E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2003/10
23 October 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الدورة التاسعة والخمسون

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

تقريـــر مقدم من السيد برناردز مودهو الخبير المستقل المعني بآثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية، عملا بقرار اللجنة ٢٠٠٢/٢٩

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
خلاصة		٣
مقدمة	١ - ١٠	٤
أولاً - تخفيض الديون والتخفيف من وطأة الفقر: أوجه الغموض الناشئة عـــن تنفيذ برامج التكيف الهيكلي	١١-٥٠	٧
ألف - مؤسسات بريتون وودز	١١-٢٨	٧
باء - منظومة الأمم المتحدة والوكالات ذات الصلة	٢٩-٤١	١١
جيم - منظور مجتمع المنظمات غير الحكومية	٤٢-٥٠	١٤

(A) GE.02-15349 011102 061102

المحتويات (تابع)

	الفقـــــرات	الصفحة
ثانياً - لماذا لا يكفـــي تخفيف أعباء الديـــن وحده لإعمال بُعد حقوق الإنســـان المتعلق بالفقر: دراسة حالة عن بوليفيا	٥١-٦٨	١٧
ألف - الترتيبات المؤسسية الوطنية لمكافحة الفقر.....	٥١-٥٦	١٧
باء - إلى أي مدى يتمتع البوليفيون بالحقـــوق الاقتصادية والاجتماعيـــة والثقافية؟	٥٧-٦٣	١٨
جيم - تقييم نقدي لبرامج التكيف الهيكلي في بوليفيا	٦٤-٦٨	٢١
ثالثاً - خاتمة	٦٩-٧٤	٢٣
رابعاً - التوصيات	٧٥-٧٧	٢٤

خلاصـــة

يقُـــدّم هذا التقرير عملا بقرار اللجنة ٢٩/٢٠٠٢. وقد تبين إلى حد ما، عند التطرق إلى سياسة البنك الـــدولي وصندوق النقد الدولي، أن أوراق استراتيجية الحد من الفقر لا يمكنها أن تعالج بشكل فعّال الأثر السلبي لـــبرامج التكـــيّف الهيكلي على الصعيد العالمي. ولقد سُجّلت بعض حالات النجاح، غير أن ضعف قدرة الدول المعنية على تحمل عبء الديون لم يكن له في ما يبدو أثر إيجابي على الفقر.

وقـــد أدى الـــتدهور المتواصل في الوضع المالي للدول النامية، رغم الحلول التي صاغتها وكالات التنمية والمؤسســـات المالية الدولية، إلى ظهور ضغوط دولية دفعت البنك والصندوق إلى الإسراع في استحداث أدوات جديـــدة لمعالجـــة مسألة الديون، مع الاستمرار في التكيف مع تغير ظروف الإنتاجية وأذواق المستهلكين وقدرة الأسواق على التأقلم.

وقد حاولت الحكومات، عند اعتمادها سياسات الاقتصاد الكلي والإصلاح الهيكلي، أن تكفل إيلاء المزيد من الاهتمام للنتائج الاجتماعية. إلا أن الامتثال للمشروطية كان له أثر غير متناسب، حيث لم يسجل معدل انتشار الفقر تـــراجعا كـــبيرا بل إن عدد السكان الذين يعيشون تحت وطأة الفقر قد زاد في حالات كثيرة رغم ما يبدو من تحسن في الحالة.

وفقـــدت مصداقية ما تم إنشاؤه من شبكات الأمان الاجتماعي، نظرا لقصور استجابتها في التصدي لإخفاقات برامج التكيف الهيكلي. فقد فشلت شبكات الأمان الاجتماعي التي رُوّج لها باعتبارها توفر الحلول للمشاكل الاقتصادية والاجتماعية المتزايدة خلال الثمانينات في معالجة الأسباب الأساسية الكامنة وراء تردّي الوضع الاقتصادي والاجتماعي، ولم تخصّص أبدا ما يكفي من الموارد لإحداث أثر ولو طفيف في معالجة النتائج المترتبة على برامج التكيف الهيكلي.

فـــرغم جسامة الصعوبات التي يواجهها الفقراء الذين تتزايد أعدادهم في الأرجنتين، لم تفلح الحكومة في منع انتهاك حقوق الإنسان الأساسية. ولا تزال بوليفيا التي نفذت خلال السنوات الست عشرة الماضية سياسات ليبرالية جديدة حازمة وصارمة من بين أشد البلدان فقرا على وجه البسيطة.

وتـــبدو السياســـات الاجتماعـــية المعتمدة في برامج التكيف الهيكلي في قطيعة مع توجهات السياسات الاقتصادية الأعم. ففي مقابل تحسّن بعض المؤشرات الاجتماعية، لا تزال اللامساواة بين الجنسين قائمة على نحو صارخ. وقد صيغت برامج التكيف الهيكلي، على غرار ما سبقها من سياسات تحقيق الاستقرار، في ظل ظروف يمكـــن أن تبرر الادعاء بأنها قد فُرِضت فرضاً. وكان لآثار الدين الخارجي وبرامج التكيف الهيكلي تأثير سلبي لا يمكـــن إنكـــاره على الإنفاق العام المتصل بالبرامج الاجتماعية والثقافية في ظل اقتصادات تعاني من الركود بل والتدهور في غالب الأحيان.

وفي مـــا يـــتعلق بالبلدان الفقيرة الشديدة المديونية وأقل البلدان نموا، الواقعة في أفريقيا جنوب الصحراء الكـــبرى لا يزال الوضع رهيبا. ولهذا توجّب الترحيب بخطة العمل التي أعلنت عنها مجموعة الثمانية خلال مؤتمر القمة الأخير المعقود في كندا، لزيادة المساعدة المقدمة إلى أفريقيا. بيد أن المطلوب للتمكين من التصدي على نحو ملائـــم لجائحة فيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب وكذلك للتخفيف من حدة الفقر إلى حد كبير يكمن في تحقيق هدف الأمم المتحدة المتمثل في تخصيص نسبة ٠,٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للمساعدة الإنمائية.

ويتجسد أحد المكونات الأساسية لبرامج التكيف الهيكلي المطلوب من الدول الأفريقية اعتمادها في تحرير حساب رأس المال، الأمر الذي كان له أثر مناوئ على أسعار الصرف في تلك البلدان. وقد بين تقرير صادر عن مؤتمـــر الأمـــم المتحدة للتجارة والتنمية في أواخر عام ٢٠٠١ أن عدم توازن أسعار الصرف وتقلبها قد زادا من ضـــعف الاستثمار والإنتاجية. ويجب أن لا يترك سعر الصرف، وهو أهم سعر يؤثر على أداء التجارة، لأسواق ضحلة وغير مستقرة ولتقلبات تدفقات رأس المال المزعزعة للاستقرار.

وإذا أريـــد لمطـــامح الشـــراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا أن تصبح واقعا يتجسد في التمتع الكامل بـــالحقوق الاقتصـــادية والاجتماعية والثقافية، فعلى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وغيرهما من الفعاليات الدولـــية العمـــل بالاشـــتراك مع الحكومات الأفريقية ومنحها الدعم اللازم من أجل استغلال إمكانيات المنطقة اســـتغلالا كاملا. فشراكة كهذه هي وحدها التي يمكن أن تجعل برامج التكيف الهيكلي مؤاتية لحقوق الإنسان، وتسهم بالتالي في النهوض بالديمقراطية والمساهمة المحلية.

مقدمـــــة

١- قـــررت اللجنة، بموجب قرارها ٢٩/٢٠٠٢، أن تواصل خلال دورتها التاسعة والخمسين النظر في آثار سياســـات التكيف الهيكلي والدين الخارجي. وفي رسالة مؤرخة ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، قدّم الخبير المستقل الـــذي أسندت إليه الولاية استقالته، فعيّن مكتب اللجنة محله السيد برناردز مودهو (كينيا). ودخل تعيين السيد مودهو حيز النفاذ منذ ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

٢- ويـــبدو من المفيد، بالنظر إلى النقاش الدائر بخصوص هذه المسألة، التذكير في هذه المقدمة بخلفية الولاية وتعريفها والمنهجية المتّبعة.

الخلفية

٣- منذ إنشاء الولاية عام ٢٠٠٠، ظلت الدراسات الجارية بشأن برامج التكيف الهيكلي تتزع إلى التركيز على نشأة هذه البرامج والآثار السلبية للديون الخارجية على نمو البلدان النامية الاقتصادي. غير أن السياسات التي اعتمدتها هذه الدول للتصدي للديون الخارجية وبرامج التكيف الهيكلي لم تحظ إلا بعناية ضئيلة.

٤- وفي الماضي، عندما كانت الديون غير الضخمة التي لا يمكن تحمل أعبائها تهدد بانهيار النظام المالي الدولي، كان مجتمع المانحين الدوليين يستجيب لهذه الحالة بنجاح من خلال اعتماد خطط للتخفيف من عبء الدين. وفيما كانت تلك الخطط تعالج مشكلة الدين في البلدان ذات الدخل المتوسط، تم استبعاد أقل البلدان نموا التي يوجد معظمها في أفريقيا. وفي النهاية، تخلفت مستويات الدخل في هذه البلدان عن مسايرة مستويات الديون المتزايدة.

٥- وفي هذا السياق، تبلورت في النقاش الدولي، الذي قادته حركة يوبيل عام ٢٠٠٠، فكرة ضرورة اعتبار الدين الخارجي وبرامج التكيف الهيكلي مسؤولية تتقاسمها البلدان المدينة ومجتمع الدائنين. لذا فقد أضحى البعد المتعلق بحقوق الإنسان ضمن أبعاد الدين الخارجي وبرامج التكيف الهيكلي من الطروحات الجديدة في الخطاب العالمي في مجال التنمية.

٦- وهكذا، أطلق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، اعترافاً منهما بحدّة مشكلة الدين التي تواجه أقل البلدان نمواً، مبادرة تخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة الشديدة المديونية. وقد أقرّ كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، في تقرير مشترك صدر في نيسان/أبريل ٢٠٠١، بأنه حتى الدول المستفيدة من تخفيضات الديون في إطار هذه المبادرة تظل شديدة التأثر بالظروف الاقتصادية المناوئة، بما في ذلك الانخفاضات في التقديرات المتفائلة لمستويات حصائل الصادرات أو المساعدة الإنمائية التي كانت متوقعة وفقاً لتحليل قدرة البلدان الفقيرة الشديدة المديونية على تحمل أعباء الديون.

