E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/47
16 February 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان
الدورة الستون
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

آثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تقريـــــر مقـــدم من السيد برناردز مودهو الخبير المستقل المعني بآثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية*

* يُقدَّم هذا التقرير متأخراً بغية تضمينه أحدث المعلومات.

(A) GE.04-10938 080304 080304

خلاصة

يقدَّم هذا التقرير عملاً بقرار اللجنة ٢١/٢٠٠٣ الذي ذكّرت فيه بأن الغرض المتوخى من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان هو تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها بالكامل وأكدت على أن من أهداف الأمم المتحدة تحقيق التعاون الدولي على حل المشاكل الدولية، بما فيها المشاكل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية.

ولبلوغ هذه الغاية، ذكّرت اللجنة مجدداً بأن لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تُعمَل فيه الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إعمالاً تاماً، مشدِّدة على أن المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان قد دعا المجتمع الدولي إلى بذل كل ما في وسعه من أجل المساعدة على تخفيف عبء الدين الخارجي الملقى على عاتق البلدان النامية المثقلة بالديون، بغية تكملة الجهود التي تبذلها حكومات هذه البلدان من أجل التوصل إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لشعوبها إعمالاً تاماً.

وفي ذلك السياق، ذكّرت اللجنة أيضاً بأن الدول قد عقدت العزم في إعلان الألفية على احترام الإعلان العالمي لحقوق الإنسان احتراماً كاملاً ودعمه. وأكدت على ما أُعرب عنه في إعلان الألفية من تصميم على الاهتمام بمشاكل ديون البلدان النامية المنخفضة والمتوسطة الدخل بصورة شاملة وفعالة، وذلك باتخاذ تدابير متنوعة على المستويين الوطني والدولي لجعل تحمّل ديونها ممكناً في الأمد الطويل. ولاحظت ببالغ القلق أن استمرار مشاكل الديون وخدمة الدين التي تواجهها البلدان النامية الفقيرة المثقلة بالديون قد أضر بالجهود التي بذلتها هذه البلدان من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

وبالتالي، فقد نوّهت اللجنة بتزايد الاعتراف بأن عبء الدين المتنامي الذي تواجهه البلدان النامية الأشد مديونية، ولا سيما أقلها نمواً، غير محتمل ويمثل إحدى العقبات الرئيسية التي تحول دون التقدم في تحقيق التنمية البشرية المستدامة المتمحورة حول الإنسان والقضاء على الفقر. وتحد خدمة الديون بشدة من قدرة كثير من البلدان النامية، وكذلك البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، على النهوض بالتنمية الاجتماعية وتوفير الخدمات الأساسية من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ومن هذا المنطلق، أحاطت اللجنة علماً بتقرير الخبير المستقل الذي ألقى الضوء على عدد قليل مما يسمى "الحالات الناجحة" وبالنتيجة التي خلص إليها ومؤداها أن ضعف قدرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون على تحمل أعباء الديون لا يزال يشكل عائقاً كبيراً أمام القضاء على الفقر في تلك البلدان ويضرّ بالبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وطلبت اللجنة من الخبير المستقل أن يولي اهتماماً خاصاً في تقاريره التحليلية المقبلة لآثار عبء الدين الخارجي والسياسات المنتهجة لمواجهتها على قدرة حكومات البلدان النامية على اعتماد سياسات وبرامج من أجل ضمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأن يقدم توصيات بما يمكن اتخاذه من تدابير وإجراءات للتخفيف من حدة هذه الآثار، ولا سيما في البلدان المثقلة بالديون وأشدّ البلدان فقراً.

وقد سعى الخبير المستقل بالتالي، في هذا التقرير، إلى تقديم تحليل يتناول التقدم المحرز في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي يُنظر إليها إجمالاً وعلى نطاق واسع على أنها سبيل لتحمل عبء الديون، وتحقيق النمو الاقتصادي، ورصد الموارد لأغراض الإنفاق الاجتماعي بقصد الحد من الفقر. وقد سعى الخبير المستقل أيضاً، لدى القيام بذلك، إلى تبيّن استجابة الدول والمؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص للدعوة التي وجهتها اللجنة إلى المجتمع الدولي عموماً، وإلى الدول والمؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص تحديداً في الفقرات ٦ و٧ و٨ و١٥ من قرارها ٢٠٠٣/٢١.

ثم إن المقرر الخاص، إذ يلاحظ التقدم المحرز في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ولا سيما ارتباطها الواضح بأهداف الحد من الفقر، يشير إلى خطر اعتبار هذه المبادرة غاية في حد ذاتها لا وسيلة لتحقيق أهداف الحد من الفقر. وهو يرى أن من الحكمة الاعتراف بأن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون هي أداة محدودة توفر لهذه البلدان انطلاقة جديدة في جهودها الإنمائية الشاملة. ولكي تسهم المبادرة بفعالية في تأمين التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فلا بد من اتخاذ إجراءات وتدابير إنمائية أخرى متضافرة من قبل البلدان المتضررة والمجتمع الدولي ككل.

