الأمم المتحدة

A/HRC/28/65

الجمعية العامة

Distr.: General
12 January 2015
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والعشرون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالحق في الغذاء، هلال إلفير*

الاحتكام إلى القضاء والحق في الغذاء: الطريق إلى الأمام

موجز

في هذا التقرير المقدّم إلى مجلس حقوق الإنسان وفقاً لقراره ٩/٢٢، تستكشف المقررة الخاصة المعنية بالحق في الغذاء العقبات التي تواجه الراغبين في الانتصاف مما لحقهم من انتهاكات لحقِّهم في الغذاء، فتحلل الإطار القانوني الدولي الحالي، وتبين أمثلة للممارسات الجيدة باعتبارها وسيلة مشجعة للدول على وضع سبلٍ للانتصاف القضائي وفقاً للبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويتطرق التقرير كذلك إلى بعض المسائل المتعلقة بالتزامات الدول تجاه الحق في الغذاء خارج حدودها الإقليمية.

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

(A) GE.15-00302 040215 180215

1500302

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١	٣
ثانياً –	الإطار القانوني الدولي	٢-١٣	٣
	ألف- عرض عام	٢-٥	٣
	باء – عهد جديد: اعتماد البروتوكول الاختياري والاحتكام للقضاء	٦-١٣	٤
ثالثاً –	القوانين الإطارية والأحكام القضائية المعتمدة مؤخراً وإمكانية التقاضي بشأن الحق في الغذاء	١٤-٢٥	٦
	ألف- أمريكا اللاتينية	١٧-٢٠	٧
	باء – آسيا	٢١-٢٢	٩
	جيم- أفريقيا	٢٣-٢٤	١٠
	دال – أوروبا	٢٥	١٠
رابعاً –	العقبات التي تعترض إمكانية التقاضي والحق في الغذاء	٢٦-٣٧	١١
	ألف- تقاعس الدول وغياب الإرادة السياسية	٢٧-٢٩	١١
	باء – الافتقار إلى الوعي والعقبات التي تواجه أصحاب الحقوق	٣٠-٣٣	١٢
	جيم- الحواجز المؤسسية والهيكلية	٣٤-٣٧	١٣
خامساً –	الالتزامات خارج الحدود الإقليمية	٣٨-٧٠	١٤
	ألف- العولمة الاقتصادية والحق في الغذاء	٣٨-٤٠	١٤
	باء – التزامات الدول خارج حدودها الإقليمية	٤١-٤٧	١٦
	جيم- مساءلة الشركات عبر الوطنية	٤٨-٧٠	١٨
سادساً –	الاستنتاجات والتوصيات	٧١-٧٢	٢٦

أولاً- مقدمة

١- تستكشف المقررة الخاصة المعنية بالحق في الغذاء، في تقريرها الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان بموجب مقرره ٩/٢٢، العقبات التي تواجه الراغبين في الانتصاف مما لحقهم من انتهاكات لحقِّهم في الغذاء، فتحلل الإطار القانوني الدولي الحالي، وتبين أمثلة للممارسات الجيدة باعتبارها وسيلة مشجعة للدول على وضع سبلٍ للانتصاف القضائي وفقاً للبروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما يتطرق التقرير إلى مسألة إنفاذ الحق في الغذاء خارج الحدود الإقليمية. ويستند التقرير إلى عمل المقررين الخاصين السابقين في هذا المجال[١].

ثانياً- الإطار القانوني الدولي

ألف- عرض عام

٢- نال الحق في الغذاء الاعتراف به لأول مرة في المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ومنذ ذلك الحين بات يحظى بالاعتراف في العديد من الصكوك الدولية، وعلى رأسها العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (يُشار إليه فيما يلي بالعهد) الذي يمثل أهم معاهدة تعنى بالحق في الغذاء. فقد أصبح للعهد (الذي صدّقت عليه حتى الآن ١٦٢ دولة) أهمية حيوية في صياغة وبلورة الإطار المعياري للحق في الغذاء. وهو يعرّف الحق في الغذاء بوصفه حقاً مستقلاً وأساسياً في التحرر من الجوع والحصول المستدام على الغذاء (المادة ١١). ويبين العهد الالتزامات المحددة لجميع الدول الأطراف باتخاذ تدابير تدريجية من أجل الإعمال الكامل للحق في الغذاء.

٣- وفي أعقاب الزخم الناتج عن مؤتمر القمة العالمي للأغذية لعام ١٩٩٦[٢]، الذي سلط الضوء على الحاجة إلى زيادة "توضيح محتوى الحق في الغذاء والحق الأساسي لكل إنسان في التحرر من الجوع"[٣] اعتمدت اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في عام ١٩٩٩ تعليقها العام رقم ١٢ بشأن الحق في الغذاء الكافي (يُشار إليه فيما يلي بالتعليق العام رقم ١٢) الذي يوضح ما يترتب على المستويات الثلاثة من التزامات الدول، وهي الالتزام بالاحترام وبالحماية وبالإعمال (الفقرتان ١٤ و١٥).

---

(١) انظر المراجع المشار إليها في تقارير المقررين الخاصين السابقين، جان زيغلر (E/CN.4/2002/58) واوليفييه دي شوتر (A/68/288).

(٢) انظر إعلان روما بشأن الأمن الغذائي العالمي.

(٣) خطة عمل مؤتمر القمة العالمي للأغذية، ١٩٩٦، الهدف ٧-٤.

٤- وإضافة إلى المعاهدات الملزمة قانوناً، ورد ذكر الحق في الغذاء كذلك في شتى المعايير الدولية، وأهمها الخطوط التوجيهية الطوعية لدعم الإعمال المطرد للحق في غذاء كافٍ في سياق الأمن القُطري الغذائي (الخطوط التوجيهية بشأن الحق في الغذاء). وقد وُضعت هذه الخطوط التوجيهية في شكل أداة عملية لمساعدة الدول على تنفيذ التزاماتها على الصعيد المحلي بموجب المادة ١١ من العهد. وحلت الذكرى العاشرة لاعتماد الخطوط التوجيهية في عام ٢٠١٤، فكانت فرصة سانحة لتقييم أثرها على التنفيذ الوطني. وسيسلط هذا التقرير الضوء على أمثلة لبعض الممارسات الجيدة في هذا الصدد.

٥- وفي حين يرى بعض النقاد أن الطابع الطوعي للخطوط التوجيهية يحدّ من جدواها، فإن الدول الأعضاء في منظمة الأغذية والزراعة قد اعتمدتها بالإجماع، ولا يمكنها من ثم التنصل من إحاطتها بهذه الخطوط التوجيهية أو رفض الانصياع لها. وقد أكّدت الحكومات، على مر السنين وفي العديد من المحافل الرسمية، التزامها بهذه الخطوط التوجيهية وتأييدها لها.

باء- عهد جديد: اعتماد البروتوكول الاختياري والاحتكام للقضاء

٦- لطالما أكّد القانون الدولي أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحقوق المدنية والسياسية هي كلٌ مترابط غير قابل للتجزئة، غير أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية تُعدّ حقوقاً من الدرجة الثانية في واقع الممارسة ولا تُعطى الأولوية ذاتها التي تُسبغ على الحقوق المدنية والسياسية في الإطار الدولي، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بإنفاذها. ففي حين يتضمن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية حكماً صريحاً يقتضي من الدول أن "تنمي إمكانيات التظلم القضائي" (الفقرة ٣(ب) من المادة ٢) فإن العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لا يتضمن حكماً من هذا القبيل. غير أنه يجدر بالذكر أن اللجنة أوضحت أن الالتزام المنصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ٢ من العهد "بأن تتخذ خطوات سالكة إلى ذلك جميع السبل المناسبة" يتضمن توفير سبل الانتصاف القضائي[٤].

٧- وقد أدّى تواني عدد من الدول في الاعتراف بإمكانية التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى نشر مفاهيم مغلوطة بهذا الشأن. وتجادل البلدان التي تعترض على إمكانية التقاضي بشأن هذه الحقوق بأن هذا المفهوم قد يتعارض مع سيادة الدولة[٥]، زاعمةً أن من غير اللائق أن تصدر المحاكم أحكاماً بشأن السياسات الاجتماعية والاقتصادية للدولة. وهناك تصور أيضاً بأن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية تستند إلى أهداف

(٤) التعليق العام رقم ٣ بشأن طبيعة التزامات الدول الأطراف، الفقرة ٥.

(٥) George Kent, *Freedom from Want: The Human Right to Adequate Food* (Georgetown University Press, Washington, D.C., 2008).

سياسية ويكتنفها الغموض إلى حد يجعل من الصعب إنفاذها[٦]. وثمة أفكار أخرى أيضاً أدّت إلى تواني بعض الدول إزاء هذه الحقوق، ومنها أن هذه الحقوق تعتمد على الموارد ولا يمكن تلبيتها عندما يشح رأس المال، وأن هذه الحقوق تفرض التزامات إيجابية فقط على الدول فيما تنطوي الحقوق المدنية والسياسية على التزامات سلبية أيضاً.

٨- وما زال النقاش بشأن إمكانية التقاضي بشأن هذه الحقوق يثير الجدل على المستوى الدولي. غير أن بروتوكولاً اختيارياً للعهد اعتُمد أخيراً في عام ٢٠٠٨، بالرغم من المعارضة القوية التي أبداها عدد من الدول، ونصّ على إجراء تظلم فردي بشأن هذه الحقوق. وقد رُحّب بدخوله حيز النفاذ في أيار/مايو ٢٠١٣، باعتباره "أحد أهم التطورات في حماية حقوق الإنسان على صعيد منظومة الأمم المتحدة منذ جيل"[٧].

