الأمم المتحدة

E/C.19/2012/3

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
23 February 2012
Arabic
Original: English

المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية
الدورة الحادية عشرة
نيويورك، ٧-١٨ أيار/مايو ٢٠١٢
البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت*
الأعمال المقبلة للمنتدى الدائم، بما في ذلك المسائل التي يُعنى بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والمسائل الناشئة

دراسة تحليلية لواجب الدولة في حماية الشعوب الأصلية المتضررة من الشركات عبر الوطنية وغيرها من المؤسسات التجارية

موجز

في الدورة التاسعة، عيَّن المنتدى الدائم المعني بقضايا الشعوب الأصلية السيدة بيمانه هيستِه**، عضوة المنتدى الدائم، لإجراء دراسة تحليلية عن واجب الدولة أن تحمي الشعوب الأصلية المتضررة من الشركات عبر الوطنية وغيرها من المؤسسات التجارية، تُقدم إلى المنتدى في دورته الحادية عشرة في عام ٢٠١٢.

* E/C.19/2012/1.

** أُعدت هذه الورقة بمساعدة من السيد باركشلي.

160312 150312 12-24057 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

المحتويات

الصفحة

أولا – مقدمة ٣

ثانيا – القانون الدولي ٦

ثالثا – واجب الدولة ١٣

رابعا – التشريعات الوطنية ١٧

خامسا – استنتاجات وتوصيات ٢١

أولا – مقدمة

١ – تبحث هذه الدراسة العلاقة بين المؤسسات التجارية والشعوب الأصلية، والآثار المترتبة على الأنشطة التي تقوم بها هذه الشركات على الشعوب الأصلية، وواجب الدولة في حماية الشعوب الأصلية من أي استغلال محتمل من جانب تلك الشركات. فحجم ونطاق التنقيب في أراضي وأقاليم الشعوب الأصلية واستغلالها يؤثر على هذه الشعوب وعلى مجتمعاتها المحلية. وقد أخذ عدد الشركات عبر الوطنية العاملة في استغلال الموارد في التزايد، ويتعين عليها أن تبدأ في تطبيق معايير المسؤولية الاجتماعية في مشاريعها. ويتعين أيضا في الوقت نفسه على الحكومات أن تستعين بالمعايير الدولية لضمان حقوق الشعوب الأصلية على المستوى الوطني.

٢ – ويجري في كل دولة من دول العالم تقريبا تصميم وتنفيذ مشاريع صناعية واسعة النطاق تنطوي على تنقيب عن الموارد الطبيعية وتضر بالتنمية الاقتصادية. وتؤثر حتما هذه الأنشطة على الشعوب الأصلية لأنها تحد من نظم إدارتها التقليدية، وأماكنها المقدسة، ومراعيها ومساحاتها المخصصة للصيد وصيد السمك، مما يضر بحياتها الاقتصادية والثقافية والروحية ويهدد وجودها.

٣ – ويعتمد رفاه الشعوب الأصلية ومستقبلها اعتمادا مباشرا على سياسات وممارسات الدول والمؤسسات والمنظمات الدولية. ويعتمدان على إعمال الحقوق السياسية والاقتصادية لتلك الشعوب وتنمية إمكاناتها البشرية، وتعزيز اقتصاداتها التقليدية وحماية بيئتها والتنظيم القانوني لعلاقاتها مع الشركات.

٤ – ومع الأسف فإن الممارسات الشائعة للشركات الخاصة تنصب على استغلال الموارد الطبيعية في أراضي الشعوب الأصلية. ولا تراعي حقوق الشعوب الأصلية، وتتجاهل وتنتهك حقوقها، أفرادا وجماعات، وتجردها من أراضيها ومواردها الطبيعية.

٥ – وبينما يمكن العثور على عدد قليل من الحالات التي اتبعت فيها الشركات ممارسات جيدة، تتوافق مع المعايير الدولية والوطنية، فلا تزال هناك شواغل قائمة إلى حد كبير على المستوى المنهجي. ويخدم النظام الحالي في أجزاء كثيرة من العالم مدونات لقواعد السلوك مصممة للتركيز على مصالح الشركات، تستخدم الأطر المعيارية العالمية لحماية مصالحها وتعزيز حقوقها ضمن التشريعات الوطنية. ورُتبت الحوافز لكي تكفل مَيْل الدول إلى حماية مصالح الشركات التي تستثمر في بلدانها بدلا من صون رفاه شعوبها الأصلية.

٦ - وتوجد على الصعيد الدولي صكوك تحمي حقوق الشعوب الأصلية في التنمية. فإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية والاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية يوجهان الدول إلى الاعتراف بالحقوق الأصيلة للشعوب الأصلية في أراضيها ومواردها وفي الحكم الذاتي وهما لا يقصران هذه الحقوق على مجالي الاقتصاد والثقافة التقليديين. ويوصي هذان الصكان الدول بالتعاون مع الشعوب الأصلية وبإجراء مشاورات حقيقية معها بشأن أي مشروع يؤثر على أراضي آبائها وأقاليمهم ومواردهم.

٧ - وأصبحت ضرورة مشاورة الشعوب الأصلية في أي قرارات تؤثر عليها مبدأً مقبولا بصفة عامة في القانون الدولي. ويتجلى هذا المعيار في المادتين ٦ و ٧ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩، وصاغته بدقة الهيئات المشرفة على معاهدات الأمم المتحدة في الاستعراضات القطرية وفي فحوص الحالات المتعلقة باستخراج الموارد من أراضي الشعوب الأصلية. وحظي أيضا وجود واجب التشاور مع الشعوب الأصلية بقبول عام من جانب الدول في مشاوراتها المحيطة بمشروع الإعلان بشأن حقوق الشعوب الأصلية في منظمة الدول الأمريكية، وأيضا أثناء اعتماد إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية. ويجب أن تحصل الدول والقطاع الخاص على الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة للشعوب الأصلية على أي مشاريع مقررة، وبيديا نية حسنة تجاهها، ويضمنا مشاركتها التامة والفعالة وحصة لها في ما يحققاه من فوائد من هذه المشاريع. وثارت مع ذلك مشاكل بشأن تنفيذ هذه المعايير، وحشد الحوافز ضمن النطاق الوطني.

٨ - ويظهر هذا القبول الواسع لمعيار التشاور أنه قد أصبح جزءا من القانون الدولي العام. ومع ذلك فقد ظل هناك لبس بشأن نطاق ومضمون واجب التشاور الذي يحق للشعوب الأصلية. فيوجد على وجه الخصوص نقاش كبير بشأن إذا ما كان يحق للشعوب الأصلية المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليها، وما إذا كان ذلك يمتد ليشمل سلطة نقض إجراءات الدولة. والمنطقي أن نطاق الواجب وبالتالي مستوى التشاور المطلوب هو دالة على طابع الحقوق الفعلية المعرضة للخطر. ومن ثم فإن المسألة الأكثر حسما الأساسية في النقاش بشأن واجب التشاور تكمن في طابع حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي والموارد.

٩ - وعززت الشعوب الأصلية باستمرار مفاهيم مطلقة فيما يتعلق بحقوقها على الأراضي والموارد داخل أقاليمها التقليدية. وتأكيدا لحقوق الملكية، تسعى الشعوب الأصلية إلى حماية مصالح اقتصادية واختصاصية وثقافية، وجميعها ضرورية لهذه الشعوب لكي تواصل تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ولا تنشأ حقوق الشعوب الأصلية في الأراضي من الحيازة

فحسب، ولكن أيضا من أفكار الشعوب الأصلية الجلية عن الرعاية المجتمعية للأراضي وما تشعر به من صلة روحية وعاطفية عميقة بالأرض وثمارها. وعلاوة على ذلك، تتطلع الشعوب الأصلية في المعتاد إلى أراض وقاعدة موارد طبيعية مأمونتين لضمان الحيوية الاقتصادية لمجتمعاتها المحلية.

١٠ - ومن السهل أن نتفهم أن الموارد الطبيعية تمكن الشعوب الأصلية من ضمان أساس مادي لرفاهها. وغالبا ما يفسر الرفاه في ثقافات الشعوب الأصلية على أنه حياة كاملة متكاملة أساسها هوية الشعوب وكرامتها وحكمتها، منسجمة مع الطبيعة ونظم المعارف التقليدية للشعوب. وهو حياة متوازنة مبنية على نظرة إلى العالم تسودها المساواة تجسد الأبعاد الإنسانية والأخلاقية والشاملة للعيش في وئام مع الطبيعة.

