

Δικαιώματα του Ανθρώπου: ο μεγάλος απών από την ατζέντα της Παγκόσμιας Τράπεζας

Σπυρίδων Ακτύπης*

Εν μέσω της μεγαλύτερης παγκόσμιας οικονομικής κρίσης από το κραχ του 1929, οι θεσμοί του λεγόμενου συστήματος του *Bretton Woods*¹, δηλαδή η Παγκόσμια Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), ανακτούν την ιστορική τους σημασία και ο ρόλος τους αναβαθμίζεται *de facto*. Η τραγική κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει η παγκόσμια οικονομία και, κατά λογική συνέπεια, οι κοινωνίες τόσο των αναπτυσσόμενων όσο και των αναπτυσσομένων χωρών, αποτελεί, δυστυχώς, αδιάσειστη απόδειξη ότι οι θεσμοί του *Bretton Woods*, μαζί με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου (*World Trade Organisation*)², απέτυχαν παταγωδώς στην αποστολή τους, κυρίως σε ό,τι αφορά στη μείωση της φτώχειας και στη συνδρομή των Κρατών που αντιμετωπίζουν οικονομικές δυσκολίες, συγκυριακές ή διαρθρωτικές³.

* ΔΝ Πανεπιστημίου Panthéon Assas Paris II, Δικηγόρος, Επιστημονικός συνεργάτης Ιδρύματος Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου.

¹ 730 αντιπρόσωποι από 44 συμμαχικές χώρες συγκεντρώθηκαν στο *Mount Washington Hotel* στο Bretton Woods, στο New Hampshire των Ηνωμένων Πολιτειών, στα πλαίσια της διεθνούς νομισματικής και οικονομικής διάσκεψης του Ο.Η.Ε.. Οι αντιπρόσωποι υπέγραψαν τον Ιούλιο του 1944 την λεγόμενη Συμφωνία του Bretton Woods, ιδρύοντας το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και τη Διεθνή Τράπεζα Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης (*International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)*), η οποία, μαζί με την *International Development Association*, αποτελεί σήμερα την Παγκόσμια Τράπεζα. Αυτοί οι δύο οργανισμοί συνεργάζονται στενά με τους εξής τρεις οργανισμούς: *International Finance Corporation (IFC)*, *Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)* και *International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*. Όλοι είναι μέλη της λεγόμενης Ομάδας της Παγκόσμιας Τράπεζας (*World Bank Group*).

² Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου «γεννήθηκε» στα πλαίσια των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων του Κύκλου της Ουρουγουάης (1986-1993) και άρχισε να λειτουργεί την 1^η Ιανουαρίου 1995. Είναι ο διάδοχος της G.A.T.T. (*General Agreement on Tariffs and Trade*) που υπογράφηκε το 1947. Σήμερα αριθμεί 153 Κράτη-μέλη.

³ Τρανή απόδειξη γι' αυτό αποτελούν η δήλωση του Γάλλου Προέδρου Σαρκοζί για ένα νέο *Bretton Woods* (23 Οκτωβρίου 2008, διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <http://discours.vie-publique.fr/notices/087003350.html>) και κυρίως η διοργάνωση στις 24-25 Σεπτεμβρίου 2009 στο Pittsburgh των Η.Π.Α. της συνόδου κορυφής του G20 που έθεσε τα θεμέλια για ένα τέτοιο νέο σύστημα (βλ. <http://www.pittsburghsummit.gov>).

