E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/2/Add.1
5 March 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بالحق في التنمية

جنيف، ٢٥ شباط فبراير -٨ آذار/مارس ٢٠٠٢

التقرير الرابع للخبير المستقل المعني بالحق في التنمية، السيد أرجون سينغوبتا، المقدم وفقا لقرار لجنة حقوق الإنسان ٩/٢٠٠١

إضافة

البعثة إلى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والمملكة المتحـــدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية، وصندوق النقد الدولي، والبنك الدولي، والولايات المتحدة الأمريكية، وهولندا

المحتويات

	الفقـــــرات	الصفحة
مقدمة.....	١-٢	٣
أولا - التقرير الرابع للخبير المستقبل.....	٣-٤	٣
ثانيا - الاجتماعات المعقودة خلال البعثة	٥-٤٦	٤
ألف - منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	٦-١٠	٤
باء - وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة.....	١١-١٥	٦
جيم- صندوق النقد الدولي	١٦-٢٥	٧

(A) GE.02-11295 250402 300402

المحتويات (تابع)

	الفقـــــرات	الصفحة
دال - البنك الدولي	٢٦-٣٥	٩
هاء - وزارة الخارجية في الولايات المتحدة الأمريكية	٣٦-٤١	١١
واو - هولندا	٤٢-٤٦	١٣
ثالثا - الملاحظات	٤٧-٥٤	١٤
رابعا - الاستنتاجات	٥٥	١٦

مقدمة

١- طلبت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٩/٢٠٠١، إلى الخبير المستقل أن يزيد من توضيح مقترح "التعاهد من أجل التنمية" مراعيا الآراء التي أعرب عنها أثناء دورتي الفريق العامل المعني بالحق في التنمية وبالتشاور الواسع مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، وصناديق وبرامج الأمم المتحدة، وكذلك الوكالات المتخصصة والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة والمنظمات غير الحكومية، وعلى وجه الخصوص تلك الجهات الفاعلة والدول المهتمة بإقامة مشاريع رائدة في هذا الصدد، وواضعا في اعتباره:

(أ) البرامج الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف القائمة في مجال التعاون من أجل التنمية؛

(ب) صياغة نموذج تنفيذي لمفهوم "التعاهد من أجل التنمية"؛

(ج) وجهات نظر المعنيين من المنظمات والوكالات الدولية والمؤسسات والفعاليات الإقليمية ذات الصلة؛

(د) ضرورة الحرص على أن يكون "التعاهد من أجل التنمية" ذا قيمة إضافية ومكملا للآليات القائمة ذات الصلة؛

(هـ) ضرورة التصدي لأبعاد الفساد الوطنية والدولية وعلاجها؛

(و) ضرورة القيام بدراسات خاصة بكل بلد وذلك من منظور وطني ودولي على السواء؛

٢- وكان الغرض من البعثة هو بلورة مفهوم "التعاهد من أجل التنمية" الذي يقترحه الخبير المستقل وحشد التأييد له.

أولا - التقرير الرابع للخبير المستقل

٣- استجابة للقرار الوارد ذكره أعلاه، قدم الخبير المستقل تقريره الرابع إلى الدورة الثالثة للفريق العامل المفتوح العضوية المعني بالحق في التنمية (E/CN.4/2002/WG.18/2). واستعرض الخبير المستقل في هذا التقرير مفهومه للحق في التنمية وتناول بمزيد من التفصيل مفهوم الأبعاد الوطنية والدولية للحق في التنمية. كما تناول الخبير المستقل بالتفصيل، بصفة خاصة، مفهوم التعاهد من أجل التنمية وجوانبه التنفيذية.

٤- ويحدد التعاهد من أجل التنمية التزامات على المستويين الوطني والدولي. فعلى المستوى الوطني، يمكن للبلدان أن تدخل طوعا في تعاهد من أجل التنمية. وهي تتعهد من خلال قيامها بذلك، بصياغة تعاهد من أجل

التنمية عن طريق وضع برامج إنمائية تقوم على المشاركة وتتسم بالشفافية وتركز، في البداية، على بضعة حقوق، ثم يقوم البلد المعني باختيار الحقوق التي سيركز عليها في بداية الأمر. وقد اختار الخبير المستقل إعمال ثلاثة حقوق – هي الغذاء والصحة والتعليم، والحد من وطأة الفقر لإيضاح كيفية عمل التعاهد من أجل التنمية. وسيتيح هذا البرنامج تحديد نوع التعاون الدولي والمساعدة الدولية اللازمين. وستقوم لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتنسيق عمل مجموعة دعم تضم منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، والمفوضية السامية لحقوق الإنسان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالات المالية الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ومصارف التنمية الإقليمية، والبلدان المانحة المهتمة بالأمر. وتجري هذه المجموعة حوارا مع البلد المعني استنادا إلى برنامج التنمية الذي سبق وضعه. وبالإضافة إلى تنسيق عمل هذه المجموعة، تقوم لجنة المساعدة الإنمائية أيضا بتنسيق التعاون الدولي اللازم وترتيبات التمويل. أما بالنسبة للصناديق، فإن التعاهد من أجل التنمية يعتمد على مجمع من أموال المساعدة الإنمائية الرسمية "القابلة للسحب"، أي المتعهد بها ولكن غير المخصصة، تقوم بإدارته لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. وسيكون المبلغ المستهدف لهذا المجمع قرابة ٥٠ مليار دولار أمريكي – وهو رقم تم استخلاصه من التنبؤات التي جاءت في سياق مؤتمر قمة الألفية ويتألف من مساهمات البلدان التي سيتم حسابها. وقد أدرج الخبير المستقل، كمرفق بتقريره الرابع، طريقتين ممكنتين لتوزيع تقاسم هذا العبء بين أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

ثانيا – الاجتماعات المعقودة خلال البعثة

٥- عقد الخبير المستقل أثناء بعثته اجتماعات مع المسؤولين في بعض أهم البلدان المانحة الثنائية (وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، ووزارة الخارجية في الولايات المتحدة، وحكومة هولندا)، إضافة إلى المنظمات الدولية المعنية (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي). وتتضمن الفقرات التالية عرضا موجزا لسير الاجتماعات التي عقدت وملخصا للمناقشات التي جرت في كل اجتماع، كما تقدم بعض الملاحظات العامة. وقد رافق أحد أعضاء الأمانة الخبير المستقل في هذه البعثة.

