الأمم المتحدة

A/HRC/AC/8/3

الجمعية العامة

Distr.: General
12 December 2011
Arabic
Original: French

مجلس حقوق الإنسان
اللجنة الاستشارية
الدورة الثامنة
٢٠-٢٤ شباط/فبراير ٢٠١٢
البند ٢(أ)'٧' من جدول الأعمال المؤقت
الطلبات الموجهة إلى اللجنة الاستشارية والناشئة عن قرارات مجلس حقوق الإنسان
طلبات تنظر فيها اللجنة حالياً
تعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان

تقرير عن تعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان

أعدّه إيمانويل ديكو، المقرر السابق لفريق الصياغة لدى اللجنة الاستشارية، وحدّثته لورانس بواسون دي شازورن، المقررة الجديدة

(A) GE.11-17306 230112 230112

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١-٥	٣
ثانياً –	النصوص الأساسية المتعلقة بالتعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان	٦-٢٤	٤
	ألف – التعاون الدولي في ميثاق الأمم المتحدة	٧-١٠	٤
	باء – التعاون الدولي في النصوص العامة الصادرة عن الجمعية العامة	١١-١٢	٦
	جيم – التعاون الدولي في النصوص المحددة المتعلقة بحقوق الإنسان	١٣-٢٤	٧
ثالثاً –	التحديات التي تعترض التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان	٢٥-٥٥	١١
	ألف – جوانب التعاون الدولي المتعددة	٢٧-٣٨	١٢
	باء – التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان	٣٩-٤٩	١٥
	جيم – التعاون الدولي وحقوق الإنسان	٥٠-٥٥	١٧
رابعاً –	آفاق الأعمال المستقبلية	٥٦-٥٩	١٩

أولاً – مقدمة

١- يعيد قرار مجلس حقوق الإنسان ٢٣/١٣ بشأن تعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان، الذي تقدّمت به مصر باسم حركة عدم الانحياز والذي اعتُمد دون تصويت، *"تأكيد أنه* من مقاصد الأمم المتحدة، ومن مسؤولية جميع الدول الأعضاء في المقام الأول، تعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها والتشجيع على احترامها بطرق من بينها التعاون الدولي" (الفقرة ١). وإذ يخاطب القرار جميع الجهات الفاعلة في المنظومة الدولية، فإنه يشدد على البعد القانوني "للتعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان، طبقاً للمقاصد والمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي" (الفقرة ٦) فيما يتعلق بالوقاية وبتعزيز القدرات والمساعدة التقنية (الفقرة ٨). وفي النهاية، يطلب القرار تحديداً إلى "اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان استكشاف سبل ووسائل تعزيز التعاون في ميدان حقوق الإنسان" (الفقرة ١٤)، وتسهيل تبادل المعلومات وأفضل الممارسات في هذا الصدد واضعةً في اعتبارها "آراء" "الدول وأصحاب المصلحة المعنيين"، وتقديم مقترحات إلى المجلس في دورته التاسعة عشرة.

٢- ولهذا الغرض، قدمت المفوضة السامية لحقوق الإنسان في ٣٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ تقريرها بشأن تعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان (A/HRC/13/19)، عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ٦/١٠. بيد أنه لا بد من الإقرار بأن المشاورات التي أُجريت في هذه المرحلة الاستكشافية تظل محدودة مهما بلغت أهمية المساهمات التي تم تلقّيها حتى الآن، في ضوء تسلُّم ردود من ثماني دول أعضاء (هي الأردن وأوكرانيا والبحرين وبوركينا فاسو والجزائر وصربيا والعراق وموناكو)، ورد من الكرسي الرسولي، ورد من اليونيسيف وآخر من منظمة العمل الدولية، وردَّين من مؤسستين وطنيتين (الأردن وقطر)، وردود من عدد من المنظمات غير الحكومية – أي نحو ١٥ رداً من كافة الفئات.

٣- وتنفيذاً للقرار ٢٣/١٣، أنشأت اللجنة الاستشارية، وفقاً لتوصيتها ٤/٥، فريق صياغة برئاسة السيد سيتولسينغ كلّفته بإجراء دراسات أولية للمسألة قبل المناقشة المعمّقة المقرر إجراؤها خلال دورتها السادسة في كانون الثاني/يناير ٢٠١١. ومن هذا المنظور، وضع السيد ديكو، بصفته مقرر فريق الصياغة، ورقة عمل أولى (A/HRC/AC/6/CRP.4)، بهدف بيان الأسس القانونية للتعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان وعرض تحديات إشكاليةٍ تتمحور حول العلاقة الجدلية بين هذين المفهومين. وعقد فريق الصياغة أثناء دورته السادسة ولأغراض تحديد ولايته العامة، اجتماعاً غير رسمي شارك فيه راعي القرار ٢٣/١٣. ونظر الفريق في ورقة العمل التي قدمها المقرر، ثم طُرحت تلك الورقة للنقاش العام في إطار اللجنة الاستشارية. واعتمدت اللجنة الاستشارية التوصية ٤/٦ في ٢١ كانون الثاني/يناير ٢٠١١. وأحاطت اللجنة علماً بالمناقشات الأولية وطلبت أن تقدَّم إليها ورقة منقحة في دورتها السابعة. وإلى جانب ذلك، أخذت اللجنة الاستشارية علماً بقرار فريق الصياغة وضع استبيان، يتيح، في الوقت المناسب إجراء مشاورة واسعة مع جميع الجهات صاحبة المصلحة.

٤- واعتمد مجلس حقوق الإنسان في دورته السادسة عشرة دون تصويت القرار ٢٢/١٦ المؤرخ ٢٥ آذار/مارس ٢٠١١ الذي تقدمت به مصر باسم حركة عدم الانحياز. وفي ذلك القرار، الذي يستنسخ الخطوط العريضة للقرار ٢٣/١٣، دُعيت الدول والآليات والإجراءات الخاصة التابعة للأمم المتحدة إلى مواصلة إيلاء الاهتمام "لما للتعاون المتبادل والتفاهم والحوار من أهمية في ضمان تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها" (الفقرة ١٤). ويحيط مجلس حقوق الإنسان علماً، في قراره، بأن اللجنة الاستشارية تعقد مناقشات حول تنفيذ الولاية المسندة إليها عن طريق استكشاف "السبل والوسائل الكفيلة بتعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان وفقاً لقرار المجلس ٢٣/١٣ المؤرخ ٢٦ آذار/مارس ٢٠١٠" (الفقرة ١٥). ودون تعيين أجل محدد للجنة الاستشارية، يشير مجلس حقوق الإنسان إلى أنه سيواصل النظر في المسألة في عام ٢٠١٢.

٥- وفي أثناء الدورة السابعة للجنة الاستشارية، عُيِّنت السيدة بواسون دي شازورن مقررةً لفريق الصياغة. وقدم رئيس فريق الصياغة، السيد سيتولسينغ، تقرير فريقه. وبعد مناقشة التقرير، كلّفت اللجنة الاستشارية فريق الصياغة بأن يقدم إليها تقريراً نهائياً في دورتها الثامنة. وفي ١ أيلول/سبتمبر ٢٠١١، أرسلت أمانة اللجنة الاستشارية استبياناً. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، ورد نحو عشر مساهمات. ووجهت ثماني دول أعضاء (أوروغواي وصربيا والعراق وفرنسا والكاميرون وكوبا وهندوراس واليونان) وعدد من المنظمات غير الحكومية ملاحظاتها وتعليقاتها إلى مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

ثانياً - النصوص الأساسية المتعلقة بالتعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان

٦- لئن كان يتعذّر ذكر جميع مراجع قانون منظمة الأمم المتحدة، فلا بأس في إشارة خاطفة إليها. فديباجة القرار ٢٣/١٣ نفسها تتضمن، مثلاً، العديد من الإحالات. بيد أن المهم، في هذه المرحلة، هو تحديد الإطار القانوني للتعاون الدولي داخل منظومة الأمم المتحدة قبل أي شيء آخر. وينبغي استكمال هذا العرض المقتضب بإدراج ممارسة منظمات دولية أخرى، لا سيما الإقليمية منها، دون إغفال التجربة الناشئة عن اتفاقات التعاون، سواء منها الثنائية أو المتعددة الأطراف.

