رد جهاز إدارة البنك الدولي

على طلب التفتيش على

برنامج دراسة نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت

استعرض جهاز إدارة البنك الدولي طلب التفتيش على برنامج دراسة نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت، الذي تلقته هيئة التفتيش بتاريخ 24 يونيو/حزيران 2011، والمسجّل بتاريخ 20 أكتوبر/تشرين الأول 2011 تحت رقم (RQ11/04). وقد أعد جهاز الإدارة الرد التالي.

15 نوفمبر/تشرين الثاني 2011

i. ***برنامج دراسة نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت ليس من البرامج التي يمولها البنك.بل هو برنامج دراسة للتحقق من جدوى وضع حد للتدهور البيئي بالبحر الميت من خلال نقل المياه إليه من البحر الأحمر.*** وهو جهد تموله أطراف مانحة متعددة ويتولى البنك الدولي إدارته بناء على طلب من إسرائيل والأردن والسلطة الفلسطينية، وهي المشار إليها جميعاً لأغراض برنامج الدراسة باسم الأطراف المستفيدة. كما يهدف برنامج الدراسة أيضاً إلى تعزيز التعاون الإقليمي.

ii. ***جاء طلب التفتيش من اثنتين من منظمات المجتمع المدني الفلسطينية، وهما الحملة الشعبية الفلسطينية لمقاومة جدار الفصل "أوقفوا الجدار" واتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين، ومن المبادرة العالمية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالولايات المتحدة،*** زاعمين أن برنامج الدراسة قد يشكل انتهاكات من جانب البنك للعديد من بنود سياساته وإجراءاته.

iii. ***نظر جهاز الإدارة بعناية وجدية في بواعث قلق مقدمي الطلب، ورأى أن ما يزعمه مقدمو الطلب من ضرر لا صلة له ببرنامج الدراسة الذي يديره البنك، بل يتركز حول الضرر المحتمل أن ينجم عن إنشاء وتشغيل أو فشل أي استثمار محتمل في نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت.***

iv. ***يود جهاز إدارة البنك لفت الانتباه إلى أن الأطراف المستفيدة لم تطلب من البنك النظر في تمويل استثمارات لنقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت، وأن البنك لم يتخذ أي قرار أو يبدي أية نية لديه لمساندة مثل هذا الاستثمار.*** وتقتصر الأنشطة التي يديرها البنك في الوقت الراهن على برنامج الدراسة الجاري إعداده، والذي لا يشتمل على أية دراسات أو تصاميم هندسية مفصّلة تكفي لاعتبارها جزءاً من تحديد المشروع أو إعداده بموجب سياسات البنك وممارساته.

v. ***ينظر جهاز الإدارة بقلق عميق إلى أية إيحاءات تشير إلى أن مساندة البنك للدراسات، التي لا تُلزم البنك بأي شكل بالمضي قدماً في تقديم المساندة المالية لمشروع محتمل، يمكن أن تكون محلاً للتحقيق.*** ويرى جهاز الإدارة أن مجرد إيجاد ونشر المعرفة في شكل برنامج الدراسة، الذي لا يدخل ضمن مشاريع البنك، لا يمكن أن ينجم عنه ضرر مادي مباشر. وتُعد أية محاولات للتحقيق فيما يفعله البنك في هذه المرحلة أمراً سابقاً لأوانه، ومن شأنها أن تلحق ضرراً بالغاً بالتزامات البنك العريضة وقدرته على إيجاد ونشر المعرفة العالمية بما يتفق ورسالته الإنمائية ويستجيب لطلب حكومات البلدان المساهمة فيه.

vi. ***لذا فإن جهاز إدارة البنك يرى أن هذا الطلب لا يوجد ما يبرر التحقيق فيه.***

المحتويات

I. مقدمة 1

II. الطلب 1

III. رد جهاز إدارة البنك 1

خريطة

الخريطة 1. البنك الدولي للإنشاء والتعمير، رقم 38932 – خريطة للمنطقة

رد جهاز إدارة البنك الدولي
على طلب التفتيش على
برنامج دراسة نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت

I. مقدمة

1. في 20 أكتوبر/تشرين الأول 2011، سجلت هيئة التفتيش تلقيها طلب التفتيش، رقم " IPN RQ 11/04 " (المشار إليه فيما يلي باسم "الطلب")، المتعلق ببرنامج دراسة نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت (المشار إليه فيما يلي باسم "برنامج الدراسة").

