E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/2003/98
11 July 2003

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٣
جنيف، ٣٠ حزيران/يونيه – ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٣
البند ١٣(أ) من جدول الأعمال
المسائل الاقتصادية والبيئية: التنمية المستدامة

رسالة مؤرخة ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣ وموجهة من الممثل الدائم لملديف لدى الأمم المتحدة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

يشرفني أن أحيل بهذا مذكرة أعدتها حكومة ملديف توجز فيها ما يساورها من قلق إزاء مسألة تخريجها من وضع أقل البلدان نمواً (انظر المرفق).

وأكون ممتناً لو تكرمتم باتخاذ الترتيبات لتعميم نص هذه الرسالة والمذكرة المرفقة بها باعتبارهما وثيقة من وثائق المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إطار البند ١٣(أ) من جدول الأعمال.

(*توقيع*) محمد لطيف
الممثل الدائم

مرفق الرسالة المؤرخة ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣ الموجهة من الممثل الدائم لملديف لدى الأمم المتحدة إلى رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي

مذكرة من حكومة ملديف توجز فيها ما يساورها من قلق إزاء مسألة التخريج من وضع أقل البلدان نمواً

مقدمة

أعدت حكومة ملديف هذه المذكرة لشرح ما يساورها من قلق إزاء المسائل المتصلة بتخريج ملديف من قائمة أقل البلدان نمواً. وتأمل الحكومة في أن ينظر المجتمع الدولي نظرة جدية في المضمون الموجز في السطور التالية. وستقدم هذه المذكرة أيضاً إلى الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي في تموز/يوليه ٢٠٠٣. وتأمل الحكومة في مراعاة الإنصاف في المسائل المثارة هنا قبل أن يبت المجلس في مصير بلد.

معلومات أساسية

إن أقل البلدان نمواً هي تلك الدول التي تواجه عقبات هيكلية في مجال التنمية بسبب الفقر، وضيق القاعدة الاقتصادية، وتدني القدرة في مجال الموارد البشرية. والغرض من تحديد أقل البلدان نمواً هو منح هذه البلدان معاملة خاصة في المساعدة الإنمائية وفي دخول الأسواق وغير ذلك من الامتيازات، وقد تضمن ذلك أيضاً بمرور الزمن التزامات مضنية في عدة معاهدات دولية.

وفي تحديد أقل البلدان نمواً، تستخدم لجنة الأمم المتحدة للسياسات الإنمائية ثلاثة معايير تتناول ما يلي: الدخل؛ والضعف الاقتصادي؛ ومستوى تطور الموارد البشرية. وقد تطورت المعايير بمرور الوقت وشهدت تعديلات مستمرة لجعل المؤشرات أكثر استجابة للحالة الفعلية في البلدان موضع الدراسة.

والعنصر الرئيسي في قرار التخريج، وفقاً للمعايير التي تستخدمها حالياً لجنة السياسات الإنمائية هو معيار دخل الفرد الواحد في البلد. فإذا تبيّن في قراءتين متعاقبتين من القراءات التي تجرى كل ثلاث سنوات أن البلد تجاوز مستوى معيناً من الدخل، إضافة إلى تجاوزه مؤشراً من المؤشرين الآخرين، تخرج ذلك البلد وفقد على الفور المنافع المتصلة بوضع أقل البلدان نمواً.

وحتى الآن لم يتخرج إلا بلد واحد هو بوتسوانا. واستوفت فانواتو معايير التخريج في عام ١٩٩٧، ولكن الجمعية العامة أخرت ذلك التخريج في تلك السنة في انتظار وضع مؤشر الضعف. ولم تعتمد الأمم المتحدة هذا المؤشر، ولكن لجنة السياسات الإنمائية عدّلت في عام ١٩٩٩ مؤشرها للضعف الاقتصادي بحيث يشمل بعض

عناصر الضعف. وإضافة إلى ذلك، اتُفق في عام ١٩٩٩[١] على وضع "موجز ضعف" قطري لكل بلد يكون على عتبة التخريج، ويشمل هذا الموجز فيما يشمله جوانب الضعف والعقبات الهيكلية غير المشمولة بالمعايير الكمية.

وفي الاستعراض الذي أُجري في عام ٢٠٠٠، تبيّن أن فانواتو لم تستوف معايير التخريج، ولم تطرح هذه المسألة مرة ثانية. ووجد الاستعراض أن الرأس الأخضر وملديف مؤهلان للتخريج بناء على المؤشرات الإحصائية. غير أن موجز الضعف للرأس الأخضر أبرز اعتماد البلد على المعونة الخارجية، ولذلك لم توص اللجنة بتخريج الرأس الأخضر. ومع ذلك، أوصت اللجنة بتخريج ملديف. غير أنه بالاستناد إلى أقوال ملديف بشأن ملاءمة المعايير، وموثوقية البيانات، ودقة موجز الضعف، وارتفاع تكاليف التخريج، طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى لجنة السياسات الإنمائية أن تدرس من جديد التوصية المتعلقة بملديف، وأن تدرس أيضاً مسألة الانتقال اليسير على النحو المنصوص عليه في القواعد الأساسية التي وضعتها الجمعية العامة في عام ١٩٩١ عندما توخت تخريج البلدان من فئة أقل البلدان نمواً.

وعلى الرغم من بروز مسألة الضعف بروزاً شديداً في عام ١٩٩٧ بصدد اقتراح لتخريج فانواتو، لم تخضع آثار التخريج للدرس قبل عام ٢٠٠٠ عندما طُلب إلى لجنة السياسات الإنمائية أن تدرس من جديد توصيتها بشأن تخريج ملديف. وفي طلبه ذاك في قراره ٣٤/٢٠٠٠ دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى وضع تقريرين من أجل مراعاة المبدأ القائل بألا يؤدي التخريج إلى ترك بلد من البلدان في حالة أسوأ من الحالة السابقة للتخريج. وكان من المقرر أن يضع الأونكتاد أحد هذين التقريرين وأن يحدد فيه المنافع التي تعود على البلد جراء إدراجه في قائمة أقل البلدان نمواً، وأن يقيّم أثر التخريج على ملديف. أما التقرير الثاني فكان من المقرر أن يعده الأمين العام عن الترتيبات التي اتخذتها البلدان المانحة استجابة لقرار الجمعية العامة ٢٠٦/٤٦ لضمان انتقال البلدان المتخرجة انتقالاً يسيراً، وأن يحدد فيه التدابير الإضافية التي يتعين اتخاذها في هذا الصدد.

