الأمم المتحدة
A/HRC/57/33
الجمعية العامة
Distr.: General
8 August 2024
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة السابعة والخمسون
9 أيلول/سبتمبر – 9 تشرين الأول/أكتوبر 2024
البندان 2 و3 من جدول الأعمال
التقرير السنوي لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان وتقارير المفوضية السامية والأمين العام

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

أفضل الممارسات في مجال مساهمة التنمية في تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها في سياق التعافي من جائحة كوفيد-19

تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان*

موجز

يُقدم هذا التقرير مقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 28/53 وهو يبيّن الممارسات والسياسات والتدخلات الواعدة التي تسلط الضوء على مساهمة التنمية في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في سياق التعافي من جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19). واتساقاً مع الالتزامات العالمية بالحد من الفقر وعدم المساواة في سياق تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، يبيّن التقرير الدور الذي يمكن أن تؤديه خطط التنمية الوطنية وأطر المالية العامة وإدارة الدين العام وتقييمات قابلية الاستدامة وغيرها من مجالات السياسة الاقتصادية ذات الصلة في النهوض بحقوق الإنسان.

* اتُّفق على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر المعتاد لظروف خارجة عن إرادة الجهة التي قدمته.

الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- مقدمة

1- عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 28/53، دُعيت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان) إلى إعداد تجميع لأفضل الممارسات في مجال مساهمة التنمية في تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها في سياق التعافي من جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19). وشجع المجلس في هذا القرار مفوضية حقوق الإنسان على تعزيز عملها ومبادراتها لمكافحة الفقر وتدارك أوجه عدم المساواة في سياق تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

2- ووفقاً للقرار المذكور أعلاه، أرسلت المفوضية مذكرة شفوية إلى الدول الأعضاء، أسفرت عن تلقي 22 ورقة وأصدرت دعوة عامة تلتمس فيها إسهامات[1] من الأكاديميين والمجتمع المدني وكيانات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وخبراء من آليات حقوق الإنسان ومكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وأُجريت مشاورات ثنائية وجماعية مع أكاديميين وخبراء وممثلين لكيانات الأمم المتحدة. وتشير المساهمات الواردة إلى ممارسات واعدة وضمانات وحزم طوارئ استُحدثت لمعالجة الفقر وعدم المساواة اللذين ما برحا في ازدياد في سياق التعافي من جائحة كوفيد-19 وإلى دور خطط التنمية الوطنية والمالية العامة وأطر إدارة الدين العام التي تؤطر الالتزامات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من التزامات الدول وتعزز خطة عام 2030 والجهود المبذولة لتحقيق القدرة على تحمل الديون في سياق تحظى فيه ضرورة إجراء إصلاح عاجل للهيكل المالي الدولي لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وحقوق الإنسان بتقبل متزايد.

3- ومع استمرار البلدان في المعاناة من آثار جائحة كوفيد-19 المتبقية ومن الأزمة المتعددة الجوانب، من المهم إدراك الترابط بين التنمية وحقوق الإنسان وأن كل منهما يعزز الآخر. وحقوق الإنسان، ومن بينها الحق في التنمية، حقوق عالمية وغير قابلة للتجزئة. وتفاقمت أوجه عدم المساواة داخل البلدان وفيما بينها لأنَّ البلدان اضطرت إلى اتخاذ تدابير تقشفية لخفض ديونها المتصاعدة. وأعاق اتساع فجوات التمويل في البلدان النامية، بسبب ارتفاع أعباء الديون، قدرة الدول على الاستجابة استجابة فعالة. وفي ضوء هذه الخلفية، يكتسي تعزيز التعاون والتضامن الدوليين أهمية بالغة في إحداث انتعاش عادل ومستدام ومتوافق مع الحقوق، ويشمل ذلك إصلاحات الهيكل المالي الدولي.

ثانياً- تعميق تأثير الفقر وعدم المساواة

4- أدى ظهور جائحة كوفيد-19 إلى مفاقمة الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي كانت قائمة من قبل، فتآكلت المكاسب الإنمائية التي تحققت، لا سيما في البلدان منخفضة الدخل والبلدان المعرضة لتغير المناخ. وفي أعقاب ذلك، ارتفع عدد الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع لأول مرة منذ جيل كامل، بينما وصل الجوع إلى مستويات لم يشهدها منذ ما قبل عام 2005[2]، على نحو تبيّنت معه هشاشة أنظمة الحماية الاجتماعية القائمة، فبين عامي 2020 و2023، وقع 165 مليون شخص إضافي يعيش غالبهم في البلدان ذات الدخل المنخفض[3]، أو ينتمون إلى الشريحة الدنيا من الدخل المتوسط، في

(1) يمكن الاطلاع على جميع الأوراق المقدمة على الرابط التالي: https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-inputs-best-practices-contribution-development-promotion-and-protection.

(2) A/78/80-E/2023/64، الفقرة 5.

(3) انظر Salome Ecker and others, “The human cost of inaction: poverty, social protection, and debt servicing, 2020–2023”, Development Futures Series (United Nations Development Programme, July 2023).

قبضة الفقر. ولن يحقق سوى ثلث البلدان فقط هدف خفض مستويات الفقر على الصعيد الوطني إلى النصف. وتشير التوقعات إلى أنَّ 575 مليون شخص سيظلون يعيشون في فقر مدقع في عام 2030[4] – وسيكون أكثر من نصف هؤلاء الأشخاص من النساء والفتيات. وسيظل قرابة 600 مليون شخص معرضين لانعدام الأمن الغذائي في عام 2030[5]. وفي الوقت نفسه، يمتلك أغنى 10 في المائة من سكان العالم 52 في المائة من الدخل العالمي و76 في المائة من إجمالي الثروة[6]. وأشار الأمين العام إلى أنَّ 10 في المائة فقط من البلدان تسير على الطريق الصحيح لتحقيق الهدف 10 من أهداف التنمية المستدامة المتعلق بالحد من أوجه عدم المساواة بحلول عام 2030[7].

5- وفي سياق هيكلية الديون الدولية المعطلة التي يهيمن عليها الدائنون وتباطؤ النمو الاقتصادي العالمي والقواعد الضريبية العالمية غير العادلة والأزمات المتداخلة، ومن بينها أزمة غلاء المعيشة وحالة الطوارئ المناخية، شهدت البلدان انتعاشاً بطيئاً وغير متكافئ، فحتى قبل الجائحة، كانت بلدان نامية عديدة على بعد صدمة واحدة لتصبح مثقلة بالديون. وعلاوة على ذلك، فشلت نصف البلدان المؤهلة للحصول على دعم المؤسسة الدولية للتنمية في العودة إلى مستويات الدخل التي كانت سائدة فيها قبل الجائحة. وارتفعت نسبة الإيرادات الحكومية المئوية المخصصة لخدمة الديون في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى من 21 في المائة في عام 2022 إلى 32 في المائة في عام 2023[8]. وفي المتوسط، تتجاوز خدمة الديون الإنفاق على الحماية الاجتماعية بمقدار 11 مرة في جميع البلدان[9]. وبلغ نصيب البلدان النامية وحدها في عام 2023 من إجمالي الدين العام العالمي 30 في المائة، أي 29 تريليون دولار أمريكي[10].

6- وأشار الأمين العام، في تقريره عن القدرة على تحمل الدين الخارجي والتنمية، إلى وجود أزمة تنمية متوالية وأزمة ديون نظمية تلوح في الأفق[11]. وأدى اتساع الفجوات الإنمائية إلى وضع إعمال حقوق الإنسان في مهب المخاطر. وتشير بعض التقديرات إلى أنَّ البلدان النامية ستحتاج إلى ما يصل إلى 4 تريليونات دولار أمريكي من الاستثمارات الإضافية سنوياً لتمويل الفجوات في تمويل أهداف التنمية المستدامة – بزيادة تفوق تقديرات ما قبل الجائحة بنسبة 50 في المائة[12]. وينتقص النقص المستمر في التمويل المحلي والدولي من قدرة الدول على إعمال حقوقها الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الحقوق. وتبذل جهات، من بينها الأمم المتحدة، جهوداً دؤوبة لإصلاح الهيكل المالي الدولي لإعمال حقوق الإنسان وتحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويقدم مفهوم اقتصاد حقوق الإنسان الذي اقترحه مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان حلولاً في هذا الصدد[13]، فقد دعا المفوض السامي مراراً وتكراراً إلى إصلاح الهيكل المالي الدولي إصلاحاً يتخذ من حقوق الإنسان محوراً له ويشمل حلولاً عالمية منسقة لإعادة هيكلة الديون السيادية وتسويتها واستدامتها.

(4) A/78/80-E/2023/64، الفقرة 5.

(5) انظر https://openknowledge.fao.org/items/445c9d27-b396-4126-96c9-50b335364d01.

(6) انظر wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/01/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf.

(7) انظر https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf.

(8) انظر icrier.org/g20-ieg/pdf/Implementing-MDB-Reforms_A-Stocktake.pdf.

(9) انظر https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/3195/attachments/original/1696947958/Debt_Service_Watch_Briefing_Final_Word_EN_0910.pdf?1696947958.

(10) انظر https://unctad.org/system/files/official-document/osgttinf2024d1_en.pdf.

(11) انظر A/78/229.

(12) انظر https://desapublications.un.org/publications/financing-sustainable-development-report-2024.

(13) انظر https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/aboutus/hc-visionstatement-2024.pdf.

