

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/WG.18/3
23 January 2004

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الفريق العامل المعني بالحق في التنمية

جنيف، ١١-٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٤

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت

استعراض التقدم المحرز والعقبات الناشئة في مجال تعزيز التمتع
بالحق في التنمية وتنفيذه وتطبيقه

الدراسات القطرية بشأن الحق في التنمية - الأرجنتين، شيلي، البرازيل

الموجز

يستند هذا التقرير إلى بعثات قطرية اضطلع بها الخبير المستقل لكل من الأرجنتين وشيلي والبرازيل عملاً بقراري لجنة حقوق الإنسان ٧٢/١٩٩٨ و٦٩/٢٠٠٢ والاستنتاجات المتفق عليها التي توصل إليها الفريق العامل المعني بالحق في التنمية في دورته الثالثة. وكان الهدف من البعثة هو تقييم الوضع الحالي للتقدم المحرز في أعمال الحق في التنمية. ويركز التقرير بالذات على تحديد وتقييم المعوقات، وكذلك العناصر التي يرتأى أنها تفضي إلى أعمال الحق في التنمية.

وقد مرّت البلدان الثلاثة بتجارب متباينة في تنفيذ نموذج ليبرالي متشابه من الإصلاحات الاقتصادية في أواخر الثمانينات وفي عقد التسعينات ولكن انتهى بها ذلك إلى نتائج متفاوتة. ويدرس الخبير المستقل السياسات التي يستند إليها هذا الإطار، وكيف نُفذت عملية الإصلاحات الاقتصادية في كل بلد، ويوجز النتائج الناجمة عن ذلك من حيث أثرها الاجتماعي الأوسع نطاقاً على رفاه السكان. وهو يركز اهتمامه على أثر هذه السياسات في إدامة النمو الاقتصادي مع تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، والقضاء على الفقر، وكذلك على الاستبعاد الاجتماعي، ومعالجة أوجه التفاوت في الدخل والثروة. وفي حين أن النمو الاقتصادي يلعب دوراً حاسماً الأهمية في تسهيل أعمال حقوق الإنسان المترابطة وغير القابلة للتجزئة التي يمكن أن تحدد الحق المركّب في التنمية في أي إطار من الأطر، يمثل الشاغلان الأخيران أساس اتباع نهج قائم على الحقوق فيما يتعلق بأعمال حقوق الإنسان. وهو يحدد، باستخلاصه الدروس المستفادة من تجارب هذه البلدان، عناصر إطار إنمائي يمكن، في رأيه، أن يساعد على تنفيذ فكرة الحق في التنمية كما سبق أن أوجزها في تقاريره المقدمة إلى الفريق العامل.

ويتوصل الخبير المستقل إلى استنتاج مفاده أن النموذج الاقتصادي الليبرالي قاصر من منظور الحق في التنمية، وذلك ليس فحسب من حيث الأهداف الإنمائية التي يسعى إلى تحقيقها بصورة مباشرة، بل أيضاً من حيث الوسائل التي يسعى إلى تشجيع استخدامها لتحقيق هذه الأهداف. ولا بد أن يستند نهج التنمية القائم على الحقوق إلى قاعدة أعرض من حيث الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها والوسائل التي يستخدمها في تحقيق هذه الأهداف. إذ إنه يتعين أن يكون خاضعاً للمساءلة وتشاركياً ومنصفاً في نطاقه ومداه على المستويين الوطني والدولي. وفي حين تُبرز التجارب أهمية كفاية النمو واستدامته في بلوغ نتائج تتسق مع أعمال حقوق الإنسان، فإنها تكشف أيضاً عن قصور التركيز على مجال أضيق مما ينبغي، وخصوصاً إذا كان ذلك على حساب اتباع نهج مناسب فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي وشبكة السلامة الاجتماعية، والذي يعدّ عنصراً محورياً من عناصر نهج الحق في التنمية. ويتعيّن أن يكون أي نهج من هذا القبيل قادراً على توفير آلية كافية لتدارك الآثار غير المتوقعة وغير المعالجة التي تترتب على السياسات الوطنية وعلى البيئة الدولية، عندما يتطلب الأمر ذلك، وأن يساعد في الوقت نفسه على بناء القدرات الفردية بطريقة تساعد الناس على الاندماج على نحو أفضل في عملية الإنتاج والاستفادة على قدم المساواة من عملية التوسع الاقتصادي والاندماج العالمي. وتبرز التجربة أهمية التعاون الدولي في تنفيذ عملية تنمية قائمة على الحقوق وأن هذا التعاون يمكن أن يتخذ أشكالاً مختلفة، تمتد فترات متفاوتة تبعاً للسياق الوطني. ويرى الخبير المستقل أنه في كل حالة من الحالات الثلاث المدروسة في هذا التقرير، كان من شأن دعم المجتمع الدولي أن يساعد على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وذلك في معرض تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية وإدارة الأزمات على السواء.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	١ - ٥	مقدمة.....
٥	٦ - ٢٥	أولاً - الأرجنتين.....
٩	١٥ - ٢٥	الدروس المستفادة من التجربة الإنمائية في الأرجنتين.....
١٤	٢٦ - ٤٠	ثانياً - شيلي.....
١٨	٣٧ - ٤٠	الدروس المستفادة من التجربة الإنمائية في شيلي.....
٢٠	٤١ - ٥٥	ثالثاً - البرازيل.....
٢٦	٥٢ - ٥٥	الدروس المستفادة من التجربة الإنمائية في البرازيل.....
٢٩	٥٦	رابعاً - الاستنتاجات.....

مقدمة

١ - قام الخبير المستقل، عملاً بأحكام ولايته، بصيغتها الواردة في قراري لجنة حقوق الإنسان ٧٢/١٩٩٨ و ٦٩/٢٠٠٢، وكذلك الاستنتاجات المتفق عليها التي توصل إليها الفريق العامل المعني بالحق في التنمية في دورته الثالثة (E/CN.4/2002/28/Rev.1، الفصل الثامن)، ببعثات ميدانية إلى الأرجنتين وشيلي والبرازيل^(١).

الغرض من البعثات

٢ - انصب الاهتمام في البعثات، لدى تقييم حالة التقدم الراهنة في إعمال الحق في التنمية، على تحديد وتقييم المعوقات التي تحول دون إعمال هذا الحق، وتحديد العناصر التي تساعد على إعماله. ودُرس التفاعل بين التطورات الاقتصادية والمالية الوطنية والدولية التي تؤثر على عملية التنمية، والإطار المؤسسي للتخطيط ووضع السياسات، وآليات تنفيذ ورصد نتائج التنمية بما يتسق مع إعمال مختلف حقوق الإنسان. وركزت البعثات أيضاً على تقييم دور التعاون الإنمائي في تكملة المبادرات التنموية الوطنية من أجل إعمال حقوق الإنسان، وحق التنمية المركّب.

٣ - وشمل النهج المتبع في الدراسة استعمال مجموعة من الأسئلة المنهجية بغية الحصول على معلومات عن مختلف الجوانب ذات الصلة بتنفيذ وإعمال الحق في التنمية واستُكملت المعلومات التي جُمعت أثناء البعثة ورُداً على استبيان، حيثما أُتيح، بإجراء بحوث مستفيضة بشأن التجربة الإنمائية الأخيرة التي مرّت بها البلدان التي زارها الخبير المستقل. وأجري التحليل في ظل الحق في التنمية والنموذج العملي "للميثاق الإنمائي" الذي أسهب الخبير المستقل تفصيله في تقاريره السابقة^(٢). وأجري تقييم للمؤشرات الاجتماعية والاقتصادية، من حيث التغيرات التي طرأت على مستوياتها وتوزّعها بين شتى المناطق والشرائح السكانية، وأُجريت محاولة لدراسة مدى مطابقة العملية الإنمائية للقواعد والمعايير والمبادئ التي ينطوي عليها اتباع نهج للتنمية قائم على الحقوق. غير أنه بالنظر إلى عدم وجود أية دراسات تفصيلية تقوم على مشاريع محددة لم يتسن دائماً تحديد العلاقات بين مختلف المؤشرات ومدى تقيّد التدخلات بمعايير ومبادئ حقوق الإنسان، وانصب التركيز بدرجة أكبر على تحديد السياسات التي تؤثر تأثيراً مباشراً على إعمال الحقوق.

٤ - وتمثل الاقتصادات الثلاثة في أمريكا الجنوبية المبحوثة هنا تجارب متباينة تتعلق بالنموذج الليبرالي للإصلاح الاقتصادي. فهي تجسد الشواغل الإنمائية التي تنطوي عليها إدامة النمو الاقتصادي مع الحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي، والقضاء على الفقر وعلى الاستبعاد الاجتماعي، والتعامل مع مستوى مرتفع من التفاوت في الدخل والثروة. ويلعب النمو الاقتصادي دوراً حاسماً الأهمية في تيسير إعمال حقوق الإنسان المترابطة وغير القابلة للتجزئة^(٣) التي تحدد الحق المركّب في التنمية في أي سياق من السياقات. ويشكّل هذان الشاغلان الأخيران جوهر اتباع نهج قائم على الحقوق فيما يتعلق بإعمال حقوق الإنسان^(٤). ووجود شواغل إنمائية مشتركة بين البلدان

الثلاثة، واتباعها نهجاً متمثلاً في مجال السياسة العامة، وتحقيقها مع ذلك نتائج مختلفة يجعل تجربة هذه الاقتصادات تثير الاهتمام من زاوية استخلاص العبر لإعمال الحق في التنمية.

٥- وكان الحافز على وضع مجموعة السياسات العامة التي تضم الإصلاحات الليبرالية، (التي ارتبطت فيما بعد بما يسمى "توافق آراء واشنطن")، هو إلى حد كبير تجربة اقتصادات أمريكا اللاتينية في أوائل الثمانينات، عندما شهدت هذه المنطقة تزايد الضغوط التضخمية على نحو تراكمي مما فتّ في عضد القطاع المالي، وانتهى الأمر بالأنشطة الاقتصادية المنتجة ونمو الناتج المحلي الإجمالي إلى ما يشبه الجمود التام، إلى جانب ازدياد البطالة والفقر. ويمكن عزو آثار الكثير من هذه التطورات إلى عدم أداء السياسات العامة لوظيفتها الواجبة وإلى الهزات غير المتوقعة من البيئة الخارجية التي لم تكن هذه الاقتصادات جاهزة لمواجهة دوماً بآليات تداركية أو بالحماية الاجتماعية وشبكات السلامة الاجتماعية الكافية. وكان جوهر الإصلاحات هو التشديد على تثبيت الأسعار وتدابير التكيف الهيكلي^(٥) لجعل الاقتصادات أكثر كفاءة وقدرة على التنافس في الأسواق العالمية. ولم تكن قط التنمية الاجتماعية الأوسع نطاقاً التي يمكن ربطها باتباع نهج للتنمية قائم على حقوق الإنسان الغاية المعلنة لهذه الإصلاحات، بل كان من المتوقع أن يفضي استقرار الاقتصاد الكلي والبيئة التجارية المفتوحة إلى بلوغ النمو المستدام مرحلة توليد النتائج الاجتماعية المنشودة. وقد بذل الخبر المستقل جهوداً في مجال الجزء التالي من التقرير لدراسة هذه السياسات ونتائجها والأثر الاجتماعي الأعم على رفاه السكان. وهو يحدد، لدى استخلاص العبر من تجربة هذه البلدان، عناصر إطار إنمائي يمكن أن يساعد في رأيه على تنفيذ فكرة الحق في التنمية كما ورد وصفها في التقارير التي قدمها إلى الفريق العامل.

أولاً - الأرجنتين

٦- كان الاقتصاد الأرجنتيني في الثمانينات، ولا سيما في النصف الثاني من العقد، يواجه فعلاً أزمة ديون خطيرة. فقد أدى انخفاض الناتج الحقيقي والإنفاق المالي الممول بواسطة عجز مالي كبير ومستمر إلى تعاظم مدفوعات الديون والفوائد ثم إلى تحويل الدين إلى نقود في نهاية المطاف. وقد أسفر ذلك عن دوامة من التضخم الشديد مع انخفاض قيمة العملة وهروب رؤوس الأموال. فقد تزايد التضخم إلى أن بلغ معدلاً سنوياً تجاوز في المتوسط ٣٠٠ في المائة في عام ١٩٨٩ وما يقارب ٤٠٠ في المائة في عام ١٩٩٠. وشهدت تلك الفترة زيادة حادة في انتشار الفقر (من ٨ في المائة في عام ١٩٨٠ إلى ٤١ في عام ١٩٨٩ في منطقة بوينس آيرس)، وارتفاعاً في البطالة (من حوالي ٢ في المائة من مجموع القوى العاملة في عام ١٩٨٠ إلى ما يقارب ٨ في المائة في عام ١٩٨٩)، وانخفاضاً كاملاً في الأسواق المالية.

الإصلاحات

٧- لكن الوضع أخذ يتغير في أوائل التسعينات. فقد بدأ تنفيذ برنامج لتحقيق الاستقرار يركز على إصلاحات القطاع المالي، وتحرير التجارة وحساب رأس المال وإدخال إصلاحات واسعة النطاق على القطاع العام. وحول قانون تحويل العملة الصادر عام ١٩٩١ وقانون البنك المركزي الصادر عام ١٩٩٢ البنك المركزي إلى مجلس للعملة لا يمكن له إصدار العملة المحلية إلا من أجل مبادلتها بعملة أجنبية محددة، مثل الدولار، بأسعار ثابتة. وقد حدّ ذلك من السلطة الاستثنائية للبنك المركزي فيما يتعلق بتوفير النقود بمنح الائتمانات للحكومة أو للنظام المصرفي، مما يقيد إمكانية التمويل التضخمي للديون الحكومية. وحُدّد سعر صرف البيسو الأرجنتيني بقيمة ١ بيسو = دولار أمريكي. وركّز البنك المركزي اهتمامه على صون قيمة العملة المحلية. وأفلحت هذه التدابير، التي اقترن بها قدر من تقييد المالية العامة، في السيطرة على التضخم. وحسّنت إصلاحات القطاع المالي الإطار التنظيمي وزادت من انضباط عمل المصارف في الأسواق، مما عزز ثقة المودعين. وأدى انفتاح القطاع الخارجي بإزالة معظم القيود المفروضة على التجارة وتدفقات رؤوس الأموال، إلى جانب إصلاحات القطاع العام التي انطوت على عملية خصخصة واسعة النطاق، إلى تحسين كفاءة المؤسسات العامة، وكانت الإصلاحات المتعلقة بالضرائب والإنفاق، بما في ذلك نظام الضمان الاجتماعي، هي العناصر الأخرى في البرنامج الاقتصادي.

