E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/46
2 March 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان
الدورة الثانية والستون
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

آثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان

تقرير مقدم من الخبير المستقل، السيد برناردز مودهو*

* تأخر تقديم هذا التقرير لتضمينه أحدث المعلومات.

(A) GE.06-11417 240306 270306

موجز

أُعـــدّ هذا التقرير التحليلي السنوي عملاً بقرار اللجنة ٨٢/٢٠٠٠، وبمزيد من التحديد استجابةً للقرارين ١٨/٢٠٠٤ و١٩/٢٠٠٥، التي تطلب إلى الخبير المستقل، في جملة أمور، أن يضع مبادئ توجيهية عامة تتّبعها الدول والمؤسسات المالية الخاصة والعامة، الوطنية منها والدولية، في اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج تسديد الديون والإصلاح الهيكلي، بما في ذلك البرامج الناشئة عن تخفيف عبء الديون الخارجية، لضمان ألا يؤدي الامتثال للالتزامات المترتبة عـــلى الديـــون الخارجية إلى تقويض الالتزامات المتعلقة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان.

ويستعرض الخبير المستقل في هذا التقرير آخر التطورات فيما يتعلق بمبادرة مجموعة البلدان الثمانية المتعلقة بتخفيف عبء الديون، والآثار الممكنة لإطار تحليل القدرة على تحمل الديون الذي يستخدمه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي حالياً. ويرحب بالالتزام السياسي تجاه الإلغاء التام للديون المتعددة الأطراف التي تدين بها البلدان الفقـــيرة المـــثقلة بالديون التي بلغت نقطة الإنجاز، تجاه هاتين المؤسستين، كخطوة أشمل وأعمق نحو تخفيف عبء الديـــون. ومـــن الضروري أن يضمن المجتمع الدولي أن هذه المبادرات وغيرها من مبادرات تخفيف عبء الديون ستوفر موارد إضافية حقيقية وأن ينظر في اتخاذ تدابير ومبادرات إضافية تهدف إلى ضمان القدرة على تحمل الديون عـــلى الأمـــد الطويـــل عن طريق زيادة التمويل القائم على المنح، والإلغاء التام للديون الأخرى الرسمية المتعددة الأطـــراف والثنائية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وتحقيق زيادة هامة في تخفيف عبء الديون عن البلدان النامية ذات الدخل المنخفض والمتوسط الخارجة عن إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

ويســـلط الخـــبير المستقل الضوء أيضاً على الحاجة إلى استكشاف آليات جديدة للتصدي بشكل شامل لمشاكل الديون التي تواجه هذه البلدان. ويشير بشكل خاص إلى الحاجة الملحّة إلى إعادة التفكير في نهج الاقتصاد الكلي المتبع تجاه تحليل القدرة على تحمل الديون واستكماله بتحليل إضافي لدمج اعتبارات حقوق الإنسان وعدم تقويض قدرة البلد على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وفرض حدّ أدنى من الالتزامات الأساسية بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. ولتحقيق هذه الغاية، اقترح الخبير المستقل إنشاء آلية مستقلة لاستعراض الأقران للبتّ في حالـــة القـــدرة على تحمل الديون لدى بلدٍ ما أو تقديم آراء بديلة بهذا الشأن. ويمكن استخدام عملية استعراض الأقران هذه كآلية مساءلة تشارك فيها المؤسسات المستقلة لحقوق الإنسان.

ومع أنه تمّ الاسترشاد بهذه الاعتبارات عند المضي في صياغة مشروع المبادئ التوجيهية العامة المقترحة، فإن الخبير المستقل يرى أن من الضروري تمديد الإطار الزمني لصياغة المشروع وبخاصة في ضوء التطورات الهامة الأخيرة التي شهدها هذا الميدان خلال السنة الماضية. وفي هذا السياق، يشير الخبير المستقل بأسف إلى عدم تحقق المشاورات المستقلة بين أصحاب المصلحة كافةً، على نحو ما أوصت به اللجنة. ولذلك فإن تمديد الإطار الزمني لن يتـــيح فقط القيام بمشاورات سليمة ومجدية مع جميع أصحاب المصلحة من البلدان المدينة والأطراف الدائنة على الســـواء، وإنما سيتيح أيضاً فرصة ثمينة لاستطلاع آراء عدد كبير من الدول الأعضاء بشأن مدى الحاجة إلى هذه المبادئ التوجيهية ونطاقها.

ويختتم التقرير بالتوصيات والمقترحات المؤقتة التالية بخصوص الخطوات القادمة في صياغة المبادئ التوجيهية: (أ) الترحيب بالالتزام السياسي للمجتمع الدولي، والمتمثل خاصةً في مبادرة مجموعة البلدان الثمانية والإحاطة بالتطورات الأخيرة فيما يتعلق بالقدرة على تحمل الديون؛ (ب) تمديد الإطار الزمني لصياغة مشروع المبادئ التوجيهية سنةً إضافية والدعوة إلى عقد مشاورة خبراء؛ (ج) حث الدول والمنظمات الدولية والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين على تقديم آرائهم ومقترحاتهم بشأن العناصر التي يمكن دراستها في إطار مشروع المبادئ التوجيهية العامة؛ (د) تشجيع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على مواصلة تناول المسائل الخاصة بالمؤشرات وعلى التعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمم المتحدة والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي لدمج اعتبارات حقوق الإنسان في تقييم القدرة على تحمل الديون المستند إلى الأهداف الإنمائية للألفية.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ -٩	٥
أولاً - القدرة على تحمل الديون: التطورات الأخيرة	١٠-١٨	٧
ثانياً - اعتبارات إضافية بشأن مشروع المبادئ التوجيهية العامة المقترح	١٩-٣٦	١٠
ألف- إعادة التفكير في مفهوم القدرة على تحمل الديون	٢١-٢٥	١٠
باء - تعزيز اتساق النظم على الصعيدين الوطني والدولي	٢٦-٣٦	١٢
ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات	٣٧	١٥

مقدمة

١- يقدم الخبير المستقل هذا التقرير السنوي للجنة عملاً بقرارها ٨٢/٢٠٠٠، الذي طلبت فيه إليه أن يولي اهتماماً خاصاً للمسائل التالية: (أ) الآثار السلبية للديون الخارجية والسياسات المعتمدة لمواجهتها على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدان النامية؛ (ب) التدابير المتخذة من الحكومات والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية للتخفيف من حدة هذه الآثار في البلدان النامية، ولا سيما البلدان الأشد فقراً والمثقلة بالديون؛ (ج) التطورات الجديدة والإجراءات والمبادرات المتعلقة بسياسات التكيف الهيكلي وحقوق الإنسان والتي تتخذها المؤسسات المالية الدولية وغيرها من هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية. وفي القرارين ١٨/٢٠٠٤ و١٩/٢٠٠٥، طلبت اللجنة أيضا إلى الخبير المستقل أن يضع، في إطار الاضطلاع بولايته، مبادئ توجيهية عامة تتبعها الدول والمؤسسات المالية الخاصة والعامة، الوطنية والدولية، في تقرير وتنفيذ برامج تسديد الديون والإصلاح الهيكلي، بما في ذلك البرامج الناشئة عن تخفيف عبء الديون الخارجية، لضمان ألا يؤدي الامتثال للالتزامات المترتبة على الديون الخارجية إلى تقويض الالتزامات المتعلقة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وأن يقدم إلى اللجنة في دورتها الثانية والستين مسودة نهائية للمبادئ التوجيهية العامة.