٩- والغرض من البروتوكول الاختياري هو أن يكون مكملاً للنظم القانونية المحلية لا أن يحل محلها، ولا ينبغي اعتباره الوسيلة الرئيسية لالتماس العدالة. وهو يمنح الأفراد أو مجموعات الأفراد الخاضعين لولاية دولة طرف ما، الحق في تقديم بلاغات إلى اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشأن الانتهاكات المزعومة لأي حق من الحقوق الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية (المادة ٢)[٨].

١٠- وتقتضي المادة ٢ من البروتوكول الاختياري أن يكون مقدمو البلاغ خاضعين لولاية الدولة الطرف المسؤولة عن الانتهاك، وأن تكون الدولة المعنية قد صدقت على العهد والبروتوكول الاختياري معاً. غير أن العهد لا يتضمن أي قيد يتعلق بالاختصاص الإقليمي، وسيُرى ما إذا كانت القضايا التي سيُنظر فيها في إطار البروتوكول الاختياري ستركز على الرابط الإقليمي بشكل أساسي[٩].

١١- وقد أصبح لدى ضحايا الانتهاكات اليوم وسيلة تظلم فعالة من خلال آلية دولية يمكن أن يلجؤوا إليها ما إن يستنفدوا آليات التظلم التي تتيحها بلدانهم، أو إذا استغرق البت في دعاواهم من خلال الإجراءات الوطنية فترة زمنية غير معقولة. وينص البروتوكول الاختياري أيضاً على تدابير مؤقتة للضحايا في الظروف الاستثنائية للحيلولة دون تعرضهم لأذى لا يمكن جبره (المادة ٥).

---

(٦) الائتلاف الدولي للمنظمات غير الحكومية من أجل وضع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، "الاحتفال بدخول البروتوكول الاختياري حيز النفاذ"، ٢٠١٣.

(٧) المرجع نفسه.

(٨) تمثل بلورة عملية لتقديم البلاغات تشمل جميع الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية نهجاً مبتكراً لتأمين سبيل انتصاف لضحايا الانتهاكات.

(٩) Riedel, Giacca and Golay (eds,), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (Oxford University Press, 2014), p. 30.

١٢- ويسمح البروتوكول الاختياري للدول أيضاً أن تعلن اعترافها باختصاص اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للنظر في البلاغات المقدمة من الدول، عندما تعتبر دولة طرف ما أن دولة طرفاً أخرى لم تف بالتزاماتها بموجب العهد. وللجنة أيضاً أن تجري تحقيقاً إذا عُرضت عليها دعاوى مقدمة من مصادر يُعتد بها تشير إلى ارتكاب دولة طرف انتهاكات جسيمة أو منهجية للحقوق المنصوص عليها العهد[١٠]. وفي حين لا ينص العهد على آلية لإنفاذ قرارات اللجنة، فإن ما تتوصل إليه من استنتاجات وقرارات من شأنه أن يذكي الوعي بانتهاكات معينة ويعزز تمحيصها على المستوى الدولي. ويمكن توظيف آلية دولية لاستعراض النظراء على غرار الاستعراض الدوري الشامل لتسليط الضوء على عدم وفاء الدول بتنفيذ القرارات الصادرة بموجب العهد[١١].

١٣- وكان الحق في الغذاء يعتبر قبل ذلك حقاً "إيجابياً" مثيراً للجدل، كما ورد أعلاه، غير أن الأعوام الأخيرة شهدت نقلة نوعية في الخطاب العالمي بشأن الحق في الغذاء، حيث أُحرز تقدم جدير بالاهتمام على الصعيدين القضائي والأكاديمي يؤكد إمكانية التقاضي بشأن الحق في الغذاء[١٢]. وسيؤدي التصديق على العهد إلى اكتساب الحق في الغذاء انتشاراً أوسع، خصوصاً عندما تبدأ المنظمات غير الحكومية والأفراد في استخدام مختلف سبل الانتصاف التي يتيحها. لقد أصبحت المطالبة بالحق في الغذاء اليوم مطالبة مشروعة. وتذكّر إجراءات التظلم الحكومات بمسؤوليتها تجاه احترام الحق في الغذاء الكافي وحمايته وتلبيته. وسيكون للبروتوكول الاختياري أهمية بارزة في إعمال الحق في الغذاء على الصعيدين الوطني والدولي.

ثالثاً- القوانين الإطارية والأحكام القضائية المعتمدة مؤخراً وإمكانية التقاضي بشأن الحق في الغذاء

١٤- حققت الخطوط التوجيهية بشأن الحق في الغذاء الكثير على صعيد إذكاء الوعي وتعزيز الاعتراف بالحق في الغذاء الكافي والتغذية كحق من حقوق الإنسان. كما كان لها دور كبير في تأكيد أهمية الاعتراف بالحق في الغذاء في الأطر القانونية الوطنية. ويدعو الخط التوجيهي رقم ٧ تحديداً الدولَ إلى البدء بعملية استعراض دستوري أو تشريعي لتيسير الإعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي في سياق الأمن الغذائي القُطري. كما تُنصح الدول بتوخي "آليات إدارية وشبه

(١٠) الائتلاف الدولي للمنظمات غير الحكومية من أجل وضع بروتوكول اختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، " A toolkit for action (Booklet 3), Why should States ratify the Optional Protocol on Economic, Social and Cultural Rights?"، الصفحة ١.

(١١) المرجع نفسه.

(١٢) Jose Luis Vivero Pol, "Hunger for Justice in Latin America: the justiciability of social rights in hungry democracies" (2011).

قضائية وقضائية لتوفير سبل انتصاف كافية وفعالة وسريعة لأفراد الفئات الضعيفة على وجه الخصوص".

١٥- فتبني الأحكام الدستورية والأطر القانونية قد يكون وسيلة فعالة لتعزيز الإعمال التدريجي للحق في الغذاء على الصعيد المحلي. أما اعتماد التشريعات القطاعية فمن شأنه أن يكفل تصدي الدول كما ينبغي لمختلف القطاعات التي تؤثر بشكل كبير على الأبعاد المتعددة للأمن الغذائي.

١٦- وقد شهد عدد الدول التي اعتمدت أحكاماً تتضمن اعترافاً صريحاً بالحق في الغذاء أو في التحرر من الجوع زيادةً كبيرة خلال الأعوام الماضية[١٣]. ويقدم هذا الفرع عرضاً عاماً لأمثلة حديثة لأحكام قضائية تتعلق بإمكانية التقاضي بشأن الحق في الغذاء على الصعيدين المحلي والإقليمي.

ألف- أمريكا اللاتينية

١٧- لقد أثبتت أمريكا اللاتينية أنها المنطقة التي أحرزت التقدم الأكبر في العالم على صعيد بلورة الأطر القانونية التي تعزز الحق في الغذاء. وهناك أكثر من ثمانية بلدان لديها قوانين محددة تهدف إلى تعزيز الحق في الغذاء وحمايته، وعدد من مشاريع القوانين المعروضة أمام البرلمانات للنظر فيها[١٤]، فضلاً عن عدة دساتير تتضمن إشارات ضمنية أو صريحة إلى الحق في الغذاء، منها دساتير إكوادور وباراغواي والبرازيل وغواتيمالا وكوبا وكولومبيا ونيكاراغوا وهايتي[١٥]. وتتطرق الأحكام الدستورية مباشرة إلى الحق في الغذاء وانطباقه على جميع السكان[١٦] في بعض الحالات، فيما تتناول أحكامه فئات معينة في حالات أخرى[١٧]. ويقتضي العهد من الدول الموقعة عليه تطبيق هذا الحق مباشرة بموجب الدستور. وتعد الحالات التالية أمثلة على استخدام الحق في الغذاء حجةً قانونية لحماية الحقوق الاجتماعية.

---

(١٣) للاطلاع على القائمة كاملة انظر: FAO, *Legal developments in the progressive realization of the right to food* (2014), http://www.fao.org/3/a-i3892e.pdf، أو ارجع لقاعدة البيانات الإلكترونية FAOLEX التي تضم التشريعات الوطنية المتعلقة بالأغذية والزراعة (متاحة على الموقع: http://faolex.fao.org).

(١٤) المرجع نفسه.

(١٥) المرجع نفسه.

(١٦) إكوادور، والبرازيل، وبنما، وسورينام، وغواتيمالا، وغيانا، ونيكاراغوا، وهايتي.

(١٧) إكوادور، وأوروغواي، وباراغواي، والبرازيل، وبنما، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، وبيرو، والجمهورية الدومنيكية، وغواتيمالا، وكوستاريكا، وكولومبيا، وهندوراس.

١٨- اعترفت الهيئة الدستورية للمحكمة العليا بالسلفادور، في قرار أصدرته عام ٢٠١٣[١٨]، بطلب إحضار ضد إدارة السجون قدمه محتجز مصاب بالسكر والضغط. وقد احتج المدّعي بأن حرمانه من الطعام الكافي والحمية الملائمة شكل انتهاكاً لحقه في الصحة والسلامة البدنية. ومع أن طلب المحتجز رُفض لأن الأدلة الطبية دحضت ادعاءه، فإن القضية ذاتها تدل على استعداد المحكمة للنظر في حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في إطار إجراءات حضورية. ويعدّ الحكم الصادر في هذه القضية ذا أهمية لسببين، أولهما أنه يدل على مدى ترابط حقوق الإنسان كافة وكونها كل واحد لا يتجزأ، والثاني أنه رغم عدم كفاية الأدلة الطبية، فإن المحكمة ربطت بين مرضى السكر والحاجة إلى الغذاء الكافي والصحي، ما يشكل سابقة هامة تستدل بها القضايا المشابهة في المستقبل.