ألف - التعاون الدولي في ميثاق الأمم المتحدة

٧- كان التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان ولا يزال جزءاً هاماً من مهمة منظمة الأمم المتحدة. فالميثاق يبيّن أن من مقاصد الأمم المتحدة "تحقيق التعاون الدولي على حل المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية وعلى تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب

الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء" (المادة ١، الفقرة ٣). وتبيّن المادة ١٣ أن الجمعية العامة:

"تنشئ دراسات وتشير بتوصيات بقصد:

(أ) إنماء التعاون الدولي في الميدان السياسي وتشجيع التقدّم المطرد للقانون الدولي وتدوينه؛

(ب) إنماء التعاون الدولي في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتعليمية والصحية، والإعانة على تحقيق حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس كافة بلا تمييز بينهم في الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء".

٨- وعلى نفس المنوال، تنص المادتان ٥٥ و٥٦ من الفصل التاسع من الميثاق، وهو فصل "في التعاون الدولي الاقتصادي والاجتماعي"، على أن "يتعهد جميع الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة" (المادة ٥٦) لإدراك المقاصد الآنفة الذكر، ومنها "أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين، ولا تفريق بين الرجال والنساء" (المادة ٥٥، الفقرة ج). وينص الفصل نفسه على التنسيق بين الوكالات المتخصصة (المادة ٥٧ وما يليها). وهكذا فإن الميثاق، يُدرج صراحة التشاور مع "المنظمات غير الحكومية" في المسائل الواقعة في دائرة اختصاص المجلس الاقتصادي والاجتماعي (المادة ٧١).

٩- وتبيّن هذه الأحكام بوضوح أن نطاق التعاون الدولي أوسع من ميدان حقوق الإنسان، بمعناه الضيق، وأن هذه النظرة الواسعة "للتعاون الاقتصادي والاجتماعي" تفسح، في الوقت نفسه، المجال لحقوق الإنسان، فتنشأ علاقة جدلية دائمة بين حل "المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية" وتعزيز حقوق الإنسان، وكذلك بين التعاون السياسي و"التطوير التدريجي للقانون الدولي"، ولا سيما تدوين القانون الدولي لحقوق الإنسان. وينبغي التأكيد أيضاً على الصلة القائمة بين الثقافة والتعليم وحقوق الإنسان. فهذا التعاون الواسع النطاق يُعزز ويراعي البعد المتعلق بحقوق الإنسان، الذي هو من مكوّنات التعاون إنْ لم يكن من شروطه.

١٠- ويتلازم إدراج حقوق الإنسان في السياق الأوسع للتعاون الدولي مع وضع جهات فاعلة متعددة في الاعتبار. فالميثاق، منذ البداية، يُخاطب الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة معاً مشدِّداً على تعقُّد العلاقة الناشئة بين الأمم المتحدة والدول، إذ إن هذه الأخيرة مُلزمة بالتعاون مع الأمم المتحدة على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف معاً. ويُستنتَج من هذا أنه يجب على الدول الأعضاء أن تتعاون فيما بينها على صعيد العلاقات والمؤسسات، كأعضاء "منفردين أو مشتركين". كما أن هذا التعاون المتعدد الأطراف مفتوح للوكالات المتخصصة وللمنظمات الإقليمية مع أن الأمر هنا لا يتعلق بعْد بمذهب *"تعددية الأطراف"*.

وأخيراً، ينبغي أن يأخذ هذا التعاون في الحسبان الجهات الفاعلة من غير الدول، ولا سيما هيئات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات أو هيئات عالم الأعمال والمشاريع التجارية والنقابات. وعليه، فإن التعاون الدولي يتم في الوقت نفسه على مستوى أعلى من الدولة وعلى مستوى العلاقات بين الدول وعلى مستوى دون الدولة، مع ظهور التعاون اللامركزي في الآونة الأخيرة الذي تشارك فيه الأقاليم والسلطات المحلية، ناهيك عن التعاون عبر الوطني.

باء – التعاون الدولي في النصوص العامة الصادرة عن الجمعية العامة

١١- يكرّس القرار ٢٦٢٥(د-٢٥) المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٠ اعتماد "إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفق ما نص عليه ميثاق الأمم المتحدة" في سياق التعايش السلمي (المسمى فيما يلي "إعلان عام ١٩٧٠"). ويتناول القرار المذكور بإسهاب سبعة مبادئ أساسية هي مبدأ امتناع الدول في علاقاتها الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها، ومبدأ فض المنازعات بالوسائل السلمية، والمبدأ المتعلق "بواجب عدم التدخل في الشؤون التي تكون من صميم الولاية القومية لدولة ما وفقاً للميثاق"، ومبدأ تساوي الشعوب في الحقوق وفي حقها في تقرير مصيرها، ومبدأ المساواة في السيادة بين الدول، ومبدأ "تنفيذ الدول للالتزامات التي تضطلع بها طبقاً للميثاق تنفيذاً يحدوه حسن النية". ويتعلق المبدأ الرابع بـ "واجب الدول في التعاون بعضها مع بعض وفقاً للميثاق".

١٢- ويحدد نص الإعلان نوع هذا "الواجب" بالقول إن "على الدول، بغض النظر على الاختلافات في نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، واجب التعاون بعضها مع بعض في شتى مجالات العلاقات الدولية، وذلك من أجل صيانة السلم والأمن الدوليين وتعزيز الاستقرار والتقدم الاقتصاديين على الصعيد الدولي والرفاه العام للأمم والتعاون الدولي المجرد من التمييز على أساس هذه الاختلافات". ولهذا الغرض، "(ب) على الدول أن تتعاون في تعزيز الاحترام العالمي لحقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع ومراعاتها، وفي القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري وجميع أشكال التعصب الديني". ولأن القرار ٣٠/٦ يتطلب مراعاة المنظور الجنساني، تنبغي الإشارة إلى أن إعلان عام ١٩٧٠، الذي يشرح، في معظمه، النص الأساسي للميثاق، يزيل في هذا الصدد أي إشارة إلى التمييز القائم على نوع الجنس وإلى مبدأ المساواة بين الرجال والنساء. ويرد ذكر مختلف مجالات التعاون المعنية وهي "الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، ولا سيما جهود "تعزيز النمو الاقتصادي في جميع أنحاء العالم، وخاصة في البلدان النامية".

جيم – التعاون الدولي في النصوص المحددة المتعلقة بحقوق الإنسان

(أ) الشرعة الدولية لحقوق الإنسان

١٣- ثمة إشارة في ديباجة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المرتكِز على الالتزامات الواردة في الشرعة، إلى أن "الدول الأعضاء قد تعهدت بالعمل، بالتعاون مع الأمم المتحدة، على ضمان تعزيز الاحترام والمراعاة العالميين لحقوق الإنسان وحرياته الأساسية". ويقصد الإعلان بالخصوص الوجه الباطن لحقوق الإنسان مع أنه بيّن، في الفقرة ٢ من المادة ٢٦ منه، أن التعليم "يجب أن يؤيد التفاهم والتسامح والصداقة بين جميع الأمم وجميع الفئات العنصرية أو الدينية، وأن يؤيد الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة لحفظ السلام". ومن جهة أخرى، تؤكد المادة ٢٨ من الإعلان أن "لكل فرد حق التمتع بنظام اجتماعي ودولي يمكن أن تتحقق في ظله الحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الإعلان تحققاً تاماً". بيد أن التعهد بالتعاون من أجل خدمة حقوق الإنسان يستمد قوة تأثيره من العهدين.