٢- ويقدم الخبير المستقل، في إضافة لهذا التقرير (E/CN.4/2006/46/Add.1)، تقريراً عن بعثته إلى موزامبيق التي قام بها من ٢٧ إلى ٢٩ تموز/يوليه ٢٠٠٥ بدعوة من الحكومة. وقد اضطلع بهذه البعثة في إطار ولايته المتعلقة بدراسة أثر الديون الخارجية وسياسات الإصلاح الاقتصادي، فضلا عن تجارب ومبادرات الحكومات، بما فيها تلك التي أثرت سلبا على البلدان، وكذا تجارب ومبادرات المجتمع الدولي للتغلب على مشاكل الديون، وقد تلت هذه البعثة بعثاته السابقة إلى بوليفيا في عام ٢٠٠٢ (انظر الوثيقة E/CN.4/2003/10، الفرع ثانياً) وأوغندا في حزيران/يونيه ٢٠٠٣ (انظر الوثيقة E/CN.4/2004/47/Add.1) وقيرغيزستان في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ (انظر الوثيقة E/CN.4/2005/42/Add.1). ويودّ الخبير المستقل أن يشكر جميع الأطراف التي كان لها دور في هذه البعثة، وبخاصة حكومة موزامبيق على دعوتها وتعاونها، وكذلك مكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة الذي قدّم المساعدة محلياً لإنجاز البعثة.

٣- واستمر الخبير المستقل، مسترشداً بولايته وبتوجيهات اللجنة حسب الاقتضاء، في متابعة العملية المضطلع بها في إطار متابعة نتائج المؤتمر الدولي لتمويل التنمية باهتمام وحرص على الإسهام فيها بهدف توجيه انتباه المؤتمر إلى القضايا المتصلة بولايته. وهو يعرب عن امتنانه وارتياحه لما لقيه من تعاون من مكتب تمويل التنمية التابع لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. ومن الأمثلة على هذا التعاون المثمر الدعوة التي تلقاها للمشاركة في المشاورات المتعددة أصحاب المصلحة بشأن الديون السيادية من أجل التنمية المستدامة، والتي عُقدت بجنيف في الفترة من ٢٠ إلى ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٥، ووجدها الخبير المستقل مفيدةً.

٤- ويعرب الخبير المستقل أيضاً عن امتنانه لحكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية على استجابتها لطلبه فيما يتعلق بعقد اجتماع إحاطة وإجراء مناقشة مع وزارتي الخزانة والتنمية الدولية بشأن مبادرات المملكة المتحدة المتعلقة بتخفيف عبء الديون بموجب الإطار الذي وضعته مجموعة البلدان الثمانية ومرفق التمويل الدولي المقترح. وقد عُقد هذا الاجتماع وأُجريت هذه المناقشة بلندن في ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٥.

٥- وتلبيةً لطلب اللجنة في قرارها ١٩/٢٠٠٥ والمجلس الاقتصادي والاجتماعي في مقرره ٢٦٠/٢٠٠٥، قدّم الخبير المستقل للمرة الأولى تقريراً إلى الجمعية العامة (A/60/384)، وأجرى حواراً تفاعلياً مع الدول الأعضاء في اللجنة الثالثة في ٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. وكانت هذه فرصة سانحة ومناسبة التوقيت أتاحت له تسليط الضوء على مسألة سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية وأثرها على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان في أعقاب الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة، الذي استعرض التقدم المحرز في تنفيذ إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية، والاجتماع السنوي لمجلسي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

٦- ومع أن الخبير المستقل عرض بعض العناصر الأساسية لمشروع المبادئ التوجيهية العامة في تقريره السابق (E/CN.4/2005/42، الفرع ثالثاً)، فقد اعتبر أن من الضروري (أ) جمع المزيد من الآراء والأفكار من الدول الأعضاء حول الحاجة إلى مشروع المبادئ التوجيهية العامة المقترحة ومحتواه؛ (ب) عقد مشاورة خبراء لالتماس آراء الخبراء في مجالي حقوق الإنسان والشؤون الاقتصادية والمالية على السواء، فضلاً عن آراء المسؤولين الحكوميين المكلفين بإدارة الديون. وقد أقرّت اللجنة لاحقاً هذه الفكرة وقررت التوصية بعقد مشاورة الخبراء المذكورة قبل وضع اللمسات النهائية على مشروع المبادئ التوجيهية العامة.

٧- وبسبب عقبات غير متوقعة، شملت اعتبارات متعلقة بالميزانية ضمن أمور أخرى، لم يتمكن الخبير المستقل من الاستفادة من مشاورة الخبراء المقترحة التي دعت إليها اللجنة. وعلاوة على ذلك، فإن ردود الدول الأعضاء على طلباته لإرسال آراء ومعلومات كانت محدودة جداً حتى الآن. ولذلك اعتبر الخبير المستقل أن من غير الملائم تقديم مشروع الإطار النهائي للمبادئ التوجيهية العامة المقترحة بدون إجراء مشاورات مستفيضة مع الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين.

٨- وفي الوقت نفسه، استجدّ الكثير من التطورات والمقترحات الجديرة بدراسة أوفى بعد الإعلان عن مبادرة مجموعة البلدان الثمانية. فالمبادرات الأخيرة المتعلقة بتخفيف عبء الديون وكذلك تجارب تنفيذ المبادرات المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والتي استعرضها الخبير المستقل في تقاريره السابقة، تثير بعض القضايا التي قد تكون لها انعكاسات هامة على صياغة مشروع المبادئ التوجيهية العامة المقترحة الذي تطلبه اللجنة. ومن هذه التطورات الجديدة: مفهوم القدرة على تحمل الديون، ومسألة الشروط الإضافية، ومبدأ ملكية البلد.

٩- وفي الفرع الأول من هذا التقرير، يستعرض الخبير المستقل التطورات التي حدثت مؤخراً في القضايا المتعلقة بالقدرة على تحمُّل الديون، ولا سيما المبادرات الأخيرة لتخفيف عبء الديون. وفي الفرع الثاني، يعرض بعض القضايا التي تحتاج إلى المزيد من الدراسة فيما يتعلق بوضع مشروع المبادئ التوجيهية العامة، وما يرتبط بها من حاجة إلى إعادة التفكير في المفهوم الحالي للقدرة على تحمل الديون فضلاً عن دمج اعتبارات حقوق الإنسان في الإطار المحلي والدولي الذي يحكم إدارة الديون. ويختتم التقرير بتوصيات عامة بشأن الخطوات التالية التي يمكن اتخاذها لتيسير صياغة المبادئ التوجيهية النهائية.

