

Distr.: General
16 July 2019
Arabic
Original: English



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٧٢ (ب) من القائمة الأولية**

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، وبخاصة الحقوق الاقتصادية
والاجتماعية والثقافية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية
للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان،
وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خوان بابلو بوهوسلافسكي، والمقدم عملاً بقراري
مجلس حقوق الإنسان ١٦/٢٥ و ٣/٣٤.

* أُعيد إصدارها لأسباب فنية في ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩.

** A/74/50



تقرير الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

المسؤولية عن تواطؤ المؤسسات المالية الدولية في انتهاكات حقوق الإنسان في سياق الإصلاحات الاقتصادية التراجعية

موجز

يبين هذا التقرير أن تطبيق التدابير التشفية لا يُسهم في الانتعاش الاقتصادي، بل له آثار سلبية على صعيد النمو الاقتصادي، ونسب المديونية والمساواة، ويؤدي عادة إلى سلسلة من الآثار السلبية على حقوق الإنسان. وبالتالي، هناك أساس قانوني قوي لإثبات وجود تناقض مبدئي بين فرض سياسات التشف في فترات الركود الاقتصادي والتمتع بحقوق الإنسان.

وبسبب الظروف العادية التي تجتهد الدول نفسها فيها عند طلب المساعدة من المؤسسات المالية الدولية، كثيراً ما تفرض شروط لا تكون بالضرورة محل تفاوض مع الدول المقترضة، ناهيك عن مواطنيها الذين هم أبعد عن المشاركة في المشاورات والمناقشات أو المفاوضات الجارية في هذا الشأن. ولعل نطاق هذه الشروط، الذي ما فتئ يتسع على مدى العقود الأخيرة، يساعد في فهم تغلغلها وتفشيها في الأعمال التجارية السيادية الرئيسية.

واستناداً إلى معايير القانون الدولي، قد تحمّل المؤسسات المالية الدولية المسؤولية عن التواطؤ في فرض إصلاحات اقتصادية تنتهك حقوق الإنسان. ذلك أن العلاقة السببية القائمة بين المساعدة المقدمة (في شكل قروض ومراقبة ومساعدة تقنية، وشروط ملازمة) في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً (من باب التواطؤ) والضرر الناجم عن ذلك (انتهاكات حقوق الإنسان)، علاقة واضحة وموثقة جيداً. ويمكن افتراض العلم بالطبيعة غير المشروعة للفعل إذا لم يُجر تقييم مسبق للأثر، حتى عند المضي في الإصلاحات الاقتصادية التي عادة ما تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان. وانطلاقاً من المسؤولية القانونية عن التواطؤ في الفعل تنشأ التزامات فيما يخص الكف عن الفعل، وعدم تكراره، وجبر ضرره.

أولا - مقدمة

١ - يستند هذا التقرير إلى المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان، التي قُدمت إلى مجلس حقوق الإنسان في ٢٠١٩ (A/HRC/40/57)، ويركز أكثر على مسؤولية المؤسسات المالية الدولية عن مشاركتها في إصلاحات اقتصادية تنفذها دول تنتهك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويجب التقرير عن السؤال التالي: هل يمكن مؤاخذة المؤسسات المالية الدولية بمشاركتها في إصلاحات اقتصادية تنفذها دول تنتهك حقوق الإنسان، وإذا كان الأمر كذلك، ففي أي ظروف؟

٢ - ويشكل التقرير أيضا فرصة للنظر في بعض الآثار العملية المترتبة على المبدأين التوجيهيين ١٤ و ١٥، المعنونين "النفوذ الخارجي والحيز السياسي" و "التزامات الجهات الدائنة والمانحة من القطاع العام" على التوالي. ففي صُلب هذين المبدأين نص على واجب الدول والجهات الفاعلة الأخرى ألا "تتمارس نفوذاً خارجياً لا مبرر له على الدول الأخرى بحيث تتمكن من اتخاذ خطوات لوضع وتنفيذ برامج اقتصادية باستخدام حيزها السياسي وفقاً لالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك عند محاولة التعامل مع الأزمات الاقتصادية أو المالية". وعلاوة على ذلك، ينص المبدأ التوجيهي ١٥ تحديداً على ضرورة حرص المؤسسات المالية الدولية والجهات المقرضة الثنائية والجهات المانحة من القطاع العام على ألا تؤدي أحكام معاملاتها ومقترحاتها لسياسات الإصلاح وشروطها لتقديم الدعم المالي إلى تقويض قدرة الدولة المقرضة/المستفيدة على الوفاء بالتزاماتها باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها.

٣ - وإجراء تقييمات الأثر على حقوق الإنسان في تصميم برامج الإصلاح الاقتصادي من جانب المؤسسات المالية الدولية أمر أساسي؛ والهدف من الدأب على مراعاة آثار هذه البرامج في مجال حقوق الإنسان هو الحرص على منع الضرر، والتعويض عنه، وعدم تكراره. وينبغي إجراء هذه التقييمات في انسجام مع الضمانات والآليات القائمة من أجل المساهمة في اتخاذ قرارات مستنيرة واستكمال النتائج من منظور حقوق الإنسان.

٤ - وقد يُشكل فعل غير مشروع دولياً يسره مُقرض ما انتهاكا لحقوق الإنسان على صعيد كل من الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ففي عام ٢٠١٤، استنتج الخبير المستقل في دراسة مواضيعية بشأن التواطؤ المالي قدمها إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/28/59) أن إقراض الدول التي ترتكب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان قد يسهم في توطيد دعائم النظام وزيادة احتمال استمرار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.

٥ - وفي ٢٠١٨، أكد الخبير المستقل هذا القول عند تقديمه مذكرة صديق للمحكمة تناولت شكوى تتعلق بعدم امتثال محتمل من جانب مصرفين للمبادئ التوجيهية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن انتهاكات عمليات حظر توريد الأسلحة التي فرضها مجلس الأمن على نظام الفصل العنصري بجنوب أفريقيا^(١). وقد نظر في هذه الشكوى مركزا الاتصال الوطنيين في بلجيكا

(١) انظر مثلا قرار مجلس الأمن ٤١٨ (١٩٧٧) وقرارات الجمعية العامة ٦٤/٤٠ ألف و ٣٥/٤١ باء و ٢٣/٤٢ باء.

ولكسمبرغ^(٢)، بموجب المبادئ التوجيهية للمؤسسات المتعددة الجنسيات التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٦ - بيد أن النقاشات السياسية والأكاديمية أولت اهتماماً أقل بكثير^(٣) لمسألة ما إذا كان يمكن اعتبار المقرضين شركاء في الفعل لتمويلهم وترويجهم سياسات و/أو تدابير تنتهك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إلا أن استثناءً واحداً من هذا الاتجاه ظهر في رأي يؤكد بقوة على أن بعض انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قد تُعد جرائم دولية^(٤). ومع ذلك، فإن ما يمكن اعتباره جريمة اجتماعية - اقتصادية دولية هو أمر محدود نسبياً بشكل واضح ولا يراعي كلياً انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المرتبطة باتخاذ تدابير اقتصادية تراجعية غير مسموح بها.

٧ - وعلى الرغم من أن التدابير التقشفية قد تتخذها الدول من تلقاء نفسها، فإنها عادة ما ترد ضمن الشروط المنصوص عليها في الاتفاقات المبرمة بين الدول والمؤسسات المالية الدولية. صحيح أن مسؤولية الدول عن انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بفرض هذه التدابير يمكن إثباتها بشكل مباشر، ولكن المؤسسات المالية الدولية قد تسهم أيضاً في انتهاكات هذه الحقوق ضمن سياق عملياتها المتعلقة بالإقراض والمراقبة والمساعدة التقنية. فمن خلال وصف إصلاحات اقتصادية آثارها السلبية منطوية على صعيد حقوق الإنسان، يمكن بالتالي اعتبار المؤسسات المالية الدولية مسؤولة عن تواطؤها في الفعل^(٥).

٨ - ورغم أن مصطلح التواطؤ في الفعل عادة ما يتعلق بالقانون الجنائي، يستكشف هذا التقرير هذا المفهوم من منظور القانون الدولي العام. وينبغي إدراك مفهوم المسؤولية من وجهة نظر مماثلة. وفي هذا السياق، ينبغي النظر إلى المسؤولية عن التواطؤ في الفعل على أنها نوع من المسؤولية المشتركة^(٦). ووفقاً للقانون الدولي، تعني المسؤولية عن التواطؤ: (أ) أن يُرتكب فعل يعد غير مشروع بموجب القانون الدولي؛ (ب) أن يكون عنصر عدم المشروعية، ومن ذلك تعمد غض الطرف، معلوماً لدى الدولة أو الطرف الميسر مثل المنظمة الدولية؛ (ج) أن توجد علاقة سببية (تيسير) تربط بين السلع أو الخدمات التي يقدمها الوكيل المالي والضرر الناجم (انتهاك حقوق الإنسان في إطار سياسة اقتصادية تنفذها حكومة ما)^(٧).

(٢) <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IEDebt/OECDNationalContactPointsBelgiumLuxembourg.pdf>

(٣) انظر، على سبيل المثال، Robert Howse, "The International Criminal Court Should Investigate Germany's Finance Minister for Crimes Against Humanity in Greece," *International Economic Law and Policy Blog* (2016).

(٤) انظر Evelyne Schmid, *Taking Economic, Social and Cultural Rights Seriously in International Criminal Law*, Cambridge University Press, 2015.

(٥) يشكر الخبير المستقل الأفراد التالية أسماؤهم عن بحوثهم ومساهماتهم في هذا التقرير: الدكتورة سيلين تان معيدة في القانون، وأستاذة مساعدة، وفريقها (الدكتور ستيفن كونيلى، أستاذ مساعد، ورافائيل كنتيرو غودينيز، مرشح لنيل درجة الدكتوراه) في كلية القانون، بجامعة وارويك، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية؛ ونيكولو فراكارولي، دكتور باحث في العلوم الاقتصادية بجامعة روما تور فيرغاتا؛ وموظفو مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان) الداعمون للولاية.

(٦) Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, Hart Publishing, Portland, 2016, p. 11.

(٧) انظر مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، القرار ٦٦/١٠٠، المرفق، المادة ١٤.

٩ - أما إذا كانت المساعدة التقنية، والمراقبة، والقروض، والشروط المرتبطة بها مفروضة دونما مراعاة لإمكانية إضرارها بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وجب عند ذلك الإشارة إلى دواعي قلق خطيرة^(٨). فعندما يثبت أن انتهاكات حقوق الإنسان كانت نتيجة تنفيذ هذه الشروط، فإن الضرورة تدعو إلى النظر في مسؤولية المشاركين في الفعل، حتى يتسنى مساءلة الجناة المباشرين/الرئيسيين (من الدول) وشركائهم (من المؤسسات المالية الدولية).

١٠ - ويبدأ التقرير باستكشاف مفهوم الشرط في عمليات وضع السياسات والمجالات الرئيسية للاشتراط. ومن خلال التركيز على الإصلاحات الاقتصادية والتكشف كجزء من الشروط، يوضح التقرير أيضاً آثارها على النمو، والقدرة على تحمل الديون، والمساواة، مع تفكيك النظريات الاقتصادية الداعمة للتكشف. ويصف التقرير أيضاً أثر الإصلاحات الاقتصادية في التمتع بحقوق الإنسان. وتمهد هذه الاستنتاجات والحجج لدراسة مفهوم المسؤولية القانونية عن التواطؤ في الفعل وبمحد مدى انطباقه على المؤسسات المالية الدولية في دعمها للسياسات التي من المنظر أن تؤدي إلى انتهاك حقوق الإنسان. وترد الاستنتاجات والتوصيات في الفرعين الأخيرين من التقرير.

ثانياً - الشروط التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية: عمليات ضعيفة ونطاق واسع

ألف - إشكالية الإجراءات

١١ - إن النظر في عمليات وضع السياسات في المؤسسات المالية الدولية يساعد في فهم نتائجها. فالعملية المحيطة بإبرام اتفاق مع صندوق النقد الدولي، على سبيل المثال، تشمل خطوات مختلفة: فبشكل عام تُعقد سلسلة من الاجتماعات بين موظفي صندوق النقد الدولي، وممثلي الحكومة الطالبة للمساعدة، بهدف تقييم الحالة الاقتصادية والمالية الخاصة بالبلد. وعادة ما ينجم عن ذلك اتفاق، فتُعد الحكومة خطاب إعلان للنوايا، في ضوء مجموعة من الشروط المحددة، ويُشفع الخطاب بمذكرة تفاهم تقدم مزيداً من التفاصيل بشأن التزامات الحكومة إزاء الصندوق^(٩).

