

Distr.: General  
7 May 2019  
Arabic  
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والأربعون

٢٤ حزيران/يونيه - ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٩

البند ٥ من جدول الأعمال

هيئات وآليات حقوق الإنسان

## أنشطة الصناديق الانتهازية وأثرها على حقوق الإنسان

التقرير الختامي للجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-07492(A)



\* 1 9 0 7 4 9 2 \*

## أولاً - مقدمة

- ١ - يقدّم هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٠/٢٧، الذي طلب المجلس بموجبه إلى اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان أن تعد تقريراً بحثياً عن أنشطة الصناديق الانتهازية وأثرها على حقوق الإنسان.
- ٢ - وأكد المجلس من جديد في القرار أن أنشطة الصناديق الانتهازية تسلط الضوء على بعض ما يعتري النظام المالي العالمي من مشاكل، وتدلل على الطابع الجائر للنظام القائم، وهو ما يؤثر تأثيراً مباشراً على التمتع بحقوق الإنسان في الدول المدينة. وأهاب المجلس بالدول أن تنظر في تنفيذ أطر قانونية لكبح الصناديق الجشعة ضمن ولاياتها القضائية.
- ٣ - وعند إعداد هذا التقرير، التمسّت اللجنة الاستشارية آراء وإسهامات الدول الأعضاء، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، والمعنيين من المكلفين بالولايات في إطار الإجراءات الخاصة، بمن فيهم الخبير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية للدول، وما يتصل بها من التزامات مالية دولية أخرى عليها، في التمتع الكامل بجميع حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمنظمات غير الحكومية، والهيئات الأكاديمية المرموقة. وأعدّ التقرير مقرر فريق الصياغة المعني بأنشطة الصناديق الانتهازية وأثرها على حقوق الإنسان، السيد جون تسيغلر<sup>(١)</sup>.
- ٤ - وتود اللجنة الاستشارية أن تشكر على وجه الخصوص حكومات الأرجنتين والسلفادور والفلبين وجمهورية فنزويلا البوليفارية وكوبا والكويت وموريشيوس، وأمين المظالم في البرتغال، واللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في اليونان، ومركز الدراسات القانونية والاجتماعية، ومركز أوروبا - العالم الثالث، ولجنة إلغاء الديون غير المشروعة، والجمعية الدائمة لحقوق الإنسان على المعلومات المقدمة رداً على الاستبيانين اللذين أرسلتا في آذار/مارس ٢٠١٥ وشباط/فبراير ٢٠١٨.
- ٥ - ويسلط التقرير الضوء على الشواغل المتنامية التي تثيرها استراتيجيات الصناديق الانتهازية. ويتضمن أيضاً تحليلاً لبعض من أبرز الأمثلة عن أنشطة الصناديق الانتهازية، وعن المبادرات والجهود الوطنية والدولية الرامية إلى التصدي للآثار السلبية لهذه الأنشطة على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبالحق في التنمية وإلى التخفيف منها.

## ثانياً - ما هي الصناديق الانتهازية؟

- ٦ - لا يوجد نظام قانوني دولي ينظم حالات إفسار الدول أو إفلاسها. فعندما تتخلف دولة ما عن سداد ديونها السيادية، يتعين عليها أن تباشر عملية إعادة هيكلة الديون من أجل الحصول على تخفيض في الديون أو تمديد في فترة السداد. وهذا يعني إجراء مفاوضات معقدة

(١) يود المقرر الخاص أن يشكر ميلينا كوستاس تراسكاساس على ما قدمته من دعم لصياغة هذا التقرير.

ومطولة مع مجموعة متنوعة للغاية من الدائنين<sup>(٢)</sup>. وتكون المشاركة في عمليات إعادة الهيكلة هذه طوعية، وبالتالي يمكن أن تُقرّر نسبة ولو صغيرة من الدائنين عدم المشاركة بهدف الحصول على مبلغ أكبر مستقبلاً. وهنا يبدأ دور الصناديق الانتهازية.

٧- ووفقاً للخبير المستقل السابق المعني بالديون الخارجية، الصناديق الانتهازية "كيانات تجارية خاصة تحوز على الديون المتخلف عن دفعها أو الديون المعسرة عن طريق شرائها أو إحالتها أو بعض المعاملات الأخرى، وعبر أحكام المحاكم الفعلية في بعض الأحيان، بهدف تحقيق عائدات مرتفعة. وفي سياق الديون السيادية، عادةً ما تحوز الصناديق الانتهازية (أو "صناديق الديون المعسرة" حسبما تصف نفسها في الغالب) الديون السيادية المتخلف عن دفعها من قِبَل البلدان الفقيرة (التي ينتمي العديد منها إلى فئة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون) في السوق الثانوية بأسعار تقل بكثير عن قيمتها الاسمية للديون ثم تحاول تحصيل مبالغ الديون بقيمتها الاسمية الكاملة إضافة إلى الفوائد والجزاءات وتكاليف الإجراءات القانونية من خلال التقاضي أو حجز الأصول أو ممارسة الضغط السياسي (A/HRC/14/21، الفقرة ٨).

٨- وهذه الكيانات التجارية ليست جهات إقراض، وإنما صناديق تحوطية خاصة تشتري الديون المعسرة في السوق الثانوية (أو تجمعها من حملة السندات الآخرين) بأسعار مخفضة ثم تقاضي المدين على مبلغ أكبر بكثير. وهي شهيرة باسم "الانتهازية" بسبب طريقة عملها، حيث إنهما:

(أ) تستهدف الدول ذات الاقتصادات المعسرة التي تعاني من ضعف قدرات الدفاع القانوني. ووفقاً لمصرف التنمية الأفريقي، قامت الصناديق الانتهازية منذ عام ١٩٩٩ بتهديد ٢٠ من أفقر البلدان النامية البالغ عددها ٣٦ بلداً، باتخاذ إجراءات تقاض شرسة ضدها، أو استهدافها بتلك الإجراءات. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن أكثر من ثلث البلدان المؤهلة للاستفادة من مبادرته بشأن تخفيف عبء الديون استهدفت بدعاوى قضائية مما لا يقل عن ٣٨ دائناً من خلال التقاضي، مع أحكام بلغ مجموعها مليار دولار في ٢٦ من تلك القضايا<sup>(٣)</sup>؛

(ب) تعمل وتستفيد من عدم تنظيم السوق الثانوية. وللحصول على تخفيضات كبيرة، تشتري الصناديق الانتهازية السندات السيادية عندما يكون البلد المدين قريباً من التخلف عن سداد دينه أو تخلف بالفعل عن سداده. وفي السوق الثانوية، يمكن أن تعمل بقدر كبير من السرية فيما يتعلق بالملكية والعمليات. وبالتالي، يجري تداول السندات السيادية بين المستثمرين بدون أن تكون الدولة المدينة المعنية بالضرورة على علم بهذه العمليات أو مبلغها<sup>(٤)</sup>؛

(٢) يمكن أن تكون هذه الصناديق مؤسسات مالية دولية، أو مقرضين ثنائيين أو متعددي الأطراف، أو مؤسسات مالية خاصة، أو حملة سندات.

(٣) انظر، "Vulture funds in the sovereign debt context"، African Development Bank Group، متاح على الرابط الإلكتروني التالي: [www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/](http://www.afdb.org/en/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/african-legal-support-facility/vulture-funds-in-the-sovereign-debt-context/)

(٤) لأن المؤسسات المستثمرة الكبيرة لا تريد رفع دعاوى ضد الدول ذات السيادة، فإنها تسعى إلى الحصول على بعض العائد عن طريق بيع الدين الموجود بحوزتها والمتخلف عن سداده إلى الصناديق الانتهازية في السوق الثانوية. انظر، Devi Sookun, *Stop Vulture Fund Lawsuits: a Handbook* (London, Commonwealth Secretariat, 2010), p. 11.

(ج) ترفض بشكل منهجي المشاركة في عمليات منظمة لإعادة هيكلة الديون. وبمجرد أن تبدأ أي دولة مفاوضات مع حملة سندات من القطاع الخاص لإعادة هيكلة الديون السيادية، تمارس الصناديق الانتهازية "حقها" في عدم المشاركة و/أو تبدأ في جمع وشراء السندات السيادية المعسرة؛ ثم تنتظر حتى تتحسن الأوضاع المالية للبلد وتبدأ المفاوضات للتوصل إلى اتفاق أفضل. وإلى جانب الصعوبات التي تواجهها الدولة المدينة في الدخول مجدداً إلى أسواق رأس المال الدولية، فهي تواجه خطر التعرض لدعوى طويلة ومكلفة يرفعها خصم شرس للغاية. وقد تدفع الضغوط الإضافية بعض الحكومات إلى قبول صفقات مجحفة جداً<sup>(٥)</sup>؛

(د) تقاضي البلد لسداد القيمة الكاملة للسندات بالإضافة إلى الفائدة وتكاليف الإجراءات. وفي الحالات التي لا تستجيب فيها الدولة لمطالبات الصناديق الانتهازية، يُلجأ إلى الخطوة التالية في الاستراتيجية التي تتمثل في رفع دعوى قانونية لالتماس استرداد مبلغ أعلى بكثير من السعر الذي دفعته في السوق الثانوية (عادة القيمة الاسمية للسندات)، بالإضافة إلى الفائدة وجزءات التأخير في الدفع وتكاليف الإجراءات القانونية. ولضمان أن تحصل هذه الصناديق على قرار قضائي موات، فإنها تتأكد من مشاركة ولايات قضائية "صديقة للدائن" في تسوية النزاع<sup>(٦)</sup>. وقد تصبح محاكم البلدان المدينة على نحو متزايد خياراً متاحاً نظراً لأن مستوى التفاصيل التقنية التي ينطوي عليها هذا النوع من التقاضي يفوق بكثير إمكانات النظم القانونية الأكثر ضعفاً. وتكون الإجراءات طويلة على نحو خاص (بمعدل ست سنوات) ومكلفة وشاقة (مع عائدات سنوية تتراوح بين ٥٠ و ٣٣٣ في المائة)<sup>(٧)</sup>. ونتيجة لذلك، تظل قدرات الإدارة المالية وإدارة الاحتياطات في الدولة المدينة مقوّضة لفترة طويلة.

(هـ) "تطارد" البلد لإنفاذ الحكم؛ فبمجرد أن تحصل الصناديق الانتهازية على حكم قضائي موات، فإنها تسعى إلى إنفاذه أمام محاكم مختلفة من خلال ممارسات "البحث عن أفضل جهة للتقاضي" إلى أن تؤمن إجراء الإنفاذ الذي ترغبه. وتشير الأرقام إلى أن حجز أصول البلد في الخارج أصبح استراتيجية قانونية شائعة للغاية في السنوات الماضية<sup>(٨)</sup>. وعلى الرغم من العديد من المحاولات الفاشلة، ساعدت هذه الضغوط في كثير من الأحيان الصناديق الانتهازية على تحقيق تسوية مواتية خارج المحكمة. وتعزز هذه النتائج الاستراتيجية القانونية التي

(٥) لإجبار الدولة المستهدفة على السداد، تلجأ الصناديق الانتهازية إلى أساليب التأثير وغيرها من تكتيكات الضغط الأخرى، مثل رفع الدعاوى لحجز الأصول وتنظيم حملات صحفية لتشويه سمعة الدول المدينة. انظر، Romina Kupelian and María Sol Rivas, "Vulture Funds: the Lawsuit Against Argentina and the Challenge They Pose to the World Economy" (Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, working paper No. 49, February 2014), p. 7

(٦) لندن ونيويورك هما المركزان الرئيسيان للاقتراض السيادي الخارجي والنزاعات القانونية ذات الصلة. وفي حين يصدر أكثر من ٧٠ في المائة من السندات الدولية بموجب قانون ولاية نيويورك، يصدر معظم السندات الأخرى بموجب القانون الإنكليزي. انظر، Julian Schumacher, Christoph Trebesch and Henrik Enderlein, "Sovereign defaults in court", CESifo working papers (February 2018), p. 1

(٧) انظر، "African Development Bank Group, "Vulture funds in the sovereign debt context"

(٨) على سبيل المثال، سمح حكم صادر عن المحكمة العليا في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية في عام ٢٠٠٥ لشركة Kensington International Ltd باعتراض عائدات مبيعات نفط جمهورية الكونغو لاستعادة ديون قيمتها ٣٩ مليون دولار. ويجوز حجز الأرباح التي تحققها الكونغو من بيع النفط حتى يتم سداد المطالبة البالغة ٩٠ مليون دولار.

