

Distr.: General
10 August 2020
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الخامسة والأربعون

14 أيلول/سبتمبر - 2 تشرين الأول/أكتوبر 2020

البند 3 من جدول الأعمال

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

تفاعل السياسات والضمانات الاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية مع الحكومة الرشيدة على المستوى المحلي

تقرير الخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف*

موجز

يخصص الخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف تقريره المواضيعي الثالث المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان لمسألة تفاعل السياسات والضمانات الاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية مع الحكومة الرشيدة على المستوى المحلي.

* تُنقذ على نشر هذا التقرير بعد تاريخ النشر الاعتيادي لظروف خارجة عن إرادة الجهات التي قدمته.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.20-10575(A)



* 2 0 1 0 5 7 5 *

أولاً - مقدمة

- 1- يُقدّم هذا التقرير الذي أعده الخبير المستقل المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف، ليفينغستون سيوانيانا، إلى مجلس حقوق الإنسان وفقاً لقراري المجلس 6/18 و8/42. وهو ثالث تقرير يقدمه المكلف الحالي بالولاية منذ أن عيّنه المجلس في دورته السابعة والثلاثين في عام 2018.
- 2- وقد دعا مجلس حقوق الإنسان الخبير المستقل، في الفقرة 17 من قراره 8/42، إلى دراسة تأثير السياسات المالية والاقتصادية التي تنفذها المؤسسات المالية الدولية في إقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف. وقرر أن يكرس تقريره الحالي لتفاعل السياسات والضمانات الاقتصادية التي وضعتها المؤسسات المالية الدولية⁽¹⁾ مع الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي.
- 3- ويرى الخبير المستقل أن مبدأ الحوكمة الرشيدة من بين الدعائم الأساسية للنظام الدولي الديمقراطي والمنصف. والواقع أن عدة عناصر مما يشكل الحوكمة الرشيدة، وهو ما سيبحث في هذا التقرير، قد تكون موجودة في قرارات المجلس والجمعية العامة المتعلقة بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف. فعلى سبيل المثال، أشار المجلس والجمعية العامة إلى تطلعات جميع الشعوب إلى قيام نظام دولي أساسه المبادئ المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك تعزيز وتشجيع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع، واحترام مبدأ المساواة بين الشعوب في الحقوق وحققها في تقرير المصير، والسلام والديمقراطية، والعدالة، والمساواة، وسيادة القانون، والتعددية، والتنمية، وتحسين مستويات المعيشة، والنضام⁽²⁾. وعلاوة على ذلك، أقر المجلس والجمعية العامة بأن الديمقراطية واحترام جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في التنمية، والحوكمة والإدارة الشفافتين والمسؤولتين في جميع قطاعات المجتمع، ومشاركة المجتمع المدني الفعالة جزء أساسي من الأسس اللازمة لتحقيق تنمية اجتماعية مستدامة محورها الإنسان⁽³⁾.
- 4- والمؤسسات المالية الدولية المشار إليها في هذا التقرير هي البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف الاستثمار الأوروبي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية. وتقدم هذه المؤسسات القروض والائتمانات والمنح إلى البلدان النامية؛ وتسدي المشورة في مجال السياسات؛ وتوفر المساعدة التقنية؛ والمنافع العامة العالمية. ومن بين أهدافها الحد من الفقر العالمي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية المستدامة، ويلتزم معظمها بدعم خطة التنمية المستدامة لعام 2030. ويمكن أن يكون لهذه المؤسسات، من خلال أنشطتها، تأثير مباشر على كيفية اضطلاع السلطات الوطنية بالحوكمة الرشيدة، ووفائها من ثم بالتزامها باحترام حقوق الإنسان لسكانها. وقد اعتمدت جميع المؤسسات التي درسها هذا التقرير ضمانات تتصل بالحوكمة الرشيدة في أنشطتها، ولا يشكك الخبير المستقل في التزامها بهذا المبدأ. وهو يعتزم النظر في مختلف الأحكام والسياسات والممارسات التي تتبعها المؤسسات المالية الدولية واقتراح سبل للتحسين كلما ارتأى لزوماً لذلك.
- 5- ولأغراض هذا التقرير، ونظراً للحد الأقصى لعدد الكلمات، قرر الخبير المستقل التركيز على القضايا الرئيسية التالية، التي تتصل ببعض الأولويات المواضيعية المعروضة في تقريره الرامي إلى تحديد

(1) لأغراض هذا التقرير، تشمل عبارة "المؤسسات المالية الدولية" "المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف" و"مؤسسات التمويل الإنمائي".

(2) على سبيل المثال قرار المجلس 8/42، الفقرة 10 من الديباجة.

(3) على سبيل المثال قرار المجلس 8/42، الفقرة 16 من الديباجة.

الرؤية (A/HRC/39/47)، وهي: مشاركة الجهات وقضايا المشاركة العامة والشفافية والأعمال الانتقالية؛ واستجابة الدول إلى احتياجات السكان والتدابير التراجعية؛ ومكافحة الفساد. وتُطرح قضية المساءلة على امتداد التقرير. ويود الخبير المستقل أن يركز بالأساس على مسؤولية الدولة عن دعم الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان: أي من خلال القروض التي تمنحها المؤسسات المالية الدولية للقطاع العام وغير ذلك من التدخلات التي تستهدفه. وفي أثناء إعداد هذا التقرير، ضربت اجتاحت وباء مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) جميع أنحاء العالم وألحق خسائر فادحة بسكان الأرض، بمن فيهم أشد الناس ضعفاً. ولذا لا يمكن تجاهل هذا السياق العصيب في هذا التقرير.

6- وفي سياق إعداد هذا التقرير، عقد الخبير المستقل عدة مداوالات عن بعد مع جهات معنية مختلفة، بدلاً من المشاورات الشخصية التي كان يعتزم عقدها في منطقتين والتي تعين إلغاؤها بسبب جائحة كوفيد-19، وذلك بالإضافة إلى إجراء بحوث واستعراضات مستندية مستفيضة. كما استخدم مواد وملاحظات جمعها خلال زيارته إلى جنيف وباريس وواشنطن العاصمة في أيار/مايو 2019 وهي زيارات كانت مرتبطة بموضوع التقرير. ويعرب الخبير المستقل عن امتنانه لكل من كرسوا وقتاً للعمل معه وأسهموا في التقرير رغم الظروف العصيبة.

7- وليس المراد من هذا التقرير أن يكون دراسة شاملة لهذا الموضوع، بل هو بالأحرى استعراض عام لبعض المسائل الرئيسية المطروحة يمكن أن يمهد الطريق للمزيد من التفكير. ويأمل الخبير المستقل أن يقدم تقريره ملاحظات وتوصيات مفيدة لجميع الجهات المعنية بدعم الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان على المستوى المحلي أو الإسهام فيها أو رصدها بغية إقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف.

ثانياً - الأنشطة

8- في أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر 2019، عقد الخبير المستقل، على هامش الدورة الثانية والأربعين لمجلس حقوق الإنسان والدورة الرابعة والسبعين للجمعية العامة، سلسلة من الاجتماعات الثنائية مع ممثلين للدول الأعضاء والمجتمع المدني في جنيف ونيويورك. وبالإضافة إلى ذلك، كانت له محادثات مع ممثلي قسم الحق في التنمية وقسم حقوق الإنسان والقضايا الاقتصادية والاجتماعية في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) في جنيف، ومع المستشار الخاص لمبعوث الأمين العام المعني بالشباب في نيويورك.

9- وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، التي خضع نصفها لقيود على السفر بسبب وباء كوفيد-19، شارك الخبير المستقل في عدد من الأنشطة، منها:

(أ) المشاورة الإقليمية لعام 2019 لمنتدى آسيا والمحيط الهادئ المعني بالمرأة والقانون والتنمية حول "صياغة خطة للتجارة تضعها الشعوب"، التي عقدت في كوالا لامبور (من 26 إلى 28 آب/أغسطس 2019)؛

(ب) منتدى المدافعين عن حقوق الإنسان بشأن "بناء التضامن من أجل المساواة للجميع"، الذي نظمه مركز كارتر وعُقد في أتلانتا بالولايات المتحدة الأمريكية (من 12 إلى 15 تشرين الأول/أكتوبر 2019)؛

(ج) مؤتمر دولي بشأن "وسائل التواصل الاجتماعي: التحديات وسبل تعزيز الحريات وحماية الناشطين"، نظّمته اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في قطر، بالتعاون مع المفوضية والبرلمان الأوروبي والتحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والاتحاد الدولي للصحفيين، وعُقد في الدوحة (يومي 16 و17 شباط/فبراير 2020)؛

(د) حلقة دراسية بشأن "التمثيل والانتخابات في أفريقيا"، نظمتها جامعة آرهوس وعُقدت في آرهوس بالدانمرك (يومي 28 و29 شباط/فبراير 2020).

10- ويُعرب الخبير المستقل عن سروره مرة أخرى بتزايد الاهتمام بولايته، كما أعرب عنه محاورون مختلفون، وبالمناقشات الملهمة التي تناولت الأولويات المواضيعية التي ينوي العمل عليها أثناء الفترة المتبقية من ولايته.

11- وأصدر الخبير ست رسائل و19 نشرة صحفية بالاشتراك مع زملاء من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة. وكان عدد من هذه النشرات الصحفية يتعلق بتحديات حقوق الإنسان الناشئة عن جائحة كوفيد-19.

ثالثاً- الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان والتنمية المستدامة

12- لا يوجد، كما أشارت إليه المفوضية، تعريف شامل لمصطلح "الحوكمة الرشيدة" لأنها تشمل العديد من المفاهيم التي تختلف باختلاف مجال الدراسة والسياق، مثل احترام حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والمشاركة الفعالة، والتعددية السياسية، والعمليات والمؤسسات الشفافة والمسؤولة، والقطاع العام الكفوء والفعال، والتمكين السياسي، والإنصاف، والاستدامة. غير أن الآراء تتفق إلى حد كبير في أن الحوكمة الرشيدة مرتبطة بالعمليات والنتائج السياسية والمؤسسية التي تعتبر ضرورية لتحقيق أهداف التنمية. ومن الأهمية بمكان أن الاختبار الحقيقي للحوكمة الرشيدة يكمن في مدى وفائها بوعود حقوق الإنسان: المدنية منها والثقافية والاقتصادية والسياسية والاجتماعية⁽⁴⁾.

13- كذلك اعترفت خطة عام 2030 بالحوكمة الرشيدة بوصفه حجر زاوية لبناء مجتمعات سلمية وعادلة وشاملة للجميع بغية تحقيق التنمية المستدامة⁽⁵⁾. ويجسد الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة فكرة الحوكمة الرشيدة، ويشمل إلى حد كبير البعد المتعلق بحقوق الإنسان في خطة عام 2030، من خلال التشديد على أهمية أمور منها تعزيز سيادة القانون، والحد من الفساد، وإنشاء مؤسسات فعالة ومسؤولة وشفافة، وضمان أن تقوم عملية صنع القرارات على الاستجابة والشمول والمشاركة والتمثيل، وضمان حصول الجمهور على المعلومات، وحماية الحريات الأساسية (الغايات من 1-16 إلى 10-16).

