

قصة تستحق السرد

عن خصخصة قطاع الاتصالات في غواتيمالا

كارلوس سابينو
وين لايتن

THE ANTIGUA FORUM
A Place of Learning for Reformers

المركز العلمي العربي للأبحاث والدراسات الانسانية



«المركز العلمي العربي للأبحاث والدراسات الإنسانية»

مؤسسة بحثية علمية عربية تأسست من طرف ثلة من الباحثين بغية المساهمة في إغناء الحركية البحثية في العالم العربي. ويأتي تأسيس هذا المركز في سياق التحولات التي تشهدها البنى المجتمعية في العالم العربي، وهي تحولات تتطلب المواكبة بالدرس والنقد والتحليل. كما يهدف المركز إلى تطوير ونشر المعارف الإنسانية والاجتماعية في العالم العربي، والمساهمة في النقاش العام وتقديم أفكار جديدة ومقترحات لصناع القرار والباحثين، مستلهمين المعارف الإنسانية والنماذج والتجارب الناجحة على الصعيد العالمي.

المركز العلمي العربي للأبحاث والدراسات الإنسانية
الرباط - المغرب
© جميع الحقوق محفوظة
الطبعة الأولى
الهاتف: +212.5.37.70.79.71
الموقع الالكتروني: www.arab-csr.org
البريد الالكتروني: arabcenter@arab-csr.org

قصة تستحق السرد

عن خصخصة قطاع الاتصالات في غواتيمالا

كارلوس سابينو
وين لايتن

ترجمة
علي الحارس

مراجعة
رشيد أوراز

فهرس

تمهيد	i
مقدمة.. مغامرات في مكان بعيد	iii
أولا. القصة في سياقها	1
أمريكا اللاتينية.. من الأزمة إلى الإصلاح	1
مجالات الإصلاح والفرص المتاحة	4
غواتيمالا.. رياح التغيير	6
ثانيا. الدفع باتجاه الإصلاح في غواتيمالا	15
أهمية قطاع الاتصالات	15
الوضع في العام 1996	16
ثالثا. الاستراتيجية والتطبيق	21
نشأة فريق	21
الصلة مع كوز	23
استراتيجية من مرحلتين	27
النهج السياسي	28
التكليف بالمهام	30
القسم الأول: إزالة الضوابط الحكومية في سبيل فتح السوق	31
القسم الثاني: خصخصة غواتيل	43
رابعا. النتائج	54
النفاذ إلى طيف الترددات	55
المزيد من التنافس	56
الأسعار الأدنى	58
ازدياد الاستخدام	58
التغطية الواسعة	60
التشجيع على الإصلاح خارج غواتيمالا	63
التحديات	63
خامسا. الدروس	65
السبيل إلى إصلاح ناجح	65
الدروس النهائية	69
بيبليوغرافيا	70
ملحق	73

تمهيد

هذا الكتاب هو عبارة عن دراسة حالة ضمن فعاليات (منتدى أنتيغوا The Antigua Forum)، وهو من مشروعات جامعة فرانتشيسكو ماروكين؛ حيث يسعى منتدى أنتيغوا إلى المناداة بإصلاح نظام السوق الليبرالي من أجل تحسين الحالة المعيشية للإنسان، وهو يقوم بذلك من خلال توفير "مكان للتعلم" لهؤلاء الذين يلتزمون بالدفع بعجلة هذا الإصلاح ومن هم في موقع يخولهم فعل ذلك.

يتكون مشروع (منتدى أنتيغوا) من مكونين أساسين، يتمثل الأول في اللقاء السنوي لمجموعة صغيرة من المصلحين الحاليين ذوي الخبرة مع ثلة من المفكرين المرموقين والمستثمرين الرياديين الذين تؤثر مشروعاتهم على الإصلاح بسبب ما تحدثه من اضطراب في الأنماط والمؤسسات القائمة غير الكفؤة. وفي هذا اللقاء تتم مناقشة عدة أسئلة حاسمة واستخراج الدروس من حالات الفشل والنجاح السابقة، وهو أمر من شأنه أن يزيد احتمالية تحقيق النجاح في الإصلاحات المستقبلية.

أما المكون الثاني، فهو مجموعة من الموارد التكميلية المصممة بهدف مساعدة المصلحين في دراستهم لتجارب معينة، وفي التواصل مع مصلحين آخرين، وفي مساعدة الآخرين في جهودهم الإصلاحية. وتعد دراسة الحالة إحدى هذه الموارد، فهي مبنية على أساس التحليل العميق لإصلاح شهده بلد بعينه في لحظة بعينها، وتسليط الضوء على العملية التي تلت ذلك، والعقبات التي تم تذليلها، والقرارات الأساسية التي تم اتخاذها، وفي النهاية، الدروس التي تم تعلمها.

وأول دراسة حالة في هذا المشروع هي الدراسة التي تركز على إصلاح نظام السوق الليبرالي الذي شهدته غواتيمالا في قطاع الاتصالات؛ ففي سنة 1996 قامت غواتيمالا بتنفيذ سياسة تعتبر الأكثر دعما للتنافس من بين سياسات السوق الليبرالية في قطاع الاتصالات على امتداد العالم، وقد أدى ذلك إلى نتائج

هائلة على صعيد الإستهلاك، لكن ذلك حدث في وقت كانت الشكوك تنتاب أي طرح لإحداث إصلاح حقيقي في غواتيمالا، فما هي العملية التي أُنجز من خلالها هذا الإصلاح؟ وما هي الدروس التي يمكن تعلمها؟ إن الصفحات القادمة كفيلة بتقديم بعض الإجابات.

وين لايتن

مقدمة.. مغامرات في مكان بعيد

قبل قرن من الزمان، وتحديدا في سنة 1911، وصل المستكشف النرويجي روالد أمندسن وثُلة من رفاقه إلى القطب الجنوبي، فحقق بذلك آخر هدف عظيم فتن ألباب المستكشفين على امتداد العصور. وبذلك، تكون البشرية قد انتصرت في آخر الجبهات العظيمة على سطح الأرض، ودلفت إلى بيئة يمكن اعتبارها الأقسى والأصعب من بين جميع البيئات. وقد كتب أمندسن بعد عدة أشهر في وصف رحلته هذه نصا يطبعه المرح والتفاؤل، أعاد على إثره تعريف «الحظ» ليوضح أنه لا يزيد عن كونه وليدا للخبرة والتخطيط الجَيِّدَين بالإضافة إلى التفكير شجاعة التصرف.[1] وبالرغم من أن نجاح أمندسن كان يعود بالأساس إلى مجموعة من الأسباب يتصدرها الإبداع والاستعداد وروح الفريق وصلابة الإصرار، إلا أن ذلك تطلب أيضا تزامنا لا يمكن التكهن بحدوثه، وعندما تجري الرياح كما نشتهي فإننا ندعو ذلك بـ»الحظ»، أي تلك القوة الخيّرة تخرج عن إطار سيطرتنا وتوجه الأمور لصالحنا.

لم يكن هذا الحظ نفسه حليفا للمستكشف البريطاني روبرت فالكون سكوت الذي قاد بعثة استكشافية أكبر حجما وأفضل تمويلا، إذ وصل إلى القطب الجنوبي بعد بضعة أسابيع من وصول أمندسن (يناير 1912)، ولنا أن نتخيل خيبة أمل سكوت وهو يشاهد العلم النرويجي مغروسا في ذلك المكان الموحش. فعلى الرغم من أن النتيجة التي وصل إليها سكوت كانت تعود بالأساس إلى قراراته الشخصية، حيث اختار طريقا أطول واستخدم وسائل نقل أقل كفاءة، إلا أن تعرضه أيضا لعواصف عنيفة تجاوزت قدرته على التحكم بمسار الأمور، قد حال دون عودته إلى القاعدة حيث ينتظره بقية الفريق. وفي النهاية حدثت المأساة، إذ سقط سكوت ورفاقه فريسة للجوع والبرد ولقوا حتفهم جميعا على

1 القطب الجنوبي: روالد أمندسن (م1).

يمكن الانتقال إلى المسرد البيبليوغرافي في نهاية الكتاب للاطلاع على تفاصيل بيبليوغرافية (باللغات الأصلية) للمراجع المذكورة، وذلك بحسب الرقم الذي يلي اسم المرجع بالعربية (م1 مثلا).[المترجم]

أرض القارة المتجمدة. إن هؤلاء أيضا قد ساروا إلى مصيرهم يحدوهم التصميم المطلق، فقابلهم الفشل في مسعاهم لرؤية علمهم يرفرف على الأرض المتجمدة قبل علم أمندسن، بل إنهم فشلوا حتى في البقاء على قيد الحياة.

لم تكن البعثات الاستكشافية في ذلك الوقت تتمتع بتقنيات متطورة كما هو الحال في عصرنا الحالي، حيث كانت فعالية وسائل النقل جد محدودة، كما لم تتوفر وسائل للاتصال بين المسافات البعيدة، ولا أقمار صناعية لضبط الموقع، ولا أدوات إضاءة من مواد صناعية. وعلى الرغم من أن المستكشف البريطاني قد اصطحب معه وسائل نقل تعمل بمحرك الاحتراق الداخلي وهواتف بدائية، إلا أن هذه التقنيات البسيطة لم تنفعه كثيرا في تلك البيئة القاسية. لقد كانت حالة الطقس ووعورة الأرض تتغير على مدار الساعة، بحسب الريح ودرجة الحرارة، وإذا أضفنا لذلك قرارا أو اثنين أخطأ فيهما سكوت فستكون النتيجة هي «الحظ السيئ» الذي منعه من إكمال مهمته. وتكشف مدونات سكوت عن مشاعر ممتزجة بالفرح والمرارة في آن واحد لدى وصوله ثانيا إلى القطب الجنوبي، ثم نقرأ في الصفحات التالية عن المعاناة البطيئة لشخص أدرك بأنه لن ينجو حتى يروي قصته على مسامع الآخرين.[2]

إن هاتين المغامرتين المتنافستين في مكان بعيد من أصقاع الأرض، واللتان حدثتا قبل قرن من الزمان، يمكنهما مساعدتنا على فهم الأحداث التي حصلت في نهاية القرن العشرين، وذلك حينما حاول المصلحون في جميع أنحاء العالم أن يغيروا ما كان سائدا من السياسات الاقتصادية المحبطة، فنجح البعض، وحقق آخرون أهدافهم على المدى القريب لكن جهودهم لم تصمد أمام اختبار الزمن، وذلك فيما لم يتمكن غيرهم من تجاوز الفكرة الأولية ومراحل التخطيط. وقد كان الحظ، وهو في حالة المصلحين يتعلق بالمناخ السياسي لا المناخ الجوي، إلى جانب البعض دون الآخرين؛ أما العوامل الحاسمة الأخرى فكانت تتمثل في الإبداع الفكري، والشجاعة، والاستعداد الكامل، والعمل الدؤوب سعيا خلف أفكار جديدة لا تكف عن الانتشار.

إن القصة التي سنرويها في الصفحات القادمة لا تحتوي على الأبعاد المرعبة والمغامراتية التي وردت في رحلتي أمندسن وسكوت قبل قرن من الزمن، لكنها

2 اليوميات.. البعثة الاستكشافية الأخيرة للكابتن سكوت: روبرت فالكون سكوت (م2).

تشبههما في أنها تبين لنا كيف أن الظروف المناسبة والتصميم والتفكير الأصيل يمكنها أن تتلاقى سوية لتحقيق الأهداف التي يمكنها أن تغير مجرى حياة الإنسان حتى وإن لم يكن يُؤمن بذلك.

كارلوس سابينو

أولا. القصة في سياقها

شهدت غواتيمالا في نهاية القرن العشرين إصلاحات اقتصادية مهمة، وقد حدثت هذه الإصلاحات على أيدي أشخاص يتمتعون بنظرة ثاقبة وتصميم ثابت على رؤية أفكارهم وهي تتحول إلى واقع؛ فبالاستفادة من مناخ كان مُواتيا، استطاع هؤلاء الأشخاص أن يحطموا التقاليد الراسخة التي استمرت أكثر من نصف قرن. لقد أدرك هؤلاء الدور الحاسم للحرية الفردية، فلسفيا وعلى أرض الواقع، فقاموا بتطوير مشروعات قابلة للتطبيق، ودافعوا عنها بعزم، وقاموا بإنجازها. كيف تمكن هؤلاء من فعل ذلك؟ ولماذا؟ وكيف تمكنوا من مواجهة منتقديهم وبناء بيئة جديدة، لبنة لبنة، بما يمكنه أن يصب في صالح الملايين من الناس؟ إن العرض القادم يلخص العملية المعقدة التي تبين لنا كيفية التعامل مع البيئات العدائية التي تتوجس دائما من رياح التغيير.

أمريكا اللاتينية.. من الأزمة إلى الإصلاح

من الأسهل أن نفهم كيف تمت هيكلة الإصلاحات في قطاع الاتصالات في غواتيمالا عبر قراءة التغيرات التي حدثت في أمريكا اللاتينية خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين.[3] فالمشاكل التي حدثت في ذلك الحين والحلول التي اقتُرِحت (وتم تبنيها في النهاية) للتعامل معها ما هي إلا جزء من المناخ العام الذي نحتاج إلى فهمه من أجل تحديد مفاتيح هذه العملية الإصلاحية واستنباط العناصر المميِّزة لهذه التجربة، وفرزها عن باقي العناصر التي تشكل أوجه تشابه مع تجارب أخرى.

إن المنطقة التي تعرف في يومنا هذا باسم (أمريكا اللاتينية) تتكون من

3 بسبب القرب الجغرافي والثقافي من غواتيمالا، فإننا سنشير في ما يلي إلى أوضاع وإصلاحات حدثت في أمريكا اللاتينية، علما أن معظم الأفكار والمشاكل والحلول الواردة يمكن العثور عليها أيضا في الكثير من الدول الأخرى على امتداد العالم.

مجموعة من الدول التي استطاعت قبل قرنين من الزمن أن تحصل على استقلالها عن الإمبراطوريتين الإيبيريتين: إسبانيا والبرتغال؛ وقد عمدت هاتان القوتان الاستعماريتان حينها إلى وضع الكثير من القيود على التجارة وفرضت سياسات ميركنتيلية[4] صارمة كانت تثبط، بل تحظر، التجارة مع المستوطنات وإنشاء المشروعات الصناعية بها.

وبعد الاستقلال واجهت هذه الدول أزمة ضربت المؤسسات السياسية المستقرة، فوجدت المنطقة نفسها تخوض حقبة مضطربة تطبعها الخلافات والصراعات، ولم تتمكن، إلا في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، من الدخول بشكل كامل في السوق العالمي والبدء بتحقيق الازدهار الاقتصادي. لكن الأزمة الاقتصادية العالمية التي عرفتها ثلاثينيات القرن العشرين، بالإضافة إلى تأثير الحرب العالمية الثانية، أديا إلى إنهاء الانفتاح الاقتصادي والرجوع إلى تأميم الاقتصاد من أجل خلق قاعدة صناعية من خلال اتخاذ تدابير حمائية قوية وتدخل حكومي واسع النطاق. ولم تمض إلا بضع سنوات حتى برزت العواقب الوخيمة لهذا النهج.

وجاءت الثمانينيات الماضية تحمل معها المزيد من الأزمات لأمريكا اللاتينية، وتبين أن الضعف ينتاب كل ما أُنجِز سابقا، وأخذت المؤشرات الاقتصادية تنذر بالخطر، وبدأ التآكل ينخر ببطء مصداقية المعتقدات التي لم يشكك فيها أحد طيلة عقود فبدت أقل متانة وأقل استحقاقا للثقة. وعلى غفلة من الزمن. ظهر تحدٍّ غير متوقع في جل دول المنطقة، دفع بها إلى بيئة جديدة، بيئة ملتبسة تحفها المصائب، ومع ذلك فهي بيئة تقدم فرصا لمساعٍ وتغييرات فكرية جديدة.

إن ما حصل في واقع الأمر، لم يكن أمرا مفاجئا غير متوقع، فحكومات أمريكا اللاتينية دأبت طيلة سنوات على النمو بمعدلات مفرطة وهي مقتنعة بأن تدخلها في الاقتصاد كان أمرا ضروريا للتنمية وفتح المجال أمام الإمكانيات الواعدة التي من شأنها أن تؤدي في نهاية المطاف إلى جعل دول أمريكا اللاتينية في مصاف دول العالم الأخرى التي تنعم بالتطور والصناعة والثروة. وتم تبني ما يدعى «نموذج النمو» على درجات متباينة، وذلك بهدف إنشاء صناعات يستعاض بها عن الاستيراد؛ ولأن هذه الصناعات كانت مصممة لاستهداف

4 راجع نهاية هذا الفصل للاطلاع على نبذة حول (الميركنتيلية).

السوق المحلي، فإن الأمل كان يحدو القائمين عليها في سبيل الوصول إلى مرتبة منافسة للدول المتقدمة في وقت قصير.

اتبعت هذه الدول توجيهات لجنة سيبال (CEPAL: اللجنة الاقتصادية التابعة للأمم المتحدة لشؤون أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي)، فطبقت إجراءات صارمة لحماية الصناعات الناشئة، كما قامت الحكومات بتنظيم القطاعات الاقتصادية الأساسية بالتدخل في شؤونها. لقد شهدت تلك الحقبة رسوما حمائية عالية، ودعما ومساعدات حكومية، واستثناءات ضريبية، ورقابة على الأسعار، وأسعار صرف اعتباطية، وأسعار فائدة منظمة حكوميا. ويمكن القول بأن السياسات المتبعة بشكل عام، كانت مألوفة لدى الحكومات المتتالية سواء كانت تنتمي لليمين أو لليسار، مدنية كانت أو عسكرية. أدت هذه الإجراءات إلى وضع جزء كبير من الاقتصاد في أيدي الدولة، وشيئا فشيئا قامت الشركات التي تملكها الدولة بالسيطرة على ما كان يعتبر قطاعات استراتيجية، كالمياه والكهرباء والاتصالات والنقل والمناجم والنفط والفولاذ؛ كما إن هناك العديد من النشاطات الأخرى التي انتهى بها الحال في قبضة الدولة، مما أدى إلى خلق عدد لا حصر له من الشركات يتم تسيير إدارتها سياسيا دون أي اعتبار للكفاءة.

إن «نموذج النمو» هذا أطلق شرارة أزمة في بداية الثمانينيات الماضية عندما أثبت بأنه غير قابل للبقاء، فوجدت الدولة نفسها مُجبَرة على إنفاق أكثر مما يمكنها جبايته من خلال الضرائب؛ بل إن هذا النموذج فشل بعد عدة عقود في تحقيق أي نجاح حقيقي على صعيد إنشاء قاعدة صناعية متينة أو توليد الثروة. وعندما ارتفعت أسعار الفائدة، حتى وإن كان الارتفاع ضئيلا، عجزت الحكومات عن تسديد ديونها وأغلقت الأسواق العالمية، وأصبحت العجوزات المالية خارجة عن السيطرة وحدثت عدة أزمات تضخمية شديدة في خضم ركود عميق.

وبعد مدة من الزمن حاولت فيها العديد من الدول أن تحل هذه الأزمة من خلال المزيد من التدخل، بدأ يظهر في المنطقة تأييد لنهج جديد، نهج يتطلب تعديلات مالية واقتصادية كبيرة. وتم التشجيع على إحداث تغييرات مهمة قلصت دور الدولة وزادت الثقة في نظام السوق، وذلك بفضل التشجيع الذي نتج عن سياسات مارغريت ثاتشر ورونالد ريغان، وانهيار الاتحاد السوفييتي (بدا ذلك وشيك الحدوث في العام 1989) والتقدم الثابت للاقتصاد التشيلي

بعد قيام (فتيان تشيكاغو) بتطبيق إصلاحاتهم في البلاد في العام 1975.[5] لقد أدى تضافر هذه العوامل إلى قيام عدد من الدول بالتخلي الجزئي عن السياسة التدخلية الصارمة التي استمرت حتى ذلك الحين، وكان ما يُصطلح عليه ب»إجماع واشنطن» رمزا لهذه الموجة من الإصلاح التي امتدت بشكل يكاد يشمل جميع دول المنطقة، على الرغم من اختلاف وتيرة الإصلاحات المتحققة وعمقها بشكل كبير من دولة لأخرى.

بدأ الأمر في بوليفيا سنة 1985، وتلتها المكسيك وفنزويلا والبيرو والأرجنتين ودول أخرى. وبدأت الحكومات تقلص إنفاقها في محاولة منها لتحقيق التوازن في ميزانيات تعذرت السيطرة عليها، وتم في الوقت نفسه تطوير كفاءة البنية الضريبية، والدعم المالي الحكومي، والبحث عن سبل لبيع الشركات التي تملكها الحكومة، والتي كان جلها يعاني من الخسارة. وقد تم إلغاء الضوابط المفروضة على أسعار صرف العملات الأجنبية وتحرير أسعار الفائدة بشكل عام، كما أُلغِيَ تحديد أسعار العديد من السلع والخدمات، وتم تخفيض رسوم الاستيراد على نحو كبير. وزيادة على ذلك، أُزيلت القيود المفروضة على الاستثمار الأجنبي، والذي كان ينظر إليه في السابق بكثير من الريبة العدائية باعتباره استغلاليا ومُهدِّدا للسيادة الوطنية. ومع حلول النصف الثاني من الثمانينيات الماضية، ساد مناخ جديد نتجت عنه حقبة إصلاحية أدت إلى خفض العجز المالي، وتحسين طريقة تدبير الدين الأجنبي، وتقليص التضخم أو إنهائه، وبروز بيئة أصبحت من جديد حاضنة للنمو الاقتصادي.

مجالات الإصلاح والفرص المتاحة

إن عملية التغيير في العديد من دول أمريكا اللاتينية في نهاية القرن العشرين لم يكن يقودُها برنامج أيديولوجي معين، ولم تكن نتيجة عزيمة ابتَغَت إحداث تعديل بنيوي في الاقتصادات الوطنية. لقد قام معظم اليساريين، بمعية الرأي العام بمهاجمة هذه الإجراءات، ووصموها بأنها «نيوليبرالية»، وصورها المنتقدون

5 أثناء فترة حكم الرئيس التشيلي أوغستو بينوشيه، قامت مجموعة من الاقتصاديين من جامعة تشيكاغو باقتراح مجموعة من الإصلاحات الاقتصادية في تشيلي أدت إلى تحرير الاقتصاد الاشتراكي القائم منذ العام 1973 وشجعت ما حدث بعد ذلك من استقرار. وقد شملت هذه الإصلاحات: إلغاء تحديد الأسعار، وتخفيض الرسوم الحمائية، والسماح بالاستثمار الأجنبي، وإلغاء الرسوم الحمائية، وإحداث تغيير جذري في منظومة الرعاية الاجتماعية. ولمزيد من التفاصيل حول ذلك يمكن الرجوع إلى «رؤيتي» إرنيستو فونتاين (م3).

على أنها محاولة متعمدة قام بها اليمين ومجموعات رجال الأعمال لعكس مسيرة المكاسب الاجتماعية، وفرض رأسمالية متوحشة، وتقليص دور الدولة إلى الحد الأدنى. لكن الواقع كان مختلفا تماما، ويستحق الأمر أن نحلل حقيقة الأهداف وكيفية تحقق التغيير.

لقد نشأت الإصلاحات كحل عاجل ومُؤقت تجاه أزمة فورية، وليس عن قناعة فلسفية أو برنامج محدد بشكل منظم ودقيق. فعندما تعجز الدولة عن تسديد ديونها أو تقديم الدعم المالي على نطاق واسع، وعندما تصبح الشركات المملوكة للدولة عبئا لا يمكن تَحَمُّلُه، وعندما لا يمكن توسيع القاعدة الضريبية أكثر، وعندما يؤدي المال الذي يطبع بعشوائية إلى تضخم هائل، فإن أي مسؤول يتمتع بالحد الأدنى من الحِسِّ السليم سيدرك بأن هناك تدابير جديدة يجب اتخاذها.

و لمعالجة وضع يُؤثر بصورة وحشية على الحياة اليومية لمواطني البلاد ويهدد بانحدارها إلى هاوية الفوضى، ينبغي على الحكومات أن تتبنى إجراءات جذرية ينخفض على إثرها العجز المالي بشكل كبير. وللوصول إلى هذه النتيجة، يجب عليها أن تحد من الإنفاق، وأن تحسن مصادر الدخل، وتتخلص من النشاطات غير الضرورية، وتلغي الضوابط التي تشكل عبئا ثقيلا على كاهل الحسابات الحكومية. إن هذا هو السبب الذي يدفع، في الأوقات الصعبة، العديد من الإدارات التي عارضت اقتصاد السوق في الماضي إلى تنفيذ إصلاحات ليبرالية وتَبَنِّي نظام السوق.

كان أول القادة الذين أدركوا الحاجة إلى هذا النوع من التغيير هو الرئيس البوليفي فيكتور باز ايستينسورو (Víctor Paz Estenssoro)،[6] والذي طبق إصلاحات ليبرالية مبنية على نظام السوق على الرغم من أنه قاد ثورة تكاد تكون اشتراكية في خمسينيات القرن العشرين، وكان ممن يؤمن إيمانا قويا بالقِوى التوجيهية للدولة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي. وهناك قادة آخرون طبقوا إصلاحات مشابهة خلال هذه الفترة، وهم ألبيرتو فوجيموري (Alber-to Fujimori) في البيرو، وكارلوس منعم (Carlos Menem) في الأرجنتين،

6 الإصلاحات التي حدثت في تشيلي قبل عقد من ذلك لن نعتبرها ضمن التصنيف نفسه لأنها نبعت من ظروف وأفكار تختلف كثيرا عن مثيلاتها في بقية دول المنطقة.