١٩- ويمكن الاستشهاد على الحماية القضائية للأرض باعتبارها مصدراً للرزق في أحكام المحكمة الدستورية لكولومبيا. ولعل من أهمها القضية المتعلقة بطائفة لاس بافاس التي استوطن أفرادها أراضي غير مستخدمة في عام ١٩٩٧، وباشروا زراعتها لإطعام أنفسهم. وقد تعرض أبناء الطائفة على مر السنين لأصناف المضايقات والملاحقات، منها اعتداءات على أيدي مجموعات شبه عسكرية وتدمير محاصيلهم وأغذيتهم. وفي عام ٢٠٠٩ صدر أمر إخلاء رسمي بناء على طلب شركتين خاصتين ادّعتا ملكيتهما هذه الأراضي. وفي عام ٢٠١١، أصدرت المحكمة الدستورية حكماً رأت فيه أن الأفعال التي أدت إلى إجلاء أسر لاس بافاس من الأراضي المتنازع عليها غير قانونية وتنتهك الحق في عيش كريم في جملة حقوق أخرى[١٩].

٢٠- وفي عام ٢٠١٣، رفع ائتلاف المنظمات غير الحكومية "غواتيمالا بلا جوع" *(Guatemala sin Hambre)* دعوى استراتيجية للمطالبة بالحق في الغذاء للأطفال الذين يعانون سوء تغذية مزمن ويعيشون في ظروف فقر مدقع. وفي نيسان/أبريل ٢٠١٣، أصدرت محكمة الطفولة والمراهقة في مقاطعة زاكابا حكماً خلصت فيه، استناداً إلى الوقائع المعروضة عليها، إلى حدوث انتهاكات للحق في الغذاء والحق في الحياة والحق في السكن والحق في مستوى معيشي لائق. وفيما يخص الحق في الغذاء تحديداً، أسّست المحكمة رأيها استناداً إلى المادة ٥١ من الدستور التي تحمي حق الأطفال في الغذاء، فضلاً عن المادة ١١ من العهد والمادة ٢٥ من الإعلان العالمي. كما استشهدت المحكمة بالتعليق العام رقم ١٢[٢٠] لتعريف الحق في الغذاء والالتزامات المنبثقة عنه.

---

(١٨) *José Alberto Preza Hernández v. Director General de Centros Penales y la Directora de la Penitenciaría Central "La Esperanza"*، قرار الهيئة الدستورية للمحكمة العليا للسلفادور HC 12-2012 (2012).

(١٩) لمزيد من المعلومات حول قضية لاس بافاس، انظر: www.fian.org/what-we-do/case-work/colombia-las-pavas.

(٢٠) المرجع نفسه.

باء- آسيا

٢١- تنص الأحكام الدستورية للهند على إمكانية التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية استناداً إلى "الحق في الحياة". وكان لهذا الحق الدستوري دور مركزي في قضية *الائتلاف الشعبي للحريات المدنية (PUCL) ضد الهند*. ففي أواسط عام ٢٠٠١، أخفقت برامج التغذية والتوظيف الحكومية في توفير الغذاء للمحرومين في ولاية راجستان الفقيرة والمنكوبة بالجفاف. ورفع الائتلاف الشعبي التماساً إلى محكمة الهند العليا لحث الحكومة على التصدي لحالة الجوع الطارئة في الولاية. ورداً على هذا الالتماس، رأت المحكمة العليا أن الدستور يكرس الحق في الغذاء في إطار البند الوارد في مادته ٤٧ بشأن الحق في الحياة، الذي يقتضي من الدولة اتخاذ تدابير لتحسين الحالة التغذوية للسكان. وأصدرت المحكمة سلسلة قرارات بدأت في عام ٢٠٠١ مطالبةً حكومات الولايات الهندية بتنفيذ برامج لتوزيع الغذاء على الفئات الأكثر حرماناً. وكان لقرار المحكمة هذا أثر هام على إعمال الحق في الغذاء في الهند[٢١]، وهو يقدم مثالاً على الدور البارز للقضاء في تشجيع الهيئات التشريعية على وضع تشريعات لحقوق الإنسان.

٢٢- وكان للهند السبق، ليس على المستوى الإقليمي فقط وإنما العالمي، في إصدار أحكام قضائية بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فدستورها ينص على إطار قانوني قوي لحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، حيث تشير المادة ٤٧ منه إلى أن على "جميع الولايات أن تعتبر رفع مستوى التغذية ومستوى المعيشة لسكانها وتحسين الصحة العامة من واجباتها الأساسية". كما انضمت الهند مؤخراً إلى نخبة من البلدان التي أصبحت ملزَمة قانوناً بضمان توزيع الحبوب الغذائية المدعومة حكومياً على شعبها. وعندما صدّقت الهند على القانون الوطني للأمن الغذائي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، فإنها قامت بخطوة تاريخية متعهدةً بتقديم دعم حكومي سخي للحبوب الغذائية وتوزيعها على قرابة ثلثي سكانها[٢٢]. ويعدّ هذا القانون بمثابة برنامج الأمن الغذائي الأوسع نطاقاً في العالم. وهو يهدف إلى الحد من سوء التغذية وتحسين الأمن الغذائي، كما يرمي إلى تعزيز المساواة في الحقوق بين الجنسين وإدماج المرأة اجتماعياً، ويتضمن أحكاماً خاصة بالرصد الاجتماعي وآليات للتظلم. ومع أن القانون لم يسلم من النقد، خصوصاً بسبب عدم تصديه للجانب التغذوي وتركيزه بشكل كبير على نهج التوزيع الحكومي[٢٣] دون معالجة الأسباب الجذرية للفقر والجوع، فإن المقررة الخاصة تشيد بالجهود التي

---

(٢١) Christophe Golay, *The Right to Food and Access to Justice: examples at the national, regional and international levels* (FAO, 2009), p. 57.

(٢٢) FIAN India, "The National Food Security Act: A long road towards the realization of the right to food", *Right to Food Journal*, vol. 8, No. 1 (2013)

(٢٣) المرجع نفسه، الصفحة ٩.

تبذلها الهند للتصدي لسوء التغذية المزمن وتشجعها على العمل مع الجهات المعنية لمعالجة أي ثغرات قد تحول دون أن يفي هذا النهج المبتكر بكل ما ينطوي عليه من وعود.

جيم- أفريقيا

٢٣- تبين الأمثلة التالية الدور الإيجابي الذي تضطلع به الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان. ففي قضية *مركز تنمية حقوق الأقليات (كينيا) والمجموعة الدولية لحقوق الأقليات باسم مجلس رعاية الاندوريين ضد كينيا*، أجلت حكومة كينيا أفراد مجتمع السكان الأصليين "الأندوريين" الذين يرتزقون أساساً من رعي المواشي من أراضيهم لإنشاء محمية برية. ورأت اللجنة الأفريقية أن كينيا انتهكت المواد ٨ و١٤ و١٧ و٢١ و٢٢ من الميثاق الأفريقي. وأشارت اللجنة إلى أن المجتمع المحلي قد نُفي "إلى أرض شبه قاحلة" غير مناسبة لأنشطة الرعي، جراء إخلائهم من أرضهم. وبذلك انتفت قدرة الاندوريين على رعي المواشي، الذي هو مصدر رزقهم الرئيسي، وأصبح بقاؤهم مهدداً[٢٤].

٢٤- وفي قضية *مركز العمل بشأن الحقوق الاجتماعية والاقتصادية (SERAC) ضد نيجيريا*، خلصت اللجنة الأفريقية إلى أن معاملة نيجيريا لسكان اوغوني الأصليين ينتهك الحق في الغذاء المنصوص عليه في الميثاق الأفريقي. واحتجت المنظمات الحكومية في بلاغها المرسل إلى اللجنة الأفريقية بأن "الحكومة النيجيرية...دمرت مصادر غذاء مجتمع اوغوني وهددتها بأشكال متعددة. وشاركت الحكومة في تطوير قطاع النفط بصورة غير مسؤولة أدت إلى تلويث التربة والمياه التي كان مجتمع اوغوني يعتمد عليها في الزراعة وصيد السمك. ونفذت قوات الأمن النيجيرية غارات على القرى دمرت أثناءها المحاصيل الزراعية وقتلت حيوانات المزرعة، وبثت حالة رعب وانعدام للأمن جعلت عودة أهالي قرى اوغوني إلى حقولهم وحيواناتهم ضرباً من المحال. وقد أدّى تدمير الأراضي الزراعية والأنهار والمحاصيل والحيوانات إلى انتشار سوء التغذية والمجاعة بين مجتمعات اوغوني المحلية"[٢٥].

دال- أوروبا

٢٥- في حين أبدت البلدان الأوروبية عزوفاً أكبر عن قبول إمكانية التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن ثمة قضايا هامة شهدتها هذه البلدان. فعلى سبيل المثال، في الحكم 1 BvL 10/10 الصادر عن المحكمة الدستورية الاتحادية لألمانيا، أصدرت المحكمة حكماً بشأن مدى توافق الاستحقاقات النقدية التي يحصل عليها طالبو اللجوء بموجب قانون استحقاقات طالبي اللجوء، مع أحكام الدستور. واستندت المحكمة إلى قراراتها السابقة لتؤكد أن على الدولة التزاماً بضمان "حد أدنى من العيش الكريم"، وهو ما يُعرّف بأنه "ضماناً شاملاً

(٢٤) See FAO, *Legal developments in the progressive realization of the right to food* (2014).

(٢٥) المرجع نفسه.

