

Distr.: General
10 April 2011
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة العشرون

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 الديون الخارجية للدول والتزاماتها
المالية الدولية الأخرى المتصلة بها على التمتع الكامل بجميع
حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
سيفاس لومينا

المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان

موجز

يعرض هذا التقرير المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان
لكي ينظر فيها مجلس حقوق الإنسان. ويعرض التقرير أيضاً السياق الذي ينبغي أن تُفهم
فيه هذه المبادئ، فيصف بإيجاز العملية التي أفضت إلى وضع النص المقدم إلى المجلس،
ويقدم لمحة سريعة عن المبادئ التوجيهية ويسلط الأضواء على الإسهام المعياري لهذه
المبادئ.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٨-١ مقدمة
٨	١٤-٩ خلفية موضوع المبادئ التوجيهية
١٠	١٦-١٥ استعراض المبادئ التوجيهية
١٠	١٩-١٧ تنفيذ المبادئ التوجيهية
		المرفق
١١	 المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان

أولاً - مقدمة

١ - ظلت قضية الديون الخارجية وتأثيرها على حقوق الإنسان والتنمية، وخاصة في البلدان النامية، تشغل المجتمع الدولي لأكثر من ثلاثة عقود، وعلى الرغم من القيام على مر السنين بتنفيذ عدد من المبادرات الرسمية لمعالجة هذه القضية، فإن هذه المبادرات أخفقت في إيجاد حل منصف ودائم يتمشى مع الالتزامات السياسية المعبر عنها في قرارات وإعلانات شتى ولا سيما الإعلان المتعلق بالألفية^(١) وتوافق آراء مونتييري الصادر عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية^(٢). وعلاوة على ذلك، استمرت ديون هذه البلدان في التزايد كما استمرت ليس فقط في التصييق من آفاقها الإنمائية ولكن أيضاً في تقييد قدرتها على تهيئة الأوضاع التي تمكن من أعمال حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢ - وارتفع مجموع الديون الخارجية للاقتصادات الناشئة والاقتصادات النامية من ٢ ٦٧٨,٤ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٣ إلى ٥ ٤١٤,٦ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٠ ومن المتوقع أن يرتفع إلى ٦ ٤٤٦,٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٢^(٣). وارتفعت مدفوعات خدمة الديون من ٧٩٥,٢ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٣ إلى ١ ٧٤٣,٧ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٠، ومن المتوقع أن ترتفع إلى ٢ ٠١٠,٨ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة و ٢ ٢٦٥,٥ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ على التوالي. وفي عام ٢٠٠٣، وصل مجموع الديون الخارجية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون - أي البلدان التي يرى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي أنها غير قادرة على تحمل ديونها - إلى ١٧٢ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة. وفي عام ٢٠١٠، انخفض هذا المجموع انخفاضاً هامشياً إلى ١٤٧,٩ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة، وهو ما يُعزى حسب الظاهر إلى التخفيف الدولي لعبء الديون. وكان من المتوقع مع ذلك أن يرتفع هذا المجموع إلى ١٦٣,٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١١ وإلى ١٧٨ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١٢ وهو ما يرجع بقدر كبير إلى القروض الجديدة المتعاقد عليها للتخفيف من تأثيرات الأزمة المالية العالمية. وبالإضافة إلى ذلك فإن مشاكل

(١) قرار الجمعية العامة ٢/٥٥، الفقرات ١١-١٦.

(٢) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتييري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (A/CONF.198/11)، الفصل الأول، الفقرات ٤٧ و ٥١ و ٦٠.

(٣) International Monetary Fund (IMF), *World Economic Outlook* (صندوق النقد الدولي، الآفاق الاقتصادية العالمية)، أيلول/سبتمبر ٢٠١١، متاح على الصفحة الشبكية: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/tblpartb.pdf.

الديون، كما تشير إلى ذلك الأحداث التي وقعت مؤخراً في أوروبا، ليست حكراً على البلدان النامية^(٤).

٣- ويسلم الخبير المستقل بأنه يمكن لتمويل الديون أن يسهم في التنمية الاقتصادية للبلدان وفي تهيئة الأوضاع لإعمال حقوق الإنسان بها، وهو ما يعتمد على مجموعة متنوعة من العوامل، مثل الإقراض والاقتراض المتسمين بالمسؤولية، وأحكام وشروط القروض، والاستخدام الحصري للقروض، وإدارة الديون إدارة سليمة^(٥). ومع ذلك، تشير الأدلة التجريبية إلى أن الوفاء بالتزامات خدمة الديون كثيراً ما يُضطلع به، في كثير من أفقر البلدان، على حساب الاستثمار الاجتماعي، بما في ذلك الاستثمار في الخدمات التي تسهم في إعمال حقوق الإنسان^(٦). وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأعباء المفرطة لخدمة الديون والشروط الضارة المرتبطة بالقروض وبالتخفيف من الديون كثيراً ما تحدّ من الاستثمار في الخدمات العامة المتاحة للجميع وتقوّض تقديم هذه الخدمات.

٤- وإلى جانب أن أعباء الديون المفرطة تقوّض الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فإنها تشكل عقبات كبيرة أمام بعض البلدان من حيث تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية^(٧). وفي عام ٢٠١١، بينما أفاد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي أن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد زادت من إنفاقها الرامي إلى الحد من الفقر، فإنه يُلاحظ أن هذه البلدان "قد حققت تقدماً متبايناً، وفي بعض الحالات محدوداً، في اتجاه تحقيق هذه الأهداف"^(٨) وكان رُبع البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي وصلت إلى نقطة الإكمال تسير

(٤) في السنوات الأخيرة، شهدت أوروبا سلسلة من أزمات الديون التي أثرت على آيسلندا وأيرلندا واليونان وإسبانيا والبرتغال.

(٥) انظر: مجلس حقوق الإنسان، دمج النتائج التي توصلت إليها فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بإعمال الحق في التنمية (A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1)، الفقرة ٥٢.

(٦) على سبيل المثال، ففي عام ٢٠٠٤ كانت الديون الخارجية لإكوادور ١٦,٩ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة وبلغت مدفوعات خدمة ديونها ٣,٧ مليارات دولار من دولارات الولايات المتحدة (أي أكثر من ستة أمثال حجم إنفاقها على الرعاية الصحية)؛ وفي عام ٢٠٠٦، أنفقت كينيا على خدمة الديون أكثر من إنفاقها على الصحة؛ وفي عام ٢٠٠٦ أنفقت الفلبين أكثر من ٣٢ في المائة من ميزانيتها السنوية على خدمة مدفوعات الفائدة بالمقارنة مع نحو ١٤ في المائة على التعليم و١,٣ في المائة على الصحة. انظر: Jubilee Debt Campaign, *Debt and Health*, Briefing (2007), available from www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Health+3795.twl; Jubilee Debt Campaign, *Debt and Education*, Briefing (2007), available from www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720Education+3198.twl; and Jubilee Debt Campaign, *Debt and Public Services*, Briefing (October 2007), available from www.jubileedebtcampaign.org.uk/Debt3720and3720PublicServices+3704.twl.

(٧) انظر الوثيقة A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1، الفقرة ٥٤.

(٨) International Development Association (IDA) and IMF, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI) - Status of Implementation and Proposals for the Future of the HIPC Initiative, 8 November 2011, para. 5.

على الطريق المؤدي إلى تحقيق الهدف ١ (القضاء على الفقر المدقع والجوع)، وكان التقدم نحو تحقيق الهدف ٥ (تحسين صحة الأم) أقل تحقّقاً^(٩). فضلاً عن ذلك، فإن قلة فقط من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون كانت تسير في الطريق المؤدي إلى تحقيق الهدف ٨ (بناء شراكة عالمية من أجل التنمية)^(١٠).

٥- وأشير أيضاً إلى الافتقار إلى التقدم نحو تحقيق هذه الأهداف في تقرير صدر مؤخراً عن منظمة الصحة العالمية وعن منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، يغطي ٦٨ بلداً يحدث فيها أكثر من ٩٥ في المائة من جميع وفيات الأمهات والأطفال. ويُظهر التقرير أن ٤٩ بلداً من البلدان المشمولة بالدراسة الاستقصائية بعيدة عن تحقيق الهدفين ٤ (خفض معدل وفيات الأطفال) و٥ (تحسين صحة الأم)^(١١). ومن الجدير بالملاحظة أنه بينما لا يحدد التقرير العبء الخارجي باعتباره سبب هذا الافتقار إلى التقدم^(١٢)، فإن ٣٣ بلداً من البلدان المشمولة بالدراسة الاستقصائية هي بلدان فقيرة مثقلة بالديون (بما في ذلك ٢٧ بلداً منها وصل إلى نقطة الإكمال).

٦- وفي الحالات التي جرى فيها إعفاء بلدان من ديونها الخارجية، تمكنت هذه من الاستثمار بقدر أكبر في الخدمات العامة، مثل الرعاية الصحية والتعليم والتنمية والصرف الصحي ومن إلغاء رسوم الاستعمال بخصوص بعض هذه الخدمات (التي كان قد عُمل بها سابقاً كجزء من تدابير التقشف المفروضة من جانب المؤسسات المالية الدولية) مما زاد من التمتع بالحق في أمور من بينها الصحة والتعليم والمياه وخدمات الصرف الصحي^(١٣).

٧- ومن المؤسف له أن الجهود الرامية إلى معالجة قضية الديون الخارجية من منظور قائم على حقوق الإنسان في الأمم المتحدة قد استحدثت نقاشاً مثيراً للانقسام العميق في كل من لجنة حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان، إذ دفعت بعض الدول بأن هاتين الهيئتين ليستا المكان "المناسب" لتناول هذه القضية، بينما طالبت دول أخرى باتباع نهج كلي بشأن حقوق الإنسان يركز على أسباب انتهاكات حقوق الإنسان وكذلك على السياق الذي تحدث فيه

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) المرجع نفسه.

