بعقد اتفاقيات بين الحكومات تعكس أهدافها وتحدد وظائفها. ويتم تمويل نشاط هذه بواسطة حصص أو اشتراكات الدول الأعضاء فيها. وتتكون من أربع مجموعات[167]:

أ) **منظمات البحث العلمي؛** وتقوم بتنسيق وإجراء مشاريع البحث المشتركة في مجالات معينة، مثل الأبحاث النووية، والمعلومات العلمية والتكنولوجية، والقوى الكهربائية العالية.

ب) **منظمات الإنتاج والتجارة؛** وتقوم بتنسيق الإنتاج وتبادل السلع بين الدول الأعضاء في فروع أو مجموعات سلع مختارة. وتحولت مهامها من القضاء على نقص الإنتاج في مجالات عملها ورفع درجة الاكتفاء الذاتي منها للدول الأعضاء، إلى العمل على تعميق التخصص الدولي والتعاون في تلك المجالات، التي شملت: صناعة الحديد والصلب، الصناعات الكيماوية صغيرة الحجم، وصناعة كراسي التحميل Ball-bearing، وأنظمة القوى الكهربائية الموحدة، والصناعات الإليكترونية.

جـ) **المنظمات المالية؛** وتشمل مصرفين مقرهما موسكو يضمان في عضويتهما جميع الدول أعضاء المجلس، وتسهم كل دولة في رأسمالهما وفقا لحصتها في التجارة البينية. أولهما **البنك الدولي للتعاون الاقتصادي** IBEC الذي بدأ أعماله في 1964/1/1. ويقوم بتسوية حسابات الدول الأعضاء من خلال نظام للتسويات متعددة الأطراف. ويقدم تسهيلات ائتمانية لتسوية المدفوعات كما يحتفظ بأرصدة دائنة لأغراض أخرى، بأسعار فائدة تتراوح بين 2 % و 5 % وفقا لنوع الائتمان وأجله[168]. والثاني **البنك الدولي للاستثمار** IIB الذي باشر أعماله في 1971/1/1. ويقوم بتقديم ائتمانات متوسطة وطويلة الأجل للتنمية الاقتصادية وفقا لاتفاقات التعاون والتخصص، والتوسع في قاعدة المواد الأولية والوقود، وكذلك المشاريع الاستثمارية التي تنفذها دول أعضاء بصورة مشتركة[169].

د) **المنظمات الخدمية؛** وتقوم بالتعاون في مجال النقل والاتصالات، بما في ذلك توحيد تعريفات وقواعد النقل والسكك الحديدية وشبكات الاتصالات، والنظام الدولي للاتصالات الفضائية.

ومع تزايد التوجه إلى اللامركزية على المستوى القطري بدأت تظهر أجهزة أخرى أعضاؤها ليست الحكومات بل وحدات قطاع الأعمال. ويشمل هذا النوع اتحادات دولية ومشروعات مشتركة.

مراحل العمل في مجلس المعونة المتبادلة

تدرج التعاون الاقتصادي في مراحل تعاقبت مع التدرج في تراكم الخبرة في شؤون التكامل، ومع التطور في مستويات نمو الدول الأعضاء وفي المنهج التخطيطي على نحو ما بيناه سابقا.

أ) **المرحلة الأولى،** 1949-1954، انصبت على تصحيح نتائج التقسيم الدولي للعمل، امتدادا لما جرى العمل به في السنوات الخمس التالية للحرب، حيث أعطيت الأولوية لاستكمال إعادة التعمير، وتصحيح الهياكل الاقتصادية المتخلفة، وفك الارتباط مع الاقتصاد الرأسمالي العالمي، وتوسيع نطاق المبادلات التجارية بين الدول الأعضاء وزيادة التعاون الفني والتقني وتبادل حق المعرفة فيما بينها. وكان أهم إنجازات المجلس في هذه الفترة:

- إدخال الاتفاقيات التجارية طويلة الأجل[170] (لمدة خمس سنوات، أي طول أجل الخطة الاقتصادية) في مجال التبادل التجاري.
- إقرار ما سمي **"مبادئ صوفيا"**[171] للتعاون العلمي والتقني، والتي تنص على تبادل الأساليب الفنية والتقنية دون مقابل (باستثناء تكاليف الشحن والاستنساخ ...إلخ التي يتحملها الطرف المستفيد).

ب) **المرحلة الثانية،** 1954-1958، بدء التعاون والتنسيق القطاعي، والتوجه نحو **تقسيم العمل بين الدول الأعضاء**. وتم الاتفاق على العمل على تنسيق خطط التنمية، وإدخال مبدأ التخصص في الإنتاج إلى جوار مبدأ التعاون. وشمل ذلك الاتفاق على تخصيص استثمارات لتطوير أنواع معينة من الإنتاج، عن طريق عقد اتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف للعون المتبادل والتعاون في تطوير قطاعات معينة. فتقرر تدعيم المجلس بتحويل اللجان المؤقتة إلى لجان دائمة، وإنشاء لجان دائمة أخرى للتعاون الاقتصادي والعلمي والتقني في عدد من القطاعات التي لها أهمية في تنمية الروابط الاقتصادية بين الدول الأعضاء، وتنظيم التعاون المباشر متعدد الأطراف بين الوزارات والهيئات. وتمت معالجة التخصص في الإنتاج بتركيب موازين سلعية لحوالي 600 سلعة، على مستوى جميع الأعضاء. وهكذا كانت عملية وضع الخطط الخمسية للنصف الثاني من الخمسينات فرصة للتفاهم حول وضع خطط لتنمية عدد من الصناعات الأساسية، مع مراعاة العوامل (الطبيعية وغيرها) المحددة لتقسيم العمل الدولي، وإقامة نظام جديد فعال للتخصص والتعاون الدولي في المنتجات والفروع الإنتاجية لكل دولة على حدة. ويعتبر هذا بداية للعمل في التنسيق المسبق، ولكن على نطاق جزئي. فما تم من تنسيق بين خطط الدول الأعضاء للسنوات 56-1960 انصب في المقام الأول على عدد محدود من القطاعات التي تشكل قاعدة جهاز الإنتاج، وهي الصناعات الهندسية والمعدنية الأساسية والكيماوية، والتي شكلت لها اللجان الدائمة. ومع إدراك ضرورة امتداد

النظرة المستقبلية المشتركة إلى أبعد من السنوات الخمس للخطط الاقتصادية، تقرر في الدورة الثامنة في منتصف 1957 اعتماد مبدأ التخطيط طويل الأجل[172].

جـ) **المرحلة الثالثة**، 1958-1962، إقامة نمط اشتراكي للتقسيم الدولي للعمل. فتقرر خلال الدورة التاسعة (منتصف 1958) إقامة تقسيم دولي للعمل وفقا للإمكانيات الاقتصادية للدول الأعضاء وهياكلها الاقتصادية وظروفها الطبيعية، بأمل زيادة قدرة الأنشطة الإنتاجية على تحقيق معدلات مرتفعة للنمو، ودعم قدرات الدول الأعضاء ككل لكي تتمكن من الوقوف في وجه منافسة الدول الغربية. وتطلب هذا إزالة فوارق النمو بين الدول، مما استدعى تحليل الظروف الاقتصادية ومشاكل التنمية لكل منها، والعمل على توحيد أساليب التخطيط، وتطوير التنمية المخططة على نحو يرفع من معدلات التقدم الاقتصادي والتكنولوجي والكفاءة الإنتاجية. كما تمت صياغة **أول ميثاق للمجلس** في 1959. وكان أهم إنجازات هذه الفترة الاتفاق على إقامة عدد من المشروعات بجهود مشتركة، حيث تمول كل دولة الجزء من المشروع الذي يقع في أراضيها، ثم تتم إدارتها بصورة مشتركة. وقد تركزت هذه المشروعات أساسا في تطوير موارد الطاقة (أنابيب نقل البترول وشبكة محولات ضغط عالي وشبكة توزيع كهربائية دولية) بغرض دفع عجلة التنمية الصناعية.

د) **المرحلة الرابعة**، 1962-1968، **التنسيق المسبق للخطط**. وفي بدايتها عُدل الميثاق وأنشئت اللجنة التنفيذية فاكتسب العمل في المجلس دفعة جديدة. وتم الاتفاق في نهاية 1962، وفقا لوثيقة حول **"المبادئ الأساسية** Basic Principles **لتقسيم العمل الدولي الاشتراكي"**، على إقامة نظام شامل للتخصص ولتقسيم العمل يتفق مع إمكانيات الدول الأعضاء في الأجل الطويل، وذلك بتنسيق الخطط طويلة الأجل، باعتباره المنهج الأساسي لإقامة وتعميق التقسيم الدولي الاشتراكي للعمل، وتنمية فروع الإنتاج باستخدام أحدث الأساليب التكنولوجية، مما يسمح بقيام وحدات إنتاجية ضخمة بهدف خلق اقتصاد متوازن على النطاق الإقليمي. وكانت القاعدة العامة هي أن تدخل كل الدول في جميع فروع الإنتاج على أن يجري التخصص في منتجات معينة بداخل كل منها تتولى إشباع حاجة مجموع الأعضاء منها، مع الإسراع بحركة التصنيع في الدول الأقل نموا سعيا لإزالة الفروق بين مستويات النمو تدريجيا. وحتى يسهل تنسيق الخطط القومية فقد اتفق على توحيد فتراتها، كما جرى العمل على بدء عمليات التنسيق قبل بداياتها بسنتين أو ثلاث، وذلك بالنسبة للخطط متوسطة الأجل أي الخمسية. ويشمل التنسيق الخطوط العامة الرئيسية للخطط[173]، وبخاصة في مجالات الاستثمارات وأهداف الإنتاج والتطور التكنولوجي وطرق إعداد الخطط. فاتفق على عقد جولتين من المشاورات الثنائية قبل موعد بدء الخطط الأولى استطلاعية والثانية لمراجعة مقترحات التنسيق، وفي المرحلة الثالثة يتم توقيع بروتوكولات حول ما اتفق عليه بشأن التنسيق بين الخطط، وعقد اتفاقيات طويلة الأجل، مدتها خمس سنوات، أو لفترات أطول في حالات معينة، إذا استدعى موضوعها ذلك. ونظرا لأن جميع الاتفاقيات كانت تعقد في وقت واحد فقد اقتضى حسن تنفيذها ضمان سلامة ميزان المبادلات الخارجية، وهو ما استدعى الانتقال من أسلوب التسويات الثنائية إلى نظام التسويات متعددة الأطراف. لذلك أنشئت في 1962 لجنة دائمة للنقد والمال، ثم أنشئ البنك الدولي للتعاون الاقتصادي الذي بدأ أعماله من 1964/1/1. من جهة أخرى فإن التركيز على إحداث التخصص في منتجات بعينها جعل العمل الأساسي يتم في اللجان الدائمة للمجلس أكثر منه بين الأجهزة المركزية للتخطيط، حيث قامت حتى 1968 بوضع توصيات بمواصفات 1879 مفردة في الفروع المختلفة[174].

و) **المرحلة الخامسة**، 1969-1984 وهي مرحلة **التخطيط المشترك** للتطور الاقتصادي تحقيقا للتكامل الاشتراكي. فقد صدر قرار في 1969 بإعداد **"البرنامج الشامل لمواصلة وتعميق أشكال التعاون وتطوير التكامل الاقتصادي الاشتراكي"**، وهو ما تم في منتصف 1971، وصحبه إنشاء لجنة للتعاون في مجال التخطيط، وأخرى للتعاون في المجالات العلمية والتقنية، ضمن متطلبات النهوض بأعبائه. وتناول البرنامج[175] الأبعاد الأربعة التالية[176]:

- معالجة المسائل النظرية العامة والمنهجية والإيديولوجية للتكامل الاقتصادي الاشتراكي.
- تطوير الآليات الدولية الدقيقة للتعاون الاقتصادي والعلمي والتقني.
- معالجة وحل مشاكل محددة واسعة النطاق في الفروع البارزة من الإنتاج المادي وفي العلم والتكنولوجيا.
- المزيد من تكييف الكيان الاقتصادي لكل بلد مع متطلبات التكامل، ومن تطوير المجلس وأجهزة التكامل وفقا لذلك.

ويعرف البرنامج التكامل الاشتراكي بأنه:

"عملية موضوعية يجري توجيهها بشكل واع ومنتظم من قبل الأحزاب الشيوعية والعمالية وحكومات الدول الأعضاء في المجلس، لتقسيم العمل الدولي الاشتراكي، والتقريب والمساواة المطردين لمستويات تطورها الاقتصادي، وبناء هياكل اقتصادية حديثة عالية الفاعلية للاقتصادات الوطنية، وإقامة روابط وثيقة ودائمة في فروع الاقتصاد والعلم والتقنية، وتوسيع أسواق هذه الدول وتحقيق الربط بينها، وتحسين العلاقات السلعية/النقدية"[177].

ومن أهم الأهداف التي نص عليها البرنامج إشباع الطلب طويل الأجل على الوقود والطاقة والمواد الأولية والمعدات الحديثة والغذاء وسلع الاستهلاك الأخرى، وذلك بالاستخدام الرشيد لموارد الدول الأعضاء، بوجه خاص. ويأتي هذا الهدف في مواجهة ما أظهرته التجربة السابقة من مشاكل في الطاقة والمواد الأولية. وأكد البرنامج على ما تضمنه الميثاق من أن تطوير التكامل الاشتراكي "سيظل ينفذ وفقا لأسس الأممية الاشتراكية، على أساس احترام السيادة القطرية واستقلال الدول ومراعاة مصالحها، دون تدخل في شؤونها الداخلية، والمساواة التامة والمنفعة المتبادلة والمساعدات الأخوية ... فالتكامل الاقتصادي الاشتراكي اختياري تماما ولا ينطوي على خلق سلطة فوق وطنية، ولا يؤثر في قضايا التخطيط الداخلي أو الأنشطة المالية أو التمويل الذاتي للمنشآت".

ودعا البرنامج لإفساح مجال أكبر **لأدوات السوق** في عملية التكامل على نحو لم يكن معهودا قبل 1971 رغم أن تنسيق الخطط ظل هو المحور الأساسي لتنظيم تبادل المعونة، وكان هذا متفقا مع ما ورد في تعريف التكامل الاشتراكي من نص على تحسين العلاقات السلعية/النقدية (أي الأسعار بما في ذلك سعر الصرف). غير أن نقص الخبرة السابقة جعل الصياغة معممة، فتركت تفاصيلها للتجربة. وأدخلت في مجال التخطيط أدوات جديدة، منها استحداث أنواع من التخطيط، كالتخطيط طويل الأجل؛ وإنشاء صلات مباشرة بين الأجهزة القطرية المتناظرة، كالوزارات والأجهزة المركزية ومراكز البحث، بل وبين المنشآت؛ والتعاون في مجال المواصفات مثل معايرة المنتجات الرئيسية وتوحيد الأنواع الرئيسية من الآلات وإدخال نظم نمطية لوثائق التصميم ...إلخ. ثم حدد المهام والخطوط الرئيسية لتعاون الدول الاشتراكية في فروع عديدة: الصناعة - الزراعة - الصناعات الغذائية - النقل - التشييد - المحافظة على المياه؛ مقدما توصيات، بعضها تفصيلي، في كل من هذه المجالات. وأشار إلى تطوير الأعمال المشتركة للبحث والمشروعات الاستثمارية المتماثلة المشتركة التي تستفيد من التسهيلات الائتمانية طويلة الأجل التي يقدمها بنك الاستثمار الدولي. وكان مقدرا إنجاز البرنامج في 15 إلى 20 سنة، وهو مقسم إلى مراحل. ففي المرحلة الأولى 1971-1975 يتم استكمال العناصر التفصيلية للبرنامج. وفي النصف الثاني من السبعينات يجري تنفيذ الحلول التي يتم التوصل إليها. أما الثمانينات فقد قدر لها أن تشهد تعميقا لتقسيم العمل الاشتراكي على أساس تحسين آلية التعاون.

ز) **المرحلة السادسة**، 1985 وما بعدها، **مرحلة توظيف التكامل الاشتراكي من أجل تعميق التقدم** العلمي والتكنولوجي[178]. وتعتبر سنة 1985 نقطة تحول جوهرية في مسيرة كل من النظام الاشتراكي والتكامل بين الدول الاشتراكية، حيث شهدت حدثين هامين: إعلان جورباتشوف **مبدأ الإصلاح الاقتصادي السوفيتي (البيريسترويكا) والمكاشفة (جلاسنوست)**، وصدور قرار **"أسس إعادة البناء الجذري للإدارة الاقتصادية"** في الاجتماع الكامل للجنة المركزية للحزب الشيوعي السوفيتي، يونيو/حزيران 1985. الحدث الثاني هو وضع البرنامج الشامل للتقدم العلمي/التقني لبلاد السيف حتى عام 2000، الذي يتضمن ثلاثة أقسام:
يحدد القسم الأول أهداف ومهام ومبادئ التعاون العلمي/التقني، وهي: إشاعة استخدام الإليكترونيات في الاقتصادات الوطنية - الأتمتة الكاملة - الطاقة النووية - المواد الجديدة وتقنيات إنتاجها وتصنيعها - التكنولوجيا البيولوجية.
وفي القسم الثاني يحدد البرنامج تفصيلا المهام المطروحة في كل من تلك الاتجاهات.
أما القسم الثالث والأخير فيتناول أساليب تحقيق هذا البرنامج. وهو يقرر أن تنفيذه يتم عن طريق اتفاقيات معينة تشمل المراحل المتتالية: البحث العلمي؛ التقنية؛ الإنتاج؛ التسويق. ويقتضي الأمر الشروع فورا في إعداد اتفاقيات جديدة، ومد أجل العديد من الاتفاقيات القائمة، كما يتطلب زيادة الوزن والأهمية النسبية للاتفاقيات متعددة الأطراف التي تشمل كل المراحل المشار إليها. وتضمّن هذا القسم إقامة نوعين من المنظمات لإدارة عملية التعاون العلمي/التقني: منظمات تنسيقية وفقا للقضايا الرئيسية التي يطرحها البرنامج؛ ومنظمات تنفيذية تكون مسئولة عن تنفيذ أعمال محددة. كما يطرح هذا القسم ضرورة تطوير العلاقات المباشرة بين مختلف المنظمات والمشاريع المشاركة في تنفيذ البرنامج، وينص على ضرورة توفير الموارد المالية اللازمة له[179]. وهكذا جاء البرنامج تعبيرا عن قصور المناهج السابقة عن تحقيق الأهداف المرجوة منها.

خلاصة التجربة

تميزت تجربة التكامل بين دول المجموعة الاشتراكية بسمات خاصة، حيث نشأت بقرار سياسي، في ظل أوضاع دولية معينة، بين دول تتصف بتشابه أنظمتها السياسية الاجتماعية، وإن تباينت تباينا كبيرا من حيث مستويات النمو. ويمكن القول أن التجربة هي في الأساس تجربة تعاون بين مجموعة من الدول المصممة على الحفاظ على سياداتها الوطنية، والمتقبلة لتوسيع نطاق تعاونها ليشمل أي دول أخرى تتفق معها في الأهداف وتستعد لقبول الأدوات والوفاء بالالتزامات الخاصة بتنفيذ متطلبات هذا التعاون. فهي إذاً تجربة لا تنطلق من مفهوم إقليمي تكاملي بالمعنى المحدد، بل تسعى إلى إقامة نظام عالمي بديل، وتواصل البحث عن مفهوم نظري محدد للتكامل، وعن تبريرات علمية للأساليب المطروحة للتعاون ولتحسين نتائجه، في حدود ما تفرضه المبادئ المستمدة من الفكر الاشتراكي. وبالتالي فإن هذه التجربة تشهد قدرا من الجدل الفكري يفوق في أبعاده ما تشهده التجربة الأوروبية الغربية التي انطلقت من مفهوم نظري متفق عليه إلى حد كبير، ومن أهداف إقليمية واضحة لها منظورها الخاص بالنسبة للاعتماد المتبادل على الصعيد العالمي، الذي مثل نقطة بدء أساسية تشترك فيها وتسعى لتعزيزها، سعيا إلى تدعيم واستغلال تفوقها الصناعي. وقد انعكس كل هذا على مسيرة التكامل بين دول المجموعة الاشتراكية التي يمكن تلخيص سماتها الرئيسية في الآتي[180]:

1) انطلقت الدول الاشتراكية من مبدأ التعاون في المجالات الاقتصادية والعلمية والتقنية، وظل هذا التعاون سمة لصلاتها التكاملية حتى النهاية. ويرجع هذا إلى أن الإطار الذي تتفاعل فيه العلاقات التبادلية ليس هو السوق، بل ما يسمى المُجمَّعات الإنتاجية الوطنية، أي هياكل الإنتاج المادي التي تشكل السوق بالنسبة لها منظومة من العلاقات الثانوية، سواء على المستوى القطري، أو على الصعيد الدولي.

2) ورغم ذلك فإن المرحلة الأولى للتعاون بين هذه الدول استخدمت أداة تطوير التبادل التجاري سعيا إلى إعادة وضع الهياكل المادية في إطار دولي جديد، تتحرر فيه من قبضة النظام الرأسمالي العالمي الذي كانت - باستثناء الاتحاد السوفيتي - ترتبط به بروابط وثيقة، مما مكَّنه من استغلالها في فرض حصار اقتصادي عليها كجزء من أدوات الصراع الدولي بين المعسكرين.

3) وأدى تقدم التجربة الاشتراكية في الاتحاد السوفيتي، والتي خاضها قبل باقي دول المجموعة بثلاثين عاما، إلى اتخاذ المعونة المتبادلة اتجاها يتسم بالأحادية إلى حد كبير. فالتعاون العلمي التقني كان معناه قيام الاتحاد السوفيتي بتزويد باقي الدول الأعضاء بخبرته المتراكمة، سواء في أساليب التخطيط والإدارة (المفرطة في المركزية والمعتمدة على المؤشرات الكمية أكثر من المعايير الكيفية)، أو في منهج التنمية الذي اختطه الاتحاد السوفيتي لنفسه حينما كان هو المجتمع الاشتراكي الوحيد الذي يعيش في شبه عزلة تامة عن باقي العالم، وهو المنهج القائم على مبدأ الاكتفاء الذاتي، أو في أساليب الإنتاج، لا سيما الإنتاج الصناعي الذي سعت جميع الدول إلى تطويره باعتباره ركيزة التقدم في العصر الحديث، ولم تكن تتميز فيه سوى ألمانيا الديمقراطية وتشيكوسلوفاكيا؛ أو في الإمداد بالمواد الأولية والطاقة تمكينا لها من التفرغ إلى عملية التصنيع. وبعبارة أخرى فإن الدول الاشتراكية لم تجد أمامها نموذجا تحتذي به سوى الاتحاد السوفيتي، فطبقته دون اعتبار لمدى ملاءمته لظروفها الذاتية.

4) وفي ظل السياسة التصنيعية الدفاعية التي فرضها هذا المنهج التنموي القائم على الدفع الذاتي، اتجهت جميع الدول الأعضاء إلى الانتشار في جميع فروع الصناعة، مع اقتباس النمط السوفيتي الذي كان لا بد له من أن يركز على الصناعات الأساسية والرأسمالية على حساب الصناعات الاستهلاكية تحقيقا لاستقلاله الاقتصادي، وتمشيا مع متطلبات التوازن الاقتصادي الذي فرض ضرورة ضغط معدلات الاستهلاك سعيا إلى رفع معدلات التراكم بالاعتماد على الموارد الذاتية. وساعد على ذلك أيضا أن ضعف القاعدة الصناعية في معظم الدول الأعضاء أدى إلى عدم وضوح معايير للتخصص الصناعي، خاصة وأن الأساس النظري القائم على نظرية التكاليف النسبية، كان لا يزال في صورته البدائية الاستاتيكية والتي تضع حلولا من منظور التبادل التجاري الخارجي، لا التنمية، انطلاقا من مقارنات بين المزايا النسبية السائدة. ولم تكن هذه مواتية للأخذ بالتصنيع المرغوب، بل كانت هناك ضرورة لتعديلها.

5) أدى هذا إلى تماثل في هياكل الإنتاج المتسمة في الوقت نفسه بانخفاض الكفاءة الإنتاجية وارتفاع في التكاليف، وظهور فوائض متعطلة في بعض المنتجات الأساسية، مصحوبة بقصور في المتاح من عدد من السلع، لا سيما سلع الاستهلاك. ولم يكن في الإمكان تسوية هذه الاختلالات عن طريق السوق العالمية، ليس فقط بسبب العزلة القائمة في ظل الحصار الاقتصادي الغربي، بل وأيضا كنتيجة لضعف القدرة التنافسية، حيث لم تكن الفوائض متفقة في مواصفاتها مع متطلبات السوق العالمية، بينما لم تكن الدول الرأسمالية مستعدة لتعويض النقص، لا سيما في المعدات الرأسمالية المتطورة.

6) وإذا كانت المجموعة الاشتراكية قد نجحت في تضييق فجوة النمو فيما بينها، فإن هذه الفجوة عادت فظهرت بشكل أقوى عند انضمام دول من خارج أوروبا إلى المجموعة. من جهة أخرى فإن عملية التنمية ذاتها أصبحت مهددة بالتعثر. وقد أثار هذا أيضا قضية العلاقة الجدلية بين التنمية والتكامل، والتي اتضح منها أن التكامل، وإن عمل كرافد للتنمية، إلا أن نجاح كل من العمليتين يتوقف إلى حد كبير على تعبئة الموارد الوطنية من أجل إحداث تنمية سليمة، ثبت أنها تلك التي تأخذ بالدفع المتبادل في إطار المجموعة كلها. وبالتالي اتجه التفكير نحو تنمية تقوم على أساس التخصص وتقسيم العمل الدولي. وحتى لا تعود الدول الاشتراكية لتقع فريسة لتقسيم العمل العالمي الخاضع للرأسمالية ولمشاكلها، التي ترجع لعفوية السوق وما تعنيه من تقلبات عارضة ودورية وطويلة الأجل، ولعدم اكتمال المقومات التنافسية للسوق بسبب قوة النزعات الاحتكارية، كان لا بد من وضع أسس خاصة لتقسيم عمل دولي اشتراكي، يمكن أن تسهم فيه دول المجلس وأي دول أخرى توافق على الأسس التي يقوم عليها. وصحب ذلك بالضرورة أمران: الأول هو تعديل الأسس النظرية للتكاليف النسبية وإدراج الأبعاد الديناميكية فيها، والثاني هو تطوير التعاون وأدواته لكي يصبح تنسيقا أوثق بين الهياكل الإنتاجية من خلال تطوير الأساليب التخطيطية القطرية والجماعية والتخفيف من حدة السيطرة المركزية ومحاولة إفساح مجال أكبر لأدوات السوق وللعلاقات المباشرة بين وحدات الإنتاج. وعلى صعيد المجموعة أدى هذا إلى ظهور تنظيمات مشتركة تعمل على التنسيق في فروع معينة من فروع الإنتاج ويقوم بعضها بنشاط اقتصادي خاص به، وإن غلب عليها جميعا العمل التنسيقي.

7) وإذا كانت الستينات قد شهدت بدايات هامة في تلك الاتجاهات، إلا أن التقدم الحقيقي ظهر مع البرنامج الشامل لمتابعة تعميق وتحسين وتطوير التكامل الاقتصادي الاشتراكي، الذي أصبح نقطة انطلاق لما تلاه من خطوات، بحيث يمكن القول أن الجهود التي بذلت بعد 1971 هي محاولات لتدقيق هذا الجزء أو ذاك من ذلك البرنامج. وبه دخل مصطلح التكامل قاموس الفكر الاشتراكي، بتعريف معين له يركز على البعد التنموي ويهتم بتقريب مستويات النمو بين الدول الأعضاء. غير أن المشكلة العملية التي واجهت التقدم في هذا المنهج كانت هي التغيرات الجوهرية التي طرأت على البيئة الدولية في السبعينات، والتي تمثلت في التقلبات العنيفة في أسعار المواد الأولية والطاقة، والتضخم الركودي في العالم الرأسمالي، والخطوات المتسارعة التي اكتسبتها الثورة التكنولوجية المعاصرة. وإذا كانت المجموعة الاشتراكية قد نجحت في تخفيف الآثار العكسية لهذه العوامل إلا أن استمرار الاضطراب في النظام الاقتصادي العالمي أدي إلى مواجهتها لعواقب تجمّع تلك الآثار المكبوتة، ودخلت بدورها في مرحلة ركود تعود لأسباب هيكلية، مما دعا إلى مراجعات لمناهج التنمية والتكامل، ثم التحول بشكل واضح إلى الاعتراف بالاعتماد المتبادل على المستوى العالمي، رغم تباين الأنظمة، خاصة في ضوء المشاكل الكونية التي باتت تهدد البشرية كلها. وكان لا بد من حدوث توافق سياسي مصحوب بتعاون اقتصادي بين المعسكرين الرئيسيين المتقدمين صناعيا. غير أن هذا لم يساعد في حل المشاكل المتراكمة، فكانت نهاية تجمع المعسكر الاشتراكي.

8) واتجهت الدول الاشتراكية إلى تعميق التعاون من خلال برامج طويلة الأجل تستهدف تدعيم قاعدة الموارد من المواد الأولية والطاقة والبنية الأساسية لا سيما النقل، وفي مجالات مختارة من النشاط الإنتاجي الصناعي. وفي ظل تعاظم ظاهرة تدويل الإنتاج عمدت هذه الدول إلى تكامل ذي شقين. الأول أفقي تمثل في تخصص وتعاون في فروع مختارة هي: الصناعات الهندسية - صناعة الأجهزة اللاسلكية والإليكترونية - صناعة المعادن - الصناعات الخفيفة الاستهلاكية. والثاني رأسي اتخذ اتجاهين، أولهما تخصص تكنولوجي يقوم على التخصص في مراحل إنتاجية بحيث تنتقل السلعة في مراحل إنتاجها من موقع إنتاجي في دولة إلى موقع آخر في دولة أخرى، وذلك وفقا للمزايا النسبية في كل من هذه المراحل؛ وثانيهما تخصص في المكونات خاصة بالنسبة للسلع المتطورة التي تتكون أحيانا من آلاف الأجزاء، بحيث يجري تخصص في الصناعات "المغذية" لمراحل التصنيع النهائية، بينما تتم هذه الأخيرة في شكل أقرب إلى التجميع وفقا لاحتياجات الأسواق، وفي مواقع قريبة منها.

9) وفي جميع المراحل والصيغ المطبقة للتعاون، ظهرت قضية الأسعار بشكل أو آخر كقضية تحتاج إلى معالجة تتجاوز الأسس المبسطة التي تستمد بصورة مباشرة من القانون الأساسي للقيمة وفق المفهوم الاشتراكي، سواء في نطاق الاقتصاد الواحد عندما يتعرض لتغيرات ديناميكية مرجعها التطور الراجع إلى عوامل مستجدة تفرضها الثورة التكنولوجية، أو في العلاقات بين الاقتصادات القطرية، أو بين مجموع الأقطار الاشتراكية وباقي العالم. وفي غيبة معيار للقيمة على المستوى الدولي جرى العمل في البداية بأخذ متوسطات الأسعار العالمية السائدة وقت عقد الاتفاقيات، وهو ما تأثر باضطراب الأسواق العالمية في 1950. فسعت إلى اعتماد متوسطات الأسعار السائدة في السوق الرأسمالية الدولية بعد تنقيتها من عوامل التقلبات العارضة والمضاربة وما إلى ذلك. ومنذ 1965 جرى استخدام متوسط أسعار السنوات الخمس السابقة على الخطة في الاتفاقيات التي تعقد تنفيذا لها. ثم جرى بعد 1976 تحريك السنوات التي يحسب عنها المتوسط لتكون هي الخمس التي تسبق سنة التعاقد مباشرة. ومع ذلك فإن هذا لم يفلح في التخلص من أثر التضخم الذي تزايدت حدته، بل أدى إلى تأخر في ملاحقته، مما أحدث في كثير من الأحوال خسائر في شروط التبادل الخارجي، ورخصا مفتعلا في أسعار المواد الأولية أدى إلى سرعة استنزاف المصادر المتاحة، وبدأ الدخول في موجات من القصور المطلق الذي يزيد من الانكشاف الخارجي ويفرض التحول إلى المصادر تحت الحدية مما يعني ارتفاعا مستمرا في تكلفة القاعدة المادية للإنتاج. من جهة أخرى فإن بُعد النظم السعرية، بما في ذلك أسعار الصرف، عن واقع التطورات الاقتصادية، أدى إلى مواجهة مشاكل عسيرة في عمليات احتساب النفقات والمزايا النسبية القطرية التي كان لا بد من التدقيق فيها للتوصل إلى حسابات سليمة بشأن التخصص وتقسيم مهام المشروعات والأنشطة المشتركة.

10) ورغم التحول من نظم الدفع القائمة على المقاصة الثنائية إلى نظام متعدد الأطراف استتبع إنشاء بنك دولي للتعاون الاقتصادي، فإن استمرار عدم قابلية الصرف للعملات الوطنية أو للعملة المشتركة التي أنشئت في شكل عملة قابلة للتحويل الحسابي وهي الروبل القابل للتحويل، أدى إلى استمرار الدول الأعضاء في التحايل من أجل تحقيق توازنات ثنائية حتى لا يضطروا إلى تركيم أرصدة غير قابلة للاستخدام خارج المنظومة الاشتراكية وتحويلها إلى إقراض إقليمي بينما تشتد الحاجة إلى استخدامها للأغراض المحلية. ويمكن القول أن المؤسسات النقدية والمالية التي أنشأتها هذه المنظومة عجزت عن أن تؤدي الدور الكامل المنوط بها، في ظل أساليب العمل المطبقة فعلا، والتي لم تتقدم بدرجة كبيرة نحو تحقيق درجة أعلى من اللامركزية ومن الصلات المباشرة بين الوحدات الاقتصادية، مما جعل الإصلاح الاقتصادي مهمة ملحة، بدءا من النظم القطرية ذاتها.

11) تعددت الأدوات المستخدمة في تحقيق التعاون، وأتي في مقدمتها عقد مشاورات ثنائية ومتعددة الأطراف، سواء للتوصل إلى وجهات نظر حول مشاكل بعينها، أو كمقدمة لعمليات التنسيق المنظمة بما في ذلك تنسيق الخطط والبرامج المختلفة. وتصاغ نتائج هذه المشاورات في بروتوكولات، أو - عند الاقتضاء - في اتفاقيات. والواقع أن الاتفاقيات، لا سيما الثنائية، ظلت من أهم الأدوات التي تحدد التزامات الأطراف المختلفة. غير أن المشكلة التي بقيت بحاجة إلى حل هي ضمان تنفيذ الالتزامات المترتبة على أدوات التنسيق والتعاون المختلفة، حيث أن الإخلال بها يؤدي إلى مشاكل للأطراف الأخرى، ويفقد الأسلوب التخطيطي الميزة التي اكتسبها من إزالة صفة عدم التأكد في مجال لا يسيطر المخطط القطري عليه عادة، وهو التبادل التجاري الخارجي. وتتزايد أهمية هذا العنصر بالنسبة لصيغ الإنتاج المشترك والعلاقات المباشرة بين وحدات الإنتاج عبر الحدود القطرية. ويرتبط بهذا تحديد جهة المساءلة عن التعهدات الخارجية فيما بين الدول الاشتراكية، وكانت غائبة. ورغم أن الاتفاقيات تنص عادة على العقوبات التي تطبق في حالة الإخلال ببنودها، إلا أن غياب الصفة فوق الوطنية عن أي من

أجهزة التعاون الإقليمية حدت من فاعلية النصوص. ولذلك بدأ تفكير في إنشاء هيئة تحكيم دولية لتصفية النزاعات التي تنشأ في مثل هذه الحالات.

12) ومن أهم أدوات التنسيق التي اتبعت **البرامج الهادفة طويلة الأجل** التي تعالج قضايا هامة في مجالات محددة ذات أهمية مشتركة لتطور الاقتصادات الاشتراكية. وتتمخض هذه البرامج عادة عن مشروعات محددة تأخذ شكل مشروعات تكامل متعددة الأطراف. من جهة أخرى فإن صيغ المشروعات ذات الطابع المشترك ثلاث:

- الأولى مشروعات التكامل متعددة الأطراف أو الاستثمار المشترك تنشأ في إطار خطة منسقة لهذا النوع من المشروعات في قطاعات تهتم الدول بتطويرها في الأجل الطويل. وتقوم كل دولة بتنفيذ ما يخصها من استثمارات تقع داخل حدودها، بعد إدراجها في خططها وتخصيص التمويل اللازم، وإن جاز توفير موارد مالية إضافية لها من مصادر جماعية إذا احتاجت إلى ذلك.
- الثانية هي المشروعات المشتركة التي تتضافر فيها دولتان (وهو الغالب) أو أكثر لإقامة نشاط إنتاجي في إحداها بتوظيف عوامل إنتاجية مشتركة، ومن أجل تحقيق أهداف مشتركة. وتكتسب هذه المشروعات الصفة الوطنية لدولة المقر، وإن كانت تطبق فيها أحكام موحدة من حيث التأسيس والحسابات المالية. وقد ظل عدد هذه المشروعات، التي تعمل عادة في حقل الصناعة الاستخراجية، محدودا.
- أما الصيغة الثالثة فهي اتحادات المنشآت الإنتاجية الوطنية التي تتم بين وحدتين إنتاجيتين أو أكثر قائمة في أقطار مختلفة وتقوم بوظيفتين، إحداهما إنتاجية خاصة بها، والثانية تنسيقية لأنشطة الوحدات التي يتم الاتحاد بينها. وقد غلب على هذا النوع (القريب من صيغة الاندماج في الدول الرأسمالية) الاقتصار على الجانب التنسيقي. وهي بذلك لا تكاد تختلف عن نوع آخر من الأجهزة هو المنظمات الاقتصادية ذات الوظائف التنسيقية البحت، والتي تعمل في قطاعات الإنتاج والتجارة والمال والبحث العلمي والتقني.

13) ويشير ما تقدم إلى أن التعاون والتنسيق بين الدول الاشتراكية يركز عادة على قضايا وأنشطة بعينها، ويتناول في كل منها البعدين الرئيسيين اللذين ساد الاهتمام بهما منذ البداية، وهما البعد الاقتصادي والبعد العلمي التقني. وقد انعكس هذا على طبيعة المجلس وهيكله التنظيمي. فهو مجلس للمعونة الاقتصادية المتبادلة ينعقد على أعلى مستويات السلطة التنفيذية في الدول الأعضاء، وتحضّر لأعماله لجنة تنفيذية، بينما يقود العمل فيه لجنتان للتعاون، إحداهما في مجال التخطيط، والأخرى في مجال العلم والتقنية، أضيفت لهما لجنة ثالثة تشرف على الجانب العملي للتعاون في المجالين السابقين، هي لجنة التعاون في الإمدادات المادية والتقنية. أما العمل التنسيقي الأساسي فيتم من خلال لجان دائمة، بدأت بست وانتهت بعشرين عددا، حيث كانت تنشأ لجنة لكل قضية حالما تنال قدرا متزايدا من الاهتمام.

14) وإذا كان تنسيق الخطط الخمسية قد بات الركيزة الأساسية لتحقيق التعاون بين الأعضاء، فإن هذه المهمة ارتبطت بها عمليات التنسيق الأخرى لا سيما تنسيق الخطط طويلة الأجل التي تركز عادة على مشاكل رئيسية تواجه مسيرة التنمية وذات صفة مشتركة بين الدول الأعضاء. والجانب الآخر هو تضمين الخطط الخمسية ما يتمخض عن البرامج التكاملية والمشتركة التي يجري الاتفاق عليها. وينطبق الأمر نفسه على خطط التشغيل للمشروعات التي تقام بجهود مشتركة، حيث تدرج المهام المترتبة عليها في الخطط القطرية حتى تكتسب صفة الإلزام التي تكون للبنود المختلفة من الخطة حسب موقعها من هذه البنود. ومع ذلك فإن قضية إحكام الصلة بين عمليتي التخطيط على المستوى الوطني وعلى مستوى المشروع المشترك في إطار مبدأ السيادة الوطنية، ظلت بحاجة إلى مزيد من البحث.

15) وانشغلت المجموعة الاشتراكية بتطوير عمل المجلس في المجالات التي نص عليها البرنامج الشامل، في ضوء المتغيرات الداخلية والخارجية المستجدة. من هذه المجالات: تطوير آلية التخطيط الوطني بما يحقق قدرا من اللامركزية وتوظيفا أفضل للعلاقات السلعية/النقدية، خاصة مع تزايد العلاقات المباشرة بين الوحدات الاقتصادية - تحسين آلية تخطيط العلاقات الخارجية، فيما بين الدول الأعضاء ومع العالم الخارجي في ظل مزيد من التوجه نحو الاعتماد المتبادل - تحقيق تطور أسرع في النواحي العلمية والتقنية من خلال برنامج طويل الأجل يركز على النشاطات المتطورة التي تفرزها الثورة التكنولوجية - الإسراع باستكمال مقومات التكامل الاقتصادي الاشتراكي من حيث تطوير الهياكل الاقتصادية للدول الأعضاء وتقريب وتعادل مستويات نموها وتنسيق السياسات الاقتصادية بينها.

16) ولم يقتصر الأمر على انهيار النظام الاشتراكي في شرق أوروبا، بل دخلت في سباق التحول إلى الرأسمالية في غيبة مقومات كفاءة السوق. ولذلك فإن المؤشرات التي تبثها عملية التحول في تلك الاقتصادات تتفاوت في

آجالها وفي مغزاها. فأول الآثار هو **تغير هياكل الطلب** وما يعنيه من الانصراف عن بعض الواردات التي كانت تبتاعها من دول اشتراكية سابقة، أو من العالم الخارجي، مع تزايد الطلب على واردات من سلع استهلاكية لم تكن موضع أولوية في الماضي. والأثر الثاني هو أن دخول الاستثمارات الغربية في تلك الدول يعيد هيكلة اقتصاداتها لترتبط بعلاقات أوثق بالاقتصاد الغربي، وهو ما تتنافس عليه الولايات المتحدة وأوروبا الغربية بالدرجة الأولى. ومن ثم فانه من غير المتوقع أن تعود هذه الدول إلى تجمع تكاملي خاص بها، بل نجدها تتسابق على الالتحاق بالمجال الأوروبي أملا في عضوية الجماعة الأوروبية. وهي تتنافس في الوقت نفسه على الاستثمارات الغربية واجتذابها، وكذلك على المعونات التي تتحول إليها خوفا من أن يؤدي التذمر من تردي الأوضاع إلى عودة الشيوعيين إلى السلطة، وهو ما تؤشر له نتائج الانتخابات التي أجريت في بعض هذه الدول، بما فيها روسيا ذاتها.

17) ويلاحظ من جهة أخرى أن كلا من إيران وتركيا سارعت إلى استغلال الروابط المشتركة في الأصول العرقية والدينية مع **جمهوريات آسيا الوسطى والقوقاز**، لكي تحاول اجتذابها إلى "جماعة التعاون الاقتصادي" التي تربطهما مع باكستان (أنظر بعده)، والتي أصبحت تضم 11 عضوا. وفي الأجل المتوسط تظل حاجة تلك الدول إلى معونات للنهوض باقتصاداتها أقوى من فاعلية التكتل الإقليمي في حل مشاكلها بمجرد توسيع السوق، وهو ما يعطي فرصا أكبر لرأس المال الغربي الذي يحاول النفاذ لقطاعات عديدة، منها قطاع النفط الذي يمكن أن يؤثر على إمدادات أوروبا باحتياجاتها من مصادر بديلة للمصادر العربية.

18) وقد حققت التبادل التجاري بين أعضاء الكوميكون تقدما مطردا ليبلغ حوالي 60 % من التجارة الكلية لدول التجمع. غير أن التضخم الذي شهده العالم الخارجي خلال السبعينات أدى إلى تزايد المخصص للاستيراد من خارج التجمع، بينما ظلت قيم الصادرات البينية متدنية بالنسبة للأسعار العالمية. مثال ذلك أن الاتحاد السوفيتي قام في 1975 ببيع النفط لدول سيف بسعر 33.9 روبل قابل للتحويل، بينما كان السعر العالمي 59.9 روبل. وأدى هذا إلى تراجع في قيمة ومن ثم نصيب التجارة البينية، كما يتضح من الجدول التالي:

جدول رقم (11) - نسبة التجارة البينية لدول سيف

التجارة	1960	1965	1970	1973	1975	1978	1981	1982	1983
الصادرات	60.6	62.2	59.3	56.6	56.6	55.6	54.3	54.6	60.3
الواردات	58.5	62.3	61.1	55.5	48.9	54.0	52.9	57.2	51.6

المصدر: أنظر صص 40-41 من Andras Inotai.

هوامش الفصل التاسع

(154) أنظر صص 25-26 من، د. فؤاد مرسي: التكامل الاقتصادي الاشتراكي في مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة. مرجع سابق.

(155) أنظر صص 21-25 من، Ewa Ruminska: *The CMEA - Integration of Planned Economies*. Research Institute for Developing Countries, Warszawa, 1982.

(156) E. G. Liberman: "The Plan, Profit and Bonuses".(*Pravda*, 9 Sep 1962). مشار إليه في صفحة 16 من، حازم الببلاوي: ميخائيل جورباتشوف، البيريسترويكا؛ تقديم. (دار الشروق - القاهرة، يونيو 1988).

(157) أنظر م. س .جورباتشوف: البيريسترويكا - تفكير جديد لبلاد العالم. ترجمة حمدي عبد الجواد. (دار الشروق - القاهرة .الطبعة الأولى، يونيو 1988). الفصل الثاني/ثانيا، بخاصة صص 98-107.

(158) من الجدير بالذكر أنه تجري التفرقة بين "التكنيك" و "التكنولوجيا" وذلك بالرجوع إلى الأصل اليوناني، حيث تعني كلمة -techne التفنن أو المهارة، ومنها -technike المتفنن، بينما تعني logos المعرفة أو المفهوم. ويستخدم المترجمون من الروسية إلى العربية مصطلح "التكنيك" للدلالة على المعنى الضيق وهو أدوات العمل، بينما يقصد بـ "التكنولوجيا" مجمل المعارف عن أساليب ووسائل معالجة مواد العمل. وبعبارة أخرى فإن التكنيك أو

"التقنية" هو التعبير العملي لما يتوصل إليه البحث العلمي من تطوير تكنولوجي. ولذلك فالشائع في ترجمة الأدبيات الاشتراكية هو استخدام مصطلح "التعاون العلمي/التكنيكي". أنظر صص 6 و 7 من، مجموعة مؤلفين: الثورة العلمية التكنيكية بين الرأسمالية والاشتراكية. (موسكو، 1982). ترجمة: خيري الضامن. العدد 9 من مكتبة المعارف السياسية، (دار التقدم، موسكو، 1984).

(159) وفقا لنص وثيقة "المبادئ الأساسية لتقسيم العمل الدولي الاشتراكي". أنظر صفحة 239 من، :Andràs Inotai *Regional Integrations in the New World Environment*. (Akadémiai Kiadô, Budapest. 1986).

(160) أنظر صفحة 220 من van Meerhaeghe، مرجع سابق. والواقع أن رومانيا ظلت لفترة طويلة تفضل منهج الاكتفاء الذاتي.

(161) أنظر صص 8 و 163 و 164 من، م. س . جورباتشوف، مرجع سابق.

(162) أنظر صفحة 47 من، الموسوعة الاقتصادية السوفيتية؛ الجزء الثالث. (موسكو، 1975). [بالروسية].

(163) أنظر صفحة 99 من، فلادوف د. شيركوفيتش ف .ن.: تطور الملكية الاجتماعية الاشتراكية. (صوفيا، موسكو، 1980). [بالروسية].

(164) يستخدم المترجمون الاشتراكيون الحروف الأولى من إسم المجلس بالروسية: Soviet Econometchsky Vzaemapomeshsky, SEV

(165) أنظر صص 119-123 من، Ruminska، مرجع سابق. أنظر أيضا المرفق رقم (1) من، فؤاد هاشم وشكري سالم وصلاح حامد: تجربة مجلس التعاون الاقتصادي المتبادل (الكوميكون) في التنسيق والتكامل الصناعي. (الجزء الأول من: تجارب الدول غير العربية في التنسيق والتكامل الصناعي). مركز التنمية الصناعية للدول العربية، ديسمبر 1974.

(166) أنظر صص 218-220 من، van Meerhaeghe، مرجع سابق. أنظر أيضا صص 36-42 من، Ruminska، مرجع سابق.

(167) أنظر صص 42-47 من، Ruminska، مرجع سابق. أنظر أيضا، فاريزوف ا. و.: دليل المنظمات الاقتصادية الدولية. (موسكو، 1982). [بالروسية].

(168) بلغ رأسماله الابتدائي 304.4 مليون روبل قابل للتحويل، موزعة كالآتي: 116 الاتحاد السوفيتي، 55 ألمانيا الديموقراطية، 45 تشيكوسلوفاكيا، 27 بولندا، 21 المجر، 17 بلغاريا، 16 رومانيا، 4.4 كوبا، 3 منغوليا، (باستثناء مساهمة فيتنام).

(169) بلغ رأسماله الابتدائي 1068.3 مليون روبل قابل للتحويل، موزعة كالآتي: 399.3 الاتحاد السوفيتي، 176.1 ألمانيا الديموقراطية، 129.9 تشيكوسلوفاكيا، 121.4 بولندا، 83.7 المجر، 81.5 بلغاريا، 52.6 رومانيا، 52.6 منغوليا، (عدا مساهمة فيتنام).

(170) كان المصطلح "طويل الأجل" يستخدم في البداية للدلالة على كل ما يتجاوز أجله السنة. ولذلك اعتبرت الخطط متوسطة الأجل (الخمسية مثلا) خططا طويلة الأجل. وقد عدّل هذا الاصطلاح فيما بعد.

(171) أنظر، Ruminska، مرجع سابق، صفحة 26.

(172) يرسم التخطيط الطويل الأجل اتجاهات التطور الأساسية في أهم فروع الاقتصاد القومي وأنواع الإنتاج لفترات تمتد من 10 إلى 20 سنة، أو لفترات أطول بالنسبة لمجالات التقدم الاجتماعي والعلمي والتكنولوجي وفي ضوئه توضع الخطط متوسطة الأجل (الخمسية) وهي التي كان يجري التنسيق بشأنها.