II. الطلب

2. جاء طلب التفتيش من اثنتين من منظمات المجتمع المدني الفلسطينية، وهما الحملة الشعبية الفلسطينية لمقاومة جدار الفصل *أوقفوا الجدار" واتحاد جمعيات المزارعين الفلسطينيين، ومن المبادرة العالمية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالولايات المتحدة (والمشار إليهم فيما يلي باسم "مقدمي الطلب").*

3. يحتوي الطلب على مزاعم رأت الهيئة أنها قد تشكل انتهاكات من جانب البنك للعديد من بنود سياساته وإجراءاته.

III. رد جهاز إدارة البنك

نطاق برنامج الدراسة ووضعه

4. في رسالة حملت توقيعات مشتركة إلى البنك الدولي بتاريخ 9 مايو/أيار 2005، طلبت الأطراف المستفيدة (وهي دولة إسرائيل، والمملكة الأردنية الهاشمية، والسلطة الفلسطينية) من البنك الدولي القيام ببرنامج دراسة[1] للتحقق من جدوى وضع حد للتدهور البيئي بالبحر الميت من خلال نقل المياه إليه من البحر الأحمر. كما يهدف برنامج الدراسة أيضاً إلى تعزيز التعاون الإقليمي.

[1] نصت الرسالة الواردة إلى البنك الولي بتاريخ 9 مايو/أيار 2005 من الأطراف المستفيدة (وهي دولة إسرائيل، والمملكة الأردنية الهاشمية، والسلطة الفلسطينية) على ما يلي: "نطلب من البنك الدولي أن يتولى تنسيق تمويل الجهات المانحة وإدارة تنفيذ دراسة الجدوى والتقييم الاجتماعي والبيئي حسبما تنص وثيقة الشروط المرجعية...ونتطلع إلى استمرار التعاون مع البنك الدولي في دراسة جدوى هذا المشروع المهم." (يمكن الاطلاع على نص وثيقة الشروط المرجعية على الموقع: http://go.worldbank.org/12JKADLN10).

5. قامت الأطراف الثلاثة المستفيدة بصياغة رؤية مشتركة لبرنامج الدراسة، وتتمحور هذه الرؤية حول:

- إنقاذ البحر الميت من التدهور البيئي؛
- تحلية المياه وتوليد الطاقة بأسعار معقولة؛
- إقامة رمز للسلام والتعاون في الشرق الأوسط.

6. استجابة لهذا الطلب، وافق البنك الدولي على أن يتولى تنسيق تمويل الجهات المانحة **وإدارة تنفيذ** برنامج الدراسة. ويشتمل برنامج الدراسة على إعداد ما يلي: (أ) دراسة جدوى؛ (ب) تقييم بيئي واجتماعي؛ (ج) دراسة للبدائل؛ (د) دراسة نماذج للبحر الأحمر؛ و (ه) دراسة نماذج للبحر الميت. ولا يمكن اعتبار أي من الدراسات التي يشتمل عليها هذا البرنامج أية دراسات أو تصاميم هندسية مفصّلة. وقد استُخدمت سياسات البنك الخاصة بالإجراءات الوقائية كإطار مرجعي لوضع هيكل برنامج الدراسة، ولاسيما فيما يتعلق بالتقييم البيئي والاجتماعي، ودراسة البدائل، وبرنامج التشاور. وفي حال اتخاذ قرار بتأييد أي من البدائل التي يحددها برنامج الدراسة، سوف يتعين النهوض بأنشطة إضافية، من بينها عملية الإعداد الملائم للمشروع. ويمكن الاطلاع على معلومات تفصيلية عن برنامج الدراسة، بما في ذلك سجلات المشاورات حتى تاريخه، على الموقع الإلكتروني: http://www.worldbank.org/rds.