تعريف الولاية

٧- عند إنشاء الولاية (بموجب القرار ٨٢/٢٠٠٠)، طلبت اللجنة من الخبير المستقل إيلاء اهتمام خاص 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 فقرا والمثقلة بالديون؛

(ج) التطورات الجديدة والإجراءات والمبادرات التي تتخذها المؤسسات المالية الدولية وغيرها من هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية فيما يخص سياسات التكيف الهيكلي وحقوق الإنسان.

٨- وفي الفقرة ١٣ من القرار نفسه، طلبت اللجنة من الخبير المستقل تقديم نسخة مسبقة من تقريره السنوي إلى الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بوضع مبادئ توجيهية بشأن برامج التكيف الهيكلي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المنهجية

٩- يمثل هذا التقرير حصيلة الأنشطة التي اضطلع بها الخبير المستقل في الفترة الممتدة بين شباط/فبراير وأيلول/سبتمبر ٢٠٠٢. وهو يقوم على ما يلي:

(أ) استعراضات مكتبية للحالة العامة للديون الخارجية لأقل البلدان نموا والبلدان الفقيرة الشديدة المديونية، ولسياسات الإقراض التي تتبعها المؤسسات المالية الدولية وغيرها من الشركاء الدوليين، والسياسات التي تعتمدها الدول النامية المتأثرة؛

(ب) مقابلات مع ممثلين لحكومات بلدان مختارة من بين البلدان الفقيرة الشديدة المديونية التي تخضع لبرامج التكيف الهيكلي أو التي اعتمدت أوراق استراتيجية الحد من الفقر؛

(ج) استبيانات لالتماس المعلومات عن التدابير التي اتخذتها الحكومات والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية للتخفيف من آثار برامج التكيف الهيكلي وعبء الديون الخارجية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان؛

(د) استبيانات لالتماس المعلومات من الدول والمؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص بشأن البلدان المتأثرة على نحو خاص بجائحة فيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب؛

(ه) حصيلة المشاورات مع ممثلي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في جنيف وكبار المسؤولين في مقرهما الرئيسي، وبنك البلدان الأمريكية للتنمية، والفريق الإنمائي للسياسات البديلة في واشنطن العاصمة، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمانة العامة، ومكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في نيويورك، والشركاء الدوليين ومسؤولي الحكومات، ومنظمات المجتمع المدني في بوليفيا؛

(و) مساهمات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا والاتحاد الدولي لرابطات حقوق الإنسان.

١٠- وسيتناول التقرير مسألة تخفيض الديون والتخفيف من وطأة الفقر: أوجه الغموض الناشئة عن تنفيذ برامج التكيف الهيكلي (الجزء الأول)، ولماذا يُعدّ تخفيف الديون وحده غير كاف لتحقيق البعد المتعلق بحقوق الإنسان ضمن أبعاد الفقر: دراسة حالة بوليفيا (الجزء الثاني).

أولاً- تخفيض الديون والتخفيف من وطأة الفقر: أوجه الغموض الناشئة عن تنفيذ برامج التكيف الهيكلي

ألف- مؤسسات بريتون وودز

١١- تشكل استعادة البلدان النامية للقدرة على تحمل أعباء الديون الخارجية والحفاظ على هذه القدرة على المدى البعيد هدفاً من الأهداف الهامة لبرامج الإصلاح والمبادرات المتعلقة بالديون التي يدعمها البنك الدولي. وقد كان أحدث تقييم لتجربة برامج الإصلاح التي يدعمها الإقراض القائم على سياسة البنك الدولي هو ذلك التقييم الذي تم في إطار دراسة استرجاعية شاملة بشأن الإقراض لأغراض التكّيف[(١)]. وقد بدأ العمل بالإقراض لأغراض التكّيف عام ١٩٨٠ لتوفير تمويل مؤقت لميزان مدفوعات البلدان الأعضاء في الوقت الذي كان يجري فيه تنفيذ تدابير تحقيق الاستقرار والتكييف، غير أنها ومنذ ذلك الوقت تطورت لتغدو أداة إنمائية هامة لدعم الإصلاحات الاجتماعية والهيكلية والقطاعية على المدى المتوسط. وخلال التسعينات، تزايد التوجه الإنمائي للإقراض لأغراض التكّيف بتزايد الاهتمام بمسائل الحد من الفقر والمؤسسات والإصلاحات الاجتماعية والهيكلية المعقدة.

١٢- وخلال التسعينات، تحسن الإقراض لأغراض التكيف الذي يقدمه البنك الدولي تحسنا كبيرا من حيث النوعية والنتائج وقابلية الاستمرار، وذلك حسب ما خلص إليه تقييم مستقل أجرته إدارة تقييم العمليات. ويعزى قسط كبير من هذا التحسن إلى تحسن أداء المقترضين، مقترناً باعتماد البنك المزيد من الانتقائية في منح القروض لأغراض التكيّف حيث منحت هذه القروض على نحو متزايد للبلدان ذات الأداء القوي والتي تستخدم إيرادات القروض لأغراض التكّيف على نحو فعال، كما يعزى إلى البرامج ذات النوعية الجيدة التي تدعم استراتيجيات البلدان ذاتها في مجالي التنمية والحد من الفقر.

١٣- وفي الإطار الإجمالي للحد من الفقر، يتمثل الهدف الرئيسي لمبادرة تخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة الشديدة المديونية في الوصول بعبء الدين الذي يثقل كاهل البلد إلى مستويات يقدر على تحملها. وفي إطار المبادرة المعززة لتخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة الشديدة المديونية، تحصل البلدان التي لا توفر لها الآليات القائمة القدرة على تحمل عبء الديون، عند بلوغ نقطة القرار، على مساعدة تبدأ عند بلوغها نقطة القرار. وخلافا للإطار الأصلي حيث كان تخفيض الديون يحسب على أساس توقعات حجم الديون عند نقطة الإكمال، فإن الإعانة بموجب الإطار الجديد ستوفر على أساس المعطيات الفعلية عند نقطة القرار. وهذا التعديل لا يزيد من

التأكد من الحسابات فحسب، بل إنه سيزيد أيضاً في حالات عديدة من حجم الإعانة المقدمة بالفعل، ذلك لأن أغلب البلدان ستخفض صافي القيمة الحالية لنسبة الديون إلى الصادرات ونسبة الديون إلى الإيرادات بين نقطة القرار ونقطة الإكمال[٢].

١٤- وتوفر برامج شبكات الأمان الاجتماعي حداً أدنى شاملاً من متطلبات المعيشة لأفراد العائلات ذات الدخل المنخفض. كما يرتبط بعض برامج شبكات الأمان الاجتماعي بالاستثمار في مجالي التعليم والصحة لحماية الحقوق الأساسية للمجموعات التي يرجح أن تحرم منها والمجموعات المستبعدة بصفة عامة مثل الشعوب الأصلية.

١٥- وتوحي الاستعراضات المتعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر التي أعدتها البلدان الفقيرة الشديدة المديونية في أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا بأن تنفيذ هذه الاستراتيجيات سيفضي إلى تمتع أكبر بحقوق الإنسان. فشبكات الأمان الاجتماعي تساعد السكان الذين يعانون من الفقر المدقع على التمتع بحقوقهم الأساسية في الصحة والتعليم والإسكان.

١٦- ويمثل تحليل الأثر على الفقر والأثر الاجتماعي لتدابير السياسية العامة الرئيسية أداة هامة لتأمين انتفاع الفقراء أقصى انتفاع من الفوائد الصافية المترتبة على إصلاحات الاقتصاد الكلي والإصلاحات الهيكلية والقطاعية. وقد أُحرز تقدّم في إدماج تحليل الأثر على الفقر والآثار الاجتماعية في صلب الاستراتيجيات الوطنية للحد من الفقر. وتتضمن ورقة استراتيجية الحد من الفقر، في غامبيا، تحليلا جزئيا لأثر السياسات التي انتهجت في الماضي على الفقر وللنقائص التي اعترت إصلاحات قطاع الفول السوداني وتقديم الخدمات. كما تتجلى التأثيرات الإيجابية للبرامج الرامية إلى دعم شبكات الأمان الاجتماعي أيضا في تقييم أثر برامج التحويل النقدي المشروط في المكسيك، وكذلك في برامج في هندوراس ونيكاراغوا وبوليفيا.

١٧- ويتمثل الهدف النهائي لبرامج التكيف الهيكلي في الحد من الفقر من خلال توفير أو استعادة الظروف اللازمة لتحقيق نمو منصف وتنمية مستدامة، ومن خلال الحؤول دون حدوث الأزمات الاقتصادية - المالية أو تغيير الظروف الاقتصادية التي لا يمكن تحملها والتي تؤذي الفقراء. وتشير الأدلة المستقاة من الاستعراض الاسترجاعي الذي أجراه البنك الدولي إلى استنتاجات إيجابية وأخرى سلبية. ففي حين أن حركة غالبية المؤشرات ذات الصلة بالفقر هي، في المتوسط، مماثلة في البلدان التي تعتمد على القروض لأغراض التكيف الهيكلي لحركة تلك المؤشرات في البلدان التي لا تعتمد على هذه القروض أو أفضل منها، فإن الفوارق غير شاسعة والأدلة في مجملها مختلطة. وبالمثل، وإذا كان الإقراض لأغراض التكيّف قد ركّز على الفقر والبعد الاجتماعي تركيزاً متزايداً إلى حد كبير في غضون السنوات العشر الأخيرة، فلا يزال مجال التحسين فسيحا[٣].

١٨- ويتصدر أولويات البنك تعزيز الأسس التحليلية للدعم الذي يقدمه، وذلك بمساعدة البلدان على إجراء تحليل للتأثير على الفقر وللآثار الاجتماعية على أساس أكثر منهجية، بما في ذلك إتاحة الطرائق اللازمة لتحليل

الإصـــلاحات. ويوفر البنك التدريب والتوجيه من خلال نشر أفضل الممارسات في صفوف موظفي البنك وبين البلدان والشركاء. ومن المهم إجراء مثل هذا التحليل من قِبَل البلد المعني نفسه. وفي سياق أوراق استراتيجية الحد من الفقر، سيكون للحكومات والهيئات التابعة لها دور ريادي في ترتيب أولويات تلك الإصلاحات التي تتطلب التحليل وفي تحديد الجهة التي ستتولاها سواء كانت وكالة وطنية أو منظمة غير حكومية أو جهة مانحة.