١٢ - وبالإضافة إلى استعجالية حالات قطرية محددة أو شدتها، فإن الظروف المحيطة بإبرام الاتفاقات قد تجسّد أيضاً دينامية غير متناظرة. ذلك أن المناقشات تجري أساساً على مستوى الخبراء، بحضور الطرفين، ممثلي الحكومة المعنية وموظفي صندوق النقد الدولي؛ وعادة ما يتفاوض الممثلون القطريون بشأن البرنامج الوطني مع موظفي صندوق النقد الدولي قبل تقديمه إلى المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي^(١٠).

١٣ - ومن حيث التوقيت، لوحظ أن ما يشار إليه أحياناً بعبارة "إجراءات أولية" تشكل في الواقع، عدداً من "الشروط المسبقة" التي يُتوقع من الدول المقترضة استيفاؤها حتى تستحق القرض، هي الآن في

Margot E. Salomon, "Of Austerity, Human Rights and International Institutions," *European Law Journal*, (٨) .vol. 21, Issue 4 (2015).

(٩) انظر Giuseppe Bianco and Filippo Fontanelli, "Enhancing the International Monetary Fund's Compliance with Human Rights: the Issue of Accountability", in Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar Čerčič, eds., *Making sovereign financing and human rights work*, (Oxford; Hart Publishing, Portland, Oregon, 2014), p.227.

(١٠) المرجع نفسه، الصفحة ٢٢٨.

كثير من الأحيان جانب أساسي في عملية الإقراض^(١١). وفيما يتعلق بالطبيعة القسرية لهذه الشروط المسبقة، ورغم أنها لا تُعد ملزمة في حد ذاتها، فإن هذه الشروط تؤدي دوراً قوياً في السياسات المحلية. واستناداً إلى المؤسسات المالية الدولية، يتيح ذلك قدراً أكبر من "سلطة الإشراف" على الإصلاحات الجارية. ومثل الأشكال الأخرى للشروط تماماً، لا تعد هذه الشروط التزامات تعاقدية، بل متطلبات سياسية أو مالية يتعين تنفيذها "طوعاً". والهدف من الإجراءات الأولية هو مكافأة "حسن سلوك" الدول في تنفيذ هذه المتطلبات.

١٤ - وعندما يصبح الاتفاق جاهزاً للعرض، يبت في الاتفاق مديرو المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي وعددهم ٢٤ مديراً، ويكون ذلك بتوافق الآراء في العادة، ويمر أحياناً بعملية التصويت^(١٢). ويجوز تقديم خطة إلى المجلس التنفيذي، وإن كان ذلك نادراً، حتى يتسنى للممثلين القطريين الحاضرين في المجلس إعادة النظر في عناصر البرنامج التي من شأنها أن تهدد مسألة التمتع بحقوق الإنسان، وفقاً لما تعهدوا به من التزامات^(١٣). ومع ذلك، وفي معظم الحالات، لا تمنع الممارسة العامة للدول من الحصول على معلومات مباشرة عن مستوى قبول البلد للاتفاق أو "سلطة الإشراف" عليه فحسب، بل إن عملية اتخاذ القرار لا تسمح بسهولة بأي اعتراض محتمل على البرامج^(١٤).

١٥ - وعلاوة على ذلك، ولئن صحَّ أن العملية المفوضية إلى إبرام ترتيبات من هذا القبيل تشكل نوعاً ما أساساً لمناقشة جارية بين طرفين، فإن طبيعة الوثيقة القانونية في جوهرها أقرب إلى عقد التزام منه إلى كونها ثمرة تلاق في الآراء عبر اتفاق ثنائي ناجم عن تفاوض كلي. ويبدو أنه كلما كانت حاجة الدولة إلى قرض أشد، كانت قدرتها على المساومة أقل وحيز التفاوض لديها أضيق^(١٥).

١٦ - وتتفاقم العلاقة غير المتناظرة بين الدول المقترضة وصندوق النقد الدولي لأن صندوق النقد الدولي هو فعلياً مقرض الملاذ الأخير، في ظل غياب آلية عالمية بديلة للاستجابة لأزمات الديون. وكما أبرز الباحثون، بمقتضى مبادئ صندوق النقد الدولي التوجيهية المتعلقة بالشروط، لا تُعتبر الترتيبات "اتفاقات" وبالتالي تُجنَّب اللغة التعاقدية، مما يدل على الطابع الاستفرادي لقرارات مجلس إدارة صندوق النقد الدولي في هذا الصدد^(١٦).

(١١) Celine Tan, *Governance through development: poverty reduction strategies, international law and the disciplining of third world states*, New York, Routledge, 2011, pp. 119–120.

(١٢) <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/24/How-the-IMF-Makes-Decisions>

(١٣) يشار إليها باعتبارها "أثراً غير مباشر" من حيث انطباق العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على صندوق النقد الدولي، انظر Francois Gianviti, General Counsel of IMF, "Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund", in *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, IMF (2005), paras. 24–25؛ وانظر أيضاً: E/C.12/2016/1، الفقرة ٩.

(١٤) Yilmaz Akyüz, "Reforming the IMF: Back to the Drawing Board" United Nations Conference on Trade and Development, Group of 24, Discussion Papers Series, No. 38 (2005), p.19.

(١٥) Celine Tan, 120; Paul Mosley et al., *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*, (London, Routledge, 1991).

(١٦) Bianco and Fontanelli, p. 228.

١٧ - وعلى النحو المشار إليه أعلاه، عند النظر في الآثار الاجتماعية لهذه الإصلاحات، تكون المشاورات مع السكان المتأثرين ومشاركتهم في العمليات التفاوضية محدودة، إذ كثيراً ما تكون مجرد عملية "شكلية". أما آراء السكان فلا مكان لها في مضمون الشروط. وفي هذا الصدد، أكد الخبير المستقل على أهمية احترام بعض الالتزامات عند التفاوض بشأن السياسات الاقتصادية وتصميمها، بما في ذلك ما يتعلق بالشفافية والمشاركة والمساءلة^(١٧). بيد أن هذه عقبة كبيرة، لأن الحكومات نفسها قد تود، في الكثير الكثير من الأحيان، الحد من الشفافية والمشاركة العامة في هذه المناقشات والمفاوضات.

باء - عدد الشروط ونطاقها

١٨ - ترى المؤسسات المالية الدولية في الشروط عناصر رئيسية لاتفاقات التمويل. وكما أبرز صندوق النقد الدولي، "في العادة، يجب على حكومة البلد وصندوق النقد الدولي أن يوافقا على برنامج للسياسات الاقتصادية قبل أن يُقرض الصندوق البلد. وفي معظم الحالات، تشكل التزامات البلد باتخاذ بعض الإجراءات السياسية، المعروفة باسم الشروط السياسية، جزءاً لا يتجزأ من قروض صندوق النقد الدولي"^(١٨). ونتيجة لذلك، لا يمكن للصندوق الإفراج عن الموارد إلا "عند التوصل إلى تفاهم بشأن السياسات المتبعة وعلى خطة تمويلية". غير أن تقييمات الأثر على حقوق الإنسان لا تجرى بشكل منهجي ولا حتى من حين لآخر قبل إبرام اتفاقات التمويل أو اعتماد الإصلاحات من أجل التأكد من امتثال الاتفاقات أو الشروط للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

١٩ - وفيما يتعلق بالبنك الدولي، تخصص المؤسسة الإنمائية الدولية التي هي عنصر من البنك، في اعتمادات، يمكن وصفها بأنها قروض بدون فائدة، بينما يُقرض البنك الدولي للإنشاء والتعمير حكومات البلدان المتوسطة الدخل والبلدان الجديدة بالثقة والبلدان المنخفضة الدخل^(١٩). وكجزء من مجموعة البنك الدولي، وعلى غرار المصارف الإنمائية الأخرى، بطبيعة الحال، تفرض المؤسسة شروطاً على القروض الممنوحة للدول الأعضاء. وبالإضافة إلى تقديم قروض متعلقة بالسياسات الإنمائية، يقدم البنك الدولي أيضاً تمويلاً يهدف إلى دعم مختلف المشاريع ويرتبط هذا التمويل بمجموعة من الشروط. بيد أن هذا التقرير يركز بدلاً من ذلك على عمليات الإقراض السياسي، التي كثيراً ما ترتبط بشروط متعلقة بالاقتصاد الكلي. وقد تدرج المفوضية الأوروبية والبنك المركزي الأوروبي شروطاً مماثلة في الاتفاق أيضاً^(٢٠)، بما في ذلك الاتفاقات المبرمة في إطار برامج التكيف الاقتصادي، التي تشبهه، في الواقع، برامج التكيف الهيكلي المتقدمة بشدة، والمنفذة في الماضي^(٢١).

٢٠ - وتحد الشروط من الحيز القانوني والسياساتي الوطني كثيراً، بينما ترمي حصرياً (ونظرياً) إلى جعل الديون قابلة للتحمل، وتحسين القدرة التنافسية في السوق وتعزيز النمو الشامل للجميع. ومع الزمن، تطور نظام صندوق النقد الدولي الموضوع منذ عقود، ورغم وجود خطاب يشدد على حدوث تحول

(١٧) A/HRC/34/56/Add.1، الفقرة ٣٦.

(١٨) <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-Lending>

(١٩) <http://www.worldbank.org/en/about>

(٢٠) A/HRC/31/60/Add.2، الفقرة ١٩ وما يليها.

(٢١) Scott Greer, "Structural adjustment comes to Europe: Lessons for the Eurozone from the conditionality

.debates", *Global Social Policy*, Vol. 14 (1), 2013

أساسي في هذه الشروط، تشير دراسات حديثة إلى أن التغييرات التي طرأت في هذا الصدد كانت محدودة نوعاً ما^(٢٢).

٢١ - وإذا كان صندوق النقد الدولي قد أقر في الماضي بالدور الرئيسي لتدابير سياسات مواجهة التقلبات الدورية، وادعى الحفاظ على الحماية الاجتماعية من خلال ضمان حدود دنيا للإنفاق الاجتماعي، فإن الشكوك تحوم حول تحقق هذه الآراء في الواقع. ورغم سلسلة من الإصلاحات في بداية القرن، بما في ذلك بذل جهود ترمي إلى التركيز على الأهداف البرنامجية في حدود اختصاصاته، رداً على الانتقادات الموجهة بشأن نطاق ومستوى "التدخل"، يبدو أن الشروط لا تزال تزيد عدداً وتتسع نطاقاً^(٢٣). وجاءت مبادرات فيما بعد استهدفت إضفاء "المرونة" على نهج الصندوق إزاء التكيف الهيكلي، وتلتها محاولة لتبسيط الشروط^(٢٤). وكان آخر التعديلات في هذا الصدد زيادة مراعاة قضايا من قبيل تغير المناخ، وأوجه التفاوت، والاعتبارات الجنسانية.

٢٢ - ويرى البعض أيضاً أن ادعاءات صندوق النقد الدولي بشأن تحوله لا تعدو أن تكون عملية سطحية "لتغيير علامة تجارية"^(٢٥) بدلا من محاولة لتعزيز المزيد من التغييرات في الممارسات القائمة. فعلى سبيل المثال، في دراسة بشأن الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تقارن السياسات الموصى بها قبل وصفات ٢٠١١ والأحداث منها عهدا في دول أربع، جاء أن سياسات صندوق النقد الدولي لم تتغير بقدر هائل من فترة إلى أخرى^(٢٦). أما فيما يتعلق بسياسات العمل والسياسات الاجتماعية، فإن هذه التغييرات لم تجد طريقها ربما إلى جهود الدعوة التي يبذلها الصندوق، ولا هي نابعة على الدوام من تنفيذ قطاعاته البرنامجية الرامية إلى تحقيق الحماية الاجتماعية، مثل فرض حدود دنيا للإنفاق الاجتماعي^(٢٧).

٢٣ - ومن الواضح أن التزام صندوق النقد الدولي بمعالجة عدم المساواة بين الجنسين مبادرة مهمة. وفي هذا الصدد، سبق للخبير المستقل أن أبرز أن هناك حاجة تدعو إلى تجاوز الجهود المقتصرة على سد الفجوة بين الجنسين على صعيد المشاركة في القوة العاملة. وينبغي أيضاً مراعاة هذا التزام بالمساواة بين الجنسين عند النظر في إجراء تغييرات في تغطية مزايا الحماية الاجتماعية، والحيز المالي للخدمات الاجتماعية والاستثمار في الهياكل الأساسية^(٢٨).

