

Distr.: General
12 August 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والستون

البند ٧١ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها

مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج

البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق

الإنسان والحريات الأساسية

آثار الديون الخارجية للدول وغيرها من الالتزامات المالية الدولية
المتصلة بها على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق
الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير سيفاس لومينا، الخبير المستقل
المعني بآثار الديون الخارجية للدول وغيرها من الالتزامات المالية الدولية المتصلة بها على
التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية،
المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٥.

* A/64/150.



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

موجز

لاحظ الخبير المستقل، في تقريره الأولي الذي قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/11/10)، أنه على الرغم من أن النقاش المتعلق بالمسؤولية عن الديون السيادية التي جرى تكبدها في ظروف مشكوك فيها هو نقاش قد طال عهده فإنه قد احتل، منذ توافق آراء مونتيري، مكانة بارزة في المباحثات المتصلة بتسوية مشكلة ديون البلدان النامية تسوية عادلة ومنصفة ومستدامة. وعلى وجه الخصوص، فإن الاعتراف الوارد في توافق آراء مونتيري بأن البلدان الدائنة والمدينة مسؤولة على حد سواء عن منع مشاكل الديون التي لا يمكن تحملها وتسويتها قد فتح الباب على مصراعيه أمام مناقشة مسألة مشاركة الدائنين في المسؤولية عما يُسمى "الديون غير المشروعة". وفي هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٥/١١، يبرز الخبير المستقل أهمية مفهوم الديون غير المشروعة للجهود العالمية الرامية إلى إيجاد حل عادل ودائم لأزمة الديون. ويقول التقرير بأن الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان يجب أن تشكل جزءاً من الجهود المبذولة لصوغ مفهوم الديون غير المشروعة في عبارات دقيقة.

ويتألف التقرير الراهن من خمسة أفرع. فيتضمن الفرع "أولاً" تقديمًا للتقرير. ويحمل الفرع "ثانياً" الأنشطة التي اضطلع بها الخبير المستقل منذ تقديم تقريره الأولي إلى الجمعية العامة في عام ٢٠٠٨. ويستعرض الجزء الموضوعي من التقرير، الذي يضم الفرع "ثالثاً"، شتى تعاريف الديون غير المشروعة التي طرحها منظم الحملات الداعية إلى تخفيف عبء الديون وطرحها آخرون غيرهم، ويذهب إلى أن مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في المشاركة، والإدماج، والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون، والمساواة، وعدم التمييز، قد توفر توجيهها لا تعادله قيمة في الجهود الرامية إلى صوغ تعريف مقبول دولياً للديون غير المشروعة. ويذهب هذا الفرع أيضاً إلى أن عمليات المراجعة الوطنية لحافظات الديون/الإقراض، وعمليات التحكيم المتعلقة بالديون الدولية، هي كلها أدوات يمكن أن تعود بالنفع لدى معالجة مشكلة الديون غير المشروعة. ويوجه الفرع "رابعاً" الأنظار بإيجاز إلى قيود المبادرات الراهنة الساعية إلى تخفيف عبء الديون، ويدعو إلى بذل جهود عاجلة ومتضافرة على الصعيد الدولي من أجل إصلاح النظام المالي الدولي.

ويُختتم التقرير بعدد من التوصيات تشمل دعوات إلى جميع الدول بأن تدعم الجهود الرامية إلى وضع تعريف دقيق وذو مغزى لمفهوم الديون غير المشروعة، وإنشاء آلية تحكيم مستقلة دولية بشأن الديون، وإلى إصلاح النظام المالي الدولي.

المحتويات

الصفحة

٤	أولا - مقدمة
٤	ثانيا - الأنشطة المضطلع بها
٧	ثالثا - الديون غير المشروعة
٩	ألف - تعريف الديون غير المشروعة
١٥	باء - الشواغل المحيطة بالديون غير المشروعة
١٧	جيم - أهمية مبادئ حقوق الإنسان
٢٠	دال - المسؤولية المشتركة للدائنين والمدينين
٢١	هاء - عمليات مراجعة حسابات الديون
٢٣	واو - التحكيم بشأن الديون
٢٤	رابعا - إصلاح الهيكل المالي الدولي
٢٤	ألف - الآليات القائمة لتخفيف عبء الديون
٢٦	باء - النظام المالي الدولي
٢٧	جيم - المصادر البديلة في مجال التمويل الدولي
٢٨	خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

١ - قدم الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول وغيرها من الالتزامات الدولية المتصلة بها على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تقريره الأولين إلى الجمعية العامة (A/63/289) في دورتها الثالثة والستين، وإلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/11/10) في دورته الحادية عشرة، وفقا للولاية المبينة في قرار المجلس ٤/٧ المؤرخ ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٨. ورحب المجلس، في قراره ٥/١١، بتقرير الخبير المستقل وطلب منه أن يوافي المجلس والجمعية العامة بتقريرين عن تنفيذ القرار. وهذا التقرير مقدم وفقا لقرار المجلس ٥/١١.

٢ - وأوضح الخبير المستقل في التقرير الذي قدمه إلى الجمعية العامة (A/63/289)، بمحمل رؤيته للولاية المنوطة به وخطة تنفيذه لها. واقترح الخبير المستقل، في تقريره إلى المجلس (A/HRC/11/10)، إطارا مفاهيميا أوليا لفهم الصلة القائمة بين الديون الخارجية وحقوق الإنسان، استنادا إلى المعايير القانونية الدولية. وأوضح أيضا اعتزامه أن يدرس، ضمن جملة أمور، مسألتي مشاركة الدائنين في المسؤولية والديون غير المشروعة خلال الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠، (الفقرات ٨٧-٩٠). ويناقش هذا التقرير بإيجاز مفهوم الديون غير المشروعة، في محاولة متواضعة لتوجيه الأنظار إلى أهمية هذا المفهوم للجهود الرامية إلى إيجاد حل عادل ومنصف ودائم لأزمة الديون، وإلى تعزيز النقاش بشأن هذا المفهوم.

ثانيا - الأنشطة المضطلع بها

٣ - قام الخبير المستقل، منذ تقديم تقريره الأولي إلى الجمعية العامة (A/63/289) في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، بالمشاركة في اجتماعات مختلفة وبإجراء مشاورات مع طائفة واسعة من مختلف أصحاب المصلحة. وشملت هذه المشاورات، خلال الفترة الممتدة بين تشرين الأول/أكتوبر و كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، مشاورات مع البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، ومنظمات غير حكومية، في واشنطن العاصمة، والمشاركة في مؤتمر عن موضوع "تخفيف عبء الديون وما بعد ذلك" نظمه البنك الدولي في واشنطن العاصمة، وفي حلقة دراسية عقدت في أمانة الكومنولث بلندن احتفالا بالذكرى السنوية الستين للإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وحضرها أيضا المقرران الخاصان المعنيان بحرية الدين والمعتقد (أسماء جهانجير)، وبالحق في الغذاء (أوليفيه دي شاتر). كما التقى هو وزميلاه المكلفان بولائيتين بموجب إجراءات خاصة، خلال زيارة أمانة الكومنولث، بالأمين العام للكومنولث، كمالش شرما، لمناقشة التعاون بين الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة وأمانة الكومنولث على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها.

٤ - وطلب المجلس، في قراره ٤/٧، إلى الخبير المستقل "أن يسهم، حسبما يكون مناسباً، في عملية متابعة المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، بهدف توجيه انتباه المؤتمر إلى النطاق الواسع لولايته" (الفقرة ٤)^(١). ووفقاً لهذا الطلب، حضر الخبير المستقل مؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري، الذي عقد في الدوحة في الفترة من ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، وشارك في أحداث موازية نظمت لصالح المنظمات غير الحكومية. ولكن لم تتح له للأسف فرصة كافية لتوجيه أنظار المؤتمر إلى النطاق الواسع لولايته كما طلب ذلك في قرار المجلس ٤/٧، إذ اقتصر دوره على مداخله موجزة أدلى بها من مجلسه في القاعة إبان المائدة المستديرة المعنية بالديون الخارجية. ومن دواعي أسفه كذلك أن يشير إلى أن حقوق الإنسان لم تنل إلا اهتماماً هامشياً في المناقشات وفي الوثيقة الختامية. وبذلك فقد المجتمع الدولي، في تقديره، فرصة حاسمة لإصلاح الإطار الدولي المتعلق بالديون.

٥ - وفي الفترة الممتدة بين كانون الثاني/يناير وتموز/يوليه ٢٠٠٩، شارك الخبير المستقل في اجتماعات مختلفة بما في ذلك حلقة دراسية بشأن مشروع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، نظمتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في جنيف؛ والدورة الاستثنائية العاشرة لمجلس حقوق الإنسان بشأن أثر الأزميتين العالميتين الاقتصادية والمالية على الأعمال العالمي لحقوق الإنسان والتمتع الفعلي بها؛ والاحتفال السنوي للمكلفين بولايات الإجراءات الخاصة الذي نظمته مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان؛ والمؤتمر الدولي المعني بإنشاء آلية للتحكيم العادل الشفاف بشأن الديون غير المشروعة والمستهجنة، الذي نظمه المحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالديون والتنمية في جوهانسبرغ بجنوب أفريقيا في ٣٠ و ٣١ آذار/مارس، والذي تحدث فيه عن التحديات والفرص المتعلقة بإنشاء آلية للتحكيم بشأن الديون تحت رعاية الأمم المتحدة. وفي ٤ حزيران/يونيه، شارك في حلقة نقاش عن موضوع "بلدان الجنوب: الديون الخارجية في مواجهة حقوق الإنسان: وسائل تحديد الديون غير المشروعة وإلغائها"، التي نظمها كل من مركز أوروبا - العالم الثالث ولجنة إلغاء ديون العالم الثالث كحدث جانبي أثناء الدورة الحادية عشرة لمجلس حقوق الإنسان. وفي ١١ حزيران/يونيه، شارك في مؤتمر عقد بروما عن التمويل السيادي والديمقراطي والمسؤول، نظمته حملة إصلاح البنك الدولي، وتحدث فيه عن الطابع المخصص للاستجابات الراهنة لأزمة الديون، وعن آثار الأزمة المالية في حقوق الإنسان، وعن أزمة ديون مقبلة. وفي ٤ تموز/يوليه، شارك في اجتماع للخبراء بشأن ما للإجراءات الخاصة

(١) طلب المجلس أيضاً إلى الأمين العام أن ييسر مشاركة الخبير المستقل ومساهمته في عملية متابعة المؤتمر الدولي لتمويل التنمية (الفقرة ٧).

المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية من أثر في حماية حقوق الإنسان، قام بتنظيمه مشروع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بأكاديمية جنيف للقانون الإنساني الدولي وحقوق الإنسان، ومؤسسة فريدريش إيبيرت.