١١ - والعلاقة التاريخية بين الشعوب الأصلية والشركات يمكن أن توصف على أفضل نحو بأنها علاقة نزاع. فما برحت هذه الكيانات تنتهك وتتجاهل حقوق نظرائها من الشعوب الأصلية، أفرادا وجماعات، التي تعاني من آثار سلبية ناجمة عن ممارسات الشركات العاملة في مجالي الصناعات الاستخراجية والطاقة بشكل خاص. ونادرا ما تجرى مفاوضات بين الطرفين وتكون محدودة في نطاقها، وعادة ما تستفيد الشركات استفادة كاملة في مفاوضاتها من موقع القوة الذي تتحلى به.

١٢ - ويستند تحقيق العلاقات المتكافئة والمحقِّقة للمنفعة المتبادلة بين الشعوب الأصلية والشركات إلى الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية في أراضيها وأقاليمها ومواردها الطبيعية. وينطوي أيضا على الاعتراف بحقها في تقرير المصير، واحترام الدول وحمايتها لتلك الحقوق على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي والحصول بالطبع على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة لدى النظر في استغلال الموارد.

١٣ - وتشمل تبعات أنشطة الشركات عبر الوطنية في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها عدم الاعتراف بحقوق ملكية الشعوب الأصلية، والطرد والتشريد والهجرة القسرية. وهذه الانتهاكات لا تؤثر فقط على طريقة عيشها بل أيضا على ثقافتها وتراثها. وتنتهك أيضا حقوق الشعوب الأصلية في استخدام واستغلال مواردها الطبيعية، وتيسر تدمير وتلويث البيئة والنظم الإيكولوجية. ويشمل هذا تآكل التربة، وتقليص حجم تنوع النبات والحيوان وفقدان التنوع البيولوجي في أراضيها وأقاليمها، وتعرض أراضيها لضغط مستمر، وفقدان مواردها الطبيعية لصيد السمك والصيد والجمع والرعي وغير ذلك من الأنشطة الزراعية.

١٤ - وفي جميع الحالات، يجب أن تفي المشاورات بشروط إجرائية دنيا، تشمل ضمان حصول الشعوب الأصلية على معلومات وافية عن التدابير المقترحة للمشاركة البناءة، وعن

مدى ملاءمة إجراءات التشاور لثقافة هذه الشعوب. ومع ذلك، فإن مضمون هذا الواجب هو دالة على نطاق الحقوق الموضوعية قيد النظر. فطبقا للقانون الدولي، تتمتع الشعوب الأصلية بحقوق ملكية على الأراضي والموارد الطبيعية ناشئة عن نظمها العرفية. وتشمل حقوق الملكية هذه الملكية الجماعية لأراضيها وحشد جميع وسائل الحماية للملكية بصفة عامة. ويعزز كذلك هذه الحقوق المضمون الثقافي لصلة الشعوب الأصلية بأراضيها. فحيثما تتأثر حقوق الملكية بشكل غير مباشر ولكن كبير، مثلا، استخراج الموارد من تحت التربة التي تعتبر خاضعة لملكية الدولة، فيجب أن يكون هدف من أهداف مشاورات الدولة مع الشعوب الأصلية هو الحصول على موافقتها. وإذا ما تعذر الحصول على الموافقة، فالافتراض القوي هو أنه ينبغي ألا يجري المضي قدما في المشروع. وإذا ما مضي العمل في المشروع، فيقع على عاتق الدولة عبء كبير في تقديم مبررات تكفل ضمان حصة الشعوب الأصلية في فوائد المشروع، ويجب عليها اتخاذ تدابير لتقليل آثاره الضارة.

ثانيا – القانون الدولي

١٥ – أُحرز على مدى العقدين الماضيين تقدم كبير في وضع أطر معيارية قانونية على الصعيد الدولي في ما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية وعلاقتها بالدول. وتشكل الاتفاقية رقم ١٦٩ لمنظمة العمل الدولية الملزِمة للبلدان التي صادقت عليها مثالا أساسيا لهذه الصكوك. وقد صادق عليها حتى الآن ٢٢ بلدا، ١٥ منها من أمريكا اللاتينية. وتعترف الاتفاقية بحق الشعوب الأصلية في أراضيها وأقاليمها، وقيمها الاجتماعية والدينية، وانطباق قانون الشعوب الأصلية، وإمكانية الحصول على الخدمات الصحية، والمساواة في الحصول على فرص العمل والتدريب، وعدم التمييز، واحترام الثقافات وطرق العيش. والمهم أن الاتفاقية تعترف بحق الشعوب الأصلية في تطبيق نماذج التنمية الخاصة بها.

١٦ – ومن الصكوك القانونية الدولية ذات الصلة بحقوق الشعوب الأصلية، الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري[١]، واتفاقية حقوق الطفل[٢]، واتفاقية التنوع البيولوجي[٣]. وتشكل الفقرة ٢٠ من إعلان وبرنامج عمل فيينا الذي اعتمده المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في عام ١٩٩٣[٤]، صكا ذا صلة. وثمة أطر معيارية دولية أخرى يمكن أن

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٦٦٠، الرقم ٩٤٦٤.

(٢) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٧٧، الرقم ٢٧٥٣١.

(٣) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٧٦٠، الرقم ٣٠٦١٩.

(٤) A/CONF.157/24 (Part I)، الفصل الثالث.

تؤكد أيضا على حقوق الشعوب الأصلية، بينها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)[٥]، واتفاقية منظمة العمل الدولية المعنية بالشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٥٧ (الاتفاقية رقم ١٠٧)؛ واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[٦]، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٦]، الذي دخل حيز النفاذ في ٢٣ آذار/مارس ١٩٧٦.

١٧ - وأتى إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية استجابةً للمطالبة التاريخية للشعوب الأصلية بصك قانوني وسياسي يحمي حقوق الإنسان الخاصة بها. ويعترف الإعلان بالحقوق السياسية والإقليمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية وهو يشكل خطوة هامة جدا نحو الاعتراف بحقوق الشعوب الأصلية وحرياتها وتعزيزها وحمايتها. ويشكل الإعلان أيضا إطارا بالحد الأدنى لمعايير بقاء الشعوب الأصلية وكرامتها ورفاهها.

١٨ - وتوجد صكوك معيارية قانونية أخرى تعزز حقوق الشعوب الأصلية وتصونها. وتشمل هذه الصكوك التوصية العامة رقم ٢٣ للجنة القضاء على التمييز العنصري، المتعلقة بالشعوب الأصلية (الدورة الحادية والخمسون، آب/أغسطس ١٩٩٧)، التي تدعو الدول الأطراف إلى الاعتراف بالثقافة المتميزة للشعوب الأصلية وبتاريخها ولغاتها وطريقة عيشها، وإلى احترامها، باعتبارها إثراء للهوية الثقافية للدولة، وإلى تعزيز الحفاظ عليها. ويدعو العقد الدولي الثاني للشعوب الأصلية في العالم (٢٠٠٥-٢٠١٥) الدول الأعضاء إلى زيادة عملها وتعاونها مع الشعوب الأصلية بغية إحراز تقدم ملموس نحو تحسين وضعها على الصعيد العالمي. ويركز الإعلان العالمي المتعلق بالتنوع الثقافي (٢٠٠١) على دور توطيد التنوع الثقافي باعتباره ضرورة أخلاقية ويذكر الدول بوضع الشعوب الأصلية داخل هذا التنوع. وتحدد ورقة العمل المعنونة ''برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والشعوب الأصلية: سياسة عامة للمشاركة'' (٢٠٠١)، المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن هذه المسألة كذلك.

١٩ - وتطرق تقرير اجتماع الخبراء المعني بالمساهمات الإيجابية للشركات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدان النامية المضيفة، المؤرخ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، إلى استدامة عمليات مؤسسات الأعمال التي تتطلب بشكل متزايد الانتباه لنتائج هذه العمليات على الأمد الطويل. ويركز التقرير على العلاقة بين الشركات والمجتمعات التي تعمل فيها، ويشير إلى الصلة بين الأعمال التجارية المسؤولة والمسؤولية الاجتماعية للشركات.

---

(٥) القرار ٢١٧ ألف (د-٣).

(٦) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المرفق.

٢٠ - وأشار المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية في تقريره السنوي الثالث لمجلس حقوق الإنسان[٧] إلى قضية مسؤولية الشركات إزاء حقوق الشعوب الأصلية في إطار المعايير الدولية والتوقعات التي برزت في المجتمع الدولي بشأن هذه المسألة. وأشار إلى انعدام التوعية بحقوق الشعوب الأصلية وهو ما أدى إلى التجريد من الملكية، والتلوث البيئي، والتشريد القسري وإلحاق ضرر دائم بثقافتها وتراثها الروحي ومعارفها التقليدية.

