

Distr.: General
4 August 2021
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون

البند 75 (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، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى
عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية
والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير يوفن لي، الخبيرة المستقلة المعنية
بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل
بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وفقا لقراري مجلس حقوق
الإنسان 3/34 و 8/46.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/76/150

190821 090821 21-09884 (A)



تقرير يوفن لي، الخبيرة المستقلة المعنية بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

إصلاح الهيكليّة الدوليّة للديون وحقوق الإنسان

موجز

تركز الخبيرة المستقلة في هذا التقرير على إصلاح الهيكليّة الدوليّة للديون وحقوق الإنسان من خلال دراسة مواطن الضعف والمعوقات المحيطة بالإصلاحات السابقة والمقترحة مؤخرا ومحاولة تقييمها. ومن أجل التصدي لأزمة المديونية التي تتكشف فصولها، من الحتمي عند إجراء أي إصلاحات إعطاء الأولوية لاعتبارات العدالة الاجتماعية والإنصاف وحقوق الإنسان ومعالجة المسائل الهيكليّة، تجنّبا لخلق حلقة مفرغة. وتحدد الخبيرة المستقلة هدفا ذا شقين لهذا الإصلاح: فأولا، ينبغي أن تتوفر في هيكليّة الديون القدرة على الاستجابة لأزمات المديونية بطريقة فعالة وفي الوقت المناسب؛ وثانيا، فإن غرضها الأهم هو منع حدوث الأزمات في المستقبل. وينبغي أن يكون إعلاء حقوق الإنسان هو الدافع الأسمى لعملية الإصلاح. وتقدم الخبيرة المستقلة استنتاجات وتوصيات إلى الدول والمجتمع الدولي.

المحتويات

الصفحة

4	.....	أولا - مقدمة
5	.....	ثانيا - أثر جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) على الديون والظروف الاجتماعية - الاقتصادية
10	.....	ثالثا - إصلاح الهيكلة الدولية للديون وحقوق الإنسان
10	.....	ألف - اعتبارات حقوق الإنسان
12	.....	باء - الهيكلة الدولية للديون قبل جائحة كوفيد-19
14	.....	جيم - خطاب قوي ولكن لا يصاحبه سوى إصلاحات ضعيفة
16	.....	رابعا - الإصلاح المطلوب بشكل عاجل لمنع أزمات الديون
16	.....	ألف - الدور المحوري لحقوق الإنسان في إصلاحات هيكلة الديون
18	.....	باء - الحماية التنظيمية ضد إجراءات التقاضي
19	.....	جيم - إتاحة الفرص الكافية للحصول على السيولة غير المشروطة والخالية من المديونية في أوقات الأزمات
19	.....	دال - حقوق السحب الخاصة وآليات التخصيص الجديدة
20	.....	هاء - إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية
21	.....	واو - إصلاح تقييم القدرة على تحمل الدين
21	.....	زاي - تعزيز الشفافية
22	.....	خامسا - الإصلاح المطلوب لتسوية أزمات المديونية
24	.....	سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة

1 - لقد ولدت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) واحدة من أكبر الأزمات في تاريخ العالم الحديث، حيث أحدثت ركوداً متزامناً في مختلف البلدان، وألقت على كاهل البنى التحتية الصحية الضعيفة أصلاً أعباءً لم تقدر على تحملها بعد عقد كامل من التشف، وعمقت أوجه التفاوت الاجتماعي - الاقتصادي داخل البلدان وفيما بينها. وكان للاضطرابات الاقتصادية والمالية العالمية التي نشأت على إثر الجائحة تداعيات خطيرة على حماية حقوق الإنسان والتمتع بها. واقترب الانكماش الاقتصادي وما تبعه من انخفاضات في الإيرادات بارتفاع غير مسبوق في الاستدانة وعجز الموازنات، مما سلط الضوء على أزمات مديونية البلدان النامية. وثمة تفاوت عميق في قدرة الدول على الاستجابة لهذا الأمر، وهو ما يحدث طائفة متنوعة من الآثار السلبية على التنمية الاقتصادية والاجتماعية وعلى التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان. وهذا أمر مثير للقلق بصفة خاصة في البلدان المنخفضة الدخل، والدول الجزرية الصغيرة النامية، والبلدان المتوسطة الدخل التي استُبعدت من الإعفاء الأولي من سداد مدفوعات خدمة الديون. وقد كشفت الجائحة عن المعضلة الأصعب على الإطلاق: ألا وهي حتمية الاختيار بين سداد مدفوعات خدمة الديون للدائنين وبين حماية حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الحياة والصحة والغذاء والتعليم والضمان الاجتماعي.

2 - وللأسف، فإن التعامل مع الجائحة قد كشف عن أوجه قصور في الهيكلية الدولية للديون، حيث أبرز المخاطر التي ينطوي عليها أي نظام يديره الدائنون، ولا سيما في أوقات الأزمات، حيث لا تستطيع الدول توفير الموارد اللازمة لمكافحة ما تواجهه من أزمات متعددة، وحيث لا تتاح للدول فرص أو شروط متساوية للحصول على التمويل اللازم، وحيث تضطر الدول إلى إعادة توجيه الأموال وتقليص النفقات الاجتماعية - الاقتصادية كي تتمكن من سداد المدفوعات للدائنين. ولم تقض التدابير المتخذة لتخفيف أعباء خدمة الدين إلا إلى تخفيف مؤقت لعبء خدمة الدين من على كاهل عدد ضئيل من الدول، بينما يبدو أن المجتمع الدولي لم يحسم موقفه بشأن معالجة الشواغل الهيكلية الخاصة بالبلدان المتوسطة الدخل، التي يشكل سكانها أكثر من 73 في المائة من تعداد سكان العالم، أو ما يقدر بنحو 5,7 بلايين نسمة⁽¹⁾.

3 - وقد دُفعت البلدان إلى مزيد من الاستدانة نتيجة لضيق الحيز المالي، والانكماش الحاد في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة النفقات، وعدم كفاية السيولة المتاحة دون شروط، مما ترتبت عليه تبعات هائلة على صعيد أعمال حقوق الإنسان لسكانها وممارسة هذه البلدان حقها في التنمية. وقد تفاقم الأوضاع بشدة بسبب الإخفاقات المستمرة لنظام مالي دولي غير قادر على منع أزمات المديونية بشكل فعال أو التصدي لها وحلها على نحو واف يتسق مع التزامات حقوق الإنسان. فالممارسة القائمة لحل أزمات المديونية يعترضها التجزؤ وعدم التنسيق والإجحاف، ولا تقضي إلا إلى قدر ضئيل من التخفيف الذي يأتي بعد فوات الأوان، مما يصيب البلدان بعجز عن معالجة مشاكل الديون بشكل شامل، فتبقى عالقة في عملية توجّه في معظمها لمراعاة احتياجات الدائنين. وهذا يؤدي إلى تكلفة اجتماعية باهظة بالنسبة لسكان البلدان المدينة.

4 - وقد أقر مجلس حقوق الإنسان في قراره 8/46 بالحاجة إلى إصلاح الهيكلية المالية العالمية، بما في ذلك إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية، وشدد على أن الحاجة تدعو الآن أكثر من أي وقت مضى إلى هيكلية مالية دولية أكثر فعالية من أجل التصدي للتداعيات الاجتماعية - الاقتصادية الناجمة

(1) شعبة السكان التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، "التوقعات السكانية في العالم لعام 2019"، يمكن الاطلاع عليها على العنوان الشبكي <https://population.un.org/wpp/>.

عن جائحة كوفيد-19. وسلم أيضاً بأن البلدان النامية تحتاج إلى سيولة هائلة ودعم تمويلي لمواجهة التداعيات المباشرة الناجمة عن الجائحة وانعكاساتها على الاقتصاد وعلى جميع حقوق الإنسان، وبأن التخفيف من عبء الديون يمكن أن يؤدي دوراً رئيسياً في تحرير موارد ينبغي تخصيصها لتحقيق نمو وتنمية مستدامين، بما في ذلك الحد من الفقر وتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

5 - ودعا المجلس أيضاً إلى المضي بحزم وبسرعة في اتخاذ تدابير التخفيف من عبء الديون، حيثما يكون ذلك مناسباً، مع ضمان ألا تحل هذه التدابير محل مصادر التمويل البديلة وأن تقتزن بزيادة في المساعدة الإنمائية الرسمية. وطلب المجلس أيضاً، في قراره 11/46، إلى الخبرة المستقلة أن تجري دراسة بهدف الحد من التحويل غير المشروع للأموال وتخفيف آثاره السلبية على التمتع بحقوق الإنسان.

6 - وفي هذا التقرير، تركز الخبرة المستقلة على إصلاح الهيكلية الدولية للديون وحقوق الإنسان وتحاول تقييم الإصلاحات السابقة والمقترحة مؤخراً. ويجب أن تعطي الهيكلية الدولية للديون الأولوية للعدالة الاجتماعية والإنصاف وحقوق الإنسان، ويجب أن تعالج أي إصلاحات المسائل الهيكلية تجنباً لنشوء حلقات الديون المفرغة. وهي تقدم استنتاجات وتوصيات إلى الدول والمجتمع الدولي.

7 - ولأغراض إعداد هذا التقرير، تلقت الخبرة المستقلة ردوداً موضوعية استجابة لدعوتها لتقديم إسهامات من الدول والمجتمع المدني، وكذلك من وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات الدولية واللجان الاقتصادية والأوساط الأكاديمية⁽²⁾. وعقدت أيضاً مشاورة عبر الإنترنت في 26 أيار/مايو 2021 مع منظمات المجتمع المدني وأكاديميين من مختلف المناطق والتخصصات. وتُعرب الخبرة المستقلة عن امتنانها للإسهامات والمناقشات والرؤى القيمة التي قُدمت، والتي استفاد بها هذا التقرير.

ثانياً - أثر جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) على الديون والظروف الاجتماعية - الاقتصادية

8 - بعد مرور أكثر من عام على ظهور جائحة كوفيد-19، شهدت حالة الديون الهشة أصلاً تفاقمًا شديدًا. فقد ارتفعت مستويات الدين العالمية كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بواقع 13 نقطة مئوية في عام 2020 لتبلغ 97,3 في المائة⁽³⁾. وارتفع الدين العام للبلدان النامية من متوسط قدره 40,2 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 62,3 في المائة من بين عامي 2010 و 2020، مع حدوث أكثر من ثلث هذه الزيادة في عام 2020⁽⁴⁾. وفي عام 2020، ازداد الدين العام في 108 من أصل 116 بلدا ناميا، وشهدت أكبر الزيادات في البلدان التي كانت تعاني من أعلى معدلات دين في مرحلة ما قبل الجائحة. ودعا القادة إلى اتخاذ تدابير للقيام "بكل ما يستلزمه الأمر" لمعالجة جائحة كوفيد-19، ولكن النظام المالي الدولي لم يلب الدعوة: فعلى الرغم من الرسائل العامة الداعية للإنفاق التي أطلقها البنك الدولي وصندوق النقد

(2) www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx

(3) International Monetary Fund (IMF), Fiscal Monitor 2021, Chap. 1 (Washington, D. C., April 2021)

(4) Eurodad, "A debt pandemic: Dynamics and implications of the debt crisis of 2020" (March 2021).

.Available at www.eurodad.org/2020_debt_crisis

الدولي، فإن التزاماتهما كانت أقل كثيرا من حجم الوعود والاحتياجات⁽⁵⁾. وقد ترك هذا البلدان التي تواجه قيودا مالية في حالة مديونية مرتفعة في ظل عدم وجود خيار أمامها سوى الاقتراض لتلبية الاحتياجات العاجلة وتجنب الانهيار الاقتصادي. وتخلّفت خمسة بلدان عن السداد، وتضاعفت حالات تخفيض تصنيفات الجدارة الائتمانية للديون السيادية ثلاث مرات في عام 2020⁽⁶⁾.

