

20 أكتوبر/ تشرين الأول 2011

تحديث إطار الاستدامة لمؤسسة التمويل الدولية: فرصة ضائعة حالت دون توفير حماية أفضل لحقوق الفئات التي تأثرت بتجاوزات قطاع الأعمال وما يرافقها من انتهاكات لحقوق الإنسان

على الرغم من قيام مؤسسة التمويل الدولية بالتعبير عن التزامها بمكافحة الفقر وبتحسين معيشة الناس، فإن عملية مراجعة إطار الاستدامة الخاص بالمؤسسة وتحديثه التي استمرت طوال 18 شهراً، أخفقت في أن تبرهن بوضوح على حرصها والتزامها باحترام حقوق الإنسان. وقد تبنت مجلس إدارة مؤسسة التمويل الدولية إطار الاستدامة يوم 12 مايو/ أيار 2011، إضافة إلى معايير الأداء الثمانية التي تهدف إلى التصدي للمخاطر الاجتماعية والبيئية المصاحبة للأنشطة الاقتصادية التي يدعمها إطار الاستدامة المذكور. وسيدخل الإطار حيز التنفيذ اعتباراً من الأول من يناير/ كانون الثاني من عام 2012.

وقد أبدت منظمة العفو الدولية ترحيبها بإتاحة الفرصة لها لكي تشارك وتساهم في المشاورات التي دعت إليها مؤسسة التمويل الدولية ضمن عملية تحديث الإطار آنف الذكر. وانطوت عملية المراجعة التي قامت بها المؤسسة على التشاور مع طيف واسع من أصحاب المصلحة، والأطراف الفاعلة، بما في ذلك مجموعة من المنظمات العاملة في مجال حماية حقوق الإنسان والذود عنها ونشرها. وقد وجهت منظمة العفو الدولية وغيرها من المنظمات الدعوة إلى مؤسسة التمويل الدولية طوال فترة المشاورات إلى ضرورة قيامها بوضع ضمانات وقائية كافية تضمن احترام وحماية حقوق الإنسان الخاصة بالأفراد والمجتمعات التي من شأنها أن

تتأثر بفعاليات المؤسسة وأنشطتها. وعلى الرغم من اتخاذها عدة خطوات بهذا الاتجاه، فلقد أهدرت مؤسسة التمويل الدولية الفرصة المواتية لتقوم بتبني المعايير الضرورية من أجل حماية حقوق الإنسان بشكل ناجز وفعال.

وقد قدمت منظمة العفو الدولية إسهاماً مستمراً خلال عملية المراجعة التي استغرقت 18 شهراً؛ حيث تم التركيز خلالها على الحاجة إلى الأخذ بالمعايير الناشئة المتعلقة بالمسؤولية الملقاة على عاتق الجهات الفاعلة في قطاع الأعمال حيال حقوق الإنسان - بما في ذلك توشي العناية الواجبة و إجراء دراسات للجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان وما قد يلحق بها جراء تنفيذ المشاريع، وضرورة اتساق معايير الأداء مع المعايير العالمية الخاصة بحقوق الإنسان، والمجالات الرئيسية التي تكثر فيها أنشطة لمؤسسة التمويل الدولية عُرفت باحتمال تسببها بآثار سلبية على الأفراد والمجتمعات المتضررة، بما في ذلك أثر تلك الأنشطة أو الإجراءات على مسائل تتعلق بالنزوح، وإعادة التوطين، والتلوث والأضرار البيئية، وتأثيرها على النساء والفتيات خصوصاً، وعلى حقوق مجموعات الشعوب الأصلية.

وتدعو منظمة العفو الدولية مؤسسة التمويل الدولية إلى القيام بما يلي كحد أدنى:

- النصّ على التزام واضح المعالم يفيدُ بإحجامها عن دعم الأنشطة والعمليات التي قد تتسبب بوقوع ضروب من الإساءة أو الانتهاكات في مجال حقوق الإنسان أو المساهمة في حدوثها؛
- ووضمان اتساق إطار الاستدامة الخاص بالمؤسسة مع المعايير والأعراف الدولية المتعلقة بمسؤولية الشركات تجاه ضمان احترام حقوق الإنسان، بما في ذلك قيام مؤسسة التمويل الدولية بالاشتراط على عملائها (أو المنفعين من دعمها ومساندتها) القيام بإجراء دراسة العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان؛
- ووضمان أن تُظهر معايير الأداء التي وضعتها المؤسسة مراعاتها للمعايير الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، وضرورة اتساقها معها بشكل كامل.