١٤- وعليه، بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "تتعهد كل دولة طرف في هذا العهد بأن تتخذ، بمفردها وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين، ولا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقني، وبأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، ما يلزم من خطوات لضمان التمتع الفعلي التدريجي بالحقوق المعترف بها في هذا العهد" (المادة ٢، الفقرة ١). وبعبارة أدق، ينص العهد فيما يخص "ما لكل إنسان من حق أساسي في التحرر من الجوع" على أن تقوم الدول "بمجهودها الفردي وعن طريق التعاون الدولي، باتخاذ التدابير ... اللازمة" (المادة ١١، الفقرة ٢). وبالمثل، "تُقرُّ الدول الأطراف في هذا العهد بالفوائد التي تُجنى من تشجيع وإنماء الاتصال والتعاون الدولي في ميداني العلم والثقافة" (المادة ١٥، الفقرة ٤). ولا ترِد مثل هذه الصيَغ في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، باستثناء نص المادة الأولى المشتركة بين العهدين، التي تنص على حرية التصرف في الموارد الطبيعية "دونما إخلال بأية التزامات منبثقة عن مقتضيات التعاون الاقتصادي الدولي القائم على مبدأ المنفعة المتبادلة وعن القانون الدولي". وإلى جانب "المساعدة والتعاون الدوليين" المنصوص عليهما صراحةً عندما يتعلق الأمر بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ألا ينبغي اعتبار أن جميع حقوق الإنسان يمكن أن تستفيد من التعاون الدولي، بدءاً بالتعاون القانوني والمساعدة التقنية في مجال التعليم والتدريب المهني لفائدة موظفي المؤسسات العامة؟

(ب) المعاهدات الدولية الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان

١٥- تتضمن بعض المعاهدات أحكاماً صريحة تستهدف "تعاون السلطات الوطنية مع الأمم المتحدة". ويصح هذا القول على المادة ٣٥ من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين المبرمة في عام ١٩٥١ التي تذكُر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. بيد أن الإشارة

الصريحة إلى التعاون ترِد بوجه خاص في المعاهدات الأحدث تاريخاً. فالفقرة الأخيرة من ديباجة اتفاقية حقوق الطفل لعام ١٩٨٩ تُقرُّ "بأهمية التعاون الدولي لتحسين ظروف معيشة الأطفال في كل بلد، ولا سيما في البلدان النامية"، مؤكدةً بذلك العلاقة الوثيقة بين التعاون والتنمية. وتبيّن المادة ٤٥ أنه يحق للوكالات المتخصصة، كاليونيسيف، أن تشارك في المتابعة التي تقوم بها لجنة حقوق الطفل "لدعم تنفيذ الاتفاقية على نحو فعال وتشجيع التعاون الدولي في الميدان الذي تغطيه الاتفاقية".

١٦- وترد صيغة ديباجة اتفاقية حقوق الطفل في اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة التي تسلِّم بدورها "بأهمية التعاون الدولي في تحسين الظروف المعيشية للأشخاص ذوي الإعاقة في كل البلدان، وبخاصة في البلدان النامية". وتتناول المادة ٣٢ "التعاون الدولي" بمفهومه الجوهري الواسع، لا من زاوية الوكالات المتخصصة وحدها:

"١- تسلم الدول الأطراف بأهمية التعاون الدولي وتعزيزه، دعماً للجهود الوطنية الرامية إلى تحقيق أهداف هذه الاتفاقية ومقصدها، وتتخذ تدابير مناسبة وفعالة بهذا الصدد فيما بينها، وحسب الاقتضاء، في شراكة مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة والمجتمع المدني، ولا سيما منظمات الأشخاص ذوي الإعاقة. ويجوز أن تشمل هذه التدابير ما يلي:

(أ) ضمان شمول التعاون الدولي الأشخاص ذوي الإعاقة واستفادتهم منه، بما في ذلك البرامج الإنمائية الدولية؛

(ب) تسهيل ودعم بناء القدرات، بما في ذلك من خلال تبادل المعلومات والخبرات والبرامج التدريبية وأفضل الممارسات وتقاسمها؛

(ج) تسهيل التعاون في مجال البحوث والحصول على المعارف العلمية والتقنية؛

(د) توفير المساعدة التقنية والاقتصادية، حسب الاقتضاء، بما في ذلك عن طريق تيسير الحصول على التكنولوجيا السهلة المنال والمعينة وتقاسمها، وعن طريق نقل التكنولوجيا.

٢- لا تمس أحكام هذه المادة التزامات كل دولة طرف بتنفيذ ما عليها من التزامات بموجب هذه الاتفاقية".

١٧- ومن ناحية أخرى، تنص الفقرة ٢ من المادة ٣٧، الواردة تحت عنوان "التعاون بين الدول الأطراف واللجنة" على أنه يجب على اللجنة أن تولي اهتمامها "لسُبُل ووسائل تعزيز القدرات الوطنية لتطبيق هذه الاتفاقية، بما في ذلك عن طريق التعاون الدولي"، فوضعت بذلك جنباً إلى جنب شكلين مختلفين جداً من أشكال التعاون. وفي المادة ٣٨ المكرَّسة لـ "علاقات اللجنة مع الهيئات الأخرى" يتعلق الأمر كذلك "بدعم تطبيق هذه الاتفاقية على نحو فعال وتشجيع التعاون الدولي في الميدان الذي تغطيه هذه الاتفاقية".

١٨- أي بعبارة أخرى، أن يتم تناول التعاون بجميع أبعاده. إذ يتعلق الأمر بالتعاون بين الدول كما بالتعاون بين الدول والمنظمات الدولية، وبالتعاون بين الوكالات كما بالتعاون مع المجتمع المدني. بل إن المادة ٣٢، فضلاً عن ذلك، تصف شروط التعاون، فتشير تارةً إلى "التنمية الدولية"، وأخرى إلى "دعم بناء القدرات" وتبادل الممارسات الجيدة، و"الحصول على المعارف العلمية والتقنية"، و"المساعدة التقنية"، و"المعونة الاقتصادية"، و"نقل التكنولوجيا". وتقتضي معظم هذه المصطلحات ضمناً شكلاً من أشكال التضامن الممكنة بين بلدان الشمال وبلدان الجنوب وكذلك فيما بين بلدان الجنوب. وترِد في الفقرة ٢ من المادة ٣٢ إشارة تُذكِّر بأن ضرورة التعاون الدولي لا تُعفي الدولة من مسؤوليتها الأولى. ويمكن أن يُستفاد من الهيكل البالغ الدقة الذي وضعته الاتفاقية المذكورة كإطار مرجعي لتفسير معاهداتٍ أقدم عهداً.