أولاً – القدرة على تحمُّل الديون: التطورات الأخيرة

١٠- *حجم الديون الخارجية*. يساور الخبير المستقل القلق إزاء الزيادة المطردة لديون البلدان النامية الخارجية، وإن كان بوتيرة أبطأ. فقد بلغ إجمالي أرصدة ديون البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية نحو ٢,٦ تريليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في نهاية عام ٢٠٠٤، مما يشكل زيادة قدرها نحو ٤٣ مليار دولار أو ١,٧ في المائة قياساً بعام ٢٠٠٣، وهي زيادة أكثر تواضعاً من الزيادة في العام السابق التي بلغت ٢١٧,٦ مليار دولار، أو ٩,٣ في المائة. ومن المؤشرات المشجعة أن بلدان أفريقيا جنوب الصحراء شهدت انخفاضاً في إجمالي أرصدة ديونها بنسبة ٥,٦ في المائة عام ٢٠٠٤، مقارنة بالزيادة البالغة ٩,٤ في المائة عام ٢٠٠٣، ويرجع الفضل في ذلك جزئياً إلى مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (A/60/139، الفقرة ٤).

١١- *التقدم المحرز في تنفيذ مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون*. في آب/أغسطس ٢٠٠٥، بلغت بوروندي نقطة اتخاذ القرار، مما يرفع العدد الإجمالي للبلدان التي بلغت نقطة اتخاذ القرار إلى ٢٨ بلداً. وبلغ منها ١٨ بلداً نقطة الإنجاز، وآخرها كان هندوراس ورواندا وزامبيا في نيسان/أبريل ٢٠٠٥. أما البلدان العشرة التي لا تزال في المرحلة المتوسطة بين نقطتي اتخاذ القرار والإنجاز، فإن المبادرة المعزَّزة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون تشترط عليها استيفاء شروط بدء نقاط الإنجاز المرنة، بما في ذلك وجود سجل أداء على مستوى الاقتصاد الكلي. بيد أن المحافظة على استقرار الاقتصاد الكلي لا يزال تحدياً شاقاً بالنسبة لبعض هذه البلدان[١].

١٢- *تأثير مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون*. تمّ إقرار مبلغ كلي اسمي يزيد عن ٥٦ مليار دولار لتخفيف خدمة ديون ٢٨ بلداً بلغت نقطة اتخاذ القرار، مما يتوقع أن يخفض أرصدة ديون هذه البلدان بمعدل الثلثين ويقلص بدرجة كبيرة مدفوعاتها لخدمة الدين بمعدل مليار دولار سنوياً. ووفقاً للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي فإن ذلك أدّى إلى تمكين البلدان التي بلغت نقطة اتخاذ القرار من زيادة إنفاقها على برامج الحدّ من الفقر بحوالي أربعة أمثال مدفوعاتها لخدمة الدين في عام ٢٠٠٤[٢]. ولكن بغض النظر عن هذا التقدم، فإن ثمة اعترافاً متزايداً بأن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بما فيها تلك التي تجاوزت نقطة الإنجاز، قاصرة عن بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية[٣]. وقد أشار الأمين العام في تقريره "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005) إلى الحاجة إلى إلغاء إضافي للديون – إلغاء كامل لديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وتخفيضات أكبر كثيراً في الديون لغيرها من البلدان المثقلة بالديون من غير البلدان الفقيرة المثقلة بالديون – دون خفض الموارد الإجمالية المتاحة للبلدان النامية الأخرى، ودون المساس بالمقومات المالية لبقاء المؤسسات المالية الدولية على الأجل الطويل[٤].

١٣- *التدفقات الخارجة الصافية من الموارد*. رغم جميع الجهود المبذولة من أجل تخفيف عبء الديون والمناشدات لزيادة المساعدات، فقد استمرت التدفقات الخارجة الصافية من الموارد من البلدان النامية في عام ٢٠٠٤. ولم تزل الموارد منذ عام ١٩٩٧ تُستترف بشكل مطرد ومتزايد من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة. ويُقدّر صافي التحويلات الخارجية هذه بمبلغ ٣٥٠ مليار دولار في عام ٢٠٠٤[٥]. وعند مقارنة هذا الرقم مع مبلغ ١٠٠ مليار دولار مقدر أنه يلزم سنوياً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية ومبلغ مليار دولار فقط في شكل وفورات سنوية في تسديد الديون يتوقع تحقيقها من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يظهر بوضوح أن هناك حاجة إلى حلٍ أكثر جذريةً وحسماً.

١٤- *النداءات الموجهة للإلغاء الكامل للديون*. دعا تقرير اللجنة الاقتصادية لأفريقيا إلى الإلغاء الكامل لديون البلدان الفقيرة في أفريقيا جنوب الصحراء في أسرع وقت ممكن. وأوصى بضرورة البدء في العمل فوراً لوضع اتفاق شفاف بشأن الديون يشمل جميع بلدان أفريقيا جنوب الصحراء ذات الدخل المنخفض، ومن ضمنها البلدان التي تمّ استبعادها من المخططات الحالية. ودعا التقرير إلى إلغاء أرصدة الديون وخدمة الديون بنسبة تصل إلى ١٠٠ في المائة فيما يتعلق بالديون المتعددة الأطراف والثنائية على السواء. وأوصى، كإجراء ملحّ، بتوفير تمويل فوري لإتاحة الإلغاء الكامل لخدمة الديون المتعددة الأطراف عندما يكون ذلك ضرورياً لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية[٦]. ودعا تقرير مشروع الألفية إلى التركيز بشكل أكبر في مبادرات تخفيف عبء الديون على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وأشار إلى أن العديد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لا تزال مدينة بمبالغ طائلة لدائنين رسميين (مثل مؤسسة بريتون وودز) حتى بعد تخفيف عبء ديونها[٧]. وإذا أمكن التوفيق بين الإطار الحالي للقدرة على تحمل الديون والاحتياجات المالية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، فسيترتب على ذلك تسريع هائل لتخفيف عبء ديون الكثير من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون[٨].

١٥- *المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون*. على خلفية هذا الضغط العام المتزايد لتعزيز الالتزام تجاه البلدان النامية، ولا سيما في أفريقيا، قامت مجموعة البلدان الثمانية بخطوة مرحب بها عندما اجتمع قادتها في غلين إيغلز، اسكتلندا، في تموز/يوليه ٢٠٠٥، وأقروا مقترحا تقدم به وزراء مالية المجموعة في حزيران/يونيه ٢٠٠٥ لتخفيف الديون بالكامل عن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت نقطة الإنجاز. وتغطي الصفقة ١٨ بلداً، بلغت نقطة الإنجاز، من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (إثيوبيا وأوغندا وبنن وبوركينا فاسو وبوليفيا وجمهورية تترانيا المتحدة ورواندا وزامبيا والسنغال وغانا وغيانا ومالي ومدغشقر وموريتانيا وموزامبيق والنيجر ونيكاراغوا وهندوراس) وتنص على الإلغاء التام لديونها المستحقة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي. وأفاد بيان وزراء المالية الصادر في ١١ حزيران/يونيه ٢٠٠٥ بأنه سيتم تخصيص مساهمات إضافية من الجهات المانحة إلى جميع المستفيدين من مساعدة المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي، وذلك بالاستناد إلى النظم الحالية لتخصيص الأموال على أساس الأداء المعمول بها لدى المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي. ومن شأن هذا الإجراء أن يساند جهود هذه البلدان لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وضمان تقديم المساعدات على أساس الأداء. وبالإضافة إلى ذلك، أقرّ وزراء مالية مجموعة البلدان الثمانية بأن حسن الإدارة والمساءلة والشفافية هي عوامل حاسمة للاستفادة من إلغاء الديون، وتعهدوا بأن يعيدوا تأكيد ذلك في المساعدات الثنائية والمتعددة الأطراف التي ستُقدّم للبلدان المعنية في المستقبل.