(١١) World Health Organization and United Nations Children's Fund, *Countdown to 2015 decade report: Taking stock of maternal, newborn and child survival* (2010), p. 1

(١٢) المرجع نفسه، الصفحة ٢. يذكر التقرير رسوم الاستعمال وعدم كفاية مستويات المساعدة الإنمائية الرسمية باعتبارهما العائقين الماليين الرئيسيين.

(١٣) وفقاً للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي، فإن التخفيف في إطار هذه المبادرات "قد خفض بدرجة كبيرة أعباء الديون الواقعة على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون" كما أنه حدث، في حالة البلدان الـ ٣٦ التي بلغت نقطة ما بعد البت، أن ازداد الإنفاق على الحد من الفقر بأكثر من ثلاث نقاط مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، في المتوسط، في الفترة ما بين عامي ٢٠٠١ و ٢٠١٠، بينما انخفضت مدفوعات خدمة الديون بمبلغ أصغر نوعاً ما". انظر: IDA & IMF, HIPC Initiative and MDRI – Status of Implementation and

.Proposals for the Future of the HIPC Initiative, 8 November 2011, para. 5

هذه الانتهاكات^(١٤). وبينما لا يود الخبير المستقل إعادة إشعال النقاش، فإنه يود توجيه الانتباه إلى عدد من المسائل. أولاً أن القواعد الأخرى غير المتعلقة بقانون حقوق الإنسان هي والمحافل الدولية الأخرى (التي يُفترض أنها مهياة بشكل أفضل لتناول مسائل الديدون الخارجية) قد أخفقت حتى الآن في تقديم حل منصف ودائم لمشكلة الديدون السيادية يتمشى مع شتى الالتزامات التي التزم بها المجتمع الدولي. وبالإضافة إلى ذلك، لا توجد لدى هذه المحافل الأخرى ولاية صريحة تقضي بتعزيز وحماية حقوق الإنسان كما أنها لم تدرج حقوق الإنسان ضمن سياساتها وبرامجها بما يتمشى مع نهج تحقيق التنمية القائم على حقوق الإنسان والمقبول دولياً. ثانياً، ينادي إعلان وبرنامج عمل فيينا باتباع نهج كلي بشأن تعزيز وحماية حقوق الإنسان ينطوي أساساً على النظر في أسباب وسياق انتهاكات حقوق الإنسان^(١٥). ثالثاً، تنص المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن للمجلس الاقتصادي والاجتماعي "استرعاءً نظر هيئات الأمم المتحدة الأخرى وهيئاتها الفرعية والوكالات المتخصصة المعنية بتقديم المساعدة التقنية إلى أية مسائل تنشأ عن التقارير (التي تقدمها الدول الأطراف في العهد) والتي يمكن أن تساعد تلك الهيئات، كلاً في مجال اختصاصه، على البت في مدى ملائمة تدابير دولية يُحتمل أن تسهم في التنفيذ التدريجي الفعال لهذا العهد." ووفقاً للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن هذا الحكم يشمل "جميع أجهزة الأمم المتحدة والوكالات المشاركة في أي وجه من أوجه التعاون الإنمائي الدولي"^(١٦). ولذلك فمما يدخل ضمن اختصاص مجلس حقوق الإنسان تناول مسألة الديدون الخارجية وحقوق الإنسان. رابعاً، من الواضح أن التزام الدول بشأن حقوق الإنسان وثيق الصلة بسياق الترتيبات المتعلقة بديونها الخارجية. وهكذا فإن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على سبيل المثال، كثيراً ما حثت الدول المقترضة على أن تأخذ في الحسبان التزاماتها بموجب العهد في جميع جوانب مفاوضاتها مع المؤسسات المالية الدولية من أجل ضمان عدم تقويض الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وخاصة حقوق أضعف قطاعات المجتمع. كما أنها شجعت الدول الدائنة على أن تفعل كل ما في وسعها لضمان أن تكون سياسات وقرارات المؤسسات المالية الدولية التي تكون أعضاء فيها متوافقة مع التزامات الدول الأطراف في العهد، ولا سيما الالتزامات المتعلقة بالمساعدة

(١٤) انظر، على سبيل المثال، قرار لجنة حقوق الإنسان ١٨/٢٠٠٤ المؤرخ ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤ الذي اعتمد بأغلبية ٢٩ صوتاً مقابل ١٤ صوتاً مع امتناع ١٠ أعضاء عن التصويت؛ ومقرر مجلس حقوق الإنسان ١٢/١١٩، الذي اعتمد في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ بأغلبية ٣١ صوتاً مقابل ١٣ صوتاً مع امتناع عضوين عن التصويت.

(١٥) تدعو الفقرة ١٣ الدول إلى "القضاء على جميع انتهاكات حقوق الإنسان وأسبابها، فضلاً عن العقبات التي تحول دون التمتع بهذه الحقوق" (مضاف للتوكيد).

(١٦) التعليق العام رقم ٢.

والتعاون على الصعيد الدولي^(١٧). خامساً، فإن الصلة بين الديون وحقوق الإنسان والتنمية قد أكدتها الإعلانات والقرارات والمقررات الصادرة عن مؤتمرات رئيسية وهيئات تابعة للأمم المتحدة كما أكدتها الملاحظات الختامية لهيئات معاهدات شتى^(١٨).

(١٧) انظر الوثيقة E/C.12/1/Add.54، الفقرة ٣١ (بلجيكا)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.43، الفقرة ٢٠ (إيطاليا)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.68، الفقرة ٣١ (ألمانيا)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.70، الفقرة ٢٤ (السويد)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.72، الفقرة ٣٢ (فرنسا)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.77، الفقرة ٣٧ (آيرلندا)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.79، الفقرة ٢٦ (المملكة المتحدة). ومن الجدير بالملاحظة أيضاً أن مبادئ ماستريخت التوجيهية المتعلقة بانتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعتبر "عدم أخذ الدولة في الحسبان التزاماتها القانونية الدولية في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند الدخول في اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف مع دول أخرى أو منظمات دولية أو شركات متعددة الجنسية" انتهاكاً لحقوق الإنسان عن طريق الإغفال" (الفقرة ١٥ (ط)).

(١٨) انظر، على سبيل المثال: الإعلان العالمي الخاص باستتصال الجوع وسوء التغذية، الذي اعتمده في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٤ المؤتمر العالمي للغذاء، وفقاً لقرار الجمعية العامة ٣٣٤٧(د-٢٩)، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤؛ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، الذي اعتمده الجمعية العامة في "قمة الأرض + ٥" أثناء دورتها الاستثنائية التاسعة عشرة، ٢٣-٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩٧، الفقرتان ٢٠ و٨٢؛ وإعلان كوبنهاغن المتعلق بالتنمية الاجتماعية، المعتمد في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، كوبنهاغن، ٦-١٢ آذار/مارس ١٩٩٥ (الالتزامان ١-ك و٧-ج)؛ وإعلان وبرنامج عمل فيينا، للذات اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان، فيينا، ١٤-٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٣، الفقرة ١٢؛ وإعلان ومنهاج عمل بيجين، المعتمد في المؤتمر العالمي الرابع المعني بالمرأة، بيجين، ٤-١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥، الفقرة ١٣؛ والإعلان المتعلق بالألفية، الفقرتان ١٥ و٢٨؛ وتقرير مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة، Corr.1 و A/CONF.199/20، جوهانسبيرغ، ٢٦ آب/أغسطس إلى ٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، المرفق، الفقرة ٨٩. انظر أيضاً الملاحظات الختامية التالية، للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: الوثيقة E/C.12/1/Add.106 (زامبيا)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.78 (بنن)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.71 (الجزائر)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.66 (نيبال)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.63 (الجمهورية العربية السورية)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.62 (السنغال)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.60 (دولة بوليفيا المتعددة القوميات)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.57 (هندوراس)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.55 (المغرب)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.49 (قيرغيزستان)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.48 (السودان)؛ ولجنة حقوق الطفل: الوثيقة CRC/C/15/Add.218 (مدغشقر)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.204 (إريتريا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.193 (سري لانكا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.197 (جمهورية كوريا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.186 (هولندا/جزر الأنتيل الهولندية)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.179 (النيجر)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.174 (ملاوي)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.172 (موزامبيق)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.160 (كينيا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.152 (تركيا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.138 (جمهورية أفريقيا الوسطى)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.130 (سورينام)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.124 (جورجيا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.115 (الهند)؛ واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ٣٨ (A/57/38)، الفقرتان ١٤٩ (أوغندا) و١٥٥ (ترينيداد وتوباغو)؛ المرجع نفسه، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ٣٨ (A/56/38)، الجزء الأول، الفقرة ٢٢٧ (جامايكا) والجزء الثاني، الفقرتان ١٦١ (غيانا) و٢٢٧ (هولندا)؛ المرجع نفسه، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ٣٨ (A/55/38)، الفقرة ٤٤ (الكامبيون).

وأخيراً، فإن الدول، بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي، تتحمل المسؤولية الرئيسية عن ضمان جميع حقوق الإنسان لجميع الأشخاص الذين يعيشون في إقليمها والمشمولين بولايتها. وهكذا فلا ينبغي وضع الدول في وضع لا تستطيع معه الوفاء بهذا الالتزام بسبب وجود التزامات مفرطة تتعلق بخدمة الديون.

٨- والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان، المعروضة في هذا التقرير، تمثل محاولة للإسهام في البحث عن حل منصف ودائم لأزمة الديون لا يتمشى فقط مع الالتزامات السياسية التي التزم بها المجتمع الدولي بل يتسق أيضاً مع التزامات جميع الدول فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

ثانياً- خلفية موضوع المبادئ التوجيهية

٩- طلبت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ١٨/٢٠٠٤، إلى الخبير المستقل المعني بآثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن يضع مبادئ توجيهية عامة تتبعها الدول والمؤسسات المالية الخاصة والعامة، الوطنية منها والدولية، في اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج تسديد الديون والإصلاح الهيكلي، بما في ذلك البرامج الناشئة عن تخفيف عبء الديون الخارجية، لضمان ألا يؤدي الامتثال للالتزامات المترتبة على الديون الخارجية إلى تقويض الالتزامات المتعلقة بإعمال الحقوق الأساسية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وأن يقدم مشروعاً أولاً بشأن هذه المسألة إلى اللجنة في دورتها الحادية والستين ومشروعاً نهائياً إليها في دورتها الثانية والستين.

