A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/10
3 January 2007

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الرابعة
البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت

تنفيذ قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٥١ المؤرخ ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٦ بعنوان "مجلس حقوق الإنسان"

تقرير الخبير المستقل المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، بيرناردز مودهو

(A) GE.07-10058 140207 150207

الموجز

يعـــرض الخبير المستقل المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، برناردز مودهو، في هذا التقرير المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان بموجب قرار لجنة حقوق الإنســـان ١٩/٢٠٠٥ وقرار مجلس حقوق الإنسان ١٠٢/١، تطور الولاية التي كُلّف بها خلال السنوات الماضية ويلخّص النتائج الرئيسية التي حققتها هذه الولاية.

ويحلـــل الجزء الأول من التقرير المبادرات الأخيرة للتخفيف من عبء الديون وأثرها على الحد من الفقر وإعمـــال جمـــيع حقوق الإنسان. ويخلص إلى أن المفاهيم الراهنة التي تستعملها مؤسسات بريتون وودز في مجال القـــدرة عـــلى مواصلة تحمل الدين لا تعكس بالقدر الكافي الأهداف الإنمائية للألفية والأهداف المرتبطة بحقوق الإنسان. فالأخذ بالآراء المحلية عن طريق الآليات المحلية لاستعراض الأقران على سبيل المثال يمكن أن يساعد على رســـم صورة أكمل وأكثر توازناً للقدرة على تحمل عبء الديون. ويشدد التقرير على أن وفورات خدمة الدين الناتجة عن المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون ربما كانت من الضآلة بحيث لا يكون لها أثر قابل للقياس على بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية أو تحسين إعمال حقوق الإنســـان في الـــبلدان النامية الفقيرة. وهناك حاجة مستمرة إلى إيجاد حلول أكثر شمولية ليس فيما يتعلق بزيادة تخفـــيف عبء الديون فحسب، وإنما أيضاً في مجالي الإدارة المالية/إدارة الديون والتجارة المترابطين ارتباطاً وثيقاً. فعلى جميع الدائنين أن يقوموا، على وجه الخصوص، بتحديد المعايير الشفافة الخاصة بهم للبت في عدم شرعية بعض فئات الديون، والعمل على إلغائها.

ويبرز التقرير المسؤولية التي يشترك فيها الدائنون والمقترضون إزاء عبء الدين الخارجي الواقع على كاهل البلدان الفقيرة حاضراً ومستقبلاً. ولهذه الغاية، يحث التقرير الدائنين والمقترضين على أن يسترشدوا معاً بأدوات تطلعـــية لتحليل القدرة على تحمل عبء الديون في ما يتخذونه من قرارات وفي اختيار مزيج مناسب يجمع بين القروض الميسَّرة والمِنَح. وفي هذا السياق، جرى الإقرار بأن البلدان المقترضة تتحمل المسؤولية الرئيسية عن ضمان استثمار القروض على نحو منتج وبما يكفل النهوض بحقوق الإنسان.

ويســـتعرض الـــتقرير في جـــزئه الثاني ما قد يترتب على سياسات الإصلاح المتبعة عادةً والتي تروج لها المؤسسات المالية المتعددة الأطراف من آثار في حقوق الإنسان. وإذا كان التقرير يسلم بأهمية أن يكون الاقتصاد الكـــلي مستقراً بوجه عام من أجل تحقيق النمو والتنمية وإعمال حقوق الإنسان، فهو يشدد على الحاجة المهمة سواء بسواء إلى إيجاد حلول خاصة بكل بلد بدلاً من اعتماد منطلقات للاستقرار وخطط للاقتصاد الكلي تكون ذات نمـــط واحـــد صالح لكل الحالات. ويبحث التقرير سياسة الإصلاح المتبعة في خصخصة مؤسسات الدولة، فيسلِّط الضوء على ما لهذه السياسة من أثر إيجابي على حالة حقوق الإنسان، ولكنه ينبّه إلى وجوب إمعان النظر في جمـــيع الوظائف والمقاصد التي تسعى أي مؤسسات عامة لخدمتها، ولا سيما فيما يتعلق بالحصول على السلع والخدمات بما يفضي إلى إعمال حقوق الإنسان ذات الصلة.

وفـــيما يـــتعلق بسياســـات الإصـــلاح التجاري، يدعو التقرير إلى إجراء عمليات تقييم سليمة لأثرها الاقتصـــادي والاجتماعي، تتيح وضع خطوات الإصلاح وبرمجتها بشكل دقيق، بما في ذلك توقع فترات انتقالية ملائمـــة، والاســـتثناء المتوازن لمنتجات استراتيجية من عملية التحرير، فضلاً عن تطبيق شروط وقائية من وحي حقوق الإنسان. وينبغي أن يكون التحرير التجاري مقروناً باتخاذ تدابير لتحسين القدرة الإنتاجية لاقتصاد البلد الفقير ولتعزيز قدرته على المنافسة في الأسواق العالمية. ويشدد التقرير على أهمية إصلاح الحكم، باعتبار أن ضعف مؤسسات الحكم يشكل عائقاً كبيراً يحول دون تحقيق التنمية السريعة. ويدخل في ذلك، دون أن يكون مقصوراً عليه، ضرورة تحديد إطار مرجعي لإصلاح القطاع العام على أساس تحديد دور الحكومة وحجمها المناسبين.

وأخيراً، ينبغي دائماً أن تسترشد الإصلاحات الهيكلية في قطاعي الصحة والتعليم بالالتزامات الدولية التي قطعتها البلدان على نفسها في مجال حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، تشكّل عادةً رسوم الاستعمال عقبة أمام التمتع الكامل بحقوق الإنسان في هذين القطاعين. وبالتالي ينبغي لبرامج الإصلاح ذات الصلة أن تراعي الالتزامات بإلغاء رسوم الاستعمال تدريجياً وبتحاشي فرض هذه الرسوم أو غيرها من الرسوم.

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة	١-٧	٥
أولاً - الديون الخارجية، ومبادرات التخفيف من عبء الديون، وحقوق الإنسان	٨-٢٥	٦
ألف - السياق	٨	٦
باء - العمليات السابقة الرامية إلى التخفيف من عبء الديون.....	٩-١٣	٦
جيم - المفاهيم المتعلقة بالقدرة على تحمل عبء الديون	١٤-١٧	٨
دال - مـــا للعمليات الرامية إلى التخفيف من عبء الديون من أثر على مساعي الحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان	١٨-٢١	٩
هاء - ضرورة زيادة التخفيف من عبء الديون	٢٢-٢٥	١٠
ثانياً - سياسات الإصلاح الاقتصادي وحقوق الإنسان	٢٦-٦٩	١١
ألف - استقرار الاقتصاد الكلي.....	٣٠-٣٤	١٢
باء - الخصخصة	٣٥-٣٧	١٣
جيم - الإصلاح التجاري	٣٨-٤٧	١٣
دال - إدارة الحكم.....	٤٨-٥٦	١٦
هاء - سياسات الإصلاح القطاعية فيما يخص التعليم والصحة	٥٧-٦٩	١٧
ثالثاً - النتائج والتوصيات	٧٠-٧٨	٢٠

مقدمة

١- يقدّم الخبير المستقل هذا التقرير التحليلي السنوي لمجلس حقوق الإنسان عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٨٢/٢٠٠٠ الـذي أنشئت ولايته بموجبه وطلبت منه أن يولي اهتماماً خاصاً لما يلي: (أ) آثار الديون الخارجية والسياسات المعتمدة للتصدي لها على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في البلدان النامية؛ (ب) والتدابير التي اتخذتها الحكومات والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية لتخفيف هذه الآثار في البلدان النامية، وخاصة البلدان الفقيرة والمثقلة بالديون؛ (ج) والتطورات والإجراءات والمبادرات المستجدة التي تعكف المؤسسات المالية الدولية، وغيرها من هيئات الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية على اتخاذها فيما يتعلق بسياسات التكيّف الهيكلي وحقوق الإنسان.

٢- كما طلبت اللجنة، في قراريها ١٨/٢٠٠٤ و١٩/٢٠٠٥، من الخبير المستقل أن يعمد، لدى اضطلاعه بولايته، إلى صياغة مبادئ توجيهية عامة كيما تأخذ بها الدول والمؤسسات المالية الوطنية والدولية، الخاصة والعامة، في عمليات اتخاذ القرارات وسداد الديون وتنفيذ برامج الإصلاح الهيكلي، بما في ذلك ما ينشأ منها عن تخفيف الدين الخارجي، لضمان ألا يؤدي امتثال الالتزامات التي تنجر عن الدين الخارجي إلى تقويض الالتزامات بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، كما هو منصوص عليه في صكوك حقوق الإنسان الدولية، وتقديم مشروع نهائي للمبادئ التوجيهية العامة في الدورة الثانية والستين للجنة.

٣- وطلبت اللجنة، في القرار ١٩/٢٠٠٥ ذاته، من الخبير المستقل التماس آراء ومقترحات الدول، والمنظمات الدولية، ووكالات الأمم المتحدة، والصناديق والبرامج، واللجان الاقتصادية الإقليمية، والمؤسسات المالية الدولية والإقليمية، والمنظمات غير الحكومية، بشأن مشروع المبادئ التوجيهية العامة وبشأن اقتراحه عناصر يمكن دراستها في هذا الإطار وحث هذه الجهات على تلبية طلبات الخبير. وبالإضافة إلى ذلك، طلب القرار من الخبير المستقل أن يواصل، لدى بحث أثر التكيّف الهيكلي والدين الخارجي، استكشاف الصِلات الوثيقة القائمة مع التجارة والقضايا الأخرى، بما فيها فيروس نقص المناعة البشري/الإيدز.

٤- وأجرى الخبير المستقل، في إطار ولايته، مشاورات سنوية مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وجرت أحدث الجلسات عهداً يومي ١٢ و١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ في واشنطن. وقد أتيحت للخبير المستقل في تلك المناسبات الفرصة لتبادل الرؤى مع الذين تحدث إليهم من مختلف إدارات المؤسستين. وركّزت المناقشات على (أ) زيادة إدراج مفاهيم حقوق الإنسان في عمل المؤسستين؛ (ب) والتقدم المحرز في التنفيذ فضلاً عما للحد من الفقر وللمبادرات الأخيرة لتخفيف عبء الديون من آثار في حقوق الإنسان؛ (ج) والعناصر التي يمكن تضمينها في المبادئ التوجيهية لحقوق الإنسان بما يتمشى مع صياغة وتنفيذ الإصلاح الاقتصادي ومع العمليات المتصلة بالديون. ويود الخبير المستقل أن يشكر المؤسستين على تعاونهما وعلى الحوار الصريح الذي ميّز جميع اللقاءات التي جمعته بهما.