ألف – منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

٦- حظي التعاهد من أجل التنمية بتقدير عام في أوساط موظفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بوصفه خطوة ممكنة إلى الأمام على صعيد التفكير بقضايا المساعدة الإنمائية والحق في التنمية. وقد أشار رئيس لجنة المساعدة الإنمائية إلى أن هناك الآن المزيد من التأييد لدى العديد من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في

الميدان الاقتصادي لزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية. وأشار موظفو المنظمة عموما إلى أن فكرة الأخذ بنهج قائم على الحقوق إزاء التنمية تروق لهم وتتفق مع الاتجاهات الحالية في الفكر الإنمائي.

٧- أما الملاحظة الأكثر شيوعا فتتعلق بالترتيبات المؤسسية اللازمة للتعاهد من أجل التنمية. إذ إن لجنة المساعدة الإنمائية هي لجنة تعمل بتوافق الآراء تم إنشاؤها لمساعدة الجهات المانحة على صعيد السياسات العامة، وهي لا تضطلع بأية أنشطة تنفيذية. كما أن لها أمانة صغيرة نسبيا. وبالتالي فإن التعاهد من أجل التنمية، إذا تم القبول به، قد يتطلب مراجعة لتكوين ووظائف لجنة المساعدة الإنمائية. واقترح بعض المشاركين أن يكون نموذج التعاهد من أجل التنمية الذي تتولى تنسيقه لجنة المساعدة الإنمائية أحد النماذج المحتملة وأنه يمكن أن تكون هناك نماذج بديلة في المنظمات الأخرى. وأشار الخبير المستقل إلى أن لجنة المساعدة الإنمائية تشكل نموذجا مفيدا باعتبارها لجنة تضم البلدان المانحة، وتحظى بثقة المنظمات المعنية الأخرى مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وقال إنه يعتقد أيضا أن لجنة المساعدة الإنمائية هي أنسب الهيئات للقيام "بالتماس" المساهمات المالية من الجهات المانحة.

٨- وأثير موضوع أهمية ربط التعاهد من أجل التنمية بعمليات أخرى. كما أثيرت قضية أهمية المبادرة الأفريقية الجديدة ومؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بأقل البلدان نموا الذي انعقد في بروكسل في عام ٢٠٠١. وتطرق البحث إلى عملية هامة أخرى هي العملية التحضيرية للمؤتمر الدولي لتمويل التنمية المقرر عقده في مونتيري، المكسيك، في آذار/مارس ٢٠٠٢. وأشار أحد المشاركين إلى أن العملية شملت فكرة المساءلة المتبادلة في المساعدة الإنمائية بين الجهات المانحة والجهات المستفيدة، وهي مسألة لاحظ أنها مرتبطة ارتباطا وثيقا بمفهوم التعاهد من أجل التنمية الذي يقترحه الخبير المستقل.

٩- وقد كانت فكرة جعل المساعدة المالية التزاما موضع إشادة وتساؤلات على حد سواء. وقد أشير بصورة خاصة إلى أن الجهات المانحة ترغب في مواصلة السيطرة على مبالغ واتجاه المساعدات. بيد أنه أشير أيضا إلى أن أي نموذج يعزز الاتساق في المساعدات الإنمائية جدير بالتطبيق والمتابعة. وأشار أحد المشاركين إلى أنه ينبغي عدم اعتبار البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الجهات المانحة الوحيدة، وأن البلدان النامية الكبيرة هي في وضع يتيح لها أن تقدم أيضا مساهمة مالية أو غير ذلك من أشكال المساهمة، في المساعدة الإنمائية الدولية. وأعرب البعض عن اهتمامهم بمعرفة المزيد عن شكل وسلطات أية آليات تنفيذية يشملها نموذج التعاهد من أجل التنمية.

١٠- وأثيرت عدة قضايا أخرى منها، على سبيل المثال، ضرورة النظر فيما يمكن أن يحدث إذا تعثر تنفيذ التعاهد من أجل التنمية - إذا تصادف في السنة الثانية من تطبيقه مثلا أن استولت على السلطة حكومة أقل التزاما بالديمقراطية. وطرح سؤال على الخبير المستقل عن سبب عدم إدراج حماية البيئة إلى جانب الغذاء والرعاية الصحية

والتعليم. كما أشير إلى أنه ينبغي ألا يقتصر التعاهد من أجل التنمية على المساعدة الإنمائية الرسمية وحدها، بل أن يتناول أيضا نقل التكنولوجيا والأموال العامة العالمية، إضافة إلى فرض الضرائب على الصعيد العالمي.

باء - وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة

١١- عقدت وزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة اجتماع مائدة مستديرة للخبير المستقل. وشجع الخبير المستقل المشاركين على التفكير في اقتراحه المتصل بالتعاهد من أجل التنمية ونقل هذه الأفكار إلى ممثل المملكة المتحدة في الفريق العامل.

١٢- ومما يثير الاهتمام أن وزارة التنمية الدولية تنفذ مشروعا لتطوير التعاون بين المملكة المتحدة وبلد من البلدان النامية ينتهج نهجا يرتكز على الحقوق ويمكن أن يشكل نموذجا على المستوى الثنائي لما يقترحه الخبير المستقل في إطار التعاهد المتعدد الأطراف من أجل التنمية. ويقوم هذا المشروع على مذكرة تفاهم تبين الالتزامات المتبادلة الواقعة على جميع الأطراف ويشمل آلية رصد مستقلة تتمثل في خبراء يقومون باستعراض المشروع ويقدمون تقارير بشأنه. وأشير إلى أنه يمكن إجراء المزيد من الدراسة لهذا النموذج لتقييم مدى اتساقه مع التعاهد من أجل التنمية.