(ج) إعلان وبرنامج عمل فيينا

١٩- كان إعلان فيينا بمثابة نقطة تحول، إذ وضّح مكانة التعاون الدولي بالنسبة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان. فبعْد أن ذكَّرت ديباجته بالمادة ٥٦ من ميثاق الأمم المتحدة، شدَّدت على التزام المجتمع الدولي، "[...] في المساعي الخاصة بحقوق الإنسان بواسطة مجهود متزايد ومتواصل في مجال التعاون والتضامن الدوليين". وابتداءً من الفقرة ١(٢) من الجزء الأول من الإعلان، وبعد أن ذكَّر المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان بالتزامات الدول على الصعيد العالمي، يؤكد المؤتمر أن "تعزيز التعاون الدولي في مجال حقوق الإنسان أساسي لتحقيق مقاصد الأمم المتحدة تحقيقاً كاملاً". ومن ناحية أخرى، وفقاً لأحكام الفقرة ٤، "يجب اعتبار تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية هدفاً ذا أولوية من أهداف الأمم المتحدة وفقاً لمقاصدها ومبادئها، ولا سيما مقصد التعاون الدولي. وفي إطار هذه المقاصد والمبادئ، يُعتبر تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان شاغلاً مشروعاً للمجتمع الدولي". وإلى جانب التعاون التقني الذي يستهدف بالأساس تحقيق التنمية، يمنح الإعلان التعاون السياسي المكانة اللائقة به جاعلاً حماية مجموع حقوق الإنسان من مكوناته. فتذكِّر الفقرة ١٠ منه بأنه "ينبغي للدول أن تتعاون بعضها مع بعض من أجل ضمان التنمية وإزالة العقبات التي تعترض التنمية. وينبغي للمجتمع الدولي أن يشجع قيام تعاون دولي فعال لإعمال الحق في التنمية وإزالة العقبات التي تعترض التنمية". وعلى مستوى آخر، يجب على الدول والمنظمات الدولية أن تتصرف "بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية" (الفقرة ١٣).

٢٠- وعلى صعيد أكثر واقعية، يعطي الفرع جيم من الجزء الثاني من إعلان فيينا، المعنون "التعاون والتنمية وتدعيم حقوق الإنسان"، "الأولوية للعمل الوطني والدولي الرامي إلى تعزيز الديمقراطية والتنمية وحقوق الإنسان" (الفقرة ٦٦). وتعني التدابير المشار إليها في الفقرة ٦٧ "تقوية المجتمع المدني التعددي" والمساعدة في إجراء الانتخابات كما تعني توطيد الهياكل الوطنية ولا سيما مؤسسات السجون وتدريب المحامين والقضاة. ومن ناحية أخرى، تشدِّد الفقرة ٧٤ على أنه "ينبغي للقوى الفاعِلة في ميدان التعاون الإنمائي أن تضع في اعتبارها الترابط المؤدي إلى تقوية متبادلة بين التنمية والديمقراطية وحقوق الإنسان. وينبغي أن يقوم التعاون على أساس الحوار والشفافية".

(د) إعلان وبرنامج عمل ديربان

٢١- يتضمن نص إعلان وبرنامج عمل ديربان هو أيضاً نداءات عديدة للتعاون الدولي. فأعيدَ التأكيد فيه على "أهمية تعزيز التعاون الدولي من أجل النهوض بحقوق الإنسان وحمايتها، ومن أجل تحقيق أهداف عملية مكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب". ويذكُر المؤتمر "التعاون والشراكة والشمول"، بمفهومهم الواسع، مثلما يذكُر "روح التضامن والتعاون الدولي" أو "التعاون فيما بين الأمم والسلم". وهكذا فإن الاستراتيجية المعتمدة تُعطي التعاون المكانة اللائقة به، إذ جاء في نص الإعلان وبرنامج العمل أن الدول "(ت)سلِّم بأهمية التعاون فيما بين الدول والمنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة والمؤسسات المالية الدولية والمنظمات غير الحكومية والأفراد في الكفاح العالمي ضد العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وبأن النجاح في هذا الكفاح يتطلب على وجه التحديد مراعاة تظلمات ضحايا هذا التمييز وآرائهم ومطالبهم" (الفقرة ١١٠). ويوصي نص الإعلان وبرنامج العمل أيضاً "بالتعاون مع المجتمعات المحلية المضارة". ويهدف التعاون أيضاً إلى تقوية الآليات الدولية و"التعاون الثنائي والإقليمي والدولي" (الفقرة ٦٠)، تماماً كما يستهدف التعاون مع المنظمات غير الحكومية (الفقرة ٦٩) أو تطوير المؤسسات الوطنية (الفقرة ٩١(ج)).

(هـ) التعاون في الولاية الجديدة لمجلس حقوق الإنسان

٢٢- تشدّد الجمعية العامة في قرارها ٢٥١/٦٠ مراراً على التعاون. ففي ديباجة القرار المذكور، تؤكد الجمعية العامة أن "تعزيز وحماية حقوق الإنسان ينبغي أن يستند إلى مبادئ التعاون والحوار الحقيقي وأن يهدف إلى تعزيز قدرات الدول الأعضاء على احترام التزاماتها بحقوق الإنسان بما فيه مصلحة كل البشر". ويجب على مجلس حقوق الإنسان نفسه أن يستلهم "الحوار والتعاون البنّاءين" (الفقرة ٤) من بين مبادئ أخرى ينبغي أن يستنير بها في عمله. أمّا فيما يخص الاستعراض الدوري الشامل، فهو "آلية تعاون تستند إلى حوار" (الفقرة ٥). وبصورة عامة، تتجلى المهمة المسندة إلى المجلس بالخصوص في: "(و) الإسهام، من خلال الحوار والتعاون، في منع حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والاستجابة فوراً في الحالات الطارئة المتعلقة بحقوق الإنسان؛ [...] (ح) العمل بتعاون وثيق في مجال حقوق الإنسان مع الحكومات والمنظمات الإقليمية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني".

٢٣- وترد في القرار ١/٥ الصادر عن مجلس حقوق الإنسان نفس هذه التوجهات الكبرى. فوفقاً للقرار المذكور، يرمي الاستعراض الدوري الشامل إلى "دعم التعاون في مجال تعزيز وحماية حقوق الإنسان" (الفقرة ٤(هـ)) وإلى "تشجيع التعاون والانخراط الكاملين مع المجلس وغيره من هيئات حقوق الإنسان، ومع مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان" (الفقرة ٤(و)). ويتمثل الهدف المنشود في زيادة التعاون في ميدان حقوق الإنسان (الفقرة ٢٧(ج). ويمكن القول إن مجلس حقوق الإنسان يُبقي في قراره

كذلك على فرضية "حالات استمرار عدم التعاون" من جانب دولة من الدول في إطار الاستعراض الدوري الشامل (الفقرة ٣٨). أمّا فيما يتعلق بإجراء تقديم الشكاوى الذي يُفترض في طابعه السري أن يسهم في "تعزيز التعاون مع الدولة المعنية" (الفقرة ٨٦)، فإنه يتوخى أيضاً حالة وجود "امتناع واضح ولا لُبس فيه عن التعاون" (الفقرة ١٠٤). بيد أن السمة العامة تبقى متمثلةً في توخي "الحوار و[...] التعاون البنّاءين على الصعيد الدولي" بغرض ترشيد الولايات (الفقرة ٥٤). ومن باب أولى، تُمحِّص الولايات القطرية حالات البلدان وفق معيار "التعاون والحوار الحقيقي" (الفقرة ٦٣) حتى في حال عدم تعاون الدولة المعنية (الفقرة ٦٤).

٢٤- وترِد صيَغ أكثر عمومية في قرار الجمعية العامة ١/٦٠ الذي يرمي خصوصاً إلى "تشجيع التسامح والاحترام والحوار والتعاون بين مختلف الثقافات والحضارات والشعوب" (الفقرة ١٤). ويتردّد صدى هذه الصيَغ في تلك الفقرة من ديباجة القرار ٢٣/١٣ الصادر عن مجلس حقوق الإنسان التي تعيد التأكيد على "أن الحوار بين الأديان والثقافات والحضارات في ميدان حقوق الإنسان يمكن أن يُسهم إلى حد كبير في تعزيز التعاون الدولي في هذا الميدان"، قبل أن تشدد "على أن التفاهم والحوار والتعاون والشفافية وبناء الثقة عناصر مهمة في جميع الأنشطة الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها". وهكذا، يصبح للتعاون بُعد ثقافي دون أن يفقد معناه الأول. ووفق ما جاء في الفقرة ٣٢ (الفقرة الأخيرة) من إعلان الألفية، فإن "الأمم المتحدة هي الدار المشتركة التي لا غنى عنها للأسرة البشرية كلها، والتي سنسعى من خلالها لتحقيق آمالنا جميعاً في السلام والتعاون والتنمية. ولذلك نتعهد بأن نؤيد بلا حدود هذه الأهداف المشتركة ونعلن تصميمنا على تحقيقها".