والاشتراكي الديمقراطي كارلوس أندريس بيريز (Carlos Andrés Pérez) في فنزويلا، وهذا الأخير هو من قام قبل خمسة عشر عاما غداة الارتفاع المُهول لأسعار النفط، بإطلاق أكبر برنامج لتوسيع الدولة في تاريخ البلاد. وكما هو حال كارلوس ساليناس دي غورتاري (Carlos Salinas de Gortari) في المكسيك، وفرناندو إنريكه كاردوسو (Fernando Henrique Cardoso) في البرازيل، لم يكن أحد من هؤلاء السياسيين ذا قناعة ليبرالية أو يؤمن بمزايا اقتصاد السوق المتحرر من القيود والضوابط. بل إن فوجيموري فاز في الانتخابات ضد ماريو فارغاس ليوسا الذي كان يعتنق هذه المبادئ فعلا عبر المناداة بسياسات فاترة ذات الطبيعة اليسارية الوسطية، كما كان منعم قائدا محليا من أنصار البيرونية، وهو الحزب الذي لم يكف عن مهاجمة الليبرالية على الصعيدين الاقتصادي والسياسي.[7]

إن هذه الحقيقة لا تنتقص أبدا من قيمة الإصلاحات المطبقة، كما إنها لا تعني أيضا بأن المسؤولين الكبار الذين تولوا وضع السياسات وتطبيقها كانوا جميعا من الشعبويين أو اليساريين أو الديمقراطيين الاشتراكيين، لكن من الواضح أن في صفوف هؤلاء مفكرون على قدر كبير من الكفاءة يحملون أفكارا أو ميولا ليبرالية مؤيدة لاقتصاد السوق. ومهما يكن الأمر، فإن هذه الإصلاحات، والتي كانت أمرا عظيما ظهرت ثماره فيما بعد، تعرضت للعرقلة بسبب الأزمات التي شهدتها هذه الدول وبسبب القيود السياسية التي فرضت على تطبيقها. فالكثير من القادة السياسيين لم يكترثوا ما إذا كان عجز الميزانية يتقلص بسبب تخفيض الإنفاق أو زيادة الضرائب، بل إن تعديل القوانين التي تمنح سلطة كبيرة للنقابات، وإلغاء الضوابط بهدف تفضيل التنافس وإلغاء الاحتكاريات، كلها أمور كانت لا تدخل في نطاق اهتماماتهم ولا تخدم بالضرورة مصالحهم

غواتيمالا.. رياح التغيير

كما هو حال باقي دول المنطقة، كان الاقتصاد الغواتيمالي حتى الثمانينيات الماضية يتميز بالتدخل الحكومي المرهِق، وكان هذا التدخل يعتبر حينها السبيل الوحيد لتحقيق النمو الاقتصادي، فتم تطبيق عدد لا حصر له من الضوابط،

7 راجع: فشل التدخلية.. فتح وتحرير السوق في أمريكا اللاتينية: كارلوس سابينو (م4). السمكة في الماء.. مذكرات: ماريو فارغاس ليوسا (م5).

وقامت العديد من الشركات المملوكة للدولة بإدارة احتكارية للصناعات الحيوية، بما في ذلك السكك الحديدية والنقل الجوي والكهرباء والنفط والفولاذ والاتصالات.

لكن غواتيمالا كانت واحدة من الدول القليلة في أمريكا اللاتينية التي تعاملت على نحو جيد نسبيا مع أزمة الثمانينيات الماضية؛ حيث تمت إدارة الموارد المالية العمومية بما يكفي من التدبير المُعَقلَن، وتلافت التورط بدين أجنبي باهظ، وتجنبت الوقوع في هاوية الكساد الاقتصادي الشديد. وعلى الرغم من أن إجمالي الناتج الوطني قد انخفض في المدة (1982-1985)، فإنه بدأ يلتقط أنفاسه ببطء سنة 1987. كما ارتفع التضخم في المدة (1985-1990) ووصل ذروته (60%) كمعدل سنوي سنة 1990، ومع أن هذه الذروة عالية على نحو لم تعتده غواتيمالا من قبل، فإن التضخم فيها كان أقل بكثير من المعدل المنفلت الذي شهدته الدول الأخرى في المنطقة خلال العقد نفسه، بما فيها الأرجنتين (4,923%)، وبوليفيا (8,170%)، والبرازيل (اقترب من 2,000%)، والبيرو (أكثر من 3,000%)، ونيكاراغوا (حوالي 17,000%).

وبعد عقود من الصراع الدَّامي بين المقاتلين الماركسيين وبين القوات الحكومية، بدأت غواتيمالا تعود إلى وضعها الطبيعي خلال الثمانينيات الماضية. ومع نهاية العقد، تَمَّ إقصاء المجموعات المتمردة القليلة المُتبقِّية إلى مناطق معزولة وحرمانُها من الدعم الواسع. وبعد انقلابي 1982 و1983، رجعت غواتيمالا إلى المسار الديمقراطي بدستور جديد وبانتخاب فينيسيو سيريزو آريفالو (Vinicio Cerezo Arévalo) الذي تسلم منصبه في يناير 1986. كان سيريزو، شأنه في ذلك شأن قياديي باقي دول المنطقة، من الحزب المسيحي الديمقراطي الذي بقي شديد التأثر بالمخططات التدخلية للحقبة السابقة، فلم يتعامل مع الأزمة بروح جديدة يطبعها الأداء الجيد، لكنه استطاع أن يقدم في نهاية ولايته عدة إجراءات مالية ونقدية أثبتت فائدتها: كإلغاء تحديد الأسعار والقيود الصارمة المفروضة على أسعار صرف العملة.[8]

وجاء جورج سيرانو إلياس (Jorge Serrano Elías) ليخلف سيريزو سنة 1991، وقد تسلم منصبه في مناخ يختلف كثيرا عن المناخ الذي تولَّى فيه سلفه

8 راجع: غواتيمالا.. تناقضان ومجهول: كارلوس سابينو (م6)؛ ص41-40.

مقاليد الحكم. فالانهيار الذي حدث للمنظومة الشيوعية، والذي أدى بشكل غير مباشر إلى إنهاء التجربة الساندينية في نيكارغوا، والفشل الواضح للسياسات الدولانية أجبرا دول أمريكا الوسطى، ودول أمريكا اللاتينية عموما، على التفكير في الإصلاحات التي تؤدي إلى انفتاح اقتصاداتها، والحصول على تمويل يرتكز على أسس سليمة، وتتخلص من الشركات العمومية غير الضرورية التي تفتقر إلى الكفاءة. وفي هذه الحقبة، بدأت الإصلاحات تشق طريقها في بوليفيا والمكسيك والبيرو وفنزويلا والأرجنتين، وعلى الرغم من أنها اتبعت خطى تشيلي إلى مدى بعيد، فإن الاختلاف بدا واضحا في مجالات تركيزها ووتيرة عملها.

ركز سيرانو في بداية ولايته على تخفيض عجز الميزانية من خلال تخفيض عدد موظفي القطاع العمومي على سبيل المثال، مما أدى إلى تخفيض التضخم بشكل كبير خلال السنة الأولى من ولايته. ومع ازدياد الاستقرار الاقتصادي، صرف انتباهه بعدها إلى تخفيض رسوم الاستيراد والدين الأجنبي، فانخفض خلال ولايته من حوالي 2.5 مليار دولار إلى أقل من 2.2 مليار دولار. وبدأ جهود الخصخصة في قطاع الكهرباء الذي كان في قبضة الدولة قبل ذلك، ليخطط للخصخصة التدريجية في قطاعات أخرى. لكن إدارة سيرانو انتهت فجأة في مايو 1993 عندما حاول تركيز السلطة السياسية في قبضته من خلال انقلاب ينظمه بنفسه على النحو الذي قام به فوجيموري في البيرو سنة 1992، حيث كانت الأغلبية الساحقة للرأي العام في غواتيمالا تعارض هذه المحاولة لكونها تُشكِّل انتهاكا للدستور، زيادة على افتقاره للدعم العسكري والمعارضة العملية للبلاد بأكملها، أُجبر سيرانو على الاستقالة والتوجه إلى المنفى. وقد كان الحل السلمي الذي وصلت إليه الأزمة دليلا على الأدوار الحاسمة التي لعبها الجيش والقوى السياسية والاجتماعية الأساسية في التمسك بالدستور، والإبقاء على المنظومة الديمقراطية، وتعزيز مؤسسات البلاد وتطهيرها.

تلت سيرانو حكومة انتقالية برئاسة راميرو دي ليون كاربيو (Ramiro de León Carpio)، وركزت هذه الحكومة جهودها على استعادة النظام داخل المؤسسات ولم تفعل إلا القليل في المجال الاقتصادي. وقد قام كاربيو بتعيين مانويل آياو (Manuel Ayau)، وهو رجل أعمال ومفكر يعرف بمناداته بمبادئ السوق الحر، مفوضا رئاسيا لشؤون الخصخصة، لكنه لم يمنح آياو مكتبا أو ميزانية لممارسة عمله. قام آياو، مع ادواردو مايورا (Eduardo Mayora)

وعدة أشخاص آخرين، باستكشاف سبل خصخصة الشركات التي تملكها الدولة، وعندما اصطدم بِقِلَّة الاهتمام والتعاون من جانب الحكومة، قدم آياو استقالته مُتخَلِّيا بذلك عن منصب مرموق. لكن بذور التغيير كانت قد نثرت في الأرض، وكان من الضروري إحداث تغيير عام في السياسة الاقتصادية. إن هذه المحاولة المترددة لخصخصة الشركات المملوكة للدولة دفعت بالقضية إلى ميدان الرأي العام، كما سنرى لاحقا، وشجعت عمل آياو وغيره ممن يقترحون حلولا ملموسة لإنهاء تدخل الدولة.

فاز ألفارو آرزو (Álvaro Arzú)، محافظ مدينة غواتيمالا في الفترة ما بين 1986و1990، بمنصب الرئاسة في يناير 1996. وكان حزبه، وهو حزب التقدم الوطني PAN، قد تشكل في منتصف الثمانينيات الماضية وتمتع بوجود قوي في العاصمة، حيث ازداد في السنوات الأخيرة عدد المقاعد التي يشغلها في البرلمان من 12 عضوا إلى حوالي 10% من المقاعد سنة 1990 ليصل إلى 24 عضوا في الدورة الانتخابية التي تلتها (1994)، وهي دورة شهدت تقليص مقاعد البرلمان إلى 80 مقعدا فقط، تتمركز جميعُها في المجلس التشريعي الأحادي لغواتيمالا. كان الحزب يحمل رؤية وسطية مبهمة، وكان آرزو من قياديي الحزب منذ تأسيسه، وقد كان هذا الحزب متحالفا مع جورج سيرانو أثناء ولايته الرئاسية القصيرة، حيث كان آرزو وزيرا للشؤون الخارجية آنذاك في الفترة ما بين 1991 و1992.

لم يتمكن آرزو من الفوز في الانتخابات بأكثرية ساحقة من الأصوات، ولم يكن لحزبه إلا أغلبية بسيطة في البرلمان، وكما هو الحال في العديد من دول أمريكا اللاتينية، كان ينبغي على الرئيس في غواتيمالا أن يفوز بأكثرية الأصوات. وبفعل شدَّة التنافس في إطار التعددية الحزبية، فإن من المعتاد أن يؤدي ذلك إلى جولة أخرى للانتخابات تقتصر على الفائزين الأول والثاني. وفي سنة 1995، توجب على آرزو أن يواجه عدة مرشحين في الجولة الأولى، حيث حصل على (36.5%) من الأصوات، بينما فاز حزبه بـ 43 مقعدا من المقاعد الثمانين في البرلمان، واستأنف آرزو ولايته الرئاسية في يناير 1996 بعد فوزه بهامش بسيط في الجولة الثانية من الانتخابات (51.2%) ضد المرشح ألفونسو بورتيلو (Alfonso Portillo) من حزب الجبهة الجمهورية الغواتيمالية (FRG) وقد كان منافسا قويا يتمتع بشعبية ملحوظة.

كان آرزو يعتبر نفسه براغماتيا بالأساس، وهذا ما عبر عنه بعد وقت قصير من استلامه الرئاسة، وابتعد عن المتطرفين ولم يكن يُؤمن بالصور النمطية السياسية، بل إنه صرح قائلا في إحدى المناسبات: «اليسار لا يحبني، واليمين لا يفهمني». إن سجل آرزو لا يضعه في المعسكر نفسه مع السياسيين اليساريين أو الشعبويين الذين طبقوا إصلاحات في دول أخرى، كما لا يُمكن أن نعتبره ذا قناعات ليبرالية كلاسيكية قوية ويؤمن إيمانا عميقا بالسوق الحر.

ومع ذلك، فقد فهم الرئيس الجديد أن البلاد لا يمكنها تحقيق الازدهار من دون تحقيق شرطين أساسيين. يتَّسِم الشرط الأول بطابع سياسي، إذ يهم عَقد اتفاقية سلام مع من تبقى من حركة حرب العصابات التي أنهكت غواتيمالا طيلة عقود، فعلى الرغم من أن المتمردين تعرضوا للعزل والهزيمة السياسية فقد استمروا في السيطرة على مناطق نائية من البلاد واحتفظوا بقدرتهم على تنفيذ عملياتهم على نحو فعال، وكان آرزو يعتقد بأن من المستحيل هزيمتهم بشكل كامل وقرر بدلا من ذلك أن يسرع المفاوضات للتوصل إلى اتفاقية سلام ضمن المحادثات التي استمرت لعدة سنوات، واستطاع آرزو في نهاية سنته الرئاسية الأولى أن يتوصل في 29 ديسمبر 1996 إلى توقيع اتفاقية سلام «آمن ودائم» أنهت رسميا الصراع الداخلي الذي ابتليت به غواتيمالا لزمن طويل.

أما الشرط الثاني فقد كان يهم الشأن الاقتصادي، وقد كان على الدرجة نفسها من الأهمية، ويتعلق الأمر بتحديث وتوسيع البنية التحتية التي كانت غير مُلائمة. وقد تطلب تحقيق هذا الشرط أموالا طائلة كان من الواضح أن غواتيمالا لا تملكها، ومن هنا جاء الدافع لخصخصة الشركات المملوكة للدولة والتي كانت تقدم الخدمات الأساسية كالاتصالات الهاتفية السلكية والكهرباء والسكك الحديدية والبريد، وكان من المُنتظَر أن يقوم الاستثمار عبر الشركات الخاصة بتمويل عملية تحديث البنية التحتية في غواتيمالا.

وبما أن حزب التقدم الوطني (PAN) كان مصمما على البدء بجهود الخصخصة فور تسلمه السلطة، فقد عمل مسبقا بكثافة على تطوير خطط وإنشاء فرق لتطبيق برنامج معقد من شأنه أن يؤدي إلى تدفق رأس المال الأجنبي اللازم لتحديث البنية التحتية التي تعتبر أساس التنمية الاقتصادية بشكل عام. كان البرنامج طموحا، وقد سعى نائب الرئيس لويس فلوريس

أستورياس (Luis Flores Asturias)، والذي أشرف على عملية الخصخصة، إلى بيع خدمة البريد وشركة الكهرباء والسكك الحديدية والشركة الوطنية المحتكرة لخدمات الاتصالات السلكية (GUATEL) وعدة شركات أخرى صغيرة. وباستثناء الإصلاح الذي حصل في قطاع الاتصالات، كانت الإصلاحات الأخرى محدودة النطاق وتعرضت للفشل بسبب الامتيازات السياسية ولم تصل إلى مستوى التحرير الحقيقي القائم على أساس السوق، وليس من المُستغرَب أن نجد حالات الخصخصة الفاترة هذه وقد عجزت عن تحقيق تأثير إيجابي فيما يتعلق بمصلحة المستهلك على نحو ما حصل في قطاع الاتصالات.

هامش: الميركنتيلية والنيوميركنتيلية

[بعد اختفاء الإقطاع كمنظومة اقتصادية، أصبحت الميركنتيلية من الممارسات الشائعة جدا في أوروبا خلال المدة ما بين القرن 61 والقرن 81، حينما أدت الرحلات والاكتشافات الجديدة إلى قدح شرارة التوسع الاستيطاني الأول. وكانت الفلسفة الميركنتيلية تنص على أن الفائض المتحقق بفضل التجارة الخارجية (على هيئة كميات من الذهب والفضة) يجب أن يكون المقياس الأول للثروة. وقد أدى هذا الأمر إلى نمو الحكومات بهدف حماية تجارة البلاد كي تتمكن من بلوغ أعلى مستوى من التصدير مع المحافظة على انخفاض مستوى الاستيراد؛ وتضمنت هذه الممارسات حينها التقليص من التجارة الخارجية ومنح الامتيازات والتفضيلات الاحتكارية للشركات التجارية الخاصة. ومع وفرة المعادن الثمينة كان من الممكن توسيع حجم الدولة ونفقاتها، وكان ذلك يهدف في المقام الأول إلى توسيع القطاع العسكري.

أما اليوم، فقد ظهر مصطلح "النيوميركنتيلية" أو "الميركنتيلية الجديدة"، على الرغم من أن بعض المؤلفين يغفل السابقة (نيو) مما يخلق تشوشا واضحا. يُستخدم هذا المصطلح الجديد للإشارة إلى الممارسات التي تشجع الاحتكاريات والمعاملة التفضيلية لشركات محلية معينة. وهذه الممارسات مصممة لتعزيز التصنيع من خلال الحمائية، كما إنها تشجع على نمو الحكومة وتدخلها في شؤون الاقتصاد. إن مثل هذه السياسات، وبالأخص في أمريكا اللاتينية والدول النامية، تترافق مع فرض القيود على أسعار الصرف، وعلى الأسعار والأجور، كما تترافق مع مختلف أنواع الدعم المالي الحكومي.]

هامش: الخصخصة عند الأزمات

[إن خصخصة الاستثمارات المملوكة للدولة عند الأزمات تقدم منافع على المدى القريب وعلى المدى البعيد في آن واحد، سواء كان ذلك في قطاع الاتصالات أو السكك الحديدية أو الخطوط الجوية أم غيرها من المجالات.[9] ويمكن القول بأن الخصخصة تعد من الأدوات القيمة في تخفيض العجز المالي على وجه التحديد. فهي تلغي النفقات الجارية للشركة العمومية، كما تُولِّد إيرادات ذات منفعة كبيرة عندما تمر البلاد بصعوبات مالية. وعندما يقتصر بيع الأصول المملوكة للدولة حصريا على هذه الأسباب، فإن الخصخصة لا تكون سوى «الخصخصة المالية» لأن الهدف من ورائها يتمثل في تحسين الأرصدة المالية للبلاد، وفي مثل هذه الحالات، يتمثل الهاجس الأساسي للحكومة في الحصول على أعلى سعر ممكن للأملاك التي تتم تصفيتها، وعادة ما يكون هذا الهاجس استجابة للرأي العام أو المعارضة السياسية اللذان يميلان إلى الاعتقاد بأن الشركات المخصخصة تستحق أسعارا أكبر من التي يقترحها الواقع المالي.

لكن الخصخصة تخدم هدفا آخر أوسع مما سبق يتعدى قضية تحسين الشؤون المالية. فبيع الأملاك العمومية يمثل أسلوبا بسيطا لتقليص الدور الذي تلعبه الدولة في المجتمع المدني. إنها تعني فتح الاقتصاد أمام الأسواق من أجل إعطاء الأشخاص دورا أكبر في القرارات الاقتصادية، واجتذاب رأس المال الأجنبي، وتقليص إمكانية التلاعب بأسعار السلع والخدمات الأساسية. لكن إنجاز هذه الأهداف يقتضي أن تراعي عملية التنفيذ حماية بعض الأمور التي قَلَّما تُؤخَذ بعين الاعتبار في حالة الخصخصة المالية.

إذا كان الهدف هو توزيع الملكية وتحقيق المنفعة الحقيقية للمستهلك فإن سعر البيع لن يكون إلا عاملا واحدا من العوامل التي ينبغي النظر فيها، فخصائص السوق التي ستلعب دورها بعد الخصخصة هي أهم من ذلك. إن الشركات العمومية تعمل في العادة كاحتكاريات لأن الدولة تمنع دخول المنافسين، وقبل خصخصتها يتم في كثير من الأحيان توسيعها أو منحها الصفة الاحتكارية قانونيا من أجل تحصيل سعر أعلى عبر زيادة أرباحها المتوقعة في المستقبل.

إن هذه السياسة تقدم مكاسب قصيرة الأمد لخزينة الدولة وتقلص التكاليف السياسية التي تتكبدها الحكومة بسبب نداءات منتقدي الخصخصة، لكنها سياسة تأتي بنتائج عكسية على المدى المتوسط، وتَخلُق مشاكلَ على المدى البعيد. فأولا، لا تؤدي هذه السياسة إلى تغييرات تذكر بالنسبة للمستهلك

9 راجع: فشل التدخلية (م4)؛ ص288-285.

الذي يستمر في المعاناة من الاحتكار. كما إن الاحتكاريات، كما تُؤكِّد النظرية الاقتصادية، تحصل في العادة على منافع إضافية من وضعها الاحتكاري، فما تقدمه من سلع وخدمات ستكون أغلى ثمنا، وسيؤدي غياب التنافس إلى دحض الابتكار، وفي نهاية المطاف، لن تؤدي الخصخصة إلا إلى تحسن مؤقت في خزينة الدولة. وثانيا، إن الإبقاء على الاحتكاريات أو خلقها يجعل الشركات التي كانت لتتنافس مع الشركة المخصخصة ممنوعة من دخول السوق، وهكذا ينخفض الاستثمار الأجنبي ، الشيء الذي لا يعود بالنفع على البلاد.

إذا كان الهدف هو تقليص دور الدولة في الاقتصاد، فإن الخصخصة يمكن تطبيقها أيضا على الشركات المملوكة للدولة القادرة على أن تُدِرَّ ربحا. فهذه الشركات تكاد لا تتواجد إلا في السوق الاحتكارية التي تحد من الابتكار، ولا تستجيب إلا قليلا لمتطالبات السوق، وتميل مع مرور الوقت إلى التسبب بخسائر فِعلية. إن بعض هذه الشركات، كشركات إنتاج النفط، تحقق أرباحا عالية في حين لا تتوفر على سلطة احتكارية كبيرة، على الأقل في السياق الدولي، وتعمل على نحو من الكفاءة يكاد يُضاهي نظيراتها في القطاع الخاص على امتداد العالم. إن المشكلة في هذه الحالة ليست الخسارة المحتملة جراء التنافس، وإنما هي الترهل الحاصل في أحجام الشركات على صعيد الاقتصاد المحلي والسلطة التي يضعها ذلك في يد الحكومة القائمة.

إذا جمعنا الأسباب السابقة جميعها فإنها كافية لدعم الفرضية المضادة لأي شكل من أشكال "مشروعات الدولة".[10]

إن الخصخصة يجب أن تُؤخذ بِحذرٍ كي لا تتسبب بعواقب اقتصادية واجتماعية غير مرغوب فيها، ولهذا فإن سعر البيع ليس أكبر المشاكل، فالمشكلة الكبرى، تَكمن في كون المشترين ليسوا سوى مجموعة محدودة العدد وذات صلة وثيقة بالسلطة، لذا فهم يحصلون في العادة على تفضيل خاص يمكّنهم من شراء الشركات المعروضة للبيع. وكثيرا ما تتضمن هذه العملية ممارسات فاسدة تعزز العلاقات النيوميركنتيلية التي يجب القضاء عليها من أجل تحقيق انفتاح حقيقي في السوق.

إن أية عملية خصخصة تهدف إلى المساهمة في توسيع اقتصاد السوق لا بد أن تعمل على توزيع الممتلكات على نطاق واسع، وأن تجتذب الأسواق المفتوحة لرؤوس الأموال إلى أقصى مدى ممكن، وأن تتجنب التسبب بأي اضطراب اجتماعي غير ضروري. والعنصر الأخير يجعل من المعقول منح عمال الشركات حزم أسهم منخفضة التكلفة، والتخلي تدريجيا عن فائض

10 راجع: الخصخصة نظريا وعمليا: مادسين بيري (م7). من الرابح؟ ومن الخاسر؟.. الخصخصة في فنزويلا: غيرفير توريس (م8).

الموظفين، والاهتمام المستمر لضمان عدم انتهاك حقوق الآخرين ولئلا يتولد لديهم الإحساس بأنهم ضحية لسوء المعاملة.

كثيرا ما يتم إغفال مشكلة مفاهيمية مرتبطة بمصطلح «الخصخصة». فهذا المصطلح يعني بأن ما يجري هو الحيازة الفعلية لممتلكات عمومية إلى أيدي القطاع الخاص، وهذا التعريف لا يشمل نقل الأملاك من نطاق الحكومة المركزية إلى نطاق الحكومة المحلية، أو التغييرات الإدارية التي تتطلب أن يقوم المرء بالدفع مقابل خدمات كانت الشركات العمومية توفرها سابقا بشكل مجاني. فعلى سبيل المثال، لا تعتبر الجامعة الحكومية مخصخصة إذا تقاضت رسوما تعليمية، كما إن شركة الطاقة الحكومية لا تعتبر مخصخصة إذا انتقلت ملكيتها من النطاق الفيدرالي إلى النطاق المحلي. وفي نفس السياق، يجب أن نميز بشكل دقيق بين خصخصة الأملاك العمومية وبين منح امتياز لتقديم الخدمات، حيث لا تقوم الأطراف الخاصة إلا بإدارة الأملاك التي تبقى ملكا للدولة.