١٩- ومن المرتقب أن يقدّم البنك مساعدة هامة إلى فرادى البلدان، وأن يدعم تحليل الأثر على الفقر والآثار الاجتماعـــية لعـــدة إصلاحات رئيسية على امتداد أية دورة من دورات أوراق استراتيجية الحد من الفقر و/أو اســـتراتيجية مســـاعدة الـــبلدان. وتبيّن استراتيجية مساعدة البلدان جدول أعمال البلد فيما يخص الإصلاحات ومجـــالات السياسة العامة التي من المزمع أن يتم فيها تحليل الأثر على الفقر والآثار الاجتماعية. وحيثما وجدت ثغـــرات، تحدّد استراتيجية مساعدة البلدان أيضا المجالات التي سيعمل فيها البنك وغيره من المانحين على سدّها. وســـيقدّم البنك هذه المساعدة كجزء من أعماله الاقتصادية والقطاعية ويعدّ برنامجا وميزانية لما يتصل بذلك من عمـــل تحليلي في استراتيجية مساعدة البلدان. ويتوقع البنك، في سياق التخطيط لتقديم هذا الدعم في مجال تحليل الأثر على الفقر والآثار الاجتماعية، العمل بتعاون وثيق مع صندوق النقد الدولي والشركاء المانحين.

٢٠- واستجابة لتغير احتياجات المقترضين، ظهرت في غضون العقدين المنصرمين نهج جديدة ومتنوعة للإقراض لأغراض التكيّف. والائتمانات المقدمة لدعم عملية الحد من الفقر هي تطبيق لهذا الإقراض الموجه نحو توفير دعم أفضـــل لتنفيذ استراتيجيات البلدان الرامية إلى الحد من الفقر. واستنادا إلى الأسس التحليلية للترتيبات الائتمانية والآثـــار الاجتماعـــية، فقـــد وفّـــر أحدث الائتمانات المقدمة لدعم الحد من الفقر دعماً لعدد من الإصلاحات الاجتماعية والهيكلية الرئيسية في بوركينا فاسو وألبانيا.

٢١- ويعتزم البنك تحديث المبادئ التوجيهية لسياسته العامة العملية المتصلة بالإقراض لأغراض التكيف، وقد شرع في مشاورات عامة مع الأعضاء وأصحاب المصلحة والأطراف المهتمة. وكأساس لهذه المشاورات، أعد البنك مذكـــرة تتضمن المسائل التي سوف تناقش[٤] بما في ذلك كيفية التعامل مع الفقر والجوانب الاجتماعية والبيئية، وتعزيـــز السياســـات والمؤسســـات الائتمانية القطرية، وإبراز ملكية البلدان للمشاريع، وتحديد الحجم والشكل الملائمين للقروض وتعزيز التعاون مع المؤسسات الإنمائية الأخرى.

٢٢- وتـــنفذ مهمـــة البنك في ما يتصل بالفقر من خلال برامج ومشاريع تركز على الفقراء والمستضعفين أو المهمّشين أو المحرومين أو المستبعدين اجتماعياً. وتمثل هذه المجموعات أيضا محور الاهتمام الرئيسي لاستراتيجيات الحـــد مـــن الفقـــر التي يتم إعدادها من خلال عملية تتسم بمشاركة عالية وتنطوي على قدر أكبر من المساءلة والشـــفافية والمشاركة والتمكين. وقد دلت التجربة العملية على أن مبادئ حقوق الإنسان والتمكين التي تعكس

السـياق القطري هي شروط مسبقة لتحسين توفير الخدمات الأساسية والوصول إلى القضاء وتأمين قدر أكبر من الشفافية والمساءلة.

٢٣- ويمكن لأوراق استراتيجية الحد من الفقر أن تساهم في إعمال حقوق الإنسان حيث تتمثل مجالات التآزر الرئيسية في: المجال الاجتماعي (الذي يحتل فيه التعليم والصحة الصدارة)، والسياسي والمدني (أدى توسيع المشاركة على الصعيد المحلي إلى زخم وتقدم واضحين) والحكم السديد والفساد.

٢٤- وفي ما يتعلق بالحقوق الاقتصادية فإن المشاريع والبرامج التي يمولها البنك في البلدان النامية تركز، بحكم طبيعتها، على الحد من الفقر وزيادة الإنفاق الاجتماعي الذي يعود بالفائدة على أضعف الناس حالا. وتركز أوراق استراتيجية الحد من الفقر على تحقيق النمو وفرص كسب الدخل. إلا أنه من المسلم به أن هناك توترات، إذ يركز النهج المتبع في أوراق استراتيجية الحد من الفقر على واقعية الأهداف وتحديد تكاليف وتعاقب مراحل التدابير المقترحة والتنفيذ والاستدامة. وقد حالت هذه إلى حد ما دون التركيز على المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٢٥- وتؤكد أوراق استراتيجية الحد من الفقر الصادرة حديثا أن هذه العملية قد ساهمت في زيادة الشفافية وارتقت بالحوار الجاري على صعيد السياسة العامة بين الحكومات ومجموعة واسعة من أصحاب المصلحة. ففي ألبانيا، دعيت منظمات المجتمع المدني إلى الانضمام إلى الأفرقة العاملة للتداول بشأن فحوى أوراق استراتيجية الحد من الفقر. أما في غيانا، فقد تم توثيق نتائج مشاورات منظمات المجتمع المدني وتعقيبات الحكومة، ثم تم تحليل هذه النتائج وإطلاع الجمهور عليها. وفي ملاوي، ساعدت عملية إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر في تدعيم منظمات المجتمع المدني.

٢٦- ويتجلّى ترسخ العمليات القائمة على المشاركة بشكل خاص في إدارة الإنفاق العام. وتقوم شبكة العدالة الاقتصادية في ملاوي، وهي إحدى منظمات المجتمع المدني، بتحليل الميزانية الوطنية على أساس سنوي. وبالمثل، شرعت منظمة من منظمات المجتمع المدني في غانا في تحليل وتتبع القرارات المتصلة بالميزانية، وستقوم برصد أداء تقديم الخدمات العامة باستخدام "بطاقات تسجيل آراء المواطنين" كجزء من رصد أوراق استراتيجية الحد من الفقر. وتتيح استقصاءات تتبع المصروفات العامة نطاقا جديدا لتتبع المصروفات الفعلية على المستوى المحلي. وقد شرعت منظمات المجتمع المدني في أوغندا في تطويع هذه المنهجية لتلائم عملية تتبع المدخلات والميزانية. وبالمثل، ستجري الحكومة في ألبانيا قريبا استقصاء بشأن جودة الخدمات ومدى رضا المستفيدين عنها وذلك في سياق عملية إصلاح القطاع العام باستخدام منهجية بطاقات تسجيل آراء المواطنين وبدعم من المؤسسة الإنمائية الدولية من خلال الائتمانات المقدمة لدعم الحد من الفقر.

٢٧- وخـــلال العقد الماضي، قام صندوق النقد الدولي بتكييف توجه سياسته العامة للحفاظ على التوازن بين المساهمة القطرية في المشاريع والمشورة التي يقدمها الصندوق للمجتمع الدولي بشأن السياسة العامة من خلال تعزيز الحـــوار على هذا الصعيد. ويكون أداء المساهمة القطرية أفضل في البلدان التي تلتمس تخفيف عبء الديون حيث تكـــون هناك عملية قائمة على المشاركة الواسعة من خلال صياغة أوراق استراتيجية الحد من الفقر. كما شهد الصندوق تحولا في التوجه الأساسي من مرفق التكيف الهيكلي المعزز إلى مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو. وقد أدى التعبير القوي عن خيبة الأمل إزاء نموذج برامج التكيف الهيكلي في الثمانينات إلى دفع الصندوق إلى تضييق مجال تركيزه.

٢٨- وبالنظر إلى محور التركيز الحالي للصندوق على صعيد السياسة العامة، فقد ترغب اللجنة في إعادة النظر في قرارها المتعلق بتشكيل فريق عامل مفتوح العضوية لوضع مبادئ توجيهية للسياسة العامة تتصل ببرامج التكيف الهيكـــلي وبالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي فإن أهمية آلية المتابعة هذه قد تصبح محل تساؤل. ويدعـــم صندوق النقد الدولي السياسات الحكومية الرشيدة في سياق تحقيق استقرار الاقتصاد باستخدام الموارد المـــتاحة. ولـــن يدعم الصندوق، بالتعاون مع البنك الدولي سوى الطلبات المالية المسبوقة بتحليل للفقر والآثار الاجتماعية التي يرد جزء منها في ورقة استراتيجية الحد من الفقر كشرط مسبق للاستفادة من مرفق الحد من الفقر وتعزيـــز النمو. ومنذ عام ٢٠٠٠، يركز صندوق النقد الدولي جهوده، في سياق تنفيذ مهام مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو، الذي بات يشكل مرفق تقديم القروض الوحيد التابع للصندوق، على دعم الإنفاق على الفقراء.

باء - منظومة الأمم المتحدة والوكالات ذات الصلة

٢٩- تـــناول مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) في تقريره الصادر عام ٢٠٠٢ عن أقل البلدان نمـــوا[٥]، أهمية عملية إعداد أوراق استراتيجية الحد من الفقر في ما يتعلق بإيجاد سبيل للإفلات من مصيدة الفقر. فقد ارتفعت نسبة السكان الذين يعيشون بأقل من دولار أمريكي واحد في اليوم من ٥٦ في المائة عام ١٩٧٠ إلى ٦٥ في المائة بعد ٢٠ سنة. ويعرب الأونكتاد عن أسفه لأن برامج التكيف الهيكلي التي فرضت على أقل البلدان نمـــوا في الثمانينات والتسعينات لم يكن لها تأثير على الفقر. وينبغي لأي استراتيجية جديدة أن تسعى إلى تقديم مـــزيد مـــن المساعدة لهذه البلدان لأن القيمة الصافية للمساعدة الإنمائية الرسمية لا تزال دون الأرقام المسجلة في التسعينات بنسبة ٤٩ في المائة.

٣٠- ويعتـــبر نهـــج أوراق استراتيجية الحد من الفقر "فرصة هامة سانحة للحد من الفقر بدرجة أكبر، غير أن اغتـــنام هذه الفرصة يقتضي قطيعة حقيقية مع سياسات الماضي"[٦]. ويعتقد أن "الملكية" ينبغي أن تفهم على أنها سياســـات تصـــاغ وتنفذ محليا من خلال عمليات قائمة على المشاركة تضم منظمات المجتمع المدني، لا على أنها سياسات يمليها المانحون أو يفرضها صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي.

٣١- ومهما كانت نتائج عملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر، فإنها تبقى بالنسبة للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط السبيل إلى الحصول من المؤسسات المالية الدولية على المساعدة التساهلية وعلى تخفيف أعباء الديون. وإذا كان من المعروف أن ثمة شوائب تشوب هذه العملية لأن البلدان التي تملك الأدوات التقنية لصياغة السياسة العامة تمارس "الرقابة الذاتية"، دون أن يتوفر لها ما يقابل ذلك من حرية الاختيار، فإن الأونكتاد يعتقد أن المؤسسات المالية الدولية قد فشلت إلى حد ما في تزويد أقل البلدان نموا وغيرها من الدول ذات الدخل المنخفض بموارد تتناسب مع ما تثيره أدواتها الجديدة من توقعات.