Alexander E. Kentikelenis et al., "IMF conditionality and development policy space, 1985–2014", *Review of International Political Economy*, vol. 23, Issue 4 (2016) (٢٢)

Gino Brunswijk, "Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing", (٢٣) .European Network on Debt and Development (Eurodad) (2018)

Gino Brunswijk, "Unhealthy conditions IMF loan conditionality and its impact on health financing", (٢٤) .European Network on Debt and Development (Eurodad) (2018)

.Kentikelenis et al., "IMF conditionality and development policy space, 1985–2014", p. 3 (٢٥)

.Mohammed Mossalem, "The IMF in the Arab world: Lessons unlearned", Bretton Woods Project, (2015) (٢٦)

Kentikelenis et al., pp. 1, 9 and 17 (٢٧) (حيث يفيد بأن تحرير سوق العمل لا يزال أمراً موصى به وأن الحدود الدنيا للإنفاق الاجتماعي لا تُحترم في كثير من الأحيان).

(٢٨) A/73/179

٢٤ - وفيما يتعلق بالشروط نفسها، فإنها لم تزد عددًا فحسب، بل اتسعت رقعةً أيضاً^(٢٩). ففي استعراض صندوق النقد الدولي لتصميم البرامج وشروطها لعام ٢٠١٨، لوحظت الزيادة البارزة في حجم الشروط الهيكلية في البرامج الجارية بين ٢٠١١ و ٢٠١٧^(٣٠). وعلاوة على ذلك، ثبت أن ٢٣ برنامجاً من أصل ٢٦ من برامج صندوق النقد الدولي المتعلقة بالقروض والمعتمدة بين عامي ٢٠١٦ و ٢٠١٧ كانوا مشروطين بتصحيح أوضاع المالية العامة^(٣١).

٢٥ - وكشفت دراسة تفصيلية لاتفاقات الصندوق المبرمة ما بين ١٩٨٠ و ٢٠١٤ أن الشروط المرتبطة بالقروض زادت عددًا واتسعت نطاقاً^(٣٢). وبينما شكلت الشروط المرتبطة بالسياسات الاقتصادية الأساسية نحو ٨٧ في المائة من مجموع عدد الشروط، فإن أكثر من ١٢ في المائة من الشروط مرتبطة بخصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، وقضايا العمل (في القطاعين العام والخاص)، والإصلاحات المؤسسية وسياسات الحد من الفقر (وأشهرها خصخصة المؤسسات المملوكة للدولة، تليها قضايا العمل)^(٣٣). وعلى الرغم من الاعتقاد السائد بأن الإصلاحات القائمة على التقشف في مجال العمل تؤدي إلى إزالة الضوابط التنظيمية في سوق العمل، فإن هذه السياسات لا تساهم بالضرورة في النمو الاقتصادي وزيادة فرص العمل، ناهيك عما تخلفه هذه الشروط من آثار سلبية على حقوق الإنسان^(٣٤).

٢٦ - وكما ذكر الخبير المستقل في رسالة مفتوحة إلى رئيس البنك الدولي، معرباً فيها عن آرائه بشأن مشروع تقرير التنمية في العالم لعام ٢٠١٩، تفاقم العديد من القضايا المعاصرة مثل العمل غير الرسمي، واتخاذ العقود الاجتماعية، والجنسانية والتفاوت في الدخل، بسبب التقشف والإصلاحات السابقة في مجال العمل، بما في ذلك تجميد أو تخفيض الحد الأدنى للأجور، وإلغاء الضوابط التنظيمية في سوق العمل، وخصخصة الضمان الاجتماعي وخطط الحماية الاجتماعية الموجهة^(٣٥).

٢٧ - وبالإضافة إلى ذلك، يُفهم من نهج "تعظيم تمويل التنمية"، الذي أطلقه البنك الدولي مؤخراً، والذي يهدف إلى تعزيز استثمار القطاع الخاص لضمان التنمية المستدامة، أن البنك يرمي إلى "ترويج [حلول القطاع الخاص]"، عند توافرها، من أجل الحد من "الدين العام والالتزامات الطارئة"^(٣٦). ومن شأن نقل مسؤولية تقديم الخدمات الأساسية إلى مؤسسات ربحية أن يؤثر سلباً على حقوق الإنسان وعلى استمرارية القطاع العام^(٣٧).

(٢٩) Gino Brunswijck, "Unhealthy conditions", p. 6

(٣٠) IMF, 2018 Review of Program Design and Conditionality (Washington, D.C., 2019)

(٣١) Gino Brunswijck, "Unhealthy conditions", p. 3

(٣٢) Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, "Conditionality and Debt Relief: An Overview", in Ilias Bantekas and Cephas Lumina eds., *Sovereign Debt & Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2018), pp. 364-365

(٣٣) المرجع نفسه، الصفحتان ٣٦٧ و ٣٦٨.

(٣٤) A/HRC/37/54، الفقرة ٥٦.

(٣٥) <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/LetterWorldBankAugust2018.pdf>

(٣٦) A/73/396، الفقرة ٤؛ انظر أيضاً (2018) briefing note "Maximizing Finance for Development"، World Bank.

(٣٧) A/73/396، الفقرتان ٨٢ و ٨٣.

٢٨ - وفي دراسة تركز على الشروط المرتبطة بالعمليات التي يقوم بها البنك الدولي في إطار سياسة تمويل التنمية في ٢٠١٧، وتركز على ٥٦ عملية في ٤٣ بلداً، اتضح الدور المؤثر الذي يقوم به البنك على الصعيد الوطني في البلدان النامية بصفة خاصة، فيما يخص كلا من "السياسات الاقتصادية المحلية" و "تشكيل المؤسسات"^(٣٨). وخلافاً لصندوق النقد الدولي، كشفت الدراسة أن عدد الشروط المنخفض مقارنةً بالسنة السابقة. بيد أن الدراسة تشير إلى أن من شأن "عدد صغير من الشروط المثيرة للجدل في مجال السياسة الاقتصادية أن يشكل، بأي حال، ضرراً كبيراً لخطة التنمية في بلد ما"^(٣٩). ومن المهم أن ٢٧,٧ في المائة من العدد الإجمالي للشروط المذكورة كانت "موجهة نحو زيادة دور القطاع الخاص" في جميع مجالات السياسات^(٤٠).

ثالثاً - ماذا يفعل النقشف بالاقتصاد في الواقع؟

٢٩ - بُعيد الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، تبين أن ثمة حاجة إلى حفز الاقتصاد من أجل التغلب على آثاره الاجتماعية والاقتصادية. وفي هذا الصدد، كما تلاحظ دراسة حديثة، كان على صندوق النقد الدولي أن يوصي في العادة بفرض تدابير تقشفية على العقود العامة^(٤١)؛ لكن بدلا من ذلك شجع الصندوق الحوافز الضريبية، خشيةً تدهور الحالة الاقتصادية. وساد هذا النهج لمدة سنتين بعد الأزمة، غير أن اتجاهها واسع النطاق إلى تصحيح أوضاع المالية العامة لوحظ بعد ذلك، إذ أقدم ثلثا البلدان في العالم على وضع تدابير تقشفية. ولأن هذه التدابير تؤثر تلقائياً في النمو الاقتصادي والمساواة وفي الموارد العامة، فهي تؤثر في إعمال حقوق الإنسان ومع ذلك تظل محل توصية من جانب المؤسسات المالية الدولية. لذلك، لزم تفكيك النظرية الاقتصادية الداعمة للنقشف.

ألف - آثار النقشف على النمو، والقدرة على تحمل الدين والمساواة

٣٠ - تبين الأدلة الآثار السلبية التي يخلفها النقشف في الاقتصاد في فترات الركود^(٤٢)، وقد أبرز علماء الاقتصاد أن الألم، عندما يكون الاقتصاد ضعيفاً، يطول بالآثار الضارة للانكماش المالي على عدد من

(٣٨) انظر Gino Brunswijk, "Flawed conditions: the impact of the World Bank's conditionality on developing countries", Eurodad (2019).

(٣٩) المرجع نفسه، الصفحة ٢.

(٤٠) المرجع نفسه، الصفحة ٥.

(٤١) Isabelle Ortiz et al., "The Decade of Adjustment: A Review of Austerity Trends 2010–2020 in 187 Countries", (٤١) Olivier Blanchard, Extension of Social Security, Working Paper No. 53, (Geneva, ILO, 2017); .Economic Counsellor and Director, IMF Research Department, *IMF Survey* (online magazine) (2008).

(٤٢) ("الظفرة لا الركود هو الوقت المناسب للنقشف"؛ "غير أنه لا ينبغي للنقشف أن يؤدي أبداً إلى تقليص الخدمات العامة التي تحفظ حقوق الإنسان)"; "The boom, not the slump, is the right time for austerity at the Treasury"; John Maynard "Yet austerity should never entail cuts to public services that safeguard human rights", John Maynard .Keynes, Collected Writings, 1937.

الخدمات العامة، بما في ذلك قطاعا الصحة العامة والتعليم^(٤٣). وقد أظهرت مجموعة كبيرة من الأدبيات أن التدابير التقشفية لا تسهم في الانتعاش الاقتصادي، بل إن لها عواقب سلبية على الاقتصاد^(٤٤)، مع خفض الدين العام كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي. فعلى سبيل المثال، بالنظر إلى شدة التدابير التقشفية التي اعتمدها مجموعة من البلدان الأوروبية في الفترة من ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٣، تبين أنه كلما كانت التدابير التقشفية أشد، كان معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي أدنى^(٤٥).

٣١ - وثبت مرارا وتكرارا أن التقشف لا يؤدي إلى النمو الاقتصادي^(٤٦). فعلى سبيل المثال، بعد الأزمة العالمية الأخيرة، جدد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) تشديده على أن التقشف ليس مرادفا للنمو، مؤكداً بذلك نتائجه وتوقعاته السابقة^(٤٧). وعلاوة على ذلك، أبرزت المنظمة أن التقشف في أوروبا، إلى جانب الاعتماد المفرط على السياسة النقدية، أثار أيضاً في استقرار الأسواق المالية الدولية، وساهم في تراكم الاختلال المالي في الاقتصادات النامية والناشئة، ولم يفلح في تحفيز الطلب^(٤٨).

٣٢ - ومن الناحية الاقتصادية، لا يمكن القول بأن الانكماش المالي يؤدي إلى التوسع الاقتصادي، مع مراعاة الشواغل التجريبية^(٤٩). فقد وجد البعض أن الحالات المستخدمة لإثبات "الآثار الإيجابية للتقشف"، مثل الدانمرك أو أيرلندا^(٥٠)، ينبغي بالأحرى اعتبارها حكاية ذات عبرة أكثر من كونها نموذجاً صالحاً خارجياً، ناهيك عن قضايا حقوق الإنسان التي نشأت في هذا الصدد^(٥١). ومع مقارنة تجربة أيرلندا في ثمانينيات القرن الماضي باعتماد تدابير تقشفية في أعقاب الأزمة العالمية الأخيرة، أشير إلى أن أثر التقشف على النمو ليس واضحاً كما كان متوقعاً، وفي الأجل القصير، "كان من الصعب رؤية اقتصاد البلد يتعافى نتيجة للتقشف وحده"^(٥٢).