بالحقوق الأساسية" ومنها الحصول على الغذاء واللباس والمواد المنزلية والسكن والتدفئة والصحة والمساعدة الاجتماعية لمن يحتاجها. وقد اعتبرت الاستحقاقات المقدمة لطالبي اللجوء بموجب القانون المذكور غير كافية لضمان حد أدنى من العيش الكريم. وأكّدت المحكمة مجدداً أن الاستحقاقات يجب أن تُحتسب على أساس "الاحتياجات الحقيقية والفعلية" وأن تُقاس بصورة واقعية. ولاحظت المحكمة أن الاستحقاقات التي ينص عليها قانون استحقاقات طالبي اللجوء لم تسجل أي زيادة منذ عام ١٩٩٣، رغم ارتفاع تكلفة المعيشة في ألمانيا بنسبة ٣٠ في المائة خلال تلك الفترة. ونتيجة لذلك، أُعلن عدم دستورية عدد من أحكام من القانون وأمرت المحكمة بسن تشريع جديد يضمن مستوى أدنى من العيش الكريم ويستحدث مخططاً انتقالياً يقدم مستحقات نقدية أعلى في الفترة الانتقالية[٢٦].

رابعاً- العقبات التي تعترض إمكانية التقاضي والحق في الغذاء

٢٦- بالرغم من التقدّم الكبير على الصعيدين التشريعي والقضائي الذي أحرزته العديد من البلدان في العالم منذ اعتماد الخطوط التوجيهية (انظر A/68/288)، فلا يزال هناك شح في الأمثلة على قضايا أصدرت فيها المحاكم الوطنية أحكاماً فعلية تتعلق بالتشريعات المتصلة بالحق في الغذاء[٢٧]. وبما أن السبيل الوحيد الذي يمكن به إعمال الحق في الغذاء الكافي وفي التغذية إعمالاً كاملاً هو ضمان حماية حقوق الضحايا، فيجب العمل على منع القيود المفروضة على إمكانية التقاضي بشأن هذا الحق. ويسعى هذا الفرع إلى تسليط الضوء على بعض العقبات التي لا تزال تعرقل إحراز تقدم في هذا الصدد.

ألف- تقاعس الدول وغياب الإرادة السياسية

٢٧- لا غنى عن نهج قائم على الحقوق تجاه الأمن الغذائي لضمان إعمال الحق الأساسي في التحرر من الجوع، حيث تلتزم الدول بالقيام بكل ما في وسعها لضمان حصول الجميع دون انقطاع على ما يلزم من غذاء كافٍ وآمن ومغذ من أجل حياة صحية. ومع أن الحق في الغذاء مكرس في القانون الدولي، فإن العديد من الدول لا تزال تتوانى عن الاعتراف به وإدراجه في الدستور كحق أساسي يمكن التقاضي بشأنه[٢٨].

٢٨- وفي حين يشكل التصديق على البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد خطوة هامة في اتجاه كفالة العدالة لضحايا انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن ١٥ دولة فقط حتى اليوم أصبحت أطرافاً فيه، مقارنةً بـ١١٥ دولة طرفاً في البروتوكول الاختياري الملحق

(٢٦) للمزيد من التفاصيل بشأن هذه القضية، انظر: www.escr-net.org/node/364979.

(٢٧) Vivero Pol, "Hunger for Justice in Latin America", p. 14.

(٢٨) Civil Society Synthesis Report, *10 Years of the Right to Adequate Food Guidelines* (2014).

بالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية[٢٩]. ويعكس ذلك في حد ذاته حقيقة أن العديد من الدول لم تؤسس ثقافة قضائية للاعتراف عملياً بإمكانية التقاضي بشأن الحقوق المنصوص عليها في العهد، ومنها الحق في الغذاء، أو لم تضع الأطر القانونية اللازمة لذلك. ففي بعض البلدان لا تعتبر الاتفاقيات الدولية لحقوق الإنسان مصادر رسمية للقانون، وحتى عندما تُدمج هذه الحقوق في القوانين الوطنية فقد لا تترتب على انتهاكاتها عقوبات جنائية أو تعويضات مالية وإنما تقتصر على إدانة أخلاقية مجردة من قوة القانون[٣٠]. وفي بعض الدول، حتى عندما ينص الدستور على حقوق يمكن التقاضي بشأنها، فإن ثمة تقاعساً في الاعتراف بأهميتها. وهناك درجة معينة من التقاعس على المستوى الإقليمي أيضاً، حيث ترفض العديد من الدول الأوروبية الاعتراف بانطباق أحكام العهد مباشرة في قوانينها المحلية[٣١]. أما في أفريقيا، فإن اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب لا تتيح أي خيار للتظلم فيما يتعلق بانتهاكات الحق في الغذاء.

٢٩- ولا مناص من المساءلة على الصُعد الدولي والإقليمي والوطني لضمان إنفاذ الحق في الغذاء والالتزامات المنبثقة عنه. فعلى الصعيد الوطني، لا بد من تأسيس المبادئ الدستورية والأطر القانونية لتهيئة البنية المؤسسية الملائمة من أجل ضمان الإعمال التدريجي للحق في الغذاء. غير أنه في بعض الحالات، حتى عندما تتخذ الدول الخطوات اللازمة لوضع الأطر القانونية والسياسات الإطارية لتعزيز الحق في الغذاء، فإن غياب الإرادة السياسية يحول دون تطبيق هذه القوانين وإنفاذها[٣٢].

باء- الافتقار إلى الوعي والعقبات التي تواجه أصحاب الحقوق

٣٠- يشكل الافتقار إلى الوعي بالحقوق والامتيازات القانونية، فضلاً عن الوعي بالتزامات الدولة وواجباتها إزاء حماية هذه الحقوق، عقبة كبرى تحول دون التمتع بجملة الحقوق، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعاني العديد من البلدان نقصاً عاماً شديداً في معرفة وفهم الآليات القضائية والتحكيمية المتاحة لإنفاذ الحقوق الأساسية.

٣١- ويكتسي الوصول إلى المعلومات العامة المتعلقة باعتماد قوانين جديدة أو تعديل التشريعات القائمة أهمية فائقة لضمان إمكانية التقاضي. لذلك فإن الدول ملزمة بضمان إتاحة هذه المعلومات بحيث يتسنى للجميع الوصول إليها بيسر ودون تمييز. وينبغي بذل جهد خاص لتعميم المعلومات بشكل يسهل استخدامه، بحيث تُراعى الاحتياجات الفردية لذوي الإعاقة وشبه الأميين. كما ينبغي ألا يُمنع المهاجرون والأقليات من الوصول إلى المعلومات لأسباب

(٢٩) حتى حزيران/يونيه ٢٠١٤.

(٣٠) Vivero Pol, "Hunger for Justice in Latin America".

(٣١) Civil Society Synthesis Report, *10 Years*.

(٣٢) Civil Society Synthesis Report, *10 Years*, p. 31.

تتعلق بالحواجز اللغوية، وأن تُكيّف المواد الإعلامية على النحو اللازم لهذا الغرض. وينبغي كذلك التصدي للحواجز اللوجستية والمالية بمراعاة الصعوبات التي يواجهها سكان المناطق الريفية والنائية والذين يعيشون في فقر.

٣٢- ويتعين إذكاء وعي أصحاب الحقوق بالحق في الغذاء والالتزامات المترتبة عليه. ومن الضروري أن يتلقى المحامون تدريباً لتمكينهم من المرافعة بصورة فعالة في سياق الحق في الغذاء الكافي، كما يتعين أن يكتسب القضاة المعارف اللازمة لاستيعاب هذه الحجج القانونية وقبولها. وييسر الوصول الفعال إلى المؤسسات القانونية إدماج الأشخاص المهمشين في عملية التنمية، كما يتيح للمواطنين وسيلة للتظلم من الحكومة إذا لم تف بواجب الإعمال التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٣٣- وتواجه النساء بشكل خاص حواجز جسيمة تحول دون وصولهن إلى العدالة نظراً لموقع التبعية الذي يلاحقهن في العديد من المجتمعات، ولافتقارهن إلى المعلومات والمعارف اللازمة عن حقوقهن والسبل المتاحة للمطالبة بحماية هذه الحقوق. فالنساء في المناطق الريفية تحديداً كثيراً ما يجهلن حقوقهن القانونية. وفي العديد من هذه المناطق تثني الأعراف الاجتماعية والثقافية النساء عن المطالبة بحقوقهن خشية التعرض للثأر أو النبذ إذا طالبن بالأراضي أو بالحماية من العنف. ونتيجة لذلك، تتعرض النساء للحرمان من الاحتكام إلى القضاء بل ومن العدالة نفسها أكثر من الرجال عادةً[٣٣].

جيم- الحواجز المؤسسية والهيكلية

٣٤- إضافة إلى افتقار ضحايا الانتهاكات إلى الوعي بحقوقهم، فهم يواجهون حواجز مؤسسية وهيكلية هائلة. فمجرد الوصول إلى المحكمة يشكل تحدياً جسيماً للكثيرين، وخصوصاً لأولئك الذين يعيشون في المناطق الريفية والنائية وحول المدن. والعديد من البلدان لا توجد فيها محاكم محلية، حيث يتركز الثقل القانوني في العاصمة وحدها ويترتب على ذلك عبء لوجستي ومالي لسكان المناطق البعيدة عن العاصمة. أما في البلدان التي توجد فيها آليات محلية ودون وطنية، فإن غياب المساعدة القانونية المكرسة والميسورة التكلفة وتفشي الفساد في سلك القضاء كثيراً ما يعرقلان الوصول إلى العدالة. وفي الحالات التي يتمكن فيها أصحاب الحقوق من رفع قضايا، فإن المحاكم العادية، التي يكون الوصول إليها أسهل عادة للأسر التي تواجه صعوبات تتعلق بالأمن الغذائي[٣٤]، تفتقر إلى الإلمام بهذه المسائل، حيث لا يعتبر الحق في الغذاء ذا صلة بالحقوق الأخرى للمواطنين. وتؤثر نُظم المحاكم المعقدة والمفتقرة إلى المرونة على الضحايا بشدة، حيث تحمّلهم عادةً عبء إثبات ثقيل. بل إن بعض المحاكم قد تعارض الآليات الجماعية

(٣٣) المذكرة الموجهة من الفاو إلى لجنة القضاء على التمييز ضد المرأة بعنوان "Rural Women and Access to Justice"، (٢٠١٣)، الصفحة ٥، بالإنكليزية فقط.

