

Distr.: General
26 September 2000
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والخمسون

البند ٩٢ (ج) من جدول الأعمال

المسائل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي: أزمة الديون
الخارجية والتنمية

التطورات الأخيرة في حالة ديون البلدان النامية

تقرير الأمين العام*

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٥-١ مقدمة - أولاً
٣	٦٨-٦ مشكلات واستراتيجيات الديون الدولية - ثانياً
٥	٢٩-٩ المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون - ألف
١١	٣٤-٣٠ بلدان مدينة خارج مجموعة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون - باء
١٢	٣٨-٣٥ الظروف التي سادت الأسواق مؤخرًا بالنسبة للديون التجارية - جيم
١٤	٤٣-٣٩ آخر اتفاقات إعادة هيكلة الديون - دال
١٥	٥٧-٤٤ الأزمات المالية والدين في الأسواق الناشئة - هاء
٢٠	٦٨-٥٨ قضايا تتعلق بتسويات الديون التجارية - واو
٢٣	٧٨-٦٩ نتائج السياسات الدولية - ثالثاً

* قُدم هذا التقرير في ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ حتى يتسنى إدراج المعلومات المستكملة المطلوبة للتعليق على آخر التطورات في هذا التحليل الموضوعي الشامل لمشكلات الديون الخارجية وخدمة الديون التي تواجهها البلدان النامية.

أولا - مقدمة

٣ - وقد وضعت استراتيجيات مختلفة للتصدي لمشكلات الديون التي تواجهها هذه البلدان. وفي هذا الصدد، ركز المجتمع الدولي جل اهتمامه في الماضي القريب على المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون؛ غير أن التقدم المحرز كان أبطأ بكثير مما كان متوقعا، وتجاهه المبادرة مشكلات نقص التمويل، والشروط المفرطة، والقيود المفروضة على الأهلية، وعدم كفاية تخفيف عبء الدين والإجراءات الثقيلة. وقد تم اتخاذ إجراءات من أجل الإسراع بتنفيذ المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون وثمة حاليا التزام بمضاعفة عدد البلدان المتفق على خفض ديونها، من ١٠ بلدان في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠ إلى ٢٠ بلدا بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠. ورغم أن هذا التعجيل يلقي الترحاب، فمن غير المرجح أن ينجح النهج الحالي في إزالة خطر الديون عن أفقر بلدان العالم. ولهذا الغاية (على نحو ما سيرد تفصيله في الفرع الثالث) يُتبع النهج، في نفس الوقت الذي تتواصل فيه العمليات القائمة حاليا، الذي ينشئ فريق خبراء مستقل يتولى تقييم أو إعادة تقييم القدرة على تحمل الدين، والأهلية للاستفادة من خفض الديون، ومقدار التخفيض المطلوب، والشروط، والتمويل (بما في ذلك تقديم الأموال الضرورية للمؤسسات المالية المتعددة الأطراف المتضررة) بالنسبة لجميع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بما فيها البلدان التي سبق أن استفادت من خفض الديون والبلدان التي اتفق على أن تستفيد من خفض الديون في الشهور المقبلة في إطار المبادرة القائمة. وينبغي أن تستفيد المجموعتان الأخيرتان من الإجراءات الإضافية لتخفيف عبء الديون إذا قرر الفريق أن خفض الديون المنصوص عليه في المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون غير كاف. ومن المتوقع الاستفادة من خبرة إجراءات الإعسار الداخلية في البلدان الصناعية الكبرى في وضع أساليب هذا النهج، فضلا عن إجراءات الإعسار في القانون الدولي الخاص.

١ - في قرارها ٢٠٢/٥٤ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، حددت الجمعية العامة تأكيد الحاجة الماسة إلى المزيد من التنفيذ للآليات القائمة لمعالجة المشاكل الناجمة عن الديون الخارجية وخدمة الديون التي تواجهها البلدان النامية بغية مساعدتها على الخروج من عملية إعادة الجدولة وأعباء الدين التي لا تطاق، وتناولت إمكانيات تعزيز التعاون الدولي فيما يتعلق بإيجاد حل دائم لهذه المشاكل. وطلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم إليها في دورتها الخامسة والخمسين تقريرا بشأن تنفيذ ذلك القرار وأن يضمن تقريره تحليلا شاملا وموضوعيا لمشاكل الديون الخارجية وخدمة هذه الديون التي تواجهها البلدان النامية. وقد أعد هذا التقرير استجابة لذلك الطلب.

٢ - ويظهر تحليل مؤشرات الدين الرئيسية^(١) أن مشكلات الديون الخارجية وخدمة الدين أشد حدة واستمرارا في البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وهي مجموعة البلدان التي تستهدفها المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. بيد أن عددا من البلدان النامية الأخرى والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية هي بدورها في وضع ضعيف. ورغم أن النمو في هذه البلدان قد بدأ ينتعش بعد الأزمة المالية العالمية التي شهدتها الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨، لا تزال مشكلات إعادة هيكلة الديون قائمة ولا تزال البلدان معرضة للتطورات السيئة في أسعار السلع الأساسية، ومعدلات الفائدة، ومعدلات الصرف، وتدفقات رؤوس الأموال الخاصة. وقد رأت قلة من هذه البلدان أنه من الضروري إعادة جدولة التزاماتها الخارجية. وعلاوة على ذلك، لا تزال قدرة بعض البلدان على خدمة ديونها متأثرة بالحروب والكوارث الطبيعية.

وتلي ذلك مناقشة لمشاكل الديون في الأسواق الناشئة التي واجهت صعوبات مالية خطيرة في السنوات الأخيرة، والمسائل التي لا تزال مطروحة في التسويات المتعلقة بالديون التجارية. ويختتم التقرير ببعض المقترحات المتعلقة بإصلاح النهج الدولي المتبع في معالجة مشاكل الديون للبلدان النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية.

ثانياً - مشكلات واستراتيجيات الديون الدولية

٦ - لم يشهد إجمالي الديون غير المسددة للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية تغييراً يذكر في عام ١٩٩٩. إذ يقدر مجموع ديون هذه البلدان في أواخر عام ١٩٩٩ بمبلغ ٢ ٥٥٤ بليون دولار إثر زيادة طفيفة عن مستواه في نهاية عام ١٩٩٨ (انظر الجدول). وازدادت الديون الطويلة الأجل بمقدار ٤٠ بليون دولار، بينما انخفضت الديون القصيرة الأجل انخفاضاً طفيفاً فبلغت ١٦ في المائة من إجمالي الديون في أواخر عام ١٩٩٩. وظلت نسبة خدمة الديون دون تغيير إجمالاً في عام ١٩٩٩، إذ بلغت حوالي ١٨-١٩ في المائة. وانخفضت نسبة إجمالي الديون غير المسددة بالنسبة للصادرات إلى ١٣٧ في المائة؛ كما انخفضت نسبة الديون إلى الناتج القومي الإجمالي انخفاضاً ضئيلاً إلى ما دون ٤٢ في المائة. وقد مثلت الديون القصيرة الأجل ٥٣ في المائة من رصيد احتياطي النقد الأجنبي بالمقارنة مع نسبة ٥٩ في المائة في نهاية عام ١٩٩٨ ومع ما يفوق ٧٠ في المائة في نهاية عام ١٩٩٧.

٧ - وظل توزيع الديون فيما بين المناطق المختلفة في عام ١٩٩٩ على ما كان عليه في عام ١٩٩٨. فقد مثلت منطقة شرق وجنوب آسيا ٣٣ في المائة من المجموع الإجمالي، ومثلت أمريكا اللاتينية ٣١ في المائة، ومثلت أوروبا ووسط آسيا ١٩ في المائة، في حين مثلت

وينبغي ألا يكون النهج مقصوراً على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بل ينبغي دمج مجموعة أوسع من البلدان التي تحتاج إلى تدابير خاصة للتغلب على مشاكل ديونها الرسمية. وفي الوقت ذاته، ينبغي أن يتم الاتفاق على وقف تسديد خدمة الديون من جانب جميع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، دون أن تتجشم نتيجة لذلك التزامات إضافية تتصل بفائدة الديون المترتبة عليها، وذلك حتى يصدر الفريق توصياته ويتم الاتفاق على خفض ديونها. ويمكن أيضاً أن يشمل وقف التسديد هذا البلدان غير المنتسبة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي يعلن الفريق عن أهليتها للاستفادة من إجراءات تخفيف عبء الدين خلال الفترة المطلوبة للتوصل إلى اتفاق نهائي بشأن خفض ديونها.

٤ - وكذلك، ورغم تعدد الاجتماعات وكثرة المجموعات والمنتديات التي انكبت على مناقشة إصلاح الهيكل المالي الدولي منذ نشوب النوبات الأخيرة للأزمات المالية في الأسواق الناشئة، لم يتمكن المجتمع الدولي من معالجة شواغل البلدان النامية فيما يتعلق بمحتويات ذلك الإصلاح، خاصة فيما يتعلق بإيجاد تسويات منظمة منصفة للديون التجارية وتوفير السيولة الدولية الكافية للبلدان التي تجابه مشاكل حادة في خدمة ديونها، بشروط وأحكام مناسبة. وتدعو الحاجة إلى إحراز تقدم سريع في هذه الميادين لضمان ألا يؤدي الاندماج الأوثق للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في النظام المالي العالمي إلى تقويض استقرارها ونموها وتنميتها.

٥ - ويعالج هذا التقرير المسائل المذكورة؛ فهو يقدم في البداية استعراضاً موجزاً للتقدم المحرز في تنفيذ المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون كما يقدم تقييماً لنقائصها. ويتطرق التقرير بعد ذلك إلى البلدان المدينة من غير البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، حيث يناقش المشكلات التي تواجهها فيما يتعلق بالديون الرسمية والديون التجارية على حد سواء.

الديون الخارجية للبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية

(ببلايين دولارات الولايات المتحدة)

أوروبا ووسط آسيا		جنوب آسيا		شرق آسيا والمحيط الهادئ		أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي		الشرق الأوسط وشمال أفريقيا		أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى		جميع البلدان النامية		
١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٩	١٩٩٨	١٩٩٩	١٩٩٨	
٤٨٥,٩	٤٨٠,٥	١٧٠,٧	١٦٣,٨	٨٥٩,٤	٦٦٧,٥	٧٩٢,٧	٧٨٦,٠	٢١٤,٢	٢٠٨,١	٢٣١,١	٢٣٠,١	٢٥٥٤,٠	٢٥٣٦,٠	مجموع أرصدة الديون
٣٨٢,٨	٣٧٤,٢	١٥٩,٩	١٥٤,٢	٥٣٠,٦	٥١٧,١	٦٤٩,٠	٦٤٠,٥	١٦٩,٤	١٦٤,١	١٧٩,١	١٨٠,٣	٢٠٧٠,٧	٢٠٣٠,٣	الديون طويلة الأجل
٢٩٦,٦	٢٩٣,٥	١٤٧,٢	١٤٣,١	٣٦٥,٠	٣٣٧,٧	٤٤٠,٦	٤٢٤,٢	١٦١,٤	١٥٩,٦	١٦٩,٤	١٧١,١	١٥٨٠,١	١٥٢٩,٢	الديون العامة والديون التي تضمونها الدولة
٨٦,٢	٨٠,٨	١٢,٧	١١,١	١٦٥,٦	١٧٩,٤	٢٠٨,٤	٢١٦,٣	٨,٠	٤,٥	٩,٧	٩,١	٤٩٠,٦	٥٠١,١	الديون الخاصة غير المضمونة
٧٨,٦	٧٨,٦	٨,٥	٧,٢	١٠٦,١	١١٩,١	١٢٢,٦	١٢٣,٥	٤١,٨	٤١,٠	٤٤,٧	٤٢,٥	٤٠٢,٣	٤١١,٩	الديون قصيرة الأجل
..	٢٢,٩	..	٠,٨	..	١٧,١	..	١١,٩	..	١٢,١	..	٦٣,٢	..	١٢٨,٠	المتأخرات
١٢,٠	٧,٧	٠,٣	٠,٣	٢,٠	٢,٠	٣,٦	٣,٦	٢,٤	٢,٤	٢٠,٤	٢٠,٢	٤٠,٧	٣٦,٢	متأخرات الفائدة
..	١٥,٣	..	٠,٥	..	١٥,١	..	٨,٣	..	٩,٧	..	٤٣,٠	..	٩١,٨	متأخرات أصل الدين
٥٣,٧	٥٢,٩	١٥,٢	١٦,٤	١٠٣,٥	٨٤,٨	١٤٠,٦	١٢٥,٣	٢١,١	٢٢,٦	١٥,٢	١٤,١	٣٤٩,٤	٣١٦,١	خدمة الدين المسددة
														مؤشرات الدين (النسبة المئوية)
														خدمة الديون/الصادرات من السلع والخدمات
١٤,٨	١٤,٧	١٤,٥	١٨,٩	١٤,٨	١٣,٣	٣٤,٥	٣٣,٦	١١,٠	١٤,٣	١٤,٨	١٤,٧	١٨,٧	١٨,٥	
														مجموع الديون/الصادرات من السلع والخدمات
١٣٣,٧	١٣٣,٧	١٦٢,٥	١٨٩,٢	٩٤,٤	١٠٤,٩	١٩٤,٦	٢١٠,٥	١١١,٣	١٣١,٢	٢٢٥,١	٢٣٨,٧	١٣٦,٦	١٤٨,٠	
														مجموع الديون/الناتج القومي الإجمالي
٤٢,٢	٤٩,٠	٢٨,٢	٢٩,١	٣٤,٨	٤٠,٢	٤٦,٢	٤٠,٩	٤٤,٢	٣٥,٨	٧٥,٨	٧٢,٢	٤١,٥	٤٢,٢	
٧٢,٨	٧٦,٣	٢١,٣	١٩,٢	٣٠,٩	٤٠,٠	٧٤,٧	٧٤,٧	٦٠,١	٦٢,٤	١٣٥,٥	١٣٩,٩	٥٣,١	٥٨,٩	الاحتياطيات القصيرة الأجل

المصدر: البنك الدولي، تمويل التنمية العالمية ٢٠٠٠ (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠).

ملاحظة: وجود نقطتين (..) يعني عدم توفر معلومات.

بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، الأمر الذي لم يخلف أثرا يذكر على مجموع أرصدة ومؤشرات الديون للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وحسب التقديرات المتاحة الأخيرة^(٣)، ازداد مجموع الديون الخارجية غير المسددة، لتلك البلدان، بحوالي ٤,٥ بلايين دولار في عام ١٩٩٩، فبلغ ٢١٩ بليون دولار، وفي هذا العام ارتفعت نسبة الديون إلى الصادرات إلى ٣٨٩ في المائة. أي أكثر من ضعف نسبة البلدان النامية ككل وما يفوق بكثير نسبة أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى (بما في ذلك البلدان الفقيرة المثقلة بالديون الواقعة في المنطقة). وثمة ٤١ بلدا حاليا في قائمة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون^(٣). ويقع ٣٣ بلدا منها في أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، ويصنف ٣٠ بلدا منها ضمن أقل البلدان نموا.

١٠ - وفي أعقاب مؤتمر قمة كولونيا في حزيران/يونيه ١٩٩٩، تم اعتماد عدد من التعديلات المحددة لإدخالها على المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون بهدف إضفاء طابع "أعمق وأوسع وأسرع" على عملية تخفيف عبء الديون، وذلك خلال الاجتماعات السنوية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. ويتوقع أن يتحقق التخفيف الأعمق والأوسع عن طريق خفض أهداف القدرة على تحمل الديون، مما سيؤدي إلى زيادة عدد البلدان التي ستصبح مؤهلة للحصول على المساعدة المخصصة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وتبقي الخطة الجديدة على الإطار الأساسي المتمثل في عملية ذات مرحلتين تتطلب وجود سجل مرجعي لتنفيذ السياسات العامة قبل الاستفادة من تخفيف عبء الديون. وكما حدث من قبل، يتم عادة التوصل إلى "نقطة القرار" -- عندما يجري تقييم أهلية البلد للاستفادة من تخفيف عبء الديون المقرر للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون -- بعد مضي ثلاث سنوات من الأداء المرضي في إطار برامج التكيف المدعومة من قبل

حصة أفريقيا جنوب الصحراء ٩ في المائة وكانت نسبة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ٨ في المائة. وتسجل أمريكا اللاتينية أعلى نسبة بين خدمة الديون والصادرات، إذ تبلغ ٣٥ في المائة، في حين تسجل أفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى أعلى نسبة بين الديون والصادرات، وتبلغ ٢٢٥ في المائة.

٨ - ورغم تباطؤ نمو الديون الخارجية للبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، تستمر مشاكل الديون وخدمة الديون في عدد من هذه البلدان. ولا تزال المشاكل التي تواجهها البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وهي مشاكل متأصلة هيكلية، بعيدة عن الحل، فيما تضررت كذلك بلدان فقيرة أخرى من الأزمات المالية والاقتصادية الأخيرة في الأسواق الناشئة، وواجه بعضها مشاكل في مدفوعاتها نتيجة لذلك. ويعاني العديد من الأسواق الناشئة التي تعرضت لعدم الاستقرار والأزمات المالية في السنوات الأخيرة من مشاكل الديون الداخلية والخارجية، على نحو يهدد استدامة انتعاشها.

ألف - المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون

١ - التقدم المحرز في التصميم والتنفيذ وغير ذلك من

تطورات السياسات العامة الأخيرة

٩ - تتسم البلدان الفقيرة المثقلة بالديون عموما بالفقر المدقع، وضعف مؤشرات التنمية الاجتماعية والموارد البشرية، وضعف التنوع الاقتصادي، والتركز الكبير لعائدات التصدير في عدد قليل من السلع الأساسية الأولية، والاعتماد على المعونة الرسمية، فضلا عن استفحال مديونيتها. وتتجلى السمة المذكورة أخيرا في مستويات الديون العالية بالمقارنة مع الدخل القومي، والنسبة العالية لخدمة الديون إلى الصادرات، وتعاضم متأخرات المدفوعات، وارتفاع نسب خدمة الديون إلى الإيرادات الحكومية. وحتى نهاية ١٩٩٩، لم تقدم سوى مساعدة ضئيلة في إطار المبادرات المتعلقة

المرحلة قد يستغرق سنة أو سنتين ووجود هذه الصلة بين الإطار الجديد والحد من الفقر وضرورة التوصل إلى اتفاق بشأن الأوراق المتعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر من خلال عمليات يشارك فيها المجتمع المدني، يجعل عملية تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أكثر تعقيدا من أي وقت مضى.

١٢ - وحتى نهاية تموز/يوليه ٢٠٠٠، بلغت تسعة بلدان مرحلة اتخاذ القرار في إطار الخطة المعززة. وأعلن أن أوغندا وبوليفيا وموريتانيا مؤهلة للحصول على تخفيض إضافي لديونها في شباط/فبراير ٢٠٠٠، وتليها جمهورية تنزانيا المتحدة وموزامبيق في نيسان/أبريل ٢٠٠٠، والسنغال في حزيران/يونيه ٢٠٠٠، وبنن وبوركينا فاسو وهندوراس في تموز/يوليه ٢٠٠٠^(٦). ويقدر المبلغ الكلي الذي تحصل عليه هذه البلدان التسعة من التخفيضات الإضافية للديون أكثر من ١٥ بليون دولار بالقيمة الاسمية، وهو ما يمثل متوسط تخفيض لحجم الديون بالقيمة الجارية يقارب ٤٥ في المائة، بالإضافة إلى الآليات التقليدية لتخفيف عبء الديون. أما الهدف المنشود فهو أن يبلغ ٢٠ بلدا من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، كل منها على حدة، مرحلة اتخاذ القرار في سياق الإطار الجديد بحلول نهاية عام ٢٠٠٠^(٧).

١٣ - وفي أوائل أيار/مايو ٢٠٠٠ أصبحت أوغندا أول بلد من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون يبلغ مرحلة الاكتمال في إطار المبادرة المعززة المتعلقة بهذه البلدان. وكان من المتوقع أن تبلغ بوليفيا هذه المرحلة خلال النصف الثاني من عام ٢٠٠٠، تتبعها بنن، وبوركينا فاسو، وجمهورية تنزانيا المتحدة، والسنغال، وموزامبيق في عام ٢٠٠١، وموريتانيا وهندوراس في عام ٢٠٠٢. وفي هذه الحالات الأولى التي تمت في سياق الإطار المعزز (بإجراء ست عمليات لإعادة التقييم مع مراعاة الأهداف المنقحة المتعلقة بالقدرة على الاستفادة في خدمة الدين وثلاث حالات جديدة)،

صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. ومن عناصر الخطة الجديدة توفير مساعدة مؤقتة إضافية للبلدان المؤهلة، بما في ذلك تخفيف عبء الديون من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، فضلا عن إعادة هيكلة الديون بشروط ميسرة بدرجة أكبر، والمنصوص عليها في إطار نادي باريس بموجب شروط كولونيا (٩٠ في المائة أو أكثر من خفض الديون بالقيم الحالية مقارنة مع ٨٠ في المائة بموجب شروط ليون المطبقة سابقا). وتؤدي المرحلة الثانية من العملية إلى "نقطة الإكمال" والتسليم الكامل للمساعدة المخصصة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون من جانب الدائنين المشاركين. وبينما كان الإطار الأول يقتضي مبدئيا ثلاث سنوات أخرى من التنفيذ المرضي للسياسات العامة، ثم حاليا إمكانية تقصير المرحلة الثانية من عملية البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إذا كان البلد المدين يفي بالأهداف الطموحة للسياسات العامة في مرحلة مبكرة. ويسمح الأخذ بـ "نقطة الإكمال المتغيرة" للحكومات بتحديد سرعتها في تنفيذ الإصلاحات.

١١ - ومن المستجدات الرئيسية في سياق الإطار المعزز المتعلق بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون صلته الواضحة بالحد من الفقر. إذ يتعين حاليا على هذه البلدان أن تقدم ورقات متعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر كجزء من عملية تخفيف عبء الديون. وعادة ما يُتوقع من أي بلد يتطلع إلى الحصول على المساعدة في إطار المبادرة أن يضع استراتيجية للحد من الفقر تكون شاملة وقائمة على المشاركة قبل مرحلة اتخاذ القرار. ومن الناحية العملية، شكلت الاستراتيجيات المؤقتة أساسا تستند إليه مرحلة اتخاذ القرار بالنسبة لمعظم البلدان التي يجري النظر في حالتها في سياق الإطار الجديد. ويُتوقع من البلدان أن تضع الصيغة النهائية للورقات المتعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر وتحقق تقدما مرضيا في التنفيذ خلال المرحلة الأولية قبل تخفيف عبء ديونها في مرحلة الإكمال. وقد أوضحت التجارب السابقة أن بلوغ هذه

للمطالبات (الثنائية) تمثلت في تعهد رئيس الولايات المتحدة الأمريكية في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، في إطار الاجتماعات السنوية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي، بإعفاء نسبة ١٠٠ في المائة من الديون في سياق المبادرة المعززة. كما قدمت جهات دائنة أخرى، وعلى وجه الخصوص جميع بلدان مجموعة السبعة، تعهدات مماثلة. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٠، أعرب وزراء مالية مجموعة السبعة ومحافظو المصارف المركزية خلال اجتماع عقد في واشنطن العاصمة، عن التزامهم الجماعي بزيادة تخفيض الديون إلى نسبة ١٠٠ في المائة من المطالبات غير المتعلقة بالمساعدة الإنمائية الرسمية التي تعالج في إطار نادي باريس^(٨). وقد أعاد زعماء بلدان مجموعة السبعة التأكيد على هذا الالتزام في مؤتمر قمة أو كيناوا في تموز/يوليه ٢٠٠٠^(٩).

١٦ - غير أنه لا ينبغي أن يُفهم مما تقدم أنه بإمكان البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أن تتوقع من الآن فصاعدا إلغاء ديونها الثنائية على نحو سريع أو شامل: إذ سيقصر الإلغاء مبدئياً على البلدان المشمولة بالمبادرة، وسيتوقف على التقدم الذي تحرزه من إصلاح السياسات الاقتصادية والحد من الفقر. وقد يختلف أيضاً مدى التغطية القطرية، وتوقيت تخفيف عبء الديون وتغطيتها، مثل ديون الفترة اللاحقة على الأجل المحدد، من دائن إلى آخر. ويتوقف تخفيف عبء الديون أيضاً على إصدار تفويض تشريعي للإفراج عن الأموال.

١٧ - وظلت المسائل المتعلقة بديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تحتل الصدارة في جداول أعمال الاجتماعات الدولية في أعقاب مؤتمر قمة أو كيناوا. فقد سن البرلمان الإيطالي في تموز/يوليه ٢٠٠٠ مشروع قانون يسمح بالغاء التام للديون (الإئتمانية والتجارية) المستحقة لإيطاليا ويوسع إلى حد كبير من نطاق البلدان التي من المحتمل أن تستفيد من هذا القانون خارج فئة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

استطاعت البلدان فيها أن تستفيد إلى حد كبير من خطط واستراتيجيات العمل الوطنية القائمة لمكافحة الفقر في إعداد الورقات المتعلقة باستراتيجيات الحد من الفقر المقرر تقديمها إلى مؤسسات بريتون وودز.

١٤ - ولم يرم نادي باريس أي اتفاق جديد خلال الفترة من آب/أغسطس ١٩٩٩ حتى شباط/فبراير ٢٠٠٠، في الوقت الذي كان يجري فيه وضع طرائق لتنفيذ الإطار المعزز. وفي آذار/مارس ٢٠٠٠، أصبحت موريتانيا أول بلد يستفيد من شروط كولونيا. بموجب أحد اتفاقات نادي باريس، وتبعتها جمهورية ترازينا المتحدة في نيسان/أبريل ٢٠٠٠. وحقق كلا البلدين إعادة جدولته المدفوعات، مع قيام جميع الجهات الدائنة بتخفيض ديونهما، بشكل ملحوظ وهو ما يعني إلغاء المدفوعات المستحقة برمتها خلال فترة توحيد الديون. وإضافة إلى ذلك، أجرت سان تومي وبرينسيبي مفاوضات في أيار/مايو ٢٠٠٠ بشأن إبرام أول اتفاق في تاريخها مع نادي باريس، لإعادة جدولة المدفوعات وفقاً لشروط نابولي من أجل دعم الترتيب الجديد مع صندوق النقد الدولي المتعلق بمرفق النمو وتخفيف حدة الفقر. وقرر نادي باريس في آذار/مارس ٢٠٠٠، من أجل مساعدة موزامبيق في مواجهة الحالة الطارئة الناجمة عن الفيضانات المدمرة، إرجاء كافة المدفوعات المستحقة على هذا البلد إلى أن يبلغ مرحلة الإكمال (المقرر بلوغها في منتصف عام ٢٠٠١) وإلى أن يتم وضع ترتيبات لإلغاء ديونه بحلول ذلك الموعد. ووضع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ترتيبات مماثلة لإرجاء دفع خدمة الدين المستحقة على موزامبيق لمدة سنة واحدة.

١٥ - ومن التطورات الهامة التي شهدتها أواخر عام ١٩٩٩ وأوائل عام ٢٠٠٠ التزام عدد متزايد من البلدان الدائنة بتخفيف قدر أكبر من الديون مما تنص عليه شروط كولونيا. وفي هذا الصدد، تحققت خطوة كبرى تجاه الإلغاء التام

النقد الدولي والبنك الدولي الدعم لتمديد "شرط الانقضاء" المتعلق بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون لفترة سنتين أخرى من أجل تخفيف البلدان لاعتماد البرامج اللازمة بحلول نهاية عام ٢٠٠٢.

٢٠ - ويتأثر التقدم المحرز بصفة عامة بالجهود الحثيثة التي تبذل لحشد الموارد لصالح المبادرة، الممولة أساساً من خلال التبرعات. وتم التوصل إلى اتفاق بشأن استخدام احتياطي الذهب لدى صندوق النقد الدولي للمساعدة في تمويل مساهمة الصندوق، وذلك في الاجتماعات السنوية كمؤسسات بريتون وودز في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩. وفي وقت لاحق، أجريت مجموعة من المعاملات الرسمية اكتملت بحلول أوائل نيسان/أبريل ٢٠٠٠، وأسفرت عن جمع مبلغ ٣ بلايين دولار تم استثمارها لتمويل المبادرة. وتم التعهد أيضاً بتقديم تبرعات جديدة هامة على الصعيد الثنائي لصالح الصناديق الاستثمانية لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي^(١٢) المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ورغم ذلك، لا يزال تمويل المبادرة بالكامل غير مضمون.