٢١ - وأخذت وتيرة أنشطة الشركات في أراضي الشعوب الأصلية في التزايد مسببة نزاعات اجتماعية خطيرة تشعل دوائر عنف تؤدي بدورها إلى انتهاكات جديدة لحقوق الإنسان. وتجدر الإشارة إلى أن الشعوب الأصلية لم تكن الضحية الوحيدة لهذه الدوائر: فالنزاعات الاجتماعية المتصلة بأنشطة الشركات في أراضي الشعوب الأصلية انعكست سلبا على المصالح الاقتصادية وصورة الشركات نفسها. ومن المهم أيضا ملاحظة أن هذه النزاعات ذاتها تلطخ صورة الحكومات المعنية مثيرة إمكانية حدوث تحول في وظائف الحوافز التي تقدمها الدول في حال استمرار النزاع. فمن واجب الشركات احترام حقوق الإنسان ومفهوم مراعاة الحرص الواجب على النحو المحدد في الاتفاق العالمي للأمم المتحدة. ويشكل الاتفاق أهم مبادرة دولية متخذة حتى تاريخه لضمان تحمُّل الشركات مسؤولية اجتماعية.

٢٢ - ويجدر التنويه بالعمل الذي تضطلع به لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، داخل منظومة البلدان الأمريكية، في سبيل تعزيز حقوق الإنسان للشعوب الأصلية ورعايتها والدفاع عنها. وفي عام ١٩٧١، أقرت اللجنة أن للشعوب الأصلية الحق في حماية قانونية خاصة للتصدي للتمييز الحاد. ودعت الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية إلى تنفيذ واحترام المادة ٣٩ من ميثاق البلدان الأمريكية للضمانات الاجتماعية، الذي اعتمدته الجمعية العامة لتلك المنظمة عام ١٩٤٨. وفي عام ١٩٧٢، أصدرت القرار المعنون ''الحماية الخاصة للشعوب الأصلية: التحرك لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري'' الذي يدعو الدول الأعضاء إلى العمل بأقصى قدر من الحماس دفاعا عن حقوق الإنسان للشعوب الأصلية التي ينبغي ألاَّ تخضع لأي نوع من أنواع التمييز[٨].

٢٣ - وتضطلع الهيئتان المعنيتان بحقوق الإنسان التابعتان لمنظومة الدول الأمريكية (لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان) بدور هام في

(٧) A/HRC/15/37.

(٨) لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، "Historical background of the rights of indigenous peoples under the inter-American system"، الفصل الأول (منظمة الدول الأمريكية، ٢٠٠٢).

حل قضايا انتهاكات حقوق الشعوب الأصلية. فقراراتهما ملزمة للدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية. ومن الدعاوى الرمزية التي جرت تسويتها من قبل المحكمة قضية جماعة مایاغنا (سومو) آواس تيغني ضد دولة نيكاراغوا، المتعلقة بحقوق هذه الجماعة من الشعوب الأصلية في أراضي أجدادها. ومن الدعاوى الأخرى المتعلقة بحقوق الأراضي التي فصلت فيها المحكمة قضية جماعة الشعوب الأصلية ياكيه آكسا ضد دولة باراغواي. وفي هاتين القضيتين قضت المحكمة بأن هاتين الدولتين ملزمتان بتوفير حماية فعالة تراعي خصوصيات مجتمعات الشعوب الأصلية وخصائصها الاقتصادية والاجتماعية ووضعها الضعيف الخاص، فضلا عن قانونها العام وقيمها وتقاليدها.

٢٤ - وتقليلا لاتهامات التحامل ضد العولمة والشركات عبر الوطنية التي تشكل أوضح تجسيد لها، اتجهت صكوك الأمم المتحدة المعيارية إلى إدخال شركات تجارية أخرى وليس فقط الشركات عبر الوطنية في نطاق عملها. ولكنها غالبا ما كانت تستثني الشركات التجارية العاملة على النطاق الوطني إذا لم تكن لها صلات بشركات عبر وطنية، وإذا كان أثر أنشطتها محليا فقط، وإذا لم تنطو أنشطتها على انتهاكات لحق الفرد في الأمن.

٢٥ - ووفقا لأحدث الأرقام، تغطي ٠٠٠ ٧٧ شركة عبر وطنية الاقتصاد العالمي اليوم، وتضم نحو ٠٠٠ ٧٧٠ شركة فرعية وملايين من الموردين[٩]. وتقود الشركات عبر الوطنية عمليات في عدد أكبر في الدول من أي وقت مضى، وبشكل متزايد في سياقات اجتماعية وسياسية تفرض عليها قضايا جديدة تماما في ما يتعلق بحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإن اتجاه كثير من الشركات إلى العالمية يُترجم إلى اعتماد نماذج تشغيلية قائمة على الشبكات تشمل كيانات متعددة من الشركات المنتشرة عبر مختلف الأقاليم والبلدان.

٢٦ - والشبكات بحكم تعريفها تنطوي على التجرد من قدر معين من السيطرة المباشرة على جوانب هامة من العملية، مستعيضة بالعلاقات التفاوضية عن نظم التسلسل الهرمي. ويحسن هذا النمط للتنظيم الكفاءة الاقتصادية للشركات. ولكنه يزيد أيضا من المخاطر والتحديات التي تتعرض لها الشركات في ما يتعلق بسلاسلها العالمية للقيمة التي تشكل نطاقا كاملا من الأنشطة اللازمة لتحويل السلعة أو الخدمة من فكرة إلى مبيع نهائي[١٠]. ومع الارتفاع الكبير في عدد الوحدات المشاركة في سلاسل القيمة، تزايد بالمثل ما يمثله ضعف

(٩) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، *World Investment Report*، ٢٠٠٦ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.06.II.D.11) متوافر على الموقع http://www.unctad.org/en/docs/wir2006_en.pdf.

(١٠) Beth Kytle and John Gerard Ruggie, “Corporate Social Resposibility as Risk Mangement: A Model for Multinationals”, Working Paper No. 10 (Havard University, John F. Kennedy School of Government, March 2005) متوافر على الموقع www.ksg.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_10_kytle_ruggie.pdf.

أي وصلة معينة في السلسلة العالمية بالنسبة للمؤسسة العالمية ككل. وزادت أيضا شبكات التوزيع هذه من نقاط الدخول المتاحة التي يمكن لنشطاء المجتمع المدني الولوج منها لتعزيز العلامة التجارية للشركة ومواردها على أمل تحسين أداء الشركة وأيضا الخلفية التي تعمل فيها.

٢٧ - وتفرض شبكات الشركات عبر الوطنية تحديا تنظيميا على النظامين القانونيين الداخلي والدولي. فمن الناحية القانونية، عادة ما يعتبر شراء سلع وخدمات من موردين غير مرتبطين ببعضهم مجرد تبادل سوقي بين بائع ومشتري، وليس معاملة داخل الشركة. ومن بين الأطراف المرتبطة ببعضها، الشركة الأم وفروعها وهي كيانات قانونية قائمة بذاتها، بل ويمكن أيضا إدماج المشاريع الواسعة النطاق بشكل مستقل. ويمكن لأي منها أن يشارك في مشاريع مشتركة مع شركات أو جهات حكومية أخرى. ويفرض مبدأ المسؤولية المحدودة عدم مسؤولية الشركة الأم القانونية عن الأفعال الخاطئة التي تقوم بها الشركة الفرعية حتى ولو كانت المساهم الوحيد فيها، ما لم تكن الشركة الفرعية خاضعة لسيطرة تشغيلية وثيقة من الشركة الأم بحيث يمكن أن ينظر إليها على أنها مجرد وكيل. ويخضع كل كيان قانوني قائم بذاته لقوانين البلدان والأقاليم التي يعمل فيها، لكن مجموعة أو شبكة الشركات عبر الوطنية لا تخضع بشكل مباشر للقانون الدولي. وهذه هي الحقيقة الأساسية التي تسعى حركة تحديد معايير قانونية دولية إلى تغييرها. ورغم أن المعايير بدأت في التغير، فإن هذا التحدي الأساسي ذاته يؤكد أهمية التشريعات والقواعد التنظيمية على المستوى القطري، وواجب الدولة في حماية الشعوب الأصلية بغض النظر عن الإلزام الدولي.