١٦- بيد أن ثمة أوجه ضعف والتباس عديدة اعترت صفقة مجموعة الثمانية لحظة الاتفاق، وتُركت معظم التفاصيل التنفيذية للاستفاضة في مناقشتها وإقرارها قبل انعقاد الاجتماع السنوي لمجلسي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. فأولا، وقبل كل شيء، لا تشمل الصفقة إلا ١٨ بلداً بلغت نقطة الإنجاز في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، مما يترك الكثير من البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل تواجه صعوباتها في خدمة الديون. كما أن التركيز على البلدان التي بلغت نقطة الإنجاز في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون يعني أن البلدان التي تمكنت من استيفاء شروط صندوق النقد الدولي، بما فيها الإصلاحات الهيكلية، هي وحدها التي ستكون مؤهلة، وليس البلدان التي تعاني صعوبات في استيفاء هذه الشروط الصارمة. وثانيا، فإن المقترح يشمل الديون المستحقة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي فقط، ولا يشمل جهات الإقراض الأخرى مثل سائر المصارف المتعددة الأطراف، بما فيها مصرف التنمية الآسيوي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومصرف التنمية الكاريبي، أو للدائنين من القطاع الخاص. وثالثا، لم تتضح الصورة بعد فيما إذا كانت الصفقة ستمثل عنصر إضافة للموارد التي تتدفق إلى تلك البلدان المعنية. وأكد بيان وزراء مالية

مجموعة البلدان الثمانية أنه بالنسبة للديون المستحقة للمؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي "سيتم الإلغاء الكامل لأرصدة الديون بإعفاء البلدان التي تجاوزت نقطة الإنجاز في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي تنفذ برامجها الخاصة بتسديد التزاماتها وتعديل إجمالي تدفقات المساعدة بواسطة المبلغ الذي تم إعفاؤه. وسيقدم المانحون مساهمات إضافية إلى المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي على أساس تقاسم متفق عليه للأعباء، وذلك للتعويض التام عن المبلغ الأساسي ومدفوعات فوائد الديون المشطوبة". ويمكن تفسير ذلك أساساً بأنه يعني أن البلدان المؤهلة لن يتعين عليها تسديد الديون المستحقة عليها للمؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي، ولكن فرصتها للحصول على القروض أو المساعدات ستضيق في المستقبل بمقدار نفس المبلغ. ومن الناحية الأخرى، سيقوم المانحون بإعادة توزيع الأموال على جميع بلدان المؤسسة الإنمائية الدولية دون غيرها، وليس بالضرورة على البلدان التي انتفعت من إلغاء الديون، بناء على أداء سياساتها. وأخيراً فإن تعهد مجموعة البلدان الثمانية يشمل السنوات الثلاث القادمة فقط حتى نهاية دورة تجديد موارد المؤسسة الإنمائية الدولية للمرة الرابعة عشرة، أي حتى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، ودورة تجديد موارد صندوق التنمية الأفريقي للمرة العاشرة، أي حتى ٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٧. ولا يورد البيان فيما يخص مرحلة ما بعد انتهاء تلك المدة، سوى التزام مبهم بتقديم مساهمات إضافية لتجديد موارد المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي بانتظام خلال ما تبقى من أجل القروض[٩].

١٧- وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، أقرّت لجنة التنمية التابعة للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي مقترح مجموعة الثمانية في اجتماعهما السنوي. ثم أطلق على هذا المقترح اسم المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون، في حين استمرت المؤسسات الثلاث - المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق النقد الدولي ومصرف التنمية الأفريقي - في دراسة طرائق تنفيذها ضمن الإطار المؤسسي لكلٍ منها. ويرجع ذلك إلى أن مسؤولية اتخاذ القرار بتخفيف عبء الديون يرجع إلى كل مؤسسة على حدة، رغم أن المبادرة المذكورة مشتركة بين المؤسسات المالية الدولية الثلاث، كما أن نهج النطاق والتنفيذ قد يتفاوت بينها. فعلى سبيل المثال، أعلن صندوق النقد الدولي أن التاريخ الذي حدده لتنفيذ المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون هو مستهل عام ٢٠٠٦، ولكن الإطار القانوني للمبادرة لن يوضع موضع التنفيذ إلا بعد الحصول على موافقة البلدان المساهمة في حساب إعانات "تسهيل النمو والحد من الفقر" وعددها ٤٣ بلداً. وسيُبتّ في التاريخ الفعلي لإتاحة التخفيف من عبء الديون في إطار المبادرة لكل عضو معني على حدة. أما بالنسبة للمؤسسة الإنمائية الدولية، فمن المتوقع أن يبدأ تنفيذ المبادرة في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٦، بعد الحصول على قرار مجلس محافظيها وشريطة توفر التمويل من الجهات المانحة حسب المخطط.

١٨- وما من شك أن المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون الصادرة عن مجموعة البلدان الثمانية هي خطوة مرحب بها. ومن المهم أنها تمثل زخماً سياسياً متزايداً نحو تحقيق الإلغاء الكامل لديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في سياق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. بيد أن المبادرة، كما ذُكر سابقاً، لا تتضمن الإلغاء الكامل للديون في الحقيقة إذ تقتصر على المؤسسات المالية الدولية الثلاث ولا تشمل جهات إقراض أخرى هامة كمصرف التنمية للبلدان الأمريكية. وهناك انشغالٌ مستمرٌ أيضاً لضمان الزيادة الحقيقية في الموارد وكي لا يقابل الأرباحَ الناتجة عن تخفيف الديون تقليصٌ للمساعدات الإنمائية الرسمية في المستقبل بكل بساطة. وعلاوة على ذلك، لا تزال هناك مسألة ما إذا كان البنك الدولي وصندوق النقد الدولي سيتناولان ضمن أطرهما القائمة قضيتي الحكم الرشيد والشفافية كشرطين إضافيين اقترحتهما مجموعة البلدان الثمانية.

ثانياً – اعتبارات إضافية بشأن مشروع المبادئ التوجيهية العامة المقترح

١٩- يتمثل الهدف المعلن من مشروع المبادئ التوجيهية العامة، وفقاً للجنة، في إتاحة مبادئ توجيهية عامة تتّبعها الدول والمؤسسات المالية الخاصة والعامة، الوطنية منها والدولية، في اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج تسديد الديون والإصلاح الهيكلي، بما في ذلك البرامج الناشئة عن تخفيف عبء الديون الخارجية، لضمان ألا يؤدي الامتثال للالتزامات المترتبة على الديون الخارجية إلى تقويض الالتزامات المتعلقة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وهو ما يتطلب بشكل أساسي: (أ) تحديد مستوى الدين الخارجي الذي يمكن لبلد ما تحمله؛ (ب) إجراء تقدير مستقل لما يشكل حاجة أساسية للوفاء بالحد الأدنى من الالتزامات الأساسية لدولة ما بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان؛ (ج) وضع إجراءات تتسق مع مبادئ حقوق الإنسان مع توفير إمكانيات للانتصاف والطعن.