٨- ونجحت هذه الإصلاحات في استقرار الاقتصاد وإعادته إلى طريق النمو. وأدت السيطرة السريعة على التضخم بمجرد بدء تنفيذ الإصلاحات (حيث انخفض مما يزيد على ١٧٠ في المائة سنوياً في عام ١٩٩١ إلى قرابة ١٠ في المائة في عام ١٩٩٣) إلى تحسين إمكانية تطبيق الإصلاحات الهيكلية التي كانت متعذّرة في ظل عدم الاستقرار الذي ساد في الثمانينات. وعلى الرغم من الآثار الضارة التي ترتبت على الأزمة المكسيكية التي حدثت في عام ١٩٩٥ وعلى الأزمة الروسية/البرازيلية التي حدثت في عام ١٩٩٨، فقد بلغ نمو الناتج المحلي الإجمالي قرابة ٦,٥ في المائة في المتوسط سنوياً من عام ١٩٩١ وحتى ١٩٩٨، وانخفض معدل التضخم إلى أقل من ١ في المائة سنوياً بحلول منتصف العقد. وسجلت الصادرات خلال الفترة ١٩٩٢-١٩٩٩ معدل نمو بلغ في المتوسط ٨,٢ في المائة سنوياً من حيث قيمتها وبلغ ٩,٤ في المائة من حيث حجمها. والواقع أنه في الفترة ١٩٩١-١٩٩٤ اقترن معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الذي بلغ في المتوسط ٨ في المائة سنوياً بحدوث انحسار في انتشار الفقر في المناطق الحضرية بما يقارب ٥٠ في المائة (من ٤١,٤ في المائة عام ١٩٩٠ إلى ٢١,٦ في المائة عام ١٩٩٤) وفي الفقر المدقع بما يقارب الثلثين (من ١١,٣ في المائة عام ١٩٩٠ إلى ٣,٧ في عام ١٩٩٤) وبحدوث قدر من التوسع في العمالة. غير أنه خلال الفترة ١٩٩٥-١٩٩٨ تباطأ النمو بسبب تأثير الأزميتين، وارتفع معدل انتشار الفقر إلى ما يقارب ٣٠ في المائة وظل معدل البطالة عالياً حيث بلغ حوالي ١٣-١٥ في المائة. وكانت هناك تفاوتات كبيرة في مدى انتشار الفقر والبطالة مكانياً، حيث كانا أعلى بكثير في مناطق معينة بشمال البلد.

٩- وحدث تدهور لا يستهان به في توزيع الدخل في هذه الفترة. وعلى الرغم من إيجابية النمو الإجمالي وارتفاع متوسط دخل الفرد، فإن المكاسب الناجمة عن التوسع في الأنشطة الاقتصادية اقتصر على اليد العاملة الأكثر مهارة وتعليماً ولم تصل إلى الفقراء. وزادت الفجوة بين معدلات الأجور التي يتقاضاها العمال المهرة وتلك التي يتقاضاها العمال غير المهرة وحدث تراجع في فرص العمل بالنسبة للأخيرين منهم. وارتفاع معدل البطالة، حتى رغم تحقيق بعض التوسع في النصف الأول من التسعينات، يفسره عدد من العوامل منها ازدياد انضمام المرأة إلى صفوف القوى العاملة بوصف ذلك استراتيجية للحفاظ على دخل الأسرة، وعدم قدرة أصحاب العمل على استخدام التضخم كوسيلة لتخفيض الأجور الحقيقية وتوسيع نطاق العمالة. وبعد انفتاح الاقتصاد وخصخصة مؤسسات القطاع العام، حدثت زيادة هائلة في الواردات الإنتاجية والتكنولوجيات الجديدة الكثيفة الاستخدام لرأس المال مما جعل قطاعات من القوة العاملة زائدة عن الحاجة، بل وعتيقة الطراز. بيد أن انعدام المرونة في أسواق العمل - ووجود عملية مساومة مركزية، وارتفاع تكاليف التسريح من العمل وارتفاع الضرائب على الأجور - كلها أعاقت عمليات التكيف الضرورية في الطلب على اليد العاملة. وبذا، وعلى الرغم من أن الاقتصاد الأرجنتيني شهد توسعاً في الفترة الممتدة حتى عام ١٩٩٨، بحيث كاد أن يتضاعف حجمه، وعلى الرغم من أنه كان هناك انخفاض في معدلات الفقر بالمقارنة بالذروة التي بلغت قبل الإصلاحات، فإن مستويي الفقر والبطالة كانا أعلى في نهاية العقد مما كانا في أوائل الثمانينات.

التدهور الاقتصادي والأزمة

١٠- بدأت الأرجنتين منذ عام ١٩٩٨ تتلقى إلى وضع من الانكماش الاقتصادي وارتفاع معدلات البطالة، ناجم جزئياً عن الهزات الخارجية. فتدفقات رؤوس الأموال الوافدة بدأت تنخفض بعد الأزمة التي شهدتها شرق آسيا كادت أن تتوقف تماماً في أعقاب قيام البرازيل بتخفيض قيمة عملتها عام ١٩٩٩. وأثار ذلك إلى جانب خلل المالية العامة المتواصل شكوكاً جديدة بشأن القدرة على الاستمرار في تحمل عبء خدمة الديون وتثبيت العملة والآفاق المستقبلية للاقتصاد. وتقلص الناتج المحلي الإجمالي بما يقارب ٤ في المائة عام ١٩٩٩ وارتفعت معدلات البطالة مما يقل عن ١٣ في المائة في عام ١٩٩٨ إلى ما يزيد على ١٥ في المائة. ووقع الاقتصاد الأرجنتيني في فخ يوصف بأنه فخ العملة - النمو - الدين^(٦). إذ كانت هناك مغالاة في قيمة العملة، وكانت خطى النمو تتعثر، وأصبحت خدمة الديون أصعب. وأدى تحسن قيمة البيسو الأرجنتيني مع تحسن قيمة الدولار الأمريكي في مواجهة أهم شركاء الأرجنتين التجاريين (وخصوصاً بعد تخفيض العملة البرازيلية) إلى جعل صادراتها غير قادرة على المنافسة وإلى جعل خدمة الديون أمراً لا يمكن أن يدوم.

١١- واستجابت الحكومة لهذا الوضع باتخاذ تدابير لتكييف المالية العامة. فطبقت قانون مسؤولية المالية العامة، الذي ينص على خفض العجز الاتحادي على فترة ثلاث سنوات إلى أن يتم التوصل إلى ميزانية متوازنة في عام ٢٠٠٣. كما رفعت معدلات الضرائب المفروضة على الدخل، وعلى الثروة الشخصية الصافية وعدد من المنتجات

الاستهلاكية. وقامت بمحاولة لمعالجة الحوافز غير السوية الواردة ضمناً في الترتيبات التي ينطوي على تقاسم إيرادات الضرائب بين الحكومة الاتحادية والمقاطعات وتقاسم إيرادات حكومات المقاطعات مع البلديات. وكان القصد هنا هو موازنة التكاليف السياسية المترتبة على زيادة الإيرادات مع المكاسب السياسية التي تتحقق بزيادة الإنفاق على الخدمات العامة، وذلك بتحديد سقف لتحويل الإيرادات الاتحادية في المستقبل إلى المقاطعات. أما مشكلة المغالاة في تقدير قيمة العملة فقد كان الحل الذي أخذ به هو ربط سعر البيسو في منتصف عام ٢٠٠١ بسلة تتألف من الدولار واليورو بقيم متساوية بهدف مواءمة البيسو على نحو أفضل مع عملات الشركاء التجاريين للأرجنتين.

١٢- وكان من المأمول أن تفلح هذه التدابير في تحسين الثقة في الأسواق، وزيادة تدفقات رأس المال الوافدة، ونمو الناتج المحلي الإجمالي والقدرة على تحمل عبء الديون. غير أنه لم يتحقق أي من هذه الأمور. بل إن الانكماش الكبير الذي حدث في ١٩٩٨/١٩٩٩، ازداد تفاقمًا في ٢٠٠٠-٢٠٠١. وقد سارعت الحكومة، أملاً منها في تجنب تراكم متأخرات خدمة الديون مؤقتاً، إلى وضع يدها على السيولة في المصارف وصناديق المعاشات التقاعدية. ومع عدم إمكانية اللجوء إلى المزيد من الاقتراض لتمويل العجز، نُقح ميثاق البنك المركزي لإزالة القيود التي تحدّ من قدرته على ضخ السيولة في الاقتصاد. بيد أن عدم اليقين بشأن القدرة على تحمّل الدين العام وبشأن العملة أدى إلى التدافع الشديد على سحب الودائع المصرفية، مما قوّض أركان النظام المالي وأحدث بالتالي انهياراً اقتصادياً مع نهاية العام. واستجابت الحكومة بفرض حدود للمسحوبات النقدية من الحسابات المصرفية، وتخلفت عن دفع ديونها، بما في ذلك مدفوعات الضمان الاجتماعي، واستعاضت عن مجلس العملة بنظام أسعار الصرف العائمة، مما سبب انخفاضاً في قيمة البيسو يقارب ثلث سعر صرفه السابق مقابل الدولار الأمريكي وأدى اضطراباً إلى تحويل العقود المالية المقوّمة بالدولار إلى عقود مقوّمة بالبيسو، وتطبيق أسعار صرف متغيرة على القروض والودائع المصرفية وإطالة أجل استحقاقها. وكان الأثر الصافي لكل ذلك هو فقدان القوة الشرائية والمدخرات والضمان الاجتماعي وتدمير حقوق الملكية على نطاق واسع بصورة مفاجئة في مواجهة تزايد معدلات التضخم. وحدثت طفرة في معدل انتشار الفقر والحرمان والبطالة وتآكل رأس المال الاجتماعي. ولم يبرز أي نهج محدد لمعالجة البعد الإنساني المترتب على هذه الأزمة إلا قرابة منتصف ٢٠٠٢ عندما بدأت الحكومة المؤقتة في تطبيق برامج موجهة لمعالجة قضية فقدان الفجائي لوسائل كسب الرزق والقوة الشرائية بين شريحة كبيرة من السكان الذين كانوا قد أصبحوا فقراء.

١٣- وظلت المشكلة الأساسية المتمثلة في عدم المساواة والاستبعاد قائمة دون أي حل في الأرجنتين، حتى بعد أكثر من عقد من الإصلاحات. وفي التسعينات اتسعت الفجوة القائمة بين دخل الفرد في أغنى ١٠ في المائة من الأسر المعيشية مقابل أفقر ١٠ في المائة بنسبة قاربت ٧٠ في المائة. وتعمقت هذه الفجوة أكثر من ذلك بنسبة ٣٧ في المائة في مرحلة ما بعد الأزمة، أي في الفترة ٢٠٠٢/٢٠٠٣. وفي عام ٢٠٠١، كان أدنى ٥٠ في المائة من الأسر المعيشية يحصل على ٢٢ في المائة من الدخل الإجمالي بينما يحصل أعلى ١٠ في المائة من الأسر المعيشية على ٣٢ في

المائة منه. وكانت الأرقام المقابلة في عام ١٩٩٣ هي ٢٦ في المائة و ٢٧ في المائة على التوالي. وتظهر البيانات المتعلقة بالنصف الأول من عام ٢٠٠٣ أن نسبة الذين يعيشون تحت خط الفقر في المناطق الحضرية ارتفعت إلى ٥٧,٥ في المائة من السكان (أي ٢٠ مليون نسمة، أو ٤٥,٧ في المائة من الأسر المعيشية) في حين كانت نسبة ٢٧,٥ في المائة من السكان تعيش تحت خط الفقر المدقع^(٧). وهذه الأرقام تتجاوز كثيراً مستويات عام ١٩٩٠. عندما كانت نسبة الفقراء ٤١,١ في المائة ونسبة الذين يعيشون في حالة الفقر المدقع ١١,٣ في المائة فقط. وتفاقت أوجه التفاوت في التنمية البشرية على مستوى المناطق وما بين المناطق الريفية والحضرية إبان هذه الفترة.

١٤ - وبلغ معدل البطالة في أوائل عام ٢٠٠٣ زهاء ١٧,٨ في المائة بعد أن كان قد شهد تزايداً مطرداً خلال العقد السابق. وكان ما يقارب خمس العاملين يعيشون تحت خط الفقر. وفي الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٣ فقدت قرابة ٤٠٠ ٠٠٠ وظيفة في القطاع الرسمي وحده. وكان من المحتمل أن تتردى الأوضاع في فترة ما بعد الأزمة إلى ما هو أسوأ من ذلك بكثير لولا البرنامج الموجه بشأن البطالة الذي بدأ تطبيقه في منتصف عام ٢٠٠٢ لصالح أرباب الأسر المعيشية. ومن المقدر أنه لولا الوظائف الجديدة التي أوجدها هذا البرنامج لتجاوزت نسبة البطالة ٣٢ في المائة - وهو المستوى الذي أعقب الأزمة مباشرة في أيار/مايو ٢٠٠٢.

