

Distr.: General
31 July 2020
Arabic
Original: English



الدورة الخامسة والسبعون

البند 72 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

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

آثار الديون الخارجية للدول وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير يوفن لي، الخبيرة المستقلة المعنية بآثار
الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى، في التمتع الكامل بجميع حقوق
الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان 3/34.



تقرير يوفن لي، الخبيرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

معالجة ما تواجهه البلدان النامية، بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، من مشاكل ذات صلة بالديون، من منظور حقوق الإنسان

موجز

يتناول هذا التقرير مسألتين خدمتي الديون والقدرة على تحمل الدين في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان النامية في سياق جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) وآثارها على حقوق الإنسان. والخبيرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يوفن لي، تتناول بالتحليل في هذا التقرير ما يؤثر في الجهود المبذولة لاحتواء الجائحة من أوجه ضعف قائمة منذ وقت سابق إزاء أعباء الديون ومن نقص في التمويل، مبرزة أثر الديون على الجهود التي تبذلها الدول للتصدي لحالات الطوارئ وعلى الموارد المتاحة للدول في هذا الصدد. ويتضمن التقرير أيضا تحليلا لمجموعة من الحلول المقترحة للتصدي لتحديات الديون في سياق الجائحة من منظور حقوق الإنسان، ومناقشة لمختلف الخيارات المتاحة في هذا الصدد، بما في ذلك حوافز المالية العامة والتمويل الخاص بالطوارئ، إضافة إلى تجميد سداد الديون وإعادة هيكلتها وإلغائها. وتخلص الخبيرة المستقلة إلى أنه يجب معالجة مشاكل المديونية، ولا سيما في البلدان النامية، بأسرع ما يمكن وبأعلى درجات الفعالية الممكنة من أجل تسطيح منحني تقشي كوفيد-19، وإعداد الظروف لانتعاش اقتصادي واجتماعي منصف ومستدام وقادر على الصمود وأكثر مراعاة للبيئة. وتقدم الخبيرة المستقلة مجموعة من التوصيات للدول والمؤسسات المالية الدولية وغيرها من الجهات المعنية عسى أن تمكنها هذه التوصيات من معالجة التحديات الحالية التي تطرحها الديون معالجةً تتطابق من منظور حقوق الإنسان، وللوقاية مما يمكن أن يحمله المستقبل من آثار اجتماعية واقتصادية وخيمة والتخفيف من حدة تلك الآثار.

المحتويات

الصفحة	الفصل
4	أولاً - مقدمة
6	ثانياً - أوجه الضعف القائمة منذ وقت سابق إزاء أعباء الديون في البلدان النامية ونقص التمويل اللازم لاحتواء الجائحة
7	ألف - الدّين وجهود التصدي لحالة الطوارئ
9	باء - أوجه الضعف القائمة إزاء أعباء الديون
10	جيم - معالجة مشاكل المديونية لتوسيع هامش التصرف المالي
12	ثالثاً - معالجة التحديات التي تطرحها مشكلة الديون والجائحة وفق نهج قائم على حقوق الإنسان
12	ألف - تقريب أوجه التفاوت وضمان تمتع الجميع بحقوق الإنسان كاملة بتقديم الحوافز والتخفيف من أعباء الديون
15	باء - نهج حقوق الإنسان في معالجة مشاكل المديونية التي تواجهها البلدان النامية في ظل الجائحة ...
15	1 - التجميد المؤقت لسداد الديون المستحقة للمؤسسات المالية الدولية ومجموعة العشرين بلداً
21	2 - التمويل الخاص بالطوارئ وحقوق السحب الخاصة
22	3 - إعادة هيكلة الديون وإلغاؤها
24	رابعاً - استنتاجات وتوصيات

أولا - مقدمة

1 - يقف العالم أمام أزمات متعددة: أزمة صحية، وأزمة اقتصادية، وأزمة اجتماعية، وأزمة في حقوق الإنسان⁽¹⁾. ومن الأسباب الرئيسية التي أثارت هذه الأزمات جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) التي أودت حتى الآن بحياة كثير من الناس على صعيد العالم. فقد أُصيب حتى اليوم أكثر من 16 مليون شخص، وقضى أكثر من 662 000 شخص في جميع أنحاء المعمورة⁽²⁾. وقد تكون الأرقام الحقيقية أكثر من هذا، لنقص الإبلاغ عن الحالات لأسباب شتى. وفي غياب أي لقاح أو علاج فعال، لجأت بلدان كثيرة إلى إجراءات الإغلاق العام وتدابير التباعد الاجتماعي لاحتواء انتشار الفيروس، وواجهت مصاعب في صون حقوق مواطنيها في الصحة والحياة. وكان لتلك التدابير تكلفة اقتصادية واجتماعية غير مقصودة بسبب تراجع الأنشطة الاقتصادية على نطاق واسع، سواء من جهة العرض أو من جهة الطلب، وبسبب التكلفة المالية الباهظة، الأمر الذي عرى مواطنيها اجتماعية واقتصادية ومالية كانت موجودة في الأصل، وأوجعها من عدم المساواة، وطائفة من دواعي الانشغال في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك عدم المساواة في إتاحة الرعاية الصحية والغذاء والسكن والمياه والمرافق الصحية، وفي سبل الحصول عليها، وغير ذلك من الخدمات الاجتماعية الأساسية. وأدت هذه الظروف أيضا إلى تفاقم التمييز العنصري والجنساني المنهج، كما أدت من الناحية الاقتصادية إلى تعميق التفاوت في الدخل بين البلدان وداخل كل بلد على حدة، وإلى توسيع الفوارق بين البلدان التي لديها احتياطي من العملات والأخرى التي ليس لديها احتياطي من العملات.

2 - ورغم ما بُذل من جهود حثيثة في السنوات الأخيرة لمعالجة الفقر وعدم المساواة والاستبعاد والتهميش، معالجة تنطلق من منظور عالمي يقوم على أسس منها الالتزامات السياسية المستمرة من الدول، الأمر الذي يتجلى في اعتماد الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة، فإن جائحة كوفيد-19 طرحت خطراً يهدد بقوة ما أُحرز من تقدم وما لبثت أن فاقمت من الشواغل القائمة. ومما يؤسف له أن احتواء الجائحة لم تُبَدِّ بِشأنه بعد، ذلك أن عدد الحالات الجديدة لم يتوقف عن التزايد بسرعة في عدة بلدان.

3 - وعلاوة على ذلك، يواجه الاقتصاد العالمي، للمرة الأولى في التاريخ، ركودا اقتصاديا سريعا، متزامنا وقاسيا، تصيب آثاره الاقتصادات المتقدمة النمو كما تصيب الاقتصادات النامية، وتلمس آثاره في جميع القارات في نفس الوقت. وبحسب تقديرات البنك الدولي، ستقضي جائحة كوفيد-19 إلى سقوط 71 مليون شخص في الفقر المدقع في عام 2020، بمقياس خط الفقر الدولي المحدد في 1,90 دولار في اليوم الواحد⁽³⁾. وعلاوة على ذلك، يتوقع برنامج الأغذية العالمي أن يواجه 265 مليون شخص مستويات من الجوع تصل إلى حد الأزمة ما لم تُتخذ إجراءات فورية⁽⁴⁾. ومن دواعي القلق أن الطريق إلى الانتعاش يرجح

(1) الأمم المتحدة، "كوفيد-19 وحقوق الإنسان: كلنا معنيون"، موجز سياساتي، نيسان/أبريل 2020.

(2) منظمة الصحة العالمية، لوحة تتبع مرض فيروس كورونا (كوفيد-19). متاحة على الرابط: <https://covid19.who.int/> (اطلع عليها في 31 تموز/يوليه 2020).

(3) Daniel Gerszon Mahler and others, "Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty", (3) World Bank Blogs, 8 June 2020.

(4) World Food Programme, "COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken", 21 April 2020.

أن يكون طويلاً وشاقاً، لا سيما في ظل انعدام الحماية الاجتماعية الكافية أو خدمات الرعاية الصحية القوية أو رؤية تجعل من الأزمة فرصة للتقدم على درب "المستقبل الذي نصبو إليه".

4 - وقد كانت مسألة الديون في صدارة الاهتمام في الأونة الأخيرة، حيث هيمنت على المناقشات الدولية بشأن الجهود المبذولة لمكافحة الجائحة وضمان الانتعاش في المستقبل. وقد زاد الاهتمام بقضايا الديون لأسباب بديهية: فمكافحة الجائحة تتطلب موارد مالية هائلة ليس بمقدور كثير من البلدان أن تحشدتها بسهولة، وتواجه الحكومات أوضاعاً صعبة تجعلها أحياناً في موقف الاختيار بين إنقاذ الأرواح أو دفع الديون. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عدداً كبيراً من الاقتصادات التي تواجه هذه التحديات كانت أصلاً تعاني من أعباء ديون مرهقة قبل حلول أزمة جائحة كوفيد-19. ولذلك وجدت حكومات عديدة نفسها مضطرة إلى اتخاذ قرار صعب، إما الوفاء بالديون (بتسديد أصل الديون وفوائدها)، وإما استخدام الأموال لإنقاذ الأرواح، ومن ثم حماية حقوق الإنسان لسكانها، ولا سيما لأكثرهم ضعفاً وتهميشاً، والحفاظ على سبل العيش من أجل التخفيف من آثار الجائحة.

5 - إن الجائحة ليست أزمة مثل جميع الأزمات، والتعجيل بالحلول والإجراءات أمر بالغ الأهمية. فعمال الوقت تحد كبير، ومع أن المجتمع الدولي أعلن العديد من المقترحات والتدابير الملموسة لمعالجة مشكلة الديون، فإن عدداً غير يسير من تلك الحلول من الصعب تنفيذه في الوقت المناسب. ولا يزال العالم لم يضع بعد نظاماً قادراً على التعامل مع أزمة الديون السيادية بكفاءة في تدبير عامل الوقت. فهذه العملية عادة ما تكون طويلة ومكلفة، وقد زادت صعوبة في التاريخ الحديث، حيث أصبحت أدوات الدين أكثر تعقيداً، وصار الدائنون أكثر عدداً والمقترضون أكثر تنوعاً وأكبر حجماً. وبالإضافة إلى ذلك، ومع الانفجار الحالي في الديون العامة والخاصة في جميع أنحاء العالم، إلى جانب الركود الاقتصادي العميق، يُتوقع المزيد من حالات التخلف عن السداد في حالات الديون السيادية والديون الخاصة في المستقبل القريب.

6 - وقد درجت العادة على اعتبار الدين، من منطلق فهم ضيق وقطاعي، أمراً يندرج ضمن الدراسات المالية والاقتصادية، مع إغفال جانب حقوق الإنسان. غير أن الأزمة الحالية أظهرت بوضوح مدى الارتباط الوثيق بين قضايا الدين وإعمال العديد من حقوق الإنسان، كاشفة للمجتمع الدولي وللحكومات الصلة القائمة بين الدين والموارد المتاحة والوفاء بالتزامات حقوق الإنسان. ومرة أخرى، تؤكد المشاكل الناشئة عن الجائحة بكل وضوح أن إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كاملةً وبالتدرج ينبغي ألا يُنظر إليه باعتباره مجرد متعقٍ مثالي. فإعمال الحق في مستوى معيشي مناسب، وفي السكن والغذاء، إضافة إلى الحق في الصحة والمياه والصرف الصحي، عن طريق إتاحة الرعاية الصحية الشاملة وخدمات المياه والصرف الصحي، وتمكين الجميع من الاستفادة من نظم الحماية الاجتماعية الشاملة، أمور لها دور أساسي تؤديه عندما يتعلق الأمر بالتخفيف من الآثار الوخيمة التي تخلفها الأزمات في حقوق الإنسان والاقتصاد، وخاصة بالنسبة لأكثر الفئات ضعفاً وتهميشاً من الناس. وبعبارة أخرى، أظهرت الجائحة أن أبعاد حقوق الإنسان يجب أن تدرج في المعادلة الاقتصادية، بما في ذلك عندما يتعلق الأمر بالديون، للحيلولة دون حدوث أزمة مديونية، ولكي تكون تدابير الحل في مصلحة من يوجد من الناس في حالات من الفقر والضعف، ولكي يكون التعافي من الجائحة في المستقبل مستداماً وشاملاً للجميع ومستوفياً لمقومات الصمود والإنصاف.