٥- وعملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ١٩/٢٠٠٥، قدّم الخبير المستقل في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ تقريراً إلى اللجنة الثالثة للجمعية العامة في دورتها الحادية والستين. وكان مغتبطاً لهذه الفرصة التي مكّنته من موافاة الجمعية العامة بآخر ما استجد من معلومات عن التطورات الأخيرة المتعلقة بالمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف

من عبء الديون، ولا سيما فيما يخص الحوار الدائر حالياً بشأن مفهوم هذه المبادرة وتنفيذها وأثرها على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وإعمال جميع حقوق الإنسان.

٦- وأبرز الخبير المستقل، في تقريره السنوي لعام ٢٠٠٦ المقدّم إلى لجنة حقوق الإنسان (E/CN.4/2006/46)، بعض العراقيل والتحديات التي ووجهت بخصوص وضع المبادئ التوجيهية المطلوبة بموجب قراري اللجنة ١٨/٢٠٠٤ و١٩/٢٠٠٥. وعليه، أوصى الخبير المستقل بتمديد فترة صياغة المبادئ التوجيهية، وبالأخص إعادة إطلاق العملية التشاورية مع أصحاب المصلحة جميعاً. ويود الخبير المستقل أن يشكر البلدان والمؤسسات التي سبق أن قدّمت إسهاماتها في هذا العمل. ويود في الوقت ذاته أن يناشد مجدداً الدول الأعضاء التي لم تقدّم بعد آراءها ومقترحاتها أن تفعل ذلك، على نحو ما طلبه منها مراراً وتكراراً.

٧- ويستعرض هذا التقرير تطور الولاية على مدى السنوات الأخيرة، ثم يلخّص الاستنتاجات الرئيسية التي تم التوصل إليها بشأن المبادرات الأخيرة للتخفيف من عبء الديون، بما في ذلك المفاهيم الأساسية للقدرة على تحمل عبء الديون، فضلاً عن أثر هذه المبادرات على الحد من الفقر وعلى إعمال جميع حقوق الإنسان. ويحدد التقرير في جزئه الثاني بعض سياسات الإصلاح الموَحَّدة التي تروج لها المؤسسات المتعددة الأطراف والتي كثيراً ما تُستعمَل ضمن استراتيجيات الحد من الفقر. ويتناول التقرير بالتحليل ما لهذه العناصر من آثار ممكنة على التمتع بجميع حقوق الإنسان، وخاصةً الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويُختَتم بتوصيات بشأن المسائل المذكورة أعلاه والتي يمكن إدراجها في المبادئ التوجيهية العامة.

أولاً - الديون الخارجية، ومبادرات التخفيف من عبء الديون، وحقوق الإنسان

ألف - السياق

٨- تبيّن إحصائيات البنك الدولي أن إجمالي حجم ديون البلدان ذات الدخل المنخفض يبلغ حالياً نحو ٤٢٦ مليار دولار. ويقدر المبلغ السنوي لخدمة الدين المترتب عن إجمالي هذا الدين بـ ٣٢,٦ مليار دولار. أما أرقام إجمالي ديون البلدان ذات الدخل المتوسط فهي أعلى بكثير، إذ تراكم عليها إجمالي دين بقيمة ٢,٣ تريليون دولار تقريباً والتزامات بخدمة الدين سنوياً بمبلغ قدره ٤١٥ مليار دولار[1].

باء - العمليات السابقة الرامية إلى التخفيف من عبء الديون

٩- إن انعدام النمو الاقتصادي، وانهيار أسعار السلع الأساسية، والصدمات الاقتصادية في فترة السبعينات والثمانينات قد ساهمت في تراكم متسارع للديون الخارجية في العديد من البلدان الفقيرة، لتصل إلى مستويات اعتبرت بوجه عام أنها "لا تحتمل". وكانت مبادرات التخفيف من عبء الديون التي أطلقها "نادي باريس" للدائنين الثنائيين، قد بدأت في السبعينات واكتسبت زخماً خلال الثمانينات والتسعينات عندما قُلِّص إجمالي الديون الثنائية لاحقاً بنسبة ٣٣ في المائة بموجب بنود اتفاق تورونتو لدى البلدان ذات الدخل المنخفض في عام ١٩٨٨، وبنسبة ٥٠ في المائة بموجب بنود اتفاق لندن في عام ١٩٩١، وبنسبة ٦٧ في المائة بموجب بنود اتفاق نابُلي في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، وأخيراً بنسبة ٩٠ في المائة بموجب بنود اتفاق كولن في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩. على أنه بات من الواضح أكثر فأكثر أثناء التسعينات أن تقليص الديون على المستوى الثنائي وحده لا يكفي لتقليص

ديـــون الـــبلدان الفقيرة إلى عتبات يمكن تحملها، وبالتالي تَطَلَّب الأمر إطلاق مبادرة جديدة للتخفيف من عبء الديون يشترك فيها أيضاً مقرضون متعددو الأطراف مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومصارف التنمية الإقليمية[٢].

١٠- وأُطلقـــت المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون في عام ١٩٩٦ بهدف إعادة القدرة على تحمل عبء الديون. وكانت المبادرة شاملة وتدعو إلى التخفيف الطوعي من عبء الديون من قبل جميع الدائنين، سواء كـــانوا مـــتعددي الأطراف أو ثنائيين أو تجاريين. و تستفيد البلدان المؤهلة، في إطار هذه المبادرة، من التخفيف المؤقـــت مـــن عبء الديون حالما تستوفي معايير أداء معينة على صعيد السياسة العامة حددتها مؤسسات بريتون وودز، وهي: وضع سجل لمدة ثلاث سنوات لتتبع انتهاج سياسة مستدامة في مجال الإصلاحات الهيكلية واستقرار الاقتصاد الكلي ("نقطة القرار"). وفي وقت لاحق، يُمنح البلد تخفيفاً لا رجعة فيه لعبء ديونه بشرط أن يكون للبلد ورقة لاستراتيجية الحد من الفقر قيد التنفيذ وأن يكون أداؤه على صعيد السياسة العامة قد بقي هو الآخر في مســـاره ("نقطـــة الإنجاز"). ويوجد حالياً ٤٠ بلداً مؤهلاً للاستفادة من المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وصل ١٩ بلداً منها إلى ("نقطة الإنجاز"). ووصلت عشرة بلدان أخرى نقطة القرار، ولا يزال بوسع ١١ بلداً التأهل للاستفادة من هذه المبادرة، بسبب إلغاء الموعد النهائي الأصلي للدخول ("شرط الموعد النهائي")[٣].

١١- وفي ســـياق المناقشات بشأن الأهداف الإنمائية للألفية، قدمت بلدان مجموعة الثمانية، باعتبارها البلدان المســـاهمة الرئيسية في مصارف التنمية المتعددة الأطراف، اقتراحاً في صيف عام ٢٠٠٥ بأن يقوم صندوق النقد الدولي، والمؤسسة الإنمائية الدولية التابعة للبنك الدولي، وصندوق التنمية الأفريقي التابع لمصرف التنمية الأفريقي، بالتخلي كلية عن مطالباتها من الديون تجاه أكثر البلدان الفقيرة مديونية في العالم. وكان من الواضح أن الهدف من إطلاق المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون هو تقديم دعم إضافي للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ليتسنى لها تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. فبموجب المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون، تكون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون مؤهلة للاستفادة من تخفيف كامل ولا رجعة فيه من عبء الديون حالما تكون قد وصلت - أو حالما تصل - إلى نقطة الإنجاز وفقاً للمبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وسيكون إلغاء الديون بموجب المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون مضافاً إلى التخفيف من عبء الديون الذي جرى الالتزام به بموجب المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لكن المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف مـــن عبء الديون، خلافاً للمبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لا تتوخى أي تخفيف مواز من عبء الديـــون الثنائـــية أو الخاصة، ولا من الديون المستحقة للمؤسسات المتعددة الأطراف غير صندوق النقد الدولي، والمؤسسة الإنمائية الدولية، وصندوق التنمية الأفريقي.

١٢- ومـــع أن المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون هي مبادرة مشتركة بين ثلاث مؤسسات ماليـــة دولـــية، فـــإن الأحكام المتعلقة بتنفيذها تختلف من مؤسسة إلى أخرى في عدة نقاط. فعلى سبيل المثال، ستستفيد كلٍ من طاجيكستان وكمبوديا، وهما ليستا من بلدان المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، من التخفيف من عبء الديون الذي يمنحه صندوق النقد الدولي، على اعتبار أن نصيب الفرد فيهما من الدخل يقل عن ٣٨٠ دولاراً، ولكنهما لن تستفيدا من إلغاء الديون الذي تمنحه المؤسسة الإنمائية الدولية. وعلاوة على ذلك، فإن الديون التي تلغى هي التي تراكمت قبل "تاريخ الأجل النهائي" الخاص بالمؤسسة فقط.

١٣- وبينما يُفتَرَض أن يستخدم صندوق النقد الدولي الموارد الخاصة به لتغطية التخفيف من عبء الديون، فإن التخفيف الذي يُمنَح من المؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي يتم تعويضه. وفي آذار/مارس ٢٠٠٦، اتفق المانحون على مجموعة إجراءات تمويلية تتطلب مساهمات إضافية من المانحين على مدى فترة زمنية محددة لتعويض المؤسسة الإنمائية الدولية، وصندوق التنمية الأفريقي بمعدل "دولار لكل دولار" أنفق للتخفيف من عبء الديون. والهدف من هذه العملية هو صون القدرة المالية للمؤسسة الإنمائية الدولية وصندوق التنمية الأفريقي على المدى الطويل[٤] [٥].