٣٢- وقد كرّس مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية الالتزام الثامن من الالتزامات المبينة في إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية (A/CONF.166/9) لبرامج التكيف الهيكلي وتأثيرها، في جملة أمور، على أهداف التنمية الاجتماعية، ولا سيما القضاء على الفقر، وتعزيز العمالة الكاملة والمنتجة، وتعزيز الإدماج الاجتماعي، كما التزم بالارتقاء بنوعية وفعالية النفقات في المجال الاجتماعي وإجراء تقييمات للأثر الاجتماعي تراعي الفوارق بين الجنسين[٧] ورسم سياسات لإتاحة إمكانية الحصول على الدخل والموارد على أساس منصف ومحسّن.

٣٣- وينبغي أن ترمي البرامج الاقتصادية والاجتماعية إلى الحد من الفقر من خلال الحفاظ على رأس المال الاجتماعي وتعزيزه فضلا عن تمتين عرى النسيج الاجتماعي. ولا بد من تحسين تقاسم المعلومات والتنسيق بين الجهات الفاعلة بغرض النهوض بالتنمية الاجتماعية والبحث عن سبل ووسائل للحد من الآثار السلبية لبرامج التكيف الهيكلي.

٣٤- وتشدد شعبة النهوض بالمرأة التابعة للأمانة العامة، كما يبدو، على أن الضغوط التي تنطوي عليها جدولة خدمة الديون وما تقتضيه القروض من عمليات تكييف للسياسة العامة، لا سيما فيما يتصل بتخفيض ما يوفر من السلع والخدمات الأساسية أو بتحويل المسؤولية عن توفير هذه السلع والخدمات إلى السوق، قد أفضت إلى تزايد حدة الفقر في بلدان عديدة. كما أن عدم مراعاة الأبعاد الجنسانية قد زاد من حدة الفوارق بين الجنسين، الأمر الذي يضرّ بالتنمية المستدامة.

٣٥- وينبغي أن تتضمن إدارة الديون وإعادة هيكلتها الأبعاد الجنسانية ذات الصلة لدى النظر في قضايا التنمية والإنصاف الاجتماعيين. ولا بد من أن تؤخذ في الاعتبار التكاليف الاجتماعية المترتبة على خدمة الديون، من حيث الحد من إمكانية الحصول على الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم والمياه وإمدادات الطاقة، فضلا عن تزايد عبء عمل المرأة دون أجر.

٣٦- وقد أقرّ المؤتمر الدولي لتمويل التنمية الذي عقد في مونتيري، المكسيك، بأن التخفيف من عبء الدين هو من المقومات الأساسية لتحقيق النمو والتنمية المستدامين، كما أعاد التأكيد، في جملة أمور، على الدور الهام الذي

يتعين على الحكومات أن تلعبه في كفالة تأمين القروض بشروط لا تضر بحقوق الإنسان المعترف بها عالميا وبأهداف المساواة بين الجنسين. ومن شأن توافق الآراء الذي تم التوصل إليه في مونتيري أن يسهم بفعالية أكبر في تحقيق أهداف إعلان الألفية إذا كان هناك توازن في التمثيل بين الجنسين، من قبل مشاركة نشطة للمجموعات النسائية في المفاوضات بشأن القروض وفي عقد اتفاقات تخفيف أعباء الديون. وبصفة عامة، يتحمل الدائنون والمدينون مسؤولية مشتركة عن ضمان أن تشمل استعراضات القدرة على تحمل أعباء الديون تأثير التخفيف من عبء الدين على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، من جهة، وأن لا ينتقص تخفيف عبء الدين من موارد المساعدة الإنمائية الرسمية، من جهة ثانية.

٣٧- وقدّر إجمالي الديون الخارجية لمنطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا بحوالي ٢٨٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة عام ٢٠٠٠. غير أن حالة الديون تختلف اختلافاً كبيراً بين الدول الأعضاء في هذه اللجنة. فقد تحقق تقدم ملموس في مصر واليمن والأردن، إذ نفذت هذه البلدان سياسات رشيدة في مجال الإصلاح الاقتصادي الهيكلي مع توفر شبكات الأمان الاجتماعي للحد من الآثار المعاكسة الناجمة عن تدابير التقشف.

٣٨- وتستمر حالة الديون في العراق ولبنان في التردّي، إذ إن العقوبات التي تفرضها الأمم المتحدة على العراق قد أعاقت النمو الاقتصادي والتنمية، وحالت من ثم دون التخفيف من وطأة الفقر في هذا البلد. وفي لبنان، تجاوز إجمالي الديون الخارجية، بحلول نهاية عام ٢٠٠١، ٢٧ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، فكانت النتيجة أن خفّضت الحكومة من حجم الإنفاق ونفذت سياسة نقدية صارمة تشتمل على أسعار فائدة مرتفعة نسبيا. وتسببت هذه السياسات في كبح النمو الاقتصادي وتفاقم البطالة. وقد تراجعت على مدى عدة سنوات حلت حصة المصروفات التي تخصصها الحكومات لخدمات الصحة العامة والتعليم.

٣٩- وتمثل نسبة الديون الخارجية إلى الناتج المحلي الإجمالي مؤشرا جيدا يبيّن عبء الديون الخارجية على اقتصاد بلد ما. ففي منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا ككل بلغت نسبة الديون إلى الإيرادات ٣٦ في المائة عام ٢٠٠٠. وقد خفّضت مصر والأردن ديونهما الخارجية من خلال سياسات الإصلاح الاقتصادي وتدفقات المساعدة الأجنبية. فقلّصت مصر نسبة عبء الديون من ١١٧ في المائة عام ١٩٨٠ إلى ٣٦ في المائة عام ١٩٨٨. أما الأردن فقد قلّص هذه النسبة من ١٩٥ في المائة عام ١٩٩١ إلى ١١٢ في المائة عام ١٩٩٨. وفي الجمهورية العربية السورية، تحسنت النسبة عام ١٩٩٨ لتبلغ ٩٨ في المائة بعد أن شهدت تدهورا مهولا حين وصلت إلى ٢٢٦ في المائة عام ١٩٨٩ بعد أن كانت قد بلغت ٢١ في المائة عام ١٩٨٠. وزاد عبء الديون الخارجية في لبنان بعد عام ١٩٩٥ عندما بدأت الحكومة في تحويل جزء من ديونها الداخلية إلى ديون خارجية. أما في اليمن، فقد تدهورت نسبة الديون الخارجية في مطلع التسعينات بعد توحيد شطري البلد. إلا أن هذه النسبة انخفضت

من ١٦٤ في المائة عام ١٩٩٤ إلى ٦٤ في المائة عام ١٩٩٨ نتيجة تدفق المساعدة الأجنبية وقيام الحكومة بإصلاحات اقتصادية[٨].

٤٠- وقد لا تكتمل صورة الديون الخارجية إذا لم يسلّط الضوء على خدمة الديون. فالأردن والجمهورية العربية السورية وعمان ومصر قلّصت إلى حد كبير من مدفوعاتها المتصلة بخدمة الدين الخارجي. ففي مصر، تراجعت نسبة مدفوعات خدمة الدين الخارجي إلى إجمالي نفقات الميزانية من ٣١ في المائة عام ١٩٩٠ إلى ٨,٥ في المائة عام ١٩٩٨؛ وتراجعت هذه النسبة في الأردن من ٦٦ في المائة عام ١٩٨٩ إلى ٣٤ في المائة عام ١٩٩٨ لتبقى من أعلى النسب في المنطقة، وتراجعت النسبة في عمان من ٤٦ في المائة عام ١٩٨٩ إلى ١٣,١ عام ١٩٩٨، في حين سُجّل أشد انخفاض في الجمهورية العربية السورية إذ تراجعت هذه النسبة من ٢٤ في المائة عام ١٩٩٠[٩] إلى ٢,١ في المائة عام ١٩٩٨.

٤١- وفي لبنان، ارتفعت نسبة مدفوعات خدمة الدين الخارجي إلى إجمالي نفقات الميزانية من ٤ في المائة عام ١٩٩٣ إلى ١٠ في المائة عام ١٩٩٨. وهو ما يساعد على تفسير الارتفاع المفاجئ في مدفوعات خدمة الدين الخارجي بحوالي ٤٧ في المائة في النصف الأول من عام ٢٠٠٢. ودون احتساب مدفوعات خدمة الدين الخارجي، سجّل لبنان فائضا أوليا يقدر بنسبة ٢٧ في المائة من إجمالي نفقات الميزانية في النصف الأول من عام ٢٠٠٢[١٠].

جيم - منظور مجتمع المنظمات غير الحكومية

٤٢- وفقاً للمنظمات غير الحكومية، استخدمت البلدان الدائنة والمؤسسات المالية الدولية الدين الخارجي للبلدان الفقيرة كأداة لفرض سياسات اقتصادية معيَّنة. وأدت تدابير التكيُّف الهيكلي هذه إلى تزايد حجم ديون البلدان الفقيرة وتدمير قدراتها الإنتاجية في قطاعي التصنيع والزراعة على السواء. وهذا ما فعلته المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة الشديدة المديونية التي وفّرت موارد جديدة لصندوق النقد الدولي وأعطت للصندوق وللبنك الدولي الكلمة الأخيرة بشأن مقبولية استراتيجيات الحد من الفقر. وقد أثرت سياسات التكيُّف على الحقوق الاقتصادية للمواطنين في مجالات مثل الرعاية الصحية والتعليم والحصول على إمدادات المياه والأمن الغذائي وفرص العمل القابل للاستمرار وحقوق العمال، بينما قوبلت الاحتجاجات ذات الصلة بعمليات قمع من قِبَل الحكومات في كثير من الحالات.

٤٣- وطوال عقدين، انضم الفريق الإنمائي للسياسات البديلة إلى منظمات من غانا وإكوادور في مكافحة فرض برامج التكيُّف الهيكلي. وكجزء من هذه المعركة، رُفضت تدابير التخفيف باعتبارها رداً غير ملائم على المشكلة. ثم إن المبادرة العالمية لاستعراض التكيُّف الهيكلي استعراضاً قائماً على المشاركة، وهي المبادرة التي نُفِّذت

بالاشتراك مع البنك الدولي، قد أكدت من منظور المستوى المحلي، فشل هذه السياسات وإسهامها في تدهور وضع طائفة واسعة من المجموعات السكانية والقطاعات الاقتصادية والاجتماعية.