١٠- وطلب مجلس حقوق الإنسان، في مقرره ١٠٩/٢، إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان الدعوة إلى عقد مشاوراة للخبراء للمساهمة في عملية وضع مشروع المبادئ التوجيهية العامة. وعقب هذه المشاورة، قام الخبير المستقل (الذي أُعيدت تسميته ليصبح "الخبير المستقل المعني بآثار سياسات الإصلاح الاقتصادي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) بتقديم مشروع أولي للمبادئ التوجيهية إلى المجلس في دورته المعقودة في آذار/مارس ٢٠٠٨. وأشار الخبير المستقل في تقريره المقدم إلى المجلس (A/HRC/7/9) إلى أن هذه المبادئ التوجيهية تتطلب مزيداً من التشاور والعمل.

١١- وطلب المجلس، في قراره ٤/٧ و ٥/١١، إلى الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول والتزاماتها المالية الدولية الأخرى المتصلة بها على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن يواصل العمل بشأن المبادئ التوجيهية، بما في ذلك عن طريق التماس "آراء واقتراحات الدول، والمنظمات الدولية،

ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، واللجان الاقتصادية الإقليمية". وطلب المجلس، في مقرره ١٢/١١٩، إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان أن تساعد الخبير المستقل في تنظيم عقد المشاورات الإقليمية المتعلقة بالمبادئ التوجيهية.

١٢- وقام الخبير المستقل، بدعم من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بعقد أربع مشاورات إقليمية في الفترة ما بين حزيران/يونيه ٢٠١٠ وحزيران/يونيه ٢٠١١ (أمريكا اللاتينية والكاريبي في حزيران/يونيه ٢٠١٠؛ وأفريقيا في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠؛ وآسيا والمحيط الهادئ في شباط/فبراير ٢٠١١؛ وأوروبا الغربية ومجموعات أخرى في حزيران/يونيه ٢٠١١)^(١٩). وهذه المشاورات، التي جمعت على صعيد واحد بين ممثلين حكوميين، وبرلمانيين، ولجان اقتصادية إقليمية، ومؤسسات مالية دولية، ومنظمات مجتمع مدني، وخبراء أفراد، وأصحاب مصلحة آخرين، قد ولدت أفكاراً تركز على الخبرات والمناظير الإقليمية، بشأن كيف يمكن للمبادئ التوجيهية أن تساعد الدول على أفضل نحو في الامتثال لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان مع الوفاء في الوقت نفسه بالتزاماتها بموجب الترتيبات المتعلقة بديونها.

١٣- وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١، عقد الخبير المستقل اجتماع خبراء لاستعراض المشروع الجديد الذي أعده بالاستناد إلى الإسهامات المستمدة من المشاورات الإقليمية. وفي شباط/فبراير ٢٠١٢، عقد الخبير المستقل مشاورة عامة في جنيف بشأن النص المحدث للمبادئ التوجيهية الذي أعد عقب اجتماع الخبراء المذكور آنفاً. وقد شاركت في هذه المشاورة عدة دول ومنظمات مجتمع مدني. ووضع أيضاً نص المبادئ التوجيهية على الصفحة الشبكية للخبير المستقل إلى جانب دعوة إلى تقديم تعليقات عامة. وقُدمت تعليقات على المشروع الجديد من جانب عدة جهات صاحبة مصلحة، بما في ذلك دول ومؤسسات مالية دولية ولجان اقتصادية إقليمية ومنظمات مجتمع مدني وأفراد^(٢٠).

١٤- وقد جاء النص النهائي للمبادئ التوجيهية المعروض الآن على المجلس نتيجة عملية التشاور الواسعة النطاق والشاملة المعروضة أعلاه. ويعترف الخبير المستقل بالإسهامات القيمة المقدمة من المجموعة الواسعة من أصحاب المصلحة المساهمين في صياغة إطار يمكن تطبيقه عالمياً بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان يرمي إلى ضمان ألا تؤدي الالتزامات التي تقبلها الدول بموجب ترتيبات الديون والترتيبات المالية الدولية الأخرى إلى تقويض قدرتها على تهيئة الأوضاع التي تسمح بإعمال جميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحق في التنمية.

(١٩) قدم الخبير المستقل تقريراً عن المشاورات الإقليمية الثلاث الأولى إلى مجلس حقوق الإنسان في نيسان/أبريل ٢٠١١ (A/HRC/17/37).

(٢٠) لم يتسن للأمانة العامة للأمم المتحدة تقديم ترجمة تحريرية كاملة للتعليقات الواردة بلغات أخرى. وبناء عليه، تعين على الخبير المستقل الاعتماد على الترجمات غير الرسمية المقدمة من موظفي مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وهو لا يستطيع أن يضمن دقة محتواها.

ثالثاً - استعراض المبادئ التوجيهية

١٥ - تمشياً مع الآراء التي انبثقت عنها المشاورات الإقليمية ومراعاة للمعايير التي وضعها أصحاب ولايات أخرى في إطار الإجراءات الخاصة، اقترح الخبير المستقل إعادة تسمية المبادئ التوجيهية لتصبح "المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان".

١٦ - ويتضمن نص المبادئ مقدمة وثلاثة فروع رئيسية. أما المقدمة فتوجه الانتباه إلى التأثير الضار لأعباء الديون المفرطة على حقوق الإنسان والتنمية، وتسلب الأضواء على الحاجة إلى إقامة توازن ملائم بين التزامات الدولة الناشئة عن الترتيبات المتعلقة بديونها الخارجية والتزاماتها بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي. ويعرض الفرع الأول نطاق المبادئ والغرض منها؛ بينما يعرض الفرع الثاني المبادئ الأساسية المستمدة من المعايير الدولية القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان ومعايير أخرى تستند إليها هذه المبادئ؛ ويحتوي الفرع الثالث على المبادئ التنفيذية.

رابعاً - تنفيذ المبادئ التوجيهية

١٧ - لا تسعى المبادئ التوجيهية إلى إنشاء حقوق أو التزامات جديدة في القانون الدولي ولا هي تسعى إلى الحلول محل آليات أخرى مصممة لتناول جوانب مشكلة الديون السيادية. بل يكمن إسهامها المعياري بالأحرى في تحديد معايير حقوق الإنسان الأساسية القائمة التي تنطبق على الديون السيادية والسياسات المتصلة بها، كما يكمن في بيان الآثار المترتبة على هذه المعايير. وفضلاً عن ذلك، ينبغي النظر إلى المبادئ التوجيهية باعتبارها تكملة لمبادرات أخرى مثل مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان؛ ومشروع مبادئ تشجيع الإقراض والاقتراض السياديين المتسمين بالمسؤولية، وهو المشروع الذي وضعه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)؛ والآليات الدولية للتخفيف من الديون.

١٨ - ويتشرف الخبير المستقل بتقديم هذه المبادئ التوجيهية إلى مجلس حقوق الإنسان لكي ينظر فيها. وهو يحث المجلس وجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة على البرهنة على التزامهما بإيجاد حل منصف ودائم لأزمة الديون، وخاصة تلك التي تواجهها البلدان النامية، وهو الالتزام المعبر عنه في جملة صكوك من بينها الإعلان المتعلق بالألفية وتوافق آراء مونتريري، وذلك بإقرار هذه المبادئ التوجيهية.

١٩ - ومن أجل مساعدة الدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة على تنفيذ المبادئ التوجيهية، اقترح وضع تعليق على هذه المبادئ. ويوافق الخبير المستقل على هذا المقترح وهو يستطيع، إذا وافق المجلس على ذلك، أن يعد هذا التعليق ويقدمه إلى المجلس من أجل النظر فيه.

المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان

مقدمة

يعبر ميثاق الأمم المتحدة عن التزام مشترك على الصعيد العالمي بـ "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلافاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين". وينعكس هذا الالتزام أيضاً في العديد من المعاهدات والإعلانات المتعلقة بحقوق الإنسان. وفضلاً عن ذلك، تنص المادة ٢٨ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن لكل فرد الحق في التمتع بنظام اجتماعي دولي تتحقق بمقتضاه الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحقّقاً تاماً.

ويتطلب التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان تخصيص موارد كافية لهذا الغرض من جانب الدول نظراً إلى أن الدول تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حماية حقوق الإنسان وتعزيزها. ومع ذلك فكثيراً ما تكون المواد المتاحة محدودة وتكون عملية تخصيص الموارد مقيّدة بفعل مجموعة واسعة من العوامل من بينها الوفاء بالتزامات خدمة الديون الخارجية الشديدة الوطأة. وتوجد أدلة واسعة على أن تحويل الموارد الوطنية النادرة من الخدمات العامة الأساسية المتعلقة بالتعليم والصحة والمياه والصرف الصحي والإسكان والمهاكل الأساسية إلى خدمة الديون يخفض بدرجة كبيرة من قدرة البلدان المدينة، وخاصة البلدان الفقيرة، على تهيئة الأوضاع التي تسمح بإعمال حقوق الإنسان وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومن الجدير بالملاحظة في هذا الصدد أن شتى هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة قد لاحظت باستمرار أن مدفوعات خدمة الديون المفرطة تشكل عقبة أمام النهوض بحقوق الإنسان وإعمال هذه الحقوق في كثير من البلدان النامية^(١). وفي الحالات التي خُفضت

(١) انظر على سبيل المثال الملاحظات الختامية التالية، اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: الوثيقة E/C.12/1/Add.106 (زامبيا)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.78 (بنن)؛ والوثيقة E/C.12/Add.71 (الجزائر)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.66 (نيبال)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.63 (الجمهورية العربية السورية)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.62 (السنغال)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.60 (دولة بوليفيا المتعددة القوميات)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.57 (هندوراس)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.55 (المغرب)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.49 (فيرغيزستان)؛ والوثيقة E/C.12/1/Add.48 (السودان)؛ ولجنة حقوق الطفل: الوثيقة CRC/C/15/Add.218 (مدغشقر)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.204 (إريتريا)؛ والوثيقة CRC/C/Add.207 (سري لانكا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.197 (جمهورية كوريا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.193 (بور كينا فاسو)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.190 (السودان)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.186 (هولندا/جزر

فيها أعباء الديون تخفيفاً يُعتد به نتيجة، مثلاً، للإعفاء من الديون استطاعت البلدان أن تزيد من إنفاقها على الحد من الفقر وأن تزيد من الاستثمار الاجتماعي.

