

Distr.: General
21 July 2020
Arabic
Original: English



الدورة الخامسة والسبعون

البند 72 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

حقوق الإنسان وخصخصة خدمات المياه والصرف الصحي

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير الذي أعده ليو هيلر، المقرر الخاص
المعني بحق الإنسان في مياه الشرب المأمونة وحقه في خدمات الصرف الصحي، عملاً بأحكام قرار مجلس
حقوق الإنسان 5/42.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/75/150

010920 250820 20-09830 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في مياه الشرب الآمنة وحقه في خدمات الصرف الصحي، ليو هيلر

موجز

ثمة خطاب سائد في أوساط حقوق الإنسان مفاده أن حقوق الإنسان لا تتأثر بنموذج تقديم خدمات المياه والصرف الصحي والجهة المقدمة لها. ويأتي هذا التقرير لتفنيد هذا الخطاب. ويتخذ المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في مياه الشرب الآمنة وحقه في خدمات الصرف الصحي، ليو هيلر، نقطة انطلاق لتقريره هذا فرضيةً مفادها أن هناك مخاطر محددة تهدد التمتع بحقوق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي في سياق الخصخصة، وأن بحث الأبعاد القانونية والنظرية والتجريبية لهذه المخاطر أمر ضروري وهام. ويناقش المقرر الخاص تلك المخاطر استناداً إلى مجموعة من ثلاثة عوامل تتصل بتوفير القطاع الخاص للمياه وخدمات الصرف الصحي هي: الرغبة في تعظيم الربح، والاحتكار الطبيعي للخدمات، واختلال موازين القوة. وباستخدام هذا الإطار التحليلي، يخلص المقرر الخاص إلى وجود مخاطر مختلفة، منها عدم الاستفادة بأقصى ما تسمح به الموارد المتاحة، وتردي الخدمات، وتجاوز تكلفة الحصول على الخدمات ما يمكن للفرد تحمله، وإهمال اعتبارات الاستدامة، والافتقار إلى المساءلة، واللامساواة. كما يقدم إلى الدول وغيرها من الجهات الفاعلة توصيات بشأن كيفية معالجة هذه المخاطر والتخفيف منها.

المحتويات

الصفحة

4	.....	أولاً - مقدمة
7	.....	ثانياً - معلومات أساسية
9	.....	ثالثاً - مخاطر الخصخصة من منظور حقوق الإنسان: الأساس المنطقي
11	.....	رابعاً - مخاطر الخصخصة من منظور حقوق الإنسان
11	.....	ألف - استخدام أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة
13	.....	باء - يسر التكلفة
17	.....	جيم - عدم تحسن الخدمات أو حدوث تدهور فيها
19	.....	دال - الاستدامة
20	.....	هاء - الوصول الى المعلومات والمشاركة والمساءلة
21	.....	واو - عدم ترك أحد خلف الركب
23	.....	خامساً - التصدي للمخاطر وإرساء الضمانات
24	.....	ألف - الدول
24	.....	1 - قبل اتخاذ قرار الخصخصة
24	.....	2 - عند صياغة العقود
25	.....	3 - المرحلة التشغيلية
25	.....	4 - مرحلة إعادة التفاوض أو إنهاء العقد
27	.....	باء - الجهات الفاعلة من القطاع الخاص
28	.....	جيم - المؤسسات المالية الدولية

أولا - مقدمة

1 - كان توفير خدمات المياه والصرف الصحي مسؤوليةً تضطلع بها في المقام الأول الحكومات والكيانات العامة الخاضعة لسيطرتها. بيد أن عقد الثمانينات من القرن الماضي شهد بداية التوسع في سياسات الخصخصة، التي روجت لها بهمة المؤسسات المالية الدولية. وأُتيح للجهات الفاعلة من القطاع الخاص، عن طريق ترتيبات قانونية وتعاقدية متعددة وقنوات مختلفة، أن تعظم حضورها في قطاع المياه والصرف الصحي، مما أدى إلى تأثير عملياتها على نتائج تقديم الخدمات لجانب من سكان المعمورة.

2 - وقد تنوعت آراء الأوساط المعنية بحقوق الإنسان بشأن خصخصة خدمات المياه والصرف الصحي. فعلى أحد طرفي الطيف، تعالت أصوات الحركات المناهضة للخصخصة صريحةً في دفعها بأن تولي القطاع العام تقديم الخدمات هو النموذج الأمثل لإعمال حق الإنسان في المياه وحقه المعترف به في الآونة الأخيرة في خدمات الصرف الصحي⁽¹⁾. وعلى النقيض من ذلك، يشيع بين الكثيرين الرأي القائل بأن إطار حقوق الإنسان يلتزم "الحياد" أو يعتنق فكرة "اللاأدرية" فيما يتعلق بنوع الجهة المقدمة للخدمات. ويؤكد أهل هذا الرأي أن ما يهم هو نتائج تقديم الخدمات، وهي نتائج مستقلة لا ترتبها بنموذج تقديم الخدمة⁽²⁾، وأن إطار حقوق الإنسان لا يملى على الدول نموذجاً محددًا في هذا الشأن (A/HRC/15/31، الفقرة 15). بيد أن هذا الخطاب فتح الباب أمام فكرة لا نقدية تقول بأن تولي القطاع العام أو القطاع الخاص تقديم الخدمات سيان من منظور الامتثال لحقوق الإنسان.

3 - وصياغة التعليق العام رقم 15 (2002) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الحق في الماء تعكس انقسام الآراء بشأن خصخصة خدمات المياه والصرف الصحي. فقد دعا النص في صيغته الأولى إلى إرجاء عملية الخصخصة إلى حين توافر أطر تنظيمية كافية⁽³⁾. واعتُمدت في نهاية المطاف صيغة تصطبغ بتعدد المعاني والفوارق الدقيقة. ولاحظت اللجنة في الفقرة 11 من التعليق العام، في معرض إشارتها إلى مقدمي الخدمات من القطاعين العام والخاص على السواء، أنه "ينبغي معالجة الماء كسلعة اجتماعية وثقافية لا كسلعة اقتصادية بالدرجة الأولى". كما شددت في الفقرة 24 على الالتزام الواقع على عاتق الدولة بحماية إمكانية "الوصول مادياً وعلى قدم المساواة وبصورة ميسورة مالياً" من التجاوزات التي قد تنشأ في حالة تشغيل أطراف ثالثة خدمات الإمداد بالمياه أو سيطرتها عليها، وذلك عن طريق إطار تنظيمي فعال لا بد أن يشتمل على قدرات رصد مستقلة ومشاركة من جانب الجمهور وعقوبات تُفرض في حالة عدم الامتثال. ورغم توافر هذه المبادئ التوجيهية، لا يزال مغزى التعامل مع المياه كسلعة اجتماعية وثقافية

(1) Maude Barlow, *Whose Water Is It, Anyway?: Taking Water Protection into Public Hands* (Toronto, ECW Press, 2019); and Sharmila Murthy, "The human right(s) to water and sanitation: history, meaning and the controversy over privatization", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 31, No. 1 (2013)

(2) يرد مثال على هذا الرأي في تقرير قدمته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن مبادرة إدارة شؤون المياه، جاء فيه ما يلي: "إن المسألة الجوهرية التي يتوقف عليها إعمال حق الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي ليست ما إذا كانت جهة عامة أو خاصة هي التي ينبغي أن تدير الخدمات، بل هي تتمثل فيما يحقق أكبر قدر من الفعالية في هذا السياق".

(3) Malcolm Langford, "Privatization and the right to water", in *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, Malcolm Langford and Anna F. S. Russell, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017)

لا كسلعة اقتصادية وتدايعياته، وهو مبدأ رئيسي من مبادئ هذا التعليق الذي يشكّل حجر الزاوية في تناول هذا الموضوع، بحاجة إلى تفسير وتطوير يزيدان من إيضاحهما.

4 - وفي هذا التقرير، ينطلق المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في مياه الشرب المأمونة وحقوق المياه والصرف الصحي، ليو هيلر، من فرضية مفادها أن العمليات التي يستند إليها تقديم خدمات المياه والصرف الصحي لا تتسم بالحياد بل هي تشكّل البيئة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية التي يتم فيها إعمال حقوق الإنسان. ولما كانت المناقشات والشواغل المتعلقة بالصلة بين الخصخصة وانتهاكات حق الإنسان في المياه وحقوقه في خدمات الصرف الصحي قائمة منذ زمن ليس بقليل في إطار هذا القطاع، فإن المقرر الخاص يرى أن من الواجب عليه أن يبحث هذه المسألة انطلاقاً من أبعادها القانونية والنظرية والتجريبية. وقد أدى الشروع في تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 إلى نشأة حاجة ملحة لمعالجة هذه المسألة، حيث إنه أفضى إلى تجدد الضغط من أجل إشراك القطاع الخاص بشكل أوسع وحشد أشكال مختلفة من التمويل من شأنها أن تكمل التمويل الحكومي⁽⁴⁾.

5 - وعلى الرغم من أن مصطلح "الخصخصة" استُخدم لوصف حالات مختلفة شارك فيها القطاع الخاص في قطاع المياه والصرف الصحي، فإنه يرد في هذا التقرير بمعناه الواسع الذي يشمل الأشكال المختلفة التي توكل من خلالها السلطات العامة مهمة تقديم الخدمات إلى جهات فاعلة من القطاع الخاص ولا يقتصر على عمليات بيع الأصول. ويتسق استخدام المصطلح بهذا المعنى مع استخدامه في التقارير الأخرى الصادرة عن المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة⁽⁵⁾. ويغطي التحليل الوارد في هذا التقرير مختلف أنواع المنشآت الهادفة للربح التي تقدّم الخدمات، بما في ذلك الشركات الوطنية والمتعددة الجنسيات والشركات العامة التي يملك مستثمرون من القطاع الخاص حصة كبيرة من أسهمها. وهو لا يشمل مقدمي الخدمات غير الرسميين والمجتمعيين، والمنظمات غير الحكومية، والشركات المملوكة للدولة. وعلاوة على ذلك، يركّز التقرير على الجهات الفاعلة من القطاع الخاص التي تقدّم الخدمات مباشرة أو التي تشارك في أنشطة هامة في مجال تقديم الخدمات، لا على الجهات التي تشارك في أنشطة فرعية في دورة خدمات المياه والصرف الصحي مثل توريد المواد والمعدات ووضع التصاميم الهندسية وتشييد البنى التحتية.

6 - ولئن كان نطاق هذا التقرير يقتصر على بعض أشكال مشاركة القطاع الخاص لا كلها، فإنه لا يزال يتناول بالتحليل مشهداً يتسم بالتعقّد والصعوبة ويغطي أنواعاً عدة من الجهات الفاعلة والطرق التي يمكن أن تكون سبيلها إلى المشاركة في تقديم الخدمات. وبلاّحظ، فيما يتعلق بأنواع الخصخصة، أن أقصى درجاتها هي ما يُسمى "التصفية الكاملة للأصول" التي يجري فيها نقل جميع الأصول ذات الصلة المملوكة لكيان حكومي نقلاً كاملاً إلى شركة خاصة تتولى المسؤولية عن استثمار رأس المال وتشغيله والحفاظ عليه لقاء رسوم تُدفع عن الخدمات. وهناك العديد من النماذج الأخرى التي يشار إليها في كثير من الأحيان باسم الشراكات بين القطاعين العام والخاص. ومن الطرائق الشائعة التي تنشأ من خلالها هذه الشراكات منح امتياز لإدارة دورة الماء بأكملها أو أجزاء منها لمدة تتراوح بين 20 و 30 عاماً، مع احتفاظ الحكومات بملكية الأصول. أما المشاريع المشتركة، فهي تلك التي يملك فيها كيانٌ خاص وآخر عام شركة ما بصورة مشتركة أو التي يتم فيها بيع حصة كبيرة من أسهم مرفق عام في سوق الأوراق المالية. ومن أنواع الشراكات الأخرى

(4) Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the Heinrich Böll Foundation, *The Other Infrastructure Gap: Sustainability – Human Rights and Environmental Perspectives* (2018), p. 115.

(5) انظر، على سبيل المثال، A/69/402 و A/73/396.

عقود الاستغلال التي يجري فيها نقل الخدمات لفترة زمنية محددة إلى مقدم الخدمة من القطاع الخاص مقابل رسم إيجار، وعقود "البناء والتشغيل والتسليم" التي تقوم فيها الشركة بتشبيد بنى تحتية وتشغلها لفترة معينة ثم تعيدها إلى السلطة العامة.

7 - ولا يجري المقرر الخاص في هذا التقرير تحليلاً مقارناً شاملاً لعملية تقديم الخدمات عندما تنفذها جهة فاعلة خاصة وعندما تتولاها جهة فاعلة عامة، كما أنه لا يفترض مسبقاً أن إحدى الجهتين أقدر من الأخرى على إعمال حق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي. وإنما الهدف الرئيسي الذي ينشده المقرر الخاص هو بحث المخاطر المحددة المرتبطة بالخصخصة أو التي تؤدي الخصخصة إلى تفاقمها، وتبيين الضمانات اللازمة لحماية حق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي من تلك المخاطر. ومع التسليم بأن توفير الجهات العامة لخدمات المياه والصرف الصحي، وهو النموذج السائد في جميع أنحاء العالم، لا يخلو هو أيضاً من مخاطر تهدد حقوق الإنسان، فقد تناولت تقارير سابقة الشواغل المطروحة في هذا الصدد والسبل التي يمكن من خلالها تحسين هذا النوع من الخدمات من حيث المساءلة⁽⁶⁾ والتنظيم⁽⁷⁾ ويسر التكلفة⁽⁸⁾ والمشاركة⁽⁹⁾ والتخطيط⁽¹⁰⁾ والتمويل⁽¹¹⁾ ومن منظور حقوق الأشخاص الذين يواجهون أوضاعاً هشة⁽¹²⁾. ويضاف إلى ذلك أن من المهم أن يتوافر تقرير يتناول تحديداً تقديم القطاع الخاص للخدمات، لأن خصخصة خدمات المياه والصرف الصحي تقتضي من الدول اتخاذ قرار تبت فيه فيما إذا كانت ستعتمد هذه الطريقة لتوفير الخدمات، والمقرر الخاص يقصد بهذا التقرير تزويدها بإرشادات مفيدة تستأنس بها في عملية صنع القرار هذه.

