



مفوضية الاتحاد الأفريقي



الأمم المتحدة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

الاجتماع الثالث للجنة

الاجتماع السابع والعشرون للجنة الخبراء

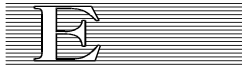
الخبراء

29-26 آذار/ مارس 2008

الدورة الثالثة لمؤتمر وزراء الاقتصاد والمالية الأفريقيين

الدورة الحادية والأربعون للجنة الاقتصادية لأفريقيا

31 آذار/ مارس - 2 نيسان/ أبريل 2008



Distr.: General
E/ECA/COE/27/2
AU/CAMEF/EXP/2(III)
Date: 21 March 2008

الاجتماعات السنوية المشتركة الأولى

لمؤتمر الاتحاد الأفريقي لوزراء الاقتصاد والمالية

ومؤتمر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لوزراء المالية

والتخطيط والتنمية الاقتصادية

Arabic
Original: English

أديس أبابا، إثيوبيا

التصدي للتحديات الإنمائية الجديدة التي تواجهها أفريقيا
في القرن الحادي والعشرين: ورقة مسائل

المحتويات

1	مقدمة
2	الفرع الثاني التحديات الإنمائية الجديدة في القرن الحادي والعشرين.....
3	ألف النمو العمالة.....
8	باء تغير المناخ.....
11	جيم - التحديات الآخذة في الظهور في القطاع الاجتماعي.....
15	دال - التعجيل بإحراز التقدم في مجال الحوكمة الرشيدة وبناء الدولة القادرة.....
17	الفرع الثالث - سبيل العمل في المستقبل وأسئلة مسائل مطروحة للمناقشة.....
20	الفرع الرابع: استنتاجات.....
	الجدول والأشكال
3	الجدول 1- النسبة المئوية لمعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لبلدان أفريقية مختارة 2007 - 2005
7	الجدول 2 - إمدادات القمح في العالم وخسائرها.....
14	الجدول 3- مقارنة الإنفاق على فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والإصابات الجديدة في أفريقيا، حسب التصور للفترة 2003-2005.....
16	الشكل 1- المعوقات الرئيسية لتحقيق الحوكمة الرشيدة في أفريقيا، بالترتيب.....

مقدمة

أصدرت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والبنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي والائتلاف العالمي من أجل أفريقيا والاتحاد الأفريقي للأبحاث الاقتصادية تقريراً مشتركاً في عام 2000، وهو أول عام في القرن الحادي والعشرين، يحمل عنواناً استفزازياً هو: "هل تستطيع أفريقيا اللحاق بالركب في القرن الحادي والعشرين؟" وكانت الإجابة التي قدمها التقرير على السؤال الذي طرحه هي "نعم" مشروطة، أي "نعم" موقوفة على قدرة أفريقيا على تفادي "الشراك الإنمائية التي تعوق نموها". واقترح التقرير أربع استراتيجيات رئيسية تستطيع البلدان الأفريقية اتباعها للشروع في "عملية تنمية اقتصادية وسياسية واجتماعية تدعم نفسها بنفسها". وهذه الإستراتيجيات هي: تحسين الحوكمة وتسوية النزاعات؛ والاستثمار في الإنسان؛ وزيادة القدرة التنافسية وتنويع الاقتصادات؛ والحد من الاعتماد على المعونة وتعزيز الشراكات¹.

ومنذ صدور هذا التقرير، أحرزت أفريقيا تقدماً وإن كان متفاوتاً في جميع المجالات الإستراتيجية التي حددها التقرير. فالحوكمة تشهد تحسناً على نطاق واسع في القارة مثلما ورد ذلك في تقرير اللجنة الاقتصادية لأفريقيا (1) عن الحوكمة في أفريقيا وفي تقارير أخرى عديدة. وانخفض بدرجة كبيرة عدد النزاعات العنيفة بالرغم من ظهور نزاع في منطقة دارفور واندلاع حركات تمرد بين الفينة والأخرى في تشاد. وانتهت جميع النزاعات في سيراليون، وليبيريا، وكوت ديفوار، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، مما أفسح مجالا لاستئناف مساعي تحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاجتماعية. بيد أن العواقب الاقتصادية العواقب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الوخيمة الناتجة عن النزاعات لا تزال ملموسة. وينبغي أن يتصدر جدول الأعمال في هذا الصدد منع نشوب نزاعات جديدة، ومنع عودة البلدان الخارجة حديثاً من النزاعات إلى السقوط في أتون نزاعات أخرى، والتأهيل والتعمير بعد انتهاء النزاعات. وبدأت الديمقراطية تترسخ تدريجياً فنطاق حرية التعبير في العديد من البلدان أوسع مما كان عليه قبل عدة سنوات. وتسهم زيادة حرية الصحافة في تعزيز الشفافية والمساءلة. وأصبحت الانتخابات الآن هي القاعدة بدلاً من الاستثناء. كما زادت قدرة الاقتصادات الأفريقية على المنافسة وفقاً للتقرير المتعلق بالقدرة التنافسية لأفريقيا لعام 2007 بالرغم من وجود الكثير مما ينبغي عمله على هذا المستوى. وتسعى البلدان جاهدة إلى تنويع اقتصاداتها وتحسين النتائج على نطاق سلسلة القيمة. ووردت أخبار سارة أيضاً على مستوى النمو. فبعد عودة النمو للنشاط في منتصف التسعينات في بضعة بلدان فقط، امتد الآن ليشمل معظم بلدان القارة. وفي عام 2007، سجل أكثر من 39 بلداً نمواً مطرداً على مدى أكثر من ثلاث سنوات بمعدل حقيقي سنوي بلغ 3 في المائة، كما سجل 15 بلداً منها نمواً بمعدل 5 في المائة أو أكثر. وكانت ثمة أيضاً زيادة في الاستثمار في الإنسان. فالأدلة تؤكد أن المعدل الإجمالي للالتحاق بالمدارس في جميع المراحل التعليمية قد ازداد شأنه شأن معدل إكمال المراحل التعليمية.

وهناك دليل كاف على الالتزام السياسي على أعلى المستويات - سواء على الصعيد الإقليمي أو على الصعيد الدولي - لوضع القارة على طريق التنمية المستدامة. وقد ساعد إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية على حشد الاهتمام الدولي والمحلي بالواجب الأخلاقي لتحسين الأوضاع المعيشية وفرص العيش لأشد الناس

¹ - تحسباً لظهور تحديات إنمائية جديدة في أفريقيا في القرن الحادي والعشرين، أكدت منظمة الوحدة الأفريقية، خلال دورتها الاستثنائية الرابعة التي عقدتها في سيرت، ليبيا، في أيلول/سبتمبر 1999 وخلال دورتها العادية التي عقدتها قبل ذلك في السنة نفسها بالجزائر العاصمة، الجزائر، في تموز/يوليه 1999، على ضرورة وإلحاح الحاجة إلى تحقيق وحدة أفريقية أقوى لتمكين القارة من مواجهة تحديات القرن الجديد.

حرماناً في المجتمع. وقد أتى اعتماد الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد) من جانب رؤساء الدول والحكومات الأفريقية في عام 2002 ليعزز الأهداف الإنمائية للألفية وهي شراكة توفر خارطة طريق للتنمية البلدان الأفريقية في القرن الحادي والعشرين. وفي حين تتواصل الجهود لمعالجة التحديات التي خلفها القرن العشرون فإن تحديات جديدة قد برزت في مطلع القرن الحادي والعشرين.

يبد أن الأمن الناتج عن هذه التطورات الإيجابية يتعرض للتهديد من جراء التحديات الجديدة للقرن الحادي والعشرين. ومن بين هذه التحديات الجديدة: (أ) كفاءة مواصلة النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل في مواجهة الفاعلين العالميين الجدد، وارتفاع أسعار الأغذية والطاقة؛ والنظام التجاري العالمي الجديد، بما في ذلك المفاوضات التي لم تبدأ بعد بشأن اتفاق عام للتجارة في الخدمات؛ (ب) تغير المناخ؛ (ج) تحسين الحوكمة وبناء الدولة القادرة. وهناك أيضاً تحديات جديدة على المستوى الاجتماعي من قبيل تأمين التمويل طويل الأجل لعلاج المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية والآخرين الذين يحملون متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) بالإضافة إلى التحدي المتمثل في التمكين القانوني للفقراء. وتشكل الكيفية التي ستعالج بها وتعتبر أفريقيا بعض هذه التحديات الجديدة للقرن الجديد عاملاً حاسماً في تحديد الطريقة التي تسير بها أفريقيا في القرن الحادي والعشرين.

وتتناول ورقة المسائل الأساسية هذه التحديات الأربعة المذكورة أعلاه. وقد أعدت للمؤتمر المشترك الأول بين مفوضية الاتحاد الأفريقي ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا لوزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية². وهي تهدف إلى أمرين اثنين هما: أولاً إبراز وبيان بعض التحديات الإنمائية الجديدة التي تواجهها أفريقيا في القرن الحادي والعشرين وثانياً اقتراح خيارات كي يناقشها وينظر فيها الوزراء للتوصل إلى اتفاق يحدد سبل معالجة هذه التحديات والتغلب عليها.

وتستند الورقة إلى الدراسات التي أجريت مؤخراً والتقارير التي صدرت عن المؤتمر وعن المؤتمرات الوزارية الأخرى التي تعالج التحديات الإنمائية التي تواجهها أفريقيا في القرن الحادي والعشرين. وفي حين ظلت بعض هذه التحديات ثابتة مثل التعجيل بتحقيق النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل، فإن البعض منها مثل تغير المناخ والتمويل طويل الأجل للمصابين بفيروس نقص المناعة البشرية /الإيدز تحديات جديدة. وسيكون للطريقة التي تتم بها معالجة هذه التحديات آثار على الجهود التي تبذلها القارة لإحراز النجاح الذي تنشده في تحقيق غايات الأهداف الإنمائية للألفية.

الفرع الثاني - التحديات الإنمائية الجديدة في القرن الحادي والعشرين

يتناول هذا الفرع أربعة تحديات رئيسية قد تكون حاسمة من وجهة نظرنا في تحديد الطريقة التي سوف تسير بها أفريقيا في القرن الحادي والعشرين. وهذه التحديات هي: (أ) النمو والعمالة؛ و(ب) تغير المناخ؛ (ج) والقضايا الاجتماعية المستجدة - التمكين القانوني للفقراء والتمويل طويل الأجل لعلاج المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز؛ و(د) الحوكمة والدولة القادرة. ويتم تناول كل واحد من هذه التحديات في الأقسام الفرعية التالية.

² - يشار إليهم فيما بعد بالوزراء.