7 - ويركز هذا التقرير على خدمة الديون والقدرة على تحمل الدين في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان النامية في سياق جائحة كوفيد-19 وتأثيرها في حقوق الإنسان. والخبرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان،

وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يوفن لي، تتناول بالتحليل في هذا التقرير، أولاً، ما يؤثر في الجهود المبذولة لاحتواء الجائحة من أوجه ضعف قائمة منذ وقت سابق إزاء أعباء الديون ومن نقص في التمويل. ويقدم التقرير بعد ذلك تحليلاً للحلول المقترحة من منظور حقوق الإنسان، من خلال دراسة لمختلف الخيارات المتاحة⁽⁵⁾. وتخلص الخبرة المستقلة في هذا التقرير إلى أنه يجب معالجة مشاكل المديونية، ولا سيما في البلدان النامية، بأسرع ما يمكن وبأعلى درجات الفعالية الممكنة من أجل تسطيح منحني تقشي كوفيد-19، وإعداد الظروف لانتعاش اقتصادي واجتماعي منصف ومستدام وقادر على الصمود وأكثر مراعاة للبيئة، وتقديم مجموعة من التوصيات للجهات المعنية. وأخذ التقرير في الاعتبار المعلومات المستقاة من المشاورات التي أجريت مع مختلف أصحاب المصلحة والخبراء والمساهمة الواردة من الدول والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية، من بين جهات أخرى، استجابة لطلب معلومات مشترك صادر عن عدة جهات مُكلفة بولايات في إطار الإجراءات الخاصة⁽⁶⁾.

ثانياً - أوجه الضعف القائمة منذ وقت سابق إزاء أعباء الديون في البلدان النامية ونقص التمويل اللازم لاحتواء الجائحة

8 - لقد اتخذت معظم البلدان المتقدمة النمو تدابير تحفيزية ضريبية ونقدية ضخمة، حيث ضخت الأموال في اقتصاداتها الوطنية في إطار الجهود الرامية إلى التصدي للجائحة. وهذه التدابير تدعمها طفرة في الاقتراض لا يمكن مقارنتها إلا بما كان في بعض الفترات السابقة من فترات الحرب. فعلى سبيل المثال، أقرت الولايات المتحدة الأمريكية في الفترة بين نيسان/أبريل وحزيران/يونيه 2020 مجموعة حوافز مالية بقيمة 3 تريليونات دولار، بالإضافة إلى تدابير التوسع النقدي التي اتخذها نظام الاحتياطي الاتحادي⁽⁷⁾. ويناقس حالياً كونغرس الولايات المتحدة أيضاً جولة أخرى من التيسير الكمي⁽⁸⁾.

9 - وعلى المدى القصير، فإن "الحوافز الضريبية وتدابير الحماية الاجتماعية الموجهة بشكل مباشر إلى أقل الناس قدرة على مواجهة الأزمة هي أمور أساسية للتخفيف من الآثار المدمرة الناجمة عن الجائحة. ويمكن لتدابير الإعانة الاقتصادية الفورية، مثل ضمان الإجازات المرضية المدفوعة الأجر، وإعانات البطالة الطويلة المدة، وتوزيع الأغذية، ورعاية الأطفال، وضمان الدخل الأساسي الشامل، أن تساعد على الوقاية من الآثار الحادة للأزمة"⁽⁹⁾. وأورد صندوق النقد الدولي أن مجموع ما قدمته الحكومات من الدعم على

(5) أعلنت حكومة جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، عن مجموعة حوافز قيمتها 500 بليون راند تشمل تقديم منحة في إطار المساعدة الاجتماعية في ظروف كوفيد-19. إفادة منظمة أوكسفام الدولية رداً على الاستبيان المشترك بشأن كوفيد-19 وحقوق الإنسان، متاحة على الرابط www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx.

(6) انظر: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-.development.aspx and www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx.

(7) James Politi, James Fontanella-Khan and Ortenca Aliaj, "Why the US pandemic response risks widening the economic divide", Financial Times, 18 June 2020.

(8) التيسير الكمي يُشار به إلى قيام المصارف المركزية بشراء الأصول لزيادة حجم الأموال المتداولة في الاقتصاد من أجل تقوية النشاط الاقتصادي.

(9) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "COVID-19 guidance", 13 May 2020.

تمكّنها من مواجهة الجائحة كما ينبغي، ولذلك فهي تحتاج إلى دعم دولي عاجل⁽¹²⁾. ورغم أن عدد الأشخاص المتأثرين في القارة الأفريقية يبدو حتى الآن منخفضاً نسبياً، فإن من الأسباب التي يمكن أن تفسر ذلك عدم كفاية الإبلاغ وانعدام الدقة في جمع البيانات. وقد حذر الخبراء من خطر انتشار الفيروس على نطاق أوسع، كما أن عدد الأشخاص المصابين ماضٍ في تزايد.

14 - ومن دواعي القلق أنه في الوقت الذي استخدمت فيه الاقتصادات المتقدمة النمو 8,6 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في التصدي للجائحة، استخدمت الاقتصادات الناشئة 2,8 في المائة والاقتصادات المنخفضة الدخل 1,4 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في الإنفاق على مكافحة الجائحة والتخفيضات الضريبية⁽¹³⁾. وحين النظر إلى الفرق الهائل في الناتج المحلي الإجمالي بين الاقتصادات المتقدمة والاقتصادات النامية، تبدو قدرة البلدان النامية على التصدي للجائحة ضئيلة أمام قدرة الاقتصادات المتقدمة النمو. وعلى الرغم من التفاوت الواضح بين البلدان من حيث القدرة على الإنفاق، يجب التأكيد على أن الدول تعهدت بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كاملةً وبالتدرج، "بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني"⁽¹⁴⁾، سواء على المدى القصير، بدعم جهود التصدي لحالات الطوارئ، أو على المدى الطويل، بضمان انتعاش مستدام يراعي حقوق الإنسان. ولذلك، فإن لجميع الدول دوراً هاماً تؤديه في ضمان الإعمال الكامل لحقوق الإنسان للجميع، وفي الاستجابة السريعة والعادلة والمستدامة للالتزامات الراهنة. وإذا لم تكن لديها القدرة للقيام بذلك، يتعين على البلدان أن تعتمد على التعاون والدعم الدوليين.

15 - وفي نيسان/أبريل 2020، أعلن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)⁽¹⁵⁾ وصندوق النقد الدولي أن احتياجات البلدان النامية من السيولة والتمويل لمكافحة كوفيد-19 تُقدر بما لا يقل عن 2,5 تريليون دولار. ورفع صندوق النقد الدولي في وقت لاحق من تقديراته، متوجساً من أن العودة إلى الوضع الطبيعي ستستغرق على الأرجح وقتاً أطول مما كان متوقفاً في الأصل، واعتبر أن خطر موجة ثانية صار يلوح في الأفق.

16 - وقد شلّت جائحة كوفيد-19 بالفعل بعض الاقتصادات النامية، واضطرت الحكومات إلى زيادة نفقاتها الصحية الطارئة، وإلى الرفع من الدعم الاجتماعي والاقتصادي المقدم للمؤسسات والأفراد الذين يعيشون في أوضاع هشة، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع في تحويلات المالية العامة. وفي الوقت نفسه، صارت إيرادات المالية العامة تتقلص بسبب الآثار التراكمية للجائحة. وقد كان للجائحة أثر سلبي هائل على

(12) انظر، على سبيل المثال، الإفادة المقدمة من فريق الأمم المتحدة القطري في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية استجابة لطلب المعلومات المشترك؛ وهي متاحة على الرابط www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx.

(13) Martin Mühleisen, Vladimir Klyuev and Sarah Sanya, "Courage under fire: policy responses in emerging market and developing economies to the COVID-19 pandemic", IMF Blog, 3 June 2020.

(14) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، المادة 2 (1).

(15) United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), "From the great lockdown to the great meltdown: developing country debt in the time of COVID-19", Trade and Development Report update, April 2020; and Kristalina Georgieva, Managing Director of the International Monetary Fund (IMF), opening remarks at a press briefing following a conference call of the International Monetary and Financial Committee, 27 March 2020.

قنوات الدخل جميعها تقريباً، بما في ذلك قطاعات رئيسية في العديد من الاقتصادات، حيث شهد العالم تراجعاً لأسعار السلع الأساسية، وانخفاضاً حاداً في الاستثمارات الأجنبية المباشرة والحركة التجارية، وحركة خروج غير مسبوق لرؤوس الأموال (في آذار/مارس، رغم استقرارها منذ ذلك الحين)، وتوقفاً مفاجئاً في السياحة، وتهاوياً للتحويلات المالية، وانهياراً للنظم الضريبية. ولذلك، فإن أزمة كوفيد-19 كان لها حتى اليوم في البلدان النامية آثار مدمرة لم يسبق لها مثيل من حيث نطاقها وحجمها.

باء - أوجه الضعف القائمة إزاء أعباء الديون

17 - مما يزيد الطين بلة أن البلدان النامية حلت بها هذه الجائحة وهي تعاني من مشاكل غير مسبوق مع المديونية، حيث كانت مستويات الدين العام والخاص في ارتفاع متسارع. وقد تراكم على البلدان النامية مجتمعة، حتى وقت كتابة هذا التقرير، نحو 11 تريليون دولار من الديون الخارجية، وما يقرب من 4 تريليونات دولار من خدمة الديون، وهي مبالغ مستحقة في عام 2020⁽¹⁶⁾. وكان قبل حلول الجائحة أكثر من 40 في المائة من البلدان المنخفضة الدخل في حالة مديونية حرجة أو كانت مهددة بقوة بالوقوع في حالة مديونية حرجة. وغالبية هذه البلدان من البلدان التي تعتمد على السلع الأساسية، ومن ثم فهي أكثر حساسية إزاء انهيار أسعار هذه السلع. وعانت بعض البلدان المتوسطة الدخل أيضاً من العجز على تحمل أعباء الديون.

18 - وعلاوة على ذلك، تعرضت قدرة تلك البلدان على تحمل الدين للضغط من الزيادة السريعة في حجم الدين، كما تعرضت للضغط الناجم عن زيادة تكلفة خدمة الديون، فضلاً عن قصر آجال استحقاق الديون (الأجل الذي يتعين عنده سداد الدين كاملاً).

19 - ومنذ تسعينيات القرن العشرين، وكذلك، وعلى وجه الخصوص، منذ الأزمة المالية التي حلت بالعالم في عام 2008، انتقلت بعض البلدان، ومنها بلدان منخفضة الدخل ليس لديها تصنيف استثماري، إلى أخذ ديون بدرجات أعلى من الخطورة، بما في ذلك أخذ ديون بشروط تجارية أو شبه تجارية⁽¹⁷⁾. وبعبارة أخرى، صارت البلدان مضطرة إلى القبول بزيادة الأعباء الناجمة عن سداد الديون، ومن ثم القبول بهامش ضيق للتصرف المالي، معرضة نفسها أكثر للصدمات الخارجية، مثل تقلبات أسعار الصرف وأسعار الفائدة. وأكثر من نصف الديون العامة للبلدان المنخفضة الدخل ديون بشروط غير ميسرة⁽¹⁸⁾. وعلاوة على ذلك، منذ عام 2010 والديون الخارجية التي يحل تاريخ استحقاقها في أجل قصير في منحنى تصاعدي، وقد ثبت أن هذا اتجاه خطير جداً⁽¹⁹⁾، إذ يؤدي إلى زيادة التعرض للمخاطر المرتبطة بترحيل الدين والملاءة المالية، ومن ثم يمكن أن يؤثر في الموارد المتاحة للإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(16) Homi Kharas, "What to do about the coming debt crisis in developing countries?", Brookings Institution, 13 April 2020.