ثالثاً- دور استجابات الطوارئ والخطط الإنمائية الوطنية في التعافي من جائحة كوفيد-19

7- استخدم واضعو السياسات وكيانات الأمم المتحدة والمؤسسات العالمية وجهات أخرى مجموعة واسعة من التدابير، من بينها دعم السيولة الدولية المعزز وإعادة توجيه الموارد المالية بسرعة نحو حزم الطوارئ، على نحو يشمل مجال الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية، تخفيفاً من وطأة آثار الجائحة السلبية. وأشار المقرر الخاص المعني بالحق في التنمية إلى خطط التصدي لجائحة كوفيد-19 والتعافي منها، واصفاً إياها بأنها خططٌ للتنمية، مؤكداً على الدور الحاسم الذي تضطلع به تلك الخطط في تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها[14]. وبينما أعاقت عوامل مثل براءات الاختراع والتكاليف وتخزين اللقاحات على الصعيد الوطني حصول سكان الجنوب العالمي على الأدوية والخدمات الصحية والمنتجات الصحية، شهدت الأزمة استثمارات ملحوظة في حقوق الإنسان من قبل الدول لحماية الناس، بمن فيهم المعرضون لمزيد من التهميش، وهو أمر يتسق مع التعهد بعدم ترك أحد يتخلف عن الركب الوارد في خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

8- وأوجدت جائحة كوفيد-19 أوضاعاً استثنائية من الضعف والحرمان وأبعاداً جديدة من التهميش بسبب فقدان العمالة الرسمية وغير الرسمية بشكل مفاجئ. وكانت برامج التحويلات النقدية المحددة الأهداف من بين أكثر التدخلات الأولية التي اضطلعت بها بلدان عديدة للحد من ضعف من هم تحت خط الفقر، أو على مقربة منه، ومن هم خارج نطاق برامج المساعدة الاجتماعية شيوعا. وعلى الصعيد العالمي، تلقى أكثر من 1,3 مليار شخص، بحلول أيار/مايو 2021، تحويلاً نقدياً واحداً على الأقل أتاح للفئات الضعيفة قدراً من تأمين الدخل المؤقت[15]، فعلى سبيل المثال، أفادت التقارير أنَّ حكومة أذربيجان اتخذت تدابير صارمة لحماية العمالة والرعاية الاجتماعية، منعاً لتسريح العمال تسريحاً لا مبرر له في القطاعين العام والخاص على حد سواء. ونُفذ برنامج يدفع بموجبه مبلغ إجمالي محدد شمل 000 600 شخص بين نيسان/أبريل وأيار/مايو 2020، تعزيزاً للحماية الاجتماعية للعاطلين عن العمل حديثًا.

9- وراجعت عدة بلدان خرائط طريق التأهب والتعافي. ومن المبادرات الإقليمية الهامة في هذا الصدد مرفق التعافي والمرونة التابع للاتحاد الأوروبي. ولكي تستفيد البلدان من المرفق، ينبغي لخطط التعافي والقدارة على الصمود الوطنية أن تخصص 37 في المائة على الأقل من ميزانيتها للتدابير الخضراء و20 في المائة لدعم التحول الرقمي. وأوصى المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان بمراعاة التماسك الاجتماعي – الحد من الفقر وعدم المساواة – في تلك الخطط وتقييمه في إطارها[16].

10- وذكرت حكومة إكوادور في ورقتها أنَّ اللجنة الوطنية لعمليات الطوارئ أجرت تقييماً للاحتياجات في مرحلة ما بعد الكارثة لتحديد الاحتياجات والاستراتيجيات الحرجة مع تصاعد جائحة كوفيد-19، وذلك بموجب اتفاق ثلاثي بين الأمم المتحدة والبنك الدولي والاتحاد الأوروبي[17]. وطوِّرت المنهجية أيضاً لتتمكن من تقييم الأثر الاجتماعي والاقتصادي في الفئات الضعيفة والاحتياجات ذات الأولوية لدى الأسر المعيشية المتضررة والقطاعات الاقتصادية الحرجة والسياسات والترتيبات المؤسسية اللازمة لدعم التعافي

(14) انظر A/77/174.

(15) انظر International Labour Organization, Organisation for Economic Co-operation and Development and World Bank, “Financing social protection through the COVID-19 pandemic and beyond”.

(16) انظر A/HRC/47/36/Add.1.

(17) انظر https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/06/INFORME_PDNA_COVID-19_ECUADOR_WEB.pdf.

دعماً كافياً، بسبل من بينها تدابير منع حدوث أزمات مماثلة والتخفيف من حدتها في المستقبل. وعلى المنوال نفسه، اعتمدت حكومة إيطاليا تدابير لسد الثغرات الهيكلية ومتابعة أهداف التحول الأخضر والتحول الرقمي في إطار خطة التعافي والقدرة على الصمود الوطنية. وأعد المعهد الوطني للإحصاء لوحة معلومات عامة لتوجيه مسار مهمة الخطة الوطنية للتعافي والقدرة على الصمود، مشفوعة بمؤشرات تتعلق بالإدماج والإنصاف والتنمية المستدامة.

11- وينبغي أن تعزز السياسات مشاركة أفراد المجتمع المدني والمجتمعات المحلية والفئات الضعيفة مشاركة فعالة في خطط التنمية الوطنية وفي تنفيذها وتقييمها. وأفادت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في الأرجنتين في ورقتها بضرورة اتباع نهج شامل ومتعدد القطاعات في صياغة السياسات الإنمائية التي يمكن أن تحد من الفقر وعدم المساواة. ومن الأمثلة على هذا النهج خطة الأرجنتين لمكافحة الجوع التي جمعت بين الوزارات المسؤولة عن التنمية الاجتماعية والصحة والتعليم والزراعة وغيرها لتحقيق الأمن الغذائي والتغذوي. وفي الآن ذاته، تتضمن سياسة التكامل الاجتماعي الحضري آليات للتخطيط التشاركي. وأُصدرت بطاقات غذائية لأفراد أشد الفئات تعرضاً للمخاطر وذلك في إطار الخطة الوطنية للقضاء على الجوع ومنع ازدياد الفقر.

12- وسعياً للحصول العادل على الرعاية الصحية، قدمت دولة فلسطين خدمات التأمين الصحي المجانية في شكل استجابة للطوارئ للأسر ذات الدخل المنخفض المقيمة في المناطق الريفية والإنسانية. ووُزِّع زهاء 000 40 بطاقة تأمين صحي على المستفيدين في الضفة الغربية لإزالة العوائق المالية التي تحول دون حصولهم على الخدمات الصحية الأساسية[18]. وبالإضافة إلى ذلك، أنشأت دولة فلسطين لجنة وطنية للميزانيات المراعية للاعتبارات الجنسانية في عام 2022، تشرف عليها وزارة شؤون المرأة، لتوجيه الجهود المبذولة لتعزيز المساواة بين الجنسين ومنظورات المساواة بين الجنسين في إدارة المالية العامة. وأعدت وزارة شؤون المرأة مسودة لاستراتيجية وطنية شاملة لعدة قطاعات للمساواة والاعتبارات الجنسانية وتمكين المرأة (2024-2029)؛ وعُلق تنفيذ الاستراتيجية بسبب الصراع الدائر في غزة[19]. ودعت الهيئة الدائمة المستقلة لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة التعاون الإسلامي الحكومات إلى اعتماد سياسات تراعي الفوارق بين الجنسين في جميع جهود التعافي وتستهدف التدخلات الاجتماعية والاقتصادية للنساء في حالات الضعف، مثل المهاجرات والنساء في الأوضاع الإنسانية.

13- واعتمدت البلدان تدابير للحد من التفاوت الاقتصادي المتزايد بين الفئات المختلفة في المراحل الأولى من الجائحة. وأصدرت وزارة المالية الصينية لوائح الميزانية للإدارات المالية دون الوطنية لتسريع عمليات الدفع لتدارك آثار كوفيد-19، بناءً على الاحتياجات المحلية والإقليمية[20]. وقُدمت مدفوعات مسبقة لصناديق التأمين الخاصة بالمرافق الصحية لتخفيف الأعباء المالية في المناطق الواقعة خارج المراكز الرئيسية' فعلى سبيل المثال، قامت هيئة الخدمات المالية في إندونيسيا بتأجيل دفع الأقساط لعملاء البنوك الريفية، محدثة بذلك تخفيفاً كانت الحاجة ماسة إليه[21]. وعادت هذه السياسات بالفائدة على الحد من ارتفاع ديون الأسر المعيشية بين الفئات ذات الدخل المنخفض المتكبدة من مصادر غير رسمية يمكن أن تفاقم عدم المساواة. وأقرت الولايات المتحدة الأمريكية قانون المعونة والإغاثة والأمن الاقتصادي في عام 2020 الذي أتاح لوزارة التعليم إعفاء فئات شتى من قروض الطلاب التي تحتفظ بها فئات مختلفة من المقترضين[22].

(18) ورقة قدمتها دولة فلسطين.

(19) المرجع نفسه.

(20) انظر https://cdn.who.int/media/docs/default-source/infographics-pdf/health-financing/how-to-budget-for-covid-19-english.pdf?sfvrsn=b653f4ac_2&download=true.

(21) انظر http://jp.feb.unsoed.ac.id/index.php/scoab/article/viewFile/3583/2346.

(22) انظر https://www.bea.gov/help/faq/1407.

14- وذكرت حكومة المكسيك أنَّ المجلس الوطني للشمول المالي ولجنة التثقيف المالي قدمتا، في آذار/مارس 2020، السياسة الوطنية للشمول المالي للفترة 2020-2024 من أجل بناء القدرة على الصمود اقتصادياً بين الفئات ذات الدخل المنخفض والأشخاص الضعفاء. وحدد تحديث السياسة ستة أهداف متوسطة وطويلة الأجل، من بينها تعزيز استخدام أدوات المعلومات وتيسير الإدماج المالي للضعفاء. وفي مثال آخر، بين عامي 2020 و2022، نفذت البرازيل برنامج Desenrola Brasil الذي دعم الأشخاص الضعفاء في إعادة التفاوض بشأن ديونهم. ومنذ أيار/مايو 2023، ساعد البرنامج قرابة 11 مليون برازيلي، 55% منهم من النساء[23].

15- وكان من نتائج الجائحة إحياء خطط التنمية الوطنية بحسبانها أدوات أساسية للحوكمة وازداد الزخم بين النهج التصاعدية للتخطيط الشامل من القاعدة إلى القمة وذلك بالتشاور العام مع المجتمعات المحلية. وشملت هذه النُهج الجهود المبذولة لتضمين أهداف التنمية المستدامة في التخطيط الإقليمي والمحلي. وأفادت حكومة إكوادور بأنَّ الأمانة الوطنية للتخطيط والمديرية الوطنية لإدارة المعلومات أصدرتا مؤشرات موحدة للأهداف التي حددتها المؤسسات التي تدير السياسة العامة يُبتغى مها تحسين رصد حقوق الإنسان والمجالات المتعلقة بمسائل من بينها البيئة والاقتصاد والأمن. وتُستخدم المعلومات المستمدة من المؤشرات أيضاً في أدوات التخطيط الأخرى، مثل غايات أهداف التنمية المستدامة. وفي خطوة إلى الأمام، أصدرت اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب قراراً في عام 2023 يقضي بإجراء دراسة تتناول إدماج الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في التخطيط الإنمائي الوطني[24].