في عام ٢٠٠١، ذكرت لجنة السياسات الإنمائية أن المعلومات المذكورة أعلاه المطلوبة في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٤/٢٠٠٠ لم تتوفر وأكدت أنها ترى ضرورة إجراء تقييم ملموس للخسارة المحتملة في المنافع وذلك بغية تيسير الانتقال. وبحلول عام ٢٠٠٢، وردت معلومات إضافية وإن لم تكن كافية حملت اللجنة على القول إن الانتقال اليسير هو مبدأ بالغ الأهمية وأنه ينبغي كذلك للتخريج أن يكون أيضاً بداية عملية إنمائية دينامية. ونظراً إلى بقاء عدد من القضايا المتصلة بالتخريج في انتظار حلها، دعت لجنة السياسات الإنمائية إلى عقد اجتماع خبراء لدراسة مسألة الانتقال اليسير. وفي الواقع لم ينجز إلا بصورة جزئية التقريران اللذان دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي إلى وضعهما في قراره ٣٤/٢٠٠٠.

استعراض حالة ملديف وعودة إليها: لغز البلدان الجزرية

كان من المقرر إجراء استعراض لحالة ملديف يضع في الاعتبار جملة أمور من بينها تكاليف التخريج التي تتحملها ملديف. وبحلول موعد الاستعراض في عام ٢٠٠١، لم تكن المعلومات المطلوبة من الجهات المانحة على وشك الوصول، وأُجِّل النظر في حالة ملديف إلى عام ٢٠٠٣، وهو موعد الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات وفي الفترة التي تخللت الاستعراضيين، تركز اهتمام كبير على مسألة الانتقال اليسير للبلدان التي تخرج من القائمة، وذكرت الحاجة إلى مزيد من العمل في هذا المجال.

وإضافة إلى ذلك حددت لجنة السياسات الإنمائية في تقريرها الذي وضعته في عام ٢٠٠٢ ما أسمته لغزاً، وجاء فيه ما يلي: "فالبلدان الجزرية التي هي من أقل نمواً والتي حققت في الظاهر ازدهاراً عظيماً ومطرداً إلى أبعد الحدود بالنسبة لمعايير الدخل والرصيد البشري هي من بين أكثر البلدان تعرضاً لعوائق هيكلية و/أو من أكثر البلدان ضعفاً. فقد تكون هذه البلدان إذن من أقل البلدان استعداداً لمواجهة حدوث خسارة في الامتيازات إذا ما رفعت من قائمة أقل البلدان نمواً"[٢].

ونظراً إلى هذا اللغز، أكدت لجنة السياسات الإنمائية من جديد الشرط الوارد في قرار الجمعية العامة ٢٠٦/٤٦ وذكرت أن الانتقال اليسير هو "مبدأ بالغ الأهمية"[٣]، لا سيما وأن "البلدان التي تخرّج يرجح أن تبقى معتمدة بدرجات متفاوتة على الدعم الخارجي"[٤]. والواقع هو أن لجنة السياسات الإنمائية قد ذهبت في عام ٢٠٠٢ إلى أبعد مما جاء في القرار ٢٠٦/٤٦ عندما أكدت أنه لا ينبغي للتخريج أن يكون يسيراً فحسب ولكن أيضاً إشارة إلى "بداية لعملية إنمائية دينامية"[٥]. وذكرت اللجنة أيضاً أنه لا ينبغي للانتقال اليسير أن يعني بالضرورة الإلغاء التدريجي للمزايا التي تحصل عليها بلدان بعينها من أقل البلدان نمواً بل ينبغي للتخريج أن يعني ضمنياً إعادة تحديد مجموعة من المزايا المستصوبة للبلد الذي يخرّج. وفي الواقع، سلمت اللجنة بما يلي:

> "وعملية إعادة التحديد هذه قد تتضمن، إلى جانب فقدان بعض الفوائد، الاحتفاظ بامتيازات أخرى، منها، إذا لزم الأمر، منح امتيازات لأجل غير مسمى، وتقديم امتيازات جديدة يتم تكييفها وفقاً للحالة الاقتصادية المتحسنة للبلد والتي لا تزال مع ذلك هشة"[٦].

وتشير المعايير الإحصائية في استعراض قائمة أقل البلدان نمواً الذي أُجري في عام ٢٠٠٣ إلى أن ملديف والرأس الأخضر قد بلغا العلامات المحددة للتخريج. غير أن لجنة السياسات الإنمائية لم توص بتخريج أي من هذين البلدين تاركة القرار بشأن ذلك إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، خلافاً لما كان معتاداً في الماضي. وبدلاً من ذلك، تشير لجنة السياسات الإنمائية إلى الحجج القوية التي تقول بعدم التخريج والتي أُبرزت في موجز الضعف القطري الذي وضعه الأونكتاد لكل منهما وذلك كمرجع للجنة السياسات الإنمائية. وفي الماضي كانت هذه

الاعتبارات كافية لحمل اللجنة على التوصية بعدم التخريج، وتستغرب حكومة ملديف أن سابقة عام ٢٠٠٠ لم يؤخذ بها في لجنة السياسات الإنمائية، لا سيما في استخدام موجز الضعف في تقييم ما إذا كان للتخريج ما يبرره. ويـــزداد هذا الاستغراب شدة بالنظر إلى ما صدر عن اللجنة نفسها من بيانات في السابق بشأن طريقة استخدام المعلومات التكميلية الواردة في موجز الضعف القطري في تحديد البلدان التي يتعين تخريجها[٧].