ألف - النمو والعمالة⁽³⁾

يتمثل أحد التحديات الرئيسية التي تواجهها أفريقيا في القرن الحادي والعشرين في منع تداعي النمو وإيجاد فرص العمل لسكانها الشابة جداً. وتؤكد الأدلة أن أفريقيا تنمو بمعدل كبير في السنوات الأخيرة. ففي عام 2007، استطاع 25 بلداً تحقيق معدل نمو حقيقي بلغ 5 في المائة أو أكثر في الناتج المحلي الإجمالي (انظر الجدول 1) في حين حقق 14 بلداً أخرى معدل نمو تراوح بين 3 و 5 في المائة. وحققت البلدان الـ 39 مجتمعة معدل نمو بلغ 3 في المائة أو أكثر في عام 2007. ووفقاً للتقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 2008 الذي تصدره اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ومفوضية الاتحاد الأفريقي في وقت لاحق، سجلت القارة معدل نمو بلغ في المتوسط 5,8 في المائة في عام 2007 وهي في طريقها إلى الحفاظ على هذا المعدل في عام 2008 بالرغم من الاضطرابات التي تعوق تحقيق النمو في بعض البلدان مثل كينيا وجنوب أفريقيا (بسبب تزايد فقدان أمن الطاقة الكهربائية).

الجدول 1- معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في بلدان أفريقية مختارة في الفترة 2005-2007 (بالنسبة المئوية)

2007	2006	2005	
26,9	14,9	20,6	أنغولا
5,8	5,8	4,2	تونس
7,0	5,3	6,5	نيجيريا
6,6	6,8	4,5	مصر
6,3	5,9	8,7	إثيوبيا
11,3	12,1	7,9	السودان
5,3	5,0	5,8	كينيا
6,0	5,4	6,7	أوغندا
6,2	6,5	6,5	جمهورية الكونغو الديمقراطية
5,7	5,3	6,0	رواندا
4,8	8,4	2,2	ملاوي
6,3	13,9	5,4	موريتانيا
4,8	5,0	6,1	مالي
6,1	5,8	5,8	الرأس الأخضر
6,5	7,4	7,2	سيراليون
5,9	6,1	5,8	غانا
5,4	5,5	7,1	بوركينا فاسو
1,9	6,8	7,7	جمهورية الكونغو
9,4	0,4	6,0	غينيا الاستوائية
5,8	5,9	5,1	زامبيا
4,3	4,2	8,4	بوتسوانا
7,3	7,9	6,2	موزامبيق
6,8	5,7	6,8	تنزانيا

المصدر: مصرف التنمية الأفريقي/ منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التوقعات الاقتصادية الأفريقية لعام 2007.

³ يشكل النمو والعمالة تحدياً مستوطناً. وكان مسألة رئيسية في جميع مؤتمرات اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التي عقدت مؤخراً، بما في ذلك مؤتمر واغادوغو. وكان أيضاً محور تركيز التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 2005 الذي أصدرته اللجنة. بيد أن متغيرات جديدة في القرن الحادي والعشرين جعلت منه تحدياً من تحديات القرن الحادي والعشرين.

بيد أن النمو، لم يحقق زيادة كبيرة في فرص العمل ومن ثم الحد بدرجة كبيرة من حدة الفقر. كما جاء ذكره في التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 2005 للجنة الاقتصادية لأفريقيا وكثير من التقارير الأخرى. ويمكن أن يعزى إخفاق نمو الاقتصادات الأفريقية في ذلك إلى عاملين رئيسيين من بين عوامل كثيرة، هما: انخفاض تراكم رأس المال، أي رأس المال المادي والبشري، وضعف نمو الإنتاجية. وتشير تقارير صدرت مؤخراً إلى أن الحد من الفقر يستجيب استجابة ضعيفة للنمو في أفريقيا. ويذكر أ. بيغستن و ب. كبيدي، و أ. شيملز (2003) على سبيل المثال أن الزيادة بمعدل 1 في المائة في متوسط الإنفاق الفعلي تؤدي إلى نقصان بمعدل 1,2 في المائة في نسبة الأشخاص دون عتبة الفقر في إثيوبيا، بينما يذكر موزر وإشيدا (2001) أن الزيادة بمعدل 10 في المائة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي تؤدي إلى زيادة بمعدل 1 في المائة في العمر المتوقع وإلى انخفاض في معدل وفيات الرضع بنسبة تتراوح بين 3 و 4 في المائة وإلى زيادة تتراوح بين 3,5 و 4 في المائة في المعدل الإجمالي للالتحاق بالمدارس الابتدائية.

ويعزى انخفاض تأثير النمو في الحد من الفقر إلى أن النمو في أفريقيا مؤخراً لم تصحبه زيادة كبيرة في فرص العمل. وهناك عدة عوامل تفسر ذلك. أولاً، أن معدل النمو الحالي البالغ 5,8 في المائة في السنة أقل من معدل 7 في المائة الذي يعتقد على نطاق واسع أنه المعدل الأدنى الذي يجب أن يحققه النمو في القارة للحد من الفقر وتحسين الأوضاع الإنسانية. والأدهى أن هذا أن هذا النمو ما زال عرضة للقلب بسبب الطابع أحادي الثقافة للاقتصادات الأفريقية واعتمادها على صادرات السلع الأساسية. وثانياً، هناك ضعف في استيعاب اليد العاملة لأن النمو ينحصر في القطاع الاستخراجي كثيف الاستخدام لرأس المال، في حين أن معظم الاقتصادات الأفريقية لم تحقق درجة عالية من الإنتاجية في قطاعي التصنيع والخدمات تكفي لاستيعاب فائض اليد العاملة في قطاع الزراعة. ومن المعلوم أن القطاع الاستخراجي قطاع اقتصادي منعزل وصلته إن وجدت ضعيفة، ببقية أنشطة الاقتصاد. ونظراً لسيطرة شركات متعددة الجنسيات عليه، فالمجال محدود لإضافة القيمة في القطاع. وثالثاً، تزداد الفوارق في الدخل نظراً لضعف تأثير النمو في العمالة ويزيد الوضع تفاقمًا مع ازدياد الفوارق في توزيع الفرص.

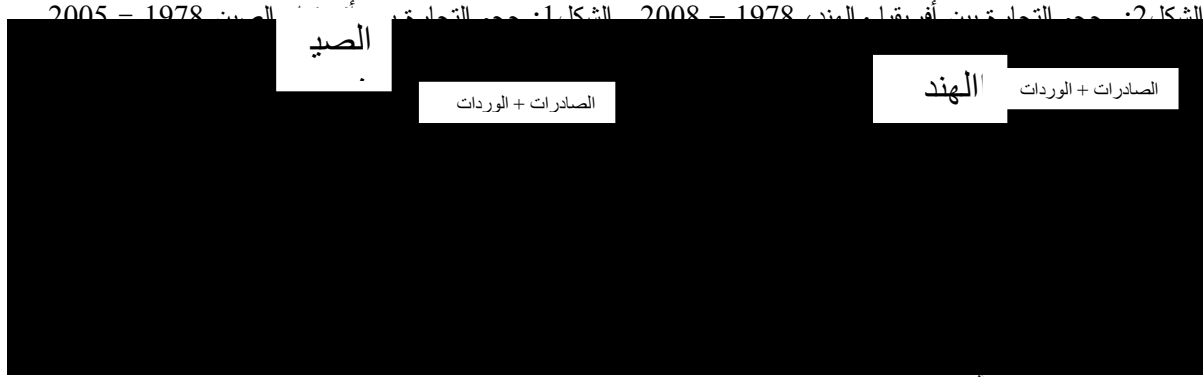
ومع ذلك، فإن إمكانية التعجيل بتحقيق النمو وتوفير فرص العمل في أفريقيا كبيرة. وتعد زيادة تراكم عوامل الإنتاج وزيادة إجمالي إنتاجية هذه العوامل عنصرين أساسيين في هذا الإطار. وتشير الأدلة إلى تخلف أفريقيا عن المناطق الأخرى في هذا المجال. وبالإضافة إلى ذلك، ومثلما ورد في التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 2007 الذي أصدرته اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ومفوضية الاتحاد الأفريقي، فإن البلدان الأفريقية تحتاج إلى تنويع اقتصاداتها كضرورة عاجلة يملئها التنافس. كما يمثل ضعف التحول الهيكلي للاقتصادات الأفريقية عائقاً رئيسياً للنمو والعمالة. ورابعاً، يتعين أن تعمل البلدان الأفريقية على التحكم في الضغوط الديمغرافية بطريقة فعالة. ويزداد حجم القوة العاملة في أفريقيا بمعدل سنوي قدره 2,5 في المائة، وفقاً لمنظمة العمل الدولية، وهو ما يفوق كثيراً ما تقدر البلدان على مواكبته. ولذلك، تزداد نسبة المعالين بدرجة كبيرة مما تترتب عليه آثار على معدلات الادخار. ويؤدي البطء في معدل توليد الوظائف، ولاسيما للشباب الأفريقي، إلى ارتفاع معدلات الهجرة غير الشرعية. وخامساً، ينبغي للبلدان الأفريقية أن تعمل على تحسين التعليم والارتقاء بالمهارات لجعلها أكثر استجابة لمتطلبات سوق العمل في القرن الحادي والعشرين. وأخيراً، فإن البلدان الأفريقية محتاجة للاستمرار في التصدي للبيئة غير المواتية التي تعوق الاستثمار وإيجاد فرص العمل.

إلا أن ما يجعل النمو والعمالة تحدياً رئيسياً تواجهه أفريقيا في القرن الحادي والعشرين هو التطورات التي حدثت مؤخراً على المسرح الدولي. وتشمل هذه التطورات بروز الصين والهند كفاعلين رئيسيين على الصعيد العالمي، وارتفاع أسعار الأغذية والطاقة، والتعقيدات الناشئة من تغير المناخ. ونناقش في الفقرات التالية الأثر المتوقع من ارتفاع أسعار الأغذية وبرز الصين والهند كقطبين اقتصاديين في

الجنوب على النمو والعمل من جديد في أفريقيا، وتعليق تناول تغير المناخ حتى وقت لاحق لأنه اعتبر في حد ذاته تحدي القرن الحادي والعشرين.

• توسيع نطاق التجارة مع الصين والهند

منذ أن شرعت الصين والهند في تنفيذ سياسة للتحرير الاقتصادي في عام 1991، زاد حجم التجارة بينهما وأفريقيا بدرجة كبيرة كما يتبين من الأرقام الواردة أدناه.



المصدر: الأونكتاد (2005) بملايين دولارات الولايات المتحدة بالسعر الحالي للدولار

زادت التجارة بين أفريقيا والصين من مجرد 364 مليون دولار في عام 1978 إلى ما يقرب من 40 بليون دولار في عام 2005 بينما زادت التجارة مع الهند في الفترة نفسها من 613 مليون دولار إلى 11,214 بليون دولار⁽⁴⁾. ومعظم هذه التجارة مع بلدان غنية بالموارد المعدنية ومع البلدان المتقدمة أكثر صناعياً في شمال أفريقيا.