١٣- ودار نقاش حول ضرورة النظر في الآليات المناسبة لإنفاذ التعاهد من أجل التنمية. وقد سيق مثال محدد يتعلق ببلد جرت فيه مراجعة قضائية لقرار إداري بإنشاء طريق، ورغم أن عملية التشييد لم تتم أبدا بسبب الفساد المتفشي على مستوى السلطات المحلية. فقد أصدر القاضي أمرا بتنفيذ المشروع، مما يشكل مثالا على استخدام آلية قضائية في مجال قضايا التنمية. وتعتبر أهمية ضمان تحمل المسؤوليات الائتمانية أمرا أساسيا في هذا المضمار - والسؤال المطروح هنا هو كيف يتم إنشاء آلية تقوم بهذا العمل. وقد اشتمل المشروع الوارد ذكره آنفا على مستويين من المعونة الإنمائية: أولهما - مستوى مساعدة أعلى - يستمر إذا أوفى البلد المستفيد بالالتزامات التي تحملها، أما المستوى الثاني أي مستوى المساعدة الأدنى فيطبق إذا لم يضطلع البلد المعني بالالتزامات الواقعة عليه.

١٤- وطرح سؤال على الخبير المستقل عن شكل العلاقة بين التعاهد من أجل التنمية وورقات استراتيجية الحد من الفقر. وقيل إنه ينبغي ألا يشكل التعاهد من أجل التنمية خطوة إلى الوراء بالمقارنة مع هذه الورقات التي يتوقع لها أن تستخدم محليا في حين أن نموذج التعاهد من أجل التنمية يتطلب موافقة السلطات الإنمائية الوطنية. وتشجع ورقات استراتيجية الحد من الفقر الابتعاد عن قيام الجهات المانحة باختيار وانتقاء مشاريع المساعدة الإنمائية والاتجاه نحو دعم الميزانيات الوطنية المتسمة بالمزيد من الإنصاف والشفافية. كما أشير إلى أن البلدان النامية لا تدرك دوما بأنها هي التي تملك بالفعل ورقات استراتيجية الحد من الفقر، وأن ميثاق التنمية قد يضمن بصورة أكبر فعالية

ملكية البلدان لها. وأشار الخبير المستقل أيضا إلى أن ورقات استراتيجية الحد من الفقر لا تنص على صلة صريحة بحقوق الإنسان – وهي مسألة أخرى تبين ميزة نموذج التعاهد من أجل التنمية.

١٥- ونوقشت مسألة تبرعات الجهات المانحة بالاستعانة بنموذجين: إما وجود "مجمع" للأموال الإنمائية وقيام البلدان بوضع تفاصيل برامجها الإنمائية في وقت لاحق، أو أن تضع البلدان برامجها الإنمائية أولا ومن ثم تقوم الجهات المانحة فيما بعد بتقديم الأموال إلى "مجمع" لهذا الغرض. وكان رأي الخبير المستقل أن هذين النموذجين لا يستبعد الآخر. ففي حين يمكن إنشاء "مجمع" عام من الأموال يضم أموالا "قابلة للسحب"، فإن المبلغ المتاح من هذا المجمع لأي بلد من البلدان يمكن تحديده فيما بعد استنادا إلى متطلبات التعاهد من أجل التنمية الخاص بهذا البلد.

جيم – صندوق النقد الدولي

١٦- استهل الاجتماع الذي عقد مع موظفي صندوق النقد الدولي بلمحة موجزة قدمها الخبير المستقل عن مفهومه للتعاهد من أجل التنمية ومجموعة الدعم. وقد تقبل موظفو الصندوق عموما الأفكار الواردة في التقرير لكنهم أعربوا عن عدة شواغل، ولا سيما الحاجة إلى توضيح عدد من النقاط، حيث أشير إلى أن التعاهد من أجل التنمية سيقوم على أساس اتفاق جماعي، وأنه لا يمكن لأي منظمة أن تتصرف إلا في إطار ولايتها، وأن التعاهدات من أجل التنمية يمكن أن تؤدي إلى فقدان السيادة التي يتمتع بها صندوق النقد الدولي. وأجاب الخبير المستقل بأن مجموعة الدعم سوف تتصرف وفقا لولايات كل عضو من أعضائها. وقال إن صندوق النقد الدولي يمكن أن يشارك في عملية مجموعة الدعم دون الإخلال بولايته.

١٧- وأشير أيضا إلى أن قانون حقوق الإنسان لا يغطي كافة جوانب التنمية، ولا سيما الشواغل المتصلة بالنظام الضريبي والتوازن الاقتصادي الكلي. وأجاب الخبير المستقل بأن الحق في التنمية يوسع من نطاق النهج القائم على الحقوق بإدماج عامل النمو في صلب التحليل. وبالتالي فإن للاستدامة والاستقرار الاقتصادي الكلي دورهما الواضح في نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان. وأشار الخبير المستقل أيضا إلى أن الحق في التنمية يتجاوز مجرد النمو ويرى في التنمية توسيعا للفرص المتاحة، مما يشكل قيمة إضافية لنهج الحق في التنمية. وشدد على أن الاستدامة والاستقرار الاقتصادي الكلي والنمو هي كلها أمور أساسية بالنسبة للتعاهد من أجل التنمية.

١٨- وأشار أحد موظفي صندوق النقد الدولي إلى أن أي قرار يتخذ بشأن التعاهدات من أجل التنمية لا بد أن يصدر عن البلدان نفسها. وفي حالة اقتناع البلدان الأعضاء في الصندوق، فإنها ستبادر إلى تشجيع الصندوق على المشاركة. ووافق الخبير المستقل على أن هذه العملية ينبغي أن تكون موجهة من قبل البلدان. وأوضح أن اقتراحه

يقضي بعدم البدء بالتفاوض حول التعاهد من أجل التنمية إلا عندما يفاتح بلد ما المجتمع الدولي برغبته في ذلك ويوافق على قبول الالتزامات التي يحددها المجتمع الدولي.