16- وواءمت بلدان عديدة استراتيجياتها المالية الوطنية مع خطط التنمية الوطنية. ويتضمن ذلك حساب التكاليف التقديرية لهذه الخطط. وبحلول نهاية عام 2022، استحدث أكثر من 85 بلداً أطر تمويل وطنية متكاملة لتعزيز الطموح الجماعي المبين في خططها الإنمائية الوطنية ودعم تمويل تحقيق أهداف التنمية المستدامة[25]. وفي إطار دورة ميزانية البلد المعني، تشجع هذه الأطر أيضاً تقييمات الأثر التي تركز على أهداف التنمية المستدامة، مشفوعة بإعادة توجيه التمويل نحو تحقيق هذه الأهداف، ففي كولومبيا، على سبيل المثال، تتخذ خطة التنمية الوطنية للفترة 2022-2026 المياه والعدالة الاجتماعية والبيئية محوراً لها وتركز على زيادة المشاركة المجتمعية الشاملة على صعيد البلديات وفي عمليات الميزانية. ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية في إطار هذه الخطة في تخفيض معدل الفقر النقدي المدقع إلى أرقام أحادية. واعتمدت الحكومة أيضاً نظام رصد لميزانية أهداف التنمية المستدامة في عام 2020، وزادت النفقات المتوافقة مع الأهداف من 58 مليار دولار إلى 68 مليار دولار في عام 2023[26].

17- ومع زيادة الاحتياجات المالية، اعتمدت بلدان عديدة أطر تمويل وطنية متكاملة تعزز الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة في أطر التمويل، ففي عام 2022، على سبيل المثال، واءمت نيجيريا استراتيجيتها للإيرادات المتوسطة الأجل مع خطة التنمية الوطنية المتوسطة الأجل للفترة 2021-2025. وتهدف استراتيجية مبادرات نمو الإيرادات إلى زيادة الإيرادات الحكومية الوطنية لتصل إلى 15 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية عام 2025 وتمويل العجز المالي بالاقتراض الخارجي والسندات المحلية في إطار استراتيجية الاقتراض وتحسين استراتيجيات إدارة الديون الحالية، تحقيقاً للاستدامة[27].

(23) انظر https://www.ohchr.org/en/news/2024/05/experts-committee-elimination-discrimination-against-women-praise-brazils-maria-da.

(24) انظر ACHPR/Res.561 (LXXV) 2023.

(25) انظر https://inff.org/assets/resource/making-finance-work-for-people-and-planet_final-web.pdf.

(26) المرجع نفسه.

(27) انظر https://nationalplanning.gov.ng/wp-content/uploads/2021/12/NDP-2021-2025_AA_FINAL_PRINTING.pdf.

18- وعلى نحو ما جاء في خطة التنمية الوطنية في نيبال للفترة 2019-2020/2023-2024 التي تشير إلى الهدف 1 من أهداف التنمية المستدامة والحق في الضمان الاجتماعي، اعتمدت الحكومة سياسة لتعزيز "التوزيع العادل لعوائد التنمية بإشراك المجتمعات المحلية والمناطق المتخلفة اجتماعياً واقتصادياً في عملية التنمية الشاملة"[28]. وبينما كانت نيبال لا تزال تتعافى من آثار الجائحة، ضربتها الفيضانات في عام 2021. وأدى ذلك إلى اعتماد الإطار الوطني المتكامل للحماية الاجتماعية الذي يهدف إلى تنسيق خدمات الحماية الاجتماعية القائمة، ولا سيما 16 برنامجاً و90 خطة موزعة على مختلف الوزارات والوكالات التنفيذية، تعزيزا للتصدي للصدمات والقدرة على الصمود والعمل الاستباقي[29].

19- وعلى الرغم من طبيعة أزمة كوفيد-19 التي طال أمدها، كانت المزايا والبدلات وغيرها من تدابير الرعاية الاجتماعية في الغالب مؤقتة وانتقائية في تغطيتها، فعلى سبيل المثال، تقرر أن ينتهي، في نهاية أيلول/سبتمبر 2023، أكثر من 37 مليار دولار أمريكي من التمويل المقدم من حكومة الولايات المتحدة في إطار قانون المساعدة والإغاثة والأمن الاقتصادي لمواجهة فيروس كورونا وقانون الاعتمادات التكميلية للاستجابة لفيروس كورونا والإغاثة وخطة الإنقاذ الأمريكية. وتشمل الآثار التي قد يحدثها ذلك ارتفاع مدفوعات رعاية الأطفال التي تقدم للأسر ذات الدخل المنخفض والأسر العاملة وفقدان المساعدة المالية لرعاية أطفال العاملين الأساسيين وإنهاء زيادة أجور العاملين في مجال رعاية الأطفال ومقدمي الرعاية[30]. وفضلا عن ذلك، حذر المقرر الخاص المعني بالحق في التعليم البلدان، في استعراضه للتداعيات الاقتصادية لأزمة كوفيد-19، من التراجع الكبير في تمويل المدارس العامة، بما في ذلك تخفيضات التمويل العام للتعليم الشامل[31].

20- وينبغي أن تستمر الإرادة السياسية والطموح اللذين اكتسبتهما الحكومات لتدارك تأثير جائحة كوفيد-19 السلبي في حقوق الإنسان. وانطلاقاً من روح التضامن الدولي، أوصى المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان بإنشاء صندوق عالمي للحماية الاجتماعية ليكون وسيلة من وسائل سد فجوة التمويل التي تواجهها البلدان المنخفضة الدخل وحماية قدرة تلك البلدان الاجتماعية على الصمود في المستقبل ودعم تعميم الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية على نحو يتسق مع توصية منظمة العمل الدولية بشأن الحدود الدنيا للحماية الاجتماعية، 2012 (رقم 202)[32]. ويشجع برنامج المسرع العالمي بشأن الوظائف والحماية الاجتماعية من أجل تحقيق انتقال عادل الذي أُطلق في عام 2021، على استحداث وظائف لائقة، بما في ذلك في الاقتصادات الخضراء والرقمية واقتصادات الرعاية.

21- وتشمل الحلول المقترحة أداة تقييم الضعف والقدرة على الصمود الخصة بالدول الجزرية الصغيرة النامية التي يتصورها مصرف التنمية الكاريبي ويمكن ربطها بالميزانيات الوطنية وقد تساعد في وضع أهداف التنمية الوطنية وبناء القدرة على الصمود وسد الفجوة بين تدابير الضعف الحالية والتدابير المستدامة للقدرة على الصمود[33].

(28) انظر https://www.npc.gov.np/images/category/15th_plan_English_Version.pdf.

(29) انظر https://www.anticipation-hub.org/news/linking-nepals-social-protection-programmes-with-anticipatory-action.

(30) انظر https://www.help.senate.gov/imo/media/doc/the_need_for_ongoing_support_for_the_nations_child_care_sector_report.pdf.

(31) انظر A/HRC/44/39.

(32) انظر A/HRC/47/36.

(33) انظر https://www.caribank.org/newsroom/news-and-events/speeches/wadadli-action-platform#:~:text=The%20Internal%20Resilience%20Capacity%20(IRC,incorporates%20factors%20(including%20exogenous%2C%20endogenous.

22- وتعتبر التطورات الدولية، مثل المفاوضات التي تتناول اتفاقية إطارية جديدة للأمم المتحدة بشأن التعاون الضريبي الدولي، خطوة في الاتجاه الصحيح. وبالإضافة إلى ذلك، يهدف الاقتراح الذي يُروَّج له في سياق الرئاسة البرازيلية لمجموعة العشرين والداعي إلى فرض حد أدنى عالمي لضريبة الثروة على الأفراد ذوي الملاءة المالية العالية جدًا إلى تدارك أوجه عدم المساواة المتنامية بسرعة وتعزيز تعبئة الموارد المحلية. وتوصي شبكة العدالة الضريبية بتطبيق مزيج ضريبي تصاعدي بفرض ضرائب تصاعدية على الثروة واتخاذ تدابير ضريبية خضراء أو متعلقة بالمناخ وضرائب على الأرباح المفرطة ومعدلات ضريبية فعلية دنيا، بالإضافة إلى وقف الإعفاءات الضريبية الضارة وفترات السماح الضريبية.

23- وأُحرز تقدم في تضمين أهداف التنمية المستدامة في التخطيط للتنمية الوطنية ووضع السياسات الاقتصادية، وإن لم يتحقق التعميم الكامل لحقوق الإنسان بعد. ويعتمد التعافي من جائحة كوفيد-19 والأزمة المتعددة الجوانب على العمل الوطني المدعوم بحلول منسقة عالميًا تحقق مصالح الناس والكوكب.

رابعاً- أطر المالية العامة وإدارة الدين العام

24- يشمل إطار الإدارة المالية العامة القوانين والقواعد والإجراءات التشغيلية المتعلقة بالميزانيات والضرائب والاقتراض وإدارة الديون حتى تتمكن الحكومات من استخدام الموارد استخداماً شفافاً وفعالاً. وتشكل أنظمة الإدارة المالية العامة القوية جزءً من مجموعة الأدوات التي تمتلكها البلدان للتأهب للأزمات والتصدي لها بفعالية، وهي تستطيع حماية حقوق الناس ومكاسب التنمية والقدرة على الصمود اقتصاديا أمام الصدمات وتحقق الاستقرار. ويسلط هذا القسم الضوء على بعض الدروس المبكرة المستخلصة من جائحة كوفيد-19 وعلى التحسينات اللاحقة التي حققتها البلدان لتعزيز أطرها المالية العامة والسياسات المحلية.

25- واختُبرت متانة أطر إدارة المالية العامة بإصدار الحكومات حزم تحفيز وإجراء إصلاحات طارئة في وقت كانت تعاني فيه من ضيق الحيز المالي إبان جائحة كوفيد-19، فعلى سبيل المثال، أعادت جنوب أفريقيا توجيه 29 مليون دولار أمريكي إلى الإدارات الصحية في المقاطعات من المنحة المؤقتة للإغاثة في حالات الكوارث بحسبانها آلية تُفعَّل للتصدي للأزمة[34]. وجددت بلدان كثيرة توجيه استخدام أموال من الميزانية العامة وصناديق الطوارئ والصناديق الوطنية نحو إدارة الحد من مخاطر الكوارث، أو أنشأت صناديق متخصصة مخصصة لهذا الغرض، أو اعتمدت ميزانية تكميلية، من قبيل التدابير التي اتخذتها الفلبين عملاً بقانون بيانان للتعافي كقانون وحيد.

26- وقلَّل سوء تصميم أطر الإدارة المالية العامة من تأثير المدفوعات الطارئة التي قُدمت للتصدي لأزمة كوفيد-19، فعلى سبيل المثال، افتقرت حكومات المقاطعات في باكستان إلى مخصصات موجهة لصناديق الكوارث للتصدي للأزمة. وبعد إجراء تقييم للمخاطر المالية، وُضعت خطة طوارئ للكوارث على صعيد المقاطعات للتخفيف من وطأة تأثير الفيضانات المدمر في عام 2022 بالإضافة إلى تأثير الجائحة. واستُحدثت أنظمة رصد الميزانية المناخية على صعيد المقاطعات لتتبع مخصصات الكوارث الطبيعية في الميزانية[35].