يبدو أن نمو التجارة مع الصين والهند ينطوي على مخاطر ويتيح فرصاً لأفريقيا للتجديد بتحقيق النمو وزيادة توفير فرص العمل. فمن ناحية المخاطر، يتمثل أشدّها في انحسار التصنيع نتيجة من الصادرات الصينية والهندية رخيصة الثمن ومتدنية الجودة. فنظراً لتدني تكاليف الإنتاج بدرجة كبيرة، تستطيع الصين والهند التصدير إلى أفريقيا وهما يتمتعان بمركز تنافسي أفضل. وهناك أيضاً الخطر المتمثل في سرعة استهلاك واستنفاد الموارد لأن أفريقيا تستخدم إيرادات صادرات الموارد الطبيعية لتمويل النمو الكبير الحالي. ويمكن الخطر في أن هذه الموارد قد لا تتوفر بكميات كافية عندما تكون أفريقيا في أمس الحاجة لها لتحقيق نموها.

وهناك أيضاً الخطر المتمثل في إمكانية أن يؤدي توسيع العلاقات التجارية والاقتصادية بين أفريقيا والصين والهند إلى إبطاء التكامل الإقليمي في أفريقيا علماً بأن على هذا التكامل الإقليمي يقوم التجديد بتحقيق النمو وإيجاد فرص العمل في المستقبل بالقارة. ويوجد اتفاق واسع النطاق على ذلك لأن الكثير من البلدان الأفريقية بلدان غير ساحلية واقتصادياتها صغيرة جداً وتحتاج بالتالي للتكامل في الأسواق كي تنمو من ناحية. ولذلك هناك استثمار كبير للموارد لزيادة التجارة فيما بين البلدان الأفريقية. غير أن كثيراً من المنتجات التي تقوم الصين والهند بتصديرها لأفريقيا (باستثناء خدمات مثل التشييد وتكنولوجيا المعلومات

⁴ - في كلمة ألقاها وزير خارجية الهند أمام المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي أثناء مؤتمر القمة المعقود في كانون الثاني/يناير 2008، أشار الوزير إلى أن حجم التجارة بلغ 15 بليون دولار في عام 2007.

والاتصالات) هي منتجات تستطيع البلدان الأفريقية تصديرها لبعضها البعض وتقوم عن طريقها بدعم التجارة داخل المنطقة وتحقيق التكامل الإقليمي. ولذلك، فإن هذا الخطر خطر كبير.

بيد أن الصين والهند توفران فرصاً أيضاً. إذ يساهم البلدان في الجهود التي تبذلها البلدان الأفريقية لسد الثغرات في مجال الهياكل الأساسية. وتتسم بأهمية خاصة في هذا الصدد مساهمتهما في تعزيز قدرة البلدان الأفريقية على توفير المنافع العامة الوطنية والإقليمية مثل الطرق وخطوط السكك الحديد العابرة للحدود التي من شأنها تيسير التجارة فيما بين البلدان الأفريقية وتعزيز التكامل الاقتصادي الإقليمي. كما أنها تعمل على تمكين أفريقيا من تنويع صادراتها وتعزيز حساباتها الجارية. وحقق كثير من البلدان الأفريقية الآن فوائض في حساباتها الجارية، ويعزى ذلك جزئياً إلى الطلب المتزايد على الصادرات من الموارد الطبيعية الأفريقية من هذه البلدان. وأدى ذلك إلى رفع أسعار السلع الأساسية. وبالإضافة إلى ذلك، يستطيع كثير من البلدان الأفريقية استيراد المواد الخام والسلع المصنعة من الصين والهند بأسعار أرخص من دول الغرب والاحتفاظ بالتالي بالنقد الأجنبي النادر. وتتضح الآن فقط نتائج هذا على سعر الصرف واستقرار الأسعار. كما أن ذلك قد ساعد البلدان الأفريقية على توسيع نطاقها المالي وزيادة الاستثمار في القطاعات التي تشجع النمو وإيجاد فرص العمل.

• ارتفاع أسعار الأغذية والوقود

من العوامل التي يمكن أن تؤثر تأثيراً خطيراً على مسار النمو في أفريقيا في القرن الحادي والعشرين - سلباً أو إيجاباً - ارتفاع أسعار الأغذية والطاقة، وذلك بالنظر إلى ما يمكن أن ينجم عنه من تخلف. ووفقاً لبعض التقديرات، سيرتفع عدد الأشخاص الذين سيعانون من عدم الأمن الغذائي في العالم بما يزيد على 16 مليون نسمة مقابل كل زيادة في النسبة المئوية في الأسعار الحقيقية للمواد الغذائية الأساسية، مما يعني أنه قد يعاني 1,2 بليون نسمة من الجوع المزمن بحلول عام 2025، أي بزيادة قدرها 600 مليون نسمة عما كان متوقعا من قبل⁽⁵⁾.

وإذا لم يتم ضبط التصاعد السريع في أسعار الأغذية والطاقة بالشكل الصحيح فإنه سيشكل، تهديداً خطيراً للنمو والعمالة والحوكمة والسلام والأمن. وقد اعتبر ارتفاع أسعار المواد الغذائية الأساسية سبباً لحدوث اضطرابات اجتماعية في أربعة بلدان أفريقية على الأقل في عام 2008⁽⁶⁾. وتؤدي عوامل تتصل بالعرض والطلب إلى الزيادة في أسعار الأغذية. وفي هذا الصدد، فإن زيادة الاستهلاك في الصين والهند وأجزاء أخرى نامية من العالم وكذلك زيادة استخدام الحبوب في إنتاج الوقود الحيوي (الإيثانول) تؤثر في الأسعار. ومن جانب العرض، تسهم الزيادة في أسعار الطاقة في ارتفاع تكاليف الإنتاج. فالأراضي، التي تستخدم عادة في إنتاج الأغذية، أصبحت تستخدم بشكل متزايد في إنتاج المحاصيل لمصانع الإيثانول.

ويساهم تغير المناخ وتقلبات الطقس أيضاً في مشاكل العرض. فقد أعلنت بلدان مثل روسيا وكازاخستان والصين⁽⁷⁾ وقف صادرات الحبوب في عام 2008. وأعلنت المملكة العربية السعودية التي حققت الاكتفاء الذاتي في إنتاج القمح مؤخراً أنها سوف تعمل على وقف إنتاج القمح تدريجياً نظراً للسرعة في استنفاد المواد الأحفورية (المياه الجوفية). ومن المرجح أن تؤثر هذه الإجراءات تأثيراً قوياً على مناطق الحضر في أفريقيا وخاصة في شمال أفريقيا، حيث أصبحت نواتج القمح مثل الخبز، مواد هامة في سلة

5 - انظر ورقة المعلومات الأساسية المقدمة من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية للمناقشة في اجتماع مائدة مستديرة في الدورة الحادية والثلاثين لمجلس إدارة الصندوق في 14 شباط/فبراير 2008.

6 الكاميرون، بوركينا فاسو، السنغال وموريتانيا.

7 <http://www.reuters.com/article/rbssConsumer> GoodsAndRetailNews/idUSPEK8792420080305

الأغذية. ويحدث كل ذلك، على سبيل إعطاء مثال، في سياق عدم زيادة المساحة العالمية الصالحة لزراعة القمح منذ عام 1998، وهو ما يتبين من الجدول 2 أدناه.

الجدول 2 - إمدادات القمح في العالم واستنفادها

سنة التسويق (1)	المساحة المحصودة (مليون هكتار)	الغلة (الطن المتري للهكتار)	الإنتاج (مليون طن متري)	الاستخدام للعلف (2) (مليون طن متري)	استنفاد المنتوج في السوق المحلية (مليون طن متري)	الصادرات (2) (مليون طن متري)	المخزون النهائي (مليون طن متري)
1988	217,384	2,28	495,018	103,981	519,638	105,151	134,025
1989	225,831	2,36	533,152	103,668	531,011	103,419	136,166
1990	231,350	2,54	588,046	130,089	553,676	103,843	170,536
1991	222,516	2,44	542,904	113,820	551,470	109,948	161,970
1992	222,847	2,52	561,646	110,918	547,617	110,039	175,699
1993	222,085	2,51	558,035	107,971	552,371	103,717	181,363
1994	214,359	2,44	523,188	99,559	542,419	98,215	162,132
1995	218,778	2,46	537,927	91,922	544,785	99,195	155,274
1996	230,160	2,53	582,609	96,652	573,429	106,903	164,454
1997	228,385	2,67	609,959	100,948	577,457	104,413	196,956
1998	225,054	2,62	589,960	103,649	579,066	101,284	207,850
1999	215,377	2,72	585,817	98,923	585,139	113,449	208,528
2000	217,570	2,67	581,500	104,122	584,233	101,498	205,795
2001	214,684	2,71	581,179	107,406	585,370	105,707	201,604
2002	214,629	2,65	568,440	111,684	603,698	105,630	166,346
2003	209,585	2,64	553,538	96,164	587,493	108,428	132,391
2004	217,243	2,88	625,123	105,429	606,893	110,695	150,621
2005	218,503	2,84	621,456	111,301	624,430	116,159	147,647
2006	212,337	2,79	593,199	105,559	615,770	110,690	125,076
2007	217,184	2,78	603,594	99,394	618,966	106,399	109,704

1- تستند المجاميع إلى سنوات التسويق المحلي. وربما تكون آخر البيانات أولية أو مسقطة.

2- ما عدا التجارة فيما بين بلدان الاتحاد الأوروبي.

المصدر: وزارة الزراعة في الولايات المتحدة، قاعدة بيانات خدمات الزراعة الأجنبية وإنتاجها وإمداداتها وتوزيعها.

وقد يؤدي ارتفاع أسعار الأغذية إلى تقويض النجاح المحقق في بلوغ غايات الأهداف الإنمائية للألفية بصورة عامة ويمكن أن يحول دون إمكانية تحقيق الغاية 2 من الهدف 1 من الأهداف الإنمائية للألفية - وهي خفض نسبة من يعانون من الجوع إلى النصف بحلول عام 2015 - بصورة خاصة. ويمثل ارتفاع أسعار الأغذية خطراً حقيقياً للنمو والعمالة في أفريقيا لأن الأغذية تمثل نسبة 60 في المائة من سلة الاستهلاك في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى كما أن معظم البلدان في شمال أفريقيا هي بلدان مستوردة خالصة للأغذية وأكبر المستوردين الخالصين للأغذية هي مصر.

وكما ذكر من قبل، يؤثر الارتفاع في تكاليف الطاقة في ارتفاع أسعار الأغذية. وتشهد أسعار النفط الآن أعلى مستوى لها حيث وصل سعر البرميل إلى 105 دولارات. وكان لذلك أثر هائل على تكاليف الإنتاج، ولاسيما في قطاعي الزراعة والنقل. وقد جرى في بلدان عديدة، بما فيها بعض البلدان الأفريقية، تخصيص مساحات واسعة من الأراضي للوقود الحيوي على حساب المحاصيل الغذائية ومنحت حوافز مالية ضخمة للمزارعين لإنتاج محاصيل الإيثانول.

