الأمم المتحدة

A/60/384

الجمعية العامة

Distr.: General
27 September 2005
Arabic
Original: English

الدورة الستون

البند ٧١ (ب) من جدول الأعمال

مسائل حقوق الإنسان: مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

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

مذكرة من الأمين العام*

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير الخبير المستقل في لجنة حقوق الإنسان المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، بيرناردز أ. ن. مودهو، المقدم وفقا لقرار اللجنة ١٩/٢٠٠٥ ومقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٦٠/٢٠٠٥.

* قُدِّم هذا التقرير بعد الموعد الذي تنص عليه قرارات الجمعية العامة ذات الصلة، نظرا للحاجة إلى تضمينه أحدث المعلومات المتوفرة.

201005 201005 05-52561 (A)

تقرير الخبير المستقل في لجنة حقوق الإنسان المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، بيرناردز أ. ن. مودهو

موجز

يتناول هذا التقرير، المقدَّم عملا بقرار لجنة حقوق الإنسان ١٩/٢٠٠٥ ومقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٦٠/٢٠٠٥، قضايا راهنة ذات صلة خاصة بولاية الخبير المستقل في لجنة حقوق الإنسان المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان.

منذ عقود والبلدان النامية المثقلة بالديون تسدد مبالغ كبيرة من عائداتها لخدمة ديونها الخارجية، وذلك على حساب ما تنفقه من أجل تزويد شعوبها بمزيد من الخدمات الأساسية والحماية تمكيناً لها من إعمال حقوق الإنسان وتعزيزها. وقد تضاعف حجم ديون البلدان النامية، بما فيها البلدان المتوسطة الدخل، أربع مرات خلال العقدين الأخيرين رغم ما سدد من مبالغ. وأفضى هذا الوضع إلى استتراف الموارد المالية للبلدان النامية بشكل مقلق، رغم حاجتها الماسة إليها، وما فتئ هذا الاتجاه يتفاقم منذ عام ١٩٩٧. ويستعرض التقرير بإيجاز السياق التاريخي لمشاكل الديون التي تواجهها البلدان النامية وما يترتب على تخلف البلدان المتضررة عن تسديد ديونها وبرامج التكيف الهيكلي من أثر سلبي على قدرتها على النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها لفائدة مواطنيها.

ولقد وضع المجتمع الدولي العديد من المبادرات وبذل الكثير من الجهود إبان العقد الأخير سعياً منه إلى إيجاد حل لمحنة الديون التي تعانيها البلدان النامية أو إلى التخفيف من وطأتها مؤقتا على الأقل. ويرحب الخبير المستقل بالاقتراح الذي قدمه قادة مجموعة البلدان الثمانية والمتعلق بإتاحة برامج للتخفيف الكامل من عبء الديون بالنسبة للبلدان التي تكمل تنفيذ مبادرات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ورغم أن التفاصيل العملية لذلك الاقتراح ما زالت قيد المناقشة لدى مجلسي المحافظين التابعين للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، واللذين من المقرر أن يجتمعا في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، فمن الواضح فعلا أن الاقتراح يحتاج إلى دعم تام من لدن سائر البلدان المانحة. ومن الضروري أيضا العمل على إيجاد آليات تمويلية جديدة ومبتكرة أخرى، من قبيل المرفق الدولي للتمويل الذي اقترحت إنشاؤه المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وغيرها من الجهات المانحة.

ويؤكد التقرير ضرورة إيجاد نهج بديلة لتقييم قدرة البلدان النامية على تحمل الديون، واتخاذ القرارات المتعلقة بمنح إمكانية التخفيف من عبء الديون أو منح قروض جديدة على أساسها. ذلك أن التجربة قد بينت أنه ليس ثمة جواب جاهز أو وحيد للمسألة المتعلقة بمعرفة مدى قدرة بلد ما على تحمل الديون. فقد ثبت بوضوح عدم جدوى النهج الحالي المعتمد على معطيات الاقتصاد الكلي في تحليل مدى القدرة على تحمل الديون، وينبغي بالتالي النظر في إيجاد نهج بديلة تأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات المتباينة والملحة للبلدان النامية في مجال تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وما يقابلها من التزامات واقعة على كاهل الحكومات المعنية فيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان لصالح شعوبها. ويتيح إطار حقوق الإنسان أيضا مبادئ توجيهية مهمة من أجل تعزيز الاتساق المنهجي على مستوى البلدان المدينة والجهات الدائنة وعلى مستوى العلاقات القائمة فيما بينهما أيضا.

ويخلص التقرير إلى التوصيات التالية: (أ) التمويل الكامل من جانب المانحين لاقتراح مجموعة البلدان الثمانية فيما يتعلق بتخفيف عبء الديون؛ (ب) وزيادة دعم البلدان النامية لتطوير قدرتها على إجراء التقييمات واتخاذ القرارات المتعلقة بمدى قدرتها على تحمل الديون في جو من الشفافية وعلى أساس التشارك؛ (ج) ووضع نهج أوسع نطاقا فيما يخص تحديد القدرة على تحمل الديون، في ضوء مراعاة حاجة البلدان النامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وإعمال حقوق الإنسان؛ (د) والزيادة بقدر ملموس في المساعدة الإنمائية الرسمية وتعزيز المساعدة المقدمة في شكل منح؛ (هـ) وإصلاح نادي باريس وإنشاء آلية ذات طابع رسمي معزَّز، يكون من شأنها أن تعالج على نحو شامل محنة الديون التي تعانيها البلدان المنخفضة الدخل، على أن تشمل وسيلة نزيهة وشفافة للتحكيم لتسوية مشكلة الديون التي باتت تتسم بصبغة جائرة وغير مشروعة.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	١-٩	٥
ثانيا - نطاق مشكلة الديون وأثرها على حقوق الإنسان	١٠-٢٨	٨
ثالثا - مبادرات جديدة لتخفيف عبء الديون وزيادة المعونة	٢٩-٣٢	١٥
رابعا - نحو نهج قائم على حقوق الإنسان في مجال الإدارة المستدامة للديون	٣٣-٤٨	١٨
خامسا - الاستنتاجات والتوصيات	٤٩	٢٤

أولا – مقدمة

١ – في القرار ١٩/٢٠٠٥، طلبت لجنة حقوق الإنسان إلى الخبير المستقل المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن يقدم عن ولايته تقريرا إلى الجمعية العامة في دورتها الستين. وما انفكت ولاية الخبير المستقل تتطور في إطار اللجنة، لا سيما في غضون السنوات القليلة الماضية. وكانت اللجنة أنشأت ولاية الخبير المستقل بموجب قرارها ٨٢/٢٠٠٠، وذلك بأن حَوَّلت إلى ولاية واحدة ولايتين كانتا مستقلتين عن بعضهما، وبدأ تنفيذهما في عام ١٩٩٨، للاهتمام كل على حدة بآثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية. وفي القرار ذاته، طلبت اللجنة إلى الخبير المستقل أن يولي اهتماما خاصا لما يلي:

(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 قبل 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 الجاري اتخاذها فيما يتعلق بسياسات التكيف الهيكلي وحقوق الإنسان من جانب المؤسسات المالية الدولية وغيرها من هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية.

٢ – وعلاوة على ما سبق، طلبت اللجنة في قرارها ١٨/٢٠٠٤ إلى الخبير المستقل أن يواصل، في تقريره السنوي التحليلي إلى اللجنة، استكشاف أوجه الترابط مع التجارة وغيرها من القضايا، ومنها فيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، عند بحث أثر التكيف الهيكلي والديون الخارجية، وأن يساهم أيضاً، حسب الاقتضاء، في عملية متابعة المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، بهدف توجيه انتباه المؤتمر إلى مسألة آثار التكيف الهيكلي والديون الخارجية في التمتع بحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣ – وفي القرار ذاته، طلبت اللجنة أيضا إلى الخبير المستقل أن يضع، في إطار أداء ولايته، 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 مسودة أولية عن هذه المسألة في دورتها الحادية والستين ومسودة نهائية في دورتها الثانية والستين.

٤ - ووفقا لهذه الولايات، أبرز الخبير المستقل في تقاريره السنوية المتتالية وتقارير البعثات ذات الصلة التي قام بها، أثر عدم استطاعة البلدان الفقيرة تحمل عبء الديون على قدرتها فيما يتعلق باعتماد سياسات وبرامج تمكن مواطنيها من التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما سعى إلى إبراز المستجدات والمبادرات المهمة التي جرى وضعها على كل من الصعيد العالمي وصعيد سياقات قطرية محددة، مثل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

٥ - وعلى نحو ما طلبته اللجنة، تابع الخبير المستقل باهتمام كذلك العملية المضطلع بها في إطار متابعة نتائج المؤتمر الدولي لتمويل التنمية وحرص على الإسهام فيها بهدف إطلاع المؤتمر على القضايا المتصلة بولايته. وشارك في الحوار الرفيع المستوى المتعدد أصحاب المصلحة بشأن الديون السيادية من أجل التنمية المطردة، الذي نظمه مكتب تمويل التنمية التابع لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة ومؤتمر الأمم المتحدة للتنمية والتجارة بجنيف خلال الفترة من ٢٠ إلى ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٥. ويود الخبير المستقل أن يتوجه بالشكر الخاص لمدير مكتب تمويل التنمية على ما أبداه من تعاون في مساعدته من أجل أداء ولايته بهذا الشأن.