(17) World Bank, "Debt service suspension and COVID-19", fact sheet, 11 May 2020.

(18) M. Ayhan Kose and others, "Caught by a cresting debt wave: past debt crises can teach developing economies to cope with COVID-19 financing shocks", Finance and Development, vol. 57, No. 2 (June 2020).

(19) IMF, Strategy Policy and Review Department, and World Bank, "The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower-Income Economies", Policy Paper No.003 / 20 (Washington, D.C., IMF, 10 February 2020).

20 - وقد أدى تطور ديون البلدان النامية من حيث هيكلها وتكوينها إلى ارتفاع في أعباء خدمة الديون الواقعة على هذه البلدان، ومن ثم زادت مخاطر السيولة. وشهد نصف البلدان الفقيرة المثقلة بالديون زيادة في نسبة الفائدة إلى الإيرادات على ديونها الخارجية، بسبب ارتفاع أسعار الفائدة وارتفاع مستويات المديونية، وهو ما يمكن أن يؤثر على إنفاقها في قطاعات أخرى من قبيل الخدمات الاجتماعية وخدمات الرعاية الصحية.

21 - ولذلك، فإن خدمة الديون تستحوذ على جزء كبير من إيرادات تلك البلدان النامية. وفي ظل تأثير الصدمات الاقتصادية على العرض والطلب، والضغط الإضافي الواقع على النظم الصحية، فإن الجائحة كارثة تتطلب اتخاذ إجراءات فورية وتوفير قدر هائل من الموارد المالية لحماية أرواح الناس، والحفاظ على الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي، والحيولة دون أن يصبح من يعيش من الناس في حالات من الفقر والضعف أول ضحايا الجائحة. ويشير تحليل أجري حديثاً إلى أن 64 حكومة من الحكومات المنخفضة الدخل أنفقت في عام 2019 في مدفوعات الديون الخارجية أكثر مما أنفقت على الرعاية الصحية⁽²⁰⁾. ولوحظ أيضاً في السنوات الأخيرة وجود علاقة بين زيادة خدمة الديون وانخفاض الإنفاق العام في بلدان الجنوب، بما في ذلك في أفريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي⁽²¹⁾. فإن الوفاء بخدمة الديون في وقت كالذي نعيش فيه حالياً من شأنه أن يؤدي إلى تحويل الموارد المالية التي تمس الحاجة إليها بعيداً عن جهود إنقاذ أرواح الناس وإعمال حقوق الإنسان وحماية أشد الناس ضعفاً في المجتمع.

22 - ومن الواضح أن أعباء الديون التي تفوق طاقة التحمل وزيادة تكاليف خدمة الديون من شأنهما أن يحدا بشدة من قدرة البلدان على التصدي للجائحة. ولذلك، فإن معالجة مشاكل المديونية أمر ملح للغاية لتمكين البلدان من توفير سبل حصول الجميع على الرعاية الصحية ودعم الفئة الضعيفة من سكانها.

جيم - معالجة مشاكل المديونية لتوسيع هامش التصرف المالي

23 - كان الأمين العام قد حذر في نيسان/أبريل 2020 من خطر التخلف عن السداد، وقال إنه يتضح أكثر فأكثر أن الدائنين من القطاعين الخاص والعام يمكن أن يواجهوا في كثير من البلدان، بما في ذلك في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، حالات متعددة للتوقف عن السداد من جانب واحد ما لم يُخفف من أعباء الديون بمقدار مهم. والخيار المطروح لم يعد بين التخلف عن السداد من جهة ومواصلة سداد مدفوعات خدمة الديون من جهة أخرى، بل بين موجة غير منظمة من حالات التخلف عن السداد من جهة واتفاق البلدان المدينة ودائنيها على مدفوعات منظمة تسدد بعد تحسن الحالة الاقتصادية من جهة أخرى⁽²²⁾.

24 - وأمام هذا التحدي، أخذت مجموعة متنوعة من أصحاب المصلحة بثلاثة خيارات رئيسية لتمكين البلدان النامية من أن تكون في وضع يمكنها من حماية أرواح الناس وسبل العيش في ظل جائحة

(20) Jubilee Debt Campaign, "Sixty-four countries spend more on debt payments than health", 12 April 2020

(21) إفادة من اللجنة المعنية بإلغاء ديون العالم الثالث، متاحة على الرابط www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx

(22) United Nations, "Debt and COVID-19: a global response in solidarity", policy brief, 17 April 2020

كوفيد-19. الخيار الأول مفاده الإسراع بتوفير السيولة⁽²³⁾ لتمكين الحكومات من تقديم اللازم من الخدمات الطبية والدعم الاقتصادي أثناء انتشار الجائحة، وقد ثبت أن هذا الخيار فعال في التصدي للتحديات التي تطرحها الأزمة الحالية، وأنه بالغ الأهمية بالنسبة للبلدان المثقلة بأعباء الديون والبلدان التي لا تملك حالياً هامشاً كافياً للتصرف المالي. والخيار الثاني هو التخفيف من عبء خدمة الديون، المعروف أيضاً باسم تجميد سداد الديون أو وقف سداد الديون، بهدف تحرير هامش التصرف المالي للبلدان من أجل التصدي بشكل أفضل للجائحة بتحويل التمويل المخصص لخدمة الديون إلى جهود التصدي للحالة الطارئة. وأما الخيار الثالث فهو إلغاء الديون، وهو ما سيساعد كثيراً البلدان التي تواجه بالفعل مشاكل في الملاءة، لتجاوز مديونيتها ما يمكن تحمله ولكون قدرتها المالية غير كافية لسداد تلك الديون حتى ولو تم توفير الأموال اللازمة لسد الفجوة.

25 - وينبغي التشديد على أن وقف خدمة الديون وإلغاء الديون إجراءان يمكن أن يقوم بهما جميع الدائنين، بما في ذلك المؤسسات المالية المتعددة الأطراف والحكومات، في حالة القروض المصرفية الرسمية، كما يمكن أن يقوم بهما المستثمرون من القطاع الخاص، في حالة السندات أو القروض الأخرى. وتجدر الإشارة إلى أن سندات الدين تخضع للوائح أو تشريعات مختلفة. ولذلك، لا يمكن تناولها جميعاً بنفس المقاييس.

26 - وكان لدى أغلب البلدان النامية هامش محدود جداً للتصرف المالي وهامش احتياطي محدود جداً. ولما يكون الوقت وقت أزمة، وتكون الحاجة مساة إلى المال، يصبح واضحاً كل الوضوح أن المشكلة الحاسمة المتمثلة في "الاختيار" بين إنقاذ الأرواح أو الوفاء بخدمة الديون تتدرج ضمن قضايا حقوق الإنسان. وبينما تبقى الإجابة واضحة، والحاجة إلى إنقاذ الأرواح أولوية، فإن الحاجة إلى التصدي بسرعة للتحديات الاقتصادية تظل جانباً هاماً في الأجلين المتوسط والطويل. فبدون الإسراع بتوفير السيولة، يمكن أن تحدث حالات كثيرة من التخلف عن السداد، إلى أن ينتهي الأمر بسوق الديون الدولية إلى حالة من الفوضى. وفي ظل هذه النظرة المتشائمة، أعلن صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين عن مبادرتين لتجميد سداد الديون بفارق بضعة أيام فقط بينهما، في نيسان/أبريل 2020. وأصدرت المؤسسات المالية الدولية ومختلف وكالات الأمم المتحدة تحذيرات من أن أزمة ديون جديدة وواسعة النطاق تلوح في الأفق. وفي ظل انتشار الجائحة والركود الاقتصادي العميق، من الواضح أن قضايا الديون لم تعد مجرد مسألة مالية. فبدون نهج قائم على حقوق الإنسان في مواجهة الجائحة الحالية وأزمة الديون المقبلة، يمكن أن يفضي الأمر إلى المزيد من الحيف الاجتماعي والاضطرابات الاجتماعية، ويمكن أن تتبخر المكاسب التي تحققت بشق الأنفس حتى الآن في الأهداف الإنمائية للألفية وأهداف التنمية المستدامة.

(23) لقد لجأت دول كثيرة إلى مزيد من التمويل. فقد أفادت رابطة تحرير المرأة والتضامن معها وتمتعها بالمساواة (Association for Emancipation, Solidarity and Equality of Women of North Macedonia) في مقدونيا الشمالية، على سبيل المثال، أن الحكومة شرعت في استخدام الأموال المتاحة بسهولة في السوق المالية عن طريق إبرام اتفاقات قروض مع المؤسسات المالية الدولية أساساً من أجل تنفيذ تدابيرها الاقتصادية وتغطية العجز الكبير في ميزانيتها. وأفاد مكتب المدعي العام للدفاع عن حقوق الإنسان في السلفادور (Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos) أن السلفادور ستشهد على الأرجح زيادة في مديونيتها من 70 في المائة إلى 80 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. الإفادتان متاحتان على الرابط www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/Call-for-Input-COVID-19-impact-financing-development.aspx

ثالثاً - معالجة التحديات التي تطرحها مشكلة الديون والجائحة وفق نهج قائم على حقوق الإنسان

27 - لقد وصلت جائحة كوفيد-19 بآثارها إلى الدول في جميع أنحاء العالم، مودية بحياة مئات الآلاف من الناس وملقية بأعباء غير مسبوقه على نظم الاقتصاد والرعاية الصحية. وفي مواجهة أزمة بهذا الحجم، كان متوقعا أن تقوم الدول والمؤسسات الدولية بدور الملاذ الأخير للاقتصاد، مع وفائها أيضاً بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان عن طريق اتخاذ التدابير اللازمة لإنقاذ أرواح الناس والحفاظ على استمرارية خدمات الرعاية الصحية والخدمات الاجتماعية، وعلى سلاسة واستقرار أداء النظام الاقتصادي. وقد أدى ما بُدّل في هذا الصدد من جهود إلى وضعين مختلفين بالنسبة للدول.

28 - فمن ناحية، قامت البلدان التي لديها القدرات اللازمة بإنشاء ديون ضخمة لتنفيذ تدابير تحفيزية لمواجهة الأزمة. ومن ناحية أخرى، فإن البلدان المتضررة من الجائحة التي تنوء بأعباء الديون، ومن ثم لديها هامش محدود للتصرف المالي، لم يكن لديها سوى خيارات محدودة، الأمر الذي يبرر أملها في التخفيف من أعباء ديونها بقدر كاف يسمح لها بمكافحة الجائحة وحماية حقوق الإنسان لشعبها.

29 - ومهما تكن تدابير التصدي المتخذة، فسواء كانت تدابير تحفيزية أو استعادة من إجراءات تخفيف أعباء الديون، ينبغي الاسترشاد في الجهود المتخذة بمبادئ حقوق الإنسان لكي لا تسهم العملية في مفاقمة أوجه عدم المساواة أو تترك السكان الضعفاء والمهمشين في وضع أسوأ مما كانوا عليه من قبل. ويجب على الدول والمؤسسات المالية الدولية والدائنين من القطاع الخاص أن يتقيدوا جميعاً بالتزاماتهم في مجال حقوق الإنسان عند النظر في أي عمل من أعمال التصدي للجائحة. ومن الأهمية بمكان في أي استراتيجية لخدمة الديون الخارجية يجب "أن تكون مصممة لعدم عرقلة تحسين الأوضاع التي تضمن التمتع بحقوق الإنسان كما يجب أن تكون موجّهة، في جملة أمور، إلى ضمان أن تحقق الدول المدينة مستوى ملائماً من النمو يجعلها تفي باحتياجاتها الاجتماعية والاقتصادية واحتياجات تنميتها، فضلاً عن الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بحقوق الإنسان" (A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرة 8). وعلاوة على ذلك، فإن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان لن يفيد فحسب في الانتعاش الاقتصادي في المستقبل من آثار الجائحة، بل سيجعل العالم أكثر عدلاً وشمولاً ومرونة.