ويمكن أن يكون لارتفاع أسعار الأغذية والطاقة أثر سلبي على المدى القصير على الأقل على أرصدة الحسابات الجارية للبلدان الأفريقية المستوردة الخالصة للأغذية والطاقة وأثر إيجابي على منتجي

الطاقة ومصدري الحبوب الخالصين. وفيما يتعلق بالمجموعة الأولى من البلدان، يمكن أن تعاني من عجز كبير في الحسابات الجارية ومن مشكلة الدين (حيث أن معظمها يقترض وجوباً لتمويل العجز لديها) وانكماش في الناتج ومن ثم العمالة. وبالنسبة للمصدرين الخالصين، ستؤدي الفوائض الكبيرة في الحسابات الجارية إلى اتساع المجال المالي وهامش التحرك لديها مما يتيح لها زيادة استثماراتها في القطاع العام من أجل تعزيز النمو والعمالة⁽⁸⁾.

بيد أن أفريقيا يمكنها أيضاً أن تستفيد من الفرص التي يتيحها ارتفاع أسعار الأغذية والطاقة لزيادة ناتجها الصافي من المحاصيل الغذائية والتوسع في استكشافات الطاقة واستغلالها. وفي معظم البلدان، لا تزال المساحة المزروعة من الأراضي الصالحة للزراعة محدودة للغاية. كما أن إمكانية زيادة الناتج بزيادة استخدام الأسمدة وطرق الري لم تستغل إلى حد كبير. ولذلك، تتوفر الإمكانيات كيميائية تجني أفريقيا أرباحاً إذا ما استطاعت أن تجعل من نفسها سلة غذاء العالم في القرن الحادي والعشرين. ويقدم الجدول 1 أعلاه أسباباً للتفاؤل. فكما يتبين من ذلك الجدول، على الرغم من أنه لم يطرأ أي تغيير على المساحة المزروعة بالقمح منذ عام 1998، ازدادت غلة الهكتار من 2,28 إلى 2,88 طن متري في عام 2004 وطرأ عليها انخفاض طفيف لتصبح 2,78 طن متري في عام 2007. ومن ثم ليس بوسع أفريقيا فقط زيادة إنتاج الأغذية عن طريق التوسيع (بزراعة المزيد من الأراضي الصالحة للزراعة لديها) وإنما أيضاً عن طريق التكثيف بزيادة استخدام الأسمدة والاستفادة من العلم والتكنولوجيا.

وفيما يتعلق بالطاقة، توجد في أفريقيا حالياً نسبة 22 في المائة تقريباً من احتياطي النفط في العالم. وقد أتاح ارتفاع أسعار الطاقة حافزاً لتكثيف الاستكشاف في المناطق الحدية بالبلدان المنتجة للنفط وفي الكثير من البلدان الأفريقية. ونتيجة لذلك، دخل المزيد من البلدان الأفريقية في زمرة البلدان المنتجة للنفط والغاز اليوم. وبالإضافة إلى ذلك، تشجع الزيادة في أسعار النفط على استغلال مصادر بديلة للطاقة بما في ذلك الفحم (وتطوير تكنولوجيات تساعد على جعل الفحم مصدراً نظيفاً للطاقة) والكتلة الإحيائية وموارد الطاقة الشمسية.

باء - تغير المناخ

في الدورة العادية الثامنة للاتحاد الأفريقي المعقودة في كانون الثاني/يناير 2007، درس رؤساء الدول والحكومات الأفريقيون التحدي المتمثل في تغيير المناخ. ودعوا البلدان الأفريقية في نهاية مؤتمر القمة إلى وضع سياسات وإستراتيجيات للتصدي لهذا التحدي كما دعوا شركاء أفريقيا الإنمائيين إلى دعم الدول الأعضاء والجماعات الاقتصادية الإقليمية كي تقوم بطريقة فعالة بإدراج التدابير المتعلقة بالتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره في خططها الإنمائية/ وإستراتيجياتها للحد من الفقر.

وهناك أدلة دامغة على الخطر الذي يحدق بأفريقيا من جراء تغير المناخ، في الوقت الحاضر وفي المستقبل، ولاسيما في مجالات تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والنمو والعمالة، فضلاً عن السلام والأمن. ويورد تقرير لجنة المملكة المتحدة لأفريقيا وتقرير التقييم الرابع للفريق المعني بتغير المناخ وتقارير رئيسية مثل استعراض ستيرن لاقتصاديات تغير المناخ، صورة واضحة لبعض الآثار الحالية والمتوقعة لتغير المناخ على تنمية أفريقيا. وتوضح الحاجة الماسة إلى اتخاذ القيادات الأفريقية إجراءات بشأن المناخ من المناسبة رفيعة المستوى بشأن تغير المناخ التي عقدها الأمين العام للأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2007، والمناقشات التي أجرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 2007، والمؤتمر الثالث عشر للأطراف في

⁸ - ستواجه مجموعتا البلدان أيضاً تحديات في مجالات إدارة أسعار الصرف والسياسات التجارية والسياسات المالية والسياسات النقدية.

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ المعقود في بالي، أندونيسيا، في كانون الأول/ ديسمبر 2007، وخطة عمل بالي لبلدان إجراء مفاوضات لتحقيق هدف شامل بحلول عام 2009.

وأكدت خطة بالي أن مجالات العمل الرئيسية هي التكيف، والتخفيف، والتكنولوجيا والتمويل فضلاً عن إزالة الغابات. فكيف يؤثر تغير المناخ في الأمن الغذائي؟ وكيف يؤثر في أنماط الإسكان والاستيطان؟ وكيف يمكن تمويل عمليتي التخفيف والتكيف؟ بدأت هذه الأسئلة تحتل مكان الصدارة وتحتاج لدراساتها وفهمها بعمق من جانب واضعي السياسات، ولاسيما وزراء المالية والاقتصاد في الإقليم لأن التمويل يقع في صميم الاستجابة الفعالة للتحدي المتمثل في تغير المناخ.

هناك حاجة ماسة لمعالجة هذه المسائل نظراً لاعتماد اقتصادات القارة الشديدة على قطاعات تتسم بالضعف بصفة خاصة في مواجهة التغيرات البيئية، وأخطر هذه التحديات هو تغير المناخ. وهذا الضعف لا يعد نتيجة مباشرة لأي عمل اقترفته القارة. فمع أن أفريقيا لا تساهم إلا بنسبة 3,8 في المائة تقريباً من إجمالي انبعاثات غازات الدفيئة فإن اقتصاداتها من أشد الاقتصادات تضرراً من الآثار السلبية لتغير المناخ في العالم. ويكمن هذا الضعف في الضغوط المتعددة التي يفاقمها زيد منها تدني القدرة على التكيف. فأولاً يتميز الموقع الجغرافي لكثير من البلدان الأفريقية بمناخ حار بالفعل وهي تقع في مناطق أكثر عرضة للأخطار المناخية مثل تفاوت معدلات هطول الأمطار وتردي التربة والسهول التي تغمرها الفيضانات. ثانياً، تعتمد الاقتصادات في معظم البلدان الأفريقية إلى حد كبير على القطاعات التي تتأثر بالمناخ كالزراعة ومصائد الأسماك والغابات والموارد الطبيعية الأخرى والسياحة. ثالثاً، ابتليت القارة بعدم القدرة على الاستجابة على النحو الملائم للآثار المباشرة وغير المباشرة لتغير المناخ بسبب انتشار الفقر، وسوء الهياكل الاقتصادية والاجتماعية، والصراعات، والقدرات البشرية والمؤسسية المحدودة، والنقص في التكنولوجيا والموارد المالية. وبالرغم من أن سكان القارة بأكملها سوف يتأثرون، فإن الفقراء فيها أي الذين يعيشون في مستوطنات وبيئات هشة هم أكثر من سيعانون من تغير المناخ.

وترد فيما يلي بعض الآثار الرئيسية لتغير المناخ التي يمكن أن تعوق الجهود المبذولة لتحسين الأوضاع الإنسانية في القارة بشكل عام على المدى الطويل وتعطل التقدم نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بصفة:

ازدياد الضغط على الموارد المائية والصراعات المتعلقة بالمياه : ظلت موارد أفريقيا من المياه تشهد تناقصاً بمرور الزمن وذلك نتيجة لاستمرار حالات الجفاف بصفة أساسية، وسرعة ذوبان القمم الجليدية (في شرق أفريقيا)، وجفاف البحيرات والأنهار وأنماط استخدام الأراضي. وسوف يؤدي تغير المناخ إلى تفاقم هذه الحالة. ومن المتوقع أن يتعرض عدد يتراوح بين 75 مليون و250 مليون شخص في أفريقيا لضغوط متزايدة على الموارد المائية بحلول عام 2020، وسوف تزداد المساحات التي تعاني من نقص في المياه في أفريقيا جنوب الصحراء بنسبة 29 في المائة بحلول عام 2050، في حين ستتخفض تدفقات المياه في منطقة نهر النيل بنسبة 75 في المائة بحلول عام 2100، مما ستكون له آثار ضارة على ممارسات الري. كما يتوقع أن يؤثر انخفاض منسوب المياه على نوعية المياه، وزيادة الأمراض التي تنقلها المياه والحد من توفر الطاقة الكهرومائية. وإذا اقترن ذلك بزيادة في الطلب على المياه لاستخدامات مختلفة (الزراعة، الصناعة، الطاقة... الخ) فسوف يؤثر ذلك سلباً على سبل كسب العيش، ويؤدي إلى تفاقم المشاكل ذات الصلة بالمياه، مثل الصراعات الناجمة عن الطلبات المتنافسة عليها وإدارة موارد المياه المشتركة.

إعاقة الإنتاج الزراعي وزيادة انعدام الأمن الغذائي: من المتوقع أن يؤثر تغير المناخ بشكل حاد على الإنتاج الزراعي وهو العمود الفقري لمعظم البلدان الأفريقية — ويزيد من تفاقم الفقر وانعدام الأمن الغذائي

في كثير من المناطق دون الإقليمية في القارة. كما يتوقع أن تنقص بدرجة كبيرة المساحات الصالحة للزراعة وطول المواسم الزراعية، وإمكانات الغلة، ولاسيما في أطراف المناطق القاحلة وشبه القاحلة. فضلاً عن ذلك فإن تواتر حالات الجفاف الشديد والفيضانات وتقلبات الطقس المتطرفة سوف تضاعف الصعوبات التي تواجهها نظم إنتاج المحاصيل وتربية المواشي. كما سوف تتأثر إمدادات الأغذية المحلية سلباً بنقص الموارد السمكية في البحيرات الكبرى بسبب ارتفاع درجات حرارة المياه. وستشكل الآثار المجتمعة لهذه الأحداث خطراً على سبل كسب العيش لمجموعات كبيرة من السكان وتحد من الفرص لتحقيق أي نمو اقتصادي عريض القاعدة ومن مساعي الحد من الفقر وتحقيق الأمن الغذائي وحماية البيئة في القارة. بل وما يزيد من خطورة الأمر هو أن الزراعة توفر العمل لنحو 90 في المائة من العمالة الريفية و60 في المائة من العمالة الكلية، وتحقق 40 في المائة من عائد الصادرات الإجمالية، وتوفر أكثر من 50 في المائة من الدخل والاحتياجات الغذائية للأسر المعيشية⁹). ونظراً لأن 6 في المائة فقط من الأراضي الصالحة للزراعة هي التي تستخدم نظام الري الصناعي، فإن الزراعة الأفريقية تعتمد أساساً على الري بالأمطار، مما يجعلها بالنتالي أشد اعتماداً على الأحوال المناخية.

