A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/10
3 April 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الحادية عشرة
البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير سيفاس لومينا، الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية وغيرها من الالتزامات المالية الدولية المتصلة بها في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية*

* قُدّم هذا التقرير متأخراً.

(A) GE.09-12803 020709 030709

الموجز

هذا التقرير مقدم وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/٧ المؤرخ ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٨، الذي قرر فيه المجلس إعادة تحديد ولاية الخبير المستقل المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وإعادة تسمية هذه الولاية لتصبح "الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية وغيرها من الالتزامات المالية الدولية المتصلة بها في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، وقرر كذلك تمديد الولاية لفترة ثلاث سنوات.

ويعرض الخبير المستقل بإيجاز في القسم الأول من تقريره خطة تنفيذ الولاية والأهداف الواسعة التي تسعى لتحقيقها، على النحو المبين تقريره الأوَّلي إلى الجمعية العامة (A/63/289). وفي القسم الثاني، يوجز الخبير المستقل الأنشطة التي قام بها منذ اضطلاعه بولايته في أيار/مايو ٢٠٠٨. وفي القسم الثالث، يقترح إطاراً مفاهيمياً أولياً لفهم الصلة القائمة بين الديون الخارجية وحقوق الإنسان، استناداً إلى معايير قانونية دولية. ويشمل الإطار تعريفاً للدين الخارجي، وعرضاً موجزاً للعلاقة بين الدين الخارجي وحقوق الإنسان، ويبرز قيمة نهج يستند إلى حقوق الإنسان إزاء الدين الخارجي، ويقدم استعراضاً للمعايير الدولية ذات الصلة بالولاية، والتزامات الدول في إطار التعاون الدولي، والتزامات المؤسسات المالية الدولية، ومبدأ المسؤولية المشتركة. وبينما يسلِّم الخبير المستقل بأهمية الدور الذي تضطلع به المؤسسات المالية الدولية في معالجة أزمة الديون، يرى أن نهجاً يستند إلى حقوق الإنسان في معالجة الديون الخارجية يمثل قيمة معينة إذ يؤكد على المشاركة، وعدم التمييز، والشفافية، والمساءلة والطابع العالمي لحقوق الإنسان كافة وتكافلها وعدم قابليتها للتجزئة، بغية ضمان اتساق أهداف التنمية عامة وتدابير تخفيف عبء الديون خاصة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان.

وأخيراً، يوجز الخبير المستقل في القسم الرابع القضايا التي ستحظى باهتمامه أثناء الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠. وتشمل هذه القضايا استعراض وتطوير مشروع المبادئ التوجيهية العامة بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان، واستكشاف الروابط بين التجارة والديون، ودراسة قضية الديون غير المشروعة.

المحتويات

		الفقـــــرات	الصفحة
أولاً -	المقدمة	١-٣	٤
ثانياً -	الأنشطة المضطلع بها	٤-١٥	٤
ثالثاً -	الديون وحقوق الإنسان: الإطار المفاهيمي	١٦-٧٨	٦
	ألف - معلومات عامة	١٦-٢١	٦
	باء - تعريف الدين الخارجي وخدمة الدين	٢٢-٢٣	٧
	جيم - العلاقة بين الدين وحقوق الإنسان	٢٤-٤٢	٨
	دال - نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الديون الخارجية	٤٣-٤٩	١٤
	هاء - المعايير الدولية ذات الصلة	٥٠-٦٥	١٥
	واو - التزامات الدول	٦٦-٦٩	١٩
	زاي - المؤسسات المالية الدولية	٧٠-٧٦	١٩
	حاء - مبدأ المسؤولية المشتركة	٧٧-٧٨	٢١
رابعاً -	محاور التركيز للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠	٧٩-٩٠	٢٢
	ألف - مشروع مبادئ توجيهية بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان	٨٠-٨٢	٢٢
	باء - التجارة والديون	٨٣-٨٦	٢٢
	جيم - المسؤولية المشتركة للدائنين والديون غير المشروعة	٨٧-٩٠	٢٣
خامساً -	الاستنتاجات والتوصيات	٩١-٩٩	٢٤

أولاً – المقدمة

١- هذا التقرير مقدم وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/٧ المؤرخ ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٨.

٢- وعرض سيفاس لومينا، الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية وغيرها من الالتزامات المالية الدولية المتصلة بها في التمتع الكامل بحقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، رؤيته لولايته وخطة تنفيذها في تقريره الأولي إلى الجمعية العامة في دورتها الثالثة والستين (A/63/289). وتركز الخطة على ثلاثة أهداف رئيسية مترابطة:

(أ) زيادة الوعي بالحاجة إلى اعتبار الديون الخارجية مسألة من مسائل حقوق الإنسان، وفي هذا السياق، توسيع نطاق الدعم من خلال الحوار المستمر مع جميع أصحاب المصلحة (ومن بينهم الدول التي لا تدعم الولاية عادة)؛

(ب) إعداد دراسة مواضيعية تتناول الديون الخارجية وحقوق الإنسان بهدف تحديد وتوضيح بعض المسائل المفاهيمية المترتبة على الولاية؛

(ج) تحديد أفضل الممارسات بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان من خلال استعراض وتطوير مشروع المبادئ التوجيهية العامة الخاصة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان، التي وضعت بهدف ضمان ألاّ يؤدي الامتثال للالتزامات المترتبة على الديون الخارجية إلى تقويض قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

٣- وبموجب القرار ٤/٧ وخطة التنفيذ، يوجز هذا التقرير الأنشطة التي قام بها الخبير المستقل منذ اضطلاعه بولايته في ١ أيار/مايو ٢٠٠٨، ويقترح إطاراً مفاهيمياً أولياً لفهم الصلة بين الدين الخارجي وحقوق الإنسان، ويجمل مجالات اهتمام الخبير المستقل الرئيسية، ونقاط التركيز في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠.

ثانياً – الأنشطة المضطلع بها

٤- قام الخبير المستقل منذ اضطلاعه بولايته في ١أيار/مايو ٢٠٠٨، بأنشطة عديدة. ففي حزيران/يونيه ٢٠٠٨، عقد مشاورات مع مجموعة كبيرة من أصحاب المصلحة، شملت الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية. وأسهمت هذه الاجتماعات بقسط كبير في تحديد وصوغ خطط عمل أولية، وأولويات ولايته.

٥- وفي بداية أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، شارك الخبير المستقل في المنتدى الاجتماعي لمجلس حقوق الإنسان، مركّزاً بصورة خاصة على الصلات القائمة بين الديون الخارجية والفقر. وفي الفترة من ٤ إلى ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، قام الخبير المستقل ببعثة إلى بروكسل وباريس ولندن، لمقابلة الأطراف الفاعلة الرئيسية في مجال الديون الخارجية. والتقى في بروكسل ممثلين عن المفوضية الأوروبية والبرلمان الأوروبي ومختلف المنظمات غير الحكومية. والتقى في باريس ممثلين عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ونادي باريس، ومنظمات غير حكومية عديدة. والتقى في لندن مسؤولين عن المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير وممثلين عن المجتمع المدني. كما التقى مسؤولين حكوميين على سبيل المجاملة في العواصم الثلاث. وأعرب الخبير المستقل عن امتنانه لجميع الأطراف التي التقى بها، ولإسهام الحكومات المعنية في ولايته.

٦- وفي الفترة من ٢٠ إلى ٢٣ من تشرين الأول/أكتوبر، شارك الخبير المستقل في الندوة الدولية للديون الخارجية غير المشروعة، التي نظمها الاتحاد اللوثري العالمي، وكنيسة السويد، وهيئة مساعدة الكنائس النرويجية بأوسلو، في النرويج. وجمعت هذه التظاهرة العديد من أصحاب المصلحة البارزين في مجال الديون غير المشروعة لمناقشة الموضوع واقتراح توسيع هذا الإطار الناشىء.

٧- وفي الفترة من ٢٨ إلى ٣١ تشرين الأول/أكتوبر، التقى الخبير المستقل مختلف أصحاب المصلحة في واشنطن، مقاطعة كولومبيا، وبخاصة من البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومنظمات غير حكومية. كما حضر ندوة نظمها البنك الدولي تناولت موضوع "مرحلة تخفيف عبء الديون وما بعدها"، أتاحت مناسبة أخرى للتفاعل مع الأطراف الفاعلة الرئيسية في هذا المجال.

٨- وشارك الخبير المستقل في أيلول/سبتمبر، عندما كان في أوروبا، في حلقة عمل نظمتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بشأن إدماج حقوق الإنسان في تمويل التنمية. وأدى هذا الاجتماع إلى تقديم مساهمة لمؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري، المعقود في الدوحة في الفترة من ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

٩- وحضر الخبير المستقل وفقاً لما دعا إليه ذلك القرار ٤/٧، مؤتمر تمويل التنمية في الدوحة، حيث أدلى ببيان أثناء تنظيم مائدة مستديرة تناولت الديون الخارجية. واسترعى الانتباه إلى ولايته وحث المندوبين على إيلاء العناية إلى حقوق الإنسان في الوثيقة الختامية. وهو يود أن يعرب عن أسفه إذ لاحظ أن الوثيقة الختامية لمؤتمر الدوحة أظهرت قصوراً في التقدم المحرز بشأن المسائل المتعلقة بالديون، و لم تعتمد نهجاً متكاملاً بشأن الديون والتنمية.

١٠- وبدعوة من وحدة حقوق الإنسان التابعة لمنظمة الكومنولث، شارك الخبير المستقل في ٨ كانون الأول/ديسمبر، في حلقة دراسية بأمانة الكومنولث في لندن بمناسبة الذكرى الستين لصدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، إلى جانب المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء (أوليفييه دي شوتير) والمقررة الخاصة المعنية بحرية الدين أو المعتقد (أسما جاهانجير). وتحدث الخبير المستقل عن ولايته في الحلقة الدراسية والتقى الأمين العام للكومنولث كامالاش شارما، إلى جانب المقررين الآخرين، لمناقشة التعاون بين المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة ومنظمة الكومنولث من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان.

١١- وفي الفترة من ٢٧ إلى ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، شارك الخبير المستقل في حلقة دراسية عن "مشروع المبادئ التوجيهية بشأن الفقر المدقع وحقوق الإنسان"، نظمتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بجنيف. وركزت المناقشات في الحلقة الدراسية على القيمة المضافة والفائدة العملية للمبادئ التوجيهية، ومحتوى المشروع الحالي والعملية الواجب اعتمادها بغية وضع الصيغة النهائية للمبادئ التوجيهية. وقدمت الحلقة الدراسية أفكاراً قيمّة يأمل الخبير المستقل في إدماجها في العملية التي تتعلق بوضع المبادئ التوجيهية بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان التي طلب منه الاضطلاع بها في سياق ولايته.