إن خصخصة خط السكك الحديدية أو الطرق (نقل الملكية الفعلية للأرض والتحسينات والحقوق المتعلقة بها إلى شركة خاصة) ليس مرادفا لمنح امتياز بإدارة مثل هذه الأملاك مقابل رسوم محددة وخلال مدة محددة.[11] ففي الحالة الأولى يكون المشتري مسؤولا عن التشغيل الفعلي لمشروعه وتحمل كافة المخاطر والالتزامات التي يتطلبها أي نشاط اقتصادي. أما في الحالة الثانية فإن صاحب الامتياز لا يتحمل إلا مخاطر ومسؤوليات محدودة جدا، تماما كما يحدث حين يقوم أحدهم باستئجار أحد الأبنية. إن هذا الاختلاف لا يستمد أهميته فحسب من مجرد أن السيناريو الثاني يكون فيه صاحب الامتياز أقل ميلا بكثير إلى استخدام تكنولوجيا جديدة أو القيام باستثمارات رأسمالية جديدة، وإنما تأتي أهميته أيضا من أن الدولة ستحتفظ أيضا بحقوق معينة تطيل حيازتها للملكية، وهذا الأمر يؤدي في نهاية المطاف إلى ضمان الدور الحاسم للدولة للتحكم في المجال الاقتصادي. وتجدر الإشارة إلى أن النقطة الأخيرة لا تقل أهمية عما سبق ذكره، إذ أن عقود الامتيازات هذه يصحبها ضرر أخلاقي كبير ينبع من التواطؤ الممكن بين الحكومة وبين من يشتري الحقوق الامتيازية، مما يفتح الباب على مصراعيه أمام فساد مُؤكَّد.]

11 راجع: خطط لمجتمع مفتوح: ألبيرتو بينيغاس لينتش ومارتين كراوس (م9).

ثانيا. الدفع باتجاه الإصلاح في غواتيمالا

أهمية قطاع الاتصالات

سبق آرزو معاصريه في إدراكه بأن تطوير البنية التحتية يتعدى التفكير المنحصر في نطاق الطرق والجسور، وأن أحد أهم القطاعات التي ينبغي تطويرها هو سوق الاتصالات. لقد كانت هذه النظرة الثاقبة نادرة بين القادة السياسيين في أمريكا اللاتينية، وفي الدول النامية بشكل عام، في ذلك الوقت، لكنها أصبحت منذ ذلك الحين أمرا شائعا بين السياسيين والاقتصاديين.

إن المنافع الاقتصادية لتحسُّن قطاع الاتصالات لها وَقع كبير وخصوصا في الدول النامية. فقد أظهرت عدة دراسات الأثر الإيجابي بعد عقد ونصف من الإصلاحات في قطاع الاتصالات في غواتيمالا كما هو الحال في إفريقيا والهند. فعلى سبيل المثال، هناك دراسة شهيرة قام بها ليونارد وايفرمان (Leonard Waverman) وزملاؤه لتحليل أوضاع 92 دولة على امتداد العالم، المتقدم والنامي، وخلصت الدراسة إلى أن زيادة استخدام الهاتف النقال أدت إلى خلق منافع هائلة للدول النامية.12 أما بالنسبة للدول المتقدمة فإن معظم هذه المنافع كانت موجودة أصلا بفضل المنظومات القائمة سابقا من شبكات الهاتف الثابت.

وفي ما يخص الدول النامية، تتجلى أولى هذه المنافع في زيادة الاشتراك في شبكات الاتصالات. فبحسب البحث الذي قام به وايفرمان وزملاؤه، على سبيل المثال، إن كل زيادة بمقدار (10%) في الاشتراك بالخدمات الهاتفية (مثلا: زيادة نسبة السكان المشتركين في الخدمات الهاتفية من 5% إلى 15%) أدت إلى زيادة نمو إجمالي الناتج المحلي بمقدار (أكثر من 0.5%)، ويكتسب هذا النمو أهمية خاصة في الاقتصادات التي لا تتعدى نسبة النمو فيها 1 أو 2% سنويا.

12 التأثير الاقتصادي لشركات الهاتف النقال على النمو في الدول النامية: وايفرمان وآخرون (م10).

ثم جاءت دراسة أخرى لتركز على المكاسب الإنتاجية الإجمالية المتحققة بفضل تحسين خدمات الاتصالات في عدة دول أفريقية،[13] والمكاسب المتحققة في مجالات محددة كالزراعة وصيد السمك في الهند.[14] ولم تكن هذه النتائج مفاجئة، فالنظرية الاقتصادية تتنبأ بأن منافع زيادة الاشتراكات الهاتفية، كانخفاض تكاليف البحث عن المستهلكين وتحسين الكفاءات التشغيلية لدى المنتجين، تؤدي إلى إحداث زيادات في النمو الاقتصادي. وقد اهتمت بعض الدراسات بالبحث في مجالات معينة، كدراسة روبرت جنسن (Robert Jensen) لصيد الأسماك في السواحل الهندية، حيث تسمح الهواتف النقالة للصيادين بالاتصال مسبقا بعدة موانئ وتتمكن من المطابقة الأفضل بين العرض والطلب وكسب دخل أعلى نتيجة لذلك، وهي تقدم لنا صورة واضحة لهذه الصلة بين تحسين خدمات الاتصالات الهاتفية وارتفاع مستويات المعيشة.[15]

وعلى الرغم من أن آرزو لاحظ بأن الاقتصاد الغواتيمالي كان يحتاج إلى تحسين البنية التحتية في عدد كبير من القطاعات، إلا أنه كان يدرك بأن الاستثمار في قطاع الاتصالات بالخصوص من شأنه أن يجلب منافع هائلة؛ وهكذا سعى آرزو بكل تصميم لتحقيق إصلاحات تؤدي إلى اجتذاب استثمارات كبيرة في هذا القطاع الحيوي.

الوضع في العام 1996

عندما تسلم آرزو منصبه كان لدى غواتيمالا أكثر من قرن من الخبرة في مجال الخدمات الهاتفية، لكن التغطية كانت ضئيلة وتكاد تنحصر بالعاصمة وبعض المدن. ففي العام 1890 تأسست شركة خاصة في هذا المجال تدعى اتصالات غواتيمالا، ثم جرى تأميمها لاحقا وشطرها إلى شركتين: الإدارة العامة للاتصالات وشركة مشروعات الاتصالات. وفي العام 1926 دخلت إلى السوق شركة الراديو والاتصالات الاستوائية، وهي مشغّل أجنبي يقدم خدمات محلية ودولية، ثم جرى تأميمها في العام 1966. وأقدمت الحكومة في العام 1971 على دمج الشركات الثلاث المملوكة للدولة في كيان واحد، ودعيت الشركة الجديدة

13 الهواتف النقالة والتنمية الاقتصادية في أفريقيا: جيني آكير وإسحاق إمبيتي (م11).

14 الهند.. تأثير الهواتف النقالة: راجات كاثوريا وآخرون (م12).

15 التكنولوجيا الرقمية تؤمّن المعيشة.. (تكنولوجيا) المعلومات والأداء السوقي والرخاء في قطاع صيد السمك في جنوب الهند: روبرت جنسن (م13).

باسم غواتيل (GUATEL).

لم يشهد قطاع الاتصالات في غواتيمالا إلا نموا ضئيلا في الخدمات خلال ربع القرن التالي، إذ قامت غواتيل بتركيب أقل من 12,000 خط في السنة خلال هذه المدة، وبحلول العام 1971 كانت الشركة قد أنجزت تركيب وتشغيل 60,000 خط، وبحلول العام 1996 لم يكن عدد الخطوط الهاتفية يتجاوز 290,000 خط هاتفي في بلد يبلغ تعداد سكانه 12 مليون نسمة.

ورثت إدارة آرزو شركة غواتيل وهي مثقلة بالموظفين نتيجة لنفوذ السياسيين والنقابات. وفي الحقيقة، كان هناك 56 خطا لكل موظف، أي: ثلث المعدل في أمريكا اللاتينية. كما كانت الشبكة الهاتفية مركزة بشكل هائل في العاصمة، حيث كانت غواتيمالا العاصمة تحتوي 80% من الخطوط، ومراكز المحافظات تحتوي 19% منها، فلم يتبق للريف إلا 1%، وحتى هذه النسبة لا يمكن اعتبارها من حصة الريف فعليا، لأنها كانت في مناطق حضرية أقل حجما وأهمية من عاصمة الدولة ومراكز المحافظات.

وما كان يزيد الوضع تفاقما هو حقيقة أن غواتيمالا كانت لا تزال دولة يشكل الريف معظم أرجائها، فلم يكن يسكن المناطق الحضرية إلا أقل من 40% من السكان. وفي ذلك الوقت كانت الهواتف من الأمور النادرة في معظم مناطق غواتيمالا، وبينما كانت التجمعات البشرية الكبيرة قد لا تحتوي إلا على هاتف أو هاتفين، فإن سكان الأرياف كان يتوجب عليهم في العادة أن يسافروا لمسافات طويلة من أجل الوصول إلى منطقة تحتوي هاتفا، ثم كان عليهم أن ينتظروا ساعات في الطابور من أجل القيام بمكالمة، ولذلك لم يكن أي أحد ليعتمد على الهاتف لحل المشاكل العاجلة.

ولم يكن الوضع في العاصمة أفضل حالا، حيث تشير التقديرات الأكثر تفاؤلا إلى أن شراء الخط الهاتفي وتركيبه كان يستغرق ثلاثة أعوام، وكانت البيوت إذا عُرضت للبيع أو الإيجار وهي تحتوي على خط هاتفي فإنها كانت تحرص على إعلان ذلك لأنه يزيد من قيمتها في السوق. وإذا أراد أحدهم تركيب خط هاتفي فلم يكن من الغريب حينها أن يستلزم ذلك دفع رشى كبيرة لموظفي غواتيل قد تصل إلى 3,000 دولار، أي ما يفوق الدخل السنوي للمواطن الغواتيمالي العادي في ذلك الوقت. وإذا استطاع أحدهم أن يتدبر أمر تركيب خطه الهاتفي خلال

أعوام قليلة فإنه يعتبر من المحظوظين جدا، وكان التمكن أخيرا من التواصل عبر الهاتف أمرا يدفع الكثير من الأسر إلى حد إقامة الحفلات ابتهاجا بقدوم الخط الجديد.

لكن امتلاك الخط الهاتفي لم يكن يعني بالضرورة القدرة على استخدامه للتواصل، فقد كان من الطبيعي أن يضطر المتصل إلى الانتظار لمدة تصل إلى عشر دقائق قبل مجيء إشارة الاتصال (الحرارة)، بل إن الحصول على هذه الإشارة لم يكن يضمن نجاح محاولة إجراء مكالمة، وكان من الشائع جدا أن المكالمة لا تصل إلى الرقم الآخر أو أن المتصل يتم ربطه برقم آخر يختلف عن الذي طلبه. أما المكالمات الدولية فكانت كابوسا حقيقيا، حيث لا يتوقف الأمر عند تكاليفها الباهظة جدا التي تصل إلى بضعة دولارات للدقيقة الواحدة، وإنما كان التمكن من الاتصال برقم خارجي يستغرق ساعات من محاولات الاتصال. وكان يتوجب على الشركات ذات الصلات الوثيقة بالخارج أن تشتري خطوطا مخصصة عبر الأقمار الصناعية إذا أرادت البقاء على اتصال دائم مع العالم الخارجي (أولى هذه الخطوط كانت تكلف 10,000 دولار).

وبحلول العام 1996 لم يكن هناك في غواتيمالا إلا 3.4 خط هاتفي لكل مئة نسمة، وهو معدل يقل عن المعدل الوسطي في أمريكا اللاتينية 10%، ويقل كثيرا عن المعدل الوسطي في الدول المتقدمة أكثر من 50%.[16]

لكن، وبخلاف الشركات الأخرى المملوكة للدولة، وعلى الرغم من العدد المفرط للموظفين، لم تكن غواتيل تعاني من الخسائر، بل إنها كانت تدر أرباحاً، وكان هذا يعود جزئياً إلى بنيتها التسعيرية الخاصة وإلى ضآلة استثماراتها في مجال توسيع الخدمات وتحديثها. لقد كانت أسعار المكالمات المحلية رخيصة، أما المكالمات الدولية فكانت باهظة الثمن. وكانت المكالمات البعيدة تمول المكالمات المحلية، مما سمح لشركة غواتيل بتوفير تكلفة رواتبها، وبدا كما لو أنها تفضل المستهلكين ذوي الدخل المنخفض الذين كان بإمكانهم القيام بمكالمات ضمن المناطق الحضرية بصفة تكاد تكون مجانية.

أما إذا نظرنا إلى هذا الدخل وهذه البنية الإنفاقية من وجهة نظر اجتماعية فسنجد بأن التأثير الحاصل هو على العكس تماما. فأولا، كان لساكني المناطق

16 الاتصالات.. البنية التحتية في الألفية الثالثة: مركز البحوث الاقتصادية الوطنية (CIEN) (م14).

الحضرية، والذين يتمتعون عموماً بمستويات أعلى من الدخل، أفضلية على باقي سكان البلاد، والذين كانوا يضطرون إما إلى المعاناة تحت وطأة خدمة محدودة جدا وإما إلى الحرمان منها كليا. وثانيا، فعلى الرغم مما قد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة، فإن الطلب على المكالمات الدولية لم يكن يقتصر على المستهلكين ذوي الدخل العالي، وإنما جاء أيضا من جزء كبير من السكان الذين كان لديهم أقرباء يعيشون في الخارج. ففي ذلك الوقت كان هناك أعداد كبيرة من المهاجرين من العائلات ذات الدخل المحدود يعملون في الولايات المتحدة وفي غيرها من الدول. وهكذا فإن البنية التسعيرية في غواتيل أضرت بعائلات المهاجرين في الوقت نفسه الذي عجزت فيه تغطيتها عن تقديم الخدمة للمستهلكين في المناطق الريفية.

ولم يكن سوق خدمة الهاتف النقال (اللاسلكي) في العام 1996 بأحسن حالا. ففي سنة 1989 طرحت الحكومة مزايدة لترخيص وحيد لتقديم هذه الخدمة، وقامت الشركة الفائزة (كومسيل COMCEL) بالعمل كشركة احتكارية مملوكة لجهات خاصة، وكان لها علاقة وثيقة بشركة غواتيل، حيث كان من الشروط أن تدفع كومسيل نسبة من أرباحها لغواتيل (كانت تدفع رسميا 10% من إجمالي قيمة الفواتير، لكن المبلغ الذي يجري تحويله فعليا كان أقل من ذلك)، وذلك في مقابل أن تبقى غواتيل خارج سوق الهاتف النقال.

لم يقم أي مزود آخر بالدخول إلى سوق النقال لأن قواعد الحصول على حقوق استخدام طيف ترددات البث كانت تمنع ذلك من الأساس. فقبل ثلاثين عاما من ذلك أقدمت الحكومة الغواتيمالية على شطر مسؤولياتها التنظيمية في ما يخص طيف الترددات التي يمكن استخدامها للاتصالات ضمن قانون الاتصالات اللاسلكية في العام 1966،[17] والذي نص على أن يكون تنظيم الترددات أقل من 800 ميغاهيرتز، وهي أمواج تستخدم في العادة للبث الإذاعي والتلفزيوني، ضمن مسؤولية الإدارة العامة للبث الإذاعي والتلفزيوني الوطني، على أن يكون منح التراخيص وتجديدها بيد مكتب يتبع وزارة الدفاع. أما النطاق الذي يتجاوز 800 ميغاهيرتز، ويتضمن الموجات المستخدمة لتوليد خدمات صوتية نقالة، فكان تنظيمها من مسؤولية مكتب تابعٍ لشركة غواتيل. وليس من المفاجئ أن لا نجد أي شركة جديدة لتقديم خدمات الاتصالات النقالة وقد حصلت على

17 راجع قانون الاتصالات اللاسلكية؛ القانون البرلماني رقم 433 (بتاريخ 10 مارس 1966) (م15).

حقوق التشغيل في هذا النطاق خلال السنوات التي سبقت الإصلاحات.

وكما هو حال نظيرتها المملوكة للدولة في سوق الهاتف السلكي، وبشكل مشابه لمشغلات الهاتف النقال في العديد من الدول النامية في ذلك الحين، فشلت كومسيل في توسيع شبكة مشتركيها بشكل يكفي لإرضاء الطلب، ولم تتمكن في المدة ما بين 1989و 1996 إلا من اجتذاب خمسين ألف مشترك فقط.

ويمكن القول باختصار أن سوق الاتصالات في المدة التي سبقت الإصلاحات كانت تمر بظروف سيئة وأنها شكلت عقبة في طريق التنمية الاقتصادية للبلاد، فالطلب غير الملبى المقدر بحوالي مليون خط هاتفي أدى إلى تثبيط التعاملات التجارية، وأدى على أرض الواقع إلى عزل كل محافظات البلاد عن بعضها البعض، وتسبب في عرقلة النمو. وعندما جاءت الإدارة الجديدة كانت تعي جيدا بأنه ينبغي إيجاد حل ناجع وعاجل لتصحيح هذا الوضع، وأن الفشل في ذلك سيؤدي إلى صعوبات خطيرة تنعكس سلبا على النمو الاقتصادي. إن برنامج التحرير ونزع الاحتكارية في هذا القطاع كان يهدف إلى اجتذاب رأس المال الخاص اللازم لتوسيع خدمة الاتصالات على نحو سريع ومؤثر.

ثالثا. الاستراتيجية والتطبيق

نشأة فريق

إن المقاربة الإصلاحية التقليدية التي تنصح بها معظمُ المنظمات الدولية المرموقة تدعو البلدان النامية إلى بيع الاحتكارات المملوكة لها لتصبح احتكارات تابعة للقطاع الخاص. وهكذا يمكن للحكومة أن تحصل على المال الذي تحتاجه بشدة ويحصل المشتري على حق احتكاري يُفترض بأنه مؤقت ويتم تنظيمه من قِبَل السلطات الوطنية. ولقد كانت هذه المقاربة المتمحورة حول الدولة تعكس العقلية السائدة في المنطقة خلال العقود السابقة.

لقد أدرك القائمون على الإصلاح في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية الغواتيمالي بأن هذه المقاربة التقليدية من شأنها تحقيق الحد الأقصى من الإيرادات لخزينة الدولة، لكنها لن تحل المشكلة الأساسية، وهي الحاجة إلى التوسيع السريع لخدمة الاتصالات وضمان أسعار تنافسية للمستهلك. إن تحقيق هاتين الحاجتين كان يتطلب زيادة التنافس، لكن الوضع لم يكن سهلا، إذ كان ينبغي أن يَتَّسم الإجراء المُتَّخَذ من أجل فتح السوق والتعزيز الفوري للتنافس بشيء من الجرأة.

أنيطت مهمة تفكيك الاحتكارية وتحرير قطاع الاتصالات الغواتيمالي بمهندس يدعى ألفريدو غوزمان (Alfredo Guzmán)، وكان من البرلمانيين الشباب ومن خريجي جامعة فرانتشيسكو ماروكين (UFM). وباعتباره مشرّعا، ركز غوزمان جهوده على السياسة الإسكانية، لكنه لم يتلكأ عن الخوض في قضايا الإصلاح في قطاع الاتصالات، باعتباره كذلك حائزا على شهادة جامعية في مجال هندسة المنظومات. وكانت إحدى الخطوات الأولى التي اتخذها في إطار مسؤولياته الجديدة أنه استند إلى أفكار غيره ممن يشاركونه مبادئه وتعاملوا سابقا مع ضضايا مشابهة؛ ومن بين هؤلاء كان جيانكارلو إيبارغوين (Giancarlo Ibárgüen)، وهو مهندس اتصالات في شركة (تكساس إيه أند أم Texas A&M) ورئيس جامعة (UFM).

هامش: جامعة فرانتشيسكو ماروكين

[قامت مجموعة من المستثمرين والمفكرين الغواتيماليين بتأسيس مركز الدراسات الاجتماعية والاقتصادية (SEEC)، وهو مركز دراسات متخصص في الفكر الليبرالي الكلاسيكي وعلم الاقتصاد القائم على السوق، وذلك سنة 9591، وقد كانت حينها تدخل الدولة في الاقتصاد في أعلى مستوياتها في بلدان أمريكا اللاتينية. وكان مانويل آياو (uayA leunaM) أكثر المؤسسين تحمسا، وقد نال مكانة مرموقة خلال العقود التالية مع النمو التدريجي للمركز وتوليه مسؤوليات وفعاليات جديدة.

صصبح آياو في ما بعد الرئيس المؤسس لجامعة فرانتشيسكو ماروكين (inU-níuqorraM ocsicnarF dadisrev)، وهي مؤسسة تعليمية فريدة أخذت على عاتقها مهمة "تعليم ونشر المبادئ الأخلاقية والقانونية والاقتصادية لمجتمع يتكون من أفراد يجمعون بين الحرية والمسؤولية". ثم تولى رئاسة الجامعة بعد آياو صديقه وتلميذه جيانكارلو إيبارغوين. كما تسلم إدواردو مايورا، وهو من الأسماء الأساسية في عملية الإصلاح، عمادة كلية القانون في الجامعة. ولقد تخرج من قاعات هذه الجامعة جيل كامل من المحترفين الشباب ذوي الثقافة الأكاديمية العالية، وكان من بينهم ألفريدو غوزمان وغيره ممن لعبوا دورا أساسيا في إصلاح قطاع الاتصالات في غواتيمالا، وكلهم كان مخلصا لمبادئ الحرية الفردية.]

طرح إيبارغوين فكرة أدت إلى تغيير حاسم في استراتيجية الإصلاح في قطاع الاتصالات الغواتيمالي. فعندما كان يدرس طيف الترددات اللاسلكية خلال النصف الأول من التسعينيات الماضية، وصل إلى نتيجة مفادها أن هذا المورد الهام يجب أن يدار من خلال نظام السوق، وأن لا يكون عرضة لضوابط حكومية اعتباطية أو ثقيلة، وذلك من أجل تعزيز التقنيات الجديدة، كالهواتف النقالة والانترنت، والتي من شأنها أن تُحسِّن بشكل كبير حياة الغواتيماليين. إن الشبكات السلكية التي تستخدم الأسلاك النحاسية لربط الهواتف والأجهزة سرعان ما تُصبح مُتَجاوَزة ويَطالها التقادُم. وقد انطبق هذا بشكل خاص على الدول النامية بسبب التكاليف الباهظة لنشر خدمات الاتصال السلكية (الثابتة) والتكاليف المنخفضة نسبيا لنشر خدمات الاتصال اللاسلكية (الهواتف النقالة) . ولهذا أصبح من الضروري إنشاء منظومة مرنة مفتوحة تسمح لكل من يمتلك جزءا من طيف الترددات أن يستخدمه كي تتمكن البلاد من تطوير بيئة اتصالات حديثة متاحة للجميع.

الصلة مع كوز

إن فكرة تطوير آليات سوقية لتعيين طيف الترددات كانت فكرة ثورية، لكنها لم تكن جديدة؛ حيث استند إيبارغوين إلى أدبيات بدأت بالظهور قبل أربعة عقود من ذلك الحين مع دراسات الاقتصادي رونالد كوز (Ronald Coase) الذي كتب بحثا شهيرا عن تنظيم ترددات طيف اللاسلكي.[18] وكانت الإشكالية التي عالجها سنة 1959 تدور حول تحديد السبيل الأمثل لتعيين حقوق استخدام طيف الترددات باعتباره موردا من الموارد، وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار أن هذا المورد يتصف بالنفع والندرة وإمكانية الخلاف بين المستخدمين. وكان الرأي السائد حينها يتمثل في أن الحكومة (في الولايات المتحدة: لجنة الاتصالات الفيدرالية FCC) ينبغي أن تتحكم بالنفاذ إلى هذا المورد واستخدامه على نحو يَحصر التداخلات الضارة في حدها الأدنى.

تحدى كوز هذا الرأي السائد، وتساءل حول السبب الذي يحول دون إدارة طيف الترددات بالطريقة نفسها التي تُدار بها الموارد النادرة القيمة، أي عبر حقوق الملكية ومنظومة الأسعار. ففي ظل مثل هذه المنظومة يمكن لمن يقيّم نطاقا بعينه من طيف الترددات أكثر من غيره أن يدفع المبلغ اللازم لحيازة حقوق استخدامه، كما إن المشاكل التي يعانيها المستخدمون في النطاقات المجاورة التي تتداخل مع بعضها ستكون مماثلة لتلك التي يواجهها أصحاب الأملاك المُجاورة. وفي الواقع، إن اهتمام كوز بمشكلة التداخل هذه دفعته إلى التحري بشأن قضايا أخرى تتعلق بالاستخدامات التنافسية للملكية، كالتلوث مثلا. وقد أدى هذا البحث إلى دراسة نُشرت سنة 1960 حول العوامل الخارجية (Externalities)، وهي من أكثر الدراسات التي يرجع إليها الباحثون في الاقتصاد، وبفضلها تم منح كوز جائزة نوبل.[19]

إن التماثل الذي افترض كوز إمكانية وجوده بين تدبير طيف الترددات وتدبير الملكية العقارية أفضى إلى تغيير جذري في الأفكار المتعلقة بقواعد تنظيم استخدام هذا الطيف. وقد أقدم على اختبار هذه الفرضية ثلة من المصلحين في عدد من الدول كأستراليا والسلفادور وغواتيمالا ونيوزيلندا، وفي بعض الحالات لم يكن هؤلاء المصلحون قد تَعرَّفوا بعدُ على أعمال كوز، لكنهم كانوا متحفزين بالرغم من ذلك بدافع

18 لجنة الاتصالات الفيدرالية: رونالد كوز (م16).

19 مشكلة التكلفة الاجتماعية: رونالد كوز (م17).

احترام نظام السوق والحاجة إلى الإصلاح، وربما تعتبر غواتيمالا المثال الأوضح على إمكانية نجاح هذا النوع من الإصلاح.

قبل إصلاحات سنة 1996 في غواتيمالا كانت المقاربة المتبعة في تنظيم طيف الترددات، والتي نتجت عنها شركة كومسيل، مشابهة للسياسات التنظيمية السائدة في الولايات المتحدة وبريطانيا والكثير من دول العالم الأخرى، حيث يمنح حق الامتياز وعادة ما يحدد كلا من نمط الخدمة المقدمة، ونمط التقنية المستخدمة في نطاق طيف معين من الترددات.[20]

وبدأت إصلاحات مهمة تحصل في دول أخرى خلال الحقبة نفسها تقريبا، غير أن نطاقها كان محدودا. ففي الولايات المتحدة حاولت لجنة الاتصالات الفيدرالية (FCC) طيلة سنين أن تعين التراخيص من خلال جلسات استماع إدارية (شيء أشبه بمسابقات ملكات الجمال) ثم استخدمت القرعة في ما بعد، وفي نهاية المطاف، منح قانون الميزانية والتسوية المتنوع سنة 1993 لجنة الاتصالات الفيدرالية (FCC) سلطة استخدام المزادات لتعيين تراخيص خدمات بعينها، كخدمة الهاتف النقال،[21] وكانت تلك خطوة مصيرية، وإن كانت غير مكتملة، نحو تطبيق رؤية كوز لتخصيص حقوق استخدام طيف الترددات من خلال عمليات نظام السوق.

