

Distr.: General
9 August 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

الآثار المترتبة على الدول من جراء الدين الخارجي وغيره من
الالتزامات المالية الدولية فيما يتعلق بالتمتع الكامل بجميع حقوق
الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير سيفاس لومينا، الخبير
المستقل المعني بالآثار المترتبة على الدول من جراء الدين الخارجي وغيره من الالتزامات المالية
الدولية فيما يتعلق بالتمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية
والاجتماعية والثقافية، المقدم عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ٤/٧ و ٤/١٤.

* A/65/150.



تقرير الخبير المستقل المعني بالآثار المترتبة على الدول من جراء الدين الخارجي وغيره من الالتزامات المالية الدولية فيما يتعلق بالتمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

موجز

يتناول هذا التقرير، المقدم عملاً بقراري مجلس حقوق الإنسان ٤/٧ و ٤/١٤، الروابط بين الدين والتجارة. ويؤكد التقرير أن الاتساق بين التجارة وصنع السياسات المالية يمكن أن يتيح تحقيق نتائج أفضل في مجال التنمية المستدامة وأن يساهم في إيجاد حل دائم لمشاكل ديون البلدان النامية وفي أعمال حقوق الإنسان، خاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك حق هذه البلدان في التنمية.

وهذا التقرير مقسم على النحو التالي. يتضمن الفرع الأول مقدمة للتقرير وموجزا عن الأنشطة التي اضطلع بها الخبير المستقل منذ تقريره السابق المقدم إلى الجمعية العامة (انظر A/64/289 و Corr.1) في عام ٢٠٠٩. ويتناول الفرع الثاني الروابط بين التجارة والديون، ويتضمن أيضا دراسة موجزة لأثر تحرير التجارة على تخفيف أعباء الديون وعلى حقوق الإنسان، ويسلط الضوء على بعض أوجه القصور في عمليات تقييم القدرة على تحمل الديون استنادا إلى 'إطار القدرة على تحمل الدين' والمشارك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ويدعو إلى وضع إطار جديد للقدرة على تحمل الدين يراعي الشواغل المتعلقة بالتنمية المستدامة وحقوق الإنسان. ويشدد الفرع الثالث على ضرورة اتساق السياسات في مجال التجارة والتمويل، بما في ذلك الديون. أما الفرع الرابع، فيعرض بعض الاستنتاجات والتوصيات الأولية.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	أولا - مقدمة
٥	.....	ثانيا - العلاقة بين الديون والتجارة
٥	.....	ألف - التجارة والديون وحقوق الإنسان
٦	.....	باء - المشروطة وتخفيف الديون
١٢	.....	جيم - تحرير التجارة كشرط للتخفيف من أعباء الديون
١٣	.....	دال - أثر تحرير التجارة في الديون وحقوق الإنسان
١٥	.....	هاء - القدرة على تحمل الديون: تعريف وتحليل ونقد
١٧	.....	واو - القدرة على تحمل الديون: دور التجارة
١٩	.....	زاي - نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء القدرة على تحمل الديون
٢٣	.....	ثالثا - الحاجة إلى تحقيق اتساق السياسات
٢٤	.....	رابعا - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - في القرار ٤/٧، طلب مجلس حقوق الإنسان إلى الخبير المستقل "أن يواصل، في تقريره السنوي التحليلي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، دراسة أوجه الترابط مع التجارة وغيرها من القضايا، ومنها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، عند بحث الآثار المترتبة على الدول من جراء الدين الخارجي وغيره من التزامات المالية الدولية، فيما يتعلق بالتمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (الفقرة ٤). وفي القرار ٤/١٤، طلب المجلس إلى الخبير المستقل أن يواصل دراسة أوجه الترابط هذه "عند بحث تأثير التكيف الهيكلي والديون الخارجية" (الفقرة ٢٧). وطلب المجلس إلى الخبير المستقل أيضا أن يقدم إلى المجلس تقارير تحليلية عن تنفيذ هذين القرارين، وأن يقدم تقارير مرحلية عن هذا الموضوع إلى الجمعية العامة (القرار ٤/٧، الفقرة ٩ والقرار ٤/١٤، الفقرة ٣٣) وأن يقدم أيضا تقريراً إلى الجمعية العامة عن مسألة الآثار المترتبة على الدول من جراء الدين الخارجي وغيره من التزامات المالية الدولية، فيما يتعلق بالتمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (القرار ٤/١٤، الفقرة ٣٠). واستجابة لهذه الطلبات، يدرس هذا التقرير العلاقة بين الدين والتجارة.

٢ - اضطلع الخبير المستقل بمجموعة من الأنشطة منذ أن قدم تقريره السابق (انظر Corr.1 و A/64/289 إلى الجمعية العامة في عام ٢٠٠٩. ويرد بيان هذه الأنشطة في تقريره (A/HRC/14/21 و Add.1) المقدمين إلى المجلس. وإضافة إلى ذلك، عرض الخبير المستقل في حزيران/يونيه ٢٠١٠ تقريره السنوي على المجلس في دورته الرابعة عشرة. وفي يومي ١٧ و ١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠، أجرى الخبير المستقل المشاورة الأولى في سلسلة من المشاورات الإقليمية بشأن مشروع المبادئ التوجيهية العامة المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان^(١) بناء على طلب المجلس في قراره ٥/١١ ومقرره ١٢/١٩. ومن المقرر إجراء مشاورات إقليمية أخرى على النحو التالي: أفريقيا (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠)، وآسيا والمحيط الهادئ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠) وأوروبا/دول أخرى (شباط/فبراير ٢٠١١). وستعقد جلسة ختامية للتنسيق بين مختلف وجهات النظر الإقليمية في جنيف في آذار/مارس - نيسان/أبريل ٢٠١١.

(١) الهدف من هذه المبادئ التوجيهية ذات الطابع الطوعي، هو التأكد من أن التزامات الدول الناشئة عن الديون وما يتصل بها من التزامات مالية دولية لا تخل بقدرتها على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. والمبادئ التوجيهية (بصيغتها الحالية) متاحة على موقع الخبير المستقل التالي:

<http://www2.ohchr.org/english/issues/dev.elopment/debt/index.htm>

وتهدف المشاورات إلى التعرف على آراء مختلف الجهات المعنية، بما في ذلك الدول والمنظمات الدولية والمنظمات الإقليمية والمؤسسات المالية الدولية ومنظمات المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية، بشأن شكل ومحتوى المبادئ التوجيهية بغية تحسينهما.

٣ - وقد نظمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان المشاورة الإقليمية لمنطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في سانتياغو. ويود الخبير المستقل أن يشكر اللجنة الاقتصادية ومفوضية حقوق الإنسان على اهتمامهما بالمشاورات ودعمهما لها.

٤ - وفي الفترة من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠١٠، شارك الخبير المستقل في الاجتماع السنوي السابع عشر للمكلفين بولايات الإجراءات الخاصة الذي نظمته مفوضية حقوق الإنسان في جنيف.

ثانياً - العلاقة بين الديون والتجارة

ألف - التجارة والديون وحقوق الإنسان

٥ - هناك ارتباط وثيق بين التجارة والديون حيث إن المكاسب التي تدرها التجارة تؤثر في وضع الديون الخارجية للبلدان^(٢). والإيرادات التي توفرها الصادرات تسمح للبلدان بالتخفيف من أعباء ديونها الخارجية. وبما أن الديون يجب أن تُسدّد في نهاية المطاف، فإن أي انخفاض في أسعار الصادرات يؤدي إلى ارتفاع القيمة الحقيقية للديون. ولهذا لوحظ أن "نمو الصادرات يكتسي أهمية حيوية للحفاظ على القدرة على تحمل الديون الخارجية"^(٣).

٦ - وتجدر أزمة الديون جذورها في التهور في الإقراض ومبالغة البلدان النامية في الاقتراض بالتعويل على إيراداتها المستقبلية من التجارة^(٤). والبلدان التي تعتمد على السلع الأساسية - وخاصة تلك التي تعتمد على سلعة رئيسية واحدة مثل النحاس أو القهوة أو الكاكاو - كانت الأكثر تضرراً من أزمة الديون^(٥). وهناك صلة بين

(٢) انظر البيان المعنون "العلاقة بين التجارة والديون والمالية" الذي قدّمته الأرجنتين إلى فريق منظمة التجارة العالمية العامل المعني بالتجارة والديون والمالية (WT/WGTDF/W/33)، في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

(٣) انظر Aldo Calia (ed.), Debt and Trade: Making Linkages for the Promotion of Development, (Geneva, South Centre/ Centre of Concern, 2009), p. 101.

(٤) المرجع نفسه، الصفحة ١١٣.

(٥) في الفترة الفاصلة بين اندلاع الأزمة في سنة ١٩٨٠ وسنة ١٩٨٥، انخفضت أسعار السلع الزراعية الأساسية بالربع بينما شهدت معدلات الفائدة التي يتعين على هذه الدول تسديدها ارتفاعاً حاداً.

استمرار تفاقم ديون البلدان المتدنية الدخل واعتمادها على السلع الموجهة للتصدير. وإضافة إلى ذلك، فإن عبء الديون التي يتعذر على البلدان تحملها يجد من قدرتها على جذب الاستثمارات، وبالتالي من قدرتها على تحقيق النمو الاقتصادي وتعزيز آفاقها التجارية.

٧ - وهناك صلة أيضا بين الديون وحقوق الإنسان. وكما أشار إلى ذلك الخبير المستقل، فإن قيام البلدان النامية المثقلة بالديون بتحويل الموارد من الإنفاق على الخدمات العامة إلى خدمة الديون يمثل عقبة أمام التنمية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان.

باء - المشروطة وتخفيف الديون

٨ - ظلت المشروطة - وهي ربط المعونة بتنفيذ شروط على مستوى سياسة الاقتصاد الكلي للبلد المستفيد - سمة طاغية، وإن كانت مثيرة للخلاف، من سمات برامج صندوق النقد الدولي وبرامج البنك الدولي خلال أكثر من عقدين من الزمن^(٦). وتشمل الشروط الأكثر شيوعا خصخصة المنافع العامة مثل الماء والكهرباء؛ وخفض النفقات العامة (في كثير من الأحيان على حساب تمويل الخدمات الاجتماعية الأساسية، بما في ذلك الخدمات لفائدة الفقراء)؛ وتسريح موظفي الخدمة المدنية (جهة التوظيف الرئيسية في العديد من البلدان)؛ وفرض رسوم على الأشخاص لقاء الاستفادة من الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل التعليم الأساسي والرعاية الصحية الأولية؛ وتخفيف التجارة بإلغاء الإعانات وإزالة التعريفات الجمركية المفروضة على الواردات.