ألف - تقريب أوجه التفاوت وضمان تمتع الجميع بحقوق الإنسان كاملة بتقديم الحوافز والتخفيف من أعباء الديون

30 - يقع على عاتق الدول الالتزام الأساسي الأدنى باستخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة لها لإعمال حقوق الإنسان الاجتماعية والاقتصادية والثقافية تدريجياً، بغض النظر عن أي تفاوت فيما بينها في الموارد المتاحة لها. ولما كان هامش التصرف المالي وقدرات الاقتراض في البلدان المتقدمة النمو أكبر من الناحية المالية مما لدى البلدان النامية، ولا سيما البلدان التي تنوء بأعباء مديونية ثقيلة، فإن أي استجابة تعتمد على الإفراط في الاستدانة هي استجابة تدعو إلى الانشغال. وهذا النوع من التصدي للجائحة، وإن كان ضرورياً، من شأنه أن يزيد بشكل كبير من الدين العام للبلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء، الأمر الذي سيفاقم من أعباء مديونية البلدان النامية ويزيد من صعوبة الانتعاش في المستقبل.

31 - ومن المهم للغاية العمل منذ البداية على استخدام أي أموال يتم تحريرها أو حشدتها في دعم الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وعلى نقادي أن تؤدي إلى تفاقم التهميش أو التمييز أو عدم المساواة في المجتمع. ومن الضروري العمل على توجيه الحوافز الضخمة التي لم يسبق لها مثيل أو هامش التمويل المتأتي من تعليق مدفوعات خدمة الدين أو من التمويل الطارئ نحو حماية حقوق الإنسان والتقليل إلى أدنى حد من الآثار السلبية للجائحة.

32 - إن السماح للشركات الغنية والكبيرة بالاستفادة من تسهيلات ضريبية كبيرة ومن أموال الإنقاذ وغيرها من التدابير الرامية إلى دعم السوق لفترة طويلة من الزمن، بينما لا تُعطى الأسر المعيشية العادية والشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم الأكثر تضرراً من الجائحة سوى مساعدات أو إعانات مالية قصيرة الأجل، لن يكون الطريقة المناسبة لاستخدام الموارد المالية، ومن المؤكد أن ذلك ستكون نتيجته مفاقمة التفاوت في الدخل وانعدام المساواة في فرص الاستعادة من الخدمات الطبية وغيرها من الخدمات. وقد أجرى علماء الاقتصاد مناقشات ساخنة حول تأثير الجولة السابقة من التيسير الكمي على الدخل، والتي نُفذت خلال الأزمة المالية التي ضربت العالم في عام 2008 وسلطت الضوء على مخاطر عدم أخذ التفاوت في الدخل وغيره من قضايا حقوق الإنسان في الاعتبار بشكل كامل⁽²⁴⁾. وللتخفيف من وطأة الجائحة ولا يترك الركب وراءه أحداً، ينبغي الحفاظ على استمرارية الحماية الاجتماعية والدعم المالي لفترة زمنية كافية. وفي هذا الصدد، ينبغي لجميع الدول أن تتحرك نحو تحقيق نفس الهدف، تمشياً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان والالتزام الدولي بتنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ولذلك ينبغي ألا يكون هناك أي تفريق بين البلدان من حيث الأعمال الفعال لحقوق الإنسان، سواء كانت الأموال المستخدمة في مكافحة الجائحة متأتية مما لدى البلدان نفسها من إيرادات المالية العامة المحدودة جداً أو من الدعم المالي المقدم من المؤسسات المتعددة الأطراف أو الإقليمية أو الثنائية، سواء من خلال صناديق الطوارئ أو من خلال تخفيف عبء الديون.

33 - ولما لا تلبى الحكومات الحد الأدنى من الاحتياجات الأساسية أو الخدمات الطبية فإن ذلك يكون إخفاقاً من جانب الدولة في الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. فإن معالجة أوجه عدم المساواة تقتضي تركيز الاهتمام على الفئات المهمشة والأفراد المستضعفين (انظر A/HRC/40/29). ولذلك، يجب على واضعي السياسات، عند تنفيذ تدابير التحفيز أو تدابير التوسع النقدي، أن يمتثلوا لالتزاماتهم في مجال حقوق الإنسان. فهذا مطلب كثيراً ما يكون مصيره التجاهل أو لا يُبين للمجتمع بما يلزم من الوضوح. وإذا أخذت البلدان هذه الاعتبارات في الحسبان في مرحلة تقرير السياسات، فإن من شأن ذلك أن يسمح باتباع نهج في التنمية أكثر توازناً، يجمع بين ما هو اقتصادي وما هو اجتماعي. ومن شأن تقييم أثر السياسات والإصلاحات الاقتصادية في مجال حقوق الإنسان أن يحدد لتلك العملية توجهاً واضحاً. فعلى سبيل المثال، يتعين عند إعداد تدابير التحفيز مراعاة متطلبات التقليل إلى أدنى حد من أوجه التفاوت في الدخل ومن الفوارق بين الجنسين وعدم المساواة العرقية، بالإضافة إلى ضمان المشاركة المستتيرة لأكثر أفراد المجتمع تضرراً والتشاور معهم.

34 - ومن العناصر الرئيسية في الحكم الرشيد وعمليات صنع القرار، ولا سيما تلك التي تؤثر على حياة مئات الآلاف من الناس، توضيح الأمور فيما يخص إسناد المسؤوليات والخضوع للمساءلة عن القرارات

(24) Brookings Institution, "Did the Fed's quantitative easing make inequality worse?", event, 1 June 2015

والإجراءات والتنفيذ. وفي هذا الصدد، تنص المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان على أن الشفافية والمشاركة والمساءلة هي القيم الأساسية التي ينبغي التقيد بها في قرارات الإقراض والاقتراض التي تتخذها الدول والمؤسسات المالية الدولية والجهات الفاعلة الأخرى، على النحو المناسب، وفي التفاوض على اتفاقات القروض أو صكوك الديون الأخرى وفي تنفيذها، وفي استخدام أموال القروض، وفي تسديد مدفوعات الديون، وفي إعادة التفاوض على الديون الخارجية وإعادة هيكلتها، وفي تنفيذ تدابير التخفيف من أعباء الديون عندما يكون ذلك مناسباً (A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرة 28).

35 - ويجب أن تعمل الدول حتى لا يترك الركب وراءه أحداً وأن "تضمن ألا تتضرر حقوق المحرومين والمهمشين من الأفراد والفئات بشكل غير متناسب"⁽²⁵⁾. وهذا ما يمكن أن يطلق عليه، إلى حد ما، "التيسير الكمي الشعبي"⁽²⁶⁾. ومن شأن السياسات التي تعمل وفق نهج يراعي حقوق الإنسان أن تفضي إلى النمو الاقتصادي وتحد من الفقر وعدم المساواة على المدى الطويل. وينبغي عند تخصيص الأموال مراعاة الكثير من الأمور التي من شأنها أن تسهم في الحد من انتشار الجائحة عن طريق التقليل من انتقال العدوى إلى أذى حد، وتوفير الخدمات الطبية، ومنع الإضرار بالتمتع بحقوق الإنسان. ولذلك، يجب ألا تقتصر التحليلات التي تتناول القدرة على تحمل الديون على الاعتبارات الاقتصادية، وأن تراعي جانب حقوق الإنسان.

36 - وبعبارة أخرى، من الأهمية بمكان أن يحول التحليل الاقتصادي وصنع القرار دون حدوث تراجع محتمل في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ففيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين، على سبيل المثال، تشير الأدلة إلى أن المرأة تأثرت سلباً بشكل غير متناسب بالأزمات الحالية، لأن القطاعات الأكثر تضرراً من قبيل قطاع الخدمات (مثل محلات البيع بالتجزئة والمطاعم والمستشفيات والسياحة)، توظف عدداً أكبر من النساء، وقد تأثرت بشدة من جراء تدابير التباعد الاجتماعي والإغلاق العام وإغلاق الحدود، الأمر الذي أدى إلى انتكاسة كبيرة في المساواة بين الجنسين⁽²⁷⁾. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل نساء كثيرات في القطاع غير النظامي، وهو ما يعني أن الأمن الوظيفي يكاد يكون معدوماً، وأن الحماية الاجتماعية غير مستقرة إلى حد بعيد. وقد أجبرت عمليات الإغلاق العديد من النساء على العودة إلى بلداتهن الأصلية التي تقع أحياناً في المناطق الريفية، حيث يصعب في معظم الأحيان على النساء أن يواصلن تقديم أنواع الخدمات التي كن يقدمنها من قبل، لأسباب لوجستية ومالية مختلفة. ومن أجل معالجة التمييز الهيكلي أو المنهجي ضد المرأة، سيكون من الضروري عدم الاكتفاء بتمكينها من الحصول على الرعاية الصحية والدعم المالي الموجه لها خصيصاً، بل أيضاً تعزيز شبكات الحماية الاجتماعية للحيلولة دون تحمل المرأة وطأة الأزمة الاقتصادية وتدابير التصدي للجائحة.

(25) رسالة مؤرخة 16 أيار/مايو 2012 موجهة من رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

(26) إفادة من كولدو كاسلا Koldo Casla، متاحة على الرابط www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Joint-questionnaire-COVID-19.aspx

(27) Stefania Fabrizio, Vivian Malta and Marina M. Tavares, "COVID-19: a backward step for gender equality", (27) .VoxEU, 20 June 2020

37 - وعلاوة على ذلك، ووفقاً للفقرة 1 من المادة 8 من إعلان الحق في التنمية، "ينبغي للدول أن تتخذ، على الصعيد الوطني، جميع التدابير اللازمة لإعمال الحق في التنمية ويجب أن تضمن، في جملة أمور، تكافؤ الفرص للجميع في إمكانية وصولهم إلى الموارد الأساسية والتعليم والخدمات الصحية والغذاء والإسكان والعمل والتوزيع العادل للدخل".

باء - نهج حقوق الإنسان في معالجة مشاكل الديونية التي تواجهها البلدان النامية في ظل الجائحة

38 - لقد شهد التاريخ الحديث أربع موجات من تراكم الديون⁽²⁸⁾. والموجة الحالية بدأت مع الأزمة المالية التي حلت بالعالم في عام 2008. غير أن تركيبة تراكم الديون هذه المرة أكثر تعقيداً وتشمل القروض المصرفية التساهلية والتجارية والسندات ومختلف أشكال الدين الخارجي والمحلي. كما أن مجموعة الدائنين والمقرضين على درجة غير مسبوقه من التنوع، فمنهم من ينتمي إلى القطاع العام ومنهم من ينتمي إلى القطاع الخاص، ومنهم الأجنبي كما منهم المحلي⁽²⁹⁾.

39 - وبينما طرأ تغير كبير في السنوات الأخيرة على تركيبة الديون والجهات الفاعلة فيها⁽³⁰⁾، تجدر الإشارة إلى أن أدوات منع أزمات الديون وحلها ظلت على حالها تقريباً منذ ثمانينات القرن العشرين، باستثناء بعض التشدد في عقود السندات. وبسبب هذا الواقع من عدم التوافق، فإن مقترحات السياسة العامة التي وضعت للتصدي لأزمة كوفيد-19 تبدو إلى حد ما عديمة الفعالية وغير متطورة.