جيم - المفاهيم المتعلقة بالقدرة على تحمل عبء الديون

١٤- إن العمليات السابقة للتخفيف من عبء الديون قد تعرضت للنقد على نطاق واسع لاستعمالها معايير تحليلية غير ملائمة وغير متمايزة - بلغت نسبة الدين إلى التصدير ١٥٠ في المائة - بما لا يمكنها من تقدير قدرة بلد ما على تحمله عبء الديون. وفي عام ٢٠٠٥، قامت مؤسسات بريتون وودز بتحسين مفهومها عن القدرة الثابتة على تحمل عبء الديون، وذلك بإضافة عناصر أخرى تخص البلد المعني، و"تطلعية"، بهدف الكشف المبكر عن الحالات المستقبلية لعدم القدرة على تحمل الديون، ومن ثم تفاديها. وينطوي التحليل الجديد على ما يلي: (أ) توقع الكيفية التي يرجح أن تتطور وفقها حالة الديون المستحقة لبلد ما مع مرور الوقت مقابل قدرته على السداد، مع مراعاة نوعية سياسات البلد ومؤسساته ذات الصلة بالمديونية؛ (ب) وبحث كيفية تغير توقعات في ظل صدمات يرجح وقوعها، كالارتفاع في أسعار النفط؛ (ج) وتقدير ما إذا كانت النتائج قد تؤدي إلى حالة من عدم القدرة على تحمل عبء الديون.

١٥- وتشدد مؤسسات بريتون وودز على الفرص المتاحة، بفضل الأداة الجديدة، لكل من المقرضين والدائنين من أجل حسن إدارة الديون الخارجية. وتبيّن هذه المؤسسات أن النظام الجديد يزوّد البلدان المقترضة بالمعلومات التي تحتاج إليها للإبقاء على الديون في مستوى يمكن تحمله، ولتنمية قدرتها على إدارة الديون وتعزيز هذه القدرة، وتقليص مدى تعرضها للصدمات الخارجية. ويتلقى الدائنون والمانحون بدورهم إشارات واضحة للنظر في إمكانية تقديم منح إضافية أو قروض ميسرة إلى حد كبير إذا ما كشفت الأداة وجود خطر حدوث ضائقة مديونية شديدة[٦].

١٦- ولا شك في أن الإطار الجديد يشكل تحسناً كبيراً مقارنة بالمفهوم السابق، ولكن يبقى مع ذلك عرضة للنقد للأسباب المتنوعة التالية: أولاً، وكما أشارت إلى ذلك بحق عدة فئات من المجتمع المدني، يعتمد النهج اعتماداً كبيراً على الأدوات التحليلية الذاتية للبنك الدولي وعلى التوقعات التي كثيراً ما كانت مغرقة في التفاؤل فيما مضى[٧]. والأهم من ذلك، لا يزال الإطار الجديد يعتبر القدرة على خدمة الدين هدفاً رئيسياً ومعياراً أساسياً في مجال القدرة على تحمل عبء الديون. وكما ورد في تقارير سابقة للخبير المستقل، فهو ينادي بالأحرى بوضع تعريف لمفهوم القدرة على تحمل الديون يأخذ في الاعتبار أيضاً قدرة البلد على تحقيق أهدافه للحد من الفقر والوفاء بالالتزامات في مجال حقوق الإنسان. وفي هذا السياق، ينبغي لدى وضع تحليل من هذا القبيل النظر بكل وضوح في مستوى دفعات تسديد الديون التي يستطيع البلد تحملها بينما يبلغ في الوقت ذاته الأهداف الإنمائية للألفية.

١٧- وبالإضافة إلى التحليل الذي قدّمه الإطار الخاص بالقدرة على تحمل الديون التابع للبنك الدولي/صندوق النقد الدولي وتكميلاً له، يمكن وضع آلية لاستعراض الأقران في مجال الديون الخارجية من أجل تقديم رؤى

بديلـــة عن حالة مديونية بلد ما. ويمكن أن تتيح هذه الآلية نظرة شاملة للجهات أصحاب المصلحة عن المديونية المـــتاحة وأن تقـــوم مقام منتدى لمناقشة السياسات واقتراح الحلول للأزمات. ويمكن لمشاركة مؤسسات حقوق الإنســـان المحلـــية أن تقـــدم إسهامات قيّمة بشأن أثر الديون الخارجية على حقوق الإنسان، وبشأن المتطلبات والشروط المالية اللازمة لكفالة حماية الحد الأدنى من معايير حقوق الإنسان في البلد. ومن شأن هذا النهج القائم عـــلى المشاركة أن يعزز الشفافية والمساءلة بخصوص سياسات التمويل الخارجي للبلدان المعنية والدائنين المعنيين، ومن شأنه بالتالي أن يكون أكثر انسجاماً مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. وإنشاء هذه الآليات سيتطلب في أغلـــب الحـــالات اتخاذ تدابير بناء القدرات، لا سيما فيما يتعلق بقدرة القطاع العام والمجتمع المدني على القيام بالتقديرات الخاصة بهم بشأن مدى القدرة على تحمل عبء الديون (انظر E/CN.4/2006/46).

دال – مـــا للعمليات الرامية إلى التخفيف من عبء الديون من أثر على مساعي الحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان

١٨- توضـــح الفقرات التالية بعض الملاحظات العامة بشأن مجمل آثار التخفيف من عبء الديون على التمتع بحقوق الإنسان، مع النظر بصفة خاصة في الأهداف الإنمائية للألفية باعتبارها مجموعة فرعية من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحددة جيداً والقابلة للقياس.

١٩- إن المنفعة الكاملة المتوقعة من المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون، أي المبلغ الإجمالي من الديون الذي سيشطب في نهاية المطاف، ستبلغ نحو ١٠٠ مليار دولار. وفي حال لم توجد هاتين المبادرتين، لكان هذا المبلغ الكبير من الموارد قد سدد للدائنين على مدى فترة ٤٠ عاماً تقريباً، وهو ما يعني أن وفورات البلدان المشاركة من خدمة الدين سنوياً يمكن أن تقدر بنحو ٢,٢٥ مليار دولار في المتوسط على مدى الفترة ذاتها. على أن هذا الكم الهائل من الموارد لا يترجم تلقائياً ومباشرة في شكل إنفاق مخصص للحد من الفقر أو لإعمال حقوق الإنسان. بل إن عمليات التخفيف من عبء الديون إنما تعزز من "الحـــيز المـــالي" للحكومات المعنية، الذي يمكن بدوره، فيما لو اتخذت القرارات الملائمة في مجال السياسات، أن يستخدم – أو أن يستخدم جزئياً – لزيادة الإنفاق العام في المجالات المتعلقة بالوفاء بالالتزامات ذات الصلة بحقوق الإنســـان. وبالتالي فإن أثر التخفيف من عبء الديون على الإنفاق المرتبط بحقوق الإنسان لا يتوقف على مبلغ الوفـــورات من خدمة الدين فحسب وإنما على وجود سياسات حكومية توجّه الإنفاق صوب تحقيق الأهداف في مجـــال حقـــوق الإنسان. ولا بد أن يعتبر تنفيذ هذه السياسات كجزء من التزام جميع الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باتخاذ خطوات، في الحدود القصوى التي تسمح بها الموارد المتاحة، لتحقيق التمتع الكامل بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تدريجياً. وعلاوة على ذلك، يتعين النظر إلى قضايا الحكم الرشيد والمساءلة والشفافية على أنها مسائل حيوية لتحقيق المنافع المتأتية من التخفيف من عبء الديون.

٢٠- عـــلى أنـــه، ونظراً للتقديرات المتعلقة بتكلفة تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية – ناهيك عن إعمال جميع الحقـــوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية – والتي تتراوح ما بين ٣٠ مليار دولار إضافية وما يناهز ١٠٠ مليار دولار سنوياً[٨]، فإن أثر العمليات التي نفذت مؤخراً للتخفيف من عبء الديون على إعمال جميع حقوق الإنسان لا ينبغي المبالغة في تقديرها، حتى في حالة تطبيق سياسة وافية في البلدان المستفيدة.

٢١- ففي العديد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، تفوق الزيادات في الإنفاق الاجتماعي المبالغ التي عادت على هذه البلدان من عمليات التخفيف من عبء الديون، وهو كثيراً ما يعزى إلى حد كبير إلى الأولويات الحكومية الجديدة في إطار تنفيذ استراتيجية وطنية للحد من الفقر و/أو التزام المانحين المتزايد في مشاريع القطاع الاجتماعي. وبالفعل تبيّن البيانات التجريبية التي جمعها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في سياق العمليات التنفيذية للمبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أن إنفاق البلدان النامية على الحد من الفقر قد زاد عقب إلغاء الديون عليها. وفي البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت نقطة الإنجاز، فإن الإنفاق الاجتماعي في مجالي الصحة والتعليم، وهو الأمر المرتبط عادةً ارتباطاً وثيقاً بالالتزامات الأساسية في مجال حقوق الإنسان، قد زاد بنسبة ٢٠ إلى ٥٠ في المائة[٩]. وبمقارنة الوفورات الناتجة عن التخفيف من عبء الديون في مقابل هذه الزيادة في الإنفاق الحكومي في إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر والتزام المانحين الكبير في القطاعات الاجتماعية، من المرجح أن تكون هذه الوفورات أصغر من أن تؤثر تأثيراً قابلاً للقياس في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية أو في زيادة التمتع بحقوق الإنسان.

هاء - ضرورة زيادة التخفيف من عبء الديون

٢٢- ينبغي التذكير دائماً بأن البلدان النامية الفقيرة لا تزال تنوء بعبء ثقيل بسبب الديون. ففي المجموع، تقدر حالياً ديون البلدان المنخفضة الدخل بما يزيد على ٤٠٠ مليار دولار، وهو ما يفوق بأربعة إلى خمس أضعاف المبلغ الذي شطب في إطار المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون. وبالتالي، ثمة حاجة لإيجاد المزيد من الحلول الشاملة لمشاكل الديون التي تعاني منها البلدان الفقيرة، بما في ذلك زيادة التخفيف من عبء الديون من قبل مؤسسات أخرى متعددة الأطراف وإيجاد حلول دائمة للمشاكل الناجمة عن الديون الثنائية والتجارية. ويمكن أن تتخذ عمليات التعاون الدولي مستقبلاً أشكالاً شتى، وعليها أن تتوخى تقنيات مبتكرة من قبيل الأشكال المختلفة لعمليات مقايضة الديون. وعلى غرار ما جرى عرضه في تقارير سابقة، فإن زيادة الموارد أمر حاسم في سياق جميع عمليات التخفيف من عبء الديون. ولإحداث أثر إيجابي، فإن تنفيذ عمليات التخفيف من عبء الديون ينبغي أن يكون بمثابة إضافة إلى المعونة التي يجري تقديمها ويجب ألا يقابلها تخفيض في برامج المعونة التقليدية الثنائية والمتعددة الأطراف. واستناداً إلى إحصائيات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ثمة للأسف شكوك حقيقية تحوم حول القول بأن هذا المبدأ الهام قد احترم دائماً في السابق[١٠].

