

Distr.: General
4 August 2015
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السبعون

البند ٧٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت**

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

الفقر المدقع وحقوق الإنسان

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان، فيليب ألستون، المقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٦.

*. أعيد إصدارها لأسباب فنية في ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥.

** A/70/150



الرجاء إعادة استعمال الورق

150915 150915 15-12536X (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بالفقر المدقع وحقوق الإنسان

موجز

يبدأ التقرير بتحليل للنهج المربكة التي يتبعها البنك الدولي إزاء حقوق الإنسان في سياساته القانونية وعلاقاته العامة وتحليله للسياسات وعملياته وضماناته. ثم يحاول المقرر الخاص توضيح سبب للإعراض التاريخي للبنك عن الاعتراف بحقوق الإنسان وأخذها في الاعتبار، ويرى أن البنك بحاجة إلى نهج جديد، ويستطلع الفروق التي يمكن أن يحدثها ذلك. ويخلص المقرر الخاص إلى أن النهج الحالي الذي يتبعه البنك إزاء حقوق الإنسان غير متسق ويؤدي إلى نتائج عكسية وغير مستدام. فالبنك الدولي، لمعظم الأغراض، منطقة خالية من حقوق الإنسان. وهو في سياساته التشغيلية، على وجه الخصوص، يتعامل مع حقوق الإنسان، بوصفها مرضاً معدياً أكثر من أن تكون قيمة والتزامات عالمية. والعقبة الكبرى الوحيدة أمام الأخذ بنهج ملائم هو التفسير الذي عفا عليه الزمن وغير المتسق لمفهوم "الحظر السياسي" الوارد في مواد اتفاق البنك. ونتيجة لذلك، لا يستطيع البنك التعامل على نحو مجدٍ مع الإطار الدولي لحقوق الإنسان، أو مساعدة البلدان الأعضاء فيه على الامتثال لالتزاماتها الخاصة المتعلقة بحقوق الإنسان. وذلك يعوق قدرته على أن يأخذ في الاعتبار، على النحو المناسب، جوانب الاقتصاد الاجتماعي والسياسي لعمله داخل البلدان، ويتناهى مع اعتراف المجتمع الدولي المستمر بالعلاقة التي لا انفصام لها بين حقوق الإنسان والتنمية، ويقوض هذا الاعتراف، ويحول أيضاً دون تطبيق البنك لكثير من بحوثه وتحليلاته المتعلقة بالسياسة والتي تُشير إلى عدم إمكان الاستغناء عن الأبعاد المتعلقة بحقوق الإنسان في كثير من قضايا التنمية الأساسية.

ويدفع المقرر الخاص بأن ما يتطلبه الأمر هو إجراء حوار شفاف يرمي إلى إيجاد سياسة مستنيرة ودقيقة تتفادى الأخطار التي لا شك فيها، مع تمكين البنك والأعضاء فيه من الاستفادة على نحو بَناء ومثمر من إطار حقوق الإنسان المقبول عالمياً. وسواء احتفظ البنك، في نهاية الأمر، بسياسته الحالية أو عدلها أو غيرها، من الضروري أن تكون هذه السياسة قائمة على المبادئ وملزمة وشفافة. وتُقدم التوصيات التالية تبياناً لما يمكن أن تكون عليه سياسة البنك إزاء حقوق الإنسان في الممارسة العملية.

المحتويات

الصفحة	الفقرات
٤	٤-١ مقدمة
٤	٣٣-٥ سياسة البنك الدولي بشأن حقوق الإنسان
١٣	٥١-٣٤ توضيح إعراض البنك الدولي عن حقوق الإنسان
١٩	٦١-٥٢ حان الوقت للتغيير: لماذا يحتاج البنك إلى نهج جديد لإزاء حقوق الإنسان
٢٣	٦٧-٦٢ ما هو الفرق الذي يمكن أن تُحدثه سياسة لحقوق الإنسان؟
٢٥	٨٦-٦٨ الاستنتاجات والتوصيات

أولا - مقدمة^(١)

١ - هذا التقرير عن سياسة البنك الدولي بشأن حقوق الإنسان^(٢)، مقدم وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٦.

٢ - وفي سياق الحديث عن ولاية تُعالج الفقر المدقع وحقوق الإنسان، يمكن القول بأن البنك الدولي هو الوكالة الدولية الوحيدة الأهم. وقد يعترض البعض على هذا التوصيف على أساس أن مبلغ الـ ٤٠ مليون دولار أو أكثر التي قدمها البنك للبلدان المقترضة في عام ٢٠١٤ لا يُمثل إلا جزءا ضئيلا من مجموع تدفقات رأس المال الخاص المقدمة للبلدان النامية من جميع مصارف التنمية المتعددة الأطراف والوطنية، والجهات المانحة الثنائية، ومستثمري القطاع الخاص. بيد أن استئصال الفقر المدقع ليس فحسب أحد المهدفين الرئيسيين للبنك، بل إن بحوثه أكبر حجما وتأثيرا من بحوث أقرانه. وهو يظل واضع المعايير الأساسي في مجالات كثيرة، ومعارفه وخبراته غالبا ما تكون بالغة الأهمية، وكثيرا ما يُشجع ختم موافقته على اشتراك المانحين أو المستثمرين الآخرين.

٣ - ويبدأ المقرر الخاص تقريره بالنظر في كيفية التعامل مع حقوق الإنسان في السياقات التالية من عمل البنك: السياسة القانونية، والعلاقات العامة، وتحليل السياسة، والعمليات، والضمانات. ثم يحاول توضيح أسباب الإعراض التاريخي للبنك عن مسألة حقوق الإنسان، ويرى أن البنك بحاجة إلى نهج جديد، ويستطلع الفرق الذي يمكن أن يُحدثه ذلك. وأخيرا، ينظر فيما يمكن أن تكون عليه سياسة البنك المتعلقة بحقوق الإنسان.

٤ - والتوجه الرئيسي للتقرير هو أن النهج الحالي للبنك غير متسق ويؤدي إلى نتائج عكسية وغير مستدام. فهو يقوم على تحليل قانوني عفا عليه الزمن، شكلته تصورات خاطئة عميقة لما تتطلبه سياسة حقوق الإنسان. وما يحتاج إليه الأمر هو إجراء حوار شفاف يرمي إلى إيجاد سياسة مستنيرة ودقيقة تتفادى الأخطار التي لا شك فيها، مع تمكين البنك والأعضاء فيه من الاستفادة على نحو بَناء ومثمر من إطار حقوق الإنسان المقبول عالميا.

ثانيا - سياسة البنك الدولي بشأن حقوق الإنسان

٥ - ليس للبنك الدولي سياسة شاملة واحدة لحقوق الإنسان. بل له بالأحرى نهج عديدة مختلفة ومتنافسة إزاء هذه المسألة. وللأغراض التحليلية، يمكن اعتبار أنه يعتمد

(١) يُعرب المقرر الخاص عن امتنانه لكريستيان فان فين لما قدمه من مساعدة قيّمة في إعداد هذا التقرير.

(٢) يُركز هذا التقرير فقط على سياسات البنك الدولي للإنشاء والتعمير والمؤسسة الإنمائية الدولية، ويُشار إليهما معا فيما بعد باسم "البنك الدولي" أو "البنك".

سياسات مختلفة لحقوق الإنسان في كل من السياقات التالية: السياسة القانونية، والعلاقات العامة، وتحليل السياسة، والعمليات، والضمانات.

ألف - السياسة القانونية

٦ - تحتوي مواد اتفاق البنك الدولي للإنشاء والتعمير على عدة أحكام يُشار إليها بشكل شائع بتعبير "الحظر السياسي". والأهم، أن البند ١٠ من المادة الرابعة ينص على: "ألا يتدخل البنك وموظفوه في الشؤون السياسية لأي عضو ... وألا تتعلق قراراتهم إلا بالاعتبارات الاقتصادية ...". وقد قدم المستشارون العامون المتعاقبون للبنك تفسيرات قانونية سعت إلى التمييز بين "الاعتبارات الاقتصادية" المشروعة والعوامل "السياسية" غير الملائمة.

٧ - وفي منتصف الستينيات، وصّفت الجمعية العامة سياسات الفصل العنصري في الجنوب الأفريقي وسياسات البرتغال الاستعمارية بوصفها انتهاكات لميثاق الأمم المتحدة وجرائم ضد الإنسانية. وطلبت من الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي، أن ترفض تقديم المساعدة لهذه الحكومات. وفي عام ١٩٦٧، رفض البنك الامتثال للقرارات ذات الصلة محتجا برأي قانوني مفاده أن هذا الإجراء سيكون سياسيا أكثر منه اقتصاديا.

٨ - وبدءا من أواخر الثمانينات، قام المستشار العام للبنك، إبراهيم شحاته بإعادة النظر في مسألة حقوق الإنسان. وفي رأي له في عام ١٩٩٠، نظر في مسألة الحوكمة^(٣)، وفي رأي له في عام ١٩٩٥، نظر في مسألة الحظر السياسي^(٤). وعلى الرغم من أن الرأي الأخير اعترف بعدم قابلية حقوق الإنسان للتجزئة، فقد فرّق بوضوح بين المجموعتين من الحقوق. ودفع المستشار العام بأنه على الرغم من أن عمليات البنك تُعزز بالفعل طائفة واسعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، نحظر عليه مواد اتفاقه عادة تعزيز الحقوق السياسية. وترك الباب مفتوحا لاحتمال الاستثناء في هذا الشأن الأخير عندما "تترتب آثار اقتصادية كبيرة على انتهاك واسع النطاق للحقوق السياسية يتخذ أبعادا مستفحلة"^(٤).

٩ - وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، عمم المستشار العام آنذاك، روبرتو دانيو، في آخر يوم له في منصبه، رأيا قانونيا بشأن البنك وحقوق الإنسان. ورسم الرأي نهجا جديدا، دون

(٣) Ibrahim Shihata, "Issues of 'Governance' in Borrowing Members - The Extent of Their Relevance Under the Bank's Articles of Agreement", مذكرة قانونية للمستشار العام لمجموعة البنك الدولي، ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠.

(٤) يمكن الاطلاع على الرأي القانوني للمستشار العام لمجموعة البنك الدولي، ١١ تموز/يوليه ١٩٩٥، في: Ibrahim Shihata, *The World Bank Legal Papers* (The Hague, 2000).