40 - وفي الوقت نفسه، تسببت الجائحة أيضاً في أزمة اجتماعية واقتصادية وأزمة في مجال حقوق الإنسان. ولذلك فإن تدابير السياسة العامة الرامية إلى معالجة أزمة الديونية تتطلب اتباع نهج يراعي حقوق الإنسان، وهذه مسألة سبق أن أثرت عدة مرات، ولكن كان يعولها الإهمال في كل مرة. وفي الوقت الحاضر، يدور جزء كبير من النقاش حول فكرة "إعادة البناء بشكل أفضل". غير أن تنفيذ هذا المفهوم دون اعتبار لجانب حقوق الإنسان سيكون بمثابة عودة الأمور إلى ما كانت عليه. وسيكون من المفيد معالجة هذه المسألة بحيث تركز جهود التصدي للأزمة على الشواغل الاجتماعية والاقتصادية والبيئية وشواغل حقوق الإنسان، والأهم من ذلك أن تشمل عملية الانتعاش والإصلاح في المستقبل الإصلاحات المنهجية المناسبة. وبذلك، فإن سياسات منع أزمات الديون وحلها وما يتصل بها من أدوات ستكون ملائمة للحالة الراهنة، ومن ثم ستزيد من القدرة على الصمود في وجه الصدمات الخارجية وأزمة الديون على المستويات الوطني والإقليمي والدولي.

1 - التجميد المؤقت لسداد الديون المستحقة للمؤسسات المالية الدولية ومجموعة العشرين بلداً

41 - لما بدأت جائحة كوفيد-19 تنتشر بسرعة في جميع أنحاء العالم، أدركت البلدان النامية المثقلة بالديون أنها لن تتمكن من اتخاذ التدابير المناسبة دون الحصول على دعم دولي. وقد وصلت الحالة درجة

(28) M. Ayhan Kose and others, "Understanding the global waves of debt", Policy Insight No. 99 (Centre for Economic Policy Research, March 2020).

(29) Anna Gelpern. "Now that everyone is on the standstill bandwagon... Where to? Part I", Credit Slips, 20 April 2020.

(30) إفادة من اللجنة المعنية بإلغاء ديون العالم الثالث.

من التعقيد بحيث حتى الدول الراغبة في استخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة لها للوفاء على النحو الواجب بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان قد لا تكون في وضع يمكنها من الوفاء حتى بالحد الأدنى من التزاماتها الأساسية بمفردها وبدون تعاون دولي. فبينما ضخّت كبريات الاقتصادات في العالم مبالغ غير مسبوقة من الأموال في اقتصاداتها، اتخذت أيضاً العديد من البلدان النامية في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية إجراءات سريعة وحاسمة، بمواردها المالية المحدودة للغاية، لمنع استمرار الجائحة في التقشي، بما في ذلك عن طريق إعلان تدابير الإغلاق العام، وتوزيع الصابون والغذاء، وتوفير إمدادات المياه والكهرباء، واتخاذ تدابير طارئة للحماية الاجتماعية.

42 - وواضح أن البلدان الفقيرة تعاني من ضائقة ائتمانية. ولما كان المجتمع الدولي يدرك تماماً الحاجة إلى تقديم دعم عاجل بالسيولة إلى هذه البلدان، فقد استجاب بسرعة بتوفير التمويل الطارئ وإيجاد حل لمشكلة خدمة الديون. ورغم الشكاوى من أن المبلغ المقدم كان ضئيلاً جداً، فإن الغرض كان هو تحرير موارد إضافية لتلبية احتياجات ميزان المدفوعات الناجمة عن الجائحة، على سبيل الاستثناء، بحيث يتسنى للبلدان المتضررة من الجائحة أن تركز على احتواء الأزمة، مع التقليل إلى أدنى حد من الأثر السلبي للجائحة على حقوق الإنسان.

43 - وكما هو متوقع من الدول وفقاً لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، وبالنظر إلى تزايد هذه التوقعات في وقت يطبعه شح الموارد، يتعين على الدول أن تعطي الأولوية ليس لسداد الديون وإنما للنفقات المتصلة بحقوق الإنسان التي تسمح بتوفير الخدمات الصحية والغذاء والسكن، وغير ذلك من تدابير الطوارئ الحيوية. وينبغي التشديد على أن بعض حقوق الإنسان لا يمكن تقييدها في أي وقت من الأوقات، وأنه يجب على جميع الدول أن تفي بالحد الأدنى من الالتزامات الأساسية في مجال حقوق الإنسان.

44 - وفي هذا السياق، ترحب الخبرة المستقلة باقتراح بعض الدائنين والمقرضين الرئيسيين، بما في ذلك صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين، تدابير ملموسة للتخفيف من عبء الديون عن البلدان المنخفضة الدخل. وتجدر الإشارة إلى أن هذه التدابير مؤقتة. وعلى وجه التحديد، أعلن صندوق النقد الدولي في نيسان/أبريل 2020 أنه سيقدم منحاً إلى 25 بلداً من أفقر البلدان وأكثرها ضعفاً لتغطية مدفوعات الفوائد وأصل الديون المستحقة للصندوق خلال الأشهر الستة المقبلة لمساعدتها على توجيه حصة أكبر من مواردها المالية المحدودة نحو تدابير الطوارئ الطبية الحيوية وغيرها من جهود الإغاثة. وبعد ذلك، اقترحت مجموعة العشرين تعليق مدفوعات خدمة الديون من 1 أيار/مايو إلى نهاية عام 2020 لفائدة 73 بلداً نامياً من البلدان المنخفضة الدخل أساساً التي هي إما مؤهلة للاقتراض من المؤسسة الدولية للتنمية أو هي من أقل البلدان نمواً، ودعت المجموعة الدائنين من القطاع الخاص إلى اتخاذ تدابير مماثلة للتخفيف من عبء الديون على المقرضين. وفي هذا الصدد، أوصت الخبرة المستقلة في 14 أيار/مايو 2020 بتمديد فترة تجميد سداد الديون إلى ما بعد عام 2020⁽³¹⁾.

45 - وهذه مبادرات جديدة بالترحيب والاحترام، إذ يمكن أن تتيح للبلدان المدينة فرصة تلتقط فيها أنفاسها، وتتيح لها أن تركز على مكافحة الجائحة. وهي أيضاً تتفق مع الفقرة (1) من المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد ظل المجتمع الدولي طوال ثلاثة عقود تقريباً يؤكد أن "سداد الدين ينبغي ألا يكون على حساب الحقوق الأساسية لشعوب البلدان المدينة في الغذاء

(31) انظر: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25888&LangID=E

والمسكن والملبس والعمل والخدمات الصحية والبيئة الصحية“ (انظر قرار لجنة حقوق الإنسان 1994/11). ومن شأن مواصلة الوفاء بخدمة الديون أثناء الجائحة أن يحول الموارد عن حماية وتعزيز حقوق الإنسان، ولا سيما عرقلة الجهود التي تبذلها الدول للوفاء بالتزاماتها الأساسية الدنيا، وحملها على اتخاذ تدابير تراجعية. غير أن هناك عددا من المسائل التي تستحق الاهتمام.

(أ) تصنيف مجموعات البلدان المؤهلة للاستفادة من تخفيف عبء الديون

46 - البلدان المؤهلة للاستفادة من تعليق مدفوعات خدمة الدين في ظل مبادرتي صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين يتم تقييمها بحسب مستوى الدخل أو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وليس على أساس مدى القدرة على تحمل الدين. وهذه مجموعة ضيقة جدا من المعايير لا تأخذ في الاعتبار العوامل الفعلية لضعف هذه البلدان إزاء أعباء الديون، ولا الأثر الفعلي للجائحة على سكان هذه البلدان أو على حقوق الإنسان المكفولة لهم. فبعض البلدان النامية التي ليست من أقل البلدان نمواً ولا من البلدان المؤهلة للحصول على التمويل في إطار المؤسسة الدولية للتنمية، وهي من ثم ليست مؤهلة للاستفادة من تخفيف عبء الديون، كان وقع الجائحة عليها شديداً، وهي لا تملك من المرافق الصحية اللازمة للتصدي للوباء إلا عدداً محدوداً. وتضررت أيضاً بعض البلدان النامية المتوسطة الدخل من الجائحة، وهي في موقف صعب من حيث القدرة على تحمل الدين. وكان بعض هذه البلدان بالفعل في طور إعادة هيكلة الديون عندما حلت الجائحة.

47 - ورغم أن البلدان المتوسطة الدخل تكون في العادة مدينة لدائنين من القطاع الخاص، ولا سيما حملة السندات، أكثر مما تكون البلدان الأفقر منها، فهي مدينة أيضاً لصندوق النقد الدولي وللبلدان الأخرى. وبالنسبة للدول الجزرية الصغيرة النامية، وهي تعتمد كثيراً على السياحة، أدت الجائحة إلى توقف مفاجئ في إقبال السياح وإلى صدمة عنيفة في ميزان المدفوعات. وعلى الرغم من أن هذه البلدان لا تقي بمعايير الاستفاداة من مبادرتي صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين الخاصتين بتجميد سداد الديون، فهي ينتهي بها المطاف وليس بين يديها من الموارد إلا قدر محدود تخصصه للخدمات الطبية أو الاستحقاقات الاجتماعية، بالإضافة إلى مواجهتها مشاكل عويصة مع المديونية. والواقع أن هذه البلدان ليست فقط غير مستوفية لشروط الاستفاداة من التدابير المتعلقة بتجميد سداد الديون بسبب مستوى دخلها أو نصيب الفرد فيها من الناتج المحلي الإجمالي، بل لديها أيضاً أنواع مختلفة من الديون لنفس الأسباب. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تكون أنواع الديون التي تتعاقد عليها هذه البلدان بشروط أكثر إجحافاً وأعلى تكلفة. ولذلك، إذا استمرت الجائحة لوقت طويل، فإن هذه البلدان ستكون مهددة بخطر التخلف عن سداد ديونها. ولذلك ينبغي أن تراعي معايير تجميد سداد الديون أوجه الضعف الفعلية إزاء أعباء الديون التي كانت تعاني منها البلدان عندما حلت الجائحة، إضافة إلى التزاماتها المعلقة بصون حقوق الإنسان.

48 - وبالنظر إلى المحنة التي تمر منها هذه البلدان، تود الخبيرة المستقلة أن تؤكد من جديد ما تذهب إليه الأمم المتحدة⁽³²⁾ وبعض الباحثين في قضايا الديون⁽³³⁾ من أن جميع البلدان الضعيفة، بما فيها البلدان

(32) الأمم المتحدة، “جهود الأمم المتحدة في التصدي الشامل لجائحة كوفيد-19: إنقاذ الأرواح، حماية المجتمعات، التعافي بشكل أفضل”، حزيران/يونيه 2020.

(33) Anna Gelpner, Sean Hagan and Adnan Mazarei, “Debt standstills can help vulnerable Governments manage the COVID-19 crisis”, Peterson Institute for International Economics, 7 April 2020

المتوسطة الدخل، التي تطلب الدعم لتحرير الموارد المالية من أجل إنقاذ أرواح الناس والحفاظ على سبل العيش، ينبغي أن يقدّم لها الدعم في معالجة عوامل ضعفها إزاء أعباء الديون.

(ب) فقدان السمعة وتخفيف عبء الديون

49 - لقد أفضت التغييرات التي طرأت على تركيبة الديون المستحقة على البلدان النامية والطابع التقييدي لتجميد سداد الديون إلى إحجام بعض البلدان المؤهلة، ومنها بعض من أفقر بلدان العالم، عن طلب تأجيل السداد في إطار مبادرتي صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين، وذلك خشية أن يضر ذلك بتقديرات جدارتها الائتمانية وقدرتها على الوصول إلى الأسواق في المستقبل⁽³⁴⁾. فهي تخشى أن يؤدي فقدان السمعة الناجم عن ذلك إلى الإضرار بقدرتها في المستقبل على الاقتراض من سوق رأس المال الدولية.