٩ - وفي الثمانينات والتسعينات، لجأ العديد من البلدان النامية، التي تضررت بشدة من جراء أزمة الديون، إلى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للاقتراض. وجاءت القروض الممنوحة مشفوعة بشروط صارمة تتصل بالتكيف المالي وتنفيذ إصلاحات في السياسات للتركيز على السوق (برامج التكيف الهيكلي)^(٧). واستنادا إلى ما وُصف

(٦) انظر European Network on Debt and Development, *Untying the knots: How the World Bank is failing to deliver real change on conditionality* (November 2007) available from www.eurodad.org; Peter Hardstaff, *Treacherous conditions: how IMF and World Bank policies tied to debt are undermining development* (London, World Development Movement, May 2008), p 5; International Monetary Fund (IMF), *Trade Policy Conditionality in Fund-Supported Programmes* (Washington D.C., IMF, 2001).

(٧) انظر Melik Ozden, *Debt and human rights: consequences for human rights of the debt of the countries of the South and the current state of its treatment within the United Nations bodies* (Geneva, CETIM, 2008) pp 3 and 4.

بأنه "ثقة في غير محلها في قدرة الأسواق المالية على التنظيم الذاتي"، أدت برامج التكيف الهيكلي، في كثير من الأحيان، إلى تحرير التجارة ورفع الضوابط عن تحرير حساب رأس المال^(٨). إلا أن الأزمة المالية الأخيرة والركود الاقتصادي العالمي الذي نتج عنها بددا هذه الأسطورة.

١٠ - وفي حين يزعم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أنهما أجريا تنقيحات على مقاربتيهما للمشروطية، بما في ذلك عبر تقليص عدد الشروط المقترنة بالتمويل الذي يقدمانه، تشير دراسات إلى أنه لم يطرأ تغيير يُذكر على ممارساتهما المتعلقة بالمشروطية^(٩). وعلى سبيل المثال، كشفت دراسة أجرتها الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية عام ٢٠٠٧، استنادا إلى بيانات صادرة عن البنك الدولي، أن البنك يفرض ما معدله ٣٧ شرطا على القرض الواحد (يعتبر ١٣ شرطا منها ملزما قانونا)^(١٠). وفُرض على بعض الدول عدد أكبر بكثير من الشروط. فمثلا، فُرض على رواندا ١٤٤ شرطا لتحصل على منحة لدعم أنشطة الحد من الفقر^(١١). وفي دراسة تضمنت تقييما ٢١٦ برنامجا وافق عليه صندوق النقد الدولي خلال الفترة ١٩٩٥-٢٠٠٤، خلص مكتب التقييم المستقل لدى صندوق النقد الدولي إلى أن الصندوق قد زاد من الشروط الهيكلية ومن تأثير في عملية صنع السياسات في البلدان

(٨) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٠: تنظيم التنمية العالمية، منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.10.II.C1، الصفحة ١٠٤.

(٩) في عام ٢٠٠٢، وافق صندوق النقد الدولي على مجموعة من المبادئ التوجيهية ("المبادئ التوجيهية للمشروطية") تلزم الصندوق بالحد من مجموع الشروط التي يفرضها للاسترشاد بها في استخدام المشروطية الهيكلية. وبالمثل، أجرى البنك الدولي في عام ٢٠٠٥ استعراضا لممارساته المتعلقة بالمشروطية واعتمد لاحقا خمسة "مبادئ من أجل ممارسات جيدة" بهدف خفض العدد الإجمالي للشروط المقترنة بالقروض التي يقدمها البنك ولكفالة احترام الشروط المقترنة بها وأن تكون هذه الشروط مستلهمة من خطط الحد من الفقر التي تضعها البلدان المستفيدة. ومع ذلك، لا يزال البنك يفرض شروطا حساسة متصلة بالسياسة الاقتصادية مثل اشتراط الخصخصة وتحرير التجارة مقابل القروض التي يقدمها. انظر European Network on Debt and Development, *Untying the knots*, pp. 8-14. See also European Network on Debt and Development, *World Bank and IMF Conditionality: a development injustice* (2006); Benedicte Bull, Alf Morten Jerve and Erlend Sigvaldsen, *The World Bank's and the IMF's use of Conditionality to Encourage Privatization and Liberalization: Current Issues and Practices*, وهو تقرير بمثابة ورقة معلومات أساسية من إعداد وزير الخارجية النرويجي في إطار المؤتمر المعني بمسألة المشروطية بأوسلو، SUM Report No. 13 (Oslo: Centre for Development and the Environment, University of Oslo, 2006).

(١٠) انظر European Network on Debt and Development, *Untying the knots*, p. 9.

(١١) المرجع نفسه.

المستفيدة^(١٢). وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٨، أوضحت الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية أنه "منذ الموافقة على المبادئ التوجيهية للمشروطية، لم يتمكن صندوق النقد الدولي من خفض عدد الشروط الهيكلية المفروضة" على القروض التي يمنحها لأغراض التنمية و "لا يزال الصندوق يفرض عددا كبيرا من الشروط الدقيقة جدا، مثل الخصخصة وتحرير التجارة"^(١٣). وبحسب الشبكة الأوروبية، تضمنت "الأغلبية العظمى" من برامج تسهيلات الحد من الفقر وتحقيق النمو، التي وافق عليها الصندوق بين سنتي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨، شروطا متعلقة بالتحرير أو الخصخصة^(١٤).

١١ - والشروط المتعلقة بالسياسيات، بما في ذلك الخصخصة وتحرير التجارة والقطاعات المالية، لا تزال مقترنة بالقروض وآليات تخفيف عبء الديون التي يقدمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

١٢ - وفي إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يجب على البلدان المؤهلة لتخفيف دينها استيفاء شروط محددة عند نقطة اتخاذ القرار وعند نقطة الإنجاز^(١٥).

(١٢) مكتب التقييم المستقل، في صندوق النقد الدولي، "تقييم من إعداد مكتب التقييم المستقل للمشروطية الهيكلية في إطار البرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي"، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، متاح على الموقع <http://www.imo-imf.org/eval/>. يفرض صندوق النقد الدولي نوعين مختلفين من الشروط المتصلة بالسياسات لمنح قروض للبلدان الفقيرة: شروط كمية وشروط هيكلية. الشروط الكمية تفرض على حكومات البلدان الفقيرة تحقيق مجموعة من الأهداف المتصلة بالاقتصاد الكلي تحدد مسائل مثل مستوى العجز المالي المسموح به للحكومة أو مستوى الائتمان المحلي المسموح به. أما الشروط الهيكلية، فهي تفرض القيام بإصلاحات مؤسسية وتشريعية، وتشمل عناصر من بينها إصلاح التجارة وتحرير الأسعار والخصخصة.

(١٣) Nuria Molina and Javier Pereira, *Critical conditions: the IMF maintains its grip on low-income* (١٣) governments (European Network on Debt and Development, April 2008), pp. 4 and 5. تستند الدراسة إلى تقييم تسهيلات الحد من الفقر وتحقيق النمو التي وافق عليها صندوق النقد الدولي خلال الفترة من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ إلى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ لفائدة ٣٥ بلدا من مختلف المناطق. وتسهيلات الحد من الفقر وتحقيق النمو هي قروض بمنحها الصندوق للبلدان المتدنية الدخل على أساس ورقة استراتيجية الحد من الفقر التي يعتمد عليها البلد المستفيد من القرض.

(١٤) انظر ١٤) Molina and Pereira, *Critical conditions*, pp. 4 and 5.

(١٥) أطلق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام ١٩٩٦ لتخفيف من أعباء الديون التي تتقل كاهل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي التزمت بتنفيذ الإصلاحات الرامية إلى تشجيع النمو الاقتصادي المستدام واستقرار الاقتصاد الكلي والحد من الفقر. وتم تعزيز هذه المبادرة في عام ١٩٩٩ بهدف زيادة تخفيف الديون. وليكون بلد أهلا لتخفيف ديونه في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يجب (أ) أن يكون له مؤشرات أعباء ديون تفوق عتبة المبادرة وذلك استنادا إلى آخر البيانات عن السنة التي تسبق مباشرة نقطة اتخاذ القرار؛ (ب) أن يكون لديه سجل مرضي لأداء سياساته في إطار البرامج التي يدعمها كل من صندوق النقد الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية؛ (ج) أن يكون لديه استراتيجية للحد من الفقر. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٥، استُكملت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بالمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف

وبهدف الوصول إلى نقطة اتخاذ القرار، يجب على البلدان أن تُعد سجلا عن استقرار اقتصادها الكلي ويجب أن يكون لديها استراتيجية وطنية للحد من الفقر (ورقة استراتيجية الحد من الفقر). ولا يقتصر هذا الشرط على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بل يشمل كافة البلدان المستفيدة من القروض التسهيلية التي تمنحها المؤسسة الدولية للتنمية. وترتبط ورقة استراتيجية الحد من الفقر تخفيف الدين بالحد من الفقر، وهي تتألف من تقرير من إعداد البلد المدين عن سياسات وبرامج الاقتصاد الكلي والسياسات والبرامج الاجتماعية المزمع تنفيذها في إطار استراتيجية تحقيق النمو والحد من الفقر. كما تحدد ورقة استراتيجية الحد من الفقر متطلبات التمويل الخارجي ومصادره، وهي تغطي بتأييد كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

١٣ - وعادة ما تتطلب ورقات استراتيجية الحد من الفقر خصخصة المرافق العامة (وهي العملية التي تسمى أحيانا "إصلاح القطاع العام")^(١٦)، وإلغاء الضوابط التنظيمية، وإزالة الإعانات (بما فيها الإعانات التي تفيد الفقراء)، وتعزيز الصادرات والاستثمارات الأجنبية، وتحرير التجارة. واستنادا إلى صندوق النقد الدولي، "فإن النمو الاقتصادي المستدام لصالح الفقراء، والمستند إلى أنشطة واستثمارات في قطاع خاص متين، هو حجر الأساس في استراتيجية الحد من الفقر. وسيواصل الصندوق إسداء المشورة بشأن السياسات ودعمها تحقيقا لهذه الغاية، بما في ذلك الإدارة الحصيفة للاقتصاد الكلي، والأسواق الحرة والأكثر انفتاحا، والبيئة المستقرة التي يمكن التنبؤ بها بالنسبة لأنشطة القطاع الخاص ... وبالنظر إلى أن لدى الجهات المانحة منظورات خاصة بشأن الأولويات واحتمالات التمويل، من الضروري إشراكها عن كثب في العملية التشاركية"^(١٧). ولذلك فإن ورقات استراتيجية الحد من الفقر هي في الواقع نفس برامج التكيف الهيكلي التي وجهت إليها انتقادات شديدة.

