A

الأمم المتحدة

الجمعيـــة العامـــة

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/9
1 February 2008

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة السابعة
البند ٣ من جدول الأعمال

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

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

(A) GE.08-10480 270208 280208

موجز

يقوم الخبير المستقل المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، السيد بيرناردز مودهو في هذا التقرير بوصف الأنشطة التي اضطلع بها في الآونة الأخيرة بالتركيز على التحديات التي واجهها أثناء إعداد المبادئ التوجيهية العامة التي طلبتها لجنة حقوق الإنسان في قراريها ١٨/٢٠٠٤ و١٩/٢٠٠٥، والتي ينبغي للدول والمؤسسات المالية الخاصة التقيد بها في نهاية الأمر عند اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج سداد الديون والإصلاح الهيكلي، بما في ذلك البرامج ذات الصلة بتخفيف عبء الديون الخارجية. والغاية من المبادئ التوجيهية هي ضمانُ ألاّ يؤدي التقيد بالالتزامات الناشئة عن الديون الخارجية إلى إضعاف قدرةَ الدول على الوفاء بالتزاماتها بإعمال حقوق الإنسان الأساسية إعمالاً تاماً.

وفي مقدمة التقرير، يشير الخبير المستقل باقتضاب إلى الأنشطة التي أُنجزت خلال عام ٢٠٠٧ فيما يتعلق بإعداد مشروع المبادئ التوجيهية العامة كتنظيم مشاورة الخبراء يومي ٩ و١٠ تموز/يوليه في جنيف إلى جانب إجراء مشاورات سنوية مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في ٢٨ و٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر في واشنطن، العاصمة. وترد الإشارة أيضاً إلى البعثة القُطرية التي قام بها إلى بوركينا فاسو والتقرير الذي قدمه إلى الجمعية العامة والتقرير السنوي المقدَّم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام ٢٠٠٧.

ويصف الجزء الأول من التقرير ما يجب أن تكون عليه المبادئ الرئيسية التي يتضمنها مشروع المبادئ التوجيهية. ونظراً إلى تفاوت الظروف بين بلد وآخر وصعوبة وضع مؤشرات محددة تعكس درجة إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فينبغي تصميم المبادئ التوجيهية على نحو يشجع البلدان على وضع معايير ومعالم مرجعية ومؤشرات مرنة تراعي خصائص كل بلد وتستند إلى العناصر الأساسية أو المعايير الدنيا لحقوق الإنسان.

هذا بالإضافة إلى أن لمفهوم وتعريف القدرة على تحمل الديون دوراً رئيسياً في المناقشات التي تتناول آثار الديون الخارجية على حقوق الإنسان. ويصف الخبير المستقل بعض الأطر المقترحة فيما يتعلق بالقدرة على تحمل الديون ويتطرق باختصار إلى ما تنطوي عليه من أوجه قوة وضعف مشيراً إلى بعض الاتجاهات التي يمكن اتباعها. والصعوبة الرئيسية التي يحددها التقرير تكمن في تعريف مسؤولية والتزامات الأطراف صاحبة الصلة على المستويين الوطني والدولي فيما يتعلق بوضع مجموعة من الأدوات التحليلية. ويجب أن تجمع تلك الأدوات بين البارامترات المالية والاحتياجات القابلة للقياس في مجال حقوق الإنسان وأهداف الحد من الفقر، مع التركيز على الأهداف الإنمائية للألفية.

وختاماً، يورد الخبير المستقل عرضاً موجزاً لآخر التطورات المتعلقة بالولاية ويقدم بعض التوصيات بشأن مستقبلها. ولقد أصبحت تدابير الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية شيئاً فشيئاً من مكوِّنات استراتيجيات الحد من الفقر ممَّا يحتِّم اعتماد نهج جديد متعدد الأبعاد. لذلك فإنه يوصي بأن تركز الولاية مرة أخرى على موضوع "حقوق الإنسان والمالية العامة". كما يوصي بأن يتعاون بالولاية الجديد المكلف تعاوناً وثيقاً في العمل مع الفريق العامل المعني بالحق في التنمية ومع فرقة العمل رفيعة المستوى التابعة له لضمان التآزر بين أنشطتهما.

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
أولاً - مقدمة	١-٩	٤
ثانياً - المبادئ الرئيسية التي يتضمنها مشروع المبادئ التوجيهية	١٠-٣٣	٦
ألف - المعايير الدنيا والعناصر الأساسية والالتزامات الجوهرية	١٠-١٦	٦
باء - القدرة على تحمل الديون	١٧-٢٣	٧
جيم - دور الأهداف الإنمائية للألفية بوصفها غايات مؤقتة	٢٤-٢٨	٩
دال - مسؤولية المؤسسات المالية الدولية.....	٢٩-٣٠	٩
هاء - عمليات تقييم الأثر على حقوق الإنسان.....	٣١-٣٣	١٠
ثالثاً - استعراض الولاية ومستقبلها	٣٤-٤١	١٠
رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات	٤٢-٤٧	١٣

أولاً – مقدمة

١- عملاً بالقرار ٨٢/٢٠٠٠ الذي أنشأت لجنة حقوق الإنسان بموجبه ولايةَ الخبير المستقل ووفقاً للقرار ١/٥ الذي قام مجلس حقوق الإنسان بمقتضاه بتوسيع نطاق تلك الولاية، يقدم الخبير المستقل المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، تقريره الختامي.