50 - وفي ظل انخفاض أسعار الفائدة على القروض في جميع أنحاء العالم وبحث المستثمرين ممن في أرصدتهم كميات كبيرة من السيولة، وهو ما يرجع في جزء منه إلى جولات التيسير الكمي الحالية والسابقة، لم يتم تجميد سوق رأس المال الدولية سوى لمدة شهرين هذه المرة. فهناك إذن عوامل دفع وعوامل جذب تفسر إحجام البلدان النامية عن قبول التدابير المقترحة للتخفيف من أعباء خدمة الديون.

51 - ومن الأسباب المحتملة الأخرى لهذا التردد أن بعض البلدان النامية ستصل دفعات سداد ديونها إلى ذروتها في السنوات الخمس القادمة؛ ومن ثم فإن المبلغ اللازم لترحيل هذا الدين سيكون أكبر بكثير من المبلغ الذي يوفره التعليق المحدود لمدفوعات خدمة الدين. ووفقا لتقديرات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، سيبلغ مجموع ديون البلدان النامية المرتفعة الدخل في عامي 2020 و 2021 ما بين 2 تريليون دولار و 2,3 تريليون دولار، وما بين 700 بليون دولار و 1,1 تريليون دولار بالنسبة للبلدان المتوسطة الدخل والبلدان المنخفضة الدخل⁽³⁵⁾.

52 - وفي ظل استفحال الجائحة، قد يكون تأمين فرص التمويل في المستقبل مهمة صعبة ومكلفة. وفي هذا السياق، تفضل بعض البلدان المدينة عدم الاستقادة من التدابير المحدودة المقترحة للتخفيف من عبء الديون وتصدر بدلا من ذلك سندات بمبالغ أكبر بكثير من أجل تخفيف شواغلها بشأن ما ستواجهه في المستقبل من متطلبات قانونية ذات صلة بخدمة الديون. وعلاوة على ذلك، أخذت في السنوات الأخيرة بلدان لا تتمتع بتصنيف استثماري، من بينها بلدان صغيرة وأكثر ضعفا، تلجأ إلى أسواق السندات. وقد أصدرت البلدان النامية في الشهرين الماضيين كثيرا من السندات.

53 - وتخشى المؤسسات المالية الدولية أيضا أن تفقد من سمعتها. فالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي كانت لديهما مخاوف من أن يكون لمشاركتها في تجميد سداد الديون أثر سلبي على مركز الدائن المفضل الذي يتمتع به، فيؤدي ذلك إلى فقدان تصنيفهما الائتماني بدرجة AAA، ومن ثم ارتفاع تكلفة تمويلها في المستقبل. ولذلك أنشئ صندوق خاص لتلقي التبرعات من البلدان الأعضاء المتقدمة النمو؛ وقام صندوق النقد الدولي بعد ذلك بالتخفيف من عبء الديون على بلدان مستوفية للشروط المطلوبة، باستخدام أموال هذا الصندوق. غير أنه يجب على المؤسسات المالية الدولية، حتى الوقت وقت جائحة عالمية لم يسبق لها

Reuters. "UPDATE 1 – World Bank chief frustrated by private creditors on poor country debt relief", 19 (34) May 2020.

UNCTAD, "From the great lockdown to the great meltdown (35)".

مثيل، أن تقي بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، تماما كما تفعل في الأوقات العادية، وعليها أن تبذل كل ما في وسعها لتقديم المساعدة إلى من يحتاجها من البلدان. وهناك أيضا تخوف من جانب البلدان النامية من أن تُعد مساهمات البلدان المتقدمة النمو في الصندوق داخلة ضمن المساعدة الإنمائية الرسمية، بحيث يمكن أن تتخفف في المستقبل حصة البلدان النامية من المساعدة الإنمائية الرسمية حتى ولو استقادت من تخفيف مؤقت من أعباء خدمة الدين.

(ج) إجماع القطاع الخاص عن المشاركة في التخفيف من عبء الديون

54 - إن مشاركة القطاع الخاص في تعليق مدفوعات خدمة الديون على النحو الذي اقترحته مجموعة العشرين تتم على أساس طوعي. ولما كان فرض تعليق إلزامي لمدفوعات خدمة الديون أمرا غير ممكن بسبب عدم وجود آلية عالمية لإعادة هيكلة الديون، وبسبب شروط عقود السندات، يبدو أن مجموعة العشرين لم يكن بوسعها أن تفعل أكثر من تشجيع القطاع الخاص على القيام طوعا بتعليق تلك المدفوعات. ولم يستجب حتى الآن معظم الدائنين من القطاع الخاص للدعوة إلى الانضمام إلى مبادرة التخفيف من عبء الديون، رغم أن بعض خبراء الديون قدموا مقترحات ملموسة بشأن الترتيبات الممكنة⁽³⁶⁾. ويُعزى هذا الفشل إلى عدة أسباب⁽³⁷⁾. أولاً، بالنظر إلى تنوع حاملي السندات وكثرة عددهم تزداد صعوبة التوصل إلى اتفاق محتمل بشأن هذه المسألة. ثانياً، يبدو أنه ليس ثمة مؤسسة تملك السلطة اللازمة لإجبار المستثمرين من القطاع الخاص على المشاركة في التخفيف من عبء الديون.

55 - ومن دواعي الانشغال الأخرى أن الصناديق الانتهازية ربما تكون متأهبة لاستغلال الحالة الراهنة (انظر A/70/275).

56 - وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أنه يجري حالياً إعداد مشروع قانون في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في محاولة لتجنب رفع الدائنين دعاوى ضد البلدان المستفيدة من برنامج مجموعة العشرين بسبب مخالفة العقود في سياق مبادرات تخفيف عبء الديون. ويعمل العديد من الباحثين⁽³⁸⁾، بالتعاون مع منظمات من المجتمع المدني، مثل حملة يوبيل الديون (Jubilee Debt Campaign)، على إعداد مشروع هذا القانون الذي يمكن، في حالة اعتماده، أن يمنع الدائنين من القطاع الخاص الذين يحملون سندات يصدرها بموجب القانون الإنكليزي بلد مستوف لمعايير الاستفادة من برنامج مجموعة العشرين للتخفيف من عبء الديون من أن يرفعوا ضد هذا البلد خلال فترة محددة دعاوى قضائية أو إجراءات تحكيمية، بما في ذلك إجراءات الإنفاذ، في أي محكمة من محاكم المملكة المتحدة.

57 - وفي ظل هذه الشكوك المعقدة التي تخيم على دور القطاع الخاص، في وقت يستطيع فيه هذا القطاع، أكثر من أي وقت مضى، أن يساعد على الحد من معاناة الناس الذين يعيشون في حالة فقر، والحد من أوجه التفاوت وحماية حقوق الإنسان، من الأهمية بمكان التأكيد على أن للدائنين من القطاع الخاص أيضا التزامات في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك الالتزامات الواردة في المبادئ التوجيهية للأعمال

(36) Patrick Bolton and others, "Sovereign debt standstills: an update", VoxEU, 28 May 2020

(37) "Anna Gelpern, "Now that everyone is on the standstill bandwagon

(38) Stephen Connelly and others, "COVID-19: suspending debt service for indebted countries", Centre for Law, Regulation and Governance of the Global Economy Briefing Note No. 2 (Coventry, United Kingdom, University of Warwick, June 2020).

التجارية وحقوق الإنسان التي أقرها مجلس حقوق الإنسان في قراره 4/17. فالمبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان تنص على أن المنظمات المالية الدولية والشركات الخاصة ملزمة أيضاً باحترام حقوق الإنسان الدولية (A/HRC/20/23 و A/HRC/20/23/Corr.1، المرفق، الفقرة 9). وعلاوة على ذلك، فإن الظروف التي تجعل تسديد الدين أمراً غير ممكن، مثل وجود الدولة المُقترضة في ضائقة مالية شديدة وحدث كوارث طبيعية، يمكن أن تُبرر إجراء تغييرات في الالتزامات المتبادلة بين الدولة المدينة ودانيتها (المرجع نفسه، الفقرة 52). وبالنظر إلى أن بعض الجهات الفاعلة من القطاع الخاصة قد لا تكون راغبة في الدخول في حوار حقيقي والوفاء بتلك الالتزامات، فإنه يلزم بحث خيارات أخرى.

(د) الضرورة تبرر تجميد سداد الديون وقت الجائحة

58 - نظراً لحلول الجائحة المفاجئ وتأثيرها الشديد على الدول، سيكون من المناسب اعتبار أن الدول قد لا تكون في وضع يسمح لها بالوفاء باتفاقاتها الدولية، بما في ذلك اتفاقات الديون.

59 - فالقانون الدولي يقر بوجود ظروف ينتهي معها وصف عدم المشروعية عن فعل الدولة أو تقصيرها. ولجنة القانون الدولي تعترف بعدد من الحالات من بينها القوة القاهرة وحالة الضائقة والضرورة باعتبارها عناصر تشكل ظروفاً استثنائية يمكن أن تجبر الدول على الإخلال بالتزاماتها الدولية، لا سيما إذا كانت أرواح الناس وسبل عيشهم عرضة للخطر، ما دامت الحالة قائمة (انظر قرار الجمعية العامة 83/56، المرفق، المواد 23-25).

60 - ومن هذا المنطلق، يمكن القول إن الجائحة حالة استثنائية يُسمح في ظلها للبلدان بطلب وقف سداد الديون وفقاً للقانون الدولي. فهذه الجائحة يمكن مقارنتها بظروف من قبيل الكوارث الطبيعية، كالزلازل العنيف أو الإعصار القوي.

61 - وبالإضافة إلى ذلك، فإن كلاً من مبادئ الأونكتاد المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السيادةيين المسؤولين والمبادئ التوجيهية بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان تركز مفهوم تقاسم الدائنين والمدنيين المسؤولية عن منع وتسوية حالات الديون التي لا يمكن تحملها، وعن التوفيق بين التزامات الديون والتزامات حقوق الإنسان. وتجدر الإشارة إلى أن الخبر المستقل السابق شدد على ضرورة تنفيذ الصكين.

(هـ) مدة تجميد سداد الدين

62 - نظراً للغموض الذي يكتنف تطور الجائحة والتوقيت المتوقع لتطوير لقاحات وعلاجات فعالة، أصدرت الخبيرة المستقلة بياناً صحفياً تطلب فيه تمديد فترة الستة أشهر الأولى من تجميد سداد الديون. وقد أعربت بعض المؤسسات والبلدان عن شواغل مماثلة. كما أن القرار الذي اتخذته المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي مؤخراً في محاولة لتمديد فترة تخفيف عبء الديون على أساس المنح لفائدة الدول الأعضاء التي توجد في حالة ضعف، وذلك لمدة تصل إلى سنتين، دليل على أن المقترحات الأصلية المقدمة من صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين لم تكن كافية وكانت مدتها قصيرة للغاية.

63 - وعلى العموم، فإن التدابير التي اقترحتها صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين لتجميد سداد الديون لم تأخذ في الاعتبار بالكامل التغير الحاصل في ديون البلدان النامية. ولذلك يصعب تنفيذ هذه التدابير، وهي لم تؤد حتى الآن إلى تحرير القدر الذي كان متوقعا من الموارد المالية التي تحتاجها البلدان النامية.