٦ - وبالإضافة إلى ذلك، قام الخبير المستقل بأولى بعثاته القطرية إلى النرويج (٢٨-٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٩)، وإكوادور (٢-٨ أيار/مايو ٢٠٠٩) بناء على دعوة من هاتين الحكومتين. وكان الهدف الرئيسي من البعثتين هو دراسة الدور الفريد الذي يؤديه هذان البلدان في المناقشة المتعلقة بالديون غير المشروعة وبحث الأثر المترتب في التمتع بحقوق الإنسان على القرارات التي اتخذها كلا البلدين مؤخرا فيما يتعلق بالدين العام، من وجهتي نظر الدائن والدين. والتقى الخبير المستقل، خلال زيارتيه للبلدين، بطائفة من مختلف أصحاب المصلحة، من بينهم مسؤولون حكوميون كبار، ومنظمات للمجتمع المدني، وبرلمانيون (إكوادور)، وممثلون لمؤسسات مالية دولية (إكوادور)، وممثلون لوكالات إنمائية (إكوادور)، وأكاديميون. وسيقدم المقرر الخاص تقريرين عن هاتين البعثتين إلى المجلس في دورته الرابعة عشرة في العام المقبل.

٧ - وفي قرار المجلس ٤/٧، طُلب إلى الخبير المستقل أن يلتمس آراء واقتراحات الدول والمنظمات الدولية، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، واللجان الاقتصادية الإقليمية، والمؤسسات المالية الدولية والإقليمية، والمنظمات غير الحكومية بشأن مشروع المبادئ التوجيهية العامة، بغرض تحسينه حسب الاقتضاء وعرض مشروع مستكمل للمبادئ التوجيهية على المجلس في عام ٢٠١٠. والغرض من المبادئ التوجيهية هو أن تتبعها الدول، والمؤسسات المالية العامة والخاصة على الصعيدين الوطني والدولي لدى صنع القرارات وتنفيذها بشأن السياسات المتعلقة بتسديد الديون والإصلاح الهيكلي، بما فيها تلك الناشئة عن تخفيف عبء الديون. وأعرب الخبير المستقل، في تقريره إلى الجمعية العامة (A/63/289)، عن اعتقاده بأن زيادة فرص قبول المبادئ التوجيهية واحتمالات تنفيذها على نحو فعال تقتضي تأمين مشاركة جميع أصحاب المصلحة على أوسع نطاق ممكن في وضعها. وفي هذا الصدد أظهر رغبة في عقد مشاورات إقليمية مع أصحاب مصلحة متعددين بشأن المبادئ التوجيهية. ودعا المجلس، في قراره ٥/١١ (الفقرة ٣)، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إلى مساعدة الخبير المستقل في تنظيم وإجراء مشاورات إقليمية بشأن المبادئ التوجيهية، بما في ذلك عن طريق تخصيص موارد كافية من الميزانية. ومما يؤسف له أنه لم تخصص أي موارد من الميزانية لتمكينه من الشروع في الأعمال التحضيرية للمشاورات الإقليمية. ويأمل الخبير المستقل أن تتاح الموارد اللازمة في أقرب وقت ممكن.

ثالثا - الديون غير المشروعة

٨ - بموجب القانون الدولي، تؤول إلى الحكومات الخلف الحقوق والقدرات والالتزامات الدولية التي كانت تعود للحكومات التي سبقتها، وذلك بغض النظر عن طبيعة النظام السابق^(٢). ومع ذلك، فهناك سوابق تاريخية طُعن فيها في هذا المبدأ وأُزيح جانباً كلياً أو جزئياً، ولا سيما من خلال الاحتجاج بعقيدة "الديون البغيضة"^(٣). وعلى سبيل المثال، حدث بعد الحرب الإسبانية - الأمريكية في عام ١٨٩٨، أن قالت الولايات المتحدة بأنه ينبغي ألا تتحمل كوبا أو الولايات المتحدة المسؤولية عن الديون التي تكبدها الحكومة الاستعمارية الإسبانية في كوبا، إذا كان التعاقد بشأنها قد جرى دون موافقة الشعب الكوبي ولم تستخدم لمنفعته. ورغم أن إسبانيا لم تقبل أبداً هذه الحجة، لكنها تحملت مسؤولية الديون الكوبية بموجب معاهدة باريس التي وقعت بين الولايات المتحدة وإسبانيا في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٨٩٨. وفي عملية "تحكيم تينوكو" التي جرت في عام ١٩٢٣، أصدر المحكم، وليام كافت، رئيس قضاة المحكمة العليا في الولايات المتحدة، حكماً مفاده أن الديون التي تُقدم عن علم إلى بلد، لصالح ديكتاتور استخدم هذا المال لأغراضه الشخصية تكون غير قابلة للتحويل. وفي وقت أحدث عهداً، احتج بالعقيدة ذاتها لدعم طلبات إلغاء الديون في رواندا والعراق ونيجيريا. وفي عام ١٩٩٨، احتجت اللجنة الإنمائية الدولية التابعة لمجلس العموم البريطاني بمفهوم الديون البغيضة لتوصي بإلغاء ديون رواندا: "فجّل ديون رواندا الخارجية قد تكبدها النظام القائم على الإبادة الجماعية والذي سبق الإدارة الحالية... وسيحتج البعض بأن القروض قد استعملها النظام القائم على الإبادة الجماعية لشراء أسلحة وأن الإدارة الحالية، وفي نهاية المطاف شعب رواندا، ينبغي ألا يتعين عليهما سداد هذه الديون البغيضة... ونوصي كذلك بأن تحث الحكومة جميع الدائنين الثنائيين، ولا سيما

(٢) د.ب. أوكونيل، خلافة الدولة في القانون البلدي والقانون الدولي (كامبردج، المملكة المتحدة، مطبعة جامعة كامبردج، ١٩٦٧) الصفحة ٣٦٩.

(٣) وفقاً لما أورده أصلاً العلامة القانوني إليكساندر ساك، بشكل واضح في مؤلفه الخصب الصادر في عام ١٩٢٧، آثار تحولات الدولة على ديونها العامة والتزاماتها المالية الأخرى، كانت الديون تُعتبر بغيضة إن استوفت ثلاثة شروط أساسية في آن واحد: (أ) إذا جرى التعاقد بشأنها من قبل نظام استبدادي؛ (ب) ولم تُستخدم من أجل حاجات سكان الدولة المقترضة؛ (ج) وكان الدائن على علم بالاستعمال الشرير للأموال. وثمة ورقة مناقشة صدرت عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) في عام ٢٠٠٧ وكتبها روبرت هاوس تحدد ١٢ حالة احتج فيها بعقيدة الديون البغيضة. ولم تُرفض أي مطالبة في أي من هذه الحالات على أساس عدم وجود هذه العقيدة في القانون الدولي. انظر ر. هاوس، مفهوم الديون البغيضة في القانون الدولي العام، ورقة مناقشة للأونكتاد رقم ١٨٥ (جنيف، الأونكتاد، ٢٠٠٧).

فرنسا، على إلغاء الديون التي تكبدها النظام السابق^(٤). وفي عام ٢٠٠٣، وإثر قيام الولايات المتحدة بغزو العراق، دعت إلى إلغاء ديون العراق على أساس أنها ديون بغيضة، لكن هذه الحجة نُبذت فيما بعد لتفادي إيجاد سابقة في الموضوع^(٥). وفي عام ٢٠٠٥، طلب البرلمان النيجيري من حكومة البلد التنصل من الديون التي ورثتها إلى حد كبير عن الديكتاتوريات العسكرية، ولا سيما في فترة حكم ساني أباشا (١٩٩٣-١٩٩٨). بيد أن الحكومة اختارت أن تتفاوض مع نادي باريس فمنحت تخفيضا لديونها قدره ٦٠ في المائة مقابل دفع الـ ٤٠ في المائة المتبقية مقدما (حوالي ١٢ بليون دولار)^(٦).

٩ - وفي السنوات الأخيرة، احتج القائمون بحملات الإعفاء من الديون بالمفهوم الذي يتزايد اتساع نطاقه، وإن كان مثيرا للجدل، وهو مفهوم الديون غير المشروعة كأساس منطقي للتنصل من الديون السيادية أو إلغائها^(٦). وهم يحتجون بأن جزءا كبيرا من ديون البلدان الفقيرة، المقدرة بأكثر من ٥٠٠ بليون دولار^(٧)، هي ديون غير مشروعة وينبغي عدم سدادها. ويستعرض الفرع "ثالثا" بعض تعاريف هذا المفهوم التي اقترحتها الحركة الدولية للإعفاء من الديون ويبرز أهمية المفهوم بالنسبة إلى الجهود العالمية المبذولة لإيجاد حل عادل ودائم لأزمة الديون، فضلا عن ضرورة أن تتضمن هذه الجهود منظورا لحقوق الإنسان بقصد ضمان حل مُنصف مستدام. ونظرا لضيق الحيز، تعرض المناقشة بصورة مقتضبة ولا تُبرز إلا الجوانب الرئيسية.

(٤) اللجنة الإنمائية الدولية التابعة لمجلس العموم، الإعفاء من الديون، التقرير الثالث ١٩٩٧-١٩٩٨ (لندن: مجلس العموم) الفقرتان ١١ و ٥٧.

(٥) لجنة إلغاء ديون العالم الثالث، "إكوادور في مفترق الطرق"، آب/أغسطس ٢٠٠٧.

(٦) مفهوم الديون غير المشروعة هو أوسع نطاقا من مفهوم الديون البغيضة ويُستخدم بوجه عام للإشارة إلى الديون البغيضة وكذلك إلى أي ديون لا يقرها القانون؛ أو الديون غير العادلة أو التي يمكن الاعتراض عليها؛ أو الديون التي تمس السياسة العامة. انظر مؤسسة علم الاقتصاد الجديد، الإقراض البغيض: الإعفاء من الديون و كأن الأخلاق لها قيمة (لندن، مؤسسة علم الاقتصاد الجديد، ٢٠٠٥). انظر أيضا منظمة "شبكة يوبيل الولايات المتحدة الأمريكية" التطورات الأخيرة بشأن الديون البغيضة وغير المشروعة، مذكرة معلومات موجزة رقم ٥، نيسان/أبريل ٢٠٠٨.

(٧) انظر د. ميليت وإي. توسان، "الأرقام المتصلة بالديون لعام ٢٠٠٩"، لجنة إلغاء ديون العالم الثالث ٢٠٠٩. انظر أيضا أي. هانلون، "الديون غير المشروعة: المقرضون وليس المقرضون هم المسؤولون"، مجلة العالم الثالث الربع السنوية، المجلد ٢٧، العدد ٢ (٢٠٠٦)، الصفحات ٢١١-٢٢٦.

ألف - تعريف الديون غير المشروعة

١٠ - لا يوجد لمصطلح الديون غير المشروعة تعريف رسمي في القانون، ورغم القيام بمحاولات مختلفة لتعريف هذا المصطلح، ليست ثمة توافق آراء بشأن معناه الدقيق^(٨). وحتى الآن، ما برح مصطلح الديون غير المشروعة تستعمل لوصف مجموعة من الديون المختلفة المشكوك فيها.