8 - وقد عقد المقرر الخاص، تمهيدا لإعداد التقرير، ثلاث مشاورات عامة أجري أولها في 13 أيلول/سبتمبر 2019 في جنيف والثانية في 21 تشرين الأول/أكتوبر 2019 في نيويورك، واتخذت الأخيرة شكل مشاورة منفصلة مع مقدمي الخدمات من القطاع الخاص وأجريت في نيويورك في 17 تشرين الأول/أكتوبر 2019. وعلاوة على ذلك، أرسلت إلى الدول ومنظمات المجتمع المدني استبيانات بلغ عدد الردود الواردة بشأنها 109 ردود. ونُظمت أيضاً عدة مشاورات أجريت على شبكة الإنترنت، مما أتاح للجهات صاحبة المصلحة المشاركة فيها عن بعد⁽¹³⁾. كما تلقى المقرر الخاص قدراً هائلاً من المدخلات القيمة ساهمت بالتأكيد في تحسين محتوى التقرير ووفرت له أدلة استند إليها فيما طرح من حجج. ونظراً للقيود المفروضة على طول الوثائق، لم يتسن للأسف إدراج جميع المساهمات صراحةً في هذا التقرير واكتفي بإيراد جزء منها.

9 - ويستهل المقرر الخاص التقرير بتقديم معلومات أساسية عن المناقشات، بما في ذلك عن الملاحظات التي أدت بالاتجاهات العالمية في الاقتصادات المعاصرة إلى التأثير على خصخصة خدمات

(6) انظر A/73/162.

(7) انظر A/HRC/36/45.

(8) انظر A/HRC/30/39.

(9) انظر A/69/213.

(10) انظر A/HRC/18/33.

(11) انظر A/66/255.

(12) انظر A/HRC/21/42 و A/HRC/33/49 و A/HRC/39/55 و A/HRC/42/47.

(13) للحصول على مزيد من المعلومات، انظر: www.ohchr.org/EN/Issues/WaterAndSanitation/SRWater/Pages/PrivateSector.Participation.aspx

المياه والصرف الصحي (الفرع الثاني). ثم يعرض المقرر الخاص الأساس المنطقي المفاهيمي الذي تستند إليه الفروع اللاحقة (الفرع الثالث). ويعمد بعد ذلك إلى تأطير المناقشة التي تتناول المخاطر المحتملة للخصخصة من منظور حقوق الإنسان، مستنداً إلى تجارب عملية من جميع أنحاء العالم (الفرع الرابع). ويتبع المقرر الخاص ما سلف بتحديد سبل الاستجابة والضمانات، بما في ذلك التوصيات، التي تكفل إعمال حق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي وحمايتهما على النحو الواجب واحترامهما في سياق النظر في إيكال مهمة توفير الخدمات لجهات خاصة أو عندما تكون هذه الجهات هي التي تتولى تقديم الخدمات (الفرع الخامس).

ثانياً - معلومات أساسية

10 - إن مسألة إعمال حق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي في سياق الحالات التي يشارك فيها القطاع الخاص بشكل بارز في تقديم الخدمات لا يمكن فهمها على نحو سليم، إذا اعتُبرت ظاهرة معزولة لا صلة لها بالاقتصاد السياسي الذي كان القوة الدافعة للمشهد السياسي العالمي والوطني منذ بداية القرن العشرين. وفي هذا السياق، تُطرح خصخصة الخدمات العامة في الغالب كحل تقني، غير أنها تشكّل في واقع الأمر "جزءاً لا يتجزأ من فلسفة اقتصادية واجتماعية للحكم"⁽¹⁴⁾. وقد سبقت لتبرير عملية إيكال الخدمات العامة إلى جهات خاصة حججٌ منها على سبيل المثال تفوق أداء القطاع الخاص وفشل القطاع العام في تقديم الخدمات الكافية بسبب عوامل مجتمعة هي انعدام الكفاءة والفساد وضعف المساءلة. بيد أن خصخصة الخدمات العامة لم تحدث دون معارضة اجتماعية وسياسية ملحوظة استندت إلى أدلة تشير إلى أن الخصخصة تجلب المزيد من الفقر واللامساواة⁽¹⁵⁾، مما يعرّض إعمال حقوق الإنسان للخطر⁽¹⁶⁾.

11 - ويرتبط الترويج للخصخصة بضغط تمارس على الدولة لحثها على تقليص دورها حتى تسنح للقطاع الخاص الفرصة كي يحقق النمو ويقتحم مجال الاستحقاقات الاجتماعية. ومما يُعجب له أن الأزمات الدورية التي تهدد الاستقرار الاجتماعي للاقتصادات دفعت الدول مع ذلك إلى معاودة تقديم الخدمات وتوفير الحماية لمن يعيشون في أشد الحالات هشاشة. وكانت جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) التي نشبت في عام 2020 مثلاً فارقاً على ذلك حيث أوضحت ضرورة تدخل الدول في قطاع المياه عن طريق تعليق دفع فواتير المياه وفرض حظر مؤقت على قطع المياه وإعادة توصيل الخدمات للناس من أجل ضمان توافر ما يكفي من المياه لغسل اليدين⁽¹⁷⁾.

12 - وقد كان للمؤسسات المالية الدولية، مثل صندوق النقد الدولي والمصارف المتعددة الأطراف، دورٌ محوري في عمليات الخصخصة من خلال فرضها شروطاً ذات صلة على الدول التي تسعى إلى الحصول على قروض أو إلى تخفيف عبء الدين الواقع عليها أو الاستفادة من المعونة المخصصة لقطاعات محددة. وفي قطاع المياه والصرف الصحي، تكثر الأمثلة على ذلك، ومنها على سبيل الذكر لا الحصر أن كلا من

(14) A/73/396، الموجز.

(15) Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump* (New York, W.W. Norton and Co., 2017).

(16) A/73/396، الفقرة 36.

(17) دعا العديد من المكلفين بالولايات إلى تنفيذ هذه التدابير. انظر: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25746&LangID=E.

البنك المركزي الأوروبي وصندوق النقد الدولي والمفوضية الأوروبية حثَّ حكومتي البرتغال⁽¹⁸⁾ واليونان على التعجيل بتنفيذ برنامج للخصخصة كشرط للحصول على تمويل من أجل إنقاذها من أزمة مالية. وفي الدول النامية، درجت المؤسسات المالية الدولية على فرض الخصخصة كشرط لإجراء إصلاحات قطاعية تقوم على نهج الليبرالية الجديدة في ممارسة شاعت منذ ثمانينات القرن الماضي.

13 - وخلال عقد التسعينات، أقدمت الحكومات المحلية في عدة بلدان على خصخصة خدمات المياه والصرف الصحي في ظل توقعات بأن يجلب القطاع الخاص المزيد من الاستثمارات ويحسن التكنولوجيا ويعزز الكفاءة ويوفر سبل الحصول على الخدمات للفقراء. بيد أن التوقعات التي ارتبطت بالخصخصة كانت شديدة الطموح في حين بدا الواقع مختلفاً نوعاً ما في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. فلم يقتصر الأمر على عدم تحقق توقعات التوسع في مشاركة القطاع الخاص، بل أنهيت كذلك عدة ترتيبات لمنح امتياز الخدمات قبل الأوان أو لم يتم تجديدها⁽¹⁹⁾. وتشير المصادر إلى أن نسبة الأشخاص الذين يتلقون الخدمات من شركات خاصة تراوح بين 10 و 13 في المائة في عام 2016⁽²⁰⁾. ومع ذلك، لا تزال الخصخصة تحتل مكانها في برنامج العمل السياسي في بلدان كثيرة. ففي البرازيل، على سبيل المثال، اعتمد البرلمان في الآونة الأخيرة تشريعاً يعدل قانون المياه والصرف الصحي لعام 2007 ويحث المحليات بشدة على نقل الخدمات إلى القطاع الخاص⁽²¹⁾. وعلاوة على ذلك، تحوّل اهتمام الجهات التجارية الدولية المهمة بقطاع المياه من أمريكا اللاتينية وأفريقيا نحو آسيا وشرق أوروبا. وتستأثر الصين وحدها بما يزيد على النصف من مجموع المشاريع المتعلقة بتقديم جهات خاصة للخدمات في السنوات الثلاثين الماضية وبحو 25 في المائة من مجموع الاستثمارات⁽²²⁾. ومن ناحية أخرى، يتزايد اعتماد نماذج مثل عقود البناء والتشغيل والتسليم ذات النطاق الأضيق والمخاطر الأقل بالنسبة للمؤسسات التجارية (829 مشروعاً في الفترة ما بين عامي 2001 و 2018)⁽²³⁾.

14 - وفي كثير من الدول، تآرجح البندول باتجاه الجهات الحكومية التي عادت إلى الاضطلاع بمهمة تقديم الخدمات. ففي الفترة ما بين عامي 2000 و 2019، أنهيت خصخصة الخدمات في 311 حالة على الأقل⁽²⁴⁾ في جميع أنحاء العالم، على الرغم من معارضة الشركات المتعددة الجنسيات لذلك ولجئها إلى هيئات التحكيم الدولية في قضايا انتهت في أحيان كثيرة بقرارات لصالحها بعد أن احتجت بإخلال السلطات

(18) A/HRC/36/45/Add.1، الفقرتان 5 و 6.

(19) في الفترة ما بين عامي 2000 و 2019، لم يجر وفق المعلومات الواردة من منظمة أكوافيد تجديد 75 في المائة من العقود وأنهى 11 في المائة منها قبل الأوان وتم تمديد 14 في المائة.

(20) Aquafed, *Private Operators Delivering Performance for Water-Users and Public Authorities: Examples from Across the World* (Paris, 2015), p. 6; and Ben Taylor, "Private sector involvement in water – global lessons", *The Springfield Centre* (2016).

(21) المادة 7 من القانون رقم 2019/4162، المعدلة للمادة 10 من القانون 2007/11445.

(22) Kate Bayliss, "Moving the goalposts: reconfiguring the role of the private sector in the provision of water", in *PPPs: A Critical Guide*, J. Gideon and E. Unterhalter, eds. (London, Routledge, 2020). (يصدر هذا المؤلف قريباً).

(23) معلومات واردة من منظمة أكوافيد.

(24) Satoko Kishimoto, Lavinia Steinfort and Olivier Petitjean, eds., *The Future is Public – Towards Democratic Ownership of Public Services* (Amsterdam, Transnational Institute, 2019).

الحكومية بالعقود⁽²⁵⁾. ومن أبرز الحالات التي عادت فيها السلطات المحلية إلى تولى تقديم الخدمات تلك التي فضلت فيها سلطات مدينة باريس عدم تجديد عقديها مع شركتي فيوليا (Veolia) وسوز (Suez) بسبب شواغل تتعلق بارتفاع رسوم الخدمات والافتقار إلى الشفافية والمساءلة. لكن التقارير أفادت بأن الشركتين المذكورتين عطلتا تنفيذ هذا القرار بسبل مختلفة⁽²⁶⁾.

15 - وظهر في العقود الأخيرة شكل آخر من أشكال الخصخصة تقوم من خلاله صناديق الاستثمار بشراء أسهم أو حصص ملكية كاملة في شركات المياه والصرف الصحي. وبالنسبة للجهات الفاعلة في أوساط المال، يُعتبر هذا النموذج استراتيجياً جذابة للاستثمار إذ يمكن أن "يضمن الحصول على عائدات طويلة الأمد وأن ينوّع المخاطر ويخلق فرصاً استثمارية جديدة مع الحفاظ على مزيج مرّن ومتوازن نسبياً من الاستثمارات"⁽²⁷⁾. أما من منظور حقوق الإنسان، فإن أمولة قطاع المياه والصرف الصحي يخلق هوة بين مصالح مالكي الشركات وهدف أعمال حق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي.

ثالثاً - مخاطر الخصخصة من منظور حقوق الإنسان: الأساس المنطقي

16 - إن إيكال مهمة توفير خدمات المياه والصرف الصحي إلى متعهدين من القطاع الخاص يفضي إلى طائفة محددة من المخاطر التي تهدد حقوق الإنسان وتنبثق عن اجتماع عوامل ثلاثة هي: الرغبة في تعظيم الربح، وسمة الاحتكار الطبيعي التي تميز قطاع توفير المياه وخدمات الصرف الصحي، واختلال موازين القوة. وتشكّل هذه العوامل مجتمعة إطاراً مفاهيمياً يسمح بتقييم الخصخصة من منطلق مخاطرها على حقوق الإنسان. والواقع أن إثبات وجود علاقة سببية بين عمليات الخصخصة والآثار الضارة بحقوق الإنسان أمر تكتنفه في الغالب صعوبات منهجية، فمن النادر أن يكون بالإمكان وضع سيناريوهات مقابلة للواقع (أي سيناريوهات افتراضية بديلة لا تشمل خيار الخصخصة). لكن استخدام إطار العوامل الثلاثة في هذا التقرير يتيح التغلب على هذه الصعوبات المنهجية.