٢٨ - وتحيط تحديات أخرى بجهود إخضاع الشركات عبر الوطنية لهياكل قانونية دولية. فإذا ما أريد نسبة حقوق الإنسان على الصعيد الدولي إلى الشركات عبر الوطنية، فعلى أي أساس ينبغي القيام بذلك؟ ويبدو من الواضح أن الحجج التي استقر العمل بها منذ أجل طويل عن ما إذا كانت الشركات عبر الوطنية يمكن أن تكون موضوعا خاضعا للقانون الدولي تخلي الطريق لحقائق جديدة على أرض الواقع. فعلى سبيل المثال، اكتسبت الشركات حقوقا هامة بموجب أنواع مختلفة من اتفاقات الاستثمارات الثنائية والمعاهدات المبرمة مع الحكومات المضيفة، وحددت معايير دولية في عدة صناعات، وحُظرت بشكل مباشر أفعال بعينها للشركات في عدد من اتفاقيات المسؤولية المدنية التي تتناول التلوث البيئي[١١]. وهكذا فقد

(١١) انظر الفقرة ٢٠ من الوثيقة A/HRC/4/035؛ وانظر أيضا Steven R. Ranter, "Business", *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (Oxford University Press, 2007).

أصبحت الشركات عبر الوطنية على أقل تقدير مشاركة في النظام القانوني الدولي ومؤهلة لتحمل بعض المسؤوليات والواجبات بموجب القانون الدولي[١٢].

٢٩ - وغالبا ما تبدأ الحجج المقدمة لتعزيز الأطر القانونية المعيارية الدولية بالقول بأن يسعى كل فرد وكل جهاز في المجتمع إلى تعزيز احترام حقوق وحريات الشعوب الأصلية. وتشير الحجج كذلك إلى أن الشركات عبر الوطنية لديها نفوذ يفوق ما لدى بعض الحكومات في التأثير على إعمال الحقوق وحمايتها ''ومع النفوذ تأتي المسؤولية''[٥]. ويتعين لذلك على هذه الشركات أن تتحمل المسؤولية عن الحقوق التي يمكن أن تؤثر عليها. ونظرا لأن بعض الدول إما غير قادرة أو غير راغبة في جعلها تقوم بذلك بموجب القانون الداخلي، فيجب تحميل الشركات مسؤوليات مباشرة وموحدة بموجب القانون الدولي.

٣٠ - وتشمل قائمة الحقوق التي يبدو أنها ذات صلة على وجه الخصوص بالأعمال التجارية حقوقا لم يجر إقرارها أو لا تزال خاضعة للنقاش على المستوى الدولي، ومنها حماية المستهلك، والمبدأ الوقائي في إدارة البيئة، ومبدأ الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة من الشعوب الأصلية. ويفرض هذا تحديا، لكن هناك مشكلة أخطر تتعلق بصيغ مقترحة لهياكل قانونية معيارية دولية لنسبة حقوق الإنسان إلى الشركات. وبعد الاعتراف بأن الدول تتحمل الواجب الرئيسي، تضيف القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في مجال حقوق الإنسان في الفقرة ١ من الفرع ألف أنه: ''من واجب الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، ضمن ما تمارسه من نشاط ونفوذ في ميادين اختصاصها، أن تعمل على تعزيز حقوق الإنسان المعترف بها في القانون الدولي''. ويعني هذا أنه في نطاق نفوذ الشركات سيلقى على عاتقها نطاق الواجبات ذاتها التي تتحملها الدول، بدءا من احترام هذه الحقوق إلى إعمالها، ويكمن الفرق الوحيد في أن واجبات الدولة تعد واجبات أساسية بينما تعد واجبات الشركات واجبات ثانوية. ووفقا لجون روغي، الممثل العام السابق للأمين العام المعني بمؤسسات الأعمال وحقوق الإنسان، فإن مفهوم مجال نفوذ الشركات، وإن كان أداة تحليلية هامة، فيبدو أن ليس له أصل

(١٢) أعلنت محكمة العدل الدولية منذ عام ١٩٤٩ أن ''الرعايا القانونيين في أي نظام سياسي ليسوا متماثلين بالضرورة في طابعهم أو في نطاق حقوقهم، ويتوقف طابعهم على احتياجات المجتمع''؛ وانظر ''تعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة، الفتوى المؤرخة ١١ نيسان/ أبريل ١٩٤٩''، تقارير محكمة العدل الدولية، ١٩٤٩.

قانوني[١٣]. ويعتقد روغي لذلك أن الحدود التي يمكن أن تطبق ضمنها الواجبات الثانوية للشركات لا تزال غير معلومة. ويمهد هذا الوضع السبيل لاحتمال أن يتوقف تحمل الشركات المسؤولية عند الممارسة العملية على قدرات الدول والشركات في حالات بعينها. فحيثما تفتقر الدول إلى القدرة أو الرغبة على الاضطلاع بواجباتها، ستتعرض الشركات إلى ضغط للمشاركة. وقد يكون هذا مستصوبا في ظروف خاصة، ولكنه يثير كاقتراح عام متاعب جمة على أسس متعددة.

٣١ - وفرض نطاق كامل للواجبات على الشركات عبر الوطنية بموجب القانون الدولي بشكل مباشر يقلل بحكم تعريفه مجال السلطة التقديرية لكل حكومة داخل نطاق تلك الواجبات. ويقر النظام الدولي لحقوق الإنسان الحاجة المشروعة إلى أن تمارس الحكومات سلطتها التقديرية في المفاضلة واتخاذ قرارات لتحقيق التوازن، وخاصة في تحديد أفضل سبل إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي يمكن أن يكون تأثير الشركات عليها أكبر ما يكون. وتسعى الهياكل القانونية الدولية إلى تحقيق المستحيل عن طريق مطالبة الشركات باتباع القانون المحلي وأولويات السياسات. ولن يؤدي هذا بالطبع إلا إلى إضافة طبقات من الوصفات المتضاربة لكي تتبعها الشركات. وعلاوة على ذلك، فبدايةً، فإنه إذا ما كانت الحكومة ضعيفة، فمن شأن نقل الالتزامات إلى الشركات لكي تحمي وتُعمل الحقوق خارج نطاق مجموعة من القيود المحددة بعناية أن يقوض القدرة الوطنية والحوافز المحلية لتحمل الحكومات قدرا أكبر من المسؤولية عن سكانها، وهي بالتأكيد أكثر وسيلة فعالة لإعمال الحقوق.

٣٢ - وأخيرا، فمن شأن نسبة نفس نطاق الواجبات إلى المؤسسات والشركات الذي ينطبق أيضا على الدول، بحيث لا يوجد بينهما إلا فرق في الدرجة ضمن مجال نفوذ غير محدد للشركات، أن يؤدي إلى تلاعب استراتيجي ومعارك قانونية لا نهاية لهما من جانب الحكومات والشركات على السواء. ويتجلى هذا في عدد من الحالات الأخيرة التي تتبارى

(١٣) أجرت شركتان قانونيتان بحثا شمل ١٠ ولايات قضائية لبحث التكليف القضائي، ووجدتا أن مصطلح ''مجال النفوذ'' غير مستخدم في السياقات القانونية. ولم يستحدث في سياق المسؤولية الاجتماعية للشركات إلا من خلال مبادرة الاتفاق العالمي، وثبت أنه مفيد كأداة في وضع سياسات الشركات. فهو يساعد الشركات على مسح بيئاتها التشغيلية لتحديد المصادر المحتملة للمخاطر والفرص التي يمكن أن تؤثر على الترخيص الاجتماعي الذي يتيح لها العمل. انظر على سبيل المثال، ''دليل لإدماج حقوق الإنسان في إدارة الأعمال''، المعد بالتعاون مع مبادرة قادة مؤسسات الأعمال المعنية بحقوق الإنسان والاتفاق العالمي للأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ومتاح من الموقع www.blihr.org.

فيها عادةً الشركات والهيئات الحكومية في التبرؤ من التزاماتها المحددة بموجب القانون بتوفير الدعم والحماية للشعوب الأصلية[١٤].

٣٣ - وبينما قد تقتضي الحكمة التفكير في الشركات باعتبارها من أجهزة المجتمع، فمن المهم ملاحظة أنها أجهزة متخصصة تؤدي عمليات متخصصة. وينبغي أن يعكس نطاق مسؤولياتها هذه الحقيقة. وفي عام ١٩٤٨، أوضحت فتوى محكمة العدل الدولية أن الشخص الاعتباري الدولي ليس نفس الشيء كالدولة، وأن حقوقه وواجباته ليست نفس حقوق وواجبات الدولة. وفرض نطاق مسؤوليات على الشركات مماثل لتلك المفروضة على الدولة بالنسبة لكل الحقوق التي قد تؤثر عليها، قد يتسبب في نزاع بين المجالين ويؤدي إلى تحويل عملية وضع القواعد على الصعيدين الدولي والداخلي إلى معضلة كبيرة[١٥].

