

Distr.: General
5 August 2011
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السادسة والستون

البند ٦٩ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز 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 أعضاء الجمعية العامة 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، المقدم عملاً
بقراري مجلس حقوق الإنسان ٤/٧ و ١٤/١٦.

* A/66/150.



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

وكالات ائتمانات التصدير ووكالات تأمين الاستثمارات، والمعروفة عموماً باسم وكالات ائتمانات التصدير هي إجمالاً المصدر الرئيسي للتمويل العام لمشاركة الشركات الأجنبية في المشاريع الصناعية ومشاريع البنية الأساسية على نطاق واسع، في البلدان النامية وفي البلدان ذات الاقتصادات الناشئة. وفي السنوات الأخيرة، اضطلعت وكالات ائتمانات التصدير بدور متزايد الأهمية في الاقتصاد العالمي، ولا سيما في سياق الأزمة المالية العالمية.

ومع ذلك، فإن كثيراً من المشاريع التي تحظى بدعم وكالات ائتمانات التصدير ذات آثار ضارة بيئياً، واجتماعياً بحقوق الإنسان وليست سليمة من الناحية المالية. وقد وثق كثير من التقارير انتهاكات لحقوق الإنسان ناجمة عن أو مرتبطة بالمشاريع التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير، بما في ذلك التشرد القسري للسكان المحليين، وانتهاك حقوق الشعوب الأصلية، والحرمان من الوصول إلى الخدمات الأساسية والضرر البيئي. وبالإضافة إلى ذلك، تميل وكالات ائتمانات التصدير إلى السرية، وغالباً ما تفتقر إلى الشفافية والمساءلة فيما يتعلق بقرارات التمويل والعمليات.

ويُقدم هذا التقرير وفقاً لقراري مجلس حقوق الإنسان ٤/٧ و ٤/١٦، ويهدف إلى تركيز الاهتمام على الأثر غير المواتي للأنشطة التي تحظى بدعم وكالات ائتمانات التصدير على التنمية المستدامة وعلى أعمال حقوق الإنسان في البلدان التي تجري فيها تلك الأنشطة. ويبحث التقرير إسهام ائتمانات التصدير في أعباء الديون في تلك البلدان.

ويناشد التقرير الدول التصدي للأثر السلبي للمشاريع التي تحظى بدعم وكالات ائتمانات التصدير كما يقدم بعض التوصيات بشأن التدابير التي تكفل عدم تقويض حقوق الإنسان والالتزامات الأخرى الواقعة على دول الموطن والدول المضيفة جراء الأنشطة التي تقوم بها وكالات ائتمانات التصدير، وألا تسهم تلك الأنشطة في انتهاكات حقوق الإنسان.

أولا - مقدمة

١ - وكالات ائتمانات التصدير ووكالات تأمين الاستثمارات، والمعروفة عموماً باسم وكالات ائتمانات التصدير، هي إجمالاً أكبر مصدر للتمويل العام لمشاركة الشركات الأجنبية في المشاريع الصناعية ومشاريع البنية الأساسية على نطاق واسع، ولا سيما في قطاع الصناعات الاستخراجية، في البلدان النامية^(١). وفي عام ٢٠٠٥، قدمت وكالات ائتمانات التصدير للبلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ١٢٥ بليون دولار في شكل ائتمانات، وتأمين، وضمانات، ودعم للفائدة^(٢). وفي عام ٢٠٠٧ قدمت وكالات ائتمانات التصدير إجمالاً الدعم بمبلغ ١,٤ تريليون دولار في مجالي التجارة والاستثمار، أي ما يعادل حوالي ١٠ في المائة من إجمالي تجارة التصدير^(٣). ويقدر أن الأنشطة التي اضطلعت بها وكالات ائتمانات التصدير تتجاوز تلك التي اضطلعت بها جميع مصارف التنمية المتعددة الأطراف، والوكالات الإنمائية فيما وراء البحار وأنها تمول مباشرة دولاراً واحداً من كل ثمانية دولارات في التجارة العالمية^(٤).

(١) انظر Doug Norlen, Rory Cox, Miho Kim and Catriona Glazebrook eds, *Unusual Suspects: Unearthing the Shadowy World of Export Credit Agencies* (Oakland, California, Pacific Environment, 2002), الصفحة ١ من النص الإنكليزي، Bruce Rich, "Exporting destruction", *The Environmental Forum*, September/October 2000; Malcolm Stephens, *The Changing Role of Export Credit Agencies* (Washington, D.C., September/October 2000); Andrew M. Moravcsik, "Disciplining trade finance: ترتيبات منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لائتمانات التصدير، منظمة دولية، المجلد ٤٣ رقم ١ (شتاء ١٩٨٩) الصفحة ١٧٦ من النص الإنكليزي. منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي "استعراض التزامات ائتمانات التصدير الرسمية لبلدان المؤسسة الإنمائية الدولية دون غيرها (٢٠٠١-٢٠٠٩) الصفحة ٦ من النص الإنكليزي، متاح على الموقع الشبكي www.oecd.org/dataoecd/42/59/36945707.pdf

(٢) انظر Karyn Keenan, "Export Credit Agencies أيضا وانظر www.oecd.org/dataoecd/30/35/37931024.pdf، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨)، (Halifax Initiative Coalition) and the International Law of Human Rights," الصفحة ١ من النص الإنكليزي.

(٣) انظر Bruce Rich, *Foreclosing the Future: Coal, Climate and Public International Finance* (ed) Richard Wainwright (Environmental Defense Fund 2009) الصفحة ٥ من النص الإنكليزي متاح على الموقع الشبكي: www.edf.org/documents/9593_Coal-plants-report.pdf. انظر أيضاً Richard Wainwright ed. *Exporting Destruction: Exports Credits, Illegal Logging and Deforestation* (FERN, 2001)، الصفحة ٧ من الإنكليزي.

(٤) Delio E. Gianturco, *Export Credit Agencies: The Unsung Giants of International Trade and Finance* (Westport, Connecticut Quorum Books, 2001) الصفحة ١ من النص الإنكليزي.

٢ - وفي السنوات الأخيرة، اضطلعت وكالات ائتمانات التصدير بدور متزايد الأهمية في الاقتصاد العالمي، ولا سيما في سياق الأزمة المالية العالمية. ففي نيسان/أبريل ٢٠٠٩ تعهدت مجموعة الـ ٢٠ في اجتماع القمة التي عقدته في لندن، والبلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتقديم دعم إضافي لائتمانات التصدير للمساعدة على زيادة تدفقات التجارة الدولية^(٥).

٣ - ومع ذلك، فإن عددا كبيرا من المشاريع التي حظيت بدعم وكالات ائتمانات التصدير، ولا سيما السدود الكبيرة، وأنابيب النفط، ومعامل الفحم والطاقة النووية والمرافق الكيميائية ومشاريع التعدين، والحراثة، والمزارع، التي تنبعث منها غازات الدفيئة تنجم عنها آثار ضارة بيئيا واجتماعيا وفي مجال حقوق الإنسان^(٦). وقد وثقت تقارير عديدة الآثار غير المواتية على حقوق الإنسان للمشاريع التي حظيت بدعم وكالات ائتمانات التصدير، بما في ذلك التشرد القسري للسكان المحليين، والقمع من جانب الدولة، وانتهاكات حقوق الشعوب الأصلية، والحرمان من الحصول على الخدمات الأساسية والضرر البيئي^(٧). وبالإضافة إلى ذلك، فكثيرا ما تفتقر وكالات ائتمانات التصدير إلى ضمانات كافية وإلى العناية الواجبة، كما تعوزها الشفافية وما انفكت تتورط في الفساد.

(٥) ينص البيان الختامي لمجموعة الـ ٢٠ بشأن الخطة العالمية للإنعاش والإصلاح على ما يلي: "سوف نكفل توافر ما لا يقل عن ٢٥٠ بليون دولار على مدى السنتين القادمتين لدعم تمويل التجارة من خلال ائتمانات التصدير ووكالات الاستثمار والمصارف الإنمائية المتعددة الأطراف" انظر قادة مجموعة الـ ٢٠، الخطة العالمية للإنعاش والإصلاح متاحة على الموقع الشبكي www.g20.org/Documents/final-communique.pdf وانظر أيضا بيان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: الأزمة المالية العالمية وائتمانات التصدير (The Global Financial Crisis and Export Credits, TAD/PG/ (2009) 14/Rev)، ٢٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٩. متاح على الموقع الشبكي: www.oecd.org/dataoecd/51/22/42624233.pdf.