ازدياد المعوقات التي تواجهها الطاقة: من شأن انخفاض تدفق المياه إلى السدود الرئيسية لإنتاج الطاقة الكهرومائية وزيادة نفاد موارد الطاقة من الكتل الإحيائية بسبب تغير المناخ أن يضاعف بدرجة خطيرة من الحالة أصلاً لتوفر موارد الطاقة والحصول عليها. ويمكن أن يؤدي هذا مزيداً من العوائق أمام التنمية الصناعية في جميع أنحاء أفريقيا.

ارتفاع منسوب البحر وتدهور سبل كسب العيش والبيئة في المناطق الساحلية: يتوقع تقرير الفريق الدولي المعني بتغير المناخ أن يؤثر ارتفاع منسوب البحر بنهاية القرن الحادي والعشرين على المناطق الساحلية المنخفضة التي تعيش فيها أعداد كبيرة من السكان، وسيزيد من تدهور مساحات المانغروف والشعب المرجانية وبشكل خطراً على صحة الإنسان، والهياكل الأساسية، ومصائد الأسماك، والتنوع البيولوجي وأنشطة السياحة. ويجدر بالذكر أن أكثر من ربع سكان أفريقيا يعيشون في مناطق لا تبعد أكثر من 100 كيلو متر من الساحل وأن أكبر المدن الأفريقية (مثل القاهرة ولاغوس وكينشاسا، التي يسكن كل منها 8 ملايين نسمة أو أكثر) تقع على سواحل تتأثر بارتفاع منسوب البحر وتحت السواحل والتقلبات المناخية المتطرفة.

فقدان التنوع البيولوجي والغابات والموائل الأخرى: تشير التقديرات الحالية إلى أنه بحلول عام 2085، قد تختفي من الوجود ما بين 25 وأكثر من 40 في المائة من موائل أنواع الكائنات في حين سينقص حجم الموائل المناسبة للأنواع أو ستتحول في أفريقيا بنسبة تتراوح بين 80 وأكثر من 90 في المائة بسبب تغير المناخ. ويُعد ذلك نذير شؤم للملايين من السكان الذين ترتبط أرزاقهم بموارد التنوع البيولوجي، ومن بينهم ثلثا السكان في بلدان أفريقيا، عدا شمال أفريقيا، الذين يعتمدون على منتجات الغابات.

اتساع نطاق وانتشار الأمراض التي تنتقل عن طريق ناقلات الأمراض: من المتوقع أن تزيد الإصابات بالأمراض التي تنتقل عن طريق ناقلات الأمراض في أفريقيا بسبب احترار البيئة وتغير درجات الحرارة وأنماط هطول الأمطار الناجمة من تغير المناخ. وسوف يشهد عدد من المناطق دون الإقليمية كمنطقة الساحل ومنطقة شرق أفريقيا ومنطقة الجنوب الأفريقي زيادة في تفشي الأمراض التي تنتقل عن طريق ناقلات الأمراض كالمalaria والكوليرا والحمى الصفراء وداء المنقبيات وحمى الوادي المتصدع مما سيكون له آثار اقتصادية بعيدة المدى. فضلاً عن التحدي الذي يمثلته وباء فيروس نقص المناعة البشرية/

⁹ - استعراض تنفيذ إقليم أفريقيا المقدم إلى الدورة الرابعة عشرة للجنة التنمية المستدامة. تقرير اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2006، صفحة 2 و تعزيز التحول الزراعي لتحقيق الأمن الغذائي والنمو الاقتصادي والحد من الفقر، اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2007.

الإيدز، سوف يفاقم تغير المناخ من انتشار الأمراض المعدية، التي يكون الفقراء من بين أكثر ضحاياها بسبب سوء الظروف المعيشية والافتقار إلى الرعاية الصحية.

ازدياد أخطار الصراعات المرتبطة بهجرة السكان: من المرجح أن تؤدي العوامل المناخية المتطرفة كالفيضانات والجفاف والتصحر وارتفاع منسوب البحار إلى زيادة أعداد السكان الأفريقيين المهاجرين من الريف إلى الحضر وكذلك من المناطق القاحلة والمناطق الساحلية المنخفضة والجزر الصغيرة. وقد تؤدي الهجرات الكثيفة إلى نشوب صراعات من أجل الحصول على موارد كسب العيش الرئيسية والسيطرة عليها كالأراضي والمياه. فعلى سبيل المثال، ارتفع عدد السكان المتأثرين بالجفاف في أفريقيا منذ فترة السبعينات من لا أحد إلى 35 مليون شخص، وتعود أسباب الصراع الحالي في إقليم دارفور بالسودان جزئياً إلى الهجرات التي تسببت فيها هذه المصاعب المرتبطة بالمناخ.

سوف تؤثر هذه العوامل مجتمعة بشكل سلبي على أمن أفريقيا ومكانتها في القرن الحادي والعشرين، إذا لم يتم التصدي لها بصورة مباشرة.

جيم - التحديات الناشئة في القطاع الاجتماعي

هناك تحديان رئيسيان في المجال الاجتماعي تم اختيارهما بغية إخضاعهما للمناقشة هما (أ) التمكين القانوني للفقراء و (ب) التمويل طويل الأجل لعلاج المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز. ولا يعني التركيز على التحديين بأي حال من الأحوال التقليل من أهمية تحدي تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في أفريقيا. بيد أن التركيز على هذين التحديين يعود إلى أنهما يتقاطعان مع العديد من التحديات الاجتماعية الأخرى، وإنهما مدرجان في كل إعلان رئيسي صادر من الأمم المتحدة أو قرار رئيسي صادر عن الاتحاد الأفريقي.

• التمكين القانوني للفقراء⁽¹⁰⁾

يمثل استمرار الفقر في أفريقيا في ضوء الانتعاش الذي شهده النمو مؤخراً إشكالات جديدة. وتوضح البيانات أن عدداً كبيراً من البلدان في أفريقيا لن يستطيع تحقيق الغاية (1) من الهدف (1) من الأهداف الإنمائية للألفية في التاريخ المحدد وهو أمر يدعو للقلق. ولذا فإن الحد من وطأة الفقر ما زال يحظى بأولوية عليا في برنامج جميع الحكومات الأفريقية. وفي معظم البلدان الأفريقية، تركزت الجهود المبذولة لمعالجة مشكلة الفقر بشكل رئيسي في المجالين الاقتصادي والاجتماعي. ومع ذلك فإن الأدلة⁽¹¹⁾ تؤكد أن التصدي للدور القانوني للفقراء، وتمكينهم قانونياً عن طريق إحداث تغيير هيكلي يتيح للفقراء والمستبعدين في القارة استخدام القانون والنظام القانوني والخدمات القانونية لحماية حقوقهم والنهوض بها كمواطنين وعناصر اقتصادية فاعلة سيكون تزيافاً قوياً وسلاحاً مهماً لمكافحة الفقر.

في العديد من البلدان الأفريقية، تحرم القوانين والمؤسسات والسياسات التي تحكم الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والسياسية جزءاً كبيراً من أفراد المجتمع من فرصة المشاركة على قدم المساواة مع غيرهم. وببساطة شديدة فإن قواعد اللعبة ليست منصفة. وهذه ليست فحسب حالة غير مقبولة أخلاقياً ولكنها

¹⁰ - يستند هذا الجزء الفرعي إلى مادة قدمتها اللجنة المعنية بالتمكين القانوني للفقراء.

¹¹ - انظر De Soto H, 2000, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, London: Black Swan; and the "Report of the Commission on Legal Empowerment of the poor"

أيضاً تعوق التنمية الاقتصادية بل وربما تقوض الاستقرار والأمن. ولن تتغير نتائج الحوكمة الرشيدة إلا إذا تغيرت عملياتها وتغيرت تغييراً جذرياً.

لقد تيسر تكوين الثروات الواسعة في الصين مؤخراً على سبيل المثال عن طريق العديد من قوانين الحماية، والأعراف والصكوك التي تحكم المنظمات التجارية، والشركات، والأصول القابلة للتداول، وعقود العمل، ورابطات العمال لرأس المال المجازفة، والتأمين والملكية الفكرية⁽¹²⁾. وفي حين توجد نظم الحماية والصكوك نفسها في البلدان الأفريقية، فإن الغالبية العظمى من السكان لا تتوفر لهم فرص الحصول عليها إلا فيما ندر. بيد أن هذه الأسس القانونية الخاصة بالمشاريع والعمالة وتفاعل الأسواق تعتبرها النهج التقليدية للتنمية والنظريات الاقتصادية السائدة كأمر مسلم بها. ويفترض أن العقود وحقوق الملكية موجودة أصلاً ونادراً ما يؤخذ في الاعتبار كل ما يجري في الاقتصاد غير الرسمي. وفي الواقع فإن معظم المبادرات الإنمائية تميل إلى التركيز على الاقتصاد الرسمي والنظام القانوني الرسمي والمؤسسات الرسمية الأخرى وذلك على الصعيد الوطني أساساً وليس على الصعيد المحلي.

لكن الفقراء يعيشون على هامش القانون، بعيداً عن الحماية القانونية والفرص التي تتيحها. فحمايتهم وسبل كسب عيشهم تحكمها أعراف ومؤسسات محلية غير رسمية. فالفقراء هم في معظم الأحوال مضطهدين من جانب النظم القانونية، هذا عندما يكونون مستبعدين منها تماماً. وهم لا يتوقعون من السلطات سوى التمييز والفساد، فقدرهم هو الاستغلال من جانب الأقوى والمحاكمة بواسطة النظام القانوني والطرده من أراضيهم وإغلاق أعمالهم التجارية.

للتمييز القانوني آثار جسيمة وطبقاً للبحوث التي أجرتها اللجنة المعنية بالتمكين القانوني للفقراء، فإن نسبة المستفيدين من القواعد والأنظمة من السكان في العالم لا تزيد على 30 في المائة. أما نسبة الـ 70 في المائة الأخرى من السكان فإنها تقبع خارج النظام وتتخذ موقف المتفرج منه وليس في مقدورها مجرد الدخول إلى الأسواق الوطنية، ناهيك عن السوق العالمي.

والتمكين القانوني ليس بديلاً عن مبادرات إنمائية أخرى مهمة، مثل المزيد من الاستثمار في التعليم والخدمات العامة والهيكل الأساسية وتعزيز المشاركة في التجارة وتخفيف آثار تغير المناخ والتكيف معه، وإنما مكمل لهذه المبادرات إذ أنه يضاعف آثارها بتحديد الشروط التي تساعد في نجاحها. والسكان الذين يعيشون في فقر مدقع هم في أمس الحاجة للمساعدات العاجلة، ولا سيما التدخلات الموجهة. وهنا يبرز الطابع الملح للغاية لقضية التعليم، ولا سيما للبنات.