تتبعها الصناديق الانتهازية بمطاردة الدول أمام المحاكم في جميع أنحاء العالم على أمل أن تضعف حصانة الدولة التي تحول دون حجز بعض أملاكها وأصولها<sup>(٩)</sup>؛

(و) تحصل على أرباح باهظة: فقد حققت الصناديق الانتهازية، في المتوسط، معدلات استرداد تتراوح بين ثلاثة أضعاف قيمة استثماراتها وعشرين ضعفاً، أي ما يعادل عائدات من ٣٠٠ إلى ٢٠٠٠ في المائة. وفي بعض الحالات، تشكل مطالبات الصناديق الانتهازية جزءاً كبيراً (١٢-١٣ في المائة) من الناتج المحلي الإجمالي للبلد<sup>(١٠)</sup>؛

(ز) تعمل في الولايات القضائية التي تنطبق فيها قواعد السرية المصرفية: فمعظم الصناديق الانتهازية مسجلة في الملاذات الضريبية، حيث لا يوجد التزام بكشف معلومات عن المنافع أو الملكية وحيث يكون من الممكن إخفاء المكاسب لتجنب الضرائب أو التهرب منها<sup>(١١)</sup>. وتيسر هذه الولايات القضائية أساليب العمل السرية للصناديق الانتهازية وهروب رؤوس الأموال التي تشتد الحاجة إليها، وخاصة من البلدان النامية (A/HRC/14/21، الفقرتان ١٣ و ١٤).

### ثالثاً - دراسات الحالة

٩ - للصناديق الانتهازية تاريخ طويل من الممارسات الجشعة ضد البلدان النامية، وخاصة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. والبلدان الأكثر استهدافاً في العادة هي بلدان تعاني من أعباء ديون لا يمكن تحملها وتفتقر إلى القدرات والموارد اللازمة لمواجهة هذه الإجراءات القضائية المعقدة المطولة. وفي السنوات الأخيرة، وجهت الصناديق الانتهازية توقعاتها بتحقيق أرباح إلى البلدان متوسطة الدخل، ولا سيما الأرجنتين. وبما يفوق ٥٠ دعوى قضائية مرفوعة من مستثمرين تجاريين بعد التخلف عن السداد في عام ٢٠٠١، يستأثر البلد بثلاث العدد الإجمالي من الدعاوى القضائية التي رفعتها الصناديق الانتهازية<sup>(١٢)</sup>. وسيسمح تحليل الأمثلة التالية بزيادة فهم آثار أنشطة الصناديق الانتهازية على التمتع بحقوق الإنسان.

(٩) انظر، Schumacher, Trebesch and Enderlein, "Sovereign defaults in court", pp. 5-9.

(١٠) على سبيل المثال، بلغت الدعاوى المرفوعة في ليبيريا في العشرية الأولى من القرن الحادي والعشرين نسبة استثنائية تعادل ٤١,٦ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، المرجع نفسه، الصفحة ١٥. انظر أيضاً: African Development Bank Group, "Vulture funds in the sovereign debt context".

(١١) على سبيل المثال، شركة Donegal International Ltd، ومقرها في جزر فُرجن البريطانية، وشركة Kensington International Ltd، ومقرها في جزر كايمان، وشركة FG Hemisphere، ومقرها في ولاية ديلاوير، الولايات المتحدة الأمريكية. بعض خصائص هذه الولايات القضائية معروفة، وهي: انعدام الشفافية (السرية المصرفية أو آلية أخرى مثل الصناديق الاستثمارية)؛ وانخفاض الضرائب أو الإعفاء منها بالنسبة لغير المقيمين؛ ووجود لوائح مواتية لإنشاء شركات صورية دون نشاط حقيقي داخل الإقليم؛ وعدم التعاون مع السلطات الضريبية و/أو الجمركية و/أو القضائية في البلدان الأخرى؛ وضعف أو انعدام التنظيم المالي. انظر، Renaud Vivien, "FG Hemisphere vulture fund's latest victory against the Democratic Republic of Congo. What is Belgium doing?", Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, 2 January 2011.

(١٢) انظر، Schumacher, Trebesch and Enderlein, "Sovereign defaults in court" p. 11.

## ألف - Donegal International Ltd. ضد زامبيا

١٠ - لم تستطع حكومة زامبيا بحلول عام ١٩٨٤ خدمة دين قدره ٣٠ مليون دولار مستحق لرومانيا وخص بشراء معدات زراعية. وفي أوائل عام ١٩٩٧، بدأت شركة Debt Advisory International (التي أدمجت فيما بعد شركة Donegal International Ltd) تقديم مقترحات لشراء الدين. وفي عام ١٩٩٩، حيث كانت زامبيا على وشك الوصول إلى نقطة اتخاذ قرار التخفيف الشامل للدين في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، باعت رومانيا الدين إلى Donegal International مقابل ٣ ملايين دولار تقريباً، أي ١١ في المائة من القيمة الاسمية.

١١ - وفي عام ٢٠٠٣، وقعت زامبيا - في ظروف مثيرة للجدل رافقتها ادعاءات بفساد موظفين عموميين ورشوتهم - على اتفاق تسوية مع شركة Donegal International وافقت بموجبه على التنازل عن الحصانة السيادية من التقاضي ودفع ما يقارب ١٥ مليون دولار من القيمة الاسمية للدين التي كانت تبلغ ٤٤ مليون دولار آنذاك. وتضمن الاتفاق أيضاً معدلات فائدة جزائية في حال التخلف عن السداد وتطبيق قانون المملكة المتحدة على أي نزاع ينشأ عنه في المستقبل. وبعد سداد ما مجموعه ٣,٤ ملايين دولار، توقفت حكومة زامبيا عن الوفاء بشروط الاتفاق، مدعية أنه كان مشوباً بفساد (A/HRC/14/21، الفقرة ٢٤).

١٢ - وفي عام ٢٠٠٦، وقبل شهر لا أكثر من استعادة زامبيا من تدبير إلغاء الديون في ظل مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، رفعت شركة Donegal International دعوى قضائية ضد البلد في محاكم المملكة المتحدة مطالبة بمبلغ إجمالي قدره ٥٥ مليون دولار، أي ما يقارب ١٧ ضعف قيمة المبلغ الذي دفعته الشركة لشراء الدين. وفي الأخير، حصلت الشركة على حكم موات يقضي لها بمبلغ قيمته ١٥,٤ مليون دولار.

١٣ - وتشير التقارير إلى أن حكومة زامبيا اعترفت بالحكم وخصصت نحو ٦٥ في المائة من المبلغ الذي تسلمته، والمخصص بالفعل لبرامج الصحة، لخدمة الدين (المرجع نفسه، الفقرة ٢٥)<sup>(١٣)</sup>. ونتيجة لهذا التقاضي، أخذت الصناديق الانتهازية من البلد مبلغاً يقارب ١٥ في المائة من مجموع نفقاته على الرعاية الاجتماعية، والذي كان من الممكن توجيهه بدلاً من ذلك نحو التعليم والرعاية الصحية والتخفيف من حدة الفقر<sup>(١٤)</sup>.

## باء - FG Hemisphere ضد جمهورية الكونغو الديمقراطية

١٤ - دخلت جمهورية الكونغو الديمقراطية، في عام ١٩٨٠، في اتفاق ائتماني مع Energoinvest، وهي شركة مقرها في سراييفو، لبناء منشأة لنقل طاقة كهربائية ذات جهد عالي. وتخلف البلد بعيد ذلك عن سداد التزاماته.

(١٣) انظر أيضاً: Romina Kupelian and María Sol Rivas, "Vulture Funds: the Lawsuit Against Argentina and the Challenge They Pose to the World Economy", p. 9 and Thomas Laryea, "Donegal v. Zambia and the persistent debt problems of low-income countries", *Law and Contemporary Problems*, vol. 73, No. 4 (Fall 2010).

(١٤) انظر، Lydia Polgreen, "Unlikely ally against Congo Republic graft", *New York Times* (10 December 2007).

١٥ - وفي عام ٢٠٠٣، أصدرت غرفة التجارة الدولية قرارين تحكيمن لصالح الشركة. وأكدت محكمة محلية في الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٤ المبالغ التي يتعين دفعها: ١٨ ٤٣٠ ٠٠٠ دولار و ١١ ٧٢٥ ٠٠٠ دولار، بالإضافة إلى فائدة نسبتها ٩ في المائة وتكاليف التحكيم. وعند هذه النقطة، قررت الشركة نقل حق استرداد المطالبة إلى شركة FG Hemisphere، التي يوجد مقرها في ولاية ديلاوير (ملاذ ضريبي في الولايات المتحدة)<sup>(١٥)</sup>. وتشير التقارير إلى أنه تم شراء الدين بمبلغ قدره ٣٧ مليون دولار<sup>(١٦)</sup>.

١٦ - ثم واصلت شركة FG Hemisphere مطالبتها بالدين عن طريق محاولة حجز أصول البلد في جميع أنحاء العالم. وفي عام ٢٠٠٥، لم تزود الحكومة محاكم الولايات المتحدة بمعلومات مفصلة عن مكان وجود أصول تتجاوز قيمتها ١٠ ٠٠٠ دولار، ومن ثم فُرضت عليها غرامة قدرها ٥ ٠٠٠ دولار في الأسبوع، تزيد دورياً إلى حد أقصاه ٨٠ ٠٠٠ دولار<sup>(١٧)</sup>.

١٧ - ولإنفاذ الأحكام الصادرة في عام ٢٠٠٣، تمكنت شركة FG Capital Management (سابقاً FG Hemisphere) من تجميد مئات ملايين الدولارات المستحقة لجمهورية الكونغو الديمقراطية، وحصلت على أحكام إنفاذ من عدة محاكم في جميع أنحاء العالم. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، أوقفت محكمة في جنوب أفريقيا بشكل فعلي مبيعات الكهرباء من البلد بأن حكمت لشركة FG Hemisphere بإمكانية حجز أي مدفوعات مقابل خدمات تباعها جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى جنوب أفريقيا. وفي شباط/فبراير ٢٠١٠، جمّدت محكمة الاستئناف في هونغ كونغ نحو ١٠٠ مليون دولار لمنحة توقيع على اتفاق بين جمهورية الكونغو الديمقراطية والصين قيمته ٦ مليارات دولار بشأن المعادن مقابل البنية التحتية حتى تنفذ قرارات غرفة التجارة الدولية<sup>(١٨)</sup>. وتضمن الاتفاق دفع مبلغ ٢٢١ مليون دولار كرسوم لدخول مجال التعدين للحكومة، وهو مبلغ سعت شركة FG Hemisphere إلى الحصول عليه لسداد ما ورد في قرار التحكيم. وطالبت الحكومة بتطبيق حصانة الدول، لكن محكمة الاستئناف قضت بعدم تمتع البلد بالحصانة في الدعاوى التجارية<sup>(١٩)</sup>.