وســـلمت لجـــنة السياسات الإنمائية تسليماً تاماً في تقريرها عن دورتها الخامسة (٧-١١ نيسان/أبريل ٢٠٠٣) بالمشاكل المتصلة بالتخريج. ولاحظت اللجنة ما يلي:

"وعـــلى الرغم من التقدم الذي أحرزته البلدان المؤهلة للخروج من قائمة أقل البلدان نمواً فإنه يحتمل أن تظل قدرتها على الصمود أمام الصدمات الخارجية محدودة. ومن المحتمل أن يؤدي السحب الفجائي للدعم الخارجي لها إلى حدوث صدمة تترتب عليها آثار سلبية، وربما أدى ذلك إلى عكس التقدم الإنمائي المحرز فيها. وينبغي الإشادة بالبلدان المؤهلة للخروج من قائمة أقل البلدان نمواً على النجاح الذي أحرزته وليس معاقبتها على ذلك بفرض مثل هذه الصدمة عليها"[٨].

إن حكومة ملديف ترى أن ملاحظة لجنة السياسات الإنمائية القائلة إن ملديف "مؤهلة إجرائياً" للتخريج هـــي ملاحظة لا ينبغي أن ينظر إليها بمعزل عن القضايا المتصلة بالمبدأ الهام وهو مبدأ عدم فرض عقوبة الصدمة الخارجية، وترى ملديف كذلك أن مسألة لغز البلدان الجزرية ينبغي إيلاؤه الاهتمام اللازم. وإضافة إلى ذلك، فإن أهلـــة التخريج لا ينبغي لها أن تستند إلى التأهيل الإحصائي فحسب بل ينبغي لها أن تستند بالقدر نفسه فعالية المـــبادئ والتدابير المحددة للانتقال اليسير. وإضافة إلى ذلك، فإن الحكومة تشعر بالقلق أيضاً إزاء نوعية البيانات المستخدمة، وملاءمة المعايير المطبقة، وجدوى قاعدة التخريج.

الشواغل إزاء تأثير الإخراج من القائمة

لقد اعترفت لجنة السياسات الإنمائية في تقاريرها للأعوام ٢٠٠١ و٢٠٠٢ و٢٠٠٣ بشواغل ملديف فيما يخـــص إخراجها من قائمة أقل البلدان نمواً. والواقع أن التقرير الحالي لعام ٢٠٠٣ يذكر أن اللجنة "تعترف بأن ملديـــف تواجه صعوبات وتكاليف خاصة لأنها بلد ذو اقتصاد جزري صغير ومشتت على نطاق واسع وأنها ربما تفقد منافع دولية هامة إذا أُخرِجت من قائمة أقل البلدان نمواً"[١٢] ويدعو إلى منح معاملة أكثر تفضيلاً للبلدان التي تخرج من القائمة حيثما كانت تعاني من أوجه ضعف خاصة.

ووجهت لجنة السياسات الإنمائية في تقريرها لعام ٢٠٠١ الانتباه بوجه خاص إلى الحاجة إلى دراسة تأثير الإخراج من القائمة فيما يتعلق على وجه التحديد بالوصول إلى الأسواق والحصول على المساعدة المالية والمساعدة التقنـــية. وفي حين أن المعلومات كانت قليلة فإن الموجزات القطرية للأونكتاد بخصوص ملديف سلّطت مع ذلك

الضوء على الآثار الخطيرة المترتبة على ذلك فيما يتعلق بالوصول إلى الأسواق وأعباء الديون والمساعدة الإنمائية. غـــير أنه لم يجر قياس أي شيء كمّياً وبالتالي لا يمكن التوصل إلى أي معلومات يُعتدّ بها عن مدى ونطاق تأثير الإخراج من القائمة على الاقتصاد والمجتمع. كذلك فقد استُبعد عدد من المواضيع الشديدة الأهمية مثل تأثيرها على الأداء الاقتصادي الكلي وعلى الانتقال الديمغرافي. وبالتالي فإن الموجز لا يشكل التقييم الملموس للفقدان المحتمل للمزايا الذي دعت إليه لجنة السياسات الإنمائية في عام ٢٠٠١.

ويلاحظ موجز الأونكتاد أن الإخراج من القائمة سيؤدي إلى فرض تعريفة جمركية بنسبة ٢٤,٣ في المائة عـــلى صـــادرات مصـــايد الأسماك إلى الاتحاد الأوروبي، إذ إن ملديف ستفقد أهلية الدخول المعفي من الرسوم الجمركية إلى الاتحاد الأوروبي الممنوح لأقل البلدان نمواً. يذكر أن قطاع مصايد الأسماك يمثّل ثاني أهم الصناعات ويمثّل ١١ في المائة من القوة العاملة و١٠ في المائة من إيرادات القطع الأجنبي. والإخراج من القائمة سيؤدي إلى تعريض قدرة صناعة مصايد الأسماك للضرر الشديد وهي صناعة يعتمد عليها نحو ٦٥ في المائة من مجموع السكان ســـواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة كما أنها المصدر الرئيسي وأحياناً الوحيد للعمالة في الجزيرة. وبالتالي فإن الإخـــراج من القائمة من شأنه أن يزيد بقدر أكبر من أوجه التفاوت الشديد في الدخل ويعطّل الجهود المبذولة لتنمية الجزيرة ويشتّتها.

والإخراج من القائمة سيؤثر أيضاً على صناعة الملابس إذ إن الصادرات تعتمد على الامتيازات الممنوحة فيما يخص معايير قواعد المنشأ.

كما ستواجه ملديف التزامات أكثر تشدُّداً في النظم المتعددة الأطراف مثل منظمة التجارة العالمية.

