التقدم ببطء نحو التكامل

دليل جديد يتيح للبلدان الإفريقية معرفة مدى التقدم المحرز في جهود التكامل الإقليمي

كارلوس لوبيز

يُكلف نقل حاوية من كينيا إلى بوروندي أكثر من تكلفة نقلها من بلجيكا أو المملكة المتحدة إلى كينيا. فمن المتعذر عبور ٢٠٪ من شبكات البنية التحتية الدولية في إفريقيا، مثل شبكة الطرق السريعة عبر إفريقيا. ويُعد الارتباط بخطوط الطيران هو الأدنى في العالم ويتركز في حوالي ٣٢٨ مركزا فقط على كتلة أرضية مساحتها ١١,٧ مليون ميل مربع تقريبا، مما يجعل السفر بين البلدان الإفريقية مكلفا ويستغرق وقتا طويلا (شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة، ٢٠١٦).

وبالرغم من أن الحلم الإفريقي كان جزءا من التاريخ الحديث لهذه القارة منذ حركات النضال من أجل استقلال الأراضي الإفريقية عن الحكم الأوروبي في خمسينات وستينات القرن العشرين، لم ينجح القادة الأفارقة أبدا في تحويل هذا الحلم إلى رأسمال سياسي. ولم تحقق مساعي الوصول إلى تكامل حقيقي سوى نتائج متباينة حتى الآن.

وهناك سلسلة من المبادرات يرجع تاريخها إلى عام ١٩٨٠ — خطة عمل لاغوس، ومعاهدة أبوجا، والشراكة الجديدة من أجل تنمية إفريقيا، وخطة عام ٢٠٦٣ الأكثر حداثة — كان يُنظر إلى كل منها باعتبارها الاستجابة الاقتصادية لحاجة إفريقيا إلى مستقبل جديد أكثر ترابطا. فلماذا يُعد تنفيذ هذه الرؤية لقارة متكاملة بالفعل أمرا في غاية الصعوبة؟

الحاجة إلى منظور أوسع

يكمن جزء من الإجابة في الحاجة إلى خطة للتكامل الإقليمي في إفريقيا من أجل تجاوز التركيز على التجارة وحدها. وهناك أسباب تدعو إلى النظر من منظور أوسع من ذلك بكثير. فتنوع المنتجات المعروضة للبيع في السوق المحلية لا يقل أهمية عن سهولة حركة المواطنين بين البلدان، حيث يسافر الأفراد للترفيه أو العمل؛ وفعالية تكاليف الاتصالات، حيث يختار الأفراد الدراسة أو البحث عن عمل؛ بل وكيفية قيامهم بتحويل الأموال إلى عائلاتهم أو الحصول على رأس المال المبدئي اللازم لإنشاء شركة.

ومع ذلك، يركز القليل من صناع السياسات على هذه الصورة الأكبر عند النظر في سياسات تعزيز التكامل.

وتُعد الجماعات الاقتصادية الإقليمية في القارة من العلامات الملموسة على التقدم المحرز في مجال التكامل. وهي الوحدات الأساسية

للجماعة الاقتصادية الإفريقية التي أُنشئت بموجب معاهدة أبوجا عام ١٩٩١، والتي توفر إطارا شاملا لتحقيق التكامل الاقتصادي في القارة.

وتشمل مجموعات البلدان هذه اتحاد المغرب العربي وتجمع دول الساحل والصحراء في الشمال، والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس) في الغرب، وجماعة شرق إفريقيا والهيئة الحكومية للتنمية في الشرق، والجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي في الجنوب، والسوق المشتركة لدول شرق إفريقيا والجنوب الإفريقي في الجنوب الشرقي، والمجموعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا في الوسط.

وتتخذ الجماعات الاقتصادية الإقليمية خطوات ملموسة نحو التكامل. فعلى سبيل المثال، تطبق هذه الجماعات الآن تدابير مبتكرة في مجال الاتصالات المتنقلة لخفض تكاليف تجوال الهاتف المحمول من خلال توثيق التعاون. وينطبق هذا بشكل خاص على جماعة شرق إفريقيا. ففي يناير ٢٠١٥، أطلقت كينيا ورواندا وجنوب السودان وأوغندا شبكة المنطقة الواحدة في شرق إفريقيا في محاولة لتوحيد أسعار المكالمات الإقليمية وخفض التكاليف بين الدول المشاركة. وتشير التقديرات الأخيرة إلى أن تجارة الهاتف المحمول قد نمت بنسبة ٩٣٥٪ خلال ثلاثة شهور من طرحها، بينما انخفضت تكلفة إجراء المكالمات بنسبة تتجاوز ٦٠٪.

