E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2002/WG.18/6
18 September 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصـــادي والاجتماعي

لجنة حقوق الإنسان

الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بالحق في التنمية

جنيف، ٧-١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢

التقرير الخامس للخبير المستقل المعني بالحق في التنمية، السيد أرجون سينغوبتا، المقدم وفقاً لقرار لجنة حقوق الإنسان ٦٩/٢٠٠٢

أطر التعاون الإنمائي والحق في التنمية

(A) GE.02-15237 041002 041002

المحتويات

	الفقرات	*الصفحة*
خلاصة		٣
مقدمة	١ - ٤	٤
أولاً - النموذج التشغيلي للحق في التنمية - الميثاق الإنمائي	٥ -١٤	٥
ألف- أهمية النمو الاقتصادي بالنسبة للحق في التنمية	٨ -١٢	٦
باء - العناصر التشغيلية	١٣-١٤	٧
ثانياً - الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا	١٥-٢٤	١٠
ثالثاً - إطار التنمية الشاملة/إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر/الإطار الخاص بالتقييمات القطرية الموحدة - إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.	٢٥-٥٣	١٣
ألف- المبادئ وأهداف السياسات العامة	٢٦-٢٧	١٤
باء - مقارنة نموذج الحق في التنمية مع النماذج الأخرى	٢٨-٣٢	١٥
جيم- تحليل القواعد المستندة إلى حقوق الإنسان في الأطر المختلفة	٣٣-٤٩	١٦
دال - تمويل التنمية المستندة إلى حقوق الإنسان	٥٠-٥٣	٢٢
المرفق: المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية في عام ٢٠٠٠		٢٤

خلاصة

أنشأت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ١٩٩٨/٧٢، إلى جانب الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بالحق في التنمية، ولاية الخبير المستقل المعني بالحق في التنمية. حيث أُوكلت إليه هذه الولاية بغية تقديم دراسة عن الحالة الراهنة لما يحرز من تقدم بشأن إعمال الحق في التنمية كأساس لإجراء مناقشة مركزة في كل دورة من دورات الفريق العامل المفتوح العضوية. وفي القرار ٢٠٠٢/٦٩، طلبت لجنة حقوق الإنسان بصفة خاصة إلى الخبير المستقل "أن يجري تقييماً للدراسات الخاصة بكل بلد ذات الصلة بالنموذج التشغيلي المقترح في الميثاق الإنمائي الذي ينادي به، آخذاً في الاعتبار مختلف الأطر الوطنية والإقليمية والدولية، بما في ذلك الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا". وقد أُعِدّ هذا التقرير تنفيذاً لذلك القرار.

وبالإضافة إلى ذلك، يقدم هذا التقرير عرضاً عاماً موجزاً لمبادئ الأطر الدولية للتعاون الإنمائي، ويقارنها بإطار الحق في التنمية مثلما وضعه الخبير المستقل، ويبين الكيفية التي يمكن بها توسيع وتعديل هذه العمليات كيما تضم المبادئ الأساسية لنهج الحق في التنمية والعمل بها من خلال الميثاق الإنمائي المقترح (الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي). كما يناقش التقرير مسألة تمويل التنمية المستندة إلى حقوق الإنسان.

ويقدم الخبير المستقل تحليلاً لنهج الحق في التنمية في أطر مختلفة من حيث المبادئ التي يتسم بها النهج، وبخاصة المشاركة والمساءلة والشفافية والمساواة واحترام مبدأ عدم التمييز، ويخلص إلى أنه يمكن لنموذج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي، أن يستوعب كافة الآليات والأطر القائمة المتعلقة بالتعاون الإنمائي. كما ويؤكد على ضرورة توافر متطلبين أساسيين لتكامل كافة الجهود الإنمائية وهما ضرورة أن يكون إعمال حقوق الإنسان هدفاً مركزياً، وضرورة أن تكون هناك آلية رصد مستقلة تستند إلى هذه الحقوق.

مقدمة

١- يتوسّع التقرير الخامس الذي قدمه الخبير المستقل المعني بالحق في التنمية[1] إلى الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بالحق نفسه بغية أن ينظر فيه، في المناقشات بشأن سياسات التعاون الإنمائي الواردة في التقرير الرابع للخبير المستقل الذي عالج فيه بالتفصيل النموذج التشغيلي للميثاق الإنمائي الذي اقترحه لإعمال الحق في التنمية. وقد طلبت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٦٩/٢٠٠٢ (الفقرة ٢١) إلى الخبير المستقل "أن يجري تقييماً للدراسات الخاصة بكل بلد ذات الصلة بالنموذج التشغيلي المقترح في الميثاق الإنمائي الذي ينادي به، آخذاً بنظر الاعتبار مختلف الأطر الوطنية والإقليمية والدولية، بما في ذلك الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا". وقد أُعِدّ هذا التقرير تنفيذاً لذلك القرار.

٢- وأشار الخبير المستقل في التقرير الرابع الذي أعده حول تطوير النموذج التشغيلي للميثاق الإنمائي، إلى الأطر الدولية للتعاون الإنمائي مثل ورقات استراتيجية الحد من الفقر، وأطر التنمية الشاملة، والإطار الخاص بالتقييمات القطرية الموحدة، وإطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. حيث يقدم هذه التقرير عرضاً عاماً موجزاً لمبادئ كل إطار من أُطر التنمية هذه، إلى جانب الأهداف والإنجازات والقيود ذات الصلة بكل واحد منها، بالإضافة إلى طرق إعمال هذه الأطر. ويسعى لإجراء مقارنة بين ورقات استراتيجية الحد من الفقر وإطار التنمية الشاملة والتقييمات القطرية الموحدة/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وإطار الحق في التنمية الذي وضعه الخبير المستقل كأداة تشغيلية معنية بالحق في التنمية – الميثاق الإنمائي. كما يحاول، في ضوء هذه المناقشات، أن يبين الكيفية التي يمكن بواسطتها توسيع وتعديل العمليات المتعلقة بورقات استراتيجية الحد من الفقر وإطار التنمية الشاملة، لكي تضم المبادئ الأساسية لنهج الحق في التنمية.

٣- ويركز التقرير على المبادرة الجديدة نسبياً للبلدان الأفريقية، الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، التي أعربت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٦٩/٢٠٠٢ عن دعمها وتقديرها لها، "بوصفها إطاراً إنمائياً ومثالاً عملياً، يمكن استكشافه من أجل تعزيز نهج إزاء التنمية يقوم على أساس الحقوق" (الفقرة ٢٠). وفي الواقع، تجسد هذه المبادرة على نحو وثيق روح ومبادئ الحق في التنمية، ومن شأنها أن تفضي إلى تطبيق نهج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي. وسيحلّل التقرير الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا في سياق الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي، ويقترح ما يراه من تدابير لوضعها في صلب نهج التنمية المستند إلى حقوق الإنسان.

٤- يبتدأ التقرير بعرض عام موجز لنهج الحق في التنمية والميثاق الإنمائي، يعقبه عملية تحليل للعناصر الأساسية المكونة للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا من منظور ذلك النهج. وأخيراً يناقش التقرير المبادئ المشتركة بين ورقات استراتيجيات الحد من الفقر وإطار التنمية الشاملة والإطار الخاص بالتقييمات القطرية الموحدة/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وبين نموذج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي، ويبين الاختلافات فيما بينها وبين

نموذج الحق في التنمية، ويقدم اقتراحات بشأن الكيفية التي يمكن بواسطتها مواءمة هذه الأطر مع إطار الحق في التنمية.

أولاً -النموذج التشغيلي للحق في التنمية - الميثاق الإنمائي

٥- بحث الخبير المستقل في تقاريره السابقة محتوى الحق في التنمية بقدر كبير من التفصيل[٢] وقد عرّف الحق في التنمية بأنه عملية إنمائية محددة يمكن من خلالها "إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً كاملاً". وهو مستمد من نص إعلان الحق في التنمية (١٩٨٦)، الذي يعرِّف التنمية على أنها عملية تحسين شاملة لرفاه السكان، ويصف خصائصها كذلك. ففي هذه العملية، يمكن إعمال جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية إعمالاً كاملاً في مجملها وكلل لا يتجزأ، لأن جميع هذه الحقوق متشابكة ومترابطة. وهي عملية ممتدة زمنياً، وليست حدثاً متناهياً. وجميع العناصر التي يشكل تحسنها التنمية، تعتمد على بعضها البعض عند كل نقطة زمنية وعلى مدى الزمن، ويتم إعمالها تدريجياً. كما أن نواتج التنمية، والتي هي تحسين إعمال مختلف الحقوق، فضلاً عن الكيفية التي يُتم بها إعمالها، تمثل عملية التنمية. ويتم إعمال النواتج بصورة تدريجية نظراً للقيود المفروضة على الموارد بشأن إعمالها، ويتم تخفيف هذه القيود وبصورة تدريجية عن طريق تحقيق النمو الاقتصادي بأسلوب يتفق وقواعد حقوق الإنسان.

٦- إن الحق في التنمية حق مركب بالنسبة لعملية التنمية: وهو ليس مجرد حق "شامل" أو مجموع جملة من الحقوق. وتكامل هذه الحقوق يعني ضمنياً أنه إذا ما انتهك أي حق منها، فإن تركيبة الحقوق بكاملها ستكون قد انتهكت أيضاً. ويصف الخبير المستقل هذه العملية من حيث إنها تشكل "قوة موجهة" لحقوق الإنسان تتألف من عناصر مختلفة تمثل شتى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن الحقوق المدنية والسياسية. ويتطلب إعمال الحق في التنمية تحسيناً لهذه القوة الموجهة، من قبيل أن يكون هناك تحسن في بعض من هذه الحقوق، أو واحد منها على الأقل، دون انتهاك لغيرها.

٧- يتوقّف إعمال جميع هذه الحقوق المترابطة على توفر السلع والخدمات، فضلاً عن الوصول إليها، علماً بأنهما يتفقان والوفاء بكل حق من هذه الحقوق. ويكون كل من توفر السلع والخدمات والوصول إليها مقيداً بموارد البلد الممثلة، على سبيل المثال، بالناتج المحلي الإجمالي. ولا يمكن زيادة توفير أي واحدة من السلع أو الخدمات ذات الصلة إلى ما لا نهاية له، دون التقليل من توفير الأخرى، إذا لم تحصل زيادة في موارد البلد. وبالمثل، فإن الوصول إلى هذه السلع والخدمات يعتمد على سياسات الحكومة، بما في ذلك الإنفاق العام الذي لا يمكن أن يتوسع إلى ما لا نهاية له دون زيادات تطرأ على عائدات الحكومة؛ وهذا بدوره يكون ذا صلة بزيادة

الـــناتج المحلي الإجمالي للبلد. ولذلك، فإن من شأن عملية التنمية التي يتم من خلالها إعمال الحقوق مجتمعة، أن تشمل نمو الناتج المحلي الإجمالي بوصفه عنصراً يخفف من القيود المفروضة على موارد البلد[٣].

ألف – أهمية النمو الاقتصادي بالنسبة للحق في التنمية

٨- إن أهمية إدراج النمو الاقتصادي المستند إلى حقوق الإنسان والذي يتسم بالعدل والمساواة (أو g*، كما هـــو مبين في الحاشية ٣)، بوصفه أحد مقومات الحق في التنمية – أي، باعتباره الحق في عملية محددة للتنمية، لا تقدّر حق قدرها في جميع الأحوال. وقد تم الاعتراف بجميع الحقوق التي تشكل مقومات القوة الموجهة التي يعتبر تحسينها بمثابة تنمية، على أنها حقوق من حقوق الإنسان في مختلف المعاهدات الدولية. ولمّا كان النمو الاقتصادي القائم على الحقوق من مقومات عملية التنمية الحيوية للإعمال التدريجي لحقوق الإنسان، فمن المنطقي والطبيعي إدراجه بوصفه عنصراً من عناصر القوة الموجهة للحق في التنمية.