وإذا تم إصلاح الدول والقوانين لكي تعمل لمصلحة الفقراء، فإن الفقراء سوف يتغلبون على محنتهم بسرعة لأن ما يقعد بكثير من الفقراء ليس انعدام الأصول أو العمل، وإنما عدم توفر الحماية وعدم الضمان لأصولهم وتدني الإنتاجية. وتتزاحم أوجه ضعف أخرى لتلك المذكورة آنفاً. فالمجتمعات المحلية الفقيرة كثيراً ما تكون محرومة من إسماع صوتها السياسي ومن حقوق الإنسان. وفي عدد من البلدان، كثيراً ما تعاني المرأة الفقيرة من ثلاثة أوجه للاستبعاد لكونها فقيرة وأنثى ومحرومة قانونياً من وراثة الممتلكات. بل في عصرنا نحن يجب فهم انتشار الفقر على أنه من صنع المجتمع نفسه.

هناك إمكانات وفوائد اقتصادية كبيرة مباشرة وغير مباشرة للتمكين القانوني للفقراء. وتحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق التمكين القانوني للفقراء يساعد في إيجاد وتوسيع الحيز المالي للحكومة. ومع انتشار

¹² - انظر على سبيل المثال: Chen, H, 2000, The Institutional Transition of China's Township and Village Enterprises: Market Linearization, Contractual Form and Privatization, London: Ashgate Publishing

سيادة القانون لتشمل المزيد من أوجه الحياة الاقتصادية في البلد، تبدأ أي حكومة سرية موجودة لدعم ومواصلة الاقتصاد السري في الانحلال. ويصبح للمزيد من المواطنين مصلحة في الحد من الجريمة والحفاظ على النظام الاجتماعي السلمي. وبفضل ضمان الدخل، يرجح أن تتجه المصارف إلى الإقراض من أجل الاستثمار وتسهيل إصلاح قوانين الملكية. وترتبط آليات الحماية الاجتماعية وحقوق العمل بشكل وثيق بتهيئة البيئة المواتية للأعمال التجارية والمنافسة والإنتاجية.

وبالتالي فإن سيادة القانون ليست فقط زينة تتحلى بها التنمية؛ وإنما هي نبع للتقدم. وبإنشاء مجال للحقوق والالتزامات، أي مجال يتيح ازدهار التفاعل الإنساني على نحو يقيني وقابل للتنبؤ، تتمكن قوى الازدهار الخلاقة من الانطلاق. والقانون هو الصرح الذي تقوم عليه المؤسسات الحيوية في الدولة والسوق. ولا يمكن لأي سوق أن يعمل بدون قانون ولكي تكون السلطة شرعية فيجب أن تخضع هي نفسها للأنظمة. وفضلاً عن ذلك، فإن السوق والدولة يعملان في تناسق تام. فعلى سبيل المثال لا يعكس نشاط السوق فقط الحريات الأساسية مثل حرية تكوين الجمعيات والتنقل، ولكنه يولد الموارد الاقتصادية التي توفر مجموعة كاملة من حقوق الإنسان وتدعمها. ومثل هذه العمليات التي يستطيع الفقراء من خلالها إعمال حقوقهم وجني الفوائد التي تتيحها الفرص الجديدة هي التي تمكن من ازدهار المواطنة – ويمكن باختصار كل هذا في كلمتين: التمكين القانوني.

لا توجد حلول تقنية ثابتة للتنمية. ومن أجل تهيئة هذه الأوضاع وكي تضمن الدول حق مواطنيها في الحماية، يمكن للنظم أن تتغير بل يجب أن تتغير بشكل شامل. والعنصر الأساسي في عملية الإصلاح هو التمكين القانوني. فهو يعني قيام الدول بواجبها في احترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها، كما يعني وإدراك الفقراء للمزيد من حقوقهم وجني الفوائد العائدة منها، من خلال جهودهم الذاتية وكذلك عن طريق جهود أنصارهم والشبكات الأوسع نطاقاً والحكومات. وعناصر التمكين القانوني جميعها متجذرة في نص وروح القانون الدولي لحقوق الإنسان، وفي صميم المادة الأولى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تعلن أن “جميع الناس يولدون أحراراً ومتساوين في الكرامة والحقوق”.

يتطلب التمكين القانوني من أجل القضاء على الفقر تغييراً عميقاً الجذور للأوضاع الإطارية في المجتمع التي تتميز حالياً بعجز صارخ: عجز في القانون الوطني وسن القوانين، وإنفاذ القانون، والحوكمة الرشيدة والإدارة العامة. كما يجب أن تقوم المؤسسات الدولية بدور إيجابي أكبر يفضي إلى هذا.

• فرص التمويل المستدام طويل الأجل لعلاج فيروس نقص المناعة البشرية في أفريقيا⁽¹³⁾

يشكل وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز الذي ظهر في أواخر القرن العشرين عنواناً للتحدي في القرن الحادي والعشرين لأنه ستنبدى آثاره الكاملة أكثر في هذا القرن. وأفريقيا هي المنطقة التي سيلمس أثره فيها أكثر من غيرها طبقاً لبرنامج الأمم المتحدة المشترك الذي ترعاه عدة جهات والمعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسبة (الإيدز). ولا تزال القارة تتحمل عبئاً لا يتناسب من الوباء. وطبقاً لبرنامج الأمم المتحدة المشترك فإن أكثر من 22,5 مليون شخص في أفريقيا مصابون بالفيروس، وحدثت 1,7 مليون إصابة جديدة في عام 2007. وهناك تقديرات مختلفة للآثار الاقتصادية. فبرنامج الأمم المتحدة المشترك على سبيل المثال يقدر أن نسبة الآثار الاقتصادية للوباء تتراوح

¹³ - الأرقام الواردة في هذا الفرع مأخوذة من مذكرة إحاطة قدمها برنامج الأمم المتحدة المشترك الذي ترعاه عدة جهات والمعني بفيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) لورقة المسائل هذه.

ما بين 1 و 1,5 نقطة مئوية من نمو الناتج المحلي الإجمالي⁽¹⁴⁾ على المدى القصير والمتوسط. وقد يكون الأثر على المدى الطويل أكثر أهمية نظرا لوجود دليل متزايد على فقدان رأس المال البشري فيما بين الأجيال بسبب الفيروس مما نتج عنه انخفاض مستوى الانجاز التعليمي وفقر الأسر المعيشية المتأثرة بذلك. ومن حيث الاقتصاد الكلي، يمكن لهذا الأثر أن يتراكم ليقفل من رأس المال البشري والادخار على المدى الطويل مما يؤدي إلى تقلص الاستثمار وتدني الإنتاجية.

تبين الأدلة المتركمة منذ ظهور فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز كمرض رئيسي أن مؤشرات إحراز التقدم في الاستجابة للوباء ترتبط بشكل وثيق بحجم الموارد المتاحة للتدخلات. وتوضح التحليلات بشكل قوي أن الإنفاق على الوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز ورعاية المصابين بهما وعلاجهم والتخفيف من آثارها يجب أن تزداد بمقادير كبيرة لإحراز نتائج أفضل أو حتى لمنع حدوث تدهور كبير. يقدم برنامج الأمم المتحدة المشترك وآخرون (2005) في منشور “الإيدز في أفريقيا: ثلاثة سيناريوهات لعام 2025” تقديرات مقارنة للإنفاق على فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز والإصابات الجديدة في أفريقيا، حسب السيناريو للفترة 2003-2005 (أنظر الجدول 3 أدناه).

الجدول 3- مقارنة الإنفاق على فيروس نقص المناعة البشرية والإيدز والإصابات الجديدة في أفريقيا، حسب السيناريو للفترة 2003-2005

المؤشر			السيناريو
(ببلايين دولارات الولايات المتحدة ما عدا الحالات المشار إليها بخلاف ذلك)			خيارات صعبة
الإنفاق الإجمالي على فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز			وقت التحول
الوقاية			فخاخ وراث
الرعاية والعلاج			
الأيتام والأطفال الضعفاء			
الإصابات الجديدة المتركمة (بالملايين)			
98	70	195	
45	25	75	
25	30	67	
28	15	53	
65	89	46	

المصدر: برنامج الأمم المتحدة المشترك الذي ترعاه عدة جهات والمعني بفيروس نقص المناعة البشرية/ متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز): مشروع السيناريوهات بشأن الإيدز في أفريقيا.

يبين الجدول أنه في حالة السيناريو المتشائم “الخيارات الصعبة” هناك حاجة لما مجموعه 98 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة لتمويل التدخلات في مجال فيروس نقص المناعة البشرية/ والإيدز، في حين أن السيناريو المتفائل يشير إلى الحاجة إلى 195 بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة على مدى 23 عاما. وستنتج هذه النفقات الإضافية إنقاذ الأرواح وتحقيق وفورات مستقبلية في العلاج نتيجة لانخفاض معدلات الإصابة، وانخفاض عدد الأيتام والأطفال المشردين. ويبين التحليل أن النتائج العلاجية الإيجابية الناجمة من زيادة التدخلات سيكون لها أثر إيجابي على النمو.

بيد أن التمويل طويل الأجل لا يزال مسألة حيوية فقد تعهد رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في إعلان أبوجا بتخصيص 15 في المائة على الأقل من ميزانياتهم السنوية لقطاع الصحة. ومما يؤسف له أن آليات التمويل الإضافية التي كانت ستعمل على تحقيق ذلك لم يتم تحديدها بعد. ونتيجة لذلك، ما زال تمويل التدخلات في مجال فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز يشكل تحدياً. وقد أصبح ذلك في الواقع تحدياً أكثر إلحاحاً نظراً لإطالة عمر الكثير من المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية و/ أو الإيدز وذلك نتيجة

¹⁴ يعزو برنامج الأمم المتحدة المشترك الذي ترعاه عدة جهات والمعني بفيروس نقص المناعة البشرية/ متلازمة نقص المناعة المكتسبة (الإيدز) ذلك إلى شعبة السكان بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة (2004).

لتحسين فعالية طرق العلاج الجديدة. وأصبح الإيدز بالنسبة للكثيرين أيضاً "لا يعد حكماً بالموت" وإنما هو حالة مزمنة.

