

Distr.: General
26 September 2006
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والستون

البند ٦٧ (ب) من جدول الأعمال

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

آثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والدين الخارجي على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان

مذكرة من الأمين العام*

يشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير الخبير المستقل عن آثار
سياسات الإصلاح الاقتصادي والدين الخارجي على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان،
بيرناردز أ. ن. مودهو، المقدم عملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠٢/١.

* قدّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي المنصوص عليه في قرارات الجمعية العامة ذات الصلة لضرورة
تضمينه آخر المعلومات المتاحة.



تقرير الخبير المستقل عن آثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والدين الخارجي على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان

موجز

يقدم الخبير المستقل المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والدين الخارجي على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان هذا التقرير لموافاة الجمعية العامة باستكمال موجز عن التطورات الأخيرة بشأن المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، وعن واقع المناقشة المتعلقة بمفهوم هذه المبادرة الجديدة ووسائل تنفيذها، وأثرها على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وحقوق الإنسان. وتتوخى المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، التي اقترحتها مجموعة البلدان الثمانية في صيف عام ٢٠٠٥، تخفيفاً، من جانب صندوق النقد الدولي، والمؤسسة الإنمائية الدولية التابعة للبنك الدولي، وصندوق التنمية الأفريقي، التابع لمصرف التنمية الأفريقي، بنسبة ١٠٠ في المائة لعبء ديون أشد بلدان العالم الفقيرة مديونية، وذلك من أجل مساعدة هذه البلدان على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. ولهذه الحزمة حجم إجمالي يصل إلى مبلغ ٥٠ بليوناً من دولارات الولايات المتحدة، وتتوخى تحقيق وفورات سنوية في مجال خدمة الدين لصالح البلدان التي تستوفي شروط التأهيل، يبلغ متوسطها زهاء ١,٢٥ بليون دولار خلال فترة تزيد على ٤٠ عاماً.

على أن المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين لا يحتمل أن تحلّ جميع مشاكل الدين الخارجي للبلدان النامية بثة واحدة. أولاً، لأنه لا تكون مؤهلة لهذه المبادرة إلاّ البلدان التي أتمت بنجاح مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون (وعددها ١٩ بلداً حتى الآن). وثانياً، لأنه لا تشارك في مبادرة تخفيف عبء الدين هذه إلاّ ثلاثة مصارف إنمائية متعددة الأطراف، الأمر الذي يدع، على وجه الخصوص، بلدان أمريكا اللاتينية والبلدان الآسيوية مثقلة بأرصدة ديون كبيرة. ومع أن المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين تلقي ترحيباً كبيراً، لأنها تتيح للبلدان الفقيرة متسعاً للتقاط الأنفاس، على الصعيد المالي وعلى صعيد السياسات العامة، تلمس الحاجة إليه في هذه البلدان (لا بد من أن يتولى المستفيدون إدارته بحرص ومسؤولية) فإنه ينبغي ألاّ يغيب عن البال أن الرصيد العام لديون البلدان ذات الدخل المنخفض يبلغ حسب التقديرات حوالي عشرة أمثال حجم ديون بلدان المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين (٥٠٠ بليون دولار) وأن الأثر الملموس للمبادرة على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وما يرتبط بها من جوانب حقوق الإنسان سيكون إذناً أثاراً يستغرق أجلاً طويلاً ويصعب قياسه.

وعليه، فإن الخبير المستقل يوصي بوضع مبادرات متابعة للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، بما في ذلك برامج لتخفيف عبء الدين من جانب مؤسسات متعددة الأطراف أخرى غير مشاركة في المبادرة المتعددة الأطراف، وبوضع مبادرات ترمي إلى حل دائم لمشاكل الديون الثنائية والتجارية. وكذلك يوصي باتخاذ مزيد من الخطوات نحو نظام تجاري أكثر مواتاة. وفي هذا الصدد، يشير الخبير المستقل، على وجه الخصوص، إلى الهدف الكامن من الأهداف الإنمائية للألفية ألا وهو بناء شراكة عالمية من أجل التنمية، الذي يدعو صراحة إلى نظام تجاري ومالي يتسم بالانفتاح والانضباط بالقواعد وإلى حل شامل لمشاكل ديون البلدان النامية⁽¹⁾.

وفيما يتعلق بالمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، فإن الخبير المستقل يدعو المؤسسات المتعددة الأطراف المشاركة إلى النظر في إدخال تحسين ما على معايير الأهلية والتنفيذ. وتعلق مقترحاته على وجه الخصوص بما يلي: (أ) إعطاء وزن أكثر مواتاة لمعايير الأهداف الإنمائية للألفية في صيغة إعادة توزيع الأموال الإضافية ذات الصلة بالمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، (ب) إدراج بلدان غير مشمولة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون في الأجزاء الخاصة بالمؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقية من مبادرة تخفيف عبء الدين، (ج) ومراجعة تاريخ الأجل النهائي للديون التي تستوفي شروط الأهلية لدى المؤسسة الإنمائية الدولية.