انظر Alan Taylor, "When is the time for austerity?", Vox, Center for Economic and Policy Research, (2013); (٤٣)
أيضاً Oscar Jordà and Alan M. Taylor, "The Time for Austerity: Estimating the Average Treatment Effect of Fiscal Policy", *The Economic Journal*, vol. 126, Issue 590 (2016), p. 220

W. D. McCausland and Ioannis Theodossiou, "The consequences of fiscal stimulus on public debt: a historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 40, Issue 4 (2016) (٤٤)

Robert Skidelsky and Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus: The Political Future of Economic Recovery*, (٤٥)
Axel Dreher, "IMF and Economic Growth: The Effects of Programs, Loans and Compliance with Conditionality," *World Development*, vol. 34, (2006)

انظر Oscar Jordà and Alan M. Taylor, "The Time for Austerity", p. 221 (٤٦)

انظر <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=95> (٤٧)

United Nations Conference on Trade and Development, *Trade and Development Report*, Geneva (2016), (٤٨)
p. 162

Robert Boyer, "The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1, (January 2012) (٤٩)

Francesco Giavazzi and Marco Pagano, "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3372 (1990) (٥٠)

انظر أيضاً Mark Blyth, *Austerity: The history of a dangerous idea* (Oxford University Press, Oxford, 2013); (٥١)
Stephen Kinsella, "Is Ireland really the role model for austerity?", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, Issue 1 (January 2012), p. 235

.Stephen Kinsella, p. 235 (٥٢)

٣٣ - وبرز أحدت استعراض أجراه صندوق النقد الدولي لتصميم البرامج والشروط أن ثلاثة أرباع البرامج المنقذة بدعم من الصندوق ما بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٧، كانت ناجحة جزئياً على الأقل، وأن "افتراضات النمو كانت مفرطة في التفاؤل في كثير من الأحيان"،^(٥٣). وبسبب هذا التفاؤل الذي لا أساس له، أدلى صندوق النقد الدولي ببيانات مفادها أن مصداقية هذه البرامج ستتعرض. وأوصى، في جملة أمور، بإعادة تقييم بعض "التنازلات في تصميم البرامج"، مشيراً، على سبيل المثال، بوضع مزيد من "الشروط المالية المفصلة" من أجل زيادة تحليل القدرة على تحمل الديون حالةً بحالة وبشكل أدق^(٥٤).

٣٤ - وكثيراً ما يعقب الارتفاع في مستوى التفاوت والبطالة تصحيح أوضاع المالية العامة. فكما ذكر صندوق النقد الدولي، في الفترة من ١٩٧٨ إلى ٢٠٠٩، ترسخت الفوارق الهيكلية بقدر كبير بسبب تدابير تصحيح أوضاع المالية العامة المتخذة في ١٧ بلداً عضواً في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وبفعل انخفاض إيرادات الأجور والمساهمة في ارتفاع البطالة في الأجل الطويل^(٥٤).

٣٥ - وفي عدد من البلدان بدأ الخطر الناجم عن ذلك الذي يهدد التماسك الاجتماعي واضحاً بالفعل. وإذا كانت التدابير التقشفية قد أسهمت لفترة وجيزة في النمو الاقتصادي، في بعض الحالات، ويعزى ذلك جزئياً إلى ارتفاع الطلب المحلي، فإن عدداً من البلدان النامية اعتمدت تدابير تقشفية من باب الوقاية بعد الأزمة^(٥٥). ومع ذلك، ومنذ ذلك الحين، اعتمدت التدابير التقشفية، بأشكال مختلفة، في ثلثي بلدان العالم. ولوحظ أن تدابير تحديد الأجور وخفضها، إلى جانب خفض الإعانات، كانت في البلدان النامية أشيع، بينما كانت الإصلاحات في مجال العمل والمعاشات التقاعدية في البلدان المرتفعة الدخل أوضح^(٥٦).

٣٦ - والآن لم يعد هناك شك في الآثار المحتملة للتدابير التقشفية على حقوق الإنسان. ففي عام ٢٠١٦، أبرزت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الآثار المحتملة للتدابير التقشفية على عدد من حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق العمل، والحق في الغذاء، وفي السكن وفي الضمان الاجتماعي^(٥٧). وعلاوة على ذلك، ورد في استنتاجات ورقة قدمت في ٢٠١٥ تأكيد خاص لتأثير تصحيح أوضاع المالية العامة في تخفيض المجموع الكلي لإيرادات الاقتصاد ولآثار هذا التصحيح التي كانت أشد على أفقر شريحة من السكان^(٥٨).

٣٧ - وفي هذا الصدد، كثيراً ما رفع الخبير المستقل تقارير عن تأثير التدابير التقشفية على حقوق الإنسان ومسألة التفاوت، موضحاً أن التفاوت الاقتصادي نتاج للأزمات الاقتصادية وعامل مساهم فيها

(٥٣) انظر "IMF, "2018 Review of Program Design and Conditionality".

(٥٤) Laurence Ball et al., "The Distributional Effects of Fiscal Consolidation", IMF Working Paper, (٥٤) .No. WP/13/151 (2013).

(٥٥) OHCHR, "Report on austerity measures and economic and social rights" (Geneva, 2013), para. 5.

(٥٦) Isabelle Ortiz et al., "The Decade of Adjustment", p.13.

(٥٧) E/C.12/2016/1.

(٥٨) Davide Furceri et al., "Fiscal Consolidation and Inequality in Advanced Economies: How Robust Is The Link?" (2015), p. 29.

في آن واحد^(٥٩). وبداء، بعد الأزمة الأخيرة، أن الإصلاحات التقليدية في مجال العمل والمرتبطة بالتقشف لا تساعد على الانتعاش ولا هي تزيد من إمكانية الوصول إلى فرص العمل، أو العمالة أو إلى حقوق اجتماعية أخرى^(٦٠). واستخلصت استنتاجات مماثلة، عند النظر في تأثير التقشف على حقوق الإنسان بصفة عامة وعلى حقوق المرأة بصفة خاصة^(٦١).

باء - تفكيك نظرية "التقشف التوسعي"

٣٨ - على الرغم من أن موضوع تصحيح أوضاع المالية العامة شكل جوهر البحوث والمناقشات على مدى سنوات، أولت موجة جديدة من الدراسات الاقتصادية اهتماما خاصا لتأثيره في النمو الاقتصادي وصلته بأوقات الأزمات. إذ أشار بعض العلماء إلى أن التقشف [قد يكون له] "أثر توسعي" بحجة أن تصحيح أوضاع المالية العامة من شأنه أن يسهم في تحقيق الانتعاش الاقتصادي. فعلى سبيل المثال، تشير نتائج رئيسية لدراسة أجريت مؤخرا إلى أن "تكاليف نواتج تصحيح أوضاع المالية العامة استنادا إلى تخفيض الإنفاق تكاليف صغيرة جداً في العموم وفي بعض الحالات توسعية"^(٦٢).

٣٩ - وعادة ما يشار إلى هذا النهج بنظرية "الانكماش المالي التوسعي". ووفقا لدعاة هذه النظرية، فإن تجنب استمرار زيادة العجز المالي في أوقات الصدمات يفسح المجال لانتعاش اقتصادي^(٥٧). ورغم كثرة الأدلة على أن التقشف لا يسهم في الانتعاش الاقتصادي أو النمو^(٦٣)، يبدو أن هذه الفكرة لا تزال تؤثر في الفكر الاقتصادي السائد تأثيراً غير متناسب.

٤٠ - ولما كان العجز المالي يسفر عن نتائج إيجابية من منظور حقوق الإنسان وعلى الصعيد الاقتصادي، ذهب علماء اقتصاد آخرين إلى أن العجز المالي قد يفيد الانتعاش الاقتصادي وأن بالإمكان اتخاذ تدابير الحوافر وتدابير إعادة التوزيع في آن واحد^(٦٤).

٤١ - ولعل الأساس المنطقي الداعم للجوء إلى التقشف يقوم على فكرة مفترطة في التبسيط مفادها أنه، في أوقات التراجع الاقتصادي، ينبغي تجنب مزيد من العجز المالي. ولذلك، فإن من شأن زيادة الإنفاق العام (أو الإبقاء على مستواه) أن يؤدي إلى تفاقم العجز المالي، وبالتالي فيما سيؤثر ذلك على إنفاق المستهلكين حسبما ذهبت إليه المدرسة "الريكاردية"، أو سيؤثر في الاستثمارات حسب علماء الاقتصاد الذين يقولون بأفكار المدرسة "الكلاسيكية الجديدة"^(٦٥). وعلى الرغم من أن علماء الاقتصاد

(٥٩) Juan Pablo Bohoslavsky, "Economic Inequality, Debt Crises and Human Rights", *Yale Journal of International Law*, vol. 41, Issue 2, (2016).

(٦٠) A/HRC/34/57، الفقرة ٥٧.

(٦١) انظر A/73/179.

(٦٢) Alberto F. Alesina Carlos A. Favero and Francesco Giavazzi, "What do we know about the effects of Austerity", *National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 24246, (2018).

(٦٣) Oscar Jordà and Alan M. Taylor, "The Time for Austerity". ("on average, fiscal consolidations generate a drag on GDP growth")

(٦٤) Robert Skidelsky and Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, p. 52.

(٦٥) المرجع نفسه، الصفحة xviii.

يستندون في نتائجهم إلى عدد من العناصر التوضيحية، لا شك أن مستوى الثقة (سواء أكانت ثقة المستهلكين أم ثقة المستثمرين) هو أكثر شيء جدلاً^(٦٦).

٤٢ - وبمجة أن العجز المالي يؤثر بالضرورة على الأعمال التجارية وثقة المستهلكين^(٦٧) في الاقتصاد، يدعي عدد من علماء الاقتصاد أن العجز يؤدي إلى انخفاض الإنفاق الخاص والاستثمارات التجارية ويؤثر على الانتعاش. ويرى هؤلاء أن التقشف يسهم في استعادة الثقة ويحفز النمو الاقتصادي. بيد أن هذه الافتراضات كانت محل اعتراض مرات عديدة.

٤٣ - وفي هذا الصدد، فإن المسألة الرئيسية تكمن في منهجية البحث المستخدمة في الدراسات الداعمة لنظرية "التقشف التوسعي". وباختصار، فإن المتغير المستخدم لإجراء الدراسات التجريبية المتعلقة بآثار التقشف على الاقتصاد متغيرات لم يُحدّد بالشكل الصحيح، ومن ثمّ يؤثر إلى حد كبير في نتائج البحوث الاقتصادية.

٤٤ - وإذا كان تصحيح أوضاع المالية العامة يعد متغيراً "خارجياً" لدى دعاة التقشف التوسعي، فإن علماء اقتصاد آخرين أظهروا أن هذا النهج متحيز أساساً، وينبغي اعتباره "داخلياً". وكما أن المتغير الاقتصادي الخارجي أداة تُستخدم لتحديد متغير خارج النموذج الاقتصادي (مثل حدوث صدمة)، تحدّد المتغيرات الداخلية من قبل النموذج الاقتصادي ذاته، (أو لا يمكن اعتبارها ظاهرة خارجية). وفي حالة صندوق النقد الدولي، يمكن في الواقع "التنبؤ [بتنفيذ التدابير التقشفية] باستخدام ضوابط محددة سلفاً في مجال الاقتصاد الكلي"^(٦٨) وبالتالي لا يمكن اعتبارها عوامل خارجية. وهذا يعني أن بعض الدراسات الاقتصادية انطلقت من عيوب تجريبية فأخطأت في استنتاجها أن للتقشف أثراً "توسعياً"، وبالتالي أخطأت في تفسير دوره في الانتعاش الاقتصادي المحتمل.

رابعا - آثار التقشف على حقوق الإنسان

٤٥ - غالباً ما يكون تصحيح أوضاع المالية العامة ضمن الشروط المقترنة بالقروض، وقد دأبت المؤسسات المالية الدولية على التوصية به والترويج له، بل وفرضه على نطاق واسع طوال السنوات الماضية^(٦٩). بيد أن تبعاته المدمرة على حقوق الإنسان معروفة جيداً وموثقة. وكثيراً ما تناولت هيئات المعاهدات، والمكلفون بولايات الإجراءات الخاصة، ومنظمات المجتمع المدني، والأكاديميون، تبعاته الفعلية والمحتملة المتعددة على طائفة واسعة من حقوق الإنسان وعلى فئات محددة، مع التأكيد على أن الأشخاص الذين يواجهون أوجه عدم المساواة التراكمية و/أو المتقاطعة يتأثرون بشكل غير متناسب^(٧٠).

(٦٦) Alberto Alesina and others also mention accompanying policy, labour supply and networks

(٦٧) Robert Skidelsky and Nicolo Fraccaroli, *Austerity vs. Stimulus*, p. xix

(٦٨) Oscar Jordà and Alan M. Taylor, "The Time for Austerity", p.11

(٦٩) على سبيل المثال: صندوق النقد الدولي، "استعراض عام ٢٠١٨ بشأن تصميم البرامج والمشروطية"، ٥ و ٣١.

(٧٠) على سبيل المثال: المفوضية السامية لحقوق الإنسان "تقرير عن تدابير التقشف والحقوق الاقتصادية والاجتماعية"، الفقرة ٤٩ وما يليها. انظر أيضاً Aife Nolan, *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press (2014).

٤٦ - وفي هذا السياق، ولأغراض التوضيح^(٧١)، ترد بعض الأمثلة أدناه من أجل تبيان كيف يمكن للشروط المفروضة، بما في ذلك تنفيذ تصحيح أوضاع المالية العامة والتكيف الهيكلي، أن تقوض بشكل مباشر التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إن الآثار السلبية لتدابير التقشف على النمو الاقتصادي، والقدرة على تحمل الديون والمساواة الاقتصادية تتحول بسهولة إلى عواقب سلبية على حقوق الإنسان.