٢- وقد طلبت اللجنة، في قرارها ٨٢/٢٠٠٠، إلى الخبير المستقل إيلاء اهتمام خاص لما يلي:

(أ) الآثار السلبية للديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان في البلدان النامية، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والسياسات المعتمدة لمعالجتها؛

(ب) التدابير المتخذة من قبل الحكومات والقطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية للتخفيف من حدة هذه الآثار في البلدان النامية، ولا سيما البلدان الأشد فقراً المثقلة بالديون؛

(ج) التطورات الجديدة والإجراءات والمبادرات الجاري اتخاذها فيما يتعلق بسياسات الإصلاح الهيكلي وحقوق الإنسان من جانب المؤسسات المالية الدولية وغيرها من هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية.

٣- كما طلبت اللجنة من الخبير المستقل، في قراريها ١٨/٢٠٠٤ و١٩/٢٠٠٥، أن يقوم، لدى اضطلاعه بولايته، بصياغة مبادئ توجيهية عامة تتقيد بها الدول والمؤسسات المالية الوطنية والدولية، الخاصة والعامة، عند اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج سداد الديون للإصلاح الهيكلي، بما في ذلك البرامج ذات الصلة بتخفيف عبء الديون الخارجية، ، وتقديم صيغة نهائية لمشروع المبادئ التوجيهية العامة إلى اللجنة خلال انعقاد دورتها الثانية والستين. والغاية من المبادئ التوجيهية هي ضمان ألاّ يؤدي التقيدُ بالالتزامات الناشئة عن الديون الخارجية إلى إضعاف قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بإعمال حقوق مواطنيها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية إعمالاً تاماً كما هو منصوص عليه في صكوك حقوق الإنسان الدولية.

٤- وفي وقت لاحق، طلب مجلس حقوق الإنسان في مقرره ١٠٩/٢ إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عقد مشاورات للخبراء قصد المساهمة في العملية الجارية والمتعلقة بصياغة مشروع المبادئ التوجيهية العامة ودعوة المؤسسات المالية الدولية، لا سيما البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وبنوك التنمية الإقليمية ووكالات الأمم المتحدة المختصة والخبراء الوطنيين والأطراف صاحبة المصلحة للمشاركة في تلك المشاورات.

٥- وأجريت مشاورات الخبراء في جنيف يومي ٩ و١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٧ وكانت الأهداف الرئيسية المتوخاة منها كالآتي:

(أ) تقديم فكرة عامة عن الكيفية التي تؤثر بها الديون الخارجية وبرامج تخفيف عبء الديون، وكذلك الأشكال المختلفة من سياسات الإصلاح الاقتصادي، على قدرة الدول على التقيد بمعايير حقوق الإنسان؛

(ب) توجيه توصيات إلى الدول والمنظمات الدولية والأطراف الأخرى صاحبة المصلحة بشأن عناصر السياسات التي يمكن أن تعزز وتحمي حقوق الإنسان في البلدان النامية مع القيام في الوقت نفسه بتنفيذ برامج تخفيف عبء الديون والإصلاح الاقتصادي.

٦- وأجرى الخبير المستقل مشاوراته السنوية مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في واشنطن، العاصمة، يومي ٢٨ و٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. فتشاور مع طائفة كبيرة من المحاورين المعنيين بالقضايا المتعلقة بحقوق الإنسان في المؤسستين. وقد تم إطلاع الخبير المستقل على التقدم المحرز في تنفيذ برامج تخفيف عبء الديون واستراتيجيات الحد من الفقر التي تدعمها كلتا المؤسستين، وأُجريت مناقشات معمَّقة تناولت محتوى مشروع المبادئ التوجيهية العامة. وجرى بوجه خاص، تبادل للآراء بشأن تطبيق التحليل المتعلق بأثر الفقر على المجتمع وبشأن الأدوار التي تؤديها هيئة التفتيش في سياق تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصادي التي يدعمها البنك الدولي. كما أجرى الخبير المستقل مناقشات مع موظفي صندوق النقد الدولي بشأن الجهود المبذولة في سبيل حماية الفقراء والحفاظ على النفقات الاجتماعية خلال عمليات الإصلاح الاقتصادي. وترد نتيجة هذه المشاورات في المشروع الراهن للمبادئ التوجيهية العامة.

٧- وأثناء الفترة التي يتناولها هذا التقرير، قام الخبير المستقل ببعثة قطرية إلى بوركينا فاسو من ٢٣ إلى ٢٧ نيسان/أبريل. ويرد التقرير المتعلق بها في إضافة مرفقة بهذا التقرير (A/HRC/7/9/Add.1). ويود الخبير المستقل أن يشكر حكومة بوركينا فاسو، ولا سيما وزارة تعزيز حقوق الإنسان على المساعدة والدعم اللذين قدمتهما إلى البعثة وعلى دورها الأساسي في مجال التنسيق. كما يود أن يشكر الفريق القطري التابع للأمم المتحدة وجميع المنظمات والأفراد الذين قدموا معلومات قيِّمة.

٨- وعملاً بالقرار ١٩/٢٠٠٥ الصادر عن لجنة حقوق الإنسان، قدم الخبير المستقل تقريراً إلى الجمعية العامة (A/62/212). وأعرب عن امتنانه للفرصة التي أتيحت له لاطلاع اللجنة الثالثة التابعة للجمعية العامة على العملية الجارية والمتعلقة بصياغة المبادئ التوجيهية العامة بشأن تصميم سياسات الإصلاح الاقتصادي وبرامج تخفيف عبء الديون الخارجية وتنفيذها بما يتفق وحقوق الإنسان. وركّز تقريره بوجه خاص على نتيجة مشاورات الخبراء التي جرت في جنيف ووردت الإشارة إليها أعلاه، وعلى ما خرجت به من توصيات.