(173) ألفونس عزيز: مجلس المعونة الاقتصادية المتبادلة ومشاكل التخصص والتكامل الاقتصادي. (مذكرة رقم 988، معهد التخطيط القومي، القاهرة 1970).

(174) أنظر van Meerhaeghe، مرجع سابق، صفحة 222.

(175) أنظر نص البرنامج في المرفق رقم 2 من: فؤاد هاشم وآخرون، مرجع سابق. أنظر أيضا Ruminska، مرجع سابق، صص 28-35.

(176) أنظر صفحة 49 من، A. Alekseyev: *What Socialist Economic Integration Means*. (Moscow, 1973)، مشار إليه في، فؤاد مرسي: التكامل الاقتصادي الاشتراكي، مرجع سابق، صفحة 49.

(177) أنظر صفحة 33 من، الموسوعة الاقتصادية السوفيتية؛ الجزء الثاني. (موسكو، 1975). [بالروسية]. وصفحة 29 من، Ruminska، مرجع سابق.

(178) أنظر، زهدي الشامي: "انعكاسات الإصلاح على المكانة السياسية والاقتصادية للعالم الشيوعي". مجلة السياسة الدولية، العدد 89، يوليو 1987؛ صص 148 و 149.

(179) أنظر، البرنامج الشامل للتقدم العلمي التكنيكي للبلاد أعضاء سيف حتى سنة 2000 (موسكو، 1986). [بالروسية].

(180) لمزيد من التفصيل عن هذه التجربة أنظر صص 174-356 من، محمد محمود الإمام: التنسيق والتكامل الاقتصادي. الجزء الأول، تجارب مقارنة. المنظمة العربية للتنمية الصناعية، المجلد 1/2 من وثائق "مؤتمر التنمية الصناعية السابع للدول العربية.

الفصل التاسع
التكامل بين الدول النامية
(1) تجارب آسيوية وأفريقية

مقدمة

استهدف التكامل بين الدول النامية دعم قدراتها التنموية، والنهوض بأجهزتها الإنتاجية. ولم يكن الحافز هو الدعوة للوحدة بالانضمام السلمي بدلا من الضم القسري، بل فصم الروابط القسرية التي فرضتها عليها القوى الاستعمارية والتصدي لأوضاع عدم التكافؤ الناشئ عن تقسيم عمل الدولي حصر نشاطها في إنتاج وتصدير مواد أولية تحكمت تلك القوى في شروط تبادلها مع منتجاتها الصناعية. لذلك ارتبط التكامل الإقليمي بين الدول النامية بأمرين: الأول هو تصحيح تقسيم العمل الدولي وخلق ظروف موضوعية لنوع من التكافؤ يقتضي التمييز بين التعامل فيما بينها والتعامل مع العالم الخارجي الذي تسيطر عليه الدول المتقدمة. والثاني هو العمل على بناء قواعد صناعية متطورة حرمت منها في ظل الاستعمار وما تلاه من تحكم الشركات دولية النشاط في رسم خريطة الإنتاج العالمي. ورغم أن أوضاعها كانت تماثل أوضاع المنظومة الاشتراكية من حيث تخلف الإنتاج الصناعي وقوة الروابط مع الدول الرأسمالية المتقدمة المصحوبة بضعف الروابط البينية، إلا أنها لم تكن تملك القدرة على التصدي لقوى السوق نظرا لاستمرار اعتمادها على التجارة الدولية بدرجة كبيرة. لذلك فإن محاولاتها التكاملية تأثرت بالفكر الغربي القائم على التكامل من خلال السوق، رغم إعطاء البعد الإنتاجي اهتماما خاصا.

وبوجه عام يمكن التمييز بين ثلاثة مناهج اتبعتها الدول النامية في تجاربها العملية:
(أ) المنهج الأول يلتزم قدر الإمكان بقوى السوق، ويركز على تحرير التجارة وإطلاق قوى السوق، مع اتخاذ بعض الإجراءات لإقامة تخصص صناعي وترك أمر التنفيذ إلى المنشآت الإنتاجية (أساسا القطاع الخاص).
(ب) المنهج الثاني يتخذ مسارا وسطا، باتباع نوع من التخطيط الصناعي بجانب تحرير التجارة، يتم بموجبه توزيع صناعات تكاملية على الدول الأعضاء، وتوفير متطلباتها بما في ذلك توفير الموارد التمويلية اللازمة.
(جـ) المنهج الثالث يعطي التخطيط الصناعي موقعا متميزا من جهوده، بل ويسعى إلى تطويع عملية تحرير التجارة ذاتها لأغراض هذا التخطيط. وقد كانت تجربة الجماعة الأندية رائدة في هذا المنهج.

وساهمت اللجان الاقتصادية الإقليمية للأمم المتحدة في تشكيل التوجهات التكاملية للدول الواقعة في نطاق عملها. فدعت اللجنة الاقتصادية لمنطقة آسيا والشرق الأقصى ECAFE في 1966 إلى إنشاء **"المجلس الآسيوي للتنمية الصناعية"** لوضع وتنفيذ برنامج عاجل لتسريع التنمية الصناعية في دول الإقليم، مع التركيز على صناعات الأسمدة والبتروكيماويات والهندسية، في إيران ودول جنوب شرق آسيا. كما بدأت اللجنة تدعو منذ 1952 إلى إقامة تجمع إقليمي حول **"حوض نهر الميكونج"** (يضم تايلاند وفيتنام ولاوس وكمبوديا). إلا أنها رأت أن عدم توفر الخبرة الكافية بقضايا التكامل وحداثة العهد بالاستقلال ومن ثم التمسك بالسيادة الوطنية تجعل من الأفضل الأخذ بترتيبات جزئية في محتواها ومرنة في أطرها، بحيث يمكن النكوص عنها عند الاقتضاء دون خسارة تذكر[181]. يضاف إلى ذلك ما شهدته المنطقة من عوامل عدم الاستقرار السياسي. أما اللجنة الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة في أمريكا اللاتينية (الإيكلا ECLA) فقد دعت إلى إقامة مناطق تجارة حرة بغرض توسيع إمكانيات التبادل التجاري بين دول المنطقة، أملا في تحقيق الظروف المواتية للتحول إلى سوق مشتركة فيما بعد. واستطرادا من دعوتها إلى اتباع الإحلال محل الواردات كمنهج للتنمية القطرية، دعت اللجنة إلى تطبيق هذا المنهج على مستوى الإقليم، بما يساعد على إنشاء قاعدة صناعية والعمل على تحسين قدراتها التصديرية في السوق العالمية. أما أفريقيا فقد غلبت عليها الدعوة إلى الوحدة، ليس فقط على مستوى الأقاليم، بل وأيضا على مستوى القارة كلها. ساعد على ذلك أن كثيرا من أقاليمها كانت حتى وقت قريب تخضع لمستعمر واحد، جعل منها تجمعات تكاملية ترتبط به. من جهة أخرى فقد بدأت الإقليمية الجديدة تنشئ نوعا آخر من التكامل يشد دولا نامية إلى أخرى متقدمة، يتعارض في دوافعه بشكل واضح مع الدوافع الأساسية للتكامل التي وضعت التجمع الإقليمي في مواجهة الاعتماد المتبادل على الصعيد العالمي.

(أولا) التعاون الإقليمي لآسيا الوسطى
نموذج التعاون الإقليمي والمشروعات المشتركة

1) التعاون الإقليمي للتنمية Regional Co-operation for Development (RCD) (1964-1985)

قام تعاون بين الدول الآسيوية الثلاث، إيران وباكستان وتركيا، منذ 1955 في نطاق "حلف بغداد"، ثم (بعد انسحاب العراق في 1958) في إطار "الحلف المركزي" (السنتو). وقد حقق بعض الإنجازات في قطاع النقل والمواصلات، فقررت الدول الثلاث في 1964 إنشاء منظمة تضمها باسم "التعاون الإقليمي للتنمية"، تتولى الجوانب الاقتصادية لذلك الحلف، سعيا إلى تكثيف التعاون فيما بينها. وأنشئت أمانة عامة لهذه المنظمة مقرها طهران، مسئولة أمام جهاز اتخاذ القرارات فيها وهو **مجلس وزاري** يضم وزراء الخارجية. ويعاونه **مجلس إقليمي للتخطيط** يضم رؤساء أجهزة التخطيط في الدول الثلاث مهمته تنسيق خطط التنمية للدول الأعضاء، مستعينا بعدد كبير من اللجان القطاعية الدائمة، وإن كان أسلوب العمل ظل مرنا لا يأخذ بصيغ تكامل مسرفة في تعيين الحقوق والالتزامات. وحددت اتفاقية المنظمة أهدافها الرئيسية في[182]:

- توفيق وتنسيق خطط التنمية للدول الأعضاء في عدد من الصناعات المنتخبة.
- إقامة عدد من المشروعات **المشتركة الأهداف** Joint-Purpose Projects.
- تحرير التجارة، وذلك من خلال اتفاقيات تجارية داخل الإقليم.
- تحسين روابط شبكات النقل والمواصلات بين الدول الأعضاء.

وتتميز دول هذا الإقليم بأنها متجاورة وبينها قدر من التوافق في النواحي السياسية والحضارية، كما أن كبر حجمها كان يوفر فرص النجاح لإقامة تنسيق صناعي، ولم يؤثر فيه انفصال بنجلاديش في 1971 عن باكستان، حيث كان عدد سكانه يعادل جملة السكان في الوطن العربي في ذلك الوقت، ولكن يقطنون في أقل من ربع مساحته. وتأثرت هذه المنطقة بأحداث حرب الخليج خلال الثمانينات. ورغم كبر حجم دول الإقليم، فقد ركزت المنظمة على التعاون في إنشاء **صناعات** تتميز بكبر النطاق، تتطلب سوقا يفوق حجمها سوق أي دولة منفردة لكي تعمل على أساس اقتصادي. ويجري ذلك باتفاق دولتين أو الدول الثلاث على المشاركة في إقامة مشروعات صناعية تموَّل بصورة مشتركة ويقوم بها أي من القطاعين العام أو الخاص، مع تعهد الدول الثلاث بعقد اتفاقيات شراء طويلة الأجل (لخمس سنوات) لمنتجاتها، وفق أسعار ونوعيات ذات مستوى تنافسي عالمي طبقا لمعايير مقبولة، دون منحها رسوما جمركية تفضيلية، أو الالتزام بتقديم معاملة تفضيلية للتجارة البينية.

وبدأ العمل مباشرة بإجراء مسح صناعي تم به التعرف على 19 مشروعا في صناعات مختلفة، وارتفع العدد خلال السنوات العشر الأولى للمنظمة إلى 56 مشروعا في الكيماويات والبتروكيماويات والصناعات الهندسية والكهربائية. واستكملت دراسة 10 مشروعات منها، غير أنه لم ينفذ إلا أربعة مشروعات: اثنان في باكستان، أحدهما لطباعة أوراق البنكنوت والآخر لنسج الجوت، واثنان في إيران أحدهما للكربون الأسود، والثاني مصنع ألمنيوم الأهواز وشاركت فيه الولايات المتحدة كما ساهمت فيه باكستان ثم عادت فسحبت مساهمتها دون تعاقد على شراء منتجاته. كما اتفق على إقامة مصنع للقاطرات في تركيا، ومصانع لنسج القطن ولصنع لب الورق من بقاياه والأسلاك وكراسي التحميل في باكستان. واتفقت إيران وتركيا على المشاركة في إقامة مصفى للنفط في أزمير، وفي مد خط أنابيب لنقل النفط الإيراني إلى البحر الأبيض المتوسط. وقد أنشئت مشروعات أخرى في إطار المنظمة، غير أنها لم تكن مشتركة الملكية، كما أن منتجاتها توجه أساسا لأسواق الأعضاء. ولم يكن هناك اشتراط بالتوصل إلى عدد محدد من المشروعات في وقت واحد لتنال كل دولة نصيبا متساويا منها. غير أن المشروعات التي أقيمت واجهت قضية احترام الأسعار العالمية، التي تحولت إلى مشكلة إدارية معقدة وقد تصبح متعذرة الحل. ورغم أن المجلس الإقليمي للتخطيط كان هو الذي يتولى تقديم التوصيات حول المشروعات واتفاقيات الشراء طويلة الأجل، إلا أن النظام المتبع لم يكن يتضمن تخطيطا إقليميا أو صياغة رؤية جماعية من قبل المنظمة. فالمبادرة تأتي من الحكومات أو من وحدات قطاع الأعمال وتقوم الحكومات بالدراسات بينما يبقى دور المنظمة سلبيا، وهو ما عرض وضعها للاهتزاز بسبب تباين توجهات أعضائها. ولم يمنع قيام المنظمة من ظهور ازدواج في النشاط الصناعي للدول الثلاث.

وقد ساعد أسلوب عمل هذه المنظمة على تفاديها كثيرا من الصعوبات التي تعرضت لها تجمعات أخرى. فقد أدى عدم إجبار أي عضو على تحمل تضحيات لصالح العضوين الآخرين بتقييد الشراء منهما اكتفاء بأن تلتزم بالسعر العالمي (إذا كان هذا وحيدا). واتسمت المفاوضات بالهدوء لأنها لم تكن مشروطة بضرورة التوصل إلى

اتفاق حول عدد من المشروعات في وقت واحد. ولكن قضية احترام الأسعار العالمية تبرز عندما تبدأ المشروعات في الإنتاج، وتتحول إلى مشكلة إدارية معقدة وقد تصبح متعذرة الحل[183]، خاصة وأن معظم عمليات الإنتاج الصناعي تعمل في ظروف منافسة احتكارية مرجعها تمايز نوعيات المنتجات وتباين أسعارها. ورغم أن المجلس الإقليمي للتخطيط كان هو الذي يتولى تقديم التوصيات حول المشروعات المشتركة الأهداف وحول اتفاقيات الشراء طويلة الأجل، إلا أن النظام المتبع لم يكن يتضمن تخطيطا إقليميا أو صياغة رؤية جماعية من قبل المنظمة. فالمبادرة تأتي من الحكومات أو من وحدات قطاع الأعمال وتقوم الحكومات بالدراسات بينما يبقى دور المنظمة سلبيا، وهو ما عرض وضعها للاهتزاز بسبب تباين توجهات أعضائها.

وقد ظل التبادل التجاري البيني ضعيفا، بل وتراجعت قيمته المطلقة خلال السنوات العشر الأولى. فبعد أن كانت نسبة الصادرات البينية تبلغ 3 % من جملة الصادرات (معظمها نفط ومواد خام بينما اقتصر نصيب المنتجات الصناعية على 5 % منها والأغذية والمشروبات على 8 %) في 1964[184]، انخفضت هذه النسبة إلى حوالي 0.8 % في أوائل السبعينات كما يتضح من جدول (12). وارتفعت النسبة حتى منتصف الثمانينات، ثم

جدول (12) - نسب التجارة البينية لمنظمة التعاون الإقليمي

التجارة	1965	1970	1973	1975	80-78	83-81	85-84	90-86	95-91	98-96
الصادرات	1.3	1.0	0.6	0.8	2.2	3.4	5.6	4.7	3.2	2.4
الواردات	0.5	1.1	0.9	0.9	0.8	3.6	4.1	3.9	2.5	1.9

المصدر: صص 44-45 من، Inotai، 1986. و *DOTS Yearbook, 1999* :IMF، وأعداد سابقة

عادت إلى التراجع، وكان ذلك أساسا بسبب حرب الخليج وحركة النفط. فبعد أن كانت الصادرات الإيرانية البينية (87 % منها نفط) تمثل حوالي 87 % من جملة الصادرات البينية، أصبحت خلال فترة الحرب 95 % منها، معظمها تتجه إلى تركيا، كمنفذ مؤقت لها. وبعد انتهاء الحرب عادت معدلات التبادل إلى ما كانت عليه في بداية نشأة المنظمة. وأدت هذه التطورات إلى إعادة النظر في أسلوب عمل المنظمة ثم في هيكلها.

من جهة أخرى اهتمت المنظمة بالتعاون في قطاعات **الخدمات**. فأقيم في يوليو 1965 مركز إقليمي للتأمين في كراتشي، كما اتفق على إنشاء غرفة تجارة مشتركة وبنك تجاري إقليمي ومركز إقليمي للتصميم والاستشارات، وعقدت اتفاقية للمعونة الفنية. وحدث تنسيق في برامج النقل، وأنجزت روابط بين شبكات الطرق والسكك الحديدية للدول الأعضاء. وأنشئت في 1966 هيئة ملاحية مشتركة للنقل بين المنطقة والولايات المتحدة (بتأثير الخلفية السياسية للمنظمة)، كما عقدت اتفاقية بشأن التجارة في البتروكيماويات وأخرى لإنشاء شركة خطوط جوية دولية، ولكنهما لم تنفذا. كذلك أنشئ في 1967 **نظام مدفوعات إقليمي**، اقتصر على تسهيل المدفوعات البينية ولكنه لم يتضمن تقديم تسهيلات ائتمانية للأعضاء عند تعرض ميزان المدفوعات لمشاكل. وأقيم في عام 1977 اتحاد بريدي إقليمي محدود، وتقرر تخفيض أجور البريد والبرق والهاتف. وشهدت دول الإقليم برامج نشيطة للتعاون الثقافي والفني، في شكل زيارات ولقاءات ومؤتمرات.

2) معاهدة أزمير **Treaty of Izmir**

عقد مؤتمر قمة للمنظمة في أزمير في 1976 قرر تعزيز بنيانها، بتوقيع وثيقة تحدد معالمها، وإنشاء مؤسسة علمية ومدرسة اقتصاد إقليميتين في باكستان، ومعهد للعلم والتكنولوجيا في إيران، ومدرسة للسياحة والإدارة الفندقية في تركيا[185]. وقامت الدول الثلاث بالتصديق على **"معاهدة أزمير"** التي تم التوقيع عليها في طهران عام 1977. وتقرر بموجبها إنشاء **منطقة حرة** بين الدول الثلاث خلال فترة لا تتجاوز 10 سنوات، بدءا بالتوقيع على بروتوكول بتخفيض الرسوم على قائمة تضم بعض السلع. كما تقرر إنشاء بنك إقليمي للاستثمار والتنمية. غير أن قيام الثورة الإيرانية، ثم نشوب حرب الخليج أديا إلى تجميد أعمال المنظمة في 1979، إلى أن قامت الدول الأعضاء في 1985 بإعادة هيكلة المنظمة وإحيائها تحت إسم "منظمة التعاون الاقتصادي".

3) منظمة التعاون الاقتصادي **Economic Co-operation Organization (ECO) (1985 و 1992 -)**

حلت منظمة التعاون الاقتصادي محل تنظيم التعاون الإقليمي للتنمية في 1985، واعتبرت معاهدة أزمير هي الأساس القانوني للمنظمة. و أجري تعديل على هذه المعاهدة في 1990. وعقدت بروتوكولا إضافيا في 1991/5/23 بتعريفات تفضيلية بين أعضائها، لم يتحدد تاريخ تنفيذه.

وفي 1992 تقرر **انضمام سبع دول** إلى الثلاثة المؤسسين، هي أفغانستان وستٍ من دول آسيا الوسطى التي انفصلت عن الاتحاد السوفيتي السابق، وهي أذربيجان وأوزبكستان وتركمنستان وطاجيكستان وكازاخستان وكيرجيزيا[186]. وتحددت **أهداف** منظمة التعاون الاقتصادي في الآتي:

- التنمية الاقتصادية المطردة للدول الأعضاء.
- الإزالة التدريجية لعوائق التجارة وتشجيع التجارة البينية.
- زيادة وزن إقليم المنظمة في نمو التجارة العالمية.
- الاندماج التدريجي لاقتصادات الدول الأعضاء في الاقتصاد العالمي.
- تطوير البنية الأساسية للنقل والمواصلات لتعزز الروابط بين الدول الأعضاء معا ومع العالم الخارجي.
- التحرير الاقتصادي والخصخصة.
- تعبئة وتوظيف الموارد المادية لإقليم المنظمة.
- الاستخدام الفعال للإمكانيات الزراعية والصناعية للإقليم.
- التعاون الإقليمي في السيطرة على إساءة استخدام المواد المخدرة، وحماية البيئة وتعزيز الروابط التاريخية والثقافية بين شعوب الإقليم.
- التعاون المتبادل المثمر مع المنظمات الإقليمية والدولية.

وتشمل مجالات التعاون الأساسية للمنظمة النقل والمواصلات، والتجارة والاستثمار، والطاقة والمعادن والبيئة، والصناعة والزراعة. وتضم ست مؤسسات إقليمية: بنك للتجارة والتنمية، شركة لإعادة التأمين، وشركة للملاحة، وشركة للطيران، وغرفة تجارة، وكلية للتأمين؛ كما تضم وكالتين متخصصتين هما معهد للثقافة ومؤسسة للعلوم. وأقرت المنظمة الموسعة رؤاها طويلة الأجل وأهدافها القطاعية في شكل عدد من **خطط عمل** هي: خطة عمل كويتا، وإعلان استنبول، واستراتيجية التعاون الاقتصادي لإقليم المنظمة، التي ركزت أولوياتها على مجالات النقل والمواصلات والتجارة والاستثمار والطاقة، وخطة آلماآتي الإطارية التي أقرت في 1993 وتضمنت مشروعات موجهة للنهوض بالبنية الأساسية للنقل والمواصلات لربط الدول الأعضاء مع بعضها ومع العالم الخارجي. وفي مجال الطاقة أُعد مخطط لأنابيب الغاز والنفط، وربط شبكات الكهرباء القطرية.

ويضم **مجلس وزراء** المنظمة وزراء الخارجية أو وزراء آخرين تختارهم الدول الأعضاء، وهو السلطة العليا المسئولة عن وضع السياسات واتخاذ القرارات، ويجتمع مرة على الأقل في إحدى الدول على التوالي. وهناك **مجلس الممثلين الدائمين** ومقره طهران، من مندوبي الدول لدى المنظمة، ويجتمع بصورة منتظمة لصياغة الأمور التي تعرض على مجلس الوزراء, ويتكون **مجلس التخطيط الإقليمي** من رؤساء أجهزة تخطيط الدول الأعضاء أو الأجهزة المماثلة. ويجتمع مرة في السنة في إحدى الدول الأعضاء لمراجعة البرامج السابقة وتقييم النتائج المتحققة والنظر في برامج العمل اللازمة لتحقيق أهداف المنظمة تمهيدا لعرضها على مجلس الوزراء. وتنعقد كل سنتين **قمة لرؤساء الدول** في إحدى عواصم الدول الأعضاء للنظر في أداء المنظمة بشكل عام. وعقدت أول قمة في طهران في فبراير 1992، والثانية في استنبول في يوليو 1993. وجرى في القمة الثالثة في إسلام أباد في باكستان، مارس 1995، التوقيع على وثائق إنشاء المؤسسات الإقليمية الست. وأنجزت القمة الرابعة في عشق أباد بتركمنستان في مايو 1996 التعديلات في هيكل المنظمة ومؤسساتها، وبناء عليه تم التوقيع في اجتماع غير عادي لمجلس وزراء المنظمة في أزمير بتركيا، 1996/9/14 على **معاهدة أزمير المعدلة**. وأكدت قمة طارئة في عشق أباد، مايو 1997، على أهمية تطوير البنية الأساسية للنقل والمواصلات وشبكة الأنابيب الإقليمية. وفي قمة آلماآتي، مايو 1998، تم التوقيع على اتفاقية إطارية للنقل بالترانزيت TTFA وعلى مذكرة تفاهم بشأن التهريب والتهرب الجمركي وإنشاء معهد ثقافي في أنقرة بتركيا.

وهكذا فإن الصيغة التي أخذت لها هذه المنظمة قد تخلت عن منهج المشروعات الصناعية المشتركة الذي قامت عليه منظمة التعاون الاقتصادي للتنمية، وركزت على مشروعات البنية الأساسية بين الدول ومع العالم الخارجي، والتعاون في مجال الطاقة لاستغلال موارد الإقليم من النفط والغاز. وبينما حدث توجه في أزمير نحو التحرير الإقليمي للتجارة، فإنه لم تتخذ خطوات جدية بهذا الشأن. وما جرى من ارتفاع في التجارة البينية بين الدول الثلاث المؤسسة في النصف الأول من الثمانينات حدث في غيبة المنظمة وبسبب ظروف استثنائية تعرضت لها المنطقة. وبدلا من أن تتحدث معاهدة الجماعة الجديدة عن تكامل إقليمي، نصت على اندماج في الاقتصاد العالمي، والأخذ بمنهج اقتصاد السوق وترك النشاط الاقتصادي للقطاع الخاص، رغم وجود مجلس إقليمي للتخطيط. ومع ذلك فإنه رغم النظرة الجزئية القائمة على مجموعة من المشروعات أو التعاون في بعض

القطاعات، فإن المجلس يضمن مشاركة المخططين في القرارات، ومن ثم يهيئ لأخذهم هذه المشروعات في الاعتبار عند وضع الخطط القطرية. ومن المتوقع مضي بعض الوقت قبل أن تستقر أوضاع الأعضاء الجدد. يضاف إلى ذلك أن تركيا قد انضمت مؤخرا إلى الاتحاد الأوروبي.

(ثانيا) تجربة رابطة دول جنوب شرق آسيا (الآسيان)
الإقليمية المنفتحة مع تفضيلات تجارية إقليمية

نشأة الرابطة وتطور عضويتها

تشمل منطقة جنوب شرق آسيا عشر دول هي، إندونيسيا، سلطنة بروناي دار السلام، تايلاند، سنغافورة، الفليبين، فيتنام، كمبوديا، لاوس، ماليزيا، ميانمار (الإسم الذي اتخذته بورما في 1989). ومساحتها 4.5 مليون كم^2، ويقطنها حاليا 500 مليون نسمة، ويبلغ ناتجها الإجمالي 735 بليون دولار وتجارتها الكلية 720 بليون دولار. وتتميز هذه الدول بوفرة في الموارد الطبيعية خاصة الغابات والمعادن، وبحدة التفاوت بينها، سواء في المساحة أو عدد السكان أو دخل الفرد، أو تعدد الأصول العرقية، والقوى الاستعمارية التي احتلت أراضيها أو أنشأت مع بعضها روابط وثيقة. وشهدت صراعات عنيفة خلال نصف القرن الأخير نتيجة الخلافات العقائدية، والنزاعات العرقية دفعتها إلى تخصيص نسبة عالية من مواردها للدفاع والاعتماد على القوى الخارجية لتوفير الأمن والمعونات. كما اتسمت بتباين نظمها السياسية المتراوحة بين الديموقراطيات المنفتحة على العالم الخارجي، والديكتاتوريات، والحركات الشيوعية الساعية إلى السيطرة على الحكم بحد السلاح. وأدى ذلك إلى فشل بعض المحاولات المبكرة، مثل تنظيم مافيلندو MAPHILINDO الذي يشير لأسماء أعضائه الثلاثة، ماليزيا والفليبين وإندونيسيا، و"رابطة جنوب شرق آسيا" ASA، التي أنشئت في 1961، بين تايلاند والفليبين وماليزيا. ثم وقعت هذه المجموعة مع إندونيسيا وسنغافورة، في اجتماع لوزراء خارجيتها في 1967/8/8 **إعلان بانكوك** (تايلاند) بإنشاء "رابطة دول جنوب شرقي آسيا" Association of South-East Asian Nations, ASEAN[187]. وانضمت سلطنة بروناي للرابطة بعد أسبوع من استقلالها في أول 1984. وأصبحت فيتنام العضو السابع في منتصف 1995. وتقدمت الدول الثلاث الباقية في المنطقة، كمبوديا ولاوس وميانمار (CLM) بطلبات عضوية في 1996، فقبلت عضوية لاوس وميانمار في 1997، وتأجلت عضوية كمبوديا الكاملة بسبب الاضطرابات التي تعرضت لها، ولحين استيفائها إصلاحات تؤدي إلى فتح سوقها. وبانضمامها في 1999/4/30 اكتمل تشكيل الرابطة من الدول العشر بالإقليم.

وحاولت دول رابطة الخمسة في البداية أن تتبع النمط التقليدي للتنمية القائم على الإحلال محل الواردات، إلا أنها تخلت عنه خلال السبعينات واتجهت إلى المشاركة في النشاط الاقتصادي الدولي عن طريق مقاولات الوكالة واتفاقيات الاستثمار وغير ذلك، ونبذ السياسات التجارية والنقدية المتحيزة ضد التصدير، بما في ذلك سياسات الحماية المرتفعة للأقطار منفردة وللإقليم بمجمله، وسياسات تعدد أسعار الصرف. واعتمدت في ذلك على ميزاتها النسبية وعلى ما اكتسبته من خبرات لا سيما في الصناعات الخفيفة كثيفة العمل. ورغم أنها غنية في مواردها الطبيعية، فقد كسرت القاعدة التي تقول بأن "نمو دولة معينة يتناسب عكسيا مع هباتها الطبيعية"[188]، حيث ركزت على عنصرها البشري وتطويره، ونجحت في سياساتها الادخارية والاستثمارية، بحيث لم ترتفع حاجتها إلى موارد خارجية إلى الحدود المشاهدة في معظم أقاليم العالم الثالث. وقد كانت هذه التوجهات وراء الأسلوب المحدود الذي أخذت به الرابطة نحو التكامل الإقليمي. فتركز العمل المشترك بين دول المجموعة على محاولة تحسين موقف صادراتها إلى الأسواق التي توجه إليها أعضاؤها، وهي أسواق اليابان والولايات المتحدة وأوروبا الغربية، فتعرضت لتقلبات بسبب السياسات الحمائية للدول الصناعية في مواجهة السلع كثيفة العمل، والتقلبات في أسعار صرف العملات الرئيسية، لا سيما الين.

أهداف الرابطة

استهدف مؤسسو الرابطة أن تتحول منطقة جنوب شرق آسيا بأكملها إلى منطقة سلام واستقرار وتقدم ورخاء، رغم الخلافات الإيديولوجية والحروب السائدة. وعبّر إعلان بانكوك عن أهداف الرابطة كالأتي[189]:

1. تسريع النمو الاقتصادي والتقدم الاجتماعي والتنمية الثقافية في الإقليم بعمل مشترك يقوم على روح التكافؤ والمشاركة من أجل تعزيز قواعد مجتمع مزدهر يسوده السلام في جنوب شرق آسيا SEA.
2. إشاعة السلام والاستقرار السياسي والاقتصادي الإقليميين في مواجهة القوى الكبرى وتجنب المشاحنة فيما بينها، بمراعاة احترام العدل وسيادة القانون في العلاقات بين دول الإقليم، والالتزام بمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، والعمل كمنبر لحل الخلافات داخل الإقليم، وإيجاد علاقات طبقية متآلفة.
3. تعزيز التقدم الاجتماعي وتحسين مستوى المعيشة لأعضائها بتشجيع التعاون النشط والمعونة المتبادلة في البحث والتدريب، وفي المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية والإدارية ذات الاهتمام المشترك.

ونصت النقطة الرابعة من إعلان بانكوك على أن الرابطة تتطلع إلى ضم جميع دول الإقليم العشر، وهو ما دفع الرابطة إلى السعي لإشاعة السلام في المنطقة. فأصدرت في أوائل 1971 إعلان كوالالمبور بإنشاء **منطقة حرية وحياد**. وشهد عام 1976 عقد أول اجتماع قمة للرابطة في بالي (إندونيسيا) وصدور **إعلان وفاق الآسيان** Concord، **ومعاهدة الصداقة والتعاون**، التي أصبح إقرارها شرطا لعضوية الرابطة، إلى جانب استيفاء شروط معينة بالنسبة لتحرير التجارة.

الإطار المؤسسي

ويتميز جهاز الرابطة بالبساطة والانتشار، ويعتمد أساسا على اجتماعات الوزراء وكبار العاملين ويضم:
1) رؤساء الحكومات، ويمثل اجتماعهم أعلى سلطة في الآسيان. وانعقدت أول قمة للرابطة في 1976، والثانية في 1977، ثم في 1987 وفي 1992، وفيها تقرر عقدها كل ثلاث سنوات، فكانت القمة السادسة في 1998. واعتبارا من 1995 تقرر عقد اجتماع غير رسمي سنويا، فكان آخرها في 1999/11/28.
2) الاجتماعات الوزارية. أهمها الاجتماع الوزاري للآسيان AMM، وأنشأه إعلان بانكوك، 1967، من وزراء الخارجية، ويعقد اجتماعات سنوية لمناقشة متابعة تنفيذ قرارات القمة ورسم سياسات الرابطة والإشراف على تنفيذها. كما يعقد سنويا اجتماع لوزراء الاقتصاد AEM لتوجيه التعاون الاقتصادي للرابطة. ويرفع الاجتماع بالاشتراك مع وزراء الخارجية تقريرا للقمة عند اجتماعها. وأنشأت قمة 1987 الاجتماع الوزاري المشترك JMM، ويضم وزراء الخارجية والاقتصاد، ويعقد عند الحاجة لتحقيق التنسيق اللازم والتشاور حول شؤون الرابطة، ويجتمع عادة قبيل اجتماع القمة. أما الوزراء القطاعيين فيجتمعون عند الاقتضاء لتوجيه نواحي التعاون الرابطة، ويقدمون تقاريرهم إلى وزراء الاقتصاد. وأنشأت قمة 1992 مجلس الآفتا (منطقة التجارة الحرة للآسيان). ليشرف على التعريفة التفضيلية المشتركة، ويضم وزراء يحددهم وزراء الاقتصاد (عادة وزراء التجارة والصناعة) والأمين العام للرابطة.

3) الأمين العام للآسيان. ويعينه رؤساء الحكومات بترشيح من الاجتماع الوزاري. وهو مسئول عن أخذ المبادرة وتقديم المشورة وتنسيق وتنفيذ أنشطة الرابطة. وبموجب بروتوكول أقر في 1992 يكون مسئولا أمام اجتماع رؤساء الحكومات وجميع اجتماعات الوزراء ورئيس اللجنة الدائمة للآسيان.

4) اللجنة الدائمة للآسيان ASC، وتتابع العمل في وضع السياسات والتنسيق بين دول الرابطة فيما بين دورات الاجتماع الوزاري، ويرأسها وزير خارجية الدولة التي تعقد بها الدورة، وتضم أمين عام الرابطة وسفراء باقي الدول المعتمدين لديها. وترفع تقاريرها إلى الاجتماع الوزاري.

5) اجتماع كبار العاملين SOM وأنشأته قمة 1987 كجهاز مسئول عن التعاون السياسي للرابطة ويجتمع عند الحاجة ويرفع تقريره إلى الاجتماع الوزاري، ويضم وكلاء وزارات الخارجية للدول الأعضاء. وهناك عدد من **اجتماعات كبار العاملين** واللجان التي تقدم تقاريرها للاجتماعات الوزارية المختصة وإلى اللجنة الدائمة. وأنشأت قمة 1987 **اجتماع كبار العاملين الاقتصاديين** SEOM الذي يضم وكلاء وزارات التجارة والصناعة والمالية والتجارة الداخلية للدول الأعضاء، كجهاز مسئول عن جميع أوجه التعاون الاقتصادي، ويحل محل **اللجان الاقتصادية** الخمس التي كانت مكلفة بالإشراف على العمل اليومي للرابطة في قطاعات معينة.

6) الاجتماع الاستشاري المشترك JCM، وأنشأته التعديلات التي أجريت في 1987، ويضم الأمين العام واجتماع كبار العاملين وكبار العاملين الاقتصاديين والمديرين العامين للرابطة. ويحل محل اللجنة الدائمة في تسهيل التنسيق القطاعي لأنشطة الرابطة على المستوى الرسمي. ويرفع الأمين العام نتائجه إلى الاجتماع الوزاري ووزراء الاقتصاد.

7) أمانة الآسيان، أنشئت في 1976 باتفاقية وقعها وزراء الخارجية لتعزيز تنسيق وتنفيذ السياسات والمشاريع والأنشطة لمختلف أجهزة الرابطة. وتقرر في 1992 تدعيمها لتكون قادرة على أداء المبادرات التي تتخذها الرابطة. وأعطيت الأمانة سلطات واسعة ومسئوليات للقيام بمبادرات وتقديم النصح والتنسيق والتنفيذ لأنشطة الرابطة. وتقوم بأعمالها بواسطة أربعة مكاتب هي: **مكتب الآفتا** ويقوم بأعمال منطقة التجارة الحرة، **ومكتب التعاون الاقتصادي ومكتب التعاون الوظيفي** أي التعاون في باقي القطاعات، **ومكتب التعاون وعلاقات الحوار** ويقوم بالخدمات الاستشارية للجهات التي تقوم بتقييم المشروعات وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها وصياغة وتصميم المشروعات، والتعرف على مصادر التمويل ودراسة سياسات واستراتيجيات التعاون التنموي الخارجي.

8) الأمانات القطرية، لكل دولة عضو أمانة قطرية في وزارة خارجيتها تنظم وتنفذ الأنشطة المتعلقة بالرابطة على المستوى القطري. ويرأس كل أمانة قطرية مدير عام.

9) الصندوق، وأنشئ في أواخر 1969 ليقوم بتنفيذ المشروعات التي يقرها وزراء الخارجية. وتساهم فيه كل دولة بمليون دولار تدفع إلى الصندوق القطري. وتنشأ لجنة إدارة مشتركة في كل دولة يقرر لها مشروع، تضم ممثلا لكل دولة عضو تعينه اللجنة الدائمة.

10) التنظيمات الأهلية. قام القطاع الخاص بإنشاء عدد (حوالي 30) من "المنتديات الصناعية الإقليمية"[190] RICs في إطار غرفة تجارة وصناعة الرابطة ASEAN-CCI تلعب دورا رئيسيا في برامج المشروعات المشتركة، كما تقوم بنشاط مهم في التعاون التقني في الفروع التي تعمل بها. وفي أواخر الثمانينات اتخذت خطوات من أجل زيادة مساهمة الغرفة في اجتماعات أجهزة الرابطة، والتعبير عن موقف القطاع الخاص فيها.

تطور العمل في الرابطة

أكد إعلان بانكوك على التعاون الاقتصادي، دون أن يحدد تاريخا محددا لبلوغ مرحلة بعينها من مراحل التكامل. كما اهتمت الرابطة بالتعاون الإقليمي في مجالات أخرى، وهو ما أطلق عليه التعاون الوظيفي. إلى جانب ذلك فإن الرابطة اعتمدت ما يسمى **الإقليمية المنفتحة** open regionalism، وهو ما جعلها تعطي وزنا كبيرا للتعاون الدولي مع دول أخرى في المنطقة أو في العالم المتقدم. وتتلخص تحركات الرابطة في أوجه التعاون المختلفة في الآتي:

(1) التعاون الاقتصادي طالبت القمة الأولى، 1976، بتجاوز الخلافات السياسية والحدودية التي شلت فاعلية الرابطة حتى منتصف السبعينات، بتكثيف التعاون في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والقيام بعمل تعاوني في برامج التنمية الوطنية والإقليمية، مع الاعتماد قدر الإمكان على موارد الإقليم سعيا إلى زيادة التتام بين دوله. وقامت بصياغة سياسات تكاملية أكثر إيجابية في عدة مجالات، اتخذت اتجاهين رئيسيين: إقامة مشروعات صناعية مشتركة لبعض المنتجات الصناعية؛ وإعداد ترتيبات تجارية تفضيلية لعدد من السلع المهمة. واهتمت القمم المتتالية بتطوير برامج التعاون الصناعي لإكسابها مزيدا من المرونة وتكثيف جهود القطاع الخاص في تنفيذها. كما تحولت الترتيبات التفضيلية إلى منطقة تجارة حرة، **آفتا** AFTA. وعقدت في 1992 **اتفاقية تصعيد التعاون الاقتصادي** Enhancing ASEAN Economic Cooperation[191]، وبناء عليها قررت قمة 1995 الإسراع بإنجاز الآفتا في 10 سنوات بدلا من 15، وأضافت التعاون في مجالات الخدمات والملكية الفكرية، وأخذت بنظام جديد للتعاون الصناعي، وإنشاء منطقة استثمارية آسيانية AIA، والمساهمة في برنامج لتطوير حوض نهر الميكونج. وأقرت القمة غير الرسمية المنعقدة في أواخر 1997 **رؤية حول آسيان 2020**. وبدأ تنفيذها **بخطة عمل هانوي** HPA، للسنوات الست 1999-2004، تمثل المرحلة الأولى من مراحل تنفيذها، خطوات للتعجيل بالتحرير التجاري وإنشاء منطقة الاستثمار الآسيانية، وتحرير الخدمات.

(2) التعاون الوظيفي ويشمل مجالات العلم والتكنولوجيا والبيئة والثقافة والإعلام والتنمية الاجتماعية والرقابة على العقاقير والمخدرات والخدمة المدنية. وقد بدأ التعاون في العلم والتكنولوجيا في 1970 وأنشئت لجنة خاصة به في 1978، وبدأ في 1983 اعتماد برامج خمسية شملت ثمانية مجالات. وبدأ التعاون في مجال البيئة في 1977 بتشكيل مجموعة عمل تحولت في 1989 إلى اجتماع كبار العاملين في البيئة. واعتمدت الرابطة في 1994 خطة عمل استراتيجية في هذا المجال ASPEN. وحدد إعلان بالي، 1976، إطار التعاون في الثقافة والإعلام وأنشئت لجنة لهما في 1978، لتعمل على تعزيز التفاهم والتضامن بين شعوب الإقليم ودعم تكامله. ويتولى الإنفاق على المشاريع التي تعتمدها هذه اللجنة "الصندوق الثقافي للآسيان". كما أنشئت في نفس التاريخ لجنة التنمية

الاجتماعية، تفرع عنها لجان فرعية للتعليم والسكان والصحة والتغذية والشباب وبرامج المرأة وشؤون العمل ومجموعة خبراء إدارة الكوارث. وأنشئ في 1987 مؤتمر للخدمة المدنية ACCSM، الذي ينعقد كل عامين للنهوض بشؤون الخدمة المدنية في الإقليم. كذلك بدأ في 1983 التعاون في الشؤون القانونية، وضم عدة أجهزة منها اجتماعات وزراء العدل وكبار العاملين.

(3) التعاون الدولي للرابطة. أكدت القمتان الأولى والثانية على التعاون مع دول أخرى في الإقليم، وتعزيز التعاون الاقتصادي مع أطراف ثالثة. وبدأت الرابطة **حوارا** dialogue مع أستراليا واليابان في 1976، ثم الولايات المتحدة والجماعة الأوروبية وكندا. ثم عادت في التسعينات فأقامت حوارا مع كوريا ثم الهند والصين وروسيا، وحوارا قطاعيا مع باكستان في 1997. وركزت الرابطة في حوارها على أهم مجالات التعاون الاقتصادي، وبوجه خاص التجارة والاستثمار والتنمية الصناعية ونقل التكنولوجيا والطاقة والنقل والاتصالات والسياحة. وأقامت في 1994 **"المنبر الإقليمي للآسيان"** ASEAN Regional Forum, ARF ويضم 11 دولة شركاء في الحوار، هي أستراليا وكندا والصين والاتحاد الأوروبي والهند واليابان وكوريا ونيوزيلندا وباباوا غينيا الجديدة، وروسيا والولايات المتحدة، وضم منغوليا مؤخرا، وهو يعمل كجهاز استشاري يتولى الدبلوماسية الوقائية وبناء الثقة بين الدول في منطقة آسيا والباسيفيكي. وجرى مؤخرا تنظيم لقاءات الرؤساء للآسيان+3، بالاجتماع مع رؤساء الصين وكوريا واليابان. واقترحت اليابان ترتيب لقاءات لكبار العاملين للإعداد للقمم المستقبلة ومتابعة ما تقرره. وتجري حاليا دراسة جدوى إقامة **منطقة تجارة حرة** بين الأفتا والاتفاقية التجارية لتوثيق العلاقات الاقتصادية بين أستراليا ونيوزيلندا Closer Economic Relations, CER في 2010[192].

الترتيبات التفضيلية PTA

خلال العقد الأول من حياة الرابطة اقتصر النشاط في مجال التجارة على اتفاق ماليزيا وسنغافورة على إقامة ترتيبات خاصة لمعالجة ما ترتب على انفصال سنغافورة عن الاتحاد الماليزي في أغسطس 1965. وبدأت الرابطة في عامي 1976 و 1977 أول تحرك جزئي في مفاوضات حول الرسوم البينية، لكنها لم تكن شاملة بل انحصرت في عدد محدود من السلع، كما أنها اتخذت طابعا ثنائيا. فاتفقت سنغافورة مع الفليبين على تخفيض الرسوم بينهما بنسبة 10 %، وانضمت إليهما تايلاند. أما إندونيسيا فقد عارضت العمل بتكامل السوق بسبب ضعف قدرتها على التنافس مع جاراتها. فهي ترفض فتح أسواقها أمام شريكاتها قبل أن يكون لديها ما تنتجه للسوق الإقليمية. وهكذا نشأ وضع غير مألوف في التجمعات الأخرى، وهو أن أكبر دول التجمع كانت أكثرها معارضة للتكامل، وشعورا بالتخوف من عدم الحصول على نصيب عادل من منافعه.

وفي 1977/2/24 قرر اجتماع وزراء اقتصاد الرابطة الاتفاق على **ترتيبات تجارية تفضيلية** PTA بشأن سلع رئيسية، في مقدمتها الأرز والنفط لأهميتهما الحيوية للمنطقة. وشملت الترتيبات أيضا المنتجات الصناعية للمشاريع المشتركة والسلع الموجهة إلى توسيع نطاق التبادل التجاري البيني وسلعا أخرى ذات أهمية خاصة للدول الأعضاء، مع إعطاء كل دولة حق استثناء منتجات من التخفيض، إما بصفة دائمة أو بصفة مؤقتة، أو بإدراجها في قائمة "المنتجات الحساسة" أي ذات الأهمية بالنسبة لها في التجارة البينية. وروعي في البداية إيجاد توازن مباشر بين المنافع، باستخدام أسلوب المصفوفة الذي تقدم فيه كل دولة عددا محدودا من العروض والطلبات في جولات المفاوضات السنوية، لتطبق عليها هوامش تخفيض تفضيلي بحدود 20 - 25 %. وخلال الثمانينات جرى التحول إلى أسلوب التفاوض الثنائي، ثم الأخذ بالتخفيض العام التدريجي، بدءا بنسبة 20 % لسلع لا يتجاوز حجم التبادل فيها 50 ألف دولار وفق إحصاءات 1978، ثم بنسب تتراوح بين 20 % و 25 % للواردات التي تقل عن 500 ألف دولار (سيف) باستثناء السلع الحساسة، ورفع هذا الحد في أول 1982 إلى مليون دولار، ثم 5.2 في منتصفه، ثم 10 في نهايته. وفي 1985 رفعت التخفيضات العامة إلى الحد الأقصى، 25 %، بينما رفعت نسب التخفيض العام إلى 50 % لمنتجات أربعة قطاعات، هي المنسوجات، والكيماويات، والمطاط ومنتجاته والإسمنت ومنتجاته، واستبعدت المنتجات الغذائية من التخفيض العام بسبب آثاره السلبية على الأوضاع في المناطق الريفية.

ونظرا لأن قوائم الاستثناء شملت جانبا كبيرا من السلع المتبادلة بينيا، فقد ظلت آثار التخفيضات محدودة. لذلك اتفق في 1983 على وضع ضوابط لها، منها أن تكون هذه السلع متعلقة بمنتجات استثمارات يراد تقييد الواردات منها لحماية المصالح الوطنية، أو التي لها أهمية كمصدر للإيرادات، أو المهمة للتوظيف، والسلع شديدة الحساسية للمنافسة من دول الآسيان، مع السماح للدولة باستثناء 10 % من المفردات الداخلة ضمن الحد الأعلى، حرصا على المرونة. كما تقرر تقسيم السلع الحساسة إلى سلع غير حساسة يزال عنها الاستثناء، وأخرى نصف حساسة

يجري التفاوض بشأن استبعادها، وحساسة تبقى مستثناة، وإدخال نظام حصص لكل من المنتجات في باقي قوائم الاستثناء. ومع ذلك لم يتجاوز ما أصابه التخفيض 5 % من التجارة البينية. ولذلك أقرت قمة 1987 برنامجا للسنوات الخمس 1988-1992، (أو السبع لإندونيسيا والفليبين لاختلاف مستواهما الاقتصادي وهيكل التعريفة لديهما) تضمن تقليص القوائم المستثناة إلى ما لا يزيد عن 10 % من عدد المفردات التي يجري تبادلها وما لا يتجاوز 50 % من قيمة التجارة، وتخفيض 25 % على ما يلغى استثناؤه ورفع هامش التفضيل الساري إلى 50 %، وخفض المكون الآسياني في قاعدة المنشأ من 50 % إلى 35 %.

منطقة التجارة الحرة، آفتا AFTA

بانتهاء السنوات الخمس المقررة لتطوير نظام الترتيبات التفضيلية أعيد النظر فيه في 1992، وتم الاتفاق على إنشاء **منطقة تجارة حرة، آفتا**، هدفها الرئيسي[193] تعزيز وضع الرابطة كقاعدة إنتاجية تنافسية موجهة إلى خدمة السوق العالمية، وذلك بتوسيع نطاق التجارة البينية وإتاحة إمكانية تعميق التخصص واقتصاديات النطاق، وكذلك بتدفق مزيد من الاستثمار الأجنبي الذي يجتذبه ظهور السوق الموحدة. ولهذا الغرض قسمت السلع إلى:

- **قوائم تضمين** Inclusion List تتضمن سلعا صناعية وزراعية مجهزة تشمل أكثر من 90 % من مجمل خطوط التعريفة في الرابطة تطبق على أكثر من 81 % من التجارة الإقليمية. وتخضع لتعريفة تفضيلية.
- قوائم لمنتجات أخرى تتمتع بإعفاءات وفق الترتيبات التفضيلية، وتبقى متمتعة بالهامش التفضيلي السائد في 1992/12/23، إلى أن تقرر في إبريل 1995 إدراجها في قوائم التضمين.
- قوائم الاستثناءات، وفق التصنيف السابق، ويعاد النظر فيما لا يتم إلغاؤه منها حتى نهاية 2000.