أن يزعم صراحة أن البنك عليه التزامات تتعلق بحقوق الإنسان. فأولاً، يمكن للبنك أن يأخذ أي نوع من حقوق الإنسان في الاعتبار، شريطة أن يكون هناك أثر اقتصادي أو صلة اقتصادية. ثانياً، حيثما يترتب على انتهاكات الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان أو عدم الوفاء بها أثر اقتصادي، ينبغي للبنك أن يأخذها في الاعتبار. ثالثاً، يمكن للبنك مساعدة البلدان الأعضاء على الوفاء بالتزاماتها القانونية المتعلقة بحقوق الإنسان، وينبغي أن يكون داعماً بصورة عامة لهذه الالتزامات حيثما يكون لها أثر اقتصادي أو صلة اقتصادي.^(٥)

١٠ - وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، وصّفت المستشارة العامة التالية، آنا بالاسيو، تفسير سلفها بأنه "يسمح باتخاذ إجراء من جانب البنك فيما يتعلق بحقوق الإنسان ولكنه لا يكلفه به. وهذا أكثر تقييداً من الاستنتاج الفعلي الذي توصل إليه السيد دانيو بأن هناك حالات ينبغي فيها للبنك أن يأخذ حقوق الإنسان في الاعتبار. وقبلت بالاسيو بأن للبنك دوراً في تقديم الدعم لأعضائه من أجل الوفاء بالتزاماتهم المتعلقة بحقوق الإنسان. وبدأ تحليلها بإشارة إيجابية إلى نهج السيد شحاته، وأضافت قائلة إن حقوق الإنسان لن تكون الأساس لزيادة في مشروطيات البنك، ولا ينبغي اعتبارها خطة يمكن أن تُشكل عقبة أمام الصرف أو تزيد من تكلفة مباشرة الأعمال"^(٦).

١١ - وفي رسالة رداً على مقترح مقدم من اثنين من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة في عام ٢٠١٢، مفاده أنه ينبغي للتمويل المقدم من البنك أن يدعم التزامات الدول المتعلقة بحقوق الإنسان، ذكرت المستشارة العامة الحالية، آن - ماري ليروي، ونائب رئيس المنطقة الأفريقية، مختار ديوب، أن "الاعتبارات الاقتصادية - أي تلك التي لها أثر اقتصادي مباشر وواضح على عمل البنك، هي وحدها التي يمكن أن تؤخذ في الاعتبار في القرارات التي يتخذها البنك وموظفوه. وبناءً على ذلك، فإننا نرى أن اقتراحكم يتجاوز حدود الولاية المؤسسية للبنك"^(٧). وفي رسالة لاحقة، سعت السيدة ليروي إلى أن تنأى بالبنك عن رأي

(٥) انظر: Roberto Dañino, "The legal aspects of the World Bank's work on human rights: some preliminary thoughts", in *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*, Philip Alston and Mary Robinson, eds. (Oxford University Press, 2005).

(٦) Ana Palacio, 'The Way Forward: Human Rights and the World Bank', World Bank Development Outreach, World Bank Institute, October 2006.

(٧) رسالة موجهة من آن ماري ليروي ومختار ديوب إلى المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء والخير المستقل المعني بآثار الديون الخارجية والالتزامات المالية الدولية الأخرى للدول بشأن التمتع التام بكافة حقوق الإنسان، وبخاصة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، متاحة من الموقع: [http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/OTH_09.10.12_\(7.2012\).pdf](http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/OTH_09.10.12_(7.2012).pdf).

دانيو فذكرت أنه ”لم يُقدم إلى مجلس مديري البنك التنفيذي ولم يعتمدوه، ومن ثم لا ينبغي في هذه المرحلة أن يمثل سياسة البنك“^(٨).

١٢ - والجانب الأكثر إشكالية في النهج القانوني للبنك إزاء حقوق الإنسان بوضعه الحالي هو أنه يقوم على ازدواج في المعايير. فمن ناحية، وجد المستشارون العامون المتعاقبون أسسا منطقية مقنعة لتسهيل رغبة الإدارة في الاشتغال بقضايا متنوعة مثل الفساد وغسل الأموال وتمويل الإرهاب والحوكمة وسيادة القانون. بيد أنه، من الناحية الأخرى، تظل حقوق الإنسان مدرجة على قائمة سوداء قصيرة جدا، جنبا إلى جنب مع تقديم الدعم إلى الأجهزة العسكرية والاستخباراتية، باعتبارها قضايا مصنفة حاليا على أنها في الغالب سياسية ومن ثم محظورة.

١٣ - وأبلغ مثال على هذا الازدواج في المعايير هو ما يوجد في رأي للمستشار العام في عام ٢٠١٢ يُبرر تدخل البنك في قطاع العدالة الجنائية^(٩). وهو تحليل قائم على حجج دقيقة يستشهد بآراء السيد شحاته على نطاق واسع من أجل التوصل إلى الاستنتاج الذي مفاده أن ولاية البنك تتيح له العمل في هذا المجال ”شريطة أن تستند التدخلات المقترحة إلى أساس منطقي اقتصادي ملائم وموضوعي، وأن تكون مدروسة بحيث تتفادى التدخل في الشؤون السياسية للبلد العضو“. ولما كانت المسائل المثارة، وكثير من الأمور الذي جرى تناولها، تجمع بينها وبين حقوق الإنسان جوانب كثيرة، فمن المفيد بحث المنهجية والحجج المستخدمة والنظر في مدى إمكان تطبيقها بالمثل على حقوق الإنسان.

١٤ - ويستند الرأي الصادر في عام ٢٠١٢ إلى طائفة واسعة النطاق من المصادر. إذ يجري الاستشهاد على نطاق واسع، ولكن بصورة انتقائية، إلى الآراء القانونية السابقة. وتعتبر ذات صلة بالموضوع كافة ممارسات مصارف التنمية المتعددة الأطراف ووكالات التنمية المتعددة الأطراف والثنائية. وأخيرا، يُستشهد بالدراسات المستقلة وبحوث البنك على السواء لدعم الحجج القانونية المقدمة.

١٥ - ويبدأ الرأي بالتعريف. فأولا، يُعرّف قطاع العدالة الجنائية تعريفا فضفاضاً، وبذلك يمكن البنك من الاضطلاع بأنشطة واسعة النطاق تحت هذا العنوان. ويشمل التعريف ”حقوق الإنسان ومكاتب أمناء المظالم“، ولكن هذه يُفترض في الممارسة العملية عدم تصادمها مع ”الحظر السياسي“.

(٨) رسالة موجهة من آن - ماري ليروي إلى المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء والخبر المستقل المعني بآثار الديون الخارجية والالتزامات المالية الدولية الأخرى للدول، ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، متاحة من الموقع: [http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/World_Bank_16.01.13_\(7.2012\).pdf](http://spdb.ohchr.org/hrdb/22nd/World_Bank_16.01.13_(7.2012).pdf)

(٩) Anne-Marie Leroy, Legal Note on Bank Involvement in the Criminal Justice Sector, 9 February 2012

١٦ - يلي ذلك تعريف التنمية. فعلى النقيض من المفهوم السائد منذ أكثر من ٧٠ عاما عندما اعتُمدت مواد الاتفاق، يُذكر أن التنمية اليوم تتضمن "مجالات واسعة من التنمية البشرية، والتنمية الاجتماعية، والتعليم، وحماية المنافع العامة العالمية، والحوكمة والمؤسسات، فضلا عن قضايا مثل الإدماج والتلاحم، والمشاركة، والمساءلة، والإنصاف" ولكنها لا تتضمن كما يظهر، حقوق الإنسان، التي تختلف بعض الشيء.

١٧ - ثم يحاول صاحب الرأي إثبات أن "الاعتبارات الاقتصادية" تتطلب تركيزا على العدالة الجنائية. فيقال إن الجريمة والعنف يعوقان التنمية الاقتصادية، ويحدان من الاستثمار ونمو العمالة، ويجعلان قدرة البلدان التنافسية أقل. وهما يقوضان الاستراتيجيات الرامية إلى زيادة مستويات رأس المال الاجتماعي ورأس المال البشري، اللذين يُعدان أساسيين لتحقيق النمو الاقتصادي، ويحولان وجهة الأموال عن التنمية والأنشطة الإنتاجية الأخرى، ويضعفان اقتصاديات الدول الهشة، ويمكن أن يؤديا إلى تفاقم الصراع. وهما يؤثران أيضا بشكل غير متناسب على الفقراء، بتقويض العمالة، والحد من الحراك، وإعاقة الحصول على الخدمات الأساسية.

١٨ - أما الخطوة التالية فهي إثبات أن تدخلات العدالة الجنائية لن تنتهك الحظر السياسي. فمع الاعتراف بأن "معظم الجهود الإنمائية" لها "بعد سياسي"، يتبنى الرأي تفسيراً ضيقاً لا يستطيع البنك، وفقاً له، أن "ينغمس في السياسات الحزبية أو النزاعات الأيديولوجية التي تؤثر على البلدان الأعضاء فيه". ويُذكر أن الانغماس غير المناسب يشمل "محاباة فصائل أو أحزاب سياسية أو مرشحين سياسيين في الانتخابات" أو "دعم أو فرض شكل معين من الحكم، أو كتلة سياسية، أو أيديولوجية سياسية".

١٩ - وأخيراً، يعترف صاحب الرأي بأنه سيكون هناك دائماً خطر أن تتجاوز تدخلات العدالة الجنائية الحدود إلى المضمار السياسي أساساً. ومن ثم يحدد طائفة من أساليب إدارة هذا الخطر، مثل تعزيز "الملكية القطرية" للنشاط، بما في ذلك عن طريق التشاور مع أصحاب المصلحة من غير الدول، وتفادي الاشتراك في إنفاذ حالات محددة، وإجراء تحليلات دقيقة للمخاطر، وإنشاء آلية استعراض خاصة إذا ما نشأت شواغل محددة.

٢٠ - وواقع الأمر، أنه على الرغم من توقع اعتراض محامي البنك على هذا الاقتراح بشكل حاد، يمكن تطبيق النموذج الموصوف تداً بطريقة مماثلة تماماً لتبرير سياسة لحقوق الإنسان. وقد تركت الآراء القانونية السابقة مجالاً لصياغة هذه السياسة، ولدى المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف الأخرى، فضلاً عن أغلب الوكالات الإنمائية المتعددة الأطراف والثنائية، سياسات لحقوق الإنسان، وهناك بحوث أكاديمية غزيرة عن هذه القضايا. وتعريف

المستشار العام للتنمية، لأغراض تفسير الولاية، يستوعب بشكل واضح حقوق الإنسان. وهناك طرق لا تُحصى تترتب فيها على انتهاكات حقوق الإنسان آثار اقتصادية كبيرة، ويتضرر الفقراء منها بشكل غير متناسب. وكما هو الحال تماما فيما يتعلق بقطاع العدالة الجنائية، سيكون هناك بعض جوانب لبعض الحقوق تتصادم مع الحظر السياسي، ومن ثم تتطلب سلسلة من استراتيجيات إدارة المخاطر لتفادي هذه المشاكل.

٢١ - إن اعتماد سياسة فضفاضة للعدالة الجنائية، مع رفض الانشغال بحقوق الإنسان يُفضي إلى فصل مصطنع للغاية بين المسألتين. وأحد الأمثلة على ذلك هو التوضيح الوارد في الرأي للأنشطة التي ستكون غير ملائمة بالإشارة إلى "المعايير الدولية للإجراءات القانونية الواجبة"، وهو مفهوم ذو معنى محدود ما لم يُفسر على أنه يشمل معايير حقوق الإنسان.

