الأمم المتحدة

A/HRC/37/54

الجمعية العامة

Distr.: General
20 December 2017
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

٢٦ شباط/فبراير – ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

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

وضع مبادئ توجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان

مذكرة مقدمة من الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان التقرير الذي أعده الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، خوان بابلو بوهوسلافسكي، والمقدَّم عملاً بقرار المجلس ٣/٣٤.

ويناقش الخبير المستقل في التقرير مسألة وضع مبادئ توجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان.

GE.17-22925(A)

1722925

الرجاء إعادة الاستعمال

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

المحتويات

الصفحة

أولاً – مقدمة ٣

ثانياً – التطوّر في ردود الفعل على مستوى التكيُّف الهيكلي إزاء الأزمات المالية وفي التخفيف من التأثيرات الاجتماعية السلبية ٦

ثالثاً – تأثيرات التقشّف على حقوق الإنسان ٨

رابعاً – لماذا ينبغي أن تكون حقوق الإنسان موجِّهةً لبرامج الإصلاح الاقتصادي ١٠

ألف – الضرورات القانونية ١٠

باء – الضرورات الاقتصادية ١٤

خامساً – استخدام تقييمات تأثيرات سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان لتعزيز استجابات السياسة العامة للأزمات المالية ١٥

سادساً – البناء على ما هو موجود فعلاً ١٧

ألف – الأُسس والأدوات المفاهيمية في النُّهُج القائمة ١٧

باء – التحديات الخاصة التي تواجَه في وضع تقييم للتأثير على حقوق الإنسان وفي تطبيقه على التدابير التراجعية التي يُحتمل أن تكون غير مسموح بها ١٩

سابعاً – تصميم تقييم للتأثيرات على حقوق الإنسان يقيّم التدابير التراجعية التي يُحتمل أن تكون غير مسموح بها ٢١

ثامناً – الاستنتاجات والتوصيات ٢٤

ألف – الاستنتاجات والطريق إلى المستقبل ٢٤

باء – التوصيات ٢٦

أولاً- مقدمة

١- يُنظر على نطاق واسع إلى الأزمة المالية العالمية الأخيرة (٢٠٠٧-٢٠٠٨) على أنها أسوأ أزمة من نوعها منذ الكساد الكبير. فهذه الأزمة، بعد مرور عقد من الزمان على وقوعها، لا تزال تُحدث أضرارها عن طريق التقشف المالي الذي يُقيّد الانتعاش ويحد من نطاق التحوّل الاقتصادي والاجتماعي اللازم لإيجاد مجتمعات أكثر شمولاً للجميع وقائمة على الحقوق مع توافر إمكانية حصول الجميع على العمل اللائق والخدمات الاجتماعية والحماية الاجتماعية[(١)].

٢- وكانت الأزمة المالية، التي انطلقت شرارتها في الولايات المتحدة الأمريكية، قد ازدادت اشتعالاً بفعل ما وُصف بأنه "العولمة المفْرطة"، التي جلبت فوائد ولكنها تسببت أيضاً في زيادة ضعف المجتمعات في جميع أنحاء العالم. وفتحت الأزمة أيضاً الطريق أمام الأمولة، وهي عملية مكّنت المؤسسات والأسواق المالية من أن تزداد حجماً وتأثيراً. وخلص مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) إلى أن استمرار هذه العملية، إلى جانب تعميق أوجه عدم المساواة، يزيد من احتمال حدوث أزمة مالية من جديد[(٢)].

٣- ويمكن أن تنشأ الأزمات المالية عن عوامل مختلفة كثيرة من بينها عمليات الإنقاذ الضخمة للمؤسسات المالية الخاصة، وعقد اتفاقات تجارية غير عادلة، وحدوث صدمات اقتصادية خارجية، والإقراض والاقتراض غير المسؤولين، وضعف كل من تعبئة الموارد وجمع الضرائب، والتهرب من الضرائب وتجنّبها، والفساد والسياسات الاقتصادية السيئة غير المنسجمة مع التنمية الاجتماعية الشاملة ومع إعمال حقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، أدّى عدم وجود نظام لتسوية حالات ضائقة المديونية تسوية مناسبة من حيث التوقيت ومنصفة ويمكن التنبؤ بها ومتوافقة مع حقوق الإنسان إلى تفاقم المشاكل. وبغض النظر عما إذا كانت الأزمات المالية ناشئة عن عوامل خارجية أم داخلية أو عن مزيج من الاثنين معاً، فإنه توجد حاجة إلى وضع أطر لحل هذه الأزمات تضع مسألة احترام حقوق الإنسان في بؤرة اهتمامها.

٤- وقد ظل يوجد منذ ثمانينات القرن العشرين توافق متزايد في الآراء على أن الأزمات الاقتصادية وكثيراً من حِزَم سياسات التكيُّف الهيكلي التي نُفذت بغية منع نشوبها أو بغية التغلب عليها يمكن أن تتسبب في حدوث تأثيرات ضارة شديدة على حقوق الإنسان. ولذلك فليس من المستغرب أن تكون سياسات الإصلاح الاقتصادي قد ارتبطت على نحو متزايد بمبادرات ترمي إلى التخفيف من التأثيرات السلبية التي تلحق بسبل عيْش المجتمعات الفقيرة. ومع ذلك، فلعدد من الأسباب، كثيراً ما كانت هذه المبادرات بعيدة عن أن تُعتبر ناجحة[(٣)]. وبينما قد سُلِّم بأن سياسات التكيُّف الهيكلي وضبط أوضاع المالية العامة يمكن أن يكون لها تأثيرات ضارة هائلة

(١) انظر: Isabel Ortiz and others, "The decade of adjustment: a review of austerity trends 2010–2020 in 187 countries", Extension of Social Security Working Paper No. 53 (Geneva, International Labour Office (ILO), 2015); also United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Beyond Austerity: Towards A Global New Deal, Trade and Development Report 2017* (مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، *ما بعد التقشف: نحو صفقة عالمية جديدة وتقرير التجارة والتنمية لعام ٢٠١٧*).

(٢) انظر: الأونكتاد، *ما بعد التقشف*.

(٣) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر الوثيقتين A/71/305 وA/HRC/23/37.

على الأشخاص المعرَّضين للخطر، فإن معظم هذه السياسات لم تصمَّم أو تنفَّذ بطريقة تعزِّز حقوق الإنسان أو تحميها[٤]. وكثيراً ما كان التركيز يقتصر على التخفيف من أسوأ التأثيرات الاجتماعية، بدلاً من تنفيذ الإصلاحات التي من شأنها أن تمنع حدوث الأزمات أو تخفف منها مستقبلاً. ويمكن أن يكون من شأن الإصلاحات أيضاً حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز إعمالها عن طريق الاستثمار في الناس، ما يجعلها أكثر استدامة على المدى المتوسط.

٥- والإجراءات المتخذة لمواجهة التقلبات الدورية والتي تستثمر في التنمية الاجتماعية هي إجراءات ممكنة عملياً وترتبط بحدوث انتعاش اقتصادي أكثر إنصافاً واستدامة. غير أن كثيراً من الدول والمؤسسات المالية الدولية يبدو أنها لم تتعلم هذه الدروس؛ فقد ظل التقشف هو رد الفعل المهيمن إزاء الأزمة المالية الأخيرة، كما أن سياسات ضبط أوضاع المالية العامة قد ظلت إلى حد كبير تُسقِط حقوق الإنسان من الاعتبار، فانصب تركيزها الرئيسي على ضمان تحقيق توازن الميزانيات العامة بأي ثمن[٥]. وقد أشارت الآليات الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان إلى أن التخفيضات في الميزانية في شتى البلدان قد أثَّرت على الحق في كل من الصحة والتعليم والغذاء والسكن والعمل والضمان الاجتماعي والمياه وكذلك على الحقوق السياسية والمدنية مثل الوصول إلى العدالة، والحق في المشاركة، وحرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات. كما أدَّت هذه التخفيضات إلى تفاقم أوضاع الاحتجاز والسجون. ولم ينج من آثارها الحق في الحياة والسلامة الشخصية؛ فقد أدَّت الأزمات الاقتصادية التي ترسخها سياسات التقشف إلى زيادة حالات الانتحار في بعض البلدان، مما أسفر عن استبعاد الأفراد من الرعاية الصحية العامة المنقذة للحياة وعن إضعاف نظم الرعاية الصحية العامة بالنظر إلى أن هذه النظم لم تكن مهيأة جيداً للاستجابة لحالات الأوبئة[٦].

٦- وكثيراً ما تأثَّر على نحو غير متناسب في هذا الصدد النساء والأشخاص ذوو الإعاقة وأطفال الأسر الوحيدة الوالد والمهاجرون واللاجئون والفئات الاجتماعية الأخرى المعرَّضة لخطر التهميش. فتخفيض الخدمات العامة على سبيل المثال، بما في ذلك مرافق رعاية الطفل، يؤثّر بشكل غير متناسب على النساء. وكثيراً ما تكون النساء أيضاً هن أول من يُسرَّح من العمل عند إضفاء مزيد من "المرونة" على تشريعات العمل[٧].

٧- وكثيراً ما يجري تبرير سياسات التقشف تبريراً قائماً على تشخيص مفرط في التبسيط أو مضلِّل، وخاصة بإلقاء اللوم على الإنفاق العام المفرط[٨] كسَبب للأزمات المالية حتى دون

(٤) انظر، على سبيل المثال، الوثيقتين E/2013/82 وA/HRC/17/34.

(٥) انظر: Juan Pablo Bohoslavsky and Kunibert Raffer (eds.), *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned?* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017).

(٦) انظر: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity: monitoring the impact of fiscal consolidation", annex A (forthcoming) for a summary of adverse human rights impacts of adjustment measures identified by human rights bodies, organizations and scholars.

(٧) انظر الوثيقة A/HRC/34/57. وستُدرج مناقشة أكثر شمولاً لهذه المسائل في التقرير القادم للخبير المستقل المقدَّم إلى الجمعية العامة الذي سيركز على كيفية تأثير التقشف على حقوق الإنسان من منظور قائم على نوع الجنس (منظور جنساني).

(٨) انظر Robert Boyer, "The four fallacies of contemporary austerity policies: the lost Keynesian legacy", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, No. 1 (2012), pp. 283–312.

النظر في عوامل أخرى ذات صلة، مثل الصدمات الخارجية، وعدم كفاية تدفقات الإيرادات، وإلغاء الضوابط المالية، واتساع نطاق عدم المساواة، وانخفاض الأجور لدى الأسر المعيشية ذات الدخل المنخفض أو المتوسط والإخفاقات الأخرى الناجمة عن العولمة[٩]. وكثيراً ما تُتخذ القرارات المتعلقة بالسياسات دون إيلاء اعتبار كافٍ للخيارات السياساتية الأقل ضرراً وللتحليل الموثوق به للنتائج المتوقَّعة. كما أن المعلومات كثيراً ما لا تكون متاحة للجمهور بأي طريقة مجدية ولا تكون موضوع مشاركة هادفة من جانب فئات المجتمع التي قد تتأثَّر بهذه القرارات سلباً. والذين يتحملون عادة جزءاً غير متناسب من تكلفة التعديلات هم الفئات الأكثر حرماناً الذين ليس لهم سوى صوت هامشي وقوة سياسية هامشية، الأمر الذي يجعل وضعهم والتأثير الواقع على حقوقهم غير مرئيَيْن. ولا يوجد حتى الآن إطار عام أو منهجية عامة لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان تقييماً وافياً. وهذا يجعل من الصعب إلى أبعد حد تقييم الآثار الحقيقية – التي كثيراً ما تكون تراكمية – لسياسات التقشف على جميع السكان، وخاصة أكثر القطاعات معاناة من التهميش.

٨- وفي ضوء هذه التجارب، طلب مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس ٢٠١٧، في قراره ٣/٣٤، إلى الخبير المستقل أن يضع مبادئ توجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان، بالتشاور مع الدول والمؤسسات المالية الدولية والجهات المعنية الأخرى صاحبة المصلحة. وتحقيقاً لهذه الغاية، التمس الخبير المستقل إسهامات من طائفة واسعة من أصحاب المصلحة لاستخدامها في وضع المبادئ التوجيهية[١٠]. ويود الخبير المستقل أن يشكر هؤلاء على ردودهم.