Αιτία αυτής της αποτυχίας είναι όχι μόνο η αδυναμία τους – ιδιότητα εγγενής έως ένα βαθμό των διεθνών οργανισμών και οργάνων – να επιβληθούν επί ισχυρών οικονομικών συμφερόντων, αλλά και οι πολιτικές που ακολουθούν, ιδίως τις τελευταίες δύο δεκαετίες. Έτσι, στα πλαίσια των πολιτικών και προγραμμάτων και των τριών αυτών οργανισμών είναι ουσιαστικά απύσχα η παράμετρος η σχετική με τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΔΑ), κάτι που εκπλήσσει όταν κανείς λάβει υπόψη του την ανάπτυξη των ΔΑ σε παγκόσμιο – στα πλαίσια του Ο.Η.Ε. – και περιφερειακό επίπεδο από τα τέλη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου. Επίσης, εκπλήσσει σε σχέση με τις προόδους που έχει να επιδείξει σ' αυτόν τον τομέα ο Διεθνής Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)⁴.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά την Παγκόσμια Τράπεζα, αίσθηση προκαλεί το γεγονός ότι τα ΔΑ δεν είναι ούτε καν αυτοτελές θέμα στην ατζέντα του οργανισμού, παράλειψη που οφείλεται σε διάφορους λόγους.

Καταρχάς είναι αλήθεια ότι η ιδρυτική Συμφωνία της Παγκόσμιας Τράπεζας στο άρθρο IV, τμήμα 10, απαγορεύει την επέμβαση της Τράπεζας στην εσωτερική πολιτική των Κρατών-μελών και προβλέπει ότι μόνο οικονομικές παράμετροι θα λαμβάνονται υπόψη για τη λήψη των αποφάσεών της. Έτσι, για μια μακρά περίοδο, εξαιτίας κυρίως του Ψυχρού Πολέμου και της συνεπακόλουθης – συντηρούμενης για ευνόητους πολιτικούς λόγους – διαίρεσης των ΔΑ σε ατομικά και πολιτικά από τη μια μεριά και σε κοινωνικά, οικονομικά και πολιτιστικά από την άλλη, τα ΔΑ στο σύνολό τους αποκλείονταν τελείως από το πεδίο δράσης της Τράπεζας, ακριβώς με το επιχείρημα ότι δε συνιστούν οικονομική παράμετρο και άρα ενέπιπταν στην ανωτέρω απαγόρευση της ιδρυτικής Συνθήκης. Ωστόσο, αυτή η περίοδος έλαβε τέλος το 1998 όταν η Τράπεζα αναγνώρισε, έστω διστακτικά, το ρόλο της στην προώθηση και προστασία των ΔΑ⁵.

⁴ Βλ. για παράδειγμα *Guidelines for Multinational Enterprises* του ΟΟΣΑ, όπου ρητά αναφέρονται τα ΔΑ και προβλέπεται μάλιστα ένα σύστημα ελαστικής επίλυσης διαφορών μεταξύ πολυεθνικών και ατόμων ή ΜΚΟ σχετικά με ζητήματα παραβιάσεων ΔΑ από τις πρώτες (πρόκειται για τα λεγόμενα *National Contact Points*) (βλ. σχετικά www.oecd.org/daf/investment/guidelines).

⁵ *Human Rights and Development: The Role of the World Bank*, Washington, DC: World Bank, 1998.

Εντούτοις, από το 1998 έως σήμερα οι περισσότερες προσπάθειες ουσιαστικής, πέραν της ρητορικής, ένταξης των ΔΑ στις εργασίες της Παγκόσμιας Τράπεζας απέτυχαν. Μεταξύ των διαφόρων λόγων που εξηγούν αυτό το φαινόμενο είναι η σαφής υπερίσχυση των οικονομολόγων εις βάρος των νομικών στο εσωτερικό του οργανισμού, καθώς και η σφοδρή αντίδραση ορισμένων ισχυρών χωρών, όπως η Κίνα, σε οιαδήποτε σχετική απόπειρα, για προφανείς λόγους, πολιτικούς και οικονομικούς.

Και αυτές που ευδοκίμησαν στοχεύουν κυρίως στην επιβολή από την Τράπεζα όρων σχετικών με το σεβασμό των ΔΑ από το συμβαλλόμενο Κράτος στα πλαίσια των διμερών συμφωνιών που η ίδια διαπραγματεύεται για να χρηματοδοτήσει προγράμματα και έργα. Κατά συνέπεια, η Τράπεζα εξετάζει μόνο περιθωριακά και σε ορισμένους μόνο τομείς κατά πόσον η υλοποίηση των διαφόρων πολιτικών ανάπτυξης που αποφασίζει να στηρίξει από οικονομικής πλευράς, συνεπάγεται αρνητικές για τα ΔΑ επιπτώσεις.