باء - سياسة العلاقات العامة

٢٢ - يُصدر البنك منذ أوائل التسعينات بيانات عديدة للعلاقات العامة يؤكد فيها أهمية حقوق الإنسان. وكثيرا ما يلاحظ أن حقوق الإنسان والتنمية مترابطتان، ويُصر على أن مشاريعه تُسهم في أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويذكر أن عمله بشأن الحوكمة يُسهم في تهيئة بيئة مؤسسية يمكن أن تزدهر فيها حقوق الإنسان، ويرغم أنه نائب على تطبيق "مبادئ حقوق الإنسان"، مثل المشاركة، في عملياته. ومع ذلك، فهذه المزاعم عادة ما تُطلق بشكل مجرد، دون تحليل تفصيلي أو أدلة داعمة^(١٠). وعلى الرغم من نجاح الصندوق الاستثماري للشمال الأوروبي، المنشأ داخل البنك، في تسهيل إجراء مناقشة أكثر دقة، لم تُحقق نتائجها بعد تغييرات في الممارسة الفعلية للبنك.

جيم - تحليلات السياسة

٢٣ - هناك، مع ذلك، بعض دراسات للبنك تدخل في تفاصيل بشأن مسألة حقوق الإنسان، مثل تلك التي ترد في منشوره السنوي الرئيسي، تقرير التنمية في العالم، تتناول قضايا من قبيل الإنصاف، والمساواة بين الجنسين، وحل النزاعات، وفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والإعاقة. وفي عام ٢٠٠٦، حث تقرير التنمية في العالم على أن يكون الإنصاف شاغلا رئيسيا في تصميم السياسة الإنمائية وتنفيذها. ولاحظ أن "النظام الدولي لحقوق الإنسان يشهد على الاعتقاد المشترك بأنه ينبغي أن يكون للجميع حقوق متساوية وأن يكونوا بمنحى من الحرمان

(١٠) انظر، على سبيل المثال، Anupama Dokeniya "Rights and Development"، ١٦ أيار/مايو ٢٠١٢، على الموقع: <http://blogs.worldbank.org/publicsphere/node/5989>.

المطلق“، واعترف بوجود روابط أخرى شتى بين حقوق الإنسان والإنصاف^(١١). وفي عام ٢٠١١، ركز تقرير التنمية في العالم على الصراع والأمن والتنمية. وكان مفاد رسالة التقرير أن تعزيز المؤسسات الشرعية والحكم الشرعي بغية توفير الأمن والعدالة والعمل للمواطنين أمر بالغ الأهمية للخروج من دائرة العنف في البلدان الهشة. وأن بناء الثقة يعد تحدياً رئيسياً وأنه يتطلب حماية حقوق الإنسان. ويجري بحث المقترحات التفصيلية من أجل تحقيق هذا الهدف^(١٢).

٢٤ - وكانت الرسالة الرئيسية في تقرير التنمية في العالم في عام ٢٠١٢، بشأن المساواة بين الجنسين والتنمية، أن المساواة بين الجنسين هدف أساسي من أهداف التنمية ومن “الاقتصاد الذكي” على السواء. ولذلك أهميته لأن “قدرة المرء على أن يحيا الحياة التي يختارها وأن يكون متحرراً من الحرمان المطلق هي حق أساسي من حقوق الإنسان”. وتعرّف التنمية بأنها “عملية توسيع نطاق الحريات للجميع على قدم المساواة”، والصكوك الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان ذات أهمية بالغة في تحقيق المساواة بين الجنسين. ووصف التقرير اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة بأنها “الأداة الدولية الرئيسية لرصد المساواة بين الجنسين والدعوة إليها”^(١٣).

٢٥ - ونشر البنك منذ عام ٢٠١١ ثلاث دراسات رئيسية عن السكان المعرضين للإصابة بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وتتخذ هذه الدراسات الثلاث جميعها النهج الذي مفاده أن مساعدة هذه الفئات الضعيفة هو من حتميات حقوق الإنسان. وهي تتضمن أيضاً إشارات صريحة إلى معايير حقوق الإنسان ذات الصلة^(١٤).

٢٦ - وفي التقرير العالمي بشأن الإعاقة، الذي ينشره البنك الدولي بالاشتراك مع منظمة الصحة العالمية، يذكر قادة المنظمين أن التقرير يهدف إلى “تقديم الأدلة على السياسات والبرامج الابتكارية التي يمكن أن تُحسن من حياة ذوي الإعاقة، وتسهل تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.... وقد عززت هذه الاتفاقية الدولية التاريخية من فهمنا للإعاقة

(١١) World Bank, World Development Report 2006: Equity and Development, (Washington, D.C., 2005).

(١٢) World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security and Development (Washington, D.C., 2011).

(١٣) World Bank, World Development Report 2012: Gender Equality and Development (Washington, D.C., 2011).

(١٤) World Bank, The Global HIV Epidemics among Sex Workers (2013); The Global HIV Epidemics among Men Who Have Sex with Men (2011); and The Global HIV Epidemics among People Who Inject Drugs (2013).

بوصفها من أولويات حقوق الإنسان والتنمية^(١٥). والتقرير في حد ذاته ملئ بالتوجيهات العملية بشأن مدى صلة القانون الدولي لحقوق الإنسان بتناول قضايا الإعاقة في التنمية.

٢٧ - وثمة مثال يلفت النظر لمنشور يتناول حقوق الإنسان وهو التقرير الذي نشر بالاشتراك مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠١٣، والمعنون إدراج حقوق الإنسان ضمن التنمية: تُهيج الجهات المانحة، التجارب والتحديات. وهو يُقيم حجة قوية لصالح إدماج حقوق الإنسان في التنمية، على الرغم من أنه يتضمن في صدر الكتاب، كما هو الحال في أغلب المنشورات من هذا القبيل، تنبيهاً إلى أن "النتائج والتفسيرات والاستنتاجات المُعرب عنها في هذا العمل لا تعكس بالضرورة آراء البنك الدولي، ولا مجلس مديريه التنفيذيين، ولا الحكومات التي يمثلونها"^(١٦).

٢٨ - وثمة بحث قيم آخر بشأن مواضيع حقوق الإنسان نُشر أيضاً تحت رعاية البنك الدولي، بمبالغ رصدت لهذا الغرض خصيصاً من الصندوق الاستثماري للشمال الأوروبي^(١٧). ومع ذلك لا يُدرك المقرر الخاص الأثر الهام المتعلق بالسياسة الداخلية الناجم عن هذه المنشورات.

دال - عمليات البنك

٢٩ - على الرغم من الحجج القوية المسوقة في منشورات البنك للاعتراف بالصلات بين حقوق الإنسان والأهداف الإنمائية المختلفة، تبذل المشاريع والبرامج الممولة من البنك أقصى ما في وسعها لتفادي أي إشارات في عملياتها إلى حقوق الإنسان. وتكفي دراسة حالة فردية واحدة من كثير. وهي تتعلق بالعنف القائم على نوع الجنس، وهو ظاهرة معترف بها عالمياً بوصفها انتهاكاً لحقوق الإنسان.

٣٠ - وقد حلل المقرر الخاص ١٣ مشروعاً بشأن العنف القائم على نوع الجنس تُشكل جزءاً من مبادرة رئيسية للبنك بشأن هذه المسألة وتمت الموافقة عليها في الفترة بين كانون

(١٥) World Health Organization and World Bank, *World Report on Disability* (Geneva, World Health Organization, 2011).

(١٦) World Bank and OECD, *Integrating Human Rights into Development: Donor Approaches, Experiences, and Challenges* (Washington, D.C., 2013).

(١٧) Varun Gauri and Siri Gloppen, "Human rights-based approaches to development: انظر على سبيل المثال، concepts, evidence, and policy" *Polity*, vol. 44, No 4 (October 2012); Daniel Brinks and Varun Gauri, "The law's majestic equality? The distributive impact of litigating social and economic rights", Policy research working paper No. 5999 (World Bank, 2012); and Salman M.A. Salman and Siobhán McInerney-Lankford, "The human right to water: legal and policy dimensions" (World Bank, 2004).

الثاني/يناير ٢٠١٢ وحزيران/يونيه ٢٠١٥. ولم يتطرق أي من وثائق المشاريع ذات الصلة بصورة جوهرية للأبعاد المتعلقة بحقوق الإنسان في العنف القائم على نوع الجنس. ويمكن العثور على إشارات عابرة إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، أو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ولكن لا يوجد أي تحليل للحقوق والالتزامات ذات الصلة ولا تُربط الأحكام بالمشروع قيد النظر^(١٨). والحقيقة أنه حتى المصطلحات العامة "حقوق الإنسان" و "الحقوق" نادرا ما تُستخدم، وإذا ما استخدمت لا يقدم توضيح لها. ويُقدّم المستفيدون من المشروع المستهدفون لا بصفتهن حاصلين على الحقوق، ولكن كعملاء أو مُتلقيين للخدمات. وتحمل الدولة المقترضة مسؤوليات تعاقدية إزاء البنك، ولكن لا ترد أي إشارة إلى التزاماتها الدولية أو المحلية المتعلقة بحقوق الإنسان. ولا ترد أي إشارة إلى المسؤولية عن العنف القائم على نوع الجنس من جانب الجهات الفاعلة التابعة للدولة، مثل الشرطة أو أخصائيي الرعاية الصحية، على الرغم من حدوث هذه المشاكل بكثرة. ولا يُعول مطلقاً على الأطر التفصيلية القائمة على حقوق الإنسان في التصدي للعنف القائم على نوع الجنس التي وضعتها اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة والجهات الفاعلة الدولية المختلفة الأخرى المعنية بحقوق الإنسان، على الرغم من أن التصديق على الاتفاقية يكاد يكون عالمياً.

٣١ - والتفادي المنهجي للغة حقوق الإنسان وأطرها ومؤسستها في سياق مشاريع البنك المتعلقة بالعنف القائم على نوع الجنس يتكرر في معظم مجالات أنشطته الأخرى^(١٩)، على الرغم من أنه كان هناك بعض حالات استثنائية خلال العقود الماضية في مجالات مثل فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وبعض المشاريع ذات الصلة بنوع الجنس.

هاء - سياسات الضمانات

٣٢ - ثمة سياق يُتوقع فيه الاعتراف بأهمية حقوق الإنسان وهو سياسات "الضمانات" البيئية والاجتماعية للبنك. بيد أن الضمانات الحالية لا تحتوي على سياسة صريحة بشأن حقوق الإنسان، وترد الإشارة الوحيدة إلى حقوق الإنسان في السياسة التشغيلية ٤-١٠

(١٨) انظر على سبيل المثال، projects P130819 (HN safer municipalities), Honduras, approved on 13 December 2012; P132768 (Pernambuco equity and inclusive growth development policy loan), Brazil, approved on 25 June 2013; and P145605 (enhancing fiscal capacity to promote shared prosperity development policy loan), Colombia, approved on 6 September 2013.

(١٩) Kirk Herbertson, Kim Thompson and Robert Goodland, *A Roadmap for Integrating Human Rights into the World Bank Group* (Washington DC., World Resources Institute, 2010) and Galit A. Sarfaty, *Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank* (Stanford, California, Stanford University Press, 2012).

بشأن الشعوب الأصلية^(٢٠). وأحيانا ما كان لحقوق الإنسان تأثير غير مباشر على تفسير فريق التفتيش التابع للبنك الدولي لسياسات الضمانات، ولكن الممارسة في هذا الشأن غير متسقة ومجزأة^(٢١).