2 - التمويل الخاص بالطوارئ وحقوق السحب الخاصة

64 - يوجد في البلدان النامية نقص هائل في السيولة، وبشكل هذا النقص عقبة عويصة أمام معالجة التحديات التي تطرحها جائحة كوفيد-19. ومن شأن عدم التصدي لهذه العقبة على وجه الاستعجال أن يؤدي إلى انهيار الاستثمار واضطراب السوق المالية، والأهم من ذلك، إلى المعاناة الإنسانية وازمحلل حقوق الإنسان. وقد تنبه لناقوس الخطر عدد من المؤسسات المالية وأصحاب المصلحة، وحاولت المؤسسات المالية الدولية والمؤسسات الدولية الأخرى ومصارف التنمية المساهمة في سد فجوة التمويل التي تعاني منها البلدان النامية.

65 - ولمعالجة هذه المشكلة، عرض صندوق النقد الدولي تقديم تمويل طارئ من خلال آلية التسهيل الائتماني السريع التابعة له وغيرها من آليات التمويل. ووردت على صندوق النقد الدولي طلبات من 102 من البلدان، وهو عدد غير مسبوق، للحصول على تمويلات ميسرة بحد أدنى من الشروط (لتغطية النفقات المتعلقة بجائحة كوفيد-19). وقالت مجموعة البنك الدولي إنها مستعدة لتقديم تمويل يصل إلى 160 مليار دولار خلال الخمسة عشر شهرا المقبلة لمعالجة الهزات الصحية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجهها البلدان.

66 - وبالإضافة إلى ذلك، أنشأ الأمين العام صندوق الأمم المتحدة لمواجهة جائحة كوفيد-19 والتعافي من آثارها⁽³⁹⁾ باعتباره آلية مشتركة بين الوكالات لدعم البرامج في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، ولا سيما أكثر البلدان هشاشة إزاء الضائقة الاقتصادية والاختلالات الاجتماعية، بهدف التغلب على الأزمة التي أحدثتها الجائحة في مجالي الصحة والتنمية. ومن المتوقع أن تبلغ احتياجات الصندوق المالية بليون دولار. ويُسكمل التمويل المقدم من قبل مصارف إنمائية أخرى إقليمية ومتعددة الأطراف وثنائية الأطراف، وقد تعهدت هذه المصارف أيضا بتقديم تمويل عاجل لدعم التدابير الصحية الخاصة وغيرها من التدابير الاجتماعية والاقتصادية التي تدرج ضمن مكافحة جائحة كوفيد-19.

67 - ومع ذلك، ورغم أهمية التمويل المتاح من حيث الحجم، فإن المبلغ لا يزال أقل بكثير من احتياجات البلدان النامية من السيولة. ولتلبية هذه الاحتياجات، دعت وكالات الأمم المتحدة الإنمائية⁽⁴⁰⁾ إلى إصدار مجموعة جديدة من حقوق السحب الخاصة، وهي شكل من أشكال الأصول الاحتياطية التي يمكن للبلدان استخدامها لتوفير سيولة إضافية، بغية سد العجز في التمويل. وكانت حقوق من هذا النوع قد صدرت خلال الأزمة المالية لعام 2008. وميزة هذه الأداة أن حقوق السحب الخاصة هي أصول شديدة السيولة وغير مشروطة يمكن أن تخفف من مشكلة التدفقات النقدية في أي بلد حتى لو لم يتم استخدامها، لأنها تُدرج في الميزانية العمومية وتعزز ثقة السوق في البلد.

68 - وبينما أيدت الاقتراح مؤسسات وحكومات من جميع أنحاء العالم، قالت المديرية العامة لصندوق النقد الدولي فيما بعد إن أعضاء الصندوق ليسوا على رأي واحد فيما يتعلق بمسألة إصدار مجموعة جديدة

(39) انظر: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID19-Response-Recovery-Fund-Document.pdf>.

(40) UNCTAD, "From the great lockdown to the great meltdown".

من حقوق السحب الخاصة، ولكنهم وافقوا على استخدام حقوق السحب الخاصة التي توجد حالياً بيد البلدان الغنية⁽⁴¹⁾. ويبدو أن إدارة المؤسسات المالية الدولية لا تزال مسألة تحتاج إلى البحث.

3 - إعادة هيكلة الديون وإلغاؤها

69 - عندما تعاني البلدان من مديونية هيكلية لا يمكن تحملها، وتكون من ثم في حالة مديونية حرجة، أو بعبارة أخرى، عندما لا تكون لديها القدرة على الوفاء بالتزاماتها المالية وتصبح في حالة إعسار، فإنه يتعين إعادة هيكلة ديونها أو إلغاؤها إن أمكن. وإلا فلن يتحقق في البلد أي استثمار أو نمو اقتصادي، ولن يكون بإمكانه الاستفادة من فرص اقتراض جديدة، وسيعاني سكانه من عواقب ذلك. وقد أظهرت تجارب الماضي أن التدابير التراجعية التي يمكن اتخاذها في هذه الحالات تؤدي إلى تدهور حقوق الإنسان وسبل الكسب، إلى الحد الذي يفقد فيه الناس سبل الحصول على أمور منها الغذاء والرعاية الطبية والمياه والسكن، فضلا عن الدعم الاجتماعي المتصل بالأزمات. وفي ظل استمرار الجائحة في التفشي، إذا استسلمت هذه البلدان، سيعاني سائر العالم. ففي عالم مترابط يقوم على الاعتماد المتبادل، لا يمكن لأي بلد أن يكون آمنا ما لم تكن جميع البلدان آمنة. وكما هي العادة دائما، فإن أكثر من سيتضرر من الناس هم أولئك الذين يعانون من الفقر والضعف، سواء في البلدان المتقدمة النمو أو البلدان النامية.

70 - ولا وجود لآليات لإعادة هيكلة ديون الدول ذات السيادة أو ترتيبات خاصة بإعسار هذه الدول، وإن وجدت نظم من هذا القبيل خاصة بالشركات. ولا توجد حالياً لإعادة هيكلة الديون السيادية سوى ترتيبات مشتتة وغير دائمة، باهظة التكاليف وتستغرق وقتا طويلا (10 سنوات في المتوسط).

71 - وحتى الآن، يتعامل صندوق النقد الدولي ومجموعة العشرين مع مشاكل المديونية التي تواجهها البلدان النامية باعتبارها مشكلة سيولة وليس باعتبارها مشكلة قدرة على الدفع. ولذلك لم تركز الجهود التي بُذلت إلى الآن على تقديم المشورة لإعادة هيكلة الديون أو إلغاؤها، وركزت بدلا من ذلك على الإسراع بصرف أموال الطوارئ وإجراءات تجميد سداد الديون. غير أنه في غياب مدونة رسمية للإفلاس أو آلية أو إطار قانوني يسمح للدول ذات السيادة بإجبار الدائنين على الحوار، فإنه من غير المرجح أن تقبل الجهات الفاعلة من القطاع الخاص بالجلوس إلى طاولة المفاوضات.

72 - ومن ناحية أخرى، سيكون من الصعب على صندوق النقد الدولي أو مجموعة العشرين اقتراح إعادة هيكلة الديون، خاصة وأن السندات السيادية تخضع لولايات قضائية مثل لندن أو نيويورك. ففي بداية الجائحة، كان هناك بالفعل عدد من البلدان التي تواجه مستويات لا يمكن تحملها من الديون، وكان صندوق النقد الدولي قد صنّفها بالفعل بلدا في حالة مديونية حرجة أو معرضة بشدة لتكون في حالة مديونية حرجة. وبينما لا يترتب على الجائحة تكاليف باهظة لإنقاذ الأرواح فحسب، بل تترتب عليها أيضا آثار تدمر الاقتصاد العالمي سواء من جانب العرض أو من جانب الطلب، وهو ما نتج عنه ركود عميق على نطاق العالم، فإن الحكومات في جميع أنحاء العالم تشهد ارتفاعا حادا في الديون العامة وديون الشركات والأسر المعيشية. ولذلك يرجح أن تواجه بلدان أخرى في وقت قريب أزمة مديونية.

(41) Jonathan Wheatley, "Global economic outlook still worsening, says IMF: Georgia warns prospects are worse than our already pessimistic projection", Financial Times, 12 May 2020.

73 - وعلى الرغم من أن التدابير المؤقتة لتجميد سداد الديون وتقديم التمويل للطوارئ يمكن أن تخفف من حدة الصدمة إلى حد ما في الأمد القريب، فإن هناك مخاوف من أن ينتهي الأمر بالبلدان المثقلة بالديون إلى مراكمة المزيد من الديون في الأمد البعيد. وبالإضافة إلى ذلك، تواجه البلدان المثقلة بالديون التي لا تستوفي معايير تجميد سداد الديون أو تمويل الطوارئ خطراً أشد بالدخول في حالة إعسار، لأنها ستكون وقتها في ضائقة ائتمانية ومن المتوقع أن يتطور العجز الحاد الحالي في السيولة إلى مشكلة ملاءة مالية هيكلية. ولذلك، يُتوقع أن يتخلف أكثر من 12 بلداً عن سداد ديونها السيادية، بالإضافة إلى البلدان التي توجد بالفعل في حالة مديونية حرجة.

74 - ويمكن الرجوع بالاقتراح الداعي إلى إنشاء آلية لإعادة هيكلة الديون إلى جهود بدأها الأونكتاد في عام 1971. وبُذلت عدة محاولات منذ ذلك الحين لإنشاء الآلية، بما في ذلك المحاولات الفاشلة التي بذلها صندوق النقد الدولي لإنشاء آلية لإعادة هيكلة الديون السيادية في عام 2002، والعمل الذي قام به الأونكتاد بشأن مبادئه المتعلقة بتعزيز المبادئ المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين بين عامي 2009 و 2012، وقرار الجمعية العامة 304/68 بشأن وضع إطار قانوني متعدد الأطراف لعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية، المتخذ في عام 2014. وتنص أيضاً المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان على اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان لحل أزمة الديون.

75 - وتتضمن المبادئ التوجيهية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان نصاً واضحاً على التزامات مؤسسات الأعمال التجارية في مجال حقوق الإنسان (المبادئ 11-15). ومؤدى ذلك أن هذه المؤسسات ينبغي لها أن تتفادى انتهاك حقوق الإنسان، كما ينبغي لها أن تعالج ما يمكن أن يقع بسببها من آثار سلبية تمس بهذه الحقوق. وما دام الدائنون من القطاع الخاص لم يعربوا عن رغبتهم في المشاركة في تعليق مدفوعات خدمة الديون، وما دامت البلدان التي تستوفي معايير التخفيف من عبء الديون تتردد في طلب هذا التخفيف، فإن ذلك دليل على التغيير الحاصل في واقع الديون وعلى الصعوبات المرتبطة بالتنسيق في إطار مبادرة دولية بين الجهات الدائنة والجهات المدينة. وذلك دليل آخر على الحاجة إلى آلية لإعادة هيكلة الديون. ولما كانت إعادة هيكلة الديون عملية طويلة ومكلفة، فإنه من الصعب إنجازها بسرعة في أوقات الأزمات دون وجود إرادة سياسية قوية.

76 - وبالنظر إلى أوجه الضعف القائمة حالياً في بعض البلدان إزاء المديونية، والتي هي في معظمها من مخلفات الأزمة المالية التي حلت بالعالم في عام 2008، فإن استمرار الغموض بشأن المدة الزمنية التي ستستغرقها الجائحة والتكلفة الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على آثارها السلبية، إلى جانب استحالة المديونية، سيتطلب إعادة هيكلة الديون وإلغائها في المستقبل. ومن الضروري الاستعداد لهذا الاحتمال بما يلزم من الأعمال التحضيرية والشروع في التمهيد لذلك. وأهم ما ينبغي القيام به حالياً هو بناء الإرادة السياسية والتحالفات الدولية.