٢٣- وفي ضوء الاعتبارات المذكورة آنفاً، ينبغي أن يخصص، ضمن مبادرات التخفيف من عبء الديون مستقبلاً، وضع خاص للديون المستحقة على البلدان النامية والتي اعتبرت غير مشروعة لأنها ناجمة عن الإقراض والاقتراض على نحو غير مسؤول. وفي هذا السياق، نادت عدة منظمات غير حكومية بإنشاء آلية للتحكيم تتسم بالإنصاف والشفافية فيما يخص هذا النوع من الديون، واقترحت إيجاد هيئة محايدة لاتخاذ القرارات تكون مستقلة عن الأطراف المعنية مباشرةً والتي يتساوى أمامها جميع أصحاب المصلحة في الحق في النظر في شكاواهم. غير أن الخبير المستقل يدرك أنه لا مفر من أن يواجه هذا النظام التحكيمي المستقل مشاكل مفاهيمية وعملية كبرى، ليس أقلها السبيل لتحديد معايير واضحة للديون غير المشروعة يقبل بها جميع الدائنين.

٢٤- ورغم هذه الصعوبات المتوقعة في التوصل إلى تعريف متفق عليه بوجه عام، يناشد الخبير المستقل جميع الدائنين المتعددي الأطراف والثنائيين والتجاريين التصدي لهذه المشكلة طوعاً واعتبار مسألة تحديد معايير مناسبة وشفافة فيما يخص الديون غير المشروعة بمثابة التزام أخلاقي. وينبغي عندئذ شطب هذه الديون فوراً وبدون شروط مسبقة. وفي هذا الصدد، يرحب الخبير المستقل ترحيباً حاراً ويشيد بالمثَل الذي ضربته النرويج، التي أعلنت مؤخراً شطب ٨٠ مليون دولار من الديون المستحقة على خمسة بلدان نامية فقيرة بمجرد الإقرار بأن هذه القروض لم تمنح بشكل رئيسي لتعزيز التنمية بل كانت ناتجة بالأحرى عن حملة لدعم صناعة بناء السفن المضطربة في البلد، وذلك ببيع ١٥٦ سفينة ومعدات شحن لبلدان فقيرة[١١].

٢٥- وقد كشف تقييم أجري مؤخراً لنتائج المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أن مؤشرات القدرة على تحمل عبء الديون الخارجية في معظم البلدان التي بُحثت حالتها قد تدهورت منذ عام ٢٠٠٣، وأن معدلات الديون في العديد من البلدان تتجاوز مرة أخرى العتبات التي قررتها المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وقد تبيّن أن تدهور القدرات على إدارة المديونية هو أحد أهم العوامل التي تؤدي إلى تزايد العجز عن تحمل عبء الديون. وتبيّن الدراسة أيضاً أن تقليص الديون وحده ليس أداة كافية لإحداث أثر على العناصر المتعددة التي تدفع إلى مزيد من عدم القدرة على تحمل عبء الديون. ومن الحيوي اتخاذ تدابير تكميلية في مجالات من قبيل تنويع الصادرات، والإدارة المالية، وإدارة الديون، فضلاً عن وضع شروط وافية للحصول على قروض جديدة[١٢].

ثانياً - سياسات الإصلاح الاقتصادي وحقوق الإنسان

٢٦- استعاضت المؤسسات المالية الدولية منذ أواخر التسعينات عن برامج التكيّف الهيكلي باستراتيجيات الحد من الفقر استناداً إلى ورقات البلدان لاستراتيجية الحد من الفقر. ووفقاً لتعريف صندوق النقد الدولي، تشرح ورقات استراتيجية الحد من الفقر السياسات الاقتصادية الكلية والهيكلية والاجتماعية للبلد وبرامجه التي ينفذها على مدى عدة سنوات لتعزيز النمو على نطاق واسع وللحد من الفقر، كما تبيّن الاحتياجات المالية الخارجية ومصادر التمويل المرتبطة بها. وهذه الورقات تعدها الحكومات في البلدان ذات الدخل المنخفض من خلال عملية قائمة على المشاركة تشمل أصحاب المصلحة المحليين والشركاء الخارجيين في مجال التنمية.

٢٧- ويجادل العديد من المراقبين بالقول إن النهج الذي تقوم عليه هذه الورقات لم يكن يختلف كثيراً عن المبادئ التحررية الجديدة التي وردت من قبل في توافق آراء واشنطن، باستثناء بعض التفاوت في نُهُج السياسات العامة[١٣]. وفي الواقع أن سياسات الإصلاح الرئيسية التي انتهجت في ورقات استراتيجية الحد من الفقر لا تزال تشمل العديد من عناصر التكيّف الهيكلي، ويمكن تصنيفها إلى فئتين، هما: (أ) التدابير الكمية بهدف إحداث استقرار في إطار الاقتصاد الكلي للبلد؛ (ب) والتدابير الهيكلية التي تتفاوت تفاوتاً كبيراً من برنامج لآخر ولكنها تشتمل عادة على سياسات محددة تستهدف القطاعين الاقتصادي والاجتماعي، فضلاً عن مسائل حسن الإدارة.

٢٨- وهناك صِلات رسمية قوية بين سياسة الإصلاح الاقتصادي وتخفيف الديون، نظراً لأن وجود سجل أداء على مستوى الإصلاح الاقتصادي يعد شرطاً مسبقاً للمشاركة في المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون. ونتيجة لذلك، فإن الأهلية للحصول على تخفيف عبء

الديون قد تتوقف في نهاية المطاف على احترام مجموعة شروط لا علاقة لها بشكل مباشر بالحد من الفقر أو بالقدرة على تحمل عبء الديون، وإنما بمتطلبات محددة تتعلق بالخصخصة، على سبيل المثال.

٢٩- وتحلل الفقرات التالية بعض المفاهيم في مجال إصلاح السياسات التي عادة ما تدرج في استراتيجيات الحد من الفقر.

ألف – استقرار الاقتصاد الكلي

٣٠- يتصف الاستقرار في الاقتصاد الكلي، تبعاً لتعريف صندوق النقد الدولي، باتزان الحساب الجاري والمالية العامة بما يتماشى مع انخفاض مستوى المديونية وتناقصه، وانخفاض معدل التضخم، وارتفاع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي(١٤). ومن المسلم به على نطاق واسع أن تحقيق استقرار كبير في الاقتصاد الكلي يرسي أسس نمو اقتصادي يعد بدوره شرطاً مسبقاً أساسياً للحد من الفقر ولإعمال حقوق الإنسان. ومن ثم يمكن القول إن الأهداف المنشودة من الاستقرار في مجال الاقتصاد الكلي منسجمة مع أحكام الفقرة ٢ من المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تتعهد الأطراف الموقعة بموجبها باعتماد سياسات واتخاذ تدابير لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطردة وعمالة كاملة ومنتجة.

٣١- بيد أنه لا يوجد توافق عام في الآراء بين الخبراء فيما يتعلق بمستوى الاستقرار في الاقتصاد الكلي الذي يؤدي إلى إحداث الأثر الأمثل على النمو والتنمية، ولا يوجد، تبعاً لذلك، أية عتبات أو معايير معترف بها في هذا الصدد. أما معدل التضخم المستهدف، وهو أحد العناصر الرئيسية في سياسة الاستقرار، فيمكن أن يشكل مثالاً باعتبار أنه محل الجدل الذي دار بين المؤسسات المالية الدولية ومنظمات المجتمع المدني.

٣٢- وعلى العموم، يتفق جميع أصحاب المصلحة على أن ارتفاع معدل التضخم يمكن أن يكون مضراً بالفقراء، وذلك برفع الأسعار، وتآكل الأجور بالأرقام الحقيقية، وتثبيط النمو. وبالتالي يمكن أن يكون للتضخم أثر سلبي على التمتع بمجموعة كبيرة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في الوقت الذي يمكن اعتبار السياسات التي تعمل على تجنب معدلات تضخم مرتفعة على أنها منسجمة، من باب أولى، مع الوفاء بالالتزامات في مجال حقوق الإنسان.

٣٣- ويؤكد صندوق النقد الدولي أنه من المفروض العمل على بقاء مستوى التضخم "دون العشرة في المائة" وذلك لضمان تحقيق الاستقرار في الاقتصاد الكلي. وفي هذا السياق، يشير الصندوق إلى دراسات تقدم أدلة على أن ارتفاع معدل التضخم، حتى وإن كان بمستويات منخفضة بعض الشيء تتراوح بين ٢ و١١ في المائة تقريباً، يمكن أن يؤدي بقوة إلى تخفيض معدلات النمو(١٥). ولا يتفق مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) وكذلك العديد من منظمات المجتمع المدني مع هذا الرأي، حيث يرون أن معدل التضخم المنخفض جداً قد يضر بالفقراء إذا كانت السياسات المنتهَجة لتحقيق هدف انخفاض معدل التضخم تقيّد الإنفاق الحكومي الداعم للفقراء وتتسبب في الركود(١٦).

٣٤- ومن ثم يمكن استنتاج أن المشورة المتعلقة بالسياسات في مجال استقرار الاقتصاد الكلي ينبغي ألا تستند إلى معايير أو عتبات معمَّمة، وإنما إلى تحليل فرادى التفاعلات بين تدابير الاستقرار والسياسات الداعمة للفقراء في

السياق المحدَّد للبلد. ويمكن أن ينطوي ذلك على خيارات صعبة، ومن ذلك مثلاً بين منافع زيادة الإنفاق العام بتكلفة التضخم العالي السائد أو إبقاء الإنفاق العام في حدود الأهداف المتواضعة من أجل ضمان تحقيق آثار النمو المترتبة على استقرار الاقتصاد الكلي.

باء – الخصخصة

٣٥- إن المشورة في مجال سياسات الإصلاح الاقتصادي التي تقدمها المؤسسات المالية الدولية كثيراً ما تشمل أعمال أو تدابير خصخصة مؤسسات تجارية تابعة للدولة لتسهيل هذه الخصخصة. وكثيراً ما كانت هذه المشورة تستند في السابق إلى الافتراض العام أن المؤسسات والخدمات العامة عديمة الفعالية وينبغي بالتالي خصخصتها من أجل تحسين أدائها. على أن العمليات السابقة في مجال الخصخصة أظهرت نتائج متفاوتة. فالزيادة المتوخاة في الإنتاجية لم تتحقق في غالب الأحيان، كما أن تكاليف الخصخصة كثيراً ما كانت أعلى من المتوقع. وعلاوة على ذلك، ليس واضحاً، على صعيد الاقتصاد الكلي، ما إذا كانت الخصخصة قد ساهمت، وإلى أي حد ساهمت، في النمو الاقتصادي وفي الحد من الفقر.