ثالثاً - التحديات التي تعترض التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان

٢٥- تبيّن هذه النظرة الخاطفة بوضوح تنوع المعاني التي تُسبغ على مفهوم التعاون نفسه. وقبْل محاولة النظر في البعد القانوني لمفهومٍ "فضفاض"، يحيل إلى جهات فاعلة وميادين وأطياف بالغة التنوع، ينبغي تمييزه عن مصطلحات مشابهة. فالنصوص المذكورة تورد العديد من المرادفات وتقصد بالخصوص "الحوار البنّاء" أو "المشاركة". بل إن الفكرة قد تكون مضمَرة دون أن تظهر كلمة "تعاون" في ذاتها، عندما يتعلق الأمر بحشد جهود جميع الجهات صاحبة المصلحة. وفي هذا الصدد، تبقى سديدةً بوجه خاص الأعمالُ الموازية التي تقوم بها اللجنة الاستشارية فيما يتعلق بتعزيز نظام دولي ديمقراطي ومنصف، بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ٥/٨، أو فيما يتعلق بحقوق الإنسان والتضامن الدولي، بموجب قرارات مجلس حقوق الإنسان ٢/٩ و٩/١٢ و١٣/١٥، وكذلك أعمال الخبير المستقل المعني بحقوق الإنسان والتضامن الدولي.

٢٦- ومع أنه من السابق لأوانه تحديد مجموعة نماذج، فإنه من الضروري تحديد إطار مرجعي منهجي في محاولة لأخذ مجموع المعايير بعين الاعتبار. وبعدئذ فقط يمكن تصور منهج متحرك، غير ساكن، لتناول هذا الموضوع وذلك بالبحث عن الممارسات الجيدة التي تمكّن من تعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان. وهذه الممارسات الجيدة حددتها وعممتها دراسات وتقارير، وكذلك زيارات الخبراء. ويجدر بالذكر أن الاستعراض الدوري الشامل ومنابر التبادل وغيرها من المنصات الإعلامية الموجودة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي تسمح أيضاً بتعميمها.

ألف - جوانب التعاون الدولي المتعددة

(أ) مواضيع التعاون الدولي

٢٧- إن المعيار الأول الذي يجب أخذه بعين الاعتبار هو تعدد الجهات الفاعلة المعنية. ففي مرحلة أولى، مع اعتماد ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥، كان يُقصد بالتعاون الدولي التزامات الدول الأعضاء إزاء المنظمة وعلاقات الدول فيما بينها، تلازماً. وشكّل هذا تقاطعاً بين القانون الحكومي الدولي وقانون المنظمة. وقد كانت هذه خطوة منطقية حيث إن المنظمة نفسها مؤسسة قائمة على التعاون، إذ تتصرف الحكومات بغرض تحقيق هدف مشترك في إطار الميثاق الأساسي. وبهذا المعنى، يكون التعاون "واجباً" يُلزم الدولَ الأعضاء بمجرد انضمامها، بصفتها دولاً مسالمةً "تأخذ نفسها بالالتزامات التي يتضمنها هذا الميثاق، [...] وقادرة على تنفيذ هذه الالتزامات وراغبة فيه" (الميثاق، المادة ٤، الفقرة ١). وحسب هذا المبدأ، فإن التعاون ليس مجرد تصرف سياسي للتعبير عن إرادة طيبة، وإنما هو شرط قانوني لا بد من تحققه لإثبات حسن النية. فهناك صلة وثيقة بين واجب التعاون والتعهد بحسن نية بالوفاء بالالتزامات المضطلع بها وفقاً للميثاق، مثلما سبق أن شدد على ذلك إعلان عام ١٩٧٠ السالف الذكر.

٢٨- ولا يقتصر هذا المبدأ الأوّلي على مجموع الوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بما فيها المنظمات المالية، وإنما يشمل المنظمات الدولية الأخرى، ولا سيما الإقليمية منها. ويقتضي التنوع الذي تتسم به المنظمات الدولية ضمناً أن يقوم بين تلك المنظمات تعاون، وكذلك بين الوكالات أو بين الهيئات التابعة لمختلف المؤسسات. فالتعاون على مستويات مختلفة ضروري بين المنظمات الدولية والدول الأعضاء، وهو يخضع لضرورة التماسك والتآزر والفعالية. ويبيّن الحديث عن تعددية الأطراف بما يكفي التحدي الذي يشكّله مثل هذا المسعى نظراً لوطأة الأعباء المؤسسية والسوسيولوجية.

٢٩- وبالإضافة إلى هذا البعد فوق الوطني، يجمع التعاون كذلك الدول ومجموعات الدول في علاقاتها المتبادلة، سواء كانت ثنائية أو متعددة الأطراف. ولا شك في أن البحث عن الممارسات الجيدة سيكون أجدى في هذا المجال. غير أنه لوحظ أن التعاون الذي تقوم به المؤسسات العامة، وفي طليعتها السلطات المحلية أو الدبلوماسية البرلمانية القائمة على التعاون بين البرلمانات الوطنية، قد تنوّع من خلال التعاون اللامركزي.

٣٠- وينبغي إعطاء مكانة خاصة للمؤسسات الوطنية لحماية حقوق الإنسان التي تشكل "جهات فاعلة من نوع آخر" حيث تلتقي السلطات العمومية والمجتمع المدني. ونظراً لما تتمتع به هذه المؤسسات في الاستقلال ووزن في البلد نفسه، فإنها تسمح برسم ووضع تدابير تشجع على التعاون الفعال والنشط بين مختلف الجهات الفاعلة، سواء على الصعيد الوطني والإقليمي أو على الصعيد الدولي.

٣١- بيد أن التعاون الدولي لم يعد حكراً على هياكل الدولة. فقد أخذ بُعداً عبر وطني تندرج فيه الجهات الفاعلة الاقتصادية ممثَّلةً في الشركات والنقابات وجهات فاعلة من المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية والجمعيات والأديان ومجموع التيارات الفكرية. وإن الشراكة التي لا تفتأ تزداد تنظيماً، والتي وَضعت أسسَها منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى بالاشتراك مع جهات فاعلة مختلفة غير تابعة للدول، تفتح آفاقاً جديدة أمام التعاون الدولي. غير أنه لا بد من الإشارة إلى أن هذه الشراكة تتخذ أوجهاً متعددة بالنسبة للهيئات الدولية على صعيد الإعلام والتشاور والمشاركة وحتى التعاقد من الباطن أكثر منها على صعيد الاشتراك في صنع القرار أو الإدارة أو المسؤولية.

٣٢- وهناك بعد أخير يتمثل في العلاقات التي تُنشئها الجهات الفاعلة من غير الدول فيما بينها والتي تدخل في نطاق القانون الدولي الخاص كما يتمثل في نُظُم محددة مثلما هي الحال بالنسبة للرياضة. وفي هذا الصدد، بيّنت الأزمة العالمية مدى أهمية أن تخضع الكيانات الخاصة للقواعد الدولية، إذ إن الدول ملزمة في المقام الأول باحترام مجموع حقوق الإنسان والحريات الأساسية وبحمايتها وإعمالها دون تمييز أو انتقاء. وهناك خطر خصخصة القانون الدولي المتعلق بحقوق الإنسان، وهو خطر قائم يتجلى في وضع قواعد إرادية لتحل محل الالتزامات الدولية ذات الحجية المطلقة تجاه الكافة التي تسري على المجتمع الدولي.