٩- وعرض الخبير المستقل، في تقريره السنوي لعام ٢٠٠٧ (A/HRC/4/10) المقدَّم إلى المجلس، تطور الولاية على مدى السنوات الماضية ولخّص أهم الاستنتاجات فيما يتصل بأثر المبادرات الأخيرة لتخفيف عبء الديون على حقوق الإنسان، والمفاهيم التي تستند إليها القدرة على تحمل الديون وسياسات الإصلاح الاقتصادي التي كثيراً ما تُستخدم في استراتيجيات الحد من الفقر. وقد استُقيَت من هذا العمل الصيغةُ الأولى لمشروع المبادئ التوجيهية العامة التي أطلع عليها المشاركون في مشاورات الخبراء الآنفة الذكر في تموز/يوليه ٢٠٠٧ كأساس للمناقشة. ويستند هذا التقرير إلى هذه الأعمال الأولية. فهو يتضمن على وجه الخصوص صيغة محدَّثة للمبادئ الرئيسية التي استُلهم منها مشروع المبادئ التوجيهية والتي شملت أهم ما خلُصت إليه الولاية من استنتاجات، والتعليقات الأساسية التي قُدمت خلال انعقاد مشاورات الخبراء لكي ينظر المجلس فيها. ويقدم الخبير المستقل في الجزء الثاني من التقرير، ملاحظات عامة بشأن طبيعة الولاية نفسها ومقترحات بشأن ما يمكن أن يكون عليه إطار العمل المتعلق بها في المستقبل.

ثانياً – المبادئ الرئيسية التي يتضمنها مشروع المبادئ التوجيهية

ألف – المعايير الدنيا والعناصر الأساسية والالتزامات الجوهرية

١٠- يتمثل الهدف الرئيسي من مشروع المبادئ التوجيهية العامة الذي أعده الخبير المستقل في تقديم بعض التوجيهات بشأن طريقة تصميم وتنفيذ سياسات الإصلاح الاقتصادي وبرامج تخفيف عبء الديون الخارجية لعدم إضعاف قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها بضمان إعمال حقوق مواطنيها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية إعمالاً تاماً. وعليه، ينبغي وضع سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية بناءً على العناصر الأساسية لحقوق الإنسان الأساسية تلك.

١١- وليست هناك دائماً عتبات ملموسة أو قابلة للقياس تعكس مدى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتقدِّم التعليقات العامة للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بعض الإشارات في هذا الصدد. بيد أنه كثيراً ما يصعب استقراء العناصر الأساسية للحقوق ذات الصلة من ذلك التفسير السليم لأحكام الصكوك ذات الصلة على نحو ملموس وقابل للقياس. وما قائمة العقاقير الأساسية التي أصدرتها منظمة الصحة العالمية أو الشروط المتعلقة بالتعليم الابتدائي العام والمجاني والإجباري سوى أمثلة ملموسة تساعد في تحديد المعايير الأساسية الواجب مراعاتها في أية تدابير تتخذ في مجال السياسة العامة لتيسير الإصلاحات الاقتصادية أو الوفاء بالالتزامات المتصلة بالديون. وفي مجالات أخرى، كالمأوى الأساسي أو الحصول على الماء الصالح للشرب، ليس من اليسير تعيين المعايير الدنيا بشكل عام لأنها تتوقف في حالات كثيرة على حالة كل بلد، منها على سبيل المثال اختلاف الظروف المناخية.

١٢- وإذا كان من المهم مواصلة تعزيز القواعد الدولية مثلاً ببحث التعليقات العامة وتفسير العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ضوء التحديات الجديدة التي يثيرها التطور (فيروس نقص المناعة البشرية/متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز) والعولمة، على سبيل المثال)، فمن المهم أيضاً الإقرار بأن شدة اختلاف الظروف الوطنية تجعل من الصعب التعبير عن المعايير الدنيا أو العناصر الأساسية لحقوق الإنسان الواجب حمايتها من آثار الإصلاحات الاقتصادية وأعباء الديون بأنها تشكِّل عياراً دولياً عامّاً.

١٣- لذلك، فإن مشروع المبادئ التوجيهية لا يتوخى وضع تعريف شامل للعناصر الأساسية أو تحديد بعض المعايير الدنيا التي يجب الالتزام بها في جميع البلدان. فالمبادئ التوجيهية تستهدف في الواقع تشجيع كل بلد على وضع المعايير والمعالم المرجعية والمؤشرات الخاصة بها. هذا وينبغي أن تتمشى هذه العملية مع متطلبات العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأن تأخذ في الحسبان الجهودَ المتواصلة التي تبذلها لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في الوقت الحالي لتوضيح شروط العهد وتفسيرها.

١٤- كما ينبغي أن يكون تحديد المعايير الخاصة بكل بلد عملية دينامية. وسيلزم إجراء عمليات استعراض منتظمة على نحو يعكس التغيرات التي تطرأ على وضع البلد والنظر في إرشادات مفيدة أخرى تضعها هيئات حقوق الإنسان. وبهذا المعنى، يمكن تحديد القواعد الدنيا على الصعيد القطري ضمن إطار عمل يتسم بقدر لا بأس

به من المرونة. غير أنه ينبغي تحديد تلك المعايير الدنيا الوطنية، ضمن إطار العمل الدينامي هذا، بصرف النظر عن توفر الموارد والإقرار بوجوب إنفاذ الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تدريجياً.