٩- وتكملةً لهذه الجهود، قام الخبير المستقل، بدعم من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بإجراء مسح للأدوات التي تستخدمها الدول والمنظمات الدولية والجهات الفاعلة من غير الدول لتقييم التأثير الاجتماعي لسياسات الإصلاح الاقتصادي وتأثيرها على حقوق الإنسان. وردود هذه الدول والمنظمات والجهات متاحة على الموقع الشبكي للخبير المستقل[١١]. وفي ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧، نظم الخبير المستقل، بالتعاون مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان، حلقة عمل للخبراء في جنيف للاستفادة منها في وضع هذا التقرير ولتقييم نطاق ومضمون المبادئ التوجيهية ولتبادل الخبرات واستهلال مناقشة بهذا الشأن. ومن المتوقع أن وضْع مبادئ توجيهية، تستند إلى العمل التمهيدي الواسع النطاق الذي اضطلع به خبراء الأمم المتحدة فيما يتعلق بتأثير الأزمة المالية[١٢] وإلى منهجية تقييمات التأثيرات التي تلحق بحقوق الإنسان، سيُسهم في تصميم استجابات أكثر استدامة للأزمات المالية في الأجلين القصير والطويل.

---

(٩) انظر Suzanne Konzelmann and others, "Assessing austerity", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 38, No. 4 (2016).

(١٠) يمكن الاطلاع على هذه الإسهامات على الرابط: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndimpactassessments.aspx.

(١١) يود الخبير المستقل أن يتوجه بالشكر إلى 'مارغريت واشنفيلد' و'إيفا جيسبرسين' وإلى الفريق الداعم له في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان على المساعدة البحثية المقدَّمة منهم.

(١٢) للاطلاع على موجز شامل للملاحظات الختامية والتعليقات العامة والتوصيات الصادرة عن هيئات وآليات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة بشأن التأثيرات التي تلحق بحقوق الإنسان في هذا الصدد، انظر: OHCHR, "Promoting a rights-based approach to economic stabilization, recovery and growth", background paper, annex II (April 2013), pp. 16–62.

١٠- وعن طريق إجراء تقييمات للتأثيرات التي تلحق بحقوق الإنسان، ستُدفع الدول إلى بحث وتحليل بدائل يكون من شأنها زيادة احتمال إعمال حقوق الإنسان كجزءٍ من هدفها الأوسع المتمثل في تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وتحقيق النمو. إذ تشير الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان إلى القيام باستثمارات اجتماعية يمكن استخدامها كأدوات لمواجهة التقلبات الدورية بغية التصدّي للركود الاقتصادي. وتتطلب هذه الالتزامات الابتعاد عن السياسات التي تركز فقط على تحقيق أهداف الاقتصاد الكلي القصيرة الأجل بغض النظر عن تأثيراتها على حقوق الإنسان، أو التي تحاول فقط التخفيف من أشد التأثيرات الاجتماعية حدة. ولم يجر حتى الآن وضع هذه التوجيهات بشكل محدد على نحو وافٍ، ولكن هذا التقرير يُبرهن على وجود أدوات وخبرات وبحوث ذات صلة يمكن أن تُبنى عليها المبادئ التوجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان.

١١- وفي هذا التقرير، يصف الخبير المستقل التطوُّر في ردود الفعل على مستوى التكيُّف الهيكلي إزاء الأزمات المالية وفي التخفيف من التأثيرات الاجتماعية السلبية حتى وقت الأزمة المالية للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨، ويوضّح كيف تؤثر برامج التكيُّف الهيكلي على حقوق الإنسان. وهو يسوق حجة مفادها أن برامج الإصلاح الاقتصادي يجب أن تكون شاملة للجميع وأن تَنهض بحقوق الإنسان وذلك لأسباب اقتصادية وقانونية على السواء. ويحدد الخبير المستقل التحديات الرئيسية التي تواجه عملية وضع مبادئ توجيهية لتقييم التأثيرات التي تلحق بحقوق الإنسان، بما في ذلك الأساس الذي تقوم عليه المبادئ ونطاقها ومضمونها والمسائل المتصلة بالتوقيت وبعض الأفكار بشأن كيفية المضي قدماً. وهو يختتم تقريره بتقديم بعض التوصيات الأولية بشأن مناقشة مضمون وشكل المبادئ التوجيهية ويقترح الخطوات القادمة من أجل تطويرها.

ثانياً- التطوّر في ردود الفعل على مستوى التكيُّف الهيكلي إزاء الأزمات المالية وفي التخفيف من التأثيرات الاجتماعية السلبية

١٢- في حين أن الأزمة المالية الدولية للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ كانت هي الأسوأ منذ عقود، فإن أصل أزمات الديون في أمريكا اللاتينية في ثمانينات القرن العشرين، التي انتشرت على الصعيد العالمي، كان مرتبطاً أيضاً بشواغل السياسة الداخلية في الولايات المتحدة الأمريكية وبلدان متقدمة أخرى. وفي أعقاب أزمات أمريكا اللاتينية، سعت الاقتصادات المتقدمة إلى معالجة مستويات التضخم المرتفعة لديها واجتذاب الاستثمارات عن طريق زيادة أسعار الفائدة، ما أدّى إلى تصاعد مدفوعات الفائدة التي يدفعها المقترضون في العالم النامي. واتجهت البلدان المدينة إلى صندوق النقد الدولي للحصول على تمويل انتقالي وعلى المشورة بشأن كيفية التعامل مع التأثيرات المالية للأزمات. وأصبح العلاج السائد هو حِزمة سياسات التكيُّف الهيكلي التي صارت يُطلَق عليها "توافق آراء واشنطن". وكشرط للحصول على تمويل من صندوق النقد الدولي، اقتُرح تخفيض أو إصلاح الإنفاق العام وتحرير الأسواق عن طريق إزالة الضوابط والحواجز، بما في ذلك تلك المفروضة على حركة رأس المال.

١٣- وبحلول أواسط الثمانينيات، بدأت الحكومات والباحثون والمجتمع المدني الدولي الناشئ في الإعراب عن شواغلهم إزاء التأثير السلبي الشديد لوصفات السياسات هذه على قدرة البلدان على تعزيز النمو الشامل للجميع وعلى تنمية القدرات البشرية وتعزيز إيجاد فرص عادلة لجميع أفراد

المجتمع. وأعطت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) هذه الشواغل صوتاً رسمياً بإصدارها في عام ١٩٨٧ المنشور المعنون *"التكيُّف ذو الوجه الإنساني: حماية الضعفاء وتعزيز النمو"*[١٣].

١٤- وكانت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من ناحيتها، قد أعربت في عام ١٩٩٠ عن قلقها إزاء التأثير السلبي لعبء الديون ولتدابير التكيُّف ذات الصلة على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في كثير من البلدان. وسلَّمت اللجنة بأنه لا يمكن في أحيان كثيرة تجنّب برامج التكيُّف الهيكلي، وأنها كثيراً ما تنطوي على عنصر رئيسي هو التقشف. غير أنها أشارت إلى أن المساعي الرامية إلى حماية أبسط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تصبح في ظل هذه الظروف أكثر إلحاحاً وليس العكس[١٤]. ومنذ عام ١٩٩٠ أيضاً، تؤكد تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الحاجة إل اتباع نُهُج محورها الإنسان للنهوض بالتنمية البشرية المستدامة.

١٥- ومع ذلك، فإن التوصيات التقليدية المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي والمنادية بتحرير الأسواق والتكيُّف الهيكلي ما زالت لها الهيمنة، في حين وُضع عدد من المبادرات بالتوازي مع التخفيف من تأثيراتها الاجتماعية السلبية. وفي أواخر ثمانينات القرن العشرين، أطلقت المؤسسات المالية الدولية "صناديق اجتماعية" كمرافق مؤقتة للمساعدة الاجتماعية أو للحماية الاجتماعية. وأدَّت هذه المبادرة إلى استحداث الأدوات المبكّرة لتقييم التأثيرات الاجتماعية. غير أن هذه الآليات لم تكن كافية في كثير من الأحيان، وكثيراً ما لم تتحقق في الأجلين القصير والمتوسط عملية التحوّل واستئناف مسيرة النمو الشامل للجميع.

١٦- وتعمقت أزمة الديون، ولا سيما في كثير من البلدان المنخفضة الدخل. ودعا ائتلاف من منظمات المجتمع المدني وبعض الوكالات الدولية إلى تخفيف عبء الديون على نطاق واسع، قائلين إن كثيراً من الحكومات قد أُغرِيت بالحصول على قروض لم تحقق المرجو منها على النحو المروَّج له، ولم يتطور الاقتصاد الدولي كما كان متوقعاً. وفي عام ١٩٩٦، أصبحت مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون حقيقة واقعة، ووفقاً لها يتعين على الحكومات إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر، وتلبية عدد من أهداف الإدارة الاقتصادية وأهداف الأداء، وإجراء إصلاحات اقتصادية واجتماعية، وقد تتلقى تخفيفاً كبيراً للديون عندما تصل إلى نقطة الإنجاز. ويمكن أن توجَّه الموارد التي حُررت على هذا النحو إلى الإنفاق على الحد من الفقر[١٥]. وفي أعقاب مؤتمر قمة الأمم المتحدة للألفية الذي عُقد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، أصبحت ورقات استراتيجية الحد من الفقر هي الصكوك التي تطلبها المؤسسات المالية الدولية لدعم تقدّم البلدان نحو تحقيق الهدف ١ من الأهداف الإنمائية للألفية المتعلق بالحد من الفقر.

١٧- ومع مجيء الألفية الجديدة، اتجه المجتمع الإنمائي الدولي بصورة أكثر حسماً إلى تعزيز دور المستفيدين الفعليين بما يتجاوز مجرد دور نظم تقديم الخدمات الاجتماعية. فقد تحوّل

---

(١٣) انظر: Giovanni Andrea Cornia and others (eds.), *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Oxford, Oxford University Press, 1987).

(١٤) انظر: اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢(١٩٩٠) بشأن تدابير المساعدة التقنية الدولية، الفقرة ٩.

(١٥) انظر: International Monetary Fund (IMF) Survey: IMF Helping Countries on Health, Social Spending Policies (2008) available at https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sopol072508a.

الاهتمام إلى الحماية الاجتماعية كوسيلة لتأمين سبل كسب العيش للمسنّين والأشخاص ذوي الإعاقة، وتيسير إمكانية حصول الأطفال على التغذية وخدمات الصحة والتعليم، فضلاً عن توليد دخل للأسر المعيشية أثناء فترات التكيُّف والانتقال. وأصبحت الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية والتحويلات النقدية المشروطة تشكلان اتجاهين رئيسيين في التعاون في مجال التنمية الاجتماعية في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وهو ما تفضله طائفة واسعة من الحكومات. ولم تخْل التحويلات النقدية المشروطة من بعض الجدل بالنظر إلى مشروطيتها الصريحة على العكس من التحويلات النقدية البسيطة المقدَّمة كمساعدات اجتماعية. والتمييز واضح بين دعم صندوق النقد الدولي للتحويلات النقدية المقدَّمة بعد اختبار الإمكانيات المادية والاستهداف القوي لاستحقاقات الحماية الاجتماعية من أجل تحقيق الأهداف المالية، من ناحية، ومبادرة الحد الأدنى للحماية الاجتماعية التي تدعمها الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية، والتي تؤكد على التغطية الشاملة وحق الإنسان في الضمان الاجتماعي، من الناحية الأخرى[١٦]. ومع ذلك، لم يظهر أي إطار متسق وشامل قائم على الحقوق لإجراء تقييمات لتأثير برامج الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان.

ثالثاً- تأثيرات التقشّف على حقوق الإنسان

١٨- يتعاقد اليوم أكثر من ثلثي البلدان في جميع أنحاء العالم مع محافظها العامة وتُقيّد حيزها المالي بدلاً من توسيعه[١٧]. فالبلدان تكافح من أجل حماية المكاسب التي حصلت عليها بشق الأنفس في تحسين الحماية الاجتماعية والتغطية. وكانت هذه المكاسب هي موضوع نشاط الدعوة الموسع على مدى ثلاثين عاماً تقريباً، ولكنها أصبحت معرَّضة على نحو متزايد لخطر الانتكاس.

١٩- وأشارت دراسة أُجريت في عام ٢٠١٥[١٨] إلى أن من المتوقع أن يؤثر التقشف على أكثر من ثلثي جميع البلدان خلال الفترة من عام ٢٠١٦ إلى عام ٢٠٢٠، ما يؤثر على أكثر من ستة مليارات نسمة أي ما يقرب من ٨٠ في المائة من سكان العالم بحلول عام ٢٠٢٠ وأن تدابير التقشف، على عكس التصور العام، لم تقتصر على أوروبا؛ إذ ظهر كثير من تدابير التكيُّف الرئيسية في البلدان النامية بشكل أكثر بروزاً.