يعرض هذا الواقع الجديد وهو حقيقة أن الناس يعيشون عمراً أطول، التحدي المتمثل في التمويل طويل الأجل لفيروس نقص المناعة البشرية و/الإيدز من منظور مختلف فـالعلاج والرعاية، على أساس توفير فرص الحصول عليها للجميع، ينبغي توفيرها دون التضحية بالتنمية أو النمو أو العمل. ويتعين تصميم آليات جديدة للتمويل واستغلال مصادر جديدة للتمويل. وسوف تختلف جدوى أي آلية للتمويل باختلاف البلدان والآليات نفسها. فبعض آليات التمويل تتعدى حدود نماذج التمويل العام التقليدي وتحفز على التكيف مع النماذج الجديدة للتمويل العام. ويتعين أن يُراعى البُعد الزمني لخريطة آليات التمويل التي يمكن أن يقوم كل بلد بوضعها الإطار الزمني الملائم لكل آلية. فعلى سبيل المثال، بوسع خيارات التمويل القائمة — كالمساعدة الإنمائية الرسمية من خلال عمليتي المواءمة والتوفيق، تحقيق المزيد من الكفاءة في المدى القصير في حين أن الفرص الأطول أجلاً مثل التعاون ثلاثي الأطراف سوف يحتاج إلى إطار زمني أطول على الصعيدين الدولي والوطني.

دال - التعجيل بإحراز التقدم ومواصلته في مجال الحوكمة الرشيدة وبناء الدول القادرة

الدولة القادرة والديمقراطية شرط أساسي للنجاح في التغلب على التحديات العامة الثلاثة التي تمت مناقشتها أعلاه. وهناك قدر كبير من الأدلة العملية في الكتابات الاقتصادية تبين أن إثراً هاماً ينجم عن الحوكمة الرشيدة على النتائج الاقتصادية وأن ضعف أداء أفريقيا نسبياً في التسعينات (انظر الشكل 3) في كثير من مؤشرات الحوكمة يشكل عاملاً إضافياً يفسر ضعف النتائج الاقتصادية للقارة⁽¹⁵⁾.

وكي تضطلع الدولة بوظائفها المشروعة ويزدهر المجتمع المدني ويعمل القطاع الخاص على النحو السليم يلزم نظام حوكمة رشيدة يتيح لجميع أصحاب المصلحة في هذه القطاعات أداء أدوارهم والاضطلاع بمهامهم¹⁶. وتلزم الحوكمة الرشيدة أيضاً لكفالة أن تقوم الأولويات الاقتصادية والاجتماعية للبلد على أساس احتياجات المجتمع ككل. وتيسير مشاركة أصحاب المصلحة عريضة القاعدة في المجالات الاقتصادية والسياسية بالبلد وتتطلب الحوكمة الرشيدة قدرة الدولة على توقع التغييرات التي ستطرأ على رفاهها وتوفير الخدمات الأساسية لتسهيل ثم تعزيز خدماتها. والعمل كعامل حفاز للتغيير من أجل ما هو أفضل، وتوجه القوى المختلفة في المجتمع نحو الوئام. فالدول القادرة حقاً في العالم هي التي تظهر كيف يمكن إنجاز هذه المهام بمهارة¹⁷. وإقامة الدول القادرة كوسيلة لتعزيز الحوكمة الرشيدة إذن شرط رئيسي للتصدي بفعالية للتحديات التي تواجهها أفريقيا في القرن الحادي والعشرين والتغلب عليها.

وأنجع مقياس لقدرة الدولة هو أدائها الفعلي في إنجاز مسؤولياتها الأساسية وتقديم الخدمات الأساسية لمواطنيها. وإذا كان الحكم في ذلك على أساس نطاق وكفاءة تقديم الخدمات، يمكن القول بأن معظم الدول

¹⁵ - يؤكد ج. ساكس و ج. و. ماك آرثر وج. شميدت - تروب وس. بهادور وم. فاي وج. ماكورد (2004) أن ضعف الحوكمة لا يشكل عاملاً رئيسياً يفسر سوء نتائج نمو أفريقيا. وهم يؤكدون أنه بعد ضبط دخل الفرد ، فإن مؤشرات الحوكمة للبلدان في أفريقيا، عدا بلدان شمال أفريقيا، ليست أسوأ من مؤشرات حوكمة أقاليم أخرى.

¹⁶ - اللجنة الاقتصادية لأفريقيا. اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وأفريقيا: التعجيل بتنمية القارة.

¹⁷ كلمة هيلاري بين (2004) في مؤتمر معهد بحوث السياسات العامة بشأن "إقامة دول قادرة في أفريقيا — أولويات لسياسات مجموعة

الثماني " متاحة على الموقع <http://www.dfid.gov.uk/News/files/Speeches/hillarycapstakeafrica6decoy.pdf>

الأفريقية تفتقر لهذه القدرة. وفشلت دول كثيرة منها في القيام بمسؤولياتها الأساسية. وهي حماية السلامة الإقليمية للبلد، مما أدى إلى نشوب صراعات وحروب أسفرت عن عواقب مادية واجتماعية وخيمة.

وحددت اللجنة الاقتصادية لأفريقيا في التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 1998 المعوقات الرئيسية التي تحول دون تحقيق الحوكمة الرشيدة في أفريقيا مرتبة حسب أهميتها. (أنظر الشكل 3)

الشكل 3- المعوقات الرئيسية لتحقيق الحوكمة الرشيدة في أفريقيا، مرتبة وفق مركزها

المرتبة	المعوق
1	الفساد
2	النظم الضريبية و/أو ارتفاع الضرائب
3	عدم كفاية الهياكل الأساسية
4	التضخم
5	الجريمة والسرقه
6	عدم التيقن العام بشأن التكاليف والنظم
7	النظم المتعلقة بالتجارة الخارجية
8	عدم استقرار السياسات
9	علاقات العمل
10	علاقات العملات الأجنبية
11	السلامة والنظم البيئية
12	نظم بدء الأعمال التجارية الجديدة
13	القيود على الأسعار
14	الإرهاب

المصدر: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 1998 مثلما ورد في: اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وأفريقيا: التعجيل بتنمية القارة.

تم إحراز تقدم في إزالة أو تخفيف عدد من المعوقات التي وردت في التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 1998. ويوثق التقرير الأفريقي الأول عن الإدارة الرشيدة الذي أصدرته اللجنة الاقتصادية لأفريقيا للتقدم الملموس الذي أحرزته بلدان أفريقية لتحسين الحوكمة الرشيدة في الماضي القريب. وبفيد التقرير بأن بعض البلدان تبذل جهوداً متزايدة لمكافحة الفساد كما يتمثل ذلك في لجنة الجرائم الاقتصادية والمالية في نيجيريا وإدارة مكافحة الفساد الاقتصادية في بوتسوانا. وقد طرأ تحسن في الإدارة الاقتصادية والمالية كما يتجلى في التحسينات التي أدخلت على تحصيل الضرائب واستخدام إيرادات الضرائب والسيطرة على التضخم في العديد من البلدان.

وفضلاً عن ذلك، أصبحت الانتخابات الآن هي القاعدة أكثر من كونها الاستثناء في القارة. وتزدهر الأحزاب السياسية وأصبح المجال السياسي أكثر انفتاحاً، شمولاً وتكتسب العملية الانتخابية - رغم أنها تشوبها العيوب في بعض الحالات - المزيد من المصداقية والشرعية. وبالإقتران مع هذا، يتزايد التأكيد الراسخ لاستغلال القضاء إلى جانب تزايد التشديد على سيادة القانون. وتقوم البلدان بتحسين إدارتها لأوجه التنوع العديدة لديها من أجل الحيلولة دون نشوب الصراع، وتسخير الفرص التي يتيحها تنوعها الإثني لأغراض النمو الاقتصادي. ويبين التقرير الأول عن الإدارة الرشيدة أيضاً حدوث زيادة كبيرة في منظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام ومساهماتها أو مشاركتها في صنع السياسات. وتعمل الزيادة السريعة في وسائل الإعلام (بما فيها وسائل الإعلام المملوكة للقطاع الخاص) في الكثير من البلدان على تعزيز وزيادة

الحصول على المعلومات ومن ثم تعزيز مطلب مساءلة وشفافية الموظفين الحكوميين وزيادة احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون والإجراءات القانونية الواجبة وتحسين الإدارة الاقتصادية.

وعلى صعيد القارة، ساهم تحويل منظمة الوحدة الأفريقية إلى الاتحاد الأفريقي وبرنامج الاتحاد الأفريقي للشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد) والآلية الأفريقية لاستعراض الأقران في توفير زخم إضافي لإجراء تحسينات على الحوكمة والجهود المبذولة لتحسين قدرات الدول. وعلى الصعيد الدولي، تساعد جهود من قبيل مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية في تحسين الإدارة الرشيدة لاستخراج الموارد الطبيعية. وكان ذلك أحد القطاعات التي ساهمت مساهمة كبيرة في تآكل قدرة الدولة في أفريقيا. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد تركيز متزايد على المساءلة المتبادلة بين أفريقيا وشركائها في التنمية.

وما زالت تحديات الحوكمة الرشيدة والتحديات التي تواجهها هي وإقامة دول قادرة تحديات جسيمة في أفريقيا رغم التقدم الملموس الذي ورد ذكره أعلاه. وما زالت مؤسسات الدولة وقدرتها ضعيفة، وما زال المشروع الديمقراطي هشاً ويمكن عكس اتجاهه، وما زال التقدم المحرز في السيطرة على الفساد سبب ضعف قدرات وهياكل الإدارة المالية العامة. وفي عدد من البلدان، ما زالت بقايا النزعة التسلطية ظاهرة كما يتبدى ذلك من حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يبلغ عنها والتلاعب بالانتخابات وإساءة استعمال السلطة من جانب من يحتلها وفي بلدان أخرى أيضاً، يحد من حرية الصحافة وحرية الاجتماع وحرية الحصول على معلومات والمشاركة العامة في الحياة السياسية.

ولحسن الطالع، ما زال هناك التزام شديد بالحوكمة الرشيدة وبناء دول قادرة في القارة. وقد أظهر توافق آراء على صعيد أفريقيا بشأن حتمية الحوكمة الرشيدة كما يتجلى ذلك في اعتماد الاتحاد الأفريقي للآلية الأفريقية لاستعراض الأقران وانضمام عدد متزايد من البلدان إليها⁽¹⁸⁾ (وفي هذا الصدد، برز تمويل برنامج عمل الآلية كتحد رئيسي تواجهه البلدان). وفي كانون الثاني/يناير 2007، وافق رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي على الميثاق الأفريقي للانتخابات الديمقراطية والحوكمة الذي يوفر مع القانون التأسيسي للاتحاد المعايير الأساسية للحوكمة الرشيدة في أفريقيا. وترمي مبادرات إقليمية أخرى مثل الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد) والآلية الأفريقية لاستعراض الأقران ومحاولة جماعات اقتصادية إقليمية مثل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي تصميم قواعد ومعايير للدول الأعضاء في المنطقة دون الإقليمية للتقيد بفكرة الحوكمة في أفريقيا وتأكيد قبولها بصورة عامة.