ومن المسلم به أن تمويل الديون يمكن أن يسهم في تنمية البلدان، وهو ما يعتمد على مجموعة متنوعة من العوامل مثل أحكام وشروط القروض، والاستخدام الحصري لأموال القروض، وإدارة الديون إدارة فعالة. ومن المسلم به أيضاً أن المبادرات المتعددة الأطراف المتعلقة بتخفيف الديون قد أتاحت للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون قدراً من الحيز المالي يمكن من تنفيذ بعض البرامج الاجتماعية. بيد أن هذه المبادرات محفوفة بالمشاكل، بما في ذلك متطلبات مطولة بشأن مشروطيات السياسات (تقوض ليس فقط أهداف تخفيف الديون بخصوص الحد من الفقر ولكن أيضاً امتلاك البلد لزام استراتيجيات التنمية الوطنية) واستبعاد كثير من البلدان التي تحتاج إلى تخفيف أعباء الديون أو تستحق هذا التخفيف. فضلاً عن ذلك، لا يبدو أن هذه المبادرات قد أتاحت حلاً دائماً لمشكلة الديون كما تُظهر ذلك تقييمات المؤسسات المالية الدولية التي تشير إلى أن بعض البلدان التي أكملت عمليات تخفيف الديون تواجه خطر الوقوع في محنة ديون.

وتتطلب هذه التحديات استجابةً تحقق توازناً ملائماً بين التزامات الدول الناشئة عن الترتيبات المتعلقة بديونها الخارجية والتزاماتها بموجب قانون حقوق الإنسان الدولي. ولا يمكن تحقيق هذا التوازن فقط عن طريق إجراءات انفرادية وتوجهات محلية على صعيد السياسات من جانب آحاد الدول بل يتطلب إجراءات دولية متفقاً عليها تُتخذ بروح التعاون الدولي والمساعدة الدولية كما يُفهمان من ميثاق الأمم المتحدة وغيره من الصكوك. وبناء على ذلك، طالب عدد من اجتماعات القمة الرفيعة المستوى لقادة العالم بوضع حل شامل لمشكلة الديون الخارجية، وخاصة ديون البلدان النامية. وفي هذا الصدد فإن وثيقة إعلان وبرنامج عمل فيينا (١٩٩٣) تطلب "إلى المجتمع الدولي أن يبذل كل ما في 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

الأنثيل الهولندية)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.179 (النيجر)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.174 (ملاوي)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.172 (موزامبيق)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.160 (كينيا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.152 (تركيا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.138 (جمهورية أفريقيا الوسطى)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.130 (سورينام)؛ والوثيقة CRC/C/Add.124 (جورجيا)؛ والوثيقة CRC/C/15/Add.115 (الهند)؛ واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والخمسون، الملحق رقم ٣٨ (A/57/38) الفقرتان ١٤٩ (أوغندا) و١٥٥ (ترينيداد وتوباغو)؛ المرجع نفسه، الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم ٣٨ (A/56/38) الجزء الأول، الفقرة ٢٢٧ (جامايكا)، والجزء الثاني، الفقرتان ١٦١ (غيانا) و٢٢٧ (هولندا)؛ المرجع نفسه، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ٣٨ (A/55/38)، الفقرة ٤٤ (الكاميرون). انظر أيضاً مجلس حقوق الإنسان، دمج النتائج التي توصلت إليها فرقة العمل الرفيعة المستوى المعنية بإعمال الحق في التنمية، ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٠، A/HRC/15/WG.2/TF/2/Add.1، الفقرة ٥٤.

والاجتماعية والثقافية لشعوبها"^(٢). وبالمثل فإن الإعلان المتعلق بالألفية (٢٠٠٠) الذي تُستقى منه الأهداف الإنمائية للألفية، يسلم بالحاجة إلى إصلاح النظام المالي الدولي من أجل جعله مفتوحاً وقائماً على القواعد وقابلاً للتنبؤ به وغير تمييزي^(٣). وهذا الهدف يحدد الحاجة إلى "معالجة مشاكل الديون التي تواجه البلدان النامية المنخفضة والمتوسطة الدخل بطريقة شاملة وفعالة عن طريق اتخاذ تدابير مختلفة على الصعيدين الوطني والدولي لتحسين قدرتها على تحمل ديونها على المدى الطويل. وأخيراً، فإن توافق آراء مونتيري الصادر عن المؤتمر الدولي لتمويل التنمية (٢٠٠٢) يؤكد على المسؤولية المتبادلة للدائنين والمدينين عن قراراتهم المتعلقة بالديون الخارجية ويجذب بحث "آليات مبتكرة لمعالجة مشاكل ديون البلدان النامية معالجة شاملة" فضلاً عن "النظر من جانب جميع الجهات المعنية صاحبة المصلحة في مسألة إيجاد آلية دولية لتسوية الديون، في المحافل المناسبة، تنطوي على التزام المدينين والدائنين بالعمل معاً بطريقة تسم بالكفاءة وحسن التوقيت من أجل إعادة هيكلة الديون التي لا يمكن تحملها"^(٤).

واستجابة للتحديات المذكورة آنفاً، اعتمدت لجنة حقوق الإنسان، في ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، القرار ١٨/٢٠٠٤ الذي طلبت فيه إلى الخبير المستقل المعني بآثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "أن يضع مبادئ توجيهية عامة تتبعها الدول والمؤسسات المالية الخاصة والعامة، الوطنية منها والدولية، في اتخاذ القرارات وتنفيذ برامج تسديد الديون والإصلاح الهيكلي، بما في ذلك البرامج الناشئة عن تخفيف عبء الديون الخارجية، لضمان ألا يؤدي الامتثال للالتزامات المترتبة على الديون الخارجية إلى تقويض الالتزامات المتعلقة بإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنصوص عليها في الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. وطلبت اللجنة هي ومجلس حقوق الإنسان، في قراراتهما ومقرراتهما اللاحقة، إلى الخبير المستقل أن يلتزم آراء واقتراحات مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك الدول، والمنظمات الدولية، ووكالات وصناديق وبرامج الأمم المتحدة، واللجان الاقتصادية الإقليمية، والمؤسسات المالية الدولية والإقليمية، والمنظمات غير الحكومية، بشأن مشروع المبادئ التوجيهية وأن يقدم مشروعاً بهذه المبادئ إلى المجلس.

وقد جاءت هذه المبادئ التوجيهية نتيجة لعملية تشاور واسعة النطاق وشاملة للجميع. وترتكز هذه المبادئ على اعتراف الدول بالتزاماتها القائمة باحترام حقوق الإنسان وحمائتها والوفاء بها، وبالتزامات المؤسسات المالية الدولية والشركات الخاصة باحترام حقوق

(٢) إعلان وبرنامج عمل فيينا، اللذان اعتمدهما المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في ٢٥ حزيران/يونيه ١٩٩٣، A/CONF.157/23، (١٩٩٣)، الجزء الأول، الفقرة ١٢.

(٣) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة A/RES/55/2 (٢٠٠٠)، الفقرات ١١-١٦.

(٤) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية: مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق، الفقرات ٤٧ و ٥١ و ٦٠.

الإنسان، كما تركز على الحاجة إلى إيجاد حل شامل لمشاكل الديون السيادية التي تواجهها البلدان النامية يستند إلى إطار قائم على حقوق الإنسان.

الفرع أولاً

نطاق المبادئ التوجيهية والغرض منها

١- ترمي هذه المبادئ التوجيهية إلى مساعدة الدول وجميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك المؤسسات المالية الخاصة والعامة، الوطنية منها والدولية، والمقرضون الثنائيون، والجماعات المنظمة لحملة الأسهم، في ممارسة أنشطة كل منها وفي سعيها إلى تحقيق مصالحها المتعلقة بالديون الخارجية.

٢- والهدف الأسمى لهذه المبادئ التوجيهية هو تحقيق توازن بين الالتزامات التعاقدية للدولة المدينة وللدولة الدائنة الناشئة عن ترتيبات متعلقة بالديون الخارجية والعمل على أن تتضمن الالتزامات القانونية الدولية للمدينين والدائنين احترام جميع حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣- وتنطبق هذه المبادئ على قرارات الإقراض والاقتراض التي تتخذها الدول والجهات الفاعلة الأخرى مثل المؤسسات المالية الدولية والمؤسسات الخاصة، حسب الحالة، والتفاوض على اتفاقات القروض أو صكوك الديون الأخرى وتنفيذها، واستخدام أموال القروض الخارجية، ومدفوعات الديون، وإعادة التفاوض على الديون الخارجية وإعادة هيكلتها، وتقديم تخفيف أعباء الديون عندما يكون ذلك مناسباً، كما تنطبق على جميع السياسات والاستراتيجيات والأنشطة المتصلة بذلك. وتسلم المبادئ التوجيهية بالالتزامات المحتملة التي يمكن أن تترتب على الدولة بسبب الاقتراض والإقراض الخارجيين بين الجهات الفاعلة التابعة للقطاع الخاص.