١٥- وبما أنه سيتم تحديد المعايير الدنيا والعناصر الأساسية كمعالم مرجعية دينامية وخاصة بكل بلد، فستبرز المبادئ التوجيهية أيضاً الخطوات التي لا بد من اتخاذها من أجل إعمال حقوق الإنسان إعمالاً تامّاً. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الوفاء بالالتزامات المقابلة للمعايير الدنيا لا يكفي لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على نحو تام.

١٦- وفي هذا الشأن، يوصي الخبير المستقل أيضاً بضرورة استخدام مشروع المبادئ التوجيهية العامة كأساس لوضع إرشادات عملية بقدر أكبر لمساعدة الدول في دراسة المعايير الملموسة لوضع العناصر الأساسية أو المعايير الدنيا على الصعيد الوطني.

باء - القدرة على تحمل الديون

١٧- إن لمفهوم القدرة على تحمل الديون وتعريفها دوراً حاسماً في المناقشات التي تتناول آثار الديون الخارجية على حقوق الإنسان. فالاعتراف بحالة الدين التي لا تحتمل غالباً ما يؤدي إلى اتخاذ تدابير في مجال السياسة العامة كالتخفيف من عبء الديون وزيادة حجم المِنح في إطار المساعدة الإنمائية لتأمين هامش مالي أكبر للنفقات ممَّا يحسِّن مباشرة ظروف الحياة ووسائل كسب العيش.

١٨- وفي عام ٢٠٠٥، قام البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بوضع نموذجهما التحليلي المحسَّن بشأن القدرة على تحمل الديون بزيادة تكييفه مع خصائص كل بلد. والغاية من هذا الإطار هي ضمان الكشف المبكر عن خطر التخلف عن السداد وعبء الديون المفرط. وبعبارة أدق، ينطوي التحليل الجديد على ما يلي:

(أ) توقع الكيفية التي يرجَّح أن تتطور بها حالة الديون المستحقة على بلد ما مع مرور الوقت بالنسبة لقدرته على السداد، مع مراعاة سياسات البلد لإدارة الديون وأداء المؤسسات الحكومية ذات الصلة بخدمة الدين؛

(ب) بحث كيفية تغير التوقعات المرتقبة في حالة حدوث صدمات، كارتفاع أسعار النفط؛

(ج) وضع حساب نهائي، إذا كانت نتيجة التحليل الوارد أعلاه تشير إلى احتمال حدوث حالة عجز عن تحمل عبء الديون.

١٩- ولكن النموذج المعروض أعلاه لا يتجاوز مع ذلك تحليل القدرة المالية على تحمل الديون إذ إنه يركِّز على تحليل القدرة المالية على سداد الدين. وبعبارة أخرى، يكون هذا النموذج بمفرده قاصراً عن تقييم قدرة البلد على بلوغ أهدافه المتمثلة في الحد من الفقر أو الوفاء بالتزاماته في مجال حقوق الإنسان في الوقت الذي يقوم فيه بخدمة ديونه الخارجية.

٢٠- وفي رأي العديد من الخبراء أن عمليات تقييم القدرة على تحمل الديون التي تجريها المؤسسات المالية الدولية تركز حصراً في بعض الأحيان على القدرة على خدمة الدين وخطر التخلف عن سداد الدين

ولا تراعي بالضرورة اعتبارات حقوق الإنسان في تلك العملية، وهي اعتبارات لا تملك هذه المؤسسات الخبرة الضرورية إزائها. فتقييم ما إذا كان لبلد ما الموارد الكافية لتمويل النفقات اللازمة للحفاظ على المعايير الدنيا لحقوق الإنسان إنما يتطلب، من وجهة النظر هذه، توفُّرَ مجموعة منفصلة من الأدوات التحليلية. على أن إطار العمل التحليلي المتعلق بالقدرة على تحمل الديون يمكن أن يساعد في تحديد مقدار الاحتياجات من المِنح، لا سيما لتقديم المساعدة الإنمائية الرسمية. ولو كان بالإمكان تحديد كلفة الاحتياجات المتعلقة بحقوق الإنسان، لأمكن حساب مقدار المنح اللازمة وذلك بطرح الموارد الضريبية المحلية – ومبلغ المساعدة الإنمائية الدولية المقدمة في شكل قروض – من تكاليف إعمال حقوق الإنسان. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أن المنح بالمبالغ المطلوبة لا تتاح في أغلب الحالات.

٢١- لذلك لا ينبغي تقييم القدرة على سداد الديون استناداً فقط إلى بارامترات مالية أساسياً؛ وما ينبغي مراعاته أيضاً هو كلفة تجنب انتهاك الالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. فإطار العمل المتعلق بالقدرة على تحمل الديون الذي لا يأخذ في الحسبان الالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان لن يشير إلى مدى إمكانية تبرير مستوى معين من الديون، خاصةً على المدى الطويل، في ضوء الإطار القانوني الدولي.