عبء الديون التي صُممت لتقديم المزيد من المساعدات لتخفيف عبء الديون وبالتالي لتسريع نسق التقدم نحو بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. وتسمح المبادرة المتعددة الأطراف ظاهريا بالتخفيف بنسبة ١٠٠ في المائة من عبء الديون المؤهلة المستحقة لصندوق النقد الدولي والمؤسسة الدولية للتنمية التابعة للبنك الدولي وصندوق التنمية الأفريقي بالنسبة للبلدان التي استكملت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وانضم مصرف التنمية للبلدان الأمريكية إلى المبادرة المتعددة الأطراف في آذار/مارس ٢٠٠٧، وقرر تقديم مساعدات مماثلة لتخفيف عبء الديون على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون الخمسة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. انظر، IMF، *Factsheet: Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, 18 February 2010.

(١٦) استنادا إلى الشبكة الأوروبية المعنية بقضايا الدين والتنمية (FURODAD)، فإن الشروط التي صنفها البنك الدولي على أنها "إصلاح القطاع العام" هي غالبا ما تكون الشروط التي تهين البيئة القانونية والسياسية من أجل الخصخصة. انظر FURODAD، فك العقد، الصفحة ١٣.

(١٧) صندوق النقد الدولي، مرفق النمو والحد من الفقر (PRGF): مسائل تنفيذية (واشنطن العاصمة، صندوق النقد الدولي، ١٩٩٩).

١٤ - فلبلوع نقطة الإنجاز، لا بد للبلد من أن يحافظ على الاستقرار في الاقتصاد الكلي، ويقوم بإصلاحات هيكلية، وينفذ ورقة من ورقات استراتيجية الحد من الفقر بشكل يرضي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

١٥ - وما برحت عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر تتعرض للنقد فيما يخص المسائل المتعلقة بمشاركة المجتمع المدني وامتلاك البلدان لزام الأمور. فقد أكد، في عدد من البلدان، أن هناك نقصاً في المشاركة الفعالة من قبل المجتمع المدني في صياغة الخطط المتعلقة بالحد من الفقر وعدم النظر بشكل كاف في سياسات بديلة^(١٨). كما أكد أنه من الخطأ الحديث عن امتلاك البلدان لزام الأمور في ما يخص ورقات استراتيجية الحد من الفقر، بالنظر إلى أن هذه تخضع لموافقة مجلسي الإدارة في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. كما قيل إنه حتى ولو أسقطت هذه الورقات ذكر سياسات مثل الخصخصة وتحرير التجارة، لا يزال في وسع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فرض هذه السياسات من خلال مرفق تحقيق النمو والحد من الفقر وأرصدة دعم الحد من الفقر، على التوالي^(١٩).

١٦ - ومن الأمور الموثقة جيداً، الأثر السيئ لسياسات التكيف الهيكلي (وأعباء الديون المرتفعة) في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية والمتصلة بحقوق الإنسان، وكذلك مساهمتها في زيادة الفقر وتهميش الفقراء في البلدان النامية التي أُجبرت على تنفيذها^(٢٠).

(١٨) انظر مثلاً، Bierschenk, E. Thiroleron and N. Bako-Arifari, "Benin", R. Jenkins and M. Tsoka, "Malawi"; I. Dante, J. Gaultier, M. Marouani and M. Raffinot, "Mali", H. Falck, K. Landfald and P. Rebelo, "Mozambique", A. Evans and E. Ngalwea، استعراض السياسة الإنمائية المجلد ٢١، العدد ٢ (٢٠٠٣).

(١٩) Hardstaff, *Treacherous conditions* انظر الحاشية ٦، الصفحة ١٠.

(٢٠) انظر، على سبيل المثال، E/1990/5/Add.48، الفقرتان ٣ و ٣٥، CEDAW/C/CMR/1, 1999; CRC/C/65/Add.18, para. 382; CRC/C/3/Add.62, 2001, paras. 121, 134 and 457; E/C.12/KEN/1, paras 6 and 90; CRC/C/70/Add.18, para. 67; CEDAW, Report of Bolivia, E/C.12/BOL/2, paras. 2 and 372; CRC/C/65/Add.2, 1998, paras 35, 36 and 124, E/1990/5/Add.40, paras. 6, 36 and 170; CEDAW, Report of Honduras, CEDAW/C/HON/6, para. 350; CRC/C/65/Add.28, 2004 (Ecuador), para. 53; CESCR, E/C.12/IND/5, para. 4; CRC/C/70/Add.17, 2002, paras. 128 and 144 (Sri Lanka); CRC/C/65/Add.30, paras. 36-37; CEDAW/C/BRA/1-5, E/CN.4/2001/53, 7 February 2001; United Nations, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Jean Ziegler, E/CN.4/2006/44, 16 March 2006; United Nations, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, Mr Miloon Kothari, E/CN.4/2002/59, 1 March 2002; United Nations, *Human Rights resolution 2000/9*, E/CN.4/2001/52, Hardstaff, *Treacherous conditions* انظر أيضاً.

١٧ - فالمشروطة إجراء غير فعال^(٢١) يقوِّض امتلاك البلدان لزام الأمور، كما يقوض نطاق السياسات الوطنية وقدرة الحكومات على وضع ضوابط تنظيمية تعود بالنفع على الفئات الضعيفة ولصالح خططها الإنمائية. وبانتزاع القدرة على تقرير السياسات من الحكومات ذات السيادة ووضعها في أيدي موظفين غير منتخبين لدى الجهات المانحة، فإن المشروطة تضعف مساءلة المواطنين لحكوماتهم وغالبا ما تكون متعارضة مع النوااميس المقبولة للحكومة الرشيدة، التي غالبا ما تطلب المؤسسات المالية الدولية من البلدان النامية التقيد بها. كما أنها تتعارض مع الاعتراف المعلن في توافق آراء مونترالي للمؤتمر الدولي لتمويل التنمية^(٢٢) بأن على كل بلد أن تقع على عاتقه المسؤولية الرئيسية عن تنميته الاقتصادية والاجتماعية، وأنه لا مبالغة في التشديد على أهمية السياسات الوطنية والاستراتيجيات الإنمائية (الفقرة ٦). ويؤكد اتفاق آراء مونترالي كذلك على "ضرورة قيام المؤسسات المالية المتعددة الأطراف، عندما تقدم المشورة المتعلقة بالسياسات والدعم المالي، بالعمل بناء على مناهج إصلاحية سليمة متبناة على الصعيد الوطني تراعي احتياجات الفقراء والجهود المبذولة لتخفيف حدة الفقر، وإيلاء ما يجب من اعتبار للاحتياجات الخاصة والقدرات التنفيذية للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، والتركيز على النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة"، و "ينبغي أن تراعي المشورة المقدمة التكاليف الاجتماعية لبرامج التكيف، التي ينبغي تصميمها بحيث تخفف من حدة التأثير السلبي في الشرائح الضعيفة في المجتمع (الفقرة ٥٦).

١٨ - ومما يجدر بالإشارة، أن وضع لوائح الضوابط التنظيمية هو واجب، من منظور حقوق الإنسان: إذ تتطلب القوانين المتعلقة بحقوق الإنسان من الدول اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية والقضائية والمتعلقة بالميزانية وغيرها من التدابير اللازمة لإعمال حقوق الإنسان^(٢٣).

(٢١) من المثير للاهتمام ملاحظة أن تقييما أجراه صندوق النقد الدولي في عام ٢٠٠٧: مكتب التقييم المستقل، يشير أن وضع الشروط لا يُحدث تغييرات مستدامة في السياسات ولا يساعد البلدان على بلوغ أهداف الحد من الفقر المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي، وقد خلص إلى أن "وضع الشروط يجب أن يقتصر على المجالات الأساسية في خبرة صندوق النقد الدولي". (صندوق النقد الدولي، مكتب التقييم المستقل، "تقييم أجراه مكتب التقييم المستقل لوضع الشروط الهيكلية في البرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي"، ٢٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧).

(٢٢) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونترالي، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.02.11.A.7 الفصل الأول، القرار الأول، المرفق).

(٢٣) انظر، على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة ٢ (١). ورغم أن بعض القواعد التجارية، كالاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات (GATS)، تعترف بحق أعضاء منظمة التجارة الدولية "في وضع وإدخال لوائح تنظيمية جديدة، بشأن عرض الخدمات داخل أراضيها بقصد بلوغ أهداف السياسة الوطنية"، وتعترف بحاجة البلدان النامية بوجه خاص إلى ممارسة هذا الحق، فإن الاستناد عمليا إلى هذا الحق مشحون بالمصاعب بسبب أن الكثير من الالتزامات المتعلقة بالاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات ينقصها الوضوح. ومن الجدير بالذكر أيضا أن أعضاء منظمة التجارة

جيم - تحرير التجارة كشرط للتخفيف من أعباء الديون

١٩ - ما برحت الشروط المتعلقة بسياسات تحرير التجارة تُرفق بالقروض الجديدة على النحو المذكور أعلاه، وليس هذا فحسب، بل إن تنفيذها هو أيضا من المعالم الأساسية في عملية التخفيف من أعباء الديون. وعلى سبيل المثال، فقد وجدت دراسة لوثائق نقطة القرار المتعلقة بـ ٢٦ بلدا من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أن هذه البلدان جميعها قد ذكرت برنامجا سابقا للخصخصة وعملية جارية للخصخصة الآن أو في المستقبل. وذكر ما مجموعه ١٥ بلدا، على وجه التحديد، خصخصة مقرر في المرافق العامة أو الخدمات الأساسية كالطاقة، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والمياه، والنقل؛ كما أشار ٢٣ بلدا إلى جهود بُذلت في الماضي لتحرير التجارة، في حين أشار ١١ بلدا إلى الاستمرار في عملية تحرير التجارة^(٢٤).

