الأمم المتحدة
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا
مكتب شمال أفريقيا

الاجتماع التشاوري بين مكتب شمال إفريقيا التابع للجنة الاقتصادية للأمم المتحدة
والمنظمات الدولية الحكومية العاملة بشمال إفريقيا
حول آفاق التكامل المغاربي في السياق الاجتماعي-السياسي الجديد في المنطقة الفرعية

15 يناير 2013 – الرباط (المغرب)

تحليل تحديات التنمية والأولويات
لإعادة إطلاق عملية التكامل الإقليمي

وثيقة تركيبية

الأمم المتحدة
اللجنة الاقتصادية لأفريقيا
مكتب شمال أفريقيا

الاجتماع التشاوري بين مكتب شمال إفريقيا التابع للجنة الاقتصادية للأمم المتحدة
والمنظمات الدولية الحكومية العاملة بشمال إفريقيا
حول آفاق التكامل المغاربي في السياق الاجتماعي-السياسي الجديد في المنطقة الفرعية

15 يناير 2013 – الرباط (المغرب)

تحليل تحديات التنمية والأولويات
لإعادة إطلاق عملية التكامل الإقليمي

وثيقة تركيبية

الفهرس

مقدمة 1

أولا. الفرص التي يتيحها التكامل المغاربي 3

ثانيا. معاينة مجال دون إقليمي ضعيف التكامل 7

ثالثا. المحيط السوسيو سياسي الجديد 9

1. تحدي حكامة أكثر إدماجا وتعزيز دولة الحق والقانون 9
2. بروز الخطر الأمني 10

رابعا. تحديات التنمية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي 11

1. اقتصادات غير متنوعة بما فيه الكفاية 11
2. تزايد البطالة وعدم المساواة الاجتماعية 13
3. مشاركة الشباب في التنمية 14
4. التبعية للواردات من السلع الغذائية الأساسية 15
5. التصحر والتكيف مع تغير المناخ 16
6. تحدي الانتقال الطاقي في الإقليم 17

خامسا. أي أولويات لإعادة إطلاق ناجعة للتكامل المغاربي ؟ 19

1. تنفيذ برنامج سريع التنفيذ في مجال حركية عوامل التكامل 19
2. استراتيجية إقليمية من أجل تشغيل الشباب وتنقل العاملين 20
3. تنفيذ الاستراتيجية الفلاحية لخطة العمل 2011-2020 21
4. التسريع بإنشاء سوق إقليمية للكهرباء 22
5. الشروط المسبقة لتعزيز القدرات وإضفاء مزيد من الفعالية على الآليات المؤسساتية 23
6. تشجيع أشكال التعاون الملموس بين الفاعلين الآخرين 24

الخلاصة 27

المراجع البيبليوغرافية 29

مقدمة

يعتبر التكامل الاقتصادي عملية تسعى لبناء مجالات اقتصادية موسعة وأشكال إقليمية مهيكلة للتضامن بين بلدين أو أكثر لتحقيق أهداف إنمائية مشتركة. وتمكن الآثار الثابتة والدينامية للاندماج الإقليمي، على المستوى الاقتصادي، من تطوير التجارة والاستثمارات، من بين أمور أخرى، من خلال حركية أكبر للعوامل الاقتصادية، ووفورات الإنتاج بحجم كبير، عبر الزيادة في حجم الأسواق، واعتماد سياسات عمومية أكثر توقعية من خلال ربطها بالمنظور الإقليمي. ومع المأسسة المتزايدة لمشاريع التكامل ، بما في ذلك ما يتم في إطار برامج التعاون جنوب-جنوب، يساهم وضع معايير مشتركة وتنسيق السياسات في تدبير أكثر نجاعة وإنشاء ممتلكات عمومية إقليمية، سواء كانت طبيعية (الموارد المائية والمناخ والتنوع البيولوجي) أو غير مادية (التربية والبحث العلمي والصحة العمومية وأمن الأفراد) أو مادية (البنى الأساسية للنقل والطاقة والتواصل). وفي بعض الحالات، يمكن أن تفضي عملية التكامل إلى أشكال من البناء السياسي المتقدمة إلى حد ما، على أساس هويات ثقافية أو قيم متقاسمة، تمكن بشكل خاص من الوقاية من النزاعات أو تدبيرها داخل الدول المعنية أو فيما بينها.

ومع التزايد في عدد الاتفاقيات الإقليمية الذي رافق عولمة الاقتصاد، حل الإقليم تدريجيا محل الدولة-الأمة كمجال أمثل للتنمية. وتتم هيكلة العلاقات الدولية والتفاوض حولها وبشكل متزايد في إطار التجمعات الإقليمية، التي تعتبر عوامل لتسهيل الوصول إلى التوافقات الضرورية لتحقيق التقدم في المفاوضات الدولية (أهداف الألفية للتنمية، والتنمية المستدامة، وتغير المناخ، والتجارة، والأمن الجماعي). ويمثل التكامل الإقليمي في الوقت ذاته، بالنسبة للدول النامية، وسيلة للتخفيف من الآثار السلبية لنظام متعدد الأطراف غير متكافئ سعيا لتحقيق استراتيجية لتكامل متناغم في الاقتصاد العالمي.

منذ استقلالها، اتخذت بلدان شمال إفريقيا العديد من المبادرات لإطلاق دينامية التكامل الإقليمي. وقد أضفت هذه البلدان طابعا مؤسساتيا على هذه الإرادة بالتوقيع سنة 1989 على الاتفاقية المنشئة لاتحاد المغرب العربي. وقد حدد اتحاد المغرب العربي، الذي يضم خمس دول (الجزائر، وليبيا، والمغرب، وموريتانيا، وتونس) أهدافا تتمثل في السعي لاعتماد «... سياسة مشتركة في مجالات مختلفة»، «... حرية تنقل الأشخاص والخدمات والسلع ورؤوس الأموال»، «... تحقيق التنمية الصناعية والفلاحية والتجارية والاجتماعية للدول الأعضاء وتجميع الوسائل الضرورية لذلك، لاسيما من خلال إنشاء مشاريع مشتركة وإعداد برامج شاملة وقطاعية». وتعتبر هذه المقاربة مقاربة متعددة العناصر، تقوم على التفاعل بين حركية العوامل، والتنمية القطاعية والتكامل من خلال التأطير التنظيمي (التنسيق بين السياسات). ومن شأن كل ذلك أن يمكن دول المجال المغاربي من الاستفادة من الفرص التي يتيحها التكامل الإقليمي في مجال تحسين أداء الاقتصادات الكلية ومؤشرات التنمية البشرية بشكل ملموس.

أولا. الفرص التي يتيحها التكامل المغاربي

الاستفادة المثلى من فوائد سوق تضم حوالي 90 مليون مستهلك.

يعد تكثيف المبادلات الناتجة عن الآثار الثابتة لتكامل الأسواق رافعة أساسية لتحقيق النمو الاقتصادي. إذ يعتبر محفزا للاستثمار والرفع من الإنتاج، وبالتالي توفير عدد أكبر من فرص الشغل، وتحسين دخل السكان وظروف عيشهم. فبفضل سكان بلغ عددهم 90 مليون نسمة سنة 2001 في مجموع بلدان المغرب العربي الخمسة (اللجنة الاقتصادية لإفريقيا - شمال إفريقيا؛ 2012)[1] ومتوسط إسمي لإجمالي الناتج الداخلي يفوق 4400 دولارا للفرد، تتوفر المنطقة دون الإقليمية على الميزتين الأولين الضروريتين لسوق ذات أداء جيد من شأنها أن تنتج آثارا دينامية عديدة، من بينها وفورات حجم مهمة وتخفيض نسبي لتكاليف الصفقات.

كما أن حجم التجارة التي ستنشأ عن إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية بين دول شمال إفريقيا سيتعاظم بفضل الاستمرارية الجغرافية بين هذه ال دول. وترتهن تنمية المبادلات بين بلدين أو أكثر بإمكاناتها التجارية (إنتاج السلع والخدمات)، ووجود نظام تفضيلي، وانعدام الحماية غير الجمركية، فضلا عن القرب الجغرافي. وغالبا ما تكون العوامل الهيكلية، كمستوى الأجور أو المسافات، حاسمة أكثر من آثار السياسات الاقتصادية على دينامية السوق الإقليمية. ومن جهة أخرى، يضفي تواجد الروابط الثقافية واللغوية والسوسيولوجية القوية بين الدول المعنية على المنطقة الفرعية السمات التي تتمتع بها المناطق الاقتصادية التي توصف بـ«الطبيعية» والتي «... تكون المبادلات داخلها أكثر كثافة مقارنة بباقي العالم، مع انعدام الحواجز أمام المبادلات ووجود اتفاقيات تفضيلية» (كروغمان، 1991).

جاذبية أفضل للاستثمارات.

باعتبار أن النمو الاقتصادي يأتي نتيجة للتفاعلات بين الاستثمار والشغل والإنتاجية، فإن استدامته على المدى البعيد ترتهن بقدرة الدول على تعبئة الادخار الداخلي وجذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية. ويؤكد تقرير المؤتمر الدولي بشأن تمويل التنمية (مونتيري، 2002) على أهمية الاستثمارات المباشرة الأجنبية لتمويل النمو على المدى البعيد، وتعزيز التنافسية والإنتاجية. وقد أبرزت العديد من الدراسات والتحليلات التجريبية (بالدوين، ر.إ. 1992، أومان، ش. 2000، دي ميلو، 1993) أهمية العلاقة القائمة بين التكامل والاستثمار والنمو في البلدان النامية، والبلدان الإفريقية منها بشكل خاص.

وفي مجال جذب الاستثمارات، حققت منطقة شمال إفريقيا إنجازات هامة خلال العقد الماضي، إذ انتقل معدل الاستثمارات المباشرة الأجنبية، مقارنة بالتكون الإجمالي للرأسمال الثابت، من 8% في 2001 إلى حوالي 20% في 2010 (مكتب شمال إفريقيا التابع للجنة الاقتصادية لإفريقيا ؛ مسح 2011). لكن النسبة المئوية لإجمالي الاستثمارات من إجمالي الناتج الداخلي بقيت شبه مستقرة خلال نفس الفترة بمتوسط يناهز 14% حسب تقديرات البنك الدولي (إيفا، 2008)، وينبغي على كل الدول الإفريقية أن ترفع من معدل الاستثمار حتى يصل إلى 25% من إجمالي الناتج الداخلي لتقديم دعم متواصل لنمو بمعدل 6%، والقضاء على الفقر. إلا أن جاذبية الاستثمار المباشر الأجنبي تحيل حتما على بعض العوامل الأساسية كحجم السوق، وإطار الاقتصاد الكلي المقوم،

1 مكتب شمال إفريقيا التابع للجنة الاقتصادية لإفريقيا ؛ التقرير الاقتصادي والاجتماعي 2012 والبيانات الوطنية

ووجود شبكة من البنيات الأساسية المترابطة، والاستقرار السياسي والمؤسسي. إذ تتأثر قرارات المستثمرين، بالفعل وإلى حد كبير، بتقييمهم للمخاطر المرتبطة بالجوانب غير اليقينية في السياسات العامة (البنك الدولي، 2005). كما يتطلب جذب رؤوس الأموال المنتجة والرفع من حجمها سياسات استباقية على مستوى الاقتصاد الكلي، وإطار قانوني شفاف وقابل للتوقع، يمكن الشركات من مزاولة أنشطتها على الوجه الأمثل.

وينتج التكامل الإقليمي، من خلال مواءمة الإطار المعياري وتدابير تلاقي الاقتصادات على المستوى الكلي، وبشكل تدريجي، سلوكا منضبطا يجمع ما بين دول الاتحاد المعنية، مما يسهل التوقع بالسياسات الوطنية وتأمين بيئة الأعمال.

تظافر الوسائل المتاحة لاعتماد ردود إقليمية لرفع التحديات المشتركة.