المحتويات

الفقرات	الصفحة
أولا - مقدمة	٥ ٣-١
ثانيا - خلفية تاريخية للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين وسماكتها الرئيسية	٥ ١١-٤
ثالثا - المناقشة التي أجريت مؤخرا بشأن أثر المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين	٨ ٢٢-١٢
رابعا - الأثر على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد العالمي	١٢ ٢٥-٢٣
خامسا - استنتاجات وتوصيات	١٣ ٣٢-٢٦

أولا - مقدمة

١ - امثالاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ١٩/٢٠٠٥، قدّم الخبير المستقل تقريراً إلى الجمعية العامة في دورتها الستين. وحسب طلب اللجنة، أولى التقرير المقدم إلى الجمعية العامة في دورتها الستين، اهتماماً خاصاً لـ: (أ) آثار الديون الخارجية والسياسات المعتمدة لمواجهةها على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما 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 أشد البلدان فقراً والمثقلة بالديون، (ج) التطورات الجديدة والإجراءات والمبادرات الجاري اتخاذها، في ما يتعلق بسياسات التكيف الهيكلي وحقوق الإنسان، من جانب المؤسسات المالية الدولية وغيرها من هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية (A/60/384).

٢ - وفي تقريره الأول إلى الجمعية العامة، أبرز الخبير المستقل على وجه الخصوص، الحالة الراهنة للديون الأجنبية وأثرها على التمتع بحقوق الإنسان من منظور تاريخي، واستعرض المبادرات الجديدة لتخفيف عبء الديون، ولا سيما مقترحات مجموعة البلدان الثمانية وآثارها.

٣ - ولدى تقديم التقرير الأول إلى الجمعية العامة في دورتها الستين، كان العديد من تفاصيل تنفيذ مقترح مجموعة البلدان الثمانية لتخفيف عبء الديون قيد المناقشة داخل هيئات صنع القرار في المؤسسات المتعددة الأطراف الثلاث المعنية مباشرة، وكان من السابق لأوانه التعليق على الأثر المحتمل للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين على بلوغ الأهداف الإنمائية الدولية وعلى التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان. ويعرب الخبير المستقل، إذن، عن امتنانه لإتاحة الفرصة له لموافاة أعضاء الجمعية العامة، كمتابعة لتقريره الأخير، بإحاطة موجزة عن التطورات الأخيرة المتعلقة بالمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، وبموجز عن المناقشة الجارية بشأن مفهوم هذه المبادرة الجديدة ووسائل تنفيذها، وأثرها على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وعلى التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان.

ثانياً - خلفية تاريخية للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين وسماقتها الرئيسية

٤ - يرجع تاريخ أول مبادرة لتخفيف الديون إلى السبعينيات حين شرع الدائنون الثنائيون في "نادي باريس" في شطب ديون بعض البلدان النامية. واستمر تخفيف عبء

الديون خلال الثمانينيات والتسعينيات عندما خفضت أرصدة الديون الثنائية بنسبة ٣٣ في المائة بموجب شروط تورنتو للبلدان المنخفضة الدخل في عام ١٩٨٨؛ وبنسبة ٥٠ في المائة بموجب شروط لندن في عام ١٩٩١؛ وبنسبة ٦٧ في المائة بموجب شروط نابولي في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤؛ وأخيراً بنسبة ٩٠ في المائة بموجب شروط كولونيا في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩. على أنه اتضح باطراد، خلال التسعينيات، أن تخفيضات الديون الثنائية في إطار نادي باريس لم تفلح في حل مشاكل قدرة البلدان الفقيرة على تحمّل الديون، ذلك أن الكثير من هذه الديون ما زال يفوق العتبة المحددة للقدرة على تحمّل الديون^(٢).

٥ - وفي عام ١٩٩٦، أطلق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لإحداث خفض آخر في أرصدة ديون البلدان النامية. واقتضت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إجراءً تنسيقياً من جانب المنظمات المتعددة الأطراف والحكومات لخفض أعباء الديون الخارجية لمعظم البلدان إلى مستويات يمكن تحمّلها. وبموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، تتلقى البلدان التي تستوفي شروط الأهلية تخفيفاً مؤقتاً لعبء ديونها حالما تكون قد استوفت معايير معينة للأداء على صعيد السياسة العامة (نقطة القرار). وفي وقت لاحق، تُمنح البلدان تخفيفاً، غير قابل للكسوف منه، من عبء ديونها إذا ما بقي أداؤها على صعيد السياسة العامة في مساره ("نقطة الإنجاز"). وحتى أواخر آب/أغسطس ٢٠٠٦، وصل إلى ٤٠ بلداً عدد البلدان المؤهلة للاستفادة من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وقد وصل ١٩ منها إلى "نقطة الإنجاز": إثيوبيا، وأوغندا، وبنن، وبوركينا فاسو، وبوليفيا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، ورواندا، وزامبيا، والسنغال، وغانا، وغيانا، والكاميرون، ومالي، ومدغشقر، وموريتانيا، وموزامبيق، والنيجر، ونيكاراغوا، وهندوراس. وعلاوة على ذلك، بلغت ١٠ بلدان أخرى نقطة القرار: بوروندي، وتشاد، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وسان تومي وبرينسيبي، وسيراليون، وغامبيا، وغينيا، وغينيا - بيساو، وملاوي. على أنه ما زال في الإمكان أن يصل ١١ بلداً إلى نقطة القرار قبل نهاية عام ٢٠٠٦: إريتريا، وتوغو، وجزر القمر، وجمهورية أفريقيا الوسطى، والسودان، والصومال، وقيرغيزستان، وكوت ديفوار، وليبيريا، ونيبال، وهايتي^(٣).