٣٣ - ومن المتوقع اعتماد ضمانات لتمويل المشاريع الاستثمارية في إطار بيئي واجتماعي جديد بحلول نهاية عام ٢٠١٥. وفي أواخر عام ٢٠١٤، وجه ٢٨ من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة تحليلا مطولا وتفصيلا لمشروع إطار تموز/يوليه ٢٠١٤ إلى البنك الدولي^(٢٢). ويلاحظ المقرر الخاص أن الرسالة توجز على النحو الملائم موقفه حيث يذكر أصحابها أن “الوثيقة بذلت أقصى ما في وسعها، فيما يبدو، لتفادي أي إشارات ذات مغزى إلى حقوق الإنسان والقانون الدولي لحقوق الإنسان، باستثناء إشارات عابرة في بيان الرؤية والمعيار البيئي والاجتماعي ٧. “ومن أسف أن المشروع الثاني للإطار، الذي يوشك أن يصدر، لا يمثل أي تحسن في هذا الصدد، على الرغم من العدد الضخم من الطلبات المقدمة من جانب عدد كبير من أصحاب المصلحة يطالبون فيها البنك بأخذ حقوق الإنسان في الاعتبار^(٢٣).

ثالثا - توضيح إعراض البنك الدولي عن حقوق الإنسان

٣٤ - قبل النظر في السبب في وجوب أن يغير البنك من نهجه، من الضروري محاولة فهم أسباب وجود هذا الإعراض عن حقوق الإنسان في الوقت الحاضر داخل إدارة البنك. وثمة ستة عوامل تبدو ذات أهمية خاصة في هذا الصدد.

الثقافة المؤسسية

٣٥ - سعى البنك منذ إنشائه في عام ١٩٤٤ إلى تقديم نفسه بوصفه وكالة تقنية فنية، ومن ثم ترقى عن الشغب السياسي. وقد اعتبر ذلك ضروريا لتفادي الظهور بمظهر الانحياز إلى

(٢٠) تبدأ السياسة التشغيلية ٤-١٠ بشأن الشعوب الأصلية ببيان أن تلك السياسة “تسهم في رسالة البنك للقضاء على الفقر والتنمية المستدامة بكفالة أن تحترم عملية التنمية كرامة الشعوب الأصلية وحقوق الإنسان المتعلقة بها واقتصاداتها وثقافتها احتراماً كاملاً”.

(٢١) Adam McBeth, *International Economic Actors and Human Rights* (Abingdon, United Kingdom, (Routledge, 2010).

(٢٢) الرسالة الموجهة من ٢٨ من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة إلى رئيس البنك الدولي، في ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، متاحة من الموقع: www.ohchr.org/Documents/Issues/EPoverty/WorldBank.pdf.

(٢٣) للاطلاع على كافة الوثائق الرسمية المتعلقة بمشاورات مشروع الإطار، انظر الموقع: <http://consultations.worldbank.org/consultation/review-and-update-world-bank-safeguard-policies>.

جانب دون آخر عقب الحرب العالمية الثانية وما بعدها في مناخ الحرب الباردة المشحون. وهذه الصورة التكنوقراطية تنعكس في الثقافة الداخلية للبنك، التي يهيمن عليها الاقتصاديون. وذلك يؤثر بدوره على الكيفية التي تشكل بها أهداف المؤسسة، وتصاغ القرارات. ولكي تُصبح العوامل المتعلقة بحقوق الإنسان ذات صلة، لا بد أن تُعرض من حيث أثرها الاقتصادي، بدلا من كونها مسائل تتعلق بالقيم أو القانون أو الكرامة^(٢٤). وكما أن أنصار حقوق الإنسان لا يستريحون لمسألة التبعية في الاقتصاد، كثيرا ما ينظر الاقتصاديون إلى الحقوق بوصفها جامدة وتعارض مع السوق وترتكز بشكل مفرط على الدولة. ومبعث القلق أن انشغال البنك بحقوق الإنسان من شأنه أن يؤدي إلى تحول جذري في النموذج تترتب عليه عواقب مجهولة^(٢٥).

٣٦ - وثمة عنصر مؤسسي آخر وهو الضغط الممارس من أجل الموافقة على القروض، أو كما يصفه تقرير شهير للبنك بأنه “دفع الأموال إلى خارج الباب”^(٢٦). وهذه الضغوط مستمرة على الرغم من الإنكارات الرسمية. وفي وضع كهذا، لا عجب في أن يرى البعض الضمانات الاجتماعية، بل بصورة أشد حقوق الإنسان، كعوامل يَحتمل أن تزيد التكاليف وتؤخر الإقراض. ولاحظ تقرير داخلي للبنك أن الإدارة لا ترغب غالبا في الاشتغال بالضمانات، أو تقاوم ذلك، وتتعامل معها كصندوق مغلق يجب التحقق مما بداخله^(٢٧). غير أن التقليل من شأن الشواغل المتعلقة بالضمانات يُعزز احتمال أن يكون تصميم المشاريع معيبا، مما يؤدي إلى إهمال عناصر هامة لتحقيق النجاح، ويُغفل معارضة ومقاومة محتملتين، ويخلق سوء النية، ويهدم مصداقية البنك. وهو يفترض أيضا، على عكس النتائج التي توصل إليها تقرير لفريق التقييم المستقل، أن تكاليف الضمانات تفوق فوائدها^(٢٨).

(٢٤) انظر على سبيل المثال، Sarfaty, Values in Translation: Human Rights and the Culture of the World Bank and Nordic Trust Fund, and World Bank, Human Rights and Economics: Tensions and Positive Relationships (2012).

(٢٥) Mac Darrow, “The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol. 15, No. 1 (2012).

(٢٦) W. Wapenhans, “Effective Implementation: Key to Development Impact”. Report of the Portfolio Management Task Force, (Washington, DC, World Bank, 1992).

(٢٧) World Bank, Internal Audit Department, *Advisory Review of the Bank's Safeguard Risk Management* (16 June 2014).

(٢٨) Independent Evaluation Group, World Bank, *Safeguards and Sustainability Policies in a Changing World: an Independent Evaluation of World Bank Group Experience* (Washington D.C., World Bank, 2010).

تمسك بالقانون في غير محله

٣٧ - تغيرت سياسات وأهداف البنك تغيراً جذرياً منذ عام ١٩٤٤. فمواد الاتفاق لا تتضمن ذكر أي من "الهدفين التوأمين" المعلنين حالياً للبنك والمتمثلين في القضاء على الفقر المدقع وتعزيز الرخاء المشترك. ويقوم المستشارون العامون للبنك بدور رئيسي في التفسير الدينامي بالضرورة للمواد الذي يتطلبه إظهار هذا التطور وتبريره.

٣٨ - ويتخذ المديرون التنفيذيون القرارات المتعلقة بتفسير المواد بأغلبية بسيطة للأصوات، مع إمكان الطعن لدى مجلس المحافظين.^(٢٩) وفي الممارسة العملية، تُوفّر الآراء القانونية للمستشار العام للبنك الأساس لأغلب التفسيرات من هذا القبيل. ويُقدم المستشارون العامون أيضاً المشورة بانتظام للمديرين التنفيذيين وللرئيس والإدارة العليا، بما في ذلك بشأن تفسير الولايات^(٣٠). وقد اعترف أكثر المستشارين العامين نفوذاً بالحاجة إلى اعتماد نهج هادف غائي^(٣١).

٣٩ - والاستثناء الرئيسي من هذه القاعدة العامة هو مسألة حقوق الإنسان. ومع تغير نظريات التنمية، ومواجهة البنك تحديات جديدة، لا يجد المستشارون القانونيون صعوبة في تبرير تعامل البنك مع قضايا مثل الفساد، وسيادة القانون، والتدهور البيئي، وغيرها من القضايا المستحدثة. ومن بين هذه القضايا الجديدة، تُصنف حقوق الإنسان وحدها باعتبارها "سياسية" وليست "اقتصادية"، بالرغم من رأي لمستشار عام سابق مفاده أن "حقوق الإنسان جزء أصيل من رسالة البنك"^(٣٢). واليوم ما زالت الإدارة القانونية هي التي تقود مهمة "الخفارة" بالنسبة لموضوع حقوق الإنسان المحرم داخل البنك^(٣٣). ويُقال أن هذا هو الوضع حتى داخل المناقشات التي تجري في المجلس التنفيذي.

٤٠ - ومن الملفت للنظر بشكل خاص أن واحدة من أعقد القضايا التي يواجهها البنك في القرن الحادي والعشرين وأكثرها إثارة للجدل، وهي وضع سياسة لحقوق الإنسان، لا تُحسم على أساس أي تحليل قانوني أو عملي مفصل، ولا على أساس مناقشات شفافة تجري داخل البنك، وإنما على أساس رأي قانوني ترجع جذوره إلى السياسة في القرن الماضي

(٢٩) IBRD Articles of Agreement, article IX. See also Aron Broches, *Selected Essays: World Bank, ICSID, and Other Subjects of Public and Private International Law* (Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers, 1995).

(٣٠) Shihata, *The World Bank Legal Papers*

(٣١) انظر على سبيل المثال، Shihata, *The World Bank Legal Papers* and Broches *Selected Essays*

(٣٢) انظر، Sarfaty, *Values in Translation*

ويستند إلى طريقة للتحليل القانوني تُعتبر منذ أمد طويل غير مبررة وغير مستدامة بالنسبة إلى كل قضية أخرى تقريبا.

النسبية الثقافية

٤١ - من المفارقات أنه مع وجود تصور واسع الانتشار مفاده أن البنك تهيمن عليه المصالح والقيم الغربية، غالبا ما تُسمع الحجة القائلة بأن البنك لا بد له أن يتفادى الحديث عن حقوق الإنسان لأنه قد يُفهم أنه يفرض القيم الغربية على البلدان غير الغربية. ولذلك، وجد المعدون للتقرير المتعلق بالتّهمج الجنسانية القائمة على حقوق الإنسان في التنمية ضرورة تناول هذه الشواغل في مرفق مستقل^(٣٣). وفي حين تكون المناقشة المتعلقة بالنسبية الثقافية مناقشة تنبض بالحياة في الدوائر السياسية والأكاديمية على السواء. فإن القضية محل الاهتمام التي لها ما يبررها ليست العالمية الأساسية للمعايير، وهي قضية طالما أعيد التأكيد عليها، ولكنها درجة الملاءمة الثقافية التي تظهر في تطبيقها^(٣٤). واستناد البنك إلى تبرير نسبي لرفض كل تعامل مع المعايير العالمية يتعارض مع القانون الدولي. والتفسيرات الخاصة لحقوق الإنسان ستواجه دائما بالاعتراض، وبالمثل أيضا تعاريف الفقر، وسيادة القانون والفساد وكم كبير من المفاهيم الأخرى التي هي من صميم أعمال البنك. وليس التفادي بديلا للتعامل الحاذق والدقيق.

ظل الجزاءات

٤٢ - للبنك تاريخ طويل، وغير سار عموما، ارتبطت فيه شواغل حقوق الإنسان بمطالباته بأن يفرض جزاءات على دول مستفيدة منه. وتأني هذه المطالبات من مصادر عديدة، بما فيها الجمعية العامة، والولايات المتحدة الأمريكية وحكومات أخرى، وطائفة واسعة من المنظمات غير الحكومية. ومن حيث المبدأ، يرفض البنك أغلب النداءات على أساس أنها تتعلق بالسياسة لا بالاقتصاد. ومع ذلك، يدّعي البنك من حين لآخر، في الممارسة

(٣٣) World Bank and Nordic Trust Fund, "Report of gender and human rights-based approaches in development" (2013).