١٢- وفي ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٩، شارك الخبير المستقل في الدورة الاستثنائية العاشرة لمجلس حقوق الإنسان بشأن "تأثير الأزمتين الاقتصادية والمالية العالميتين في الإعمال العالمي لحقوق الإنسان والتمتع الفعّال بها". ودعا في هذا الاجتماع

إلى إصلاح المؤسسات المالية العالمية لضمان تحويل النظام الحالي إلى نظام أكثر استيعاباً لاحتياجات وشواغل البلدان النامية والمجتمع المدني، ويستند إلى الشفافية والعلاقات المتكافئة بين البلدان الدائنة والمدينة. ورأى، في هذا السياق، أنه ينبغي للأمم المتحدة، بصفتها الهيئة العالمية الأولى وأوسع الهيئات تمثيلاً، أن تضطلع بدور قيادي في هذه العملية.

١٣- وفيما يتعلق بمسألة الديون غير المشروعة، أجرى الخبير المستقل كذلك مشاورات مع مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) بشأن خطط تنفيذ مشروع يركِّز على الديون غير المشروعة. ويرى المقرر الخاص أن المشروع سيتيح فرصاً هامة لتعميق النقاش بشأن الديون غير المشروعة على الصعيد العالمي. وبناءً على ذلك، يأمل في العمل على نحو وثيق مع الأونكتاد عند تنفيذ المشروع.

١٤- وأتاحت هذه الاجتماعات والمشاورات والمؤتمرات العديدة فرصاً لا تُقدَّر بثمن للمقرر الخاص للتوعية بولايته، وبناء شراكات، واستكشاف أوجه التعاون الممكنة مستقبلاً مع أصحاب المصلحة على اختلافهم. وكانت هذه الاجتماعات مناسبات هامة لإبراز مشروع المبادئ التوجيهية بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان، وتشجيع جميع الأطراف على تقديم إسهاماتها في عملية مراجعة المبادئ التوجيهية وتحديثها. واستفاد المقرر الخاص من الأفكار الثاقبة والمنظورات التي طرحت أثناء الاجتماعات، ومن المراسلات التي تبعتها، وأدمج المعلومات المناسبة في الإطار المفاهيمي المقترح الذي تلا ذلك.

١٥- وأجرى الخبير المستقل مناقشات مستفيضة مع حكومتي إكوادور والنرويج بشأن إمكانية القيام ببعثتين إلى بلديهما. ويسعده أن يعلن أن الحكومتين أعربتا عن استعدادهما لاستقباله، وإنه عند تقديم هذا التقرير، سيكون قد قام بزيارة إلى النرويج (في الفترة من ٢٨ إلى ٣٠ نيسان/أبريل) وإلى إكوادور (في الفترة من ١ إلى ٩ أيار/مايو ٢٠٠٩). وسيركِّز في زيارتيه إلى هذين البلدين على النظر في الدورين الفريدين اللذين يضطلعان بهما في النقاش بشأن الديون غير المشروعة، من أجل تحديد الممارسات الجيدة التي يمكن النسج على منوالها في بلدان أخرى.

ثالثاً - الديون وحقوق الإنسان: الإطار المفاهيمي

ألف - معلومات عامة

١٦- بلغ مجموع الديون الخارجية للبلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل في عام ١٩٩٥، ١ ٩٥١ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، وارتفع هذا المجموع بحلول عام ٢٠٠٦ إلى ٢ ٩٨٣ مليار[(١)]. وفي عام ٢٠٠٧، قدّر مجموع الديون الخارجية لهذه البلدان بمبلغ ٣ ٣٦٠ مليار[(٢)]، يشمل الديون العامة والخاصة، وكذلك الديون المتعددة الأطراف والثنائية.

---

(١) World Bank, *World Development Indicators* (Washington D.C.: The World Bank, 2008), p. 347.

(٢) D. Millet and E. Toussaint, "Figures relating to the debt for 2009", Committee for the Abolition of Third World Debt (CADTM) (available at www.cadtm.org (accessed 8/3/09)).

١٧- وفي عام ١٩٩٥، بلغ مجموع مدفوعات خدمة الدين للبلدان النامية ٢٢٠ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، وارتفع المجموع في عام ٢٠٠٧ إلى ٥٢٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة[٢].

١٨- ورغم أن مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون[٣] ترمي إلى جعل القيمة الصافية لنسبة الدين/الصادرات تقل عن عتبة نسبة ١٥٠ في المائة، لوحظ أن بعض البلدان الفقيرة كانت لها نسبة أعلى عند نقطة الإكمال مثل: بوركينا فاسو (٢٠٨,٧ في المائة)، وإثيوبيا (٢١٨,٤ في المائة)، والنيجر (٢٠٨,٧ في المائة)، ورواندا (٣٢٦,٥ في المائة)، وملاوي (٢٢٩,١ في المائة)[٢].

١٩- وتبيِّن هذه الإحصاءات أنه بالرغم من خطورة مشكلة الديون في البلدان الفقيرة وهي مسألة لا شك فيها، كانت الاستجابة العالمية لأزمة الديون غير كافية إلى حد الآن. وهو أمر غير مرضٍ، بسبب ما للمديونية الثقيلة من آثار على حقوق الإنسان، وبالنظر إلى أن مشكلة الدين ليست مشكلة اقتصادية بحتة.

٢٠- وأشار الخبير المستقل في الفقرة ١٠ من تقريره الأولي إلى الجمعية العامة إلى أن التحديات التي تطرحها مشكلة الديون وأوجه القصور في المبادرات الحالية لتخفيف عبء الدين (بالنظر إلى تضارب الآراء في كل من لجنة حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان بشأن ما إذا كان ينبغي اعتبار الدين الخارجي مسألة من مسائل حقوق الإنسان)، إنما تؤكد على الحاجة إلى اعتماد نهج جديد لمشكلة الديون يشمل ضمن جملة أمور الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان.

٢١- وفي هذا القسم من التقرير، يقترح الخبير المستقل إطاراً أولياً لفهم العلاقة بين الدين الخارجي وإعمال حقوق الإنسان. ويتسق هذا المقترح مع حقيقة مفادها أن حقوق الإنسان تندرج في صُلب رسالة الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً وأن حماية حقوق الإنسان مسألة أساسية لبناء عالم أكثر أماناً ورخاءً[٤]. ويرحب المقرر الخاص بآراء الدول الأعضاء بشأن الإطار المقترح.

باء - تعريف الدين الخارجي وخدمة الدين

٢٢- الدين الأجنبي أو الخارجي هو دين مستحق لغير المقيمين ويتألف من الدين العام المكفول حكومياً والدين الخاص وغير المكفول على المدى الطويل، والدين على المدى القصير واستعمال ائتمان صندوق النقد الدولي.

---

(٣) مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون هي أحد التدبيرين الرئيسيين الدوليين لتخفيف عبء الدين، وينهض بها حالياً البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، والتدبير الآخر هو المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين. ويرتبط تخفيف عبء الدين بموجب المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون بالتقدم المحرز من جانب البلدان المؤهلة في وضع وتنفيذ سياسات واستراتيجيات اجتماعية لتخفيف عبء الدين. وتتيح المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين نسبة ١٠٠ في المائة من التخفيف على الديون المقدمة من جانب ثلاث مؤسسات متعددة الأطراف - هي صندوق النقد الدولي، والمؤسسة الإنمائية الدولية ومصرف التنمية الأفريقي - للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وترمي على ما يبدو إلى مساعدة هذه البلدان على التقدم نحو إنجاز الأهداف الإنمائية للألفية. وجميع البلدان التي تبلغ نقطة الإكمال بموجب المبادرة المحسَّنة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والبلدان التي يقل فيها دخل الفرد عن ٣٨٠ دولاراً من دولارات الولايات المتحدة وعليها ديون مستحقة لصندوق النقد الدولي حتى نهاية عام ٢٠٠٤، مؤهلة للاستفادة من المبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين.

(٤) انظر وثيقة الأمم المتحدة، "في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية، والأمن، وحقوق الإنسان للجميع" (A/59/2005).

٢٣- وتشير خدمة الدين إلى مدفوعات مبلغ الأصل المستحق بموجب اتفاقية قرض والفوائد المدفوعة بالفعل على مجموع مبلغ الدين الطويل المدى (العام والمكفول حكومياً والخاص غير المكفول)، واستعمال ائتمان صندوق النقد الدولي والفائدة على الدين القصير المدى. وفي الظروف التي تكون فيها الديون طويلة المدى، تمثل مدفوعات الفائدة عادة حصة هامة من خدمة الدين.

جيم - العلاقة بين الدين وحقوق الإنسان

٢٤- رغم التسليم عامة بأن الدين الخارجي (بما فيه القروض الأجنبية) يمكن أن يسهم في نمو البلدان، فإن أعباء الدين المفرطة لا تزال تمثل عائقاً هاماً يحول دون التنمية وإعمال حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في البلدان النامية[٥]. وتفيد الدراسات أن بعض البلدان تنفق سنوياً على خدمة الدين مبالغ أكبر مما تنفقه على الاحتياجات الأساسية لسكانها أو على الخدمات العامة ذات الصلة بحقوق الإنسان، مثل التعليم والرعاية الصحية معاً. وعلى سبيل المثال، فقد أنفق لبنان في عام ٢٠٠٥، نسبة ٥٢ في المائة من ميزانيته على خدمة الدين مقارنة بنسبة ٢٣,١ في المائة على التعليم والصحة؛ وأنفقت جامايكا نسبة ٢٧,٩ في المائة على خدمة الدين و١٦,١ في المائة على التعليم والصحة؛ وأنفقت بلغاريا نسبة ٢٣ في المائة على خدمة الدين و١١,٦ في المائة على التعليم والصحة[٦].

٢٥- ويسلِّم الخبير المستقل بأن المبادرات الراهنة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين أدت إلى بعض الفوائد في شكل تخفيض مدفوعات خدمة الدين وزيادة الاعتمادات لنفقات الحد من الفقر بالنسبة إلى بعض البلدان[٧]. بيد أن تدابير تخفيف عبء الدين السالفة الذكر محدودة وتطبق لفترات قصيرة على ما يبدو. وبالإضافة إلى ذلك، عوّضت تخفيضات خدمة الدين تخفيضاً مماثلاً في القروض الميسّرة التي تقدمها المؤسسة الإنمائية الدولية.

---

(٥) وثيقة الأمم المتحدة، نحو تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية: نهج قائم على حقوق الإنسان، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع K. 08XIV.6). (نيويورك وجنيف: الأمم المتحدة، ٢٠٠٨) (بالإنكليزية فقط).