27- وتستطيع الميزانيات التشاركية وعمليات التدقيق الاجتماعي أن تعزز من تقديم الخدمات العامة وتقييم الاحتياجات بشكل أفضل. وتشمل الأمثلة الواعدة حملات ميزانية المواطنين، فعلى سبيل المثال، كانت مبادرة أسيفيكيلاني التي استهلت في عام 2020 مفيدة في تضمين أصوات سكان المستوطنات

(34) انظر https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/359143/9789240052574-eng.pdf.

(35) انظر https://www.rebuildconsortium.com/wp-content/uploads/2023/06/PFM-brief.pdf.

العشوائية في مسائل المياه النظيفة والصرف الصحي وجمع القمامة وخدمات التخلص من النفايات في جنوب أفريقيا[36]. وفي عام 2023، حدَّثت لجنة حقوق الإنسان الاسكتلندية المبادئ التوجيهية بشأن وضع ميزانية حقوق الإنسان، سعيا منها لربط خيارات الميزانية بمتطلبات حقوق الإنسان الملزمة قانونًا وتعزيز الشفافية والتدقيق العام[37].

28- وتعد حوكمة الدين العام وإدارته جزءًا من أطر الإدارة المالية العامة. وتقع مسؤولية الاقتراض والحفاظ على مستويات مستدامة من الدين العام بإنشاء محفظة الدين العام الوطني ورصدها في المقام الأول على عاتق وزارة المالية، بدعم من الوكالات المتخصصة، أو هيئات الرقابة المستقلة، أو الإدارات الأخرى المعنية بهذا الشأن. وفي بعض البلدان، مثل جنوب أفريقيا وغانا وكينيا، تشرف هيئة مستقلة لإدارة الديون على هذه الوظيفة.

29- وفي كينيا، على سبيل المثال، ينص قانون إدارة المالية العامة لعام 2012 على تكليف مكتب إدارة الدين العام بالاحتفاظ بقاعدة بيانات موثوقة للديون تشمل جميع القروض التي حصلت عليها الحكومة الوطنية وحكومات المقاطعات وكياناتها، ومن بينها القروض الأخرى التي تضمنها الحكومة الوطنية (المادة 63(ب)). ونظرًا لتصاعد مستويات الدين العام في البلاد في أعقاب جائحة كوفيد-19، وُضع شرط بموجب المادة 50 من مشروع قانون إدارة المالية العامة (تعديل قانون المالية العامة) لعام 2023، يتعين بموجبه على أمين مجلس الوزراء تقديم تقرير مكتوب إلى البرلمان عند تجاوز عتبات الدين العام وتقديم خطة محددة زمنياً.

30- واعتمدت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي القانون النموذجي بشأن الإدارة المالية العامة في عام 2022 الذي يضع معايير لتمكين البرلمانات الوطنية من أداء المهام التشريعية وذات الصلة بالميزانية والرقابة في مجال المالية العامة في الدول الأعضاء في الجماعة التي تتسق مع الالتزامات الدولية المتعهد بها بموجب خطة عام 2030 والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[38]. وتحرياً للاتساق مع مبادئ حقوق الإنسان المتمثلة في الشفافية والمشاركة العامة، يتضمن القانون النموذجي توصيات بأحكام تضمن خضوع مكاتب إدارة الدين العام، سواء أكانت شبه مستقلة أو مستقلة، لعملية موافقة وتدقيق برلمانية قبل توقيع أي اتفاقات قروض.

31- وتختلف عمليات الموافقة على القروض الخارجية باختلاف البلدان، ففي نيجيريا، وعملاً بالمادة 19 من (قانون إنشاء) مكتب إدارة الديون، تتطلب القروض الخارجية الحصول على موافقة مسبقة من الجمعية الوطنية على الشروط والأحكام[39]. ويقترح المحفل والشبكة الأفريقيان المعنيان بالديون والتنمية أن يتم الإفصاح عن اتفاقيات القروض بمجرد توقيعها وعن شروطها وأحكامها واشتراطاتها ونشرها علناً في غضون 30 إلى 90 يوماً[40]. وينبغي أن يكون الشكل العام ميسَّرا. وينبغي أن تحد الأحكام القانونية من حالات الاستثناء من الإفصاح عن الدين العام وعدم إساءة استخدامها. وتستطيع القوانين المحلية أيضاً تحسين إطار الرقابة الداخلية والخارجية، فعلى سبيل المثال، تقدم وزارة العدل في كمبوديا رأياً مكتوباً يتناول جوانب عقد الدين القانونية قبل توقيعه[41].

(36) انظر https://asivikelane.org/.

(37) انظر https://www.scottishhumanrights.com/projects-and-programmes/human-rights-budget-work/.

(38) انظر https://www.lssa.org.za/wp-content/uploads/2022/03/Concept-Note-PFM-Model-Law.pdf.

(39) انظر https://documents1.worldbank.org/curated/en/743881635526394087/pdf/Debt-Transparency-in-Developing-Economies.pdf.

(40) انظر https://afrodad.org/sites/default/files/publications/EAC-Policy-Brief.pdf.

(41) انظر https://documents1.worldbank.org/curated/en/743881635526394087/pdf/Debt-Transparency-in-Developing-Economies.pdf.

32- ومن باب الممارسة المنتظمة، ينبغي أن ينشر مكتب إدارة الدين، أو البنك المركزي، إحصاءات الدين العام شهرياً، أو فصلياً، وأن يصدر تقارير سنوية عن إدارة الدين العام تتضمن خطط الاقتراض السنوية. ومنذ التخلف عن سداد الديون في عام 2022، نشرت وزارة المالية في سري لانكا نشرة فصلية عن الدين العام، وذلك في إطار تحسين شفافية الدين العام. ومن الأمثلة على تحسين الإبلاغ والحصول على المعلومات في الوقت المناسب، نشر بنك الاحتياطي الهندي، في تقريره السنوي لعام 2023، معلومات عن السندات الخضراء السيادية المحلية وذلك لأول مرة. وتضمنت هذه المعلومات تفاصيل عن الموارد التي جُمعت لتمويل مشاريع القطاع العام التي تهدف إلى الحد من الانبعاثات[42].

33- ولزيادة التنسيق بين السياسات المالية والنقدية، أنشأت نيبال لجنة إدارة الدين العام لربط مكتب إدارة الدين العام بالبنك المركزي ومكتب المراقب المالي العام[43]. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يكون لدى وحدات إدارة الدين العام التزام قانوني واضح بتبادل المعلومات من أجل التعاون الفعال بين الوكالات والمشاركة العامة الفعالة، بما في ذلك مع أصحاب الحقوق. ويمثل إجراء أعضاء البرلمان المنتخبين مناقشات وعقد جلسات استماع علنية إحدى وسائل تعميق الخطاب الوطني. ويستطيع نظام من الضوابط والتوازنات، مشفوعاً بمعلومات دقيقة، أن يرسي أسس ممارسات اقتراض مسؤولة في الأجل الطويل.

34- وفي سياق مبادرة اقتصاد حقوق الإنسان، كثفت مفوضية حقوق الإنسان جهودها لكي يتسق تصميم سياسات المالية العامة وتنفيذها مع الالتزامات الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الالتزامات ومن ثم الحؤول دون حدوث أي تراجع والحد من أوجه عدم المساواة وعدم ترك أحد يتخلف عن الركب. وحللت المفوضية، بما في ذلك من خلال مبادرة تعزيز القدرات في عدد من البلدان من بينها جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وتونس وسري لانكا تأثير الأزمة الاقتصادية والتزامات الديون الخارجية وقروض صندوق النقد الدولي[44]. وأجرت المفوضية تحليلات للميزانية القائمة على حقوق الإنسان في الأردن والكاميرون وكينيا.

35- وشددت الجمعية العامة، في قرارها 137/78، على أنَّ للسياسات والاستراتيجيات الإنمائية الوطنية دور محوري في تحقيق التنمية المستدامة، ويشمل ذلك مجال إدارة الديون. ويمكن للافتقار إلى الشفافية في التمويل العام وشفافية الديون أن يقوض التنمية، فيحول دون إعمال حقوق الإنسان. وتستطيع استراتيجية إدارة الديون الوطنية التي تؤطر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الحقوق أن تمنع البلدان من اتخاذ قرارات اقتراض غير مدروسة، أو سابقة لأوانها، تديم حلقات مفرغة من المديونية والتقشف. ويشكل إطار الإدارة المالية العامة القائم على الحقوق ضمانة واقية من الأهداف الانعزالية لاستعادة الثقة في السوق أو الملاءة المالية وبوسعه أن يسد الثغرات التي تشوب عمليات التخطيط والاستجابة للأزمات ووضع الميزانيات على أساس التخصيص وضمان تدفق الأموال الكافية وفي الوقت المناسب ومواءمة السياسات الاقتصادية مواءمة أفضل مع التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان وجمع المعلومات المصنفة عن مختلف الفئات الضعيفة جمعاً أفضل، سعياً لتقديم الخدمات العامة بشكل أحسن.

(42) انظر https://www.rbi.org.in/Scripts/AnnualReportPublications.aspx?Id=1378.

(43) انظر https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Issues%20paper%20-%20Ensuring%20Public%20Debt%20Sustainability_4Apr2022.pdf.

(44) انظر https://www.ohchr.org/en/sdgs/seeding-change-economy-enhances-human-rights-surge-initiative.

خامساً- إصلاح هيكل الديون الدولية

ألف- الآثار المترتبة على تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وحقوق الإنسان

36- يواجه تحقيق الأهداف المحددة في خطط واستراتيجيات التنمية الوطنية مخاطر تعزى إلى تكاثر التزامات خدمة الديون الحالية والمستقبلية. وأشار منتدى آسيا والمحيط الهادئ المعني بالمرأة والقانون والتنمية في تقريره إلى أنَّ 85 في المائة من التمويل الذي يقدمه صندوق النقد الدولي للتعافي من الجائحة لا يزال في شكل قروض مصحوبة بشروط تقشفية. ويعيش ما يقرب من 3,3 مليار شخص في بلدان تدفع مدفوعات فائدة تفوق إنفاقها العام مجتمعة على التعليم أو الصحة. ووثّق مركز البحوث الاقتصادية والسياساتية أنَّ 79 بلداً من أصل 134 بلداً من البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل كانت عرضة للوقوع في ضائقة ديون، أو كانت تعاني أصلاً من ضائقة ديون، وذلك استناداً إلى المعلومات المتاحة من صندوق النقد الدولي وتقييمات التصنيف الائتماني. وتبيَّن أن 60 بلداً من تلك البلدان معرض بشدة لمخاطر المناخ[45].