ويركز الخبير المستقل على أهمية بناء القدرات في البلدان المثقلة بالديون والفقيرة بغية تعزيز العمليات المتصلة بالميزانيات الوطنية نظراً لما يؤدي إليه ذلك من زيادة فعالية مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والموارد المتاحة بفضل مبادرات أخرى. ويجب إدراج الاعتبارات المتعلقة بمبادئ حقوق الإنسان، مثل مبادئ عدم التمييز والمساواة والمشاركة، في جميع مراحل عمليات وضع الميزانية العامة وإقرارها ورصدها. ولتحقيق هذا الهدف، يوصي الخبير المستقل، بصفة خاصة، بتعزيز قدرات الهيئات التشريعية، المسؤولة بموجب الدستور عن مراقبة الميزانية ورصدها، وإذكاء وعي هذه الهيئات بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما ينبغي إيلاء الاعتبار للدور الذي يمكن أن تؤديه مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في رصد أداء الإنفاق العام وتنفيذ مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وورقات استراتيجية الحد من الفقر وغيرهما من المبادرات للتأكد من إسهامها في تأمين التمتع بحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثم إن الخبير الخاص، وهو يتوسع في تحليل آثار سياسات التكيف الهيكلي والدين الخارجي على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يشير إلى ضرورة بحث الروابط القائمة بين هذه القضايا وغيرها من القضايا مثل التجارة المتعددة الأطراف والمبادرات العالمية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، بما فيها تلك المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، لأن هذه القضايا أضحت تتداخل على نحو متزايد في ظل البيئة الدولية الراهنة. ويوفر توافق الآراء الذي حصل في المؤتمر الدولي لتمويل التنمية الذي عقد في مونتيري في آذار/مارس ٢٠٠٢ (انظر A/CONF.198/11) إطاراً مفيداً لمعالجة الروابط الموجودة بين قضايا الديون والتكيف الهيكلي والتجارة والقضايا الأخرى التي يسلط هذا التقرير الضوء عليها. ويقترح الخبير المستقل بأن تسهم اللجنة في هذه العملية باسترعاء الانتباه إلى ما تحدثه سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية من آثار على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١ - ٦	٥
أولاً- التقدم المحرز في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون	٧ - ٢١	٦
ألف- استعراض حديث لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.....	٧ - ١٥	٦
باء - مساهمة مبادرة البلدان المثقلة بالديون في إعمال الحقوق الاقتصاديـــة والاجتماعية والثقافية	١٦-٢١	٨
ثانياً- إدراج حقوق الإنسان في عملية وضع الميزانية.....	٢٢-٢٧	١٠
ثالثاً- الروابط بقضايا أخرى	٢٨-٥٢	١٢
ألف- التجارة	٢٨-٣٠	١٢
باء - فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز.....	٣١-٣٤	١٢
رابعاً- استنتاجات وتوصيات.....	٣٥-٣٦	١٤

مقدمة

١- قـــررت اللجنة، في قرارها ٢٠٠٣/٢١، تمديد ولاية الخبير المستقل المعني بآثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لمـــدة ثلاثة أعوام وطلبت منه أن يقدم إليها تقريراً تحليلياً سنوياً بشأن تنفيذ هذا القرار، مع إيلاء اهتمام خاص لآثـــار عـــبء الديـــن الخارجي والسياسات المنتهجة لمواجهتها على قدرة حكومات البلدان النامية على اعتماد سياسات وبرامج من أجل ضمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأن يقدم توصيات بما يمكن اتخاذه من تدابير وإجراءات للتخفيف من حدة هذه الآثار، ولا سيما في البلدان المثقلة بالديون وأشدّ البلدان فقراً.

٢- وعملاً بذلك القرار، ووفقاً لقرار اللجنة ٢٠٠٠/٨٢ الذي نص أصلاً على إنشاء هذه الولاية، يقدم الخبير المستقل هذا التقرير والإضافة الملحقة به لكي تنظر فيهما اللجنة. وهو يعرض في هذه المقدمة نبذة عن الأنشطة التي قـــام بها منذ تقديم التقرير الأخير، بما في ذلك موجز للنهج الذي انتهجه في هذا التقرير والذي سينتهجه في عمله المقبل.

٣- وقد قام الخبير المستقل ببعثة إلى أوغندا في الفترة من ٢٦ إلى ٣٠ أيار/مايو ٢٠٠٣، ويرد التقرير الخاص بها في إضافة ملحقة بهذا التقرير (E/CN.4/2004/47/Add.1). ويود الخبير المستقل أن يشكر حكومة أوغندا على دعوتهـــا وتعاونها على إنجاز هذه البعثة، كما يشكر وكالات الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمنظمات غير الحكومية العاملة في أوغندا على ما قدمته من معلومات ورؤى قيمة.

٤- واستمر الخبير المستقل، تنفيذاً لولايته، في التحاور وتبادل وجهات النظر مع أهم المؤسسات المالية الدولية المعنية بالموضوع. ولبلوغ ذلك الهدف، قام ببعثة إلى واشنطن العاصمة في ٢٤ و٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ مـــن أجـــل التشاور مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. كما التقى إدارة مكتب تمويل التنمية التابع لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة في نيويورك في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ بُعيد بعثته إلى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وقد كانت المناقشات التي جرت مع كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وكذلك مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، غنية بالمعلومات ومفيدة. ويعتزم الخبير المستقل، بناء على ذلك، الاستمرار في تبادل الآراء المفيد هذا سنوياً، أو حسبما تقتضيه الحال، بغية إطلاع اللجنة في تقاريره السنوية على أحدث المعلومات عن المبادرات الجديدة طبقاً لما تمليه ولايته.

٥- وقد استعرض الخبير المستقل، في تقريره الأول إلى اللجنة (E/CN.4/2003/10)، أثر مبادرات السياسات العامـــة الرئيســـية الحالية للمؤسسات المالية الدولية، ألا وهي ورقات استراتيجية الحد من الفقر ومبادرة البلدان الفقـــيرة المـــثقلة بالديون. كما قدم دراسة حالة بشأن بوليفيا استناداً إلى بعثته إلى هذا البلد في عام ٢٠٠٢ التي خلصت عموماً إلى أن هشاشة قدرة البلدان المعنية بالموضوع على تحمل أعباء الديون قد أضعفت فيما يبدو أهمية أو اســـتدامة الأثـــر الإيجـــابي المتصـــور على الفقر وذلك بالرغم من الجهود المبذولة من قبل المؤسسات الدولية والحكومات الوطنية وما سُجّل من تجارب ناجحة قليلة ومؤقتة.

٦- ويستعرض الخبير المستقل في الفرع الأول من هذا التقرير التقدم الذي أحرز مؤخراً، من منظور ولايته، في تنفيذ مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ثم يحاول في الفرع الثاني بحث كيفية ارتباط عمليات الميزنة الوطنية بإعمال جميع حقوق الإنسان ككل، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهو يشير في الفرع الثالث إلى ضرورة الأخذ بنهج أوسع لتحليل آثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع بحقوق الإنسان، وذلك بالنظر إلى ترابط سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات التجارية والسياسات الإنمائية في ظل المحيط المعولَم. وينتهي التقرير بتوصيات موجهة إلى الدول والمؤسسات المالية الدولية وغيرها من أصحاب المصلحة.