٤- ولأغراض هذه المبادئ التوجيهية، يشير الدين الخارجي إلى التزام (بما في ذلك التزام نقدي) ناشئ بموجب اتفاق تعاقدي ويقع على عاتق دولة تجاه جهة مقرضة غير مقيمة قد تكون مؤسسة مالية دولية، أو جهة مقرضة ثنائية أو متعددة الأطراف، أو مؤسسة مالية خاصة، أو حامل سندات أو قد يكون هذا الطرف خاضعاً لقانون أجنبي. ويشمل الالتزام ما يلي: '١'، القروض أي الأموال التي يسلفها الدائن للمدين على أساس تعهد بأن يسدد المقترض في تاريخ معين في المستقبل الأموال المقترضة (بما في ذلك الودائع والسندات المضمونة والسندات غير المضمونة، والقروض التجارية، واتتمانات المشتريين)؛ و'٢' اتتمانات المورد، أي العقود التي يسمح بموجبها المورد للمستهلك بتأجيل الدفع إلى ما بعد التاريخ الذي تُسَلَّم فيه السلع أو تقدّم فيه الخدمات. ويشار إلى المجموع الكلي للديون الخارجية المستقلة على الدولة بعبارة "الرصيد الكلي للديون الخارجية".

٥- وتعتبر هذه المبادئ التوجيهية عن معايير حقوق الإنسان الدولية وتتفق معها. وهي تُطبّق المعايير القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان بقدر صلتها بالمسائل أو القضايا الناشئة عن المديونية الخارجية للدول وما يتصل بها من سياسات.

الفرع ثانياً المبادئ الأساسية

ضمان أسبقية حقوق الإنسان

٦- تقع على جميع الدول، سواءً كانت تتصرف فردياً أو جماعياً (بما في ذلك عن طريق منظمات دولية وإقليمية تكون أعضاء فيها)، التزامات باحترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها. وينبغي أن تكفل هذه الدول عدم الخروج عن هذه الالتزامات، في أي من أنشطتها، وفي جميع هذه الأنشطة، المتعلقة بقراراتها الخاصة بالإقراض والاقتراض وقرارات المؤسسات العامة والخاصة، الدولية أو الوطنية، التي تنتمي إليها أو التي تكون لها مصلحة فيها، وفي التفاوض على اتفاقات القروض أو صكوك الديون الأخرى وتنفيذها، واستخدام أموال القروض، وعمليات تسديد مدفوعات الديون، وإعادة التفاوض على الديون الخارجية وإعادة هيكلتها، وتقديم مدفوعات تخفيف الديون، حسب الحالة.

٧- وينبغي أن تنتهج جميع الدول سياسات وتدابير فعالة تهدف إلى تهيئة الأوضاع التي تكفل الأعمال الكاملة لجميع حقوق الإنسان، على أن تضع في اعتبارها أن جميع حقوق الإنسان غير قابلة للتجزئة ومتراصة ومتشابكة وأن تأخذ في الحسبان التأثير السلبي الذي يمكن أن يلحق بالتمتع بحقوق الإنسان بسبب خدمة الديون الخارجية واعتماد ما يتصل بها من سياسات بشأن الإصلاح الاقتصادي.

٨- ويجب في أي استراتيجية لخدمة الديون الخارجية أن تكون مصممة لعدم عرقلة تحسين الأوضاع التي تضمن التمتع بحقوق الإنسان كما يجب أن تكون موجهة، في جملة أمور، إلى ضمان أن تحقق الدول المدينة مستوى ملائماً من النمو يجعلها تفي باحتياجاتها الاجتماعية والاقتصادية واحتياجات تنميتها، فضلاً عن الوفاء بالتزاماتها فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

٩- ويقع على المنظمات المالية الدولية والشركات الخاصة التزام باحترام حقوق الإنسان^(٥). وهذا ينطوي على واجب الامتناع عن وضع واعتماد وتمويل وتنفيذ سياسات وبرامج تتعارض بصورة مباشرة أو غير مباشرة مع التمتع بحقوق الإنسان.

(٥) انظر: مجلس حقوق الإنسان، تقرير الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، جون روغي، المرفق: المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان: تنفيذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والإنصاف" (A/HRC/17/31).

المساواة وعدم التمييز

١٠- يقع على الدول التزام بضمان جميع حقوق الإنسان للجميع دون تمييز من أي نوع، مثل التمييز بسبب العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو الميلاد أو أي وضع آخر، على النحو المنصوص عليه في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

١١- ويجب أن تضع الدول وتنفذ سياسات وبرامج لدعم تقديم الخدمات الأساسية التي لا بد منها للتمتع بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بطريقة تتفق مع مبدأ المساواة وعدم التمييز.

١٢- وينبغي أن تحلل الدول السياسات والبرامج، بما في ذلك تلك المتعلقة بالديون الخارجية، واستقرار الاقتصاد الكلي، والإصلاح الهيكلي، والاستثمار، لمعرفة مدى تأثيرها على الفقر وعدم المساواة والتنمية الاجتماعية والتمتع بحقوق الإنسان، فضلاً عن آثارها الجنسانية، وأن تعدّل هذه السياسات والبرامج على النحو المناسب لضمان توزيع فوائد النمو والخدمات توزيعاً أكثر إنصافاً وأكثر اتساماً بعدم التمييز.

١٣- وينبغي أن يولى في تحليلات التأثير هذه اهتمام خاص لفئات معينة في المجتمع قد تكون شديدة التأثر على نحو خاص بالسياسات والبرامج المتعلقة بالديون الخارجية، وباستقرار الاقتصاد الكلي، والإصلاح الهيكلي، وتخريب التجارة، والاستثمار، بما في ذلك السياسات والبرامج المتعلقة بالأطفال والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين والأشخاص المنتمين إلى أقليات والعمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

١٤- وينبغي أن تولي الدول اهتماماً خاصاً للتأثير الجنساني للتخفيضات التي تُجرى في الخدمات العامة، وفي استحقاقات الضمان الاجتماعي، وفي مرافق رعاية الطفولة، وفي العمالة العامة، وفي نصيب المرأة من زيادة البطالة، وينبغي أن تتخذ الدول تدابير لمنع زيادة إفقار النساء.

الإعمال التدريجي

١٥- الالتزام الواقع على الدول بأن تحقق بصورة تدريجية الإعمال الكامل للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يتطلب منها أن تتحرك بأكبر قدر من السرعة والفعالية نحو الإعمال الكامل لهذه الحقوق.

١٦- وينبغي أن تكفل الدول ألا تؤدي حقوقها والتزاماتها الناشئة عن الاتفاقات أو الترتيبات المتعلقة بالديون الخارجية، وخاصة قبول التزام غير معقول أو مفرط بتسديد الديون

الخارجية^(٦)، إلى عرقلة الأعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويقع على الجهات المقرضة غير التابعة للدولة التزام بضمان أن تنطوي عقود الديون التي تكون طرفاً فيها أو أي سياسات متصلة بها على احترام حقوق الإنسان بالكامل.

الالتزامات الأساسية الدنيا

١٧- يقع على عاتق كل دولة التزام بضمان الوفاء، على أقل تقدير، بالمستويات الأساسية الدنيا لكل حق من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي النظر إلى المستويات الأساسية الدنيا لكل حق من هذه الحقوق على أنه المستوى الأساسي الذي ينبغي للدول انطلاقاً منه أن تسعى إلى تحسين التمتع بهذا الحق.

١٨- وينبغي أن تكفل الدول ألا تؤدي حقوقها والتزاماتها الناشئة عن اتفاق أو ترتيب يتعلق بالديون الخارجية، وخاصة الالتزام بتسديد الديون الخارجية، إلى الانتقاص من التزاماتها الأساسية الدنيا فيما يتعلق بهذه الحقوق.

عدم التراجع

١٩- يقع على الدول التزام بتجنب اتخاذ تدابير تراجعية أي تجنب أي إجراء متعمد يترتب عليه إضعاف التقدم في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومن ثم عرقلة الأعمال المتواصل لهذه الحقوق.

٢٠- وينبغي أن تكفل الدول ألا تؤدي حقوقها والتزاماتها الناشئة عن الديون الخارجية، وخاصة الالتزام بتسديد هذه الديون، إلى اعتماد تدابير تراجعية على نحو متعمد.

واجب التعاون الدولي فيما بين الدول

٢١- تعبر المادتان ٥٥ و ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة هما ومعاهدات وإعلانات شتى متعلقة بحقوق الإنسان عن متطلبات واضحة بأن تتعاون الدول كلٌّ منها مع الأخرى وأن تساعد كلٌّ منها الأخرى من أجل تحقيق أهداف معينة، من بينها ضمان تحقيق التنمية وإزالة العقبات التي تعترض تحقيق التنمية، وإيجاد حلول للمشاكل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والصحية، وتعزيز احترام ومراعاة حقوق الإنسان والحريات الأساسية على نطاق العالم.

(٦) يجري التأكيد هنا على الالتزام المتعلق بتسديد الديون الخارجية (كما يجري التأكيد عليه في الفرعين ٢-٣ و ٢-٤) لأن المبالغ التي تخصصها الدولة المدينة لمدفوعات تسديد ديونها تخصم على هذا النحو من "مواردها المتاحة" التي ينبغي، عملاً بالمادة ٢(١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن تركزها على النحو الأمثل لأعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢٢- ويفرض واجب المساعدة والتعاون الدوليين على الدول أن تكفل ألا تشكل أنشطتها، وأنشطة الأشخاص المقيمين فيها والشركات الموجودة فيها، انتهاكاً لحقوق الإنسان للأشخاص الذين يعيشون في الخارج وألا تقوم الدول، فردياً أو عن طريق العضوية في مؤسسات دولية، باعتماد أو انتهاج سياسات تقوّض التمتع بحقوق الإنسان أو تزيد من إحداث تباينات بين الدول وداخل كل دولة في هذا الصدد.