٤٧ - وتسهم الإصلاحات المتعلقة بالعمل المنفذة في سياق برامج التكيف الهيكلي في تآكل حقوق العمل الجماعية والفردية، فيتأثر الحق في ظروف العمل العادلة والمواتية وظروف العمل من جراء تنفيذ حد أقصى للأجور أو وضع حدود للتوظيف على سبيل المثال^(٧٢). ويمكن كذلك أن تؤدي تبعات هذه الإصلاحات إلى آثار على حق المرأة في المساواة. وعلى سبيل المثال، تسهم التخفيضات المقررة في الوظائف في القطاع العام في زيادة العمالة غير الرسمية، وتناقض استحقاقات البطالة وتدني الحماية الاجتماعية وزيادة أعباء أعمال الرعاية المنزلية غير مدفوعة الأجر على المرأة^(٧٣).

٤٨ - وعلاوة على تصحيح أوضاع المالية العامة، فإن الإصلاحات المحددة المقترحة في حالات مماثلة يمكن أن تكون مصدر قلق خاص. وأُرفقت باتفاق القرض الأخير لأوكرانيا مع صندوق النقد الدولي مجموعة شروط، بما في ذلك خصخصة عدد كبير من المؤسسات المملوكة للدولة^(٧٤). وفي سياق الخصخصة، هناك مجموعة من الخدمات، بما في ذلك المياه والكهرباء، التي يمكن أن تتعرض إمكانية الوصول إليها للخطر^(٧٥). وبالإضافة إلى ذلك، فإن التدابير التي تؤدي إلى خفض الإعانات، أو تؤثر في أسعار سلع بعينها، يمكن أن يكون لها تأثير مباشر: على سبيل المثال، قد يكون لتخفيض (أو إلغاء) إعانات الغاز والوقود عواقب وخيمة على سبل معيشة المجتمعات المحلية وقد تهدد أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤٩ - والتدابير المتخذة لتحسين استهداف المستفيدين من نظم الحماية الاجتماعية تشكل مصدر قلق أيضاً. ففي تونس على سبيل المثال، أبرز الخبر المستقل أن إعادة توجيه الاستحقاقات لتقتصر على الشرائح الأشد فقراً ينبغي ألا يؤدي إلى عدم كفاية تغطية الشرائح الأخرى التي تعيش في حالة فقر^(٧٦). وأعربت لجنة حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في ملاحظاتها الختامية بشأن البرتغال عن قلقها إزاء تأثير تدابير التقشف على خدمات الدعم المتاحة للأشخاص ذوي الإعاقة، مع التشديد على أنهم يتعرضون "في غياب شبكات الدعم أو المساعدة الأسرية" لخطر العيش في فقر أو فقر مدقع^(٧٧).

(٧١) A/HRC/34/57/Add.1 و A/HRC/25/50/Add.1.

(٧٢) Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, "Conditionality and Debt Relief: An Overview", p. 375.

(٧٣) A/HRC/34/54.

(٧٤) A/HRC/40/57/Add.1.

(٧٥) A/73/396.

(٧٦) A/HRC/37/54/Add.1، الفقرة ٣٨.

(٧٧) CRPD/C/PRT/CO/1، الفقرة ٥٣.

٥٠ - وبالمثل، أكدت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، بشكل عام، أن التخفيضات في الخدمات العامة في سياق الأزمة الاقتصادية، كانت لها آثار محددة على النساء والفتيات^(٧٨)، ورُتِّمًا أدت إلى حرمانهن من التعليم وإلى زيادة أعباء أعمال الرعاية المنزلية غير مدفوعة الأجر، على سبيل المثال. ومع التشديد على أن النظام الاقتصادي الحالي يقوم على عدم المساواة بين الجنسين وعلى أشكال متعددة من أوجه التمييز الجنساني، أشار الخبير المستقل إلى أن تدابير تصحيح أوضاع المالية العامة والإصلاحات الاقتصادية القائمة على التقشف، مثل تلك التي تشجع على تقليص مرونة السوق في التغطية باستحقاقات وخدمات الحماية الاجتماعية وعلى تقليص عدد الوظائف في القطاع العام وخصخصة الخدمات، تميل إلى التأثير على النساء بصورة سلبية أكثر من الرجال^(٧٩).

٥١ - وفي ملاحظاتها الختامية بشأن قبرص، لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع القلق "استمرار الانخفاض الكبير في مستوى الإنفاق العام، ولا سيما في مجالات الحماية الاجتماعية والإسكان والصحة والتعليم، في ظل تدابير تصحيح أوضاع المالية العامة"^(٨٠). وسلطت الضوء أيضا على الأثر السلبي غير المتناسب لهذه التدابير في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما بالنسبة للمحرومين والمهمشين من الأفراد والجماعات.

٥٢ - ولوحظت زيادة في شروط الحد من الفقر على مدى السنوات الماضية، حيث ارتفعت من حوالي ١ في المائة عام ١٩٩٨ إلى ٥ في المائة من العدد الإجمالي للشروط في عام ٢٠١٤. ومع ذلك، لا تزال هناك ثغرات، ومثلما أشار الأكاديميون، فإن هذه الشروط لا تعتبر مهمة مثل الشروط المتعلقة بالاقتصاد الكلي، مثل تصحيح أوضاع المالية العامة، بالنظر إلى الطبيعة غير الملزمة لأهداف الحد من الفقر^(٨١). وعلى الرغم من تحديد أهداف الإنفاق ذات الأولوية، فإنها تظل في الغالب غير مستوفاة^(٧٦)، ناهيك عن أن شروط الحد من الفقر قد لا تكون متوافقة مع معايير حقوق الإنسان.

٥٣ - إن شروط الحد من الفقر أو غيرها من الشروط تؤثر على قطاعات اجتماعية محددة، وتكون لها تبعات كبيرة محتملة على حقوق الإنسان. وفي هذا الصدد، هناك مثال واضح وهو التأثير المحتمل لتصحيح أوضاع المالية العامة وما يتصل بذلك من تخفيضات على الإنفاق العام في قطاع الصحة. وفي تشاد، على سبيل المثال، أدى العجز المالي الكبير إلى تخفيض ميزانية قطاع الصحة خلال الفترة الفاصلة بين عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٧^(٨٢). وعلاوة على ذلك، فإن اعتماد التعديلات الهيكلية يمكن أن يؤدي، عن طريق الإسهام في إلغاء الضوابط التنظيمية المتعلقة بسوق هذا القطاع على سبيل المثال، إلى تدني إمكانية الوصول إلى الخدمات المقدمة ونوعيتها^(٨٣).

(٧٨) CEDAW/C/GC/36، الفقرة ٣٨.

(٧٩) انظر A/73/179.

(٨٠) E/C.12/CYP/CO/6، الفقرة ١١.

(٨١) Thomas Stubbs and Alexander E. Kentikelenis, "Conditionality and Debt Relief: An Overview", p. 371

(٨٢) Gino Brunswijck, "Unhealthy conditions", p. 19.

(٨٣) المرجع نفسه. لوحظت في عامي ٢٠١٧ و ٢٠١٨ وفي العديد من البلدان "إضرابات شنها موظفو الصحة الذين دعوا إلى تحسين الأجور وظروف العمل والمعدات خلال الفترة البرنامجية لصندوق النقد الدولي".

٥٤ - وحقوق الإنسان المتعلقة بمجموعات محددة، ولا سيما المجموعات الضعيفة الحال، قد تتأثر بوجه خاص بسبب اعتماد تدابير التقشف وما يتصل بها. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون للإصلاحات الضريبية التنازلية، التي ينتج عنها التحول من سياسات الضرائب المباشرة إلى غير المباشرة، عواقب وخيمة، وخاصة بالنسبة للأسر المعيشية المنخفضة الدخل. فعلى سبيل المثال، لوحظ حدوث زيادة كبيرة في ضريبة القيمة المضافة في كوستاريكا^(٨٤) وكولومبيا^(٨٥)، بعد النصائح المقدمة من صندوق النقد الدولي في عام ٢٠١٧. وفي هذا الصدد، أعرب الخبير المستقل في تقريره عن الزيارة القطرية لسري لانكا عن قلقه إزاء الزيادة الكبيرة في ضريبة القيمة المضافة، بالنظر إلى أن عبء هذه الضرائب غالباً ما يتحمله أشد الناس فقراً^(٨٦).

٥٥ - وعلى الرغم من أن تدابير التقشف توضع بحيث تكون مؤقتة، فإن آثارها تتجاوز فترة تنفيذها الفعلي. والدروس المستفادة من التجارب السابقة، مثل فرض برامج التكيف الهيكلي في مختلف المناطق، بما في ذلك جنوب شرق آسيا وأمريكا اللاتينية وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى قبل عقود قليلة، يثبت أن التعافي من آثار تدابير التقشف على حقوق الإنسان قد يستغرق فترة تصل إلى ٢٠ عاماً^(٨٧)، مما يؤدي إلى زيادة أوجه عدم المساواة والفقير.

خامساً - تواطؤ المؤسسات المالية الدولية

٥٦ - المنظمات الدولية مسؤولة عما يُنسب إليها من أفعال (حالات التقصير) تشكل انتهاكاً للالتزامات المتعلقة بها. ويولى مبدأ المسؤولية المستقلة هذا أهمية قصوى في جميع مشاريع مواد لجنة القانون الدولي فيما يتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية، وعلاوة على ذلك، فإن التواطؤ مع الدول هو أحد أكثر الوسائل شيوعاً للمشاركة في فعل غير مشروع دولياً^(٨٨).

٥٧ - ويشكل التواطؤ جانباً منفصلاً من المسؤولية الناشئة عن الفعل غير المشروع الرئيسي الذي ييسره: المنظمة الدولية مسؤولة عن مساهمتها التي تيسر الفعل غير المشروع الرئيسي^(٨٩). وبعبارة أخرى، في حين يمكن تحميل المنظمة المسؤولية المباشرة عن ارتكاب فعل غير مشروع دولياً، فإن المسؤولية يمكن أن تنشأ كذلك عن تقديم مساعدة تقنية و/أو مالية لدولة تكون هي الجاني الأساسي.

٥٨ - ويشمل التواطؤ في مثل هذه الحالات ثلاثة عناصر رئيسية، وهي: اعتبار أن المعونة أو المساعدة المقدمين من المنظمة الدولية المعنية غير مشروعين دولياً، وأن هذا العنصر كان معروفاً بالنسبة للمنظمة

(٨٤) <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2016/12/31/Costa-Rica-2016-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-43916>

(٨٥) <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/31/Colombia-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-44952>

(٨٦) A/HRC/40/57/Add.2، الفقرة ٢٦.

(٨٧) انظر Oxfam، "A cautionary tale"، Briefing Paper 174، (2013).

(٨٨) Vladyslav Lanovoy، *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*، p. 2 and onwards

(٨٩) المرجع نفسه، ٤-٥.

الدولية^(٩٠)، ووجود علاقة سببية بين المنفعة أو الخدمات المقدمة والضرر الذي وقع (انتهاك لحقوق الإنسان، في هذه الحالة)^(٩١).

٥٩ - وتكتم المنظمة الدولية مسؤولة عن فعل غير مشروع عندما يشكل التصرف المتمثل في فعل أو تقصير خرقاً للالتزام دولي لهذه المنظمة^(٩٢). ورغم صحة مقولة إن البنك الدولي^(٩٣)، وبدرجة أقل، صندوق النقد الدولي^(٩٤)، يُمنعان قانوناً من وضع اعتبارات سياسية، فمن الصعب القول إن انتهاك حقوق الإنسان يمكن أن يشكل جزءاً من الشؤون السياسية الداخلية للبلدان (المادة ٢ (٧) من ميثاق الأمم المتحدة)^(٩٥). وبالإشارة إلى رأي صندوق النقد الدولي، رأى المقرر الخاص، جيورجيو غايا، من لجنة القانون الدولي أنه لا يمكن القول "إن منظمة ما تكون بمنأى عن المسؤولية الدولية إذا تصرفت وفق الصك المنشئ لها"^(٩٦). وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن الأنظمة الأساسية لعدد من المؤسسات المالية الدولية مبدأ الحياد ("وضع اعتبارات سياسية")، الذي ينتهك بشكل روتيني عن طريق الالتفاف عليه أو إعادة تفسيره بشكل زائف من أجل وضع سياسات التكيف الهيكلي^(٩٧).