أولاً - التقدم المحرز في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

ألف - استعراض حديث لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

٧- إن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، التي أُطلقت في الأصل في الاجتماع السنوي للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي في عام ١٩٩٦ ثم أُدخلت عليها تحسينات لاحقاً في عام ١٩٩٩، كانت نقطة تحول كبيرة في الشراكة العالمية لمعالجة إحدى أخطر المشاكل في العالم النامي: القدرة على تحمل الديون. ويتمثل هدف المبادرة، بصيغتها المعدلة في عام ١٩٩٩، في ضمان تخفيض أعباء الديون تخفيضاً كبيراً وواسع النطاق وسريعاً وأن يرتبط ذلك بالحد من الفقر ارتباطاً وثيقاً. ثم إن بعض اجتماعات القمة والمؤتمرات الدولية التي عقدت مؤخراً، ابتداء من مؤتمر قمة الألفية وانتهاء بمؤتمري مونتيري وجوهانسبرغ، قد أكدت مجدداً أهمية تضافر جهود البلدان النامية المنخفضة الدخل والمثقلة بالديون والدعم المنسق من جانب المجتمع الدولي، وأهمية مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بالنسبة لبلوغ هذه الغاية.

٨- ويتوقع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أن يبدأ في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ انخفاض رصيد الديون في ٢٧ بلداً من البلدان التي وصلت إلى "طور اتخاذ القرار" بحلول تموز/يوليه ٢٠٠٣ بنسبة الثلثين تقريباً بعد أن تبلغ "أطوار الإتمام" الخاصة بها. وهذا يعني أن ذلك الرصيد سينخفض من نحو ٧٧ مليار دولار أمريكي (بالقيمة الصافية الراهنة) قبل تنفيذ التدابير التقليدية لتخفيف عبء الدين، إلى ٣٢ مليار دولار بعد التنفيذ الكامل لمبادرة تخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بل حتى إلى ٢٦ مليار دولار إذا نُفذت وعود التخفيف الإضافي لعبء الدين على الصعيد الثنائي التي قطعها العديد من الدائنين. فمتى دفعت هذه المبالغ المتوقعة بالكامل، فإن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ستعود بنفع عميم على هذه البلدان المنخفضة الدخل المثقلة بالدين، وإلا فإن مشكلة الدين ستستفحل. وقد سبق أن أبلغ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بأن النفقات المتعلقة بالحد من الفقر في هذه البلدان قد ارتفعت ارتفاعاً شديداً وبلغت نحو أربعة أضعاف المبالغ المدفوعة مقابل خدمة الدين في عام ٢٠٠٢[(١)].

٩- ولكي يكون البلد المثقل بالديون الذي لا تقل قيمة دينه الحالي عن ١٥٠ في المائة من قيمة صادراته مؤهلاً لتخفيف دينه في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فيجب أن يفي بنوعين مما يسمى "معايير الأداء". فأما المعيار الأول فهو تحقيق أداء جيد لمدة ثلاث سنوات من إصلاحات السياسة العامة والإصلاحات الهيكلية المتواصلة واستقرار الاقتصاد الكلي، وعلى البلد إثبات ذلك قبل أن يصل إلى "طور اتخاذ القرار" حيث يبت صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في أهلية البلد. وأما الطور الثاني فهو "طور الإتمام" حيث يقدم جميع الدائنين المشاركين

المساعدة المحددة في طور اتخاذ القرار. ولبلوغ "طور الإتمام"، تشترط المبادرة ثلاثة أنواع من الشروط، التي يطلق عليها "شروط بدء طور الإتمام"، ألا وهي: (أ) تَوفر ورقات استراتيجية الحد من الفقر تكون مبنية على المشاركة ومرتبطة بالمبادرة وقائمة منذ فترة لا يقل عن سنة؛ (ب) الاستمرار في مسار الاصلاحات الهيكلية وبرامج تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وإصلاحه؛ (ج) برامج الإصلاح الهيكلي في إطار مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو الذي أنشأه صندوق النقد الدولي.

١٠- وقد خلص استعراض لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أجرته مؤخراً إدارة تقييم العمليات التابعة للبنك الدولي[٢] إلى أن المبادرة تؤثر تأثيراً بالغاً في تخفيض عبء الدين المفرط الذي يثقل كاهل البلدان المؤهلة. بيد أن الاستعراض لاحظ أن المبادرة تشكل أداة محدودة وتنطوي على خطر قطع وعود لا تستطيع الوفاء بها. وبالتالي، فقد أوصى الاستعراض بأن البنك الدولي يُحسن صنعاً إذا ما هو عمل، في جملة أمور، على توضيح أغراض المبادرة وأهدافها وركز على النمو الذي يفيد الفقراء وعلى تحقيق توازن أفضل بين الأولويات الإنمائية أكثر من تركيزه الحالي على الإنفاق الاجتماعي. ويعمل البنك الدولي حالياً على استعراض هذه التوصيات وتنفيذها عند الاقتضاء.

١١- وتجدر الإشارة إلى أن ما يتوقعه الناس من الفعالية المتصورة بمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، توقعاً يستند أساساً إلى توكيدات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، قد تزايد إلى حد جعل الكثيرين يعتقدون أن المبادرة ستوفر مخرجاً دائماً لإعادة جدولة الدين وتُعزز النمو وتتيح الموارد للإنفاق الاجتماعي مما يؤدي إلى الحد من الفقر. ويعترف العديد من المسؤولين الحكوميين وأصحاب المصلحة من البلدان المدينة بأن التأهل للمساعدة في إطار المبادرة هو الدافع الرئيسي لإعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وفي حين أن الكثيرين ينسبون إلى المبادرة الفضل في جعل مسألة الحد من الفقر موضع تركيز أكبر، فإن ثمة خطراً في اعتبار المبادرة غاية في حد ذاتها لا وسيلة لتحقيق أهداف الحد من الفقر، ذلك لأن المبادرة في جوهرها أداة محدودة تتيح للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون انطلاقة جديدة في جهودها الإنمائية ككل. ولا بد من أن تعزز البلدان المتضررة والمجتمع الدولي ككل، في إطار جهود متضافرة، تدعيم المبادرة بإجراءات وتدابير إنمائية أخرى.