7. ***يود جهاز الإدارة لفت الانتباه إلى أن الأطراف المستفيدة لم تطلب من البنك النظر في تمويل استثمارات لنقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت، وأن البنك لم ينظر قط في اتخاذ قرار بهذا الشأن.*** ويستخدم البنك أمواله الخاصة في مساندة الجهود التعاونية للأطراف المعنية. وقد اقتصر دور البنك في برنامج الدراسة نفسه، ولا يزال يقتصر، على تنسيق التمويل وإدارة البرنامج.

8. ***إذا ما طلبت الأطراف الثلاثة المستفيدة، نتيجةً لبرنامج الدراسة، من البنك أن يساند مشروع نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت، سيكون على جهاز الإدارة أن يأخذ في الحسبان اعتبارات عديدة قبل أن يقرر ما إذا كان سيلبي الطلب أم لا.*** وإذا ما قرر البنك بالفعل المضي قدماً في الإعداد لمثل هذا الاستثمار لرفعه إلى مجلس المدراء التنفيذيين للنظر فيه، فسوف يقوم بمثل هذا التحديد والإعداد، كما هو شأن كافة أنشطة البنك، بأسلوب يتفق وسياسات البنك وإجراءاته الراسخة فيما يتعلق بإعداد المشاريع وتقييمها المسبق، بما في ذلك مراعاة جميع السياسات الوقائية السارية المفعول. وسوف يستلزم ذلك بالضرورة وضع دراسات وتقييمات خاصة بالمشروع، وإجراء مشاورات عامة على مستوى المشروع والإفصاح عن المعلومات المتعلقة به.[2]

اعتبارات الأهلية

2 يشمل ذلك، على سبيل المثال، الامتثال لمنشور سياسة العمليات/إجراءات البنك رقم 7.50، بعنوان "المشاريع المقامة على المجاري المائية الدولية"، والذي من شأنه أن يفعل بنود السياسات التي تقضي بإبلاغ البلدان المتشاطئة.

9. ينطوي القرار[3] (وما يتلوه من إيضاحات)[4] على الاعتبارات ذات الصلة التالية فيما يتعلق بالأهلية:

أ. "يجب على الطرف المتضرر أن يبرهن على أن حقوقه أو مصالحه قد لحق أو قد يلحق بها ضرر مباشر نتيجةً لعدم قيام البنك باتباع سياسات وإجراءات عملياته فيما يتعلق...***بمشروع*** يموله البنك...وذلك في جميع الأحوال بشرط أن يكون مثل هذا التقاعس قد تسبب، أو يهدد بالتسبب، في إلحاق أثر مادي سلبي."[5]

ب. يشكل الانتهاك المزعوم لسياسات البنك وإجراءاته[6] أمراً يتسم بالخطورة الشديدة.

10. ***ولو أنه ينبغي للهيئة أن تحدد مدى أهلية أي طلب للفحص بمعزل عن أية آراء قد يبديها جهاز الإدارة، فإنه من واجب الهيئة، لدى اتخاذها القرار بالتوصية بإجراء تحقيق، أن تتأكد من "توّفر كافة معايير الأهلية المنصوص عليها في القرار".***[7] وحتى إذا كانت نية مجلس المدراء التنفيذيين تتجه إلى إرجاء النظر فعليا في مدى استحقاق طلب ما للفحص إلى مرحلة تحقيق لاحقة، فمن الضروري لكل من الهيئة والمجلس أن يعتبرا أن ما ورد بالطلب من تأكيدات يتفق ومتطلبات الأهلية الواردة بالقرار والإيضاحات. وبغير ذلك، فقد كان ينبغي اعتبار الطلب غير مقبول.

11. ***يؤكد جهاز الإدارة أن طلب الفحص ينبغي اعتباره غير مؤهل للنظر فيه بموجب قرار هيئة التفتيش.*** فالطلب، كما هو موضح أدناه، يقصر عن تلبية اعتبارات الاختصاص الأساسية المطلوبة بموجب القرار. ومن ثم فإنه لا يوجد أساس سليم يدعم التوصية بإجراء تحقيق.