٢٠ - وفي البلدان المنتجة للقهوة، ومنها إثيوبيا وأوغندا وكوت ديفوار وكينيا، نصح البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الحكومات بتحرير قطاع القهوة وجعل ذلك في حالات شرطا واجبا عليها^(٢٥). وقد شمل هذا التحرير تدابير كإزالة الضوابط المفروضة على العرض وعلى الأسعار، وتفكيك الوكالات التجارية التي تملكها الدولة، وتشجيع زيادة الإنتاج والصادرات. وفي عام ١٩٩٨، جعلت أهلية كوت ديفوار لتتلقى التخفيف من أعباء الديون المتعلق بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون مشروطة بالتحرير الكامل لقطاع القهوة عند محصول عام ١٩٩٨/١٩٩٩^(٢٦). كما شدد مشروع وطني ثان لدعم الخدمات الزراعية بموله البنك الدولي على شرط تحرير قطاع القهوة تحريرا كاملا^(٢٧).

٢١ - ويبدو أن تلك المشورة/الشروط المتعلقة بالسياسات لم تأخذ في الاعتبار الآثار المترتبة على تشجيع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي زيادة الإنتاج والصادرات في أجزاء أخرى من العالم. فبين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠١، تسبب العرض المفرط في الأسواق في هبوط في

العالمية ليس في وسعهم وضع لوائح تنظيمية إلا في الحدود التي لا تتعارض فيها هذه اللوائح التنظيمية التي يضعونها مع التزاماتهم المتعلقة بمنظمة التجارة العالمية. انظر CAROLINE/DOMMEN، "منظمة التجارة العالمية، والتجارة الدولية وحقوق الإنسان"، وفي Michael Windfuhr (المؤلف)، تعميم حقوق الإنسان في المؤسسات المتعددة الأطراف (٢٠٠٤)، المتوفر في موقع الشبكة www.3dthree.org/pdf_3D/WTOMainstreamingHR.pdf.

(٢٤) Hardstaff, *Treacherous conditions* (الحاشية ٦)، الصفحة ٧.

(٢٥) المرجع ذاته، الصفحة ١٣.

(٢٦) البنك الدولي، وثيقة كوت ديفوار المتعلقة بنقطة اتخاذ القرار، ٦ آذار/مارس ١٩٩٨.

(٢٧) البنك الدولي، المشروع الوطني الثاني للخدمات الزراعية، وثيقة تقييم المشروع، ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٩٨.

الأسعار وحدوث أزمة في البلدان المنتجة للقهوة^(٢٨). وقد يؤدي هذا الموقف إلى انخفاض في مقدار ما ستتلقاه البلدان في نهاية المطاف من تخفيف لأعباء الديون.

دال - أثر تحرير التجارة في الديون وحقوق الإنسان

٢٢ - قد يكون لتحرير التجارة أثر إيجابي في قدرة الاقتصادات على خدمة الديون، بالنظر إلى أنه قد يُسفر عن زيادة في مصادر العملات الأجنبية كصافي الصادرات والاستثمارات الأجنبية المباشرة^(٢٩). لكن هذا ليس هو الحال دائماً. وعلى سبيل المثال، عندما يكون البلد معتمداً بشدة على الصادرات من السلع الأساسية، فإن تحرير التجارة التدريجي يتطلب تخفيض التعريفات المفروضة على الصادرات والواردات أو إلغائها، ومن ثم يتعين سد الثغرة المالية الناجمة بزيادة الاقتراض، مما يزيد بدوره من أعباء ديون البلد.

٢٣ - وغالبا ما يفترض أن هناك توازياً إيجابياً بين تحرير التجارة والتنمية الاقتصادية في البلدان المنخفضة الدخل. بيد أن تحرير التجارة لا ينتج الزيادة المتوقعة في معدلات النمو أو يحسن التكامل الدولي بالنسبة للكثير من البلدان المنخفضة الدخل. وفي الحقيقة، فإن تحرير التجارة يمكن أن يكون فعلاً عائقاً أمام التنمية في البلدان ذات الالتزامات غير المسددة من الديون الخارجية ويمكن أن يكون فيه انتهاك للحق في التنمية الذي هو من حقوق الإنسان. وكما أُشير في أحد التقارير الأخيرة، فإن تحرير التجارة ”ما يرحل تدريجياً من الحيز متاح للبلدان النامية كي تستغل السياسات المتعلقة بالتجارة لتعزيز التنمية الاقتصادية“^(٣٠).

٢٤ - وبغض النظر عن إخفاق تحرير التجارة في توفير النمو الاقتصادي والتنمية المتوقعين في الكثير من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فقد كان لتحرير التجارة أثر سلبي في أعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحق في التنمية في تلك البلدان. بلا، فإن الاستمرار في فرض الشروط المتعلقة بالسياسات كتحرير التجارة والخصخصة على تقديم القروض التسهلية أو التخفيف من أعباء الديون يتناقض مع الأدلة التاريخية المتعلقة بنجاح هذه السياسات. وفي عام ٢٠٠٢، أفاد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن تحرير التجارة السريع الواسع النطاق الذي قامت به أقل البلدان نمواً

(٢٨) البند الدولي ”إثيوبيا: تنمية الصادرات لتعزيز النمو“، التقرير القطاعي، ٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

(٢٩) ”أثر تحرير التجارة في أعباء الديون الخارجية: الأدلة الاقتصادية القياسية من باكستان“، (http://mpr.ub.uni-muenchen.de/9548/1/MPRA_paper_9548.pdf).

(٣٠) المرجع ذاته.

خلال عقد التسعينات قد أتحقق في إفادة الفقراء وأدى في الحقيقة، إلى زيادة البطالة، وزيادة الفوارق في الأجور، واستفحال الفقر^(٣١).

٢٥ - ففي جمهورية تنزانيا المتحدة، اشترط لإلغاء الديون خصخصة إمدادات المياه في دار السلام. وهذا ما أسفر عن انخفاض شديد في استفادة أفقر الناس من المياه، سواء بتقليص الخدمات أم الزيادة في الرسوم^(٣٢). وفي ملاوي، أسفر تحرير القطاع الزراعي من خلال تخفيض المعونات المقدمة لصغار المزارعين، وإزالة ضوابط الأسعار، وإعادة هيكلة/خصخصة الوكالة الوطنية للتسويق الزراعي عن زيادة الأسعار، وزيادة تخزين الحبوب، وعدم توفر الأغذية بأسعار يمكن أن يتحملها الفقراء، مما قوض الأمن الغذائي بالنسبة لمعظم السكان^(٣٣).

٢٦ - ويدل فرض شروط على البلدان النامية تقتضي إزالة الإعانات الزراعية على عدم اتساق الإدارة الاقتصادية العالمية. فالبلدان المتقدمة النمو تقدم إعانات ضخمة لقطاعها الزراعي، وتمنح بذلك للمزارعين فيها ميزة غير عادلة من ناحية تكاليف الإنتاج إذ تمكنهم من تخفيض أسعار المنتجات التي تتنافس مع منتجات زراعية لا تتلقى إعانات من البلدان النامية^(٣٤). ويحدث هذا الخلل في الأسواق بشكل رئيسي في سلع مثل القطن والأرز والخضروات والمنتجات الزراعية الأخرى، التي يعتمد عليها الكثير من البلدان النامية الفقيرة. فبتحديد فرص الإنتاج والدخل بالنسبة للمزارعين في البلدان النامية، تهدد الإعانات الزراعية المقدمة في البلدان المتقدمة النمو معيشة المنتجين المحليين، وبذا حقهم في مستوى معيشة كافٍ^(٣٥).

(٣١) (الأونكتاد) "تقرير عن أقل البلدان نموا لعام ٢٠٠٢: الهرب من فخ الفقر" (جنيف، الأونكتاد، ٢٠٠٢)؛ الأونكتاد، "التنمية الاقتصادية في أفريقيا - من التكيف إلى الحد من الفقر: ما هو الجديد؟" (جنيف، الأونكتاد، ٢٠٠٢).

(٣٢) انظر "الحملة الخمسين المتعلقة بالديون، الديون والمرأة"، مذكرة إحاطة، ٢٠٠٧.

(٣٣) K. Owusu and F. Ng'ambi, *Structural damage*، "الأضرار الهيكلية: أسباب وعواقب الأزمة الغذائية في ملاوي" (لندن، حركة التنمية العالمية، ٢٠٠٨) المتاح في موقع الشبكة <http://www.wdm.org.uk/campaign/resource.htm#reports>.

(٣٤) منذ عام ٢٠٠١، بلغ مجموع ما أنفقه الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة واليابان وكندا على الإعانات الزراعية أكثر من ٧٥٠ بليون دولار. انظر "تقرير البيانات ٢٠٠٨"، الصفحتان ٦٦ و ٦٧.

(٣٥) انظر مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، "حقوق الإنسان والتجارة"، ورقة معدة من أجل المؤتمر الوزاري الخامس لمنظمة التجارة العالمية الذي عُقد في كانكون بالمكسيك، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، وهو متوفر في الموقع الشبكي www.2.ohchr.org؛ "دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم ٢٠١٠" (انظر الحاشية ٨، الصفحة XVI؛ اللجنة العالمية المعنية بالأبعاد الاجتماعية للعولمة، عولمة عادلة: إيجاد الفرص للجميع (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٤) الفقرتان ٣٧٤ و ٣٧٥.