١٢- وفي هذا السياق، يسلط الاستعراض الذي أجرته إدارة تقييم العمليات الضوء على العديد من وجهات النظر المتعلقة بالطابع المحدود لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وبالجهود المتضافرة التي تطالب بها الحكومات المدينة والمجتمع الدولي بغية تمكين هذه البلدان من أن تنمو وتخفيف التكاليف الاجتماعية المترتبة على التكيف الذي قد يؤثر على إعمال حقوق الإنسان لشعوب هذه البلدان.

١٣- ويتفق الخبير المستقل مع مضمون استعراض إدارة تقييم العمليات ومؤداه أن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون هي أداة مفيدة لكنها محدودة وينبغي النظر إليها في إطار الحاجة إلى التزام واسع النطاق من قبل كل من البلدان المدينة والمجتمع الدولي باعتماد نهج شامل إزاء تمويل التنمية. ولكي تتمكن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون من تحمل عبء الديون وتحقيق النمو وبلوغ أهداف الحد من الفقر، من الواضح أن تخفيف عبء الديون في إطار المبادرة لا يكفي. فلا بد إذن من تحويل موارد إضافية في شكل منح وقروض تساهلية بغية ضمان قدرة تلك البلدان على تحمل عبء الدين والخروج منه بصورة دائمة. وبتعبير آخر، فإن مدى تحقيق هذه الأهداف في الواقع يتوقف إلى حد كبير على ما إذا كان تخفيف عبء الديون في إطار المبادرة هو مجرد عنصر إضافي إلى المساعدة الإنمائية الرسمية الحالية وما إذا كان المانحون لن يخفضوا المساعدات الأخرى مقابل إلغاء الدين. وعلى العكس من

ذلك، فإن الأدلة على التحويل الصافي للموارد إلى البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد بينت حتى الآن وجود اتجاه تنازلي[٣].

١٤- ومع تقلص حجم الموارد الإجمالية الواردة، فإن من الواضح أن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، على الرغم من الفرصة التي تتيحها المبادرة واعتماد سياسات رشيدة لا بد منها للوصول إلى طور اتخاذ القرار وطور الإتمام، ستواجه صعوبات ليس في زيادة الإنفاق العام في القطاعات الاجتماعية فحسب، بل أيضاً التخفيف من الآثار السلبية على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نتيجة لاستمرار برامج التكيف الهيكلي التي تطبقها هذه البلدان كشرط لتخفيف أعباء ديونها.

١٥- ثم إن النظر على الصعيد العالمي إلى توزيع المساعدة الإنمائية الرسمية على البلدان يعطي بعداً آخر لقضية زيادة الموارد المخصصة لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. فإذا لم تموَّل المبادرة المعزَّزة بزيادة إجمالية في المساعدة الإنمائية الرسمية على الصعيد العالمي، فإن أثرها الرئيسي سوف يقتصر على إعادة توزيع المساعدة على البلدان الفقيرة[٤]. وعندما يستقر الحجم الكلي لموارد المساعدة الإنمائية الرسمية، فإن تخصيص المزيد من الموارد لدعم مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون يعني تقلص الموارد المتاحة للبلدان الأخرى. وبالفعل، فإن التدفقات الصافية للمساعدة الإنمائية الرسمية للبلدان النامية لم تزد، بعد أن بلغت ذروتها في عام ١٩٩٨[٥]. ومن التطورات الإيجابية في هذا الصدد النهج الجديد الذي اعتمده نادي باريس في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ في مجال إعادة هيكلة ديون البلدان غير المشمولة بمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. فهذا النهج المسمى "نهج إيفيان" ينطوي على استجابة تتلاءم مع الوضع المالي الخاص بكل بلد بدلاً من تطبيق شروط موحدة على جميع المقترضين بصرف النظر عن التوقعات المتعلقة بقدرتهم على تحمل عبء الدين.

باء - مساهمة مبادرة البلدان المثقلة بالديون في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

١٦- هل ساهمت مبادرة تخفيف أعباء البلدان المثقلة بالديون، مع ارتباطها المعلن عنه صراحة بأهداف الحد من الفقر، في الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟ لقد أفاد صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، في التقرير المرحلي لعام ٢٠٠٢ بشأن تنفيذ مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون[٦]، بالنسبة لـ ٢٦ بلداً من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت طور اتخاذ القرار، أن الإنفاق الاجتماعي في هذه البلدان ما برح يتزايد ومن المتوقع أن يستمر في التزايد. ففي عام ٢٠٠٢، كانت نسبة الإنفاق الاجتماعي في هذه البلدان تبلغ ٤٩ في المائة من الإيرادات الحكومية. وفي حين أن هذا يبشر بالخير بالنسبة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن من الضروري إجراء المزيد من الدراسات لتحديد أثر ونوعية زيادة الإنفاق. وفي هذا المضمار، يود الخبير المستقل أن يبدي عدة ملاحظات بشأن تقويم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للتقدم المحرز في تنفيذ المبادرة.

١٧- وفي حين أن المبادرة تسعى صراحة إلى ربط تخفيف عبء الدين بالحد من الفقر، فإن المعايير الحالية لقياس أثرها لا ترتبط ارتباطاً كاملاً بجميع مؤشرات الفقر الرئيسية. ويعول البنك الدولي، لدى قياسه الإنفاق الاجتماعي، أكثر ما يعول على الإنفاق في قطاعي التعليم والصحة اللذين يعترف الجميع بأنهما عنصران أساسيان

في أي استراتيجية للحد من الفقر، لكن يبدو أنهما لا يسترعيان ولا يوليان الاهتمام بما يتلاءم وأهمية الجوانب المتعددة الأبعاد للفقر وعدم قابلية حقوق الإنسان للتجزؤ. كما أن البلدان التي تسعى إلى مساعدة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تركز باستمرار هي أيضاً أكثر ما تركز على قطاعي التعليم والصحة بوصفهما أولويتين، وتنزع إلى إعطاء وزن أقل للقطاعات الأخرى مثل الحكم والخدمات العامة. ومن المفيد ملاحظة أن استعراض إدارة تقييم العمليات قد خلص، بالاستناد إلى استعراض ١٣ بلداً من البلدان التي بلغت طور اتخاذ القرار[٧]، إلى أن ٤٩ في المائة من الموارد تخصص للتعليم والصحة، في حين أن ٤ في المائة فقط تركز على الحكم. وهذا التفسير المحدود للفقر ربما أدى إلى اختلال غير مقصود في جهود التنمية بين القطاعات وبين ضرورة تمكين الأفراد والمؤسسات.