١٨ - وهذا الحدث مؤسف لبلد يحتاج إلى المال من أجل التنمية. فجمهورية الكونغو الديمقراطية غنية بالموارد الطبيعية، ولكنها بصدد التعافي من أكثر من أربعة عقود من الدكتاتورية والحرب التي دمرت بنيتها التحتية. وفي الواقع، من الصعب أن نرى كيف يمكن لبلد يحتل مرتبة دنيا على مؤشر التنمية البشرية (١٧٦) أن يُسدّد التزامات دينه الخارجي بدون أن يؤثر ذلك في نفس الوقت على آفاق الحد من الفقر والتنمية الاقتصادية في البلد (A/HRC/14/21)،

(١٥) وافق على البيع رئيس الوزراء السابق للبويسنة والهرسك، الذي حُقق معه بتهم فساد متعلقة بفترة عمله في Energoinvest. انظر، "Vulture funds—the key players", *The Guardian*, 15 March 2011.

(١٦) انظر، Michael J. Kavanagh, "Congo, U.S.-controlled venture lose \$100 million vulture claim", *Bloomberg* (3 November 2010).

(١٧) انظر، Devi Sookun, *Stop Vulture Fund Lawsuits: a Handbook*, p. 45.

(١٨) انظر، Michael J. Kavanagh, "Congo, U.S.-controlled venture lose \$100 million vulture claim".

(١٩) Kathryn Crossley, "Case analysis: *Democratic Republic of the Congo and Ors v. Hemisphere Associates LLC*", *Asian Legal Business* (17 June 2011).

الفقرة ٢٠). وبالتالي، يتّضح الأثر السلبي للصناديق الانتهازية على قدرة الدولة على تهيئة الظروف اللازمة للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

### جيم - NML Capital Limited ضد الأرجنتين

١٩ - لقد وُثق بشكل جيد كيف أدى تدهور الوضع الاقتصادي والمالي والاجتماعي في الأرجنتين إلى انهيار كارثي في عام ٢٠٠١ (انظر، على سبيل المثال، A/HRC/25/50/Add.3). ويُعيّد تخلف الأرجنتين عن السداد، أقرت الحكومة بضرورة إعادة هيكلة نحو ٨١ مليار دولار من الديون. وفي عرضين متتاليين من مبادلة السندات، في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠، نجحت الأرجنتين في بلوغ اتفاق مع أكثر من ٩٢ في المائة من دائنيها، الذين وافقوا على "تخفيض الدين ضماناً للسداد" بنسبة ٧٠ المائة تقريباً من حيازاتهم للسندات.

٢٠ - ورفضت مجموعة تمثل ١,٦ في المائة من حملة السندات، بقيادة NML Capital Ltd (صندوق تحوطي مقره في جزر كايمان)، إعادة الهيكلة وقررت رفع دعوى قضائية ضد البلد في محاكم ولاية نيويورك للحصول على كامل المبلغ<sup>(٢٠)</sup>. وكان قد اشترى جزء من السندات المتعثرة في السوق الثانوية قبيل تخلف البلد عن السداد في عام ٢٠٠١، ولكنه اشترى معظمها بعد ذلك بأسعار مخفضة. ويزعم أن الصناديق الانتهازية دفعت نحو ٤٨,٧ مليون دولار لسندات متعثرة تزيد قيمتها عن ٢٢٠ مليون دولار بعيد التخلف عن السداد؛ واشترى سندات أخرى حتى بعد عمليتي مبادلة السندات في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١٠ (المرجع نفسه، الفقرة ٣٢).

٢١ - وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، أمر قاضي محكمة محلية بنيويورك بأن تدفع الأرجنتين لشركة NML Capital وغيرها من "الدائنين الراضين لإعادة الهيكلة" مطالباتهم بالكامل (حوالي ١,٣ مليار دولار)، وهو مبلغ قد يمثل ربحاً يبلغ نحو ٦٠٠ في المائة<sup>(٢١)</sup>. وأيدت محكمة استئناف الدائرة الثانية في الولايات المتحدة قرار المحكمة في المرة الأولى، وأقرته بعد ذلك المحكمة العليا، التي أشارت إلى أن البلد لا يمكنه أن يدفع للدائنين الذين قبلوا عروض المبادلة ما لهم حتى يحصل الدائنون "الراضون لإعادة الهيكلة" على أموالهم كاملة.

٢٢ - ومثلت هذه الأحكام خروجاً كبيراً عن السوق التقليدية أو الفهم القانوني لمبدأ التساوي، وهو عنصر موحد في عقود السندات<sup>(٢٢)</sup>. ودفعت شركة NML Capital بأن البلد

(٢٠) يسيطر صندوق Elliott Management investment fund على NML Capital، وقد رفع دعاوى ضد الأرجنتين والعديد من البلدان الأخرى. والمدير التنفيذي للصندوق، بول سينغر، من كبار الداعمين الماليين للحزب الجمهوري في الولايات المتحدة، مما يعطيه قوة ضغط هائلة ودعمًا سياسياً وقانونياً كبيراً للقيام بهذه العمليات. انظر، Romina Kupelian and María Sol Rivas, "Vulture Funds: the Lawsuit Against Argentina and the Challenge They Pose to the World Economy", p. 10.

(٢١) انظر رسالة مؤرخة ٩ تموز/يوليه وجهها أكسل كيسيلوف، وزير الاقتصاد والمالية العامة في الأرجنتين إلى جريدة فاينانشيال تايمز.

(٢٢) "على قدم المساواة أو بدون تفضيل": فهتمت الأسواق المالية الدولية منذ فترة طويلة أن هذا البند يحمي المقرض من مخاطر التبعية القانونية لدائن آخر. انظر، Lee C. Buchheit and Jeremiah S. Pam, "The pari passu clause in sovereign debt instruments", *Emory Law Journal*, vol. 53 (special edition, 2004).

لا يمنح نفس المعاملة للدائنين الذين لم يشاركوا في المبادلة لأنه لم يوافق على دفع ديونه إلا لحملة السندات في سياق المبادلة<sup>(٢٣)</sup>.

٢٣ - وفي شباط/فبراير ٢٠١٦، مع انتخاب حكومة جديدة في الأرجنتين، حددت المحكمة الأمريكية عدداً من الشروط لرفع الأمر القضائي فعلياً والسماح للأرجنتين بمخمة ديونها المعاد هيكلتها. وتسارعت الأحداث بعد ذلك، فقد عكست الأرجنتين في نيسان/أبريل ٢٠١٦، نتيجة ضغوط مالية ضخمة، سياستها السابقة بشأن المطالبات فجأة، ووافقت على تسوية خارج نطاق المحكمة تتمثل في دفع ٦,٥ مليارات دولار إلى "الدائنين الراضين لإعادة الهيكلة".

٢٤ - ومثلت التسوية انتكاسة أخرى للعملية التي تهدف إلى إنشاء آلية دولية لإعادة هيكلة الديون السيادية على أساس المساواة في المعاملة بين الدائنين. ويعتبر دفع مبالغ للصناديق الانتهازية تتجاوز بكثير ما دُفع للدائنين المتعاونين في عملية سابقة لإعادة هيكلة الديون نتيجة مثيرة للقلق. فمكافأة أولئك الذين يرفضون المشاركة في جهود إعادة هيكلة الديون يوجه رسالة خاطئة<sup>(٢٤)</sup>.

٢٥ - ومن منظور حقوق الإنسان، يثير هذا النوع من التسوية شواغل مهمة. وعلى المدى القصير، سيساهم وضع حد لأكثر من عقد من النزاعات القضائية في تعزيز مصداقية البلد والسماح له بالاعتراض من الأسواق المالية الدولية. ولكن من أجل دفع مبالغ إلى "الدائنين الراضين لإعادة الهيكلة"، اضطرت الحكومة إلى زيادة أعباء ديونها، وهي حقيقة قد تؤدي على المدى الطويل إلى إعاقة قدرة الدولة على امتثال التزاماتها في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية، مما يؤدي إلى تفاقم عدم المساواة وعدم الاستقرار المالي.

٢٦ - وعلى أي حال، فإن النزاع القضائي الطويل يسلط الضوء على الحاجة الملحة إلى تنظيم ممارسات الاستثمار المنطوية على مضاربة لكي تتماشى مع نهج ومتطلبات حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فقد حرك هذا النزاع عملية تهدف إلى إنشاء آلية متعددة الأطراف يُعهد إليها بتسوية إجراءات التقاضي المتعلقة بالديون السيادية تسوية مستقلة ومحيدة.

٢٧ - وعلى الرغم من أنه ينبغي عدم التقليل من شأن التبعات القانونية لهذه القضية، فإنه يجب قراءة نتائجها النهائية في ضوء الظروف الخاصة التي أحاطت بالنزاع والآثار السياسية الواضحة التي ينطوي عليها. بيد أنه لا يوجد شك في أن قرارات محاكم الولايات المتحدة ستحفز بالتأكيد الصناديق الانتهازية على مواصلة اتباع هذه الاستراتيجيات في المستقبل<sup>(٢٥)</sup>.

(٢٣) بدلاً من ذلك، يفسر الحكم تفسيراً واسعاً على أنه يقدم أفضلية وقائية للدائنين "الراضين إعادة الهيكلة" على حساب الذين يتصرفون بحسن نية. انظر John Muse-Fisher, "Starving the vultures: NML Capital v. Republic of Argentina and solutions to the problem of distressed-debt funds", *California Law Review*, vol. 102, No. 6 (2014).

(٢٤) انظر، [www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/IntOrder/Info\\_](http://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/IntOrder/Info_)، [www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/IntOrder/Info\\_](http://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/IntOrder/Info_)، Note\_Argentinian\_VultureFunds\_EN.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1

(٢٥) Debt and Development Coalition Ireland, "Stop debt vultures: implications of the vulture attack on Argentina" (1 September 2014), p. 4.

## رابعاً - إجراءات التقاضي المعطّلة: اتجاه متنامٍ

٢٨ - إن حالة الأرجنتين ليست استثناءً، لكنها تشكل جزءاً من اتجاه أعم. فقد أصبح الدائنون غير المتعاونين يحققون، على نحو متزايد، أرباحاً استثنائية بسبب التسويات التي يتم التوصل إليها أو الأحكام التي تصدر في أعقاب إجراءات تقاضٍ معطّلة. فالمستثمرون الذين يتوقّعون الحصول على عوائد عالية عن طريق رفع دعاوى على بلدان تحتنق بسبب الشروط المالية المرهقة لا يستفيدون من عدم وجود آلية عالمية لإعادة هيكلة الديون فحسب، بل قد يكونون أيضاً السبب في هذا الوضع.

٢٩ - وبالفعل، تشير الإحصاءات إلى أن الدعاوى القضائية ومحاولات الحجز أصبحت على نحو متزايد وسيلة شائعة لتسوية نزاعات الديون السيادية، وهي تنطوي على إجراءات قضائية مكلفة ومطولة بالنسبة للدولة المتخلفة عن السداد<sup>(٢٦)</sup>. وفي الفترة من عام ١٩٧٦ إلى عام ٢٠١٠ كانت هناك نحو ١٥٨ دعوى قضائية في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وحدهما ضد ٣٤ بلداً تخلف عن السداد<sup>(٢٧)</sup>. ويشجع ارتفاع معدل النجاح (٧٢ في المائة) بالتأكيد هذا الاتجاه المثير للقلق. ومنذ تسعينيات القرن الماضي، ارتفعت نسبة أزمات الديون التي تنتهي بالتقاضي من ١٠ إلى ٥٠ في المائة تقريباً<sup>(٢٨)</sup>.