(ب) طرائق التعاون الدولي

٣٣- تتنوع مقاصد التعاون الدولي بقدر تنوع دواعيه. فهذا هو بالذات الغرض من التنظيم الدولي. إذ تتقاطع ميادين التعاون الدولي مع مجالات العلاقات الدولية، متجاوزةً بذلك ميادين "التعاون الاقتصادي والاجتماعي" المختلفة المذكورة في الميثاق. فعلى مدى فترة طويلة من الزمن، ارتبط مفهوم التعاون بالتنمية الاقتصادية وبالمساعدة التقنية، مثلما يتبيّن من أحكام العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. غير أن التعاون القانوني احتل، منذ ذلك الحين، المكانة اللائقة به في تصور أوسع يجمع بين بناء دولة القانون وحقوق الإنسان والتنمية، على مستوى الإنشاء كما على مستوى التشريع. وعلى صعيد آخر، يتلازم التعاون مع التقنين ومع التطوير التدريجي للقانون الدولي. وفي سياق مكافحة الإرهاب، احتلت الواجهةَ كذلك متطلبات التعاون القضائي والأمني. ومن ناحية أخرى، اتسم التعاون الثقافي، الذي هو من اختصاص منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) في المقام الأول، بإحراز تقدم في التعليم والتثقيف في ميدان حقوق الإنسان ومكافحة العنصرية وجميع أشكال التمييز.

وتندرج أحدث نداءات التعاون بين الحضارات والثقافات والأديان ضمن هذا النسق الفكري. وختاماً، لم تكن هذه الجوانب المختلفة من التعاون الدولي لتدخل حيز الوجود لولا التعاون السياسي الذي يشكّل صلب الدبلوماسية الثنائية أو المتعددة الأطراف.

٣٤- ولا يمكن اختزال فكرة التعاون الدولي في تقارب المصالح الوطنية ولا في منطق موازين القوة. فهذه الفكرة تفترض وجود ثلاثة معطيات أساسية على الأقل. أولها، أنه يجب أن تكون هناك شراكة حقيقية وعمل مشترك. فالشراكة بين الدول تقوم على المساواة بينها في السيادة. بيد أنه من خاصيات السيادة، كما هو معروف، أن تتعهد وأن تقبل بحدود لها. غير أنه من الصعب تصوُّر تعاون دون معاملة بالمثل، وإلا يصبح الأمر شكلاً من أشكال المساعدة، لا مشاركةً على قدم المساواة. فيجب أن تكون كل دولة صاحبة مصلحة، بكل ما لهذا المصطلح من معنى، في مسعى التعاون وأن تشعر بمشاركتها فيه وبملكيتها له. والتعاون الدولي بين كيانات مختلفة الطبائع، وبين المنظمات الدولية والجهات الفاعلة من غير الدول، يقتضي ضمناً أشكالاً أخرى من أشكال الشراكة تكون مبنية على احترام الاختصاصات والمسؤوليات العائدة لكل طرف. ولا يجوز أن يعيد مفهوم التعاون إلى بساط البحث حياد ونزاهة الآليات المؤسسية أو إجراءات الخبرة المستقلة.

٣٥- وتستلزم فكرة التعاون ضمناً كذلك المشاركة في عملية ما. ويمكن بالطبع أن يكتسي التعاون الدولي طابع الاستعجال في مواجهة كارثة إنسانية أو تدفق لاجئين. إلاّ أنه يندرج، في أغلب الأحيان، ضمن عملية مستمرة وفي إطار "العمل المشترك" عن طريق اتّباع سياسة معيّنة أو تنفيذ اتفاق أو خطة عمل أو برنامج، وذلك، في جميع الأحوال، في إطار عام يحدد المراحل والأهداف والمؤشرات ومعايير التقييم. وبعبارة أخرى، ليس التعاون هدفاً في حد ذاته وإنما هو محض وسيلة يراد بها حشد الجهود المشتركة لبلوغ أهداف معينة. ويتمثل الهدف من الشفافية والمساءلة والتقييم الدوري، التي هي أجزاء لا تتجزأ من هذه العملية المتواصلة، في قياس النتائج المحققة. أما أساليب التقييم الأخرى فهي التحقيقات التي تجريها هيئات خارجية والتقارير الدورية.

٣٦- وباختصار، يجب أن تعبّر فكرة التعاون عن "مثل أعلى مشترك". فالأمر لا يقتصر على حسن الجوار أو التعايش أو المعاملة بالمثل، وإنما يتجاوز المصالح المتبادلة سعياً إلى تحقيق المصلحة العامة. والتعاون ليس تفضيل الحوار على المواجهة فحسب، وإنما العمل معاً لبلوغ نفس الغاية. وتدل فكرة التعاون على وجود مجتمع دولي أسمى من العلاقات بين الدول. وفي هذا الحيّز تحديداً يجد التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان دلالته الكاملة حيث يصبح التعاون الدولي ملازماً لتحقيق المثل الأعلى المشترك الذي عرّفه ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨. وفي ظل انعدام بوادر نشوء مجتمع دولي، تقع على عاتق الدول الأعضاء المسؤولية بالتضامن عن كفالة جميع الحقوق المنادى بها رسمياً في الميثاق والإعلان.

٣٧- وليس معروفاً بعد كيف تجد مبادئ المنطق القانوني هذه، النابعة من فكرة التعاون الدولي نفسها، امتداداً لها في حقل القانون الوضعي. فالمادة ٥٦ من الميثاق تكرّس واجب الدول الأعضاء أن "يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة" توخياً للغايات التي سبق تبيانها، وهي "أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء" (المادة ٥٥(ج)).

٣٨- وتسنّى في هذا الإطار العام وضع التزامات أخرى محددة تتعلق بجهات فاعلة أخرى أو بأشكال معينة من التعاون الدولي. وقد كان هذا شأن التعهدات المضطلع بها في إطار منظمات دولية أخرى، خاصة على الصعيد الإقليمي، أو من خلال شبكات ناشئة عن معاهدات ثنائية للصداقة والتعاون. ويجب ألاّ يؤدي التعريف الصارم للتعاون الدولي ولا الالتزامات القانونية الناشئة عنه إلى إغفال مفهومٍ أوسع للتعاون. فلا يمكن، كما سبق القول، اختزال التعاون في مجرّد النداء إلى الحوار والتعايش، ولا في إبراز التعارض بين التفاهم والمواجهة. ومع ذلك، قد تكون إقامة الحوار أوّل خطوة واقعية باتجاه تعاون حقيقي.

باء - التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان

٣٩- يجب، في هذا الحقل تحديداً، البحث أوّلاً عن الممارسات الجيدة الرامية إلى تعزيز التعاون الدولي، حتى لو لم تتوفر فيها بالضرورة جميع مكوِّنات المثل الأعلى النمطي المعرَّف أعلاه، وحتى لو انحصرت في أكثر الأحيان في زيادة "فعالية" النظام الدولي القائم. فالأمر لا يتعلق باستهداف تعزيز حقوق الإنسان فحسب، وإنما يضع في الاعتبار كذلك حمايتها حمايةً فعالة. وإنّ ما يجب استهدافُه في واقع الأمر هو دبلوماسية حقوق الإنسان برمّتها، بما فيها سياسات الدول في المجال القانوني وبرامج عمل المنظمات الدولية، بغية وضع استراتيجية جماعية حقيقية لصالح حقوق الإنسان.