الدروس المستفادة من التجربة الإنمائية في الأرجنتين

١٥ - على الرغم مما حققته السياسات الاقتصادية من نجاح أولي في بداية التسعينات في تحقيق استقرار الاقتصاد وحفز النمو الاقتصادي، فإن النموذج الذي اتبعته الأرجنتين لم يعالج الآثار المترتبة على الأوضاع العالمية المتغيرة من حيث قدرة هذا البلد على إدامة النمو ومعالجة بعض المشاكل الهيكلية في الاقتصاد، أي مسألة إنتاجية اليد العاملة والقدرة التنافسية لعمليات الإنتاج والخلل المتواصل في المالية العامة. وأسفر ذلك في نهاية المطاف عن اتساع رقعة الفقر بدرجة لم يسبق لها مثيل، وكذلك أوجه عدم المساواة والبطالة. وتتناقض كل هذه النتائج مع إعمال الحق في التنمية. غير أنه يمكن استخلاص عدة دروس من أجل اتباع نهج قائم على الحقوق فيما يتعلق بالتنمية، ولا سيما من تجربة الخطوات التي اتخذتها الحكومة لمعالجة المشكلات التي نشأت في أعقاب الأزمة:

النمو الاقتصادي والحد من الفقر

١٦ - تبرز تجربة الأرجنتين الأهمية الحاسمة للنمو الاقتصادي في الحد من الفقر، ولكنه لا بد من الحفاظ على هذا النمو لفترة طويلة بما فيه الكفاية مع وجود سياسات تكميلية له كي يترك أثراً دائماً على معدلات انتشار الفقر. ولم يكن الاقتصاد الأرجنتيني قادراً على إدامة هذا النمو في أوائل التسعينات بسبب المشكلات الكامنة في نموذج "توافق آراء واشنطن" لتحرير الاقتصاد من حيث معالجة القضايا المتصلة بالنمو المتوسط والطويل الأجل. ولم تستطع الحكومة تحديد المزيج الأمثل من السياسات العامة اللازمة لمعالجة بعض القضايا الهيكلية في الاقتصاد. ولم

يواكب النمو الاقتصادي أي نمو في العمالة، واتسعت الفجوة في الأجور الحقيقية بين العمال المهرة والمتعلمين تعليماً راقياً المؤهلين، من جهة، وبين العمال غير المهرة، من جهة أخرى. (بل الواقع أن أجور العمال غير المهرة انخفضت منذ عام ١٩٩٩) ولم تنجح السياسات العامة المتبعة في التأثير على أوجه التفاوت المستمرة في الدخل، التي تفاقمت بصفة شبه مستمرة خلال هذه الفترة. فهذه السياسات لم تشدد بما فيه الكفاية على الحاجة لإدماج القطاع الاقتصادي غير الرسمي الكبير والمتنامي (عن طريق تدفقات الائتمانات الكافية في الأمد القصير والارتقاء برأس المال البشري للسكان الذين كانوا يعتمدون على هذا القطاع في الأجلين المتوسط والطويل) مع القطاعات التي كانت تستفيد مباشرة من حوافز النمو الناجمة عن الاقتصاد العالمي، بل إنها تجاهلت تلك الحاجة. ولم تنجح هذه السياسات في معالجة عدم المرونة في سوق العمل، والتي أسفرت بالإضافة إلى سياسات أسعار الصرف والسياسات التجارية عن فقدان، الاقتصاد قدرته على التنافس مع شركاء الأرجنتين التجاريين. وعلاوة على ذلك فإن عجز الحكومة عن الحد من استهترارها مالياً في قطاع مالي، رفعت عنه الضوابط ضمن نظام ربط العملة، عندما كان الاقتصاد أبعد ما يكون عن الوفاء بشروط منطقة العملة المثلى (الدولار)، زاد من شدة تأثيرها على نحو لا يمكن تحمله. وكان الخروج من مجلس العملة، عندما حدث في نهاية المطاف بسبب مزيج من الهزات الخارجية وإخفاقات السياسة المحلية، أمراً كارثياً من حيث عواقبه على الناس جميعاً ولا سيما أولئك الذين لا يحصلون على أي نوع من أنواع الضمان الاجتماعي.

الحاجة إلى الضمان الاجتماعي وشبكة سلامة اجتماعية

١٧- تُظهر تجربة الأرجنتين أنه في سياق العولمة الحالي يحتاج كل بلد، مهما كان وضعه من حيث مستوى دخل الفرد، إلى تأمين، على شكل شبكة سلامة اجتماعية كافية ومناسبة، يحميه من الهزات الاقتصادية الخارجية. وتحتاج البلدان في الوقت ذاته إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة للحماية الاجتماعية ضد العواقب غير المتوقعة وغير المرغوب فيها المترتبة على تصرفاتها هي بغية الحؤول دون ازدياد الفقر وعدم المساواة والاستبعاد الاجتماعي للناس فيها.

١٨- وقد ازداد الإنفاق الاجتماعي الحكومي في الأرجنتين مما يقارب ١٥ في المائة في أوائل الثمانينات إلى ما يربو على ١٨ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الوقت الحاضر، لكن هذه الزيادة يخصص معظمها لتمويل التأمينات الاجتماعية (التي تستأثر بقراءة ٥٧ في المائة من المجموع)، وتليها في ذلك برامج القطاع الاجتماعي المتاحة للجميع (٣٧ في المائة) والبرامج الموجهة حصراً نحو الفقراء (٧ في المائة). ومن الواضح أن كل هذا الإنفاق ليس القصد منه كله هو الحد من الفقر، ولا يوجه سوى التزير اليسير منه إلى أولئك الذين يعيشون تحت خط الفقر. وتدل القرائن^(٨) على أنه في حين أن إنفاق القطاع الاجتماعي، العام والموجه، يعود بفوائد أكيدة على الفقراء، فإن التأمينات الاجتماعية (التي يتألف منها معظم الإنفاق الاجتماعي) تعود بفائدة أكبر على الأفراد الذين ينتمون إلى أعلى خُميس من السكان.

١٩- ولا تتاح التأمينات الاجتماعية إلا لحوالي ٥٥ في المائة من اليد العاملة في القطاع الرسمي. أما سوق اليد العاملة غير الرسمي الضخم، فيتطلب لكونه خارج نطاق تغطية التأمينات الاجتماعية، إنفاقاً عاماً تعويضياً في برامج القطاع الاجتماعي، لا سيما فور حدوث أزمة. ويتعين التصدي لبعض هذه الشواغل لا بوصفها تدابير طارئة تُتخذ في أعقاب حدوث أزمة، وإنما كعناصر منظور طويل الأمد للضمان الاجتماعي.

٢٠- وقد أعلنت حكومة الأرجنتين حالة طوارئ في مجالات الغذاء والرعاية الصحية والوظائف والتعليم، واتخذت سلسلة من التدابير أسفرت عن تحويل مباشر للموارد إلى أشد القطاعات تأثراً بالأزمة، وقد تجسدت هذه التدابير في برنامج الطوارئ الغذائية، وبرنامج أرباب الأسر العاطلين عن العمل، وبرنامج توسيع نطاق سبل حصول الجميع على الأدوية الأساسية. وواكبت هذه البرامج إعادة صياغة لمبادرات القطاع الاجتماعي القائمة فعلاً، مما أسفر عن بدء تطبيق سياسة ضمان وسلامة اجتماعيين جديدة تغطي الآن أكثر من مليوني أسرة، أو ١٠ ملايين نسمة. وأُرسيت منهجية إدارة اجتماعية مبتكرة بإقامة مجالس استشارية وطنية على كل من صعيد المقاطعات وصعيد البلديات، تشارك فيها منظمات المجتمع المدني، من أجل تنفيذ هذه البرامج والرقابة عليها. ومن ناحية عملية فإن المجالس الاستشارية البالغ عددها ٣٠٠ ٢ تعمل على أساس غير مركزي، وتتيح آليات للإدارة التشاركية والحاسبة الاجتماعية.

٢١- وكان عنصر هام من برنامج الطوارئ الغذائية هو تشغيل مقاصف مجتمعية وتقديم الدعم التغذوي للأطفال في المدارس. وإضافة إلى زيادة مخصصات تمويل المبادرة، فقد تم توفير مساعدة إضافية للمقاصف المدرسية في المقاطعات التي كانت تعاني من أسوأ حالات النقص. وبغية حل مشكلة الطوارئ في ميدان العمالة قدمت الحكومة، من خلال برنامج أرباب الأسر العاطلين عن العمل، رواتب لأرباب الأسر لقاء مشاركتهم في العمل المجتمعي المنتج لما يصل إلى ست ساعات في اليوم، أو لاستكمال تعليمهم الرسمي، أو لحصولهم على تدريب مهني أو لعملهم بموجب عقد عمل رسمي. وبحلول كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ كان البرنامج قد قدم المساعدة إلى ما يزيد على ١,٩ مليون شخص من المستفيدين منه في كامل أرجاء البلد. وكانت سمات هذا البرنامج الفريدة هي سرعة توسعه لتغطية السكان المستهدفين وكذلك الكفاءة والشفافية نسبياً في استهداف المعوزين. وفي مجال الصحة يعتبر برنامج توسيع نطاق حصول الجميع على الأدوية الأساسية أكبر برنامج لتوفير الأدوية اللازمة للرعاية الصحية المجانية في العالم. فهو يتكفل بتقديم الأدوية مجاناً، من الدولة، للوقاية من الأمراض الرئيسية وعلاجها في ٦ ٢٠٠ مركز للرعاية الصحية الأولية في جميع أنحاء البلد، ومما يلي احتياجات أشد السكان فقراً. أما في ميدان التعليم فقد قُدمت ٣٥٠ ٠٠٠ منحة للمراهقين والشباب من الأسر المتدنية الدخل الذين يتابعون دراستهم الثانوية لتشجيعهم على مواصلة الدراسة، وبالإضافة إلى ذلك فقد تم توزيع الكتب واللوازم المدرسية على جميع مستويات التعليم. وهناك برامج أخرى تسعى إلى إدماج الفقراء والفئات الضعيفة في صلب المجتمع بتوفير الإعانات للتعويض عن تكاليف التعليم والرعاية الصحية وتدريب الأطفال دون سن التاسعة عشرة والنساء.

٢٢- وكان من الإنجازات الرئيسية التي حققتها هذه المبادرات وقف انتشار القلاقل الاجتماعية والحرمان اللذين أعقبا الأزمة. وفي حين أن فوائد التوسع الاقتصادي لم تصل بدرجة كافية إلى الشرائح الاجتماعية الضعيفة أو لم تُدمج تلك الشرائح دمجاً فعلياً في عملية النمو، ولا سيما خلال النصف الثاني من التسعينات، فقد استطاعت الحكومة أن توفر شبكة سلامة اجتماعية تتسم بكفاءة معقولة وحُسن التوجيه عندما بلغت الأزمة ذروتها.

٢٣- وعندما تنشأ الحاجة إلى توسيع نطاق البرامج الموجهة وغيرها من برامج الضمان الاجتماعي عند ازدياد معدلات البطالة والفقر إبان الأزمات الاقتصادية، غالباً ما يقف انخفاض الإيرادات الحكومية وتوقف ضرورات الاقتصاد الكلي اللازمة لاستقرار الاقتصاد حجر عثرة في طريق التوسع في الإنفاق الحكومي. ولم تكن تجربة الأرجنتين في هذا المضمار مختلفة عن سواها. فعندما اندلعت الأزمة، انخفض الإنفاق الحكومي من حيث القيمة الحقيقية بنسبة ٢٨ في المائة في عام ٢٠٠٢ بالمقارنة بعام ٢٠٠١. وحدث ذلك في ظل ازدياد الإيرادات الضريبية نتيجة التضخم الذي كان في الواقع فعالاً في توليد فائض أولي بلغ ٢,٢ مليار بيسو. وكان الداعي لا إلى حماية مستوى الإنفاق على القطاع الاجتماعي فحسب بل ولزيادته زيادة ملحوظة واضحاً في ظل الظروف السائدة. وبذلت الحكومة جهوداً بالفعل في هذا المضمار. فقد فرضت في أعقاب تخفيض سعر العملة، ضريبة على الصادرات لحشد موارد إضافية من أجل تمويل شبكة السلامة الاجتماعية ولكن الالتزام بخدمة الديون الخارجية أعاق هذه الجهود، واضطر البلد في السنة المالية ٢٠٠٢ إلى دفع ٤,٥ مليار دولار أمريكي لخدمة ديونه الخارجية، في حين أنه لم ينفق سوى ١,٢ مليار دولار أمريكي على تنفيذ التدخلات في القطاع الاجتماعي. ومن الواضح أن هناك بعض العبر الواجب استخلاصها من هذه التجربة بشأن الدور الممكن للتعاون الدولي في ظروف كهذه من زاوية الحق في التنمية.

دمج وتنسيق سياسات التنمية الاجتماعية

٢٤- لقد نفذت الأرجنتين عدداً كبيراً من برامج المساعدة الاجتماعية الشاملة والموجهة. ولا تؤدي كثرة هذه البرامج إلى زيادة ازدواجية الأعمال الإدارية وزيادة النفقات العامة فحسب، بل بالنظر إلى أن هذه البرامج يديرها عدد كبير من الأجهزة، فقد أدى ذلك إلى اتباع أساليب مختلفة في اختيار المستفيدين المستهدفين وآليات نقل الموارد، مما زاد من أوجه القصور في استخدام الموارد. ويسفر ذلك عن حصول بعض الناس على منافع متعددة من عدة برامج. وثمة قرائن تبين أن تدفقات هذه المنافع قد يكون مستوى التسرب الإجمالي، منها منخفضاً، إلا أن تغطية السكان المستهدفين لم تكن كافية. وثمة دراسة للبنك الدولي تشير إلى أن حوالي ٢٥ في المائة فقط من الأسر الفقيرة تتلقى أي شكل من أشكال المساعدة الحكومية المباشرة النقدية أو الغذائية. وقد تحسنت التغطية في البرامج الموجهة التي بُدئت مؤخراً، ويمكن أن يتحسن الوضع بدمج البرامج المتماثلة، وتحسين تنسيق السياسات القطاعية وتدعيم أثر التدخلات الحكومية على الفئة المستهدفة. وقد استجابت الحكومة في الفترة اللاحقة للأزمة إلى هذه الحاجة بإقامة المجلس الوطني لتنسيق السياسة الاجتماعية ليكون محفلاً لصياغة السياسة الاجتماعية للبلد وتنسيقها.

ومن شأن وجود مجلس استشاري عريض القاعدة يشارك فيه ممثلون حكوميون وغير حكوميين، إلى جانب وجود معلومات حديثة على الإنترنت بشأن تنفيذ البرامج ووجود قاعدة بيانات سجل وطني موحد للمستفيدين من البرامج والخدمات الاجتماعية، أن يُزيد من شفافية الأنشطة ويحسن رصد تدفقات الموارد.