٢٧ - وتشير الأدلة المتوفرة إلى أن تحرير التجارة غالبا ما تكون له آثار سيئة على المرأة بوجه خاص. وهذا ما يُشكل انتهاكاً لمبدأ عدم التمييز. فقد لاحظت المفوضة السامية لحقوق الإنسان أن عدم التمييز في إطار التجارة لا يستتبع حماية الأفراد والمجموعات ضد التمييز المكشوف فحسب بل يستوجب أيضا عدم إقصاء بعض الأفراد والمجموعات من الإطار التجاري^(٣٦).

٢٨ - وفي حالات كثيرة، كان لسياسات تحرير التجارة التي فرضت على البلدان النامية منذ منتصف عقد الثمانينات عواقب وخيمة على تلك البلدان. فكما لاحظت إحدى المنظمات غير الحكومية، فإن هذه السياسات قد خلفت وراءها الفقر والبطالة^(٣٧). وباختصار، فإن تحرير التجارة يتضارب مع أهداف منظمة التجارة العالمية المتمثلة في "رفع مستوى المعيشة" و"ضمان التنمية المستدامة"^(٣٨).

٢٩ - وأخيرا، من المهم الإشارة إلى أن الفكرة القائلة بأن الآثار الإيجابية الملحوظة لتحرير التجارة ستعوض عن آثاره السلبية فيما يتعلق بتلك الفئات، لأنها تؤدي إلى مكاسب صافية من حيث تحقيق الرفاهية لا بد وأن تفيد جميع الفئات بعد تطبيق سياسات إعادة التوزيع، لا تتطابق مع منظور حقوق الإنسان، الذي يركز على أكثر الناس ضعفا. فهذا ما لم تثبت صحته دائما من الناحية العملية، وغالبا ما يسفر عن إفراط في تقدير قدرة الدول في العالم النامي على تدبير إعادة توزيع هذه المكاسب^(٣٩).

هاء - القدرة على تحمل الديون: تعريف وتحليل ونقد

٣٠ - تُعرّف "القدرة على تحمل الديون" في كثير من الأحيان بأنها قدرة بلد ما على الوفاء بالتزامات خدمة الدين دون أن يطلب الاستفادة من برامج تخفيض الديون أو تتراكم لديه متأخرات^(٤٠).

٣١ - وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٥، استحدث صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إطارا مشتركا للقدرة على تحمل الديون للبلدان المنخفضة الدخل "لتسترشد به البلدان المنخفضة

(٣٦) انظر E/CN.4/SUB.2/2003/9.

(٣٧) الحرب على الفاقة، "المتاجرة بوظائفنا: كيف تهدد التجارة الحرة العمالة في جميع أنحاء العالم" (آذار/مارس ٢٠٠٩)، المتوفر في الموقع www.waronwant.org الصفحة ٥.

(٣٨) انظر "اتفاق مراكش الذي أنشأ منظمة التجارة العالمية"، المرفق الأول ألف، ٣٣، (1994) I.L.M.1153.

(٣٩) A/HRC/10/5/Add.2 (2009).

(٤٠) للاطلاع على مناقشة تفصيلية للقدرة على تحمل الديون، انظر EURODAD, *To Repay or to Develop?* Handbook on Debt Sustainability (نيسان/أبريل ٢٠٠٦).

الدخل في قرارات الاقتراض التي تتخذها، على نحو يوفق بين احتياجاتها التمويلية وبين قدرتها الحالية والمرتبقة على التسديد، مع مراعاة ظروف كل بلد^(٤١). وقد صُمم إطار القدرة على تحمل الديون أيضا ليسترشد به ”الدائنون“ في قرارات الإقراض وتخصيص المنح، لضمان توفير الموارد للبلدان المنخفضة الدخل بشروط تتماشى مع كل من التقدم صوب أهدافها الإنمائية والقدرة على تحمل الديون على الأمد الطويل^(٤٢). وتستخدم تقييمات القدرة على تحمل الديون لتقرير إمكانية الحصول على تمويل صندوق النقد الدولي ولتقرير حصة المنح والقروض في المساعدة التي يوفرها البنك الدولي لكل واحد من البلدان المنخفضة الدخل.

٣٢ - في نطاق تلك الأطر، يجري البنك الدولي وصندوق النقد الدولي تقييمات للقدرة على تحمل الديون، تتألف من تحليل عبء الدين المتوقع للبلد على مدى فترة تبلغ ٢٠ عاما، ومدى تأثيره بالصدمات الخارجية والمتعلقة بالسياسات؛ وتقييم مخاطر تراكم الديون خلال تلك الفترة، بناء على عتبات إرشادية لعبء الديون تعتمد على جودة سياسات البلد ومؤسساته؛ وتوصيات لاستراتيجية للاقتراض والإقراض تحد من مخاطر تراكم الديون. وتقاس مخاطر تراكم الديون على أساس أربعة فئات: (أ) مخاطر منخفضة، حين تكون جميع مؤشرات الديون دون العتبات المحددة بكثير؛ (ب) مخاطر متوسطة، حين تكون مؤشرات عبء الديون أدنى من العتبات في سيناريو خط الأساس، ولكن اختبارات تراكم الديون تشير إلى أن العتبات يمكن تجاوزها إذا حدثت صدمات خارجية أو تغيرات مفاجئة في سياسات الاقتصاد الكلي؛ (ج) مخاطر عالية، حين يشير سيناريو خط الأساس إلى تجاوز طويل الأمد لعتبات الديون أو خدمة الديون، ولكن البلد لا يواجه حاليا أي مصاعب في التسديد، كما أن السيناريوهات البديلة أو اختبارات تراكم الديون لا تبين تجاوزات طويلة الأمد لعتبات الديون؛ (د) تراكم الديون على البلد حين يواجه بالفعل مصاعب في التسديد.

٣٣ - لقي مفهوم القدرة على تحمل الديون لدى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي انتقادا شديدا من كثير من القائمين بحملات تخفيف عبء الديون، لأنه يبدو أنه يقتصر على قدرة بلد ما على خدمة دينه من ناحية حصائل الصادرات، وإلى حد أقل، من إيرادات الحكومة، بدون المراعاة الواجبة للطلبات الأخرى على هذه الموارد. وإضافة إلى ذلك،

(٤١) صندوق النقد الدولي، -Factsheet: The Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Framework for Low- Income Countries، آذار/مارس ٢٠١٠، متاحة في <http://imf.org/dsa>.

(٤٢) في عام ٢٠٠٦، ذكرت اللجنة النقدية والمالية الدولية التابعة لمجلس محافظي صندوق النقد الدولي أن ”إطار القدرة على تحمل الديون ... هو الأداة الأساسية التي يمكن أن يستخدمها المقرضون والمقرضون في ... وضع ممارسات إقراض متسقة، ويبحث جميع المقرضين والمقرضين على استخدام الإطار في قرارات الإقراض والاقتراض التي يتخذونها“. انظر بيان اللجنة النقدية والمالية الدولية (٢٠٠٦)، الفقرة ١٣.

فإن المعدلات لا تراعي الخصائص السياسية والمؤسسية التي تؤثر في القدرة على تسديد الديون. وبعبارة أخرى، تركز تقييمات القدرة على تحمل الديون في إطار القدرة على تحمل الديون تركيزاً تاماً تقريباً على قدرة البلدان المدينة على تسديد ديونها. ولا تأخذ في اعتبارها قدرة البلد على توفير الخدمات الأساسية، مثل الغذاء والمياه المأمونة والمأوى والتعليم والصحة. وهكذا، فإن تقييمات القدرة على تحمل الديون التي أجراها صندوق النقد الدولي/البنك الدولي تغفل التزام الدول بحقوق الإنسان الأساسية المتمثلة في توفير الحاجات الاجتماعية الأساسية لشعبها. وتبعاً لذلك، اقترح أن تشمل القدرة على تحمل الديون "تقييماً لمستوى الإيرادات التي يمكن أن تتوقع أن تكون الحكومة قادرة على رفعه بصورة واقعية دون أن يؤدي ذلك إلى تفاقم الفقر المدقع أو تعريض التنمية المستقبلية للخطر"^(٤٣).

واو - القدرة على تحمل الديون: دور التجارة

٣٤ - تواجه البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تحديات كبيرة في الاندماج في التجارة العالمية بسبب الافتقار إلى سبل الوصول إلى أسواق رأس المال الخاص، واستفحال الديون وتدهور شروط التبادل التجاري^(٤٤). ويكشف تقييم للتحويلات الجارية من القطاع الخاص وتصدير الخدمات من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت نقطة الإنجاز عن استمرار اعتمادها على تصدير السلع الأساسية وهشاشتها إزاء صدمات شروط التبادل التجاري^(٤٥). وما زالت هياكلها التصديرية ضعيفة. وتشكل السلع الأساسية أغلبية صادراتها، في حين أن الصادرات من السلع المصنعة محدودة. وإضافة إلى ذلك، فإن الصادرات في عدد من البلدان التي بلغت نقطة الإنجاز تغلب عليها باستمرار سلعة أو سلعتان فقط من السلع الأساسية. وقد أدى ضيق قاعدة تلك البلدان من الصادرات إلى جعلها عرضة للتأثر الشديد بالصدمات في شروط التبادل التجاري. وبصفة خاصة، تنحو البلدان التي لها قواعد صادرات ضيقة إلى أن تكون أشد تأثراً بالصدمات الخارجية^(٤٦).

(٤٣) انظر New Economics Foundation, *Debt relief as if justice mattered* (London, New Economics Foundation, 2008) ص ١١.

(٤٤) انظر Marc Auboin, *The Trade, Debt and Finance Nexus: At the Cross-roads of Micro- and Macroeconomics*، ورقة مناقشة صادرة عن منظمة التجارة العالمية، متاحة في http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers6_e.pdf.

(٤٥) المرجع نفسه.

(٤٦) انظر Yan Sun, *External Debt Sustainability in HIPC Completion Point Countries*، ورقة عمل صادرة عن صندوق النقد الدولي، رقم WP/04/160 (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، متاحة في: <http://ssrn.com/abstract=878985>.