١١ - "إعلان تيجوتشي جالبا"، الذي اعتمده منهاج "يوييل عام ٢٠٠٠" لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي" المعقود في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩ يستعمل مصطلح الديون غير المشروعة للإشارة إلى الديون "جرى التعاقد بشأنها مع نظم ديمقراطية وحكومات غير منتخبة من قِبَل الشعب، وكذلك مع حكومات كانت ديمقراطية شكلا لكنها فاسدة"^(٩)، وقروض استخدمت ضد مصالح الشعب الذي يُطلب منه الآن تسديدها. كما يستعمل هذا المصطلح لوصف الديون التي تضخمت نتيجة أسعار الفائدة وشروط التفاوض التي فرضتها البلدان والمصارف الدائنة، التي حرمت البلدان المدينة على الدوام وبشكل مثير للغضب من الحق في تكوين الجمعيات، في حين تجمعت المجموعات الدائنة في اتحادات فعلية للدائنين (نادي باريس، لجنة الإدارة)، يدعمها الإكراه الاقتصادي الذي يُمارسه كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي^(٩). كما يدعو الإعلان كذلك إلى إلغاء "الديون اللاأخلاقية"، وهي الديون التي يهدد سدادها بقاء الأجيال الحالية والمقبلة.

١٢ - وفي عام ٢٠٠٠، طرحت مبادرة اليوييل المسكوني الكندي الحجة الأخلاقية التي مؤداها: "إن سداد الديون يؤدي إلى حرمان خطير يهدد تلاحم المجتمع. وفي هذه الحال، تكون الديون غير مشروعة. فعادلة العقد قد لا يمكن ضمها إن كانت العلاقة بين الطرفين غير متساوية بشكل مفرط. وبالمثل قد لا يكون العقد ملزما قانونا إن كان يُعرض صحة أحد الطرفين أو حياته للخطر. وإنهاء العقد، و/أو في هذه الحال إلغاء الديون أو التنصل منها، يمكن أن يكون ردا أخلاقيا على ما سيكون وضعها لا أخلاقيا أو لا قانونيا في حال استمراره"^(١٠). واقترحت المبادرة تعريفا يتألف من أربعة أجزاء للديون غير المشروعة يشمل الديون التي يكون سدادها غير مشروع (وهي الديون التي لا يمكن خدمتها دون أن تُسبب

(٨) هاوس، مفهوم الديون البغيضة (انظر الحاشية ٣).

(٩) انظر <http://www.jubileesouth.org/news/ElpEAFYZXSKVhj.shtm>.

(١٠) مبادرة موييل محفل السياسات العامة المسكوني الكندي، كلية ويكليف، تورنتو، كندا، الديون غير المشروعة: تعاريف واستراتيجيات من أجل التنصل منها وإلغائها، ١٥ و ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

ضرراً للمجتمع؛ والديون التي يتكبدها مدينون ودائنون غير شرعيين يتصرفون بشكل غير شرعي (وهي الديون التي جرى تكبدها لدعم نظام قمعي)؛ والديون التي جرى تكبدها من أجل استعمالات غير مشروعة (من قبل ديون المشاريع التي لا تفيد الشعب بالطريقة التي كانت مقصودة أو الديون التي جرى التعاقد بشأنها لأغراض الغش والتدليس)؛ والديون التي جرى تكبدها من خلال شروط غير مشروعة (من قبيل الديون التي يجري تكبدها بأسعار فائدة ربوية)^(١٠). وفي السنوات الأخيرة، استعملت المبادرة اصطلاح الديون غير المشروعة للطعن في شرعية النظام المالي الدولي، القائم، كما تدعي، على الاستغلال، والذي ينبغي تغييره.

١٣ - وقد اقترح برلمان أمريكا اللاتينية أربعة أسس للديون غير المشروعة، (أ) أصل الديون، بالنظر إلى أنه في حالات كثيرة، يجري التعاقد بشأنها بشكل ينطوي على مخالفات؛ (ب) وفي الحالات التي يقوم فيها الدائن بزيادة أسعار الفائدة من طرف واحد؛ (ج) واتفاقات خطة برادي^(١١)، التي ترغم حكومات البلدان المدينة على إعادة التفاوض بشأن الديون بشكل ينطوي على اعتراف ضمني وقسري بالديون غير المشروعة؛ (د) والحكومات تنسب المفاوضات الحكوميين الذين يوقعون على الاتفاقات ويتولون في وقت لاحق مناصب في المؤسسات المالية المستفيدة من هذه الاتفاقات^(١٢).

١٤ - وفقاً للشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية، فإن الديون غير المشروعة هي: "الديون التي لم يستفيد منها سكان البلدان النامية. وقد يكون ذلك راجعاً إلى أن الديون قد تعاقدت بشأنها سلطة مستبدة ومن ثم سُرقت الأموال، أو استعملتها لتعزيز قدراتها العسكرية أو لقمع الشعب، أو بسبب أن الديون قد جرى التعاقد بشأنها من أجل مشاريع إنمائية سيئة التصميم وفاسدة فشلت"^(١٣).

(١١) شُرع في خطة برادي (المسماة باسم وزير الخزانة في الولايات المتحدة، نيكولاس إي. برادي) في آذار/مارس ١٩٩٨، في الظاهر لمعالجة أزمة الديون في عقد الثمانينات. وقد عرضت هذه الخطة تبديل مطالبات المصارف التجارية بسندات تضمنها خزانة الولايات المتحدة، وذلك بشرط أن تقوم المصارف الدائنة بتخفيض مطالباتها ووضع الأموال ثانية في التداول. وتعهدت البلدان المستفيدة، من طرفها، إدماج جزء من ديونها وتنفيذ برامج التعديل الهيكلي التي وضعها صندوق النقد الدولي.

(١٢) انظر ب. ب. فرير "الديون غير المشروعة والإعفاء من الديون ومراجعة الحسابات من جانب المواطنين"، في كتابه جيشان في الجوار: الديون غير المشروعة وحقوق الإنسان: حالة إكوادور - النرويج (٢٠٠٢).

(١٣) انظر <http://www.eurodad.org/aid/?id=114>.

١٥ - وفي موجز للسياسات صادر في ٢٠٠٢، أفاد الحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالديون والتنمية بأن الديون غير المشروعة تشمل الديون التي تعاقدت بشأنها أنظمة دكتاتورية أو أنظمة قمعية واستعملتها لإحكام قبضة تلك الأنظمة؛ والديون التي تعاقدت بشأنها حكومات فاسدة، وسرقها كبار موظفي الحكومة؛ والديون المستخدمة من أجل مشاريع وبرامج مصممة بشكل غير سليم؛ والديون التي تضخمت نتيجة لأسعار الفائدة المرتفعة وشروط أخرى فرضها الدائنون؛ والديون التي لم يكن في الإمكان خدمتها دون إفقار الشعب في البلد^(١٤). وفي ورقة لاحقة، أكد الحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالديون والتنمية أن الديون غير المشروعة يمكن تصنيفها على أنها مجرد "ديون تكبدها مديون ودائنون غير شرعيين تصرفوا بشكل غير شرعي"^(١٥). وهكذا تشمل الديون غير المشروعة الديون البغيضة، والقروض التي مُنحت عن طريق الفساد، والقروض الربوية، وبعض الديون التي جرى تكبدها في ظل ظروف التعديلات الهيكلية غير المناسبة^(١٥).

١٦ - حددت "منظمة شبكة اليوبيل للولايات المتحدة الأمريكية" فئات الديون التالية بوصفها ديوناً غير مشروعة: القروض التي منحت بشكل غير مسؤول (على سبيل المثال، عندما ارتفعت أسعار النفط في بداية سبعينات القرن الماضي ارتفاعاً كبيراً، وجدت المصارف أن لديها كميات ضخمة من "دولارات النفط" فأغرت البلدان النامية بالاقتراض في محاولة لجني الفوائد التي تحسب على "دولارات النفط" هذه)؛ والقروض التي منحت لأسباب أيديولوجية أو سياسية أثناء الحرب الباردة، وليس لتعزيز التنمية؛ والقروض التي منحت لبلدان في ظروف كان الدائنون يعلمون فيها أن الأموال يحولها قادة الحكومات الفاسدون إلى حساباتهم الشخصية^(١٦).

١٧ - وتُعرف منظمة "اليوبيل الجنوبي" اصطلاحاً "غير المشروع" استناداً إلى السياق التاريخي للدين وتقول بأن الناس في البلدان النامية ينبغي لهم ألا يدفعوا تكاليف قروض لم يستفد منها السكان مطلقاً. وإضافة إلى ذلك، تؤكد أن "الدين لا يزال يستخدم كأداة للسيطرة تضمن للدول والمؤسسات الدائنة إمكانية الوصول بسهولة إلى موارد بلدان الجنوب"^(١٦).

(١٤) الحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالديون والتنمية، "آلية تحكيم شفافة وعادلة بشأن الديون"، موجز السياسات رقم ٢٠٠٢/١.

(١٥) الحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالديون والتنمية، الديون الخارجية غير المشروعة: حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية (٢٠٠٥)، الصفحتان ١١ و ١٢.

(١٦) انظر <http://www.jubileeusa.org/de/truth-about-debt/dont-owe-wont-pay/the-concept-of-odious-debt.html>.

١٨ - ويبدو أن أكثر المحاولات منهجية لتعريف المفهوم هي المحاولتان التي قام بهما جوزيف هانلون، ومؤسسة علم الاقتصاد الجديد. فوفقاً لهانلون، الدين غير المشروع هو "الدين الذي لا يمكن أن يُطلب من المقرض رده لأن الدين الأصلي أو الشروط المقرونة بذلك الدين تخالف القانون أو السياسة العامة، أو لأنها غير عادلة، أو غير سليمة أو يمكن الاعتراض عليها لسبب آخر" وهي لا تشمل القروض التي كانت مشروعة ولكن المقرض لا يملك في الوقت الحالي ما يمكنه من سدادها، أو التي يحتج المقرض بأنها ينبغي أن تُخصم من مطالبات أخرى^(١٧). ويسلم هذا التعريف بأن الشروط المقرنة بالقروض، مثل أسعار الفائدة الباهظة، يمكن أن يكون لها نتائج ضارة بالبلد المقرض بطريقة مماثلة إلى حد كبير لما يسببه القرض نفسه من ضرر. وبعد استعراض تعريفات القاموس لكلمة "illegitimate" والتعريفات المختلفة لعبارة الديون غير المشروعة الواردة في إعلان تيغوسيغالبا ومنظمة "اليوبيل المسكوني الكندية"، والمحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالديون والتنمية، حدد هانلون فرعين فيما يتعلق بتبعية الدائن ومسؤوليته - بين الغرض الحقيقي للقرض والشروط المقرونة به وبين القروض والشروط "غير المقبولة" و"غير الملائمة"^(١٨). فالقروض أو الشروط "غير المقبولة" هي يكون بطلانها ظاهر لأن القرض الأصلي قد انطوى على سوء سلوك واضح من جانب المقرض، أو شكّل انتهاكاً للقانون الوطني للمقرض، أو كان غير عادل كلية. والقروض أو الشروط "غير الملائمة" هي التي "يمكن أن تكون مقبولة في بعض الظروف" ولكن ليس في الظروف التي تمت فيها. ويقترح هانلون أربع فئات للديون التي يمكن اعتبارها غير مشروعة بسبب أفعال المقرض وهي: القروض غير المقبولة (التي تشمل القروض البغيضة أو التي منحت لمسؤولين معروفين بالفساد، أو التي خصصت لمشاريع من الواضح أنها غير قابلة للتنفيذ)؛ والشروط غير المقبولة (التي تشمل أسعار الفائدة الربوية؛ وأحكام السياسات العامة التي تنتهك القوانين الوطنية)؛ والقروض غير الملائمة (التي تشمل القروض الاستهلاكية والقروض الممنوحة في حالات كانت المنح ستكون أكثر ملائمة فيها)؛ والشروط غير الملائمة (التي تشمل القروض المخصصة لوضع السياسات التي تتصل بسياسات غير مناسبة)^(١٩).