12. تقوم مجموعة البنك الدولي في المتوسط بوضع وإصدار أكثر من 5 آلاف دراسة سنوياً (بما في ذلك أوراق البحوث الرسمية وغير الرسمية، والأعمال التحليلية والاستشارية، والأعمال الاقتصادية والقطاعية، والتقييمات، والتقارير القطرية، إلخ)، وهي منتجات معرفية بحتة إما أن تكون مستقلة عن أية عملية إقراض معينة، أو موجهة لخدمة نهج مشروع محتمل ولكنها لا تكفي لأن تكون جزءاً من عملية التقييم المسبق للمشروع أو عملية إعداده.

13. ***يلفت جهاز الإدارة النظر إلى أن برنامج الدراسة لا يمثل مشروعاً ولا إعداداً لمشروع نظراً لأنه لا يوجد نشاط استثماري محدد يرتبط به.*** ولا يتضمن برنامج الدراسة أية دراسات أو تصاميم هندسية مفصّلة تتعلق

---

3 قرار البنك الدولي للإنشاء والتعمير/المؤسسة الدولية للتنمية بإنشاء هيئة تفتيش البنك الدولي، والصادر في 22 سبتمبر/أيلول 1993.

4 يوفر الإيضاح الصادر في عام 1999 للمراجعة الثانية لمجلس المدراء التنفيذيين لأعمال هيئة التفتيش (إيضاح 1999) مزيداً من الإيضاح لقضية الأهلية. وينبغي أن يقتنع المجلس بأن الطلب يشتمل على تأكيد ملموس لحدوث انتهاك خطير من جانب البنك لسياسات وإجراءات عملياته مما كان سبباً أو يمكن أن يكون سبباً لحدوث تأثير سلبي ملموس على مقدم الطلب. إيضاح 1999، الفقرة 9.

5 الفقرة 12 من القرار (تشديد مضاف).

6 الفقرة 13 من القرار تشترط على الهيئة أن تكون على قناعة بتوّفر هذه المعايير قبل الاستماع إلى أي طلب تفتيش.

7 إيضاح 1999، الفقرتان 6 و 7.

بمشروع محدد، ولن يكون كافياً لاعتباره إعداداً لمشروع بموجب سياسات البنك وممارساته. كما يلفت جهاز الإدارة النظر إلى أنه قد سبق في حالة طلب فحص سابق، وبعد مداولات بين هيئة التفتيش والمستشار القانوني العام في ذلك الحين، أن تم التوصل إلى تفاهم وإبلاغ مجلس المدراء التنفيذيين أن "*مصطلح "مشروع" كما يرد في القرار... له نفس المعنى المستخدم في ممارسات البنك*".[8] وفي هذا الصدد فإن جهاز الإدارة يتفق أيضاً مع مقدمي الطلب في تأكيدهم على أن برنامج الدراسة *ليس مشروعاً رسمياً بعد*."[9] وفيما يتعلق بالمشاريع، فإن سياسات البنك وإجراءاته يحكمها منشور سياسة العمليات/إجراءات البنك رقم 10.00 والخاص "بالإقراض لأغراض الاستثمار: التحديد والعرض على مجلس المدراء التنفيذيين". والأهم من ذلك، أن برنامج الدراسة لا يمتلك أياً من خصائص المشاريع، أو معاييرها، أو متطلباتها كما ترد بالمنشور المذكور، بما في ذلك، على سبيل المثال، ضرورة إعداد وثيقة معلومات المشروع، وأنشطة التقييم المسبق، أو الاتفاقيات القانونية التي تعكس ضمانات وتعهدات المقترضين.

14. ***نظر جهاز الإدارة بعناية وجدية في بواعث قلق مقدمي الطلب، ورأى أن ما يثيره مقدمو الطلب من قضايا لا صلة له ببرنامج الدراسة الذي يديره البنك،*** بل يتركز حول الضرر المحتمل أن ينجم عن إنشاء وتشغيل أو فشل أي استثمار محتمل في نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت، وهو الأمر الذي لم يتم بعد تحديده أو الإعداد له ولم يلتزم البنك تجاهه بأي نوع من أنواع الالتزام. ومن هنا، فإن مقدمي الطلب لم يبرهنوا على كيفية تأثر حقوقهم أو مصالحهم مباشرةً من جراء برنامج الدراسة.