(٣٤) تزعم النسبية الثقافية، في أشد صورها، "أنه ليست هناك أفكار للحق سامية أو عابرة للثقافات يمكن أن توجد أو يتفق عليها، ومن ثم ليست هناك ثقافة أو دولة ... لديها ما يُبرر محاولة أن تفرض على ثقافات أو دول أخرى ما يجب أن يُفهم على أنه أفكار مرتبطة بها بصفة خاصة". فيليب آلستون وريان غودمان، *International Human Rights* (Oxford University Press, 2012),

العملية، للضغط السياسي ويؤخر صرف الأموال أو يحجبها، وربما وهو يُصر على أن إجراءاته هذه لا ترقى إلى فرض الجزاءات^(٣٥).

٤٣ - وثمة حالة إشكالية على نحو خاص، وإن حسنت النية، وهي حالة القرار المتخذ في شباط/فبراير ٢٠١٤ والذي يقضي بتأخير صرف قرض قيمته ٩٠ مليون دولار لصالح مشروع صحي مقدم إلى أوغندا بعد أن اعتمد ذلك البلد قانونا لمكافحة المثلية الجنسية بالغ القسوة. وأفاد البنك أنه لم يتصرف على هذا النحو إلا ليضمن عدم تأثر المشروع الصحي بذلك القانون متأثرا ضارا. بيد أن رئيس البنك أوضح أنه تصرف على هذا النحو "لأنه لم يكن مقتنعا بأن ذلك القرض لن يُفرضي إلى التمييز، بل ويُعرض للخطر مجتمع المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية".

٤٤ - وسعى الرئيس إلى إثبات أن التمييز المؤسسي الجسيم تترتب عليه تكاليف اقتصادية يمكن للبنك أن يأخذها في الاعتبار بصورة مشروعة. بيد أن هذه الحجة ذاتها تنطبق على صور من التمييز لها نفس القدر من الإشكالية تمارس ضد فئات مختلفة في عدد كبير من البلدان التي يواصل البنك العمل فيها، ولا يُتخذ أي إجراء استجابة لها. ولم يُقدّم البنك أي تبرير مقنع لسبب أفراد أوغندا وحدها من بين البلدان العديدة التي لديها قوانين تُجرّم المثلية الجنسية. ولم يُقدّم أي تفسير للسبب في أن التمييز ضد مجتمعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسية وحاملي صفات الجنسين كان الدافع وراء ذلك الإجراء، وليس التمييز الرسمي المترسخ بعمق في أغلب الأحيان الممارس ضد فئات عديدة أخرى. كذلك لم يستند هذا الإجراء إلى أي وثيقة تتعلق بالسياسة العامة سبق تناولها تفصيلا. وأخيرا، إذا كان البنك نفسه قد تلبس مباشرة بالقضية قيد النظر، فقد كان يمكن اتخاذ إجراء تصحيحي عاجل، يمكن الدفاع عنه بسهولة أكبر، ولكن ذلك لم يحدث.

٤٥ - وربما كان أهم أثر لهذا القرار، وإن كان من الواضح أنه لم يقصد به ذلك، هو إقناع عدد أكبر من البلدان بأنه ينبغي أن يظل البنك بعيدا حقا عن قضايا حقوق الإنسان خشية أن يبدأ في تطبيق جزاءات على نطاق أوسع وبطريقة مخصصة ولا يمكن التنبؤ بها على السواء.

٤٦ - والتحدي القائم الآن هو ضمان أن يكون هناك جانب إيجابي لهذه الحادثة. فلا بد للبنك أن يضع سياسة مدروسة تكفل تفادي وقوع حوادث من هذا القبيل في المستقبل، وتجنب فرض جزاءات من هذا النوع إلا في أقصى الحالات والتي تكون محددة سابقا؛ ووضع

(٣٥) تتعلق أشهر الحالات بشيلي في عام ١٩٧٢، وكينيا في عام ١٩٩١ ومرة أخرى في عام ٢٠٠٦، واندونيسيا في عام ١٩٩٩، والاتحاد الروسي في عام ٢٠٠٠.

طائفة من السياسات التي يمكن أن تُعزز الاحترام لحقوق الإنسان بطريقة بناءة تتفق مع أهداف سياسته العامة وولايته.

تحويل البنك الدولي إلى شرطي لحقوق الإنسان

٤٧ - حذر كبار موظفي البنك في مناسبات عديدة من العواقب الوخيمة التي يمكن أن تحدث إذا ما أصبح البنك شُرطيا عالميا مسؤولا عن إنفاذ الاحترام لحقوق الإنسان من خلال الحكومات المستفيدة منه. وبسبب عقلية الجزاءات الموصوفة أعلاه، لا يُعتبر هذا الخوف دون أساس كلية.

٤٨ - بيد أن هناك فرقا شاسعا بين أن يكون لدى البنك سياسة مُصممة بعناية بشأن حقوق الإنسان وأن يُصبح قائما على إنفاذ الحقوق. فقد تبنت منظمات دولية أخرى عديدة سياسات من هذا القبيل، ولم يُصبح أي منها قائما على إنفاذ الحقوق. إذ أن النظام الدولي المستقر لحقوق الإنسان موجود للتعامل مع الدول المتهمه بارتكاب الانتهاكات، ولإيجاد السبل لتشجيع الامتثال للمعايير الدولية وتسهيله وتعزيزه. وليس هناك سبب لأن تنتقل هذه المهمة إلى البنك أو لوجوب نقلها إليه إذا ما كان له أن يعترف بأن حقوق الإنسان ذات صلة أيضا بعملياته. وهناك طرق عديدة يمكن بها للبنك أن يُشجع، أو يُساعد، الدول على تصميم السياسات والمشاريع التي تتفق مع الالتزامات التي قطعتها الدول طواعية على نفسها بالتصديق على المعاهدات الدولية الملزمة. ومن الجدير بالذكر بصفة خاصة في هذا الصدد أن ضمانات البنك تقتضي منه بالفعل أن يأخذ في الاعتبار الالتزامات التعاهدية البيئية الدولية للبلد عند إجراء تقييم بيئي يستطيع أن يقوم بذلك دون إثارة جدال لا مبرر له^(٣٦).

التنافس مع المقرضين الآخرين

٤٩ - كثيرا ما يُرى أن إلزام البنك بأن يأخذ حقوق الإنسان في الاعتبار سيجعل البنك في وضع غير موات بالنسبة للمقرضين الآخرين الذين قد لا يفعلوا ذلك. ففي عام ٢٠٠٦، انتقد رئيس البنك آنذاك، بول وولفويتز، الحكومة والمصارف الصينية لعدم ربط حقوق الإنسان والمعايير البيئية بما تقدمه من قروض إلى أفريقيا. وفي عام ٢٠١١، لحقت الصين بالبنك في حجم إقراضه الإنمائي. وإن إنشاء مصارف استثمارية متعددة الأطراف جديدة، ونمو المصارف الإنمائية الوطنية في بلدان مثل البرازيل والهند، معناه تزايد المنافسة في سوق المقرضين. وعلى الرغم من أن البنك الدولي دائما ما يُقلل من قيمة هذه الإيجاعات، يرى أغلب المعلقين أن هذه التطورات تضع البنك تحت ضغط المنافسة.

(٣٦) انظر على سبيل المثال: السياسات التشغيلية ٤-٠١ و ٤-٣٦.

٥٠ - والحقيقة، أنه ما لم تعتمد المصارف الرئيسية الجديدة سياسات حماية اجتماعية مناسبة، سيكون هناك سبب وجيه لافتراض أن البنك سيكون أقل قدرة على المنافسة من حيث الوقت المستغرق في التخطيط للمشاريع، والشروط المعروضة على المقترضين، وسرعة الصرف. وقد أنشئ في عام ٢٠١٥ كل من مصرف التنمية الجديد الذي يُعلن أنه “بديل للبنك الدولي وصندوق النقد الدولي الحاليين اللذين تقيمن عليهما الولايات المتحدة”^(٣٧). والمصرف الآسيوي للاستثمار في الهياكل الأساسية. وتستنسخ مواد اتفاق كلا المصرفين بند الحظر السياسي ذاته الوارد في مواد اتفاق البنك الدولي^(٣٨). والمصرف الآسيوي للاستثمار في الهياكل الأساسية ملتزم بأن يُعالج الآثار البيئية والاجتماعية، ولكنه لم يُعرف بعد أي نوع من المعايير والضمانات سيتم اعتماده، ولا كيف ستؤخذ حقوق الإنسان في الاعتبار، إن أخذت مطلقاً. وهذه قضايا تبرز إجراء أدق فحص مستقبلاً.

٥١ - والمسألة العاجلة بالنسبة للبنك هي ما إذا كانت الاستراتيجية الأفضل هي التنافس مع المقرضين الجدد في سباق نحو الهاوية، أو تبني موقف قائم على المبادئ. فعلى الرغم من الإغراءات الواضحة، هناك حجج قوية لصالح اتباع النهج الأخير. فالضمانات القوية، كما ذكر أعلاه، تكفل التخطيط السليم، وتحد من المشاكل اللاحقة، وتيسر الدعم الجماهيري، وتقلل إلى أدنى حد الثمن الذي تتحمله سمعة المقرض، وتسهل تحقيق نتائج عامة أفضل. فالقروض التي تُقدم سراً، وبدون هذه الاحتياطات، تحمل في طياتها بذور كارثة في نهاية المطاف لكل من المقرض والمقرض. وتكمن الميزة النسبية الحقيقية للبنك الدولي في التأمين على المشاريع عالية الجودة والاحتفاظ بدوره كمحدد، بدلاً من التسابق على إقراض عدد أكبر مهما كانت التكلفة. ولا يعني شيء من هذا بالطبع ألا يستكشف البنك المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة التي يمكن تحقيقها عن طريق وسائل خلاف خفض المعايير وتفادي اعتبارات حقوق الإنسان.

رابعاً - حان الوقت للتغيير: لماذا يحتاج البنك إلى نهج جديد لإزاء حقوق الإنسان

٥٢ - استناداً إلى الاستعراض السابق، توجز الافتراضات التالية، فيما يبدو، الممارسة الفعلية للبنك الدولي: (أ) التشدد بالكلام عن حقوق الإنسان في المحافل الرسمية ما دام لا يترتب على ذلك أي تبعات؛ (ب) الاعتراف بالأهمية النظرية لحقوق الإنسان في دراسات

(٣٧) انظر <http://ndbbriics.org/>.

(٣٨) انظر المادة ١٣ (هـ)، مواد اتفاق مصرف التنمية الجديد، في الموقع <http://ndbbriics.org/agreement.html>؛ المادة ٣١ (٢)، مواد اتفاق المصرف الآسيوي للاستثمار في الهياكل الأساسية، في الموقع: www.aiibank.org/uploadfile/2015/0629/20150629094900288.pdf.