٣٠ - وبمتوسط ثماني قضايا مرفوعة في السنة، فإن أفريقيا أكثر المناطق تعرضاً للمضايقات على الإطلاق. ولهذا، فإن البلدان الأفريقية تسجل أدنى معدل لكسب القضايا، ودفعت أكثر من ٧٠ في المائة من مبلغ مليار دولار تقريباً حُكم به لصالح الصناديق الانتهازية نتيجة دعاوى قضائية<sup>(٢٩)</sup>. وفي ضوء ذلك، وُضعت مبادرات ترمي إلى حماية الدول التي تتلقى أموالاً من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي<sup>(٣٠)</sup>.

٣١ - وجدير بالانتباه أن مرفق الدعم القانوني الأفريقي، الذي أنشأه مصرف التنمية الأفريقي في عام ٢٠٠٨، يوفر الدعم القانوني والمشورة التقنية إلى الدول التي رفعت الصناديق الانتهازية دعاوى قضائية ضدها<sup>(٣١)</sup>. وفي عام ٢٠٠٦، أنشأت أمانة الكومنولث "مركز المشورة القانونية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون" لمساعدة الدول في التفاوض وإعادة التفاوض بشأن الديون الخارجية. وعلى الرغم من عدم توافر معلومات بشأن تنفيذ تلك البرامج، تشير القرائن إلى أن

(٢٦) انظر، Schumacher, Trebesch and Enderlein, "Sovereign defaults in court", p. 12.

(٢٧) لا يشمل هذا الرقم إجراءات التقاضي الناشئة عن معاهدات الاستثمار الثنائية أو تلك المعروضة أمام هيئات التحكيم الدولية، والتي تستخدمها الصناديق الانتهازية بشكل متزايد لنشر استراتيجياتها.

(٢٨) انظر، Schumacher, Trebesch and Enderlein, "Sovereign defaults in court", p. 2.

(٢٩) African Legal Support Facility, "Medium term strategy 2013-2017", p. 10.

(٣٠) في الوقت الحالي، تُصنّف ٣٦ دولة ضمن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، أي بلدان ذات مستويات فقر مرتفعة ومؤهلة للحصول على مساعدة مالية من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وفي عام ٢٠١٧، كانت سبع دول أفريقية تواجه إجراءات تقاضي تجارية، IMF factsheet, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI). Statistical Update" September 2017, p. 45.

(٣١) في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، بات المرفق يتألف من ٥٢ دولة أفريقية ودول أخرى (بلجيكا، البرازيل، فرنسا، هولندا والمملكة المتحدة) و٧ منظمات دولية. وفي عام ٢٠١٠، وافق مجلس الإدارة على دعم القضية الأولى المتعلقة بإجراءات تقاضٍ باسرها صندوق انتهازى ضد جمهورية الكونغو الديمقراطية.

الصناديق الانتهازية تعيّر تدريجياً تركيزها التجاري من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون صوب البلدان والأقاليم متوسطة الدخل، مثل اليونان وبورتوريكو وجمهورية فنزويلا البوليفارية<sup>(٣٢)</sup>.

٣٢ - وفي بلدان أخرى تعاني أزمة مالية خانقة، مثل أيرلندا أو إسبانيا، تضع الصناديق الانتهازية استراتيجيات مضاربة بشأن القروض الخاصة المتعثرة<sup>(٣٣)</sup>. وفي هذا السياق، تتبع استراتيجيات مماثلة تماماً: تشتري الأصول العقارية المتعثرة، وتستغل المشاكل التي يواجهها الناس لتسديد قروضهم إلى المصارف، وتنتظر إلى حين التخلف عن سداد القرض. وبهذه الطريقة، هيمنت الصناديق الانتهازية تدريجياً على سوق السكن وباتت بالتالي تؤثر في أسعار الإيجارات والسكن. وترفع المضاربة من تكاليف الممتلكات، وتجعل السكن في غير متناول الأسر ذات الدخل المنخفض. وفي رسالة موجهة إلى مجموعة Blackstone Group L.P، وهي أكبر شركة أسهم خاصة في العالم، أعرب خبراء الأمم المتحدة لحقوق الإنسان عن قلقهم إزاء الأثر الخطير لـ "أمولة" السكن على التمتع بالحق في السكن اللائق بالنسبة لملايين الناس في جميع أنحاء العالم<sup>(٣٤)</sup>.

## خامساً - التشريع الوطني

٣٣ - في الوقت الحاضر، سنّت ثلاثة بلدان فقط، هي بلجيكا وفرنسا والمملكة المتحدة، نوعاً من أنواع الأطر القانونية لتثبيط إجراءات التقاضي المعطّلة التي تباشرها الصناديق الانتهازية. وفشلت حتى الآن محاولات تطبيق مبادرات مماثلة في الولايات المتحدة.

٣٤ - لقد أدّت هذه القوانين الوطنية دوراً كبيراً، لكن من الواضح أنه لا يمكن التصدي بفعالية للشواغل التي تثيرها أنشطة الصناديق الانتهازية إلا إذا سنّت المزيد من البلدان قوانين وطنية للحد من مطالباتها. ولتفادي استراتيجيات "البحث عن أفضل جهة للتقاضي" يكتسي التنظيم أهمية خاصة في الولايات القضائية التي تفضلها الصناديق الانتهازية للشروع في إجراءات التقاضي أو إنفاذ عمليات الحجز.

٣٥ - ويمكن أن يلجأ المشرعون الوطنيون إلى مبادئ توجيهية مفيدة مستمدة من القوانين المحلية القائمة والتجارب بشأن تنفيذها، وهي أنه: (أ) ينبغي تمديد الحماية لتشمل أي بلد يعاني من إعسار في سداد الديون وليس البلدان الفقيرة المثقلة بالديون فقط؛ و(ب) ينبغي أن تسمح الإجراءات بتحديد الديون المحمية من مطالبات الصناديق الانتهازية، على أساس معايير موضوعية؛ و(ج) ينبغي أن يدرج المشرّع الشواغل إزاء الوضع الاجتماعي - الاقتصادي للدولة المدينة ورفاه سكانها ويعالجها بشكل مناسب؛ و(د) ينبغي أيضاً تناول القضايا المتعلقة بانعدام الشفافية في السوق الثانوية للديون وعمل الصناديق الانتهازية في الملاذات الضريبية.

(٣٢) انظر اللجنة المعنية بإلغاء الديون غير المشروعة، (2017) *Fonds Vautours. Les Ailes de la Dévastation*.

(٣٣) انظر، على سبيل المثال، Michael Byrne، "From Puerto Rico to the Dublin docklands; vulture funds and the global South"، Debt and Development Coalition Ireland (2016) and Luis Doncel، "Los fondos buitres reinan en España"، *El País* (21 April 2018). وفي أيرلندا، ٦٠ في المائة من مجموع الأصول التي باعها أحد المصارف اشتريتها شركة Lone Star Capital التي يوجد مقرها بتكساس.

(٣٤) انظر، OHCHR، "States and real estate private equity firms questioned for compliance with human rights" (26 March 2019).

## بلجيكا

٣٦ - كانت بلجيكا أول بلد يسن تشريعات وطنية لمكافحة أنشطة الصناديق الانتهازية<sup>(٣٥)</sup>. وفي عام ٢٠٠٨، وُضع أول قانون من أجل التصدي للدعاوى القضائية الكثيرة المرفوعة أمام المحاكم الوطنية من الصناديق الانتهازية بهدف حجز الأموال المخصصة من بلجيكا لبعض البلدان في إطار برامج المساعدة الإنمائية الرسمية<sup>(٣٦)</sup>.

٣٧ - وفي عام ٢٠١٥، سُنَّ قانون جديد يحدد إطاراً أكثر تفصيلاً ويضع حدوداً للمبلغ الذي يمكن أن تطالب به الصناديق الانتهازية بصورة مشروعة<sup>(٣٧)</sup>. وفي الحالات التي يمكن أن يثبت فيها أن الدائن يسعى من خلال إعادة الشراء إلى الحصول على "ميزة غير مشروعة"، وُضع حد أقصى لمبلغ هذه المعاملة (يتمثل في السعر المدفوع لإعادة شراء هذا القرض أو الدين).

٣٨ - وتوجد "ميزة غير مشروعة" عندما:

(أ) يكون هناك "عدم تناسب واضح" بين أسعار إعادة شراء القرض أو الدين والقيمة الاسمية أو المبالغ التي يسعى الدائن إلى استعادتها من الدولة؛

(ب) يستوفى معيار واحد على الأقل من المعايير التالية:

'١' أن تكون الدولة المدينة معسرة (أو يكون التخلف عن السداد وشيكاً) في وقت إعادة شراء الديون؛

'٢' أن يكون مقر الدائن في ملاذ ضريبي أو ولاية قضائية مماثلة؛

'٣' أن يلجأ الدائن بشكل منهجي إلى الإجراءات القانونية للحصول على السداد؛

'٤' أن يرفض الدائن المشاركة في جهود إعادة هيكلة الديون؛

'٥' أن يستغل الدائن ضعف الدولة للتفاوض على السداد بطريقة تكون غير متوازنة على نحو واضح؛

'٦' أن يكون لمجموع المبالغ التي يطالب الدائن بسدادها تأثير سلبي ملموس على المالية العامة للدولة ومن المرجح أن يعرض التنمية الاجتماعية - الاقتصادية لسكانها للخطر.

٣٩ - ويوفر هذا القانون، الذي لا يقتصر على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، حماية شاملة من إجراءات التقاضي التي تتخذها الصناديق الانتهازية. ويدمج القانون شواغل حقوق الإنسان مع إيلاء الاعتبار الواجب للمصالح العامة المهمة التي تكون معرضة للخطر عند تناول الديون

(٣٥) كان القانون يرمي إلى منع حجز الأموال العامة المخصصة للمساعدة الإنمائية أو نقلها، لا سيما من خلال استراتيجيات الصناديق الانتهازية، ٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٨.

(٣٦) رُفعت عشر دعاوى قضائية ضد جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠٠٧ وحده.

(٣٧) القانون المتعلق بمكافحة أنشطة الصناديق الانتهازية، ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٥.

السيادية<sup>(٣٨)</sup>. وبالتأكيد فإن مطالبة القضاة بإجراء تقييم للآثار المحتملة لسداد الديون على الوضع الاجتماعي - الاقتصادي للدولة المدينة وعلى رفاه سكانها يعتبر عنصراً مبتكراً ومن أبرز جوانب هذا التشريع.

٤٠ - وفي أيار/مايو ٢٠١٨، أعلنت المحكمة الدستورية البلجيكية عدم مقبولية طعن شركة NML Capital في هذا التشريع<sup>(٣٩)</sup>. وفي قرار تاريخي، رفضت المحكمة جميع الحجج التي قدمتها الصناديق الانتهازية، لا سيما أن تطبيق القانون سيؤدي إلى انتهاك حقوق الدائن في الملكية وفي محاكمة عادلة، على النحو المنصوص عليه في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والبروتوكول رقم ١.