النهج المتبع فيما يتعلق بالحق في التنمية

٢٥- كشفت المناقشات التي جرت مع ممثلي الحكومة وأعضاء الأوساط الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني عن وجود تأييد عام لفكرة الحق في التنمية كما أوجزها الخبر المستقل. وأشار إلى أن أهمية حقوق الإنسان كانت مقبولة لدى المجتمع الأرجنتيني لفترة طويلة من الزمن، وبالتالي كان من السهل على البلد أن يعتمد فكرة عملية تنموية تكفل أعمال حقوق الإنسان. كما أُشير إلى أن دستور عام ١٩٩٤ تضمن العديد من الإشارات إلى موضوع التنمية البشرية ووصف الدور الذي يُتوقع من الدولة أن تلعبه في تحقيق الأهداف المقابلة لتلك التنمية وصفاً مفصلاً. وأشار كذلك إلى أنه لا بد من النظر إلى تعزيز الحق في التنمية من زاوية الحاجة إلى تهيئة بيئة مواتية للتنمية التي تتسم بالعدالة والإنصاف، وذلك على كلا المستويين الدولي والوطني. واعتبر الجميع عدم معالجة الإدارة الاقتصادية في الأرجنتين قضايا انعدام المساواة في الثروة والدخل معالجة وافية قصوراً أساسياً في السياسة المحلية. وإذا لم يكن ممكناً الحد من عدم المساواة بتحويل هياكل الإنتاج في النظام، فقد كان ينبغي السعي لإعادة توزيع الأصول والدخل عن طريق السياسات المناسبة. وبالإضافة إلى ذلك كان يتعين إيجاد آلية مستدامة للحماية الاجتماعية، من خلال الضمان الاجتماعي والتأمينات الاجتماعية وبرامج التنمية الاجتماعية طويلة الأمد علاوة على اتباع سياسات ترمي إلى حفز النمو وتحقيق توازن الاقتصاد الكلي. أما في السياق الدولي، فقد أُبرزت مراراً أهمية التعاون الدولي لتمكين واضع السياسات المحلية من اتباع سياسات مناسبة للنمو تحترم حقوق الإنسان الأساسية وتحميها وتطبقها. وأشار إلى أهمية المفاوضات التجارية الجارية حالياً في إطار جولة الدوحة واهتمام البلد بالتحرك نحو نظام أكثر عدلاً وإنصافاً بشأن التجارة الزراعية. وكان يوجد رأي عام مفاده أن هناك في ظل الوضع الراهن ما يبرر قيام المؤسسات المالية الدولية وغيرها من الجهات المانحة المتعددة الأطراف بتسهيل تنفيذ التدابير الطارئة فيما يتعلق بشبكة السلامة الاجتماعية. بمنح تنازلات مؤقتة بخصوص خدمة الدين وبتوفير قدرٍ ما من الدعم المباشر لتطبيق هذه التدابير. كما أُشير إلى وجود ضرورة لتوعية المؤسسات المالية الدولية بأهمية الحق في التنمية بوصفه إطاراً لعملية التنمية. ووجه الانتباه إلى التضارب البادي بين نهج للتنمية قائم على حقوق الإنسان، وهو نهج ينطوي على إعادة توجيه السياسة الإنمائية للبلد نحو اتخاذ ترتيبات مستدامة بشأن الحماية الاجتماعية والحد من أوجه عدم المساواة باعتبارهما من الاهتمامات ذات الأولوية، وبين النموذج الليبرالي للتنمية، حتى إذا تم استكمالته بتدخلات وبرامج عامة موجهة يُؤخذ بها على أساس الكفاءة في استخدام الموارد. وقد دأبت المؤسسات المالية الدولية على تحييد هذا النهج الأخير عموماً إبان الأزمات الاقتصادية والتدخل الاجتماعي. وحقوق الإنسان حقوق موضوعية وإجرائية في الوقت نفسه. وأية سياسة تهدف إلى أعمال حقوق الإنسان توفر الحماية

للناس من أوجه الضعف التي تنجم عن الخلخلة الاجتماعية ويمكن أيضاً أن تعزز النمو الاقتصادي. وبغض النظر عن مدى التنمية الإجمالية لبلد ما، فإنه لا بد من إعمال حقوق الإنسان بدرجة كبيرة مما يتطلب في كل الحالات تدخلات عامة واجتماعية مناسبة.

ثانياً - شيلي

٢٦- إن تجربة شيلي الإنمائية الأخيرة هي انعكاس في العديد من جوانبها لنجاح النموذج الليبرالي، وإن كان لا يمكن عزو كل إنجازاتها إلى ذلك. ففي الفترة ١٩٨٥-٢٠٠٢، وعلى الرغم من الركود الذي ساد في عامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩ في أعقاب الأزمة الآسيوية والظروف الدولية غير المواتية للصادرات الشيلية، نما الناتج المحلي الإجمالي لاقتصاد شيلي بما يتجاوز ٦,٥ في المائة في المتوسط سنوياً. وأدى تضافر النمو المستدام مع وجود برامج اجتماعية موجهة توجيهاً حسناً في التسعينات عاجلت قضية الإنصاف وكذلك قضية إتاحة الفرصة للسكان ككل إلى الحد من الفقر بما يزيد على النصف. ففي ١١ سنة فقط، أي بين عام ١٩٨٧ وعام ١٩٩٨، تراجع معدل الفقر من حوالي ٤٥ في المائة إلى ٢٢ في المائة، وتراجع معدل الفقر المدقع من قرابة ١٧ في المائة إلى حوالي ٦ في المائة. وأصبح معدل الفقر المدقع الآن يقارب ٤ في المائة، بينما يتراوح معدل الفقر على وجه الإجمال بين ١٧ و ٢١ في المائة، تبعاً لخط الفقر المستخدم. وعلى الرغم من هذا الأداء الجيد في الحفاظ على النمو ومن حدوث انخفاض مستمر في معدلات الفقر، حتى إبان مرحلة الركود قرب نهاية العقد، فإن الاقتصاد لم يستطع أن يقلل من التفاوت في الدخل. وصحيح أن بارامترات عدم المساواة في شيلي لم تتفاقم خلافاً لاقتصادات أمريكا اللاتينية الأخرى التي تفاقم فيها الفوارق في الدخل خلال الفترة نفسها، ولكن تلك البارامترات لم تتحسن أيضاً. وهذا موضوع يتعين تحليله، بالنظر إلى أهميته لإطار الحق في التنمية.

٢٧- وانكمش الاقتصاد انكماشاً شديداً خلال أزمة ١٩٨٢-١٩٨٤ بحيث بلغ التراجع في الناتج المحلي الإجمالي ١٥ في المائة عام ١٩٨٢. وشهد الاقتصاد انحداراً شديداً بلغ ٥٠ في المائة في مجال الاستثمار، وارتفاعاً في معدلات البطالة إلى ما يتجاوز ٢٥ في المائة، وعجزاً في الحساب الجاري بلغ رقمين، ونسبة خدمة دين لا يمكن تحملها (٧١ في المائة من صادرات السلع والخدمات في عام ١٩٨٢). وكان سبب الأزمة هو تضافر الهزات الخارجية وبعض أوجه الضعف في السياسة العامة من قبيل تحديد أرقام قياسية للأجور الاسمية حسب التضخم السابق، وأسعار صرف اسمية ثابتة، وعدم كفاية الإشراف على المؤسسات المالية، وذلك في إطار نظام سياسة عامة سليمة لولا ذلك. وشهد الاقتصاد ارتفاعاً في أسعار الفائدة الخارجية وانخفاضاً في سعر سلعته التصديرية الرئيسية وهي النحاس. وهذه التطورات وكذلك أزمة الديون الإقليمية في أعقاب مشكلات دين المكسيك، حدّت بشدة من الإقراض الأجنبي لشيلي، مما أدى، إلى جانب تخفيض قيمة العملة في أواسط عام ١٩٨٢، إلى حدوث انهيار عام في القطاعين المالي والإنتاجي. وثبت أن محاولات إنقاذ القطاعين المالي والإنتاجي من خلال زيادة توافر

الائتمانات أمر لا يمكن تحمله من الناحية المالية. وأصبح من العسير خدمة الدين العام وسد عجز الحساب الجاري دون وجود تدفقات واردة من رؤوس الأموال. وفي ضوء هذه الظروف أطلقت الحكومة إشارة بدء برنامج تكيف هيكلي يُفضي إلى إجراء إصلاحات واسعة النطاق في القطاعين الداخلي والخارجي.

الإصلاحات الاقتصادية ونتائجها

٢٨- تركزت الإصلاحات في مرحلتها الأولى على تحقيق الاستقرار فيما يخص الاقتصاد الكلي: أي تحقيق التوازن المالي، وجعل الحساب الجاري قابلاً للاستدامة، وإعادة تأهيل القطاع المالي. وبغية زيادة المدخرات العامة، ارتفعت الإيرادات الضريبية بحوالي ٣ في المائة وانخفض الإنفاق الحكومي بحوالي ٢,٥ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وجرى عملية استحداث لزيادة الصادرات. وخُفضت التعريفات الجمركية على الواردات من ٢٥ إلى ٢٠ في المائة في المتوسط. وبالإضافة إلى ذلك واصلت الحكومة اتباع سياسة نقدية صارمة وسمحت بانخفاض قيمة الأجور الحقيقية وقيمة العملة. وأعقب تدابير تحقيق استقرار الاقتصاد هذه تطبيق إصلاحات هيكليّة، أُجريت على مدى الفترة ١٩٨٥-١٩٨٨، وكانت تهدف إلى إزالة الضوابط عن أسواق المنتجات ورأس المال وتعميق جذور تلك الأسواق. وقامت الحكومة بخصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، وشجعت مقايضة الدين بحصص في رأس المال السهمي وأعادت جدولة برامج الاستثمارات العامة، بحيث تحولت عن المشاريع الكبيرة الكثيفة الاستعمال لرأس المال إلى المشاريع ذات الأولوية الأعلى المتعلقة بصيانة البنية الأساسية القائمة؛ ووطدت لوائح القطاع المالي؛ وشجعت تعميق سوق رأس المال بإلغاء القيود على الاستثمار من جانب صناديق المعاشات التقاعدية والتأمينات وتوفير الحوافز للعمال لشراء حصص في رأس المال السهمي للمؤسسات التي جرت خصخصتها حديثاً، واتخذت خطوات لتنويع سلة صادرات البلد. وكانت إحدى الخطوات الرئيسية إنشاء صندوق لتحقيق استقرار عائدات تصدير النحاس، التي تشكل معظم إيرادات البلد من الصادرات.

٢٩- وكان أثر ذلك على الاقتصاد فوراً تقريباً، بحيث قفز نمو الناتج المحلي الإجمالي من قرابة ٢ في المائة إلى ما يقارب ٧ في المائة، وحدث توسع في سوق العمالة مما خفّض معدل البطالة من ١٢ إلى ٨ في المائة، وانخفض عجز الحساب الجاري مما يزيد على ٨ في المائة إلى ١,٣ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وتحول العجز في المالية الذي بلغ ٢,٦ في المائة إلى فائض قدره ٢,٩ في المائة، وانخفضت خدمة الديون الخارجية من ٥٠ في المائة إلى حوالي ٢٥ في المائة. وبذا فقد أُرسيّت دعائم فترة من النمو المستديم والمرتفع، مما زوّد أول حكومة منتخبة انتخاباً ديمقراطياً منذ عام ١٩٧٣ بالأساس اللازم لبدء برنامجها للتنمية الاجتماعية والحد من الفقر وتحقيق الإنصاف.

٣٠- وتركزت السياسة الاقتصادية في التسعينات على النمو والعدّل الاجتماعي. وكانت استراتيجية إدامة النمو تقوم على التزام بالحفاظ على استقرار الاقتصاد الكلي وزيادة إنتاجية وكفاءة عوامل الإنتاج المحلية بفتح

الاقتصاد للمنافسة الخارجية. وانطوت استراتيجية تحسين الانصاف على زيادة الإنفاق العام على الصحة والإسكان والتعليم والضمان الاجتماعي.

٣١- وكان ما يفسر النمو المستدام الذي أعقب ذلك هو ازدياد تراكم رأس المال المادي (حيث بلغ متوسط معدل الاستثمار في التسعينات ٢٣ في المائة مقابل ٢٠ في المائة في الثمانينات)، وحدثت زيادة في القوى العاملة وتحسُن في رأس المال البشري وحدثت زيادة في الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج^(٩). وساعد تحرير التجارة على تحسين تخصيص الموارد والقدرة التنافسية، مما أدى إلى مواصلة القطاعات التي تتمتع بميزة نسبية، وهي قطاعات التعدين والموارد الطبيعية، على تحقيق نمو قائم على الصادرات. وشهدت سلة الصادرات تنويعاً سريعاً: ففي حين انخفضت حصة النحاس من ٤٦ في المائة إلى ٣٧ في المائة، ارتفعت حصة الحراجه وصيد الأسماك والخمور والفواكه وغيرها من المنتجات القائمة على الزراعة إلى أكثر من الثلث خلال الفترة نفسها. وانخفض متوسط التعريفات الجمركية إلى ٨ في المائة بحلول نهاية العقد، بحيث أصبحت قريبة من بلوغ الهدف المحدد وهو ٦ في المائة بحلول كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣. وبالإضافة إلى ذلك فإن وجود قطاع مالي متين، تدعمه لوائح وعمليات إشراف محسّنة تحت سلطة بنك مركزي مستقل ذاتياً، أوجد المناخ اللازم لكل من المستثمرين والمدخرين.

٣٢- وهيأت إدارة تحوطية للمالية العامة، إلى جانب ثبات السياسات المالية والضريبية، مناخاً مؤاتياً لزيادة الاستثمارات - المحلية منها والأجنبية - وارتفاع معدلات النمو، فضلاً عن توفير موارد للحكومة للوفاء بالتزاماتها بزيادة الإنفاق الاجتماعي. وأبقى على فائض المالية العامة عند متوسط قدره ١,٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي حتى عام ١٩٩٩، واستُخدم صندوق تحقيق استقرار أسعار النحاس لاتباع سياسة إنفاق عام مضادة لحدوث تقلبات دورية. وكان بمقدور الحكومة، بفضل ثبات المعدلات الضريبية والإيرادات العامة في حدود ٢٠ إلى ٢٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، أن تتحمل تكاليف زيادة الإنفاق العام على الصحة والتعليم بنقطتين مئويتين من الناتج المحلي الإجمالي. وأدى النمو المستدام في الدخل، والانخفاض في معدلات التضخم (من ٢٦ في المائة في عام ١٩٩٠ إلى ٤ في المائة عام ٢٠٠٠)، وزيادة الإنفاق على القطاع الاجتماعي، إلى حدوث انخفاض كبير في معدلات الفقر.