١٩- وتساءل الموظف نفسه عن الفرق بين التعاهد من أجل التنمية وعملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر، لكـــنه أجاب على تساؤله بنفسه إذ قال إن ورقات استراتيجية الحد من الفقر لا تفرض أي التزام على صندوق النقد الدولي بالقيام بأي عمل.

٢٠- وتركز الجزء الأكبر من الحديث على مفهوم التعاون الدولي بوصفه التزاما. وذكر أن المديرين التنفيذيين لصندوق النقد الدولي يتحملون واجبات مالية إزاء الدول الأعضاء تعتبر في غاية الأهمية، وفي رأي المشاركين في الاجـــتماع أن التعاهد من أجل التنمية يتنافى مع هذه الواجبات بصفة خاصة. وسلم الخبير المستقل بأن صندوق النقد الدولي ملزم بقرارات مجلسه التنفيذي، لكنه قال إن حقوق الإنسان لا تتنافى مع الانضباط النقدي الصارم. وأشار إلى أنه بمقدور ممثلي صندوق النقد الدولي المشاركة في عضوية مجموعة الدعم، مما يساعد على ضمان عدم التضارب مع قرارات المجلس التنفيذي للصندوق.

٢١- وتساءل عدة مشاركين عن المفهوم الذي يعتبر أن حقوق الإنسان تنطوي على التزامات تتجاوز الدولة القومية. وركز المشاركون تركيزا شديدا أيضا على انتهاكات حقوق الإنسان - حيث أشاروا، على سبيل المثال، إلى أن صندوق النقد الدولي لا يعتبر أنه من المناسب وقف أي برنامج بسبب انتهاك حقوق الإنسان. وشدد الخبير المستقل على أن التعاهد من أجل التنمية يقتضي من البلدان النامية والمؤسسات الدولية الوفاء بوعودها. وقد أكد مـــن جديـــد أن التعاهد من أجل التنمية يركز على ضمان قيام المؤسسات الدولية بالوفاء بالتزاماتها إزاء البلدان النامية، لكن هذا لا يعني أنه باستطاعة البلدان النامية أن تتجاهل التزامها.

٢٢- وعـــندما سأل الخبير المستقل عن الموقف الرسمي لصندوق النقد الدولي، أجاب مشارك عن الصندوق بما يلي:

(أ) لا يستطيع صندوق النقد الدولي التصرف إلا في حدود خبرته وولايته؛

(ب) لا يمكن لصندوق النقد الدولي أن يقبل بتحمل أي التزام بالعمل بأية طريقة إلا وفقا لالتزاماته إزاء أعضـــائه. وأن مجلس صندوق النقد الدولي يتخذ القرارات النهائية بشأن الإجراءات التي يتخذها الصندوق، وأن للمجلس وحده فقط سلطة اتخاذ القرار باتباع نهج حقوق الإنسان في برنامجه؛

(ج) لا يمكن لصندوق النقد الدولي أن يشارك مشاركة مباشرة في التعاهد من أجل التنمية لكنه يمكن أن يقبل وجود روابط بين التعاهد من أجل التنمية وورقات استراتيجية الحد من الفقر، إذا ما طلب إليه المجلس ذلك على وجه التحديد.

٢٣- وتم الاتفاق على أن الحوار حول هذه المسائل ينبغي أن يستمر وأن يسعى صندوق النقد الدولي إلى إرسال ممثل عنه لحضور الاجتماع المقبل للفريق العامل.

٢٤- وأثيرت في اجتماع آخر قضية ما إذا كان من المستصوب إشراك لجنة المساعدة الإنمائية في العملية، وطرح سؤال حول ما إذا كانت اجتماعات المائدة المستديرة التي يعقدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لا تمثل المكان الأفضل لهذه العملية. ورد الخبير المستقل بأن مشاركة لجنة المساعدة الإنمائية هي مجرد اقتراح وأنه على استعداد لسماع أي مقترحات لتعديل أو تحسين اقتراحه هذا. وأن كل ما يريده هو أن يبدأ النقاش حوله.

٢٥- وسأل أحد المشاركين أيضا عما إذا كان التعاهد من أجل التنمية سيشمل الشواغل بشأن الأموال العامة العالمية، فرد الخبير المستقل قائلا إن التعاهد من أجل التنمية سيركز بدرجة أكبر على بلوغ الأهداف الإنمائية بحلول عام ٢٠١٥.

دال - البنك الدولي

٢٦- عقدت ثلاثة اجتماعات في البنك الدولي.

٢٧- وتم في اجتماع من هذه الاجتماعات عقد مع أحد ممثلي البنك الدولي التركيز على الصعوبات التي يواجهها البنك في استخدام لغة الحقوق. وقال إن استخدام لغة الحقوق يمكن أن ينطوي على مشاكل وأن يلحق الضرر بتوافق الآراء المتزايد بشأن التنمية الاجتماعية إذا ما تم التأكيد عليه أكثر من اللازم. وقال إن ثمة جانبا فلسفيا وجانبا سياسيا لحقوق الإنسان وأن حقوق الإنسان لها وقع شديد من الجانب السياسي لكنه يتعين اختيار المجالات الصحيحة كي يمكن وضع استراتيجية بهذا الخصوص. وقال في هذا الصدد إن الحق في التعليم والحق في الصحة يشكلان مجالين واضحين ويمكن أن يشكلا أساس الاستراتيجيات الإنمائية. أما بالنسبة للدعوة إلى توفير التعليم الابتدائي المجاني، فعلى الرغم من أنه ما زال بعيد المنال بالنسبة للعديد من البلدان فإن له وقعا سياسيا كبيرا. وأحال الخبير المستقل إلى مذكرة صادرة عن رئيس البنك الدولي قدمت في اجتماع عقد مؤخرا وحدد فيها أحدث موقف للبنك، وقد يكون لهذا الموقف صلة بالتعاهدات من أجل التنمية.