وتخفض الرسوم بموجب تعريفة تفضيلية فعالة مشتركة Common Effective Preferential Tariff, CEPT على قوائم التضمين إلى (0 % - 5 %) خلال 15 سنة اعتبارا من يناير 1993، تنتهي في عام 2008. كما تجري إزالة القيود الكمية والعوائق غير الجمركية الأخرى، وقيود الصرف الأجنبي ذات الأثر التقييدي على التجارة. وتحدد ممر سريع fast track يضم سلعا صناعية من 15 قطاعا تخفض رسومها إلى الفئة الدنيا في 10 سنين، أو سبع سنوات إذا كانت الرسوم الابتدائية دون 20 %، ومسار عادي تخفض فيه الرسوم 20 % أو أقل إلى الفئة الدنيا خلال 10 سنوات، أما ما تجاوز 20 % فيخفض على مرحلتين، الأولى إلى 20 % خلال خمس إلى ثماني سنوات، ثم إلى الحد الأدنى في سبع سنوات تنتهي في أول 2008. وتحدد المنشأ المحلي بنسبة 40 % على أساس قطري أو تراكمي.

وبدأ التطبيق الفعلي اعتبارا من أول 1994، كما تقرر في 1994 تخفيض المدة من 15 إلى 10 سنوات، وذلك بخفض الرسوم فوق 20 % إلى 20 % في أول 1998 ثم إلى الفئة الدنيا في أول 2003، للمسار العادي وأول 2000 للمسار السريع. كما تقرر توسيع نطاق السلع المشمولة بالتفضيلات بإضافة السلع الزراعية غير المجهزة، والتخلص من الاستثناءات في أول 2001، وذلك على خمس دفعات متساوية من أول 1996. ويعني هذا أنه في 2000 تصبح الرسوم على 90 % من المنتجات 5 % أو أقل، من بينها 41 % تشكل حوالي 80 % من التبادل البيني تصبح رسومها 0 %، أي تعفى بالكامل. وترتفع نسبة المنتجات المدرجة في قوائم التضمين من 85 % في 1993 إلى 95 %. وتقرر في 1995 جعل الحد الأدنى 0 % بدلا من (0 % - 5 %). ووضع في 1996 نظام خاص للسلع الزراعية حتى 2010. كما تقررت قاعدة منشأ للمنسوجات ومنتجاتها بديلة لنسبة 40 % تقوم على قاعدة العملية الإنتاجية التي تؤدي إلى إحداث تغيير جوهري في طبيعة المنتج، واتفق مع غرفة صناعة المنسوجات الآسيانية على قائمة المنتجات والعمليات المؤهلة للمنشأ. وأنشئت في أمانة الرابطة وفي كل من الدول الأعضاء وحدة خاصة بالآفتا لتسهيل أعمالها. وتقرر قيام كل دولة بإصدار تشريع واحد في 1997 بكل التخفيضات للمدة المتبقية، بدلا من إعلانها أول كل سنة وهو ما كان يتسبب في تأخير صدورها. ويلاحظ أن تنفيذ الآفتا أدى إلى تخفيض التعريفة المشتركة من 12.7 % في 1993، تاريخ بدء العمل بها، إلى 6.38 % في 1997، لتصل 2.55 % في 2003. وفي أعقاب **الأزمة المالية** التي تعرضت لها بعض دول الرابطة في 1997 تقرر الإسراع بإنجاز الآفتا، بتقديم موعد استكمال الدول الست الأعضاء الأصليين فيها للمنطقة الحرة إلى سنة 2002 بدلا من 2003، وبلوغ ما لا يقل عن 90 % من إجمالي خطوط التعريفة فئة الرسوم (0 - 5 %) في 2000 وهو ما يشكل 90 % من التجارة البينية. ومنحت الدول حديثة الانضمام مهلات أطول. وفي 1999 تقرر أن تضاعف الدول جهدها لنقل عدد كبير من المنتجات من القائمة العامة للاستثناءات إلى التفضيلات، ووقع بروتوكول للترتيبات الخاصة بالمنتجات الحساسة، شمل عددا من السلع الزراعية غير المجهزة التي لم تكن مدرجة في التعريفة المشتركة، على أن تزال الرسوم على استيراد جميع المنتجات في 2015 بالنسبة للدول الست

الأعضاء الأصليين و 2018 للأعضاء الجدد. وقرر الاجتماع غير الرسمي لعام 1999 تقديم الموعدين إلى 2010 و 2015 على التوالي.

الإجراءات الأخرى لتسهيل التجارة

اتخذت الرابطة عددا من الإجراءات الأخرى لتسهيل التجارة، انصب بعضها على تسهيل المدفوعات، مثل إنشاء **ترتيبات مقاصة آسيانية** Swap Arrangement في 1977، مددت في 1979 لثلاث سنوات ثم في 1982 لخمس سنوات أخرى، وتتضمن تبادل منح ائتمان بحدود 80 مليون دولار لتخفيف مشكلة نقص السيولة الدولية بين الدول الأعضاء، وتشجيع **استخدام العملات الوطنية** في معاملات التجارة البينية، عن طريق **ترتيبات دفع ثنائية** BPA، تنطوي على مقاصة مبالغ المعاملات التجارية بين طرفيها، وتسوية الرصيد بعملة إحدى الدول. وتم في 1982 توقيع **لائحة منهجية** code of conduct جمركية تحدد أسس التقييم والتصنيف والأساليب الفنية لتسهيل الإجراءات الجمركية بغرض تيسير تحرير التجارة. وفي 1995 عدلت هذه اللائحة[194] لتسهيل وتسريع تنفيذ التعريفة المشتركة للآفتا، كما تقرر التبكير بموعد إزالة العوائق غير الجمركية ليكون 2003. وتضمنت **اتفاقية تصعيد التعاون الاقتصادي** (1992) العمل على تبسيط الإجراءات، واتباع نظام تصنيف موحد بحلول 2000، وتطبيق اتفاقية منظمة التجارة العالمية للتقييم في 2000، والعمل على تحرير **العطاءات الحكومية**. وألغت الدول الأعضاء جميع **الرسوم الإضافية** surcharges، اعتبارا من آخر 1996. وللإسراع بإقامة الآفتا وقع وزراء المالية في 1997 **الاتفاقية الجمركية الآسيانية**[195]، لتضع إطارا قانونيا يحدد أسس التعاون في هذا المجال، يعتمد مبادئ الاتساق وحق النقض والبساطة والكفاءة والمساعدة المتبادلة والتي تسمى اختصارا مبادئ CASTEM (Consistency, Appeals, Simplicity, Transparency, Efficiency and Mutual assistance). كما يجري العمل على سرعة تطبيق **اتفاقية الجات التقييم** GVA في 1997 قبل الموعد الذي حددته منظمة التجارة العالمية وهو عام 2000، وعلى تبسيط الإجراءات الجمركية لتخفيض الوقت والتكلفة عند كل نقطة جمركية، وتنسيقها وفق الأسس التي ينص عليها ميثاق كيوتو لمنظمة الجمارك العالمية. ونظرا لأن النظام المنسق HS للمنظمة العالمية للجمارك WCO يحدد بنود التصنيف لمستوى ستة أرقام، فقد تم في 1997 إعداد **نظام منسق آسياني للتصنيف** AHTN بمستوى 8 أرقام، ليطبق بحلول عام 2000. وبدأ في 1999 عقد اتفاقيات إطارية لترتيبات **الاعتراف المتبادل** MRAs، في القطاعات ذات الأولوية، يتم بموجبها تبادل الاعتراف بالاختبارات التي تجرى على السلع للتأكد من مطابقتها للمواصفات، توفيرا للوقت والتكاليف[196].

التعاون الزراعي

أقر وزراء الزراعة في أغسطس 1979 **السياسة الزراعية المشتركة للآسيان**، ركزت على التعاون في مجالات فنية. وبدأ في 1981 تنفيذ ثلاثة برامج: إنشاء نطاق حجر زراعي آسياني، وتجميع أنشطة البحث والتكنولوجيا في الزراعة، والمشاركة في موارد التدريب والإرشاد بهدف تحسين نوعية حياة المزارعين. وكان أهم إجراء تبنته الرابطة، ويعتبر الأول من نوعه في العالم، عقد اتفاقية تكوين **احتياطي الأمن الغذائي**، أصبحت نافذة في أواخر 1980. ويوفر إطارا مرنا للحركة في مجال الأمن الغذائي الإقليمي، يقوم على سياسات التخزين القطرية الفعالة وترتيبات المساعدات المتبادلة في حالات الطوارئ. ويتكون من مجموع المخزونات الأساسية، خاصة الأرز، لدى الدول الأعضاء داخل حدودها وفق سياساتها القطرية، يخصص منها جزء لاحتياطي الطوارئ الإقليمي للأرز للمساعدات المتبادلة. وقدر أنه لا حاجة لحفظ مخزون من منتجات أخرى. وشكل **مجلس احتياطي الأمن الغذائي الآسياني** AFSRB، ويتولى عمليات تسويق الأرز التي كانت تقوم بها مجموعة الأرز في لجنة التجارة والسياحة، وقام في 1980 بإعداد شروط تكوين احتياطي الأرز. وتقرر في 1981 وضع نظام للمعلومات والإنذار المبكر يعطي في نفس الوقت أساسا لتقييم فاعلية عمليات البرنامج، أدرجت فيه الذرة وفول الصويا والسكر.

التعاون الصناعي

كان من أوائل ما اهتمت به الرابطة إدخال نظم تعاون صناعي تقوم على أساس تجميع الموارد وتقاسم الأسواق لتسهيل استغلال اقتصاديات النطاق ومزايا المواقع المتنامة للإقليم، من أجل رفع التنافسية الصناعية للإقليم. وبدأ في 1980 تنظيم عقد اجتماع وزراء الصناعة. واعتمدت الرابطة أربعة برامج للتعاون الصناعي:

(1) الأول برنامج **المشروعات الصناعية الآسيانية** ASEAN Industrial Projects (AIP)، ويعتمد **استراتيجية المشروعات الكبرى** وتحصل بمقتضاه كل دولة على مشروع صناعي كبير تشارك فيه الدول الخمس. وبناء على مسح أجراه فريق الأمم المتحدة في أوائل السبعينات مشروعات تلبي الحاجات الأساسية للإقليم وتكفل استخداما أكفأ لموارد الإقليم، تم الاتفاق في 1976 على خمسة مشروعات صناعية، فحصلت كل من إندونيسيا وماليزيا على مصنع لليوريا، وتايلاند على مصنع للملح الصخري والصودا الخام، والفليبين على مصنع لتصنيع النحاس، وسنغافورة على مصنع لقاطرات الديزل. وفي 1981 تقرر التخلي عن ضرورة اشتراك جميع الدول الخمس في كل مشروع، أن تنظر أي دولة في ثلاثة مشروعات في آن واحد دون انتظار إنجاز أولها، وذلك للإسراع بالتنمية الصناعية. واقتضى كبر الحجم البحث عن تمويل خارجي، يغطي 70 % من جملة تكلفة المشروع، مقابل تحمل الدولة صاحبة المشروع 18 % والباقي تساهم به باقي الدول الأعضاء. وقد أعلنت اليابان في 1977 استعدادها لتقديم بليون دولار بفائدة ميسرة (حوالي 4 %)، بشرط أن تثبت دراسة الجدوى أن المشروع سوف يكون مربحا وفقا للأسعار السائدة في الأسواق العالمية. إلا أن طول الفترة بين إجراء دراسة المشروع وبدء تنفيذه كان يعرضه إلى تغيرات تؤثر في اقتصادياته بدرجة كبيرة[197]. كما أن ارتفاع كلفة منتجات المشروعات المنفذة أفقدها القدرة التنافسية العالمية، واقتضى فرض حماية لتسويقها إقليميا، وهو ما كان يمثل عبئا على الدول الأعضاء في شكل إعانة لصالح دولة شريكة، مما يؤدي إلى تحويل لا خلق للتجارة. وأدى هذا إلى تعثر السير في المشروعات الخمس باستثناء مشروعي إندونيسيا وماليزيا للأسمدة اللذين دخلا مرحلة الإنتاج في 1984.

ولذلك تقرر **مراجعة الإطار الفكري** للمشروعات الإقليمية، بما في ذلك قضايا المساهمات في رأس المال ودعم التسويق والتعريفة الموجهة. وقد أشار تقرير أعدته منظمة اليونيدو[198] في معرض بحث الرابطة عن أساليب جديدة لتنشيط التنسيق الصناعي فيها، إلى أن النظرة الجزئية لكل مشروع قد تساعد على تفادي الخلافات التي تنشأ عند التفاوض على برامج تشمل كل الدول الأعضاء، إلا أن تحقيق تبادل في المنافع كان يقتضي التنسيق بين المشروعات الإقليمية، وبينها وبين الخطط القطرية، حتى يمكن أن يسهم في التوصل إلى أسس للتخصص بين دول الإقليم. من جهة أخرى فإن دراسة المشروعات غلبت عليها النظرة الاستاتيكية، لأنها أجريت بمعزل عن التطور الصناعي العام، وتطور الطلب على السلع الوسيطة التي كان من المقرر أن تنتجها تلك المشروعات، مما أدى إلى مبالغة في التكاليف وقصور في تقدير الطلب المحتمل. كما أن الدراسات أجريت وفقا لأسعار الصرف السائدة، وبدون أخذ انتقالية عناصر الإنتاج في الاعتبار، وبإهمال ما يشوب هياكل الأسواق من تشوهات.

(2) برنامج **"التتام الصناعي الآسياني"**[199] ASEAN Industrial Complementation (AIC)، جاء بناء على اقتراح غرفة تجارة وصناعة الرابطة ASEAN-CCI، ومن خلال المنتديات الصناعية الإقليمية التي شكلها القطاع الخاص، الذي لم يكن متحمسا للمخاطرة في المشروعات الآسيانية الكبرى. ووقع وزراء الخارجية على اتفاقيته الأساسية في منتصف 1981. وهو يركز على **مشروعات صغيرة ومتوسطة الحجم** للسوق الإقليمية، نظرا لمحدودية حاجتها التمويلية مع ارتفاع إسهامها في توفير فرص العمل. ويقوم على توطين فروع صناعية جديدة معينة في موقع أو اثنين داخل الإقليم، وذلك بتوزيع حزم من المشروعات على الدول الأعضاء، بدءا بصناعة قطع غيار السيارات، لتمكين الدول الأعضاء من اكتساب الخبرة في مجالات جديدة بدلا من الاكتفاء بالمجالات التي يتأكد فيها توفر مزايا نسبية سابقة. ويصحب هذا المنهج عادة الاتفاق على إزالة العقبات أمام التبادل التجاري لمنتجات هذه المشروعات. وقد اتفق أيضا على إقامة بنك استثماري مشترك برأسمال يبلغ 50 مليون دولار، للمعاونة في تمويل الصناعات الصغيرة والمتوسطة، كما جرى التفكير في إقامة مؤسسة مالية مشتركة بين الرابطة واليابان برأسمال 180 مليون دولار. وبدأ توزيع أول مجموعتين من مشروعات هذا البرنامج في 1980، واحدة لمنتجات قائمة والأخرى لمنتجات جديدة، وذلك في صناعة السيارات. وتفرع عنه برنامج التتام بين الماركات Brand-to-Brand Complementation (BBC)، ويخص إنتاج وتبادل قطع ومكونات السيارات تسهيلا للتخصص الأفقي في إنتاج هذه المنتجات في الإقليم. والهدف هو تشجيع أصحاب الماركات على استغلال وفورات النطاق من خلال ترشيد وتخصص وحدات إنتاج السيارات بالسماح بتبادل القطع والمكونات المقررة لنماذج معينة من ماركات السيارات. وتمنح هذه القطع والمكونات 50 % من هامش التفضيل MOP من معدل الدولة الأولى بالرعاية MFN من جانب الدول المستوردة والاعتراف بها محليا.

(3) كذلك تقدمت غرفة تجارة وصناعة الرابطة في 1980 باقتراح بنوع ثالث من البرامج هو **"المشروعات الصناعية المشتركة الآسيانية"** ASEAN Industrial Joint Ventures (AIJV)، ويعتبر المناظر للبرنامج الأول AIP بالنسبة للقطاع الخاص، يتيح فرصا أفضل لمبادرات القطاع الخاص في القيام بمشروعات مشتركة تعمل

على المستوى الإقليمي. وتم توقيع اتفاقيته الأساسية في 1983، التي عدلت في 1987. وتعتبر وثيقة لإقامة علاقة عمل بين السلطات الرسمية والقطاع الخاص ممثلا في غرفة التجارة والصناعة، ليتعاونا على التعرف على الفرص وصياغة البرامج وتصميم المشروعات من أجل المساهمات المشتركة على أساس منافع متبادلة ومتكافئة للدول الأعضاء بغرض توسيع الاستثمار وزيادة الإنتاج الصناعي في الإقليم بجملته من خلال تجميع الموارد وتقاسم الأسواق. ويعتبر المشروع المساهم المشترك أنه ذلك الذي ينتج منتجات مشروعات مساهمة مشتركة، ويساهم فيه مواطنون من دولتين عضوين على الأقل، ويساهم رأس المال الآسياني بما لا يقل عن 51 %. وللمستثمرين أن يحددوا موقع مشروعاتهم في أي من الدول المساهمة. وتمنح الدول المستوردة منتجات المشروعات المشتركة هامش تفضيل MOP يعادل 90 % من معدل الدولة الأولى بالرعاية، وتعترف بها محليا. ويعتبر هذا البرنامج أكثر مرونة من برنامج الصناعات المتنامة، حيث يشترط مشاركة دولتين بدلا من أربع، كما أنه يمكن أن يشمل منتجات من عدة قطاعات صناعية وليس من قطاع واحد. واقترح مزيد من المرونة بالسماح للقطاع الخاص بأن يقيم المشروع في أي موقع داخل أراضي الدول الأعضاء المشاركة. غير أن أهم ما يعوق النهوض بهذه المشروعات في إقليم الرابطة أمران: الأول هو الحاجة إلى تدبير موارد تمويلية كافية، وهو ما يعني زيادة الاعتماد على رأس المال الأجنبي. والثاني إشاعة قدر كاف من الثقة في نفوس المستثمرين يحفزهم على التعاون على المستوى الإقليمي[200].

(4) وفي ظل التطور الصناعي السريع في الإقليم، اتفقت الدول الأعضاء في 1995 على إنهاء برنامج التتام بين الماركات BBC وبرنامج المشروعات المشتركة AIJV، وإحلال برنامج تعاون صناعي جديد محلهما أخذا في الاعتبار التحرير الجمركي التدريجي للآفتا. وجرى بمشاركة فعالة من جانب القطاع الخاص إعداد **برنامج التعاون الصناعي للآسيان** AICO[201]، وقع في 1996/4/27 وأصبح نافذا في 1996/11/1. ويستهدف تشجيع **التصنيع المشترك** بين الشركات العاملة في الرابطة. وتمنح منتجات العمليات التعاونية بين شركات تعمل في دولتين أو أكثر من دول الرابطة معدلا تفضيليا للتعريفة (0 - 5 %) يكافئ في الواقع المعدل النهائي للتعريفة التفضيلية المشتركة للآفتا. وتستفيد من هذا البرنامج شركات مثل تويوتا وهوندا وسوني وميتسوبيشي وفورد.

التعاون في الاستثمار ومعاملة رأس المال الأجنبي

ساعد نجاح دول الرابطة في سياساتها الادخارية على الحد من مشكلة التمويل الخارجي. وكانت ماليزيا أكثر الدول تدقيقا في هذا الصدد حيث أصدرت قانونا بشأن توطين رأس المال Capital Indiginization. غير أن محاولات رأس المال الأجنبي النفاذ إلى إقليم الرابطة بسبب اتجاهاتها الليبرالية، انتهت إلى إشعال **"حرب التيسيرات"** التي تتنافس فيها دول الرابطة على اجتذاب، فطالبت ماليزيا بإيقافها. فبدأت الرابطة تتجه إلى تنسيق إجراءات السماح بدخول الاستثمارات الأجنبية فيما بين أعضائها، دون الحد من تدفقها. بل إن الرابطة هي التي أصرت، أثناء مفاوضاتها مع الجماعة الأوروبية، على أن يتضمن الاتفاق بينهما نصا على تعهد دول الرابطة بتوفير الضمانات لرأس المال الأوروبي أملا في الحصول على الأموال اللازمة لها لتدعيم صناعاتها التصديرية. وخلال قمة 1987 وقعت اتفاقية الآسيان لترويج للاستثمار وحمايته بغرض زيادة وتسهيل تدفق الاستثمار في الإقليم بما يساهم في عملية التصنيع. وشكلت مجموعة عمل حول التعاون والترويج للاستثمار WGICP. كما أنشئت عدة أجهزة في هذا المجال، منها رؤساء هيئات الاستثمار للرابطة AHIA يعاونها اجتماعات كبار العاملين في الاستثمار SOM-I، وتجتمع بانتظام لمناقشة شؤون التعاون الإقليمي في الاستثمار وتقديم المبادرات فيها وتنفيذها.

وحقق التعاون في الاستثمار تقدما ملموسا منذ القمة الخامسة، ديسمبر 1995، التي كان من أهم قراراتها إنشاء **منطقة الآسيان للاستثمار** AIA[202]، تهدف إلى مساعدة الرابطة على جذب مقادير أكبر وأكثر استمرارا من الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الإقليم وفي داخله، وذلك باتخاذ إجراءات لزيادة جاذبية الإقليم والتنافسية والتتام والتعاون على تحرير وتسهيل الاستثمار والترويج المشترك له. وأدى إقرار **اتفاقية إطارية** للمنطقة في أواخر 1998 إلى بذل الدول ما في وسعها من أجل فتح الإقليم أمام الاستثمار الأجنبي، ومنح المعاملة الوطنية بأقل قدر من الاستثناءات. وبدأت الرابطة فتح صناعاتها المغلقة أو المقيدة للاستثمار، باستثناء الصناعات والمنتجات المبينة في قائمة استثناءات مؤقتة TEL للقطاع الصناعي، على أن تفتح أمام الاستثمارات الإقليمية بدءا من أول 2003. كما أعدت قائمة بالمنتجات الصناعية الحساسة SL، والاستثناءات العامة GE. واتفق على توسيع نطاق الاتفاقية لتشمل الخدمات المتعلقة بالصناعة والزراعة والصيد والغابات والتعدين. وقررت الدول التسع الأعضاء في أوائل

1999 فتح صناعاتها التحويلية أمام استثمارات بعضها البعض بمنحها معاملة المواطنين، مع إدراج الخدمات المتصلة بالصناعة والزراعة والتعدين. وتزال القيود المتبقية في 2003 وبالنسبة إلى لاوس وفيتنام من 2010. وأصبحت الاتفاقية نافذة من منتصف 1999. وفي **مواجهة الأزمة المالية** التي تعرضت لها الرابطة مؤخرا قررت قمة 1998 اتخاذ إجراءات قصيرة الأجل لتحسين المناخ الاستثماري، شملت إعفاءات ضريبية للقائمين بالاستثمار في الإقليم خلال 1999 و 2000، وتحرير استيراد السلع الاستثمارية ورفع حصة الأجانب في رأس المال إلى 100 %، وحق الانتفاع بالأراضي لمدة 30 سنة، والسماح بتوظيف مهنيين أجانب وتسهيل النفاذ للأسواق المحلية.

وتضمنت خطة عمل هانوي للسنوات 1999-2004 (أنظر بعده) تنفيذ اتفاقية منطقة الآسيان للاستثمار من خلال 3 برامج عمل: برنامج التعاون والتسهيل، برنامج التشجيع والتعرف، وبرنامج التحرير. ويتبع في سبيل ذلك عدد من الخطوات الرئيسية: بمنح المستثمرين معاملة مماثلة للمواطنين وفتح الاستثمار في جميع الصناعات. وبالنسبة للسلع المستثناة مؤقتا والحساسة يجري التدرج لفتحها أمام المستثمرين من مواطني الإقليم حتى 2010 وأمام جميع المستثمرين بحلول 2020 وفق الاتفاقية الإطارية للمنطقة الاستثمارية، والعمل على إزالة الإجراءات المقيدة للاستثمار وتحرير القواعد والإجراءات والسياسات المتعلقة بالاستثمار، وقواعد الترخيص والحصول على تمويل محلي وتحويل الأرباح.

التعاون في الشؤون المالية والمصرفية

جرى تعزيز التعاون في هذا المجال في أول اجتماع لوزراء المالية للرابطة AFMM، في 1997/3/1، وذلك لدعم المبادرات والنظم المالية الأخرى، ومنها الآفتا والتعاون الصناعي ومنطقة الاستثمار للرابطة[203]. وتم في هذا الاجتماع توقيع **وثيقة تفاهم وزاري** MU حول التعاون المالي واتفاقية الآسيان بشأن الجمارك، تناولت تعزيز التعاون في مجالات مالية عديدة تشمل المصارف وتطوير الأسواق المالية والرأسمالية، والشؤون الجمركية وشؤون التأمين، وكذلك شؤون الضرائب والمالية العامة، والتعاون في السياسة النقدية، وتنمية الموارد البشرية في المجال المالي. وأنشأ وزراء المالية اجتماع كبار العاملين في الشؤون المالية ASFOM لمساعدة اجتماعهم في أعماله. وينعقد هذا الاجتماع ومجموعات عمله بصورة منتظمة لتطوير وتوجيه وتنفيذ أنشطة التعاون المالي الإقليمي. كما شجعت الأجهزة الأخرى ذات الصلة بالمالية مثل موجهي التأمين والأسواق المالية وسلطات الضرائب والبنوك المركزية على إعداد منابر تقوم بإعداد مبادرات وجهود لتعزيز التعاون في القطاعات المالية المختلفة. كما تقرر في أواخر 1998 إقامة نظام إشراف مالي ASP، يقوم بالرقابة وتبادل المعلومات حول الشؤون المالية.

تقييم التجربة

اتسم تكوين رابطة الآسيان بالضعف، سواء من حيث الفلسفة التي يقوم عليها أو من حيث الأطر القانونية والمؤسسية، وهو ما أدى إلى غياب تحديد للمسار التكاملي، وعدم وضوح توجهاتها فيما يتعلق بالتنمية الصناعية، كما جعل القرارات تصدر بشكل اجتهادي وبدون ترابط، حيث تفادت الدول الأعضاء إعطاء سلطة محددة لجهاز الرابطة. وإذا كان للعوامل السياسية أهميتها، إلا أنها لم تكن دافعا إلى تكامل سياسي كما حدث في التجربة الأوروبية، نظرا لأنه لم يكن نتيجة صراعات إقليمية واسعة النطاق، بل كان انعكاسا لعوامل من خارج الإقليم على أوضاع قطرية اقترنت بها التباينات في تكوينات الأقطار ذاتها. وكانت التطورات الدولية هي العامل الحاسم في اكتمال عضوية الرابطة. من جهة أخرى فإن الاتجاه السائد تغلبت فيه النزعة الانفتاحية على الخارج، مما دعا إلى الاقتصار على أدوات للتعاون غير الهادف إلى تكامل اقتصادي وثيق، اكتفاء بما يسمى الإقليمية المنفتحة. ورغم هذا فإن حدة التفاوت الاقتصادي تزايدت مع الزمن، خاصة مع انضمام أعضاء جدد ينتمي أغلبهم لفئة الدخل المنخفضة، فيما عدا سلطنة بروناي التي انضمت في 1984 بمستوى مرتفع للدخل مع عدد قليل من السكان (218 ألفا) ولكن مساحتها (6 آلاف كم^2) تماثل عشرة أضعاف مساحة أصغر دولة من الأعضاء الأصليين وهي سنغافورة (640 كم^2). وإذا كانت الرابطة قد استطاعت، بفضل التطورات العالمية والإقليمية، أن تستكمل عضوية جميع الدول الواقعة في الإقليم، إلا أن هذا زاد من عدم تجانس الرابطة اقتصاديا، كما يتضح من الجدول الآتي الذي يقيس درجات الاختلاف في المؤشرات الرئيسية بنسبة المدى إلى المتوسط:

جدول (13) معامل الاختلاف(*) للمؤشرات الرئيسية لمجموعة الآسيان (%)

المؤشر /	مجموعة الخمسة	مجموعة الستة	العشرة

/ السنة	1965	1985	1985	1995	1995
المساحة	313	313	374	374	425
عدد السكان	288	278	282	337	405
الناتج القومي للفرد	477	1088	2638	904	1905

المصدر: IMF: *International Financial Statistics*; IBRD: *World Development Report* - أعداد متفرقة
(*) معامل الاختلاف = (أكبر قيمة - أصغر قيمة) / المتوسط × 100

واكتفت الدول المؤسسة بتبادل تفضيلات تجارية لا ترقى إلى أن تكون خطوة نحو تكامل اقتصادي مستقر (في شكل اتحاد جمركي أو وحدة اقتصادية). ومع ذلك فرغم الانفتاح على الخارج حرصت الدول الأعضاء على استثناء معظم المنتجات الداخلة في التبادل الإقليمي من قوائم التفضيلات، فظلت نسبة المنتجات المشمولة بها محدودة إلى أن اتجهت في بداية التسعينات إلى إنشاء منطقة تجارة حرة، ثم عملت على تعديلها من حيث المدة والشمول ومن حيث إلغاء الرسوم في النهاية، تمشيا مع قواعد منظمة التجارة العالمية، بدلا من إبقائها دون 5 %. وتشير بيانات جدول (14) إلى أن التقلب في نسب الصادرات البينية أكبر من تقلب نسب الواردات، وهو ما يعكس حدة تقلبات الصادرات الكلية. ويلاحظ أن نسبة الواردات البينية إلى الكلية ارتفعت خلال العقد

جدول (14) - نسب التجارة البينية لرابطة جنوب شرقي آسيا

التجارة	1967	1970	1973	1975	81-78	85-82	90-86	95-91	98-96
الصادرات	15.3	19.1	16.8	15.7	16.9	18.5	18.8	21.6	23.4
الواردات	9.9	12.5	11.8	19.1	13.3	15.8	17.2	17.8	19.8

المصدر:- أنظر جدول (12). البيانات حتى 1985 لمجموعة الخمسة، وبعد ذلك للستة، وهو ما يرفع النسبة بحوالي 5.0 %. وإذا أضيفت فيتنام فإن النسبة تصبح 23.1 % للصادرات، 20.3 % للواردات.

الأول من حياة الرابطة بحوالي 34 %، وهي نفس النسبة تقريبا لارتفاعها خلال العقدين الأخيرين، مما يشير إلى أن أثر الترتيبات التفضيلية ظل محدودا.

وقد سجلت التجارة الكلية للرابطة نموا كبير، خاصة بعد إنشاء الآفتا، فبلغت 247 في 1994، لتصبح رابع مجموعة تجارية بعد الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي واليابان. على أن الأمر الجدير بالذكر هو أن كلا من سنغافورة وماليزيا يلعبان دورا رئيسيا في التبادل البيني، إلى جانب سرعة نمو تجارتهما الخارجية. فقد ارتفعت مساهمتهما لتتراوح مؤخرا حول 50 % للأولى و 25 % للثانية. أما إندونيسيا فقد تراجع نصيبها إلى حوالي النصف ليستقر عند 6 %. وأصبح نصيب تايلاند حوالي 14 %، وتقاسمت بروناي والفليبين الباقي.

وكان من الطبيعي أن يؤدي الاندماج في الاقتصاد العالمي إلى قبول الهياكل الاقتصادية التي أفرزها هذا الاندماج، ومن ثم اشتد تأثرها بالمشاكل التي تعاني منها صناعاتها التصديرية، خاصة مع تزايد الحماية التي عمدت إليها الدول الصناعية، وكنتيجة لأثر التطورات التكنولوجية على هياكل التكاليف وعمليات الإنتاج ذاتها. وقد اعتمدت الرابطة في البداية على أسلوب المشروعات المشتركة الكبرى لتدعيم السوق الإقليمية. غير أن التركيز على الآثار الاستاتيكية لهذه المشروعات، وافتقاد رؤية للروابط بين اقتصادات الدول الأعضاء أدت إلى نبذ هذا الأسلوب والتحول إلى تعاون محوره القطاع الخاص، سواء من خلال مشروعات أو بانتقاء بعض الأنشطة القطاعية أو الاتفاقيات الإنتاجية. غير أن غياب استراتيجية للتنمية الصناعية للرابطة كان يعني عدم وجود إطار مرجعي يستوضح منه هذا القطاع الصورة المستقبلية المرغوبة والجدول الزمني للحركة، كذلك الذي توفره اقتصادات قطرية، كاليابان مثلا، بل والذي تبنته الدول الأعضاء ذاتها لصناعاتها. وعندما وضعت الرابطة الترتيبات التجارية التفضيلية وجهتها إلى قوائم من السلع بدلا من أن توجهها إلى قطاعات ترمي إلى تنشيطها بصورة مشتركة لأغراض التبادل البيني، متفادية بذلك التهرب الذي مارسته الدول الأعضاء لحماية صناعات قائمة بإدراجها في قوائم الاستثناء، لا سيما قوائم السلع الحساسة. وزاد تباين سياسات مواجهة الأزمة المالية من الاختلافات بين الأعضاء، حيث حبذ بعضهم مزيدا من تحرير التجارة وتستر آخرون وراء قيود على رأس المال. وعندما انضمت كمبوديا مؤخرا وجدت أن منافعها المباشرة من الانضمام إلى جاراتها الأكبر والأغنى تقتصر

على الاعتراف بها دوليا. وعليها أن تتخلص من الاعتماد الكبير على إيرادات الجمارك وتعيد النظر في صادراتها المحدودة إذا أرادت أن تنتفع من الأفتا.

مستقبل الرابطة

جاءت الأزمة المالية في 1997 لتنبه الرابطة إلى حاجتها لرؤية متأنية لأوضاعها وهو ما دفع القمة غير الرسمية المنعقدة في أواخر 1997 إلى إقرار رؤية حول آسيان 2020. كما أعد برنامج لبدء تنفيذها:

1) رؤية حول آسيان 2020 ASEAN VISION 2020

تتضمن هذه الرؤية[204] تطلّع الرابطة إلى أن تكون منطقة سلام وحرية وحياد، تزول فيها أسباب الصراع وتُحَل الخلافات بالوسائل السلمية، خالية من الأسلحة النووية، تساهم فيها الموارد البشرية والطبيعية الغنية في التنمية والرفاهية التي تتحقق للجميع، وكمنبر تسوده الديموقراطية، وأن تتحول إلى **"مشاركة في التنمية الديناميكية"** تنطوي على تكامل أوثق داخل الإقليم، وتحقيق اندماج أمتن وتكامل اقتصادي يضيق الفجوة بين مستويات التنمية للدول الأعضاء، مع التأكيد على بقاء نظام التبادل التجاري عادلا ومنفتحا، وبلوغ تنافسية عالمية. وتعهدت بالقيام بالخطوات التالية:

- تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والمالي بالتشاور الوثيق حول السياسات الاقتصادية الكلية والمالية.
- تعزيز **التعاون والتكامل الاقتصاديين** باتباع الاستراتيجيات الآتية: استكمال إقامة منطقة التجارة الحرة وتسريع تحرير التجارة في الخدمات - إقامة منطقة الآسيان للاستثمار بحلول 2010، وتحرير تدفق رأس المال بحلول 2020 - تكثيف وتوسيع نطاق التعاون الجزء إقليمي في الأقاليم الجزئية الحالية وفي أقاليم أخرى واعدة بالنمو - تجميع وتوسيع الروابط الإقليمية الخارجية، وتعزيز نظم التجارة متعددة الأطراف وتعزيز دور قطاع الأعمال كمحرك للتنمية.
- تشجيع قيام قطاع منشآت صغيرة ومتوسطة يساهم في التنمية الصناعية وكفاءة الإقليم.
- تسريع الانتقال الحر للخدمات المهنية والأخرى في الإقليم.
- تشجيع تحرير القطاع المالي وتوثيق التعاون بين أسواق النقد ورأس المال، وشؤون الضرائب والتأمين والجمارك، والتشاور حول السياسات الاقتصادية الكلية والمالية.
- تسريع تنمية العلم والتكنولوجيا، بما في ذلك تكنولوجية المعلومات، بإنشاء شبكة معلومات إقليمية ومراكز تميز لنشر وإتاحة البيانات والمعلومات.
- إقامة ترابط في مجال الطاقة ومرافق الكهرباء والغاز الطبيعي والمياه، وكفاءة وحفظ الطاقة وتنمية مصادر جديدة ومتجددة للطاقة.
- رفع درجة الأمن الغذائي والتنافسية العالمية في الغذاء ومنتجات الزراعة والغابات لتصبح الآسيان منتجا رئيسيا فيها، وتطوير قطاع الغابات ليصبح نموذجيا في إدارة الغابات والمحافظة عليها والتنمية المتواصلة.
- النهوض بالبنية الأساسية وشبكة النقل وتنسيق تكنولوجيات الاتصالات والطرق السريعة للمعلومات.
- تطوير الموارد البشرية في جميع قطاعات الاقتصاد من خلال تعليم متميز ورفع المهارات والتدريب.
- تنسيق نظم المواصفات لتسهيل التبادل التجاري مع مراعاة متطلبات الصحة والأمان والبيئة.
- استخدام مؤسسة الآسيان كأداة لمعالجة تباين التنمية الاقتصادية والفقر والتباينات الاقتصادية الاجتماعية.
- النهوض بالإجراءات الجمركية.
- النهوض بالاستثمار في القطاع المعدني والتعاون مع الشركاء في تكنولوجياته.

ومن الواضح أن هذه التوجهات لا تتضمن تطوير التكامل الإقليمي إلى مراحل أكثر تقدما وفقا للنظرية التقليدية، بل تركز على تطوير أدوات التعاون الإقليمي، مع تأكيد على أهمية التحرير للتجارة متعددة الأطراف. وقد عرف الأمين العام في خطابه في اجتماع الوزراء، سبتمبر 1999 التكامل الاقتصادي الإقليمي بأنه يعني إزالة العوائق أمام التجارة في السلع والخدمات والتخلص من عوائق الاستثمار وإقامة روابط النقل والاتصالات والطاقة داخل الإقليم. ويجري تنفيذ الرؤية عن طريق خطط متتالية، أولها خطة عمل هانوي.

خطة عمل هانوي HPA

تتضمن خطة عمل هانوي[205] للسنوات الست 1999-2004 خطوات عملية تتخذ بشأن كل من العناصر التي احتوتها الرؤية، من بينها تسريع تحرير التجارة في الآفتا (وقد سبقت الإشارة إلى الإجراءات في هذا الصدد)، وتنسيق الجمارك، وتنسيق مواصفات السلع ذات الأولوية، وإجراء تسهيلات أخرى للتجارة أهمها آليات تبادل

المعلومات. كما تضمنت الخطة خطوات تنفيذ إنشاء منطقة الاستثمار الآسيانية بما يزيد من قدرة الإقليم على جذب الاستثمارات عما تستطيعه اقتصادات صغيرة متفرقة، ولتحرير الخدمات وتيسير تداول المعلومات حولها والتعاون فيها وما يلزم لذلك من بنية أساسية وإنتاج مشترك، والإسراع بتنفيذ برنامج التعاون الصناعي للآسيان، وتشجيع المنشآت الصغيرة والمتوسطة ودعم التعاون بينها. ولم تتضمن الخطة خطوات محددة بشأن التقريب بين مستويات النمو خاصة بالنسبة للدول حديثة العضوية، واكتفت بالنص على العمل على إدماجها في الإقليم عند تناولها لما يتم عمله في الجانب السياسي والأمني، وهو ما يشير إلى الاهتمام بهذا البعد.

(ثالثا) تجربة جماعة شرق أفريقيا
نموذج سوء توزيع منافع التكامل

تعتبر جماعة شرق أفريقيا East African Community (EAC) من أقدم التجارب التكاملية، إذ يرجع الأصل فيها إلى الاتحاد الجمركي الذي قام بين كل من أوغندا وكينيا في سنة 1917 تحت راية الاستعمار البريطاني للبلدين، وانضمت إليه مستعمرة ثالثة هي تنجانيقا في 1922 حيث طبقت التعريفة المعمول بها بين أوغندا وكينيا، ثم انضمت في العام التالي إلى نظام التبادل الحر للمنتجات الوطنية. وتم في 1927 إزالة جميع العوائق الجمركية تقريبا بين الدول الثلاث وأنشئ نظام لتسجيل انتقال السلع بينها، مكّن من توزيع حصيلة الرسوم على الواردات حسب دولة المقصد الأخير. وكان لشرق أفريقيا، ابتداء من 1920 عملة مشتركة هي الشلن الشرق أفريقي يصدرها مجلس النقد الشرق أفريقي. وخلال الفترة السابقة على الاستقلال أقيم عدد كبير من الخدمات المدارة بصورة مشتركة، كان من بينها البريد والاتصالات والسكك الحديدية والموانئ والخطوط الجوية، ودائرة للجمارك ورسوم الإنتاج، ودائرة للضرائب المباشرة، وجامعة، وأجهزة للبحوث والخدمات الفنية وخدمات المصارف والتأمين. وأنشئ في 1948 مجلس تشريعي سمِّي في البداية "المفوضية العليا لشرق أفريقيا"، يتبعها أجهزة إدارية وتشريعية. وهكذا كانت المنطقة في الواقع أقرب إلى سوق مشتركة، ذات عملة واحدة ولها مرافق أساسية مشتركة تديرها المفوضية العليا. وساعد ذلك على نمو التجارة البينية، وإن فاقت صادرات كينيا صادرات شريكتيها بقدر كبير.

وتميزت هذه السوق المشتركة بالحرية التامة بمعنى أن الحكومة (الاستعمارية) لم تكن تتدخل مباشرة أو بطريق غير مباشر في عمل السوق المشتركة. وفي 1948 اتفقت الأقطار الثلاثة على قائمة من المنتجات الصناعية التي **لا يجاز إنتاجها** بعد ذلك التاريخ إلا بموجب ترخيص، ولم يكن هذا بقصد تخصيص صناعات بعينها لكل من الأقطار الثلاثة، بل بغرض تحسين فرص الاستثمار في المنطقة كلها. ولكن تعيين وزراء إقليميين (لكينيا في 1954، ولأوغندا في 1955، ولتنجانيقا في 1957) أدى إلى بدء توتر في العلاقات، حيث بدءوا يسائلون الموظفين في الأجهزة القطرية مطالبين بتبرير تصرفاتهم من منظور إقليمي[206]. وكانت الأمور التي تعرضت لأكبر قدر من الانتقاد، تركيز أجهزة الخدمات المشتركة في نيروبي ومومباسا وكلتاهما في كينيا، والتباين في معدلات نمو التجارة البينية، والتوزيع غير المتكافئ للصناعات التحويلية التي أقيمت للإحلال محل الواردات حيث تركز معظمها في كينيا حول نيروبي. وعقب حصول الدول الثلاث على استقلالها (تنجانيقا في 1961 لتقيم اتحادا مع زنزبار باسم تنزانيا في 1964، وأوغندا في 1962، وكينيا في 1963) سعت في 1963 إلى إنشاء **اتحاد سياسي** لشرق أفريقيا، إلا أن المحاولة لم تكلل بالنجاح لرفض أوغندا المضي فيه. غير أن فشل الدخول مباشرة في وحدة سياسية لم يكن دافعا إلى انتهاج المنهج الوظيفي بالبدء بإقامة تكامل اقتصادي من خلال السوق، إذ أن هذا كان قائما أصلا ولكنه فشل في معالجة عدد من المشاكل. فقد وجدت كل من أوغندا وتنزانيا أن المنافع من السوق المشتركة والخدمات المشتركة القائمة تذهب أساسا إلى كينيا. ونظرا لأن المشكلة الأساسية التي واجهت دول الجماعة كانت **تباين النشاط الصناعي** فيما بينها فضلا عن تخلفه، فقد عقدت هذه الدول خلال اجتماع وزاري في كمبالا في إبريل 1964 اتفاقية في هذا الشأن، أدخلت عليها تعديلات في اجتماع في يناير 1965 لرؤساء الدول الثلاث في إمبالي (أوغندا).

وتضمنت **اتفاقية كمبالا/إمبالي** عددا من الإجراءات المعقدة التي استهدفت تصحيح التوزيع الصناعي، بقصر ما يستجد من توسع في طاقات المصانع القائمة على تلك المقامة في أوغندا أو تنزانيا، وتوزيع الصناعات الجديدة على الدول الثلاث بصورة عادلة. كما اتفق على نظام للحصص يتم بمقتضاه إحداث تخفيض تدريجي في الصادرات من الدول ذات الفائض، وزيادة الإنتاج المحلي في الدول ذات العجز. إضافة إلى ذلك اتفق على التعاقد على دراسة صناعية لسوق الإقليم لتوفر أساسا يمكن بموجبه وضع **خطة صناعية إقليمية بعيدة المدى**. غير أن

كينيا رفضت التصديق على الاتفاقية المعدلة، مما أدى إلى تعثر تنفيذ تلك الإجراءات باستثناء تخفيف تركز بعض الصناعات الرئيسية، مما ساعد على نقل توسعات بعض الشركات التي مقرها في كينيا إلى كل من أوغندا وتنزانيا. ولذلك استمر الخلل في التبادل التجاري، مما دفع كلا من الدولتين الأخيرتين إلى تقييد التجارة بفرض عدد كبير من الحصص. وقد تعادلت آثار هذه الإجراءات، فلم يطرأ تحسن على ميزان أي من الدولتين، بل حدث عكس المتوقع إذ زاد الفائض التجاري الإقليمي لكينيا. وفي يونيو 1965 **انهارت المنطقة النقدية**، حيث أعلنت للدول الثلاث اعتزام كل منها إنشاء بنكها المركزي الوطني ليصدر عملة خاصة. وأعقب ذلك فرض أوغندا وتنزانيا مزيدا من القيود على الواردات من كينيا. وفي محاولة لإنقاذ الجماعة قرر رؤساء الدول الثلاث في سبتمبر 1965 تعيين مفوضية شرق أفريقية تضم ثلاثة وزراء من كل دولة ورئيسا لها، ويعاونها فريق من المستشارين. وقامت اللجنة بإعداد تقرير للحكومات حول المشاكل التي اعترضت مسار التكامل، وبناء على هذا التقرير وقع رؤساء الدول الثلاث في كمبالا، في 1967/6/6، على معاهدة للتعاون الشرق أفريقي أنشئت بمقتضاها **جماعة شرق أفريقيا**، وأصبحت نافذة اعتبارا من 1967/12/1، واتخذت مقرا لها في أروشا (تنزانيا). وكان هدفها البعيد هو إقامة اتحاد اقتصادي يطبق تعريفة جمركية ورسوم إنتاج موحدة، ويحظر فرض قيود على التجارة الدولية، باستثناء المنتجات الزراعية وضريبة التحويل بالنسبة للسلع الصناعية. غير أنها أغفلت قضية التوزيع المباشر للصناعات التي عصفت باتفاقية كمبالا/إمبالي؛ أي أنها تفادت المشكلة بدلا من أن تواجهها وتعمل على حلها، الأمر الذي أدى إلى تفاقم المشاكل التي حطمت التجربة.

التنظيم المؤسسي

تتكون الجماعة من السوق المشتركة ومن جهاز الخدمات المشتركة وخدمات الصندوق العام. وتديرها **السلطة الشرق أفريقية**، المكونة من رؤساء الدول الثلاث، يعاونهم 3 وزراء ليست لهم أية مسئوليات قطرية. غير أن هذه السلطة لم تنعقد منذ الانقلاب العسكري في أوغندا سنة 1971، بسبب رفض الرئيس التنزاني جوليوس نيريري الاجتماع بالرئيس الأوغندي عيدي أمين الذي أتى به الانقلاب. وكان هناك **خمسة مجالس وزارية**، للسوق المشتركة، والاتصالات، ومجلس استشاري وتخطيط، وللمالية العامة، وللبحوث والشؤون الاجتماعية. تعاونها **ثلاث أمانات**: السوق المشتركة والشؤون الاقتصادية - المالية والإدارة العامة - الاتصالات والبحوث، بجانبها **خدمات الصندوق العام**، وتشمل: دائرة الجمارك ورسوم الإنتاج - منظمة البحث الزراعي (وتقوم بإجراء بحوث في الزراعة والغابات ومصايد الأسماك والطب البيطري) - منظمات عديدة لبحوث الموارد الأولية والصحة - الأرصاد الجوية. وكان أهم ما يميز الجماعة الخدمات المشتركة وتشرف عليها منذ 1961 منظمة الخدمات المشتركة الشرق أفريقية، التي حلت محل المفوضية العليا، مع إنشاء هيئات مشتركة للخدمات الأربع ذات التمويل الذاتي: الموانئ - البريد والاتصالات - الخطوط الجوية - السكك الحديدية. وتضمنت المعاهدة اللائحة الأساسية لبنك التنمية لشرق أفريقيا East African Development Bank (EADB) الذي أنشئ في 1968 بمساهمات متساوية من الدول الثلاث في رأسماله البالغ 12 مليون جنيه إسترليني، يسدَّد في البداية نصفها على أربعة أقساط متساوية؛ ومقره كمبالا. وكان عليه أن يقدم قروضا لتمويل الصناعة، تحصل منها كينيا على 22.5 % فقط، بينما تتقاسم أوغندا وتنزانيا الباقي مناصفة، بواقع 38.75 % لكل. وكان للجماعة محكمة السوق المشتركة، كهيئة قضائية، بينما استبقيت محكمة الاستئناف الشرق أفريقية كمحكمة استئناف للإقليم. وواضح أن هذا التنظيم يعكس اتساع المساحة التي سعت الجماعة لتغطيتها وهو ما يمثل انعكاسا لنظام الإدارة المشترك الذي تولى أمورها الداخلية خلال عهد الاستعمار.