٣٣- وانخفاض فقر الدخل انخفاضاً مطرداً في شيلي كان نتيجة بصفة رئيسية لحدوث نمو سريع في دخل الفرد. فبين عامي ١٩٨٧ و١٩٩٨، ارتفع دخل الفرد الفعلي بمعدل سنوي قدره ٥,٧ في المائة. ووفقاً للبنك الدولي، فقد أسهم النمو وحده في قرابة ثلاثة أرباع الانخفاض الملاحظ في مدى انتشار الفقر، بينما كانت زيادة الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية هي المسؤولة عن الربع الباقي. وطراً تحسن كبير على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية، من قبيل التعليم (مدى تغطية التعليم الابتدائي والإعدادي)، والإسكان (عدد المساكن التي تستوفي المعايير المحلية)، والصحة (متوسط العمر المتوقع ومعدلات وفيات الرضع) وسوق العمالة (معدل البطالة، ومعدلات

مشاركة المرأة في العمل، ومتوسط سنوات الدراسة بالنسبة للعمال ومتوسط دخل العامل). وارتفع الإنفاق الحكومي على التعليم والصحة والإسكان والضمان الاجتماعي والخدمات الاجتماعية الأخرى من ٦٧ في المائة إلى ٧١ في المائة على مدى العقد؛ وتأثرت هذه الزيادة في معظمها من تحويل الإنفاق الحكومي من مجالي الدفاع وخدمة الدين العام إلى هذه القطاعات. وفي حين أن نظام التقاعد العام يستأثر بنسبة ٤٤ في المائة من هذا الإنفاق الحكومي، فقد ازداد الإنفاق على التعليم زيادة كبيرة بغية دعم الإصلاحات التي اضطلعت بها الحكومة. وأسفرت برامج تحسين التعليم عن تحسّن نوعي منتظم في الظروف السائدة في المدارس التي تتلقى الإعانات البلدية والخاصة، وفي عملياتها والنتائج التي تحقّقها وذلك بجعل المناهج الدراسية في التعليم الابتدائي أكثر مرونة ولكن أشد صعوبة، وبواسطة الابتكارات التي تم تكييفها بحسب المتطلبات المحددة للمدارس. ويشكل إجمالي الإنفاق على التعليم العام والخاص معاً نسبة ٧,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في الوقت الحاضر. أما في قطاع الصحة فقد عمدت الحكومة إلى تطبيق اللامركزية في خدمات الصحة العامة فأسندتها إلى البلديات. وأدى الجمع بين مشاركة القطاع الخاص (شركات التأمين الصحي الخاصة التي تتقاضى أتعابها مسبقاً) والإنفاق العام الموجه على الأسر المنخفضة الدخل إلى تحسين توفير وتمويل الخدمات الصحية. كما ازداد الإنفاق على البرامج الاجتماعية الموجهة الجديدة، التي يتخذ البعض منها شكل إعانات لمرافق المياه والمجاري ابتداءً من عام ١٩٩١.

٣٤- وإجمالاً، يبين تقييم البنك الدولي للفقر، عند تعريفه تعريفاً فضفاضاً بمعنى فقر الدخل وأوجه القصور في الحصول على الخدمات الاجتماعية الأساسية (التعليم والصحة والإسكان)، أن ١,٥ في المائة فقط من الأسر يوجد لديها قصور في جميع الأبعاد الأربعة؛ في حين أن نسبة ٥١ في المائة من الأسر المعيشية لا يوجد لديها أي قصور في الخدمات الاجتماعية أو في الدخل. غير أن الحد من الفقر لم يكن متماثلاً فيما بين جميع المناطق والفئات السكانية. فالفقراء يتركزون بدرجة أكبر في المناطق الريفية وفي أوساط الشرائح السكانية الضعيفة، أي جماعات السكان الأصليين. ومعدل الفقر في جميع المناطق ما عدا واحدة منها أعلى بنسبة ٥٠ في المائة على الأقل من المعدل السائد في منطقة سانتياغو حيث يقيم نصف مجموع سكان البلد. أما حصة السكان الريفيين، الذين لا يتجاوز عددهم ١٥ في المائة من مجموع عدد سكان البلد ككل، فهي أعلى بكثير في هذه المناطق. كذلك يبلغ معدل انتشار الفقر، طبقاً لبيانات عام ١٩٩٦، ٣٦ في المائة في أوساط السكان الأصليين (الذين يشكلون ما يصل إلى ١٠ في المائة من مجموع السكان) في مقابل ٢٣ في المائة لغير السكان الأصليين. وعلاوة على ذلك، فإن ٦٥ في المائة من أسر السكان الأصليين كانت تندرج ضمن أدنى خُمسين من حيث توزيع الدخل. ويبدو أن التعليم هو أكبر عامل وحيد في تفسير الفارق بين الفقراء وغير الفقراء.

٣٥- وعلى الرغم من كل هذا النجاح، فإن شيلي ما زالت تشهد أوجه تفاوت شديدة ومستمرة في توزيع الدخل. ففي عام ١٩٩٨ بلغ معامل جيني (وهو مقياس مدى التفاوت في الدخل) ٠,٥٤٧، أي نفس ما كان عليه تقريباً في عام ١٩٨٨. ولا يكشف هذا الثبات في تفاوت الدخل خلال تلك الفترة ككل عن التدهور الذي حدث

خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٨ عندما ازداد التفاوت في توزيع الدخل بين أعلى وأدنى عُشِيرَيْن. فقد ازداد الدخل الفعلي لأدنى عُشِيرٍ بما يقارب ١٥ في المائة في حين ازداد دخل أعلى عُشِيرٍ بنسبة ٣١ في المائة. ولا تشمل البيانات المستخدمة في تقدير هذا التفاوت سوى الدخل والتحويلات النقدية المتاحة للأسرة المعيشية، بينما لا تشمل القيمة النقدية المنسوبة إلى الخدمات الاجتماعية المقدمة مجاناً. فلو أُدرجت هذه الأخيرة لبط معامل جيني إلى ٠,٥٠. ورُئي أن الإعانات المقدمة للتعليم، تليه الصحة والإسكان، تؤثر على معامل التفاوت. ومن المقدر أن عنصر الإعانات في البرامج الاجتماعية قد ازداد بالقيمة الحقيقية (بأسعار البيسو في عام ١٩٩٨) من ٤ ٤٨٦ للفرد في عام ١٩٩٠ إلى ١٠ ٢٢٥ للفرد في عام ١٩٩٨.

٣٦- وكانت قضية البطالة تشكل تحدياً آخر، قد لا يكون بخطورة التفاوت المستمر في الدخل. فإجمالاً، انخفض معدل البطالة عما كان عليه في أواخر الثمانينات، وأصبح يتراوح في المتوسط بين ٦ في المائة و ٨ في المائة سنوياً خلال معظم التسعينات، ثم زاد إلى حد ما في أعقاب الركود الذي ساد في الفترة ١٩٩٨/١٩٩٩ بحيث بلغ رقمين. غير أن معدل البطالة كان على المستوى التفصيلي ٢٤ في المائة للرجال في أدنى خُمَيْس من السكان و ٢٨ في المائة للرجال في الفئة العمرية ١٨-٢٤ عاماً. وتتخذ هذه البطالة صبغة موسمية أيضاً: إذ إنها ترتفع في فصل الشتاء. وقد فُسِّر ارتفاع معدلات البطالة في صفوف الشباب بأوجه الجمود التي تعترض سوق العمل من قبيل ارتفاع تكاليف استحقاقات التسريح من العمل الإلزامية، والأجور الدنيا المرتفعة نسبياً التي ازدادت في السنوات الأخيرة بمعدل أسرع من متوسط الأجور. وكفلت الأجور الإسمية الثابتة المقترنة بانخفاض معدلات التضخم تكييف سوق العمل عن طريق العمالة لا عن طريق الأجور. وكانت الحكومة في الفترة التي أعقبت الأزمة قد استهلكت برنامج توظيف مباشر شمل قرابة ١٠٠ ٠٠٠ شخص. وقُدِّمت إعانة تبلغ ٧٠ في المائة من الأجر الأدنى لمدة ثلاثة أشهر للقطاع الخاص في حالة استخدامه عمالاً جُددًا دون أن يقوم بتسريح العمال الموجودين لديه.

الدروس المستفادة من التجربة الإنمائية في شيلي

التحوط والنمو والتنمية الاجتماعية

٣٧- تُظهر تجربة شيلي أن ارتفاع معدل (دخل الفرد) النمو إذا استدام لفترة طويلة يمكن أن يكون قوة فعالة في الحد من الفقر بسرعة وفي تحقيق تحسُّن شامل في مؤشرات تنمية القطاع الاجتماعي الرئيسية. وإذا ما استند النمو الاقتصادي إلى توازن سليم في الاقتصاد الكلي، وإلى التحوط المالي وسياسة مستقرة، فإنه يمكن أن يدوم لفترات أطول وأن يوجد القدرة على التصدي بفعالية للتهزات الخارجية، وللعواقب غير المتوقعة المترتبة على التطورات العالمية. كما أنه يساعد في الوقت نفسه على الإبقاء على المبادرات العامة الرامية إلى سد الفجوات القائمة في توافر الخدمات الاجتماعية الضرورية لتحسين أعمال حقوق الإنسان وفي إمكانية حصول الناس عليها. وأدى تحقيق فوائض باستمرار في المالية العامة لدى الحكومة المركزية الذي اقترن بإعادة تخصيص النفقات العامة

بعزم في القطاعات الاجتماعية ذات الأولوية إلى زيادة الإنفاق الاجتماعي وأتاح أيضاً تنفيذ سياسات مضادة للتقلبات الدورية ساعدت الاقتصاد على الخروج بسرعة من مرحلة الركود والتغلب على الآثار التي تسبب الخلل الاجتماعي بالنسبة للفقراء والفتنات الضعيفة. وبناء السياسة الاجتماعية على أساس منظور إنمائي متوسط إلى طويل الأجل هو سمة من سمات النموذج الشيلي للاقتصادات الليبرالية.

العمل على الحد من أوجه التفاوت في الدخل

٣٨- تُظهر التجربة الشيلية أيضاً الحاجة إلى التمييز بين السياسات الرامية إلى الحد من الفقر وتلك التي يُقصد بها التصدي لأوجه التفاوت في الدخل. وقد تختلف هذه السياسات من حيث كل من مضمونها والإطار الزمني اللازم لتحقيق نتائجها. ففي حين أن تحويلات الدخل الموجهة توجيهاً حسناً قد تكون كافية للقضاء على الفقر، فإنها قد لا تؤثر على التفاوت في الدخل. ويجد المرء في حالة شيلي أن الفوارق في الدخل قد تراجعت، وإن كان بقدر محدود، بسبب توجيه الإنفاق العام نحو التعليم والصحة توجيهاً جيداً. غير أن هذه العملية بطيئة وتتطلب زمناً أطول بكثير من استراتيجية تكون مباشرة بدرجة أكبر، من قبيل زيادة إتاحة الإئتمانات بشروط معقولة للقطاع غير المنظم وللمؤسسات التجارية الصغرى (التي تشكل قرابة ٨٣ في المائة من المؤسسات والمشاريع الحكومية وتشغل ٤٣ في المائة من اليد العاملة مع وجود برامج واسعة النطاق للتدريب على العمل بغية النهوض بإنتاجية العمال، وبالتالي معدلات الأجور، في الطرف الأدنى من سوق العمل. كما أن هناك متسعاً لاتباع سياسة صريحة لإعادة توزيع (الأصول) لمعالجة تفاوت الدخل، ولا سيما في المناطق الريفية وفي أوساط الفئات السكانية الضعيفة.

الاستجابة للتطورات العالمية: النهج والأدوات

٣٩- لقد دأبت شيلي على محاولة تحسين استجابتها للتطورات العالمية والاستفادة من عملية العولمة. وأنشأت صندوقاً لتحقيق استقرار أسعار النحاس في عام ١٩٨٦ لا لتثبيت الإيرادات المالية من صادرات النحاس فحسب، وتحصين البلد ضد آثار التقلبات في معدلات التبادل التجاري، بل أيضاً لتنفيذ برامج الحماية والتنمية الاجتماعية باعتبارها سياسة أساسية مضادة للتقلبات الدورية عند الحاجة. كما أنها سعت إلى إضفاء المزيد من الشفافية على سياساتها التجارية، وفتحت اقتصادها من طرف واحد بخفض متوسط مستويات تعريفاتها الجمركية إلى ٦ في المائة، وواصلت، في إطار التجارة المتعددة الأطراف، تخفيض الحواجز التعريفية وغير التعريفية تدريجياً. وفي الوقت نفسه، عرضت على شركائها التجاريين المحتملين ترتيبات تجارية على أساس المعاملة بالمثل، ووقعت اتفاقات للتجارة الحرة مع الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، وسعت إلى إبرام اتفاقات من هذا القبيل مع شركاء تجاريين محتملين آخرين.

النهج المتبع فيما يتعلق بالحق في التنمية

٤٠ - لقد كانت منظمات المجتمع المدني متحمسة تحسباً خاصاً فيما يتعلق بقضية حقوق الإنسان، ولعل ذلك يعود إلى ما شهدته الماضي القريب للبلد من انتهاكات لحقوق الإنسان وما تبع ذلك من مطالبات بردّ الحق والتعويض. وكان من شأن ذلك أنه سهّل إلى حد ما وجود تفهم للحق في التنمية إبان المناقشات التي أجراها الخبير المستقل. فقد ارتأى ممثلو الحكومة أن صكوك حقوق الإنسان الدولية تشكل أساساً لنظام قيم أخلاقي لأي نهج شامل يُتبع فيما يتعلق بالتنمية. أما في السياق العملي فقد رأوا ضرورة إقامة ائتلاف أوسع نطاقاً بين القطاعين العام والخاص في إعمال حقوق الإنسان. وكانت ثمة حاجة إلى تبني منظور طويل الأمد في مجال السياسة العامة بشأن النمو الاقتصادي وكذلك من أجل التنمية الاجتماعية المترسخة في عملية قابلة للاستدامة من الناحية المالية، على أن يواكبها قدر كبير من النزاهة والشفافية وإمكانية التنبؤ في أداء المؤسسات العامة لوظائفها. واعتُبرت برامج من قبيل "نظام التضامن الشيلي" - وهو شبكة سلامة اجتماعية قائمة على الحقوق لصالح أشد الناس فقراً - ومبادرات من قبيل "شيلي باريو" (أحياء شيلي) خطوات نحو تنفيذ المبادئ التي يدعو إليها الحق في التنمية. أما في السياق الدولي، فقد جذبت شيلي التجارة الحرة والمنصفة والشفافة كوسيلة تفضي إلى التنمية الإجمالية للبلد. واعتُبرت الحكومة التعاون الدولي بين البلدان والمؤسسات المتعددة الأطراف وسيلة لتكملة الجهود الوطنية الرامية إلى تحقيق مزيد من الإنصاف ومن توفير الفرص، وأيدت شتى الاتفاقات الدولية. ولكن المعوقات المالية غالباً ما حالت دون تحقيق تغطية للجميع بالخدمات الاجتماعية الوافية والمناسبة من حيث جودتها. وكان رأي الحكومة أنه من الصعب سياسياً وتقنياً أيضاً ترجمة الحد الأدنى من المتطلبات بشأن إعمال الحقوق إلى أهداف إنمائية. وعلى الرغم من أن السياسة الاجتماعية للحكومة شددت على حماية أضعف القطاعات السكانية وحماية مبادئ العدل الاجتماعي وشمول الجميع وتوفير الفرص، لم تكن هناك أي آلية مؤسسية تقريباً للتنسيق بين القطاعات الذي يعد ضرورياً لتطبيق نهج قائم على الحقوق. وارتأى ممثلو الحكومة أن الحد من نطاق الاستنساب الذي تمارسه السلطات، وتشجيع مشاركة الناس في التنمية، وتمحيص العام والمحاسبة الاجتماعية، وهيئة بيئة مناسبة للحوار بين مختلف أصحاب المصلحة الإنمائيين أمر حاسم الأهمية في التخطيط الإنمائي الذي يتسق مع إعمال حقوق الإنسان.