٦٠ - وما هي هذه الالتزامات الدولية ذات الصلة التي يجب مراعاتها عند منح قرض متعدد الأطراف؟ فقد ذهب البعض إلى أن الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان، مثل العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لا تلزم سوى الدول الأطراف، وأن عمليات المؤسسات المالية الدولية تسترشد بمواد الاتفاقات الخاصة بها^(٩٨).

٦١ - ومع ذلك، فصندوق النقد الدولي والبنك الدولي من الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة^(٩٩)، ويتعين عليهما بالتالي العمل بما يتماشى مع ميثاق الأمم المتحدة؛ والأهم من ذلك أنهما

(٩٠) القرار ١٠٠/٦٦، المرفق، المادة ١٤.

(٩١) Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 262.

(٩٢) A/CN.4/L.632، المادة ٣.

(٩٣) International Bank for Reconstruction and Development, Articles of Agreement, articles IV (10) and III (5)(b); see also Hassane Cissé, Daniel Bradlow and Benedict Kingsbury eds., "International Financial Institutions and Global Legal Governance", *The World Bank Legal Review*, vol. 3, (2012).

(٩٤) Articles of Agreement of IMF (<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>), articles I and IV (3)(b).

(٩٥) John Ciorciari, "The Lawful Scope of Human Rights Criteria in World Bank Credit Decisions: An Interpretive Analysis of the IBRD and IDA Articles of Agreement", *Cornell International Law Journal*, vol. 33, Issue 2 (2000).

(٩٦) انظر A/CN.4/610.

(٩٧) Alexander Kentikelenis and Sarah Babb, "The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change", *American Journal of Sociology*, vol.124, Issue 6, (2019).

(٩٨) Francois Gianviti, General Counsel of IMF, "Economic Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund", *Current Developments in Monetary and Financial Law*, Volume 3, IMF (2005), p. 43 and onwards.

(٩٩) اتفاق العلاقة بين الأمم المتحدة وصندوق النقد الدولي، الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، رقم ٣٢٨ (١٩٤٨)؛ والاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، مجموعة معاهدات الأمم المتحدة، رقم ٣٤٦ (١٩٤٨)؛ والاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والمؤسسة الإنمائية الدولية، القرار ١٥٩٤ (الدورة الخامسة عشرة).

خاضعتان بوضوح للقانون الدولي، بوصفهما منظمين دوليين، ولذلك يجب عليهما عدم انتهاك القانون الدولي العرفي^(١٠٠)، والمبادئ العامة للقانون الدولي^(١٠١) التي لا تشتمل على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فحسب^(١٠٢)، بل أيضاً، في حالة المسؤولية عن التواطؤ، ترسي الأساس القانوني في قائمة طويلة ومنيعة من الصكوك الدولية، والقضايا المتعلقة بالقانون الدولي العرفي^(١٠٣)، والسوابق القضائية للمحاكم الدولية والوطنية والتشريعات الوطنية^(١٠٤).

٦٢ - ولا تُعفى المؤسسات المالية الدولية من الالتزام بعدم انتهاك القواعد العامة لقانون حقوق الإنسان أو التواطؤ في انتهاكها^(١٠٥). وبشكل أكثر تحديداً، يؤكد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام المجتمع الدولي بالتعاون من أجل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولا يمكن أن تتصل الدول من التزاماتها الواضحة (بما في ذلك تلك الناشئة عن العهد) عن طريق جعل منظمة دولية تعمل نيابة عنها.

٦٣ - كما أبرزت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن المؤسسات المالية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية "ملزمة بأي واجبات مفروضة عليها بموجب القواعد العامة للقانون الدولي، أو بموجب دساتيرها أو الاتفاقات الدولية التي هي أطراف فيها"^(١٠٦). كما ذكرت اللجنة أن هذه المؤسسات "ملزمة بالتقييد بحقوق الإنسان، على النحو المدرج بوجه خاص في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والتي تشكل جزءاً من القانون الدولي العرفي أو مبادئ القانون العامة، وهما من مصادر القانون الدولي"^(١٠٧).

٦٤ - وينبغي ألا تمارس المؤسسات المالية الدولية تأثيراً خارجياً لا مبرر له على الدول؛ فذلك قد يعد اشتراكاً في الفعل^(١٠٨). وينبغي أن تكون الدول قادرة على استخدام حيزها القانوني والسياساتي^(١٠٩) لتصميم وتنفيذ البرامج الاقتصادية بما يتماشى مع التزاماتها في مجال حقوق الإنسان. ويُقصد بالتأثير

(١٠٠) انظر تفسير الاتفاق المبرم في ٢٥ آذار/مارس ١٩٥١ بين منظمة الصحة العالمية ومصر، الرأي الاستشاري الصادر عن محكمة العدل الدولية عام ١٩٨٠، الصفحة ٧٣؛ و A/CN.4/532، المادة ٣؛ و A/CN.4/553، المادة ٨.

(١٠١) Willem van Genugten, *The World Bank Group, the IMF and Human Rights: A Contextualised Way Forward*, (١٠١) Cambridge-Antwerp-Portland, Intersentia (2015).

(١٠٢) Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, (2006).

(١٠٣) انظر *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007.

(١٠٤) انظر Juan Pablo Bohoslavsky, "Tracking Down the Missing Financial Link in Transitional Justice", *International Human Rights Law Review*, vol. 1 (2012).

(١٠٥) Christian Tomuschat, "International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century: General Course on Public International Law", *Recueil des cours*, Vol. 281 (1999).

(١٠٦) انظر تفسير الاتفاق المبرم في ٢٥ آذار/مارس ١٩٥١ بين منظمة الصحة العالمية ومصر، الرأي الاستشاري، تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٨٠، الفقرة ٣٧.

(١٠٧) انظر E/C.12/2016/1، الفقرة ٧.

(١٠٨) القرار ١٠٠/٦٦، المرفق، المادة ١٥.

(١٠٩) انظر A/HRC/40/57 المبدأ ١٤؛ والغاية ١٥ من الهدف ١٧ من أهداف التنمية المستدامة؛ والقرار ٣١٣/٦٩، المرفق، القسم الأول، الفقرة ٩؛ والقرار ٢٦٢٥ (الدورة الخامسة والعشرون).

الخارجي الذي لا ميرر له كل تدخل مباشر أو غير مباشر في الشؤون الاقتصادية للدول باستخدام تدابير اقتصادية و/أو سياسية يراد بها حمل هذه الدول على اعتماد سياسات اقتصادية معينة أو انتزاع مزايا منها تقوض قدرتها على الوفاء بالتزاماتها باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها. والتدابير الاقتصادية قد تشمل على الشروط المرتبطة ببرامج المساعدة المالية والشروط الضمنية التي تحث عليها المؤسسات الدولية أو الإقليمية بطريقة غير رسمية^(١١٠).

٦٥ - وعلاوة على ذلك، من المهم الإشارة إلى أنه لا يجوز لفرادى الدول أن تستغل مؤسسات مالية دولية في انتهاك القانون الدولي عندما لا تمكن من ذلك بنفسها بصفتها دولاً: هذا التفويض لا يمكن أن يستخدم للتوصل من المسؤولية^(١١١). وعلى نحو ما تؤكد المبادئ التوجيهية^(١١٢) "لا يمكن للدول أن تتصل من المسؤولية عن أفعال أو مهام فوضت مؤسسات دولية أو جهات خاصة للقيام بها (التمويل المختلط والخاصة): لا يجوز اتخاذ التفويض ذريعة لعدم الامتثال للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، إنكاراً لامتداد هذه الالتزامات خارج الحدود الإقليمية". (الفقرة ١٥-٣). وعلاوة على ذلك، ومن ثمة أوضحت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في ملاحظاتها الختامية بشأن أيرلندا، "... (فهي تشجع كذلك الدولة الطرف، بوصفها عضواً في المنظمات الدولية، بما في ذلك المؤسسات المالية الدولية مثل الصندوق، على كفالة أن تكون سياسات هذه المنظمات متوافقة مع التزامات الدول الأطراف بموجب العهد"^(١١٣).

٦٦ - وخلال مناقشة مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية وتدوينها، اعترضت بعض المنظمات الدولية التي تقدم التمويل على محتوى التواطؤ وعلاقته بالفعل غير المشروع الأساسي، والذي يمكن أن ينسب إلى المساعدة المالية المقدمة^(١١٣). وعلى وجه الخصوص، أشار البنك الدولي، فيما يتعلق بتطبيق الحكم الخاص بالمعونة والمساعدة على المنظمات الدولية، إلى أن "... عدم وضع هذا الحكم في إطاره الصحيح بصورة صارمة، فإنه سيشكل مبعث قلق وقد تكون له تبعات خطيرة على كل مؤسسة دولية تقدم المعونة الاقتصادية للمقترضين والمستفيدين المؤهلين"^(١١٤).

٦٧ - وعلى المنوال ذاته، أوضح صندوق النقد الدولي، مع تشاطر شواغله بشأن التفسير الوارد في المادة ١٦ من التعليق، الذي يمكن أن يجعل مفهوم تقديم المعونة أو المساعدة مماثلاً لتيسير أو تقديم التمويل الذي كان ضرورياً أو ساهم بشكل كبير في الفعل المعني، أي أنه "نظراً إلى طبيعة مناقلة المساعدة المالية، فإن هذه الإشارات في حالة المساعدة المالية لا تعني سوى المساعدة المخصصة للتصرف غير المشروع. وشددت المنظمة الدولية كذلك على ما يلي:

(١١٠) A/HRC/40/57، المبدأ ١٥.

(١١١) Ian Brownlie, "State Responsibility: The Problem of Delegation", K Ginther et al. (eds.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, Duncker & Humblot, Berlin (1994); see also International Law Association, "Accountability of International Organizations Final Conference Report", (Berlin, 2004).

(١١٢) انظر E/C.12/IRL/CO/3، الفقرة ٣٥.

(١١٣) انظر A/CN.4/637.

(١١٤) المرجع نفسه، صفحة ٢٧.

” (...) ينبغي أن يلحظ الفرق بين هذا والمعونة والمساعدة، لأن هاتين الكلمتين تستخدمان استخداماً درجياً، عادة ما تقدمه المنظمات الدولية إلى أعضائها.

وعلى سبيل المثال، فإن صندوق النقد الدولي قد أنشئ لأداء جملة أمور منها تقديم المساعدة المالية إلى أعضائه لمساعدتهم في معالجة مشكلاتهم المتعلقة بميزان المدفوعات. ودأب صندوق النقد الدولي على تقديم هذه المساعدة المالية بانتظام تمثيلاً مع ميثاقه.

ومع ذلك، فإن العضو الذي يتلقى مساعدة مالية من صندوق النقد الدولي قد يتورط في تصرف غير مشروع. فليس بإمكان الصندوق نفسه ولا المساعدة المالية المقدمة منع مثل هذا التصرف أو الإسهام فيه إسهاماً ملموساً (...).“ (١١٥)

٦٨ - ومما يثير القلق، بالنسبة لصندوق النقد الدولي في ذلك الوقت، عدم قدرته على منع مثل هذا التصرف بالنظر إلى أن ”العضو لديه دائماً خياراً فعلياً يتمثل في عدم التقيد بشروط المساعدة المقدمة من صندوق النقد الدولي“. وعلاوة على ذلك، سلط الضوء على ما يلي:

” (...) لا يمكن للصندوق أن يسهم إسهاماً ملموساً في هذا الفعل لأن التمويل المقدم من الصندوق غير موجه لفعل بعينه؛ فهو مقدم لدعم البرنامج الاقتصادي للعضو من أجل معالجة مشكلات تتعلق بميزان مدفوعاته. والموارد المالية التي يستخدمها العضو للقيام بفعل معين يمكن الحصول عليها، وعادة ما يحدث ذلك، من مصادر متنوعة - مثل دافعي الضرائب المحليين، والدائنين المحليين والدوليين، والجهات المانحة الدولية. كما أن طابع مناقلة الموارد المالية يعني أن المساعدة المالية المقدمة من الصندوق لا يمكن أبداً أن تكون ضرورية، أو أن تسهم بشكل كبير، في فعل معين غير مشروع ترتكبه دولة عضو (...).“ (١١٦)

٦٩ - ويمكن تقسيم هذه الحجج إلى أربعة عناصر^(١١٧). أولاً، ينبه البنك الدولي إلى أن مسؤولية التواطؤ في الفعل المطبقة على المؤسسات المالية الدولية قد تترتب عليها تبعات خطيرة وتؤدي إلى الحد من تقديم الدعم المالي للمقترضين والمستفيدين. وبصرف النظر عن الحاجة إلى دليل عملي على هذا الافتراض، فليس ثمة ما يدعو بالضرورة إلى القلق إذا كان من الممكن أن يكون للمساعدة المالية غير المقدمة تأثير سلبي على حقوق الإنسان.