14- وقد حدد مجلس حقوق الإنسان، في قراراته المتعاقبة بشأن دور الحوكمة الرشيدة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، نطاق الحوكمة الرشيدة، وأبرز بوضوح ترابط الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان والتنمية المستدامة. وقد سلم المجلس في قراره الأخير ذي الصلة بأن الحكم الشفاف والمسؤول والمنفتح والخاضع للمساءلة والقائم على المشاركة، الذي يستجيب إلى احتياجات الشعب وتطلعاته، هو أساس الحوكمة الرشيدة، وبأن هذا الأساس هو أحد الشروط الضرورية لإعمال حقوق الإنسان، بما فيها الحق في التنمية، إعمالاً كاملاً⁽⁶⁾. كذلك سلم المجلس، بالأساس، بأهمية تهيئة بيئة ملائمة، وطنياً ودولياً، للتمتع الكامل بحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وبأهمية علاقة التوطيد المتبادل بين الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان⁽⁷⁾.

(4) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، "الحكم السديد وحقوق الإنسان"، متاح في www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx

(5) قرار الجمعية العامة 1/70، الفقرة 35.

(6) قرار المجلس 6/37، الفقرة 9 من الديباجة.

(7) المرجع نفسه، الفقرة 8 من الديباجة.

15- وتابع الخبير المستقل باهتمام كبير الحلقة الدراسية التي نظمتها المفوضية لمجلس حقوق الإنسان فيما بين الدورتين، والتي عقدت في 14 حزيران/يونيه 2019، وتناولت دور الحوكمة الرشيدة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وأفضل الممارسات في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما فيها الهدف 16 الذي يدخل في هذا الصدد. وكانت هذه الحلقة الدراسية مناسبة للخبراء وغيرهم من المشاركين لتأكيد الترابط والتآزر بين الحوكمة الرشيدة وحقوق الإنسان وإنجاز أهداف خطة التنمية المستدامة، والتشديد على أن الحوكمة الرشيدة والهدف 16 هما حجر الزاوية في خطة عام 2030 (A/HRC/43/34)، الفقرتان 43 و44).

16- ومفهوم الحوكمة الرشيدة مترسخ في القانون الدولي لحقوق الإنسان إذ يتطلب إعمال عدد من مبادئ ومعايير حقوق الإنسان، بما في ذلك حق المشاركة في الشؤون العامة، وحق الحصول على المعلومات، والحق في حرية الرأي والتعبير، وفي التجمع السلمي، وفي تكوين الجمعيات، وحق الانتصاف. ومن المهم أيضاً أن هذا القانون يرتبط بالتزامات الدول باحترام وضمنان الحقوق المعترف بها في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبتخاذ خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وذلك بجميع الوسائل المناسبة.

17- وكما أشارت إليه اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مستشهدة بقرار صادر عن محكمة العدل الدولية، تعتبر المؤسسات المالية الدولية "ملزمة بأي واجبات تُفرض عليها بموجب القواعد العامة للقانون الدولي، أو بموجب دساتيرها أو الاتفاقات الدولية التي هي أطراف فيها". ومن ثم، فهي ملزمة باحترام حقوق الإنسان، المعروضة بوجه خاص في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي يُشكل جزءاً من القانون الدولي العرفي أو مبادئ القانون العامة (E/C.12/2016/1، الفقرة 7). وبالإضافة إلى ذلك، أكدت أن بنود الاتفاق المنشئ لكل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، وهما وكالتان متخصصتان تابعتان للأمم المتحدة، لا يمكن تفسيرها على أنها تقتضي من هاتين المنظمتين إدراج اعتبارات حقوق الإنسان في عملية صنع القرار في كل منهما (المرجع السابق، الفقرة 8).

18- وعلى مر السنين، وضعت المؤسسات المالية الدولية وحدثت أطر الضمانات البيئية والاجتماعية لإدارة الآثار والمخاطر المرتبطة بالإقراض الاستثماري. وتشمل هذه الضمانات عدداً من القضايا، بما في ذلك التقييم البيئي والاجتماعي وظروف العمل وحيارة الأراضي والشعوب الأصلية والمشاركة العامة والحصول على المعلومات. ووضعت المؤسسات المالية الدولية، من أجل تنفيذ ضماناتها، عمليات العناية الواجبة لتقييم المخاطر البيئية والاجتماعية، وكذلك الآثار المرتبطة بسياق المشروع والمشروع نفسه والعميل.

19- وفي عام 2018، أطلق البنك الدولي إطاره البيئي والاجتماعي، الذي يتضمن معايير البيئية والاجتماعية العشرة. وفي عام 2018 أيضاً، حدّث مصرف الاستثمار الأوروبي معايير البيئية والاجتماعية. وفي عام 2019، اعتمد المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير سياستها البيئية والاجتماعية الجديدة. وفي وقت صياغة هذا التقرير، كان مصرف التنمية للبلدان الأمريكية بصدد استعراض سياساته المتعلقة بالضمانات⁽⁸⁾، وكان من المقرّر أن يبدأ مصرف الاستثمار الأوروبي استعراض بيانه ومعايره البيئية والاجتماعية.

20- وتبناين الأهمية التي توليها المؤسسات المالية الدولية لحقوق الإنسان في إطار ضماناتها الخاصة. فعلى سبيل المثال، يعترف مصرف الاستثمار الأوروبي بمسؤوليته عن تطبيق حقوق الإنسان في

(8) OHCHR, "Benchmarking study of development finance institutions' safeguards and due diligence frameworks against the UN Guiding Principles on Business and Human Rights", draft study report, 20 September 2019, p. 1

سياق بذل العناية الواجبة، بينما يشير البنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي إلى دعم حقوق الإنسان باعتباره غاية يصبون إليها وليس كجزء فعلي من عملهما ويسلمان بمسؤولية العملاء عن امتثال حقوق الإنسان. وتعتبر مؤسسة التمويل الدولية، وهي ذراع القطاع الخاص في البنك الدولي، أن احترام حقوق الإنسان هو مسؤولية عملائها وحدهم⁽⁹⁾. ويرى الخبير المستقل أن امتثال حقوق الإنسان ينبغي أن يكون عنصراً أساسياً في بنية نظم الضمانات داخل المؤسسات المالية الدولية.

رابعاً- تفاعل السياسات والضمانات الاقتصادية للمؤسسات المالية الدولية مع الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي

ألف- مشاركة الجهات المعنية

1- المشاركة العامة

21- يمكن للأشطة الإنمائية التي تمولها المؤسسات المالية الدولية، بالنظر إلى نطاقها الواسع في كثير من الأحيان، أن تهدد بصورة عميقة لا رجعة فيها سبل عيش المجتمعات المحلية، بما فيها الشعوب الأصلية. لذا، فمن الأهمية بمكان أن تشارك المجتمعات المحلية في تصميم وتنفيذ وتقييم خطط وبرامج التنمية التي يمكن أن تؤثر فيها تأثيراً مباشراً. وإذا كان مشروع التنمية سيؤثر في أراض تملكها الشعوب الأصلية أو تشغلها أو تستخدمها، ينبغي التماس موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة. وتجدر الإشارة إلى أن المشاركة المجدية والمبكرة عنصر أساسي في استراتيجية ترمي إلى منع التوترات بين مختلف الجهات الفاعلة، والعنف بالمدافعين عن حقوق الإنسان البيئية، عن طريق الاعتراف بدورهم المشروع في صنع القرار (A/71/281، الفقرة 66).

22- ويلاحظ الخبير المستقل أن جميع المؤسسات المالية الدولية اعتمدت ضمانات بيئية واجتماعية تتناول مشاركة أصحاب المصلحة، وأن بعض المؤسسات لديها معايير محددة في هذا الشأن، مثل البنك الدولي ومصرف الاستثمار الأوروبي والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، وهي معايير تتطلب من المقترضين تفاعلاً صريحاً وشفافاً مع الجهات المعنية المتأثرة بالمشروع⁽¹⁰⁾. وهذه معايير مهمة يجب أن تكون الغاية منها دائماً تمكين أصحاب المصلحة من المشاركة المجدية. ويشير الخبير المستقل في هذا الصدد إلى الممارسات الجيدة الناشئة بين مؤسسات التمويل الإنمائي فيما يتعلق بالمتطلبات المتصلة بالمشاركة، كما حددتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان، وذلك بهدف حمل هذه المؤسسات على تدعيم أحكامها وممارستها القائمة المتعلقة بالضمانات. وتشمل هذه المتطلبات ما يلي: خطة مشاركة مدعومة بموارد تضع نهجاً موحداً لإزاء مشاركة الجهات المعنية في دورة حياة المشروع، بدءاً من أبكر مرحلة ممكنة؛ وهدفاً شاملاً متمثلاً في الحصول على دعم مجتمعي واسع النطاق لجميع المشاريع؛ وتعيين مختلف أنواع الجهات المعنية لتحديد الأشخاص من أصحاب حقوق الإنسان ذات الصلة بالمشروع؛ والتمثيل والمشاركة العادلة، وإمكانية وصول الفئات المحرومة وغيرها من الفئات التي قد تتعرض للتمييز وإشراكها، مع الحرص على استقاء وجهات نظر النساء وأخذها في الاعتبار؛ وبناء القدرات و/أو غير

(9) المرجع نفسه، الصفحة 9.

(10) انظر www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework/brief/environmental-and-social-standards, www.eib.org/en/publications/environmental-and-social-standards-overview.htm and www.ebrd.com/who-we-are/our-values/environmental-and-social-policy/performance-requirements.html

ذلك من أشكال المساعدة المحددة المهدف من أجل تمكين الأفراد المتأثرين والمجتمعات المحلية المتأثرة⁽¹¹⁾. ويشير الخبير المستقل أيضاً إلى المبادئ التوجيهية والتوصيات المتعلقة بإعمال الحق في التنمية في أرض الواقع، التي وضعها المقرر الخاص المعني بالحق في التنمية، والتي تؤكد أهمية المشاركة المجدية في تحديد الأولويات الإنمائية والتمتع بفوائد التنمية، بما في ذلك الحالات التي تهم المصارف الإنمائية (A/HRC/42/38، الفقرتان 50 و51).

23- ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه الضمانات العتيدة عموماً، تفيد التقارير بأن مشاركة الجهات المعنية على مستوى المشاريع تظل مشكلة شائعة في بلدان كثيرة، وهو ما يسبب قلقاً جدياً للخبير المستقل. وقد تم توثيق هذه التجارب في تقارير كثيرة قدمتها منظمات المجتمع المدني⁽¹²⁾ وآليات المساءلة المستقلة المكلفة بتلقي مظالم الجهات المعنية بشأن المشاريع التي تموّلها المؤسسات المالية الدولية. وتفيد التقارير بأن 57 في المائة من الشكاوى التي تلقتها هذه الآليات حتى عام 2015 تناولت مشاريع البنية التحتية، وكان أحد أكثر الشواغل المثارة تواتراً نقص التشاور والإفصاح⁽¹³⁾. والأهم من ذلك أن متطلبات المؤسسات المالية الدولية فيما يتعلق بالمشاورات لا تعالج فوارق القوى المتأصلة بين المقترض والمجتمعات المحلية المتأثرة بالمشروع. وتزداد المشكلة تعقيداً لما كانت مسؤولية إجراء المشاورات تقع على عاتق المقترض، بما في ذلك القطاع العام⁽¹⁴⁾.

24- ومن العقبات الأخرى التي تعوق المشاركة العامة الفعالة للمجتمعات المحلية لجوء المؤسسات المالية الدولية على نطاق واسع إلى الوسطاء الماليين، مثل صناديق الأسهم والمصارف التجارية. وقد اشتكت الجهات الفاعلة في المجتمع المدني إلى الخبير المستقل قلة المعلومات أو عدم توافر أي معلومات عن هوية المستفيدين الماليين (إما الشركة أو المشروع)، ما يجعل المشاركة العامة مستحيلة. وبينما تطلب المؤسسات المالية الدولية من وسطائها الماليين التقيّد بمعاييرهم الخاصة عند الاستثمار، تفيد التقارير بعدم وجود معلومات عن امتثال هذه المعايير⁽¹⁵⁾.