9 - وهناك نسبة متزايدة من البلدان المنخفضة الدخل إما تعاني من حالة مديونية حرجية وإما تواجه مستوى مرتفعا من خطر دخول مثل هذه الحالة⁽⁷⁾. وكانت البلدان المتوسطة الدخل من بين أشد البلدان تضررا من الجائحة. وحددت دراسة أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁽⁸⁾ مجموع مدفوعات خدمة الدين المعرضة للخطر، للفترة من عام 2021 إلى عام 2025، بالنسبة للديون الطويلة الأجل العامة والمغطاة بضمانات عامة في الشريحة الدنيا للبلدان المتوسطة الدخل (49 في المائة) والشريحة العليا للبلدان المتوسطة الدخل (45 في المائة). وتبين أيضا من الدراسة أن قسما كبيرا من الديون في الشريحة العليا للبلدان المتوسطة الدخل مصنف في فئة "في حالة تخلف عن السداد حالية أو مشككة". وهناك عدة دول جزرية صغيرة نامية تواجه خطرا أكبر لدخول حالة مديونية حرجية، حيث يوجّه نحو ربع عائداتها المتأتمية من التصدير نحو خدمة الدين العام الخارجي (انظر A/74/943). وتواجه عدة بلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى - من بينها زامبيا وغانا وكينيا ونيجيريا - نسبا لمدفوعات خدمة الديون إلى عائدات الضرائب تتجاوز 20 في المائة، مع تصاعد التوترات الاجتماعية المرتبطة بالفقر وعدم المساواة⁽⁹⁾. ففي زامبيا مثلا، كانت هناك بالفعل مستويات عالية للمديونية الخارجية قبل تفشي الجائحة، واقترن ذلك بانخفاض حاد في أسعار السلع الأساسية والإيرادات الحكومية. وتشير التقديرات إلى أن نحو 1,2 مليون شخص يعيشون في فقر مدقع في زامبيا، حيث يواجهون تقلص فرص العمل وسبل العيش بسبب الجائحة، فضلا عن عدم توافر مياه الشرب الآمنة وخدمات الصرف الصحي والمرافق الصحية. ومع ذلك، خصّصت ميزانية الحكومة لعام 2021 نسبة 25,4 في المائة للقطاعات الاجتماعية، بينما كان نصيب خدمة الدين 39 في المائة.

10 - وتواجه البلدان المنخفضة الدخل بشكل منهجي تكاليف أعلى للاقتراض، على الرغم من الانخفاض التاريخي لمستويات أسعار الفائدة. وهي تواجه أيضا عدم تكافؤ في فرص الحصول على احتياطات العملة والوصول إلى الأسواق الرأسمالية الدولية، فتواجه بالتالي عجزا عن تأمين السيولة في الأجل القريب. ومن شأن عوائد السندات الطويلة الأجل في الولايات المتحدة الأمريكية، التي بلغت أعلى مستوياتها في شباط/فبراير 2021، أن تؤثر على تكلفة الاقتراض وإعادة تمويل الديون بالنسبة للبلدان النامية.

(5) T. Stubbs et al, "Whatever it takes? The global financial safety net, Covid-19, and developing countries", in *World Development*, Vol. 137, September 2021

(6) www.fitchratings.com/research/sovereigns/2020-transition-default-study-shows-spike-in-sovereign-downgrades-27-05-2021

(7) في نيسان/أبريل 2021، كان هناك سبعة بلدان تعاني حالات مديونية حرجية و 29 بلدا معرضا بشدة لخطر دخول حالة مديونية حرجية. انظر www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf

(8) Lars Jensen, "Sovereign Debt Vulnerabilities in Developing Economies" (United Nations Development Programme, New York, 2021). Available at undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/54241%20-%20UNDP%20WP%20Debt%20Vulnerability-web.pdf

(9) IMF, Fiscal Monitor, p. 8

وكما جرى تناوله في المناقشة التي أوردتها الخبيرة المستقلة في تقريرها السابق (A/75/164)، فإن أوجه انعدام المساواة القائمة بين البلدان قد تفاقمت.

11 - وعلى الرغم من الطابع العالمي للجائحة، كانت الاستجابة لها شديدة التباين. فقد قامت الحكومات القادرة بالتحرك السريع لوقف التداعيات الاجتماعية - الاقتصادية باستخدام برامج عريضة النطاق لتقديم الدعم المباشر وغير المباشر للموظفين ومنشآت الأعمال الصغيرة والمتوسطة، مما أدى إلى استجابة مالية للجائحة من جميع البلدان بما مجموعه 16 تريليون دولار حتى منتصف آذار/مارس 2021⁽¹⁰⁾. وجاء معظم هذا الإنفاق من البلدان المرتفعة الدخل أو الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل. ففي المتوسط، خصّصت الاقتصادات المتقدمة نحو 24 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي للتدابير المالية الهادفة إلى تنشيط الاقتصادات، بينما قدمت البلدان المنخفضة الدخل أقل من 2 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي الذي هو أصغر بكثير⁽¹¹⁾. ففي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال، بلغ متوسط حجم السياسات المالية التوسعية 4,6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي⁽¹²⁾. ومع ذلك لم يتمكن جميع البلدان من الإنفاق، حيث خفّض 23 بلدا من نفقاته خلال الجائحة⁽¹³⁾. وفي حين أطلق بعض البلدان المرتفعة الدخل جولات ثانية من تدابير التحفيز المالي وتلقّى الاقتصاد العالمي جرعة منشطة عن طريق حزمة التحفيز البالغة 1,9 تريليون دولار في الولايات المتحدة في عام 2021، فإن التقديرات تشير إلى أن حجم الاقتصاد العالمي قد انكمش بمقدار فاق 10 تريليونات دولار عن توقّعات ما قبل الجائحة⁽¹⁴⁾. وفي حين خفّفت الإجراءات المالية من وطأة الانكماش الاقتصادي⁽¹⁵⁾، كان التأثير حول العالم مدمراً وغير موزّع بالتكافؤ. وازدادت ثروات أصحاب البلايين بمقدار 3,9 تريليونات دولار بين 18 آذار/مارس و 31 كانون الأول/ديسمبر 2020⁽¹⁶⁾، بينما حذّر برنامج الأغذية العالمي في نيسان/أبريل 2021 من أن أكثر من 31 مليون شخص في مختلف أنحاء غرب ووسط أفريقيا سيواجهون الجوع، بسبب مزيج من ارتفاع أسعار الغذاء وتداعيات الجائحة. وفي أيار/مايو 2021، طرح مؤشر أسعار الغذاء الذي تصدره منظمة

(10) المرجع نفسه، الصفحة 1.

(11) <https://blogs.imf.org/2021/02/24/the-great-divergence-a-fork-in-the-road-for-the-global-economy/>

(12) Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean 2021: Fiscal policy challenges for transformative recovery post-COVID-19* (Santiago, 2021). Available at https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46809/1/S2100169_en.pdf

(13) Isabel Ortiz and Matthew Cummins, "Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways" (April 2021). Available at <https://policydialogue.org/files/publications/papers/Global-Austerity-Alert-Ortiz-Cummins-2021-final.pdf>

(14) <https://unctad.org/news/global-economy-gets-covid-19-shot-us-stimulus-pre-existing-conditions-worsen>

(15) IMF, *Fiscal Monitor* 2021, p. 10

(16) Oxfam, *Inequality Virus*, (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 2021) وفقاً للتقرير، يبلغ مجموع ثروات هؤلاء الآن 11,95 تريليون دولار، وهو ما يعادل ما أنفقته حكومات مجموعة العشرين استجابة للجائحة.

الأغذية والزراعة للأمم المتحدة شواغل بشأن ارتفاعات أسعار الغذاء العالمية، حيث ارتفعت بنسبة 39,7 في المائة عن مستواها في أيار/مايو 2020 لتبلغ أعلى مستوى لها منذ أيلول/سبتمبر 2011.

12 - وتزاحم خدمة الديون النفقات الاجتماعية. فقبل ظهور الجائحة، كان بلد من كل ثمانية ينفق على الديون أكثر مما ينفق على بنود التعليم والصحة والحماية الاجتماعية مجتمعة. ويواجه بعض أفقر بلدان العالم، مثل تشاد وجنوب السودان وغامبيا وهايتي، أعلى مستويات لخدمة الدين، وتتفق هذه البلدان على الديون أضعاف ما تنفقه على أوجه الإنفاق الاجتماعي الأساسية⁽¹⁷⁾. ومع تزايد صعوبات الديون، ستحوّل وجهة الموارد بصورة متزايدة نحو احتواء وإدارة أزمات المديونية، وبعبارة أخرى تلبية الاحتياجات الملحة للفقراء والضعفاء.

13 - وتشكل الآثار السلبية للجائحة مبعثاً للجزع، فهي تؤدي إلى انتكاس مفاجئ بعد عقود من الإنجاز على صعيد الحد من الفقر، مما يؤدي إلى فقدان أعداد أكبر من الناس حول العالم لفرص الحصول على الحماية الاجتماعية⁽¹⁸⁾. ووفقاً لمنظمة العمل الدولية، كانت الخسائر على صعيد ساعات العمل في عام 2020 تكافئ نحو أربعة أضعاف الخسائر التي شُهدت خلال الأزمة المالية العالمية في عام 2009⁽¹⁹⁾. وبالمقارنة مع عام 2019، تصنّف منظمة العمل الدولية الآن 108 ملايين عامل إضافيين على أنهم يعانون فقراً مدقعاً أو فقراً متوسط الشدة، حيث يعيشون وأسرهم على أقل من 3,20 دولاراً في اليوم على أساس تعادل القوة الشرائية⁽²⁰⁾. وقد حدثت زيادة هائلة في البطالة وانعدام نشاط القوى العاملة، مما أدى إلى خسائر في الدخل المتأثية من العمالة (قبل دعم الدخل) بما مقداره 3,7 تريليونات دولار⁽²¹⁾. وقد تأثرت أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي تأثراً شديداً بالجائحة، مما أدى إلى تقاوم الثغرات الإنمائية الهيكلية في المنطقة من حيث عدم المساواة، ومحدودية الحيز المالي، وانخفاض الإنتاجية، وغلبة الطابع غير الرسمي على النشاط الاقتصادي، وتجزؤ نظم الحماية الاجتماعية والنظم الصحية⁽²²⁾. وتواجه الدول الجزرية الصغيرة النامية في المتوسط مديونية خارجية أعلى مما تواجهها البلدان النامية، مما يؤدي إلى ارتفاعات متزامنة في مؤشرات خدمة الديون. وهي تواجه أيضاً صدمات خارجية، مثل الأعاصير وأثار تغير المناخ، مما قد يؤدي بشكل مفاجئ إلى تقلص الناتج المحلي الإجمالي في عام

United Nations Children's Fund (UNICEF), "Covid19 and the Looming Debt Crisis" (Florence, Italy, (17) April 2021). Available at www.unicef-irc.org/publications/pdf/Social-spending-series_COVID-19-and-the-looming-debt-crisis.pdf

(18) وفقاً لمنظمة العمل الدولية، يعتبر نصف سكان العالم محرومين من نظم الحماية الاجتماعية، وهناك 23 في المائة غيرهم يحصلون على فرص غير كافية للاستفادة من هذه النظم. انظر ILO, *World Social Protection Report 2017–19* (Geneva, 2017). وانظر الوثيقة A/HRC/47/36 للاطلاع على الحالة الراهنة على صعيد التمتع بالحق في الضمان الاجتماعي خلال دورة الحياة والدعوة إلى إنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية.

ILO, *World employment and social outlook: Trends 2021* (Geneva, 2021). Available at (19) www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf

<https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-looking-back-2020-and-outlook-2021>; and Ortiz and Cummins, "Global austerity alert" (20)

International Labour Organization, "ILO Monitor: COVID-19 and the World of Work" (Seventh Edition) (Geneva, 2021). Available at www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767028.pdf (21)

ECLAC, *Fiscal Panorama* (22)

من الأعوام أو فقدانه بالكامل. ومع إبراز تغير المناخ لمسألة المديونية البيئية، هناك حاجة ملحة لمعالجة تمويل المناخ وآثار ذلك على الحيز المالي والقدرة على تحمل الدين.

14 - وسوف يستغرق الانتعاش العالمي وقتاً أطول طالما استمرت عدوى الفيروس في الانتقال. فمع ما يقرب من 200 مليون حالة مؤكدة و 4,22 ملايين حالة وفاة حتى تموز/يوليه 2021⁽²³⁾، ما زال الدمار الناتج عن جائحة كوفيد-19 مستمرا. وتقرن الزيادات المثيرة للجزع في هذه الأرقام التي شُهدت على مستوى العالم في ربيع عام 2021 - بسبب الأنواع المتحوّرة السريعة الانتشار والتغيرات في تدابير الحماية العامة وحالة الإرهاق الناجمة عن الإغلاق الشامل - بنقاوتات في اللقاحات بين البلدان. فقد تم إعطاء أكثر من 4,21 بلايين جرعة لقاح حول العالم، وتلقّى التطعيم الكامل 14,8 في المائة من سكان العالم. غير أن 1,1 في المائة فقط من سكان البلدان المنخفضة الدخل قد تلقوا جرعة واحدة على الأقل، في حين أن سكان البلدان المرتفعة الدخل أو الشريحة العليا من البلدان المتوسطة الدخل قد حصلوا على أكثر من 82 في المائة من جرعات اللقاح⁽²⁴⁾. في ظل محدودية الموارد، يعتمد معظم البلدان المنخفضة الدخل في تمويل توفير اللقاحات على المنح الخارجية والبرامج المتعددة الأطراف، مثل مرفق كوفاكس لإتاحة لقاحات كوفيد-19 على الصعيد العالمي. وكما لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن هذا الوضع لا يمثل تمييزاً على صعيد الحق في الحصول على اللقاحات على الصعيد العالمي فحسب، بل ويقوّض أيضاً التقدم المحرز في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الأهداف 3 و 10 و 17 (E/C.12/2021/1، الفقرة 1). ولإيضاح، أشارت بلدان مثل تونس، وهو بلد من الشريحة الدنيا للبلدان المتوسطة الدخل، بشكل واضح في طلباتها للحصول على تمويل إضافي إلى أن عبء الدين سيتجاوز 100 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي إذا أُدرجت فيه الضمانات الحكومية وديون المؤسسات المملوكة للدولة. وقد يؤثر ذلك على الإنفاق الحكومي والميزنة الحكومية، بما في ذلك القدرة على تأمين التمويل الكافي للنفقات الحيوية ذات الصلة بكوفيد-19، بما في ذلك اقتناء اللقاحات وآليات التوزيع اللازمة⁽²⁵⁾.