ثالثاً - البرازيل

٤١ - للبرازيل تاريخ طويل من النمو الاقتصادي المرتفع. بيد أن هذا النمو كان متفاوتاً، إذ اتخذ شكل طفرات تحدث من وقت لآخر تتخللها فترات ركود بل فترات انكماش. ولم يتمكن هذا النمو من القضاء على الفقر أو، وهو الأهم، الحد بدرجة كبيرة من تفاوت الدخل. وبعد فترة من النمو المرتفع نسبياً في الستينات والسبعينات، أصبح نمو الناتج المحلي الإجمالي في الثمانينات أدنى من معدل نمو السكان، مما جعل الثمانينات عقداً ضائعاً بالنسبة للبلد. وعلى النقيض من اقتصادات المنطقة، بما فيها المنطقتان المتناولتان بالدراسة في هذا التقرير، اللتان خطت كل

منهما خطوات هامة في العقد المنصرم، فإن النمو في البرازيل خلال التسعينات ظل متفاوتاً. إذ إن متوسط نمو الناتج المحلي الإجمالي في الفترة من عام ١٩٩٠ إلى ٢٠٠٠ بلغ ٢,٧ في المائة فقط سنوياً، أما الفترة الممتدة من عام ١٩٨٥، عندما أعيد نظام الحكم الديمقراطي في البلد، حتى عام ١٩٩٤ فقد شهدت عملية توطيد الدعائم الديمقراطية السياسية، حيث إن الجهود الرامية إلى تثبيت الاقتصاد كانت في معظمها محددة الغرض وانحصرت بصورة رئيسية في عمليات تجميد للأسعار لم تكن تستند إلى أساسيات مالية ونقدية، ولا هي تصدت لمشاكل ربط الأجور والأسعار الأخرى بالتضخم. فأسفر ذلك عن انعدام اتساق مختلف الأسعار وأفسح المجال لازدياد الضغوط التضخمية، التي ظهرت في نهاية المطاف على شكل دوامة من التضخم شبه الجامح في السنوات الأولى من التسعينات. وكان نمو الناتج المحلي الإجمالي من عام ١٩٩١ إلى عام ١٩٩٣ من حيث القيمة الحقيقية أقل من ٢ في المائة سنوياً، ومتوسط معدل التضخم (مقيساً بمؤشر الأسعار العام) أكثر من ٤٠٠ في المائة سنوياً، إلى أن بلغ ذروة عندما ارتفع إلى ٢٧٠,٨ في المائة سنوياً عام ١٩٩٣. أما مدى انتشار الفقر، مقيساً وفقاً لخط الفقر الوطني، فبلغ ٤٣ في المائة في السنة نفسها^(١٠).

الإصلاحات الاقتصادية ونتائجها

٤٢ - كانت الفترة ١٩٩٤-١٩٩٨ مرحلة تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي التي وضعت الاقتصاد على طريق النمو المستدام. وكان أبرز ما في الاستراتيجية المتبعة فيها هو تطبيق "خطة حقيقية" أمكن بفضلها النجاح في إصدار عملة جديدة ووضع نهاية مثيرة لمرحلة التضخم. فقد هبط معدل التضخم إلى مستويات متدنية عام ١٩٩٥ تتألف من رقمين، ومن ثم بلغ فيما بعد أقل من ٢ في المائة عام ١٩٩٨. واستُخدم نطاق شبه ثابت لمعدلات أسعار الصرف كأداة تثبيت اسمية للأسعار. وأزيل نظام الضوابط المفروضة على الأسعار، وجرت عملية خصخصة، كما أُجريت إصلاحات في القطاع المالي، وخفضت إصلاحات تجارية مستويات التعريفات الجمركية وبعض القيود غير التعريفية. وحفز كل ذلك نمو الإنتاجية، وحسّن مناخ الاستثمار، وشجع تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر إلى البلد. وطرأت زيادة كبيرة على معدل النمو إلى جانب انخفاض معدل التضخم. كما حدث انخفاض هائل في انتشار الفقر بلغ أكثر من ٩ نقاط مئوية بين عامي ١٩٩٣ و١٩٩٥. ولكن تعذرت إدامة النمو وانخفاض معدلات الفقر إبان الفترة المتبقية. فقد بلغ متوسط النمو في الناتج المحلي الإجمالي خلال هذه الفترة ككل قرابة ٣ في المائة وظل معدل انتشار الفقر عام ١٩٩٩ على نفس مستوى عام ١٩٩٥.

٤٣ - ولم يتسن تعزيز المكاسب الأولية الناجمة عن تدابير تحقيق الاستقرار بسبب الافتقار إلى الإصلاحات الهيكلية الكافية. فاستمرار أوجه العجز في المالية العامة والسياسة النقدية الصارمة في مواجهة ازدياد تدفقات رأس المال الوافدة أسفر عن أسعار فائدة أعلى وعن عبء ناجم عن هذه الفوائد. وازداد الدين العام من حوالي ٣٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى قرابة ٤٢ في المائة بحلول عام ١٩٩٨. وأفسحت معدلات سعر الصرف الثابتة

اسمياً، وازدياد تدفقات رؤوس الأموال إلى البلد وانخفاض معدل التضخم المحلي المجال لتحسّن الصرف بالقيمة الحقيقية. وحدث انخفاض في معدل المدخرات المحلية وارتفعت الديون الخارجية ارتفاعاً شديداً: حيث قفزت خلال فترة خمس سنوات من أقل من ١٥٠ مليار دولار أمريكي إلى ما يقارب ٢٢٥ مليار دولار أمريكي عام ١٩٩٨. ومع أن مجمل الدين الخارجي - الذي كان أكثر من نصفه ديناً خاصاً - لم يشكل سوى زهاء ٤٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، فإن نسبة خدمة الديون الخارجية، أي خدمة الديون الخارجية بوصفها نسبة من إيرادات صادرات البلد، كانت مرتفعة إلى حد كبير بسبب انخفاض مستوى التجارة الخارجية للبرازيل (حيث لم تشكل الصادرات سوى ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي). وربما كان سبب عدم تجاوز نمو الصادرات معدلاً قدره ٥,٨ في المائة بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠ مقابل ٤,٥ في المائة في الثمانينات هو المبالغة في تحديد قيمة العملة والاختناقات التي شهدتها تمويل الصادرات والهياكل الأساسية. وأدت هذه التطورات - وهي التبذير المالي وارتفاع الدين الداخلي إضافة إلى الديون الخارجية وخدمة الديون - إلى إبراز أوجه الضعف التقليدية في الاقتصاد، التي تضافرت مع الأزمة الدولية في الفترة ١٩٩٧/١٩٩٨ فأسفرت عن انحدار شديد في نمو الناتج المحلي الإجمالي في هاتين السنتين.

٤٤ - وفي المرحلة الثانية من تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، الذي بدأ عام ١٩٩٩، استطاع البلد أن يخرج من الأزمة في عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠١ وأن يرسى إطار سياسة عامة يعول عليه. ومن بين التغييرات العديدة التي طرأت على السياسات حدوث تحول إلى نظام سعر صرف عائِم، وخفض قيمة العملة (بحوالي ٣٥ في المائة في كانون الثاني/يناير ١٩٩٩)، واتباع سياسة نقدية تستهدف التضخم وسياسة مالية تسعى إلى تحقيق فوائض أولية مستمرة وكبيرة. واعتبرت إدارة حجم الدين العام وتكوينه عنصراً حاسماً الأهمية في تحقيق استقرار بيئة الاقتصاد الكلي وفي إدامة النمو. وكانت الحكومة تأمل أن تتمكن عن طريق العمل على زيادة الفائض الأولي من خفض أسعار الفائدة الطويلة الأجل بغية حفز الاستثمار وبالتالي النمو. وفي الوقت ذاته كانت السياسة النقدية النشطة ترمي إلى التصدي على نحو مناسب للتوقعات التضخمية وتغيرات أسعار الصرف، مما أثر في الأجل القصير على أسعار الصرف التي تدعم القدرة على تحمل عبء الديون الخارجية. واستطاعت الحكومة برفع مستوى أهداف الميزانية الأولية أن تجد الموارد الإضافية اللازمة لسياساتها في مجال التنمية الاجتماعية.

٤٥ - ويمكن تقييم نجاح هذه التدابير من خلال أداء بعض المؤشرات. فقد تحسّن الميزان التجاري باطراد منذ عام ١٩٩٩، وبدأ يُظهر فائضاً لا يستهان به منذ عام ٢٠٠١. وفي حين أن التحسينات الأولية التي طرأت على الميزان التجاري كانت ترجع إلى تباطؤ الواردات بعد تعديلات أسعار الصرف والنمو الذي كان أقل من المتوقع، فقد عادت الصادرات إلى الارتفاع مؤخراً. ففي عام ٢٠٠٢ كان الفائض التجاري يقارب ١٣ مليار دولار أمريكي، وفي الثمانية أشهر الأولى من عام ٢٠٠٣ كان قد تجاوز هذا المستوى. وكانت الصادرات تنمو بقرابة ٢٠ في المائة في هذه السنة وانخفض متوسط التعريفات الجمركية إلى حوالي ١٤ في المائة، في حين بلغت تعريفات الذروة ٣٥ في المائة. كما كانت المعدلات الفعلية بعد عمليات الاسترداد والتخفيضات أقل حتى من ذلك. وحققت الحكومة

أيضاً باستمرار أهداف الفائض الأولي الطموحة، مما ساعد على تثبيت نسبة الدين العام وتحسين الميزانية الأولية لتتجاوز قليلاً ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٢. وانخفض الدين الخارجي أيضاً. بيد أنه على الرغم من تحسن النمو بصورة ملحوظة في عام ٢٠٠٠، بحيث سجل الاقتصاد زيادة تبلغ ٤,٥ في المائة في الناتج المحلي الإجمالي، فقد تعرّض مرة أخرى في عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٢ في أعقاب الهزات الداخلية والخارجية، بما في ذلك أزمة الطاقة المحلية، وتباطؤ الاقتصاد العالمي وأوجه عدم اليقين التي كانت تكتنف تدفقات رؤوس الأموال الدولية بسبب الأزمة التي واجهت اقتصادات أخرى في المنطقة. وقد واكب انخفاض معدل النمو انخسار سبل الحصول على رؤوس المال الأجنبية، وانخفاض قيمة العملة، وازدياد التضخم، وتوقف الاتجاه التنافسي لأسعار الفائدة. بيد أن الأهم من ذلك كله أن هذه الهزات رفعت مستوى الدين العام في سني ٢٠٠١ و ٢٠٠٢، مما يبرز أوجه القصور في الإصلاحات المالية التي طُبِّقت حتى الآن.

٤٦- أما من حيث تنمية القطاع الاجتماعي، فقد حقق البلد على مدى عقد التسعينات نتائج هائلة في تحسين ظروف معيشة السكان، وحقق خفضاً يقارب ١٠ نقاط مئوية في معدل انتشار الفقر بحلول منتصف العقد، واتخذ منذ عهد قريب خطوات نحو إدامة تراثه البيئي النفيس. وقد ظل معدل انتشار الفقر كما هو حتى في مواجهة الهزات المناوئة والركود في نمو دخل الفرد، على الاختلاف من البلدان الأخرى في المنطقة. وازداد صافي نسبة القيد في التعليم الأساسي من ٨٤ في المائة عند بداية العقد إلى ٩٥ في المائة عند نهايته؛ وعلى وجه الخصوص زاد القيد في المدارس لمن تتراوح أعمارهم بين ٧ سنوات و ١١ سنة من ٨٠,٥ في المائة إلى ٩٦,٥ في المائة في عام ٢٠٠٠، كما انخفضت معدلات الأمية من ١٨,٣ في المائة إلى ١٠,٢ في المائة في الفترة ذاتها، وتراجعت معدلات وفيات الرضع من ٤٧,٨ من كل ١٠٠٠ رضيع عام ١٩٩٠ إلى ٢٩,٦ عام ٢٠٠٠، وتحسنت سبل الحصول على مياه الشرب، حيث ارتفعت من ٧٣ في المائة عام ١٩٨٦ إلى ٨٧ في المائة عام ٢٠٠٠. بيد أن ما يقارب من ثلث السكان ما زال يعيش تحت خط الفقر، وهذه نسبة مرتفعة في بلد مثل البرازيل بالنظر إلى دخل الفرد فيه. وهذه الظاهرة انعكاس لمشكلة خطيرة فيما يتعلق بتفاوت الدخل في هذا البلد. إذ لا يتجاوز نصيب أفقر خمس من السكان ٢,٢ في المائة من الدخل القومي، أو من الجهة الأخرى، يستأثر أغنى ١ في المائة من السكان، قبل التحويلات، بنفس الحصة البالغة ١٠ في المائة من الدخل القومي التي يحصل عليها أفقر ٥٠ في المائة من السكان. ويوجد هذا التفاوت في الدخل بين السكان الريفيين والحضرين، وبين مختلف المجموعات العرقية والمناطق في البلد^(١). وتتخلف مؤشرات الدخل ومؤشرات الاجتماعية في المنطقة الشمالية الشرقية من البلد على وجه الخصوص. كذلك، فيما يتعلق بإدارة البيئة، وعلى الرغم من الخطوات المتخذة لمعالجة القضايا المتصلة بها لا تزال هناك ثغرات كثيرة. وعلى الرغم من أن ٨٢ في المائة من السكان يعيشون في المناطق الحضرية، فإن ٥٦ في المائة فقط من المساكن الحضرية موصولة بشبكة المجاري. وفي المناطق الريفية لا تتوافر المياه الجارية في مواسير إلا لأقل

من ٢٠ في المائة من السكان ولا تتوافر خدمات الصرف الصحي إلا لـ ١٣ في المائة فقط. وعلى وجه الإجمال، لا يعالج سوى أقل من ١٠ في المائة من المياه العادمة ويُجمع ما يصل إلى ٤٠ في المائة من النفايات الصلبة في البلد.