(٣٤) Vivero Pol, "Hunger for Justice in Latin America", p. 20.

أو دعاوى المصلحة العامة أو أساليب جمع الوقائع أو الإجراءات الانتصافية المبتكرة، ما يؤدي إلى عزوف الضحايا عن تقديم الدعاوى في هذه الحالات. غير أن بعض البلدان تصدت لهذه المشكلة بوضع إجراءات لدعاوى المصلحة العامة تسمح بتقديم الدعاوى الفردية والجماعية[٣٥].

٣٥- وللدور الذي يلعبه القضاة أثر كبير أيضاً على التفسير القانوني للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ففي العديد من البلدان يفتقر القضاة خارج المناطق الحضرية إلى الإلمام بقانون حقوق الإنسان، لذلك فهم يعزفون عادة عن مراعاة القواعد الدولية عند إصدار أحكامهم. كما أن اعتماد القضاء على الدولة لنيل شرعيته ولتعيين القضاة له تأثير كبير أيضاً على عملية إصدار الأحكام، حيث كثيراً ما تتدخل العلاقات التاريخية بين الدولة وسلك القضاء في هذه العملية.

٣٦- ومما يعرقل إمكانية التقاضي بشأن الحق في الغذاء أيضاً أن القضايا الفردية عادة ما ينتهي بها الأمر مركونة في رفوف النظام القضائي وسط إجراءات بيروقراطية مكلفة ومتطاولة، في حين تتقدم أحياناً الدعاوى الجماعية التي تمس أنشطة ذات دوافع سياسية وتحظى بتغطية إعلامية كبيرة. ونتيجة لذلك أهملت العديد من القضايا ولم تحظ بأي متابعة.

٣٧- وتحظى بعض الهيئات شبه القضائية، مثل مكاتب أمناء المظالم، بسلطة النظر في القضايا المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان. غير أنها تنزع في معظم الأحيان للتركيز حصراً على الحقوق المدنية والسياسية، ولم تتخذ سوى قلة قليلة منها الخطوات اللازمة لاستحداث آليات تظلم بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي حال وجود مثل آليات التظلم هذه، فإن افتقار الشرائح السكانية المتأثرة عموماً إلى الوعي بوجودها يؤدي إلى العزوف عن تقديم الالتماسات. غير أن ثمة أمثلة على إحراز تقدم في هذا الصدد، مثل مكتب أمين المظالم في إكوادور الذي اتخذ زمام المبادرة وأنشأ وحدة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، في حين دأبت مفوضية حقوق الإنسان في غواتيمالا على تقديم تقارير بشأن الحق في الغذاء منذ عام ٢٠٠٧، وفقاً لأحكام قانون أمن الغذاء والتغذية لعام ٢٠٠٥.

خامساً- الالتزامات خارج الحدود الإقليمية

ألف- العولمة الاقتصادية والحق في الغذاء

٣٨- لم تزل عالمية حقوق الإنسان مصدر إلهام لجميع قوانين حقوق الإنسان ومعاييرها. وفي حين تم التركيز بشكل كبير على تحقيق القبول العالمي لمحتوى هذه الحقوق، فإن القليل من الاهتمام أولي لبلوغ القبول العالمي ذاته لمحتوى الالتزامات[٣٦]. وقد شكلت العولمة الاقتصادية

(٣٥) المرجع نفسه.

(٣٦) Sigrun I. Skogly, "Right to adequate food: national implementation and extraterritorial obligations", in *Max Plank Yearbook of United Nations Law*, vol. 11 (2007), p. 341.

والدور المتزايد للشركات في شؤون الدول تحدياً للفهم التقليدي للاختصاص الإقليمي في مجال حقوق الإنسان. فالنفوذ الهائل للشركات عبر الوطنية[٣٧] والمؤسسات المالية الدولية أدى إلى تغيير ملحوظ في الطريقة التي تتقاطع بها مبادئ الإقليمية والمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

٣٩- ففي قطاع الغذاء والزراعة، تحتكر نحو عشر شركات أسواق البذور التجارية ومبيدات الحشرات العالمية، فضلاً عن أسواق بيع الأغذية بالتجزئة[٣٨]، وتحتكرها. وتؤثر الشركات عبر الوطنية، بالإضافة إلى نفوذها المالي، على عمليات التشريع وتقرير السياسات على الصعيدين الدولي والوطني معاً[٣٩]. كما تمارس المؤسسات المالية الدولية نفوذاً كبيراً على عملية صنع القرار الوطنية في مجال السياسات الغذائية والزراعية. وتضطر العديد من البلدان النامية إلى تنفيذ مشاريع تفرط بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مقابل الحصول على معونة اقتصادية ومالية. وقد بُذلت جهود كبيرة خلال العقود الماضية لتغيير النهج السياساتي الذي تتبعه المؤسسات المالية الدولية، وخصوصاً البنك الدولي، فيما يتصل بدعم مشاريع التنمية التي تضر بحقوق الإنسان وبالبيئة. وعلاوة على ذلك، فإن اتفاقات التجارة الأجنبية الثنائية والإقليمية سهلت خصخصة الصناعات الاستخراجية ورفع الضوابط عنها ونموها حول العالم، وهو تطور كانت له آثار هامة على الأمن الغذائي والصحة. وسلطت العولمة الضوء على التفاوتات الاجتماعية الاقتصادية حول العالم وأدت إلى تفاقمها على نحو جعل عدم المساواة الاجتماعية على الصعيد العالمي تتجلى ليس في سياق العدالة بين الدول فقط، وإنما على صعيد التزامات حقوق الإنسان أيضاً[٤٠]. وكثيراً ما تواجه الدول مواقف صعبة جراء الأنشطة المربية للشركات. وتواجه البلدان النامية هذا الوضع بشكل خاص إذ تضطر في سياق سعيها لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر إلى قبول قواعد تجارية تؤثر سلباً على سياساتها الزراعية وتعتمد سياسات اقتصادية تنموية ترمي إلى تحقيق مكاسب سياسية ومالية قصيرة الأمد.

٤٠- وقد أصبح التشريد لدوافع التنمية ظاهرة متفشية ذات آثار مدمرة بشكل مطرد. فعدد الأشخاص الذين يُجبرون على ترك أراضيهم والانتقال إلى أماكن أخرى نتيجة هذه الأنشطة يُقدّر بـ ١٥ مليون شخص سنوياً. ورغم بعض الجهود التي بُذلت في الآونة الأخيرة لتسليط

---

(٣٧) انظر Global Trends, *Corporate clout 2013: Time for responsible capitalism – Executive summary*. متاح على الموقع: www.globaltrends.com/knowledge-center/features/shapers-and-influencers/190-corporate-clout-2013-time-for-responsible-capitalism.

(٣٨) انظر: www.econexus.info/sites/econexus/files/Agropoly_Econexus_BerneDeclaration_wide-format.pdf.

(٣٩) انظر التقرير المؤقت للممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، E/CN.4/2006/97؛ Jennifer Westaway, "Globalization, Transnational Corporations and Human Rights – A New Paradigm", *International Law Research*, Vol. 1, No. 1 (2012), p. 63 ff.

(٤٠) Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms* (Cambridge, Polity Press, 2002).

الضوء على ظاهرة الاستيلاء على الأراضي، فإن المؤسسات العالمية لم تتمكن حتى الآن من وقف الممارسات والعمليات التي تقوض الحقوق في الأراضي وتمنع الوصول المنصف إليها وتنشئ سياقاً لتشريد السكان على النطاقين الواسع والضيق[٤٢]. وقد أسهم قطاع التعدين المتوسع في تحقيق نمو اقتصادي قوي في بعض البلدان مع تزايد الامتيازات الممنوحة لشركات التعدين والنفط بشكل هائل. غير أن القطاع ذاته تمخض عن أزمة اجتماعية في العديد من الدول، وبخاصة في المناطق الريفية، حيث تتنافس أنشطة التعدين مباشرة مع أنشطة الزراعة الصغيرة النطاق. ويمس هذا الوضع السكان الأصليين بشكل خاص لأنهم كثيراً ما يُجبرون على التخلي عن أراضيهم ومصادر رزقهم. كما يؤدي عدم إشراك المجتمعات المحلية وانعدام فرص مشاركتها في القرارات التي تؤثر على حياتها إلى تعريضها لظروف فقر مدقع تنعدم فيها فرص الحصول على الغذاء الكافي والتغذية.

باء- التزامات الدول خارج حدودها الإقليمية

٤١- تطور نطاق التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان تدريجياً خلال السنوات الأخيرة ليشمل واجبات ممارسة الاختصاص القضائي في أنشطة تتصل بدولة ما لكنها تؤثر على دولة أخرى. كما يمكن تحميل الشركات المسؤولية مبدئياً إما من قبل الدول المسؤولة عن وضع الضوابط ورصد انتهاكات حقوق الإنسان ومنعها، أو من خلال الأدوات الحكومية الدولية أو مدونات السلوك الطوعية.