17 - وأول هذه العوامل هو مقصد تحقيق الربح، وهو ما ينشده في العادة القطاع الخاص، ويُعبر عنه في الغالب على أنه تعظيم الربح، حيث يحاول مقدمو الخدمات استخلاص أقصى قدر من المكاسب الصافية لقاء توفير الخدمات، إما بخفض التكاليف أو زيادة الإيرادات أو كليهما معاً. ويمكن بالفعل خفض التكاليف عن طريق تحقيق مكاسب ناتجة عن الكفاءة، كما أن التوسع في الخدمات قد يفضي إلى زيادة في الإيرادات دون الحاجة إلى رفع الأسعار أو استبعاد الفقراء. غير أن الأدلة القائمة على التجربة لا تدعم دوماً فكرة زيادة الكفاءة التي تؤدي إلى خفض أسعار الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص⁽²⁸⁾، كما أن تعظيم

(25) Lavinia Steinfort, "The 835 reasons not to sign trade and investment agreements", in *Reclaiming Public Services – How Cities and Citizens Are Turning Back Privatisation*, Satoko Kishimoto and Oliver Petitjean, eds. (Amsterdam, Transnational Institute, 2017).

(26) Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales: la batalla por el agua de París* (Barcelona, Icaria, 2019).

(27) Erik Swyngedouw, "Troubled waters: the political economy of essential public services", in *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*, José Estaban Castro and Léo Heller, eds. (London, Zed Books, 2009).

(28) Isaac W. Wait and William Adam Petrie, "Comparison of water pricing for publicly and privately owned water utilities in the United States", *Water International*, vol. 42, No. 8 (December 2017).

الإيرادات يمكن أن يؤدي إلى شواغل تتعلق ببسر التكلفة من منظور أصحاب الحقوق. وقد يعمد مقدّم الخدمات من القطاع الخاص، في مسعاهم لزيادة الإيرادات، إلى الضغط على السلطات العامة لكي تعيد النظر في الأسعار، أو تزيد من رسوم توصيل الخدمة أو تفرضها إن لم تكن موجودة، أو تأذن بمصادر جديدة للكسب الذي يتولد في الغالب من خدمات لم يطلبها العملاء⁽²⁹⁾.

18 - وثاني العوامل المشار إليها يعود إلى محدودية نطاق المنافسة في قطاع المياه والصرف الصحي بسبب ارتفاع التكاليف الأولية. ولما كان الأمر كذلك، فإن سمة الاحتكار الطبيعي التي تغلب على القطاع، أي استئثار متعدد واحد بتقديم الخدمة، تعني ضمناً أن الهيئات التنظيمية تكون أكثر عرضة لخطر الهيمنة عليها من جانب مقدمي الخدمات⁽³⁰⁾. وعند التعامل مع مقدمي الخدمات من القطاع الخاص، ولا سيما الشركات الدولية، تنشأ مسائل أخرى تتصل بالتحكيم الدولي يمكن أن تؤثر سلباً في قدرة الهيئات التنظيمية على توفير الحماية الفعالة لمصالح أصحاب الحقوق⁽³¹⁾.

19 - أما ثالث العوامل المذكورة، فهو أن اختلال موازين القوة بين مقدمي الخدمات من القطاع الخاص والسلطات العامة أمر شائع ويمكن أن يؤدي إلى نشأة شواغل تتعلق بحقوق الإنسان. وقد يزيد هذا العامل أيضاً من حدة الآثار المترتبة على العاملين الآخرين المذكورين أعلاه. فكثيراً ما توقع على اتفاقات منح الامتياز سلطات محلية تفتقر إلى الخبرة التقنية والمعلومات الدقيقة اللازمة لصياغة بنود تعاقدية تنص على التزامات سليمة يُعهد إلى مقدمي الخدمات بتنفيذها في الأجل الطويل. ومن الشائع جداً، علاوة على ذلك، أن تضطلع هيئات عامة تعاني نقص الموارد والموظفين بدور الإشراف على مقدم الخدمات الخاص ورصد أنشطته⁽³²⁾. وقد تفتقر تلك السلطات أيضاً إلى القوة السياسية والمالية اللازمة للتفاوض على شروط مواتية مع الشركات عبر الوطنية أو لكسب إجراءات التقاضي المعقدة والمطوّلة التي تعقب نشوء نزاع. وكثيراً ما تكون بنود معاهدات الاستثمار الدولية وسبل تسوية المنازعات بين المستثمرين والدول شديدة البعد عن أحكام القانون الدولي لحقوق الإنسان وكثيراً ما تمنح الشركات الأجنبية طرقاً عدة لحماية استثماراتها، مما يترك الدول في مركز ضعيف وينزع الحماية عن حقوق المجتمعات المحلية المتضررة⁽³³⁾.

20 - وثمة جانب آخر من جوانب اختلال ميزان القوة هو المكانة التي تحتلها الجهات الفاعلة الخاصة في محافل صنع القرار، بما في ذلك على الصعيد الدولي، والتي تتيح لها الوصول إلى صانعي القرار المعنيين وتهيئ لها الفرص للتأثير عليهم بما يخدم مصالحها⁽³⁴⁾. فقد أفاد أحد المحللين لن يُذكر اسمه

(29) José Luis Guasch and Stéphane Straub, "Corruption and concession renegotiations: evidence from the water and transport sectors in Latin America", *Utilities Policy*, vol. 17, No. 2 (June 2009)

(30) A/HRC/36/45، الفقرة 26.

(31) انظر، على سبيل المثال، قضية التحكيم المتعلقة بمدينة بوينس آيرس التي نظر فيها المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار في: Luke Eric Peterson, "Bilateral investment treaties and investment arbitration", in *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*

(32) Eric Gutierrez, Belinda U. Calaguas, Joanne Blanche Green and Virginia Roaf, *New Rules, New Roles: Does PSP Benefit the Poor? – synthesis report* (London, Water Aid and Tearfund, 2003)

(33) رسالة موجهة إلى لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي من المقررين الخاصين. يمكن الاطلاع عليها في الرابط التالي: www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL_ARM_07.03.19_1.2019.pdf

(34) David A. McDonald, "Remunicipalization: The future of water services?", *Geoforum*, vol. 91 (2018)

في جلسة للمشاورة أجريت للإعداد لهذا التقرير: "إننا نشهد في الأمم المتحدة ما يُطلق عليه اسم 'هيمنة الشركات'. لقد سمحت الأمم المتحدة للشركات بنفوذ كبير على ما تنتهي إليه المناقشات والقرارات". وفي قطاع المياه والصرف الصحي بوجه خاص، يتجلى الحضور القوي لممثلي الشركات في الهيئات الدولية في تفوقهم على غيرهم من ممثلي المجتمع المدني من حيث القدرة على الدفاع عن مصالحهم وآرائهم⁽³⁵⁾. وقد رأى أحد الباحثين مثلاً أن اشتراك شركة سويس، وهي إحدى أكبر الشركات عبر الوطنية العاملة في قطاع المياه، في المناقشات السابقة لصياغة التعليق العام رقم 15 أمرٌ "يبعث على الحيرة"، مبدياً عدم ارتياحه إزاء إمكانية استخدام الشركة نفوذها للتأثير على محتوى التعليق على نحو يجلب لها الفوائد نتيجةً لما أسماه "تضخم الكيانات الاقتصادية الناجم عن إعادة هيكلة قطاع المياه"⁽³⁶⁾. ومن الملاحظ أيضاً شيوع ظاهرة "الباب الدوار" في قطاع المياه والصرف الصحي، حيث يتناوب نفس الأشخاص على العمل كمدرّاء تنفيذيين لشركات كبرى تارة ومقررين رفيعي المستوى للسياسات تارة أخرى⁽³⁷⁾.

21 - وكل هذه العوامل المتصلة باختلال ميزان القوة تقضي إلى نتائج تتحقق بالتزامن مع بعضها البعض، فهي تمكّن الجهات الفاعلة الخاصة وقد تؤدي إلى تضارب في المصالح وتفسح المجال للشركات التي تستغل نفوذها المفرط في الضغط على صناعات القرار والتدخل في تنظيم ما ينبغي أن يكون سلعة اجتماعية وثقافية لا سلعة اقتصادية.

رابعاً - مخاطر الخصخصة من منظور حقوق الإنسان

22 - يقودنا الإطار المفاهيمي المعروف في الفرع السابق من التقرير إلى القول بأن الخصخصة في قطاع المياه والصرف الصحي تؤدي إلى مجموعة فريدة من المخاطر التي تهدد أعمال حقوق الإنسان. والتداعيات الخاصة التي تؤثر بها تلك المخاطر على أصحاب الحقوق تتطلب تحليلاً متعمقاً لتبيين ما إذا كانت تشكّل انتهاكاً لالتزام الدول بالامتناع عن اتخاذ تدابير تراجعية وبمنع الأطراف الثالثة من الإضرار بحق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي. وكما يرد بوضوح في قانون حقوق الإنسان، فإن التراجع غير المبرر في أعمال حقوق الإنسان يشكّل انتهاكاً لتلك الحقوق⁽³⁸⁾. ويعرض هذا الفرع أهم هذه المخاطر ويتناول أسبابها وعواقبها بالتحليل.

ألف - استخدام أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة

23 - تنص المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أن الدول الأطراف يقع على عاتقها التزام بالإعمال التدريجي للحقوق المنصوص عليها في العهد بالاستعانة بأقصى

Cristy Clark, "Of what use is a deradicalized human right to water?", *Human Rights Law Review*, vol. 17, (35) No. 2 (2017).

Stephen Tully, "A human right to access water? A critique of general comment No. 15", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 23, No. 1 (2005).

Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*, in reference to a case in France: انظر فيما يتعلق بحالة رصدت في فرنسا: *case in France*.

(38) A/HRC/27/55، الفقرتان 46 و 48.

ما تسمح به مواردها المتاحة⁽³⁹⁾. وبالنظر إلى أن أوجه القصور التي تعترض إمكانية الحصول على الخدمات العامة تؤثر في الغالب على الأشخاص الذين يعيشون أوضاعاً هشّة، لا بد من النظر إلى هذا الالتزام من حيث صلته بمبدأ المساواة وعدم التمييز الذي يقتضي من الدول تحديد أولئك الذين يعانون من أسوأ الأوضاع وحشد كل ما تسمح به مواردها المتاحة للتخفيف من معاناتهم. وقد يكون السبب في التقاعس عن تنفيذ هذا الالتزام هو عدم الوفاء بمبدأ تخصيص الموارد، كأن لا تتوفر الميزانية الكافية مثلاً، أو عدم استخدام تلك الموارد. والقصور في استخدام أقصى الموارد المتاحة يمكن، في سياق الخصخصة، أن يكون نتيجة لعوامل عدة نذكر منها أربعة هي: تحويل الأرباح بعيداً عن قطاع المياه دون تحقيق مكاسب موازية في الكفاءة وإمكانية توصيل الخدمة؛ وعزوف الشركات عن استثمار كميات كبيرة من مواردها الخاصة، ولا سيما في المناطق التي يعيش سكانها في أوضاع هشّة؛ وفساد الممارسات؛ ومنح امتيازات لا يُستغل الإيجار المنبثق عنها في قطاع المياه والصرف الصحي.

24 - وكثيراً ما يجري توزيع فائض الإيرادات المتأتية من توفير الخدمات بالكامل تقريباً على مالكي الشركات الخاصة أو حملة أسهمها في صورة أرباح وعوائد. وتؤثر هذه الممارسة سلباً على الاستثمارات الموجهة للصيانة والتوسع في تقديم الخدمات لتشمل المحرومين منها وأولئك الذين يعانون من نقصها، وهو ما يُحتمل معه أن تستمر الحاجة إلى الاستثمار الحكومي⁽⁴⁰⁾. ولهذا السبب، دُفع بأن قانون حقوق الإنسان ينبغي ألا يكون "محايداً" تجاه الخصخصة: "إذا حققت الشركات الخاصة أرباحاً طائلة...، فمعنى ذلك أن الحكومات المعنية لم تستخدم أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، على النحو المطلوب في المادة 2 (1) [من العهد]، من أجل اتخاذ الخطوات اللازمة لجعل هذه المنفعة العامة متاحة لشعوبها"⁽⁴¹⁾.

25 - ويتعلق العامل الثاني بمقدار ما يجلبه مقدّمو الخدمات من القطاع الخاص من موارد مالية خارجية لتمويل الخدمات وسد ثغرات الاستثمار. وبالرغم من أن تدفق الاستثمارات من الخارج هو أحد العوامل الرئيسية التي يُحتج بها لتبرير الخصخصة⁽⁴²⁾، يبدي الواقع صورة مخالفة لذلك. ففي عقد التسعينات من القرن الماضي، كانت حصة الاستثمارات العالمية في قطاع المياه والصرف الصحي تعادل ما نسبته 5,4 في المائة من مجموع الاستثمارات في البنية التحتية الخاصة⁽⁴³⁾؛ بيد أن الاستثمارات لم تتدفق إلى المناطق التي كانت في أشد الحاجة إليها بل إلى بلدان متوسطة الدخل أكثر استقراراً⁽⁴⁴⁾. ويضاف إلى ذلك أن متعهدي القطاع الخاص يعتمدون في كثير من الأحيان على التمويل الحكومي عند إقدامهم على توسيع نطاق التغطية أو تحسين البنية التحتية، وهو التمويل الذي يتخذ في الغالب شكل قروض مقدّمة بأسعار فائدة منخفضة. فبدلاً من جلب أموال جديدة، تتنافس الشركات مع المتعهدين العموميين على التمويل الحكومي

(39) A/HRC/45/10.