٤٧- ومما يثبت صحة بعض هذه الاتجاهات مؤشرات التنمية البشرية التي وضعتها البلديات لجميع مناطق البلد^(١٦). وتظهر البيانات أن البرازيل قد حسنت وضعها بالفعل من حيث دليلها الوطني للتنمية البشرية على مدى العقد الأخير، حيث ارتفع من ٠,٧٠٩ في عام ١٩٩١ إلى ٠,٧٦٤ عام ٢٠٠٠، مما يعكس أوجه التحسن التي طرأت على الأبعاد الثلاثة للدليل، وهي الدخل ومتوسط العمر المتوقع والتعليم. بل إن الأهم من ذلك أن الدليل قد تحسن في جميع ولايات البلد وفي ٩٩,٨٧ في المائة من بلدياته. وعلى الرغم من أن البلد ما زال، إجمالاً، يندرج في فئة البلدان ذات التنمية البشرية "المتوسطة"، فإن عدد البلديات ذات التنمية البشرية المرتفعة زاد من مجرد ١٩ في عام ١٩٩١ إلى ٥٧٤ في عام ٢٠٠٠، أي أكثر من ١٠ في المائة من جميع البلديات في البلد. ويعود جلّ هذا التحسن في الدليل (على المستوى الوطني) إلى التحسن في مؤشرات التعليم (٦١ في المائة)، يليها الدخل (٢٦ في المائة)، ومتوسط العمر المتوقع (١٣ في المائة). ويظهر الدليل أيضاً وجود فوارق بين المناطق في الإنجازات الاجتماعية. فهو يبيّن على سبيل المثال أن أربع بلديات فقط من المائة بلدية التي تحتل القمة في دليل التنمية البشرية موجودة خارج المنطقتين الجنوبية والجنوبية الشرقية الأكثر نمواً (وواحدة من هذه البلديات هي العاصمة الوطنية والأخرى هي منتجع عبارة عن بلدية جزرية في المنطقة الشمالية الشرقية). وفي حين أن دليل التنمية البشرية في أوساط السكان السود في البلد (٠,٧٠ في عام ٢٠٠٠) تقدم تقدماً طفيفاً بالمقارنة بالدليل المتعلق بالبيض (٠,٨١١ في عام ٢٠٠٠) فإن الفجوات في دخل هاتين الفئتين من السكان ظلت كما هي، بحيث لا يكسب المواطن الأسود سوى ٤١ في المائة فقط من المتوسط من الدخل الصافي الذي يكسبه البيض.

٤٨- وقد أظهرت البرازيل، على الرغم من أن أداء النمو فيها ليس على ما يرام وعلى الرغم من القيود المالية فيها، التزاماً باهراً بوضع إطار شامل إلى حد معقول للضمان الاجتماعي والحفاظ عليه، وركزت في الفترات الأخيرة على استئصال الفقر من خلال برامج تحويل الدخل. واتخذت في الأشهر القليلة الماضية من الرئاسة الحالية، رغم الاستمرار في النهج الموروث من النظام السابق، خطوات هامة لمعالجة بعض أوجه الضعف، والتأسيس على أوجه القوة في النهج الذي يتبعه البلد فيما يتعلق بالتنمية الاجتماعية.

٤٩- ويبلغ إجمالي الإنفاق الاجتماعي العام في البرازيل، بما في ذلك الإنفاق على جميع مستويات الحكومة، ما يقارب ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، حيث يوزّع على طائفة متنوعة من برامج الحماية الاجتماعية. وتخصص قرابة ٦٠ في المائة من هذا الإنفاق لتمويل نفقات الضمان الاجتماعي على المعاشات التقاعدية بغية زيادة إسهامات المستفيدين، الذين يعمل معظمهم في القطاع الرسمي ولا يشكلون سوى ٤٠ في المائة من اليد العاملة في الوقت الحالي (وكانت حصة السوق غير الرسمي في البرازيل تزيد على ٦٠ في المائة من اليد العاملة في أواخر عقد

التسعينات). غير أن هذه الشريحة من الإنفاق الاجتماعي في البرازيل تعدّ تراجعاً واضحاً إلى الوراء لأنها تزيد من تفاقم التفاوت الشديد أصلاً في معدلات الدخل. وفيما عدا برامج الضمان الاجتماعي للمسنين، فإن هذه النفقات لا تفيد الفقراء عل وجه العموم. بل الواقع أن دراسة أجراها البنك الدولي قدرت أن ١ في المائة فقط من الإنفاق على الضمان الاجتماعي يصل إلى أفقر نسبة ١٠ في المائة من البرازيليين، في حين أن ٥٠ في المائة منه يحصل عليه أغنى نسبة ١ في المائة منهم.

٥٠ - واستراتيجية الحماية الاجتماعية الموجهة نحو الفقراء والمستبعدين تتضمن بصورة رئيسية برامج تحويلات نقدية مشروطة من قبيل "البولسا - إيسكولا" (برامج المنح الدراسية)، وبرنامج القضاء على عمل الأطفال، وبرنامج المعاشات التقاعدية في المناطق الريفية (للمسنين أو المعوقين)، وكذلك مبادرة القضاء على الجوع وهي مبادرة أحدث عهداً^(١٣). وقد بدأ برنامج البولسا - إيسكولا في عام ١٩٩٥ وهو يغطي الآن أكثر من ثلث مجموع الأطفال في سن المدرسة من الفئة العمرية ٦ سنوات - ١٥ سنة، ويرمي إلى زيادة القيد في المدارس والانتظام في الدراسة. وهو ينص على تقديم مبلغ مالي موحد لصالح ما يصل إلى ٣ أطفال في كل أسرة يقل دخل الفرد فيها عن نصف الحد الأدنى للأجور. وكشفت التقييمات أن البرنامج ربما يكون قد خفض بمقدار النصف عدد الأطفال الفقراء غير الملتحقين بالمدارس. وأشار إلى أن تحسين التغطية وتقديم مبالغ أكبر والاندماج الإداري مع المبادرات المشابهة هي أمور من شأنها أن تحسن فعالية هذا البرنامج. وعلاوة على ذلك، في ظل الترتيبات الحالية لتقاسم التكاليف مع الحكومة المركزية، فإن كثرة من أشد البلديات فقراً، تشتد فيها الحاجة إلى هذا البرنامج، لا تستطيع الاستفادة من هذه المبادرة. وقد أُنْخِذَت مبادرة القضاء على عمل الأطفال للتصدي لمشكلة عمل الأطفال في المناطق الحضرية والريفية. وانطوت أيضاً على تقديم منح نقدية للأسر التي لها أطفال يعملون وهم في سن الدراسة (٧ سنوات - ١٤ سنة) ويقل دخل الفرد فيها عن نصف الحد الأدنى للأجور، وذلك مقابل انتظام الأطفال في المدرسة بنسبة لا تقل عن ٨٠ في المائة من الدوام المطلوب، إضافة إلى متابعة برامج أنشطة ما بعد انتهاء اليوم الدراسي. وكانت نتيجة هذا البرنامج، الذي تقتصر المشاركة فيه على أربع سنوات، هي انخفاض نسبة الأطفال العاملين من ٢٠ في المائة في عام ١٩٩٢ إلى ١٥ في المائة في عام ١٩٩٩. ويعتبر البرنامج مبادرة جيدة التصميم وذات أهمية مستمرة، بالنظر إلى حجم المشكلة. أما برنامج المعاشات التقاعدية للمعوقين والمسنين الذي بدأ تطبيقه بعد صدور قانون ذي صلة في عام ١٩٩٣ فإنه يتيح معاشاً تقاعدياً، يوازي الحد الأدنى لأجر الفرد، للأسرة المعيشية التي يوجد فيها شخص معوق أو شخص مسن ويبلغ دخل الفرد فيها أقل من ربع الحد الأدنى للأجور. وقد استأثرت هذه المبادرة بما يقارب ٤٥ في المائة من الإنفاق على المساعدات الاجتماعية عام ٢٠٠٢.

٥١ - ويولي برنامج استئصال شأفة الجوع الذي أطلقته الحكومة بداية هذه السنة الأهمية الأولى للقضاء على الجوع وسوء التغذية والفقر المدقع خلال أربع سنوات. وهو يستهدف ٩,٣ ملايين أسرة معيشية، أو ٤٤ مليون نسمة، في البرازيل. وتعتبر هذه المبادرة، بصيغتها المقترحة وكما يجري تنفيذها على أساس تجريبي، متسقة مع

إعمال الحق في الحصول على الغذاء الكافي ومتماشية مع نهج للتنمية قائم على الحقوق. ويدرك القائمون على البرنامج أن استئصال الجوع ليس ضرورة أخلاقية فحسب بل يحقق أيضاً فوائد اجتماعية واقتصادية هامة. وهذا البرنامج يشمل الجميع ويتبع نهجاً يشمل الأمة كلها، ومع أنه يطبق بادئ ذي بدء في المنطقة الشمالية الشرقية فقط على أساس تجريبي، فإنه يركز على أشد الناس فقراً. ويجمع البرنامج بين تدابير لتوسيع إمكانية الحصول على الغذاء وعلى تغذية محسنة من خلال التحويلات وبين التحسينات في إنتاج قطاع الزراعة الأسرية الفرعي، الأشد تأثراً بانعدام الأمن الغذائي، وذلك من خلال تحسين إتاحة الخدمات التقنية والدعم المالي. وتوجه التحويلات، بدورها، نحو إتاحة المستحقات من الأغذية باستعمال قسائم الغذاء أو بطاقات الائتمان التي يقتصر استخدامها على بنود غذائية مختارة، إضافة إلى شرط لازم يقتضي المشاركة في حملات محو أمية البالغين أو في برامج التدريب المهني. وتجسد المبادرة نهجاً متعدد القطاعات يهدف إلى تحسين أوجه التآزر بين شتى القطاعات وتحسين الكفاءة في تنفيذ برامج القطاع العام. وتقوم هذه المبادرة على مشاركة المجتمع المدني الكاملة، وتهدف إلى تعبئة ومشاركة المستفيدين المقصودين على نحو نطاق واسع.

الدروس المستفادة من التجربة الإنمائية في البرازيل

النهج المتبع فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي

٥٢- لقد كان الجانب الأبرز في استراتيجية الضمان الاجتماعي في البرازيل هو وضع نماذج ممتازة لتحويلات الدخل المشروطة والموجهة توجيهاً حسناً. وقد نجحت هذه التدخلات، مع زيادتها دخل الأسر المعيشية المستهدفة الذي يمكن التصرف فيه، في إحداث تغيرات سلوكية لدى الأطفال وذويهم، من قبيل تحسين القيد والبقاء في المدارس الابتدائية وتحسين مستوى إلمام الكبار بالقراءة والكتابة ومستوى تدريب القوى العاملة، بحيث تحسنت في هذه العملية إنتاجيتها فيما بعد وكذلك إمكانية حصولها على إيرادات أفضل. وكان النهج المتبع في الفترات الأحدث عهداً هو تحديد وتحليل الفجوات القائمة في استراتيجية الحماية الاجتماعية وإعداد التدخلات اللازمة لتدارك هذه الفجوات. وكان مما اقتضى ذلك عدم استدامة النمو الاقتصادي بوتيرة كافية وعدم توليده فرص عمل كافية على مدى فترة لا يستهان بها. وكمثال على ذلك فإنه إدراكاً لانحياز تدابير الحماية الاجتماعية القائمة حالياً لصالح المسنين وأطفال المدارس، وإدراكاً لعدم توفيرها تغطية كافية للسكان العاملين الأصغر سناً، ولا سيما في المناطق الريفية، بدأ تطبيق مبادرات من قبيل برنامج استئصال شأفة الجوع والإصلاحات الزراعية. ولكن الأهم من ذلك أنه ثبت لدى تصميم وتنفيذ هذه التدابير أنه من الممكن أن يشكل إطار حقوق الإنسان أساساً لها، لأنه يسعى إلى تحقيق التنمية القائمة على الشراكة والإنصاف والإدماج والتمكين ومع أنه من السابق لأوانه كثيراً تقييم أثر بعض التدابير التي طبقت مؤخراً، ينعكس نجاح النهج المتعلق بالحماية الاجتماعية، بوجه عام، في تحسّن المؤشرات الاجتماعية، وكذلك في استقرار مؤشرات الفقر وعدم المساواة، حتى إبان فترة التقلبات والضغط

الاقتصادية الشديدة. ولكن من المهم أن تدوم هذه التدابير على الأمد المتوسط وأن تُوجد الموارد اللازمة لتهيئة بيئة تفضي إلى الاستثمار والنمو الاقتصادي.

إدانة العملية الإنمائية

٥٣- تعتمد، في نهاية الأمر، قابلية هذه المبادرات جميعها للاستدامة اعتماداً حاسماً على قدرة الاقتصاد على الحفاظ على معدل معقول من النمو واستقرار الاقتصاد الكلي. لكن تجربة الاقتصاد البرازيلي في هذا المضمار على مدى العقدين الأخيرين لا تبعث على التفاؤل. ففي حين أن البرازيل خطت خطوات هامة في السنوات القليلة الماضية في تهيئة بيئة اقتصاد كلي مستقرة وآليات مؤسسية من شأنها أن تشجع الاستثمار والإنتاجية وبالتالي النمو، فإنها لم تتغلب تماماً بعد على العناصر الحاسمة الأهمية التي قد تكون مسؤولة عن الركود المتقطع إبان هذه الفترة. ويمكن القول إن قدرة البلد على إدانة النمو ترتبط ارتباطاً وثيقاً بمستوى دينه العام، الذي لا يحد من تدفق الموارد إلى القطاع الخاص المحلي ويرفع تكاليف الاقتراض فحسب بل يعرض الاقتصاد للشك في قدرة الحكومة على تلبية احتياجاتها التمويلية، ويؤثر سلباً من خلال ذلك على الحساب الجاري. فالصعوبة التي تواجهها الحكومة في إدارة الدين العام، وهو دين داخلي في معظمه، ذات علاقة بانعدام المرونة في الإنفاق الحكومي: إذ تُخصّص نسبة تصل إلى ٤ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لتمويل الاستحقاقات التقاعدية السخية المربوطة برواتب الموظفين العاملين في الخدمة المدنية وما ينص عليه الدستور من تحويلات إلى الولايات والبلديات مما يجعل من المستحيل خفض الإنفاق الحكومي دون المساس بالخدمات الاجتماعية الأساسية والحد منها.