التبادل التجاري

دعت معاهدة إنشاء الجماعة إلى تحرير التجارة، وإلى استعادة الاتحاد الجمركي المقام قبل خمسين عاما، بما يتضمنه من فرض تعريفة جمركية مشتركة، وضمان حرية تجارة الترانزيت للبضائع المتجهة إلى أعضاء آخرين. كما أنها نصت على إلغاء الرسوم على التجارة البينية، وعدم فرض أي قيود كمية على الواردات من منتجات الأعضاء، وأن تعمل الجماعة على إزالة ما هو قائم من فروق بين رسوم الإنتاج حينما يقرر مجلس السوق المشتركة ذلك، وذلك سعيا إلى التوصل إلى رسوم مشتركة. إلا أنها - في ظل المشاكل التي صاحبت نشأتها - سمحت ببعض الاستثناءات بالنسبة لسلع معينة وبعض المنتجات الزراعية، وبقيود تفرض لأسباب خاصة وفي ظروف معينة. وقد تضمن الجزء الخاص "بإجراءات تشجيع النمو الصناعي المتوازي" بنودا تتعلق بتوفيق

الحوافز المالية التي تقدمها كل من الدول الأعضاء بغرض التنمية الصناعية، وبإنشاء بنك التنمية الإقليمي، وكذلك بنظام **ضريبة التحويل** Transfer Tax System الذي يعتبر لب الاتفاقية الجديدة[207]. فبموجبه تستطيع دولة عضو، إذا تعرضت لعجز في تبادلها التجاري للسلع الصناعية مع القطرين الآخرين، أن تفرض ضريبة تحويل على وارداتها منهما من هذه السلع، بما يوازي قيمة العجز مع كل منهما، وذلك بشرط:

- أن تُفرض على سلع يجري إنتاج سلع مماثلة لها محليا، أو يتوقع البدء في إنتاجها محليا خلال فترة لا تتجاوز ثلاثة شهور.
- أن يكون للصناعة التي يراد حمايتها بهذه الضريبة طاقة إنتاجية لا تقل عن 15 % من إجمالي الاستهلاك المحلي للمنتجات التي تصنعها، أو عن مائة ألف جنيه إسترليني، أيهما أقل.
- ألا تتجاوز الضريبة 50 % من التعريفة الخارجية المشتركة المفروضة على استيراد سلعة مماثلة من خارج الجماعة.
- أن يمتنع فرض هذه الضريبة على سلع أخرى إذا استطاعت الدولة أن تغطي 80 % من تجارتها من السلع المصنعة مع الجماعة، مع جواز استمرار العمل بالضرائب السابق فرضها.
- أن يُنهَى العمل بهذه الضريبة على سلعة معينة إذا استطاعت الدولة تصدير 30 % من إنتاجها المحلي منها.
- ألا يستمر العمل بأي من هذه الضرائب لفترة تتجاوز ثماني سنوات.
- أن يلغى هذا النوع من الضرائب كلية بعد فترة انتقالية مداها 15 سنة.

فإذا ترتب على استخدام هذه الضرائب انحراف واضح في استيراد السلع التي فرضت عليها، نحو السلع الواردة من خارج الجماعة، اتخذت إجراءات لتصحيح هذا الانحراف. وبناء عليه فرضت تنزانيا هذه الضريبة على 53 سلعة مستوردة من كينيا، تشكل حوالي 16 % من وارداتها الصناعية منها، وعلى 28 سلعة مستوردة من أوغندا تمثل حوالي 10 %. أما أوغندا فقد فرضت الضريبة على 32 سلعة صناعية تستوردها من كينيا توازي 10 % من وارداتها الصناعية منها. وبوجه عام فرضت الضريبة بحدها الأعلى أي 50 % من التعريفة المشتركة. ومع هذا ظلت أوغندا عاجزة عن إصلاح ميزانها مع كينيا مثلما فعلت تنزانيا. والأرجح أن ما طرأ من تحسن على ميزاني السلع الصناعية للدولتين مع كينيا لم يكن مرجعه هذه الضريبة بقدر ترتبه على الإجراءات الأخرى التي شملت استخدام الدولتين للقيود الكمية والحواجز الإدارية. فقد لجأت أوغندا وتنزانيا إلى استخدام الإجازة التي منحت بإمكان فرض قيود كمية على أنواع مختلفة من الأغذية ومحاصيل التصدير الرئيسية وذلك لمواجهة عجز في ميزان المدفوعات الكلي. غير أن استخدام هاتين الدولتين لنظام تراخيص الاستيراد أدى إلى التمييز ضد التبادل بينهما، لا سيما وأن تنزانيا لجأت إلى اتباع نظام مقايضة مع زامبيا وغيرها من الدول الأفريقية الاستوائية غير المنتمية إلى الجماعة، وإلى فتح أسواقها أمام المنتجات الصينية، مما أدى إلى اعتراض الأعضاء الآخرين على هذه الإجراءات التي تشجع استيراد سلع من خارج الجماعة تتنافس مع الاستيراد من منتجاتها المحلية. ورغم استمرار سريان التعريفة الخارجية المشتركة، فإن انفراد الدول الأعضاء بنظام التراخيص الخاصة بها، وعدم اتباع سياسة مشتركة بالنسبة لاستردادات الرسوم على المواد الوسيطة والآلات، أدت إلى اختلاف معدلات الحماية. ورغم تمكن الدول الثلاث من إحداث قدر من التنويع في صادراتها الصناعية، فقد ظلت كينيا هي المستفيد الرئيسي، ولو أن أغلب صادراتها كان يتركز في عدد محدود من المنتجات، منها منتجات الألبان والمنتجات النفطية والحديد والصلب. والواقع أن الارتفاع الذي شهدته التجارة البينية من 14.1 % إلى 18 % من التجارة الكلية فيما بين 1960 و 1967 أعقبه تراجع مستمر بعد نشأة الجماعة كما يتضح من الجدول (15). وكان الانخفاض بين 1967 و 1973 من 32 % إلى 24 %

جدول (15) - تطور التجارة البينية لجماعة شرق أفريقيا

البيان	1970	1973	1975	1978	1981	1983	1985	90-86	95-91	98-96
الصادرات	16.9	13.4	12.6	5.7	7.1	7.2	6.7	8.4	9.2	16.5
الواردات	15.3	11.9	7.9	3.7	4.3	5.3	4.7	4.8	5.2	9.4

المصدر: أنظر جدول (12).

لكينيا، ومن 16 % إلى 4 % لأوغندا، بينما حدث ارتفاع نسبي من 5 % إلى 7 % بالنسبة إلى تنزانيا[208]. ورغم ذلك فإن التجارة البينية للسلع الصناعية كان لها أهمية كبيرة، إذ بلغت حوالي 60 % من جملة الصادرات الصناعية الكلية للجماعة. وكان لهذه الصادرات أهمية خاصة بالنسبة لكينيا حيث كانت تستحوذ على ثلثي قيمتها

بمفردها. على أن الأمر الجدير بالذكر أن اتجاهات التجارة وأهميتها تختلف من دولة لأخرى. فصادرات كينيا تمثل أكثر من 90 % من الصادرات البينية، وهو ما يعادل حوالي 10 % إلى 11 % من جملة صادراتها، ولكن وارداتها من الدولتين الأخريين لا تتجاوز 3 % من جملة الواردات، وهو ما يوازي 0.2 % من وارداتها. على العكس من ذلك تذهب معظم الواردات إلى أوغندا، ويظل دور تنزانيا محدودا، وإن اتجهت إلى زيادة وارداتها من الإقليم رغم اتجاه صادراتها إلى الانخفاض. وهكذا فإن انهيار الجماعة لم يمنع كينيا من استمرار الاستفادة من تجارة الإقليم. ورغم أن المعاهدة تنص على تنسيق السياسات الزراعية القطرية، فقد أنشأت الدول الأعضاء مجالس تسويق زراعي قطرية. وقد أدى اختلاف السياسات التسويقية، إضافة إلى التقييدات التي تفرضها المعاهدة، إلى التدخل المستمر في تجارة المنتجات الزراعية[209].

الصناعات التكاملية

رأينا أن الاهتمام بالتنسيق الصناعي بدأ مبكرا في 1948، وأنه كان أساس اتفاقيتي كمبالا/إمبالي في 1965/1964، وهو ما يعتبر **سابقة لم يكن لها مثيل** في أي من التجمعات الإقليمية التي سبقت ذلك التاريخ. وبناء على التوزيع المتعلق بالصناعات الجديدة خص تنزانيا صناعات منتجات الألمنيوم وأجهزة الاستقبال وأجزاؤها والإطارات والأنابيب المطاطية؛ وخص أوغندا صناعات الدراجات والأسمدة الأزوتية؛ أما كينيا فخصها صناعة المصابيح الكهربائية[210]. غير أن رفض التصديق (أساسا من جانب كينيا) على الاتفاقيتين أدى إلى عدم العمل بهما، بل إلى العمل ضد نصوصهما. فبينما أقامت تنزانيا مصنعا للإطارات وخطّا لإنتاج أجهزة الاستقبال (وفقا لما هو مخصص لها) بنطاق يكفي احتياجات السوق الإقليمية، عمدت كينيا إلى إنشاء مصنع للإطارات، كما قامت هي وأوغندا بإنشاء مصانع لتجميع أجهزة الاستقبال. ولذلك أجرت أمانة السوق المشتركة والشؤون الاقتصادية دراسات سابقة على الاستثمار للتعرف على الصناعات التي لا يسمح حجمها إلا بالعمل على نطاق سوق الجماعة. وأوصى المستشارون الذين أجروا هذه الدراسات بإنشاء مصانع في قطاعات الصلب (الأسياخ والألواح) وتجميع الجرارات ومجمع للأسمدة الكيماوية. وأقرت لجنة المخططين هذه التوصية من الوجهة الفنية، إلا أن تجميد عمل الجهاز الرئاسي أدى إلى عدم تحصيل الموافقات السياسية الضرورية[211]. من جهة أخرى فإن محاولة معالجة الأمر عن طريق إنشاء بنك إقليمي للتنمية انتهت إلى عكس الهدف منها، حيث حصلت كينيا، وهي العضو الأغنى، على 46 % من قروض البنك حتى نهاية 1971، أي أكثر من ضعف الحصة المقررة لها، مقابل 33 % لتنزانيا و 21 % لأوغندا.

تصحيح توزيع المنافع والأعباء

على الرغم من أن الدول الثلاث أعضاء الجماعة كانت، ولا تزال، من بين مجموعة الدول منخفضة الدخل، فإن كينيا حظيت بموقع متميز عن شريكتيها، وهو ما جعل الجماعة تتعرض خلال الخمسينات لعدد من المشاكل التي ترتبت على وجود علاقات وثيقة بينها خلال السنوات الثلاثين السابقة عليها. وقد كان في مقدمة هذه **المشاكل**: تركيز الخدمات المشتركة - والتي كان المفروض أن يكون وجودها ميزة خاصة للإقليم - في كينيا؛ وتباين معدلات نمو التجارة البينية؛ وعدم العدالة في توزيع الصناعات بين الدول الأعضاء. لذا شكلت الجماعة لجنة شرق أفريقية لتقصي الأوضاع الاقتصادية والمالية برئاسة Jeremy Raisman في 1960 تقدمت بتقريرها بعد سنة[212]. وقد أوضح هذا التقرير أن وجود السوق المشتركة قد ساعد على تشجيع الصناعة في دول الإقليم وعلى تحقيق نمو في حجم إنتاجها رغم الظروف الدولية المعاكسة. وعلى الرغم من إقرار اللجنة بظهور تباين في معدلات النمو فإنها رأت أنه "من المشكوك فيه أن تتمكن أوغندا وتنجانيقا، عن طريق إقامة عراقيل في وجه عمل السوق المشتركة، من تحقيق مكاسب تفوق الخسائر المؤكد أن تترتب على إفقار شرق أفريقيا في مجموعها". كما رأت اللجنة أن منافع السوق المشتركة ينتظر لها أن تتزايد فيما بعد حيث ينتظر لها أن تؤدي إلى تزايد التخصص، وأن تتزايد أهمية الأنشطة ذات النطاق الأدنى الكبير. وأشارت اللجنة إلى أن ما تعترض عليه أوغندا وتنجانيقا مما يترتب على النمو النسبي الأكبر في كينيا للصناعات المحمية برسوم خارجية مشتركة، من خسائر في دخلهما القومي وفي الإيرادات الحكومية، يعوضه تزايد مشتريات كينيا من كل منهما. وهكذا إذا صح أن القطر الأسرع في النمو الصناعي هو الأكثر استفادة، فإن القطرين الآخرين يستفيدان أيضا. فالقضية المطروحة ليست هي خسارة بعض الأطراف، بل عدم تساوي توزيع المنافع بينها.

وبالتالي فإن الحل المنشود يكون بتحسين أسلوب عمل السوق. وتحقيقا لذلك تقدمت اللجنة بعدد من **المقترحات**. أولها التفاوض حول المبادئ التي تقوم عليها سياسة التبادل والتسويق بين دول الجماعة. الثاني أن يجري البحث في التنسيق في شؤون التجارة والأسعار من خلال اجتماعات دورية للوزراء المختصين. والثالث أن يشارك في هذه الاجتماعات مستشار وأمانة اقتصاديان مستقلان عن التحيزات القطرية. والرابع هو إيقاف العمل بنظام الترخيص بإقامة صناعات جديدة حيث أنه لا يمكن تنفيذه بكفاءة دون وجود خطة عامة للتنمية متفق عليها. ولمعالجة الصعوبات الاقتصادية والمالية وتباينات معدلات النمو، اقترحت اللجنة تكوين **مجمَّع من الإيرادات** يجري توزيعه على نحو يخفف من تباين المنافع العائدة من السوق؛ ويتكون من موردين: نسبة من عائدات ضريبة الدخل المحصلة من الشركات على الأرباح في قطاعي الصناعة والمال؛ ونسبة من حصيلة الرسوم الجمركية ورسوم الإنتاج. وفي الوقت نفسه يخصص نصف الحصيلة السنوية للمجمَّع كدخل مستقل للمفوضية العليا حتى تتيسر مواجهة نفقات الخدمات التي ليس لها مصدر مباشر للدخل. أما النصف الثاني من الحصيلة فيوزع بالتساوي بين الدول الثلاث. وقد أثارت إعادة التوزيع المترتبة على هذا الأسلوب تذمر كينيا التي رأت فيه عبئا كبيرا على إيراداتها العامة، بينما لم تجد فيه تنزانيا وأوغندا تعويضا كافيا يقابل المنافع التي ادعتا أن كينيا تحصل عليها. ففي رأيهما أن تقرير لجنة ريزمان لم يكن موفقا في تقدير التباينات، ولا في تشخيص طبيعتها، وأن العلاج لا يجب أن يكون ماليا، بل بحصولهما على مزيد من النشاط الاقتصادي، وبخاصة من الصناعة التحويلية.

وأدى هذا إلى إعداد **اتفاقية كمبالا/إمبالي**، التي ركزت على القطاع الصناعي، فجاء الاعتراض هذه المرة من جانب كينيا، مما حال دون التصديق عليها كما سبقت الإشارة. وعادت دول الإقليم إلى استخدام أداة الرسوم الجمركية لتصحيح توزيع القطاع الصناعي في اتفاقية 1967، وذلك عن طريق ضريبة التحويل والسماح باستخدام القيود الكمية. ومع ذلك فإن هذا الأسلوب أدى إلى تراجع التبادل التجاري البيني كما سبق بيانه. وكان من أهم الأدوات التي انفردت بها الجماعة لتصحيح الخلل في توزيع المنافع والأعباء الحادث في تدفقات التجارة وفي التنمية الصناعية، هو تمويل الخدمات المشتركة التي أقيمت في قطاع النقل والاتصالات والتي نشأت في عهد الاستعمار. فقد تولت كينيا تعويض زميلتيها عن مكاسبها النسبية في كل من التبادل التجاري وفي النمو الصناعي بتمويل تلك الخدمات التي كان لها مغزى خاص بالنسبة للتنمية الصناعية ذاتها. غير أن مضي الوقت أثبت أن هذا التعويض غير كاف، بل وكان له تأثير سلبي. فقد ساءت إدارة الخطوط الجوية وتعرضت لخسائر كبيرة، وارتفع عدد العاملين في السكك الحديدية وتزايدت أجورهم بينما استمرت خدمات النقل على انخفاض أجورها واختلال هيكلها. ثم حدث إيقاف لتحويل الإيرادات المستحقة للهيئات (المستقلة) القائمة بتسيير هذه الخدمات إلى مقار إدارتها، مما أدى إلى توقفها.

ورغم التعديلات التي أدخِلت على هيكل الخدمات المشتركة والتي تم بموجبها إضافة بعض الخدمات والاستغناء عن البعض الآخر، ومن سيادة الاعتقاد في أواخر الستينات بأنه "لا شك أن مبدأ المشاركة في الخدمات قد أثبت في شرق أفريقيا أن فيه مصلحة للجميع، وأن وجودها قد كان من بين العوامل المؤدية إلى الاستقرار في الأوقات التي تعرض فيها وجود السوق المشتركة ذاتها للأزمات"[213]، فإن السبعينات شهدت النقيض من ذلك تماما. فقد وجدت كينيا نفسها تتحمل أعباء خدمات سوق تُغلق في وجهها. وطالبت كينيا بتصحيح أوضاع تلك الخدمات وتطوير إدارتها على نحو يضمن كفاءة تشغيلها. وانتهى الأمر إلى القضاء على شركة طيران أفريقيا الشرقية، وإنشاء الدول الأعضاء خطوطها الجوية الوطنية في 1977. وهكذا تداعى أحد أهم إنجازات الجماعة، وأحد أدوات إعادة توزيع المنافع من التكامل، وانهارت الجماعة ذاتها، بعد أن كان جهازها الرئيسي قد توقف منذ بداية السبعينات. وكانت هذه هي نهاية الجماعة التي ظلت فترة من الزمن ينظر إليها على أنها أنجح التنظيمات التكاملية في العالم الثالث وأكثرها توقعات بالتوفيق.

تقييم التجربة

عُقدت آمال كبيرة على جماعة شرق أفريقيا، وتطلعت عدة دول مجاورة إلى نجاحها حتى تنضم إليها. وعلى الرغم من أن الاتحاد الجمركي عاش نصف قرن في ظل الاستعمار، ومن قيام اتحاد اقتصادي بين أوغندا وتنجانيقا، فإن عوامل اقتصادية وسياسية أدت إلى فشل التجربة وإلى تعذر استمرارها:

1) **التباين في مستويات ومعدلات النمو**، واختلاف الهياكل الاقتصادية بين الدول الأعضاء، أدى إلى الابتعاد عما يقضي به منهج التكامل من تحرير تجاري. وعجزت الجماعة عن خلق تجارة بين أوغندا وتنزانيا، إذ لم تكن العوائق الجمركية ذات شأن بسبب تخصص كل منهما في إنتاج مواد أولية متشابهة، واتجاه 90 % من صادراتهما

إلى الدول المتقدمة. وتكبدت كل منهما عجزا كبيرا في التعامل مع كينيا التي استطاعت اجتذاب مزيد من الصناعات الموجهة للتصدير إليهما، وحدث تحويل للتجارة لصالحها بينما فقدت شريكاتها جزءا مهما من إيراداتهما الجمركية.

2) **اختلاف النظم الاقتصادية**، لعب دورا إضافيا في تعثر هذه التجربة. فقد اختلفت أدوات التعامل في الأسواق بقيام تنزانيا في 1967 بتأميم جهازها المصرفي، وتقييد المدفوعات الخارجية وإخضاع تجارتها الخارجية لمؤسسات القطاع العام، بينما مالت كينيا إلى الالتزام بقواعد الاقتصاد الحر وتشجيع الاستثمار الأجنبي الذي اهتم بتعزيز موقفها واستخدامها في النفاذ من خلالها إلى سوق الجماعة، ومن ثم القضاء على فكرة الصناعات التكاملية. وفي هذا الصدد أشار وزير المالية التنزاني في خطابه أمام الجمعية الوطنية سنة 1976 إلى أن المستعمرين استخدموا أساليب عديدة لإفشال الصناعة التنزانية، كان آخرها استغلال قيام السوق المشتركة لجعل تنزانيا سوقا للصناعات التي أنشئت في كينيا لتكون رأس جسر للصناعة الأوروبية داخل نطاق الجماعة[214].

3) **الالتجاء إلى القيود** لتجاوز المشاكل أدى إلى تزايد تعقيدها. فالتحرير لم يشمل المنتجات الزراعية، بينما أدى تطبيق الضريبة التحويلية إلى تكريس الحماية لدى العضوين الأقل تصنيعا، أوغندا وتنزانيا. ورغم الحديث عن سوق مشتركة، فإن محاولة إقامة اتحاد جمركي لم يصحبها تحرير في حركة العمل ورأس المال.

4) **سوء الإدارة الاقتصادية**، الذي أصاب الخدمات المشتركة التي كانت قائمة منذ أيام الاستعمار، أدى إلى انهيارها بل وإلى إنهاء التجربة ذاتها، على الرغم من أن وجودها كان يفترض فيه أن يقرّب من المسافات الاقتصادية بين الدول الأعضاء.

5) **تفاقم الخلاف السياسي**، فقد تصاعد الاختلاف في النظم الاقتصادية إلى خلاف سياسي بين تنزانيا وكينيا. بينما نشب خلاف سياسي بين أوغندا وتنزانيا بعد أن عارض نيريري رئيس تنزانيا استيلاء عيدي أمين على السلطة في أوغندا في 1971، وإيوائه سلفه ميلتون أوبوتي، مما أدى إلى تجميد الجهاز الرئاسي للجماعة.

6) **تباين توزيع المنافع والأعباء** نتيجة التباينات الاقتصادية والتدخل في تجارة المنتجات الزراعية، والاختلاف على توزيع الصناعات التكاملية، وعدم الرضا بالنظم المختلفة لإعادة التوزيع من خلال تحويلات مالية تحملت كينيا معظمها في نظير تفوقها الصناعي بالنسبة إلى شريكتيها، مما أوضح عجز التجمع الإقليمي عن إثبات الجدوى الاقتصادية للتكامل بالقدر الذي يجعل الدول تحرص على إبقاء علاقاتها السياسية في وضع طبيعي. بل إن كينيا استفادت بدرجة أكبر من التمويل الذي وفره بنك التنمية الشرق أفريقي، على عكس ما كان مقررا.

7) **تنامي النزعات القطرية**، حيث أدت عدم عدالة توزيع المنافع إلى تزايد شعور الدول الأعضاء بأن استراتيجياتها القطرية الأخرى أجدى مما يوفره التجمع الذي يضمها، وبأن لدى كل منهم من يحتمل أن يكونوا شركاء أفضل من زملائه فيه. فقد أدت التطورات في الجزء الجنوبي من القارة الأفريقية إلى اتجاه تنزانيا إلى إيجاد أطر مؤسسية للتعاون مع موزمبيق وزامبيا ورواندا وبوروندي. أما كينيا فإنها، فضلا عن تقديرها للمصلحة التي تجنيها من إفساح المجال لرأس المال الأجنبي، اتجهت أنظارها إلى الشمال، باحثة عن أسواق جديدة في إثيوبيا والصومال والسودان وغيرها، كبديل للأسواق التي بدأت تغلق أمامها. وبالتالي فإن أيا من الدول الأعضاء لم يجد دافعا للتضحية من أجل التكامل أو إلى بذل مزيد من الجهد للمحافظة عليه.

وهكذا فإن دول المجموعة، باستثناء كينيا، عانت من تدهور في أدائها الاقتصادي، سواء من حيث تراجع دخل الفرد (بالأسعار الثابتة) أو انخفاض نصيب قطاع الصناعة التحويلية من ناتجها المحلي، أو ارتفاع معدلات التضخم، خاصة خلال الثمانينات. وكانت أوغندا أسوأ الدول الثلاث أداءً، حيث بلغ نمو الناتج المحلي خلال 1967-1977، وهي فترة قيام الجماعة، فيها 2.0 % مقابل 7.5 % لكينيا، و 6.3 % لتنزانيا[215]. وعلى مدى العقدين 65-1986 تراجع نصيب الفرد من الناتج القومي الإجمالي بمعدل 2.6 % في أوغندا، وبمعدل 0.3 % في تنزانيا، بينما استطاعت كينيا أن تحقق نموا بمعدل 1.9 %[216]. وانعكس هذا على القدرات التصديرية للأوليين بل وعلى نصيب القطاع الصناعي فيهما. وارتفع معدل التضخم فيهما، لا سيما خلال الثمانينات، كما ارتفعت مؤشرات التباين بين الأعضاء في للمتغيرات الرئيسية. وهكذا تحولت هذه التجربة خلال عقد من الإجراءات العدائية، من حالة واعدة بالنجاح إلى "أبرز حالة فشل في المنظمات الإقليمية في أفريقيا"[217].

وقد أصبحت دول الجماعة من بين 20 عضوا تشكلت منهم في 1994 السوق المشتركة لشرق وجنوب أفريقيا **"الكوميسا"** COMESA (التي انضمت إليها من الدول العربية كل من السودان والصومال، ومؤخرا مصر، وتستهدف استكمال إقامة منطقة تجارة حرة في أواخر عام 2000، لتبدأ بعد ذلك مرحلة اتحاد جمركي مدتها أربعة أعوام. ولعل هذا هو ما أعاد التجارة البينية للمجموعة إلى ما يقارب مستوياتها الابتدائية لعام 1970 (جدول 15). من جهة أخرى أدى توقف العمل بالجماعة إلى تعديل هيكل بنك التنمية الشرق أفريقي. وبدأ في 1980/7/23

العمل بميثاق جديد للبنك[218] تجاوز ما كان مقررا له من المساعدة في إنشاء صناعات تكاملية ليشمل قطاعات الزراعة والغابات والسياحة والنقل والنهوض بالبنية الأساسية مع إعطاء الأولوية للمشروعات التي تعزز التكامل الإقليمي. وتساهم كل من الدول الثلاث بنسبة 25.46 % من رأسمال البنك، بينما تساهم دول أخرى كألمانيا وهولندا، ومؤسسات تمويلية أخرى كبنك التنمية الأفريقي AfDB بالباقي. ويشرف على البنك مجلس محافظين من وزير لكل من الدول الثلاث، ومجلس مديرين مما لا يتجاوز خمسة أعضاء، ويتولى إدارته مدير عام يعينه المحافظون لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد.

هوامش الفصل العاشر

(181) أنظر، ECAFE: "Towards Integration in Asia". *Journal of Development Planning*, No. 2, U.N., New York, 1970. pp. 115-153. خاصة صفحة 119، وكذلك صص 145-149 بشأن مشروع حوض الميكونج.

(182) ECAFE: "Regional Harmonization of National Development Plans and Trade Cooperation: Approaches to Economic Integration in the Development of the ECAFE Region". *Economic Bulletin for Asia and the Far East*, vol. XVIII, No. 1, 1967. U.N., 67.II.F.21. أنظر أيضا صص 10-12 من، Meerhaeghe، مرجع سابق.

(183) أنظر ص 181 من، Germanico Salgado Penaherrera: "Economic Integration of Developing Countries and the Role of Industrial Planning". *Journal of Development Planning*, No. 8. UN, 1975. pp. 167-193.

(184) أنظر صص 150، 155 من، F. Kahnert, P. Richards, E. Stoutjesdijk, P. Thomopoulos: *Economic Integration Among Developing Countries*. Development Centre of OECD, Paris, 1969.

(185) أنظر مثلا، ص 77 من، IMF: *Directory of Regional Economic Organizations*. Washington D.C., May 1979.

(186) أنظر الموقع، *http://www.imf.org/external/np/sec/decdo/eco.htm*. 1999/7/3.

(187) أنظر ص 150 من، ECAFE: "Towards Integration in Asia"، مرجع سابق. أنظر أيضا نص الإعلان في: *http://www.asean.or.id/history/leader67.htm*

(188) أنظر صفحات 44-46 من، Gustav Ranis: "The Dual Economy Framework: Its Relevance to Asian Development". *Asian Development Review*, No. 2, 1984, pp. 39-51، مشار إليه في صفحة 16 من، William E. James, Seiji Naya, and Gerald M. Meier: *Asian Development: Economic Success and Policy Lessons*. International Center for Economic Growth; University of Wisconsin Press, 1987، حيث يقارن الكاتب المذكور بين تايلاند والفليبين في هذا الشأن. وتستند هذه الدعوى إلى أنه حينما تقوى أوضاع الموارد الدولية في الأسواق الدولية يميل سعر الصرف إلى اكتساب قوة تجعله عائقا في طريق تشجيع الإنتاج من أجل التصدير، كما أن تركز ملكية تلك الموارد بيد الدولة يجعلها غير مهتمة بالسياسات الرافعة الكفاءة، بل تهتم بعمليات إعادة التوزيع مما يشيع تفضيلا للأنشطة الريعية سهلة العائد المستمد من السوق الداخلية.

(189) أنظر، "History and Evolution of ASEAN" في، *http://www.asean.or.id/*، 1999.

(190) أنظر بيانا بهذه المنتديات في صفحتي 55-56 من، UNIDO: *New Forms of Industrial Co-operation and Investment Policies in Regional Arrangements* (V. 8, 22722 1988, Mimeographed)

(191) أنظر نص الاتفاقية في *http://www.asean.or.id/economic/afta/afta_ag1.htm*، وبروتوكول 1995 المعدل لها afta_p1.htm في نفس الموقع.

(192) أنظر النشرة الإخبارية للمنظمة jpscer04.htm، بتاريخ 1999/10/1 في: */http://www.asean.or.id*

(193) أنظر *http://www.or.id/economic/afta.html*. أنظر أيضا afta_p3.htm و afta_ag2.htm و afta_ex1.htm و afta_ex3.htm في الموقع http://www.asean.or.id/economic/afta/، فيما يتعلق ببروتوكول 1995 للآفتا

والتعريفة المشتركة وتفسيرها وشهادة المنشأ. وكذلك تقارير اجتماعات مجلس الآفتا ابتداء من الثاني إلى الثاني عشر في الموقع *http://www.asean.or.id/economic/afta/eco_ac.htm*

(194) أنظر نص التعديل في *http://www.asean.or.id/economic/customs/custom95.htm*

(195) أنظر نص الاتفاقية في *http://www.asean.or.id/economic/customs/custom97.htm*

(196) أنظر الموقع عن التعاون الاقتصادي، 98-1999، *http://www.asean.or.id/asc/r9899/ar98993.htm*. وكذلك الموقع عن الاجتماع 12 لمجلس الآفتا، *http://www.asean.or.id/economic/afta/eco_ac12.htm*

(197) ولذا يرى بعض الكتاب أن اليابان لم تكن جادة في عرضها، لأنها أبدت الرغبة في المساعدة متوقعة صعوبة تحقيق شروطها. أنظر ص 149 من Inotai، مرجع سابق.

(198) UNIDO: *New Forms of Industrial Cooperation*، مرجع سابق.

(199) أنظر في هذا البرنامج وسابقه، Vincente T. Paterno: *ASEAN industrial Complementation*. UNIDO/IS.282 أنظر أيضا، Mohamed Ariff: *The Development of the ASEAN Industrial Projects; AIPs*. UNIDO/IS.281. وكذلك موقع صندوق النقد الدولي عن الرابطة *http://www.imf.org/external/np/sec/decdo/asean.htm*. أنظر أيضا *http://www.asean.or.id/asc/r8081/asc80c4.htm* عن اجتماعات لجنة الصناعة والتعدين لسنة 1981/80، وتقارير السنوات التالية.

(200) أنظر ص 98 من، UNCTAD: *Current Problems of Economic Integration: The Problems of Promoting and Financing Integration Projects*. TD/B/V.7/79. UN, New York, 1986

(201) أنظر الموقع عن التعاون الاقتصادي، 98-1999، وموقع صندوق النقد الدولي عن الرابطة المشار إليهما من قبل.

(202) أنظر الموقع عن التعاون الاقتصادي، 98-1999، المشار إليه من قبل.

(203) أنظر الموقع عن التعاون الاقتصادي، *http://www.asean.or.id/history/asn_eco2.htm*

(204) أنظر الموقع *http://www.aseansec.org/* - Basic Domuments

(205) أنظر المرجع السابق.

(206) أنظر ص 139 من، Joseph S. Nye Jr.: *Pan Africanism and East African Integration*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1965.

(207) أنظر ص 57 من، Kahnert *et al*، مرجع سابق.

(208) أنظر ص 195 من، محمد لبيب شقير، مرجع سابق. أنظر أيضا ص 78 من، Germanico Salgado Penaherrera: "Viable Integration and the Economic Cooperation Problems of the Developing World". *Journal of Development Planning*, No. 13. UN, 1978. pp. 73-121.

(209) لمزيد من التفاصيل حول هذه الجماعة أنظر، Arthur Hazelwood: *Economic Integration; The East African Experience*. London, Heineman, N.Y., St. Martin's Press, 1975.

(210) أنظر ص 182 من، Penaherrera، 1975، مرجع سابق.

(211) أنظر ص 4/5 من، Bela Balassa and Ardy Stoutjesdijk: *Economic Integration among Developing Countries*. IBRD, Staff Working Paper No. 186, Sept., 27, 1974. Mimeographed.

(212) أنظر، East Africa: *Report of the Economic and Fiscal Commission*. HMSO., London, 1961

(213) أنظر ص 88 من، Kahnert *et al*، مرجع سابق.

(214) أنظر ص 78 من، Penaherrera، 1978، مرجع سابق.

(215) أنظر، ص 39 من، Sena Eken: "Breakup of the East African Community", *Finance and Development*, 16 no. 4, December, 1979, pp. 36-40

(216) حسب تقرير البنك الدولي، IBRD: *World Development Report, 1988*.

(217) أنظر ص 193 من، محمد لبيب شقير، مرجع سابق.

(218) أنظر مثلا الموقع: *http://www.imf.org/external/np/sec/decdo/eadb.htm*

الفصل الحادي عشر
التكامل بين الدول النامية
(2) تجارب الدول الأمريكية

(أولا) تجربة رابطة أمريكا اللاتينية
نموذج لفشل المنهج التجاري

1) رابطة التجارة الحرة لأمريكا اللاتينية

سعت أمريكا اللاتينية التي كانت أسبق مناطق العالم الثالث للاستقلال، إلى التخلص من التبعية المترتبة على وقوعها في نطاق نفوذ الشركات الأمريكية الكبرى، أخذا بنصيحة اللجنة الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة فيها بالتحرك على مستويين: **قطري**، باتباع منهج تخطيطي يركز على تحقيق أكبر قدر من التخلص من الروابط الممثلة للتبعية، من منطلق الإحلال محل الواردات؛ **وإقليمي**، مبني على تكامل اقتصادي يستهدف تطوير التخصص الإنتاجي والنهوض بتقنيات الإنتاج وتنسيق السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية وتوطيد العلاقات بين التجمعات التكاملية في القارة. وحددت اللجنة وظيفتين رئيسيتين لعملية التكامل:

- أن توسع إمكانيات التبادل التجاري بين دول المنطقة عن طريق تأسيس منطقة للتجارة الحرة.
- أن تساعد عملية التصنيع عن طريق خلق قطاعات صناعية قادرة على أن تحل محل الجانب الأكبر من السلع المستوردة من خارج الإقليم (أي إحلال محل الواردات على مستوى الإقليم).

وهكذا بدأت في منطقة أمريكا اللاتينية حركات تكامل أسواق أخذا بالمنهج التجاري للتكامل.

وبناء على اقتراح تقدمت به أربع دول هي: الأرجنتين وأوروجواي والبرازيل وشيلي إلى مؤتمر اقتصادي لمنظمة الدول الأمريكية OAS في 1957 تم عقد **معاهدة مونتفيديو** (الأرجنتين)، التي أنشأت **"رابطة التجارة الحرة لأمريكا اللاتينية"** Association Latinoamericana de Libre Commercio (ALALC) المعروفة باسم "لافتا" LAFTA. وفي 1960/2/18 وقعت المعاهدة كل من باراجواي وبيرو والمكسيك إضافة للدول الأربع سالفة الذكر، لتدخل المعاهدة حيز التنفيذ في 1961/6/2. وانضمت إليها إكوادور وكولومبيا في 1961، ثم فنزويلا في 1966، وبوليفيا في 1967. وبذلك شملت الرابطة المكسيك وكل قارة أمريكا الجنوبية ماعدا الدول الثلاث الصغرى، التي كانت مستعمرات جويانا سابقا، وهي جويانا (البريطانية) التي انضمت لتجمع أمريكا الوسطى، وسورينام (جويانا الهولندية) وجويانا الفرنسية.

وكان **هدف الرابطة** هو تحرير التجارة فيما بين أعضائها، دون النص على أن يتبع ذلك إقامة اتحاد جمركي دون التحرك نحو سوق مشتركة، وهي في ذلك تختلف عن التجمعات التكاملية الأخرى. وعلى الرغم من تواضعها في الهدف، فإنها تعرضت إلى تباطؤ في تحقيقه مما أدى إلى تعدد **محاولات التصحيح**. ففي 1964 صدر القرار رقم 71 بضرورة اتخاذ إجراءات مشتركة في صالح البلاد الأقل نموا، غير أن هذا القرار لم يأخذ حظه من التطبيق. وفي 1965 اقترح عدد من أعضاء الرابطة (أوروجواي وباراجواي وبوليفيا) مشروعا للاستغلال المشترك للموارد الطبيعية، مصحوبا بإمكان تحرير التجارة فيما بينها. غير أن هذا التجمع تأخر ظهوره حتى عام 1981. وعبَّر **إعلان بوجوتا** (كولومبيا) الصادر في أغسطس 1966 عن رغبة مجموعة دول منطقة الأنديز (إكوادور وبيرو وشيلي وفنزويلا وكولومبيا) في إقامة مشروعات بجهد مشترك، وانضمت إليها بوليفيا في 1968 لإقامة **"هيئة التنمية الأندية"**. ثم توجهت هذه المجموعة إلى إقامة تجمع تكاملي جزئي يضمها، هو المجموعة الأندية. كذلك سعت الأرجنتين وأوروجواي وباراجواي والبرازيل وبوليفيا إلى تنمية مشتركة لحوض نهر بليت، واشترطت الأرجنتين والبرازيل ألا يتضمن هذا تحريرا للتجارة على نطاق جزء إقليمي. ووقعت معاهدة الأمازون في 1978. ونجحت الدول متوسطة الحجم (خاصة شيلي وكولومبيا) التي كانت تخشى أن يؤدي تغليب قوى السوق إلى أن تبتلعها اقتصادات الدول الأكبر، في استصدار قرار (رقم 100) في سنة 1964 يدعو إلى الأخذ بسياسة صناعية مشتركة، ووضع نظام مرن لتخطيط الاستثمار إقليميا، غير أن هذا القرار لم ينفذ بسبب معارضة الدول الأكبر لمثل هذا التخطيط. وفي إبريل 1967 أصدرت **إعلان بونتا ديل استه** (أوروجواي)، وينص على إقرار مبدأ جواز إقامة تجمعات إقليمية داخل الرابطة تستهدف التحرك نحو إقامة سوق مشتركة تضم كلا من

أمريكا الوسطى وأمريكا اللاتينية بحلول عام 1985. وفي ديسمبر 1969 عقدت رابطة اللافتا "**بروتوكول كاراكاس**" (فنزويلا) بتمديد فترة استكمال منطقة التجارة الحرة من 1973 إلى 1980. إلا أن الشعور تزايد منذ 1974 بعجز المعاهدة عن تحقيق تقدم ملموس. وتقرر البدء في مفاوضات من أجل تعديلها، ولكن شدة التفاوت في الآراء حول اتجاهات التعديل جعلت من المتعذر التوصل إلى اتفاق، وظلت الرابطة تسير على نفس النهج السابق بقية عقد السبعينات على الرغم من التيقن بأنه ما لم تعدل المعاهدة فسوف تتدهور أوضاع الرابطة. وقدّر أن حجم التجارة العائد إلى الرابطة في 1980 لم يتجاوز 14 % من التجارة البينية، وأن معظم المنافع تحصل عليها الدول الأغنى.

2) رابطة تكامل أمريكا اللاتينية LAIA

رحبت دول اللافتا بإقامة **النظام الاقتصادي لأمريكا اللاتينية** SELA في 1975، مستهدفا زيادة التعاون بين أعضائه ودعم مواقفهم تجاه العالم الخارجي[219]. غير أن هذا النظام لم ينجح في تنشيط التعاون. ووضع في 1978 عناصر سياسة تجارية مشتركة تتبع في التفاوض مع الجماعة الأوروبية، كبديل للتنسيق المحدود الذي كان يتم بين سفراء الدول لدى بروكسل، والذي لم يسفر عن نجاح يذكر. غير أن البرازيل فضلت العمل منفردة، ووقعت اتفاقية مع الجماعة الأوروبية في ربيع 1980. لذلك عاد التفكير مرة أخرى إلى ضرورة إجراء مراجعة شاملة للإطار القانوني للرابطة. وعقدت في أغسطس 1980 معاهدة مونتفيديو الجديدة بإنشاء منظمة بديلة هي "رابطة تكامل أمريكا اللاتينية"، لتوسيع نطاق التعاون بين دول الرابطة، وتنمية تجارتها الخارجية وحسن توجيهها، والتخصص في الإنتاج، وتقوية المركز الدولي للرابطة[220]. غير أنها عمدت إلى البراجماتية والمرونة، آخذة في الاعتبار التفاوتات الإقليمية، ومسلمة بالتعددية، ومؤكدة على أهمية التقارب بين دول متفاوتة النمو. فلم تحدد جدولا زمنيا لتحقيق مراحل معينة للتكامل، ولم تسع إلى فرض تخفيض عام للرسوم الجمركية، فاكتفت بتفضيلات للسلع ذات المنشأ المحلي، يبدأ تنفيذها منذ 1984.

ووضعت الرابطة "**خطة عمل كويتو**" Quito Plan of Action لاستعادة مستويات تبادلها التجاري وتوفير ما يلزم لذلك من تمويل، والعمل على تكييف أجهزتها الإنتاجية للتغيرات الحادثة في الدول الصناعية المتقدمة، بحيث تزيد من تكامل قطاعاتها الإنتاجية وتسد الثغرات في هياكلها الصناعية، وتعزز من تقدمها التقني. وقد أقرت الرابطة في اجتماعها الثاني معظم عناصر هذه الخطة[221]. فقامت بإعادة التفاوض حول التخفيضات التي كان قد اتفق عليها منذ 1962 البالغ عددها 22 ألفا، وبذا تم الانتقال إلى تطبيق المعاهدة الجديدة في 1984، ثم واصلت الرابطة التفاوض وعقد اتفاقيات لخفض الرسوم. كما قامت بعقد اتفاقيات تخصص ثنائية ومتعددة الأطراف، **ومحدودة النطاق** limited scope للتتام complementarity الاقتصادي، وتشجيع التبادل التجاري والتجارة في السلع الزراعية، والتعاون العلمي والتقني، والبيئة، والسياحة، ومجالات أخرى. وفي 1986 وُضع تصنيف جديد للتجارة الدولية يُتخذ أساسا للاتفاقيات التجارية. ونظرا لما عانته الرابطة في السابق من سلبيات بسبب تفاوت مستويات النمو بين الدول الأعضاء، فقد جرى تصنيف أعضائها في ثلاث مجموعات: الدول الأكثر **تقدما (الثلاث الكبار** وهي الأرجنتين والبرازيل والمكسيك) والدول متوسطة التقدم (أوروجواي وبيرو وشيلي وفنزويلا وكولومبيا)، والدول الأقل تقدما (الإكوادور وباراجواي وبوليفيا). وتنص المعاهدة على فروق تمييزية في التعريفة بين كل من هذه المجموعات، حيث تحظى المجموعة الأخيرة بنظام تفضيلات خاص. وتنظم الأمانة العامة عقد حوالي 20 إلى 30 اجتماع سنويا لرجال الأعمال من القطاع الخاص الصناعي. وتسعى الرابطة لتوثيق العلاقات مع دول ومجموعات أخرى للدول النامية داخل القارة الأمريكية وخارجها.

وبدأت الرابطة في 1986 جولة مفاوضات بغرض إقامة نظام مجدد للتجارة والمدفوعات في إقليمها يكون متاحا لدول غير أعضاء، تناولت توسيع التجارة وتنظيمها؛ والتعاون والتتام الاقتصادي؛ والمدفوعات وتمويل الصادرات؛ والإجراءات التفضيلية للدول الأقل نموا. وقد تم مؤخرا اتفاق الأمريكتين على إقامة **منطقة موسعة للتجارة الحرة** تضم 36 دولة. إلا أن استمرار عدم الرضا بمسار الرابطة الجديدة دفع دول الواجهة الأطلسية في أمريكا الجنوبية، البرازيل والأرجنتين وأوروجواي إلى عقد اتفاقية **المركوسور** Southern Common Market, MERCOSUR في 1991/3/26، ثم انضم إليها على التوالي باراجواي وشيلي. وهي في مجموعها من الدول المتقدمة اقتصاديا وثقافيا، ويتجاوز سكانها 200 مليون نسمة[222]. وأوضح مؤسسوها أنهم بصدد إقامة تكامل مفتوح. وقامت بإقرار سلسلة من الاتفاقات التفضيلية في صناعات محددة، وأبواب من التجارة الخارجية متتابعة. ويشارك في إعداد تلك الاتفاقيات المسئولون المعنيون من قطاع الأعمال العام والخاص، دون إغراق في البيروقراطية.

خصائص الرابطة

تعتبر اللافتا أكبر التجمعات في العالم الثالث؛ فهي تضم 11 دولة تغطي مساحة تبلغ 19.3 مليون كم^2 أي ضعف مساحة الولايات المتحدة وأكثر من ثمانية أمثال مساحة الجماعة الأوروبية، كما كان عدد سكانها في 1965 يبلغ 211 مليونا، وكان يفوق عدد سكان الولايات المتحدة آنذاك بحوالي 8.5 %، كما كان يتجاوز عدد سكان الجماعة الأوروبية (الإثني عشر) بحوالي 10 %. وكان الناتج الإجمالي عند قيام الرابطة 84 بليون دولار يعادل 12 % من ناتج الولايات المتحدة. وكان متوسط دخل الفرد أعلى متوسط للدخل بين تجمعات دول العالم الثالث حيث بلغ 418.5 دولار للفرد. غير أن الرابطة تميزت بالتفاوت الشديد. فالدول الثلاث الكبرى، الأرجنتين والبرازيل والمكسيك، كانت تمثل حوالي 70 % من مساحة الرابطة وسكانها، بينما كانت الدول الأندية الخمس تمثل أقل من الربع، وهو ما ترك للدول الثلاث الباقية (أوروجواي وباراجواي وشيلي)، 7 % من مساحة الإقليم و 6 % من عدد سكانه. أي أن الكثافة السكانية كانت متقاربة في المجموعات الثلاث. فضلا عن ذلك كانت تفاوتات دخل الفرد داخل هذه المجموعات كبيرة. واستطاعت الدول الأكبر تحقيق معدل مرتفع لنمو دخل الفرد، بينما تعرض الدخل الحقيقي للفرد في كل من بوليفيا وشيلي للانخفاض. وكان نمو المجموعة الأندية بوجه عام متواضعا، فضلا عن انخفاض نصيب قطاع الصناعة فيها، بينما ارتفع هذا النصيب في الدول الثلاث الكبرى، لا سيما الأرجنتين. ويلاحظ أيضا أن الدول الأكبر كانت أقل اعتمادا على التجارة الخارجية، لا سيما المكسيك التي لم تتجاوز صادراتها (المسجلة) 6 % من ناتجها الإجمالي، بينما ارتفعت النسب في دول الأنديز، لا سيما فنزويلا. والذي يلفت النظر في هذا الإقليم ارتفاع معدلات التضخم فيه، خاصة في شيلي، تليها الأرجنتين. وكان متوسطه للرابطة 39 %، مقابل 21 % في مجمل الدول النامية، و 7.6 % للدول الصناعية. وشهدت الثمانينات أيضا تفاقما كبيرا في أزمة المديونية، كانت هي الأشد بين دول العالم الثالث، فبلغت ديون الدول الثلاث الكبرى للرابطة 261 بليون دولار في 1968 تعادل 56.5 % من ناتجها القومي، بينما تبلغ خدمتها 49 % من صادراتها للسلع والخدمات. وكانت أعلى نسب الديون هي نسبة شيلي (139 %) وبوليفيا (103 %). وكان لهذا عواقبه السلبية على جهود التكامل، حيث اضطرت معظم دول الرابطة إلى إتباع سياسات تصحيحية قاسية صرفتها عن متطلبات التكامل، مما حد من تبادلها التجاري ومن نمو قطاع الصناعة فيها.

التنظيم المؤسسي

تتكون أجهزة الرابطة من:

- مجلس وزراء الخارجية. وهو أعلى سلطة، ويعقد اجتماعاته سنويا.
- مؤتمر الرابطة. ويضم مندوبا عن كل دولة وله أمين عام، ويجتمع مرة كل سنة للنظر في شؤون الرابطة وإجراء المفاوضات حول التعريفة.
- اللجنة التنفيذية الدائمة، وهي الجهاز الدائم للرابطة. وتتولى مسئولية تنفيذ المعاهدة وقرارات المجلس والمؤتمر. ويمثل كل دولة عضو فيها مندوب ومندوب مناوب.
- الأمانة العامة. وتقوم بتنفيذ العمليات الإدارية والفنية، ويرأسها أمين عام منتخب له حق المشاركة في أعمال الأجهزة الثلاثة السابقة. وتضمنت اتفاقية لايا إنشاء مكتب للتنشيط الاقتصادي Office of Economic Promotion في نطاق الأمانة العامة، ليعمل على تشجيع الدول الأقل نموا على الإسهام في التكامل.
- مجلس السياسات المالية والنقدية.
- لجنة التنمية الصناعية.
- عدد من اللجان القطاعية.