٣٦- والأهم من ذلك أن التركيز الضيّق على ربحية المؤسسات قد أدى في الغالب إلى تجاهل كون المؤسسات العامة تستطيع القيام، وغالباً ما تقوم فعلاً، بخدمة أهداف اجتماعية هامة مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالالتزامات في مجال حقوق الإنسان، بحيث لا يمكن قياس منفعتها فقط بمدى فعالية وربحية المؤسسات ذاتها. ذلك أنه إذا كانت خصخصة هذه المرافق العامة قد تزيد من ربحيتها، بالمعنى الاقتصادي الضيّق، إلا أن ذلك قد يؤدي إلى إهدار منافع اجتماعية خارجية هامة، ومن ثم تقليص الفعالية بالمعنى الواسع. وما لوحظ في هذه الحالات من آثار سلبية على حالتي الفقر وحقوق الإنسان يشمل زيادة في سعر الخدمات الأساسية، كمياه الشرب. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً ما كانت عمليات الخصخصة مصحوبة بزيادة البطالة وانعدام الأمن الوظيفي. وكثيراً ما كان العمال غير المؤهلين والعمال المنتمون إلى الفئات الضعيفة الأخرى أول من يفقد وظائفهم، وبالتالي فقد ساهمت عمليات الخصخصة في تفاقم انعدام المساواة[١٧].

٣٧- وبالتالي ينبغي ألا تكون القرارات المتعلقة بالخصخصة مستندة إلى اعتبارات اقتصادية واسعة وحساسة فحسب، بل أيضاً إلى تحليلات صائبة لوظائفها الاقتصادية والاجتماعية من الناحية الاستراتيجية. ولذلك ينبغي أن تنظر التقديرات المفصلة المطلوبة في مزايا أشكال الملكية المختلفة، بما فيها الملكية العامة والملكية الخاصة والملكية المختلطة، استناداً إلى مجموعة الظروف الفريدة لكل بلد، اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً وثقافياً. وفي حالة الخدمات الأساسية، ينبغي أن تسترشد هذه التحليلات دائماً بالهدف المتمثل في ضمان أفضل السبل لتوفير خدمات ذات نوعية جيدة وبكلفة ميسورة لجميع شرائح السكان.

جيم – الإصلاح التجاري

٣٨- إن الإصلاحات التجارية تكون بوجه عام مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمفاوضات أو الاتفاقات التجارية المتعددة الأطراف أو الإقليمية أو الثنائية. وتشمل أهداف هذه الإصلاحات بلوغ مستوى أعلى من النمو الاقتصادي وزيادة الرفاه من خلال الواردات الرخيصة بالاقتران مع زيادة الصادرات غير التقليدية وتنويعها.

٣٩- ويتميز الإصلاح التجاري عادة بترشيد نظُم الاستيراد، ولا سيما بإلغاء حصص الاستيراد وتخفيض التعريفات الجمركية على الواردات. ويفترض أن تؤدي هذه التدابير إلى ما يلي:

(أ) تمكين المنتجين المحليين من الحصول على مدخلات وسلع وخدمات استثمارية بجودة عالية وأسعار زهيدة، حيث إن المدخلات الرخيصة تزيد من قدرة المنتجين المحليين على المنافسة؛

(ب) زيادة الضغوط على المؤسسات المحلية لكي تنتج بمزيد من الفعالية، نظراً لعدم تمتعها بحماية كافية من المنافسة الدولية - فزيادة الفعالية تمكّن بدورها المنتجين من بيع منتجاتهم ليس في الأسواق المحلية فحسب، بل تمكنهم أيضاً من زيادة صادراتهم؛

(ج) تحسين رفاه المستهلكين وتقليص الفقر، حيث ستتاح مجموعة أوسع من السلع والخدمات بأسعار أدنى.

٤٠- لسوء الطالع أنه كثيراً ما كان يجرى خلال العقدين الماضيين تطبيق التحرير التجاري على عجل شديد ودون ترتيب تسلسلي سليم. وكان هذا التحرير الاقتصادي يُطبَّق أحياناً بدافع العقيدة الاقتصادية أكثر من تطبيقه على أساس تحليل مدروس لما قد يترتب عليه من آثار اقتصادية واجتماعية [١٨]. فالتحرير بدون تمييز، والمفاجئ في جميع القطاعات، أدى في الكثير من الحالات إلى تدفق مفاجئ وكثيف للسلع الرخيصة المستوردة. ولم تكن العديد من الشركات المحلية، وبالأخص المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، قادرة على مواجهة هذه المنافسة، وهو ما تسبب في توقف الإنتاج المحلي وفقدان عدد كبير من الوظائف. وبالإضافة إلى ذلك، أدت الزيادة المفاجئة في الواردات إلى مشاكل في ميزان المدفوعات، وتخفيض قيمة العملة، وزيادة أسعار الاستهلاك في نهاية المطاف.

٤١- فالزيادة المتوقعة في القدرة التنافسية للشركات المحلية، ولا سيما فيما يتعلق بالمنافسة في السوق التصديرية، لم تتحقق في الغالب لأسباب شتى، منها عدم كفاية بيئات الأعمال التجارية وتعدد القيود المتعلقة بالإمداد مثل ضعف الهياكل الأساسية، وارتفاع تكاليف المعاملات للدخول إلى السوق الدولية، والافتقار إلى الخبرة التقنية، وصعوبات في الحصول على التمويل للتصدير[١٩]. إن أهمية هذه المشاكل المتعلقة بالإمداد والمرتبطة بشكل مباشر بالقدرة على الاتجار تتجلى في مثال أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى، حيث يتسبب ضعف الهياكل الأساسية في إضافة ١٥ إلى ٢٠ في المائة من تكاليف النقل إلى أسعار المنتجات المصدرة. هذه التكاليف، التي تزيد بثلاث مرات المتوسط العالمي، تشكل عائقاً أمام الصادرات أكبر كثيراً من أغلب أنواع التعريفات[٢٠].

٤٢- إن الإصلاحات التجارية التي لا تأخذ هذه الآثار بعين الاعتبار قد تؤدي إلى حالة تقوَّض فيها حقوق الإنسان الأساسية، بما فيها الحق في العمل، أيما تقويض. ولجعل تدابير الإصلاح التجاري منسجمة مع هدفي الحد من الفقر وإعمال حقوق الإنسان، ينبغي أن تستند السياسة التجارية إلى تقديرات سليمة لأثرها الاقتصادي والاجتماعي. وينبغي أن تشمل هذه التقديرات تحليل ما لعملية التحرير الاقتصادي، في كل قطاع على حدة وفي كل منتج على حدة إذا لزم الأمر، من آثار يحتمل أن تترتب على قطاعات الاقتصاد المحلي، وميزان المدفوعات، والعمالة، والمالية العامة. واستناداً إلى هذا التقدير للأثر، ينبغي أن يُصمَّم التحرير وأن ينفذ وفقاً لترتيب تسلسلي منظم بهدف الاستفادة في منافعه في مجالي التنمية وحقوق الإنسان بأقصى قدر ممكن.

٤٣- ولئن كان بوسع القطاعات التنافسية أن تستجيب للتحرير الفوري، فإنه ينبغي منح قطاعات أخرى فترات انتقالية ملائمة بما يسمح للمنتجين المحليين بالتكيّف مع السياق الجديد وتحسين قدرتهم التنافسية تدريجياً. وينبغي أن تتيح عملية تقدير الآثار أيضاً معلومات عن طائفة معينة من السلع والخدمات الاستراتيجية التي ينبغي استثناؤها من التحرير بشكل دائم. وينبغي أن تتيح قواعد التجارة الدولية مثل هذه الاستثناءات متى كان من الراجح أن تعيق آليات السوق وصول السكان، أو شريحة من السكان، إلى السلع والخدمات التي تكفلها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية.

٤٤- ويمكن أن يكون أثر الإصلاح التجاري على المالية العامة كبيراً، نظراً لاعتماد العديد من البلدان النامية على الرسوم الجمركية كمصدر رئيسي للإيرادات الحكومية. فاحتمال وإمكانية توسع "الهوة المالية" التي يحدثها فقدان الإيرادات الجمركية ينبغي تقديره بعناية. فوجود هوة مالية يمكن بدوره أن يؤثر سلباً على قدرة الحكومة على تمويل الإنفاق الاجتماعي، الأمر الذي يؤثر بشكل مباشر على القدرة على الوفاء بالالتزامات المقطوعة في مجال حقوق الإنسان. وفي هذا السياق، ينبغي تقدير جدوى إجراء إصلاحات ضريبية وتجارية في آن واحد من أجل تعويض الآثار السلبية على الإيرادات والتراجع اللاحق للقدرة على الوفاء بالالتزامات في مجال حقوق الإنسان. وإذا كان الإصلاح التجاري قد صمم بعناية، فإن الثغرات الضريبية ينبغي أن تكون مع ذلك مؤقتة وأن تعوَّض في نهاية المطاف بزيادة التدفقات التجارية، وارتفاع النمو الاقتصادي، والحد من التهرب الضريبي، وزيادة فعالية إدارة الجمارك عقب الإصلاحات المرتبطة بالتجارة.

٤٥- وينبغي لاتفاقات التحرير التجاري بين البلدان الفقيرة والبلدان الصناعية (أو البلدان النامية المتقدمة) أن تتضمن مثالياً مجموعة تدابير ملائمة للمعونة مصممة للتصدي للقيود المتعلقة بالإمداد المشار إليها أعلاه وأن تساعد على تعزيز القدرة التنافسية للقطاعات المحلية أثناء الفترات الانتقالية المتفق عليها للتحرير. وينبغي أن تتضمن أيضاً مجموعة تدابير ملائمة للمساعدة مثل شبكات الأمان والآليات لصالح الفئات الضعيفة التي من المحتمل أن تتأثر بالصدمات التي تحدثها الإصلاحات.

٤٦- إن القرارات الاستثمارية والتجارية تأخذ دائماً في الاعتبار بيئة الأعمال التجارية الخاصة بكل قرار من هذه القرارات، ولا سيما الإطار القانوني والإداري الذي حددته السياسة الحكومية. وإذا كانت مسؤولية إيجاد بيئة مستقرة وشفافة تفضي إلى تيسير الاستثمار والتجارة تقع على عاتق الحكومة المضيفة كلية، فعلى المجتمع الدولي أن يدعم ترسيخها باتخاذ تدابير للتعاون الإنمائي.