٩- وبالطبع فإنه بالإمكان تحسين إعمال البعض من حقوق الإنسان على نحو منفصل وبصورة منفردة لفترة زمنية ومدى محدودين دون وجود نمو اقتصادي، وذلك عن طريق إعادة تخصيص وإعادة توزيع الموارد القائمة. وفي الواقـــع، لا يمكـــن اســـتخدام انعدام النمو الاقتصادي كذريعة لعدم تنفيذ السياسات الرامية إلى إعمال الحقوق باستخدام الموارد المتوفرة إلى الحد الأقصى. على أنه، يجب الاعتراف بأن جميع الحقوق، بما في ذلك الحقوق المدنية والسياسية، تستتبع استخدام الموارد بغية توسيع قاعدة توريد السلع والخدمات المقابلة، ولربما أيضاً الإنفاق العام. ولذلك، فإذا ما كان من الضروري إعمال هذه الحقوق بمجملها أو معظمها إعمالاً كاملاً وعلى نحو مستدام، فإنه يـــتعين اتخـــاذ خطوات بشأن تخفيف القيود المفروضة على الموارد عن طريق ضمان النمو الاقتصادي. ولا يمكن لسياســـة إعـــادة توزيع الموارد أن تنجح لوحدها لمدة طويلة دون تقليل عنصر التوافر، ولذا فإن إعمال الحقوق الأخرى من شأنه أن ينتهك بذلك الحق المركب في التنمية. ومن دون وضع النمو الاقتصادي في الصورة على نحو واضح، سوف يقتصر الحق في التنمية على احتمال إعمال بعض هذه الحقوق فقط، وبالتالي إعمالها على نحو منفرد ومنفصل.

١٠- وبغـــية إدراج الـــنمو الاقتصادي كعنصر من عناصر المطالب التي تمثل الحق في التنمية، يجب أن يستوفي الشرط الأساسي لتيسير إعمال جميع الحقوق الأخرى. ويجب تحسين كافة المؤشرات الإنمائية والاجتماعية بالاقتران مع زيادة توفير السلع والخدمات المقابلة وفقاً لقواعد حقوق الإنسان. وبعبارة أخرى، يجب أن تكون السياسات المعتمدة بشأن زيادة النمو الاقتصادي متفقة مع معايير حقوق الإنسان لكي لا ينتقص من السياسات الرامية إلى إعمال كافة الحقوق الأخرى. ويجب أن تكون متساوية وغير قائمة على التمييز وتشاركية وتجسد معالم المساواة عموماً. وإذا أريد لها أن تكون متناسبة مع مبدأي المساءلة والشفافية، فيجب أن تكون متفقة مع مبدئي كل من المساواة والعدالة.

١١- إن تحديد خصائص النمو الاقتصادي، في سياق إعمال جميع حقوق الإنسان، يتأتى من دوره الناجع إزاء الحق في التنمية. على أن للنمو الاقتصادي المستند إلى حقوق الإنسان والمتسم بالمساواة والعدالة، دوراً جوهرياً، بوصفه أحد مقومات الحق في التنمية، مثلما هو الحال بالنسبة للحقوق الأخرى، التي تعد مستصوبة بحد ذاتها باعتبارها معايير لمنجزات المجتمع. وهذا هو بالضبط السبب الذي حدا بالبلدان النامية دائماً كيما تتصدر قضية الحق في التنمية. ومنذ بدايتها الأولى، شرعت البلدان النامية في المناداة بنظام دولي وترتيب اجتماعي يتيحان لها أن تنمو للخروج من مأزق التخلف عن ركب التنمية والفقر والحرمان الكلي الذي لحق بها، لترقى إلى مستويات أعلى من المداخيل والظروف المعيشية تتيح لها العيش بكرامة ومن ثم لتعاملها باقي البلدان كشركاء متساوين وبإنصاف.

١٢- إن حاجة البلدان النامية المفهومة والمشروعة إلى النمو الاقتصادي أسيء فهمها في بعض الأحيان على أنها عنصر داعم للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فحسب، على حساب الحقوق المدنية والسياسية. وبالمثل، فإن الضغط الذي مارسته بعض البلدان بغية التسليم بالحقوق المدنية والسياسية فقط بوصفها مطالب شرعية لحقوق الإنسان، قوبلت باستياء معظم البلدان النامية واعتبرتها رفضاً لمطالبتها بنمو اقتصادي في نظام دولي متساو. كما أن صوغ الحق في التنمية، كما قدمه الخبير المستقل، بإمكانه أن يساعد على التوفيق بين هذه الشواغل المتزايدة. ويمكن اعتبار الحقوق المدنية والسياسية، والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على أنها متكاملة تماماً، وذلك عندما ينظر إليها باعتبارها مقومات الحق في التنمية. ولا يمكن السماح بتدهور أي من هذه المقومات، ومن شأن السياسات التي يضعها المسؤولون الوطنيون والدوليون أن تهدف إلى إعمال معظم هذه الحقوق على الأقل، إن لم يكن جميعها، اعتماداً على السياق والظروف السائدة في البلد، فضلاً عن أفضليات السكان[٤].

باء- العناصر التشغيلية

١٣- يسترشد إطار الحق في التنمية بالمبادئ المستقاة من كل من الإطار المعياري لحقوق الإنسان ونهج التنمية البشرية. وكما أوضح تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٠، الذي عنوانه الفرعي "حقوق الإنسان والتنمية البشرية"، أن نهج حقوق الإنسان يركز على مطالب الأفراد فيما يتعلق بسلوك الدولة والمسؤولين والوكلاء الآخرين لضمان حقوقهم وحرياتهم، على أن التفكير الخاص بالتنمية البشرية يركز على نتاجات شتى أنواع الترتيبات الاجتماعية. كما أن العديد من أدوات هذا النهج (التنمية البشرية) تقيس نتاجات الترتيبات الاجتماعية بطريقة لا تتسم بالحساسية تجاه الكيفية التي يتم بها تحقيق هذه النواتج. ففي نهج حقوق الإنسان، تُعامَل هذه الحقوق والطريقة التي يتم بها إعمالها باعتبارها حقوقاً تنطوي على التزامات معينة تقع على عاتق الدول والمجتمع الدولي بوصفها الجهات المسؤولة التي تخضع للمساءلة، ورهناً بآلية الرصد المناسبة. ويتعين على الدول أن تعتمد السياسات في هذا المجال

لتنفيذ الحقوق. كما ويتعين على أعضاء المجتمع الدولي أن يكون لها التزام بالتعاون مع بعضها البعض ومع البلدان المعنية ليتسنى تنفيذ تلك السياسات.

١٤- إن أحد المعالم البارزة لنهج الحق في التنمية هو تشديده على البرنامج التشغيلي إلى جانب سياسات معينة تتعلق بالإجراءات الوطنية والتعاون الدولي ضمن إطار النموذج التشغيلي لإعمال حقوق الإنسان. وهناك أربعة عناصر أساسية تشغيلية تشكل الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي هي:

(أ) *البرنامج الإنمائي المستند إلى حقوق الإنسان* - إن النهج الإنمائي والقواعد السياساتية يدلاّن ضمناً على عملية تتسم بالمساواة وعدم التمييز والمشاركة والمساءلة والشفافية. فالمساواة (أو اضمحلال التباينات) هي موضوع شامل بالنسبة للحق في التنمية، كما وتعد المساواة فيما يتعلق بنمو الموارد (بما في ذلك نمو الناتج المحلي الإجمالي ونمو التكنولوجيا والمؤسسات)، محورية بالنسبة لنهج الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي. حيث إن عدم التمييز والمساواة هما مبدآن توأمان. ولا ينبغي أن يكون هناك تمييز على أساس الجنس أو العرق أو اللغة أو الانتماء السياسي أو الحالة الاقتصادية والاجتماعية في تصميم السياسات والممارسات وتنفيذها، كما ولا ينبغي أن يكون هناك تمييز بين الوكلاء وأصحاب المصالح والمستفيدين. ويتطلب مبدأ المشاركة أن يتم إشراك المستفيدين إشراكاً كاملاً في اتخاذ كافة القرارات وتوفير الفرصة لهم للاطلاع اطلاعاً كاملاً على عملية اتخاذ القرارات وعلى ملكية البرنامج الإنمائي. ويتعين أن يكون هناك نظام للمساءلة يوفر الدعم للحقوق والالتزامات، ويطلب إلى المسؤولين مثل الدول والمنظمات الحكومية الدولية أن تتحمل مسؤولية احترام حقوق الإنسان وحمايتها والوفاء بها. وهذا يستتبع إنشاء آليات تختص بالفصل في الشكاوى والرصد عن طريق عملية قانونية رسمية، أو عن طريق عملية بديلة (وشرعية) مستقلة لهذا الغرض. وتدل الشفافية ضمناً على الإعلان بوضوح عن كافة العلاقات المتبادلة والروابط التي تجمع بين مختلف الإجراءات والأطراف الفاعلة. وهي متطلب أساسي لإرساء المساءلة؛

(ب) *الحد من الفقر وأهداف المؤشرات الاجتماعية* - مثلما هو مبين في التقرير الرابع، فإن تصميم وتنفيذ برنامج إنمائي مستند إلى حقوق الإنسان يتطلب تحديد المؤشرات والقياسات المناسبة لرصد حالة إعمال كل حق من حقوق الإنسان، فضلاً عن تحديد آلية معنية بتقييم التفاعل فيما بين هذه المؤشرات؛

(ج) *المواثيق الإنمائية* - الميثاق الإنمائي هو عبارة عن آلية يُكفَل بموجبها اعتراف كافة الأطراف المعنية "بتبادل الالتزامات"، لكي يتسنى أن تُقابَل التزامات البلدان النامية بتنفيذ البرامج المستندة إلى حقوق الإنسان، بالتزامات تبادلية من جانب المجتمع الدولي بغية التعاون للتمكين من تنفيذ هذه البرامج. والغرض من مواثيق الإنمائية الدولية هو طمأنة البلدان النامية على أنها إذا ما أوفت بالتزاماتها، فإن البرنامج المعني بإعمال الحق في التنمية سوف لن يتعثر بسبب شحة التمويل. كما أن عملية إرساء الميثاق الإنمائي يستتبع إجراء بضع خطوات:

`١` التركيز على إعمال قلة من الحقوق تكون متفقة مع قواعد حقوق الإنسان، مثل الأهداف الإنمائية للألفية أو الحد من الفقر؛

`٢` تصميم برنامج إنمائي وطني يتطلب ميثاقاً إنمائياً؛

`٣` تطوير البرنامج بالتشاور مع المجتمع المدني، واعتماد تشريع لإدراجه في القانون الداخلي إلى جانب إنشاء لجنة وطنية لحقوق الإنسان؛

`٤` تحديد التزامات كل من السلطات الوطنية والمجتمع الدولي؛

`٥` إنشاء منظمة محورية تضم أعضاء المجتمع الدولي في البلد الذي يجري فيه التنفيذ؛

`٦` تنظيم فريق داعم للبلد النامي المعني، يتألف من الأطراف المعنية التي تتولى، ضمن جملة أمور، تفحص البرامج الإنمائية واستعراضها ودراسة الالتزامات المحددة والبت في أمر تقاسم الأعباء فيما بين أعضاء المجتمع الدولي خلال الوفاء بالتزاماتهم كل فيما يخصه في إطار الميثاق؛

`٧` تقييم وتنفيذ التدابير المناسبة على كلا الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف (على سبيل المثال، فيما يتعلق بتخفيف عبء الديون والتجارة والاستثمار)؛

`٨` إنشاء فريق تمويل تطلق عليه تسمية صندوق تمويل المواثيق الإنمائية، تموله الإسهامات المقدمة من كافة البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية في شكل "التزامات مستحقة"؛

`٩` تحديد متطلبات التمويل المتبقية لميثاق إنمائي معين، بعد الانتهاء من تنفيذ التدابير الأخرى المتعلقة بالتعاون الإنمائي، وبعد مراعاة المساهمات المحتملة للجهات المانحة الثنائية والمتعددة الأطراف، ممن لها اهتمام خاص بالبلد؛

`١٠` إنشاء آلية من شأنها أن تساعد الفريق الداعم على الاحتكام إلى "الالتزامات المستحقة" لأعضاء لجنة المساعدة الإنمائية المستحصلة من صندوق تمويل المواثيق الإنمائية، وفقاً لمبادئ يجري الاتفاق عليها بشأن تقاسم الأعباء.