ولم تنشئ الرابطة بنكا خاصا بها اكتفاء بنشاط **بنك التنمية الأمريكي** Inter-American Development Bank (IDB)، الذي أنشئ في إطار منظمة الدول الأمريكية، وبدأ أعماله في 1960، متخذا واشنطون مقرا له. ويستهدف البنك تسريع النمو الاقتصادي والاجتماعي لأعضائه، فرادى ومجتمعين، والتعاون مع الدول الأعضاء في توجيه سياساتها الإنمائية نحو استخدام أفضل لمواردها بشكل يجعل اقتصاداتها أكثر ترابطا ويسهم في تنمية تجارتها الخارجية، وتقديم المعونة لها في إعداد وتمويل وتنفيذ خطط ومشروعات التنمية. وأنشأ في 1965 مكتب مستشار التكامل يقوم بصياغة سياسة البنك المتعلقة بتقييم المشروعات التكاملية، وبمتابعة برامج التعاون الفني والقروض. ووضع البنك معايير لتحديد طبيعة المشروع التكاملي واستنبط صيغا للتعبير الكمي عن بعض عناصره. وزادت موارد البنك برفع رأسماله المصرح به وتمكينه من قبول مساهمات رأسمالية من خارج أمريكا وقدرته على

الاقتراض بكفالة رأسماله غير المدفوع. وقامت عدة دول أمريكية وأوروبية بوضع صناديق أمانة خاصة تحت تصرف البنك لتمويل عمليات معينة كالتنمية الاجتماعية ومساعدة الدول الأقل نموا، وتوسيع الطاقات الإنتاجية والتصديرية للدول الأعضاء. وبناء على اقتراح تقدمت به فنزويلا إلى اجتماعه الثاني والعشرين في 1981 بإنشاء **صندوق أمانة** متعدد الأطراف للاستثمار المباشر تم اجتماع في روما بين الأطراف المعنية في 1983 صيغت فيه اتفاقية **هيئة الاستثمار الأمريكية اللاتينية**، دخلت حيز التنفيذ في 1986، لتشجيع الاستثمار الخاص، لا سيما في المشاريع الصغيرة والمتوسطة.

وقام البنك الأمريكي في 1965 بإنشاء **معهد التكامل لأمريكا اللاتينية** Instituto para la Integracion de America Latina (Intal) الذي بدأ أعماله في 1965/8/24. ويقوم بدراسة العملية التكاملية من جميع جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والمؤسسية، وبحث أفضل الوسائل للنهوض بها، وإجراء الدراسات الأولية لبرامج التنمية المشتركة وبدائل التكامل. ويقوم بالتعاون مع البنك في مجالات التكامل، وبتدريب أفراد من القطاعين العام والخاص حول عملية التكامل وتجميع الوثائق المتعلقة بالتكامل والعمل على تداولها. وتصدر عنه نشرة شهرية وتقرير سنوي عن التكامل في أمريكا اللاتينية. كما أنشأ البنك الأمريكي في 1966 صندوقا للدراسات السابقة على الاستثمار لأغراض التكامل في المنطقة، ويقوم بتمويل الدراسات وإعداد المشروعات التي تساعد على تسريع عملية التكامل، وتعبئة موارد خارجية لهذه الأغراض.

وأقام البنك برنامجا لتمويل الصادرات السلعية البينية وتقليص الاعتماد على الخارج. واقتصر البرنامج في البداية على السلع الرأسمالية، ولكنه امتد بعد ذلك ليشمل السلع الصناعية غير التقليدية والسلع نصف المصنعة. غير أن النظام الأهم هو **"بلاديكس"** بنك التصدير الأمريكي اللاتيني Banco Latinoamericano de Exportac-iones (BLADEX)، الذي يساهم في تمويل الصادرات ذات المنشأ الأمريكي اللاتيني والكاريبي، وتشارك فيه دول أمريكا اللاتينية مع تسع دول أمريكية وكاريبية أخرى، وقد وقعت اتفاقيته في اجتماع محافظي البنوك المركزية في سبتمبر 1977 في قرطاجنة (كولومبيا)، وتم تسجيله في مطلع 1978 في بناما كمنظمة دولية برأسمال يبلغ 99 مليون دولار، تسهم فيه البنوك المركزية والمؤسسات المالية الرسمية والتجارية وبنوك دولية من خارج المنطقة. ويقدم البنك ائتمانا قصير الأجل ومتوسط الأجل لتمويل صادرات السلع الصناعية، خاصة السلع الرأسمالية والاستهلاكية، سواء داخل الإقليم أو إلى الخارج، مع التركيز على السلع غير التقليدية وعلى فتح أسواق جديدة. وفي سبتمبر 1965 وقعت الدول الأعضاء بمدينة المكسيك اتفاقية إنشاء **النظام المتعدد الأطراف للتعويض والائتمان المتبادل** ليبدأ تنفيذها في منتصف 1966، وانضمت إليها جمهورية الدومينيكان في 1973. وبموجبها تفتح خطوط ائتمان ثنائية بين البنوك المركزية للدول الأعضاء، تسدد أرصدتها كل أربعة شهور. وارتفع حجم المبالغ التي تمت مقاصتها عن طريق هذا النظام من 105 مليون دولار في 1966 إلى 4450 مليون دولار في 1978.

التبادل التجاري

نصت معاهدة مونتفيديو على إزالة تدريجية للقيود على التدفقات التجارية بين الدول الأعضاء في فترة لا تتجاوز 12 سنة كان مقدرا لها أن تنتهي في 1973. كما تضمنت قائمة بالدول الأقل نموا، شملت إكوادور وباراجواي، وأضيفت إليها بوليفيا عند انضمامها، ونصت على السماح لها بإطالة الفترة التي يتم فيها التخفيض وعلى منح كل منها تخفيضات إضافية من قبل الدول الأخرى. وحددت مجموعة أخرى من الدول محدودة حجم السوق وهي باقي الدول عدا الدول الثلاث الكبرى، وتضم أوروجواي وبيرو وشيلي وكولومبيا، وأضيفت إليها فنزويلا فيما بعد. ونصت على أن تمنحها الدول الثلاث الكبرى تخفيضات إضافية، ولكنها لم تحدد ماهيتها. ويجري التخفيض على دفعات من خلال جولات للمفاوضات، تعرض فيها قوائم مقترحة بعضها مشترك وبعضها قطري. **فالقوائم القطرية** تتضمن السلع التي ترغب الدولة المعنية منح تخفيضات بشأنها للدول الأخرى، بنسبة 8 % سنويا على الأقل، محسوبة على أساس متوسط مرجح. وتستطيع الدولة التراجع عن هذه التخفيضات مقابل تعويض مناسب، حيث تسمح المعاهدة بفرض قيود مؤقتة على جميع الواردات، كما تتضمن نظاما خاصا للزراعة يستهدف حماية الإنتاج الوطني، عن طريق تقييد الواردات الزراعية في الحدود التي تكفي لتغطية العجز في

الإنتاج المحلي. أما **القوائم المشتركة** فتتضمن السلع التي ترغب جميع الدول في تحرير التجارة البينية فيها. وقد حدد لها أن تشمل 25 % من كل السلع الداخلة في هذه التجارة بعد 3 سنوات، و 50 % بعد ست سنوات، وهكذا؛ بحيث تنفذ جميع القوائم في 1973.

وتم فعلا في 1964 الاتفاق على تحرير 174 سلعة، تمثل 25 % من التجارة وفقا لمتوسطات السنوات 1960-1962. وكان طبيعيا أن تشتمل هذه القوائم على عدد من السلع الواردة في القوائم الوطنية. وكان من السلع المحررة القطن والكاكاو والبن والنحاس، كما تضمنت عددا محدودا من السلع المصنعة، كانت نسبتها في التجارة الخارجية للفترة 1963-1965 حوالي 23 %. وكان من المفروض التوصل إلى تحرير مجموعة ثانية من السلع في 1967، ولكن الاتفاق لم يتم بشأنها، سواء في المؤتمر العادي المنعقد في 1967 أو غير العادي الذي عقد في 1968. وهكذا اتضح أن أسلوب التحرك التدريجي بقوائم يبدو عمليا في البداية، حيث تتوفر مساحة واسعة تتيح انتخاب ما يمكن الاتفاق عليه من بين ما تشمله. غير أن الجولات التالية تبدأ في دخول مناطق أقل احتمالا للاتفاق وتظل الصعوبات قائمة بشأنها، مما يؤدي إلى تعثر التقدم في المفاوضات. وقدمت إكوادور أكبر عدد من التخفيضات، حيث أنها لم تكن تخشى من منافسة بيرو أو كولومبيا في الكيماويات أو المنسوجات. ووصلت التخفيضات التي تم الاتفاق عليها حوالي 50 % من الرسوم المفروضة على الاستيرادات من خارج الإقليم، وهي تنصب أساسا على السلع غير المنتجة في الدول المعنية التي كانت تتفادى كل ما يثير معارضة المنتجين الوطنيين، الذين كانوا يقاومون أي تعرض للمنافسة الإقليمية. بل إن المعاهدة ذاتها لم يرد فيها أي ذكر لكلمة "منافسة" على الإطلاق[223]. ولم ينتج عن المفاوضات التي استمرت خلال الستينات إلا توسعات بسيطة في التخفيضات أدت إلى زيادة الحجم المطلق للتبادل التجاري بما في ذلك تبادل السلع الصناعية. وهكذا أخذ التوسع في التجارة البينية يتباطأ، وتعرض خلال الثمانينات إلى التراجع، على الرغم من قيام الرابطة الجديدة "بتصفية ميراث رابطة التجارة الحرة" بإقرار حوالي 13 ألف تخفيض في القوائم القطرية وحوالي 7 آلاف في القوائم المشتركة، إضافة إلى ما تضمنته اتفاقيات التكامل الصناعي. ويشير جدول (16)

جدول (16) - تطور التجارة البينية لرابطة أمريكا اللاتينية

التجارة	1960	1965	1970	1973	1975	80-78	83-81	85-84	89-86	94-90	98-95
الصادرات	7.3	9.0	9.9	11.0	13.5	13.6	11.6	8.7	10.7	13.9	16.9
الواردات	6.7	13.1	11.4	11.5	10.9	12.4	14.6	15.6	14.6	13.0	16.6

المصدر: أنظر جدول (12).

إلى أن هذا التباطؤ في الصادرات خلال الثمانينات صحبه شئ من التوسع في الواردات، نتيجة قيام بعض الدول بإجراء خفض كبير في استيراداتها بسبب مشكلة المديونية، وهو ما أثر في الاستيراد من خارج الإقليم بدرجة أكبر منه في الواردات البينية ولو أن هذه نقصت هي الأخرى. والواقع أن حركة التجارة البينية في الرابطة تتأثر كثيرا بوزن الدول الثلاث الأكبر، التي كانت تستحوذ على 45 % من الصادرات في 1960، ارتفعت إلى 57 % في أواخر السبعينات، وإلى 62 % في منتصف الثمانينات، وإلى 72 % في التسعينات، كما أن نصيبها من الواردات ارتفع من 53 % إلى حوالي 72 %. وتتضح أهمية السوق الإقليمية لهذه الدول من أنها استوعبت 96 % من صادرات الأرجنتين من وسائط النقل، و 87 % من صادراتها من المنتجات الكيماوية و 60 % من صادرات البرازيل من السيارات، و 90 % من صادرات الآلات الكهربائية من كولومبيا. والواقع أن النمو الذي شهدته التجارة خلال العقد الأول من حياة الرابطة لا يعزى إليها بقدر ما يعزى إلى سياسات اتخذتها الدول المعنية ذاتها[224].

الصناعات التكاملية (المتتامة)

استندت الدعوة إلى التكامل في أمريكا اللاتينية إلى أهمية إقامة صناعة سلع رأسمالية والصناعات الوسيطة اللازمة لها، التي تحتاج إلى سوق كبيرة لا يوفرها إلا التكامل. ومع ذلك لم تتجه معاهدة مونتفيديو إلى رسم سياسة استثمارية إقليمية، واكتفت بالنص على عزم أطرافها على تنسيق سياسات التصنيع فيها، متجاوزة بذلك حدود تحرير التجارة. واستخدمت لهذا الغرض **"اتفاقيات التتام الصناعي"** Industrial Complementarity Agreements كأداة لبرمجة بعض القطاعات الصناعية. وتستهدف هذه الاتفاقيات حفز التكامل الصناعي من خلال تنسيق خطط

التخصص والتوسع في فروع صناعية معينة، والعمل على تحرير التجارة لمنتجاتها بما ييسر تبادلها بين الدول الأطراف. وخلال حياة الرابطة تم التفاوض على عدد من الاتفاقيات، وعقد 25 منها تشمل أكثر من 2100 سلعة. وتنصب أساسا على الإليكترونيات والمعدات الكهربائية للاتصالات، ومعدات المكاتب، والسلع الاستهلاكية المعمرة، والمنتجات الكيماوية، ولكنها لم تتعرض للصناعات الأساسية مثل الصلب والمعادن غير الحديدية والمنتجات المعدنية والأسمدة والورق والمعدات الثقيلة.

ونظرا للتوجهات التي سادت المنطقة فإن إجراء المفاوضات حول هذه الاتفاقيات جرى بواسطة القطاع الخاص بعيدا عن تدخل الحكومات وأجهزة الرابطة. واقتصرت الاتفاقيات على عدد محدود من الدول، لا سيما الثلاث الكبار، وانتهى بها الأمر لأن تكون ثنائية. وغلب عليها طابع التخصص التجاري وفق نمط رسمته الشركات عابرة القوميات. وتعرضت إحداها فقط، وهي الاتفاقية رقم (6) التي عقدتها بوليفيا وبيرو وشيلي وكولومبيا في 1968 في مجال البتروكيماويات إلى الاستثمار الصافي، واعتبرت أساسا يمكن أن يبنى عليه برنامج صناعي قطاعي للمجموعة. ومع ذلك ظل تأثيرها على التجارة البينية محدودا. وليس هناك ما يشير إلى أنها أسهمت في خلق صناعات جديدة على المستوى الإقليمي. فرغم مشاركة المنتجين في المفاوضات، فانهم لم يكونوا مطمئنين إلى فتح السوق الإقليمية أمام منتجاتهم، حتى ولو تضمنتها قوائم التخفيضات الوطنية. بل إن التخفيضات نادرا ما تعرضت للسلع المصنعة، فإذا حدث فإن الدول التي تحصل عليها غالبا ما لا تستفيد منها. ولذلك اتجه التفكير إلى تخصيص صناعات أجزاء المعدات الكهربائية للدول الأقل نموا، ولكن لم يحدث تقدم في هذا الاتجاه. والواقع أن اتفاقيات التكامل تحولت إلى **آلية "لحجب التكامل"**. فقد كان المعتاد هو احتجاز مساحة واسعة من المنتجات لتكون مجالا لاتفاقية فرع معين. وعندما يتم عقد الاتفاقية فإنها لا تتناول سوى جانبا محدودا منها، حيث تُرك للقطاع الخاص أن ينتقي ما يرغب إدخاله منها في نطاق الإنتاج والتبادل، الأمر الذي يوقف تحرير التبادل في الجزء غير المشمول بها. وحتى السلع التي كانت تدرج في الاتفاقيات لم يكن يترتب عليها حركة تجارية فعلية بين دول الرابطة.

وفي المعاهدة الجديدة، التي تحولت بالمجموعة إلى **رابطة التكامل**، لا يوجد نص خاص على آليات لتحقيق تكامل صناعي. وكانت الأداة الوحيدة التي تضمنتها للبرمجة الصناعية هي تطوير لاتفاقيات التتام إلى ما يسمى **"اتفاقيات النطاق الجزئي"** Partial Scope Agreements، التي لم تكن تختلف عما سبقها كثيرا. وتنص المعاهدة على إعادة التفاوض حول الاتفاقيات السابقة من أجل تعظيم الاستفادة من عناصر الإنتاج الموجودة في الإقليم وتعزيز التكامل بين الدول الأعضاء، وزيادة المنافسة في المنتجات الصناعية. كما تدعو المعاهدة إلى إقامة مشروعات مشتركة بين الدول الأقل نموا والدول الأكثر تقدما من أعضاء المجموعة. وظهر اتجاه للاستفادة من المشتريات الحكومية كأداة لحفز التوسع الصناعي المحلي، إذ كانت تمثل حوالي 40 % من جملة واردات أمريكا اللاتينية في أوائل الثمانينات، بسبب كبر حجم الاستثمارات في البنية الارتكازية والصناعات الثقيلة. غير أنه لم يتم التوصل لنتائج محددة بشأن تفضيل الموردين المحليين، نتيجة ضغوط جماعات المصالح سعيا لتعزيز موقف المنشآت الوطنية تجاه المنشآت الأخرى في باقي دول الإقليم، وما يقابلها من ضغوط تمارسها أطراف خارجية من أجل فتح الأسواق أمام جميع الموردين دون قصرها على المنتجين داخل الإقليم. من جهة أخرى فقد عقدت الأرجنتين والبرازيل في منتصف الثمانينات **اتفاقا ثنائيا** بينهما يركز في معظمه على الصناعة (باستثناء تركيم مخزون لأغراض الأمن الغذائي)، لا سيما الصناعات الرأسمالية التي تعتبر أساسا للتعاون فيما بينهما. واتفقت الدولتان على إقامة منطقة جمركية بينهما في الصناعة، وعلى إنشاء صندوق استثمار يقوم بتشجيع الإنتاج في إحدى الدولتين إذا حدث خلل في التجارة الثنائية. وهذه أمور تمس التكنولوجيا نظرا لما تتميز به هذه الصناعات من سرعة التغير التكنولوجي. وتنطوي الاتفاقية الثنائية على عدد من البروتوكولات لتطوير التكنولوجيا الحيوية والتعاون في صناعات الفضاء، وتطوير الطاقة. وتدرس الدولتان كذلك إمكانيات العمل المشترك في مجالات البتروكيماويات والإليكترونيات والكيماويات والبلاستيك. ويتوقع أن تتزايد في المستقبل الأبعاد التكنولوجية لهذه الاتفاقية.

معاملة رأس المال الأجنبي

تميزت أمريكا اللاتينية بتواجد نشط لعابرات الجنسيات التي كانت تزاول أنشطة متماثلة في دولها، مستفيدة من الحماية التي توفرها كل منها ومن ظروف الطلب فيها، لا سيما في ظل سياسات الإحلال محل الواردات التي كانت سائدة فيها. ولذلك لم تكن ترحب بقيام تكامل اقتصادي، يدفعها إلى تخفيض تكاليفها، أو تحقيق نوع من

التخصص بين الدول التي تعمل في أراضيها، على الرغم من أنها كانت المستفيد الأول من النمو الذي حدث، والذي وصف بأنه **"نمو مبئس"**[225] Immiserizing Growth. ولم تتجاوز نسبة صادرات تلك الشركات 5 % من جملة مبيعاتها ذهب حوالي نصفها إلى دول أخرى في الإقليم، رغم ما تحملته الدول المعنية من أعباء في شكل حوافز التصدير شملت تعويضا عن ارتفاع أسعار الصرف عن مستوياتها الواقعية، وعن ارتفاع تكاليف الإنتاج الأخرى[226]. ولم تجتهد تلك الشركات في فتح أسواق جديدة، بل عززت العلاقات مع فروع أخرى تابعة لنفس الشركة الأم. فكانت نسبة صادرات فروع الشركات الأمريكية في البرازيل الموجهة إلى فروع نفس الشركات في باقي الإقليم تبلغ 68 % من جملة صادراتها إليه في 1960، وارتفعت هذه النسبة إلى 73 % في 1972، كما ارتفعت هذه النسبة بين نفس السنتين في المكسيك من 54 % إلى 82 %، بينما ارتفعت نسبة صادراتها داخل أمريكا اللاتينية من 16 % إلى 70 %. ووجدت الشركات في الدول الكبيرة كالبرازيل والمكسيك مجالا للعمل أفضل من السوق الإقليمية الأقل تحديدا واستقرارا، فهي تمارس داخل كل قطر احتكار قلة تتقاسم فيه السوق فيما بينها. وكانت الشركات العابرة متأهبة في بداية الستينات بخطط لإحداث تكامل أفقي ورأسي داخل الإقليم فيما لو نجح في تحقيق التكامل، وكانت ستصبح بذلك أكبر مستفيد منه[227]. ومع مضي الوقت أصبح في غير صالح هذه الشركات فتح الأسواق على المستوى الإقليمي، وما قد يترتب عليه من خروج المنتجين الأقل كفاءة. وهكذا تزايد تنافس الهياكل الإنتاجية للدول الأعضاء، وزاد تعذر التوجه نحو إقامة سوق مشتركة. بل لقد أصبح في تحقيق التكامل مخاطر أكبر، في شكل تزايد قدرة الدول الكبيرة في الإقليم على استقطاب النشاط الصناعي. وسيطر ممثلو عابرات القوميات على المفاوضات القطاعية[228] التي تناقش تحرير التبادل البيني، والتي كانت تستبعد مجموعات معينة من المنتجات حفظا لصالح منتجيها، خاصة في الصناعات الدوائية، وتركز على المجالات التي لا يوجد فيها إنتاج محلي منافس، وعلى فتح أبواب التصدير لمواجهة فائض مؤقت في الطلب إذا كانت هناك طاقات عاطلة في أماكن أخرى، مما تسبب في تقلبات كبيرة من سنة إلى أخرى، دون الإسهام في إقامة طاقات إنتاجية أو صناعات جديدة. وقد تحقق تكامل رأسي في بعض الحالات ولكن من خلال عابرات القوميات. والواقع أن وقوف عابرات القوميات في وجه تطوير التكامل في أمريكا اللاتينية كان يتمشى مع مصلحة الولايات المتحدة حتى لا ينشأ تنظيم مركزي في الإقليم الواقع جنوبها يؤثر في حرية حركتها فيه.

تصحيح توزيع المنافع

تضمنت معاهدة مونتفيديو نصوصا بشأن مراعاة أوضاع الدول الأقل نموا التي لا تتمكن من الاستفادة من إجراءات تحرير التجارة، بل والتي قد تتضرر منها. ونظرا لأن الأداة الأساسية التي اعتمدتها الرابطة كانت هي تحرير التجارة، فإن المزايا التي سعت إلى توفيرها للدول الأقل نموا كانت في منحها فرصة لتطبيق أبطأ لما يتقرر من تخفيضات، وفي إمكانية الحصول على معاملة تعريفية خاصة من باقي الأعضاء، وأنصبة معينة في تجارتها. وحددت المعاهدة هذه المجموعة من الدول بكل من إكوادور وباراجواي، ثم أضيفت إليهما بوليفيا، كما أضيفت أوروجواي بصفة مؤقتة. غير أن تعثر السير في عملية التحرير ذاتها أدى إلى ضعف استفادة هذه المجموعة، والمجموعة الأخرى التي اعتبرت محدودة السوق، من المزايا التي توختها المعاهدة. كذلك فإن ما حاولته الرابطة من توفير معاملة خاصة لهذه الدول في اتفاقيات التتام لم تعد عليها بفائدة تذكر، بقدر ما أفادت الدول الثلاث الكبرى، مجسمة بذلك ما يعرف بالآثار الانحسارية التي تترتب على التكامل من خلال آلية السوق. وهكذا فإن الرابطة شهدت تزايدا في التباين الذي كان قائما بين أعضائها، وهو ما ساهم في تعرض مسيرتها إلى التباطؤ والجمود.

وقد عزز من الوصول إلى هذا المأزق أن المعاهدة جاءت مفتقرة إلى أدوات تنسيق السياسات، وهو التنسيق الذي كان لا بد من تحقيقه لإحداث تعديلات هيكلية تخفف من حدة التباينات. وعند تعديل معاهدة مونتفيديو في 1980 عولجت القضية من خلال تقسيم الدول إلى **ثلاث مجموعات**: دول متقدمة ودول متوسطة ودول أقل نموا. ويلحظ التعديل تشجيع الصادرات البينية للدول الأقل نموا عن طريق فتح أسواق دول كل من المجموعتين الأوليين أمام منتجاتها، خاصة الصناعية. كذلك ينص التعديل على التفاوض حول برامج تعاون خاص معها، فضلا عن إنشاء مكتب التنشيط الاقتصادي في الأمانة العامة، لإعداد ما يلزم لضمان مشاركتها التامة في التكامل. ويتضمن هذا إمداد هذه الدول بالمعلومات اللازمة وبالبدائل المتاحة للاستفادة من الفرص التي تهيئها قوائم فتح الأسواق، بما يساعد على توسيع أنشطتها الإنتاجية. وتسمح المعاهدة المعدلة بمعاملة خاصة من خلال التفضيلات التعريفية الإقليمية، والتطبيق التلقائي للتخفيضات التي ترد فيما يعقد من اتفاقيات تجارية لمجالات معينة. وفيما يتعلق بجانب التصدير، وقعت عدة اتفاقيات تحتوي على قوائم بالمنتجات التي يسهل دخولها من هذه الدول إلى أسواق باقي

الدول الأعضاء وفقا للمادة (8) من المعاهدة المعدلة. وتشمل هذه القوائم 154 سلعة من إكوادور، و 242 من باراجواي، و 212 من بوليفيا، 70 % منها سلع تقليدية (أغذية ومنسوجات وجلود ومنتجات خشبية ومواد غير معدنية وزيوت نباتية). ويمكن توسيع هذه القوائم بإجراءات يتم الاتفاق عليها فيما بعد. ويعتبر هذا الأسلوب تطويرا لما كان يجري العمل به في رابطة التجارة الحرة.

أما برامج التعاون الخاص فتشمل: إجراء دراسات تسويق، ودراسات سابقة على الاستثمار، ودراسات الجدوى لمشروعات جديدة أو لتوسيع المنشآت القائمة؛ وتشجيع المنشآت الأمريكية اللاتينية على إنتاج وتسويق المنتجات المدرجة في اتفاقيات فتح الأسواق؛ والتعاون في التقنيات والإدارة؛ والتعاون في مشروعات ذات أهمية مشتركة في التمويل والمعونة الفنية والحصول على الآلات والمعدات ودخول الأسواق الخارجية. ويقوم **"مؤتمر التقييم والتقارب"** Evaluation and Convergence Conference بتقييم نظام مساعدة الدول الأقل نموا ووضع إجراءات لزيادة فاعلية تطبيقها. وتواصل الرابطة صياغة الآليات الخاصة بمساعدة هذه الدول. ففي 1983 تم توقيع اتفاقيات فتح الأسواق وبدأ تنفيذها؛ وتم إقرار برنامجين للتعاون الخاص مع بوليفيا؛ وقام مكتب التنشيط الاقتصادي بوضع برنامج تعاون لإكوادور وباراجواي وبوليفيا في شكل دراسات تركز على إمكانيات التصدير والتكامل الصناعي وتمويل المشروعات.

تقييم التجربة

يعتبر معظم الكتاب أن رابطة التجارة الحرة لأمريكا اللاتينية **ولدت ميتة**، ويصفها البعض بأنها **منتدى اجتماعي مقام من أجل إعاقة التكامل**. فالصيحة التي أطلقتها اللجنة الاقتصادية بالدعوة إلى تكامل يتوجه إلى تعزيز الصناعة، لا سيما في الفروع الرأسمالية، أطلقت في فراغ اقتصادي واجتماعي، إذ لم يكن من الواضح ماهية الفئات التي يمكن أن تتبنى مثل هذه الدعوة للتصنيع. فقد كان الإقليم يتميز باتجاهاته المحافظة، وبمعاداة التجديد والابتكار، وهو ما جعل القائمين بالنشاط الإنتاجي يقاومون أي محاولة للتصنيع على المستوى الإقليمي. فالفئات الاجتماعية في الدول الكبيرة رفضت فكرة توسيع السوق، سواء تم ذلك عن طريق أدوات المنافسة من خلال إطلاق قوى السوق، أو عن طريق التخطيط القطاعي على مستوى الإقليم. ذلك أنها اعتبرت أن الأسواق المحلية المحمية توفر لها معدلات مقبولة للربحية والأداء؛ كما أنها رفضت المنهج التخطيطي نظرا لما ينطوي عليه من تدخل من قِبَل الأجهزة الحكومية وأجهزة الرابطة، وهو ما رأت أنه يتعارض ومبدأ المبادرة الفردية. ولذلك فقد قاومت الصيغة المخففة التي تبنتها الدول متوسطة الحجم للأخذ بسياسة صناعية مشتركة بموجب القرار رقم 100. واهتمت الدول الكبيرة بالتصدير إلى الدول المتقدمة أكثر من اهتمامها بالتجارة الإقليمية. أما الفئات الاجتماعية في الدول الثلاث الأصغر فكانت ضعيفة أمام الفئات المحلية الأخرى المشتغلة في القطاعات الأولية (الزراعة والتعدين) وبالاستيراد. ولذلك قنعت، بسبب ضعفها ونقص خبرتها، بالدخول في مفاوضات مطولة من أجل الحصول على معاملة تفضيلية تمكنها من الدخول في أسواق عدد محدود من السلع مقابل فتح أسواق دولها أمام الدول الأكبر. وهكذا دفعت الفئات المحلية إلى فرض أدوات اعتقدت أنها تناسبها وهي:

- أن يقوم التكامل على المبادرة الخاصة دون أي تدخل حكومي.
- اعتبار أن الأداة الرئيسية للتكامل هي التعريفة الجمركية مما حجب إمكانية الأخذ بتنسيق السياسات الأخرى.
- أن التكامل الاقتصادي لا يمكن تحقيقه إلا باستيعاب أكبر قدر ممكن من رأس المال الأجنبي.

وكانت هذه الأسس سببا في تجميد عمل الرابطة، وتحويل أدوات التحرير التجاري إلى أدوات للحد من هذا التبادل. وترتب على ذلك تجريد أجهزة التكامل من أي سلطات تمكنها من أخذ المبادرة في تنسيق السياسات وترك أمرها إلى ممثلي القطاع الخاص الذين تحولوا إلى مطايا لعابرات القوميات التي بنت حساباتها على أساس الوقوف في وجه التكامل. ويبدو أن ما حدث من توسع في التبادل التجاري الإقليمي كان مرجعه عوامل أخرى غير تحرير التجارة واتفاقيات التتام الصناعي، مثل حوافز التصدير وأنظمة أسعار الصرف المرنة. ومع ذلك فإن ما حدث من توسع في التجارة البينية لم يدفعها إلى أبعد مما كانت عليه خلال الخمسينات.

وتوضح تجربة الرابطة أن **النظام التفاوضي المتتابع** سرعان ما يستنفد أغراضه وينتقل بأطرافه إلى ميدان للتناحر بدلا من التقارب. كذلك أوجدت اتفاقيات التتام الصناعي مجالا آخر للمفاوضات المطولة، رغم أنها انحصرت في عدد محدود من السلع ولم تحاول أن تبني إطارا يحقق التكامل بين الهياكل الصناعية للدول الأعضاء، وما تم من اتفاقيات ركز اهتمامه على السوق الإقليمية دون عمل على زيادة الكفاءة الإنتاجية بما يحقق قدرة تنافسية عالمية. ولذلك كان من الطبيعي أن تتجه مجموعة الدول الأصغر إلى إنشاء تجمعها الخاص وهو ما

أضاف إلى عوامل الركود في المجموعة الأكبر. ولا يبدو أن التعديل الذي أُدخل على معاهدة مونتفيديو قد عالج الكثير من مسببات الركود في الرابطة، باستثناء الأساليب الإضافية التي استهدفت زيادة القدرة على اجتذاب الدول الأضعف.

(ثانيا) تجربة المجموعة الأنديّة
نموذج لتبادل المنافع من خلال تكامل إنتاجي

نشأة المجموعة

دفع تعثر مسار رابطة اللافتا وتزايد مخاوف الدول الأصغر الواقعة في منطقة الأنديز (إكوادور وبيرو وشيلي وفنزويلا وكولومبيا) من تردي أوضاعها النسبية داخل تلك الرابطة إلى إصدار إعلان بوجوتا في أغسطس 1966 بعزمها على إقامة مشروعات بجهد مشترك. وأعدت صيغة لاتفاقية **"هيئة تنمية أندية"** من أجل تطوير نظم متعددة الأطراف للبنية الارتكازية والتصنيع. ثم أعد مشروع اتفاقية إقامة تجمع تكاملي جزئي يضم هذه الدول، أقرته اللافتا باعتباره متفقا مع معاهدتها[229]. وبعد زوال اعتراض بيرو على السرعة المقترحة لتحرير التجارة دخلت اتفاقية قرطاجنة الموقعة في بوجوتا حيز التنفيذ في أكتوبر 1969[230]. أما فنزويلا فظلت معترضة بسبب ما كانت تعانيه من عجز إقليمي، يتعرض للتزايد مع سرعة تحرير التجارة البينية، مع ما يصحب ذلك من أثر تحويلي للتجارة يرفع تكاليف الإنتاج فيها، حيث كان النفط يعزز موقف عملتها ويساعد في نفس الوقت على صغر الوزن النسبي لقطاعها الصناعي. وبدأت عضويتها الفعلية في 1974، مما عزز موقف المجموعة.

وكانت هذه المجموعة تشكل ثقلا اقتصاديا يضارع ثقل كل من الدول الكبيرة في أمريكا اللاتينية، إذ كان عدد سكان دولها الست في 1965 يبلغ 56 مليون نسمة، أي حوالي ربع عدد سكان أمريكا اللاتينية، ولم يكن يفوقها سوى البرازيل (84 مليون). كذلك بلغ ناتجها المحلي 26.7 بليون دولار، تعادل 32 % من جملة ناتج أمريكا اللاتينية، متجاوزا ناتج كل من البرازيل والمكسيك بحوالي 35 %. وكانت تتوفر لديها المواد الأولية المعدنية[231]، غير أنها كانت تفتقر إلى الصناعة التي يمكن أن تقوم عليها، وكان قصورها أشد في الصناعات الثقيلة مقارنة بجاراتها الكبيرة، كما تفتقر إلى المنتجات الزراعية الغذائية والصناعية؛ وبالتالي كان عليها أن تتعاون معا على سد هذه الفجوة. وظلت صادراتها محصورة في عدد محدود من المواد الأولية. أما الصادرات البينية فكانت دون 5 % ومركزة في عدد قليل من المواد الأولية. من جهة أخرى كان توزيع الدخل في هذه المجموعة شديد التباين؛ فحوالي نصف القوى العاملة كان يشتغل في القطاعات الأولية بإنتاجية منخفضة، بينما تصل معدلات البطالة الصريحة والمقنعة إلى حوالي 20 %. كذلك لم يكن تباين متوسط دخل الفرد أقل منه على مستوى القارة، وكانت بوليفيا أصغر دول المجموعة والرابطة، وأقلها نموا وتصنيعا، باستثناء باراجواي. وبينما اتبعت شيلي وفنزويلا وكولومبيا سياسات إحلال محل الواردات في ظل حماية مرتفعة نسبيا، كانت بيرو أكثر انفتاحا وبلغت نسبة الصناعة فيها 20 %. وتباينت دول المجموعة من حيث معدلات التضخم، حيث شهدت شيلي أعلى معدل في القارة، لا سيما في خلال السبعينات، وأعلى المعدلات في العالم في الثمانينات في بوليفيا والأرجنتين. وقد استطاعت بيرو وشيلي وكولومبيا تحسين أوضاعها نسبيا خلال الستينات باتباع سياسات أسعار صرف مرنة ومتحركة. ومع ذلك ظلت نسب التباين في دخل الفرد على حالها، نظرا لتراجع الدخل الحقيقي لبوليفيا، بعكس إكوادور التي حققت أعلى معدل للنمو في المجموعة.

ومن المشاكل التي تتعرض لها هذه المجموعة امتدادها في شريط ضيق على ساحل أمريكا الجنوبية الغربي على مسافة 4500 كيلومتر، كما أن سلسلة جبال الأنديز المتعرجة وما يحيط بها من صحارى وغابات، تجعل التجمعات السكانية تتركز في مدن ساحلية متباعدة، وتتسبب في صعوبة الانتقال البري بين دول المجموعة، وارتفاع تكاليف النقل، حتى داخل دولة واحدة، مثل كولومبيا. وتعرض النقل عبر المحيطات هو الآخر لمشاكل نقل البضائع بريا إلى الموانئ، وطول فترات الانتظار في هذه الأخيرة وصغر حجم الحركة والمعاملات التمييزية التي تمارسها الشركات الأجنبية، مما يرفع التكلفة إلى ما يفوق أحيانا تكلفة النقل بين أمريكا الشمالية وأوروبا. كذلك تشكل المواصلات عائقا آخر، من حيث البطء وارتفاع التكلفة[232]. ويعني هذا أن إزالة حاجز الرسوم الجمركية قد لا يكون بحد ذاته منشطا للتبادل البيني بالقدر المتوقع.

يضاف إلى كل هذا أن المنطقة شهدت تباينا وتقلبا في الأنظمة السياسية على نحو حاد. وكان من البديهي أن تنعكس هذه الأوضاع على مسيرة التكامل؛ ومع ذلك فإن التوصل إلى عقد اتفاقية قرطاجنة كان دليلا على عزم هذه الدول على تجاوز هذه الاختلافات لكي تحقق صالحها المشترك. وكان الاستثناء الوحيد هو ما ترتب على التغير في شيلي من تغير في توجه السياسة الاقتصادية بعيدا عن التكامل الإقليمي، حيث عقدت العزم على أن تندمج في السوق العالمية وعلى أن تعدل هيكل أسعارها بما يتناسب وهيكل هذه السوق. ولذلك فإن الخلاف الذي نشب بسبب هذا التوجه كان أشد عمقا من ذلك الذي ترتب مثلا على تأميم تنزانيا (في جماعة شرق أفريقيا) للتجارة الخارجية، لأنه **خلاف على فلسفة التكامل** وليس على أدواته. ونجم عنه جمود في المجموعة خلال الفترة 1975 حتى سبتمبر 1977، لم يكن هناك مخرج منه إلا بانفصال شيلي عنها، وهو ما حدث في 1976. ولذلك عاد عدد دول المجموعة مرة ثانية إلى خمسة، بانضمام فنزويلا ثم انفصال شيلي.

التنظيم المؤسسي

تتكون المجموعة من جهازين رئيسيين تعاونهما بعض اللجان[233]. وكانت **المفوضية** Commission هي السلطة العليا للمجموعة، ويمثل كل دولة فيها مندوب ومندوب مناوب، هو عادة مدير أمانة التكامل أو معهد التجارة الخارجية في دولته. وتقوم بوضع السياسة العامة واتخاذ ما يلزم لتحقيق أهدافها، ووضع معايير التنسيق بين خطط التنمية وتوفيق السياسات الاقتصادية، والتأكد من التوافق بين المجموعة ومعاهدة مونتفيديو، آخذة في الاعتبار المعاملة الخاصة المقررة للدول الأقل نموا (إكوادور وبوليفيا). أما الجهاز الفني للمجموعة فهو **الهيئة التوجيهية** The Junta، وتتكون من ثلاثة أعضاء تعينهم المفوضية لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد (ولها أيضا أن تعزلهم)، من بين مواطني أمريكا اللاتينية، ويشرفون على عدد من الموظفين الفنيين الذين تضمهم إدارات للقطاعات والبرامج المختلفة. ولا تخضع لتوجيهات من حكومات الأعضاء أو أي منظمة قطرية أو دولية. وتقوم بأعمال الأمانة العامة، وتشرف على تطبيق الاتفاقية وتنفيذ قرارات المفوضية وتقديم المقترحات لها وإجراء الدراسات وإعداد الإجراءات اللازمة لتنفيذ البنود المتعلقة بإكوادور وبوليفيا. أما اللجان فتضم **اللجنة الاستشارية** وهي أداة الاتصال بين الحكومات والهيئة، تنظر في مقترحاتها قبل عرضها على المفوضية. كما تعمل **اللجنة الاقتصادية والاجتماعية** كهيئة استشارية من ممثلي رجال الأعمال والعمال في الدول الأعضاء. وفي أكتوبر 1979 وُقعت في لاباز معاهدة إنشاء **برلمان المجموعة** وهو هيئة مشتركة تمثل فيها الدول الأعضاء بأشخاص يتم انتخابهم بالاقتراع المباشر لمدة سنتين، وتجوز إعادة انتخابهم ثانية. ويجتمع البرلمان مرة واحدة في كل عام، وتصدر عنه توصيات بأغلبية الثلثين، تتناول الأمور المتعلقة بتشجيع وتدعيم التكامل، وحماية الحريات والعدالة الاجتماعية والديمقراطية لشعوب الإقليم، وضمان حقوق الإنسان وتشجيع الإسهام الشعبي في عملية التكامل. كما وقعت في مايو 1979 معاهدة إنشاء **محكمة العدل الأندية** صدق عليها أربعة من الأعضاء، ومقرها كويتو (إكوادور). وبدأت مهامها في 1984 وهي فض النزاعات وتفسير التشريعات.

على أن الجهاز الآخر الذي ضم دول المجموعة هو **هيئة التنمية الأندية** التي بدأت أعمالها في منتصف 1970 برأسمال 100 مليون دولار ارتفع مؤخرا إلى بليون دولار، تساهم فيه دول غير أعضاء والقطاع الخاص. وتهدف إلى تعزيز التكامل في المجموعة عن طريق دعم التخصص والتوزيع العادل للاستثمارات. ووجهت عملها إلى المشاريع والأنشطة القطرية ومتعددة الأطراف، خاصة تلك التي تتعلق بدولتين أو أكثر بالنسبة لطاقات الإنتاج أو الخدمات أو الاستثمار أو الأسواق. وركزت في المرحلة الأولى على الصناعة خاصة إقامة مصانع جديدة وتوسيع وتحديث الصناعات القائمة. وتقدم الهيئة مساعدة للتكامل الاقتصادي للمجموعة الأندية عن طريق تقديم المعونات المالية للمشاريع والبرامج المتعلقة به، وفقا لأهداف وأولويات المجموعة، بما في ذلك عدالة توزيع الاستثمار في الإقليم، مع مراعاة احتياجات إكوادور وبوليفيا. وفي سبيل هذا تقوم بإجراء ما يلزم للتعرف على فرص الاستثمار وما يتعلق بذلك من دراسات فنية، وتقديم مساعدات فنية ومالية في إعداد وتنفيذ المشروعات المشتركة أو مشروعات التكامل، وتقديم القروض والضمانات، والإسهام المباشر في تمويل المشروعات الجديدة والقائمة، كما تساعد في تعبئة الموارد.

وفي 1978 وضعت الهيئة وثيقة تضمنت **معايير تقييم المحتوى التكاملي للمشروعات**، من حيث الموقع الجغرافي والتوازن القطاعي وحجم الاستثمار وحجم المبيعات والنقد الأجنبي المتولد والإحلال محل واردات من خارج الإقليم وخلق فرص عمل ومدى الروابط بالأنشطة الأخرى والمحتوى التكنولوجي والأثر الاجتماعي. وتُعرَّف **المشروعات المشتركة** بأنها التي يسهم فيها رأس المال العام أو الخاص من دولتين أو أكثر. أما

المشروعات التكاملية فتنطوي على استخدام مواد أولية أو عمالة أو تقنية من دولة أو أكثر، في دولتين أو أكثر، بغرض تلبية احتياجات السوق الإقليمية من السلع والخدمات. ويُدرج في هذه الأخيرة المشروعات الموجهة لتنمية إكوادور وبوليفيا. وقد أنشَأت الهيئة في 1974 النظام الأندي لتمويل التجارة تنفيذا لوظيفتها الخاصة بتمويل الصادرات غير التقليدية. وبلغت القروض المقدمة حتى نهاية 1981، 110 مليون دولار، منها 85 مليون للمستوردين، بآجال من سنة إلى خمس سنوات.

وفي مجال التعاون النقدي أنشئ في منتصف 1978 **صندوق الاحتياطيات الأندي** كهيئة مالية إقليمية مستقلة مهمتها معاونة الدول الأعضاء في تصحيح الاختلالات في موازين المدفوعات من خلال قروض قصيرة الأجل وضمانات للدول الأعضاء، وتنسيق سياساتها في مجالات النقد والصرف الأجنبي والمالية العامة وتشجيع تحرير التجارة والمدفوعات. وتحددت حدود السحب منه بمبلغ 105 مليون دولار لكل من الدولتين الأقل نموا و 150 مليون دولار لكل من الدول الثلاث الأخرى. ويدير شؤونها جمعية من وزراء المالية والاقتصاد للدول الأعضاء، ومجلس مديرين يضم محافظي بنوكها المركزية. كذلك عقدت المجموعة عددا من الاتفاقيات في مجال التكامل الاجتماعي. وأنشئ في 1982 **مجلس للشؤون الجمركية** للقيام بتنسيق التشريعات الوطنية.

التبادل التجاري

اتبعت المجموعة نظاما لتحرير التبادل التجاري يقوم على أساس جدول زمني مسبق، ويجري بأسلوب انتقائي على مختلف بنود التصنيف الجمركي الأمريكي اللاتيني NABALALC الذي كان يتضمن أكثر من 5000 بند، وذلك بغرض تسريع عملية التحرير التي تعثرت في الرابطة، وتفادي عيوب أسلوب التفاوض حول البنود بندا بندا، الذي رأينا أنه توقف في منتصف الطريق، مع تطبيق أي تقدم تحققه اللافتا عن برنامج المجموعة. وقسمت الاتفاقية البنود إلى أربع مجموعات يتم تحريرها على النحو التالي:

(أ) المنتجات المشمولة ببرنامج تنمية صناعية، وتطبق على كل منها القواعد المقررة في البرنامج الذي يشملها بشرط تحديد قوائم هذه المنتجات قبل نهاية 1975، وإلا جرى تحرير تبادلها وفقا لما هو مبين في (د) أدناه.

(ب) المنتجات المدرجة في القوائم المشتركة للافتا، تحرر الدفعة الأولى منها (المقررة في 1964) من جميع الرسوم والقيود خلال 180 يوما من نفاذ الاتفاقية. وتضع المفوضية قبل آخر 1971 برنامجا لتحرير السلع التي تدرج في قوائم جديدة للرابطة (إلا أن الرابطة لم تضف قوائم أخرى).

(جـ) المنتجات التي لا يجري إنتاجها في الإقليم، وغير المشمولة ببرامج التنمية الصناعية، تضع بها المفوضية قائمة قبل نهاية 1970، ويجري تحريرها قبل 1971/2/28. وتستثنى منها منتجات تسعى الدول الثلاث الأكثر نموا (بيرو - شيلي - كولومبيا) إلى الدخول في إنتاجها فإذا لم تكن قد شرعت في ذلك قبل مضي أربع سنوات، وجب تحريرها مباشرة. كذلك تخصص بعض هذه المنتجات للدولتين الأخريين الأقل نموا.

(د) المنتجات الأخرى، عدا ما سبق، وتبلغ حوالي 3000 بندا، ويتم تحرير تبادلها تدريجيا. ولهذا الغرض تحدد تعريفة مبدئية مكونة من أصغر المعدلات السائدة في أي من الدول الثلاث الأكثر تقدما بتاريخ توقيع الاتفاقية، سواء في جداول تعريفتها، أو في قوائمها الوطنية المطبقة في رابطة أمريكا اللاتينية، وبشرط ألا تتجاوز 100 % من قيمة السلعة سيف. ويجري تخفيض هذه الرسوم بواقع 10 % سنويا، بحيث يتم تحريرها في آخر 1980. ويجري التفاوض بعد آخر 1974 حول برنامج لتحرير هذه السلع في آخر 1985، مع إمكان تأجيل هذا التاريخ أربع سنوات أخرى لعدد محدود ومبرر من السلع، بحيث يستكمل التحرير تماما خلال عشرين سنة من قيام المجموعة. وبنهاية 1980 كانت الدول الثلاث الأكثر تقدما قد أعفت ثلاثة أرباع المنتجات الداخلة في التبادل التجاري البيني (حوالي 2500 بند) من الرسوم.

ونصت الاتفاقية على إزالة كل القيود غير التعريفية، بما في ذلك حصص الاستيراد والإيداعات المسبقة والتعقيدات الإدارية وكل القيود الأخرى بنهاية 1980، أو وفق ما يتقرر في برامج التنمية الصناعية إذا كانت السلعة مدرجة فيها. كما نصت على استبقاء أو إنشاء القواعد التنظيمية الخاصة بالتسجيل ومراجعة الأسعار المعلنة، وضوابط الاستيراد من عابرات القوميات، والإجراءات الصحية والنوعية الأخرى. وأدى التحرير التدريجي إلى تضاعف نسبة التجارة البينية في منتصف السبعينات كما يتضح من جدول (17)؛ وترتفع هذه

جدول (17) - تطور التجارة البينية للمجموعة الأندية

التجارة	1969	1970	1973	1975	80-78	83-81	85-84	89-86	94-90	98-95

الصادرات	2.5	2.8	3.5	5.4	4.2	4.1	3.1	5.4	7.6	11.3
الواردات	3.5	4.6	4.3	6.9	4.1	5.4	5.5	6.2	8.3	12.1

المصدر: أنظر جدول (12).

النسبة إلى 8 % إذا أدرجت شيلي. كما أن النمو كان أسرع في المنتجات الصناعية حيث كان ثلاثة أمثال ما تحقق للمواد الأولية، فارتفع نصيبها من الصادرات البينية من 48.2 %في 1969 إلى 66.8 % في 1974، كما ارتفع نصيب المنتجات الجديدة من السلع الزراعية والمنجمية لحوالي 12 % من الصادرات. ويلاحظ أنه بينما كانت نسبة المصنوعات في جملة صادرات الدول الست تبلغ 4.5 % في 1974، فإن نسبتها كانت 26.6 % للصادرات البينية. وكانت أعلى نسب المنتجات الصناعية في الصادرات الكلية هي 33 % لكولومبيا، و 11 % لشيلي، حيث استحوذت الأولى على نصف الصادرات الصناعية للإقليم وكذلك نصف البينية منها. وكانت الدولتان الأقل نموا أشد اعتمادا على الإقليم في صادراتها الصناعية المحدودة.

وقامت المجموعة في 1986 بالاتفاق على صيغة جديدة للتبادل التجاري تهدف إلى تقييد عدد السلع المعفاة من إجراءات تحرير التجارة. وبموجب هذه الاتفاقية كان لكل دولة أن تحتفظ بالقيود على تبادل ما لا يزيد عن 40 سلعة "حساسة" sensitive. كما استحدثت في ديسمبر 1984 عملة خاصة بها هي البيزو الأندي، لتخفيف الاعتماد على الدولار، بما يشجع التبادل البيني, كذلك عقدت في أواخر 1983 اتفاقية مع الجماعة الأوروبية من أجل إزالة عوائق التبادل بين الجماعتين وصياغة برامج تعاون بينهما. كذلك تنص اتفاقية قرطاجنة على فرض **تعريفة خارجية دنيا موحدة** MCET، يعقبها تعريفة خارجية موحدة CET. فتقوم المفوضية قبل آخر 1970، وبناء على مقترحات تعدها الهيئة التوجيهية، بإقرار تعريفة مشتركة دنيا تحقق ما يلي:

- توفير حماية كافية للإنتاج المحلي، مع زيادة كفاءته على المستوى الإقليمي.
- خلق هامش تفضيل إقليمي (للأنشطة التي يراد تطويرها) على نحو تدريجي خلال فترة تحرير التجارة.
- تسهيل الانتقال إلى التعريفة المشتركة.