(٦) نورلين وآخرون (Norlen and others)، مشبوهون غير عاديين (Unusual Suspects) (انظر الحاشية ١)، الصفحة ١ من النص الإنكليزي.

(٧) انظر Gabrielle Watson ed, *Race to the Bottom, Take II: An Assessment of Sustainable Development Achievements of ECA-Supported Projects Two Years After OECD Common Approaches Rev.6* (ECA-Watch, 2003); Stephanie Fried and Titi Soentoro eds, *A Brief Overview of Export Credit Agencies in the Asia-Pacific Region* (Mumbai, World Social Forum, 2004); Nicholas Hildyard, "Snouts in the trough: export credit agencies, corporate welfare and policy incoherence," Corner House Briefing paper 14, (Corner House 1999), www.thecornerhouse.org.uk/resources/snouts - الموقع الشبكي Keenan, "Export credit agencies and the international law of human rights," الصفحة ١ من النص الإنكليزي، انظر أيضا تقرير منظمة العفو الدولية، *Review of the revised recommendation on approaches on the environment and officially supported export Credits* (POL 30/002/2010) في آذار/مارس ٢٠١٠.

٤ - ويسعى هذا التقرير المقدم وفقا لقراري مجلس حقوق الإنسان ٤/٧ و ١٤/١٦ إلى توجيه الاهتمام إلى الآثار غير المواتية للمشاريع التي تحظى بدعم وكالات ائتمانات التصدير على التنمية المستدامة وعلى أعمال حقوق الإنسان في البلدان التي تُنفذ فيها تلك المشاريع. ويبحث التقرير أيضا إسهام ائتمانات التصدير في عبء الديون على البلدان النامية.

ثانيا - استعراض عام لوكالات ائتمانات التصدير

ألف - ما هو ائتمان التصدير؟

٥ - يشير مصطلح "ائتمان التصدير" إلى ترتيب تأمين، أو ضمان، أو تمويل يمكن المشتري الأجنبي للسلع و/أو الخدمات الرأسمالية المصدر من إرجاء السداد فترة من الزمن (قصيرة الأجل، تكون عادة أقل من سنتين، أو متوسطة الأجل، تكون عادة من سنتين إلى خمس سنوات؛ وطويلة الأجل، تكون عادة أكثر من خمس سنوات)^(٨). وائتمان التصدير هو النوع الرئيسي للتسهيلات التي تقدمها وكالات ائتمانات التصدير.

باء - ما هي وكالات ائتمانات التصدير؟

٦ - وكالات ائتمانات التصدير كيانات عامة تقدم عروضاً، وضمانات، وائتمانات، وتأمينات مدعومة أو معانة من الحكومة إلى شركات خاصة من بلدانها الأصلية، لدعم الصادرات والاستثمارات الأجنبية، ولا سيما في البلدان النامية والأسواق الناشئة. وتوجد في معظم البلدان المتقدمة النمو وكالة واحدة على الأقل لائتمانات التصدير، وهي عادة وكالة رسمية أو شبه رسمية تابعة لحكومات تلك البلدان^(٩).

٧ - وبالرغم من أن وكالات ائتمانات التصدير تتخذ أشكالاً تنظيمية مختلفة، فهي تحظى عادة بدعم الحكومة وتعمل وفقا لولاية حكومية. وقد تكون وكالة ائتمانات التصدير ما يلي: إدارة حكومية، كما هو الحال في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية (إدارة ضمانات ائتمانات التصدير)، والولايات المتحدة الأمريكية (مصرف التصدير والاستيراد)؛ (ب) مؤسسة تتمتع بالإدارة الذاتية تملكه الحكومة لكنها تدار بصورة مستقلة كما هو الحال في أستراليا (مؤسسة تمويل التصدير والتأمين)، وبلجيكا (المكتب الوطني

(٨) انظر أنظمة تمويل ائتمانات التصدير في اقتصادات البلدان الأعضاء وغير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي: مقدمة (٢٠٠٨). متاحة على الشبكة العالمية www.oecd-ilibrary.org.

(٩) للاطلاع على معلومات بشأن أنظمة تمويل ائتمانات التصدير في البلدان الأعضاء وغير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، انظر www.oecd-ilibrary.org/trade/export-credit-financing-systems-in-oecd-member-countries-and-non-member-economies_17273870.

للائتمانات (Office National du Ducreire/Nationale Delcrederediennst)؛ وكندا (الوكالة الكندية المعنية بالتصدير والتنمية)؛ أو (ج) شركة خاصة تعمل بصفقتها وكالة حكومية، أو شراكة بين القطاع الخاص/القطاع العام (حيث تتخذ القرارات الرئيسية وتقبل المخاطر من قبل الحكومة، بينما توفر الشركة الخدمة، وتضطلع بتحليل أولي للمخاطر)، مثل تلك التي في فرنسا (الشركة الفرنسية لتأمين التجارة الخارجية (Compagnie Francaise (Cofce) (Hermes Kreditversicherungs-AG) وفي ألمانيا (d'Assurance pour le Commerce exterieur) وهولندا آتراديوس^(١٠). وتنعكس هذه الأشكال في ترتيبات التمويل أي: من الميزانية الوطنية، أو من أموال حكومية خاصة، أو من قروض ورأسمال من الحكومة أو من الأسهم أو السندات.

٨ - وتوفر وكالات ائتمانات التصدير الدعم للشركات المحلية بطرق مختلفة. فهي تقدم القروض (مباشرة أو عن طريق المصرف التجاري) إلى المشتريين الأجانب لشراء السلع والخدمات التي منشؤها البلد الأصلي للوكالة. وبذا تسهل القدرة التصديرية للشركات المحلية. وتتخذ الخدمات المالية المقدمة من وكالات ائتمانات التصدير أيضا شكل ضمانات للحصول على قروض تجارية أو تأمين لائتمان التصدير. وللحصول على ضمان ائتماني، يحصل المصدرون على تأمين من إحدى وكالات ائتمانات التصدير التي تتعهد بالسداد للمصدر إذا تخلف المستورد عن السداد. وتغطي وكالات ائتمانات التصدير أيضا الخسائر الناجمة عن المخاطر السياسية، من قبيل التأمين ونزع الملكية دون تعويض، أو مصادرة الاستثمارات، أو فرض قيود على تحويل الأرباح المالية ونقل الأرباح إلى الخارج، وعدم استقرار العملة، والأزمة الاقتصادية أو الحرب. ومن خلال تقديم الضمانات والتأمينات، تدعم وكالات ائتمانات التصدير المعاملات التي عادة ما ترفض في السوق الخاصة بسبب المخاطر الاقتصادية أو السياسية المرتبطة بها.

٩ - وتوفر وكالات ائتمانات التصدير التمويل بأسعار فائدة، وأقساط ورسوم أقل مما تقدمه الأسواق الخاصة، ويستتبع ما تقدمه من دعم متطلبات اقتصادية ضئيلة، وامتثال محدود (أو عدم الامتثال)، للمعايير البيئية والاجتماعية ومعايير الشفافية. وبذا، تسهل أيسر المعاملات المالية وأخطرها وأسرعها. ومع ذلك، فإنه بالنسبة للمقترضين في البلدان النامية،

(١٠) كينان، "وكالات ائتمانات التصدير والقانون الدولي لحقوق الإنسان" (انظر الحاشية ٢)، الصفحة ٢ من النص الإنكليزي.

لا تزال القروض المدعومة بوكالة ائتمانات التصدير تتسم بأسعار فائدة أعلى من كثير من القروض التي تقدمها مصادر رسمية أخرى مثل مصارف أو وكالات التنمية^(١١).