25- وبصورة أعم، فإن وجود بيئة ملائمة على المستوى المحلي، حيث تقرر المؤسسات المالية الاستثمار، أمر بالغ الأهمية. والممارسة الحرة وغير المقيدة للحقوق في حرية الرأي والتعبير، وحرية التجمع السلمي، وحرية تكوين الجمعيات، على النحو المكفول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، هي الأساس الذي تقوم عليه المشاركة العامة المجدية في عمليات صنع القرار. بيد أن تقييم البيئة الملائمة لهذه المشاركة على مستوى المشروع وعلى مستوى البلد غير مشمول في الغالب بعمليات العناية الواجبة التي تنفذ في إطار الضمانات القائمة التي توفرها المؤسسات المالية الدولية قبل اتخاذ قرار الاستثمار، وهو ما يثير قلقاً بالغاً لدى الخبير المستقل⁽¹⁶⁾. وهو يردد توصية المفوضية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني بأن تشمل العناية الواجبة توافر البيئة الملائمة لمشاركة الجهات المعنية، في القانون والسياسات والممارسة، وبصورة أعم حالة حقوق الإنسان، مع مراعاة حيز الحوار وديناميات السلطة

(11) OHCHR, "Benchmarking study", draft study report, p. 41

(12) انظر على سبيل المثال International Accountability Project, *Back to Development: A Call for What Development Could Be* (2015). Available at <https://accountabilityproject.org/wp-content/uploads/2017/09/IAP-Back-to-Development-Report.pdf>

(13) Caitlin Daniel and others, eds., *Glass Half Full? The State of Accountability in Development Finance* (Centre for Research on Multinational Corporations, Amsterdam, 2016), p. 17

(14) مساهمة واردة من التحالف من أجل حقوق الإنسان في التنمية.

(15) المرجع نفسه.

(16) OHCHR, "Benchmarking study", draft study report, p. 15

على مستوى المشروع والمستوى القطري⁽¹⁷⁾. وينبغي القيام بذلك ليس في بداية المشروع فحسب، وإنما في جميع مراحلها.

26- ويؤيد الخبير المستقل الممارسة الناشئة التي تقودها بعض منظمات المجتمع المدني الدولية لتمكين المجتمعات المتأثرة بمشروع ما من إجراء تقييمها الخاص لأثر المشروع في إطار العناية الواجبة، باعتبارها أفضل من يسعه إرشاد هذه العملية. وبطبيعة الحال ينبغي توفير بيئة ملائمة آمنة لإجراءات العناية الواجبة بحقوق الإنسان التي تقودها المجتمعات المحلية. وإذا لم يكن الأمر كذلك، وكما هي الحال في أي تقييم، ينبغي للمؤسسات المالية الدولية أن تعيد النظر في مدى سلامة استثمارها في ذلك البلد⁽¹⁸⁾.

2- الشفافية

27- يكتسي حصول الجهات المعنية المتأثرة بمشاريع التنمية على المعلومات في وقت مبكر ومناسب أهمية قصوى بحيث يتسنى لها المشاركة بصورة مجدية في عملية التنمية المقصودة. وقد وضعت عدة مؤسسات مالية دولية سياسات إفصاح لإتاحة الحصول على المعلومات المتعلقة بالمشاريع التي تمولها. وتشمل هذه السياسات تبادل المعلومات الاستباقي، وكذلك الاستجابة السريعة إلى طلبات الحصول على المعلومات. وتعترف بعض المؤسسات المالية الدولية، مثل مصرف التنمية الآسيوي⁽¹⁹⁾، صراحة بالحق في الحصول على المعلومات، كما يكفله القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويأسف الخبير المستقل لأن ذلك لا ينطبق حالياً على مؤسسات أخرى، مثل مصرف التنمية للبلدان الأمريكية أو المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير. والاعتراف بهذا الحق أساسي لإقامة التوازن بين المصالح التجارية وحقوق المجتمعات المحلية التي يتحمل أن تتأثر بالمشاريع التي تدعمها مؤسسة التمويل الدولية⁽²⁰⁾. وقد قدمت المفوضية وعدد من منظمات المجتمع المدني تعليقات مستفيضة على سياسات الإفصاح التي تتبعها المؤسسات المالية الدولية، بما فيها مصرف الاستثمار الأوروبي والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية⁽²¹⁾.

28- وأبلغ الخبير المستقل بمسائل متصلة بالسرية، حيث يُزعم، بتعلة حماية المعلومات التجارية الحساسة⁽²²⁾، أن مصالح العملاء تعلق على حق المجتمعات المتأثرة في الحصول على المعلومات. ويتعلق أحد الشواغل المثارة الأخرى بترجمة الوثائق بلغة تفهمها تلك المجتمعات المحلية، في غياب سلطة جامعة داخل كل مؤسسة مالية دولية مكلفة بأداء هذه المهمة.

(17) المرجع نفسه، والبيان المشترك الصادر عن 150 منظمة من منظمات المجتمع المدني، بعنوان "مسؤولية المؤسسات المالية الدولية عن ضمان المشاركة والمساءلة المجدبتين والفعليتين في استثماراتها، وعن تهيئة بيئة ملائمة لحرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات" (11 تموز/يوليه 2016)، كما ورد من التحالف من أجل حقوق الإنسان في التنمية.

(18) مساهمة واردة من التحالف من أجل حقوق الإنسان في التنمية.

(19) OHCHR، "Benchmarking study"، draft study report, p. 48

(20) OHCHR، "Benchmarking study"، draft study report, p. 48

(21) مساهمة مقدمة من منظمة شيتختينغ بوث إندر بشأن سياسة الإفصاح التي اعتمدها مصرف التنمية الأفريقي؛ ومساهمة مقدمة من منظمة كاوتر بالنس بشأن المبادئ والمعايير البيئية والاجتماعية لمصرف الاستثمار الأوروبي؛ وIshita Petkar، "Will the EBRD make a better offer on public information disclosure and engagement?"، CEE Bankwatch Network، 28 March 2019؛ والمفوضية السامية لحقوق الإنسان بشأن سياسة المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير فيما يتعلق بالحصول على المعلومات، 6 آذار/مارس 2019؛ ووالبيان المشترك الصادر عن مشروع المساءلة الدولي ومركز المعلومات المصرفية ومنظمة فاندبس، ومنظمة مستشار المساءلة، بعنوان "تعليقات وتوصيات بشأن الصيغة المحدثة لسياسة مصرف التنمية للبلدان الأمريكية المتعلقة بالحصول على المعلومات"، 24 كانون الأول/ديسمبر 2019.

29- ويرى الخبير المستقل أن من المفيد الإشارة إلى الممارسات الجيدة التي وقفت عليها المفوضية لدى المؤسسات المالية الدولية فيما يتعلق بالمتطلبات المتصلة بالحصول على المعلومات. وتشمل هذه المتطلبات ما يلي: الاعتراف بالحقوق في التماس المعلومات وتلقيها وافتراس الشفافية مع إعفاءات محدودة معينة، واشتراط تبرير أية قيود، والاعتراف بواجب الإفصاح الاستباقي؛ واتخاذ تدابير استباقية لتعزيز الحصول على المعلومات، بما في ذلك نشر المعلومات المؤسسية والمعلومات المتعلقة بالمشاريع؛ وإقرار أطر زمنية واضحة للرد على طلبات الحصول على المعلومات، وأسباب ضيقة ومحددة لرفضها، وإجراءات للطعن؛ وسياسة تميز الإفصاح عن المعلومات حيثما كانت المصلحة مشروعة، مثل حقوق الإنسان، تعلق على المصلحة المحمية؛ ومبادئ توجيهية للترجمة، والتزام بالإبلاغ بصيغ ولغات يستسيغها المجتمعات المحلية والأشخاص ذوي الإعاقة⁽²²⁾. ويدعو الخبير المؤسسات المالية الدولية إلى الأخذ بهذه الممارسات الجيدة.

30- ويشيد الخبير أيضا بالعمل الجيد الذي يقوم به نظام الإنذار المبكر الذي يقوده المجتمع المدني، الذي يتضمن قاعدة بيانات هي الأولى من نوعها، تلخص المشاريع في 13 مؤسسة من مؤسسات التمويل الإنمائي وتوفر المعلومات والمشورة والأدوات والموارد للمجتمعات المحلية⁽²³⁾.

3- الأعمال الانتقامية في سياق الأنشطة الإنمائية

31- يتزايد تعرض الأفراد الساعين إلى المشاركة في المشاورات المتعلقة بمشاريع التنمية التي تمولها المؤسسات المالية الدولية أو منتقدي هذه المشاريع أو معارضيهما - من أفراد المجتمع المحلي، أو الشعوب الأصلية، أو المزارعين، أو الناشطين في مجال الأراضي، أو العمال، أو أعضاء منظمات المجتمع المدني - لأعمال انتقامية فظيعة. وتتباين هذه الأعمال من التهيب والوصم (كثقت النشاط "بأعداء التنمية" و"الإرهابيين") والتجريم والمضايقة القضائية إلى الاعتداءات الجسدية والقتل⁽²⁴⁾. وتحدث هذه الحالات في مختلف أنحاء العالم، في سياق إغلاق الحيز المتاح للمجتمع المدني على الصعيد العالمي.

32- والخبير المستقل منشغل إلى أقصى حد إزاء حالات الانتقام المثيرة للقلق هذه، وهو يعرب عن تضامنه مع جميع الضحايا وأقاربهم وزملائهم. وثمة أمثلة كثيرة تتصل بمشاريع تمولها المؤسسات المالية الدولية، منها أن الخبير ومكلفين آخرين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة أعربوا للبنك الدولي، في عام 2019، عن قلقهم إزاء ما يُزعم من تهديدات بالقتل ومحاولات اختطاف استهدفت أحد المدافعين عن حقوق الإنسان، وادعاءات تتعلق بأعمال انتقامية محتملة بسبب تعاونه مع البنك الدولي وفريق التفتيش التابع له في سياق توثيق وإدانة انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بمشروع إعادة فتح الطرق ذات الأولوية الكبرى وصيانتها الذي يموله البنك الدولي في جمهورية الكونغو الديمقراطية⁽²⁵⁾. ورد البنك الدولي بالقول إنه يأخذ هذه الادعاءات على محمل الجد وأوضح عدة نقاط وردت في الرسالة. وقدم

(22) OHCHR, "Benchmarking study", draft study report, pp. 48-49

(23) انظر <https://ews.rightsindevelopment.org/about>

(24) انظر على سبيل المثال الوثيقتين A/HRC/39/17 و A/71/281؛ "At your own risk: reprisals against critics of World Bank Group projects", 22 June 2015; Global Witness, *Defenders of the Earth: Global Killings of Land and Environmental Defenders in 2016* (London, 2016); and Coalition for Human Rights in Development, *Uncalculated Risks: Threats and Attacks against Human Rights Defenders and the Role of Development Financiers* (2019)

(25) انظر رسالة فريق المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة (OTH/16/2019) المؤرخة 12 نيسان/أبريل 2019، ورد البنك الدولي المؤرخ 7 حزيران/يونيه 2019، وهو متاح في الصفحة الشبكية: <https://spcommreports.ohchr.org/> .Tmsearch/TMDocuments

وفد من البنك الدولي إلى الخبير المستقل إحاطة إعلامية عن الأدوات التي استحدثتها المؤسسة لمكافحة الأعمال الانتقامية. وأحاط الخبير المستقل علماً بالالتزام المعرب عنه بمكافحة الأعمال الانتقامية، وبالبيان العلني الصادر بعده في آذار/مارس 2020، الذي أكد في البنك الدولي أنه لا يتسامح مطلقاً مع أعمال الانتقام والاقتصاص ممن عبروا عن آرائهم بشأن المشاريع التي يمولها البنك، وأنه يعمل مع الأطراف المناسبة لمعالجة أي شكاوى تعرض عليه⁽²⁶⁾.