37- وتصدياً لجائحة كوفيد-19، اتخذت مجموعة العشرين في نيسان/أبريل 2020 مبادرة تعليق خدمة الديون التي تؤجل سداد ديون البلدان المنخفضة الدخل للدائنين الرسميين مؤقتاً بقيمة تصل إلى 12 مليار دولار أمريكي حتى نهاية عام 2020 ومُدِّدت المبادرة لاحقاً[46]. ومع ذلك، كانت المبادرة محدودة في نطاقها وتجاهلت محنة البلدان المتوسطة الدخل التي تعاني من ارتفاع خدمة الديون[47]. وفي وقت لاحق، بدا العمل بالإطار المشترك لمعالجة الديون بما يتجاوز مبادرة تعليق سداد خدمة الدين لدعم البلدان المنخفضة الدخل التي تواجه مستويات ديون لا يمكن تحملها، بيد أنَّ الدائنين من القطاع الخاص لم يشاركوا في المبادرة. وأدى نطاق الإطار المشترك المحدود إلى توقيع أربعة بلدان فقط على تخفيف عبء الديون وهي: وإثيوبيا وتشاد وزامبيا وغانا. وواجهت تلك البلدان حالات تأخير مزمنة في إعادة هيكلة ديونها السيادية، مع ما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة وطويلة الأمد على سكانها.

38- وكانت زامبيا من أوائل الدول الأفريقية التي تخلفت عن السداد بعد تفشي الجائحة. وأشار وزير المالية إلى أنَّ "حالات التأخير الطويلة في إعادة هيكلة ديون زامبيا أعاقت الاستثمارات التي تشتد الحاجة إليها وقلصت النمو الاقتصادي وأثرت في الأسواق المالية المحلية وزادت من تكاليف المعيشة التي تكبدها الشعب الزامبي"[48]. وفي نيسان/أبريل 2023، أعرب العديد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة عن قلقهم مجتمعين من التأخير في إعادة هيكلة الديون السيادية في زامبيا تأخيراً هدد قدرة البلد على تعبئة الموارد لإعمال حقوق الإنسان إعمالاً تاماً[49].

(45) انظر https://www.cepr.net/report/the-rising-cost-of-debt-an-obstacle-to-achieving-climate-and-development-goals/.

(46) انظر https://www.eurodad.org/g20_debt1.

(47) انظر https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2021/12/02/blog120221the-g20-common-framework-for-debt-treatments-must-be-stepped-up.

(48) انظر https://www.reuters.com/world/africa/zambia-debt-rework-delaying-impede-key-investments-hitting-most-vulnerable-2023-11-24/#:~:text=LONDON%2C%20Nov%2024%20(Reuters),Minister%20Situmbeko%20Musokotwane%20told%20Reuters.

(49) انظر https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-experts-concerned-over-delay-zambias-debt-restructuring.

39- وتتمثل إحدى العقبات الرئيسية في تحقيق اتفاق فعال وفي الوقت المناسب للبلدان التي تعاني من حالات إفلاس مماثلة في وجود عمليات متعددة تفتقر إلى التنسيق لتسوية ديون أنواع مختلفة من الدائنين، فأصبح اتفاق الصلح مع الدائنين يزداد تعقيدا. ويستحوذ الدائنون من خارج نادي باريس (ثنائيون أو تجاريون) مجتمعين على حصة أكبر من أي وقت مضى من الديون الخارجية[50]، فعلى سبيل المثال، في حالة زامبيا وحدها، يمتلك الدائنون من القطاع الخاص ما قيمته 3,5 مليار دولار من سندات يوروبوند وكانوا آخر من توصل إلى اتفاق. ولا يزال عدم المشاركة بين الدائنين من القطاع الخاص والافتقار إلى جدول زمني أو مبادئ توجيهية يعيق أي جهود عالمية لإيجاد حل عادل وفعال للديون السيادية، فعلى الرغم من التجارب المماثلة في الأزمات السابقة، لا يزال هيكل الديون السيادية الدولية مجزأ، مع ما يترتب على ذلك من تبعات خطيرة على إعمال حقوق الإنسان وتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

40- ويكتسي تنظيم سلوك الدائنين من القطاع الخاص، ولا سيما الصناديق الانتهازية، تنظيماً يتسق مع المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في مضمار تسوية الديون السيادية أهمية بالغة[51]. ولتوضيح ذلك، يحكم القانون الإنجليزي 45 في المائة من إجمالي الرصيد غير المسدد من السندات السيادية الدولية، بينما يحكم قانون نيويورك 52 في المائة من إجمالي الرصيد غير المسدد من هذه السندات[52]. وعلى الرغم من أنَّ قانون حقوق الإنسان ملزم في البلد المدين، كثيراً ما لا يطبق الدائنون من القطاع الخاص والمحاكم هذا الجزء من سيادة القانون. وحتى الآن، قوبلت أي جهود لإدخال اللوائح التنظيمية في كلتا هاتين الولايتين القضائيتين بالمعارضة. وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، تضمن التقرير الخاص الثامن للجنة التنمية الدولية التي عينها مجلس العموم توصيتين هامتين يكتسيان أهمية خاصة لدى الحكومة: (أ) أن تتشاور بشأن سن تشريع يتيح مشاركة الدائنين من القطاع الخاص في الإطار المشترك جبراً أو تحفيزاً. وقدمت الحكومة، تحقيقاً لهذه الغاية مقترحين يجعل أحدهما إعادة هيكلة الديون ملزمة لجميع الدائنين من القطاع الخاص إن حظي الاتفاق بتأييد ثلثي الدائنين من هذا القطاع على الأقل؛ (ب) أن تجري محادثات ثنائية مع المشرعين في نيويورك لاستكشاف نطاق التعاون في النهج التشريعية[53]. ورُفض كلتا التوصيتين بسرعة.

41- وتتعرض بلدان مجموعة السبع لضغط مستمر لتنفيذ تشريعات تنظم سلوك الدائنين من القطاع الخاص، لا سيما في سياق إعادة هيكلة ديون البلدان النامية. وفي ولاية نيويورك، أُجل التصويت على مشروع القانون S4747/A2970 الذي يهدف إلى حل أزمة الديون في البلدان النامية، لا سيما من حيث عدم مشاركة الدائنين من القطاع الخاص في الإطار المشترك، حتى عام 2025. وأوصت اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان، في تقريرها النهائي عن أنشطة الصناديق الانتهازية وتأثيرها في حقوق الإنسان، بأن تسن الدول تشريعات تحد من الأنشطة الافتراسية للصناديق الانتهازية في ولاياتها القضائية، ويشمل ذلك السلوك الذي يعرقل جهود إعادة هيكلة الديون السيادية للبلدان المثقلة بالديون ويعرض التزاماتها في مجال حقوق الإنسان للمخاطر[54].

42- وفي تطور إيجابي في مجال سلوك المقرضين، التزم ستة مقرضين في الدورة الثامنة والعشرين لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وهم حكومة كندا، والمملكة المتحدة

(50) انظر https://desapublications.un.org/publications/financing-sustainable-development-report-2024.

(51) انظر https://www.networkideas.org/featured-articles/2023/08/human-rights-a-great-missing-link/.

(52) انظر https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/09/30/The-International-Architecture-for-Resolving-Sovereign-Debt-Involving-Private-Sector-49796.

(53) انظر https://committees.parliament.uk/publications/40279/documents/196581/default/.

(54) انظر A/HRC/41/51.

لبيع ديون التصدير ومصرف التنمية الأفريقي والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية والبنك الدولي، بإدخال بنود الديون المتعلقة بالقدرة على التكيف مع المناخ في القروض السيادية الجديدة، منعاً لحدوث أزمات في المستقبل[55]. وبموجب هذه البنود، لن يحتاج بلد يكون عرضة لمخاطر المناخ إلى اللجوء إلى اقتراض إضافي من مصادر مشكوك فيها لسداد القروض السابقة، أو لتمويل سداد الديون بخفض الإنفاق العام الذي يقوض قدرته على الوفاء بالتزاماته في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وأعلن البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير أنَّ بنداً يخص ديون الصمود في وجه المناخ سيَضمن في اتفاقات القروض ابتداءً من منتصف عام 2024. وسيتيح هذا البند تأجيل سداد أصل الدين لمدة عامين عند وقوع كارثة طبيعية، أو حدوث صدمات مناخية.

43- وأشارت هندوراس في ورقتها إلى أنَّ وجود هيكل مالي دولي أكثر إنصافاً سيدعم جهود الحكومات للحد من الفقر وعدم المساواة. ودعا الأمين العام إلى إصلاح الهيكل المالي الدولي، دعماً لتنفيذ أهداف التنمية المستدامة وحقوق الإنسان دعماً استباقياً[56]. واقترحت دول وأصحاب مصلحة آخرون حضروا الاجتماع السادس بين الدورات للتحاور والتعاون بشأن حقوق الإنسان وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 عدداً من التدابير لترسيخ حقوق الإنسان في إصلاحات الهيكل المالي الدولي. وأكدوا على الحاجة إلى إنشاء سلطة عالمية فعالة للديون تستند إلى قواعد حقوق الإنسان ومعاييرها وإلى إطار قانوني متعدد الأطراف بشأن إعادة هيكلة الديون السيادية يشرك جميع الدائنين من القطاعين العام والخاص على قدم المساواة، سعياً لإيجاد حل للديون يكون عادلاً وفعالاً وحسن التوقيت[57].

باء- تضمين حقوق الإنسان في تقييمات قابلية الاستدامة

44- تُعرّف قابلية الاستدامة تقليدياً على أنها قدرة البلد على تحمل الديون دون احتمال للتخلف عن السداد أو حاجة إلى مساعدة مالية استثنائية. وتمثل تقييمات قابلية الاستدامة التي تجريها المؤسسات المالية الدولية في الأساس أدوات لإدارة المخاطر التي يتعرض إليها الدائنون وهي لا تتضمن أي اعتبارات لحقوق الإنسان، أو أهداف التنمية المستدامة.

