

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/50
24 February 1999
ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والخمسون
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت

الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

آثار سياسات التكيف الهيكلي على التمتع الكامل بحقوق الإنسان

تقرير مقدم من الخبير المستقل السيد فانتو شيرو وفقاً لمقرري

اللجنة ١٠٢/١٩٩٨ و ١٠٣/١٩٩٧

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٣	٤-١	مقدمة
٣	٢٧-٥	أولاً- جذور التنمية المدينة
٤	١٢-٨	ألف- حجم الديون
٦	١٧-١٣	باء- المديونية والأزمة الإنسانية
٨	٢٧-١٨	جيم- رهن المستقبل: رواج الإقراض في السبعينات

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات	
١١	١٠٩-٢٨	ثانياً- الصلات بين التكيف الهيكلي وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية....
١١	٣٠-٢٨	ألف- التكيف الهيكلي والثورة المضادة للتحرر الجديد.....
١٢	٣٣-٣١	باء- التكيف الهيكلي وارتباطه بالتجارة الحرة.....
١٣	٤٩-٣٤	جيم- دور صندوق النقد الدولي: من يتحكم بمصادر المال هو الذي يأمر وينهى!
١٨	٥٦-٥٠	دال- التأثير الحقيقي لبرنامج التكيف الهيكلي في التنمية.....
٢٠	٨٣-٥٧	هاء- التكيف والعدالة: جعل الفقراء يدفعون الثمن.....
٢٩	٩٥-٨٤	واو- من المتضرر؟.....
٣٢	٩٦	زاي- التكيف ذو الوجه الإنساني.....
٣٣	١٠٥-٩٧	حاء- استراتيجية الدائنين: التفتير والتأخير والتقصي.....
٣٤	١٠٩-١٠٦	طاء- مبادرة تخفيف عبء الدين لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.....
٣٦	١٢١-١١٠	ثالثاً- التكيف مع التحول.....
٣٦	١١٢-١١٠	ألف- تغيير مجرى الأمور: اقتراح من أجل استراتيجية بديلة.....
٣٦	١٢١-١١٣	باء- التكيف مع التحول: المبادئ الأساسية.....
٣٩	١٣٤-١٢٢	رابعاً- التوصيات.....
٣٩	١٢٨-١٢٢	ألف- الإجراءات الواجب اتخاذها على الصعيد الدولي.....
٤١	١٣٠-١٢٩	باء- الإجراءات التي يجب اتخاذها على الصعيد الإقليمي.....
٤٢	١٣١	جيم- الإجراءات التي يجب اتخاذها على الصعيد الوطني.....
٤٣	١٣٤-١٣٢	دال- التكيف الهيكلي في البلدان بعد النزاعات.....

الجداول

٥١	١- الدين الخارجي في البلدان النامية.....
٥٢	٢- ترتيبات صندوق النقد الدولي المالية السارية في نهاية السنوات المالية المنتهية في ٣٠ نيسان/أبريل خلال الفترة ١٩٩٨-١٩٧٥.....
٥٣	٣- البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.....

مقدمة

١- قررت لجنة حقوق الإنسان، في مقررها ١٠٣/١٩٩٧، أن تطلب من رئيس اللجنة أن يقوم، بالتشاور مع المجموعات الإقليمية، بتعيين خبير مستقل لدراسة آثار سياسات التكيف الهيكلي على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتقديم تقرير عن ذلك إلى اللجنة في دورتها الرابعة والخمسين. ونظراً لظروف غير متوقعة، لم يكن من الممكن تقويم التقرير (انظر E/CN.4/1998/26)، وقد قام الخبير المستقل الذي عين لهذا الغرض بتقديم استقالته في وقت لاحق.

٢- وطلبت اللجنة، في مقررها ١٠٢/١٩٩٨، إلى الخبير المستقل أن يقدم تقريره على النحو المتوخى في المقرر ١٠٣/١٩٩٧ لكي ينظر فيه الفريق العامل المفتوح العضوية المعني ببرامج التكيف الهيكلي والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي من المقرر أن يجتمع في الفترة من ١ إلى ٥ آذار/مارس ١٩٩٩. وقد عين السيد فانتو شيرو كخبير مستقل في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

٣- ويُقدم هذا التقرير وفقاً للطلبين الواردين في مقرري اللجنة ١٠٣/١٩٩٧ و ١٠٢/١٩٩٨.

٤- والتقرير مقسم إلى ثلاثة فروع. فالفصل الأول يبحث باختصار جذور أزمة تنمية العالم الثالث التي تظهر في شكل مشكلة ديون والتي لا تشكل إلا جزءاً من مشكلة بنيوية أكثر عمقاً وشمولاً وهي مشكلة النمو المتخلف. ويبحث الفصل الثاني الصلات بين برامج التكيف الهيكلي وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعرض الفصل الثالث المبادئ الأساسية لـ "التكيف مع التحول" ويقدم توصيات للعمل على الأصعدة الدولية والإقليمية والوطنية.

أولاً - جذور التنمية المدينة

٥- اليوم، وفي جزء كبير من العالم الثالث، تباطأ النمو الاقتصادي وتردّت المستويات المعيشية لأغلبية الناس في مواجهة البطالة المتصاعدة والفقر الواسع الانتشار. فقد تدنى دخل معظم السكان في أمريكا اللاتينية بنسبة ٢٠ في المائة عما كان عليه في عام ١٩٨٠. وفي أفريقيا جنوبي الصحراء، بات متوسط الاستهلاك أقل من مستواه لعام ١٩٧٠. وتكمن خلف هذا التدهور أزمة ذات أبعاد عالمية تكاد تكون منقطعة النظير، وهي أزمة الديون البالغة ١,٨ ترليون دولار المستحقة على العالم الثالث للمصارف والحكومات والمؤسسات المتعددة الأطراف في المغرب مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وفي حين أن الأزمة يمكن أن تقاس بالدولارات، فإنها تلحق أضراراً بالبشر بصورة وحشية يصعب التعبير عنها. فلقد تعرضت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للملايين من الفقراء في شتى أنحاء العالم الثالث للتقويض بصورة منتظمة نتيجة لسياسات التكيف التحريرية الجديدة الرامية إلى مواصلة خدمة هذه الديون التي تزرع تحت وطأتها بلدان معوزة. وبالنسبة لأغلبية الناس في البلدان المدينة، يعني الكساد الاقتصادي تفاقم نقص الغذاء، وعدم كفاية الدخل لإطعام الأطفال وتعليمهم، وتزايد تعرض الناس للأمراض. وفي

غضون ذلك، تتدفق الأموال من الجنوب إلى الشمال: إذ يقدر أن رأس المال المحوّل من العالم الثالث إلى البلدان المتقدمة قد بلغ ١٨٩ مليار دولار في عام ١٩٩٥ و ٢١٣ مليار دولار على الأقل في عام ١٩٩٦. وكان التوزيع الإقليمي في عام ١٩٩٦ على النحو التالي: ٩٧ مليار دولار من أمريكا اللاتينية، و ٢٤ مليار دولار من أفريقيا، و ٩٥ مليار دولار من آسيا. وتشمل هذه الأرقام كلاً من أصل الدين ومدفوعات الفائدة.

٦- ويتمسك مسؤولو صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وحكومات مجموعة الدول السبع بموقف ثابت هو أن هذه الديون يمكن أن تسدد بل يجب أن تسدد. وهم يدعون إلى زيادات إضافية في صادرات العالم الثالث، وإلى اعتماد برامج تكيف أكثر صرامة، وإلى ممارسة "رقابة" أوثق من جانب صندوق النقد الدولي على اقتصادات الدول المدينة. ويقولون إنه في ظل هذه الظروف، وبافتراض ارتفاع معدلات النمو واستقرار معدلات الفائدة على نطاق العالم، فإن بلدان العالم الثالث ستكون قادرة في نهاية الأمر على الخروج من أزمة الديون. ومما يدعو إلى الأسف أن كلا من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي يتعاملان مع إدارة أزمة الديون باعتبارها نشاطاً مستقلاً عن المهمة الهامة المتمثلة في التنمية البشرية. فلا النمو العالي للناتج القومي الإجمالي ولا انخفاض معدلات التضخم يمكن أن يؤديا إلى التنمية ما لم يقترنا بإحداث تغييرات في توزيع الدخل من شأنها أن تمكن جزءاً أكبر من السكان من نيل حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٧- وحتى ولو كان من الممكن تحقيق الظروف الاقتصادية اللازمة لمواصلة سداد الديون - وهو أمر يبدو أنه مشكوك فيه - فإن التكاليف السياسية والاجتماعية في هذا الصدد ستكون باهظة. ذلك أن سداد الدين غالباً ما يمتص ما يتراوح بين ربع وثالث الإيرادات الحكومية المحدودة للبلدان النامية، ويحول بالتالي دون الاستثمار العام الحاسم في مجال التنمية البشرية. وتبدو المشكلة أسوأ من ذلك بالنسبة للبلدان الـ ٤١ الفقيرة المثقلة بأعباء الديون حيث إن العديد من هذه البلدان هي أيضاً بلدان يتدنى فيها مستوى التنمية البشرية. فالفلاحون والعمال الجياع الذين سبق لهم أن ضحوا أكثر بكثير من قدرتهم على التحمل لن يتحملوا بهدوء فرض المزيد من التدابير التقشفية. وقد أجهد سداد الدين بالفعل قدرات النظم السياسية في بلدان عديدة حيث يتفجر يأس الفقراء في صورة اضطرابات، وأحداث شغب متعلقة بتوفير الغذاء، وفي مظاهرات ضد صندوق النقد الدولي. ومن المحتمل أن يؤدي إنفاذ مزيد من تدابير "التكيف" الاقتصادي إلى ازدياد ممارسة القمع. وعلى حد تعبير الرئيس الأرجنتيني السابق ألفونسين، فإن المدفوعات المتزايدة لسداد الديون لا يمكن أن تؤخذ إلا من حساب الديمقراطية.

ألف - حجم الديون

٨- في بداية عام ١٩٩٦، بلغ مجموع الديون الأجنبية المستحقة على البلدان النامية ١,٨ ترليون دولار. وكان التوزيع الإقليمي لهذه الديون على النحو التالي: ٦٥٦ مليار دولار مستحقة على أمريكا اللاتينية، و ٣٤٠ مليار دولار مستحقة على أفريقيا (ويتضمن هذا المبلغ ١٦٧ مليار دولار مستحقة على بلدان أفريقيا جنوبي الصحراء)، و ٨٥٧ مليار دولار على آسيا^(١). وفي حين أن معظم ديون أمريكا اللاتينية مستحقة لمصارف تجارية، فإن معظم ديون الدول الأفريقية مستحقة لجهات رسمية من المانحين والمنظمات المتعددة الأطراف. إلا أنه بحسب معظم المؤشرات

التقليدية، كمؤشر نسبة الدين الى الناتج القومي الإجمالي، بلغ عبء الديون المستحقة على دول أفريقيا جنوبي الصحراء ما نسبته ١٢٣ في المائة من ناتجها القومي الإجمالي، بالمقارنة مع ٤١,٤ في المائة في حالة أمريكا اللاتينية و ٢٨,٢ في المائة في حالة آسيا. ومن حيث نسبة الديون الخارجية الى الصادرات، فإن الأرقام تبدو مذهلة: ٢٠٢ في المائة في حالة أمريكا اللاتينية؛ و ٣٤٠ في المائة في حالة أفريقيا جنوبي الصحراء؛ و ١٢١ في المائة في حالة آسيا.

٩- وقد دأب المانحون حتى الآن على اتباع ممارسة عامة تقضي بإعادة جدولة الديون بشرط أن تقوم البلدان المعنية بالدفع بقوة في اتجاه تنفيذ برامج التكيف الهيكلي. فبين عامي ١٩٨٦ و ١٩٩٦، تم إبرام ١٧٨ اتفاقاً لإعادة هيكلة الديون مع دائمين رسميين في إطار نادي باريس كما تم التوصل الى ٥٥ اتفاقاً منفصلاً لإعادة هيكلة الديون مع مصارف تجارية في إطار نادي لندن. ومن أصل الـ ١٧٨ اتفاقاً المبرمة مع دائنين رسميين، كانت هناك ١٠٦ اتفاقات أبرمت مع حكومات أفريقيا جنوب الصحراء^(٢). ويمكن لعملية إعادة الجدولة هذه أن تخفض من وطأة مشاكل التدفق النقدي الفوري، لكنها تزيد من مجموع رصيد الديون. ومن ذلك مثلاً أن نحو ٤٠ في المائة من الديون طويلة الأجل غير الميسرة الشروط المستحقة على البلدان الأفريقية لنادي باريس في نهاية عام ١٩٨٨، كانت تمثل فائدة متراكمة من خلال عملية الجدولة التي قام بها النادي. وبالتالي فإن عملية الجدولة ما هي إلا مجرد "حيلة حسابية" وهي لا تفعل إلا القليل من حيث تخفيف حجم الديون التي تدين بها البلدان للدائنين الرسميين.

١٠- وعلى الرغم من تكرار إعادة جدولة الديون من جانب البلدان الدائنة، فإن البلدان النامية تواصل كل سنة دفع مبالغ في سياق خدمة الديون تفوق المبالغ الفعلية التي تتلقاها في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية. فعلى سبيل المثال، دفعت البلدان النامية بين عامي ١٩٨٦ و ١٩٩٦ ما مجموعه ١,٧ ترليون دولار: ٦٦٤ مليار دولار من أمريكا اللاتينية؛ و ٢٩٥,٢ مليار دولار من أفريقيا (بما في ذلك مبلغ ٨١,٨ مليار دولار من أفريقيا جنوبي الصحراء)؛ و ٧٥٧ مليار دولار من آسيا^(٣). وفي حين أن مسؤولي وزارة الخزانة في الولايات المتحدة الأمريكية ومسؤولي صندوق النقد الدولي كانوا قد أعلنوا للعالم بأن أزمة ديون أمريكا اللاتينية قد انتهت، فإن هذه الأزمة كانت تزداد سخونة تحت السطح. ومع أن هذه المنطقة قد شهدت نمواً معتدلاً بعد عقد من القيام بتنفيذ برامج تكيف هيكلي صارمة، فإن المكسيك والبرازيل، وهما أفضل اقتصاديين من ناحية الأداء في نصف الكرة الغربي، قد واجهتا صعوبات اقتصادية خطيرة نظراً لانخفاض قيمة عملتيهما وانسحاب المستثمرين الأجانب منهما. ومن العسير وصف الآثار الإنسانية المترتبة على ذلك.

١١- وقد بدأ الانهيار الاقتصادي في البرازيل - وهي أكبر اقتصاد في نصف الكرة الغربي - في أواخر عام ١٩٩٨ وتحول هذا الانهيار في الوقت الحاضر إلى أزمة كاملة. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٨، وبعد ازدياد قلق المستثمرين، في أعقاب الأزمة الآسيوية، إزاء قدرة البرازيل على دفع ديونها، قام صندوق النقد الدولي ووزارة الخزانة في الولايات المتحدة الأمريكية بترتيب صفقة قروض شاملة للبرازيل بقيمة ٤١,٥ مليار دولار. وقد وصف هذا التحرك بأنه مبادرة هامة لحماية أمريكا اللاتينية من الوقوع في شباك الأزمة كما حدث لآسيا وروسيا. وأدى تخفيض قيمة العملة البرازيلية في ١٤ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩، إلى إحداث صدمة في جميع أنحاء العالم أحدثت

تدهوراً في أسواق الأوراق المالية من نيويورك إلى فرانكفورت. وفي اليوم ذاته، خرج من البرازيل ما يقدر بملياري دولار نظراً لقيام المستثمرين الذين انتابهم القلق بسحب استثماراتهم^(٤). ولما كان الناتج الاقتصادي للبرازيل يشكل ٤٠ في المائة من الناتج الاقتصادي لأمريكا اللاتينية، فإن هذا الوضع أصبح يهدد اقتصادات كل من شيلي والأرجنتين وفنزويلا والمكسيك. وتكمن جذور كل من الأزمات الماليتين المكسيكية والبرازيلية في أسلوب إدارة أزمة الديون في الثمانينات التي مكنت المصارف التجارية من تحصيل قروضها في حين أنها لم تقم ببناء أسس دائمة في البلدان المدينة لتحقيق نمو مستدام طويل الأجل. وبدلاً من ذلك، باتت معظم بلدان أمريكا اللاتينية المدينة مرهقة بأعباء ديون تزيد عن تلك التي كانت تواجهها عندما بدأت بقبول المساعدة من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في أوائل الثمانينات.

١٢- وتوضح الأزمات التي حدثت في الآونة الأخيرة في كل من روسيا والمكسيك والبرازيل محدودية النهج الذي يتبعه صندوق النقد الدولي تجاه أزمة الديون. فالتكيف الهيكلي على المستوى المحلي لا معنى له إذا لم يكن هناك ما يوازيه من تكيف هيكلي على المستوى العالمي. فقد أدت مشكلة الديون إلى خفض قدر مبالغ النقد الأجنبي المتاحة لشراء الواردات الضرورية مما أدى بدوره إلى حدوث اختناق بالغ الخطورة في عملية الاستيراد، الأمر الذي حوّم الصناعة والزراعة من المدخلات الضرورية. وقد أعيقت الاستثمارات الجديدة بل وحتى الحفاظ على الرصيد الرأسمالي القائم. كما أن خدمة الدين والاصرار على انتهاج سياسات تكيف بغية تأمين النقد الأجنبي اللازم لخدمة الدين قد أدباً إلى تردي مستوى الرعاية الاجتماعية في مجالات الصحة والتعليم والتخفيف من الفقر.

باء - المديونية والأزمة الإنسانية

١٣- بعد مرور أربعة عقود على نيل بلدان العالم الثالث استقلالها، فإن الفجوة بين الأغنياء والفقراء في العديد من هذه البلدان قد أصبحت أكثر اتساعاً مما كانت عليه في أي وقت مضى. فقد سجل عدد الأشخاص الذين تركوا جائعين أو عاطلين عن العمل أو بلا مأوى أو بلا أرض ارتفاعاً مذهلاً. وحتى في الحالات التي أدى فيها "نهج الأثر الاقتصادي غير المباشر" إلى توليد مزيد من الثروة، فإن قوى السوق الحرة قد تركت العديد من أسواق العالم الثالث مشرعة أمام تغلغل المصدّرين الأجانب والمستثمرين من الخارج، في حين أن الدخول إلى الأسواق الكبيرة في الشمال قد بات في الوقت ذاته أكثر صعوبة بسبب فرض عدد من الحواجز التعريفية وغير التعريفية. ونتيجة لهذا التزايد في عدم تكافؤ العلاقة بين الشمال والجنوب، فإن الاقتصادات الفلاحية لبلدان العالم الثالث التي عادة ما تكون فقيرة ولكنها مكتفية ذاتياً تُستهلك في نظام سوق عالمية يشكل فيه تحقيق الربح، لا تحقيق التنمية، القوة الدافعة. وما فتئت النتيجة المترتبة على ذلك تتمثل في تفكك المجتمعات المحلية ونظم الدعم التقليدية، وفي تراجع مركز المرأة في معظم المناطق، وفي تعريض الفئات الاجتماعية الضعيفة أصلاً إلى مزيد من التهميش والمعاناة.

١٤- ولا يمكن فهم الأزمة الاقتصادية والاجتماعية الراهنة بمعزل عن استراتيجيات تعزيز النمو الموجه للتصدير التي ما فتئت تشجعها على الدوام مؤسسات بريتون وودز والمانحون الثنائيون والمؤسسات التجارية منذ أوائل الخمسينات^(٥). ولما كان من المفترض أن التنمية هي مرادف للتغريب (محاكاة الغرب) والتحضر، فقد باشرت البلدان

المستقلة حديثاً بحماس اعتماد استراتيجيات التنمية التي تقلد النمط الغربي وتركز على إقامة مشاريع حضرية واسعة النطاق - أي التصنيع القائم على إحلال الواردات، وإقامة مجمعات الفنادق الضخمة ومدرجات الألعاب الرياضية، ومصانع الصلب ومنشآت توليد الطاقة الكهربائية، وهي مشاريع تتطوي على نسبة ضخمة من الكسب غير المشروع ولا يكون نجاحها مضموناً دائماً. وفي البداية، كان يتعين تمويل هذه المشاريع الطموحة من خلال "استخلاص فائض" الزراعة التصديرية على نطاق واسع. غير أن التشديد المفرط على النمو الموجّه للتصدير، لا سيما الزراعة التصديرية واستخراج المعادن، إنما أدى إلى مجرد تعزيز نهج تقسيم العمل الموروث عن الاستعمار والذي جعل دور العديد من البلدان النامية يقتصر على توريد المواد الخام إلى الدول الصناعية وأوقعها في شرك استيراد السلع تامة الصنع بأسعار أعلى بكثير. وهكذا فإن التبادل غير المتكافئ يمثل سمة ملازمة لاقتصادات أقل البلدان نمواً شأنه في ذلك شأن حاجتها إلى الاقتراض.

١٥- ولما كانت الإيرادات من الزراعة التصديرية لا تكاد تكفي لتمويل الواردات الضرورية، فقد استحثت بلدان العالم الثالث على قبول القروض الأجنبية من أجل تمويل مشاريع إقامة الهياكل الأساسية الواسعة النطاق استناداً إلى نظرية مفادها أن مثل هذا التدفق للأموال سيققق انطلاقة اقتصاداتها وسيساعدتها على "الاقلاع" بالاعتماد على قدراتها الذاتية في اتجاه التصنيع والتنمية. وقيل إن تحقيق مستويات أعلى لنمو الناتج القومي الاجمالي سيدر الأموال اللازمة لسداد القروض. لكن معظم اقتصادات العالم الثالث لم يتحقق "الانطلاقة" المنشودة. وفيما عدا بعض الاستثناءات، فقد ثبت أن هذه المخططات "الفرعونية" المعدة اعداداً سيئاً وغير المنتجة تعتبر مكلفة إلى أبعد حد من حيث تشييدها وصيانتها وأنها قد أسهمت في تسريع تدمير البيئة أكثر مما أسهمت في زيادة الانتاج.

١٦- فالبنك الدولي، على سبيل المثال، قد نفذ مشاريع ري ضخمة وتجارب "الثورة الخضراء" في عدة بلدان افريقية، وقد ثبت أنها باهظة التكلفة ومن الصعب إدارتها. وفي بعض الحالات، أدت هذه التجارب إلى زيادة معدلات التشرد والتدهور البيئي إذ تدافعت فئات قوية للاستيلاء على مزيد من الأراضي لتوسيع الانتاج التصديري. وفي حين أن هذا النهج قد خدم مصالح النخبة المحلية والمصالح الغربية في الأجل القصير، فإنه أدى إلى توسيع أوجه التفاوت وإلى افلاس اقتصادات البلدان^(٦). كما أنه نتيجة لاتباع هذه الاستراتيجيات، فإن ديون العديد من بلدان العالم الثالث قد ارتفعت ارتفاعاً شديداً.