٤٢- ومع أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يفترض موافقة الدولة كي يترتب عليها التزام ما، فإن تطور مفهوم حقوق الإنسان انطوى على توسيع نطاق الواجبات المفروضة مباشرة على الجهات الفاعلة من غير الدول بموجب القانون الدولي، بمن في ذلك الأفراد والمؤسسات التجارية.

١- الالتزام بالاحترام

٤٣- ينبغي أن تكفل الدول ألا تؤدي سياساتها وممارساتها، بشكل مباشر أو غير مباشر، إلى انتهاكات لحق مواطنيها أو سكان البلدان الأخرى في الغذاء. ويعد هذا الالتزام ببساطة توسيعاً لمبدأ "لا ضرر ولا ضرار" الذي يفرضه القانون الدولي على الدول. ويُشار إلى الالتزامات خارج الحدود الإقليمية للدول فيما يتصل بالحق في الغذاء في التعليق العام رقم ١٢، الذي يشير إلى أن الغذاء ينبغي ألا يُستخدم أبداً "كأداة للضغط السياسي والاقتصادي على الإطلاق". وينبغي للدول أن تمتنع عن فرض حظر على الأغذية أو ما شابه من التدابير التي تعرض للخطر ظروف إنتاج الأغذية أو إمدادات المياه أو الوصول إلى السلع والخامات الضرورية لكفالة الحق

(٤٢) Lea Brilmayer and William J. Moon, "Regulating Land Grabs: Third Party States, Social Activism, and International Law", in *Rethinking Food Systems* (2014); Saturnino M. Borras Jr. and Jennifer Franco, "Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance", *ICAS Working Paper Series No. 001*.

في الغذاء[٤٣]. وبالمثل ينبغي أن تمتنع المؤسسات المالية الدولية عن اتخاذ قرارات يمكن أن تسفر عن انتهاكات للحق في الغذاء في بلدان أخرى. وينبغي أن تتحمل هذه المؤسسات، بوصفها جهات فاعلة متعددة الدول، مسؤوليتها عن انتهاكات حقوق الإنسان من قبل الدول الأعضاء الأخرى التي صدقت على العهد.

٢- الالتزام بالحماية

٤٤- تنبثق معظم حالات التقاضي خارج الحدود الإقليمية من عدم وفاء الدول المضيفة بالتزامها بالحماية عندما تؤثر أنشطة الشركات الخاصة على حقوق الإنسان. ولئن كانت الدول التي تجيء منها الشركات العاملة في الخارج تتحمل التزاماً بتحديد توقعات واضحة بخصوص احترام هذه الشركات حقوق الإنسان أينما مارست أعمالها، فإن الدول المضيفة تتحمل المسؤولية الرئيسية عن منع حدوث انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك من الشركات عبر الوطنية التي تعمل ضمن ولايتها. بيد أن الاتفاقات بين الشركات عبر الوطنية والحكومات المضيفة تقيد عادةً قدرة الدول المضيفة على أداء هذه الواجبات. بل إن بعض الدول اتخذت خطوات تراجعية في هذا الصدد، إذ تشير دراسة[٤٤] أجريت مؤخراً إلى أن بعض الولايات القضائية صاغت قوانين تحمي المؤسسات التجارية فعلياً من المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان، وتجعل من الصعب على الضحايا الحصول على سبيل انتصاف فعال في هذا الصدد. وفي بعض الحالات، قد تكون الدول نفسها متواطئة في ارتكاب هذه الانتهاكات. غير أن الشركات عبر الوطنية في العديد من الحالات يكون لها أثر إيجابي أيضاً على تنمية البلد، وهو ما ينطوي على أهمية سياسية قد تؤدي إلى ممارسة نفوذ كبير على العملية القضائية[٤٥].

٤٥- وتطبيق التشريعات الوطنية ضروري لضمان مساءلة الشركات عبر الوطنية في الخارج. وقد قطعت بعض البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي التزامات طوعية عن طريق اعتماد مدونة سلوك في هذا الصدد. كما اعتمد الاتحاد الأوروبي قراراً بشأن الشركات الأوروبية العاملة في البلدان النامية. غير أن القانون الدولي لا ينطوي عموماً على ما يحمّل الدول المسؤولية عن سلوك جهات فاعلة من غير الدول، ما لم تكن هذه الجهات وكلاء للدولة فعلياً أو تتصرف بناء على توجيهاتها أو تحت إدارتها أو سيطرتها لدى قيامها بتلك

---

(٤٣) اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٢، الفقرة ٣٧، والتعليق العام رقم ١٥(٢٠٠٢) بشأن الحق في المياه، الفقرة ٣٢. انظر Ziegler et al., *The Fight For the Right to Food* (Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2011), p. 81.

(٤٤) Gwynne Skinner, Robert McCorquodale and Olivier De Schutter, "The Third Pillar: Access to Judicial Remedies for Human Rights Violations by Transnational Business" (International Corporate Accountability Roundtable (ICAR), CORE and the European Coalition for Corporate Justice (EECJ), 2013).

(٤٥) Ibrahim Kanalan, "Horizontal effect of human rights in the era of transnational constellations: on the accountability of private actors for human rights violations", p. 19.

الأفعال [الخاطئة]"[٤٦]. وليس هناك أي حكم قضائي دولي حتى اليوم يسائل الدول عن أفعال شركاتها الخارجية.

٤٦- وقد تقاعست بعض الدول عن اتخاذ خطوات جدية تكفل وصول الضحايا إلى سبل الانتصاف القضائي من انتهاكات حقوق الإنسان التي حدثت خارج حدودها الإقليمية جراء أنشطة مؤسساتها التجارية أو فروعها. والدول بإنشائها هذه العقبات أو سماحها باستمرارها تكون قد أخفقت في الوفاء بواجبها بحماية حقوق الإنسان عن طريق كفالة الوصول إلى سبل انتصاف فعالة من خلال عملية قضائية[٤٧].

٣- الالتزام بالإعمال

٤٧- إضافة إلى مسؤولية الدول عن أنشطة شركاتها عبر الوطنية العاملة في الخارج، فهي تتحمل أيضاً واجب الدعم والتعاون لضمان إعمال الحق في الغذاء في البلدان الأفقر[٤٨]. فالتعليق العام رقم ١٢ يشير إلى أن الدول النامية التي لا تمتلك الموارد اللازمة من أجل الإعمال الكامل للحق في الغذاء ملزمة بالتماس المساعدة الدولية بكل جدية، وتتحمل الدول الأغنى مسؤولية مساعدتها (الفقرة ٣٨). كما تقتضي الخطوط التوجيهية بشأن الحق في الغذاء أن تقدم الدول المساعدة في حالات الطوارئ أو المجاعة المتفشية.

جيم- مساءلة الشركات عبر الوطنية

١- الجهود التفسيرية

٤٨- ترِد الالتزامات الدولية ذات الأبعاد التي تتعدى الحدود الإقليمية في عدد من المعاهدات الدولية[٤٩] التي تشدد على أهمية التعاون الدولي بين الدول لضمان حماية حقوق الإنسان. وفي الوقت ذاته تشير الصكوك الدولية لحقوق الإنسان إلى الواجبات التي تقع على الجهات الفاعلة من غير الدول باحترام معايير حقوق الإنسان. فالإعلان العالمي لحقوق الإنسان مثلاً ينص في ديباجته على واجبات الجهات الفاعلة الخاصة، وهو ما تشير إليه أيضاً الأحكام الملزمة المنصوص عليها في الصكوك الإقليمية والعالمية لحقوق الإنسان. أما المبادئ التوجيهية بشأن

---

(٤٦) قرار الجمعية العامة ٨٣/٥٦. انظر أيضاً Smita Narula, "The right to food: holding global actors accountable under international law", *Colombia Journal of Transnational Law*, No. 44 (2006), pp. 752–753.

(٤٧) تشمل الدراسات الإفرادية للدعامة الثالثة كلاً من ألمانيا وسويسرا وفرنسا وكندا والمملكة المتحدة وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية.

(٤٨) التعليق العام رقم ١٢، الفقرتان ٣٦ و٣٧، والتعليق العام رقم ١٥ الفقرة ٣٢. انظر Ziegler et al., *The Fight for the Right to Food*.

(٤٩) ميثاق الأمم المتحدة (المادتان ٥٥ و٥٦)؛ والإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادتان ٢٢ و٢٨)؛ والعهد (الفقرة ١ من المادة ٢، والفقرتان ١ و٢ من المادة ١١)؛ واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٤ والفقرة ٤ من المادة ٢٤)؛ واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (المادة ٣٢).

الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، التي صدق عليها مجلس حقوق الإنسان في قراره ١٧/٤ في عام ٢٠١١، فهي تتطرق إلى مسؤولية المؤسسات التجارية عن احترام حقوق الإنسان.

٤٩- وهناك اعتبار آخر يدعم ضرورة الاختصاص خارج الحدود الإقليمية هو مبدأ عدم التمييز. وهو عنصر أساسي من قانون حقوق الإنسان ويشكل البعد المنطقي لمبدأ العالمية. فإذا كان بمقدور الدول أن تعامل مواطني بلدان أخرى معاملة مغايرة لما يحظى به مواطنوها، فإن ذلك يعد ممارسة تمييزية تنافي مبدأ عالمية التمتع بالحقوق[٥٠].