٢٠- وقد تفاوتت سياسات ضبط أوضاع المالية العامة من بلد إلى آخر. ومع ذلك، فإن سبعة من أكثر تدابير ضبط أوضاع المالية العامة شيوعاً هي: (أ) إجراء تخفيضات في الإنفاق العام تؤثر على مجالات حساسة من مجالات حقوق الإنسان مثل الرعاية الصحية العامة والضمان الاجتماعي والتعليم؛ و(ب) إجراء تغيرات ضريبية تنازلية؛ و(ج) إجراء تخفيضات في فاتورة الأجور وفرض حدود قصوى عليها وخفض الوظائف في القطاع العام؛ و(د) إجراء إصلاحات في المعاشات التقاعدية؛

---

(١٦) 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* (June 2017).

(١٧) انظر: Isabel Ortiz and others, "Fiscal space for social protection and the SDGs: options to expand social investments in 187 countries", Extension of Social Security Working Paper No. 48 (Geneva, ILO, 2017).

(١٨) انظر: Isabel Ortiz and others, "The decade of adjustment".

و(هـ) ترشيد شبكات الأمان وزيادة استهدافها؛ و(و) خصخصة المرافق العامة وجهات تقديم الخدمات وإدخال رسوم على المستعمِلين؛ و(ز) تخفيض الإعانات الغذائية وإعانات الطاقة وغيرها من الإعانات التي تؤثر على أسعار السلع والخدمات الأساسية مثل الغذاء والتدفئة والإسكان[١٩]. وكثيراً ما تكون تدابير ضبط أوضاع المالية العامة مصحوبة بإصلاحات هيكلية، مثل إلغاء القيود التنظيمية، وإضفاء المرونة على سوق العمل، والحد من حقوق العمل، وإجراء إصلاحات إدارية وقانونية شتى. وفي حين أن هذه التدابير تهدف ظاهرياً إلى تيسير النمو الاقتصادي في المستقبل والحد من البطالة وزيادة الإيرادات الضريبية، فإنها كثيراً ما تؤثر تأثيراً مباشراً على التمتع بحقوق الإنسان، بما في ذلك إمكانية الوصول إلى العدالة[٢٠].

٢١- وفي بعض البلدان، لم يُنفذ سوى واحد أو اثنين من التدابير المذكورة أعلاه. وعلى نحو متزايد، لم تُنفذ هذه الإصلاحات استجابة لأزمة مالية حادة، بل نُفذت بطريقة وقائية بهدف الحد من العجوزات المتزايدة في الميزانية أو لزيادة الاستدامة المالية لنظم الرعاية الصحية العامة والضمان الاجتماعي. بيد أنه قد جرى، في بعض البلدان، الأخذ في وقت واحد بجميع التدابير المذكورة أعلاه.

٢٢- وليست جميع الجهود الرامية إلى خفض الإنفاق العام تعود بالضرر على حقوق الإنسان. فتحسين إمكانية الحصول على الأدوية الأساسية، عن طريق تحسين إدارة الأدوية في نظام الصحة العامة والاستعاضة عن المنتجات الطبية الباهظة الثمن بمنتجات فعالة غير مسجَّلة بعلامة تجارية ولكنها أقل تكلفة، يمكن فعلاً أن يحسّن إمكانية الحصول على الرعاية الصحية والقدرة على تحمُّل تكاليفها، ويمكن بالتالي أن يُعزّز إعمال الحق في الصحة. ويمكن لخفض الإنفاق العام على المعدات العسكرية غير الضرورية أن يُحرر إيرادات تشتد الحاجة إليها من أجل استثمارها في مجال حقوق الإنسان[٢١]. وفضلاً عن ذلك، فإن إصلاح نظم المعاشات التقاعدية، عن طريق تشجيع العمل لبعض الوقت للمتقاعدين هو وزيادة سن التقاعد تبعاً لفئة العمل أو الاختيار الفردي أو الصحة الشخصية، قد يشكل طريقة من طرق ضمان استدامة نظم المعاشات التقاعدية والعدالة فيما بين الأجيال وضمان الحق في الضمان الاجتماعي للأجيال الحالية والقادمة طوال دورة الحياة الكاملة الأطول لهذه الأجيال.

٢٣- وقد خلص العديد من هيئات وآليات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان إلى أن الأزمات المالية قد هددت الإنفاق الحكومي على طائفة واسعة من خدمات الرعاية الاجتماعية متى وحيثما اشتدت الحاجة إليها[٢٢]. وأسهمت تدابير التقشف في إطالة أمد الأزمة الاقتصادية وفاقمت الخطر الذي يواجه حقوق الإنسان إلى حد أبعد من الخطر الذي تشكله الأزمة وحدها[٢٣].

---

(١٩) المرجع نفسه. انظر أيضاً: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

(٢٠) انظر: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

(٢١) المرجع نفسه.

(٢٢) انظر على سبيل المثال الوثائق E/2013/82؛ وA/HRC/17/34؛ وA/HRC/28/59/Add.1؛ وA/HRC/31/60/Add.2؛ وA/HRC/34/57/Add.1؛ وA/HRC/25/54/Add.2؛ وA/HRC/34/51/Add.2؛ وE/C.12/GBR/CO/6؛ وE/C.12/2016/1؛ وتقارير مفوض حقوق الإنسان التابع لمجلس أوروبا (Council of Europe Commissioner for Human Rights) المتاحة على الرابط: https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/economic-crisis؛ وILO World Social Protection Report 2017–2019, pp. 181–184؛ وUnited Nations Children's Fund, *Children of Austerity: Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries* (Oxford, Oxford University Press 2017).

(٢٣) انظر: OHCHR, "Promoting a rights-based approach to economic stabilization", annex II؛ وانظر أيضاً: UNCTAD, *Beyond Austerity*.

٢٤- وكثيراً جداً ما اتسمت هذه التدابير بأنها تتضمن إجراء تخفيضات عشوائية أفقية في مجالات السياسة العامة كافةً من أجل تحقيق وفورات مالية كان قد جرى تحديدها مسبقاً، وذلك بدلاً من أن ترتكز على تقديرات بشأن تحديد مَن سيتأثَّر بها، وبشأن ما إذا كانت ستؤثّر على التمتع بالحقوق وكيفية حدوث ذلك، وما إذا كانت توجد تدابير بديلة. وكثيراً ما بُرِّرت التدابير القصيرة الأجل بالاستناد إلى نتائجها على المدى الطويل، ولكن يوجد نقص في الأدلة التجريبية التي تثبت أن تدابير التقشف قد أسهمت في تحسين التمتع بحقوق الإنسان للجميع على المدى الطويل. وفي الواقع فإن التدابير القصيرة الأجل التي يُفترض أنها تَعِد بتحقيق استحقاقات اجتماعية في المستقبل قد تضر الأفراد بطريقة لا رجعة فيها وتؤثر على حقوقهم أو قدراتهم أو صحتهم بطريقة مستمرة. وقد أسهمت سياسات التقشف في زيادة الاستبعاد الاجتماعي، كما يتضح من البطالة الطويلة الأجل، وزيادة التشرد وغير ذلك من المظاهر التي لا توجد علاجات سهلة لها. ومعالجة هذه العواقب تكلف الحكومات أكثر بكثير من الاستثمار في الوقاية منها. ويبدو من الواضح أن فهم ورصد تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان هما أمران حاسمان لمنع حدوث التأثيرات القصيرة والطويلة الأجل وللتخفيف منها ولبناء القدرة على التحمُّل أمام الأزمات التي تحدث في المستقبل.

رابعاً- لماذا ينبغي أن تكون حقوق الإنسان موجِّهةً لبرامج الإصلاح الاقتصادي

ألف- الضرورات القانونية

٢٥- في سياق حالات الضائقة المالية، يمكن بصورة عامة تصنيف التزامات الدول بتعزيز إعمال حقوق الإنسان إلى ما يلي: (أ) الالتزامات المتعلقة بتدابير السياسة العامة على الصُّعُد الدولية والوطنية والمحلية الرامية إلى منع حدوث الأزمات المالية؛ و(ب) الالتزامات المتعلقة بالتقليل إلى أدنى حد من تأثير الأزمات المالية على حقوق الإنسان والتخفيف من حدة الأزمة بعد حدوثها. وهاتان الفئتان مترابطتان. فمن المحتمل أن تتطلّب الفئة الأولى طائفة أوسع بكثير من التدابير - تمتد من التدابير المحددة الرامية إلى تعزيز العمالة والحماية الاجتماعية والحد من عدم المساواة، من أجل تحسين الأنظمة المصرفية وتعزيز القدرة على التحمُّل والتأهب لمواجهة الأزمة القادمة، إلى تدابير أكثر عموماً مثل التصدي للأسباب الكامنة وراء الأزمات المالية عن طريق إجراء تغييرات في البنية المالية الدولية. وبينما يركز هذا التقرير بدرجة أكبر على الفئة الثانية، فإن كلا الفئتين متشابكتان ولا يمكن الفصل بينهما تماماً.

٢٦- ولا تُملي حقوق الإنسان تدابير سياساتية محددة ينبغي أن تتخذها الدول استجابة للأزمات أو الضوائق المالية الأخرى. فللدول السلطة التقديرية لاختيار واعتماد التدابير السياساتية تبعاً لظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المحددة. ومع ذلك، فإن هذه السلطة التقديرية ليست بلا حدود؛ إذ يجب أن تُصمم التسوية المالية بما يتمشّى مع الالتزامات الموضوعية والإجرائية المحددة في مجال حقوق الإنسان، والتي تنطوي على بعض الخطوط الحمراء التي ينبغي عدم تجاوزها[٢٤].

(٢٤) انظر: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity"؛ و Aoife Nolan, "Not fit for purpose? Human rights in times of financial and economic crisis", *European Human Rights Law Review*, vol. 4 (2015) pp. 360–371.

٢٧- وبينما تتحمل الدول المسؤولية الرئيسية عن الامتثال للمعاهدات والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، فإن المؤسسات المالية الدولية وغيرها من المنظمات الدولية ملزمة أيضاً باحترام حقوق الإنسان. ويتعين على الدول ووكالات الأمم المتحدة ذات الصلة أن تكفل جعل عملية حماية أبسط الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تشكل، إلى أقصى حد ممكن، جزءاً لا يتجزأ من البرامج والسياسات الهادفة إلى تعزيز التكيُّف[٢٥]. والمؤسسات المالية الدولية، شأنها شأن أي شخص آخر من أشخاص القانون الدولي، ملزمة بالالتزامات الواقعة عليها بموجب القواعد العامة للقانون الدولي أو بموجب دساتيرها أو بموجب الاتفاقات الدولية التي هي أطراف فيها. ولذلك فهي ملزمة بالامتثال لحقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي أصبحت جزءاً من القانون الدولي العرفي والتي تعكس المبادئ العامة للقانون.

٢٨- وفي حين أن كثيراً من معايير حقوق الإنسان تخضع لاشتراطات وقيود، فإن تدابير ضبط أوضاع المالية العامة والإصلاح الاقتصادي ينبغي ألا تنتهك أبداً الحد الأدنى من المضمون الأساسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وألا تكون تمييزية بصورة مباشرة أو غير مباشرة وألّا تؤدي إلى اعتماد تدابير تراجعية غير مسموح بها من حيث من التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو من حيث إعمالها. ويمثل حظر التراجع غير المسموح به في قانون حقوق الإنسان المعيار الرئيسي في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لتقييم تدابير ضبط أوضاع المالية العامة والإصلاح الاقتصادي التي تضر بالحقوق. والتدابير التراجعية – أي اتخاذ خطوات من شأنها الحد من التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية – غير مسموح بها إلا في ظل ظروف صارمة معينة (انظر أدناه).

٢٩- ويقع على عاتق الحكومات عبء إثبات أن تدابيرها المقتَرحة للاستجابة ستنطوي على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. ولذلك فإن الدول وكذلك، حسب الحالة، المؤسسات المالية الدولية، يجب عليها أن تمارس العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان قبل تنفيذ إصلاحات اقتصادية بعيدة المدى تنطوي على إمكانية تقويض التمتع بحقوق الإنسان. ويوجد اعتراف دولي متزايد، تؤكده القرارات والتعليقات العامة والملاحظات الختامية والبيانات الصادرة عن آليات حقوق الإنسان والكتابات الأكاديمية، بأن التدابير التي يُحتمَل أن تكون تراجعية لا يمكن اعتبارها مقبولة إلا إذا كانت:

(أ) مؤقتة، بمعنى ألا تظل قائمة إلا بقدر ما تكون ضرورية؛

(ب) مشروعة، بأن يكون الهدف النهائي منها هو حماية حقوق الإنسان كافةً؛

(ج) ضرورية، بمعنى وجوب أن يكون من الممكن تبريرها بعد النظر بأكبر عناية ممكنة في جميع البدائل الأخرى الأقل تقييداً؛

(د) معقولة، بمعنى أن الوسائل المختارة هي الأنسب والأكثر قدرة على تحقيق الهدف المشروع؛

(٢٥) انظر: *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, p. 73, at p. 89, para. 37؛ وكذلك: اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢(١٩٩٠)، الفقرة ٩.