(د) *آليات الرصد* – تتولى الآلية المعنية برصد الحق في التنمية تقييم وتنفيذ مختلف الحقوق بشكل فردي ومركب في آن واحد. ويمثل الميثاق الإنمائي إحدى الآليات الدولية (المنفصلة عن الهيئات المنشأة بموجب المعاهدة) والمقترحة لتيسير تنفيذ نهج الحق في التنمية، فضلاً عن تمويل تدابير معينة.

ثانياً- الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا

١٥- استهلت الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا[٥] عملها في تموز/يوليه ٢٠٠١، خلال مؤتمر القمة الذي عقدته في لوساكا منظمة الوحدة الأفريقية (المعروفة الآن باسم الاتحاد الأفريقي)، ويرد وصف هذه الشراكة على لسان مؤسسيها باعتبارها "رؤية وبرنامج عمل من أجل إعادة تطوير القارة الأفريقية" فضلاً عن أنها "خطة إنمائية شاملة ومتكاملة وضعت لمعالجة الأولويات الرئيسية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بأسلوب متماسك ومتزن". وتضم المبادرة بشكل واضح النمو الاقتصادي (بنسبة ٧ في المائة سنوياً) وتعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان واستئصال الفقر في إطار تنمية اجتماعية شاملة، وذلك بإلزام نفسها بتحقيق الأهداف الإنمائية الدولية المتفق عليها بحلول عام ٢٠١٥. ويتركز تنظيم برنامج عمل الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا حول ثلاثة مواضيع عامة. يتعلق الأول منها بإيجاد الظروف المواتية لتحقيق تنمية مستدامة تشمل السلم والأمن والديمقراطية وتحسين أسلوب الحكم السياسي وأسلوبي الحكم الاقتصادي والمؤسسي؛ وتعزيز التعاون الاقتصادي الإقليمي ودون الإقليمي. ويتعلق الموضوع الثاني بأولويات البرنامج وتشمل تضييق الفجوة في البنى التحتية فيما يتعلق بالطاقة والمياه والمرافق الصحية والنقل وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ وتنمية الموارد البشرية عن طريق تعزيز فرص الوصول إلى التعليم والخدمات الصحية؛ وتحسين التنمية الزراعية والريفية؛ بالإضافة إلى الاستدامة البيئية. أما الموضوع الثالث فيتعلق بحشد الموارد والأهم من كل هذه الأمور أن البرنامج يشتمل على آليات تقدمت بها البلدان المعنية لرصد أدائها ومن ثم تقديم نتائج هذا الأداء إلى الآلية الأفريقية لاستعراض النظراء وإلى المؤسسات المالية الدولية المعنية بتفحص مثل هذا الأداء.

١٦- وبموجب ترتيب مؤسسي، ستكون الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا حفازاً لتنفيذ برنامج العمل من قبل المؤسسات المعنية لهذا الغرض. ويتوقع من هذه الكيانات أن "تقوم بإدراج روح وبرامج الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا ضمن استراتيجياتها الإنمائية وخططها الاستثمارية"[٦]. فعلى الصعيد الوطني، ستكون الحكومات مسؤولة بشكل أساسي عن إشراك وتعبئة المجتمع المدني حول أفكار وبرنامج الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا. كما ستتولى اللجان الاقتصادية الإقليمية تنظيم أصحاب المصالح بغية التخطيط والتنمية والتنفيذ على الصعيد دون الإقليمي. أما على الصعيد القاري، فسيتولى الاتحاد الأفريقي مهمة تعيين اللجان الخاصة بغية دفع عملية الشراكة الجديدة قدماً. وبالإضافة إلى ذلك، سيكون رؤساء دول الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا وأعضاء لجنة التنفيذ مؤلفة من ١٥ رئيس دولة مسؤولين عن تحديد المسائل الاستراتيجية على الصعيد القاري، وذلك بإنشاء آليات معينة تستعرض التقدم المحرز في تحقيق الأهداف والمعايير، فضلاً عن التقدم المحرز في ميدان تنفيذ القرارات السابقة.

١٧- وتتعهد الوثائق السياسية الرئيسية للشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا بأن تعمل البلدان مع المصرف الدولي وصندوق النقد الدولي ومصرف التنمية الأفريقي ووكالات الأمم المتحدة "للإسراع بتنفيذ اعتماد إطار

التنمية الشاملة واستراتيجية الحد من الفقر والنُهُج الأخرى ذات الصلة"[٧]. ويعتبر تنفيذ وتوسيع المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون تنفيذاً وتوسيعاً كاملين، أساسياً لتحقيق أهداف الاقتصاد الكلي كتحسين بيئة الاستثمار. وتدعو بلدان الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا لتوسيع هذه المبادرة بحيث تشمل أحكاما تتعلق بالبلدان المتوسطة الدخل، المشاركة في نادي باريس المعني بعملية تخفيف أعباء الديون والتحرك نحو إلغاء هذه الديون بنسبة ١٠٠ في المائة. وتؤكد بلدان الشراكة الجديدة على أن المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون لا تزال تتخلى عن العديد من البلدان المشاركة فيها، التي ترزح تحت عبء مستويات من المديونية غير المستدامة، وأنه ينبغي للبلدان غير المشمولة بالمبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، أن تتلقى أيضاً تخفيفاً من أعباء الديون بغية تحرير الموارد المخصصة للحد من الفقر. وبذلك، فإن الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا لا تسعى لإحلال محل المبادرات الإنمائية الحالية أو التنافس معها.

الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا ونموذج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي

١٨- إن نموذج الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا متفق تماماً مع نموذج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي. إذ يشابه إطار السياسة الإنمائية للشراكة الجديدة النهج المبين في الميثاق الإنمائي إلى حد كبير. فهو إطار مدفوع بمصالح البلدان الأعضاء وشامل وموجه نحو إقامة شراكات وتحقيق نتائج معينة. على أنه خلال عملية تصميم البرامج وتنفيذها، يتعين إنشاء آليات تكفل اتباع هذه البرامج للنهج المستند إلى حقوق الإنسان، تتسم بالمساواة وعدم التمييز والمشاركة والمساءلة والشفافية، ويتعين رصدها على نحو فعال. كما ويجب أن تشارك أيضاً منظمات المجتمع المدني بهذا الشأن. ويمكن إبراز مصدرين للانشغال في هذا الخصوص:

(أ) *المشاركة*: يعترف التقرير المرحلي للشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا بأنه لم تتم لحد الآن تعبئة القطاع الخاص والمجتمع المدني تعبئة وافية لتوفير الدعم للعملية من خلال الاشتراك المتعمق. وقد اشتكت منظمات المجتمع المدني لأنه تم وضع الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا ومناقشتها دون أن تقدم إسهامات ومشاورات من قبل الأفرقة التي ستكون الجهات الأكثر تأثراً بسياسات الشراكة الجديدة. حيث إن مفهوم المشاركة في نموذج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي يتجاوز حدود المشاورات. ويتعين إشراك المستفيدين في تصميم البرامج وتنفيذها ورصدها. ويجب أن تكون الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا جاهزة لاستنباط طرق كفيلة بتأمين تلك المشاركة؛

(ب) *النهج الموجه نحو الأسواق الذي سيكيف وفقاً للشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان والمساواة والعدالة*؛ في اتباعها لنهج موجه نحو الأسواق حول سياستها الإنمائية التي من شأنها أن تفضي إلى تحسين الكفاءة الكلية لاقتصاداتها، ينبغي لسلطات الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا أن تكون قادرة على التكيُّف مع هذا النهج المستند إلى حقوق الإنسان، لا سيما فيما يتعلق بالمساواة والعدالة. ويجب أن تكون قادرة، وبعلم تام من شعوبها

ومجتمعاتها المدنية، على تعديل البرامج ورصدها على نحو ملائم لتلافي الوقوع في الأخطاء التي ارتكبتها سياسات التكيف الهيكلي السابقة.

١٩- تم وضع نموذج الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي على أساس الاعتقاد بإمكانية التعويل على نهج التنمية الموجه نحو الأسواق، وهو نهج مستند إلى الانفتاح ورفع الضوابط التنظيمية للسياسة الاقتصادية بغية تشجيع المبادرات الخاصة وسياسة الحق في التنمية التي لا تعزز المعدل العالي للنمو الاقتصادي المتسم بالعدالة فحسب، بل تعمل على تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية كحق من حقوق الإنسان. وفي الواقع، فإن برامج الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا التي تم تنفيذها بهذا الأسلوب يمكن أن تصبح حالات اختبارية لإعمال الحق في التنمية، يمكن أن تتعلم منها حتى الوكالات الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

٢٠- *استعراض النظراء* - إن أكثر أوجه التشابه التشغيلية أهمية هو تطوير "الآلية الأفريقية لاستعراض النظراء"، التي صممت لتشجيع اعتماد السياسات والممارسات التي من شانها أن تفضي إلى الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة. إن عملية استعراض النظراء، التي تنطوي على إجراء استعراضات دورية لسياسات وممارسات الدول المشاركة بغية تقييم التقدم المحرز بهذا الشأن، يمكن تشبيهها بالآلية المعنية بنموذج الميثاق الإنمائي المتعلقة بضمان تقييم "القابلية على تبادل الالتزامات" بين البلدان النامية والمجتمع الدولي. والفرق الرئيسي هو عدم انطباق الآلية الأفريقية لاستعراض النظراء على الأطراف المعنية الخارجية مثل الجهات المانحة والمؤسسات المالية الدولية التي تستخدم نفوذها للتأثير على عملية التنمية. على أن الميثاق الإنمائي معني بشكل أساسي بإلزام البلدان المانحة والبلدان النامية بمسؤوليتها تجاه بعضها البعض. ولتدارك هذا الأمر، يتعين وضع طريقة تتعلق بتوسيع الآلية الأفريقية لاستعراض النظراء ليتسنى لها أن تضم إليها مساءلة الشركاء الدوليين.