١٠ - وأخيراً، فإن معظم المقرضين الرسميين مثل البنك الدولي، صندوق النقد الدولي والوكالات الإنمائية الأخرى، يهدفون ظاهرياً إلى تشجيع النمو الاقتصادي المحلي، والتنمية و/أو الحد من الفقر، بيد أن معظم وكالات ائتمانات التصدير ليست لها ولاية إنمائية على الإطلاق، فغرضها الوحيد تشجيع صادرات بلدانها أو استثماراتها الأجنبية.

ثالثاً - وكالات ائتمانات التصدير والديون السيادية

١١ - يشكل الدين المتصل بوكالات ائتمانات التصدير العنصر الأكبر من ديون البلدان النامية. ووفقاً للبنك الدولي، يقدر إجمالي القروض التي قدمتها وكالات ائتمانات التصدير للبلدان النامية بمبلغ ٥٠٠ بليون دولار بنهاية عام ٢٠٠٠، وهذا ما يمثل ربع إجمالي الديون الخارجية الطويلة الأمد لتلك البلدان^(١٢). ويدين عدد من البلدان بأكثر من ٥٠ في المائة من مجموع ديونه لوكالات ائتمانات التصدير. فمثلاً، وفقاً لأرقام عام ٢٠٠١ الواردة من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كان نحو ٦٤ في المائة من ديون نيجيريا و ٤٢ في المائة من ديون جمهورية الكونغو الديمقراطية يعود لوكالات ائتمانات التصدير.

١٢ - وثمة سبل شتى يمكن فيها أن تساهم ائتمانات التصدير في الديون السيادية للبلد. فيمكن أن تساهم هذه الائتمانات بشكل مباشر في عبء الديون السيادية عندما تقرض الحكومة أو لكيان عام أجنبي، أو عندما تضمن أو تؤمن إتاحة الائتمانات التجارية إلى حكومة أو إلى كيان عام. وإذا تخلف المدين (الكيان العام) عن السداد إلى وكالة ائتمانات التصدير أو إلى الدائن الذي تؤمنه هذه الوكالة، تصبح الديون المستحقة على الكيان العام جزءاً من الديون السيادية للبلد.

١٣ - وقد تولد ائتمانات التصدير أيضاً ديوناً سيادية بشكل غير مباشر من خلال الضمانات المقابلة السيادية. وتسعى هذه الضمانات إلى الحد من مخاطر المعاملات بين المستثمر الخاص (المصدر، أو مزود الخدمات، الذي يكون غالباً من البلدان المتقدمة النمو) والمستفيد الأجنبي الخاص (المستورد أو المتلقي للاستثمار، أو المشروع، الذي يكون غالباً من

(١١) آرون غولدرزايغر، "أسوأ من البنك الدولي؟ وكالات ائتمانات التصدير، الآلة السرية للعولمة"، معلومات أساسية، المجلد ٩، رقم ١، (شتاء عام ٢٠٠٣)، الصفحة ٢ من النص الإنكليزي.

(١٢) (World Bank, *Global Development Finance: Financing the Poorest Countries*, (Washington D.C., 2002)، الصفحة ١٠٧ من النص الإنكليزي.

البلدان النامية). ويشترى المصدر التأمين مع وكالة ائتمانات التصدير الموجودة في بلد الوكالة على معاملة أو مشروع ذي مخاطر اقتصادية أو سياسية كبيرة. وفي المقابل، تطلب الوكالة ضمانا مقابلا من حكومة المتلقي. وفي حال التخلف عن السداد أو فشل المشروع، تعوّض وكالة ائتمان التصدير الشركة الخاصة عن خسائرها وتسعى لاسترداد التكاليف التي تكبدتها من حكومة البلد النامي من خلال الضمان المقابل. وإذا لم تتمكن الحكومة من دفع الضمان المقابل، يضاف المبلغ المستحق إلى الديون السيادية للبلد. وهكذا تُنقل المخاطر المالية أو السياسية الملازمة لهذه المعاملة من المستثمر الخاص إلى دافعي الضرائب في البلد الذي تنتمي إليه الجهة المتلقية الخاصة.

١٤ - وثمة طريقة أخرى هي عندما تشرك مشاريع وكالة ائتمانات التصدير الحكومات في الالتزامات الطارئة الكبيرة حتى في الظروف التي لا تقتض فيها أو تضمن قرضا. وغالبا ما يتعين على حكومات البلدان النامية تقديم شروط سخية للغاية لاجتذاب الاستثمارات الخاصة من قبيل الاستثمارات في مشاريع الطاقة. وقد تضطر الحكومة إلى توقيع اتفاق لشراء الطاقة يضمن شراء الطاقة بأسعار عالية مقومة بالدولار. ونظرا لأن اتفاق الشراء هذا ليس بالقرض، فلا يعتبر ديناً، رغم أنه قد يخلف آثاراً ضخمة في ميزانية الحكومة المعنية.

١٥ - ولا مناص من أن الدعم الذي تقدمه وكالة ائتمانات التصدير، يحد من الضغوط على المستثمرين لاتخاذ العناية الواجبة في تقييم مخاطر التخلف عن السداد أو فشل المشروع. وبالتالي يمكن للاستثمار غير المسؤول والدعم الذي تقدمه الوكالة، أن يساهم في زيادة ديون البلدان النامية.

١٦ - وغالبا ما تحتاج الحكومات التي تعجز عن الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالديون إلى إعادة جدولته دفعات سداد ديونها في المحافل الدولية، مثل نادي باريس. وبالنسبة لأقل البلدان نمواً، فإن الديون المتصلة بائتمانات التصدير لا تدرج غالبا في المفاوضات بشأن تخفيف أعباء الديون أو إلغاء الديون. وحالياً، فإن جميع الديون المتصلة بائتمانات التصدير التي تلغى بعد إبرام اتفاقات بإعادة جدولة الديون في نادي باريس قد تعلن باعتبارها مساعدة إنمائية رسمية. وبالتالي، فإن إلغاء ديون وكالات ائتمانات التصدير غالبا ما يمول من ميزانيات المعونة الرسمية. غير أن المعاملات التي تسفر عن ديون تتصل بائتمانات التصدير لا تستخدم بالضرورة أغراض التنمية؛ إذ إن ائتمانات التصدير تدعم في العادة المشاريع الضارة بيئياً واجتماعياً.

١٧ - وأعربت منظمات المجتمع المدني عن شواغلها من أن يكون بعض الديون الناجمة عن معاملات وكالات ائتمانات التصدير مع البلدان النامية سيئاً أو غير مشروع (انظر A/64/289)، ولذا ينبغي إلغاؤه. ويشاطر الحبير المستقل هذه الشواغل ويحث البلدان المدينة على إجراء

مراجعات عامة شفافة لحسابات جميع الديون التي تقدمها وكالة ائتمانات التصدير من أجل التحقق من طبيعتها. وتمشيا مع مبدأ تقاسم المسؤولية للدائنين والمدينين لمنع حالات الديون التي لا يمكن تحملها، وتسويتها، على نحو ما أكده توافق آراء مونتريري للمؤتمر الدولي لتمويل التنمية، فقد دعا أيضا دول المنشأ لوكالات ائتمانات التصدير إلى الاضطلاع بعمليات مراجعة عامة لحسابات حوافظ الإقراض بالوكالات التابعة لها.

رابعاً - وكالات ائتمانات التصدير وحقوق الإنسان

ألف - التزامات وكالات ائتمانات التصدير بحقوق الإنسان

١٨ - تتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن أعمال حقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، يقع على عاتقها تنفيذ ثلاث مهام أساسية هي احترام حقوق الإنسان للأفراد أو الجماعات، وحمايتهم، وإعمالها داخل أقاليمها أو ولايتها القانونية. ويستتبع مهمة الحماية اتخاذ التدابير الكفيلة في جميع الأوقات بألا تقوم أطراف ثالثة بانتهاك حقوق الإنسان. وبالتالي، يجب على الدول اتخاذ الخطوات المناسبة لمنع انتهاك حقوق الإنسان من جانب أطراف ثالثة، والتحقيق فيه والمعاقبة عليه والانتصاف منه من خلال سياسات وتشريعات وأنظمة وأحكام قضائية فعالة (انظر A/HRC/17/31، المرفق، المبدأ ١).