(40) A/HRC/24/44، الفقرة 44.

(41) Manfred Nowak, *Human Rights or Global Capitalism: The Limits of Privatization* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2017).

(42) معلومات وردت من الرابطة البرازيلية للجهات الخاصة الحائزة امتيازات خدمات المياه والصرف الصحي العامة.

(43) Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries*, Trends and Policy Options, No. 8 (Washington, D.C., World Bank, 2009).

(44) Eric Gutierrez and others, *New Rules, New Roles*

الشحيح⁽⁴⁵⁾. وعندما تخصص الدول أموالاً دافعي الضرائب لسد الثغرات الناجمة عن عدم ورود الاستثمارات الخاصة المتوقعة في حين تحوّل الفوائض الاقتصادية إلى الشركات، تُستخدم الموارد العامة لتحقيق صالح الشركات الخاصة مما يعني أنها لا تستخدم بالحدّ الأقصى المتاح للوفاء بالتزامات حقوق الإنسان. ولا يؤثر ذلك على حقي الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي فحسب، بل وعلى حقوقه الاقتصادية والاجتماعية الأخرى أيضاً.

26 - ثالثاً، يحدّ الفساد من قدرة الدولة على استخدام أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة⁽⁴⁶⁾. وعندما تتورط الجهات الفاعلة من القطاع الخاص في ممارسات الفساد، يوجد ذلك سلسلةً أخرى من الكيانات وطبقةً إضافية من أعمال الفساد المحتملة، بما في ذلك رشوة الموظفين العموميين أو حتى تلقي الرشاوى⁽⁴⁷⁾. وقد جرى بالفعل توثيق حالات فساد تورط فيها متعهدون من القطاع الخاص في عدة مناطق منها على سبيل المثال مدينة أتلانتا بالولايات المتحدة الأمريكية، ومدينة صوفيا، ومدينة تاراغونا بإسبانيا⁽⁴⁸⁾. وفي غرّونيل بفرنسا، على سبيل المثال، خلصت إحدى المحاكم إلى أن الشركة الخاصة لم تقز بالمناقصة العمومية إلا لكونها قدمت الرشاوى إلى السلطات العامة التي وافقت لقاء ذلك على أن تؤمّن للشركة دخلاً أعلى مما كان يحصل عليه المتعهد العمومي⁽⁴⁹⁾.

27 - وأخيراً، يلوح أيضاً خطر تسريب الموارد من قطاع المياه والصرف الصحي واستخدامها في قطاعات أخرى، من خلال مدفوعات الإيجار التي قد لا يسهل تتبع وجهتها. ففي رياتو بالولايات المتحدة، على سبيل المثال، كان نحو 20 في المائة من مجموع الاستثمارات الأولية التي سَدّدها المتعهد الخاص بعد خصخصة الخدمات بفترة قصيرة عبارة عن مدفوعات للإيجار مستحقة للبلدية التي استخدمتها في مشاريع أخرى⁽⁵⁰⁾. وحتى لو كانت هذه المصروفات ذات صلة بإعمال حقوق اقتصادية واجتماعية وثقافية أخرى، يجوز أن يعتبر ذلك بمثابة تقويض للتزامات الدولة بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكون الدولة لا تستخدم أقصى ما تسمح به الموارد المتاحة لها في الأعمال التدريجي لحقي الإنسان في المياه وخدمات الصرف الصحي.

باء - يسر التكلفة

28 - عندما يكون من المتوقع أن تؤدي الخصخصة إلى تحسين مستوى الخدمات، يُفترض أن ترتفع أسعار الخدمات لمواجهة الزيادة في التكاليف. وإضافة إلى ذلك، يمكن أن يكون اتجاه الأسعار إلى الارتفاع الشديد في أعقاب الخصخصة عائداً جزئياً إلى بيئة تقديم الخدمات التي سبقتها واعتيد فيها فرض تكلفة منخفضة لقاء

(45) José Esteban Castro, "Neoliberal water and sanitation policies as a failed development strategy: lessons from developing countries", *Progress in Development Studies*, vol. 8, No. 1 (2008)

(46) A/HRC/28/73، الفقرة 20 (ج).

(47) المرجع نفسه، الفقرة 8.

(48) معلومات وردت من مرصد الغذاء والماء، ومنظمة "Eulalio"، والمنندى الإيطالي للحركات المعنية بالموارد المائية.

(49) انظر محكمة النقض، دائرة القضايا الجنائية، فرنسا، القرار المؤرخ 8 نيسان/أبريل 1999 الصادر بشأن الطعن رقم 060 98-84539.

(50) معلومات واردة من مرصد الغذاء والماء.

الخدمات⁽⁵¹⁾. لكن إطار حقوق الإنسان يثير أسئلة هامة في هذا الصدد، أولها هو ما إذا كانت الأسعار الجديدة متسقة مع التكاليف المتكبدة ومع التزام الدولة باستخدام أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة. ويتعلق السؤال الثاني بحجم الأثر المالي الواقع على أشد السكان حرماناً ومدى الاحترام المكفول لحقوق الإنسان الخاصة بهم والحماية المتوافرة لها. أما السؤال الثالث، فيتعلق بكيفية اضطلاع الإدارة العامة، بوصفها الجهة المكلفة بواجب الحماية، بدورها المستقل فيما يتعلق باتخاذ القرارات المتعلقة بتحديد الأسعار، وذلك في مواجهة مستوى النفوذ الذي تتمتع به الجهات الفاعلة الخاصة.

29 - وبالذات في الحالات التي يكون فيها النشاط قائماً على فرضية استرداد التكلفة الكاملة من خلال تحصيل الرسوم، قد لا يكون نوع مقدم الخدمة (العام أو الخاص) عنصراً محايداً من حيث تأثيره على يسر التكلفة، كما أن الخدمات التي يقدمها المتعهدون الخاصون، لا سيما أولئك المدفوعون بمنطق تعظيم الربح، تصبح مثيرة للشواغل. ففي غواياكيل بإكوادور، ارتفعت أسعار المياه بنسبة 180 في المائة بعد الخصخصة⁽⁵²⁾؛ وفي جاكرتا، زادت الأسعار بنسبة 135 في المائة في السنوات العشر الأولى من بدء تنفيذ عقد الامتياز⁽⁵³⁾؛ وفي كوتشابامبا بدولة بوليفيا المتعددة القوميات، ارتفعت الأسعار بما متوسطه 43 في المائة بعد الخصخصة بفترة وجيزة⁽⁵⁴⁾. وعلاوة على ذلك، يجب عند التصدي لتفسير بعض النتائج التي تشير إلى أن البلدان التي يسود فيها نموذج تقديم جهات القطاع الخاص الخدمات، كفرنسا مثلاً، لا فارق فيها بين أسعار الخدمات أيا كان أسلوب إدارتها⁽⁵⁵⁾ أن يتم التعامل مع تلك النتائج بحذر⁽⁵⁶⁾.

30 - ويمكن أن تنشأ الزيادة في الأسعار عن آليات مختلفة. فمن الممكن أن تلزم البنود التعاقدية أو الأنظمة متعهدي القطاع الخاص بالاستثمار في توسيع الخدمات وتحسين البنية التحتية، وهي تكاليف تؤدي إلى زيادة الرسوم⁽⁵⁷⁾. غير أن الزيادة قد تحدث أيضاً إذا خصت العقود السلطات العامة بالتزامات توجب الاستثمار دون أن تخفض إيرادات الشركات بشكل متناسب. ومن الشواغل المطروحة أن التنظيمات المحاسبية قد لا تمكن من تحديد مستويات الأرباح الفعلية. ففي بوردو بفرنسا، على سبيل المثال، لم يتسن الكشف عن قيام المتعهد المكلف بالخدمة على مستوى البلدية بوضع تقديرات للأرباح تقل عن مستواها الفعلي

(51) Emanuele Lobina, "Problems with private water concessions: a review of experiences and analysis of dynamics", *International Journal of Water Resources Development*, vol. 21, No. 1 (2005)

(52) "Observatorio ciudadano planea demandar a Interagua ante Corte Interamericana", *El Universo* (Guayaquil, Ecuador), 15 April 2008

(53) Abdul Badeges, "The ownership of water services company in Indonesia: an Islamic economics perspective", dissertation, University of Malaya, 2013 www.academia.edu/4098585/The_Ownership_of_Water_Services_Company_in_Indonesia_An_Islamic_Economics_Perspective

(54) John P. Mulreany, Sule Calikoglu, Sonia Ruiz and Jason W. Sapsin "Water privatization and public health in Latin America". *Revista Panam Salud Publica*, vol. 19, No. 1 (2006)

(55) معلومات واردة من منظمة أكوافيد.

(56) Emanuele Lobina, "Commentary on the European Commission's 'Study on water services in selected member States'", Public Services International Research Unit reports, 2018 http://gala.gre.ac.uk/19211/7/19211%20LOBINA%20European_Commission%E2%80%99s_Study_on_Water_Services_2018.pdf

(57) ECE/CECI/2019/5، الصفحة 5 [من النص الإنكليزي].

إلا من خلال مراجعة لحساباته وحسابات الشركة الأم⁽⁵⁸⁾. وأبلغ أيضا بأن استخدام تكنولوجيات أكثر تكلفة أدى إلى رفع رسوم الخدمات لتعويض الزيادة في التكاليف⁽⁵⁹⁾. وعلاوة على ذلك، تفيد تقارير بقيام مقدمي الخدمات من القطاع الخاص برفع الأسعار بعد شرائهم لمواد وخدمات من فروع تابعة للمجموعة التجارية نفسها⁽⁶⁰⁾. وتوضح هذه الأمثلة التوتر الناشئ عن التضارب بين مسعى تحقيق الربح الذي هو طابع الشركات وأثره على رسوم الخدمات وبين محدودية قدرة السلطات العامة على ضمان عدم رفع الأسعار بشكل غير متناسب، وهو التوتر الذي يمكن أن يؤثر في نهاية المطاف على التكلفة الميسورة للحصول على الخدمات.

31 - ويمكن أن يتضرر المستفيدون الفقراء بشدة من زيادة الرسوم، ولا سيما عندما لا تتوافر لهم آليات دعم مالي مثل الرسوم المدعومة والحدود الدنيا للحماية الاجتماعية. ويُذكر على سبيل المثال أن هناك من الأدلة ما يشير إلى أن مطلب استرداد التكلفة الكاملة يمكن أن يؤدي في أمريكا اللاتينية إلى مشاكل تتال من قدرة أسرة معيشية واحدة من كل خمس أسر على تحمل التكلفة؛ وقد تؤثر هذه السياسة في بلدان مثل باراغواي ودولة بوليفيا المتعددة القوميات ونيكاراغوا وهندوراس على ما يقرب من نصف السكان⁽⁶¹⁾. وتبين أيضا في دراسة أجريت في عام 2005 أن القدرة على تحمل التكلفة تمثل مشكلة كبرى في 70 في المائة من الأسر المعيشية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى⁽⁶²⁾. ويمكن أن يدفع ارتفاع أسعار المياه الناس إلى البحث عن مصادر بديلة للمياه قد لا تكون آمنة. ففي كوا زولو ناتال بجنوب أفريقيا، ارتبطت خدمة الإمداد بالمياه عن طريق عدادات الاستهلاك المدفوع مسبقا، التي نفذها مقدم الخدمة الخاص، بتقشي الكوليرا في المنطقة في عام 2000 حيث أصاب الوياء 120 000 شخص ولقى 300 حتفهم⁽⁶³⁾. وفي جاكرتا، ساءت نوعية المياه وأصبحت غير ملائمة للاستهلاك، فاستعمل الفقراء مياها جوفية منخفضة المستوى (ملوثة) في حين أن استعمل ميسورو الحال مياها ذات نوعية أفضل استُخرجت من الآبار العميقة، مما تسبب في هبوط التربة وأثر على الاستدامة البيئية⁽⁶⁴⁾.

32 - ورغم أن تحديد رسوم الخدمات مهمة تضطلع بها السلطات العامة في العادة، فإن الجهات الخاصة المقدمة للخدمات لها مصلحة رئيسية في زيادة الإيرادات من خلال الرسوم والأتعاب التي تقرضها على المستفيدين، وكثيراً ما تمارس نفوذها للتأثير بشدة على عمليات صنع القرار ذات الصلة. وفي العديد من الحالات، تمتلك الشركات خبرات فنية وموارد تمكّنها من إجراء تقييم لعمليات إعادة تحديد الرسوم تتضاءل بجانبها قدرات السلطات العامة المكلفة بإجراء هذا التحليل، خاصة على الصعيد المحلي. ويزيد

(58) Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*

(59) Submission by Coalition Eau

(60) Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*

(61) Vivien Foster and Tito Yepes, "Is cost recovery a feasible objective for water and electricity? the Latin American experience", Policy Research Working Paper, No. 3943 (Washington, D.C., World Bank, 2006)

(62) المرجع نفسه.