15 - وقد باتت لاحتمة الاختيار بين خدمة الديون وإنقاذ الأرواح ظهوراً بارزاً في دائرة الضوء. وكما أشار كيفن واتكينز، الرئيس التنفيذي لمنظمة إنقاذ الطفولة: "عندما تشكل مطالبات الدائنين تهديداً لحقوق الأطفال، لا يكون هناك سوى خيار واحد، ألا وهو خيار الدفاع عن حق الطفل"⁽²⁶⁾. وتتباين قدرات البلدان على تمويل الانتعاش المطلوب، وذلك على الرغم من وجود ارتباط لا مناص منه بين القدرة على حماية حقوق الإنسان والقدرة على إنفاق الموارد اللازمة. وسيكون لتنامي أعباء الديون وتزايد وتيرة مواجهة صعوبات على صعيد سداد الديون آثار سلبية على قدرة الدول على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسكانها. وكما لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن الدول الأطراف ملزمة بتخصيص أقصى قدر متاح من مواردها للإعمال الكامل لجميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في الصحة. وبما أن هذه الجائحة والتدابير المتخذة لمكافحتها قد أثرت سلباً بشكل غير متناسب على أكثر الفئات تهمشاً، فيجب على الدول أن تبذل قصارى

(23) <https://covid19.who.int>

(24) <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>

(25) [https://documents1.worldbank.org/curated/en/754341617069835875/pdf/Tunisia-COVID-19-](https://documents1.worldbank.org/curated/en/754341617069835875/pdf/Tunisia-COVID-19-Response-Project-Additional-Financing.pdf)

[Response-Project-Additional-Financing.pdf](https://documents1.worldbank.org/curated/en/754341617069835875/pdf/Tunisia-COVID-19-Response-Project-Additional-Financing.pdf)

(26) <https://live.worldbank.org/defusing-debt-creating-solutions>

جهداً لتعبئة الموارد اللازمة لمكافحة جائحة كوفيد-19 بأكثر الطرق إنصافاً، وذلك بغية تجنب إلقاء عبء اقتصادي آخر على كاهل هذه الفئات المهمشة. وينبغي أن يراعى في تخصيص الموارد إعطاء الأولوية للاحتياجات الخاصة بهذه الفئات (E/C.12/2020/1، الفقرة 14).

ثالثاً - إصلاح الهيكلية الدولية للديون وحقوق الإنسان

ألف - اعتبارات حقوق الإنسان

16 - لقد أدى الغياب الحالي لآلية منصفة وفعالة لتسوية أزمات الديون، أو ما يُطلق عليه المشتغلون بمجال الديون السيادية في كثير من الأحيان حالة "اللانظام"، إلى حالات انتقصت بشدة من قدرة الدول على تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وأسفرت عن اتخاذ تدابير تراجعية غير مبررة تؤثر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في العديد من البلدان النامية.

17 - وفي مناسبات عديدة، أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الالتزام المنصوص عليه في المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية باتخاذ خطوات لتحقيق الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة لتحقيق التمتع الكامل بجميع الحقوق الواردة في العهد بشكل تَقْمي متدرج. ولدى القيام بذلك، قامت اللجنة بما يلي: (أ) تأكيد الدور المحوري الذي ينبغي أن يؤديه التعاون والمساعدة الدوليان، بما في ذلك المساعدة الإنمائية الرسمية؛ (ب) تحذير الدول المقترضة بخصوص التدابير التراجعية غير المبررة في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي قد تشكل انتهاكاً للعهد.

18 - وعلى وجه التحديد، ينبغي للدولة المقترضة أن تكفل ألا تنتقص شروط القرض من قدرتها على احترام وحماية الحقوق المكفولة في العهد والوفاء بها. وكما ذكرت اللجنة، إذا كان اعتماد التدابير التراجعية أمراً لا مناص منه، فينبغي أن تكون التدابير المتخذة من هذا النوع ضرورية ومتناسبة، بمعنى أن يكون اعتماد أي سياسة أخرى أو عدم التحرك هو الخيار الأكثر إضراراً بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي أن تظل هذه التدابير قائمة بقدر ما تقتضي الضرورة فقط؛ وألا تؤدي إلى التمييز؛ وأن تحفّ من شدة أوجه التفاوت التي قد تنتمى في أوقات الأزمات، وأن تضمن ألا تتضرر حقوق المحرومين والمهمشين من الأفراد والفئات بشكل غير متناسب؛ وألا تؤثر على الحد الأدنى من المحتوى الأساسي للحقوق المحمية بموجب العهد (E/C.12/2016/1، الفقرة 4).

19 - وهناك آليات رصد تابعة لهيئات معاهدات أخرى وقرت أيضاً تقاسير ذات حجية للالتزامات، وذلك بتوضيح الصلة الحيوية بين استخدام المتاح من الموارد لإعمال حقوق الإنسان وبين سياسات الاقتصادي الكلي والسياسات المالية، بما في ذلك فيما يتعلق بإدارة الديون. وفي تعليقها العام 19 (2016) بشأن الاقتراض العام، سلّمت لجنة حقوق الطفل بأن إدارة الديون إدارة مستدامة من قبل الدول، بالنيابة عن الدائنين والمقرضين، يمكن أن تسهم في تعبئة الموارد اللازمة لإعمال حقوق الطفل. والإدارة المستدامة للديون تشمل وجود تشريعات وسياسات ونظم شفافة ذات أدوار ومسؤوليات واضحة فيما يتعلق بالاقتراض والإقراض، فضلاً عن إدارة الديون ورصدها. وسلّمت اللجنة أيضاً بأن الديون الطويلة الأجل التي لا يمكن تحمل أعبائها يمكن أن تشكل عائقاً لقدرة الدولة على تعبئة الموارد اللازمة لإعمال حقوق الطفل وقد تقتضي إلى فرض ضرائب ورسوم استخدام تؤثر تأثيراً سلبياً على الأطفال. ولذلك فإن عمليات تقييم الأثر على حقوق الأطفال ينبغي أن تجري أيضاً فيما يتعلق باتفاقات الديون (CRC/C/GC/19، الفقرة 78).

20 - وقد قامت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في السنوات الأخيرة، في إطار الاطلاع بدورها في مجال الرصد، بالتأكيد على هذه المبادئ فيما يتعلق بدول بعينها. فعلى سبيل المثال، أوصت في عام 2019 بأن تقوم إكوادور باستعراض التدابير الاقتصادية التي تتخذها والتي هي بصدد النظر في اتخاذها، بما في ذلك دعوتها بشكل محدد إلى عدم خفض الإنفاق الاجتماعي في مجالي الصحة والتعليم عن المستويات التي تحققت في عام 2018 (E/C.12/ECU/CO/4، الفقرة 6 (ب)). وفي عام 2018، ورغم إدراك اللجنة الأزمة المالية في الأرجنتين، فقد أعربت عن قلقها إزاء انخفاض مستويات الحماية الفعلية للحقوق نتيجة للتضخم وتدابير التقشف. وأعربت اللجنة عن قلقها أيضا لأن الحكومة وضعت لنفسها، بموجب الاتفاق المبرم مع صندوق النقد الدولي، هدفا لإيصال مستوى عجز الموازنة في عام 2019 إلى الصفر، وهو ما يستتبع إجراء تخفيضات إضافية في الإنفاق الاجتماعي (E/C.12/ARG/CO/4، الفقرة 5)، ودعت الدولة الطرف إلى الإبقاء على بنود الميزانية المتصلة بالاستثمار الاجتماعي في أكثر الفئات حرمانا وتيسير التنفيذ الفعال والمستدام للسياسات العامة لصون الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لهذه الفئات. وفي عام 2015، في إطار تفاعلها مع السودان، أوصت اللجنة الدولة الطرف بأن تحرص على المراعاة الواجبة لالتزاماتها بموجب العهد في مفاوضاتها مع المؤسسات المالية الدولية، بما في ذلك صندوق النقد الدولي (E/C.12/SDN/CO/2، الفقرة 18).

21 - وبالمثل، ففي تقارير لجنة حقوق الطفل الدورية عن موزامبيق (CRC/C/MOZ/CO/3-4، الفقرة 10 (ج)) وأنغولا (CRC/C/AGO/CO/5-7، الفقرة 9 (ز)) فيما يتعلق بتخصيص الموارد لحقوق الطفل، دعت اللجنة الحكومتين إلى إجراء تقييمات للأثر بالنسبة لأي تدابير تقشفية في المجالات المتصلة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بحقوق الطفل. وذكرتهما بضرورة تخصيص موارد كافية في الميزانية، وفقا للمادة 4 من الاتفاقية، من أجل إعمال حقوق الطفل، وبخاصة زيادة الاعتمادات الميزانية المرصودة للقطاعات الصحية والتعليمية والاجتماعية. وتماشيا مع هذه المعايير والقواعد الدولية، قدم فريق الأمم المتحدة القطري للبنان أيضا ورقة موقف إلى صندوق النقد الدولي حدّد فيها عددا من الإصلاحات السياسية الفورية والمتوسطة الأجل في عدد من المجالات، بما في ذلك حقوق الإنسان والإدارة المحلية⁽²⁷⁾.

22 - وتستند المبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان، التي قام الخبير المستقل السابق بعرضها في عام 2011 (انظر A/HRC/20/23)، والتي أيدتها مجلس حقوق الإنسان في قراره 10/20، إلى أحكام نابعة من مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وهي تحقق الربط بين الدين الخارجي وحقوق الإنسان للدول وجميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، العام منها والخاص، الوطني منها والدولي. وهي تنطوي على إعادة لتكريس غلبة حقوق الإنسان على خدمة الدين، وتوفّر منظورا مفصّلا لمبادئ حقوق الإنسان الرئيسية من حيث انطباقها على الدول المقترضة والمقرضة والمؤسسات الدولية. ومما لا يقل عن ذلك أهمية لمنع وتسوية أزمات المديونية "المبادئ التوجيهية بشأن تقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان"، التي وضعها الخبير المستقل السابق في عام 2019، والتي تنطبق على الدول والمؤسسات المالية الدولية والأطراف الدائنة (انظر A/HRC/37/54 و A/HRC/40/57).

(27) <https://lebanon.un.org/sites/default/files/2021-02/UNCT%20Leb%20PositionPaper%20toIMF.pdf>

باء - الهيكلية الدولية للديون قبل جائحة كوفيد-19

23 - لقد تطوّرت العمليات القائمة لمنع أزمات المديونية وحلّها في شكل خليط من القواعد والجهات الفاعلة والإجراءات تكوّن بالتجربة والخطأ على مدى عقود من الأزمات، وكان الدافع وراء ذلك هو احتياجات الدائنين والمؤسسات التي يهيمن عليها الدائنون، مثل نادي باريس للبلدان الصناعية الدائنة ومؤسسات بريتون وودز ومجموعة الدول السبع ومجموعة العشرين. وبين عامي 1950 و 2010، كان هناك أكثر من 600 حالة استلزمت إعادة هيكلة الديون السيادية⁽²⁸⁾، وفي الكثير منها أخفق المدين في استعادة القدرة على تحمل عبء الدين بدرجة ما من الثقة. وبدلاً من ذلك، تلت ذلك عملية إعادة هيكلة أخرى في غضون خمس سنوات في أكثر من نصف حالات إعادة الهيكلة التي تمّت مع جهات دائنة خاصة منذ عام 1970، وهو ما يشير ببساطة إلى أن تخفيف العبء لم يكن بالحجم الكافي لإحداث نتائج إيجابية ولو حتى في الأجل المتوسط⁽²⁹⁾.