٢١ - ويستلزم الأمر الحصول على موارد للوفاء ليس فقط بالتكاليف الكاملة لتخفيف عبء الديون التي يتحملها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي (المؤسسة الإنمائية الدولية) على مدى الفترة المتوقعة لتنفيذ الخطة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بل أيضاً للوفاء بتكاليف غيرها من المؤسسات المتعددة الأطراف التي لها مستحقات لدى تلك البلدان، والتي يواجه بعضها صعوبات في الإسهام بنصيبه في تخفيف عبء مديونية البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وأعرب بعض مصارف التنمية الإقليمية وغيرها من المؤسسات المالية عن القلق إزاء أثر مبادرة تخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون على سلامتها المالية واستمراريتها في المدى الطويل، وعلى تكاليف الاقتراض بالنسبة للبلدان النامية الأعضاء غير المنتمة إلى فئة البلدان

١٨ - غير أن الاجتماع الذي عقده مجموعة الثمانية لم يخرج بأي مبادرة رئيسية جديدة بشأن الديون، على غرار مبادرة كولونيا المقدمة قبل ذلك بعام. واتفق الزعماء على إعطاء دفعة للمبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والعمل سوياً لكفالة بلوغ أكبر عدد ممكن من البلدان مرحلة اتخاذ القرار، وفقاً للأهداف المتوخاة في شروط كولونيا. وأعربوا عن قلقهم إزاء عدد البلدان الفقيرة المثقلة بالديون المتضررة حالياً من الصراعات العسكرية، مما يحول دون الحد من الفقر ويؤخر عملية تخفيف عبء الديون، واتفقوا على تعزيز الجهود لمساعدة هذه البلدان في الاستعداد لتلقي هذا التخفيف والسعي من أجل الحصول عليه. ووعدوا أيضاً بتشجيع الأخذ بممارسات أكثر مسؤولية فيما يتصل بالإقراض والاقتراض لكفالة عدم استئانة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بما لا طاقة لها به^(١٣). وأثير كذلك عدد من المسائل الأخرى في مؤتمر القمة، بما فيها الدور الأساسي للمساعدة الإنمائية الرسمية في مكافحة الفقر وضرورة إيجاد بيئة مواتية للتجارة والاستثمار واندماج البلدان النامية، بما فيها البلدان الأكثر فقراً، في الاقتصاد العالمي بصورة أسرع^(١٤).

٢ - المسائل المتعلقة

١٩ - حتى تموز/يوليه ٢٠٠٠، كان عدد قليل فقط من البلدان قد أحرز تقدماً كبيراً في عملية تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، فيما كان يتعين على البلدان الأخرى الوفاء بالشروط التي تسمح لها بالاستفادة من العملية، أي أنها شرعت في تنفيذ برامج يدعمها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. غير أنها لم تدخل بعد في مفاوضات مع نادي باريس لإعادة الجدولة بشروط ميسرة. وتنتمي جميع البلدان المعنية تقريباً إلى فئة أقل البلدان نمواً، وتعاني من صراعات أهلية أو مشاكل حكم مستعصية، وتعد من بين أكثر البلدان الفقيرة مديونية. وقدم مجلسا صندوق

حين أضيف الحد من الفقر كهدف آخر من الأهداف الكبرى في سياق الإطار المعزز. غير أن السؤال الذي لا يزال مطروحا يتعلق بما إذا كانت الآليات المتوخاة في سياق الإطار الجديد قادرة على تحقيق هذين الهدفين. ولا شك في أن المساعدة المقدمة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون يمكن أن تقوم بدور هام في تحسين الإنفاق الاجتماعي. غير أن الحظر يكمن في تركيز النهج الحالي بشكل مفرط على البرامج العامة للإنفاق الاجتماعي، وصرف الاهتمام تبعاً لذلك عن المهمة الرئيسية المتمثلة في رفع مستوى وإنتاجية الاستثمارات الضرورية لتحقيق النمو الاقتصادي، وهو شرط لازم للحد من الفقر بصفة مستدامة^(١٤).

٢٥ - ويمكن إلقاء بعض الضوء على الموضوع الأخير بالتقديرات التي قدمتها مؤخرا أمانة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية المعنية بمتطلبات التمويل الخارجي لأفريقيا الواقعة جنوب الصحراء الكبرى. وتشير هذه التقديرات إلى الحاجة لمضاعفة المستوى الحالي من التمويل الرسمي في سبيل المحافظة على معدل النمو عند ٦ في المائة. وهذا قد يعني زيادة صافي رأس المال الداخل رسمياً بنسبة ٧ في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي لدول المنطقة. ومن ناحية أخرى، لم تتجاوز المبالغ التي سددتها تلك الدول للوفاء بأصل الدين الرسمي أو فوائده ٣ في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي لها خلال السنوات الخمس الماضية. وهذا يعني أنه في حالة إدراج جميع البلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى في إطار البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وتخفيف عبء ديونها الرسمية فوراً، فإن المبالغ المفرج عنها من جراء ذلك ستكون أقل من نصف المتطلبات المالية الخارجية اللازمة لتحقيق معدل النمو المطلوب^(١٥) ومن المؤكد أنه بالنسبة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون وحدها، سواء داخل مجموعة البلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى أو في مناطق أخرى، يتوقع أن تصبح متطلبات التمويل الخارجي المرتبطة

الفقيرة المثقلة بالديون. ولم يتم التوصل إلى اتفاق بشأن مشاركة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية وغيره من المؤسسات الإقليمية في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي، ومصرف التنمية الأفريقي في مبادرة تخفيف عبء ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون إلا منذ بضعة أشهر.

٢٢ - وإذا ظل تمويل المبادرة موضع شك، فإن أول المخاطر الناجمة عن ذلك تتمثل في تأخير تقديم المساعدة إلىفرادى البلدان. فعلى سبيل المثال، كان وضع الصيغة النهائية لمجموعة الإجراءات الجديدة لتخفيف عبء ديون بوليفيا يتوقف على مساهمة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، وهو أكبر الجهات الدائنة بالنسبة للبلد، فضلاً عن غيره من المؤسسات المالية الإقليمية. وعلى نحو مماثل، أسفر عدم وفاء الجهات المانحة بالتبرعات التي تعهدت بها في الإطار التمويلي لمصرف التنمية للبلدان الأمريكية المتفق عليه في حزيران/يونيه ٢٠٠٠، عن تعليق المساعدة المؤقتة المقدمة من صندوق النقد الدولي إلى هندوراس.

٢٣ - وفي حال تواصل نقص الموارد، وكذلك استمرار طول وتعقد عملية التأكد من مساهمة جميع الجهات الدائنة في التمويل قبل وضع الصيغة النهائية لمجموعة الإجراءات المتعلقة بتخفيف عبء الديون، وإذا لم يكن من الممكن بالتالي إيصال البلدان إلى مرحلة اتخاذ القرار، فإن المبادرة معرضة، بشكل أعم للتباطؤ التدريجي ثم التوقف التام. وقد يحدث نقص في الموارد في موعد لا يتجاوز أواخر عام ٢٠٠٠، إذ أن تواصل مساهمة صندوق النقد الدولي، على سبيل المثال، غير مضمون بعد هذا التاريخ^(١٦).

٢٤ - ويشير الربط بين تخفيف حدة الفقر وتخفيف عبء الديون في سياق الإطار المعزز لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بعض التساؤلات الجوهرية. فالهدف من المبادرة كان أصلاً إتاحة مخرج واضح من عبء الديون التي لا تتحمل، في

ورقات تحليل القدرة على تحمل الدين المعدة من أجل المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، يعتمد على نمو قوي ومطررد للصادرات. بيد أن تجربة المجموعة الأولى من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تثبت أن هذا الافتراض ليس واقعياً في جميع الأحوال، وعلى سبيل المثال كان من المسقط أصلاً أن يتراوح معدل نمو الصادرات في أوغندا لعامي ١٩٩٩/٢٠٠٠ بين ٦ و ٧ في المائة، لكن أرقام حديثة أشارت إلى تراجع الصادرات بمقدار الخمس خلال تلك الفترة. وفي حالة غيانا، التي بلغت نقطة الإكمال الأولى لها في عام ١٩٩٩، استناداً إلى المعيار الضريبي، بلغت نسبة القيمة الحالية لديونها إلى الدخل الحكومي ٤١٠ في المائة بالمقارنة بنسبة مستهدفة لا تتجاوز ٢٨٠ في المائة. فإذا كان المطلوب من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون المحافظة على القدرة على تحمل الدين لفترة طويلة، فإنه يتعين عند تقدير مقدار التخفيف المطلوب من الدين، وضع إسقاطات واقعية لحصائل التصدير والدخل الحكومي، والسماح ببعض التقلبات المرتبطة بضعف اقتصاديات تلك الدول إزاء الهزات الخارجية.

٢٨ - وبرغم أن المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون/ورقة استراتيجية تخفيف الفقر تعترف بأهمية "ملكية" الحكومات المدينة لنجاحاتها، فإن تصميمها لا يتفق مع هذه الغاية. حيث أضافت الدول الدائنة والمانحة هدف الحد من الفقر إلى المبادرة دون إجراء المشاورات اللازمة مع الدول المدينة المعنية. كما أنهم يضعون أولويات ورقة استراتيجية تخفيف الفقر، ويحددون الشروط التي يجب اتباعها، تاركين مساحة ضئيلة من الاستقلالية للدول المدينة. ويحدد الدائنون آجال وشروط تخفيف عبء الدين، والتي تتوقف على رغبتهم في توفير الموارد بقدر ما تتوقف على احتياجات البلدان المدينة. ويظل الحكم النهائي فيما إذا كانت الدول الفقيرة تستحق تخفيف عبء ديونها وتوقيت

بالنتائج المحلي الإجمالي أكبر نظراً لأن عدداً كبيراً من تلك الدول يعاني من قلة معدلات الادخار الداخلية ورؤوس الأموال الداخلة الخاصة. ومن جهة أخرى، كان متوسط نسبة المدفوعات التي أدتها الدول الفقيرة المثقلة بالديون لسداد أصل الدين الرسمي وفوائده مماثلة لتلك النسبة لدى البلدان الواقعة جنوب الصحراء الكبرى، حيث كانت في الحالتين أقل من ٣ في المائة من مجموع الناتج المحلي الإجمالي. ومن ثم يمكن توقع أن تخفيف عبء الدين الكامل والفوري بالنسبة لحمل الديون الرسمية المستحقة على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون سيوفر تقريباً ثلث الاحتياجات الإضافية من الموارد المطلوبة لتحقيق النمو اللازم لمكافحة الفقر. وهكذا يجب ألا يعتمد المجتمع الدولي على المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون وحدها لتخفيف وطأة الفقر، حتى في حالة تطبيق هذه المبادرة بشكل كامل وسريع.

٢٦ - وهذا يشير أيضاً إلى أهمية توفير موارد إضافية لتخفيف أعباء الديون بحيث تتجاوز مساعدات التنمية، وما لم تحقق البلدان والمؤسسات المشاركة زيادة حقيقية في مساهماتها، فلن يغطي تخفيض الدين فجوة الموارد ولن يؤدي بالتالي إلى تحسين فرص الحد المستمر من الفقر، الأمر الذي يشكل تهديداً خطيراً، وخاصة مع وجود مؤشرات على أن بعض المانحين يحولون حالياً موارد المعونة المنتظمة إلى مساهمات في المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

٢٧ - ولا يمكن الحكم بدقة استناداً إلى هذه الحالات السابقة عما إذا كانت مساعدة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون يمكن أن تنجح في تخفيف أعباء الديون عنها إلى حدود متفق عليها أو إلى إبقاء الدين عند مستويات يمكن تحملها. وتحقيق القدرة على تحمل الدين لا يتوقف فقط على مقدار التخفيف الممنوح لعبء الدين، وإنما أيضاً على نمو حصيلة الصادرات والدخل الحكومي. وهناك افتراض موحد في إسقاطات مرفق التكيف الهيكلي المعزز/مرفق النمو وتخفيف الفقر، انعكس في

الإئتمانية الدولية، ومن ثم يحق له الاستفادة بتدابير خاصة لتخفيف عبء الدين مثل إعادة الجدولة الميسرة للديون في إطار نادي باريس ومرفق تخفيض الديون. وقد قامت معظم الدول المانحة بتوسيع نطاق إلغاء ديون المساعدة الإئتمانية الرسمية لأقل البلدان نموا. ومع ذلك لا تزال أعباء الديون الخارجية لتلك البلدان تزايد يوما بعد يوم. وقد دعت قمة مجموعة الثمانية التي عقدت في برمنجهام في أيار/مايو ١٩٩٨، البلدان التي لم تسقط الديون المرتبطة بالمساعدات عن أقل البلدان نموا إلى أن تفعل ذلك أو تتخذ إجراء مشابها مع من يضطلع بالإصلاح الاقتصادي من بين أقل البلدان نموا.

٣١ - وتنتمي معظم البلدان الأفريقية المنكوبة بالديون إما إلى مجموعة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو إلى مجموعة أقل البلدان نموا. ومع ذلك، هناك بعض الاستثناءات كالجزائر والمغرب في شمال أفريقيا (المصنفة ضمن البلدان المتوسطة الدخل ذات المديونية المتوسطة) وغابون ونيجيريا (وكلاهما مدين بشدة) أما زيمبابوي فهو (بلد منخفض الدخل ذي مديونية متوسطة). وإن كانت مناقشة مشاكل الديون في القارة الأفريقية لا يمكن أن تقتصر على المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو على التدابير الخاصة التي تتخذ لصالح أقل الدول نموا وحدها.

٣٢ - ومع ذلك تعد خيارات تخفيف عبء الديون عن الدول منخفضة الدخل غير المطبقة في المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون أو في أقل البلدان نموا، محدودة للغاية. فبخلاف نيجيريا وزيمبابوي، هناك ستة بلدان أخرى منخفضة الدخل وتعد مدينة بشدة أو ذات مديونية متوسطة لا تنتمي إلى فئة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ولا فئة أقل البلدان نموا. وعلاوة على ذلك، هناك تسعة بلدان إجمالا مدينة بشدة ومتوسطة الدخل، بعضها لديه مشاكل ديون خارجية مماثلة. وعدد كبير من هذه البلدان (مثل الأردن

حصولها على هذا التخفيف في يد مؤسسات بريتون وودز. ويضيف المشروع المعزز المتعلق بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون مزيدا من المشروطة التي تهدد قدرات إدارات الدول المدينة المعنية بدرجة كبيرة، ويمكن أن تنتقص بشدة من نظام الملكية في الدول المدينة ومن استقلالية صنع السياسات. ويصبح المنطق وراء انتشار المشروطة والمشروطة المزدوجة موضع شك بدرجة كبيرة نظرا لتزايد الأدلة، التي يأتي بعضها من مؤسسات بريتون وودز نفسها، على أن هذه الأداة ليست فعالة في تحسين أداء البرنامج.