٢١- *التمويل* - وعلى غرار الصندوق الاستئماني المقترح لتمويل الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي، الذي يدعو بشكل جلي إلى زيادة قدرها ٥٠ بليون دولار في المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فإن الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا تدعو إلى زيادة المساعدة الإنمائية الرسمية: حيث يتوقع من البلدان النامية أن تقدم استثمارات سنوية قدرها ٦٤ بليون دولار بغية استغلالها في إنشاء صندوقين استئمانيين منفصلين، أحدهما لتمويل أنشطة حفظ السلام والأنشطة المتعلقة بمنع النزاعات، والآخر لدعم بناء القدرات وتنفيذ البرنامج. وبإيجاد مثل هذه المرافق التمويلية، فإن نموذج الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي الذي يوفر التمويل لتنفيذ المواثيق الإنمائية من خلال "المساهمات المستحقة" المقدمة من الشركاء الدوليين، يمكن أن يكون مفيداً، لا سيما في تحديد مسألة تقاسم الأعباء فيما بين أعضاء المجتمع الدولي.

٢٢- *الديمقراطية وأسلوب الحكم السديد* - على العكس من الخطط الإقليمية والقارية السابقة المتعلقة بالتنمية الأفريقية، فإن الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا تؤكد أيّما تأكيد على الديمقراطية وأسلوب الحكم السديد، التي

تتماشى مع نهج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي. وما "الإعلان الخاص بالديمقراطية وأسلوب الحكم السياسي والاقتصادي والمؤسسي"، إلا بيان صادر عن الدول الأعضاء للشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا يتعلق بالتزامها بالديمقراطية وأسلوب الحكم السديد، وتشجيعها لحقوق الإنسان وحمايتها. فهي تدعو إلى تطوير منظمات المجتمع المدني الحيوية، بما في ذلك تعزيز المؤسسات المعنية بحقوق الإنسان على الأصعدة الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية، وتتعهد بدعم الميثاق الأفريقي واللجنة الأفريقية والمحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بوصفها أدوات مهمة من شأنها أن تكفل تشجيع حقوق الإنسان وحمايتها واحترامها، وأن تضمن حرية التعبير المسؤول، بما في ذلك حرية الصحافة. كما أن كل تدبير من هذه التدابير مبيَّن بوضوح في نهج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي.

٢٣- عبَّرت منظمة الحقوق والديمقراطية عن شواغل العديد من منظمات المجتمع المدني والمتعاطفين بهذا الشأن، في الاستعراض الذي تقدمت به إلى الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا في شهر أيار/مايو ٢٠٠٢. حين ذكرت أن "نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان في أفريقيا لا يعتمد على الإدارة المالية الحصيفة والاستثمارات الأجنبية وتوسيع الوصول إلى الأسواق فحسب، بل يعتمد أيضاً على إعادة توجيه الأهداف الإنمائية إزاء وفاء الدول بالتزاماتها بشأن حقوق الإنسان في إطار عملية[٨] تتسم بالشفافية والمساءلة وعدم التمييز". وذكرت أيضا أن الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا لا تعالج بشكل ملموس الوسيلة التي يمكن بواسطتها تنفيذ النهج المستند إلى حقوق الإنسان، ولا الكيفية التي سيتم بها رصد الحكومات وحملها على أن تكون مسؤولة بموجب المعاهدات الدولية.

٢٤- وإجمالاً، فإن الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي والشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا يشتركان في نفس المنطلق الأساسي: ألا وهو استئصال الفقر وتحقيق التنمية المستدامة. على أنه، وعلى العكس من نهج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي، فإن الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا لم تعلن بشكل جلي لحد الآن عن مركزية (أو أولوية) حقوق الإنسان. وبالأحرى، فإن شواغل حقوق الإنسان (وخاصة في سياق السلم والأمن والديمقراطية وأسلوب الحكم السياسي) تمت معالجتها على أنها إجراءات تم تحديدها على نحو واسع. كما أن مبادئ وأهداف حقوق الإنسان ليست مصاغة على نحو واف، أو مدمجة ضمن خطة العمل الاستراتيجية الشاملة. في حين نجد في نهج الحق في التنمية، أن كافة الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية مدمجة في النمو الاقتصادي المستند إلى حقوق الإنسان كقوة موجهة لعناصر مترابطة وليست مجرد غايات منفصلة أو متميزة.

ثالثا – إطار التنمية الشاملة/إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر/الإطار الخاص بالتقييمات القطرية الموحدة – إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية

٢٥- في عام ١٩٩٩، اقترح رئيس البنك الدولي إطار التنمية الشاملة لمعالجة الحاجة إلى موازنة السياسة السليمة للاقتصاد الكلي والنمو بدرجة متساوية من الاهتمام بشأن الحد الفعال من الفقر وتحسين القدرات المؤسسية المعنية بالتنمية. وقد استهدف ذلك تشجيع انتقال استراتيجيات المساعدة الإنمائية التي تقودها الأطراف

المانحة إلى استراتيجيات إنمائية تقودها البلدان المعنية. وينطوي إطار التنمية الشاملة أيضاً على الالتزام بتوسيع الشراكة والشفافية والمساءلة التي تتسم بالمشاركة الفعالة من جانب الحكومة وقيادتها. وفي نفس الوقت، فقد أعتمد البنك الدولي وصندوق النقد الدولي استراتيجيات تشاركية وطنية للحد من الفقر، كأساس لما يمنحانه من قروض امتيازية. واعتماداً على المبادئ المتعلقة بإطار التنمية الشاملة، فإن النهج المعني باستراتيجية الحد من الفقر أفضى إلى تطوير ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وهذه الورقات هي عبارة عن اتفاق ثلاثي الأطراف أبرمَ بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والحكومات المشاركة، إذ أُقترح كمحفل أساس لإجراء الحوار بشأن السياسات المتبعة في كافة البلدان المتلقية للإقراض الامتيازي من المؤسسات المالية الدولية. وتعد اليوم ورقات استراتيجية الحد من الفقر (أو ورقات استراتيجية الحد من الفقر المؤقتة) شرطاً يتعلق ببرامج البنك الدولي وصندوق النقد الدولي المعنية بالحد من الفقر، والتي تشمل تدابير بشأن تخفيض أعباء الدفع بموجب ما اتفقت عليه البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وقد بوشر بالتقييمات القطرية الموحدة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في عام ١٩٩٧. والهدف العام من وراء ذلك هو زيادة تأثير الجهود الإنمائية التي تبذلها الأمم المتحدة، وذلك بتعزيز زيادة تكامل وكالات الأمم المتحدة العاملة على الصعيد القطري وتضافرها مع الجهود الإنمائية التي يبذلها البلد المضيف. والتقييمات القطرية الموحدة هي في الأساس أداة تستخدم لجمع المعلومات من مختلف المصادر، بما في ذلك من المجتمع المدني. كما أنه ليست هناك حاجة لموافقة الحكومة بشأن التقييمات القطرية الموحدة، وبذلك فإن الفرصة متاحة أمامها للتعليق على طائفة من المسائل تشمل حقوق الإنسان وأسلوب الحكم. أما إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية فهو عملية تتولاها منظمة الأمم المتحدة وتقصر تركيزها عليها، حيثُ الغرض منها تحديد الردود المناسبة بشأن الأولويات الواردة في التقييمات القطرية الموحدة.

ألف - المبادئ وأهداف السياسات العامة

٢٦- تسترشد ورقات استراتيجية الحد من الفقر بخمسة مبادئ رئيسية هي: (أ) مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص المدفوعة بمصالح البلدان والمتسمة بقاعدة عريضة؛ (ب) التركيز الموجه نحو تحقيق النتائج التي تعود بالنفع على الفقراء؛ (ج) الشمولية، من حيث أنها تأخذ بنظر الاعتبار الأبعاد العديدة للفقر؛ (د) التوجه نحو إقامة شراكات تتسم بمشاركة منسّقة من جانب الشركاء الثنائيين والمتعددي الأطراف وغير الحكوميين؛ (هـ) التركيز على منظور بعيد المدى بشأن الحد من الفقر.

٢٧- يقصد بتعبير المنظور البعيد المدى دمج المسائل الشاملة والاجتماعية والهيكلية والمؤسساتية التي تركز على التنمية المستدامة.وفيما يتعلق بالملكية القطرية الحقيقية، يجب على الحكومات أن تطور نهجاً تشاركية ذات قاعدة عريضة، لبناء القدرة المؤسساتية وإطار السياسات العامة التي على أساسها يمكن لكافة أصحاب المصالح الرئيسيون المعنيون أن يشتركوا في وضع جدول الأعمال المتعلق بالتنمية[٩]. كما تتطلب الملكية القطرية اتخاذ قرارات

لا مركـــزية وإجراء تقييمات للتأثيرات الاجتماعية وتنسيق فعال فيما بين الشركاء الخارجيين وعقد اجتماعات للأفـــرقة الاستشارية. وتتطلب الشراكة الاستراتيجية مشاركة الحكومة على جميع الأصعدة بالتعاون مع المجتمع المدني والقطاع الخاص والجهات المانحة والوكالات الدوليـــة والأطراف الأخرى المعنية بالتنمية. وينبغي للإجراءات التي تتخذها الأطراف المانحة أن تتواءم مع الاستراتيجية الوطنية، إلى جانب انسجام الإجراءات والممارسات فيما بين كافة الشركاء المعنيين بالتنمية.

باء - مقارنة نموذج الحق في التنمية مع النماذج الأخرى

٢٨- تشـــترك الـــنماذج المعنية بكل من ورقات استراتيجية الحد من الفقر وإطار التنمية الشاملة والتقييمات القطـــرية الموحدة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية مع النموذج المعني بالحق في التنمية في اهتمامات نظـــرية متماثلة حول الاستراتيجيات الفعالة المتعلقة بالحد من الفقر التي تتسم بالملكية القطرية ومشاركة المجتمع المـــدني. ومن شأنها جميعاً أن تقبل بالفكرة التي مفادها أنه ينبغي للتدابير الإنمائية أن تتخذ على أساس المشاركة والمســـاءلة والشفافية والمساواة وعدم التمييز. كما أن كل إطار من أطر التنمية هذه موجه نحو تحقيق نهج شامل معـــني بتلبـــية الاحتياجات الأساسية وتوسيع القدرات وإصلاح المؤسسات. فبينما تعالج هذه الأطر مسألة النمو والسياسات السليمة في مجال الاقتصاد الكلي بدرجات متفاوتة، يسعى كل إطار منها إلى تحقيق توازن أفضل بين النمو الاقتصادي وأسلوب الحكم والتنمية الاجتماعية. كما أن كلاً من نموذج أوراق استراتيجية الحد من الفقر والنموذج المعني بالحق في التنمية يوجه اهتمامه بشكل صريح نحو نمو الموارد (الناتج المحلي الإجمالي والتكنولوجيا والمؤسســـات)، كوسيلة لبلوغ غاية الحد من الفقر بالنسبة لورقات استراتيجية الحد من الفقر، إلى جانب إعمال الحقوق الأساسية بشأن الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي. ومن شان النموذجين كليهما في التنمية أن يؤيدا اعتماد سياسات تتعلق باستقرار الاقتصاد الكلي بغية تحقيق النمو المستدام، بالرغم من أنه يتعين لهذا النمو في إطار نهج الحق في التنمية، أن يكون متفقاً مع قواعد حقوق الإنسان والمساواة والعدالة الاجتماعية.