24 - وتخلق الهيكلية الدولية الحالية للديون حالة مطوّلة من عدم اليقين حيال الموارد المالية، وذلك بسبب التأخرات في إعادة الهيكلة التي تؤدي إلى تآكل شديد في قدرة الدول على استخدام الموارد في مجال حقوق الإنسان. فالنظام الحالي يقوّم الحوافز لرفض التعاون، ويخلق حوافز ضارة لإجراء عمليات المراجعة بين النظم القانونية، ويولد اختلالات في التوازن بين الجهات الدائنة، ويجعل من عدم المشاركة في عمليات إعادة الهيكلة بديلاً مربحاً. وتتسم الهيكلية الحالية للديون بتزايد إجراءات التقاضي التي يحركها الدائنون، سواء من حيث التواتر أو حجم المبالغ محل النزاع، ومعظمها يتم من جانب صناديق تمارس المضاربة على البلدان التي تعاني من حالات المديونية الحرجة عن طريق شراء الديون بخصم سعري كبير ثم مقاضاة المدينين لحملهم على سداد قيمة القرض كاملة⁽³⁰⁾. وبحلول عام 2010، كان أكثر من 50 في المائة من عمليات إعادة هيكلة الديون مقترنا بمنازعات قضائية⁽³¹⁾، مع جني أرباح مفرطة تراوحت بين 300 في المائة و 2 000 في المائة⁽³²⁾.

25 - وكانت المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون والمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف أعباء الديون استجابتين تأخرتا طويلاً لمعالجة مسألة الديون الرسمية الثنائية والديون المتعددة الأطراف للبلدان المنخفضة الدخل التي كانت متجاهلة منذ أمد بعيد. وأنشأت المبادرتان إطاراً شديداً لمشروعية لتخفيف عبء الديون، انطلاقاً من فكرة خاطئة مفادها أن المبادرتين، بما طرأ عليهما من تحسين في عام 1999، ستكونان كافيتين لتحقيق نتائج مفيدة في الأجل الطويل. بيد أن 24 من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون قد استُهدفت من جانب 46 جهة دائنة متقاضية، بقيمة إجمالية للديون المتنازع عليها تراوحت بين

U. Das et al., "Sovereign Debt Restructurings 1950–2010", IMF Working Paper (2012). Available from (28) www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Sovereign-Debt-Restructurings-1950-2010-Literature-Survey-Data-and-Stylized-Facts-26190

https://unctad.org/system/files/non-official-document/2019_panel4_guzman.pdf (29)

(30) انظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=13675>

وانظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22090>

وانظر <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=17632>

وانظر أيضاً A/HRC/41/51.

Julian Schumacher, et al. *Sovereign Defaults in the Courts* (CESifo Working Papers, 2018). Available from (31)

www.cesifo.org/en/publikationen/2018/working-paper/sovereign-defaults-court

https://unctad.org/system/files/non-official-document/gds_sd_2015-04-28-30_Zivkovic_en.pdf (32)

13 و 15 في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي. وقد ترك النظام القائم بعض أفقر البلدان، مثل أوغندا وسيراليون، يواجه مدفوعات على إثر الدعاوى القضائية بقيم وصلت إلى 35 في المائة من خدمة الدين في سنة واحدة⁽³³⁾. وبعد سنوات من عمليات ضبط أوضاع المالية العامة بإيعاز من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، تجد البلدان التي استفادت من المبادرات نفسها واقعة مرة أخرى في شرك الديون الجديدة.

26 - وعلى إثر تنامي الاضطرابات في البلدان المتوسطة الدخل، والأزمة التي شهدتها منطقة جنوب شرق آسيا، وتخلّف الاتحاد الروسي والأرجنتين عن السداد، اقترح صندوق النقد الدولي في أوائل القرن الحادي والعشرين إنشاء آلية لإعادة هيكلة الديون السيادية لمعالجة صعوبات سداد الديون⁽³⁴⁾. ووقفت بضعة بلدان في وجه هذه الفرصة السانحة لإقامة آلية شاملة، وبات إصلاح الهيكلة الدولية للديون منذ ذلك الحين معتمداً على تغييرات تدريجية في عقود السندات، واستحداث وتعزيز بنود الحراك الجماعي، وتحديث صياغة الأحكام المتصلة بمبدأ تساوي الدائنين في المعاملة (*pari passu*) لردع دائني الأقلية غير المتعاونين عن تحريك إجراءات التقاضي. وصحيح أن هذه التطورات محل ترحيب، ولكنها غير كافية.

27 - ومن الانتقادات الأساسية لهيكلة الديون القائمة أن الدور المركزي فيها هو لصندوق النقد الدولي، وهو مؤسسة ذات نفوذ كبير على الحيز السياسي للبلدان، حيث تشترط تحقيق أهداف كلية على صعيد موازين المبالغ العامة فيما يتصل بمجموعة متنامية دوماً من المسائل التي تشمل خصخصة الأصول العامة، وتحرير التجارة وأسواق المنتجات، ومجموعة كبيرة من الإصلاحات السوقية التي تقيد قدرة الدول على الوفاء بفعالية بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. ولا يتم بالضرورة التفاوض مع الدول على أوجه المشروطة هذه، ناهيك عن التفاوض عليها مع سكانها، وقد سلط الخبير المستقل السابق الضوء على موضوع المسؤولية عن تواطؤ المؤسسات المالية الدولية في انتهاكات حقوق الإنسان في سياق الإصلاحات الاقتصادية التراجعية (انظر A/74/178). وعدم التناسب في درجات النفوذ هو أمر نابع من هيكل إدارة صندوق النقد الدولي، حيث تحظى أصوات الكتل التصويتية لبعض فرادى البلدان برجحاً يفوق كثيراً ذلك الذي تحظى به كتل تصويتية متعددة البلدان، وهو ما ينتقص من مصداقيته ومشروعيته كجهة مديرة للالتزامات. وكما أشار الاتحاد الدولي لنقابات العمال، فإن هذا يسلط الضوء على مسألة حوكمة صندوق النقد الدولي، حيث تحظى الاقتصادات المتقدمة، وهي الأقل احتياجاً إلى دعم الصندوق، بالقوة التصويتية الأكبر، بل وبالقدرة على حجب قرارات كبرى. ويركز نظام الحصص الحالي لصندوق النقد الدولي القوة التصويتية بالنسبة لجميع القرارات الكبرى في أيدي عدد قليل من الاقتصادات المتقدمة. وينبغي إصلاح حوكمة صندوق النقد الدولي لكي يكون ممثلاً لجميع أعضائه بشكل عادل⁽³⁵⁾. وتواجه عمليات الاستعراض العام للحصص تأخيرات، وهي غير كافية لتجسيد الديناميات المتغيرة في الاقتصاد العالمي.

28 - وقد ازداد تعقّد مسألة منع وحلّ أزمات المديونية بسبب تغير تركيبة الدائنين. فقد أدى التحرير الشامل الذي تشهده الأسواق المالية منذ ثمانينيات القرن العشرين والتزايد السريع لحجم التمويل الخاص ونفوذه إلى زيادة كبيرة في حجم وتعقّد التدفقات المتجهة إلى البلدان النامية. وخلافاً للرأي القائل بأن المدينين يواجهون زيادة في تكاليف الاقتراض وصعوبات في التمويل بسبب النقاس عن إدارة الأموال أو الفساد أو الحركة المفرطة

(33) <https://archives-financialservices.house.gov/hearing110/htcaliari110807.pdf>

Anne O. Kruegar, *A New Approach To Sovereign Debt Restructuring* (International Monetary Fund, (34) Washington, D. C., 2002), p. 4. Available from www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/sdrm/eng/sdrm.pdf

(35) International Trade Union Confederation, "Reforming the IMF for a resilient recovery" (Brussels, 2021)

على صعيد إدارة المالية العامة، فإن المشاكل النظامية هي العامل المؤثر في الهيكلية الدولية للديون وهي مكن الأسباب الهيكلية لمواجهة البلدان النامية صعوبات متكررة في التمويل. ويزيد الاقتراض عن طريق أسواق رأس المال الخاصة من التعرض لمخاطر دورة السيولة العالمية، التي تتحدد ملامحها في الاقتصادات المتقدمة بشكل رئيسي، والنتيجة بدرجة كبيرة عن كيفية تعامل الاقتصادات المتقدمة مع الأزمة المالية العالمية، مما يولد تداعيات يواجهها باقي العالم. فالتغيرات في السياسة النقدية في الولايات المتحدة أو أوروبا تخلق ظروفًا عالمية تتسم بدرجة أكبر من تضيق السيولة، بما يرتبط بذلك من ارتفاع في تكلفة الاقتراض، مما يترك البلدان تواجه حالات عجز في رأس المال اللازم لتمويل النفقات الاجتماعية⁽³⁶⁾.

جيم - خطاب قوي ولكن لا يصاحبه سوى إصلاحات ضعيفة

29 - يبدو أن الجائحة قد حلت أخيراً للإيدان بتوَلَّد زخم لإيجاد حلول طويلة الأجل لأزمة المديونية وإصلاح الهيكلية الدولية للديون. وفي آذار/مارس 2020، اعترى مقرري السياسات خوفٌ من حدوث موجة من التخلف عن السداد وأزمة مديونية شاملة في ظل تراكم أوجه الضعف على مدى السنوات الماضية. وقد أعطى ذلك شيئاً من الزخم لمناقشة الإصلاحات، فكان هناك سيلٌ من المقترحات بتغييرات يمكن إجراؤها. وبعد مرور أكثر من عام، انحسر هذا الخوف بدرجة كبيرة في ظل حالة من الرضا عن النفس بعد تقاضي حدوث السيناريو الأسوأ. وبدلاً من ذلك، أصبح هناك نزوع إلى التحرك في كل اتجاه بشكل غير مؤثر، مع إجراء إصلاحات مطلوبة ولكن بالقدر غير الكافي في إطار التغييرات التعاقدية وإتاحة فرص الحصول على السيولة من خلال القروض المشروطة وحقوق السحب الخاصة. وبالتالي، يبدو أن الهدف الرئيسي لصندوق النقد الدولي ليس هو إصلاح هيكلية الديون، بل دعم المجتمع الدولي في العمل الجماعي لتجنب حالات أعمق لإعادة هيكلة الديون عندما يتطلب الأمر⁽³⁷⁾.

30 - ولمعالجة التداعيات الجارية، عدّل صندوق النقد الدولي تسهيلات الإقراض الخاصة به لزيادة السرعة التي يمكن بها للبلدان الحصول على دعم السيولة في حالات الطوارئ. ووفّر حدًا أدنى من مبالغ التمويل المقدم في صورة منح لشطب الديون المستحقة للصندوق عن طريق الصندوق الاستئماني لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون. وفي نيسان/أبريل 2020، أطلقت مجموعة العشرين مبادرة تعليق سداد خدمة الدين، التي مُدِّدَت مؤخرًا حتى كانون الأول/ديسمبر 2021. وتستند الأهلية للاستفادة منها إلى معايير قائمة على الدخل، وبالتالي لا يوجد سوى 73 بلداً مؤهلاً للمشاركة، شريطة أن يكون هناك تمويل أو طلب للتمويل من صندوق النقد الدولي. ويجب سداد مدفوعات الديون المعلّقة في غضون ثلاث سنوات من انقضاء فترة السماح الممتدة لسنة واحدة، ويمكن تنفيذ ذلك من خلال إعادة الجدولة أو إعادة التمويل بشروط متعادلة الأثر على صافي القيمة الحالية. وهذا المخطط لا يقدّم أي تخفيف للعبء أو ينطوي على أي خسارة يتحمّلها الدائنون. وقد ذكرت ملديف في المادة المقدّمة لأغراض إعداد هذا التقرير أن مبدأ تعادلية الأثر على صافي القيمة الحالية هو أحد العيوب الرئيسية للمبادرة⁽³⁸⁾.

Overseas Development Institute, "Private lending and debt risks of low-income developing countries" (London, 2020). Available at https://cdn.odi.org/media/documents/200615_private_lending_debt_risks.pdf

www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt (37)

www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/InternationalDebtArchitecture.aspx (38)

31 - وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2020، أيدت مجموعة العشرين ونادي باريس إنشاء "الإطار المشترك لمعالجة الديون بما يتجاوز مبادرة تعليق سداد خدمة الدين"، اعترافاً منهما بأن المبادرة وحدها لن تكفي. وعلى الرغم من الاحتفاء بهذا التطور كإنجاز كبير، فإنه لا يعدو تمديداً للمبادرة باتباع النموذج الخاص بنادي باريس، وهو لا ينطبق إلا على البلدان المؤهلة للاستفادة من المبادرة، وشريطة الخضوع للقيود التي يفرضها برنامج لصندوق النقد الدولي. ومن المفترض أن الإطار المشترك يعالج مشكلتي السيولة والقدرة على تحمل عبء الديون في آن - حيث يغطي الدائنين الرسميين المنتمين وغير المنتمين لنادي باريس، باستخدام نهج يجري في إطاره تناول كل حالة على حدة ويلقي على كاهل المدين عبء التماس تلقّي معاملة مماثلة من الدائنين الآخرين، بمن فيهم الدائنون من القطاع الخاص - ولا يقدم للبلدان المنخفضة الدخل عمليات شطب مباشر سخية لديونها⁽³⁹⁾.