Το ερώτημα, ωστόσο, εάν τα νομικά επιχειρήματα που επικαλούνται τα στελέχη της Παγκόσμιας Τράπεζας ενάντια στην ουσιαστική ένταξη των ΔΑ στην ατζέντα της ευσταθούν ή όχι, παραμένει. Όπως αναφέραμε, το «ταμπού» της απαγόρευσης μιας τέτοιας ένταξης έσπασε το 1998 με τη σχετική Έκθεση της Τράπεζας, η οποία κατέδειξε ότι μια άλλη ερμηνεία της ιδρυτικής της Τράπεζας Συμφωνίας ώστε να συμπεριληφθούν τα ΔΑ στους στόχους της, όχι μόνο είναι δυνατή, αλλά και επιβάλλεται.

Επίσης, πέραν από το ακανθώδες γενικότερο ζήτημα κατά πόσον η Παγκόσμια Τράπεζα, όπως κάθε διεθνής οργανισμός, υπάγεται ή όχι στους κανόνες του διεθνούς δικαίου των ΔΑ⁶, ένα είναι βέβαιο: ότι, ως ειδική υπηρεσία του Ο.Η.Ε., υπέχει υποχρέωση σεβασμού των σκοπών και αρχών

⁶ Βλ. *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Matthias Forteau (διευθυντής έκδοσης), Paris, Εκδόσεις A. Pedone, 2009.

του Χάρτη του Οργανισμού, περιλαμβανομένων αυτών του άρθρου 55, όπως αναπτύχθηκαν περαιτέρω στην Οικουμενική Διακήρυξη των ΔΑ⁷.

Η επιμονή της Παγκόσμιας Τράπεζας να μην εξετάζει ζητήματα ΔΑ κατά τη λήψη των διάφορων αποφάσεων που λαμβάνει σε σχέση με προγράμματα και έργα δεν έχει όμως μόνο θεωρητικό ενδιαφέρον. Πράγματι, έως σήμερα αυτή η πολιτική έχει οδηγήσει σε απαράδεκτες καταστάσεις, οι οποίες ωστόσο δεν κέντρισαν το ενδιαφέρον των ΜΜΕ των ανεπτυγμένων χωρών και δε συζητήθηκαν όσο θα έπρεπε, ίσως ακριβώς επειδή αφορούσαν φτωχές χώρες.

Το παράδειγμα του πετρελαιοαγωγού Τσαντ-Καμερούν είναι αποκαλυπτικό του μεγέθους του προβλήματος. Το 2000 η Παγκόσμια Τράπεζα αποφάσισε να χρηματοδοτήσει ένα έργο σε μια χώρα, όπως το Τσαντ, η οποία σχεδόν ποτέ δε σταμάτησε να βρίσκεται στη δίνη ενός εμφύλιου πολέμου – που, μάλιστα, η κατάσταση στο όμορο Νταρφούρ του Σουδάν έχει σε ένα βαθμό διεθνοποιήσει –, και της οποίας η κυβέρνηση είχε κατηγορηθεί και συνεχίζει να κατηγορείται για βαριές παραβιάσεις των ΔΑ. Λογικό ήταν, λοιπόν, η κυβέρνηση του Τσαντ να χρησιμοποιήσει το πρώτο κίολας ποσό που έλαβε από τις πετρελαϊκές εταιρίες, για την αγορά εξοπλισμών⁸, πράγμα που συνιστούσε κατάφωρη παραβίαση σχετικής απαγορευτικής συμφωνίας με την Παγκόσμια Τράπεζα. Μάλιστα, όπλα και πυρομαχικά που το Τσαντ έχει τη δυνατότητα να αγοράσει, κυρίως χάρη στα έσοδα από το πετρέλαιο, χρησιμοποιήθηκαν κατά την τελευταία ιδιαίτερα αιματηρή και βίαιη εμφύλια σύγκρουση του Ιανουαρίου-Φεβρουαρίου 2008, κατά τη διάρκεια της οποίας «εξαφανίστηκαν» ηγετικά στελέχη της αντιπολίτευσης, διεπράχθησαν βιασμοί και άλλες πράξεις βίας εναντίον του άμαχου πληθυσμού⁹.