٧٠ - وثانياً، ومن حيث المبدأ، يجادل صندوق النقد الدولي بأنه لا يمكن أن يتحمل مسؤولية ما يمكن أن يحدثه التمويل المقدم منه لأن الدول المقترضة لها دائماً خيار عدم التقيد بالشروط التي يتم بموجبها تقديم القروض. وتنطوي هذه الحجة على إشكاليات. فمن ناحية، فإن الدول التي تمر باضطرابات مالية مؤقتة ولا تكون لديها إمكانية الوصول إلى مصادر تمويل أخرى تلجأ في الغالب إلى مؤسسات التمويل الدولية، وعادة ما يكون الخيار هو صندوق النقد الدولي. ولهذا السبب تكون لصندوق النقد الدولي قوة تفاوضية معززة لممارسة التأثير على المقترض حتى لا تكون لديه الحرية التامة في اختيار سياساته

(١١٥) انظر A/CN.4/582، صفحة ١٠.

(١١٦) المرجع نفسه، الصفحتان ١٠-١١.

(١١٧) Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 169 and

onwards

الاقتصادية^(١١٨). ومن ناحية أخرى، حتى عندما تكون الدولة المقترضة قادرة على أن تقرر بجرية المسار الاقتصادي الذي تتخذه، فإن مؤسسة التمويل الدولية، إذا كانت على علم بالعمل غير المشروع الممول (أو تجاهلته عن قصد)، تتحمل المسؤولية عن هذه المساعدة - شريطة استيفاء شرط السببية.

٧١ - وثالثاً، التمويل المقدم من صندوق النقد الدولي عام بطبيعته (لا يكون لتمويل مشروع بعينه)، وهناك بالضرورة عدد من المصادر المالية المنافسة التي يمكن أن تستخدمها الدول المقترضة لتيسير تنفيذ السياسات الاقتصادية التراجعية. بيد أن تعدد الأسباب ليس عاملاً كافياً لاستبعاد المسؤولية، بل يتطلب الأمر فقط تقسيمها بشكل سليم بين مرتكبي الفعل غير المشروع. وينبغي تقسيم المسؤولية تبعاً للتصرف الفعلي لكل وكيل وما ترتب على ذلك من تبعات^(١١٩). كما اقترح مبدأ المسؤولية المشتركة والمتعددة، مما يتيح تحقيق التوازن بين مصالح مختلف الأطراف المتضررة والأطراف المسؤولة من خلال تحميل أحد الأطراف المسؤولية ليقوم من ثم باسترداد أي خسائر من الأطراف الأخرى^(١٢٠).

٧٢ - ورابعاً، إن إمكانية مناقلة المساعدة المالية المقدمة من صندوق النقد الدولي تحول دون مساهمتها بشكل كبير في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً. ومع ذلك، فإن إمكانية مناقلة الأموال لا تعني أن القروض لا تسهم مطلقاً في ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان^(١٢١). ولا يكون ذلك بمثابة حياض. ومثلما ورد في سياق التواطؤ المالي في الفعل من جانب الدول، "نظراً إلى أنه من الصعوبة بمكان إثبات أي نوع من السببية على وجه التحديد بين تقديم مبلغ معين وفعل محدد غير مشروع دولياً، فإن ذلك قد يمنح الدول ثغرة جاذبة للغاية إذا كان بإمكانها تجنب المسؤولية عن التواطؤ في الفعل عن طريق اللجوء ببساطة إلى السيولة النقدية عوضاً عن تقديم معونة مادية بالمعنى التقليدي"^(١٢٢).

٧٣ - ومن المهم الإشارة إلى أن الأمر لا يتعلق بالمال فحسب، بل أيضاً بما يسمى "التأثير الحفاز"^(١٢٣) للقروض المقدمة من المؤسسات المالية الدولية لأنها ترسل إشارة إلى الأسواق الدولية، وهذا يؤثر في قرارات المستثمرين وتكاليف الاقتراض - وكثيراً ما يكون تأثيرهما على المالية العامة أكبر بكثير من تأثير المبالغ المتواضعة التي يقدمها صندوق النقد الدولي.

(١١٨) A/CN.4/553، الفقرة ٢٨: "من الأمثلة الافتراضية للإكراه أن تفرض منظمة دولية مالية شروطاً للحصول على قرض أساسي وتكره بالتالي الدولة المستفيدة من القرض على الإخلال بالتزاماتها تجاه دولة أخرى أو أفراد معينين"، انظر جورجيو غايا، المقرر الخاص، التقرير الثالث بشأن مسؤولية المنظمات الدولية.

(١١٩) Roger P. Alford, "Apportioning Responsibility among Joint Tortfeasors for International Law Violations," *Pepperdine Law Review*, vol. 38, (2011).

(١٢٠) Christiane Ahlborn, "To Share or Not to Share? The Allocation of Responsibility between International Organizations and Their Member States", *Amsterdam Law School Research Paper No. 2013-73 and Amsterdam Centre for International Law No. 2013-26*, (28 November 2013).

(١٢١) Sabine Michalowski and Juan Pablo Bohoslavsky, "Ius Cogens, Transitional Justice and Other Trends of the Debate on Odious Debts. A Response to the World Bank Discussion Paper on Odious Debts", *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 48, No. 1 (2010).

(١٢٢) Helmut Aust, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, Cambridge University Press (2011).

(١٢٣) Thomas Stubbs et al., "Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behaviour in Aid Allocation," *World Development*, vol. 78, (2016).

٧٤ - لا يوجد في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية ما يشير على ما يبدو إلى أن المساهمات المالية تكون أساسية، مثلما ذكر صندوق النقد الدولي. ويمكن أن ينطبق هذا الشرط على تمويل المشاريع، وليس على المساعدة المالية الضخمة لدعم برامج الاقتصاد الكلي. وفي هذا الصدد، جرت مناقشة قانونية وأكاديمية عميقة خلال السنوات الأخيرة^(١٢٤). وشددت لجنة القانون الدولي على أن "الدولة المقدمة للمساعدة لا تكون مسؤولة إلا بقدر ما تسبب سلوكها الخاص في الفعل غير المشروع دولياً أو أسهم فيه"^(١٢٥). ولذلك، فإن "السؤال الرئيسي الذي يجب طرحه هو ما إذا كان فعل أو امتناع عن فعل معين قد يترتب عليه قيام دولة أو منظمة دولية أخرى بارتكاب فعلها غير المشروع"^(١٢٦). وبالطبع يجب أن تكون هناك "صلة وثيقة للغاية بين التفويض أو التوصية [من مؤسسة مالية دولية] وفعل الدولة العضو ذي الصلة"^(١٢٧).

٧٥ - وبالنظر إلى العلاقة السببية المباشرة بين تدابير التقشف وانتهاكات حقوق الإنسان، حيث تكون هذه الأخيرة نتيجة متوقعة للأولى (انظر القسمين الثالث والرابع)، فإذا كانت المشورة التقنية أو الإشراف أو الدعم المالي المقدم من مؤسسة مالية دولية لدولة مقترضة قد يترتب و/أو شجع على تنفيذ تدابير اقتصادية تراجعية غير مسموح بها أثرت سلباً وبشكل غير مبرر على التمتع بحقوق الإنسان، فيجب على الدائن أن يثبت أن التمويل قد مُنح دون علم بملاسات وقوع الفعل غير المشروع الرئيسي^(١٢٨). وهذا التغيير مشروع، بالنظر إلى أن ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان الاقتصادية والاجتماعية قد لا يستطيعون الوصول إلى الأدلة ذات الصلة من المؤسسات المالية الدولية أو من الدول^(١٢٩).

٧٦ - وإحدى الطرق الفعالة لإثبات عدم العلم تكون عن طريق إظهار أنه تم في الوقت المناسب إجراء تقييم للأثر على حقوق الإنسان واتخاذ تدابير لتجنب التبعات السلبية على حقوق الإنسان. ولا يجوز اتخاذ تدابير من شأنها أن تؤدي إلى خطوات تَقَهُّرِيَّة في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلا إذا استطاعت الدول أن تثبت أن هذه التدابير التراجعية تتماشى مع طائفة من المعايير^(١٣٠)، على النحو المبين في المبادئ التوجيهية.

(١٢٤) انظر على سبيل المثال، Sheldon Leader, "Project finance and human rights", in Juan Pablo Bohoslavsky and Jernej Letnar, *Making Sovereign Financing and Human Rights Work*, Oxford, Hart Publishing (2014).

(١٢٥) لجنة القانون الدولي، مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، مع التعليقات، المادة ١٦ والتعليقات، الفقرة ١، (http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

(١٢٦) Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 185.

(١٢٧) تعليق مقدم من النمسا في الوثيقة A/C.6/60/SR.11، الفقرة ٦١؛ وانظر أيضاً Independent Evaluation Office of IMF "The IMF and Social Protection," (5 July 2017), p. 25.

(١٢٨) Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 234 and onwards.

(١٢٩) انظر Ahmadou Sadio Diallo (*Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo*), *Merits, Judgment*, *International Court of Justice Reports 2010*, para. 55: "A public authority is generally able to demonstrate that it has followed the appropriate procedures and applied the guarantees required by law - if such was the case - by producing documentary evidence of the actions that were carried out"

(١٣٠) انظر E/C.12/2016/1.

٧٧ - وإعمال المسؤولية عن التواطؤ في الفعل ينطوي على عدد من التبعات القانونية^(١٣١)، والتي تشمل ثلاثة التزامات رئيسية هي: الكف، وعدم التكرار، والجبر^(١٣٢). وإذا كان الفعل غير المشروع دولياً يتسم بطابع مستمر، مثلما هو الحال في معظم الإصلاحات الاقتصادية وتأثيراتها، فإن الالتزام بالكف يكون له أهمية خاصة. والتأكيدات والضمانات بعدم التكرار تكون مرتبطة بالوقاية، والتي ينبغي أن تشمل، في حالة المؤسسات المالية الدولية، القيام بصورة منهجية والإلزامية بإجراء تقييم مسبق للأثر على حقوق الإنسان. وفيما يتعلق بالجبر، الذي يشمل الرد والتعويض والترضية^(١٣٣)، فإن الآثار التوزيعية والتراكمية والقصيرة والطويلة الأجل المعقدة للإصلاحات الاقتصادية تطرح تحدياً كبيراً؛ لذلك فإن التقييمات اللاحقة للأثر على حقوق الإنسان تكتسي أهمية قصوى لإبطال ومعالجة الآثار الناجمة عن التدابير التراجعية.

٧٨ - ومن الآثار الهامة الأخرى المترتبة على مسؤولية المؤسسات المالية الدولية عن التواطؤ في الفعل، التزامها، في حال تقصير الدولة، بتحمل بعض الخسائر المالية^(١٣٤)، مع الأخذ في الاعتبار مستوى عدم المبالاة تجاه المدنين السيادي والسكان والدائنين الآخرين^(١٣٥).

خامساً - استنتاجات

٧٩ - مثلما هو مبين في هذا التقرير وفي تقارير أخرى^(١٣٦)، عادة ما تؤدي تدابير التفتيش إلى مجموعة من الآثار السلبية على حقوق الإنسان؛ وبالتالي، هناك أساس قانوني متين لإثبات عدم التوافق البائن بين تنفيذ سياسات التفتيش خلال فترات الركود الاقتصادي والالتزام بحماية التمتع بحقوق الإنسان^(١٣٧).

٨٠ - ومن الناحية الاقتصادية، لا يوجد دليل على أن هناك أصلاً ما يسمى بالتفتيش التوسعي. ومن الواضح بصورة أكبر أن برامج التكيف الهيكلي ترتبط بمخاطر تراجع النمو الاقتصادي والعمالة والقدرة على تحمل الدين والمساواة. وليس من المستغرب أن تكون توليفة الركود الاقتصادي وفترات الانكماش في السياسات المالية قد أثرت على طائفة واسعة من حقوق الإنسان، ولا سيما حقوق الأشخاص الذين هم في أشد الحالات ضعفاً. ومن الواضح أن خطر خفض النفقات الحكومية، حيث تشتد الحاجة إليها، يسفر عن زيادة احتمال وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان.