٢٩ - وبصفة عامة يعتبر مشروع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون من العمليات المرهقة والمكلفة التي تتطلب ترتيبات مكثفة من جانب الدول المدينة المعنية. حيث تشتمل على مشاورات مكثفة وتحتاج إلى صياغة عدد كبير من الوثائق التي ينبغي أن تعرض على مختلف الهيئات لبحثها في المراحل المتتالية للعملية. وعلاوة على ذلك، وبينما تقطع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون خطوات داخل العملية المشار إليها، فإنها تشهد عملية تفاوضية مطولة تحتاج إلى قدرات تقنية عالية: هناك مجموعة اتفاقيات نادي باريس التي تحتاج إلى مفاوضات وتستتبعها اتفاقيات ثنائية مع دائنين فرادى، وكل ذلك يشكل عبئا ضخما على الموارد البشرية المحدودة والمضغوطة بالفعل للدول الفقيرة المثقلة بالديون.

باء - بلدان مدينة خارج مجموعة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون

٣٠ - هناك ١٨ بلدا من أقل البلدان نموا ليست مدرجة ضمن فئة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وبعضها يضعه تصنيف البنك الدولي في مصاف الدول المدينة بشدة أو ذات المديونية المتوسطة^(٨)، وقد استحدثت تدابير خاصة لأقل البلدان نموا كالاتتماد بشكل رئيسي على المنح كمصدر للتمويل. ومعظم أقل البلدان نموا ينتمي فقط إلى المؤسسة

تغطيتها المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون ومرفق تخفيف الدين. وبالنسبة لهذه البلدان يتعين بحث خيارات تخفيف أعباء الديون الرسمية بشكل جاد، بما في ذلك تخفيض هذه الديون وفقا لبنود اتفاقية تورنتو على الأقل، أو حتى توسيع نطاق الفوائد العائدة من المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وينطبق الشيء نفسه من حيث المبدأ على البلدان متوسطة الدخل المدينة بشدة التي تعتمد على البنك الدولي وحده. وتنص اتفاقات نادي باريس كقاعدة على عملية تحويل الديون، لكن تجارب تطبيق هذه البرامج جاءت مختلطة: فهي بصفة عامة معقدة إلى الحد الذي يتعذر معه تنفيذها بفعالية، كما أن لها تبعاتها على ميزانيات البلدان المدينة المعنية.

٣٤ - وهناك أيضا حاجة إلى تدابير خاصة لتخفيف أعباء الديون من أجل مساعدة البلدان المتأثرة بالحروب والكوارث الطبيعية. وربما يكون في تأجيل سداد أقساط الديون الذي مُنح مؤخرا للدول التي تضررت بشدة من جراء إعصار ميتش في أواخر عام ١٩٩٨ وفيضانات موزامبيق في عام ٢٠٠٠ وكذلك في سياق أزمة كوسوفو في عام ١٩٩٩، أمثلة على آلية يمكن أن تستخدم كذلك في حالات أخرى.

جيم - الظروف التي سادت الأسواق مؤخرا بالنسبة للديون التجارية

٣٥ - في حين أن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وأقل البلدان نموا تعتمد اعتمادا رئيسيا على المصادر الرسمية في التمويل الخارجي، فإن البلدان المنخفضة الدخل وكذلك معظم البلدان المتوسطة الدخل تستطيع الوصول إلى بعض أسواق رأس المال الخاص. ونخص بالذكر هنا أن إصدار السندات في الأسواق المالية الدولية أصبح يؤدي دورا تزايدت أهميته في السنوات الأخيرة كمصدر لتمويل الديون. وفي حين أن السندات الدولية كانت تشكل في عام ١٩٨٠

وإكوادور وإندونيسيا وباكستان) يواصل عملية إعادة جدولة الديون مع الدائنين في نادي باريس أو انضم إليها مجددا خلال العامين الماضيين. فقد تفاوضت إندونيسيا مع دائنيها الرسميين من أجل التوصل إلى اتفاق جديد في نيسان/أبريل ٢٠٠٠، وبدأت إكوادور جولة محادثات جديدة مع نادي باريس في أيار/مايو ٢٠٠٠، ومن المقرر أن تنتهي اتفاقية باكستان الحالية مع نادي باريس في نهاية عام ٢٠٠٠. ويتوقع أن تعود نيجيريا بما لديها من أعباء ديون باهظة، إلى نادي باريس في سياق برنامج للإنعاش الاقتصادي تلقى دعما من صندوق النقد الدولي في آب/أغسطس ٢٠٠٠.

٣٣ - وقد تمكنت بعض الدول المدينة بشدة سواء منخفضة الدخل أو متوسطة الدخل من الحصول على تخفيض لديونها المستحقة للبنوك التجارية وفقا لخطة برادى. غير أنه لا توجد آليات مماثلة يمكن تطبيقها بالنسبة لديونها الرسمية. وبخلاف البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لم يحظ سوى الاتحاد الروسي وحده من بين الدول التي أعادت جدولة ديونها مع نادي باريس في الآونة الأخيرة، بمعالجة للأسهم وحلول شاملة لمشاكل الديون وذلك في اتفاقيتي عام ١٩٩٦ و١٩٩٩ مع نادي باريس. وتعتبر بعض البلدان المنكوبة بالديون ومنخفضة الدخل ضمن "البلدان المختلطة" حيث يحق لها الحصول على الأموال من كل من البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الإنمائية الدولية، وذلك مقابل البلدان الأخرى المنخفضة الدخل التي تعتمد فقط على المؤسسة الإنمائية الدولية واستفادتها محدودة من التمويل الخاص. وقد استبعدت حتى الآن هذه البلدان المدينة من قائمة البلدان المختلطة وبالتحديد من المشروعات التي تخفض الالتزامات كإعادة الجدولة الميسرة التي يمنحها نادي باريس، أو غير ذلك من تسهيلات تخفيف أعباء الديون التي تقتصر فقط على بلدان المؤسسة الإنمائية الدولية، مثل البلدان التي

الذي حدث في عام ١٩٩٩ بانخفاض الحاجة إلى الاقتراض نظرا لتراكم الاحتياطي من العملات الأجنبية بفضل الفائض في التجارة.

٣٧ - وقد طرأ على الإصدارات الصافية لصكوك الدين الدولية (صكوك وسندات الأسواق المالية) في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية ارتفاع طفيف في عام ١٩٩٩. وكانت كثافة هذه الإصدارات مرة أخرى مرتفعة بين المقترضين من أمريكا اللاتينية، والحكومات والوكالات الحكومية. ومعظم السندات الجديدة التي صدرت في عام ١٩٩٩ صدرت في النصف الثاني من السنة: ويعكس هذا الكم الكبير من الإصدارات بعضا مما ظهر في الأسواق من سندات كان قد تم تأجيل إصدارها خلال الاضطراب الذي حدث في الأسواق المالية الدولية عندما وقعت الأزمة البرازيلية. واستقرت الإصدارات الصافية خلال بقية عام ١٩٩٩ عند مستويات منخفضة، ثم تسارعت في الربع الأول من عام ٢٠٠٠. واستمرت الإصدارات الإجمالية التي يجريها المقترضون من أمريكا اللاتينية عند مستويات أعلى من الإصدارات الصافية، نظرا لكثرة عمليات إعادة التمويل التي تمت طوال السنة. وكانت الإصدارات الصافية في المناطق الأخرى منخفضة. فقد وصل مستوى إصدارات السندات الجديدة المعلنة في الربع الأول من عام ٢٠٠٠ إلى مستوى ٢٥ بليون دولار، أي أكثر من ٤٠ في المائة من مستواها في عام ١٩٩٩ في مجمله. ومع ذلك، فيصعب استمرار هذه الزيادة حيث ترتفع أسعار الفائدة على العملات الرئيسية.

٣٨ - وقد بدأ هذا العام هامش العائدات في الأسواق الثانوية عن سندات المقترضين المنتمين إلى الأسواق الناشئة عند مستويات لا تزال تعكس الوضع الذي تخلف عن الاضطرابات التي أعقبت صيف عام ١٩٩٨. فتميزت بقية السنة بالنسبة لمعظم هذه الاقتصادات بانخفاض هذا الهامش،

أقل من ٥ في المائة من مجموع الديون التجارية الطويلة الأجل للبلدان النامية، فقد بلغت نسبتها ٤٠ في المائة في نهاية التسعينات. ويكتسب التمويل بواسطة السندات مزيدا من الأهمية لا سيما بوصفه مصدرا للتمويل الخارجي الخاص الذي يقدم للدول المقترضة. فإذا ما أخذنا عينة من خمسة من كبار المقترضين من أمريكا اللاتينية بالإضافة إلى خمسة من كبار المقترضين من آسيا^(١١) وهم يشكلون معا ٤٢ في المائة من مجموع ديون البلدان النامية، لوجدنا أن أرصدة الديون الناجمة عن إصدار السندات فيما بين عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٨ قد زادت بنسبة ٣٨ في المائة، بينما اقتصرت الزيادة في مجموع الديون الحكومية والديون التي تضمنها الحكومات في هذه البلدان على ١٤ في المائة. كما أن الصادر من سندات القطاع الخاص قد ارتفعت نسبته أيضا بسرعة خلال السنوات الأخيرة، حيث أصبح يشكل الآن أكثر من ٢٠ في المائة من مجموع الديون الخاصة القصيرة الأجل.

٣٦ - وعقب الأزمة المالية التي حدثت في شرق آسيا، أصبح كل من حجم تمويل الديون وشروطها يمر بتغيرات جوهرية. فبعد الهبوط الحاد الذي حدث في عام ١٩٩٨، واصل صافي تدفقات رأس المال الخاص الموجهة إلى البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية في شكل ديون انخفاضه في عام ١٩٩٥. وانخفض حجم قروض المصارف التي تقدم تقاريرها إلى مصرف التسويات الدولية بنسبة ٧ في المائة في كل من عامي ١٩٩٨ و ١٩٩٩. وكان السبب في أكثر من ٥٠ في المائة من إجمالي الانخفاض الذي حدث في عام ١٩٩٩ يرجع إلى تغير حجم القروض الموجهة إلى شرق آسيا. ويعكس التقلص الشديد الذي حدث في عام ١٩٩٨ انتشار سحب تيسيرات الإقراض للبلدان في المنطقة في أعقاب الأزمة المالية التي مرت بها، بما فيها، لفترة ما، البلدان المرتبطة بتدفقات تمويل التجارة، بينما تأثر التقلص

المطلوب شطبها. وحدث أيضا في شباط/فبراير ٢٠٠٠ أن وافقت المصارف الدائنة على شطب ٣٦,٥ في المائة من القيمة الاسمية لمجموع ديون الاتحاد السوفياتي السابق، وتبلغ ٣١,٨ بليون دولار، أي ما يعادل ١٠,٦ بلايين دولار، بالمقارنة بما طلبه الاتحاد الروسي من شطب لـ ٤٠ في المائة منها. وستُعاد هيكله ببقية ديون الاتحاد السوفياتي السابق من خلال سندات أوروبية من فتي ١٠ سنوات و ٣٠ سنة مع فترة سماح مدتها ٧ سنوات. وتتماثل شروط التحويل إلى السندات الأوروبية مع التخفيض البالغ ٣٥ في المائة الذي كان قياسيا في صفقات برادي التي جرت في الثمانينات والتسعينات. فقد قام الدائنون من المصارف التجارية في واقع الأمر بتجنّب كمية كافية من الاحتياطات على مرّ السنين لخفض أصول ديونهم. وعلاوة على ذلك، فقد أسفرت المفاوضات عن تأمين مطالبات الحيازة ضد الاتحاد الروسي. وترى الحكومة الروسية من جانبها أن هذه الصفقة خففت الضغوط على الميزانية الاتحادية، وأن من شأنها تيسير عودة البلد إلى أسواق رأس المال الدولية في عام ٢٠٠١.

٤١ - وبعد الموافقة في شباط/فبراير ٢٠٠٠ على اتفاق موسع مع صندوق النقد الدولي لدعم البرنامج الاقتصادي والمالي لإندونيسيا، عقدت إندونيسيا في نيسان/أبريل ٢٠٠٠ اتفاقا جديدا مع الدائنين الرسميين يقضي بإعادة جدولة أقساط أصل الدين المستحقة على فترة تمتد حتى نهاية آذار/مارس ٢٠٠٢. وحصلت إندونيسيا على شروط أفضل قليلا (فترة توحيد أطول بعض الشيء، وفترة استحقاق أطول للديون غير الميسرة، وفترة سماح أطول للديون المساعدة الإنمائية الرسمية) من الاتفاق السابق الذي عقد في أيلول/سبتمبر ١٩٩٨. وأعيدت جدولة الديون غير الميسرة لفترة ١٥ عاما، تشمل فترة سماح مدتها ٣ سنوات بأسعار الفائدة السوقية، ووفقا لجدول سداد متدرج. وأعيدت جدولة ديون المساعدة الإنمائية الرسمية لفترة ٢٠ عاما، تشمل فترة سماح

ولكن هذا الاتجاه نحا إلى التلاشي في الربع الأول من عام ٢٠٠٠. وفي حين أن الفائدة التي صرفت عن الديون الجديدة قد استقرت عقب الزيادات الحادة التي حدثت بعد عام ١٩٩٧، فإن ما حدث مؤخرا من ارتفاعات في أسعار الفائدة في معظم البلدان الصناعية قد رفع تكلفة إصدار الديون الجديدة ونجح في تعويض جزء على الأقل من انخفاض الهامش على مدى السنة الماضية.

دال - آخر اتفاقات إعادة هيكلة الديون

٣٩ - في النصف الثاني من عام ١٩٩٩ والنصف الأول من عام ٢٠٠٠، انتهت باكستان وأوكرانيا من وضع ترتيبات جديدة لإعادة هيكلة السندات. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، عرضت باكستان مبادلة السندات الأوروبية غير المسددة بصكوك جديدة مدتها ست سنوات، بفترة سماح مدتها ثلاث سنوات؛ وقبّل العرض معظم حاملي السندات. كما أن أوكرانيا توصلت في تموز/يوليه ١٩٩٩ إلى اتفاق لإعادة هيكلة سندات أوروبية تبلغ قيمتها ١٦٣ مليون دولار، بحيث تسدد ٢٠ في المائة من قيمة السندات نقدا وتستبدل الجزء المتبقي من المبلغ بسندات جديدة مدتها ثلاث سنوات. وأعلنت أوكرانيا مرة أخرى في شباط/فبراير ٢٠٠٠ عن عرض لمبادلة جزء من ديونها غير المدفوعة التي يستحق سدادها في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ بسندات جديدة مدتها سبع سنوات. وقبّل العرض أكثر من ٩٥ في المائة من أصحاب قيمة الدين غير المسددة.