٦ - وفي سياق المناقشات الجارية بشأن الأهداف الإنمائية للألفية، اقترحت بلدان مجموعة البلدان الثمانية، وهي الجهات المساهمة الرئيسية في مصارف التنمية المتعددة الأطراف، في صيف عام ٢٠٠٠، بأن يقوم صندوق النقد الدولي، والمؤسسة الإنمائية الدولية التابعة للبنك الدولي، وصندوق التنمية الأفريقي التابع لمصرف التنمية الأفريقي، بإلغاء كامل المطالباتهما بما لها من ديون على أشد بلدان العالم مديونية. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٥، أقرّ مؤتمر قمة البلدان الثمانية، الذي عقد في غلين إيغلز، في سكتلندا، المقترح الذي أفضى إلى ما يدعى المبادرة

المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين. وكان من الواضح أن الهدف من اتخاذ هذه المبادرة هو إمداد بلدان مجموعة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بدعم إضافي لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية^(٤).

٧ - وموجب المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، تكون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون مؤهلة لتخفيف كامل، لا نكوص فيه، من أعباء ديونها حالما تكون قد وصلت، أو حالما تصل، إلى نقطة الإنجاز حسب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وستأتي إلغاء الديون بموجب المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين إضافة إلى التخفيف من أعباء الديون الذي تم الالتزام به بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لكن المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، خلافا لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لا تقترح أي تخفيف مواز من عبء الدين الثنائي أو الخاص أو من الديون المترتبة لمؤسسات متعددة الأطراف غير صندوق النقد الدولي أو المؤسسة الإنمائية الدولية أو صندوق التنمية الأفريقي.

٨ - ومع أن المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، مبادرة مشتركة بين المؤسسات المالية الدولية الثلاث فإن القرار بمنح تخفيف من عبء الدين هو في نهاية المطاف مسؤولية منفصلة لكل مؤسسة، فضلا عن أن أحكام التنفيذ المعتمدة لدى كل كيان إداري تختلف في عدة نقاط.

٩ - أولا، أن من المتوقع أن تتلقى البلدان الـ ١٩ التي وصلت نقطة القرار بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلغاءً كاملاً لأعباء ديونها. وأما البلدان المتبقية، من مجموعة البلدان المثقلة بالديون، المتمثلة في البلدان الـ ١٠ التي تتلقى تخفيفاً مؤقتاً من أعباء ديونها، والبلدان الـ ١١ التي ما زالت لم تبلغ نقطة القرار فسوف تصبح مؤهلة حالما تكون قد استوفت الشروط اللازمة لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وأما طاجيكستان وكمبوديا، باعتبار أنهما ليستا من بلدان مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فسوف تفيضان من تخفيف عبء الدين الممنوح من صندوق النقد الدولي، نظراً إلى نصيب الفرد فيها من الدخل يقل عن ٣٨٠ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة، لكنهما لن تفيدا من إلغاء الديون الممنوح من المؤسسة الإنمائية الدولية.

١٠ - وقد شرع صندوق النقد الدولي في تنفيذ المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، فيما شرعت المؤسسة الإنمائية الدولية في توفير التخفيف من عبء الدين في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٦. وفي ما يتعلق بصندوق التنمية الأفريقي،

فإن المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين قد أصبحت نافذة لديه اعتباراً من ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦^(٥).

١١ - وفي حين أن من المفترض أن يستخدم صندوق النقد الدولي الموارد الخاصة به لتغطية التخفيف من عبء الديون فإنه سيتم تفويض كل من المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي. ففي آذار/مارس ٢٠٠٦، اتفق المانحون على "مجموعة تمويلية تتطلب مساهمات من مانحين إضافيين على مدى فترة زمنية محددة لتعويض المؤسسة الإنمائية الدولية [وصندوق التنمية الأفريقي]، عن كل دولار أنفق في منح التخفيف من عبء الديون، وقد التزم المانحون بالحفاظ على القدرة المالية للمؤسسة الإنمائية الدولية كيما تتاح موارد إضافية لدعم الجهود الإنمائية للبلدان الفقيرة"^(٦). ويتمثل الهدف من هذه العملية في صون القدرة المالية للمؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي على المدى الطويل.