ويلاحظ موجز الأونكتاد أن أعباء الديون ستزداد عقب الإخراج من القائمة ويشير إلى أنه حتى لو تمتّع الـــبلد بـــنمو اقتصـــادي مطّـــرد فإنه لن يتمكن من التصدي لمشكلة أعباء الديون. والجدير بالملاحظة أن النمو الاقتصادي قد انخفض بقدر كبير؛ فقد كان أقل بقرابة ٥٠ في المائة من التوقعات التي وضعها صندوق النقد الدولي في عام ٢٠٠٠ الذي تنبأ هو ذاته بانعطاف نزولي. وبرغم أن موجز الأونكتاد لم يضع هذا التباطؤ في الاعتبار فإنه قـــد "دعـــا بقوة" إلى توفير "أقصى قدر من التمويل بشروط تساهلية" وهو أمر لا يمكن تنفيذه إذا تقرر إخراج ملديف من القائمة.

ويلاحظ الموجز كذلك أنه فيما يخص المساعدة التقنية "هناك مجموعة واسعة النطاق من الاحتياجات التي لا يمكن تلبيتها إلا عن طريق المعاملة التي يجري منحها حالياً بموجب نظام أقل البلدان نمواً" الذي يؤكد "أنه يُبدي بوضوح من الحاجة الدائمة إلى تدعيم القدرات المؤسسية في سياق الندرة النسبية في القوى العاملة الماهرة".

وقصارى القول، يلاحظ موجز الأونكتاد أن "أي إخراج فوري افتراضي لملديف من القائمة سيكون لـــه عواقب وخيمة على البلد" وكذلك فإنه "بالنظر إلى المعوقات الهيكلية الدائمة التي تواجهها ملديف (التي تتصل في الغالب بصغر حجمها وبُعدها والأخطار البيئية الشديدة التي تتعرض لها)، هناك طرائق للمعاملة الخاصة التي تعتبر أمراً أساسياً للبلد".

خاتمة

عـــلى مدى السنوات الثلاث الماضية أولي اهتمام كبير لمسألة الإخراج من قائمة أقل البلدان نمواً، الأمر الذي أسفر عن تحديد بعض المسائل التي تسبب قلقاً شديداً للبلدان المعتزم إخراجها من القائمة. ولقد ألمحت لجنة السياسات الإنمائية إلى وجود مفارقة جزرية أو تناقض ظاهري وأشارت أيضاً إلى بعض المسائل الرئيسية التي يلزم تناولها قبل الإخراج من القائمة وهي تشمل مسألة إجراء تقييم ملموس للتكاليف المفروضة على البلد بفعل حذفها من قائمة أقل البلدان نمواً، بما في ذلك تحديد نطاق التدابير المحددة التي يلزم اتخاذها لضمان الانتقال الميسّر لعملية الإخراج من القائمة وكذلك لبداية عملية دينامية للتنمية.

غـــير أن الشواغل الأساسية لملديف فيما يخص الإخراج من القائمة لا تزال باقية دون معالجة. وهي أن المعايير لا تضع في اعتبارها بقدر كاف العقبات والمعوقات الإنمائية لملديف بوصفها بلداً جزرياً صغيراً وكذلك أن البلد لا يزال يعتمد على المساعدة الإنمائية وأن وصوله إلى الأسواق سيتعرض لخطر شديد بفقدانه لصفة أقل البلدان نمواً.

وملديف لا يزال أيضاً يساورها القلق لعدم إيلاء اهتمام كاف لمبدأ الانتقال الميسّر المبين في قرار الجمعية العامـــة ٢٠٦/٤٦ من حيث إنه لم يجر أي تقييم لآثار الإخراج من القائمة على ملديف. ولقد اقتضت الجمعية العامـــة ألا يـــؤدي الإخـــراج من القائمة إلى تعطيل مسيرة تنمية أي بلد ولقد كرر هذا الشرط كل من المجلس واللجنة. وبالرغم من ذلك فلم يُدرج في عملية الإخراج من القائمة أي شيء من شأنه أن يضع هذا المبدأ موضع التنفيذ.

وتـــرى حكومة ملديف أنه بخلاف المسائل ذات الصلة بنوعية البيانات المستخدمة ومدى كفاية المعايير وكذلـــك القواعـــد المتعلقة بالإخراج من القائمة هناك حاجة نظراً لازدياد عدد البلدان التي تقترب من مرحلة الخـــروج من القائمة إلى استعراض المسائل ذات الصلة بالإخراج من القائمة من أجل الإنفاذ الفعلي للمبادئ التي أكدهـــا قـــرار الجمعية العامة ٢٠٦/٤٦ وقـــرارات المجلس الاقتصادي ٣٤/٢٠٠٠ و٤٣/٢٠٠١ و٣٦/٢٠٠٢ وأكدتها كذلك لجنة السياسات الإنمائية في تقاريرها للأعوام ٢٠٠١ و٢٠٠٢ و٢٠٠٣. ولا بد من إجراء تقييم مـــلموس للتكاليف المتعلقة بالإخراج من القائمة بالنسبة لكل بلد ولا بد أيضاً من اتخاذ تدابير ملموسة للبدء في عملية دينامية للتنمية. وفي غياب هذه التدابير، سيكون الإخراج من القائمة بمثابة توقيع لذلك النوع من الصدمات

الخارجـــية التي حذرت لجنة السياسات الإنمائية نفسها من فرضها في تقريرها لعام ٢٠٠٣. وكما ذكرت اللجنة "مـــن المحتمل أن يؤدي السحب الفجائي للدعم الخارجي إلى حدوث صدمة تترتب عليها آثار سلبية، وربما أدى ذلك إلى عكس اتجاه التقدم الإنمائي المحرز فيها". وحكومة ملديف تتفق تماماً مع رأي اللجنة بأنه "ينبغي الإشادة بالبلدان المؤهلة للخروج من قائمة أقل البلدان نمواً على النجاح الذي أحرزته وليس معاقبتها على ذلك بفرض مثل هذه الصدمة عليها".