٤٠ - وبدأ الاتحاد الروسي مفاوضات مع دائنيه في نادي لندن بعد فترة وجيزة من بداية الأزمة المالية، بهدف إجراء إعادة هيكلة عامة لديون اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق، تشمل شطباً للديون. واستغرقت المفاوضات ١٨ شهرا، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى أن الطرفين وجدا صعوبة في الاتفاق على حجم الديون

عما تمتلكه من سندات برادي. وحيث إن الحل ما كان ليتحقق من خلال تمديد فترة الاستحقاق، فقد سعى البلد إلى تحقيق تخفيض كبير في الدين عن طريق عرض استبدالها بسندات عالمية صادرة بأسعار السوق، ولكن لفترة استحقاق مدتها ٢٠ عاما، وقد رفض ذلك حاملو السندات. وبعد عدة محاولات فاشلة، قَبِلَ حاملو السندات في منتصف آب/أغسطس عرضا تقدمت به إكوادور لاستبدال سندات عالمية مدتها ٣٠ عاما، من شأنها أن تحدث انخفاضا في أصل الدين بنسبة ٤٠ في المائة، بما قيمته ٦,٦٥ بلايين دولار من سندات برادي غير المسددة.

هاء - الأزمات المالية والدين في الأسواق الناشئة

١ - شرق آسيا

٤٤ - أسفرت الأزمة التي حدثت في شرق آسيا عن تغييرات هامة في حالة ديون البلدان الأكثر تضررا وهي إندونيسيا وتايلند وجمهورية كوريا والفلبين وماليزيا. ولا ينطبق هذا كثيرا على مجموع مديونياتها الخارجية بقدر ما ينطبق على جداول استحقاق ديونها وتوزيع هذه الديون بين القطاعين العام والخاص. والأهم من ذلك أن الصعوبات التي ووجهت في خدمة الديون الخارجية وتقلبات العملات أدت إلى زيادات حادة في حالات عدم أداء الديون والقروض العاطلة في القطاع الخاص، بما في ذلك الشركات المالية وغير المالية على حد سواء. وكما هو الحال في كل أزمة مالية رئيسية تقريبا في الأسواق الناشئة وفي أماكن أخرى، فإن إدارة وحل الأزمة في شرق آسيا استوجب تدخلا كبيرا من جانب القطاع العام تربت عليه آثار بالنسبة للمديونية العامة والأرصدة المالية.

٤٥ - ولقد كانت القروض التجارية هي المصدر الرئيسي لتمويل الدين الخارجي في المنطقة، رغم أنه أتيح لإندونيسيا قدر كبير نسبيا من التمويل الرسمي الميسر. وكانت نسبة

مدتها ٧ سنوات. ويتضمن الاتفاق أيضا شرطا ينص على تحويل ديون تصل إلى ١٠ في المائة من القروض المعنية غير المسددة.

٤٢ - ومن التغيرات المهمة التي حدثت في رصيد ديون البلدان النامية التي يتاح مبادلتها في السوق الثانوية، الانخفاض الكبير في حصة سندات برادي. فقد بدأ الاتجاه نحو تسوية سندات برادي غير المدفوعة من خلال عمليتي إعادة شراء الدين واستبداله^(٢٢) في عام ١٩٩٦، وبعد تباطؤ هذا الاتجاه في أثناء الأزمة الآسيوية، اكتسب زحما في عام ١٩٩٩. فقامت خمسة بلدان متوسطة الدخل (هي الأرجنتين وأوروغواي والبرازيل والفلبين والمكسيك) بتسوية ما قيمته ٦,٨ بلايين دولار من سندات برادي، من خلال عمليات استبدال بسعر الخصم وإعادة شراء للدين في الأسواق المفتوحة^(٢٣). وبدأت عمليات استبدال السندات بكميات صغيرة نسبيا، ثم عُقدت مؤجرا بعض الصفقات الكبيرة. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٠، قامت الأرجنتين بعمليات استبدال لما قيمته ٣,٣ بلايين دولار من سندات برادي مقابل سندات أوروبية قيمتها ٢,٤ بليون دولار ومدتها ١٥ عاما. وبعد عملية استبدال متواضعة تمت في آب/أغسطس، نجحت البرازيل في إتمام عملية استبدال لما قيمته ٥,٢٢ بلايين دولار من سندات برادي مقابل سندات عالمية غير مضمونة وقابلة للسداد، مدتها ٤٠ سنة. وهذه هي أكبر عملية استبدال للسندات تمت على الإطلاق في الأسواق الناشئة، كما أنها تمت بواحدة من أطول فترات الاستحقاق التي حققتها إحدى دول الأسواق الناشئة. فقد أفرجت هذه الصفقة عن ٣١١ بليون دولار من سندات خزانة الولايات المتحدة التي كانت مرهونة، وحققت وفورات هائلة في القيمة الحالية للفائدة والأقساط.

٤٣ - واعتبارا من منتصف عام ١٩٩٩، بدأت إكوادور تشهد صعوبات خطيرة في سداد المستحق عليها من فوائد

المديونية الكبيرة للمصارف، بلغت نسبة استفادتها من تمديد آجال الاستحقاق لمدة لا تقل عن سنة واحدة ما يعادل حوالي ٦٠ في المائة في نهاية عام ١٩٩٧، إلا أن هذه النسبة انخفضت في مطلع عام ٢٠٠٠ إلى ٥٠ في المائة أو أقل في البلدان الأخرى خلاف جمهورية كوريا وإقليم تايوان الصيني^(٢٤) وبعد إعادة تغذية الاحتياطي الدولي زادت القدرة على خدمة الديون وامتصاص الصدمات الخارجية. والتخفيضات التي حدثت في المديونية القصيرة الأجل وفي تراكم الاحتياطيات إنما تمت نتيجة اقتطاعات هائلة في الواردات وعميق الكساد وازدياد المشاكل الاجتماعية الناجمة عن فقدان الوظائف والدخول^(٢٥).

٤٨ - وازداد إجمالي الدين العام (الحلي والخارجي). بما يقرب من أربعة أضعاف في كل من إندونيسيا وجمهورية كوريا وتايلند خلال الفترة من ١٩٩٦ إلى ١٩٩٩، بينما شهدت ماليزيا زيادة معتدلة (حوالي ٤٤ في المائة)^(٢٦) وتشمل هذه الأرقام الاقتراض العام من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف والبلدان الدائنة كجزء من صفقات دولية للإنقاذ رتبت استجابة لل صعوبات التي ووجهت في مجال خدمة الدين. وهي لا تشمل المطالبات الطارئة التي نجمت عن عمليات إعادة هيكلة الدين عندما اضطرت الحكومات إلى تقديم ضمانات للدين الخارجي الخاص غير المضمون، كما حدث مثلاً في جمهورية كوريا لدى تطبيق صفقة إعادة الهيكلة في كانون الثاني/يناير ١٩٩٨. وإن كون المبلغ الإجمالي للدين الخارجي للبلدان التي نكبت بالأزمة لم يطرأ عليه تغيير يعني أن الجزء الأكبر من هذا الدين سيسدده القطاع العام حتى مع استبعاد المطالبات الطارئة المشار إليها. وهذا ما يفسر التغييرات التي طرأت على النمط العام لتدفقات الدين الخاص إلى الأسواق الناشئة بعد الأزمة التي شهدتها شرق آسيا حيث كادت القروض غير المضمونة أن تختفي في حين شهدت الديون العامة والديون المضمونة

كبيرة من الدين الخارجي لبلدان شرق آسيا مقدمة من مؤسسات مالية وغير مالية خاصة وليس من القطاع العام. وتعرض العديد من هذه المؤسسات لصعوبات مالية وحالات إفلاس خطيرة نتيجة انهيار العملات والارتفاع الكبير في معدلات الفائدة، رغم أن معظم تلك المؤسسات كانت في البداية قادرة على أداء ديونها. إلا أنه رغم الزيادات الحادة في حالات الإفلاس التي شهدتها القطاع الخاص، فإن إجمالي المديونية الخارجية للبلدان المعنية لم يطرأ عليه سوى تغير طفيف خلال السنتين الماضيتين. فمثلاً تدن إجمالي الدين الخارجي المسجل لهذه البلدان بنسبة تزيد قليلاً على ١ في المائة في عام ١٩٩٩ بالمقارنة مع السنة السابقة، ويعزى الانخفاض إلى تسديد الدين الحالي وليس إلى شطب الديون غير القابلة للسداد المستحقة على الشركات الخاصة التي أشهرت إفلاسها. وتدل هذه الحالة الشاذة على عدم وجود آليات فعالة وسريعة ومنصفة لتسوية الديون لكي تتولى مسألة المطالبات والالتزامات الدولية بين وكلاء القطاع الخاص.

٤٦ - إلا أنه يوجد تباين كبير بين فرادى البلدان بشأن التغييرات التي تطرأ على مديونياتها الخارجية، مما يدل على حالات تفاوت فيما يتعلق بدخولها ومدى قدرتها على تسديد ديونها بعد وقوع الأزمة. ولهذا رفع البنك الدولي مركز جمهورية كوريا من بلد متوسط الدخل "ذي مديونية متوسطة" إلى بلد "أقل مديونية"، في حين خفض مركز إندونيسيا إلى بلد منخفض الدخل "مدين بشدة". أما البلدان الثلاثة الأخرى الأكثر تضرراً بالأزمة (ماليزيا والفلبين وتايلند) فقد ظلت في فئة البلدان متوسطة الدخل ذات المديونية المتوسطة.

٤٧ - وأظهرت هيكلة الديون الخارجية لبلدان شرق آسيا شيئاً من التحسن بفضل انتشار ممارسة تمديد آجال الاستحقاق على نطاق واسع: فبالنسبة لمعظم البلدان ذات

عام تقدر تكلفة إعادة تمويل رأس المال بأنها كبيرة، إذ بلغت ٥٠ بليون دولار في إندونيسيا و ٣٣ بليون دولار في تايلند و ٢٦ بليون دولار في جمهورية كوريا^(٣٢). وحاولت الوكالات المتخصصة التي أنشئت لتحصيل الديون الهالكة إما بتحصيلها من المقترض أو بالاستيلاء على الأصول الرئيسية مقابل قيمتها في السوق. إلا أن عدم وجود قوانين حديثة تتعلق بمعالجة حالات الإفلاس في العديد من البلدان أعاق نقل ملكية الضمان الإضافي بسرعة إلى الدائنين أو الوكالات المتخصصة^(٣٣). وفي حين أحرزت جمهورية كوريا وماليزيا تقدما أكبر مما أحرزته البلدان الأخرى في حل مشكلة الديون الهالكة المحلية، فإن إنجاز هذه العملية لا يزال مستعصيا، مما يدل على أن الانتعاش الاقتصادي قد يكون أكثر هشاشة مما يبدو.

٥١ - ولدى تقييم مدى قابلية الانتعاش الحالي في شرق آسيا للاستمرار من المهم أيضا ملاحظة أن الأوضاع العالمية ظلت حتى الآن مواتية بصورة عامة. وبصفة خاصة كانت قوة النمو في الولايات المتحدة عاملا هاما في زيادة صادرات المنطقة. إلا إن المدفوعات الخارجية في المنطقة تتجه نحو العجز وقد تكون استدامة الواردات متوقفة على إعادة تدفق رأس المال. يضاف إلى ذلك أن قدرا كبيرا من الدين الخارجي جرى تحديده بحيث أصبح السداد مستحقا على مدى سنتين. لذلك فإن ازدياد سعر الفوائد على رؤوس الأموال الأجنبية يثير معضلة كبيرة: إذ أن اجتذاب رأس المال الأجنبي يتطلب إحداث زيادة في معدلات سعر الفائدة على الصعيد المحلي مما يؤدي إلى كبح جماح النمو ومفاجمة الصعوبات التي يعاني منها النظام المصرفي، وبذلك تزداد الضغوط المتعلقة بالزيادات التي تطرأ على الدين المحلي العام.

٢ - الاتحاد الروسي

٥٢ - ظلت الحكومة الروسية، حرصا منها على المحافظة على ثقة المستثمر الدولي، تميز بين الديون التي ورثتها عن

المنوحة من جهات حكومية زيادة كبيرة، ويعزى ذلك بشكل كبير إلى تحويل الديون الخاصة إلى ديون عامة^(٣٧).

٤٩ - وكانت الزيادة التي طرأت على الدين المحلي العام كبيرة ولا سيما في ماليزيا، إذ لم يكن بالكاد يوجد أي دين محلي عام في ذلك البلد حتى عام ١٩٩٦، إلا أنه زاد زيادة كبيرة بعد الأزمة، إذ وصل إلى ٥٣ بليون دولار في عام ١٩٩٩. وينطبق نفس الشيء على جمهورية كوريا وتايلند حيث زاد إجمالي الدين العام من زهاء ٧ بلايين دولار في عام ١٩٩٦ إلى ١٥ و ٢٤ بليون دولار، على التوالي، في عام ١٩٩٩^(٣٨). ولقد جاءت هذه الزيادات نتيجة لصفقات الإنقاذ المحلية فضلا عن حالات العجز المالي المتصاعدة التي برزت مع بداية الكساد وارتفاع معدلات الفائدة^(٣٩). ويتجلى من المقارنة مع أزمة الديون التي حدثت في الثمانينات أن تراكم الدين الخارجي في شرق آسيا لا يزيد بكثير عن التراكم الذي حدث في أمريكا اللاتينية فحسب، وإنما أفضى إلى زيادة كبيرة في حجم الاقتراض الداخلي^(٤٠). ومن ثم فإن التخلص من عبء الدين المحلي يعد مشكلة أكثر أهمية بالنسبة لمعظم بلدان المنطقة مما هو الحال بالنسبة لخدمة الدين الخارجي. وهكذا أدت الأزمة المالية الخارجية إلى مشكلة دين محلي في القطاع الخاص يقتضي حلها تدخلا كبيرا من جانب القطاع العام.