ثالثا - واجب الدولة

٣٤ - رغم التحديات المشار إليها أعلاه، فإن الدولة هي التي تتحمل الواجب الأساسي في ما يتعلق بحقوق الإنسان، ومن المؤكد في ما يتعلق بحقوق الشعوب الأصلية. إلا أن واجب الدولة توفير حماية من تجاوزات الأطراف الثالثة في مجال الحقوق، بما في ذلك من جانب كيانات قطاع الأعمال، لم يحظ إلا باهتمام قليل نسبيا في النقاش الدائر حول الهياكل المعيارية والقانونية الدولية. ويدعو هذا إلى الدهشة لأن القانون الدولي يقر بشكل ثابت بأن

(١٤) بعد قيام أعضاء مجتمعات الشعوب الأصلية المحيطة بمواقع التعدين التابعة لشركة فالي دو ريو دولسي باحتلال هذه المواقع احتجاجا على ما اعتبرته هذه المجتمعات إمدادات غير كافية بالأموال والخدمات المقدمة من الشركة، رفضت الشركة مواصلة سداد أي مدفوعات إلى المجتمعات المحلية عن طريق مؤسسة شعب الهنود الأصلي الوطنية، التي أبرمت معها اتفاقا للقيام بذلك، على أساس أن المجتمعات المحلية لجأت إلى وسائل غير قانونية لإجبار الشركة على تلبية مطالبها. وأبلغت الشركة الأحداث إلى منظمة الدول الأمريكية، ملتمسة إيضاحا بشأن مسؤولية الدولة إزاء الشعوب الأصلية. والتمست المؤسسة أمرا زجريا من المحاكم المحلية البرازيلية، وحصلت عليه، يأمر الشركة باستئناف المدفوعات. وتسعى المؤسسة أيضا إلى استصدار إعلان من المحكمة الاتحادية البرازيلية ينسب مسؤولية قانونية إلى الشركة عن الآثار الاجتماعية الناجمة عن أنشطة التعدين التي تقوم بها الشركة؛ انظر البيانات الصحفية الصادرة عن الشركة والمؤسسة بشأن هذه المسألة، المتاحة من الموقعين www.cvrd.com.br/saladeimprensa/en/releases/release.asp?id=16724 و www.funai.gov.br/ultimas/noticias/1_semestre_2007/janeiro/un0131_001.htm.

(١٥) سعيا لرسم مخطط لأساس تحليلي لواجبات الشركات يقر بالفعل الأدوار الاجتماعية للدول والشركات، انظر Steven R. Ratner, “Corporations and Human Rights: A Theory of Legal Responsibility”, Yale Law Journal, Vol. III (2001).

الحكومات تضطلع بهذا الواجب في نطاق ولايتها القضائية[١٦]. وفي الواقع فإن آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والإقليمية تتناول هذه المسألة بقدر أكبر من التواتر. ومعاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التي صدرت في وقت مبكر، من قبيل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، لا تتناول على وجه التحديد واجبات الدول في ما يتعلق بقطاع الأعمال. فهي تفرض التزامات عامة لضمان التمتع بالحقوق والحيلولة دون تجاوزها من جانب طرف من غير الدول. وتُلزم لذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري كل حكومة بأن تمنع التمييز العنصري الذي يمارسه ''أي أشخاص أو أية جماعة أو منظمة'' (المادة ٢ - الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١). وتقر بعض المعاهدات الحقوق المرتبطة على وجه الخصوص بسياقات الأعمال، بما في ذلك الحقوق المتصلة بالعمالة والصحة ومجتمعات الشعوب الأصلية.

٣٥ - وجرى انطلاقا من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، المعتمدة في عام ١٩٧٩، وأيضا اتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي اعتُمدت مؤخراً، تناول قطاع الأعمال بشكل مباشر بقدر أكبر، وبمزيد من التفصيل. فعلى سبيل المثال تطالب اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة الحكومات اتخاذ جميع التدابير المناسبة للقضاء على التمييز ضد المرأة من جانب أي ''مؤسسة'' (المادة ٢ (هـ))، وفي سياقات محددة من قبيل ''القروض المصرفية والرهون العقارية وغير ذلك من أشكال الائتمان المالي'' (المادة ١٣ (ب)). وفي المعتاد تترك المعاهدات الأمر لتقدير الدول فيما يخص طرائق التنظيم والفصل المتعلقين بالتجاوزات التي ترتكبها أطراف من غير الدول. وتقوم هيئات المعاهدات ببلورة واجب توفير الحماية.

٣٦ - ويؤكد التعليق العام ٣١ للجنة المعنية بحقوق الإنسان أنه بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ''فإن الالتزامات الإيجابية الملقاة على عاتق الدول الأطراف بأن تضمن الحقوق المشمولة بالعهد لا يمكن أن تؤدى بالكامل إلا إذا وفرت الدولة الحماية للأفراد لا مما يرتكبه وكلاؤها من انتهاكات للحقوق المشمولة بالعهد فحسب، وإنما أيضاً

(١٦) تتحمل الدول أيضا واجبات باحترام وتعزيز وإعمال الحقوق، لكن أهم الواجبات المتعلقة بقطاع الأعمال هي توفير الحماية لأنها موجهة إلى تجاوزات الطرف الثالث. وخارج نطاق الإقليم الوطني، سيتباين نطاق الواجب على حسب درجة السيطرة. وترى هيئات معاهدات حقوق الإنسان عموما أن التزامات الدول الأطراف تنطبق على المجالات الداخلة ''في نطاق سلطتها أو سيطرتها الفعلية''. وتجدر الإشارة إلى أنه حيثما تؤدي الشركات وظائف عامة أو تخضع لسيطرة الدولة فيجوز أن تنسب أفعالها إلى الدولة بموجب القانون الدولي؛ انظر القرار ٨٣/٥٦.

من الأفعال التي يقوم بها أفراد عاديون أو كيانات خاصة"[١٧]. ويبين كذلك أن الدول يمكن أن تخل بالتزاماتها بموجب العهد نتيجة لسماحها بارتكاب هذه الأفعال من قبل الخواص من الأفراد أو الكيانات أو تخلفها "عن اتخاذ التدابير المناسبة أو عن ممارسة اليقظة الواجبة لمنع حدوث هذه الأفعال ومعاقبة مرتكبيها والتحقيق فيها أو جبر الضرر الناجم عنها". وتعرب اللجان عن قلق إزاء تخلف الدول عن أداء واجب الحماية من تجاوزات قطاع الأعمال التي تتعلق على الأكثر بالحق في عدم التمييز وحقوق الشعوب الأصلية والحقوق المتصلة بالعمل والصحة. ولكنها تشير إلى أن واجب توفير الحماية ينطبق على جميع الحقوق الموضوعية التي تقرها المعاهدات والتي يمكن للخواص من الأطراف التعدي عليها.

٣٧ - وتترع اللجان إلى عدم تحديد المضمون الدقيق للإجراءات المطلوب من الدولة اتخاذها، لكنها توصي عموما بالتنظيم من خلال سن تشريعات، وبالفصل عبر وسائل الانتصاف القضائية، بما في ذلك منح تعويضات عند الاقتضاء. ولم تفسر اللجان المعاهدات صراحةً على أنها تطالب الدول بممارسة ولاية قضائية خارج إقليمها على التجاوزات التي ترتكبها في الخارج شركات كائنة في أقاليمها[١٨]. ولا يبدو أيضا أنها ترى أن المعاهدات تحظر هذه الأعمال، وتشجع على ذلك في بعض الحالات. فعلى سبيل المثال، اقترحت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية قيام الدول الأطراف باتخاذ "تدابير لمنع مواطنيها وشركاتها" من انتهاك الحق في الماء للأفراد والمجتمعات في بلدان أخرى[١٩]. وأشارت لجنة القضاء على التمييز العنصري مؤخرا "مع القلق" إلى ورود تقارير عن الآثار الضارة التي ألمت بحقوق الشعوب الأصلية في بلدان أخرى نتيجة أنشطة شركات مسجلة مع جهة حكومية. وتشجع اللجنة الدولة على أن "تتخذ التدابير التشريعية أو الإدارية المناسبة" لمنع أفعال من هذا القبيل، وتوصي بأن تقوم الدولة باستكشاف سبل لإخضاع هذه الشركات "للمساءلة"، وتطلب إلى الدول تقديم معلومات عن التدابير المتخذة في تقريرها الدوري التالي[٢٠].

---

(١٧) التعليق العام ٣١ للجنة المعنية بحقوق الإنسان الوارد في HRI/GEN/1/Rev.8 و Add.1.