(٦) S. Mandel, *Debt relief as if Justice Mattered* (London: New Economics Foundation, 2008)؛ في الفترة من عام ١٩٩٢ إلى عام ١٩٩٧، كانت حصة الميزانية المخصصة للخدمات الاجتماعية الأساسية ولخدمة الدين بالنسبة إلى بعض البلدان على النحو التالي: الكاميرون - نسبة ٤,٠ في المائة على الخدمات الاجتماعية و٣٦,٠ في المائة على خدمة الدين؛ كوت ديفوار - نسبة ١١,٤ في المائة على الخدمات الاجتماعية و٣٥,٠ في المائة على خدمة الدين؛ كينيا - نسبة ١٢,٦ في المائة على الخدمات الاجتماعية و٤٠,٠ في المائة على خدمة الدين؛ زامبيا - نسبة ٦,٧ في المائة على الخدمات الاجتماعية و٤٠,٠ في المائة على خدمة الدين؛ النيجر - نسبة ٢٠,٤ في المائة على الخدمات الاجتماعية و٣٣,٠ في المائة على خدمة الدين؛ تنزانيا - نسبة ١٥,٠ في المائة على الخدمات الاجتماعية و٤٦,٠ في المائة على خدمة الدين؛ نيكاراغوا - نسبة ٩,٢ في المائة على الخدمات الاجتماعية و١٤,١ في المائة على خدمة الدين؛ D. Millet and E. Toussaint, "Figures relating to the debt for 2009"، لجنة العمل من أجل إلغاء ديون العالم الثالث.

(٧) انظر Eurodad, "Multilateral debt: one step forward, how many back?" (April 2007).

٢٦- وكثيراً ما تنخفض مكاسب التخفيف من عبء الدين بفعل عوامل أخرى، تشمل الشروط[٨] المرتبطة بتخفيف عبء الدين، وعدم قدرة البلدان النامية على المنافسة في مناخ تجاري عالمي غير متكافئ[٩]. وإن سداد الديون المرتفعة والشروط المرتبطة بتخفيف عبء الدين والقروض الجديدة - التي تحد عادة من الإنفاق العام (حتى على حساب تمويل الخدمات العامة الأساسية، مثل التعليم والرعاية الصحية)، إنما يعزز تحرير الاقتصاد (بما في ذلك تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص، وإلغاء القيود على الاستثمار، وفرض رسوم مقابل الانتفاع بالخدمات العامة) ومنح الأولوية لخدمة الدين على حساب تلبية الاحتياجات الأساسية - لم تؤدّ إلى تفاقم الفقر فحسب، بل أثرت أيضاً بقوة في الانتفاع بخدمات التعليم والرعاية الصحية في البلدان النامية.

٢٧- وتحدّ شروط تخفيف عبء الدين من الاستثمار في التعليم والصحة في العديد من البلدان المتدنية الدخل. من ذلك، أن صندوق النقد الدولي اشترط على زامبيا، في عام ٢٠٠٤، وجوب تجميد الأجور في القطاع العام مما أدى إلى عجز الحكومة عن التصدي للنقص الفادح في أعداد المدرسين، بتعيين ٠٠٠ ٩ مدرس مؤهل جديد. وبالمثل، أثبتت دراسة في ٢٠٠٦ أجراها المركز الدولي لمكافحة الفقر التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نظرت في أثر تخفيف عبء الدين في "المجال الضريبي" في زامبيا، أن "الكسب الضريبي الصافي من تخفيف عبء الدين كان هامشياً بسبب شروط السياسات الخارجية المرتبطة بتخفيف عبء الدين وما يتصل بها من مساعدة إنمائية رسمية[١٠]. وبناء على ذلك، وحتى بعد الاستفادة من إلغاء الدين، لا تزال زامبيا غير قادرة على إحداث زيادة كبيرة في الإنفاق أو الاستثمار العام بسبب استمرار المطالبة "بسياسات ضريبية ومالية صارمة جداً في إطار ترتيبات الاقتراض المتفق عليها مع صندوق النقد الدولي"[١١].

٢٨- ووفقاً لدراسة أعدها مؤخراً مركز أوروبا - العالم الثالث، فإن لتنفيذ شروط الإقراض عدداً من الآثار السلبية في سكان البلدان المدينة، منها: كثيراً ما يؤدي تحويل المؤسسات العامة إلى القطاع الخاص إلى تخفيض كبير

---

(٨) على سبيل المثال، ووفقاً لدراسة أجرتها مؤخراً الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية، يفرض صندوق النقد الدولي في المتوسط ١٣ شرطاً على القروض المقدمة إلى البلدان المتدنية الدخل؛ وتشمل أكثرية هذه الشروط تحويل المؤسسات إلى القطاع الخاص واعتماد نظام ليبرالي مع ما لذلك من آثار جسيمة على الفقراء في البلدان المقترضة؛ انظر Eurodad, "Critical conditions: the IMF maintains its grip on low-income governments" (April 2008).

(٩) يشير تقرير صدر مؤخراً عن البنك الدولي إلى ما يلي: "إن معظم المشورة المقدمة في مجال السياسات إلى البلدان الفقيرة على مر العقود العديدة الماضية - بما فيها المشورة التي يقدمها البنك الدولي - شددت على مزايا المشاركة في الاقتصاد العالمي. بيد أن الاقتصادات العالمية غير متكافئة إطلاقاً وللقواعد التي تحكم إدارتها آثار سلبية غير متناسبة في البلدان النامية. وهذه القواعد هي نتيجة عمليات تفاوض معقدة يكون فيها للبلدان النامية صوت ضعيف"، البنك الدولي، التقرير الإنمائي العالمي لعام ٢٠٠٦: الأصول الرأسمالية والتنمية (نيويورك: مطابع جامعة أوكسفورد، ٢٠٠٦) (بالإنكليزية).

(١٠) J. Weeks and T. McKinley, *Does Debt Relief Increase Fiscal Space in Zambia? The MDG Implications*, Country Study No. 5 (Brasilia: UNDP International Poverty Centre, 2006).

(١١) هيئة العمل من أجل المساعدة الدولية، "عرض عام: تغيير سياسات صندوق النقد الدولي للحصول على مزيد من الأطباء والممرضين والمدرسين المنتدبين في البلدان النامية" (آذار/مارس ٢٠٠٨) (متاح على العنوان التالي: http://www.actionaidusa.org/assets/pdfs/imf_project/IMF_and_health.pdf (accessed 08/03/09)).

في الوظائف، مما يحرم العديد من السكان من موارد الرزق؛ وتخفيض النفقات العامة على الخدمات العامة (مثل التعليم والرعاية الصحية والسكن) و/أو فرض رسوم مقابل الانتفاع بهذه الخدمات، الأمر الذي يؤثر بصورة غير متناسبة في أشد شرائح المجتمع ضعفاً (مثل النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والفقراء)؛ وزيادة انتشار الفقر، وانعدام المساواة، والبطالة[١٢].

٢٩- وأعرب المقرر الخاص المعني بالحق في الصحة عن القلق من أن رسوم الاستعمال، في بلدان عديدة، كثيراً ما تستبعد الفقراء والفئات المهمشة الأخرى من خدمات الرعاية الصحية الأساسية وقد لا يتسق ذلك مع الحق في الصحة[١٣].

٣٠- وكان لمدفوعات الدين كذلك أثر سلبي في إعمال الحق في الغذاء. من ذلك أن حكومة ملاوي، أُجبرت في عام ٢٠٠٢ على بيع مخزون الذرة لديها في الوكالة الوطنية لاحتياطي الأغذية لجمع أموال لسداد القروض. وبسبب قلة المحاصيل في ذلك العام، واجه ٧ ملايين من بين ١١ مليون نسمة عجزاً غذائياً خطيراً[١٤].

٣١- ويتواصل تقويض مكاسب البلدان النامية من تخفيف عبء الدين بسبب أنشطة المستثمرين المضاربين في ديون البلدان المثقلة بالدين. وهذه "الصناديق الانتهازية" وهي التسمية التي تُعرف بها، تشتري ديون البلدان النامية بمبلغ يقل بكثير عن القيمة الإسمية للدين. ثم ترفع دعوى قانونية لاحقاً (عندما يكسب البلد المستهدف بعض المدخرات من إلغاء الدين) لاستعادة الدين بقيمته الإسمية الكاملة إضافة إلى الفوائد والجزاءات والتكاليف القانونية[١٥]. ومن الأمثلة على ذلك القضية التي حظيت بتغطية إعلامية واسعة والتي تتعلق بشركة دونيغال الدولية المحدودة وزامبيا، التي نظرت فيها المحاكم البريطانية في عام ٢٠٠٧. فقد اشترت شركة دونيغال الدولية المحدودة ديناً سيادياً لزامبيا من رومانيا في عام ١٩٩٩ بقيمة إجمالية قدرها ٣,٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وكان للدين قيمة إسمية قدرها ٣٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. ثم تقدمت الشركة بدعوى ضد زامبيا لمطالبتها بمبلغ ٥٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة يشمل الفوائد والجزاءات والأضرار المزعومة والرسوم القانونية. وحكمت المحاكم البريطانية لفائدة الشركة في نهاية المطاف بمبلغ ١٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية، وهو مبلغ يتعذر على بلد حصل لتوه على إلغاء دين أن يوفره.

---

(١٢) انظر M. Ozden, “Debt and Human Rights: Consequences for human rights of the debt of the countries of the South and the current state of its treatment within the United Nations bodies”, (Geneva, Human Rights Programme of the Europe-Third World Centre 2008).

(١٣) انظر E/CN.4/2005/51/Add.2، الفقرتان ٤٩ و٥٠.

(١٤) A. Pettifor, “Debt is still the lynchpin: the case of Malawi” (available at www.jubileeplus.org/opinion/debt040702.htm); cited in K. Raffer, “Debt Workout Mechanisms: Debt Arbitration”, paper presented at the Helsinki Process on Globalization and Democracy Meeting of Track 2 Global Economic Agenda, 25-27 March 2004, Geneva, p. 11.

(١٥) انظر Eurodad, "Taming the Vultures: Are New Measures Enough to Protect Debt Relief Gains?" (August 2008).

وأفاد البنك الدولي أن ٤٤ دائناً تجارياً قدّموا دعاوى قانونيـــة ضد ما لا يقل عن ١١ بلداً من البلدان الفقـــيرة المثقلة بالديون[١٦].

٣٢- وتجدر ملاحظة أن أعباء الديون المرتفعة تمثل عائقاً، ليس فقط في البلدان المتدنية الدخل التي ركزت عليها برامج تخفيف عبء الدين، بل أيضاً في العديد من البلدان المتوسطة الدخل التي تعتبر غير مؤهلة لأي تدبير من هذه التدابير على أساس أن ديونها "يمكن تحملها"[١٧]. ففي عام ٢٠٠٤، على سبيل المثال، بلغ مجموع الديون الخارجية لإكوادور ١٦,٩ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية. وأنفق البلد، في السنة نفـــسها ٣,٧ مليـــار دولار من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية على سداد الدين، وكان الإنفاق العام على خدمة الدين بـــستة أمثال المبلغ المنفق في قطاع الرعاية الصحية. ورغم ذلك، رأى البنك الدولي أن دين إكوادور "يمكن تحمله"، لأن نسبة دينها من إجمالي الناتج في عام ٢٠٠٦ كانت متدنية نسبياً. ولا يتسق هذا الواقع مع التزام إعـــلان الأمـــم المتحدة بشأن الألفية "بالاهتمام بصورة شاملة وفعالة بمشاكل ديون البلدان النامية المنخفضة أو المتوسطة الدخل، باتخاذ تدابير متنوعة على المستوين الوطني والدولي لجعل تحمل ديونها ممكناً في المدى الطويل".