(63) Dale T. McKinley. "The struggle against water privatisation in South Africa", in *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*, 2nd ed., Belén Balanyá, Brid Brennan and others, eds. (Amsterdam, Transnational Institute and Corporate Europe Observatory, 2005) يمكن الاطلاع على هذا المرجع في الرابط التالي: www.tni.org/files/publication-downloads/second_edition.pdf

(64) Emanuele Lobina and others, "Water justice will not be televised: moral advocacy and the struggle for transformative remunicipalisation in Jakarta", *Water Alternatives*, vol. 12, No. 2 (2019)

عدم التكافؤ في مستوى المعلومات المتوافرة وهيمنة القطاع الخاص على الجانب التنظيمي من مخاطر ارتفاع الأسعار إلى مستوى لا يمكن للفقراء تحمله، لا سيما عندما لا تكون هناك مخططات لتقديم الإعانات إليهم⁽⁶⁵⁾. ويضاف إلى ذلك أن نسبة كبيرة من الرسوم تستوعب في العائدات المدفوعة عن حقوق الملكية. وبما أن المعنيين بالتنظيم لا يتدخلون في قرارات الاستثمار إلا فيما ندر، فلا خيار لديهم سوى الموافقة على زيادة الأسعار حفاظاً على الاستدامة الاقتصادية للعقود في هذه الحالات. وعندما عادت الجهات الحكومية إلى تقديم الخدمة، شهدت بعض البلديات كمدينة باريس انخفاضاً في الرسوم المفروضة على المستفيدين⁽⁶⁶⁾.

33 - وتميل الشركات الخاصة إلى العمل بسياسة تفصل بموجبها الخدمة عن المستفيدين غير القادرين على تسديد فواتيرهم، كما هو الحال في فرنسا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. ففي إنكلترا وويلز، ارتفع عدد حالات قطع الخدمة عن الأسر المعيشية في السنوات الخمس الأولى التي أعقبت الخصخصة إلى ثلاثة أمثال ما كان عليه، مما أدى إلى صدور قانون المياه لعام 1999 الذي يحظر قطع الخدمة عن المستفيدين في حالة عدم السداد ويمنع استخدام عدادات الاستهلاك المدفوع مسبقاً وذلك للتصدي لمخاطر الصحة العامة المرتبطة بانقطاع الخدمة⁽⁶⁷⁾. وفي جاكرتا، اتُهمت الشركتان اللتان مُنحتا عقود خدمات المياه والصرف الصحي — “حرمان السكان غير القادرين على سداد فواتيرهم من خدمات المياه” مما دفع المستفيدين إلى “شراء مياه للشرب بثمن باهظ من الباعة المتجولين وإلى الاستحمام في الآبار العامة الملوثة”⁽⁶⁸⁾. وبالمثل، زادت شركة تقديم الخدمات المكسيكية “أغواس دي سالتيو” بشكل هائل من حالات قطع الخدمة وفرضت رسوماً لتوصيلها من جديد⁽⁶⁹⁾. وفي امبومبيلا بجنوب أفريقيا، قامت الشركة بقطع خدمات المياه بعد إصدار إنذار بشأن عدم سداد الفواتير، مما نال من قدرة آلاف المستفيدين من الحصول على هذه الخدمات. وحدث ذلك أيضاً في المناطق الفقيرة من مدينة دولفين كوست بجنوب أفريقيا، حيث تم قطع الخدمة بعد أن تعذر سداد فواتير المياه المرتفعة⁽⁷⁰⁾. ومن ناحية أخرى، لاحظ المقرر الخاص خلال زيارته الرسمية القطرية أنه حتى عندما تأذن القوانين بقطع الخدمة، تكون الجهات العمومية المقدمة للخدمات في الغالب أقل صرامة، فلا تقوم بقطع الخدمة تلقائياً وتسمح باستمرارها للمستفيدين الفقراء⁽⁷¹⁾. وأفيد أيضاً بأن الأمر نفسه ينطبق على مقدمي الخدمات بالولايات المتحدة⁽⁷²⁾. وتكون الجهات

(65) A/HRC/36/45، الفقرة 26.

(66) Anne Le Strat, *Una victoria contra las multinacionales*، والمعلومات الواردة من منظمة أكوافيد.

(67) Emanuele Lobina, “UK – strong and weak lock-in of water governance outcomes in England”, in *Facing the Challenges of Water Governance*, Simon Porcher and Stéphane Saussier, eds. (New York, Palgrave Macmillan, 2019).

(68) Andreas Harsono, “Indonesia’s Supreme Court upholds water rights”, Human Rights Watch, October 2017
يمكن الاطلاع على هذا المقال في الرابط التالي: www.hrw.org/news/2017/10/12/indonesias-supreme-court-upholds-water-rights.

(69) معلومات واردة من رابطة المستفيدين بخدمات المياه في أغوا دي سالتيو.

(70) David Hall and Emanuele Lobina, “Pipe dreams: the failure of the private sector to invest in water services in developing countries”, Public Services International Research Unit reports, 2006.

(71) معلومات تمت إلى علم المقرر الخاص أثناء زيارته للبرتغال والمكسيك.

(72) George Homsy and Mildred Warner, “Does public ownership of utilities matter for local government water policies?”, *Utilities Policy*, vol. 64 (April 2020).

العمومية المقدمّة للخدمات في الأرجح أكثر تقبلاً للنظر إلى المستفيدين باعتبارهم أصحاب حقوق، ولا تفصل الخدمة عنهم بسهولة كما هو الحال بالنسبة لمقدمي الخدمات الهادفين إلى الربح.

جيم - عدم تحسن الخدمات أو حدوث تدهور فيها

34 - عادة ما يصوّر الانتقال من تقديم جهة عمومية للخدمات إلى تقديمها من قبل جهة خاصة على أنه وسيلة لتحقيق نوعية أفضل وتوفير خدمات أكثر أماناً وأيسر مناصلاً، حيث يُنظر إلى الكيانات الخاصة باعتبارها جهات أكثر كفاءة تمتلك قدراً أكبر من الخبرة. لكن الأدلة تشير إلى أن الخصخصة ليست بحل سحري يكفل تحسين الخدمات والتوسّع فيها. وكثيراً ما يفرض التوتر الناشئ عن التضارب بين المصالح الاقتصادية للشركات والنتائج الاجتماعية لتوفير الخدمات إلى ميل كفة الميزان نحو الأولى. ويضاف إلى ذلك أنه عندما تنفذ عملية الخصخصة على نحو غير ملائم ولا تتدفق الاستثمارات بما يتفق ومستوى الالتزام، ينتهي الأمر بتحمل القطاع العام عبء معالجة أوجه القصور⁽⁷³⁾، حيث تظل الدول هي المكفّفة بواجب حماية الحقوق في نظر أصحابها رغم إيكالها للخدمات إلى أطراف ثالثة.

35 - وقد لا تعتبر الشركات خدمات المياه والصرف الصحي في الدول النامية نشاطاً تجارياً جذاباً. ويعود ذلك إلى أسباب منها "زيادة المخاطر القطرية والمالية والتعاقدية، وفرض قيود تعاقدية غير معقولة، وتمتع الجهات التنظيمية بسلطة مفرطة وتدخلها بشكل مغالي فيها"، كما طُرحت أيضاً مسألة صرامة المتطلبات، بما في ذلك "طلب مستويات غير واقعية للخدمة" وفرض "معايير شديدة الصرامة على نوعية المياه"⁽⁷⁴⁾. وأشير أيضاً إلى عزوف الحكومات عن إنفاذ قطع الخدمة باعتباره مشكلة تواجه المستثمرين في بعض السياقات⁽⁷⁵⁾. ويفرض هذا التوجّه من جانب الشركات إلى استراتيجيات تعطي الأولوية لتقليل مخاطر النشاط التجاري على حساب الاستثمار في تحسين الخدمات والتوسّع فيها، وهو ما يؤثر بدوره على حقوق الإنسان. ويمكن، نتيجة لذلك، أن تشعر الدول بأنها واقعة تحت ضغوط تملّي عليها تهيئة بيئة جذابة للأعمال التجارية، قد تشمل خفض معايير الخدمات والتركيز على السكان ميسوري الحال، مما يحدّ من قدرة الدول على الإشراف على الخدمات وتنظيمها أو يؤدي إلى زيادة في الأسعار تفوق الاحتمال. ويكون الباعث على اتخاذ مثل هذا الموقف مزيجاً من الإكراه عن طريق شروط الإقراض مثلاً، ومن محاولات التشبّه بالآخرين من خلال الدعوات إلى الامتثال لاستراتيجيات للإدارة مثل نهج التنظيم الجديد للشؤون العامة⁽⁷⁶⁾.

36 - وقد تتزايد الشواغل المتعلقة بتوافر المياه وخدمات الصرف الصحي وإمكانية الوصول إليها بعد عمليات الخصخصة. ففي دولة بوليفيا المتعددة القوميات، أظهرت الدراسات أن الخصخصة لم تؤدّ إلى

Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz and Nicholas Lusiani, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report* (New Brunswick, New Jersey, Center for Women's Global Leadership, Rutgers, 2011).

Erik Swyngedouw, "Troubled waters" (74)

World Bank, "Project appraisal document, Third National Urban Water Sector Reform Project", (75) 26 March 2014. يمكن الاطلاع على هذه الوثيقة في الرابط التالي: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/736591468098978156/pdf/PAD3960P123513010Box385166B00OUO090.pdf>

Klaas Schwartz, "The New Public Management: the future for reforms in the African water supply and sanitation sector?", *Utilities Policy*, vol. 16, No. 1 (March 2008) (76)

مستويات أعلى من فرص الحصول على المياه⁽⁷⁷⁾. وفي زامبيا، لوحظ تدهور معدلات الوصول إلى الخدمات بعد خصصتها: "إن نموذج الاستغلال التجاري لم يفشل فحسب في إحداث تحول نحو الأفضل في المسار السلبى لمعدلات الوصول إلى الخدمات، بل ... تراجعت هذه المعدلات أيضاً بمتوسط يزيد على العشرين في المائة" في الفترة ما بين عامي 2001 و 2005. وتعين على المزيد من الأسر المعيشية أن تعتمد على صنابير المياه العمومية والآبار وحُفر السَّبر بدلا من المياه الجارية⁽⁷⁸⁾. ومن جهة أخرى، أفاد القطاع الخاص بحدوث تحسّن في الخدمات بعد الخصخصة، بما في ذلك مكاسب على صعيد استمرارية الخدمات، في بلدان مثل إكوادور والسنغال والفلبين⁽⁷⁹⁾.

37 - ورغم إفادة بعض المصادر بحدوث تحسّن في نوعية المياه في انكلترا وويلز بعد خصخصة الخدمات⁽⁸⁰⁾ عزى جزئياً إلى ضرورة الامتثال لتوجيهات الاتحاد الأوروبي، تشير الدلائل إلى تدهور نوعية مياه الشرب في سياقات أخرى. ففي مقاطعة توكومان بالأرجنتين، أبلغ المستفيدون بالخدمات بعد خصصتها بأن المياه ظلت غير صالحة للشرب على مدى أسابيع عديدة⁽⁸¹⁾. وفي بوينس آيرس، قررت الحكومة الوطنية إلغاء عقد الامتياز الذي أبرمته مع إحدى الشركات لأسباب تعود جزئياً إلى سوء نوعية المياه⁽⁸²⁾. وليست شواغل النوعية حكراً على عمليات الخصخصة في البلدان النامية. ففي أتلانتا بالولايات المتحدة، اشتكى المستفيدون بشدة من نوعية المياه وأفادت المدينة بزيادة عدد التنبهات التي تنصح بغلي المياه⁽⁸³⁾. وفي بيتسبرغ بالولايات المتحدة، أبرمت شركة فرعية تابعة لشركة فيوليا عقداً يحفز خفض التكاليف من خلال ربطه بالتعويض الذي تحصل عليه الشركة لقاء خدماتها، مما دفعها إلى الاستعاضة عن مادة كيميائية تستخدم في مكافحة التآكل ومنع التلوث بالرصاص بمنتج أرخص في عام 2014 في حين خُفض

(77) John P. Mulreany and others, "Water privatization and public health in Latin America"

(78) Hulya Dagdeviren, "Waiting for miracles: the commercialization of urban water services in Zambia", *Development and Change*, vol. 39, No. 1 (January 2008)

(79) انظر المعلومات الواردة من منظمة أكوافيد، و Chris Heymans, Rolfe Eberhard, David Ehrhardt and Shannon Riley, *Providing Water to Poor People in African Cities Effectively: Lessons from Utility Reforms* (Washington, D.C., World Bank, 2016)

(80) Philippe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities*

(81) انظر: [شركة أغواس ديل أكونكيخا المحدودة وشركة فيفندي يونيفرسال المحدودة ضد جمهورية الأرجنتين، قضية التحكيم رقم ARB/97/3، المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار]، International Institute for Sustainable Development, *Compañía de Aguas del Aconquija S.A. and Vivendi Universal S.A. v. Republic of Argentina*, ICSID Case No. ARB/97/3 (18 October 2018). يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات في الرابط التالي: www.iisd.org/itn/2018/10/18/vivendi-v-argentina/

(82) Bernard de Gouvello, Emilio J. Lentini and Federica Brenner, "Changing paradigms in water and sanitation services in Argentina: towards a sustainable model?" *Water International*, vol. 31, No. 2 (2012)

(83) Frank L. K. Ohemeng and John K. Grant, "Has the bubble finally burst? an examination of the failure of privatization of water services delivery in Atlanta (USA) and Hamilton (Canada)", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 13, No. 3 (2011)

عدد موظفي المختبرات بقدر كبير. وأعقب ذلك ارتفاع في مستويات الرصاص في شبكة المياه التي تخدم عشرات الآلاف من الأسر المعيشية⁽⁸⁴⁾.