المسؤولية المشتركة للدائنين والمدينين

٢٣- تقع على الدائنين والمدينين مسؤولية مشتركة عن منع وحل المشاكل المتعلقة بالديون غير المقدور على تحملها^(٧). وفيما يتعلق بالدائنين، فإن هذا يشمل الالتزام بأداء العناية الواجبة بشأن الجدارة الائتمانية للمقترض وقدرته على تسديد القرض، فضلاً عن واجب الامتناع عن تقديم قرض في الظروف التي يدرك فيها المقرض أن الأموال المقرضة ستستخدم لأغراض غير عامة أو لمشروع ليس له مقومات البقاء. وفيما يتعلق بالدول المدينة، ينطوي ذلك على التزام بالتعاقد على القروض واستخدام أموال القروض بطرق تخدم المصلحة العامة وتسديد الديون في الوقت المحدد.

٢٤- وتشكل المسؤولية المتبادلة للدائنين والمدينين عن قرارهما - شرطاً مسبقاً هاماً لإقامة نظام مالي عالمي منصف.

ضمان وجود عملية مستقلة للتنمية الوطنية

٢٥- لكل دولة الحق السيادي غير القابل للتصرف في تنفيذ عملية تنمية وطنية على نحو مستقل ومتحرر من أي ضغط أو تأثير أو تدخل من جهات فاعلة خارجية، بما في ذلك الدول الأخرى والمؤسسات المالية الدولية. والعملية المستقلة للتنمية الوطنية تعني أن تكون للقيادة الشرعية للشعب سيطرة فعالة على اتجاه التنمية الاقتصادية للبلد. وينبغي أن تتسم هذه العملية بالشفافية والمشاركة والمساءلة والتجاوب.

٢٦- ويتطلب الحق في تقرير المصير أن تكون للسلطات الشرعية للدولة سيطرة مستقلة على اتجاه اقتصاد الدولة (أي أين يتجه هذا الاقتصاد) وتدخل فعال في التخطيط الاقتصادي (أي كيفية الوصول إلى الهدف).

٢٧- ومبدأ السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية ينطوي على الحق في أن تمتلك جميع الدول ثرواتها ومواردها الطبيعية وتستخدمها وتصرف فيها على النحو الذي تراه ملائماً، متحررةً في ذلك من أي ضغط أو تأثير أو تدخل من جهات فاعلة خارجية، بما في ذلك

(٧) تقرير المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، مونتيري، المكسيك، ١٨-٢٢ آذار/مارس ٢٠٠٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.02.II.A.7)، الفصل الأول، القرار ١، المرفق، الفقرة ٤٧.

الدول الأخرى والمؤسسات المالية الدولية. ويجب ممارسة سيادة الدولة في ظل الامتثال والاحترام الكاملين لحقوق الإنسان، مع إيلاء اهتمام خاص لأضعف الفئات في المجتمع.

الشفافية والمشاركة والمساءلة

٢٨- الشفافية والمشاركة والمساءلة هي القيم الأساسية التي ينبغي التقيدها في قرارات الإقراض والاقتراض التي تتخذها الدول والمؤسسات المالية الدولية والجهات الفاعلة الأخرى، على النحو المناسب، وفي التفاوض على اتفاقات القروض أو صكوك الديون الأخرى وفي تنفيذها، وفي استخدام أموال القروض، وفي تسديد مدفوعات الديون، وفي إعادة التفاوض على الديون الخارجية وإعادة هيكلتها، وفي تنفيذ تدابير التخفيف من أعباء الديون عندما يكون ذلك مناسباً.

٢٩- وتتطلب الشفافية الكشف الكامل عن جميع المعلومات ذات الصلة بشأن اتفاقات القروض، وعمليات تسديد الديون، وإدارة الديون، ونتائج عمليات مراجعة الديون العامة، والمسائل الأخرى المتصلة بذلك.

٣٠- أما المشاركة فتتطلب إسهاماً فعالاً ذا مغزى من جميع أصحاب المصلحة (بمن في ذلك المستفيدون من المشاريع) في سياسة القروض وقرارات استخدام الموارد.

٣١- وأما المساءلة فتتطلب اتخاذ تدابير علاجية تكفل أن يكون صانعو القرارات موضع مساءلة، إذا وجدت مبررات لذلك، عن الإجراءات التي يتخذونها بشأن الاتفاقات أو الترتيبات المتعلقة بالديون الخارجية، وكذلك بشأن السياسات والاستراتيجيات المتعلقة بهذه الديون.

٣٢- وفضلاً عن ذلك، تتطلب الشفافية والمشاركة ممارسة الرقابة من جانب الهيئات النيابية ذات الصلة ومنظمات المجتمع المدني.

الفرع ثالثاً المبادئ التنفيذية

ألف- الديون الخارجية

الإطار القانوني والمؤسسي العام

٣٣- ينبغي أن يكون لدى الدول المقترضة إطار قانوني ومؤسسي شامل يعزز ويكفل الشفافية والمساءلة في التفاوض والتعاقد على القروض وكذلك في عمليات إدارة الديون العامة. وينبغي أن يوضح هذا الإطار أيضاً أدوار المؤسسات المختلفة في مجال التفاوض والتعاقد على القروض وإدارة ومراقبة الديون.

٣٤- وينبغي أن تضع الدول المقترضة حدوداً للقروض الدولية عن طريق الأخذ بتشريعات ملائمة بشأن الميزانية. وينبغي أن يُشترط لإجراء أي تغييرات على هذه الحدود العليا موافقة البرلمان أو هيئة تشريعية وطنية أخرى مشكلة تشكيباً ديمقراطياً.

٣٥- وينبغي أن يوجد لدى الدول والمؤسسات المالية الدولية والمؤسسات الخاصة المقرضة إطار قانوني ومؤسسي شامل يعزز ويكفل الشفافية والمساءلة في التفاوض والتعاقد على القروض.

قرار الاقتراض أو الإقراض

٣٦- ينبغي لكل دولة مُقترضة أن تُجري تقييماً لاحتياجاها يتسم بالشفافية والمشاركة، كجزء من استراتيجيتها السنوية المتعلقة بالديون، من أجل التأكد مما إذا كانت لديها حاجة حقيقية إلى الحصول على قروض جديدة. ويقع على عاتق كل دولة مُقترضة البرهنة على أن قرارها بالاقتراض قد نُظر فيه على أدق نحو وأنه يتسم بالامتثال التام للمبادئ الأساسية المحددة في الفرع ثانياً أعلاه، وخاصة الحاجة إلى ضمان الأسبقية لحقوق الإنسان.

٣٧- وينبغي للدولة المُقترضة، قبل الحصول على قرض جديد، أن تُقيم التخصيص الحالي لمواردها المالية وأن تقتنع بأن حاجتها إلى أموال إضافية لا يمكن تلبيتها عن طريق إعادة توجيه المخصصات الحالية في الميزانية. وبالإضافة إلى ذلك، فإذا كان هذا التخصيص لا يعكس أولوية عالية للإتفاق على التنمية البشرية وزيادة حماية التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، فإنه ينبغي تعديله تبعاً لذلك.

٣٨- وينبغي أن تقتنع جميع الجهات المُقرضة بأن الدولة المقترضة قد اتخذت قرارها بالاقتراض عن يينة وبأن القرض سيُستخدم لغرض عام. وينبغي أن تبذل هذه الجهات العناية الواجبة أو تحصل على ضمانات من الدولة المُقترضة لضمان ألا يجري تبديد أموال القرض عن طريق الفساد الرسمي أو سوء الإدارة الاقتصادية أو الاستخدامات الأخرى غير المنتجة في الدولة المُقترضة. وإذا كان أي احتمال من هذا القبيل متوقعاً على نحو معقول في ظل الظروف القائمة، تعين على الجهات المُقرضة ألا تُقدم القرض أو ألا تستمر في دفع أموال القرض.

٣٩- وينبغي أن تمارس جميع الجهات المُقرضة العناية الواجبة لضمان ألا يؤدي القرض المُقترح إلى زيادة الرصيد الكلي للديون الخارجية للدولة المُقترضة إلى مستوى لا يمكن تحمّله يجعل من تسديد الديون أمراً صعباً ويعوق تهيئة الأوضاع التي تمكّن من إعمال حقوق الإنسان. وينبغي أن تقتنع الجهات المُقرضة بأن الدولة المُقترضة، حتى في ظل القرض الجديد، ما زالت قادرة على خدمة ديونها الخارجية دون النيل من قدرتها على أداء التزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، على النحو المذكور في الفرع ثانياً.

٤٠- وينبغي ألا تموّل الجهات المُقرضة الأنشطة أو المشاريع التي تشكّل انتهاكاً، أو يُتوقع أن تشكّل انتهاكاً، لحقوق الإنسان في الدول المُقرضة. وتجنباً لهذا الاحتمال، يقع على عاتق الجهات المُقرضة التي تعتزم تمويل أنشطة ومشاريع محددة في الدول المُقرضة واجب إجراء تقييم معقول لتأثير هذه الأنشطة أو المشاريع على حقوق الإنسان، باعتبار ذلك شرطاً مسبقاً لتقديم قرض جديد. وبدلاً من ذلك، يمكن للجهات المُقرضة أن تطلب إلى المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في الدولة المُقرضة، إن وُجدت، إجراء هذا التقييم.

٤١- ولأغراض هذه المبادئ التوجيهية، يُفهم تقييم التأثير على حقوق الإنسان على أنه عملية منهجية تُجريها هيئة مستقلة بمشاركة كاملة ومستتيرة من جانب المجتمعات المحلية المتأثرة، بالاستناد إلى الإطار المعياري لقانون حقوق الإنسان الدولي، تهدف إلى قياس تأثير النشاط أو المشروع المعني على أعمال حقوق الإنسان.