٣٥ - وقد تبين أن توقعات الصادرات التي وضعها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في إطار تقييماتهما للقدرة على تحمل الديون متفائلة أكثر مما ينبغي في كثير من الحالات. وبعبارة أخرى، فإن نسبة الصادرات إلى الديون المتوقعة مبالغ فيها مما ينجم عنه أن الصادرات قد تكون أقل مما هو متوقع. ووفقاً لما ذكره أحد المعلقين: فإن كون "هامش خطأ التوقع أكبر من ذلك بالنسبة إلى البلدان التي تعمل تحت إشراف الصندوق يشير إلى أن السياسات النقدية والمالية والمتعلقة بأسعار الصرف والتي يروجها صندوق النقد الدولي لا تؤدي إلى بيئة اقتصادية قادرة على إيجاد نسب الديون المستقرة والمستدامة المفترضة في مشاريعه"^(٤٧). وترتكز هذه الافتراضات المفرطة في التفاؤل بشأن النمو الاقتصادي بجذورها على "توقعات غير واقعية لاستثمارات القطاع الخاص وصادراته"^(٤٨).

٣٦ - وقد أكد مكتب التقييم المستقل في صندوق النقد الدولي أن الافتراضات التي استندت إليها تقييمات القدرة على تحمل الديون التي وضعها الصندوق ليست في محلها، وذكر ما يلي: "توجد شواهد على أن الاستثمار يقدر تقديرات مبالغ فيها باستمرار في البرامج التي يدعمها صندوق النقد الدولي"^(٤٩).

٣٧ - ووفقاً لدراسة شملت ١٦ بلداً بعد بدء المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، أجراها معهد بروك لمشكلة الفقر في العالم، أن متوسط القيم الصافية الحالية لخدمة الديون الخارجية بالنسبة إلى متوسط الصادرات لتلك البلدان، بافتراض توفير تخفيف عبء الديون في عام ٢٠٠٤ في إطار المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون، يُتوقع أن يزيد من النسبة الأولية البالغة ٢٢ في المائة في عام ٢٠٠٤ إلى ١٧٦ في المائة في عام ٢٠١٥، وأن يرتفع إلى نسبة غير مسبوقة تبلغ ٢٤٢ في المائة في عام ٢٠٢٦^(٥٠). وتستنتج الدراسة أن

(٤٧) انظر Yilmaz Akyuz, *Debt Sustainability in Emerging Markets: A Critical Appraisal*، ورقة عمل صادرة عن إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية (ST/ESA/2007/DWP/61)، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، ص ١٢.

(٤٨) المرجع نفسه.

(٤٩) انظر IMF Independent Evaluation Office, *Fiscal Adjustment in IMF-supported Programmes*، واشنطن العاصمة، صندوق النقد الدولي (٢٠٠٣)، ص ٤.

(٥٠) انظر Jacinta Nwachukwu, "The Prospects for Foreign Debt Sustainability in Post-Completion Point Countries: Implications of the HIPC-MDRI Framework"، ورقة عمل رقم ٢٦ (مانشستر، معهد بروك للفقر العالمي)، جامعة مانشستر، شباط/فبراير ٢٠٠٨، ص ١٢.

نمو الصادرات أمر حاسم الأهمية للمحافظة على مستويات يمكن تحملها من الديون في بلدان ما بعد بدء المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون^(٥١).

٣٨ - وكما أشار الخبير المستقل في تقريره إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/11/10)، الفقرة ٨٤)، فإن كون عدد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد شهدت مستويات ديونها ترتفع بعد الحصول على تخفيف عبء الديون، بسبب انخفاض أسعار صادراتها (وخصوصا في إطار الركود العالمي الأخير) يوضح الرابطة بين شروط التبادل التجاري وتراكم الديون. ولذلك فإن من الأمور الحاسمة الأهمية أن تراعي تحاليل القدرة على تحمل الديون عند نقطة الإنجاز لمبادرة تخفيف ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون "أي احتمال بأن يتردى النمو العالمي وانخفاض معدلات التبادل التجاري" حسب ما شدد عليه توافق آراء مونتيري (الفقرة ٤٩).

زاي - نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء القدرة على تحمل الديون^(٥٢)

٣٩ - من الواضح أن مفهوم صندوق النقد الدولي/البنك الدولي للقدرة على تحمل الديون هو مفهوم ضيق جدا، ولا يفيد سوى بقدر ضئيل في خدمة أهداف الحد من الفقر التي يرمي إليها تخفيف الديون. ولهذه الأسباب، فقد نودي على مستويات مختلفة إلى تنقيح المفهوم على نحو يكفل التنمية البشرية المستدامة وإعمال حقوق الإنسان^(٥٣).

٤٠ - وكنقطة بداية، ينبغي الإشارة إلى أن توافق آراء مونتيري دعا إلى أن "الاستعراضات المقبلة لقدرة البلدان على تحمل الديون" ينبغي أن "تأخذ في اعتبارها أيضا تأثير تخفيف عبء الديون على التقدم المحرز باتجاه تحقيق أهداف التنمية الواردة في إعلان الألفية" وشدد على "الحاجة إلى إبقاء الإجراءات والافتراضات الحسابية التي يستند إليها تحليل القدرة على تحمل الديون قيد الاستعراض" (الفقرة ٤٩).

(٥١) المرجع نفسه، الصفحة ١٩.

(٥٢) للاطلاع على مناقشة للنهج القائم على حقوق الإنسان إزاء التعاون الإنمائي، انظر Office of the High Commissioner for Human Rights, *Frequently Asked Questions on a Human Rights-based Approach to Development Cooperation* (نيويورك وجنيف: الأمم المتحدة، ٢٠٠٦).

(٥٣) في عام ٢٠٠٦، هجر البنك الدولي استعراضه للقدرة على التحمل لأن هذه العملية "ستكون مكلفة للمانحين". انظر International Development Association, *Review of Low-Income Country Debt Sustainability and Implications for the Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)* (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠٠٦).

٤١ - وفي تقريره المعنون "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005/Corr.1)، اقترح الأمين العام أنه "ينبغي لنا أن نعيد تعريف القدرة على تحمل الديون بحيث تعني أن يسمح مستوى الدين للبلد المعني بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والوصول إلى عام ٢٠١٥ دون زيادة في نسب الديون" (الفقرة ٥٤).

٤٢ - ويدعو كثير من المنظمات غير الحكومية وعدة منظمات حكومية دولية إلى نهج قائم على التنمية البشرية إزاء القدرة على تحمل الديون، ووفقاً له ينبغي تسديد الديون من موارد متبقية فقط بعد أن تفي الحكومة بإنفاقها ذي الأولوية، ويشمل ذلك الإنفاق على الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. على سبيل المثال، تعتبر الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية أن القدرة على تحمل الديون يجب إعادة تعريفها بأنها مستوى الديون الذي يسمح للبلدان بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية بحلول عام ٢٠١٥ بدون زيادة نسب الديون^(٥٤).

٤٣ - ويتطلب النهج القائم على التنمية البشرية إزاء القدرة على تحمل الديون أن تمنح كل من تقييمات القدرة على تحمل الديون التدابير السياساتية لمواجهة مشكلة الديون أهمية قصوى لأولويات التنمية البشرية^(٥٥). وهكذا، فإن النهج القائم على التنمية البشرية لا يدعو فقط إلى وضع احتياجات التنمية البشرية في صميم مفهوم القدرة على تحمل الديون، بل أيضاً في صميم عملية رسم وتنفيذ جميع السياسات الاقتصادية الدولية. وهو يستتبع ضمان أن من يتأثرون بالديون قادرون على المشاركة في إدارتها.

٤٤ - ويساند الخبير المستقل هذه المقترحات لإعادة تعريف مفهوم القدرة على تحمل الديون، على نحو يراعي ضرورات التنمية البشرية. ولكنه يعتبر أن تحاليل القدرة على تحمل الديون يجب أن تشمل تقييماً لمستوى الدين الذي يمكن لأي حكومة تكبده بدون تقويض قدرتها على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان (انظر A/64/289 و Corr.1). ويوفر النهج القائم على حقوق الإنسان قيمة محددة، تولى تركيزاً على مبادئ المشاركة والمساءلة والشفافية وعدم التمييز، وعالمية جميع حقوق الإنسان وتربطها وعدم قابليتها للتجزئة. ويجب أيضاً أن نذكر أن هناك روابط وثيقة بين الأهداف الإنمائية للألفية وحقوق الإنسان. وإضافة إلى ذلك، فإن حقوق الإنسان مهمة لتحقيق نتائج إنمائية أكثر استدامة وإنصافاً.

(٥٤) انظر EURODAD. انظر أيضاً CIDSE، IMF Debt Sustainability Framework/The New World Bank، Human Development Assessment (نيسان/أبريل ٢٠٠٦).

(٥٥) انظر Aldo Caliri، The Debt Sustainability Framework: How the Bretton Woods Institutions managed to subvert the human development grounds for debt relief متاح في http://www.newscentre.bham.ac.uk/debtrelief/Birmingham_Full_Paper_2_.pdf

٤٥ - ومن شأن نهج قائم على الحقوق يربط بين الديون والتجارة أن يكفل تسخير الموارد المتأتية من برامج تخفيف عبء الديون وتحسّن التبادل التجاري في الوفاء بحقوق الإنسان أولاً. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ينص على أن "لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية" (المادة ٢٥)، وعلى أن "لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظله الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحقّقاً تاماً" (المادة ٢٨).