٤٤- ومن منظور المنظمات غير الحكومية، تبين الأدلة على نطاق واسع فشل استراتيجيات الحد من الفقر لأنها لم تتناول إسهام السياسات الاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية في زيادة الفقر وعدم المساواة في شتى أنحاء العالم. كما فشلت المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة الشديدة المديونية، حتى بالاستناد إلى معاييرها هي، حيث كان حجم واتساع عملية تخفيف أعباء الديون في البلدان وعبر البلدان محدودين. وذُكر أيضاً أن سياسات مبادرة البلدان الفقيرة الشديدة المديونية واستراتيجيات تخفيض الفقر ومرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو لن تفشل فحسب، وإنما ستجعل أيضاً حياة الفقراء أكثر صعوبة، ذلك لأنها مصممة بغرض فرض المزيد من تدابير التقشف والسياسات التي من شأنها تقليص القدرة الاقتصادية الإنتاجية وفرص العمل المستدامة. وإذا لم تستوف الآليات التي تُعتمد للمساعدة على تخفيف وطأة الفقر المعايير المتعلقة بالشفافية والمشاركة والمساءلة، فإن البلدان المتلقية سترفضها.

٤٥- وفي منشور صدور مؤخراً[١١]، أشارت الشبكة الدولية لاستعراض التكيُّف الهيكلي استعراضاً قائماً على المشاركة إلى موافقة رئيس البنك الدولي على إشراك المجتمع المدني في تحليل ميداني لآثار برامج التكيُّف الهيكلي، وبوجه خاص أثر الإصلاح الاقتصادي على الحد من الفقر والتفاوتات في الدخل، بغية تسهيل فهم عمليات نشوء الفقر والحد منه. ويحدِّد التقرير أربع طرق أسهمت من خلالها برامج التكيُّف الهيكلي أيضاً في إفقار وتهميش السكان المحليين وزيادة عدم المساواة: توقُّف نشاط قطاعات التصنيع المحلي وفقدان فرص العمالة المربحة؛ وإسهام الإصلاحات في قطاعات الزراعة والتجارة والتعدين في انحسار مقومات استمرار المزارع الصغيرة والمجتمعات الريفية الفقيرة وتقلُّص دخلها؛ وتسريح العمال نتيجة لعمليات الخصخصة والتخفيضات في الميزانيات والتدابير التي تستهدف تحقيق مرونة سوق العمل؛ وزيادة الفقر من خلال تدابير الخصخصة، واللجوء إلى رسوم المنتفعين وغيرها من تدابير التكيُّف التي تؤثر على قدرة الحكومات على توفير الخدمات الأساسية للسكان.

٤٦- وبالتركيز على الأزمة الاقتصادية في الأرجنتين، أعرب الاتحاد الدولي لرابطات حقوق الإنسان عن قلقه إزاء تدهور حالة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذا البلد، حيث يقع اللوم في ذلك على السلطات الأرجنتينية والمؤسسات المالية الدولية على السواء. فقد بلغ الدين الخارجي للأرجنتين ٢,٥ بليون بيسوس في عام ١٩٩٣ و٩,٥ بليون بيسوس في عام ٢٠٠٠ وكان من المتوقع أن يصل إلى ١١ بليون بيسوس في عام ٢٠٠١. ويرجع التزايد السريع في عبء الدين الإسمي إلى ارتفاع أسعار الفائدة المطبقة استناداً إلى رسوم "مخاطر البلد". وفي سبع سنوات، ارتفع عبء خدمة الدين من ٨ في المائة من النفقات الجارية للدولة في عام ١٩٩٣ إلى ٢٠ في المائة في عام ٢٠٠٠ و٣٠ في المائة في عام ٢٠٠١.

٤٧- وكيما تحصل الأرجنتين على دعم مالي من المؤسسات المالية الدولية، كان يُشترط أن تتَّبع سياسة تقوم على خفض العجز في الميزانية إلى الصفر. ونتيجة لذلك، اعتُمد في عام ٢٠٠١ القانون المتعلق بخفض العجز إلى الصفر، مما أدى إلى تخفيضات في النفقات العامة، لا سيما فيما يتعلق بالرعاية الصحية الأساسية ومساعدة المرضى المصابين بفيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، والتعليم، والقطاعات الاجتماعية الأخرى بما في ذلك المعاشات التقاعدية، وأجور الموظفين العموميين التي جرى تقليصها من جانب واحد[١٢].

٤٨- ووفقاً لمركز الدراسات القانونية والاجتماعية[١٣] تأكد في عام ٢٠٠٢ الاتجاه نحو سياسات الاستبعاد الاجتماعي والقمع المنهجي للمظاهرات وتجريمها. وتفاقم التوتر الاجتماعي في غياب أية رؤية لمعالجة تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للفقراء، فضلاً عن التدابير الإضافية المتخذة من جانب واحد، بما في ذلك عدم إلغاء القانون[١٤] غير المشروع المتعلق بالإنفاق بدون عجز، وحظر سحب الودائع المصرفية من جانب الأفراد.

٤٩- وتُعزى المؤشرات الحالية للاقتصاد الكلي التي تبعث على الهلع[١٥] إلى عدم فاعلية سياسة التكيُّف التي اتّبعتها الحكومة. فقد اتسعت الفجوة بين الأغنياء والفقراء على نحو خطير في الأشهر الماضية، مع التخفيض الهائل في الإنفاق العام والوظائف الأساسية للدولة. ونتيجة لذلك فإنه من بين السكان البالغ عددهم ٣٥,٥ مليون نسمة، يعيش ١٨,٢ مليون شخص دون خط الفقر منذ أيار/مايو ٢٠٠٢، وهو ما يمثل ٥١,٤ في المائة من السكان ويعكس زيادة قدرها ٢٦ في المائة عن تقديرات عام ٢٠٠١. ويشكل الأطفال والمراهقون مانسبته ٦٦,٦ في المائة من هؤلاء الفقراء، مع ما ينطوي عليه ذلك من تأثير سلبي على تغذية الأطفال ومن ارتفاع في معدل وفيات الأطفال.

٥٠- وتبيِّن البيانات الحديثة المستقاة من معهد الإحصاءات الوطني أن الأرجنتين قد شهدت في أيار/مايو ٢٠٠٢ معدل بطالة قياسياً بلغ ٢١,٥ في المائة في صفوف السكان النشطين اقتصادياً، وكان ٢٧,٧ في المائة من السكان العاملين يكسبون أقل من ٢٠٠ دولار أمريكي في الشهر، وهو مبلغ لا يكفي لتغطية الاحتياجات الأساسية للشخص البالغ، وفقاً للمصادر الرسمية. وتفاقم الوضع بعد تخفيض قيمة البيسو بالنسبة للدولار، وما ترتب على ذلك من مضاربات على العملة وتأثير سلبي على قدرة المرضى على الحصول على ما يلزمهم من دواء، لا سيما المرضى الذين أجروا عمليات زراعة أعضاء والمصابين بأورام.

ثانياً – لماذا لا يكفي تخفيف أعباء الدين وحده لإعمال بُعد حقوق الإنسان المتعلق بالفقر: دراسة حالة عن بوليفيا

ألف – الترتيبات المؤسسية الوطنية لمكافحة الفقر

٥١- يمثِّل اعتماد قانون الحوار الوطني حدثاً هاماً في بوليفيا، حيث إنه يعزِّز عملية الرسملة من أجل تعبئة الموارد الناشئة عن تخفيف أعباء الدين لتمويل أفقر البلديّات، وينشئ حواراً اجتماعياً كل سنتين لضبط آلية تخصيص الموارد. ووفقاً لمصادر رسمية، فإن حوالي ٣٠ في المائة من السكان النشطين محرومون من حقوق الإنسان الأساسية بالرغم من التحول نحو المزيد من الديمقراطية. وأدت اللامركزية إلى إنشاء ٣٥٠ بلدية، وما زال معدل الأمية يبلغ حوالي ٨ في المائة، إلى جانب ضعف مستوى توزيع الدخل، في حين أن عملية المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة الشديدة المديونية ما زالت مرتبطة بقوة بآلية الرقابة الاجتماعية[١٦].

٥٢- ويركِّز التقرير المرحلي[١٧] بشأن تنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية في بوليفيا، الذي صدر في عام ٢٠٠١، على إنجازات هذا البلد والتحديات التي يواجهها في المجالات التالية: الفقر المدقع؛ والتعليم الأولي العام؛ والمساواة بين الجنسين؛ ومعدل وفيات الأطفال؛ وصحة الأم؛ وفيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والملاريا وغير ذلك من الأمراض؛ والبيئة والتنمية المستدامة؛ والمجتمع العالمي من أجل التنمية. والتغطية الموفقة لهذه المجالات تقتضي دعماً مالياً قوياً من المجتمع الدولي. وهذا الدعم الذي يدخل في نطاق أولويات المساعدة الإنمائية يمكن أن يتراوح بين زيادة فرص الحصول على فرص القروض الميسرة، وتصميم استراتيجية للتنمية المستدامة من خلال الإصلاحات العميقة للمؤسسات والتشريعات.

٥٣- وفيما يتعلق بمسألة فيروس نقص المناعة البشري/مرض الإيدز، فإن التحدي الرئيسي الذي يواجه الحكومة في الحد من حدوثه يكمن في الوقاية من خلال تنظيم المزيد من الحملات الإعلامية النشطة. وتندرج هذه الجهود في إطار الخطة الاستراتيجية للصحة كجزء من برنامج الإصلاح الصحي. وتتمتع بوليفيا حالياً بقدرة جيدة في رصد البيئة الصحية، بما في ذلك فيما يتعلق بجمع البيانات ونوعية المعلومات والمتابعة الإحصائية والتحليل الإحصائي وإدراج التحليلات الإحصائية في السياسات والخطط وآليات تخصيص الموارد.

٥٤- وفي تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٢[١٨]، لوحظ أنه بالرغم من الإصلاحات المؤسسية والدعم المالي الدولي المعقول الذي حصل عليه هذا البلد من الشركاء الدوليين، لا تزال الدولة تعاني من الفقر. ويشير التقرير إلى عدد من التغييرات الأساسية التي يتعين تنفيذها في الميدان السياسي إذا أرادت السلطات البوليفية أن تتفادى التوتر المستمر الذي تغذيه بيئة اقتصادية غير مواتية في هذا البلد.