لقد ساعدت المزادات على التخلص من بعض أوجه القُصور في هذه المقاربات، ففي مجال تحديد «مَن» سيحصل على التراخيص يجب أن تُحال التراخيص إلى المستخدم الأكثر تقييما لها منذ البداية، ومع ذلك فإن الحكومة الأمريكية لا تزال حتى يومنا هذا تُملي كيفية الاستخدام المُنتظَر لطيف الترددات، سواء كان يخص الهواتف النقالة التجارية، أو البث التلفزيوني، أو غير ذلك من الخدمات. وهذا يعني بأن طيف الترددات ربما لن يجد طريقه إلى الاستخدام الأكثر فعالية، مما يجعل المستهلك أسوأ حالا. ولهذا برزت الحاجة إلى مرونة كبيرة في كيفية استخدام طيف الترددات بُغية تحقيق القيمة القصوى لصالح المستهلك.

20 لاستعراض هذه الممارسات وما رافقها من أوجه انعدام كفاءة ناتجة عن التخصيص الإداري، راجع: بدعة اللاسلكي وخرافة الحزمة العريضة غير المحدودة وزلة مزاد طيف الترددات والهزل في «النكتة الكبرى» لرونالد كوز.. مقالة حول سياسة تخصيص الموجات الهوائية: توماس هازليت (م18).

تعيين حقوق الملكية لمستخدمي طيف الترددات اللاسلكي.. لماذا استغرقت مزادات تراخيص لجنة الاتصالات الفيدرالية سبعة وستين عاما؟: توماس هازليت (م19).

21 راجع قانون الميزانية والتسوية المتنوع للعام 1993 (م20).

لم يكن إيبارغوين مطلعا على إسهامات كوز في ذلك الوقت، لكنه أدرك مع ذلك قيمة تخصيص حقوق الملكية في ما يخص طيف الترددات. وباعتباره يحمل إيمانا قويا بمحدودية الحكومة، فقد كان مهتما بخصخصة مجموعة من الأصول المملوكة للدولة. وباعتباره مهندسا كهربائيا، فقد رأى في طيف الترددات المرشح الأمثل لتحقيق رؤيته.

كانت المنظومة التي تخيلها إيبارغوين تختلف جدا عن المقاربة التنظيمية القياسية في كل الدول الأخرى تقريبا، فمن شأنها توفير الحرية والمرونة نفسها التي تتوفر في ملكية الأرض والسلع الأخرى. لكن الدستور الغواتيمالي لم يكن يسمح للحكومة بمنح تخويلات كاملة بشأن طيف الترددات، حيث نصت إحدى مواده على أن «ملكية الدولة تتضمن... الترددات اللاسلكية».[22] وشعر إيبارغوين بأن الحل الأنسب والأسهل يتمثل في منح «حقوق انتفاع» دعيت حقوق الانتفاع بالترددات (TUF)، وهي مشابهة للمفهوم القانوني للملكية الانتفاعية. وكانت حقوق الانتفاع هذه تقدم لحائزها حقوق ملكية كاملة تقريبا، بشكل مشابه لأي سلعة اقتصادية أخرى.

كان مانويل آياو هو من عرّف المهندسَين على بعضهما البعض حول مائدة فطور لا تنسى. ولم يكن إيبارغوين قد درس الاتصالات فحسب، وإنما كان خبيرا في النظريات الاقتصادية أيضا، أما غوزمان فكان قد درس أساسيات اقتصاد السوق في جامعة (UFM)، وكان على إلمام بالقضايا التقنية كما هو حال إيبارغوين، وهو أمر لا غنى عنه في مواجهة تحديات الإصلاح. كتب إيبارغوين مسودة "قانون الترددات اللاسلكية" وأعطاه لغوزمان في الأسبوع الموالي خلال ربيع 1995، ثم التقيا عدة مرات بعدها لمناقشة أفكار القانون بعمق، وكانت الأفكار الأولية واضحة ومبتكرة إلى درجة جعلتها تستحوذ على انتباه غوزمان، فتبناها كأساس لمواقفه السياسية.

هامش: الطيف الكهرومغناطيسي الغامض

[تعتبر الموجات الكهرومغناطيسية من الأمور المألوفة لنا، فالضوء، مثلا، هو مجرد شعاع من الموجات الكهرومغناطيسية، أي انتشار لحقول كهربائية ومغناطيسية عبر الفضاء. وهذه الحقول يمكنها الاستمرار في الانتشار دون

22 دستور جمهورية غواتيمالا (م21)؛ المادة 121.

توقف، فتنتقل في الفراغ أو أي وسط مادي ملائم، وهذا هو السبب في أننا نستطيع مشاهدة ضوء النجوم وإن كانت تبعد عنا مسافات شاسعة يفصلها عنا الفراغ الكوني الهائل. وهذه الموجات (الاهتزازات الكهرومغناطيسية) تتذبذب كالنبض بمعدل يفوق الخيال (الضوء المرئي على سبيل المثال، يتذبذب مليون مرة في الثانية، والترددات التي يتذبذب وفقها نميزها نحن كألوان).

أما خارج الطيف المرئي فإن الأمواج الكهرومغناطيسية يمكنها أيضا أن تهتز بترددات أدنى، ويمكن ضبط هذه الترددات بحيث تُبَثُّ من خلالها أصواتا وصورا ومعلومات رقمية ومن ثم تحول هذه الموجات إلى أصوات وصور مرة أخرى بواسطة الجهاز الذي يستقبلها. وعلى سبيل المثال، يمكن للمحطة الإذاعية أن تستخدم ترددات بث تتفاوت ما بين 01.001 و51.001 مليون هزة أو دورة في الثانية، أي (01.001 إلى 51.001) ميغاهيرتز، ويدعى هذا المجال "نطاقا"، وهو قسم معين من الطيف يستخدمه جهاز البث، كما هو الحال في المحطات الإذاعية أو التلفزيونية أو أبراج الاتصالات عبر الهواتف النقالة.]

كان القانون الذي اقترحه إيبارغوين يهدف إلى تحرير طيف البث من خلال حقوق (TUF) تعطى لمن يرغب مقابل إجراءات رسمية موجزة، على أن تستمر هذه الحقوق لمدة 15 عاما قابلة للتجديد دون رسوم إضافية وأن تكون قابلة للتداول دون قيود. كما كان القانون المقترح ينص على أن هذه الحقوق تقتصر على تحديد التردد المستخدم، والموقع الجغرافي، ومنطقة التغطية، وساعات التشغيل. وأنه إذا كانت هناك عدة أطراف مهتمة بالحصول على التردد نفسه فيستعان حينها بعملية المزادية، على أن يتم إنشاء كيان عمومي لإدارة هذه المنظومة. وكان القانون المقترح يعالج المشكلة الأساسية المتمثلة في "التداخل"، أي دخول مستخدمين اثنين على تردد واحد، عبر الحماية المباشرة للحائز الأول للحقوق من مزاحمة الأطراف الأخرى.

ومن المهم الإشارة إلى أنه بدلا من وجود جهاز تنظيمي يتحكم بكل الترددات الممكنة، اقترح القانون إنشاء منظومة عكسية تتمحور حول مبدأ يقول بأنه ما لم يُصرَّح بحظره فهو مجال مُتاح للأفراد، وورد هذا الأمر بوضوح تام في المادة التاسعة من القانون المقترح، والتي نصت على أنه:

«ليست هناك حاجة لترخيص من أجل إنشاء أو استخدام الترددات اللاسلكية بقصد استخدامها في الاتصالات الداخلية أو الاتصالات اللاسلكية أو بث البيانات أو الرسائل اللاسلكية سواء كانت رقمية أو تماثلية أو تكتسي طابعا آخر، وذلك داخل وخارج المساكن والأبنية والملكيات العمومية والخاصة وكل المنشآت الأخرى على أن تكون بيئاتها معزولة كليا تجاه الترددات اللاسلكية وأن لا يؤدي ذلك إلى اعتراض وحدات الطيف اللاسلكي الممنوحة من خلال حقوق الملكية الانتفاعية (FTU) أو التداخل معها".

وعلى الرغم من أن العبارة السابقة لم تندرج في القانون عند إقراره بصيغته النهائية، إلا أنها كانت بمثابة الإطار المرجعي للانفتاح على السوق بشكل واسع وتكريس الممارسات الأفضل في التشريع الجديد.

استراتيجية من مرحلتين

منذ المرحلة الأولى من المحادثات وتبادل الآراء، كانت الاستراتيجية العامة تتجسد في خطة من مرحلتين تمكنت من أن تجعل الإصلاحات الغواتيمالية أمرا فريدا متميزا عن غيره. وكانت المرحلة الأولى تقتضي السعي إلى قانون جديد للاتصالات يجعل طيف الترددات متاحا بسهولة، مما يسمح بإنشاء سوق اتصالات تنافسية غير احتكارية، أما المرحلة الثانية فكانت تقتضي السعي إلى خصخصة غواتيل بطريقة أكثر تقليدية، على أن يحدث ذلك بعد إقرار قانون يجعل طيف الترددات متاحا في إطار فتح سوق الاتصالات.

لكن تحقيق التنافس كان لا بد من أن تُرافقه الإتاحة السهلة للترددات في ظل أجرأة يعزز الاتصالات في الشبكة ويمنع غواتيل من استغلال موقعها في السوق عندما تصبح مملوكة بأكملها للقطاع الخاص. وكان غوزمان شديد القلق بخصوص سيناريو تتمكن فيه غواتيل، وهي الشركة الوحيدة في ذلك الوقت، من استغلال ملكيتها للشبكة الوحيدة المتواجدة في السوق وإغلاق الباب أمام المنافسين القادمين، لأن ذلك من شأنه أن يؤدي إلى كبح قدرة المنافسين على التوسع، فينحصر بالتالي عملهم في الأسواق المربحة أكثر، والتي تتركز في العاصمة بشكل رئيسي.

كان التحدي يتمثل في التعامل مع هذه القضية دون السقوط في فخ المقاربة التقليدية المشبعة بالضوابط التنظيمية، فتم تصميم آلية مرنة أسست شرطا بسيطا واحدا، حيث طُلِب من جميع المشاركين أن يدخلوا في اتفاقيات الربط بالشبكة عند الطلب من قبل المزودين الآخرين، وأن تتضمن هذه الاتفاقيات حق النفاذ إلى الموارد الأساسية الضرورية لتطبيقها؛ وهذا الشرط من شأنه أن يمنع غواتيل، أو أي طرف من المشاركين الجدد، من إغلاق الباب بوجه الآخرين. وما يجعل القصة الغواتيمالية مختلفة عن غيرها هو أن الشركات ينبغي عليها أن تتفاوض بحرية في اتفاقيات الربط بالشبكة، فإذا لم تتوصل الأطراف إلى اتفاق من تلقاء نفسها فسيكون من المفروض عليها التوصل إلى اتفاق عبر آلية التحكيم. ولن يكون هناك مجموعة مفصلة من الأحكام والشروط التي تحددها جهة تنظيمية ما، باستثناء شرط وحيد يقتضي التزام الجميع بمنح حق النفاذ إلى شبكاتهم، وفرض التحكيم الإجباري عند تعذر الوصول إلى اتفاق.

وهكذا تم تحديد استراتيجية واضحة لتسلسل الخطوات التي يجب اتباعها. ومع ذلك، حيث كان يتوجب على أولئك المصلحين الطموحين أن يفوزوا في الانتخابات، ويواجهوا المعارضة بالكثير من الخبراء، ويقنعوا الرأي العام المتشكك الذي تنتابه الهواجس دائما إزاء مبادرات الخصخصة.

النهج السياسي

فاز حزب التقدم الوطني (PAN) في الانتخابات بهامش ضئيل، وكان قد استعد للإصلاحات بشكل فعال قبل تولي السلطة، فجاءت الحكومة الجديدة في 14 يناير 1996 وفي جعبتها خطة مدروسة بعناية، لكنها سرعان ما اكتشفت بأن الخزينة تخلو من الأموال اللازمة لتلبية الاحتياجات حتى الأساسية منها. فتقدم الرئيس آرزو بطلب قرض شخصي من أجل حل هذه المشكلة غير المتوقعة، وعلى الرغم من أن بعض الخطط كان يجب تأجيلها، فإن ذلك لم يقف حجر عثرة في طريق تنفيذ خطة إصلاح قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية.

و مباشرة بعد الفوز في الانتخابات، طلب غوزمان أن يلتقي مع الرئيس المنتخب لإعادة تأكيد طلبه للإصلاح. فقابله آرزو بطريقته المستعجلة التي عرف بها، وخلال اللقاء الذي لم يدم إلا دقائق معدودة عرض عليه آرزو منصب

مدير (غواتيل). سأل غوزمان عن إمكانية إعطائه الضوء الأخضر للقيام بكافة التغييرات التي نوقشت قبل أشهر، فرد عليه الرئيس الجديد ببساطة: «بالتأكيد، افعل ما تشاء». ولم يغفل الرئيس تنبيه آرزو بضرورة المضي قُدُما، مع توخي الحذر لتفادي حصول انتكاسة. وعلى الرغم من أن آرزو كان منشغلا بمسؤوليات منصبه كرئيس فقد أدرك بأن تحسين البنية التحتية للاتصالات سيؤثر بطريقة إيجابية وفعالة لتحسين الاقتصاد ككل، فأعطى تعليمات مختصرة وواضحة لغوزمان بقوله: «أريد الكثير من الخطوط، في كل مكان، وبسرعة».

بدأ غوزمان بالعمل على هذه المهمة الشاقة وعمره لم يتجاوز حينها الحادية والثلاثين، فأحكم قبضته على شركة الاتصالات العمومية بحماس كبير وبثقة شخص على أتم الاستعداد لإنجاز المهام المنوطة به في إطار وظيفته الجديدة، فاستقال من مقعده البرلماني في 16 يناير وركز جهوده فورا على بناء فريق من المُؤيِّدين لخطته من شأنهم مساعدته في نهجه ذاك.

كان غوزمان يأمل في القضاء على الاعتقاد السائد باستحالة تغيير الأوضاع في غواتيمالا، وحتى وإن حدث فلن يكون تغييراً حقيقياً وجوهرياً. وبدت كل الجهود الرامية للإصلاح وكأنها حبيسة ما بين اللامبالاة وبين الإلغاء من قِبَل أصحاب المصالح الخاصة، وقد زاد الطِّين بلَّةً سلسلةٌ من المحاولات الفاشلة التي قامت بها الحكومات المتعاقبة لإعادة هيكلة هذه الشركة المملوكة للدولة أو تصفيتها في ظل تاريخ تطبعه الحاجة لإصلاحات جذرية ومستدامة.

و سواء كان ذلك في مجال الاتصالات أو غيره من المجالات، فإن الأصل في هذا الاعتقاد السلبي كان يرجع إلى تعدد التجارب التي عرفتها هذه البلاد في عهد الرؤساء الثلاثة السابقين وكان من جملتها تعيين شخص من خارج غواتيل لقيادة عملية الإصلاح. لكن الاختلاف هذه المرة يكمن في كون الشخص الذي يقود محاولته الإصلاحية سيقوم بذلك من داخل هذه الشركة كرئيس لها، وقد صرّح غوزمان في ما بعد بأن هذا العنصر قد لعب دورا حاسما.

لم يغب عن بال غوزمان أنه سيلاقي معارضة شرسة بسبب تشبث البعض بمصالحهم الخاصة وأحكامهم المسبقة، لكنه كان عازما على المواصلة متسلحا بإصراره، وبمستشارين أكفاء، لتحقيق تغيير مستدام؛ فتوجب عليه أن يواجه النقابات القوية في غواتيل وأن يعمل بصبر لإقناع كادر الشركة بأفكار عبقرية

ملائمة، وركز جهوده على خلق فريق جيد من الأشخاص ممن يتصفون بالولاء له والاقتدار التقني والالتزام بأفكاره (باستراتيجيته الأصيلة) التي استطاعت حينها أن تحصل على فرصة حقيقية لتأخذ طريقها في التطبيق على أرض الواقع.

التكليف بالمهام

دونما إغفال للهدف الأسمى من الإصلاح الكبير الذي يعود على المستهلك بالنفع، قام غوزمان بتشكيل ثلاثة فرق من شأنها التعامل مع تحديات عديدة. حيث كلف الفريق الأول بفتح السوق، وتتمثل مهمته في أن يركز جهوده على العمل مع البرلمان لصياغة مسودة قانون للاتصالات يكفل هذه الغاية، ولا تقبل بالاحتكارية. وكان الهدف المنشود هو سهولة النفاذ إلى سوق الاتصالات، بالإضافة إلى ضمان حقوق المستخدم من حيث الجودة والكفاءة، على أن يتم في نهاية المطاف صياغة هذه الخطوط العريضة للسياسة الإجمالية في إطار قانون يقره البرلمان.

أما الفريق الثاني فقد تولى مهمة تحديد كيفية خصخصة غواتيل. فبينما كان بيع طيف الترددات المملوك للدولة يحتاج إلى انتظار القانون الذي يفتح سوق الاتصالات، كان ينبغي الرد على الكثير من التساؤلات المطروحة سلفا. وكانت مهمة هذا الفريق تتمثل في تحقيق ذلك من خلال العمل مع مجموعة من الخبراء، ومن ضمهم مديرو المصارف الاستثمارية والمستشارون الماليون.

وكان الفريق الثالث مسؤولا عن إدارة العمليات اليومية لغواتيل، ولذلك قام غوزمان بتعيين جيوفاني موسيلا (Giovanni Musella) في منصب المدير المساعد في هذه الشركة، وهو المنصب الثاني لقيادة التنظيم الإداري. وكان موسيلا قد درس المنظومات الهندسية مع غوزمان في جامعة (UFM)، حيث كان من أصدقائه المقربين، وكانت لهذه العلاقة الوثيقة أهمية كبيرة، حيث حرص موسيلا على قراءة كل مذكرة أو عقد أو وثيقة استثمارية فأزاح عن كاهل غوزمان هذا العبء ليتمكن من تركيز طاقاته على العمل مع الفريقين الأولين.

القسم الأول: إزالة الضوابط الحكومية في سبيل فتح السوق

في سنة 1995، وقبل انتخاب آرزو، انضمت أطراف جديدة إلى جهود التعامل مع مشاكل كانت تحتاج إلى أن تحل قبل تحقيق الإصلاحات على أرض الواقع. ولعب مركز الأبحاث الاقتصادية الوطنية (CIEN) دورا مهما جدا في هذا المشروع، حيث ركز جهوده على الإمكانية الفعلية لتطبيق الخطة المعدة لتحرير سوق الاتصالات. ويعتبر هذا المركز من مراكز الدراسات التي تتمتع بشهرة واسعة وبعدم تحزبه، فقد أنشئ سنة 1981 وأجرى أبحاثه في مجال السياسات العمومية، وكانت مواقفه واضحة في تأييدها الدائم للسياسات القائمة على اقتصاد السوق. لقد تشكل فريق عمل هذا المركز من مجموعة من الكفاءات عالية التأهيل، دأبت على الإلمام بكل ما هو جديد في مجال اختصاصها.

وقد عمل مركز (CIEN) خلال سنة 1995 في مجال الإصلاحات الاقتصادية التي كانت تحتاجها غواتيمالا للسير في طريق النمو، وكان هدف المركز يتمثل في تقديم مقترحات محددة عملية متينة يمكن تطبيقها على يد الإدارة الجديدة التي تسلمت السلطة في يناير 1996.

انضمت كارمين أوريزار (Carmen Urízar) إلى فريق مركز (CIEN) في بداية 1995، وهي أيضا من خريجي جامعة (UFM) حيث نالت شهادة البكالوريوس في الاقتصاد، وكانت قد حصلت لتوها على شهادة الماجستير في الاختصاص نفسه من جامعة كليمسون في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تخصصت في مجال السياسات العمومية في قطاعي الكهرباء والاتصالات. ورغم تلقيها لعرض عملٍ مُغرٍ في شركة دولية مهمة، إلَا أن اهتمامها كان ينصَبُّ نحو مركز (CIEN)، فقررت أن تقبل عرضه بالعمل لعدة أشهر في مجال الإصلاح في قطاع الاتصالات، وسرعان ما استحوذ هذا المجال على تفكيرها واتخذت قرارا باستثمار كامل وقتها لفهم المشكلة وإيجاد الحل المناسب لها.

بدأت أوريزار عملها بالتواصل مع آياو وإيبارغوين في مركز الدراسات الاجتماعية والاقتصادية (CEES)، ومع غوزمان الذي كان لا يزال حينها برلمانيا يتبوأ أيضا عضوية اللجنة البرلمانية لشؤون الاتصالات. كما قامت أوريزار أيضا بدراسة قوانين شركات الاتصالات في دول أخرى كتشيلي وبريطانيا ونيوزيلندا. وفي مارس ساعدتها (Ileana Pinto)، خريجة جامعة (UFM)، وتعمل في

المصرف الأمريكي للتنمية (Inter-American Development Bank)، على اللقاء مع خوان بيلت (Juan Belt) الذي كان يعمل في الفرع الغواتيمالي من الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID). كان بيلت من خريجي جامعة تشيكاغو، خبيرا في مجال الخصخصة ومنفتحا على الأفكار الجديدة التي يمكنها تحسين الأداء في العديد من الدول في ذلك الوقت. أصبحت صيغة الاستراتيجية الواجب اتباعها واضحة المعالم في منتصف سنة 1995، إلا أنه كان من الضروري إنهاء القانون المقترح، كما كان يجب حتماً الحصول على تأييد صريح من طرف خبراء عالميين، حيث كان هذا التأييد ضروريا للحصول على الدعم المحلي. ومن ثمة، بدأ النقاش حول هذه الأفكار الجديدة مع خبراء مرموقين في الولايات المتحدة.

تدبر بيلت أمر سفر أوريزار وغوزمان إلى جامعة كاليفورنيا باركلي في نوفمبر 1995 لمناقشة أفكارهما الإصلاحية مع بروفيسور الاقتصاد الأورغوياني بابلو سبيلر (Pablo Spiller)، وهو يحمل شهادة الدكتوراه من جامعة تشيكاغو، وكان من الخبراء ذوي المكانة والخبرة العالية على مستوى العالم في مجال سياسة الاتصالات. وكانت مواقفه الأولى إزاء مقترحات أوريزار وغوزمان شبه تقليدية وتتصف بالحذر، إذ كان سبيلر قلقا بالخصوص من الحاجة إلى قواعد واضحة تسمح للمتنافسين بالتواصل المتبادل مع شركة الاتصالات المملوكة للدولة. كما إن فكرة الإصلاح على أساس الفتح الكامل لحق النفاذ (من دون أية امتيازات للاحتكارية السابقة ودون تقييد لقدرة الشركات الجديدة على دخول السوق) لم تكن من الأفكار المألوفة أو المجربة. لكن النقاش الحيوي مع زائريه من غواتيمالا لم يلبث أن أقنع سبيلر بأن هذه الفكرة الجديدة للإصلاح جديرة بالاهتمام. وأدى دعمه الفكري إلى وضع المشروع في موقع جيد يؤهله للمضي قدما، فتعاقدت غواتيل مع سبيلر على أن تقوم وكالة (USAID) بدفع قسم من الأجور الاستشارية. وبعد انطلاق العملية الإصلاحية لاحقا، وبعد إقرار قانون الاتصالات الجديد وانتقال الفريق إلى خصخصة الشركة الاحتكارية المملوكة للدولة، تم التعاقد مع توماس هازليت (Thomas Hazlett)، وهو من الخبراء المرموقين أيضا وقد عمل في ما سبق كبيرا للخبراء الاقتصاديين في لجنة الاتصالات الفيدرالية في الولايات المتحدة، وكان حينها أستاذا في جامعة كاليفورنيا دافيس. وباعتباره من أشد المؤيدين لتحرير طيف الترددات، قام هازليت بتقديم دعم

فكري إضافي لهذه المجهودات التي اتسمت بالجرأة.

وبعد اللقاء مع سبيلر في كاليفورنيا، انعقدت لقاءات أخرى في غواتيمالا لمناقشة القضايا التقنية والقانونية. وقد حصل الفريق على دعم ألفارو كاستيلانوس (Álvaro Castellanos)، الخبير القانوني المرموق، صاحب العلاقات داخل غرفة التجارة، الذي كان من أنصار أفكار الليبرالية الكلاسيكية، وقد كان المسؤولَ عن وضع الصيغة القانونية للقانون الذي أصبح في ما بعد يُدعى «القانون العام للاتصالات».

حين عَرَض غوزمان حول المقترح المبتكر على أهم الوكالات في المجتمع الدولي، خَلُص أن دعم خوان بيلت ووكالة (USAID) كانا يُشكلان استثناءً. لقد كانت الجهات الأخرى قلقةً إزاء المقترحات، ودفعت باتجاه بيع غواتيل كشركة احتكارية خاصة يمكن تنظيمها بحذر. وقد فضل خبراء البنك الدولي اتباع النموذج الكوستاريكي، حيث كانت خدمات الاتصالات في كوستاريكا حينها أفضل من مثيلاتها في غواتيمالا في ظل التسيير من طرف شركة احتكارية مملوكة للدولة. وكان خبراء المصرف الدولي للتنمية أقل مُعارضة للإصلاح الجديد، إلا أنهم نظروا إليه على أنه أمر غير مألوف لم يُجَرَّب قَطّ. وفي المُحَصّلة، لم يكن هناك تأثير لرأي الوكالات الدولية، فقد أوضح غوزمان بأنه لم يَعرِض الأمر على أنظارها إلا من باب الإخبار فقط، وأن بلاده لا تسعى للحصول على موافقتها أو دعمها المالي.