⁷ Βλ. Galit A. Sarfaty, « Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank », *American Journal of International Law*, 2009, σελ. 658.

⁸ Dana L. Clark, « The World Bank and Human Rights: the Need for Greater Accountability », *Harvard Human Rights Journal*, 2002, σελ. 209 και υποσημείωση 15.

⁹ Βλ. Επιτροπή ΔΑ, Καταληκτικές παρατηρήσεις, Τσαντ, CCPR/C/TCD/CO/1, 11 Αυγούστου 2009.

Ένα ακόμη φαινόμενο που παρατηρείται συχνά και είναι συνυφασμένο με τις αρνητικές για τα ΔΑ επιπτώσεις των επιλογών της Παγκόσμιας Τράπεζας σε ζητήματα ανάπτυξης, είναι αυτό της αναγκαστικής μετεγκατάστασης πληθυσμού ορισμένης περιοχής εξαιτίας της υλοποίησης έργων χρηματοδοτούμενων από την Τράπεζα. Πράγματι, χιλιάδες είναι οι άνθρωποι που αναγκάστηκαν να εγκαταλείψουν τα σπίτια τους γι' αυτό το λόγο με συνέπεια βέβαια τη, για τους περισσότερους απ' αυτούς, χειροτέρευση της κατάστασής τους, αφού συνήθως ούτε το υλοποιούμενο έργο ούτε, ακόμη λιγότερο, η μετεγκατάστασή τους σ' άλλο μέρος της ίδιας χώρας, αναπτυσσόμενης πάντα, συνεπάγονται εργασία και καλύτερες συνθήκες διαβίωσης¹⁰. Μάλιστα σ' αυτή την περίπτωση τα θιγόμενα δικαιώματα είναι τα οικονομικά και κοινωνικά, στην ουσιαστική απόλαυση των οποίων, υποτίθεται, ότι στοχεύει η Τράπεζα με τη οικονομικοτεχνική βοήθεια που προσφέρει για την ανάπτυξη των φτωχών χωρών. Για να μην αναφερθούμε στο ζήτημα των καταστροφικών για το περιβάλλον συνεπειών ορισμένων προγραμμάτων της Τράπεζας, ιδίως σε καθεστώτα με ανύπαρκτο κράτος δικαίου όπου οποιαδήποτε προσφυγή στην δικαιοσύνη κρίνεται άσκοπη και περιττή.

Επιτακτική είναι, λοιπόν, η ανάγκη η Παγκόσμια Τράπεζα να αλλάξει στάση σ' αυτό το θέμα και να αποδώσει στα ΔΑ όχι έναν διακοσμητικό ρόλο, όπως συμβαίνει σήμερα, αλλά ουσιαστικό, καθιστώντας τα μια εκ των πτυχών που πρέπει να εξετάζονται συστηματικά κάθε φορά που πρόκειται να σχεδιαστεί, εγκριθεί και υλοποιηθεί ένα πρόγραμμα.

Το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ΙΜΔΑ) έχει, από το 2007, επισημάνει αυτή την ανάγκη στο πλαίσιο της ηλεκτρονικής διαβούλευσης που οργάνωσε η Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τα ΔΑ σχετικά με το «Σχέδιο Κατευθυντήριων Αρχών κατά της Φτώχειας» – που είχε υιοθετήσει το 2006 η καταργηθείσα πλέον Υποεπιτροπή του Ο.Η.Ε. για την

¹⁰ Dana L. Clark, ό. π., σελ. 211-216.