33- ويلاحظ الخبير المستقل كذلك أن بعض المؤسسات المالية الدولية الأخرى وآليات المساءلة المستقلة التابعة لها قد أعربت علناً عن معارضتها للأعمال الانتقامية، ووضعت بروتوكولات محددة للتصدي لخطر الانتقام من المدافعين. فعلى سبيل المثال، تصنف حالات الانتقام المتصلة بمشاريع يمولها المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير ضمن الممارسة القسرية في إطار سياسة وإجراءات الإنفاذ التي يطبقها البنك المصرف⁽²⁷⁾، وقد وضع فريق التفتيش التابع للبنك الدولي وآلية المساءلة التابعة لمصرف التنمية الآسيوي إرشادات بشأن الأعمال الانتقامية⁽²⁸⁾. وفي المقابل يفتقر مصرف التنمية الأفريقي إلى سياسات أو بيانات واضحة بشأن الأعمال الانتقامية⁽²⁹⁾. ويلاحظ الخبير المستقل باهتمام خاص مجموعة الأدوات العملية لمواجهة الأعمال الانتقامية، التي تزودت بها آلية التشاور والتحقيق المستقلة التابعة لمصرف التنمية الآسيوي، والتي تقدم إلى آليات المساءلة المستقلة للمؤسسات المالية الدولية إرشادات مفيدة جداً بشأن كيفية تقييم الأعمال الانتقامية ومنعها والتصدي لها⁽³⁰⁾. وكما أكدت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، فإن مجموعة الأدوات هذه، التي أيدتها، تشكل في الواقع مورداً قيماً لجميع المنظمات الإنمائية⁽³¹⁾.

34- وفي حين يرحب الخبير المستقل بهذه التطورات الإيجابية، تظل حالات الانتقام العديدة التي أُبلغ بها تتير انشغاله البالغ. وهو يدعو إلى إحراز المزيد من التقدم الملموس في هذا المجال في جميع المؤسسات المالية الدولية. وعلى الأخص، تؤدي المؤسسات المالية الدولية دوراً رئيسياً، ولها في الواقع نفوذ كبير، في دفع السلطات المحلية إلى التحقيق في الأعمال الانتقامية وتسليم الجناة إلى العدالة. وينبغي لهذه المؤسسات (الاعتراف علناً بالدور المشروع للمجتمع المدني و) التدخل بحزم كلما وقع فعل مزعوم مرتبط بمشروع تموله بصورة مباشرة أو غير مباشرة، وينبغي ألا تحتبئ وراء السلطة التقديرية لعملائها أو استخدام وسطاء ماليين.

35- وينبغي أن تتضمن عملية بذل العناية الواجبة المذكورة أعلاه، في تغطيتها للبيئة الملائمة لمشاركة الجهات المعنية، فضلاً عن الأعمال الانتقامية في سياق المشاريع الإنمائية التي تمولها المؤسسات المالية الدولية، وتحديدًا عن كيفية تقييم المخاطر وكيفية اتخاذ الإجراءات المناسبة⁽³²⁾. ومن المهم إيلاء

(26) World Bank, "World Bank commitments against reprisals", March 2020

(27) انظر www.ebrd.com/our-values/integrity-and-compliance/enforcement-committe.shtml

(28) World Bank Inspection Panel, "Guidelines to reduce retaliation risks and respond to retaliation during the panel process" (2016); and ADB Accountability Mechanism, "Guidelines for the protection of key stakeholders during the Accountability Mechanism process" (2018)

(29) مساهمة مقدمة من منظمة شتيختينغ بوث إندرز.

(30) Tove Holmström, *Guide for Independent Accountability Mechanisms on Measures to Address the Risk of Reprisals in Complaint Management: A Practical Toolkit* (Washington, D.C., IDB, 2019)

(31) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "اجتماع المائدة المستديرة لمصارف التنمية المتعددة الأطراف وآليات المساءلة المستقلة: التصدي لخطر الانتقام في تمويل التنمية"، بيان صادر عن مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، 12 نيسان/أبريل 2019.

(32) OHCHR, "Benchmarking study", draft study report, p. 17

الأولوية لتجنب الأعمال الانتقامية في المقام الأول. وينبغي أن تدرج المؤسسات المالية الدولية في اتفاقات القروض التي تبرمها مع العملاء شروطاً تمنع الأعمال الانتقامية وأن تضع نظام استجابة عاجلة للتصدي لمخاطر التعرض لأعمال انتقامية⁽³³⁾.

36- ويبدو أن انتشار مرض كوفيد-19 قد فاقم بعض القضايا المذكورة أعلاه. فقد أُبلغ الخبير المستقل بأن بعض المجتمعات المحلية التي كانت قد أعربت عن قلقها بشأن مشاريع وسعت إلى رصد التقدم المحرز باتت عاجزة عن ذلك بسبب الإغلاق، في حين تفتيد التقارير بأن المؤسسات المالية الدولية تدعم استمرار تطوير المشاريع المعنية. وعلاوة على ذلك، استغلت بعض الدول هذه الظروف الاستثنائية لتشديد القيود على الحقوق التمكينية لمن ينتقدون استجابة حكوماتها إلى الوباء، كالصحفيين والأطباء، حيثما كانت تلك الحكومات تتلقى تمويلاً من المؤسسات المالية الدولية لمجابهة الطوارئ. وتفتيد التقارير بأن الإغلاق يسهل على السلطات استهداف هؤلاء الأفراد. وتحدثت التقارير أيضاً عن عدد محدود من حالات إغلاق الإنترنت لعرقلة نشر المعلومات، فضلاً عن استخدام تكنولوجيات مراقبة تقتحم الخصوصية من خلال تطبيقات التتبع⁽³⁴⁾. ويعرب المقرر الخاص عن قلقه الشديد وسوف يرصد هذا الوضع مع زملائه من المكلفين بالولايات.

4- المساءلة

37- أنشأت معظم المؤسسات المالية الدولية آليات مساءلة مستقلة تتلقى المظالم من المجتمعات المحلية التي تتأثر، أو تخشى أن تتأثر، بالمشاريع التي تمويلها المؤسسات المالية الدولية. ويمكن لهذه الآليات، التي يقال إن معظمها يعمل بصورة مستقلة، أن تحقق في ادعاءات عدم امتثال سياسات المؤسسات ومعاييرها، بما فيها تلك القائمة لدعم الحوكمة الرشيدة، وأن تقترح تدابير علاجية لحمل المشروع على العودة إلى الامتثال. وبذلك، تعزز هذه الآليات ثقافة المساءلة من أجل تنفيذ هذه السياسات والمعايير تنفيذاً سليماً، ويمكنها أن تقترح مجالات للتحسين على مستوى الأحكام وعلى مستوى تنفيذها⁽³⁵⁾. ويؤيد الخبير المستقل فكرة أن هذه التدابير، لكي تعزز الحوكمة الرشيدة، ينبغي أن تكون مشروعة ومتيسرة ومنصفة وشفافة ومتوافقة مع الحقوق ويمكن التنبؤ بها، وفقاً لمعايير فعالية آليات التظلم غير القضائية المنصوص عليها في المبدأ 31 من مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان⁽³⁶⁾. ولكي تؤدي الآليات مهامها، لا بد من تزويدها بما يكفي من الصلاحيات والموارد، والأهم من ذلك أن تلتزم المؤسسات المالية الدولية والعملاء بأمانة بقرارات الآليات بجعلها قابلة للإنفاذ⁽³⁷⁾.

38- وأبلغ الخبير المستقل بأن مصرف التنمية الأفريقي بصدد استعراض آلية المساءلة المستقلة التابعة له، وهي آلية الانتصاف المستقلة. وهو يؤيد النداءات الموجهة لمعالجة حالات التأخير الكبير على امتداد مراحل عملية تناول الشكاوى، ولتحسين تواصل آلية المساءلة المستقلة مع المجتمعات المحلية، ولإلغاء عدد من متطلبات الحصول على موافقة مجلس إدارة مصرف التنمية الأفريقي في عملية

(33) بيان مشترك صادر عن منظمات غير حكومية، "مسؤولية المؤسسات المالية الدولية"، الفقرة 5.

(34) مساهمة واردة من التحالف من أجل حقوق الإنسان في التنمية.

(35) مساهمة مقدمة من منظمة مستشار المساءلة.

(36) المرجع نفسه. انظر أيضا الوثيقة A/HRC/44/32، المرفق، الفقرات من 7-1 إلى 12-4.

(37) انظر Daniel and others, eds., *Glass Half Full? النصف المألن من الكأس* للاطلاع على مجموعة من الممارسات الجيدة لآليات المساءلة المستقلة ومقارنة بين هذه الآليات.

تناول الشكاوى؛ ولوضع بروتوكولات يستند إليها الآلية ومصرف التنمية الأفريقي لحماية الأفراد الذين لهم علاقة بالشكاوى⁽³⁸⁾.

39- ويود الخبير المستقل أن يشير إلى الممارسات الجيدة الناشئة التي اعتمدها آليات المساءلة المستقلة، والتي حددتها المفوضية، من أجل الاقتداء بها، كالممارسات التالية: وضع هدف محدد يتمثل في توفير الانتصاف؛ والسماح بمجموعة واسعة من سبل الانتصاف، بما في ذلك التعويض على سبيل الذكر لا الحصر؛ واتخاذ موقف يقوم على عدم التسامح مطلقاً مع الانتقام من أي شخص قد يقدم شكوى أو يشارك بطريقة أخرى في عمل الآلية؛ وتبسيط متطلبات الوصول وضمان حرية أصحاب الشكاوى في اختيار استعراض الامتثال أو تسوية المنازعات أو الوساطة، وفقاً لاحتياجاتهم؛ وإدكاء الوعي بالآلية بصورة فعالة من خلال اشتراط إبلاغ العملاء المجتمعات المحلية بوجود الآلية⁽³⁹⁾.

40- ويوجد سبيل آخر للانتصاف على مستوى المشاريع حيث يقوم العميل بوضع آليات للتظلم، ولكن استقلال هذه الآليات مشكوك فيه إلى حد كبير. لذا فمن المهم الحصول على توافق آراء المجتمعات المحلية المتأثرة بمشروع ما فيما يتعلق بتصميم آلية التظلم هذه وعضويتها⁽⁴⁰⁾. وينبغي أن تشعر المجتمعات المحلية بالارتياح دائماً عند اللجوء إلى آليات المساءلة عموماً.