دال - الاستدامة

38 - لمشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات المياه والصرف الصحي تداعياتها على استدامة هذه الخدمات لا سيما عندما يكون السعي إلى زيادة الربحية سبباً في الحد من الاستثمارات، وهو ما يؤدي إلى تفويض بعض جوانب المضمون المعياري لحق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي على المدى الطويل⁽⁸⁵⁾. وقد أفضت إعادة التفاوض على العقود بعد الخصخصة في أمريكا اللاتينية إلى "تأخير أو خفض مستويات الاستثمار لعدم حصول الشركات على عائد فوري على الاستثمارات من خلال تعديل أسعار الخدمات"⁽⁸⁶⁾. وفي البلدان النامية على وجه الخصوص، لا تتوافق المطالب القصيرة الأجل من رأس المال الخاص مع مسعى الاستثمار المستدام في البنى التحتية إذ أن استرداد التكاليف وضمان تحقيق أرباح يستغرقان سنوات عديدة⁽⁸⁷⁾. ويعتمد مقدمو الخدمات، في إطار الاستراتيجيات المالية لشركاتهم، على التمويل الحكومي كمصدر رئيسي للموارد، ويرجعون الدفع باستثماراتهم الخاصة في الميدان. ففي السنغال، على سبيل المثال، التزمت الجهة الخاصة المقدمة للخدمات، في إطار عقد مدته 10 سنوات، باستثمار مبلغ يقل عن عشر الأموال التي استثمرها القطاع العام والمانحون⁽⁸⁸⁾.

39 - وتتجلى التحديات المتعلقة بالاستدامة في أبرز صورها في سياق العقود المحددة الآجال التي لا توجد ضمانات بتجديدها، فقد لا يكون لدى الجهات الخاصة المقدمة للخدمات من الأسباب ما يحفزها عندئذ على كفاءة مستوى كاف من الخدمات بعد انتهاء فترة الامتياز. وقد يكون تحديد احتياجات الاستثمار اللازمة لتجديد البنى التحتية خلال فترة التعاقد وضمان الامتثال لها مهمة معقدة بالنسبة إلى السلطات العامة. وفي إنكلترا وويلز، حيث لا توجد عقود محددة الآجال، تتدخل الجهة التنظيمية مباشرة⁽⁸⁹⁾، غير أن السلطات التنظيمية في بلدان أخرى عديدة لا تقوم بذلك⁽⁹⁰⁾. ففي زامبيا، لوحظ بعد انتهاء عقد امتياز كان قائماً حتى عام 2005

(84) Julia Lurie, "How one company contaminated Pittsburgh's drinking water", Wired, 28 October 2018. يمكن الاطلاع على هذا المقال في الرابط التالي: www.wired.com/2016/10/pittsburghs-drinking-water-got-contaminated-lead.

(85) Janice A. Beecher, "Privatization, monopoly, and structured competition in the water industry is there a role for regulation", *Journal of Contemporary Water Research and Education*, vol. 117, No. 1 (2000).

(86) Antonio Estache, José-Luis Guasch and Lourdes Trujillo, "Price caps, efficiency payoffs, and infrastructure contract renegotiation in Latin America", Policy Research Working Paper, No. 3129 (Washington, D.C., World Bank, 2003).

(87) Kate Bayliss, "Privatization and poverty: the distributional impact of utility privatization", *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 73, No. 4 (December 2002).

(88) Clarissa Brocklehurst and Jan G. Janssens, "Innovative contracts, sound relationships: urban water sector reform in Senegal", Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper, No. 1, (Washington, D.C., World Bank, 2004).

(89) Michael Rouse, *Institutional Governance and Regulation of Water Services: The Essential Elements* (London, IWA Publishing, 2007).

(90) نقلا عن أوسكار بينتوس، رئيس رابطة الهيئات التنظيمية في الأمريكتين، في مقابلة أجريت معه في سياق الإعداد لهذا التقرير.

أن الكثير من البنى التحتية لشبكات المياه لم يتم تجديده أو إصلاحه منذ أنشئ في السبعينات من القرن الماضي. وأفضى نقص الاستثمار الخاص إلى تداعيات خطيرة أضرت باستدامة الخدمات⁽⁹¹⁾.

40 - ويتطلب شح المياه وغيره من الأحداث المتصلة بتغير المناخ، وكلاهما أصبح يتكرر بوتيرة متزايدة، تخطيطاً واستثماراً استراتيجيين يستبقان تلك الحالات. فخلال أزمة المياه التي اجتاحت منطقة ساو باولو الحضرية الكبرى بالبرازيل في عام 2014، تبين أن الشركة المسؤولة عن الخدمات كانت على علم منذ عام 2009 على الأقل بضرورة العثور على مصادر جديدة للمياه بحلول عام 2015 من أجل ضمان استمرارية الخدمة. ومع ذلك، تقاعست الشركة عن الاستثمار في البنية التحتية للأمن المائي تحسباً لذلك، مما أضر بالملايين من المستفيدين بخدماتها⁽⁹²⁾. ورغم ذلك، فاقت الأرباح الموزعة على حملة الأسهم خلال تلك الفترة على الدوام الحد الأدنى الذي يحدده القانون (25 في المائة من الفائض السنوي)، وبلغت ذروتها في عام 2011 محققة نسبة 43,9 في المائة⁽⁹³⁾.

هاء - الوصول إلى المعلومات والمشاركة والمساءلة

41 - يكون انعدام الشفافية في سياق عمليات الخصخصة حاضراً حتى قبل الشروع في العملية الرسمية لاتخاذ القرار. وثمة حالات جرى فيها إيكال الخدمة إلى أطراف ثالثة خلف الأبواب المغلقة وعقدت خلالها مفاوضات سرية بين الشركات والسلطات العامة. ففي نيجيريا، ظهرت بوادر تشير إلى أن السلطات في لاغوس ستلجأ إلى خيار الخصخصة، ولكن "رغم مطالبة منظمات المجتمع المدني الحكومة مراراً بأن تضمن الشفافية وإجراء عملية تشاركية، ولا سيما تمكين مشاركة المرأة"، قوبلت هذه المطالب بالتجاهل واستمرت المناقشات دون رقابة من الجمهور⁽⁹⁴⁾. غير أن الإفصاح عن المعلومات وحسب لا يكفي دوماً لاتخاذ القرارات على نحو تشاركي. فترتيبات العقود والمشتريات العامة عمليات شديدة التعقيد. ولا يكفي لغير الخبراء أن تكون المعلومات التقنية عن الأهداف والتكاليف ومنهجيات تعديل الأسعار متوافرة حتى يتسنى لهم الاشتراك في صنع القرار على نحو مستنير. ففي كاتماندو مثلاً، صدرت وثائق ذات صلة بعملية للخصخصة باللغة الإنكليزية ولم تجر حتى ترجمتها إلى اللغة النيبالية⁽⁹⁵⁾. وفي الولايات المتحدة، فرضت حكومات الولايات القيود على إمكانية وصول الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بعروض الخصخصة قبل توقيع أحد العقود كما أن شركات المياه تعمل بلا كلل على تعديل قوانين الولايات لإقصاء الجهات الراغبة في المشاركة من عملية صنع القرار⁽⁹⁶⁾.

(91) Hulya Dagdeviren, "Waiting for miracles"

(92) Laura Alves Martirani and Isabela Kojin Peres, "Crise hídrica em São Paulo: cobertura jornalística, percepção pública e o direito à informação", *Ambiente & Sociedade*, vol. 19, No. 1 (March 2016)

(93) Mario G. Schapiro and Sarah M. M. Marinho, "Conflito de interesses nas empresas estatais: uma análise dos casos Eletrobrás e Sabesp", *Revista Direito & Práxis*, vol. 9, No. 3 (2018)

(94) انظر AL NGA 1/2020. يمكن الاطلاع على هذا المرجع على الرابط التالي: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25024>

(95) Eric Gutierrez and others, *New Rules, New Roles*

(96) انظر المعلومات الواردة من مرصد الغذاء والماء.

42 - وفي بعض الأحيان، يتأثر سلباً رصد أداء الجهات المقدمة للخدمات إذا كانت تلك الجهة من الشركات الخاصة، وذلك بسبب عدم التكافؤ في مستوى المعلومات المتوفرة. ففي جنوب أفريقيا، شكت منظمات المجتمع المدني من أنها لا تدري ما إذا كان اتحاد شركات "Water and Sanitation South Africa" يقوم برصد نوعية المياه واحتجت أيضاً على عدم الإفصاح عن بعض بنود عقد الامتياز ذات الأهمية الحاسمة⁽⁹⁷⁾.

43 - ويمكن كذلك أن تطرح محدودية الشفافية المالية والتجارية بدورها إشكالية. ففي صوفيا، جمعت منظمات المجتمع المدني التوقيعات للمطالبة بتقييم عقدٍ خاص أبرم مع شركة سوفيسكا فودا، وهي شركة فرعية تابعة لشركة فيوليا، وذلك بسبب افتقار الشركة للشفافية والرواتب الباهظة لمسؤوليها والخسائر المالية التي تكبدتها⁽⁹⁸⁾. وفي إسبانيا، قيل إن نحو 500 000 شخص قُطعت عنهم الخدمة عندما عصفت الأزمة الاقتصادية بالبلد في عام 2008، غير أن التقديرات التي استند إليها هذا الرقم اعتُبرت في الواقع تقديرات ناقصة لأن الشركة الخاصة المقدمة للخدمات رفضت الإفصاح عن المعلومات⁽⁹⁹⁾.

44 - ويفضي الافتقار إلى الشفافية والمساءلة أيضاً إلى تحديات تعرقل مبادرات إلغاء الخصخصة. ففي تيراسا بإسبانيا، مُنح مقدم الخدمة امتيازاً لمدة 75 عاماً ثم قررت البلدية قبل انتهاء مدة العقد أن تعود إلى تقديم الخدمات. وبعد تولي السلطات البلدية زمام الأمور مرة أخرى، تبين لها أن جميع البيانات المخزنة في الحواسيب قد أزيلت، وهو ما تعذر معه العثور على معلومات موثوقة يمكن استخدامها في إدارة العمليات التقنية والشؤون المالية على نحو ملائم⁽¹⁰⁰⁾.

واو - عدم ترك أحد خلف الركب

45 - قد تكون مشاركة القطاع الخاص عقبة تعترض تقديم الخدمات وإيصالها إلى الفئات أو المناطق التي تتيح فرصاً أقل لتحقيق أرباح اقتصادية. وكثيراً ما يعتمد القطاع الخاص، بدعم من الحكومة المتعاقدة، نهج "الخط الأحمر"، فيستبعد العشوائيات أو المناطق الريفية من المنطقة المشمولة بالخدمات⁽¹⁰¹⁾. ومن المألوف، في مثل هذه الحالات، أن يظل الالتزام بتقديم الخدمات إلى هؤلاء السكان منوطاً بالجهات العمومية التي لا تملك في العادة الموارد اللازمة للامتثال له، خاصة وأن القدرات الفنية للسلطات العامة تصاب بالتفكك بعد إيكالها الخدمات إلى طرف ثالث⁽¹⁰²⁾. ففي فرنسا، على سبيل المثال، لم تستطع بعض البلديات أن تجتذب الشركات الخاصة لكي توظف الاستثمارات اللازمة في المناطق الريفية ومن ثم اضطرت

(97) Greg Ruiters and Patrick Bond, "Contradictions in municipal transformation from apartheid to democracy: the battle over local water privatization in South Africa", Background Research Series, Municipal Services Project (2010).

(98) Satoko Kishimoto and Olivier Petitjean, eds., *Reclaiming Public Services – How Cities and Citizens Are Turning Back Privatisation* (Amsterdam, Transnational Institute, 2017).

(99) معلومات مستمدة من مشاورة وطنية أجريت في إسبانيا.

(100) المصدر نفسه.

(101) Tony Ballance and Sophie Trémolet, "Private sector participation in urban water supply in sub-Saharan Africa", study for KfW Bankengruppe, 2005.

(102) نقلاً عن أوسكار بينتوس، رئيس رابطة الهيئات التنظيمية في الأمريكتين، في مقابلة أجريت معه في سياق الإعداد لهذا التقرير.

إلى تشكيل كيانات تابعة لها كوسيلة للتوسع في شبكات المياه⁽¹⁰³⁾. وفي بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، كانت موجة خصخصة خدمات المياه والصرف الصحي في التسعينات من القرن الماضي التي تمثل محور تركيزها في استرداد التكلفة بالكامل سبباً في "ازدياد حدة اللامساواة في تقديم هذه الخدمات، وجاء ذلك على حساب الأسر المعيشية المنخفضة الدخل"⁽¹⁰⁴⁾.

46 - وقد تتأثر أيضاً حقوقاً أخرى خاصة بمن يعيشون في أوضاع هشة إذا أصبحت إمكانية الحصول على الخدمات مهددة لأسباب منها مثلاً زيادة الأسعار أو قطع الخدمة. ففي مدغشقر، خلصت دراسة استقصائية إلى أن التغيرات الطفيفة في أسعار المياه التي تلت عملية الخصخصة يمكن أن تدفع الفقراء نحو اللجوء إلى مصادر بديلة وغير مأمونة، مما يؤدي إلى ازدياد المخاطر الصحية⁽¹⁰⁵⁾. وفي امبومبيلا بجنوب أفريقيا، لم تتورع الشركة الخاصة عن قطع الخدمات عن المستفيدين رغم تقشي وباء الكوليرا في المدينة⁽¹⁰⁶⁾. وخلال جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، أعربت رابطات مقدّمي خدمات المياه في إسبانيا والبرازيل، التي تهيمن عليها الشركات الخاصة، عن قلقها بشأن الاستدامة الاقتصادية للشركات وتمسكت بحقها في الاستمرار في ممارسة قطع الخدمة عن من يمتنعون عن سداد فواتيرهم⁽¹⁰⁷⁾. وعلى النقيض من ذلك، اعتمد متعهدو الخدمات العموميون على نطاق واسع نهج توفير الحماية اللازمة لأولئك الذين يعيشون أوضاعاً هشة بأن وفروا المياه للجميع بصرف النظر عن مقدرتهم الاقتصادية، وحذت منظمات المجتمع المدني حذوهم فروجت لهذا النهج بشدة⁽¹⁰⁸⁾.