32 - وكما جاء في الانتقاد الموجه من أنتيغوا وبربودا، رئيسة تحالف الدول الجزرية الصغيرة، فإن أكثر من نصف الدول الجزرية الصغيرة في العالم ليست مؤهلة أصلاً لتخفيف عبء ديونها في هذا الإطار، وذلك بسبب اتباع معايير عفا عليها الزمن وغير منطقية⁽⁴⁰⁾، مما يعني تجاهل احتياجات الفقراء الذين يعيشون في بلدان متوسطة الدخل ومرتفعة الدخل، وتجاهل مواطن ضعف الدول الجزرية الصغيرة النامية. وحتى اليوم، لم يطلب المساعدة تحت مظلة الإطار المشترك سوى ثلاثة بلدان: إثيوبيا وتشاد وزامبيا.

33 - وعلى الصعيد العالمي، ركزت الاستجابة في الأساس على توفير السيولة، وبشكل رئيسي من خلال قروض غير ميسرة من صندوق النقد الدولي. وقد حظي اقتراح إجراء تخصيص جديد لحقوق سحب خاصة بمبلغ 650 بليون دولار بالتأييد من البلدان الأعضاء الرئيسية في صندوق النقد الدولي، ومن مجموعة العشرين ومجموعة الدول السبع، ووافق عليه مجلس محافظي الصندوق في 2 آب/أغسطس. وسيكون هذا أكبر إصدار جديد لحقوق سحب خاصة منذ إنشاء الآلية في عام 1969. والإصدار الجديد هو في حقيقة الأمر آلية لا تولّد ديونا لتوفير موارد مالية إضافية للبلدان، ولكنه غير كاف على الإطلاق بالمقارنة مع حجم الاحتياجات الفعلية. ووفقاً لتقديرات صندوق النقد الدولي، تحتاج البلدان المنخفضة الدخل إلى نحو 200 بليون دولار لتخفيف العبء والإنعاش حتى عام 2025 و 250 بليون دولار أخرى لاستئناف التقدم الإنمائي⁽⁴¹⁾. وبما أن هذا سيجري بالتناسب مع حصة كل بلد في صندوق النقد الدولي، فإن البلدان الأكثر احتياجاً لحقوق السحب الخاصة ستحصل على القدر الأقل منها، والعكس صحيح. فالبلدان التي تشكل قوام مجموعة الدول السبع تحتفظ بما يمثل 43 في المائة من حصص صندوق النقد الدولي، أو ما يكافئ 283 بليون دولار من الإصدار الجديد، بينما لن يكون في متناول البلدان المنخفضة الدخل سوى 3,2 في المائة.

(39) انظر www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt#g20q1؛ وانظر البيان الصادر عن مجموعة العشرين في 13 تشرين الثاني/نوفمبر 2020، والمتاح على العنوان الشبكي www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g20/g20_201113_1.pdf.

(40) انظر www.aosis.org/release/small-island-states-call-for-a-systemic-debt-shake-up-at-imf-and-world-bank-meetings.

(41) IMF, "Macroeconomic developments and prospects in low-income countries" (Washington, D. C.). Available from <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/03/30/Macroeconomic-Developments-and-Prospect-In-Low-Income-Countries-2021-50312>.

34 - وقد تصاعد الضغط الممارس من أجل إصلاح الهيكلية الدولية للديون. وفي آذار/مارس 2021، عقد الأمين العام ورئيس وزراء كندا ورئيس وزراء جامايكا اجتماعا افتراضيا لرؤساء الدول والحكومات لمناقشة الهيكلية الدولية للديون والسيولة، في إطار مبادرة تمويل التنمية في عصر كوفيد-19 وما بعده. وفي سياق تلك المبادرة، تولدت "قائمة من الخيارات السياسية" تضمنت مقترحا بإنشاء سلطة مستقلة للديون السيادية، بهدف أن يتم في نهاية المطاف تقديم مخطط تصميمي لآلية متعددة الأطراف لتسوية الديون السيادية⁽⁴²⁾. وأصدرت مجموعة التنمية المستدامة موجزا سياساتيا يشدد على الحاجة الملحة إلى العمل الآن على إصلاح الهيكلية الدولية للديون، ورحبت بالجهود المبذولة لتحسين الهيكلية القائمة عن طريق البنود التعاقدية، والتشريعات الموجهة لمكافحة الصناديق الانتهازية، وسندات الدين المربوطة بحالات بعينها، مع الإقرار ليس فقط بأهمية مسؤوليات المدينين، بل ومسؤوليات الدائنين أيضا⁽⁴³⁾. وجاءت أقوى دعوات الإصلاح من رئيس وزراء جامايكا، الذي دعا إلى توسيع نطاق تغطية مبادرة تعليق سداد خدمة الدين ليشمل البلدان المتوسطة الدخل، وإشراك الدائنين من القطاع الخاص ووكالات تقدير الجدارة الائتمانية في المناقشة المتعلقة بحل أزمة المديونية، وضرورة إنشاء آلية لتسوية الديون السيادية وتوفير إطار للدائنين والمدينين للتفاوض بشكل جماعي على اتفاقات إعادة الهيكلة وفقا لإجراءات متفق عليها مسبقا⁽⁴⁴⁾.

رابعا - الإصلاح المطلوب بشكل عاجل لمنع أزمات الديون

35 - كما أقر به الأمين العام، كانت الهيكلية الحالية للديون غير فعالة في منع تكرار نوبات تراكم الديون التي لا يمكن تحملها وفي إعادة هيكلة الديون عند الحاجة وبطريقة فعالة وعادلة ودائمة. وتعتري هذه الهيكلية ثغرات عديدة في الشفافية وتتسم بعدم الوضوح بشأن الأدوار والمسؤوليات. والأهم من ذلك أنه لا توجد عمليات تحفز جميع الدائنين والمدينين على العمل بشكل تعاوني وفقا لمجموعة موحدة من المبادئ والمعايير⁽⁴⁵⁾. ولا يكفي نطاق وحجم ما هو مطروح على الطاولة من إصلاحات للهيكلية الدولية للديون لمعالجة المشاكل المعروفة. فالآثار الدائمة التي تقضي ببساطة إلى عدم تكرار دورات الأزمات والعمليات الفاشلة لإعادة الهيكلة تحتاج إلى هيكلية جديدة للديون، يُسعى من خلالها إلى تحقيق هدف ذي شقين: منع حدوث الأزمات في المستقبل؛ وحل أزمات الديون الحالية بما يتوافق مع معايير وقواعد حقوق الإنسان. وفي هذا الفرع، تركز الخبرة المستقلة على بعض جوانب هذين الهدفين التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار.

ألف - الدور المحوري لحقوق الإنسان في إصلاحات هيكلية الديون

36 - يتطلب احترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها موارد مالية. وتحتاج الدول إلى حيز مالي وقدرة على تخطيط الاقتصاد الكلي لضمان إعمال حقوق الإنسان والامتثال للالتزاماتها بموجب العديد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. ومن ثم، لن يتأتى إصلاح الهيكلية الدولية للديون بصورة فعالة وعادلة ومستدامة

(42) www.un.org/sites/un2.un.org/files/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf

(43) "Liquidity and debt solutions to invest in the SDGs", available from <https://unsdg.un.org/resources/liquidity-and-debt-solutions-invest-sdgs-time-act-now>

(44) www.un.org/en/coronavirus/meeting-of-finance-ministers, statement by the Minister of Finance of Jamaica.

(45) "Liquidity and debt solutions to invest in the SDGs".

ومتسقة إذا لم يكن الهدف الرئيسي للإصلاح من البداية هو رفاه وكرامة الناس، ولا سيما أولئك الذين يعانون من التمييز والفقر والإهمال.

37 - وقد وضع المكلفون السابقون بالولاية مبادئ توجيهية توضح أن للمعايير والالتزامات الدولية لحقوق الإنسان الغلبة على خدمة الديون، وتوفر إطاراً لفهم السبب وراء كون الديون السيادية مسألة تتعلق بحقوق الإنسان، وتعالج أهمية تقييمات الأثر على حقوق الإنسان في سياق برامج الإصلاح الاقتصادي. ويمكن للدول، بل وينبغي لها، أن تتخذ خطوات لإدراج تلك المبادئ في عمليات صنع القرار التي تقوم بها الهيئات الوطنية والدولية على السواء، وهذه خطوة أساسية لأي إصلاح شامل لهيكلية الديون. وتشمل المبادئ التوجيهية التي تعزز المنظورات الأكثر عدلاً ومراعاة لمصلحة المدينين، على سبيل المثال لا الحصر: المبادئ الأساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية؛ والمبادئ المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين؛ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان؛ والمبادئ التوجيهية بشأن تقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، وضعت منظمات وشبكات المجتمع المدني مبادئ من قبيل ميثاق الاقتراض الخاص بالمنتدى والشبكة الأفريقيين للديون والتنمية (أفروداد)⁽⁴⁶⁾، وميثاق التمويل المسؤول الخاص بالشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية⁽⁴⁷⁾، ومبادئ المجتمع المدني لتسوية الديون السيادية⁽⁴⁸⁾، ومؤخراً مبادئ حقوق الإنسان والسياسة المالية⁽⁴⁹⁾.

38 - وحتى يومنا هذا، تمثل "المبادئ الأساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية" الإطار المعياري الأكثر اتساقاً وتمثيلية من بين الأطر الكفيلة بجعل حقوق الإنسان في صميم الهيكلية الدولية للديون. وهي تشمل مبادئ السيادة، وحسن النية من جانب كلا الطرفين، والشفافية، والحياد، والمعاملة المنصفة، والحصانة السيادية، والشرعية، والاستدامة، وإعادة الهيكلة بموافقة الأغلبية. ومن شأن تنفيذ المبادئ أن يمنع أو يعالج أوجه قصور عديدة في هيكلية الديون القائمة. وقد صوّتت البلدان الدائنة ضد المحاولات السابقة لتحسين الهيكلية الدولية للديون وقاطعتها⁽⁵⁰⁾. وقد ترغب الدول في العمل على إدراج المبادئ في التشريعات المحلية، كما حدث في الأرجنتين⁽⁵¹⁾ ودولة بوليفيا المتعددة القوميات⁽⁵²⁾.

39 - ويعني تشجيع ممارسات الإقراض والاقتراض المسؤولة ضرورة الإشارة إلى الكيفية التي يمكن بها للمقرضين والمقترضين أن يقللوا إلى أدنى حد ممكن من العواقب الكارثية لأزمات المديونية على حياة الناس

(46) <https://afrodad.org/index.php/en/initiatives/65-african-borrowing-charter>

(47) <https://slettgjelda.no/assets/docs/Eurodad-Responsible-Finance-Charter-2011.pdf>

(48) <https://www.eurodad.org/debtworkout>

(49) https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principles_for_Human_Rights_in_Fiscal_Policy-ENG-VF-1.pdf

(50) في 9 أيلول/سبتمبر 2014، اتخذت الجمعية العامة القرار 304/68 بتصويت مسجل جاءت نتيجته 124 صوتاً مؤيداً، و 11 صوتاً معارضاً، وامتناع 41 عضواً عن التصويت. وفي 10 أيلول/سبتمبر 2015، اتخذت القرار 319/69 بتصويت مسجل جاءت نتيجته 136 صوتاً مؤيداً وامتناع 41 عضواً عن التصويت و 6 أصوات معارضة هي: إسرائيل وألمانيا وكندا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة واليابان.