٤١ - وخلصت المحكمة إلى أن القيود التي فرضت على حقوق الدائن في الملكية بموجب قانون عام ٢٠١٥ تبررها المصلحة العامة وتتناسب مع الهدف المنشود على حد سواء. وبعبارة أدق، ترمي التشريعات إلى حماية أضعف البلدان من خلال منع أنشطة الصناديق الانتهازية من المساهمة في تفاقم الوضع. وتزود القضاة الوطنيين بمعايير موضوعية لتحديد الدائنين الذين يسعون إلى تحقيق "ميزة غير مشروعة" في ضوء "عدم التناسب الصريح" بين سعر إعادة الشراء والقيمة الاسمية لمبالغ مطالبات الدائنين.

٤٢ - ولا يستبعد القانون تماماً حق الدائن في رفع دعاوى أمام المحاكم البلجيكية، لكنه يحصر التسديد في السعر الفعلي للديون السيادية، لأن الحق في المطالبة بما يصل إلى هذا المبلغ يظل قائماً. ووفقاً للمحكمة الدستورية، يبرّز الفرق بين معاملة الدائنين الذين يسعون إلى تحقيق هدف غير مشروع والآخريين تبريراً معقولاً لتحقيق أهداف القانون.

#### المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية

٤٣ - في أعقاب مناقشة مشروع قانون يهدف إلى وضع حد أقصى للمبالغ القابل استردادها من الديون السيادية المتعثرة للبلدان النامية، أصدر البرلمان قانوناً في عام ٢٠١٠ يحد المبلغ القابل للاسترداد من المطالبات المتعلقة بـ "الديون المؤهلة"<sup>(٤٠)</sup>. وتنطبق هذه اللائحة على أي حكم تصدره محكمة محلية وأجنبية وواجب الإنفاذ في المملكة المتحدة، وعلى قرارات التحكيم. غير أن نطاق اللائحة يقتصر على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

٤٤ - وتشير المادة ٣(٢) من القانون إلى ديون البلدان التي بلغت نقطة اتخاذ القرار في إطار المبادرة المتعلقة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وتحدد النسبة ذات الصلة من خلال الإشارة إلى التخفيض المطبق في إطار المبادرة عندما يبلغ أحد البلدان نقطة اتخاذ القرار. ويُلزم جميع الدائنين

(٣٨) مجلس نواب بلجيكا، مشروع قانون متعلق بمكافحة أنشطة الصناديق الانتهازية، الوثيقة ٥٤ ٠٣٩٤/٠٠١/٧، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٤.

(٣٩) القرار رقم ٦١/٢٠١٨، إجراء إلغاء القانون الصادر في ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٥ بشأن مكافحة أنشطة الصناديق الانتهازية، المقدم من شركة NML Capital Ltd المنشأة في جزر كايمان.

(٤٠) قانون تخفيف عبء الديون (البلدان النامية) لعام ٢٠١٠.

الذين لهم ديون مدرجة في هذه المبادرة بالنسبة المئوية المحفّضة التي يحسبها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وذلك بغرض إنزال مدى مديونية البلد إلى مستوى يمكن تحمله<sup>(٤١)</sup>.

٤٥ - والهدف من هذا القانون هو ضمان عدم قيام المحاكم في المملكة المتحدة بإصدار أو إنفاذ أي حكم يسمح باسترداد الديون المغطاة لتلك البلدان بما يزيد عن المبلغ المحسوب بوصفه ديناً يمكن تحمله في إطار المبادرة. ولا يجوز للدائن أن يسترد أكثر من الديون القائمة، حتى في حالات إعادة التفاوض أو في إطار اتفاقات جديدة. وفي حين لا يوجد نص بشأن إلغاء دين ما، فإن الإنفاذ يقتصر على المبلغ القابل للاسترداد في إطار الدين القائم، بصرف النظر عن القانون واجب التطبيق على الدين أو المطالبة<sup>(٤٢)</sup>.

### فرنسا

٤٦ - في عام ٢٠١٦، اعتمد تعديل لقانون مكافحة الفساد قواعد ترمي إلى حماية الدول الأجنبية المستفيدة من المساعدة الإنمائية الرسمية الفرنسية والمتخلفة عن سداد الديون السيادية من مضاربات الدائنين التعسفيين<sup>(٤٣)</sup>. وتحظر هذه اللائحة الجديدة حجز بضائع أو ممتلكات دولة أجنبية في حال (أ) كانت الدولة المدينة دولة متلقية للمساعدة الإنمائية الرسمية عند منح الدين؛ و(ب) كانت الدولة المدينة متخلفة عن السداد، أو قريبة من التخلف عن سداد، عندما اشترى الدائن الدين؛ و(ج) كان تاريخ حالة التخلف عن السداد (أو الاقتراب من التخلف عن السداد) فيما يتعلق بالمطالبة المحددة يعود إلى أقل من أربع سنوات (أو ست سنوات في حالات سلوك تعسفي واضح)؛ أو (د) قُبل مقترح إعادة هيكلة من قبل ثلثي الدائنين. ويُسمح بعمليات الحجز، على ألا تتجاوز المبلغ الذي يحصل عليه الدائنون الذين يتصرفون بحسن نية، أي الذين شاركوا في مفاوضات إعادة هيكلة الديون وقبلوا نتائجها<sup>(٤٤)</sup>.

٤٧ - ولأن القانون الفرنسي يشكل خطوة إيجابية تجاه أنشطة الصناديق الانتهازية، فإنه من المؤسف عدم تطبيقه على الديون المشتراة قبل دخوله حيز النفاذ. فهكذا، تُستبعد من نطاقه الغالبية العظمى من السندات السيادية "غير المحمية"<sup>(٤٥)</sup>.

(٤١) انظر الملاحظات التفسيرية للقانون، الفقرة ٢٢، و Francis D. Chukwu, "Refocusing on the objectives: a critique of the U.K.'s Debt Relief (Developing Countries) Act, 2010" (1 May 2011).

(٤٢) انظر، Michael Waibel, "Debt relief to poor countries: rules v. discretion", *Journal of International Banking and Financial Law* (May 2010).

(٤٣) القانون رقم ٢٠١٦١٦٩١ الصادر في ٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ بشأن الشفافية ومكافحة الفساد وتحديث الميدان الاقتصادي، القانون رقم ٢٨٧ الصادر في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، المادة ٦٠.

(٤٤) انظر، Fanny Galois, "Fonds vautours. La France réagit aussi" (10 April 2018)، متاح على الرابط الإلكتروني التالي: [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org).

(٤٥) وفقاً لصندوق النقد الدولي، ستنتهي صلاحية ٧٠ في المائة من السندات التي لا تحتوي على بنود معززة لحماية حملة السندات الذين يتصرفون بحسن نية في غضون السنوات العشر القادمة. وفي عام ٢٠١٤، أيد مجلسه التنفيذي إدراج بنود معززة (أحكام مبدأ التساوي وشروط الإجراءات الجماعية) في جميع السندات السيادية الدولية الجديدة. انظر، IMF, "Third progress report on inclusion of enhanced contractual provisions in international sovereign bond contracts" (December 2017).

مقارنة بين القوانين المتعلقة بالصناديق الانتهازية حسب البلد	تنطبق على جميع البلدان	تنطبق على الديون القديمة	تنطبق على الديون الجديدة	تنطبق على جميع الشركات	تمنع من رفع دعاوى على مقابل الديون	تمنع من رفع دعاوى على مبالغ تتجاوز ما قبل به الدائنين الآخرون
بلجيكا (٢٠١٥)	√	√	√	/X	√	X
فرنسا (٢٠١٦)	X	X	√	√	X	√
المملكة المتحدة (٢٠١٠)	X	√	X	√	X	√

المصدر: حملة اليوبيل.

## سادساً - إيجاد توافق دولي في الآراء

٤٨ - نشأ توافق متزايد في الآراء خلال السنوات العشر الماضية بشأن ضرورة كبح أنشطة الصناديق الانتهازية. وأعرب عدد من الدول في محافل عديدة عن تأييده اتخاذ إجراءات مشتركة من أجل حماية البلدان الفقيرة المثقلة بالديون من الصناديق الانتهازية، وبشكل أعم، إنشاء آلية دولية لإعادة هيكلة الديون بشكل منظم.

٤٩ - وفي اجتماع عقدته مجموعة البلدان الثمانية في أيار/مايو ٢٠٠٧، أعرب وزراء المالية ومحافظو البنوك المركزية عن قلقهم إزاء مشكلة إجراءات التقاضي الشرسة ضد البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وحثت جميع الجهات الدائنة السيادية على عدم بيع المطالبات الخاصة بتلك البلدان.

٥٠ - وفي العام نفسه، شدد وزراء مالية دول الكومنولث على ضرورة اتخاذ إجراءات دولية منسقة لمعالجة التقاضي الذي تلجأ إليه الصناديق الانتهازية، وحثوا الحكومات على استحداث حماية قانونية لتضمن، كحد أدنى، تخفيف أعباء الديون بشروط تعادل تلك المنصوص عليها في إطار مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون.

٥١ - وفي عام ٢٠٠٨، تعهدت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بعدم بيع المطالبات الخاصة بالبلدان الفقيرة المثقلة بالديون للدائنين غير المستعدين لتخفيف أعباء الديون. وقبل ذلك بعام، اتخذ نادي باريس نفس الموقف.

٥٢ - وأعرب الموقعون على إعلان الدوحة بشأن تمويل التنمية عن شواغل مماثلة<sup>(٤٦)</sup>. ورحب الإعلان بالخطوات المتخذة لمنع إجراءات التقاضي الشرسة ضد "البلدان المؤهلة لمبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون"، ودعا الدائنين إلى عدم بيع المطالبات الخاصة بهذه البلدان للجهات التي ترفض المشاركة بشكل كاف في جهود تخفيف أعباء الديون<sup>(٤٧)</sup>.

٥٣ - وفي عام ٢٠٠٩، أدانت توصية للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشدة أنشطة الصناديق الانتهازية التي "لا تشعر بأي تأنيب للضمير لقيامها باستغلال الفرص الناشئة عن إعفاءات

(٤٦) انظر قرار الجمعية العامة ٦٣/٢٣٩، المرفق.

(٤٧) المرجع نفسه، الفقرة ٦٠. وفي خطة عمل أديس أبابا، كررت الدول الموقعة الإعراب عن قلقها إزاء الدائنين غير المتعاونين الذين أظهروا قدرتهم على تعطيل الانتهاء في الوقت المناسب من عمليات إعادة هيكلة الديون (الفقرة ٩٨).

الديون التي تمنحها الدول الدائنة، وخاصة الدول الأوروبية، أو بتجميد أصول البلدان المعنية في جميع أنحاء العالم وتهديدها بالإفلاس" (٤٨).

٥٤ - وفي عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥، أقر وزراء خارجية الدول الأعضاء في مجموعة الـ ٧٧ والصين بأن أنشطة مضاربة الصناديق الانتهازية تشكل تهديداً لجميع العمليات المقبلة لإعادة هيكلة ديون البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء. وشددوا كذلك على أهمية عدم السماح للصناديق الانتهازية بشل جهود إعادة هيكلة ديون البلدان النامية، وأكدوا أن مصالح تلك الصناديق ينبغي ألا تعلق على حق الدولة في حماية شعبها بموجب القانون الدولي (A/69/423، المرفق، الفقرة ٢٩، وA/70/410، المرفق، الفقرة ٣٣).