٢- القضاء

٥٠- تدعم محكمة العدل الدولية بشكل غير مباشر انطباق الالتزامات خارج الحدود الإقليمية، على نحو ما ظهر في فتواها بشأن *الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة*. فقد لاحظت المحكمة أنه "لئن كان الاختصاص القضائي للدول إقليمياً بشكل رئيسي، فإنه قد يُمارس أحياناً خارج الحدود الإقليمية الوطنية"[٥١]. وعلى المستوى الإقليمي، تشمل الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان الأشخاص "الخاضعين للاختصاص القضائي" للدولة الطرف، وقد خلصت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن الاختصاص القضائي، فيما يتصل بالاتفاقية الأمريكية، هو "مفهوم يرتبط بالسلطة والسيطرة الفعلية وليس بمجرد الحدود الإقليمية". وأشارت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كذلك إلى أن "الاختصاص القضائي للدولة المتعاقدة يمكن أن يمتد، بموجب المادة ١، وكاستثناء لمبدأ الوحدة الإقليمية، ليشمل أفعال سلطاتها التي قد تنجم عنها آثار خارج نطاق إقليمها"[٥٢].

٥١- وهناك عدد من الحالات تنطوي على شركات عبر وطنية وانتهاكات للحق في الغذاء على المستوى المحلي. غير أن النظر في الدعاوى في العديد من هذه الحالات استند إما إلى قانون المسؤولية التقصيرية أو القانون الجنائي بدلاً من تشريعات حقوق الإنسان، أو أن القرارات ركزت على دور الحكومة في انتهاكات الحقوق وليس على دور الشركات. وهناك مثال على ذلك في القضية التي أقامتها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان ضد نيجيريا[٥٣]. وهناك مثال آخر في القضية التي رفعتها لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بالنيابة عن شعب غواراني الأصلي في منطقة اورينتي في الإكوادور بشأن أنشطة استخراج النفط التي تقوم بها حكومتهم وشركة تكساكو[٥٤].

---

(٥٠) Skogly, "Right to adequate food", pp. 341–342.

(٥١) *I.C.J. Reports 2004*, p. 136, para. 109.

(٥٢) المرجع نفسه.

(٥٣) African Commission on Human and Peoples' Rights, *SERAC v. Nigeria*, para. 65 ff.

(٥٤) انظر J.E. Viñuales, "The 'dormant environment clause': assessing the impact of multilateral environmental agreements on foreign investment disputes?", p. 4.

٥٢- وهناك العديد من القرارات ذات الصلة الصادرة عن محاكم محلية في أوغندا والبرازيل وجنوب أفريقيا وناميبيا والهند. ويمكن الاطلاع على أمثلة كذلك من أستراليا وكندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية على شركات عبر وطنية حُمّلت مسؤولية التواطؤ في انتهاكات لحقوق الإنسان في الخارج بموجب قانون المسؤولية التقصيرية. وفي الولايات المتحدة الأمريكية، يمكن مساءلة الشركات عبر الوطنية عن انتهاكاتها لحقوق الإنسان خارج الولايات المتحدة بموجب قانون دعاوى المسؤولية التقصيرية. غير أن المحكمة العليا للولايات المتحدة قد أنشأت، في قضية *كيوبل ضد شركة النفط الهولندية الملكية* في عام ٢٠١٣، عقبة كبرى تحول دون الوصول إلى سبل الانتصاف القضائية في انتهاكات حقوق الإنسان التي تنشأ في دولة مضيفة[٥٥].

٥٣- ولا يبدو أن مفهوم الاختصاص خارج الحدود الإقليمية يثير الجدل ذاته في الاتحاد الأوروبي عندما تكون المؤسسات التجارية قائمة في الاتحاد الأوروبي ذاته. والوضع مشابه في سويسرا[٥٦]. غير أن الحواجز قائمة في جميع الولايات القضائية، رغم الاختلافات في التشريعات، وفي النُهج التي تتبعها المحاكم، وفي نطاق حماية حقوق الإنسان على الصعيد الوطني، وفي التقاليد القانونية. ويبدو أن هذه الحواجز لم يتسن تخطيها إلا في حالات قليلة فقط، وعادةً ما تحقق ذلك بفضل اعتماد المحامين نُهُجاً مبتكرة وصبر الضحايا واستجابة القضاة المعنيين[٥٧].

٥٤- ولو كانت أنشطة الشركات عبر الوطنية قابلة للتقاضي جنائياً ويمكن إنفاذ تعويضات معقولة بشأنها، لما نشأت مسألة الاختصاص خارج الحدود الإقليمية أساساً. غير أنه في حالات الانتهاكات غير المباشرة للحق في الغذاء، مثلاً من خلال التشرد الطوعي أو العجز عن الزراعة بسبب الافتقار إلى الموارد الضرورية كالماء بسبب الخصخصة، أو البذور بسبب الأنشطة الاحتكارية للشركات عبر الوطنية، فإن التقاضي بشأن هذه الانتهاكات يصبح أمراً حيوياً. وبالتالي، ينبغي أن تتيح سبل الانتصاف المتاحة إمكانية تعويض واسترداد قابلة للإنفاذ. والواقع أن سبل الانتصاف المتاحة حالياً للأفراد الذي تُنتهك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية محدودة بعض الشيء. ومن الضروري إجراء تحسينات كبيرة في هذا الصدد للحالات التي تنطوي على انتهاكات للحق في الغذاء من أجل تعزيز الحماية من الانتهاكات التي ترتكبها جهات فاعلة أجنبية أو وطنية[٥٨].

---

(٥٥) Skinner, McCorquodale and De Schutter, "The Third Pillar", p. 5>

(٥٦) المرجع نفسه، الصفحة ٦.

(٥٧) المرجع نفسه، الصفحة ٥.

(٥٨) Skogly, "Right to adequate food", p. 355.

٣- الهيئات التحكيمية الخاصة وآليات تسوية المنازعات

٥٥- وُضعت آليات خاصة لتسوية المنازعات فيما يخص المؤسسات المالية الدولية، تضمنت تعيين أمين مظالم للشركات المالية الدولية التي لديها آليات تظلم، مثل المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار التابع للبنك الدولي، وإجراء التنسيق في إطار المبادئ التوجيهية للمؤسسات المتعددة الجنسيات التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[٥٩]. وتقف الدول والشركات على مسافة واحدة أمام المركز الدولي لتسوية المنازعات في إطار هاتين الآليتين، ما يترتب عليه بالمقابل أن بمقدور الشركات أن تقاضي الدول.

٥٦- وأصبحت البلدان النامية عرضة بشكل متزايد لإجراءات منازعات ترفعها شركات خاصة ضدها. فعلى سبيل المثال، أدّى ارتفاع أسعار المياه وتدني نوعيتها بعد خصخصة إمدادات المياه في مدينة كوتشابامبا البوليفية إلى نشوب احتجاجات ضد شركة اغواس دي توناري، وهي فرع من شركة بيشتل في الولايات المتحدة[٦٠]. وخضعت الحكومة للضغوط الشعبية فألغت قرار الخصخصة، ما حدا بالشركة إلى جرجرة الحكومة أمام المركز الدولي لتسوية منازعات الاستثمار. وقد سلطت تلك القضية الضوء على المسألة الأساسية بشأن ما إذا كان يجوز لشركة ما أن تزايد بحقوق ملكيتها على الحق في الغذاء وفي الحصول على الماء وخدمات الإصحاح. وفي نهاية المطاف، أدّت ضغوط المجتمع المدني إلى التوصل إلى تسوية نتج عنها تعديل قوانين المياه البوليفية في إطار دستور عام ٢٠٠٩ لضمان الحق في الحصول على المياه[٦١].

٥٧- وينطوي مثال آخر على دعوى رفعتها شركة التعدين اوسيانا غولد ضد السلفادور أمام المركز الدولي لتسوية المنازعات، مطالبةً الحكومة بدفع مبلغ ٣٠١ مليون دولار لعدم إصدار رخصة تعدين للشركة. وقيل إن المشروع يشكل خطراً على موارد الرزق في البلد. غير أن إخفاق الحكومة في تغيير القوانين المحلية لتليين الأنظمة أدّى إلى اتخاذ الشركة تدابير تحكيم ضد السلفادور للضغط عليها من أجل تسديد تكاليف الاستكشاف التي خسرتها والأرباح التي كانت تتوقع الحصول عليها[٦٢]. وتُظهر هذه القضايا مدى أهمية التدخل لمنع سحق الحقوق الديمقراطية تحت وطأة القواعد العالمية.

---

(٥٩) Malcolm Langford et al. (eds.), *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social, and Cultural Rights in International Law* (Cambridge University Press, 2013), p. 7.

(٦٠) *Aguas del Tunari S.A. v. Republic of Bolivia*, ICSID Case No. ARB/02/3.

(٦١) Andreas Fischer-Lescano and Kolja Moller (eds.), *The struggle for transnational social rights: land grabbing and the right to food* (2014).

(٦٢) International Allies Against Mining in El Salvador, "Call for international support". متاح على الرابط: www.stopesmining.org/j25/index.php/campaigns/2014-international-month-of-action.

٤- المحاكم الشعبية الدائمة

٥٨- في السنوات الأخيرة، أُخضعت انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها جهات فاعلة خاصة، بما فيها تلك التي ارتكبتها الشركات عبر الوطنية، إلى العديد من المحاكم الشعبية. ومن هذه المحاكمات المرتبطة بالحق في الغذاء بشكل خاص محاكمات: الشركات عبر الوطنية للكيماويات الزراعية (٢٠٠١)، والسياسات الليبرالية الجديدة والشركات الأوروبية عبر الوطنية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (٢٠٠٨)، ودور الشركات عبر الوطنية في كولومبيا (٢٠٠٦-٢٠٠٨)، والشركات العالمية والخطايا البشرية (٢٠٠٠)[٦٣]. وتنحصر فائدة المحاكم الشعبية الدائمة في إذكاء الوعي العام بانتهاكات حقوق الإنسان التي لا يتحدث عنها أحد. وهي لا تتيح سبل انتصاف قانونية غير أن لها أهمية سياسية لا تخفى.