٢٩- إن تعاون أصحاب المصالح (على كل من الصعيدين المحلي والدولي) يعدّ مبدأً مشتركاً أيضاً بين كافة هذه الأطر الإنمائية. حيثُ يعتمد نهج الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي على نموذج التعاون الدولي الذي يتم تيسيره عن طـــريق الميـــثاق الإنمائي. ويتوقع لورقات استراتيجية الحد من الفقر أن تكون أيضاً موجهة نحو إقامة شراكات، تشترك فيها أطرافُ عينة ثنائية ومتعددة الأطراف وغير حكومية بغية تطوير هذه الورقات وتنفيذها.

٣٠- ويعتـــبر كـــل إطار من هذه الأطر الملكية القطرية على درجة كبيرة من الأهمية فيما يتعلق بالممارسات المستدامة والفعالية. وعلى الرغم من أنّ الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي يشجع الخطط الإنمائية التي يعدها أي بلد من البلدان النامية والتي تسعى إلى تحقيق الميثاق الإنمائي، فإن الغرض من ورقات استراتيجية الحد من الفقر هو أن تكون محلية معدّة وفقاً لاحتياجات معينة وظروف البلد المشارك وأهدافه. كما أن كل إطار من هذه الأطر يجسد

التزاماً معيناً ببناء قدرات البلدان لتطوِرّ استراتيجياتها في الحد من الفقر إلى جانب خططها الوطنية وتنفذها وتديرها عن طريق المساعدة التقنية وبناء المؤسسات.

٣١- كما ويعنى كل إطار من هذه الأطر أيضاً، بتحديد المؤشرات والتدابير المعنية بما يحرز من تقدم، بالإضافة إلى تحديد فترات مستهدفة معينة وأهداف بهذا الشأن، إلى جانب مراعاة حقيقة إنجاز الإعمال التدريجي لأهدافها، فضلاً عن الصعوبات التي تنشأ عن تلبية جميع هذه الأهداف في آن معاً.

٣٢- إن الفرق الأساسي بين نهج الحق في التنمية والأطر الإنمائية الأخرى، هو مركزية حقوق الإنسان بالنسبة لهذا النهج. حيثُ يتعين النظر إلى كافة أهداف السياسات العامة ومختلف مؤشرات النمو الاجتماعي أو النمو الاقتصادي على أنها حقوق من حقوق الإنسان يتعين إعمالها على نحو تحترم فيه قواعد حقوق الإنسان. كما أن عملية التنمية التي يستحقها الجميع بوصفها حقاً من حقوق الإنسان، تترتب على التزامات من جانب الدول والمجتمع الدولي يتعين الوفاء بها ويتم رصدها عل نحو قابل للمساءلة إلى جانب الأخذ بأسباب العلاج القابلة للإنفاذ.

جيم - تحليل القواعد المستندة إلى حقوق الإنسان في الأطر المختلفة

٣٣- إن كل من إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر وإطار التنمية الشاملة وإطار التقييمات القطرية الموحدة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية واجه تحديات عديدة فيما يتعلق بتنفيذه. حيثُ أن البعض من هذه التحديات نجم عن ظروف البلد الخاصة (على سبيل المثال البلدان التي تدور فيها نزاعات)؛ على أن التحديات والقيود الأخرى التي واجهت هذه الأطر، كانت متوارثة في هيكل الإطار الإنمائي والعملية المتعلقة به، إلى جانب تصميم السياسات وصوغها والفترات الزمنية المقيدة والممارسات البيروقراطية. ويمكن معالجة معظم هذه التحديات على نحو فعال في المقترح بشأن الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي، باتخاذ تدابير صريحة تستند إلى حقوق الإنسان، بالإضافة إلى التزامات متبادلة من جانب كافة الأطراف المسؤولة.

٣٤- ومن بين كافة الأطر، كان إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر أكثر الأطر مناقشة، إذ نال إمعان نظر العامة، إلى جانب أن المجتمع المدني، في مناقشته للموضوع، وجه انتقاده إلى العملية المتعلقة بهذا الإطار والنواتج التي تمخضت عنه. ولهذا السبب، فمن المفيد تسليط الضوء على أكثر الشواغل أهمية بشأن إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر، حيثُ يقتسم بعض هذه الشواغل معه أيضاً، كل من إطار التقييمات القطرية الموحدة وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية - في ضوء المبادئ التي تتنافى مع إطار الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي، أي بالأحرى، إلى أي مدى يمكنها أن تتفق مع قواعد حقوق الإنسان، المتمثلة في المشاركة والمساءلة والشفافية والمساواة وعدم التمييز.

١- المشاركة

٣٥- إن عملية المشاركة المتعلقة بورقات استراتيجية الحد من الفقر هي الأكثر تعقيداً. وقد أستفسر المنتقدون عن مدى شمولية هذه العملية وسهولة الوصول إليها ومدى قدرتها على الإبلاغ وشفافيتها بخصوص سياسات الحكومة وممارساتها. وقد لاحظت تقارير عام ٢٠٠٢، التي أعدها موظفو البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أن الجهات المانحة أعربت عن قلقها بشأن عدم وجود مشاركة لأفرقة معينة في العملية التشاركية[١٠] ومن بين أولئك الذين لم يشاركوا مشاركة كاملة في العملية المتعلقة بورقات استراتيجية الحد من الفقر، منظمات المجتمع المدني (لا سيما، تلك المنظمات التي لا تحظى بدعم الحكومة)، إلى جانب المسؤولين الحكوميين المحليين وممثلي القطاع الخاص والنقابات والجماعات النسائية وممثلي الفقراء المباشرين.

٣٦- وفي تقرير صدر عام ٢٠٠١، الذي أعدته منظمة الرؤية العالمية، برهنت دراسات حالات إفرادية على وجود حالة من التوتر الموروث بين الضغط الذي مورِس من أجل إصدار ورقات استراتيجية الحد من الفقر، التي هي عبارة عن نسخ أعيد تجميعها لخطط قائمة، وبين التشديد على العملية التشاركية. وقد تكررت شكاوى منظمات المجتمع المدني بشأن قيام الحكومات بدعوة جميع المنظمات لحضور اجتماعات الغرض منها توفير الدعم لخطة معدة بالفعل. وغالباً ما تناولت المناقشات في هذا الشأن مجموعة محدودة من المسائل المتعلقة ببرامج الحد من الفقر، واستبعدت إجراء مناقشة للإصلاحات الهيكلية والسياسات المعنية بالاقتصاد الكلي. كما أن بعض الجهات المانحة قلقة إزاء عدم وضوح دورها، حيثٌ أصيبت بالإحباط نتيجة عدم مشاركتها في إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر المؤقتة، إلى جانب عدم مشاركتها في جلسات الحوار المنعقدة بين الحكومة والصندوق التابع للبنك الدول لتوفير التمويل خلال البعثات. وذكرت بعض الجهات المانحة أن الدور البارز للاقتطاعات الإلزامية من رواتب موظفي الصندوق التابع للبنك الدولي قد حولت الأنظار بعيداً عن تقييم الجهات الأخرى المانحة، كما أن العملية المعنية بورقات استراتيجية الحد من الفقر يهيمن عليها كل من البنك الدول والصندوق التابع له.

٣٧- ذكر تقرير أصدرته منظمة المعونة المسيحية[١١] (٢٠٠١)، أن الفقراء يستبعدون عادة من جلسات الحوار المقررة بشأن الإصلاحات الشاملة المتعلقة بالاقتصاد الكلي. وقد دأبت منظمات المجتمع المدني على ذكر، هناك عمليتين متوازيتين - تتعلق إحداهما بمناقشة "المسائل الاجتماعية"، بينما تتناول العملية الأخرى مناقشة "المسائل الشاملة". هذا وغالباً ما تُمنح منظمات المجتمع المدني حيزاً محدوداً تناقش فيه مجموعة السياسات التعديلية التي لا تزال تهيمن على الصعيد الوطني على ورقات استراتيجية الحد من الفقر ومرفق الحد من الفقر وتحقيق النمو. ويقال في بعض الحالات، أن ممثلي صندوق النقد الدولي ذكروا أن التوصيات المنبثقة عن جلسات الحوار التي أجرتها منظمات المجتمع المدني، من شأنها أن تنطبق فقط على المبالغ المخصصة لتخفيض ديون البلدان الفقيرة المثقلة بالديون، وليس من شأنها أن تنطبق على أهداف وسياسات الاقتصاد الكلي. ويشكل هذا عائقاً للملكية القطرية

الحقيقية المتعلقة بالخطط الإنمائية. كما أن فئات المجتمع الشعبية، مثل المنظمات الريفية والمجموعات المحلية للمجتمع المدنية والمجموعات النسائية، استُبعِدت أيضاً من المشاركة في العملية المتعلقة بورقات استراتيجية الحد من الفقر، ولم تتطرق هذه المجموعات، لا من بعيد ولا من قريب للجهود المحددة للتطرق لمسألة المساواة بين الجنسين.

٢- المساءلة

٣٨- إن مركزية المساءلة في الحد من الفقر والاستراتيجيات الإنمائية معترف بها في ورقات استراتيجية الحد من الفقر وإطار التنمية الشاملة والتقييمات القطرية الموحدة - إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. حيثُ أن المسائل الرئيسية ذات الصلة بالمساءلة في هذه الأطر تتمثل في سهولة الوصول إلى آليات شفافة وفعّالة بشأن الفقراء ومنظماتهم فيما يتعلق بمختلف الجهات المسؤولة، مما يتيح الفصل في شكاواهم على نحو لائق وتوفير سبل انتصاف قابلة للتنفيذ وقد اتّضح من تقرير إطار التنمية الشاملة لعام ٢٠٠١، الذي شمل ٤٦ بلداً، أن التقدم المحرز في مجال المساءلة بطيء جداً، وأن أقل من نصف هذه البلدان فقط تمتلك نظم معلومات وافية معنية بالتنسيق الإنمائي، كما لم يتولّ إنشاء نظم لمتابعة نتائج التنمية سوى ربع هذه البلدان فقط.

٣٩- أثارت عمليات استعراض التقدم المحرز بشأن ورقات استراتيجية الحد من الفقر (٢٠٠٢)، دواعي قلق إزاء التوتر المحتمل بين مبدأ الملكية القطرية وبين حاجة الجهات المانحة في أن تكون قابلة للمساءلة فيما يتعلق باستخدامها الفعال لمصادرها. وتحذر ورقة تتعلق بهذه المسألة من "الاختلاف في وجهات النظر حول السياسات السليمة والقدرات بشأن مسألة التنفيذ"، حيث إن الجهة المانحة يجب أن تتفاوض بشأن رغبتها في احترام الملكية القطرية عندما توفر الدعم للسياسات والبرامج التي من شأنها أن تسهم في تحقيق نتائج تكون متفقة مع ولاية الجهة المانحة. وغالباً ما اشتكت الحكومات من ميل الجهات المانحة إلى السعي لإدراج جداول أعمالها أو مجالات أولوياتها، فضلاً عن طائفة من المسائل المختلف بشأنها، (على سبيل المثال، متلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)، أسلوب الحكم، التنمية الريفية، الفساد).