باء- استجابة الدولة إلى احتياجات السكان

1- استخدام القدر الأقصى من الموارد المتاحة

41- خلال الحلقة الدراسية التي عقدها مجلس حقوق الإنسان فيما بين الدورات بشأن دور الحكومة الرشيدة في تعزيز وحماية حقوق الإنسان وأفضل الممارسات في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، ربط عضو اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي شارك في حلقة النقاش، الحكومة الرشيدة بالتزام الدول الأطراف بموجب المادة 2(1) من العهد باتخاذ خطوات، في حدود القدر الأقصى من الموارد المتاحة لها، من أجل التوصل تدريجياً إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالاً تاماً (A/HRC/43/34، الفقرة 23). وهذا التزام شامل بموجب العهد، ولكن الدول الأطراف قد تجد أنفسها في وضع لا يسمح لها بالوفاء به بسبب ما تضطر إلى اتخاذه من تدابير تراجعية تملئها شروط القروض التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية. وتشمل هذه التدابير المخصصة، وإلغاء القيود التنظيمية، فضلاً عن تدابير التقشف التي تتطلب تخفيضات كبيرة في الإنفاق العام و/أو زيادات ضريبية غايتها السيطرة على ديون القطاع العام وتمكين النمو الاقتصادي. ونتيجة لذلك، يمكن أن يكون لهذه التدابير - بل إنه كان لها - أثر ضار على التمتع بمجموعة كاملة من الحقوق المشمولة بالعهد، بما في ذلك الحق في العمل (المادة 6)، والحق في شروط عمل عادلة ومواتية (المادة 7)، والحق في الضمان الاجتماعي (المادة 9)، والحق في مستوى معيشي لائق، بما في ذلك الحق في الغذاء والحق في السكن (المادة 11)، والحق في الصحة (المادة 12) والحق في التعليم (المادتان 13 و14).

42- وكما أكدت اللجنة، فإن الأسر المنخفضة الدخل والعمال ذوي المؤهلات الدنيا يتأثرون بقدر غير متناسب من تدابير التقشف التي تتجسد في خفض الوظائف وتجميد الحد الأدنى للأجور

(38) مساهمة مقدمة من منظمة شتيختيغ بوث إندرز.

(39) OHCHR, "Benchmarking study", draft study report, pp. 46-47. انظر أيضاً المفوضية السامية لحقوق الإنسان، مشروع المساءلة والانتصاف

(www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/OHCHRaccountabilityandremedyproject.aspx).

(40) مساهمة مقدمة من التحالف من أجل حقوق الإنسان في التنمية.

وتخفيضات في استحقاقات المساعدة الاجتماعية. وبالمثل، تتحمل النساء تكلفة غير متناسبة عندما تؤثر تدابير التقشف على خدمات رعاية الطفل أو دعم الأسرة (E/C.12/2016/1، الفقرة 2). وتشمل الفئات المحرومة والمهمشة الأخرى المتأثرة بقدر غير متناسب الأطفال، والأشخاص ذوي الإعاقة، وكبار السن، والأشخاص المصابين بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والشعوب الأصلية، والأقليات الإثنية، والمهاجرين، واللاجئين، والعاطلين عن العمل (E/2013/82، الفقرة 49).

43- وقد وثقت آليات حقوق الإنسان والمجتمع المدني جيداً ما ينجم عن تدابير التقشف من آثار سلبية على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فعلى سبيل المثال، قدم الخبر المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة في عام 2019 بشأن المسؤولية عن تواطؤ المؤسسات المالية الدولية في انتهاكات حقوق الإنسان في سياق الإصلاحات الاقتصادية التراجعية، سلسلة من الأمثلة الحية التي تبرز الكيفية التي عطلت بها الشروط المرتبطة بالقروض التي تقدمها هذه المؤسسات تمتع السكان، بمن فيهم عدد من الفئات المحرومة والمهمشة، بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتشتق الأمثلة من بعض الزيارات القطرية التي أجراها ذلك الخبر المستقل، وكذلك من نظريات واجتهادات هيئات معاهدات الأمم المتحدة (A/74/178، الفقرات من 45 إلى 55)⁽⁴¹⁾. وقد درس الخبر المستقل السابق المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف، عدداً من الحالات القطرية، في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة في عام 2017 بشأن تأثير مشروطة القروض المقدمة من صندوق النقد الدولي على التنمية وحقوق الإنسان (A/72/187، الفقرات من 31 إلى 54). ودعا صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى تبني ما يسمى بممارسات الإقراض "الذكية" الجديدة بهدف تعزيز التنمية وحقوق الإنسان، ليس فقط لمصلحة البنك والمضاربين، وإنما لمصلحة آلاف ملايين البشر (المرجع نفسه، الفقرة 87).

2- تحذير من التدابير التراجعية في سياق جائحة كوفيد-19

44- يحذر الخبر المستقل، في ضوء التقييم القاطع للتدابير التراجعية الوارد أعلاه، تحذيراً شديداً من فرض تدابير تراجعية، ملحقة بشروط القروض، وهو أمر يُحتمل أن يقوض التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في السياق الحالي لوباء كوفيد-19، الذي كان قد أصاب أكثر من 15 مليون شخص في وقت استكمال هذا التقرير، وأودى بحياة أكثر من 620 000 شخص⁽⁴²⁾.

45- ومن المتوقع أن تكون الآثار الاقتصادية للوباء الحالي أكبر بكثير من الأزمة المالية العالمية لعام 2008، التي أدت إلى زيادة حادة في البطالة والفقر وتفاقم أوجه عدم المساواة، ما أثر في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وستتأثر النظم الاقتصادية والمالية الوطنية والدولية تأثراً شديداً، ويُرجح أن يكون الركود العالمي العميق مصيراً محتوماً. ويتوقع صندوق النقد الدولي عجزاً رهيباً في الاقتصاد العالمي بقيمة 12 ألف مليار دولار⁽⁴³⁾.

(41) انظر أيضاً Isabel Ortiz and Matthew Cummins, *Austerity: The New Normal – A Renewed Washington Consensus 2010–24* (New York, Initiative for Policy Dialogue; Brussels, International Trade Union Confederation; Ferney-Voltaire, Public Services International; Brussels, European Network on Debt and Development; and London, Bretton Woods Project, 2019).

(42) مركز العلوم والهندسة النظامية، جامعة جونز هوبكينز، لوحة بيانات كوفيد-19. متاحة في الصفحة الشبكية: <https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6>. (اطلع عليها في 27 تموز/يوليه 2020).

(43) Larry Elliott, "Global economy will take \$12tn hit from coronavirus, says IMF", *Guardian*, 24 June 2020.

46- وكما أكدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية في بيان صدر في نيسان/ أبريل 2020، ينبغي لجميع الدول الأطراف أن تعتمد، على سبيل الاستعجال، تدابير خاصة محددة الأهداف لتوفير الحماية للفئات الضعيفة، مثل المسنين والأشخاص ذوي الإعاقة واللاجئين والسكان المتضررين من النزاعات، فضلاً عن المجتمعات والمجموعات التي تتعرض للتمييز والحرمان الهيكليين، وتخفيف أثر الوباء على هذه الفئات (E/C.12/2020/1، الفقرة 15).

47- وعلاوة على ذلك، يجب على الدول أن تبذل قصارى جهدها لتعبئة الموارد اللازمة لمكافحة الوباء على أنصف نحو ممكن، بغية تجنب فرض عبء اقتصادي أكبر على هذه الفئات المهمشة، وينبغي أن تولى الأولوية في تخصيص الموارد لتلبية الاحتياجات الخاصة لهذه الفئات (المرجع نفسه، الفقرة 14). وفي هذا الصدد، أشار المقرر الخاص المعني بالحقوق في التنمية، مؤيداً بالخبير المستقل وغيره من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، إلى أهمية قيام الدول والجهات الفاعلة الدولية بجمع بيانات كافية عن أثر أزمة كوفيد-19 تكون مصنفة على الأقل بحسب نوع الجنس والسن والإعاقة والدخل والعرق والأصل الإثني، من أجل تحديد الذين تركوا خلف الركب، ومن ثم إرشاد السياسات المحددة الأهداف، بغرض الوفاء في نهاية المطاف بالالتزام بموجب خطة عام 2030 بعدم ترك أحد خلف الركب⁽⁴⁴⁾.

48- ويعتقد الخبير المستقل أن من الضروري أن تخضع الإصلاحات الاقتصادية المرتبطة بالقروض الدولية، والمعتمدة بعد مرحلة الطوارئ لمعالجة أثر الوباء الواسع النطاق والطويل الأمد على الأرجح في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك تدابير التقشف، لتقييم دقيق في ضوء معايير حقوق الإنسان من أجل تجنب التدابير التراجعية المحتملة وضمان تخصيص القدر الأقصى من الموارد المتاحة بالفعل لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي أن تضطلع الدول المقرضة والمقترضة بعمليات تقييم الآثار في مجال حقوق الإنسان (E/C.12/2016/1، الفقرة 11)، لكن المؤسسات المالية الدولية ينبغي أن تقوم بذلك أيضاً قبل منح القروض المشروطة (A/HRC/42/38، الفقرة 131). وفي هذا الخصوص، يود الخبير المستقل أن يشير إلى المبادئ التوجيهية المتعلقة بتقييم أثر الإصلاحات الاقتصادية في مجال حقوق الإنسان، التي وضعها الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية، والتي تحدد مبادئ ومعايير حقوق الإنسان التي تنطبق على الدول والمؤسسات المالية الدولية والدائنين عند تصميم الإصلاحات الاقتصادية أو صياغتها أو اقتراحها (A/HRC/40/57، المبدأ 14 و 15).

49- وأبرزت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضاً الأهمية الحاسمة للمساعدة والتعاون الدوليين في هذا الظرف العصيب، وهو مبدأ أساسي مكرس في العهد (E/C.12/2020/1، الفقرة 19)⁽⁴⁵⁾. وفي هذا الخصوص، أصدر الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية بياناً في 20 آذار/مارس 2020 دعا فيه المؤسسات المالية الدولية إلى تعبئة مواردها المالية على وجه السرعة لمساعدة البلدان التي تكافح هذا الوباء⁽⁴⁶⁾. ويرحب الخبير المستقل (المعني بإقامة نظام دولي ديمقراطي ومنصف) باستجابة المجتمع الدولي السريعة والمنسقة إلى وباء كوفيد-19، التي كانت واضحة في وقت كتابة هذا التقرير. وفي أيار/مايو 2020، عقد الأمين العام للأمم، بالاشتراك مع رئيسي وزراء كندا وجامايكا، اجتماعاً رفيع المستوى بشأن تمويل التنمية في عصر كوفيد-19 وما بعده،

(44) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "عدم ترك أحد خلف الركب" - خبير الأمم المتحدة بحث الدول على ألا تنسى التزاماتها في استجابتها إلى أزمات كوفيد-19، 9 نيسان/أبريل 2020.

(45) انظر أيضاً "خبيرة الأمم المتحدة تحت الدول على اعتماد مشروع إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان والتضامن الدولي"، 6 أيار/مايو 2020.

(46) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، "الاستجابة الفورية لحقوق الإنسان لمواجهة مؤتمر البلدان الأمريكية لمكافحة الفقرات 19 والركود العالمي المقبل هو أولوية ملحة"، 20 آذار/مارس 2020.