٦ - كما تابع الخبير المستقل إجراء حوارات بناءة مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، ويود أن يعرب عن شكره الخالص للمؤسستين على حرصهما طوال مشاوراته السنوية معهما على تبادل الآراء بشكل موسع وصريح. ويعرب عن أمله في استمرار مثل هذا التبادل المفيد. وكانت المشاورات مفيدة على نحو خاص في ميدان دراسة بعض المستجدات المهمة فيما يتصل بالمسائل المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون وسياسات التكيف الهيكلي. وقد تناول في تقريره إلى لجنة حقوق الإنسان في دورتها الستين (E/CN.4/2004/47) الحالة الراهنة لمبادرات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومساهمتها في تحقيق التمتع الكامل بحقوق الإنسان، بينما ألقى الضوء في تقريره إلى الدورة الحادية والستين (E/CN.4/2005/42) على نهج البنك الدولي الجديد إزاء مسألة القدرة على تحمل الديون ومرفق الإقراض الجديد، واللذين يستندان إلى النهج القطرية المحددة في وضع استراتيجيات مناسبة للقروض الخارجية. ويمثل النهج الجديد تحولا ملموسا في إطار عمليات البنك الدولي من الأسلوب القديم الموحَّد في مجال الإقراض الموجه إلى التكيُّف الهيكلي إلى استخدام أدوات للإقراض الموجه إلى السياسات الإنمائية تتميز بالبساطة والتركيز على أهمية الملكية القطرية.

٧ - وفي 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 الموضوعة من أجل التغلب على مشاكل الديون، قام الخبير المستقل ببعثات قطرية إلى كل من بوليفيا في عام ٢٠٠٢ (انظر E/CN.4/2003/10، الفرع ثانيا)، وأوغندا في حزيران/يونيه ٢٠٠٣ (انظر E/CN.4/2004/47/Add.1)، وقيرغيزستان في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ (انظر E/CN.4/2005/42/Add.1)، ثم في الآونة الأخيرة موزامبيق في تموز/يوليه ٢٠٠٥. ويود الخبير المستقل أن يعرب عن شكره لتلك الحكومات على دعوتها وتعاونها في إنجاز تلك البعثات، وكذلك لمنسقي الأمم المتحدة المقيمين والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، وممثلي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمنظمات غير الحكومية في تلك البلدان، الذين قدموا معلومات وبيانات قيمة.

٨ - والخبير المستقل ممتن أيضا لحكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية على استجابتها لطلبه من أجل عقد إحاطة مع وزارتي الخزانة والتنمية الدولية بشأن مبادراتهما في مجال التخفيف من عبء الديون وإجراء مناقشة بشأنها في ضوء الإطار الذي وضعته البلدان الثمانية ومقترح المرفق الدولي للتمويل الذي انعقد بلندن في ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٥.

٩ - ويرحب بهذه الفرصة لتقديم تقرير، لأول مرة، إلى الجمعية العامة، حيث يعتقد أن مسألة سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية وأثرها على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان تستحق نقاشا شاملا أثناء انعقاد الاجتماع العام الرفيع المستوى للجمعية العامة، بهدف استعراض التقدم المحرز في مجال تنفيذ إعلان الأمم المتحدة للألفية، وبخاصة الأهداف الإنمائية للألفية وغيرها من الالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان. ويتمثل نهج التقرير الحالي في إبراز الحالة الراهنة للديون الخارجية وأثرها على حقوق الإنسان من وجهة نظر تاريخية (الفرع ثانيا) واستعراض المبادرات الجديدة المتعلقة بتخفيف بعبء الديون، خاصة المقترح الذي قدم مؤخرا في إطار مجموعة البلدان الثمانية، وما يترتب عنها من آثار (الفرع ثالثا). وفي الفرع رابعا، يبرز الخبير المستقل أهمية وضرورة استحداث نُهج بديلة تجاه مسألة القدرة على تحمل الدين تقوم على أساس مقتضيات حقوق الإنسان. ويأتي في ختام التقرير عدد من التوصيات الموجهة إلى كل من الدول المدينة والدول والمؤسسات الدائنة.

ثانيا – نطاق مشكلة الديون وأثرها على حقوق الإنسان

١٠ – قدم تقرير مشروع الألفية الصادر في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، تحت عنوان الاستثمار في التنمية، صورة قاتمة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. فاستنادا إلى إحصاءات البنك الدولي، شهدت هذه البلدان ارتفاعا لإيراداتها من ٢٩٨ من دولارات الولايات المتحدة للفرد الواحد إلى مجرد ٣٣٧ من دولارات الولايات المتحدة في الفترة ما بين سنة ١٩٩٧ و ٢٠٠٢، في حين تضاعف تقريبا حجم التجارة العالمية خلال نفس الفترة. وقد أرغمت العشرات من البلدان الفقيرة والمتوسطة الدخل المثقلة بالديون من جانب الحكومات الدائنة على إنفاق حصص هامة من إيراداتها على خدمة ديونها غير المسددة أو غير القابلة للسداد، مما أضعف من قدرتها على الاستثمار في الرأسمال البشري وفي البنية التحتية. ومما يدعو إلى المزيد من التشاؤم أن بعض الدائنين يقدمون المساعدة الإنمائية بيد ويسحبونها باليد الأخرى عن طريق خدمة الديون[١].

١١ – وتضاعف حجم ديون البلدان النامية، بما فيها البلدان المتوسطة الدخل، أربع مرات خلال العقدين الماضيين، حيث ارتفعت من ٥٠٠ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٨٠ لتبلغ ١ تريليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٨٥ ثم لتبلغ ٢ تريليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ٢٠٠٠. وشهدت البلدان الفقيرة المثقلة بالديون الإحدى والأربعون – وهي من بين أشد البلدان الفقيرة عوزا – ارتفاعا في مديونيتها الكاملة من ٦٠ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٨٠ إلى ١٠٥ بلايين من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٨٥ وإلى ١٩٠ بليونا من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٩٠. وكان هذا الرقم سيصل إلى قرابة ٢٠٠ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ٢٠٠٠ لولا تخفيض الديون. وبلغ مجموع الديون الخارجية للبلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل ٢,٦ تريليون من دولارات الولايات المتحدة في نهاية سنة ٢٠٠٣، مقارنة بمبلغ ١,٣ تريليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٩٠. وبلغت الديون الخارجية بالنسبة للبلدان المنخفضة الدخل ٤٢٤ بليون من دولارات الولايات المتحدة، كان مبلغ ٣٥٦ بليون من دولارات الولايات المتحدة منها عبارة عن ديون مضمونة غير تجارية. وكان ثلثه تقريبا، أي ١٠١ بليون من دولارات الولايات المتحدة، مستحقا للبنك الدولي[٢].

١٢ – ومما يبعث على القلق أنه رغم كل الجهود الرامية إلى تخفيف عبء الديون والدعوات الهادفة إلى زيادة المعونات، ما فتئت الموارد المالية تُستنزف على نحو مطرد من البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو. وتزايدت باطراد منذ سنة ١٩٩٧ التحويلات الصافية للموارد المالية إلى الخارج من البلدان الفقيرة إلى البلدان الغنية، فيما بقي صافي

التدفقات الرسمية إلى كافة البلدان النامية سلبيا. وتجاوزت المبالغ التي وضعتها البلدان النامية في إطار تسديد القروض إلى المؤسسات المالية والإنمائية المتعددة الأطراف مبالغ القروض المقدمة. وقد شهد البنك الدولي للإنشاء والتعمير بالخصوص تدفقات داخلة صافية منذ مطلع التسعينات. وهذا يعني أن المؤسسات المالية المتعددة الأطراف لم تعد تقدم موارد مالية صافية للبلدان النامية، وإنما هي حاليا جهات متلقية صافية للموارد المالية التي تحتاجها تلك البلدان لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية[٣].

١٣ - وساهمت عوامل متعددة في الصعوبات الناجمة عن خدمة الديون التي تعاني منها البلدان المثقلة بالديون. فبالنسبة لمعظم البلدان النامية التي لها مستويات غير كافية من المدخرات المحلية، كان التمويل الخارجي في شكل قروض تساهلية بمثابة وسيلة هامة لتمويل تنميتها لعقود. وعادة ما تمنح هذه القروض بشروط مؤاتية جدا بأسعار للفائدة تبلغ ١ في المائة أو أقل وتتجاوز فترة استحقاقها ٣٠ سنة. ورغم هذه الشروط التي تبدو مؤاتية، وجدت عدة بلدان نامية صعوبات في خدمة ديونها، نظرا لعوامل متعددة - داخلية وخارجية معا. وكانت الطفرة في الإقراض التي حصلت في السبعينات مبنية إلى حد كبير على الاستراتيجية الكلاسيكية الجديدة للتنمية اعتمادا على نمو الصادرات، التي رعتها مؤسسات بريتون وودز والجماعات المانحة الثنائية والمؤسسات التجارية. ورأى الدائنون أنّ مثل هذه التدفقات الكبيرة لرؤوس الأموال إلى البلدان النامية إضافة إلى تحولها السريع إلى بلدان صناعية من شأنه أن يعطي دفعة لاقتصاداتها ويساعدها على الإقلاع اعتمادا على نفسها. وقد منحت المؤسسات المتعددة الأطراف قروضا لفائدة مشاريع كبيرة تتعلق بالبنى التحتية دون الاكتراث بالأثر الاجتماعي لمثل هذه المشاريع أو القروض. وغالبا ما كان الإقراض على الصعيد الثنائي مدفوعا بالبرامج السياسية وغيرها من الشواغل. وعلاوة على ذلك، لم يبذل الدائنون في الستينات والسبعينات ما يكفي من الجهد للتنسيق فيما بينهم، كما أنهم لم يولوا الاهتمام الكافي للأثر الذي يحدثه تراكم الديون عموما على قدرة البلدان على خدمة ديونها[٤].