٤٠- ينبغي للمساءلة أن تشمل من حيث المبدأ تدابير معينة لمعالجة درجات التفاوت من جانب الأطراف الخاضعة للمساءلة. على أن هذه الأطر لم تف دائماً بالمشروطيات أو التدابير التصحيحية المتعلقة بالتزامات معينة من جانب البلدان أو الأوساط المانحة. حيث تعاني معظم البلدان التي تولت إعداد ورقات استراتيجية الحد من الفقر من نقص شديد في الموارد. كما تفتقر هذه البلدان إلى القدرة على تطبيق عمليات المشاركة ذات القاعدة العريضة، التي تعد على درجة كبيرة من الأهمية لنجاح ورقات استراتيجية الحد من الفقر. على أن معظم هذه البلدان لم تتلق مستويات مناسبة من التمويل والدعم التقني من المؤسسات المالية الدولية والبلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، كيما تستغلها إما، في مجال تطبيق العملية التشاركية الفعالة، أو في تنفيذ البرامج تنفيذاً كاملاً. كما أن التمويل غير الكافي المقدم للبلدان الفقيرة المثقلة بالديون، ولعلاقته بورقات

استراتيجية الحد من الفقر، قد أسهم بشكل كبير في زيادة الطين بلة. وثمة مثال يتعلق بتخفيف أعباء الديون والتعمق بشأنها إلى جانب تحقيق مستويات أعلى من دعم الميزانية – يشمل زيادة نسبة المعونة الثنائية المخصصة لدعم الميزانية، عوضاً عن المساعدة المقدمة استناداً إلى المشروع. وما لم يكن هناك التزام دقيق من جانب الأوساط المانحة وآلية إنفاذ ملائمة بهذا الشأن، فليس هناك ضمان يكفل إمكانية تنفيذ أي من هذه البرامج.

٤١- تنعدم آليات الإنفاذ الملائمة بشأن المساءلة فيما بين الجهات المسؤولة – على الصعيد القطري، وفيما يتعلق بالالتزامات المترتبة على المجتمع الدولي. حيث يتعرقل سير المساءلة على الصعيد القطري، نتيجة للقيود التي تفرضها الملكية القطرية وممارسات الرصد الضعيفة. وعلى الصعيد الدولي، وحتى إن لم توفر المؤسسات المالية الدولية للبلدان المستويات المناسبة من التمويل والدعم التقني اللازمين لتنفيذ البرامج، فإنه يندر أن يكون هناك محفل رسمي معني بمعالجة هذا الوضع.

٣ – الشفافية

٤٢- ترتبط الشفافية بالمساءلة ارتباطاً وثيقاً. إذ يفترض وجود مستوى معين من الشفافية بكافة المعاملات في الجانب المتعلق بالمساءلة، ويعد ضرورياً لعملية المشاركة الفعالة. كما أن الشفافية مسألة أساسية في وضع البرامج وتنفيذها بغية النهوض بالبرامج الإنمائية. كما أن إيجاد آلية ملائمة معنية بالفصل في الشكاوى والرصد من شأنها أن تكون بحاجة لأن تستند إلى الشفافية لتكفل جانب المساءلة. ويذكر تقرير عام ٢٠٠١ بشأن التقدم المحرز في مجال تنفيذ إطار التنمية الشاملة في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل، أنه ليس هناك سوى بلدان قليلة جداً قامت أو تعتزم القيام بنشر المعلومات بشأن التقدم المحرز في مجال تنفيذ البرامج. وبوجه عام، فإن كلاً من الحكومات والشركاء الخارجيين يلتزم جانب الحذر إزاء التبادل الحر للمعلومات. على أنه على الرغم من أن إجراء المشاورات قد رفع مستوى المطالبات باعتماد الشفافية، لم تقم سوى قلة قليلة من البلدان بإتاحة سبيل الوصول للأطراف المعنية إلى هذه المعلومات الإنمائية بأسلوب شفاف.

٤٣- وهناك انتقادات بشأن مستوى الشفافية التي تتحلى بها الأطراف المانحة، لا سيما المؤسسات المالية الدولية مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ويذكر تقرير منظمة المعونة المسيحية، في سياق دراسته لورقات استراتيجية الحد من الفقر أنه، "على الرغم من الانشغال بأسلوب الحكم السديد، على الصعيد الوطني، وما لها من تأثير دولي على حياة البلايين من الناس، تفتقر الهياكل المؤسساتية والثقافات الخاصة بالمؤسسات المالية الدولية إلى الديمقراطية بشكل فاضح". ويتجسد ذلك في بنية التصويت لدى هذه المؤسسات (حيث إن مجموعة البلدان الصناعية الغربية الرئيسية السبعة يتمتع بنسبة ٥٧ في المائة من الأصوات)، إلى جانب عدم تطبيقها لمبدأ الشفافية (إذ إن أهم وثائقها تبقى في طي الكتمان ومغلقة أمام اطلاع الجمهور عليها).

٤ - الإنصاف

٤٤- يعد عنصرا الإنصاف وعدم التمييز مترابطين، ويعتبران عنصرين من أهم العناصر الأساسية في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان. ولعدم المساواة والتمييز أشكالٌ عديدة يتخذانها، مثل انعدام المساواة أمام القانون من حيث المكانة الاعتبارية والاستحقاقات في هذا المجال، وكذلك السياسات التي تعمد إلى تجاهل شرائح معينة من الشعب. وعلى الرغم من أن صكوك حقوق الإنسان تميل لمناقشة مسألة المساواة أمام القانون والتساوي في الحقوق، فإن نهج الحق في التنمية يسعى لمعالجة الحاجة إلى المساواة في مستوى أو مقدار الفوائد المتأتية من ممارسة هذه الحقوق. وكنتيجة لذلك، فإنه يجب أن تكون السياسات والتدابير المتخذة بهذا الشأن، مستندة إلى الإطار الإنمائي الذي يهدف إلى تقليل التفاوت في الدخل، أو عدم ترك هذا التفاوت يتفاقم.

٤٥- وفي إطار نهج حقوق الإنسان، فإن الشواغل المتعلقة بالإنصاف والعدالة الاجتماعية، يجب أن تُلهم السياسات الإنمائية، لا سيما سياسات الاقتصاد الكلي والبرامج المتعلقة بالتكيف الهيكلي. وتتشبث سياسات الاقتصاد الكلي في ورقات استراتيجية الحد من الفقر بأنماطها القديمة المتعلقة بقواعد السياسات العامة (مثل استرداد التكاليف والخصخصة وتحرير التجارة). وقد تكون هذه الأنماط مفيدة في تعزيز الكفاءة وتمهيد الطريق أمام ازدياد دور القطاع الخاص في هذا المجال بغية تحقيق مستويات أعلى من النمو. على أنه يجب على مثل هذه السياسات ألا تفرّط بقابلية البلدان على تلبية احتياجاتها الأساسية وإعمال حقوق شعوبها. وفي العديد من الحالات، فإن المقومات الأساسية لجاميع ورقات استراتيجية الحد من الفقر المعنية بالاقتصاد الكلي تبدو على أنها سياسات تكيّف تقليدية تتسم بقدرة تكاد لا تذكر على الابتكار بصورة جوهرية. ولاحظت الاستعراضات التي أجراها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أن هناك بلداناً معينة (لا سيما في أمريكا الجنوبية)، تشدد على الحاجة إلى إيلاء المزيد من الاهتمام لإيجاد طرائق من شأنها أن تشجع الاستثمارات الخاصة ونمو القطاع الخاص، بخلاف إزالة العوائق والقيود إلى جانب تشجيع الخصخصة.

٤٦- ويجادل الخبير المستقل للجنة حقوق الإنسان المعني بمسألة التكيف الهيكلي قائلاً إن: "ما عجزت الجهات الواضعة للمبادرة بشأن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون عن تحقيقه إنما هو إخفاق لبرامج التكيف الهيكلي على مدى عقدين من الزمن في مساعدة هذه البلدان "كيما تحاول شق طريقها للخروج من هذه الأزمة"، وعجزها عن سداد ديونها والتدهور الاجتماعي الذي حل بها عقب ذلك، والذي أعطى دافعاً لترسيخ المبادرة بشأن البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. وقد عُزيت حالات سوء التغذية المتزايدة، وتدني نسبة التسجيل في المدارس، وارتفاع مستوى البطالة، إلى سياسات التكيف الهيكلي على أن هذه المؤسسات استمرت بوصف نفس العلاج كشرط يتعلق بتخفيف أعباء الديون، واستبعدت الدلائل القاطعة التي تذهب إلى أن سياسات التكيف الهيكلي كانت سبباً في تفاقم الفقر[١٢].

٤٧- وتظهر التجارب المريرة التي كابدتها البلدان فيما يتعلق بورقات استراتيجية الحد من الفقر، أنه حتى بالنسبة لتلك البلدان التي كانت تعاني هبوطاً معيناً في عدد السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر، ازدادت فعلاً مظاهر عدم المساواة في الدخل. كما و لم تسجّل أيضاً المؤشرات الأخرى للحرمان في تلك البلدان أي نقصان يذكر. وتسلّط هذه النتائج الضوء على التحديات المتمثلة في إجراء موازنة للنمو الاقتصادي مع المساواة. فعلى الرغم من أن كل بلد من هذه البلدان شهد زيادة لبعض مستويات النمو، أو حقق بعض المكاسب في ميدان القطاعات الاجتماعية، إلا أن مستوى التباينات استمر بالارتفاع أو ازداد سوءاً. ولذلك، فإن هناك "خليطاً" من النتائج وليس تقدماً يتفق مع فكرة التنمية المتجسدة في الحق في التنمية. وينبغي للإجراءات الإنمائية المتخذة بهذا الشأن أن تسعى لتقليل هذه التباينات، أو أن تحول دون تفاقمها على أقل تقدير.

٥ - عدم التمييز

٤٨- إن مسألة عدم التمييز، مثلها مثل الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان بشكل عام، لم تعط ما تستحقه من اهتمام في ورقات استراتيجية الحد من الفقر. وقد أظهرت الاقتطاعات الالزامية من رواتب موظفي البنك والصندوق والاستعراضات الرسمية والتقارير التي أعدتها منظمات المجتمع المدني، على أن العديد من ورقات استراتيجية الحد من الفقر عجزت عن المعالجة الملموسة لحالة المرأة والجماعات الأخرى الضعيفة والمهمّشة أو سكان البلاد الأصليين. كما عجزت هذه الورقات عن التأكيد بشكل وافٍ على الحاجة إلى اتخاذ إجراء على الصعيد الوطني فيما يتعلق بسلامة الأطفال، كأن توجد شبكات سلامة معنية بحماية الأطفال، لا سيما، خلال مرحلة التحول الاقتصادي السريع و/أو ارتفاع مستوى انعدام المساواة في الدخل.

٤٩- ولعل الفجوة الأكثر وضوحاً في هذا المجال تتمثل في الإخفاق في إقامة روابط متينة بين الأطر الإنمائية ومعايير حقوق الإنسان، لا سيما الفكرة القائلة بأنه يتعين معاملة الأهداف الإنمائية على أنها استحقاقات أو حقوق يمكن للأفراد المطالبة بها بشكل شرعي، بامتلاكها لمقدار نقدي محدد فيما بين الجهات المانحة مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. وعلى الرغم من أن اللغة المستندة إلى حقوق الإنسان يشار إليها بحذر في بعض الوثائق الرسمية، إلا أن نهج التنمية المستند إلى حقوق الإنسان لم يُعامل على أنه مبدأ أساسي. كما أن تقرير الأمم المتحدة لعام ٢٠٠١ بخصوص "التقييم من منظور حقوق الإنسان لورقات استراتيجية الحد من الفقر"، أظهر أن ورقة واحدة من هذه الورقات لم تحاول أن تضم المبادئ الأساسية الدولية لحقوق الإنسان مثل، العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أو المؤتمرات التي عقدتها منظمة العمل الدولية. كما أن عدم وجود لغة حقوق الإنسان ومحتواها في مناقشة أسلوب الحكم والاصلاحات القضائية والقانونية، كلها أمور من شأنها أن تشير إلى حقيقة مفادها أنه لا يُتوقع من الدول أن تفي بالتزاماتها المعنية بمعالجة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان في نظمها القانونية المحلية[١٣].