45- وبسبب المخاوف المتزايدة من تأثير خدمة الديون في حقوق الإنسان وفي تحقيق أهداف التنمية المستدامة، تضاعفت الدعوات إلى نبذ تقييمات الاستدامة التي تركز على الملاءة المالية. غير أنَّ هذه الدعوات ليست جديدة، ففي المبادئ الأساسية بشأن عمليات إعادة هيكلة الديون السيادية، تذكر الجمعية العامة على أنَّ الاستدامة تقتضي أن تكتمل تسويات إعادة هيكلة الديون السيادية في الوقت المناسب وبطريقة فعالة وأن تؤدي إلى استقرار حالة الديون في الدولة المدينة، مع المحافظة ابتداءً على حقوق الدائنين والسعي في الوقت نفسه لتحقيق النمو الاقتصادي المطرد والشامل للجميع والتنمية المستدامة وتقليل التكاليف الاقتصادية والاجتماعية إلى أدنى حد وتحقيق الاستقرار في النظام المالي الدولي واحترام حقوق الإنسان. وفي إطار خطة عمل أديس أبابا الصادرة عن المؤتمر الدولي الثالث لتمويل التنمية، يدعى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى المثابرة على تعزيز أدواتهما التحليلية لإدارة الديون السيادية في عملية مفتوحة وشاملة مع الأمم المتحدة وأصحاب المصلحة الآخرين، وهو منحى وجد له صدى لدى البرلمان الأوروبي الذي ذكر في قرار صدر عنه في عام 2018 أنَّ "تحليل القدرة على تحمل الديون

(55) انظر https://www.ebrd.com/news/2023/ebrd-to-offer-climate-resilient-debt-clauses-in-sovereign-municipal-loans.html.

(56) انظر https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf.

(57) انظر A/HRC/56/35.

ينبغي ألاَّ يركز فقط على الاعتبارات الاقتصادية، مثل آفاق نمو الدولة المدينة الاقتصادي في المستقبل وقدرتها على خدمة ديونها، بل يجب أن يأخذ في حسبانه تأثير عبء الديون في قدرة الدولة على احترام جميع حقوق الإنسان"[58]. وأقرت الجمعية العامة، في قرارها 137/78، بتعزيز تقييمات قابلية الاستدامة تعزيزاً يتسق مع خطة عام 2030 وقدمت المزيد من التوصيات بشأن هذه التقييمات.

46- ودفعت التجارب مع مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى تقديم الإطار المتعلق بقدرة البلدان المنخفضة الدخل على تحمل الديون في عام 2005. ومنذ ذلك الحين، لعبت تقييمات قابلية الاستدامة دوراً مهماً في إعادة هيكلة الديون السيادية، ولا سيما في تحديد أهداف تخفيف عبء الديون. وتمثل تقييمات قابلية الاستدامة التي تساعد في تحديد مخاطر السيولة شرطاً من الشروط الأساسية لأي بلد يطلب مساعدة مالية طارئة من صندوق النقد الدولي. واعتُمدت ممارسة مماثلة في حالة البلدان التي تقدمت بطلبات للانضمام إلى الإطار المشترك الذي وضع أُسس إعادة هيكلة الديون مع جميع الدائنين. ولذلك، تنطوي تقييمات قابلية الاستدامة على تأثيرات عميقة في التزامات حقوق الإنسان في بلد مثقل بالديون، فهي تؤثر في قرارات المقرضين لا في تحديد حصول البلد على التمويل الميسر وولوج الأسواق الدولية ومفاوضات إعادة هيكلة الديون السيادية فحسب، بل وفي جدارته الائتمانية أيضا. ويوجد في الوقت الحالي إطاران لتقييم قابلية الاستدامة: أحدهما للبلدان المنخفضة الدخل ويشترك في تطبيقه صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والآخر للبلدان التي تستطيع ولوج أسواق رأس المال الدولية ويطبقه صندوق النقد الدولي فقط.

47- ويمكن أن تؤدي تقييمات قابلية الاستدامة والمخاطر الخاطئة إلى إغفال مواطن الضعف الحرجة وتأثير الصدمات والسياق القطري، على نحو يفضي إلى إسداء مشورة خاطئة في مجال السياسات وإعادة هيكلة غير كافية للديون، تسفر عن دورات من المديونية. وفي هذا الصدد، أثيرت شواغل -، بما في ذلك من قبل الخبيرة المستقلة المعنية تتعلق بآثار الديون الخارجية للدول، وما عليها من التزامات مالية دولية أخرى ذات صلة، في التمتع بجميع حقوق الإنسان تمتعاً كاملاً، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد ترى تقييمات قابلية الاستدامة التي يجريها صندوق النقد الدولي أنَّ ارتفاع رصيد الدين العام، أو ارتفاع مستوى خدمة الدين، أمر يمكن تحمله حتى وإن تعذر على الدولة الوفاء بالتزاماتها الأساسية في مجال حقوق الإنسان[59]. ويشير *مرصد الديون السيادية العالمية لعام 2023* إلى اتجاه تاريخي وثابت طوال 20 عاماً لدى صندوق النقد الدولي يتمثل في تقديم توقعات متفائلة للاقتصاد الكلي[60]. وقد تؤدي توقعات النمو المفرطة في التفاؤل في حالة البلدان المثقلة بالديون إلى قصور في تخفيف عبء الديون وفي تناقص تقاسم عبء الديون بين الدائنين، فيفضي الأمر إلى شروط تفرض التقشف، فعلى سبيل المثال، تقوض إعادة هيكلة ديون سري لانكا المحلية التي تدار في إطار الشروط المسبقة للحصول على قرض من صندوق النقد الدولي وتعبر عن ضغوط الدائنين الدوليين حق العمال والفئات المتوسطة الدخل في الضمان الاجتماعي[61]. ويضع هذا التقشف بحكم الأمر الواقع التزامات خدمة الديون على عاتق الدولة في مواجهة التزاماتها في مجال حقوق الإنسان. وغالباً ما يُقوَّض الالتزام الثاني التزامات خطة عام 2030 ومن بينها الحق في التنمية.

48- وتخلو التدفقات المالية غير المشروعة بحسبانها مقياساً رسمياً خلوا تاماً من تقييمات القطاع الخارجي، محدثة فجوة كبيرة في التحليل، فتضمين هذا المقياس يمكن أن يتيح إجراء تقييم أكثر دقة

(58) انظر https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0104_EN.html.

(59) انظر A/71/305.

(60) انظر https://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2023/04/GSDM23-online.pdf.

(61) انظر https://www.dailymirror.lk/opinion/Dispossession-by-Domestic-Debt-Restructuring/172-262249.

للمخاطر، أو لتأثير الصدمات في البلد المعني. وتقلل التدفقات المالية غير المشروعة قدرة أي بلد على تحمل مستويات الديون وتعبئة الموارد لإعمال حقوق الإنسان، ومن بينها الحق في التنمية.

49- وترحب المفوضية بإصدار حقوق السحب الخاصة الجديدة وبالجهود المبذولة لإعادة تخصيص حقوق السحب الخاصة غير المستخدمة من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية التي تحتاجها. ولئن كان هذا الأمر يُعد تطوراً إيجابياً، فقد أعرب بعض الخبراء عن مخاوفهم من ضرورة الإبلاغ عن مخصصات حقوق السحب الخاصة بصفتها ديوناً (أي التزامات) في إطار تقييمات الاستدامة، حتى وإن لم تُستخدم، وذلك وفقاً لدليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي، الطبعة السادسة[62]. ونظراً لأنَّ البلدان غير ملزمة بسداد أصل المبالغ المسددة على مخصصات حقوق السحب الخاصة التي تتلقاها، يُعد هذا التصنيف مضللاً ومقلقاً للبلدان التي تنوي استخدامها لأغراض مالية[63].

50- وأشارت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي إلى أنَّ مراجعة تقييمات قابلية الاستدامة ينبغي أن تستهدف التعبير بشكل أفضل عن احتياجات البلدان من أهداف التنمية المستدامة وأن تسهم في إحراز تقدم في التنمية المستدامة بالاعتراف بقيمة الاستثمار طويلة الأجل في هذه المجالات[64]. وعلى النقيض من معيار صندوق النقد الدولي بشأن القدرة على تحمل الديون، يضع تقييم تمويل التنمية المستدامة الذي أجراه مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية أهداف التنمية المستدامة في لب تحليله، فهو يأخذ في حسبانه تأثير تحقيق الأهداف من 1 إلى 4 (بشأن الفقر والجوع والحصول على الخدمات الصحية والحصول على التعليم الجيد) في القدرة على تحمل الدين العام[65]. ومن المتوقع أن يراعي إصدار ثان يعكف على إعداده في الوقت الحالي تأثير قابلية التأثر بالمناخ والتحديات المرتبطة به في القدرة على تحمل الدين العام.

51- ويتضمن إطار عمل صندوق النقد الدولي المحدّث لتحليل المخاطر السيادية وقدرة البلدان التي تستطيع ولوج الأسواق على تحمل الديون الآن مواطن الضعف ذات الصلة بالكوارث الطبيعية واختبارات الإجهاد المصممة خصيصاً لهذا الغرض. وذاك تطور مستحب وحاسم، لا سيما في حالة الدول الجزرية الصغيرة النامية. وفي الوقت نفسه، يجب القيام بالمزيد من العمل، فقد تضمنت 60 في المائة فقط من التقييمات التي أجريت بموجب هذا الإطار وبموجب إطار القدرة على تحمل الديون للبلدان المنخفضة الدخل مسائل تغير المناخ والكوارث الطبيعية[66]، فعلى سبيل المثال، لم تُجر أي اختبارات للضغوط المناخية في إطار تقييمات قابلية الاستدامة في البلدان المنخفضة الدخل لكل من بوتان وتيمور الشرقية وجزر مارشال وغيانا وكابو فيردي[67]. وتوصي الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية باتباع نهج أكثر شمولاً حيال القدرة على تحمل الديون في حالة البلدان المعرضة للمناخ يدمج "مخاطر المناخ وغيرها من مخاطر الاستدامة، وفوائد القدرة على تحمل تغير المناخ، فضلاً عن تقديرات احتياجات البلد من التمويل للتكيف مع تغير المناخ والتخفيف من آثاره وتحقيق الأهداف الأوسع نطاقاً الواردة في خطة عام 2030"[68].

(62) انظر https://policy-practice.oxfam.org/resources/investing-special-drawing-rights-towards-a-fair-economic-recovery-in-the-middle-621480/.

(63) المرجع نفسه.

(64) https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d84a5041-0a2c-4b8e-9b01-d91b187477ce/content.

(65) انظر https://mobilizingdevfinance.org/tool/unctad-sustainable-development-finance-assessment-sdfa.

(66) انظر https://library.fes.de/pdf-files/international/21193.pdf.

(67) انظر https://library.fes.de/pdf-files/international/21247.pdf.

(68) انظر https://www.v-20.org/our-voice/statements/group/v20-statement-on-debt-restructuring-option-for-climate-vulnerable-nations.