١٩ - ويتزايد الاعتراف بأن التزامات الدول بحقوق الإنسان يمكن أن تمتد خارج الحدود في ظروف معينة. فمثلاً، شددت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على الالتزامات القانونية للدول باحترام الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية خارج نطاق ولايتها القانونية، وتجنب الأعمال التي تؤدي إلى تقويضها. وذكرت اللجنة في تعليقها العام رقم ١٤، أنه يتعين على الدول الأطراف، لكي تمثل لالتزاماتها الدولية، أن تحترم التمتع بالحق في الصحة في بلدان أخرى، وأن تمنع أطرافاً ثالثة من انتهاك ذلك الحق في بلدان أخرى، إذا كانت تستطيع التأثير على هذه الأطراف الثالثة بوسائل قانونية أو سياسية، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي الساري (E/C.12/2000/4، الفقرة ٣٩)^(١٣). وفي سياق مماثل، ذكرت لجنة حقوق الإنسان، في تعليقها العام رقم ٣١، أن على الدولة الطرف أن تحترم وتكفل الحقوق المنصوص عليها في العهد لأي شخص يخضع لسلطة

(١٣) انظر أيضا التعليق العام رقم ١٢ عن (الحق في الغذاء الكافي)، الفقرتان ٣٦ و ٣٧؛ والتعليق العام رقم ١٥ عن (الحق في المياه)، الفقرات ٣١-٣٤.

تلك الدولة الطرف أو سيطرتها الفعلية، حتى وإن لم يكن متواجدا داخل إقليمها (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13، الفقرة ١٠) (١٤).

٢٠ - وهكذا، فإن الدولة التي تؤدي إجراءاتها إلى تفويض حقوق الإنسان في الخارج أو التي يؤدي فشلها في تنظيم العناصر الفاعلة الوطنية إلى حدوث انتهاكات في بلدان أخرى تتحمل المسؤولية عن تلك الانتهاكات (١٥) وإضافة إلى ذلك، تلتزم الدول، بموجب المادة ٢-١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بتقديم المساعدة والتعاون الدوليين بهدف التوصل تدريجياً إلى إعمال الحقوق الواردة بإسهاب في العهد.

٢١ - وفي حين أن الدولة التي ينفذ فيها مشروع تدعمه وكالة ائتمانات التصدير تتحمل المسؤولية الرئيسية عن حماية حقوق الإنسان للسكان المحليين، فإن الدول التي تقع فيها وكالات ائتمانات التصدير تتحمل المسؤولية عن التنظيم والإشراف على الأنشطة التي تضطلع بها وكالات ائتمانات التصدير الوطنية (سواء كانت الحكومة هي التي تملكها أو تصدر تكليف بها أو تنظمها) التي أثرت سلباً على التمتع بحقوق الإنسان لسكان الدولة المضيفة. وكما ذكر الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية ومؤسسات الأعمال التجارية الأخرى، فإنه ينبغي للدول أن تتخذ خطوات للحماية من انتهاكات حقوق الإنسان من جانب المؤسسات التجارية التي تملكها الدولة أو تسيطر عليها، أو التي تتلقى دعماً وخدمات ملموسة من وكالات الدولة من قبيل وكالات ائتمانات التصدير ووكالات تأمين أو ضمان الاستثمار الرسمية، بوسائل منها، عند الاقتضاء، طلب العناية الواجبة لحقوق الإنسان (A/HRC/17/31، المرفق، المبدأ ٤).

٢٢ - غير أن الحكومات نادراً ما تمارس العناية الواجبة بشأن الإجراءات التي تتخذها وكالات ائتمانات التصدير الوطنية التابعة لها. وفي الواقع، فإن السياسات التنفيذية لهذه الوكالات والقوانين الوطنية التي تنشئها لا تتضمن في العادة على الإطلاق إشارات إلى معايير حقوق الإنسان. كما أنه ليس لدى وكالات ائتمانات التصدير سياسة واضحة بشأن منع انتهاكات حقوق الإنسان أو بشأن العناية الواجبة لتحديد الآثار الضارة المحتملة للمشاريع على حقوق الإنسان والتخفيف من هذه الآثار. ويفتقر أيضاً الكثير من الدول التي تقع فيها وكالات

(١٤) انظر أيضاً الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، فتوى، تقارير محكمة العدل الدولية لعام ٢٠٠٤، الصفحة ١٣٦ من النص الإنكليزي.

(١٥) حثت بعض هيئات المعاهدات الدول الأطراف على اتخاذ خطوات لمنع الشركات الخاضعة لولايتها القانونية من ارتكاب انتهاكات في الخارج. انظر، مثلاً التعليق العام رقم ١٩ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الحق في الضمان الاجتماعي، (E/C.12/GC/19)، الفقرة ٥٤، والملاحظات الختامية للجنة القضاء على التمييز العنصري على التقارير المرحلية الرابع والخامس والسادس للولايات المتحدة.

اتتمانات التصدير إلى آليات فعالة للفصل في المزاغم بانتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن المشاريع التي تدعمها هذه الوكالات^(١٦) وعلاوة على ذلك، فإنه نادرا ما يجري تقييمات لأثر انتهاكات حقوق الإنسان الناجمة عن العمليات التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير. وإضافة إلى ذلك، غالبا ما تكون جميع المعاملات والمشاريع التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير محمية بأحكام السرية التي تمنع نشرها في أوساط السكان ولدى المجتمعات المحلية التي يحتمل أن تتضرر، مما يقوض مبدأي حقوق الإنسان المتمثلين في الشفافية والمشاركة.

٢٣ - وعلى النحو الوارد شرحة أعلاه، يمكن أن تخلف الأنشطة التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير آثارا خطيرة على عبء الدين للبلد وعلى التنمية المستدامة فيه، وبالتالي على حياة الناس. وبالتالي ينبغي للدول كفالة ألا تؤدي المشاريع التي تدعمها من خلال وكالات ائتمانات التصدير التابعة لها إلى انتهاكات حقوق الإنسان أو إلى الإسهام في انتهاكها. وعندما تخفق الحكومة بشكل مباشر أو من خلال وكالة ائتمانات التصدير التابعة لها، في ممارسة العناية الواجبة وحماية حقوق الإنسان من التصرف المحتمل للضرر للجهات من غير الدول، فإنها تخلّ بالتزاماتها في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان.

٢٤ - وبغية أن تعمل وكالات ائتمانات التصدير بالعناية الواجبة، ينبغي لها إجراء تقييمات الأثر على حقوق الإنسان وإتاحة التقييمات لعامة الجمهور، بالتشاور مع السكان المحتمل تضررهم، قبل أن تبتّ في دعم أي مشروع. كما ينبغي لها الاستمرار في إجراء الرصد المستقل طيلة حياة المشروع وإعادة تقييم المخاطر على حقوق الإنسان. وبغية التأكد من تلقي الضحايا المحتملين ما يكفي من اهتمام وإنصاف، ينبغي لوكالات ائتمانات التصدير أن تضع آلية تظلم مستقلة وتنسم بالإنصاف وعدم التمييز. وينبغي للتشريعات الوطنية التي تنشئ وكالات ائتمانات التصدير والسياسات التنفيذية لهذه الوكالات أن تشير أيضا إلى معايير حقوق الإنسان. وينبغي للوكالات تقييم جميع المشاريع في ضوء معايير حقوق الإنسان وترسيخ متطلبات واضحة للعناية الواجبة في سياساتها وعقودها مع العملاء.

٢٥ - وتحمل الشركات الخاصة المدعومة ماليا من وكالات ائتمانات التصدير المسؤولية أيضا عن الأثر الذي تخلفه الأنشطة التي تضطلع بها على حقوق الإنسان. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن مجلس حقوق الإنسان يؤكد في قراره ٧/٨، على مسؤولية الشركات عبر

(١٦) في الولايات المتحدة، أنشأت شركة الاستثمار الخاص الخارجي، التي تعمل بوصفها وكالة ائتمان للتصدير، مكتبا للمساعدة لتقييم واستعراض الشكاوى بشأن المشاريع التي تدعمها. ويزود المكتب المجتمعات المحلية، التي قد تتأثر جراء مشروع بصورة مادية أو مباشرة أو سلبية، وأصحاب المشروع، بوسيلة لرفع الشكاوى، بشكل مستقل عن عمليات الشركة. انظر <http://www.opic.gov/doing-business/accountability>.