التفاصيل التقنية

إن الانتقال من النمط المفاهيمي للإصلاح (خلق حقوق ملكية لطيف الترددات) إلى قانون قابل للتطبيق كان ينطوي على تحديات تثبط الهمم، ومنها: الاعتبارات التقنية، والتي تتضمن كيفية تحديد وقياس كل من استخدام طيف الترددات والتداخل الحاصل مع المستخدمين الآخرين، وذلك بالإضافة إلى كيفية التعامل مع التزامات المعاهدات الدولية. كما كان هناك أيضا قضية معقدة سياسيا تتمثل في كيفية التعامل مع المستخدمين الحاليين لطيف الترددات.

كان غوزمان يعلم بأن العديد من مستخدمي طيف الترددات يتوزعون على امتداد ترددات البث الإذاعي، حيث يحصل مستخدمو الترددات التي تتجاوز

800 ميغاهيرتز على ترخيص من غواتيل، أما مستخدمو الترددات التي تقل عن ذلك، وهو نطاق ذو قيمة كبيرة يستخدم للبث الإذاعي والتلفزيوني والكثير من الاتصالات اللاسلكية الأخرى، فقد كان الترخيص يُسَلَّم لهم من طرف وزارة الدفاع، الأمر الذي يجعل هذه الأخيرة تتحكم في العدد الأكبر من المستخدمين.

إن سيطرة الجيش على الترددات القيّمة يرجع تاريخه إلى زمن طويل. كانت غواتيمالا تضع سنة 1996 اللمسات الرسمية الأخيرة لإنهاء صراع داخلي دموي بدأ قبل ثلاثة عقود ونصف، صراعٌ كان يُنظَر من خلاله إلى مسألة التحكم بالاتصالات العمومية على أنها ضرورة سياسية. وعليه، فإن من مُقوِّمات العهد الجديد للسلام، أن تُزاح سيطرة الجيش على الترددات لئلا تشكل عقبة في طريق الإصلاح.

وما حدث بعد ذلك يصور لنا الدور المحوري الذي لعبه رئيس دولة يلتزم بعمله. فعندما شرح غوزمان هذا الوضع في لقاء مع آرزو، أجرى الرئيس اتصالا بوزير الدفاع ليأمره بنقل سجل مستخدمي الترددات إلى غواتيل، فأصبحت بذلك تُشرف على السجل وعلى الترخيص في ما يخص طيف الترددات بِرُمَّته. وفي اليوم التالي، وصل غوزمان وفريق من غواتيل إلى وزارة الدفاع، فهرع المشرف المنذهل إلى رؤسائه ليتحقق من صحة الأمر وسرعان ما علم بالأمر الرئاسي، وانهمرت دموع السكرتيرات وهن يشاهدن موظفي غواتيل يعبئون شاحنتهم بالصناديق ثم ينقلونها تحت حراسة مشددة إلى مقر الشركة.

كانت أكوام الصناديق المليئة بالتراخيص تُشَكِّل مهمة شاقة، فقام غوزمان بتجنيد موظف خبير ودقيق لمراجعة التراخيص واحدا واحدا. خَلُص هذا الموظف إلى أن الأغلبية الساحقة من الوثائق لم تَرتَكز على أي سندٍ قانوني، أما التراخيص المقبولة فهي بالكاد تملأ مكتباً صغيراً. لقد دأب معظم مستخدمي طيف الترددات طيلة سنين، في غفلة من الآخرين، على العمل دون استيفاء الشروط القانونية، لكن القانون الجديد من شأنه قلب الموازين.

استقبل كل من غوزمان وآرزو العديد من المستخدمين على إثر ذلك، إلا أن ردهما كان واحداً، فمن لم يكن قد استوفى الشروط القانونية لاستخدام طيف الترددات يتوجب عليه الآن أن يستوفيها في ظل القواعد الجديدة، فالحق باستخدام طيف الترددات متاح مجانا لكل من يطلبه، أما إذا أراد أكثر من طرف

واحد أن يستخدم النطاق نفسه لأغراض تجارية، فسيكون تخصيص الحق عبر مزادٍ يفوز به من يقيّم هذا النطاق بقيمة تتجاوز تقييمات الآخرين.

القانون العام للاتصالات

كان مشروع قانون الاتصالات الجديد جاهزا منذ اليوم الذي تسلم فيه آرزو منصب الرئاسة، ومع ذلك فإن العمل على تمرير المقترح في البرلمان استلزم قيادة وتعاونا مع البرلمان. وقعت هذه المهمة على عاتق ماريو روبرتو باز (Mario Roberto Paz)، وهو عضو في البرلمان عن حزب (PAN) وكان يمتهن الهندسة قبل ذلك، والأهم من ذلك أنه كان يشغل منصب رئيس لجنة الاتصالات في البرلمان. وكان باز هو من استثار اهتمام زملائه بالقانون المقترح، ومن استطاع في النهاية حثهم على التصويت لصالحه.

استفاد باز من عاملَين صبا في مصلحته. يتمثل الأول في أن حزبه حصل على الرئاسة وعلى أغلبية نسبية في البرلمان، ولهذا لم يكن يحتاج إلا إلى القليل من العمل الحزبي كي يمنح آرزو انتصارا برلمانيا في فقرات القانون التي يحتاج إقرارها أكثرية بسيطة، والثاني أن طبيعة القانون المقترح لم تثر الهواجس التي تثيرها مناقشة قضايا الضرائب أو الميزانية. فالإصلاح في مجال الاتصالات بطبيعته تعامل مع موضوعات مجردة كترددات البث وهو ما لم يكن يشغل بال معظم البرلمانيين. وهكذا نجح باز في مهمته، وتم تمرير القانون في البرلمان تحت اسم « القانون 96-94» في 17 أكتوبر 1996. وأجريت عليه تعديلات لاحقة في العامين 1998 و2004.

احتوى القانون 96-94، أو قانون الاتصالات العام، على فقرات وصل عددها إلى 101، وجاء في مقدمته:

> «من الضروري خلق إطار قانوني يتكون من ضوابط عامة تسمح بالاستغلال الكفء لِطَيف الترددات اللاسلكية، ومنع الاستغلال والاستخدام الاجتهادي، وتفضيل التزويد بالخدمات عبر التنافس الحر».

وأوردت الفقرة الأولى من القانون تفاصيل ذلك:

> «من أجل دعم وتعزيز التطوير الكفؤ للاتصالات، وتحفيز الاستثمار في

هذا القطاع، وتشجيع التنافس بين مختلف المجموعات أو الأشخاص ممن يقدمون خدمات الاتصالات، وحماية حقوق المستخدمين والشركات التي تقدم خدمات الاتصالات، ودعم الاستخدام العقلاني الكفؤ لطيف الترددات اللاسلكية».[23]

واحتوت هذه الفقرة على المبادئ التوجيهية العامة لفتح هذا القطاع بشكل حقيقي، ومنها التسليم بأهمية الضوابط العامة في مداها، وبالحاجة إلى إنشاء قواعد تُحَبِّذ المنافسة، وبقيمة السوق كوسيلة لضمان الكفاءة ورفاهية المستهلك. وجاءت الفقرات التالية لتتعامل مع نقاط معينة تضمن التطبيق الفعلي لهذه المبادئ.

وقد دعا القانون إلى إنشاء مكتب الإشراف على قطاع الاتصالات (SIT)،[24] وحدّد الإجراءات المتبعة لتبادل الاتصالات بين مختلف المستخدِمين للشبكة، كما حدد حق الوصول إلى الموارد الضرورية لفعل ذلك،[25] وحرّر طيف الترددات اللاسلكية عبر منظومة من حقوق الانتفاع المُشار إليها سابقا،[26] وأسّس لعمليات تَحُل إشكالية التداخل في استعمال طيف الترددات،[27] وأنشأ صندوقا لتمويل الخدمات في المناطق الريفية.[28]

إنشاء جهاز تنظيمي جديد لقطاع لاتصالات

يحدد القانون الجديد مكتب الإشراف على قطاع الاتصالات (SIT) ككيان منفصل داخل وزارة الاتصالات. فعلى الرغم من أنها مستقلة إداريا، إلا أن هذه الوكالة التنظيمية لا تتمتع بالاستقلال الذاتي الكامل، وكان غوزمان وفريقه يرغبان بأن يتمتع مكتب (SIT) بهذه الاستقلالية، لكن رغبته كانت تحتاج إلى موافقة أكثرية الثلثين في البرلمان، وهو مستوى من التأييد السياسي لم يكن من المستطاع الوصول إليه حينها، أما التركيبة البديلة لمكتب (SIT) فكانت تحتاج إلى الأكثرية البسيطة فقط، وهو ما أمكن تحقيقه من أجل تمرير القانون الجديد

عمل غوزمان وفريقه خارج أوقات العمل الرسمية ليضمن أنه في حال

23 النصان السابقان مجتزآن من قانون الاتصالات العام (القانون 96-94) (م22).

24 قانون الاتصالات العام؛ المادة الثانية، الفقرات 21-5.

25 المصدر السابق؛ المادة الثالثة، الفقرات 40-26.

26 المصدر السابق؛ المادة الرابعة؛ الفقرات 70-50.

27 المصدر السابق؛ المادة الرابعة، الفقرة 53.

28 المصدر السابق؛ المادة الخامسة، الفقرات 77-71.

لم تتمكن الوكالة من الحصول على الاستقلال الذاتي، فإن صلاحيتها يجب أن تُحدَّد بعناية، وخاصة أن تكون سلطاتُها محدودة، والنقطة الأخيرة ذات أهمية مصيرية. وكان غوزمان وزملائه على اطلاع كبير بالسلطة التي تعطيها معظم الدول لأجهزة تنظيم قطاع الاتصالات، حيث يستطيع القائمون عليها أن يتصلوا مباشرة بأي من رؤساء أكبر وأقوى شركات الخدمات الهاتفية في هذه الدول، لكنهم أرادوا أن يكون الوضع في غواتيمالا مختلفا عن ذلك.

اشتراط الترابط بين الشبكات

نص القانون أيضا على إنشاء سياسة واضحة في ما يتعلق بتعزيز الترابط بين الشبكات. وكان هذا الأمر مهما لتشجيع التنافس المكثف في هذا القطاع منذ البداية، وبخلاف ذلك سيتوجب على كل قادم جديد أن يبني شبكته من الصفر، وكان يُعتقد بأن هذا سيؤدي إلى زيادة كبيرة في الاستثمارات التأسيسية اللازمة، وإعاقة توسع خدمات الاتصالات، والسماح لغواتيل باستغلال موقعها في السوق. ووفقا لذلك، فقد اشترط القانون التفاوض بحرية على الترابط بين الشبكات، وإذا لم يُفضِ التفاوض إلى نتيجة فقد تُرك الحكم لمنظومة تحكيم بارعة. وهكذا يقوم كلا الطرفين، مالك الشبكة والمتقدم بالطلب، بطرح عروضهما، ويتم تعيين خبير لإعطاء رأي مستقل حول السعر المنصف للترابط ويتم اختيار العرض الأقرب إلى رأي الخبير. إن عدم تعديل العروض بغية الوصول إلى حل وسط من شأنه أن يجبر الطرفين ضمنا على تقديم عروض معقولة بدلا من عروض متطرفة، فالعروض المتطرفة تعود على صاحب العرض بالمنفعة حين تعديلها للوصول إلى حل وسط،[29] وهذه العملية تدعى في الولايات المتحدة حاليا «تحكيم البيسبول».

فتح السوق

من العناصر الأكثر أهمية في القانون الجديد احتواؤه على بنية سوق مفتوح تبذل كل جهد ممكن للقضاء على معوقات الدخول إلى الخدمات المختلفة، حيث يُشكِّل التنافس الحر النقطة الأساسية. وقد ذُكر ذلك بوضوح في فقرة «قواعد التشغيل» الذي جاء فيه:

29 المصدر السابق؛ الفقرات 38-33.

«حرية التنافس: إن شروط التعاقد وأسعار أي نوع من خدمات الاتصال التجارية يتم تحديدها بحرية من قبل الأطراف، ولن تكون عرضة لأي ضوابط أو موافقات من سلطات الدولة، إلا في ما يتعلق بحق الوصول إلى الموارد الأساسية، والتي تعتبر عرضة للتعاقد بحسب هذا القانون».[30]

والعنصر الحاسم الذي يتيح حرية التنافس هو إنشاء حقوق انتفاع (TUF) تمنح حاملها حق استخدام طيف الترددات. وعندما تكون هذه الحقوق جاهزة عند الطلب (أو يجرى عليها مزاد علني في حالة تعدد الطلبات) فإنها تتيح معاملة طيف الترددات كمعاملة أي سلعة اقتصادية، أي أن يكون قابلا للبيع والشراء والإيجار والتقسيم والارتهان ...إلخ.[31] ولن يصبح بعدها من الضروري أن تقوم الحكومة بتقرير من يحصل على نطاقات طيف الترددات أو كيفية استخدامها باستثناء مجموعة صغيرة من القواعد شديدة التعميم لمنع التداخل، وبدلا من ذلك يمكن طلب وتحصيل حق الحصول على هذه النطاقات بسرعة وبساطة وبشكل مباشر.

إنشاء حقوق الملكية المتعلقة بطيف الترددات

في ما يتعلق بتنظيم استخدام طيف الترددات، يتميز قانون الاتصالات الغواتيمالي عن نظرائه في معظم الدول الأخرى بهذا الإنشاء لشبه حقوق ملكية لهذا المورد من خلال استخدام أسلوب حقوق الانتفاع (UTF). ففي الولايات المتحدة الأمريكية وعدد من الدول الأخرى تقوم الحكومة بمنح حقوق أضعف بكثير في ما يخص طيف الترددات. وبموجب ذلك، تقرر الحكومات وفق النمط التقليدي متى تكون الحقوق المتعلقة بنطاقات معينة متاحة بالإضافة إلى كيفية استخدام هذه النطاقات، لكن الأمر في غواتيمالا يختلف عن ذلك.

ينقسم طيف الترددات في غواتيمالا إلى ثلاثة أصناف من النطاقات: الأول مخصص للمشغلين الهواة، والثاني "محجوز" للاستخدامات الحكومية، والثالث يحدد نطاقات "منظمة" للاستخدام التجاري.[32] ويجب على المستخدمين التجاريين الذين يشغلون خدماتهم على النطاقات المنظمة، كمقدمي خدمات

30 المصدر السابق؛ الفقرة 22.

31 إطار مفاهيمي للتنظيم الاقتصادي في غواتيمالا: كارمين أوريزار (م23).

32 قانون الاتصالات العام؛ الفقرة 51.

الإذاعة والتلفزيون والهاتف النقال والانترنت النقال والاتصال عبر الأقمار الصناعية، أن يحمل كل مستخدم منهم حق انتفاع (TUF) يصدره مكتب الإشراف على قطاع الاتصالات (SIT).

وكانت المتطلبات اللازمة للحصول على حقوق الانتفاع بسيطة، تتمثل في تقديم طلب إلى مكتب (SIT) يحدَّد فيه مدى أو نطاق معين من طيف الترددات، وساعات التشغيل، والمنطقة الجغرافية التي يجري فيها التشغيل، وقوة البث. وإذا كان هناك طرفان أو أكثر يرغبان في الحصول على حق انتفاع للموجة نفسها فسيقوم مكتب (SIT) بدعوة كافة الأطراف المهتمة إلى المشاركة في "مزاد علني للموجة المطلوبة، وربما يلجأ إلى تقسيمها في سبيل تعزيز التنافس في سوق الاتصالات".[33]

إن حقوق الانتفاع نفسها تتسم بالبساطة، فهي وثيقة تتكون من صفحة واحدة تحتوي على: تاريخ الإصدار، واسم صاحب الحق، ومساحة فارغة للموافقات، ومعلومات تقنية أساسية كساعات الاستخدام، والنطاق الجغرافي للتشغيل، وقوة البث.[34] ويتم منح الحقوق لمدة خمسة عشر سنة قابلة للتجديد دون تكاليف إضافية، إلا إذا كان مكتب (SIT) يمتلك إثباتا على أن "الحق لم يتم استخدامه بأي شكل من الأشكال خلال المدة التي مارس فيها المالك حق الانتفاع".[35] وأخيرا، وعلى القدر نفسه من الأهمية في ظهور سوق تنافسي، فإن الوثيقة ما إن تصدر حتى يصبح كل حق انتفاع قابلا للتأجير أو نقل الملكية بشكل جزئي أو كلي.[36]

حل الخلافات التي تنشأ حول استخدام طيف الترددات

ينص القانون على أن مكتب الإشراف على قطاع الاتصالات (SIT) يجب عليه أن يستجيب فور استلام شكوى من مستخدم شرعي تتعلق بحالات التداخل. حيث يُقدِّم حامل حق الانتفاع شكوى بالتداخل، على أن تكون هذه

33 المصدر السابق؛ الفقرة 61.

34 المصدر السابق؛ الفقرة 57. انظر: صورة وثيقة حقوق الانتفاع في ملحق الكتاب.

35 المصدر السابق؛ الفقرة 58.

36 المصدر السابق؛ الفقرة 55.

الشكوى مُهيَّئَة على يد خبير تقني موثوق،[37] ثم يقوم المكتب بإعلام الطرف المتهم بالتداخل، ويعطى مهلة عشرة أيام للاستجابة للشكوى بتهييء تقريره التقني، وعند استلام الرد يجب على المكتب أن يصدر النتيجة خلال عشرة أيام، وإذا وجد بأن أحد الأطراف قد انتهك حقوق حامل حق الانتفاع، فعندها يطلب منه التوقف عن البث ويُطالبه بدفع غرامة.[38]

استثناء بعض المستخدمين

تم التوصل في حالة جهات البث الإذاعي والتلفزيوني التي تستخدم فعلا ترددات مشروعة وفقا للمنظومة القديمة، إلى قرار يقضي بتحويل حقوقها إلى حقوق انتفاع عند انتهاء صلاحية الحقوق الحالية؛ فنظرا للسلطة السياسية التي يمتع بها بعض مستخدمي طيف الترددات ورفضهم القاطع للمشاركة في المزادات من أجل الحصول على حقوق الانتفاع بشأن الموجات التي يستخدمونها، صيغ قرار سياسي يقبل طلب هؤلاء المستخدمين بأن يحصلوا على حقوق راسخة باستخدام طيف الترددات.

هامش: خمس حريات والتزام واحد

[بعد مدة من الزمن وعدة نقاشات، جاء الإطار الجديد ليشمل ما وصفه ألفريدو غوزمان بأنه «خمسة حريات والتزام واحد»، وهو يقبل التطبيق على كافة المزودين في السوق، وانعكس في النهاية على قانون الاتصالات الجديد:

الحريات:

حرية الدخول والخروج: يجب أن لا تكون هناك أية شروط تفرض على المستخدمين في ما يتعلق بالدخول إلى سوق بعينه، كما لا يمكن الاشتراط عليهم بأن يبقوا في السوق لمدة معينة.

التسعير: أسعار الخدمة يجب أن لا تكون عرضة للتنظيم الحكومي.

التكنولوجيا: يجب أن يكون المزود حرا في استخدام التكنولوجيا التي يرغب بها (أقدمت الولايات المتحدة على تحديد التكنولوجيا المستخدمة في

37 المصدر السابق؛ الفقرة 53.

38 المصدر السابق؛ الفقرات 84-81.

الاتصالات النقالة قبل عقد من الزمن على هذا المنوال).

التغطية الجغرافية: يسمح للمزود بأن يشغل الخدمة في أي منطقة يختارها (في ذلك الوقت كانت العديد من الدول تحاول توسيع التغطية عبر اشتراط تقديم الخدمات في مناطق لا تعود بالربح على مزودي الخدمة).

استراتيجية السوق والشركة: لن يكون هناك أي ضوابط حكومية تحدد نمط العمل الذي يتبعه مزود الخدمة.

الالتزام:

يشترط على المزود أن يقدم إمكانية الربط مع شبكته، وذلك للحيلولة دون حدوث أي سلوك مضاد للتنافس من قبل شركة غواتيل الحالية.]

إنشاء صندوق تمويل لتزويد الخدمات في المناطق الريفية

يجب التنويه في النهاية إلى أن القانون الجديد قد حاول التعامل مع التخوف من إمكانية عدم استفادة المناطق الريفية أو مجموعات بعينها من خدمات الاتصال في ظل نظام السوق ذي التنافسية العالية. وقد استجاب القانون الجديد لهذه الهواجس من خلال إنشاء صندوق تطوير الاتصالات (فونديتيل FONDETEL-) من أجل "تعزيز تطوير الخدمات الهاتفية في المناطق الريفية و/أو المناطق الحضرية ذات الدخل المنخفض".[39] شكَّل مردود مزاد حقوق الانتفاع بطيف الترددات» خلال السنوات الثمانية الأولى من إقرار القانون نسبة 70 % من مصادر التمويل،[40] حيث تم إنفاق هذا المال على مشروعات تقترحها جهات عمومية أو خاصة مصممة خصيصا لتقديم الخدمات الهاتفية في المناطق الريفية والمناطق ذات الدخل المنخفض، وتطلب هذا الأمر خلق آلية للتقييم والتطبيق الفعال للمشروعات الممولة من المزادات العمومية.[41]

كانت شركة سيرفيسيوس ساتيلايتاليس (Servicios Satelitales) من بين الجهات التي حصلت على دعم صندوق (فونديتيل)، وهي شركة خاصة ربحت مناقصة لإنشاء خدمة اتصالات هاتفية في مناطق نائية منخفضة الدخل في

39 المصدر السابق؛ الفقرة 71.

40 المصدر السابق؛ الفقرة 72.

41 المصدر السابق؛ الفقرة 77.

مختلف المحافظات باستخدام منظومة الاتصال بالأقمار الصناعية. الطلب على هذه الخدمات كان يتم تلبيته بشكل متنام عبر التوسع السريع لخدمة الاتصالات النقالة التي يقدمها المشغلون الحاليون في السوق، حتى أصبح هؤلاء يقدمون تغطية محلية واسعة تصل إلى أبعد المناطق، وأصبح صندوق فونديتيل ركز اليوم جهوده على تقديم خدمة انترنت ذات النطاق العريض (Broad-band) للمستخدمين في المحافظات التي لا تمتلك حتى الآن منفذا إلى خدمات كافية للأغراض التجارية.

هامش: مقاربات أخرى تقوم على مبدأ السوق تم اقتراحها أيضا

[زيادة على ما سبق، هناك مقاربتان تم اقتراحهما أيضا لإجراء إصلاح يقوم على مبدأ السوق، لكنهما لم تجدا طريقهما إلى نص قانون الاتصالات الجديد في غواتيمالا.

كان المقترح الأول الذي تقدم به جيانكارلو إيبارغوين يعزز حق عدم التداخل. فعلى العكس حقوق الانتفاع (FUT) الشبيهة بحقوق الملكية، لا يعطي حق عدم التداخل لأي طرف حقا حصريا في استخدام موجة بعينها من موجات طيف الترددات، وإنما يملك كل طرف مجرد الحق باستخدام موجة بعينها دون التسبب بتداخل ضار.

وكما لاحظ إيبارغوين لاحقا، فإن هذا المقترح من شأنه أن يتيح المجال أكثر لإمكانية الابتكار في استخدام طيف الترددات، حيث يمكن للمستخدم المبتكر أن يطور تقنيات جديدة لاستخدام الموجات "المملوكة" لأطراف أخرى، على أساس حق عدم التداخل، بدلا من انتظار الإذن من صاحب حق الانتفاع (FUT). ولكن هذا المقترح اعتُبر بأنه يختلف كثيرا عن أي نموذج معروف، ولذلك لم يتم القبول به.

وفيما يخص فرض حقوق استخدام طيف الترددات أشار توماس هازليت إلى أن قانون الاتصالات الجديد كان مصمما للتخلص إلى أقصى حد ممكن من احتمال الرجوع إلى اجتهاد المشرعين، والذين يتعرضون إلى مراقبة السياسيين. وأشار هازليت إلى أن تطبيق القواعد بمقدار ضئيل أو معدوم من الاجتهاد سيحدث على النحو الأفضل إذا كان القانون يحتوي على دور لمحكمة وليس لوكالة تنظيمية، ولذلك فقد تساءل عما إذا كان من الأفضل تكليف محكمة مختصة بهذه المهمة. وقد اعتُبر مقترح هازليت أيضا بأنه يختلف كثيرا وأنه غير عملي في نهاية المطاف، فهو يستلزم وجود منظومة قضائية تعمل على قدر مقبول من الكفاءة، وهو ما كانت غواتيمالا تفتقر إليه.]

القسم الثاني: خصخصة غواتيل

عندما تم تمرير قانون الاتصالات العام في نهاية السنة الأولى من عمر إدارة آرزو، كان من الواضح أن تقدما عظيما قد أحرز في مجال تأسيس إطار تنظيمي يسمح بظهور سوق مزدهر. وكان هذا الأمر صحيحا بالخصوص في سوق الاتصالات النقالة، والذي كان في طريقه لفتح أبوابه أمام التنافس المحتدم الذي يتيح التوسع السريع في التغطية وانخفاض الأسعار، ومن هذه الناحية كانت الأرضية اللازمة مُهَيَّأة، لكن القسم الثاني من الاستراتيجية كان يجب تطبيقه من أجل فتح السوق بشكل حقيقي، فخصخصة شركة غواتيل باتت ضرورة مُلِحَّة.

واجه غوزمان، باعتباره المدير العام لغواتيل، مهمة شاقة. فمن أجل خصخصة هذه الشركة توجب عليه أن يتوصل إلى أوسع توافق ممكن، وإلا فإن عقبات سياسية خطيرة ستهدد عملية بيعها، ولذلك ركز غوزمان في عمله على هدفين أساسيين. تجلى أولهما في إقناع موظفي الشركة بأن الخصخصة أمر ضروري وأن حقوقهم الوظيفية مكفولة، أما ثانيهما فكان استمالة الرأي العام وتحصيل الدعم للفكرة. وقد أدى ذلك إلى توَلُّد مناخ سياسي استطاع منع أي صوت معارض من تغيير مجرى الأحداث.