٤٧- ومن الضروري تأكيد أهمية تحسين واستقرار سبل وصول البلدان الفقيرة إلى أسواق البلدان الصناعية والبلدان النامية المتقدمة، وإن لم يكن ذلك جزءاً من سياسة الإصلاح الاقتصادي. وينطبق ذلك بصفة خاصة على المنتجات الزراعية، حيث يتمتع العديد من البلدان النامية بمزايا نسبية. وبالتالي فإن مشكلة الإعانات الزراعية في البلدان الغنية، التي تقوّض فرص البلدان الفقيرة للتصدير، مرتبطة بهذه المسألة ارتباطاً وثيقاً.

دال – إدارة الحكم

٤٨- يمكن تعريف إدارة الحكم بأنها القدرة المؤسسية للمنظمات العمومية على تقديم الخدمات العامة وغيرها من السلع التي يطلبها مواطنو بلد ما أو ممثلوهم بطريقة فعالة وشفافة ونزيهة وخاضعة للمساءلة[٢١].

٤٩- وقد سلمت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٦٤/٢٠٠٠ بأن "الحكم المتصف بالشفافية والمسؤولية والمساءلة والمشاركة، والذي يستجيب لاحتياجات الشعب وتطلعاته، هو الأساس الذي يقوم عليه الحكم السديد، وبأن هذا الأساس شرط أساسي لتعزيز حقوق الإنسان".

٥٠- وتشير معظم برامج الإصلاح الاقتصادي وورقات استراتيجية الحد من الفقر إلى عدد كبير من جوانب الحكم السديد، من بينها تدابير المساءلة ومكافحة الفساد؛ والإصلاحات في مجال الخدمة المدنية والمجال القانوني؛ والشفافية في عمليات وضع الميزانية؛ وتعزيز المؤسسات؛ وتحسين قدرات المجتمع المدني على الرصد.

٥١- والإصلاحات المتعلقة بإدارة الحكم شديدة الارتباط بحقوق الإنسان. فالشفافية في عمليات وضع الميزانية وفي غيرها من العمليات الحكومية تتفق مع الحق في الحصول على المعلومات. كما أن تمكين الناس من القدرة على المشاركة في رصد السياسات وتقييمها سمة ضرورية في النهج القائم على حقوق الإنسان، الذي يشمل أيضاً الحق في المشاركة في العمليات والإجراءات الرامية إلى مساءَلة أولي المسؤوليات في حال فشل السياسيات. والمطلوب إيجاد ترتيبات مؤسسية ملائمة لكي تصبح هذه المشاركة ممكنة.

٥٢- وفي السياق ذاته، يمكن القول إنه من غير المرجح أن يستشري الفساد حيثما وجدت فرص الحصول على المعلومات، وحرية التعبير، والمشاركة، والمساءلة – وجميعها سمات رئيسية من سمات حقوق الإنسان. وبالتالي، فإن للنهج القائم على حقوق الإنسان القدرة على حماية استراتيجية الحد من الفقر من أن تقوّض بفعل آثار الفساد المدمرة[٢٢].

٥٣- وثمة توافق واسع في الآراء على أن ضعف إدارة الحكم يشكل عائقاً كبيراً يحول دون تحقيق تنمية سريعة. وتتوقف عادة القرارات التجارية والاستثمارية على البيئة العامة للأعمال التجارية، التي تتحدد إلى حد كبير بمدى الأداء على صعيد إدارة الحكم.

٥٤- لقد تم في فصل سابق شرح دور الحكم السديد في تحقيق المنافع من عمليات تخفيف عبء الديون. ويمكن القول بوجه عام إنه لا توجد إجراءات لتخفيف عبء الديون أو سياسة إصلاح اقتصادي يمكن أن تساهم في تحسين إعمال حقوق الإنسان ما لم تنفذ ضمن السياق الموائي لإطار الحكم السديد. ويتعين بالتالي النظر إلى الإصلاحات التي تستهدف إدخال تحسينات على أسلوب الحكم على أنها جزء حيوي من التزامات الدولة بموجب المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي يدعو الدول الأطراف إلى الأخذ بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطردة.

٥٥- ويعد إصلاح القطاع العام جزءاً أساسياً في التحسينات المرتبطة بأسلوب الحكم. فهو يؤثر بشكل مباشر في التنمية من خلال حسن تقديم الخدمات العامة الأساسية بما ينعكس على مستويات المعيشة، ولكن كذلك من خلال تهيئة مناخ يفضي إلى تنمية القطاع الخاص ونموه. وبالإضافة إلى ذلك، يفترض أن يؤدي إصلاح القطاع

العام إلى إيجاد بيئة مواتية للحكم السديد والمساءلة والشفافية. وعادة ما تركز إصلاحات القطاع العام على أربعة جوانب، هي:

(أ) بناء القدرات الإدارية بقصد تحسين الإدارة الداخلية وزيادة كفاءة البنى العامة؛

(ب) تعزيز القدرات في مجال السياسات بهدف بناء القدرة على وضع سياسات عامة رشيدة وفعالة؛

(ج) اتخاذ تدابير للإصلاح المؤسسي بهدف جعل الدولة أكثر انفتاحاً وخضوعاً للمساءلة.

(د) تقليص حجم قطاع الخدمة المدنية، تحرِّكه عادةً مجموعة عوامل قوامها الانضباط الضريبي والرغبة في المضي قدماً صوب اقتصاد أكثر توجهاً نحو السوق[٢٣].

٥٦- وكثيراً ما ركّزت برامج إصلاح القطاع العام السابقة تركيزاً مفرطاً على تقليص الحجم، وهو ما ترتب عنها عواقب سلبية وخيمة بالنسبة لفعالية إدارة القطاع. وينبغي أن تستهدف تدابير الإصلاح مستقبلاً تحقيق المزيد من الفعالية في القطاع العام تمكّنه من تقديم خدمات نوعية بطريقة تتسم بالشفافية والمساءَلة والاستجابة. وينبغي أن تُتخذ القرارات المتعلقة بتقليص الحجم ضمن إطار مرجعي أوسع يشمل تقديم أفكار واضحة عن الدور المناسب للخدمة العامة، ونظاماً مناسباً لتحديد أهداف الأداء وقياس التقدم المحرز فيما يتعلق بهذه الأهداف، وهيكلة للأجور بعد إصلاحها تفضي إلى اجتذاب موظفين ذوي مؤهلات عالية وإغرائهم بالبقاء وتحفيزهم[٢٤].

هاء – سياسات الإصلاح القطاعية فيما يخص التعليم والصحة

٥٧- الغرض من المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون هو المساهمة في الحد من الفقر، وذلك بالإفراج عن موارد لزيادة الإنفاق الاجتماعي. والموارد الإضافية التي أتيحت عن طريق المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون كان يفترض أن تخصص للأولويات التي حددتها استراتيجيات البلدان المعنية للحد من الفقر.

٥٨- وفي معرض إبراز الصعوبات التي ووجهت لدى قياس التغيرات المتزايدة في الإنفاق الحكومي التي تعزى إلى المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، أظهر تقييم أجري في عام ٢٠٠٥ لهذه المبادرة الرامية لتخفيف عبء الديون أن الحكومات قد زادت من إنفاقها على التعليم، ولكنها تنفق مبالغ مساوية أو أقل على الصحة والزراعة والنقل. وسبق أن أشار تقييم مماثل أجري في عام ٢٠٠٣ إلى أن تركيز المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد انصب على الإنفاق في الخدمات الاجتماعية، وخاصة على التعليم.

٥٩- وفيما يتعلق بالأهداف الإنمائية للألفية المتعلقة بالتعليم والصحة، خلص التقييم ذاته إلى أن ١٨ من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي بلغت مرحلة ما قبل نقطة الإنجاز قد أحرزت تقدماً في تقليص معدل وفيات الأطفال وتقدماً متواضعاً في مجال التعليم الابتدائي. ولم يطرأ أي تغيير جدير بالقياس في مجال الأمراض المعدية، كما أن البيانات المتوفرة فيما يتعلق بصحة الأم شحيحة للغاية[٢٥].

٦٠- وكثيراً ما تُذكَر أوغندا باعتبارها أحد أكبر النجاحات التي حققتها المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وذلك لتحويل جميع الوفورات التي حققتها ميزانيتها من جراء تخفيف الديون إلى "صندوق مكافحة

الفقر"، الذي خصص هذه الأموال عندئذ وفقاً للأولويات المحددة في خطة العمل الوطنية للقضاء على الفقر. وأحد الآثـــار المترتبة على ذلك أن إجمالي عدد المسجلين في المدارس الابتدائية قد ارتفع من ٢,٦ مليون تلميذ إلى ٧,٣ مليون تلميذ في الفترة بين ١٩٩٧ و٢٠٠٢. وتراجعت نسبة الفقر عموماً من ٥٦ في المائة في عام ١٩٩٢ إلى ٣٥ في المائة في عام ٢٠٠٠[٢٦].

٦١- عـــلى أن الآثار الإيجابية للمبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون على القطاعات الاجتماعية لا تعزى بشكل مباشر، في معظم الحالات، إلى الموارد الإضافية التي أتيحت من وفورات خدمة الديون وإنما إلى "الأثر الـــثانوي" المتمثل في الطلب من البلدان، لكي تتأهل للاستفادة من المبادرة، الانتهاء من وضع استراتيجية خاصة بالبلد للحد من الفقر وتنفيذها. واتخذت هذه الاستراتيجيات قنوات لنقل موارد تَعَدَّت الوفورات التي تحققت من المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون لتشمل القطاعات الاجتماعية.

٦٢- وعادة ما تشمل سياسة الإصلاح المبينة في استراتيجيات الحد من الفقر الإصلاحات المطلوب إدخالها على قطـــاعي التعلـــيم والصحة باعتبار هذين المجالين أساسيين في سياق المساعي الرامية إلى الحد من الفقر. والشروط الأساســـية التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية باتت تشمل في كثير من الأحيان "أرضية" بشأن الإنفاق الحالي عـــلى الصـــحة والتعليم. وبالرغم من أن برامج الإصلاح الاقتصادي كثيراً ما لا تشير بشكل مباشر إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن أهدافها تتفق، جزئياً على الأقل، مع التزامات الدول فيما يتعلق بالحق في الصحة والحق في التعليم.