تشير الفقرتان الأوليتان من المادة 2 من المعاهدة المنشئة لاتحاد المغرب العربي إلى أن الاتحاد يسعى إلى «تعزيز علاقات الأخوة التي تربط بين الدول الأعضاء وشعوبها» و«تحقيق تقدم ورفاهية المجتمعات التي تكونها...». وعلى مستويات مختلفة، تواجه دول شمال إفريقيا نفس التحديات المرتبطة بالتنمية : التحدي المتصل بنمو ينشئ مزيدا من فرص الشغل اللائق، تنويع الاقتصادات وتقدمها، عدم كفاية الموارد المائية، التصحر والتكيف مع التغيرات المناخية، تعميق الديموقراطية والحكامة الجيدة، والقضايا الأمنية.

وبالنظر للأهداف المتصلة بالنمو، وبالرغم من الفوارق في التقديرات المرتبطة بطبيعة المتغيرات المستخدمة، تتفق العديد من الدراسات[2] والتحاليل على استنتاج أن اندماجا حقيقيا للاقتصاديات المغاربية قد يؤدي إلى زيادة معدل نمو إجمالي الناتج الداخلي للدول الأعضاء في اتحاد المغرب العربي بنقطة أو بنقطتين إضافيتين. ويعتبر البنك الدولي من جهته أنه قد يؤدي تعميق التكامل المغاربي مع تحرير الخدمات وتحسين بيئة الأعمال إلى الزيادة في إجمالي الناتج الداخلي الحقيقي محسوبا على أساس الفرد ما بين 2005 و 2015 بنسبة 34%، و27%، و24% في الجزائر، والمغرب، وتونس بالتوالي (جريدة الأخبار المالية «فايننس نيوز»، 2008).

ومن جهة أخرى، يبدو التكامل الإقليمي كرافعة مهمة للوقاية من النزاعات وتسويتها. وقد أظهرت التجربة الأوربية منذ التوقيع على اتفاقية روما بأن تلاقي المصالح الاقتصادية وتعزيز أشكال التكامل تعتبر عوامل حاسمة لتسيير الحوار السياسي وتجاوز المواقف المتعارضة. كما يمكن ذلك، حسب يوكن (2003)، من «المواءمة بين شبكات المبادلات والاستثمارات عبر وطنية والتنظيمات الاجتماعية-السياسية وكذا الإطار المؤسساتي الذي يتجاوز المجال الترابي الوطني».

تعزيز سلطات التفاوض على الساحة الدولية.

بغض النظر عن هدفها الأول المتمثل في تكثيف المبادلات بين الدول الأعضاء في المنطقة المعنية، أصبحت التجمعات الاقتصادية الإقليمية، وبشكل متزايد، أدوات لتعديل علاقات القوة في المفاوضات الدولية، والتجارية منها بشكل خاص. ويعتبر الاتحاد الأوربي مثال بليغ على ذلك بشأن تدبير اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، وكذا مجموعة الدول المنتجة للنفط بخصوص تنظيم سوق المحروقات، وتسعى العديد من التجمعات التي

2 وزارة الاقتصاد ؛ المغرب : رهانات التكامل المغاربي «كلفة غياب اتحاد المغرب العربي» ؛ أكتوبر 2008 – فرانسيس غيلت، «غياب اتحاد المغرب العربي يكلف المغرب العربي غاليا» ؛ جريدة لوموند ديبلوماتيك ؛ يناير 2010 – بن يحيى ه.، الأمين العام لاتحاد المغرب العربي/مداخلة في مناظرة «كلفة غياب اتحاد المغرب العربي»، مايو 2006.

تضم البلدان النامية (رابطة دول جنوب شرق آسيا، إفريقيا والكرايبي والمحيط الهادي، مجموعة الكرايبي...) للاستفادة بشكل أفضل، وذلك منذ ثلاثة عقود، من الفرصة التي يتيحها بناء مجالات اقتصادية أوسع وأكثر تضامنا، للرفع من مستوى قدرتها التفاوضية مع العالم المتقدم والدول الناشئة، و تحسين شروط التبادل لصالحها.

إن دول المجال المغاربي منخرطة في آن واحد في المفاوضات التجارية متعددة الأطراف داخل منظمة التجارة العالمية، وفي اتفاقيات أو مشاريع اتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوربي، أو في شراكة معززة مع الدول الأخرى المطلة على البحر المتوسط (الاتحاد من أجل المتوسط، المسلسل الأورومتوسطي، مبادرة 5+5). من جهة أخرى، يعتبر الموقع الجغرافي للمنطقة الفرعية استراتيجي إلى حد بعيد، على المستوى الأمني وفي مجال تدبير تدفقات الهجرة، كمنطقة انطلاق وعبور المهاجرين نحو أوربا و، بدرجة أقل، نحو الأمريكيتين. ومن شأن تكامل أقوى بين دول المنطقة الفرعية بأن يمنح هذه الدول وزنا أكبر في علاقاتها مع الشركاء الخارجيين، والأوربيين منهم بشكل خاص.

ثانيا. معاينة مجال دون إقليمي ضعيف التكامل

بالرغم من هذه الفرص، لازال مشروع التكامل المغاربي يواجه العديد من الحواجز التي تتسبب في استمرار تشتت اقتصادات المنطقة الفرعية، مما يعرقل انطلاق جزء من إمكانات التنمية. فبعد مرور عقدين على توقيع اتفاقية مراكش، لازالت منطقة التبادل الحر لاتحاد المغرب العربي، والتي برمِجت في البداية ل1992، في مرحلة المشروع، وتبقى السوق الشمال إفريقية لحد الساعة واحدة من أقل أسواق القارة دينامية، حيث تقارب التجارة البينية حوالي 3% من إجمالي واردات الدول الأعضاء. ويحدد دليل الإحصائيات لسنة 2012، والذي أعدته اللجنة الاقتصادية لإفريقيا/البنك الإفريقي الإنمائي/الاتحاد الإفريقي[3] ، هذه المبادلات بين دول اتحاد المغرب العربي في نسبة 3,1% من مجموع صادرات الدول الأعضاء، مقارنة ب 9,2% بالنسبة للمجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، و11,2% بالنسبة للمجموعة الاقتصادية لدول جنوب إفريقيا، و15% بالنسبة للاتحاد الاقتصادي والنقدي لدول غرب إفريقيا. ويصل هذا المعدل إلى 19% بالنسبة لسوق ميركوسور، و21% بالنسبة لرابطة دول جنوب شرق آسيا، و65% بالنسبة للاتحاد الأوربي. وليس هناك حتى الآن بروز لمشروع س-ص، والذي كان يهدف إلى إقامة جسور بين إفريقيا الشمالية وإفريقيا الغربية وجزء من إفريقيا الوسطى، بالنسبة لغياب سوق إقليمية مهيكلة وبديل ذي مصداقية لضعف المبادلات البينية بين الدول المغاربية.

إن تواجد بعض الاتفاقيات التجارية -الثنائية أو تلك الموقعة في إطار مبادرات إقليمية (اتفاقية أكادير، منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى) لم يحقق نتائج في المستوى المرغوب، بسبب استمرار الحواجز التعريفية وغير التعريفية بين الدول الأعضاء و، في بعض الحالات، وجود بيئة أعمال غير مناسبة كثيرا للاستثمارات المباشرة الأجنبية. ولم تغير اتفاقية أكادير بشكل خاص، والتي كان من بين أهدافها تشجيع تقاسم الإنتاج من خلال مراكمة القيم بين الدول الأطراف (المغرب، وتونس، ومصر، والأردن) من أجل استفادة أفضل من الشروط التفضيلية لدخول السوق الأوربية، من حجم التجارة بين دول شمال إفريقيا بشكل مهم، ولا من حصة الدول المعنية من السوق العالمية للمنتوجات المصنعة (البنك الإفريقي الإنمائي، 2012). كما أن اتفاقيات الشراكة التي تم التوقيع عليها مع الاتحاد الأوربي، والتي دخلت حيز التنفيذ ما بين 1998 و2005 لم تلعب دور الرافعة المتوقع لتنويع الصادرات، والتي لازالت، في مجملها، محصورة في عدد محدود من المنتوجات التي تتطلب عددا كبيرا من اليد العاملة، أو التي تستخدم جزءا مهما من المدخلات المستوردة (النسيج، والجلود ومشتقاتها، والأسمدة، والمواد الكهربائية على سبيل المثال).

وبخصوص حركية عوامل التكامل وحرية تحرك الأفراد على وجه الخصوص، تبقى المكتسبات محدودة ويمكن التراجع عنها، بسبب استمرار الخلافات السياسية بين بعض الدول وعودة انعدام الأمن التي لوحظت منذ 2011 في المنطقة الساحل والصحراء.

وتبقى النصوص القانونية لاتحاد المغرب العربي (فيما يخص الاتفاقيات السبع المعتمدة) غير معروفة بما فيه الكفاية من طرف بعض الأطراف الرئيسية المتمثلة في الفاعلين الاقتصاديين والمجتمع المدني والأوساط الجامعية ووسائل الإعلام، مما يحد من بروز عملية التكامل، ويحرمها من دعائم وطنية أساسية لتجدرها في السياسات الوطنية الإنمائية وفي العقليات.

3 المركز الإفريقي للإحصائيات، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، دليل الإحصائيات 2012

ولا تزال الآليات المؤسساتية المعتمدة عملية بما فيه الكفاية لتحريك برنامج تكاملي متعدد القطاعات. ولا تزال بعض الحواجز الأساسية، ومنها عدم انتظام اجتماعات هيآت القرار داخل الاتحاد، وعدم كفاية المخصصات من موارد بشرية ومالية، والتبعية النسبية إزاء الشركاء الخارجيين لإنجاز دراسات والقيام بأنشطة جوهرية أخرى، تعرقل عمل الأمين العام لاتحاد المغرب العربي.

ويبقى مشكل تمويل التكامل مطروحا بدون حل بعد، بالنظر لحجم الطموحات القائمة، على مستوى الموارد المعبأة والحدود الموضوعية لنظام المساهمات في الموازنات الوطنية. وكما أشرنا إلى ذلك أعلاه، يتمثل هدف اتحاد المغرب العربي – كما ورد ذلك في اتفاقية تأسيسه – في إنشاء مجال اقتصادي متكامل مع المكونات التقليدية: إنشاء سوق مشتركة، ووضع إطار قانوني مشجع للاستثمارات، وصياغة سياسات قطاعية وتنفيذها، وتشجيع محيط يسوده السلام والأمن. ويتطلب تحقيق هذه الأهداف تعبئة موارد مالية أكبر حجما وتتسم بالاستدامة بشكل خاص، وعدم الاكتفاء بتغطية نفقات تسيير الأمانة العامة وهيآت الاتحاد الأخرى فقط. وعلى اتحاد المغرب العربي، حتى يتمكن من تكريس مشروعيته والبروز بشكل جيد داخل الدول الأعضاء، أن يتوفر على الموارد الضرورية لممارسة دوره المحفز بشكل ناجع في صياغة برامج ومشاريع التكامل وتنفيذها.

وقد بدأ غياب إحراز تقدم ملموس بعد مرور 20 سنة والتأخر والثغرات المتراكمة، في بعث الشكوك على مستوى السكان والفاعلين من المجتمع المدني على حد سواء، بشأن مدى التزام الدول وإرادتها لتجسيد مشروع التكامل في شمال إفريقيا. ومما يزيد من هذه الريبة العجز في التواصل بشأن أنشطة هيأت الاتحاد وضعف تملك الرؤية والاستراتيجيات المغاربية على العديد من المستويات ومن طرف عدد كبير من الفاعلين.