١٤ - ويتحمل كل من الدائنين والمدينين المسؤولية فيما يتعلق بسوء إدارة المعاملات المالية الخارجية. وكما هو الشأن بالنسبة لإعمال حقوق الإنسان وتعزيزها، فإن المسؤولية الرئيسية في الإدارة الحصيفة للديون واستخدام الموارد الخارجية على نحو يتسم بالمسؤولية تقع على عاتق الحكومات الوطنية. غير أن المسؤولين الحكوميين في البلدان النامية الفقيرة عادة ما كانت تعوزهم القدرة وكانوا يجدون أنفسهم في موقف ضعف لمناقشة الشروط مع المقرضين المتعددي الأطراف والثنائيين. وكانت حكومات بعض البلدان النامية وقادتها قد أخذوا قروضا على نحو مفرط وغير مسؤول، مما شجع على الفساد وإساءة الاستعمال وأدى

في آخر المطاف إلى سوء إدارة اقتصاداتها على نحو خطير. وفي حالات أخرى، تلقت الحكومات مشورة غير حكيمة من المؤسسات المتعددة الأطراف أو كان لديها مشاريع وبرامج معدة إعدادا سيئا لم تعد بأي فائدة على الشعب بل إنها لم تسهم سوى في زيادة عبء الديون الخارجية على البلد.

١٥ - وطرأت بعض العوامل التي لم تكن ضمن توقعات المقترضين والمقرضين وندت عن سيطرتهم. ومن العوامل الأخرى التي أسهمت في تراكم ديون هذه البلدان عوامل خارجية مثل صدمات أسعار النفط وارتفاع أسعار الفائدة والانحسار في البلدان الصناعية، وكذلك انخفاض أسعار السلع الأساسية في السبعينات والثمانينات. وحفاظا على ميزان المدفوعات، رفعت البلدان الاقتراض من الخارج لتعويض تدهور شروط التبادل التجاري حيث عرفت أسعار السلع الأساسية انخفاضا حادا في مطلع الثمانينات. وقد لجأت بعض البلدان الفقيرة بشكل متزايد إلى اقتراضات جديدة لمجرد خدمة ديونها، وحُددت الشروط من جانب المؤسسات المالية الدولية، مؤدية إلى الحد من النفقات العامة وفرض برامج التكيف الهيكلي للتقليل من الاعتماد على القروض الخارجية. وقد أدى ذلك إلى حلقة مفرغة: فقد أصبحت الأموال المخصصة للاستثمارات الجديدة أكثر ندرة وتباطأ النمو الاقتصادي، وكلما تعذر سداد الديون ازدادت الحاجة إلى الاقتراض لخدمة الدين وزادت عملية خفض النفقات. وكان لسوء الإدارة أيضا وضعف آليات الحكم في البلدان المستفيدة دور في تراكم الديون، وساهمت في ذلك أيضا الحروب والصراعات الأهلية والكوارث الطبيعية وتقلبات حالة الطقس. وترتب عن ذلك كله تبديد كمية كبيرة من المبالغ المقترضة من الخارج، فلم يعد بفائدة تذكر على المدى الطويل من حيث تطوير القدرة على تكوين احتياطي العملات الأجنبية واكتسابه.

١٦ - وأدت دوامة الديون إلى ارتفاع شروط التكيف الهيكلي. فمع تزايد عدد البلدان النامية التي راكمت أرصدة الديون ومع مواجهتها لصعوبات متزايدة في خدمة ديونها في السبعينات، مارست مؤسسات بريتون وودز والجهات المانحة للقروض ضغوطا متزايدة على المدينين لاعتماد برامج التكيف الهيكلي باعتباره شرطا للحصول على إمكانية إعادة جدولة الديون. وكانت تهدف هذه البرامج إلى استعادة استقرار الاقتصاد الكلي وكفالة إدارة سليمة لميزانية الحكومة والإسراع بتنفيذ الإصلاحات الموجهة نحو اقتصاد السوق ووضع سياسات فعالة فيما يتعلق بالتجارة وأسعار الصرف. وفيما تعتبر هذه مبادئ اقتصادية هامة تحتاج البلدان إلى اتباعها، أدت برامج التكيف الهيكلي، باعتبارها شرطا للاستفادة من إمكانية تخفيف عبء أو إعادة جدولة الدين أو غير ذلك من المساعدات الاقتصادية، إلى الحد بشكل كبير من قدرة البلدان النامية على وضع سياسات وبرامج تلائم السياق الوطني.

١٧ - وقوبلت برامج التكيف الهيكلي بانتقادات واسعة لأنها أثرت سلبا في قدرة البلدان المعنية على إعمال حقوق الإنسان وتعزيزها. وفي واقع الأمر، كان تنفيذ برامج التكيف الهيكلي يعني أن تعطي البلدان النامية الفقيرة الأولوية لفائض الحسابات الجارية وتكوين احتياطيات العملات الأجنبية على حساب النفقات الحكومية، التي كان من اللازم تخفيضها، خاصة في القطاعات الاجتماعية. وكان الهدف من وراء برامج التكيف الهيكلي، وضع إصلاحات اقتصادية هيكلية وإدارة سليمة للاقتصاد الكلي، بما يكفل للبلدان المدينة القدرة على سداد الديون بعد فترة تتجاوز الأجل القصير. ولم تخل هذه الإصلاحات، على أهميتها بالنسبة للنمو الاقتصادي والاستقرار على المدى الطويل، من عواقب خطيرة، على الأقل فيما يخص المدى القصير. وأدت السياسات الاقتصادية المجحفة التي فرضتها المؤسسات المالية الدولية إلى إضعاف قدرة البلدان النامية بشدة على حماية شعوبها وعلى توفير الخدمات الضرورية الأساسية. كما خفضت المعونات الرامية إلى حماية المنتجين الزراعيين المحليين والصناعات الوليدة، مما تركها عرضة لخطر المنافسة الأجنبية. وخلفت سياسات الخصخصة وتحرير التجارة التي شكلت ركنا أساسيا، لبرامج التكيف الهيكلي جموعا من العاطلين في العديد من البلدان النامية، فضلا عن ارتفاع أسعار الأغذية. وقد تحملت أكثر الفئات فقرا وضعفا، بما فيها النساء والأطفال، العبء الأكبر من تبعات التكيف الهيكلي التي تمثلت في تراجع المداخيل الأسر بالقيم الحقيقية وإلى نقصان الخدمات الصحية والاجتماعية أو فرض رسوم على المستفيدين من هذه الخدمات[٥].

١٨ - وبالرغم من فشل برامج التكيف الهيكلي، فإن مقوماتها الأساسية لا تزال قائمة اليوم. وإذ واجهت المؤسسات المالية الدولية النقد من البلدان النامية والمجتمع المدني بشأن نهجها غير العملي والموحد بالنسبة للجميع، فإنها لم تعد تستخدم مصطلح برامج التكيف الهيكلي في الوقت الحاضر لكنها تؤكد بالأحرى على أن يأخذ البلد نفسه بزمام الأمر فيما يخص التنمية الوطنية وسياسات الاقتصاد الكلي من خلال مبادرة ورقة استراتيجية الحد من الفقر. غير أن مبدأ الإدارة الجيدة للاقتصاد الكلي لم يتغير، ولكي تستفيد البلدان الفقيرة المثقلة بالديون من إمكانية تخفيف عبء الديون، فإنها ستحتاج إلى المضي في برنامج صندوق النقد الدولي بوصفه معيارا لإتمام تنفيذ ورقة استراتيجية الحد من الفقر. فعلى سبيل المثال، قبل أن تبلغ موزامبيق طور الإنجاز سنة ١٩٩٩، تمثل أحد الشروط الضرورية التي كان عليها استيفاؤها في تحرير تجارة جوز الكاجو لديها. ونتيجة لذلك فقد آلاف العمال وظائفهم في مصانع تحضير الكاجو التي كانت من بين أكبر أرباب العمل في القطاع الخاص بالبلد. وعوضا عن ذلك، عملت موزامبيق على تصدير الجوز الخام إلى الهند، حيث يستخدم الأطفال لاستخراج الجوز من قشرته كما تفيد التقارير. وإضافة إلى ذلك، انهار سعر الجوز الخام مع إغلاق المصانع، مما خفض دخل الفلاحين بمقدار النصف تقريبا[٦].

١٩ - وبقي وعد الرجوع إلى النمو الاقتصادي السريع بعيد المنال بالنسبة للعديد من البلدان النامية في الثمانينات، التي أضحت تسمى ''العقد الضائع''. ذلك أن هذه البلدان الفقيرة لم تحقق نموها بالسرعة المأمولة، كما أن مستوى ديونها الخارجية استمر في الارتفاع. وكانت بعض البلدان مثل البرازيل قادرة على الحفاظ على معدل عال للنمو يقدر بنسبة ٧ في المائة في النصف الثاني من السبعينات، غير أن ذلك كان مصحوبا بارتفاع سريع لنسبة العجز في حساباتها الجارية، من ١,٧ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٧٣ إلى ١٢,٨ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٨٠. ولما كان النظام المالي الدولي مغمورا بدولارات النفط وكان متحمسا لمنح قروض منخفضة الفائدة، استمرت البرازيل في الاقتراض لتمويل عجزها، مما أسفر عن زيادة هامة في ديونها الخارجية من ٦,٤ بلايين من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٦٣ إلى قرابة ٥٤ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنة ١٩٨٠. ومكّن برنامج التقشف التابع لصندوق النقد الدولي البرازيل من تسديد فوائد الديون، لكن ذلك تم على حساب تدهور الاقتصاد وتزايد التضخم[٧].