الوطنية وغيرها من المؤسسات التجارية عن احترام جميع حقوق الإنسان (انظر أيضا قرار مجلس حقوق الإنسان ٤/١٧). ويجدر بالذكر أيضا أن لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية شددت على أنه ينبغي للجهات الخاصة الوطنية وعبر الوطنية متابعة أنشطتها في إطار مدونة لقواعد السلوك تؤدي إلى احترام هذه الحقوق (E/C.12/1999/5، الفقرة ٢٠).

٢٦ - وتضطلع الشركات الخاصة بالمسؤولية تجاه المجتمع المحلي في كفالة ألا تؤدي أنشطتها إلى انتهاك حقوق الإنسان، سواء بشكل مباشر أو من خلال التواطؤ مع المسيئين، وفي السعي لمنع وقوع الآثار الضارة بحقوق الإنسان أو التخفيف منها عند وقوعها. (A/HRC/17/31، المرفق، المبدأ ١٣). ويجدر بالذكر أن الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، شدد على أن الشركات تضطلع، إضافة إلى امتثالها للقوانين الوطنية، بمسؤولية أساسية في احترام حقوق الإنسان، إذ إن هذا هو ما يتوقعه المجتمع أساسا من الشركات (انظر A/HRC/11/13).

٢٧ - وتتطلب هذه المسؤولية التزاما سياساتيا بالامتثال لمعايير حقوق الإنسان المتصلة في الصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان، وبالعبء الواجبة الخاصة بحقوق الإنسان، وتوفير آليات تظلم لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. وينبغي للعناية الواجبة التي تبذلها الشركات أن تنطوي على عدد من الخطوات التي يجب على الشركات اتخاذها للتوعية بالآثار السلبية على حقوق الإنسان ودرئها، والتخفيف منها، ومعالجتها. ويجب على الشركات، بغية تسيير أعمالها مع بذل العناية الواجبة، أن تنظر في السياق الذي تعمل فيه، وفي أثر أنشطتها؛ عن طريق إجراء تقييمات للأثر على حقوق الإنسان، وفي سلوك العلاقات المتصلة بتلك الأنشطة لتفادي التواطؤ في انتهاكات حقوق الإنسان (A/HRC/17/31، المرفق، المبدأ ١٧). وينبغي أيضا أن تشارك مع المجتمعات المحلية التي يحتمل تضررها، من خلال الاستمرار في إجراء المشاورات وتوفير المعلومات.

٢٨ - وعند وقوع الانتهاكات بالفعل، ينبغي توفير آلية تظلم للضحايا. وقد أكد الممثل الخاص أن الوصول إلى وسائل الانتصاف يضطلع بدور هام في مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان. وينبغي أن تنشئ الشركات آليات للتظلم من قبيل خطوط الاتصال المباشر من أجل رفع الشكاوى، وتوفير الخدمات الاستشارية للضحايا والوسطاء من ذوي الخبرة.

باء - آثار وكالات ائتمانات التصدير على حقوق الإنسان

٢٩ - رغم أنه يصعب الحصول على معلومات دقيقة عن المشاريع التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير، نظراً للسرية التي تعمل بها معظم تلك الوكالات، فقد وثقت تقارير

عديدة الآثار الضارة لهذه المشاريع على حقوق الإنسان. وتفيد التقارير أن أنشطة الشركات التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير أدت في مناسبات عديدة إلى انتهاكات لحقوق الإنسان، مثل مضايقة الأقليات العرقية، واحتلال أراضي الشعوب الأصلية، والإخلاء وإعادة التوطين القسريين، وانعدام التعويض، وتدمير أسباب المعيشة في الريف، وانتهاكات حقوق العمال، والتهديدات للحياة والسلامة الجسدية، والتسليح المتزايد، والقمع الذي تمارسه الدولة، واستبعاد النساء من التشاور، وفرض قيود على حرية التعبير والاجتماع، وقصور المشاركة والتشاور مع الأشخاص المتأثرين بالمشروع، وفرض القيود على الوصول إلى العدالة^(١٧).

جيم - الشواغل الأخرى

٣٠ - أدت الأنشطة التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير أيضاً إلى ظهور شواغل أخرى بشأن انعدام الشفافية والمساءلة. وقد قاومت معظم تلك الوكالات دعوات منظمات المجتمع المدني لنشر المعلومات، زاعمة أنها معفاة من متطلبات الشفافية بسبب الحساسية التجارية والدولية لنشاطاتها وبسبب قاعدة السرية التي تحميها.

٣١ - ورغم أن توافر المعلومات عن عمليات الوكالات يختلف من بلد إلى آخر، تعتبر وكالات ائتمانات التصدير متأخرة في آليات الشفافية والمساءلة التي تستخدمها الوكالات العامة الأخرى. وهذا يقوّض أي محاولات لضمان تقديم الوكالات ائتمانات موثوق بها، وتتحرى في تصرفها العناية الواجبة وتحترم حقوق الإنسان والمعايير البيئية. والواقع أن معظم الوكالات غير ملزمة بالإفصاح عن معلومات بشأن الآثار الاجتماعية والبيئية السلبية المحتملة للمشاريع التي تدعمها. وبعض الوكالات لا تكشف عن المعلومات ذات الصلة إلا بعد الموافقة على الصفقة وشريطة الحصول على إذن العميل.

٣٢ - ومن شأن انعدام الشفافية والمساءلة في عمليات وكالات ائتمانات التصدير أن يعرّض حكومات بلدانها وبشكل غير مباشر دافعي الضرائب لتلك الحكومات لخطر الاشتراك في مساندة مشاريع قد تسفر عن انتهاكات لحقوق الإنسان، وتواطؤ مع الممارسات الفاسدة، ومشاركة في أنشطة الأنظمة التي لا تخضع للمساءلة وفي التدهور البيئي. ولأن وكالات ائتمانات التصدير تعتبر كيانات عامة أو شبه عامة، تقع على عاتقها مسؤولية إعلام دافعي الضرائب بأي مخاطر من هذا القبيل.

(١٧) انظر، على سبيل المثال، Watson, ed. *Race to the Bottom, Take II*، (انظر الحاشية ٧) و Norlen et al. (انظر الحاشية ١).

٣٣ - وتشير تقارير منظمات المجتمع المدني إلى أن المشاريع التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير تعرف بتورطها في قضايا فساد. ووفقاً لمنظمة الشفافية الدولية، فقد أصبحت رشوة المسؤولين الأجانب من أجل تأمين عقود لصادراتها ممارسة واسعة الانتشار في البلدان الصناعية^(١٨). وتعامل الرشاوى كعمولات وتدرج في قيمة العقد الذي يغطيه الضمان أو في تعويضات المصدّرين في الحالات التي تلعب التأمينات دوراً فيها^(١٨).

٣٤ - وتُعرف المشاريع المدعومة من وكالات ائتمانات التصدير أيضاً بدعمها السابق لأنشطة أنظمة لا تخضع للمساءلة. فعلى سبيل المثال قدم مصرف التصدير والاستيراد في الولايات المتحدة قروضاً وضمناً لمشروع محطة باتان الكهروإتية النووية في عهد نظام فرديناند ماركوس في الفلبين. وفي عهد نظام سوهارتو، قدمت وكالة ائتمانات التصدير الألمانية تأميناً لدعم صفقة تشتري إندونيسيا بموجبها سفناً ألمانية وتقوم بتحديثها، وقد استخدمت هذه السفن في نهاية الأمر في الصراع الداخلي المسلح في إندونيسيا^(١٩). وبالمثل، فقد وافقت إدارة ضمان ائتمانات التصدير في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية على إصدار ضمان يتعلق ببيع طائرات مقاتلة من طراز هوك لسلاح الجو الإندونيسي في عهد نظام سوهارتو في عامي ١٩٩٣ و ١٩٩٦. وقد أفيد أن الجيش الإندونيسي استخدم هذه الطائرات المقاتلة ضد قرى تيمور الشرقية في عام ١٩٩٩^(٢٠).