الفرع الثالث - آفاق المستقبل والمسائل المطروحة للمناقشة

ناقش الفرع السابق بعض التحديات الإنمائية الجديدة التي تواجهها أفريقيا في القرن الحادي والعشرين. ومن الواضح أن نجاح أفريقيا في هذا القرن الجديد سيتوقف بصورة حاسمة على قدرتها على التصدي لهذه التحديات بنجاح. ومن شأن الالتزام القادة الأفريقيين على أعلى المستويات بتنمية اقتصاداتهم وتحسين الوضع الإنساني لشعوبهم بالاقتران مع الدعم الراسخ من شركاء أفريقيا في التنمية، أن يتيح فرصة فريدة لاتخاذ إجراءات جسورة في القارة للتصدي لهذه التحديات. ويحدد هذا الفرع بعض السياسات كي ينظر فيها الوزراء ويعتمدونها. ومن المتوقع أن يعتمد الوزراء خطة عمل لمواجهة هذه التحديات والتغلب عليها.

النمو والعمالة

¹⁸ - وفقاً لآخر إحصاء، انضم 28 بلداً إلى الآلية، وهي آلية طوعية للرصد الذاتي صُممت لكفالة نقيد الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي في سياساتها وممارساتها بقيم وقوانين ومعايير الحوكمة السياسية والإدارة الاقتصادية وإدارة الشركات المتفق عليها والواردة في إعلان الاتحاد الأفريقي بشأن الديمقراطية والحوكمة السياسية وإدارة الشركات.

يتسم التحدي المائل أمام النمو والعمالة بالنسبة لأفريقيا في القرن الحادي والعشرين بالتعقيد كما انتضح في الفرع السابق. ومن المرجح أن يؤدي الفشل في التصدي لهذا التحدي بفعالية وكفاءة إلى عواقب وخيمة.

مسائل مطروحة للمناقشة

- كيف يمكن للبلدان الأفريقية أن تسخر على أفضل وجه الفرص الجديدة التي تتيحها العلاقات الاقتصادية الآخذة في التوسع، وخاصة مع الصين والهند، للانطلاق في النمو وزيادة العمالة؟
- ما هي الخيارات المتاحة أمام البلدان الأفريقية لتخفيف الأثر المعاكس لارتفاع أسعار الأغذية والطاقة واستغلال الفرص التي يتيحها؟
- كيف يمكن للبلدان الأفريقية أن تعجل بأداء النمو الايجابي في الماضي القريب وتقلل من خطر حدوث انهيار في النمو إلى الحد الأدنى؟
- كيف يمكن للتكامل الإقليمي والقاري أن يسهم في معالجة تحدي النمو والعمالة؟

تغير المناخ

منذ انعقاد مؤتمر قمة الأرض في عام 1992، نفذ عدد من الاستراتيجيات لدعم التكيف مع تغير المناخ، معظمها على نطاق محدود وبدرجات متفاوتة من النجاح.

مسائل مطروحة للمناقشة

- ما هي آليات التمويل التي ينبغي للبلدان الأفريقية أن تنتظر فيها لتمويل الخيارات التكنولوجية (استخدام أنواع محاصيل محسنة، جمع المياه وإدارة مستجمعات المياه) وتبادل البحوث والمعلومات، وبناء القدرات، وتطوير الموارد المؤسسية والبشرية المتاحة حاليا لتخفيف الأثر المعاكس لتغير المناخ؟
- كيف ينبغي تمويل بناء القدرات؟ من الموارد العامة أو الخاصة؟ ما هي آثار تمويل القطاع العام لاكتساب القدرات؟
- هل هناك حاجة لإنشاء مرافق إقليمية جديدة لتمويل تدخلات تغير المناخ؟ كيف يمكن تحسين كفاءة المرافق الموجودة حاليا؟
- كيف يمكن إدماج تخفيف أثر تغير المناخ والتكيف معه في الأطر الإنمائية الإقليمية والوطنية وعمليات السياسات وصنع القرارات عبر طائفة من القطاعات والنطاقات؟

المسائل الاجتماعية الناشئة

- التمكين القانوني للفقراء

هناك حاجة ماسة لجدول أعمال شامل يفرض إحداث تغيير هيكلي من أجل التمكين القانوني، وإتاحة الفرص المدنية والاقتصادية للفقراء.

مسائل مطروحة للمناقشة

- هل يمكن أن يؤدي النهوض بإمكانية حصول الفقراء على العدالة وسيادة القانون إلى تعزيز النمو الاقتصادي؟
- تعزيز كفاءة إدارة نظم الممتلكات الفردية والجماعية التي تدمج بانتظام الاقتصاد الخارج عن القانون في الاقتصاد الرسمي وتكفل أن تظل إمكانية الوصول إليها ميسورة لجميع المواطنين؛
- إنشاء سوق عامل لتبادل الأصول يتسم بالشفافية والمساءلة؛
- تحسين نوعية أنظمة العمل وأداء مؤسسات سوق العمل، وإيجاد التآزر بين حماية الفقراء والإنتاجية؛
- تعزيز إمكانية الحصول على فرص العمل في اقتصاد سوقي آخذ في النمو وأشمل؛
- توسيع نطاق الحماية الاجتماعية للعمال الفقراء في حالة حدوث صدمات اقتصادية وتغييرات هيكلية فضلاً عن اتخاذ تدابير لضمان الحصول على الرعاية الطبية والتأمين الصحي والمعاشات التقاعدية؛
- تعزيز الإدارة الاقتصادية الفعالة التي تيسر وتتيح إنشاء وتشغيل أعمال تجارية والوصول إلى الأسواق والخروج من الأعمال التجارية عند الضرورة.
- فرص التمويل المستدام طويل الأجل بشأن فيروس نقص المناعة البشرية في أفريقيا

مسائل مطروحة للمناقشة

- ما هو نطاق التمويل الإضافي من القطاع الخاص لعلاج ورعاية المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/ متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) وتخفيف آثار الإصابة في أفريقيا؟
- ما هي آليات التمويل الدولية الجديدة المحتملة التي يمكن أن تتطرق فيها البلدان؟
- ما هي التدابير التي ينبغي للبلدان أن تتخذها لزيادة المخصصات المرسودة للصحة للوفاء بهدف رصد 15 في المائة كحد أدنى من الميزانية الوطنية الذي اتفق عليه في إعلان أبوجا؟

الحكومة والدولة القادرة

تم إثبات الأهمية الحاسمة للحكم الرشيد والدولة القادرة كمطلب مسبق للنجاح في مواجهة التحديات الإنمائية الجديدة التي تواجهها أفريقيا في القرن الحادي والعشرين. ومحور الحكم الرشيد هو خدمة الشعب.

وتشمل المسائل التي قد يود وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية مناقشتها بحث كيفية تحسين خدمة الشعب على أفضل وجه مع ضمان قدرة الدولة على القيام بذلك في الوقت نفسه.

مسائل مطروحة للمناقشة

- كيف يمكن للحكومات تعميم مبادرات مثل مبادرة شفافية الصناعات الاستخراجية وعملية لتحسين إدارة القطاعات الاستخراجية لاقتصاداتها؟⁽¹⁹⁾
- ما هي التدابير التي ينبغي للحكومات اتخاذها لتحسين الإدارة المالية للقطاع العام؟
- كيف يمكن للحكومات أن تحسن تمويل ومساءلة الهياكل الأساسية المؤسسية للحكومة الرشيدة. السلطة القطاعية والبرلمانات والمكاتب الرسمية بطريقة تحل (أو تقلل) التوتر بين المطالبة بالحكومة الرشيدة والمطالبة بزيادة الاستثمار في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي؛
- إلى أي حد يشكل الانصياع لسيادة القانون الأساس لتحسين الحوكمة وكيف يمكن لوزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية تعزيز ذلك؟
- هل ينبغي إدماج خطة العمل الوطنية للآلية الأفريقية لاستعراض الأقران في خطط التنمية الوطنية/ استراتيجيات الحد من الفقر للبلد التي تتسق مع الأهداف الإنمائية للألفية؟ وإذا تقرر ذلك، كيف يمكن القيام بذلك وما هي آليات التمويل التي ينبغي النظر فيها من أجل خطة العمل الوطنية؟

الفرع الرابع : استنتاجات

درست ورقة المسائل هذه بعض التحديات الإنمائية الجديدة التي تواجهها أفريقيا في مستهل القرن الحادي والعشرين. (ومن المؤكد أنه ستظهر تحديات أخرى أثناء القرن). كما حددت عددا من المسائل كي يناقشها الوزراء. وستوفر نتائجها خطة عمل لمعالجة هذه التحديات والتغلب عليها. بيد أن النجاح سيتوقف بدرجة حرجة، على القيادة الملزمة والإدارة السياسية ووجود دولة قادرة أمر حاسم في هذا الجهد حيث أنها تتحمل المسؤولية عن توفير التمويل للاستثمارات الأساسية والإشراف التنظيمي.

المراجع

African Development Bank, ECA, World Bank, African Economic Research Consortium, and Global Coalition for Africa, 2000, Can Africa Claim the 21st Century? The World Bank: Washington, DC.

African Development Bank/OECD African Economic Outlook 2007

Chen, H, (2000), The Institutional Transition of China's Township and Village Enterprises: Market Liberalization, Contractual Form and Privatization, London: Ashgate Publishing

De Soto H, 2000, The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else, London: Black Swan;

¹⁹ - هذه مسألة ملحة نظراً لأن الأدلة تبين أن إدارة الموارد الاستخراجية تشكل تحدياً للحكومة الرشيدة وقدرة الدولة في العديد من البلدان الأفريقية.

Kraay, A. 2005, "Aid Growth, and Poverty" presentation for IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo, Mozambique, March 14-15

Onyejekwe, O. 2004. "The Role of Good Governance in the National Implementation of the BPoA: The Need for a Capable State" paper prepared for the Workshop for the National Focal Points on the Implementation of the Brussels Programme of Action for the Least Developed Countries

لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا
التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 1998
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وأفريقيا: التعجيل بتنمية القارة
التقرير الأول عن الحوكمة في أفريقيا
التصدي لتحديات البطالة والفقر في أفريقيا
ومفوضية الاتحاد الأفريقي " التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 2007: تعزيز تنوع الاقتصادات
الأفريقية"
التقرير الاقتصادي عن أفريقيا لعام 2008

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
Sachs, J; J.W. McArthur, G. Schmidt-Traub, M. Kruk; C. Bahadur, M. Faye, and G McCord (2004), "Ending Africa's Poverty Trap", **Brookings Papers on Economic Activity**, 2004(1)

موارد على شبكة الإنترنت
Hillary Ben, speech available at <http://www.dfid.gov.uk/News/files/speeches/hilarycapstatesafrica6dec04.pdf>

Mohiddin, A, "Reinforcing Capacity towards Building the Capable State in Africa" A Concept Paper prepared for the UNDP available at:
http://www.undp.org/africa/agf/documents/en/background_info/papers/Paper1-

Onyejekwe, O. 2004. "The Role of Good Governance in the National Implementation of the BPoA: The Need for a Capable State" paper prepared for the Workshop for the National Focal Points on the Implementation of the Brussels Programme of Action for the Least Developed Countries

UNDP, Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. NY: Palgrave Macmillan