ولكن لا تزال التحديات الأساسية قائمة. فتبلغ نسبة التجارة الرسمية في السلع ١٤٪ في إفريقيا، مقارنة بنسبة ١٧٪ في أمريكا الجنوبية والوسطى، و٤٢٪ في أمريكا الشمالية، و٦٢٪ في الاتحاد الأوروبي، و٦٤٪ في آسيا. ولا تزال التجارة بين أكبر الاقتصادات الإفريقية تقوم على أساس الدولة الأولى بالرعاية.

وهذه ليست سوى أمثلة قليلة على المدى الذي يجب أن تبلغه القارة قبل تحقيق التكامل الفعلي. وفي حين قام صناع السياسات بتصميم أطر التكامل، فقد أعيق تنفيذ هذه الأطر بسبب غياب آليات للمراقبة والتقييم. وببساطة، لم تكن هناك حتى وقت قريب أي وسيلة تحدد، بطريقة دقيقة وموضوعية، البلدان التي تحرز أكبر تقدم في تعميق التكامل الإقليمي، والمناطق التي لا تزال فرادى البلدان فيها متخلفة، والسياسات والمؤسسات الأكثر فعالية في تعزيز التكامل.

قياس التكامل

ولسد هذه الفجوة، أطلق الاتحاد الإفريقي وبنك التنمية الإفريقي واللجنة الاقتصادية لإفريقيا دليل التكامل الإقليمي الإفريقي، الذي يعرض رؤية عابرة للحدود ومتعددة الأبعاد للتكامل.

ويقيس الدليل خمسة أبعاد مختلفة، هي: التكامل التجاري، والبنية التحتية الإقليمية، والتكامل الإنتاجي، وحرية انتقال الأشخاص، والتكامل المالي والاقتصادي الكلي. وتستند هذه الأبعاد إلى نظرة عامة عن العوامل الاجتماعية الاقتصادية الأساسية لتحقيق التكامل. ويجري استخدام ١٦ فئة، عبر الأبعاد الخمسة، في حساب الدليل (الرسم البياني ١).

التكامل التجاري: تعد حرية انتقال السلع عنصرا أساسيا لنمو التجارة. وتستفيد الشركات والأفراد عندما تزداد سرعة تدفقات التجارة وتصبح أكثر فعالية من حيث التكلفة. وتعد الروابط التجارية بين إفريقيا وبقية العالم مباشرة وفعالة بقدر أكبر مقارنة بالتجارة بين المناطق المتجاورة في إفريقيا بسبب فجوات البنية التحتية أو التكاليف الرأسمالية والحواجز غير الجمركية.

البنية التحتية الإقليمية: تطوير البنية التحتية في جميع أنحاء القارة هو الجانب الأوضح للتكامل الإقليمي. ويشمل ذلك الطرق السريعة التي يجري إنشاؤها عبر الحدود، ورحلات الطيران التي تنقل الركاب من عاصمة إلى أخرى، والمزيد من الأشخاص الذين يستخدمون الهاتف المحمول في شوارع المدينة أو المناطق التجارية الريفية. وتؤثر الروابط العديدة التي يتم إجراؤها من خلال الطرق أو الجو أو بشكل متزايد من خلال موجات الأثير تأثيرا مهما على جهود التكامل في إفريقيا. ويؤدي تحسين البنية التحتية الإقليمية إلى خفض تكاليف المعاملات وزيادة سرعة تسليم البضائع وتقديم الخدمات، وبالتالي فإن المراكز الإقليمية — إلى جانب البلدان الصغيرة أو غير الساحلية— تحصل على الكثير من المكاسب بدءا من تطوير البنية التحتية إلى تعزيز النمو الاقتصادي.