٢٠- ومع أن هذه العناصر قد تعتبر إطاراً منطقياً ومحكماً، إلا أن المهمة ليست بهذه السهولة ولا تخلو من تحديات نظرية وعملية. فأولاً، يتفق الخبراء الاقتصاديون على أنه ليس هناك جواب مباشر أو واحد للمسألة المتعلقة بتحديد مستوى الدين الذي يمكن لبلد ما تحمله. وثانياً، إن الدوائر الدولية لحقوق الإنسان ما زالت بعيدةً عن وضع مؤشرات ومنهجية مناسبة لقياس تكلفة إعمال حقوق الإنسان بالمفهوم المالي إذا أريد لذلك أن يكون عاملا في حسابات تسديد الديون. وثالثاً، حتى مع شطب الديون بالكامل، فإن المقترح لا يقدم موارد أو شروط كافية للبلدان النامية كي تحقق الأهداف الإنمائية للألفية، ناهيك عن الإعمال التام لجميع حقوق الإنسان. وسيتطلب الأمر زيادة كبيرة في المساعدة الإنمائية الرسمية، بالإضافة إلى تخفيف عبء الديون، وكذلك زيادة تعزيز قدرات البلدان المتلقية على استيعاب المساعدة واستخدامها بفعالية لفائدة شعوبها. وعلاوة على ذلك، فإن نجاح الإصلاح المُنتظر بفارغ الصبر لنظام التجارة الدولي في الوقت المناسب – في إطار ما يُسمى بجولة الدوحة الإنمائية – لا يزال محفوفاً بالشكوك. ولكن بغض النظر عن هذه التحديات، فإن ثمة مبررات قطعية لمراعاة الاعتبارات الخاصة بحقوق الإنسان في (أ) تحديد مستوى الدين المحتمل في بلد ما؛ (ب) تناول المسائل المتعلقة بعمليات إدارة الديون السيادية، بما في ذلك مسألتي ملكية البلد والشروط الإضافية.

ألف – إعادة التفكير في مفهوم القدرة على تحمل الديون

٢١- يضطلع تحليل القدرة على تحمل الدين بدور جوهري عند البتّ في مسألة أي البلدان مؤهل لتخفيف الديون وإلى أي حد. وقد تعرض نهج الاقتصاد الكلي الذي تستخدمه المؤسسات المالية الدولية حالياً لتحديد مستوى القدرة على تحمل الدين، بالاستناد إلى نسبة الديون إلى الصادرات، لانتقادات واسعة بسبب تعسفه وعدم مراعاته بعدي الفقر والعوامل الاجتماعية في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والبلدان الأخرى المدينة بما يكفل لها تحقيق متطلباتها من الأهداف الإنمائية للألفية، ناهيك عن الإعمال التام لجميع حقوق الإنسان. وقد أعربت مجموعات المجتمع المدني عن قلقها بشكل خاص لأن هذه المعايير التي تعتمدها المؤسسات المالية الدولية لتحديد القدرة على تحمل الدين تُستخدم في الواقع لضمان تسديد الديون وليس لإتاحة مخرج دائم من مشاكل المديونية. وقد احتج اقتصاديون، مثل جيفري ساخس، بأن صافي القيمة الحالية لنسبة الديون إلى الصادرات لا تعطي أي مقياس حقيقي للقدرة على تحمل الدين لأن هذه المعايير قد تشير إلى الوقت الذي قد يصبح فيه البلد معسراً ولا تتجاوز ذلك بكثير، حيث إن الدين الذي يمكن تحمله ليس ببساطة نظيرا للدين الذي لا يمكن تحمله. وقد أكّدت الجمعية العامة في قرارها ٢٢٣/٥٩ أن القدرة على تحمل الديون تعتمد على

تضافر عدة عوامل على الصعيدين الدولي والوطني، وشدّدت على لزوم عدم استخدام أي مؤشر بمفرده للتوصل إلى أحكام نهائية بشأن القدرة على تحمل الديون.

٢٢- وباعتمادها لتوافق آراء مونتيري عام ٢٠٠٢، فإن الدول الأعضاء في المؤتمر الدولي لتمويل التنمية وافقت على أن الاستعراضات المستقبلية للقدرة على تحمل الدين يجب أيضا أن تضع في اعتبارها أثر تخفيف عبء الدين على التقدم المحرز نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، والحاجة إلى بذل جهود متواصلة لتقليص عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لمستويات يمكن تحملها. وسيستدعي ذلك الاستناد في اعتبارات خدمة الدين إلى الحاجة لتمويل تلك الأهداف. بيد أن تقرير مشروع الأمم المتحدة للألفية انتقد بشدة حقيقة أن الجهود الحالية لتخفيف عبء الديون غير متسقة مع الأهداف وأن الكثير من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لا تزال تدين بمبالغ طائلة إلى الجهات الدائنة الرسمية (كمؤسسات بريتون وودز) حتى بعد تخفيف ديونها، في حين أن الكثير من البلدان ذات الدخل المتوسط (من غير البلدان الفقيرة المثقلة بالديون) ترزح في وضع مشابه مع تخفيف ضئيل لعبء الديون أو دون أي تخفيف لهذا العبء[١٠].

٢٣- وعملاً بالتوصية التي تضمنها تقرير مشروع الأمم المتحدة للألفية، اقترح الأمين العام في تقريره "في جو من الحرية أفسح" أن يُعاد "تعريف القدرة على تحمل الديون بحيث تعني أن يسمح مستوى الدين للبلد المعني بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والوصول إلى عام ٢٠١٥ دون زيادة في نسب الديون"[١١]. وقد تبنّى مؤتمر القمة العالمي في نتائجه لاحقاً هذا المقترح وأكّد أهمية القدرة على تحمل الديون بالنسبة للجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية، بما فيها الأهداف الإنمائية للألفية، مع التسليم بالدور الرئيسي الذي يمكن أن يؤديه تخفيف عبء الديون في تحرير الموارد التي يمكن توجيهها نحو الأنشطة المتسقة مع أهداف القضاء على الفقر وتحقيق النمو الاقتصادي المطرد والتنمية المستدامة. وأكّد مؤتمر القمة كذلك على الحاجة إلى النظر في اتخاذ المزيد من التدابير والمبادرات الهادفة إلى ضمان القدرة على تحمل الديون لأمد طويل من خلال زيادة التمويل القائم على أساس المنح وإلغاء الديون الرسمية المتعددة الأطراف والثنائية التي تنوء بها البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بنسبة ١٠٠ في المائة، والنظر، حيثما يكون ذلك مناسبا وعلى أساس كل حالة بعينها، في تخفيض الديون بشكل ملموس أو إعادة هيكلتها بالنسبة للبلدان النامية المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل غير القادرة على تحمل عبء الديون والتي ليست طرفا في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فضلا عن استكشاف الآليات اللازمة من أجل المعالجة الشاملة لمشاكل الديون التي تواجهها تلك البلدان[١٢].