٢٠ - وأدى تخلف بلدان أمريكا اللاتينية بشكل كبير عن تسديد ديونها في الثمانينات إلى تعاظم دور رؤوس الأموال الخاصة في حل أزمة الديون لدى البلدان المتوسطة الدخل. وتمكن دائنو بلدان أمريكا اللاتينية، في ظل خطة برادي التي وضعتها خزانة الولايات المتحدة سنة ١٩٨٩، من تحويل مطالباتها القائمة المتعلقة بالديون إلى مجموعة من المطالبات الجديدة. وتمثلت الفكرة الأساسية في أن يقوم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وغيرها من الجهات المانحة للقروض بمنح قروض للبلدان المدينة التي تجد صعوبة في تسديد ديونها كي تعيد هيكلة الديون فستطلب بذلك إعادة شراء ديونها في السوق الثانوية على شكل ''سندات برادي''. وقد تكون خطة برادي نجحت بالنسبة للدائنين الذين كانوا قادرين على تكييف عمليات إعادة هيكلة قروضهم، إلا أنها بالنسبة للبلدان المدينة كانت تعني جولة أخرى من المديونية.

٢١ - ومع ذلك، كانت ثمة حاجة إلى إيجاد حل أشمل بالنسبة لأشد البلدان النامية فقرا، خاصة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. فخيار السوق الثانوية كان متعذرا على هذه البلدان حيث بقيت المساعدة الإنمائية الرسمية بمثابة المصدر الرئيسي للعملات الأجنبية بالنسبة لها، إذ بلغت ما يصل إلى ١٠ في المائة من دخلها القومي. ومع ارتفاع مستوى المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة لأشد تلك البلدان فقرا في الثمانينات والتسعينات، أصبحت تعتمد بصورة متزايدة على المعونات المالية في دفع خدمة الدين ومن ثم، لم يبق لها مما تنفقه على التنمية والحد من الفقر إلا الترر القليل.

٢٢ - وعليه، برزت مبادرات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لكفالة إسهام تخفيف عبء الديون في الحد من الفقر. وفي منتصف التسعينات، أصبح من الواضح أن الجمع بين الآليات القائمة لتخفيف عبء الديون والمساعدة الرسمية الجديدة ومجموعات السياسات العامة التي تهدف إلى خفض الاحتياجات من القروض ما زال غير كاف لخفض الديون إلى مستويات يمكن تحملها. وأعلن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في اجتماعهما السنوي المشترك في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦ عن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، الرامية إلى توفير حل شامل لمشكلة مديونية البلدان الفقيرة. وتتمثل غاية المبادرة، بصيغتها المنقحة والمحسنة سنة ١٩٩٩، في كفالة تخفيف عبء الديون بشكل عميق وواسع وسريع، مع ربطه بقوة بالحد من الفقر. ويندرج حاليا في قائمة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ٣٨ من البلدان التي يمكن أن تكون مؤهلة للاستفادة من تخفيف عبء الديون في إطار المبادرة، منها ٣٢ بلدا في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ومن بينها ٢٧ من البلدان المنخفضة الدخل المدينة بقرابة ١١٠ بلايين من دولارات الولايات المتحدة، التي استوفت شروط الاستفادة من تخفيف عبء الدين بما تربو قيمته على ٥٤ بليون من دولارات الولايات المتحدة في إطار المبادرة، مما يمثل خفضا لرصيدها الإجمالي من الديون بمقدار الثلثين. ومُدِّد شرط إنهاء التمويل لسنتين أخريين بالنسبة للبلدان الأحد عشر الأخرى التي ما زالت في مرحلة نقطة ما قبل اتخاذ القرار بسبب تنفيذها لبرنامج صندوق النقد الدولي بصورة غير مرضية نظرا للاضطرابات المدنية والصراع عبر الحدود وتحديات الحكم والمشاكل الكبيرة التي تواجهها في تسديد متأخراتها من الديون.

٢٣ - وينبغي الاعتراف على النحو الواجب بالتقدم المحرز في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وخصوصا تركيزها مؤخرا على إقامة صلة واضحة بأهداف الحد من الفقر. وبغض النظر عن الصعوبات التي واجهتها البلدان المشمولة بالبرنامج، يفيد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بأن تخفيف عبء الديون في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ساعد البلدان كثيرا في زيادة الإنفاق في مجالات الحد من الفقر[٨]. ومن ناحية أخرى، فقد كشف تحليل أداء البلدان في مرحلة ما بعد الإنجاز، أن صافي القيمة الحالية لنسبة الديون إلى الصادرات بالنسبة لمعظم هذه البلدان، فاقت التقديرات الأولى بكثير. ويحتمل أن تكون الصدمات الخارجية ساهمت في هذه التطورات، ومع ذلك فإن هذا يوضح أن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ليست حلا سحريا لأزمة الديون.

٢٤ - ومبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أداة محدودة لم يقصد منها أن تكون حلا سحريا، وإنما هي برنامج لتخفيض الديون، ولم يقصد منها كما سلفت الإشارة، أن توفر حلا شاملا لمشكلة القدرة على تحمل الديون في الأجل الطويل. ومنذ الإعلان عن المبادرة في عام ١٩٩٦، ازدادت توقعات الناس من المبادرة إلى حد أن الكثيرين أصبحوا مقتنعين بأن

المبادرة بشكل أو بآخر ستوفر مخرجا نهائيا من مسألة إعادة جدولة الديون ومن دوامة الفقر. والحقيقة أن كثيرا من المسؤولين الحكوميين في البلدان المدينة يقرون بأن استيفاء الشروط للاستفادة من المساعدة المقدمة في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أصبح يشكل الدافع الرئيسي لهم لإعداد ورقات استراتيجياتهم للحد من الفقر، وهي أحد الشروط الأساسية للحصول على المساعدة المقدمة في إطار المبادرة. ويجب الاعتراف بأن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ينبغي ألا ينظر إليها كغاية في حد ذاتها، بل كوسيلة لتحقيق أهداف تخفيف حدة الفقر، وخلق بيئة مؤاتية لإعمال حقوق الإنسان والمبادرة هي أداة محدودة، مهمتها في الأساس أن تتيح للبلدان المدينة الفرصة للبلدان المدينة لتبدأ صفحة جديدة في جهودها الإنمائية الشاملة، وتتطلب تكاتف البلدان المتأثرة والمجتمع الدولي العريض في اتخاذ إجراءات وتدابير إنمائية مُعززة لها.

٢٥ - وكانت إعادة جدولة الديون في إطار نادي باريس كانت أقل مما يجب. وفيما يتعلق بالديون الثنائية، اتخذ التخفيف من أعباء الديون شكل إعادة جدولة المدفوعات، وأحيانا بشروط ميسرة، وتكون أحيانا مصحوبة بمجموعات قروض جديدة. واعترافا بالحاجة إلى إيجاد آلية متطورة لضمان مساهمة متكافئة من قبل جميع الدائنين الثنائيين للبلد، قامت الحكومات الدائنة بإنشاء نادي باريس لإيجاد حلول منسقة ومستدامة لمشاكل التسديد التي تعاني منها البلدان المدينة. وعلى الرغم من أن نادي باريس، منذ إنشائه في عام ١٩٨٣، توصل إلى اتفاقات شملت ٨٠ من البلدان المدينة وديون بلغت قيمتها الإجمالية ٤٨٥ بليون من دولارات الولايات المتحدة، فقد ظل آلية غير رسمية بمعني الكلمة وقائمة كليا على الإرادة الطوعية للبلدان الدائنة الأعضاء. ونتيجة لذلك، كان حجم ما قدم لتخفيف الديون في إطار اتفاق نادي باريس أقل من أن يوفر حلا مستداما لمشاكل التسديد التي تعاني منها البلدان الفقيرة المدينة، وأصبحت الزيارات المتكررة إلى النادي للحصول على العون الإضافي لتخفيف الديون أمرا اعتياديا للكثير من ممثلي هذه البلدان. وإلى جانب ذلك، لم يتطور نادي باريس إلى مؤسسة رسمية ذات واجبات ملزمة لجميع الأطراف، لضمان قدرة البلدان المثقلة بالديون على تحمل الديون وتنسيق الإجراءات من جانب الدائنين.

٢٦ - ولا يزال أثر نهج إيفيان محدودا. وإدراكا من نادي باريس لهذه النواقص والانتقادات، فقد بذل جهودا لزيادة الشفافية عن طريق نشر المعلومات والأنشطة عبر الإنترنت[٩]. وفضلا عن ذلك، فقد اتخذ تدابير جديدة لتخفيف عبء الديون يسمى 'نهج إيفيان' في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، وذلك بعد اتفاق وزراء مالية مجموعة البلدان الثمانية على إصلاح النادي[١٠] ويستند النهج الجديد، الذي يستهدف البلدان متوسطة الدخل من غير البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، على تحليل القدرة على تحمل الديون في الأجل

الطويل مع مراعاة التطور التاريخي لديون الدولة المعنية وإمكانياتها الاقتصادية. ويسعى إلى تقديم حل شامل للبلدان المأزومة بالديون عن طريق تخفيف عبء الديون على ثلاث مراحل بدلا من مجرد إعادة جدولة خدمة الديون. وما تزال تجربة نهج إيفيان محدودة، إذ أن العراق هو البلد الوحيد الذي تلقى حلا شاملا في إطار هذا النهج.