٥٥ - وفي عام ٢٠١٨، سنّ البرلمان الأوروبي قراراً أقرّ فيه أنه "ينبغي عدم تزويد الصناديق الانتهازية التي تستهدف المدينين المنكوبين وتتدخل في إعادة هيكلة الديون العملية بالدعم القانوني أو القضائي فيما يتعلق بأنشطتها الضارة". كما دعا الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى أن تعتمد، بمبادرة من اللجنة الأوروبية، لائحة تستند إلى القانون البلجيكي الرامي إلى مكافحة مضاربة الديون من جانب الصناديق الانتهازية (٤٩).

## سابعاً - نحو إطار متعدد الأطراف بشأن إعادة هيكلة الديون

٥٦ - استجابة لتزايد المطالبة باتخاذ إجراءات على الصعيد الدولي، اعتمدت الجمعية العامة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ قرارها التاريخي ٣٠٤/٦٨ المعنون "نحو وضع إطار قانوني متعدد الأطراف لعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية"، الذي دعت فيه إلى وضع إطار قانوني يهدف إلى تيسير إعادة هيكلة الديون السيادية بصورة منظمة ويستطيع أن يردع الدائنين عن اللجوء إلى إجراءات التقاضي المعطّلة. وأبرزت الجمعية العامة صراحة أن أنشطة الصناديق الانتهازية تخل بالعرض من عمليات إعادة هيكلة الديون من خلال إجبار البلدان المدينة على تحويل الكثير من مواردها لمواجهة أعباء إجراءات التقاضي. وبعد ذلك بسنة، اعتمدت الجمعية العامة مجموعة من المبادئ التي ينبغي أن يُسترشد بها في إنشاء آلية تسوية دولية لإعادة هيكلة الديون السيادية بصورة منظمة (٥٠).

٥٧ - ويستتبع مبدأ الاستدامة تحقيق نمو اقتصادي مطرد وشامل وتنمية مستدامة يؤديان إلى حالات ديون مستقرة. وهو ما يعني أن القدرة على تحمل الديون لا تتحقق إلا إذا كانت خدمة الديون لا تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان وكرامته، ولا تحول دون تحقيق الأهداف الإنمائية الدولية. (انظر A/HRC/40/57، الفقرتان ١٢-٢ و ١٢-٣).

٥٨ - وفي هذا السياق، دعا مجلس حقوق الإنسان في قراره ٣٠/٢٧ الدول إلى كبح أنشطة الصناديق الانتهازية بتنفيذ الأطر الوطنية، وأقرّ صراحة بالآثار السلبية لسداد الديون بشروط

(٤٨) انظر التوصية رقم ١٨٧٠ (٢٠٠٩) المتاحة على الرابط الإلكتروني التالي: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17748&lang=en>.

(٤٩) انظر القرار الصادر في ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٨ بشأن تعزيز القدرة على تحمل الديون في البلدان النامية (INI/2016/2241)، الفقرتان ٣٢ و ٣٧.

(٥٠) انظر القرار ٣١٩/٦٩.

جشعة على قدرة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها في ميدان حقوق الإنسان. وقبل أشهر من ذلك، دعم مائة من منظمات المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم إنشاء آلية دولية لإعادة هيكلة الديون السيادية "على أساس التزام الدول باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، في أراضيها وخارج حدودها على حد سواء" (٤١).

٥٩ - وفي ضوء الجهود المبذولة والتقدم المحرز على مدى السنوات الماضية، من الصعب فهم أسباب المأزق السياسي الحالي الذي بلغته عملية إنشاء مؤسسة لتسوية الديون، بناء على قرار الجمعية العامة ٦٩/٣١٩ بشأن المبادئ الأساسية لعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية. وفي نيسان/أبريل ٢٠١٨، شدد البرلمان الأوروبي على ضرورة إنشاء آلية دولية لتسوية الديون تكون قادرة على حل أزمات الديون على نحو عادل وسريع ومستدام (٤٢). ووفقاً للقرار الذي اعتمده البرلمان، ينبغي أن تستند الآلية الجديدة بالأساس إلى خريطة طريق تسوية الديون السيادية التي وضعها مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) والمقترح الداعي إلى إنشاء محكمة دولية لإعادة هيكلة الديون (٤٣).

٦٠ - وفي الأثناء، تستغل الصناديق الانتهازية عدم وجود إطار تنظيمي دولي لاستكشاف سبل جديدة لإنفاذ أحكام سنداها السيادية، لا سيما من خلال النظام الدولي للتحكيم في الاستثمارات. وعلى الرغم من أن النظام لا يرمي إلى النظر في المنازعات حول الأصول المالية، يبدو أن المحكّمين فتحوا الباب أمام المطالبات المضاربة (A/72/153، الفقرة ٦٠).

٦١ - وعلاوة على ذلك، يبدو من الواضح أن الآلية غير كافية لحل المنازعات المعقدة المتعلقة بإعادة هيكلة الديون السيادية، إذ غالباً ما تميل محاكم الاستثمار إلى اتخاذ قراراتها بناء على اعتبارات اقتصادية بحتة مع تجاهل الآثار الواسعة النطاق لهذه الحالات على حقوق الإنسان.

٦٢ - وينبغي عدم الاستهانة بأثر هذا الاتجاه المثير للقلق على عملية إجراء تسويات منظمة ومتفاوض بشأنها. والدفاع عن حقوق المستثمرين دون مراعاة الآثار الواسعة النطاق لأزمات الديون على حقوق الإنسان يحفز الصناديق الانتهازية على الاستمرار في تنفيذ استراتيجياتها المعطّلة. وزيادة قدرة الدائنين الراضين إعادة الهيكلة والصناديق الانتهازية سيؤدي إلى زيادة في مسؤولية الدول المدينة وفي خطر أن تقوّض الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، لأن ذلك يتسبب في اضمحلال الانتعاش الاقتصادي وفي تراجع تمويل الخدمات العامة التي تسمح بإعمال حقوق الإنسان (المرجع نفسه، الفقرتان ٥٤ و ٥٩).

(٥١) انظر، "The conflict between Argentina, the vulture funds and the judicial branch of the United States exposes a global problem that impacts on human rights".

(٥٢) انظر، القرار ٢٢٤١/٢٠١٦ (INI)، الفقرة ٣٢.

(٥٣) انظر، UNCTAD, "Sovereign debt workouts: going forward. Roadmap and guide" (April 2015); Martin Guzman and Joseph E. Stiglitz, "Creating a framework for sovereign debt restructuring that works" in *Too Little, Too Late*, Martin Guzman, José Antonio Ocampo and Joseph E. Stiglitz, eds. (New York, Columbia University Press, 2016); and "A soft law mechanism for sovereign debt restructuring", *Developing Economics* (13 November 2017).

## ثامناً - آثار أنشطة الصناديق الانتهازية على حقوق الإنسان

٦٣ - أبرزت هيئات رصد حقوق الإنسان الآثار السلبية لأنشطة الصناديق الانتهازية على قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان (انظر، على وجه الخصوص، A/HRC/14/21)<sup>(٤٤)</sup>. ولاحظ الخبير المستقل المعني بالديون الخارجية أن تسوية المطالبات المفردة للصناديق الانتهازية ضد البلدان الفقيرة التي تقع على عاتقها ديون بمستويات لا يمكن تحملها تؤثر تأثيراً سلبياً مباشراً في قدرة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها المرتبطة بحقوق الإنسان. والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا سيما الحق في الصحة والمياه وخدمات الصرف الصحي والغذاء والسكن والتعليم، هي من بين أكثر الحقوق تضرراً. وتؤيد البحوث التجريبية ظهور تبعات اقتصادية ومالية سلبية مردها إجراءات التقاضي المطوّلة والشرسة ضد الدول المثقلة بالديون والدول الفقيرة<sup>(٤٥)</sup>.

٦٤ - ومن خلال إجراءات التقاضي الطويلة والمكلفة، تسهم الصناديق الانتهازية في تحويل موارد الدول بعيداً عن القضايا الأخرى الأكثر إلحاحاً والمتصلة بالحقوق الإنمائية والاجتماعية وحقوق الإنسان (A/HRC/14/21، الفقرة ٣٥). وقد تتسبب إجراءات التقاضي المطوّلة في تأخيرات طويلة في حل أزمة الديون وفي الحد من قدرة الدولة على تخصيص الموارد والجهود اللازمة لإخراج البلد من أزمة استدانته. وقد تُفاقم العواقب الاقتصادية والمالية الكبيرة بالفعل والمرتبطة بالأزمة، وتؤدي إلى وضع سياسات لها تأثير شديد على التمتع بحقوق الإنسان (A/72/153، الفقرة ٦)<sup>(٤٦)</sup>. ويرد أدناه وصف لبعض من أبرز الآثار السلبية لأنشطة الصناديق الانتهازية.

### إعاقة أنشطة الصناديق الانتهازية لقدرة الدولة على الوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

٦٥ - تشكل إجراءات التقاضي التي تلجأ إليها الصناديق الانتهازية عبئاً كبيراً على ميزانيات البلدان الفقيرة بالفعل. وبسبب الشروط الضارة للقروض أو أسعار الفائدة العالية والمجحفة قد يصبح السداد أمراً في غاية الصعوبة. وقد تُضطر الدولة التي يتعين أن تسدد أكثر بكثير من المبلغ المقترض أصلاً إلى إعادة توجيه الموارد التي سبق تخصيصها للخدمات العامة الأساسية إلى خدمة الديون، أو أكثر من ذلك، إلى اعتماد سياسات تقشفية على المدى الطويل (المرجع نفسه، الفقرة ٥٩). ويؤدي مسار العمل هذا إلى إعاقة قدرة الدولة على الوفاء بالحقوق

(٥٤) واجب الوفاء يفرض على الدولة التزاماً باتخاذ ما هو ملائم من التدابير التشريعية، والإدارية، والقضائية، والمتعلقة بالميزانية، وغيرها من التدابير الرامية إلى إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إعمالاً كاملاً.

(٥٥) تتابع فرقة العمل المعنية بالأهداف الإنمائية للألفية وصندوق النقد الدولي سنوياً آثار إجراءات التقاضي المعطّلة في قدرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون على تحملها.

(٥٦) يمكن أن تنطوي أزمة ديون على قدر كبير من الدمار والتراجع الاقتصادي إلى جانب تضحيات في مجال حقوق الإنسان. ويمكن أن يفقد البلد ما بين ٥ و ١٥ في المائة من ناتجه المحلي الإجمالي.

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (أي اتخاذ تدابير مناسبة نحو إعمالها بشكل كامل)، ويؤثر في نهاية المطاف على النمو الاقتصادي والتنمية في البلد<sup>(٥٧)</sup>.

٦٦ - وأجرت هيئات رصد حقوق الإنسان تحليلاً بشأن الكيفية التي يمكن أن يؤدي بها العبء المفرط لسداد الديون الخارجية الكبيرة إلى التقليل بشكل كبير من الموارد المتاحة للاستثمار الاجتماعي. وفي الواقع، ثبت أن سداد الديون في العديد من البلدان يكون في كثير من الأحيان على حساب حقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك الحق في الغذاء والصحة والتعليم والسكن اللائق والعمل. ففي حالة إكوادور، على سبيل المثال، لاحظت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن تخصيص النسبة الكبيرة من الميزانية الوطنية السنوية (حوالي ٤٠ في المائة) لخدمة الديون الخارجية يحد بشكل خطير من الموارد المتاحة للتمتع الفعلي بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (انظر E/C.12/1/Add.100، الفقرة ٩).