وتحليلات القضايا التي لا يكون هناك مرء في صلة حقوق الإنسان بها؛ (ج) كفالة ألا يشتغل البنك، كقاعدة عامة، بأي جانب من جوانب حقوق الإنسان في عملياته الفعلية وإقراضه الفعلي؛ (د) أن يكون مستعدا لقبول استثناءات عندما تقتضي الحتميات السياسية هذا حتى وإن انطوى ذلك على قدر عال من عدم الاتساق.

٥٣ - وهناك أسباب عديدة لوجوب اتباع نهج جديد. وتبدو الأسباب الستة التالية فهرية بصورة خاصة.

٥٤ - أولا، إن اتباع سياسة غير متسقة ومخصصة وضبابية من النوع الذي هو قائم الآن ليس في صالح أحد. فقد تغير العالم تغيرا هائلا منذ الثمانينات وأصبحت حقوق الإنسان عنصرا لا يمكن تفاديه في السياسات والمناقشات الوطنية والدولية. ومن الوهم الاعتقاد بأن البنك يمكن أن يكون فعالا تماما دون أي اهتمام جدي بكامل هذا المجال من مجالات النشاط. وإن البنك يتعامله مع حقوق الإنسان بوصفها قضية محرمة، يكفل عدم إمكان قيامه علنا بمعالجة طائفة كاملة من القضايا المعترف عالميا بأهميتها البالغة للتنمية ولخطط القضاء على الفقر أو إدراجها ضمن عمله^(٣٩). وكما يلاحظ أدناه، لا يمكن قط للجهود البطولي المبذول للاعتماد على مصطلحات بديلة أن يكون بديلا كافيا للتعامل مع إطار حقوق الإنسان ومعاييرها. والنتيجة هي وجود موظفين وإدارة ذوي فهم محدود نسبيا لتعقد النظام الدولي لحقوق الإنسان، مما ينتج عنه بالتالي مخاوف لا أساس لها، وتفاد لمناقشات كان يمكن، لولا ذلك، أن تكون أمرا طبيعيا، وضعف الإحساس بكيفية الاستجابة عندما تفرض مشاكل حقوق الإنسان نفسها على جدول الأعمال، وعدم وجود صوت ذي مصداقية للبنك عندما تُناقش هذه القضايا في محافل أخرى.

٥٥ - ثانيا، لا بد لسياسات البنك أن تعكس الحالة الراهنة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، بدلا من أن تعكس الوضع في الستينات أو الثمانينات، عندما تجمدت سياساته الحالية على ما هي عليه الآن. وحتى في أواخر الثمانينات، كان القانون الدولي لحقوق الإنسان في مهده، وظل عرضة للاعتراض نسبيا. وكانت هناك معاهدات قليلة نسبيا لحقوق الإنسان، وكثير من الدول لم يُصدق على أي منها. وكانت الحرب الباردة تغطي على المناقشات وتشوهها. وعلى النقيض من ذلك، أصبح كل بلد في العالم اليوم طرفا في معاهدات دولية متعددة لحقوق الإنسان، ويشارك جميعها طوعا في منتديات دولية وتشرح فيها سياساتها وممارساتها المتعلقة بحقوق الإنسان وتبررها. وقصارى القول، أنه ربما كان

(٣٩) انظر، Independent Evaluation Group, World Bank, *Results and Performance of the World Bank Group* (Washington D.C., World Bank, 2014).

هناك مبرر في أواخر الثمانينات للقول بأن جانبا كبيرا من نظام حقوق الإنسان كان ذا طابع سياسي. أما اليوم فلم يعد الحال كذلك، فقانون حقوق الإنسان جزء لا يتجزأ من النظام الدولي.

٥٦ - ثالثا، لا بد للبنك أن يجعل نهجه متفقا مع نهج كل منظمة دولية رئيسية أخرى تقريبا بدلا من أن يكون غاربا عن المشهد. ففي منتصف الثمانينات، كان البنك واحدا من منظمات دولية عديدة تُحجم عن التعامل مع نظام حقوق الإنسان. وأيسر مثال يستشهد به على ذلك هو منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) التي انتقلت تدريجيا من سياسة تجاهل لقضايا الحقوق خلال الثمانينات لتصبح وكالة مكرسة للترويج لأحكام اتفاقية حقوق الطفل. وحدث الانتقال ذاته في كثير من المنظمات الدولية الأخرى، حتى أنه بحلول عام ٢٠١٣ أمكن للأمين العام أن يعتمد مبادرة "حقوق الإنسان أولا" التي دعا فيها الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها إلى أن تتعامل مع حقوق الإنسان باعتبارها مسؤولية أساسية على نطاق المنظومة.

٥٧ - اعترف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي رسميا اعتبارا من كانون الثاني/يناير ٢٠١٥ "بما لحقوق الإنسان من أهمية مركزية بالنسبة إلى [أهدافه] ... وهو ملتزم بدعم" الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع ومراعاتها. "وأن" ... يمتنع عن تقديم الدعم لأنشطة قد تُسهم في انتهاكات للالتزامات الدولة المتعلقة بحقوق الإنسان والمعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان ...". ومع ذلك، تتضمن سياسة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أحكاما تسعى إلى الحد من التزاماته المتعلقة بحقوق الإنسان. فتقول السياسة إنها ستدعم جهود الدولة الرامية إلى الوفاء بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان "حسب الطلب"، وتلاحظ أن البرنامج الإنمائي ليس له "دور رصد" لحقوق الإنسان، وتشير إلى أنها سترصد امتثاله لسياساته باعتبارها مسألة "عناية واجبة"^(٤٠). وهذه صياغة وضعت بعناية للاعتراف بالأهمية المحورية لحقوق الإنسان، ولكن أيضا للتخفيف من أي دواع للقلق لدى الحكومات والمسؤولين من أن المنظمة تقوم بمهمة إنفاذ حقوق الإنسان.

٥٨ - وحتى بالمقارنة مع المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف الأخرى يظل البنك الدولي غاربا عن المشهد. وقد خلصت دراسة أجراها البنك مؤخرا إلى أن "أغلب المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف الأخرى تُشير إلى" حقوق الإنسان "بعبارات طموحة داعمة مع الاعتراف في الوقت ذاته بمسؤولية العملاء بشأن احترام حقوق الإنسان". وأشارت إلى أن

(٤٠) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المعايير الاجتماعية والبيئية (نيويورك، ٢٠١٤).

البنك الدولي يفعل ذلك فقط بالنسبة للشعوب الأصلية^(٤١). وعلى ذلك، ففي حين كان البنك الدولي في صحبة طيبة في الثمانينيات بحذره من إدراج معايير حقوق الإنسان ضمن عمله، يقف الآن وحيدا تقريبا، جنبا إلى جنب مع صندوق النقد الدولي، بإصراره على اعتبار حقوق الإنسان من مسائل السياسة عليه، كمسألة مبدأ قانوني، أن يتفادها بدلا من أن يكون جزءا لا يتجزأ من النظام القانوني الدولي.

٥٩ - رابعا، لا بد للبنك أن يجعل سياساته التشغيلية متفقة مع النظرية السائدة للتنمية، وبخاصة نظريته الخاصة. ففي عام ١٩٩٩، نشر أمارتيا صن دراسة تعد معلما بعنوان “التنمية كحرية” (Development as Freedom) استنادا إلى محاضرات ألقيت في البنك. وأقام صن حجة قوية على أن الحرية والتمتع بطائفة من الحقوق، جزءان لا يتجزآن من تحقيق تنمية جدية. وفي الآونة الأخيرة، قال وليام إيستري إن “سبب الفقر هو غياب الحقوق السياسية والاقتصادية، وعدم وجود نظام سياسي واقتصادي حر يجد الحلول التقنية لمشاكل الفقراء”. ورفض السياسات التي تسعى إلى الفصل بصورة مصطنعة بين حقوق الإنسان والتنمية بوصفها أوهاما تكنوقراطية^(٤٢). إن البنك نفسه يتشدد في أحيان كثيرة بالكلام عن توافق الآراء الذي ظهر منذ نهاية الحرب الباردة والذي يعترف بأن “الديمقراطية والتنمية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية قضايا مترابطة تُعزز كل منها الأخرى”، كما هو مُعلن في إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمدته بتوافق الآراء ١٧١ دولة في عام ١٩٩٣. وبتشيت البنك تشبثا لا يتزعزع بهذا الوهم التكنوقراطي، ليس في عمله المفاهيمي ولكن في عملياته، وهو ما يهم حقيقة، لا يضع نفسه فقط بشكل ثابت خارج المسار الرئيسي للفكر الإنمائي والسياسات التي تدعمها رسميا جميع الدول، ولكن، وربما كان ذلك الأكثر إشكالية، أنه يبعث برسالة مفادها أن الحقوق والتنمية يمكن، وفي حالته الخاصة يجب، أن تظلا مسألتين مستقلتين. ولا يمكن التهوين من شأن الأثر الناجم عن هذا المثال السلبي.

٦٠ - خامسا، لا بد للبنك على الأقل من سياسة مقنعة بشأن العناية الواجبة تمكنه من تعديل أو رفض المشاريع التي من شأنها أن تُفضي، بدون تلك السياسة، إلى انتهاكات حقوق الإنسان أو تدعم تلك الالتزامات. وطالما أُشير إلى سياساته المتعلقة بالضمانات باعتبارها سياسات “لا ضرر منها”، ولكن نطاق شمولها المحدود جدا بالنسبة للسلسلة الكاملة لانتهاكات الدول لحقوق الإنسان معناه أن كثيرا من الانتهاكات الجسيمة يُزعم أنها تقع في

(٤١) World Bank, “Comparative review of multilateral development bank safeguard systems” (May 2015).

(٤٢) William Easterly, The Tyranny of Experts: Economists, Dictators, and the Forgotten Rights of the Poor (New York, Basic Books, 2013).

سياق مشاريع ممولة من البنك^(٤٣). والمقرر الخاص ليس في وضع يسمح له بالحكم على دقة أي مزاعم بعينها لانتهاكات الحقوق، كما أنه لا يلزم أن يقوم بذلك في هذا التقرير. ويكفي الإشارة إلى أن التقارير الداخلية للبنك ذاتها أوضحت أن ترتيبات الضمانات الحالية كثيرا ما ثبت عدم ملاءمتها. وقد أبرزت التقارير المقدمة من فريق التفتيش التابع للبنك وجود مشاكل كبيرة في مشاريع محددة، وكشف تقرير لإدارة المراجعة الداخلية للحسابات بشأن برامج إعادة التوطين عن وجود أوجه قصور نظامية خطيرة^(٤٤). ومما يُحسب للبنك أنه استجاب لهذه الأخيرة بالإعلان عن إصلاحات مستفيضة^(٤٥). ولكن تقارير التقييم هذه تقدم، رغم ذلك، أدلة قوية على الحاجة إلى اتباع نهج أكثر استدامة وأفضل تكاملا، يعكس كامل طائفة المعايير الدولية لحقوق الإنسان بدلا من القائمة الجامدة لشواغل محددة تُفرد حاليا من أجل الرصد. ومن الضروري إدماج حقوق الإنسان ضمن السياسات التشغيلية امتثالاً لهدف البنك المتمثل في “عدم الإضرار”.