٢٧ - ولا توجد، حتى هذا التاريخ آلية شاملة لتنظيم المفاوضات مع الدائنين من القطاع الخاص، الأمر الذي يشكل تحديا خاصا للبلدان المدينة المتوسطة الدخل. وبالرغم من أن نادي لندن تكون في الثمانينات، وما يزال يعمل كمنتدى للتفاوض على القروض المقدمة من المصارف التجارية، فقد اتخذت أغلبية القروض السيادية الجديدة في السوق المالية الدولية شكل سندات، ولا توجد ثمة آلية للتعامل مع ديون السندات التي يحدث عجز في تسديدها. ومع تحول الجهات السيادية على نحو متزايد من القروض المصرفية إلى إصدارات السندات، أصبح الدائنون من القطاع الخاص (المستثمرون) كثيري العدد، وغير معروفين ومن الصعب التنسيق بينهم. وفضلا عن ذلك، لا يوجد في النظام المالي الدولي في الوقت الراهن إطار قانوني قوي يتم فيه إعادة هيكلة الديون السيادية بطريقة منظمة وقابلة للتنبؤ.

٢٨ - وفشل مقترح آلية إعادة هيكلة الديون السيادية التابعة لصندوق النقد الدولي في كسب الدعم. وفي عام ٢٠٠١، تقدم صندوق النقد الدولي بمقترح لتصميم آلية لإعادة هيكلة الديون السيادية على أساس قوانين الإفلاس في القطاع الخاص من أجل توفير إطار قانوني يتيح بشكل منظم إعادة هيكلة الديون السيادية المستحقة للدائنين من القطاع الخاص[١١]. بيد أنه لم يتمكن حتى الآن من كسب الدعم الكافي في أوساط الدائنين من القطاع الخاص ومن نادي باريس الذين لهم شواغل من بينها الخطر المعنوي وحياد صندوق النقد الدولي في العملية وزيادة تكاليف الاقتراض. ونتيجة لهذا الوضع، يتحول الاهتمام حاليا نحو توسيع نطاق استخدام أحكام العمل الجماعي في إصدارات السندات، ونحو وضع مدونة قواعد سلوك لتكون إطارا طوعيا لحل مشكلة الديون بين المدينين والدائنين.

ثالثا - مبادرات جديدة لتخفيف عبء الديون وزيادة المعونة

٢٩ - مقترح مجموعة البلدان الثمانية الجديد لتخفيف عبء الديون خطوة مهمة إلى الأمام. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٥، اجتمع قادة مجموعة البلدان الثمانية في غلين إيغلز، في اسكتلندا، وأقروا مقترحا تقدم به وزراء مالية المجموعة لتوفير تخفيف كامل للديون للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت مرحلة الإنجاز[١٢]. وتغطي الصفقة ١٨ بلدا من البلدان التي بلغت مرحلة الإنجاز من بين 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. وقد نص بيان وزراء المالية الصادر في ١١ حزيران/يونيه ٢٠٠٥[١٣] أنه سيتم تخصيص مساهمات إضافية من التي يقدمها المانحون إلى جميع المستفيدين من مساعدة المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي وذلك بناء على النظم الحالية لتخصيص الأموال على أساس الأداء المعمول بها لدى المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي. ومن شأن هذا الإجراء أن يساعدهم كذلك في جهودهم لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وضمان تقديم المساعدات على أساس الأداء القطري. وبالإضافة إلى ذلك، سلم وزراء مالية مجموعة البلدان الثمانية بأن حسن الإدارة والمساءلة والشفافية، أمور حاسمة لاستيفاء الشروط اللازمة للاستفادة من إلغاء الديون وتعهدوا بأن يعيدوا تأكيد هذه الأمور في المساعدات الثنائية والمتعددة الأطراف مع هذه البلدان في المستقبل.

٣٠ - غير أن هذا المقترح المعروض حاليا على مجلسي المحافظين التابعين للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي يواجه صعوبات. ويعد مقترح مجموعة البلدان الثمانية خطوة مهمة إلى الأمام ويمثل التزاما سياسيا مهما نحو حل مشاكل ديون بعض أفقر البلدان وأكثرها مديونية. وفيما رحبت بمقترح مجموعة البلدان الثمانية بعض البلدان المؤهلة، أعربت عن قلقها من أن ذلك التعهد كان ينبغي أن يأتي قبل ذلك بكثير. وفضلا عن ذلك، لا يقدم البيان تفاصيل كافية عن الإجراءات التي سيتم بواسطتها إلغاء الديون وكيفية ضمان أن يكون ذلك بالفعل علاوة على المساعدات الرسمية التي تقدم مستقبلا. وحتى كتابة هذا التقرير، كانت تلك التفاصيل لا تزال في مرحلة بلورتها مع المؤسسات المالية الدولية وسوف تعرض على اجتماع مجلسي محافظي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. وبالفعل فقد واجه مقترح مجموعة البلدان الثمانية اعتراضا في أوساط بعض أعضاء صندوق النقد الدولي الذين أعربوا عن قلقهم إزاء الخطر المعنوي، وتمويل تخفيف عبء الديون عن طريق استخدام احتياطيات صندوق النقد الدولي من الذهب.

٣١ - وإذا نظرنا إلى الصفقة من زاوية أوسع، فقد لا تبدو 'إنجازا تاريخيا' كما وصفها غردون براون وزير المالية في المملكة المتحدة أو أنها 'أشمل بيان يصدره وزراء المالية على الإطلاق بشأن مسائل الديون والتنمية والصحة والفقر'. فأولا، وقبل كل شيء، لا تشمل الصفقة إلا ١٨ بلدا هي البلدان التي بلغت مرحلة 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 مرحلة الإنجاز في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون يعني أن البلدان التي نجحت في أن تستوفي شروط صندوق النقد الدولي، بما

فيها الإصلاحات الهيكلية، هي وحدها التي ستكون مؤهلة، وليست البلدان التي تعاني صعوبات في استيفاء 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 تظهر الصورة الواضحة بعد لما إذا كانت الصفقة ستمثل عنصر إضافة للموارد التي تتدفق إلى تلك البلدان المعنية. وأكد بيان وزراء مالية مجموعة البلدان الثمانية أنه بالنسبة لديون المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي ''سيتم الإلغاء التام لأرصدة الديون بإعفاء البلدان التي بلغت مرحلة ما بعد 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 وذلك على أساس تقاسم متفق عليه للأعباء، وذلك للتعويض التام عن المبلغ الأساسي ومدفوعات فوائد الديون المشطوبة''. ويمكن تفسير ذلك أساسا بأنه يعني أن البلدان المؤهلة لن يتعين عليها تسديد الديون المستحقة عليها لدى المؤسسة 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. وأخيرا فإن تعهد مجموعة البلدان الثمانية يشمل السنوات الثلاث القادمة فقط حتى نهاية دورة تجديد موارد المؤسسة الإنمائية الدولية للمرة الرابعة عشرة أي في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٨، ودورة تجديد موارد صندوق التنمية الأفريقي للمرة العاشرة أي في 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.

٣٢ - هل يشكل مقترح المرفق الدولي للتمويل آلية تمويل مبتكرة أم قروض افتراضية لمساعدات في شكل منح في المستقبل؟ هذا الغموض المذكور أعلاه فيما يتعلق بإضافة الموارد أمر محير للغاية عندما جدد بيان مجموع البلدان الثمانية بشكل عام الحاجة إلى العون الإضافي. فقد أعلن البيان تحديدا التزام بلدان مجموعة البلدان الثمانية والجهات المانحة الأخرى بمضاعفة المساعدة الإنمائية الرسمية لأفريقيا إلى مستوى ٢٥ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنويا بحلول عام ٢٠١٠. وجدد أيضا التأكيد على تقييم لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الالتزامات الجديدة التي قطعت قبل

اجتماع مجموعة البلدان الثمانية وأثناءه ستزيد المساعدة الإنمائية بنحو ٥٠ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنويا بحلول عام ٢٠١٠ مقارنة بعام ٢٠٠٤. ومما يخيب الآمال أيضا أن قادة مجموعة البلدان الثمانية لم يقدموا التزاما قاطعا فيما يتعلق بالحاجة إلى آلية تمويل مبتكرة جديدة من قبيل المقترح الذي تقدمت به المملكة المتحدة بإنشاء مرفق دولي للتمويل، والذي ظل قيد البحث منذ مدة. ويجمع المرفق بين التزام طويل الأجل من المانحين وموارد مالية واردة من الأسواق الرأسمالية الدولية. فهو يمكِّن من تأمين تدفقات مالية في وقت مبكر لتمويل التزامات البلدان المانحة ومن توفير التمويل اللازم للبلدان النامية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد أعلن التحالف العالمي للقاحات والتحصين عن بدء مشروع تجريبي يستخدم طريقة المرفق الدولي للتمويل ينفذ بالتعاون مع حكومتي المملكة المتحدة وفرنسا وبدعم منهما[١٥]. ويقر بيان مجموعة البلدان الثمانية، في المرفق الثاني بأن فريقا من البلدان الأوروبية سيواصل النظر في آليات المرفق الدولي للتمويل وأن فريقا عاملا سينظر في هذه الآلية، في جملة أمور أخرى. ومع أن هذه خطوة إيجابية، هناك بعض الشواغل والمسائل التي يتعين معالجتها قبل أن يصبح المرفق الدولي للتمويل مقبولا على نطاق واسع وفي حالة تشغيلية كاملة. ويرى البعض أموال المرفق الدولي للتمويل باعتبارها في الحقيقة نوعا من القروض يستخدم أموال المساعدة كضمانة رهنية في المستقبل، رغم أنها توزع كمنح على البلدان النامية. ومع أن هناك إعلانات عن التزامات بزيادة المعونة بحلول عام ٢٠١٥ كما هو مبين أعلاه، لا يوجد ضمان بأن ميزانية المعونة ستزداد بالفعل لتصل إلى المستوى المتنبأ به. أما كيفية إدارة آلية المرفق الدولي للتنمية وكيفية اتخاذ قرارات توزيع موارده فهما مسألتان مهمتان أخريان لم يتم التصدي لهما بتفصيل بعد[١٦].