٣٣- كما أشارت مختلف هيئات معاهدات حقوق الإنسان، في ملاحظاتها الختامية بشأن تقارير الدول الأطراف المقدمة إليها، إلى أن أعباء الديون المفرطة تطرح تحدياً هاماً أمام إعمال حقوق الإنسان بتقويض التزامات الدول تجاه هذه الحقوق، مما يؤكد الصلة القائمة بين الديون الخارجية وحقوق الإنسان. ومثال ذلك أن اللجنة المعنيـــة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أحاطت علماً، في ملاحظاتها الختامية بشأن التقرير المقدم من هندوراس في عام ٢٠٠١، "بأن الجهود التي تبذلها الدولة من أجل الامتثال لالتزاماتها بموجب العهد واجهت عقبات بسبب إدراج هندوراس ضمن فئة البلدان المثقلة بالديون، وأن جزءاً يصل إلى نسبة ٤٠ في المائة من ميزانيتها الوطنيـــة السنوية مخصص لخدمة الديون الخارجية"[١٨].

٣٤- وقدمت لجنة حقوق الطفل واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة ملاحظات مماثلة تتعلق بتنفيذ الحقوق وفقاً للمعاهدات التي تدخل في إطار صلاحياتهما. فقد أشارت لجنة حقوق الطفل، على سبيل المثـــال في ملاحظاتها الختامية بشأن تقرير جمهورية تنزانيا المتحدة في عام ٢٠٠١، إلى "ما يترتب من آثار نتيجـــة لبرنـــامج التكيف الهيكلي، ومدفوعات الديون الخارجية المرتفعة، وارتفاع مستويات البطالـــة والفقـــر داخـــل الدولـــة

---

(١٦) البنك الدولي، "المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الدين - حالة التنفيذ "(شباط/فبراير ٢٠٠٨).

(١٧) انظر يوبيلي - زامبيا، "الفوائد والتحديات من إلغاء ديون زامبيا، الشهادة المقدمة إلى لجنة العلاقات الخارجية التابعة لمجلس الشيوخ في الولايات المتحدة أثناء الجلسة التي تناولت موضوع 'التأسيس على المبادرات الدوليـــة لتخفيف عبء الدين'" (٢٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٨).

(١٨) انظر E/C.12/1/Add.57، انظر كذلك E/C.12/Add.71 (الجزائر)؛ E/C.12/1/Add.55 (المغرب)؛ E/C.12/1/Add.63 (الجمهورية العربيـــة الـــسورية)؛ E/C.12/1/Add.48 (الـــسودان)؛ E/C.12/1/Add.78 (بـــنن)؛ E/C.12/1/Add.62 (السنغال)؛ E/C.12/1/Add.106 (زامبيـــا)؛ E/C.12/1/Add.60 (بوليفيـــا)؛ E/C./12/1/Add.100 (إكوادور)؛ E/C.12/1/Add.66 (نيبال)؛ وE/C.12/1/Add.49 (قيرغيزستان).

الطرف"[١٩]. وأشارت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة في ملاحظاتها الختامية بشأن التقرير الذي قدمته غيانا في عام ٢٠٠٠، إلى أن "تنفيذ برامج التكيف الهيكلي وتزايد عبء الديون، فضلاً عن عدم الاستقرار السياسي، عوامل أعاقت إحراز تقدم في الإعمال الكامل لحقوق المرأة"[٢٠].

٣٥- وتجدر ملاحظة أن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كثيراً ما أوصت الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بمراعاة واجباتها بموجب العهد في سياق علاقاتها مع المؤسسات المالية الدولية، مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية. وبناء على ذلك، فرغم أن اللجنة سلمت بالتحديات التي تمثلها مدفوعات الديون الخارجية وسياسات التكيف الهيكلي فيما يتعلق بقدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، حثت الدول المقترضة على مراعاة التزاماتها بموجب العهد في جميع جوانب مفاوضاتها مع هذه المؤسسات المالية الدولية بغية ضمان عدم تقويض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا سيما بالنسبة إلى أضعف شرائح المجتمع. كما شجعت اللجنة البلدان الدائنة، بوصفها أعضاء في المؤسسات المالية الدولية، وبخاصة في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، على أن تبذل ما في وسعها لضمان مواءمة سياسات وقرارات هذه المؤسسات مع التزامات الدول الأطراف في العهد، لا سيما الواجبات المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٢، والمواد ١١ و١٥ و٢٢ و٢٣ المتعلقة بالمساعدة والتعاون الدوليين[٢١].

٣٦- وبموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، تقع على الدول المسؤولية الأساسية عن ضمان تمتع جميع السكان الذين يعيشون في ظل ولايتها بحقوق الإنسان الأساسية، مثل الحق في الرعاية الصحية، والحق في التعليم، والحق في الغذاء، والحق في الماء الصالح للشرب والحق في السكن اللائق. وبناء على ذلك، ينبغي للحكومات ألا تضع نفسها في وضع يجعلها غير قادرة على ضمان إعمال حقوق الإنسان الأساسية بسبب مدفوعات الديون المفرطة.

٣٧- وقد يكون لمسؤولية الدول في ضمان التمتع بحقوق الإنسان الأساسية الأولوية على مسؤوليتها عن سداد التزاماتها في مجال الديون، لا سيما عندما تنال هذه المدفوعات من قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال

---

(١٩) CRC/C/15/Add.156، الفقرة ٩؛ انظر كذلك CRC/C/15/Add.190 (السودان)؛ CRC/C/15/Add.193 (بوركينا فاسو)؛ CRC/C/15/Add.179 (النيجر)؛ CRC/C/15/Add.160 (كينيا)؛ CRC/C/15/Add.174 (ملاوي)؛ CRC/C/15/Add.172 (موزامبيق)؛ CRC/C/15/Add.218 (مدغشقر)؛ CRC/C/15/Add.138 (جمهورية أفريقيا الوسطى)؛ CRC/C/15/Add.204 (إريتريا)؛ CRC/C/15/Add.130 (سورينام)؛ CRC/C/15/Add.115 (الهند)؛ CRC/C/15/Add.207 (سري لانكا)؛ CRC/C/15/Add.197 (جمهورية كوريا)؛ CRC/C/15/Add.124 (جورجيا)؛ CRC/C/15/Add.152 (تركيا)؛ وCRC/C/15/Add.186 (هولندا).

(٢٠) A/56/38 (SUPP)، الفقرة ١٦١؛ انظر أيضاً A/55/38 (SUPP)، الفقرة ٤٤ (الكاميرون)؛ A/57/38 (SUPP) الفقرة ١٤٩ (أوغندا)؛ A/56/38 (SUPP)، الفقرة ٢٢٧ (جامايكا)؛ A/57/38 (SUPP)، الفقرة ١٥٥ (ترينيداد وتوباغو)؛ وA/56/38 (SUPP) ، الفقرة ٢٢٧ (هولندا).

(٢١) انظر E/C.12/1/Add.54، الفقرة ٣١؛ (بلجيكا)؛ E/C.12/1/Add.43، الفقرة ٢٠؛ (إيطاليا)؛ E/C.12/1/Add.68 (ألمانيا)؛ E/C.12/1/Add.70، الفقرة ٢٤؛ (السويد)؛ E/C.12/1/Add.72، الفقرة ٣٢؛ (فرنسا)؛ E/C.12/1/Add.79، الفقرة ٢٦؛ (المملكة المتحدة)؛ وE/C.12/1/Add.77، الفقرة ٣٧؛ (آيرلندا).

حقوق الإنسان. وتصبح أولوية هذه المسؤولية شديدة الوضوح عندما يتسنى إجراء تقييم كمي للفجوة الواسعة في الوفاء بالحقوق الأساسية: ٧٥ مليون طفل في مرحلة التعليم الابتدائي (٥٥ في المائة منهم بنات) لم يلتحقوا بالمدارس[٢٢]؛ يموت سنوياً نحو ١٠ ملايين طفل لأسباب يمكن توقيها أساساً[٢٣]؛ وهناك نحو ١,٢ مليار شخص يفتقرون إلى الماء النقي وإلى الإصحاح[٢٤].

٣٨- وحيث إن بلاداً نامية كثيرة تحوِّل إلى خدمة الدين جزءاً غير متناسب من ميزانياتها (بما فيها الاعتمادات التي تكسبها من الصادرات)، وليس إلى برامج الحد من الفقر وتحسين أحوال اجتماعية مختلفة، تسهم في إعمال حقوق الإنسان، فإن ذلك يجعل الدين الخارجي وخدمة الدين المفرطين قضية من قضايا حقوق الإنسان. وجدير بالملاحظة أن العديد من هذه الأحوال الاجتماعية يرد كحقوق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل.

٣٩- وثمة حقوق إنسان أخرى، مثل الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، والحق في تلقي المعلومات، والحق في المساواة وعدم التعرض للتمييز، تندرج كذلك في أزمة الديون - مما يؤكد مجدداً وبشكل واضح أن جميع حقوق الإنسان متكافلة ومترابطة وغير قابلة للتجزئة.

٤٠- وبناء على ذلك، فإن خطورة مشكلة الديون وأوجه القصور في المبادرات الحالية لتخفيف عبء الديون، تؤكد بالتالي على الحاجة إلى اعتماد نهج جديد لمعالجة أزمة الديون يشمل شواغل حقوق الإنسان.

٤١- ومن المهم أيضاً التسليم بأن إلغاء الديون لا يضمن استعمال الموارد الناجمة عن المدخرات لتحسين التمتع بحقوق الإنسان. وبالتالي، يجب على الدول التي تستفيد من إلغاء الديون إنشاء آليات تضمن عمليات تشاركية وشفافة لتخطيط الميزانية. وتتساوى في الأهمية آليات المساءلة التي تحد كثيراً من إمكانية انتشار الفساد وتتيح وسائل ميسورة لتقديم الشكاوى والانتصاف.

٤٢- وينوي الخبير المستقل التعمق في استكشاف الروابط السببية بين الديون الخارجية وحقوق الإنسان، من خلال إعداد دراسات حالات في سياق البعثات القطرية.

---

(٢٢) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, "Overcoming inequality: why governance matters" in Education for All - Global Monitoring Report (UNESCO 2008) (available at http://www.unesco.org/en/education/efareport/reports/2009-governance, accessed 12/3/09).

(٢٣) انظر http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/child_mortality/en/index.html (accessed 12/3/09).

(٢٤) United Nations Environment Programme, *Vital Water Graphics: An Overview of the State of the World's Fresh and Marine Waters*, 2nd ed. (2008).