٦٣- ويمكـــن تعـــريف الحـــق في الصحة بأنه الحق في التمتع بمجموعة متنوعة من المرافق والأوضاع التي تقع مســـؤولية توفيرهـــا للمواطنين على عاتق الدولة. وتؤكد النصوص القانونية الأساسية، مثل المادة ١٢ من العهد الـــدولي الخـــاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتفسير هذه المادة الوارد في التعليق العام رقم ١٤ (٢٠٠٠) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكـــن بلوغـــه، أن جميع الدول ملزمة بحد أدنى من الالتزامات الأساسية، ترمي لأن تكفل للناس حداً أدنى من الأوضاع التي يمكنهم العيش في ظلها بكرامة؛ والتمتع بالأوضاع المعيشية الأساسية المطلوبة لحماية صحتهم؛ وأن يكونوا في منأى عن حالات الوفاة التي يمكن تجنبها. وتحقيق الحد الأدنى من الالتزامات الأساسية لا يمكن الاكتفاء فـــيه بأن يأتي متدرجاً. فجميع الدول، أياً كان مستواها في مجال التنمية، مطالبة باتخاذ إجراء فوري لتنفيذ هذه الالتزامات. ويتطلب ذلك، في جملة ما يتطلبه، سن تشريعات تمكينية؛ ووضع لوائح ومخططات وإنفاذ السياسات؛ وحشد الموارد اللازمة. وفي السياق ذاته، يتعين على الدول الوفاء بمعايير معينة تتعلق بتوافر مرافق الرعاية الصحية وإمكانية الوصول إليها وإمكانية القبول بها وجودة نوعيتها.

٦٤- ولـــئن كانـــت زيـــادة الإنفاق العام في القطاع الصحي تشكل عادة جزءاً من مجموعة تدابير الإصلاح الاقتصـــادي، فـــإن نطاق الخدمات المقدمة لا تنسجم بوجه عام إلا جزئياً مع الحد الأدنى للالتزامات الأساسية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان. وعادة ما يستهدف الإنفاق على الصحة بمقتضى ورقات استراتيجية الحد مـــن الفقر توسيعَ، فرص الحصول على الرعاية الصحية الأساسية (الوقاية الضرورية)، بينما تظل الرعاية الصحية العلاجية المجانية مقصورة على بضعة أمراض محددة. وعلى العموم، تكون رسوم الاستعمال مطلوبة بالنسبة للرعاية الصحية العلاجية، وتُستكمل أحياناً بنظم التأمينات الاجتماعية أو الخاصة[٢٧].

٦٥- أما فيما يتعلق بالحق في التعليم، فقد وردت أحكام شاملة بهذا الصدد في المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي التعليق العام رقم ١٣(١٩٩٩) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في التعليم. فعلى الدول الأطراف التزامات مباشرة فيما يتعلق بالحق في التعليم، مثل ضمان ممارسة هذا الحق دون تمييز من أي نوع كان، والالتزام على الأقل باتخاذ خطوات نحو الإعمال الكامل لهذا الحق. وعلى الدول أيضاً التزامات باحترام وحماية وإنجاز كل واحدة من "السمات الأساسية" للحق في التعليم (التوافر وإمكانية الالتحاق وإمكانية القبول والقابلية للتكيّف). فإمكانية الالتحاق بالتعليم من الناحية الاقتصادية هي موضع تباين، ذلك أنه في حين يجب توفير التعليم الابتدائي "مجاناً للجميع"، فإن الدول الأطراف ليست مطالبة إلا بالأخذ تدريجياً بمجانية التعليم الثانوي والعالي. ووفقاً للمادة ١٤ من العهد، على البلدان التي لم يكن بوسعها، يوم أصبحت طرفاً في العهد، ضمان إلزامية التعليم الابتدائي ومجانيته، أن تعمد، في غضون سنتين، إلى اعتماد خطة عمل مفصلة عن الكيفية التي يمكن بها بلوغ هذا الهدف.

٦٦- ومن الجدير بالملاحظة في هذا الصدد أن التعليم المجاني يمكن أن يكون له أثر كبير على نظرة الناس عموماً للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويمكن للبرامج الحكومية، مثل برنامج توفير التعليم الابتدائي للجميع في أوغندا، أن تحدث تغييراً شاملاً في طريقة تفكير الأسر الفقيرة، التي أصبحت ترى أن تعليم أبنائها ليس مجرد امتياز بل هو حق لهم. وكما ذكر الخبير المستقل من قبل، فهذه النظرة الجديدة أثر إيجابي على الالتحاق بالمدارس (E/CN.4/2004/47، الفقرة ١٨).

٦٧- وسياسات الإصلاح الاقتصادي المعتمدة في إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر ليست منسجمة في الغالب مع متطلبات حقوق الإنسان إلا جزئياً. وأحد الأهداف المشتركة لورقات استراتيجية الحد من الفقر هو توفير التعليم الابتدائي للجميع. ويشمل إصلاح التعليم في العديد من البلدان إلغاء الرسوم المدرسية أو تقليصها وتقرير الإعفاء من الرسوم لفئات معينة، فضلاً عن مجانية الكتب المدرسية للجميع أو لفئات معينة. وفيما يتعلق بالتعليم الثانوي والجامعي، تقرر معظم الاستراتيجيات أنه ينبغي أن تكون مرحلتا التعليم هاتان مدفوعتي الرسوم جزئياً على الأقل[٢٨].

٦٨- وضماناً للانسجام مع الالتزامات في مجال حقوق الإنسان، لا بد أن تكون مجانية التعليم الابتدائي جزءاً من جميع ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وينبغي أن تستند السياسات المقابلة الخاصة بالقطاع إلى خطة عمل شاملة، على نحو ما تنص عليه المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي أن تسترشد الاستراتيجيات الخاصة بالتعليم العالي بالالتزام بجعل التعليم الثانوي والجامعي متاحاً بكل الوسائل المناسبة، ولا سيما بالأخذ تدريجياً بمجانية التعليم. وهذا الالتزام ينبغي على الأقل تبيانه في جميع ورقات استراتيجية الحد من الفقر باعتباره هدفاً استراتيجياً.

٦٩- إن تسهيل الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية عن طريق إلغاء رسوم الاستعمال يمكن اعتباره في القطاعين عاملاً أساسياً يسمح بالتمتع الكامل بالحقوق ذات الصلة في كل قطاع. وتؤكّد النتائج التجريبية أن الطلب على الخدمات التعليمية والصحية مرن للغاية وأن رسوم الاستعمال يمكن أن تشكل في الغالب عائقاً كبيراً يحول دون إمكانية الحصول على هذه الخدمات[٢٩]. وعلى الدول بالتالي أن تقلّص من العبء المالي للحصول على الرعاية الصحية والتعليم، ولا سيما على الفقراء. والتدابير التي تتخذ لهذا الغرض يمكن أن تشمل الأخذ بآليات

أخرى بدلاً من فرض رسوم الاستعمال (مثل التأمين الوطني أو فرض ضريبة عامة) أو بالاحتفاظ برسوم الاستعمال مع القيام بأعمال غير تمييزية ومنصفة وخالية من الوصم لصالح الفقراء (مثل مخططات الإعفاء، والإعانات النقدية المباشرة، ونظام القسائم)[٣٠].

ثالثاً - النتائج والتوصيات

٧٠- في أثناء الفترة التي يتناولها هذا التقرير، غيّرت مؤسسات بريتون وودز مفهومها للقدرة على مواصلة تحمل الدين من مؤشر ثابت (نسبة الدين إلى الصادرات)، المستخدم أساساً لأغراض التخفيف من عبء الديون، إلى أداة تحليلية تطلعية مصممة لغرض تفادي تراكم الديون التي لا يمكن تحملها. على أن الهدف الرئيسي لهذا الإطار لا يزال يتمثل في القدرة المالية على خدمة الدين وليس القدرة على تحقيق أهداف إنمائية أكبر. وإن إيجاد آلية لاستعراض الأقران تكون خاصةً بالبلد وقائمةً على المشاركة يمكن وينبغي أن تتيح آراءً بديلة وتكميلية عن مسألة القدرة على مواصلة تحمل الدين، وذلك بالتركيز على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وتعميم مراعاة حقوق الإنسان باعتبارهما عتبتين رئيسيتين في مجال القدرة على مواصلة تحمل الدين.

٧١- وتتحمل الجهات الدائنة والبلدان المستدينة مسؤولية مشتركة عن حالة المديونية الحالية لدى البلدان النامية الفقيرة. وعليه، فإن أدوات التحليل التطلعية للقدرة على تحمل الدين ينبغي أن تفيد في توجيه الطرفين فيما يتخذونه من قرارات وفي اختيار صيغة مناسبة تجمع بين القروض الميسَّرة والمنَح. وفي هذا الصدد، ليس من المبالغة التأكيد أن البلدان المقترِضة تتحمل المسؤولية الرئيسية عن ضمان استثمار القروض على نحو منتج وبما يكفل النهوض بحقوق الإنسان؛ ذلك أن الاستخدام المنتج للائتمانات عادة ما يولّد القدرة على خدمة الديون المتصلة بها.

٧٢- إن المبلغ الإجمالي من الديون المطلوب شطبها في نهاية المطاف من خلال المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون (١٠٠ مليار دولار) هو مبلغ زهيد بالمقارنة مع الكم الإجمالي الهائل من عبء الديون الواقع على البلدان النامية الفقيرة (٤٢٦ مليار دولار) وعلى البلدان ذات الدخل المتوسط (٢,٣ تريليون دولار). وإذا ما قيست الوفورات من خدمة الديون، المتأتية من تنفيذ المبادرة الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون، في مقابل إجمالي النفقات المرتبطة بالحد من الفقر وبالأهداف الإنمائية للألفية، بما في ذلك المشاريع الإنمائية التي تمولها الجهات المانحة، فلربما كانت هذه الوفورات أصغر من أن يكون لها أثر على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية أو تحسين منشود في مراعاة حقوق الإنسان. وفي ظل هذه الظروف، تظل هناك حاجة إلى إيجاد حلول شاملة لمشاكل المديونية التي تعاني منها البلدان الفقيرة، ومن ذلك زيادة تخفيف عبء الديون من جانب مؤسسات أخرى متعددة الأطراف، وإيجاد حلول دائمة لمشاكل الديون الثنائية والتجارية. كما أن مسألة ابتكار آليات للتخفيف من عبء الديون، مثل الأشكال المختلفة لمقايضة الديون، جديرة بأن تُبحث بعناية. ومن ثم، ينبغي للتدابير التخفيف من عبء الديون أن تشمل مستقبلاً تدابير منها الاتفاق على تعريف لما يسمى بالديون غير المشروعة وإيلاء اهتمام خاص لهذه الديون. ويناشد الخبير المستقل جميع الدائنين المتعددي الأطراف والثنائيين والتجاريين تحمّل التزام أخلاقي تجاه تحديد معايير شفافة خاصة بهم فيما يتعلق بالديون غير المشروعة والمضي قدماً في شطب هذه الديون.