١٧- ولقد كان للمشورة السيئة المقدمة من المؤسسات المتعددة الأطراف، وما تتميز به معونات المانحين الثنائيين الغربيين من طابع المصلحة الذاتية، وهيكل الاقتصاد العالمي، تأثير سلبي على البلدان النامية. والمشكلة التي ظلت تواجه معظم البلدان الافريقية بصورة خاصة هي أن العديد منها قد ظل أسير انتاج نوع واحد أو نوعين من المنتجات الأولية أو المعادن ولم يتوفر له إلا القليل جداً من فرص تنويع الانتاج. وظلت اتجاهات لشروط التبادل التجاري للعالم الثالث فيما يتعلق بصادراته من المواد الغذائية، والمشروبات، والألياف، والمعادن تعتبر غير مواتية باستمرار. ولا يزال يتعين على البلدان النامية أن تباع بأسعار زهيدة وتشتري بأسعار مرتفعة. وتؤثر عوامل كثيرة في استمرار هبوط أسعار السلع الأساسية على الرغم من سرعة التوسع في الانتاج الناجم عن اعتماد سياسات التكيف. فالعديد من السلع تواجه منافسة متعاضمة من البدائل مثل المواد التركيبية الاصطناعية كبديل للقطن، والألمنيوم كبديل للنحاس،

والشمندر وشراب الذرة كبديلين للسكر. وتواصل التعريفات التمييزية نموها في حين أن إمكانيات وصول منتجات العالم الثالث إلى الأسواق تظل محدودة. ولم يتسن التوصل إلى اتفاقات لتحقيق استقرار أسعار السلع الأساسية ولا الحصول على مساعدة لتنويع أسس التصدير الزراعي^(٧). ولذلك، فإنه يتعين على الدول الصناعية نفسها أن تتحمل بعض المسؤولية عن عدم قدرة العالم الثالث على سداد القروض بقدر ما حالت هذه الدول دون تمكين الدول المدينة من أن تشق طريقها للخروج من أزمة الديون.

جيم - رهن المستقبل: رواج الإقراض في السبعينات

١٨- توجد في الواقع أسباب عديدة لأزمة ديون العالم الثالث وقد يكون من الخطأ إلقاء اللوم كله على حكومات الدول المدينة أو على الدول الدائنة ومصارفها التجارية. غير أنه يصح القول إن السياسات المتبعة من جانب الدائنين والمدينين على حد سواء هي المسؤولة عن تزايد حدة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية وأنه يجب تقاسم عبء التكيف بين الطرفين بالتساوي.

١- العوامل المحلية

١٩- كثيراً ما قامت الحكومات الغربية، خلال الحرب الباردة بإقراض الأموال إلى حكومات غير ديمقراطية أو فاسدة وذلك لأسباب سياسية فقد قدم الغرب لقادة من أمثال موبوتو وماركوس وسوموزا دعماً اقتصادياً وسياسياً غير مشروط على الرغم من أن هؤلاء القادة قد حرموا مواطنيهم، بصورة منتظمة ومتعمدة، من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأنهم خلصوا، في نهاية المطاف، إلى رهن بلدانهم. وبكل بساطة، فإن معظم الأموال المقترضة من الغرب قد نُهبت.

٢٠- تقع المسؤولية الرئيسية عن إدارة الديون إدارة حكيمة واستخدام الموارد المالية الخارجية استخداماً مسؤولاً على عاتق الحكومات الوطنية. غير أن العديد من حكومات البلدان النامية قد أثبتت عدم وفائها لمسؤوليتها تجاه تعزيز التنمية عن طريق شعوبها ومن أجل هذه الشعوب. وقد أساء الكثير من هذه الحكومات إدارة اقتصاداتها إساءة تامة. وكثيرة هي الحكومات التي أطلقت العنان لغرائزها الافتراضية وانغمست في الفساد، وفي التعسف في استخدام السلطة وفي عمليات القمع. وفي وقت لاحق، أدت المشاريع والبرامج التي يشوبها سوء التخطيط، والافتقار إلى الحيلة في إدارة الشؤون المالية، والفساد، وإفساح المجال أمام هروب رؤوس الأموال، إلى زيادة أعباء الديون الخارجية للعديد من البلدان وإلى تقليص القاعدة الاقتصادية المتاحة لخدمة هذه الديون تقليصاً شديداً.

(أ) هروب رأس المال

٢١- وثمة عنصر آخر يسهم إسهاماً بالغاً في أزمة الديون وهو يتمثل في هروب رأس المال. وفي حين أن بعض حكومات العالم الثالث قد اقترضت مبالغ ضخمة بغية توسيع الهياكل الأساسية، فقد قامت حكومات أخرى أقل إحساساً

بالمسؤولية بتخصيص الموارد التي توجد حاجة ماسة إليها لإعادة بناء جيوشها، ولشراء عقارات في أوروبا، ولاستهلاك سلع غالية الأثمان. ففي زائير السابقة، على سبيل المثال، يُذكر أن الرئيس السابق موبوتو قد نقل إلى خارج البلد ما يتراوح من ٤ و ٦ مليارات دولار منذ عام ١٩٨٠ فقط. وفي الفلبين، يُذكر أن الرئيس السابق ماركوس قد وظّف ٣ مليارات دولار في أسواق العقارات في نيويورك وفي حسابات في المصارف السويسرية^(٨). وتشير تقديرات مصرف الاحتياط الاتحادي للولايات المتحدة إلى أن ٨٤ مليار دولار قد أخرجت من المكسيك وشيلي وفنزويلا والأرجنتين والبرازيل بين عامي ١٩٧٤ و ١٩٨٢. ويمثل هذا الرقم ثلث مجموع القروض الجديدة التي حصلت عليها هذه البلدان خلال الفترة ذاتها^(٩). وتبيّن باتريسيا آدمز أن الثروة التي كان يحتفظ بها في الخارج مواطنو أكبر ١٥ بلداً مديناً من بلدان العالم الثالث في عام ١٩٨٧ قد بلغت ٣٠٠ مليار دولار - أي أكثر من نصف الديون الأجنبية المستحقة على بلدانهم^(١٠).

٢٢- ولم تثر تجاوزات العديد من قادة العالم الثالث الفاسدين الاستهجان في الغرب طالما أن أنظمة الحكم العملية كانت تخدم بأمانة السياسات الخارجية للقوى الغربية. ففي كوت ديفوار، على سبيل المثال، أنفق الرئيس السابق هوفت بوانيه ٣٥٠ مليون دولار على تشييد وتدشين مبنى كاتدرائية مماثلة لكاتدرائية القديس بطرس في وسط السافانا الأفريقية. وعلى بعد مسافة لا تزيد عن بضعة مئات من الأميال، أنفق بوكاسا، إمبراطور جمهورية أفريقيا الوسطى، ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلده على حفلة تتويجه الضخمة التي تمت على الطريقة النابوليونية. وبدلاً من إدانة هذه الأفعال اللامسؤولة التي قام بها هذان الزعيما، فإن الحكومة الفرنسية قد أرسلت وفداً رفيع المستوى لحضور كلا الاحتفالين. أما الديون المتكبدة في كلا البلدين بسبب تصرفات زعيميهما فقد تركت للأجيال المقبلة مهمة سدادها. كما أن هذه الممارسات الفائدة كانت من الممارسات الشائعة أيضاً في آسيا وأمريكا اللاتينية.

(ب) الأسلحة والطائرات والعقارات

٢٣- لقد امتص الإنفاق العسكري أيضاً جزءاً كبيراً من ميزانيات جميع البلدان المدينة تقريباً، الأمر الذي ترك ثغرات في تلك الميزانيات كان لا بد من تمويلها بالقروض الأجنبية، وخلال فترة الحرب الباردة، قام كل من الشرق والغرب بدعم تسليح العالم الثالث وذلك لحماية مصالحهما الذاتية الاستراتيجية. ففي الدول الـ ٢٠ الأكثر مديونية بلغت كلفة استيراد الأسلحة بين عامي ١٩٧٦ و ١٩٨٢ ما يعادل ٢٠ في المائة من الزيادات التي طرأت على ديونها مجتمعة^(١١). ومنذ إنتهاء الحرب الباردة، يواصل العديد من الحكومات الغربية ودول الكتلة الشرقية السابقة بيع فائض العتاد العسكري إلى البلدان النامية المثقلة بأعباء الديون. وفي العديد من هذه البلدان، تُستخدم القوة العسكرية في المقام الأول لإخماد المعارضة الشعبية لسياسات الحكومة، بما في ذلك المعارضة للبرامج النقشفية التي تعتمد من أجل المساعدة على تسديد الديون الأجنبية. وبالتالي فإن من المفارقات أن تجارة الأسلحة تسهم في تجويع الملايين من الناس وفي خلق أعداد كبيرة من اللاجئين. والواقع أن السياسات المتبعة في الوقت الراهن في كثير من البلدان الأفريقية الأكثر معاناة من الجوع تبين العلاقة المتبادلة بين الجوع، والتسلح، والديون. فالطاقة التي تستخدم من أجل الحرب لا يمكن أن تُستخدم لتنمية مصادر الغذاء، والحد من التصحر، وإطعام الجوع.

٢٤- وعندما تقترض البلدان أموالاً، فإن ذلك يتم عادةً بغرض تمويل استثمارات منتجة من شأنها أن تولد فرص العمل والثروة. إلا أن معظم الاستثمارات التي قام بها العديد من حكومات العالم الثالث كانت موجهة باستمرار، كما أشير أعلاه، نحو أنشطة غير إنتاجية أو مشاريع مكلفة غير قابلة للاستدامة. وعلى الرغم من التصريحات المنمقة التي تتحدث عن التنمية والتخفيف من الفقر، فإن استراتيجيات التنمية التي تشجعها وتمولها مؤسسات المعونة الرئيسية لم تكن على الدوام متصلة على أي نحو معقول بحقائق العالم الثالث. فقد أنفقت مليارات الدولارات على مؤسسات العالم الثالث التي ليست لها صلات بالفقراء ولا القدرة على إدماجهم فيها أو على الاستجابة لاحتياجاتهم. ومع انخفاض الإيرادات من صادرات السلع الأساسية، فقد أصبحت خدمة الدين مشكلة. ومن المفارقات القاسية أن ضحايا "التنمية" ذاتهم هم الذين يجبرون على "شد أحزمتهم وتناول قدر أقل من الطعام، من أجل دفع ثمن أخطاء إشراف النخب المحلية القوية ومقدمي الدعم لها من الخارج.

٢- العوامل الخارجية

٢٥- إن الاقتراض الضخم الذي حدث في السبعينات لم يؤد وحده إلى نشوء أزمة الديون. ففي حين أن إقراض الأموال لم يتم بصورة حكيمة وأن بعض هذه الأموال قد بُدّد بالتأكد، فقد تم تخصيص جزء كبير من الموارد لمشاريع استثمارية حقيقية. ورأى صانعو السياسة في البلدان الدائنة وفي البلدان المدينة أن الأداء التصديري القوي للبلدان النامية سيتواصل وأنه سيمكّنهما من سداد ديونها بقدر قليل من الصعوبة. لكنهم لم يتوقعوا أن تتصافر التطورات السلبية لتفجير أزمة تراكم الديون في أوائل الثمانينات. وظلت أسعار سلع العالم الثالث في حالة ركود كما ظلت سبل الوصول إلى الأسواق الغربية موصدة، الأمر الذي جعل من العسير على البلدان النامية أن تشق طريقها للخروج من أزمة الديون.

٢٦- ومع الزيادة التي حدثت في أسعار النفط في عامي ١٩٧٣ و ١٩٧٩ من جانب منظمة البلدان المصدرة للنفط (الأوبك)، ومع الركود الاقتصادي العالمي الذي أعقبها، باتت بلدان عديدة في العالم الثالث تواجه صعوبات بالغة في المحافظة على اقتصاداتها في حالة إنتاجية. وبسبب تزايد تكلفة الوقود وغيره من الواردات، اضطر العديد من بلدان العالم الثالث غير المنتجة للنفط إلى مضاعفة اقتراضها أو زيادته بثلاثة أضعاف لمجرد المحافظة على أداء اقتصاداتها عند المستويات التي كان عليها قبل السبعينات. ومع الهبوط الذي شهدته المساعدة الإنمائية المقدمة من الغرب نتيجة للركود الاقتصادي في أوائل السبعينات، فقد اتجهت الحكومات نحو المصارف التجارية بغية تمويل وارداتها النفطية. وحصراً على إعادة توظيف "الدولارات النفطية" المودعة لديها من جانب بلدان منظمة الأوبك، فقد عرضت المصارف معدلات فائدة متدنية نسبياً. وبدافع الحاجة إلى تحقيق أرباح، طرحت المصارف جانباً جميع تدابير الحيطة ولم تتحقق من الغاية التي ستستخدم الأموال من أجلها. وهذا ينطبق بصورة على أمريكا اللاتينية حيث إنه، بحلول عام ١٩٨٤، كان ما يقارب ٦٩ في المائة من ديون المنطقة مستحقاً لمصارف تجارية كبيرة في الولايات المتحدة وأوروبا، ولم تكن المصارف مهتمة إلا بمبلغ الفائدة التي ستدفع على أساس آجال استحقاق قصيرة تتراوح بين ثلاثة وخمسة أعوام؛ وقد كان الجشع هو الدافع إلى ذلك.

٢٧- وأخيراً، إن من الجائز أن تتحول الديون إلى أزمة، لكن الأمر الذي حوّل هذه الديون إلى أزمة لم يكن المستوى المطلق للدين، بل شروطه المتغيرة. فقد كانت هذه الشروط تحدد بالكامل تقريباً بموجب قرارات السياسة العامة في واشنطن العاصمة. فعندما حدثت الزيادة الثانية في أسعار النفط في العام ١٩٧٩، اعتمد مجلس الاحتياط الفدرالي للولايات المتحدة سياسة نقدية متشددة تهدف في جانب منها إلى كبح التضخم وسد الطريق على تدفق رأس المال إلى الخارج بمعدلات كبيرة. وقد أدى هذا إلى رفع أسعار الفائدة الحقيقية إلى مستويات عالية تاريخياً. واتبعت بضعة بلدان أخرى من البلدان المتقدمة الرئيسية سياسات مماثلة أحدثت حالة من الركود على النطاق العالمي وأدت إلى رفع تكلفة الاقتراض عالمياً. وبالنسبة للبلدان المدينة، لم يؤد ذلك إلى زيادة تكلفة الاقتراض الجديد فحسب، بل إنه أدى أيضاً إلى زيادة غير متوقعة في مقدار الفائدة التي يتعين عليها دفعها عن قروضها القديمة، حيث إن جزءاً كبيراً من هذا الاقتراض التجاري كان قد تم التعاقد بشأنه في الأصل على أساس أسعار فائدة عائمة. وهذه القرارات هي التي تسببت في رفع أسعار الفائدة إلى مستويات عالية ودفعت بالاقتصاد إلى التخبّط في حالة من الاضطراب. فهل ينبغي لفقراء العالم الثالث الذين سبق لهم أن وقعوا ضحية التجارب الإنمائية الفاشلة في العقود الثلاثة الماضية أن يطالبوا بالتضحية مرتين بدفع ثمن أخطاء الإسراف التي ارتكبتها مجموعات محلية قوية ومن يدعمها في الخارج؟

ثانياً - الصلات بين التكيف الهيكلي وإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

ألف - التكيف الهيكلي والثورة المضادة للتحضر الجديد

٢٨- مع التزايد المطرد في عدد بلدان العالم الثالث التي تواجه صعوبات في خدمة القروض الضخمة التي حصلت عليها من مصارف الشمال ومؤسسات بريتون وودز في السبعينات، أخذت المصارف تشترط اعتماد برنامج التكيف الهيكلي الذي وضعه البنك الدولي لقاء الموافقة على إعادة جدولة الديون. وقد كانت حجة هذه المصارف أن الإصلاحات الهيكلية ستضمن قدرة المدينين على مواصلة سداد ديونهم إلى ما بعد الأجل القصير. وقد اشتد الضغط من أجل اعتماد برنامج التكيف الهيكلي مع إصرار مجموعة مختلفة من المانحين الثنائيين على ضرورة الإصلاح الاقتصادي وفرضه كشرط لدفع الأموال الثنائية. وهكذا، وأمام تعذر الوصول إلى مزيد من التمويل المصرفي الخاص دون موافقة البنك الدولي، فقد استسلمت حكومات البلدان المدينة. وبحلول نهاية عام ١٩٨٥، كان ١٢ بلداً من أصل البلدان الـ ١٥ المدينة التي أطلق عليها اسم المدينين ذوي الأولوية العليا - بما فيها الأرجنتين والمكسيك والفلبين - قد خضعت لبرامج التكيف الهيكلي^(١٢).

٢٩- وخلال الأعوام السبعة التالية، تكاثرت قروض التكيف الهيكلي عندما باتت اقتصادات عدد متزايد من بلدان العالم الثالث تحت رقابة وإشراف البنك الدولي. وتم تطوير التعاون بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي إلى مستوى أعلى مع إنشاء مرفق التكيف الهيكلي في عام ١٩٨٨ بغية التنسيق بصورة أوثق بين أنشطة الإشراف والإنفاذ لكلتا المؤسسات، وبخاصة في أفريقيا جنوبي الصحراء. وبحلول عام ١٩٩٠، كان البنك الدولي يدير ١٨٧ قرضاً من قروض التكيف الهيكلي، من بينها قروض عديدة تم تنسيقها مع برامج احتياطية تتميز بصرامة مماثلة يديرها صندوق النقد الدولي. وحيث إنه في إطار التقسيم السابق للعمل بين المؤسسات، كان من المفروض أن يعمل

البنك الدولي على تعزيز النمو فيما كان من المفترض أن يقوم صندوق النقد الدولي برصد الانضباط المالي، فقد أصبح من المتعذر الآن التمييز بين أدوارهما.

٣٠- إن بلدان أفريقيا جنوبي الصحراء، التي يعتبر مستوى جدارتها الائتمانية ضعيفاً قد تحولت، إلى حد بعيد، إلى "حقل تجارب للاقتصاد الكلي" لصندوق النقد الدولي حيث إنها تعتمد اعتماداً شديداً على موارد من المؤسسات المتعددة الأطراف. فمن أصل ٤٧ بلداً تشملها هذه المنطقة، فإن ثمة ٣٠ بلداً تنفذ حالياً برامج تكيف يديرها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وفي حين أن عدد الترتيبات الاحتياطية للصندوق قد انخفض من ١٣٢ ترتيباً في الفترة ١٩٨١-١٩٨٥ إلى ٤٩ ترتيباً في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٨، فإن مرافق التكيف الهيكلي المعزز قد ازدادت من ١٨ مرفقاً في الفترة ١٩٨٦-١٩٩٠ إلى عدد قياسي بلغ ٩٩ مرفقاً في الفترة ١٩٩١-١٩٩٨ و ٩٦ مرفقاً في الفترة ١٩٩٦-١٩٩٨. وتتعلق نسبة عالية جداً من مرافق التكيف الهيكلي المعزز ببلدان أفريقيا جنوبي الصحراء. وبما أن معظم هذه البلدان لا يوجد لديها إلا هياكل سياسية ضعيفة جداً، فقد مورست عليها سيطرة مشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تحت ستار تقديم المعونة. ونتيجة لذلك، فإن هذه البلدان قد تنازلت إلى حد بعيد عن سيادتها لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وتبعاً لذلك، فإن مسؤولياتها إزاء الالتزام بالإعلانات حول الحق في التنمية وصياغة سياسات إنمائية وطنية ترمي إلى تحسين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لمواطنيها قد قوضت تقويضاً خطيراً^(١٣). وبانت هاتان المؤسستان تتوليان إنفاذ استراتيجية الشمال القائمة على الكبح الاقتصادي في جزء كبير من العالم الثالث: إذ استخدمت أزمة الديون كذريعة ملائمة لفتح أسواق العالم الثالث وللحد من دور الدولة في التنمية الوطنية.

باء - التكيف الهيكلي وارتباطه بالتجارة الحرة

٣١- يرمي التكيف الهيكلي إلى ما هو أبعد من مجرد فرض مجموعة من سياسات الاقتصاد الكلي على المستوى المحلي. وهو يمثل مشروعاً سياسياً واستراتيجية واعية للتحويل الاجتماعي على المستوى العالمي تستهدف في المقام الأول جعل العالم مأموناً للشركات عبر الوطنية. وخلاصة القول إن برامج التكيف الهيكلي هي بمثابة "حزام إرسال" لتيسير عملية العولمة، من خلال التحرير، ورفع الضوابط التنظيمية، وتقليص دور الدولة في التنمية الوطنية^(١٤).

٣٢- ومع انهيار الشيوعية في عام ١٩٨٩ وانتصار التحررية الجديدة، بدأت سياسات التكيف الهيكلي تطبق بطريقة انتقامية في أرجاء أوروبا الشرقية بالرغم من سجلها المخيب للأمال في أجزاء أخرى من العالم النامي. وتوجه بصورة منتظمة إلى حكومات البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية نصائح بتبني التكيف الهيكلي باعتباره النموذج الإنمائي الوحيد الذي سيمكنها من تحويل اقتصاداتها في أقصر وقت ممكن وسيساعدها على الاستفادة من الفرص المتاحة في إطار عملية العولمة السريعة للاقتصاد العالمي. ولكن من أجل الوصول إلى هذه المرحلة، تُشجع الحكومات الوطنية على تبديل نموذجها الإنمائي بالتحويل عن التخطيط الإنمائي الذي يقترن بدور فعال ومسيطر للدولة ونحو نظام يقوم على تخفيض قيمة العملة، ورفع الضوابط التنظيمية، والتحرير، والخصخصة - أي، باختصار، نحو إرساء مقومات السوق تحت هيمنة النظام الحديدي للثالث المؤلف من صندوق النقد الدولي،

والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية. وفي هذا الصدد، فإن التكيف الهيكلي والاندماج هما أمران يعزز كل منهما الآخر^(١٥).

٣٣- ومافئ التأثير الأكثر أهمية للعولمة والتحرير (أي التكيف الهيكلي) يمس دور الدولة في التنمية الوطنية. وكما أوضح روبرت كوكس (١٩٩٧)، لم تعد الدولة تقوم في المقام الأول بدور الأداة العازلة في مواجهة الاقتصاد العالمي، بل إنها تؤدي دوراً مكماً في تيسير عملية العولمة^(١٦). ولما كان القادة محاطين بقوة موضوعية لا سيطرة لهم عليها، فإن نطاق قيادتهم قد أصبح ضيقاً وتزداد المشاكل التي تواجه القادة حدة من جراء ما يثيرونه من استنكار وتمرد بين صفوف المحكومين. إذ يساور الكثير من الناس إحساس بالشك وشعور بالإحباط، وقلق من أن قوى لا يمكن التحكم بها تتولى الأمور. وتشكل الأزمة الأخيرة في كل من شرق آسيا والمكسيك مثلاً ممتازاً على ذلك. فالخاسرون في عملية إعادة الهيكلة العالمية - الذين دفعوا أساساً إلى الوضع الذي هم فيه من خلال المشاركة في برامج التكيف الهيكلي - يحاولون إعادة تأكيد مكانتهم من خلال المقاومة المنظمة^(١٧). وفي بعض البلدان، يتمثل رد الفعل العام الفوري في الانسحاب من العملية السياسية، بينما يتجسد في بلدان أخرى في صورة سخط وانتقادات. ومع تزايد النزعة العدائية، تتبدد الطاقات والجهود وتواجه القيادة خطر فقدان مصداقيتها^(١٨). ويتمثل التحدي الحقيقي الآن في كيفية تحويل حالة السخط هذه في اتجاه مشروع قادر على تحقيق المزيد من البناء والتحول ويضع الكرامة الإنسانية في صلب مناقشات السياسات الوطنية والدولية.

جيم - دور صندوق النقد الدولي: من يتحكم بمصادر المال هو الذي يأمر وينهى!