(هـ) نسبية، بمعنى أن اعتماد أي سياسة أخرى، أو عدم اتخاذ إجراء، سيكون أمراً أكثر إضراراً بالتمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(و) غير تمييزية ويمكن أن تخفف من أوجه عدم المساواة التي يمكن أن تظهر في أوقات الأزمات؛ وتضمن ألا تتأثَّر حقوق الأفراد والجماعات المحرومة والمهمشة تأثّراً غير متناسب؛

(ز) توفّر الحماية للحد الأدنى من المضمون الأساسي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ بالاستناد إلى الشفافية والمشاركة الحقيقية من جانب المجموعات المتضررة في بحث التدابير والبدائل المقترَحة؛

(ح) تخضع لإجراءات هادفة فيما يتعلق بالاستعراض والمساءلة[٢٦].

٣٠- ويشكل عدم التمييز مبدأ أساسياً من مبادئ القانون الدولي لحقوق الإنسان وهو منصوص عليه في جميع المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. ووفقاً لقانون حقوق الإنسان، فإن التمييز هو أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد أو تفضيل أو معاملة تمييزية أخرى تقوم على أي أساس مثل العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو أي وضع آخر، ويكون الغرض منه أو الأثر المترتب عليه هو إبطال أو إضعاف الاعتراف بجميع الحقوق والحريات والتمتع بها لجميع الأشخاص على قدم المساواة فيما بينهم أو بممارستهم لجميع هذه الحقوق والحريات. كما يشتمل التمييز على أي فعل أو إغفال، سواء كان مقصوداً أم لا، يؤثر بشكل غير متناسب على أعضاء مجموعة معينة. ومن أجل القضاء على التمييز القائم بحكم الواقع، قد تكون الدول ملزمة باتخاذ تدابير خاصة للحد من التمييز أو للقضاء عليه، مثل العمل الإيجابي[٢٧]. ولذلك فلا بد من عدم الاكتفاء بتقييم تأثير تدابير التقشف وسياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان فيما يتعلق بفئات المجتمع المختلفة، بل يجب أيضاً أن تشارك هذه الفئات في التقييم مشاركة ذات مغزى. ويشمل ذلك، بوجه خاص، الفئات المعرَّضة لخطر المعاناة من التهميش أو من الضعف، مثل النساء والأطفال والمسنين والأقليات العرقية والوطنية واللغوية والدينية وغيرها من الأقليات والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم. واستناداً إلى الظروف الخاصة بكل سياق، يلزم أيضاً تقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان فيما يتعلق بالفئات الاجتماعية الأخرى المعرَّضة للخطر، مثل الشعوب الأصلية أو اللاجئين أو الأشخاص المشرَّدين داخلياً، وينبغي ضمان مشاركة تلك الفئات في التقييم. ويجب إيلاء اهتمام خاص لأنماط التمييز وعدم المساواة المتداخلة التي يفاقم بعضها بعضاً.

---

(٢٦) انظر الوثيقة E/C.12/2016/1؛ واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٩(٢٠٠٧) بشأن الحق في الضمان الاجتماعي، الفقرة ٤٢؛ ورسالة مؤرخة ١٦ أيار/مايو ٢٠١٢ موجَّهة من رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى الدول الأطراف في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ و Aoife Nolan (ed.) *Economic and Social Rights After the Global Financial Crisis*, (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014)؛ و"Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity.

(٢٧) انظر أيضاً: المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقييمات أثر اتفاقات التجارة والاستثمار على حقوق الإنسان (الوثيقة A/HRC/19/59/Add.5)، التذييل، الفقرة ٢-٥.

٣١- ويقع على الدول والمؤسسات المالية الدولية واجب تقييم تأثير تدابير الإصلاح الاقتصادي المقترَحة والمنفذَة، وخاصة عندما يُتوقَّع حدوث تأثيرات سلبية كبيرة على حقوق الإنسان[٢٨]. والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالديون الخارجية وحقوق الإنسان[٢٩] هي والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان[٣٠] تلزمان الدول والمؤسسات المالية الدولية بإجراء تقييمات لتأثيرات سياسات كل منها على حقوق الإنسان. وقد أكّدت هيئات المعاهدات في تعليقاتها العامة على التزام الدول بإجراء تقييمات للتأثيرات التي تلحق بحقوق الإنسان في سياق عمليات الميزنة وأنشطة الأعمال التجارية واتفاقات التجارة والاستثمار وخصخصة الخدمات العامة، بما في ذلك ما يتعلق بالتأثيرات المحتملة على حقوق الإنسان خارج الحدود الإقليمية[٣١].

٣٢- وليس الهدف من المبادئ التوجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان هو إنشاء التزامات قانونية دولية جديدة بل هو بالأحرى تسليط الضوء على الآثار المترتبة على القواعد والمعايير الدولية القائمة في مجال حقوق الإنسان والمنطبقة على الدول والمؤسسات المالية الدولية في سياق تدابير الإصلاح الاقتصادي. وفي حين أن هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان قد أبرزت بالفعل المبادئ والمعايير الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان التي ينبغي في ضوئها استعراض سياسات التكيُّف، فإنه توجد حاجة إلى وضع توجيهات أكثر عملية بشأن كيفية تصميم وتنفيذ تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان في الواقع العملي. وهذا من شأنه أن يتيح الانتقال من حقوق الإنسان على الورق إلى حقوق الإنسان في مجال التطبيق. وينبغي أن تساعد المبادئ التوجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان الدول والمؤسسات المالية الدولية وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة على تصميم برامج الإصلاح الاقتصادي وعلى تنفيذها ورصدها بهدف ضمان حماية حقوق الإنسان. وينبغي أن تكون هذه المبادئ التوجيهية مفيدة للدول في تصميم تدابير للإصلاح الاقتصادي تهدف إلى منع حدوث الأزمات المالية، ولكن أيضاً في الحالات الأكثر تعقيداً، مثلاً عندما يواجه بلد ما بالفعل أزمة مالية ويكون معتمداً على المساعدة المالية الدولية المقدَّمة من المؤسسات المالية الدولية.

---

(٢٨) انظر الفقرتين ٤ و١١ من الوثيقة E/C.12/2016/1؛ وأيضاً الفقرتين ٨١(أ) و٨٣(ب) من الوثيقة A/HRC/31/60/Add.2؛ والفقرة ٨٣ من الوثيقة A/HRC/34/57/Add.1؛ والفقرة ٢٠ من الوثيقة E/C.12/PRT/CO/4؛ والفقرة ٢٩ من الوثيقة CRC/C/GRC/CO/2-3؛ والفقرة ٤٠ من الوثيقة CEDAW/C/GRC/CO/7؛ والفقرات ١٤ و٢٤ و٣٢ من الوثيقة E/C.12/GRC/CO/2.

(٢٩) انظر الوثيقة A/HRC/20/23، المرفق.

(٣٠) انظر الوثيقة A/HRC/21/39.

(٣١) انظر: اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ٢٤(٢٠١٧) بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية، الفقرات ١٧ و٢١ و٢٢؛ ولجنة حقوق الطفل، التعليق العام رقم ١٩(٢٠١٦) بشأن عملية الميزنة العامة من أجل إعمال حقوق الطفل، الفقرة ٤٧.

باء- الضرورات الاقتصادية

٣٣- لا يوجد بالضرورة، كما يرى الرأي الشعبي، تعارض بين احترام حقوق الإنسان وتحقيق النمو الاقتصادي الاجتماعي الشامل للجميع، بل إن كلاً منهما يمكن أن يعزِّز الآخر. فالنمو الاقتصادي والتنمية أمران لا بد منهما لتحقيق التقدم في مجالي التنمية البشرية وإعمال حقوق الإنسان، مثل توليد فرص العمل وفرص الدخل، فضلاً عن توليد الموارد اللازمة للاستثمار في البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية، في جملة أمور. بيد أن جودة النمو الاقتصادي ووجهته أمران مهمّان أيضاً بالنظر إلى أن أوجه انعدام المساواة على نطاق واسع يمكن في حد ذاتها وبذاتها أن تُضعف النمو. وقد قيل إن انعدام المساواة يتسبب في التخلف[٣٢]. وقيل أيضاً إنه لما كان النمو الاقتصادي يمكن أن يعزّز حقوق الإنسان، فإن الدمج الصريح للتوجه نحو حقوق الإنسان في استراتيجيات النمو إنما يشكل "نهْجاً للفرص"[٣٣] من شأنه أن يعزز جودة النمو الاقتصادي وإنصافه، بما في ذلك عن طريق النهوض على نحو منصف بالحق في التعليم والصحة والغذاء والماء والإسكان والحماية الاجتماعية، مشابهاً لنهْج التنمية البشرية.

٣٤- وقد ظلت أوجه التفاوت في الثروة والدخل تزداد اتساعاً داخل البلدان على مدى عقدين أو ثلاثة عقود قبل الأزمة المالية الأخيرة، وذلك في العالم النامي ولدى الاقتصادات الأكثر تقدماً. وفي تقرير سابق، خلص الخبير المستقل إلى أن انعدام المساواة الاقتصادية قد جاء نتيجة للأزمات المالية وكان أيضاً عاملاً مسهماً فيها[٣٤]. وفي عام ٢٠١٥، أظهر تحليل أجرته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن عدم المساواة في الدخل كان له أثر سلبي وهام إحصائياً على النمو في الأجل المتوسط. وأشار التحليل أيضاً إلى أن أحد العوامل الرئيسية وراء انعدام المساواة الذي يضر بالنمو هو عدم إتاحة الفرص التعليمية الكافية للأسر المعيشية الفقيرة[٣٥]. وأشار واضعو دراسة ذات صلة صادرة عن صندوق النقد الدولي إلى "توافق آراء أولي ... مفاده أن عدم المساواة يمكن أن يقوض التقدم في مجالي الصحة والتعليم، وأن يتسبب في عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي الذي يحد من الاستثمار، وأن يقوض توافق الآراء الاجتماعي المطلوب للتكيُّف في مواجهة الصدمات، وهكذا فإن عدم المساواة يميل إلى الحد من وتيرة النمو ومتانته"[٣٦].

٣٥- وأحد الأمور ذات الأهمية البالغة للانتعاش الاقتصادي والتنمية البشرية هو توسيع نطاق الدخل وفرص العمل للجميع. وقد وُصف الفقر والاستبعاد من سوق العمل بأنهما إهدار

---

(٣٢) William Easterly, "Inequality does cause underdevelopment: Insights from a new instrument". *Journal of Development Economics*, vol. 84, No. 2 (2007), pp. 755–776.

(٣٣) انظر: Sigrid Alexander Koob and others, "Human rights and economic growth: an econometric analysis of freedom and participation rights", Matters of Concern: Human Rights Research Papers No. 2017/1, Danish Institute for Human Rights.

(٣٤) انظر الوثيقة A/HRC/31/60.

(٣٥) انظر: OECD (2015), www.oecd-ilibrary.org/employment/in-it-together-why-less-inequality-benefits-all_9789264235120-en؛ وكذلك OECD (2014), www.oecd.org/newsroom/inequality-hurts-economic-growth.htm, https://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf.

(٣٦) Jonathan D. Ostry and others, "Redistribution, inequality, and growth", Staff Discussion Note (SDN/14/02) (IMF, February 2014).

للموارد البشرية ذو تأثير معاكس على النمو الاقتصادي سواء بفعل عدم إسهام هذه الموارد في الاقتصاد أو بسبب حاجتها إلى حماية إضافية. والحق في العمل هو والحفاظ على سوق عمل دينامية أمران بالغا الأهمية لصحة الاقتصاد الوطني. ومن هذا المنظور، أوصى تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١٥ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن العمل بإدراج الأهداف المتعلقة بإيجاد فرص عمل للنساء والرجال ضمن المؤشرات التي تقوم إدارات الشؤون المالية والمصارف المركزية برصدها بانتظام للتأكد من حالة الآفاق الاقتصادية(٣٧).

خامساً- استخدام تقييمات تأثيرات سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان لتعزيز استجابات السياسة العامة للأزمات المالية

٣٦- تقييم التأثير هو عملية منظَّمة ترمي إلى تحديد وفهم وتقييم ومعالجة الآثار السلبية المحتملة أو الفعلية للسياسات أو القوانين أو البرامج أو المشاريع. ويمكن إجراء هذا التقييم قبل حدوث هذه الآثار - للتنبؤ بالتأثيرات المتوقعة للتغييرات المقترحة في السياسات - أو بعد حدوثها - أي النظر إلى الوراء لتقييم ومعالجة التأثير الفعلي لتغيير السياسات ولتنفيذها. وبينما يستند تقييم التأثير على حقوق الإنسان إلى أنواع أخرى من تقييمات التأثيرات، فإنه يركِّز على معايير حقوق الإنسان التي تتيح أساساً محدَّداً لتقييم الإجراءات في ضوء الالتزامات الدولية للدولة، ويقدِّم القيمة المضافة المحددة التالية.