(51) www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27207-254761

(52) <https://eju.tv/2015/12/diputados-bolivia-aprueban-ley-adoptar-principios-la-onu-reestructuracion-deuda-soberana>

وسبل عيشهم. ومن ذلك مثلاً تجنّب السلوك المؤذي أو غير التعاوني، والتركيز بالأحرى على الإقراض والاقتراض اللذين يعززان النمو والتنمية المدمجين في إطار حقوق الإنسان. وفي عام 2009، أوجدت "المبادئ المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين" إطاراً معيارياً للمساعدة على إضفاء الصبغة المنهجية على الممارسات الجيدة. وقد أدرجت المبادئ في عدة قرارات للجمعية العامة، فضلاً عن خطة عمل أديس أبابا⁽⁵³⁾. وعلى الدائنين التزام بعدم تقويض قدرة المقرضين على تحمّل أعباء الديون. وتشمل مسؤوليات الدائنين الاعتراف بأن الاقتراض السيادي يهدف إلى حماية المصلحة العامة وأنه بالتالي يجب ألا يقوّض، وهو ما حدّرت منه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر E/C.12/2016/1). وتقع على عاتق المقرضين مسؤولية أن يتحلّوا بالشفافية حيال المخاطر المالية التي ينطوي عليها ما يعرضون تقديمه من منتجات مالية؛ ويكون المقرضون ملزمين بشكل مستقل بضمان استيفاء التصاريح لمنع حالات الدين المقيت أو غير المشروع. وفي سياق إعادة هيكلة الديون، تنص "المبادئ المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين" على أنه يتعين على المقرضين التفاوض بحسن نية ومحاولة حل المشاكل بسرعة، مع الإقرار بأنه عندما يحاول رافضو التعاون تقويض عمليات إعادة الهيكلة، فإنهم يتصرفون بشكل مؤذ.

باء - الحمايات التنظيمية ضد إجراءات التقاضي

40 - تعتري هيكلية الديون القائمة ثغرات كثيرة تستطيع الصناديق الانتهازية النفاذ منها لجني الأرباح وتخريب مبادرات إعادة الهيكلة وتخفيف الأعباء، مما يكبد المدينين تكاليف مالية واجتماعية باهظة. ويمكن أن تساعد التشريعات التنظيمية على منع أزمات المديونية وحلها، على نسق التدابير المخصصة التي اقترحت في الماضي، بما في ذلك ما يلي: تشريع مناهضة الصناديق الانتهازية الذي استُحدث في بلجيكا في عام 2015⁽⁵⁴⁾؛ وقانون تخفيف عبء الدين لعام 2010 في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية⁽⁵⁵⁾، الذي يفرض حداً أقصى لما يمكن للدائنين التجاريين تحصيله من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون؛ وقيام مرفق البنك الدولي لتخفيض الديون بتحفيز المزيد من الدائنين على المشاركة، وبالتالي تقليص ما هو موجود من ديون يمكن التقاضي بشأنها، وتوفير الموارد لمساعدة البلدان التي تُقدم على إعادة شراء الديون بأسعار مخفضة؛ وقطع أعضاء نادي باريس التزامات بعدم بيع المطالبات لدائنين لا يعترمون المشاركة في عمليات إعادة الهيكلة. ومنذ بدء الجائحة، لم تُتخذ إجراءات قوية لمنع التقاضي على الرغم من احتياج ذلك بشدة، وخاصة إذا تكررنا جولة إجراءات التقاضي التي حُرّكت ضد البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، حيث امتدّت الإجراءات لفترات وصلت إلى 10 سنوات، واستغرق الأمر 6 سنوات أخرى لكي تتعافى البلدان من تبعات عمليات التقاضي.

(53) https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf, para. 97.

(54) *Loi relative à la lutte contre les activités des fonds vauveurs* of 12 July 2015. Available at https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=15-09-11&numac=2015003318.

(55) <https://bills.parliament.uk/bills/570>.

جيم - إتاحة الفرص الكافية للحصول على السيولة غير المشروطة والخالية من المديونية في أوقات الأزمات

41 - هناك نقص شديد في فرص حصول البلدان التي تعاني من أزمات على السيولة بلا مشروطيات أو استئذنة. وستكون تدابير التقشف العميقة هي السمة الغالبة على المرحلة المقبلة، حيث يُتوقع تخفيض الإنفاق العام لدواعي التقشف في 154 بلدا في عام 2021، ويُتوقع أن يصل هذا العدد إلى 159 بلدا في عام 2022، وأن يستمر هذا الاتجاه حتى عام 2025. ومن المتوقع أن يؤثر التقشف على 5,6 بلايين نسمة أو نحو 75 في المائة من سكان العالم بحلول عام 2021، وأن يرتفع هذا العدد إلى 6,6 بلايين نسمة، أو 85 في المائة من سكان العالم، في عام 2022⁽⁵⁶⁾. وتحتاج البلدان إلى تحويل موجب صاف مستدام للموارد من أجل التصدي للأزمات. وكما ثبت في بعض البلدان المرتفعة الدخل، فإن وفرة السيولة تتيح المجال لدرء العواقب الكارثية. وينبغي ألا يكون هذا امتيازاً للقلة فحسب، بل إنه متطلبٌ تحتاج إليه الدول على اختلاف شرائح دخلها لحماية وتعزيز حقوق الإنسان باستخدام أكبر قدر متاح من الموارد.

دال - حقوق السحب الخاصة وآليات التخصيص الجديدة

42 - على الرغم من القواعد المعقّدة التي تحكم استخدام حقوق السحب الخاصة لصندوق النقد الدولي، فإنه يمكن من خلال تخصيص حقوق جديدة إتاحة الفرصة لبلورة آلية عملية لإتاحة المجال لإعادة توجيه حقوق السحب الخاصة المتبرّع بها إلى البلدان التي تواجه احتياجا ملحا للسيولة غير المشروطة. وفي بيان صدر في نيسان/أبريل 2021 عن الاجتماع الثاني لوزراء المالية ومحافظي المصارف المركزية في بلدان مجموعة العشرين، دعا المشاركون صندوق النقد الدولي إلى تقديم مقترحات لتعزيز الشفافية والمساءلة في استخدام حقوق السحب الخاصة مع الحفاظ على سمة حقوق السحب الخاصة كأصل احتياطي. وبموازاة ذلك، طلبوا إلى الصندوق استكشاف خيارات يستطيع من خلالها الأعضاء توجيه حقوق السحب الخاصة على أساس طوعي لصالح البلدان الضعيفة، دون تأخير عملية تخصيص حقوق جديدة⁽⁵⁷⁾. ويمكن للصندوق الاستئماني للنمو والحد من الفقر التابع لصندوق النقد الدولي أن يكون أداة لتوظيف حقوق السحب الخاصة المتبرّع بها مثلما استخدمها من قبل⁽⁵⁸⁾، ولئن كان هذا يخلق مشاكل أخرى نظرا لدرجة المشروطة العالية لقروض الصندوق الاستئماني.

43 - وليس في القواعد القائمة إلزام بأن يكون صندوق النقد الدولي هو المؤسسة الوحيدة المسؤولة عن إعادة تدوير حقوق السحب الخاصة المتبرّع بها. فوفقا لبنود اتفاقية تأسيس صندوق النقد الدولي، يجوز للكيانات المالية الرسمية أيضا أن تحتفظ بحقوق السحب الخاصة وتستخدمها، بما في ذلك المؤسسات النقدية الحكومية

(56) Ortiz and Cummins, "Global austerity alert"

(57) <http://www.g20.utoronto.ca/2021/Communique-Second-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Meeting-7-April-2021.pdf>

(58) David Andrews, "Can special drawing rights be recycled to where they are needed at no budgetary cost?" (Center for Global Development, 21 April 2021). Available from www.cgdev.org/publication/can-special-drawing-rights-be-recycled-where-they-are-needed-no-budgetary-cost

الدولية ومصارف التنمية الإقليمية⁽⁵⁹⁾. وبالتالي، فإن صندوق النقد الدولي يُعتبر وكالة مناسبة لإعادة تدوير حقوق السحب الخاصة، ولكنه ليس الهيئة الوحيدة التي يمكنها القيام بذلك، وقد تضيفي المؤسسات المالية الأخرى على العملية مزيداً من التنوع والحيوية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن السماح لصندوق النقد الدولي باحتكار توفير السيولة من قبل المؤسسات المتعددة الأطراف قد لا يكون فكرة جيدة نظراً للنقاط الجدلية المحيطة بمشروطة الصندوق وانحياز الإيديولوجي وسيطرة البلدان المتقدمة عليه. وهناك اقتراحات لإنشاء مرافق أغراض خاصة لمسائل كالمقايضات⁽⁶⁰⁾ أو تغيير المناخ⁽⁶¹⁾، كما أن هناك اقتراحاً من اللجنة الاقتصادية لأفريقيا بإنشاء مرافق للسيولة والقدرة على تحمّل عبء الدين يكون ممولاً جزئياً بحقوق السحب الخاصة⁽⁶²⁾.

44 - وفي ظل صعوبة حصول البلدان المتوسطة الدخل على قروض ميسرة، ينبغي أن يراعى في أي مرافق لإعادة تدوير حقوق السحب الخاصة ضمان أهلية البلدان المتوسطة الدخل للاستفادة منه. ويجب أيضاً توخّي الشفافية في الآليات الموضوعية لضمان تخصيص حقوق السحب الخاصة المتبرّع بها، وينبغي مساءلة الحكومات عن استخدامها حقوق السحب الخاصة فعلياً لصالح السكان في مكافحة الجائحة ودعم التعافي منها بشكل أفضل وأكثر عدلاً. وبالتالي، ينبغي ألا تكون إعادة توجيه واستخدام حقوق السحب الخاصة مرتبطة بشروط أو منطوية على كلفة على البلدان المستفيدة، بل ينبغي أن تكون متاحة لجميع البلدان الضعيفة بغض النظر عن المجموعات القطرية التي تنتمي إليها، ولا ينبغي الإبلاغ عنها كمساعدات إنمائية رسمية إذا كان قد جرى التبرّع بها من بلدان متقدمة النمو.

هاء - إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية

45 - كما ورد في المناقشة التي أدرجتها الخبيرة المستقلة في تقريرها المواضيعي المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (انظر A/HRC/46/29)، فإنه لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية تأثير هائل على توقعات السوق وعلى قرارات الإقراض التي يتخذها المستثمرون من القطاعين العام والخاص. غير أن ما شهد في الماضي من أزمات مالية وأزمات مديونية قد كشف النقاب عن المشاكل الهيكلية الملازمة لتلك الوكالات، وعن فشلها في تأدية دورها المفترض. وعلى الرغم من العديد من مقترحات الإصلاح، لم يُحرز أي تقدم. وقد ذهبت الخبيرة إلى أنه لم يعد من الممكن تأجيل الإصلاح، ولا سيما لمنع الآثار السلبية على حقوق الإنسان.

(59) www.imf.org/en/About/FAQ/special-drawing-right#Q6.%20Can%20existing%20SDRs%20be%20%E2%80%98recycled%E2%80%99%20or%20channeled%20toward%20other%20purposes?

(60) Mark Plant, “Making the IMR’s special drawing rights work for COVID-19 economic relief” (Center for Global Development, 6 May 2020). Available from www.cgdev.org/publication/making-imfs-special-drawing-rights-work-covid-19-economic-relief

(61) Nancy Birdsall and Benjamin Leo, “Find me the money: financing climate and other global public goods” (Center for Global Development, 6 April 2011). Available from <https://www.cgdev.org/publication/find-me-money-financing-climate-and-other-global-public-goods-working-paper-248>

(62) www.uneca.org/stories/eca-launches-its-2C-a-vehicle-for-debt-management-and-fiscal-sustainability

واو - إصلاح تقييم القدرة على تحمل الدين

46 - يتم في إطار الممارسة الحالية قياس القدرة على تحمل الدين من خلال نهج اقتصادي ضيق يركز على قدرة البلد على سداد ديونه دون اللجوء إلى تمويل استثنائي أو تعديلات سياساتية كبيرة، مع التركيز على أرصدة الموازين الأساسية. وتتيح تقييمات القدرة على تحمل الدين التي يجريها الدائن المتعددا الأطراف (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) إطلاق مسمى "دين مقدور على تحمله" في غير محله، في سياقات قد تتسبب فيها خدمة الديون في حرمان الدولة من الموارد اللازمة لضمان حقوق الإنسان. فلا ينبغي أن توصف ديون أي بلد بأنها مقدور على تحمل عبئها في سياق تُنتهك فيه حقوق الإنسان ويشهد عجزا مزمنًا في تمويل الخدمات الأساسية الرئيسية، حيث تحوّل وجهة الموارد إلى الدائنين، فيترك السكان الضعفاء غير قادرين على الحصول على المياه أو الصرف الصحي أو المدارس أو المستشفيات أو السكن، وتترك الأهداف الإنمائية دون تحقيق. وعلى الرغم من الاستعراضات التدرجية للأدوات التي يستخدمها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي لتحليل القدرة على تحمل عبء الدين، فإن نماذج التقييم الجاهزة هذه غير صالحة لتأدية الغرض منها: فهي تتطوّر على خدمة المصلحة الذاتية وتظهر عليها علامات تضارب المصالح، ذلك أن أولئك الذين يقومون بحساب حجم المظروف التمويلي وإعانة التخفيف المطلوبة هم أنفسهم دائنون مهمّون⁽⁶³⁾. فيجب بالأحرى أن تعتمد تقييمات القدرة على تحمل الديون على التوقعات الواقعية على صعيدي السداد والتنمية، وذلك بإدراج الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فضلا عن الإنفاق الإنمائي الطويل الأجل لتحقيق الغايات المتصلة بأهداف التنمية المستدامة. ويجب أن تكون تقييمات القدرة على تحمل الدين مستقلة.