٢٨- وركز الاجتماع التالي على الجوانب التنفيذية لبرنامج ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وأشير إلى البيان الأخير الصادر عن البنك الدولي الذي أشار إلى التعاهد من أجل التنمية، بل وأشار أيضا إلى ضرورة وضع برامج

إنمائية تتم صياغتها على المستوى الوطني يوفر وتكون مدعومة بالتزامات دولية في ميدان التعاون. وأضاف الخبير المستقل قائلا إن الاقتراح المتعلق بمجموعة الدعم يقوم على أساس هذا التعاون. وأشار أحد المشاركين إلى أن البنك قد أوضح أنه لن يحجب الأموال عن أية ورقات استراتيجية جيدة للحد من الفقر. واقترح المشارك إيجاد روابط بين نهج البنك ونهج حقوق الإنسان، وأورد مثالا على ذلك قائلا إن البنك يركز على التعليم بوصفه وسيلة من وسائل التمكين، وليس مجرد استثمار في الفقراء. وكان رد المشارك على اقتراح الخبير المستقل بشأن التعاهد من أجل التنمية على النحو التالي:

(أ) ينبغي ألا تتسم المبادرات الدولية بالازدواجية؛

(ب) يجب أن تنفذ التعاهدات من أجل التنمية في البلدان، الواحد تلو الآخر؛

(ج) إن أفضل الآليات لضمان المحافظة على التزامات التمويل قد لا تتطلب مشاركة لجنة المساعدة الإنمائية كمنسق لمجموعة الدعم، وأن صندوق النقد الدولي قد يكون أكثر تمثيلا بالنظر إلى أنه يضم في عضويته عددا أكبر من الدول؛

(د) إن البنك الدولي نفسه يستخدم رقم الـ ٥٠ مليار دولار أمريكي الذي أشار إليه الخبير المستقل في تقريره الرابع.

٢٩- وتحدث أحد المشاركين عن قضيتين تتطلبان المزيد من الدراسة:

(أ) ماذا يحدث عندما تكون فرصة تحقيق البلدان لأهدافها أو تحسينها قريبة من الصفر؟

(ب) ماذا يحدث عندما يكون كيان آخر خارج الدولة هو المسؤول عن عدم بلوغ أهداف الدولة؟

٣٠- وقال المشارك أيضا إن البلدان المانحة أصبحت الآن أكثر استعدادا بكثير لاتخاذ إجراءات بشأن الفقر وزيادة المساعدة الإنمائية الرسمية مما كانت عليه في السنوات السابقة. لكن هذا الاستعداد لا يتوفر لدى بعض البلدان. وقال إن جزءا من المعارضة التي يواجهها ذلك يعود إلى الاعتقاد بأن زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية قد لا تكون أمرا إيجابيا بالضرورة.

٣١- واقترح المشارك اتباع العملية التالية كطريقة للمضي قدما في هذا المضمار: استعراض ورقة الخبير المستقل من جانب المجموعات الثلاث المناسبة في البنك - كبار المستشارين، والفرقة المعنية بالفقر، وإدارة الشؤون الخارجية. وقال إن المسألتين اللتين يحتمل أن يطرحهما البنك لإجراء المزيد من الدراسة بشأنهما هما: مفهوم التعاون الدولي بوصفه التزاما، كما اقترح الخبير المستقل، وتحسين الإدارة الرشيدة على الصعيد العالمي.

٣٢- وبحث المشاركون في اجتماعات أخرى بكثير من الاهتمام نهج التنمية القائمة على حقوق الإنسان، حيث أشـــاروا إلى أن حقـــوق الإنسان تضفي آفاقا أوسع على أعمالهم الإنمائية (والمثال على ذلك الحاجة إلى هياكل قضائية عاملة ومستقلة). وقالوا إن البنك قد كلف "معهد التنمية الخارجية" في لندن بإجراء دراسة عن موضوع "المطالبة بحقوقنا".

٣٣- وتركـــز قدر كبير من النقاش على أوجه الشبه بين نهج البنك الدولي إزاء التنمية ونهج حقوق الإنسان. وأشار أحد المشاركين إلى أن العمل الذي يضطلع به البنك بخصوص الشعوب الأصلية يشير بالفعل إشارة صريحة إلى الحقوق الثقافية والاجتماعية للشعوب الأصلية. وقال المشاركون إن البنك الدولي ولجنة حقوق الإنسان ينظران إلى هذا الموضوع من زاويتين مختلفتين، لكن ذلك يضفي المصداقية على التحالف بينهما - حيث يمكن أن يكونا أكثر فعالية إذا عملا جنبا إلى جنب.

٣٤- واستشـــهد أحد المشاركين بمثال عن مشروع تنمية في أحد البلدان يعد بالفعل تنفيذا لمفهوم التعاهد من أجل التنمية. ويقوم هذا المشروع على المساعدة الإنمائية الثنائية والمتعددة الأطراف الخاضعة للمساءلة والتي تشمل التزامات بتوفير التمويل وتضمن حق أي من الطرفين في "فحص السجلات" في أي وقت من الأوقات. وقال إن المشروع قد أنهي بعد ٥ سنوات بسبب تغير الأولويات لدى الحكومة. أما آلية المساءلة من جانب الأطراف المانحة فكانـــت تتألف من مجموعة من المؤشرات المرتكزة على الالتزامات المالية وتنسيق عمليات الشراء. وكان من بين المسائل المطروحة أنه عندما لا تفي إحدى الدول بالتزاماتها، فإن البنك يواصل أحيانا توفير التمويل لأنه يعتبر أن مســـتقبل البرنامج معرض للخطر بدونه. غير أن هذا أمر يصعب البت فيه لأنه قد يفضي أيضا إلى التغاضي عن الانتهاك الذي ارتكبته الدولة.