التكامل الإنتاجي: تعد الحاجة إلى زيادة الإنتاج والإنتاجية في غاية الأهمية للنجاح الاقتصادي في إفريقيا. ويمكن لإفريقيا بذل المزيد من الجهود لتطوير سلاسل القيمة الإقليمية والعالمية، مما يعني التشجيع على زيادة تنوع القواعد الاقتصادية وصلابتها. ومع ارتفاع القوة الشرائية للمستهلك، ستكون السلع الوسيطة التي تستخدمها الشركات في إنتاج السلع تامة الصنع أو الخدمات مهمة للسوق الداخلية في إفريقيا. ويرتبط بناء التجمعات الصناعية بسهولة الوصول إلى الممرات التجارية الإقليمية التي تنتقل من خلالها السلع والتشجيع على زيادة توليد الكهرباء الإقليمية لتوفير الطاقة اللازمة للإنتاج. ولأغراض الإنتاج الصناعي أو الزراعي، يتعين على الأقاليم

الرسم البياني ١

قياس التقدم المحرز

يقيس دليل التكامل الإقليمي الإفريقي ١٦ مؤشرا مختلفا عبر خمسة أبعاد عامة.

المصادر: اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، ومفوضية الاتحاد الإفريقي، وبنك التنمية الإفريقي (٢٠١٦).

إطلاق إمكاناتها الإنتاجية وضخ الاستثمارات والتغلب على العقبات وزيادة القدرة التنافسية للقطاعات.

حرية انتقال الأشخاص: لا يقتصر الانتقال عبر الحدود على دفعة قوية للنمو الاقتصادي وتنمية المهارات، لكنه يدعم القدرة التنافسية أيضا. وتفيد حرية انتقال الأشخاص كلا من البلد التي تفتح حدودها والبلد التي ينتقل مواطنوها، كما هو واضح في نمو تحويلات الأموال في السنوات الأخيرة. وبالنسبة للعديد من البلدان

تعد الروابط التجارية بين إفريقيا وبقية العالم مباشرة وفعالة بقدر أكبر مقارنة بالتجارة بين المناطق المتجاورة في إفريقيا.

الإفريقية، يمكن للهجرة أن تسد فجوات المهارات وتسمح بتبادل الأفكار، مما يؤدي إلى التوسع في ريادة الأعمال والابتكار فيما وراء الحدود.

التكامل المالي والاقتصادي الكلي: تزداد الاستثمارات عندما تتدفق رؤوس الأموال بحرية أكبر، ويتم تخصيص التمويل للقطاعات الأكثر إنتاجية، ويحصل المستثمرون في القارة على عوائد أكبر. وبالتالي، عندما تنخفض تكاليف ممارسة أنشطة الأعمال وتعمل المؤسسات المالية على نحو أكثر فعالية، ستستفيد المشروعات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة والشركات المبتدئة. وتشجع زيادة التكامل المالي على نقل المعرفة والتكنولوجيا فضلا على زيادة الابتكار.

أداة عملية تركز على النتائج

الهدف من الدليل، الذي يعد تقرير حالة ومحفز من أجل التغيير، هو أن يكون أداة متاحة وشاملة وعملية وتركز على النتائج وتشدد على تعزيز السياسات والحقائق الفعلية. وقد صُمم بغرض تزويد صناع السياسات على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية؛ والشركات؛ وغيرها من الأطراف المعنية ببيانات موثوقة تصنف البلدان والمؤسسات في مختلف الفئات والأبعاد، مما يبين مواطن القوة والضعف. والهدف من ذلك هو تمكين هذه الأطراف من العمل.

ويركز الدليل، في نسخته الأولى، على التحليل المقارَن داخل الجماعات الاقتصادية الإقليمية وفيما بينها، بهدف الأخذ بعين الاعتبار التنوع في جهود التكامل في إفريقيا. وهو يتيح لكل جماعة تحديد ما لديها من نقاط قوة وفجوات في كل بُعد من الأبعاد الخمسة.

وقد ظهرت العديد من النتائج المهمة من التحليل الأولي. فالتكامل الإقليمي الشامل فيما بين الجماعات الاقتصادية الإقليمية في إفريقيا لم يصل إلى منتصف المقياس الذي يتراوح بين لا تكامل على الإطلاق والتكامل التام في كل الأبعاد (راجع الرسم البياني ٢). وهذا يدل على أن هناك إمكانات كبيرة لإحراز تقدم نحو تحقيق التكامل الشامل في الإقليم. وتَبرز جماعة شرق إفريقيا باعتبارها الجماعة الإقليمية الأكثر تكاملا بوجه عام، تليها الجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس).