15. ***ليس لمقدمي الطلب حقوق أو مصالح معرضة لأي تأثير مباشر.*** فكما هو مشار إليه أعلاه، فإن أحد أهم عناصر الأهلية لم يتوّفر، وهو عنصر ينبغي أن يحظى برضا كلٍ من الهيئة والمجلس؛ ألا وهو أن يبرهن مقدمو الطلب على أن حقوقهم أو مصالحهم تأثرت أو قد تتأثر تأثيراً مباشراً أو مادياً من جراء عدم اتباع البنك سياساته وإجراءاته الخاصة بالعمليات.

16. ***يلفت جهاز الإدارة الانتباه إلى أن المجلس سبق له أن صادق على قرار للهيئة باعتبار طلب فحص سابق غير مؤهل للنظر فيه في حالة مماثلة (طاجيكستان: مشروع تخفيض فاقد الطاقة) والذي ركز فيه الطلب على النتائج الممكن أن يسفر عنها استثمار محتمل لم يموله البنك ولم يتعهد بتمويله.*** والظروف في هذه الحالة تتوّفر بها نفس الأسس التي قام عليها قرار عدم الأهلية للفحص. وتبعاً لذلك، فإن جهاز الإدارة يتفق مع ما

8 مذكرة نائب رئيس البنك وسكرتير مجلس المدراء التنفيذيين والمدراء المناوبين، نطاق تفويض هيئة التفتيش: التعويض عن مصادرة الأملاك وتقديم اعتمادات من المؤسسة الدولية للتنمية لإثيوبيا بتاريخ 16 يونيو/حزيران 1995.

9 طلب تفتيش، 10 أغسطس/آب 2011، الفقرة 14.

استنتجته الهيئة من مبررات ونتائج في تقرير الأهلية الصادر عنها[10] فيما يتعلق بعدم تلبية هذا الطلب لمعيار الأهلية المنصوص عليه في الفقرة 9 (ب).[11]

الخلاصة

17. ***برنامج الدراسة الذي يديره البنك لا هو بالمشروع ولا هو إعداد لمشروع إذ لا يوجد نشاط استثماري محدد يرتبط به.*** ولا يتضمن برنامج الدراسة أية دراسات أو تصاميم هندسية مفصّلة تتعلق بمشروع محدد، ولا يمكن اعتباره جزءاً من عملية تحديد أو إعداد لمشروع بموجب سياسات البنك وممارساته.

18. ***لم يُطلب من البنك مساندة استثمار لنقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت من جانب الأطراف المستفيدة، كما لم يتخذ البنك أي قرار أو يقطع على نفسه أية تعهدات في هذا الصدد.*** ويشدد جهاز الإدارة على عدم وجود أي قرار بتقديم أية مساندة مالية تتجاوز حدود إدارة برنامج الدراسة الجاري.

19. ***ما يثيره مقدمو الطلب من قضايا يتركز حول الضرر المحتمل أن ينجم عن إنشاء وتشغيل أو فشل أي استثمار محتمل في نقل المياه من البحر الأحمر إلى البحر الميت لا من برنامج الدراسة الذي يديره البنك بناء على طلب من الأطراف الثلاثة المستفيدة.*** ولا يوجد أساس يمكن استناداً إليه استخلاص وجود علاقة سببية بين برنامج الدراسة وأي ضرر مباشر، سواء كان محتملاً أم فعلياً، على مقدمي الطلب حسبما ينص القرار.