بهدف تقديم حلول ملموسة لحالة الطوارئ الناجمة عن الوباء، فيما يتعلق بأمور منها زيادة السيولة في الاقتصاد العالمي ومعالجة مواطن الضعف المتصلة بالديون لدى جميع البلدان النامية التي تطلب الدعم⁽⁴⁷⁾. وقد حشد صندوق النقد الدولي 100 مليار دولار في شكل تمويل للطوارئ، وقدم المجلس التنفيذي للصندوق إعفاء فوراً من خدمة الدين إلى 29 بلداً في إطار صندوقه الاستثماري الذي جُددت موارده لاحتواء الكوارث وتخفيف أعباء الديون⁽⁴⁸⁾. وقد التزم البنك الدولي بتقديم تمويل على مدى 15 شهراً بمقدار يصل إلى 16 مليار دولار⁽⁴⁹⁾، كما فاق مقدار حزم الاستجابة إلى الطوارئ التي اعتمدها مع المصارف الإنمائية الإقليمية 200 مليار دولار لفائدة البلدان ذات الاقتصادات الناشئة والبلدان المنخفضة الدخل⁽⁵⁰⁾. وقد أعلن أن عملياته ستشدد على الحماية الاجتماعية، والتخفيف من حدة الفقر، والتمويل القائم على السياسات⁽⁵¹⁾. أما مجموعة العشرين فقد أعلنت عن تعليق محدد زمنياً لمدفوعات خدمة الدين لدى أفقر البلدان التي تطلب التفاوض، وشجعت المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف على العمل عن كثب معاً ومع الشركاء الإنمائيين على المستوى القطري لضمان الاتساق، والاستفادة المثلى من الموارد، وضمان استمرار تحمل الديون، وتعظيم الأثر الإنمائي⁽⁵²⁾.

50- ويشعر الخبير المستقل بتفاؤل أكيد إزاء هذه الإعلانات. وهو يشدد على أهمية أن تكفل المؤسسات المالية الدولية، من خلال التمويل الذي تقدمه إلى الدول في استجابتها إلى وباء كوفيد-19، وعلى نحو ما دعا إليه المجتمع المدني ووفقاً لتوصيات اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المذكورة آنفاً، الأمور التالية: اتخاذ المنتفعين بالتمويل تدابير إغاثة فورية فعالة في مجالات منها الحصول على الرعاية الطبية والغذاء والماء والسكن اللائق والتعليم والحماية الاجتماعية والعمل اللائق، وذلك بطريقة شاملة ومنصفة للفئات الأكثر ضعفاً؛ وتعزيز المؤسسات العامة على سبيل الأولوية لدعم المحددات الاجتماعية للصحة؛ ووضع برامج اجتماعية واقتصادية تهدف إلى التصدي للفقر المتزايد وعدم المساواة؛ وعدم تفاقم ديون البلدان المستفيدة بسبب الدعم المقدم؛ وعدم تسبب الدعم المقدم أثناء الاستجابة إلى الوباء والتعافي منه في تخفيضات في الإنفاق العام ستنتال من أعمال حقوق الإنسان⁽⁵³⁾.

- (47) انظر www.un.org/en/coronavirus/financing-development. وانظر أيضاً الأمم المتحدة، الفرقة العاملة المشتركة بين الوكالات والمعنية بتمويل التنمية، "نشرة صحفية عن تقرير تمويل التنمية المستدامة لعام 2020"، 9 نيسان/أبريل 2020.
- (48) صندوق النقد الدولي، "كيف يمكن لصندوق النقد الدولي مساعدة البلدان في التصدي للأثر الاقتصادي الناجم عن فيروس كورونا"، 20 أيار/مايو 2020.
- (49) البنك الدولي، "كيف تساعد مجموعة البنك الدولي البلدان في مواجهة تفشي فيروس كورونا (كوفيد-19)"، 8 حزيران/يونيه 2020. متاح في الصفحة الشبكية: www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/11/how-the-world-bank-group-is-helping-countries-with-covid-19-coronavirus.
- (50) مجموعة العشرين، "بيان اجتماع وزراء المالية ومحافظي البنوك المركزية لمجموعة العشرين" (اجتماع على الإنترنت)، 15 نيسان/أبريل 2020، الصفحة 7 (في النسخة الإنكليزية). متاح في الصفحة الشبكية: [https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMFCBG_Communicu%C3%A9_EN%20\(2\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_FMFCBG_Communicu%C3%A9_EN%20(2).pdf).
- (51) البنك الدولي، "كيف تساعد مجموعة البنك الدولي البلدان في مواجهة تفشي فيروس كورونا (كوفيد-19)".
- (52) مجموعة العشرين، "البيان"، الصفحة 7 (في النسخة الإنكليزية).
- (53) انظر التحالف من أجل حقوق الإنسان في التنمية، "بيان موجه إلى المؤسسات المالية الدولية بشأن الاستجابة إلى جائحة كوفيد-19"، 18 أيار/مايو 2020.

جيم - مكافحة الفساد

51- يعرّف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الفساد بأنه إساءة استخدام المناصب العامة لتحقيق مكاسب خاصة⁽⁵⁴⁾. وهذه الظاهرة المتفشية، التي تتجلى في أشكال مختلفة، مثل دفع الرشاوى، والاختلاس والاحتيال في الخدمة العامة، والمحسوبية والمحاباة، واستغلال النفوذ وتضارب المصالح⁽⁵⁵⁾، موجودة في جميع بلدان العالم.

52- وقد أولى المجتمع الدولي في الأمم المتحدة وفي محافل⁽⁵⁶⁾ أخرى على مر السنين اهتماماً متزايداً للفساد، الذي كان له أثر ضار على أعمال حقوق الإنسان. وفي عام 2003، اعتمدت الجمعية العامة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي المعاهدة الدولية الرئيسية لمكافحة الفساد، التي دخلت حيز النفاذ في عام 2005. وأقر مجلس حقوق الإنسان في قراره الأخير بشأن الأثر السلبي للفساد على التمتع بحقوق الإنسان، بأن الحوكمة الرشيدة والديمقراطية وسيادة القانون وتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية أمور أساسية في الجهود المحلية الرامية إلى منع الفساد ومكافحته⁽⁵⁷⁾. وأقر المجلس أيضاً بأن فئات المجتمع الفقيرة والمهمشة والضعيفة معرضة بشكل خاص لخطر المعاناة من آثار الفساد السلبية على التمتع بحقوق الإنسان⁽⁵⁸⁾. وبالإضافة إلى ذلك، يتوخى الهدف 5-16 من أهداف التنمية المستدامة الحد بقدر كبير من الفساد والرشوة بجميع أشكالهما.

53- ومنذ العقد الأول من الألفية الثانية، تتخذ المؤسسات المالية الدولية على نحو متزايد تدابير لمكافحة الفساد، وقد أصبحت جهات فاعلة رئيسية في الجهود العالمية لمكافحة الفساد. وقبل ذلك، كان لها دور سلبي أساساً، حيث كانت تعتبر مكافحة الفساد حكراً على السلطات الوطنية⁽⁵⁹⁾. حتى أنها ضمت جهودها في هذا المشروع. وفي شباط/فبراير 2006، أنشأ مصرف التنمية الأفريقي ومصرف التنمية الآسيوي والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير ومصرف الاستثمار الأوروبي ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي فرقة عمل مشتركة بين المؤسسات المالية الدولية تعنى بمكافحة الفساد بطريقة متسقة ومنسقة في إطار أنشطة كل منها وعملياته. وفي أيلول/سبتمبر 2006، اعتمدت فرقة العمل إطاراً موحداً لمنع ومكافحة الغش والفساد، اتفق فيه من حيث المبدأ على أمور منها، وضع تعاريف موحدة للممارسات الاحتيالية والممارسات والفسادة، وأقرت مبادئ وإرشادات مشتركة للتحقيق في هذه الممارسات في سياق الأنشطة التي تمولها المؤسسات الأعضاء، وسلمت بأهمية تبادل المعلومات ذات الصلة في هذا المجال⁽⁶⁰⁾. وهذه تطورات يرحب بها الخبير المستقل بالتأكيد، ويلاحظ أن المؤسسات المالية الدولية تقدمت على الحكومات من حيث تبادل المعلومات وتنسيق إنفاذ الأحكام في حق الجهات المتعاقدة⁽⁶¹⁾.

(54) صندوق النقد الدولي، تقرير الرائد المالي: كبح الفساد (واشنطن العاصمة، 2019)، الصفحة 41 (في النسخة الإنكليزية).

(55) المرجع نفسه.

(56) على سبيل المثال، أنشئ فرقة العمل المعنية بالمساءلة المالية (1989)، وفريق العمل المعني بمكافحة الفساد التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (1996)، والفريق العامل المعني بمكافحة الفساد التابع لمجموعة العشرين (2010).

(57) قرار المجلس 9/41، الفقرة 11 من الديباجة.

(58) المرجع نفسه، الفقرة 9 من الديباجة.

(59) "Special report forum: fraud and corruption investigations in multilateral development banks", *Financier Worldwide*, February 2016.

(60) Joint International Financial Institution Anti-Corruption Task Force, "Uniform framework for preventing and combating fraud and corruption", September 2006, pp. 1-2.

(61) منظمة الشفافية الدولية، "منظمة الشفافية الدولية ترحب بالتزام المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف بمكافحة الفساد معاً"، 9 نيسان/أبريل 2010.

54- ويؤيد الخبير المستقل بقوة اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في مكافحة الفساد، وهو نهج تعززه المفوضية على وجه الخصوص، ويجعل مناقشة مكافحة الفساد تتمحور حول الاستحقاقات الدولية لحقوق الإنسان (لأصحاب الحقوق) والالتزامات المقابلة للدولة (الجهة المسؤولة)⁽⁶²⁾. وهذا النهج، الذي يركز على الضحية ومسؤولية الدولة والوقاية والإنصاف، يكمل السياسات التقليدية لمكافحة الفساد التي تركز بالأساس على مرتكب الجريمة والمسؤولية الجنائية الفردية والقمع (A/HRC/32/22، الفقرة 130).

55- وفي حين تتحمل الدول المسؤولية الرئيسية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان عن ضمان إعمال حقوق الإنسان، ومنع ازدهار الفساد، يكتسي دور المؤسسات المالية الدولية، بالإضافة إلى امتثال القطاع الخاص، بالتأكيد، بأهمية قصوى في كبح الفساد، ومن ثم دعم الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي. وتحقيقاً لهذه الغاية، تساهم المؤسسات المالية الدولية بشكل رئيسي في هذا الجهد من خلال إصلاح الحوكمة في البلدان المتعاملة واعتماد تدابير لمكافحة الفساد في إطار أنشطتها التنفيذية.

1- إصلاح الحوكمة

56- دأبت المؤسسات المالية الدولية على إسداء المشورة في مجال السياسات العامة والمساعدة التقنية إلى البلدان النامية الأعضاء بطرق عدة. فعلى سبيل المثال، تفيد التقارير بأن البنك الدولي يساعد الحكومات على تحسين الإدارة المالية العامة والخدمات القضائية، وتدريب موظفي الخدمة المدنية ومضاعفة قدراتهم، والاستثمار في نظم المعلومات المالية، وتوسيع نطاق حصول الجمهور على المعلومات، والحد من فرص الفساد الإداري مثل الرشوة⁽⁶³⁾. وبالمثل، يقدم صندوق النقد الدولي، الذي وافق في عام 2018 على إطار عمل جديد لتعزيز التعاون في مجال الحوكمة⁽⁶⁴⁾، المشورة التقنية لمساعدة البلدان على تعزيز الحوكمة في مجالات مثل إدارة الضرائب، ومراقبة الإنفاق، والشفافية المالية، ومراقبة القطاع المالي، ومؤسسات مكافحة الفساد، والتصريح بامتلاكات كبار المسؤولين⁽⁶⁵⁾. وقد سعى مصرف التنمية الأفريقي إلى تعزيز قدرة وكالات مكافحة الفساد والجهات الفاعلة في المجتمع المدني على مكافحة الفساد في القارة⁽⁶⁶⁾. ويقدم مصرف التنمية الآسيوي دعماً تقنياً إلى البلدان النامية الأعضاء كي تقوم بتعديل واعتماد مختلف المعايير الدولية المتعلقة بمكافحة غسل الأموال، وبمكافحة تمويل الإرهاب، وبالشفافية الضريبية، وبالنزاهة في مجال الضريبة⁽⁶⁷⁾. وقد دعم المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير وضع وتنفيذ خطط عمل لمكافحة الفساد، ونظم دورات تدريبية محددة الأهداف بشأن مكافحة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وامتثال الجزاءات⁽⁶⁸⁾. وعقد مصرف التنمية للبلدان الأمريكية في البلدان الأعضاء دورات تدريبية تتعلق بالنزاهة، بما في ذلك إدارة المخاطر المتصلة بالنزاهة في العمليات الممولة من المصرف للوكالات المنفذة⁽⁶⁹⁾.