٦١ - سادسا، إن البنك يرفضه أن يأخذ في الاعتبار أي معلومات آتية من مصادر لحقوق الإنسان يضع نفسه في داخل فقاعة مصطنعة تستبعد أي معلومات يمكن أن تُثري ثراء كبيرا فهمه للحالات والسياقات التي يعمل فيها. ويشمل ذلك على وجه الخصوص المواد الصادرة عن هيئات معاهدات حقوق الإنسان، والمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة، وعملية الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان، فضلا عن التحليلات الصادرة عن المنظمات غير الحكومية. ومن الملفت للنظر أن البنك يتشاور بانتظام مع القادة الدينيين، مثل المائدة المستديرة للمنظمات الدينية والقادة الدينيين التي عقدت في عام ٢٠١٥، ولكنه لا يعقد اجتماعات مماثلة مع خبراء حقوق الإنسان.

(٤٣) انظر International Consortium of Investigative Journalists project, “*Evicted and Abandoned: The World Bank’s Broken Promise to the Poor*”, at www.icij.org/project/world-bank, and Human Rights Watch: “*At Your Own Risk: Reprisals against Critics of World Bank Group Projects* (June 2015); and *Waiting Here for Death: Displacement and ‘Villagization’ in Ethiopia’s Gambella Region* (2012).

(٤٤) انظر على سبيل المثال، Inspection Panel, World Bank ‘report and recommendation, Republic of Uzbekistan: second rural enterprise support project (P109126)’ and additional financing for second rural Enterprise support project (P126962) (9 December 2013).

(٤٥) World Bank, “Action plan: improving the management of safeguards and resettlement practices and outcomes” (4 March 2015). متاحة من الموقع: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/3/71481425483119932/action-plan-safeguards-resettlement.pdf>.

خامسا - ما هو الفرق الذي يمكن أن تُحدثه سياسة لحقوق الإنسان؟

٦٢ - الإجابتان الأكثر شيوعا اللتان سُمعتا من المسؤولين بالبنك ردا على الاقتراحات الداعية إلى أن يعتمد البنك سياسة لحقوق الإنسان، تتناقض كل منهما مع الأخرى تناقضا مباشرا. فالأولى تتخذ أشكالا شتى، وترى أن إصلاحا كهذا سيحول طبيعة الدور الذي يقوم به البنك، أو يفتح أبوابا لا يدري ما وراءها، أو يجلب عليه أضرارا سياسية، أو لا يمكن إدارته عموما. أما الثانية فمفادها أن البنك يقوم بالفعل بالكثير من أجل تعزيز أعمال حقوق الإنسان لدرجة أن إجراء تغيير في السياسة لن يحدث فرقا كبيرا، ومن ثم لا داعي له. وتنحو الحجة المسوقة نحو من هذا القبيل، إذ مفادها: "أن البنك بتحسينه إمكانية الحصول على سلع وخدمات مثل الرعاية الصحية، والتعليم، والمياه، وبانتشال الناس من وهدة الفقر، يُعزز التمتع بحقوق الإنسان في بلدان كثيرة. وتركيزه على الحوكمة يُحسن من حالة حقوق الإنسان، وتأكيد على التشاور يُعزز من حق الناس في المشاركة، ومنشوراته كثيرا ما تعترف بأهمية حقوق الإنسان. وفي نهاية المطاف، قد يستخدم البنك عبارات مختلفة عن عبارات قانون حقوق الإنسان، ولكن أهدافهما واحدة".

٦٣ - وينعكس آخر هذه المزاغم في التصريح التالي: الحقيقة، أنه يمكن إدماج حقوق الإنسان (باستخدام المبادئ المستمدة من إطار حقوق الإنسان) دون اتباع نهج صريح، كما يمكن أن يُشاهد في عمل بعض المؤسسات المالية الدولية". بيد أن الحملة التالية مباشرة، في التقرير ذاته تورد نقضا جبريا لذلك الزعم ذاته حيث تقول: "ثمّة عيب محتمل لهذا النهج وهو خطر أن تحدث إعادة صياغة خطائية تنطوي على استخدام مصطلح لعبارات حقوق الإنسان في التنمية دون إدراج كامل للالتزامات أو مبادئ حقوق الإنسان"^(٤٦).

٦٤ - والسؤال الأساسي إذاً هو: هل يهم فعليا أن يستخدم البنك لغة حقوق الإنسان، أو أن يختار بدلا منها بدائل يرى أنها أقل تبعات سياسية أو أقل إثارة للجدل. وفي نهاية الأمر، إذا ما دعا البنك إلى المساواة بين الجنسين، هل يهم حقيقة لو استخدم لغة حقوق الإنسان، أو إذا ما أوردت أي إشارة إلى معايير الأمم المتحدة أو إلى عمل هيئات مثل اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة؟ أو إذا ما عمل البنك على توسيع إمكانية الحصول على المياه والصرف الصحي، من يهمه الأمر إذا ما وصف ذلك باعتباره من حقوق الإنسان أو لم يصف؟ أو إذا ما تحدث البنك عن مشاكل تتعلق بالإدماج، أو المشاركة، أو الحوكمة، أو سيادة قانون، هل يهم إذا ما كانت هذه القضايا تُصاغ في "عبارات البنك" بدلا من أن تُصاغ بعبارات التزامات الدولة المتعلقة بحقوق الإنسان؟ أو إذا ما كان التركيز على مساعدة

(٤٦) World Bank and OECD, Integrating Human Rights into Development

الذين يعيشون في فقر مدقع، ماذا يهم إذا كان البنك دائبا على التقصير في الحديث عن حق الإنسان في الحماية الاجتماعية؟ من المؤكد، أن ما يهم هو النتائج المتحققة، وليس تسجيل النقاط عن استخدام العبارات الصحيحة؟

٦٥ - بيد أن استخدام إطار وخطاب حقوق الإنسان يُحدث فعليا فارقا هائلا، وذلك بطبيعة الحال هو السبب بالضبط في مقاومة البنك لذلك الاستخدام ولتشبته بالبحث الذي لا ينتهي أبدا عن عبارات بديلة تُمكنه من تحقيق الاهتمامات ذاتها. وتوفر حقوق الإنسان سياقًا وإطارًا مفصلاً ومتوازناً؛ فهو يستند إلى الالتزامات القانونية المحددة التي وافقت عليها الدول في مختلف معاهدات حقوق الإنسان؛ وهو يؤكد أن ثمة قيمة معينة لا يمكن التفاوض بشأنها؛ ويحقق قدرا من اليقين المعياري؛ ويضع عل مائدة المناقشة الصيغ التي تم التفاوض عليها بعناية لمعنى حقوق محددة هي نتاج عقود من التفكير والمناقشة والفصل. بل ما هو أهم من ذلك، أن لغة الحقوق تعترف بكرامة جميع الأفراد وقدرهم (بغض النظر عن العنصر أو نوع الجنس أو الحالة الاجتماعية أو السن أو الإعاقة أو أي عامل مميز آخر) وهي تمكينية عمدا. وإذا ما كان المرء في المنزل أو القرية أو المدرسة أو مكان العمل أو في السوق السياسية للأفكار، هناك فرق بين دعوة المرء إلى إعمال حقوق الإنسان المتفق عليها في المساواة أو في المياه، وبين مجرد التقدم بطلب عام أو مطالبة عامة. ولا يمكن فصل حقوق الإنسان عن مفهوم المساءلة. فحيثما يتم تجاهل الحقوق أو انتهاكها يجب أن تكون هناك مساءلة.

٦٦ - وذلك يمكن أن ينطبق على محنة الذين يعيشون في فقر مدقع، ويستمر في أغلب المجتمعات تهميشهم ووصمهم وجعلهم خاضعين لوطأة الاستعلاء وإحسان المحسنين. والاعتراف بما لهم من حقوق الإنسان لا يضمن لهم الغذاء ولا التعليم ولا الرعاية الصحية، ولكنه يعترف بكرامتهم وقدرهم، ويمكنهم ومن ينصرونهم، ويتيح لهم نقطة انطلاق لمناقشات هادفة بشأن تخصيص الموارد المجتمعية في السياقات التي يتم فيها تجاهل مصالحهم بصورة منهجية. إنه حقا وهم تكنوقراطي أن يُفترض إمكان تجاهل هذه الأبعاد ما دامت المشاريع والسياسات الموجهة بيروقراطيا قد أحسن موظفو البنك تصميمها. وبالمثل، هناك فرق هائل بين أن تقوم إصلاحات التعليم على ما للمستفيدين منه من حق فيه مقابل النوايا الطيبة للبنك الدولي أو إنعامه.

٦٧ - وأخيرا، لا يلزم في هذا التقرير تكرير الحجج الأخلاقية والقانونية والعملية القوية التي تُقدم في المؤلفات الواسعة النطاق بشأن إدماج حقوق الإنسان في السياسات والبرامج الإنمائية. ومن المفارقات أن هذه الحجج لا تُبحث في أي مكان بصورة أكثر انتظاما من بحثها في منشور البنك الدولي ذاته بشأن إدماج حقوق الإنسان في التنمية، والذي يُعد بالتعاون مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

ألف - الاستنتاجات

٦٨ - البنك الدولي، لأغلب الأغراض، منطقة خالية من حقوق الإنسان. فهو في سياساته التشغيلية، على وجه الخصوص، يتعامل مع حقوق الإنسان على أنها مرض معد أكثر من أن تكون قيما والتزامات عالمية. والعقبة الكبرى الوحيدة أمام الانتقال إلى نهج ملائم هي التفسير غير المتسق والذي عفا عليه الزمن لمفهوم "الحظر السياسي" الوارد في مواد اتفاق البنك. ونتيجة لذلك، لا يستطيع البنك التعامل على نحو هادف مع الإطار الدولي لحقوق الإنسان، أو مساعدة البلدان الأعضاء فيه على الامتثال لالتزاماتها المتعلقة بحقوق الإنسان. وذلك يعوق قدرته على أن يأخذ في الاعتبار على النحو الملائم جوانب عمله المتعلقة بالاقتصاد الاجتماعي والسياسي في البلدان، ويتعارض مع اعتراف المجتمع الدولي المستمر بالعلاقة الوثيقة بين حقوق الإنسان والتنمية ويقوضه. ويجول أيضا بين البنك وبين تطبيق أغلب بحوثه وتحليلاته المتعلقة بالسياسات والتي تُشير إلى عدم إمكانية الاستغناء عن الأبعاد المتعلقة بحقوق الإنسان لكثير من قضايا التنمية الأساسية.

٦٩ - ومن أكثر الجوانب لفتا للنظر في العلاقة بين البنك الدولي وحقوق الإنسان القدر الضئيل من الفكر الذي يُخصص لما يمكن أن تكون عليه سياسة لحقوق الإنسان في الممارسة العملية. ونتيجة لذلك، اكتسب هذا التصور شكل الغول المرعب، ودأب موظفو البنك على الإيحاء بأنه إذا كانت هناك سياسة من هذا القبيل سيترتب على ذلك عواقب مخيفة حقا. وفي حين يمكن القول بأن هذه المخاوف تعكس إما تهويلا أو عدم فهم، أو كليهما، فالمشكلة الحقيقية هي أنه ليس هناك حتى ما يشبه بشكل غامض خطة مطروحة للبحث. وسواء احتفظ البنك في نهاية الأمر بسياسته الحالية أو عدّلها أو غيرها، فمن الضروري أن تكون هذه السياسة قائمة على المبادئ وملزمة وشفافة. وتقدم التوصيات التالية بعض التبيان لما يمكن أن تكون عليه سياسة البنك لحقوق الإنسان في الممارسة العملية.