زاي - تعزيز الشفافية

47 - تعدّ زيادة الشفافية أمرا أساسيا لتفكيك ومعالجة مسائل الديون، وذلك مثلا عن طريق إعادة هيكلة السندات، التي تكون مضمونة بأصول، أو ضمان إمكانية تماثل المعاملة التي يلقاها كل من الدائنين القابلين والرافضين لإعادة الهيكلة، أو فك الاشتباك على صعيد المطالبات بين المؤسسات المملوكة للدولة وتشريعات الإفلاس الوطنية، أو عمليات تصنيف الديون، أو توفير الوضوح أينما كان الشريط المحدّد لمحيط الديون الممكن إدراجها في عملية إعادة الهيكلة غير واضح. وإن صعوبة الوصول إلى المعلومات العمومية بشأن عقود القروض الحكومية، والاعتماد بشكل مركز على قلة من شركات الاكتتاب المتعددة الجنسيات⁽⁶⁴⁾، وانعدام الشفافية بخصوص الأصول المرهونة كضمان في حالات الاستثمار في البنى التحتية كلّها أمور تحدّ من فعالية رصد مسائل تهّم المجتمع ككل، وتستلزم مزيدا من الشفافية والمساءلة. ولتجنّب تضارب المصالح، يلزم الإفصاح أثناء إعادة هيكلة الديون عن أي حيازات من عقود مبادلة الائتمان في حالة التخلف عن السداد وعن هوية الجهات الحائزة لها. ويلزم توخّي الشفافية لفتح العمليات أمام جهات أخرى خلاف الدائنين الرئيسيين ومكاتب المحاماة الرئيسية، ويمكن أن تساعد عمليات مراجعة حسابات الديون على تمكين السكان في البلدان المدينة، وذلك لإخراج سياسات الديون التي تتبعها السلطات الوطنية والدولية إلى النور.

(63) انظر A/HRC/20/23، الفقرة 65؛ وانظر C. Laskaridis, "When push came to shove: COVID-19 and debt crises in low-income countries", in *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 42, p. 200 (April 2021), available from www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02255189.2021.1894102.

(64) www.eurodad.org/sovereign_bonds_covid19.

48 - وكما ورد في المبدأ السابع من "مبادئ حقوق الإنسان في السياسة المالية"، يجب أن تكون السياسة المالية شفافة وتشاركية وخاضعة للمساءلة. وللناس حق في المعلومات المتعلقة بالماليات العامة. وتلاحظ منظمات المجتمع المدني أنه إذا ما أريد الحفاظ على السيادة على عمليات تقرير السياسات الاقتصادية، يجب أن تكون الاتفاقات المبرمة مع صندوق النقد الدولي خاضعة للتمحيص البرلماني أو أن يكون هناك سبيل متاح وطنيا للانتصاف المستند إلى الدستور. وهذا من شأنه أن يحمي الحيز المتاح لإدارة الدين العام بطريقة لا تعوق تحسين الظروف التي تضمن التمتع بحقوق الإنسان. ويجب على الدول أن تكفل كون عمليات صنع القرار والاتفاقات المتصلة بالديون مفتوحة للمناقشة العامة المستتيرة والشاملة للجميع، بما في ذلك مشاركة الفئات المستبعدة تاريخيا من التمثيل السياسي في عمليات صنع القرار في مجال الديون والشؤون المالية⁽⁶⁵⁾.

خامسا - الإصلاح المطلوب لتسوية أزمات المديونية

49 - عند وقوع الأزمات، يكون هناك احتياج لتحقيق ثلاثة عناصر. فأولا، يجب أن يكون هناك تجميد شامل لسداد الدين على نطاق جميع الدائنين، ويجب أن يستمر هذا الوقف طالما استمرت الأزمة. وثانيا، يلزم أن تكون هناك كميات كبيرة من السيولة غير المشروطة في متناول البلدان التي تضررت بشدة والتي تواجه مشاكل على صعيد الديون. وثالثا، ينبغي أن يمهّد ذلك الطريق لتخفيف عبء الديون وإعادة هيكلة الديون بشكل كبير ومؤثر. ونظرا للحوافز الهائلة التي تغري باتباع سلوك "الركوب المجاني"، يجب أن يكون تخفيف عبء الديون وإعادة هيكلتها شاملين وأن يشملا الديون المتعددة الأطراف والخاصة. ولا تكفي الحوافز وحدها لإقامة عملية إعادة هيكلة تتسم بالكفاءة والإنصاف، بل يلزم فرض مزيد من الجزاءات. وينبغي حساب قيمة إعانة التخفيف باستخدام تقديرات الحيز المالي المستندة إلى أهداف التنمية المستدامة، امتثالا لمبدأ استخدام أقصى قدر من الموارد المتاحة لحماية وتعزيز التزامات حقوق الإنسان. ويلزم توافر العناصر التالية:

(أ) **عملية ديمقراطية** - هذا شرط مسبق أساسي لإجراء إصلاح فعال للهيكلية الدولية للديون. وليس هناك افتقار للبداية الجيدة المطروحة على الطاولة، ولكن في مواجهة الرفض المتكرر لدخول عملية ديمقراطية مفتوحة وتمثيلية، تعتمد جميع الاستراتيجيات على محافل يديرها الدائنون، وهي محافل غير قادرة بحكم تصميمها على مراعاة احتياجات سگان البلدان المدينة. ويجب أن تضم الهيكلية الدولية للديون البلدان النامية في العمليات المشتركة لوضع الحلول العادلة والمنصفة. وكما نُقِلَ عن رئيس الأرجنتين، لا يمكن أن يكون هناك انتعاش عالمي عندما تكون هناك بلدان مستبعدة من عملية إيجاد الحلول⁽⁶⁶⁾. ويعني عدم اعتراف الدائنين ببتعة أفعالهم أن أسلوب إدارة الهيكلية الدولية للديون لم يتح المجال لأن تُسمع أصوات البلدان المدينة وأن تُراعى مصالحها. ونادي باريس هو منظمة غير رسمية وطوعية للدائنين. وقد بُني هيكل صندوق النقد الدولي حول نظام غير متكافئ للحصص عفا عليه الزمن وتأخر إصلاحه طويلا، وقد أوجد هذا النظام هيكلا إداريا طالما مثل مشكلة للصندوق على صعيد مشروعيته كمدبر للأزمات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن صندوق النقد الدولي هو المروج للمشروطيات التي تؤدي إلى انعدام الحيز المالي اللازم لمعالجة مشكلة البنى التحتية الاجتماعية والصحية التي اعترها نقص التمويل والضعف، مما جعل معظم العالم غير مؤهل للتعامل مع الجائحة؛

(65) Principles on fiscal policy for human rights, May 21, page 23.

(66) www.eurodad.org/un_hle_debt_architecture_response.

(ب) **تجنب تدابير النقشف** - بما أن البرامج المنطوية على مشروطة تقع في صميم أي اتفاق لإعادة الهيكلة، فإن ذلك يفرز برامج نقشفية تعتمد على خفض النفقات العامة، وزيادة الضرائب، وخصخصة الأصول العامة الأساسية من أجل معالجة الأزمات السيادية. ولهذه الأمور أثر سلبي على صعد النمو والمديونية والمساواة، وتنتج عنها بصورة روتينية آثار سلبية على صعيد حقوق الإنسان (انظر A/HRC/40/57). وإن اتباع سياسات مسايرة للدورة الاقتصادية لمحاربة أزمات المديونية هو خيار تراجعى؛ فينبغي عدم التعامل مع الأزمات باتباع السياسات المالية التضيقية. وكان الخبر المستقل السابق قد طرح فكرة أنه، استنادا إلى معايير القانون الدولي، قد تُحمل المؤسسات المالية الدولية المسؤولية عن التواطؤ في فرض إصلاحات اقتصادية تنتهك حقوق الإنسان (انظر A/74/178)؛

(ج) **الحياد** - إذا ما أريد تأمين أوسع نطاق ممكن من القبول، فينبغي معالجة أزمات المديونية في محافل محايدة، حيث تجرى تقييمات لحجم إعانة التخفيف اللازمة بواسطة جهات فاعلة ليست لها مصالح متضاربة ويمكنها أن تكفل الحياد وتطبق معايير موضوعية؛

(د) **إطار متعدد الأطراف لإعادة هيكلة الديون** - ينبغي أن يستند إصلاح الهيكلية الدولية للديون إلى معايير ومبادئ حقوق الإنسان التي توفر إطارا شافيا ومتماسكا ومعترف به عالميا يمكن الاسترشاد به في تصميم وتنفيذ آلية لإعادة هيكلة الديون يمكن أن توفر حلا عادلا ومنصفا ودائما لأزمات المديونية⁽⁶⁷⁾. وينبغي للأمم المتحدة أن تؤدي دورا رائدا في توجيه وتنفيذ الإصلاح من أجل التوصل إلى حل عادل ودائم ومقبول عموما لأزمات الديون السيادية. ومن شأن وضع إطار متعدد الأطراف أن يقلل من وجود أوجه المخاطرة الأدبية أثناء حل الأزمات. وعلى عكس الحجة القائلة بأن إجراءات الإفلاس في حالات الديون السيادية من شأنها أن تخلق حافزا للمدينين على التخلف عن السداد، فإن وجود إطار متعدد الأطراف من شأنه أن يساعد على إبطال مفعول عدم توازن القوى والانحياز في الهيكلية الدولية للديون؛

(هـ) **إلغاء الديون** - بالنسبة للبلدان التي تعاني من حالات المديونية الحرجة والانكماش الاقتصادي بمستويات ضخمة، سيستحيل الفكك من فخ الديون عن طريق نمو الناتج المحلي الإجمالي عضويا، خاصة وأن أحدا لا يعرف متى سيعود الاقتصاد العالمي إلى مستويات ما قبل الجائحة. وبالتالي، فإن إلغاء الديون متطلب ضروري لهذه البلدان، بغض النظر عن المجموعات القطرية التي تنتمي إليها، لكي تستعيد قدرتها على تلبية احتياجات سكانها على نحو كاف وضمان التنمية المستقرة والمزدهرة في المستقبل. وينبغي أن يكون المقياس لتحديد حجم إعانة التخفيف هو القدرة على الوفاء بالتزامات حقوق الإنسان وتمويل أهداف التنمية المستدامة بالقدر الكافي، وألا يتم تحديده على أساس تحليلات منحازة وغير فعالة للقدرة على تحمل الديون. وينبغي أن يغطي الإلغاء جميع الدائنين، بمن فيهم الدائنين من القطاعين الخاص والمتعدد الأطراف، وألا يكون مشروطا ببرامج إصلاح اقتصادي تراجعية مطولة. وينبغي أن يكون الإلغاء عميقا بما يكفي لتجنب الاضطراب إلى تكرار عمليات إعادة الهيكلة ولكي تتمكن البلدان من تحرير ما يكفي من الموارد. وهناك سوابق ناجحة، مثل اتفاق لندن لعام 1953، الذي تم فيه ربط فوائض الصادرات بسداد الديون لضمان ألا تستنزف خدمة الدين الموارد الشحيحة من الاقتصاد. ومع ذلك، فإن الإلغاء الذي يترك النظام الكامن دون تغيير لن يؤدي إلا إلى تراكم المشاكل مرة أخرى. وقد أشارت اللجنة المعنية بالحقوق

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Realizing the Right to* (67) *Development* (New York and Geneva, 2013). Available at https://ohchr.org/Documents/Publications/RightDevelopmentInteractive_EN.pdf

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى أن التدابير الدولية الخاصة بعلاج أزمات الديون ينبغي أن تأخذ في اعتبارها تماما الحاجة إلى حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهو ما قد يشير إلى الحاجة إلى مبادرات كبرى لتخفيف أعباء الديون (انظر E/1990/23)؛