دال – تمويل التنمية المستندة إلى حقوق الإنسان

٥٠- حتى لو أن كافة التعديلات المقترحة لجعل إطار ورقات استراتيجية الحد من الفقر (وإطار التنمية الشاملة) يتفقان مع معايير التنمية المستندة إلى حقوق الإنسان (مثلما وردت في نموذج الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي)، جُعلت أموالاً متاحة لتمويل التنمية، فسوف لن تكون كافية لتلبية متطلبات تنفيذ الحق في التنمية على نطاق عالمي، أو أن تكون كافية لتلبية حتى الاحتياجات المالية للشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا. وعلاوة على ذلك، ومن أجل استكمال التدابير السياساتية المتخذة لجذب التدفقات التجارية والاستثمارات الخاصة، يتعين بذل جهود حثيثة بغية حشد الموارد من الأوساط المانحة. ويمكن لإطار الحق في التنمية – الميثاق الإنمائي أن يكون نموذجاً مفيداً جداً في هذا السياق. إذ تشمل الجهود المبذولة في هذا المجال إيجاد صندوق لتمويل المواثيق الإنمائية على أساس "المساهمات المستحقة"، إلى جانب الالتزامات التي تتعهد بها الجهات المانحة على أساس وطني والتي يمكن تحديد نفقاتها وفقاً لتقدير يستند على أساس كل حالة على حدة من جانب فريق داعم. ومن شأن هذا الصندوق أن يكون وسيلة منهجية ومنسقة لجمع الأموال اللازمة للتنمية، لاستكمال تمويل الصندوق والبنك لورقات استراتيجية الحد من الفقر، فضلاً عن المبادرات من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون. ومن حيث المبدأ، ينبغي لورقات استراتيجية الحد من الفقر المعدلة والمستندة إلى حقوق الإنسان، ألا تتضارب مع نهج الصندوق والبنك، أو مع خطط الهيئات التنفيذية لتلك المنظمات، إذا تبين أن ذلك حافز إضافي للأوساط المانحة لتقديم المزيد من الأموال. فالشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا، على سبيل المثال ترى، مثلما هو واضح، أن برامجها يمكن أن تعتمد على ورقات استراتيجية الحد من الفقر، وكذلك هو الحال أيضاً مع البرامج الأخرى.

٥١- وقدم الخبير المستقل، في تقريره الرابع، نموذجاً توضيحياً لتقاسم أعباء المساعدة الإنمائية الرسمية. وترد نسخة معدلة لتلك الممارسة بالاستناد إلى بيانات عام ٢٠٠٠ التي قدمتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، في الجدول المرفق. حيث تعتمد هذه الممارسة على ثلاثة افتراضات: (أ) أن البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية مهتمة بصدق بمساعدة البلدان على تنفيذ البرامج الإنمائية المستندة إلى حقوق الإنسان؛ (ب) حتى وإن كانت نسبة المساعدة الإنمائية الرسمية/الناتج القومي الإجمالي لأحد البلدان تقل كثيراً عن النسبة المستهدفة وقدرها ٠,٧ في المائة، فيمكن لهذا البلد أن يحاول على الأقل الإبقاء على أفضل مستويات أدائه فيما يتعلق بالسنوات الثلاث الأخيرة، اعتباراً من مصروفاته للسنوات القادمة؛ (ج) وأن يكون مستعداً لإعطاء المزيد من الالتزامات في شكل "مساهمات مستحقة" مقدمة إلى الصندوق الخاص بتمويل الحق في التنمية، تتولى إدارته الجهة المعنية بالمساعدة الإنمائية الرسمية أو أية وكالة أخرى. وليس بمقدور أحد استخدام هذه الأموال، سوى البلدان التي تتولى تنفيذ برامج إنمائية مستندة إلى حقوق الإنسان، كالشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا أو الخطط القطرية الأخرى. ومن شأن الأفرقة الداعمة التي ستُنشأ من أجل بلدان من هذا القبيل، أن ترصد أداءها وتوصي باستخدام هذا

الصـــندوق. كما وتوضع "المساهمات المستحقة" المقدمة من الأعضاء، موضع التنفيذ وفقاً لمبدأ معين يتم الاتفاق عليه بشأن تقاسم الأعباء.

٥٢- وتظهر الممارسة أنه في حين أن إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من لجنة المساعدة الإنمائية في عام ٢٠٠٠، لم يبلغ سوى حوالي ٥٤ بليون دولار، فإنه لو واصل كل بلد من البلدان مساهمته التي بلغتها ذروتها في الســنوات الــثلاث السابقة، لكان إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية قد وصل إلى ٥٩ بليون دولار تقريباً في عام ٢٠٠٠. ولكــن، إذا ما اتبعت البلدان النسبة المستهدفة للناتج القومي الإجمالي، وقدرها ٠,٧ في المائة، فإن من شأن إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية أن يتضاعف ليصل إلى أكثر من ١٥٩ بليون دولار، ولكان من الممكن بالتالي جمــع مــبلغ قدره ١١٠ بلايين من الدولارات للصندوق المقترح، فيما لو تمت الموافقة بشكل شامل على النسبة المســتهدفة وقدرهــا ٠,٧ في المائة. هذا ومن شأن الحجم أن يتقلص فيما لو تم تخفيض النسبة المقترحة، ولكن، ســيكون هــناك مع ذلك، مجال واسع لجمع الأموال، لا سيما أن النفقات الفعلية، المستندة إلى وضع رأس المال "المستحق" موضع التنفيذ، ستكون أقل بكثير، رهناً بالنجاح في تنفيذ البرامج المستندة إلى حقوق الإنسان. وهذا من شأنه أن يؤدي إلى تلبية متطلبات الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا بسهولة. وقد يلبي أيضاً متطلبات بضعة بلدان أخرى واستكمال ورقات استراتيجية الحد من الفقر والبرامج الدولية الأخرى.

٥٣- وإجمالاً، فإنه بإمكان نموذج الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي أن يستوعب كافة الآليات والأُطر القائمة المعنية بالتعاون الإنمائي. على أنه هناك متطلبان أساسيان لا غنى عنهما يتعين توفرهما لدمج كافة الجهود المبذولة في هــذا المجــال. أولهما، إعمال حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي وردت في نموذج الحق في التنمية - الميثاق الإنمائي، يجب أن يكون الهدف الأساسي لكافة الجهود. وثانيهما، أنه يجب أن تكون هناك آلية مستقلة مستندة إلى حقــوق الإنســان معنية برصد أداء كافة البلدان ورصد التزامات البلدان النامية بتنفيذ البرامج الخاصة بالحق في التنمية والتزامات المجتمع الدولي بشأن التعاون مع هذه البلدان النامية بشكل فعال وعلى أوسع مدى.

المرفق

المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة من البلدان الأعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية في عام ٢٠٠٠

البلدان ١ عضاء في لجنة المساعدة الإنمائية	المساعدة الإنمائية الرسمية نسبة مئوية الدخل القومي الإجمالي (الناتج القومي الإجمالي)	المساعدة الإنمائية الرسمية (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	المساعدة الإنمائية الرسمية إذا كانت النسبة المستهدفة ٠,٧٪ من الدخل القومي الإجمالي (الناتج القومي الإجمالي)	المساهمات في ذروة المساعدة الإنمائية الرسمية في السنوات الثلاث ١ خيرة	إذا كانت مساهمات المساعدة الإنمائية الرسمية في عام ٢٠٠٠ في مستوى الذروة (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	الفرق بين النسبة المستهـــدفة بواقع ٠,٧٪ والذروة (بملايين دولارات الولايات المتحدة)
أستراليا	٠,٢٧	٩٨٧	٢ ٥٥٨,٨٩	٠,٢٧	٩٨٧,٠٠	١ ٥٧١,٨٩
النمسا	٠,٢٣	٤٢٣	١ ٢٨٧,٣٩	٠,٢٦	٤٧٨,١٧	٨٠٩,٢٢
بلجيكا	٠,٣٦	٨٢٠	١ ٥٩٤,٤٤	٠,٣٦	٨٢٠,٠٠	٧٧٤,٤٤
كندا	٠,٢٥	١ ٧٤٤	٤ ٨٨٣,٢٠	٠,٣٠	٢ ٠٩٢,٨٠	٢ ٧٩٠,٤٠
الدانمرك	**١,٠٦**	**١ ٦٦٤**	**١ ٦٦٤,٠٠**	**١,٠٦**	**١ ٦٦٤,٠٠**	**٠,٠٠**
فنلندا	٠,٣١	٣٧١	٨٣٧,٧٤	٠,٣٣	٣٩٤,٩٤	٤٤٢,٨١
فرنسا	٠,٣٢	٤ ١٠٥	٨ ٩٧٩,٦٩	٠,٤٠	٥ ١٣١,٢٥	٣ ٨٤٨,٤٤
ألمانيا	٠,٢٧	٥ ٠٣٠	١٣ ٠٤٠,٧٤	٠,٢٧	٥ ٠٣٠,٠٠	٨ ٠١٠,٧٤
اليونان	٠,٢٠	٢٢٦	٧٩١,٠٠	٠,٢٠	٢٢٦,٠٠	٥٦٥,٠٠
آيرلندا	٠,٣٠	٢٣٥	٥٤٨,٣٣	٠,٣١	٢٤٢,٨٣	٣٠٥,٥٠
إيطاليا	٠,١٣	١ ٣٧٦	٧ ٤٠٩,٢٣	٠,٢٠	٢ ١١٦,٩٢	٥ ٢٩٢,٣١
اليابان	٠,٢٨	١٣ ٥٠٨	٣٣ ٧٧٠,٠٠	٠,٣٤	١٦ ٤٠٢,٥٧	١٧ ٣٦٧,٤٣
لكسمبرغ	**٠,٧١**	**١٢٧**	**١٢٧,٠٠**	**٠,٧١**	**١٢٧,٠٠**	**٠,٠٠**
هولندا	**٠,٨٤**	**٣ ١٣٥**	**٣ ١٣٥,٠٠**	**٠,٨٤**	**٣ ١٣٥,٠٠**	**٠,٠٠**
نيوزيلندا	٠,٢٥	١١٣	٣١٦,٤٠	٠,٢٧	١٢٢,٠٤	١٩٤,٣٦
النرويج	**٠,٨٠**	**١ ٢٦٤**	**١ ٢٦٤,٠٠**	**٠,٩١**	**١ ٤٣٧,٨٠**	**-١٧٣,٨٠**
البرتغال	٠,٢٦	٢٧١	٧٢٩,٦٢	٠,٢٦	٢٧١,٠٠	٤٥٨,٦٢
إسبانيا	٠,٢٢	١ ١٩٥	٣ ٨٠٢,٢٧	٠,٢٤	١ ٣٠٣,٦٤	٢ ٤٩٨,٦٤
السويد	***٠,٨٠***	***١ ٧٩٩***	***١ ٧٩٩,٠٠***	***٠,٨***	***١ ٧٩٩,٠٠***	***٠,٠٠***
سويسرا	٠,٣٤	٨٩٠	١ ٨٣٢,٣٥	٠,٣٥	٩١٦,١٨	٩١٦,١٨
المملكة المتحدة	٠,٣٢	٤ ٥٠١	٩ ٨٤٥,٩٤	٠,٣٢	٤ ٥٠١,٠٠	٥ ٣٤٤,٩٤
الولايات المتحدة	٠,١٠	٩ ٩٥٥	٦٩ ٦٨٥,٠٠	٠,١٠	٩ ٩٥٥,٠٠	٥٩ ٧٣٠,٠٠
المجموع	٠,٢٢	٥٣ ٧٣٩	١٦٩ ٩٠١,٢٤		٥٩ ١٥٤,١٤	١١٠ ٧٤٧,١٠

المصدر: OECD, *Development Cooperation Annual Report* 2001, at www.oecd.org and *fourth export of the independent expert on the Right to Development*, (E/CN.4/2002/WG.18/2).