David Hall and Emanuele Lobina, "The past, present and future of finance for investment in water systems", (103) Public Sector International Research Unit, ورقة قُدمت في المؤتمر الذي عقده المركز الدولي للمياه وخدمات الصرف الصحي بعنوان "مضخات وأنابيب وعود"، لاهاي، هولندا، تشرين الثاني/نوفمبر 2010.

(104) قرار البرلمان الأوروبي المؤرخ 8 أيلول/سبتمبر 2015 بشأن متابعة مبادرة المواطنين الأوروبيين المعروفة باسم الحق في المياه (2014/2239(INI))، الفقرة نون. ويمكن الاطلاع على القرار في الرابط التالي: www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0294_EN.html

Bart Minten and others, "Water pricing, the new water law, and the poor: an estimation of demand for improved water services in Madagascar", report S12 (USAID Ilo program – Cornell University, 2002)

Julia Brown, "Water service subsidies and the poor: a case study of Greater Nelspruit Utility Company, Mbombela Municipality, South Africa", Centre on Regulation and Competition Working Paper No. 112 (Manchester, United Kingdom, University of Manchester, 2005).

Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua, "Medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 11/2020 en materia de garantía de suministro de agua"; and Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON) and Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE), "O fornecimento de água não pode parar – posicionamento do setor de saneamento sobre medidas de controle da expansão do COVID-19 e decorrentes medidas de proteção social"

(108) انظر: [الرابط الأوروبية لمتعهدي خدمات المياه العموميين، "بيان مشترك: متعهدو خدمات المياه العموميون الأوروبيون يتعهدون بالاستمرار في تقديم خدمات المياه في مواجهة حالة الطوارئ الناجمة عن جائحة كوفيد-19"، 19 آذار/مارس 2020] Aqua Publica Europea, "Joint statement: European public water operators commit to the continuity of water services in response to COVID-19 emergency", 19 March 2020 www.aquapublica.eu/article/news/joint-statement-european-public-water-operators-commit-continuity-observatório-nacional-dos-direitos-à-água-e-ao-saneamento-ondas, و water-services "Sustentabilidade financeira dos serviços públicos de água e esgoto é importante, mas a prioridade deve

خامسا - التصدي للمخاطر وإرساء الضمانات

47 - بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، تنطبق على الدول بشتى مستوياتها الالتزامات المتعلقة باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها في جميع مراحل عملية الخصخصة. وعندما تعمل شركة ما في الخارج، تنطبق هذه الالتزامات على دول الموطن الأصلي والدول المضيفة على السواء⁽¹⁰⁹⁾. ويقتضي الالتزام بالاحترام أن تتبين الدول التضارب المحتمل بين الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان وبنود المعاهدات أو العقود التجارية المبرمة مع كيانات خاصة وأن تمتنع عن الانضمام إلى معاهدات وعن توقيع عقود يتضح فيها وجود مثل هذا التضارب. وفي هذا السياق، يجب أن يمثل القانون التجاري وقانون الاستثمار الدولي وقواعد التحكيم الدولية لأحكام قانون حقوق الإنسان، لا أن تكون الغلبة لهذين القانونين وتلك القواعد. ويقتضي الالتزام بالحماية أن تنظر الدول في فرض جزاءات وعقوبات متى تسببت الأنشطة التجارية في وقوع انتهاكات لحق الإنسان في الحصول على المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي، وهو يمكن الضحايا من إقامة دعاوى المدنية ضد الجناة وبيّح إلغاء التراخيص وفسخ عقود المشتريات الحكومية، وذلك ضمن جملة تدابير أخرى⁽¹¹⁰⁾. ويوجب الالتزام بالإعمال على الدول أن توجّه جهود منشآت الأعمال التجارية نحو الإعمال التدريجي لحق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي وأن تمنع الشركات من انتهاك هذين الحقين الإنسانيين في بلدان أخرى⁽¹¹¹⁾. وتتطلب هذه الالتزامات أن تعتمد الدول تدابير شتى قبل عمليات الخصخصة وأثناءها وبعدها.

48 - ويعني إيكال خدمات المياه والصرف الصحي إلى جهات فاعلة خاصة أن الدول ستعتمد على طرف ثالث للوفاء بالتزاماتها القانونية القاضية بإعمال حق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي. ولئن كان إطار حقوق الإنسان لا يحظر تأدية الشركات الخاصة دوراً في تقديم الخدمات، فإنه يدعو الدول إلى وضع تدابير وقائية لتجنب ما لذلك من تداعيات قد تؤثر في قدرتها على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان. والمقرر الخاص، إذ يدرك أن تقديم الخدمات نشاطاً ذو أهمية حاسمة بالنسبة إلى إعمال الحق في المياه والحق في خدمات الصرف الصحي، يرى أن اتخاذ قرار بشأن خصخصة الخدمات يجب أن يكون جزءاً من استراتيجية عامة لإعمال هذين الحقين تولى الأولوية لإيصال الخدمات إلى المحرومين منها وتكفل حصول الجميع عليها بتكلفة ميسورة. ولذلك، يجب على الدول أن تقيم المخاطر المحددة في الفرع الرابع بشتى أبعادها وأن ترسي الضمانات الكافية لمعالجتها على النحو المناسب. ويقدم المقرر الخاص في الفرع الخامس توصياتٍ موجهة إلى الدول والشركات والمنظمات الدولية التي تشارك في عمليات للخصخصة، وهي توصيات تستند إلى الالتزامات والمسؤوليات المقررة.

ser salvar vidas", 26 March 2020، ويمكن الاطلاع على هذا المرجع من خلال الرابط التالي:
<https://ondasbrasil.org/sustentabilidade-financeira-dos-servicos-publicos-de-agua-e-esgoto-e-importante-mas-a-prioridade-deve-ser-salvar-vidas/>

(109) A/73/162، الفقرة 6.

(110) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 24 (2017) بشأن التزامات الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في سياق الأنشطة التجارية، الفقرة 15.

(111) المرجع نفسه، الفقرة 24 من التعليق العام رقم 24، والفقرة 33 من التعليق العام رقم 15.

ألف - الدول

1 - قبل اتخاذ قرار الخصخصة

49 - عند النظر في اعتماد نموذج لتقديم الخدمات يوكل أمرها إلى القطاع الخاص، ينبغي للدول أن تعزز آليات شفافية وسبل مساءلة واضحة لدعم عملية صنع القرار وأن تناقش البدائل المتاحة بشكل مفتوح مع المجتمع المدني والمجتمعات المحلية التي يحتمل أن تتأثر بهذا النموذج. وفي كثير من الأحيان، تجري عمليات الخصخصة بطريقة تنفق إلى الوضوح، مما يحد من قدرة أصحاب الحقوق على التدخل في صنع القرار في التوقيت الملائم وعلى النحو السليم. وتشمل الضمانات اللازم توافرها خلال مرحلة صنع القرار إجراءات شراء شفافة ومصممة جيداً تمنع الشركات من الضغط على السلطات العامة لتهيئة مناخ يخدم مصالحها على حساب غيرها وتحول دون اتباع تلك الشركات استراتيجيات المبالغة في تقليل قيمة العطاءات⁽¹¹²⁾. ويجب على الجهات المكلفة بواجب الحماية أن تسمح للجمهور بالاطلاع على جميع الوثائق الرسمية الخاصة بالعملية وأن تضع آراء أصحاب الحقوق في الحسبان.

2 - عند صياغة العقود

50 - متى قررت الدولة اعتماد نموذج الخصخصة، تصبح مرحلة صياغة العقود مرحلة حاسمة ينبغي فيها التخفيف من مخاطر تدهور الخدمات ووقوع التمييز في سياق تقديمها وارتفاع أسعارها فوق الاحتمال. ولا ينبغي بأي حال من الأحوال أن تحدّ شروط التعاقد من قدرة الدولة على مراقبة الجهات الخاصة المقدمة الخدمات ورصد أنشطتها وفرض الجزاءات عليها إذا ارتكبت أي انتهاك لحقوق الإنسان. ويجب أن تصاغ العقود بعناية بحيث تغلب حق الإنسان في المياه وفي خدمات الصرف الصحي على احتميات النشاط التجاري في حالة حدوث تضارب بينهما، وذلك بما يعزز الالتزامات المنوطة بالدولة على الصعيد الدولي.

51 - ورغم إيمان أنصار الخصخصة بأن العقود يمكن أن تتصدى لفشل الأسواق وأن تضمن احترام المصلحة العامة، فإنه ينبغي في واقع الأمر تضمين تلك العقود سلسلة من الاحتياطات المسبقة. وقد ذكر أحد الباحثين، مستندا إلى تجربة جاكارتا، أن فعالية عملية الخصخصة لا تتحقق إلا إذا "أمكن بيع العقد في مزاد علني لشركات تتنافس عليه، ومتى كانت أوجه عدم اليقين قابلة للتحويل إلى مخاطر، ومتى تسنى وصف الخدمة المتعاقد عليها بدقة، ومتى تسنى للطرف الأول إنهاء العقد دون أن يتعرض لعواقب جسيمة"⁽¹¹³⁾. غير أن هذه الظروف لا تجتمع إلا قليلا، وخاصة في البلدان النامية.

52 - ويجب أن تحدد العقود بوضوح الأدوار والمسؤوليات والأهداف، مع إيلاء أولوية خاصة للفئات المحرومة من الخدمات أو التي تعاني نقصاً فيها ولتبعات عدم الامتثال⁽¹¹⁴⁾. وينبغي أن تحدّد أهدافا تتعلق بجودة الخدمة وإمكانية الحصول عليها ومقبوليتها ويسر تكلفتها وسلامتها. كما ينبغي صوغ وتصميم

(112) A/HRC/15/31، الفقرة 36.

(113) Okke Braadbaart, "Privatizing water – the Jakarta concession and the limits of contract", in *A World of Water: Rain, Rivers and Seas in Southeast Asian Histories*, Peter Boomgaard, ed. (Leiden, Netherlands, Brill, 2007). يمكن الاطلاع على هذا المرجع في الرابط التالي: www.jstor.org/stable/10.1163/j.ctt1w76vd0.15 .?seq=1#metadata_info_tab_contents

(114) OECD, *Private Sector Participation in Water Infrastructure: OECD Checklist for Public Action* يمكن الاطلاع على هذا المنشور في الرابط التالي: www.oecd.org/env/resources/42350657.pdf.

مؤشرات ومقاييس لرصد معايير حقوق الإنسان بحيث يمكن تصنيفها حسب أسس التمييز المحظورة⁽¹¹⁵⁾. ومن المسائل الحساسة في هذا السياق وضع قواعد واضحة لتحديد الأسعار، بما يشمل خصوصاً وضع تدابير تكفل الحماية المالية للفئات الأشد حرماناً من خلال اتباع وسائل فعالة لتحديد المحتاجين ومنحهم أسعاراً ميسورة. ويقتضي إعمال حقوق الإنسان، علاوة على ذلك، تضمين العقود بنوداً تحظر اعتماد تدابير تراجعية مثل قطع الخدمة عن المستفيدين غير القادرين على سداد فواتيرهم. ولا بد أيضاً أن تقوم الدول بتكثيف قانونها التجاري مع إطار حقوق الإنسان، بما يكفل غلبة هذا الإطار في حالة التضارب بينهما.

53 - ومن أهم المسائل التي ينبغي أخذها في الاعتبار فيما يتعلق بالعقود وغيرها من القواعد شروطاً انسحاب الجهة الخاصة المقدمة للخدمة وعودة الجهات الحكومية إلى تولي أمرها في حالة وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان أو عدم الامتثال لأهداف الأداء أو حدوث مخالفات مستمرة فيما يتعلق بالمساءلة والشفافية. فعندما ينطوي إنهاء العقد على عبء مالي يقع على كاهل الدولة، قد يؤدي ذلك إلى تقويض التزام الدولة باستخدام أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة من أجل إعمال حقوق الإنسان. ويمكن أن يشتد التأثير السلبي لبند كهذا، إذا حدّ قرار حكومة معينة من قدرة حكومات لاحقة على اتخاذ القرارات. فقد تكون تلك الحكومات مستعدة لتولي زمام الخدمات مرة أخرى رغبةً منها في الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان، ولكنها غير قادرة على سداد التعويضات المنصوص عليها في العقد.

3 - المرحلة التشغيلية

54 - في المرحلة التشغيلية من نشاط الجهة الخاصة المقدمة للخدمة، ينبغي أن تعزز الحكومة المركزية تنمية القدرات والتطوير المؤسسي للمكلفين بالإشراف على عملية تقديم الخدمات. وينبغي أن تتاح للهيئات التنظيمية لا المتطلبات القانونية والموارد الضرورية لرصد الالتزامات التعاقدية وإنفاذها على النحو الواجب فحسب، بل والمتطلبات والموارد اللازمة للعمل في بيئة مؤسسية سليمة وفي ظل إطار قانوني محكم يتفقان وقانون حقوق الإنسان. ويجب أن تخضع الجهات التنظيمية لرقابة الجمهور وأن تساعل عن التزامها بإطار حقوق الإنسان وأن تكون مدفوعةً به⁽¹¹⁶⁾.