J.Hanlon, Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice (Milton Keynes: (١٧)

.Open University, 2002), p 53

(١٨) المرجع نفسه، صفحات ٧ و ٥٣.

(١٩) المرجع نفسه.

١٩ - وقامت مؤسسة علم الاقتصاد الجديد من جانبها بتحديد أربع فئات للديون غير المشروعة وهي: غير القانونية، والبيغضة والمثقلة والديون الأخرى (بما في ذلك الديون البيئية والتاريخية والديون التي لا يمكن تحملها)^(٢٠). وتُعرف الديون غير القانونية بأنها الديون التي لم تتبع بشأنها الإجراءات القانونية السليمة (على سبيل المثال، لم يكن الشخص الموقع على عقد القرض مأذوناً له بالتوقيع أو أن القرض لم يستوف الموافقة المطلوبة من السلطة التشريعية في البلد المقترض). ويُشار في العادة إلى الديون البيغضة بأنها الديون الممنوحة، بعلم الدائن التام، دون موافقة سكان البلد المقترض والتي جرى إنفاقها في غير مصلحتهم^(٢١) والديون المثقلة هي التي يُعرف بأنها الديون التي لا يمكن تطبيق القانون بشأنها بسبب الشروط غير المعقولة^(٢٢). وتشمل الفئة الأخيرة الديون البيئية (وهي على وجه التحديد ما يتصل بتمتع جميع المواطنين في العالم بالمساواة في الحقوق في المشاعات العالمية لموارد العالم من هواء وبحار بحيث أن أولئك الذين يستهلكون أكثر من حصتهم النسبية من موارد الأرض (وهم بصفة رئيسية الأغنياء في البلدان الدائنة) يُعتبرون مدينين لبقية العالم)، والديون التاريخية (نتيجة للاستغلال خلال عصور الاستعمار) والديون التي لا يمكن تحملها (إن كان إجمالي مديونية البلد يجعل من المستحيل سداد تكاليف خدمة الدين دون تأثير سلبي خطير على قدرة حكومته على الوفاء بالتزاماتها الأساسية لحقوق الإنسان مثل المياه النظيفة، والغذاء، والرعاية الصحية، والإسكان والتعليم).

٢٠ - وخلاصة القول، أن المشاركين في حملات تخفيف عبء الدين كثيراً ما يستخدمون مفهوم الديون غير المشروعة للإشارة إلى طائفة متنوعة من الديون المشكوك فيها، بما فيها الديون التي جرى تكبدها بوسائل غير ديمقراطية أو من جانب أنظمة غير ديمقراطية؛ والديون التي جرى الحصول عليها دون شفافية أو مشاركة ممثلي سلطات الحكومة أو المجتمع المدني؛ والديون التي لا يمكن سداد تكاليف خدمتها دون تهديد إعمال حقوق الإنسان الأساسية؛ والديون التي جرى الحصول عليها بموجب شروط سداد استغلالية، بما في ذلك أسعار الفائدة الربوية؛ والديون التي جرى تحويلها من خاصة (تجارية) إلى ديون عامة تحت الضغط الذي

(٢٠) New Economics Foundation, Debt Relief as if People Mattered: A rights-based approach to debt sustainability (2006), pp 21-22.

(٢١) Howse, The Concept of Odious Debt (انظر الحاشية ٣).

(٢٢) بموجب المادة ١٣٨ من قانون المملكة المتحدة للائتمان الاستهلاكي لعام ١٩٧٤، تعتبر الديون غير قابلة لتطبيق القوانين بشأنها إن كانت شروطها غير معقولة. وتدفع مؤسسة الاقتصاد الجديد بأن هذا المبدأ يمكن توسيع نطاقه ليشمل الديون السيادية، ولا سيما في الحالات التي لا يكون لدى المقترض، بسبب ظروفه المالية، خيار سوى قبول شروط القرض.

يهدف إلى إنقاذ الدائنين والديون المستخدمة لأغراض مستهجنة أخلاقياً (من قبيل تمويل نظام قمعي)؛ والديون الأخرى الناتجة عن مشاريع غير مسؤولة فشلت في خدمة أهداف التنمية أو ألحقت الضرر بالبشر أو بالبيئة^(٢٣).

٢١ - وتبين هذه التعريفات أن عدم الشرعية لا يجري تصوره في حدود ضيقة بوصفه مجرد مسألة قانونية، بل بوصفه مفهوماً واسعاً يشمل ما يترتب على الديون من آثار أخلاقية، واجتماعية، وسياسية واقتصادية. ويمكن القول بأن هناك خيطاً مشتركاً ضمناً يربط بين معظم تعريفات الديون غير المشروعة ويتمثل في موضوع الظلم، يشاهد في التعريفات الموجزة أعلاه التي تستخدم مصطلحات من قبيل "الفساد"، و"القمع"، و"أداة للسيطرة"، و"الظلم" و"الربوية". والديون غير المشروعة تعوق أعمال حقوق الإنسان بسبب الإجراءات غير السليمة من جانب المقرض، أو المقرض أو كليهما. وتشمل الآثار السلبية جميع القطاعات ولكنها تكون عميقة بوجه خاص فيما يتعلق بتوفير الخدمات الأساسية في مجالات الصحة، والتعليم، والإسكان، والمياه، والصرف الصحي.

٢٢ - ويرى الخبير المستقل أن الصياغات المختلفة التي جرى استعراضها أعلاه تتيح نقطة بداية معقولة لتعريف الديون غير المشروعة بعبارات أكثر دقة. ومع ذلك، هناك الكثير من العمل الذي يتعين القيام به من أجل صياغة مفهوم الديون غير المشروعة بوصفه مصطلحاً قانونياً مقبولاً دولياً مع معايير دقيقة. وهذا عمل هام وضروري يجب القيام به بشكل عاجل، نظراً لأن السكان في البلدان المدينة في جميع أنحاء العالم لا يزالوا يعانون من الآثار السلبية للديون المشكوك فيها التي تلتهم تكاليف خدماتها الموارد الشحيحة أصلاً والتي لا تكفي حتى لتوفير الخدمات الأساسية التي تهدف إلى كفالة رفاه المواطنين. وفي هذا الصدد، يلاحظ الخبير المستقل، مع التقدير، أن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) قد بدأ مؤخراً مشروعاً يستمر لمدة ثلاثة أعوام بشأن تشجيع الإقراض والاقتراض السيادي المسؤول، بما في ذلك وضع مبادئ توجيهية ومعايير لتقييم مدى شرعية الديون السيادية. وفي جملة أمور أخرى تتمثل الأهداف الرئيسية للمشروع، الذي تموله حكومة النرويج، في توثيق أفضل الممارسات بشأن الإقراض والاقتراض السيادي؛ ووضع مجموعة من المبادئ التوجيهية والمعايير لتقييم مدى شرعية الديون السيادية؛ وتشجيع المناقشة بشأن وضع منهج محكم التنظيم لتسوية حالات التقصير في سدادها والمنازعات بشأنها. ويدعم الخبير المستقل بقوة تلك الجهود ويرى أن وضع المبادئ التوجيهية والمعايير يجب أن يشمل منظوراً لحقوق

(٢٣) انظر، Government of Norway, Debt Relief for Development: A Plan of Action (Oslo: Ministry of Foreign Affairs, 2004) p 18. وانظر أيضاً <http://www.jubileusa.org/truth-about-debt/why-drop-the-debt.html>.

الإنسان إن أُريد لها تعزيز الإقراض والاقتراض المسؤول. وبناء على ذلك، فقد شرع في حوار مع الأونكتاد لتحديد مجالات التعاون.

باء - الشواغل المحيطة بالديون غير المشروعة

٢٣ - هناك عدد من الشواغل، من جانب الدائنين والمدينين على حد سواء، فيما يتعلق بتحديد مفهوم الديون غير المشروعة وتنفيذه العملي^(٢٤). ويورد الفرع باء الملامح العامة لبعض تلك الشواغل.

٢٤ - أولاً، أدى النطاق الواسع من معايير عدم المشروعية التي تروج لها المنظمات غير الحكومية إلى ملاحظة أن: "مجموع تلك المعايير... يمثل شبكة دقيقة النسج للغاية، بل هي في الواقع دقيقة النسج إلى درجة يبدو أنها تشمل جميع الديون. وإذا كانت جميع هذه المعايير مقبولة... فإن الدعوة إلى إلغاء "الديون غير المشروعة" يمكن بسهولة أن ينظر إليها باعتبارها توصية بإلغاء جميع ديون البلدان النامية. ولا يمكن اعتبار ذلك مناسباً ولا مرغوباً فيه^(٢٥)" (التشديد وارد في النص الأصلي).

٢٥ - وثانياً، هناك قلق يساور البعض من أن القرارات اللاحقة بشأن عدم مشروعية الديون قد تزعزع استقرار النظام المصرفي^(٢٦). ومع ذلك، فقد اعتُبرت أحكام المحاكم بشأن المشروعية قرارات لاحقة في النظم القانونية المحلية، وبالتالي فإنها تدمج اعتبارات المشروعية في الحرص الواجب المطبق على جميع القروض، ولا يمثل ذلك أية مشكلة للبنوك^(٢٧). ويجادل هانلون (Hanlon) بأنه في حين يفضل المقرضون إعلاناً مسبقاً لعدم المشروعية، فإن ذلك سيكون صعباً في الممارسة العملية لأن الأنظمة غير المشروعة عادة ما يكون لديها دعم قوة كبرى واحدة على الأقل والتي ستعمل على أن تحبط أي محاولة لإعلان أن النظام العميل لها غير مشروع. وفي المقابل، فإنه يقترح إعلاناً مسبقاً للمشروعية يعتبر بموجبه القرض مشروعاً بصورة تلقائية إذا تحقق ما يلي: (أ) إذا تمت الموافقة عليه من قبل هيئة تشريعية وطنية؛ (ب) وكانت هذه الهيئة التشريعية قد انتخبت في انتخابات معترف بها دولياً^(٢٨). ومع ذلك،

(٢٤) للاطلاع على مناقشة للحجج العملية/السياسية ضد منح تخفيف الديون بناء على اعتبارات المشروعية، انظر حكومة النرويج، تخفيف الديون من أجل التنمية (Debt Relief for Development) ص. ٢٠-٢٢ (انظر الحاشية ٢٣).

(٢٥) حكومة النرويج، تخفيف الديون من أجل التنمية (Debt Relief for Development) ص. ١٨ (انظر الحاشية ٢٣).

(٢٦) هانلون، "القروض غير المشروعة" ("Illegitimate loans") (انظر الحاشية ٧).

(٢٧) المرجع نفسه، الصفحة ٢٢٢.

فقد يسبب اقتراح هانلون أيضا مشاكل في الحالات التي لا توجد فيها في القانون الوطني أي أحكام تمكينية ذات صلة. وفي مثل هذه الحالة يكون أكثر الخيارات جدوى هو أن يصدر إعلان بالمشروعية من آلية دولية للتحكيم بشأن الديون.