الترويج للإصلاح بين النقابات

على الرغم من أن غوزمان كان يمتلك كلا من الدعم القانوني والحجج الاقتصادية التي يحتاجها للنجاح في مهمته، فإن مفاوضاته مع كوادر غواتيل لم تكن سهلة. فقد كان الدعم القانوني متوفرا بفضل قانون أقرته أكثرية الأصوات في البرلمان مع بداية ولاية آرزو. كان هذا القانون يفرض على موظفي القطاع العام مراعاة الشروط القانونية الرسمية قبل الدخول في أي إضراب، بل إن المراجعة القانونية كانت شرطا مسبقا لإضرابات القطاع العام. ولذلك فإن قادة نقابات عمال القطاع العام ممن لم يستطيعوا تحقيق هذا الشرط، كانوا يخاطرون بالتعرض للملاحقة القانونية، وهذا يعني عقوبة السجن في حال الإدانة. فاحتفظ الموظفون بحقهم في الإضراب بموجب القانون الجديد وحصل مديرو الشركات العمومية، من أمثال غواتيل، على مجال للتفاوض.

استخدم غوزمان هذا القانون في الإعداد بعناية لحجج اقتصادية يطرحها أمام كوادر غواتيل ومن يمثل العاملين من قادة النقابات، وبدأ أولا بطلب مساعدتهم في إجراء حسابات أساسية اعتمادا على ما يمتلكه هؤلاء الكوادر من خبرات وبيانات، فالبيانات المقدمة كانت دليلا قويا تُؤيِّد حجج غوزمان.

كان الهدف الأسمى لإدارة آرزو يتمثل في التلبية السريعة لِطَلَبات مُتراكمة يصل حجمها لمليون خط هاتفي على امتداد البلاد، وكان من الواضح أن من المستحيل القيام بذلك عبر شركة احتكارية مملوكة للدولة استطاعت بالكاد إنشاء 290,000 خط هاتفي خلال خمسة وعشرين سنة. ناهيك على أن 80% من هذه الخطوط تمركزت في العاصمة، ويضاف إلى هذا عامل أكثر يبعث على الدهشة، إذ وصلت تكلفة تركيب الخط الجديد إلى 2,000 دولار، أي أن تكلفة تركيب الخطوط المليون الإضافية ستصل إلى حوالي المليارِي دولار كرأسمال مُستَثمَر، وهو ما يكاد يساوي الميزانية السنوية للحكومة. ولا شك في أن غواتيل لم تكن تمتلك هذه المبالغ المُهوِلة، ولم تكن تنتظر من الحكومة أن تخصص لها ميزانية بهذا الحجم، ولذلك لم يكن هناك، ببساطة، أي سبيل لتحقيق هدف مليون خط هاتفي جديد من دون الاستعانة باستثمار رأسمالي تقوم به الشركات الخاصة.

حاجج غوزمان بوضوح ودقة بأن بقاء الشركة يقتضي تحقيقها لأرباح تُغطِّي معظم الأموال اللازمة للوصول إلى هدف تركيب مليون خط هاتفي جديد، وأنه إذا أرادت كسب الرهان، يتوجب على الكوادر وممثلي النقابات أن يجعلوا نجاح الشركة أولوية مشتركة بينهم جميعا. وبالإضافة إلى ذلك، تعامل غوزمان مع مخاوف الموظفين وقادتهم النقابيين بكثير من الحكمة عبر خلق محفزات لدعم الخصخصة، فمصلحة الامتلاك لدى الموظفين من شأنها أن تلعب عاملا أساسيا في ترتيب المحفزات بين غواتيل وموظفيها.

الترويج للإصلاح بين العموم

استمرت غواتيمالا خلال سنة 1996 سوقا تهيمن عليه غواتيل كبائع وحيد للخدمات الهاتفية السلكية، وكومسيل كبائع وحيد للخدمات الهاتفية اللاسلكية. وقد حاولت إدارة الرئيس السابق ليون كاربيو أن تعين رخصة ثانية

لاستخدامها في مجال الاتصالات اللاسلكية (التقنية الخلوية بي بلوك B Block)، بفتح باب التنافس مع كومسيل، فاختارت لجنة الاختيار أحد الجهات التي تقدمت بعروضها، لكن مجلس إدارة غواتيل، والذي كان يسيطر على العملية بشكل كامل، رفض هذا الاختيار.

وادعى المتقدم الثاني في ترتيب العروض بأن القانون ينص على أنه يحق له الحصول على الرخصة بعد استبعاد العرض الأول، لكن مجلس إدارة غواتيل أعاد عملية الاختيار ومنح الرخصة لمتقدم آخر. وعندما أصبح غوزمان رئيسا لغواتيل، اكتشف بأن المتقدمين الثلاثة قد رفعوا دعاوى للحصول على الرخصة التي لم يحصل أحد عليها، وبالتالي فقد بقي السوق دون متنافسين.

وعلى الرغم من أن المعركة القضائية على الرخصة الوحيدة أدت إلى تأخير التنافس، فقد وفرت فرصة لدعم من يدعو للإصلاح. فسوق الاتصالات في غواتيمالا يفتقر إلى التنافس، وهي نقطة ذكرها غوزمان وفريقه مرارا وتكرارا في حملتهما الترويجية، وأدت إلى تأثير كبير.

وعلى الرغم من أن الحال المؤسف للاتصالات في غواتيمالا وفر مناخا ملائما للحجج المطروحة في تأييد الإصلاح، فإن المعارضة كانت عنيفة. حيث كان مصطلح «الخصخصة» نفسُه لا يحظى بالشعبية بين الناس، وكان الرئيس آرزو يعلم جيدا بأن استخدام سَلَفِه للمصطلح يفسر الكثير من الإخفاقات السابقة في الإصلاح، إذ كان هناك اعتقاد سائد بأن غواتيل ملك لغواتيمالا، أي بأنها ملك «للشعب»، وبيعها سيكون بمثابة بيع مجوهرات الجدّة، وبكل بساطة، فإن هذا أمر لا يمكن القبول به بتاتا.

قام غوزمان بتغيير الرسالة الموجَّهة للعموم، وبدلا من التأكيد على منافع الخصخصة أطلق هو وفريقه سلسلة من الإعلانات لتثقيف «الشعب» حول تكاليف الإبقاء على الاحتكار في مجال الاتصالات، واستخدمت هذه الإعلانات حوارا بسيطا لتوضيح نقطة بسيطة تتلخص في أن غواتيمالا ليس فيها خدمات هاتفية، ذلك أن هناك شركة تحتكر هذا المجال بتخويل من الحكومة. وبعد أعوام وأعوام من مشاهدة المواطنين للقادة السياسيين وهم يعطون الاحتكاريات والتمويل وغيرها من الامتيازات لأصدقائهم، كان معظمهم يعلم بأن الاحتكارية تؤول إلى انعدام الكفاءة ويعتريها الفساد غالبا. كما كانوا يعلمون أيضا حدود

الخدمة الحالية، والتي كانت تتصف بالانتظار لمدد طويلة قبل تركيب أي خط هاتفي، ومحدودية أو انعدام النفاذ إلى الخدمات الهاتفية في المناطق الريفية، والتكاليف العالية للمكالمات الدولية.

كانت الحملة الإعلانية شاملة، واستخدمت وسائل الإعلام الأساسية في البلاد، بما فيها: الصحف والإذاعة والتلفزيون. وسرعان ما أصبحت الخصخصة ينظر إليها كفرصة ستؤدي إلى تحرير المستهلك، وكَأَملٍ يَعِد بتقديم خدمة أكثرَ جودة، بدل أن يُنظَر إليها على أنها خسارة لأملاك الدولة. إن هذه الرسائل البسيطة المباشرة المنفذة بشكل جيد ساعدت في التغلب على حالة التردد التي كان يشعر بها الكثيرون بين صفوف الناس إزاء الخصخصة، مما مهد الطريق لعملية بيع غواتيل.

تأسيس كيان جديد

حان الوقت لخصخصة غواتيل، لكن الصعوبات لم تختفِ بَعدُ مع اتجاه رياح المناخ السياسي نحو البيع. فعلى سبيل المثال، لم تكن غواتيل لتباع باعتبارها احتكارية محمية، وهو أمر من شأنه أن يغير مسار الأمور على صعيد اجتذاب المستثمرين، بل إن هناك تحدٍّ أكبر يتمثل في العجز عن بيع غواتيل بشكل مباشر، ويعود ذلك في الأساس إلى أن الدستور لا يسمح ببيع شركة عمومية غير مركزية باستخدام أمر إداري بسيط، وإنما ينبغي اتباع مسطرة قانونية طويلة قبل إتمام عملية البيع.

تمثلت الخطوة الأولى في تحويل غواتيل إلى كيان جديد لتصبح شركة مساهمة، وعندها يمكن نقل الملكية ببيع أو منح الحصص في الكيان الجديد. وعلى الرغم من غياب أي مانع قانوني يقف بوجه هذه المقاربة، فقد كانت هناك عقبة في هذا الطريق، وهي ليست عقبة قانونية مجردة وإنما عقبة ذات أهمية سياسية حاسمة، فالمادة (134) من الدستور الغواتيمالي تنص على أنه يجب الحصول على أكثرية الثلثين في البرلمان لإنشاء كيانات مستقلة غير مركزية، وليس هناك في الدستور ما يشير إلى تحويلها أو بيعها أو تصفيتها. لكن هذه المادة قد تُفسَّر على أنه يحظر تحويل أملاك الشركات المملوكة للعموم من دون الحصول أولا على أكثرية الثلثين، وعلى الرغم من أن الدستور لا ينص على ذلك صراحة

فإن من الممكن تفسيره بهذه الطريقة اعتمادا على كيفية فهم المرء لـ»روح القانون» سواء إذا كانت هناك، أم لم تكن، إمكانية للموازاة بين الإنشاء والبيع. ولم يكن حزب التقدم الوطني (PAN) يمتلك أكثرية الثلثين المطلوبة، ولذلك بدأت سلسلة من اللقاءات مع ثاني أكبر مجموعة في البرلمان، وهي الجبهة الجمهورية الغواتيمالية (FRG)، وذلك للبحث في إمكانية دعم هذه المجموعة لجهود تحويل ملكية غواتيل، لكن المباحثات باءت بالفشل بسبب التأجيلات وتغيير الخطط بشكل مستمر، مما جعل الرئيس يحتاج إلى إيجاد آلية قانونية لا تستلزم الموافقة عليها إلا أكثريةً بسيطة في البرلمان.

ثم جاء إدواردو مايورا، وهو محامٍ كان يعمل مستشارا قانونيا لدى غوزمان ومن المتبحرين في القانون التجاري، ليجد مخرجا من هذه المعضلة، فقد عثر بالصدفة على مفهوم في القانون المدني يدعى "الوَحدة الاقتصادية Economic Unit" في المنظومات القانونية للدول الأخرى، فاستعان بهذا المفهوم ليقترح إنشاء وحدة من "حزم الأملاك الصافية" التي يمكنها أن تمثل كل أو بعض الأملاك التي تعود لشركة الاتصالات العمومية، ثم قام مايورا بصياغة مقترح قانون لتصفية أملاك الدولة، وتم تمريره بأغلبية بسيطة، ولم تنطبق عليه قاعدة الحاجة إلى أكثرية الثلثين في إنشاء كيانات مستقلة غير مركزية، وهكذا أصبح القانون المعروف باسم "قانون إصلاحات عقود الدولة" أو "القانون 97-20» قانونا ساري المفعول في 3 مايو 1997.[42]

نص القانون الجديد على أن «بيع أملاك الدولة أو كياناتها المستقلة أو غير المركزية يجب أن يتبع عملية العروض العلنية الشفافة»، وهذا يعني منحها لأعلى المزايدين. كما قدم القانون تحديدا واضحا لمفهوم «حزم الأملاك الصافية» وكيف يمكن «التخلص» منها، وذكر القانون تفاصيل لا تنحصر في بيع شركة الاتصالات المملوكة للدولة، وإنما تنطبق أيضا على الشركات أو الكيانات المستقلة الأخرى التي ترغب الحكومة بخصخصتها. وبإقرار هذا القانون، أصبح الطريق ممهدا لتحويل أملاك غواتيل إلى «حزمة أملاك صافية» ثم الانتقال بعد ذلك إلى إنشاء شركة مساهمة، وهكذا ظهرت إلى الوجود بموجب هذه التعليمات شركة خاصة جديدة تحمل اسم غواتيل أس إيه (GUATEL, S.A.).

42 القانون (97-20) يعدل القانون (92-57) في قانون عقود الدولة (م24).

لم تكد تولد الشركة الجديدة حتى واجهتها المشاكل، حيث اعترض مكتب المدعي العام على تحويل غواتيل إلى شركة خاصة بحجة أنها قامت بالتحايل ببساطة على الضوابط القانونية من أجل خصخصة شركة الاتصالات دون الالتزام بالإجراءات الواجب مراعاتها. ومن خلال الاحتجاج بأن غواتيل أس إيه لا تختلف عن غواتيل، استطاع المدعي العام أن يستحصل أمرا قضائيا بإيقاف العملية.

كما برزت اعتراضات قانونية من عدة نقابات وحتى من جامعة سان كارلوس، المؤسسة العمومية الوحيدة للتعليم العالي في غواتيمالا. ولم تكن بعض المجموعات من اليسار، والتي كانت تتمسك بذهنية تنتقد كل ما له علاقة باقتصاد السوق، مقتنعة بحملات العلاقات العامة ووجهت سهام الانتقاد إلى جهود الخصخصة، حيث قامت حججها ذات البُعد الإيديولوجي بمهاجمة «النيوليبرالية» باعتبارها محاولة لتفكيك الدولة الغواتيمالية وتقليصها إلى الحد الأدنى. كما طرح البعض حججا مالية، إذ تخوفوا من إمكانية تراجع ثروة البلاد، فحاججوا بأن «المجوهرات الثمينة للجدّة» تباع بسعر بخس وأن الحال قد ينتهي بها في أيدي مجموعة من أصدقاء السياسيين الذين يتربعون على المناصب الحكومية، وكانت هناك الكثير من الأمثلة في المنطقة وفي أوروبا الشرقية تغذي هذه المخاوف.

اضطر غوزمان وفريق الخصخصة إلى القبول بحكم المحكمة الذي أوقف قانونيا وجود غواتيل أس إيه، فقاموا بحل هذه الشركة، وأنشؤوا شركة أخرى باستخدام حزمة الأملاك الصافية نفسها وأسموها تيلغوا أس إيه (TELGUA, S.A.)، وهي شركة غواتيل ذاتها لكن في أيدٍ خاصة ولا تملكها الجهات عمومية. واستمرت الاعتراضات، لكن دون أن تَصدُر المزيد من الأحكام القضائية، وهكذا أمكن للعملية أن تستمر.

وبهدف تهدئة اعتراضات النقابات، أوضح غوزمان وفريقُه بأن 95% من الأسهم ستباع وأن الـ5% المتبقية ستمتلكها النقابات، ولم يكن هذا الأمر ليغير شيئا على أرض الواقع، فعقود الموظفين تقضي بأحقيتهم في 5% من أرباح غواتيل، لكن هذه الالتفاتة أكدت لقادة النقابات وللموظفين بأنهم لن يخسروا شيئا جراء البيع. وكان حاملا الأسهم الأساسيين في غواتيل هما قائدا أهم نقابتين في غواتيل: إيرنيستو فاسكيز (Ernesto Vásquez) وفيكتور دوران (Victor Durán).

وقام هذان القياديان بتسجيل أسهم الشركة الجديدة باسميهما الشخصيين، وذلك لحماية الأسهم من أية دعاوى قضائية مستقبلية تستهدف منصبهما في النقابات. ولم يكن هناك خوف من فرار فاسكيز ودوران من غواتيمالا بحقائب مليئة بملايين الدولارات لأن كل ما كانا يملكانه هو أملاك ورقية، بل إنهما كانا يعملان بجد على إنشاء شركة جديدة لزملائهما من الموظفين. لم تكن هذه الشركة حينها سوى كيان على ورق، لكنها تحولت إلى واقع ملموس في ما بعد.

وفي 31 أغسطس 1996، تم تحويل حزمة الأملاك الصافية من غواتيل إلى تيلغوا، وفي اليوم نفسه استقال أكثر من 6,500 موظف طوعا من غواتيل ووقعوا عقدا توظيفيا جديدا مع تيلغوا.

الاستعداد للبيع

أصبح الهاجس في ظل الأوضاع الجديدة هو بيع شركة تيلغوا في أسرع وقت ممكن، وكان من المتوقع تَدنِّي قيمتها في السوق بشكل كبير لأن قانون الاتصالات العام الجديد يسمح للشركات الجديدة بالدخول إلى السوق والتنافس فيه. وركز الفريق جهوده على جبهتين، فشن على الجبهة الأولى حملة ترويجية مكثفة بهدف إقناع العموم بمنافع الخصخصة، وفي الجبهة الثانية قام في يناير 1997 بتوظيف شركة محاسبة عالمية تدعى شركة آرثر أندرسون (Arthur Andersen LLP)، وهي من خمس أكبر شركات في هذا المجال على مستوى العالم، وذلك لتقديم المشورة لغواتيل في اختيار مصرف استثماري يتولى مسؤولية إجراء المفاوضات المتعلقة بالخصخصة. وفي مارس من السنة نفسها، وقع الاختيار على مصرف جيه بي مورغان (J.P. Morgan).

وفي خضم الحملة الترويجية الضخمة، بدأت غواتيل بتعديل أسعارها من أجل ترتيب أوضاع حساباتها وتهيئة العموم لما يمكن أن يحدث في السوق المفتوحة. فخفضت أسعار المكالمات الدولية، وزادت في الوقت نفسه أسعار المكالمات المحلية. وقد كانت هذه الخطوة التمهيدية على قدر كبير من الأهمية، لأن بنية السعر الجديدة لم تكن تجتذب المشترين المحتملين وكانت ستترك على عاتقهم أداء مهمة تعديل الأسعار، وهي مهمة تحتاج إلى خطوات سياسية صعبة.

احتج مكتب الادعاء لشؤون حقوق الإنسان على تغيير الأسعار وقام بمقاضاة الشركة أمام المحكمة، وما إن وقفت المحكمة على الأسباب التي تقف وراء هذا التعديل حتى أصدرت حكمها لصالح غواتيل ووافقت على ما اتخذته من إجراءات.

المزاد.. الجولة الأولى

أعد الفريق المعلومات التقنية التي قد تحتاجها شركات تشغيل خدمات الاتصالات العالمية من أجل الاشتراك في المزاد. وما إن اكتملت هذه المرحلة التحضيرية، بما فيها من حملات لحشد الرأي العام وتحديد الجوانب التقنية من العملية، حتى أُعلن بشكل رسمي عن قبول المزايدات، على أن يتم فتح مغلفات العروض في ديسمبر 1997.

قام غوزمان وفريقه، وبالعمل مع خبراء المصرف الاستثماري، بتأسيس ما تم اعتباره مواصفات قياسية لأصحاب العروض المشتركين في المزاد، حيث لا يمكن إلا لشركات الاتصالات الكبرى أن تشترك في التنافس، وأن يكون المشتري المستقبلي لغواتيل مشغلا عالميا لخدمات الاتصالات لا يقل عدد خطوطه التي تم تركيبها وتشغيلها عن مليون خط، أو أن لا تقل قيمة أسهم الشركة المشترية في السوق عن مليار دولار.

في بداية الأمر، أعربت عدة شركات عالمية كبرى عن اهتمامها بالعرض، لكن مناخ التذبذب القانوني، بما في ذلك القرارات والدعاوى القانونية التي تشن يوميا ضد العملية، جعل بعضها يفقد هذا الاهتمام. فقد كانت الدعاوى القانونية والتي وصلت إلى 40 دعوى تقريبا، تعترض على البيع، وعلى تعديل الأسعار، وعلى الجوانب التقنية، وحتى على الإطار الفلسفي للعملية. وعلى الرغم من أنه لم تصدر اعتراضات قانونية على المزاد، فقد كان معظم المستثمرين ينفرون أوضاعا كهاته، لأنهم يخشون إبطال العملية في اللحظة الأخيرة لسبب أو لآخر. وفي النهاية، استطاعت خمس شركات أن تستوفي شروط الاشتراك، وهي جي تي إي (GTE)، وأم سي آي (MCI)، وفرانس تيليكوم (France Telecom)، وساوث ويسترن بيل (Southwestern Bell)، وتيلميكس (TELMEX).

أُقيم المزاد في 16 ديسمبر 1997، وعلى الرغم من الحماس الكبير الذي شهدته البلاد، إلا أن المشاعر كانت منقسمة، إذ كان البعض لا يزال يعتقد بأن العملية ستؤدي إلى التخلي مُقابل حفنة من الدولارات على شركة مملوكة للحكومة منذ وقت طويل رغم أنها لم تُحقق سوى قدر ضئيل من الأرباح، بينما كان البعض الآخر يتطلع بلهفة إلى التمكن أخيرا من إنهاء شركة احتكارية. وللتأكيد على شفافية وعلنية العملية، فقد حصل تقديم العروض وفضها في المسرح الوطني لمدينة غواتيمالا، والذي يشتهر بعمارته الرفيعة، وجلس على المنصة أمام الحشد المترقب مجموعة كبيرة من المسؤولين الحكوميين يتقدمهم وزير الاتصالات فريتز غارسيا غالونت (Fritz García Gallont).

وجاءت نهاية المزاد مُخيِّبة للآمال، فلم تكن هناك إلا شركة واحدة قررت أن تقدم عرضا معقولا، وهي شركة تيلميكس المكسيكية التابعة للملياردير كارلوس سليم (Carlos Slim)، وازدادت الأمور سوءا بالنظر للقيمة المحبطة التي وصل إليها المزاد، فالحكومة كانت تتوقع 700 مليون دولار لكن تيلميكس لم تعرض سوى 529 مليون دولار، فكان الفارق كبيرا جدا اضطر معه المسؤولون إلى الذهاب للكواليس لاستشارة الرئيس آرزو. استشاط آرزو غضبا ولم يطل به الأمر سوى دقائق معدودة قبل أن يتخذ قرارا نهائيا يقضي برفض العرض، وكانت حجته مقبولة من الناحية السياسية، لأنه كان يعتقد بأن العموم سيتهمونه بتقديم الشركة كهدية، مما سيؤدي إلى تدمير صورته في غواتيمالا. وتوجب على غارسيا غالونت وغوزمان ومايورا والآخرين أن يبلغوا قرار الرئيس للحاضرين، فانسحبوا من المنصة يملؤهم الإحباط وتعلو وجوهَهم علامات الهزيمة.

وبعدها بأيام قلائل، التقى الفريق مجددا لرسم خطة جديدة، حيث كانوا يحتاجون إلى إضافة بعض المُحفِّزات إلى الصفقة. ومن الحلول الواضحة أن يتم تقديم بعض الميزات الاحتكارية للمزايدين، وهي توصية لم يسأم من تكرارها القائمون على مجموعة من المؤسسات المتنوعة على امتداد العالم. لقد أصر الكثير من المروجين لهذه المقاربة، والتي طبقت فعلا في الكثير من عمليات الخصخصة داخل أمريكا اللاتينية وخارجها، على أنها تمثل السبيل الأمثل لتحقيق عائدات أعلى.

رفض غوزمان وفريقه حتى مجرد التفكير بهذا الطرح، ومَردُّ ذلك ليس فقط كون الحملة الترويجية تتمحور حول نية إنهاء الاحتكار وتحفيز التنافس، بل زيادة على ذلك فإن غوزمان وفريقه هم أشخاص تقوم قراراتهم على أساس مبدأ الحرية الفردية الذي يطبقونه على المجالين الاقتصادي والاجتماعي في آن واحد. فحاول الفريق، بما له من فهم واضح للمبادئ المهددة، أن يتوصل إلى سبل واقعية لزيادة الاهتمام بشراء شركة غير تنافسية ستجد نفسها لاحقا في خضم سوق شديد التنافسية.

المزاد.. الجولة الثانية

في يناير 1998، أعد الفريق حلا قابلا للتطبيق، ولا يحتاج إلا لبعض التعديلات في القواعد. نال هذا الحل موافقة الرئيس آرزو في فبراير، ونُشر بعد ذلك بشهر باعتباره تعديلات قانونية لعملية المزايدة. فأولا، لن يقتصر المزاد على الشركات العاملة، وإنما سينفتح على المستثمرين على تنوع أصنافهم، بشرط يلزم الأطراف التي ليست شركات عالمية كبيرة لتشغيل خدمات الاتصالات بتوقيع اتفاق مع مشغل يملك القدرة على توفير هذه الخدمات. وثانيا، لم يعد الفائز في المزاد ملزما بشراء شركة غواتيل بأجمعها مسبقا، الأمر الذي أدى إلى بعض المرونة في تأخير الدفع.

وقعت على كاهل غوزمان مهمة حشد المستثمرين المحتملين، والتأكد من أنهم قد استوعبوا أن عروضهم يجب أن لا تقل عن 700 مليون دولار، وإلا فإنها لن تُقبَل. وجاء الاهتمام الأكبر بالمزاد من مجموعة مستثمرين في أمريكا الوسطى يقودهم ريكاردو بويسو (Ricardo Bueso)، والذين أدركوا بأن عليهم أن يمتثلوا لشرط الرئيس. لقد قاموا بإنفاق الكثير من الوقت والمال في عملية المزايدة، ولم يكن من المعقول تجاهلهم لمجريات الواقع السياسي. رغم كون بويسو رئيسا لمجلس إدارة الشركة التي أسسها هؤلاء المستثمرون تحت اسم لوكا أس إيه (Luca S.A.)، إلا أنه لم يكن يمتلك، وكذلك باقي شركائه، حصة تجعله مهيمنا على قرارات الشركة، إذ لم يكن أي منهم يسيطر على أكثر من 5 أو 6% من إجمالي رأس المال.