٢٤- وقد ذهب البعض إلى القول إن إطار القدرة على تحمل الديون الذي يعتمده صندوق النقد الدولي/البنك الدولي في سياق مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أصبح عتيقاً في ضوء مبادرة مجموعة البلدان الثمانية للتخفيف من عبء الديون وما تبعها من إنشاء المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون[١٣]. وباستخدام المعادلة الحالية لعتبات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فإن التنفيذ الكامل لمقترح مجموعة البلدان الثمانية للتخفيف من عبء الديون سينتج نسباً تقل كثيرا عن العتبة بالنسبة للبلدان المتلقية، مما يستبعدها في المستقبل من تلقي المنح من المؤسسة الإنمائية الدولية. وسيشكل ذلك خطرا يتمثل في أن تلك البلدان ستدخل في دورة جديدة من الاقتراض وتراكم الديون إذا لم يتم إيجاد حلول تكفل حصولها المستمر على المساعدات القائمة على المنح، بالإضافة إلى الاستفادة من التخفيف من عبء الديون. وفي هذا الصدد، يجب الترحيب بالقرار الصادر عن اجتماع مجموعة البلدان الثمانية في غلين إيغلز والذي يقضي بزيادة المساعدات إلى أفريقيا بأكثر من الضعف بحلول عام ٢٠١٠، وكذلك بالتقدم المحرز في المقترحات بشأن استحداث أشكال أخرى مبتكرة لتمويل التنمية كمرفق التمويل الدولي. بيد أن بعض البلدان النامية ستظل بحاجة إلى الحصول على

قـــروض تساهلية وغيرها من القروض لتمويل متطلباتها الإنمائية بالكامل، وستظل أهليتها تُحدَّد بدرجة كبيرة على أساس إسقاطات الاقتصاد الكلي، مما قد يعكس صورة منقوصة عن قدرة البلد على تحمل الديون.

٢٥- ولذلـــك فمن الضروري استكشاف آراء ونهج بديلة للصيغة الحالية لتحليل القدرة على تحمل الديون. فالإطار الحالي بحاجة إلى مراجعته لترسيخ مبدأ ضمان الاحتياجات الأساسية للبلد، على نحوٍ لا يقوّض التزاماته تجاه إعمال الحقوق الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية التي تنصّ عليها الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. ومن المسلّم به في الوقت ذاته أنه لا يزال أمام دوائر حقوق الإنسان شوط طويل لوضع مؤشرات ومنهجية مناسبة لقياس المتطلبات الأساسية لإعمال حقوق الإنســـان قياســـاً كمياً، بحيث تتسنى دراستها في إطار مستقبلي لتحليل القدرة على تحمل الديون. وفي غياب المؤشرات المناسبة، قد يكون مجدياً استخدام الاحتياجات التمويلية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والأهداف ذات الصلة بها كحلٍ بديـــل، بما أن هذه الأهداف يمكن اعتبارها معايير هامة وتمثل التزامات دولية تجاه إعمال حقوق الإنسان إعمالاً كاملاً، عـــند الـــنظر إليها في إطار إعلان الألفية. وفي هذا السياق، يلاحظ الخبير المستقل باهتمام مبادرة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقديم المشورة والمساعدة إلى الحكومات المعنية والاشتراك في الاضطلاع بتحليل القدرة على تحمل الديون استناداً إلى الأهداف.

باء - تعزيز اتساق النظم على الصعيدين الوطني والدولي

٢٦- شدّد الخبير المستقل في تقاريره السابقة إلى اللجنة والجمعية العامة على أن المبادئ التي تحكم حقوق الإنسان مثل عدم قابليتها للتجزئة وعدم التمييز والمساواة والمشاركة والمساءلة، يمكن أن تشكل الأساس لزيادة اتساق السياسات المحسنة والدعم الدولي للبلدان النامية المدينة. وإن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في التعاون الدولي المتعلق بالديون يجبر جميع الـــبلدان والمؤسســـات على المساهمة في تهيئة بيئة دولية مواتية، ولا سيما عبر الشفافية وترسيخ ديمقراطية اتخاذ القرار في الهيـــئات والمؤسســـات المعنية بالتجارة والمال والسياسات النقدية والملكية الفكرية والمساعدة الإنمائية، وعن طريق زيادة التعاون الدولي في مجالات المساعدة والتمويل والاستثمار.

٢٧- وتقع على الدول المسؤولية الرئيسية عن إعمال حقوق الإنسان لفائدة مواطنيها، على غرار مسؤوليتها عن تحقيق التنمـــية. إن خلـــق بيئة وطنية مواتية عن طريق السياسات الاقتصادية الملائمة والإدارة السليمة للدين الخارجي هو جزء أساســـي مـــن واجب الدولة. وقد ازداد التحول في السنوات الأخيرة من التركيز على التعاون في مجال التنمية إلى تحقيق درجـــة أكـــبر من ملكية البلد، استناداً إلى الفكرة البسيطة القائلة إن الإصلاحات السياسية على صعيد السياسات أقرب للنجاح عندما تكون نابعة من الحكومة والشعب وليست مفروضة من الخارج. وتتماشى هذه الاعتبارات بشدة مع إعلان الحق في التنمية، الملحق بقرار الجمعية العامة ١٢٨/٤١ المؤرخ ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٦، والذي يؤكد أن الإنسان هو الموضوع الرئيسي للتنمية وينبغي أن يكون المشارك النشط في الحق في التنمية والمستفيد منه، وأن "من حق الدول ومن واجـــبها وضع سياسات إنمائية وطنية ملائمة تهدف إلى التحسين المستمر لرفاهية جميع السكان وجميع الأفراد على أساس مشـــاركتهم، النشـــطة والحرة والهادفة، في التنمية وفي التوزيع العادل للفوائد الناجمة عنها". كما أنها تنسجم مع ميثاق حقـــوق الدول وواجباتها الاقتصادية، الذي يتضمنه قرار الجمعية العامة ٣٢٨١(٢٩) المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤، والذي يقضي بأن "تخضع العلاقات الاقتصادية بين الدول وكذلك العلاقات السياسية وغيرها للمبادئ التالية في جملـــة أمور ... (ب) تساوي جميع الدول في السيادة" كما ينص في مادته الأولى على أن: "لكل دولة حق السيادة، غير

القـــابل للتصـــرف، في اختيار نظامها الاقتصادي فضلاً عن نظمها في المجال السياسي والاجتماعي والثقافي وفقاً لإرادة شعبها، دونما تدخل أو إكراه أو تهديد خارجي بأي شكل من الأشكال".