٢٦ - وثالثا، هناك بعض القلق إزاء الآثار المترتبة على قرارات من جانب واحد تتخذها البلدان المدينة بالتنصل من الديون التي تعتبرها غير مشروعة. ويحتج البعض بأن ذلك التنصل يمكن أن يكون له أثر سلبي على التصنيف الائتماني الدولي للبلدان المتصلة. ومن شأن ذلك بدوره أن يحد من فرص تلك البلدان في الحصول على قروض، وكذلك من قدرتها على اجتذاب الاستثمار الأجنبي^(٢٨). ومن الناحية المثالية، ينبغي أن يكون قرار اعتبار الديون غير مشروعة، والأهم من ذلك، التقييم الذي يؤدي إلى ذلك القرار، ناتجا عن جهود تعاونية وشفافة بين الدائنين والمدينين، بمشاركة مستنيرة من منظمات المجتمع المدني وغيرها من أصحاب المصلحة ذوي الصلة.

٢٧ - وأخيرا، هناك مخاوف من أن إقرار الدائن بعدم المشروعية لن يؤدي إلى إجبار الدائنين على إلغاء الديون موضع النظر (دون قيد أو شرط) فحسب، ولكنه قد يؤدي أيضا إلى مطالب من جانب المدينين للتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم نتيجة للديون. ومع ذلك، فمن المهم التأكيد على أن الادعاءات بعدم المشروعية يتعين تقييمها على أساس كل حالة على حدة. وفي هذا الصدد، فمن شأن آلية دولية مستقلة للتحكيم المتصل بالديون، تُنشأ بناء على موافقة جميع الأطراف، أن تعمل كمنتدى محايد لضمان أحكام موضوعية.

٢٨ - وينبغي التأكيد على أنه في حين أن مفهوم الديون غير المشروعة ما زال يثير النقاش، فإن المسألة الأساسية تتعلق في العدالة، وبالتالي فإنها مسألة يمكن لكل دولة من الدول، من الناحية النظرية، أن تجد فيها أرضية مشتركة. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ينص على أن "لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفى لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية، وله الحق في ما يأمن به الغوائل في حالات البطالة ... أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه" (المادة ٢٥)، وعلى أن "لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظله

(٢٨) S. Jayachandran و M. Kremer، "الديون البغيضة" ("Odious Debt")، التمويل والتنمية، المجلد ٣٩، رقم ٢ (٢٠٠٢)؛ رابطة المعونة المسيحية (Christian Aid)، "لن نتحمل أكثر من ذلك: خيار التنصل من الديون"، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. تقول رابطة المعونة المسيحية بأن التنصل من الديون له تكلفة ويجب معاملته بمجدية.

الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحققاً تاماً" (المادة ٢٨). وهكذا، ففي حين أن تقييم الحالات التي تؤدي فيها الديون إلى تقويض العدالة وتعرض للخطر تحقيق مستوى معيشي لائق للجميع قد يكون عملية معقدة، فإن تلك الصعوبة ليست ذريعة لعدم اتخاذ إجراء. وفي جميع الأحوال، ينبغي التمسك بضرورة ضمان العدالة للجميع.

٢٩ - ومن المهم أيضاً التأكيد على أنه ليس جميع الديون سيئة أو غير مشروعة. ففي الواقع، قد تُزود القروض الدول بالأموال اللازمة للاستثمار في توفير الخدمات الأساسية للسكان، وبالتالي تساعد الدول على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، ولا سيما تلك المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي ألا يكون وجود الديون غير المشروعة مبرراً لسوء التخطيط أو إساءة استخدام الأموال أو عدم الوفاء بالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان من قبل حكومات البلدان المدينة. ومع ذلك، فهناك حالات واضحة اضطرت فيها الحكومات إلى تحويل مسار الموارد الشحيحة من ميزانيات الدول إلى سدّاد القروض في ظل ظروف غير عادلة. ويمكن لعملية مراجعة الحسابات بمحافظ الديون/الإقراض من جانب كل من الدائنين والمدينين، المذكورة أدناه، أن تكون مفيدة في التأكد من طابع القروض المحددة والبت في أنسب طريقة للمضي قدماً.

جيم - أهمية مبادئ حقوق الإنسان

٣٠ - كما بُنّي سابقاً في هذا التقرير، يدعم الخبر المستقل بقوة الجهود الرامية إلى توضيح مفهوم الديون غير المشروعة بصورة أدق، ويرى أن اعتبارات حقوق الإنسان يجب أن تشكل بالضرورة جزءاً من هذه الجهود. إن لغة حقوق الإنسان، التي تساندها مجموعة القانون الدولية لحقوق الإنسان، مهياة على نحو فريد، بل إنها حقاً أداة ضرورية، لوضع معايير محددة قابلة للتنفيذ من الناحية القانونية على نحو ملائم لتوضيح الطبيعة الظالمة التي تتسم بها بعض الديون. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان كثيراً ما حثت المؤسسات المالية الدولية على إيلاء اهتمام أكبر لحماية حقوق الإنسان فيما تنفذه من سياسات إقراض واتفاقات ائتمانية ومبادرات لتخفيف عبء الديون. فعلى سبيل المثال، أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم (٢) على المادة ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن "التدابير الدولية للتعامل مع أزمة الديون يجب أن

تراعي مراعاة كاملة ضرورة حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من خلال جملة أمور، منها التعاون الدولي^(٢٩).

٣١ - ومن الملاحظ أيضا أن مبادئ ماستريخت التوجيهية بشأن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تعتبر انتهاكا لحقوق الإنسان عن طريق الإغفال "فشل الدولة في مراعاة التزاماتها القانونية الدولية في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والحقوق الثقافية عند الدخول في اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف مع دول أخرى أو منظمات دولية أو شركات متعددة الجنسيات" (الفقرة ١٥ (ي)).

٣٢ - وحيث أن الديون غير المشروعة يرجع أصلها إلى مفهوم الظلم، فإن مبادئ حقوق الإنسان يمكن أن توفر توجيهات لا تقدر بثمن بشأن كيفية إنشاء بيئة مالية دولية أكثر مسؤولية، يمكن فيها معالجة آثار مظالم الماضي بشكل ملائم، وتجنب تكرار تلك الديون غير المشروعة. وعلى وجه الخصوص، فإن مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في المشاركة، والشمول، والشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون، وعدم التمييز، التي تجسد تعبيرا عنها في القانون الدولي لحقوق الإنسان، توفر معايير معترف بها عالميا يمكن أن تقيّم مشروعية الديون بالقياس عليها.

٣٣ - ولجميع الأفراد والمجتمعات الحق في المشاركة في المعلومات المتعلقة بعمليات صنع القرار التي تؤثر على حياتهم ورفاههم والاطلاع عليها. وهذا يشمل عمليات صنع القرار بشأن التفاوض على القروض والتعاقد عليها واستخدامها. ويمكن ضمان تلك المشاركة، على سبيل المثال، عن طريق هيئات تشريعية وطنية ممثلة للشعب، انتخبت من خلال عملية انتخابية يعتبرها المراقبون المستقلون حرة ونزيهة. وفيما يتصل بمسألة المشروعية على وجه الخصوص، فإن الديون الناشئة عن القروض التي جرى التعاقد عليها، أو التي استخدمت بعد التعاقد عليها، دون المشاركة المستنيرة للشعب من خلال ممثليه المنتخبين حسب الأصول، يمكن أن تعتبر غير مشروعة.

٣٤ - وحيث أن الدول تتحمل المسؤولية الأساسية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، فإنها مسؤولة عن احترام حقوق الإنسان. وبالتالي، يتعين عليها أن تمتثل للقواعد والمعايير القانونية المسجلة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وإذا لم تفعل ذلك، يحق للأفراد أو الجماعات الذين تعرضت حقوقهم للاعتداء أو التهديد، طلب التعويض أمام

(٢٩) انظر أيضا التعليق العام رقم ٤، عن الحق في سكن ملائم، الفقرة ١٩؛ والتعليق العام رقم ١٢، عن الحق في الغذاء الملائم، الفقرة ٤١؛ والتعليق العام رقم ١٣، عن الحق في التعليم، الفقرة ٦٠؛ والتعليق العام رقم ١٤، عن الحق في الوصول إلى أعلى مستوى من الصحة، الفقرة ٦٤.

الهيئات المختصة وفقا للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في القانون. وفي سياق الدين، تستتبع المساءلة أن يعترف الدائنين بمسؤولية الحكومات المدينة أمام مواطنيها في عملية التفاوض على القروض والتعاقد بشأنها، وينبغي للدائنين تجنب ربط القروض أو تخفيف عبء الديون بشروط تدخلية تتعلق بالسياسات، حيث أن ذلك قد يعرقل مبدئي المساءلة والمشاركة. وهذا يعني أيضا أن على حكومات البلدان المدينة أن تكون منفتحة وخاضعة للمساءلة أمام شعوبها في التعاقد على القروض وفي استخدام الأموال المقترضة.

٣٥ - إن جميع الأفراد متساوون بوصفهم بشرا وبحكم كرامتهم المتأصلة. وبالتالي، ينبغي ألا يعاني أحد من التمييز على أساس سمات مثل العنصر أو العرق أو نوع الجنس أو اللغة أو المنشأ الاجتماعي أو الجغرافي. كذلك، فإن مبدأ عدم التمييز يستلزم أن تضمن الدول أن جميع التدابير التي اتخذت للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان تتجنب الآثار غير المتناسبة، وأن تتخذ تدابير تستهدف فئات بعينها لضمان المساواة في الوصول إلى الخدمات الأساسية لجميع الفئات في المجتمع، وخاصة الفئات الأكثر فقرا. وفي سياق الديون الخارجية، يمكن ضمان عدم التمييز، على سبيل المثال، عن طريق تقييم العواقب المترتبة على توزيع القروض على فئات المجتمع، للتأكد من أن الأموال المقترضة تستخدم على نحو منصف لصالح جميع الأفراد.

٣٦ - وبالنسبة للديون غير المشروعة، فإن العديد من تعاريف ذلك المفهوم التي جرى استعراضها أعلاه تشمل المعايير التي لم تستخدم فيها أموال القروض لصالح السكان وإنما للنخبة في البلد المقترض. وعلى سبيل المثال، فإن تعريف الديون غير المشروعة لدى مبادرة اليوبيل المسكوني الكندية، والمحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالديون والتنمية، تشمل المشاريع التي لم يستفد منها الشعب حسب ما كان مقصودا بها. وقد يشكل مثل هذا الوضع انتهاكا لمبدأ المساواة وعدم التمييز.

٣٧ - ويرى الخبير المستقل أن أي تقييم لمشروعية الديون ينبغي أن يأخذ في الاعتبار الأنشطة التي سيجري تمويلها، والتفاوض على القرض، وشروط العقد، واستخدام القرض على النحو المنصوص عليه في العقد. وفي كل مرحلة، يجب التمسك بمبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في المساءلة، والمشاركة، والشمول، والشفافية، وعدم التمييز من جانب كل من المقرض والمقترض. وبالتالي، فإن انعدام المشاركة والشفافية والمساءلة في هذه العمليات، فضلا عن عدم توافر آليات التعويض، واستبعاد بعض الفئات في عملية صنع القرار فيما يتعلق باستخدام الأموال المقترضة ينبغي أن تكون جميعها عوامل تدخل في تقييم مشروعية الديون أو عدم مشروعيتها.