وترى الحكومة أن هناك سبباً قوياً يدعو إلى قيام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بإرجاء إخراج أي بلد من قائمة أقل البلدان نمواً إلى أن يتسنى إجراء تقييم ملموس لأثر الإخراج من القائمة وإلى أن يتسنى اتخاذ ترتيبات محـــددة لضـــمان ألا يـــؤدي الإخراج من القائمة إلى فرض صدمة خارجية على اقتصاد البلد المزمع إخراجه من القائمـــة. وعلاوة على ذلك فقد أثيرت ولا تزال تثار المسائل الجوهرية المتعلقة بإجراءات وأساليب الإخراج من القائمـــة الـــتي يلزم تناولها قبل الانتقال إلى الإجراءات الراهنة التي تبدّى بوضوح قصورها من حيث علاقتها بما يسمى "المفارقة الجزرية" أو التناقض الظاهري.

والحجـــج الواردة في موجز الأونكتاد تشير بالفعل إلى أن إخراج ملديف من القائمة سيكون مخالفاً من الناحية المنطقية لمقتضيات مبدأ الانتقال الميسّر، ولا سيما في ضوء تصريح لجنة السياسات الإنمائية التي أكدت أن الانتقال الميسَّر يعتبر مبدأ شديد الأهمية وأن الإخراج من القائمة ينبغي أن يمثل بداية عملية دينامية للتنمية. كذلك فإن المسائل التي أبرزت في موجز الأونكتاد بشأن ملاءمة المعايير، ولا سيما فيما يخص عدم كفاية معيار الدخل في سياق "المفارقة الجزرية" أو التناقض الظاهري ويدعو إلى إعادة دراسة مسألة الإخراج من القائمة بأكملها إذ إن الـــتجارب فيما يخص الإجراءات الراهنة قد أوضحت أنها قديمة وغير كافية، الأمر الذي لا يؤثر على بلد واحد فحسب وإنما يؤثر على جميع المرشحين المحتملين للإخراج من القائمة.

وفي ضوء ما تقدم ذكره تطلب حكومة ملديف القيام بالأعمال التالية:

١- الاضطلاع باستعراض مستفيض لعملية الإخراج من القائمة وذلك في ضوء التصريحات التي أبدتها مؤخـــراً لجـــنة السياسات الإنمائية بصدد أهمية الإشادة بالبلدان المؤهلة للخروج من قائمة أقل البلدان نمواً على النجاح الذي أحرزته وليس معاقبتها على ذلك، وفي ضوء المسائل الأكثر تعقيداً التي نشأت منذ أن وُضِع تصوُّر مفهوم الإخراج من القائمة في أول الأمر في عام ١٩٩٠ وكذلك في ضوء الأبحاث الجديدة والنتائج ذات الصلة في الميدان.

٢- الاستجابة بصورة مواتية لدعوة لجنة السياسات الإنمائية لمنح معاملة أكثر تفضيلاً عند الإخراج من القائمة فيما يخص البلدان النامية التي تواجه جوانب حرمان وضعف خاصة، مثل الدول الجزرية الصغيرة.

٣- تنقيح المعايير على نحو أكثر انتظاماً كي تضع في الاعتبار ما يسمى "المفارقة الجزرية" التي حددتها اللجنة وكذلك الأونكتاد.

٤- لم تسفر قاعدة الإخراج من القائمة حتى الآن عن أي نتيجة عادلة كما يمكن ملاحظته من حالة الرأس الأخضر (١٩٩٤ و١٩٩٧ و٢٠٠٠ و٢٠٠٣) وفانواتو (١٩٩٤ و١٩٩٧) وملديف (١٩٩٧ و٢٠٠٠ و٢٠٠٣). وبالتالي فإن هناك حاجة إلى إعادة تقييم قاعدة الإخراج من القائمة كي تضع في الاعتبار إجراء تقييم للقدرة على تحمُّل التنمية أو ضمان مرحلة جديدة للتنمية وفقاً للخروج من القائمة وإيلاء قدر أكبر من الاهتمام للمسائل المتعلقة بالمعوقات الهيكلية والضعف الاقتصادي.

٥- ينبغي النظر بعناية في تتابع عملية الانتقال الميسّر. فلن يكون من الحكمة الخروج من القائمة أولاً ثم انتظار التعهدات بمنح معاملة خاصة وهو أمر قد لا يكون وشيكاً. ويلزم إجراء تقييم ملموس لفقدان المزايا من أجل ضمان الانتقال الميسّر لكن عدم كفاية البيانات والصعوبات المنهجية قد حالت دون ذلك. وفي سيناريو من هذا القبيل فإن مسار العمل الأكثر عملية هو إبقاء البلدان على قائمة أقل البلدان نمواً إلى أن تتبين المسائل المحيطة بالإخراج من القائمة والانتقال الميسّر بصورة أكثر وضوحاً بدلاً من القيام بسرعة بإنشاء فئات جديدة من الدول وهو أمر يتعذر تحقيقه.

شواغل بشأن نوعية البيانات والموجز القطري

لا تـــزال ملديف تشعر بالقلق إزاء نوعية البيانات التي استعملتها لجنة السياسات الإنمائية في تحديد حالة التنمية في ملديف. ويساور ملديف قلق خاص إزاء المبالغة في تقييمها في مسألتي التغذية والتعليم.

فقد أجرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ١٩٩٨ استقصاءً خلص فيه إلى أن نوعية التغذية في البلد مشابهة لما هي عليه في أفريقيا جنوب الصحراء. وخلص استقصاءان أُجريا في عامي ١٩٩٥ و٢٠٠١ إلى أن البلد يعاني حالة شديدة من سوء التغذية مقرونة بمعدلات مرتفعة للتقزم والهزال ونقص المغذيات الدقيقة لدى الأطفال وبمعدلات مرتفعة جداً لفقر الدعم لدى البنات والنساء في سن الإنجاب. وترتفع نسبة نقص التغذية في الجزر إلى ٤٩ في المائة؛ ويعاني ٢٥ في المائة من الأطفال دون الخامسة من نقص الوزن؛ ويعاني ٢٥ في المائة منهم من التقزم الناجم عن سوء التغذية؛ بينما يعاني ٥٠ في المائة من النساء في جميع الفئات العمرية من فقر الدم[٩]. وتتضارب هـــذه الأرقام تضارباً شديداً مع الإحصاءات التي اعتمدت عليها لجنة السياسات الإنمائية والتي تظهر أن مأخوذ الفرد من السعرات يبلغ ١١٣ في المائة من الاحتياجات اليومية. إن على هذه الإحصاءات أن تأخذ في الاعتبار أن جزءاً لا يستهان به من واردات البلد من الأغذية يستهلكه السياح والأجانب المقيمون، الذين يلبون احتياجاتهم في

أكثر الأحيان من المعروض المحلي. وتشير التقديرات إلى أن الإمدادات الغذائية في ملديف تفي باحتياجات عدد من السكان يزيد بنحو ١٥ في المائة عن سكان البلد.