ثالثاً - المناقشة التي أجريت مؤخراً بشأن أثر المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين

١٢ - سوف تكون المنفعة الكاملة للمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين من المؤسسات الثلاث جميعها، أي مجموع مبلغ الديون التي ستلغى، أكثر من ٥٠ بليون من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية: نحو ٣٧ بليون دولار من المؤسسة الإنمائية الدولية، و ٨,٥ بلايين دولار من صندوق التنمية الأفريقي، و ٥ بلايين دولار من صندوق النقد الدولي. ومن المتوقع إلغاء حوالي ٣٦ بليوناً من دولارات الولايات المتحدة من أصل ذلك المبلغ في عام ٢٠٠٦. ومن دون المبادرة المتعددة الأطراف المذكورة، فإنه كان يتعين سداد كامل المبلغ ألا وهو ٥٠ بليون دولار على مدى ٤٠ سنة تقريباً، وهذا يعني أن متوسط الوفر السنوي في مجال خدمة الدين من جانب البلدان المشاركة يمكن تقديره بحوالي ١,٢٥ بليون دولار على مدى هذه الفترة. وبدلاً من إعادة سداد هذه الأموال إلى المؤسسات المتعددة الأطراف المشاركة، فإن في إمكان البلدان المستفيدة إنفاقها في الوقت الراهن على احتياجات ذات صلة ببلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وما يرتبط بها من جوانب ذات صلة بحقوق الإنسان^(٧).

١٣ - على أنه يتبين من نظرة أدق على مفهوم ووسائل هذه المبادرة جوانب إشكالية عدة ذات صلة بأثرها العام. وذلك أنه سبق أن ذكر أن عدداً محدوداً فقط من البلدان سيفيد مباشرة من المبادرة، فيما يترك سائر البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل من دون تخفيف إضافي من أعباء ديونها. وفي هذا الصدد، يرحب الخبير المستقل بالنهج الذي يعتمد عليه صندوق النقد الدولي بتطبيق أسلوب موحد لا يجيد عنه في معاملة البلدان. ذلك أن هذا المبدأ

مكّن من إدراج بلدين من غير البلدان المشمولة بمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يقل نصيب الفرد فيهما من الدخل عن ٣٨٠ من دولارات الولايات المتحدة في الجزء الخاص بصندوق النقد الدولي من المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين. وعليه، يقترح أن تقوم المؤسسة الإنمائية الدولية، من منطلق المساواة والإنصاف، بالنظر في سلوك نهج مماثل. ذلك أن هذا النهج قد يسفر عن شمول جميع بلدان المؤسسة الإنمائية الدولية دون غيرها، بما في ذلك البلدان التي تكون فيها نسب المديونية أقل من عتبات مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون^(٨).

١٤ - ولا تفرض المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين شروطا جديدة على البلدان المستفيدة، لكن لما كان إنجاز برنامج مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون شرطا مسبقا ليكون لدى البلدان الأهلية للاستفادة من المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، فإن الأهلية تخضع في واقع الأمر لشرط برنامج البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بما في ذلك الإصلاحات الهيكلية والمعايير التي يشق على عدد من البلدان استيفاؤها في الإطار الزمني المحدد. ففي إطار المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، أجريت تقييمات ذات أثر رجعي، للبلدان الـ ١٩ المشمولة بمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، التي كانت قد بلغت نقطة الإنجاز، وذلك للبت في ما إذا كان هناك أي تردّد في الأداء على صعيد السياسة العامة. وحسب المعلومات المقدمة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، لم تستوف موريتانيا، في بادئ الأمر، شروط الأهلية، لكنها اتخذت منذئذ خطوات لتحسين إدارة المال العام فيها. وأكد مجلس إدارة المؤسسة الإنمائية الدولية من جديد مشاركة موريتانيا في ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٦. أما في ما يتعلق ببلدان مجموعة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي استوفت شروط الأهلية مؤخرا ببلوغها نقطة الإنجاز (الكاميرون هي البلد الذي كان هو الأول في أيار/مايو ٢٠٠٦)، فإن استيفائها شروط الأهلية أمر تلقائي^(٩). وما أن يُمنح بلد ما إلغاء لديونه بموجب المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، فإن إلغاء عبء ديونه يصبح أمرا نافذا لا نكوص فيه ولا يكون رهنا برصد مستمر للأداء من جانب المصارف المتعددة الأطراف. وتصبح ميزنة الموارد المفرج عنها واستخدامها مرهونتين بقرار تتخذه البلدان المستفيدة، مما يتيح في الواقع متسعا كبيرا لالتقاط الأنفاس لسياساتها الاقتصادية، وبما يمكنها من إحراز تقدم صوب بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية وإعمال حقوق الإنسان^(١٠).