٣٧- إذ يمكن لتقييم التأثير على حقوق الإنسان أن يدعم الحكومات والمؤسسات المالية الدولية في الامتثال لالتزاماتها الدولية في مجال حقوق الإنسان عند اضطلاعها بإصلاحات اقتصادية وذلك بتوفير إطار وعملية محددين لاختبار كيف تُقيَّم في ضوء هذه الالتزامات الاستجابات المقترحة على مستوى السياسات هي وما يتصل بها من تعديلات في الميزانية. وتُسهم هذه العملية في رسم السياسات بالاستناد إلى الأدلة لأنها تتيح أساساً تحليلياً للتنبؤ بالتأثيرات المحتملة على حقوق الإنسان وذلك عند الاختيار بين خيارات السياسات. وتماماً كما قامت لجنة بازل للمراقبة المصرفية والمصرف المركزي الأوروبي بتطوير اختبارات الضائقة المالية لوضع نموذج للكيفية التي يمكن أن تستجيب بها المؤسسات المالية لحالات الضائقة المالية في المستقبل، يمكن للمرء أن يفكّر في تقييمات التأثير على حقوق الإنسان كاختبارات للإجهاد الاجتماعي يمكن، استناداً إلى عملية قائمة على الأدلة لرسم السياسات، أن تساعد على تقييم قدرة البنى التحتية الاجتماعية والاقتصادية للبلد على الاستجابة لأي أزمة اقتصادية(٣٨).

٣٨- ويؤدي تقييم التأثير على حقوق الإنسان إلى جعل التأثيرات المحتملة لاختيارات السياسات على حقوق الإنسان أكثر وضوحاً وصراحةً أمام أعداد أكبر من السكان وممثليهم، ويجعل اختيارات السياسات ونتائجها أكثر وضوحاً أمام واضعي السياسات. فالنهْج القائم على حقوق الإنسان، على عكس النُّهُج الأخرى الأكثر تكنوقراطية، يتيح توجيهات معيارية لواضعي السياسات بشأن الاختيارات التي ينبغي أن يأخذوا بها أو يتجنبوها.

(٣٧) UNDP, *Human Development Report 2015: Work for Human Development* (2015).

(٣٨) انظر: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

٣٩- وتعني مبادئ الترابط والتشابك في مجال حقوق الإنسان أن تقييم التأثير على حقوق الإنسان ينبغي أن يركز على النطاق الكامل للأضرار الناجمة عن تدابير ضبط أوضاع المالية العامة. وفي معظم الأحيان، يكون مجموع القرارات الحكومية الفردية وتراكم هذه القرارات هما اللذين يتسببان في أكبر قدر من الضرر إذا وقعت وطأة هذه القرارات، واحداً تلو الآخر، على رؤوس نفس الفئات السكانية[٣٩]. ويمكن للنهج القائم على حقوق الإنسان أن يساعد في تحديد الكيفية التي قد يتأثَّر بها الأشخاص الذين يواجهون أوجه عدم المساواة المتداخلة. وبعض التحليلات التي أُجريت في هذا الصدد قد أخذت بنهْج صريح قائم على الحقوق[٤٠].

٤٠- ورسم السياسات المالية عملية معقدة وتقنوقراطية كما أنه، حتى في أحسن الأحوال، كثيراً ما يكون غير مفهوم لدى عامة الجمهور ما لم تبذل الحكومات جهوداً خاصة للتفسير ولإشراك الجمهور في تغييرات السياسات. ومن شأن ذلك أن "يُحدث تحولاً في ساحة السياسة المالية، التي يبدو أنها تقنية، لجعلها تخضع للتدقيق العام والمداولات الديمقراطية، ما يجعل المسار النهائي أكثر مشروعية واستدامة"[٤١].

٤١- والاهتمام الخاص الذي يولَى للمساءلة في إطار حقوق الإنسان يُقدِّم مبررات لتنفيذ تدابير الوقاية والتخفيف والإنصاف أكبر مما تقدِّمه التقييمات التقليدية للتأثير الاجتماعي. ويشير التأكيد في إطار حقوق الإنسان على إمكانية الحصول على الانتصاف، كحق في حد ذاته وكعنصر من عناصر المساءلة، إلى الحاجة إلى التركيز على الانتصاف في تقييم التأثير على حقوق الإنسان بدرجة أقوى مما قد يكون مطلوباً أو متوقعاً في ظل الأنواع الأخرى من تقييمات التأثير[٤٢].

٤٢- ويمكن أيضاً أن يكون تقييم التأثير على حقوق الإنسان أداة لنشاط الدعوة والتفاوض. وفي حين أن النهْج الأكثر شيوعاً لإجراء تقييم للتأثير على حقوق الإنسان قد يكون ضمن تقييم للتأثير التنظيمي تجريه الحكومة أو قد يكون مصاحباً لهذا التقييم الأخير، فإن العملية تتيح أيضاً الأدلة للمتضررين وممثليهم لكي يتفاعلوا مع الحكومة. وإذا جرى القيام بذلك قبل المفاوضات مع المؤسسات المالية الدولية أو قبل عمليات إعادة التفاوض الأخرى بشأن الديون، فإن قاعدة الأدلة يمكن أن توفر للحكومات تحليلاً أقوى وأكثر موضوعية يمكن أن يعزز مفاوضاتها بشأن المجالات التي ينبغي حمايتها من التخفيضات في الإنفاق الحكومي.

---

(٣٩) Howard Reed and Jonathan Portes, "Cumulative impact assessment: A research report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research for the Equality and Human Rights Commission", Equality and Human Rights Commission Research Report 94 (United Kingdom, 2014). وللاطلاع على أحدث البيانات في هذا الصدد، انظر: United Kingdom, Equality and Human Rights Commission, "Distributional results for the impact of tax and welfare reforms between 2010–17, modelled in the 2021/22 tax year", Interim findings (November 2017).

(٤٠) United Kingdom, Office of the Children's Commissioner, *An Adequate Standard of Living: A Child Rights Based Quantitative Analysis of Budgetary Decisions 2010–13*, Final report (June 2013).

(٤١) انظر: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

(٤٢) Danish Institute for Human Rights, "Human rights impact assessment guidance and toolbox" (2016).

سادساً- البناء على ما هو موجود فعلاً

ألف- الأُسس والأدوات المفاهيمية في النُّهُج القائمة

٤٣- توجد مجموعة واسعة من أدوات تقييم التأثير التي جرى تطويرها منذ الأخذ بهذا النهج لأول مرة في سبعينات القرن العشرين بغية معالجة التأثيرات البيئية. وتقييمات التأثير على حقوق الإنسان هي من بين الأدوات الأحدث، ولكن المؤلفات في هذا الصدد قد بينت بالفعل القيمة المضافة للنهج القائم على حقوق الإنسان.

٤٤- والغرض المحدد من تقييم التأثير على حقوق الإنسان هو مساعدة واضعي السياسات على تحديد أوجه التضارب المحتملة بين الالتزامات القائمة مسبقاً بشأن حقوق الإنسان وسياسات الإصلاح الاقتصادي، بصرف النظر عما إذا كان يجري انتهاج هذه السياسات على نحو حصري، بالاستناد إلى مزاياها الخاصة بها، أو استجابة لشروط الإقراض التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية. والغرض من هذا التقييم هو ضمان ألا يواجه واضعو السياسات عقبات في إعمال حقوق الإنسان التي قطعت الدول على أنفسها التزاماً بضمانها بوصفها دولاً أطرافاً في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وتطبيق نهج تقييم التأثير على حقوق الإنسان في حالات الضائقة المالية وكرد فعل لهذه الحالات سيكون أمراً جديداً في سياق الإصلاح الاقتصادي. ومن شأن تقييم التأثير على حقوق الإنسان أن يتيح إطاراً وتوجيهاً معيارياً يدفعان إلى تحليل الأسباب الأعمق للأزمة وكذلك النظر بجدية في ردود الفعل البديلة إزاء الأزمات وتحليل ردود الفعل هذه بما يمكن أن يتيح طريقاً أكثر استدامة إلى النمو في الأجل الطويل(٤٣). ومن شأن مثل هذا التقييم أن يوفّر أيضاً توجيهات معيارية للنظر في المقايضات والاختيارات الصعبة، وتعزيز مشروعية الاختيارات التي يُؤخذ بها عن طريق عملية صنع قرار شاملة للجميع وقائمة على المساءلة، وتعزيز السيطرة المحلية على هذه الاختيارات، وهي عملية يمكن أن تُسهم في الحد من الصراع الاجتماعي وفي دعم الاستقرار الطويل الأجل(٤٤).

٤٥- وقد أدرجت عدة دول جوانب حقوق الإنسان في نُهُجها لتقييم التأثير الاجتماعي أو التنظيمي لسياسات الإصلاح الاقتصادي. وهذا يدل على وجود اعتراف عام بأن حقوق الإنسان تتطلب اهتماماً كجزء من عملية رسم السياسات. ويتمثل التحدي في ضمان أن يصبح منظور حقوق الإنسان جزءاً لا يتجزأ من عملية رسم السياسات الاقتصادية.

٤٦- والغرض من إجراء تقييم للتأثير على حقوق الإنسان قائم على نُهُج تقييم التأثير التقليدية هو غرض مستقر جيداً هو وخطوات إجراء التقييم. وهذه الخطوات تشمل ما يلي: (أ) إعداد وفحص التأثيرات المحتملة على حقوق الإنسان بالتشاور مع الفئات المتضررة؛ و(ب) تحديد النطاق؛ و(ج) جمع الأدلة والبيانات باستخدام الأساليب النوعية والكمية؛ و(د) تحليل التأثيرات؛ و(هـ) صياغة توصيات تهدف إلى منع حدوث التأثيرات الضارة على حقوق الإنسان أو إلى ضمان التخفيف منها؛ و(و) الإبلاغ عن النتائج وعرضها؛ و(ز) التقييم والرصد المستمران للتأثيرات الفعلية.

(٤٣) انظر، على سبيل المثال، الإطار المتسم بالشمول الذي وضعه مركز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية: Outcomes, Policy Efforts, Resources and Assessment (OPERA) framework developed by the Center for Economic and Social Rights.

(٤٤) انظر: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

٤٧- ويمكن تعلّم دروس هامة من ردود الفعل على الأزمة المالية للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ على مدى السنوات العشر الماضية. فالتأثير - المباشر وغير المباشر - الذي أحدثه تغيير السياسة الاقتصادية على حقوق الإنسان أمر معقد ومتعدد الأبعاد ويمكن لواضعي السياسات أن يستفيدوا من الدروس المستخلَصة من وضع نَهْج متعدد الأبعاد بشأن الفقر. كما أن نقل تأثيرات السياسات إلى الأسر المعيشية عن طريق قنوات الإرسال المبيَّنة في 'تحليل الفقر والتأثير الاجتماعي' (Poverty and Social Impact Analysis) الذي يستخدمه كل من مصرف التنمية الآسيوي والبنك الدولي يتيح أيضاً أداة تحليلية مناسبة لفهم الكيفية التي يمكن أن تؤثّر بها تدابير الإصلاح الاقتصادي وضبط أوضاع المالية العامة على التمتع بحقوق الانسان. ويمكن لهذه التقنيات أن تسهم في الأخذ بتحليل أكثر صرامة للكيفية التي تنتقل بها تأثيرات السياسات وكيفية تأثير هذه السياسات على حقوق الإنسان، وهو تحليل يتجاوز كثيراً في صرامته التحليلات التقليدية لحقوق الإنسان التي لا تأخذ في الاعتبار إلا الانتهاكات الحكومية المباشرة.