٦٧ - وقد تكون حالة ملاوي حالة قصوى، ولكنها تبين كيف أثر سداد الديون على قدرة البلد على تهيئة الظروف اللازمة لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية. ففي عام ٢٠٠٢، اضطرت الحكومة لبيع الذرة المحتفظ بها لدى وكالتها الوطنية المعنية بالاحتياطي من الغذاء بهدف جمع الأموال اللازمة لسداد القروض. وللأسف، وبسبب محصول ضعيف في ذلك العام، واجه ٧ ملايين شخص من السكان البالغ عددهم ١١ مليون نسمة نقصاً خطيراً في الأغذية (انظر A/HRC/11/10، الفقرة ٣٠).

#### تهديد أنشطة الصناديق الانتهازية للمبادرات الدولية للحد من الفقر

٦٨ - إن للصناديق الانتهازية قدرة مذهلة على تهديد أهداف مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون التي أطلقها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، خاصة إذا وُضع في الاعتبار أنها تهدف إلى ضمان قدرة البلدان الفقيرة على تحمل الديون<sup>(٥٨)</sup>. وفي عدد من الحالات، ثبت بوضوح أن الموارد المحررة لبرامج التنمية والحد من الفقر قد استُخدمت لخدمة الديون المستحقة للصناديق الانتهازية. ودفع هذا الوضع هيئات رصد حقوق الإنسان إلى أن تحث الدول المعنية على إعادة تخصيص المعونة الإنمائية الدولية وغيرها من الموارد للقطاعات ذات الأولوية وضمن استخدام المعونة الإنمائية الدولية لإعمال الحق في مستوى معيشي لائق إعمالاً تدريجياً (انظر مثلاً E/C.12/COD/CO/4، الفقرة ٢٩).

٦٩ - وتشكل حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية مثلاً جيداً في هذا السياق. وفي عام ٢٠١٤، قضت محكمة محلية في الولايات المتحدة بأن يدفع البلد ما يقارب ٧٠ مليون دولار لصندوق انتهازى على ديون قدرها ١٨ مليون دولار اشتراها في عام ٢٠٠٨، ويعود

(٥٧) يتطلب التزام الدولة بالوفاء أن تتخذ تدابير إيجابية عند إخفاق التدابير الأخرى في ضمان الإعمال الكامل لهذه الحقوق، ويمكن أن ينطوي على مسائل مثل الإنفاق العام، والتنظيم الحكومي للاقتصاد، وتوفير الخدمات العامة والبنى التحتية الأساسية، وفرض الضرائب، وغير ذلك من تدابير إعادة التوزيع الاقتصادية. انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، *الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: دليل للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.04.XIV.8)، الصفحة ١٨.

(٥٨) أُطلقت الخطة لأول مرة في عام ١٩٩٦ واستُكملت في عام ٢٠٠٥ بالمبادرة المتعددة الأطراف لتخفيف عبء الديون.

تاريخها إلى نظام الديكتاتور السابق موبوتو سيسى سيكو في ثمانينيات القرن الماضي<sup>(٥٩)</sup>. وفي ضوء تحسّن الوضع المالي العام نتيجة البرامج الدولية لتخفيض الديون، صدر أمر بأن يدفع البلد مطالبات الصناديق الانتهازية. ويبين هذا المثال كيف يمكن أن تقوض الأحكام المحلية بوضوح الغرض الذي تسعى إليه مبادرة البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، والذي كثيراً ما لا تضعه المحاكم الوطنية في الاعتبار<sup>(٦٠)</sup>.

٧٠ - غير أن هذه الحالة ليست فردية. ففي عام ٢٠١٣، أفاد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بأن إجراءات التقاضي التجارية جارية ضد ثمانية من البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وأبرز معدّو التقرير أن هذه النزاعات القانونية ليس لها عواقب مالية وخيمة على البلدان الأكثر فقراً فحسب، ولكنها تستنزف أيضاً قدرًا كبيراً من وقت الهيئات الحكومية المدينة ومواردها<sup>(٦١)</sup>.

٧١ - وهكذا، فمن السهل في ظل الظروف الحالية توجيه الأموال التي تحصل عليها أكثر البلدان فقراً من برامج تخفيف أعباء الديون إلى سداد قرض مستحق بموجب أحكام القضاء. ونتيجة لإجراءات تقاضي معطّلة وشرسة، قد تضطر الدولة المدينة إلى تحويل الأموال المخصصة للحد من الفقر وتقديم الخدمات الاجتماعية الأساسية مثل الصحة والتعليم، إلى تسوية المطالبات الكبيرة للصناديق الانتهازية<sup>(٦٢)</sup>.

#### مساهمة أنشطة الصناديق الانتهازية في زيادة خدمة الديون

٧٢ - تؤثر أعباء الديون تأثيراً سلبياً على حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية؛ ولا يرجع ذلك إلى تحويل الأموال من الأغراض الاجتماعية إلى خدمة الديون فقط، بل أيضاً إلى حالة التبعية التي تصبح فيها الدول المدينة جراء ذلك<sup>(٦٣)</sup>. وقد لوحظ أن هذه التبعية "قد تؤدي إلى خسارة فعلية لسيادة الدولة على سياساتها الاقتصادية والاجتماعية وإلى تطبيق سياسات ذات عواقب سلبية محتملة على حماية الحقوق الاجتماعية"<sup>(٦٤)</sup>.

٧٣ - وهكذا، يمكن أن يؤدي خفض خدمة الديون و/أو إلغاء الديون إلى تهيئة الظروف اللازمة فعلياً لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتشير الأدلة إلى أن هذه

(٥٩) انظر، *Themis Capital, LLC and Des Moines Investments Ltd. v. Democratic Republic of Congo*، 14 July 2014، *and Central Bank of the Democratic Republic of the Congo*.

(٦٠) انظر، *Taking Stock of the Global Partnership for Development: Millennium Development Goals*، *Gap Task Force Report 2015* (United Nations publication, Sales No. E.15.I.5), footnote 16.

(٦١) انظر، *The State of the Global Partnership for Development: Millennium Development Goals Gap*، *Task Force Report 2014* (United Nations publication, Sales No. E.14.I.7), p. 41.

(٦٢) كما لوحظ، فإنها تحقق ربحاً فاحشاً "على حساب [كل من] مواطني البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ودافعي الضرائب من بلدان دعمت الجهود الدولية لتخفيف أعباء الديون" (A/HRC/14/21، الفقرة ٦٩).

(٦٣) في عام ٢٠٠٦، على سبيل المثال، أنفقت ١٠ بلدان نامية على خدمة الديون أكثر مما أنفقت على التعليم العام، في حين زادت خدمة الديون في ٥٢ بلداً عن ميزانية الصحة العامة. انظر، *Delivering on the Global Partnership for Achieving the Millennium Development Goals: Millennium Development Goals*، *Gap Task Force Report 2008* (United Nations publication, Sales No. E.08.I.17), p. x.

(٦٤) انظر، Sabine Michalowski، "Sovereign debt and social rights – legal reflections on a difficult relationship"، *Human Rights Law Review*, vol. 8, No. 1 (January 2008).

التدابير سمحت للعديد من البلدان بمزيد الاستثمار في الخدمات العامة، مثل الرعاية الصحية والتعليم والمياه والصرف الصحي، وبإلغاء الرسوم التي تدفع مقابل بعض الخدمات والتي سبق أن استُحدثت في إطار التدابير التقشفية التي فرضتها المؤسسات المالية الدولية<sup>(٦٥)</sup>. ومع ذلك، فإن مسألة معرفة ما إذا كانت الدولة ملزمة بعدم سداد ديونها للصناديق الانتهازية إذا كانت غير قادرة على فعل ذلك إلا على حساب تجاهل الاحتياجات الاجتماعية الأساسية لشعبها تظل مسألة مثيرة للجدل.

٧٤- وفي ظل الظروف الحالية، كثيراً ما لا يكون أمام الدول المدينة من خيار سوى إعطاء الأولوية للالتزامات ديونها التعاقدية، على عكس ما قد يقتضيه قانون حقوق الإنسان. ويشير ذلك إلى الحاجة إلى اتباع نهج يركز بشكل أكبر على حقوق الإنسان. وينبغي إعطاء التزام الدولة بضمان التمتع بالحد الأدنى الأساسي على الأقل من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية الأولوية على التزاماتها بخدمة الديون، وخاصة عندما تزيد هذه المدفوعات من تقييد قدرة البلد على الوفاء بالتزاماته في مجال حقوق الإنسان (انظر مثلاً E/C.12/GRC/CO/2، الفقرة ٨). وهذا هو الحال بصفة خاصة عندما تكون الزيادة في خدمة الديون ناجمة عن ظروف ضارة مرتبطة بمطالبات المضاربة التي تزيد من تقييد قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

٧٥- وبالتالي، فإن من النتائج المنطقية لتطور قانون حقوق الإنسان أن الدولة لا يمكن أن تقر خدمة الديون على حساب الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان (انظر A/70/275). ولا ينبغي أن تؤدي عمليات تسوية الديون السيادية إلى انتهاكات للحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية، أو أن تحول دون تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. وقد لاحظ الأونكتاد في هذا الصدد أن "القدرة الكاملة على تحمل الديون لا تتحقق إلا عندما لا يترتب على خدمة الديون تضحيات لا تطاق على حساب رفاه المجتمع"<sup>(٦٦)</sup>.

### تقويض أنشطة الصناديق الانتهازية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة

٧٦- يمكن أن تؤدي الدعاوى القضائية التي ترفعها الصناديق الانتهازية إلى إبطاء التقدم الذي تحرزه كل من البلدان المتقدمة والنامية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. ويقتضي النجاح في تنفيذ الهدف ١٧ الرامي إلى تعزيز وسائل التنفيذ وتنشيط الشراكة العالمية من أجل تحقيق التنمية المستدامة تعزيز تعبئة الموارد المحلية ومساعدة الدول في تحقيق القدرة على تحمل الديون على المدى الطويل. ويكون ذلك من خلال "تنسيق السياسات الرامية إلى تعزيز التمويل بديون وتخفيف أعباء الديون وإعادة هيكلتها، حسب الاقتضاء، ومعالجة مسألة الديون الخارجية للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون لإخراجها من حالة المديونية الحرجة" (المقصد ١٧-٤).

(٦٥) انظر، Cephas Lumina، "Sovereign debt and human rights"، in *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development* (United Nations publication, Sales No. E.12.XIV.1), pp. 289 and 294.

(٦٦) انظر UNCTAD، "Sovereign debt workouts: going forward. Roadmap and guide"، p. 24.

## تاسعاً - تعزيز النهج القائم على حقوق الإنسان

٧٧ - تستغل الصناديق الانتهازية عدم وجود تنظيم كاف للنظام المالي الذي يقوم تقليدياً على المصالح التجارية البحتة وابتعد عن النهج والشواغل القائمة على حقوق الإنسان. وعلى الرغم من اتخاذ إجراءات ذات صلة في السنوات الماضية، وتقديم هيئات رصد حقوق الإنسان بعض التوجيهات القيمة لتحقيق توازن أفضل بين المصالح المختلفة موضع النظر، ينبغي زيادة تعميم مراعاة حقوق الإنسان في سياقات أزمة الديون.

٧٨ - وينبغي أن يعمل المجتمع الدولي على توفير الأساس اللازم لتشكيل إطار أكثر تماسكاً يستوعب كل من المصالح التجارية وشواغل حقوق الإنسان. وينص قانون حقوق الإنسان على عدد من المعايير التي يمكن تطبيقها في هذه السياقات، ويقدم إرشادات للدول، سواء فردية أو على الصعيد الدولي، حول كيفية التصدي للآثار السلبية لأنشطة الصناديق الانتهازية. كما تقتضي التطورات الأخيرة تعزيز الروابط بين تحسين قدرات الدول على الوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحقيق التنمية المستدامة<sup>(١٧)</sup>.