١٨- وقد تكون زيادة الموارد المخصصة والإنفاق شرطاً لازماً لكنه ليس كافياً لإعمال حقوق الإنسان. ولنأخذ حالة أوغندا حيث قررت الحكومة أن تجعل من تعميم التعليم الابتدائي حقيقة واقعة فخطت خطوة جذرية بإلغاء جميع الرسوم المدرسية. وقد ترتب على ذلك نتيجتان مهمتان. الأولى أنه حدث تغير شامل في طريقة تفكير الأسر الفقيرة التي أصبحت ترى أن تعليم أبنائها ليس مجرد امتياز وإنما هو حق لهم. فقد ارتفعت نسبة الالتحاق بالمدارس لما رأى الآباء أن أسراً أخرى في القرى ترسل أبناءها إلى المدرسة. والنتيجة الثانية هي أن ميزانية الحكومة وإنفاقها على قطاع التعليم ارتفعا ارتفاعاً حاداً، وإن كان ذلك يعزى إلى دعم المانحين والبنك الدولي، لمواجهة الزيادة في نسبة الالتحاق بالمدارس. فقد تضاعف الإنفاق الحكومي على التعليم الابتدائي في الميزانية المخصصة لقطاع التعليم مع تضاعف نسبة الالتحاق بالمدارس. بيد أنه سرعان ما اتضح أنه لا بد من أن تتزامن الزيادة في الميزانية المرصودة مع زيادة قدرة الحكومة على جميع المستويات بغية ضمان استعمالها الفعال. ذلك لأن عجز الحكومة عن زيادة عدد المدرسين والقطاعات الدراسية والكتب المدرسية بالتناسب مع أعداد الملتحقين بالمدارس قد أضرّ بالنوعية خلال المرحلة الأولى من برنامج تعميم التعليم الابتدائي في أوغندا.

١٩- ويشدد النهج القائم على حقوق الإنسان في مجال الحد من الفقر على محاسبة المؤسسات التي تتحمل مسؤولية إعمال الحقوق التي تعود إلى الأفراد. ويتحدد الأثر الذي تحدثه مبادرات التخفيف من عبء الدين ليس على أساس حجم الموارد التي تتيحها تلك المؤسسات فحسب وإنما أيضاً بالاستناد إلى طريقة مساهمتها في مجمل النتائج التي تأتي بها التنمية وإعمال حقوق الإنسان المتصلة بها، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولا بد من أن تركز الاستعراضات المقبلة على نوعية وأثر زيادة الميزانية المرصودة المتأتية من تخفيف عبء الدين عن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بغية التأكد من أن موارد هذه البلدان قد وظفت التوظيف الأمثل بحيث تسهم في تحسين كفاءة واستمرار المؤسسات المسؤولة عن إعمال جميع حقوق الإنسان.

٢٠- كما يلاحظ الخبير المستقل، بخيبة أمل، التأخر في إيصال عدد أكبر من البلدان إلى "طور الإتمام" في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ويعزى هذا التأخر أساساً إلى المشكلة التي تواجهها بعض البلدان في الاستمرار في تنفيذ برامجها لإصلاح الاقتصاد الكلي وهيكلته في إطار متطلبات صندوق النقد الدولي. وقد أبلغت بعض البلدان أيضاً بأن العملية القائمة على المشاركة في إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر قد استغرقت وقتاً أطول مما كان متوقعاً. ويلاحظ تقرير الأمين العام الذي صدر مؤخراً بشأن تنفيذ توافق آراء مونتيري (A/58/216، الفقرتان ١٢٨-١٢٩) أن بعض أوجه خيبة الأمل في هذه السياسات المحلية هي انعكاس لضعف الاقتصاد الدولي في السنوات القليلة الماضية والاتجاهات التجارية المخيبة للأمل.

٢١- ويشدد توافق آراء مونتيري على الحاجة إلى التنفيذ السريع والفعال والكامل لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وإذا كان الكثير قد أنجز في إطار هذه المبادرة، فإن من الواضح أنه لا تزال هناك حاجة إلى المزيد من الدعم لتمويل الصندوق الاستئماني للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون تمويلاً كاملاً، كما أن الحاجة تدعو إلى توجيه المزيد من الاهتمام لتوضيح أهداف المبادرة وغايتها، وكذلك رصد نوعية أثرها، بغية تقويم مدى أهمية المبادرة وإسهامها في إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي الوقت ذاته، من الأساسي أيضاً الاعتراف بأن تخفيف عبء الدين لن يوفر في حد ذاته موارد كافية لبلوغ الأهداف الأكبر الواردة في إعلان الألفية، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية وحقوق الإنسان. وينبغي إيلاء اهتمام مشترك، على النحو المنصوص عليه في إعلان الحق في التنمية المعتمد في عام ١٩٨٦ وتوافق آراء مونتيري المعتمد في عام ٢٠٠٢، للتفاعل بين إصلاح الاقتصاد الكلي والإصلاح الهيكلي، والدين الخارجي، والأداء التجاري، والحكم والقدرات المؤسسية، وكلها عوامل تتضافر فتؤثر في الجهود المبذولة في سبيل الحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثانياً - إدراج حقوق الإنسان في عملية وضع الميزانية

٢٢- تعتبر الميزانية الوطنية الأساس في وضع السياسة العامة وتنفيذها على الصعيد القطري. كما تجسد الميزانية الوطنية مركز البلد الاقتصادي ولا تتأثر بالوفورات والإيرادات المحلية فحسب، بل أيضاً بحصائل الصادرات ومستوى الدين الخارجي والشروط المتصلة بالاتفاقات مع المؤسسات المالية الدولية، بما فيها برامج التكيف الهيكلي وما شابهها من برامج. وقدرة البلد على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تدريجياً تتوقف إلى حد كبير على تمكنه من وضع ميزانية مناسبة تقوم على سياسة رشيدة ومشاركة صحيحة، وضمان استعمال هذه الميزانية بفعالية وكفاءة.