٧٣- وينبغي إعادة النظر في الصلات الشرطية بين تخفيف عبء الديون وسياسات الإصلاح الاقتصادي وتفعيل هذه الصلات. فشروط تخفيف عبء الديون ينبغي أن تكون مقصورة على الإطار الاقتصادي الكلي والهيكلي ذي الصلة المباشرة بالأهداف الرئيسية المتوخاة من تخفيف عبء الديون، أي إعادة إحلال معايير محددة بصورة شاملة للقدرة على مواصلة تحمل الدين والمساهمة في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

٧٤- ولئن كان هناك إقرار على نطاق واسع بأن الاستقرار العريض للاقتصاد الكلي يرسي الأساس للنمو الاقتصادي، فإنه لا يوجد بعد أي توافق في الرأي بشأن مستوى الاستقرار الأمثل وبشأن ما إذا كان مدى الاستقرار الذي تنادي به مؤسسات بريتون وودز (كما في حالة عتبات التضخم التي يفرضها صندوق النقد الدولي) يمكن أن يكون بل وحتى ضاراً بالنمو. وينبغي ألا تستند برامج الإصلاح الاقتصادي إلى حلول موحدة لجميع علل الاقتصاد الكلي بل ينبغي أن تأخذ حالة البلد المعني بمفرده بعين الاعتبار.

٧٥- ويمكن لخصخصة مؤسسات الدولة أن تؤدي في كثير من الأحوال إلى تحسين كمية السلع والخدمات المتاحة ونوعيتها، وإلى تخفيض أسعارها. وفي حالة السلع والخدمات التي تكون موضع حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (مثل الحصول على المياه الصالحة للشرب)، فإن الخصخصة يمكن أن تؤدي إلى زيادة توافرها. على أن القرارات المتعلقة بالخصخصة ينبغي ألا تستند فقط إلى اعتبارات ضيقة واقتصادية بحتة، ولكن أيضاً إلى تحليل رزين لجميع الوظائف التي تقوم بها المؤسسات التي تعود ملكيتها إلى القطاع العام، ولا سيما فيما يتعلق بالحصول على سلع وخدمات بما ينجم عنه إعمال حقوق الإنسان ذات الصلة. وينبغي أن ينظر مثل هذا التقييم المفصل في جملة أمور، منها مزايا أشكال الملكية المختلفة، بما فيها الملكية العامة والملكية الخاصة والملكية المختلطة، استناداً إلى مجموعة الظروف التي ينفرد بها كل بلد اجتماعياً واقتصادياً وسياسياً وثقافياً. وفي حالة الخدمات الأساسية، ينبغي الاسترشاد في هذه التحليلات بالهدف المتمثل في ضمان توفير خدمات نوعية ميسورة لجميع شرائح السكان على أحسن وجه. وفي أية حال، فإن القرارات المتعلقة بهيكلية الملكية ينبغي أن تتخذ محلياً، وينبغي ألا تكون القروض والمعونة/المساعدة الخارجية مربوطة بأية شروط مسبقة في هذا الشأن.

٧٦- والإصلاح التجاري يمكن أن يكون أداة قوية لتحسين توافر سلع وخدمات ضرورية لإعمال حقوق الإنسان الأساسية ولزيادة إمكانية الحصول على هذه السلع والخدمات. ولإنجاز هذه المهمة، لا بد أن تكون عملية التحرير التجاري قائمة على تقديرات سليمة لما يترتب عليها من آثار اقتصادية واجتماعية، تتيح توخي الدقة في تخطيط الإصلاح وجدولة الخطوات التي يسير عليها. وينبغي تحديد فترات انتقالية وافية، مع استثناء مؤقت أو دائم لمنتجات أو قطاعات فرعية استراتيجية من عملية التحرير، بهدف تحقيق أقصى قدر ممكن من المراعاة لحقوق الإنسان ومن المنافع الإنمائية. وينبغي النظر أيضاً في تضمين الاتفاقات التجارية بنوداً وقائية مستوحاة من حقوق الإنسان. وينبغي عدم إجراء عمليات تحرير تجاري في البلدان النامية الفقيرة دون وضع شبكات سلامة وافية لحماية السكان الأكثر ضعفاً موضع التنفيذ. وينبغي أن يكون التحرير التجاري مقروناً دائماً باتخاذ تدابير لتحسين القدرة الإنتاجية لاقتصاد البلد المعني ولتعزيز قدرته على المنافسة في الأسواق العالمية. وهذا لا يتطلب انتهاج البلدان المعنية سياسة ملائمة فحسب، بل يتطلب أيضاً تحسين المعونة التي يقدمها المانحون في جميع المجالات التجارية ذات الصلة.

٧٧- وأحـــد مجالات إصلاح السياسة الاقتصادية الأكثر ارتباطاً ببرنامج حقوق الإنسان هو تطوير الحكم السديد. وينبغي ألا تكتفي الجهود المبذولة بالتركيز على تقليص حجم القطاع العام، ولكن أيضاً على زيادة فعالية هذا القطاع الذي يقدم خدمات جيدة النوعية. والإطار المرجعي لإصلاح القطاع العام ينبغي أن يشمل مصفوفة من العناصر المتصلة بدور الحكومة وحجمها المناسبين، ونظام مناسب لتحديد أهداف الأداء وقياس التقدم المحرز بالمقارنة مع هذه الأهداف، وإصلاح هيكل الأجور وصولاً إلى اجتذاب موظفين ذوي مؤهلات عالية وإغرائهم بالبقاء وتحفيزهم.

٧٨- والإصلاحات الهيكلية التي تؤثر في حقوق الإنسان، ولا سيما في قطاعات مثل الصحة والتعليم، ينبغي أن تسترشد دائماً بالالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان التي تعهدت البلدان المعنية بالوفاء بها. على أن الدراسات الحالية تبيّن حتى الآن أن معظم برامج الإصلاح الاقتصادي لا تنسجم مع هذه الالتزامات إلا في جـــزء مـــنها. فقـــد استهدفت الإصلاحات في القطاع الصحي زيادة الإنفاق على الرعاية الصحية الأولية، والوقائية أساساً، بينما ركزت الإصلاحات في قطاع التعليم على التعليم الابتدائي. بيد أن رسوم الاستعمال قد شكلت، بوجه عام، عقبة حالت دون التمتع الكامل بحقوق الإنسان في هذين القطاعين، وبالتالي ينبغي أن تأخذ برامج الإصلاح في الاعتبار الالتزامات بإلغاء هذه الرسوم تدريجياً وبتحاشي فرض رسوم الاستعمال أو غير ذلك من الرسوم.

الحواشي

(١) البنك الدولي، موقع البيانات والإحصائيات: www.worldbank.org/data.

(٢) انظـــر Moss, Todd, "Will Debt Relief make a Difference?"; Center for Global Development، Washington DC, May 2006, p. 6.

(٣) موقع البنك الدولي، الجزء المتعلق بتخفيف عبء الديون: Debt Relief < Issue Briefs < News < Home.

(٤) البنك الدولي، Multilateral Debt Relief Initiative Fact Sheet, Washington DC, July 2006.

(٥) انظر أيضاً تقرير الخبير المستقل المقدَّم إلى الجمعية العامة (A/61/464)، الفقرات ١١-٢٢.

(٦) The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries، موقـــع صندوق النقد الدولي على الإنترنت: http://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.htm.

(٧) الموقـــع الخاص بمشروع بريتون وودز: "New debt sustainability framework: too little, too subjective"; http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=51225.

(٨) Jan Vandemoortele and Rathin Roy: "Making Sense of MDG Costing", New York, UNDP, August 2004.

(٩) Coopération internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE), "More than a numbers game? Ensuring that the Millennium Development Goals Address Structural Justice", April 2005, p. 21, available online at http://www.trocaire.org/news/publication.php?id=44.

(١٠) انظر تقرير الأمين العام عن "التطورات الأخيرة في مجال الديون الخارجية" (A/61/152)، تموز/يوليه ٢٠٠٦.

الحواشي (*تابع*)

(١١) Inter Press Service News Agency: "Norway Breaks Silence on Illegitimate Debt" (http://ipsnews.net/news.asp?idnews=34979).

(١٢) Independent Evaluation Group/World Bank, "Debt relief for the Poorest. An evaluation Update of the HIPC Initiative", Washington, 2006, available online at http://www.worldbank.org/ieg/hipc/docs/hipc_update_evaluation.pdf.

(١٣) CIDSE (الحاشية ٩ أعلاه)، الصفحة ٣٩.

(١٤) صندوق النقد الدولي/البنك الدولي: "Macroeconomic Policy and Poverty Reduction"، واشنطن، ٢٠٠١.

(١٥) صندوق النقد الدولي: "A response to ActionAid and other Organizations", http://www.imf.org/external/np/vc/2004/093004.htm.

(١٦) الأونكتاد: From Adjustment to Poverty Reduction: What is new؟""، جنيف، ٢٠٠٢، الصفحة ٢٢.

(١٧) Structural Adjustment Participatory Review International Network (SAPRIN): "The policy roots of economic crisis and poverty", Washington, April 2002.

(١٨) CIDSE (الحاشية ٩ أعلاه)، الصفحة ٣١.

(١٩) SAPRIN (الحاشية ١٧ أعلاه).

(٢٠) تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٥، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك، ٢٠٠٥.

(٢١) البنك الدولي: ""Can Africa claim the 21st century?، واشنطن، ٢٠٠٠.

(٢٢) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان: "Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies"، جنيف، ٢٠٠٦.

(٢٣) Schacter, Mark, "Public Sector Reform in developing countries"، أوتاوا، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، الصفحة ٥.

(٢٤) المرجع نفسه، الصفحة ١٠.

(٢٥) الفريق المستقل المعني بالتقييم (٢٠٠٦).

(٢٦) Jan Joost Teunissen and Age Akkerman, *HIPC Debt Relief - Myths and Reality*, The Hague: Forum on Debt and Development (FONDAD), February 2004.

(٢٧) الأونكتاد، (الحاشية ١٦ أعلاه)، الصفحة ٤٣.

(٢٨) المرجع نفسه، الصفحة ٤٢.

(٢٩) المرجع نفسه، الصفحة ٤٣.

(٣٠) مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، (الحاشية ٢٢ أعلاه)، الصفحة ٣٧.