وقد يُعزى الأداء الجيد لجماعة شرق إفريقيا جزئيا إلى تاريخ ما قبل الاستقلال، عندما كانت بريطانيا تدير نواة هذه الجماعة تحت مسمى اتحاد شرق إفريقيا من خلال الحكم المشترك والأعراف والمؤسسات المشتركة. ونظرا للالتزام السياسي القوي الذي تحقق على أعلى مستوى في الآونة الأخيرة، تستند المرحلة الحالية من التكامل في شرق إفريقيا إلى هذا التاريخ المشترك — بعد توقف جهود التكامل خلال ستينات وسبعينات وثمانينات القرن العشرين.

ما الذي يمكن أن يفسر هذه المستويات المختلفة من أداء الجماعات الاقتصادية الإقليمية في إفريقيا؟

من المهم ملاحظة أن المؤشرات الموضحة في الرسم البياني ١ تشمل كلا من مقاييس «المدخلات» التي تقيس السياسات ومقاييس «النتائج» التي تقيس قيمة ما ينشأ من تدفقات اقتصادية عبر الحدود. والجماعات الاقتصادية الإقليمية التي تحقق أعلى أداء في الدليل يكون أداؤها جيدا وفقا لهذين النوعين من المقاييس على حد سواء. غير أن هذا الارتباط بين الأداء وفقا لمؤشرات المدخلات والنتائج يشير إلى أن السياسات المقيسة وفقا لمؤشرات المدخلات تؤدي بالفعل إلى تحقيق نتائج أفضل في مجال التكامل. وبعبارة أخرى، قد يكون أداء جماعة شرق إفريقيا والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس) والجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي أفضل مقارنة بالتكتلات الأخرى لأنها طبقت السياسات المؤيدة للتكامل التي يتم قياسها في الدليل.

وبالرغم من أن كل جماعة اقتصادية إقليمية تحقق نتيجة أعلى من المتوسط في بُعد واحد أو أكثر، ففي جميع الحالات يتم تحقيق أعلى النتائج في مجال التكامل التجاري وأقل النتائج في مجال التكامل المالي والاقتصادي الكلي. ويمكن تحسين مستوى التكامل المالي والاقتصادي الكلي عن طريق سلسلة من الإجراءات، منها تعزيز الخدمات المصرفية عبر الحدود خارج المراكز المالية المعروفة، وتوحيد المدفوعات الإقليمية، وتنفيذ المبادئ التوجيهية المالية متعددة الأطراف، والتقارب نحو تحقيق أهداف التضخم والمالية العامة واستقرار سعر الصرف.

وتحتل الجماعات الاقتصادية الإقليمية المراتب الأقرب إلى بعضها البعض في بُعدي البنية التحتية الإقليمية والتكامل الإنتاجي والمراتب الأبعد عن بعضها البعض في بُعدي حرية انتقال الأشخاص والتكامل المالي والاقتصادي الكلي (راجع الجدول).

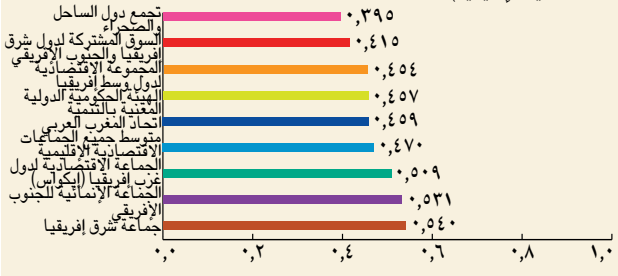
وتظهر النتائج أن ٢٨ بلدا حققت أعلى أداء وتعتبر الأكثر تكاملا بوجه عام على مستوى الجماعات الاقتصادية الإقليمية الثمان المدرجة في الدليل. وهناك ١٩ بلدا أخرى تعتبر متكاملة بوجه عام. ويبين التحليل أيضا أن الوزن الاقتصادي للبلد لا يتناسب بالضرورة مع درجة تكامله الإقليمي، باستثناء كينيا وجنوب إفريقيا. فعلى سبيل المثال، بالرغم من أن نيجيريا تسهم بنسبة ٣٧٪ في إجمالي

الرسم البياني ٢

القياس

الجماعات المعروفة، مثل جماعة شرق إفريقيا، ذات الروابط الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الوثيقة تحقق نتائج أفضل بوجه عام وفقا لدليل التكامل.

(متوسط النتائج الكلية في مجال التكامل الإقليمي حسب الجماعة الاقتصادية الإقليمية)



المصادر: اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، ومفوضية الاتحاد الإفريقي، وبنك التنمية الإفريقي (٢٠١٦).
ملحوظة: تحسب النتائج على مقياس من صفر (الأدنى) إلى واحد (الأعلى).