دال – نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الديون الخارجية

٤٣- إن النهج القائم على حقوق الإنسان هو إطار مفهومي يستند من الناحية النظرية إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان ويتوخى من الوجهة العملية تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها(٢٥).

٤٤- ووفقاً لهذا النهج، تنبع السياسات الإنمائية (بما في ذلك سياسات المساعدة الإنمائية والتخفيف من عبء الديون) من نظام وضعه القانون الدولي للحقوق وما يقابلها من التزامات. وقد اتفقت وكالات الأمم المتحدة بشأن العناصر الأساسية لهذا النهج على النحو التالي:

(أ) ينبغي لجميع برامج التعاون الإنمائي وسياساته والمساعدة التقنية المتصلة به أن تعزِّز إعمال حقوق الإنسان كما وردت في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان؛

(ب) تسترشد جميع سياسات التعاون الإنمائي والبرمجة الإنمائية في جميع القطاعات وجميع مراحل عمليات البرمجة بمعايير حقوق الإنسان الواردة في الإعلان العالمي وغيره من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وبالمبادئ المستمَدة منها؛

(ج) يساهم التعاون الإنمائي في تنمية قدرات "أصحاب المسؤوليات" على الوفاء بالتزاماتهم وقدرات "أصحاب الحقوق" على المطالبة بحقوقهم(٢٦).

٤٥- وتوضح هذه المبادئ أن هدف السياسات والبرامج الإنمائية الرئيسي ينبغي أن يتمثل في إعمال حقوق الإنسان. ويحدِّد النهج القائم على حقوق الإنسان أصحاب الحقوق واستحقاقاتهم وأصحاب المسؤوليات والتزاماتهم ويرمي إلى تعزيز قدرة أصحاب الحقوق على المطالبة بحقوقهم وقدرة أصحاب المسؤوليات على الوفاء بالتزاماتهم.

٤٦- ومن الناحية العملية، يعني اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الديون الخارجية، على سبيل المثال، أن تحليلات القدرة على تحمُّل الديون ينبغي أن تأخذ في الحسبان تبعات خدمة الدين على حقوق الإنسان إلى جانب مبادئ مثل الشفافية والمساءلة والمشاركة والاهتمام بأضعف الناس(٢٧). ولا بد أن يقوم المجتمع الدولي، من خلال

---

(٢٥) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Frequently asked questions on a human rights-based approach to development cooperation* (New York and Geneva: United Nations, 2006), p. 15.

(٢٦) نهج التعاون الإنمائي القائم على حقوق الإنسان: من أجل فهم مشترك بين وكالات الأمم المتحدة (٢٠٠٣).

(٢٧) إن معايير تقييم القدرة على تحمُّل الديون في إطار المبادرات متعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون تكاد تركِّز حصراً على قدرة البلدان المدينة على تسديد ديونها. ويرى صندوق النقد الدولي أن "الهدف الرئيسي لإطار القدرة على تحمُّل الديون الخاص بالبلدان ذات الدخل المنخفض يتمثل في إرشاد قرارات اقتراض تلك البلدان على نحو يربط بين حاجتها إلى الأموال وقدرتها الحالية والمتوقَّعة على خدمة ديونها وفقاً لظروفها الخاصة"؛ انظر IMF, "The Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries" (October 2007).

عملية تشاور واسعة ومفتوحة، بتحسين التدابير المحدَّدة المتَّخذة لتغيير علاقات الدين الخارجي القائمة بحيث تتوافق ومبادئ حقوق الإنسان.

٤٧- وتشكِّل المشاركة الفعالة والمجدية لأضعف الفئات في البلدان المثقلة بالديون في صنع القرارات المتعلقة بالسياسات واستخدام الموارد جانباً رئيسياً من جوانب النهج القائم على حقوق الإنسان إزاء مشكلة الدين الخارجي. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن مبدأ المشاركة هو أيضاً حق أساسي لجميع الناس. وبالنظر إلى تأثير الدين الخارجي على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تقتضي المشاركة احترام وحماية وإعمال مجموعة من حقوق الإنسان، بما في ذلك حرية التعبير وحرية التجمع وحرية تكوين الجمعيات وحق الفرد في أن يُصوِّت وأن يُنتَخَب، علاوة على تهيئة ظروف ترمي إلى ضمان مشاركة سكان البلدان المتأثرة مشاركة كاملة وواعية في صنع السياسات المتعلقة بالدين الخارجي واستخدام المدخرات باعتباره من تدابير التخفيف من عبء الدين.

٤٨- وفي سياق أزمة الديون، يقتضي مبدأ المساءلة اعتراف الدائنين بمسؤولية الحكومات المدينة تجاه مواطنيها، وعدم فرض شروط مجحفة فيما يتعلق بالتخفيف من عبء الدين أو القروض. ويعني ذلك أيضاً أن حكومات البلدان المدينة ينبغي أن تستجيب إلى مطالبات مواطنيها باستخدام الأموال الناتجة عن شطب الديون لتحسين الخدمات العامة الأساسية، بما في ذلك التعليم والرعاية الصحية، وأن تلك الحكومات ينبغي أن تتسم بالانفتاح والمسؤولية تجاه شعوبها فيما يتعلق باستخدام تلك الأموال وفي الحصول على قروض جديدة.

٤٩- لذلك فإن الخبير المستقل، إذ يُسلِّم بالدور المهم الذي تؤديه المؤسسات المالية الدولية في التصدي لأزمة الديون، فإنه يعتقد مع ذلك أن اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء المشكلة يضيف قيمة محددة تُشدِّد على المشاركة وعدم التمييز والمساءلة والشفافية وعلى عالمية جميع حقوق الإنسان وترابطها وعدم قابليتها للتجزئة. وسيكون هذا النهج أيضاً في توافق مع تفسير هيئات منها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ولجنة حقوق الطفل لواجب المساعدة والتعاون الدوليين.

هاء - المعايير الدولية ذات الصلة

٥٠- تنبع ضرورة التصدي لآثار الدين الخارجي على حقوق الإنسان من مبدأ المساعدة والتعاون الدوليين المنصوص عليه ضمناً وصراحة في ميثاق الأمم المتحدة وفي العديد من الصكوك الدولية الملزِمة الأخرى.

٥١- ويحدِّد ميثاق الأمم المتحدة الأهداف العامة للتعاون الاقتصادي والاجتماعي الدولي. إذ تنص المادة ١(٣) من الميثاق على أن مقاصد الأمم المتحدة تشمل تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك بلا تمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللغة أو الدين. وفي المادة ٥٦ من الميثاق، تعهدت الدول الأعضاء بأن تقوم منفردة أو مجتمعة بما يجب عليها من عمل بالتعاون مع المنظمة لإدراك تلك المقاصد.

٥٢- وتنص المادة ٢٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل فرد الحق في التمتع بنظام اجتماعي ودولي تتحقق بمقتضاه الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحقُّقاً تاماً". ونظام دولي يتسم بالمديونية

المفرطة للبلدان ذات الدخل المنخفض والمتوسط وما يقترن بذلك من عجز عن الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها في مجال حقوق الإنسان، هو نظام يتعارض مع هذا الحق[٢٨].

٥٣- وتنص المادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن كل دولة طرف تتعهد "بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترَف بها في هذا العهد، سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة، وخصوصاً سبيل اعتماد تدابير تشريعية". وترى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن صائغي العهد أرادوا بعبارة "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة" الإشارة إلى الموارد الموجودة داخل الدولة وتلك المتاحة من المجتمع الدولي عن طريق التعاون والمساعدة الدوليين[٢٩]. كما أكدت اللجنة أن التعاون الدولي من أجل التنمية، وبالتالي من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو، وفقاً للمادتين ٥٥ و٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة، ولمبادئ القانون الدولي الثابتة، ولأحكام العهد ذاته، التزام يقع على عاتق الدول كافة وأنه "يقع بوجه خاص على عاتق الدول التي تستطيع مساعدة غيرها من الدول في هذا الشأن"[٣٠].

٥٤- وتنص المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن "للمجلس الاقتصادي والاجتماعي استرعاء نظر هيئات الأمم المتحدة الأخرى وهيئاتها الفرعية والوكالات المتخصصة المعنية بتوفير المساعدة التقنية إلى أية مسائل تنشأ عن التقارير [التي تقدمها الدول الأطراف في العهد] والتي يمكن أن تساعد تلك الأجهزة، كلٌ في مجال اختصاصه، على تكوين رأي حول ملاءمة تدابير دولية من شأنها أن تساعد على فعالية التنفيذ التدريجي لهذا العهد". وقد فسرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هذا الحكم، في تعليقها العام رقم ٢(١٩٩٠)، على أنه يشمل "جميع أجهزة الأمم المتحدة والوكالات المشاركة في أي وجه من أوجه التعاون الإنمائي الدولي" ورأت أنه "قد يكون من الملائم أن توجَّه التوصيات الموضوعة بموجب المادة ٢٢، من بين من توجَّه إليهم، إلى الأمين العام والأجهزة الفرعية للمجلس مثل لجنة حقوق الإنسان[٣١] ولجنة التنمية الاجتماعية ولجنة مركز المرأة. لذلك فإن مجلس حقوق الإنسان، الذي حل محل لجنة حقوق الإنسان، مختص في النظر في تأثير الدين الخارجي على إعمال الحقوق المكفولة في العهد.

---

(٢٨) ينبغي أن يوجَّه المساعدة والتعاون الدوليان نحو إنشاء نظام اجتماعي ودولي يمكن فيه إعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (وفي الإعلان العالمي لحقوق الإنسان) إعمالاً كاملاً؛ الوثيقة E/CN.4/1987/17، المرفق، الفقرة ٣٠.

(٢٩) التعليق العام رقم ٣ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (المادة ٢(١))، الفقرة ١٣ (الوثيقة E/1991/23، المرفق الثالث).

(٣٠) المرجع ذاته، الفقرة ١٤.

(٣١) استُعيض عن لجنة حقوق الإنسان منذ ذلك الحين بمجلس حقوق الإنسان؛ انظر قرار الجمعية العامة ٦٠/٢٥١.

٥٥- وعلاوة على ذلك، أوصت اللجنة بأن يُبذل "كل جهد ممكن، في كل مرحلة من مراحل أي مشروع إنمائي، لكفالة مراعاة الحقوق الواردة في العهد على النحو الواجب"[٣٢].

٥٦- وبخصوص مسألة الدين الخارجي بوجه التحديد، شددت اللجنة على أن التدابير الدولية الرامية إلى معالجة أزمة الديون ينبغي "أن تأخذ في اعتبارها تماماً الحاجة إلى حماية حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن طريق جملة أمور منها التعاون الدولي. ومن الممكن في كثير من الحالات، أن يشير ذلك إلى الحاجة إلى مبادرات رئيسية لتخفيف أعباء الديون"[٣٣].