### على الصعيد الدولي

٧٩ - لا يمكن معالجة التأثير السلبي لأنشطة الصناديق الانتهازية على حقوق الإنسان معالجة فعالة بطريقة معزولة أو جزئية. ويُنتظر من الدول أن تتعاون بحسن نية في العملية المفضية إلى إنشاء آلية دولية لإعادة هيكلة الديون السيادية. وفي هذا السياق، ينبغي أن تكفل الدول ألا يؤدي التزامها بخدمة ديونها إلى التوقف عن تنفيذ التزاماتها الأساسية الدنيا المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية. وينبغي أن تستهدف عملية إعادة الهيكلة بلوغ اتفاق يسمح للدول بخدمة ديونها دون المساس بقدرتها على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان (A/HRC/20/23 and Corr.1، المرفق، المبدأ ١٨).

### على الصعيد الوطني

٨٠ - ينبغي أن تتخذ الدول خطوات ملموسة بهدف تنظيم إجراءات التقاضي المعطلة التي تباشرها صناديق الانتهازية بشأن الديون السيادية. وينبغي أن تستبعد القوانين الوطنية صراحة إمكانية حجز أموال التعاون الإنمائي واتخاذ إجراءات تقاض ضد الدول المثقلة بالديون. وتتمثل إحدى الممارسات الجيدة في تقييد قيمة المطالبات بحيث لا تتجاوز السعر المخفض الذي دفعه الدائن في الأصل. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تضمن الدول أن تحترم الصناديق الانتهازية - التي يكون مقرها داخل أراضيها أو التي تعمل في ولايتها القضائية - حقوق الإنسان في جميع عملياتها (A/HRC/17/31، المرفق، المبدأ ٣)<sup>(١٨)</sup>. وينبغي أن تقرّ اللوائح المحلية أيضاً بالتزام الدول بالوفاء بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية خارج أراضيها<sup>(١٩)</sup>.

(٦٧) انظر، Tahmina, Karimova, *Human Rights and Development in International Law* (Routledge, 2016).

(٦٨) انظر أيضاً قرار مجلس حقوق الإنسان ٩/٢٦.

(٦٩) انظر مبادئ ماستريخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (٢٠١٣)، المبدأ ٣٢.

٨١ - وينبغي أن يوفر القانون الوطني الأساس اللازم لتنظيم سلوك الدائنين المتعسفين وغير المتعاونين في عمليات إعادة الهيكلة بأن ينص على عدم إمكانية تمتعهم بمعاملة أفضل من تلك المخصصة للدائنين الذين يتصرفون بحسن نية<sup>(٧٠)</sup>. وينبغي توفير ضمانات بألا تتجاوز قيمة الديون التي تستردها الصناديق الانتهازية القيمة التي يحصل عليها الدائنون المتعاونون (A/HRC/20/23 and Corr.1، المرفق، المبدأ ٦١).

٨٢ - وينبغي اتخاذ خطوات لتنظيم تداول الديون السيادية في السوق الثانوية وضمان الشفافية. وفي حالة عدم وجود آلية دولية لإعادة الهيكلة، يجب توجيه كل الجهود إلى تحقيق تسوية متفاوض بشأنها (المرجع نفسه، المبدأ ٥٩).

٨٣ - وأخيراً، ينبغي أن تقيّم الدول ما إذا كانت خدمة الديون المستحقة للصناديق الانتهازية ستؤدي إلى التوقف عن الوفاء بالتزاماتها الأساسية الدنيا فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي أن يشمل تحليل القدرة على تحمل الديون تقييماً لمستوى الدين الذي يمكن أن يتحملة البلد دون تفويض قدرته على الوفاء بالتزاماته في مجال حقوق الإنسان وإعمال الحق في التنمية (المرجع نفسه، المبادئ ٨، ٤٨، و ٦٥).

### إدارة الصناديق الانتهازية

٨٤ - بموجب المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، تقع على عاتق الصناديق الانتهازية مسؤولية احترام حقوق الإنسان (المرجع نفسه، المبدأ ١١ و ١٧)<sup>(٧١)</sup> وتشمل هذه المسؤولية الالتزام بتقييم ما إذا يُتوقع أن تسفر أنشطتها عن آثار ضارة بحقوق الإنسان (A/HRC/17/31، المرفق، المبدأ ١٣ (أ) و ١٥). وينبغي أن يمتنع مديرو الصناديق الانتهازية عن أي سلوك جشع أو معوق قد يجبر الدول على التصرف بما يخالف التزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان من أجل تسديد ديونها أو يمكن أن يؤثر تأثيراً مباشراً في قدرة الدول على الوفاء بهذه الالتزامات (انظر A/HRC/40/57، المبدأ ١٦-٣ ارتباطاً بالمبدأ ١٥-٢).

٨٥ - وعلى الرغم من أن الإطار العام ينطبق تماماً على الصناديق الانتهازية، لا يُتوقع أن تضبط سلوكها وفقاً لذلك، مما يؤكد الحاجة إلى تنظيم مناسب على الصعيد الوطني والدولي.

## عاشراً - الاستنتاجات والتوصيات

٨٦ - إن الصناديق الانتهازية استغلالية بطبيعتها. وهي تستخدم استراتيجيات مالية جشعة للحصول على مكاسب غير متناسبة وباهظة على حساب حقوق الإنسان، وخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحق في التنمية. ويعتبر السعي إلى

(٧٠) يشمل هذا المتطلبات الأساسية المتمثلة في الإنصاف والنزاهة والأمانة. انظر، UNCTAD، "Sovereign debt

workouts: going forward. Roadmap and guide"، p. 22 UNCTAD، "Principles on promoting responsible sovereign lending and borrowing" (January 2012).

(٧١) لا يُطلب عموماً وجود صلة سببية مباشرة بين أنشطة الصناديق الانتهازية وآثارها السلبية على حقوق الإنسان. انظر أيضاً، Letter OECD.pdf، [www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/)

الحصول على سداد كامل للديون السيادية من دولة تخلفت عن السداد، أو اقتربت من ذلك، هدفاً غير مشروع. ففي أي أزمة ديون، لا تنحصر المسألة في الالتزامات المالية.

٨٧- وسمحت المطالبات المفرطة التي مُنحت للصناديق الانتهازية بأن تجني أرباحاً على حساب رفاهية أكثر البلدان فقراً وتميئتها المستدامة، دون الأخذ بعين الاعتبار على النحو الواجب العواقب السلبية لهذه الإجراءات على قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

٨٨- وينطبق واجب مراعاة العناية الواجبة لمنع الأثر السلبي على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والانتهاكات المحتملة لها على جميع الدول وأصحاب المصلحة، بمن فيها مديرو الصناديق الانتهازية. ولذلك، ينبغي تقييم أثر أنشطتها على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل منهجي.

٨٩- وتوصي اللجنة الاستشارية مجلس حقوق الإنسان بما يلي:

(أ) إبقاء مسألة الصناديق الانتهازية وحقوق الإنسان على جدول أعماله من أجل تقييم أثر أنشطتها على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحق في التنمية، ودعم المبادرات الأخرى التي تهدف إلى تحديد الأنشطة غير المشروعة للصناديق الانتهازية وكبحها؛

(ب) استكشاف المزيد من السبل لتعميم مراعاة حقوق الإنسان في سياق تسويات إعادة هيكلة الديون وعمليات التفعيل التي تهدف إلى تقييم ورصد الأثر السلبي لأنشطة الصناديق الانتهازية على التمتع الكامل بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وعلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛

(ج) الثناء على عمل مرفق الدعم القانوني الأفريقي، ومناشدة الدول دعم توسيع نطاق هذه الآلية لمساعدة البلدان النامية في منازعاتها مع الصناديق الانتهازية وغيرها من وسائل التحايل المماثلة التي تنطوي على المضاربة في الأسواق المالية؛

(د) اعتماد قرار جديد، بعد النظر في هذا التقرير، يعهد فيه المجلس إلى اللجنة الاستشارية متابعة هذه المسألة من أجل تقديم توصيات محددة إلى الدول وأصحاب المصلحة المعنيين. ومن شأن إجراء دراسة أخرى لاستعراض التشريعات الوطنية ذات الصلة والسوابق القضائية، فضلاً عن الممارسات الجيدة، أن يساعد الدول في وضع إطار قانوني ملائم.

٩٠- وتوصي اللجنة الاستشارية الدول الأعضاء بما يلي:

(أ) سنّ تشريعات تهدف إلى كبح الأنشطة الجشعة للصناديق الانتهازية داخل ولاياتها القضائية. وينبغي ألا تقتصر القوانين المحلية على البلدان الفقيرة المثقلة بالديون ولكن يتعين أن تشمل مجموعة أوسع من البلدان وأن تنطبق على الدائنين التجاريين الذين يرفضون التفاوض بشأن أي إعادة هيكلة للدين. وينبغي ألا يُنظر في المطالبات التي يكون من الواضح أنها غير متناسبة مع المبلغ المدفوع أصلاً لشراء ديون سيادية. وتوفر القوانين في

بلجيكا والمملكة المتحدة أمثلة قيمة للدول الأخرى عند صياغة قوانينها الوطنية التي تهدف إلى الحد من ممارسات الصناديق الانتهازية؛

(ب) اعتماد تدابير ترمي إلى الحد من إجراءات التقاضي المعطلة التي تلجأ إليها الصناديق الانتهازية داخل الولايات القضائية للدولة. ولا ينبغي للمحاكم الوطنية أو القضاة الوطنيين إنفاذ أحكام أجنبية أو اتخاذ إجراءات إنفاذ لصالح الصناديق الانتهازية التي تسعى إلى تحقيق ربح غير متناسب. وتتمثل إحدى الممارسات الجيدة في تقييد قيمة مطالبات الصناديق الانتهازية بحيث لا تتجاوز السعر المخفض المدفوع أصلاً للسندات؛

(ج) تعزيز وتشجيع الشفافية من خلال ضمان الإفصاح عن هوية أصحاب الصناديق الانتهازية والمساهمين فيها وإخضاعهم للضرائب المناسبة. وينبغي بصفة خاصة ضمان الشفافية بشأن الديون السيادية في السوق الثانوية، ويجب أن يكون بوسع المحاكم والسلطات الوطنية المعنية الأخرى الحصول على جميع الوثائق والمعلومات ذات الصلة بشأن المبالغ المعنية وهوية الدائنين؛

(د) ضمان قيام هيئات التحكيم، بما فيها المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار والمحكمة الدائمة للتحكيم، بتضمين ممارساتها واجب المحكمين في المرحلة الأولية بتقييم حسن نية الصناديق الانتهازية فيما يتعلق بمطالباتها، فضلاً عن مركز المدعي، وذلك باسئراط الإفصاح عن تفاصيل الدين؛

(هـ) ضمان أن ينعكس مبدأ حسن النية بشكل كاف في التشريعات الوطنية وأن تطبقه المحاكم المحلية فيما يتعلق بإجراءات التقاضي المرتبطة بعمليات إعادة هيكلة الديون السيادية، من خلال ضمان ألا يتمتع الدائنون المتعسفون بمعاملة أفضل من المعاملة التي يتمتع بها الدائنون المتعاونون الذين يتصرفون بحسن نية.