رابعاً - استنتاجات وتوصيات

77 - لقد أخذت جائحة كوفيد-19 العالم على حين غرة. فقد مر عليه قرن من الزمن لم ير فيه جائحة بهذا الحجم، ولا يزال يُجهل الكثير عن الحالة وعن الفيروس اللذين ما زالوا في تغير متواصل⁽⁴²⁾. وقد وجه انتشار الجائحة وما نتج عنها من إجراءات إغلاق ضربة قوية للاقتصاد العالمي، ولا سيما اقتصاد البلدان النامية. وستظل تداعياتها قائمة على مدى سنوات قادمة.

78 - ولتسطيح منحنى تفشي عدوى كوفيد-19، والاستعداد لانتعاش اقتصادي واجتماعي عادل وقادر على الصمود ومستدام وأكثر مراعاة للبيئة، يتعين معالجة مشاكل المديونية، ولا سيما مشاكل البلدان النامية، بأقصى قدر ممكن من الفعالية والسرعة. ولما حلت الجائحة والبلدان النامية في حالة من المديونية غير مسبوقة، صار عبء الديون عقبة تحول دون وفاء حكومات هذه البلدان بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك ما يتعلق من هذه الحقوق بالحماية الاجتماعية والخدمات الطبية التي تمس الحاجة إليها والاحتياجات الأساسية. والحكومات بحاجة إلى استخدام هامش التصرف المالي المحدود المتاح لها، وإلى استغلال احتياطاتها من النقد الأجنبي، واقتراض المزيد من الأموال من أجل إبطاء انتشار الفيروس. ونتيجة لذلك زاد الدين العام أكثر، وهذا مسار لا يمكن إلا أن يتفاقم في المستقبل القريب. فالبلدان الفقيرة لا يكون بمقدورها في العادة التخفيف من عبء ديونها إلا عندما تكون البيئة الاقتصادية العالمية مواتية وتكون أسعار السلع الأساسية مستقرة. ومن المؤسف أن الاقتصاد العالمي يمر بحالة ركود عميقة، وتشير التوقعات الأخيرة إلى خطر حدوث مزيد من التراجع. ونتيجة لذلك، هناك تخوف من أن تحدث في العالم أزمة ديون واسعة النطاق، إذ يُتوقع المزيد من حالات التخلف عن سداد الديون السيادية والخاصة في المستقبل القريب. والخبرة المستقلة، إذ تأخذ في اعتبارها هذه الصورة القاتمة وعدم وجود نهج قائم على حقوق الإنسان في معالجة مشاكل المديونية، تذكر الدول والمؤسسات المالية الدولية والقطاع الخاص بمسؤولياتها والتزاماتها في مجال حقوق الإنسان في ظل الوضع الراهن، وتقدم لها التوصيات الواردة أدناه لتنظر فيها.

79 - فيما يلي التوصيات الموجهة للدول، سواء لكل دولة على حدة، أو بصفتها أعضاء في المؤسسات المالية الدولية:

(أ) التعاون الدولي وتعددية الأطراف أمران حيويان لتيسير خروج البلدان من الأزمة الحالية وإرساء الأساس لانتعاش اقتصادي عالمي قوي شامل ومستدام. ولمكافحة الجائحة وعواقبها وإعمال حقوق الإنسان العالمية، ينبغي للدول أن تتخذ الإجراءات اللازمة، سواء منفردة أو بصورة جماعية عن طريق التعاون الدولي. فالمادتان 55 و 56 من ميثاق الأمم المتحدة تتضمنان طلباً واضحاً من الدول، على غرار ما هو مضمن في مختلف معاهدات وإعلانات حقوق الإنسان، يدعوها أن التعاون وتبادل المساعدة من أجل تحقيق أهداف معينة، من بينها ضمان تحقيق التنمية وإزالة العقبات التي تعترض تحقيق التنمية، وإيجاد الحلول للمشاكل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وما يتصل بها من مشاكل أخرى، وتعزيز احترام ومراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية على نطاق العالم؛

WHO, Regional Office for South-East Asia, "Communicating and managing uncertainty in the COVID-19 (42) pandemic: a quick guide", 27 May 2020

(ب) ينبغي وضع نظام أكثر شمولاً لتجميد سداد الديون بالنسبة لجميع البلدان المثقلة بأعباء الديون والمتضررة بشدة من الجائحة والتي طلبت التخفيف من أعباء ديونها، بما في ذلك البلدان المتوسطة الدخل والدول الجزرية الصغيرة النامية، بغية توفير متنفس مالي لها؛

(ج) يجب على جميع الحكومات أن تركز فيما تبذله من جهود للتصدي لجائحة كوفيد-19، ولا سيما عند تخصيص الموارد المالية، على حماية وتعزيز حقوق الإنسان ومكافحة عدم المساواة بجميع أوجهها. وينبغي أن يستفيد الأشخاص الذين يعانون من الفقر أو الضعف من الموارد المستخدمة لمكافحة الجائحة، وينبغي ألا تكون الشركات الكبرى والأفراد ذوو الحظوة في المجتمع هم المستفيدين الرئيسيين والنهائيين. وينبغي للمؤسسات الدولية والدول وأوساط القطاع الخاص أن تفي جميعها بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان في إطار الجهود المشتركة الرامية إلى التغلب على الجائحة؛

(د) على الرغم من أن تقديم الدعم الاجتماعي للأشخاص الذين يعيشون في حالة من الفقر والضعف سيزيد من تفاقم الحالة المالية، فإنه من المهم ألا يُسحب هذا الدعم قبل الأوان، لأن سحبه قد يؤدي إلى زيادة عدد الناس الذين ينضافون إلى صفوف الفقراء وإلى فقدان فرص العمل على نطاق واسع. ومن المهم أيضاً إمهال الاقتصاد ما يكفي من الوقت وإعطاؤه الفرصة حتى يبدأ في الانتعاش بقوة قبل اتخاذ أي تدابير لضبط أوضاع المالية العامة أو أي تدابير تقشفية، انسجاماً مع معايير حقوق الإنسان. فطريق الانتعاش لن يكون ممهداً، وسيكون طويلاً وشائكاً.

80 - وفيما يلي التوصيات الموجهة للمؤسسات المالية الدولية وللدول:

(أ) بالنسبة للبلدان التي توجد في حالة مديونية حرجة، فإن تجميد سداد الديون أمر ضروري، ولكن ليس بديلاً عن إعادة هيكلة الديون وإلغائها، حيث أظهرت تجارب الماضي أنه من الصعب على البلدان المعسرة أن تتخلص من ربة المديونية، خصوصاً وأنه لا أحد يعرف متى يتعافى الاقتصاد العالمي ويعود إلى ما كان عليه قبل جائحة كوفيد-19. وتُشجّع المؤسسات المالية الدولية والجهات الدائنة على النظر في معايير إلغاء الديون، وعلى القيام بذلك في أقرب وقت ممكن؛

(ب) يُشجّع جميع أصحاب المصلحة على استئناف الجهود الرامية إلى وضع إطار لإعادة هيكلة الديون السيادية وعدم الانتظار إلى أن تحل أزمة أخرى. وبما أن إعادة هيكلة الديون عملية معقدة ومكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً، فإنه كثيراً ما يُلجأ في أوقات الأزمات إلى البحث بهلع عن حلول بديلة، لعدم وجود آلية قائمة يمكن اللجوء إليها. وينبغي أن تُراعى في أي إطار من هذا القبيل اعتبارات حقوق الإنسان بصورة كاملة؛

(ج) إن ضخ السيولة في المرحلة الراهنة أمر حيوي بالنسبة للبلدان النامية، لإنقاذ أرواح الناس والحفاظ على سبل عيشهم. وتُشجّع المؤسسات المالية الدولية ومصارف التنمية، بما في ذلك المصارف الإقليمية والمتعددة الأطراف والثنائية الأطراف، على مواصلة تقديم دعمها المالي القيم للبلدان النامية. فإن من شأن ذلك أن يساعد البلدان النامية في مكافحة الجائحة والحيلولة دون انتقال المزيد من البلدان من أزمة في السيولة إلى أزمة إعاقة تحت وطأة المديونية؛

(د) ينبغي النظر في طلب إصدار دفعة جديدة من حقوق السحب الخاصة. فهي مصدر جيد للسيولة يمكن للبلدان المحتاجة أن تستخدمه، ولا سيما البلدان التي ليس لديها ترتيبات ائتمان مبادل مهمة مع اقتصادات أو تجمعات اقتصادية كبيرة؛

(هـ) ينبغي في التدابير الرامية إلى كفالة القدرة على تحمل الدين والتخفيف من أعباء الديون مراعاة التزامات حقوق الإنسان، بما في ذلك معايير الاستدامة الاجتماعية والبيئية، إضافة إلى مراعاة مؤشر ضعف أوسع نطاقاً، حتى لا تقوض خدمة الديون مبتغى التمتع بحقوق الإنسان أو جهود تحقيق أهداف التنمية المستدامة في جميع البلدان النامية (انظر A/71/305)؛

(و) يمكن أن تؤدي عوامل كثيرة، خارجية وداخلية، إلى أزمة مديونية. ولمنع حدوث أي أزمة من هذا القبيل، ينبغي لكل من الجهات الدائنة والجهات المقرضة أن تضطلع بأنشطتها بروح من المسؤولية، وألا يكون دافعها هو السعي إلى تحقيق أرباح مهما كلف الأمر، وألا يغيرها انخفاض أسعار الفائدة، أو تعتقد أن دورة الصعود في الأعمال التجارية ستستمر إلى الأبد. فالتصرف بمسؤولية من شأنه أن يقلل إلى أدنى حد من مخاطر الإفراط في الاقتراض وسلوكيات الإقراض المحفوفة بالمخاطر. ومن المهم إعادة النظر في المبادئ المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان؛

(ز) يمكن أن تساعد إصلاحات عقود السندات السيادية التي أجريت منذ عام 2003 في دعم عملية إعادة هيكلة الديون تكون أكثر تنظيماً. ورغم أن هذه الإصلاحات تنطوي على قيود كثيرة، فإنه ينبغي مواصلة هذه الجهود وتوسيع نطاقها. وبالإضافة إلى ذلك، تزيد ظروف الجائحة من احتمال ظهور أشكال من الديون السيادية المشروطة، مثل السندات المرتبطة بالنتائج المحلي الإجمالي. ومن عقود الديون ما يتضمن بنوداً لتجميد سداد الدين في إطار شرط القوة القاهرة، وهو ما من شأنه أن يكون مفيداً للبلدان في أوقات الكوارث.

81 - وفيما يلي التوصيات الموجهة للقطاع الخاص:

(أ) يُطلب بإلحاح من الجهات الدائنة من القطاع الخاص أن تعلق لفترة زمنية ما المنازعات القانونية ذات الصلة بتجميد سداد الديون في وقت الجائحة. ففي ظل حصول المزيد من البلدان على ديون سندات، صارت مشاركة القطاع الخاص الفعلية أمراً بالغ الأهمية لضمان الفعالية في تجميد سداد الديون؛

(ب) وينبغي لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية ألا تقوم في أثناء الجائحة بخفض الجدارة الائتمانية التي تستدعيها التقلبات الدورية. فإن من شأن الامتناع عن خفضها أن يتيح للمؤسسات المالية الدولية أن تخفف من عبء الديون دون أن تخشى خفض جدارتها الائتمانية، كما من شأن ذلك أن يمكّن البلدان من قبول إجراءات التخفيف من أعباء ديونها دون خوف بشأن قدرتها على الوصول إلى أسواق رأس المال في المستقبل. والهدف من ذلك هو الحيلولة دون الوصول إلى وضع تبتلع فيه خدمة الديون ما هو متاح من موارد مالية محدودة للبلدان المثقلة بأعباء الديون ولا تترك لها أي وسيلة لمكافحة الجائحة.