52- وتدفع البلدان المعرضة للديون والمناخ باتجاه إحداث تغيير في تمويل التنمية يعطي الأولوية للوقاية وإعادة الإعمار والقدرة على الصمود[69]. وتعد مبادرة بريدجتاون أحد الأمثلة على ذلك. والتزم المجتمع الدولي في الآونة الأخيرة في جدول أعمال أنتيغوا وبربودا للدول الجزرية الصغيرة النامية: إعلان متجدد من أجل ازدهار مرن، بالنظر في أفضل السبل لتضمين الضعف المتعدد الأبعاد في الممارسات والسياسات القائمة للقدرة على تحمل الديون ودعم التنمية القائمة، بما في ذلك الحصول على التمويل الميسر[70]. ويقيس مؤشر الضعف المتعدد الأبعاد الذي يُعكف على إعداده ضعف الدول الجزرية الصغيرة النامية أمام الصدمات الاجتماعية والاقتصادية والمالية الخارجية غير المتوقعة والقيود الجيوفيزيائية بصفتها جزء من قيود التطوير الهيكلي ودرجة التعرض لتكرار المخاطر الطبيعية وشدتها وتغير المناخ[71]. وفي جدول أعمال أنتيغوا وبربودا، يلتزم المجتمع الدولي أيضاً بالنظر في إنشاء خدمة مخصصة لدعم قدرة الدول الجزرية الصغيرة النامية على تحمل الديون، سعياً لتحقيق أهداف من بينها إيجاد حلول فعالة للدول الجزرية الصغيرة النامية في مضمار الضعف أمام الديون في الأجل القريب والقدرة على تحمل الديون في الأجل الطويل.

53- وفي عام 2022، اقترح مصرف التنمية الكاريبي دمج إطار صندوق النقد الدولي الحالي للقدرة على تحمل الديون والترابط بين الاستثمار والنمو التابع للبنك الدولي وإطار بناء القدرة على الصمود في إطار أهداف التنمية المستدامة لاستيعاب التحديات الإنمائية التي تواجهها الدول الجزرية الصغيرة النامية، على أن يشمل ذلك مؤشر ضعف متعدد الأبعاد. وأوصى المصرف بأن يتضمن هذا المؤشر مقياساً داخلياً للقدرة على الصمود يحيط بدورة الصدمة التي يمر بها البلد كاملة إحاطة السوار بالمعصم، سعياً لقياس احتياجاته (الصمود والتعافي) من التمويل الإنمائي الميسر[72].

54- وفي عام 2024، رحبت المفوضية الأوروبية بإبرام اتفاق سياسي لإصلاح إطار الاتحاد الأوروبي للحوكمة المالية في أعقاب الأزمة الاقتصادية والمالية، بهدف تعزيز القدرة على تحمل الديون بين الدول الأعضاء وتعزيز النمو المستدام والشامل للجميع[73]. ويستحدث الإطار الجديد المراقبة القائمة على المخاطر التي تمايز بين الدول الأعضاء بناءً على أوضاع كل منها المالية[74]. وينقسم التقييم إلى ثلاثة مناطق زمنية تُستخدم فيها مخاطر الاستدامة المالية في الأجل القصير مؤشراً للإنذار المبكر، بينما يقدم التحليل المتوسط الأجل توقعات شاملة للدين، تشمل التوقعات العشوائية التي تغطي الصدمات المحتملة ويقيس التحليل طويل الأجل المتطلبات المالية لتحقيق القدرة على تحمل الدين العام مع تضمين مواطن الضعف. وفي تقرير *مرصد القدرة على تحمل الديون لعام 2023*، أفادت المفوضية الأوروبية أن تسع دول أعضاء معرضة لمخاطر عالية في الاستدامة المالية في الأجل المتوسط، هي إسبانيا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا ورومانيا وفرنسا وفنلندا وسلوفاكيا واليونان. وفي ابتعاد عن منهجية عام 2022، عبر *المرصد في عام 2023* عن "التوقعات الاقتصادية والميزانية طويلة الأجل المتفق عليها في تقرير الشيخوخة لعام 2024"، ويرجع ذلك في شق منه إلى تزايد الإنفاق على الرعاية الصحية والرعاية الطويلة الأجل[75].

(69) انظر https://www.politico.eu/article/cancel-debt-climate-change-barbados-mia-mottley/.

(70) قرار الجمعية العامة 317/78، المرفق.

(71) انظر https://www.un.org/ohrlls/mvi.

(72) انظر https://www.caribank.org/newsroom/news-and-events/speeches/wadadli-action-platform#:~:text=The%20Internal%20Resilience%20Capacity%20(IRC,incorporates%20factors%20(including%20exogenous%2C%20endogenous.

(73) انظر https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_711.

(74) https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/10/economic-governance-review-council-and-parliament-strike-deal-on-reform-of-fiscal-rules/.

(75) انظر https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/debt-sustainability-monitor-2023_en.

55- وتمارس وكالات التصنيف الائتماني تأثيراً لا مبرر له بإجراء تقييمات قطرية غير شفافة تتضمن معلومات عن استقرار الاقتصاد الكلي أو التوقعات المستقبلية أو المخاطر التي تهدد القدرة على تحمل الديون. وتتكيف الأسواق وفقاً لهذه التقييمات. فبدلاً من التنبؤ بعلامات الإنذار المبكر لضائقة الديون، من المعروف أنَّ وكالات التصنيف الائتماني تصدر تخفيضات حادة في تصنيف البلدان أو أدواتها المالية بعد حدوث أزمة، فتحول بين هذه البلدان وبين ولوج الأسواق الدولية والحصول على الاستثمارات المستقبلية. وهو أمر يعرقل جهود الحكومة لاحتواء الأزمة بشكل فعال[76].

56- واستجابة للتداعيات الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19، وسعياً لتعزيز إعمال حقوق الإنسان، أقر مجلس حقوق الإنسان، في قراره 6/55، بالحاجة إلى إصلاح الهيكل المالي العالمي، بما في ذلك إصلاح وكالات التصنيف الائتماني. وأبرز منتدى أفريقيا الإقليمي للتنمية المستدامة، في تقريره عن دورته العاشرة، الحاجة إلى إجراء تقييمات صحيحة لضائقة الديون والاعتراف المنصف بالأصول والاتجاهات المالية الأفريقية، بهدف إجراء تصنيفات ائتمانية أكثر دقة[77].

57- وفي كثير من الأحيان، تدفع البلدان النامية أموالاً مقابل الحصول على تقييمات التصنيف الائتماني، ويعزى ذلك إلى الافتقار إلى الخبرة الفنية أو البنية التحتية الداخلية. وتُشفَّر المعلومات المقدمة في تلك الوثائق وهي كثيفة ومخصصة لخبراء السوق. ويؤثر عدم الإفصاح علناً في المشاركة العامة من قبل أصحاب الحقوق وواضعي السياسات وغيرهم. وتضمنت قائمة الخيارات التي التقطتها مبادرة تمويل التنمية في عصر كوفيد-19 "إنشاء وكالات تصنيف ائتماني مملوكة للقطاع العام" للحد من تضارب المصالح، بحيث لا تكون هذه "الوكالات مقيّمة للسوق وفاعلة فيه في آن واحد"[78].

58- ولمواجهة الاحتكار غير الصحي الذي تمارسه وكالات التصنيف الائتماني الدولية، أيد الاتحاد الأفريقي إنشاء وكالة تصنيف ائتماني أفريقية يقودها القطاع الخاص. ومن المتوقع أن تُنشأ الوكالة التي تدعمها الآلية الأفريقية لاستعراض الأقران بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا بحلول نهاية عام 2024. وتولى الاتحاد الأفريقي "إعداد الجوانب القانونية والمالية والهيكلية لوكالة التصنيف التي تدعم خصائص الوكالة المتمثلة في الاستدامة والمصداقية والاستقلالية"[79]. وفي عام 2020، أوصت آلية المجتمع المدني لتمويل التنمية، من بين خيارات أخرى، بإنشاء وكالات تصنيف ائتماني مملوكة للقطاع العام تضمِّن المعايير القائمة على حقوق الإنسان والمعايير المراعية للاعتبارات الجنسانية في المؤشرات وأطر التقييم، وأشارت إلى أنَّ وكالات التصنيف الائتماني ينبغي أن تُضمِّن، بالإضافة إلى ذلك، مؤشرات تتسق مع أهداف التنمية المستدامة[80].

59- وينبغي على المؤسسات المالية الدولية ووكالات التصنيف الائتماني أن تتقيد في تقييماتها بالمبادئ الدولية لحقوق الإنسان المتمثلة في الشفافية والإنصاف والمساءلة وعدم التراجع عن الالتزامات المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ومن بينها الحق في التنمية. ويمكن أن يشكل الاستثمار في قدرة وكالات الدين العام الوطنية في تقييم القدرة على تحمل الديون والتصنيفات الائتمانية بانتظام عاملاً تمكينياً يقي من الصدمات غير المتوقعة ويتجنب مفاوضات الديون المعقدة.

(76) انظر A/HRC/46/29.

(77) انظر E/HLPF/2023/3/Add.1.

(78) انظر https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2020/10/financing_for_development_covid19_part_ii_hosg.pdf.

(79) انظر https://aprm.au.int/en/news/press-releases/2024-03-25/retreat-finalise-establishment-africa-credit-rating-agency.

(80) انظر https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/CreditRatingAgencies/civil-society-FdDgroup-credit-rating-2020.pdf.

60- وينص المبدأ 12 من المبادئ التوجيهية بشأن تقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في حقوق الإنسان على أنَّ تحليلات القدرة على تحمل الديون ينبغي أن تتضمن تقييمات الأثر على حقوق الإنسان، استناداً إلى تعريف للقدرة على تحمل الديون يتضمن الاستدامة الاجتماعية والبيئية وذلك لتحديد حجم التخفيف اللازم الحقيقي. ومن شأن إجراء تقييمات الأثر على حقوق الإنسان قبل تكبد ديون جديدة، أو إعادة هيكلة الديون، أو تنفيذ استراتيجيات سداد الديون، أن يضمن ألا تنتهك هذه القرارات التزامات الدولة في مجال حقوق الإنسان. وتشير الشبكة الأوروبية المعنية بالديون والتنمية إلى أنَّ اعتماد نهج أكثر شمولاً لتقييم القدرة على تحمل الديون يتضمن حقوق الإنسان، جنباً إلى جنب مع الاعتبارات الاجتماعية والجنسانية والبيئية والإنمائية الأخرى، يُعدا أمراً بالغ الأهمية لتعزيز الوقاية من أزمات الديون وحماية السكان من تأثير المديونية المفرطة[81]. وتشير الشبكة أيضاً إلى أنَّ المراجعة التي سيجريها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في النصف الثاني من عام 2024 لإطار القدرة على تحمل الديون للبلدان المنخفضة الدخل، يتيح فرصة حيوية تحقيق ذلك.