وتبرز إعادة التأهيل السريع لإعادة عملية تكامل اتحاد المغرب العربي ضرورة للاستجابة لحاجات نمو مطرد لاقتصاديات المنطقة الفرعية وتعزيز قدراتها حتى تكون مرنة في وجه الصدمات الخارجية. كما أن ذلك ضروري للتموقع الاستراتيجي لشمال إفريقيا على خريطة التجمعات الاقتصادية في طور البناء - مجلس التعاون بدول الخليج، السوق المشتركة لأمريكا الجنوبية (ميركوسور)، المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، ورابطة أسيان، والمجموعة الإثنائية لجنوب إفريقيا، وكذلك إزاء الشريك السياسي والاقتصادي الأوربي. ويبرز هذا المطلب لإعادة إطلاق دينامية التكامل المغاربي والتسريع من وتيرته والذي يظهر منذ سنتين في الخطاب السياسي للزعماء، في بيئة دولية تتسم بالتحولات والتحديات المتعددة، منها ديناميات تردي بعضها بعضا وتؤثر، على درجات متعددة، في الأسس الاقتصادية لدول شمال إفريقيا: التأثير المتأخر للأزمة الاقتصادية والمالية في الفترة 2008-2010 على النمو العالمي، أزمة ديون السيادة وما يشبه الركود في أغلب دول منطقة اليورو – وهي الشريك الرئيسي التجاري لشمال إفريقيا، تحول مركز الثقل للاقتصاد العالمي نحو شرق آسيا، جيوستراتيجية متعددة الأقطاب مع بروز أقطاب جديدة للقوى الاقتصادية والسياسية (البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب إفريقيا، وتركيا، والمكسيك، والأرجنتين)، والتوترات المتكررة بشأن أسعار المنتوجات الغذائية والنفط، وعلى مستوى الإقليم الفرعي، تقدم فكرة إعادة إطلاق مسلسل التكامل في سياق مزدوج (أ) تحولات اجتماعية سياسية لم يسبق لها مثيل في تاريخ بلدان شمال إفريقيا و(ب) تزامن العديد من التحديات الإثنائية الهيكلية كان بالإمكان رفعها بطريقة أكثر نجاعة من خلال تنفيذ ردود إقليمية وتجميع الوسائل.

ثالثا. المحيط السوسيو سياسي الجديد

مثلت أحداث 2011 منعرجا في التاريخ السياسي والمؤسسي لأغلب بلدان المنطقة الفرعية. وتعود التغيرات التي عرفتها هذه الدول إلى مطالبة قوية من طرف السكان من أجل حكامة سياسية واقتصادية واجتماعية أفضل، ومزيد من الديموقراطية والشغل اللائق. وقد واجهت أغلب الدول، على درجات مختلفة، هذه الحركات الاحتجاجية والمطلبية، والتي تعبر عن اضطرابات اجتماعية عميقة إزاء نماذج للتنمية والحكامة أبانت عن حدودها لأنها لم تمكن من رفع تحديات التشغيل بشكل ملموس، وتحقيق تنمية بشرية أكثر إدماجا، وتقليص الفوارق. وقد رافق حركات الثورات، في بعض البلدان، تباطؤ واضح للنشاط الاقتصادي، وتوقف لعدة شهور لأنشطة بعض القطاعات الاستراتيجية، كصادرات المحروقات أو السياحة، وتراجع في الاستثمارات، والاستثمارات الأجنبية بشكل خاص، إلى جانب ضغوط كبيرة على المالية العامة لدعم أسعار المنتوجات الأولية. وتعتبر إعادة النظر هذه في نماذج التنمية والحكامة القائمة حتى ذلك الحين معطى إقليميا جديدا سيترتب عنه، وبغض النظر عن الرهانات المباشرة المرتبطة بتدبير الانتقالات الجارية في ظروف هادئة، عدد مهم من الإصلاحات السياسية والمؤسساتية.

1. تحدي حكامة أكثر إدماجا وتعزيز دولة الحق والقانون

وركزت حركات الاحتجاجات والثورات على المطالبة بحكامة سياسية واقتصادية جديدة. بحيث طالب السكان – والشباب منهم بشكل خاص – بمزيد من الديموقراطية والشفافية والمشاركة. وبالفعل، ركزت الإصلاحات الأولى، التي شرعت أغلب البلدان في تنفيذها عقب أحداث 2011، على توسيع مجالات الحرية، والانفتاح على المجال السياسي، وإنشاء مؤسسات جديدة، وتنظيم انتخابات تعددية وأكثر شفافية. كما سيمثل تعزيز دولة الحق والقانون والحكامة الجيدة محاور مستعرضة لكل الاستراتيجية الوطنية التنموية، أكثر من أي وقت مضى، بأهداف دقيقة تتمثل، من بين أمور أخرى، في تحسين أداء الإدارات العمومية، ومكافحة الفساد المالي والإفلات من العقاب، وتعزيز حماية حقوق الإنسان، ومشاركة أكثر إدماجا للمواطنين والمجموعات الاجتماعية في الحياة العمومية. وستتسم العلاقة الجديدة بين المواطن والحكام بمطالبة أكبر بنجاعة الخدمات العمومية، وضرورة المساءلة على كل مستويات تحمل المسؤولية.

ومن الضروري أن يرافق هذا التغير في البيئة السياسية اطلاع أفضل للمواطنين على حقوقهم، واستخدام الجميع للحريات العمومية بشكل جيد، وقبول قواعد اللعبة الديموقراطية، وتشجيع ثقافة التسامح واحترام حقوق الإنسان. كما أن دول المنطقة الفرعية مدعوة إلى تعزيز برامج التأهيل ودعم القدرات، سواء تعلق الأمر بمؤسسات الدولة (من إدارات ترابية، وجماعات محلية، وهيآت أخرى، والعدالة، ونظام الأمن، والوكالات المالية...)، أو بالفاعلين في المجتمع المدني.

2. بروز الخطر الأمني

لقد أدت تطورات الأزمة السياسية-العسكرية التي حدثت في 2011 في ليبيا – وبدرجة أقل – الانتفاضات في تونس ومصر، إلى تفاقم المخاطر الأمنية في جزء كبير من منطقة الساحل والصحراء والتي تطل عليها أغلب دول شمال إفريقيا. ويحمل هذا التطور في طياته بذور إعادة النظر في بعض المكتسبات في مجال حرية تنقل الأشخاص وتسهيل التجارة بين الدول، من خلال على سبيل المثال الإغلاق الجزئي أو المرتبط بالأحداث للحدود البرية، والزيادة في مراقبة الطرق في كل المجال الإقليمي، أو تهديدات مباشرة لأمن الأشخاص والممتلكات. ويمكن أن ينقص ذلك من مرونة قطاع السياحة على مستوى الإقليم، وأن يقلص، على مستويات عدة، جاذبية المنطقة للاستثمارات. وقد أظهر فتح المجال السياسي، من جهة أخرى، في بعض البلدان صعوبة بناء التوافق على المستوى الوطني بشأن طبيعة الدولة في حد ذاتها وأسس مثنها القانوني والمؤسساتي، وهي أمور تؤثر في الاستقرار السياسي والتلاحم الاجتماعي وأداء الاقتصادات الوطنية.

رابعا. تحديات التنمية ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي

بدخل قومي إجمالي/قدرة شرائية للفرد تتراوح سنة 2012[4] ما بين 1859 دولار بالنسبة لموريتانيا و 12637 بالنسبة لليبيا، ومؤشر للتنمية البشرية ما بين 0,453 و0,760[5]، وباستثناء سنتي 2011 و2012، اللتان تتسمان بتباطء واضح في النشاط الاقتصادي بسبب الاضطرابات السياسية، سجلت المنطقة نموا لإجمالي الناتج الداخلي تراوح في المتوسط ما بين 4 و5% خلال الخمس سنوات الأخيرة، بالرغم من الآثار المتراكمة للأزمات الاقتصادية والمالية العالمية خلال الفترة 2008-2011. وعلى المستوى الاجتماعي، يشير التقريران لعام 2010 و2011 حول أهداف الألفية للتنمية إلى إمكانيات تحقيق العديد من الأهداف المنشودة، لاسيما المتصلة منها بالقضاء على الفقر المدقع، وتقليص معدل وفيات الأطفال، والاستفادة من الصرف الصحي، ومحو أمية الشباب. وفي مجال الحد من الفقر بشكل خاص، تحتل منطقة شمال إفريقيا المرتبة الثالثة لأحسن أداء للأقاليم النامية، بحيث انتقلت وبشكل عام حصة السكان الذين يعيشون بأقل من 1,25 دولارا في اليوم من 5% في 1990 إلى 3% في 2005.

لكن التحديات لتحقيق تنمية مستدامة ومدمجة تبقى متعددة، حسب ما تشير إليه الدراسات والتحاليل التي أنجزها مكتب شمال إفريقيا التابع للجنة الاقتصادية لإفريقيا[6]، أو حسب المعاينات التي تنجزها الدول فرادى على حد سواء، بالتعاون مع فرق نظام الأمم المتحدة الخاصة بكل بلد، ومن خلال إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية[7]. وتواجه أغلب دول شمال إفريقيا نفس التحديات مما يدعو إلى صياغة ردود إقليمية في إطار التكامل المغاربي.

1. اقتصادات غير متنوعة بما فيه الكفاية

شرعت دول المنطقة الفرعية في تنفيذ سياسات لتغيير هيكل اقتصاداتها منذ الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي من خلال استراتيجيات لتعويض الواردات (المغرب، وتونس) أو استراتيجيات الصناعة الثقيلة (الجزائر). وقد استمر هذا الجهد خلال العقود من الثمانينات إلى 2000، وتطورت حصة قطاعي الصناعة والخدمات بشكل إيجابي بالنسبة لأغلب الدول، لاسيما من خلال دينامية تحويل الأنشطة التي تتطلب يد عاملة كثيفة من الدول الأوربية إلى شمال إفريقيا. ويمثل قطاع النسيج في هذا الإطار مثالا بليغا لقطاع كان رائدا في مجال التنويع خلال الثمانينات.

وبالرغم من التقدم المحرز، لم تمكن النتائج المحققة حتى الآن من إعادة النظر في التهميش النسبي لشمال إفريقيا في الاقتصاد العالمي، بسبب ضعف وتيرة التنويع والتركيز على المنتوجات ذات القيمة المضافة الضعيفة

4 المصادر : البيانات الصادرة عن الدول، البنك الدولي وحسابات أعدها مكتب شمال إفريقيا التابع للجنة الاقتصادية لإفريقيا

5 اللجنة الاقتصادية لإفريقيا-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي-منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية-البنك الإفريقي الإنمائي-إفريقيا، الكرايبي، والمحيط الهادي ؛ لآفاق الاقتصادية في إفريقيا 2012 ؛ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي : مؤشر التنمية البشرية 2011.

6 تقارير حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا-مكتب شمال إفريقيا، 2008-2012

7 إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، الجزائر 2014-2012، إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، موريتانيا 2016-2012، إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ليبيا 2014-2012، إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، المغرب 2016-2012، إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، السودان 2016-2012، إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، تونس ومصر في طور الإعداد

(النسيج والألبسة، والحوامض، والجلود والمنتوجات المشتقة) وموقع الدول الناشئة الذي لا يفتأ يتزايد حجما (الصين والهند وتركيا، على سبيل المثال) في الأسواق التقليدية التي تصدر إليها دول المنطقة الفرعية (منطقة اليورو). وتبقى المواد الأولية هي المحرك الأساسي للنمو بشمال إفريقيا. ففي الجزائر مثلا، يمثل قطاع النفط أكثر من ثلث إجمالي الناتج الداخلي و96,6% من الصادرات ؛ ففي موريتانيا، تمثل الأنشطة الأولية والمنجمية حوالي 45,8% من إجمالي الناتج الداخلي. وتهيمن المحروقات الخامة والمنتوجات الأساسية الأخرى بشكل كبير على هيكل التجارة الخارجية الإقليمية. وبالقيمة النسبية، تزايد ثقلها خلال العقد 2001-2010، منتقلا من 75,6 إلى 79,3% من إجمالي صادرات المنطقة برمتها.

ويؤكد تطور مؤشرات الصادرات، والواردات والتنويع هذا الضعف الهيكلي لاقتصادات المنطقة الفرعية، بالمقارنة مع الاقتصادات النامية الأخرى. إذ أن مؤشر حجم صادرات إفريقيا الشمالية لم يحقق تقدما مهما في الفترة ما بين 2001 و2010، حيث انتقل من 97,5 إلى 121,1، مقابل 232,4 بالنسبة للدول النامية الأسيوية. وتبقى وتيرة تنويع الصادرات بطيئة كذلك، بمؤشر إقليمي لإفريقيا وصل إلى 0,648 في 2010، حيث لازال دون متوسط الاقتصادات النامية بشكل كبير (0,212)[8].