٣٥- وشدد الخبير المستقل على الحاجة لأن تكون البلدان النامية قادرة على الاعتماد على الالتزامات التي تتعهد بها الجهات المانحة وأن يكون هناك شكل من أشكال آليات الإنفاذ ينطبق على الجهة المانحة. وفيما يتعلق بآليات الإنفـــاذ، تحدث المشاركون عن فريق التفتيش التابع للبنك وعن المجموعات الاستشارية. وأوضحوا أن دور فريق التفتيش يشبه دور أمين المظالم في البنك لأنه يضطلع بمسؤولية النظر في المشاكل الراهنة في البنك وليس في المشاكل الماضية فحسب. ويتألف هذا الفريق من رسميين مستقلين. وقالوا إن المجموعات الاستشارية شهدت تغيرا كبيرا في السنوات الأخيرة.

هاء - وزارة الخارجية في الولايات المتحدة الأمريكية

٣٦- عقد الخبير المستقل اجتماعا في وزارة الخارجية.

٣٧- واستهل الاجتماع بتوضيح من الخبير المستقل للدور الذي يضطلع به وعرض لآرائه بخصوص الحق في التنمية، حيث شدد على أن الحق في الحصول على المعلومات هو مفتاح إعمال الحق في التنمية. وقال إنه مهتم في هذه المرحلة بتشكيل مجموعة دولية من الخبراء لبحث الاقتراحين اللذين قدمهما في تقريره الرابع والمتعلقين بالتعاهد من أجل التنمية وبمجموعة الدعم.

٣٨- وأشار عدة مشاركين إلى أن ما يقترحه الخبير المستقل يتماشى إلى حد ما مع تفكير العديد من البلدان المانحة. غير أنهم أشاروا إلى أن البلدان المستفيدة هي التي تقاوم إدراج حقوق الإنسان في عملية التنمية.

٣٩- وقال أحد المشاركين إلى أن الحق في التنمية يعتبر مسألة صعبة بالنسبة للولايات المتحدة لأن الإدارة تعتقد بأن هناك انفصالا بين مجموعتي الحقوق الوارد ذكرهما في العهدين. وأشير إلى أن الولايات المتحدة تواجه مشاكل فيما يتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأشار أحد المشاركين إلى الاعتقاد بأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي حقوق لا يمكن الاحتجاج بها أمام القضاء وأن الولايات المتحدة ترى أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تفضي إلى وضع تجد فيه البلدان المتقدمة نفسها محورا للإجراءات الرامية إلى تحقيق التنمية بدلا من التركيز على مستوى البلدان النامية. إلا أنه أشار إلى مثال أحد البلدان حيث يعتبر الفساد، بدءا من القمة، أكبر عقبة تعترض تنمية ذلك البلد. وقال إن الولايات المتحدة تجد أن الأونكتاد، بل وحتى المؤتمر الدولي لتمويل التنمية، يركزان على التعاون الدولي، ولا سيما المساعدات المالية، ويغفلان العمل على المستوى الوطني، وإن الولايات المتحدة تعتقد أن ثمة ضرورة للإقلاع عن ذلك.

٤٠- وأثار مشارك آخر مسألة الهيئة المناسبة لتنسيق عمل مجموعة الدعم. وأعرب عن شكه في أن تكون لجنة المساعدة الإنمائية الوسيلة المناسبة لأنها لا تتمتع بخبرات في مجال حقوق الإنسان. والواقع أن الهيئة الوحيدة ذات الاختصاص، حسب قوله، هي لجنة حقوق الإنسان إلا أن بعض الأسئلة قد أثيرت حول مدى قدرة اللجنة على القيام بدور منسق مجموعة الدعم. ورأى الخبير المستقل أنه ينبغي تعيين أحد أعضاء اللجنة في مجموعة الدعم. وشرح قائلا إن تعيين لجنة المساعدة الإنمائية هو مجرد اقتراح، لكن ميزتها هي أنها منظمة تضم البلدان المانحة، وأن اللجنة لن تكون مناسبة لهذا الغرض لأنها تضم البلدان المانحة والمستفيدة على حد سواء.

٤١- وأشار أحد المشاركين إلى أن وزارة الخارجية تعتزم استعراض سياستها بشأن الحق في التنمية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكنها لم تفعل ذلك بعد. وحثهم الخبير المستقل على المشاركة مشاركة فعالة في الفريق العامل - ليس بالضرورة للموافقة على التعاهد من أجل التنمية، بل الاتفاق على إجراء مزيد من النقاش حوله، ويرجح أن يتم ذلك عن طريق تشكيل فريق من الخبراء لهذا الغرض. كما أعرب عن ترحيبه باعتزام وزارة الخارجية على استعراض سياستها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

واو - هولندا

٤٢- قابل الخبير المستقل موظفي وزارة التعاون الدولي ووزارة الخارجية الذين يعنون بمسائل حقوق الإنسان، والحكم الرشيد، والتنمية الاقتصادية المستدامة، والفقر، والمؤسسات المالية الدولية.

٤٣- وكان أحد أهم الهواجس التي أعرب عنها أحد المشاركين هو تجنب الازدواجية بين التعاهد من أجل التنمية والعمليات الأخرى القائمة فعلا مثل ورقات استراتيجية الحد من الفقر كإطار للتنمية القطرية. وحدد الخبير المستقل، ردا على ذلك، خمسة فوارق عامة في هذا المجال. أولها أن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لا يستخدمان لغة حقوق الإنسان. وثانيهما، وهو نتيجة لاستخدام لغة حقوق الإنسان، أن التعاهد من أجل التنمية يؤدي إلى الالتزام - على الصعيدين الوطني والدولي - بما في ذلك إيجاد آلية للرصد. ثالثا، بينما تتطلب عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر أن تعمد البلدان إلى وضع برامجها ومن ثم يتم ايجاد الأموال اللازمة لها، فإن التعاهد من أجل التنمية يعني توفر الأموال سلفا ومن ثم قيام البلدان بوضع برامجها، أي أن الأموال تكون بشكل ما متاحة لها سلفا. رابعا أن اتخاذ القرارات أو إصدار الأحكام لا يقتصر على صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وحدهما، ذلك لأن مجموعة الدعم (التي ستضم عضوا تعينه لجنة حقوق الإنسان) ستكون هي هيئة التحكيم. خامسا، أن التعاهد من أجل التنمية - بالنظر إلى ارتكازه على الحقوق كأساس له - سيكون أكثر شمولا من ورقات استراتيجية الحد من الفقر لأنه سيركز أيضا على التنمية المدنية والسياسية، ويدخل في الاستراتيجية قضايا من قبيل تطوير النظام القضائي.