προώθηση και προστασία των ΔΑ¹¹. Στις γραπτές προτάσεις του το ΙΜΔΑ ζητά την προσθήκη μιας παραγράφου 43 η οποία, πρώτον, θα προβλέπει ότι όλες οι ειδικές υπηρεσίες του συστήματος του Ο.Η.Ε. θα πρέπει να είναι πιο αποτελεσματικές και ανεξάρτητες. Το τελευταίο προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία για την Παγκόσμια Τράπεζα, καθώς πολλές είναι οι πολυεθνικές που εμπλέκονται στην εκμετάλλευση έργων χρηματοδοτούμενων από την ίδια.

Δεύτερον, θα επιβάλλει, θεσμικά, τη συνεργασία μεταξύ Παγκόσμιας Τράπεζας και ΔΝΤ από τη μια μεριά, και των άλλων ειδικών υπηρεσιών του συστήματος του Ο.Η.Ε., όπως του Γραφείου του Υπατού Αρμοστή του Ο.Η.Ε. για τα ΔΑ, του Οργανισμού Τροφίμων και Γεωργίας, του Διεθνούς Οργανισμού Υγείας κλ., από την άλλη. Κατόπιν οι προτάσεις αυτές του ΙΜΔΑ συμπεριλήφθησαν σε όλες τις σχετικές με το θέμα εκθέσεις των Η.Ε. και μάλιστα σε δύο από αυτές ονομαστικά¹².

Πρόκειται δε να ληφθούν υπόψη από την Ανεξάρτητη Εμπειρογνώμονα του Ο.Η.Ε. για τα ΔΑ και την ακραία φτώχεια, η οποία, κατ' επιταγή του Ψηφίσματος 12/19 της 2ας Οκτωβρίου 2009 του Συμβουλίου ΔΑ του Ο.Η.Ε. επί του «Σχεδίου Κατευθυντήριων Αρχών κατά της Φτώχειας», καλείται να εντάξει στην προσεχή έκθεσή της – που θα κατατεθεί κατά τη 15^η σύνοδο του Συμβουλίου το φθινόπωρο του 2010 – τις επί της ουσίας προτάσεις όχι μόνο των Κρατών-μελών, αλλά και των ΜΚΟ που συμμετείχαν στις διάφορες διαβουλεύσεις.

Το Ίδρυμά μας έχει ήδη επανέλθει δυναμικά στο θέμα στα πλαίσια του ΟΗΕ και σκοπεύει να το ανακινεί με κάθε ευκαιρία, ώστε η Παγκόσμια Τράπεζα, όπως και το ΔΝΤ άλλωστε, να προχωρήσει επιτέλους σε αναθεώρηση της έως τώρα πολιτικής της στρουθοκαμήλου που εφαρμόζει

¹¹ Με το Ψήφισμα 2006/9 *Implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against extreme poverty*, η εν λόγω Υποεπιτροπή υιοθέτησε στις 24 Αυγούστου 2006 το «Draft guiding principles on extreme poverty and human rights».

¹² Seminar on the Draft Guiding Principles on 'Extreme Poverty and Human Rights: the Rights of the Poor', 27-28 January 2009, *Background paper on views and comments of States and other relevant stakeholders*, παρ. 30 και 204, και *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the human rights and extreme poverty rights: the rights of the poor*, A/HRC/7/32, 11 Φεβρουαρίου 2008, παρ. 4, 16, 108, 115 και 118.

στο θέμα των ΔΑ και να εξασφαλίσει ότι τα αναπτυξιακά προγράμματα που χρηματοδοτεί όχι μόνο δε συνεπάγονται παραβιάσεις ΔΑ, αλλά τουναντίον ότι τα προωθούν και συμβάλλουν στην ουσιαστική απόλαυσή τους από όλους χωρίς καμία διάκριση. Με άλλα λόγια, κάθε πολιτική και πρόγραμμα της Παγκόσμιας Τράπεζας, όπως και όλων των οργανισμών του *Bretton Woods*, πρέπει να εμπνέεται από τα ΔΑ, πράγμα που επιτάσσει, άλλωστε, ο ίδιος ο σκοπός της ίδρυσής τους.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2010