٣٥ - ويمكن أن يشكل تقديم وكالات ائتمانات التصدير قروضاً وضمناً لمشاريع الصناعات الاستخراجية مثل قطع الأخشاب، والتعدين والغاز والنفط عبئاً هائلاً على بيئة المنطقة التي تنفذ فيها مثل هذه المشاريع، وكذلك على حياة مجتمعاتها. وتجاوزت مثل هذه المشاريع بإحداث تدهور بيئي، وتلوث في التربة والماء والهواء، وتدمير للموائل وانبعاث غازات الاحتباس الحراري، وإزالة للغابات، فضلاً عن التصحر وتدهور التربة والاعتماد طويل الأمد على الوقود الأحفوري، وتقود في نهاية المطاف إلى تغير المناخ العالمي. وقد تؤثر هذه التغيرات البيئية بدورها على صحة السكان المحليين، فيزيد خطر الإصابة بالسرطان،

(١٨) Dieter Frisch, "Export credit insurance and the fight against international corruption," (١٩٩٩) Transparency International Working Paper (Transparency International, 1999) وتتوفر من الرابط: www.odioudebts.org/odioudebts/index.cfm?DSP=content&ContentID=2366. للمزيد عن ضعف التقدم المحرز في التصدي لمشاركة الشركات في الفساد، انظر أيضاً، منظمة الشفافية الدولية: Transparency International, *Transparency in Reporting on Anti-Corruption: A Report on Corporate Practices*, (2009).

(١٩) انظر الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية (EURODAD): "Skeletons in the cupboard illegitimate debt: claims of the G7", (2007).

(٢٠) Hildyard, "Snouts in the trough" (انظر الحاشية ٧).

وأعراض الجلد والرئة وغيرها من المشاكل الصحية. ويمكن أن تؤثر أيضاً على وصول الناس إلى مصادر الرزق، فتحد من أمنهم الغذائي وتؤدي إلى تشريد المجتمعات المحلية ولا سيما الشعوب الأصلية من أوطانها التقليدية.

٣٦ - وكما ذكر أعلاه، تلعب وكالات ائتمانات التصدير دوراً هاماً في الاقتصاد العالمي. وينطوي هذا الدور على مسؤولية إضافية تتحملها الوكالات التي تدعم مشاريع في البلدان النامية، وهي الشفافية والخضوع للمساءلة وبذل العناية الواجبة في تصريف الأعمال، وكذلك التقيد الصارم بالمعايير المتفق عليها دولياً بشأن حقوق الإنسان وقضايا البيئة. ومن المؤسف أن معظم وكالات ائتمانات التصدير التي تدعم المشاريع في دول نامية بوصفها هيئات تمويل عامة، ليس لديها ولاية إنمائية ومهمتها الوحيدة هي تشجيع استثمارات وصادرات الشركات الخاصة، وكثيراً ما يكون ذلك على حساب حقوق الإنسان والتنمية المستدامة في البلدان التي يجري فيها دعم المشاريع^(٢١).

٣٧ - وقد ألمح الخبير المستقل في تقريره عن مهمته في أستراليا (A/HRC/17/37/Add.1)، إلى تأييده الكامل للرأي القائل بأن غياب متطلبات الشفافية يثير تساؤلات خطيرة بشأن خضوع وكالات ائتمانات التصدير إلى المساءلة أمام دافعي الضرائب في دول المنشأ وأمام مواطني البلدان النامية التي تدعم الوكالات مشاريع فيها. فالقروض التي يغطيها ضمان من حكومة منشأ وكالة ائتمانات التصدير أو تلك التي تضمنها حكومات البلدان التي يجري فيها تنفيذ مشاريع تدعمها الوكالات، هي مسائل تشغل اهتمام الجمهور. ولذلك من المعقول أن نتوقع تقيد الهيئة العامة أو الهيئة التي تمولها الحكومة بمتطلبات الشفافية وعملها بآليات واضحة للمساءلة.

٣٨ - ويرى الخبير المستقل أن وكالات ائتمانات التصدير ينبغي أن تُطالب بالكشف العلني عن المعلومات المتعلقة بأنشطتها، بما في ذلك تقييم المشاريع واتخاذ القرارات وتنفيذها، وإجراء تقييمات لأثر قرارات تمويلها على حقوق الإنسان، بالإضافة إلى إجراء تقييمات للآثار البيئية والاجتماعية. وينبغي أن تكون أي قيود تفرض على كشف المعلومات محددة تحديداً واضحاً ودقيقاً. ومن شأن ذلك أن يسمح لوكالات ائتمانات التصدير باتخاذ قرارات مسؤولة ومستنيرة عن المشاريع التي تدعمها.

(٢١) انظر، Jubilee Australia, *Risky Business: Shining a Spotlight on Australia's Export Credit Agency* (Sydney, 2009)، الصفحة ١٠ من النص الإنكليزي.

٣٩ - وبالإضافة إلى اعتماد آليات الشفافية والمساءلة، كجزء من سياسات الوكالات وإجراءاتها، تتحمل الكيانات التابعة للدولة مثل الهيئات التشريعية الوطنية والمكاتب الوطنية لمراجعة الحسابات مسؤولية القيام بالرصد المستمر لأنشطة وكالات ائتمانات التصدير، لضمان عدم تقويض أنشطتها لسياسات المساعدة الأجنبية والسياسات الإنمائية لبلادها أو التزامات بلادها في مجال حقوق الإنسان. وتتطلب هذه الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان مزيداً من التحقيق.

خامساً - التنظيم الدولي لأنشطة وكالات ائتمانات التصدير

٤٠ - تُنظَّم وكالات ائتمانات التصدير في إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي من خلال "ترتيب ائتمانات التصدير المدعومة رسمياً". ويضع الترتيب الإطار القانوني والمالي لتوفير ائتمانات التصدير، وذلك بهدف إدخال الانضباط والشفافية إلى عمليات ائتمانات التصدير. ويركز الترتيب أساساً على قضايا مثل الحدود الدنيا للفائدة والدفوعات المقدمة، والجداول الموحدة للسداد، وإجراءات الإبلاغ المشتركة، والمدة القصوى للائتمان وكذلك الانضباط والشفافية في استخدام المعونات المشروطة.

٤١ - بالإضافة إلى ذلك، توفر الفرقة العاملة المعنية بائتمانات التصدير وضمانات الائتمان (مجموعة ائتمانات التصدير)، التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، محفلاً لمناقشة المسائل غير المالية مثل الفساد والبيئة والمنافسة والتفاوض على المبادئ التوجيهية المشتركة غير الملزمة، وتحسين التعاون بين المنافسين.

٤٢ - ويضطلع أيضاً الاتحاد الدولي لوكالات تأمين الائتمانات والاستثمارات، الذي يعرف باسم اتحاد بيرن بالتعاون الدولي بشأن السياسة الائتمانية للتصدير. ولكن دوره يقتصر على تبادل المعلومات بشأن المشترين الأجانب بغرض الحد من المخاطر التجارية. ويضم اتحاد بيرن وكالات ائتمانات تصدير، ليس فقط من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بل أيضاً من بعض الاقتصادات الناشئة. وهو يشمل أيضاً كيانات خاصة تقدم التأمين لائتمانات التصدير والاستثمار بدون ولاية عامة. وتحتوي المبادئ التوجيهية لاتحاد بيرن والتي تنطبق على جميع الأعضاء إشارات غامضة إلى قضايا مثل الحساسية البيئية ومكافحة الفساد وتشجيع الشفافية.

٤٣ - وقد اعتمدت معظم وكالات ائتمانات التصدير في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي سياسات تتعلق بالأثر البيئي والاجتماعي لأنشطتها. وتتطلب مثل هذه السياسات عادة عمليات لتقييم الأثر البيئي.