١٥ - وحتى يتسنى تحقيق المنافع المتوخاة، فإنه يتعين أن يتم، على نحو دقيق ومسؤول، إدارة المتسع الجديد للسياسة الاقتصادية. فأولا، ينبغي للبلدان المستفيدة أن تتحلّى بحصافة بالغة بشأن تراكم الديون مستقبلا. ذلك أنه إذا ما استخدم حيز السياسة المذكور للاقتراض من مصادر غير تساهلية فإن مستويات الديون قد تصبح عما قريب فوق طاقة البلدان على

تحمّلها. وثانياً، ينبغي للبلدان المستفيدة أن توجّه الموارد المفرّج عنها بموجب المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين صوب بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية خصوصاً. وفي السياق ذاته، ينبغي التشديد على أن الإدارة الرشيدة والمساءلة والشفافية عناصر حاسمة الأهمية لإطلاق المنافع التي يوجدها هذا الإعفاء من الديون. وينبغي للمجتمع المدني ومنظماته الاضطلاع بدور هام ألا وهو رصد ميزنة الموارد الإضافية هذه وإنفاقها.

١٦ - ولما كان صندوق النقد الدولي قد شرع في تنفيذ المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ فقد توفر حتى الآن بعض البيّنات على أن البلدان المستفيدة قد شرعت في ميزنة وتوجيه الموارد المفرّج عنها نحو الحد من الفقر. وقد تم الإبلاغ عن وضع خطط حكومية بهذا المعنى في زامبيا وتنزانيا وغانا^(١٢).

١٧ - ومع أنه ليست ثمة شروط إضافية في عملية التخفيف من الديون في حد ذاتها فإن آلية التنفيذ تجبذ بلداناً ذات سجل أداء جيد، على صعيد السياسة العامة، لدى الصندوق الدولي/البنك الدولي. وكما ذكر سابقاً فإن المؤسسة الإنمائية الدولية ومصرف التنمية الأفريقي سوف يستنبطان التخفيف من عبء الديون من مخصصات فرادى البلدان وتعيدان توزيع هذه الأموال على أساس معايير أداء معينة على صعيد السياسة العامة. ونظراً إلى أن الهدف الرئيسي للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين إنما هو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية فإنه ينبغي إعطاء وزن مناسب للمؤشرات ذات الصلة، جنباً إلى جنب مع مؤشرات الأداء القطرية، في صيغة تخصيص الموارد الإضافية هذه^(١٣).

١٨ - ومن المرجح أن يؤدي قصر المبادرة المتعددة الأطراف على ثلاثة مصارف إنمائية متعددة الأطراف إلى إحجاف كبير في تأثير المبادرة على أرصدة ديون فرادى البلدان المؤهلة. وتتوقف الدرجة التي تفضي بها المبادرة إلى خفض في عبء الديون العام ومن ثم إلى الإفراج عن موارد لمجالات، على صعيد السياسة العامة، مرتبطة ببلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، على هيكل ديون البلد ذاته وموقعه الجغرافي. وواقع الأمر أنه ما من بلد أفاد من تخفيف، بنسبة ١٠٠ في المائة، لكامل ديونه من خلال المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين. والمصارف الإنمائية الثلاثة المشاركة تعدّ هي جهات الإقراض الرئيسية للعديد من البلدان الأفريقية. ويقدر أن هذه المبادرة ستشطب ما بين ٧٥ و ٨٠ في المائة من مجموع ديون بلدان من مثل أوغندا وتنزانيا. وسيكون نسب الديون التي تلغى لبلدان أخرى أقل بكثير، إما لأن حافظة ديونها تشمل مزيداً من الديون الثنائية والتجارية وإما لأن مصارفها الإنمائية الإقليمية غير مشاركة في هذه المبادرة^(١٤). والسبب الأخير هو الذي ينطبق خصوصاً على بلدان أمريكا اللاتينية التي سوف تستوفي الشروط اللازمة للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف من

عبء الدين، لكنه ينطبق أيضا على البلدان التي عليها أرصدة ديون للمصارف الإنمائية الكاريبية أو الآسيوية. ويتعين أن يتم قريبا وعن كثب متابعة المناقشات الجارية ما بين المانحين بشأن ما إذا كانت ستضم إلى المبادرة عدة مصارف إنمائية متعددة الأقطار مختارة.

١٩ - وقد خفضت المنافع المقدمة إلى البلدان المشاركة من مستويات متوخاة بادئ الأمر من خلال تعريف الآجال النهائية، أي التاريخ الذي يمتد إليه إلغاء الدين. فقد قرر صندوق النقد الدولي وصندوق التنمية الأفريقية إلغاء جميع الديون المدفوعة قبل عام ٢٠٠٤، فيما اختارت المؤسسة الإنمائية الدولية أواخر عام ٢٠٠٣ أجلاً نهائياً. وقد أدى اختيار تاريخ أبكر في واقع الأمر إلى انخفاض عام في تخفيف عبء الدين يبلغ نحو ٥ بلايين من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية^(١٥).