٣٨ - وتجدر الإشارة إلى أن المقترحات السابقة مقدّمة بشكل مؤقت، وأن هناك حاجة إلى مزيد من الأبحاث والمشاورات لكي يتسنى توضيح نوع الآليات التي يمكن استخدامها لضمان التقيد بمبادئ حقوق الإنسان المبينة أعلاه في سياق المفاوضات والمناقشات بشأن الديون الأجنبية، وكذلك كيف يمكن لتلك المبادئ أن تحدد شكل إطار تقييم الديون غير المشروعة. وفي هذا الصدد، سيواصل الخبير المستقل استكشاف هذه المسائل وإجراء المشاورات بشأنها.

دال - المسؤولية المشتركة للدائنين والمدنيين

٣٩ - يقع مبدأ المسؤولية المشتركة للمدنيين والدائنين في صميم أي نظام مالي عالمي منصف. وكما جرى التأكيد عليه في توافق آراء مونتيري فإنه "يجب على المدنيين والدائنين تقاسم المسؤولية عن منع حدوث حالات الديون التي لا يمكن تحملها، وعن تسويتها"^(٣٠). فالإقراض المسؤول مطلوب من جانب الدائنين؛ والاقتراض واستخدام القروض بشكل مسؤول مطلوبان من جانب المدنيين.

٤٠ - وفي حين أن مسألة مسؤولية الدائن وسوء تصرفه تقع في صميم النقاش بشأن عدم المشروعية، يرى الخبير المستقل أنه ربما يكون من الحكمة بدرجة أكبر النظر إلى المشكلة باعتبارها مشكلة تتعلق بمشاركة الدائنين في المسؤولية وفقاً لروح توافق آراء مونتيري. ومما له أهمية، ويتمشى مع مبدأ تقاسم المسؤولية، أن يدرس المقرضون مدى إسهامهم في خلق أعباء الديون التي لا يمكن تحملها في البلدان النامية، وأن يقرّوا بالمسؤولية عن هذه الأعباء. وحيثما يكون للمقرض صلة بتصميم المشروع أو ربط القرض بقبول المقترض للمشورة التي يقدمها المقرض في مجال السياسات العامة، يتعين على المقرض القبول بتحمل المسؤولية عن الديون الناجمة عن سوء تصميم المشاريع أو عن تعليمات سيئة في مجال السياسات.

٤١ - ويكرر الخبير المستقل تأكيد الرأي الوارد في تقريره إلى المجلس (A/HRC/11/10) والذي مؤداه أنه مما له أهمية حيوية وضع معايير متفق عليها بصفة عامة لتعريف الديون غير المشروعة والتعامل معها، باعتبار أن ذلك يشكل جانباً رئيسياً من المسؤولية المشتركة للدائنين والمدنيين. ومن الضروري أن يعمل المجتمع الدولي بصورة متآلفة لضمان توفير الإقراض والاقتراض المسؤولين اللذين يفيدان سكان البلدان المدينة ويعززان قدرة حكومات هذه البلدان، لا على الاستثمار في توفير الخدمات الأساسية فحسب، ولكن أيضاً على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. ويمكن أن تكون إحدى الطرق الممكنة لتحقيق ذلك هي

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

تنفيذه من خلال إدراج أحكام في اتفاقات القروض تنص صراحة على احترام السيادة الوطنية والأولويات الإنمائية للبلدان المقترضة. كما يمكن أن تتضمن اتفاقات القروض شروطا تتعلق بالآثار المترتبة على القرض في حقوق الإنسان.

هاء - عمليات مراجعة حسابات الديون

٤٢ - في السنوات الأخيرة، اضطلعت الحكومات وجماعات المجتمع المدني بعمليات مراجعة حسابات الديون في عدد من البلدان. والغرض من عمليات المراجعة هو التأكد من الشروط الأصلية للقروض، ومقدار الفائدة التي تدفع، والغرض الذي استخدمت أموال القرض لأجله، والجهة التي اقترضت المال وباسم من، ودور المقرض وهويته.

٤٣ - وتشكل عمليات المراجعة الوطنية لحسابات الديون أداة تحليلية قيمة لتحديد طبيعة ديون بلد ما^(٣١). وقد تفيد عمليات مراجعة حسابات الديون في الحصول على صورة شاملة لحافطة الديون الخاصة بالبلد، وتقييم أثر الديون في أعمال حقوق الإنسان، وضمان التمسك بمبادئ حقوق الإنسان، والمساهمة في وضع آلية مناسبة للمساءلة وإطارا سليما لإدارة الديون.

٤٤ - ويمكن لعمليات مراجعة الحسابات أن تبحث في جوانب متنوعة للديون. فيمكن أن تستخدم لدراسة مشروعية القرض وتتبع حركة الأموال واستعمالها. كما يمكن أن تقيم عمليات مراجعة الحسابات الآثار الاجتماعية والبيئية للديون، فضلا عن مدى إسهام القرض في تنمية البلد المقترض، ومدى استخدامه للوفاء بالتزامات حقوق الإنسان عبر الإنفاق الاجتماعي، على سبيل المثال. وإضافة إلى ذلك، قد تجرى عمليات مراجعة الحسابات لدراسة الظروف المحيطة بعملية التعاقد والاستخدام اللاحق للقرض، من خلال دراسة الاحتمالات التي تفضي إلى حالات غير مشروعة. وقد يلزم مزيج من النهج للحصول على صورة كاملة لحافطة الديون وأثرها في أعمال حقوق الإنسان، ولتحديد الخطوات اللازمة للمضي قدما. وعلى نفس المنوال، يمكن للبلدان الدائنة إجراء عمليات مراجعة حسابات لحواظها من القروض لدراسة أسس ادعاءات عدم المشروعية وضمان اتساق القروض السابقة مع سياساتها وبرامجها في مجال التعاون الإنمائي.

(٣١) مركز أوروبا - العالم الثالث ولجنة إلغاء ديون العالم الثالث، "Let's Launch an Inquiry into the Debt: A Manual on How to Organize Audits on Third World Debt", October 2006, p 62.

٤٥ - ويتمثل أحد الشروط الأساسية لأي نوع من مراجعة الحسابات، من منظور حقوق الإنسان، في المشاركة المنفتحة والمستنيرة لمجموعة متنوعة وتمثيلية من الجهات الفاعلة في جميع مراحل العملية برمتها. وتمشيا مع مبدأ المسؤولية المشتركة للدائنين والمدينين ولكي يتسنى تعزيز الإحساس بتزاهة نتائج مراجعة الحسابات وموثوقيتها، فقد يكون من المفيد أن يشترك في عملية مراجعة الحسابات ممثلين عن أكبر عدد ممكن من أصحاب المصلحة ذوي الصلة. وإضافة إلى ذلك، يجب أن يوضّح نطاق مراجعة الحسابات وإنجازاتها المستهدفة منذ البداية، ويجب أن يكون لعملية مراجعة الحسابات أساس قانوني، بحيث لا تقوض موثوقيتها، في حين ينبغي ألا يقلل من شأن الخبرة التقنية والوقت اللازمين لإجراء تحليل شامل. كما يجب إطلاع عامة الجمهور على نتائج مراجعة الحسابات بطريقة شفافة وحسنة التوقيت. وينبغي كذلك أن تجرى عمليات مراجعة حسابات الديون بشكل منتظم بوصفها جزءا من إطار مؤسسي للرصد والمساءلة.

٤٦ - وحتى تؤخذ ادعاءات المشروعية أو عدم المشروعية على محمل الجد وتقبل من جميع الأطراف، فلا بد من ضمان أن يشارك جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة على قدم المساواة في عملية مراجعة الحسابات. فالغرض من مراجعة الحسابات هو كشف الحقيقة. وفيما يتعلق بمسألة الديون غير المشروعة، قد توفر عمليات مراجعة الحسابات أدلة واقعية لدعم الادعاءات المقدمة من الدائنين أو المدينين، وإذا ما أجريت بطريقة دقيقة وشفافة، فقد تزيل الأثر السلبي المحتمل المترتب على ما يقوم به المدينون من أعمال أحادية الجانب في فرصهم في الحصول على قروض جديدة من الأسواق الدولية.

٤٧ - ومن المهم أيضا التأكيد على أن المنفعة المتأتية من مراجعة حسابات الديون تتجاوز التحقق من طبيعة ديون البلد. وبما أن عمليات مراجعة الحسابات تتطلب مشاركة مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة المختلفة، فإنها أيضا وسيلة لمساءلة الحكومات عن قراراتها بشأن الاقتراض واستخدام الموارد^(٣٢).

٤٨ - ويحث الخبير المستقل الدائنين والمدينين على إجراء و/أو دعم عمليات تمحيص دقيقة وشفافة لحوافظها من الديون/القروض لكي يتسنى تقييم الأثر المحتمل للديون في قدرة البلدان المدينة على تحقيق أهدافها الإنمائية، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية، والوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

(٣٢) منظمة "شبكة يوبيل الولايات المتحدة الأمريكية"، "التطورات الأخيرة" (انظر الحاشية ٦).

واو - التحكيم بشأن الديون

٤٩ - على مر السنين، قدم الدارسون وكتاب التعليقات العديد من المقترحات لإنشاء آليات بديلة لتسوية الديون مستقلة عن مؤسسات بريتون وودز، تضم الدائنين والمدينين على السواء. وقد استلهم بعض هذه المقترحات من نظام الإعسار في الولايات المتحدة^(٣٣).

٥٠ - وفي عام ١٩٩٨، اقترح الأونكتاد إنشاء محكمة دولية للإفلاس^(٣٤). واقترح كوفي عنان، الأمين العام السابق، في تقريره المعنون "نحن الشعوب: دور الأمم المتحدة في القرن الحادي والعشرين" (A/54/2000)، "وضع نهج جديد كلية لمعالجة مشكلة الديون" يتضمن إنشاء "عملية تحكيم بشأن الديون لتحقيق التوازن بين مصالح الدائنين من جهة ومصالح البلدان المدينة ذات السيادة من جهة أخرى، وإدخال قدر أكبر من الانضباط في العلاقات بينهما". وفي عامي ٢٠٠١ و ٢٠٠٢ عرضت آن كرويجر النائب الأول للمدير العام لصندوق النقد الدولي، مقترح لآلية شاملة لإعادة هيكلة الديون السيادية مماثلة لإجراءات الإعسار الوطنية من قبيل نظام الإفلاس في الولايات المتحدة، غير أنه جرى التخلي عن هذا المقترح في عام ٢٠٠٣. وفي عام ٢٠٠٥، دعا المؤتمر الأول لوزراء الاقتصاد والمالية الأفارقة إلى إيجاد آلية جديدة خارج إطار نادي باريس، ولندن للتعامل مع مشكلة ديون أفريقيا^(٣٥). بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن أي من هذه المقترحات لم يربط على نحو واضح بمسألة الديون غير المشروعة.

٥١ - أما الحركة الدولية لتخفيف عبء الديون، فما فتئت تروج من جانبها لفكرة إنشاء آلية للتحكيم تتسم بالإنصاف والشفافية، وربطت مقترح إنشاء آلية للتحكيم بشأن الديون بالنقاش الدائر حول عدم المشروعية^(٣٦).