ومن جهة أخرى، لم يكن للنمو الملموس لإجمالي الناتج الداخلي خلال الخمس سنوات الأخيرة إلا تأثير محدود على الشغل. حيث حقق معدل الشغل/السكان ما بين 1991 و2010 تقدما جد ضعيف (من 43 إلى 46%) ويبقى حتى الوقت الراهن أضعف معدل في القارة الإفريقية. وتظهر البيانات المتوفرة التي تهم أغلب الدول عدم إحراز أي تقدم ملموس في مجال مكافحة البطالة أو، في أحسن الحالات، تحقق تراجع طفيف لعدد الباحثين عن العمل.

وتتراوح معدلات البطالة (الرسمية)، بالنسبة لسنة 2010، ما بين 9,1% بالنسبة للمغرب و31,2% بالنسبة لموريتانيا. إذ لم يكف نمو الاقتصاد والاستثمارات المنتجة المسجلة خلال عقد 2000 لامتصاص الزيادة في عدد السكان النشطين. ولازال القطاع الخاص غير متطور بما فيه الكفاية وقدرات القطاع العام على امتصاص الطلب من اليد العاملة محدودة بسبب قيود الميزانية. وفي 2011، وصل معدل الاستثمار الخاص مقارنة بإجمالي الناتج الداخلي إلى 20% في المغرب، و15% بالجزائر، و13% بتونس، مقارنة بمعدل 30% كمتوسط في دول شرق آسيا.

ويتطلب رفع تحدي إحداث تغيير هيكلي في اقتصادات دول شمال إفريقيا وتحقيق نمو يقوم على إنشاء فرص العمل بشكل أفضل، واعتماد سياسات أكثر نجاعة للتنويع، مع الأخذ بالاعتبار وتيرة وطبيعة التنويع الذي ينبغي أن يتجه أكثر نحو منتوجات تتسم بمزيد من الدينامية، والقيمة المضافة والاستخدام المكثف للتكنولوجيات الجديدة. كما ينبغي أن يصبح التحديث، وتقدم، وتنويع هياكل الإنتاج النموذج الجديد على المدى المتوسط للتنمية في دول المنطقة الفرعية.

8 المصادر : مسح أنجزته اللجنة الاقتصادية لإفريقيا-مكتب شمال إفريقيا 2012 و إحصائيات اليونكتاد ؛ تحديث دجنبر 2011

2. تزايد البطالة وعدم المساواة الاجتماعية

تخفي التوجهات الإيجابية المتصلة بإنجاز أهداف الألفية للتنمية والمشار إليها أعلاه تباينات قوية بين الفئات الاجتماعية، وبين الدول والمناطق داخل البلد الواحد، بالإضافة إلى اختلالات هيكلية أخرى تطرح تحديات ينبغي رفعها على المدى المتوسط والبعيد، في سياق اقتصاد عالمي متباطئ ومخاطر الركود في بلدان منطقة اليورو، التي تمثل البلدان الشريكة الرئيسية لإقليم شمال إفريقيا.

وفي مجال التشغيل، تتسم أسواق الشغل في دول شمال إفريقيا بمعدل قليل الارتفاع للسكان النشطين، إذ يتراوح في المتوسط ما بين 46 و51%، مقارنة ب71% في الاتحاد الأوربي، بالإضافة إلى اختلالات كمية ونوعية ما بين العرض والطلب، ومعدل بطالة وعطالة أعلى لدى الشباب والنساء، وهيمنة التشغيل غير الرسمي مع زيادة منتظمة في معدلات البطالة لدى حاملي الشهادات. ولا تزال المنطقة الفرعية تسجل معدلا للبطالة من بين أعلى المعدلات في العالم حيث وصل في المتوسط إلى 11% في 2011. ومن جهة أخرى، يتواجد جزء مهم من العاملين في قطاع الشغل الهش، الذي يتسم بشكل خاص بهيمنة الترتيبات غير الرسمية، والمداخيل المتواضعة، ومستوى ضعيف للتغطية الاجتماعية. ويثير هذا الوضع القلق لاسيما وأن شمال إفريقيا يمثل الجزء الذي سيعرف أسرع وتيرة لشيخوخة السكان في القارة الإفريقية. حيث يتوقع أن تتضاعف فئة الأفراد الذين يزيد عمرهم عن 60 سنة في المنطقة الفرعية خلال عشرين سنة ونيف[9]، مما سيؤدي إلى مشاكل كبيرة تتصل بالتكفل بهذه الفئة من السكان.

كما يظهر توزيع الموارد الوطنية حسب الفئات العمرية والجنس مستوى أعلى من الهشاشة لدى الشباب والنساء. فحسب المنظمة الدولية للشغل[10]، وصل معدل بطالة الشباب بشمال إفريقيا إلى 27,1% في عام 2011، مقارنة بالمتوسط العالمي الذي يبلغ 12,7%. ففي المغرب على سبيل المثال، وصل معدل بطالة الشباب الذين يتراوح عمرهم ما بين 15 و24 سنة في 2010 إلى 29,1% في المجال الحضري، مقارنة بمعدل 9% بالنسبة لمجموع السكان الذين بلغوا سن العمل. وفي موريتانيا، وصل معدل البطالة في 2010 إلى 23,9% لدى الرجال، و44% لدى النساء. وبالنسبة للمنطقة الفرعية بكاملها، يبقى الفارق بين الجنسين مهما، سواء تعلق الأمر بالكبار أو بالشباب، بمعدل بطالة يناهز 41% لدى الشابات.

وينضاف إلى هذا التوزيع حسب السن والجنس لتحديد مستوى التعرض للهشاشة، أشكال من عدم المساواة بين مختلف المناطق داخل كل بلد، بالنسبة لانتشار الفقر والقدرة على إنشاء فرص الشغل اللائق، كنتيجة لتنمية جهوية غير متوازنة إلى حد كبير في غالب الأحيان، تكون على حساب المناطق القروية والمناطق الداخلية. وعلى سبيل المثال، قد يصل معدل البطالة بتونس إلى 28,3% في بعض المناطق الجنوبية الشرقية والجنوبية الغربية، أي معدل يزيد على المستوى الوطني أكثر من مرتين بشكل طفيف (13%)، كما قد يصل معدل الفقر إلى 12,8% في منطقة الوسط الغربي، بالمقارنة ب3,8% كمعدل وطني[11].

9 السكان والمجتمعات، العدد 491، يوليوز-غشت 2012

10 منظمة العمل الدولية، بيانات لابورستا (2011)

11 أهداف الألفية للتنمية بتونس ؛ بوهليل يوسف، نونبر 2011

وفي مجال المساواة بين الجنسين، تحسن وضع النساء بشمال إفريقيا بشكل كبير خلال العقود الثلاثة الماضية، على مستوى المكتسبات الاجتماعية والتمتع بالحقوق الأساسية. ولازالت هناك فوارق قائمة بين الذكور والإناث، لاسيما في المجال القروي وشبه الحضري. حيث تبقى الفتيات أكثر تعرضا للانقطاع عن الدراسة، في حين يبقى عدد النساء في سوق العمل أقل مع انحصاره في القطاع غير الرسمي. لذلك، تكون النساء أكثر هشاشة اقتصاديا وتتعرضن أكثر من الرجال لآثار الأزمة المالية والاقتصادية والغذائية التي عرفتها السنوات الأخيرة. وتبقى مقاربة «النوع الاجتماعي» غير مدمجة بما فيه الكفاية في صياغة، وتنفيذ السياسات التنموية الوطنية وتتبعها، مما يفضي إلى تقدم متواضع في مجال المناصفة بين الرجال والنساء في تدبير الشؤون العامة، مع استمرار العديد من أشكال العنف ضد النساء وضعف تطبيق القوانين في هذا المجال. وقد تتفاقم هذه التحديات، التي كانت قائمة قبل أحداث 2011، بسبب التطورات المرتبطة بانفتاح الحقل السياسي ومجال الحريات. ونلاحظ في هذا الباب بشكل خاص (أ) التوجه إلى تطرف النقاش حول حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين و(ب) إبقاء العديد من الدول على تحفظات على الاتفاقية الخاصة بإزالة كل أشكال التمييز ضد المرأة والبروتوكول الإضافي، باسم الخصوصيات الثقافية والدينية.

3. مشاركة الشباب في التنمية

لقد أدى الانتقال الديموغرافي، الذي بدأ في الخمسينيات في شمال إفريقيا، إلى تغيير مهم لهرم الأعمار، من بين أمور أخرى. إذ عرفت فئة الشباب من السكان تزايدا بنسبة 50% منذ عشرين سنة، بحيث تمثل حاليا ثلث مجموع السكان في الإقليم. ويمثل الشباب دون 25 سنة أكثر من نصف سكان بلدان اتحاد المغرب العربي. ويعتبر هذا المعطى الديموغرافي، كرأسمال بشري، فرصة لحفز النمو، لكنه يطرح كذلك تحديات اجتماعية مهمة تتصل بالتدريب والتشغيل والمشاركة في الحياة الجماعية.

وقد تم تسجيل تقدم مهم في مجال الالتحاق بالتعليم في كل المستويات، لكن النظام التعليمي يعاني من عرض غير كاف للتكوين مع التركيز على حاجات الاقتصاد. وتعكس المعدلات المرتفعة للبطالة في المنطقة الفرعية نموا متواصلا لعدد الباحثين عن العمل لأول مرة وعدم كفاية خدمات الوساطة أو الدعم المقدم للمبادرين من الشباب. ويتسبب وجود شباب عاطل بأعداد كبيرة نتيجة لذلك (حوالي 27%)، بالإضافة إلى عرض ترفيهي غير جذاب أو ضعيف التنوع، في الزيادة في هشاشة الشباب والتي تتجلى في تزايد السلوكيات المحفوفة بالخطر : التدخين والمخالفات البسيطة واستهلاك المخدرات والإفراط في تناول الكحول وممارسة الجنس بطريقة غير محمية والهجرة السرية.

وينضاف إلى صعوبة استقلال الشباب في الوقت المناسب من خلال الشغل اللائق، ضعف إشراك الشباب من طرف السلطات العمومية في عمليات اتخاذ القرار على المدى البعيد ، بما في ذلك في المجالات التي تهمهم بشكل خاص. إذ لم يتم تعزيز التربية على المواطنة، في الدول التي شرعت في تنفيذ برامج خاصة بها، من خلال إعداد مجالات للحوار بين الأجيال، ولا بتمثيل الشباب في هيآت اتخاذ القرار وداخل الأسرة وفي الهيآت الجماعية أو تلك التابعة للدولة. ومع مرور الوقت، رفض العديد من الشباب، في نهاية المطاف، الإطار السياسي التقليدي وفضلوا الأشكال الجديدة للالتزام، كالنضال من خلال الشبكات الاجتماعية والأشكال المختلفة للاحتجاج و، بالنسبة لأقلية منهم، أفعال راديكالية تحت غطاء الدين.

ويفسر تضافر كل هذه العوامل الدور الطلائعي الذي لعبه الشباب في التغيرات السياسية الجذرية التي حدثت عام 2011. و أظهر الطابع التلقائي وحجم الثورات مدى عدم شعور الشباب بالارتياح وطموحه لتوزيع أكثر إنصافا للثروات وحكامة أكثر شفافية وإدماجا.

وسينبغي على دول المنطقة الفرعية، بالإضافة إلى الحاجات الملحة المتصلة بالتغيرات المؤسساتية الجارية، أن تعيد النظر وبعمق في سياساتها الخاصة بالشباب، والتي تقوم حتى الآن على أهداف ووسائل محدودة، مركزة بشكل خاص على الرياضة والترفيه. إذ ينبغي صياغة استراتيجيات جديدة أكثر تكاملا وإدماجا، تستند إلى مشاركة نشطة لأول المعنيين، قائمة على إرادة سياسية أقوى من شأنها أن تصلح أشكال الحكامة، وتعبئ مزيدا من الوسائل للاستجابة للتوقعات الخاصة بالشباب.