(١٨) تجدر الإشارة إلى أن كل من اتفاقية مناهضة التعذيب والبروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية يطالبان الدول الأطراف بإنشاء ولاية قضائية على جرائم معينة يكون فيها الضحية أو المتهم بارتكاب الجريمة من مواطنيها، أو عندما يكون المتهم بارتكاب الجريمة موجودا في إقليمها وليس هناك اتفاق بتسليم المجرمين. ولم تناقش أي من لجنة مناهضة التعذيب أو لجنة حقوق الطفل هذه الأحكام في ما يتصل بالشركات.

(١٩) التعليق العام ١٥ للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الوارد في HRI/GEN/1/Rev.8 و Add.1.

(٢٠) انظر CERD/C/CAN/CO/18 و Add.1.

٣٨ - وبصفة عامة يبيح القانون الدولي للدولة ممارسة الولاية القضائية خارج الإقليم شريطة أن يكون هناك أساس مُسلَّم به: حيثما تكون الجهة الفاعلة أو الضحية من الرعايا أو حيثما تترتب على الأفعال المُرتَكَبة أضرار فادحة للدولة، أو حيثما يتعلق الأمر بجرائم دولية محددة[٢١]. ويجب أن تصمد أيضا الولاية القضائية التي تمارس خارج الإقليم في وجه اختبار المعقولية، الذي يشمل عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى[٢٢].

٣٩ - ولا يزال النقاش دائرا من أجل تحديد حالات بعينها يبرر فيه حماية حقوق الإنسان ممارسة الولاية القضائية في الخارج. وتؤكد أيضا نظم حقوق الإنسان الإقليمية واجب الدولة أن توفر الحماية من التجاوزات التي ترتكبها كيانات غير الدولة، وتحدد اشتراطات حكومية متلازمة مماثلة لتنظيم تصرفات الشركات والفصل فيها. وينمّ تركيز هيئات معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والآليات الإقليمية بشكل متزايد على الحماية من التجاوزات التي ترتكبها الشركات عن قلق متزايد من أن الدول إما أنها لا تفهم فهماً كاملاً هذا الواجب أو هي ليست على الدوام قادرة على أدائه أو راغبة في القيام به. وعززت هذا القلق الإجابات على بنود الاستبيان الموجّه إلى الدول من الممثل الخاص المعني بمؤسسات الأعمال وحقوق الإنسان، والذي طلب فيه تحديد السياسات والممارسات التي تنظِّم وتحكم وتؤثر في تصرفات الشركات ذات الصلة بحقوق الإنسان[٢٣]. ومن بين الدول التي ردت على الاستبيان، لم يفد سوى عدد قليل منها بأن لديه سياسات أو برامج أو أدوات مُصممة تحديداً لمواجهة التحديات التي تفرضها الشركات في مجال حقوق الإنسان. وأشار عدد أكبر من هذه الشركات إلى أنه يعتمد على الإطار الأعم لمبادرات مسؤولية الشركات، بما في ذلك صكوك القوانين غير المُلزِمة من قبيل المبادئ التوجيهية التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ما يتعلق بمؤسسات الأعمال المتعددة الجنسيات أو المبادرات الطوعية من قبيل الاتفاق العالمي للأمم المتحدة. ولا يراعي سوى عدد قليل للغاية من الدول صراحةً معايير حقوق الإنسان في سياساته المتعلقة بالائتمان التصديري وتشجيع الاستثمار أو في معاهدات التجارة والاستثمار الثنائية، وهو ما يشير إلى نقاط تلاقي السياسات الحكومية والعمليات التجارية العالمية.

---

(٢١) قد تضطر الدول بموجب مبدأ ''الولاية القضائية الشاملة'' إلى ممارسة ولاية قضائية على أفراد داخل إقليمها متهمين بارتكاب جرائم دولية محددة. وليس واضحا إذا ما كانت هذه الالتزامات تمد الولاية القضائية لتشمل شخصيات اعتبارية، منها شركات، وكيفية القيام بذلك.

(٢٢) بالطبع قد ينظر إلى نظام حقوق الإنسان بأكمله على أنه يمثل تحديا للفكر التقليدي المتعلق بعدم التدخل. ويتوقف النقاش هنا على ما يمكن أن يعتبر تدخلا قسريا.

(٢٣) انظر A/HRC/4/35/Add.1.

رابعا – التشريعات الوطنية

٤٠ – تختلف قوانين الدول التي تنفذ الاتفاقيات والقوانين الدولية المتعلقة بالشعوب الأصلية باختلاف البلدان. إذ ترد مثلا حقوق الشعوب الأصلية في الاتحاد الروسي في قوانين مختلفة، بينها القانون الاتحادي رقم 82-FZ المتعلق بضمانات حقوق الشعوب الأصلية القليلة العدد في الاتحاد الروسي المعتمد في نيسان/أبريل ١٩٩٩، والقانون الاتحادي رقم 104-FZ المتعلق بالمبادئ العامة لتنظيم جماعات الشعوب الأصلية القليلة العدد في الشمال المعتمد في تموز/يوليه ٢٠٠٠ والقانون الاتحادي رقم 49-FZ المتعلق باستغلال أقاليم الموارد الطبيعة التقليدية للشعوب الأصلية القليلة العدد في الشمال وسيبيريا والشرق الأقصى للاتحاد الروسي المعتمد في أيار/مايو ٢٠٠١. وقد سُنت التشريعات المتعلقة بحقوق الشعوب الأصلية في الاتحاد الروسي في سياق الإصلاحات السياسية والاقتصادية للبلاد، التي تأثرت بدورها بسياسات المستثمرين الأجانب في روسيا وأفضلياتهم.

٤١ – وفي القارة الأمريكية، اعترفت إصلاحات دستورية أُجريت في العقد الماضي بالحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للشعوب الأصلية. فقد عززت بلدان مثل إكوادور ودولة بوليفيا المتعددة القوميات أطرا دستورية جديدة تعترف بحقوق الشعوب الأصلية وتضمنها. إذ تكفل للشعوب الأصلية المادةُ ٢ من دستور جمهورية بوليفيا المتعددة القوميات الحق في تقرير المصير، وتقر حقها في الاستقلال الذاتي والحكم الذاتي والثقافة وتعترف بمؤسساتها وأقاليمها. ويكفل أيضا الدستور الجديد في إكوادور وجود الشعوب الأصلية وحقوقها الجماعية في هويتها وفي ملكيتها لأراضي جماعاتها. ويكفل للشعوب الأصلية الحق في المشاركة في استعمال واستغلال وإدارة وحفظ الموارد الطبيعية المتجددة الموجودة في أراضيها. ويعترف أيضا بحقها في الاستشارة الحرة والمسبقة والمستنيرة وفي تقاسم الفوائد التي تحققها هذه المشاريع. وعلاوة على ذلك، يكفل لها أيضا التعويض عما ينجم عنها من أضرار اجتماعية وثقافية وبيئية.

٤٢ – وفي نيكاراغوا، بالإضافة إلى التعديلات الدستورية التي أجريت عام ١٩٨٧، أقيم نظام للاستقلال الذاتي للشعوب الأصلية في ساحل البحر الكاريبي، من خلال تطبيق النظام الأساسي للاستقلال الذاتي لمناطق نيكاراغوا الواقعة على ساحل المحيط الأطلسي، والقانون رقم ٢٨، والقوانين المتفرعة عنه. وقد جرى تعزيز هذه العملية للاستقلال الذاتي على مدى ٢٠ سنة. وأقترحت مؤخرا تشريعات أخرى لاستكمال جوانب معينة من النظام الأساسي، بينها قانون نظام الملكية الجماعية للشعوب الأصلية والجماعات العرقية في مناطق الاستقلال الذاتي على ساحل المحيط الأطلسي في نيكاراغوا وأنهار كوكو وبوكاي وإنديو

ومايس (القانون رقم ٤٤٥). وينص هذا القانون الذي أُقرَّ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ على تنظيم سلطات الشعوب الأصلية في أقاليمها ويحدد اختصاصاتها في ما يتعلق بتنظيم شؤون الأقاليم وإدارة الموارد الطبيعية.