(٣٣) انظر على سبيل المثال: K. Raffer, "Internationalizing US Municipal insolvency: a fair, equitable and efficient way to overcome a debt overhang", *Chicago Journal of International Law*, vol 6, No. 1 (2005), p. 363 (رافير يجذب حلقة تحكيم مخصصة التي يقوم المدينون والدائنون بإنشائها)؛ و C G Paulus & S T Kargman, 'Reforming

(٣٤) الأونكتاد، تقرير التجارة والتنمية، ١٩٩٨، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.98.II.D.10).

(٣٥) انظر تقرير المؤتمر الأول لوزراء الاقتصاد والمالية الأفارقة، ٧ أيار/مايو ٢٠٠٥، دكار (AU/CAMEF/Rpt (1)).

(٣٦) انظر على سبيل المثال: المحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالتنمية، "الإنصاف والشفافية" (انظر الحاشية ١٤).

٥٢ - وفي تقدير الخبير المستقل، فإن إنشاء آلية دولية مستقلة للتحكيم بشأن الديون برعاية مؤسسة محايدة ولا تقوم بتوفير القروض وتكون ذات مشروعية عالمية كافية - الأمم المتحدة، مثاليا - يمكن أن يساعد في إيجاد حل لحالات الديون التي لا يمكن تحملها. واستنادا إلى مبادئ الإنصاف، والشفافية، والشمول، والمشاركة، فمن شأن هذه الآلية أن تساعد على إيجاد حلول للصعوبات والتزاع المتعلقة بسداد الديون بتزاهة وكفاءة. وكما اقترح دعاة تخفيف عبء الديون، يمكن أن تفصل الآلية أيضا في ادعاءات عدم مشروعية الديون وتتخذ قرارا بشأن إلغاء هذه الديون وفقا لتعريف معترف به دوليا لمفهوم الديون غير المشروعة. ويمكنها أيضا تقييم قدرة البلد على خدمة ديونه دون تقويض قدرته على الاستثمار في توفير الخدمات الأساسية لمواطنيه^(٣٧). ومن شأن إنشاء هذه الآلية أن يعالج ثغرة حاسمة الأهمية في النظام المالي الدولي.

٥٣ - ومن المهم التأكيد على أن المشاركة الكاملة لجميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك المدينون والدائنون، بروح من التعاون الدولي المرتاة في ميثاق الأمم المتحدة (على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف على السواء)، ستكون لازمة لكي يتسنى إنشاء وتنفيذ آلية تحترم فيها مصالح كل من الدائنين والمدينين.

رابعا - إصلاح الهيكل المالي الدولي

ألف - الآليات القائمة لتخفيف عبء الديون

٥٤ - يتمثل أحد أكثر الجوانب إشكالية ضمن المبادرات الحالية المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون في "القدرة على تحمل الدين" التي يُعرّفها الدائنون تعريفا ضيقا جدا وفقا لقدرة البلدان المدينة على سداد ديونها من حيث إيراداتها من الصادرات بصرف النظر عن التزاماتها

(٣٧) انظر على سبيل المثال: هانلون، "تعريف الديون غير المشروعة"، ص ٦٠ (انظر الحاشية ١٧). وعلى سبيل القياس، تشترط جميع نظم الإفلاس والإعسار الوطنية أن يُبقى الناس دخلا كافيا للحفاظ على مستوى معيشي معقول، فضلا عن أدوات مهنتهم و، عادة، مسكنهم. ومن منظور حقوق الإنسان، تنص المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن "لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والسكن والعناية الطبية وصعيد الخدمات الاجتماعية الضرورية". وهذا الحكم مكرس في شكل ملزم قانونا في المادة ١١ (١) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

الأخرى^(٣٨). وهذا يمنع الحكومات في العديد من البلدان النامية المدينة من تلبية احتياجات مواطنيها الأساسية. كما أن تحليلات القدرة على تحمل الديون لا تراعي الآثار التي تلحق بحقوق الإنسان من جراء الديون أو دور المقرض، أو احتمال عدم مشروعية القروض.

٥٥ - وقد دعا كوفي عنان، الأمين العام السابق للأمم المتحدة، في تقريره (A/59/2005) المقدم إلى الاجتماع الرفيع المستوى المعني بتمويل التنمية، المعقود في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، إلى إعادة تعريف القدرة على تحمل الديون "بأنه مستوى الديون الذي يسمح لبلد، بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية والوصول إلى عام ٢٠١٥ دون زيادة في نسب الديون". ويؤيد الخبير المستقل هذه الدعوة تأييدا قويا غير أنه يذهب إلى أبعد من ذلك فيقترح أن أي مفهوم يتعلق بالقدرة على تحمل الديون ينبغي أن يتضمن تقييما للحد الأدنى من النفقات اللازمة لتمكين حكومة، من الوفاء بالتزاماتها تجاه مواطنيها، بما في ذلك توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل الصحة والتعليم^(٣٩). وينبغي على وجه الخصوص أن تستخدم حقوق الإنسان أساسا لتقييم القدرة على تحمل الديون وإلغاء جميع الديون التي لا يمكن تحملها. ومن شأن هذا النهج أن يدرس جميع البلدان المدينة بصرف النظر عن دخلها ويُقيّم مستوى الديون الذي يمكنها تحمله دون تقويض التزاماتها إزاء حقوق الإنسان.

٥٦ - وسيتيح بحث الوفاء بالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، ولا سيما فيما يخص الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، إطارا مفيدا للغاية لهذا النهج. وبما أن هذه الحقوق منصوص عليها ضمن مجموعة القانون الدولي لحقوق الإنسان، فغياب تعريف مقبول دوليا للديون غير المشروعة لا يمنع من تحليل أثر القروض الموجودة في أعمال حقوق الإنسان. وهذا طبعا

(٣٨) يرى صندوق النقد الدولي أن الهدف الرئيسي لإطار القدرة على تحمل البلدان المنخفضة الدخل للديون يتمثل في توجيه قرارات الاقتراض للبلدان المنخفضة الدخل على نحو يقابل بين حاجتها إلى الأموال وقدرتها الحالية والمتوقعة على خدمة ديونها وفقا لظروفها الخاصة. انظر صندوق النقد الدولي، "إطار القدرة على تحمل البلدان المنخفضة الدخل للديون"، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧. وللإطلاع على نقد لإطار القدرة على تحمل الديون، انظر A Caliri, *The New World Bank/IMF Debt Sustainability Framework: A Human Development Assessment* (Brussels: cooperation internationale pour le développement et la solidarité, 2006)؛ والشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية، "Still missing the point: Unpacking the new World Bank/IMF Debt Sustainability Framework", September 2005، وهو متاح على الموقع: <http://www.eurodad.org/articles/default.aspx?649>، و"Debt relief for development, pp 15-18 (انظر الحاشية ٢٣). وانظر أيضا New Economics Foundation, *Debt Relief as if People Mattered*، (انظر الحاشية ٢٠).

(٣٩) من الجدير بالملاحظة أن تقرير مؤتمر المتابعة الدولي لتمويل التنمية المعني باستعراض تنفيذ توافق آراء مونتيري (A/CONF.212/7) يشير إلى أنه "ينبغي أن تولي أطر تحمل الديون القدر الواجب من الاهتمام للاحتياجات الإنمائية للبلدان المدينة".

لا يعني أنه ينبغي النظر إلى الديون على أنها لا يمكن تحملها أو أنها غير مشروعة كلما عجز بلد مدين عن ضمان تمتع كل فرد دون تمييز تمتعا تاما بجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لأن ما يتصل بذلك من التزامات متعلقة بحقوق الإنسان يتطلب أعمال تلك الحقوق بشكل تدريجي مع مراعاة القيود على الموارد.

٥٧ - ومن الجدير بالملاحظة أيضا أن عددا من الدراسات قد أظهر أن المبادرات الحالية المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون غير فعالة. فعلى سبيل المثال، تُبين دراسة حديثة أجرتها مؤسسة إيرلسيار ومؤسسة فريدريك إيرت، قُيِّمت مدى ضعف البلدان الـ ٢٤ منذ بدء المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، أن ما يزيد على نصف البلدان الفقيرة المثقلة بالديون معرض لخطر الدخول في مرحلة جديدة من أزمة الديون^(٤٠). وبالنظر إلى أن تلك المبادرة صُمِّمت لتتيح مخرجا دائما من الديون التي لا يمكن تحملها، هناك حاجة إلى آلية بديلة منصفة وشفافة لمعالجة الديون.

باء - النظام المالي الدولي

٥٨ - لا تدل مختلف أنواع الديون التي يُدعى أنها غير مشروعة على وجود عيب رئيسي فحسب في النظام المالي العالمي الحالي - وهو نظام تبين أنه في حاجة إلى إصلاح عاجل - بل هي تُشكل أيضا مصدرا رئيسيا من مصادر التفاوت على الصعيد العالمي. وكما ذكر الخبير المستقل في تقرير الأولي إلى المجلس (A/HRC/11/10، الفقرة ٢٤)، فإن بلدانا عديدة تنفق سنويا على خدمة الديون مبالغ أكبر مما تنفقه على الاحتياجات الأساسية لسكانها، من قبيل التعليم والصحة معا^(٤١).

٥٩ - وتشكل مسألة الديون غير المشروعة محالا هاما، وإن كان مثيرا للجدل، ضمن المسألة القائمة منذ زمن طويل والمتمثلة في المديونية التي تعجز البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل عن تحملها، مما يمثل بدوره جانبا واحدا فحسب من جوانب المسألة الأوسع نطاقا المتمثلة في النظام المالي الدولي الذي يتسم، في حالته الراهنة، بعدم الإنصاف ويفتقر إلى الشفافية ويخدم إلى حد كبير مصالح البلدان التي هي غنية بالفعل. ونتيجة لذلك، لا يمكن حل مسألة الديون غير المشروعة حلا مرضيا من دون إصلاح النظام المالي العالمي. وإلى حد ما، سوف تساعد، معالجة بعض أوجه الإجحاف في النظام المالي الدولي، من قبيل

(٤٠) J. Kaiser, I. Knoke and H. Kowsky, Towards a Renewed Debt Crisis? Risk Profiles of the Poorest Countries in the light of the global economic slowdown (Berlin: Erlassjahr / Friedrich-Ebert Foundation, 2009).

(٤١) انظر أيضا الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر المتابعة الدولي، الفقرة ٦٠ (انظر الحاشية ٣٩).

سيطرة الدائنين، على وضع أساس أكثر إنصافاً يمكن بناء عليه إيجاد حلول أكثر فعالية للديون المشكوك فيها.

٦٠ - ويجب أن يهدف ذلك الإصلاح إلى وضع نظام أشمل لا يقتصر فيه تقاسم السلطة وصنع القرار والمنافع على مجموعة مختارة من الدول. ولا يمكن إيجاد حل منصف ومستدام لمشكلة الديون من خلال منتديات غير شمولية يشارك فيها عدد قليل من الدول فحسب. ولذلك من المهم أن تشارك جميع الدول في جهود إصلاح الهيكل المالي الدولي. وفي هذا الصدد، من الجدير بالذكر أن الدول أعلنت في الفقرة ٩ من توافق آراء مونتيري التزامها "بتعزيز النظم الاقتصادية الوطنية والعالمية استناداً إلى مبادئ العدالة، والإنصاف، والديمقراطية، والمشاركة، والشفافية، والمساءلة، والشمول". وينبغي للأمم المتحدة، باعتبارها المؤسسة الشمولية الوحيدة التي تتمتع بشرعية عالمية، أن تكون في صدارة الجهود المبذولة لإصلاح النظام المالي الدولي.