٥٠ - ولقد قامت البلدان التي تعاني من تزايد حالات عدم القدرة على أداء الديون والقروض العاطلة باعتماد استراتيجيات مختلفة التدخل في إعادة الهيكلة في المجالين المالي والمؤسسي^(٤١). وعلاوة على ذلك، استلزم استرداد القدرة على الدفع إعادة هيكلة جانبي الأصول والخصوم فيما يتعلق بالأرصدة المصرفية. فلقد تطلب تعويض الخسائر الناجمة عن إعادة تحديد قيمة الديون الهالكة التي تعد من الأصول بالحصول على رأس مال جديد. واختلفت الوسائل التي استخدمت في عمليات الإنقاذ باختلاف البلدان. وبشكل

البتروول. وهذا ما يتجلى من فائض تجاري كبير وزيادة في احتياطات النقد الأجنبي. إلا أن بعض أوجه القصور الهيكلية والمؤسسية التي أدت إلى أزمة عام ١٩٩٨ لا تزال قائمة.

٣ - أمريكا اللاتينية

٥٤ - وشهدت الحالة الاقتصادية في أمريكا اللاتينية المزيد من التدهور في عام ١٩٩٩ مع استمرار آثار الأزمات المالية الدولية للسنة الثانية على التوالي، وازداد التدهور الاقتصادي في العديد من البلدان من جراء الأزمة الروسية. وأصيب الناتج الإجمالي للمنطقة بالركود للمرة الأولى منذ عام ١٩٩٠. بعد أن كان معدل النمو قد انخفض إلى أقل من ٢ في المائة في عام ١٩٩٨. ومع تصاعد الضغط على العملات حدث اتجاه نحو المزيد من المرونة في أسعار الصرف. وبشكل عام، كانت قدرة بلدان أمريكا اللاتينية فيما يتعلق بالحصول على التمويل الخارجي أقل تأثراً بالأحداث الأخيرة بالمقارنة مع بلدان شرق آسيا. ففي حين لجأت بلدان شرق آسيا إلى الفوائض الخارجية لتعويض النقص الناجم عن حالات هروب رأس المال إلى الخارج، شهدت أمريكا اللاتينية عجزاً كبيراً في الحسابات الجارية الممولة من التدفقات الرأسمالية إلى الداخل عن طريق مختلف القنوات، بما فيها عمليات الاستثمار الأجنبي المباشر، التي ساعدت على تفادي الاقطاعات الحادة في مجالي الاستيعاب والنشاط على الصعيد المحلي. أما بالنسبة لأكثر البلدان تضرراً كإكوادور وكولومبيا وفنزويلا فقد استمرت في مواجهة صعوبات فيما يتصل بإمكانية وصولها إلى الأسواق الدولية. وعلاوة على ذلك، تعرض النظام النقدي في الأرجنتين خلال عام ١٩٩٩ لضغوط ترتبط، في جملة أمور، بكساد شديد وتحول في المفاهيم الخارجية المتعلقة بالجدارة الائتمانية.

٥٥ - يمثل الاختلاف في الأداء بين البرازيل والأرجنتين تناقضا يفيد في المقارنة بين نهجين بديلين للسياسات. فقد

الاتحاد السوفياتي السابق والديون التي تكبدتها فيما بعد وبلغ إجمالي الدين الروسي المحسوب بالعملة الأجنبية ١٤٨ بليون دولار في نهاية عام ١٩٩٩، وورثت الحكومة الروسية ثلثي هذا الدين من الاتحاد السوفياتي السابق^(٣٤). وأما الثلث المتبقي فقد جرى التعاقد عليه منذ تأسيس الاتحاد الروسي في عام ١٩٩٢. وأعيدت جدولة دين الاتحاد السوفياتي السابق مرات عديدة. وفي حين بذلت جهود كبيرة لخدمة دين الاتحاد الروسي بكامله وفي حينه، حتى آب/أغسطس ١٩٩٨ وهو تاريخ الأزمة المالية التي أعقبتها إعادة هيكلة الالتزامات الخارجية القصيرة الأجل للحكومة.

٥٣ - وبالمقاييس العالمية، تبدو نسبة الدين الروسي الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي متواضعة وعبء خدمة الدين أمراً ممكناً. فقد كان إجمالي الدين أقل من ٦٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي قبل التخفيض الفعلي لقيمة الروبل في آب/أغسطس ١٩٩٨. ورغم أن نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي زادت زيادة حادة فيما بعد تقدر بحوالي ٧٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي المتوقع في عام ٢٠٠٠^(٣٥) فهي لا تزال متوسطة بالمقارنة مع هذه النسبة في العديد من البلدان النامية المثقلة بالديون. إلا أنه بسبب عدم فعالية النهج المتبع في جباية الضرائب وهروب رأس المال إلى الخارج بمقادير كبيرة تتجاوز ٢٠ بليون دولار سنوياً^(٣٦)، وجدت الحكومة المركزية أنه من الصعوبة بمكان الحصول على قدر كاف من الإيرادات والعملات الأجنبية لخدمة ديونها. ولقد جرى تخفيف عبء الديون نوعاً ما في النصف الأخير من عام ١٩٩٩ بفضل تحسن الوضع الاقتصادي والسبب الرئيسي في ذلك يعود إلى ارتفاع أسعار البترول وانخفاض قيمة الروبل، وأيضاً إلى تحسن طراً على النهج المتبع في جباية الضرائب وتدني وانخفاض في معدلات هروب رأس المال إلى الخارج. واستمر تحسن وضع المدفوعات في الاتحاد الروسي حتى عام ٢٠٠٠ بفضل الزيادة التي طرأت على أسعار

نتيجة تعديل سعر العملة، وتأثرت كذلك سلبيا بارتفاع أسعار الفائدة الحقيقية اللازمة لدعم سعر الصرف. ونظرا لاعتماد الحكومة بشدة على التمويل الخارجي لمعالجة أوجه العجز المالي اقترن ازدياد عبء الدين الخارجي بتشديد الضغوط المالية.

٥٧ - والبلد الذي واجه أشد الصعوبات المالية في أمريكا اللاتينية هو إكوادور التي تعاني أيضا من مشكلتي الدين المحلي والدين الخارجي. ففي تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، أصبحت أول بلد يعجز عن سداد مدفوعات الفائدة عن سندات برادي عندما أعلنت الحكومة قرارها بإعادة جدولة ديونها، مؤجلة الدفع سبع سنوات مع فترة سماح لمدة عامين وخفض سعر الفائدة. وتساهم خطة التحول إلى الدولار، التي أعلنت في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، وحساب رأس المال المفتوح مساهمة فعالة في إزالة التمييز بين الدين المحلي والدين الخارجي، الأمر الذي يزيد من الصعوبات المرتبطة بفقدان الثقة. وأدى قرار عدم السداد فضلا عن أوجه الغموض السياسي في عام ١٩٩٩، إلى تدفق رؤوس أموال تقدر بنحو ٢,٥ بليون دولار إلى الخارج، أي نحو ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وتعين تمويل هذه التدفقات بتطبيق سياسة الانكماش والسحب من الاحتياطيات الدولية. وأدى الانخفاض الأولي في الصادرات والانخفاض الشديد في قيمة العملة إلى زيادة ترددي نوعية الأصول في نظام مالي ضعيف أصلا، الأمر الذي أسفر عن صعوبة الحصول على قروض وزيادة انكماش الطلب المحلي. وحيث أن معظم الدين الخارجي يقع على كاهل القطاع العام، فإن الصعوبات الناتجة عن ذلك تتعلق بجانب الموازنة بقدر ما تتعلق بميزان المدفوعات. وفضلا عن الحاجة إلى توليد ما يكفي من العملات الأجنبية لمواجهة خدمة الدين، توجد مشكلة تمويل من الميزانية المحلية من النوع الذي عانى منه عدد كبير من

كانت السياسات المتبعة في كلا البلدين حتى بداية عام ١٩٩٩ ترمي إلى الدفاع عن نظم أسعار الصرف من خلال رفع أسعار الفائدة وفرض القيود المالية. وقد أدى رفع أسعار الفائدة إلى حدوث اختلالات هيكلية إذ أن تكلفة فائدة الدين الحكومي غير المسدد زادت عن فوائض الميزانية الأساسية، وغطت الزيادة في التكاليف المتزايدة لخدمة الدين الخارجي على أوجه التحسن في أداء الصادرات. ونتيجة لذلك، بدأ البلدان يفقدان تدريجيا ثقة المستثمرين الدوليين، وتعرض مركزيهما من حيث المدفوعات الخارجية لضغوط شديدة.

٥٦ - فالبرازيل لم تشهد تدفقا كبيرا لرؤوس الأموال إلى الخارج بعد وقف العمل بنظام تثبيت سعر الصرف لأن معظم المستثمرين الأجانب والمصارف المحلية كانوا يتوقعون تعديل سعر الصرف. وأدى استمرار بيع مؤسسات القطاع العام للمستثمرين الأجانب، فضلا عن عودة التفاؤل نتيجة زيادة القدرة التأسيسية وتراخي السياسات، إلى انتعاش تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة وإلى الرجوع إلى أسواق الديون بخطى حثيثة. فاستقرت العملة وخفضت أسعار الفائدة بشكل مستمر، الأمر الذي مكن من خفض العجز المالي بشكل كبير جدا ومن تحسين خدمة الدين الخارجي. وسجل الاقتصاد معدل نمو يقدر بنسبة ١ في المائة في عام ١٩٩٩، وهو معدل يفوق بكثير المعدلات المتوقعة عموما، وسجل معدل نمو سنوي أعلى من ٣ في المائة في الربع الأول من عام ٢٠٠٠. وعلى النقيض من ذلك، كان النمو الذي سجلته الأرجنتين دون التوقعات بعد أن دافعت بنجاح عن الارتباط بالدولار، الأمر الذي يوحي بأن انخفاض قيمة العملة، في خضم هروب رؤوس الأموال أقل ضررا من رفع أسعار الفائدة، لا سيما حينما يكون مدى التعرض لمخاطر العملات في القطاع الخاص محدودا. وشهدت الأرجنتين انخفاضا شديدا في صادراتها إلى البرازيل

الدائنين على الاستيلاء على الأصول سيلحق الضرر بكل من المدين والدائنين. وتحويل للمدين إمكانية الحصول على رأس المال العامل الذي يحتاج إليه للاضطلاع بعملياته، مع إعطاء الأولوية لسداد الدين الجديد بالمقارنة بالديون القديمة. وتنطوي أخيراً على إعادة تنظيم أصول وخصوم المدين، بما في ذلك تمديد آجال الاستحقاق، وتحويل الديون إلى أسهم وشطب الديون، عند الاقتضاء.

٦٠ - وبطبيعة الحال، ينطوي تطبيق مبادئ الإفلاس على الديون عبر الحدود على عدد من المسائل المعقدة. وأكثر هذه المسائل إثارة للجدل هي آلية تأجيل سداد الديون. فما من شك في أن عمليات تأجيل سداد الديون ينبغي أن تقتصر بفرض ضوابط مؤقتة على أسعار الصرف المستخدمة في المعاملات التي يجريها المقيمون وغير المقيمين على السواء لإحداث الأثر المنشود في استقرار العملة.

٦١ - ومن بين العوامل التي قد لا تشجع على تأجيل السداد أن هذه العملية قد تزيد من تقوض الثقة، وتؤدي إلى إسراع وتيرة هروب رؤوس الأموال عبر القنوات غير الرسمية، وإلى تفاقم العدوى. بيد أن السجل التاريخي لا يؤيد حتماً هذا القول. وفي هذا الصدد، تفرض التجربة الماليزية الأخيرة بدروس مفيدة بشأن عملية تأجيل السداد. فقد كانت مؤقتة وانتقائية ونجحت نجاحاً كبيراً في تحقيق استقرار أسعار الصرف، وخفض أسعار الفائدة واثقاء استنفحال الكساد. وبعد إزالة الضوابط في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، لم يشهد البلد إلا قدراً محدوداً من التدفقات الرأسمالية إلى الخارج وسرعان ما حسن مركزه الائتماني وجعل علاقاته الطبيعية مع الأسواق المالية الدولية^(٣٧). وعلاوة على ذلك، ليس هناك ما يدل على أن إجراءات السداد لها تأثير سلبي على المدى الطويل في وصول البلدان التي تتخذها إلى الأسواق المالية الدولية^(٣٨).

بلدان أمريكا اللاتينية في الثمانينات إذ أن الفائض في الميزانية يتولد عن تحويلات موارد صافية من القطاع الخاص.

واو - قضايا تتعلق بتسويات الديون التجارية

١ - الأزمات المالية، وتأجيل سداد الديون، وطرق تسويتها

٥٨ - بينت الأزمات المالية الدولية التي حدثت مؤخراً في عدد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية أن الترتيبات الدولية لتسوية الديون التجارية تشوبها أوجه قصور شديدة. وعلى وجه الخصوص لم يؤد انعدام الآليات الفعالة لإشراك الدائنين من القطاع الخاص في الجهود المبذولة لمنع وقوع الأزمات وحلها وتحويل أزمات السيولة غالباً إلى انتشار حالات التخلف عن سداد الديون والإفلاس فحسب بل أدى أيضاً إلى توزيع أعباء حل الأزمات بين الدائنين والمدينين وكذلك فيما بين الدائنين أنفسهم بصورة غير متساوية وغير عادلة.

٥٩ - واقترحت بإلحاح، في أعقاب الأزمة التي اجتاحت شرق آسيا، طريقة ناجعة لمعالجة مشكلة الانسحاب السريع للدائنين وهجمات المضاربة على العملات تتمثل في اللجوء إلى مبادئ التسويات المنظمة للديون طبقاً لتشريعات بعض البلدان الدائنة الرئيسية بشأن الإفلاس، ولا سيما الفصل ١١ من قانون الولايات المتحدة بشأن الإفلاس. وقد يكون من شأن تطبيق هذه المبادئ إنهاء الوضع الشاذ الذي يعتبر فيه الدائنون مفلسين بحكم الواقع دون أن يستفيدوا من الحماية المالية ومن إجراءات التخفيف التي تقتصر بالإفلاس بحكم القانون في البلدان الصناعية الكبرى. وهذه المبادئ وثيقة الصلة بوجه خاص بأزمات الديون الخاصة الدولية الناتجة عن مشاكل السيولة لأنها تهدف أساساً إلى معالجة إعادة التشكيل المالي أكثر مما تهدف إلى إجراء التصفية. فهي تسمح بتجميد خدمة الدين بصفة مؤقتة على أساس الاعتراف بأن تهافت

التي حصلوا عليها من المصارف التجارية. وكما ذكرنا أعلاه، فإن إكوادور وأوكرانيا وباكستان تعتبر من البلدان التي أقيمت مؤخرا على إعادة تنظيم سنداها. وانطوت هذه العملية في باكستان وأوكرانيا على تمديد آجال الاستحقاق الرئيسية وليس على إجراءات التخفيف إذ تمت إعادة التنظيم على أساس سعر السوق.