(62) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx

(63) البنك الدولي، صحيفة وقائع مكافحة الفساد، 19 شباط/فبراير 2020. متاح في الصفحة الشبكية:

www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet

(64) صندوق النقد الدولي، "صندوق النقد الدولي يقر إطاراً جديداً لتعزيز العمل على الحوكمة"، 22 نيسان/أبريل 2018.

(65) Transparency International، "The IMF on corruption and COVID-19: an interview with Kristalina Georgieva, Managing Director, IMF"، 16 June 2020.

(66) AfDB، Office of Integrity and Anti-Corruption، "Annual report 2017"، p. 13.

(67) ADB، "Fighting corruption in Asia and the Pacific"، video and transcript، 1 April 2019.

(68) EBRD، "Integrity and anti-corruption report 2018"، p. 19.

(69) IDB، Office of Institutional Integrity and Sanctions System، *Annual Report 2019* (Washington، D.C.، 2020)، p. 28. Available at <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-1138756496-278>.

57- وفي حين يرحب الخبير المستقل بهذه التدابير، فهو يشعر بالقلق من أن يكون تأثيرها محدوداً في البلدان التي تعاني أوجه قصور مزمنة في الحوكمة، والتي لا ترغب حكوماتها في الالتزام فعلياً بوضع حد للفساد، ويدعو المؤسسات المالية الدولية إلى تدعيم هذه التدابير، لا سيما حيال الطبقة الحاكمة.

2- التدابير المتصلة بالأنشطة التنفيذية

58- اتخذت المؤسسات المالية الدولية أيضاً، إذ تتعرض هي نفسها للفساد بسبب طبيعة المشاريع التي تمولها، والتي غالباً ما تتسم بالتعقيد، تدابير لمكافحة الفساد في أنشطتها التنفيذية.

(أ) الوقاية والتخفيف

59- رُوِّج لمبدأ "عدم التسامح مطلقاً مع الفساد" على نطاق واسع في مختلف المؤسسات المالية الدولية. وعلى الصعيد الداخلي، يتجسد ذلك في اعتماد معايير صارمة تتعلق بالأخلاقيات والنزاهة لجميع الموظفين داخل المؤسسات⁽⁷⁰⁾. وعلاوة على ذلك، تفيد التقارير بأن المؤسسات المالية الدولية وضعت مبادئ توجيهية لدعم موظفيها في العمل وفقاً للممارسات الجيدة في مجالات الإفصاح، وإدارة المالية العامة، ورصد العقود، والمشتريات⁽⁷¹⁾. وتشمل الجوانب المهمة الأخرى من الوقاية تدابير العناية الواجبة الرامية إلى مكافحة الفساد التي تتخذها المؤسسات المالية الدولية فيما يتعلق بالمشاريع التي تشارك فيها. غير أن التقارير تفيد بأن أنواع جهود العناية التي تبذلها المؤسسات المالية الدولية في مجال مكافحة الفساد تتباين إلى حد كبير، وهو ما يثير قلق الخبير المستقل⁽⁷²⁾.

60- وقد اعتمدت جميع المؤسسات المالية الدولية أحكاماً لحماية المبلغين عن المخالفات بغية التصدي لحالات الانتقام المرتبطة بفضح الفساد في المشاريع التي تمولها هذه المؤسسات. وتتناول هذه الأحكام في المقام الأول حماية المبلغين الداخليين، وذلك بدرجات متفاوتة من النجاح حسبما يقال. وفي حين يرحب الخبير المستقل بهذه الأحكام، يدعو المؤسسات المالية الدولية إلى توسيع نطاق الحماية لتشمل المبلغين الخارجيين، حيثما كانت تلك الحماية غير موفرة بعد، والسماح للمبلغين عن المخالفات بالظن في نتائج التحقيقات بواسطة بروتوكول قانوني⁽⁷³⁾. وعلاوة على ذلك، من الأهمية بمكان أن تُبلغ السلطات الوطنية بالادعاءات المتعلقة بالانتقام من المبلغين الخارجيين عن المخالفات وأن تشجع بصورة منهجية على اتخاذ إجراءات بشأن تلك الادعاءات.

61- ومن الضروري، في هذا الخصوص، أن يعمل الناشطون في مجال مكافحة الفساد في بيئة آمنة وملائمة لممارسة الحقوق والحريات الأساسية، بمنأى عن أعمال التهيب والهجوم والانتقام. وبناء عليه، وكما يؤكد الفرع ألف، يجب أن تكون المؤسسات المالية الدولية جميعها على حد سواء صريحة ونشطة في حماية الجهات الفاعلة في المجتمع المدني المستهدفة بسبب عملها في مجال مكافحة الفساد. وينبغي لها بالمثل أن تضغط على السلطات الوطنية للتحقيق في ادعاءات الانتقام من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي تبلغ عن ادعاءات الفساد.

(70) Matthew Jenkins, "U4 Expert Answer: multilateral development banks' integrity management systems", U4 Anti-Corruption Resource Centre, 14 September 2016, pp. 8-9. Available at www.u4.no/publications/multilateral-development-banks-integrity-management-systems-2.pdf

(71) المرجع نفسه، الصفحة 8.

(72) "Special report forum", *Financier Worldwide*

(73) انظر Transparency International EU, *Investing in Integrity? Transparency and Accountability of the* *European Investment Bank* (Brussels, 2016)

62- وبصورة أعم، يشدد الخبير المستقل على الدور المهم الذي يمكن للمجتمع المدني وينبغي له أن يؤديه في مكافحة الفساد، في سياقات منها تصميم تدابير مكافحة الفساد وتنفيذها ورصدها وتقييمها، من خلال تفاعل مستمر وتشاركي وشامل للجهات المعنية وتيسير حصولها على المعلومات⁽⁷⁴⁾. وقد أعرب المجتمع المدني عن قلقه إزاء افتقار صندوق النقد الدولي إلى سياسة متسقة لإشراك المجتمع المدني في الاستعراضات القطرية، وإزاء تباين النهج التي تتبعها البلدان الأعضاء في هذا الخصوص⁽⁷⁵⁾. وأبلغ الخبير المستقل، في اجتماع مع وفد من صندوق النقد الدولي في عام 2019 في واشنطن العاصمة، بأن الصندوق على علم بمخاطر المشكلة وبأن حسن النية متوافر من جانبه وأن هناك مجالاً للتحسين. ويأمل الخبير المستقل في أن يتصدى صندوق النقد الدولي لهذا الهاجس المشروع.

(ب) التحقيقات والجزاءات

63- أنشأت المؤسسات المالية الدولية هيئات مستقلة للتحقيق في مزاعم الفساد وتطبيق العقوبات الإدارية على الكيانات التي تثبت إدانتها. فلدى مصرف التنمية الأفريقي إدارة النزاهة ومكافحة الفساد، ومصرف التنمية الآسيوي مكتب النزاهة ومكافحة الفساد، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير مكتب المسؤول عن الامتثال، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية مكتب النزاهة المؤسسية، ومجموعة البنك الدولي نائب الرئيس المعني بالنزاهة. ويمكن لهذه الهيئات، التي ترفع تقاريرها مباشرة إلى رؤساء المؤسسات المعنية، أن تفرض جزاءات تتمثل في الاستبعاد من العمليات التي تمولها المؤسسات المالية الدولية وفي إمكانية الإحالة إلى سلطات إنفاذ القانون الوطنية⁽⁷⁶⁾. وتنشر عدة مؤسسات مالية دولية قرارات الاستبعاد التي تتخذها. فعلى سبيل المثال، يحتفظ البنك الدولي بقائمة محدثة بجميع الشركات المستبعدة في موقعه الإلكتروني، وينشر على غرار البنك الأوروبي للإنشاء والتعمير القرارات الكاملة لمجلس العقوبات⁽⁷⁷⁾. وفي عام 2010، اتفق مصرف التنمية الأفريقي، ومصرف التنمية الآسيوي، والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والبنك الدولي على الإنفاذ المتبادل لقرارات استبعاد الشركات والأفراد الذين تثبت إدانتهم بالاحتيال أو الفساد في المشاريع التي يمولها أي منها، وهو جهد تعاوني آخر يلقي الترحيب من بين جهود المؤسسات المالية الدولية في مجال مكافحة الفساد على الصعيد العالمي⁽⁷⁸⁾. ويتطلع الخبير المستقل إلى زيادة عدد المؤسسات المالية الدولية المشاركة في هذا الاتفاق.

64- ويجب الإشارة إلى أن المؤسسات المالية الدولية ليست لها سلطة إنفاذ القانون الجنائي فيما يتصل بأعمال الفساد المزعومة. وبفضل نشر قرارات الاستبعاد الصادرة عن المؤسسات المالية الدولية، يمكن لهيئات إنفاذ القانون على الصعيد الوطني أن تقرر على نحو استباقي التحقيق في حالات الاحتيال والفساد ومقاضاة المتورطين فيها. ويرى الخبير المستقل أن المؤسسات المالية الدولية ينبغي في

(74) Marie Chêne, "U4 Expert Answer: mainstreaming anti-corruption within donor agencies", U4 Anti-Corruption Resource Centre, 27 January 2010, p. 9. Available at www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-within-donor-agencies.pdf

(75) M. Emilia Berazategui, "The IMF post-Lagarde: how to keep up anti-corruption momentum", Transparency International, 11 September 2019

(76) Jenkins, "U4 Expert Answer: multilateral development banks' integrity management systems", pp. 2 and 4-5

(77) انظر www.worldbank.org/en/projects-operations/procurement/debarred-firms

(78) انظر www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/32774/files/cross-debarment-agreement.pdf

الواقع، من حيث المبدأ، أن تبلغ بصورة تلقائية السلطات الوطنية مباشرة بهذه الحالات. وفي هذا الصدد، يؤيد توصية المجتمع المدني بأن يضع الاتحاد الأوروبي سياسة منقحة لمكافحة الغش تجعل مصرف الاستثمار الأوروبي ملزماً بإحالة الأفعال المحظورة المشتبه فيها مباشرة إلى السلطات المعنية والمدعين العامين على الصعيد الوطني، حتى عندما تكون قد حدثت خارج الاتحاد الأوروبي⁽⁷⁹⁾. وفي حال إحجام هذه السلطات عن مراجعة القضايا المعروضة عليها، ينبغي للمؤسسات المالية الدولية أن تضغط على السلطات لاتخاذ الإجراءات اللازمة. وتعد هذه الخطوة الرامية إلى إحلال المساءلة على الصعيد المحلي أساسية لمكافحة الفساد على الصعيد العالمي.