٤٣ - وما برح عدد من البلدان يجري إصلاحات دستورية أو يعتمد تشريعات تعترف بحقوق الشعوب الأصلية، أفرادا وجماعات، بينها الأرجنتين وباراغواي والبرازيل وبنما وبيرو وغواتيمالا وجمهورية فنزويلا البوليفارية وكولومبيا والمكسيك. وتعالج الإصلاحات التشريعية جوانب مختلفة للمسألة كحقوق الملكية والاستقلال الذاتي والحكم الذاتي والاعتراف بالقانون العام لتلك الشعوب في تنظيم العلاقات الداخلية. وتعترف هذه الإصلاحات بالولاية القضائية لسلطات الشعوب الأصلية وفقا لقوانينها الخاصة. وفي كمبوديا، توجد قوانين تعترف بحقوق الشعوب الأصلية في إدارة أراضيها وغاباتها. وفي عام ١٩٥٤، اعتمدت ماليزيا قانون الشعوب الأصلية المتعلق بحماية مجموعات الشعوب الأصلية المعروفة بـ ''أورانغ أسلي''، وفي الفلبين، يعترف قانون حقوق الشعوب الأصلية لعام ١٩٩٧ بحقوق مختلفة من بينها حقها في أراضي وأقاليم أسلافها.

٤٤ - وفي القارة الأفريقية، لم تعترف سوى قلة من الدول بوجود الشعوب الأصلية. ويحمي دستور إثيوبيا الحق غير المشروط في تقرير المصير لكل أمة وشعب. وتحمي قوانين أوغندا وجمهورية الكونغو والكاميرون حقوق الشعوب الأصلية. وفي الجزائر، يعترف دستور عام ١٩٩٦ بالبعد الأمازيغي للثقافة الجزائرية. ويعترف دستور ناميبيا بلغة ناما الأصلية. وفي جنوب أفريقيا، رغم عدم الاعتراف بالشعوب الأصلية باعتبارها شعوبا أصلية، فقد ورد ذكر شعبَيْ كويه وسان في دستور عام ١٩٩٦ الذي يحمي استخدام لغات الشعوب الأصلية.

٤٥ - وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يتضمن القانون المتعلق بالهنود الأمريكيين معاهدات وقانونا اتحاديا للهنود. ويشير الاعتراف بسكان أمريكا الأصليين إلى عملية تنطوي على اعتراف الحكومة الاتحادية للولايات المتحدة بقبيلة، أو إلى منح شخص ما عضوية قبيلة معترف بها على الصعيد الاتحادي. وهناك ٥٦١ حكومة قبلية معترف بها اتحاديا. وتعترف الولايات المتحدة بحق هذه القبائل في الحكم الذاتي وتؤيد سيادتها القبلية وحقها في تقرير المصير. ولهذه القبائل الحق في تحديد الشروط القانونية للعضوية؛ وتشكيل حكوماتها الخاصة بها، وإنفاذ القوانين (مدنية كانت أو جنائية)؛ والضرائب، وترخيص الأنشطة وتنظيمها، وتخصيص المناطق، ومنع أفراد من دخول الأقاليم القبلية والإقامة فيها.

٤٦ - وقد اعترف الإطار القانوني الأسترالي بحقوق الشعوب الأصلية في الأراضي على أساس شغلهم التقليدي لها. وخلال السبعينات، شرع الكومنولث وحكومات الولايات في

سن تشريعات تعيد الأراضي إلى مجتمعات الشعوب الأصلية وتسمح لها بالتقدم بمطالبات بأراضٍ أخرى. وفي عام ١٩٩٢، أصدرت المحكمة العليا قرار مابو التاريخي، الذي رفض مبدأ الأرض الشاغرة *terra nullius* التمييزي. واستجابةً لقرار المحكمة العليا التاريخي هذا، سنت الحكومة الأسترالية قانون صك الملكية الأصلية في عام ١٩٩٣. ولا يتضمن هذا القانون حكما يمنح حاملي صك الملكية الأصلية الحق في منع التعدين في أرضهم، بيد أنه ينص على الحق في التفاوض بشأن ذلك في ظل ظروف معينة. ويسمح أيضا هذا القانون بالاضطلاع في المستقبل بأنشطة لا يترتب عليها سوى حد أدنى من التأثير على الملكية الأصلية التي ستُستثنى من الترتيبات التي تعطي حامل هذه الملكية الحقوق في التفاوض. وسيكون لهذا أهمية وقيمة خاصتين في التنقيب عن المعادن. وسيستمر تطبيق العهود والشروط القائمة في استئجار المراعي وسترجح على حقوق السكان الأصليين. ويمكن تجديد عقود الإيجار السارية المفعول حتى ولو استمر صك الملكية الأصلية بعد عقد الإيجار واستخدام الأراضي. ويكفل القانون حماية الحقوق القائمة لمستأجري المراعي. وفي حال شابَ عقد الإيجار أيُ بطلان بسبب صك الملكية الأصلية، يُعتبر عقد الإيجار صالحا.

٤٧ - وفي ما يتعلق بالتعدين وغير ذلك من استغلال الموارد الموجودة في الأراضي الخاضعة لمطالبات متعلقة بالملكية الأصلية، فاوضت هيئات ممثِّلة للشعوب الأصلية من أجل إبرام اتفاقات تحقق فوائد للمالكين من الشعوب الأصلية. وتجدر الإشارة إلى أنه كثيرا ما يجرى تقويض حقوق الشعوب الأصلية عن غير قصد بسبب السرية التي تحاط بها شروط هذه الاتفاقات، أو لأنه يتاح للشعوب الأصلية وقت محدود للتفاوض أو بسبب التمثيل القانوني غير الكافي. وعلى النقيض من قانون عام ١٩٩٣، صيغ مشروع قانون عام ١٩٩٨ لتعديل قانون التملك دون موافقة الشعوب الأصلية أو التشاور معها. وقد سلخ هذا التعديل حقوقا للشعوب الأصلية، وفي بعض الحالات، أدى إلى الإنهاء التام لتملُّك الشعوب الأصلية. وفي الوقت نفسه، حققت مصالح الأراضي غير المملوكة من الشعوب الأصلية مكاسب غير متوقعة.

٤٨ - وترتكز العلاقة بين الشعب الماوري وحكومة نيوزيلندا إلى معاهدة وايتانغي، ورغم النقاش الجاري بشأنها في نيوزيلندا، فهي تتمتع بمكانة هامة في الإطار القانوني للبلد. وتؤسس المعاهدة أيضا لشراكة بين الشعب الماوري والحكومة. فقد أُفردت مثلا مقاعد للشعب الماوري في البرلمان. وهذا يكفل تمثيله ويمكّنه من التأثير في صنع القرار على الصعيد الوطني. وتنص المعاهدة على مسؤولية التشاور مع الشعب الماوري بشأن القضايا التي تؤثر عليه، وإن كان لا ينظر إلى هذه المسؤولية على أنها أمر مطلق. وحتى عند إجراء مشاورات، فغالبا ما لا تجري وفقا لعمليات صنع القرار التقليدية للشعب الماوري.

٤٩ - وفي عام ١٩٧٩ منحت الدانمرك غرينلاند حكما محليا، وفي عام ٢٠٠٨ صوتت غرينلاند لنقل مزيد من السلطات من الحكومة الملكية الدانمركية إلى حكومة غرينلاند المحلية. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٩، باتت غرينلاند تتمتع بحق تقرير المصير مقرونا بتحمل المسؤولية عن الحكم الذاتي في الشؤون القضائية، وأعمال الشرطة، والمسائل المتعلقة بالموارد الطبيعية. واعتُرف أيضا بسكان غرينلاند كشعب قائم بذاته بموجب القانون الدولي. واحتفظت الدانمرك بسيطرتها على مسائل الشؤون الخارجية والدفاع. وهي مستمرة في تقديم المنحة السنوية الإجمالية البالغة ٣,٢ بلايين كرونر دانماركي، بيد أن هذه المنحة ستتضاءل تدريجيا مع بدء غرينلاند تحصيل إيرادات من مواردها الطبيعية.

٥٠ - وشعب السامي الموزع على النرويج والسويد وفنلندا وشبه جزيرة كولا الروسية مقسم بالحدود الرسمية لهذه الدول الأربع. ومع ذلك، فهو ما زال محافظا على وجوده كشعب واحد، توحده الروابط الثقافية واللغوية والانتماء إلى هوية مشتركة. وقد سكن تقليديا إقليما يدعى سابمي يمتد على طول الأجزاء الشمالية لهذه البلدان. ويتكون المجلس البرلماني لشعب السامي، الذي تشكل عام ٢٠٠٠، من برلمانات شعب السامي من النرويج والسويد وفنلندا ويكفل المشاركة الدائمة لأفراد شعب السامي الموجودين في الاتحاد الروسي. والمجلس مخول بمعالجة قضايا عابرة للحدود تؤثر على شعب السامي، بينها اللغة والتعليم والبحوث والتنمية الاقتصادية. وتشكل برلمانات شعب السامي الوسيلة الرئيسية لممارسة هذا الشعب لتقرير المصير في النرويج والسويد وفنلندا، وتمثل نموذجا هاما للحكم الذاتي للشعوب الأصلية ولمشاركتها في صنع القرار. وتستحدث أيضا الدول الاسكندنافية تدريجيا قدرا من الحماية لأراضي شعب السامي وأنشطة رعي الرنة. وتُستخدم اليوم بشكل مستمر مساحات واسعة من الأراضي لرعي الرنة.