٥٥- وبالرغم من تزايد نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي منذ الثمانينات، لم ينخفض مستوى الفقر. ويرجع ذلك أساساً إلى التغيرات السكانية وتركيز السياسات الاجتماعية على مجالي الرعاية الصحية الأولية والتعليم. وأدى تناقص شرعية الدولة المقترن بتزايد نفوذ وسائط الإعلام في تحديد مواضيع النقاش العام إلى شبه احتكار للسوق والبيئة الثقافية من جانب الشركات عبر الوطنية. ثم إن عدم الاتفاق بين الزعماء الاجتماعيين والسياسيين فيما يتعلق بالأزمة الحالية لا يمكن إلا أن يزيد من سوء فهم الإرادة السياسية لاستعادة ثقة أغلبية المواطنين الفقراء بزعمائهم، وهو ما يمثّل عنصراً أساسياً في الأخلاقيات الجديدة للتنمية.

٥٦- ويؤمل أيضاً أن تسعى الدولة جاهدة إلى تعزيز الإحساس بالصالح العام بقدر أكبر؛ وينبغي للدولة:

"أن تلتزم بالديمقراطية وأن تعزِّز الثقافة التنافسية في قطاع الأعمال وأن تحقق مستوى أعلى من التكامل والتماسك في المجتمع وفي الاقتصاد، لا سيما بين أفقر الفئات وأكثرها استبعاداً. (...). إن بوليفيا في حاجة إلى وضع قضايا الفقر والاندماج والتماسك الاجتماعي في صلب الحوار السياسي. وينبغي تعزيز التزام الأحزاب والمجتمع فيما يتعلق بمقترحات معيَّنة لزيادة قدرات أفقر الفئات على العمل وإبرام العهود والوصول إلى اتفاقات من أجل الحد من الفقر"[١٩].

باء - إلى أي مدى يتمتع البوليفيون بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟

٥٧- في استطلاع للآراء أجري في نيسان/أبريل ٢٠٠٢ ويغطي فترة السنوات العشر الأخيرة، طلبت مؤسسة غالوب الدولية[٢٠] من عيِّنة تمثيلية من الأشخاص أن تحدد المشاكل الأشد إلحاحاً التي تواجهها بوليفيا والتي تعوق التمتع بحقوق الإنسان، وكانت الإجابات بحسب ترتيب الأهمية كما يلي: البطالة (حددها ٨٧ في المائة من المجيبين)؛ والفقر (٧٤,٨ في المائة)؛ والفساد (٦٩,٣ في المائة)؛ والاتجار بالمخدرات (٢٨,٧ في المائة)؛ والتعليم (٢٠,٢ في المائة)؛ والصحة (١٩,٧ في المائة).

٥٨- ووفقاً لمركز الدراسات المعنية بالتنمية في مجال العمل والتنمية الزراعية، ومقره في لاباز، فإن تنفيذ برامج التكيف الهيكلي في بوليفيا على مدى ١٧ سنة بلا توقف، بهدف تحقيق استقرار الأسعار، لم يحدث تأثيراً كبيراً. إذ كان نمو الناتج المحلي الإجمالي معتدلاً، وكانت النتائج الاجتماعية ضعيفة، نظراً لاتساع التفاوت الاجتماعي على نحو سريع، وتركز الدخل في أيدي أقلية محظوظة، والظروف السيئة في أماكن العمل، وانخفاض مستوى الإنتاجية، وعدم توفر فرص لممارسة أنشطة اقتصادية فردية لما نسبته ٧٠ في المائة من السكان الذي يعيشون في المناطق الحضرية.

٥٩- وتفيد التقارير أن ٦٢ في المائة من السكان في المناطق الحضرية و٩٠ في المائة من السكان في المناطق الريفية يعيشون تحت خط الفقر. وبالرغم من الإصلاح الزراعي الذي أجري في أعقاب ثورة عام ١٩٥٢، لم يجر

أبـــداً توزيـــع الأراضي على أساس من المساواة، حيث يمتلك ٤ في المائة من السكان ما نسبته ٦٧ في المائة من الأراضي المنتجة، في بلد يمثل فيه النفط ١٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي.

٦٠- وهناك مؤسسات كثيرة، بما فيها مركز الدراسات المعنية بالتنمية في مجال العمل والتنمية الزراعية، ترى في برامج التكيف الهيكلي مصدر الفقر في بوليفيا. ولا يخفف من ذلك إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر، بل إن إعدادها نفسه هو اعتراف بأن برامج التكيف الهيكلي كان لها تأثير سلبي على القطاع الاجتماعي بوجه عام. ولـــن تؤدي برامج التكيف الهيكلي إلى التخفيف من وطأة الفقر ما لم يستثمر المزيد في البرامج الاجتماعية. وفي الفـــترة بين عام ١٩٩٠ وعام ١٩٩٥، أنفق ٩٠٠ مليون دولار أمريكي على خدمة الدين. وبعد عملية تخفيف الدين، عاد عبء الدين إلى التزايد في الفترة بين عام ١٩٩٥ وعام ٢٠٠١ ليصل إلى ٤,٥ بليون دولار أمريكي، وكان ذلك مصحوباً بمعدل بطالة مرتفع وانخفاض كبير في التجارة.

٦١- ويشـــكل السكان الأصليون أغلبية واضحة بين سكان بوليفيا، وهم يمثلون أيضاً أفقر الفئات وأكثرها تهميشاً من حيث ممارسة السلطة السياسية منذ الاستقلال[٢١]. وقد اتهمت معظم المؤسسات التي أنشئت لمساعدتهم بعدم الفاعلية والفساد والانحياز إلى المجموعات ذات النفوذ.

٦٢- ومـــا زالـــت القضايا الرئيسية المطروحة تتعلق بإمكانية حصول السكان الأصليين على الأرض وإدارة الأراضي. ولن يحدث أي تغير ذي معنى إلا إذا نُفذ نظام البلديات الناشئ عن قانون المشاركة الشعبية لعام ١٩٩٦ والاقـــتراح الـــذي تلاه المتعلق ببلديات السكان الأصليين، وإذا أعيدت هيكلة المعهد الوطني للإصلاح الزراعي، وألغي برنامج استئصال الكوكا الذي وضع بالتوازي مع الإصلاح الدستوري.

٦٣- وتـــرد في الجدولـــين التالـــيين تفاصيل المؤشرات الاجتماعية (الجدول ١) ومؤشرات الاقتصـــاد الكلي (الجـــدول ٢)، وهي تعكس تأثير السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي اعتمدتها حكومة بوليفيا على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية للسكان.

الجدول ١- المؤشرات الاجتماعية[أ]

المؤشرات	من[ب]	إلى[ب]
الفقر (١٩٧٦-١٩٩٢)	٨٥,٥	٧٠,٥
الفقر الحضري (١٩٧٦-١٩٩٢)[ج]	٦٦	٥٣
الفقر الريفي (١٩٧٦-١٩٩٢)[ج]	٩٨	٩٥
متوسط العمر المتوقع عند الولادة (١٩٩٠-١٩٩٩)	٥٩,٣	٦٢
معدل وفيات الأطفال (لكل ألف ولادة) (١٩٧٦-١٩٩٨)	١٥١	٦٧
معدل وفيات الأمومة (لكل ١٠٠ ٠٠٠ ولادة) (١٩٨٩-١٩٩٤)	٤١٦	٣٩٠
سوء التغذية المزمن الشديد (١٩٨٩-١٩٩٨)	١٤,٨	٨,٩
معدل الأمية (١٩٧٦-١٩٨٩)	٣٦,٨	١٥,٥
خدمات الإصحاح الأساسية (١٩٧٦-١٩٩٨)	٢١,٥	٧٠
مؤشر التنمية البشرية (١٩٩٣-١٩٩٩)	منخفض/١٢٢	متوسط/١١٢
متوسط الاستهلاك للفرد (بالدولار) (١٩٩٠-١٩٩٩)	٥٦٨	٧٨٣
الناتج المحلي الإجمالي للفرد (بالدولار) (١٩٩٠-٢٠٠٠)	٧٣٩	٩٩١
متوسط الدخل الأساسي للطبيب (بأرغفة الخبز) (١٩٨٩-١٩٩٨)	٤ ٦١٥	٨ ٢٣٠
متوسط الدخل الأساسي للمدرس (بلترات الحليب) (١٩٨٩-١٩٩٨)	١٣٨	٢١٩
متوسط الدخل الأساسي للمدرس (بكيلوغرامات اللحم) (١٩٨٩-١٩٩٨)	٣٧	٥٢
الحد الأدنى للأجور (سنة الأساس ١٩٨٩=١٠٠) (١٩٨٩-١٩٩٨)	١٠٠	٢٥٠

(أ) في عام ٢٠٠١، يُبيِّن عدد من المؤشرات أداء أفضل: الفقر (٥٨,٦ في المائة) والفقر الحضري (٣٨ في المائة) والفقر الريفي (٩٠,٥ في المائة).

(ب) تشير الأعمدة إلى التواريخ المبينة بين قوسين بعد كل مؤشر.

(ج) حُسِب الفقر على أساس الاحتياجات الأساسية غير الملبّاة.

المصدر: رئاسة الجمهورية، لاباز، أيار/مايو ٢٠٠٢.

الجدول ٢- مؤشرات الاقتصاد الكلي، ١٩٨٥ و١٩٩٨-٢٠٠٠

المؤشرات	١٩٨٥	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠
النمو	- ١,٧	٥,٢	٠,٤	٢,٤
التضخم (١٢ شهراً)	٨ ١٧٠,٥٢	٤,٣٩	٣,١٣	٣,٤١
انخفاض قيمة العملة (١٢ شهراً)	غير متاح	٥,٢١	٦,١٩	٦,٨٤
العجز الضريبي (بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	٢٥,٥	٤,١	٣,٩	٤,١
الضغط الضريبي	٤,٠	١٩,٦	١٨,٤	١٨,٥
إجمالي الدخل المحلي (بملايين الدولارات)	١٣٦	١ ٠٦٣	١ ١١٤	١ ٠٨٤
الواردات (بملايين الدولارات)	٢٢٥	١ ٠٠٧	٩١٩	٥٩٤
الصادرات غير التقليدية (بملايين الدولارات)	٣٤	٥٧٦,٠	٥٧٠,٠	٦٤٣,٠
الودائع المصرفية (بملايين الدولارات)	٥٦	٣ ٤٧٣	٣ ٥٢٠	٣ ٤٤٢
الأصول المصرفية (بملايين الدولارات)	٦٠	٤ ٢١٨	٤ ٠٥٣	٣ ٥٩٠
سعر الفائدة/الفعلي	٢٨,٥	١٥,٤	١٦,٣	١٦,٢
مخاطر البلد	٩,٤	٣,٦	٢,٨	١,٢
الاستثمار - مجموع المدخرات (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	٧,٢	٢٣,٩	١٩,٠	١٨,٤
الاستثمار الأجنبي المباشر (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	٠,٢	١٠,٢	١٢,٢	٨,٦
الاستثمار العام (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)	٤,٤	٥,٩	٦,٢	٦,٧

المصدر: رئاسة الجمهورية، لاباز، أيار/مايو ٢٠٠٢.