التفاوض والتعاقد على القروض

٤٢- ينبغي أن تستند عملية التفاوض إلى الإسهامات الجمّعة سابقاً من المشاورات التي أُجريت مع أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمعات المحلية المتأثرة ومنظمات المجتمع المدني، من جانب المُقرضين والمقرضين على النحو المناسب.

٤٣- وينبغي الإفصاح علانيةً من جانب المُقرضين والمقرضين عن السواء عن الأحكام والشروط الرئيسية لاتفاقات القروض.

٤٤- وينبغي للجهات المُقرضة التي تتفاوض مع المسؤولين في دولة مُقرضة التسليم بأنه يقع على عاتق هؤلاء واجب ائتماني بالتصرف بما يحقق أفضل مصالح موكلهم، أي الدولة المُقرضة، التي تمثل هي بدورها شعبها في النظام الدولي. وبالمثل، ينبغي للمقرضين الاعتراف بأن المسؤولين الذين يتصرفون باسم الجهة المُقرضة تربطهم علاقة ائتمانية بهذه الجهة. وعادة ما يخضع الاضطلاع بهذا الواجب الائتماني لمتطلبات رسمية وموضوعية تقررها قوانين الدولة المُقرضة.

السلطة القانونية للتعاقد

٤٥- ينبغي أن يخضع التعاقد على القروض أو على التزامات الديون الأخرى للمتطلبات الرسمية والموضوعية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الوطنية المنطبقة لدى الدولة المُقرضة والدولة المُقرضة (أو، حسب الحالة، الدولة التي تمارس ولاية قضائية على جهات مُقرضة خاصة) أو، في حالة مؤسسة من المؤسسات المالية الدولية، في نظامها الأساسي أو وثيقة تأسيسية مماثلة أخرى. وينبغي بصورة خاصة الامتثال تماماً لأي اشتراطات موافقة مُسبقة أو إذن مسبق تتطلبه القوانين أو الأنظمة الداخلية.

استخدام أموال القروض

٤٦- فيما عدا حالة الاقتراض لأغراض عامة، ينبغي أن يقتصر استخدام التمويل الإضافي المتاح عن طريق القروض الخارجية على النشاط أو المشروع الذي تم التعاقد أصلاً على القرض من أجله.

٤٧- وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي عدم استخدام الأموال المتحصّل عليها عن طريق القروض الخارجية لتمويل أي نشاط أو مشروع يُسهم في ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو يزيد من تفاقم هذه الانتهاكات.

خدمة أو تسديد الديون

٤٨- ينبغي أن تكفل الدول المدينة ألا يكون مستوى خدمة الديون لديها مُفرطاً أو غير متناسب مع قدرتها المالية ومواردها الأخرى بحيث لا يصل الأمر إلى حد تحويل مواردها بعيداً عن تقديم الخدمات الاجتماعية إلى جميع الأشخاص الذين يعيشون في إقليمها وتحت ولايتها، بما في ذلك تلك المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤٩- وينبغي أن تستخدم الدول المدينة مواردها المالية استخداماً أمثل من أجل أعمال جميع حقوق الإنسان. فمدفوعات خدمة الديون المفرطة وغير المتناسبة التي تحوّل الموارد المالية المخصصة لأعمال حقوق الإنسان عن الغرض المخصص له ينبغي ضبطها أو تعديدها تبعاً لذلك لكي تعكس أسبقية حقوق الإنسان. وينبغي أن تعكس مخصصات الميزانية لدى الدول المدينة الأولوية التي يتسم بها الإنفاق المتصل بحقوق الإنسان.

٥٠- وينبغي للدول المدينة ألا تسمح بأن تصل مدفوعات تسديد ديونها الخارجية إلى مستوى مفرط أو غير متناسب تتوقف عنده قدرتها على أداء التزاماتها الأساسية الدنيا المشار إليها في الفرع ثانياً.

٥١- وينبغي أن تتجنّب الدول المدينة اعتماد تدابير تراجعية عمداً، كما هي مُعرّفة في الفرع ثانياً، من أجل تخصيص مزيد من الموارد المالية لمدفوعات تسديد الديون الخارجية.

إعادة التفاوض على الديون وإعادة هيكلتها

٥٢- يجب الوفاء بالتزام الدول المدينة بتسديد الديون في إطار اتفاق صحيح ومشروع بشأن الديون الخارجية. بيد أن الظروف التي تجعل تسديد الدين أمراً غير ممكن (مثل وجود محنة مالية شديدة لدى الدولة المُقترضة وحدوث كوارث طبيعية) يمكن أن تُبرّر إجراء تغييرات في الالتزامات المتبادلة بين الدولة المدينة ودائيتها.

٥٣- وينبغي قيام الدول المدينة التي تواجه صعوبة في تسديد مدفوعات ديونها الخارجية بإعادة التفاوض على هذه الديون مع دائيتها بهدف التوصل إلى اتفاق لإعادة هيكلة الديون يمكن الدولة

المدينة من خدمة مدفوعات ديونها الخارجية دون تقويض قدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان على النحو المذكور في الفرع ثانياً أو تنفيذ أهدافها الإنمائية.

٥٤- وينبغي إجراء عملية إعادة التفاوض وإعادة الهيكلة بحُسن نية كما ينبغي أن تشمل هذه العملية جميع أنواع الديون الخارجية المستحقة لجميع أنواع الدائنين الخارجيين، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية.

تخفيف عبء الديون

٥٥- ينبغي أن يكون سياق أعمال جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، هو السياق الذي يجري فيه تخفيف أعباء الديون وخدمة الديون الواقعة على البلدان المثقلة بالديون، بما في ذلك تخفيفها عن طريق جهود تخفيف أعباء الديون (مثل الإعفاء من الديون، وإعادة جدولة الديون، وخفض خدمة الديون، وتأجيل دفع الفائدة المصرفية).

٥٦- ويجب ألا تؤدي جهود تخفيف أعباء الديون إلى تقويض عملية تقديم الخدمات الأساسية ويجب، بصورة خاصة، تجنّب شروط تخفيف أعباء الديون التي قد تؤثر بصورة معاكسة على أعمال حقوق الإنسان أو قد تقوّض التنمية في الدولة المستفيدة.

٥٧- ويجب ألا يحل التمويل المخصص لتخفيف أعباء الديون محل المساعدة الإنمائية الرسمية ويجب عدم اعتباره مساعدةً من هذا القبيل.

تأجيل سداد الديون

٥٨- عند حدوث تغيير في الظروف يخرج عن سيطرة الدولة المدينة، ينبغي أن تتفاوض الأطراف وتتفق على تأجيل سداد مدفوعات الديون. وينبغي أن ينطبق هذا التأجيل على أصل الدين والفائدة والعمولة والجزاءات وأن ينطبق طوال المفاوضات المتعلقة بإعادة هيكلة الديون.

بيع الديون في السوق الثانوية

٥٩- ينبغي أن تفرض اتفاقات القروض قيوداً واضحة على بيع أو تحويل الديون إلى أطراف ثالثة من جانب الدائنين دون موافقة الدولة المُقرضة على ذلك موافقة مسبقة عن علم. ويجب توجيه كل جهد إلى تحقيق تسوية متفاوض عليها بين الدائن والمدين.

٦٠- وفي الحالات التي يكون قد بيع فيها الدين أو حوّل بعد فشل المفاوضات المتعلقة بالتسوية بين الدائن والمدين، ينبغي أن تنطبق جميع الأحكام ذات الصلة الواردة في اتفاق القرض الأصلي، مثل مدفوعات الفائدة وتغيير الظروف.

٦١- وإذا مُنحت الدولة المدينة تخفيفاً من أعباء الديون عن طريق آلية من الآليات الدولية لتخفيف الديون (مثل المبادرة المتعلقة بـ 'البلدان الفقيرة المثقلة بالديون')، ينبغي عندئذ

ألا يتجاوز مبلغ الدين الواجب استرداده من جانب الدائن المتقاضي المبلغ الذي يسترده الدائنون الآخرون.

٦٢- وينبغي عدم قيام الدائنين ببيع الديون السيادية في السوق الثانوية إلى دائنين رفضوا سابقاً المشاركة في إعادة الهيكلة المتفق عليها للديون.

تقاسم مخاطر القروض

٦٣- من أجل المساعدة على موازنة مخاطر أسعار الصرف، ينبغي أن يتيح المقرضون إمكانية تحديد قيمة القرض كله أو بعضه بالعملة المحلية للدولة المقترضة.

٦٤- ومن أجل المساعدة على موازنة المخاطر المرتبطة بالإنتاج أو التجارة، ينبغي أن يعرض المقرضون إمكانية ربط مدفوعات سداد القروض بمعدلات النمو الاقتصادي و/أو نمو الصادرات.

باء- القدرة على تحمّل الديون

تقييم القدرة على تحمّل الديون

٦٥- فيما يتعلق بتقييمات القدرة على تحمّل الديون، يجب ألا تقتصر هذه التقييمات على الاعتبارات الاقتصادية (احتمالات النمو الاقتصادي للدولة المدينة وقدرتها على خدمة التزاماتها المتعلقة بالديون) بل يجب أن تأخذ أيضاً في الاعتبار تأثير أعباء الديون على قدرة البلد على تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية وعلى هئية الأوضاع التي تمكّن من إعمال جميع حقوق الإنسان.

٦٦- ويجب إجراء هذه التقييمات من جانب هيئة مستقلة على النحو المتوخى في الفقرة ٨٢(ب) من هذه المبادئ.

عمليات المراجعة العامة لحواظ الديون والإقراض

٦٧- ينبغي أن تُجري الدول المقترضة عمليات مراجعة دورية لحواظ ديونها تتسم بالشفافية وتقوم على المشاركة، وفقاً للتشريعات الوطنية الموضوعة لهذا الغرض. ويجب الكشف علانية عن نتائج عمليات مراجعة الحسابات هذه لضمان الشفافية والمساءلة في إدارة الرصيد الكلي للديون الخارجية للدولة، وينبغي أن تكون هذه النتائج هي الأساس الذي تقوم عليه قرارات الدولة المقترضة واستراتيجيتها المتعلقة بالديون وإنفاقها على التنمية وخطط عملها المتعلقة بحقوق الإنسان.