٤٤- وتساءل المشارك أيضا عن الحافز الذي يوفر للبلدان النامية في كل ذلك، وقال إنه في حين أن الكثير مما يقوله الخبير المستقل يتفق مع أفكار العديد من الجهات المانحة، فإن البلدان المستفيدة أقل حماسا بكثير فيما يخص نهج التنمية القائمة على الحقوق. ورد الخبير المستقل قائلا إنه يدرك ذلك لكنه استشهد أيضا بمثال الهند، حيث تتزايد التشريعات التي هي موضع اهتمام عام وتزايد النشاط القضائي في ميدان حقوق الإنسان.

٤٥- وأخيرا، قال المشارك إنه يشك في ما إذا كان سيتم إنشاء أية صناديق جديدة، لأنه يمكن استخدام الصناديق القائمة الحالية استخداما أفضل. غير انه على استعداد لمتابعة دراسة أفكار الخبير المستقل ومن المؤكد أنه سيفكر في تأييد أي اقتراح بإجراء المزيد من النقاش حول التعاهد من أجل التنمية، عن طريق إنشاء فريق خبراء مثلا، كما اقترح الخبير المستقل.

٤٦- وطرحت الأسئلة التالية على الخبير المستقل:

(أ) ما هي القيمة المضافة للحق في التنمية؟

(ب) هل هناك توافق في الآراء بشأن حقوق الإنسان كما هو الحال بالنسبة لضرورة مكافحة الفقر؟

(ج) ما هي صلة الانصاف بهذا الموضوع؟ وهل يمكن التحدث ضمن إطار حقوق الإنسان عن القضاء على الفقر بينما نقبل في الوقت ذاته بازدياد الفوارق في الدخل؟

(د) مـــا هو دور الدولة؟ وهل بمقدور الدولة أن تضطلع بدورها في إطار التعاهد من أجل التنمية، بالنظر إلى تراجع أهمية الدولة ومشاركة أطراف أخرى في تعزيز أو انتهاك حقوق الإنسان؟

(هـ) ما الذي جعل الخبير المستقل يقرر التركيز على الغذاء والصحة والتعليم، في حين أن هناك العديد مـــن القضـــايا الأخرى ذات الأهمية الحاسمة بالنسبة للتنمية أيضا، من قبيل الحقوق الثقافية، سواء كانت حقوقا للشعوب الأصلية أو للمرأة؟

(و) أليســـت هـــناك بالفعل آليات كثيرة جدا من أجل التنمية؟ ألا يتعين علينا التركيز على إدراج حقوق الإنسان في إطار الآليات القائمة حاليا؟

(ز) هل هناك حقا التزام على البلدان النامية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان؟

ثالثا - الملاحظات

٤٧- لقد اتسمت البعثة بمناقشات صريحة ومتعمقة حول كيفية ترجمة توصيات الخبير المستقل إلى حقيقة واقعة. وفي حين أن المشاركين في كل من هذه الاجتماعات قد أثاروا العديد من القضايا المتصلة بنهج التعاهد من أجل التنمية الذي اقترحه الخبير المستقل، فقد برزت من بينها القضايا التالية.

٤٨- شدد البنك الدولي على العلاقة الايجابية بين عملية الورقات الاستراتيجية للحد من الفقر واعتماد نهج إزاء التنمية يقوم على الحقوق. وبينما شدد أحد المشاركين في الاجتماع مع البنك الدولي على أهمية الصعوبات المرتبطة باســـتخدام لغة حقوق الإنسان، فقد ظهر في الاجتماع الذي تلا ذلك مع مشاركين آخرين أن نهج البنك الحالي فيما يخص ورقات استراتيجية الحد من الفقر يعكس نهج الخبير المستقل فيما يخص التعاهد من أجل التنمية، بل إنه يستخدم مصطلح "التعاهد من أجل التنمية". ومع ذلك، فقد أكد الخبير المستقل على أن التعاهد من أجل التنمية يدخل مفهوم الحقوق والالتزامات في عملية التنمية، مما يشكل إضافة ذات أهمية إلى ورقات استراتيجية الحد من الفقر.

٤٩- وقـــد ظهـــر اهتمام كبير بطريقة تفاعل التعاهد من أجل التنمية مع ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وكانـــت هـــناك عدة اجتماعات أعرب فيها المشتركون عن مخاوف من أن تشكل أية آلية أخرى ازدواجية مع

الآليات القائمة، مثل ورقات استراتيجيات الحد من الفقر. غير أن الخبير المستقل شدد على الفوارق بين الاثنين – وقد عرض ذلك على أوضح وجه في الاجتماعات التي انعقدت في هولندا، وأشار إلى أنه ما من سبب يمنع أن يشكل التعاهد من أجل التنمية عنصرا إضافيا لورقات استراتيجية الحد من الفقر – أي قيام تحالف بينهما بدلا من المنافسة. وحذرت وزارة التنمية الدولية من أن يكون التعاهد من أجل التنمية أضعف من عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر. كما أن صندوق النقد الدولي لم يجد العلاقة بين التعاهد من أجل التنمية وورقات استراتيجية الحد من الفقر واضحة بما فيه الكفاية. وأوضح الخبير المستقل أن البلدان النامية لا تعتبر في كثير من الأحيان أن ورقات استراتيجية الحد من الفقر تخصها هي رغم أن المقصود هو أن تكون المساهمة القطرية حجر الزاوية في ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وتحدث البنك الدولي عن عملية ورقات استراتيجية الحد من الفقر وعن التعاهد من أجل التنمية الذي طرحه الخبير المستقل وكأنهما الشيء نفسه.