3- الوضع المرتبط بأزمة كوفيد-19

65- يرى الخبير المستقل أن من المهم التشديد على أنه ينبغي عدم التقليل بأي حال من الأحوال من الاهتمام المستمر بمكافحة الفساد أثناء جائحة كوفيد-19. وإذ تتيح المؤسسات المالية الدولية مبالغ مالية ضخمة للدول في إطار الاستجابة المستعجلة إلى أزمة كوفيد-19 (كما نوقش في الفرع السابق)، يزداد خطر إساءة استخدام الأموال المخصصة أو سرقتها بواسطة مخططات إجرامية، وهو ما قد يسفر عن عواقب مدمرة للسكان المحتاجين، ولا سيما أضعف الفئات.

66- وفي هذا الخصوص، يضم الخبير المستقل صوته إلى النداء الموجه في نيسان/أبريل 2020 من ثلاث منظمات من المجتمع المدني دعت صندوق النقد الدولي للتأكد من أن الأموال التي يقدمها إلى البلدان الأعضاء خلال هذه الأزمة تستخدم بالفعل لإنقاذ الأرواح وحماية الصحة العامة ودعم سبل العيش. وهي تبرز في هذا الصدد ضرورة أن يضع صندوق النقد الدولي تدابير أساسية لضمان إنفاق هذه الأموال بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة قصد الحد من مخاطر إساءة الاستخدام والفساد. وتحدد أربعة مجالات هي: بيان وإثبات التزام صندوق النقد الدولي بمكافحة الفساد؛ والشفافية في المشتريات العامة؛ وعمليات مراجعة الحسابات من قبل هيئات التدقيق الداخلي وأطراف ثالثة؛ وتنفيذ الأطر القائمة لمكافحة الفساد وغسل الأموال⁽⁸⁰⁾. ويحيط الخبير المستقل برؤى المديرية العامة لصندوق النقد الدولي، كريستالينا جورجيفا، في مقابلة مع منظمة الشفافية الدولية في حزيران/يونيه 2020، حيث أكدت أن رسالة صندوق النقد الدولي إلى الحكومات المتلقية لأموال الطوارئ توخت دعم المساءلة، وأن الصندوق يتخذ خطوات عدة ليضمن، قدر المستطاع، عدم إساءة استخدام التمويل الذي يقدمه⁽⁸¹⁾.

67- وفي هذا الخصوص، يود الخبير المستقل أن يعرب عن تأييده لدعوة أخرى وجهتها منظمات المجتمع المدني الدولية والإقليمية والمحلية إلى صندوق النقد الدولي لتمكينها من خلال الاعتراف رسمياً بدورها بوصفها أفرقة رصد مستقلة وتعزيز قدرات تنظيمات المجتمع المدني فيما يتعلق برصد العمل المنجز⁽⁸²⁾. ومن الواضح، كما سبق تأكيده، أن تهيئة بيئة آمنة وملائمة لعمل المجتمع المدني على الصعيد المحلي أمر أساسي في هذا الصدد.

(79) Xavier Sol, *Is the EIB Up to the Task in Tackling Fraud and Corruption?* (Brussels, Counter Balance, 2019), p. 49؛ وانظر الصفحة 58 (بالإنكليزية) للاطلاع على رد مصرف الاستثمار الأوروبي على هذه التوصية.

(80) رسالة مؤرخة 8 نيسان/أبريل 2020، موجهة من منظمة الشفافية الدولية، وهيومن رايتس ووتش، ومنظمة الشاهد العالمي إلى المجلس التنفيذي لصندوق النقد الدولي بشأن الحاجة الملحة إلى تدابير مكافحة الفساد في استجابة صندوق النقد الدولي إلى أزمة كوفيد-19. متاح في الصفحة الشبكية: https://images.transparencycdn.org/images/TI_HRW_GW_Letter_IMF_COVID19_Emergency_Funding.pdf.

(81) Transparency International, "The IMF on corruption and COVID-19: an interview with Kristalina Georgieva".

(82) رسالة مؤرخة 4 أيار/مايو 2020، موجهة من 97 هيئة من هيئات المجتمع المدني إلى المديرية العامة لصندوق النقد الدولي.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

68- إن المؤسسات المالية الدولية جهات فاعلة مهمة في تمويل التنمية وتنفيذ أهداف التنمية المستدامة. وتؤثر هذه المؤسسات، من خلال السياسات المختلفة التي تتبعها والضمانات التي وضعتها، تأثيراً مباشراً في كيفية إرساء الحوكمة الرشيدة على المستوى المحلي - بما في ذلك الجوانب المتعلقة بمشاركة الجهات المعنية، وتلبية احتياجات السكان، ومكافحة الفساد - ومن ثم التمتع بنظام دولي ديمقراطي ومنصف.

69- ويجب على المؤسسات المالية الدولية أن تتخذ على نحو منهجي جميع التدابير اللازمة لضمان ألا تؤدي أنشطتها والمشاريع التي تدعمها إلى انتهاكات لحقوق الإنسان، بما في ذلك تلك التي يرتكبها العملاء، سواء أ في القطاع العام أم القطاع الخاص. وبالمثل، يجب أن تستغل ما لديها من قدرات كبيرة لضمان احترام هؤلاء العملاء حقوق الإنسان ومبدأ الحوكمة الرشيدة.

70- وإذ ينبغي أن تطمح المؤسسات المالية الدولية دائماً إلى أن تكون جهات فاعلة في التغيير الإيجابي في أرض الواقع، تتحمل الدول في المقام الأول، لا سيما بوصفها عميلة لدى المؤسسات المالية الدولية، المسؤولية عن ضمان تلك الحوكمة الرشيدة وذلك الاحترام لحقوق الإنسان في الواقع. ويبدأ ذلك بضمان بيئة آمنة وملائمة لممارسة الحقوق والحريات الأساسية، والسعي إلى المساءلة.

71- ومن الأهمية بمكان أن يكون احترام حقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة، ومصالح المجتمعات المحلية في صميم دوافع التنمية المستدامة. ويزداد هذا المطلب أهمية في سياق جائحة كوفيد-19 الحالية التي أدت إلى تفاقم عدد من التحديات المشار إليها في هذا التقرير وأضعفت بقدر أكبر الفئات المعرضة للخطر.

72- ويود الخبير المستقل، سعياً إلى مواصلة الحوار البناء الذي أقامه مع جهات معنية مختلفة منذ بداية ولايته، أن يقدم التوصيات العامة التالية، بالإضافة إلى التوصيات المحددة المقدمة والممارسات الجيدة المشار إليها في كل فصل.

73- ويوصي الخبير المستقل المؤسسات المالية الدولية بما يلي:

(أ) ضمان احتواء أطرها الوقائية التزاماً واضحاً باحترام حقوق الإنسان، وبمراعاة حقوق الإنسان، وإلزام عملائها باحترام حقوق الإنسان وبذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان؛

(ب) إدراج تقييم البيئة الملائمة لمشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني، وتقييم احتمالات الانتقام، وبوجه أعم حالة حقوق الإنسان، في مشاركة المشاريع والبلدان في عمليات العناية الواجبة؛

(ج) التفاعل مع العملاء والدول بشأن أهمية كفالة بيئة آمنة وملائمة لممارسة الحقوق والحريات الأساسية؛

(د) ضمان أن تكون العمليات المستمرة في سياق جائحة كوفيد-19 آمنة ومتماشية مع الممارسات الجيدة المحددة بشأن مشاركة الجهات المعنية؛ وبخصوص المشاريع الجديدة التي حظيت بالموافقة في أثناء الجائحة، الترفيع في معايير سلامة الجهات المعنية وتوخي الصرامة في إنفاذ الضمانات المنطبقة؛

- (هـ) توفير حيز كاف ودعم ملموس لعمليات العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان التي يقودها المجتمع المحلي؛
- (و) تقديم معلومات عن كيفية امتثال الوسطاء الماليين ضمانات المؤسسات؛
- (ز) الاعتراف صراحة بالحق في الحصول على المعلومات؛
- (ح) فرض الإفصاح الاستباقي عن المعلومات، مع إعفاءات معينة محدودة؛
- (ط) ترجمة جميع الوثائق بلغة تفهمها المجتمعات المحلية المتأثرة؛
- (ي) اتخاذ تدابير استباقية لمنع وقوع الأعمال الانتقامية، والتنديد علناً وعلى نحو منهجي بحالات الانتقام، ودفع السلطات المحلية إلى إجراء تحقيق فوري وشامل في هذه الحالات وتسليم الجناة إلى العدالة؛
- (ك) تعزيز آليات المساءلة المستقلة بسلطات وموارد كافية وجعل قراراتها واجبة الإنفاذ؛
- (ل) الحصول على توافق آراء المجتمعات المحلية المتأثرة بشأن تصميم وتركيب آليات التظلم على مستوى المشروع؛
- (م) إجراء تقييمات للأثر على حقوق الإنسان قبل فرض شروط قروض تدفع الدول إلى اتخاذ تدابير تراجعية؛
- (ن) اعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان في مكافحة الفساد يركز على الضحية ومسؤولية الدولة والوقاية والإنصاف؛
- (س) تعزيز التدابير الرامية إلى إصلاح الحوكمة في البلدان العميلة؛
- (ع) تنفيذ عمليات قوية لبذل العناية الواجبة بهدف مكافحة الفساد؛
- (ف) توسيع نطاق حماية المبلغين عن المخالفات لتشمل المبلغين الخارجيين حيثما كانوا غير مشمولين بالحماية بعد؛
- (ص) إبلاغ السلطات الوطنية تلقائياً بحالات الفساد، والضغط عليها، عند اللزوم، لاتخاذ الإجراءات اللازمة؛
- (ق) وضع تدابير أساسية لضمان إنفاق أموال الطوارئ المقدمة إلى الدول في سياق جائحة كوفيد-19 بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة؛
- (ر) الاعتراف رسمياً بدور هيئات المجتمع المدني بوصفها أفرقة رصد مستقلة في مكافحة الفساد وتعزيز قدراتها في هذا الصدد.
- 74- ويوصي الخبير المستقل الدول بما يلي:
- (أ) ضمان بيئة آمنة وملائمة لمشاركة المجتمعات المحلية والمجتمع المدني؛
- (ب) إجراء تحقيقات سريعة وشاملة في حالات الانتقام وتسليم الجناة إلى العدالة؛
- (ج) تخصيص القدر الأقصى من الموارد المتاحة لإعمال حقوق الإنسان تدريجياً وتجنب التراجع المحتمل؛
- (د) إجراء تقييمات للآثار على حقوق الإنسان قبل النظر في اتخاذ تدابير تراجعية؛

- (هـ) التحقيق بصورة منهجية في حالات الفساد التي تشير إليها المؤسسات المالية الدولية؛
- (و) إنفاق جميع أموال الطوارئ التي تتلقاها من المؤسسات المالية الدولية في سياق الاستجابة إلى جائحة كوفيد-19، بطريقة شفافة وخاضعة للمساءلة، ولما فيه مصلحة السكان المحتاجين وحدهم؛
- (ز) التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛
- (ح) مساءلة المؤسسات المالية الدولية، بصفتها بلدانا مساهمة في هذه المؤسسات، عن احترام حقوق الإنسان في أنشطتها.
- 75- ويوصي الخبير المستقل المجتمعات المحلية والمجتمع المدني بما يلي:
- (أ) مواصلة المشاركة النشطة، أو السعي إلى المشاركة، في المشاريع ذات الصلة بالمؤسسات المالية الدولية؛
- (ب) مواصلة رصدتها القوي لحقوق الإنسان في جميع المشاريع ذات الصلة بالمؤسسات المالية الدولية؛
- (ج) تمكين المجتمعات المحلية المتأثرة بالمشاريع الإنمائية من بذل العناية الواجبة من جانبها فيما يتعلق بأثر هذه المشاريع.