٦٨- وهذه المراجعات العامة لحواظ الديون ينبغي أن تقيّم عملية التعاقد على القروض، واستخدام أموال القروض، وتأثير الديون على التنمية وعلى إعمال حقوق الإنسان.

٦٩- وينبغي بالمثل للمُقترضين إجراء مراجعات عامة دورية لحواظ إقراضهم بغية تقييم مدى الامتثال لأهداف تعاونهم الإئتماني الخارجي أو لسياساتهم المتعلقة بالإقراض، والامتثال للأهداف الإئتمانية للدول المُقترضة وللمعايير المُعترف بها عالمياً بشأن حقوق الإنسان. وينبغي الكشف علانيةً عن نتائج هذه المراجعات.

٧٠- وفي حالة الدولة المُقترضة أو الدولة المُقرضة، ينبغي أن تُجري عمليات المراجعة العامة هذه مؤسسات أو كيانات على النحو الذي تنص عليه التشريعات الوطنية، بما في ذلك إجراؤها من جانب الهيئات التشريعية الوطنية أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو مكاتب إدارة الديون أو أي وكالة أو جهة حكومية مستقلة أخرى.

الالتزامات المُحتملة

٧١- ينبغي أن تنظر الدولة المُقترضة والمُقرضون في تأثير الالتزامات المُحتملة (بما في ذلك الديون المتولدة عن ائتمانات التصدير أو عن الاستثمارات الخارجية أو المتصلة بها، والالتزامات الديون الناشئة عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص) على الوضع المالي للحكومة المُقترضة، وذلك عند اتخاذ قرارات الاقتراض أو الإقراض أو عند تقييم مدى قدرة الدول المُقترضة على تحمّل الديون.

٧٢- وينبغي قيام جميع الدول برصد وتنظيم الإقراض والاقتراض الخارجيين (على النحو المناسب) داخل القطاع الخاص من أجل الحيلولة دون نشوء أعباء متصلة بالديون الخاصة تجلب عدم الاستقرار المالي وتقوّض في خاتمة المطاف إعمال حقوق الإنسان.

جيم- استراتيجية التنمية الوطنية

٧٣- ينبغي أن يمتلك البلد زمام استراتيجية التنمية الوطنية وأن تتضمن هذه الاستراتيجية أهدافاً إئتمانية تلي احتياجات الناس الذين هم المستفيدون النهائيون من التنمية. وينبغي الاتفاق على هذه الأهداف عن طريق عملية تشاور ذات مغزى وتشاركية تضم جميع أصحاب المصلحة، ولا سيما منظمات المجتمع المدني.

٧٤- وامتلاك البلد لزمام استراتيجيات التنمية الوطنية هو الأساس الذي تقوم عليه فعالية التنمية. وهو يعني أن تكون لدى الحكومات الوطنية القدرة على أن تختار بحرية الاستراتيجيات التي تضعها وتنفذها وأن تتولى هذه الحكومات دور الصدارة في وضع السياسات وتنفيذها على السواء^(٨).

(٨) يؤكد إعلان الأمم المتحدة المتعلق بالحق في التنمية على أهمية تملك البلدان لزمام أمر التنمية كما يلي: "تحمّل الدول المسؤولية الرئيسية عن تهيئة الأوضاع الوطنية والدولية المواتية لإعمال الحق في التنمية". قرار الجمعية العامة ٤١/١٢٨، المرفق، المادة ٣(١).

٧٥- ويجب احترام العملية المستقلة للتنمية الوطنية لدى الدولة المدينة، على النحو المحدد في الفرع ثانياً، وذلك بصورة خاصة في أي مشورة اقتصادية أو مالية أو تقنية أو في أي منشور تعليمات أو توصية مماثلة تصدر عن الجهات الفاعلة الخارجية، وخاصة المؤسسات المالية الدولية، ويُقصد بها تناول المشاكل المرتبطة بالمدىونية الخارجية.

٧٦- وأي مشورة اقتصادية أو مالية أو تقنية أو تعليمات أو توجيهات أو توصيات مماثلة هي أمور ينبغي إعطاؤها وزناً أو أهمية أقل من جانب الدولة المدينة إذا كانت تتعارض مع الأهداف الإنمائية الرئيسية الممنوح لها الأولوية والمتفق عليها أثناء عملية التشاور المشار إليها في الفرع ثالثاً (ألف).

٧٧- وينبغي ألا يُقدم الدائنون قروضاً أو إجراءات لتخفيف الديون تكون مشروطة بتنفيذ سياسات مثل الخصخصة، أو تحويل الممتلكات إلى أوراق مالية، أو تحرير التجارة، أو إزالة القيود التنظيمية بشأن الاستثمار، أو تحرير القطاع المالي.

٧٨- وينبغي في أي مشورة اقتصادية أو مالية أو تقنية، أو تعليمات، أو توجيهات، أو توصيات مماثلة أن تهدف حصراً إلى استعادة مقومات البقاء الاقتصادي والنمو لدى الدولة المدينة ومن ثم استعادة قدرتها على تسديد ديونها الخارجية دون التضحية بقدرتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. ويجب تجنّب الأهداف الأخرى المرتبطة من بعيد أو بشكل طفيف بهذا الهدف.

٧٩- وينبغي أن تكفل الدول ألا يؤدي تنفيذ السياسات المذكورة في الفقرة ٧٤ أعلاه إلى إضعاف أعمال أي من حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في الدول المدينة. وعندما ترى الدولة المدينة ضرورة للأخذ بهذه السياسات، فإنه يجب اتخاذ تدابير كافية على صعيد الضمان الاجتماعي بغية التخفيف من التأثير الضار المترتب على هذه السياسات، ولا سيما على الفئات الضعيفة أو المهمشة.

٨٠- ويجب ألا تستفيد الدول والمؤسسات المالية الدولية الدائنة من وجود أزمة اقتصادية أو مالية أو أزمة تتعلق بالديون الخارجية كفرصة للضغط من أجل إجراء إصلاحات هيكلية في الدول المدينة، مهما نُظر إلى هذه الإصلاحات على أنها مفيدة في الأجل الطويل. وينبغي أن تبادر الدول المدينة أنفسها بهذه الإصلاحات وأن تصوغها وتنفّذها بأنفسها، إذا كانت تراها ملائمة، في إطار السعي إلى تحقيق عملية مستقلة تتعلق بالتنمية الوطنية.

المواءمة مع الأهداف الإنمائية الوطنية

٨١- يجب أن تكون اتفاقات القروض والاستثمار الأجنبي متسقة مع الاستراتيجيات الإنمائية التي تضعها البلدان بأنفسها.

اتفاقات الاستثمار

- ٨٢- ينبغي امتثال اتفاقات الاستثمار الدولية لمتطلبات أعمال جميع حقوق الإنسان في أراضي الدول المتعاقدة، في الوقت الذي تكفل فيه هذه الاتفاقات تعزيز وحماية الاستثمارات.
- ٨٣- وبقدر ما تعتبر اتفاقات الاستثمار الدولية الديون السيادية نوعاً من الاستثمار، ينبغي أن تكون هذه الاتفاقات متسقة مع هذه المبادئ التوجيهية وأن تفسّر هذه الاتفاقات بطريقة تكون متسقة معها.

دال- حسم القضايا المتصلة بالديون

٨٤- يجب أن تُحسم بآلية مستقلة المشاكل المتعلقة بسداد الديون والتراعات المتصلة بالديون. وينبغي في هذا الصدد أن تنظر الدول وجميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية والجهات المقرضة الثنائية أو المتعددة الأطراف والمؤسسات المالية الخاصة، في إنشاء آلية لتسوية الديون الدولية تتولى إعادة هيكلة الديون التي لا يمكن تحملها وتحسم منازعات الديون بطريقة تتسم بالإنصاف والشفافية والكفاءة والتوقيت المناسب.

٨٥- والهدف الرئيسي لهذه الآلية هو ضمان أن تستطيع الدول المدينة تحقيق مقومات البقاء الاقتصادي والنمو وأن تستعيد قدرتها على خدمة ديونها الخارجية دون النيل من إمكانية الوفاء بالتزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان.

٨٦- وينبغي الاسترشاد في إنشاء وتشغيل هذه الآلية بالمبادئ الأساسية المنصوص عليها في الفرع ثانياً، وكذلك بالاعتبارات المحددة التالية:

- (أ) ينبغي أن تكون الآلية الدولية لإعادة هيكلة الديون مستقلة عن الدائنين والمدينين؛
- (ب) ينبغي قيام هيئة محايدة بتقييم الوضع الاقتصادي أو المالي للدولة المدينة؛
- (ج) ينبغي أن تكفل هذه الآلية قدرة الدولة المدينة، أثناء عملية إعادة هيكلة الديون وبعدها، على الوفاء بالتزاماتها الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وعلى تنفيذ برنامجها المتعلق بالتنمية وتقديم الخدمات الأساسية إلى جميع الأشخاص الذين يعيشون في إقليمها وتحت ولايتها؛
- (د) ينبغي أن يكون لهذه الآلية ولاية البت فيما يُدعى من "بشاعة" أو "عدم مشروعية" ديون خارجية معينة. أما المعايير التي تُستخدم في التحقق من بشاعة أو عدم مشروعية دين خارجي معين فينبغي أن تُحدّد في تشريع وطني يأخذ في الحسبان العناصر التالية:

١' عدم رضا سكان الدولة المدينة؛

٢' عدم تحقّق فائدة لسكان الدولة المدينة؛

٣' إدراك الجهة الدائنة للحقائق المذكورة أعلاه.