٤٨- أما الأدوات الأخرى المستخدمة في 'تحليلات الفقر والتأثير الاجتماعي' وفي تحليلات الموازنة فتشمل تحليل التأثير التوزيعي، وتحليل الفوائد المتحققة، وتحليل مَن هم المستفيدون والمتضررون مالياً[٤٥]، وأدوات مماثلة لتحليل التأثيرات يمكن أن تُستخدَم فيها نماذج لتحديد مَن هم - من حيث الشرائح الاجتماعية - الاقتصادية وشرائح السكان والمناطق الإقليمية - الذين يتلقون الفوائد من خدمات الدولة وتحديد هذه الفوائد؛ وتأثير التخفيضات المتوقَّعة على معدلات الفقر وعلى الاستهلاك والدخل، في جملة أمور؛ واستراتيجيات التكيُّف المحتملة[٤٦]. وهذه الأدوات تتيح تحليلات كمية هامة لدعم تقييم التأثير على حقوق الإنسان. ويمكنها أيضاً أن تتيح تقييمات - مبرَّرة بقدر مماثل - لتقاسم الأعباء وللإنصاف فيما يتعلق بالاستحقاقات. غير أنه بالنظر إلى أن التأثيرات على حقوق الإنسان لا يمكن قياسها جميعاً قياساً كافياً بمؤشرات كمية، مثل معدلات الدخل أو البطالة أو الفقر، فينبغي تكملة هذه التحليلات الكمية بتحليل كيفي يستند إلى المحتوى المعياري لحقوق الإنسان.

٤٩- ويمكن على نحو مفيد جداً أن يشمل تقييم التأثير على حقوق الإنسان تحليلاً للميزانية أو أن يكون مصحوباً بهذا التحليل. ويمكن أن يشمل ذلك مراجعات لحسابات الميزانية قائمة على الحقوق. وقد أجرى عدد من المنظمات تحليلات أكثر منهجية للميزانيات ومجموعات المنافع من وجهة نظر حقوق الإنسان. بيد أن معظم الحكومات لم تستحدث، فيما يبدو، مبادئ أو أدوات تركز تحديداً على آثار تدابير ضبط أوضاع المالية العامة على حقوق الإنسان.

٥٠- وأعدت طائفة أوسع بكثير من المنظمات، أو كلِّفت بإعداد، تقارير لمرة واحدة تحلّل تأثير الأزمات المالية. فعلى سبيل المثال، أنشأ الرئيس السابق للبرلمان اليوناني 'لجنة الحقيقة المعنية بالديون العامة' بغية تحليل تأثير أزمة الديون اليونانية على حقوق الإنسان، وأصدرت 'لجنة الحريات المدنية والعدل والشؤون الداخلية' التابعة للبرلمان الأوروبي تكليفاً بإجراء تحليل مقارن واسع النطاق لتأثير الأزمات المالية على الحقوق الأساسية للأفراد في العديد من الدول الأعضاء

(٤٥) انظر: Nore Lustig (ed.), *Commitment to Equity (CEQ) Handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty* (New Orleans, CEQ Institute, Tulane University, June 2017).

(٤٦) انظر الرابط: http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/topics/sector-analysis/benefit-incidence-analysis.

في الاتحاد الأوروبي[٤٧]. كما أجرت مثل هذه التحليلات وكالات معنية بحقوق الإنسان[٤٨]، ومنظمات دولية[٤٩]، وهيئات حقوق إنسان تابعة للأمم المتحدة[٥٠]. وتقارير هذه الجهات تُثري إثراءً كبيراً فهم أنواع التأثيرات التي تلحق بحقوق الإنسان وكيفية انتقال هذه التأثيرات إلى السكان لدعم التقييمات المضطلَع بها في المستقبل للتأثيرات التي تلحق بحقوق الإنسان. غير أن أياً من هذه التقارير لم يُصمَّم على وجه التحديد كأداة يمكن استنساخها وتطبيقها على الحالات المستقبلية. وفي واقع الأمر، وبقدر ما توجد أدوات معيارية أو بقدر ما تكون هذه الأدوات قد استُخدمت – كما في حالة تحليلات التأثير الاجتماعي التي أجرتها المفوضية الأوروبية بشأن برنامج التكيُّف الثالث لليونان – فإنها لا تستند إلى معايير حقوق الإنسان[٥١].

باء- التحديات الخاصة التي تواجَه في وضع تقييم للتأثير على حقوق الإنسان وفي تطبيقه على التدابير التراجعية التي يُحتمل أن تكون غير مسموح بها

٥١- ما كان يَنقص حتى وقت حدوث الأزمة المالية للفترة ٢٠٠٧-٢٠٠٨ هو تحليل للطرق المتعددة التي يمكن أن تؤثر بها تدابير ضبط أوضاع المالية العامة على حقوق الإنسان. ويحتاج واضعو السياسات إلى توجيهات أكثر تفصيلاً يمكن أن تساعد على الجمع بين هذه المعرفة والنُّهُج التحليلية التي تسمح بإجراء تقييمات للتأثير على حقوق الإنسان تُجرى في الوقت المناسب وبطريقة قوية وأن تحسِّن استجابات السياسات للأزمات المالية عن طريق ضمان منع حدوث تأثيراتها السلبية على حقوق الإنسان والحد والتخفيف من هذه التأثيرات. وسيشكل الجمع بين الصرامة والشمولية من ناحية والقابلية للاستخدام من الناحية الأخرى تحدياً بارزاً في وضع نَهْج لتقييم التأثير على حقوق الإنسان.

٥٢- ويشكل ضمان المشاركة أمراً لا بد منه لتقييم التأثيرات على حقوق الإنسان. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في كيفية تحديد واستيعاب وفهم مدى عمق واتساع التأثيرات على الفئات المختلفة المعرَّضة لخطر التهميش أو الضعف، مثل النساء والأطفال والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأقليات القومية والعرقية واللغوية والدينية أو غيرها من المجموعات التي قد تكون معرَّضة للخطر في سياق وطني معين، مثل الشعوب الأصلية أو اللاجئين أو الأشخاص المشرَّدين داخلياً[٥٢].

---

(٤٧) انظر: Aleksandra Ivanković Tamamović, “The impact of the crisis on fundamental rights across member States of the EU: comparative analysis”, European Parliament Think Tank (2015). متاح على الرابط: www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU(2015)510021.

(٤٨) وبصورة خاصة، قامت وكالة الحقوق الأساسية التابعة للاتحاد الأوروبي (European Union Agency for Fundamental Rights) بنشر العديد من التقارير عن تأثير الأبعاد المختلفة للأزمة على حقوق الإنسان. انظر، على سبيل المثال، “The European Union as a Community of values: safeguarding fundamental rights in times of crisis” (2013)، متاح على الرابط: http://fra.europa.eu/en/publication/2013/european-union-community-values-safeguarding-fundamental-rights-times-crisis.

(٤٩) Council of Europe, “Safeguarding human rights in times of economic crisis,” Issue paper, Commissioner for Human Rights (2013).

(٥٠) انظر، على سبيل المثال، الوثيقتين: A/HRC/34/57/Add.1 وA/HRC/31/60/Add.2.

(٥١) انظر، على سبيل المثال: European Commission “Assessment of the social impact of the new Stability Support Programme for Greece” (SWD(2015)162/F1) (2015).

(٥٢) انظر، على سبيل المثال، الوثيقة A/HRC/28/59/Add.1.

٥٣- ويلزم وجود بيانات موثوقة ومصنَّفة بغية تعزيز النمذجة (وضع النماذج) أو على الأقل لاستخدامها في إجراء تحليل أكثر تفصيلاً. وقد حدث في سياق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ وأهداف التنمية المستدامة السبعة عشر أن ازداد الزخم لتوسيع وتعزيز جمع وتحليل البيانات ذات الصلة وذات التوقيت المناسب التي يمكن تصنيفها للتحقّق من التقدم المحرز في الحد من انعدام المساواة بين الفئات المجتمعية. وفي حين أن مؤشرات الأهداف المذكورة قد لا تكون بالضرورة قائمة على الحقوق، والبيانات الناتجة عن ذلك قد لا توفر نظرة عامة شاملة على جميع جوانب حقوق الإنسان، فإن عمليات جمع البيانات هذه يمكن أن تكون بمثابة مصدر معلومات مفيد لمن يعملون في سياق تقييم التأثير على حقوق الإنسان.

٥٤- ومتى أُجري تحليل التأثيرات المحتملة، فإن جزءاً أساسياً من تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان هو تصميم تدابير الوقاية والتخفيف والتعويض لمواجهة التأثيرات السلبية. ويُضطلَع بذلك عن طريق اختيار تدابير بديلة، وتعديل التدابير المقترحة عن طريق التعويض عن التأثيرات (مثل تقديم مدفوعات نقدية إلى أشد الناس فقراً للتعويض عن إزالة دعم الوقود). وقد أشارت تجربة تطبيق تحليلات التأثيرات التنظيمية من جانب منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى المخاطر التي تتعرّض لها النتائج الإجمالية نتيجةً للاعتماد على تدابير التخفيف التي يجب أن يعتمدها جزء آخر من الحكومة لا يمتلك ولاية الإجبار على اعتماد هذه التدابير. ومن المحتمل أن يودّي التعويض عن التأثيرات السلبية عن طريق اتخاذ تدابير سياساتية منفصلة إلى نشوء صعوبات سياسية في كثير من الحالات، حيث قد تكون الثقة محدودة في أن تقوم فعلاً أجزاء أخرى من الحكومة باتخاذ "الإجراءات التعويضية السياساتية" الموعودة[٥٣]. وهذا يشير إلى الحاجة إلى إجراء تقييم للتأثيرات على حقوق الإنسان فيما يتعلق بتدابير ضبط أوضاع المالية العامة و/أو حِزم الإصلاح الاقتصادي على الصعيد الوطني التي تنطوي على نَهْج قائم على الحكومة بأسرها.

٥٥- والبت فيما إذا كان ينبغي دمج تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان في استعراض حكومي أوسع نطاقاً، مثل تقييم التأثير التنظيمي، أو ما إذا كان ينبغي إجراء تقييم مستقل هو سؤال هام ينبغي أن يستفاد فيه من الخبرات المكتسبة من مجالات أخرى. وقد احتوى استعراض لتحليل التأثير التنظيمي أجرته مؤخراً منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي على النظر في مسألة إدماج تركيز محدد – مثل القضايا البيئية أو الاجتماعية – في تحليل أوسع نطاقاً للتأثير التنظيمي بالمقارنة مع إجراء تقييم مستقل للتأثيرات. وخلص استعراض للكتابات في هذا الصدد إلى أن أغلبية المؤلفين قد لاحظوا، على وجه الإجمال، الأداء الضعيف نسبياً لكلا خياري تقييم التأثيرات – أي التحليل المتكامل للتأثير التنظيمي، من ناحية، وتحليلات التأثيرات البيئية أو الاجتماعية أو التنظيمية المنفصلة، من الناحية الأخرى – في ضمان أن تُؤخذ التأثيرات الاجتماعية والبيئية المحددة في الحسبان عند تحديد نتائج السياسات. وبصورة عامة، فإن الكتابات المتعلقة بتقييم التأثيرات قد دافعت عن التكامل كوسيلة لجعل رسم السياسات أكثر فعالية[٥٤].

٥٦- وأخيراً، فمن المهم الاعتراف بأن أي أداة تحتاج إلى أن تكون قابلة للتكيُّف مع مستويات – يمكن أن تكون مختلفة – من توافر البيانات والقدرة العامة على إجراء تقييم للتأثيرات على حقوق الإنسان، بحيث يمكن استخدام هذه الأداة في مجموعة واسعة من الظروف.

---

(٥٣) انظر: Rex Deighton-Smith and others, "Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment", OECD Regulatory Policy Working Papers, No. 3 (2016), p. 45.

(٥٤) المرجع نفسه.

سابعاً- تصميم تقييم للتأثيرات على حقوق الإنسان يقيّم التدابير التراجعية التي يُحتمل أن تكون غير مسموح بها

٥٧- يحدد هذا الفرع النقاط الرئيسية التي يلزم تناولها والنظر فيها عند تصميم تقييم للتأثيرات على حقوق الإنسان. والمبادئ التوجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان ستكون هي مجموعة من المبادئ الموضوعية لحقوق الإنسان وتوجيهات إجرائية بشأن كيفية إجراء تقييم لما للتدابير التراجعية التي يحتمل أن تكون غير مسموح بها من تأثير على حقوق الإنسان.

٥٨- **الأساس القانوني للمبادئ التوجيهية:** ستستند المبادئ التوجيهية إلى التوجيهات المعيارية على النحو المبين في معاهدات حقوق الإنسان ومعاييرها وتفسيرها الرسمي من جانب هيئات المعاهدات وغيرها من آليات حقوق الإنسان. وبالنظر إلى القدر الكبير من التحليلات للأزمة المالية الأخيرة (الاستجابات اللاحقة إزاءها)، توجد مجموعة ناشئة من المبادئ التي وضعتها هيئات موثوق بها والتي يمكن استخدامها كأساس لتقييم مدى امتثال خيارات السياسات والتدابير المقترحة لاعتبارات حقوق الإنسان.