وكان على الدول الأعضاء أن تحرك الرسوم التي تقل عن هذه التعريفة الدنيا بصورة خطية ابتداء من آخر 1971 بحيث تستكمل بلوغها في آخر 1975، وهو التاريخ المحدد للاتفاق على التعريفة المشتركة بناء على مقترحات تقدمها الهيئة إلى المفوضية قبل ذلك بسنتين. وتبدأ الدول في تعديل رسومها خطيا اعتبارا من آخر 1976، بحيث يتم التوصل إلى تطبيق كامل للتعريفة المشتركة مع استكمال تحرير التجارة في آخر 1980. وصدر القرار رقم 100 في 1976 بألا تقل الحماية التي توفرها التعريفة المشتركة عن 70 %. غير أن مواقف الدول تباينت في هذا الشأن؛ فبعضها فضل التعجيل بإزالة الرسوم البينية وجعل التعريفة المشتركة أقل ما يمكن، بينما فضلت الدول مرتفعة التكاليف والأسعار فرض تعريفة مرتفعة. وأدى تغير البيئة الدولية إلى تغليب وجهة النظر الأولى، وتم إعداد التعريفة المشتركة في أوائل الثمانينات. وهكذا فإنه اعتبارا من 1985 تحررت كل التجارة البينية، بينما خضعت الواردات من خارج الإقليم إلى تعريفة موحدة، تمثل هامش تفضيل المجموعة لتوفير حماية تمكن من إجراء إحلال محل الواردات على المستوى الإقليمي.

الصناعات التكاملية

تتميز اتفاقية قرطاجنة عن باقي اتفاقيات تجمعات العالم الثالث، بأنها لم تنظر إلى تحرير التجارة كمدخل كافٍ لخلق تكامل إنتاجي قوي، بل رأت ضرورة إخضاع تطورها الصناعي إلى جهد تخطيطي مشترك، يراعى فيه أيضا إجراء توزيع عادل لمنافع التكامل، وتحقيق تخفيض في التباينات القائمة في مستويات الدخل والنمو. وكانت الأدوات الرئيسية التي وضعت في هذا المجال هي التنمية الزراعية وبرامج ترشيد الصناعات القائمة، **والخطط القطاعية للتنمية الصناعية** SPID. وتعتبر هذه الآلية الأخيرة بمثابة مناطق جمركية قطاعية، تحرر فيها التجارة البينية وتفرض تعريفة خارجية مشتركة على السلع المنتجة فيها. ويقصد بها أن تكون أسلوبا تخطيطيا لتخصيص الصناعات بين الدول الأعضاء بطريقة تتفادى الازدواجية والمنافسة غير الضرورية وتصحيح عدم العدالة المترتب على الأداء غير الموجه للاقتصاد وعلى الاندماج الذي يجري بين اقتصادات لم تبلغ مستوى كاف أو متعادل من النمو. ولأنه لم يكن من المعقول إجراء تخطيط شامل لكل السلع التي يمكن أن تدخل التبادل التجاري (البيني) فقد جمّعت في حوالي 6000 بند، كل منها يشمل سلعا تتماثل في خصائصها الرئيسية. وقامت الدول الأعضاء باستثناء حوالي خُمس هذه السلع من كل من هذه البرامج ومن تحرير التبادل حرصا على ألا تتأثر سلبا بهذا التحرير، فاستبقيت القيود عليها حتى 1985. واختير جانب من باقي السلع على أساس الأهمية الاقتصادية

والتكنولوجية، ووفقا لما يمكن أن يتحقق من وفورات نطاق، لتدرج في برامج التنمية الصناعية، مع إخضاعها لأداة توجيه السوق من خلال تخطيط مشترك. ويبلغ هذا الجانب حوالي ثلث العدد الكلي، وهو بدوره عدد كبير بالنسبة لأي قرار مركزي يتعلق بالإنتاج.

وتضمنت برامج التنمية تخصيص مجموعات من الأنشطة الجديدة التي تتوفر بينها روابط تكنولوجية، في شكل مجمعات صناعية Complexes، أو عائلة من المنتجات Product Family، لدولة أو دول معينة، تقوم بتطويرها، على أن توفر لها باقي الدول سوقا محررة من الرسوم والعوائق، وأن تتعهد بألا تقوم بتطوير هذه العائلة من المنتجات قبل مضي عدد من السنوات، وتوفر لمنتجات تلك الدولة حماية إزاء العالم الخارجي تساوي التعريفة المشتركة. وكان قرار توطين الصناعة يصدر عن المفوضية بناء على توصية من الهيئة التوجيهية، أما ما يليه من قرارات أخرى حول حجم وموعد الإنتاج فلا تكون مركزية، بل يُفسح فيها مجال للتفاعل مع قوى السوق. وأحد أدوات السيطرة التي تستطيع الدولة المعنية استخدامها، هي مقدار الإضافة التي يمكن أن تضاف إلى السعر العالمي، وهكذا يتم المزج بين آليات السوق وأسلوب التخطيط البراجماتي. وتشمل البرامج بجانب عملية تخصيص المنتجات برمجة مشتركة للاستثمارات على المستوى الإقليمي وتدبير تمويلها، وتحديد مواطن إقامة المصانع في دول الإقليم، ووضع برامج للتحرير التجاري لمنتجاتها تختلف عن البرنامج العام، وتحديد التعريفة الخارجية المشتركة الخاصة بها. كما يجري تركيز أنشطة التسويق والتطوير التكنولوجي لكل قطاع، عن طريق ضم المنشآت التي تقام بموجب برامج التنمية في شركة أندية متعددة الأطراف. وقد خصصت الاتفاقية الفصل الرابع **للبرمجة الصناعية** التي تستهدف تحقيق أكبر قدر من التوسع والتخصص والتنويع في الإنتاج الصناعي، وأقصى استخدام ممكن للموارد المتاحة في الإقليم، وتحسين الإنتاجية ورفع كفاءة استخدام عناصر الإنتاج مع الاستفادة من وفورات النطاق وتوزيع المنافع بشكل متكافئ.

وعلى الهيئة التوجيهية أن تقترح على المفوضية الإجراءات اللازمة لتسهيل تنفيذ البرامج، وبوجه خاص ما يتطلبه التوطين والنفاذ إلى أسواق الإقليم. كذلك لها أن توصي بإنشاء مشروعات متعددة الجنسية لإقامة أو توسيع أو استكمال الأنشطة الصناعية المختارة، سعيا إلى تحقيق استغلال أفضل لفرص الاستثمار التي تتيحها السوق الموسعة، وللموارد الإنتاجية الإقليمية وتعزيز قدرتها على التفاوض مع رأس المال الأجنبي المشارك وعلى الحصول على التكنولوجيا. وتقوم الهيئة التوجيهية بمتابعة سنوية لسير العمل، وبتقديم مقترحات بما يلزم لتحقيق مشاركة عادلة للدول الأعضاء في مجمل البرامج القطاعية وتنفيذها وتحقيق أهدافها. وتتعاون المفوضية مع هيئة التنمية الأندية لهذه الأغراض، ومع أي مؤسسة دولية أو قطرية تقدم مساعدات فنية أو مالية، وذلك بغرض تسهيل تنسيق السياسات والبرمجة المشتركة للاستثمارات، والترويج لتمويل المشروعات المدرجة في البرامج، واستقطاب قدر متزايد من الموارد المالية لحل المشاكل المترتبة على التكامل، وتوسيع أو تحديث أو تعديل المصانع التي قد تضار من عملية تحرير التجارة. وخلال 1970 تم **انتخاب ثمانية فروع صناعية** لهذه البرامج هي: المنتجات المعدنية والهندسية - السيارات - البتروكيماويات - الحديد والصلب - الأسمدة - الإليكترونيات والاتصالات - الكيماويات - الأدوية. وفيما يلي عرض موجز لما تم فيها.

(أ) **برنامج الصناعات المعدنية والهندسية**. وكان أول برنامج يتم إقراره، في منتصف 1972. ولا تقتصر أهمية هذا البرنامج على أنه فتح الطريق أمام التقدم نحو برامج أخرى، بل تعود كذلك إلى الأهمية الاقتصادية والتكنولوجية للصناعات التي يشملها. ويعزز أولوية القطاع ارتفاع كثافة العمل فيه، وإمكانية تطوير المعرفة التقنية المكتسبة من الدخول في بعض فروعه، لتطبيقها على فروع أخرى. وروعي في تخصيص وحدات الإنتاج للدول المختلفة الجمع بين الملاءمة التكنولوجية والجدوى الاقتصادية. واختيرت وحدات الإنتاج على نحو يجعل المنتجات مترابطة، بحيث يمكن الانتقال من نوع إلى نوع آخر مع استيعاب التقنيات المستخدمة. وتمت التخصيصات وفقا للاتجاهات السائدة في اقتصاد كل من الدول الأعضاء. ونظرا لأن البرنامج ركز على السلع غير تامة الصنع، فانه لم يكن يتعارض مع مصالح المنتجين الموجودين في الإقليم من قبل؛ كما أنه تميز بالتنوع وغياب التركز الذي يجتذب عابرات القوميات. غير أن انفراد الهيئة بالعمل جعلها لا تلحظ وجود طاقات قائمة بالفعل في بعض الدول، الأمر الذي أدى إلى حدوث بعض الخلافات فيما بعد[234]. ويرجع المأخذ الرئيسي على صيغة هذا البرنامج إلى أن الهيئة تصورت أن مجرد صدور القرار رقم (24) بشأن رأس المال الأجنبي (أنظر بعده) كان كافيا لحل مشكلة المشاركات الأجنبية، فلم تضع برنامجا تنفيذيا للأنشطة التي شملها البرنامج القطاعي. كما أن الهيئة غفلت عن وضع سياسات خاصة به فيما يتعلق بدور الشركات الأجنبية، لا سيما عابرات القوميات، واكتفت بوضع ترتيبات خاصة بتقييم السير في البرنامج، ونظم إدارية لتنسيق العمل المشترك خلال مرحلة تنفيذ

البرنامج. ومع ذلك لا يجب أن يغيب عن الذهن أن هذا البرنامج سجل علامات على طريق لم يسبق أن طرقه أي تجمع تكاملي في العالم الثالث من قبل.

(ب) **برنامج البتروكيماويات**. وكان من أكثر البرامج إثارة للجدل، كما أنه تطلب إجراء مفاوضات عسيرة انتهت بصدور القرار رقم (91) في أغسطس 1975. ويحتاج هذا البرنامج إلى استثمارات ضخمة تتجاوز بليوني دولار ليحقق إنتاج 36 نوع من المنتجات يبلغ 1.2 بليون دولار في 1985. وترجع أهمية الفرع الذي يغطيه إلى وفرة المواد الهيدروكربونية في دول المجموعة، وإلى قدرته على أداء دور مزدوج، من حيث الإحلال محل الواردات على المستوى الإقليمي، وتعزيز التصدير، سواء البيني أو الخارجي، في ظل أزمة الطاقة التي كانت بلغت ذروتها في تلك الفترة. إلا أنه لم يوفر سوى ثمانية آلاف فرصة عمل بسبب ارتفاع كثافته الرأسمالية التي تجعل معامل رأس المال إلى العمل بحدود 200 إلى 300 ألف دولار للعامل. فضلا عن ذلك فإن التقنية الخاصة به شديدة التخصص ولا يسهل تطويعها إلى فروع إنتاجية أخرى. وانعكس هذا في انخفاض الحماية التي منحت له بالتعريفة الخارجية المشتركة التي تراوحت بين 20 و 35 %. ويعتبر هذا القطاع من القطاعات التي يرتفع فيها النطاق المحقق لوفورات الإنتاج. وفي ظل تنافس الدول الأعضاء على الحصول على نصيب وافر منه، تمكنت عابرات القوميات من تغذية الصراعات القطرية وجعل المفاوضات حوله مهمة صعبة. وانتهى الأمر إلى حل توفيقي حيث أقيمت ستة مجمعات بتروكيماوية متكاملة، وهو ما غرس عوامل انخفاض الكفاءة من البداية، لأن أيا من هذه المجمعات لم يكن يبلغ مستوى التشغيل اللازم لتحقيق وفورات النطاق. كذلك أدت التكاليف الاستثمارية للبرنامج إلى مواجهة مشكلة تمويل، زاد من حدتها الصعوبات المتزايدة في موازين المدفوعات، خاصة مع تفاقم معدلات الانكشاف الغذائي وتضاعف أعبائه.

(جـ) **برنامج صناعة السيارات**. يعتبر هذا القطاع من أهم القطاعات سواء من حيث حجم الاستثمارات أو المضمون التكنولوجي أو الأثر على العمالة. ولذلك فقد استغرق وضع هذا البرنامج وقتا طويلا وجهدا شاقا، سواء من الوجهة الفنية، أو بالنسبة لعملية التفاوض حوله. فمن الوجهة الفنية كان من الصعب إعداد دراسات تفصيلية عن المصانع المختلفة التي يمكن أن تقام لصناعة الأجزاء العديدة وخطوط التجميع. ولذلك اتجه العمل نحو صياغة وحدات نمطية Prototype لأهم الوحدات الإنتاجية، أمكن بواسطتها تحديد عدد هذه الوحدات وتوزيعها، ودرجة التكامل اللازمة والمستوى المتوقع للأسعار والتكاليف وما يعنيه هذا من حماية لها. واتجه الرأي إلى تخفيض عدد نماذج السيارات التي تصنع في الإقليم حتى يمكن إقامة صناعات مجدية للمكونات. ونظرا لكبر النطاق في صناعة القطع والأجزاء، يسمح لمصانعها بتصدير جزء من الناتج للتعويض عن المواد التي تحتاج إلى استيرادها من الخارج. وتتضمن منتجات البرنامج الشاحنات ومركبات الحفر والدراجات البخارية والمحركات الثابتة. ويتكون البرنامج من 100 مصنع بما في ذلك المصانع اللازمة لطرق المعادن، إضافة إلى ترشيد مصانع قائمة. وتقدر العمالة التي يمكن تشغيلها بصورة مباشرة بحوالي 94 ألف فرصة يمكن أن تتضاعف بسبب ما قد تستتبعه وحدات البرنامج من أنشطة أخرى. وتقدر التكاليف الاستثمارية بحوالي بليون دولار (946 مليون)، ويؤدي إلى إنتاج يبلغ حوالي 2.5 بليون دولار في 1985، وهو ما يزيد حجم الإنتاج القائم بأكثر من ثلاثة أمثاله. غير أن المفاوضات التي مر بها البرنامج تعتبر نموذجا لمدى التضارب في المصالح الذي تغذيه الشركات عابرات القوميات. فقد دار الصراع بين هذه الشركات والدول الأعضاء والقطاع العام المشارك للعابرات وأجهزة المجموعة. وحاولت شركة كريزلر في البداية السيطرة على البرنامج بأن عرضت تقديم الدراسات اللازمة له، بدعوى أن لها خبرة بالمنطقة. غير أن الهيئة التوجيهية رفضت، فبدأت الشركة صراعا سافرا ضده. وعارضت شركتا رينو وفيات (الأم) هذا البرنامج لخوفهما من خروج فروعهما في عملية الترشيد، ومن انخفاض مبيعاتهما إلى الفروع بسبب تعميق التصنيع في الإقليم[235]. وظلت كريزلر تبتدع الحيل بمقترحات متتالية استنفدت بها الوقت حتى نهاية 1975، لتقع المجموعة في مشكلة انتهاء الأجل المحدد. ولذلك تأجل موعد الاتفاق على البرنامج إلى سنة 1977. ولم تكن الحكومات نفسها بأقل مماطلة من العابرات في تصرفاتها.

(د) **البرامج الأخرى**. من بين البرامج الأخرى حصل **برنامج الأسمدة** على أولوية متقدمة، نظرا لحرج موقف القطاع الزراعي الذي لم تتنبه دول الإقليم إلى خطورته حتى 1975، حيث بلغت وارداتها من الحبوب حوالي مليوني طن سنويا فلجأت إلى اتخاذ موقف موحد في السوق العالمية من أجل حمل المصدرين على تخفيض الأسعار. وتمت صياغة برنامج للأسمدة اختلف في مضمونه عن البرامج السابقة، حيث انصب على التحرير المباشر للتجارة البينية في الأسمدة، دون التعرض لتخصيص الإنتاج بين الدول الأعضاء. وكانت الفلسفة الكامنة وراء هذا الاختيار هي أن أوضاع العرض والطلب تسمح بإقامة وحدات إنتاج عالية الكفاءة. فالمواد الأولية متوفرة داخل الإقليم. والطلب الإقليمي كبير بحكم متطلبات التنمية الزراعية، ويعززه طلب عالمي يسمح بالتصدير إلى خارج الإقليم، وبالتالي تتوفر فرصة الاستفادة من وفورات النطاق. والأهم من هذا أن تصل الأسمدة إلى القطاع

الزراعي بأقل تكلفة ممكنة حتى يتمكن من النهوض. وقد حاولت المجموعة إنشاء مشروعات زراعية أندية، إلا أنها فشلت في تدبير تمويل لها.
كذلك تمت صياغة مقترحات **ببرامج أخرى** في مجالات الإليكترونيات والاتصالات والكيماويات والأدوية، ولكن الدول رفضتها، وكانت عابرات القوميات وراء هذا الرفض. وانتهى الأمر، كما أشرنا من قبل، إلى أن جرى في 1979 إدخال البنود التي لم تدرج فعلا في البرامج القطاعية ضمن عملية التحرير التجاري التي تعثرت هي الأخرى في الثمانينات. واتجهت المجموعة بعد ذلك، في 1984، إلى التخلي عن هذه البرامج وركزت على تشجيع إقامة المنشآت الصغيرة والمتوسطة، لا سيما في قطاعات الإليكترونيات والصناعات الزراعية، بالتعاون مع المنظمات الصناعية الوطنية.
(هـ) **برامج ترشيد الصناعات القائمة** IRP. نصت المادة (36) من اتفاقية قرطاجنة على أن تقوم المفوضية، بناء على مقترحات سنوية من الهيئة التوجيهية، بوضع برامج من أجل ترشيد الإنتاج في الصناعات القائمة في الإقليم، وغير المضمّنة في برامج التنمية القطاعية، والتي تعاني من مشاكل تقضي بتعديل بعض وحداتها أو تحولها إلى أنشطة أخرى، أو تدفعها للخروج من الإنتاج كلية بسبب ضعف الكفاءة. وعلى الهيئة أن تأخذ في الاعتبار عند وضع هذه البرامج عددا من المؤشرات منها: الطاقات المركبة فعلا في المصانع القائمة، والاحتياجات من المعونات المالية والفنية اللازمة لإقامة أو توسيع أو تحديث أو تحويل المصانع، ومتطلبات تدريب القوى العاملة، وإمكان عقد اتفاقيات للتخصص الأفقي لمنشآت الفرع الصناعي الواحد، وإمكان إنشاء نظم للتسويق أو البحث التكنولوجي أو أي شكل آخر من أشكال التعاون بين المصانع المتماثلة. غير أن المنشآت القائمة وقفت في وجه السير في أي برنامج للترشيد الصناعي، وهو ما زاد من احتمالات تحويل التجارة لحجب المنتجين الخارجيين الأكفأ.

وإلى جانب البرامج الصناعية، نصت المادة (28) من الاتفاقية على أن تقوم الهيئة التوجيهية قبل نهاية 1971 بإعداد مقترحات بنظام موحد لإنشاء **شركات أو منشآت متعددة الجنسيات** وإدارتها، وأن تقوم الدول بتضمين خططها ما يتعلق بها من هذه الشركات. كذلك نصت المادة (86) على تشجيع إقامة هذا النوع من الشركات في قطاعات البنية الارتكازية كالطاقة والنقل والمواصلات، وهي المجالات التي دفعت المجموعة إلى إقامة هيئة التنمية الأنديَّة. وصدر القرار رقم (46) بتنظيم قواعد إنشاء شركات متعددة القوميات، غير أنه انطوى على إجراءات معقدة ومطولة لتكوين وتشغيل هذه الشركات وتضع قيودا على نشاطها، مما حال دون إحراز تقدم في هذا المجال. لذلك جرى تعديله بالقرار رقم (169) الخاص بالمنشآت الأندية المتعددة القوميات. إضافة إلى ما تقدم، فإن المادة (28) من الاتفاقية كانت تنص على أن تقوم المفوضية بوضع أسس **التوفيق بين التشريعات القطرية** المتعلقة بتشجيع الصناعة، وتطالب الدول بأن تتخذ ما يلزم لتطبيق هذه الأسس خلال ستة شهور من إقرار المفوضية لها. كذلك أنشأت المجموعة **النظام الأندي للمعلومات التكنولوجية** SAIT، الذي يعمل كغرفة مقاصة لتبادل المعلومات في الإقليم. كما تبنت المجموعة **البرامج الأندية للتطوير التكنولوجي** PADT من أجل استيعاب وتطويع التكنولوجيا لما يلائم الأوضاع في الإقليم.

معاملة رأس المال الأجنبي

كان من أهم النصوص التي تضمنتها اتفاقية قرطاجنة، النص في المادة 27 منها على أن تقوم المفوضية قبل نهاية 1970 بإعداد نظام مشترك لمعاملة رأس المال الأجنبي، وللعلامات التجارية، وبراءات الاختراع، والتراخيص وحقوق الامتياز، وعرضه على الدول لاتخاذ ما يلزم لتطبيقه خلال ستة أشهر. وصدر **القرار رقم (24)** بشأن النظام المشترك لرأس المال الأجنبي والتكنولوجيا في التاريخ المحدد، وتم تصديق الدول الأعضاء (الخمس الأولى) عليه في منتصف 1971. وأدخل تعديل عليه بالقرارين رقم (103) و (109) في 1976، ثم عدل جذريا بموجب القرار رقم (220) لسنة 1987. ويمثل هذا القرار سابقة هي الأولى من نوعها بالنسبة إلى موقف تجمع إقليمي من رأس المال الأجنبي, وقد راعى ثلاثة أمور:

- الأول هو **الاستقرار** Stability، إذ أن الاستقرار، ولو في ظل معايير متشددة يعتبر حافزا للاستثمارات الأكثر جدوى للاقتصاد الوطني. وقد دفع هذا الاعتبار المجموعة الأندية إلى أن تضع قواعد صارمة ولكن مستقرة، لتتيح فرصة لمشاركة استثمارات أجنبية مع رأس المال الأندي (عام وخاص) على نحو يسمح بإسهام إيجابي في التطوير الإداري والتقني وفي فتح أسواق أمام صادرات أندية جديدة.
- الثاني هو **الانتقائية** Selectivity، حيث تجري التفرقة بين القطاعات المختلفة وفقا لأهميتها بالنسبة للتكامل من جهة، وبالنسبة لمتطلبات التنمية في كل من الدول الأعضاء من جهة أخرى. وبالتالي فإن النظام الذي سعت

المجموعة إلى وضعه يستبعد الاستثمار الأجنبي في مجالات معينة، ويسمح للدول الأعضاء بتطبيق معايير أكثر تشددا إذا رغبت، كما يجيز لها الاستثناء عند الاقتضاء.

- الثالث هو **التماثل** Similarity بين الدول الأعضاء في القواعد المطبقة، حتى لا تنشأ بينها حرب تسهيلات كتلك التي تعرضت لها أمريكا الوسطى. فوجود فوارق في الحوافز التي تقدمها الدول النامية لتشجيع رأس المال الأجنبي يدفع المستثمرين الأجانب إلى تخير الدولة التي تحقق لهم أقصى نفع مع الاستفادة في الوقت نفسه من عضويتها في تنظيم تكاملي، حيث تنفذ من خلالها إلى السوق الإقليمية.

ولذلك فقد هاجمت القرار أطراف عديدة في العالم الرأسمالي، كما تعرض داخل الدول الأعضاء ذاتها إلى بعض العقبات. وشنت الشركات عابرة الجنسية حملة ضد القرار، ونجحت في عزل رئيس اتحاد الصناعات الكولومبية لتأييده القرار. وردد اليمين في شيلي نفس الانتقادات قبل انسحابها من المجموعة، ووجهت بلايين الدولارات إلى فنزويلا بشرط عدم انضمامها إلى المجموعة. ورغم هذه الاعتراضات فقد كان لصدور القرار قبل البدء في عمليتي تحرير التجارة والبرمجة الصناعية الفضل في عدم تعثرهما. من جهة أخرى فانه كان سيتعذر إصدار هذا القرار لو أنه أجل إلى ما بعد البدء في هاتين العمليتين. ومع ذلك فإن المناخ العام كان يحبذ الانفتاح على رأس المال الأجنبي مراعاة المرونة في تطبيق القرار، بل والإحجام أحيانا عن تطبيقه.

ونص القرار على أن تنشئ كل دولة آلية للتفاوض مع كل حالة من حالات الاستثمار الأجنبي وتقييمها حتى يمكن ترشيد حركة رأس المال الأجنبي. وأصدرت معظم الدول قواعد صريحة ومتشابهة بإجراءات تشجيع الاستثمار الأجنبي تحدد بالتفصيل الوثائق المطلوبة. وشملت القواعد المتبعة:

- الآثار الاقتصادية والاجتماعية التي تترتب على المشروع الذي يسهم فيه هذا الاستثمار.
- عدم تقييد إقامة منشآت أجنبية تعاني عجزا في عملياتها الدولية.
- السماح بتسجيل الاستثمار المباشر بالعملات الأجنبية أو المحلية، ورسملة القروض وتقييم الأصول العينية وإعادة الاستثمار، ورسملة الموارد بشكل عام.
- استبعد القرار دخول رأس المال الأجنبي في قطاعات الخدمات الداخلية وهي الخدمات العامة و التأمين والبنوك والمؤسسات المالية الأخرى والنقل والتسويق الداخليين وأجهزة الإعلام (الإذاعة والتليفزيون والصحافة). كما حظر من حيث المبدأ المشاركة في التنقيب عن المعادن واستغلالها واستغلال الغابات. غير أن الدول أفرطت الرخصة التي أعطتها لها المادة (44) من القرار بإلغاء كل القيود التي حددها.
- معاملة المستثمرين الأجانب معاملة المواطنين دون تمييز في حوافز الاستثمار، أو بالنسبة للضرائب أو ترتيبات الصرف الأجنبي.
- حرمان المنشآت الأجنبية من الاستفادة من القروض متوسطة وطويلة الأجل التي تقدمها المؤسسات الوطنية وقيام كل دولة بتنظيم استخدام الائتمان قصير الأجل. غير أن القرار (103) أزال هذه القيود.
- عدم تحويل الأرباح الرأسمالية إلى الأجانب، وعدم تجاوز إعادة استثمار أرباح رأس المال الأجنبي أو استخدامها في شراء حصص من منشآت وطنية نسبة 5 % من رأس المال إلا بموافقة الحكومة المعنية، رفعها القرار (103) إلى 7 %؛ كما سمح باستثمار الأرباح غير الموزعة مع اعتبارها استثمارا أجنبيا.
- وضع حد أعلى هو 14 % لتحويلات الأرباح مقومة بنقد له نفس القوة الشرائية التي للعملة التي وفد بها رأس المال الذي تستحق عليه. ورفع القرار رقم (103) هذه النسبة إلى 20 %، رغم عدم تحققها عمليا.

ويعتبر القرار 24 أن المنشأة تكون مختلطة إذا كانت الملكية الأجنبية بحدود 20 % إلى 50 %، وأجنبية إذا تجاوزت الملكية الأجنبية 50 % (أو 70 % إذا امتلكت الدولة 30 % وسيطرت على عملية اتخاذ القرار). ويجب تحويل المنشآت الأجنبية إلى شركة مختلطة خلال فترة 15 سنة تحتسب من منتصف 1971، أجلت فيما بعد إلى أول 1974، ليتم التحويل في 1989 بالنسبة لكل من بيرو وفنزويلا وكولومبيا، وفي 1994 لكل من إكوادور وبوليفيا. فإذا لم يوقع الشريك الأجنبي اتفاقا بهذا المعنى، جاز للدول المستوردة لمنتجاته فرض رسوم جمركية عليها. وأجاز القرار 103 إدخال استثمار أجنبي إلى منشآت وطنية أو مختلطة بشرط أن تظل ذات طبيعة مختلطة. ومع مضي الزمن مالت الدول الأعضاء إلى تجاوز الحدود التي فرضها القرار 24 وتعديلاته. وتضاءل تطبيق اتفاقيات تحويل الملكية، التي قاومتها عابرات الجنسية، وأوقفت بعض الدول العمل بها، وساد اتجاه نحو قصرها على الشركات التي تريد الانتفاع من السوق الإقليمية. كذلك لم تطبق بشكل عام المادة 3 الخاصة بمبدأ عدم السماح بدخول رأس المال الأجنبي في مجالات يغطي الإنتاج القائم فيها الطلب الإقليمي بدرجة كافية. وحدثت استثناءات هامة لما فرضته المواد 40 - 44 من قيود على دخول رأس المال الأجنبي في قطاعات معينة. وكانت أقل

المجالات تباينا هي تسجيل الاستثمار الأجنبي ونقل التكنولوجيا، ولو أنه كانت هناك فروق في أساليب التطبيق. وكان القرار 24 ينص على إخضاع جميع العقود الخاصة **بنقل التكنولوجيا** وبالبراءات والعلامات التجارية لفحص السلطات المختصة وإقرارها، وقيام هذه السلطات بتقييم الإسهام الفعلي للتكنولوجيا المستوردة، بتقدير ربحيتها المتوقعة وأسعار السلع التي تساهم في إنتاجها أو بأي معيار كمي آخر. وأضاف القرار (84) معايير أخرى لتقييم طلبات استيراد التكنولوجيا، منها، أثرها على التطور التكنولوجي المحلي، وأثرها على العمالة، وإسهامها في خطط التنمية القطرية والإقليمية، وأثرها على ميزان المدفوعات وتوليد الدخل وأثرها على البيئة. غير أنه لم يحدث تقييم لهذا الأسلوب.

وأدخلت المجموعة تعديلات عندما **أعادت النظر في أساليب عملها في 1983**. فاكتفت آنذاك في مجالات التمويل والاستثمار والمدفوعات، بأن تُبذل جهود لاجتذاب الاستثمار الخارجي "في نطاق التشريع الأندي" وبشروط تتلاءم مع احتياجات وأولويات التنمية للدول الأعضاء. وبناء عليه أصدرت المجموعة القرار رقم (220) لسنة 1987 ليحل محل القرار (24)، مجيزا الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات كانت موصدة في وجهه بموجب القرار الأخير ، ولو أن الدول كانت تسمح به استثناءً، مثل الخدمات العامة والبنوك والتأمين والنقل الداخلي. واحتفظ هذا القرار بشرط الانسحاب التدريجي فقط للمنشآت التي تريد الاستفادة من السوق الأندية المشتركة، وألغاه بالنسبة لجميع الحالات الأخرى. كذلك ألغى القرار القيود الخاصة بتملك الأجانب لأسهم في الشركات المحلية القائمة. كما احتفظ القرار بالتصريح للدول الأعضاء بتجاوز الحد الأعلى لتحويل الأرباح وهو 20 %، بينما ترك لها أن تقرر الحد الأعلى الذي تختاره لإعادة الاستثمار ولو تجاوز 7 %. ومددت فترة تحويل غالبية الملكية لمواطنين إلى 37 عاما للدولتين الأقل تقدما، وإلى 30 عاما للباقين.

تصحيح توزيع المنافع

رغم أن اتفاقية قرطاجنة كانت محاولة لتصحيح توزيع المنافع بالنسبة لاتفاقية اللافتا، فإنها وضعت نظاما خاصا لعضويها الأقل نموا، إكوادور وبوليفيا، بغرض تسريع معدلات النمو الاقتصادي فيهما من خلال تعظيم استفادتهما من برامج التنمية الصناعية وتحرير التجارة التي تأخذ بها المجموعة. وحددت لذلك الأدوات التالية:

(أ) بالنسبة لتوفيق السياسات وتنسيق الخطط يجب إتباع معاملات تمييزية وحوافز مناسبة، لمواجهة القصور في هياكلهما الاقتصادية، وتعبئة ما يلزم لذلك من موارد.

(ب) تحظى الدولتان بأولوية عند صياغة برامج التنمية الصناعية، ويجري منحهما معاملات تفضيلية تمكنهما من الاستفادة من تلك البرامج.

(جـ) تقوم الدول الأعضاء بمنح الدولتين ميزة إزالة الرسوم والقيود على واردات السلع المنتجة فيهما، وذلك وفق برنامج زمني محدد. وتقوم الهيئة التوجيهية بإجراء تقييم دوري للمنافع التي تحققها الدولتان واقتراح التعديلات المناسبة في المدد المحددة في البرامج المذكورة.

(د) أجيز للدولتين التطبيق الخطي للتعريفة الخارجية المشتركة بدءا من آخر 1976 وحتى نهاية 1985، ولا تلتزمان بتطبيق التعريفة الدنيا إلا بالنسبة للسلع غير المنتجة في الإقليم. وللمفوضية أن تحدد رسوما دنيا مختلفة بالنسبة للسلع التي قد يترتب على استيرادها من خارج الإقليم إضرار باقتصاديهما.

(هـ) تقوم الدول الأعضاء بمساندة الدولتين أمام هيئة التنمية الأندية والمؤسسات المالية الأخرى للحصول على التمويل اللازم لإنشاء المصانع والمجمعات الصناعية ذات الأولوية فيهما، وذلك بهدف تقليل الفوارق بين دول الإقليم. وعلى الدول الأعضاء أن تكفل لهما الحصول من هيئة التنمية الأندية على موارد تفوق نسبة مساهمتهما في رأسمالها.

(و) تقوم الهيئة التوجيهية في تقاريرها الدورية بدراسة أوضاع الدولتين واقتراح ما يلزم من إجراءات لتسريع نموهما. كما أنه في جميع الأحوال تراعى المعاملات الخاصة التي تنص عليها معاهدة مونتفيديو والقرارات الصادرة عن رابطة التجارة الحرة لأمريكا اللاتينية.

وكما سبقت الإشارة فإن هذا البرنامج جرى تنفيذه فعلا، وإن كانت المغالاة في محاباة الدولتين في البرامج الصناعية قد أوقعتهما في مخالب عابرات القوميات حيث غالت في التقنيات المستخدمة.

تقييم التجربة

تظل تجربة المجموعة الأندية فريدة في نوعها، من حيث الأخذ بمنهج إنتاجي وإخضاع عمليات تحرير التجارة لمتطلبات إنجاحه. ومع ذلك فيلاحظ أن برنامج تحرير التجارة اعتمد جولة واحدة لبرامج التنمية الصناعية، وبالتالي فعندما تعثر تنفيذ هذه البرامج للأسباب التي بيناها أعلاه، كان على المجموعة أن تستكمل برنامج تحرير التجارة. وهكذا نجحت المجموعة فيما عجزت عنه المجموعة الأكبر، وهو تحرير التجارة والتقدم نحو منطقة جمركية، أيا كان حظ منهجها الإنتاجي الذي تميزت به من النجاح. غير أن برامج الترشيد التي حاولت المجموعة إلى الاستمرار فيها واجهت معارضة شديدة من فئات المصالح. واستطاعت دول المجموعة أن تتجاوز المشاكل السياسية التي ترتبت على تباين توجهات أنظمة الحكم، باستثناء المشكلة التي ترتبت على رفض شيلي لمبدأ التكامل ذاته بعد تغير نظامها، بينما استطاعت فنزويلا التغلب على الضغوط التي بذلت من أجل منعها من الانضمام إلى المجموعة. وكما في باقي دول أمريكا اللاتينية، كانت المشاكل الكبرى تأتي من جانب الشركات عابرة القوميات التي حاولت بكل الطرق أن تعرقل مسار عمليات التنمية الصناعية ونجحت في ذلك معتمدة في كثير من الأحوال على تأثيرها على بعض فئات المصالح المحلية.

وعلى الرغم من أن المجموعة اتفقت منذ البداية على نظام مشترك لمعاملة رأس المال الأجنبي ونقل التكنولوجيا، فإن التطبيق شابه شئ من الفتور، انتهى في آخر المطاف إلى الأخذ بقواعد مشتركة أقل تشددا عن ذي قبل. وقد قامت المفوضية في 1983 بإقرار **خطة لإعادة توجيه عملية التكامل في المجموعة**، تم بموجبها اختيار ثمانية مجالات ذات أولوية، ووضعت استراتيجية لكل منها. وتعرضت في ذلك للاستثمار الأجنبي المباشر ونقل التكنولوجيا، ولكنها لم تشر إلى القرار (24) الذي أدخل التعديل عليه بعد ذلك بأربع سنوات. وكما سبق ذكره أشير إلى بذل جهود لاجتذاب رأس المال الخارجي في نطاق التشريع الأندي. أما في استراتيجية العلم والتكنولوجيا فقد أدخلت سياستان تمسان الاستثمار الأجنبي المباشر. فقد أشير إلى الحاجة إلى ممارسة قوة تفاوضية مشتركة، ولهذا الغرض وضعت أساليب للتقييم والاختيار، بما في ذلك أساليب جديدة لتحليل العقود التكنولوجية. من ناحية أخرى أشير إلى الحاجة لتحديث القواعد الخاصة بحقوق البراءات المطبقة في الإقليم. وبوجه عام يمكن القول أن هذه المجموعة ظلت محافظة على حيويتها رغم الصعاب التي حالت دون تنفيذ برامجها على النحو الذي نصت عليه اتفاقيتها. وتظل الاتفاقية نموذجا لما يمكن أن تكون عليه اتفاقية تُقارب التكامل من منظور تنموي، باعتبار أن هذا المنظور هو الذي يتفق ومتطلبات الدول النامية.

ونظرا لأن المجموعة لم تتمكن من إنجاز الاتحاد الجمركي في 1980 كما كان مقررا في إطار معاهدة مونتفيديو المنشئة للافتا، فقد أنهي العمل بالمعاهدة المنشئة للمجموعة، وعقدت **معاهدة قرطاجنة جديدة** في 1987 وأصبحت هذه المعاهدة في 1988 مستقلة بالنسبة لقواعد العمل المقررة بمعاهدة مونتفيديو التي انتهى أجلها. وتم في 1991/5/12 عقد **لائحة باراخونا** Act of Barahona، لإقامة **اتحاد جمركي**، بدءا بمنطقة تجارة حرة اعتبارا من 1992/1/1، مع تأجيل الموعد إلى 1992/6/1 بالنسبة إلى إكوادور وبيرو. غير أن الاتفاق على الجدول المشترك للرسوم الجمركية لم يتحقق في الموعد المحدد. فقد طالبت بيرو برسم موحد يبلغ 15 %، بينما اختار باقي الأعضاء رسوما مختلفة، ولذلك انفصلت بيرو مؤقتا في منتصف 1992. وفي 1994 تم الاتفاق على جدول ذي أربع مستويات، 5 و 10 و 15 و 20 %، مع قيام إكوادور باستثناء قائمة من 600 سلعة لفترة انتقالية مداها أربع سنوات. وبدأ تطبيق هذا الجدول (بما في ذلك بيرو) من أول 1995. وهكذا عادت التجربة إلى الصيغة التقليدية للتكامل من خلال اتحاد جمركي. وتشير هذه المشاكل إلى أن هذه المجموعة، على الرغم من المشاركة في المصالح بما برر تجمعها داخل رابطة أمريكا اللاتينية، كانت تعاني هي الأخرى من تفاوتات في السياسات إضافة إلى ما كان بينها من تباينات اقتصادية.

(ثالثا) منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (النافتا)
نموذج للترتيبات الإقليمية الجديدة

تحول الولايات المتحدة من التعددية إلى الإقليمية:

حدث تحول في منتصف الثمانينات في موقف الولايات من التعددية، نحو الإشادة بمنافع الترتيبات الإقليمية. فقامت بالتفاوض حول اتفاقيات مناطق تجارة حرة مع إسرائيل وكندا، ودعوة دول أخرى لمفاوضات مماثلة، خاصة في نصف الكرة الغربي. ومن غير الواضح السبب في هذا التحول، وإن كان البعض يعزوه إلى ما أسماه باجواتي[236] "العلل المتزامنة للعملاق المتهافت" diminished giant syndrome ففي رأيه أن نهوض شرق آسيا، لا سيما اليابان، أدى إلى تدهور وضع أمريكا في الاقتصاد العالمي. هذا التراجع في القوة بالإضافة إلى العجز المستمر في الميزان التجاري أثارا مشاعر الحمائية في الولايات المتحدة، وحركا مطالبات بإنهاء التعددية. ويرى باجواتي (وهو من أنصار التحرير الشامل) أن هذا التوجه نحو الترتيبات الإقليمية اتجاه خطر، سوف يهدم أساس عمل الجات، كما أنه ضار لتسببه في تحويل التجارة. أما الموقف الرسمي الأمريكي فهو على العكس من ذلك، يرى أن عقد اتفاقيات إقليمية يكمّل التحرير متعدد الأطراف الذي تتولاه الجات. ففي معرض الدفاع عن توجه الولايات المتحدة نحو النافتا ذكر المندوب التجاري الأمريكي ميكي كانتور Mickey Kantor، أن "الترتيبات التجارية الإقليمية. يمكن أن تؤهل الدول النامية للدخول في النظام التجاري العالمي ... ويمكنها أن تكمّل التجارة العالمية وتشحذ المفاوضات حولها"[237]. ونظرا لأن معظم عوائق التجارة منخفضة حاليا فإن احتمالات أن تثير الترتيبات الإقليمية تحويلا في التجارة قليلة. وبالتالي فإن الترتيبات الإقليمية ليست متعارضة مع الجات، وتحقيق تقدم فيها يمكن أن يعزز المفاوضات متعددة الأطراف. والواقع أنه بعد سبع سنوات من المفاوضات المضنية، انتهت جولة أوروجواي قبل انتهاء شهر من إقرار الكونجرس لاتفاقية النافتا. ويرى كروجمان[238] أن هناك جانبا من الصحة في كل من الادعاءين. فتكوين النافتا ومبادرة أوروبا 1992 هما جزءان من عملية يرى أنها ستتمخض عن ثلاث تكتلات، أوروبا، وأمريكا الشمالية، وشرق آسيا. وهذه العملية جذبت الانتباه بعيدا عن التحرير متعدد الأطراف للتجارة. ويرى كروجمان أن مخاطر تحويل التجارة من هذه الترتيبات الإقليمية ضئيلة لأن هذه التجمعات هي في الواقع مناطق تجارية "طبيعية". وتميل هذه المناطق إلى تكامل كبير في تجارتها بسبب القرب وتشابه الثقافات ومستويات المعيشة. ولذلك فإن الترتيبات الإقليمية تشجع تجارة كان يمكن أن تحدث حتى في غيبة الاتفاقيات. وبالتالي فإن الترتيبات الإقليمية قد تكون أفضل في الحياة العملية عما هي عليه نظريا. ولكن آخرون[239] عارضوه في هذا الرأي.

اتفاقية التجارة الأمريكية الكندية

بدأت الولايات المتحدة تغير من موقفها من قضية التكامل الإقليمي خلال الثمانينات. ففي 1965 طلبت من الجات تجاوزا استطاعت بموجبه أن تعقد مع كندا اتفاقية حول صناعة السيارات يجري بمقتضاها إزالة الرسوم عليها بين الدولتين. وفي 1988 استكملت التحرير معها بعقد "**اتفاقية التجارة الحرة بين كندا والولايات المتحدة** Canada-US Free Trade Agreement CUFTA. وتعتبر كل من الدولتين الشريك التجاري الأكبر للأخرى. وبموجبها جرى إلغاء الرسوم بين الدولتين، إما لدى دخول الاتفاقية حيز التنفيذ أي اعتبارا من أول 1989، أو على مرحلتين خمسيتين، بعد خمس سنوات ثم بعد عشر سنوات، بحيث يتم الإلغاء بحلول أول 1999. وتفاوتت أهداف الدولتين من الاتفاقية[240]. فالولايات المتحدة أرادت دفع كندا إلى القيام بتحرير القواعد الخاصة بالاستثمار، والاستفادة من تعزيز العلاقات الثنائية في عدد من المجالات، وبخاصة الخدمات والطاقة والسيارات. ويعتبر هذا بحد ذاته سابقة عملت الولايات المتحدة على تطبيقها في اتفاقيات إقليمية أخرى، وخلال مفاوضات جولة أوروجواي، وتضمينها تحرير الاستثمار والخدمات. أما كندا فقد كانت تعاني من أسوأ كساد مر بها منذ الثلاثينات، ومن تباطؤ نمو صادراتها في ظل تفاقم المشاكل الاقتصادية العالمية، وارتفاع نبرة الحماية داخل الولايات المتحدة، شريكها التجاري الأكبر. وكان عليها أن تعمل على منع الولايات المتحدة من المضي في سياستها الانعزالية، وما تعنيه من تشديد العوائق أمام التبادل التجاري. ولذلك عملت على إقامة نظام قوي لفض المنازعات الثنائية، وضمان القدرة على النفاذ إلى السوق الأمريكية. وأضاف المتحمسون لهذه الاتفاقية أن الصناعة الكندية أصبحت قريبة من الاندماج بدرجة أكبر في الاقتصاد العالمي، وأن هذه الاتفاقية سوف تعجل بفرصة ترشيد الصناعة وتحفزها على هذا الترشيد. أما المعارضون فقد رأوا فيها تنازلا عن السيادة الوطنية، وإجبارا لكندا على أن توفق أوضاعها الاجتماعية وسياساتها المالية حسب الأوضاع الأمريكية.

وخلال مناقشة الاتفاقية أجريت تقديرات للمكاسب التي تعود على الطرفين منهما، مالت إلى ترجيح مكاسب كندا. وتراوحت التقديرات المختلفة بين أقل من 1 % و 9 %، خلال فترة عشر سنوات. وكان أرجح التقديرات يدور حول 3 %، حيث قدر البعض[241] الزيادة السنوية في الناتج المحلي الإجمالي الكندي بنسبة 2.5 % سنويا، وضاعف الآخرون التقدير إلى 5 %[242]. ويرجع ارتفاع هذه الأرقام إلى إدراج الآثار الديناميكية المتمثلة في

ارتفاع كفاءة العملية الإنتاجية نتيجة لوفورات النطاق، وازدياد القدرة على جذب الاستثمارات. أما بالنسبة للولايات المتحدة فإن الأثر إيجابي ولكنه أقل[243] يبلغ 1 % زيادة سنوية في الناتج القومي الإجمالي، وخلق ثلاثة أرباع المليون فرصة عمل، وحصول المستهلكين على وفر يتراوح بين 1 و 3.5 بليون دولار سنويا. غير أن النتائج جاءت مخيبة للآمال، حيث فقد القطاع الصناعي في كندا 461 ألف فرصة عمل من بداية تنفيذ الاتفاقية وحتى 1992، وأغلقت عدة شركات كندية أو نقلت نشاطها إلى الولايات المتحدة[244].

التطور الاقتصادي في المكسيك

اتبعت المكسيك منذ نهاية الحرب العالمية سياسات تهدف إلى تحقيق نمو اقتصادي وتصنيع من منطلق إحلال محل الواردات. وشجعت الإنتاج الصناعي المحلي بتقديم إعانات مباشرة إلى المنشآت المحلية، وتقييد الواردات عن طريق رسوم جمركية مرتفعة والعديد من العوائق غير التعريفية. ولمنع المنشآت الأجنبية من الاستفادة من هذه المزايا بالانتقال إلى المكسيك، قامت الحكومة المكسيكية بتقييد الاستثمار الأجنبي والتملك الأجنبي لأصول مكسيكية. كما قامت بالسيطرة على أكثر من 1000 منشأة، وأدارت أنشطة معظم باقي الاقتصاد المكسيكي بواسطة شبكة معقدة من الإجراءات. واعتبارا من 1965 بدأت المكسيك فكرة إقامة الساحات الصناعية industrial parks, *maquiladoras* على الحدود الأمريكية المكسيكية، يسمح فيها بإقامة مصانع "ماكيّا" plants, *maquilas* مملوكة جزئيا أو بالكامل لأجانب، مع بقاء الملكية الأجنبية مقيدة في باقي الدولة. وتقوم الساحات الصناعية بإنشاء وصيانة التسهيلات المادية وجلب وتمرين العمال المكسيكيين ودفع أجورهم ومعالجة العلاقات بين الماكيا والأجهزة الحكومية والمحلية. ويتولى الملاك الأجانب شؤون الإنتاج والأعمال للعمليات. وهكذا تقوم الساحات بتسهيل النشاط الإنتاجي في المكسيك، ولا سيما بالنسبة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، التي كان بدونها يصعب عليها العمل في بيئة ثقافية مختلفة. وفي البداية كان الكثير من هذه المصانع يعمل كمراكز تجميع لمنشآت أمريكية، تتيح لها الاستفادة من انخفاض الأجور المكسيكية، حيث تدخل المكونات من الولايات المتحدة معفاة من الرسوم، مع قصر الرسوم الجمركية على المنتجات المستوردة في الولايات المتحدة على القيمة التي أضيفت في المكسيك. وكان يشترط أن يتم الإنتاج كله على الحدود، وأن تصدر جميع المنتجات من المكسيك. ولكن هذه الشروط خففت فيما بعد. وساعد هذا المكسيك على الحصول على قدر أكبر من الاستثمار الأجنبي وعلى رفع مستوى التوظيف، حيث تستوعب هذه المصانع حاليا حول نصف مليون شخص، ويخرج منها حوالي 80 % من صادرات المكسيك الصناعية، و 40 % من صادراتها الكلية إلى الولايات المتحدة. بينما تمكنت بعض المنشآت الأمريكية المهددة بالإفلاس من البقاء بفضل خفض التكاليف الذي توفره الماكيا، وبالتالي من المحافظة على الطلب على المكونات الأمريكية وعلى العمالة الماهرة ونصف الماهرة التي تنتجها، بل وزيادتها.