كان من المقرر أن يجري المزاد في يوليو، لكن الموعد تم تأجيله إلى أغسطس، وكان من أسباب التأجيل ظروف لم يكن أي أحد يستطيع السيطرة عليها في غواتيمالا. فروسيا أعلنت عجزها عن تسديد دينها، واجتاحت المشاكل فجأة أسواق آسيا. ومع انتشار الشعور بالخوف كان المستثمرون مترددين إزاء الانخراط في مشروعات أي دولة من الدول النامية، ونصح مصرف جيه بي مورغان بالتريث قليلا في عقد المزاد، ومع ذلك، لم يتأخر المزاد كثيرا.

جرى المزاد الثاني في الأول من سبتمبر 1998، وكان النجاح نصيبه هذه المرة، ولم يكن هناك إلا عرض واحد تقدمت به مجموعة بويسو، لكن هذا العرض وصل إلى الحد الأدنى من السعر، مما لبى الحاجة السياسية إلى الإعلان للناس بأن ممتلكات الدولة لن تهدى لأحد؛ وهكذا اشترت شركة لوكا أس إيه 95% من أسهم تيلغوا أس إيه بسعر يتجاوز قليلا 700 مليون دولار، أما الـ5% الباقية فاحتُفظ بها لموظفي الشركة، وبالإضافة لذلك فقد تحمل المشترون 240 مليون دولار من ديون الشركة.

وبفوز شركة لوكا بالمزاد كان أمامها ثلاثون يوما لتحقيق شروط البيع، ومنها إبلاغ الحكومة بهوية المشغل العالمي الذي سيكون شريكها في تقديم خدمات الاتصالات في غواتيمالا. لكن ذلك لم يكن أمرا سهلا ينتهي عند إيراد اسم معين فحسب، ففي ذلك الوقت كانت لوكا وشريكتها المشغلة على خلاف بشأن العقد، واستمرت الشركتان بالتفاوض سرا بينما كانت وسائل الإعلام تطالب بمعرفة الشريك الذي ستعهد إليه لوكا بتقديم الخدمات، وتتذمر من غياب الشفافية، وتحلل الآراء المتعلقة بما إذا كان آرزو وغوزمان قد نجحا بالفعل في هذا المزاد.

كان الحظ حليفا لآرزو وغوزمان، إذ أجرت لوكا مفاوضات جيدة، حيث أعربت شركة تيلميكس عن رغبتها بالاشتراك مع المالك الجديد لتيلغوا، وسرعان ما تم التوقيع على اتفاقية بين لوكا وبين هذه الشركة المكسيكية العملاقة لخدمات الاتصالات. وهكذا وقعت الحكومة الغواتيمالية على عقد البيع في 5 نوفمبر 1998، وقد نص العقد على الدفع الفوري لمبلغ 200 مليون دولار، ثم مبلغ 150 مليون دولار خلال 18 شهرا، ثم تدُفع الـ350 مليون دولار المتبقية خلال السنوات الثلاث التالية مع الفائدة المصرفية، وإذا جمعنا المبلغ الإجمالي مع الفائدة المصرفية فسنجد بأنه يتجاوز 1.1 مليار دولار.

رابعا. النتائج

هل كان الأمر يستحق كل ذلك الجهد المبذول؟ وهل انتهى الحال إلى فتح سوق الاتصالات في غواتيمالا وإلى تلبية الطلب بتكلفة معقولة، خاصة في المناطق الريفية وضمن الشرائح السكانية ذات الدخل المنخفض؟ هل كان من الممكن الوصول إلى النتائج نفسها لو كان المشتري قد منح حق الاستمرار بالاحتكار كما حدث في الدول الأخرى في المنطقة؟

تشير البيانات المتوفرة بشكل لا يترك مجالا للشك إلى أن الإصلاح في قطاع الاتصالات الغواتيمالي كان عملية ناجحة، حققت الهدف الذي رسمه الرئيس آرزو عندما طلب «الكثير من الخطوط، وفي كل مكان، وبسرعة»، ولبت احتياجات المستهلكين. وفي مدة قياسية، أدت العملية الإصلاحية إلى فتح وتوسيع سوق أصبح الآن يمتد على نطاق وطني. وعلاوة على ذلك، تشير البيانات إلى أن هذه المقاربة الموجهة نحو نظام السوق هي مقاربة قليلة التكاليف. كما إن النتيجة النهائية لم تكن الوقوع في الفوضى كما توقع البعض، وإنما كانت تتمثل في تشكيل بيئة تنافسية أدت إلى منفعة المستهلك في نهاية المطاف.

وفي دراسة نشرتها إحدى المجلات الأكاديمية سنة 2007، قام توماس هازليت وجيانكارلو إيبارغوين ووين لايتن بتحليل التأثيرات الاقتصادية للإصلاح الذي شهده قطاع الاتصالات في غواتيمالا.43 فوضحوا الصلة بين التحرير الكبير للسوق وبين المنافع الكبيرة التي صبت في صالح المستهلكين في نهاية المطاف، فبالبناء على احتجاجاتهم المنطقية، وبالنظر إلى الخلفية التاريخية التي استعرضناها في ما سبق، يمكن تلخيص المنافع المتحققة كما يلي:

- أصبح النفاذ إلى طيف الترددات ممكنا عند الطلب، وذلك من خلال حقوق الانتفاع (TUF) الشبيهة بأي نوع من الممتلكات،

43 حقوق الملكية المتعلقة بطيف الترددات في غواتيمالا والسلفادور.. تجربة في التحرير: هازليت وآخرون (م25).

- أدى توفر طيف الترددات إلى تشجيع دخول المنافسين الجدد،
- أدى التنافس إلى خفض الأسعار بشكل غير مسبوق في المنطقة،
- أدت الأسعار المنخفضة إلى توسيع الاستخدام بين المستهلكين (وإلى منافع أخرى لصالحهم) ،
- وتسبب التنافس أيضا بظهور شبكة واسعة من التغطية على امتداد البلاد.

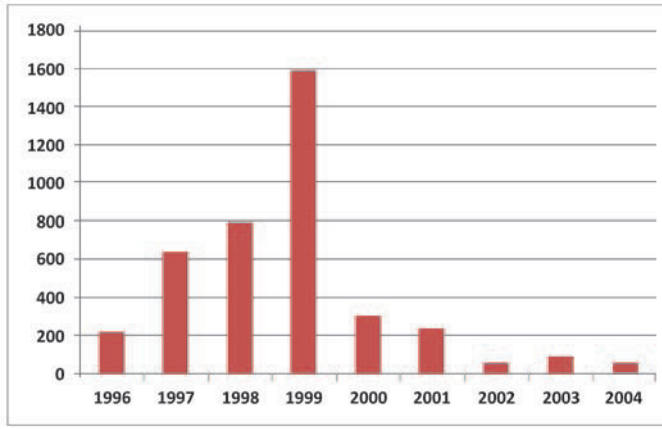
النفاذ إلى طيف الترددات

نَصَّت القواعد الجديدة على أن أي كيان، سواء كان وطنيا أو محليا، يمكنه الحصول على حق انتفاع (TUF) من دون صعوبات كبيرة، فأُصدر خلال العقد الأول من إقرار القانون 3,985 حقا من هذه الحقوق لصالح مستخدمين تجاريين، بمن فيهم أصحاب محطات البث الإذاعي والتلفزيوني، والمزودون بخدمات اتصال ثابتة، ومشغلو خدمات الاتصالات الهاتفية النقالة. وتم إصدار 290 ترخيصا آخر لأشكال مختلفة من الوكالات الحكومية، و590 ترخيصا للهواة من مشغلي الاتصالات اللاسلكية، وحوالي 1,000 ترخيص في مجال الأقمار الصناعية والاستخدامات الأخرى.

ومن بين حقوق الانتفاع الـ3,985 هذه، تم منح 2,137 منها عبر المزادات التي حدثت خلال الأعوام الثلاثة الأولى من إقرار القانون،44 ومنذ ذلك الحين تم الحصول على معظم حقوق الانتفاع عبر تعاملات خاصة في سوق ثانوي حر. وقد أصدر إيبارغوين دراسة سنة 2008 حول هذا السوق الثانوي المزدهر،45 فأشار إلى أنه في المدة بين 1997و2001 صدرت أكثر من 1,300 موافقة في هذا المجال، ويمكننا أن نتبين في الشكل التالي مدى السهولة التي يمكن بها الحصول على شهادات حقوق الانتفاع، والسرعة النسبية التي أصبحت تصدر بها بعد الإصلاح:

44 المصدر السابق؛ ص449-448.

45 تحرير طيف الترددات اللاسلكية في غواتيمالا: إيبارغوين (م26)؛ ص235.



الشكل (1): عدد حقوق الانتفاع المتوفرة في غواتيمالا (بحسب الأعوام)

المزيد من التنافس

بفضل العملية السريعة غير المسيسة للنفاذ إلى طيف الترددات، وبالتوازي مع العملية المباشرة لترتيبات الاتصال المترابط بين الشبكات، فقد ازدهر التنافس في السوق الغواتيمالي، وخلال الأعوام الأولى من الإصلاح قامت أربع عشرة شركة تعمل في مجال الاتصالات والانترنت وتلفزيون الكابل بتوقيع عقود ترابط في الاتصال مع تيلغوا، مما أدى إلى تنوع فعلي في سوق كان حتى ذلك الحين يعاني من الاحتكار والقصور الكاملين.

وعلى الرغم من أن التنافس في سوق الهاتف الثابت قد تطور على نحو أبطأ بكثير بالمقارنة مع سوق الاتصالات النقالة، فإن هناك عددا من المخدمين دخلوا فعلا إلى هذا المجال، بمن فيهم: شركة الكابل كابلنيت (CableNet)، واثنتان من كگات الاتصالات النقالة هما كومسيل (COMCEL) وتيليفونيكا (Telefóni-ca)، وعدد من الشركات الصغيرة الأخرى؛ فأصبح المنافسون لشركة تيلغوا في هذا المجال يشكلون حوالي (30%) من سوق خدمات الاتصالات الثابتة (السلكية).

و كما كان مُنتظَراً، احتدم التنافس في قطاع الاتصالات النقالة (اللاسلكية)، حيث قدمت خمس شركات عالمية هذه الخدمة في غواتيمالا، وقد انخفض هذا العدد في أيامنا هذه إلى ثلاثة شركات، ومع ذلك فإن هذه الشركات الثلاث

تكاد تتساوى في حصتها من السوق ويحتدم التنافس بينها بشكل شديد. وفي هذا يقول أحد المنخرطين في عملية الإصلاح بشكل مباشر: «إن شدة التنافس أمر جلِيّ، إذ يكفي النظر إلى الكم الهائل من الإعلانات في الصحافة والإذاعة والتلفزيون واللوحات الإعلانية، تُصاحبه استجابة فورية من قبل المشغلين تجاه المنافسة تتمثل في اللجوء إلى تخفيض الأسعار».[46]

إن السهولة التي أمكن من خلالها للمنافسين المحتملين أن يدخلوا إلى سوق الاتصالات اللاسلكية، وتأثيرهم على المستهلكين في نهاية المطاف، تعود بشكل مباشر إلى الإصلاح الذي شهدته البلاد. وقد قام توماس هازليت بتناول هذه القضية في دراسة أصدرها سنة 2008،[47] حيث لاحظ بأن التحرير يتيح لمقدمي الخدمات استخدام طيف الترددات على النحو الذي يرونه مناسبا، مما يؤدي إلى تحسين إنتاجيتهم وربما إلى زيادة أرباحهم. وفي الوقت نفسه، هناك تأثير معاكس يتمثل في التحرير الذي يسهل على المزودين الجدد دخول السوق والتنافس فيه، وهو أمر من شأنه تخفيض الأرباح. لذلك أراد هازليت أن يتحقق مما إذا كان التحرير يؤدي إلى ارتفاع أو انخفاض الأسعار المعروضة لشراء حقوق استخدام طيف الترددات في المزاد، فهذه الأسعار تعكس ما يتوقع المزودون تحقيقه من أرباح في المستقبل، فقام بتحليل عمليات منح 1,400 ترخيص في سبع وعشرين دولة، بما فيها غواتيمالا، منذ أواسط التسعينات الماضية، وتوصل إلى نتيجة مفادها أن التحرير يؤدي إلى أسعار في المزاد تقل بـ38% عن الأسعار في ظل المنظومات القياسية التي تعتمد أسلوب الضوابط الثابتة.

وبشكل يتطابق مع النتائج التي توصل إليها هازليت، فقد أدت الإصلاحات الغواتيمالية إلى خلق منفذ سهل إلى طيف الترددات، وهذا يعني بأن المزودين لا يمكنهم الحصول على أرباح احتكارية، أي أن المزودين يمكنهم النفاذ بسهولة إلى طيف الترددات، لكن منافسيهم قادرون على ذلك أيضا، وهذا التأثير يحول دون فرض أسعار مرتفعة أو تحقيق أرباح عالية، بل إن الواقع يؤكد بأن الأسعار دأبت على الانخفاض بشكل ملحوظ.

46 التنافس والتنظيم في قطاع الاتصالات.. حالة غواتيمالا: أوريزار (م27)؛ ص19.

47 حقوق الملكية وقيم تراخيص الاتصالات اللاسلكية: هازليت (م28)؛ ص598-563..

الأسعار الأدنى

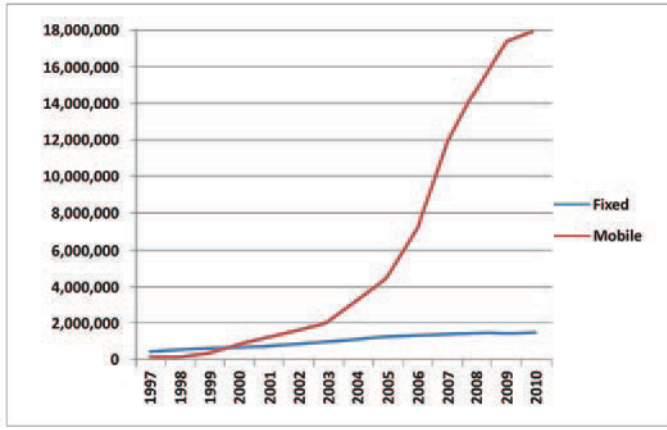
تعتبر أسعار الخدمات الهاتفية في غواتيمالا من بين أقل الأسعار في المنطقة، وهناك من يعتبرها الأقل بالاستناد إلى بعض المعايير. وقد أراد هازليت وإيبارغوين ولايتن اختبار صحة الفرضية القائلة بأن التحرير الكبير لسوق طيف الترددات في غواتيمالا قد أدى إلى انخفاض الأسعار بالنسبة للمستهلكين. وقد استعان الباحثون ببيانات البنك الدولي والاتحاد الدولي للاتصالات (ITU) ومركز فريزر (Fraser Institute) ووكالات تنظيمية رسمية في ست عشرة دولة من دول أمريكا اللاتينية التي تناولتها الدراسة، ووظفوا طريقة التحليل الارتدادي (Regression Analysis) لدراسة الصلات. واستطاعوا التوصل إلى نتيجة مفادها أن البيانات تدعم الفرضية السابقة. تمثلت أبرز النتائج في كون تحرير طيف الترددات أدى إلى زيادة عرض النطاق الترددي المتاح لمزودي خدمات الاتصالات النقالة، وأن شدة التنافس قد ارتفعت بين المزودين،[48] وأن الأسعار التي يدفعها المستهلك الغواتيمالي تقل عما يدفعه المستهلك في باقي دول العينة المختارة (جاءت غواتيمالا متساوية مع دولة أخرى في منزلة أدنى الأسعار)، وقد كانت النتائج واضحة إحصائيا.[49]

ازدياد الاستخدام

ومع انخفاض أسعار خدمات الاتصالات في غواتيمالا، ازداد الاستخدام بشكل كبيرة، مما يصب مباشرة في مصلحة المستخدمين. ويبين الرسم المبياني التالي، الذي يحتوي على أرقام رسمية من مكتب الإشراف على قطاع الاتصالات (SIT)، النمو السريع في عدد مشتركي كل من نوعي خدمات الاتصالات، النقالة والثابتة، منذ الإصلاح، مما لا يترك مجالا للشك في حدوث توسع هائل في الخدمة منذ ذلك الحين.

48 حقوق الملكية المتعلقة بطيف الترددات في غواتيمالا والسلفادور (م25)؛ ص459-457.

49 المصدر السابق؛ ص464-460.



الشكل (2): عدد الخطوط الهاتفية (الثابتة والنقالة) في غواتيمالا (بحسب الأعوام)

حيث يشير الرسم المبياني إلى حدوث نمو ملحوظ في عدد مشتركي الاتصالات النقالة، فقد ارتفع هذا العدد بمقدار لا يقل عن عشرة أضعاف خلال مدة قصيرة لا تتعدى ثلاثة أعوام (1998-2001)، وهي المدة التي دخلت فيها أكبر شركات تشغيل الخدمات النقالة إلى غواتيمالا، وبعد سبعة أعوام من الإصلاح تجاوز عدد الخطوط النقالة عدد سكان البلاد. وإذا ما قارنا بين العامين 1996 و2010 فسنجد بأن عدد الخطوط النقالة قد ارتفع بمقدار 275 ضعفا، وهذا له دلالة عميقة تعبر بصدق عن التطور الحاصل.

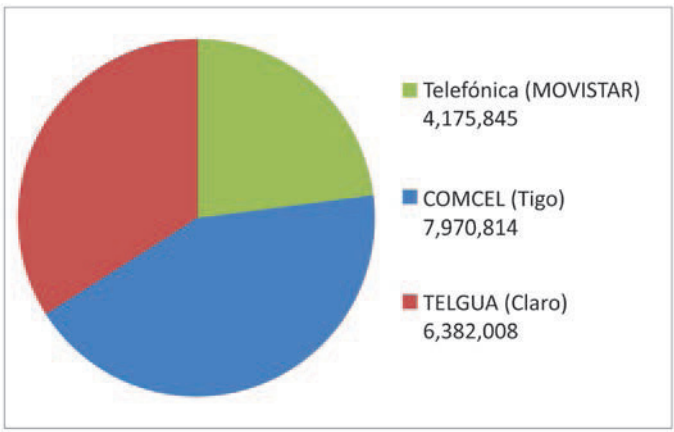
وقد توصل هازليت وإيبارغوين ولايتن إلى أن استخدام الخدمات النقالة كان أعلى بشكل خاص في غواتيمالا بسبب الإصلاح، وأن هذه النتيجة كانت واضحة إحصائيا. كما بيّن إيبارغوين بأنه سنة 2001، كان معدل الاستخدام الشهري لدقائق الخدمات النقالة في غواتيمالا أكبر بكثير من المعدل الوسطي في أمريكا اللاتينية،[50] وكان الفارق يتراوح بين 10و 60% بحسب ما إذا كانت الخدمة مسبقة الدفع أو لاحقة الدفع.

و قد ارتفع أيضا عدد الخطوط الثابتة حينما كانت غواتيل في يد الدولة، وذلك لأن الشركة كانت تمر بمرحلة من إعادة الهيكلة والاستثمار بهدف جعلها جذابة في أعين المستثمرين. إلا أن هذا النمو تباطأ، ليتوقف عند معدل ثابت

50 تحرير طيف الترددات اللاسلكية في غواتيمالا (م26)؛ ص240.

منذ سنة 2007، ومع ذلك فإن هدف تقديم مليون خط جديد (جاء تحديد هذا الرقم بناء على حجم الطلب سنة 1996)، كان قد أنجز خلال عشرة أعوام، وهي سرعة في الإنجاز لم يكن بإمكان غواتيل المملوكة للدولة أن تبلغها أبدا. وفي المدة ما بين 1996 و2010، نما عدد خطوط الهاتف الثابت الفعلية بمقدار (3.3) أضعاف وهي نتيجة مبهرة بالمقارنة مع ما أنجز من تَقَدُّم في الأعوام السابقة.

ويضاف إلى ذلك، كما يشير الشكل التالي الذي يستخدم بيانات (SIT)، أنه لا يوجد أي تركيز احتكاري في قطاع الخدمات النقالة، ويكاد يكون هناك تساوٍ تقريبي في توزيع حصص السوق بين الشركات الثلاث الكبرى لتقديم الخدمات النقالة، وهي: كومسيل (COMCEL)، وتيليفونيكا (Telefónica)، وتيلغوا (TELGUA).



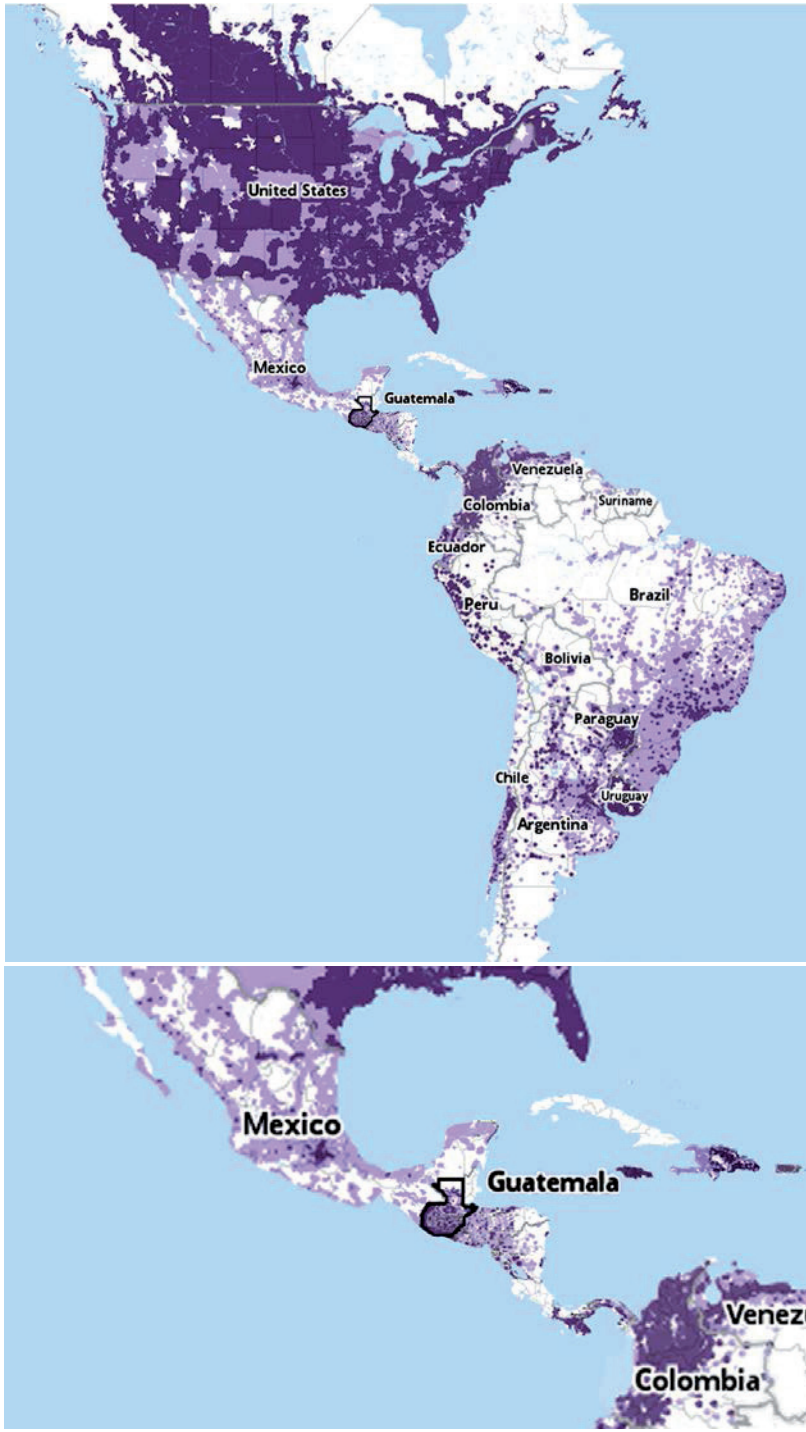
الشكل (3) حصص مُقدِّمي خدمات الهواتف النقالة من السوق

التغطية الواسعة

إن منافع الإصلاح لم تكن محصورة بالمدن الغواتيمالية الكبرى فحسب، فعندما احتدم التنافس قام المزودون بتوسيع التغطية لتشمل المناطق الريفية على امتداد البلاد، ونتيجة لذلك أصبحت خدمات الاتصالات متاحة للمستخدم مهما كان دخله وأينما كانت المنطقة التي يقطنها.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه التغطية الواسعة التي تشمل جميع أرجاء

غواتيمالا تضمنت بشكل عام خدمات متقدمة (كشبكات الجيل الثالث 3G) لتقديم إمكانية النفاذ إلى شبكة الانترنت ذات النطاق العريض. وعلى سبيل المثال، نعرض تغطية شبكة (3G) عبر خدمة كيندل (Kindle) من موقع أمازون (Amazon)، حيث ترينا الخريطة التالية للقارتين الأمريكانيتين أماكن توفر هذه الخدمة المتقدمة من جنوب كندا إلى الأرجنتين وتشيلي، فيُلاحَظ أن التغطية في غواتيمالا تفوق التغطية في الدول المجاورة لها، بما في ذلك المكسيك التي تعتبر أكثر ثراء منها بكثير، كما هو الشأن بالنسبة لكل دول أمريكا الوسطى. كما يمكن مقارنة التغطية في غواتيمالا مع التغطية في أكثر المناطق اكتظاظا بالسكان في الولايات المتحدة الأمريكية.



الشكل (4): التغطية المقدرة لخدمة الجيل الثالث (3G) في القارتين الأمريكانيتين

التشجيع على الإصلاح خارج غواتيمالا

لم يؤدّ الإصلاح في قطاع الاتصالات في غواتيمالا إلى تطور كبير في معيشة المواطنين هناك وحسب، وإنما أدى أيضا إلى تقديم دليل ملموس للدول الأخرى بأن الإصلاح المهم القائم على أساس اقتصاد السوق هو من الأمور الممكنة.