٤٦ - وفي رأي الخبير المستقل أن مراعاة حقوق الإنسان خلال تحاليل القدرة على تحمل الديون يتماشى مع المبدأ المقبول على نطاق واسع والمتمثل في أن المنظمات الدولية عليها التزامات بموجب القانون الدولي، من بينها تلك الناشئة بموجب ميثاق الأمم المتحدة ومعاهدات حقوق الإنسان^(٥٦). على سبيل المثال، في عام ٢٠٠٣، أهاب أمين المظالم الداخلي في مؤسسة التمويل الدولية بالمؤسسة أن "تنظر على نحو منهجي في المخاطر التي تحفّ حقوق الإنسان على صعيد المشاريع، وأن تتخذ تدابير ملائمة للتخفيف من حدتها، وأن توفر إرشادات أوضح للعملاء بشأن كل من هذه الجوانب"^(٥٧) وفي عام ٢٠٠٦، ذكر المستشار القانوني العام للبنك الدولي أن النظام الأساسي للبنك "يسمح، وفي بعض الحالات

(٥٦) انظر على سبيل المثال: A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, (2006) 137-159; C. Lumina, "An assessment of the human rights obligations of the World Bank and the International Monetary Fund with particular reference to the World Bank's Inspection Panel", *Journal for Juridical Science*, Vol. 31, No. 2 (2006), pp. 108-129; August Reinisch "The Changing International Legal Framework for Dealing with Non-State Actors," in P. Alston (ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, Oxford University Press (2005); M. Darrow *Between Light and Shadow: the World Bank, the International Monetary Fund, and International Human Rights Law*, Oxford, Hart Publishing, (2003); S. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London Cavendish (2001); P. Sands and P. Klein, *Bowett's Law of international Institutions*, fifth edition (London, Sweet and Maxwell, (2001), pp. 458-459; Thomas Buergenthal, "The World Bank and Human Rights", in E. Brown Weiss, A. Rigo Sureda and L. Boisson de Chazournes (eds), *The World Bank, International Financial Institutions and the Development of International Law* Washington, D.C., American Society of International Law, (1999); Daniel D. Bradlow, "The World Bank, the IMF and Human Rights", *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 6, No. 1 (Spring 1996).

(٥٧) انظر World Bank, *Extracting sustainable advantage? a review of how sustainability issues have been dealt with in recent IFC and MIGA extractive industries projects*, Final Report, Compliance Advisor Ombudsman (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، نيسان/أبريل ٢٠٠٣)، ص ٣٦.

يتطلب، أن يقر البنك بالأبعاد المتصلة بحقوق الإنسان في سياساته وأنشطته الإنمائية^(٥٨). وهكذا، وفيما يتصل تحديدا بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، فإن أي القول بأن نظاميهما الأساسيين يحولان دون النظر في حقوق الإنسان أو أنه ليس عليهما التزامات باحترام حقوق الإنسان يجب اعتبارها الآن هو قول واهٍ.

٤٧ - ومن الأمور المستقرة أيضا أن الدول يجب أن تتقيد بالتزاماتها بموجب القانون الدولي حينما تتخذ إجراءات عن طريق المنظمات الدولية. وعلى سبيل المثال، في قضية ويت و كيندي ضد ألمانيا، قضت محكمة حقوق الإنسان الأوروبية بأنه "عندما تنشئ الدول منظمات دولية بغرض مواصلة أو تعزيز تعاونها في مجالات أنشطة معينة، وعندما تسند إلى هذه المنظمات اختصاصات معينة وتخولها حصانات، فإنه قد تكون ثمة آثار على حماية الحقوق الأساسية. غير أنه سيتنافى مع غرض المعاهدة ومقصدها أن تتحلل الدول المتعاقدة بذلك من مسؤوليتها بموجب الاتفاقية فيما يتعلق بمجال النشاط المشمول بذلك الإسناد"^(٥٩). وبالمثل، ففي الفقرة ١-أ من مبادئ ماستريخت التوجيهية بشأن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ورد تشديد على أن "التزامات الدول بحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تمتد أيضا إلى مشاركتها في المنظمات الدولية، حيث تتصرف بصورة جماعية".

٤٨ - وأخيرا، فإن أحد الجوانب المهمة لواجب التعاون الدولي كما ورد في ميثاق الأمم المتحدة ومعاهدات حقوق الإنسان الدولية الملزمة، هو أن الدول الأطراف، منفردة أو من خلال عضويتها في المؤسسات الدولية، يجب ألا تعتمد سياسات تعرض للخطر التمتع بحقوق الإنسان، وألا تنخرط في ممارسات تفضي إلى ذلك. وبالتالي، فإن مشروطيات القروض أو تخفيف الديون ينبغي ألا تعرقل قدرة الدول على توفير الخدمات العامة.

(٥٨) انظر World Bank, "Legal Opinion on the Human Rights and the Work of the World Bank," Roberto Danino, Senior Vice-President and General Counsel, ٢٧ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، الفقرة ٢٥.

(٥٩) (١٩٩٩) الطلب رقم ٩٤/٢٦٠٨٣ بالحقكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، حكم الدائرة الكبرى المؤرخ ١٨ شباط/فبراير ١٩٩٩، الفقرة ٦٧. انظر أيضا ماثيوز ضد المملكة المتحدة، الطلب رقم ٩٤/٢٤٨٣٣، حكم الدائرة الكبرى المؤرخ ١٨ شباط/فبراير ١٩٩٩، الفقرة "Tilburg 32; Willem van Genugten "Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights", in Willem van Genugten, Paul Hunt and Susan Mathews (eds.), World Bank, IMF and Human Rights (2003), pp. ٢٤٧-٢٥٥؛ والوثيقة A/CN.4/564/Add.2.

ثالثاً - الحاجة إلى تحقيق اتساق السياسات

٤٩ - تعد سياسات التجارة والديون والتمويل عناصر مهمة من الاستراتيجية الإنمائية لأي بلد. ولذلك فإن الاتساق بينها أساسي في السياسات الاقتصادية المحلية والدولية من أجل دعم السياسات الإنمائية الوطنية على نحو ملائم. ويؤدي تناول هذه المجالات في استقلال عن بعضها بعضاً إلى أن الإجراءات السياسية المتخذة في أحد تلك المجالات تقوض أهداف الإجراءات السياسية المتخذة في المجال الآخر، بدلاً من أن تدعمها.

٥٠ - وقد أقرت ضرورة توخي التماسك على صعيد السياسات التجارية والمالية والنقدية في عدد من القرارات الدولية، بما فيها إعلان الأمم المتحدة للألفية، وتوافق آراء سان باولو المعتمد في الدورة الحادية عشرة لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية^(٦٠)، وتوافق آراء مونتيري الصادر عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية^(٦١)، والوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥^(٦٢).

٥١ - وشددت الأمم المتحدة مؤخراً على أن التجارة والتنمية والتمويل عناصر ينبغي معالجتها على نحو متكامل ومتناسك من أجل تهيئة وإدامة بيئة مواتية لتعظيم المكاسب الإنمائية لجميع البلدان. وكما ذكر وكيل الأمين العام للشؤون الاقتصادية والاجتماعية في تقريره دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٠، "هناك حاجة إلى تعزيز التنسيق العالمي لعملية صنع القرار الاقتصادي بهدف تقليل عدد حالات التضارب بين القواعد المتعلقة بالتجارة والمعونة والدين والتمويل والهجرة والاستدامة البيئية والمسائل الإنمائية الأخرى"^(٦٣).

٥٢ - ومن الجدير بالملاحظة أيضاً أن الوثائق التأسيسية لمنظمة التجارة العالمية تتضمن إعلاناً ينص على التعاون مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من أجل تحقيق "تماسك

(٦٠) تنص الفقرة ١٧ من توافق آراء سان باولو على ما يلي: "من أجل تمكين البلدان النامية من جني قدر أكبر من الفوائد من العولمة ولتحقيق أهداف التنمية الدولية، بما فيها تلك الأهداف الواردة في إعلان الألفية، ثمة حاجة إلى تعزيز تماسك واتساق النظم النقدية والمالية والتجارية الدولية" (انظر TD/412، الجزء الثاني).

(٦١) تنص الفقرة ٥٢ من توافق آراء مونتيري على ما يلي: "استكمالاً للجهود الإنمائية الوطنية، فإننا نسلّم بالحاجة الماسة لتحسين تماسك وإدارة واتساق الأنظمة النقدية والمالية والتجارية الدولية". وتشير الفقرة ٤ إلى الالتزام بتحسين "تماسك واتساق الأنظمة الدولية النقدية والمالية والتجارية" (انظر تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق).

(٦٢) انظر القرار ١/٦٠.

(٦٣) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٠ (انظر الحاشية ٦)، الصفحة ٣٠.

أكبر في رسم السياسات الاقتصادية العالمية“، مع احترام ولايات واستقلال كل مؤسسة على نحو متبادل^(٦٤). ويرد هذا الالتزام في الاتفاقات المبرمة بين منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي التي تعترف بالصلات القائمة بين مختلف جوانب رسم السياسات الاقتصادية التي تدخل في إطار ولاية كل من تلك المؤسسات، وتفرض عليها “التشاور فيما بينها من أجل تحقيق تماسك أكبر في رسم السياسات الاقتصادية العالمية”^(٦٥). غير أن هذا التعاون يبدو في واقع الممارسة مقتصرًا على منح مركز المراقب لكبار مديري كل مؤسسة خلال الاجتماعات الوزارية التي تعقدها المؤسسات الأخرى - وذلك ما لا يمكن البتة اعتباره “آلية لتحقيق التماسك فيما بين السياسات التجارية والمالية الدولية”^(٦٦) ومن ثم من المهم إنشاء آلية دولية معنية بتحقيق هذا التماسك في السياسات.

٥٣ - ومن المهم أيضًا كفالة اتساق رسم السياسات الاقتصادية العالمية مع إعمال حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحق في التنمية. وقد لوحظ أن دياحة اتفاق منظمة التجارة العالمية تصوغ أهداف المنظمة “صياغة متسقة على العموم مع الغايات الإنسانية التي تقوم على أساسها الحقوق المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية”^(٦٧).

رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٤ - وفقاً لتقرير فرقة العمل المعنية بالقصور عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠٠٨، شهد عدد هام من البلدان التي استفادت من تخفيف عبء الدين تدهوراً في مؤشرات الضعف المتصلة بالدين الخاصة بها يعزى جزئياً إلى أنها لا تزال تواجه تحديات كبيرة على صعيد تمويل التنمية. فمن بين البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، تعتبر ٢١ بلداً

(٦٤) انظر الإعلان المتعلق بمساهمة منظمة التجارة العالمية في تحقيق قدر أكبر من التماسك في رسم السياسات الاقتصادية العالمية الذي يشكل جزءاً من اتفاق مراكش المنشئ لمنظمة التجارة العالمية، ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٤.