رابعا – نحو نهج قائم على حقوق الإنسان في مجال الإدارة المستدامة للديون

٣٣ – وهناك حاجة لنُهُج بديلة لتحمل الديون وزيادة الاتساق. وكما ورد في بداية هذا التقرير، فإن التمويل الخارجي يوفر للبلدان النامية وسيلة هامة لتمويل تنميتها. وإذا أُديرَ بطريقة صحيحة، فإنه يمكن أن يسهم، عن طريق القروض الممنوحة بشروط ميسرة، في تعزيز حقوق الإنسان وزيادة التمتع بها. ولكن المشكلة تنشأ عندما يصبح البلد غير قادر على تحمل الدين ويواجه خطر التخلف عن تسديده. وتحاول البلدان دائما تفادي عبء الديون التي لا يمكن تحملها، نظرا لضخامة التكاليف المترتبة على الاضطراب الاقتصادي الذي عادة ما يعقب تخلف الدولة عن سداد ديونها. إن تخلف الدولة عن السداد يقوض ثقة المستثمرين المحليين والأجانب في الحكومة، ومن شأنه أن يؤدي إلى هروب رؤوس الأموال على نطاق واسع ويزج بالبلاد في كساد وأزمة اقتصاديين عميقين، ويؤثر في النهاية في

إعمال حقوق الإنسان. ويتناول هذا الفرع متطلبات مراعاة حقوق الإنسان فيما يلي: (أ) تحديد المستوى المحتمل للدين في بلد ما؛ و (ب) تناول المسائل المتعلقة بعمليات إدارة الديون السيادية.

ألف – قياس القدرة على تحمل الديون

٣٤ – إن تحليل القدرة على تحمل الديون لتحديد مستوى الدين الخارجي الذي يمكن لبلد ما ''تحمله'' ربما يكون أكثر العناصر أهمية في تحديد القدر المطلوب من إجراءات تخفيف/إعادة هيكلة الديون، أو القدر الذي يمكن لبلد ما أن يقترضه للوفاء بمتطلباته الإنمائية من دون الوقوع في مصاعب التسديد. وعلى الرغم من أن هناك تعريفات مختلفة للقدرة على تحمل الدين، فإن أحد المعايير الشائعة الاستخدام للقدرة على تحمل الدين هو ما إذا كان البلد قادرا على الوفاء بالتزامات خدمة ديونه الحالية والمستقبلية بالكامل من دون اللجوء لتخفيف الدين، أو إعادة جدولته أو تراكم المتأخرات[١٧]. وبعد حالات التخلف الكبرى عن سداد الديون والأزمة المالية في العقدين السابقين، فقد أصبح ذلك يُفهم بطريقة متزايدة بمعنى مفاده أنه ليس على الحكومة أن تكون قادرة فقط على الوفاء بالتزاماتها الخارجية في الوقت المحدد في الحالات العادية، وإنما يجب عليها أيضا أن تكون قادرة على مقاومة التقلبات المحتملة في الاقتصاد الدولي، بالإضافة إلى التقلبات في اقتصادها المحلي، بما في ذلك تأثيرات الكوارث الطبيعية[١٨].

٣٥ – وقد ظل نهج الاقتصاد الكلي حتى الآن مهيمنا على تحليل القدرة على تحمل الدين. وقد اعتمد الاقتصاديون على تحليلات ومؤشرات الاقتصاد الكلي لاستنتاج العلاقات الكمية بين الاقتراض الخارجي والأداء الاقتصادي الكلي. وتُقاس نسبة الدين في ضوء متغيرات رئيسية مثل الناتج المحلي الإجمالي وحصائل التصدير والإيرادات المالية. وبالتالي فقد حُدد معيار الدخول في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام ١٩٩٦ على أساس أن تفوق القيمة الصافية الحالية لنسبة الديون إلى الصادرات ١٥٠ في المائة، أو أن تعادل ٢٥٠ في المائة فيما يتعلق بنسبة الديون للإيرادات. وكان هناك انتقاد واسع مفاده أن هذه المعايير اعتباطية إلى حد ما وتتأثر بدرجة كبيرة بالاعتبارات السياسية[١٩]. وعلاوة على ذلك، فقد اعتبر اقتصاديون، مثل جيفري ساخس، بأن صافي القيمة الحالية لنسبة الديون إلى الصادرات لا تعطي أي مقياس حقيقي للقدرة على تحمل الدين بسبب أن هذه المعايير قد تشير إلى الوقت الذي قد يصبح فيه البلد معسرا ولا تتجاوز ذلك بكثير، حيث أن الدين الذي يمكن تحمله ليس ببساطة نظيرا للدين الذي لا يمكن تحمله.

٣٦ - وكان الانتقاد المهم لنهج الاقتصاد الكلي هو أنه لا يأخذ في الحسبان الفقر والأبعاد الاجتماعية. وبالرغم من اسمها، فإن معايير الدخول في مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تخلو من مؤشرات الفقر، وبالتالي فهي تستبعد احتياجات بعض أفقر البلدان في العالم، أو تستبعد ديون بلدان تضم عددا كبيرا من الفقراء. 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.

٣٧ - ويصبح هذا النقاش بشأن النهج البديلة لقياس القدرة على تحمل الديون أساسيا وعلى قدر كبير من الأهمية في ضوء الطلب الذي وجهته لجنة حقوق الإنسان إلى الخبير المستقل (القرار ١٨/٢٠٠٤) من أجل أن يضع مشروع مبادئ توجيهية عامة تتبعها الدول والمؤسسات المالية الخاصة والعامة، الوطنية منها والدولية، في اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج تسديد الديون لضمان ألا يؤدي الامتثال للالتزامات المترتبة على الديون الخارجية إلى إضعاف الالتزامات المتعلقة بتنفيذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، المنصوص عليها في الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وأن يقدم إلى اللجنة مشروعا نهائيا في دورتها الثانية والستين.

٣٨ - لقد كانت هناك مقترحات بالحد من خدمة الديون من أجل إعطاء الأولوية للإنفاق الاجتماعي. ومن الأمثلة المفيدة على ذلك مشروع القانون الذي وضعته مجموعة من أعضاء مجلس الشيوخ وأعضاء الكونغرس الأمريكيين عام ٢٠٠٢، والذي يلزم حكومة الولايات المتحدة بتعديل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بما يكفل حصر خدمة الديون بالنسبة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون في نسبة ١٠ في المائة من إيراداتها الحكومية الحالية، باستثناء البلدان التي بها ''أزمة صحية عامة''، والتي تكون نسبة خدمة الديون فيها ٥ في المائة[٢٠]. وعلى الرغم من أن معيار الـ ٥ في المائة أو ١٠ في المائة يبدو اعتباطيا إلى حد ما، يمكن النظر في نُهُج مماثلة تعطي للإنفاق الحكومي في مجال تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والمجالات الأخرى الضرورية لتنفيذ حقوق الإنسان الأولوية على خدمة الديون.

٣٩ - ولكن المهمة ليست بهذه السهولة ولا تخلو من تحديات نظرية وعملية. أولا، وكما ذُكر أعلاه، ليس هناك جواب مباشر أو واحد للمسألة المتعلقة بتحديد مستوى الدين الذي يمكن لبلد ما تحمله. ثانيا، إن دوائر حقوق الإنسان ما زالت بعيدة عن استحداث مؤشرات

ومنهجية مناسبة لقياس تكلفة إعمال حقوق الإنسان بالمفهوم المالي إذا كان ذلك سيكون عاملا في حسابات تسديد الديون. ثالثا، حتى مع شطب الديون بالكامل، فإن المقترح لا يقدم موارد أو شروط كافية للبلدان النامية للوفاء بالأهداف الإنمائية للألفية، دعك عن إعمال حقوق الإنسان بشكل كامل. وستطلب زيادة كبيرة في المساعدة الإنمائية الرسمية، بالإضافة إلى تخفيف عبء الديون، وكذلك زيادة تقوية قدرات البلدان المتلقية على استيعاب المساعدة واستخدامها بفعالية لفائدة شعوبها.

٤٠ - ومع ذلك، فإن المعادلة الحالية للقدرة على تحمل الديون تحتاج إلى إعادة النظر، حيث أن مقترح مجموعة البلدان الصناعية الرئيسية الثمانية لتخفيف عبء الديون، إذا نُفذ كما هو قائم حاليا، ربما تكون له آثارا كبيرة على إمكانية حصول البلدان المتلقية في المستقبل على القروض الممنوحة بشروط ميسرة في ظل الإطار الحالي للقدرة على تحمل الديون. وباستخدام المعادلة الحالية لعتبات البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فستنتج عن التنفيذ الكامل لمقترح مجموعة البلدان الصناعية الرئيسية الثمانية لتخفيف عبء الديون نسب تقل كثيرا عن العتبة بالنسبة للبلدان المتلقية، مما يستبعدها في المستقبل من تلقي المنح من المؤسسة الإنمائية الدولية. وسيشكل ذلك خطرا يتمثل في أن مثل 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.