(١٣١) انظر *Jam v. International Finance Corporation* (2019); the United States Supreme Court decided that international organizations enjoy the same immunity to which foreign sovereigns are currently entitled; i.e. they are not granted absolute immunity

(١٣٢) Vladyslav Lanovoy, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, p. 261

(١٣٣) المرجع نفسه، الفقرة ٢٦٩؛ انظر القرار ١٠٠/٦٦، المرفق، المادتان ٣٥-٣٧.

(١٣٤) Kunibert Raffer, "Preferred or Not Preferred: Thoughts on Priority Structures of Creditors", paper prepared for discussions at the 2nd Meeting of the ILA Insolvency Study Group, Washington, D.C. (2009)

(١٣٥) Juan Pablo Bohoslavsky, "Lending and Sovereign Insolvency: A Fair and Efficient Criterion to Distribute Losses among Creditors," *Goettingen Journal of International Law*, vol. 2-1 (2010), pp. 387-412

(١٣٦) A/HRC/31/60/Add.2، وانظر أيضا A/73/179؛ A/HRC/37/54

(١٣٧) A/HRC/40/57، المبدأ ١٠؛ وانظر أيضا E/1991/23، الفقرة ١٠.

٨١ - ولا يمكن القول إن جميع سياسات الإصلاح الاقتصادي التي تتخذ استجابة للأزمات الاقتصادية تتعارض بشكل جوهري مع حماية حقوق الإنسان^(١٣٨)، بيد أن تدابير التقشف تفتقر إلى أي تبرير نظري وعملي جاد من منظور حقوق الإنسان. وبالنظر إلى سجل سياسات التقشف المعروف فيما يتعلق بحقوق الإنسان، فمن الملفت للنظر أن الإصلاحات الاقتصادية والتدابير التي تعتمد عليها الدول لتنفيذ الشروط المفروضة من جانب المؤسسات المالية الدولية لهذه الغاية، نادراً ما ترافقها تقييمات مسبقة للأثر على حقوق الإنسان^(١٣٩). وفي حين تظل الدول هي الجهة المسؤولة الرئيسية في هذا المجال^(١٤٠)، فإن المؤسسات المالية الدولية يمكن أيضاً أن تخضع للمساءلة عن التواطؤ في الفعل عندما تفرض سياسات تطوي على آثار محتملة واضحة على حقوق الإنسان و/أو تسهم في انتهاكات حقوق الإنسان في هذا السياق.

٨٢ - إن عدم إجراء تقييمات بشكل منتظم للأثر على حقوق الإنسان أو طلبها من قبل المؤسسات المالية الدولية (ولا من قبل الدول) لا يتسق مع ممارساتها، حتى وإن كانت معينة للغاية، المتمثلة في إجراء تقييمات الأثر البيئي والاجتماعي عند التعامل مع تمويل المشاريع. وإذا كان من الممكن تحميلها المسؤولية عن ضرر يمكن تجنبه لحق المتأثرين بسبب سد تمويله، فلماذا لا تكون مسؤولة عن ضرر يمكن تجنبه لحق بحقوق الإنسان نتيجة إصلاحات اقتصادية تراجعية؟ وهذا السؤال يعني ضمناً أن التنمية لا تتعلق بالنمو الاقتصادي العام فحسب، بل أيضاً بالخسائر العامة التي يتكبدها المجتمع^(١٤١).

٨٣ - وفي هذا السياق، يقدم هذا التقرير الحجة التي مفادها أنه، وفقاً لمعايير القانون الدولي، يمكن اعتبار المؤسسات المالية الدولية متواطئة في تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية التي تنتهك حقوق الإنسان. وتكون العلاقة السببية بين المساعدة المقدمة (القروض والمراقبة والمساعدة التقنية، والشروط المصاحبة في ارتكاب فعل غير مشروع (التواطؤ) والضرر الناتج (انتهاكات حقوق الإنسان)، واضحة وموثقة توثيقاً جيداً. ويمكن افتراض العلم بالطبيعة غير المشروعة للفعل إذا لم يجر تقييم مسبق للأثر، حتى عند فرض إصلاحات اقتصادية عادة ما تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان. وتنشأ عن المسؤولية القانونية للتواطؤ في الفعل التزامات تتعلق بالكف وعدم التكرار والجبر.

٨٤ - ويسبب الظروف العادية التي تدفع الدول لطلب المساعدة من المؤسسات المالية الدولية، فغالبا ما تفرض شروط لا تكون بالضرورة محل تفاوض مع الدول المقترضة، ناهيك عن مواطنيها، الذين قلما يشاركون في المشاورات والمناقشات والمفاوضات المرتبطة بذلك. وعلاوة على ذلك، فإن نطاق الشروط أخذ في التوسع بشكل مستمر خلال العقود الماضية. وهذا كله يساعد على فهم مدى تغلغل الشروط وشيوعها في المسائل السيادية الرئيسية، حتى إذا أخذ في الاعتبار رفضها بصورة كبيرة من جانب السكان

(١٣٨) A/HRC/40/57، الديباجة.

(١٣٩) A/71/365، الفقرة ٦٣.

(١٤٠) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ انظر أيضاً A/HRC/40/57، المبدأ ٢.

(١٤١) Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press (1999)

المعنيين وتعرضها مع الأهداف ذات التوجه الاجتماعي للمؤسسات المالية الدولية، وفق أنظمتها الأساسية^(١٤٢).

٨٥ - فهل نتيجة التقييم الملائم للأثر على حقوق الإنسان تشكل يوتوبيا من المنظور العملي؟ وينبغي للمؤسسات المالية الدولية أن تتعلم من التنفيذ الناجح لكل من تدابير مواجهة التقلبات الدورية وبرامج التكيف التي تتوافق إلى حد كبير مع حقوق الإنسان، مثل تلك الموجودة في ماليزيا (١٩٩٧-١٩٩٨)، التي فرضت ضوابط على رؤوس الأموال بالنسبة للتدفقات الخارجية قصيرة الأجل، وفي أيسلندا (٢٠٠٩-٢٠١٠)، التي تضمنت أيضاً فرض ضوابط على رؤوس الأموال، وحماية نظام الرعاية الاجتماعية من التخفيضات، والتركيز القوي على توليد الإيرادات وإعادة توزيعها عن طريق السياسات الضريبية^(١٤٣).

٨٦ - وفي ستينات القرن الماضي، طلبت الجمعية العامة إلى البنك الدولي والمؤسسات الدولية الأخرى الامتناع عن إقراض جنوب أفريقيا بسبب سجلها السيئ في مجال حقوق الإنسان، فتوقف البنك الدولي عن الموافقة على تقديم قروض جديدة لنظام الفصل العنصري بعد عام ١٩٦٦^(١٤٤). ولا يمكن أن تكون هناك أي حجة قانونية للمؤسسات المالية الدولية لعدم تسهيل انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية ومواصلة التواطؤ في حدوث انتهاكات للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والآثار السلبية العامة على حقوق الإنسان بسبب التدابير الاقتصادية التراجعية معروفة على نطاق واسع، ومع ذلك، دأبت المؤسسات المالية الدولية على تعزيزها وتوطيدها؛ ويوضح هذا التقرير سبب نشوء مسؤوليتها القانونية عن التواطؤ في الفعل.

سابعاً - توصيات

٨٧ - يوصي الخبير المستقل المؤسسات المالية الدولية بما يلي:

(أ) تضمين وثائقها السياسية التزاماً صريحاً باحترام جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق العمل، في سياساتها المتعلقة بالإقراض والمراقبة والمساعدة التقنية؛

(ب) إجراء تقييمات مستقلة وتشاركية ومستنيرة وشفافة ومراعية للاعتبارات الجنسانية لأثر سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان قبل وبعد تحديد شروط بعينها، وبشكل أعم، تقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية على الدول المقترضة/المستفدين، وذلك تمشياً مع المبادئ

(١٤٢) انظر [Articles of Agreement of IMF, article I \(ii\) \(https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm\)](https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm); see also IBRD Articles of Agreement, article 1 (<https://www.worldbank.org/en/about/articles-of-agreement/ibrd-articles-of-agreement>).

(١٤٣) Juan Pablo Bohoslavsky and Kunibert Raffer eds., *Sovereign Debt Crises: What have we learned?*, انظر [Cambridge, Cambridge University Press \(2017\), chaps. 7 and 10](https://www.cambridge.org/9780521875210).

(١٤٤) Samuel A. Bleicher, "UN v. IBRD: a dilemma of functionalism" *International Organization*, vol. 24, انظر [Issue 1 \(1970\)](https://www.jstor.org/stable/2703111).

التوجيهية^(١٤٥): يجب ألا تحل هذه التقييمات محل الممارسات القائمة بشأن تقييمات الأثر البيئي والاجتماعي (أو أن تُستبدل بها)؛

(ج) التأكيد من أن أحكام معاملاتها ومقترحاتها المتعلقة بسياسات الإصلاح وشروطها لتقديم الدعم المالي لا تقوّض قدرة الدولة المقترضة/المستفيدة على الوفاء بالتزاماتها في مجال احترام حقوق الإنسان وحمائتها وإعمالها: يشمل ذلك تحديد وتجنب سياسات الإصلاح الاقتصادي التي تكون لها آثار سلبية على التمتع بحقوق الإنسان، ولا سيما بالنسبة للذين يعيشون في أشد الأوضاع ضعفاً؛

(د) اقتراح قائمة (غير حصرية) بتدابير الوقائية والتخفيف، تتجاوز بكثير تدابير الحماية الاجتماعية المستهدفة لضمان توافق سياسات الإصلاح الاقتصادي المدروسة مع التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان، والتأكد من أن هذه الآليات توفر الجبر للذين يتأثرون سلباً بشكل مباشر من جراء سياسات المؤسسات المالية الدولية؛

(هـ) النظر إلى أهداف الإنفاق ذات الأولوية في مجال حقوق الإنسان باعتبارها شروطاً ملزمة، وتترتب عليها آثار مالية ملموسة في حال عدم تحقيقها^(١٤٦)؛

(و) إضافة بُعد يتعلق بحقوق الإنسان إلى تحليل القدرة على تحمل الديون، وضمان أن نتائج تقييمات الأثر تؤدي بصورة منهجية دوراً في إعادة هيكلة الديون؛

(ز) إدراج النتائج التي خلصت إليها تقييمات الأثر على حقوق الإنسان ورصد تطورها من خلال إجراء استعراض للمؤسسات المالية الدولية وعمليات الإبلاغ القائمة بالفعل؛

(ح) الانخراط، مثلما يفعل سائر الدائنين في أغلب الأحيان، في مفاوضات بشأن تخفيف عبء الديون وإعادة هيكلتها، بهدف دعم توفير حيز مالي كي تحفظ الدول قدرتها على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان: يصبح هذا الالتزام أقوى في حالة المؤسسات المالية الدولية المتوائمة في اتخاذ التدابير الاقتصادية التراجعية.

٨٨ - ويوصي الخبير المستقل الدول، بوصفها أعضاء في المؤسسات المالية الدولية بما يلي:

(أ) أداء مهامها بحكم عضويتها في المؤسسات المالية الدولية وفي مختلف المجالس، بما يتماشى مع معايير حقوق الإنسان؛

(ب) مطالبة المؤسسات المالية الدولية بأن تكون لديها سياسات تتعلق بحقوق الإنسان ورصد تنفيذها؛

(ج) الضغط من أجل فرض إدراج التقييمات السابقة واللاحقة للأثر على حقوق الإنسان في التفاوض وأساليب العمل الرسمية؛

(١٤٥) انظر A/HRC/40/57.

(١٤٦) انظر Thomas Stubbs and Alexander Kentikelenis, "Targeted Social Safeguards in the Age of Universal Social Protection: the IMF and Health Systems of Low-Income Countries," *Critical Public Health*, vol. 28, Issue 2 (2018).

(د) ضمان إجراء تقييمات الأثر على حقوق الإنسان قبل المضي قدماً في اتخاذ القرارات و/أو التوصيات التي تنطوي على إصلاحات اقتصادية على المستوى القطري؛

(هـ) حث المؤسسات المالية الدولية التي لديها آليات مساءلة مستقلة قائمة بالفعل على أن تعزز هذه الآليات، والمؤسسات المالية الدولية، مثل صندوق النقد الدولي، التي ليس لديها حتى الآن آليات من هذا القبيل على إنشائها، وضمان إمكانية الوصول إليها والتعريف بها على نطاق واسع.