٢٨- ورغـــم أن مفهـــوم ملكـــية البلد ليس جديداً في سياق حقوق الإنسان، إلا أنه كان قد تلقى اهتماماً ثانوياً في المناقشات المتعلقة بالديون إلى أن ازدادت الضغوط العامة المطالبة بإصلاح الشروط المرتبطة ببرامج التكيف الهيكلي. وقبل حـــوالي عشر سنوات، شدّدت المبادرة العالمية لاستعراض التكيُّف الهيكلي، التي شارك البنك الدولي وشبكة من المنظمات غـــير الحكومـــية في إطلاقها عام ١٩٩٧، على مجموعة أمور منها وجوب "ملكية" البلد لبرامجه التكيفية لضمان نجاحها، وأكّـــدت الحاجـــة إلى توفير شبكات أمان كافية للفئات الأضعف والحفاظ على النفقات الاجتماعية وإدامة الوصول إلى الرعاية الصحية والتعليم.

٢٩- وثمة مؤشرات مشجعة على حدوث تغييرات إيجابية خلال السنوات الأخيرة. فأوغندا، على سبيل المثال، كانت مـــن أوائـــل البلدان التي استفادت من مبادرات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، حيث أفضت عملية تشاور وطنية واسعة النطاق إلى إعداد استراتيجيتها الوطنية الشاملة لمكافحة الفقر وإعادة توجيه سياساتها من التكييف الهيكلي إلى السياسات الموجّهـــة وطنـــياً الداعمة للفقراء والقائمة على المشاركة. ولتحقيق هذه الغاية، أنشأت حكومة أوغندا صندوق مكافحة الفقـــر لتوجيه عائدات تخفيف الديون الناتجة من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلى حماية النفقات الاجتماعية. وقد أجرى البنك الدولي مؤخراً إصلاحاً في إقراضه الموجه إلى التكيُّف الهيكلي وذلك باستخدام أدوات أبسط للإقراض الموجه إلى السياسات الإنمائية تركز على أهمية ملكية البلد.

٣٠- وفي الوقت ذاته يتعين إجراء المزيد من الدراسة حول النطاق الحقيقي لملكية البلد فيما يتعلق ببرامج إدارة الديون والإصلاح الاقتصادي - حيث يمكن فهم المصطلحات وتفسيرها بطرق مختلفة حسب الجهات الفاعلة المختلفة - وكذلك فـــيما يـــتعلق بالتصدي للعقبات في مجال السياسات والقدرات والعقبات المؤسسية لضمان ملكية البلد في العملية الإنمائية الشاملة وكذا في سياق إدارة الديون على وجه الخصوص. ولا يزال عبء الشروط يعرقل التطبيق الحقيقي لملكية البلد في الكثير من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وعندما تمّ الإعلان عن صفقة مجموعة البلدان الثمانية، رحّب رئيس غيانا "بحذرٍ" بالصفقة الجديدة، مشيراً إلى أن بلده قد عانى في الماضي من الشروط التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية "بصورة تعسفية في الكـــثير من الأحيان"[١٤]. وفي حين خلص الاستعراض الأخير لشروط البنك الدولي إلى أن متوسط عدد الشروط لكل عمليـــة إقـــراض قد انخفض بشدة خلال العقد الماضي[١٥]، فإن ردود فعل المجتمع المدني تمثل رؤية أكثر حذراً مفادها أن العبء الحالي الملقى على عاتق المسؤولين الحكوميين في البلدان النامية لم يقلّ ولا يمكن التهوين من شأنه.

٣١- وعلاوة على ذلك، يمكن التشكيك في نطاق ملكية البلد وطابعه عندما لا يقتضي الحصول على قروض جديدة، في الكـــثير من البلدان، مراجعةً أو موافقةً من الهيئة التشريعية، وعندما لا تتمّ إحاطة الجمهور علماً في الكثير من الأحيان قـــبل أن تأخذ الحكومة على عاتقها التزاماً هاماً. فزيادة الشفافية والحوار المفتوح بين الإدارات الحكومية والهيئة التشريعية والجمهور ستكون ضرورية أيضا قبل أن تلزم الحكومة نفسها بقروض كبيرة جديدة. وينبغي دراسة جميع آثار القروض، مـــثل تلـــك التي ستستخدم لمشاريع كبيرة من مشاريع البنية التحتية، ومناقشتها في حوار سياسي مفتوح. ولتحقيق هذا الهدف لا بد أن تتّسم الحكومة والجهات الدائنة بقدر أكبر من الشفافية وكشف المعلومات في الوقت المناسب.

٣٢- وحيث إن عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر هي إحدى الشروط الرئيسية لبرامج البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الحالية، فإن إدماج حقوق الإنسان في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر هي خطوة هامة في هذا الصدد. وينبغي إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للحاجة إلى بناء قدرات البلدان النامية لكي تجري تقييماتها بنفسها وتدير التمويل الخارجي وتتخذ القرارات بالتشاور مع الجمهور بالطرق الأكثر ملاءمة لسياقها الوطني. ومن الضروري، عند اتخاذ قرارات الاقتراض، أن تتم تقوية قدرات مكاتب إدارة الدين الوطني وهيئات المجتمع المدني على إجراء التحليلات المستقلة لضمان ملكية البلد الحقيقية لها. ويمكن، بل ينبغي، على وجه الخصوص، تمكين مؤسسات حقوق الإنسان المستقلة وأمناء المظالم المستقلين من القيام بفحص ورصد أثر عبء الدين الأجنبي على حقوق الإنسان لضمان مساهمة تخفيف الدين مساهمة إيجابية في إعمال حقوق الإنسان.

٣٣- وينبغي التركيز في الوقت ذاته على أن أي قرار يتعلق بالتمويل الخارجي لا يشمل المقترضين فقط وإنما الدائنين أيضاً. فللدائنين نصيبهم من المسؤولية في بذل "العناية الواجبة" لإقراض البلدان النامية على نحو يتسم بالمسؤولية ولتفادي تراكم الديون التي لا يمكن تحملها. أما بالنسبة للبلدان الخارجة عن إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فإن من الضروري، نظراً للدور الكبير الذي يقوم به القطاع الخاص بما في ذلك فرادى المستثمرين، إتاحة قدر أكبر من الشفافية والاتصال المفتوح بين الحكومة والدائنين لضمان ثقة المستثمر ولتفادي تدفقات رأس المال الكبيرة والمفاجئة إلى الخارج.

٣٤- ولهذه الغاية يقترح الخبير المستقل أن تتيح المبادئ التوجيهية العامة إطاراً مناسباً لإنشاء آلية لاستعراض الأقران لحالة البلدان فيما يتعلق بالقدرة على تحمل الديون، أو لتقديم آراء بديلة بشأن هذه الحالة. وسيكون الغرض من هذه الآلية أيضاً جمع المعلومات عن ديون البلدان النامية ونشرها الآني على جميع أنواع الدائنين، والمقترضين أيضا، وأن تكون بمثابة منتدى للحوار حول السياسات ووسيلة لحل الأزمات. وسيتضمن استعراض الأقران مشاركة ممثلين لمؤسسات حقوق الإنسان الوطنية المستقلة، عندما توجد في البلد، حيث يمكنهم إضافة معلومات عن آثار حالة الديون الخارجية على حقوق الإنسان وعن المتطلبات والشروط المالية الضرورية لضمان حماية الحد الأدنى من معايير حقوق الإنسان في البلد.