٢٣- فمن المهم والضروري بالتالي إدراج اعتبارات مبادئ حقوق الإنسان، مثل عدم التمييز والمساواة والمشاركة، في جميع مراحل الميزانية العامة التي تتمثل عادة في الصياغة والمراجعة التشريعية والتنفيذ والتدقيق. وينبغي للفرع التنفيذي في الحكومة، لدى وضع الميزانية، أن يضمن المشاركة الفعالة لأصحاب المصلحة والدوائر الانتخابية في ترتيب الأولويات عن طريق عمليات استشارية موسعة. ويعتبر إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر على أساس المشاركة خطوة صحيحة في هذا الاتجاه، وإن كان بالإمكان إقامة روابط أوضح بما ينطوي عليه الفقر من أبعاد تتعلق بحقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٤- ويجب إيلاء الاهتمام ذاته لقدرة السلطة التشريعية على أداء دورها الدستوري المتمثل في مراقبة الميزانية بفعالية. ومن المشجع ملاحظة أن السلطة التشريعية في العديد من البلدان النامية بدأت تقوم بدور أكثر فعالية في مجال الميزنة، وهناك دعم متزايد من البنك الدولي والمانحين الثنائيين لتعزيز شفافية عملية وضع الميزانية ومشاركة السلطة التشريعية في مراجعتها. وكما يبين تقرير البعثة إلى أوغندا (E/CN.4/2004/47/Add.1)، فإن الاتجاه السائد بين المانحين نحو تقديم المزيد من الدعم للميزانية بدلاً من تقديم المساعدة على أساس المشاريع ينبغي أن يمكن السلطة التشريعية من أداء دورها الرقابي للتأكد من أن الموارد الإجمالية، المحلية منها والخارجية، توزع وفقاً لأولويات المواطنين. وينبغي أن يسمح إدراج المساعدة الخارجية في إطار الميزانية الوطنية بزيادة إمكانية التنبؤ بهذه الموارد وامتلاك زمام الأمور في استخدامها على الصعيد المحلي.

٢٥- وفي عالم اليوم الذي لا يفتأ يتعولم، لا يمكن النظر إلى قضايا التنمية والمالية والتجارة على أنها قضايا مستقلة أو منفصلة عن بعضها البعض، ذلك لأنها أصبحت تتداخل باستمرار على جميع المستويات، مما يؤثر في قدرة الحكومات على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمواطنيها إعمالاً تدريجياً. ويجب إدراج المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ضمن الجهود القطرية في مجال التنمية الشاملة، التي تنظر إلى السياسات النقدية والضريبية والتجارية نظرة كلية. وقد أشار الخبير المستقل المعني بالحق في التنمية في عام ٢٠٠١ إلى أن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يعني زيادة توافر الموارد، والتخصيص المناسب للموارد القائمة، بحيث يتعزز إعمال أي حق من الحقوق دون الانتقاص من التمتع بالحقوق الأخرى. ويجب النظر بالتالي إلى أثر سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذا السياق وتحديد ذلك الأثر بالاستناد إلى كيفية تأثُّر توافر الموارد والتخصيص المناسب للموارد القائمة بتلك السياسات، وبالكيفية التي تراعي بها الجهود المبذولة حالياً للتخفيف من تلك الآثار، وتساهم بها في إيجاد بيئة لإعمال تلك الحقوق.

٢٦- ويعترف توافق آراء مونتيري، الذي نشأ من المؤتمر الدولي لتمويل التنمية المنعقد في عام ٢٠٠٢، اعترافاً صريحاً بأن المسؤولية الرئيسية عن تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل بلد تقع على عاتق البلد المعني ذاته، وأنه لا يمكن إيفاء دور السياسات الوطنية والاستراتيجيات الإنمائية حقه من التركيز. كما يشدد على ضرورة دعم الجهود الإنمائية الوطنية بإيجاد بيئة اقتصادية دولية مواتية، وعلى أن السلم والأمن أساسيان في التنمية المستدامة. كما أن هذا التوافق الناشئ على أهمية الشراكة العالمية من أجل التنمية قد دعا أيضاً إلى إصلاح الطريقة التي يقدم بها المانحون المتعددو الأطراف والثنائيون المساعدة الإنمائية، وذلك في سبيل تقديم المزيد من الدعم إلى المبادرات القطرية وامتلاك البلدان المعنية زمام الأمور على الصعيد المحلي.

٢٧- ثم إن نوعية وأثر الإنفاق العام، كما تم بيانه في الفرع السابق من هذا التقرير، يكتسيان أهمية حاسمة في تحديد مدى صلاحية المبادرات المعتمدة للتصدي للآثار السلبية لسياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومع ذلك، يجب بذل المزيد من الجهود، كما توضحه الاستنتاجات التي خلص إليها استعراض إدارة تقييم العمليات لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لتعزيز قدرات المؤسسات الوطنية على إدارة الإنفاق العام ورصده واستعراضه. ويرى الخبير المستقل أن إدراج اعتبارات حقوق الإنسان ضمن تلك العمليات يمكن أن يساعد في جعلها تتسم بقدر أكبر من الانفتاح والمشاركة والشفافية والفعالية. ومما يشهد على هذه الإمكانية أمثلة الميزنة القائمة على المشاركة المجتمعية في أمريكا اللاتينية أو وضع الميزانيات التي تراعي الفروق بين الجنسين في العديد من أنحاء العالم. ثم إن التحول العام نحو امتلاك زمام الأمور على الصعيد القطري والشراكة العالمية، كما يشير توافق آراء مونتيري ومبادرة ورقات استراتيجية الحد من الفقر ومبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يوفر فرصة كبيرة لم يُستفد منها بعد لكي تُدرج حقوق الإنسان في صُلب عمليات الميزنة الوطنية.