٣٤- لغرض هذه المناقشة، من المهم تمييز التكيف الهيكلي عن برامج التثبيت. ففي حين أن استراتيجية التثبيت توضع من أجل تهدئة الاضطراب المالي والاقتصادي عن طريق كبح معدلات التضخم العالية وتقليص حالات العجز الهائل في الميزانية في الأجل القصير، فإن التكيف الهيكلي يرمي إلى إعادة هيكلة القدرات الإنتاجية من أجل زيادة الكفاءة والمساعدة على استعادة النمو وهو بالتالي، يمتد في الأجلين المتوسط والطويل. ويستلزم الأجل الطويل القيام بإصلاح السوق، وتحقيق الخصخصة وكذلك التحرير. ولم يكن التمييز بين المجموعتين من البرامج واضحاً، ذلك لأن برامج البنك الدولي توضع ما لم يكن برنامج صندوق النقد الدولي قد أصبح قائماً بالفعل. وقد تمثلت الفلسفة الأساسية لبرامج التكيف في اقناع البلدان المدينة بأن "تشق طريقها للخروج من الأزمة" من خلال تحقيق اندماج أوثق في الأسواق العالمية، بينما توجّه اهتماماً أقل إلى الإنتاج الداخلي لتلبية الاحتياجات المحلية، ومن خلال تقليص دور الدولة في التخطيط الوطني وإفساح المجال لقوى السوق لكي تلعب دوراً أكبر في التنمية الوطنية.

٣٥- وكانت الوظيفة الأصلية المنوطة بصندوق النقد الدولي هي تقديم الإرشاد والقروض لبلدان العجز التجاري (بما في ذلك البلدان الشمالية) لتمكينها من حماية مستويات عملاتها. وعندما انهار نظام الصرف الثابت في عام ١٩٧٢، بات دور صندوق النقد الدولي موضع تساؤل. ووجد الصندوق لنفسه وظيفة جديدة في الثمانينات كمقرض للبلدان النامية المدينة التي تحتاج إلى إعادة جدولة الديون بل والأكثر أهمية من ذلك كهيئة تقوم بصياغة السياسات ورصد عملية التثبيت وبرامج التكيف الهيكلي التي تعيّن على البلدان المتلقية قبولها. وكان الدور الأصلي للبنك

الدولي هو تقديم القروض للمشاريع الإنمائية. وفي الثمانينات، بدأ البنك يؤدي وظائف إضافية في إطار عملية إعطاء القروض للبلدان المدينة شرط قبول برامج التكيف الهيكلي، وأصبح لكلتا المؤسستين نفوذ كبير ذلك لأنه بناء على نصيحتيهما تتخذ المصارف التجارية قراراتها بشأن إعادة جدولة الديون القائمة ومنح قروض جديدة للعالم النامي. وهكذا تحولت المؤسسات، في سياق الثورة الاقتصادية العالمية المضادة خلال سنوات حكم الرئيس ريغان، إلى وكالتين لتحصيل الديون نيابة عن المصارف التجارية.

٣٦- ومن الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها برامج التكيف الهيكلي داخل البلدان المدينة ما يتمثل في خفض استهلاك جميع أنواع السلع والخدمات. ويطلق صندوق النقد الدولي على هذه العملية اسم "إدارة الطلب". وهذا يعني ضمان استخدام المزيد من موارد الدول المدينة في إنتاج صادرات تباع لقاء دولارات يمكن أن تستخدم بدورها لسداد الديون. ومن بين الشروط التي يتطلبها عادة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ما يلي:

(أ) إجراء تخفيضات عميقة في الإعانات وضوابط الأسعار أو إلزائها، مما شوّه الأسعار الداخلية لعدد من السلع والخدمات؛

(ب) إجراء تخفيضات كبيرة في ضوابط التجارة وأسعار الصرف التي ترمي إلى حماية الاقتصاد المحلي من المنافسة الخارجية؛

(ج) فرض أسعار فائدة عالية لمكافحة التضخم، وتشجيع الادخار، وتخصيص رأس المال الاستثماري إلى العطاءات الأعلى؛

(د) خصخصة الشركات المملوكة للدولة؛

(هـ) العمل على تقليص دور الدولة، ليس فقط في مجال الاقتصاد بل أيضاً في تقديم الخدمات الاجتماعية مثل خدمات الصحة والتعليم والضمان الاجتماعي؛

(و) ترويج الصادرات دون قيد من خلال تخفيض قيمة العملة.

وتطبق هذه السياسات بصورة متماثلة على جميع البلدان المدينة التي تطلب المساعدة من صندوق النقد الدولي بصرف النظر عن الظروف الخاصة لكل منها وعن الأسباب الحقيقية التي تكمن وراء الصعوبات التي تواجه ميزان المدفوعات فيها.

٣٧- ومن العسير على المرء، انطلاقاً من وجهة نظر مجردة، أن يعارض العديد من الإصلاحات المقترحة التي تتضمنها برامج التكيف. فالقيام بدفع علاوات على الأسعار للمزارعين لقاء سلعهم، أو اعتماد إدارة سليمة للميزانية

الحكومية، أو تحديد الدور الملئ لكل من القطاعين العام والخاص، أو وضع سياسات تتميز بالكفاءة في مجال التجارة وأسعار الصرف، هي جميعها خطوات هامة يتعين على حكومات العالم الثالث الاضطلاع بها، سواء بمساعدة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أو بدونها. لكن المغالاة في التركيز، في عالم التسعينات، على أسواق التصدير وعلى الرفع التام للضوابط التنظيمية للاقتصادات الوطنية لم تؤد إلى تحقيق النمو والتنمية، بل إلى هبوط أسعار الصادرات وتفاقم حالة البؤس والتدهور الإيكولوجي في بلدان عديدة^(١٩). وبذلك يُضحى بالتنمية البشرية على مذبج اصلاح السوق الحرة والعولمة.

٣٨- وتنطوي الطائفة الواسعة لسياسات الاقتصاد الكلي المذكورة أعلاه على عدد من الآثار الاقتصادية - الاجتماعية التي تمس بصورة مباشرة التغيرات في استراتيجيات المنتجين والانتاج.

١- تخفيض قيمة العملة

٣٩- إن الحجة الأساسية التي تُساق من أجل تبرير تخفيض قيمة العملة هي أن التخفيض يحفز الانتاج التصديري وبالتالي يزيد المكاسب الناتجة عن إيرادات النقد الأجنبي، بينما يؤدي إلى رفع الأسعار المحلية للواردات وبالتالي يحد من الطلب على الواردات. لكنه، وفقاً لدراسة داخلية قام بها البنك الدولي، لا يكون للتغيرات في سعر الصرف إلا تأثير قليل على الناتج الزراعي أو على تزايد الطلب على السلعة المعنية في الأسواق الدولية^(٢٠). ومن الناحية الفعلية، يؤدي تخفيض قيمة العملة إلى زيادة تكلفة الواردات الحيوية، مثل قطع الغيار، والسماذ، والمعدات الزراعية، مما يسفر عن زيادة إضعاف الانتاج المحلي واستخدام القدرات في مجال الصناعات. وعلاوة على ذلك، فإن انخفاض الأسعار العالمية للسلع الأساسية قد ينتج في الواقع عن المنافسة بين الصادرات الناشئة عن برامج التكيف الهيكلي. وكلما ازداد عدد البلدان المتنافسة على بيع كميات متزايدة من السلع ذاتها، فإن الاتجاه يكون نحو الإفراط في الانتاج، وإغراق الأسواق العالمية، وهبوط الأسعار.

٤٠- والسبب الآخر الذي يُساق لتبرير تخفيض قيمة العملة هو الحاجة إلى إلغاء مفعول روابط صرف العملات الأجنبية من خلال السوق السوداء. والواقع أن من شأن تخفيض قيمة العملة أن يُسرّع هروب رأس المال. وثمة أدلة قوية تؤكد أن تكرار تخفيض قيمة العملة يشجع المضاربات على العملة وهروب رأس المال. فأحد الأسباب التي من أجلها قامت النخبة الثرية بسحب أكثر من ٣٠ مليار دولار خارج أفريقيا هو توقعها بأن المدخرات بالعملات الوطنية ستفقد بعض قيمتها في عمليات التخفيض المقبلة.

٢- رفع أسعار الفائدة

٤١- يطالب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أن يكون هناك توجيه حكومي أقل لاستراتيجيات الاستثمار، كما أنهما يشترطان إزالة الضوابط على أسعار الصرف. وهذا يعني أن يصبح رفع أسعار الفائدة الوسيلة الرئيسية لتخصيص الاستثمارات الرأسمالية ولكبح جماح هروب رأس المال. وبالإضافة إلى ذلك، تستند استراتيجية المحافظة

على ارتفاع أسعار الفائدة إلى فرضية مفادها أن أسعار الفائدة تشجع على الادخار. لكن سياسات أسعار الفائدة العالية تنطوي على عدة آثار سلبية ذلك لأنها تشكل كابحاً قوياً للتوسع الاقتصادي وتثبط عملية الاقتراض من أجل الاستثمار. وإلى جانب التأثير التضخمي لأسعار الفائدة العالية، فإن هذه الأسعار لا تخصص الائتمان إلا لمن هم أثرياء بالفعل وتوصد الباب في وجه معظم المزارعين وصغار الصناعيين.

٣- تخفيض الإنفاق العام (إدارة الطلب)

٤٢- دأبت بلدان نامية عديدة على الإنفاق إلى حد يتجاوز بكثير مستوى إيراداتها. وعادة ما تلجأ الحكومات في تمويل حالات العجز في الميزانية إلى إصدار مزيد من النقود، الأمر الذي كثيراً ما يؤدي إلى تصاعد التضخم. ويرمي نهج برنامج التكيف الهيكلي إلى خفض الميزانية عن طريق إزالة الخدمات المجانية، وفرض رسوم على المستفيدين في مجالات كالتعليم والرعاية الصحية. وفي حين أن المحافظة على توازن الميزانية أمر هام، فقد كانت التخفيضات عشوائية مما أثر في الخدمات الأساسية التي تعتبر ضرورية للتنمية البشرية.

٤٣- وخلال الأعوام الأولى من مدة القروض التي يقدمها صندوق النقد الدولي في إطار برامج التكيف الهيكلي، فإن نسبة مئوية عالية تصل إلى ٦٠ في المائة من هذه البرامج اقتضت إجراء تخفيضات في الإعلانات والإنفاق على القطاعات الاجتماعية مثل التعليم الأساسي، والصحة الأساسية، والهياكل الأساسية الريفية. فعلى سبيل المثال، حدث في شمال شرق غانا أن العديد من صغار المزارعين الذين يعيشون عيشة الكفاف كانوا يستفيدون من تغير الأسعار لصالح المحاصيل المروية بالأمطار، لكن هذه الفائدة تبددت من جراء حدوث ارتفاع شديد في أسعار السلع الأساسية غير الغذائية مثل المحروقات. وقد أصبحت حالتهم أسوأ نتيجة زيادات تطلبتها برامج التكيف الهيكلي وشملت الرسوم وأعباء المستفيدين من أجل تغطية تكاليف التعليم الأساسي والخدمات الصحية، مما أدى إلى تقليص الرعاية التي تقدم لهم^(٢١).

٤٤- وفي مجال الانتاج الزراعي، على سبيل المثال، لن يتوفر في المناطق الريفية مزيد من مقدمي الخدمات الارشادية، وأخصائيي الحصاد، والأطباء البيطريين لمساعدة صغار المزارعين وذلك ما لم يتم تسريع الاستثمارات الحكومية أو المحافظة على مستوياتها الراهنة. وبالتالي، فإن جزءاً كبيراً من العمل الشاق الذي يتعين على الحكومات أن تقوم به من أجل تعزيز التموين الزراعي من خلال إدخال تعديلات على سياسة الأسعار ومعدلات سعر الصرف قد يتعطل بسهولة بفعل التخفيضات المتزامنة في الإنفاق الإنمائي الحكومي، الأمر الذي يمكن أن يفكك الكثير من هياكل خدمات الدعم للمزارعين القائمة سابقاً.

٤- الخصخصة

٤٥- وثمة تدبير آخر يتعلق بالميزانية، وهو العمل على خصخصة الشركات المملوكة للدولة (الشركات شبه الحكومية) سعياً لزيادة الكفاءة والانتاجية. وقد كان "إبعاد الحكومة عن العمل" هو المبدأ الرئيسي الذي تستند إليه

برامج التكيف الهيكلي. وعلاوة على ذلك، يُطلب خفض عدد العاملين في الخدمة المدنية والشركات شبه الحكومية. فعندما يكون هناك عدد مفرط من العاملين الذين لا يقومون إلا بالقليل جداً من العمل، فإن البلد يخسر أموالاً. وفي حين أن مثل هذه الإجراءات تعتبر مستحسنة من الناحية النظرية، فإن سياسة الخصخصة في بلدان عديدة قد شوهت بالفساد والافتقار إلى الشفافية، مما أدى إلى إحلال "الاحتكار الخاص" محل "احتكار الدولة" للأنشطة الاقتصادية ولتوفير الخدمات. ولم يؤد هذا إلى المنافسة والكفاءة. وقد تسبب إصلاح الخدمة المدنية في تحميل الحكومات تكلفة كبيرة لأن أفضل وأبرع العاملين فيها أخذوا ينتقلون إلى مواقع أكثر جاذبية في القطاع الخاص حيث الأجور أعلى مما هي عليه في القطاع العام.

٥ - تحرير التجارة والحد من دور الدولة

٤٦- إن التدابير النقدية وضوابط الميزانية، في ظل برامج التثبيت، يمكن أن تساعد في تحقيق استقرار الاقتصاد، لكن هذه التدابير وحدها تظل غير كافية دون إجراء عملية إعادة هيكلة للاقتصاد. ووفقاً لصيغة برنامج التكيف الهيكلي، تتطلب إعادة الهيكلة أن تنسحب الحكومة من المشاركة في تسيير الاقتصاد وأن تصبح اليد العليا لقوى السوق. وهذا يستلزم إزالة ضوابط الأسعار وخفض الحواجز التعريفية وكذلك حواجز الحصص الموضوعية لحماية السوق المحلية التي يعتبرها برنامج التكيف الهيكلي غير فعالة.

٦- زيادة الإيرادات من خلال توسيع الصادرات

٤٧- في حين أنه قد يبدو معقولاً أن يحاول بلد ما بمفرده أن يحسن حصائل صادراته بزيادة قيمة مبيعاته، فإن قيام ٣٠ بلداً تصدر المنتجات الأساسية ذاتها بمحاولات مماثلة، إنما يؤدي في النهاية إلى خفض الأسعار. وعندما تحدث عملية إغراق الأسواق بالسلع، تنهار الهياكل المالية لهذه البلدان بالكامل، وذلك نظراً لاستثماراتها المفرطة في مجال الصادرات.

٤٨- غير أن برامج التكيف الهيكلي تمارس وظيفتها في الواقع ممارسة فعالة إلى حد كبير كآلية لتحصيل ديون العالم الثالث وللتأثير في إعادة التوزيع الواسع الانتشار للموارد المالية من الجنوب إلى الشمال. فبين عامي ١٩٨٤ و ١٩٩٠، على سبيل المثال، أسفر تطبيق السياسات الشديدة القسوة لتحصيل الديون عن نتيجة مذهلة فيما يتعلق بالانتقال الصافي للموارد المالية - ١٥٥ مليار دولار - من الجنوب إلى الشمال. ولم يكن هذا الانتقال الواسع لرؤوس الأموال الذي أحدث انهياراً فعلياً في الاقتصادات في الجنوب مجرد نتيجة مؤسفة لتسديد الديون، كما صورته وسائل الإعلام الشمالية، بل إنه كان نتيجة مقصودة للثورة الاقتصادية العالمية المضادة التي انطلقت في الثمانينات من قبل الدول والمؤسسات الاقتصادية الشمالية بقيادة إدارة الرئيس ريغان. فمن الأرجنتين إلى غانا، قُلص تدخل الدولة في الاقتصاد تقليصاً شديداً، وأزيلت كلية الحواجز الحمائية أمام الواردات من الشمال، ورفعت القيود على الاستثمارات الأجنبية كما تم، من خلال السياسات المنادية بالتصدير أولاً، دمج الاقتصادات الداخلية بمزيد من الإحكام في السوق العالمية الرأسمالية الخاضعة لسيطرة الشركات عبر الوطنية.

٤٩- ولا ينبغي الخلط بين الأداء الايجابي للاقتصاد الكلي ونمو الناتج المحلي الاجمالي من جهة، والتنمية من جهة ثانية. ففي حين أنه من الصحيح بصورة أن بعض البلدان المدينة قد شهدت درجات متفاوتة من النمو عوّب الاصلاح، فلا يكاد يكون هناك أي بلد كان فيه استقرار الاقتصاد الكلي والنمو المستحث بالسياسات ثابتين على المدى المتوسط^(٢٢). فقد استنتجت دراسة قام بها صندوق النقد الدولي نفسه أنه بين عامي ١٩٧٣ و ١٩٨٨ كانت معدلات النمو في بلدان تشملها برامج الصندوق أقل بكثير بالنسبة للتغير في البلدان غير المشمولة بهذه البرامج. ومن أصل ٢٥ بلداً تأخذ ببرامج التكيف، كان هناك ١٨ بلداً تطبق أيضاً برامج صندوق النقد الدولي. وبصورة مماثلة، استنتجت دراسة مستقلة قام بها بول موسلي لأزواج من البلدان، أحدهما يطبق برنامج التكيف والآخر لا يطبقه، أن بلدان التكيف الهيكلي التي تتلقى مساعدة في إطار البرنامج كان أدائها أسوأ بكثير من نظيراتها من البلدان التي لا تتلقى قروض التكيف الهيكلي وذلك من حيث معايير نمو الناتج المحلي الاجمالي خلال الثمانينات. ومن الممكن تسجيل معدلات نمو عالية للناتج المحلي الاجمالي، وزيادة في الصادرات وتحسن في موازين المدفوعات، ودون إحراز أي تقدم في اتجاه الأهداف الحاسمة مثل الاكتفاء الذاتي الغذائي، والتخفيف من الفقر، والنمو المستدام أو الاعتماد على الذات. ومن حيث هذه الأهداف الأساسية الجوهرية، فإن برامج الاصلاح المدعومة من المانحين قد فشلت فشلاً ذريعاً.

دال - التأثير الحقيقي لبرنامج التكيف الهيكلي في التنمية

٥٠- لقد مضى قرابة عقدين على تطبيق برامج التكيف الهيكلي على نطاق واسع في أرجاء الجنوب، وتعتبر فترة الـ ٢٠ عاماً كافية لتقييم مدى فعالية هذه البرامج بالنسبة لمجمل عملية التنمية الاجتماعية والاقتصادية. وإن إجراء استعراض متأن للوثائق والمنشورات يقود إلى استنتاج مفاده أنه، بينما توجد مكاسب كبيرة يحققها التحرير نتيجة لاعتماد برامج التكيف الهيكلي فإن هذه الاصلاحات لا تقدم أفضل النتائج للجميع. وتظهر التجارب في أفريقيا وأمريكا اللاتينية خلال الـ ٢٠ عاماً الأخيرة أن سياسات التكيف الهيكلي لم تكن متسقة مع الاحتياجات الإنمائية الطويلة الأجل للبلدان النامية. والأدلة المتاحة تدحض ادعاءات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بأن برامج التكيف الهيكلي تخفف من الفقر وتعزز الديمقراطية بل إن برامج التكيف الهيكلي تسترشد بمبادئ حرية النشاط الاقتصادي التي تشدد على الكفاءة والانتاجية وتنحاز للمجموعات التي تمارس نشاط التصدير والتجارة الدولية وذلك على حساب الحرية المدنية والحكم الذاتي.

٥١- وعلى الرغم من أن التجارب متشابهة عبر القارات، فإن من المفيد جداًلقاء نظرة أدق على تجارب البلدان الأفريقية. فبين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٠ فقط، باشر نحو ٣٨ بلداً من بلدان أفريقيا جنوبي الصحراء أكثر من ٢٥٧ برنامج تكيف وكان لدى معظم هذه البلدان برامج متعددة، وكان هناك ١٤ بلداً تنفذ ١٠ برامج أو أكثر. وبحلول نهاية العقد الثاني من التكيف، نرى أن دور الدولة قد قلص تقليصاً شديداً، وأن قوى السوق قد أصبحت مهيمنة، وأن الاقتصادات الأفريقية باتت مشرعة الأبواب أمام التغلغل الخارجي، لا بسبب برامج التكيف فحسب، بل أيضاً بسبب استمرار ضغط العولمة والاندماج في السوق العالمية. غير أنه على الرغم من تنفيذ تدابير اقتصادية قاسية على مدى نحو عقدين، لم يحدث أي تحول اقتصادي ذي شأن في أي من البلدان التي استسلمت لتلك البرامج؛ إذ هبطت

مستويات المعيشة بالنسبة لأغلبية الأفارقة وتقلصت الاستثمارات في القطاعين الانتاجي والاجتماعي لبلدان عديدة. وأدى تراجع دور الدولة في مجالات رئيسية من الخدمة الاجتماعية إلى حدوث ثغرات هائلة كانت تُسدّ أحياناً بمبادرات محلية لتأمين القدرة على البقاء. وكان الإصلاح ضرورياً لتلبية مطالب الدائنين الخارجيين بغية خدمة الديون ولم يدمج في صلب النظم الداخلية دمجاً وافياً باعتباره شرطاً محلياً لتحقيق النمو والتنمية الموجهين نحو الناس.

٥٢- وبالإضافة إلى ذلك، فإن التكيف الاقتصادي والتحرير قد فرضا كشوكة في حلق الشعوب الأفريقية في ظل أسعار كاسدة، وانخفاض في المساعدات الإنمائية الرسمية، وانسحاب الإقراض الخاص، وتعزيز الإجراءات الحمائية الشمالية في وجه المنتجات الأفريقية، وارتفاع الديون إلى مستويات لا يمكن تحملها. ونتيجة لذلك، لم تتمكن إلا قلة من البلدان الأفريقية من إحراز تقدم جدير بالثناء من حيث المؤشرات التي تقاس بها التنمية الفعلية والمستدامة والإنسانية المنحى. وبدلاً من ذلك انزلت معظم البلدان إلى حالة من التخلف تعاضمت فيها التفاوتات والتدهور الإيكولوجي والابتعاد عن التصنيع وانتشار الفقر. وقد أفاد فريق استشاري تابع للأمم المتحدة أنه في جميع أرجاء أفريقيا جنوبي الصحراء، تشهد النظم الصحية انهياراً بسبب الافتقار إلى الأدوية، وأن المدارس ليس لديها كتب، والجامعات تعاني من وهن الافتقار إلى مرافق المكتبات والمختبرات.

٥٣- وبصورة مماثلة، في أمريكا اللاتينية، بلغ دخل الفرد في عام ١٩٩٠ نفس المستوى تقريباً الذي كان عليه قبل عشرة أعوام. وتتفشى حالة خطيرة من سوء التغذية في الأرياف ممهدة السبيل إلى تكرار انتشار وباء الكوليرا الذي اجتاح ليما في أواخر الثمانينات. بل إن ما يسمى بحالات "النجاح الأفريقية" مثل أوغندا وغانا، هي حالات يجري تعويمها أساساً لأغراض دعائية عن طريق استمرار تدفقات المساعدة. وغني عن القول إن هذه القروض الداخلة يترتب عليها تراكم التزامات كبيرة بدفع الفائدة في المستقبل. فالتكيف في أفريقيا ما فتئ يتحقق في المقام الأول عن طريق تقليص الاستثمار في الموارد البشرية وعن طريق تكبد المزيد من الديون.