٤٤ - وفي عام ٢٠٠٣، اعتمدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي توصيات مجموعة ائتمانات التصدير بشأن النهج المشتركة المتعلقة بالبيئة وائتمانات التصدير المدعومة رسمياً، والتي تعرف بالنهج المشتركة. وتتطلب النهج المشتركة من الحكومات ووكالات ائتمانات التصدير أن تستعرض المشاريع من حيث أثرها البيئي المحتمل، وأن تقيّمها وفقاً للمعايير الدولية. وبعد إجراء استعراض في حزيران/يونيه ٢٠٠٧، استكملت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التوصية المتعلقة بالنهج المشتركة، منادية بالمزيد من الكشف العلني عن المعلومات، وبزيادة تبادل المعلومات لتعزيز تكافؤ الفرص بين الوكالات. وتتطلب القواعد أيضاً الامتثال للمعايير البيئية في البلد المضيف، وفحص وتصنيف الآثار البيئية المحتملة وإجراء تقييم للأثر البيئي للمشاريع التي يحتمل أن يكون لها أثر بيئي سلبي ملحوظ، فضلاً عن فحص المشاريع في ضوء سياسات الضمانات التي وضعها البنك الدولي، أو إزاء معايير الأداء لمؤسسة التمويل الدولية عند الاقتضاء.

٤٥ - وبالرغم من ذلك يشوب النهج المشتركة عدد من العيوب. فهي أولاً توصية غير ملزمة. وثانياً، تحتوي على بند عدم التقيد (المادة ١٣)، وهو يسمح لوكالات ائتمانات التصدير الأعضاء بالانسحاب من تطبيق أي معيار كان، إذا قررت ذلك، شريطة إبلاغ وتبرير ذلك لمجموعة ائتمانات التصدير^(٢٢). ثالثاً، تنطبق النهج المشتركة حالياً فقط على ائتمانات التصدير المدعومة رسمياً والتي تكون فترة سدادها سنتان أو أكثر.

٤٦ - ومن الجدير بالملاحظة أن النهج المشتركة لا تشير إلى حقوق الإنسان، الأمر الذي دفع الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية ومؤسسات الأعمال التجارية الأخرى، إلى التوصية بأن تقرر النهج المشتركة بشكل واضح بأهمية حقوق الإنسان كعنصر حاسم في الاستدامة الاجتماعية للمؤسسات والأسواق، وأن تعترف صراحة بدور وكالات ائتمانات التصدير في تشجيع مسؤولية الشركات تجاه احترام حقوق الإنسان^(٢٣). وقد اقترح الممثل الخاص أيضاً أن تنظر منظمة التعاون والتنمية

(٢٢) انظر: Wainwright ed. *Exporting Destruction*، (انظر الحاشية ٣)، الصفحة ١٢ من النص الإنكليزي. انظر أيضاً <http://www.oekb.at/en/export-services/transparency-compliance/environment/oecd-common-approaches/pages/default.aspx>.

(٢٣) انظر بيان جون رجي الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية "إشراك وكالات ائتمانات التصدير في احترام حقوق الإنسان" الذي ألقاه أمام اجتماع مجموعة ائتمانات التصدير التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، باريس ٢٣ حزيران/يونيه ٢٠١٠. Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, "Engaging export credit agencies in respecting human rights," statement at the OECD Export Credit Group Common Approaches Meeting, Paris, 23 June 2010.

في الميدان الاقتصادي في بناء قدرات وكالات ائتمانات التصدير في مجال حقوق الإنسان من خلال إنشاء فريق عامل معني بحقوق الإنسان يعمل على تطوير أدوات مناسبة لوكالات ائتمانات التصدير لكي تبذل العناية الواجبة في ما يتعلق بحقوق الإنسان، ويساعد في بناء قاعدتها المعرفية وكفاءتها^(٢٣). وبالإضافة إلى ذلك، أوصت منظمة العفو الدولية بتقييم المشاريع المدعومة من قبل وكالات ائتمانات التصدير وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، لمنع المشاريع من التسبب في انتهاكات لحقوق الإنسان أو المساهمة في مثل هذه الانتهاكات^(٢٤). ويؤيد الخبر المستقل هذه التوصيات بشكل كامل.

٤٧ - وفي ما يتعلق بالفساد، أصدرت مجموعة ائتمانات التصدير بيان عمل بشأن الرشوة وائتمانات التصدير المدعومة رسمياً، وقد جرى تنقيح هذا البيان في عام ٢٠٠٦، وتحويله بعد ذلك إلى توصية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وتتعرف التوصية بدور وكالات ائتمانات التصدير في مكافحة الفساد وتوصي باتخاذ تدابير مناسبة لردع الرشوة في عملياتها الدولية، بما في ذلك إعلام المصدرين طالبي الائتمان بالنتائج القانونية للرشوة، وطلب إعلان بعدم مشاركة المصدرين في عمليات رشوة، وطلب معلومات عن تم الفساد السابقة، وطلب الكشف عن معلومات بشأن رسوم الوكلاء وعمولائهم، والتحقق من سجل الزبائن المحتملين في قوائم الحظر التي تصدرها المؤسسات المالية الدولية، وإيقاف المشاريع في الحالات التي توجد فيها دلائل على الرشوة^(٢٥).

٤٨ - وعلى الرغم من هذه الجهود المحدودة، لا تزال عمليات وكالات ائتمانات التصدير تفتقر كثيراً إلى التنظيم على المستوى العالمي، ولا تزال المعايير والقواعد المنظمة للشفافية والتأثيرات على البيئة وحقوق الإنسان غير كافية في معظم الحالات.

سادسا - مسؤولية الدولة عن الأعمال غير المشروعة لوكالات ائتمانات التصدير

٤٩ - يمكن التمييز بين وكالات ائتمانات التصدير، كوكالات مدعومة رسمياً، والمؤسسات المالية الخاصة بالبحث. إذ تضطلع الوكالات، سواء كانت مملوكة للحكومة أو مكلّفة بولاية منها، بوظائفها بموجب القوانين أو الأنظمة الوطنية التي تنص على ولاياتها. وتنفذ جميع وكالات ائتمانات التصدير بعض العمليات نيابة عن حكوماتها وبدعمها وتحت مراقبتها.

(٢٤) انظر تقرير منظمة العفو الدولية بشأن استعراض التوصية المنقحة المتعلقة بالنهج المشتركة submission of Amnesty International review of the revised recommendation on the common approaches (الناشر الحاشية ٧).

(٢٥) Wainwright, ed., *Exporting Destruction*, (انظر الحاشية ٣)، الصفحة ١٥.

وهذا ما ينشئ صلة قانونية بين الدولة والوكالة^(٢٦). وتتحكم الدولة أيضا في اتصالات القطاعين الخاص والعام الخاصة لوكالات ائتمانات التصدير من خلال الترخيص لعملياتها وتمويلها وتنظيمها. ونتيجة لهذه الصلة القانونية، يمكن القول بأن أي انتهاك للقانون الدولي ترتكبه وكالة ائتمانات تصدير سيتسبب في نشوء مسؤولية دولة المنشأ وسينسب العمل غير المشروع الذي ترتكبه وكالة ائتمانات التصدير إلى تلك الدولة.

٥٠ - وتأييدا لهذا الرأي، تجدر الإشارة إلى أنه وفقا لأحكام المادتين ٤ و ٥ من مشروع مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، ينسب إلى الدولة بموجب القانون الدولي سلوك أي جهاز من أجهزتها، مهما كانت المهام التي يضطلع بها أو المركز الذي يشغله، وأي جهاز غير مرتبط بالدولة مخول بموجب قانون تلك الدولة لممارسة سلطة حكومية معينة، ويتصرف بهذه الصفة في تلك الحالة المعينة. وعلاوة على ذلك ولأغراض المسؤولية الدولية وتمشيا مع مبدأ وحدة الدولة، يمكن اعتبار الأفعال غير المشروعة التي تقوم بها أي وحدة من وحدات الدولة أو الأفعال التي تمتنع عن القيام بها بوصفه فعلا من أفعال الدولة (A/65/10). وهذا يعني أن الأفعال غير المشروعة وامتناع وكالات ائتمانات التصدير التي هي أجهزة تابعة للدولة عن القيام بأفعال يمكن أن تنسب إلى الدولة بموجب القانون الدولي لمسؤولية الدولة. ومن الواضح أن وكالات ائتمانات التصدير المنشأة كوكالات تابعة للدولة أو إدارات حكومية هي سلطات عمومية، ولذلك فإن الدولة تتحمل المسؤولية عن أعمالها. فهي مملوكة بالكامل للدولة وتعمل تحت إشرافها. وعلى غرار ذلك، قد تدار على نحو مستقل وكالات ائتمانات التصدير المنشأة كشركات مستقلة مملوكة للدولة، لكن أنشطتها تخضع في آخر المطاف لإشراف إدارة حكومية كوزارة التجارة أو المالية. ولذلك، يمكن أيضا اعتبار هذه الفئة الثانية من وكالات ائتمانات التصدير على أنها خاضعة لسيطرة الدولة. وعلى الرغم من تمتع الشركات الخاصة أو اتصالات القطاعين العام والخاص التي تنتمي إلى الفئة الثالثة باستقلالية أكبر، فإن الدولة تحتفظ ببعض السيطرة على عملياتها من خلال التنظيم، أو التمويل، أو الموافقة على النفقات الكبيرة، أو الرقابة، أو وضع المعايير والإجراءات. وفي كثير من الحالات، تتطلب القرارات النهائية بشأن عمليات الشركات الخاصة أو العامة - الخاصة موافقة وزارة أو لجنة وزارية. وعموما، فإن اشتراك الدولة في أنشطة وكالات ائتمانات التصدير هو عامل شائع ولا يمكن التقليل من شأنه كثيرا.