20. ***يرى جهاز الإدارة أن ما تم من دراسات في إطار برنامج الدراسة سيشكل أحد المدخلات في حال النظر مستقبلاً في أي مشروع مقترح.*** وفي هذا الصدد، فإن برنامج الدراسة يسعى بالفعل إلى تمحيص القضايا التي أثارها مقدمو الطلب. وجهاز الإدارة يعي جيداً الديناميكيات السياسية المعقدة في المنطقة، وهو ملتزم بمساندة تحسين التعاون الإقليمي وسد فجوة المعلومات التي تنبثق منها حالياً التوترات ذات الصلة بالموارد في المنطقة. ويُعد هذا عنصراً بالغ الأهمية فيما يتعلق بالتنمية والاستقرار على الأمد الأطول في المنطقة. فالتقييمات والدراسات، مثل برنامج الدراسة المعني هنا، لها أهمية بالغة في إيجاد وتوفير المعرفة المحايدة الموضوعية التي يمكن أن تشكل أساساً لعمليات صنع القرار، مع التأكد من الأخذ في الاعتبار ببواعث قلق أصحاب المصلحة وإدخال الخبرات الفنية الدولية. وبقيامه بهذا الدور، فإن البنك يسهم أيضاً في تعزيز الشفافية والقدرات فيما يتعلق بمثل هذه العمليات.

---

10 الفقرة 53، تقرير أهلية هيئة التفتيش، طاجيكستان: مشروع الحد من فاقد الطاقة، 23 ديسمبر/كانون الأول 2010.

11 الفقرة 9 (ب) من الإيضاح الثاني: في حالة توصية الهيئة بذلك، يأذن مجلس المدراء التنفيذيين بإجراء تحقيق دون الحكم على مدى استحقاق طلب المدعين، ودون مناقشة باستثناء ما يتعلق بالمعايير التالية للأهلية الفنية: (أ) احتواء الطلب على تأكيد ملموس بأن انتهاكاً خطيراً من جانب البنك لسياسات وإجراءات عملياته قد أدى أو يحتمل أن يؤدي إلى حدوث تأثير سلبي ملموس على مقدم الطلب (القرار، الفقرتان 12 و 14أ) .

21. ***لا يمكن لبرنامج الدراسة، بطبيعته نفسها، أن يؤدي إلى إلحاق ضرر مباشر بأحد.*** ويؤكد جهاز الإدارة على ضرورة النظر إلى برنامج الدراسة بوصفه أداة استكشافية لمساعدة كافة أصحاب المصلحة في عملية صنع القرار فيما يتعلق بأي استثمار مقترح. ولابد من التمييز بين تقييمات الاستشاريين وتوصياتهم التي تهدف إلى تحقيق استنارة عملية صنع القرار، وبين أي قرار لاحق، كلياً أو جزئياً، بقبول وتنفيذ أو كبديل لذلك رفض وتجاهل مثل هذه التقييمات والتوصيات. ومن هنا، فإن جهاز الإدارة لا يرى كيف يمكن لمساندة البنك لبرنامج الدراسة أن يؤدي مباشرة إلى إلحاق ضرر فعلي أو محتمل، حسبما يقضي القرار.

22. ***ينظر جهاز الإدارة بعين القلق الشديد إلى أية إيحاءات تشير إلى أن مساندة البنك لدراسات لا ترتبط بمشاريع يمكن أن تجعله عرضة لدعاوى تتعلق بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بأي مشروع مستقبلاً لم يتخذ البنك قراراً بشأن مساندته مالياً.*** ومن شأن محاولات إخضاع مثل هذه الدراسات للتحقيق أن تلحق ضرراً بالغاً بالتزامات البنك العريضة وقدرته على إيجاد ونشر المعرفة العالمية بما يتفق وتفويضه الإنمائي وبما يلبي طلب حكومات البلدان المساهمة فيه. ويرى جهاز الإدارة أن مجرد إيجاد ونشر المعرفة في شكل دراسات، لا يمكن اعتباره مشروعاً، كما لا يمكن له أن يؤدي إلى إلحاق ضرر مادي مباشر بمقدمي الطلب، حسبما يقضي القرار.

23. ***لذا، فإن جهاز الإدارة يرى أن هذا الطلب لا يوجد ما يبرر التحقيق فيه.***

هذه الوثيقة ترجمة من اللغة الإنجليزية الأصلية للوثيقة التي تُعتبر النسخة الرسمية الوحيدة لهذه الوثيقة. وفي حالة الاختلاف في تفسير النص، لا يُعتد رسميا إلا بالنسخة الأصلية باللغة الإنجليزية.