(و) **الحق في إعادة الهيكلة** - حتى دون اتباع نهج قائم على اللوائح التنظيمية لحل أزمات المديونية، تظل هناك إمكانية لإجراء تحسينات. وإلى أن يتم إنشاء آلية للتسوية، يحق للبلدان إعادة هيكلة الديون وأن يكون باستطاعتها استخدام جميع الموارد المتاحة، ولا سيما في أوقات الأزمات، ويمكنها أن تفعل ذلك استنادا إلى القانون الدولي، وذلك مثلا عن طريق الاحتجاج بحالة الضرورة، وبحدوث تغير جوهري في الظروف، وبالقوة القاهرة. وإذا بقيت مساعي التوصل إلى توافق في الآراء بشأن حل أزمة المديونية في حالة جمود، فهناك خيار الإعراب صراحة عن الرغبة في الاحتكام إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لتوفير حماية مؤقتة للأصول المملوكة سياديا، كما حدث في حالة العراق في عام 2003، عندما اتخذ مجلس الأمن قراره 1483 (2003) بهذا المعنى. ويمكن لنظام قانوني غير ملزم أن يبني على مبادئ الأمم المتحدة وأن يكمل الإصلاحات التعاقدية القائمة. ويمكن أن يساعد تدوين هذه المبادئ للأغراض العملية على توجيه التشريعات المحلية. ويُعتبر التفريق بين الدائنين ذوي النوايا الحسنة والدائنين ذوي النوايا السيئة أمرا أساسيا أثناء عمليات إعادة هيكلة الديون، ويمكن الاحتفاظ بسجل للصناديق الانتهازية لاستخدامه للتأكد من الامتثال لمعايير حسن النية⁽⁶⁸⁾؛

(ز) **معالجة مسألة التدفقات المالية غير المشروعة** - في تقريره الصادر في شباط/فبراير 2021⁽⁶⁹⁾، يقدم "الفريق الرفيع المستوى المعني بتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة في الشؤون المالية الدولية من أجل تحقيق خطة عام 2030" تقيما هاما للكميات الكبيرة من الموارد التي تُهدر بسبب إصدار الفواتير التجارية بالشكل الخاطئ، والفساد، وتجنب الضرائب والتهرب منها، وتحويل الأرباح من جانب الشركات المتعددة الجنسيات، وذلك في الاقتصادات المتقدمة النمو والنامية على السواء. وإذا ما قورن ذلك بحجم المنافع أو الخدمات العامة الأساسية التي كان يمكن توفيرها لو كانت تلك الأموال متاحة، يتبين وجود حاجة ماسة إلى حل نظامي، من قبيل ميثاق عالمي للنزاهة المالية من أجل التنمية المستدامة يهدف إلى تحقيق رفاه الشعوب وكوكب الأرض، في البلدان النامية والمتقدمة النمو على السواء. ويذهب الفريق إلى أنه دون اتخاذ خطوات تحويلية نحو إعادة تصميم الهيكلية المالية الدولية بحيث تعالج مسألة التدفقات المالية غير المشروعة، لا يمكن التغلب على أوجه القصور في تمويل التنمية.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

50 - على الرغم من أن جائحة كوفيد-19 قد تسببت أخيرا في ارتفاع مستوى المخاوف ونبرة الخطاب فيما يتصل بمخاطر حدوث أزمة مديونية وبالحاجة الملحة لإصلاح هيكلية الديون، لم يُنجز بشكل حقيقي سوى القليل حتى الآن. فما أتخذ من إجراءات حتى الآن فيما يتصل بتجميد سداد الدين وتوفير السيولة والتخفيف من أعباء خدمة الديون جاء متأخرا وبحجم أقل مما ينبغي، ولم يفلح في إكساب الدول الحيز

M. Guzman and J. Stiglitz, *A Soft Law Mechanism for Sovereign Debt Restructuring* (Initiative for Policy Dialogue, October 2016). Available from <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12873.pdf>

www.un.org/pga/75/wp-content/uploads/sites/100/2021/02/FACTI_Panel_Report-compressed.pdf (69)

المالي والقدرة كي تفي بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. فبدلاً من ذلك، بقيت خدمة الديون تحدّ من توافر الموارد لدى الدول ومن قدرتها على التخطيط للتلبية السريعة والفعالة للاحتياجات الطارئة الناجمة عن جائحة دمرت صحة مئات الملايين من البشر وعصفت بحياتهم وسبل عيشهم، وما زالت مستمرة بلا هوادة. وقد جاءت جائحة كوفيد-19 لتكشف الحقيقة القاسية المتمثلة في هشاشة فقراء العالم أمام الصدمات الاقتصادية، وعدم كفاية النظم الصحية، وانعدام الأمن الغذائي وحالات نقص الغذاء، والافتقار إلى شبكة أمان للحماية الاجتماعية.

51 - ودون اتباع نهج كليّ لمعالجة مسألة الديون حيث يُسترشد بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والأهداف العالمية، مثل اتفاق باريس بشأن تغير المناخ وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، سيكون جميع الأهداف الإنمائية عرضة للخطر. وفي وقت تتقاطع فيه الأزمات، بما فيها أزمات المديونية والمناخ وأوجه التفاوت الاجتماعي - الاقتصادي، حيث ما زالت هناك بلدان كثيرة تواجه صعوبة شديدة في التعامل مع الجائحة، يجب على الدول وغيرها من الجهات الفاعلة ذات الصلة أن تتحرك في عجلة لتطبيق مجموعة من الإصلاحات الطموحة والمتسقة.

52 - وينبغي أن يكون الهدف العام لإصلاح الهيكلية الدولية للديون هدفاً ذا شقين: فأولاً، يُستفاد من الأدوات المتاحة بأكثر الطرق تقدماً من أجل التصدي للأزمة الحالية؛ وثانياً، يتم إرساء الأسس لنظام متوسط الأجل إلى طويل الأجل يضمن عدم حدوث أزمات في المستقبل أو يوفر استجابات فعالة لها في الوقت المناسب. ويجب أن يكون رفاه الناس وكرامتهم جوهر تلك الإصلاحات.

53 - وفي هذا السياق، تكرر الخبرة المستقلة تأكيد التوصيات الواردة في تقريرها المقدمين إلى الجمعية العامة في دورتها الخامسة والسبعين وإلى مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة والأربعين. وبالإضافة إلى ذلك، تقدّم التوصيات التالية إلى الدول، كدول منفردة وكأعضاء في الأمم المتحدة، وإلى المؤسسات المالية الدولية:

(أ) إعطاء الأولوية للالتزامات حقوق الإنسان. يجب على البلدان المدينة أن تعطي الأولوية للالتزامات في مجال حقوق الإنسان وأن تجعل لضمان رفاه وكرامة سكانها الغلبة على مشروطيات الدائنين. وينبغي أن يتم من خلال إجراء تحليل للأثر على صعيد حقوق الإنسان تكوين معرفة يقينية بخصوص أي الديون يمكن سداها، ومدى عمق الإعانة المقدّمة لتخفيف عبء الديون، والموارد اللازمة لضمان الامتثال للالتزام باستخدام أقصى قدر متاح من الموارد لحماية وإعمال حقوق الإنسان. ويمكن أن يتم بصورة أكثر منهجية تفعيل كل من المبادئ التوجيهية للديون الخارجية وحقوق الإنسان والمبادئ التوجيهية بشأن تقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان؛

(ب) تطبيق تجميد فوري لسداد الدين يغطي جميع الدائنين لفائدة البلدان التي تضررت بشدة من الجائحة والتي تواجه مشاكل مديونية خطيرة، لمنع تحويل وجهة الأموال المطلوبة صوب خدمة الديون. ينبغي أن يغطي تجميد سداد الديون جميع البلدان التي كانت الأكثر تضرراً والتي تواجه خطر دخول حالة مديونية حرجة أو التي دخلتها بالفعل. والهدف من ذلك هو الحيلولة دون الوصول إلى وضع تتبلع فيه خدمة الديون ما هو متاح من موارد مالية محدودة للبلدان المتضررة بشدة من الأزمات بإلقاء أعباء ثقيلة على كاهلها فلا يبقى لديها أي أموال لمكافحة الأزمة. ولكي يكون ذلك المسعى فعالاً، سيلزم إيجاد تشريع تنظيمي وطني بشكل فوري لمنع تحريك إجراءات التقاضي ضد البلدان؛

(ج) ضمان توفير السيولة بحجم كبير من أجل توفير تمويل خال من المديونية والمشروطة. يجب ألا تُدرج عمليات إعادة تخصيص حقوق السحب الخاصة ضمن حسابات المساعدة الإنمائية الرسمية. ومن الضروري أيضا إجراء زيادات كافية في تمويل مرافق الإقراض الميسر، وزيادات في المساعدة الإنمائية الرسمية، وإيجاد تحويل موجب صاف للموارد بصورة مستمرة. ومن الضروري وضع آلية دائمة لإعادة توجيه حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة؛ ولا ينبغي أن يكون هذا مرتبطا بنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، بل بمدى إلحاح احتياج البلدان إلى السيولة. وعلاوة على ذلك، لا ينبغي أن يكون هذا الأمر بأكمله في يد صندوق النقد الدولي؛

(د) إنشاء آلية متعددة الأطراف لتسوية الديون. هناك حاجة ماسة إلى آلية مشروعة ومستقلة وعادلة، تنطوي على أقل كلفة على البلدان المدينة. ويجب الاتفاق على ذلك وتصميمه وتنفيذه في ظل قيام الأمم المتحدة بدور قيادي، وينبغي أن تتاح الفرصة لجميع الدول الأعضاء للمشاركة في هذا المسعى. وينبغي أن تعمل الآلية في إطار مجموعة واضحة من المبادئ والقواعد، بما في ذلك النهج القائم على حقوق الإنسان، وأن تُبنى على المبادئ التوجيهية القائمة. ولا تتشارك الآليات الحالية لتسوية الديون في التمتع بالموافقة الجماعية أو المشروعية لأنها لا تمثل منظور الجهات المدينة. وإعادة هيكلة الديون هي عملية معقدة ومكلفة وتستغرق وقتا طويلا، ولذلك يكثر عند وقوع الأزمات البحث عن حلول في ظل حالة من الهلع. وقد أكدت الجائحة حتمية ألا ننتظر أزمة أخرى لتجديد الجهود الرامية إلى إنشاء مثل هذه الآلية المتعددة الأطراف؛

(هـ) استخدام وتنفيذ المبادئ المشتركة القائمة. ينبغي أن يتم الإقراض والاقتراض السياديين وعمليات تسوية صعوبات سداد الديون باتّباع المبادئ المتفق عليها عموما. وتوفر "المبادئ الأساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية" و "المبادئ المتعلقة بتعزيز الإقراض والاقتراض السياديين المسؤولين" مجموعة المبادئ التوجيهية المقبولة على أوسع نطاق. وكما هو مشار إليه في المبادئ الأساسية، للبلدان الحق في إعادة هيكلة ديونها. وثمة أدوات قانونية متاحة، مثل الاحتجاج بحالة الضرورة، وحدثت تغيير جوهري في الظروف، والقوة القاهرة. ويمكن أن يستمر إدخال مزيد من التحسينات التعاقدية، مثل الصكوك المرهونة بحالات بعينها، وربط السداد بحالة انتعاش البلد؛

(و) ضمان إلغاء الديون. هناك حاجة لإلغاء الديون للتخفيف من عبء الديون، استنادا إلى التقييمات القائمة على حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة لمدى القدرة على تحمل الديون. ويجب إجراء مزيد من إصلاح تقييمات القدرة على تحمل الديون التي يجريها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بحيث تشمل إمكانات سداد الديون من زاوية تركّز على حقوق الإنسان وتحقيق الأهداف الإنمائية الأطول أجلا. وكما تبين بالفعل من تجربة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، لا يكفي إلغاء الديون وحده - فال تغيير الهيكل مطلوب لإزالة التفاوتات العالمية المستعصية بين البلدان ومنع تراكم الديون؛

(ز) إصلاح وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. يجب على الدول أن تقلل من اعتمادها الآلي على تقييمات وكالات تقدير الجدارة الائتمانية. وينبغي لوكالات تقدير الجدارة الائتمانية أن تحسّن من جودة تصنيفاتها ومن خضوعها للمساءلة. وينبغي استحداث تدابير وأنظمة لتجنب تضارب المصالح في تقديم تصنيفات الجدارة الائتمانية. ومن آثار غياب المنافسة إدانة السلوك غير القويم وزوال الحافز على تحسين جودة تصنيفات الجدارة الائتمانية. ويمكن إزالة احتكار القلة الذي تتمتع به وكالات تقدير

الجدارة الائتمانية "الثلاث الكبار" عن طريق تشجيع جهات فاعلة جديدة على دخول هذا السوق، بما في ذلك وكالات التصنيف الائتماني المملوكة للدول؛

(ح) مواصلة إصلاح نظام حصص صندوق النقد الدولي وتجنب الجوانب التراجعية من منظور حقوق الإنسان. ثمة حاجة لمواصلة إصلاح نظام الحصص في صندوق النقد الدولي. ويجب ألا تدرج التدابير التراجعية غير المبررة التي تؤثر على حقوق الإنسان ضمن مشروطيات صندوق النقد الدولي. وعلى المؤسسات المالية الدولية التزامات في مجال حقوق الإنسان، وكجهتين دائنتين مهمتين، ليس صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي بالطرف الفاعل المستقل.