٢٠ - ويشكل أثر المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين على صافي تدفق الموارد إلى البلدان النامية المشاركة وغير المشاركة جانبا هاما آخر يتعين تناوله بالتحليل. ففي الواقع أن نماذج التنفيذ التي اختارتها المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي سوف توزع منافع المبادرة على عدد كبير من البلدان. ففي حال المؤسسة الإنمائية الدولية، سوف تحسم الوفورات السنوية التي يحققها كل بلد مستفيد على صعيد الديون من المخصص السنوي الخاص به المقدم من المؤسسة الإنمائية الدولية. وقد أدخلت هذه المزية للمساعدة في التخفيف من الخطر المعنوي والشواغل المتعلقة بالإنصاف المرتبطتين عموما بإلغاء الديون. وفي خطوة ثانية، فإن المبلغ الذي ادخرته المؤسسة الإنمائية الدولية من جراء هذا الحسم سيوزع على أكبر مجموعة من ٦٧ بلدا وفقا لنظام التوزيع القائم على أساس الأداء، المعمول به لدى المؤسسة الإنمائية الدولية. وترمي هذه السمة إلى الحفاظ على الصلة ما بين تحويلات الموارد من المؤسسة الإنمائية الدولية والأداء لدى البلدان. ونتيجة لذلك، سوف تتألف المخصصات الجديدة من المؤسسة الإنمائية الدولية للبلدان التي تتلقى تخفيفا من عبء ديونها من إجمالي مخصصاتها السنوية مخصصا منه خدمة ديونها التي لم تعد قائمة نتيجة للمبادرة المتعددة الأطراف في السنة ذاتها، مضافا إليه حصتها، المحددة على أساس الأداء، من المبلغ العام الذي حُسم من جميع البلدان خلال الخطوة الأولى^(١٦). وأما صندوق التنمية الأفريقي فإنه يستخدم نظاما مماثلا يتم بموجبه توزيع التمويل لإلغاء ديون ١٥ بلداً (في بادئ الأمر) على مجموعة أكبر من ٤٠ بلداً^(١٧).

٢١ - ولما كانت المخصصات الإجمالية المقبلة عُرضة لأوضاع عدة غير مؤكدة (من مثل حجم الموارد الجديدة التي تتاح للمصارف المتعددة الأطراف في المستقبل) فإن الأثر العام للنظام على فرادى البلدان يصعب قياسه. على أنه لا يُستبعد إمكانية أن يواجه عدد من

البلدان الفقيرة المثقلة بالديون انخفاضات في مخصصاتها الجديدة، إذا لم يتم التعويض كاملا عن الخصومات بواسطة المخصص في الخطوة الثانية، نظرا لأداءات متدنية للبلدان في نظام التوزيع القائم على أساس الأداء. ولا تستبعد المؤسسة الإنمائية الدولية، في التحليل الخاص بها، إمكانية أن تكون المخصصات الجديدة، في بعض الأحوال، أدنى من مستوى ما قبل المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين على أنه إذا أدخلت في الاعتبار خدمة الدين التي لم تعد قائمة فإنه ما من بلد سيكون أسوأ في موارده مما كان عليه من قبل المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين.

٢٢ - ومن شأن اعتماد مستويات المخصصات الجديدة على أساس الأداء بموجب المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين أن يجعل معايير تقييم الأداء عنصرا رئيسيا يقرر أثر التخفيف من عبء الدين. ويقترح الخبير المستقل إجراء تحليل آخر لهذه المقاييس بغرض تحسين آلية الحوافز من أجل تعزيز حقوق الإنسان.

رابعا - الأثر على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية على الصعيد العالمي

٢٣ - تلقى المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين الترحيب على أنها خطوة هامة أولى تفرج عن الأموال التي تمس الحاجة إليها لإحراز تقدم صوب بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية، الأمر، الذي يؤدي بدوره، مع اتخاذ بعض التدابير الإضافية، إلى التأثير إيجابيا على أعمال حقوق الإنسان. على أنه لا ينبغي أن يغيب عن البال أن مشكلة الديون لم تحل بصورة حاسمة، على نحو ما كان الإعلان عن ذلك بداية، وأن البلدان الفقيرة ما زالت تواجه أعباء ديون كثيرة. وعلى وجه الإجمال، تُقدر ديون البلدان المنخفضة الدخل بحوالي ٥٠٠ بليون عن دولارات الولايات المتحدة^(١٨)، أي نحو عشرة أمثال المبلغ الذي ألغى بموجب المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين. وعليه فإن الحاجة قائمة إلى مزيد من الحلول الشاملة لمشكلة ديون البلدان الفقيرة، بما في ذلك تخفيف آخر من أعباء الديون من جانب مؤسسات أخرى متعددة الأطراف، وإلى الوصول إلى حلول دائمة لمشاكل الديون الثنائية والتجارية.