غير أن هذا النجاح أغرى الحكومة بتقديم قدر كبير من الخدمات الاجتماعية والاستمرار في إعانة منشآت محلية غير كفئة معتمدة على تمويل بالعجز مما أدى إلى تضخم جامح ونزوح رؤوس الأموال. وبفضل سيطرة الحكومة المكسيكية على إنتاج النفط استطاعت الاقتراض من الأسواق المالية العالمية بضمان عائدات تصديره. غير أن تراجع أسعار النفط في بداية الثمانينات وانخفاض الطلب على الصادرات غير النفطية بسبب الركود العالمي، وارتفاع أسعار الفائدة العالمية ومن ثم أعباء الديون المكسيكية وانخفاض قيمة البيزو المكسيكية، كل ذلك أدى إلى ارتفاع القيمة الدولارية للديون، واقتطاع خدمتها ثلث العائدات من إيرادات التصدير السنوية. وفي أغسطس/آب 1982، كانت المكسيك أول دولة في التاريخ الحديث تعلن تعذر الوفاء بالديون في استحقاقاتها.

وبدأت الحكومة المكسيكية تحت قيادة الرئيس ماجويل ديلا مدريد سلسلة من الإصلاحات تهدف إلى استعادة حيوية الاقتصاد المكسيكي. فجرى التخلي عن سياسة الإحلال محل الواردات، وخفضت الرسوم الجمركية تشجيعا المنافسة، كما سهلت الإجراءات بالنسبة لقطاع الأعمال المحلي. وقامت الحكومة بالتخلص من ملكيتها للمنشآت الخاصة، فتمت خصخصة 750 منشأة في 6 سنوات. ورغم هذه الجهود ظل النمو متعثرا بينما استمر التضخم في التصاعد، وهو ما أدى إلى إتباع برنامج لتخفيض معدله، تضمن تجميد الأجور والأسعار وتخفيض الإنفاق والعجز الحكوميين. كما تضمنت الخطة تقييدا لمعدل نمو عرض النقود. وبدأ الاقتصاد المكسيكي يسترد وضعه. وفي نفس الوقت عقدت المكسيك والولايات المتحدة اتفاقية تلحظ حاجة المكسيك إلى توسيع صادراتها من أجل تسديد الديون الأجنبية، وتدعو إلى خلق آلية للتشاور في التجارة، وفض المنازعات، والتخفيض المتبادل للقيود على التجارة والاستثمار. وعمل الرئيس كارلوس ساليناس الذي خلف ديلامدريد في ديسمبر 1988، على تسريع عملية التحرير، واتفق في لقاء مع الرئيس الأمريكي بوش في يونيو 1990، على أن أفضل وسيلة لتوسيع العلاقات

الاقتصادية الثنائية ولتعزيز التزام المكسيك بالمزيد من التحرير الاقتصادي هي عقد اتفاقية منطقة تجارة حرة FTA شاملة. وبعد ذلك بقليل، أبدت كندا رغبتها في الاشتراك في المحادثات. وهكذا بدأ التفاوض حول النافتا.

من جهة أخرى شعرت الولايات المتحدة أن الهجرة من المكسيك باتت تهدد الاستقرار الاجتماعي، خاصة في ولاياتها الجنوبية، كما أنها تؤثر في قوى العرض والطلب، لا سيما في سوق العمل. فشكلت لجنة لدراسة الهجرة الدولية والتعاون على التنمية الاقتصادية، توصلت في تقريرها[245] إلى أن **توسع التجارة "هو العلاج طويل المدى الوحيد" لضغوط الهجرة**. وهكذا التقت رغبة الشمال (الولايات المتحدة) في إيقاف تيار الهجرة وفتح الباب أمام الاستثمار الأجنبي، مع الحث على مزيد من تحرير التجارة، مع رغبة الجنوب (المكسيك) في جذب رأس المال الأجنبي ليساعد على تحقيق مزيد من الاندماج في الاقتصاد العالمي. وبذلك تجاوزت الصيغة التي جرى الحوار حولها منطقة التجارة الحرة لتشمل بعض الجوانب التي تتضمنها سوق مشتركة، بالنص على حرية حركة رأس المال وممارسة النشاط الاقتصادي (أساسا من الشمال إلى الجنوب) بينما تستبعد حركة عنصر العمل، لا سيما في الاتجاه من الجنوب إلى الشمال، حتى أنه يمكن اعتبار هذا الاستبعاد كمحور أساسي لهذا التجمع.

اتفاقية منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية

رغم أن هذا التجمع يضم ثلاث دول فقط، إلا أن شموله الولايات المتحدة جعل الناتج الإجمالي له يبلغ 7 تريليون دولار (مقابل 7.5 للمجال الأوروبي) وعدد السكان 360 مليون (مقابل 372). وأعلنت الدول الثلاث في 1992/8/12 أنها قد توصلت إلى اتفاق حول تفاصيل اتفاقية منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية "النافتا" North American Free Trade Agreement, NAFTA. ونص المشروع الأول على خلق منطقة تجارة حرة خلال 15 سنة بدءا من أول 1994، وإحداث تحرير كبير في الخدمات، وتعزيز حماية الملكية الفكرية وإفساح فرص الاستثمار الدولي بين الدول الثلاث. وتم توقيع اتفاقية النافتا من رؤساء الدول الثلاث في أواخر 1992. غير أن انتخابات الرئاسة التي تلت خروج بوش شهدت خلافات بين كلينتون الذي أيد النافتا، وطالب بإعادة التفاوض من أجل إدراج شؤون البيئة والقوى العاملة في الاتفاقية، وبين روس بيرو الذي كشف نقاط الضعف في الاتفاقية وحذر من آثارها السلبية على التوظيف في كل من الولايات المتحدة وكندا، مدعيا أنها سوف تتسبب في بطالة 6 مليون عامل ! [246] إلا أن كلنتون نجح في إقناع الكونجرس بالتصويت للاتفاقية، ورفض طلبا تقدم به رئيس وزراء كندا بإعادة التفاوض حول بعض بنود الاتفاقية. أما في المكسيك فإن الحكومة ومن ورائها التجار ورجال الأعمال الذين يسيطرون على اقتصاد البلاد وعلى مقدراتها أيدوها بكل ما لديهم من نفوذ وأموال، وراهن عليها الرئيس ساليناس بمستقبله السياسي، بينما ظل موقف الشعب المكسيكي غير واضح.

وبتصديق الكونجرس الأمريكي على الاتفاقية أصبحت سارية المفعول ابتداء من أول 1994. ورغم أن الاتفاقية تنصب على إقامة منطقة تجارة حرة، إلا أنها تتضمن تحرير حركة رؤوس الأموال، حيث تنص على السماح مباشرة بنفاذ الاستثمارات في قطاع البتروكيماويات، وتتيح للبنوك وشركات الأوراق المالية الأمريكية إنشاء فروع مملوكة لها بالكامل في المكسيك بحلول عام 2000 وإزالة جميع القيود على تملك شركات التأمين للأسهم في نفس التاريخ. كما شملت الاتفاقية قطاع الزراعة، واتفقت الدول الثلاث على أن تعامل شركات الخدمات معاملة الشركات الوطنية وتكفل التمتع بقاعدة الدولة الأولى بالرعاية في الخدمات. وبموجبها اتفقت كندا والولايات المتحدة على تحرير التجارة مع المكسيك (وهي ثالث أكبر شريك تجاري لها) خلال 15 سنة للمنتجات الزراعية، وعشر سنوات أو أسرع للقطاعات الصناعية مثل صناعة السيارات. ويكون ذلك مصحوبا بإفساح المجال أمام المستثمرين من دول الشمال ليتمكنوا من ممارسة النشاط الاقتصادي داخل المكسيك، وبإيقاف الهجرة منها، بدعوى أن الاستثمار الأجنبي المباشر يوفر فرصا للعمل داخل الدولة، يجذبه أمران: رخص الأيدي العاملة فيها، والتبادل التجاري الحر الذي يتيح للمستثمرين الأجانب تصدير مستلزمات الإنتاج للتصنيع، وغيرها من السلع، واستيراد المنتجات التي يجري تصنيعها فيها بتكلفة أرخص، مما يضيف إلى رفاهية المستهلكين، وهو ما يمثل في الواقع تحول المكسيك إلى ساحة صناعية، دون اقتصار على المناطق الحدودية. ويلاحظ أن العمل في الشمال يغلب عليه الاشتغال في الخدمات التي جرى تحرير حركتها مع حماية ملكيتها، ومن ثم فهو غير محتاج للانتقال الفعلي.

ونظرا لأنها منطقة تجارة حرة فإن لكل عضو استبقاء تعريفته الجمركية والعوائق التجارية الأخرى تجاه الدول غير الأعضاء. كما أن الاتفاقية لا تتضمن أي اتفاق على إتباع سياسات خارجية مشتركة، أو استقرار أسعار الصرف أو تنسيق سياسات الرفاهة أو الهجرة. فالنافتا تقدم معاملة تفضيلية للسلع التي يتم إنتاجها في الدول الأعضاء ويجري تبادلها بينها. واقتضى هذا الاتفاق على قواعد المنشأ. فعلي سبيل المثال فحسب النافتا لا يجب

فقط أن يجري تجميع سلع مثل التليفزيونات والمنسوجات والملابس والسيارات في الدول الأعضاء، بل يجب أن تصنّع جزئيا أو كليا من مكونات أمريكية شمالية حتى تحظى بالمعاملة التفضيلية. فالمنسوجات والملابس مثلا تعفى من الرسوم إذا جرى تصنيعها في أمريكا الشمالية من غزول أو ألياف آتية من أعضاء النافتا. ولا يلقى اعتبار لجنسية ملاك المنشآت. فمصنع سيارات ياباني الملكية يحصل على معاملة تفضيلية إذا ما كان 62.5 % على الأقل من الأجزاء التي يستخدمها مصدره دول المنطقة. وتتكون الاتفاقية من اتفاقية رئيسية، وعدد من الاتفاقيات التكميلية التي أضافها كلينتون عند توليه الرئاسة.

الاتفاقيات الرئيسية(247)

بالنسبة **للرسوم**، يجري إلغاء الرسوم المفروضة على السلع التي يجري تبادلها بين أي من الدول الثلاث الأعضاء. وألغيت عدة رسوم عند بدء الاتفاقية شملت الكمبيوتر، والمعدات الطبية، والمعدات الزراعية، وآلات الاحتراق الداخلي وبدالات التليفونات، وهي سلع كانت المكسيك تفرض عليها رسوما 10 % أو أكثر. وتلغى الرسوم على بعض المنتجات في 5 سنوات وأخرى في 10، والباقي في 15 سنة. كما تقرر إلغاء الحصص وتراخيص الاستيراد على السلع التي لا تعتبر ضرورية لحماية الصحة أو السلامة. وأجيز اتباع **حماية تحوطية** safeguard protection، بإعادة التعريفة إلى ما كانت عليه في السابق إذا وجد أحد الأعضاء الثلاثة أن تدفق الواردات يعوق الصناعة المحلية. وتقوم الدولة التي ترفع رسوما معينة بتعويض الدول المصدرة بالإسراع في تخفيض الرسوم الأخرى.

وفي مجال **الاستثمار**، لا يجوز الاستيلاء على أي استثمار ملك لفرد أو شركة من دولة عضو أخرى دون تعويض كامل. وللمستثمرين حق تحويل أرباحهم إلى عملات أخرى واستردادها. ويسمح للمكسيك بأن تحتفظ بحظرها الملكية الأجنبية لاحتياطياتها من النفط والغاز الطبيعي، ولكن للشركات الأمريكية أن تقوم بالتنقيب عن النفط وأن تشارك في الأرباح المتحققة من اكتشافات النفط. ويجوز للشركات الأمريكية أن تحصل على حصة أغلبية في شركات الشاحنات المكسيكية في 2000 ولها أن تمتلكها بالكامل في 2003.

مستويات الصحة والسلامة. تستمر عمليات فحص الأغذية والمنتجات الأخرى المستوردة على حالها. وتبقى المستويات الأمريكية لمخلفات المبيدات ومخاطرها الأخرى بدون تغيير، ولكن يمكن لأي من العضوين الآخرين أن يناقضها باعتبارها قيودا تجارية غير عادلة إذا أحدثت تمييزا ضد الواردات. وعلى المتضرر لكي يكسب قضيته أن يثبت أنه لا يوجد أساس علمي للمستوى المطبق.

الخدمات. وافقت المكسيك على إلغاء الحظر المفروض على البنوك الأمريكية في أراضيها. وأصبح في وسع البنوك الأمريكية أن تستحوذ على ما لا يتجاوز 15 % من السوق المكسيكية بحلول أول 2000، وحتى 25 % في 2004. وتلغى باقي الحدود بحلول 2007. وتستطيع شركات الأوراق المالية الأمريكية أن تستولي على 30 % من سوق السمسرة المالية بحلول 2004. ويحق لسائقي الشاحنات الأمريكان والمكسيكيين القيادة في أراضي الدول الأخرى بحلول سنة 2000، بدلا من النظام السائد الذي يقضي بأن يقوموا بتسليم الشاحنات عند الحدود.

حماية حقوق الملكية الفكرية. تكاد تكون جميع الاختراعات، بما فيها الأدوية والكيماويات الزراعية محمية بواسطة قواعد في النافتا تتطلب منح براءات اختراع لكل من المنتجات والعمليات التي تطورها منشآت تعمل في الدول الثلاث. وتكفل الاتفاقية أيضا حماية حقوق الملكة لبرامج الكمبيوتر وقواعد البيانات، وحقوق تأجير برامج الكمبيوتر والتسجيلات الصوتية. وتشمل الاتفاقية أيضا علامات الخدمات والأسرار التجارية، وكذلك أقنعة الدوائر المتكاملة، سواء المباشرة أو التي تدخل كأجزاء في منتجات أخرى.

الاتفاقيات التكميلية

الاتفاقية الأمريكية الشمالية للتعاون البيئي. وتستهدف ضمان حق كل دولة من الدول الأعضاء في حماية بيئتها، ولكن باشتراط الأخذ بجميع مستويات الولايات المتحدة للصحة والسلامة والبيئة، مع السماح للحكومات المحلية بالأخذ بمستويات أكثر تشددا. وتنشئ الاتفاقية مفوضية جديدة للتعاون البيئي الأمريكي الشمالي، ومجلسا يضم كبار المسئولين عن البيئة في الدول الثلاث. وهناك آلية متعددة المستويات layered في الإلزام، لضمان أن تقوم الدول الثلاث باحترام قوانينها البيئية الذاتية. وتبدأ الآلية بإجراءات وضوح sunshine، تنص على وجوب إخطار الجماهير بالقوانين المحلية والمشاركة في متابعة تطبيقها. فإذا عجزت الوسائل العادية عن حل النزاعات أمكن اللجوء إلى عقوبات تجارية. وينفق المجلس مبلغا يصل إلى ثمانية بلايين دولار من أجل إزالة تلوث الهواء

والمياه، ومصارف المياه المسممة، على طول الحدود بين الولايات المتحدة والمكسيك. وتقرر إنشاء بنك تنمية أمريكي شمالي من أجل تدبير التمويل اللازم لتنظيف البيئة وللتنمية على جانبي الحدود.

الاتفاقية الأمريكية الشمالية للتعاون العمالي. وتستهدف مواجهة التغيرات المحتمل حدوثها في أسواق العمل نتيجة إنشاء الرابطة. وتتضمن نصوصا تتعلق بالقيود على تشغيل الأحداث، ومستويات الصحة والسلامة والحدود الدنيا للأجور. وتقوم هذه الاتفاقية التكميلية على ثلاثة مبادئ: (أ) تكثيف التآزر collaboration والتعاون وتبادل المعلومات بين الدول الثلاث؛ (ب) زيادة الجهود المبذولة لجعل قوانين العمل في كل من الدول الثلاث وتنفيذها معلومة وشديدة الوضوح؛ (جـ) زيادة استخدام آليات فعالة من أجل العمل على تطبيق التشريعات العمالية المحلية. وتتضمن الاتفاقيات قواعد إجرائية للتطبيق. وتنص على قواعد للتحكيم في حالات المنازعات وتقدير العقوبات. وتعهدت المكسيك من جانبها بزيادة الحدود الدنيا للأجر مع الزيادة في الإنتاجية.

تقدير آثار النافتا

تفاوتت تقديرات أثر إقامة النافتا على الاقتصادات الثلاثة، حتى بين النماذج المقتصرة على تحرير التجارة من القيود التعريفية والكمية[248]. ففي دراسة أجرتها لجنة التجارة الدولية للولايات المتحدة تراوحت تقديرات الزيادة في الناتج المحلي للمكسيك ما بين 0.1 % و 11.4 %، بينما يقدر ارتفاع الناتج المحلي لكل من كندا والولايات المتحدة بأقل من 0.5 %. فإذا أخذت وفورات النطاق في الاعتبار[249] فإن زيادة الناتج القومي الإجمالي تتراوح بين 0.6 % و 6.75 % لكندا، وما بين 1.6 % و 5.0 % للمكسيك، وما بين 0.5 % و 2.55 % للولايات المتحدة. وبينما قدرت إحدى الدراسات[250] أن النافتا سوف تخلق 690 ألف وظيفة إضافية في المكسيك، فإن التقديرات للولايات المتحدة تراوحت بين زيادة 200 ألف وخسارة نصف مليون، فإن روس بيرو رفع تقدير الخسارة إلى 6 ملايين. ويرجع أحد أسباب شدة الاختلاف للتقديرات إلى أن أثر النافتا على حركة الاستثمار الأجنبي من الولايات المتحدة إلى المكسيك غير مؤكدة. ورغم أن المتوقع أن يؤدي ارتفاع الناتج المحلي المكسيكي إلى زيادة قدرة المكسيك على شراء السلع الأمريكية ومن ثم ازدياد الفائض التجاري للولايات المتحدة معها، إلا أن الشكوك تحيط بالتغيرات القطاعية في التجارة بينهما[251]. وبينما يسود اعتقاد أن يكون الأثر على الأجور موجبا للدول الثلاث، فإن البعض يتخوف من انخفاضها في الولايات المتحدة نظرا لأن قانون تعادل أسعار عناصر الإنتاج factor price equalization theorem[252] يرجح حدوث تقليص عام لفروق الأجور، بانخفاض الأجور في الدول ذات الندرة في الأيدي العاملة، وارتفاعها في الدول ذات الوفرة، ما لم تؤدي الآثار الديناميكية، مثل تسارع النمو الاقتصادي والتغير التكنولوجي. وبينما يرى البعض أن زيادة النشاط الإنتاجي في المكسيك بمستوياتها المتدنية في الحفاظ على البيئة يتسبب في الإضرار بها، إلا أنه يرد على ذلك بأن الوضع يكون أسوأ في غيبة النافتا. كذلك ظهر تخوف من تدفق للواردات من المكسيك للولايات المتحدة بسبب انخفاض شروط الأمان في أماكن العمل. وكان هذا هو ما دعا إلى عقد الاتفاقيات الجانبية للبيئة ومستويات العمل وتدفق الواردات، في 1993. كما أبدت دول أمريكية لاتينية اعتراضات على النافتا بدعوى أنها يمكن أن تؤدي إلى تحويل التجارة، في واردات الولايات المتحدة من منتجات مثل المنسوجات.

ورغم أن معدل أجر الساعة كان 2.35 دولارا في المكسيك في 1992 مقابل 17 لكندا و 16.2 للولايات المتحدة إلا أن اختلاف الإنتاجية يحول دون تعادل الأجور نتيجة حرية التجارة. وقد دفع هذا بعض المنتجين الكبار إلى عزمهم على إعادة عملياتهم الصناعية من المكسيك إلى الولايات المتحدة لأن انخفاض الأجور في المكسيك لم يعوض عن نقص الإنتاجية. وتدعو عدة عوامل إلى انخفاض الإنتاجية في المكسيك، منها نقص التدريب والانخفاض النسبي في نطاق النشاط الصناعي في المنشأة المكسيكية وضعف ترابط البنية الأساسية، وندرة المديرين الأكفاء، وندرة السلع الرأسمالية، وعدم الثقة في النظام القضائي. ومن غير المتوقع أن تحدث المنطقة الحرة تحويلا للتجارة في الأجل القصير لأن عوائق التجارة في الولايات المتحدة لمعظم السلع منخفضة فعلا. كما أن حجم الاقتصاد المكسيكي صغير بالنسبة للاقتصاد الأمريكي، مما يجعل توسيع المكسيك لنصيبها من السوق الأمريكية محدودا لا يؤثر بشكل ملحوظ على الأسعار، أو يلبي نسبة كبيرة من طلبها على الواردات من منتجات أجنبية، حتى في القطاعات مثل الملابس والأحذية والمنتجات الجلدية التي تعتبر من القطاعات التي تتمتع فيها المكسيك بميزة نسبية. غير أنه مع مرور الزمن فإن النافتا سوف تدفع المكسيك إلى التوسع في صناعات كثيفة في العمالة غير الماهرة أو المواد المنجمية (وفقا لمزاياها النسبية)، كالمنسوجات والأحذية والصناعات غير المعدنية والجلود والفخار. فإذا أمكن جذب رأسمال أجنبي إلى هذه الصناعات وارتفعت فيها الإنتاجية، فإن المكسيك يمكنها في النهاية أن تستحوذ على حصة كبيرة من السوق الأمريكية، مما يؤدي إلى خفض أسعار هذه السلع وإلى خفض

في المدفوعات إلى العناصر الأمريكية التي تستخدم بكثافة في هذه الصناعات، وبخاصة أجور العمال الأمريكان ذوي المهارات المنخفضة[253]. أما الصناعات الأخرى كثيفة رأس المال و/أو كثيفة العمل الماهر مثل الكمبيوتر والطائرات والإليكترونيات فائقة التقنية، والخدمات المهنية كالبنوك والمال والمحاماة والطب فسوف تستفيد من النافتا. ويقدر أن انتقال الموارد إلى هذه القطاعات سوف يرفع الأجر السنوي للعمالة مرتفعة المهارة بحوالي 6000 دولار، والمدفوعات إلى أصحاب رأس المال بحوالي 1.3 %.

تطور التبادل التجاري

رغم أنه لم يمض وقت كاف لتقدير الآثار الفعلية للنافتا على التبادل التجاري البيني فإن التطور الذي مر به هذا التبادل منذ منتصف الثمانينات، يشير إلى أن كندا لم تتأثر كثيرا باتفاقيتي التجارة مع الولايات المتحدة أو من النافتا، وإن ارتفع نصيب الواردات منها إلى جملة واردات الولايات بعض الشيء، وبقيت علاقاتها متواضعة مع المكسيك. كما تضاعف نصيب المكسيك من تجارة الولايات المتحدة في كل من الصادرات والواردات، وشهدت صادراتها إلى الولايات المتحدة وارداتها منها طفرة قبل أن تعقد اتفاقية النافتا، واستمر تصاعد أهميتهما بدرجة أقل بعدها. وكان التطور في مجمل التجارة البينية على النحو التالي:

جدول (18) - تطور التجارة البينية لتجمع النافتا، 86-97 (%)

التجارة	87-86	89-88	91-90	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
الصادرات	42.5	40.7	41.8	43.7	45.8	48.0	46.2	47.6	49.1	51.7
الواردات	30.9	32.6	34.4	35.7	36.1	37.3	37.7	39.2	39.8	40.2

المصدر: IMF: Direction of Trade Statistics, 1999، وأعداد سابقة.

ويلاحظ أن نسب الواردات ارتفعت بمعدلات أسرع لا سيما في السنوات الأولى، وهو ما يعكس ارتفاعا في درجة الاعتماد المتبادل بين دول المجموعة. وتعكس الفروق بين نسب الصادرات والواردات ميلا إلى تزايد في سرعة نمو الصادرات خلال الفترة المبينة. غير أن هذا يعود إلى ثقل وزن تجارة الولايات المتحدة. فقد فاق نمو صادراتها نمو وارداتها بحوالي 40 %، وكان النمو أقل بالنسبة لكندا. أما المكسيك فرغم النمو السريع في صادراتها، فإن وارداتها نمت بسرعة أكبر، وهو ما أدى إلى زيادة أهميتها بالنسبة إلى الناتج المحلي. وبوجه عام فقد زاد اعتماد الدول الثلاث على التجارة الخارجية، بما في ذلك كندا التي كانت أصلا أكثر الثلاثة اعتمادا على التبادل التجاري الخارجي، وإن كانت معدلات الزيادة أقل فيها من شريكتيها. وبينما كانت نسبة الواردات إلى الناتج المحلي للمكسيك قريبة منها في الولايات المتحدة في الفترة 86-87 أصبحت أكثر من ضعفها بعد عشر سنوات. وبعبارة أخرى فإن الفترة المدروسة شهدت فعلا تزايدا في الاعتماد على الاستيراد في الدولة الأقل نمو، بالمقارنة بشريكتيها.

الخلاصة:

على الرغم من أن التجمع الأمريكي الشمالي اتخذ شكل منطقة تجارة حرة، إلا أنه يعتبر تطبيقا للإقليمية الجديدة، وليس للنظرية التقليدية. فمن ناحية يتفاوت أعضاؤه في مستويات النمو، بل هو يجمع بين دولة نامية ودولتين من أكثر دول العالم تقدما. وقد بنيت معظم النماذج التي صيغت لاختبار آثاره على أساس تقدير ما يترتب على تحرير التجارة من القيود التعريفية والكمية، كما افترض بعضها انتقالية تامة لعناصر الإنتاج داخل كل من الاقتصادات المعنية. ورغم أن ظهور الأثر الكلي لتحرير التجارة سوف يستغرق بعض الوقت، إلا أن النتائج الأولية تشير إلى أن الدولة الأقل نموا أصبحت أكثر اعتمادا على الاستيراد، خاصة من الولايات المتحدة. غير أن هناك ما يشير إلى أن الاعتبارات الأخرى التي تضمنتها الاتفاقية كان لها أثر ملموس على تطور الدولة الأقل نموا، عززه توجه داخلي نحو مزيد من الانفتاح وإدخال تعديلات في النظم والسياسات الاقتصادية. ومع ذلك فإن هذه التعديلات أفضت إلى أزمة حادة تعرض لها اقتصاد المكسيك بعد قليل من نفاذ الاتفاقية. وقد استفادت المكسيك من المساندة التي قدمتها الولايات المتحدة. ومع ذلك فإن مثل هذه المساندة كانت متوقعة نتيجة الترابط الوثيق بين الاقتصادين، أكثر منه بسبب الاتفاقية ذاتها. ولا يجب أن يغيب عن الذهن أن علاقة المكسيك بالولايات المتحدة تعود إلى ما قبل الاتفاقية نتيجة قيامها بإنشاء الساحات الصناعية الحدودية الحرة، المكيادورا. أي أن الاتفاقية بالنسبة لها تعتبر امتدادا بهذه الساحات إلى أعماق الاقتصاد المكسيكي.

هوامش الفصل الحادي عشر

(219) أنظر ص 217 من *Europa*، مرجع سابق.

(220) أنظر ص 169 من المرجع السابق.

(221) أنظر ص 66 من، Guillermo Maldonado Lince: "Latin America and Integration". *CEPAL Review*. No. 27, December 1985.

(222) أنظر مثلا، ص 113 من، إسماعيل صبري عبد الله: مصر 2020؛ مشروع بحثي. منتدى العالم الثالث، القاهرة، نوفمبر 1997. أنظر أيضا الموقع: *http://www.americasnet.com/mauritz/mercosur/english/*

(223) أنظر ص 133 من، C. V. Vaitsos: *The Role of Transnational Enterprises in Latin American Economic Integration Efforts; Who Integrates, and with Whom, How and for Whose Benefit ?* United Nations, N. Y., 1982. UNCTAD/ST/ECDC218-6/1/1983.

(224) أنظر ص 131 من المرجع السابق.

(225) أنظر Ernesto Tirono: *Welfare Effects of Foreign Investment Induced by Integration*. Mimeo., CLADS, 1976. مشار إليه في ص 139 من، Ricardo French-Davis: "The Andean Pact; A Model of Economic Integration for Developing Countries". *World Development*, vol. 5, Nos. 1, 2, 1977, pp. 137-153. ويرجع هذا الاصطلاح إلى باجواتي، Jagdish Bhagwati: "Immizerizing Growth, A Geometrical Note", *Review of Economic Studies*, 1958. أنظر مثلا ص 291 من Husted, & Melvin: *International Economics*, 1995، مرجع سابق.

(226) أنظر ص 135 من، Vaitsos، مرجع سابق.

(227) أنظر مثلا، J. N. Behrman: *The Role of International Companies in Latin American Integration*. Committee for Economic Integration; Lexington Books D. C. Heath and Co., Lexington, Mass., 1979.

(228) أنظر ص 140 من، Vaitsos، مرجع سابق.

(229) خليل حسن خليل: "تجارب التكامل الناجحة؛ مجموعة الأندين والجماعة الأوروبية". الفصل السادس من، طه عبد العليم طه (محرر): آليات التكامل الاقتصادي العربي. معهد البحوث والدراسات العربية، مؤسسة دار الهلال، القاهرة، 1993. أنظر أيضا، David Morawetz: *The Andean Group: A Case Study in Economic Integration Among Developing Countries*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts., 1974

(230) أنظر ص 299 من، Carlos F. Diaz-Alejandro: "The Andean Common Market: Gestation and Outlook"، صص 293-326 في، R. S. Eckaus, and P.N. Rosenstein Rodan (*eds*.): *Analysis of Development Problems*. North Holland Pub. Comp., 1973.

(231) أنظر صص 295-296 من المرجع السابق. أنظر أيضا، صص 2-3 من، Morawetz، مرجع سابق.

(232) لمزيد من التفاصيل، أنظر صص 9-24 من، Morawetz، مرجع سابق.

(233) أنظر النص الكامل للاتفاقية في الصفحات 120-152 من المرجع الأخير.

(234) أنظر ص 120 من، Vaitsos، مرجع سابق. ولمزيد من التفصيل حول توزيع الوحدات الإنتاجية في هذا البرنامج، أنظر صص 190-193 من، Penaherrera، 1975، مرجع سابق.

(235) أنظر ص 29 من، Sh. Hunt: *Direct Foreign Investment in Peru; New Rules for an Old Game*. Discussion Paper of the Research Programme in Economic Development, May 1974. مشار إليه في ص 98 من، Vaitsos، مرجع سابق.

(236) أنظر، Jagdish Bhagwati: "U.S. Trade Policy at Crossroads". *World Economy*, 1989

(237) ."Kantor Predicts Job Gain from Mexico Trade Pact". *The Wall Street Journal*, May 7, 1993, p. A11.
مشار إليه في Lawrence (a): *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*. ، مرجع سابق

(238) Garber. Paul Krugman: "The Move Toward Free Trade Zones", in Federal Reserve Bank of Kansas: *Policy Implications of Trade and Currency Zones*. Kansas City, 1991

(239) C. Fred Bergstern: "Comment on The Move Toward Free Trade Zones"، في نفس المرجع السابق، *Policy Implications*, 1991

(240) أنظر، Charles Oman, 1994، مرجع سابق.

(241) أنظر، "Jeffry J. Schott: "The Free Trade Agreement: A U.S. Assessment"، الفصل الأول من: Jeffry J. Schott and Murray J. Smith (*eds.*): *The Canada-United States Free Trade Agreement*. Washington, DC; Institute of International Economics. 1988

(242) Richard G. Harris: "Economic Impact on Canada". pp. 24-43 in Edward R. Freid, Frank Stone and Philip H. Trezise (*eds.*): *Building a Canadian American Free Trade Area*. Washington, DC; The Brookings Institution, 1987.

(243) John Yang: "U.S.-Canada Trade Pact Clears Congress on Senate Vote, Faces Hurdles in Ottawa". *The Wall Street Journal*, September 20, 1988. p. 8L. مشار إليه في ص 339 من Appleyard & Field, 1995، مرجع سابق.

(244) Deirdre McMurdy and John Daly: "Clearing the Final Hurdles". *Maclean's*, August 17, 1992، أنظر ص 12 من، مشار إليه في ص 339 من المرجع الأخير.

(245) United States Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development: *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*. Washington D.C., July 1990.

(246) Ross Perrot (with Pat Choate): *Save Your Job, Save Our Country; Why NAFTA Must be Stopped Now !*. New York, Hyperion, 1993. أنظر ص 56 من،

(247) أنظر ملخصا لها في، صص 260-261 من، Husted & Melvin, 1995، مرجع سابق.

(248) Nora Lustig, Burry Bosworth and Robert Z. Lawrence (*eds*): *Assessing the Impact of the North American Free Trade.* Washington, DC; The Brookings Institution, 1992 أنظر عرضا لهذه النماذج في

(249) Drusilla K. Brown: "The Impact of a North American Free Trade Area; Applied General Equilibrium Models". pp. 26-68, in Kustig *et al*, 1992.

(250) Gary Clyde Hufbauer and Jeffry J. Schott (*eds.*): *North American Free Trade; Issues and Recommendations*. Washington, DC; Institute of International Economics. 1992

(251) Linda M. Aguilar: "NAFTA; A Review of the Issues". Federal Reserve Bank of Chicago: *Economic Perspectives*. January/February, 1993. pp. 12-20.

(252) المستمد من نظرية هكشير/أولين. أنظر مثلا، الفصل الثامن من Appleyard & Field, 1995، مرجع سابق.

(253) يقدر Leamer، الانخفاض في هذه الأجور خلال العقد القادم بحوالي ألف دولار. أنظر، Edward Leamer: "Wage Effects of a US-Mexican Free Trade Agreement". in, Peter Garber (ed): *The Mexico-US Free Trade Agreement*. Cambridge Mass:MIT Press, 1993.

الفصل الثاني عشر
خلاصة التجارب التكاملية

مقدمة

يعتبر التعاون هو الصيغة العامة لتنسيق العلاقات بين دولتين أو أكثر وتحديد الجهود التي تبذلها، من أجل تحقيق هدف أو أكثر، يتم الاتفاق عليه أو عليها، لفترة قد تطول أو تقصر، أو تترك دون تحديد قاطع. وهو في أدنى صوره يتولد لدى شعور الدول الأطراف فيه بجدوى الاتفاق على خطوات تمنع تضاربا يضر بصالح كل منهم، وبمكن اعتباره تعاونا سلبيا، تمييزا له عن التعاون الإيجابي الذي يتضمن عملا مشتركا من أجل تحقيق أهداف متماثلة للدول الأطراف أو أهداف مشتركة تتحدد في إطار مجمل هذه الدول. ومن هنا فإنه لا توجد نظرية موحدة للتعاون، أو منهجا محددا له، حيث تتحدد الأدوات والأساليب بما توصل إليه الفكر البشري بشأن كل من القضايا موضع التعاون. ومن البديهي أن تتناول عمليات التعاون مختلف أوجه الحياة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالجوانب الاقتصادية، سواء تلك التي تقصد لذاتها أو لتوفير الموارد وتوجيه الإنفاق اللازمين للنهوض بأعباء الأمور التي ينصب عليها التعاون. هذا ويمكن للدولة الواحدة أن تكون عضوا في نفس الوقت في أكثر من تنظيم تعاوني، بعضها يخص إقليما بعينه والبعض الآخر يمكن أن يتسع لمختلف دول العالم. وفي كل هذه الأحوال لا يكون للتنظيم التعاوني سلطة تعلو سلطات الدول الأعضاء، وإن كان هذا لا يمنع من اتفاق الدول الأطراف على اتخاذ ما يلزم لتأكيد التزامها بما يتم الاتفاق عليه من إجراءات وتخصيصه من موارد.

وعندما يتعلق الأمر بالمجال الاقتصادي وبتجمع يضم دولا تنتمي إلى إقليم معين، فإن التعاون يتحول إلى تكامل اقتصادي إقليمي. وإذا كان التكامل يعتبر صيغة متقدمة من التعاون تتحول فيها كيانات الدول الأعضاء إلى كيان موحد في المجال أو المجالات التي ينصب عليها التكامل، فإن هذا لا يعني أن يكون الهدف هو هذا التوحد بحد ذاته. فهذه الصفة تنصب على الأسلوب الذي يتم به اتخاذ القرارات في تلك المجالات، ويظل الدافع هو تحقيق أهداف مشتركة، يعتبر هذا التوحد أفضل الطرق لتحقيقها. من جهة أخرى فإن عملية التوحد لا تتم عادة في خطوة واحدة، الأمر الذي يجعل للبعد الزمني دورا مهما، ويقتضي الأمر تبين حقيقته. وأخيرا فإنه بحكم أن التكامل، مثله مثل التعاون، يجري في نطاق العلاقات بين الدول، فإن التكامل الاقتصادي تتحدد معالمه في مجال العلاقات المبنية على حركة التدفقات الاقتصادية، وفي مقدمتها التبادل التجاري. ورغم أن هذه التدفقات يمكن أن تمتد لتشمل حركة الأموال وعناصر الإنتاج القادرة على الانتقال، فإن أهمية التدفقات التجارية أعطت وزنا مهما لقضية التبادل التجاري، ومن ثم لنظريات التجارة الخارجية وتطورها إلى اقتصاديات دولية. ونظرا لأن اقتصاديات التجارة الخارجية عنيت بدراسة العلاقة بين هذه التجارة والتنمية، فإن بروز التنمية كأحد أهم أهداف التكامل جعل لثلاثية التجارة الخارجية/التنمية/التكامل أهمية خاصة. كما أنه جعل التجارب العملية تتأثر بالتطور الذي شهده الفكر الاقتصادي في كل من المجالات الثلاثة. وطبيعي أن هذا التطور ساهمت فيه نتائج تلك التجارب، كما أنه أثر فيها، بحيث أصبحنا نتحدث حاليا عن إقليمية جديدة تأخذ مكانها جنبا إلى جنب مع الصيغ التقليدية للتكامل، الأمر الذي يفرض ضرورة التعرف على أبعادها.

تعدد الترتيبات الإقليمية

شهد النصف الثاني من القرن العشرين نشأة عدد من الترتيبات التي يضم كل منها مجموعة من الدول التي تنتمي إلى إقليم معين في أغلب الأحوال، وتستهدف إحداث قدر معين من **التعاون** فيما بينها في أمور تتعلق بمجال أو أكثر من مجالات الحياة الإنسانية. من هذه الترتيبات ما يتعلق بصيغ مختلفة للتعاون التجاري. وقد جرى خلال الفترة 1948-1994 إخطار الجات بإقامة ترتيبات تجارية بلغ عددها 109، عدا تلك التي لم يتم التبليغ عنه، لعدم مشاركة أعضائها في الجات، أو لأنها اتخذت شكل تعديل لاتفاقية سبق الإبلاغ عنها (كما حدث بالنسبة للافتا). وتعتبر هذه الترتيبات **إقليمية** حتى ولو انتمى أعضاؤها إلى أقاليم متباعدة، فالمقصود أنها **جزئية** لا تغطي العالم كله كما هو الحال بالنسبة للترتيبات متعددة الأطراف، والتي تشمل العالم، أو على الأقل الأعضاء في الجات، أو (اعتبارا من 1995) في منظمة التجارة العالمية[254]. وعندما تتحدث الأدبيات، خصوصا التي تتبناها المؤسسات الاقتصادية العالمية، عن منظمات اقتصادية إقليمية، فإنها تضم فيها (على نحو ما يفعل صندوق النقد الدولي) تلك التي تمارس أنشطة التعاون الاقتصادي، خاصة في مجالات التجارة أو المال (وبخاصة البنوك والصناديق الإقليمية) أو في بعض شؤون الإنتاج والقطاعات، ولكنها تقصر التجمعات التكاملية على تلك التي تتضمن ترتيبات

تجارية. فبعض التجمعات قنعت بالوقوف عند حد التعاون، مثلما فعلت رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)، التي تضم سبع دول هي باكستان، بنجلاديش، بوتان، سريلانكا، ماليديف، نيبال والهند. وقد أنشئت في 1985 وتنظم برامج للتعاون بين أعضائها في عدة مجالات، منها الزراعة والتنمية الريفية والاتصالات والأرصاد الجوية والصحة والسكان والنقل والبريد والعلم والتكنولوجيا والرياضة والفنون والثقافة والتعليم ودور المرأة في التنمية ومقاومة تجارة المخدرات. وبغض النظر عن عدم إحراز هذه المجموعة تقدما يذكر نتيجة الخلافات بين بعض أعضائها (باكستان والهند) أو بسبب اضطرابات داخلية (سريلانكا) فإنها لا تندرج ضمن التجمعات التكاملية لأنها لا تستهدف إحداث تكامل إقليمي من أي نوع بين أعضائها، كما أنها لم تتخذ أي إجراءات في مجال التفضيلات التجارية. وقد اختلفت عنها رابطة الآسيان التي غلبت عليها صيغة التعاون ولكنها تضمنت بعض التفضيلات التجارية التي تحولت أخيرا إلى إنشاء منطقة تجارة حرة. بالمثل فإن منظمة التعاون الإقليمي للتنمية جعلت التبادل التجاري جزءا من اهتماماتها وإن كان جل نشاطها انصب على إقامة مشروعات مشتركة وهو ما لم يساعدها على إحراز تقدم يذكر.

ورغم تداعي أركان عدة تجمعات كان قد تم عقدها بين دول نامية في الستينات، فإن السبعينات شهدت موجة من النشاط في عقد ترتيبات تجارية، ثم عادت موجة أخرى خلال العقد الأخير، فتم إبلاغ الجات بإقامة 33 تجمع إقليمي تجاري في النصف الأول من التسعينات، 1990-1994، تجاوزت الأقاليم المحدودة لتشمل قارات بأكملها كالجماعة الاقتصادية التي تسعى إليها منظمة الوحدة الأفريقية، ومنطقة التجارة الحرة للأمريكتين Free Trade Area for the Americas, FTAA؛ بل ولتعبر المحيطات في محاولة لإقامة تجمع يضم أمريكا وجنوب شرق آسيا وهو منبر التعاون الاقتصادي لآسيا والباسيفيكي Asia Pacific Economic Forum, APEC، إلى جانب مبادرات تعاون بين الاتحاد الأوروبي وجنوب شرق آسيا أيضا. وقد كان الاتحاد الأوروبي عنصرا فاعلا في الكثير من الترتيبات، حيث شارك في 76 من بين الـ 109 اتفاقية، كما شارك في 24 من الـ 33 اتفاقية التي عقدت في النصف الأول من التسعينات، نتيجة التحولات في دول وسط وشرق أوروبا، فضلا عن تعميق تكامله بالتوجه نحو استكمال الوحدة الاقتصادية والنقدية. وهكذا وجدت منظمة التجارة العالمية أن جميع أعضائها تقريبا أعضاء في تجمعات تكاملية إقليمية، ولم يخرج عن هذه القاعدة سوى عشر دول، من بينها اليابان والهند (وهونج كونج إلى أن انضمت إلى الصين) [255]. وبتحول الآبيك إلى منطقة تجارة واستثمار حرة، يصبح جميع أعضاء المنظمة أعضاء في ترتيبات إقليمية. وهكذا تعزز الاتجاه القائل أن التكامل الإقليمي أصبح ضرورة في عصر الكوكبة (أو العولمة) باعتبار أنه يتطلب التعامل مع التزايد الكبير في الاعتماد المتبادل. كما أصبحت الترتيبات التجارية، تضم دولا متفاوتة في مستويات النمو. وتعتبر النافتا نموذجا رائدا في هذا الاتجاه، كما أن الاتحاد الأوروبي يعرض عددا من اتفاقيات المشاركة على جيرانه في حوض المتوسط، وهي بطبيعة الحال تختلف في جوهرها عن اتفاقية الاتحاد الأوروبي ذاته، وإن اقتبست منها بعض الآليات.

تباين أهداف الترتيبات الإقليمية

أظهر التحليل النظري والتطبيقات العملية أن الدوافع إلى الدخول في ترتيبات إقليمية تتراوح بين دوافع اقتصادية وأخرى سياسية، وأن الترتيبات الاقتصادية قد تتوقف عند حدود التعاون أو تتجاوزه إلى إيجاد تكامل اقتصادي يكون مطلوبا لذاته أو كمدخل إلى عملية تفضي في النهاية إلى تكامل سياسي يتجلى فيها معنى التكامل باندماج الدول المعنية في شكل وحدة سياسية. وتأتي أهمية البعد الاقتصادي في السياق السياسي من أنه يترجم ما تصبو إليه الدول من تحقيق أهداف الازدهار والرفاهة لشعوبها في ظل أوضاع تتميز بالاستقرار، ومن أنه يتناول القواعد التي تحكم تخصيص الموارد للاستخدامات في مختلف المجالات. وقد نشأ مصطلح التكامل أساسا في الميدان السياسي ليعالج قضية أثارت القدر الكبير من الصراع وتسببت في خسائر فادحة، وهي سعي بعض الدول إلى ضم دول أخرى عن طريق الصراع المسلح الذي وصل ذروته في شكل حربين عالميتين أثارتهما محاولات دول أوروبية ضم دول أوروبية أخرى قسرا. وإذا كان الضم القسري هو الصيغة التي استخدمها الاستعمار الاستيطاني، إلا أنه كان عادة يستبقي ويعزز الفروق بين المستعمرات ودول المركز، ومن ثم كان الرد عليه هو كفاح المستعمرات من أجل استعادة استقلالها السياسي وبناء استقلالها الاقتصادي. أما التكامل السياسي فكان يلقى أذنا صاغية في مجموعة من الدول التي تتقارب ثقافيا واجتماعيا، والتي ترتفع كثافة العلاقات الاقتصادية بينها بما يجعل لعملية السيطرة على الموارد والتحكم في تخصيصها أهمية خاصة لتعزيز رفاهة مواطنيها. في هذه الحالة نشأت دعوى التكامل، بوجه خاص في أوروبا، واتخذت شكل بناء تدريجي لسيطرة مشتركة على الموارد واستخداماتها وما يلزم لذلك من أطر مؤسسية تساعد على الإعداد لإطار مؤسسي واحد للكيان الذي يمثل دولة

الوحدة السياسية. ورغم أن التكامل يقصد به هذا الكيان الموحد، أي **حالة** الاندماج التام، فإن دراسة التكامل تنصب أساسا على **عملية** التحرك نحو تلك الحالة. ومن هنا فإن البعد الاقتصادي يكتسب اهتماما خاصا ليس لذاته وإنما لكون النجاح فيه هو الضمان لإمكان بلوغ الوحدة المنشودة. وبالتالي فإن تعدد مراحل التكامل الاقتصادي لا يجب أن يحجب **الهدف المحوري** وهو بناء الوحدة السياسية بالتراضي بدلا من الصراع، مما يكفل الاستقرار والازدهار.

هناك حالات أخرى يثور فيها النزاع بين عدد من الدول، أو داخل واحدة منها، على قضايا ذات طابع اقتصادي، وقد تقود إلى صراع مسلح. غير أن هذا الصراع لا يدور حول ضم قسري لأطرافه، بل ينبعث عادة من تفاوت الأهداف القطرية وعدم توفر القدر الكافي من المشاعر بالجماعية الذي يدفع إلى حله بالوحدة. وفي هذه الحالة فإن المخرج يكون في شكل ترتيبات تعاونية تتخذ صيغا عديدة، بعضها اقتصادي والبعض الآخر سياسي، ويكون الدافع الأساسي هو إشاعة **الاستقرار** في دول الإقليم. وقد كان هذا هو السمة المميزة لمجموعة الآسيان التي تحدد نطاقها بإقليم معين وتدرجت عضويتها مع إقبال دول الإقليم على قبول التعاون كأساس لتنظيم علاقات طيبة فيما بينها تعود عليها جميعا بالنفع. ويلاحظ أن هذه الصيغة لا تندرج تحت إسم التكامل نظرا لأن الهدف منها هو تحقيق أهداف قطرية مشتركة ولا ترمي إلى إقامة كيان موحد في أي مجال من المجالات. ويندرج ضمن هذه الصيغة الحالات التي تستهدف فيها الدول المعنية تعزيز قدراتها في التبادل التجاري الدولي من خلال تفضيلات تجارية متبادلة لا تصل إلى حد الشمول ونقل عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بهذا التبادل من الأقطار إلى الإقليم. ويعتبر هذا النوع من التفضيلات ضارا بالقاعدة الأساسية وهي التحرير متعدد الأطراف، ولذلك يواجه بمطالبات بعدم قصره على دول الإقليم ومنحه إلى باقي العالم من خلال الالتزام بمبدأ الدولة الأكثر تفضيلا، أو الأولى بالرعاية. وهكذا وجدنا أن محاولة دول البنيلوكس بناء تجمعها الخاص بمعاهدة أوتشي في منتصف 1932 ووجهت بالرفض من قبل بريطانيا والولايات المتحدة لأنها نصت على عدم رفع الرسوم الجمركية بين الدول الثلاث وإجراء تخفيضات جزئية لها تصل إلى 10 % سنويا لمدة أربع سنوات، وهو ما يقصر عن استكمال بناء منطقة تجارة حرة. ولذلك فإنه بقدر تعلق الأمر بالنواحي التجارية، أجازت الجات ومن بعدها منظمة التجارة العالمية الصيغ التكاملية التي تتخذ شكل مناطق تجارة حرة يجري فيها التبادل الحر للمنتجات ذات المنشأ الإقليمي وفق قاعدة مناسبة للمنشأ، أو إقامة اتحاد جمركي يتم فيه التحرير الكامل لتبادل جميع المنتجات نتيجة الاتفاق على أمرين هما توحيد الجدار الجمركي تجاه باقي العالم، ووضع قواعد لاقتسام حصيلة هذه الرسوم على أساس دولة المقصد النهائي للسلع. ويظل الهدف الأساسي هو إشاعة حرية التجارة على المستوى العالمي دون إخلال صريح بقواعد الكفاءة الاقتصادية.