٥٠- وثمة قضية أثارت الجدل في تقرير الخبير المستقل، ألا وهي فكرة التعاون الدولي بوصفه التزاما. حيث أثار ذلك مشكلات بالنسبة للكثيرين من المشاركين. وتساءل عدة مشاركين رغم اهتمامهم بفكرة التعاون الدولي بوصفه التزاما، عما ستكون عليه آلية الإنفاذ المناسبة. ولعله من المفيد إجراء دراسة حالة إفرادية لبرامج وزارة التنمية الدولية التي تتبع النهج القائمة على حقوق الإنسان. فرغم أنها لا تنطوي على آلية إنفاذ قضائية، فإن هيكل تقديم التقارير في هذه البرامج يستعين بخدمات خبراء مستقلين يعينهم الطرفان. وعلى أساس هذه التقارير، تجرى التقييمات المتصلة بمستقبل البرنامج ذي الصلة.

٥١- وكان اختيار الخبير المستقل للجنة المساعدة الانمائية كمنسق لمجموعة الدعم مصدر الكثير من النقاش. وأوضح الخبير المستقل في كافة الاجتماعات التي عقدها أن لجنة المساعدة الانمائية لا تحتل مكانة مركزية في اقتراحه وأنه يرحب بأية اقتراحات ومناقشات أخرى حول هذه النقطة. وأشار المشاركون من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن هذا سيشكل دورا جديدا للجنة المساعدة الانمائية يحولها من هيئة موجهة نحو صياغة السياسات العامة أساسا وتقوم على توافق الآراء إلى هيئة تنفيذية. وقد تكون لذلك عواقب هامة في مجال الموارد والسياسة العامة. وأشار عدة مشاركين من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وكذلك من صندوق النقد الدولي إلى أنه يمكن طرح نماذج أخرى، منها على سبيل المثال استخدام اجتماعات المائدة المستديرة التي يعقدها برنامج الأمم المتحدة الانمائي كوسيلة تنسيق لمجموعة الدعم. وتساءلت وزارة الخارجية في الولايات المتحدة عن السبب الذي يجعل لجنة المساعدة الانمائية تصدر أحكاما بشأن قضايا حقوق الإنسان في الوقت الذي لا تتوفر لها خبرة تستحق الذكر فيما يخص حقوق الإنسان. ورحب الخبير المستقل بالمساهمات المتصلة بهذه القضية حيثما أثيرت، وأشار إلى اهتمامه بالشروع في حوار بشأنها.

٥٢- ومما كان مثيرا للاهتمام أن البنك الدولي، وإن كان لا يستخدم إطار حقوق الإنسان من أجل التنمية، قد أبدى مع ذلك استعدادا لبحث حقوق اقتصادية واجتماعية معينة - كالحق في الصحة وفي الغذاء والحق في التعليم - والحقوق الثقافية والاجتماعية للشعوب الأصلية.

٥٣- وفي حين أن معظم المشاركين لم يلزموا أنفسهم بذلك، فإن اقتراح الخبير المستقل بأن يتم استكشاف فكرة التعاهد من أجل التنمية عن طريق تعيين فريق خبراء قد عومل بصورة جدية.

٥٤- وكان من المثير للاهتمام أيضا رؤية المواقف التي اتخذها مختلف الأطراف. فعلى سبيل المثال، أظهرت وزارة التنمية الدولية والمحاورون في هولندا ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وحتى البنك الدولي حماسا واضحا في الإصغاء إلى الفكرة - دون أن يلتزموا بالتعاهد من أجل التنمية، قائلين إن الفكرة تتماشى بكل تأكيد مع التفكير الانمائي الراهن. وظهر أن وزارة الخارجية في الولايات المتحدة توافق ضمنا على النظر في فكرة استمرار النقاش بشأن التعاهد من أجل التنمية دون أن تلزم نفسها به فعلا. ولم توجه أي انتقادات لهذا المفهوم إلا من قبل صندوق النقد الدولي، مع أن هذه الانتقادات تعود إلى الموقف من موضوع السيادة المؤسسية أكثر من كونها تشكل انتقادا مباشرا لحقوق الإنسان أو للتعاهد من أجل التنمية. ومن المثير للاهتمام أيضا أن عدة مشاركين في مختلف الاجتماعات أثاروا مسألة مقدار الدعم الذي سيحظى به التعاهد من أجل التنمية من جانب البلدان النامية، قائلين إن جل المقاومة لهذه الفكرة قد يأتي من تلك البلدان.

رابعا - الاستنتاجات

٥٥- في رأي الخبير المستقل أن القضايا التالية تحتاج إلى قدر أكبر من الاهتمام:

(أ) العلاقة بين التعاهد من أجل التنمية وورقات استراتيجية الحد من الفقر؛

(ب) مدى صلة ميادين التنمية، بخلاف الصحة والغذاء والتعليم، بوضع التعاهدات، مثل البيئة وحقوق الشعوب الأصلية؛

(ج) الشريك الذي يرجح قيامه بدور المنسق لمجموعة الدعم هو: لجنة المساعدة الانمائية، أو اجتماعات المائدة المستديرة لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، أو منظمة العمل الدولية، أو المجموعات الاستشارية لصندوق النقد الدولي، أو أي طرف آخر؟

(د) ردود الفعل المحتملة من جانب البلدان النامية إزاء الاقتراح؟

(هـ) الحاجة إلى النظر في إجراء دراسات حالات إفرادية محددة عن "التعاهدات" القائمة من قبيل تلك الموجـــودة في وزارة التنمـــية الخارجية وغيرها من الحالات التي تم ذكرها مثل الوكالة السويدية للتعاون الانمائي الدولي والوكالة الدانمركية للتنمية الدولية؛

(و) تكوين أي فريق من الخبراء يتم تعيينه لبلورة مفهوم التعاهد من أجل التنمية وولاية هذا الفريق.

- - - - -