55 - ومن الأمور الضرورية أيضاً ضمان المساءلة وإمكانية الوصول إلى سبل انتصاف فعالة، حيث إن الجهات المقدمة للخدمات والدول مسؤولةً عن تدهور الخدمات أو عدم الالتزام بمعايير الأداء أو ارتفاع الأسعار غير المبرر أو عدم كفاية السياسات الاجتماعية وغير ذلك من الانتهاكات. وينبغي أن تكون هناك آليات قضائية وشبه قضائية وإدارية للمساءلة وأن يسهل على المتضررين من الانتهاكات المحتملة اللجوء إليها⁽¹¹⁷⁾.

4 - مرحلة إعادة التفاوض أو إنهاء التعاقد

56 - إعادة التفاوض على العقود أمر غير مرغوب فيه، ولكنه قد يصبح ضرورياً إذا كانت جوانب هامة من تقديم الخدمة قد أهملت في بداية التفاوض ولم تدرج في العقود. ومع ذلك، لا يجب أن تؤدي إعادة

(115) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 15، الفقرة 53.

(116) A/HRC/36/45، الفقرة 39.

(117) A/HRC/15/31، الفقرة 56.

التفاوض إلى اعتماد تدابير تراجعية تشكل انتهاكات لحقوق الإنسان. بل ينبغي استغلال إعادة التفاوض لتكثيف العقود بحيث تتوافق مع متطلبات حقوق الإنسان.

57 - وإنهاء التعاقد مرحلة بالغة الأهمية أيضاً. فقانون حقوق الإنسان يلزم مقدم الخدمة بأن يتعاون مع الحكومات عند انتهاء فترة الامتياز وبأن يكفل انتقالاً سليماً لعملية تقديم الخدمات يتسم بالشفافية ويتيح الوصول الكامل إلى المعلومات.

58 - وفي ضوء هذه الاعتبارات، يوصي المقرر الخاص بأن تقوم الدول بما يلي:

(أ) النص صراحةً، عند اعتماد تشريع يجيز الخصخصة، على أن المياه وخدمات الصرف الصحي من حقوق الإنسان، واشتراط أن يلتزم مقدمو الخدمات من القطاع الخاص بنفس مستوى الخدمة الذي يلتزم به مقدمو الخدمات العموميون، وإيضاح أن تقييماً لحقوق الإنسان يجب أن يسبق البت في خصخصة الخدمات؛

(ب) إجراء تقييم لحقوق الإنسان يشمل البدائل المتاحة قبل اللجوء إلى خصخصة الخدمات، والسعي في سياق ذلك إلى اختيار نموذج توفير الخدمات الأكثر ملاءمة واستجابة للظروف المحلية من أجل تعزيز أعمال حق الجميع في المياه وخدمات الصرف الصحي؛

(ج) إنشاء آليات وسبل انتصاف فعالة وشفافة للمساءلة والإنفاذ من أجل ضمان التحقيق على النحو الواجب في انتهاكات حقوق الإنسان التي يُزعم أن الجهات الخاصة المقدمة للخدمات ارتكبتها ومعاقبتها عليها؛

(د) تشجيع المشاركة النشطة والحرّة والهادفة من جانب المجتمع المدني والمجتمعات المحلية المتأثرة في جميع مراحل اتخاذ القرار بشأن نوع الجهة المقدمة للخدمات، مع ضمان الأخذ بآراء المجتمعات المحلية على النحو الواجب؛

(هـ) تحديد أوجه التضارب المحتملة بين القانون التجاري وقانون الاستثمار من ناحية والتشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان من ناحية أخرى ومعالجتها بما يكفل امتثال الدولة للحد الأدنى من التزاماتها الأساسية ولالتزامها باستخدام أقصى ما تسمح به مواردها المتاحة عملاً بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(و) تحديد الالتزامات التعاقدية وفقاً للمضمون المعياري لحق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي، مع إعطاء الأولوية للمحرومين من الخدمات ومن يعانون نقصاً فيها وإيضاح أدوار الأطراف المختلفة ومسئولياتها ووضع أهداف تتصل بجودة الخدمات وإمكانية الحصول عليها ومقبوليتها وبسر تكلفتها وسلامتها وحظر اتخاذ تدابير تراجعية مثل قطع الخدمة عن المستفيدين غير القادرين على سداد فواتيرهم؛

(ز) تضمين بنود العقد شروطاً وإجراءات تتيح للدول الشروع في إلغاء خصخصة الخدمات من خلال عملية سليمة وشفافة وفعالة من حيث التكلفة في حالة انتهاك مقدم الخدمة لأحكام العقد، لا سيما في الحالات التي تقع فيها انتهاكات لحقوق الإنسان أو لا يُمتثل فيها لشروط العقد المتعلقة بحق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي؛

(ح) إنشاء كيانات مستقلة لرصد الالتزامات التعاقدية وإنفاذها وتزويد تلك الكيانات بالموارد البشرية والمالية الكافية للاضطلاع بولايتها والتواصل بشكل هادف مع المجتمع المدني كجزء لا يتجزأ من عملها؛

(ط) سن تشريعات تلزم الشركات العاملة في الخارج بالامتثال لمعايير حقوق الإنسان؛

(ي) الامتناع عن فرض شرط للتعاون الثنائي يلزم البلدان المضيفة بخصخصة خدمات المياه والصرف الصحي.

باء - الجهات الفاعلة من القطاع الخاص

59 - تُعتبر مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان أهم صك دولي يهدف إلى المواءمة بين مشاركة القطاع الخاص ومعايير حقوق الإنسان. ويأتي في هذه المبادئ التوجيهية أن "على الدول أن تحمي من انتهاك حقوق الإنسان داخل إقليمها و/أو ولايتها القضائية من جانب أطراف ثالثة، بما فيها المؤسسات التجارية" من خلال "سياسات وتشريعات وأنظمة وأحكام قضائية فعالة". وهي تنص أيضاً على أن الحكومات ينبغي أن "تمارس الرقابة الكافية ... عندما تتعاقد مع المؤسسات التجارية أو تسن لها تشريعات من أجل تقديم خدمات قد تؤثر على التمتع بحقوق الإنسان". ولئن كان الامتثال لهذه المبادئ والأطر يتم طوعاً لكونها تشكل "قانوناً غير ملزم"، فإن وجودها يفيد في مساعي وضع القواعد وهي، من منظور تعددي قانوني، بمثابة قانون في أعين مؤيديها. وحينما يتعلق الأمر بالعلاقة بين الدول الموكلة للخدمات والشركات، توفر المبادئ التوجيهية الأساس لما ينبغي توقعه من الشركات التجارية ولأنواع آليات الامتثال التي يتعين إرساؤها.

60 - وقد نشأت، في سياق الإطار الحالي للقانون الدولي، خلافات بشأن التزامات الشركات التجارية فيما يتعلق بحقوق الإنسان⁽¹¹⁸⁾. ففي عام 2018، أصدر الفريق العامل الحكومي الدولي المفتوح العضوية المعني بالشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال فيما يتعلق بحقوق الإنسان، الذي أنشأه مجلس حقوق الإنسان، "مسودة أولية" لمعاهدة جديدة بشأن "صك ملزم قانوناً لتنظيم أنشطة الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان"⁽¹¹⁹⁾. وتتص الوثيقة على عدة التزامات توكل إلى الدول وتقضي بوضع تشريعات وأنظمة تكفل إيلاء الشركات التجارية الخاصة حقوق الإنسان الاحترام الواجب، وهو أمر بالغ الأهمية بالنسبة لخصخصة خدمات المياه والصرف الصحي. وتقدم الوثيقة، رغم عدم تفعيلها بعد، إطاراً إضافياً يحدّد الالتزامات الواقعة على كاهل الجهات الخاصة المقدّمة للخدمات على الصعيد الوطني.

61 - ورغم أن القانون الدولي لحقوق الإنسان ليس ملزماً للجهات الفاعلة الخاصة بشكل مباشر، فإن القوانين والعقود والأنظمة الوطنية تنص على مجموعة من الواجبات الملزمة للشركات ويمكن تضمينها

(118) Andrés Felipe López Latorre, "In defence of direct obligations for businesses under international human rights law", *Business and Human Rights Journal*, vol. 5, No. 1 (January 2020) في الرابط التالي: www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/EEB34BECDE016C2E6BC1F18BFE2F10A5/S2057019819000270a.pdf/in_defence_of_direct_obligations_for_businesses_under_international_human_rights_law.pdf

(119) انظر www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGTransCorp/Session3/DraftLBI.pdf

التزامات دولية تتعلق بحقوق الإنسان. وينبغي أن تفرص البنود التعاقدية على الشركات التزامات تتعلق بحقوق الإنسان مستمدة من النظام القانوني المحلي، استناداً إلى إطار قانوني ومؤسسي يشمل حق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي. وعلاوة على ذلك، تقع على عاتق الشركات مسؤولية الامتناع عن إتيان أعمال تتعارض مع إطار حقوق الإنسان، عن طريق حظر اتخاذ تدابير مثل قطع الخدمة عن المستفيدين والتصرف بشكل يؤدي إلى إعمال تلك الحقوق. ويجب عليها، في ضوء ذلك، أن تبادر إلى تحديد ومعالجة الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان التي تنشأ في سياق عمليات الشراء وعقودها، مع تجنب التورط في حالات يمكن أن تؤثر سلباً على التمتع بتلك الحقوق. ويجب عليها أيضاً أن تستجيب لشكاوى المستفيدين دون إبطاء وأن توفر المعلومات المتعلقة بالانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان، حتى ولو لم تكن شروط العقد تقتضي منها ذلك. ورغم أن الشركات الكبرى المتعددة الجنسيات دعمت الاعتراف بحق الحصول على المياه والحق في خدمات الصرف الصحي⁽¹²⁰⁾، لا تزال هناك ثغرة ينبغي معالجتها تتعلق بالدور النشط الذي يمكن للشركات الاضطلاع به من أجل تعزيز حقوق الإنسان والامتثال لشرط إعمالها، وذلك من خلال التوفيق بين مصالحها التجارية والتزامات حقوق الإنسان الواقعة على كاهل الدول.

62 - ولذلك، يوصي المقرر الخاص بالجهات الفاعلة من القطاع الخاص التي تدير خدمات المياه والصرف الصحي بأن تقوم بما يلي:

- (أ) الامتثال للالتزامات حقوق الإنسان التي تتوافق مع معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان، بصرف النظر عما إذا كانت تلك الالتزامات منصوصاً عليها في التشريعات المحلية أم لا؛
- (ب) المبادرة إلى تحديد ومعالجة الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان، مع تجنب التورط في حالات يمكن أن تؤثر سلباً على التمتع بتلك الحقوق؛
- (ج) إعلام الجمهور بالسبل التي تعتمد الشركة لكي تكفل التوفيق بين مصالحها التجارية وإعمال حق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي؛
- (د) الامتناع عن إتيان أعمال تتعارض مع المضمون المعياري لحق الإنسان في المياه وحقه في خدمات الصرف الصحي، مثل قطع الخدمة عن المستفيدين غير القادرين على سداد فواتيرهم أو اعتماد نهج انتقائي في تقديم الخدمات والاستثمار في البنى التحتية لفائدة شرائح من المجتمع تمتلك مقدرة أكبر على دفع أسعار الخدمات؛
- (هـ) الإفصاح عن المعلومات المالية والتشغيلية وإتاحتها للجمهور بطريقة تُيسر الاطلاع عليها، حتى يتسنى للحكومات وجهات المجتمع المدني أن تشرف على أداء الخدمات إشرافاً كاملاً.

جيم - المؤسسات المالية الدولية

63 - كان لعدة منظمات دولية دورٌ أساسي في الترويج لخصخصة خدمات المياه والصرف الصحي، وذلك في إطار سياساتها الخاصة بالتنمية أو باعتبار الخصخصة شرطاً لتقديم المنح والقروض والمساعدة التقنية إلى البلدان النامية، كما كان الحال بالنسبة لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي في عقد التسعينات

(120) معلومات واردة من منظمة أكوافيد.

من القرن الماضي وأوائل القرن الحادي والعشرين⁽¹²¹⁾. ويخشى المقرر الخاص أن تكون هذه الضغوط لا تزال مستمرة ويرى أيضا أن الحوافز المستخدمة لحث الدول على خصخصة الخدمات ينبغي أن تحظر تماما. والواقع أن المؤسسات المالية الدولية عليها التزامات محددة في مجال حقوق الإنسان⁽¹²²⁾ ينبغي أن تمتثل لها في سياق عملياتها التي تتطوي على قيام جهات من القطاع الخاص بتوفير خدمات المياه والصرف الصحي.

64 - ويوصي المقرر الخاص المؤسسات المالية الدولية بأن تقوم بما يلي:

- (أ) العمل بنشاط على تعميم إطار حقوق الإنسان في المياه والصرف الصحي في عملياتها وتعزيز نشر هذا الإطار بين الدول الشريكة لها عندما تشرع تلك الدول في اتخاذ قرار بشأن نوع مقدم الخدمات؛
- (ب) إلغاء الشروط التي تلزم الدول بالشروع في خصخصة خدمات المياه والصرف الصحي حتى يتسنى لها الحصول على المنح والقروض والمساعدة التقنية؛
- (ج) اعتماد إطار قائم على حقوق الإنسان عند اتخاذ قرار بشأن دعم العمليات الحكومية أو الخاصة في بلدان محددة، وعند اتخاذ قرار بالدعوة إلى إجراء إصلاحات مؤسسية وتنظيمية.

(121) معلومات واردة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

(122) A/71/302، الفقرة 13.