٤٠- وينبغي أن يتمثل الشرط الحتمي الأول في تطبيق الصكوك الدولية لحقوق الإنسان على صعيد العالم تماشياً مع الهدف الذي حدده مؤتمر فيينا العالمي. وفي هذا الصدد، قد تكون الذكرى العشرون لانعقاد المؤتمر فرصة سانحة لتقييم حالة التعهدات التي قُطعت. وينبغي تسريع التصديق على الصعيد العالمي كما ينبغي تحديد هدف جهود التوعية من أجل الكشف عن آخر العقبات التي تحُول دون تحقيق تطبيق عالمي فعال. وينبغي كذلك تشجيع "الحوار التحفظي" بغية جعل الدول تتعهد بسحب التحفظات غير المفيدة، وخاصة بغية تفادي وضع تحفظات تتنافى وأهداف المعاهدات ومواضيعها. ويمكن القيام بهذه المبادرات في إطار الأمم المتحدة كما يمكن القيام بها على الصعيد الإقليمي أو في إطار حوار سياسي بين الدول، مثلما هو الحال بين الاتحاد الأوروبي والصين بخصوص العهدين الدوليين.

٤١- ويجب الذهاب إلى أبعد من التصديق على المعاهدات وعلى بروتوكولاتها الاختيارية فتُعطى الأولوية للتطبيق الفعلي للمعاهدات على الصعيد الداخلي عن طريق القيام بجهود التوعية والتدريب والإعلام. وتشمل هذه الجهود إرسال الخبراء أو تنفيذ مشاريع تعزيز القدرات المؤسسية أو حتى أنشطة التثقيف ونشر المعارف.

٤٢- وهناك جانب من جوانب التعاون الدولي لا يلقى حتى الآن اهتماماً يُذْكر ويتمثل في مراعاة الأنظمة الإقليمية. فعلاوةً على التقارير التي تقدمها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، قد يكون من المفيد أن تشجع منظمة الأمم المتحدة التبادل بين الأنظمة الإقليمية، التي تعرف ازدهاراً كبيراً، بحيث يتم تبادل التجارب وتشجيع أوجه التآزر. وإلى جانب القاعدة التقنية المتعلقة بالدعاوى المعلَّقة، لا يمكن لتبادل نتائج التحقيقات والتنسيق بين هيئات المراقبة على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني، مع احترام الاختصاصات القانونية لكل منها، إلاّ أن يعزز فعالية التعاون الدولي، وفقاً لنموذج البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة والعقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وينبغي كذلك تقييم التجارب التي أشركت منظمة العمل الدولية واليونسكو في بعض أنشطة الرصد على نحو يجعلها ممنهَجة، ثم توسيع نطاقها لكي تشمل منظمات إقليمية، عند الاقتضاء. وينبغي أن يُستفاد من خبرة منظمات إقليمية، كمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في مجال مراقبة الانتخابات والمراقبة القضائية بغية ترسيخ المعايير الدولية وإتاحة تنسيق العمليات في الميدان. وأخيراً ينبغي إعادة الاعتبار لمشاركة المنظمات الإقليمية بصورة فعالة في أعمال الهيئات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

٤٣- ويجب على الدول كذلك أن تحترم احتراماً تاماً التزامها بالتعاون مع هيئات المراقبة. إذ إنه من دواعي الاستغراب أنّ دولاً أعضاء لم توجّه دعوةً دائمةً للإجراءات الخاصة حتى الآن أو أن عدداً كبيراً من الدول لا يستجيب للنداءات العاجلة ولا لطلبات المعلومات التي يوجهها إليها المكلفون بولايات. فعلى مستوى المسؤولية الجماعية، ينبغي للدول الأعضاء أن تعزز الموارد البشرية المتوفرة لهيئات المعاهدات كي تقوم بمهمتها، سواء تعلق الأمر بالنظر في التقارير الدورية أو في البلاغات الفردية.

٤٤- ويتمثل أحد الجوانب المهمة للتعاون في متابعة التوصيات. وتتطلب هذه المتابعة مشاركة الدولة المعنية وغيرها من الجهات الفاعلة. ولا تقل تعبئة الجهات المعنية والتشاور معها أهمية "عن المساعدة التقنية والمالية لدى تنفيذ التوصيات. ويلاحظ في هذا الصدد أن تحقيق ذلك يستلزم صياغة التوصيات نفسها صياغة دقيقة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون الإجراء المتبع في حال الإصرار على عدم التعاون إجراءً فعالاً.

٤٥- ومن آليات المساعدة الجديرة بالذكر صندوق التبرعات للمساعدة المالية والتقنية، الذي أنشأه مجلس حقوق الإنسان (القرار ١٧/٦) من أجل مساعدة البلدان على تنفيذ التوصيات الناشئة عن الاستعراض الدوري الشامل.

٤٦- ولا ينبغي أن يؤدي استنتاج حدوث حالات إخلال أو انتهاك إلى الإدانة فحسب، التي تكون إدانة أفلاطونية للدولة المعنية في أغلب الأحيان، بل ينبغي أن يؤدي كذلك إلى اتخاذ تدابير متابعةٍ قانونية ومساعدة تقنية من أجل تحسين الوضع في الميدان، مثلما هو الحال في إطار إجراءات منظمة العمل الدولية. وينبغي بالأحرى أن يتيح تعديل إجراء تقديم الشكاوى لمجلس حقوق الإنسان اتخاذ تدابير فعالة وملموسة علناً، عندما يحيل إليه فريق البلاغات حالات انتهاك منهجية، فيقوم بوظيفة الإنذار السريع التي هي وظيفة أساسية.

٤٧- والتعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان قائم أيضاً على مستوى القضاء الجنائي الدولي. ويتسم تعاون الدول مع إجراءات المحكمة الجنائية الدولية في هذا الصدد بأهمية حاسمة لتيسير ملاحقة مرتكبي الجرائم المنصوص عليها في نظام روما الأساسي وإدانتهم.

٤٨- ويتطلب تعزيز التعاون الدولي كذلك تغيير المركز الاستشاري للمنظمات غير الحكومية. فمن الصعب الحديث عن شراكة عندما ينحصر تكوين لجنة المنظمات غير الحكومية في الدول الأعضاء دون مشاركة كافية من المنظمات غير الحكومية نفسها. وسيشكّل إحداث نظام مختلط، قائم على المشاركة، أو هيئة ثلاثية حقيقية تضم مكوِّناً محايداً ممثّلاً في الخبراء المستقلين تحسناً لا مراء فيه. ولن يستطيع النداء المعتاد إلى مشاركة جميع "الجهات صاحبة المصلحة" أن يضْعف دور المنظمات غير الحكومية الذي لا غنى عنه في الدفاع عن حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم. لذا، ينبغي البحث عن شكل أفضل من أشكال التآزر مع المنظمات غير الحكومية المستقلة فيما يتعلق بتشاطُر المعلومات والمبادرات.

٤٩- وأخيراً، لا يقتصر التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان على الدبلوماسية المتعددة الأطراف، وإنما يجب أن يفرض كذلك حضور الأمم المتحدة في الميدان. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يخضع لتقييم منهجي تكفلُ البعثات المحلية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومراكز حقوق الإنسان التي أنشأتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وعمليات حفظ السلام فعلياً بحماية وتعزيز حقوق الإنسان، بما في ذلك القانون الإنساني. ومن المهم جداً أن تُحدَّد منذ البداية أهداف *التقييد* بحيث يدمج احترام حقوق الإنسان إدماجاً كاملاً في عمل الأمم المتحدة وبحيث يتم بوجه خاص تقييم النتائج المحققة. ومن شأن صدور إعلان رسمي عن الأمين العام للأمم المتحدة يعيد فيه التأكيد رسمياً على التزام المنظمة، بصفتها تلك، إزاء المبادئ والتعهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، أن يشكل محطة هامة على طريق جعل المنظمة من الجهات صاحبة المصلحة، بكل ما للمصطلح من معنى، فيما يتعلق بالقواعد التي تُعتمد برعايتها.