جيم - تقييم نقدي لبرامج التكيف الهيكلي في بوليفيا

٦٤- يبلغ عدد سكان بوليفيا ٢٢٥ ٢٧٤ ٨ نسمة يعيش ٥٨ في المائة منهم تحت خط الفقر. وفي بحثها عن سبل لمكافحة الفقر، استخدمت بوليفيا ثلاثة أنواع من الموارد: موارد قائمة على المشاركة ويبلغ حجمها ٣٦٣ ٢٢٤ ١٧٥ دولاراً أمريكياً، وموارد ناشئة عن المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة الشديدة المديونية ويبلغ حجمها ٠٠٠ ٦٥٠ ٦٩ دولار أمريكي، فضلاً عن ٦٠ مليون دولار أمريكي من الصندوق الوطني للاستثمار الإنتاجي والاجتماعي.

٦٥- وقد أجرى مركز الدراسات المعنية بالتنمية في مجال العمل والتنمية الزراعية تقييماً لتأثير برامج التكيف الهيكلي على إطار الاقتصاد الكلي البوليفي[٢٣] وخلص إلى أن بوليفيا هي ضحية لعملية عولمة غير منصفة ناجمة بصفة خاصة عن فرض الانفتاح من جانب واحد أمام التجارة الدولية في حين تزيد البلدان المتقدمة من حواجزها الحمائية؛ وتخفيض صادراتها؛ والخصخصة الجبرية لجزء من القطاع العام؛ والمضاربة المالية التي تزيد من حدة التقلبات الرأسمالية؛ وتزايد عدم الأمن الوظيفي؛ واعتماد سياسات تسببت في تدهور خدمات التعليم والصحة والغذاء والإصحاح وغيرها من الخدمات العامة. وتعاني بوليفيا من تضاؤل قدرتها التنافسية وتزايد المديونية، وهو ما ينعكس في الأمور التالية: معدل نمو اقتصادي منخفض إلى معتدل، ولكن غير مستقر، بلغ أقل من ٣ في المائة في التسعينات بالرغم من تزايد الاستثمار الأجنبي المباشر، مع تقلبات بين ٤,٥ و٠,٥ في المائة خلال العقد؛ ومعدل نمو في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بلغ ١,٧ في المائة، أي أقل من معدل النمو السكاني الذي بلغ ٢,٣ في المائة؛ وعجز مالي مستمر بلغ حوالي ٤ في المائة؛ وانخفاض مستوى عوائد المدخرات مما أدى إلى تقلص الموارد الوطنية المتاحة للاستثمار إلى ٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ وعجز تجاري متكرر؛ وتدهور مستمر في معدلات التبادل التجاري نظراً لانخفاض الدخل من صادرات المحاصيل النقدية مع ارتفاع أسعار الواردات من المصنوعات وانخفاض الطلب المحلي؛ وانخفاض الإنفاق من المدخرات الذي كان له تأثير سلبي غير متناسب على الفئات الفقيرة.

٦٦- وفيما يتعلق بإعادة هيكلة الإنتاج، من الخطأ القول بأن العولمة قد أعطت قوة دافعة للإنتاج أو للقدرة التنافسية أو أنها قد ساعدت على تغيير صورة الصادرات على أساس حرية التجارة وحفز الاستثمار الأجنبي. وبدون توفر القدرة على الإفادة من الابتكار التكنولوجي، ستظل بوليفيا مقيدة بهيكل إنتاجي قائم على صادرات المواد الخام وعدد قليل من الصناعات التي تنتج السلع الاستهلاكية الأساسية وعدد كبير من الوحدات الصناعية الاقتصادية الصغيرة. وتتسم هذه السياسات بتركز كبير لرأس المال في أيدي الشركات الأجنبية، مما يخلق ظروفاً مواتية لتوليد الفوائض بدون أن يكون هناك تراكم داخلي لرأس المال، مع ما يترتب على ذلك من آثار سلبية خطيرة على استمرارية تطوير الإنتاج.

٦٧- وعلى مدى السنوات العشرين الماضية، عانت بوليفيا من عبء دين كبير دفعها إلى تطبيق برامج التكيف الهيكلي. ففي عام ١٩٨٥، بلغ مجموع الدين الخارجي ٢٩٤ ٣ مليون دولار، أي ٥١,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وبلغت مدفوعات خدمة الدين ٢٤٨ مليون دولار في السنة، وبلغت نسبة خدمة الدين إلى الصادرات ٣٣,١ في المائة. وشطب نادي باريس جزءاً من الدين بينما أعادت المصارف الخاصة شراء ما نسبته ١١ في المائة من باقي الديون بالقيمة الإسمية. وبالرغم من تخفيف أعباء الدين من جانب العديد من الدائنين، فقد زاد عبء الدين في بوليفيا بالأرقام الحقيقية من ٦٥٢ ٢ مليون إلى ٣٣٧ ٤ مليون دولار في الفترة ١٩٨١ - ٢٠٠١. ويمثل الدين الخارجي ما نسبته ٥١,٢ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي؛ وقد انخفضت نسبة الدين إلى الصادرات إلى ٢١,٥ في المائة، بينما بلغت مدفوعات خدمة الدين السنوية رقماً قياسياً قدره ٣١٨ مليون دولار أي بزيادة

قدرها ٧٠ مليون دولار عما كان عليه الحال وقت تطبيق أول برنامج للتكيف الهيكلي في بداية الثمانينات. وفي الوقت الحاضر، تدين بوليفيا بما نسبته ٩٩,٦ في المائة من الدين الخارجي لدائنين عامّين، بينما تدين بما نسبته ٠,٤ في المائة فقط للقطاع الخاص، مقارنة بعام ١٩٨١ حين كان ٥٨ في المائة من الدين الخارجي مستحقاً لشركاء عموميين و٤٢ في المائة لمصارف دولية خاصة.

٦٨- وقد حققت المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة الشديدة المديونية، في البداية، تخفيفاً لأعباء ديون بوليفيا في عام ١٩٩٨ بمقدار ٤٤٨ مليون دولار أمريكي، أي ما يعادل ١٠ في المائة من دينها. وتعهدت بوليفيا آنذاك بتنفيذ متطلبات مرفق التكيف الهيكلي المعزز. وإزاء الأداء غير المرضي لعملية تخفيف الدين العام، اتفق دائنو بوليفيا على تمويل برنامج معزز في إطار مبادرة البلدان الفقيرة الشديدة المديونية بدعم من مرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو، وهو النموذج الجديد للحد من الفقر الذي يستند إلى ثلاثة أركان: قاعدة موسعة للاستثمار الأجنبي المباشر؛ الاستثمار في رأس المال البشري؛ إنشاء شبكات أمان تشمل تدابير لتخفيف حدة الفقر.

ثالثاً - خاتمة

٦٩- باستثناء تسليط الضوء على أبعاد سياسات التكيف الهيكلي والدين الخارجي فيما يتعلق بالتمتع بجميع حقوق الإنسان، فإن الاستخدام النهائي للعملية التي تنطوي عليها هذه الولاية يظل غير واضح. ولم تعترف قرارات اللجنة بشأن هذا الموضوع منذ إنشاء هذه الولاية إلا قليلاً بدينامية الحالة والتطورات الكثيرة الهامة التي حدثت، أو أنها لم تعترف بهما على الإطلاق، ومن ثم فإن هناك حاجة إلى تعديل هذه الولاية.

٧٠- وقد كان للتأخير في الانتخاب الرسمي لرئيس الفريق العامل المفتوح العضوية وما ترتب على ذلك من عدم التيقن من جداول اجتماعات الفريق العامل تأثير سلبي على برنامج عمل الخبير المستقل ومحتوى التقرير نظراً لضرورة تزويد الفريق العامل بنسخة أولية من التقرير. وأدى التفسير والتطبيق غير المرنين للقواعد المتعلقة بالإنفاق من الموارد، بالإضافة إلى عدم تحمس الحكومات لتوفير موارد إضافية لهذه الولاية إلى إعاقة أداء الخبير المستقل لمهامه على النحو الذي تصورته اللجنة.

٧١- ولم تطلب اللجنة من الخبير المستقل أن يقدم أي توصيات لا في قرارها الأصلي المنشئ للولاية ولا في القرارات التالية له. وربما كان ذلك نتيجة منطقية لكون اللجنة، بحكمتها، تؤثر أيضاً الامتناع عن أن تحدد صراحة موضوع وهدف التحليلات السنوية التي يتعين تقديمها. ولا يبدو أن هذا الوضع يخدم أهداف اللجنة المتمثلة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان.

٧٢- إن آثار الدين الخارجي وسياسات التكيف الهيكلي على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان في البلدان النامية باتت الآن معروفة على نطاق واسع ومدعمة بالوثائق. إلا أن هذه الآثار تتفاوت من حيث نطاقها وشدتها في البلدان الفقيرة الشديدة المديونية وأقل البلدان نمواً. ومع ذلك، من المعروف عموماً أن الاقتراض المفرط من جانب البلدان النامية في السبعينات والثمانينات، والذي كان من المفترض أن يمول مشاريع وبرامج تنمية واسعة النطاق، قد زاد ديون هذه البلدان إلى مستويات عالية لا يمكن تحملها. ومن ثم، فإن المقترضين والمقرضين على

السـواء يعتبرون مسؤولين عن مستويات الدين الأجنبي التي لا يمكن تحملها في البلدان الفقيرة الشديدة المديونية وأقل البلدان نمواً.

٧٣- ويؤكد البنك الدولي أن رسالته تتمثل في الحد من الفقر، وهو يرى أن هناك فجوة لغوية بين المدافعين عن حقوق الإنسان والبنك. وهناك اختلاف حاد ومستمر في الرأي بشأن الصلة بين آثار الدين الخارجي وسياسات التكيف الهيكلي وعدم الاهتمام أو الاهتمام غير الكافي بتعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدان النامية والفشل في ذلك. ويرى المقترضون أن السبب في ذلك هو الأعباء الثقيلة للدين وخدمة الدين وبرامج التكيف الهيكلي التي يفرضها المقرضون، بينما ينحي هؤلاء باللائمة على السياسات السيئة والحكم غير السديد أو الإدارة غير السليمة للشؤون العامة، والفساد والإفلات من العقاب في البلدان الفقيرة الشديدة المديونية وأقل البلدان نمواً.