٥٧- والدول الأطراف في اتفاقية حقوق الطفل مُلزَمة باتخاذ تدابير لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الواردة في الاتفاقية إلى أقصى حدود مواردها المتاحة، وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي (المادة ٤). ولجنة حقوق الطفل، في حين أشارت إلى أن هذا الحكم يعكس "تسليماً واقعياً" بأن قلة الموارد المالية وغيرها يمكن أن تعوق إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالاً كاملاً في بعض الدول، فقد شددت على أن الدول يجب أن تُثبت أنها قامت بإعمال الحقوق "إلى أقصى حدود مواردها المتاحة" وأنها التمست، عند الاقتضاء، التعاون الدولي[٣٤]. وبيَّنت اللجنة أيضاً أن الدول تأخذ على عاتقها، عند تصديقها على الاتفاقية، التزامات "لا بتنفيذ الاتفاقية داخل حدود ولايتها القضائية فحسب، بل أيضاً بالإسهام، عن طريق التعاون الدولي، في تنفيذها على الصعيد العالمي".

٥٨- وبالمثل، تنص المادة ٤(٢) من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة على أن كل دولة من الدول الأطراف تتعهد "باتخاذ التدابير اللازمة بأقصى ما تتيحه الموارد المتوافرة لديها، وحيثما يلزم، في إطار التعاون الدولي، للتوصل تدريجياً إلى إعمال هذه الحقوق إعمالاً تاماً، دون الإخلال بالالتزامات الواردة في هذه الاتفاقية والواجبة التطبيق فوراً، وفقاً للقانون الدولي".

٥٩- وعلاوة على ذلك، تنص المادة ٣٢ من الاتفاقية على أن الدول الأطراف تسلِّم "بأهمية التعاون الدولي وتعزيزه، دعماً للجهود الوطنية الرامية إلى تحقيق أهداف هذه الاتفاقية ومقصدها، وتتخذ تدابير مناسبة وفعالة في هذا الصدد فيما بينها، وحسب الاقتضاء، في شراكة مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة والمجتمع المدني". وتشمل هذه التدابير أموراً منها "(أ) ضمان شمول التعاون الدولي الأشخاص ذوي الإعاقة واستفادتهم منه، بما في ذلك البرامج الإنمائية الدولية" و"(د) توفير المساعدة التقنية والاقتصادية، حسب الاقتضاء، بما في ذلك عن طريق تيسير الحصول على التكنولوجيا السهلة المنال والمُعينة وتقاسمها، وعن طريق نقل التكنولوجيا".

---

(٣٢) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢(١٩٩٠)، الفقرة ٨(د) (الوثيقة E/1990/23، المرفق الثالث).

(٣٣) المرجع ذاته، الفقرة ٩.

(٣٤) لجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم ٥ (المواد ٤ و٤٢ و٤٤، الفقرة ٦) (الوثيقة CRC/GC/2003/5 (٢٠٠٣)، الفقرة ٧).

٦٠- وبالإضافة إلى الصكوك المذكورة، وهي صكوك مُلزمة قانوناً للدول الأطراف فيها، يوجد عدد من الصكوك الأخرى التي اعتمدتها هيئات متنوعة تابعة للأمم المتحدة (لا سيما المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة) والتي تُبرز تأثير الديون الخارجية السلبي على التمتع بحقوق الإنسان وتبين التزام المجتمع الدولي التزاماً سياسياً بتعزيز التعاون الدولي في مجال حقوق الإنسان. وتدعم هذه الالتزامات السياسية التزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان فيما يتعلق بأمور منها المساعدة والتعاون الدوليان.

٦١- وتنص المادة ٣(٣) من إعلان الحق في التنمية على أن "من واجب الدول أن تتعاون بعضها مع بعض في تأمين التنمية وإزالة العقبات التي تعترض التنمية" وعلى أن الدول ينبغي "أن تستوفي حقوقها وتؤدي واجباتها على نحو يعزز عملية إقامة نظام اقتصادي دولي جديد على أساس المساواة في السيادة والترابط والمنفعة المتبادلة والتعاون فيما بين جميع الدول، ويشجع كذلك مراعاة حقوق الإنسان وإعمالها" (انظر قرار الجمعية العامة ١٢٨/٤١).

٦٢- وفي الفقرة ١٠ من إعلان وبرنامج عمل فيينا، أعاد المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان تأكيد "الحق في التنمية كما هو مبيَّن في إعلان الحق في التنمية، بوصفه حقاً عالمياً وغير قابل للتصرف وجزءاً لا يتجزأ من حقوق الإنسان الأساسية"، وطلب إلى المجتمع الدولي، في الفقرة ١٢، "أن يبذل كل ما وفي وسعه من أجل المساعدة على تخفيف عبء الدين الخارجي الملقى على عاتق البلدان النامية، بغية تكملة الجهود التي تبذلها حكومات هذه البلدان من أجل التوصل إلى الإعمال التام للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لشعوبها". وسلَّم المؤتمر، في الفقرة ١٣، بأن "هناك حاجة إلى أن تقوم الدول والمنظمات الدولية، بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية، بتهيئة ظروف مؤاتية على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي لضمان التمتع الكامل والفعلي بحقوق الإنسان".

٦٣- وينادي إعلان فيينا جوهرياً، في الفقرة ١٣، باتباع نهج شمولي إزاء حقوق الإنسان، إذ يناشد الدول "القضاء على جميع انتهاكات حقوق الإنسان وأسبابها، فضلاً عن العقبات التي تحول دون التمتع بهذه الحقوق".

٦٤- وأخيراً، لا يكتفي إعلان الألفية، الذي استُمدت منه الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية، بالإشارة إلى حقوق الإنسان بصورة أساسية؛ بل يشدد أيضاً على أن التعاون الدولي عنصر لا غنى عنه من عناصر الاستجابة العالمية إزاء أزمة الديون. وقد تعهدت الدول، في الفقرة ١٣ من الإعلان، بإيجاد "نظام تجاري ومالي متعدد الأطراف منفتح ومنصف وغير تمييزي ويمكن التنبؤ به ويرتكز على القانون". وأعربت عن إصرارها "على الاهتمام بصورة شاملة وفعالة بمشاكل ديون البلدان النامية المنخفضة أو المتوسطة الدخل، باتخاذ تدابير متنوعة على المستويين الوطني والدولي لجعل تحمّل ديونها ممكناً في المدى الطويل". وفي الفقرة ٢٨، عقدت الدول العزم على "اتخاذ تدابير خاصة لمجابهة تحديات القضاء على الفقر والتنمية المستدامة في أفريقيا، بما في ذلك إلغاء الديون".

٦٥- ويضع الهدف الإنمائي الجامع ٨ على عاتق المجتمع الدولي مسؤولية إضافية عن تقديم المساعدة ويحتوي التزاماً محدداً بوضع برنامج مُعزَّز "لتخفيف عبء الديون الواقع على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون وإلغاء الديون الثنائية وتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية بصورة أكثر سخاءً للبلدان التي أعلنت التزامها بتخفيف وطأة الفقر".

واو – التزامات الدول

٦٦- تقع التزامات حقوق الإنسان، بموجب القانون الدولي، على الدول بالدرجة الأولى. وتنقسم هذه الالتزامات إلى أنواع ثلاثة هي: الالتزام بالاحترام (احترام أصحاب الحقوق وحرياتهم واستقلالهم الذاتي ومواردهم وحريتهم في التصرف) والتزام بالحماية (حماية أصحاب الحقوق من أطراف أخرى بواسطة التشريع وتوفير سبل انتصاف فعالة) والتزام بالإعمال (إعمال حقوق كل فرد، باستخدام الموارد المتاحة، في تهيئة بيئة ملائمة للتمتع بالحقوق وبتلبية الاحتياجات الأساسية تلبيةً مباشرةً). ويتضمن الالتزام بالإعمال التزاماً بالتيسير والتزاماً بالتوفير[٣٥].

٦٧- وقد رأت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٣(١٩٩٠)، أن كل دولة طرف تتحمل التزاماً أساسياً أدنى بضمان التمتع بمستويات أساسية دنيا من كل حق من الحقوق الواردة في العهد[٣٦].

٦٨- وجدير بالذكر أن أي تقييم لوفاء دولة ما بالتزاماتها الأساسية الدنيا ينبغي أن يأخذ في الحسبان قيود الموارد في البلد المعني. وتُلزِم المادة ٢(١) من العهد الدول الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كل دولة طرف باتخاذ التدابير اللازمة "بأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة". لذلك يجب على أي دولة، كي يتسنى لها أن تعزو عدم وفائها بالتزاماتها الأساسية الدنيا على الأقل إلى نقص الموارد المتاحة، أن تُثبت أنها بذلت كل ما بوسعها لاستخدام جميع الموارد المتاحة لها سعياً إلى الوفاء بتلك الالتزامات الدنيا[٣٧].

٦٩- وقد شدَّدت اللجنة أيضاً على أن نقص الموارد المتاحة لا يُعفي دولة طرفاً من التزامها بالسعي إلى ضمان التمتع بالحقوق على أوسع نطاق ممكن في ظل الظروف السائدة، وأن من الواجب حماية أفراد المجتمع الضعفاء، حتى في أوقات شح الموارد، باعتماد تدابير محددة الأهداف ومنخفضة التكلفة نسبياً[٣٨]. وهكذا فإن عبء الدين الثقيل لا يُلغي أو يُقلِص واجب سعي الدولة إلى الوفاء بالتزاماتها الدنيا في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

زاي – المؤسسات المالية الدولية

٧٠- لم تحسم بعد مسألة ما إذا كان يجوز للمؤسسات المالية الدولية (لا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي) أن تهتم بحقوق الإنسان، أو ما إذا كانت ملزمة بذلك، ويمكن الاحتجاج رغم ذلك بأن الوضع القانوني

---

(٣٥) انظر التعليق العام رقم ١٢ للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١٥ (E/2000/22).

(٣٦) انظر التعليق العام رقم ٣(١٩٩٠) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرة ١٠ (الوثيقة E/1991/23، المرفق الثالث).

(٣٧) انظر أيضاً التعليق العام رقم ٥ للجنة حقوق الطفل، الفقرة ٨ (CRC/GC/2003/5).

(٣٨) التعليق العام رقم ٣(١٩٩٠) للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الفقرتان ١١ و١٢ (الوثيقة E/1991/23، المرفق الثالث)؛ وانظر أيضاً التعليق العام رقم ٥ للجنة حقوق الطفل، الفقرة ٨ (الوثيقة CRC/GC/2003/5).

الدولي لهذه المؤسسات عموماً وكونها وكالات متخصصة تابعة للأمم المتحدة خصوصاً أمر يخضعها للمساءلة بموجب قانون حقوق الإنسان[٣٩]. وتوفِّر علاقة التآزر بين حقوق الإنسان والتنمية أساساً إضافياً لتأكيد أن هذه المؤسسات يجب أن تراعي حقوق الإنسان في عملياتها[٤٠].