ثالثاً – الروابط بقضايا أخرى

ألف – التجارة

٢٨- استمر حجم التجارة العالمي، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، في النمو خلال العقد المنصرم رغم التباطؤ الاقتصادي الذي يُسجّل مؤخراً، وذلك نتيجة لتحرير التجارة المتعدد الأطراف وتطبيق برامج التكيف الهيكلي التي أدت في كثير من الأحيان إلى التعجيل في الإصلاحات في البلدان النامية وفتح أسواقها وخدماتها المالية وغيرها من الخدمات. بيد أن استمرار الحواجز التي تعترض دخول صادرات العديد من البلدان النامية إلى أسواق البلدان المتقدمة يَحُد كثيراً من إمكانيات تحسُّن موازين المدفوعات واستقرار الاقتصاد الكلي فيها، مما يقيد فرص تنميتها وقدرتها على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالاً تدريجياً. ويعَد فشل المؤتمر الوزاري لمنظمة التجارة العالمية الذي عقد في كانكون في التوصل إلى اتفاق بشأن المفاوضات الحالية للمنظمة نكسة رئيسية مُني بها العمل المتعدد الأطراف، مما قد يؤثر في حقوق الإنسان بقدر ما يؤثر في التجارة. ومن شأن مراعاة مصالح واهتمامات البلدان النامية بصفة فعالة ومجدية في النظام التجاري المتعدد الأطراف أن يسهم، في الأجل الطويل، في ضمان تمتع مواطني هذه البلدان بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٩- ويود الخبير المستقل أن يكرر وجهة النظر التي تحظى بتأييد واسع والتي تبناها توافق آراء مونتيري ومفادها أن تعزيز إمكانيات وصول صادرات البلدان النامية إلى جميع الأسواق على نحو يمكن التنبؤ به، والحد من تقلب أسواق السلع الأساسية، هما من العوامل الحاسمة في استمرار نمو البلدان النامية وقدرتها على تحمل عبء الدين. وفي إطار برامج التكيف الهيكلي التي وضعها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، خفضت البلدان النامية من جانب واحد حواجزها التعريفية وغير التعريفية قبل عقد اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن الزراعة، بينما حافظت البلدان المتقدمة على مستويات عالية من الحماية لأسواقها. وهذا الوضع لم يسهم فقط في تآكل مركز البلدان النامية التفاوضي بشكل كبير في الجولات الجديدة من المفاوضات المتعددة الأطراف، بل إنه كثيراً ما سمح أيضاً للمواد الغذائية الرخيصة المستوردة من البلدان المتقدمة بأن تزيح المنتجات المحلية وتقضي على أسباب الرزق المحلية، مما يؤثر سلباً على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٨].

٣٠- ورغم أن هذه القضايا تتجاوز إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو غيرها من مبادرات التخفيف من أعباء الديون، فإنها تؤثر مع ذلك تأثيراً عميقاً في تنفيذ مثل هذه المبادرات وفي إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالاً تدريجياً. وفي هذا الصدد، سيتابع الخبير المستقل عن كثب التطورات والمبادرات الجديدة التي تسعى إلى معالجة قضايا الديون من منظور شامل، وبخاصة متابعة المؤتمر الدولي لتمويل التنمية واجتماعات المجلس الاقتصادي والاجتماعي الرفيعة المستوى مع مؤسسات بريتون وودز. وهو يأمل أن يوجه اهتمام هذه الجهات وغيرها من الهيئات، من منظور ولايته، إلى أهمية حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

باء – فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

٣١- يقدر عدد المصابين اليوم بفيروس نقص المناعة البشرية بأكثر من ٤٥ مليون شخص، ٩٥ في المائة منهم في البلدان النامية. وفي عام ٢٠٠٢، ازداد عدد المصابين بالفيروس بنحو ٥ ملايين شخص. وقد أصابت الأزمة بشدة

وبوجه خاص البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والعديد منها توجد في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ففي عام ٢٠٠٢، كان عدد الأشخاص الذين أصيبوا بالفيروس في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى يقدر بنحو ٣,٥ ملايين.

٣٢- وهناك عدة روابط بين أزمة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز على الصعيد العالمي وقدرة الدول على التغلب على عبء الدين الذي يصعب تحمله وإدارة برامج التكيف الهيكلي في الوقت الذي تركّز فيه على خدمة الفقراء للحد من الآثار السلبية على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وعلى صعيد الاقتصاد الكلي، يؤثر فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز مباشرة على إنتاجية البلد للحفاظ على النمو الضروري لإدارة الدين إدارة مستدامة وتنفيذ برامج التكيف الهيكلي. وتدل تقديرات البنك الدولي على أن النمو بالنسبة للفرد الواحد في نصف البلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى ينخفض بنسبة تتراوح بين ٠,٥ في المائة و١,٢ في المائة سنوياً كنتيجة مباشرة للإيدز. كما أن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز يؤثر مباشرة في حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية بعينها نتيجة تحميل نُظم توفير الخدمات الصحية الأساسية أكثر من طاقتها، وإعاقة تطور التعليم كنتيجة لوفاة المدرّسين مما أدى إلى إغلاق المدارس. والوصم والتمييز المقترنان بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز لا يمسّان حقوق الإنسان للمصابين بذلك المرض وحدهم، بل إنهما يمسّان أيضاً حقوق أفراد أُسرهم ومجتمعاتهم المحلية.

٣٣- وتمهيداً للدورة الاستثنائية التي عقدتها الجمعية العامة بشأن فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز في الفترة من ٢٥ إلى ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠١، اقترح الأمين العام إنشاء صندوق عالمي لمكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وغيره من الأمراض المعدية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، أنشئ الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا كمؤسسة مستقلة تقدم منحاً على أساس مقترحات، رهناً باستعراض تقني صارم، مع استمرار التمويل المقترن بالأداء. وحتى تموز/يوليه ٢٠٠٣، كان الصندوق العالمي قد حصل على تعهدات من ٤٠ حكومة ومن القطاع الخاص بلغت ٤,٧ مليارات دولار. وقد أقر تمويل أكثر من ٢٠٠ برنامج تبلغ تكلفتها الإجمالية ٢,١ مليار دولار، وأنفق أكثر من ١٣٠ مليون دولار حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣.