٦٤ - وفيما يتعلق بديون المصارف التجارية، لا توجد أي آليات محددة لإعادة تنظيم السندات السيادية. وعلاوة على ذلك، فإن الصعوبات خطيرة في إعادة تنظيم السندات بالمقارنة بإعادة جدولة وإعادة تنظيم ديون المصارف التجارية، لا سيما الائتمانات الجماعية^(٤٠). فهناك أولا وقبل أي شيء مشكلة الاتصال بين جهات إصدار السندات وحملتها. ومعروف أن حملة السندات مجهولون عموما ويشملون مختلف المستثمرين من أفراد ومؤسسات. وهذه المشكلة تزداد تفاقما مع الاتجار في الأسواق الثانوية. وهو أقل خطورة في باكستان حيث تتركز السندات منه في أوكرانيا حيث السندات موزعة في أيدي عدد كبير من حملة السندات. وعلاوة على ذلك، ثمة عوائق قانونية تحول دون وضع آليات اتصال بين جهات إصدار السندات وحملتها، وتمنع من التعامل مع حملة السندات غير المشتركين، ولا سيما بموجب قوانين ولاية نيويورك أو انكلترا حيث يجري إصدار معظم السندات السيادية. كما تشجع الترتيبات الحالية على الإحجام عن البيع، إذ غالبا ما تطالب جهات الإصدار ذات السيادة بإدراج بند التنازل عن الحصانة السيادية ضمن شروط السندات. لذا، فإن المدنيين ذوي السيادة لا يتمتعون بالحماية الممنوحة للمدنيين المنتمين إلى القطاع الخاص في ظل إجراءات الإعسار التي تنزع إلى إبطال قرارات الإحجام عن البيع والقضاء على الانتفاع المحلي.

٦٢ - فالتدخل الدولي لحل الأزمات المالية قد يستتبع اللجوء إلى إجراءات تأجيل السداد وتسويات الديون. فخلال الأزمة الآسيوية مثلا، اتفق دائنو جمهورية كوريا في النهاية على تأجيل سداد القروض القصيرة الأجل ومد فترات سدادها. بيد أن هذه الترتيبات لم تبلغ الأهداف المتوخاة من إجراءات التسوية المنظمة لتسويات الديون لأسباب عديدة. أولها أنها جاءت بصورة متفاوتة بعد انهيار العملات وارتفاع أسعار الفائدة، الأمر الذي لم يتح منع انتشار حالات الإعسار. لذا، فإن "العديد من المحللين للأزمة التي مرت بها جمهورية كوريا في الفترة ١٩٩٧-١٩٩٨ يؤكدون أنه كان باستطاعتها أن تحل مشاكلها المتعلقة بالسيولة على نحو أسرع لو كانت توجد آلية تأجيل في الوقت الذي التمت فيه مساعدة صندوق النقد الدولي"^(٣٩). ويتمثل السبب الثاني في أن الإفراض الرسمي في إطار عمليات التسوية هذه يهدف كما هو معهود أساسا إلى مساعدة الدائنين أكثر مما يهدف إلى دعم ميزان المدفوعات لتمكين البلدان من تمويل عملياتها الجارية. ويكمن السبب الثالث في أن الحكومات عادة ما ترغب على تحمل الدين الخاص في إطار عملية إعادة التنظيم. وأخيرا، فإن الدائنين غالبا ما ينزعون إلى الحصول على شروط مؤاتية للغاية فيما يتعلق بالديون المعاد ترتيبها.

٢ - تمويل السندات وإعادة تنظيمها

٦٣ - اكتسبت إعادة تنظيم السندات مزيدا من الأهمية لا سيما بالنسبة إلى المقترضين ذوي السيادة بسبب ارتفاع حصة السندات في التمويل الخارجي للبلدان النامية بوتيرة سريعة. ولم يقر المجتمع الدولي أن هناك حاجة إلى إعادة تنظيم السندات السيادية والقروض المصرفية إلا في الآونة الأخيرة (رغم أن هذا المبدأ لم يحظ بقبول جميع أفرع الأسواق المالية): فمعظم المدنيين ذوي السيادة الذين أصدروا سندات في السبعينات والثمانينات وفوا بالتزاماتهم خلال أزمة الدين في الثمانينات بإعادة جدولة وإعادة تنظيم الديون

من حملة سنداتها من القطاع الخاص بإعادة جدولة التزاماتها المتعلقة بالسندات الأوروبية. ووجه نادي باريس طلبا مماثلا إلى نيجيريا فيما بعد. وفي هذا الإطار، يبدو أن الدائنين الرسميين قد طلبوا إشراك نظرائهم التجاريين من قبيل حملة السندات في تسوية نهائية وقبولهم شروط إعادة تنظيم الديون قبل إبرام اتفاق مع نادي باريس.

٦٧ - وهناك سؤال آخر مساو في الأهمية، هو ما إذا كان يتعين اقتسام العبء بصورة متكافئة عندما تكون المفاوضات الرسمية مسبقة باتفاقات مع الدائنين من القطاع الخاص. إذ شكك بعض الدائنين من القطاع الخاص في "عدالة" اقتسام العبء بالطريقة الحالية التي ترد ضمنيا في مفاوضات الديون التجارية والرسمية، مشيرين إلى أن الدائنين الرسميين لا يبدون قدرا مساويا من التساهل في إعادة جدولة الديون مقارنة بالدائنين من القطاع الخاص. ويرجح أن تثار مسألة "المقارنة العكسية" هذه في مفاوضات الديون الرسمية في المستقبل. وكما أشير أعلاه، فقد حصل الاتحاد الروسي على تخفيضات كبيرة في الديون من نادي لندن للدائنين، ويبدو أن توقعات الدائنين في القطاع التجاري وكذلك توقعات الحكومة الروسية لنتائج الجولة القادمة من مفاوضات نادي باريس، هي الحصول على تخفيضات في ديون مشاهمة لتخفيضات دائني القطاع الخاص. وللمرة الثانية، سبق دائنو القطاع الخاص في إكوادور الدائنين الرسميين بالموافقة على عقد صفقة، مما يرجح أن تتضمن مفاوضات إكوادور في نادي باريس مسألة المقارنة العسكرية.

٦٨ - ويشكل التركيز على اقتسام العبء وتشابه المعاملة بين دائني القطاع الخاص والدائنين الرسميين، تقدما كبيرا على استراتيجيات الدين التي اتبعت خلال عقد الثمانينات، وكذلك أثناء الأزمات التي تعرضت لها مؤخرا الأسواق الناشئة، حينما خصص التدخل الرسمي في أزمة الدين بصفة رئيسية لإبقاء الدول المدينة على إطلاع على خدمة الدين

٦٥ - ويوجد عدد من المقترحات لمعالجة هذه المشاكل وتوفير أساس للاستناد إليه في إجراء التسويات المنظمة للسندات السيادية. ومن بين هذه المقترحات إضافة أحكام في عقود السندات الدولية لإجراء تنقيحات أو تعديلات تلقائية في شروط السداد، وإدراج شروط الإجراءات المتعلقة بالأغلبية والتمثيل الجماعي للتعامل مع الدائنين المقبلين على الإحجام وتأمين اتفاقات ملزمة لجميع حملة السندات، وشروط تقاسم للإثراء عن التقاضي. ويكمن الشاغل الذي يشغل كثيرا بال المقترضين في البلدان النامية في الوقت الحاضر في أن إدراج هذه الشروط قد يؤدي إلى الحد من وصولهم إلى الأسواق المالية وإلى ارتفاع تكاليف تمويل السندات بتوجيه إشارات غير مؤاتية إلى السوق. وقد يقتضي التغلب على هذه المشاكل ولاية دولية تسمح بإدراج هذه الشروط في جميع عقود السندات الدولية، بما في ذلك عقود السندات التي تصدرها البلدان الصناعية الكبرى. ورغم أن عدة بلدان صناعية قد بدأت فعلا في استعمال هذه الشروط في عقود سنداتها فلا يزال الشوط طويلا إلى حين تعميم هذه الممارسة.

٣ - إمكانية المقارنة وتقاسم العبء بين الدائنين من القطاع الخاص والدائنين الرسميين

٦٦ - من المسائل المهمة، التي انبثقت عن التدحلات الرسمية لحل الأزمات الناشئة في الأسواق والمفاوضات المتعلقة بالديون، مسألة "إمكانية المقارنة" و"تقاسم العبء" بين الدائنين من القطاع الخاص والدائنين الرسميين. وقد انتقدت بشكل متزايد عمليات الكفالة الرسمية المضطلع بها خلال الأزمات السوقية الحديثة بدعوى أنها تجاوزت بالمال العام لكفالة دائنين من القطاع الخاص، واقترح العديد عدم تقديم المساعدة الحكومية إلا إذا استفاد المدينون من بعض إجراءات التخفيف التي يوفرها الدائنون من القطاع الخاص. ونصح دائنو نادي باريس باكستان مؤخرا بالتماس "معاملة مماثلة"

الدخل والمتوسطة الدخل التي تعاني من الدين، وينبغي أن يشمل بطبيعة الحال القدرة على الوفاء بالدين، وأهلية الحصول على تخفيضات الديون، ومقدار ما تحتاجه هذه البلدان من تخفيضات في الديون، والشروط، وطرائق تدبير الأموال الضرورية، بما في ذلك الأموال اللازمة للمؤسسات المالية المتعددة الأطراف المتأثرة. وينبغي أن يكون هناك التزام من قبل الدائنين بالتنفيذ الكامل العاجل لأية توصيات يصدرها هذا الفريق فيما يتعلق بشطب أي دين غير قابل للسداد. ويضاف إلى ذلك، أنه ينبغي أن تستفيد الدول الفقيرة المثقلة بالديون والبلدان الأخرى التي تشملها توصيات الفريق، من موارد المعونات الجديدة في المستقبل، في صورة منح أو شروط ميسرة للغاية، بغية تفادي تراكم عبء الدين الذي لا يمكن تحمله مجدداً.

٧٢ - وينبغي كذلك أن يتم التعليق الفوري لمدفوعات خدمة الدين المستحقة على جميع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، بدون أن تترتب على ذلك أية التزامات بفوائد إضافية، إلى أن يصدر الفريق توصياته ويتم التوصل إلى اتفاق بشأن خفض ديون هذه البلدان. وينبغي أن يشمل هذا التعليق، البلدان الأخرى من غير البلدان المثقلة بالديون، التي يعلن الفريق أهليتها للإعفاء من الديون خلال الفترة إلى أن يتم التوصل إلى اتفاقات بشأن تخفيض ديونها.

٧٣ - وتجدر الإشارة إلى أن لجنة خبراء مستقلة عينها مجلس نواب الولايات المتحدة مؤخراً تضم مختلف المدارس الفكرية، وهي لجنة ملترز، قد تقدمت باقتراحات تتجاوز كثيراً نطاق مبادرة البلدان الصغيرة المثقلة بالديون^(٤١). إذ وافقت اللجنة بالإجماع على استحسان شطب كافة المطالبات المتعددة الأطراف من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي تنفذ استراتيجيات إنمائية فعالة. وأوصت أيضاً بأنه ينبغي كذلك شطب الدائنين الثنائيون ديونهم على هذه البلدان، وأن تُستخدم المنح بدلا من التمويل المستند إلى القروض في

لدائني القطاع الخاص، وحينما لم تتعرض الأقدمية الممنوحة إلى الدين المتعدد الأطراف لأي اعتراض لكن تجب الإضافة بأن التركيز على اقتسام العبء بين الدائنين ينبغي ألا يطغى على المسألة الأكثر أهمية وهي المعاملة المنصفة للمدينين والدائنين.

ثالثاً - نتائج السياسات الدولية

٦٩ - يوضح التحليل الوارد أعلاه أن هناك جوانب قصور خطيرة في النهج الدولي المتبع تجاه مشاكل ديون البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ويستدعي التغلب على هذه المصاعب اتخاذ إجراءات على ثلاث جبهات: المبادرة المتعلقة بالدول الفقيرة المثقلة بالديون، والدين الرسمي للبلدان من غير الدول الفقيرة المثقلة بالديون والدين التجاري.

٧٠ - ولقد حظيت المبادرة المتعلقة بالدول الفقيرة المثقلة بالديون بتأييد كبير من المجتمع الدولي بوصفها نهجاً شاملاً منسقا، يستند إلى الاعتراف بالحاجة إلى الوصول إلى مرحلة الدين غير المعجز بالنسبة للبلدان المعنية، في سياق النمو والتنمية. بيد أن التقدم الذي أحرزته المبادرة حتى الآن كان على دفعات ضئيلة، ويبدو من غير المرجح أن تحقق المبادرة أهدافها إذا لم تخضع لمراجعة ملموسة. وتشير المشاكل المرتبطة بتصميم وتنفيذ المبادرة، إلى أنها لم تحقق استجابة كافية لمشاكل ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، حتى في صورتها المعززة. ويتعين اتباع نهج أكثر جرأة من أجل إزالة الخطر المحدق بأشد أمة العالم فقرا بسبب الدين.

٧١ - وقد يتخذ هذا النهج الجديد صورة تقييم موضوعي شامل، يجريه فريق خبراء مستقل لا يخضع للتأثر غير المبرر بمصالح الدائنين، في حين تستمر العمليات الحالية. وهذا التقييم، الذي ينبغي ألا يقتصر على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بل ينبغي أن يشمل البلدان الأخرى المنخفضة

وكذلك إلى مساعدة عاجلة بغض النظر عن التوقعات الخاصة بها في الأجل الطويل وعن سيرتها الخاصة فيما يتعلق بالدين. ويمكن تصور تدابير مختلفة، تتراوح بين تأجيل السداد التلقائي والتمديد بالنسبة للبلدان التي خضعت لقواعد الطوارئ الخاصة بالأمم المتحدة، وبين الإلغاء الكامل للديون.