الحواشي: (١) قدم أعضاء لجنة المساعدة الإنمائية النظام الجديد للحسابات الوطنية، الذي بدّل تدريجياً الناتج القومي الإجمالي بـــالدخل القومي الإجمالي. وتتوسع تغطية الدخل القومي عن طريق إدراج المجالات الجديدة للأنشطة الاقتصادية وتحسين أساليب الجباية. ومن شأن النظام الجديد للحسابات الوطنية الذي يشارك في رعايته كل من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمات دولية رئيسية أخرى، أن يؤدي إلى توسيع نطاق تغطية الناتج القومي الإجمالي، ولما كان الدخل القومي الإجمالي أعلى بوجه عام من الناتج القومي الإجمالي، فإن نسبب المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الدخل القومي الإجمالي أقل بقليل من نسب المساعدة الإنمائية الرسمية إلى الناتج القومي الإجمالي المبلغ عنها سابقاً.

(٢) البلدان التي ترد أسماؤها بالأحرف الغليظة تمثل البلدان التي تزيد مساهماتها في المساعدة الإنمائية الرسمية على نسبة ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي (الناتج القومي الإجمالي). وتطبق نسبة الذروة في حساب مقدار ما كانت المساعدة الإنمائية الرسمية لتصل إليه بالنسبة لهذه البلدان لو كانت مساهمتها بنسبة ٠,٧ في المائة من الدخل القومي الإجمالي (الناتج القومي الإجمالي).

الحواشي

(١) يعرب المؤلف عن جزيل شكره للعمل الذي نهضت به مساعدته المكلفة بالبحوث، دايانا أوبورغ، بمركز فرانسوا - كزافييه بانو للصحة وحقوق الإنسان، التابع لكلية الصحة العامة بجامعة هارفرد، إذ كان عملها على جانب كبير من الإفادة في إعداد هذا التقرير.

(٢) التقرير الأول: E/CN.4/1999/WG.18/2؛ التقرير الثاني: A/55/306؛ التقرير الثالث: E/CN.4/2001/WG.18/2؛ التقرير الرابع: E/CN.4/2002/WG.18/2.

(٣) يمكن وصف المنطق الذي تستند إليه هذه العملية كما يلي. يمكن تعريف حالة الرفاه لبلد ما أو مستوى التنمية المستندة إلى حقوق الإنسان (R_D) على أنها: $R_D = (R_1, R_2...R_n)$، أو قوة موجهة لمستوى إعمال مختلف الحقوق لـ "n"، المعترف بها على أنها حقوق من حقوق الإنسان في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. وتمثل كل R_i مؤشراً لإعمال الحق i^{th}، الذي يعتمد على توفر أو توريد السلعة أو الخدمة i^{th} المقابلة لذلك الحق وطريقة الوصول أو الأسلوب الذي يمكن من خلاله أن يتمتع الأفراد بهذه السلعة أو الخدمة. ويعتمد كل من توفر السلع والوصول إليها على الموارد أو الناتج المحلي الإجمالي، مع تحديد توريدها وكذلك السياسة العامة بشأن ذلك، باستخدام هذه الموارد. ويمكن وصف R_i's, اللذين يعدان مترابطين على أنهما $R_i=f\ (R_j\ GDP, policy)\ j=1,2....n;\ I \# j$.

إن الحق في التنمية هو تحسين لمستوى الرفاه عبر فترة من الزمن ويمكن وصفه بأنه قوة موجهة $dR_D=(dR_1, R_2.....dR_n, g^*)$، حيث تشير *g إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي المستند إلى حقوق الإنسان أو إلى نمو يتسم بالمساواة والمشاركة والقواعد الأخرى لحقوق الإنسان. وتعد السياسات المحددة للوصول إلى السلع والخدمات وتوافرها والمناظرة لهذه الحقوق ولازدياد الناتج المحلي الإجمالي بأسلوب يستند إلى حقوق الإنسان، بمثابة الالتزامات التي يجب على المسؤولين تنفيذها للوفاء بهذه الحقوق.

تم تحديد الشرط المعني بتحسين الحق في التنمية $dR_D>0$ من حيث تحسين القوة الموجهة، من قبيل أن يكون هناك حق واحد *i* على الأقل متمثل بـ $dR_i>0$، وألاّ يُنتقص من أي حق آخر، أو $dR_j\geq 0$، بما معناه أن إعمال البعض من هذه الحقوق أو حق واحد منها على الأقل، يجب أن يكون قد تحسَّن، وألاّ يكون هناك انتهاك لأي حق سواء مدني أو سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي.

الحواشي (تابع)

(٤) قارن الخبير المستقل في تقريره الرابع، الحق في التنمية بوصفه الحق في عملية التنمية، بما وصفه أمارتيا سن بـ "الحق الأسمى". (انظر أمارتيا سن: "الحق في الأمان من الجوع"، في الستون وتوماسيفسكي، (دار النشر)، **الحق في الغذاء**، 1984، هولندا، SIM). والحق الأسمى لشيء يرمز إليه بالحرف x ويمكن تعريفه بأنه الحق في امتلاك سياسات يرمز إليها بـ P x تواصل بصدق تحقيق الهدف المتمثل في جعل الحق في x قابلاً للإعمال. وحتى لو ظل الحق في x دون إعمال أو كان غير قابل للإعمال بصورة فورية، فإن الحق الأسمى في P x ,X، يمكن أن يكون حقاً صالحاً تماماً إذا ما أمكن تحديد الالتزامات المرتبطة بالحق الأسمى P x تحديداً واضحاً. إن نتائج عملية التنمية هي حقوق الإنسان، إلا أن عمليـــة التنمية التي تفضي إلى هذه النتائج هي حقوق الإنسان أيضاً. على أن عملية التنمية تنطوي على برنامج لوضع السياســـات وإعمال الحقوق المنشودة على مراحل يتم تنفيذها مع مرور الزمن، مع الحفاظ على الاتساق والاستدامة، ووجود احتمال كبير من شأنه أن يفضي إلى تحقيق النتائج النهائية. ولذلك، يمكن اعتبار الحق في عملية التنمية بأنه حق أسمى.

عـــلى أنه جرت الإشارة إلى الخبير المستقل بأنه في سياق قوانين حقوق الإنسان، تكون السياسات ذات صلة "بالالتزامات"، وبما أن الحقوق والالتزامات تعد وجهين لنفس العملة، فإن التأهل "لحق" يدل ضمناً على أن هناك "التزاماً" يقـــع على عاتق المسؤولين لاعتماد السياسات التي من شأنها أن تفضي إلى إعمال ذلك الحق. ولذلك فإذا كان بإمكان الناس المطالبة بحق، فبإمكانهم أيضاً مطالبة الدولة والمسؤولين الآخرين بتنفيذ التزاماتهم. ومع ذلك يمكن أن تكون هناك فائدة في المطالبة بالوفاء بهذه الالتزامات بوصفها حقوقاً سامية، إذا ما أمكن تعريف السياسات المقابلة على وجه الدقة من حيـــث المســـؤوليات، وبذلك تصبح قابلة للإعمال، على أنه يجوز للحقوق المقابلة أن تبقى مبهمة أو أن تبقى حقوقاً "مرجعية".

ولـــربما يكون من الأفضل بكثير وصف الحق في التنمية على أنه الحق في عملية التنمية، باعتباره "حقاً أساسياً" ضمن المفهوم الذي طرحه هنري شو مستخدماً هذا التعبير (انظر هنري شو، الحقوق الأساسية، برينستن، ١٩٨٠). فالحق الأساســـي هـــو الحق الذي يكون التمتع به أساسياً للتمتع بكافة الحقوق الأخرى. وليس من الضروري أن يكون الحق الأساسي متفوقاً أو مفضّلاً على الحقوق الأخرى. ولكن إذا كانت النقطة أنه ينبغي أن يتسنى للناس "التمتع" بالحقوق الأخـــرى أو "ممارســـتها"، "عـــندها تبرز الحاجة لإنشاء الحقوق الأساسية على نحو آمن قبل أن يتسنى ضمان الحقوق الأخرى". وعلاوة على ذلك، "فعندما يكون الحق أساسياً بشكل حقيقي، فإن أية محاولة للتمتع بأي حق آخر عن طريق التضحية بالحق الأساسي من شأنها أن تأتي تماماً بعكس ما هو مطلوب منها وبالتالي ستقطع الطريق أمام نفسها" (شو، الصفحتان ١٩ و٢٠). ويمكن وصف الحق في عملية التنمية، ضمن ذلك المفهوم، على نحو فعال بأنه حق أساسي ونسبي بالنسبة إلى جميع الحقوق الأخرى المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبدون إعمال الحق الأساسي، فإنه لا يمكن التمتع بأي حق من الحقوق الأخرى تمتعاً فعالاً وبشكل مستدام.

الحواشي (تابع)

(٥) يمكن الاطلاع على "الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا" (المعروفة بالمختصر الإنكليزي "NEPAD") على الموقع التالي على الشبكة: www.nepad.org.

(٦) الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا – التقرير المرحلي وخطة العمل الأولية على الموقع التالي على الشبكة www.nepad.org، الفقرة ٦٣.

(٧) الشراكة العامة من أجل تنمية أفريقيا – وثيقة السياسة العامة، الفقرة ١١٩ (بالإنكليزية) على الموقع التالي على الشبكة www.nepad.org.

(٨) الحقوق والديمقراطية – "حقوق الإنسان والتنمية الديمقراطية في أفريقيا – اعتبارات السياسة العامة من أجل تنمية أفريقيا في الألفية الجديدة"، تم إعدادها لمؤتمر قمة الدول الصناعية الكبرى الثماني، ٢ أيار/مايو ٢٠٠٢.

(٩) تجدر الإشارة هنا إلى أن منظمات المجتمع المدني كثيراً ما انتقدت نطاق هذه العملية، واشتكت من أن المجتمع المدني قد استبعد إلى حد كبير من التخطيط بشأن الاقتصاد الكلي.

(١٠) البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، "استعراض نهج ورقات استراتيجية الحد من الفقر: النتائج الرئيسية – ١٥ آذار/مارس ٢٠٠٢"، أعدّه موظفو البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

(١١) للإطلاع بإيجاز على سياسة منظمة المعونة المسيحية، انظر تجاهل الخبراء: استبعاد الفقراء من استراتيجيات الحد من الفقر، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، على الموقع التالي على الشبكة www.christian-aid.org.UK.

(١٢) "المبادرة من أجل البلدان الفقيرة المثقلة بالديون: تقييم لحقوق الإنسان يتعلق بورقات استراتيجية الحد من الفقر"، تقرير تقدم به السيد فانتو شيرو، الخبير المستقل، حول آثار سياسات التكيف الهيكلي والديون الخارجية على التمتع بكافة حقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، (E/CN.4/2001/56، الفقرة ٢٧)، ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١.

(١٣) المرجع نفسه، الفقرة ٢٣.