4. التبعية للواردات من السلع الغذائية الأساسية

ويعتبر قطاع الفلاحة واحدا من أركان اقتصادات دول اتحاد المغرب العربي، كما يكتسي بعدا اجتماعيا خاصا. ويشغل قطاع الفلاحة 30% من مجموع السكان النشطين في المتوسط ويمثل أول مصدر للدخل والشغل بالنسبة لما يعادل 75 إلى 80% من السكان القرويين. لكن، وبالرغم من أهمية الاستثمارات المنجزة لتطوير الري، لا تزال الفلاحة تعتمد على الأمطار بشكل أساسي مع ضعف قدرتها التنافسية. وحسب مكتب شمال إفريقيا التابع للجنة الاقتصادية لإفريقيا[12]، تتراوح نسبة الأراضي المسقية، مقارنة بمجموع الأراضي المزروعة، ما بين 7 و18%، باستثناء ليبيا حيث يتم إنتاج 50% من الحبوب من الزراعة المسقية.

ولم تأخذ النماذج الفلاحية، التي فضلت تطوير الزراعة على مساحات متسعة، القيود الإيكولوجية بما فيه الكفاية، مما أدى إلى تردي الإمكانات الإنتاجية للنظم الإيكولوجية المستغلة، مع مستويات مردودية ضعيفة بشكل عام، تمثل قرابة نصف متوسط نسب المردودية العالمية لزراعة الحبوب. كما يمكن أن يتفاوت معدل تغطية الحاجات من الحبوب من الإنتاج الوطني بشكل كبير من سنة لأخرى. فهو يمثل، بالنسبة للسنوات ذات الإنتاج المتوسط، 30% في موريتانيا، و40% في تونس، و60% في المغرب، ومن 30 إلى 35% في الجزائر، وقد يصل إلى أقل من 10% في ليبيا (المؤشرات العالمية للتنمية، 2011). وهكذا، تعاني المنطقة من عجز هيكلي في الحبوب، كما تعتمد إمداداتها من المواد الغذائية الأساسية على الأسواق الدولية إلى حد كبير. حيث تستقبل بلدان شمال إفريقيا لوحدها من 16 إلى17% من الواردات العالمية للقمح، ومن 10 إلى 12% من واردات الذرة. وحسب منظمة الأغذية والزراعة[13]، من المتوقع أن تتزايد هذه التبعية خلال السنوات القادمة، بالنظر للنمو الديموغرافي والعجز في الإنتاجية. وستبقى كل دول المنطقة الفرعية، بدرجات مختلفة، دولا مستوردة صافية للحبوب حتى 2030. ومن جهة أخرى، لا تزال دول إفريقيا الشمالية تواجه ارتفاعا منتظما لفاتورة الواردات الغذائية، بسبب تقلب الأسعار العالمية للمواد الغذائية الأساسية، مما يفاقم عجز الميزانية التجارية والمالية العمومية لهذه البلدان التي تحقق استقرار جزئيا لأسعار الاستهلاك باللجوء لاقتطاعات مهمة من الميزانية الوطنية.

12 تقرير حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مارس 2012

13 منظمة الأغذية والزراعة – آفاق الحصاد والوضع الغذائي، يونيو 2011 – الزراعة العالمية : أفق 2015-2030

وتعتبر بالتالي قدرة بلدان المنطقة الفرعية على ضمان أمنها الغذائي رهانا استراتيجيا ذو أولوية، أكثر من أي وقت مضى. وينبغي إعداد مقاربات متكاملة جديدة واعتماد أدوات سياسية متكيفة لمواجهة التحديات المرتبطة بالإنتاجية الفلاحية وضمان الإمدادات من الأسواق والوصول إلى الأغذية، لاسيما بالنسبة للفئات الأكثر فقرا. ولابد أن تأخذ هذه المقاربات بالاعتبار المخاطر المرتبطة بتغير المناخ والكوارث الطبيعية، مع تفضيل تدبير أكثر عقلانية للموارد المنتجة النادرة (المياه والأراضي).

5. التصحر والتكيف مع تغير المناخ

توجد بلدان شمال إفريقيا في مناطق جافة أو شبه جافة أساسا، تتعرض لمراحل من الجفاف المتكرر، وتعرف تنوعا كبيرا بين المناطق وفي معدلات التساقطات من سنة لأخرى. ويطال التصحر حوالي 85% من الأراضي التي تهددها، وبشكل متزايد، التعرية والملوحة والممارسات الزراعية غير المستدامة، مما يتسبب في فقدان الخصوبة والتربة القابلة للزراعة. وتستخدم الزراعة المسقية حاليا أكثر من 80% من مجموع المياه السطحية والمياه الجوفية، مع تسارع الطلب على المياه غير الزراعية. وتعاني أغلب الدول من ندرة في الموارد المائية (أقل من 1000م^3 للفرد سنويا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2008). ويمكن أن يتفاقم هذا العجز بسبب التغيرات المناخية بشكل خاص، ليمثل حاجزا أساسيا يحول دون الزيادة في المنتوجية الزراعية والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية والحفاظ عليها.

وتعتبر منطقة شمال إفريقيا من بين المناطق الأكثر عرضة لتغير المناخ (الهيأة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، 2007). وتشير النماذج العامة للمناخ إلى ارتفاع محتمل لدرجة الحرارة في المنطقة ما بين 2 و4 درجات مئوية خلال القرن 21، بارتفاع للحرارة يتجاوز درجة مئوية واحدة ما بين 2000 و2020[14] بشكل خاص. وستصبح الظواهر المناخية العاتية (فترات الجفاف وموجات الحرارة والفيضانات) أكثر ترددا مع تسارع الدورات المناخية وتراجع عام في متوسط التساقطات، قد يصل إلى 10% خلال الخمسين سنة القادمة (البنك الدولي، 2008) ، مسببا بالنسبة لبعض الدول (الجزائر والمغرب) انخفاضا بنسبة 40% من إنتاج الزراعات غير المسقية (البنك العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة، 2009). ويهدد تغير المناخ الزراعة المطرية بقوة والتي لازالت تسود في أغلب البلدان، بل بدأت آثاره تظهر بتأثيرات اقتصادية واجتماعية نسبية مهمة حسب البلدان والسنوات : تراجع الإنتاج وانخفاض المداخيل الزراعية وتفاقم الفقر في الوسط القروي والهجرات الإيكولوجية... إلخ.

ويعتبر التكيف مع تغير المناخ واحدا من التحديات الكبرى التي تواجهها المنطقة الفرعية، لكنه يمثل في الوقت ذاته فرصة لإعادة إطلاق تطوير التكنولوجيات الكفيلة بتحسين الإنتاجية الزراعية من جديد، وتفضيل التدبير العقلاني للموارد الطبيعية.

14 الهيأة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ، التقرير الرابع (2007).

6. تحدي الانتقال الطاقي في الإقليم

تعيش منطقة شمال إفريقيا مفارقة تتمثل في توفرها على مصادر طاقية كثيرة ومتنوعة (النفط والغاز والطاقة الشمسية والطاقة الريحية)، في حين يتجاوز استهلاك المنطقة بشكل متزايد طاقات العرض من الكهرباء. وتبين البيانات الإحصائية لفترة ما قبل 2011، أن ليبيا كانت تنتج حوالي 1,8 مليون برميل من النفط في اليوم، و 15 مليون م^3 من الغاز سنويا، 15 إلى 30% منها فقط موجه للاستهلاك الوطني. وبالنسبة للجزائر، يمثل الاستهلاك الداخلي من النفط والغاز 15 و34% بالتوالي من الإنتاج السنوي[15]. وفي تونس، يغطي إنتاج الغاز حوالي 77% من الاستهلاك الوطني السنوي. ويبقى إنتاج النفط في موريتانيا محدودا جدا حتى الوقت الراهن (حوالي 10.500 برميل يوميا)، أما المغرب فيعول بشكل شبه تام على وارداته لسد حاجاته الطاقية.

وبالرغم من هذه الإمكانات الإنتاجية والتجارية بين دول المغرب العربي، تبقى المبادلات مع أوربا هي المهيمنة إلى حد كبير على تدفقات الصادرات والواردات من المنتوجات الطاقية (البنك الدولي 2010، الاتحاد العربي للكهرباء 2010)، وتحتاج كل دول المنطقة الفرعية إلى مضاعفة قدرتها الإنتاجية من الكهرباء خلال الفترة 2010-2020 لمواجهة زيادة طلبها الداخلي بشكل ملموس والذي يلبى في معظمه باستخدام الطاقة الأحفورية. وهناك روابط كهربائية قائمة بين العديد من الدول المغاربية (ليبيا-تونس، تونس-الجزائر، الجزائر-المغرب)، لكن تبقى مبادلات الطاقة الكهربائية محدودة إلى حد بعيد حتى الوقت الراهن (5% من القدرات المتاحة بين الجزائر وتونس، 16% بين الجزائر والمغرب)، وتبقى الشبكات الوطنية متصلة أكثر بمثيلاتها في الدول الأوربية. ويستورد المغرب حوالي 20% مما يستهلكه من كهرباء من إسبانيا. وتستهدف المشاريع الغازية الرئيسية ومبادلات الكهرباء العابرة للحدود بشكل أولي أسواق من خارج الإقليم، ولاسيما إسبانيا وإيطاليا، بالرغم من أن الجاذبية الاقتصادية لمشاريع الربط الكهربائي بين الدول المغاربية أقوى على أساس المعادلة بين الكلفة والفوائد وبشكل أجدى من المشاريع العابرة للبحر المتوسط المشابهة (البنك الإفريقي الإنمائي، 2012).

وفي الوقت ذاته، تتوفر كل بلدان الإقليم على إمكانات من الطاقة المتجددة كافية لتغطية كل حاجات الطلب الحالي تقريبا و الطلب المتوقع على المدى الطويل. وتعتبر الطاقة الشمسية بشكل خاص أهم مصدر للطاقة يتوقع أن يهيمن على المدى البعيد على الرصيد الطاقي في شمال إفريقيا. وبالرغم من ذلك، لا تزال حصة الطاقات المتجددة من العرض الإقليمي الطاقي المتنوع هامشية، دون 3% من القدرة الراهنة لتوليد الكهرباء. وقد تم الشروع في سياسات واستراتيجيات وطنية، لاسيما بالمغرب والجزائر وليبيا، مع مجموعة من المشاريع والطاقات التوقعية المحدودة نسبيا. ولازالت هناك العديد من الحواجز بالفعل التي تعرقل تطوير الطاقات المتجددة، والمتصلة بالتمويل الضروري للقيام بالاستثمارات المطلوبة في مجال التكوين والبحث والتنمية والتكامل الصناعي، والتي يعوقها الحجم المحدود للأسواق الوطنية. ولا يمثل المجال الشمال إفريقي بعد سوقا متجانسة، ولا يستجيب إنتاج الطاقة ونقلها، ولا إعداد البنى الأساسية الطاقية وإنتاج التجهيزات (الألواح الشمسية، والمصابيح منخفضة الاستهلاك، وتجهيزات الطاقة الهوائية) لمعايير الجدوى الاقتصادية على المستوى الإقليمي.

15 البنك الإفريقي الإنمائي ؛ تحرير إمكانات شمال إفريقيا بفضل التكامل الإقليمي ؛ مايو 2012

ولرفع هذه التحديات، التي أشرنا إلى بعضها على سبيل المثال لا الحصر، وتعزيز قدراتها على الرد بشكل مرن على الأزمات والصدمات الخارجية، وكسب رهان الانتقال إلى فئة الاقتصادات الناشئة، ينبغي أن تتحرك دول المنطقة الفرعية في نفس الوقت على مستوى محورين استراتيجيين: (أ) تنفيذ الإصلاحات المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية الضرورية على المستوى الوطني للتسريع بعملية التنويع وتحسين تنافسية اقتصادها، مع إدماج رهانات التنمية المستدامة ؛ و(ب) الانخراط أكثر في دينامية حقيقية للتكامل الإقليمي للاستفادة من الفرص التي تتيحها السوق الموسعة والسياسات القطاعية المتسمة بالمواءمة.