نظرة أقرب

يتيح الدليل للأقاليم معرفة مواطن القصور التي تعاني منها بدقة من خلال تحديد النتائج المحققة في كل بعد.

(النتائج المحققة في كل بعد حسب الجماعة الاقتصادية الإقليمية)

	التكامل التجاري	البنية التحتية الإقليمية	التكامل الإنتاجي	حرية انتقال الأشخاص	التكامل المالي
تجمع دول الساحل والصحراء	٠,٣٥٣	٠,٢٥١	٠,٢٤٧	٠,٤٧٩	٠,٥٢٤
السوق المشتركة لدول شرق إفريقيا والجنوب الإفريقي	٠,٥٧٢	٠,٤٣٩	٠,٤٥٢	٠,٢٦٨	٠,٣٤٣
جماعة شرق إفريقيا	٠,٧٨٠	٠,٤٩٦	٠,٥٥٣	٠,٧١٥	٠,١٥٦
المجموعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا	٠,٥٢٦	٠,٤٥١	٠,٢٩٣	٠,٤٠٠	٠,٥٩٩
الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (إيكواس)	٠,٤٤٢	٠,٤٢٦	٠,٢٦٥	٠,٨٠٠	٠,٦١١
الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية	٠,٥٠٥	٠,٦٣٠	٠,٤٣٤	٠,٤٥٤	٠,٢١١
الجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقي	٠,٥٠٨	٠,٥٠٢	٠,٣٥٠	٠,٥٣٠	٠,٣٩٧
اتحاد المغرب العربي	٠,٦٣١	٠,٤٩١	٠,٤٨١	٠,٤٩٣	٠,١٩٩
المتوسط	٠,٥٤٠	٠,٤٦١	٠,٣٨٤	٠,٥١٧	٠,٣٨١

المصادر: اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، ومفوضية الاتحاد الإفريقي، وبنك التنمية الإفريقي (٢٠١٦).
تُحسب النتائج على مقياس من صفر (الأدنى) إلى واحد (الأعلى).

الناتج المحلي الإقليمي، فإنها لا تدخل ضمن البلدان التي حققت أفضل أداء في مجال التكامل الإقليمي، وكذلك مصر. وعلى العكس فإن بلدانا مثل كوت ديفوار، التي لا تسهم سوى بنسبة ٣٪ في إجمالي الناتج المحلي الإقليمي، تدخل ضمن البلدان التي حققت أفضل أداء.

إذن ما أهمية كل هذا للتكامل في إفريقيا، وهل يساعد تعدد المجموعات الإقليمية على تحقيق هذا التكامل أم يعوقه؟

وبالرغم من أن الدليل لا يمكنه الإجابة على هذا السؤال مباشرة، تبين أبحاث أخرى (اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، ومفوضية الاتحاد الإفريقي، وبنك التنمية الإفريقي، ٢٠١٢) بوضوح أن التجمعات الاقتصادية الإقليمية في إفريقيا شهدت العديد من التدابير الفعالة في مجال التكامل، لا سيما في مجالات التكامل التجاري وحرية انتقال الأشخاص. ورغم أن هذه الجهود تمثل تقدما، فإن تعدد المعايير وقواعد المنشأ والأنظمة التي تمتد عبر القارة تؤدي بالتأكيد إلى زيادة عبء الالتزام على الشركات الإفريقية. وتحتاج إفريقيا إلى تنسيق سياسات التكامل بين مختلف تكتلاتها الإقليمية. ■

كارلوس لوبيز هو وكيل الأمين العام للأمم المتحدة والأمين التنفيذي للجنة الاقتصادية لإفريقيا.

يستند هذا المقال إلى تقرير دليل التكامل الإقليمي الإفريقي الصادر عام ٢٠١٦ عن اللجنة الاقتصادية لإفريقيا، ومفوضية الاتحاد الإفريقي، وبنك التنمية الإفريقي.

المراجع:

Economic Commission for Africa, the African Union Commission, and the African Development Bank, 2016, Africa Regional Integration Index Database (Addis Ababa).

———, *2012,* Assessing Regional Integration in Africa V: Towards an African Continental Free Trade Area *(Addis Ababa).*

United Nations Statistics Division (UNSD), 2016, UNdata.