(٦٥) اتفاق بين صندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية، WT/L/195، المرفق الأول، الفقرة ٢، واتفاق بين البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الإنمائية الدولية ومنظمة التجارة العالمية، WT/L/195، المرفق الثاني، الفقرة الثانية. انظر أيضاً منظمة التجارة العالمية، اتفاقات بين منظمة التجارة العالمية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، مقرر اتخذته المجلس العام في جلسته المعقودة في ٧ و ٨ و ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦، WT/L/194، ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦.

(٦٦) Caliri, Debt and Trade (انظر الحاشية ٣)، الصفحة ٨.

(٦٧) انظر: Robert Howse and Ruti G. Teitel, *Beyond the Divide: the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the World Trade Organization*, Occasional Paper No. 30 (Geneva; Friedrich Ebert Foundation, April 2007).

منها (بما في ذلك ١٤ بلداً بلغ مرحلة ما بعد الإنجاز) معرضة بدرجة متوسطة إلى شديدة إلى خطر السقوط مرة أخرى في أزمة ديون؛ وتعتبر حالياً ١٠ بلدان منها (معظمها بلغت مرحلة ما قبل الإنجاز) أنها تعاني من أزمة ديون^(٦٨). ويخلص التقرير إلى أن غاية الهدف الإنمائي للألفية المتمثلة في معالجة مشاكل الديون التي تعاني منها البلدان النامية معالجة شاملة لم تتحقق بالكامل^(٦٩).

٥٥ - واستراتيجيات التنمية المركزة على السوق التي يدعو إليها توافق آراء واشنطن (الذي فقد مصداقيته إلى حد كبير) والتي تفرضها حالياً المؤسسات المالية الدولية على البلدان النامية لا تساعد هذه البلدان في تحقيق تنمية مستدامة تركز على السكان وتسير عكس اتجاه السياسات السابقة التي نهضت بالتنمية الحديثة في غرب أوروبا واليابان. وقد شملت هذه السياسات الإنمائية جملة أمور منها الإصلاحات الزراعية، والاستثمار في رأس المال البشري، والحماية الانتقائية للتجارة، وتوجيه القروض وغير ذلك من وسائل الدعم الحكومي إلى تطوير القدرات الصناعية والتكنولوجية وجعل الشركات في آن واحد تحتك تدريجياً بالمنافسة العالمية^(٧٠).

٥٦ - ولا يستلزم الحد من الفقر في البلدان النامية تخفيف عبء الديون وتقديم المساعدة الإنمائية فقط، بل أيضاً إجراء تغييرات في قواعد التجارة العالمية حتى تتاح للبلدان النامية فرص تجارية أكبر من أجل دفع محرك التنمية والنمو. وينبغي على الخصوص إزالة العقبات التي تعترض تحسين الوصول إلى الأسواق والمتمثلة في التشوهات التجارية مثل القيود التجارية والإعانات الزراعية.

٥٧ - ويستلزم إعمال الحق في التنمية بيئة وطنية ودولية مواتية تتيح للحكومات في جملة أمور حيزاً للسياسات لتنفيذ سياساتها الإنمائية الوطنية التي تستجيب لاحتياجات شعوبها. وبناء على ذلك، ينبغي أن تكفل خطط التخفيف من عبء الديون احتفاظ البلدان المدينة "بميز للسياسات" من أجل تنفيذ استراتيجيات ترمي إلى تحسين هياكلها الإنتاجية قصد التحول إلى تصدير منتجات أكثر دينامية ذات محتوى أكبر من حيث المهارات والتكنولوجيا؛ وكفالة إضافة قيمة أكبر للصادرات؛ وتنويع الاقتصاد ورعاية

(٦٨) الهدف الإنمائي للألفية ٨: الإنجاز فيما يتعلق بالشراكة العالمية لتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، تقرير عام ٢٠٠٨ لفرقة العمل المعنية بالقصور عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.I.17)، الصفحة ك.

(٦٩) المرجع نفسه، الصفحة ٣٨.

(٧٠) انظر دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٠ (انظر الحاشية ٨).

الصناعات الفتية؛ وتوفير التمويل، بمستويات كافية ووفقا لشروط ميسورة، للقطاعات الإنتاجية المحلية.

٥٨ - وينبغي أن يعطي إطار القدرة على تحمل الدين الأولوية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية الوطنية وحقوق الإنسان، بدلا من تحسين مستوى تسديد الديون. وذلك ما سيكون متسقا مع الأهداف التي تدعو إليها المبادرات المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون الموجهة إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وفضلا عن ذلك، ينبغي أن توازن عمليات تحليل القدرة على تحمل الديون بين دخل الحكومات واحتياجات البلدان فيما يتعلق بتمويل خططها الإنمائية المعدة والمملوكة وطنيا وبالوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وينبغي إعطاء الأولوية في عمليات تقييم القدرة على تحمل الدين لاحتياجات التمويل الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية واحتياجات التنمية البشرية الأعم، بما فيها حقوق الإنسان.

٥٩ - ويتمثل أحد أوجه القصور الأساسية التي يتسم بها إطار القدرة على تحمل الدين المشترك بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في أن الدائنين هم الذين يتولون إدارته، وبالتالي يمكن ادعاء افتقاره للموضوعية. وعمليات تقييم القدرة على تحمل الدين التي تجرى في سياق إطار القدرة على تحمل الدين ينجزها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وهما مؤسستان دئنتان. وذلك ما يثير تساؤلا بشأن ما إذا كانت عمليات التقييم موضوعية فعلا. وينبغي أن تكون عمليات تقييم القدرة على تحمل الدين شفافة وخاضعة للمساءلة ومستقلة. ولا يمكن أن يتأتى ذلك إلا من خلال عملية توازن بين مصالح الدائنين والمدينين وفقا لمبدأ تحمل المسؤولية المشتركة على تفادي وتسوية العجز عن تحمل أعباء الديون. ومن الضروري بالتالي أن يتولى فريق خبراء مستقل معين من قبل الدائنين والمدينين معا إجراء عمليات تقييم القدرة على تحمل الدين. وفي هذا الصدد، يحث الخبير المستقل الدول الأعضاء على النظر في إنشاء آلية مستقلة لتسوية الديون تحت إشراف الأمم المتحدة^(٧١). فإنشاء آلية محايدة ومستقلة ذات سيادة لإعادة هيكلة الديون تتولى الوساطة الفعلية والعادلة بين المدينين والدائنين يعتبر عنصرا لا غنى عنه من عناصر استقرار النظام المالي الدولي^(٧٢).

(٧١) انظر تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونثري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق، الفقرة ٦٠.

(٧٢) دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم، ٢٠١٠ (انظر الحاشية ٨)، الصفحة ١٤٣ من النص الإنكليزي.

٦٠ - وفضلا عن ذلك، وسعيا إلى معالجة مسألة القدرة على تحمل الدين على مستوى النظام، يلزم أن يعتمد المجتمع الدولي إطارا قانونيا ملزما بشأن الإقراض والاقتراض المسؤولين يضع معايير معترفا بها قانونا للتمويل المسؤول. وينبغي أن يقوم فريق تحكيم محايد وشفاف تشرف عليه الأمم المتحدة برصد هذه الآلية.

٦١ - ويتعين أن يقدم الدعم لاستراتيجيات التنمية الوطنية عن طريق تدفقات معونة مستمرة؛ وعن طريق نظام تجاري منصف متعدد الأطراف يتيح للبلدان حيزا لبناء قدرات إنتاج محلية وللسعي إلى تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛ وعن طريق أسواق مالية مستقرة يمكن التنبؤ بأحوالها^(٧٣). وذلك ما سيستلزم إصلاحات جذرية للهيكل الدولية للمعونة والتجارة والتمويل القائمة وبذل الجهود لكفالة تماسك السياسات في كافة هذه المجالات.

٦٢ - وينبغي النظر على وجه الاستعجال في إنشاء وكالة دولية (تحت إشراف الأمم المتحدة) تعالج على نحو منهجي المسائل المتصلة بالتماسك والاتساق في وضع القواعد المتعددة الأطراف.

٦٣ - ومن المهم أن تحترم المؤسسات المالية الدولية معايير الحكم الرشيد المتفق عليها التي تطالب بالتقيد بها البلدان التي تقرضها، بما في ذلك الشفافية والمساءلة والإنصاف والملكية. وفي هذا الصدد، من المهم التذكير بأن المجتمع الدولي تعهد في توافق آراء مونيتري باعتماد أسلوب "حكم رشيد على جميع الصعد"^(٧٤).

٦٤ - ويرى الخبير المستقل أن تخفيف عبء الدين وتقديم قروض جديدة ينبغي ألا يكونا مشروطين بالتحويل إلى القطاع الخاص وبيزالة القيود أمام الاستثمارات وبتحرير التجارة، وهي شروط تبين منها جميعها أنها غير فعالة بل ومضرة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لأنها لا تتسق مع معايير الحكم الرشيد المقبولة، بما فيها الملكية والمشاركة. ولكنه يساند وضع الشروط الرامية إلى كفالة مشاركة المواطنين مشاركة فعلية في عمليات ورقة استراتيجية الحد من الفقر، وكفالة الشفافية والمساءلة في استخدام وإدارة القروض أو الأموال المتاحة نتيجة للتخفيف من عبء الدين.

٦٥ - ويشاطر الخبير الخاص رأي فرقة العمل المعنية بالقصور عن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية القائل إنه من أجل تحسين وصول البلدان النامية إلى الأسواق، لا بد من

(٧٣) المرجع نفسه، الصفحة ١٢.

(٧٤) انظر تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونيتري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق، الفقرة ٤.

إعطاء الأولوية للتجارة ولما لها من صلات بالتنمية والحد من الفقر في استراتيجيات التنمية الوطنية؛ ومن تخفيض هام في التعريفات الجمركية التي تفرضها البلدان المتقدمة النمو على المنتجات الزراعية والمنسوجات والألبسة الآتية من البلدان النامية؛ ومن التعجيل بخفض المعونات الداخلية والمعونات المقدمة للصادرات المشوهة للتجارة في البلدان المتقدمة النمو^(٧٥)

(٧٥) تقرير عام ٢٠٠٨ لفرقة العمل المعنية بالقصور في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (الحاشية ٦٩)، الصفحات من ١٧ إلى ٢١.