وترافق التغيرات السياسية التي أشرنا إليها سابقا عودة الاهتمام بالتعاون الإقليمي كإطار واستراتيجية لتضافر الإمكانات من أجل صياغة ردود إقليمية لرفع التحديات المشتركة في مجال التنمية. إذ بدأت تظهر معالم انطلاقة جديدة لعملية التكامل المغاربي على المدى القصير، مما قد يؤدي إلى طرح مجموعة مهمة من السياسات والاستراتيجيات التي تستند إلى الاتفاقية المؤسسة لاتحاد المغرب العربي من جديد. لكن تبقى فعالية إعادة إطلاق الدينامية الإقليمية رهينة بالترتيب المناسب للأولويات، وتعبئة موارد تكون بحجم الطموحات، والتزام أقوى لكل الفاعلين المعنيين بالتكامل المغاربي مع شركائهم.

خامسا. أي أولويات لإعادة إطلاق ناجعة للتكامل المغاربي ؟

1. تنفيذ برنامج سريع التنفيذ في مجال حركية عوامل التكامل

ينبغي أ ن يترتب على إعادة إطلاق عملية التكامل المغاربي، في مرحلة أولى، وضع معالم مهيكلة لسوق إقليمية في طور البناء، تتمثل في منطقة للتبادل الحر وتسهيل التجارة وحرية تنقل الأشخاص. ومن بين الأهداف ذات الأولوية على المدى القصير، ينبغي أن يزيل اتحاد المغرب العربي، بسرعة وبحجم مهم، الحواجز الجمركية وغير الجمركية أمام التجارة بين دول الاتحاد، مستخدما أدوات تنفيذية تستجيب لظروف الإنتاج داخل شركات المنطقة الفرعية ولشواغل كل الدول الشريكة. فمن صالح الدول الأعضاء والأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي تشجيع منطقة للتبادل الحر واسعة النطاق تتجاوز حدود الاتفاقيات التجارية المبرمة. إذ أن اعتماد قوائم إقصائية واسعة النطاق قد يعني في الوقت ذاته التقليل من الآثار الدينامية للتكامل على النمو وكذلك المخاطرة المتمثلة في عدم القدرة على فرض النظام التفضيلي على الدول الأغيار. كما أنه لا ينبغي أن يترتب على قواعد المنشأ وإجراءات الموافقة على منح المعاملة التفضيلية لدول الإقليم تكاليف للتكيف قد تؤثر سلبا على تنافسية الفاعلين الاقتصاديين الإقليميين، ولا إقصاء هؤلاء من السوق الإقليمية.

وينبغي أن ترافق تدابير تسهيل التجارة وبشكل مباشر برنامج تحرير المبادلات. كما ينبغي أن تتم إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية بالموازاة مع تبسيط الإجراءات الجمركية والتقليل من المهل وكلفة النقل فيما بين الدول والتي تعود إلى ارتفاع عدد الوثائق الإدارية، وطول الفترة الزمنية عند نقط المراقبة أو على الحدود. كما ينبغي إعداد خطة عمل إقليمية تنفذ بشكل متزامن مع إطلاق منطقة التبادل الحر. وسيتضمن ذلك تنفيذ المعايير الرئيسية المحددة في الاتفاقية بشأن النقل الطرقي الدولي، و تحديث مصطلحات النظام المنسق للدول الأعضاء في اتحاد المغرب العربي، واعتماد نموذج موحد لتبليغ الجمارك، وتنسيق حمولة المحور وأحجام سيارات نقل السلع بين الدول، وإنشاء نظام إقليمي لتأمين السيارات مع تعزيز قدرات الإدارات المغاربية على الحدود. ومن جهة أخرى، يتوقع أن تحفز إجراءات تسهيل المبادلات بين الدول صياغة استراتيجية متكاملة على المدى المتوسط لتحسين بيئة الأعمال في شمال إفريقيا، من خلال الاستخدام الأمثل للتكنولوجيات الجديدة للمعلومات في معالجة الإجراءات والأعمال المتصلة بإنشاء الشركات والصفقات التجارية.

أما المكون الثالث لبرنامج حركية عوامل التكامل في حده الأدنى، وحرية تحرك الأشخاص والحق في الإقامة، فينبغي إدراجه في جدول أعمال اتحاد المغرب العربي على المدى القصير. إذ لا يمكن أن تتسم السوق الإقليمية بالدينامية إذا لم يتمكن الفاعلون الأساسيون، من منتجين ومصدرين ومستوردين، من البحث عن فرص الأعمال في كل الدول الأعضاء. ويلغي استمرار الحواجز في وجه تنقل الأشخاص الجزء الأهم للآثار الدينامية المتوقعة من نطام الأفضليات الإقليمية على التجارة والاستثمارات والتشغيل. وقد تحقق بعض التقدم بالفعل في مجال إزالة التأشيرة الإلزامية بالنسبة لمدد الإقامة القصيرة وفيما بين بعض الدول، لكن المكتسبات تبقى دون المستويات المعيارية في المجالات الاقتصادية المتكاملة. وتعتبر إزالة إجبارية التأشيرة ورخصة الإقامة ضرورة لإضفاء الدينامية على السوق الإقليمية وبروز تدريجي للمواطنة المغاربية.

2. استراتيجية إقليمية من أجل تشغيل الشباب وتنقل العاملين

يدعو الدور الذي لعبه الشباب في ثورات 2011 في كل بلدان المجال المغاربي تقريبا وتشابه مطالبهم، إلى صياغة استراتيجية إقليمية من أجل إدماج أفضل للشباب في الحياة النشطة، إزاء المخاطر الكثيرة التي قد تحدق بهم (التهميش والجنوح والهجرة السرية والتطرف). ويمثل الشباب دون 25 سنة أكثر من نصف سكان شمال إفريقيا، وهم، وبالرغم من ارتفاع عددهم، لا يزالون يواجهون العديد من المعوقات التي تحول دون مشاركتهم في عملية التنمية لاسيما بسبب ضعف تناسب التكوين مع حاجات الاقتصاد، وهشاشة التشغيل، وكذلك صعوبة الاستفادة من التمويل للتشغيل الذاتي. وقد بدلت الحكومات جهودا مهمة بالتأكيد وسجلت نتائج ملموسة خلال العقدين الأخيرين للوصول إلى هدف الألفية «التربية للجميع». لكن يشوب هذا التقدم ضعف نسبي على مستوى إدماج «مخرجات» النظام التربوي في سوق العمل، مما يؤدي إلى مستويات من العطالة لا تزال مرتفعة.

إن ما يلاحظ من معدلات مرتفعة وملموسة للبطالة لدى الشباب (27% على مستوى المنطقة الفرعية)، ولدى الشباب من حاملي الشهادات بشكل خاص (25,9% بتونس، 21,4% في الجزائر، و18,1% في المغرب في 2011) بالإضافة إلى اللجوء بشكل متزايد إلى تشغيل اليد العاملة من بلدان من خارج الاتحاد، يبرز غياب الانسجام بين التدريب والتشغيل في دول اتحاد المغرب العربي وعدم كفاية التناغم بين الأسواق الوطنية للشغل على حد سواء. وإن حساسية إشكالية تشغيل الشباب الحامل للشهادات وتواجدها في كل الدول الأعضاء يبرر وضع استراتيجية إقليمية للشغل تتمحور حول المكونات التالية : (أ) المراجعة التدريجية والقائمة على التشاور للبرامج الوطنية في مجال التدريب لتكييفها أكثر مع حاجات الاقتصاد، (ب) التنسيق التدريجي بخصوص البرامج التعليمية مع اعتراف متبادل بالشهادات، و (ج) تحقيق التناغم في الكفاءات وتكامل القدرات من خلال تنقل العاملين بين البلدان المغاربية. وإن تمازج نخب المستقبل من خلال إنشاء أقطاب إقليمية للتميز حول مواضيع الاقتصاد الأخضر على سبيل المثال، ووضع برامج لحرية حركة الطلبة على شاكلة برنامج «إراسموس»، من شأنه أن يساهم في إضفاء طابع إقليمي على سوق الشغل، كما أنه قد يلعب دورا مهما على المدى البعيد كرافعة لتعميق التكامل المغاربي وتعزيز أشكال التضامن الإقليمي.

لكن، وبالنظر إلى تعقد القضايا المتصلة بالهجرة، سواء تعلق الأمر بالبلدان الأصلية أو ببلدان الاستقبال، ولاسيما في إطار سياق يتسم بتعدد الأزمات، سيتطلب التنقل الناجع للعاملين صياغة إطار قانوني إقليمي مناسب يحرص على المواءمة بين تدفقات الهجرة والحاجات الحقيقية في أسواق العمل. وحتى يصبح تنقل العاملين أداة فعالة لتعزيز التشغيل على المستوى دون الإقليمي، ينبغي أن تمكن تلك الأداة من تكييف الأسواق الوطنية للشغل، من خلال إقامة ربط متواصل بين الحاجات وعرض اليد العاملة بين دول اتحاد المغرب العربي. وفي هذا الباب، يتطلب الأمر التأطير والتتبع من طرف هيأة دون إقليمية. وقد تأخذ أداة الوساطة وتحقيق التناغم بين الكفاءات والتكامل بين القدرات المتوفرة شكل وكالة مغاربية لتشغيل الشباب تستند إلى الهيآت الوطنية القائمة وبعض أدوات اتحاد المغرب العربي منها مرصد إقليمي للكفاءات، والتشغيل والأهلية للشغل، وبنك يتضمن بيانات حول حرية الحركة المهنية وتبادل الخبرة، بالإضافة إلى مركز مغاربي للتدريب وتنمية الكفاءات والتي يمكن أن تكون أداة لربط العناصر الموجودة المتكاملة وتناغمها، من خلال تقديم منتظم للمعلومات للعاملين والمشغلين.

وحتى يكون تنقل العاملين بين دول شمال إفريقيا قابلا للتوقع ومفيدا للجميع، لابد أن يستند إلى ركن قانوني مشترك بين الدول الأعضاء الخمس تسهر الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي على صياغته. وينبغي أن يستلهم هذا الجدع المشترك المعايير الدولية في مجال قانون الشغل ويشمل، على سبيل المثال، الشروط العامة لإبرام عقد العمل وفسخه، ومبدأ المساواة في المعاملة بين العاملين الوطنيين والمغاربيين، وإمكانية نقل مخصصات نظم التقاعد والحماية الاجتماعية من مكان لآخر وأيا كان سن المستفيدين، وحماية العاملين المهاجرين وممتلكاتهم من الطرد الجماعي والتعسفي، في حالات الأزمات السياسية على سبيل المثال.

3. تنفيذ الاستراتيجية الفلاحية لخطة العمل 2011-2020

يمثل الأمن الغذائي رهانا استراتيجيا أساسيا للتكامل المغاربي بالنظر لمدى تبعية المنطقة الفرعية للأسواق الدولية لتتزود بالحبوب على سبيل المثال. وإزاء الحاجات الغذائية المتزايدة، وبالنظر للموارد المحدودة، لا يمكن لأي بلد في المجال المغاربي أن يتخلص لوحده من العجز الهيكلي لإنتاجه الفلاحي. وبالرغم من تواجد بعض الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف (اتفاقية تسهيل المبادلات التجارية بين الدول العربية وتنميتها، والاتفاقية الخاصة بتبادل السلع الفلاحية بين دول اتحاد المغرب العربي، التي تم التصديق عليها في 1993)، لا يزال حجم المبادلات التجارية الفلاحية بين الدول المغاربية ضعيفا.

وقد تم التذكير في العديد من المنتديات المنظمة منذ 2009 بالحاجة الملحة لتعزيز التعاون الإقليمي في المجال الفلاحي. ويمكن أن نشير بشكل خاص الى اجتماع مجلس الوزراء المغاربي المنعقد في يونيو 2010 (طرابلس، ليبيا) والذي اعتمد مشروع اتفاقية تهدف لإنشاء منطقة للتبادل الحر للسلع الزراعية بين دول اتحاد المغرب العربي، ومنتدى الاستثمار الفلاحي المغاربي، المنعقد في نونبر 2010 بالجزائر، أو اجتماع آلية «5+5»[16] حول الأمن الغذائي في البحر المتوسط (فبراير 2012، الجزائر) والذي ركز على تعزيز التعاون الإقليمي في مجال تبادل المعلومات وتتبع الأسعار الفلاحية في الأسواق الدولية، وتنظيم أسواق المنتجات الفلاحية والغذائية، وتطوير فرص التكامل في مجال تبادل المنتوجات الفلاحية.