وفيما يخص التعليم، تبالغ المؤشرات الإحصائية في تقييم حالة ملديف، ولا يظهر موجز خصائص الضعف مدى القصور في النوعية الذي تخفيه البيانات الكمية. فبينما تصنف لجنة السياسات الإنمائية قدرة الموارد البشرية في ملديف باستعمال نسبة إجمالية للتسجيل في المدارس الثانوية تبلغ ٤٢,٧ في المائة فإن ١١ في المائة فقط ممن يتمون الصف السابع في الجزر قادرون في حقيقة الأمر على الالتحاق بمدرسة ثانوية مستوفية الشروط.

ولا تأخذ البيانات في الاعتبار أنه على الرغم من أن دخل الفرد ما فتئ يرتفع فإن معدل النمو الاقتصادي تباطأ بشدة منذ عام ١٩٩٧، وأن الصناعتين الرئيسيتين في البلد تواجهان ظروفاً سوقية مضطربة وتقلباً كبيراً في الدخل نتيجة الصدمات الخارجية. والواقع أن الزيادة المفاجئة في دخل الفرد التي ذكرها الموجز لا تعزى إلى زيادة حادة في نمو الاقتصاد منذ عام ٢٠٠٠، وإنما تعزى إلى إعادة تقييم الدخل الوطني. فبعد أن بلغ معدل النمو ذروة قدرها ١٠,٤ في المائة في عام ١٩٩٧ تراجع إلى ٤,٨ في المائة في عام ٢٠٠٠ ثم إلى ٣,٥ في المائة في عام ٢٠٠١. وإذا كان نمو الاقتصاد قد بلغ ٦ في المائة سنة ٢٠٠٢، وهي نسبة تعزى أساساً إلى تحقيق أرباح استثنائية في قطاع الصيد، فإن معدل النمو المتوقع لعام ٢٠٠٣ هو ٤,٢ في المائة، مما يدل على تباطؤ النمو وشدة التقلب في اقتصاد صغير ضيق القاعدة.

وعلى الرغم من أن الأونكتاد أكمل موجز خصائص الضعف بالتشاور مع الحكومة في عام ٢٠٠٢، فإن المسودة الأولى لم تنجز إلا في آذار/مارس ٢٠٠٣، ولم يقدَّم إلى الحكومة ملخص الاستنتاجات الرئيسية، الذي يعتبر أساسياً للجنة السياسات الإنمائية، إلا في مطلع نيسان/أبريل ٢٠٠٣، أي قبل اجتماع اللجنة بأيام معدودة، ولم يتح ذلك للحكومة وقتاً كافياً للتعليق على الموجز. وتشعر ملديف بالقلق لأن مسائل هامة أُسقطت من موجز خصائص الضعف القطري ولأن الملخص لم يعبر تعبيراً وافياً عن الاستنتاجات الرئيسية التي تتسم بأهمية حاسمة بالنسبة لنظر اللجنة. كما أن الموجز لا يتصدى لآثار التخريج في الاقتصاد الكلي الآن وقد تباطأ النمو الاقتصادي تباطؤاً شديداً، كما أنه لا يناقش آثار التخريج في التحول الديمغرافي الذي يمر به البلد ولم يكتمل حتى الآن. يضاف إلى ذلك أنه في حين يجد الموجز كثيراً من المحاذير في مدى ملاءمة تطبيق المعايير على ملديف وفي حين أنه يحدد أيضاً ما سيترتب على التخريج من أثر خطير في الصادرات وعبء المديونية وبناء القدرات المؤسسية فإن هذه القضايا لم يعبَّر عنها تعبيراً كافياً في ملخص الاستنتاجات.

شواغل بشأن مدى كفاية المعايير

إن أكـــثر مـــا يثير قلق ملديف هو أن المعايير المستعملة لا تراعي بما فيه الكفاية المعوقات الهيكلية التي يواجههـــا بلد صغير متناثر الأطراف قليل الموارد يواجه تكاليف هيكلية ضخمة، ولا سيما في مجال تطوير البنية التحتية والنقل. ومما يزيد من مشكلة الصغر أضعافاً مضاعفة، هو تبعثر السكان على ١٩٨ جزيرة، ٩٠ في المائة منها (١٨٢ جزيرة) يقل عدد سكانها عن ٠٠٠ ٢ نسمة، و٧١ في المائة منها (١٤٠ جزيرة) يقل عدد سكانها عن ٠٠٠ ١ نســـمة، وقرابة ٤٠ في المائة منها (٧٦ جزيرة) يقل عدد سكانها عن ٥٠٠ نسمة. إن تشتت هذا العدد الصغير من السكان على مجتمعات جزرية بالغة الصغر واعتمادهم في التنقل بين الجزر على وسائل بالية ومكلفة لا يعوَّل عليها يطرح تحدياً ضخماً للغاية أمام قدرة الموارد البشرية للبلد. كما أنه يرفع من تكاليف الإنتاج ويفرض معوقات على توفير فرص العمل، ويزيد من حدة تأثر التكلفة بالحجم ويستتبع ارتفاعاً شديداً في تكاليف تطوير البنية التحتية.