٢٤ - وفي حين أنه لا ريب فيه أنه سئلس آثار إيجابية للمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين في بعض البلدان والقطاعات فإن كثيرا من المراقبين يُقدرون أن الأثر العام للمبادرة سيكون محدودا إلى حد ما، قياسا إلى الاحتياجات العامة ذات الصلة لبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وواقع الحال هو أن الكسب في الموارد لدى البلدان المشاركة ضئيل نسبيا، وذلك نظرا لشروط الإقراض الميسرة جدا، التي تقدمها المصارف المتعددة الأطراف ذات الصلة. ذلك أن قروض المؤسسة الإنمائية الدولية، على سبيل المثال، ينبغي

سدادها على مدى أكثر من ٤٠ عاماً، بمعدل فائدة قدره ٠,٧٥ في المائة، مع فترة سماح قدرها ١٠ أعوام. ونتيجة لذلك فإن البلدان الأفريقية الـ ١٥ الفقيرة المثقلة بالديون قد دفعت قبل المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين، ما متوسطه ١٩٧ مليوناً من دولارات الولايات المتحدة خدمة لديونها في العام الواحد إلى المؤسسة الإنمائية الدولية فيما تلقت في ذات الوقت ما متوسطه ١٩٧ مليوناً من دولارات الولايات المتحدة في شكل ائتمانات جديدة من المؤسسة الإنمائية الدولية. إن الأثر الملموس للمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون، في هذا السياق، سيكون طويل الأجل وصعب القياس^(١٩). ولقد أظهرت التجارب السابقة مع مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أن نفقات الحد من الفقر في البلد الواحد قد زادت عقب إلغاء الديون^(٢٠)، لكنها ظلت أقل مما يلزم لإحراز تقدم هام صوب بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية.

٢٥ - وتتمثل النقطة الأخرى الحاسمة الأهمية في مسألة إضافية الموارد. ذلك أن عمليات التخفيف من أعباء الديون ينبغي، حتى يكون لها أثر إيجابي، أن تُمنح إضافة إلى المعونة الحالية ولا ينبغي أن يقابلها خفض في برامج المعونة التقليدية الثنائية أو المتعددة الأطراف. ذلك أن هناك بعض الشكوك في ما إذا كان هذا المبدأ قد تم التقيد به على الدوام. إذ أنه حسب ما تبين إحصاءات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فإن البلدان التي أفادت من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد عانت من انخفاض حاد في المعونة التقليدية (أي المساعدة الإنسانية ناقصا الإعفاء من الديون) مع إطلاق مبادرة البلدان الفقيرة المتعلقة بالديون في أواخر التسعينيات، وهذا اتجاه استمر حتى عام ٢٠٠١. ولم يتم بلوغ المستويات التي كانت قبل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلا في عام ٢٠٠٣ فقط^(٢١).

خامساً - استنتاجات وتوصيات

٢٦ - يُرحب الخبير المستقل بالمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الدين من أجل إلغاء كامل مطالبات الديون المستحقة على البلدان المثقلة بالديون لصندوق النقد الدولي والمؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي. وسيتم الإفراج عن مبلغ سنوي يُقدر أن يصل إلى ١,٢٥ بليون من دولارات الولايات المتحدة بموجب هذه المبادرة ويمكن أن تنفقه البلدان المستفيدة من دون شروط إضافية. ويقع على كاهل البلدان المستفيدة مسؤولية مناظرة تتمثل في كفالة توفير بيئة مؤاتية عن طريق إدارة حريصة للمتسع الإضافي لالتقاط الأنفاس على صعيد السياسة العامة بما يتسنى معه إحالة الموارد الموفرة إلى تقدم حقيقي نحو أعمال حقوق الإنسان، عن طريق بلوغ الأهداف

الإثباتية للألفية. وينبغي النظر إلى الإدارة الرشيدة والمساءلة والشفافية على أنها عوامل حاسمة الأهمية لإطلاق المنافع التي تتأتى من هذا الإعفاء من الديون.

٢٧ - وفي السياق ذاته، ينبغي التشديد على الدور الهام الذي تضطلع به الجهات الفاعلة من غير الدول. ويدعو الخبير المستقل المجتمع المدني ومنظماته إلى القيام بدور فاعل في رصد ميزنة الموارد الإضافية التي توفرها المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون وإنفاقها، بما يكفل استخدامها في اتساق مع التمتع الكامل بحقوق الإنسان وبلوغ الأهداف الإثباتية للألفية.

٢٨ - وفي ما يتعلق بالرصيد المتبقي من ديون البلدان الفقيرة الذي يكتسي أهمية بالغة فإنه يتعين بذل المزيد إذا ما أريد أن يكون للتخفيف من الديون أثر ملموس على بلوغ الأهداف الإثباتية للألفية وما يرتبط بها من حقوق الإنسان. إن الحاجة لماسة إلى مبادرات متتابعة شاملة لمعالجة مشكلة ديون البلدان الفقيرة، بما في ذلك تخفيف آخر للديون من جانب المؤسسات الأخرى المتعددة الأطراف غير المشاركة، حالياً في المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، من مثل مصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومصرف التنمية الكاريبي. كما أن الحاجة قائمة إلى إحراز تقدم نحو الوصول إلى حل دائم لمشاكل الديون الثنائية والتجارية.