لقد حددت الرؤية الاستراتيجية 2030 في مجال الفلاحة المغاربية وخطة العمل 2011-2020 المعتمدتان في دجنبر 2010 بمناسبة الدورة 16 للهيأة الوزارية المغاربية المكلفة بالأمن الغذائي، العديد من مجالات التعاون ذات الأولوية ولاسيما : البحث العلمي، والتدبير المستدام للموارد الطبيعية وتحسين الإنتاجية والوصول للأسواق والاستثمارات. لكن هذه الرؤية وخطة العمل، اللتان يمثل تواجدهما ميزة مهمة، لم يترجما إلى برامج إقليمية. إذ هناك بعض اتفاقيات الشراكة في طور الإنجاز لكنها ذات طبيعة ثنائية. فقد وقع المغرب والجزائر، على سبيل المثال، في 2011 اتفاقية تعاون تهدف لتحقيق الأمن الغذائي في البلدين من خلال البحث العلمي، والإنتاج والصادرات الفلاحية، ومكافحة التصحر، وتبادل التجارب وتشجيع الشراكات بين الفاعلين الفلاحيين في البلدين.

وتبقى المقاربة الإقليمية أفضل إطار لتأمين الإمدادات وتحفيز الإنتاج للاستفادة من وفورات الحجم المرتبطة بسعة السوق الإقليمية، وتعزيز القدرات التفاوضية مع الشركاء الخارجيين وتحقيق أشكال التكامل الممكنة بين البلدان. كما أنها تشجع، من جهة أخرى، تبادل التجارب ونقل التكنولوجيات والاستثمار الفلاحي. ومن شأن

16 تتكون مجموعة «5+5» من الجزائر وتونس وموريتانيا والمغرب وليبيا من الضفة الجنوبية، في حين تمثل فرنسا وإيطاليا وإسبانيا والبرتغال ومالطا بلدان الضفة الشمالية.

تنفيذ سريع لمنطقة التبادل الحر المغاربية على نطاق واسع، مع الإزالة الكاملة للحواجز الجمركية المفروضة على الجزء الأكبر من تجارة المنتوجات المحلية بين بلدان الاتحاد، أن يساهم في الدينامية الإقليمية لتشجيع الاستثمار الفلاحي وزيادة المردودية. وتتمثل محاور التدخل الأخرى ذات الأولوية على المدى القصير والمتوسط فيما يلي :

- تملك البلدان للرؤية الفلاحية المغاربية 2030 من خلال تحقيق الانسجام بين السياسات والبرامج الوطنية ؛
- تحديد برامج إقليمية ذات أثر تكاملي كبير، وتعبئة الفاعلين والشركاء لتنفيذها ؛
- وضع آلية إقليمية لتتبع الأنشطة وتقاسم نتائج البحث العلمي والتكنولوجي ؛
- إنشاء مرصد مغاربي لتحليل السوق الدولية للسلع الغذائية وتتبعها.

ومن جهة أخرى، ينتظر أن تمثل المتطلبات البيئية والفرص التنمية التي يتيحها الاقتصاد الأخضر مواضيع مستعرضة في الاستراتيجيات المغاربية الخاصة بالزراعة والطاقة. ومن شأن خطة العمل دون الإقليمية لمكافحة التصحر للفترة 2011-2020 أن يمكن من رفع تحديات التصحر وتدهور الأراضي، وتدبير المياه والأمن الغذائي بنجاعة أكبر، في سياق يتسم بهشاشة كبيرة إزاء تغير المناخ واستمرار الفقر القروي.

وينبغي أن تعكف الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي والمنظمات أو الحركات الجمعوية المنتسبة على نشر خطة العمل دون الإقليمية لمكافحة التصحر لدى الدول الأعضاء، والسكان، وشركاء التنمية، لتحقيق إدراك جماعي وتعبئة الموارد وتعزيز القدرات في مجال تقنيات التكيف مع تغير المناخ.

4. التسريع بإنشاء سوق إقليمية للكهرباء

يتوقع أن يمثل قطاع الطاقة ومكوناته، «الكهرباء» و«الطاقات المتجددة» بشكل خاص ، واحدا من المحفزات الأساسية لدينامية التكامل المغاربي. ويستدعي الاستهلاك المحلي المتزايد للكهرباء (أكثر من 6 إلى 8% سنويا)، ونضوب موارد الطاقة الأحفورية على المدى البعيد، ومتطلبات برنامج التنمية المستدامة في مجال تقليص انبعاثات الكربون، والطلب القوي للاتحاد الأوربي على الطاقة النظيفة من شمال إفريقيا، تحقيق انتقال طاقي من شأنه أن يمثل رافعة مهمة للنمو وتنويع الاقتصادات ونقل التكنولوجيا وإنشاء فرص العمل. ووفقا للبنك الإفريقي للتنمية (2012)، من شأن إنشاء قدرات لإنتاج الطاقة الشمسية بنسبة 20 جيغاوات أن ينشئ فرص عمل تعادل 235.280 سنة-فرد.

ويمثل النمو المتسارع للطلب على الطاقة، وتوفر الموارد وتنوعها، ووجود إطار رسمي للتعاون العملي بين الفاعلين (اللجنة المغاربية للكهرباء)، والمكتسبات المحققة في مجال الربط بين الشبكات الوطنية، والمبادلات، وإن كانت متواضعة، للكهرباء، والتزام أغلب الدول بتطوير الطاقات المتجددة، واهتمام الشركاء الأوربيين بهذا المصدر الجديد للطاقة من خلال خطة الطاقة الشمسية المتوسطية ومبادرة «ديزيرتيك»، عناصر مهيكلة لاستراتيجية طاقية مشتركة وسوق إقليمية واعدة.

وقد أكد مجلس وزراء الطاقة، الذي انعقد في نونبر 2010 في الرباط (المغرب)، ومختلف المنتديات المنظمة خلال السنوات الأخيرة (مؤتمر الشرق الأوسط وشمال إفريقيا للطاقات المتجددة في دورته 5 المنظمة بمراكش، مايو 2012، والمنتدى الدولي للطاقة، الرباط، شتنبر 2012... على سبيل المثال) على الحاجة الملحة لتعميق التفكير في

استراتيجية مغاربية لتنمية الطاقات المتجددة، وتحديد مقاربة إقليمية لتشجيع إنشاء سوق متكاملة للكهرباء من شأنها أن تستفيد في الوقت ذاته من الفرص التي يتيحها الربط المشترك مع أوربا.

وينبغي أن تمثل المواءمة بين الأطر المعيارية، والاستخدام المتناغم للموارد لبناء القدرات في مجال التخطيط والإنتاج والتبادل ومساءلة المشغلين الوطنيين، محاور التدخل الاستراتيجية الثلاث لإنشاء سوق إقليمية للكهرباء. ويمكن أن تكون الإجراءات الأولية على المدى القصير والمتوسط كالتالي :

- المواءمة التدريجية بين القوانين ومدونات الشبكات ؛
- وضع استراتيجية إقليمية لبناء القدرات ونقل المعارف ؛
- التسريع بعملية صياغة استراتيجية مغاربية للطاقات المتجددة تشجع بروز أقطاب صناعية إقليمية ؛
- وضع برامج إقليمية موحدة، لاسيما في مجال البحث العلمي المخصص للطاقات المتجددة.

5. الشروط المسبقة لتعزيز القدرات وإضفاء مزيد من الفعالية على الآليات المؤسساتية

سترتهن مصداقية إعادة إطلاق التكامل المغاربي بدينامية المؤسسات المكلفة بالسهر على التعاون الإقليمي متعدد القطاعات. ويأتي هذا المعطى الأولي على أربع مستويات : الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي وهيآت القرار والإدارات الوطنية والفاعلين غير الحكوميين.

ويطمح اتحاد المغرب العربي إلى تحقيق بعض من العناصر الأساسية للتكامل الإقليمي على المدى المتوسط والمتمثلة في منطقة للتبادل الحر وحرية تنقل الأشخاص وتنفيذ استراتيجيات قطاعية مشتركة. وسيكون على الأمانة العامة ومؤسساتها المتخصصة أن تلعب دورا محوريا في صياغة برامج ومشاريع مدمجة، والتفاوض حولها ثم اعتمادها، برامج تساهم في تحقيق الأهداف التي حددتها الاتفاقية. وبالتالي، ينبغي أن تتزود بهياكل أكثر تكيفا مع إدارة برنامج تكاملي متعدد الأبعاد يتوفر على ما يكفي من الموارد البشرية والمالية، والصلاحيات لإطلاق دينامية إقليمية قوية، وتعبئة الشركاء في التنمية حول مشاريع مشتركة.

وفيما يخص الموارد المالية، تستدعي الحدود الموضوعية للنظام التقليدي للمساهمات المقتطعة من الميزانيات الوطنية البحث عن آلية بديلة للتمويل واعتمادها، تكون مستقلة بدرجة أكبر وأقدر على ضمان عملية تكامل لا رجعة فيها. وينبغي أن يتوفر لاتحاد المغرب العربي، ومؤسساته المتخصصة القائمة منها أو التي ستنشأ، حد أدنى من القدرة على المبادرة والعمل لتنفيذ أهدافه، لاسيما من خلال توفير تمويل منتظم لميزانية التسيير الخاصة به، والقيام بدراسات فنية، وإنشاء صندوق للتكافؤ أو لتكييف تكاليف السوق الإقليمية وأرباحها و تخصيصات من رأسمال البنك المغاربي للاستثمار والتجارة الخارجية لبعض البرامج والمشاريع التكاملية.

وبخصوص سير المؤسسات، يلاحظ أن عدم انتظام اجتماعات هيآت القرار التابعة لاتحاد المغرب العربي كان من بين العوامل الأساسية التي عرقلت التكامل المغاربي خلال العقدين الأخيرين. وقد أظهرت تجربة الاتحاد الأوربي وبعض التجمعات الاقتصادية الإقليمية في إفريقيا (المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، والمجموعة الإنمائية للجنوب الإفريقي) أهمية دور أصحاب القرار السياسي في عملية اتخاذ القرار بشكل جماعي، وتكييف الاستراتيجية الإقليمية بشكل أمثل مع تغيرات المحيط الدولي. وينبغي أن تستند إعادة إطلاق التكامل المغاربي

إلى لاتمركز سلطات القرار، وتقارب مواعيد اجتماعات كل الهيآت الدستورية بانتظام أكبر، لإضفاء وتيرة أسرع على الدينامية الإقليمية. كما ينبغي أن تجد ضرورة اعتماد حكامة تشاركية أكثر، والتي تستند إليها كل السياسات الإصلاحية الجارية في الدول الأعضاء، ما يوازيها في طريقة عمل هيآت الاتحاد. ومن شأن توسيع صلاحيات المجلس الاستشاري في المجال المعياري أو تحوله التدريجي إلى برلمان مغاربي، وإنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي وبيئي، أن يمكن السكان، من خلال وسائل للتمثيل تحدد لاحقا، من التوفر على وسائل للمشاركة بشكل أكثر نشاطا في عملية تكون قانون لاتحاد المغرب العربي، ومراقبة تنفيذ السياسات الإقليمية.