وبعد مضي فترة وجيزة من الإصلاح الذي حدث في غواتيمالا سنة 1996، قدم خوان بيلت توصياته باتباع المقاربة الغواتيمالية في السلفادور. وبيلت هو المسؤول عن فرع غواتيمالا لوكالة (USAID) الذي لعب دورا جوهريا في ترتيب اللقاء بين ألفريدو غوزمان وكارمين أوريزار وبين بابلو سبيلر. كما إن سبيلر وهازليت سافرا إلى السلفادور لتقديم المشورة، وفي الوقت نفسه، تواصل آياو مع معارفه في الدول المجاورة لشرح الإصلاح الناجح الذي شهده قطاع الاتصالات في غواتيمالا.

كان التوقيت مناسبا، ففي السلفادور كان هناك قادة سياسيون يؤمنون بالإصلاح ويشغلون بالفعل أعلى المناصب الحكومية ويعملون على إصلاح قطاع الاتصالات. ومن بين هؤلاء القادة نذكر الرئيس السابق آرماندو كالديرون سول (Armando Calderón Sol)، وخوان خوزيه دابوب (Juan José Daboub) رئيس شركة الاتصالات الاحتكارية المملوكة للدولة (آنتيل Antel) الذي قاد جهود الإصلاح في ما بعد. وفي سنة 1997، تبنت السلفادور قانونا للاتصالات يشبه نظيره الغواتيمالي في كونه يخلق أحد أكثر الأسواق انفتاحا في العالم. وفي سنة 1998 تمت خصخصة آنتيل، وفي نهاية تسعينيات القرن العشرين برزت أربعة دول باعتبارها تمتلك أكثر أسواق الاتصالات تحررا في العالم، وهي أستراليا، والسلفادور، وغواتيمالا، ونيوزيلندا.[51]

التحديات

كما هو حال أي مسعى سياسي، لم يكن الإصلاح في قطاع الاتصالات في غواتيمالا خاليا من النواقص. وربما يمكن القول بأن التحدي الأكبر الذي واجهه كان يتمثل في عملية فرض حقوق حاملي صكوك الانتفاع (TUF)، وبالأخص في مجال الموجات التي تستخدمها إذاعات موجة (FM). فقبل الإصلاح بمدة

51 حقوق الملكية المتعلقة بطيف الترددات في غواتيمالا والسلفادور (م25)؛ ص598-563.

طويلة، كانت قرصنة البث الإذاعي تعتبر من المشاكل التي تعاني منها غواتيمالا، وبعد الإصلاح لم تكن الجهود الحكومية فعالة في حماية حقوق حاملي صكوك الانتفاع (TUF) من القراصنة الذين يقومون بالبث المتعمد على موجات تستخدمها محطات البث (FM). إن قانون الاتصالات العام ينص بوضوح على أن مكتب الإشراف على قطاع الاتصالات (SIT) يتولى مسؤولية حماية حقوق حاملي صكوك الانتفاع (TUF)، لكن هذا المكتب هو في الوقت نفسه مجرد وكالة حكومية تتبع لوزارة الاتصالات ويقع تحل وطأة الضغط السياسي، وإذا أخذنا بالحسبان أن بعض أعضاء البرلمان يتعاطفون مع الاستخدام غير القانوني لطيف الترددات من قبل أطراف بعينها (بعض المجموعات الدينية تبث على ترددات إذاعية دون أن تملك صكوك انتفاع بها) فليس من المفاجئ أن نرى بأن الضغط على مكتب (SIT) لم يجدِ نفعا.

لكنه من المثير للاهتمام أيضا مما يثير القدر نفسه من الاهتمام أن نجد تحديات إصلاحات قطاع الاتصالات في غواتيمالا وهي تقتصر على المشكلة السابقة فحسب، وهي مشكلة تسبق جهود الإصلاح؛ وهذه النتيجة (لا تتوافق) مع ما توقعه العديد من الخبراء قبل الإصلاح، حيث كان الكثير منهم يرى بأن من الخطأ منح حق النفاذ إلى طيف الترددات لكل من يطلبه، أو تأسيس قواعد حد أدنى في كيفية استخدام طيف الترددات، أو الامتناع إجمالا عن استخدام وكالة تنظيمية «لإدارة» استخدام طيف الترددات، بل إن هناك من الخبراء الدوليين من كان يرى بأن مثل هذه المقاربة من شأنها التسبب بتكاليف تعامل عالية، وهذا إن لم تتسب أصلا «بفوضى» عارمة في السوق. لكن، وكما لاحظنا، جاءت النتيجة مختلفة بشكل كامل، وصبت في صالح المستهلك على وجه التحديِد.

خامسا. الدروس

السبيل إلى إصلاح ناجح

تشير النتائج إلى أن عملية الإصلاح في قطاع الاتصالات في غواتيمالا قد أحرزت نجاحا عظيما. فالنفاذ السهل إلى طيف الترددات خلق سوقا تنافسيا، والتنافس أدى إلى خفض الأسعار، والأسعار المنخفضة أتاحت خدمات الاتصالات لجميع المستخدمين على امتداد البلاد حتى في صفوف أقل الشرائح دخلا، بل إن هذه الخدمات بأسعارها المتاحة للجميع، وصلت إلى الكثيرين ممن يعيشون في المناطق الريفية النائية لأن التنافس حفز مزودي الخدمات على توسيع التغطية بحثا عن المزيد من الزبائن. لقد أدت هذه المنافع إلى تغيير حياة الملايين التي كان فقرها أو بعدها يمنعها من الحصول على النفاذ إلى خدمات اتصال أساسية، وخلقت فرصا اقتصادية وغير اقتصادية لم تكن، بكل بساطة، موجودة من قبل. ويضاف إلى ذلك أمر آخر، وإن كان من السهل أن يغيب عن الأذهان، وهو أنه يكاد لا يوجد أي صوت ينادي بالعودة إلى المنظومة القديمة.

إن الأشخاص الذين جعلوا هذا الإصلاح حقيقة واقعة قد تصرفوا كما يتصرف المستثمر الريادي، حيث بحثوا عن سبل لخلق القيمة للمستهلك، وبدلا من خدمة المستهلك عبر الابتكار في مجال تقديم سلع أو خدمات أفضل في السوق فقد بحث هؤلاء عن سبل مبتكرة لإصلاح البيئة السياسية والتنظيمية لتوفير الاتصالات في غواتيمالا، وقد أدى هذا الإصلاح بدوره إلى خلق الظروف الملائمة لازدهار التنافس وجعل المستهلك يتمتع بمنافع هائلة.

لقد أسهمت أربعة عناصر توعوية في نجاح هذا الإصلاح، وربما يمكننا أن نستمد منها دروسا لمن يرغب في السعي خلف مغامرات مماثلة في المستقبل، وهي:

1. تشارك المصلحون مبادئ يؤمنون بها بشدة، ومحاولة تطبيقها.
2. امتلك المصلحون استراتيجية فعالة في التعامل مع التحديات السياسية والقانونية والتقنية.
3. كان هناك درجة عالية من الثقة بين المنخرطين في المجهود الإصلاحي.
4. كانت هناك عزيمة سياسية لتحقيق التغيير.

1. المبادئ

بدأ المصلحون في غواتيمالا عملهم على أساس مجموعة واضحة من المبادئ الفلسفية ومع فهم محدد للاقتصاد، وقد شكلت هذه المبادئ الأساس الذي قام عليه الإصلاح في ما بعد، كما جعلتهم هذه المبادئ يتخطون الحدود القانونية القائمة والحلول الروتينية التي تفضلها الدول الأغنى أو المنظمات الدولية، وهي التي يفترض بها أن تمتلك أحدث الحلول السياسية، أو السياسيون الذين لم يقوموا إلا بإضافة بعض التفاصيل الصغيرة لِما دأبوا على فعله في السابق.

لكن هذه المبادئ لم تكن مجدية في حال عدم شق طريقها نحو التطبيق. ومن حسن الحظ أن شخصين كجيانكارلو إيبارغوين وألفريدو غوزمان اجتمعا سوية لصياغة الإصلاح، حيث كوّن إيبارغوين فكرة الإصلاح بعد الكثير من البحث وضمن البيئة التي صقلها مانويل آياو في مركز الدراسات الاجتماعية والاقتصادية (CEES)، وانطلق إلى وضع الخطوط العريضة لخطته ثم عرضها كمقترح أولي، أما غوزمان الذي كان يشغل منصبا يمكّنه من تنفيذ الإصلاح فقد استلم الفكرة وصقلها وقدمها للجهات القادرة على تقييمها تقنيا ووضع الصياغة النهائية لها.

ومن الجدير بالذكر أن غوزمان وفريقه لم يكتفوا بتشارك المبادئ التي تأسس عليها الإصلاح، وإنما كانوا يعرفون أيضا تأثيرات تطبيق الإصلاح على سياسة قطاع الاتصالات: كالنفاذ السهل إلى طيف الترددات، والاكتفاء بأدنى حد ممكن من القيود على عمل الجهات المشغلة للخدمات، وعدم تقديم الحماية للمزود القائم على عمله والحرص على خَوضه للتنافس الفوري بدلا من تأجيل ذلك إلى أجل غير مسمى.

2. الاستراتيجية

فكر المصلحون في غواتيمالا بشكل مبتكر في ربط مبادئهم بالسياسات من خلال ترجمة أفكارهم إلى معادلة متينة يمكن تطبيقها ضمن الظروف الخاصة التي كانت تعيشها البلاد في ذلك الوقت؛ فعملوا مع مركز دراسات آخر، وهو مركز الأبحاث الاقتصادية الوطنية (CIEN)، على تفاصيل القضايا التقنية وصياغة حلول دقيقة من أجل إصلاح قطاع الاتصالات بفعالية. وفي هذه المرحلة عمل غوزمان وأوريزار مع خبراء فنيين وقانونيين كانوا على اطلاع بتفاصيل القضية، كما عملوا مع عدة مسؤولين من الوكالات الدولية، لكن المقترح الإصلاحي وُلِد في غواتيمالا وشهد فيها كل مراحل نموه تقريبا، ولم يستَعن المصلحون بوكالات دولية أو خبراء أجانب يسألونهم عما يجدر بهم فعله.

لقد كانت استراتيجية تطبيق الإصلاح ذات أهمية فائقة، فقد تم أولا إلغاء الضوابط المفروضة على السوق، ثم انتقلوا إلى خصخصة الشركة المملوكة للدولة، وهذا الترتيب له أهميته، فخصخصة الشركة الاحتكارية المملوكة للدولة قبل إلغاء ضوابط السوق من شأنه أن يخلق محفزات لدى الشركة الاحتكارية الناشئة بأن تحشد الدعم ضد عملية إلغاء الضوابط، وهي عملية تقوم على أساس السوق وتصب في صالح المستهلك.

إن استراتيجية تبادل الأفكار بشأن هذا الإصلاح لا تقل أهمية عن النقطة السابقة، فوسائل الإعلام والعموم كانا يشعران بالشك إزاء الأسواق والخصخصة، ولم يكن لديهم اهتمام كبير بالشرح ذي المراحل المتعددة للكيفية التي سيستفيدون بها من الإصلاح. لكن العموم كانوا في الوقت نفسه يكرهون الشركة الاحتكارية المملوكة للدولة، والتي كانت تشكل عبئا يعاني منه الجميع في كافة أنحاء البلاد، وقد أدى هذا التذمر من الوضع السائد إلى توفير الفرصة لسرد قصة لم يكن أحد ليسمعها لولا ذلك، وقد أحسن المصلحون في سردها.

3. الثقة

من السهل إغفال قيمة الفريق الذي تسوده الثقة، أما غوزمان فقد كان يرى أن من الضروري أن يكون إلى جانبه نائب يشاركه مبادئه ويمكن الاعتماد عليه، وكان هذا الشخص هو جيوفاني موسيلا، وهو صديق لغوزمان يحظى بثقته

ويملك اطلاعا عاليا، فوقعت على عاتقه مسؤولية إدارة الشؤون اليومية لعمل شركة الاتصالات بينما كان غوزمان منشغلا بمعاركه السياسية. ثم ساند غوزمان في إدارة الأملاك المتبقية من غواتيل عندما أصبح غوزمان رئيس تيلغوا ومديرها العام، وذلك من أجل تسهيل عملية التحويل والحد من خطر الإخفاق السياسي بسبب هذا الكيان الذي كان في السابق احتكارية مملوكة للدولة.

وبشكل مشابه، كان آياو وإيبارغوين ومايورا وأوريزار يتشاطرون مبادئ تعزيز الأسواق لخدمة المستهلك، والتزموا بإرساء محور العملية الإصلاحية على أساس هذه المبادئ، وهذا يعني بأن غوزمان كان يستطيع التوجه إليهم طلبا للنصيحة في اللحظات الحرجة.

4. العزيمة

أخيرا، لم يكن النجاح ليكون ممكنا لولا عزيمة تنفيذ هذا المشروع المبتكر ومواجهة الصعوبات والأصوات المعارضة في تلك الأثناء. وأكثر ما يلاحظ في هذا السياق هو إيمان ألفريدو غوزمان بأنه في نهاية المطاف «سيحدث أمر ما» في غواتيمالا، ولم يتزحزح أبدا عن هذا الإيمان، واستطاع الاعتماد على الدعم الكامل من الرئيس آرزو، ونائب الرئيس لويس فلوريس أستورياس، وحزبهما طول تلك المدة.[52]

لقد لعب هذا الدعم السياسي دورا حاسما في حالات عديدة، ومنها عندما قام الرئيس آرزو المنتخب حديثا بتعيين غوزمان على رأس شركة غواتيل، وعندما قامت شركة الاتصالات الجديدة بإنشاء حقوق شبيهة بحقوق الملكية في ما يخص طيف الترددات وأصر غوزمان على أن يقوم المشغلون التجاريون بالحصول على هذه الحقوق عبر المزاد، وعندما حان الوقت لخصخصة الشركة المزودة المملوكة للدولة وكان هناك ضغط لخلق احتكارية خاصة بدلا من السوق المفتوحة، وعندما لم تكن نتيجة المزاد الأول مقبولة.

52 يجب توجيه الشكر هنا إلى كارمين أوريزار لمساعدتها في هذا التحليل أثناء المقابلة التي أجريناها معها في 2 مارس 2011.

الدروس النهائية

وفي النهاية، وعلى مستوى أكثر شمولية، يمكن القول بأن تجربة الإصلاح في قطاع الاتصالات في غواتيمالا تقدم درسا بسيطا ومهما في الوقت نفسه لمن يسعى إلى تحسين الظروف في أي مكان. فالإصلاح القائم على أساس السوق يمكنه أن يقدم منافع هائلة للمستهلكين، وإن كيفية إنجاز هذا الإصلاح تختلف باختلاف المكان والزمان، وفي معظم الأحيان سيتحقق النجاح بسبب تظافر عدة عناصر، منها: المبادئ الهادية، والأفكار الجيدة، والتحضير الجاد، والتنبه للفرص، والعمل مع فريق جدير بالثقة.

وفي نهاية المطاف، يعتمد النجاح عموما على مزيج سعيد من هذه العناصر ومن التواجد في المكان المناسب وفي الوقت المناسب، وهذا ما دعوناه "الحظ" في بداية الكتاب حين تكلمنا عن مستكشفي القطب الجنوبي. وكما حدث مع هؤلاء المستكشفين، فإن القائمين على الإصلاح في غواتيمالا فعلوا كل ما بوسعهم لزيادة فرص النجاح، أملا منهم في تحقيق إصلاحات تحسن حياة مواطنيهم. إنها قصة تستحق السرد، وهي في الوقت نفسه تجربة تستحق الاستنساخ.

بيبليوغرافيا

Aker, Jenny, and Isaac Mbiti. “Mobile Phones and Economic Development in Africa.” *Journal of Economic Perspectives* 24, no. 3 (Summer 2010): pp. 207–32.

Amundsen, Roald. *The South Pole*. Adelaide, Australia: University of Adelaide, 2006. eBooks@Adelaide. First published 1912.

Benegas Lynch (h), Alberto, and Martin Krause. *Proyectos para una sociedad abierta*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993.

Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). “Comunicaciones.” *Infraestructura para el tercer milenio* (Guatemala) año 1, edición 3 (1999).

Coase, Ronald. “The Federal Communications Commission.” *Journal of Law and Economics* 2 (October 1959): pp. 1–40.

———. “The Problem of Social Cost.” *Journal of Law and Economics* 3 (October 1960): pp. 1–44.

Fontaine, Ernesto. *Mi visión*. Prologue by Arnold Harberger. Santiago, Chile: Instituto Democracia y Mercado / Universidad del Desarrollo, 2009.

Hazlett, Thomas W. “Assigning Property Rights to Radio Spectrum Users: Why Did FCC License Auctions Take 67 Years?” *Journal of Law and Economics* 41, no. 2 (1998): pp. 529–76.

———. “Property Rights and Wireless License Values.” *Journal of Law and Economics* 51, no. 3 (August 2008): pp. 563–98.

———. “The Wireless Craze, the Unlimited Bandwidth Myth, the Spectrum Auction Faux Pas, and the Punchline to Ronald Coase’s ‘Big Joke’: An Essay on Airwave Allocation Policy.” *Harvard Journal of Law and Technology Policy* 14, no. 2 (Spring 2001): pp. 335–567.

Hazlett, Thomas W., Giancarlo Ibárgüen, and Wayne Leighton. "Property Rights to Radio Spectrum in Guatemala and El Salvador: An Experiment in Liberalization." *Review of Law & Economics* 3, no. 2 (2007): pp. 437–84.

Ibárgüen S., Giancarlo. "La liberalización del espectro radioeléctrico en Guatemala." In *Constitución, socialismo y mercantilismo en América Latina. Ensayos en honor a Nicomedes Zuloaga*, edited by Hugo Faría B. and Leonor Filardo. Caracas: CEDICE, 2008.

———. [Legislative bill proposal] "Ley de Radiofrecuencias." Guatemala, n.d.

———. "Liberating the Radio Spectrum in Guatemala." *Telecommunications Policy* 27, no. 7 (2003): pp. 543–54.

Jensen, Robert. "The Digital Provide: Information (Technology), Market Performance, and Welfare in the South Indian Fisheries Sector." *Quarterly Journal of Economics* 122, no. 3 (August 2007): pp. 879–924.

Kathuria, Rajat, Mahesh Uppal, Mamta, et al. "India: The Impact of Mobile Phones." Vodafone Policy Paper Series, no. 9 (January 2009). Available at www.vodafone.com/publicpolicyseries.

Pirie, Madsen. *Teoría y práctica de la privatización*. Guatemala: CEES, 1997.

Sabino, Carlos. *El fracaso del intervencionismo: Apertura y libre mercado en América Latina*. Caracas: Editorial Panapo, 1999.

———. *Guatemala: Dos paradojas y una incógnita*. Guatemala: CIEN-ATLAS, 1999.

Scott, Robert Falcon. *Journals: Captain Scott's Last Expedition*. New York: Oxford University Press, 2005.

Torres, Gerver. *¿Quiénes ganan? ¿Quiénes pierden? La privatización en Venezuela*. Caracas: Artes Gráficas Consolidado, 1994.

Urízar, Carmen. "Competencia y regulación en las telecomunicaciones: El caso de Guatemala." Paper presented at IDRC (CDRI) and CEPAL, 2007.

———. “Un marco conceptual para la regulación económica en Guatemala (telecomunicaciones y electricidad).” *Revista de Estudios Sociales* (Universidad Rafael Landívar, Guatemala), no. 69 (2003). Vargas Llosa, Mario. *El pez en el agua: Memorias*. Barcelona: Seix Barral, 1993.

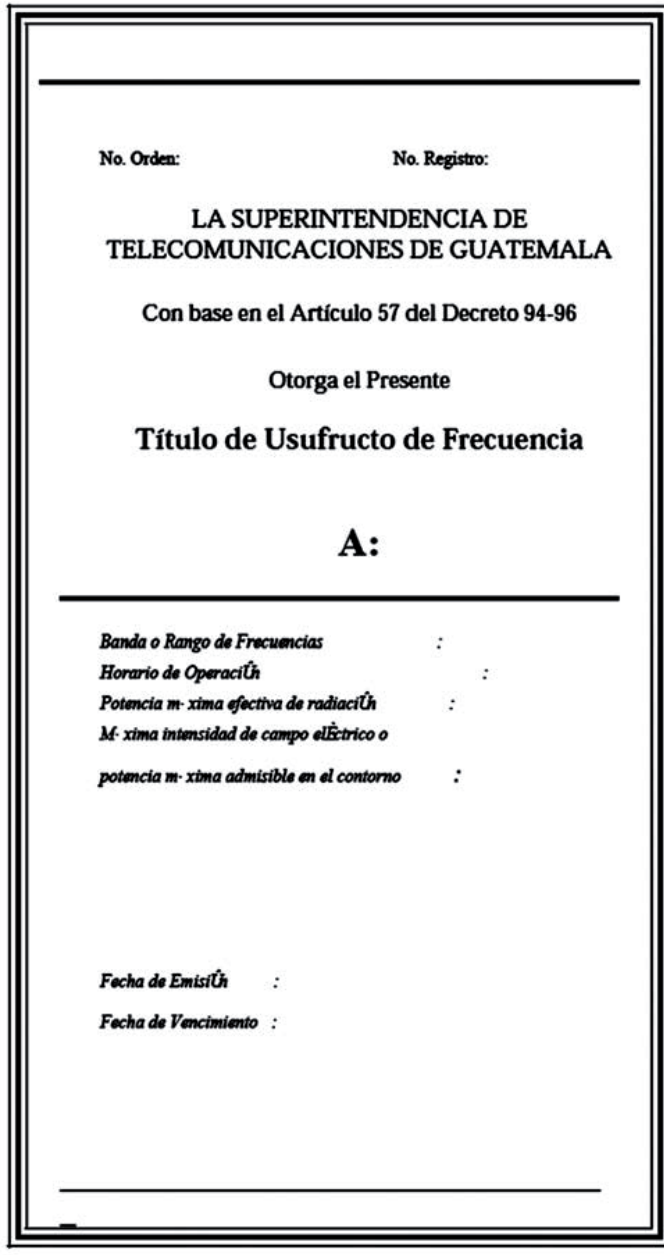
Waverman, Leonard, Meloria Meschi, and Melvyn Fuss. “The Economic Impact of Telecoms on Growth in Developing Countries.” Vodafone Policy Paper Series, no. 3 (March 2005).

Interviews

Those interviewed for this project include Álvaro Arzú, Alfredo Guzmán, Thomas Hazlett, Giancarlo Ibárgüen, Eduardo Mayora, and Carmen Urízar.

ملحق

مثال عن صك لحقوق الانتفاع في غواتيمالا.



No. Orden: No. Registro:

LA SUPERINTENDENCIA DE
TELECOMUNICACIONES DE GUATEMALA

Con base en el Artículo 57 del Decreto 94-96

Otorga el Presente

Título de Usufructo de Frecuencia

A:

Banda o Rango de Frecuencias :
Horario de OperaciÚn :
Potencia m- xima efectiva de radiaciÚn :
M- xima intensidad de campo elÈctrico o
potencia m- xima admisible en el contorno :

Fecha de EmisiÚn :
Fecha de Vencimiento :

لما يستحق إصلاح قطاع الاتصالات في غوتيمالا الدراسة؟

اعتمدت غوتيمالا سنة 6991 أحد قوانين الاتصالات الأكثر دعما للتنافسية وحرية السوق في العالم، حيث تم تحرير حقوق الملكية وفتح السوق بشكل كامل أمام المنافسة. قال النقاد حينها أن هذا النهج «الراديكالي» في الإصلاح سيؤدي بالسوق إلى «الفوضى»، لكن شيئا من ذلك لم يحدث وبالمقابل اشتدت المنافسة وانخفضت الأسعار واستفاد المستهلكون من الأمر. تحكي دراسة الحالة هذه عن مآلات هذا الإصلاح الذي وُوجه بالشك الفعلي والمعارضة الكبيرة.

عن منتدى أنتيغوا

منتدى أنتيغوا هو مشروع في جامعة فرانسيسكو ماروكين، يهدف إلى تعزيز الإصلاحات الليبرالية للسوق التي تهدف إلى تحسين مستوى العيش. يحتوي المشروع مكونيين أساسيين، الأول هو المنتدى السنوي للإصلاحيين والمثقفين ورجال الأعمال أصحاب المشاريع التي تُعطّل النماذج والمؤسسات المتواجدة وغير الفعالة، والثاني يتشكل من مجموعة من الموارد التكميلية، بما في ذلك عدد من دراسات الحالة.



وين لايتن

- أستاذ علم الاقتصاد في جامعة فرانتشيسكو ماروكين (UFM).
- المدير التنفيذي لمنتدى أنتيغوا.
- أمضى عشر سنوات في مواقع استشارية مرموقة لدى: مفوضية الاتصالات الفيدرالية الأمريكية، لجنة مجلس الشيوخ الأمريكي للمصارف والإسكان والشؤون الحضرية.
- اشترك مع إدوارد لوبيز في تأليف كتاب بعنوان: (مجانين ومفكرون وأكاديميون مغمورون.. المحرك الاقتصادي للتغيير السياسي).



كارلوس سابينو

- أستاذ علم الاجتماع والتاريخ في جامعة فرانتشيسكو ماروكين (UFM).
- أمضى عقودا في دراسة
- قضايا اقتصادية وسياسية في أمريكا اللاتينية.
- من بين كتبه المرموقة: (إخفاق التدخلية)، و(بناء الإجماع على فنزويلا حرة)، و(غواتيمالا.. التاريخ الذي أسكتوه) وهو دراسة في جزأين للحرب الأهلية الغواتيمالية.

VERITAS · LIBERTAS · JUSTITIA

UFM
UNIVERSIDAD
FRANCISCO
MARROQUÍN

antiguaforum.ufm.edu

المركز العلمي العربي للأبحاث
والدراسات الانسانية

www.arab-csr.org