٧٤- وقد اعترف رئيس البنك الدولي مؤخراً[٢٣] بأن هدف تخفيض الفقر في العالم إلى النصف بحلول عام ٢٠١٥ أصبح صعباً ولا توجد فرصة لتحقيقه إلا إذا قامت البلدان الغنية بزيادة مساهماتها وتنسيق أنشطتها على نحو أفضل. وما زالت هناك فجوة كبيرة بين وعود مجموعة الثمانية في قمة كندا في بداية عام ٢٠٠٢ والتقديرات غير الواقعية التي وضعها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، مما يبرر ادعاءات المنظمات غير الحكومية بأن تدخلات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في عملية تخفيف أعباء الدين كانت حتى الآن تافهة.

رابعاً - التوصيات

٧٥- وبناءً على ما سبق، يوصى بأن تقوم لجنة حقوق الإنسان بما يلي:

(أ) التصدي لانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية والتحقيق في قمع هذه الحقوق من جانب الحكومات رداً على عمليات الاحتجاج والمقاومة ضد فرض برامج في مجال التكيف الهيكلي من قبيل تحرير التجارة وخصخصة المرافق العامة وإلغاء الدعم للمواد الغذائية وغيرها من المواد الأساسية ورفع الضوابط التنظيمية عن الاستثمارات في قطاع التعدين؛

(ب) العمل على تشجيع الاعتراف من قبل المقرضين والمقترضين على السواء بمسؤوليتهما المشتركة وإن كانت متفاوتة عن الوضع الذي أدى إلى زيادة الديون الأجنبية، مما اقتضى بدوره تطبيق برامج التكيف الهيكلي وما ترتب عليها من آثار. وينبغي للجنة أن تتجاوز عملية اعتماد القرارات وأن تنهج نهجاً أكثر استشرافاً في نطاق ولايتها التشريعية فيما يتعلق بصياغة أطر وآليات ابتكارية للاعتراف بهذه المسؤولية المشتركة؛

(ج) الاقتراح بأن يطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة إلى جميع الدول الأعضاء والمؤسسات المالية الدولية وغيرهما من أصحاب المصلحة اتخاذ جميع التدابير الملائمة لمعالجة و/أو تخفيف الفقر والظروف المسببة لارتفاع المديونية والآثار المعاكسة الناجمة عن التدابير المتخذة للامتثال لبرامج التكيف الهيكلي؛

(د) الدعـــوة إلى جعل الآليات المعنية مثل المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة الشديدة المديونية وأوراق اســـتراتيجيات الحد من الفقر ومرفق الحد من الفقر وتعزيز النمو مستندة إلى مبدأ المسؤولية المشتركة المشار إليه أعلاه ووضعها موضع التنفيذ بروح من المسؤولية والشفافية؛

(هـ) إنشـــاء آلـــية للإبلاغ من أجل رصد الإنجازات والمشاكل المصادفة والدروس المستفادة في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان وفيما يتعلق بتنفيذ الأهداف الإنمائية للألفية.

٧٦- وتـــرى المؤسسات المالية الدولية، أن قضايا وشواغل حقوق الإنسان تعالج على النحو الملائم من خلال مجموعـــة مختلفة من المبادرات المدعمة والتحسينات التي يجري إدخالها على الآليات الموصوفة أعلاه. وفيما يتعلق بتنفـــيذ ولايـــة الفريق العامل المفتوح العضوية والمعني ببرامج التكيف الهيكلي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافـــية، فـــإن المـــبادئ التوجيهـــية المتصورة ينبغي أن تعترف بحق الشعوب في ألا تُفْرَض عليها مجموعة من السياسات المقررة، لا سيما السياسات التي تنال من حقوقها الأساسية. وينبغي لهذه المبادئ التوجيهية أن تعترف صراحة بما يلي:

(أ) ضرورة احترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما الحقوق الراسخة والمعترف بها المـــتعلقة بالصـــحة والغذاء والعمل والتعليم والإسكان والتي ما برحت برامج التكيف الهيكلي تنال منها بصفة مستمرة ومنهجية؛

(ب) الحق في التنمية، أي حق البلدان الفقيرة في انتهاج استراتيجيات للتنمية وبرامج اقتصادية لتلبية احتياجات شعوبها، بما في ذلك الاحتياجات المشار إليها أعلاه؛

(ج) الحقـــوق السياســـية. إن المؤسسات الدولية تنزع إلى اتخاذ قرارات، مثل فرض برامج التكيف الهيكـــلي الاستقطابية التي تتسبب في اضطرابات اجتماعية. وبالتالي، فإن الحق السياسي للشعوب في ألا تتعرض لقمـــع من جانب الحكومات نتيجة لهذه البرامج لا يمكن أن يكون ذا معنى إلا إذا كان للحكومات الحق في عدم الخضوع لما تمليه عليها المؤسسات الدولية والتعامل مع شعوبها على نحو بنّاء وليس من خلال القمع.

٧٧- إن التحرك في هذا الاتجاه، في ظل ما تتمتع به اللجنة من مكانة مرموقة، يمكن أن يمثل إسهاماً كبيراً في تغـــيير اتجـــاه النقاش العالمي الدائر بشأن برامج التكيف الهيكلي والدين الخارجي. وفضلاً عن ذلك، فإن المبادئ التوجيهية التي تقبل فرض تدابير التكيف ولا تتطلب إلا توفير شبكات الأمان أو غيرها من تدابير تخفيف الآثار، هي مبادئ بالية وغير مجدية بل إنها تمثل خطوة كبيرة إلى الوراء.

الحواشي

(١) للاطلاع على مناقشة شاملة للتطورات والقضايا ذات الصلة بالإقراض لأغراض التكيف، انظر الدراسة الاسترجاعية الشاملة بشأن الإقراض لأغراض التكيف، *(Adjustment Lending Retrospective)*، *التقرير النهائي*، ١٥ حزيران/يونيه ٢٠٠١، الوارد في http://www.worldbank.org.

(٢) لخص التقدم المحرز في تنفيذ نهج مبادرة تخفيف أعباء ديون البلدان الفقيرة الشديدة المديونية في تقرير مقدم إلى صادر عن اللجنة المعنية بالتنمية في ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠١ بعنوان " تحدي المحافظة على القدرة على تحمل الديون الخارجية على المدى الطويل. *(Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability)* للمزيد من المعلومات بشأن مبادرة البلدان الفقيرة الشديدة المديونية تصفح الموقع الخاص بهذه البلدان على العنوان التالي: http://www.worldbank.org/hipc/.

(٣) انظر الدراسة الاسترجاعية الشاملة بشأن الإقراض لأغراض التكيف، *(Adjustment Lending Retrospective)* التقرير النهائي، مرجع سابق.

(٤) توجد المذكرة المعنونة "من الإقراض لأغراض التكيف إلى الإقراض لغرض دعم السياسة الإنمائية"، *(From Adjustment Lending to Development Policy Support Lending)* والجدول الزمني للمشاورات والتعليقات الواردة بشأنها على موقع البنك على الشبكة العالمية.

(٥) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، تقرير أقل البلدان نموا لعام ٢٠٠٢: "الإفلات من مصيدة الفقر"، جنيف ٢٠٠٢، لا سيما الفصل ٥ "الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية وعملية أوراق استراتيجية الحد من الفقر، والحد الفعال من الفقر".

(٦) المرجع نفسه، ص ١٦٨.

(٧) انظر أيضا منهاج عمل بيجينغ (A/CONF.177/20)، وخاصة الفقرات ١٣ و١٦ و١٨ و٢٠ و٤٧ و٥٨ و٥٩ و٦٧ و٨٦ و٩١ و١٧٥ و١٧٨. وأنظر أيضا حصيلة الدورة الاستثنائية الثالثة والعشرين للجمعية العامة (حزيران/يونيه ٢٠٠٠).

(٨) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا، الدين الخارجي في منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (E/ESCWA/ED/2001/19) الأمم المتحدة، نيويورك ٢٠٠٢.

(٩) المرجع نفسه، ص ٣٩.

الحواشي (تابع)

(١٠) الشركة اللبنانية لبحـــوث الاستثمـــار (Lebanon Invest Research Company)، النشرة الأسبوعية، العدد ٢٨٠، ١٥-٢٠ تموز/يوليه ٢٠٠٢.

(١١) *The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-Country Participatory Assessment of Structural Adjustment*, First Edition, April 2002 انظر بصفة خاصة الفصل ٩ "التكيف الهيكلي والفقر وعدم المساواة".

(١٢) انظر: Instituto de Estudios y de Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), *Lógica del deficit cero, presupuesto para el 2002 y perspectivas*, octubre 2001.

(١٣) Centreo de Estudios Legales y Sociales (CELS) “Argentina: The Eruption of a Model”, in *Social Watch 2002*.

(١٤) أعلنت المحكمة العليا للأرجنتين أن قانون خفض العجز في الموازنة إلى الصفر غير دستوري، بما في ذلك القواعد الإدارية المتعلقة بتنفيذه.

(١٥) المعهـــد الوطني للإحصاء والتعداد (INDEC)، استقصاء دائم للأسر (EPH). يتناول الاستقصاء حالات الأسر التي لا يمكنها تحمُّل نفقات الغذاء الأساسي والتغذية وغيرها من الاحتياجات الأساسية.

(١٦) "آلية الرقابة الاجتماعية" كما هي معرّفة في المادة ١ من نظامها الأساسي هي مؤسسة قائمة على المشاركة وتمثيلية وذات طابع اجتماعي، وتتكون من ٩ آليات للرقابة في المحافظات، ومؤسسات وطنية ومنظمات تعمـــل كرابطات اجتماعية لا تستهدف الربح وتتمتع بحماية دستور الدولة والقانون المدني وغيرهما من القواعد ذات الصلة.

(١٧) الأمم المتحدة، الأهداف الإنمائية للألفية: التقدم المحرز في بوليفيا، ٢٠٠١.

(١٨) بـــرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية في بوليفيا لعام ٢٠٠٢ - موجز، لاباز، آذار/مارس ٢٠٠٢، ص ٢٦.

(١٩) المرجع نفسه، ص ٢١ و٢٢.

(٢٠) Gallup International, *Los principales problemas de Bolivia*, Walkerinformation, mayo 2002, pāg. 4-6.

الحواشي (تابع)

(٢١) Alejandro Parellada, Editorial in *Indigenous Affairs No. 2/02 - Bolivia*, Quarterly Journal of the International Work Group for Indigenous Affairs, 2002, pp. 4-5.

(٢٢) Silvia Escóbar de Pabón, *Condicionalidad Externa y Desarollo - Evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*, CEDLA, Documentos de Conjuntura No. 5, pp. 3-10.

(٢٣) تصريح أُدلي به في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢ لوكالة أنباء رويتر في ناشفيل، تينيسي، قبل الاجتماع السنوي المشترك للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

- - - - -