٥٩- **النطاق:** إحدى المسائل الرئيسية التي ينبغي النظر فيها هي تحديد الشيء الذي يُطلِق عملية تطبيق المبادئ التوجيهية. ويشير الإطار المعياري لحقوق الإنسان إلى أن تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان ينبغي أن ينطبق على الإصلاحات الاقتصادية التي قد تُسفر عن تراجع غير مسموح به للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكما لوحظ أعلاه، فإن الإصلاحات الاقتصادية ليست في حد ذاتها مشكلة في إطار قانون حقوق الإنسان. فهذا القانون يحدد معايير لتقييم ما إذا كانت إجراءات وجوهر تدابير الإصلاح الاقتصادي متوائمين مع حقوق الإنسان.

٦٠- وفي الحالات التي تنفذ فيها الدول بصورة خاصة مزيجاً من التدابير، ينبغي أن يُستعرض في تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان التأثير التراكمي المحتمل لهذه التدابير، بالنظر إلى أن تراكمها كثيراً ما يؤدّي إلى حدوث أشد التأثيرات حدة. وينبغي أن تُقترح في التوجيهات المصاحِبة لتقييم التأثير على حقوق الإنسان مجموعة من الوحدات التي تنطبق على مجالات الإصلاح المختلفة بغية توفير معلومات ومعايير أكثر تحديداً.

٦١- **التوقيت:** ستركز المبادئ التوجيهية على التقييمات المسبقة للتأثيرات على حقوق الإنسان، وهي تقييمات ينبغي البدء فيها في أبكر وقت ممكن في عملية رسم السياسات إذا أريد لها أن تكون قادرة على التأثير على تحليل واختيار الخيارات السياساتية البديلة مع القيام في الوقت نفسه بإبراز أهمية إجراء استعراضات لاحقة منتظمة.

٦٢- **تناول الأوضاع المختلفة:** سيلزم أن تقدِّم المبادئ التوجيهية توجيهات بشأن الكيفية التي يمكن بها تطبيق المبادئ على الأوضاع المختلفة والخاصة التي قد تتكشف عنها الإصلاحات الاقتصادية التي يمكن أن تكون تراجعية، ومنها على سبيل المثال: (أ) أوضاع الأزمات الحادة، التي تنشأ استجابة للصدمات الاقتصادية الحادة، حيث تتفاقم مخاطر التأثيرات السلبية على حقوق الإنسان وحيث تتطلب الأزمة الاقتصادية والمالية استجابة عاجلة. وفي مثل هذه الحالات، قد يكون تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان الذي يُضطلَع به في إطار زمني قصير والاقتصار على تناول أكثر التأثيرات أهمية هو كل ما يمكن إنجازه؛ و(ب) الإصلاحات المتوسطة الأجل - كما يُشاهَد حالياً حيث تمتد تدابير التقشف لتشمل عمليات متعددة السنوات؛

و(ج) وعملية مصاحَبة الاستعراض المنهجي للميزانيات وتقييماتها التوزيعية، كتلك التي أجرتها حكومة المملكة المتحدة أو الاستعراض السنوي للسياسات الاقتصادية لجميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في سياق دورة نصف العام الأوروبية.

٦٣- وفي أوقات الأزمة الحادة والاستجابات السريعة على مستوى السياسات، فإن إجراء تحليل دقيق بما فيه الكفاية هو أمر يتطلب جرعة من الواقعية وبعض الموازنة. وتبعاً لمدى تطوُّر العملية والأدوات التحليلية المختارَة، قد يلزم بعض الوقت لإجراء تقييم للتأثيرات على حقوق الإنسان، وكذلك عمليات المشاركة التي تنطوي عليها. والمبادئ التوجيهية، هي والمنهجية المصاحِبة لها المتعلقة بتقييم التأثيرات على حقوق الإنسان، تقترحان طرقاً يمكن بها تعديل التقييم بغية تلبية الجداول الزمنية الأضيق من أجل الاستجابة في أشد الظروف حدة. وحتى في الحالات التي يتعذر فيها إجراء المشاورات، يمكن للحكومات أن تطبق مع ذلك مبادئ حقوق الإنسان بغية الاهتداء بها في تحديد الاختيارات الأساسية التي يمكن قياسها في ضوء التخطيط الطويل الأجل المدعوم بعمليات تشاركية، مثل جلسات الاستماع وأعمال اللجان بشأن خطط التنمية الوطنية والقطاعية، ومخصصات الميزانية السنوية. وفي الحالات التي يكون فيها لدى الحكومات تقييمات للتأثير التنظيمي أو الاجتماعي كجزء من عمليات التخطيط التي تستخدَم لمعالجة إصلاحات السياسات المالية والاقتصادية، فإن تكييف هذه التقييمات من أجل تناول مسائل حقوق الإنسان قد يكون نهجاً فعالاً على المدى القصير لضمان أخذ اعتبارات حقوق الإنسان في الحسبان.

٦٤- وعند انتقال الحكومات إلى التخطيط المتوسط الأجل من أجل الاستجابة، يمكن استخدام تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان لإلقاء نظرة إلى الوراء وتقييم التدابير القصيرة الأجل التي اتُّخذت بالفعل واقتراح التعديلات اللازمة وتقديم أدلة لكي يمضي التخطيط في الأجلين المتوسط والطويل قُدماً.

٦٥- أما فيما يتعلق بالإصلاحات الأطول أجلاً والإصلاحات الأكثر انتظاماً، يمكن لتقييم التأثيرات على حقوق الإنسان أن يساعد الحكومات على التركيز على بناء القدرة على التحمُّل بغية التصدّي على نحو أفضل للأزمة القادمة.

٦٦- **ما الذي ينبغي تغطيته:** ينبغي أن يشمل تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان ما يلي: (أ) استعراض جميع خيارات السياسة العامة المتاحة لمعالجة الأزمة، بما في ذلك تدابير مواجهة التقلبات الدورية؛ و(ب) تحليل الكيفية التي يُحتمل بها أن تؤثر التغييرات في السياسات والتخفيضات المقترحة في الميزانية وتدابير التكيُّف الأخرى على السكان، وخاصة أكثر الفئات ضعفاً - باستخدام مجموعة متنوعة من الأدوات الكمية والكيفية؛ و(ج) تحليل المدى الذي يمكن في حدوده أن تُسهم التغييرات المتعلقة بالميزانية وبالسياسات وبالتشريعات والتغييرات الأخرى في الوفاء بالتزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان أو ربما في تقويض الوفاء بها؛ و(د) إعداد قائمة (غير حصرية) بالتدابير الوقائية أو التخفيفية التي يتعين اتخاذها للاستجابة للتحليل والتي تتمشّى مع التزامات الحكومة في مجال حقوق الإنسان.

٦٧- **مَن الذي ينبغي أن يقوم بإجراء تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان:** تحديد مَن يقوم بتنفيذ هذه العملية سيكون له انعكاسات مهمة على كل من: استيعاب النتائج، والخبرة الفنية المستخدَمة، والتضارب المحتمل في المصالح، وعمق المشاورات المضطلَع بها، ودرجة الاعتراض على التوصيات أو تبريرها، أو ما إذا كانت العملية ستصبح مجرد تصديق على القرارات المتخذة

بالفعل[٥٥]. ولا يوجد حل أمثل واحد لإجراء تقييمات للتأثيرات على حقوق الإنسان. فسواء كانت هذه الجهة هي الوزارة أو الوزارات المسؤولة في الحكومة عن الإصلاح، أو هي المؤسسات المالية الدولية، أو الهيئات ذات الخبرة الفنية في مجال حقوق الإنسان، مثل مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان أو منظمة مجتمع مدني، فإنها تُجري جميعاً مقايضات. وستستند المبادئ التوجيهية إلى المعايير التي وُضعت في 'المبادئ التوجيهية لتقييم تأثيرات اتفاقات التجارة والاستثمار على حقوق الإنسان'[٥٦]، والتي تنص على معايير محددة لإجراء تقييمات التأثيرات على حقوق الإنسان، مثل استقلالية الهيئة التي تضطلع بالتقييم؛ وتوافر الخبرة الفنية والتمويل المناسبين؛ والوضع الممنوح للتقييم بحيث توضع بالفعل النتائج في الاعتبار في عمليات صنع القرار النهائية[٥٧].

٦٨- **كيف ينبغي جمع البيانات والمعلومات:** يجب أن تترجَم القواعد التي تقوم عليها الواجبات المتعلقة بحقوق الإنسان إلى معايير أكثر واقعية وموضوعية وأكثر قابلية للقياس من أجل تقييم الكيفية التي تؤثر بها اختيارات السياسات على الوفاء بالحقوق[٥٨]. ويجب بعد ذلك "ترجمة" القواعد إلى اختبارات يمكن أن توجِّه عملية إجراء تحليل ذي مغزى. وكثيراً ما يكون تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان لأغراض تقييم تدابير الإصلاح الاقتصادي أمراً معقداً لأنه ينطوي على تحليلات كمية وكيفية لفهم الآثار المترتبة على إجراء تخفيضات معينة في الميزانية وتغييرات في الضرائب واستحقاقات الضمان الاجتماعي. وعلى جانب التحليل الكمي، توجد نُهج متطورة جيداً لوضع نماذج للتأثيرات التوزيعية باستخدام شرائح الدخل. ومن أجل ضمان الامتثال لما تنطوي عليه حقوق الإنسان من متطلبات عدم التمييز، وإيلاء الاهتمام الواجب لحالة الفئات المعرَّضة لخطر التهميش أو الضعف، يكون من الضروري للغاية أن توفر هذه المؤشرات معلومات مصنفة بحسب نوع الجنس والإعاقة والفئة العمرية والمنطقة والعرق وأي أسباب أخرى تعتبر ذات صلة، بالاستناد إلى تقدير سياقي على المستوى القطري للفئات المعرَّضة للخطر.

٦٩- **كيف ينبغي إجراء تقييم للتأثيرات على حقوق الإنسان:** ينبغي أن تقدِّم المبادئ التوجيهية لتقييم التأثيرات على حقوق الإنسان توجيهات إجرائية بشأن كيفية إجراء هذا التقييم. وينبغي أن تستفيد المنهجية من التجربة المكتسبة من عمليات تقييم التأثير القائمة بالفعل. وسيشمل ذلك، بصفة عامة، كلاً من الفحص، وتحديد النطاق، وجمع الأدلة، بما في ذلك جمع البيانات، وتحليل التأثيرات والاستنتاجات والتوصيات، بما في ذلك النظر في الخيارات الأقل ضرراً والوقاية والتخفيف والإدارة.

٧٠- وينبغي أن يستند تصميم وتنفيذ هذه الإجراءات إلى مبدأي الشفافية والمشاركة الشاملة للجميع. وبصورة أكثر تحديداً، فإن المشاركة النشطة في مباشَرة تدابير ضبط أوضاع المالية العامة تتطلب، بادئ ذي بدء، إمكانية الحصول على المعلومات. ويمكن للحكومات التي تجري تقييماً للتأثيرات على حقوق الإنسان أن تكون لديها إمكانية أفضل للحصول على المعلومات، ولكن

(٥٥) انظر: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

(٥٦) انظر الوثيقة A/HRC/19/59/Add.5، التذييل.

(٥٧) تشتمل هذه المعايير أيضاً على الشفافية والمشاركة الشاملة للجميع، اللتين سيجري تناولهما أدناه.

(٥٨) انظر: Center for Economic and Social Rights, "Assessing austerity".

يجب عليها، إلى أقصى حد ممكن، أن تتيح المعلومات للجهات صاحبة المصلحة في عملية تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان(٥٩).

٧١- وينبغي أن يضمن تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان وجود مشاركة مجدية من جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك الإدارات الحكومية ذات الصلة وممثلو قطاع الأعمال والنقابات العمالية، وخصوصاً الفئات السكانية المتضررة وممثليها، مثل النساء والأطفال والمسنين والأشخاص ذوي الإعاقة والأقليات، والمجموعات الأخرى المعرَّضة لخطر التهميش في السياق الوطني، مثل الشعوب الأصلية. كما أن المشاركة النشطة في مباشَرة تدابير ضبط أوضاع المالية العامة تتطلب أيضاً الأخذ بالإطار الزمني المناسب لكل من السلطات والمتضررين وممثليهم لكي يتمكنوا من إعداد وتقييم بدائل السياسات. ونظراً إلى التعقيدات التقنية لتدابير ضبط أوضاع المالية العامة، توجد حاجة إلى مستوى معين من الخبرة الفنية للمشاركة في التقييم الفعلي. وهنا يكون دور منظمات المجتمع المدني والمراكز الفكرية والأكاديميين ذا قيمة خاصة نظراً إلى أن هؤلاء يمكن أن يقدموا تقييماً قائماً على الخبرة. ويمكن أيضاً أن يؤدّوا دوراً هاماً في التفاعل مع المجموعات المتضررة لضمان إدراج خبراتها وشواغلها في التحليل وفي "ترجمة" نتائج تحليل التأثيرات إلى جمهور أوسع.