٥٤- وفي مواجهة المقاومة الشعبية والرسمية الواسعة النطاق للتكيف، تمسك البنك الدولي وحلفاؤه بشدة بموقفهم مصرين ليس فقط على أن برامج التكيف الهيكلي تؤدي وظيفتها بل إنها أيضاً عنصر لازم للتحويل الطويل الأجل، ففي ١٢ آذار/مارس ١٩٩٤، أصدر البنك الدولي تقريراً مرحلياً عن أفريقيا بعنوان التكيف في أفريقيا: الإصلاح، والنتائج، والطريق إلى الأمام، وذلك للدفاع عن فشل سياسة التكيف الهيكلي. وقد تلاعب البنك ببيانات انتقائية استخلصها من تحليل شامل لعدة أقطار، ودون أن يكشف عن المعارضة الكبيرة التي واجهتها استنتاجات التقرير من قبل الاقتصاديين الداخليين للبنك، فادعى أن البلدان الأفريقية التي نفذت برامج التكيف الهيكلي في الثمانينات قد حققت نمواً إيجابياً أكبر مما حققته البلدان التي لم تنفذ هذه البرامج. وقبل ذلك بعامين، جاء في مشروع دراسة للبنك بعنوان: "لماذا لم ينجح التكيف الهيكلي في أفريقيا جنوبي الصحراء"، أن "الإقراض الذي قام به البنك الدولي في إطار برامج التكيف لم يؤثر تأثيراً كبيراً في النمو وقد أسهم في انخفاض ذي شأن من الناحية الإحصائية في نسب الاستثمار"^(٢٣). ومن بين البلدان الستة التي أبرزها البنك كـ "حالات نجاح" للتكيف - غانا، وجمهورية تنزانيا المتحدة،

وغامبيا، وبوركينا فاسو، ونيجيريا، وزمبابوي - فإن أربعة منها شهدت تدهوراً في معدلات الاستثمار بينما سجلت اثنتان معدلات نمو سلبي في الناتج المحلي الإجمالي خلال فترات التكيف الخاصة بكل منها.

٥٥- وتأتي من صندوق النقد الدولي إحدى المبالغ الصارخة حول "نهضة أفريقيا". ففي ورقة معنونة أفريقيا: هل هذه هي نقطة التحول؟ شارك في وضعها ستانلي فيشر، نائب المدير الإداري الأول لصندوق النقد الدولي، يعلن الصندوق بصوت عالٍ أن الحالة الاقتصادية في أفريقيا جنوب الصحراء قد تحسنت تحسناً ملحوظاً في الأعوام القليلة الأخيرة. ويعزو هذا بصورة أساسية إلى سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الهيكلية المحسنة التي قامت البلدان بتنفيذها في إطار ارشادات الصندوق. ويجادل مؤلفا التقرير أيضاً بأن التغيرات في البيئة الخارجية في التسعينات، مثل تزايد العولمة وانخفاض المساعدة الإنمائية الرسمية، قد أوصلتا أفريقيا جنوبي الصحراء حقاً إلى نقطة تحول. وينتقل المؤلفان بعدئذٍ إلى سرد مجموعة من المشاكل المؤسسية والمشاكل المتعلقة بالقدرات والتي تعوق قدرة أفريقيا على الابحار في التيارات الباردة للعولمة^(٢٤).

٥٦- وهذا التقييم المشرق الذي قام به الصندوق لعمليات الإصلاح في أفريقيا قد تعرض للطعن من خلال تقرير أعده فريق من المقيمين الخارجيين بتكليف من المجلس التنفيذي للصندوق في عام ١٩٩٦. ففي تقرير بعنوان استخلاص الدروس من استعراضات مرافق التكيف الهيكلي المعزز، توصل فريق التقييم الخارجي، برئاسة وزير المالية الغاني السابق كويسي بوتشوي - الذي لا يعرف عنه أنه يساري - إلى استنتاج مفاده أنه لئن كانت للإصلاحات الاقتصادية المدعومة من مرافق التكيف الهيكلي المعزز آثار إيجابية عموماً على النمو وتوزيع الدخل، فإنها تنطوي بالفعل على تكاليف مؤقتة بالنسبة لبعض قطاعات السكان. وهذا يستدعي إدخال تدابير تعويضية ملائمة في صلب تصميم البرنامج من أجل حماية مثل هذه الفئات، بما في ذلك تقديم مساعدة موجهة توجيهاً حسناً وتخصيص موارد وافية للقطاعات الاجتماعية. وبالإضافة إلى ذلك، يخلص التقرير إلى أن صندوق النقد الدولي قد فشل، في سياق تنفيذ مرافق التكيف الهيكلي المعزز، في تدعيم استراتيجيات لتقوية الملكية القطرية، لا سيما بغية تقدير التأثير الاجتماعي لبرنامج الإصلاح. وكما يبين المقيمون، فإن من شأن توجيه الاهتمام إلى تقوية الملكية وإلى التأثير الاجتماعي للإصلاح أن يساعد صانعي السياسات على بناء توافق للآراء محلياً لصالح تدابير الإصلاح الهامة ولكن الصعبة. وأكد التقرير على ضرورة دخول صندوق النقد الدولي في حوار مكثف وغير رسمي مع القيادة السياسية للبلد المعني من أجل تفهم معوقاته السياسية وإمكانياته^(٢٥).

هـ - التكيف والعدالة: جعل الفقراء يدفعون الثمن

٥٧- ما انفك عدد متزايد من الأصوات في أفريقيا، وكذلك في العديد من المجموعات غير الحكومية ومؤسسات الأمم المتحدة مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومنظمة العمل الدولية، تتعالى محذرة من تردّي الأوضاع المعيشية للفقراء وهبوطها إلى مستويات لا تطاق وذلك رغم - وأحياناً بسبب - برامج التكيف الهيكلي هذه. وتزايد سوء التغذية، وانخفاض نسب الالتحاق بالمدارس، وارتفاع البطالة، كلها عوامل تهدد بنية المجتمع في البلدان المطبقة لبرامج التكيف^(٢٦). وكلما تأكلت مستويات المعيشة ازدادت الاضطرابات الاجتماعية^(٢٧).

٥٨- وفي بلدان عديدة تشهد حالياً حروباً ونزاعات داخلية، يعطى الاضطراب الاجتماعي الذي يستحثه التكيف القوة الدافعة الأولية للأصولية العرقية والقبلية والدينية وجنون العظمة القومية، مما يؤدي في نهاية الأمر الى النزاع المسلح^(٢٨). وإعادة التقييم هذه لطبيعة اصلاحات السياسات العامة لافتة للنظر بشكل خاص لأن برامج التكيف الهيكلي يقصد بها، حسب مصمميها، تحويل وجهة الموارد نحو الفقراء. لكن ولئن تمت الزيادات في أسعار الغذاء والتخفيضات في النفقات الحكومية والعمالة كما كان مخططاً لها إلا أن النمو الاقتصادي عموماً - الذي كان يُتوقع أن يقاوم هذه التطورات - لم يتوصل الى مقاومتها. والنتائج السلبية لسياسات التكيف "التقليدية" واضحة بشكل جلي في المجالات التالية.

١- ارتفاع البطالة^(٢٩)

٥٩- خلال الأعوام ١٩٧٨-١٩٩٥ عانى ٣١ بلداً، أو نسبة ٧٢ في المائة، من البلدان البالغ عددها ٤٣ بلداً والتي نشرت منظمة العمل الدولية إحصاءات بشأنها من ارتفاع في البطالة خلال أعوام تمويل صندوق النقد الدولي. وعلى نحو مماثل يفيد مصرف البلدان الأمريكية للتنمية بأن نصف بلدان أمريكا اللاتينية البالغ عددها ٢٠ بلداً والتي يمتلك المصرف بيانات رسمية بشأنها، شهد ارتفاعاً في البطالة في الثمانينات والتسعينات عندما كانت هذه البلدان تتلقى إقراضاً هاماً ومتواصلاً من صندوق النقد الدولي^(٣٠). والارتفاع في معدل البطالة لا يقتصر على البلدان ذات الأداء المنخفض في مجال التكيف. والنمو في البلدان التي يغالي صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في مديحها على أنها "بلدان يُفتدى بها في مجال التكيف" بما أن لها معدل نمو مرتفع في الناتج القومي الإجمالي، مثل شيلي وأوغندا وغانا، قد كان الى حد بعيد "نمواً غير منشئ للعمالة".

٦٠- وجاء في تقرير العمالة في العالم للفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ أن البطالة في أمريكا اللاتينية ارتفعت في الفترة ما بين ١٩٩١ و١٩٩٦ لتصل الى ٧,٤ في المائة في عام ١٩٩٧^(٣١). ولكن قد تكون هذه الأرقام تقدر ضخامة المشكلة بأقل من حجمها الحقيقي. ففي آسيا كانت الأزمة المالية مسؤولة عن فقدان ١٠ ملايين من الأشخاص في المنطقة لعملهم بين عشية وضحاها. وفي إندونيسيا وحدها يقدر أن البطالة في عام ١٩٩٨ شملت ما بين ٩ و١٢ في المائة من القوة العاملة مقابل قرابة ٤ في المائة في عام ١٩٩٦. والحالة في شرقي آسيا وأمريكا اللاتينية والاتحاد الروسي يحتمل أن تزداد سوءاً قبل أن تتحسن بما أن أسواق ناشئة عديدة في هذه المناطق الثلاث أسيرة انسحاب عالمي منظم للمستثمرين، الأمر الذي يمكن أن يدفع بالبطالة ونقص العمالة الى الارتفاع بحدة.

٢- الارتفاع البالغ الأثر في معدلات الفقر

٦١- لئن كان من الصعب الحصول على احصاءات دقيقة إلا أن تقرير التنمية البشرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والتقارير المقدمة من لجان الأمم المتحدة الاقتصادية الإقليمية توفر معلومات مريضة تفيد باستمرار الفقر في بلدان نامية عديدة على الرغم من تقييد هذه البلدان ببرامج التكيف الهيكلي منذ ما يزيد على العقد. فمن بين السكان الذين يعيشون في البلدان النامية والذين يبلغ عددهم ٤,٤ مليار نسمة، لا يتمتع ثلاثة أخماس بالمرافق الصحية

الأساسية؛ ولا يتمتع قرابة الثلث بالمياه الصالحة للشرب؛ ويفتقر الربع لمسكن لائق؛ ويعيش الخمس بعيداً عن الخدمات الصحية العصرية؛ وخمس الأطفال لا يتجاوز الصف الخامس في المدرسة، ويعاني خمس الأطفال من نقص التغذية^(٣٢).

٦٢- والفقر في الأرياف، وهو سمة بارزة من سمات الحياة في جميع مناطق العالم، يؤثر على عيش قرابة مليار شخص. وإذا كان الفقر في الأرياف يعد أيضاً ظاهرة متنامية فإن الفقر في الأرياف ما زال يمثل أكثر من ٨٠ في المائة من إجمالي عدد الفقراء في أكثر من ١١٠ بلدان من البلدان النامية. ونسبة سكان الأرياف الذين ينخفض دخلهم واستهلاكهم إلى ما دون حدود الفقر المحددة وطنياً تقدّر بـ ٣١ في المائة في آسيا (٤٦ في المائة، إذا استثنينا الصين والهند) و ٦٠ في المائة في البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء، و ٦١ في المائة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، و ٢٦ في المائة في الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. وفي أقل البلدان نمواً البالغ عددها ٢٤ بلداً، يعيش ما لا يقل عن ٦٩ في المائة من إجمالي سكان الأرياف في فقر^(٣٣). وفي المنطقتين اللتين لهما أكثر نسبة من الفقر من حيث الدخل - وهما أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء وجنوب آسيا - يتزايد الفقر بالأرقام المطلقة والأرقام الحقيقية معاً، حسب تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٧، وأغلبية البلدان في هاتين المنطقتين تخضع لمراقبة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وفي حين أن عناصر المجتمع التي تتعاطى كلياً أنشطة التصدير - وهي التركيز الرئيسي لبرامج التكيف الهيكلي - قد استفادت بشكل هائل فعززت نتيجة لذلك قوتها الاقتصادية، إلا أن الأغلبية العظمى من السكان شهدت هبوطاً حاداً في مستويات عيشها.

٣- الهبوط في الأجور الحقيقية

٦٣- مما يزيد الفقر حدة الضغط في الاتجاه النزولي على الأجور وفقدان الفقراء البالغ الأثر لقوتهم الشرائية. وفي محاولة لاحتواء التضخم تحض برامج التكيف الهيكلي على الحد من زيادة الأجور. وتزداد المشكلة تفاقمًا بالقرار المدروس المتمثل في إبقاء الأجور منخفضة قصد جلب الاستثمار الأجنبي المباشر. وحسب منظمة العمل الدولية فإن الأجور الحقيقية في معظم البلدان الأفريقية مثلاً قد هبطت بواقع ٥٠ و ٦٠ في المائة منذ أوائل الثمانينات. وفي الاتحاد الروسي مثلاً رافق الاضطراب الاقتصادي المتصاعد نمواً سلبياً في الأجور الحقيقية التي تبلغ الآن نسبة ٦٠ في المائة على الأقل من المستوى الذي كانت عليه في عام ١٩٨٩^(٣٤) وفي عدد متزايد من الحالات، تعجز المؤسسات في كل مرة عن دفع أية أجور لموظفيها لمدة أشهر.

٦٤- ويقول تقرير منظمة العمل الدولية عن العمالة في العالم في الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ إن أغلبية مواطني الشغل الجديدة في البلدان النامية إنما يتم خلقها في القطاع غير الرسمي الذي يشغل قرابة ٥٠٠ مليون عامل. بيد أن برامج التكيف الهيكلي تتجاهل أهمية نشاط القطاع غير الرسمي. وعلى الرغم من كثرة الكلام لم يقدم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أية مقترحات ملموسة لاستغلال حيوية القطاع غير الرسمي وإعادة توجيه أموال التكيف لمساعدة أصحاب المشاريع على رفع مستوى مهاراتهم والتكنولوجيا لديهم وتمكينهم من الوصول إلى كميات ذات شأن من رؤوس الأموال اللازمة للتوسع.

٤- الانخفاض في الاعتمادات المخصصة في الميزانيات للخدمات الاجتماعية

٦٥- لما كان ولا بد للبلدان المدينة من خدمة ديونها قصد الحصول على المزيد من المساعدات الدولية فإن العديد من هذه البلدان مجبر على تحويل جزء كبير من موارده عن الاستثمار في القطاع المنتج وفي القطاع الاجتماعي. والتخفيضات التي أوجبها التكيف الهيكلي قد كانت عشوائية، الأمر الذي أثر على الخدمات الأساسية التي هي ضرورية للتنمية الطويلة الأجل ولإعمال حقوق المواطنين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وضخامة الأزمة الاجتماعية والاقتصادية في البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في أوروبا الوسطى والشرقية يؤكد تدهور هام في المؤشرات الصحية والتعليمية^(٣٥). وتحديدًا فإن التطبيق العشوائي لبرامج التكيف الهيكلي قد عرض للخطر الحقوق التالية:

(أ) الحق في الغذاء. لقد عرّضت برامج التكيف الهيكلي الحق في الغذاء للخطر. وهناك أدلة مقنعة تشير إلى أن مستويات التغذية تنخفض في صفوف الفقراء من السكان نتيجة لإلغاء الإعانات الغذائية. ولتنامي البطالة نتيجة مماثلة. وتحول السياسات الزراعية أساساً من إنتاج الأغذية للاستهلاك المحلي نحو إنتاج البن أو التبغ أو القطن لتوليد الصرف الأجنبي قد أدى أيضاً إلى هبوط حاد في إنتاج الأغذية وفي انخفاض مستويات التغذية وسوء التغذية؛

(ب) الحق في التعليم. لقد نصت المادة ٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل شخص الحق في التعليم. وأقرت اتفاقية حقوق الطفل أيضاً الحق في النمو المبكر والتعليم. وبفضل الجهود الهائلة التي بُذلت خلال الستينيات والسبعينات بلغت نسبة الأطفال الذين أكملوا على الأقل ٤ سنوات من التعليم الابتدائي ٥٠ في المائة أو أكثر في جميع البلدان النامية تقريباً. ولكن منذ الثمانينات أدى ارتفاع الديون وما نتج عن ذلك من تنفيذ لبرامج التكيف الهيكلي بالعديد من الحكومات إلى تجميد أو خفض الإنفاق على التعليم. وكما لاحظت ذلك منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) تأثر التعليم الابتدائي أحياناً بشكل غير متناسب، وسُجل قصور ملحوظ في البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء. فنسبة الأطفال ما بين سن السادسة والحادية عشرة المسجلين في المدارس انخفضت من نسبة كانت مرتفعة وصلت إلى ٥٥ في المائة في عام ١٩٧٩ فنزلت إلى ٤٥ في المائة في عام ١٩٩٥^(٣٦). وهنا يمكن أن يكون في خطر مجال من المجالات التي أبلت فيها البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء بلاءً حسناً، ألا وهو الحد من أوجه اللامساواة بين الذكور والإناث في الالتحاق بالمدارس. وارتفع تسجيل البنات في المدارس من ٣٦ في المائة في عام ١٩٦٠ ليبلغ ٦٣ في عام ١٩٨٠. ولكن إزاء ارتفاع الرسوم قد تمتنع الأسر عن تسجيل بناتها في المدارس عندما تكون مرغمة على الاختيار بين أطفالها التي ترغب في تعليمهم. ونظراً للعلاقة الحيوية القائمة بين رفاه الطفل ومستوى تعليم الأم يمكن أن تكون لذلك مضاعفات هامة على صحة الرضيع والطفل في الأجل الطويل؛

(ج) الحق في المأوى. عندما تكون الأجور منخفضة أو عندما تنخفض، أو عندما يكون كاسيو الأجور عاطلين عن العمل نتيجة لبرامج التكيف الهيكلي - كما هو الحال في أكثر الأحيان - لا يكون العاملون يملكون ما

يكفي من الموارد للوفاء باحتياجاتهم الأساسية، وبشكل خاص احتياجاتهم في مجال السكن. وبالإضافة إلى ذلك تقضي أسعار الفائدة المرتفعة في نهاية الأمر على العلم بملكية مسكن، كما أن تخفيض قيمة العملة يزيد أيضاً من تكلفة مواد المواد. وبانسحاب الدولة من توفير المسكن مباشرة أو توفير إعانات سكن للفقراء ورفع الضوابط المنظمة لسوق الإيجار، فإن مالكي المساكن من الخواص يستغلون الفقراء، الذين كثيراً ما يدفعون أكثر من نصف دخلهم الضئيل على الإيجار. وحالات الطرد القسري واسعة الانتشار، ذلك أن قيمة الأرض ترتفع فجأة ارتفاعاً حاداً بسبب الضغط لبناء مساكن غالية للمجموعات ذات الدخل المرتفع. ويمكن أيضاً أن يزيد ازدهار الملكية تكلفة مدخلات البناء الأساسية مثل الخشب والآجر والإسمنت، التي يستهلكها أيضاً المستهلكون من الطبقات الاجتماعية الأخرى؛

(د) الحق في الصحة. تشجع المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الحق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة. أما هدف "توفير الصحة للجميع بحلول العام ٢٠٠٠"، الذي اتفق عليه في إعلان ألماتي قد أضعفته شكل خطير التخفيضات في ميزانيات الصحة الحكومية، ذلك أن الأهداف الاجتماعية والإنمائية حلت محلها الضرورة المالية. وفشل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في حماية ميزانيات الصحة والتغذية والتعليم من الضغط المالي العام لدى تصميم برامج التكيف الهيكلي خطأ فادح في مجال السياسات العامة^(٣٧). وللتخفيضات الشديدة حتماً آثار معادية على الرفاه الاجتماعي، وهذه الآثار بدورها تؤثر على الإنتاج الاقتصادي للموارد البشرية، وتخلق استياء من الحكومة لدى المواطنين المهمشين. وحسب مصدر جدير بالثقة فإن تجارة المخدرات في بيرو وكولومبيا وبوليفيا تتصل اتصالاً وثيقاً بالتآكل الاجتماعي الهام في تلك البلدان نتيجة لأزمة الديون وما يرافقها من سياسة تكيف هيكلي^(٣٨).

٥- ارتفاع كبت اليد العاملة

٦٦- هناك معايير معينة في مجال العمل مقبولة عالمياً تقريباً على أنها حق أساسي من حقوق الإنسان كما هو منصوص عليه في مختلف معاهدات الأمم المتحدة. ومن بين هذه المعايير ما يلي: القضاء على استغلال عمل الأطفال، وحظر السخرة، وحرية تكوين الجمعيات، والحق في التنظيم وفي التفاوض الجماعي، وعدم التمييز في العمل^(٣٩). وعلى الرغم من الاعتراف العالمي النطاق تقريباً بأن بعض حقوق العاملين تعتبر حقوقاً أساسية من حقوق الإنسان، هناك أدلة لا تحصى تشير إلى أن هذه الحقوق تُكبت باستمرار في أنحاء عديدة من العالم. واستغلال عمل الأطفال مريع بشكل خاص ولا يزال يمثل مشكلة خطيرة^(٤٠).

٦٧- وبما أن البلدان المدينة تتنافس فيما بينها لعرض يد عاملة أرخص لجلب الاستثمار الأجنبي المباشر فإن معاييرها في مجال العمل آخذة في التدنّي بشكل حاد. وتقوم حكومات عديدة بإلغاء أو تعديل تشريعاتها الوطنية في مجال العمل وفي المجال الاجتماعي لإقامة مناطق لتجهيز الصادرات. والوثاق الذي يربط البلدان النامية بعملية التكامل العالمي هو سياسة التكيف الهيكلي بما لها من تأكيد على التحرير والتجارة الحرة. وتعتبر مناطق التجارة الحرة، التي يتم فيها قدر كبير من عمل التركيب في الخارج، ملجأ آمناً لاستثمار الولايات المتحدة، تكمله كهرباء وهياكل أساسية أخرى تتمتع بإعانات حكومية. وهذه المناطق تعني أكثر حرية للأعمال وأقل حرية للأشخاص.

وأصبح استخدام اليد العاملة من الأطفال والنساء في مناطق تجهيز الصادرات واسع النطاق قريبا من شكل عصري من أشكال الرق^(٤١).

٦٨- وفي الفلبين وماليزيا مثلاً تحقق التوسع السريع في الاستثمار الأجنبي بتكلفة بشرية رهيبية. فالمناطق الاقتصادية، المحاطة بجدران كثيراً ما تعتليها أسلاك شائكة تشبه معسكراً ضخماً للأشغال الشاقة تقيد فيه بشدة النقابات والإضرابات وحرية التنقل، إن لم تحظر تماماً. وتوجد بها قوة شرطة خاصة لتفتيش كل من يدخل المناطق ويغادرها من أشخاص وسيارات^(٤٢). وبما أن الشركات المتعددة الجنسيات تتوجه إلى الخارج لتخفيض تكاليفها من حيث اليد العاملة فإن مستخدميها يتقاضون أجوراً ضئيلة جداً تصل إلى ثلاثة دولارات في اليوم. وكثيراً ما يعيش العاملون في مبيّئات مكتظة ويعملون في ظروف خطيرة وهم باستمرار تحت تهديد الفصل من الخدمة.