ويمكن اعتبار إقرار مؤسسة التمويل الدولية لمعيار "الموافقة الحرة المسبقة والمستتيرة" (القائمة على الاطلاع على المعلومات ذات الصلة) أنه بمثابة خطوة إلى الأمام، وتوحي في الوقت نفسه بتنامي إدراك المؤسسات

المالية الدولية لمسألة أنه لم يعد بوسعها الاستمرار في تجاهل المعايير المنفق عليها دولياً في مجال حقوق الإنسان. ومع ذلك، فلا ينسحب هذا المعيار المُحدَّث سوى على مجموعة محدودة من الظروف والأحوال بدلاً من أن ينطبق على كافة الحالات التي يحددها ويصفها إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية (ويبرزها على سبيل المثال الحالات التي تؤثر فيها المشاريع المقامة في مواقع محاذية لمناطق تجمع فئات الشعوب الأصلية على أراضيهم، أو عند القيام باستعمال أراضي مجموعات السكان الأصليين كمواقع لدفن نفايات المواد الخطرة).

وعلى الرغم من الدعوات المتكررة التي وجهتها للمؤسسة كل من منظمة العفو الدولية وغيرها من المنظمات (المشابهة)، فقد أخفقت مؤسسة التمويل الدولية في الإقرار بمسؤوليتها تجاه ضمان عدم تسبب أو مساهمة الأنشطة التي تدعمها بوقوع انتهاكات لحقوق الإنسان. وعبر إخفاؤها في تضمين إطار الاستدامة المُحدَّث لالتزام صريح بإحجامها عن دعم ذلك النوع من الأنشطة، فإن مؤسسة التمويل الدولية تترك بذلك الأفراد والمجتمعات المحلية المتضررة عرضة للخطر. ويبدو أن مؤسسة التمويل الدولية غير راغبة في أن تضع نفسها موضع المساءلة عندما يتعلق الأمر بالآثار المترتبة للمشاريع التي تدعمها المؤسسة على حقوق الأفراد والجماعات التي غالباً ما تكون الأكثر فقراً وتهميشاً؛ وخير شاهد على ذلك يتجسد في العبارة التي تم شطبها من إحدى مسودات تقرير المراجعة - والتي تنص على تحديد بعض المخاطر المحتملة التي من شأنها أن تُضطر مؤسسة التمويل الدولية بسببها إلى الإحجام عن مساندة نشاط أو مشروع ما أو تمويلها، وذلك خشية أن تجد المؤسسة نفسها متورطة ضمناً في انتهاكات واسعة لحقوق الإنسان ترتبط بالآثار المترتبة على تلك المشاريع. إن شطب تلك العبارة يُعد بمثابة صفة في وجه مؤسسة التمويل الدولية والتزامها المزعوم القاضي "بدفع الضرر" عن الأفراد والبيئة.

ومؤسسة التمويل الدولية ماضية في اعتبار ما تقوم به من دراسات العناية الواجبة في المجالين الاجتماعي والبيئي كإجراءات كافية من أجل تمكين العملاء (الجهات المستفيدة) من التصدي للآثار السلبية المحتملة والفعالية التي قد تلحق بحقوق الإنسان نتيجة للأنشطة والمشاريع التي تمويلها. وفي الوقت الذي تعي المؤسسة فيه مسؤولية الدول، والجهات الفاعلة الاقتصادية القاضية باحترام حقوق الإنسان، وأخذين بعين

الاعتبار بأن المؤسسة تدرك أيضاً بأنها تستلهم المبادئ التي تنص عليها الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، والاتفاقيات والمعاهدات الأساسية الصادرة عن منظمة العمل الدولية، فإنه بوسعنا القول بأن معايير الأداء التي خضعت للمراجعة بالكاد تلبّي شروط ومتطلبات إجراء دراسات العناية الواجبة (النافية للجهل) فيما يتعلق بحقوق الإنسان، كما هو منصوص عليه في المعايير الأساسية الدولية النازمة للعلاقة بين قطاع الأعمال والمشاريع الاستثمارية من جانب، وحقوق الإنسان من جانب آخر - وهي المبادئ التي تبناها مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بتاريخ 16 يونيو/ حزيران 2011. وعلى نحو مشابه، فتخفق معايير الأداء التي قامت مؤسسة التمويل الدولية بمراجعتها مؤخراً في الارتقاء إلى مستوى "المبادئ التوجيهية للمشاريع الدولية" الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية هذا العام، والتي تماهي إلى حد كبير المعايير الخاصة بعلاقة قطاع الأعمال بحقوق الإنسان التي تبنتها الأمم المتحدة؛ وهي المعايير التي توضح توضيحاً تاماً بأنه يُتوقع من كافة المشاريع (والشركات) الدولية القيام بإجراء دراسة العناية الواجبة (النافية للجهل) القائمة على التركيز على الجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان وما قد يلحق بها من آثار ناجمة عن تلك الأنشطة والمشاريع الاقتصادية، وضمان مراعاتها لتلك الحقوق.