باء - التوصيات

٧٠ - لا يمكن لأي طرف خارجي أن يصف وصفة مثالية يتبعها البنك في اعتماد سياسة لحقوق الإنسان. وهناك خيارات ومسارات عديدة يمكن الأخذ بها بصورة معقولة. فالبنك منظمة خاصة جدا وسيحتاج إلى سياسة مصممة بعناية خصيصا له تأخذ في الاعتبار على النحو الملائم الشواغل الكثيرة التي سيعبر عنها بلا شك. والأهم أنه يلزم إجراء مناقشة شفافة تستند إلى مقترحات أمعن التفكير فيها كاملة.

٧١ - ويجب أن تأتي المبادرة من الرئيس والموظفين، كما هو الحال في كل مبادرة رئيسية متعلقة بالسياسة من هذا القبيل تقريبا. ولا يمكن أن يُتوقع من المجلس التنفيذي أن يناقش بصورة جدية افتراضا مجردا ما لم يوجد تحليل توضيحي مفصل له.

٧٢ - وفي الوقت ذاته، لا بد للبلدان الأعضاء، وبخاصة أعضاء المجلس التنفيذي، من البدء في التصدي بجدية لما ينبغي أن تكون عليه هذه السياسة، بدلا من الاكتفاء بالقول بأنهم مع سياسة من هذا القبيل أو ضدها.

٧٣ - ولا بد للحكومات، على وجه الخصوص، أن تستكشف سبل كفالة أن يكون هناك اتساق في السياسة بين المواقف التي تتخذها في مننديات حقوق الإنسان وتلك التي تتخذها في سياق البنك.

٧٤ - ولا بد من طرح الشواغل المشروعة التي لدى الحكومات، وموظفي البنك، وأصحاب المصلحة الآخرين على مائدة البحث ومناقشتها بصورة كاملة. وهناك بالتأكيد أسئلة صعبة يجب تناولها. ولا بد لتجربة المنظمات الدولية العديدة الأخرى التي اعتمدت سياسات لحقوق الإنسان خلال العقد الماضي أو أكثر أن تُساعد بصورة كبيرة على تبديد كثير من دواعي القلق التي يُعرب عنها موظفو البنك.

٧٥ - ولا بد أيضا للجهات الفاعلة المتنوعة في المجتمع المدني أن تُفكر مليا بصورة منهجية ودقيقة فيما تتوقعه من مبادرة لحقوق الإنسان. ففي رأي المقرر الخاص، يمكن مناقشة ما إذا كان بعض الأدوار التي يُدعى البنك إلى القيام بها في الماضي هي أدوار ملائمة. فلا يمكن أن يتوقع من البنك أن يضطلع بعبء الوفاء بتوقعات كل مطلب بشأن حقوق الإنسان قد يُطلب في حالة بعينها. فهناك حدود لما يمكن توقعه بشكل معقول من البنك، وهناك أسئلة مشروعة تتصل بولايته وبالأدوار التي ينبغي أن يقوم بها كل من الجهات الفاعلة المختلفة. إذ أن إثقال كاهل البنك بمطالب غير معقولة من شأنه أن يُعزز فحسب مخاوف أولئك الذين يقاومون حاليا إجراء تغيير في هذا المجال.

٧٦ - ولا بد أن يُزيح البنك حاجز الطريق الذي أقامه تفسيره المصطنع وغير المير والذي عفا عليه الزمن لمفهوم "الحظر السياسي" الوارد في مواد اتفاقه. والمؤكد، أنه يمكن تصور أن تستهوي البنك متابعة بعض القضايا مستخدما نهجا سياسية محظورة، ولا بد من الحذر منها. ومع ذلك، فمن شأن التدابير الإيجابية الرامية إلى تعزيز احترام الالتزامات القائمة على معاهدات حقوق الإنسان الملزمة للدول المقترضة أن تحول بوجه عام دون تجاوز هذه الحدود. وبالطبع، سيتوقف الكثير على كيفية معالجة هذه المسألة، ولكن فرض حظر شامل على أي إجراء من هذا القبيل بوصفه إجراء سياسيا أمر لا مسوغ له بالمرّة. ومثلما تُفسر عبارة "الاعتبارات الاقتصادية" بأنها تستوعب التدابير

التي يتخذها البنك لمكافحة الفساد، وتعزيز سيادة القانون، وإصلاح العدالة الجنائية، كذلك يمكن للعبارة أن تستوعب سياسة تأخذ في الاعتبار العواقب الاقتصادية المترتبة على تجاهل حقوق الإنسان أو انتهاكها في مشروع بعينه.

٧٧ - ونقطة الانطلاق لأي سياسة هي الاعتراف بأن حقوق الإنسان ذات صلة بالهدفين التوأمين للبنك. أما كيف ينبغي أن تتجلى هذه الصلة على وجه الدقة في الحالات والسياسات المختلفة فذلك أمر يجب استكشافه وبلورته. بمرور الزمن. ومن المعقول في هذه السياقات التحرك بكل سرعة مدروسة. وسيلزم في الأجل الطويل إحداث تغيير في الثقافة داخل البنك، كما يذكر دائما فيما يتعلق بالضمانات والاهتمامات الأخرى من جانب آليات التقييم الداخلية. وعندما اعتمدت اليونيسيف سياسة تقوم على حقوق الطفل، استغرق تغيير الثقافة الداخلية وقتا طويلا، تماما كما سيحدث في حالة غيرها. وسيكون التدريب عنصرا أساسيا، بيد أنه إذا ما كانت هناك منظمة قادرة على إتقان التوجيه لسياسة جديدة من هذا النوع، فهي البنك.

٧٨ - وينبغي أن يصبح التعامل مع خبراء وآليات حقوق الإنسان أمرا اعتياديا. وثمة نقطة انطلاق جيدة وهي أن يدعو مجلس حقوق الإنسان رئيس البنك إلى إلقاء كلمة فيه والدخول في حوار مع أعضائه. وينبغي للبنك أيضا أن يُنشئ محفلا يمكنه فيه الاجتماع مع القادة في مجال حقوق الإنسان بصورة منتظمة تماما كما يفعل مع القادة الدينيين وقادة المنظمات الدينية.

٧٩ - والمبدأ الغالب فيما يتعلق بالسياسات والمقبول بالفعل بالنسبة للضمانات هو أن “ألا يضر” البنك بأي طرف من خلال اشتغاله بهذا الأمر. أما المدى الذي يمكن للبنك، أو ينبغي له، أن يذهب إليه في محاولة تحقيق سياسات حكومية ليس لها تأثير مباشر على ما يدعمه البنك فذلك متروك للمناقشة. ومرة أخرى، فإن بعض ما يُطلب من البنك القيام به في هذا المجال يبدو غير واقعي ويؤدي إلى نتائج عكسية على السواء.

٨٠ - وينبغي أن يكون لدى البنك سياسة لبذل العناية الواجبة توضح بعض الظروف التي لا يكون فيها البنك قادرا على مواصلة تقديم الدعم إلى مشروع بعينه. ومما له صلة مباشرة هنا سياسة الأمم المتحدة لبذل العناية الواجبة فيما يتعلق بحفظ السلام. وهناك مبرر للاعتقاد بأنه كان يمكن للبنك، في حالات كثيرة أصبحت فيما بعد مثيرة للجدل، أن يحقق تغييرات طفيفة نسبيا لجعل بعض المشاريع أقل عرضة بكثير للنقد بسبب حقوق الإنسان. وكما جاء في القول القديم المأثور، فإن علاج الأمور في وقتها يحول دون استفحالها.

٨١ - ولا بد لجميع أصحاب المصلحة أن يعيدوا التفكير في النهج المتبع إزاء “الجزئات” التي تُفرض على الدول المقترضة بسبب انتهاكات حقوق الإنسان. ففي الماضي، كانت هذه السياسات في أحيان كثيرة تعسفية وغير متسقة بل وتؤدي إلى نتائج

عكسية. وإذا ما كان للبنك أن يفرض جزاء على كل دولة عضو تُتهم بانتهاك جسيم لحقوق الإنسان فسيكون عدد المقترضين منه، وكذا عدد مقرضيه، قليلا جدا. وما دامت الجزاءات تعتبر العنصر الرئيسي في السياسة المتعلقة بحقوق الإنسان، فستواصل حكومات كثيرة مقاومة إجراء تقدم في هذا المجال. واستنادا إلى الخبرة المكتسبة حتى الآن، ليس من الصعب فهم موقفها. ولا بد للمناقشات أن تتجاوز عقلية فرض الجزاءات، وأن تعطف منعطفًا أكثر إيجابية ودقة بكثير.

٨٢ - وينبغي افتراض أن تدابير إنفاذ الاحترام لحقوق الإنسان هي من حق مجلس حقوق الإنسان وأجهزة الأمم المتحدة السياسية الأخرى المختصة وليس من حق البنك الدولي.

٨٣ - وثمة مبدأ أساسي آخر في أي سياسة للبنك وهو أنه ينبغي تشجيع ومساعدة الحكومات على الوفاء بالتزاماتها القائمة بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بحقوق الإنسان. وتسعى المنظمات الدولية الأخرى صراحة إلى القيام بذلك، ويقوم البنك به منذ أمد طويل بالنسبة للالتزامات التعاهدية البيئية الدولية.

٨٤ - وعموما، ينبغي أن تؤكد سياسات البنك على السبل التي يمكنه بها تقديم الدعم الإيجابي والمشورة والمساعدة إلى الدول فيما يتعلق بحقوق الإنسان. ويمكنه أن يبدأ بوضع برنامج لمساعدة الحكومات التي ترغب في إنشاء آليات مؤسسية محلية من أجل تعزيز إدماج حقوق الإنسان ضمن السياسات الإنمائية.

٨٥ - وينبغي أن يعتمد البنك سياسة تتناول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مثل حقوق الإنسان. أما ادعاءات البنك المتكررة بأنه يكاد يفعل ذلك بالفعل دون قصد فهي ادعاءات غير مقنعة. بيد أن هناك الكثير الذي يمكنه فعله للترويج لبرنامج أساسي في هذا المجال، مما يضيف قيمة هائلة لما يستطيع المجتمع الدولي حتى الآن تحقيقه.

٨٦ - وأخيرا، لا بد لأولئك الذين يطالبون البنك الدولي باعتماد سياسة لحقوق الإنسان أن يوجهوا اهتماما بنفس القدر من التركيز إلى السياسات التي يعتمدها المقرضون المتعددون الأطراف الآخرون. ومن المصارف التي يكون ذكرها ذا صلة بشكل خاص في هذا الصدد خصيصا مصرف التنمية الجديد والمصرف الآسيوي للاستثمار في الهياكل الأساسية المنشأين حديثا.