(٢٦) انظر Özgür Can and Sara L. Seck, "The legal obligations with respect to human rights and export credit agencies", paper prepared for ECA#Watch, Halifax initiative and ESCR-Net تموز/يوليه ٢٠٠٦، متاح على الموقع الشبكي: www.halifaxinitiative.org/updir/ECAHRlegalFINAL.pdf.

٥١ - وتمشيا مع قانون مسؤولية الدولة، يجب على الحكومات أن تضمن عدم انتهاك وكالات ائتمانات التصدير الوطنية للالتزامات القانونية الدولية، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان. فعندما لا تراعي وكالة ائتمانات تصدير أثر مشاريع الشركات الخاصة التي تدعم على حقوق الإنسان أو لا تتخذ خطوات من أجل التخفيف منه، فهي تخاطر بالتسبب في مسؤولية الدولة عن انتهاك التزامات القانون الدولي في حالة حدوث تجاوزات (A/HRC/17/31، المرفق، المبدأ ٤). ويتطلب أيضا واجب الدول بموجب القانون الدولي أن تكفل عدم تسبب أعمالها أو أعمال أجهزتها، بما في ذلك وكالات ائتمانات التصدير، في ضرر لدولة أخرى.

٥٢ - وتتحمل الدولة أيضا مسؤولية دولية عن التواطؤ في أفعال غير مشروعة لدولة أخرى إذا كانت على علم بظروف الفعل غير المشروع (A/56/10، المادة ١٦). وعليه، إذا دعمت وكالة ائتمانات تصدير مشروع شركة في بلد يسمح للشركة بالعمل بطريقة تنتهك القانون الدولي لحقوق الإنسان، يمكن أن تعتبر دولة المنشأ مسؤولة عن مساعدة الدولة المضيفة في ارتكاب الفعل غير المشروع^(٢٧).

٥٣ - ويؤكد التعليق على الجزء الأول من الفصل الثاني من مشروع المواد على أن الدولة قد تكون مسؤولة عن الآثار المترتبة على سلوك أطراف خاصة، إذا لم تتخذ التدابير اللازمة لمنع وقوع تلك الآثار (A/56/10) وكما ذكر أعلاه، من واجب الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان تنظيم أنشطة الأطراف الثالثة من أجل توفير الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان. وبالمثل، في سياق مسؤولية أنشطة الشركات عبر الوطنية، من الواجب على الدول توفير الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها الشركات المحلية في البلدان الأجنبية^(٢٨).

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥٤ - قد يترتب على المشاريع التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير أثر سلبي على التنمية المستدامة وحقوق الإنسان في البلدان التي تنفذ فيها. وفي كثير من الأحيان، تفتقد

(٢٧) انظر Keenan, "Export credit agencies and the international Law of human right" (انظر الحاشية ٢) الصفحات ٣-٧ من النص الإنكليزي. وانظر كذلك Can and Seck, "The legal obligations with respect to human rights and export credit agencies", pp. 4-8.

(٢٨) انظر Keenan, "Export credit agencies and the international law of human rights" الصفحة ١٠ من النص الإنكليزي. وانظر كذلك Can and Seck, "The legal obligations with respect to human rights and export credit agencies" الصفحة ١٢ من النص الإنكليزي.

وكالات ائتمانات التصدير الشفافية ولا تُدخل على نحو كاف الاعتبارات البيئية والاجتماعية واعتبارات حقوق الإنسان في قراراتها الخاصة بالتمويل. وتعد وكالات ائتمانات التصدير المدعومة رسمياً، بموجب القانون الدولي لمسؤولية الدولة، أجهزة أو وكلاء لدولة المنشأة، ويمكن أن تنسب الأفعال غير المشروعة التي تقوم بها أو امتناعها عن القيام بأفعال إلى تلك الدولة. وعلى هذا النحو، تكون دول المنشأة ملزمة بتنظيم أنشطتها. وبالإضافة إلى ذلك، تتحمل وكالات ائتمانات التصدير مسؤولية احترام حقوق الإنسان.

٥٥ - ومن أجل ضمان عدم تفويض الأنشطة التي تدعمها وكالات ائتمانات التصدير للالتزامات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، أو مساهمتها في انتهاكات حقوق الإنسان، أو إعاقها للتنمية المستدامة في البلدان التي يجري فيها الاضطلاع بها، أو مساهمتها في أعباء ديون البلدان النامية، يوصي الخبير المستقل بما يلي:

(أ) أن تتخذ الدول تدابير من أجل كفالة اعتماد وكالات ائتمانات التصدير ضمانات بيئية واجتماعية أقوى تتسق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان وتطبيق تلك الضمانات؛

(ب) أن تكفل الدول تحسين وكالات استئمانات التصدير للشفافية والمساءلة من خلال تنفيذ سياسات كشف عن المعلومات تتطلب، من بين جملة أمور، الكشف العلني عن جميع المعلومات المتعلقة بالأثر البيئي والاجتماعي والإثمائي وكذلك الأثر على حقوق الإنسان للمعاملات التي تدعمها الوكالة وأن تكون هذه المعلومات في متناول المجتمعات المحلية المتضررة؛

(ج) أن تتخذ الدول تدابير، بما في ذلك سن تشريعات، من أجل ضمان عدم قيام وكالات ائتمانات التصدير التابعة لها بدعم المشاريع التي تتسبب في انتهاكات حقوق الإنسان أو تساهم فيها، وأن تتأكد في هذا الصدد من أن وكالات ائتمانات التصدير التابعة لها تفي بالتزامها باحترام حقوق الإنسان من خلال اعتماد إطار العناية الواجبة في ما يتعلق بحقوق الإنسان الذي يمكن من خلال تقييم الأثر السلبي الفعلي والاحتمال على حقوق الإنسان والتصدي للمخاطر بفعالية؛

(د) أن تضمن الدول الوصول إلى وسائل انتصاف قانونية وطنية فعالة بالنسبة لأولئك المتضررين من جراء مشاريع وصادرات تدعمها وكالات ائتمانات التصدير، بمن فيهم ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان الناشئة عن الأنشطة المدعومة من وكالات ائتمانات التصدير؛

(هـ) جعل الاستخدام إلزاميا للنهج المشتركة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في سياسات مراقبة الحقوق البيئية والاجتماعية وحقوق الإنسان الخاصة بوكالات ائتمانات التصدير؛

(و) أن يعتمد المجتمع الدولي وقفا اختياريا لسداد الديون الحالية لوكالات ائتمانات التصدير الخاصة لأفقر البلدان والتي تم تكبد الكثير منها لأغراض غير منتجة اقتصاديا، وأن تجري البلدان المدينة مراجعات حسابية عامة شفافة لجميع مطالبات وكالات ائتمانات التصدير لتحديد شرعيتها وفقا لمبدأ الديون الجائرة وأن يتم إلغاء جميع الديون التي يتضح أنها مخالفة لذلك المبدأ، دون قيد أو شرط.