٦٩- وحسب تقرير العمالة العالمية، ١٩٩٨-١٩٩٩، فإن مناطق تجهيز الصادرات التي أنشئت لجلب المستثمرين الأجانب إلى البلدان النامية قد خلقت مواطن شغل للملايين من النساء، ولكن غالباً ما تكون ظروف العمل فيها رديئة ولا تستمد الاقتصادات المحلية من هذه المناطق إلا منافع ضئيلة. وذكر التقرير أن قرابة ٢٧ مليون عامل، ونسبة ٩٠ في المائة من بينهم من النساء، يُستخدمون في أكثر من ٨٥٠ منطقة من مناطق تجهيز الصادرات في جميع أنحاء العالم - وهذه نزعة تطورت تطوراً سريعاً في العقود الأخيرة. ولما كانت تكاليف اليد العاملة عنصراً كبيراً في إجمالي التكاليف فإن الشركات تعتبر اليد العاملة تكلفة يجب احتواؤها وليس مصدر قوة يجب تطويره^(٤٣). ونتيجة لذلك يضعف تدريجياً الحق في التنظيم وفي المشاركة في التفاوض الجماعي.

٦- اتساع أوجه التفاوت في الدخل

٧٠- إن السياسات السوقية التوجه تعزز في أكثر الأحيان المجموعات الموسرة بشكل غير متناسب لأن الأشخاص الذين هم في وضع جيد من حيث امتلاك الأصول والاتصالات التعليمية والاجتماعية والإثنية والسياسية هم الذين يحتمل أن يفيدوا بشكل أسرع من الفرص المتاحة التي تخلقها السياسات السوقية التوجه. وهناك أدلة عديدة تبرهن على ارتفاع حالات اللامساواة في الدخل في البلدان التي يدعمها صندوق النقد الدولي.

٧١- وفي الوقت الذي تضاعفت فيه تقريباً نسبة الفقراء في بلدان عديدة من البلدان التي تنفذ برامج تكيف هيكلية ارتفعت بشكل حاد حصة الدخل الوطني التي حصلت عليها أغنى شريحة من السكان، على مدى الـ ١٥ عاماً الماضية. فعلى سبيل المثال فإن إصلاحات القطاع الزراعي في غانا، التي هي بلد يعتبر تجربة صندوق النقد الدولي الناجحة في أفريقيا، قد عادت بالنفع بشكل غير متناسب على مزارعي الكاكاو الذين لا يشكلون إلا نسبة ١٨ في المائة من سكان غانا المزارعين، وهم يتركزون أساساً في الجنوب. وكشفت دراسة لمعهد التنمية الخارجية التابع لجامعة غانا أجريت في عام ١٩٨٧ أن نسبة ٣٢ في المائة من مزارعي الكاكاو في منطقة أشانتي تلقوا ٩٤ في المائة من إجمالي مداخيل الكاكاو في حين لم تحصل نسبة ٦٨ في المائة من المزارعين إلا على نسبة ٦ في المائة^(٤٤). وفي الوقت نفسه ركد دخل الفرد بالنسبة للمزارعين غير مزارعي الكاكاو. وباستثناء عام ١٩٨٤ ظل

معدل اكتفاء غانا الذاتي في مجال الأغذية يهبط باستمرار عدم توفر أية حوافز لمنتجات الأغذية. وندرة الموارد مثل الائتمان والإرشاد والتكنولوجيا وسائر العوامل اللازمة استحوذ عليها قطاع الكاكاو في حين ظل فلاحو الكفاف الفقراء يتكفلون على أنفسهم^(٤٥). وكذلك فإن التخفيض الشديد الأثر في العملة الغانية (السيدي) قد جعل تكاليف عوامل الإنتاج مثل الأسمدة باهظة التكلفة على الفلاحين العاديين بشكل مفرط.

٧- إضعاف قدرات الإنتاج المحلية

٧٢- سُجل أوضح هبوط اقتصادي، ولا سيما في البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء في القطاع الزراعي. وشهدت أغلبية البلدان النامية، وخاصة منها البلدان النامية الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء، معدل نمو سنوياً سلبياً في إنتاج الأغذية للفرد في الفترة ما بين ١٩٧٩ و١٩٩٧. وفي إطار برامج التكيف الهيكلي تخلص المزارعون تدريجياً عن المحاصيل التقليدية؛ ففي ملاوي التي كانت سابقاً مصدراً صافياً للأغذية، هبط إنتاج الذرة بنسبة ٤٠ في المائة في عام ١٩٩٢ فيما تضاعف إنتاج التبغ في الفترة ما بين ١٩٨٦ و١٩٩٣^(٤٦). وبسبب الضغط لتوليد الصرف الأجنبي لخدمة الديون، يجري حالياً الاستحواذ على الميزانيات الحكومية المخصصة لخدمات دعم الزراعة لدعم الزراعة التصديرية في الوقت الذي يتم فيه تجاهل احتياجات مزارعي الكفاف في مجالات الأمن الغذائي وحفظ التربة وإعادة تشجير الغابات^(٤٧). ولهذه القرارات في مجال السياسات العامة تأثير مباشر على الإنتاجية الزراعية وبالتالي على حدوث انعدام الأمن الغذائي وسوء التغذية، وعلى الاستخدام غير المستدام للموارد الطبيعية بما أن الفلاحين الفقراء يستغلون الأرض لتحصيل معاشهم. وبناء على ذلك فإن الأهداف القصيرة الأجل لسياسات التكيف، المصممة لتحسين صادرات السلع الأساسية لخلق الصرف الأجنبي لخدمة الديون، لا تتفق مع احتياجات التنمية الطويلة الأجل^(٤٨).

٧٣- وبالإضافة إلى ذلك فإن تحرير التجارة العشوائي، الذي فتح فجأة للاقتصاد لمنافسة الواردات الرخيصة، قد أدى إلى إفلاس الشركات المحلية الصغيرة والمتوسطة الحجم في بلدان عديدة من البلدان المطبقة لبرامج التكيف.

٨- تزايد ثقل عبء الديون

٧٤- نجد عملياً في جميع البلدان النامية التي كانت تحت مراقبة مشتركة بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي منذ بداية أزمة ديون العالم الثالث أن إجمالي المديونية قد ازداد وأن التزامات خدمة الديون السنوية لم تخف إلا بشكل هامشي على الرغم من مزاعم علماء الاقتصاد الغربيين وأن هذه السياسات من شأنها أن تخفف أعباء الدين. وتظهر دراسة لـ ٧١ بلداً اعتمدت برامج التكيف الهيكلي أعدها فريق للسياسات البديلة في مجال التنمية أن هناك علاقة إيجابية متبادلة بين عدد السنوات التي يكون فيها بلد ما موضع برنامج للتكيف والارتفاع في الديون كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي^(٤٩). وتبين أرقام البنك الدولي نفسه أن ٦٣ من بين ٦٩ بلداً قد شهدت ارتفاعاً في دينها الخارجي وهي تنفذ برامج للتكيف الهيكلي. وسلسلة المبادرات لتخفيف عبء الدين التي وافقت عليها بلدان مجموعة الـ ٧ منذ مؤتمر قمة البندقية الاقتصادي في عام ١٩٨٧ لم تنجح كثيراً في التخفيف من حدة الأزمة.

٧٥- واستمرار مشكلة الديون قد خفضت كمية الموارد المتاحة لشراء الواردات اللازمة، مما أدى إلى اختناق حاد جداً في الصادرات، الأمر الذي حرم الصناعة والزراعة من عوامل الإنتاج اللازمة وعطل الاستثمار الجديد بل وحتى الاحتفاظ بمخزون رأس المال القائم في العديد من البلدان المدينة. وفي بلدان أفريقية عديدة مثلاً تحولت طرق رئيسية كبرى لازمة للتجارة الداخلية وتوريد السلع والخدمات إلى المناطق الريفية إلى "مشهد طبيعي قمرى" بسبب قلة الصيانة وتزايد ارتفاع تكاليف الصفقات بالنسبة للمنتجين والتجار المحليين.

٨- الاستخدام غير المستدام للموارد الطبيعية الذي يحدثه الدين

٧٦- لأن كان التحديد الدقيق للعلاقة بين أزمة الديون والتكيف الهيكلي وتردي البيئة يُعتبر مهمة صعبة إلا أنه يبدو أن هناك عدة طرق يفرض بها التأكيد على تنويع الصادرات لخلق المزيد من الصرف الأجنبي لخدمة الديون قيداً شديداً على قاعدة الموارد الطبيعية للعديد من البلدان الفقيرة. ويتمثل واحد من أكثر هذه الروابط بدهاءة في كون تصدير الموارد الطبيعية، بما في ذلك الخشب الاستوائي، من عدة بلدان من أقل البلدان نمواً قد ارتفع ارتفاعاً شديداً للاستجابة لاحتياجات خدمة الديون المتزايدة مع ترك اعتبارات الاستدامة جانباً^(٥٠). وأكبر البلدان المدينة الـ ١٤ (١٠ مليارات من الدولارات أو أكثر) هي أيضاً نفس البلدان التي يسجل فيها معدل لم يسبق له مثيل في إتلاف الغابات^(٥١).

٧٧- وفي الكاميرون، مثلاً، تقوم ١٥٠ شركة عاملة مرخص لها في مجال الخشب، ومن بينها ٢٣ شركة محلية، في قطع الأشجار لأغراض تجارية. وتقوم وزارة ناميبيا لمصائد الأسماك البحرية بصيد عجل البحر على نطاق واسع لأغراض التصدير إلى الشرق الأقصى. وحسب فريق العمل الناميبي المعني بالحيوانات، فإن معدل وفيات عجل البحر في السنة الأولى مرتفعة ويصل إلى ٩٥ في المائة^(٥٢). وفي غانا يجري حالياً إنعاش صناعة الخشب بدعم من البنك الدولي للتعويض عن الهبوط في الصرف الأجنبي المتأتي من الكاكاو. وارتفع إنتاج الخشب من ١٤٧ ٠٠٠ متر مكعب إلى ٤١٣ ٠٠٠ متر مكعب في الفترة ما بين ١٩٨٤ و ١٩٨٧^(٥٣). وقد عجل ذلك التدمير المطرد لغابات غانا التي انخفض حجمها بشكل كبير نتيجة لعقود من تحويل أراضي الغابات إلى أغراض زراعية. وكما حصل ذلك في أنحاء أخرى من العالم فإن هذا يحتمل أن يؤدي إلى وضع يكون بمثابة الكارثة ينخفض فيه إنتاج الأغذية وتتدنّى فيه خصوبة التربة وتسود مشاكل توريد المياه^(٥٤).

٧٨- ولدى التكيف الذي يستحثه الدين نزعة إلى التأثير بشكل غير متناسب على أشد السكان فقراً الذين يُضطرون إلى استغلال قاعدة الموارد بطرق غير مستدامة. وتشمل مثل هذه الأنشطة الرامية إلى تأمين البقاء الاستيطان التلقائي في الغابات الاستوائية، والتعدين على نطاق صغير، والاستخدام المكثف للأراضي الزراعية الحدية والنظم الإيكولوجية البحرية. والتخفيض العشوائي في البرامج الحكومية الحيوية التي تمول حماية البيئة، مثل حفظ التربة وإعادة تشجير الغابات وتخفيض حجم وكالات الإنفاذ، كلها أمور تزيد من سرعة تردي الموارد.

٧٩- وتعد المأساة الأخيرة في بلدي أمريكا الوسطى هندوراس ونيكاراغوا مثلاً بيناً لهذه المشكلة. وحتى قبل الإعصار ميتش كانت هندوراس ونيكاراغوا من أفقر البلدان في نصف الكرة الأرضية إذ يعيش قرابة نصف سكانهما دون حد الكفاف. ونيكاراغوا ديون قدرها ٦,١ من مليارات الدولارات، وهي أعلى نسبة دين للفرد في العالم. واستحوذت دفعات خدمة الدين وقدرها ٢٥٤ مليون دولار في عام ١٩٩٧ على نسبة ٥٢ في المائة من عائدات الحكومة وبلغت ضعفي ونصف ضعف إنفاق البلد على الصحة والتعليم معاً. وعلى نحو مماثل فإن لهندوراس ديناً يقدر بـ ٤,١ من مليارات الدولارات، وقد بلغ مقدار النقود التي دفعتها على تسديد ذلك الدين ثلث عائدات الحكومة في العام الماضي. والتخفيضات التي يستلزمها التكيف في الميزانيات الحكومية وتخفيض حجم وكالات الإنفاذ قد أعاققت بالفعل قدرة الحكومتين على حماية قاعدة الموارد الطبيعية، وذلك قبل أن يضرب الإعصار ميتش بقوته المدمرة بوقت طويل. فلو كان الاستثمار العام قد وجه نحو إبقاء البرامج الهامة التي تساعد صغار المزارعين، مثل الإرشاد وحفظ التربة وإعادة تشجير الغابات والإنتاج الزراعي المستدام، لأمكن التقليل إلى أدنى حد من الأضرار الناجمة عن الإعصار.

٨٠- والنتيجة هي أن التنمية لا يمكن أن تستمر في ظل قاعدة موارد بيئية متردية. فهناك حاجة إلى مناشدة الأهداف البيئية والإنمائية في آن واحد بما أن مصلحتي البيئة والتنمية مترابطتان حتماً.

٩- تزايد اتساع الصدع بين الدولة والمجتمع

٨١- لقد أصبحت حكومات عديدة من حكومات العالم الثالث تحاسب أكثر فأكثر لدى الدائنين الخارجيين (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بشكل خاص) أكثر من محاسبة مواطنيها. وفي جميع أنحاء العالم الثالث تخضع الحكومات لضغوط من فوق تفرضها قوى العولمة الخفية ومن تحت القوى الاجتماعية الخاسرة في عملية إعادة تشكيل الاقتصاد. وحق المواطنين في المشاركة مشاركة كاملة في تأطير سياسة التنمية الوطنية ينقلص بشكل خطير. وهذا التضارب بين الدولة والمجتمع يضعف إمكانيات تعزيز الديمقراطية في بلدان عديدة ويضعف بالتالي الآفاق المرتقبة لتمتين حماية حقوق الإنسان.

٨٢- وفي الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في أوروبا الوسطى والشرقية بشكل خاص، ينعكس التأثير الاجتماعي لسياسات برامج التكيف الهيكلي في عدد متزايد من المؤشرات التي تبين أن التماسك الاجتماعي والسلامة الشخصية مهددان بشكل خطير. ومعدلات الجريمة والقتل التي لها أبعاد مخيفة في جميع البلدان إنما هي علامات تدل على ضعف بنية المجتمع وإدراك واسع الانتشار لتنامي الثغرات بين الدخل والثروة، وارتفاع البطالة، وتزايد استهلاك الكحول^(٥٥). وعلى الرغم من تزايد الجرائم غير المبلغ عنها وغير المحقق فيها، ارتفع بشكل مثير عديد الشبان المحكوم عليهم في معظم البلدان.

٨٣- وبدأت أيضاً بحوث الدارسين مؤخراً تسلط ضوءاً جديداً على الروابط بين برامج التكيف الهيكلي والنزاعات والاضطرابات. ولو أن الأزمة في الصومال والإبادة الجماعية في رواندا تنسبهما وسائل الإعلام الدولية إلى

"العشائرية" و"العرقية"، إلا أن ميشيل شوسودوفسكي (١٩٩٦) يتوجّه باللوم إلى السياسات الاقتصادية الصارمة التي ينتهجها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والتي أزالَت جميع شبكات الأمن الاقتصادي الرسمية وتركت الاقتصاد الرواندي في يباب بعد انهيار سوق البن الدولية في أواخر الثمانينات. وبهبوط سعر البن الحاد والسريع وانخفاض قيمة الفرنك الرواندي مراراً وتكراراً ظلت عامة السكان محرومة وفقيرة. وقد خلق ذلك، حسب شوسودوفسكي، ظروفاً أصبح فيها بإمكان المسؤولين والقادة المتعطشين إلى السلطة زرع بذور الحرب الأهلية والإبادة الجماعية. والكراهية، التي ما كان بإمكانها ولا من شأنها أن تظهر إلى السطح في ظروف ازدهار الاقتصاد، سرعان ما أصبحت واضحة وتبعها انهيار المجتمع المدني^(٥٦). ومن المفروض أن يكون واضحاً الآن أن انعدام العدالة هو في كثير من الأحيان السبب الرئيسي لانعدام السلم. فأى برنامج للإصلاح الاقتصادي ينكر كرامة الإنسان من المحتمل أن يقاومه أولئك الذين هم ضحيته. كما وأنه من المحتمل أيضاً أن يؤدي إلى المزيد من النزاعات واليأس البشري.

واو - مَن المتضرر؟

٨٤- في جهد منها لجمع الأموال لتسديد ديونها للدائنين في البلدان الثرية، تفرض حكومات العالم الثالث سياسات تكشف اقتصادي على شعوبها. ومن نتائج النقشف ارتفاع أسعار الغذاء، وانخفاض الأجور، وتزايد البطالة، والحرمان من ملكية الأراضي في معظم أنحاء أمريكا اللاتينية وأفريقيا، وكذلك في بعض البلدان الآسيوية. والتخفيضات التي لها علاقة بالديون في برامج الصحة والتغذية ومحو الأمية آخذة في إبطال النتائج التي تحققت طوال أعوام من التنمية. ووقع عبء دفع الدين بكل ثقله على عاتق الأقل قدرة على تحمله - أي على عاتق الفقراء. ومن بين فئات السكان المتأثرة سلباً من سياسات التكيف الهيكل الفئات التالية:

١- النساء

٨٥- تشير الأدلة المتاحة إلى وجود أنماط معمة لتأثير التكيف الهيكلي على العلاقات بين الجنسين. فالمرأة والرجل يحسان بآثار برامج التكيف الهيكلي بمجموعة متنوعة من الطرق: الزيادات في أسعار الغذاء، والهبوط في الدخل العائلي الحقيقي، وانخفاض الخدمات الاجتماعية والصحية. وهذه العوامل تؤثر بشكل مباشر على دور المرأة بوصفها ربة البيت الرئيسية^(٥٧). وسُجل ارتفاع في عدد الأسر التي ترأسها امرأة في العديد من البلدان النامية الخاضعة لسياسات التكيف الهيكلي والتي يضطر فيها الرجل إلى الهجرة بحثاً عن عمل.

٨٦- وفي حالة الاستراتيجيات الزراعية في برامج التكيف الهيكلي، لا يعود ذلك بالنفع على النساء المزارعات بشكل تلقائي. فالأثر الحافز لارتفاع أسعار المحاصيل بالنسبة للمزارعات قد تآكل من جراء الارتفاع في أسعار السلع الاستهلاكية وعوامل الإنتاج الزراعية في زائير وتنزانيا^(٥٨). وبعد إلغاء الإعانات المقدمة في مجال الأسمدة لم يعد بإمكان مزارعات الكفاف في الكاميرون وملاوي اللاتي لم يكنن تقليدياً يسوقن منتجاتهن شراء الأسمدة بسبب قلة النقد. وبدون الأسمدة الكيميائية ينخفض إنتاج المحاصيل المعتمدة على الأسمدة مثل الذرة^(٥٩). والنمط العام هو أن

الآثار الإيجابية لبرامج التكيف الهيكلي على المزارعات تتوقف على مدى توافر الخدمات العامة والهيكل الأساسية مثل النقل من الأسواق المحلية^(٦٠).

٢- الأطفال

٨٧- إن استمرار التهميش الاقتصادي والاجتماعي لأفقر البلدان ولأفقر المجتمعات داخل البلدان يحرم أعداداً أكبر من الأطفال من نوع الطفولة الذي من شأنه أن يمكنهم من أن يصبحوا جزءاً من حل الغد عوضاً عن أن يكونوا مشكل الغد. وفي العشرين عاماً الماضية أدى كل من هبوط أسعار السلع الأساسية، وانخفاض عائدات الاستثمار، وأزمة الديون، وبرامج التكيف الهيكلي، إلى انخفاض المداخيل الحقيقية لقرابة ٨٠٠ مليون شخص في زهاء ٤٠ بلداً نامياً. وفي أمريكا اللاتينية بلغ الهبوط في الدخل نسبة وصلت إلى ٢٠ في المائة. وفي البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء نجد أن المداخيل الحقيقية أدنى مما كانت عليه وقت الاستقلال في أوائل الستينات. وفي نفس الوقت كانت نتيجة التخفيضات في الخدمات الاجتماعية الأساسية افتقار المراكز الصحية للأدوية والأطباء، وافتقار المدارس للموظفين والإمدادات. ومن خلال مثل هذه العمليات أصبح الملايين من الأشخاص محرومين ويائسين^(٦١). ونتيجة لذلك يموت عدد أكبر فأكثر من الأطفال لأن البرامج التي تمول التحصين والمياه الصالحة للشرب قد خُفّضت بشكل حاد. وما زال الإسهال والكوليرا وسائر الأمراض المعدية تؤدي بأرواح الملايين من الأطفال بلا داع.

٨٨- ولو أن البيانات غير متكاملة إلا أن هناك دلائل على تزايد عمل الأطفال في الزراعة وفي المعامل التي تكون فيها ظروف العمل قاسية، بما لذلك من أثر سلبي واضح على صحة الأطفال وتعليمهم. كما أن ظاهرتي إهمال الأطفال وتسكّعهم آخذتان في الارتفاع أيضاً في العديد من البلدان النامية التي انهارت اقتصاداتها والتي خُفّضت بشكل حاد ميزانياتها الحكومية المخصصة للخدمات الاجتماعية. وارتفع عدد أطفال الشوارع بشكل بالغ الأثر في البلدان المطبقة لبرامج التكيف الهيكلي. وما يميز هذه الظاهرة المتنامية الإجرام، واستنشاق بخار الغراء، واعتلال الصحة، والتردي العام لظروف عيش الأطفال. وفي جنوب آسيا، وفي إطار نموذج التنمية القائم على التصدير، يضطر الأطفال إلى القيام بعمل شاق وبأجر زهيد في صناعات السجاد والملابس والزجاج، وذلك في كثير من الأحيان في ظروف عمل لا إنسانية، فيما يُستهوى بشكل متزايد عدد متنام منهم إلى صناعة تجارة الجنس المهينة.

٣- العائلات

٨٩- لقد انحلت الأسرة عندما أصبح الأب عاملاً مهاجراً. وارتفع عدد المهاجرين بفقدان صغار مالكي الأرض لأرضهم وعجزهم عن إعالة عائلاتهم بالاعتماد على قطع أرض غير خصبة أو صغيرة جداً. وإذا أصبح المهاجرون أيضاً الناقلين الرئيسيين للأمراض القاتلة مثل متلازمة نقص المناعة البشري المكتسب (الإيدز). وهذا صحيح أيضاً بتزايد تدفق الشباب إلى مناطق تجهيز الصادرات.

٤ - الشباب

٩٠- في أغلبية البلدان النامية تآلف ارتفاع مستويات الخصوبة وانخفاض معدلات وفيات الرضع في تكوين سكان صغار في السن ونسبة إعالة مرتفعة بالاقتران مع ذلك. وبلغت هذه المشكلة نسبة مذهلة في البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء في عام ١٩٩٦ حيث كانت نسبة ٤٥ في المائة من إجمالي السكان المقدّر تتألف من أطفال دون سن الخامسة عشرة. وبالأرقام الحقيقية كان هناك ٢٠ معالاً غير نشط لكل ١٠٠ شخص نشط. ومعدلات السكان المرتفعة التي رافقها طابع سكان المنطقة المتميز بحدثة السن قد فرضت قيوداً خطيرة على الجهود المبذولة على مدى العقود الثلاثة الماضية لتحقيق تنمية اجتماعية - اقتصادية سريعة في المنطقة.