٧٧ - أما بالنسبة للدين التجاري، فيظل وضع إجراءات تسوية منصفة نظامية، مع توضيح صريح لمسؤوليات الدائنين والمدينين، وتحديد جيد لأدوار القطاعين العام والخاص، هو أهم خطوة ينبغي اتخاذها. وينبغي أن يولى اهتمام جاد لعدد من الاقتراحات المختلفة التي قدمت مؤخرا في هذا السياق: أولا، إدخال تأجيل السداد في حالات الطوارئ بتفويض من أعضاء صندوق النقد الدولي، حسبما اقترحت حكومة كندا^(٤٢)؛ وثانيا، إدخال ترتيبات وضع الشروط الخاصة بتحديد الأهلية مسبقا لاتخاذ قرارات التجميد من طرف واحد؛ وثالثا، تفويض فريق مستقل بالتصديق على مثل هذه القرارات بمفعول رجعي بصورة تتفق مع إجراءات منظمة التجارة العالمية الخاصة بأحكام الضمان، التي تسمح للبلدان باتخاذ الإجراءات في حالات الطوارئ. ومرة أخرى، ينبغي النظر في إنشاء ولاية دولية لإدخال التعهدات في العقود الدولية الملزمة، بما يمكن المدينين من تغيير شروط الدفع عندما يواجهون مصاعب مالية حادة.

٧٨ - ونظرا لعدم استقرار تدفقات رأس المال الخاص وازدياد تكرار مشاكل السيولة في الأسواق الناشئة، ينبغي أن يشكل توفير السيولة على المستوى الدولي وكذلك التجميد المؤقت، أحد المكونات الهامة لبنية مالية دولية فعالة. ومع أن ممارسة الإقراض برغم العجز عن الدفع، التي شرعت فيها مؤخرا مؤسسات مالية متعددة الأطراف، تعد تطورا مقبولا، فإنه من المهم كفالة ألا يؤدي هذا النوع من الإقراض إلى إنقاذ دائني القطاع الخاص لا أكثر، بل أن يساعد المدينين

غالبية البرامج. كما ينبغي ألا تهمل هذه التوصيات المحددة في غمرة الخلاف حول الاقتراحات الأخرى للجنة ملتزر.

٧٤ - وليس القصد بالطبع رؤية الإعفاء الكامل كترتيبات عاجل في الدين لتحديات السياسات العامة العميقة الجذور التي تواجهها هذه البلدان؛ لكن ذلك سيرفع مشكلة عن كاهل صانعي السياسات. فمعظم هذه البلدان يعجز عن الوفاء بالتزاماته بخدمة الدين الخارجي، مما يجعل الإعفاء من الدين اعترافا رسميا بالحالة التي تعيشها بالفعل، ووقفا لتراكم المتأخرات التي يستبعد تماما سدادها.

٧٥ - وينبغي أيضا أن يتناول إصلاح الاستراتيجية الدولية المتعلقة بالدين الرسمي للبلدان الفقيرة، مشاكل البلدان المنخفضة الدخل التي تعاني من عبء الدين دون أن تكون مؤهلة للحصول على المعاملة الخاصة الممنوحة للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون. كما ينبغي ألا تُستثنى أقل البلدان نموا والبلدان الأخرى المنخفضة الدخل التي تعاني من عبء الدين من غير البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، من النظر في أمرها بموجب مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. بل من الأرجح أن التقييم المستقل لإمكانية الوفاء بالدين وأهلية الحصول على المعاملة الخاصة سيدخل الكثير من مثل هذه البلدان في الفئة التي تحتاج إلى الإعفاء من ديونها الثنائية والمتعددة الأطراف بصورة عاجلة وكبيرة. وقد تحتاج أيضا بعض البلدان المتوسطة الدخل التي تزرح تحت وطأة الدين إلى مثل هذه الترتيبات وقد تكون من المستحسن كخطوة أولى في تقديم إلغاء المساعدة الإنمائية الرسمية الثنائية وإعادة جدولة الديون الرسمية الأخرى بشروط تساهلية إلى هذه البلدان.

٧٦ - ومن المهم أيضا التسليم بأن البلدان المتأثرة بصورة خطيرة بالحروب والكوارث الطبيعية والتي تواجه مشاكل عويصة في إعادة البناء والإنعاش، تحتاج إلى إعفاء من الدين

(١٠) بيان أو كيناوا ٢٠٠٠ الصادر عن مجموعة الدول الثمانية (A/55/257-S/2000/76، المرفق)، أو كيناوا، ٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠٠.

(١١) قارن أيضا "الحد من الفقر والتنمية الاقتصادية"، تقرير وزراء مالية مجموعة الدول السبع المقدم إلى رؤساء الدول والحكومات، أو كيناوا، ٢١ تموز/يوليه ٢٠٠٠.

(١٢) حتى نهاية تموز/يوليه ٢٠٠٠، تلقى الصندوق الاستئماني للبنك الدولي الخاص بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ما يقارب ٢,٦ بليون دولار في صورة مساهمات وتبرعات معلنة من أكثر من ٢٠ بلدا.

(١٣) انظر "مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وورقات استراتيجية الحد من الفقر: تقارير مرحلية"، مذكرة من جيمس د. والفنصن وهورست كوهلر إلى أعضاء لجنة النقد والمالية الدولية وأعضاء لجنة التنمية، ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

(١٤) انظر كذلك توي كيليك، "المبادرة الثانية المتعلقة بالدول الفقيرة المثقلة بالديون وشروطها: العمل كما كان سابقا أم بداية جديدة"، ورقة أعدت بتكليف من أمانة الكمنولث من أجل حلقة العمل الخاصة بالسياسات العامة المتعلقة بالديون والدول الفقيرة المثقلة بالديون والحد من الفقر، لندن، ١٧ و ١٨ تموز/يوليه ٢٠٠٠.

(١٥) انظر الأونكتاد، تدفقات رأس المال والنمو في أفريقيا، جنيف، الأونكتاد، ٢٠٠٠ (UNCTAD/GDS/MDBP/7).

(١٦) انظر كيليك في المرجع المذكور.

(١٧) تواجه بلدان مدينة أخرى تعيد جدولة ديونها مع الدائنين الرسميين مشاكل مشابهة.

(١٨) انظر البنك الدولي، "تمويل التنمية العالمية ٢٠٠٠". يقصد بتعبير "التي تعاني من الديون" البلدان المدينة والبلدان ذات المديونية المتوسطة. فأفغانستان وحزر القمر تُصنّفان في عداد البلدان المدينة الشدة، بينما تصنف إثيوبيا وبنغلاديش وساموا وغينيا الاستوائية وكمبوديا وهاييتي في عداد البلدان ذات المديونية المتوسطة.

(١٩) يشتمل تحويل الديون على استبدالها بخصوم أخرى أو إلغائها مقابل نفقات يتكفل بها المدين. ويشمل ذلك، على سبيل المثال، مبادلة الدين الحكومي بأسهم رأسمالية في المؤسسات التي تمت خصصتها، أو بتحويل خطط بيئية وإثرائية وتعليمية.

(٢٠) انظر، على سبيل المثال، "إيجاد الحلول لمشاكل ديون البلدان النامية"، تقرير اللجنة التنفيذية للشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.

على تمويل معاملات حسابهم الجاري. وبجانب ذلك ينبغي ألا تتعارض الشروط المرتبطة بمثل هذا الإقراض مع الولايات القضائية الحقيقية للحكومات ذات السيادة، وأن تقتصر على المتغيرات المالية للاقتصاد الكلي

الحواشي

(١) البلدان المدينة التي يشملها هذا التحليل هي البلدان المنخفضة الدخل والمتوسطة الدخل (البلدان النامية) والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، التي يشملها نظام الإبلاغ لمديني البنك الدولي ومصادر البيانات الرئيسية هي البنك الدولي، "تمويل التنمية العالمية ٢٠٠٠"، وإحصاءات الدين الخارجي وصندوق النقد الدولي، (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠)، المشتركة بين بنك التسويات الدولية وصندوق النقد الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، والتوقعات الاقتصادية في العالم، أيار/مايو ٢٠٠٠ (واشنطن العاصمة، ٢٠٠٠).

(٢) صندوق النقد الدولي، التوقعات الاقتصادية في العالم، أيار/مايو ٢٠٠٠.

(٣) آخر تعديل أدخل على هذه القائمة هو إضافة غامبيا إليها في عام ٢٠٠٠.

(٤) للإطلاع على مناقشات مبادرة كولونيا الخاصة بالديون، انظر أيضا الوثيقة A/54/370، الفقرات ٤٣-٥٧.

(٥) بموجب الإطار الجديد، يجب خفض القيمة الحالية للدين إلى ما لا يزيد عن ١٥٠ في المائة من الصادرات (مقارنة بما يتراوح بين ٢٠٠ و ٢٥٠ في المائة بموجب الإطار الأصلي) و ٢٥٠ في المائة من إيرادات الحكومة (٢٨٠ في المائة سابقا). ويتحدد مقدار تخفيف عبء الديون عند اتخاذ القرار استنادا إلى البيانات الفعلية.

(٦) من بين هذه البلدان، وصلت أوغندا وبوليفيا وموزامبيق فعلا إلى نقطة الاكتمال بموجب الإطار الأصلي.

(٧) قارن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، "المبادرة المعززة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون: استعراض التنفيذ"، ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠.

(٨) بيان وزراء المالية ومحافظي المصارف المركزية لمجموعة الدول السبع، واشنطن العاصمة، ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٠.

(٩) بيان مجموعة الدول السبع، أو كيناوا، ٢١ تموز/يوليه ٢٠٠٠.

- (٣٥) المرجع نفسه.
- (٣٦) صندوق النقد الدولي، ”هروب رأس المال من روسيا“، ورقة مناقشة للسياسة العامة، حزيران/يونيه ٢٠٠٠، الإطار ٤-١.
- (٣٧) للاطلاع على أسباب وطبيعة وآثار هذه الضوابط، انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٠، الإطار ٤-١.
- (٣٨) قال ديفيد كليمنتي، في حديث له مؤخرا، بوصفه نائبا لمحافظ بنك انكلترا، ”... هل تعني عمليات تأجيل السداد المخاطرة بوقف تدفقات رأس المال إلى الأسواق الناشئة - أي قتل الأوزة التي تبيض ذهبها، إن شئت؟ التاريخ يقدم لنا بعض المؤشرات هنا. فعلى سبيل المثال، يبدو أنه لا يوحد في تجربة ١٩٣٠ ما يدل على أن البلدان التي عجزت عن السداد كانت أسوأ حالا من البلدان التي لم تعجز، من حيث نمو الناتج الذي تلا ذلك. ويتبين من إلقاء نظرة أوسع على التاريخ، أن الأدلة العملية قد فشلت في العثور على أية آثار سلبية محسوسة طويلة الأجل، في سجل البلد السابق لخدمة ديونه فيما يتعلق بشروط وحجم استدانته. (انظر استعراض مصرف التسويات الدولية ٢٠٠٠/٧٠).
- (٣٩) وزارة المالية والاقتصاد، جمهورية كوريا، تقرير مجموعة ال ٢٠، ”حل الأزمة الكورية والآثار السياسية المترتبة عليها“ صفحة ١٣، كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩.
- (٤٠) فيما يتعلق بالمشاكل المتعلقة بإعادة هيكلة السندات، انظر كذلك أيضا ”الدول المدينة وأصحاب سنداها“، معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، برنامج التدريب في مجال العلاقات الاقتصادية الخارجية، الوثيقة رقم ١٤ و أ. دي لا كروز، ”البنية المالية الدولية الجديدة. هل غيّر عام ١٩٩٩ شيئا (إكوادور وبلدان أخرى)؟“، ورقة قدمت إلى مؤتمر إدارة الديون في نظام إدارة الديون والتحليل المالي، نيسان/أبريل ٢٠٠٠.
- (٤١) تقرير اللجنة الاستشارية للمؤسسات المالية الدولية (لجنة ملتزر)، آذار/مارس ٢٠٠٠، الموجز التنفيذي والفصل ٢.
- (٤٢) كندا، وزارة المالية ”الخطة الكندية ذات النقاط الست لاسترداد الثقة واستمرار النمو“، أيلول/سبتمبر ١٩٩٨.
- (٢١) الأرجنتين والبرازيل وشيلي وفنزويلا والمكسيك في أمريكا اللاتينية، وإندونيسيا وتايلند وجمهورية كوريا والفلبين وماليزيا في آسيا.
- (٢٢) في عمليات شراء الديون، تغتتم البلدان المدينة فرصة تقديم تخفيضات في الأسواق الثانوية لكي تشتري الدين، وتُموّل هذه العمليات من احتياطات النقد الأجنبي أو بإصدار سندات جديدة. ويتم مبادلة سندات برادي عن طريق استبدالها بإصدارات جديدة في السندات الدولية قبل موعد الاستحقاق.
- (٢٣) انظر كذلك، البنك الدولي، ”تمويل التنمية العالمية ٢٠٠٠“، التذييل ٢.
- (٢٤) انظر ”دروس إشرافية تستخلص من الأزمة الآسيوية“، ورقة العمل رقم ٢ للجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي (بازل)، مصرف التسويات الدولية، حزيران/يونيه ١٩٩٩ (الجدولين ٢ و ٥؛ ومصرف التسويات الدولية ”الإحصاءات المصرفية الدولية الموحد لمصرف التسويات الدولية حتى نهاية كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩“، بيانات صحفية.
- (٢٥) للاطلاع على تحليل للأزمة والإنعاش في شرقي آسيا، انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٠، منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع (E.OO.II.D.19)، الفصل الرابع.
- (٢٦) انظر البنك الدولي، شرق آسيا: الإنعاش وما بعده، واشنطن العاصمة أيار/مايو ٢٠٠٠، الجدول ٥-١.
- (٢٧) انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٩ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (E.99.II.D.1)، الرسم التوضيحي ٤-٥.
- (٢٨) انظر البنك الدولي/شرق آسيا: الإنعاش وما بعده.
- (٢٩) المرجع نفسه، الجدول ٥-١ والشكل ٥-٢.
- (٣٠) انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (E.98.II.D.6) الجزء الأول، الفصل الثالث، الفرع دال، صفحة ٧١ والجدول ٣١.
- (٣١) للاطلاع على مختلف الاستراتيجيات، انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية ٢٠٠٠، الإطار ٤-٢.
- (٣٢) انظر البنك الدولي/شرق آسيا: الإنعاش وما بعده
- (٣٣) للاطلاع على مناقشات كيفية عمل هذه الوكالات، انظر الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية، ٢٠٠٠، الإطار ٤-٢.
- (٣٤) صندوق النقد الدولي، التوقعات الاقتصادية في العالم، أيار/مايو ٢٠٠٠.