باء - الحاجة لاتساق منهجي في إدارة الديون السيادية

٤١ - يشكل التعاون الدولي والمساعدة الإنمائية بغرض تحقيق الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزاما على جميع الدول، حسبما هو منصوص عليه في المادتين ٥٥ و ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة، إضافة إلى المبادئ الراسخة للقانون الدولي، وأحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٢١]. كما أن المشاركة في المسؤولية بين المدينين والدائنين لمنع ومعالجة حالات عدم القدرة على تحمل الديون تشكل أيضا محور توافق آراء مونتيري. وفي عهد العولمة الحالي فإن محنة الديون التي تواجهها الدول النامية هي مصدر قلق خطير للاقتصاد العالمي وللأسواق المالية ككل. كما أنه يشكل عائقا خطيرا لمقدرة تلك البلدان على تخصيص موارد كافية لإعمال حقوق الإنسان لفائدة مواطنيها. وفي حالة تخلف الدولة عن تسديد الدين، فإن تكلفة الاضطرابات الاقتصادية ومعالجة آثار ما بعد تخلف الدولة عن سداد دينها على حقوق الإنسان ستكون هائلة.

٤٢ - ويمكن أن تشكل مبادئ حقوق الإنسان، مثل عدم قابليتها للتجزئة وعدم التمييز والمساواة والمشاركة والمساءلة، الأساس لزيادة تماسك السياسات المحسنة والدعم الدولي

للبلدان النامية المدينة. إن اتباع نهج حقوق الإنسان في التعاون الدولي المتعلق بالديون يجبر جميع البلدان والمؤسسات على المساهمة في خلق بيئة دولية مواتية، وبصفة خاصة عبر الشفافية وترسيخ ديمقراطية اتخاذ القرار في الهيئات والمؤسسات المعنية بالتجارة والمال والسياسات النقدية والملكية الفكرية والمساعدة الإنمائية، وعن طريق تعاون دولي أكبر في مجالات المساعدة والتمويل والاستثمار.

٤٣ - تقع على الدول المسؤولية الرئيسية في إعمال حقوق الإنسان لفائدة مواطنيها، على غرار مسؤوليتها في تحقيق التنمية. إن خلق بيئة وطنية مواتية عن طريق السياسات الاقتصادية الملائمة والإدارة السليمة للدين الخارجي هو جزء أساسي من واجب الدولة. ولا يتطلب ذلك فقط القدرة المحسنة لدى موظفي الحكومة ومؤسساتها على إدارة الدين، وإنما يتطلب أيضا زيادة إدراكهم وتقديرهم للعلاقات بين الميزانية المالية العامة، والنفقات المرتبطة بإعمال حقوق الإنسان، بما فيها الحد من الفقر والنفقات الاجتماعية، والمبالغ المطلوبة لخدمة الدين الخارجي. إن السياسة والإدارة الجيدتين في المجال الاقتصادي هما أمران ضروريان، ولكنهما لا يكفيان إذا أُريد لتخفيف عبء الدين أن يساهم في إعمال حقوق الإنسان في البلاد بدرجة أكبر. وزيادة الشفافية والحوار المفتوح بين الإدارات الحكومية والهيئة التشريعية والجمهور سيكونان ضروريين أيضا قبل أن تلزم الحكومة نفسها بقروض كبيرة جديدة. وتجب دراسة جميع آثار القروض، مثل تلك التي ستستخدم لمشاريع كبيرة من مشاريع البنية التحتية، ومناقشتها في حوار سياسي مفتوح. فإعطاء قدر أكبر من الشفافية وكشف المعلومات في الوقت المناسب من قبل الحكومة هما أمران ضروريان لذلك.

٤٤ - ويجب إيلاء قدر أكبر من الاهتمام للحاجة لبناء قدرات البلدان النامية لكي تجري تقييماتها بنفسها وتدير التمويل الخارجي وتتخذ القرارات بالتشاور مع الجمهور بالطرق الأكثر ملاءمة لسياقها الوطني. وبينما أصبحت المؤسسات المالية الدولية في السنين الأخيرة تدعو إلى زيادة أخذ البلدان بزمام برامجها عن طريق تبني نهج ورقة استراتيجية الحد من الفقر، ما زالت تقييمات وتحليلات القدرة على تحمل الدين تتم عن طريق موظفي البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ومن الضروري، عند اتخاذ قرارات الاقتراض، أن تتم تقوية قدرات مكاتب إدارة الدين الوطني وهيئات المجتمع المدني على إجراء التحليلات المستقلة لضمان ملكية البلاد الحقيقية لها. ويمكن، بل ينبغي، على وجه الخصوص، تمكين مؤسسات حقوق الإنسان المستقلة وأمناء المظالم المستقلين من القيام بفحص أثر عبء الدين الأجنبي على حقوق الإنسان، ورصد مدى مساهمة تخفيف الدين مساهمة إيجابية في إعمال حقوق الإنسان. وحيث أن عملية ورقة 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 الخصوص.

٤٥ - ويحتاج الدائنون إلى ''بذل العناية الواجبة'' في تقديم القروض للبلدان النامية. ويجب إدراك أن أي قرار بخصوص التمويل الخارجي لا يشمل المقترضين فقط، بل يشمل الدائنين أيضا. لذا فإن للدائنين أيضا نصيبهم من المسؤولية في اتخاذ قرار بتمديد القرض أم لا. ويحتاج الدائنون إلى ''بذل العناية الواجبة'' في اتخاذ مثل هذه القرارات لتفادي تراكم الديون التي لا يمكن تحملها. وبالنظر للدور الكبير الذي يقوم به القطاع الخاص، بما فيه فرادى المستثمرين، فإن من الضروري أن يكون هناك قدر أكبر من الشفافية والاتصال المفتوح بين الحكومة والدائنين لضمان ثقة المستثمر ولتفادي بيع السندات الحكومية التي تصدرها البلدان النامية تحت وطأة الخوف.

٤٦ - وسيكون 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 بتلك البلدان. وسيكون الغرض من تلك الآليات هو جمع المعلومات عن ديون البلدان النامية ونشرها الآني على جميع أنواع الدائنين، والمقترضين أيضا، وأن تكون تلك الآليات بمثابة منتدى للحوار حول السياسات ووسيلة لحل الأزمات. ورغم أن وضع مبادئ توجيهية عامة مثل تلك التي عُهد بها للخبير المستقل قد يخدم أغراضا مفيدة، فستظل في أكثر الاحتمالات طوعية في طبيعتها ولا يمكنها أن تشكل بديلا لآلية تتسم بطابع رسمي أكبر، لضمان قدرة البلدان النامية على تحمل الديون في الأجل الطويل.

٤٧ - إن المناقشة الدولية الحالية بشأن تخفيف عبء الديون، بما في ذلك مقترح مجموعة البلدان الثمانية، يتزعمها إلى حد كبير الدائنون، وهي 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 فحسب إلى مقدار احتياج بلد ما إلى التخفيف من عبء الدين أو ذلك القدر من تخفيف العبء الذي يستطيع المجتمع الدولي تحمله، بل ينبغي أن يأخذ أيضا في الحسبان كيف أصبح البلد مدينا في المقام الأول. وقد نادت العديد من المنظمات غير الحكومية 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 الطرفين المعنيين ويحق لجميع أصحاب المصالح أن يتقدموا إليها للاستماع إلى شكاواهم. وتشمل المقترحات المقدمة من قبل المجتمع المدني بشأن آلية

التحكيم هذه معايير ونهجا قائمة على أساس الحقوق، بما في ذلك حياد الآلية والتقييم، وأسبقية حقوق الإنسان على سداد الديون بالحفاظ على المعايير الأساسية الدنيا لصالح المواطنين، ومشاركة جميع أصحاب المصالح في الإجراءات، وضمان رصد الجهات الفاعلة وخضوعها للمساءلة في مجال تنفيذ النتائج المنبثقة من آلية التحكيم المذكورة.

٤٨ - وأخيرا ، ينبغي على الدائنين والمانحين الرسميين أن يجددوا التزامهم بكفالة توفير الموارد الإضافية وتقديم المساعدة في شكل منح أكثر من تقديمها في شكل قروض جديدة. وقد كافحت العديد من البلدان المنخفضة الدخل للحفاظ على ديونها الخارجية في مستويات تستطيع تحملها مع محاولتها في الوقت نفسه الوفاء بالأهداف الإنمائية الواردة في إطار الأهداف الإنمائية للألفية. ولوحظ بمزيد من الوضوح أن تمويل تحقيق هذه الأهداف سيتطلب زيادة كبيرة في تدفقات الموارد نحو البلدان النامية؛ ويقدر مصدر متحفظ احتياجات إنجاز تلك الأهداف بما يبلغ ١٠٠ بليون من دولارات الولايات المتحدة سنويا. ورغم أن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية أسفر عن تعهدات بتقديم معونات إضافية بمبلغ يقدر بحوالي ١٦ بليون من دولارات الولايات المتحدة بحلول عام ٢٠٠٦، فإن هذا لا يزال يقل كثيرا عن مضاعفة المعونة.[٢٢] ولا بد أن يتم توفير هذه الموارد بشروط ملائمة حتى لا تنال من قدرة العديد من البلدان المنخفضة الدخل على تحمل الديون، لا سيما البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ويعني ذلك أساسا ، في جملة أمور أخرى، أنه ينبغي العمل بشكل متزايد على تقديم المساعدة في شكل منح، وأن على البلدان المستفيدة من المساعدة والجهات المانحة بذل المزيد من الجهود لزيادة فعالية المعونة، وكما ينبغي تبسيط الإقراض الميسر لكفالة القدرة على تحمل الديون على المدى البعيد.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