كما ينبغي تكميل الهندسة المؤسساتية بآلية تمثيلية فعالة في الدول الأعضاء، لتسهيل التفاعل بين الأمانة العامة لاتحاد المغرب العربي والإدارات العمومية، وتفادي تدبير مشتت للسياسات والبرامج المشتركة. ومع تواجد الوزارات الوصية أو الوزارات التي تختص بالتكامل الإقليمي، سيكون من المناسب إنشاء لجنة وطنية لاتحاد المغرب العربي أو لاتحاد المغرب العربي وس- ص في كل بلد (حسب الحالة). وستتكون هذه الوحدة المخصصة، والتي لن يستدع عملها أية ميزانية بعينها، من ممثلين تعينهم الإدارات الوطنية المشاركة في تدبير عملية التكامل : الجمارك ومصلحة الضرائب والتجارة الخارجية، والصناعة والنقل والطاقة وتكنولوجيات المعلومات والاتصال، والهجرة والفلاحة... إلخ. وستكون مسؤولة عن التتبع المنتظم والمدمج للاستراتيجية الإقليمية، ولاسيما لتحديد المواقف الوطنية وتقديم خدمات المشورة لمتخذي القرار السياسي، وكذا تنفيذ القرارات المشتركة وتقييم عمل السوق الإقليمية وعملية التكامل بشكل شامل وبانتظام. وستكون للمفوضية أمانة دائمة تضم ممثلين عن الإدارة الوصية على التكامل الإقليمي في كل بلد. وحتى تتملكها الأطراف المعنية، فسيتم توسيع المفوضية لتشمل ممثلين من منظمات المشغلين والمنصات الوطنية وشبكات منظمات المجتمع المدني التي تعمل حول مواضيع التكامل الإقليمي.

6. تشجيع أشكال التعاون الملموس بين الفاعلين الآخرين

بالإضافة إلى إضفاء دينامية على الآليات المؤسساتية في إطار مهامها التقليدية المتمثلة في التوجيه والتحفيز والتسهيل، ينبغي أن يستند التكامل المغاربي، في بعده الاجتماعي والاقتصادي، أكثر على الفاعلين من القطاع شبه العمومي، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، من خلال أشكال متعددة من الشراكات، تبدأ من التنسيق البسيط للبرامج إلى إنجاز المشاريع بشكل مشترك.

وفي مجال خدمات السلع بشكل خاص (الطاقة، والنقل، واللوجيستيكية، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والأبناك والتأمين)، فإن تواجد كتلة حرجة من الفاعلين الوطنيين بالمغرب العربي تتيح فرصا حقيقية للتعاون في مختلف القطاعات أو التسريع بوتيرته بحيث يمثل قاطرة للربط تدريجيا بين الاقتصادات المغاربية. ومن شأن بناء قاعدة اقتصادية إقليمية على مستوى البنى الأساسية والخدمات أن يرفع من مستوى المردودية، وهو أمر ضروري لإضفاء قيمة مثلى على الإمكانات التجارية والإنتاجية القائمة، لاسيما في قطاع الصناعات الغذائية والبيتروكيميائية والأسمدة والطاقات المتجددة والسياحة. كما سيمكن ذلك الفاعلين الاقتصاديين من التحرك بسهولة أكبر داخل مجال أوسع وذو تنافسية أقوى، في إطار منطق تخصص يقوم على الميزات المقارنة لكل طرف، وعلى تنظيم إقليمي للإنتاج يستند إلى الشبكات و/أو من خلال إنشاء أقطاب تلعب دور القاطرة في المناطق الحدودية بشكل خاص. ويكتسي إعداد إطار قانوني إقليمي لتسهيل مشاريع القطاع الخاص، في إطار مقاربة مربحة للجميع، طابع الأولوية، لتشجيع انتهاز فرص الشراكة المتواجدة بين الشركات المغاربية، في أشكال

مختلفة : عقود للتزويد بالسلع والخدمات، والمشاريع المشتركة، والشراء المتبادل للأسهم، والمناولة المشتركة، وعملية بناء المشروع وتدبيره ونقل ملكيته، والصناعات التحويلية... إلخ. والنقل ويؤكد «هوكون» (2003) على

سبيل المثال بأن التحالفات بين الشركات والمستثمرين المباشرين داخل منطقة جنوب شرق آسيا، قد هيكلت التجارة الإقليمية من خلال المبادلات بين الفروع أو مبادلات السلع التكميلية داخل الفروع الإقليمية، دون «المزايا المنجزة « المستمدة من مأسسة متينة.

وهكذا يمكن أن يصبح تشجيع أشكال التعاون العملي رافعة مهمة لتسريع التكامل المغاربي. وستنهض بأشكال التعاون هذه شبكات الفاعلين المغاربيين من الهيآت الممثلة لأصحاب المصلحة، القائمة منها أو التي ستنشأ، (الاتحاد المغاربي للأبناك، والاتحاد المغاربي للتغليف والتعبئة، والاتحاد المغاربي للفلاحين...)، والمنظمات الحكومية الدولية المتخصصة (اللجنة المغاربية للكهرباء، والبنك المغاربي للاستثمار والتجارة الخارجية، والأكاديمية المغاربية) أو الشراكات القطاعية بين هيآت شبه عمومية مستقلة. وعلى نفس المنوال، من شأن إقامة شبكات بين منظمات المجتمع المدني التي تعمل على موضوعات التنمية المستدامة والحكامة الجيدة وتعزيز دولة الحق والقانون، أن تسهل صياغة ردود مشتركة على التحديات المتصلة بالتدبير المتشاور للممتلكات العمومية الإقليمية، ومشاركة الشباب في التنمية، وتعميق الثقافة الديموقراطية وحقوق الإنسان.

إن العملية الضرورية المتمثلة في لاتمركز صلاحيات القرار لهيآت اتحاد المغرب العربي ستصبح أكثر فعالية إذا ما تمت مرافقتها باللامركزية في بعض المجالات ومستويات الصلاحيات لفائدة هيآت وطنية شبه حكومية والقطاع الخاص وشبكات المجتمع المدني، لتشجيع الشراكات بين مختلف المناطق حول مصالح قطاعية مشتركة تندرج في إطار الأهداف الاستراتيجية للاتحاد. ودون إعادة النظر في الدور المركزي للدول إزاء مهامها العادية المتمثلة في تنظيم الاقتصاد، لا ينبغي أن يبقى التكامل المغاربي حكرا على السلطات العمومية، ويجب أن يتطور نحو عملية أكثر تشاركية، واستراتيجية لشراكة ثلاثية بين القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني.

الخلاصة

يبرز مما سبق أن رهانات التكامل المغاربي وأهدافه لا زالت موضوع الساعة إلى حد بعيد، بالنظر لطبيعة تحديات التنمية التي تواجه دول المنطقة الفرعية وتشابهها، وذلك بالرغم مما حصل من تأخر في مسلسل إنشاء مجال اقتصادي متكامل في شمال إفريقيا. وفي الوقت ذاته، تتوفر المنطقة الفرعية على جل مزايا سوق ذات أداء جيد، بإمكانها أن تتيح وفورات حجم مهمة وتجذب الاستثمارات المباشرة الأجنبية أكثر. وسيكون لتعزيز التكامل المغاربي، بأبعاده المختلفة (تحرير التجارة، وحركية عوامل التكامل، والتنسيق بين السياسات القطاعية، ومواءمة بين القواعد والبرامج والمشاريع المشتركة) تأثير إيجابي على النجاعة الاقتصادية للدول والشركات، كما يحدد، بشكل ما، إمكانات نموها وتطورها في المستقبل.

وتنطوي التحولات السياسية التي عرفتها المنطقة الفرعية خلال السنتين الأخيرتين على دعوة للقيام بإصلاحات اقتصادية واجتماعية تدمج البعد الإقليمي كعنصر ثابت في السياسات الإنمائية الوطنية. وهناك بوادر بدأت تظهر عن وعي جماعي بالحاجة لإعادة إطلاق دينامية الاتحاد والتسريع منها، حتى يستغل المغرب العربي طاقته الإنمائية ويستفيد من الفرص التي يتيحها موقعه الاستراتيجي كنقطة التقاء بين إفريقيا وأوربا والشرق الأوسط.

ويعكس تحديد ترتيب الأولويات على المدى القصير والمتوسط السعي لإضفاء مزيد من الفعالية على عملية إعادة إطلاق مسلسل التكامل، من خلال تظافر الجهود في المجالات التي من شأنها أن تكون لها آثار محفزة على المدى القصير لدينامية بناء مجال اقتصادي مغاربي، وذلك دون إعادة النظر في سداد جميع استراتيجيات التعاون الموجودة أو قيد الصياغة. وينبغي كذلك أن يرافق تحديد محاور التدخل ذات الأولوية إضفاء طابع تنفيذي أكبر على الإطار المؤسساتي للتعاون الإقليمي، وإعادة تقييم أدوار كل الفاعلين المحتملين، لتسهيل التناغم بين الكفاءات والأدوار المتكاملة. كما ينبغي إعداد مجال جديد للمبادرات والصلاحيات بشكل خاص للفاعلين من القطاع الخاص، والقطاع شبه العام المستقل، والمجتمع المدني، قصد صياغة برامج ومشاريع إقليمية حول مجالات اهتمام هاته الأطراف، والتسريع بتنفيذها.

المراجع البيبليوغرافية

الاتحاد العربي لمنتجي وناقلي وموزعي الكهرباء (2010)،

البنك الإفريقي للتنمية (2012)، تحرير إمكانات شمال إفريقيا بفضل التكامل الإقليمي

البنك الدولي (2005)، مناخ أفضل للاستثمار للجميع

بولدوين ر. إ. (1992)، الفوائد الدينامية الناتجة عن التجارة والقابلة للقياس

بن يحيى ه.، الأمين العام لاتحاد المغرب العربي/مداخلة قدمت لمؤتمر «كلفة غياب المغرب العربي»، مدريد، مايو 2006

بوهلال ي.، أهداف الألفية للتنمية في تونس، نونبر 2011

اللجنة الاقتصادية لإفريقيا-مكتب شمال إفريقيا (2010)، دراسة حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بشمال إفريقيا

اللجنة الاقتصادية لإفريقيا-برنامج الأمم المتحدة الإنمائي-منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية-البنك الإفريقي الإنمائي-إفريقيا والكرايبي والمحيط الهادي ؛ الآفاق الاقتصادية بإفريقيا 2012

اللجنة الاقتصادية لإفريقيا-مكتب شمال إفريقيا، تقرير حول الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، مارس 2012

المركز الإفريقي للإحصائيات، اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، الدليل الإحصائي 2012

دي ميلو، ج. باناكاريا، أ.، رودريك، د.، التوجهات الإقليمية الجديدة : من منظور كل بلد على حدى، 1993

إيبفا س.، دراسة حول تعبئة الادخار في وسط إفريقيا، المكتب الإقليمي الفرعي لوسط إفريقيا، 2008

منظمة الأغذية والزراعة-آفاق الحصاد والوضع الغذائي، يونيو 2011

منظمة الأغذية والزراعة، تقرير حول الزراعة العالمية : أفق 2015-2030

الأخبار المالية (11-27 2008)، اتحاد المغرب العربي : كلفة غياب المغرب العربي

فرانسيس غيلس، «غياب المغرب العربي يكلف كثيرا المغرب العربي»، جويدة «لوموند ديبلوماتيك»، يناير 2010

التقرير الرابع للهيأة الحكومية الدولية المعنية بتغير المناخ (2007)

هوكون ف. (2003)، الاقتصادات النامية في عصر التوجهات الإقليمية، كارتالا

كروكمان، ب. (1991)، الجغرافيا والتجارة، صحافة معهد ماساتشوسيتس للتكنولوجيا

وزارة الاقتصاد والمالية ؛ المغرب : رهانات الاندماج المغاربي «كلفة غياب المغرب العربي»، أكتوبر 2008

عمان، ش. (2000) ؛ أي سياسة لجذب الاستثمارات ؟ باريز، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير حول التنمية البشرية، 2011

مجلة السكان والمجتمعات، العدد 491، يوليوز-غشت 2012

إحصائيات اليونكتاد ؛ تحديث دجنبر 2011

إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الجزائر 2012-2014

إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية موريتانيا 2012-2016

إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ليبيا 2012-2014

إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية المغرب 2012-2016

إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية السودان 2012-2016

شارع التين، قطاع 3، أ5 – حي الرياض – الرباط – المغرب
ص. ب.: 2062 – الرباط الرياض
الهاتف: 29 78 71 537 (212+) – الفاكس: 02 27 71 537 (212+)
البريد الالكتروني: srdc-na@uneca.org
الموقع الالكتروني: www.uneca.org/sro-na