ويقيّد إطار الاستدامة الذي قامت مؤسسة التمويل الدولية بمراجعته العملاء فيما يتعلق بقيامهم بإجراءات ودراسة العناية الواجبة، حيث ينص على اقتصار اللجوء إلى تلك الاجراءات في "الحالات أو الظروف شديدة الخطورة فقط". ولكن حتى في ظل تلك الظروف، تبقى هذه الممارسات ممارسات اختيارية محضة بالنسبة للعملاء. ويعتبر هذا الإجراء غير كافياً البتة من أجل التحوط من التسبب بتبعات سلبية على حقوق الإنسان الخاصة بالأفراد والمجتمعات المحلية المعنية.

وعلاوة على ذلك، ينطوي النهج الذي تتبعه مؤسسة التمويل الدولية على إشكالية من نوع خاص، وخاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الدور الذي تلعبه المؤسسة في وضع المعايير المعتمدة في مجال إدارة المخاطر الاجتماعية والبيئية المرتبطة باستثمارات القطاع الخاص في الدول النامية والاقتصاديات الناشئة. وتلجأ مصارف القطاع الخاص في جميع أنحاء العالم إلى الاستعانة بما يُسمى بمبادئ (خط الاستواء) التي تشكل إطاراً لإدارة مخاطر الائتمان وتقييم المخاطر الاجتماعية والبيئية للمشاريع الممولة (إكويتر برينسيبلز)،

والتي تقوم على نموذج يحاكي ذلك الذي تنص عليه معايير الأداء الصادرة عن مؤسسة التمويل الدولية. وعلى نحو مشابه، تستلهم منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية مبادئ مؤسسة التمويل الدولية في التصدي للمخاطر الاجتماعية والبيئية وتجعل منها إطار عمل (لتوصياتها الخاصة بالنهج والمقاربات المشتركة في مجالي البيئة و التصدير القائم على التسهيلات الائتمانية)، أو ما يُعرف "بالمقاربات المشتركة/ العامة" الموجهة إلى وكالات الائتمان الخاصة بدعم أنشطة التصدير، والتابعة لدول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وتكمن الخطورة هنا في احتمال ألا تتمكن تلك الآليات والعمليات التي تضع المعايير المعتمدة - كونها تتطلع إلى معايير مؤسسة التمويل الدولية وتحذو حذوها - من النجاح في قياس أداء شركات العملاء وأنشطتها ومشاريع القطاع الخاص التي تدعمها المؤسسة بشكل يخالف المعايير الدولية في علاقة قطاع الأعمال بحقوق الإنسان.

ويوصفها مؤسسة دولية متعددة الأطراف تديرها دول أطراف في المعاهدات الدولية في مجال حقوق الإنسان، فقد كان بوسع مؤسسة التمويل الدولية أن تلعب دوراً قيادياً في تعزيز المعايير لضمان تحقيق قدر أكبر من احترام الجهات الفاعلة والشركات لحقوق الإنسان. وبدلاً من أن تقوم المؤسسة بذلك الدور فعلاً، فقد دأبت هي والدول الأعضاء فيها على رفض تبني ضمانات وقائية كافية وضرورة للحيلولة دون أن تسبب الأنشطة والمشاريع التي تدعمها المؤسسة بآثار سلبية على حقوق الإنسان.

وتصرح مؤسسة التمويل الدولية بأنها ملتزمة بالتصدي للتحديات المتعلقة بإيجاد ضمانات وقائية وتنفيذها بشكل فعال؛ وعبرت المؤسسة عن تعهداتها أيضاً بتحسين قدراتها وإجراءاتها المتبعة في هذا المجال، بما في ذلك تدريب موظفيها على إجراء دراسة العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان. وبالنظر إلى قادم الأيام، فيتعين على مؤسسة التمويل الدولية أن تحرص على جعل إجراءاتها المعتمدة في مجالي المتابعة والتنفيذ متينة ورصينة بما يكفي بحيث تحول دون قيام المؤسسة بدعم ومساندة مشاريع وبرامج تجلب آثاراً سلبية على حقوق الإنسان.

وليس بمقدور الدول أن تتجاهل الالتزامات المترتبة عليها في مجال حقوق الإنسان عند عملها ضمن إطار المؤسسات الدولية متعددة الأطراف مثل مؤسسة التمويل الدولية، وغيرها من المؤسسات المالية الدولية. ولا

مندوحة من القول بأنه يتعين على المؤسسات الدولية متعددة الأطراف مثل مجموعة البنك الدولي أن تتبني ضمانات وقائية ملزمة وفعالة للحيلولة دون حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان. وقد فوّت إطار الاستدامة المحدث الصادر عن مؤسسة التمويل الدولية فرصة سانحة ومفصلية من أجل القيام بتبني مثل تلك الضمانات. وبينما يعكف البنك الدولي على الشروع بتحديث سياساته الخاصة بالضمانات الوقائية ومراجعتها، يتعين على الهيئة المسؤولة عن إدارة البنك أن تضمن تعزيز تلك الضمانات وتوسيع نطاقها بطريقة تضمن بدورها توفير قدر أكبر من الوقاية من وقوع انتهاكات في مجال حقوق الإنسان.