ثامناً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات والطريق إلى المستقبل

٧٢- يبدو أنه لا الدروس المستفادة من الاستجابات للأزمات السابقة بشأن أهمية حماية الإنفاق الاجتماعي ولا التركيز المتزايد على الدور الفعال لحقوق الإنسان في تحسين النتائج الإنمائية قد مارسا دوراً صريحاً بما فيه الكفاية في تحليلات أو هيكلة استجابات الحكومات والمؤسسات المالية الدولية للأزمة المالية الأخيرة. ولا تزال الاستنتاجات التي خلصت إليها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ١٩٩٠ استجابة للأزمات السابقة صحيحة أيضاً اليوم. وعلى الرغم من أن تأثيرات الأزمة المالية الأخيرة على حقوق الإنسان قد وُثّقت على نطاق واسع وبشكل جيد، فإن الاستجابات السياساتية للأزمة قد كشفت عن وجود إهمال هيكلي عميق الجذور لحقوق الإنسان في صياغة السياسات الاقتصادية، وعن عدم كفاية الحماية لأشد الفئات ضعفاً، وعدم الاهتمام بالمشاركة والتشاور والشفافية والمساءلة.

٧٣- وهذا الإهمال هو القوة الدافعة وراء وضع مبادئ توجيهية لتقييم تأثير برامج الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان، واستحداث أدوات تحليلية ومنهجية لتقييم التأثيرات على حقوق الإنسان. وستساعد المبادئ التوجيهية الدول والمؤسسات المالية الدولية على الامتثال لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان في فترات الضائقة المالية عند النظر

(٥٩) وضعت حكومة دولة بوليفيا المتعددة القوميات مجموعة من مؤشرات حقوق الإنسان تمكِّن الدولة والمجتمع المدني من الحصول على معلومات إحصائية رسمية ومحدَّثة ومصنَّفة، ما يسمح برصد حالة حقوق الإنسان على نحو أدق وتأثير السياسات العامة على السكان. انظر الورقة المعروضة على الرابط: http://sice.ine.gob.bo/HR2016/UN/index.php?r=site/index.

في اتخاذ تدابير لضبط أوضاع المالية العامة ومبادرات لمواجهة التقلبات الدورية والاختيارات الاقتصادية البديلة. وعلى الرغم من أن هذه التوجيهات المتعلقة تحديداً بحقوق الإنسان لم تُعدّ بعد على نحو واف، فإن الأدوات والخبرات والبحوث ذات الصلة موجودة لتوجيه الجهود الرامية إلى القيام بذلك.

٧٤- وينبغي أن تبدأ المبادئ التوجيهية من فرضية أن عملية إدارة الشؤون الاقتصادية والمالية هي إحدى الوظائف والمسؤوليات الأساسية للحكومة. وتدابير ضبط أوضاع المالية العامة والإصلاحات الاقتصادية الأوسع نطاقاً لا تتعارض بطبيعتها مع واجبات الدولة في مجال حقوق الإنسان؛ بل إن هذه التدابير يمكن أن تمتثل للمعايير الدولية إذا صُممت ونُفذت في ظل مراعاة هذه المعايير. ويتوقف المدى الذي قد تؤدّي في حدوده التخفيضات في الميزانية إلى تقويض حقوق الإنسان على كيفية تنفيذ هذه التخفيضات. وعلى سبيل المثال، فإنه يحدث فارق تبعاً لما إذا كانت التخفيضات تفاقِم أوجه انعدام المساواة القائمة أم لا، وتبعاً لمَن يتأثَّر. وينبغي التخطيط لتدابير احتواء التكاليف بطريقة لا تقوّض إمكانية الحصول على الخدمات وإمكانية تحمّل تكاليفها وجودتها. وينبغي أن يكون الهدف من الإصلاحات هو تعزيز نظم الحماية الاجتماعية وضبط هذه النظم وسد الثغرات التي تعتريها، وليس تفكيكها أو تقويضها.

٧٥- والبيانات المعدَّة في الوقت المناسب وذات المصداقية التي يمكن تصنيفها حسبما يكون مناسباً هي أمر بالغ الأهمية لتحليل التأثيرات المترتبة على ضبط أوضاع المالية العامة تحليلاً قوياً ومفيداً وموثوقاً به بالنسبة إلى واضعي السياسات الاقتصادية. وقد يؤدّي تعزيز الإحصاءات الوطنية من أجل رصد التقدم المحرز في اتجاه تحقيق أهداف التنمية المستدامة إلى تيسير الجهود الرامية إلى رصد التقدم المحرز في بعض مجالات إعمال حقوق الإنسان، ولكن قد يلزم أن تكون هذه الإحصاءات مصحوبة بمؤشرات إضافية تغطي حقوقاً معينة.

٧٦- وبينما ستركّز المبادئ التوجيهية على السياسات والعمليات الهامة التي تستحدثها الحكومات في أعقاب الأزمة مباشرة، فمن الأهمية أيضاً بدرجة مساوية النظر في التدابير التي تتخذها الحكومات في الأجلين المتوسط والطويل لبناء القدرة على التحمّل بغية تحقيق التحوّل، حتى أثناء الأوقات الاقتصادية الصحية. وقد أظهرت التجربة أهمية الاستجابات السياساتية التحويلية عن طريق تعزيز المؤسسات والسياسات لتمكين الحكومات والشعوب – وخاصة الفقراء والضعفاء – من تحمّل الصدمات والتعافي بسرعة عقب حدوث الأزمة.

٧٧- ويعتزم الخبير المستقل أن يعمِّم على الدول والمؤسسات المالية الدولية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ومنظمات المجتمع المدني والجهات المعنية الأخرى صاحبة المصلحة بحلول آب/أغسطس ٢٠١٨ مشروع [٥]المبادئ التوجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان[٥] وذلك بغية الحصول على تغذية مرتدة مكتوبة في شكل تعليقات من جميع أصحاب المصلحة. كما سيجري نشر مشروع المبادئ التوجيهية على صفحته الرسمية على شبكة الإنترنت. وهو يعتزم أيضاً عقد اجتماع ثان للخبراء خلال عام ٢٠١٨، وتعميم المشروع المنقَّح بالاستناد إلى التغذية المرتدة الواردة، وإجراء مشاورات عامة مع الدول والجهات الأخرى صاحبة المصلحة. ويود الخبير المستقل أن يقدِّم النص النهائي للمبادئ التوجيهية إلى مجلس حقوق الإنسان لكي ينظر فيه في دورته الأربعين.

باء- التوصيات

٧٨- من أجل دفع المناقشة إلى الأمام بشأن إعداد "المبادئ التوجيهية لتقييم تأثير سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان"، يوصي الخبير المستقل بأن تستوفي المبادئ التوجيهية ما يلي:

(أ) أن تعترف بأن عملية إدارة الشؤون الاقتصادية والمالية هي إحدى الوظائف الأساسية للحكومة، مع التأكيد في الوقت نفسه على التزامات الدول والمؤسسات المالية الدولية بأن تكفل احترام حقوق الإنسان في سياساتها للإصلاح الاقتصادي وفي شروطها المتعلقة بالدعم المالي؛

(ب) أن تعتمد على معايير حقوق الإنسان القائمة المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية على الصعيدين الدولي والإقليمي، بما في ذلك المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان وتفسيرها الرسمي الوارد في التعليقات العامة والبيانات والمقررات والمبادئ التوجيهية والملاحظات الختامية والتوصيات الصادرة عن الآليات الدولية لحقوق الإنسان؛

(ج) أن تحدد الإطار المعياري الذي نتج عن العمل المكثف المضطلَع به حتى الآن فيما يتصل بحقوق الإنسان والأزمة المالية، وأن تقدِّم توجيهات محددة بشأن كيفية تطبيق الإطار. وينبغي أن يتضمن ذلك توجيهات محددة بشأن تقييم سياسات الإصلاح الاقتصادي بغية: "١" تحديد التأثيرات الإيجابية على حقوق الإنسان؛ "٢" منع أو تخفيف التأثيرات السلبية على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية والسياسية؛ "٣" تحديد ومنع الانتهاكات المحتملة للالتزامات الدنيا الأساسية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ "٤" فحص تدابير الإصلاح الاقتصادي في ضوء التأثيرات التمييزية التي تحدث من حيث القانون والممارسة والتي تتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ "٥" كشف التراجع غير المسموح به للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ "٦" توضيح الظروف التي قد يمكن فيها تبرير تدابير تراجعية معينة، بالاستناد إلى مبادئ الضرورة والتناسب والمشروعية والمعقولية؛

(د) أن تنطبق على الظروف المختلفة في سياق الأزمات المالية الحادة، في الأوقات الاقتصادية الأقل إثارة للتحديات، في البلدان النامية وفي الاقتصادات المتقدمة للغاية؛

(هـ) أن تكفل النظر على وجه السرعة في شتى بدائل السياسة العامة، بما يتجاوز تدابير التقشف، استجابة للقيود المالية؛

(و) أن تكمِّل تحليلات القدرة على تحمُّل الديون بغية تضمين التقييم التأثيرات التي تلحق بحقوق الإنسان هي والاستدامة الاجتماعية؛

(ز) أن تقدِّم التوجيه بشأن النُّهُج التحليلية التي يمكن أن تُبرز التأثيرات المحتملة لتدابير الإصلاح وتقدِّم المصادر المرجعية لهذه النُّهُج وتبيِّن كيفية تقاسم عبء التكيُّف فيما بين مختلف شرائح الدخل والجنسين والفئات العمرية والفئات الاجتماعية المختلفة، بما في ذلك أكثر الفئات تهميشاً؛

(ح) أن تضمن استناد تقييم التأثيرات على حقوق الإنسان إلى بيانات كيفية وكمية مصنفة تبعاً لنوع الجنس والإعاقة والفئة العمرية والمنطقة والعرق وأي أسباب أخرى ذات صلة، استناداً إلى تقييم سياقي على الصعيد القطري للمجموعات المعرَّضة لخطر التهميش؛

(ط) أن تقدِّم توجيهات محددة بشأن إجراء تقييمات تراكمية للتأثير قائمة على الحقوق لشتى تدابير الإصلاح التي كثيراً ما تُنفَّذ بشكل مواز كجزء من حِزم ضبط أوضاع المالية العامة، مثل إصلاح الضرائب والإنفاق العام، حتى يمكن تقييم التأثير الكامل على أصحاب الحقوق وعلى فئات معينة معرَّضة للخطر؛

(ي) أن تحدد معياراً وإطاراً دوليين لإجراء تقييمات لتأثيرات سياسات الإصلاح الاقتصادي على حقوق الإنسان يمكن تعديلها تبعاً للاحتياجات الخاصة للإدارات الحكومية، أو الهيئات الاستشارية، أو اللجان البرلمانية، أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أو المؤسسات المالية الدولية، أو الآليات الدولية لحقوق الإنسان، أو المؤسسات الأكاديمية، أو منظمات المجتمع المدني؛

(ك) أن تشمل اقتراحات بشأن كيفية إدماج تقييمات التأثيرات على حقوق الإنسان في منهجيات التقييم القائمة التي قد تكون مستخدَمة بالفعل لدى الحكومات والمؤسسات المالية الدولية والهيئات الأخرى؛

(ل) أن تبحث أفضل طريقة لإجراء تقييم للتأثيرات على حقوق الإنسان من أجل ضمان إمكانية الاستفادة من النتائج بشكل فعال في صنع قرارات السياسة العامة، وأن تتناول في الوقت نفسه استقلالية ومصداقية التقييم المضطلَع به؛

(م) أن تحدد المعايير التي ينبغي أن يستوفيها فريق التقييم؛

(ن) أن تقدِّم توجيهات بشأن كيفية ضمان المشاركة الهادفة من جانب جميع أصحاب المصلحة المعنيين والأفراد المتضررين والفئات المتضررة، بمن فيها النساء والأطفال والمسنون والمعاقون والأشخاص ذوو الإعاقة والمهاجرون والأقليات والفئات الأخرى المعرَّضة لخطر الانزلاق ضمن الضعفاء، مثل الشعوب الأصلية واللاجئين والمشرَّدين داخلياً؛

(س) أن تحدّد معايير للشفافية والمساءلة عند إجراء تقييم التأثير ولنشر المعلومات والتقييم والإبلاغ عنهما؛

(ع) أن توصي بإقرار إجراء تقييمات للتأثيرات على حقوق الإنسان وبإجرائها بانتظام قبل وأثناء وبعد تنفيذ الإصلاحات الاقتصادية التي قد تتسبب في حدوث تأثيرات سلبية كبيرة على حقوق الإنسان، وأن تيسّر الوفاء بالتزامات الدول بتقديم التقارير إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.