ولا تـــأخذ المعايير في الاعتبار ما تنطوي عليه أو ما يمكن أن تنطوي عليه الاتجاهات الطويلة الأجل فيما يخص المؤشرات. فإذا كانت ملديف قد تجاوزت مؤشر الأصول البشرية بنسبة ٣٠ في المائة فوق نقطة الفصل في عـــام ١٩٩٧ فإن هذا الرقم هبط إلى ١١,٧ في المائة في عام ٢٠٠٠ ولم يتعدّ ٤,٤ في المائة في عام ٢٠٠٣. أما مؤشـــر الضعف الاقتصادي فقد تقلب بشدة حيث بلغ ١٨ في عام ١٩٩١ و١١ في عام ١٩٩٤ و٣٠,٥ في عام ١٩٩٧ و٣٢,٢ في المائـــة في ٢٠٠٠ و٣٦ في المائة في عام ٢٠٠٣، مما يدل بوضوح على ارتفاع درجة التقلب والضـــعف. وبيـــنما تلاحظ لجنة السياسات الإنمائية أن التخريج ينبغي أن يكون منطلقاً لعملية تنمية نشطة فإن المعايير المستعملة لم تصمَّم بحيث تسجل أي معلومات عن تسارع أو تباطؤ مسار النمو في البلد.

وبيـــنما أبرز الموجز القطري معيار دخل الفرد في ملديف فمن الواضح أن "لغز البلدان الجزرية" يقوض جـــدوى هـــذا المعـــيار في تحديد التغيرات أو المعوقات الهيكلية. فمعيار الدخل لا يقيم صلة بين مستوى الدخل والقدرة على تعبئة الموارد أو على تحمل عبء المديونية الحالي أو المتوقع. والواقع أن الموجز القطري يقول إنه إذا ما خُرجّت ملديف من قائمة أقل البلدان نمواً فقد ينجم عن ذلك "زيادة عبء المديونية زيادة يتعذر التغلب عليها نظراً لصغر القاعدة الاقتصادية، حتى لو افترضنا نمط نمو مطرد".

كما أن المعايير تركز على القيم الإجمالية للدخل، بدعوى أن لا صلة كبيرة للتفاوت في الدخل بالتعريف الأساســـي لأقل البلدان نمواً. غير أن هذا النهج غير مناسب في حالة ملديف، حيث يفرض التبعثر الجغرافي الكبير على مراكز سكانية بالغة الصغر ونقص الموارد البشرية معوقات هيكلية كبيرة على التنمية ويحدان من فرص توليد الدخل في الجزر. إن تفاوت الدخل في ملديف ليس نتيجة للسياسة العامة بل هو نابع من معوق هيكلي يتمثل في صغر الجزر وقلة عدد سكانها ونأيها الجغرافي وشح مواردها.

والواقـــع أن الأونكـــتاد يشير في موجز خصائص الضعف لمديف إلى أن "قضية توزيع الدخل لا يمكن تجاهلها في تفسير الدخل القومي" لمديف ويلاحظ أن "عدم المساواة انعكاس مباشر لضآلة الأثر المضاعف للدخل المحلي المترتب على نمو السياحة في البلد". ويلاحظ الأونكتاد كذلك أن معيار الدخل "لا يزال أبعد كثيراً من أن يكفي لتبرير التخريج، نظراً إلى ارتفاع التكاليف الهيكلية المفروضة على جزء كبير من السكان وغياب أي مراعاة كمـــية للتدهور البيئي وانعدام المساواة في توزيع الدخل". يضاف إلى ذلك ارتفاع تكاليف تطوير البنية التحتية وتكالـــيف الـــنقل وتأثر التكلفة بالحجم. ويلاحظ الأونكتاد في الواقع أن "ملديف من بين أكثر البلدان المعوقة اقتصادياً (إذ يواجه تكاليف هيكلية باهظة ولا سيما في مجالي تطوير البنية التحتية والنقل).

شواغل بشأن مدى ملاءمة قاعدة التخريج

وضعت الجمعية العامة قواعد التخريج مـــن قائمة أقل البلدان نمواً في قرارها ٢٠٦/٤٦ الصادر سنـــة ١٩٩١. وشددت الجمعية في تحديد قاعدة التخريج على مبدأ مفاده أن التخريج لا ينبغي أن يؤدي إلى عرقلة تنمية البلد المراد تخريجه، وهو مبدأ أكدت عليه أيضاً لجنة السياسات الإنمائية في تقريرها لعام ٢٠٠٣. ورأى مؤتمر الأمم المـــتحدة الـــثاني المعني بأقل البلدان نمواً لعام ١٩٩٠ أنه ينبغي تخريج البلدان التي يُعتقد أنها أظهرت من التقدم الاجتماعي والاقتصادي ما يكفي لتمكينها من مواصلة التقدم مع تقليص اعتمادها على الخارج.

بيد أن قاعدة التخريج التي اعتمدتها لجنة السياسات الإنمائية في عام ١٩٩١ لا يراد بها سوى تحديد البلدان الـــتي تفـــوق بأدائها معظم البلدان المتبقية في مجموعة أقل البلدان نمواً. فتخريج البلد ليس رهناً بقدرته المثبتة أو الافتراضية على مواصلة التقدم دون الإفادة من الشروط المواتية التي تهيأت لـــه عند تصنيفه بلداً من أقل البلدان نمواً. كما أن تخريج البلد لا يرتكز على تقييم ما إذا كان قد بلغ من التنمية مستوى يمكن عنده اعتبار أنه تغلب على العوائق الهيكلية للتنمية التي سوغت إدراجه في القائمة أصلاً.

والواقـــع أن الأونكـــتاد يلاحظ أنه بمقتضى التعريف الأساسي لأقل البلدان نمواً ومفاده أن هذه البلدان "معوقـــة هيكلياً، وخاصة بسبب صدمات خارجية ومعوقات لا إرادة لها فيها"، لا يمكن افتراض تقدم خطي نحو التخريج لجميع أقل البلدان نمواً[١٠]. وعليه يشير الأونكتاد إلى ديمومة بعض المعوقات الهيكلية التي يواجهها العديد من أقل البلدان نمواً.