والواقع أن الدعوة إلى التحرير متعدد الأطراف للتجارة بدعوى أنها تنشر الرخاء والازدهار يكذبها تفاوت المنافع منها في ظل عدم التكافؤ الناتج عن تفاوت مستويات النمو، وتمتع بعض الدول السابقة إلى النمو بمزايا تحقق لها قدرة تنافسية تعجز عن بلوغها الدول الأقل تقدما. وقد دفع هذا عددا من الدول النامية إلى تطبيق قاعدة الصناعة الوليدة بحماية أسواقها المحلية لصالح نشاطها الإنتاجي الوطني، مما يجعل هذا النشاط بديلا للواردات وفي الوقت نفسه غير موجه إلى التصدير للأسواق العالمية. ويأتي إجراء ترتيبات تحرير التجارة على النطاق الإقليمي كوسيلة للتغلب على ضيق نطاق السوق القطرية، وإحداث تقسيم عمل مناسب تستطيع فيه الدول الأعضاء استغلال وفورات النطاق في المجالات التي يتسم فيها حجم المنشأة بالكبر، والاستفادة من الوفورات الخارجية من خلال تزويد الأنشطة التي يجري التخصص فيها بالخدمات التي تزيد من كفاءتها ومن كفاءة عناصر الإنتاج العاملة فيها. وحتى يتحقق لهذه الترتيبات ما تدعيه من أنها خطوة باتجاه تحرير التبادل على المستوى العالمي تخلو من مآخذ عدم التكافؤ وتتجاوز الانطواء على النفس القطري، فإنه يشترط ألا يصحبها تشديد في القيود تجاه باقي العالم. وقد تحدد لهذا معيار خلق التجارة مقابل تحويل التجارة، الذي وضعه جاكوب فاينر بصدد إنشاء الاتحاد الجمركي الأوروبي في منتصف القرن العشرين. وإذا كان من السهل تطبيق هذا المعيار في تجمعات الدول المتقدمة خاصة إذا كانت علاقاتها السابقة كثيفة، فإن نزعة الدول النامية إلى نقل سياسة الإحلال محل الواردات من حدود القطر إلى حدود الإقليم يمكن أن ينطوي على قدر من تحويل التجارة بسبب ارتفاع الحدود الجمركية الموروثة، برغم ما قد ينشأ من خلق للتجارة في ظل ضعف العلاقات السابقة على التكامل.

ومن الواضح أن هذه الترتيبات التجارية الإقليمية تؤدي إلى إعادة تقسيم العمل الدولي، وأن ما تقوم به من تطوير لقيود أعضائها مع العالم الخارجي يتوقف على مدى تمكنها من رفع قدراتها التنافسية، ومن تحسين كفاءاتها الإنتاجية وخفض تكاليف إنتاجها، وتوسيع نشاطها الإنتاجي بما يحقق مستويات أعلى من النمو الاقتصادي. ويبقى

الأمل معقودا على الآثار الديناميكية للتكامل وما يمكن أن تحققه من رفع سريع لكفاءة استخدام الموارد المتاحة والانتقال إلى أساليب إنتاجية أكثر تطورا. وهكذا يبرز هدف تحقيق التنمية بصورة مشتركة على رأس الأهداف التي يرمي إليها التكامل الإقليمي بين دول نامية. ولكن يبقى السؤال قائما وهو: إلى أي حد يعتبر التكامل شرطا كافيا لتحقيق التنمية لأعضائه إلى جانب كونه شرط لازم ؟ أو بصورة أخرى، إلى أي حد تصح مقولة أن "التجارة محرك التنمية" التي ترددت بمناسبة الدعوة إلى التكامل بين دول متقدمة ؟ وقد أفادت تجارب التكامل بين دول نامية بأن تجميع هذه الدول بهياكلها الإنتاجية المتخلفة، لا يساعد على تحريرها من الروابط غير المتكافئة مع العالم الخارجي بما فيه من دول تجاوزت في تطورها الاقتصادي ما حققته تلك الدول منفردة ومجتمعة. ولذلك فإنها تواجه موقفا يختلف عن الدول المتقدمة، خاصة الأوروبية التي حملت لواء الدعوة إلى التكامل الإقليمي من خلال المدخل التجاري. فبينما يتجه الطلب المتزايد على منتجات متطورة إلى داخل الإقليم المتقدم بفضل ارتفاع درجة التشابك الداخلي والبيني للهياكل الإنتاجية، نجده يتسرب إلى خارج الأقاليم النامية ليعيد إنتاج عدم التكافؤ الدولي، خاصة وأن الصادرات التقليدية الموجهة إلى الدول المتقدمة يظل لها وزن كبير لدى كل من الدول الأطراف لا يستفيد منه التجمع الإقليمي بسبب تماثل المنتجات الأولية التصديرية أو توازيها بما لا يتيح طلبا إقليميا بديلا. ولأن الهدف المرجو من التكامل يظل هو التنمية، فإن هذه الدول تجد نفسها بحاجة إلى تطوير بنياتها الأساسية بما يجعلها أكثر تشابكا في داخل كل منها وترابطا فيما بينها. وهكذا وجدنا أن التجربة الاشتراكية كانت موفقة في اختيارها مرحلة سابقة على التكامل الاقتصادي بمعناه التقليدي قوامها ما أطلقنا عليه **"التنمية التكاملية"**. وقد اقتربت التجربة الأندية من هذا المعنى بما تبنته من برامج قطاعية مشتركة، ساعدت على تأهيل أعضائها للدخول في تكامل اقتصادي فيما بينها وعلى مستوى أمريكا اللاتينية. بالمقابل فإن التجارب الأخرى التي توقفت عند حد الدخول في مشروعات مشتركة، كما حدث في التعاون الإقليمي للتنمية وتجربة الآسيان وجدت أن هذه المشروعات تعجز عن تحقيق الترابط العضوي بين الدول الأطراف، سواء كانت مشروعات رسمية أو أهلية. وقد دفع هذا منظمة الآسيان إلى الدخول في عمليات تشغيل مشترك يحقق قدرا أكبر من الترابط البيني ويدفع مسيرة التكامل فيما بعد. وهكذا فإن هدف التنمية يملي على الدول الساعية إلى تكامل إقليمي إلى نمط مختلف ينطلق من تعاون على إحداث تنمية مشتركة ذات طابع تكاملي، دون أن يشترط أن يقود ذلك إلى المضي نحو وحدة إقليمية دافعها الرغبة في تعزيز السلام.

موقع التجارة الخارجية من قضية التكامل

يتضح مما سبق أن التجارة الخارجية تلعب دورا مهما في التجمع التكاملي من ثلاث زوايا. الأولى أنها قد تكون أصلا ذات وزن هام بين الدول الأطراف بحيث يؤدي إيجاد عوائق أمام التبادل البيني إلى عرقلة تحقيق المنافع التي تعود من تحرير التدفقات الاقتصادية، الأمر الذي يدفع باتجاه الضم القسري بما ينطوي عليه من خسائر لجميع الأطراف. الثانية هي أن التبادل البيني المهيأ لأن يكون أكثر تكافؤا من التبادل مع أطراف متفاوتة في مستويات النمو يكون ضعيفا ويراد تعزيزه والتمكن من خلاله من الوصول إلى قدرات تنافسية أفضل تتيح تعاملا دوليا أكثر تحررا وأعلى جدوى. أما الثالثة فهي أنه يمثل خطوات أولية نحو تحقيق وحدة اقتصادية ومن ثم سياسية تكون مطلوبة لذاتها. وفي هذه الحالة يكون اختيار مجال التبادل التجاري كمدخل إلى التكامل الإقليمي عائدا إلى أمرين: الأول أنه يتم في مجال علاقات دولية قائمة فعلا ويمكن تقدير جدوى تعديلها من خلال ما يتخذ من إجراءات تكاملية. الثاني هو أن ما يلزم اتخاذه من إجراءات يغلب عليه طابع **الأدوات السلبية** الأقل مساسا بالسيادة الوطنية وتقييدا لاختيارات السياسات الاقتصادية التي تفضل الدول الانفراد بها من أجل النهوض بمتطلبات الاستقرار الاقتصادي ورفع مستويات معيشة مواطنيها. ومع ذلك فإن أهمية الترتيبات التجارية بالنسبة إلى تحقيق تقدم نحو التكامل تتوقف على موقعها من مجمل السياسات المالية والتنموية. ففي الماضي كانت الإيرادات الجمركية تمثل النسبة الغالبة من الإيرادات الحكومية ومن ثم كان لها تأثير واضح على ما تتيحه هذه الإيرادات من تخصيصات لنواحي الإنفاق المختلفة، وتمثل بالتالي أهم أدوات السياسة المالية مما يجعل التنسيق فيها يمتد إلى مختلف اهتمامات الدولة. ولذلك كان الاتحاد الجمركي يعتبر كافيا للتهيئة للانتقال إلى وحدة سياسية، وكان من أبرز الأمثلة على ذاك اتحاد الولايات الألمانية في منتصف القرن التاسع عشر في أعقاب استكمال اتحادها الجمركي، الزولفرين. غير أن تعقد الحياة الاقتصادية وما أفرزه من تزايد أهمية السياسات المتعلقة بالنشاط الاقتصادي وحركة عناصر الإنتاج وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، حد من مغزى الترتيبات التجارية ودعا إلى إدخال مراحل تالية لها تشمل تحريك عناصر الإنتاج وتنسيق السياسات الاقتصادية الوطنية، بما يعنيه هذا من نقل جانب من السيادة الوطنية إلى مؤسسات الإقليم. ومن ثم أصبح هدف التكامل الاقتصادي المحدود بترتيبات تجارية مزدوجا، فهو من ناحية يساهم في تعزيز مسيرة التنمية وبالتالي يؤكد جدوى الدخول في ترتيبات تكاملية أكثر

تقدما، وهو من ناحية أخرى يقلل من الحساسيات التي تثيرها المخاوف من التعدي على السيادة الوطنية. غير أننا نعود فنؤكد أن مجرد النجاح في التكامل التجاري لا يشكل دافعا للمضي نحو مزيد من خطوات التكامل ما لم يكن لهدف الوحدة وزنه لدى الدول الأطراف، وهو ما يتطلب توفر **المشاعر بالجماعية**، وما يتعلق بها من تقارب ثقافي واجتماعي، ويساعد على التقارب في رؤية الأهداف والاختيارات.

وترجع أهمية التجارة الخارجية إلى الدور الذي تلعبه بالنسبة للتنمية، والذي لخصته الدعوى القائلة بأنها محرك التنمية. ويشار في هذا الصدد إلى مساهمات التجارة في المراحل الأولى لنمو الدول المتقدمة، كاعتماد بريطانيا على تصدير المنسوجات، واليابان على الحرير الصناعي، وكندا على القمح، وأستراليا على الصوف الخام والقمح، والسويد على الأخشاب. ولم يكن فيما يترتب على هذا التخصص من ازدياد وارداتها من منتجات أخرى ما يضيرها، بل كان يعني تعزيز رفاهة مستهلكيها نتيجة الحصول على واردات انخفضت تكلفة إنتاجها بتخصص دول أخرى في إنتاجها. غير أن المشكلة بالنسبة للدول النامية، خاصة الخاضعة للاستعمار، هي أنها تخصصت في إنتاج مواد أولية مما حرمها من تحقيق مزايا مماثلة وذلك لعدة أسباب:

- عدم ملاحقة نمو طلب الدول المتقدمة على المواد الأولية للنمو في دخلها بسبب ضعف مرونته الدخلية.
- بالمقابل تتخصص الدول المتقدمة في منتجات صناعية، استهلاكية أو وسيطة أو رأسمالية، تتميز بارتفاع محتواها التكنولوجي مما أدى إلى تسارع اعتماد الدول النامية على استيرادها منها.
- اتباع الدول المتقدمة سياسات حمائية لمنتجات تستوردها من الدول النامية، وفرض قيود جمركية على المنتجات الصناعية التي استطاعت الدول النامية الدخول في إنتاجها، كالمنسوجات، فضلا عن سيطرتها على المنتجات الرأسمالية اللازمة للاستثمار في تلك القطاعات.
- قيام دول متقدمة بدعم منتجاتها الزراعية ومساعدة منتجيها على التوسع في إنتاجها وخفض تكاليفه وتطوير أساليب الإنتاج على نحو جعلها أكثر تنافسية، بل وقادرة على تحقيق فوائض تصدرها بأسعار منخفضة.
- لجوء الدول المتقدمة إلى إقامة تكتلات اقتصادية فيما بينها عززت مبادلاتها البينية بدلا من إجراء توسع في الاستيراد من الدول النامية.
- استخدام المعونة، سواء في شكل منح أو قروض ميسرة، وكذلك حركة رؤوس الأموال إلى الدول النامية كأدوات لتعزيز ارتباطها بأسواقها، بحيث ظلت المعونة في مجملها أقل من خسائر الدول النامية في التعامل معها.
- وخلال السبعينات والثمانينات أدى تسارع معدلات التضخم في الدول الصناعية وارتفاع أسعار الفائدة إلى تفاقم مديونيات الدول النامية وضياع النسبة الغالبة من إيرادات صادراتها في خدمة الديون.
- وأعقب ذلك تكتل الجهود من أجل دفع الدول النامية إلى مزيد من الاعتماد على التصدير رغم عدم توفر مقومات القدرة التنافسية، خاصة في ظل الثورة التكنولوجية التي تسيطر عليها الدول المتقدمة. وتأتي المحصلة لصالح الدول المتقدمة، خاصة الولايات المتحدة التي تمر حاليا بما يطلق عليه الاقتصاد الجديد.

ومن المعلوم أن دراسات نظرية التجارة الدولية اتجهت خلال الربع الثالث من القرن العشرين إلى إبراز أهمية دور التجارة الخارجية بالنسبة إلى التنمية، وهو ما كان وراء عقد مؤتمر للتجارة والتنمية تحول إلى منظمة قائمة بذاتها، هي الأنكتاد. كما كان وراء تمسك الدول النامية بمطالبة الجات بتبني مبدأ مساندة تصويب العلاقات بين الشمال والجنوب وتصحيح شروط التبادل بينهما. ومع تطور الفكر الاقتصادي وتمييزه بين العوامل المحددة لكل من العرض والطلب الكليين، جرى التأكيد على أهمية الاعتماد على عناصر الطلب الخارجي كبديل للتوسع التضخمي في الطلب المحلي، لا سيما الطلب الحكومي. وتزايدت أهمية اتساع الطلب الخارجي مع تنامي الإنتاج الكبير الذي يحتاج إلى أسواق متسعة، لا سيما وأنه اقترن بالإنتاج في ظل منافسة احتكارية تعتمد على طلب شرائح بعينها من مجمل عناصر الطلب الكلي. ولم يكن في الإمكان الاقتصار على الطلب المحلي في النهوض بأنشطة إنتاجية متطورة في سياق سياسة الإحلال محل الواردات التي سادت في تلك الحقبة، وجاءت الترتيبات الإقليمية لتوفر اتساع السوق الناجم عن تحرير التبادل الإقليمي. غير أنه سرعان ما اتضح أن مشكلة الدول النامية مشكلة مركبة لا تقتصر على محدودية الطلب، بل تشمل أيضا افتقاد البنية الأساسية اللازمة لتحقيق وفورات خارجية، وغياب التشابك الداخلي القادر على ترجمة الطلب على الصادرات إلى مضاعف للإنتاج المحلي. ومن ثم فإن إزالة القيود البينية لم يكن بحد ذاته كافيا لاستفادة جميع الدول النامية أعضاء تجمع إقليمي يضمها بنفس القدر، الأمر الذي أدى إلى تعثر معظم هذه التجمعات. وبدأت تنشط مرة أخرى الدعوة إلى التحرير متعدد الأطراف، خاصة بنهاية جولة أوروجواي للجات وظهور منظمة التجارة العالمية. واعتمدت الدعوة هذه المرة على

الإشادة بسياسة التوجه نحو التصدير كمنهج بديل للإحلال محل الواردات. وبدأ التضارب يظهر بين التوجهين الإقليمي والعالمي.

وتحت ستار إزالة هذا التضارب، أدخلت تعديلات على مواصفات الأقاليم التكاملية وأهدافها، وظهر ما يعرف بالإقليمية الجديدة في مواجهة دعاوى العولمة. وتتخذ الترتيبات الإقليمية في هذه الحالة صيغة تحرير التجارة البينية بين دول أو مجموعات دول تنتمي إلى مستويات مختلفة من التقدم رغم أن هذا التباين كان وراء عدم التكافؤ في التبادل متعدد الأطراف. ومقابل ما تتعرض له الدول الأقل نموا من آثار انحسارية نتيجة لذلك، يجري إغراء هذه الدول بالحصول على موارد يتعذر أن توفرها منفردة أو مجتمعة، وهي استثمارات توجه إلى أنشطة جديدة مهيأة للتصدير إلى قريناتها المتقدمة أو إلى مناطق أخرى من العالم، ومعرفة فنية تحتكرها المنشآت دولية النشاط التي تنطلق من قواعد في الدول المتقدمة. ويكون ذلك مصحوبا ببعض المعونات لا توجه كما كان الحال في الماضي إلى تعزيز الاستقلال الاقتصادي للدول المتلقية، بل إلى توثيق ارتباطها بشريكاتها الأكثر تقدما، وإلى دعم تحولها إلى نظم اقتصادية تكفل استمرار هذا الارتباط، مستعينة في ذلك بالبرامج والتوصيات التي تتبناها المؤسسات الاقتصادية الدولية. وواضح أن هذا المنهج يؤدي إلى إضعاف ما هو قائم أو ما يمكن أن يقوم بين الدول النامية من ترتيبات إقليمية. وتفضي مثل هذه العلاقات، إن وجدت، إلى منافذ للدول المتقدمة إلى الأسواق الإقليمية التي تكون شريكاتها النامية منضمة إليها. وقد بدا هذا واضحا في النافتا حيث كانت أقوى في تأثيرها على المكسيك من الترتيبات على مستوى أمريكا اللاتينية، بل ودفعت كثيرا من دول هذا الإقليم للمطالبة بالانضمام إلى النافتا. وحاليا يتعرض العالم العربي لضغوط مماثلة من خلال ما يدعو إليه الاتحاد الأوروبي من اتفاقيات مشاركة، وما تسانده الولايات المتحدة من ترتيبات شرق أوسطية.

وقد صحبت هذه التغيرات في العلاقات الدولية تغيرات في القواعد التي تحكم توطن الإنتاج. ففي البداية كانت دعاوى التبادل الخارجي وتقسيم العمل الدولي تقوم على مبدأ "المزايا النسبية" التي كانت تعتبر لصيقة بالمواقع المختلفة نتيجة تفاوت حظوظها من الهبات من الموارد المختلفة. ورغم أن نظرية التكاليف النسبية التي تعود إلى ديفيد ريكاردو أُدخلت عليها تعديلات عديدة، كان أهمها إدراج الأبعاد الديناميكية التي تسمح باكتساب معرفة جديدة من خلال الممارسة ترفع من الكفاءة الإنتاجية للعناصر المختلفة، ومن ثم تعديل المزايا النسبية، فإن الفرض الضمني الأساسي الذي ظل مسيطرا هو توفر المعرفة بمختلف دوال الإنتاج والقدرة على الاستعاضة بين عناصر الإنتاج بصورة متصلة، وهو ما ثبت أنه غير صحيح لأن فنون الإنتاج تتعرض إلى تغيرات مستمرة لتكون أكثر انسجاما مع الموارد المتاحة لدى الجهات التي تقوم بتطويرها، بحيث أصبحت "المعرفة" عنصرا فاعلا في اكتساب مزايا تنافسية متجددة، وأصبحت حمايتها تخضع لقواعد تعمل الدول المالكة لها على جعلها أكثر تشديدا. وفي سبيل استبقاء هذه الحماية أصبح العلاقات الدولية تقوم بدرجة أكبر على انتقال المنتجين قبل انتقال المنتجات، وهو ما ساعد عليه تزايد تدويل العملية الإنتاجية وانتشار عابرات القوميات. وكما رأينا فإن الإقليمية الجديدة تقوم على أساس تحرير التبادل التجاري وحرية انتقال رأس المال وممارسة النشاط الإنتاجي إلى الدول النامية بدعوى أن هذا يفتح باب التصدير منها إلى الشركاء من الدول المتقدمة. فالقضية لم تعد مزايا نسبية تقصر تخصص دول في منتجات بعينها، بل مزايا تنافسية تنقلها منشآت متطورة إلى اقتصادات تهيئ لها حرية نقل الأموال والتجارة. ولذلك فإنه جرى تضمين اتفاقية الجات، المتعلقة أصلا بالتجارة السلعية، شروطا تتعلق بحرية انتقال الخدمات ورؤوس الأموال. وانتقل هذا إلى الترتيبات الإقليمية التي تجاوزت نطاق تحرير التجارة وتعدلت عضويتها تبعا لذلك.

دور البعد الزمني في عملية التكامل

سواء اقتصر التكامل على النطاق الاقتصادي المحصور في التجارة أو اتسع ليشمل التوجه نحو وحدة اقتصادية فسياسية، فإن الأمر يستغرق عادة فترة طويلة من الزمن قد تتجاوز الجيل الواحد أو الجيلين. والواقع أن الزمن يلعب دورين في العملية التكاملية. الأول هو الزمن الذي تستغرقه كل من مراحل التكامل لأسباب عملية ونفسية. ويبدو هذا في البداية في الوقت الذي يستغرقه تحرير التجارة البينية، حيث يترتب على التحرير إعادة تقسيم العمل، مما يقتضي توفير مهلات زمنية كافية، إما لتطوير أوضاع بعض الأنشطة القائمة لإكسابها قدرة تنافسية تعوضها عن فقدان الحماية التي كانت تتمتع بها من قبل، أو لاستنفاد الطاقات الإنتاجية في المجالات التي يثبت تفوق منتجين في دول شريكة في إنتاجها بتكلفة أقل. ويقدر الوقت اللازم لذلك بحوالي 10 سنوات (عادة لا يتجاوز 15 سنة على أقصى تقدير) وهو التقدير الذي تأخذ به منظمة التجارة العالمية. وبدون هذه المهلة الزمنية فإن عددا كبيرا من الأنشطة يمكن أن يتعرض للاضطراب مما يؤثر سلبا على الأرباح وعلى معدلات التوظيف،

الأمر الذي يثير اعتراض فئات واسعة من المجتمع، ويفضي إلى انكماش سريع في الدخل القومي يؤثر سلبا ليس فقط على الدول المعنية بل وأيضا على شريكاتها التي تكتسب ميزة تنافسية أعلى، بسبب انخفاض الطلب على الواردات منها. بالمثل فإن عملية توحيد الرسوم الخارجية في اتحاد جمركي تحتاج إلى وقت يطول كلما كانت الفروق الابتدائية بين رسوم الدول الأعضاء كبيرة.

ويختلف أسلوب استخدام الزمن من ترتيب إقليمي إلى آخر. ففي بعض الأحوال يتفق منذ البداية على برنامج زمني يحدد المراحل التي يتم بها تغيير الرسوم البينية أو الخارجية وكذلك القيود الكمية. وقد يكون هذا مصحوبا بشيء من المرونة بالنص على حدود عليا ودنيا للفترات أو للمعدلات التي يتم بها التغيير، على أن يتفق على حد أقصى لإنجاز التحرير أو التوحيد، على نحو ما فعلت الجماعة الأوروبية في اتحادها الجمركي. وفي حالات أخرى يجري اتفاق جزئي على المرحلة أو المراحل الأولى وتترك المراحل التالية للتفاوض على تفصيلاتها في تواريخ لاحقة. ويعني هذا ضمنا أنه يبدو من العسير بلوغ اتفاق تام حول كافة التفاصيل في آن واحد، ويرجى أن تتضح الأمور على نحو أفضل كلما اقترب موعد المراحل المتعاقبة. وقد لجأت رابطة أمريكا اللاتينية إلى هذا الأسلوب الذي اتضح عقمه، إذ أن مضي الزمن يزيد من تشبث الفئات المعنية بمواقفها التي حالت دون الاتفاق في البداية، بينما كان في وسعها استخدام الفترات الزمنية الأولى للاستعداد للتغيرات التي يتفق عليها مباشرة كجزء من مسار التكامل. ويلاحظ أن حث بعض الفئات على قبول المشاركة في الترتيب التكاملي قد يستدعي إعطاءها فسحة أكبر من الوقت، وربما بعض المعونات على إعادة تهيئة أوضاعها لتتغلب على ما قد ينطوي عليه التكامل من آثار سلبية. ولذلك فإن بعض التجمعات تمنح أعضاءها الأقل تقدما فسحة أكبر من الوقت، بحيث تتباين خطوات تنفيذ المجموعات المختلفة للدول في الوصول إلى نهاية المرحلة المعنية. وتأخذ الترتيبات الإقليمية الجديدة بهذا الأسلوب لتشجيع الدول الأقل تقدما على تبادل التحرير التجاري معها. كما أن بعض الترتيبات توفر موارد تخصص للنهوض بأوضاع أقاليم أو فئات أقل حظا من منافع التكامل لتلحق بباقي الإقليم خلال فترة معقولة.

الجانب الثاني للزمن يظهر بالنسبة للانتقال من مرحلة إلى أخرى، وهو جوهر المنهج الوظيفي المحدث. ويرجع الفضل إلى بيلا بالاسا في وضع أسس منطقية لتتابع المراحل اعتمادا على أمرين: الأول هو أن تكون المراحل الأولى أقل مساسا بالسيادة الوطنية وقادرة على تحقيق منافع تحمل الدول المعنية على قبول المضي نحو مراحل أكثر تقدما في التكامل. الثاني هو إعطاء فرصة لتنمية روح الجماعة بين المجتمعات المعنية، والتعود على ممارسات مشتركة في النواحي السياسية والقانونية والتشريعية، تساعد على استكمال البنيان المؤسسي للتكامل، مما يجعل الانتقال إلى وحدة سياسية أمرا ممكنا على المدى البعيد. ومع ذلك فإنه لا يوجد ما يؤكد أن جميع الدول سوف تقبل الانتقال إلى مراحل أعلى من التكامل في وقت واحد. وقد كان هذا واضحا في بدايات تجربة الجماعة الأوروبية، حيث رفضت الدول السبع الخارجة مشاركة الدول الست الداخلة في التحرك نحو اتحاد جمركي مباشرة، وفضلت الاقتصار على إنشاء منطقة تجارة حرة صناعية، إلى أن أثبت نجاح الجماعة أنه من صالحها الانضمام إليها. وقد لعب الزمن دورا آخر من حيث أنه أفسح المجال لتغيرات هامة في الظروف المحيطة، لا سيما بالنسبة للدول التي كانت تهتم بحيادها. بالمثل فإن الانتقال إلى مرحلة الاتحاد النقدي تفاوتت المواقف بشأنه، ولا تزال بريطانيا حتى الآن ترفض الانضمام إلى اليورو. ومن هنا اتجه الاتحاد الأوروبي إلى تكامل مرن تتفاوت فيه سرعات انضمام الدول الأعضاء إلى مراحل تكاملية أعمق حتى لا يكون البديل هو انكماش عضوية التجمع التكاملي.

مواصفات الإقليم التكاملي

يختلف مفهوم التكامل بين مجموعات الدول المختلفة، حيث يجري التمييز عادة بين تكامل بين دول متقدمة تأخذ بالحرية الاقتصادية، ودول اشتراكية (حال وجودها)، ودول نامية. وإذا كان التمييز بين المجموعتين الأوليين يعود إلى أهمية التقارب بين النظم السياسية وقواعد اتخاذ القرارات، فإن المجموعة الثالثة تميزت أساسا بتقاربها من حيث مستويات النمو، وإن كان تفاوت **النظم السياسية** أدى إلى تعثر بعض التجارب، أو حدد خطى استكمال عضوية التجمع كما كان الحال في تجربتي شرق أفريقيا والآسيان على التوالي. ومع انحسار النظام الاشتراكي، واندفاع معظم الدول، أو دفعها، إلى الأخذ بالليبرالية الاقتصادية، تراجعت الفوارق الراجعة إلى اختلاف النظم السياسية. في الوقت نفسه خفت حدة التمييز بين الدول متفاوتة النمو، حيث تزايدت التجمعات التي تجمع بين دول متقدمة ودول أقل تقدما، إما في صيغة تعاونية كما هو الحال في الآبيك وفي المنبر الإقليمي الذي أقامته الآسيان، أو في صيغة تكاملية كما هو الحال في النافتا واتفاقيات المشاركة الأوروبية. وفي الوقت نفسه تزايد توجه مجموعات الدول النامية إلى الدخول في ترتيبات تجارية فيما بينها.

ونظرا لأهمية الدور الذي يلعبه التبادل التجاري في بداية التوجه التكاملي، فإن تحديد مواصفات الدول التي تدخل في ترتيبات تكاملية فيما بينها تتحدد أساسا بالرجوع إلى ما يتطلبه حسن توزيع المنافع من التكامل في التبادل التجاري، ومن ثم في تطوير جهازها الإنتاجي ودفع عجلة التنمية فيها على نحو متكافئ. وتذهب معظم الأدبيات إلى أهمية **التقارب في مستويات النمو** وفيما تتمتع به الدول الأعضاء من وفورات خارجية، حتى لا يستأثر بعضها بنصيب أكبر من منافع التكامل. وتشير التجارب العملية إلى أنه حتى في التجمعات التي تقوم بين دول نامية يمكن أن يؤدي تباين مستويات النمو على تواضعه إلى تعثر التكامل بسبب ظهور عدم تكافؤ فيما بينها. ووفق النظرية التقليدية للتكامل الاقتصادي فإن جدوى التكامل تتوقف على قدرته على خلق صافٍ للتجارة، وهو ما قد تزيد احتمالاته إذا اتسع نطاق الإقليم التكاملي. غير أن هذا يزيد في نفس الوقت من احتمالات تفاوت مستويات النمو، وإن كان هذا يمكن حدوثه بالنسبة لعدد محدود كما كان الحال في التجمع الثلاثي لدول شرق أفريقيا، على عكس ما حدث في ثلاثية البنيلوكس. من جهة أخرى فإن فاعلية التكامل تظهر بسرعة أكبر كلما كانت العلاقات الابتدائية بين الدول الأعضاء **أكثر كثافة** من العلاقات مع دول أخرى، مما يجعل استمرار القيود فيما بينها حائلا دون توسع الطلب الخارجي بدرجة كبيرة. ويشترط في الوقت نفسه أن يؤدي التجمع إلى تقسيم جديد للعمل، الأمر الذي تتزايد احتمالاته إذا كانت اقتصادات الدول الأعضاء متنافسة ومهيأة لقدر أكبر من التخصص فيما بينها مستقبلا. وكان هذا من دواعي التوجه إلى التكامل بين الدول الأوروبية، وإلى محاكاة الدول الاسكندنافية للسلوك البريطاني نظرا لقوة علاقاتها بها.

غير أن الأمر يختلف بالنسبة إلى الدول النامية حيث أنه يغلب عليها أمران: الأول تماثل اقتصاداتها في شطر من الإنتاج يعتمد على الإنتاج لمواجهة الطلب المحلي، وبخاصة الاستهلاكي، لأن الطلب على المنتجات الوسيطة والرأسمالية لا يصل بإنتاجها إلى الحدود الاقتصادية. وهو إنتاج يتم عادة في ظل حماية مرتفعة وفق سياسة الإحلال محل الواردات. الثاني أنها قد تكون متشابهة في تصدير بعض المنتجات الأولية وبالتالي لا ينشأ عن تكاملها تغيير في تبادلها، أو قد تكون متوازية أي تنتج مواد أولية متباينة تحتاج إلى أسواق عالمية كبيرة لا ينجح الإقليم في استيعابها. فبعض الدول العربية تتشابه في إنتاج النفط (دون حماية) وتصديره إلى الدول المتقدمة في المقام الأول، ومن غير المتوقع أن يحل طلب عربي محل الطلب العالمي لمجرد قيام تكامل عربي. وبعضها الآخر ينتج مواد أولية أخرى، زراعية أو منجمية، وهي منتجات بحكم توجهها للتصدير العالمي لا تستفيد من إزالة القيود على استيرادها، إما لأنها لا تدخل كمدخلات في أنشطة صناعية قائمة فعلا في الدول الشريكة، أو لأنها إذا دخلت فغالبا تكون العوائق أمامها مرتفعة حتى لا تزيد من تكلفة المنتجات المستخدمة لها. ويغلب على الدول النامية منفردة ومجتمعة تماثل في هياكل طلبها الخارجي على سلع مصنعة تصعب منافستها للدول المتقدمة في إنتاجها. ولذلك فإن الأرجح هو أن تتنافس المنتجات المتماثلة، ويتم خلق تجارة على حساب إنتاج في الدول التي تصبح مستوردة، دون أن يكون هناك ضمان لأن تحظى بنصيب مماثل من خلق التجارة. وقد كان هذا وراء تعثر التكامل في تجارب للدول النامية في أفريقيا وأمريكا اللاتينية. ويؤكد هذا ضرورة أن تبدأ الدول النامية بمرحلة إنماء تكاملي، كما فعلت المجموعة الأندية ببرامجها الصناعية، أو كما تسعى حاليا المجموعة الآسيانية من خلال برامج التشغيل المشترك.

من جانب آخر اهتم الفكر الاقتصادي بقضية التكامل النقدي وبيان اشتراطاته بالنسبة لعضوية التجمع الذي يسعى إلى توحيد العملة، وهو ما لحظته الاقتصاديات الدولية من خلال نظريات المنطقة المثلى للعملة. وأفادت هذه الاشتراطات في وضع قواعد للسياسات التي يلجأ إليها تنظيم تكاملي اقتصادي في مرحلة تنسيق السياسات تمهيدا للدخول في اتحاد نقدي. ومع ذلك فإن ما تتطلبه العملة الموحدة من إدارة مشتركة للسياسة النقدية قد يدفع بعض الدول الأعضاء إلى أن تحجم عن الدخول في اتحاد نقدي، وإن كان هذا لا يمنع من اشتراكها في بعض صيغ التكامل النقدي الجزئي. كما أنها غالبا ما تقبل ما تمليه مراحل السوق المشتركة من إجراءات لانتقال عناصر الإنتاج وما تنطوي عليه مرحلة الاتحاد الاقتصادي من تنسيق في السياسات، وهو ما يشترط أن تكون الدول الأعضاء متفقة في نظمها الاقتصادية، ومتقاربة من حيث موقعها من الدورة الاقتصادية. ومع ذلك فإن بعض التنظيمات الإقليمية لدول نامية تقبل الارتباط بمنطقة عملة تسود فيها عملة دولة متقدمة (كالفرنك الفرنسي) حتى تستفيد من دعم العملة في مواجهة التقلبات الاقتصادية، دون ضرورة الدخول في ترتيبات تكاملية محددة فيما بينها.

وتنطوي قضية التكامل التام المرتبطة بالدعوة إلى وحدة سياسية على مواصفات أكثر تشديدا بالنسبة للإقليم التكاملي. فالأمر يتجاوز اتفاق عدد من الدول على تحقيق أهداف متماثلة، سواء كانت تدعيم الاستقرار السياسي أو دعم جهود التنمية وتأمينها من سلبيات عدم التكافؤ الذي يسود العلاقات الاقتصادية الدولية، إلى وجود رؤية

مشتركة حول مصير الشعوب المنتمية إلى مجموعة معينة من الدول. ويتطلب هذا توفر عدد من المقومات لا تلزم بنفس القدر إذا اقتصر الأمر على تكامل اقتصادي. أحد هذه المقومات هو التقارب الجغرافي الذي يسهل إقامة دولة واحدة على امتداد أراضي الدول المعنية. ومن أهم المقومات التي تحظى بوزن كبير وجود قدر كبير من التجانس الثقافي والاجتماعي، وهو ما تصهره عادة الروابط التاريخية الممتدة. وقد يصل هذا التجانس أقصاه إذا شعرت الشعوب بأنها تنتمي إلى أمة واحدة ذات هوية خاصة، يعززها وحدة اللغة والدين، مما يسهل قبول ممارسة أي من أبنائها لأي نوع أو قدر من السلطة في مؤسسات الدولة الموحدة. وتعتبر الأمة العربية من الحالات البارزة في هذا المجال، بما تحمله من وحدة اللغة والدين والتقارب العرقي والثقافي عبر تاريخها الطويل. وإذا كان هذا التقارب لا يكفل بالضرورة تقارب هذه الدول من حيث التنمية بسبب اعتبارات حكمت تجربتها التنموية، فإن حجم التقارب الثقافي والاجتماعي يجعل الدول الأكثر تقدما من بينها تميل إلى تقديم العون لجاراتها الأقل حظا، حرصا على الاستقرار الذي يهدده التفاوت بين شعوب بينها هذا القدر الكبير من التقارب، مثلما يحدث داخل الدولة الواحدة التي تحرص على تخصيص جزء من مواردها للنهوض بشؤون أقاليم داخلها أقل تقدما عن غيرها. ولذلك نجد أن التجربة التكاملية الأوروبية تضمنت قدرا كبيرا من التعاون على تنمية أوضاع مناطق وفئات أقل تقدما داخل أراضيها، وهو ما يقترب من مفهوم التنمية التكاملية. كما أنها قامت حول مجموعة أولية قوية تستطيع أن تقدم يد العون إلى أعضاء جديد من أجل تقريب مستوياتها مما أمكنها تحقيقه. فالفضل لا يعود فقط إلى تحمس دول البنيلوكس الصغيرة لفكرة الوحدة، بل لأن الجماعة ضمت منذ البداية دولا ذات تأثير كبير في الشؤون الأوروبية، ألمانيا وإيطاليا وفرنسا، ثم لحقت بها دول أخرى على رأسها بريطانيا، بسبب ثقلها في التجمع الأوروبي.

على أن التاريخ وحده لا يكفل سلامة الوحدة عند قيامها، بل يجب أن تتوفر مشاعر الجماعة بالنسبة إلى المستقبل، حيث تؤمن الشعوب المعنية بتقارب الأهداف وتشابه التحديات ووحدة المصير، مما يجعل التكامل قادرا على مواصلة الإنجازات التي تعزز مساره في المستقبل، وتقلل من المشاعر السلبية للتخوف من تنازل القطر عن سيادته الوطنية إلى أجهزة تضم أفرادا من خارجه. وتلعب كثافة العلاقات القائمة بين دول الإقليم دورا مهما في هذا الصدد، خاصة إذا كان يرجى لهذه العلاقات أن تتطور إلى ما يزيد الترابط بينها، على نحو ينفي اللجوء إلى ممارسات من جانب البعض تضر بمصالح الآخرين. وقد كان لهذا البعد أهميته في التجمع الأوروبي، حيث جعل الثمن الذي يتكبده أعضاؤه من استمرار الانفصال فادحا. ولذلك انضم إلى هدف تعزيز التنمية هدف آخر ربما فاقه في الأهمية، هو إشاعة السلام والاستقرار اللذين تتعذر التنمية بدونهما. وعلى عكس ما يتردد في الوطن العربي من أهمية الروابط التاريخية التي جعلت من شعوبه أمة واحدة، فإن العبرة بالعلاقات المستقبلية وتوقعات الدول المعنية بشأنها. ولا يشترط في العلاقات التاريخية أن تكون علاقات انسجام ومودة، إذ قد تكون علاقات صراع كما يشهد التاريخ الأوروبي. بل إن تغير العوامل التي جعلت من مجموعة من الدول كيانا موحدا في الماضي يمكن أن يضعف من الرغبة في استمرار العلاقات على نفس الصورة في المستقبل. وتشهد تجربة شرق أفريقيا أنها كانت في حالة أقرب إلى الوحدة الاقتصادية تحت راية الاستعمار، فأفضى تغير أوضاعها بعد الاستقلال إلى تداعي أركان تلك الوحدة. أي أن العامل التاريخي لا يعتبر كافيا بحد ذاته، ما لم تعززه رؤية مشتركة للمستقبل، وهو ما يكسب التنمية وزنا خاصا.

موقع قضية التنمية من التكامل

تعتمد العلاقة بين التكامل الاقتصادي بمعناه الضيق والتنمية على ما يعزى إلى التجارة الخارجية من دور في التنمية أو بالأحرى في النمو الاقتصادي. غير أن حجم إعادة تقسيم العمل داخل مجموعة من الدول النامية في ظل الارتباط الكبير لاقتصاداتها بالتجارة مع الدول المتقدمة ذات النصيب الأوفر من الناتج الإجمالي العالمي والتجارة الدولية، يكون عادة من الصغر بحيث لا يحدث تعديلا جوهريا على الهياكل الإنتاجية للدول الأعضاء ولا يوفر قدرا كافيا من الطلب الإضافي يساعد على قيادة النمو في قطاعات جديدة أو على إعادة توجيه الصادرات من مساراتها التقليدية المعرضة لتراجع شروط التبادل. فضلا عن ذلك فإن اتصاف الدول النامية بضعف مواردها الرأسمالية وتواضع نصيبها من المعرفة المتطورة يجعل تجمعاتها لا تضاهي ما تقدمه الإقليمية الجديدة نتيجة الوفرة التي تتمتع بها الدول الأكثر تقدما. وفي كلتا الحالين فإن الحصيلة النهائية تتأثر بما يتعرض له بعض الأعضاء من آثار انحسارية نتيجة عدم تكافؤ القدرات التنافسية مع الآخرين. ورغم أن التكامل ينصب على الترتيبات التجارية، إلا أن رأس المال الأجنبي يساهم بقدر كبير في تحقيق المنافع التي يسعى إلى المشاركة فيها من خلال النفاذ إلى السوق الإقليمية أو في الصادرات إلى العالم الخارجي. وقد كان هذا من أهم أسباب النزاع في

مجموعة شرق أفريقيا، كما ترك بصمات واضحة على تجارب أمريكا اللاتينية، سواء وفق المنهج التقليدي أو وفق الإقليمية الجديدة.

وبينما تكتفي الدول المتقدمة بالتأكيد في تكاملها على سيادة المنافسة الحرة، على أساس أن هذا يكفي لتوفير متطلبات النهوض بأنشطتها الصناعية، وضمان ألا تؤدي اندماجات المنشآت عبر الحدود للنهوض بمتطلبات الإنتاج الكبير الموجه إلى السوق الإقليمية والتصدير إلى الخارج إلى تعميق النزعات الاحتكارية، وتهتم بالمقابل باعتماد سياسات تكنولوجية وبحثية مشتركة، فإن الدول النامية تجد أنه من الضروري استكمال ما تطبقه من ترتيبات تجارية بإجراءات تتعلق بالصناعات المتنامة وبدور رأس المال الأجنبي. وما زال الوقت مبكرا للحكم على مدى فاعلية الترتيبات التي تدعو إليها الإقليمية الجديدة، التي تأتي تعبيرا عن اختلاف دور التجارة في التنمية. فرغم أنها تتضمن عقد اتفاق بشأن تحرير التجارة، فإن الجدوى الرئيسية منها بالنسبة للأعضاء من الدول النامية تتوقف على ما تؤدي إليه من انتقال النشاط الاقتصادي ورأس المال من الشركاء الأكثر تقدما للنهوض بقدراتها الإنتاجية اعتمادا على إمكان النفاذ إلى أسواق هؤلاء الشركاء، الذين يستفيدون من عائدات هذا الاستثمار ومن فتح أسواق الأعضاء من الدول النامية أمام منتجاتهم المتطورة، لا سيما من المنتجات الإنتاجية والرأسمالية المتطورة التي تصاحب حركة رأس المال والتوسع في النشاط الإنتاجي. وسواء اقتصر التجمع الإقليمي على دول نامية أو ضم دولا أكثر تقدما وفق الأسس سالفة الذكر، فإن هدف الوحدة لا يكون واردا بالضرورة. ففي الحالة الأولى يؤدي التماثل في هياكل الموارد، وبوجه خاص وفرة اليد العاملة وندرة رأس المال والمعرفة إلى عدم إلحاح الدعوة إلى الانتقال إلى سوق مشتركة. وحتى في الحالات التي تتباين فيها الهبات من هذه الموارد فإن انتقال بعضها الذي يتمتع بوفرة نسبية يأتي في إطار تصحيح الاختلالات فتنتهي الحاجة إليه إذا استكمل التصحيح، على نحو ما نشهده في المنطقة العربية من هجرة عكسية للعمالة المغتربة. فضلا عن ذلك فإن هذه الحركة تنشأ أصلا بسبب تباين عوامل الطرد والجذب وهو ما يجعلها تجري بين دول لا تسعى إلى تحقيق تكامل بينها بالضرورة. وفي الحالة الثانية فإن الإقليمية الجديدة تبنتها الدول المتقدمة على وجه الخصوص بسبب ما تتضمنه من حظر لانتقال اليد العاملة من الدول الأقل نموا، لا سيما بعد أن ارتفعت معدلات البطالة فيها وزاد التباين في مستويات المعيشة. يضاف إلى ذلك أنه حتى لو انتمت دول التجمع إلى إقليم واحد أو أقاليم متجاورة، فإن هذا لا يعني ضرورة وجود علاقات ثقافية واجتماعية تدفع إلى قبول ما تنطوي عليه السوق المشتركة، ناهيك عن الوحدة الاقتصادية، من اندماج بين المجتمعات المعنية. ولذلك نجد أن الدولة الواحدة أو مجموعة من الدول قد تنضم في آن واحد إلى أكثر من تجمع تكاملي اقتصادي. فدول البنيلوكس احتفظت بترتيباتها الخاصة ضمن التجمع الأكبر رغم أنه يستهدف الوحدة. ودول المجموعة الأندية تشارك في التجمع الأكبر لأمريكا اللاتينية. وتسعى الدول الأفريقية إلى إقامة تجمعها القاري وتبني تجمعات إقليمية إلى جانب ما أنشأه بعضها من تجمعات تكاملية.

ويبقى السؤال الذي يحتاج إلى إجابة هو: إلى أي حد تظهر حاجة بين دول نامية إلى الدخول في تكامل يفضي إلى وحدة اقتصادية إن لم يكن سياسية ؟ وما هي جدوى هذا التوجه بالنسبة إلى التنمية إذا كان الدافع الأساسي هو إشاعة السلام والاستقرار والتعاون على تحقيق الرفاهة والازدهار ؟ لقد رأينا أن من مقومات هذا التوجه الوحدوي بالنسبة للدول المتقدمة كثافة العلاقات البينية السابقة والحالية والمتوقعة. أما الدول النامية فقد تكون مشكلتها معاكسة، بمعنى أنها تعاني من ضعف مفتعل في علاقاتها البينية نتيجة هيمنة الدول المتقدمة وإقامتها علاقات غير سوية معها. وتشير التجارب المختلفة إلى أن التكامل الاقتصادي في حدوده التجارية لا يفيد كثيرا في تطوير العلاقات البينية بين دول نامية مهما كانت درجة تجاورها وتقاربها. ويتعين في حالة هذه الدول إيجاد تكامل تنموي إنتاجي، بعد مرحلة من التعاون التنموي التكاملي. وينطوي الأمران على قدر غير قليل من تنسيق السياسات الاقتصادية، مما يجعل التكامل يتخذ مسارا مختلفا عنه بين دول متقدمة متشابكة معا. غير أن هذا النوع من التكامل لم يلق حظه من التنظير، لأنه يمثل في الواقع استراتيجيات تتبعها مجموعة من الدول بصورة مشتركة من أجل التنمية، وفقا للظروف التي تمر بها وهي متغيرة من مجموعة لأخرى ومن وقت إلى آخر. فإذا صح أن التنمية هي عملية تغيير مجتمعي ينهي حالة التخلف ويقضي على عواملها، فإن الدول التي تسعى إلى تكامل تنموي يجب أن يتوفر بينها قدر كاف من التقارب الثقافي والتجانس الاجتماعي. ويبلغ هذا القدر ذروته إذا ما أيقنت الدول المعنية أن تنميتها المشتركة تتحقق بدرجة أفضل إذا قامت بينها وحدة تكفل سلامة اختيار الأهداف وفاعلية ما يتخذ بشأنها من سياسات. وبعبارة أخرى فإن التكامل الاقتصادي لا يلعب دور الطليعة نحو تكامل سياسي كما في حالة الدول كثيفة التفاعل، بل إن العكس هو الصحيح، حيث تكون الوحدة السياسية هي المقدمة لحركة مجدية نحو تنمية اقتصادية واجتماعية جديرة بالاعتبار. ومن هنا نشأ توجه عدد من الكتاب العرب نحو ما يسمى التنمية المستقلة بالاعتماد الجماعي على النفس[256]. غير أن الغالب على تفكير هؤلاء الكتاب هو الانسياق وراء المنهج الوظيفي

المحدث الذي يجعل التدرج في التكامل الاقتصادي طريقا يفضي إلى مستويات أعلى من التكامل تساعد على اتساق السياسات اللازمة لتحقيق التنمية. ونظرا لأن التنمية هاجس قطري في الأساس، يتطلب تطبيق سياسات عديدة تمس المجتمع الداخلي قبل أن تتناول حيز العلاقات الدولية، فإن المعضلة التي تواجهها الدول النامية هي أنها في سبيل تحقيق أهدافها التنموية القطرية تحتاج إلى التنازل عن جانب من سيادتها إلى تنظيم إقليمي للوصول إلى سياسات تطبق على المجالين القطري والإقليمي في آن واحد. ولعل هذا هو السبب في عجز المنهج الوظيفي التقليدي عن تلبية احتياجات الدول النامية. وهكذا تبدو الوحدة السياسية المباشرة طريقا أرجح للتنمية المشتركة، وهو أمر يدخل في نطاق العلوم السياسية كما أنه يتطلب توفر قدر كبير من التقارب الثقافي والتجانس الاجتماعي بما يؤهل لتعميق مشاعر الجماعة. ومن هذا المنطلق تكتسب دعوى القومية العربية أهمية خاصة بالنسبة للوطن العربي شريطة أن تكون مبنية على رؤية مشتركة للتنمية المشتركة مستقبلا، لا مؤسسة على استعادة ماض تجاوزته الظروف الموضوعية.

هوامش الفصل الثاني عشر

(254) أنظر، World Trade Organization: *Regionalism and the World Trading System*. Geneva, April 1995

(255) أنظر ص 10 من المرجع السابق. أنظر أيضا، IMF: *International Trade Policies; The Uruguay Round and Beyond*. 1994

(256) أنظر، إسماعيل صبري عبد الله: وحدة الأمة العربية: المصير والمسيرة. مرجع سابق. أنظر أيضا، يوسف صايغ: التنمية العصية. من التبعية إلى الاعتماد على النفس في الوطن العربي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، حزيران (يونيو) 1992.