٣٤- ويرحب الخبير المستقل بإنشاء الصندوق العالمي كخطوة رئيسية في طريق مكافحة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وغيره من الأمراض المعدية. وهو يأمل أن يوفر الصندوق العالمي موارد إضافية للبلدان المتضررة على ألا تحل هذه الموارد محل أشكال المساعدة الأخرى، كما سبقت الإشارة في الفرع المتعلق بمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وفي هذا السياق، يحذّر الخبير المستقل من أن التركيز التقليدي على التحوط المالي، وبخاصة من قبل صندوق النقد الدولي، قد يقوض الغرض الذي أنشئ من أجله الصندوق العالمي في بعض البلدان التي تطبق برامج التكيف الهيكلي. فقد قيل إن الحكومة في أوغندا، على سبيل المثال، قد تردّدت تكراراً في قبول منحة من الصندوق العالمي إلا إذا قابلها تخفيض في ميزانية قطاع الصحة وذلك بسبب الحدود القصوى للإنفاق المفروضة بهدف الحدّ من الإنفاق العام كجزء من برامج التكيف الهيكلي. ويلاحظ الخبير المستقل أن مشاورات تجري بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في سياق التنسيق بين نهج مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو ونهج ورقات استراتيجية الحد من الفقر[٩]. كما يوصي بأن يعزز صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تنسيق الجهود والنُّهج بحيث يتأكدان من أن الموارد الإضافية التي تتيحها المبادرات الجديدة الرامية إلى الحد من الفقر والوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في إعلان الألفية تُستخدم الاستخدام الأمثل لضمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإعمال الكامل لحقوق الإنسان في البلدان المعنية. ومن الأساسي في هذا الصدد مراعاة عدم قابلية

حقـــوق الإنسان للتجزؤ، والاعتبارات الأوسع المتمثلة في الأولويات الإنمائية العامة بدلاً من النهج المالي الضيق، والتشديد على بناء القدرات، بما فيها في مجال إدارة الإنفاق العام.

رابعاً - استنتاجات وتوصيات

٣٥- اســـتناداً إلى الاستعراضات والتحليلات الواردة في الفروع السابقة المتعلقة بتجربة مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وتنفيذها والتقدم المحرز بشأنها، وأهمية عمليات الميزنة الوطنية بالنسبة للتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وضرورة اعتماد نهج شامل إزاء المشاكل التي تواجهها البلدان النامية من حيث الدين الخارجي والتكيف الهيكلي، يقدم الخبير المستقل التوصيات التالية:

(أ) عـــلى الـــدول أن تعزز التزاماتها ودعمها لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بغية ضمان تنفيذها الكامل وضمان أن تكون هذه الموارد إضافية إلى المساعدة الإنمائية الإجمالية؛

(ب) ينـــبغي إيـــلاء ما يلزم من اهتمام، مع مراعاة السياق الوطني والأولويات الوطنية، لتوزيع الموارد المخصصة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون توزيعاً يضمن تنمية متوازنة تؤدي إلى الإعمال الكامل لحقوق الإنسان؛

(ج) ينبغي إيلاء الاهتمام للدور الذي يمكن للمؤسسات الوطنية المعنية بحقوق الإنسان أن تقوم به لرصـــد أداء الإنفاق العام وتنفيذ مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومبادرة ورقات استراتيجية الحد من الفقـــر وغيرهـــا من المبادرات، للتأكد من أنها تسهم في التمتع بحقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(د) عـــلى الـــدول أن تعزز قدرات الأجهزة التشريعية المكلفة بمراقبة الميزانية ورصدها وإذكاء وعيها بحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(هـ) ينـــبغي لصـــندوق الـــنقد الدولي والبنك الدولي أن يعززا توثيق التعاون بينهما لضمان أن تســـتوعب البلدان المتلقية الموارد الإضافية التي تتوفر لها عن طريق مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون والصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا وغير ذلك من المبادرات الجديدة دون التأثير في البرامج الجارية.

٣٦- وقد ترغب اللجنة في تشجيع الخبير المستقل على القيام بما يلي:

(أ) متابعة استكشاف الروابط بقضايا التجارة وغيرها من القضايا، بما فيها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، لدى دراسة آثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع بحقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ب) الإسهام، عند الاقتضاء، في متابعة عملية المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، بغية توجيه النظر إلى قضية آثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ج) الـــتعاون، في إطـــار ولايته، مع المقررين والممثلين والخبراء وأعضاء الأفرقة العاملة الآخرين الـــتابعين للجنة حقوق الإنسان واللجنة الفرعية، والهيئات التعاهدية المعنية بحقوق الإنسان، على التعمق في استعراض آثار أعباء الديون الخارجية والسياسات المعتمدة لمواجهتها على قدرة حكومات البلدان النامية على اعـــتماد سياسات وبرامج لضمان التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الدور الذي يمكن أن تؤديه عملية الميزنة الوطنية في الإعمال التدريجي لتلك الحقوق.

Notes

1. International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 12 September 2003, pp. 8-9 (see www.imf.org).

2. Operations Evaluation Department (OED), World Bank, "Debt relief for the poorest: an OED review of the HIPC initiative", 31 May 2003.

3. OED, op. cit., p. 48.

4. A/55/1000, p. 21.

5. See A/58/369, table 2, p. 5.

6. International Monetary Fund and International Development Association, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative - Status of implementation", 23 September 2002, appendix, table 4, p. 99 (see www.imf.org).

7. OED, op. cit., p. 34.

8. United Nations Development Programme, *Making Global Trade Work for People*, 2003, pp. 116-117.

9. IMF, "Aligning the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Issues and Options", 25 April 2003, p. 12.

– – – – –