ويبرز مفهوم "لغز البلدان الجزرية" المعوقات الهيكلية التي تواجهها البلدان الجزرية الصغيرة ويثير شواغل جديـــة بشأن مدى مراعاة قاعدة التخريج للمسائل الجوهرية التي أكدت لجنة السياسات الإنمائية مراراً أنها تمثل الشـــواغل الأساســـية في تحديد أقل البلدان نمواً. وهذه المسائل هي المعوقات الهيكلية التي يفرضها الفقر، وتدني مســـتوى تنمـــية المـــوارد البشرية والضعف الاقتصادي. وفي الوقت الحاضر، تعطي اللجنة مستوى الدخل أهمية

رئيسية، مؤكدة في الوقت ذاته اهتمامها بالمعوقات الهيكلية، بحيث إنه حتى لو اعتُبر البلد ضعيفاً بمقياس مؤشر الضعف الاقتصادي الذي تستعمله اللجنة، فإنه يمكن تخريجه إذا ما تجاوز مستوى الأصول البشرية. وتعتقد ملديف أنه على الرغم مما أولته لجنة السياسات الإنمائية والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة ولجنة التنمية المستدامة وحتى منظمات دولية شتى من اهتمام لمسألة الضعف الاقتصادي من عام ١٩٩٧ حتى الآن فإن الاعتراف بأهميتها لم توضع موضع التنفيذ العملي بإعطائها ما تستحقه من وزن في قاعدة التخريج التي تعول عليها لجنة السياسات الإنمائية.

وليس من الواضح أيضاً لماذا يعتبر مؤشر من المؤشرات أهم من غيره، ولماذا يكون مؤشر الضعف الاقتصادي، على وجه التخصيص، معياراً اختيارياً للتخريج. وقد سبق للجنة السياسات الإنمائية أن اعترفت بضعف ملديف الشديد لدى إعادة نظرها في وضع هذا البلد في عام ٢٠٠١، ولكنها لم تعتبره سبباً كافياً لاستبقائه في قائمة أقل البلدان نمواً. ومما يثير الدهشة أيضاً أن معيار دخل الفرد يُستعمل دون الإشارة إلى وجه التنمية الذي يراد التعبير عنه، هذا في وقت تواجه فيه ملديف تفاوتاً شديداً في الدخل ليس ناجماً عن السياسة العامة بل عن المعوقات الهيكلية التي تتسم بها المجتمعات الصغيرة، من ارتفاع تكلفة البنية التحتية وقصورها، وشدة تأثر التكلفة بالحجم، وتدني فرص العمل. إن دخل الفرد في ملديف يجب النظر إليه في سياق فرص التنمية التي يفترض أن يشير إليها وفي سياق ارتفاع تكاليف البنية التحتية وغلاء المعيشة الناجم عن تكاليف النقل الباهظة وتأثر التكلفة بالحجم. ويؤدي تدني عدد السكان وتشتت الجزر إلى تشويه كبير لجوانب التنمية المرتبطة بارتفاع دخل الفرد، إلا أن لجنة السياسات الإنمائية لا تعترف بهذه السمة.

والحقيقة أن الموجز القطري الذي أعده الأونكتاد لعرضه على نظر لجنة السياسات الإنمائية يحدد عدداً من العيوب في تطبيق معيار الدخل على ملديف. وهو يعترف بأن الدخل القومي الإجمالي ليس معياراً مناسباً لتبرير تخريج ملديف بسبب ارتفاع التكاليف الهيكلية وعدم المراعاة الكمية للتدهور البيئي وعدم المساواة في الدخل. كما أنه يذكر أن عدم المساواة في الدخل "لا يمكن تجاهله في تفسير الدخل" ويعزو هذا التفاوت مباشرةً إلى ضآلة الأثر المضاعف للأنشطة الاقتصادية.

ويلاحظ الموجز أيضاً أهمية "لغز البلدان الجزرية" الذي يؤدي مباشرة إلى نفي أسبقية معيار الدخل، هذا المعيار الذي ينظر إليه عموماً على أنه يوفر أساساً جيداً لتحديد العقبات الهيكلية التي تحول دون التنمية. بيد أن حالة الجزر الصغيرة التي تعاني من تأثر التكلفة بالحجم وارتفاع تكاليف البنية التحتية، وضيق آفاق التنوع الاقتصادي تدعو إلى الحذر من الإيمان العام بمعيار دخل الفرد.

وفي هذا السياق تود الحكومة أن تكرر الطلب الذي وجهته لجنة السياسات الإنمائية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في تقريرها لعام ٢٠٠٣ أن "يشدد، لدى نظره في مسألتي التخريج والانتقال السلس خلال دورته

الموضوعية لعام ٢٠٠٣، على الحاجة إلى معاملة أكثر تفضيلاً للبلدان النامية التي تواجه معوقات ومواطن ضعف خاصة، مثل الدول الجزرية الصغيرة النامية"[١١].

الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٩، الملحق رقم ١٣ (E/1999/33)، الفصل الثالث، الفقرتان ١٢٢ و١٢٣.

(٢) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٢، الملحق رقم ١٣ (E/2002/33)، الفصل الرابع، الفقرة ١٥٨.

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ١٥٩.

(٤) المرجع نفسه.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٦١.

(٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٥٩.

(٧) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٩، الملحق رقم ١٣ (E/1999/33)، الفصل الثالث، الفقرة ١٢٤.

(٨) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٣، الملحق رقم ١٣ (E/2003/33)، الفصل الرابع، الفقرة ٢٥.

(٩) المجموعتان الأولى (١٩٩٥) والثانية (٢٠٠١) من الاستقصاءات ذات المؤشرات المتعددة.

(١٠) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، *موجز خصائص الضعف للديف*، الوثيقة المؤقتة رقم CDP2003/PLEN/23، نيسان/أبريل ٢٠٠٣.

(١١) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٣، الملحق رقم ١٣ (E/2003/33)، الفصل الرابع، الفقرة ٣١.