٧١- وينص اتفاقا الارتباط بين الأمم المتحدة والبنك الدولي من جهة والأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي من جهة أخرى، على أن هاتين المؤسستين ينبغي "أن تضعا في اعتبارهما" قرارات الأمم المتحدة وتوصياتها[٤١]. غير أن المؤسستين فسرتا هذين الاتفاقين تفسيراً ضيقاً يحول دون قيام الأمم المتحدة بمطالبتهما باتخاذ إجراءات محددة ويُخولهما سلطة اتخاذ القرار.

٧٢- ومع ذلك، يتحمَّل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي كلاهما، بوصفهما وكالتين من وكالات الأمم المتحدة، شأنهما في ذلك شأن سائر وكالات الأمم المتحدة، التزامات معينة ناشئة عن ميثاق الأمم المتحدة بما في ذلك تنفيذ العهدين الدوليين. ويتوافق هذا الموقف مع تفسير اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٧٣- ويتضمن الجزء الرابع من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عدة أحكام تصف بوضوح دور الوكالات المتخصصة في تنفيذ العهد. وعلى سبيل المثال، يجوز، وفقاً للمادة ١٩، إحالة التقارير إلى لجنة حقوق الإنسان[٣١]، كما يجوز للوكالات المتخصصة، وفقاً للمادة ٢٠، أن تُقدِّم ملاحظات على هذه التقارير. وتنص المادة ٢٢ على أن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يوافي الوكالات المتخصصة بمعلومات مستمدة من تقارير الدول من شأنها أن تساعد تلك الوكالات على اتخاذ قرارات بشأن التدابير الدولية التي يمكن أن تساهم في تنفيذ العهد[٤٢].

---

(٣٩) See C. Lumina, "An assessment of the human rights obligations of the World Bank and the International Monetary Fund with particular reference to the World Bank's Inspection Panel" (2006), in *Journal for Juridical Science*, vol. 31, issue 2, p. 108; S. Skogly, "The Position of the World Bank and the International Monetary Fund in the Human Rights Field", R. Hanski and M. Suksi, editors, in *An Introduction to the International Protection of Human Rights: A Textbook*, 2nd rev. ed., pp. 231-250 (Turku/Abo: Abo Akademi Institute for Human Rights, 2002).

(٤٠) M. E. Salomon, *International economic governance and human rights accountability*, (LSE Law, Society and Economy Working Papers 9/2007, 5).

(٤١) See the agreement between the United Nations and the World Bank, United Nations Treaty Series, vol. 16, p. 346 and the agreement between the United Nations and the IMF, United Nations Treaty Series, vol. 16, p. 328.

(٤٢) انظر أيضاً المادة ٤٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية التي تنص على أن "للأمين العام للأمم المتحدة، بعد التشاور مع اللجنة، أن يُحيل إلى الوكالات المتخصصة المعنية نسخاً من أية أجزاء من تلك التقارير قد تدخل في ميدان اختصاصها".

٧٤- وذكرت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تعليقها العام رقم ٢ على المادة ٢٢ من العهد، أن هذا الحكم ينبغي أن يُفسَّر "بحيث يتضمن فعلياً جميع أجهزة الأمم المتحدة والوكالات المشارِكة في أي وجه من أوجه التعاون الإنمائي الدولي"، بما في ذلك وكالات مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وإذ أكدت اللجنة ترابط جميع حقوق الإنسان وعدم قابليتها للتجزئة، فقد حثت أيضاً وكالات الأمم المتحدة المشارِكة في تعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على بذل أقصى ما بوسعها لكي تكفَل اتساق أنشطتها تماماً مع التمتع بالحقوق المدنية والسياسية. وهكذا ينبغي للوكالات الدولية "أن تتجنب على نحو دقيق المشاركة في مشاريع" تنتهك حقوق الإنسان، وأن تدعَم المشاريع والنُهج التي تساهم لا في تحقيق النمو الاقتصادي وغيره من الأهداف المحددة فحسب، بل أيضاً في تعزيز التمتع بجميع حقوق الإنسان (انظر الفقرة ٦). ومن المنطلق ذاته، صرحت لجنة حقوق الطفل بأن مجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمة التجارة العالمية ينبغي أن تكفَل إسهام أنشطتها المتصلة بالتعاون الدولي والتنمية الاقتصادية في تنفيذ اتفاقية حقوق الطفل تنفيذاً كاملاً[٤٣].

٧٥- وجدير بالذكر أن البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أنشأهما حكومات تشكل هيئات صنع القرار فيهما. وقد أخذت هذه الحكومات على عاتقها التزامات شتى في مجال حقوق الإنسان لا يمكن تجاهلها أو التغاضي عنها بمجرد التصرف عن طريق منظمة. وهكذا فقد رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان مثلاً أن التزامات الدول الأعضاء في مجال حقوق الإنسان تستمر حتى بعد نقل الصلاحيات إلى المنظمات الدولية[٤٤].

٧٦- لذلك يمكن القول إن المؤسسات المالية الدولية ملزمة، بوصفها وكالات متخصصة تابعة للأمم المتحدة، بضمان حد أدنى من احترام حقوق الإنسان في عملياتها. ويعني ذلك أنها ينبغي أن تكفَل عدم مساس أنشطتها المتعلقة بالتعاون الإنمائي (بما في ذلك تدابير التخفيف من وطأة الديون وشروط المعونة) بحقوق الإنسان.

حاء - مبدأ المسؤولية المشتركة

٧٧- إن مبدأ المسؤولية المشتركة هو أحد المبادئ الأساسية الواردة في إعلان الألفية ويشدِّد الإعلان على أن مسؤولية إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية العالمية يجب أن تكون مشتركة بين بلدان العالم وينبغي أن تُمارَس على نطاق متعدد الأطراف. وبالمثل، تؤكد الفقرة ٤٧ من توافق آراء مونتيري المنبثق عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية على أن من واجب "المدينين والدائنين اقتسام المسؤولية عن منع وحل المشاكل المتعلقة بالديون التي لا يمكن تحملها"[٤٥].

---

(٤٣) التعليق العام رقم ٥(٢٠٠٣) للجنة حقوق الطفل، الفقرة ٦٤ (CRC/GC/2003/5)

(٤٤) See *Mathews v. United Kingdom*, ECtHR Application No. 24833/94, Grand Chamber judgment of 18 February 1999, paras. 29, 32 and 34; *Waite and Kennedy v. Germany*, ECtHR Application No. 26083/94, Grand Chamber judgment of 18 February 1999, para. 67; *Bosphorus Airways v. Ireland*, ECtHR Application No. 45036/98, Grand Chamber judgment of 30 June 2005, paras. 152-156; see also para. 19 of the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, which states that "[t]he obligations of States to protect economic, social and cultural rights extend to their participation in international organizations, where they act collectively".

(٤٥) *تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢*، (A/CONF.198/11)، الفصل ١، القرار ١، المرفق).

٧٨- ويرى الخبير المستقل أن من المهم وضع معايير متفق عليها عموماً لتعريف الديون غير المشروعة والتعامل معها، باعتبار ذلك جانباً رئيسياً من المسؤولية المشتركة للمدينين والدائنين.

رابعاً - محاور التركيز للفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠

٧٩- يعتزم الخبير المستقل في السنة المقبلة التركيز على وضع مشروع مبادئ توجيهية عامة بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان. وسوف يبحث أيضاً الصلات القائمة بين الديون والتجارة فضلاً عن مسألة الديون غير المشروعة.

ألف - مشروع مبادئ توجيهية بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان

٨٠- يجدر التذكير بأن لجنة حقوق الإنسان طلبت إلى صاحب الولاية السابق (برناردس مودهو)، في قراريها ١٨/٢٠٠٤ و١٩/٢٠٠٥، أن يضع مبادئ توجيهية بشأن سياسات الإصلاح الاقتصادي وحقوق الإنسان، وأن السيد مودهو قدم إلى مجلس حقوق الإنسان بصورة غير رسمية، في شباط/فبراير ٢٠٠٨، مشروع مبادئ توجيهية أولي. وأفاد صاحب الولاية السابق في تقريره (A/HRC/7/9) بأن المبادئ التوجيهية تحتاج إلى المزيد من العمل ومن المشاورات.

٨١- وطلب المجلس إلى صاحب الولاية الحالي، في قراره ٤/٧، أن يواصل العمل على وضع مشروع المبادئ التوجيهية بغية تقديم تقرير واف بهذا الشأن إلى المجلس في عام ٢٠١٠. وبناء على طلب المجلس وفي ضوء إعادة تحديد محور تركيز الولاية من "سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية" إلى "الديون الخارجية وغيرها من الالتزامات المالية الدولية المتصلة بها"، يزمع الخبير المستقل تنقيح المبادئ التوجيهية لضمان أمور منها: (أ) تقيّدها بالصيغة التي شاع اعتمادها في سائر المبادئ التوجيهية التي أعدتها إجراءات خاصة أخرى تابعة للمجلس؛ و(ب) احتواؤها صلات مناسبة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان وغيرها من المعايير. وسيعتمد الخبير المستقل في هذا الصدد على الأفكار التي استقاها من المشاركة في الحلقة الدراسية المعقودة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩ بشأن مشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان.

٨٢- ويطلب المجلس إلى الخبير المستقل، في قراره ٤/٧، "أن يلتمس آراء واقتراحات الدول والمنظمات الدولية ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها واللجان الاقتصادية الإقليمية والمؤسسات المالية والدولية والإقليمية والمنظمات غير الحكومية بشأن مشروع المبادئ التوجيهية العامة". وقد أطلع الخبير المستقل جميع الجهات المعنية التي التقاها منذ استلام ولايته على المبادئ التوجيهية، إلاّ أن معدل الردود كان منخفضاً.

باء - التجارة والديون

٨٣- يعتزم الخبير المستقل أن يبحث، وفقاً للقرار ٤/٧، الصلات القائمة بين الديون والتجارة.

٨٤- ويرى الخبير المستقل أن تدابير تخفيف عبء الديون وحدها لا يمكن أن تحافظ على مستوى للديون مؤات للوفاء بالتزامات حقوق الإنسان. وقد أوضح تطور المستفيدين من مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون بعد تخفيف عبء الدين الصلة القائمة بين شروط التجارة وعملية تراكم الديون، إذ شهدت عدّة بلدان ارتفاع ديونها بسرعة من جديد بسبب الهبوط الشديد في أسعار السلع الأساسية التي تصدّرها.

٨٥- وبما أن الديون يجب أن تسددّ في نهاية المطاف من الصادرات، فإن تراجع أسعار الصادرات يزيد قيمة الدين الحقيقية. لذلك ينبغي أن تشكل تدابير تعزيز شروط التجارة للبلدان المدينة، لا سيما من خلال تنويع الصادرات، وتدابير تدعيم مساهمة الصادرات في الإيرادات العامة، جزءاً لا يتجزأ من القدرة على تحمل الديون في المدى الطويل. وفي المقابل ينبغي ألاّ تكون مدفوعات خدمة الدين مرتفعة إلى حد يحول دون إقامة صلة بين الصادرات والاستثمار يمكن أن تساعد البلدان النامية ذات الدخل المنخفض أو المتوسط على المضي قدماً نحو المزيد من الازدهار والاكتفاء الذاتي في الارتقاء بمستوى معيشة سكانها وتعزيز التمتع بجميع حقوق الإنسان.