الإطار المؤسسي للتنمية

٥٤- لقد اعتمدت البرازيل إطاراً تخطيطياً متعدد السنوات، يدوم ٢٠ عاماً، من أجل تنفيذ استراتيجية موجهة إلى التصدي لتحديات تحسين الإنصاف والاستدامة والإنتاجية في عملياتها الإنمائية. ويلعب كل هدف من هذه الأهداف دوراً حاسماً الأهمية في تحديد الإطار الإنمائي الذي يمكن أن يوفر دعائم تنفيذ عملية إنمائية قائمة على الحقوق من أجل أعمال الحق في التنمية. وعملية التخطيط موجهة إلى استراتيجية إنمائية طويلة الأمد، وتتسم بالصبغة التشاركية، وترتبط بين تنمية المناطق والمحليات وبين التخطيط الوطني والإقليمي. وهي تركز على نهج قائم على الأسرة المعيشية فيما يتعلق بتطوير الحماية الاجتماعية بدلاً من نهج قطاعي مجزأ. والاستراتيجية الإنمائية مفصّلة من حيث خمسة أبعاد تحدد نهجاً متكاملًا فيما يتعلق بالتنمية، وذلك بما يتفق مع فكرة الحق في التنمية وتربط حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة. ويسعى البعد الاجتماعي للاستراتيجية إلى توفير سبل حصول الجميع ودون قيد على الخدمات العامة، وتوطيد الدعائم الثقافية، ونقل المنافع المترتبة على زيادة الإنتاجية إلى العمال على شكل دخل أفضل. ويركز البعد الاقتصادي على تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي، وإيجاد فرص العمل وزيادة الاستثمارات والإنتاجية كي يتمكن البلد من أن يصبح قادراً على المنافسة دولياً، وللحد من تعرضه للتأثر

بما يحدث في الخارج. ويسعى البعد الإقليمي للاستراتيجية إلى تحقيق العدل بين المناطق، بينما يسعى البعد البيئي إلى تحقيق التوازن بين التنمية والاستدامة البيئية. ويهدف البعد الديمقراطي إلى تعزيز الشعور بروح المواطنة، واحترام حقوق الإنسان وإدارة السياسات العامة على نحو تشاركي. أما التركيز على تحسين رصد العملية الإنمائية وإخضاعها للمساءلة، علاوة على استخدام طرائق المحاسبة الاجتماعية بتعبئة المجتمع المدني والمستفيدين، فهو ينعكس في تنفيذ مبادرات جديدة. ومما يستحق الإبراز من حيث رصد حقوق الإنسان تحديداً إنشاء آلية وطنية خاصة للإبلاغ عما يجري في مجال حقوق الإنسان على شكل مقررين وطنيين يغطون التمتع بالحقوق في التعليم والصحة والعمل والبيئة والسكن والغذاء الكافي والمياه والأراضي الريفية، وذلك بما يتناسب مع الإجراءات الخاصة للجنة حقوق الإنسان.

النهج المتبع فيما يتعلق بالحقوق في التنمية

٥٥ - تلتزم الحكومة، علاوة على المجتمع المدني التزاماً مطلقاً بإعمال حقوق الإنسان، بما فيها الحق في التنمية. وينعكس ذلك بصورة واضحة في الخطاب السياسي والاجتماعي الراهن في البلد وفي مبادرات الحكومة، ولا سيما النهج الذي تتبعه فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية. وكشفت المناقشات التي جرت أثناء البعثة أيضاً الدور الهام الذي يُتوقع أن يلعبه المجتمع الدولي في القضاء على الفقر والجوع وفي الوفاء بالأهداف الإنمائية الأخرى المتفق عليها دولياً بتوفير الدعم للإجراءات الوطنية. وأشار أيضاً إلى أنه في حقبة العولمة والاعتماد المتبادل، تترك السياسات التي يتبعها بلد أو مجموعة من البلدان أثرها في البلدان الأخرى، بل إن هذا الأثر يتعاظم إلى حد كبير إذا كانت البلدان ذات الصلة تمثل اقتصادات كبرى. وقد قصر المجتمع الدولي عن هئية بيئة تمكّن البلدان النامية من مكافحة مشاكلها، كما أن هناك افتقاراً إلى التماسك في سياسات مختلف المنظمات الدولية لم يتداركه المجتمع الدولي مما يلحق الضرر بالعالم النامي. وثمة قضية أخرى أشير إليها في هذا السياق وهي مستوى المساعدة الإنمائية التي تقدم إلى البلدان النامية الذي يكاد ألا يستحق الذكر، وذلك بالمقارنة بالمنافع التي تتحقق من تجارة المنتجات الزراعية ولكن هذه البلدان حُرمت منها عمداً بالإبقاء على الإعانات الزراعية في البلدان المتقدمة أكبر عدة مرات من مستوى المساعدة الإنمائية. كما أشير إلى انعدام التقدم في الجولة المتعلقة بالتنمية من المفاوضات الجارية في منظمة التجارة العالمية. وأشار أيضاً إلى وجود ما يستوجب توعية مؤسسات بریتون وودز بمزايا نهج التنمية الذي تتضمنه فكرة الحق في التنمية.

رابعاً - الاستنتاجات

٥٦ - في ضوء ما سبق يستخلص الخبير المستقل الاستنتاجات التالية:

(أ) إن النموذج الليبرالي المرتبط "بتوافق آراء واشنطن" بوصفه إطاراً للتنمية يعد محدوداً من زاوية الحق في التنمية ليس فحسب من حيث الأهداف الإنمائية التي يسعى مباشرة إلى تحقيقها، بل ومن حيث الأدوات التي يسعى إلى استعمالها للتشجيع على بلوغ هذه الأهداف. ولا بد أن تكون لنهج التنمية القائم على الحقوق قاعدة أعرض من حيث تعدد الأهداف التي يتعين أن يسعى إلى تحقيقها والأدوات التي يحتاج إلى استخدامها لبلوغ هذه الأهداف. بل الأهم من ذلك أن نهجاً من هذا القبيل يعزز المساواة والمشاركة والإنصاف في مدى ونطاق سياساته على المستويين الوطني والدولي، مع إفساحه المجال لوجود الآليات المناسبة لتدارك الآثار غير المنتظرة والمغفلة المترتبة على السياسات الوطنية وعلى البيئة الدولية؛

(ب) على الرغم من أن التجربة تبرز الأهمية الحاسمة للنمو الكافي والمستدام في تحقيق نتائج تتسق مع أعمال حقوق الإنسان، فإنها تكشف أيضاً مثالب التركيز عليها بصورة أضيق مما ينبغي، وخصوصاً على حساب اتباع نهج مناسب فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي وشبكة السلامة الاجتماعية. وقد أظهرت التجربة أنه لا يمكن في السياق الحالي للعولمة أن يظل أي بلد معزولاً عن الخلخلة الناجمة عن الهزات المنبعثة من الاقتصاد العالمي. زد على ذلك أن الخلخلة المترتبة على الأدوات التي يدعو إليها "توافق الآراء"، وهي خلخلة تتعلق في المقام الأول باليد العاملة وأيضاً برأس المال المحلي، لا بد من تداركها إذا أريدت استدامة العملية الإنمائية وجعل تأثيرها يتسم بالإنصاف. ويدعو ذلك بدوره إلى تحقيق التآزر بين هذه الأدوات من حيث تأثيرها واستخدام أدوات أخرى كانت كلياً خارج نطاق ما يدعو إليه "توافق الآراء" بغية تحقيق الأهداف الإنمائية المتعددة كما يتضح، على سبيل المثال، من تجربة شيلي الإنمائية؛

(ج) لا بد أن يكون أحد العناصر المركزية في تنفيذ نهج الحق في التنمية القدرة على إتباع نهج ملائم ومناسب بشأن الضمان الاجتماعي وشبكة السلامة الاجتماعية. وتنشأ الحاجة لشبكة سلامة اجتماعية ملائمة بسبب أوجه عدم اليقين المرتبطة بطبيعة ونطاق عملية العولمة الراهنة في مختلف البلدان. ففي حالات كثيرة، تتطلب الإفادة من التطورات العالمية، مع الحد إلى أدنى درجة من عواقبها المسببة للخلخلة، استجابة تكاد أن تكون آنية، وعملية تكيف للسياسات والبرامج المحلية. ولكن هذه الاستجابة، وعملية التكيف الناجمة عنها، يعوقهما في أغلب الأحيان قصور القدرات المؤسسية في البلدان النامية عن مواكبة التطورات العالمية وفقدان الاستقلال في السياسة العامة الذي تواجهه هذه البلدان بسبب النظام الاقتصادي والتجاري الدولي الحالي، وذلك على الاختلاف من وضع البلدان التي أصبحت مصنعة الآن عندما كانت لا تزال في

مرحلة التنمية. أما السبب المنطقي لتوفير الضمان الاجتماعي فيستند، من جهة، إلى الحاجة لتوفير الدعم للأفراد غير المنخرطين فعلاً في العملية الإنتاجية في الاقتصاد، وإلى الحاجة من جهة أخرى لبناء قدرات الأفراد بطريقة تساعد على الاندماج في عملية الإنتاج اندماجاً أفضل وبالتالي على الاستفادة على قدم المساواة من التوسع الاقتصادي؛

(د) كان لدى كل بلد من البلدان الثلاثة ما يقدمه من زاوية حقوق الإنسان فيما يتعلق بعملية التنمية: ألا وهو نجاح شبكة السلامة الاجتماعية في الأرجنتين، والمنظور الطويل الأمد بشأن استراتيجية التنمية الاجتماعية وقيامها على التوازن السليم للاقتصاد الكلي والتحوط المالي في حالة شيلي، واتباع نهج قائم على الحقوق فيما يتعلق بالحماية الاجتماعية في البرازيل. بيد أن أحداً من هذه البلدان لا يقدم نماذج عملية كاملة لإعمال الحق في التنمية؛

(هـ) تؤكد هذه التجارب أهمية التعاون الدولي في تنفيذ عملية التنمية القائمة على الحقوق وأن هذه العملية يمكن أن تتخذ أشكالاً مختلفة، ومتفاوتة المدة، تبعاً للسياق القطري. فعلى سبيل المثال، كان يمكن أن يتخذ هذا التعاون في حالة الأرجنتين شكل اتخاذ التدابير اللازمة لاتباع سياسة مضادة للطابع الدوري للتقلبات تكون ذات قاعدة أعرض تنطوي على برنامج مناسب لتوفير شبكة سلامة اجتماعية، لا سيما خلال فترة الأزمات، بدلاً من إجبار البلد على توليد فائض أولي أكبر حجماً. وفي حالة شيلي، اتخذ هذا التعاون شكل تيسير وصول صادرات البلد إلى الأسواق من خلال الاتفاقات التجارية؛ وفي حالة البرازيل، كان يمكن أن يرتبط بالإبقاء على تدفقات الموارد من أجل تنمية القطاع الاجتماعي مع إيجاد الموارد اللازمة لدفع عجلة النمو. وفي كل حالة من هذه الحالات، وإبان عملية تنفيذ الإصلاحات وأوقات إدارة الأزمات، كان من شأن الدعم الذي يقدمه المجتمع الدولي أن يساعد على تعزيز وحماية حقوق الإنسان. وفي هذا السياق قد يكون هناك ما يدعو إلى اعتبار أجزاء من الإنفاق على القطاع الاجتماعي نفقات استثمارية، وليست استهلاكية، من حيث تأثيرها على ضرورات السياسة العامة للبلدان التي تضطلع بتنفيذ برامج تكيف من أجل بلوغ أهداف بعض البرامج الكلية المتفق عليها مع المؤسسات والجهات المانحة المتعددة الأطراف. وكان من شأن ترتيب كهذا أن يساعد على صياغة وتنفيذ سياسات تنمية اجتماعية متوسطة وطويلة الأجل، إضافة إلى برامج شبكة السلامة الاجتماعية في أوقات الضرورة. ويتناول الخبر المستقل بعض هذه القضايا في تحليله للميثاق الإنمائي المدرج في تقريره السادس، وكذلك في التقارير الأسبق؛

(و) لا بد أن توجد لدى كل بلد رؤية شاملة واستراتيجية للحماية الاجتماعية وبرامج لشبكة السلامة الاجتماعية لكي يتسنى اتخاذ المبادرات اللازمة لمعالجة مشكلة الشرائح السكانية المستبعدة معالجة شاملة. وقد تبدت مزايا اتباع نهج كهذا في حالة البرازيل.

Notes

¹ This is a report of the mission conducted by the independent expert, Dr. Arjun Sengupta, assisted by a staff member of the Office of the High Commissioner for Human Rights, to Argentina (10-12 March 2003), Chile (13-15 March 2003) and Brazil (11-16 August 2003) and is based on the materials submitted by and the extensive discussions held with government officials, academics and professionals and representatives of non-governmental organizations.

² E/CN.4/1999/WG.18/2, A/55/306, E/CN.4/2001/WG.18/2, E/CN.4/2002/WG.18/2 and E/CN.4/2002/WG.18/6. These reports are available at <http://www.unhchr.ch/html/menu2/7/b/mdev/htm>.

³ See independent expert's fifth report for further discussion on this issue.

⁴ A particular kind of economic growth may also have a constitutive role in the notion of the right to development when seen in terms of the opportunities that it generates for people to be productively employed and have a life of dignity and self-esteem.

⁵ The 10 items identified in the original Washington Consensus were: emphasis on fiscal discipline; prioritizing public expenditure in activities "with high economic returns and potential to improve income distribution"; tax reforms; deregulation of interest rates and an end to directed credit; exchange rate regimes to encourage competitiveness and stability; liberalization of trade policy; encouraging foreign direct investment; privatization; deregulation of domestic production; and securing property rights. See, for instance, Williamson (1990, 1997) and Birdsall et al. (2001).

⁶ See, for instance, A. de la Torre, E. Yeyati and S. Schmukler, *Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board*, World Bank Policy Research Working Paper 2980, February 2003.

⁷ The poverty estimates are based on the Government's official poverty line of 160 pesos per male adult per month in 1998 and an extreme poverty line (based on the food consumption portion of the poverty-line figure) of 69 pesos per month at 1998 prices, calculated on the basis of the 1986/1987 Income and Expenditure Survey. These poverty lines are adjusted for prices over successive years, using price indices data for the Greater Buenos Aires region for the food and non-food components of the consumption basket. The poverty estimates are based on incomes, not expenditure. Further, though capturing the trend, the poverty estimates exclude the rural population and to that extent understate overall poverty.

⁸ See, for instance, "Poor People in a Rich Country: A Poverty Report for Argentina", World Bank Report No. 19992 AR, March 2000.

⁹ Gallego and Loayza, "The Golden Period of Growth for Chile", November 2001.

¹⁰ The poverty estimate is based on the poverty line defined by the Institute for Applied Economic Research (IPEA). The comparative figure for 1999 is 33.9 per cent. The World Bank poverty estimates are lower due to a lower poverty line.

¹¹ Though income distribution has marginally improved over the 1990s, it continues to be among the least equal in Latin America. Between 1990 and 1999, while the overall Gini coefficient was nearly stable at 0.60, the Gini coefficient by household source of income declined from 0.57 to 0.53 for wage earners, 0.59 to 0.57 for self-employed or own-account workers, 0.76 to 0.55 for households dependent on transfers and from 0.91 to 0.81 for households with income from property ownership.

¹² See for details *Human Development Atlas of Brazil*, UNDP Brazil.

¹³ More recently, in November 2003, the Government created a programme called *Bolsa-Familia* which unifies all procedures for the management and execution of actions by the federal Government related to income transfers under its various initiatives.