٩١- والأوضاع الاجتماعية - الاقتصادية الخطيرة جداً منذ أوائل الثمانينات، التي زادت سياسات التكيف الهيكلي خطورة، تعني أن السكان الشباب سوف يتأثرون بشكل معاد أكثر من غيرهم من فئات السكان من مشاكل الفقر والبطالة والهجرة من الأرياف إلى المدن، وعدم كفاية الفرص التعليمية والضغط المفروضة عليها، والمرافق الصحية، وسوء التغذية، وتزايد الجريمة، والاضطرابات الاجتماعية. وتقدر منظمة العمل الدولية بأن معدلات البطالة في المدن بالنسبة للشباب في البلدان النامية في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية تتجاوز أحياناً ٣٠ في المائة^(٦٢). ولما كان المحرومون بشكل متزايد شباناً ومجتثين ونازحين إلى المدن، يعرفون عن العالم أكثر بكثير مما كان يعرف آبائهم ويتوقعون من العالم أكثر بكثير مما كان يتوقعه آبائهم، فإن النتيجة الحتمية عملياً هي تزايد الانحلال الاجتماعي، والتوترات العرقية، والاضطرابات السياسية. وحتمي أيضاً هو ارتفاع الجريمة والعنف وإدمان المخدرات. وبالتالي، وحسب اليونيسيف، فإن "طبقة دنيا آخذة في الظهور، وهي غير مثقفة وغير ماهرة وتقع دون درجات التقدم الاجتماعي والاقتصادي السفلى المتحطمة"^(٦٣).

٥ - الفلاحون والعمال الزراعيون

٩٢- إن برامج التكيف وإن كانت تحسّن إنتاج المحاصيل التصديرية إلا أنها زادت أحياناً من حدة تفاقم الفقر وأوجه اللامساواة في الدخل في المناطق الريفية. والتركيز على الزراعة التصديرية يعني إهمالاً لمزارعي الكفاف الذين يشكلون أغلبية المزارعين في العديد من بلدان العالم الثالث^(٦٤). وإزالة إعانات الاعتمادات والأسمدة أدت أحياناً إلى نقص حاد في عوامل الإنتاج الزراعية الأساسية لصغار المزارعين المتحررين من الديون، مما زاد إضعاف الإنتاجية. ولو أن رفع الضوابط الحكومية التي أبقت الأسعار الحضرية للعديد من المنتجات الزراعية على مستوى منخفض جداً قد كان مفيداً للمزارعين إلا أن الزيادات الناتجة عن ذلك في الأسعار نادراً ما أفاد منها العاملون الزراعيون الذين يتقاضون أجوراً ثابتة.

٦- العمال الحضريون

٩٣- بالنسبة للعمال الحضريين أدى الإنكماش الاقتصادي وما رافقه من تغيرات في السياسات العامة أحدثتها برامج التكيف الهيكلي إلى تآكل كبير في قوتهم الشرائية ومستوى عيشهم عموماً. وارتفاع تكاليف الغذاء والإيجار والأدوية والنقل، إذ رافقه تجميد في الأجور، قد أرغم العديدين على اللجوء إلى القطاع غير الرسمي لتكميل الدخل المتأتي من القطاع الرسمي. وفي بلدان عديدة أدت تصفية المؤسسات العامة إلى فقدان الآلاف من الأشخاص لعملهم بشكل دائم دون أن يمنحوا مبالغ إجمالية في إطار إنهاء الخدمة لبدء حياة جديدة في القطاع الخاص.

٩٤- وفي زامبيا مثلاً هبطت العمالة في القطاع شبه الحكومي من ١٧٦ ٠٠٠ موطن شغل في حزيران/يونيه ١٩٩٢ إلى ١٤٩ ٠٠٠ موطن شغل في حزيران/يونيه ١٩٩٤^(١٥). والولب النزولي في مستويات المعيشة بالنسبة للعاملين الحضريين المتعلمين ما زال يزيد من حدة "هجرة الكفاءات" الخطيرة بالفعل والتي أصبحت استنزافاً في العديد من البلدان الفقيرة. وبما أن أفضل وألمع العناصر تترك الخدمة العمومية فإن قدرة الحكومات على تنفيذ تدابير الإصلاح تتقلص بشكل حاد.

٧- أصحاب المشاريع المحليون

٩٥- لقد أفلس العديد من أصحاب المشاريع الذين ينتجون للأسواق المحلية بتحول حوافز السياسات العامة لمحاباة المصدرين. وإزالة التعريفات الوقائية وصعوبة الحصول على الصرف الأجنبي للمواد الخام الحيوية والواردات من الآلات قد زادت جميعاً من تعجيل تصفية المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم. وفي حين أن تخفيض قيمة العملة الوطنية يزيد من تكلفة الواردات الحيوية فإن ارتفاع أسعار الفائدة يزيد من تقييد قدرة المشاريع الصغيرة على توسيع عملياتها. وفي هذه العملية تصبح العشرات من الآلاف بدون عمل.

زاي- التكيف ذو الوجه الإنساني

٩٦- يقوم البنك الدولي الآن، رداً على منتقديه الذين يتهمون التكيف بزيادة حدة الفقر، بإدراج برامج شبكات حماية وأمان في المجال الاجتماعي، تُعرف بـ "أبعاد التكيف الاجتماعية"، وهي ترمي إلى حماية الفقراء من الآثار الضارة للتكيف الهيكلي. غير أن هذه البرامج تعتبر قليلة بشكل مفرط ومتأخرة أكثر من اللزوم في معالجة الأسباب الهيكلية للفقر وضعف الحال بأية طريقة تُذكر. وبرامج الأبعاد الاجتماعية تُعتبر إلى حد كبير تدابير مخففة، ذلك أن البعض ينظر إليها كمحاولة من جانب البنك الدولي والأنظمة السريعة التأثير سياسياً بـ "تهدئة الفقراء" الذين أصبحوا ينظمون أنفسهم بشكل متزايد لتحدي هذه السياسات وطابع الأنظمة التي تقبل بها. وكانت مشاغل منظمات المجتمع المدني اقتصادية (من بطالة وهبوط في الأجور الحقيقية) واجتماعية (تخفيضات في خدمات الرعاية) وسياسية (القمع وانعدام حقوق الإنسان) - وكلها تشهد على إساءة توجيه الموارد وانعدام المساءلة.

حاء- استراتيجية الدائنين: التفتير والتأخير والتكشف

٩٧- منذ منتصف الثمانينات اتخذت بعض الخطوات لمعالجة مشكلة ديون البلدان النامية. ودعمت المؤسسات المتعددة الأطراف ودعم المانحون الثنائيون مخططات تخفيض الديون التجارية. وألغى المانحون الرسميون (الحكوميون) الديون في شكل هبات المستحقة لها. ووافقت الحكومات المانحة على سلسلة من التدابير مثل شروط تورونتو وشروط ترينيداد و، في عام ١٩٩٥، شروط نابولي. ولو أن هذه التدابير قد ساعدت على تخفيض الديون إلا أن العديد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ما زالت تترزح تحت عبء الجزء الأعظم من ديونها. فعلى سبيل المثال لم تُعف البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء إلا من سبع مليارات من الدولارات من الديون، مما يترك ديناً قدره ١٥٠ مليار دولار.

٩٨- وفيما يتعلق بالديون الضخمة المستحقة للمصارف التجارية على بلدان أمريكا اللاتينية كان الجواب سريعاً، كما برهنت على ذلك خطة بيكر لعام ١٩٨٥ وخطة برادي لعام ١٩٨٩. وفيما يتعلق بضخامة الدين وتهديد النظام المصرفي الغربي اضطرت المصارف التجارية لتقديم قروض جديدة كيما يتسنى للبلدان المدينة تفادي التخلف في دفعات فائدتها إلى المصارف. وبالإضافة إلى ذلك يُقرض صندوق النقد الدولي مبالغ متواضعة من أمواله ويسهر على أن يقوم الدائنون بتنفيذ الإصلاحات الاقتصادية الأساسية. وإلى جانب بعث أموال جديدة مُنح المدينون مهلة تصل إلى ١٤ عاماً لتسديد قروضهم التي حل أجل استحقاقها.

٩٩- ولم تحظ ديون البلدان النامية الفقيرة بنفس القدر من الاهتمام منذ أن وزع الدين على العديد من المانحين الثنائيين وكان وقع ذلك على صحة النظام المالي العالمي أدنى ما يمكن. وأصبحت الاقتراحات مثل الاقتراحات التي تقدم بها الرئيس الفرنسي السابق فرانسوا ميتران بمؤتمر القمة الاقتصادية لمجموعة ال ٧ بتورونتو (أحكام تورونتو) ووزير المالية في المملكة المتحدة، نايجل لاوسون، في اجتماع نيسان/أبريل ١٩٨٧ للجنة التنمية المشتركة بين البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، للتخفيف من الدين الثنائي للبلدان الأفريقية الفقيرة أمراً شائعاً أكثر فأكثر وقد خلفت الأمم المدينة أكثر في تسديد ديونها.

١٠٠- وفي كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٧ عزز صندوق النقد الدولي مرفق التكيف الهيكلي بثلاثة أضعاف ليخلق بذلك مرفق التكيف الهيكلي المعزز وقد وفرت فيه حكومات مجموعة ال ٧ (فيما عدا الولايات المتحدة) والمملكة العربية السعودية رأس المال وصندوقاً لدعم أسعار الفائدة على الديون المستحقة للمؤسسات المتعددة الأطراف. وهذا ليس بعثاً لنقود إنمائية جديدة في البلدان المدينة.

١٠١- وفي أيلول/سبتمبر ١٩٨٨ أعلن البنك الدولي تخفيف دفعات الفائدة لصالح ١٣ بلداً من البلدان الأفريقية ذات الدخل المنخفض على قروض البنك الدولي التي تلقتها في الأعوام السابقة. واستُخدم الصندوق لإعادة تمويل مبلغ ٦٥٠ مليون دولار من المبلغ المستحق وقدره ٧٠٠ مليون دولار، باستخدام التسديد على القروض المقدمة في السابق من المؤسسة الإنمائية الدولية والتبرعات المقدمة من ميزانيتي المساعدة النرويجية والسويدية. وبعبارة أخرى

فإن التبرعات الثنائية تُستخدم لتسديد الديون المستحقة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي بأتهما الأولان في قائمة الجهات التي يجب تسديد الديون تجاهها من هذه الصناديق.

١٠٢- وألغت ألمانيا وفرنسا والسويد ائتمانات التصدير في حين ألغت كندا وهولندا قروض الإعانة. وعلى إثر إعلان صدر في أيار/مايو ١٩٨٩ ألغت فرنسا الديون الرسمية لجميع البلدان الأفريقية ذات الدخل المنخفض.

١٠٣- وعلى الرغم من تصريحات مجموعة الـ ٧ العديدة بالعمل على تخفيض مجموع الدين القائم لدى البلدان الفقيرة الشديدة المديونية، والتي يوجد معظمها في أفريقيا، كان التقدم على مستوى نادي باريس بطيئاً للغاية. ولم تطبق أحكام تورونتو إلا بتقتير. بيد أنه لم يتسن حتى الآن تفادي تخلف البلدان المدينة على نطاق واسع عن الدفع إلا عن طريق عمليات إعادة جدولة متكررة سمح فيها الدائنون الرسميون لرسم الفائدة والرسوم الآجلة بالتراكم عن طريق تأجيل الدفوعات. وهذه الحركات البهلوانية أجبت أزمة الديون عوضاً عن تخفيفها إذ ساهمت في تراكم لا يحتمل للمتأخرات. ويمثل أكثر من ٤٠ في المائة من الديون غير الميسرة الشروط المستحقة على البلدان الأفريقية الواقعة جنوب الصحراء للبلدان الصناعية دفوعات الفائدة المؤجلة لصالح نادي باريس وهي تضاف إلى إجمالي الدين القائم.

١٠٤- وفي نهاية عام ١٩٩٤ وافق نادي باريس على اعتماد "أحكام نابولي" التي من شأنها أن توفر تخفيضاً بنسبة ٦٧ في المائة من مجموع الدين القائم لصالح البلدان ذات الدخل المنخفض التي تفي بمعاييرها (والتي لا تشمل، بالمناسبة، الوفاء بمعايير حقوق الإنسان للتأهل). والهدف من أحكام نابولي هو أن تعمل كآلية هي عبارة عن "مخرج"، الأمر الذي يعني أنها لا تُمنح إلا على أساس أن البلد المدين لن يطلب مزيد التخفيف من الدين. ومما لا غرابة فيه أن عدداً قليلاً من البلدان اختار الاستفادة من ذلك بسبب المعايير الصارمة - بما في ذلك الامتثال الكامل على مدى ثلاثة أعوام لبرنامج لصندوق النقد الدولي - واستبعاد الدين القائم لما قبل تاريخ انعقاد الدين والدين القائم المعادة جدولته سابقاً.

١٠٥- ومشكلة مخططات تخفيض الديون العديدة التي حظيت بدعاية واسعة النطاق، مثل أحكام ترينيداد وتوباغو، هي أنها لا تتضمن أحكاماً لمعالجة مشكلة الديون الثنائية المتنامية. ومواد اتفاق البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لا تسمح بإلغاء أو إعادة جدولة الديون المستحقة لها.

طاء - مبادرة تخفيف عبء الدين لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

١٠٦- لقد توصل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦، إلى اتفاق بشأن أول آلية شاملة لتخفيض الديون لأشد البلدان فقراً. وترمي هذه المبادرة إلى تخفيض دين ٤١ بلداً من البلدان المثقلة بالديون (٣٣ منها في أفريقيا، و ٤ في أمريكا اللاتينية، و ٣ في آسيا، وبلد في الشرق الأوسط) على مدى فترة ستة أعوام

تقريباً إلى مستوى يكون بإمكان كل بلد تحمله ويسمى بمستوى "مستدام"*. وأهلية التمتع بذلك تقتصر على البلدان التي تتمتع بفرصة الوصول إلى مرفق التكيف الهيكلي المعزز. وفي تلك الأثناء، على البلد أن ينفذ سياسات اقتصادية تحظى بتأييد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتسمح مبادرة تخفيف عبء الدين لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بشيء من المرونة كيما يتسنى للبلد الذي يتجاوز المعايير التي حددها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي التأهل للتخفيف من الدين في ظرف زمني أقصر. وحتى الآن لم تحصل إلا سبعة بلدان على الموافقة وهي البلدان التالية: أوغندا، بوركينا فاسو، بوليفيا، غيانا، كوت ديفوار، مالي، موزامبيق. وكانت أوغندا أول بلد يكمل العملية ويحصل على تخفيف إضافي من الدين بقرابة ٦٥٠ مليون دولار^(٦٦).

١٠٧- ويعتقد النقاد أن مبادرة تخفيف عبء الدين لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لا تحقق النجاح الكافي. فهناك بلدان أكثر بكثير تحتاج أشد الحاجة إلى مساعدة ولكن لن تكون مؤهلة في إطار معايير هذه الخطة الصارمة للحصول عليها طوال الأعوام العديدة القادمة. فعلى سبيل المثال استبعدت بنن والسنغال، وهما بلدان فقيران نسبياً إذ أنه ارتئي أن ديونهما يمكن تحملها^(٦٧). وتشمل معايير التأهيل التمتع بستة أعوام متواصلة من الأداء الاقتصادي الجيد المتحقق أثناء العملية المكونة من مرحلتين. المرحلة الأولى هي أحكام نابولي وتستتبع إعادة جدولة للالتزامات خدمة الديون تجاه بلدان نادي باريس بشروط أحكام نابولي. وفي نهاية تلك الفترة يجوز منح المدين تخفيضاً للدين يمكن أن يصل إلى الثلثين. وفي هذه المرحلة يمكن اتخاذ قرار بشأن ما إذا كانت هناك حاجة أم لا للمرحلة الثانية.

١٠٨- ومعايير التأهل للمرحلة الثانية من المبادرة، والتي يمكن أن تخفض التزام خدمة الديون بنسبة يمكن أن تصل إلى ٨٠ في المائة (١٣ نقطة مئوية أعلى من النسبة الممنوحة بموجب أحكام نابولي) أعلى بكثير ويمكن التخفيف على أساس كل حالة على حدة. والبلدان المؤهلة مطالبة بإثبات تحقيق نجاح على مدى فترة ثلاثة أعوام ثانية في إطار برنامج التكيف الهيكلي المدعوم من البنك الدولي/صندوق النقد الدولي. وبالإضافة إلى ذلك يتمثل الهدف من مبادرة تخفيف عبء الدين لصالح البلدان الفقيرة المثقلة بالديون في إبقاء أرقام القدرة على تحمل الديون على مستويات مرتفعة بشكل مفتعل. وفي أحسن الأحوال يمكن أن تعيد هذه الخطة إقرار قدرة بلد ما على تسديد القروض دون الاهتمام بما فيه الكفاية بالتضحيات البشرية والبيئية اللازمة لذلك. وببساطة فإن المبادرة لا تأخذ بعين الاعتبار مسألتَي التنمية البشرية والقضاء على الفقر في تحليل القدرة على تحمل الديون.

١٠٩- وأصبحت عدم ملائمة مبادرة تخفيف عبء الدين واضحة إذا نظرنا إلى التخفيف من الدين الممنوح لموزامبيق في ٧ نيسان/أبريل ١٩٩٨. والصفقة التي استغرقت أكثر من عام من المفاوضات المكثفة كان ينتظر أن تحرر الموارد الحيوية التي تحتاج إليها موزامبيق للتعليم والصحة والمياه النظيفة. غير أن الأرقام التي حصل عليها

* تعرّف الاستدامة بأنها القدرة على "الوفاء الكامل بالالتزامات الراهنة والمقبلة فيما يتصل بخدمة الديون الخارجية دون اللجوء إلى تخفيف عبء الدين أو إعادة جدولته أو تراكم المتأخرات، ودون تعريض النمو للخطر بدون مبرر".

انتلاف يوبيل ٢٠٠٠ من وزارة المالية البريطانية وصندوق النقد الدولي تبين أن دفعات موزامبيق لخدمة الديون لما بعد المبادرة مماثلة للدفعات لما قبل المبادرة، وهي تبلغ في المتوسط ١١٣ مليون دولار في السنة. ولو أنه يتم الترويج للمبادرة على أنها "مخرج" من فخ الدين، ستظل البلدان تدفع الجزء من الدين الذي يعتبر غير قابل للتسديد^(٦٨).

ثالثاً- التكيف مع التحول

ألف- تغيير مجرى الأمور: اقتراح من أجل استراتيجية بديلة

١١٠- يظل الفقر والتهيش والنبد الواسع الانتشار أهم وأعم المشاكل التي يواجهها العديد من البلدان المدينة في العالم الثالث وفي بلدان أوروبا الشرقية. ولا يمكن معالجة هذه المشاكل على نحو ملائم ما لم يغير تغييراً جوهرياً النهج الحالي للتكيف الهيكلي.

١١١- وإصلاحات الاقتصاد الكلي مثل تخفيض قيمة العملة وسياسة التسعير وإصلاحات الميزانيات والإصلاحات الضريبية عناصر ضرورية مكونة لاستراتيجية التنمية الوطنية المتوازنة والمتكاملة. ولكن تنفيذ هذه السياسات سيكون له تأثير ضئيل على التنمية المستدامة في الأجل الطويل، والإدارة السليمة للموارد الطبيعية، والحد من الفقر واللامساواة، ما لم يرافقه تحويل جوهري للهياكل الاقتصادية والسياسية غير العادلة على المستويين الوطني والعالمي. وباختصار فإن إعادة تنظيم الهياكل الاقتصادية إنما هو أيضاً مسألة إعادة تنظيم هياكل السلطة التي ستقاومها، في أغلب الأحيان، مجموعات اجتماعية وسياسية جبارة داخل بلد معين أو قوى جبارة في الاقتصاد العالمي.

١١٢- ويلج البعض من قادة العالم الثالث والمانحين الغربيين على أن إعادة إقرار النمو وتسديد الدين سوف يحلان مشكلة التنمية الأوسع نطاقاً في أقرب وقت ممكن. ولكن ذلك سيؤدي فقط إلى إبقاء روابط التبعية تجاه نظام السوق، وإعادة إقرار النمو لا تتم إلا بتكلفة كبيرة لأغلبية الفقراء. وهذا يمكن أن يعيد الأمور إلى "وضعها المعتاد" ولكن "الوضع المعتاد" استغلالي ولا أخلاقي عندما تظل قوانين السوق السائدة بدون تنظيم وفي غياب برامج دعم لمن هم في عوز. وقاربة ٢٠ عاماً من التجارب العديدة الجدوى في برامج التكيف الهيكلي قد أحدثت تآكلاً في الرفاه الاجتماعي للملايين من الفقراء في جميع أنحاء العالم الثالث وحرمتهم من حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

باء- التكيف مع التحول: المبادئ الأساسية

١١٣- إن "التكيف مع التحول" البديل يجب أن يركز على التنمية الاقتصادية المستدامة المقترنة بالعدالة الاجتماعية^(٦٩). ومن شأن ذلك أن يستتبع اقتصادات متكيفة للوفاء باحتياجات الإنسان وليس العكس. فعلى سبيل المثال دعا إعلان كوبنهاغن بشأن التنمية الاجتماعية (الفقرة ٩١) الحكومات إلى السهر على إدراج أهداف التنمية

الاجتماعية في برامج التكيف الهيكلي؛ وحماية البرامج والنفقات الاجتماعية الأساسية من التخفيضات في الميزانيات؛ واستعراض أثر برامج التكيف الهيكلي وتغيير هذه البرامج للحد من آثارها السلبية وتحسين آثارها الإيجابية. وبالإضافة إلى ذلك يجب أن يكون للتكيف مع التحول العناصر التالية:

١- تشجيع التنمية البشرية والمساواة بين الجنسين

١١٤- يجب أن يكون "التكيف مع التحول" مجهّزاً لبدء عملية التنمية البشرية والتمكين الواسعة النطاق. والتمكين هو جوهر التنمية البشرية وليس مجرد أداة لتحقيق تلك الغاية^(٧٠). ولا بد أن تسعى الإصلاحات السياسية والاقتصادية في العالم الثالث إلى تمكين الرجال والنساء العاديين من التكفل بمعيشتهم، وجعل المجتمعات أكثر مسؤولية عن تنميتها، وجعل الحكومات تصغي لشعوبها. وتشمل عمليات التمكين تغيير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والنفسية والسياسية والقانونية للضعفاء حالياً. وهي تشمل أيضاً استحداث منظمات شعبية مستقلة ومتماسكة، والدفاع عن الحقوق القانونية للقطاع الشعبي وتلقين هذه الحقوق. وهي تشمل أيضاً شكلاً من أشكال إعادة الهيكلة الاجتماعية - الاقتصادية والسياسية من شأنه أن ينقل مركز السلطة من الجهات الحالية الوديعة لسلطات الدولة، وتمكين المحرومين من الرجال والنساء من الوفاء باحتياجاتهم الأساسية، والمشاركة مشاركة كاملة في صنع القرار، وتوفير الفرص لتحدي المستغلين من الداخل والخارج.