٨٦- ويزمع الخبير المستقل في هذا الصدد رصد القواعد والسياسات التجارية وفحصها في سياق الجهود العالمية الرامية إلى التصدي لمشكلة الديون، وسوف يجري مشاورات مع جميع الجهات المعنية بغية تقديم توصيات يمكن أن تساهم في ضمان التناسق بين سياسات التجارة وسياسات الديون.

جيم - المسؤولية المشتركة للدائنين والديون غير المشروعة

٨٧- رغم أن النقاش المتعلق بالمسؤولية عن الديون الناجمة عن الإقراض المتهور أو المغرض من جانب بعض البلدان المتقدمة نقاش طال عهده، إلا أنه تبوأ منذ توافق آراء مونتيري مكاناً بارزاً في المناقشات الأخيرة المتعلقة بتسوية أزمة الديون تسوية عادلة. فالاعتراف الوارد في توافق آراء مونتيري بأن البلدان الدائنة والمدينة مسؤولة على حد سواء عن منع وتسوية مشاكل الديون التي لا يمكن تحملها، قد فتح الباب على مصراعيه أمام مناقشة مسألة مسؤولية الدائنين المشتركة عن الديون غير المشروعة.

٨٨- وفي السنوات الأخيرة، أثار القائمون بالحملات الخاصة بالديون وبعض الدائنين الرسميين مثل النرويج مسألة المسؤولية المشتركة للدائنين باعتبارها طريقة لترويج ممارسات الإقراض المسؤول في المستقبل[٤٦]. غير أن بعض الجهات الدائنة والمؤسسات متعددة الأطراف فسّرت المسؤولية تفسيراً ضيقاً ينحصر في مسألة القدرة على تحمل الديون[٤٧].

٨٩- ويولي الخبير المستقل اهتماماً خاصاً لفكرة عمليات مراجعة الديون التي تقوم بها السلطات الوطنية أو منظمات المجتمع المدني في البلدان النامية للتحقق من مقدار الديون التي يمكن اعتبارها غير مشروعة في بلد ما ومن ثم ينبغي إلغاؤها دون شروط، وفكرة آلية تحكيم منصفة وشفافة تعنى بمسألة الديون وتركّز على تخفيض ديون البلدان بالاستناد إلى قدرتها على التسديد أو التحكيم المحصور في أنواع محددة من الديون مثل الديون الجائرة أو غير المشروعة.

٩٠- ويرى الخبير المستقل أن مفهوم المسؤولية المشتركة كما يرد في توافق آراء مونتيري يحتاج المزيد من التدقيق في إطار الجهود العالمية الرامية إلى التصدي لأزمة الديون، على أن تؤدي الأمم المتحدة دوراً رئيسياً في هذه العملية. لذلك يزمع الخبير المستقل إيلاء جانب من الاهتمام لهذه المسألة في السنة المقبلة.

---

(٤٦) يعبر إعلان الحكومة النرويجية الصادر في عام ٢٠٠٥ تعبيراً صريحاً عن نية دعم التحكيم الدولي الخاص بالديون غير المشروعة: "ستدعم الحكومة العمل الرامي إلى إنشاء محكمة دولية لتسوية الديون تفصل في القضايا المتعلقة بالديون غير المشروعة".

(٤٧) Eurodad, “Parliamentary activity on debt: a growing challenge”, June 2007, p. 6.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٩١- عرض هذا التقرير بعض العناصر الأساسية لإطار مفهومي لإدراك العلاقة بين الديون الخارجية وحقوق الإنسان، ودعا إلى اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء أزمة الديون يأخذ في الاعتبار مبادئ الشفافية والمساءلة والمشاركة وعدم التمييز وعالمية جميع حقوق الإنسان وترابطها وعدم قابليتها للتجزئة. وقد حددت عناصر الإطار المقترحة على أساس مؤقت في انتظار المزيد من التدقيق، إل أن الخبير المستقل يرى أن المبادئ المعروضة فيه تشكل نقطة انطلاق مفيدة للتصدي لأزمة الديون على نحو عادل ومنصف ومستدام.

٩٢- ومشكلة الديون ليست مشكلة اقتصادية محضاً؛ إذ تكتسي أبعاداً سياسية وأخلاقية معنوية وقانونية. لذلك لا يمكن التصدي لها من زاوية اقتصادية صرف. ويعتقد الخبير المستقل اعتقاداً راسخاً أن حقوق الإنسان يجب أن تتبوأ مكانة مركزية في الاستجابات العالمية إزاء أزمة الديون كيما تؤثر النتائج تأثيراً حقيقياً على المستفيدين المقصودين. وسيكفل اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء أزمة الديون تطبيق أساليب عادلة لتحقيق النمو الاقتصادي وتوزيع فوائد ذلك النمو توزيعاً منصفاً. ويتوافق هذا النهج مع المكانة البارزة لحقوق الإنسان في الرسالة الأعم التي تضطلع بها الأمم المتحدة ومع الالتزامات المذكورة في توافق آراء مونتيري.

٩٣- وقد ألمح الخبير المستقل، في الفقرة ٣٧ من تقريره الأولي المقدم إلى الجمعية العامة (A/63/289)، إلى أن ضمان مقبولية مشروع المبادئ التوجيهية العامة المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان وتنفيذه تنفيذاً فعالاً يتطلب ضمان مشاركة جميع الجهات المعنية (بما في ذلك منظمات المجتمع المدني وأصحاب الحقوق في البلدان المتأثرة) إلى أقصى حد ممكن في استكمال المبادئ التوجيهية. غير أنه يتعذر على المقرر الخاص، بسبب القيود المالية، التماس المزيد من الآراء المتنوعة من مختلف الجهات المعنية على الصعيدين الوطني والإقليمي. وفي هذا الصدد، يود مناشدة جميع الدول الأعضاء توفير الموارد اللازمة لتمكينه من إجراء مشاورات إقليمية بشأن مشروع المبادئ التوجيهية.

٩٤- ودعا المجلس، في قراره دإ-١/١٠ المتعلق بتأثير الأزمتين الاقتصادية والمالية العالميتين على الإعمال العالمي لحقوق الإنسان والتمتع الفعال بها، جميع القائمين على الإجراءات الخاصة المواضيعية المعنية إلى النظر، كل في نطاق ولايته، وبالاستناد إلى مداولات المجلس في دورته الاستثنائية، "في كل تأثيرات الأزمتين الاقتصادية والمالية العالميتين على إعمال جميع حقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ودمج استنتاجاتهم في هذا الصدد في تقاريرهم العادية المقدمة إلى المجلس"[٤٨]. واستجابة إلى هذه الدعوة، يقدم الخبير المستقل الملاحظات الأولية التالية بالاستناد إلى مساهمته في الدورة الاستثنائية.

٩٥- ويلاحظ الخبير المستقل أن الأزمتين الاقتصادية والمالية العالميتين الحاليتين تتيحان فرصة سانحة لدمج مبادئ مثل المساءلة والمشاركة والشفافية في عملية إصلاح الهيكل المالي العالمي، في إطار العمل من أجل إنشاء

---

(٤٨) قرار مجلس حقوق الإنسان دإ-١/١٠، الفقرة ٩.

نظام أكثر إنصافاً لا يشجع الازدهار الاقتصادي فحسب بل ينهض أيضاً على نحو جوهري بالتمتع بجميع حقوق الإنسان(٤٩).

٩٦- وينبغي ألا تفضي الأزمتان المالية والاقتصادية العالميتان الحاليتان إلى تراجع في التخفيف من عبء الديون كما ينبغي ألا تُتخذا ذريعة لوقف تدابير التخفيف من عبء الديون، تحسباً لما قد يستتبع ذلك من نتائج سلبية على التمتع بحقوق الإنسان في البلدان المتأثرة. وكما سبقت الإشارة إليه في هذا التقرير، فإن مكاسبَ تخفيف عبء الدين تقوضها بالفعل عواملُ متنوعة منها وجود بيئة تجارية عالمية غير متساوية وارتباط تخفيف الديون بشروط مجحفة. ومن المحتمل أن يتفاقم هذا الوضع بفعل الأزمتين الحاليتين ما لم يُتبع نهج أوضح تجاه أزمة الديون يضع حقوق الإنسان في صميم هذه الأزمة لضمان عدم تعرض أضعف الناس للمزيد من التهميش.

٩٧- ويرى الخبير المستقل أنه ينبغي للدائنين (لا سيما المؤسسات المالية الدولية) والمدينين أن ينظروا على نحو مستعجل في إعداد تقييمات لتأثيرات المشاريع الإنمائية أو اتفاقات الإقراض أو ورقات استراتيجيات الحد من الفقر على حقوق الإنسان، باعتبار ذلك خطوة أولية صوب دمج نهج قائم على حقوق الإنسان في التعاون الإنمائي عموماً ومشكلة الديون خصوصاً. وبما أن البنك الدولي يحظى بخبرة واسعة في إعداد تقييمات التأثير البيئي، فإن هذا المقترح لن يمثل أسلوب عمل جديد إذا ما طُبق أيضاً على حقوق الإنسان، لا سيما إذا تعاون البنك الدولي مع أجهزة الأمم المتحدة وهيئاتها المختصة في مجال حقوق الإنسان.

٩٨- وتتمثل فكرة من الأفكار المرتبطة بذلك في استخدام مؤشرات بغية تقييم إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إعمالاً تدريجياً. ونزولاً عند طلب المجلس الوارد في قراره ٤/٧، سيهتم الخبير المستقل بالدور الذي يمكن أن تؤديه المؤشرات في تقييم تأثير الالتزامات الناشئة عن الديون على قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان وبلوغ الأهداف الإنمائية للألفية. ويزمع الخبير المستقل في هذا الصدد التعاون مع الجهات المعنية الأخرى المهتمة بمؤشرات حقوق الإنسان.

٩٩- ويرحب الخبير المستقل بآراء الدول الأعضاء بشأن أي جانب من جوانب هذا التقرير وبشأن ولايته بصفة عامة والمسائل التي يزمع التركيز عليها بالأساس في السنة المقبلة بصفة خاصة أي مشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان، والتجارة والديون، والمسؤولية المشتركة للدائنين، والديون غير المشروعة.

---

(٤٩) أعلنت الدول في الفقرة ٩ من توافق آراء مونتيري التزامها "بتوطيد النظم الاقتصادية العالمية والوطنية استناداً إلى مبادئ العدالة والإنصاف والديمقراطية والمشاركة والشفافية والمساءلة وفتح الأبواب أمام الجميع".