٣٥- وعلى المستوى الدولي الأوسع، يعتقد الخبير المستقل أن من اللازم إيجاد آليات دولية تتسم بطابع رسمي أكبر خارج نطاق نادي باريس بغرض رصد حالات الديون في البلدان النامية وأثرها على التنمية وحقوق الإنسان في تلك البلدان. ومع أن وضع المبادئ التوجيهية العامة سيكون مفيداً في آخر المطاف، فإن الأرجح أن هذه المبادئ ستظل ذات طابع طوعي ولن تلجأ إليها البلدان إلا فيما ندر، ولا يمكنها أن تشكل بديلا لآلية تتسم بطابع رسمي أكبر لضمان قدرة البلدان النامية على تحمل الديون في الأمد الطويل. وفي هذا السياق، ورغم الترحيب بالمناقشة الدولية الحالية بشأن تخفيف عبء الديون بما في ذلك مبادرة البلدان الثمانية، يمكن الإشارة إلى أن هذه الجهود لا يزال يتزعمها إلى حد كبير الدائنون، وأنها تتحاشى الخوض في بعض المسائل المثيرة للقلق البالغ التي أشارت إليها البلدان المدينة من قبيل الديون غير المشروعة. فالنظر في مسألة تخفيف عبء الديون لا ينبغي أن يستند إلى مقدار احتياج بلد ما إلى التخفيف من عبء الدين أو ذلك القدر من تخفيف العبء الذي يستطيع المجتمع الدولي تحمله فحسب، بل ينبغي أن يأخذ في الحسبان أيضا كيف أصبح البلد مدينا في المقام الأول.

٣٦- وقد نادى العديد من المنظمات غير الحكومية طيلة سنوات بإنشاء آلية للتحكيم تتسم بالإنصاف والشفافية تتناول الديون غير المشروعة والجائرة التي تتحملها البلدان النامية والناتجة عن الإقراض والاقتراض على نحو غير مسؤول. وتنطوي هذه الآلية على هيئة محايدة تقوم باتخاذ القرارات، مستقلة عن الأطراف المعنية مباشرة ويحق لجميع أصحاب

المصـــلحة أن يتقدموا إليها للاستماع إلى شكاواهم. وتشمل المقترحات التي قدمها المجتمع المدني بشأن آلية التحكيم هذه معـــايير ونهجـــا قائمة على أساس الحقوق، بما في ذلك حياد الآلية والتقييم، وأسبقية حقوق الإنسان على سداد الديون بضـــمان حماية المعايير الأساسية الدنيا لصالح المواطنين، ومشاركة جميع أصحاب المصلحة في الإجراءات، وضمان رصد الجهات الفاعلة وخضوعها للمساءلة في مجال تنفيذ النتائج المنبثقة من آلية التحكيم المذكورة.

ثالثاً – الاستنتاجات والتوصيات

٣٧- استناداً إلى ما تقدم من معلومات محدثة منذ التقرير السابق للخبير المستقل والاعتبارات الإضافية المعروضة، فإن الخبير المستقل يرى أن من الضروري السعي إلى تمديد الإطار الزمني لصياغة مشروع المبادئ التوجيهية المقترحة، ولا ســـيما في ضـــوء التطورات الهامة التي حدثت في هذا المجال خلال السنة الماضية. وكما ورد سابقاً، فإن عملية الصياغة هذه ينبغي أن تستند، قدر الإمكان، إلى آراء ومشاركات جميع أصحاب المصلحة من البلدان المدينة والجهات الدائـــنة عـــلى السواء. ولذلك يودّ الخبير المستقل، في ختام التقرير، أن يقدم التوصيات المؤقتة التالية، بما في ذلك المقـــترحات المـــتعلقة بـــالخطوة القادمـــة في صياغة المبادئ التوجيهية العامة، وهو يتطلع إلى تلقي تعليقات اللجنة وتوجيهاتها بهذا الصدد:

(أ) قـــد ترغـــب اللجنة في الترحيب بالالتزام السياسي المُعرب عنه مجدداً والوارد في مبادرة مجموعة الـــبلدان الثمانـــية ونتائج مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، والإحاطة علماً بالتطورات الأخيرة في الميدان فيما يتعلق بالقدرة على تحمل الديون ولا سيما إنشاء المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون لتنفيذ مقترح مجموعة البلدان الثمانية؛

(ب) قـــد ترغـــب اللجـــنة في تمديد الإطار الزمني المحدد لصياغة مشروع المبادئ التوجيهية العامة سنةً إضافية، وأن تدعو مرة أخرى إلى عقد مشاورة للخبراء لمناقشة مشروع المبادئ التوجيهية العامة المقترحة، وأن تدعو المؤسســـات المالـــية الدولـــية، وبخاصة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بالإضافة إلى مصارف التنمية الإقليمية ووكالات الأمم المتحدة المعنية والخبراء وأصحاب المصلحة الوطنيين، إلى المساهمة في المشاورات؛

(ج) قد ترغب اللجنة في حث الدول، والمنظمات الدولية، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، والـــلجان الاقتصـــادية الإقليمية، والمؤسسات المالية الدولية والإقليمية، والمنظمات غير الحكومية، على التعاون مع الخـــبير المســـتقل في الاضـــطلاع بولايته، ولا سيما الاستجابة لطلباته للحصول على آرائها واقتراحاتها فيما يتعلق بالعناصر التي يمكن دراستها في إطار مشروع المبادئ التوجيهية العامة؛

(د) قد ترغب اللجنة في توجيه طلب إلى المفوضية السامية لحقوق الإنسان لمواصلة تناول القضايا المتعلقة بالمؤشرات والتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية والاجتماعية والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي بغية دمج اعتبارات حقوق الإنسان في تقييم القدرة على تحمل الديون المستند إلى الأهداف الإنمائية للألفية.

Notes

[1] International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 19 August 2005, p. 6.

[2] Ibid, p. 10.

[3] See A/60/139, sect. III.B, para. 10.

[4] A/59/2005, para. 54.

[5] A/60/163, para. 2 and table 1.

[6] Commission for Africa, *Our Common Interest*: *Report of the Commission for Africa*, 2005, p. 62.

[7] United Nations Millennium Project, *Investing in Development*: *A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005, Part III, chap. 13, para. 7, p. 197.

[8] Ibid., table 13.3, line 7, p. 200.

[9] For more detailed criticism of and concerns about the G-8 proposal at the time of its announcement, see, for example, European Network on Debt and Development (EURODAD) NGO Briefing, "Devilish Details: Implications of the G7 Debt Deal", 14 June 2005 (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf).

[10] United Nations Millennium Project, p. 197.

[11] A/59/2005, para. 54.

[12] A/RES/60/1, para. 26.

[13] Jürgen Kaiser (UNDP), presentation at UNCTAD Fifth Inter-Regional debt Management Conference, 20 June 2005.

[14] Quoted in Oxfam International, "Beyond HIPC: Debt cancellation and the Millennium Development Goals", Oxfam Briefing Paper 78, September 2005, p. 13.

[15] The World Bank, *Review of World Bank Conditionality*, September 2005, p. 9.

- - - - - -