٢٢- وقد اقترح عددٌ من المنظمات غير الحكومية إطار عمل بديلاً يرتكز على الأهداف الإنمائية للألفية. والمفهوم الرئيسي الذي ينبني عليه هذا الإطار هو صافي الإيرادات المتوفرة، وهو مبلغ مقدَّر للإيرادات التي من المحتمل أن تسجلها الحكومة، مثلاً ٢٠ في المائة من الدخل القومي. وفيما لا يُحتسب دخل أفقر قطاعات السكان كمصدر ممكن لإيرادات الحكومة، يتم احتساب المِنح التي تقدَّم في شكل من أشكال التعاون الإنمائي. ويراعي إطار العمل هذا أيضاً الكلفة المقدرة للوفاء بالالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان. غير أنه ليست هناك في الوقت الحاضر، كما أسلفنا، منهجية معترف بها عموماً لتقدير كلفة حقوق الإنسان ولا يتناول هذا النموذج سوى عدد من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المختارة في سياق الأهداف الإنمائية للألفية. وتُضاف إلى ذلك المبلغ نفقات ثابتة أخرى، كنفقات الإدارة العامة وخدمات الشرطة والهياكل الأساسية. وهكذا، يمكن حساب صافي الإيرادات المتوفرة بطرح المبلغ الإجمالي لتلك التكاليف الناجمة عن المحافظة على معايير حقوق الإنسان من المبلغ الإجمالي للإيرادات المحتملة أو الإجمالية المتوفرة. ويشير إطار العمل هذا إلى أنه النسبة التي يمكن أن تستخدم منطقياً من صافي الإيرادات المتوفرة تتراوح بين ٢٠ و٥٠ في المائة. ووفقاً لهذا الإطار، يمكن اعتبار الديون الخارجية المستحقة على سبعين بلداً ديوناً مفرطة وينبغي من ثم إلغاؤها. وهو ما سيقلِّص عدد البلدان المقترضة إلى نحو أربعين بلداً.

٢٣- ولا بد من زيادة تطوير القواعد والآليات المالية العاملة الدولية على المديين المتوسط والطويل لمراعاة نظام حقوق الإنسان الدولي والأدوات التحليلية المبتكرة المتعلقة بالقدرة على تحمل الديون. وعندئذ، ينبغي أن تكون تلك الشروط ملزمة لجميع الأطراف صاحبة المصلحة، بمن فيها الحكومات والجهات المانحة الخاصة، وكذلك البلدان المقترضة.

جيم – دور الأهداف الإنمائية للألفية بوصفها غايات مؤقتة

٢٤- كثيراً ما تناولت المناقشات التي دارت أثناء إعداد مشروع المبادئ التوجيهية العامة فائدة الأهداف الإنمائية للألفية بوصفها معالم مرجعية أو عتبات لتنفيذ سياسات الإصلاح الاقتصادي وإدارة الديون.

٢٥- وهناك اختلاف واضح في طبيعة الأهداف الإنمائية للألفية وحقوق الإنسان. فالأهداف الإنمائية أهداف شاملة إلى حد كبير لا تراعي أوجه التفاوت بين الأقاليم وفئات السكان أو التمييز والتهميش المحتمل وجودهما في بلد ما. وهي بحكم طبيعتها أهداف يمكن إرجاؤها أو تعديلها مع الوقت. كما أنها تفتقر إلى الوضوح الكافي فيما يتعلق بمساءلة الحكومات بشأن التزاماتها تجاه أصحاب الحقوق. وعلاوة على ذلك، فإنها تشدد على النتائج الإنمائية ولكنها لا تولي نفس القدر من الاهتمام لضرورة اتِّباع نهج شفاف وقائم على المشاركة، وهو أمر في غاية الأهمية من منظور حقوق الإنسان وكاستراتيجية عملية لتحقيق نتائج إنمائية.

٢٦- وهناك مع ذلك روابط قوية بين الالتزامات المتصلة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية وبين المسائل والمؤشرات الإنمائية التي هي محور الأهداف الإنمائية للألفية. وتشكل الأهداف الإنمائية في الوقت الحاضر الإطار المرجعي العملي الأكثر قبولاً فيما يتعلق ببعض هذه المشاكل؛ فهي تحدد غايات ومؤشرات وهياكل رصد معترف بها دولياً تتيح، في بعض المجالات، قياسَ إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بوجه عام وتقديرَ التكاليف المتصلة بذلك.

٢٧- وانطلاقاً من هذه الخلفية، يشير مشروع المبادئ التوجيهية إلى ضرورة اعتماد نهج تدريجي. وتتمثل الخطوة الأولى في محاولة بلورة المعايير الدنيا والعناصر الأساسية الآنفة الذكر بالنسبة لكل بلد. ويمكن للبلدان وهي تقوم بذلك أن تعتبر الأهداف الإنمائية للألفية عتبة انتقالية. وتتمثل الخطوة الثانية في قيام البلدان بتحليل مدى تماسك سياسات الإصلاح الاقتصادي وإدارة الديون التي تتبعها في ضوء تلك المعايير الدنيا والعناصر الأساسية.

٢٨- وبناءً على ذلك التحليل، ينبغي لكل من الدائنين والمقترضين دراسة القدرة على تحمل الديون. ومن بين المداخل إلى هذا النقاش تقييمُ قدرة بلد من البلدان على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية في الوقت المحدد وخدمة الديون في الوقت نفسه. عندئذ، ينبغي للمانحين والدائنين وفقاً للمبادئ التوجيهية، تقويم هذا الوضع لإعادة التفاوض بشأن شروط القرض، بما في ذلك إمكانية تخفيف عبء الدين أو تحويل التعاون الإنمائي من قروض إلى منح. وقد كان الهدف الصريح من المبادرة المتعددة الأطراف للتخفيف من عبء الديون هو مساعدة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية.

دال – مسؤولية المؤسسات المالية الدولية

٢٩- كانت لجنة حقوق الإنسان قد طلبت من الخبير المستقل وضع مشروع مبادئ توجيهية لتتبعها الدول والمؤسسات المالية الخاصة والعامة، الوطنية منها والدولية. بيد أن مناقشة الالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان التي تقع على عاتق المؤسسات المالية الدولية، وبخاصة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، قد أثارت الجدل. فصندوق النقد الدولي يميل إلى المجادلة بالقول إن نظامه الأساسي لا يتضمن أية إشارة إلى حقوق الإنسان.