٤٩ - بناء على ما سلف، يقدم الخبير المستقل الاستنتاجات والتوصيات التالية إلى الجمعية العامة للنظر فيها:

(أ) يرحب الخبير المستقل ببيان مجموعة البلدان الثمانية بشأن إلغاء ديون عدد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ورغم أنه حتى كتابة هذا التقرير، لم يكن أي من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي قد أعطيا صورة بينة لكيفية تحويل التزام مجموعة البلدان الثمانية إلى واقع على المدى المتوسط، فإنه يتضح بالفعل أن ضمان تمويل المانحين الكامل لتخفيف عبء الديون أمر حاسم لإنجاح هذه المبادرة. وإضافة إلى ذلك، يتعين النظر في إمكانية زيادة عدد البلدان المستحقة والمؤسسات الدائنة؛

(ب) وتحتاج البلدان المدينة إلى بناء قدراتها على إجراء تقييماتها بنفسها وإدارة التمويل الخارجي واتخاذ القرارات بالتشاور مع الجمهور بالأساليب الأكثر ملاءمة للسياق الوطني وذلك بدعم من المجتمع الدولي. وينبغي إرساء عمليات واسعة النطاق تقوم على المشاركة والشفافية في البلد لتقييم احتياجات وآثار الاقتراض من جديد في سياق الأولويات الوطنية. وعلى مؤسسات الحكومة ومسؤوليها أن يزدادوا وعيا بتعهداتهم من حيث الالتزام بواجب توفير حقوق الإنسان لصالح مواطنيهم، بما في ذلك عن طريق إدماج هذه الحقوق في ورقات استراتيجيات الحد من الفقر. ويمكن تخويل مؤسسات حقوق الإنسان وأمناء المظالم المستقلين سلطة دراسة أثر أعباء الديون الخارجية على حقوق الإنسان، ورصد هذا الأثر بما يكفل إسهام التخفيف من عبء الديون إسهاما إيجابيا في إعمال حقوق الإنسان؛

(ج) وينبغي التسليم بأن التوصل لحل لأزمة الديون في البلدان النامية مسؤوليةٌ مشتركة بين البلدان المدينة والبلدان والمؤسسات الدائنة على حد سواء. ويجب أن يعترف المجتمع الدولي بالحاجة إلى النظر إلى القدرة على تحمل الديون بمنظار أوسع من ذلك الذي يمليه نهج الاقتصاد الكلي، يستند إلى الاحتياجات المالية للبلدان النامية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وإعمال حقوق الإنسان؛

(د) ويتعين على المجتمع الدولي أن يكفل توفير الموارد الإضافية وتحويل تدفق الموارد من البلدان النامية إلى الخارج نحو الداخل، عن طريق أمور من جملتها إجراء الإصلاحات الملائمة وإرساء نظام تجاري عالمي أكثر عدالة. ويتطلب ذلك زيادة كبيرة في المساعدة الإنمائية الرسمية الإضافية، والمزيد من المساعدات المقدمة في شكل منح، وفتح أسواق البلدان المتقدمة أمام صادرات البلدان النامية. ويتعين بذل المزيد من الجهود لزيادة فاعلية المعونة عن طريق الملكية القطرية واتباع النُهج القائمة على أساس الحقوق، وجعل السكان مركز الاهتمام، ووضع شراكات تقوم على الالتزام المتبادل؛

(هـ) وينبغي إنشاء آلية أكثر شمولا وذات طابع رسمي معزز، تتناول على نحو واف محنة الديون في البلدان المنخفضة الدخل، بما في ذلك عن طريق المزيد من الإصلاح في نادي باريس. وكذلك، لابد من دراسة جادة للمقترحات الداعية إلى إنشاء آليات تحكيم تتسم بالإنصاف والشفافية لمعالجة مشكلة ديون الدول النامية، لا سيما الديون غير المشروعة والجائرة.

الحواشي

(١) United Nations Millennium Project, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, 2005, PP.14 and 35.

(٢) البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية لعام ٢٠٠٥، الجدول ٤-١٦.

(٣) انظر الفرع أولا من تقرير الأمين العام عن النظام المالي الدولي والتنمية (A/60/163).

(٤) انظر الفصل الخامس من دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم في عام ٢٠٠٥ الصادرة عن الأمم المتحدة.

(٥) للاطلاع على استعراض أكثر شمولا للأثر السلبي الذي تحدثه سياسات وبرامج التكيف الهيكلي، انظر تقرير الخبير المستقل السابق، فانتا شيرو، عن آثار سياسات التكيف الهيكلي على التمتع الكامل بحقوق الإنسان (E/CN.4/1999/50).

(٦) رسالة مؤرخة ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠٠١ موجهة إلى وزير خزانة الولايات المتحدة، بول أونيل، من بعض أعضاء الكونجرس بشأن تدخل صندوق النقد الدولي/البنك الدولي في صناعة جوز الكاجو في موازمبيق. ويمكن الإطلاع على هذه الرسالة في الموقع التالي http://www.cepr.net/pressreleases/cashew_letter.htm .

(٧) ''البرازيل: النمو مع الديون، ١٩٧٤-١٩٨٠''، استنادا إلى سلسلة الدراسات القطرية الصادرة عن الشعبة الاتحادية للبحوث التابعة لمكتبة الكونجرس بالولايات المتحدة (http://www.country-data.com/cgi-bin/query/r-1735.html).

(٨) صندوق النقد الدولي والمؤسسة الإنمائية الدولية، ''مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون - حالة التنفيذ''، ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٤، الصفحة ١٢.

(٩) انظر http://www.clubdeparis.org.

(١٠) نادي باريس، ''نهج إفيان'' (http://www.clubdeparis.org/en/presentation/presentation.php?BATCH=B06WP14).

(١١) صندوق النقد الدولي، ''مقترحات لإرساء آلية لإعادة هيكلة الديون: السيادية ورقة وقائع''، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ (http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdrm.htm).

(١٢) يمكن الإطلاع على بيان غلين إيغلز في الموقع التالي http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/PostG8_Gleneagles_Communique,0.pdf.

(١٣) ''استنتاجات وزراء مالية مجموعة البلدان الثمانية بشأن التنمية''، لندن، ١٠ و ١١ حزيران/يونيه ٢٠٠٥ (http://www.hm-treasury.gov.uk/otherhmtsites/g7/news/conclusions_on_development_110605.cfm)

(١٤) للمزيد من التفاصيل عن الانتقادات المتعلقة بمقترح مجموعة البلدان الثمانية في صيغته الحالية والشواغل التي يثيرها، انظر على سبيل المثال جلسة الإحاطة التي عقدتها الشبكة الأوروبية للدَين والتنمية للمنظمات غير الحكومية، ''تفاصيل مخادعة: الآثار المترتبة على صفقة الديون التي تقدمت بها مجموعة البلدان الديمقراطية الصناعية الرئيسية السبعة''، ١٤ حزيران/يونيه ٢٠٠٥ (http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/Overview_G7_debt_deal.pdf).

(١٥) يتوافر قدر أكبر من المعلومات عن المرفق الدولي للتمويل في الموقع التالي http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/int_gnd_intfinance.cfm.

(١٦) أندرو روجرسون، ''المرفق الدولي للتمويل: قضايا وخيارات''، معهد التنمية الخارجية، نشرة ''آراء'' العدد ١٥، نيسان/أبريل ٢٠٠٤ (http://www.odi.org.uk/publications/opinions/15_the_IFF_April04.html).

(١٧) برنارد ج. غونتر، ‘‘تحقيق القدرة على تحمل الديون في المدى الطويل في جميع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون’’، ورقة مناقشة أُعدت لتقديمها إلى الاجتماع السادس عشر للفريق الحكومي الدولي التقني التابع لمجموعة البلدان الـ ٢٤ (بورت أوف سبين في ١٣ و ١٤ شباط/فبراير ٢٠٠٣)، يمكن الإطلاع على هذه الورقة في الموقع التالي www.g24.org/guntetgm.pdf.

(١٨) باري هرمان، ‘‘التعامل بحنكة مع مشاكل الديون السيادية’’،مبادرة مقدمة لسلسلة ورقات العمل بشأن حوار السياسات، ٣٠ آب/أغسطس ٢٠٠٤، الصفحة ١٥ (لم تُنشر).

(١٩) أُفيد بأن صافي القيمة الحالية لنسبة الديون إلى العائدات خُفض بضغط من فرنسا إلى مستوى يسمح بإدراج كوت ديفوار في قائمة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. انظر غونتر، المرجع السابق، الحاشية ١٩.

(٢٠) قانون تعزيز عملية تخفيف عبء الدين لعام ٢٠٠٢، قُدم إلى مجلسي النواب والشيوخ بكونجرس الولايات المتحدة (H.R.4524 و S.2210 على التوالي). وأُدمجت في وقت لاحق عناصر من هذا المقترح في المادة ١٦٢٥ (تعديل المبادرة المعززة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون) من الباب الخامس (المؤسسات المالية الدولية) من H.R.1298 (القانون المتعلق بريادة الولايات المتحدة في مجال مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والسل والملاريا لعام ٢٠٠٣) التي صادق عليها رئيس الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٣ ليصبح قانونا. استشهد به هرمان في المرجع السابق ذكره، الصفحتان ٢٠ و ٢١.

(٢١) انظر التعليق العام ٣ (١٩٩٠)، الفقرة ١٤ والتعليق العام ٢ (١٩٩٠).

(٢٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٣، الصفحة ١١.