جيم - التعاون الدولي وحقوق الإنسان

٥٠- لا يجوز حصر مراعاة حقوق الإنسان في إطار التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان وحده. إذ ينبغي، زيادةً على تعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان، مراعاة المكانة التي تحتلها حقوق الإنسان في مجموع ميادين التعاون الدولي، وذلك باتّباع نهج شامل،

أي شكل من أشكال *تعميم المراعاة*. ويبقى التناقض سمة الوضع الحالي إذ إن المنظمات الدولية لا تزال تشهد نوعاً من انعدام الوزن، لعدم وجود أي مجموعة قانونية مرجعية في مجال حقوق الإنسان، تضاف إلى الالتزامات الدولية الواقعة على عاتق الدول والتعهدات الطوعية التي أخذتها المشاريع التجارية على عاتقها في إطار الاتفاق العالمي (Global Compact). وكون الدول تجد نفسها أحياناً تحت نيْر عقوبات بسبب تنفيذ قرارات إلزامية صادرة عن إحدى المنظمات الدولية، بينما لا تخضع تلك المنظمة نفسها لأي مساءلة بشأن مسؤوليتها هي أمر يشكّل فراغاً قانونياً لا يبعث على الرضا. لذا، وجب جعل حقوق الإنسان في صلب التعاون الدولي عن طريق إدراج إشكالية حقوق الإنسان ضمن سياسات التعاون ككل.

٥١- ولا يمكن إغفال الأثر السلبي الذي تخلّفه بعض السياسات على حقوق الإنسان. وسبق للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أن أبدت رأيها، في سياق تعليق عام، بشأن آثار العقوبات على إعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينبغي توسيع نطاق هذه الإشكالية للنظر بشكل منهجي في آثار استراتيجيات التكيف الهيكلي، أو سياسات التعاون الدولي، أو بعض أشكال الاشتراطات المفروضة على التمتع الفعلي بحقوق الإنسان، وبخاصة منها تلك المفروضة على المجموعات الضعيفة والأشخاص المهمَّشين.

٥٢- ولا بد من دعم الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة وشروط الأمن الإنساني. وهذا ما ذهبت إليه اقتراحات كوفي عنان في تقريره الصادر عام ٢٠٠٤ بعنوان *"في جو من الحرية أفسح"*، الذي أقام صلة وثيقة بين الأمن والتنمية وحقوق الإنسان. وسيكون اتخاذ الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية مبادرة مشتركة مفيداً بوجه خاص في إيلاء حقوق الإنسان الأهمية التي تستحقها في مشاريع إعادة بناء النظام العالمي الذي زعزعته أزمة عام ٢٠٠٨، بينما تبقى "العولمة ذات الطابع الإنساني" أولوية مهمشة جداً.

٥٣- وتنال ظاهرة الهجرة وجوانبها المتعددة الآن اهتماماً دولياً. والأسباب التاريخية والاجتماعية والاقتصادية لهذه الظاهرة متعددة. والتعاون في هذا الميدان ضروري لكي تحظى حقوق الإنسان باحترام مختلف الدول المعنية.

٥٤- ومن ناحية أخرى، يجب أن تشجع الدول تهيئة شروط مواتية للتنمية. ويمثل إعمال الحق في التنمية إحدى وسائل تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وإعمال هذا الحق على الصعيد الدولي يُلزم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان ويقتضي جملة أمور منها إقامة شراكات وبرامج تعاون، وبخاصة في الميدان التقني، وكذلك أنشطة إعلامية وتثقيفية.

٥٥- وتنبغي أيضاً الإحاطة بشكل أفضل بالترابطات بين الأمن الإنساني والتعاون الدولي في مجال تدابير بناء الثقة والأمن، وكذلك بين الحد من التسلح وتنفيذ القانون الإنساني والعدالة الجنائية. وينبغي إيلاء الاعتبار لتجربة مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا الذي أقام منذ البداية علاقة وثيقة بين مسائل الأمن والتعاون و"البعد الإنساني"، بغرض البحث عن الممارسات الجيدة مع التساؤل عن أهمية إقامة *وصْلة* بين حقوق الإنسان والتعاون والقيود التي تحد من تحقيق هذا الشرط.

رابعاً – آفاق الأعمال المستقبلية

٥٦- يُنصح بادئ ذي بدء بالتركيز على التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان دون التطرق في هذه المرحلة إلى مكانة حقوق الإنسان في التعاون الدولي، وبخاصة مسألة المشروطية الحساسة. وفي هذه الحالة، ينبغي أن يُفهم التعاون بالمعنى الضيق للكلمة، بقصد تمييزه عن مفاهيم أخرى كالتفاهم أو "حوار الحضارات".

٥٧- وينبغي التركيز على نظام حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، مع أن التنسيق داخل أسرة الأمم المتحدة والتعاون مع منظمات دولية وإقليمية أخرى يظلان على نفس القدر من الأهمية وينبغي أن يؤديا إلى إجراء مشاورات مع الجهات المعنية صاحبة المصلحة. وبالمثل فإن الأولوية يجب أن تُعطى للعلاقات بين الدول بالنظر إلى التزاماتها الناشئة عن الميثاق، ولا سيما عن أحكام المادتين ٥٥ و٥٦ اللتين بموجبهما *"يتعهد [...] الأعضاء بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة"* لبلوغ الأهداف التي حددتها هذه الأخيرة، وخاصة منها *"أن يشيع في العالم احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للجميع بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين ولا تفريق بين الرجال والنساء"*. ولهذه الأحكام أهمية جعلت هانس كيلسن، في تعليقه على ميثاق الأمم المتحدة، يُدرج في نطاق "التعاون الدولي" جميع التطورات المتعلقة بحقوق الإنسان، بدءاً بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨.

٥٨- وتبيِّن دراسة النصوص المرجعية الأساسية أن تعهُّد الدول الأعضاء القانوني "بأن يقوموا، منفردين أو مشتركين، بما يجب عليهم من عمل بالتعاون مع الهيئة" قد تنوّع واغتنى بمرور أكثر من ستين عاماً على وجوده. ومجموع الجهات صاحبة المصلحة في نظام حماية حقوق الإنسان مدعو اليوم إلى المشاركة في هذا التعاون الدولي الذي تنخرط فيه جهات فاعلة متعددة، مع احترام الاختصاصات والمسؤوليات المنوطة بكل جهة منها. وإذا كان مفهوم التعاون الدولي نفسه، بالمعنى الضيق للمصطلح، يعبّر عن الرغبة في العمل معاً على قدم المساواة من أجل بلوغ مثل أعلى مشترك، فإن أشكالاً أكثر غموضاً من الحوار والتواصل والتبادل قد تشكّل مراحل أولية مفيدة تشجع الثقة المتبادلة شريطة عدم اعتبارها غايات في حد ذاتها. ولا يجوز أن تحتكر الدول هذا الحوار، بل ينبغي أن تشارك فيه جميع مكونات المجتمع المدني، وعلى رأسها المنظمات غير الحكومية.

٥٩- وتوجد وسائل وتدابير متعددة خليقة بأن تساهم في تعزيز التعاون الدولي في ميدان حقوق الإنسان. ويتطلب ذلك مشاركة طيف وساع من الجهات الفاعلة على الصعيد الدولي والوطني والمحلي. ويجب تشجيع جميع الدول على التصديق على المعاهدات وتطبيقها تطبيقاً فعلياً على الصعيد الداخلي. ويؤدي الحوار بين الدول والهيئات الرقابية دوراً مهماً أيضاً. ويجب تزويد هذه الهيئات الرقابية بالوسائل التي تمكنها من ممارسة عملها.