٢٩ - ولا ينبغي أن تمنح الموارد الوفرة للبلدان الفقيرة في سياق مبادرات تخفيف الديون على حساب المعونة الإثباتية التقليدية، هذا إذا ما أريد للتخفيف من أعباء الديون أن يكون له أثر عام وشامل. ويدعو الخبير المستقل مجتمع المانحين إلى أن يكفل إضافة الموارد بغية تجنب أن يقابل الأثر الإيجابي لتخفيف عبء الديون على بلوغ الأهداف الإثباتية للألفية خفض في الدعم المقدم من الأهداف الإثباتية للألفية إلى القطاعات الأخرى أو إلى البلدان الأخرى.

٣٠ - ويرحب الخبير المستقل بالمساواة الصرف في المعاملة التي يطبقها صندوق النقد الدولي، بما يسمح لاثنتين من غير البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بالإفادة من المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين لأسباب تتعلق بانخفاض مستويات نصيب الفرد من الدخل فيهما. ويدعو الخبير المستقل المؤسسة الإثباتية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي إلى النظر في اعتماد نهج مماثلة.

٣١ - يعرب الخبير المستقل عن الأسف لأن المؤسسة الإثباتية الدولية قد حددت آخر السنة التقويمية ٢٠٠٣ أجلاً نهائياً لإلغاء الديون التي تستوفي شروط الأهلية، وذلك أن هذا التحول عن المقترح الأولي لمجموعة البلدان الثمانية سيفضي إلى خسارة كبيرة في

تخفيف عبء الديون. ودعا الخبير المستقل المؤسسة الإنمائية الدولية إلى إعادة النظر في هذا القرار.

٣٢ - لقد كان تيسير بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية الهدف الأساس للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين. إنها حقيقة ينبغي أن تتجسد في الصيغة المستخدمة من المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي لإعادة توزيع الوفورات القطرية المتأتية من المبادرة في مجال خدمة الدين.

الحواشي

- (١) <http://www.un.org/millenniumgoals/#>
- (٢) موس، تود: ”هل سيحدث تخفيف عبء الدين فارقاً؟ مركز التنمية العالمية، أيار/مايو ٢٠٠٦، الصفحة ٦ من النص الانكليزي.
- (٣) انظر The World Bank, web site on debt relief: <http://web.worldbank.org.Home>News> Issue Briefs> Debt Relief>.
- (٤) **G8 Finance Ministers' Conclusions on Development, London, 10-11 June 2005**
- (٥) موقع مصرف التنمية الأفريقي على الإنترنت، بيان صحفي صادر في ٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦.
- (٦) البنك الدولي، صحيفة وقائعية للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، تموز/يوليه ٢٠٠٦، http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/mdri_eng.pdf
- (٧) المصدر ذاته.
- (٨) صندوق النقد الدولي، صحيفة وقائعية للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، آب/أغسطس ٢٠٠٦، <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/mdri.htm>
- (٩) البنك الدولي، صحيفة وقائعية للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين.
- (١٠) البنك الدولي، صحيفة وقائعية للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين، تموز/يوليه ٢٠٠٦، http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/mdri_eng.pdf
- (١١) سيقنت بعض الأمثلة في: ”صفقة الديون المقدمة من مجموعة البلدان الثمانية بعد عام مضى؛ ماذا حدث وماذا بعد ذلك“ تقرير الشبكة الأوروبية للديون والتنمية، الصفحة ١٠ من النص الانكليزي، حزيران/يونيه ٢٠٠٦.
- (١٢) حملة جوبيلي للديون، المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين؛ الحسن والسيئ والبشع: حزيران/يونيه ٢٠٠٦، الصفحة ٣ من النص الانكليزي.
- (١٣) قدم مقترحا مماثلا منتدى الكمنولث الوزاري المعني بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، المعقود في ليفنجستون، زامبيا، في الفترة ١٠-١٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٦.
- (١٤) الشبكة الأوروبية للديون والتنمية، الصفحة ٦ من النص الانكليزي.
- (١٥) حملة جوبيلي للديون، الصفحة ٣ من النص الانكليزي.

- (١٦) إدارة تعبئة الموارد في المؤسسة الإنمائية الدولية، "تنفيذ المؤسسة الإنمائية الدولية للمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين" آذار/مارس ٢٠٠٦.
- (١٧) حملة جوبيلي للديون، الصفحة ٢ من النص الانكليزي.
- (١٨) الدين الخارجي على قاعدة البيانات المتاحة على الإنترنت، البنك الدولي.
- (١٩) موس، تود، الصفحة ١١.
- (٢٠) المادة السابقة.
- (٢١) الأمم المتحدة، التطورات الأخيرة في مجال الديون الخارجية، تقرير الأمين العام (A/61/152)، ١٤ تموز/يوليه ٢٠٠٦.