٥١ - وغالبا ما تفضي المشاريع الإنمائية التي تستغل الموارد الطبيعية في أراضي الشعوب الأصلية وأقاليمها إلى مواقف متعارضة. وهذا الوضع قائم حتى في الحالات التي يكون للشعوب الأصلية مشاركة فيها، وغالبا ما يمكن أن تؤدي أيضا إلى تقسيم المجتمعات بين مؤيد للمشاريع ومعارض لها. والشعوب الأصلية مدركة لموقفها الضعيف عند تعاملها مع مصالح الدول والشركات. وكثيرا ما يُضرب بتطلعات الشعوب الأصلية وحقوقها ومصالحها عرض الحائط وتُحرم من حقها في المشاركة الفعالة في القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية التي تهمها.

٥٢ - وفي العقود القليلة الماضية، وضعت الشعوب الأصلية جداول أعمال خاصة بها في ضوء الواقع الذي تعيش فيه، وذلك بتحديد المجالات البرنامجية ومسارات العمل وخطط الحد

الأدنى من التعاون والتنسيق. وتتناول مسارات العمل قضايا من قبيل الدفاع عن أراضيها ضد المشاريع الضخمة، وحماية مواقعها الهامة، والتصدي لتغير المناخ، والنظر في تطبيق الأطر القانونية الدولية والوطنية وفي رصدها وإصلاحها، وإحياء ثقافتها، والدفاع عن التراث الثقافي والفكري، والسعي إلى تقرير المصير. واستحدثت الشعوب الأصلية أيضا أشكالا مختلفة للاحتجاج ضد السياسات التي تضعها الدول وتنفذها، والتغييرات في الأطر القانونية التي تؤثر على علاقتها مع الحكومات، وتنفيذ المشاريع الكبرى التي تؤثر على مصالحها ومواردها وثقافتها وحياتها.

خامسا – استنتاجات وتوصيات

٥٣ – تشكل زيادة فعالية النظام الدولي لحقوق الإنسان في مواجهة التحديات الناجمة عن زيادة نشاط الشركات عبر الوطنية في جميع أنحاء العالم هدفا طويل الأجل. فأولا، يلزم لأي ''استراتيجية كبرى'' أن تعزز وتتجاوز القدرات الحالية للدول ونظم الدول في تنظيم الأفعال الضارة للشركات والفصل فيها، وليس أن تقوض هذه القدرات. وفي الوقت الراهن، قد تكون بعض الحكومات غير قادرة على المستوى المحلي على اتخاذ إجراءات فعالة من تلقاء نفسها، سواء كانت لديها الرغبة في القيام بذلك أم لا. وعلى الساحة الدولية، قد تتنافس الدول من أجل الوصول إلى الأسواق والاستثمارات، ونتيجة لذلك قد تحد مشاكل اتخاذ إجراء جماعي أو تعوق وضعها كسلطة عامة في المجتمع الدولي. وتحرك هذه الملاحظة الرغبة في فرض التزامات مباشرة على الشركات بموجب القانون الدولي. ولكن القيام بذلك يمكن أن يؤدي إلى آثار تضر بقدرات الحوكمة، مما يستبعد كما رأينا مسألة طرح أي اقتراحات من قبيل الإمكانية السياسية لفرضها والقدرة على الإنفاذ القانوني لها في الوقت الحالي.

٥٤ – ويتمثل الأمر الواعد بقدر أكبر على ما يبدو في توسيع نطاق النظام الدولي أفقيا، من خلال السعي إلى زيادة توضيح واجبات الدول في حماية حقوق الإنسان ضد انتهاكات الشركات وتقنينها تدريجيا: بشكل فردي، كدول مضيفة ودول موطن، وكذلك بشكل جماعي من خلال شرط التعاون الدولي الذي تنص عليه عدد من معاهدات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. وسيتيح هذا أيضا مزيدا من الوضوح بشأن مسؤولية الشركات وإخضاعها للمساءلة، ويخلق فهما أوسع بين الدول عن الحالات التي ليس من المتوقع فيها أن يتمكن النظام الحالي من أداء عمله على النحو المنشود، ولذلك فإن امتداده رأسيا سيشكل أمرا ضروريا. وقد يكون للصكوك الدولية دور هام تماما في هذه العملية، كأدوات دقيقة وضعت بعناية لإكمال وتعظيم القدرات المؤسسية القائمة.

٥٥ - وثانيا، يلزم توسيع النقطة المحورية في النقاش الدائر بشأن قطاع الأعمال وحقوق الإنسان بحيث يتسع نطاقه ليجاوز المسؤولية الفردية للشركات عن الأفعال الخاطئة. ويعد هذا عنصرا حاسما يتعين معالجته كعنصر قائم بذاته. فلا يمكن لنموذج المساءلة الفردية وحده إصلاح الاختلالات المنهجية الأكبر في نظام الحوكمة العالمي. ووفقا لما قالته الفيلسوفة السياسية إيريس ماريون يانغ في مناقشة هامة بشأن انتهاكات حقوق العمال في سلاسل الإمداد العالمية: ''فإنه نظرا لأن المظالم التي تستلزم انتصافا هي نتاج أعمال تمت بوساطة بين كثيرين .. فلا يمكن تصحيحها إلا من خلال عمل جماعي''[٢٤]. واستطردت قائلة إن هذا يستلزم بناء مسؤولية ''سياسية'' أو ''مسؤولية مشتركة'' أعم. وأوضحت يانغ إن هذا لا يهدف إلى توجيه اللوم على أفعال محددة من خلال أحكام تنظر إلى الوراء، ولكن إلى ''تغيير عمليات هيكلية من خلال إصلاح المؤسسات أو خلق مؤسسات جديدة تحسن تنظيم عمليات منع النتائج الضارة''.

٥٦ - وتمثل الترتيبات المختلطة للقانون غير الملزم مثل عملية كيمبرلي ابتكارا هاما بتجسيدها مفهوما من قبيل: الجمع بين الدول المستوردة والمصدرة، والشركات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني، فضلا عن إدماج عناصر طوعية مع عناصر إلزامية. وتستحق هذه الترتيبات الاهتمام والدعم والاقتداء بها في مجالات أخرى. وأخيرا، يقع كثير من عناصر أي استراتيجية شاملة خارج المجال القانوني تماما. وبالتالي، فإن التفاعل بين نظم الامتثال القانوني والديناميات الاجتماعية الأعم التي يمكن أن تسهم في التغيير الإيجابي يستلزم ضبطا متأنيا.

٥٧ - ويستلزم أي نظام ناجح تحفيزا وتنشيطا واستفادة من جميع المبررات الأخلاقية والاجتماعية والاقتصادية التي يمكن أن تؤثر على سلوك الشركات. ويستلزم هذا تقديم حوافز، وكذلك فرض عقوبات، وتحديد الفرص وكذلك المخاطر، وبناء حركات اجتماعية وتحالفات سياسية تنطوي على تمثيل جميع قطاعات المجتمع ذات الصلة، بما في ذلك قطاع الأعمال، مثلما حدث بقدر كبير في الميدان البيئي. وتحث الجهات العاملة في حقوق الإنسان منذ وقت طويل على التحرك إلى ''ما بعد الطوعية'' في مجال قطاع الأعمال وحقوق الإنسان[٢٥] وإجمالا، فإن القانون الدولي له دور هام في بناء نظام عالمي لتنظيم قطاع الأعمال وحقوق الإنسان. وستزيد فعالية إسهاماته إذا تم إدماجه في استراتيجية شاملة لزيادة القدرة على الحوكمة في مواجهة قوى العولمة البالغة التعقيد والدائمة التغير، وتعبئته لدعم هذه الاستراتيجية.

---

(٢٤) Iris Marion Young," Responsibility and Global Labor Justice",*Journal Of Political Philosophy*, Vol. 12, No.4, PP. 365 and 387 (2004).

(٢٥) المجلس الدولي لسياسات حقوق الإنسان، ''ما بعد الطوعية: حقوق الإنسان وتحديد الالتزامات القانونية للشركات (٢٠٠٢)''. يمكن الاطلاع على ذلك في الموقع التالي: www.ichrp.org/paper_files/107_p_01.pdf.