٣٠- وفي حين أنه يمكن التساؤل عما إذا كانت المؤسسات المالية الدولية ملزمة أم لا بحقوق الإنسان، بصفتها جزءاً من القانون الدولي العرفي، فليس هناك نزاع على أنها جهات فاعلة تابعة لعدة دول وتخضع للدول الأعضاء فيها. فالدول الأعضاء في المؤسسات المالية الدولية ملزمة بالقانون الدولي لحقوق الإنسان باعتبارها أطرافاً موقِّعةً على صكوك حقوق الإنسان. فمن شأن تعزيز التناسب بين المؤسسات المتعددة الأطراف فيما يتعلق بمبادئ حقوق الإنسان أن يقلل خطر تقديم آراء متناقضة في مجال السياسية العامة ومواجهة تنازلات لا يمكن قبولها بين متطلبات الاقتصاد الكلي والالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان ومن شأنه أيضاً أن يضع حكومات البلدان النامية في وضع أفضل لمراعاة التزاماتها الدولية المتصلة بحقوق الإنسان عند التفاوض مع المانحين والدائنين.

هاء - عمليات تقييم الأثر على حقوق الإنسان

٣١- يشدد مشروع المبادئ التوجيهية على ضرورة أن يكون هناك توازن بين استيفاء شروط الإصلاحات الاقتصادية التي تفرضها خدمة الديون الخارجية والالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان. فإدارة الاقتصاد الكلي إدارة سليمة، مدعمة باستقرار أسعار السلع الأساسية وتوافر هامش مالي كاف لتغطية النفقات العمومية والاجتماعية، من شأنها أن تساعد على زيادة التمتع بحقوق الإنسان.

٣٢- ومن الصحيحٌ أيضاً أن اختيارات أخرى في مجال السياسة الاقتصادية أو القرارات المتعلقة بالديون قد تؤدي إلى نتائج مختلفة توقفاً على حالة كل بلد. وفي هذا الصدد، فإن ما يمكن للمبادئ التوجيهية العامة توفيره هو مجرد الإشارة إلى العناصر الأساسية لتدابير الإصلاح الواجب دراستها بدقة لتقييم مدى توافقها مع حقوق الإنسان المحددة في سياق البلد المعني. وبالتالي فإن المبادئ التوجيهية تشدد على الدور الحاسم لتقييم الأثر على حقوق الإنسان كأداة من أدوات صنع القرار.

٣٣- وتجب الإشارة مع ذلك إلى أنه لا توجد حتى الآن أدوات أو منهجيات راسخة ومقبولة عموماً لتقييم الأثر على حقوق الإنسان، لا سيما في سياق الإصلاح الاقتصادي وإدارة الديون الخارجية. لذلك، ينبغي أن يتضمن العمل المستقبلي المتعلق بالمبادئ التوجيهية بلورة تلك الأدوات العملية التي يمكن وضعها بالاعتماد على أدوات التحليل والرصد الموجودة والتي استحدثتها الدول والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية وهيئات حقوق الإنسان.

ثالثاً- استعراض الولاية ومستقبلها

٣٤- أنشأت لجنة حقوق الإنسان ولاية الخبير المستقل في نيسان/أبريل عام ٢٠٠٠ بسبب الآثار السلبية التي خلفها برامج الإصلاح الهيكلي على حقوق الإنسان، لا سيما خلال عقد التسعينيات. وفي ذلك الوقت، كانت تدابير الإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية تنفَّذ عادةً وفق الشروط الاقتصادية المقترحة أو المفروضة في بعض الحالات من قِبل الدائنين الدوليين، وخصوصاً البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، كشروط مسبقة للموافقة على اتفاقات قروض أخرى أو على برامج جديدة لتخفيف عبء الديون.

٣٥- غير أن الوضع قد تغير تدريجياً، إلى حد ما، في السنوات الأخيرة. فمع ظهور استراتيجيات الحد من الفقر، أصبحت معظم الإصلاحات الاقتصادية في البلدان النامية تصمَّم وتسترشد استراتيجيات أكثر شمولاً للحد من

الفقر أو بخطط التنمية الوطنية. وقد أتاح ذلك للبلدان تولي زمام أمورها بدرجة أكبر وزيادة مشاركة الأطراف صاحبة المصلحة. لذلك لم تعد الإصلاحات الاقتصادية التي تقودها الحكومات نفسها تتأثر بالاعتبارات المتعلقة بالديون وضغوط الدائنين إلاّ بصورة غير مباشرة. ومع ذلك، لا تزال الصلة قائمة بين عبء الدين وشروط الإقراض والإصلاحات الاقتصادية؛ فعلى سبيل المثال، يظل السجل المالي الإيجابي شرطاً مهماً للموافقة على تخفيف عبء الدين. بيد أنه صار من الأوضح أن هناك ميلاً إلى اعتبار الإصلاحات الاقتصادية والديون الأجنبية مجموعتين فرعيتين من استراتيجيات جديدة وشاملة للحد من الفقر، من جملة عناصر أخرى كالتخطيط الإنمائي وشبكات الأمان الاجتماعي ومكافحة الفساد واللامركزية وتحرير التجارة والاستثمار الأجنبي المباشر في حين صارت الأسباب الدافعة إلى بحث الديون الخارجية والإصلاحات الاقتصادية من حيث أثرها على حقوق الإنسان ضمن إطار الولاية نفسها أقل وضوحاً.