٢- إعطاء الأولوية للوفاء باحتياجات الإنسان الأساسية

١١٥- لا بد لـ "التكيف مع التحول" من وضع التأكيد على التخفيف من حدة الفقر والوفاء باحتياجات السكان الأساسية، علماً بأن السكان هم الموارد الأساسية التي يجب الاعتماد عليها. ويعدّ توفير الرعاية الصحية، والتغذية الأساسية، والتعليم، الركيزة التي تقوم عليها استراتيجية التغيير التي محورها الإنسان. فالأشخاص السيئو التغذية وغير القادرين على تلقي الخدمات الصحية والتعليمية ليسوا في وضع يسمح لهم بتحسين رفاههم أو بالمساهمة بشكل منتج في حياة الأمة. واختلال التوازن في مجال التغذية لا يقل حيوية عن اختلال التوازن في التجارة، ومعدلات وفيات الرضع المرتفعة تحتاج إلى نفس الإجراء الفوري الذي تتطلبه معدلات التضخم المرتفعة. وبناء على ذلك فإن الطريقة التي تراعي بها البلدان مشاغل الإنسان يجب أن تكون جزءاً لا يتجزأ من برامجها للتكيف. وهذا يعني ضمناً إلقاء نظرة ناقدة على النماذج القائمة - وبشكل أساسي النمو القائم على التصدير - التي تشجعها حالياً المؤسسات المالية الدولية^(٧١). وقد رافق النمو القائم على التصدير كنتيجة طبيعية تآكل احتياجات الإنسان الأساسية. وتعاون حكومات العالم الثالث مع المصالح الخاصة المحلية والدولية في تحالف ثلاثي كان يعني أن لا أحد من الثلاثة يراعي أو يحتمل أن يخدم احتياجات الفقراء. وتشجيع البلدان النامية على أن تصبح معتمدة على نفسها في إنتاج الغذاء عنصر رئيسي لازم للسهر على أن تنجو برافاه شعوبها من العواصف التي تهب بميزان مدفوعاتهما.

٣- تأمين ديمقراطية التمثيل وصنع القرار

١١٦- يجب أن يكفل "التكيف مع التحول" أن يكون للشعب صوت هام في الطريقة التي تصاغ بها بشكل عام وتنفذ السياسات الإنمائية. ونادراً ما يكون هناك تعهد من جانب الشعب بأي سياسة تفرض من فوق أو من الخارج من جانب أولئك الذين يزعمون أن لهم المعرفة ويستحوذون على سلطة القرار باسم الآخرين. والمشاركة حق من حقوق الإنسان. فلا بد من تمكين الشعوب من التفكير في مشاكلها والتقدم بأفكارها لإيجاد الحلول لهذه المشاكل. ولا يمكن أن يتم ذلك إلا إذا اعتبرت التنمية عملية تحريرية وعملية تخلق الظروف للشعوب والمجتمعات، ولا سيما منها تلك التي هي حالياً مضطهدة ومهمشة، لتحديد احتياجاتها، وتعبئة مواردها، وتحديد شكل مستقبلها. وبناء على ذلك لا بد لبرامج التكيف الهيكلي أن تلهم وتحشد وتكفل مبادرة الفقراء وقدرتهم على تدبير الأمور من أجل بذل جهود مثمرة. وهذا النهج يتطلب مشاركة الشعوب الديمقراطية في اتخاذ القرارات فيما يتعلق بحياتها ومستقبلها.

١١٧- أما على الصعيد الدولي فإن الديمقراطية والإصلاح الاجتماعي في العالم الثالث يتوقفان على درجة التغيير الداخلي في أساس البلدان ومؤسساتها. والمؤسسات المالية الدولية التي طالما هيمنت عليها بلدان مجموعة الـ ٧ في حاجة إلى الديمقراطية. وفي الوقت الحاضر يقوم التمثيل والتصويت في مؤسسات بريتون وودز على النفوذ الاقتصادي: "كل دولار يساوي صوتاً". وهكذا فإن مجموعة الـ ٧ تفرض نفوذاً مهماً على قرارات هذه المؤسسات في حين أن أغلبية البلدان الفقيرة ليس لها أي نفوذ على الإطلاق. ونتيجة لذلك ما زالت هذه المؤسسات تنفذ تعاريفها الخاصة للتنمية عبر العالم دون أن تأبه كثيراً بآثار سياساتها على أغلبية الشعوب الفقيرة في البلدان النامية. ومن الناحية المثالية يجب إعادة تشكيل المؤسسات مثل صندوق النقد الدولي والمحافل غير الرسمية مثل نادي باريس لتأمين أن يكون للمنظمات غير الحكومية في البلدان المدينة - مثل نقابات الفلاحين ونقابات العمال - إسهام في إعطاء شكل لبرامج التكيف في بلدانها. وإلى أن تطالب أعداد كبيرة من المواطنين المطلعين بهذه التغييرات سيكون من الصعب جداً التأثير على صنع القرار في المؤسسات المتعددة الأطراف.

٤- ضمان المكافأة المنصفة للعمل

١١٨- هذا المبدأ وجيه بالنسبة لجميع المؤسسات التي تحكم النظام الاقتصادي العالمي، سواء كانت تحكم المالية أو التجارة أو التنمية. وعلى مستوى الاقتصادات الوطنية يجب أن يضمن النظام الاقتصادي العالمي أسعاراً منصفة ومكافئة لمنتجات المواد الخام في البلدان النامية، ويجب إعادة تشكيل أو إعادة بناء المؤسسات التي تحكم التجارة العالمية لمزيد النهوض بهذا المبدأ. وبالنسبة للمدينين في عصرنا، تماماً كما كان الحال في الثلاثينات، يتعلق الأمر بمفارقة مضللة. فالبلدان التي تكافح من أجل التصدير للخروج من أزمة ديونها يجب على الأقل أن تكسب سعراً منصفاً مقابل سلعتها، وأن تكون قادرة على بيعها بدون عوائق لا لزوم لها. لكن اليوم لا يتحقق فعلاً في واقع الأمر لا كسب السعر المنصف ولا القدرة على البيع بدون عوائق. ولقد هبطت أسعار المواد الخام هبوطاً بالغ الأثر. وبيانات صندوق النقد الدولي نفسه تدل على ذلك. وهبطت أسعار السلع الأساسية الـ ٣٤ المعبر عنها بحقوق السحب

الخاصة، وهي عملة الصندوق المركبة التي تتفادى انحرافات الدولار المتقلب، بنسبة ١٣ في المائة في عام ١٩٩٠ وحده^(٧٢).

١١٩- وعلى مستوى فرادى العاملين يجب ألا تضعف قرارات المؤسسات المتعددة الأطراف حقوق العاملين. وفي الوقت الحاضر كثيراً ما تسعى برامج صندوق النقد الدولي إلى تخفيض الأجور الحقيقية وإنفاذ قمع الحكومات للعاملين الذين يطلبون أجوراً أو ظروف عمل أفضل.

٥- التقاسم المنصف لعبء الدين

١٢٠- تعني المعاملة الديمقراطية والمساءلة ضمناً قدراً أكبر من الإنصاف في تقاسم عبء التكيف على المستويين المحلي والدولي. وتكاليف ديون العالم الثالث البالغة ١,٥ تريليون دولار لا بد أن يدفعها أحد ما. ولا بد مع ذلك من رفعها عن الأغلبية الأشد فقراً والتي كان لها الدور الأقل في خلق هذه الأزمة. ولا بد من تقاسم العبء بشكل أكثر إنصافاً فيما بين البلدان وكذلك المجموعات الاجتماعية ومقرضي المصارف عبر الوطنية في العالم. ويتطلب ذلك وضع حد لتغيير حقيقة المشكلة وإدامة الوهم القاتل وأن معظم هذه القروض لا تزال "تؤدي دورها" بأية طريقة تذكر.

١٢١- وعلى أساس هذه المبادئ يقيم نطاق الحلول المقترحة للأزمة الاجتماعية والاقتصادية، وتقدم مقترحات جديدة للنهوض بالتنمية التي محورها الإنسان.

رابعاً- التوصيات

ألف- الإجراءات الواجب اتخاذها على الصعيد الدولي

١- إلغاء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

١٢٢- إن تخفيض الديون إلى حد كبير ضروري لانتعاش النمو واستئنافه في العديد من البلدان الفقيرة المدينة. ويجب إعطاء الأولوية لما يلي: '١' البلدان الخارجة من أعوام من الحرب الأهلية المدمرة (ما يسمى ببلدان ما بعد النزاع)؛ '٢' البلدان التي دمرتها كوارث طبيعية. وحتى بالنسبة للبلدان غير المصنفة كبلدان شديدة المديونية يشكل عبء الديون المتراكمة قيوداً على النمو. ومع ذلك لا بد لأي برنامج لإلغاء الديون أن يحظى بدعم واسع الأساس من قبل المواطنين وأن يتفق مع خطة اقتصادية وطنية تصاغ بتشاور واسع النطاق مع جميع الجهات الوطنية الفاعلة ذات الصلة، ولا سيما منظمات المجتمع المدني. وهذا اقتراح تحت حث عليه حالياً حملة يوبيل ٢٠٠٠ العالمية بشأن تخفيض الديون.

١٢٣- وبإمكان الحكومات الغربية أن تستخلص عبرة من اقتراح هو حالياً موضع نظر مجلس نواب الولايات المتحدة. وقد اقترح فرع حملة اليوبيل في الولايات المتحدة تشريعاً على دورة الكونغرس ١٠٦، وهو يتضمن ما يلي^(٧٣):

(أ) ينص التشريع على إلغاء الدين الثنائي المستحق على البلدان الفقيرة لحكومة الولايات المتحدة بالنسبة للقروض أو الائتمانات الميسرة الشروط المقدمة من خلال مساعدة الولايات المتحدة الخارجية أو برامج التنمية الزراعية؛

(ب) يأذن التشريع أيضاً بتخفيض بما لا يقل عن ٩٠ في المائة من الديون المستحقة للولايات المتحدة على البلدان الفقيرة نتيجة للقروض أو الضمانات أو الائتمانات غير الميسرة الشروط (سعر السوق)، الموفرة من خلال مساعدة الولايات المتحدة الخارجية، أو مبيعات الأسلحة، أو برامج السلع الأساسية، أو ضمان تشجيع الصادرات؛

(ج) يعطي التشريع الأولوية للبلدان التي أظهرت تعهداً مستداماً بالتخفيف من حدة الفقر أو عانت مؤخراً من كارثة طبيعية كبيرة، ولكن يستبعد البلدان التي لها إنفاق عسكري مفرط أو تسجل فيها انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان، أو يوجد فيها اتجار واضح بالمخدرات أو نزاعات عرقية؛

(د) يطالب التشريع البلدان بالقيام، من خلال عملية شفافة وقائمة على المشاركة، بإنشاء صندوق استئماني للتنمية البشرية تخصص موارده للحد من عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر، وتوسيع فرص وصول أفقر أفراد المجتمع إلى الخدمات الاجتماعية الأساسية، بما في ذلك التعليم والصحة والمياه النظيفة والمرافق الصحية ومنع تردي البيئة.

٢- ربط الإقراض في المستقبل بشروط تتعلق بحقوق الإنسان

١٢٤- لما كانت "المشروطية" مسألة موضع نزاع إذ يُعتبر أنها تضعف سيادة الأمم فإنها مستتسبة طالما ظلت قائمة على "التنمية البشرية" ومعايير "حقوق الإنسان" وعلى التشاور الواسع مع منظمات المجتمع المدني والحكومات الوطنية. ويتطلب ذلك قدراً أكبر من الشفافية والمساءلة من جانب المقرضين، ولا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ويجب إزالة السرية المحيطة ببرامج التكيف. وتحديدًا يجب أن توضح جميع خطابات النوايا الموجهة إلى صندوق النقد الدولي التأثير المتوقع لسياسات التكيف الاقتصادي على مواطن الشغل وتوزيع الثروات والاحتياجات الأساسية.

١٢٥- وتكفل المشروطية استخدام تخفيف الدين الممنوح على نحو فعال وعدم تبذيره في الفساد والإنفاق العسكري والمشاريع المفرطة العظمة والتي ليست لها إلا منفعة ضئيلة إذا كانت لها أي منفعة إطلاقاً من حيث النمو المستدام

أو الحد من الفقر. ويجب أن ينشئ كل بلد من البلدان وحدة رصد تتألف من ممثلين عن الحكومات والمانحين والمجتمع المدني لرصد امتثال الحكومات.

٣ - إنشاء آليات دولية لاسترجاع الأموال التي يختلسها القادة المرتشون

١٢٦- يمكن التخفيف من ضغط الدين على بعض البلدان الفقيرة إذا بذل جهد دولي لاسترجاع المبالغ الكبيرة من الأموال المختلسة بشكل غير قانوني من قادة العالم الثالث المرتشين. وسيطلب ذلك نفس مستوى العناية الذي توليه البلدان الغربية لاقتفاء أثر الأموال التي ينظفها المتاجرون بالمخدرات من خلال المصارف التجارية، إن لم يكن قدراً أكبر من العناية. وقرار الحكومة السويسرية الأخير دفع تعويضات للناجين من المحرقة النازية عن الذهب المسروق والأموال المودعة في المصارف السويسرية يمكن أن يستخدم كسابقة لفعل نفس الشيء بالمبالغ الكبيرة من الأموال التي تختلسها النخبة في العالم الثالث.

٤ - إصلاح الأنظمة الاقتصادية والمالية والتجارية الدولية

١٢٧- إن التنمية الطويلة الأجل في البلدان المدينة أمر مستحيل بدون عملية إعادة تشكيل أساسية للأنظمة المالية والنقدية والتجارية في العالم. وسيحتاج الأمر إلى قيام المجتمع الدولي ببذل قدر أكبر من الجهود لإقامة مناخ تجاري ومالي أكثر ملاءمة يمكن في إطاره للأمم المدينة أن تأمل في زيادة صادراتها وجلب مختلف أشكال التمويل اللازمة لتحقيق زخم إيجابي في تنميتها الاقتصادية. ويجب أن تكون التدابير لوضع حد للانكماش، وحفز التجارة، والتخفيف من حدة القيود المالية، أهم بكثير من تحويلات المعونة. وتحديدًا يعد تأمين أسعار منصفة للسلع الأساسية وتوفير فرص الوصول إلى الأسواق لهذه المنتجات ذات أهمية عالية. ويتطلب ذلك إدخال تغييرات هيكلية في ميدان تجارة السلع الأساسية الأولية عن طريق إعطاء أقل البلدان نمواً فرصاً أفضل للوصول إلى أسواق الشمال، والتشجيع على مزيد تجهيز سلعها الأساسية قبل تصديرها، وتوسيع نطاق المعاملة التفضيلية الممنوحة لها الآن.

٥ - حفظ الموارد الطبيعية

١٢٨- يجب أن يكون الاقراض في المستقبل مشروطاً بتقييم تأثيره على البيئة وعلى قاعدة الموارد التي يعتمد عليها الفقراء. ويجب الانتباه إذا أمكن عن تمويل السدود الكبيرة التي قد ينتج عنها تشريد أعداد كبيرة من السكان وتدمير النظام البيولوجي. ويجب عدم التفكير في مشاريع بهذه الأهمية دون التشاور المناسب مع المجموعات المعنية بذلك.

باء - الاجراءات التي يجب اتخاذها على الصعيد الاقليمي

١٢٩- على الصعيد الاقليمي، يجب التركيز أكثر على الحاجة إلى تنسيق وتعاون أقوى بكثير بشأن جوانب عديدة من جوانب التنمية الاقتصادية. وهامة جداً هي فعلاً المنافع المحتملة التي يمكن أن تتأتى عن زيادة التجارة داخل

الأقاليم في المواد الزراعية والصناعية، وفي مجالات عديدة من مجالات الخدمات (النقل والمواصلات والسياحة، الخ...)، وفي المسائل المالية، وفي البحث في مجالي الزراعة والصحة مثلاً. ومع الأسف فإن نهج برامج التكيف الهيكلي التقليدي يعالج كل بلد على حدة دون مراعاة الحاجة إلى تعزيز التعاون الاقليمي ومزيد الفعالية في استخدام الموارد عن طريق تقاسمها.

١٣٠- وفي الاقتصاد العالمي الذي تهيمن عليه الكتل الاقتصادية الاقليمية الجبارة من شأن تعزيز التكامل الاقليمي، ولا سيما في افريقيا، أن يمكّن البلدان من توسيع التجارة الاقليمية وتعزيز توثيق التنسيق في مجالات السياسات الاقتصادية الواسعة. ومن شأن التعاون أن يوفر ظروفاً يمكن أن تتم فيها التخصصات المحلية، مع الاستغلال الكامل للميزات المحلية (خلافاً للميزات العالمية) المقارنة عن طريق الجمع بين مصادر القوة فيها وتقاسم الموارد. ومن شأن ذلك أن يسمح لأوجه التكامل بالظهور في مختلف المناطق، وبتخفيض تكاليف الانتاج والتسويق المرتفعة. وبناء على ذلك، يجب أن يركز "التكيف الهيكلي مع التحول" على التعاون الاقليمي كما ينبغي.

جيم - الاجراءات التي يجب اتخاذها على الصعيد الوطني

١٣١- لا بد أن يركز التكيف الهيكلي مع التحول على الصعيد الوطني على النمو الاقتصادي الذي يكون موجهاً نحو تحسين التنمية البشرية. وبدون نمو من الصعب خلق مواطن شغل وزيادة الأجور. ولكن الروابط بين النمو الاقتصادي والتنمية البشرية تتوقف على ما يلي:

(أ) تجديد أشكال الحكم الديمقراطية. لا بد لإطار السياسة العامة الجدير بالثقة لتشجيع النمو الاقتصادي والتنمية البشرية في البلدان المدينة، وخاصة في أفريقيا، أن يتطرق للمسائل المتعلقة بالمناخ السياسي. والعناصر الرئيسية لمثل هذا المناخ هي الاستقرار السياسي، والنظام السياسي القائم على قاعدة القانون والذي يتولى الوساطة في نظام قضائي نزيه ومستقل، ونظام الحكم السليم، مع التأكيد بشكل خاص على الشفافية والمساءلة. ويعد كل من اللامركزية وتعزيز المؤسسات الحكومية الرئيسية أساساً لفتح آفاق جديدة لمشاركة الشعب في السياسات الوطنية. وتملك الديمقراطية، المقترنة بتمكين الشعب، الحل للنمو والتحول الاجتماعيين - الاقتصاديين المستدامين والواسعي النطاق. وبكبح الفساد وعدم الكفاءة، تؤمّن مشاركة الشعب المطلّع على الأمور الاستعمال الأكثر فعالية للموارد النادرة واستخدامها في تشجيع التنمية البشرية؛

(ب) خلق مناخ ملائم للنمو الاقتصادي المنصف. لا يمكن للتركيز على اصلاح السوق وحده أن يخلق "معجزة اقتصادية"؛ فما يلزم أيضاً هو تعاون متين بين كل من الدولة والمجتمع المدني. والاستراتيجية الفعالة للحد من الفقر لا بد أن تشمل زيادة الاستثمار في الهياكل الأساسية الريفية وتحسين سبل وصول الفقراء إلى الأصول المنتجة مثل الأرض والائتمان. ويعد كل من تحسين حوافز الأسعار، وتحسين فعالية الأسواق، واتخاذ خطوات سريعة لمعالجة الإنفاق الحكومي غير المنتج، وتحسين اختيار مشاريع الاستثمار العام، واحتواء الضغوط النقدية، وإقامة سعر صرف يتميز بالواقعية، الخ، عناصر ضرورية مكونة للنمو المنصف. ولا بد أيضاً من الاعتراف بالدور

الهام للقطاع الخاص (ولا سيما القطاع الخاص المحلي)، وتشجيع هذا الدور. وبإيجاز فإنه لا بد للدولة من خلق بيئة تمكينية للمواطنين للدخار والاستثمار والانتاج؛

(ج) ضمان الأمن الغذائي. لا بد لإعادة تشكيل الاقتصاد الأساسي في البلدان الفقيرة المدينة من إعطاء الأولوية لتحويل الزراعة الريفية عن طريق تحويل مستويات كبيرة من الموارد الوطنية لدعم هذا القطاع، وعن طريق عكس اتجاه توازن القوى من الإدارة المركزية إلى التحكم في صنع القرار على مستوى المجموعات المحلية. ويجب إعطاء الأولوية لإنتاج الأغذية والثروة الحيوانية والتوزيع (بما في ذلك لأغراض التصدير)، ويجب السهر على عدم الاقتصاد على توفير الغذاء وتجاوز ذلك لتوفير الإمكانات للشعب للحصول عليه أيضاً. وهذا بدوره يؤدي إلى الحاجة إما إلى توفير العمل أو إلى إمكانية الوصول إلى الأراضي المنتجة، الذي يعني بدوره ضمناً ضرورة تحسين الإرشاد الزراعي، والائتمان، والتدريب، وكذلك القطاعات الداعمة للزراعة، بما في ذلك تنمية الصناعات ذات الصلة بالزراعة، وتحسين مرافق النقل وسائر الهياكل الأساسية المادية في المناطق الريفية؛

(د) دعم القطاع غير الرسمي. يلعب القطاع غير الرسمي في العديد من البلدان دوراً هاماً في خلق العمالة والدخل للملايين من السكان موفرأ في نفس الوقت الخدمات المناسبة. ويجب أن تكون استراتيجية التكيف مع التحول موجهة نحو تشجيع هذا القطاع من خلال إزالة العادات القانونية النازمة الكابحة، وعن طريق تطوير مصادر الائتمان والتدريب وقنوات التسويق.

دال - التكيف الهيكلي في البلدان بعد النزاعات

١٣٢- لا يمكن للاقتصادات التي دمرتها أعوام من الحرب والجوع و/أو الديكتاتوريات العسكرية، والتي تفتقر للهياكل الأساسية والمهارات في مجال الإدارة، أن تتكيف بين عشية وضحاها بديناميكا الاقتصاد العالمي المتغيرة. والهدف الأولي من الجهود الخارجية والمحلية في البلدان في فترات ما بعد النزاعات يجب بناء على ذلك أن يكون إقامة السلم والعدالة. ومن غير الواقعي مطالبة بلدان مثل رواندا أو الصومال أو سيراليون أن تتبنى برنامج تكيف "تقليدياً" لإعادة بناء اقتصاداتها المدمرة عندما يُعتبر مجرد التنام جروح الحرب والإبادة الجماعية العميقة مهمة شاقة.

١٣٣- ومن بين البلدان الفقيرة المنقلة بالديون في أفريقيا والبالغ عددها ٣٣ بلداً نجد أن ١٢ من بينها الآن في حالة حرب أو هي تكافح من أجل ترتيب أمور بينها بعد أعوام من الحرب. ومهمة بناء السلم وإعادة الإعمار في هذه البلدان صعبة للغاية. إعادة الإعمار تواجه تحدياً مزدوجاً يتمثل في إعادة تنشيط اقتصادات البلدان التي شهدت سابقاً نزاعات وفي نفس الوقت تشجيع المصالحة بين الأطراف التي كانت أعداء لدودة أثناء الحرب. ويُعتبر كل من إقامة إدارة مدنية تعمل كما ينبغي وضمن أمن العائدين والمشردين وتوفير الغذاء الأساسي والمأوى، مهام صعبة لا يمكن التطرق لها باعتماد برامج تقليدية للتكيف الهيكلي. والطريقة التي ستُعالج بها هذه التحديات سوف تُحدد سرعة نسق جهود إعادة البناء وإنهاء حالة الاستنفار وإعادة التأهيل وبناء السلم.