٦١ - وثمة حاجة إلى اتباع نهج منسق وعالمي بحق إزاء وضع إطار للتمويل المسؤول يتضمن مبادئ الإنصاف، والمساءلة المتبادلة، والشفافية، ويعزز قدرات الدول على تحقيق أهدافها الإنمائية، والوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. وبما أن الظلم والتمييز هما السببان الرئيسيان للفقر، فلا بد من إعادة تأكيد نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء التنمية، يشدد على مبادئ العالمية، والمساواة، وعدم التمييز، والمشاركة، والشمولية، والمساءلة، وسيادة القانون، ولا بد له أن يكون موجّهاً للعملية.

٦٢ - وبغية تجنب تكرار أزمة الديون عموماً، وتزايد الديون المشكوك فيها والتي لا يمكن تحملها، خصوصاً من الضروري إيجاد إطار جديد للإقراض والاقتراض يستند إلى المسؤوليات المشتركة للدائنين والمدينين. ويغتنم الخبر المستقل هذه الفرصة ليوجه أنظار جميع الدول إلى الأعمال الذي يضطلع بها فيما يتعلق بوضع إطار مسؤول للتمويل يقوم على المعايير الدولية لحقوق الإنسان، ولا سيما مشروع المبادئ التوجيهية العامة بشأن الديون الخارجية وحقوق الإنسان الذي سبقت الإشارة إليه في هذا التقرير. ويحث جميع الدول على دعم هذه الأعمال.

جيم - المصادر البديلة في مجال التمويل الدولي

٦٣ - إن الإحباط المتزايد إزاء عدم معاملة جميع أصحاب المصلحة على قدم المساواة في النظام المالي الدولي، ولا سيما البلدان النامية، والآثار السلبية المترتبة على توجيهات الاقتصاد الكلي الملحقة بالقروض، هي بعض من الأسباب التي جعلت البلدان النامية تبدأ في البحث

عن مصادر تمويل بديلة^(٤٢)، عوض الاعتماد على الجهات المقرضة التقليدية الثنائية والمتعددة الأطراف. ولا يعتزم الخبير المستقل عرض أي آراء بشأن قدرة تلك المبادرات على البقاء، ولكنه يشجع على استكشاف الخيارات التي يمكن من خلالها للبلدان النامية أن تجد مصادر تمويل تحترم سيادتها وأولوياتها الإنمائية الوطنية، وتدعمها كذلك في الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. وفي الوقت ذاته، يشجع الخبير المستقل البلدان النامية والبلدان المتقدمة النمو على مواصلة العمل معاً لضمان إسهام مصادر التمويل القائمة في رفع مستوى معيشة سكان البلدان المقترضة.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

٦٤ - لا تزال مسألة الديون غير المشروعة مثار خلاف، غير أنه قل من يمكنه أن يقدم حججاً مضادة للمعايير والمبادئ التي تعزز الإقراض المسؤول والقدرة على تحمل الديون على المدى الطويل. وينبغي النظر إلى الجهود المبذولة لتوضيح مسألة الديون غير المشروعة انطلاقاً من هذا المنظور. ويشدد الخبير المستقل على أن الجهود الرامية إلى معالجة مسألة الديون غير المشروعة تعادل الجهود المبذولة لضمان العدالة فيما يتعلق بالقروض، ولذلك فهو لا يزال متأكداً من أن جميع الدول سترى أن العمل على تحقيق العدالة الاقتصادية والاجتماعية هو أساس مشترك للمسااعي الرامية إلى معالجة هذه المسألة على نحو شامل.

٦٥ - ورغم أن غياب تعريف مقبول دولياً للديون غير المشروعة قد ذكر باعتباره عقبة أمام الجهود الرامية إلى معالجة مسألة الديون غير المشروعة معالجة منهجية على الصعيد العالمي، فهو ليس عقبة منيعة ولا ينبغي استخدامه كذريعة لعدم اتخاذ إجراءات فورية. ويمكن للدول بل وينبغي لها أن تدرس حوافظها الخاصة بالدين/الإقراض من حيث اتساقها وتربطها مع السياسات الإنمائية المعلنة، لكي يتسنى كفالة إسهام القروض في التنمية المستدامة وفي تمتع الجميع بحقوق الإنسان على قدم المساواة.

٦٦ - ومفهوم الديون غير المشروعة مهم للبحث عن حل منصف ودائم لمشكلة الديون لدى البلدان النامية لأنه يثير مسائل تتعلق باشتراك الدائنين في المسؤولية. وقد ركزت معظم الإجراءات الدولية تجاه أزمة الديون على غياب الكفاءة لدى البلدان المدينة وإساءتها استخدام أموال القروض وتجاهلت بشكل كبير اشتراك الدائنين في المسؤولية. وثمة حاجة إلى إدماج مفهوم اشتراك الدائنين في المسؤولية في الإجراءات العالمية المتخذة

(٤٢) من الأمثلة على تلك المبادرات مصرف "Banco del Sur".

لمواجهة أزمة الديون إذا أريد إيجاد حل عادل ودائم للأزمة وتفادي تكرار الديون المشكوك فيها مهما اختلفت مسميها.

٦٧ - وينبغي أن تشكل مبادئ حقوق الإنسان دعامة للإطار المقرر استخدامه لتحديد ما إذا كان ينبغي الإعلان عن عدم مشروعية دين ما. ونتيجة لذلك، يشدد الخبير المستقل على الحاجة إلى إدراج منظور متعلق بحقوق الإنسان في الأعمال الهامة التي يضطلع بها الأونكتاد بشأن وضع مبادئ توجيهية ومعايير لتحليل الديون غير المشروعة، ويعرب عن استعداده للمساعدة في هذه العملية.

٦٨ - وبغية معالجة الآثار السيئة المترتبة على الديون غير المشروعة ومنع تكرارها، ينبغي إعادة هيكلة النظام المالي والاقتصادي الدولي الحالي بوصفها مسألة ملحة. ولذلك من الضروري أن يعمل المجتمع الدولي بشكل تعاوني على وضع إطار مسؤول للتمويل يدمج منظوراً يتعلق بحقوق الإنسان ويتمسك بمبادئ الإنصاف، والمساءلة المتبادلة، والشفافية، ويعزز قدرات الدول على القيام بأمور منها الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، سيواصل الخبير المستقل العمل على وضع مبادئ توجيهية لضمان عدم تقويض التزامات الدول بإعمال جميع حقوق الإنسان، ولا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من جراء الامتثال للتعهدات المترتبة على الديون الخارجية.

٦٩ - وينبغي أن يتجنب الدائنون بشكل دقيق توفير القروض للمشاريع الإنمائية التي لم تُقَيِّم تقييماً شاملاً، بما في ذلك من حيث تأثيرها على حقوق الإنسان الخاصة بسكان البلدان المقترضة. وينبغي إجراء تلك التقييمات بمشاركة تامة ومستنيرة من جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمعات المحلية المتضررة في البلدان المقترضة. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يضمن جميع الجهات الدائنة (بما فيها المؤسسات المالية الدولية) أن سياساتها وبرامجها المتعلقة بالإقراض تدعم بالفعل ما للبلدان المقترضة من أولويات وطنية تُتَّفَق عليها من خلال عمليات ديمقراطية وقائمة على المشاركة، وأن تكون للبلدان المقترضة حرية تصميم سياسات وطنية تعزز قدراتها على تحقيق أهدافها الإنمائية والوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

٧٠ - وينبغي للدول أن تنظر في إنشاء آليات تكفل الشفافية، والمساءلة، والمشاركة، أثناء التفاوض والتعاقد على القروض، فضلاً عن آليات لرصد إنفاق الأموال المقترضة بغية درء الفساد وإساءة استخدام الأموال، ورصد الآثار السلبية المحتملة على أعمال حقوق الإنسان والتمتع بها. وينبغي أن تتضمن هذه الآليات سبلاً تمكن عامة الناس من عرض شواغلهم على السلطات، وتتضمن وسائل انتصاف مناسبة.

٧١ - وينبغي أن تنظر البلدان المدينة في إجراء مراجعات للديون لتكوين صورة شاملة عن حوافظها الخاصة بالديون واستنباط معلومات تساعد في وضع أطر مناسبة للمساءلة وإدارة الديون. وبالمثل، ينبغي أن تنظر البلدان الدائنة في إجراء مراجعات لحوافظها الخاصة بالإقراض، لكي تحدد بموضوعية ما إذا كان التعاقد على جميع القروض واستخدامها يمتثل بشكل لا يتفق مع سياساتها الوطنية في مجال التعاون الإنمائي ومبادئ حقوق الإنسان المعترف بها دولياً فحسب، بل أيضاً بشكل يدعم الأولويات الإنمائية للبلدان المقترضة.

٧٢ - وثمة حاجة ملحة إلى توسيع نطاق المبادرات القائمة لتخفيف عبء الديون وتعميقها، بوسائل منها إلغاء كل الديون التي يتبين أنها غير مشروعة عقب مراجعة شفافة ودقيقة يجريها الدائنون والمدينون على حد سواء. ويجب أن تشمل تلك العمليات جميع أصحاب المصلحة على قدم المساواة.

٧٣ - وعندما يكون هناك ديون مشكوك في مشروعيتها، ينبغي أن تؤيد جميع الدول إنشاء آلية تحكيم مستقلة تابعة للأمم المتحدة، على النحو المذكور أعلاه، بوصفها هيئة منصفة ومحيدة لها سلطة تحديد عدم مشروعية الديون.

٧٤ - وأخيراً، يرى الخبير المستقل أن الأزمتين الاقتصادية والمالية الحاليين تتيحان للمجتمع الدولي فرصة فريدة لإعادة تقييم الطريقة التي اتُخذت بها حتى الآن القرارات المتعلقة بالسياسات الاقتصادية الدولية، بما فيها القرارات المرتبطة بالديون الخارجية. واعتماد إطار جديد للحوكمة الاقتصادية ينصب تركيزه على حقوق الإنسان وعلى الأشخاص لن يجعل إصلاح النظام المالي والاقتصادي الدولي أكثر استدامة وقدرة على الصمود للأزمات المقبلة فحسب، بل سيكفل أن يتاح للبلدان المدينة الحيز الضروري لاختيار السياسات التي تخدم مصالح سكانها واحتياجاتهم. وتوفر حقوق الإنسان إطاراً واضحاً ومعترفاً به عالمياً يمكن أن يُهتدى به في إيجاد حل عادل ومنصف ودائم لمشكلة الديون التي تشكل وبالا على البلدان النامية منذ عقود وتعوق قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. كما أن مبادئ حقوق الإنسان عامل حاسم في تصميم إطار للتمويل المسؤول من شأنه، في جملة أمور، أن يكفل تجنب تكرار مستويات الديون التي لا يمكن تحملها، فضلاً عن توليد الديون غير المشروعة.