٣٦- وينبغي أيضاً الإقرار بأن أثر الديون الخارجية وسياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان صار ملموساً في أبعاد وأطر زمنية مختلفة. فَلِعبء الدين وعمليات تخفيف عبء الدين، من جهة، تأثير غير مباشر وأطول أمداً على حقوق الإنسان بسبب محدودية الهامش المالي، أي الموارد المالية المتاحة لتمويل النفقات المتصلة بحقوق الإنسان. ومن جهة أخرى، يمكن أن تكون الإصلاحات الاقتصادية، كخصخصة الشركات التي تملكها الدولة وقطع الإعانات التجارية والزراعية، مصدر صدمات قوية للأسر المعيشية الفردية وللمجتمعات المحلية وقد تؤدي إلى حرمانها من الحق في العمل والغذاء وغير ذلك، في فترة زمنية قصيرة نسبياً. وقد سعى الخبير المستقل في تقاريره الأخيرة وفي النهج الذي اختاره لوضع مشروع المبادئ التوجيهية العامة، إلى مراعاة أوجه الاختلاف هذه وذلك بانتهاج نهج أكثر شمولاً ونهج استراتيجي مع ذلك لضمان الحفاظ على هامش مالي كاف على المديين القصير والطويل على السواء لإعمال حقوق الإنسان.

٣٧- وللمضي قدماً بهذا النقاش، قد يود المجلس النظر في إعادة تركيز الولاية على نفس المجال، ألا وهو أثر الإدارة الاقتصادية على حقوق الإنسان. وتبين الخبرة المكتسبة حتى يومنا هذا أن الجمع بين موضوعين منفصلين في ولاية واحدة قد أحدث التباساً بشأن مجال التدخل وحتم بدوره اتباع نهج عام لتناول مجموعة من الجوانب الضمنية في الولاية. ومن السبل التي يمكن اتباعها في المستقبل والتي تتفق مع التوجهات المقترحة في مشروع المبادئ التوجيهية العامة، إعادةُ تعريف الولاية بحيث تتناول حقوق الإنسان ومسألة المالية العامة.

٣٨- ومن شأن نهج كهذا أن يتيح أيضاً تكوين رأي محدد بدرجة أكبر بشأن مسائل الديون في إطار هذه الولاية. وقد بيّن العمل الذي أنجز لوضع مشروع المبادئ التوجيهية أنه لا يمكن فصل أثر عبء الديون الخارجية على قدرة الدول على الوفاء بالالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان عن جوانب أخرى من مسألة المالية العامة. ومن ثم، يمكن مواصلة تناول أثر الديون الخارجية بوصفه جزءاً من هذه الولاية الجديدة والأشد تركيزاً مع ذلك عليه لإدارة النفقات العامة من منظور مبادئ حقوق الإنسان.

٣٩- وعليه، يُتوقع أن تكون لدى الخبير المستقل الذي يعينه المجلس خبرة واسعة بشؤون السياسة المالية ووضع برامج المساعدات بالإضافة إلى تمتعه بقدر كبير من المعرفة الأساسية بالقواعد والمبادئ الدولية في مجال حقوق الإنسان. وستكون لديه من ثم المعارف اللازمة لبحث إمكانية تحسين آليات المالية العامة واستراتيجيات الحد من الفقر على الصعيد القطري. ويمكن للخبير على وجه الخصوص استعراض ومراجعة وتطوير مشروع المبادئ

التوجيهية العامة الذي وُضع حتى الآن. وإذ يقوم المكلف الجديد بالولاية بذلك، يُتوقع منه علاوة على ذلك إسداء المشورة إلى الأطراف صاحبة المصلحة وذلك بتيسير المناقشات العملية بشأن الأدوات التي تتيح اتخاذ قرارات على أساس حقوق الإنسان، ومن جملة تلك الأدوات ما يلي:

(أ) عمليات تقييم الأثر على حقوق الإنسان؛

(ب) قياس المعايير الدنيا وتحديد العناصر الأساسية بما يتجاوز الأهداف الإنمائية للألفية؛

(ج) وضع الميزانية على أساس حقوق الإنسان؛

(د) وضع برامج لتوفير شبكات الأمان الاجتماعي كوسيلة لتخفيف الأثر السلبي الناجم عن الإصلاحات والخصخصة؛

(هـ) إيرادات الحكومة وحقوق الإنسان (مثلاً، فرض الضرائب وفرض مكوس على الخدمات ونسبة المِنح إلى القروض)؛

(و) تعزيز مساءلة المؤسسات المالية الدولية بواسطة أحكام الحماية أو آليات التحقيق التي تكون لها صلة بالآراء الاستشارية التي تقدمها وبقرارات الإقراض التي تتخذها؛

(ز) إشراك أصحاب المصلحة والتشاور معهم.

٤٠- وينبغي للمكلف بالولاية أن يتعاون أيضاً في العمل تعاوناً وثيقاً مع الفريق العامل المعني بالحق في التنمية ومع فرقة العمل الرفيعة المستوى التابعة له. وقد كُلف الفريق العامل بولاية رصد واستعراض التقدم المحرز في مجال تعزيز وإنفاذ الحق في التنمية، بما في ذلك بحث المسائل العديدة التي تندرج أيضاً ضمن نطاق المالية العامة. وينبغي للمكلف الجديد بالولاية أن يأخذ في الحسبان خطط الفريق العامل عند وضع خطط العمل ومجالات التدخل لضمان أوجه التكامل بينهما.