١٣٤- ولا بد من تضافر مهمة إقرار السلم في البلدان بعد النزاعات مع التنمية البشرية وإعادة إقرار النظام الإيكولوجي. وسيتطلب ذلك "ميثاقاً اقتصادياً" يعطي الآلاف من أفراد الميليشيات والشباب المهمش المضطر للبقاء بالقوة، بديلاً للكلاشنيكوف من طراز AK-47. والنمو الموجه نحو التنمية البشرية يتحقق بسهولة عن طريق زيادة استخدام طاقة الانتاج القصوى لعوامل الإنتاج القائمة، والاستثمار المكثف في الإنسان، وإعادة الإعمار وإعادة تأهيل الهياكل الأساسية المهمة من خلال برامج العمل في إطار الأشغال العامة، وإضفاء الصبغة المؤسسية على الحكم الديمقراطي.

الحواشي

- (١) United Nations, World conomic and Social Survey 1997, United Nations, (New York, 1997 annex, tables A.36- A.38.
- (٢) المرجع نفسه، الجدولان ألف-٣٨ وألف-٣٩.
- (٣) المرجع نفسه، الجدول ألف-٣٧.
- (٤) Paul Blustein, "Brazil devalues currency: global markets fall", The Washington Post, 14 January 1999, p. A24.
- (٥) Vali Jamal, "Surplus extraction and the African agrarian crisis in a historical perspective", in A. Singh, and H. Tabatabai (eds.), Economic Crisis and Third World Agriculture, Cambridge University Press, 1993.
- (٦) Graham Hancock, The Lords of Poverty: The Power, Prestige and Corruption of the International Aid Business, New York, Atlantic Monthly Press, 1989.
- (٧) Michael Barratt Brown and Pauline Tiffen, Short Changed: Africa and World Trade, London, Pluto Press, 1992; Roy Laishley, "Commodity prices deal blow to Africa", Africa Recovery, vol. 6, No. 1, April 1992, p. 8.
- (٨) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية، Human development Report، ١٩٩٦، الصفحة ٩٣.
- (٩) Federal Reserve Bank, Country Exposure Lending Survey, Washington, D.C., June 1983.
- (١٠) Patricia Adams, Odious Debts: Loose Lending, Corruption and the Third World's Environmental Legacy, London, Earthscan, 1991, p. 145.

الحواشي (تابع)

Ruth Legar Sivard, World Military and Social Expenditures 1986, Washington, D.C., (١١)
World Priorities, 1986.

Cavanagh, Cheru, Ntube, Duncan and Collins (ed.), From Debt to Development: Alternatives to the International Debt Crisis, Washington D.C., Institute for Policy Studies, 1985. (١٢)

Women's International League for Peace and Freedom, "Justice Denied", Geneva, (١٣)
1994, p.5.

Robert W. Cox, Production, Power, and World Order, Columbia University Press (١٤)
New York, 1987; James Mittelman, Globalization: Critical Reflections, Lynne Reinner Publishers
Boulder, 1996.

Fantu Cheru and Stephen Gill, "Structural adjustment and the G-7: limits and (١٥)
contradictions", in S. Gill (ed.), Globalization, Democratization and Multilateralism, London
Macmillan, 1997, pp. 141-169.

Robert Cox, Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History, New York, Columbia University Press, 1987, pp. 253-265. (١٦)

Fantu Cheru, The Silent Revolution in Africa: Debt, Development and Democracy, (١٧)
London, Zed Press, 1989; Bjorn Beckman, "Empowerment or Repression? The World Bank and the
Politics of African Adjustment", in Peter Gibbon, Yosuf Bangura and Are Ofstad (eds.),
Authoritarianism, Democracy and Adjustment, Seminar Proceedings No. 26, Uppsala, The
Scandinavian Institute of African Studies, 1992, pp. 83-105.

.Benjamin Barber, "Jihad vs. McWorld", The Atlantic Monthly, March 1992, p.63. (١٨)

Robin Broad and John Cavanagh, "Development: The Market is not Enough", Foreign Policy, No. 81, Winter 1990-1991. (١٩)

Chandra Hardy, "Africa's Debt Crisis", paper presented to the Committee on African (٢٠)
Development Strategies, Council on Foreign Relations, 1985; N. Kaldor, The Role of Devaluation in
the Adjustment of Balance of Payment Deficits, Report on the Group of 24, UNDP/UNCTAD, April
1982.

A. Mukherjee, Structural Adjustment Programs and Food Security, Aldershot, U.K., (٢١)
Avebury, 1994.

الحواشي (تابع)

(٢٢) Moshin Khan, The Macro-economic Effects of Fund-supported Adjustment Programs, IMF Staff Papers 37 (2), June 1990; Paul Mosley, Jane Harrigan and John Toye, Aide and Power: The World Bank and Policy-based Lending, London, Macmillan, 1991.

(٢٣) نشر التقرير في وقت لاحق تحت عنوان مضمّل هو عمليات إقراض البنك الدولي للتكيف الهيكلي وأدائه الاقتصادي في أفريقيا جنوب الصحراء في الثمانينات: مقارنة مع بلدان أخرى منخفضة الدخل، البنك الدولي، واشنطن العاصمة، ١٩٩٢. World Bank adjustment Lending and economic performance in sub-Saharan Africa in the 1980s: A comparison with other low income countries, Washington, D.C., World Bank, 1992.

(٢٤) Stanley Fisher, Ernesto Hernandez - Cata and Loshin Khan, Africa: Is this the Turning Point? IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 98/6, Washington, D.C., IMF, June, 1998.

(٢٥) International Monetary Fund, Distilling the Lessons of ESAF Reviews (draft report), 1998.

(٢٦) Giovanni Andrea Cornia, et al., Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, New York, Oxford University Press, 1987; Giovannia Andrea Cornia, Rolf van der Hoeven, Thandika Mkandawire, Africa's Recovery in the 1990s: From Stagnation and Adjustment to Human Development, UNICEF, 1993.

(٢٧) تطرق جل التقرير المرحلي الثاني الذي أعده السيد دانيلو تورك، المقرر الخاص للجنة الفرعية لمنع التمييز وحماية الأقليات عن أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (ECN.4/Sub.2/19991/17) للعلاقة بين تدابير التكيف الهيكلي وأعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد أشارت الاستنتاجات إلى أن برامج التكيف الهيكلي تعرض للخطر الحق في العمل والغذاء والسكن والصحة والتعليم والتنمية.

(٢٨) Michael Chossudovsky, The Globalization of Poverty: Impacts of IMF and World Bank Reforms, Third World Network, Penang, 1997; refer especially to the chapters on Somalia and Burundi.

(٢٩) تنص المادة ٢٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل شخص حق في العمل وفي حرية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومرضية، وفي الحماية من البطالة". وتزيد اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٢٢ من تعزيز "العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية"، بوصف ذلك هدفاً أساسياً من أهداف السياسة العامة.

الحواشي (تابع)

(٣٠) Steve Hellinger, Testimony before the Subcommittee on General Oversight and Investigations, Committee on Banking and Financial Services, US House of Representatives (20 April 1998).

(٣١) ILO, World Employment Report 1998-99, ILO, Geneva, 1998.

(٣٢) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقرير التنمية البشرية، ١٩٩٨، Oxford University Press, 1998.

(٣٣) IFAD, The State of Rural Poverty, London, 1992.

(٣٤) Supra, note 31.

(٣٥) M. Ellman, "The increase in death and disease under 'katastrofia'", Cambridge Journal of Economics, vol. 18, 1994, pp. 329-55.

(٣٦) UNESCO, Trends and Projections of Enrolment by level of education, by age and by sex, 1960-2025, Paris, UNESCO, 1996.

(٣٧) تفصل شهادات مؤلفة قُدمت في محفلي المواطنين الأوغندي والهنغاري اللذين عُقدَا في إطار مبادرة استعراض التكيف الهيكلي القائم على المشاركة مدى التآكل الاجتماعي الذي سُجل في البلدان العاملة بالتكيف. شبكة استعراض التكيف الهيكلي القائم على المشاركة: "منظور المجتمع المدني في سياسات التكيف الهيكلي"، كمبالا، ١٩-١٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨ وبودابست، ٦-٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨. ويشمل استعراض التكيف البلدان التالية: أوغندا، غانا، زيمبابوي، مالي، السلفادور، إكوادور، المكسيك، هندوراس، هنغاريا، الفلبين، بنغلاديش، كندا.

(٣٨) Susan George, The Debt Boomerang: How the Third World Debt Harms Us All, London, Pluto Press, 1992, pp. 34-62.

(٣٩) Organization for Economic Cooperation and Development, Trade, Employment, and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade, Paris, OECD, 1996.

(٤٠) International Labour Organization, Child Labour: Targeting the Intolerable, report submitted to the eighty-sixth session of the International Labour Conference, Geneva, 1998.

الحواشي (تابع)

(٤١) Testimony of Harry Kamberis, Director for Program Development of the Asian-America Free Labor Institute, AFL-CIO, before the House Committee on International Relations, Sub-Committee on International Relations and Human Rights on the Use of Child Labour in Overseas Production, 104th Congress, second session, 11 June 1996.

(٤٢) Keith Maskus, Should Core Labour Standards be Imposed through International Trade Policy? The World Bank Development Research Group, Policy Research Working Paper 1817, August 1997.

(٤٣) انظر الحاشية ٣١ أعلاه.

(٤٤) Simon Commander (ed.), Structural Adjustment and Agriculture in Ghana, London, Overseas Development Institute, 1989, p. 109.

(٤٥) Hamid Tabatabai, "Agricultural decline and access to food in Ghana", International Labour Review, vol. 127, No. 6, 1988, pp. 703-734.

(٤٦) "Tobacco, the golden leaf", Southern African Economist, May 1993, pp. 49-51. انظر

(٤٧) Fantu Cheru, "Structural adjustment, primary resource trade and sustainable development in sub-Saharan Africa", World Development, vol. 20, No. 4, 1992, pp. 497-512.

(٤٨) المرجع نفسه.

(٤٩) Marek and Nan Dawkins Scully, Regression Analysis of Structural Adjustment and Indebtedness, Development Group for Alternative Policies Washington, D.C., January 1998.

(٥٠) T. Panayotou and K. Hupe, "Environmental Impacts of Structural Adjustment Programmes: Synthesis and Recommendation", Harvard Institute of International Development, Cambridge, MA, 1995.

(٥١) Norman Myers, Deforestation Rate in Tropical Forests and their Climate Implications London, Friends of the Earth 1989.

(٥٢) P. Elabor-Idemudia, J. Mihevc and K. Shettima, "World Bank takes control of UNCED's Environment Fund", Economic Justice Update, vol. 1, No. 4, September 1992.

الحواشي (تابع)

Adotey Bing, "Ghana: devaluation brings little gain", Africa Recovery, vol. 5, No. 1, (٥٣)
June 1991, p. 14.

R. D. Mann, "Time running out: The urgent need for tree planting in Africa", The Ecologist, vol. 20, No. 2 (March/April 1990), pp. 48-53. (٥٤)

UNICEF, Crisis in Mortality, Health and Nutrition, Florence, UNICEF International Child Development Centre, 1994. (٥٥)

الحاشية ٢٨ أعلاه. انظر الفصل ٥ "الإبادة الجماعية الاقتصادية في رواندا"، الصفحات ١١١-١٣٢. (٥٦)

Diane Elson. "Male Bias in Macro-Economics: the case of Structural Adjustment", (٥٧)
in D. Elson (ed.), Male Bias in the Development Process, Manchester University Press, 1991.

Ruth Meena, "The impact of structural adjustment programmes on Tanzania's social service sector", unpublished paper, University of Dar-es-Salaam. (٥٨)

Christina Galdwin (ed.), Structural Adjustment and African Women Farmers, (٥٩)
Gainseville, University of Florida Press, 1990.

Pamela Sparr (ed.), Mortgaging Women's Lives: Feminist Critique of Structural Adjustment, London, Zed Books Ltd, 1994. (٦٠)

UNICEF, The State of the World's Children 1995, Oxford University Press, 1995, (٦١)
p. 2.

انظر الحاشية ٣١ أعلاه. (٦٢)

انظر الصفحة ٣ من المرجع المذكور في الحاشية ٦١ أعلاه. (٦٣)

ILO, Structural Adjustment and its Socio-economic Effects in Rural Areas, report of (٦٤)
the eleventh session of the ILO Advisory Committee on Rural Development, Geneva, 1990.

الحواشي (تابع)

(٦٥) Peter Henriot, Zambia: A Case Study of Economic Reform and Impact on the Poor, Jesuit Centre for Theological Reflection, Economic and Social Development Research Project, Lusaka, 2 January 1996, p. 15.

(٦٦) Statement by the Group of Eight (G-8) countries meeting in Birmingham, United Kingdom on Africa Debt (<http://birmingham.g8summit.gov.uk>).

(٦٧) صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي لعام ١٩٩٨، واشنطن العاصمة، ١٩٩٨، الجدول ٨.

(٦٨) Joseph Hanlon, "New official data shows Mozambique gains little or nothing from debt relief" Jubilee 2000 Coalition, 4 June 1998.

(٦٩) لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، إطار أفريقي بديل لبرامج التكيف الهيكلي من أجل الانتعاش والتحول في المجال الاجتماعي - الاقتصادي، أديس أبابا، ١٩٨٩.

(٧٠) Mohammed Halfani, "Constraints on Empowerment", in Sandbrook and Halfani (eds.), Empowering People: Building Community, Civil Associations and Legality in Africa, Toronto, Center for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1993, p 33.

(٧١) لمعرفة تفاصيل الطريقة التي اعتمد بها تدريجياً كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي مذهباً راسخاً تصديري التوجه، انظر Walden Bello et al., Development Debacl: The World Bank in the Philippines, San Francisco, Institute for Food and Development Policy, 1982; for Africa see Fantu Cheru, supra note 17

(٧٢) "هبوط أسعار السلع الأساسية غير الوقود في عام ١٩٩٩". دراسة صندوق النقد الدولي الاستقصائية، ٤ شباط/فبراير ١٩٩١، الصفحة ٤٢.

(٧٣) "قانون عام ١٩٩٩ بشأن تخفيض عبء الدين من أجل الحد من الفقر"، مشروع قانون سينظر فيه مجلس نواب الولايات المتحدة.

الجدول ١ - الدين الخارجي في البلدان النامية

مجموع الدين الخارجي (بمليارات الدولارات)

١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	١٩٨٧	١٩٨٦	
١ ٨٢٥,٧	١ ٧١٥,٦	١ ٥٨٤,٧	١ ٤٧٢,٣	١ ٣٨١,٥	١ ٣٢٠,٦	١ ٢٥١,٤	١ ١٦٥,٧	١ ١١٠,٦	١ ١٨٦,٢	٩٨٠,٢	المجموع
٦٥٦,٥	٦٣٦,٦	٥٨٥,٧	٥٥٠,٨	٥٠٨,٨	٤٩١,٧	٤٧٤,٩	٤٥٢,٨	٤٥٦,٠	٤٦٩,٠	٤٢٨,٥	أمريكا اللاتينية
٣٤٠,٥	٣٢٨,٩	٣٠٨,٧	٢٨٨,٨	٢٨٦,٧	٢٩٠,٨	٢٨٨,٨	٢٧٩,٦	٢٧١,٤	٢٦٦,٤	٢٢٩,٢	أفريقيا
١٦٧,٠	١٦٥,٢	١٥٥,٤	١٤٨,٦	١٤٤,٢	١٤١,٣	١٣٥,٤	١١٩,٥	١١٣,٢	١١١,٥	٩٢,٠	أفريقيا جنوب الصحراء
٨٥٦,٩	٧٧٥,٥	٧١٩,٢	٦٥٨,٩	٦١٠,٨	٥٦٢,٨	٥١٧,٠	٤٥٨,٩	٤٠٦,٥	٣٩٤,٧	٣٤٣,١	آسيا

نسبة الدين إلى الناتج القومي الإجمالي (مؤشر الدين بالنسبة المئوية)

١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	١٩٨٧	١٩٨٦	
٣٧,٠	٣٩,٥	٤٠,٤	٤٢,٠	٤١,١	٤٢,٣	٤١,٨	٤٣,٠	٤٤,٨	٤٩,٣	٤٤,٣	كافة البلدان
٤١,٤	٤١,٠	٣٨,٦	٤١,٤	٤٢,٦	٤٥,٥	٤٦,٥	٤٩,٩	٥٦,٤	٦٥,٥	٦٣,٤	أمريكا اللاتينية
٦٨,٧	٧٥,٣	٧٥,٦	٧٠,١	٦٨,٠	٧٠,٥	٦٨,٤	٧٢,٣	٧٠,٨	٧٠,٨	٦٤,١	أفريقيا
١٢٣,٩	١٤٩,٩	١٥٨,٨	١٣٣,٠	١١٦,٠	١١٠,٣	١٠١,٠	٩٣,٢	٨٩,٠	٨٧,٩	٧٧,٦	أفريقيا جنوب الصحراء
٢٨,٢	٣٠,٧	٣٣,٢	٣٤,٢	٣٢,٠	٣١,٤	٣٠,٢	٢٩,٩	٢٩,٠	٣١,٣	٢٦,٦	آسيا

نسبة الدين الخارجي إلى الصادرات (مؤشر الدين بالنسبة المئوية)

١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	١٩٨٧	١٩٨٦	
١٦٤,٣	١٦٨,٢	١٧٨,٥	١٩١,٨	١٩١,٦	١٩٩,٤	١٩٨,٧	٢١٢,٢	٢٢٣,٩	٢٥٣,٦	٢٦٦,٦	كافة البلدان
٢٠٢,٠	٢١٣,٠	٢١٤,٥	٢٥٥,٥	٢٥٣,٠	٢٦١,٨	٢٥٦,٥	٢٧٣,٨	٣٠٩,٩	٣٦١,٤	٣٧٠,٣	أمريكا اللاتينية
٢١٠,٠	٢١,٨	٢٣٢,٩	٢١٩,٩	٢٠٨,٤	٢١٩,٢	٢٠٩,٩	٢٤٣,٦	٢٥٨,١	٢٦٣,٧	٢٥٣,٣	أفريقيا
٣٤٠,٤	٤٠٠,٧	٤١١,٩	٤٠٦,٢	٣٨٠,٤	٣٧٨,٢	٣٣٤,٢	٣٢٧,٥	٣٣٢,٧	٣٤٧,٦	٣١٠,٦	أفريقيا جنوب الصحراء
١٢١,٧	١٢٠,٣	١٢٥,٨	١٣٤,٩	١٣٢,٦	١٣٤,٩	١٣٤,٤	١٤١,٥	١٣٩,٨	١٥٥,٨	١٦٦,٦	آسيا

نسبة خدمة الدين إلى الصادرات (مؤشر الدين بالنسبة المئوية)

١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	١٩٨٧	١٩٨٦	
١٩,٢	١٨,٦	١٨,٨	٢٠,٩	٢٠,٥	٢٠,٤	٢١,٤	٢٤,٠	٢٦,٩	٢٨,٧	٣٢,٣	كافة البلدان
٣٠,٠	٢٦,٣	٢٥,٥	٢٨,٤	٢٦,٣	٢٤,٣	٢٤,٥	٣٠,١	٣٦,٩	٣٦,٠	٤٢,٠	أمريكا اللاتينية
١٤,٨	١٧,٣	١٨,٦	٢١,٣	٢٢,٣	٢٢,٣	٢٢,٥	٢٣,٤	٢٥,٢	٢٢,٨	٢٨,٢	أفريقيا
١٨,٠	٢٢,٥	١٨,٣	١٥,٦	١٦,٥	١٩,٠	١٨,٥	١٩,٩	٢٣,٠	٢٣,٨	٢٥,٤	أفريقيا جنوب الصحراء
٨,١	٨,٣	٨,٩	٩,١	٨,٧	١٥,١	١٦,٣	١٨,٢	١٩,٤	٢٣,٢	٢٣,٢	آسيا

دفوعات خدمة الدين (بمليارات الدولارات)

١٩٩٦	١٩٩٥	١٩٩٤	١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	١٩٨٩	١٩٨٨	١٩٨٧	١٩٨٦	
٢١٣,٣	١٨٩,٨	١٦٦,٧	١٦٠,٥	١٤٧,٦	١٣٤,٨	١٣٥,٦	١٣٢,١	١٣٣,٦	١٢٥,٤	١١٨,٦	كافة البلدان
٩٧,٣	٧٨,٥	٦٣,٦	٦١,٢	٥٢,٩	٤٥,٧	٤٥,٤	٤٩,٨	٥٤,٥	٤٦,٨	٤٨,٦	أمريكا اللاتينية
٢٤,٠	٢٥,٦	٢٤,٧	٢٧,٩	٣٠,٧	٢٩,٥	٣١,٠	٢٦,٦	٢٦,٥	٢٣,١	٢٥,٦	أفريقيا
٩٥,٣	٨٩,١	٨٣,٠	٧٤,٢	٦٨,١	٦٢,٩	٦٢,٦	٥٩,٠	٥٦,٤	٥٨,٧	٤٧,٧	آسيا

المصدر بيانات مجمعة من الدراسة الاستقصائية الاقتصادية والاجتماعية العالمية ١٩٩٧ World Economic and Social Survey 1997
الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٧، الجدولان ألف-٣٦ وألف-٣٧.

الجدول ٢- ترتيبات صندوق النقد الدولي المالية السارية في نهاية السنوات المالية المنتهية
في ٣٠ نيسان/أبريل خلال الفترة ١٩٧٥-١٩٩٨

<u>السنوات المالية</u>	<u>رقم الترتيبات حتى ٣٠ نيسان/أبريل</u> <u>إجمالي مرفق الصندوق الموسع</u> <u>الاحتياطي ومرفق التكيف الهيكلي</u> <u>ومرفق التكيف الهيكلي المعزز</u>
١٩٨٠-١٩٧٥	١٢٢ -- ٢٠ ١٠٢
١٩٨٥-١٩٨١	١٨٣ -- ٥١ ١٣٢
١٩٩٠-١٩٨٦	١١٧٥١٨٢٠٢ ٩٨
١٩٩٥-١٩٩١	٣٣٢٨٩٩٢٤٦ ٨٦
١٩٩٨-١٩٩٦	١٩٦١٧٧ ٣١ ٤٩

المصدر: بيانات مجمعة من الجدول ١١-٢، تقرير صندوق النقد الدولي السنوي، ١٩٩٨.

الجدول ٣ - البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

أفريقيا: ٣٠ بلداً، مجموع الديون: ١٥٦ مليار دولار
(* البلدان التي هي في حالة حرب أو التي هي في حالة ما بعد نهاية نزاع)

إثيوبيا *

أنغولا *

أوغندا

بنن

بورкина فاسو

بوروندي *

تشاد *

جمهورية أفريقيا الوسطى *

جمهورية تنزانيا المتحدة

جمهورية الكونغو الديمقراطية *

رواندا *

زامبيا

سان تومي وبرينسيبي

السنغال

السودان *

سيراليون *

الصومال *

غانا

غينيا

غينيا الاستوائية

غينيا - بيساو *

الكاميرون

كوت ديفوار

كينيا

ليبيريا *

مالي
مدغشقر
موزامبيق*
النيجر
نيجيريا

أمريكا اللاتينية: ٤ بلدان، مجموع الديون: ١٧ مليار دولار

بوليفيا
غيانا
نيكاراغوا (كارثة طبيعية)
هندوراس (كارثة طبيعية)

آسيا: ٣ بلدان، مجموع الديون: ٣٤ مليار دولار

جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية
فيت نام
ميانمار (انهيار محتمل في الوضع)

الشرق الأوسط: بلد واحد، مجموع الدين: ٦ مليارات من الدولارات

اليمن (انهيار محتمل في الوضع)

- - - - -