61- وفي الوقت الذي يدعو فيه الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية وغيرها من التزامات الدول المالية الدولية ذات الصلة على التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى إدخال تحسينات على الأطر الحالية للقدرة على تحمل الديون، أشار إلى أهمية إنشاء هيئة عالمية مستقلة – حكم محايد – لإجراء تقييمات لقابلية الاستدامة تتخذ من حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة محوراً لها وتكون مستقلة عن الدائنين والمدينين، تجنباً لتضارب المصالح. وأوصى مشروع بريتون وودز، في إطار مساهمته في هذا التقرير، أثناء المشاورات، بإنشاء هذه الهيئة تحت رعاية الأمم المتحدة.

62- ولا يعد النظام الذي يقع في أزمة ديون بشكل روتيني صالحاً للغرض المنشود منه، فقد فشل النظام المالي العالمي الحالي في حماية حقوق الإنسان وتعزيزها، بما في ذلك الحق في التنمية. وفرضت أعباء الديون التي لا يمكن تحملها ضغطاً هائلاً على شبكات الأمان الاجتماعي في البلدان، موقفة التنمية والانتعاش في البلدان المعرضة للصدمات. وأشار الأمين العام، في نيسان/أبريل 2024، إلى أنَّ السنوات الأربع الماضية كانت بمثابة كارثة ديون[82]، داعياً إلى إجراء تحليلات طويلة الأجل للقدرة على تحمل الديون تتضمن حيزاً مالياً يتيح الاستثمارات في المناخ وأهداف التنمية المستدامة[83].

سادساً- الخلاصة والتوصيات

63- كانت حزم الطوارئ والسياسات والتدخلات التي نفذتها البلدان في أعقاب جائحة كوفيد-19 والأزمات ذات الصلة جديرة بالثناء، فقد وسعت عدة تدخلات نطاق التغطية الصحية والحماية الاجتماعية، بوسائل من بينها التحويلات النقدية الموجهة للفئات ذات الدخل المنخفض والمهمشة وضمانات توظيف من فقدوا وظائفهم أثناء الجائحة. وباعتماد تلك التدابير، وضعت الدول حقوق الإنسان في صلب سياساتها الاقتصادية والاجتماعية.

64- وتوضح الأمثلة التي تم تسليط الضوء عليها في هذا التقرير قيمة توخي مزيد من الشفافية والحصول على المعلومات والمساءلة في تصميم تدابير الطوارئ وخطط التنمية الوطنية الطويلة الأجل،

(81) ورقة قدمتها European Network on Debt and Development.

(82) https://news.un.org/en/story/2024/04/1148591.

(83) انظر https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-08/our-common-agenda-policy-brief-international-finance-architecture-en.pdf.

وهي تظهر ميزة مشاركة أفراد الفئات المحرومة ومن يعيشون في فقر مشاركة فعالة. وينبغي مواصلة هذه الجهود وتعزيزها في إطار الجهود الأوسع نطاقاً لاتباع استراتيجيات متكاملة لإعمال حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة.

65- وتكتسي مواءمة استراتيجيات التمويل الوطنية مع خطط التنمية الوطنية أهمية بالغة في استئناف التقدم في مضمار حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة. ويجب أن تظل الأهداف المتوخاة في خطة 2030 توجه خطط التنمية الوطنية، مدعومة بأطر تمويل وطنية متكاملة قائمة على حقوق الإنسان.

66- وينبغي أن تظل الدول ملتزمة بتعبئة أقصى قدر من الموارد المتاحة على الصعيدين المحلي والدولي على حد سواء للحد من الفقر وعدم المساواة. وينبغي أن تسترشد الجهود المحلية والدولية لمعالجة المديونية التي طال أمدها وخدمة الديون المرتفعة المستمرة للدائنين بهذه الالتزامات والتعهدات أيضاً.

67- وينبغي للدول أن تعتمد نهجاً طويل الأجل حيال التمويل العام لخططها الإنمائية الوطنية وأن توائم الميزانيات وجوانب سياسات الاقتصادية الأخرى، فضلاً عن صياغة السياسات، مع حقوق الإنسان. وينبغي لاستراتيجيات التمويل الوطنية التي تهدف إلى توسيع نطاق الاستثمار في إعمال حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة أن تنأى عن الضرائب التنازلية ذات الصلة بالاعتبارات الجنسانية والفقر وتتجه نحو استخدام تدابير تصاعدية تفرض، في ما تفرضه، ضرائب على الثروة والدخل والأرباح المفرطة. وينبغي استكشاف فرض حد أدنى من الضرائب على الأفراد ذوي الملاءة المالية العالية جداً كتدبير لمكافحة أوجه عدم المساواة المتزايدة.

68- وينبغي للدول أن تدمج نظم الحماية الاجتماعية في خططها الإنمائية الوطنية لإتاحة مصدات واقية شاملة ومستدامة لمعالجة الفقر وعدم المساواة. وعلى هذه الأنظمة أن تجعل التغطية متاحة خلال دورة حياة الشخص.

69- وتُعد الأطر القوية لإدارة المالية العامة أداة بالغة الأهمية لدى البلدان لاستباق المخاطر بفعالية وتحسين الوقاية من الأزمات والتأهب لها والتخفيف من حدة الصدمات غير المسبوقة. ويمكن زيادة تأثير الحزم المالية الطارئة بالشفافية والمساءلة العامة.

70- وينبغي أن تكون التقييمات الدورية لأثر حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة، بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية بشأن تقييمات أثر الإصلاحات الاقتصادية على حقوق الإنسان، هي من يوجه صياغة السياسات واتخاذ القرارات. وينبغي أن توجه نتائج هذه التقييمات الدولة في التخطيط الوطني والتخطيط للميزانية والضرائب واستراتيجية الاقتراض وإدارة الديون، بما في ذلك إعادة هيكلة الديون أو تخفيفها.

71- وينبغي وضع استراتيجية وطنية لإدارة الديون الوطنية تحمي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الحقوق. وبوسع تلك الاستراتيجية أن تحول دون أن تتخذ الدول قرارات اقتراض تديم حلقات مفرغة من المديونية وما يتصل بها من تدابير تقشفية تقوض قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

72- وينبغي تعزيز الجهود الرامية إلى تعزيز شفافية الديون. وتساعد قواعد البيانات العامة التي تحتوي على معلومات عن القروض، من بينها الشروط والأحكام، أنَّ في الابقاء على قدر أكبر من شفافية الدين العام. وتشمل الممارسات الواعدة بشأن شفافية الديون، في ما تشمله، نشر تقارير شهرية وربع سنوية وسنوية عن إحصاءات الدين العام وخطط الاقتراض السنوية. وعلاوة على ذلك،

يجب أن تخضع اتفاقات القروض للتدقيق والموافقة من البرلمان. وتستطيع جلسات الاستماع العلنية والمناقشات البرلمانية أن تجعل المشاركة العامة أفضل حالا، ويشمل ذلك مشاركة أصحاب الحقوق.

73- وينبغي تعزيز قدرات مفوضية حقوق الإنسان على تقديم الدعم والمشورة للبلدان في استخدام تقييمات الأثر على حقوق الإنسان في سياق إعادة هيكلة الديون السيادية، بما في ذلك تقييمات قابلية الاستدامة، والمشاركة في السياسة العالمية لإصلاح هيكل الديون الدولية.

74- ولا تتسم القدرة على تحمل الديون بالحياد في مجال حقوق الإنسان. وغالباً ما يؤدي تركيز تقييمات القدرة على الاستدامة تركيزاً ضيقاً على قدرة البلد على تحمل الديون إلى قصور في تدابير تخفيف عبء الديون والتقشف والتوحيد المالي، محدثاً آثار سلبية في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وغيرها من الحقوق. وينبغي أن تراعي الإصلاحات التي تُجرى في الأطر الحالية لتقييمات القدرة على تحمل الديون ومخاطر الائتمان حقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة والالتزامات المناخية.

75- وبسبب ذلك توجد حاجة إلى اتباع نهج بديلة في تقييمات القدرة على تحمل الديون والتصنيف الائتماني. وينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لمقترحات إنشاء وكالات عامة ومستقلة للتصنيف الائتماني. ويستحب تعزيز قدرة مكاتب إدارة الدين العام على إجراء تقييمات منتظمة للقدرة الوطنية على تحمل الدين وتتبعه بالاستعانة بحقوق الإنسان وأهداف التنمية المستدامة.

76- لقد كلفت الآثار الممتدة لجائحة كوفيد-19 والأزمة المتعددة الجوانب البلدان ثمناً باهظاً، لا سيما البلدان التي تعاني من الديون والبلدان المعرضة للمناخ - وهو تذكير صارخ بـ "العقد الضائع". وأدت الاستجابة المتعددة الأطراف الضعيفة في أعقاب الأزمة إلى توسيع الفجوات التنموية داخل البلدان وفيما بينها. وهناك حاجة إلى إجراء إصلاحات نظمية في الهيكل المالي الدولي لحماية حقوق الإنسان والالتزامات بموجب خطة عام 2030 والعمل المناخي العالمي.

77- ويتيح مؤتمر القمة المعني بالمستقبل الذي سيعقد في عام 2024 والمؤتمر الدولي الرابع لتمويل التنمية الذي سيعقد في عام 2025 فرصاً لا مثيل لها لإحداث تحول في الهيكل المالي الدولي والمضي قدماً نحو إطار قانوني متعدد الأطراف بشأن الديون السيادية يضع حقوق الإنسان وخطة التنمية المستدامة لعام 2030 في لبه. ويجب أن تعالج هذه الإصلاحات ارتفاع تكاليف الاقتراض وأعباء خدمة الديون في البلدان النامية، وأن تشمل إصلاحاً شاملاً لهيكل الديون الدولية. ويكتسي تعزيز تنظيم الدائنين من القطاع الخاص تنظيماً يتسق مع مبادئ حقوق الإنسان ومعاييرها الدولية، ولا سيما الصناديق الانتهازية، أهمية بالغة في التوصل إلى حل شامل للديون السيادية. وفي هذا الصدد، ينبغي لآلية متعددة الأطراف لتسوية الديون السيادية أن تضمن مشاركة جميع الدائنين على قدم المساواة في تخفيف عبء الديون وإعادة الهيكلة والإعفاء بغية إيجاد حل عادل وفعال يتسق مع الحق في التنمية.