٤١- كما ينبغي للمكلف الجديد بالولاية دعوة الأطراف صاحبة المصلحة، ولا سيما الدول والمؤسسات المالية الدولية وهيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية، إلى المشاركة بقدر أكبر. فعلى سبيل المثال، يتمتع كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بخبرة في مجالات تقييم الأثر الاجتماعي والسياسات الاجتماعية والحماية. ومن المهم الإقرار بأن طائفة متنوعة من المنظمات والأفراد قد بذلت جهوداً في بحث أثر المالية العامة على حقوق الإنسان. والتماس الحكمة الجماعية أمر أساسي لوضع توصيات تلقى القبول وتكون موضع تنفيذ من قِبل الأطراف المعنية. وفي هذا السياق، كانت المشاورة التي عُقدت في تموز/يوليه ٢٠٠٧ مفيدة جداً في التقريب بين مختلف وجهات النظر وينبغي التفكير في إنشاء آلية مماثلة من أجل مواصلة دعم عمل الولاية.

رابعاً – الاستنتاجات والتوصيات

٤٢- يقدم الخبير المستقل إلى مجلس حقوق الإنسان أثناء انعقاد دورته مشروعَ المبادئ التوجيهية العامة الواجب أن تتقيد بها الدول والمؤسسات المالية الوطنية والدولية، الخاصة والعامة، عند اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج سداد الديون والإصلاح الهيكلي، بما في ذلك البرامج ذات الصلة بتخفيف عبء الدين الخارجي. والغاية من هذه المبادئ التوجيهية هي ضمان ألاّ يؤدي الامتثال للالتزامات المترتبة على الديون الخارجية إلى منعها من الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بإعمال حقوق مواطنيها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. ويعكس مشروع المبادئ التوجيهية العامة التوصيات الأساسية التي يقدمها الخبير المستقل بشأن سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية.

٤٣- ويشجع الخبير المستقل الدول على تعريف المعايير الدنيا أو العناصر الأساسية الخاصة بكل بلد في مجالات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويجب أن تتسق تلك المعايير مع أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وأن تراعي التعليقات العامة ذات الصلة الصادرة عن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وإنّ وجود تلك المعايير سيكون خطوة مهمة في سبيل إنفاذ المبادئ التوجيهية العامة.

٤٤- وعلى الأطراف صاحبة المصلحة والدول الأعضاء في منظمات كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي مراعاة القانون الدولي لحقوق الإنسان، ومن ثم استعراض إجراءاتها الداخلية وهياكلها المؤسسية، بما في ذلك نظامها الأساسي إن اقتضى الأمر ذلك لتحقيق المواءمة بينها وبين القانون الدولي لحقوق الإنسان. فمن شأنه إدماج الالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان في الأهداف العامة لجميع المنظمات المتعددة الأطراف تقليل احتمال إسداء آراء متضاربة ومتناقضة للبلدان النامية في مجال السياسة العامة.

٤٥- وفيما يتعلق باستعراض الولاية الخاصة بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بحقوق الإنسان، يرى الخبير المستقل، بعد دراسة الأمر، أنه يلزم إعادة تعريف وتسمية الولاية لينصب تركيزها بالتحديد على الإدارة الاقتصادية. ومن ثم، ستبحث الولاية الجديدة والمعاد تحديدها أثر إدارة المالية العامة على إعمال حقوق الإنسان الأساسية. وأساساً، يجب أن تشكل المجالات المواضيعية المتعلقة بالديون الخارجية والمساعدة المالية الدولية جزءاً من المسألة الأكثر شمولاً المتعلقة بإدارة المالية العامة. وستكون المسألة الرئيسية الواجب التصدي لها من ثم هي كيفية تأمين مالي كاف لاحترام معايير حقوق الإنسان مع الحصول في الوقت ذاته على مساعدة مالية خالية من التزامات تعوق سداد الديون.

٤٦- ويمكن أن يُطلب إلى المكلف الجديد بالولاية الذي ستوكل إليه مهمة مساعدة المجلس في بحث مسألة حقوق الإنسان والمالية العامة لمواصلة استعراض ومراجعة وتطوير مشروع المبادئ التوجيهية العامة. ويمكن أن يشمل العمل الواجب الاضطلاع به في المستقبل بشأن المبادئ التوجيهية العامة تطوير أدوات تحليلية وإرشادات عملية لتسهيل إنفاذها. ويمكن أن تشمل هذه الأدوات تقييم الأثر على حقوق الإنسان وتعيين المعايير الدنيا وتحديد العناصر الأساسية ووضع الميزانية على أساس حقوق الإنسان واتخاذ تدابير لتعزيز مساءلة المؤسسات المالية الدولية بشأن التزاماتها الدولية المتصلة بحقوق الإنسان. وستبقى مسألة تحديد عدد الالتزامات

المتصلة بحقوق الإنسان مشكلة رئيسية لكونها تشكل الصلة بين المالية العامة، بما فيها خدمة الدين، وحقوق الإنسان. وستكون عمليات تقدير التكاليف جزءاً أساسياً من عمليات التحليل هذه. وقد يلزم إسداء المشورة بخصوص الهامش المالي الإضافي المطلوب أو تخفيف عبء الدين أو المساعدة الإنمائية أو الإيرادات المحلية.

٤٧- ولكثير من المسائل المتعلقة بهذه الولاية صلة أيضاً بالحق في التنمية. فينبغي تقوية علاقات العمل بين المكلف بالولاية والفريق العامل المعني بالحق في التنمية وفرقة العمل الرفيعة المستوى التابعة له. وينبغي للخبير المستقل أن يأخذ عملهما لتحقيق التكامل بين أنشطتيهما. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تحظى الولاية بدعم أكبر من مختلف الأطراف صاحبة المصلحة ولا سيما من الدول والمؤسسات المالية الدولية وهيئات أخرى تابعة للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية.

- - - - -