٥- الاختصاص خارج الحدود الإقليمية في سياق هيئات معاهدات الأمم المتحدة وإجراءاتها الخاصة

٥٩- تناولت هيئات معاهدات الأمم المتحدة وإجراءاتها الخاصة المسائل المتعلقة بالاختصاص القضائي في انتهاكات حقوق الإنسان خارج الحدود الإقليمية في تقارير متنوعة، بما في ذلك الاستعراض الدوري الشامل والتعليقات العامة. ووفقاً لتقرير صدر مؤخراً عن الشبكة الدولية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإن مختلف آليات المفوضية السامية لحقوق الإنسان قد تصدت خلال الأعوام السبعة الماضية للالتزامات خارج الحدود الإقليمية نحو ٢٦ مرة. وبذلك قامت هذه الهيئات بدور هام في ترسيخ فهم بشأن كيفية تطبيق مفاهيم الاختصاص القضائي على أفعال الدول وإغفالاتها[٦٤]. وقد أعربت هذه الآليات عن شواغلها وقدمت توصيات بشأن عدد من المسائل المتعلقة بالالتزامات خارج الحدود الإقليمية، وبخاصة فيما يتعلق بأثر استغلال الموارد الطبيعية في البلدان الأخرى على حقوق الإنسان ودور الشركات عبر الوطنية في مشاريع التنمية الواسعة النطاق بخصوص عمليات الإجلاء القسري من الأراضي، وجميعها تؤثر بشكل مباشر على الحق في الغذاء.

٦٠- والتعليقات العامة لا تنشئ التزامات قانونية، غير أنها توضح الانعكاسات العملية التي تترتب على هذه الالتزامات. أما هيئات المعاهدات فلديها صلاحيات ملزمة قانوناً. ففي شباط/فبراير ٢٠١٣، اعتمدت لجنة حقوق الطفل التعليق العام رقم ١٦(٢٠١٣) بشأن التزامات الدول المتعلقة بآثار قطاع الأعمال على حقوق الطفل، بغرض توضيح الآثار العملية المترتبة على هذه الالتزامات. كما لاحظت اللجنة أن الصكوك والإرشادات القائمة لا تتصدى بما

(٦٣) انظر: www.tni.org/archives/peoplestribunal-lima.

(٦٤) *Global Economy, Global Rights: A practitioner's guide for interpreting human rights obligations in the global economy* (2014), p. 9.

يكفي لأوضاع الأطفال واحتياجاتهم الخاصة[٦٥]. وأسهمت هيئات المعاهدات بدورها في حماية حقوق فئات تشمل السكان الأصليين وصغار المزارعين الذين دأبت الدول الأجنبية والجهات الفاعلة في البلدان الأخرى على تجاهل حقوقهم. وعلاوة على ذلك، فقد أرسل عدد من المكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة عدة بلاغات للدول خلال السنوات الأخيرة بخصوص تطبيق الالتزامات خارج الحدود الإقليمية، وبخاصة في الحالات التي تنطوي على دعاوى تتعلق بانتهاكات الشركات لحقوق الإنسان في الدول المضيفة.

٦- مدونات السلوك والمبادئ التوجيهية الطوعية

٦١- شهدت الأعوام الأخيرة عدة محاولات لتنظيم أثر أنشطة المؤسسات التجارية على حقوق الإنسان خارج الحدود الإقليمية لدولها. ولعل من أهم هذه المحاولات تشديد المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (٢٠١١) على أنه "ينبغي للدول أن تعلن بوضوح توقعها من جميع المؤسسات التجارية المقيمة في إقليمها و/أو الخاضعة لولايتها أن تحترم حقوق الإنسان في كل عملياتها" وأوضحت مسؤولية الشركات عبر الوطنية وغيرها من المؤسسات التجارية عن احترام حقوق الإنسان. وعلى نفس الشاكلة، يحث الاتفاق العالمي للأمم المتحدة الشركات عبر الوطنية على احترام حقوق العمال وحقوق الإنسان، فيما تدعو المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أن تحترم المؤسسات التجارية حقوق الإنسان. وفي عام ٢٠١١، اعتمد فريق خبراء في القانون الدولي وحقوق الإنسان مبادئ ماستريخت بشأن التزامات الدول خارج حدودها الوطنية في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تنص على مسؤولية الدول عن انتهاكات هذه الحقوق من قبل الجهات الفاعلة من غير الدول، بما فيها الشركات في الحالات التي تعمل فيها هذه الجهات وفقاً لإرشادات الدولة أو تحت سيطرتها المباشرة، أو إذا عهدت إليها الدولة بممارسة بعض عناصر السلطة الحكومية.

٦٢- وتعتبر الخطوط التوجيهية البيان الأقوى حجية المعتمد على صعيد الأمم المتحدة بشأن مسؤوليات الشركات وما يقابلها من واجبات الدول في مجال حقوق الإنسان. ورغم نبرتها غير الملزمة بشأن الاختصاص خارج الحدود الإقليمية، فهي تشهد تطوراً سريعاً ويُستشهد بها بشكل متزايد في المعايير الدولية، مثل النسخة المنقحة من المبادئ التوجيهية للمؤسسات التجارية المتعددة الجنسيات، لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والنسخة المحدثة من معايير أداء الشركات المالية الدولية. وقد استشهد الاتحاد الأوروبي أيضاً بالخطوط التوجيهية في استراتيجيته الأخيرة بشأن المسؤولية الاجتماعية للشركات، وأصبح العديد من الحكومات اليوم يعترف بالحاجة إلى وضع ضوابط في مجال المؤسسات التجارية وحقوق الإنسان. ويمكن أن

(٦٥) انظر لجنة حقوق الطفل، الملاحظات الختامية بشأن استراليا، CRC/C/AUS/CO/4، الفقرتين ٢٧ و٢٨؛ وبشأن تركيا، CRC/C/TUR/CO/2-3، الفقرتين ٢٢ و٢٣.

تتطور هذه القواعد التي تفرض التزامات على الشركات بفضل التفاعل المعقد بين مختلف النُظم التابعة للدول وغير الدول، فهذا الجانب المتعدد الأبعاد هو ما يسبغ عليها الشرعية.

٦٣- وتشدد آلية تنفيذ المبادئ التوجيهية لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهي "مراكز التنسيق الوطنية"، على المسؤولية عن بذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان. وهناك حتى اليوم ١٠٠ حالة عرضتها على هذه المراكز منظمات مختلفة لحقوق الإنسان، تدّعي فيها انتهاك شركات للمبادئ التوجيهية ومن ثم لقانون حقوق الإنسان[٦٦]. وتقدم مبادئ ماستريخت مثالاً أيضاً على التطورات الإيجابية في مجال القانون الدولي. فقد صدّقت مجموعة من الخبراء الأكاديميين والمنظمات غير الحكومية على مبادئ ماستريخت في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ وأصبحت تحظى بالاعتراف في الفقرة ٦١ من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالفقر المدقع وحقوق الإنسان التي اعتمدها مجلس حقوق الإنسان بتوافق الآراء في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢ (القرار ١١/٢١).

٦٤- وترمى جميع هذه الآليات إلى هدف مشترك هو منع انتهاكات حقوق الإنسان على يد المؤسسات التجارية والتصدي لها، غير أنها لا تنطوي على آليات رصد كافية. ولا يكفي الطابع الطوعي للصك القانوني غير الملزم لحماية حقوق الإنسان، ومن ثم فهو لا ينجح في سد "ثغرة المساءلة" القائمة عن المسؤوليات خارج الحدود الإقليمية[٦٧]. بيد أنه ينبغي عدم الاستعجال في نفي إمكانية التطبيق القانوني لهذه الإعلانات بسبب طابعها الطوعي. فالقانون لا يقتصر على ما تسنّه الدول وإنما يمكن بلورة قواعد قانونية مجتمعية كذلك. فالنظرة إلى مفهوم القانون باعتباره يعتمد كلياً على الدولة تغفل الطابع الفريد للأعراف الاجتماعية[٦٨].

٦٥- وقد تساعد التشريعات الوطنية كذلك في إضفاء طابع ملزم قانوناً على القواعد الطوعية. فأحياناً يتسنى إنفاذ هذه القواعد الطوعية وفقاً لقوانين المنافسة أو المستهلك، عندما تنطوي على أحكام ذات صلة بالمستهلك. فعدم التزام شركة ما بقواعدها الخاصة يمكن إنفاذه أمام محاكم الدولة التي يقع فيها المقر الرئيسي لهذه الشركة[٦٩].

٦٦- وتضطلع الحملات عبر الوطنية لمنظمات المجتمع المدني بدور هام أيضاً في بلورة ممارسات جيدة. فحملة منظمة أوكسفام مثلاً، المعنونة "ما وراء العلامات التجارية" كانت ترمي إلى حث الشركات عبر الوطنية على وقف الاستيلاء على الأراضي. وقد تجاوبت معها شركات بيبسي وكوكا كولا ونستله بالالتزام ضمن سلاسل إمدادها بسياسة "عدم التسامح مطلقاً" إزاء

(٦٦) يمكن الاطلاع على التفاصيل على الرابط التالي: http://oecdwatch.org/cases.

(٦٧) Smita Narula, "The Right to Food", pp. 752–753.

(٦٨) Langford et al., *Global Justice, State Duties*, p. 61.

(٦٩) المرجع نفسه، الصفحة ٦٢.

سلب الأراضي وحماية حقوق المجتمعات الريفية والأصلية في أراضيها[٧٠]. وتعدّ هذه الخطوات انتصاراً هاماً، غير أنه لا مناص من تطبيق الشركات آليات رصد وإنفاذ ملائمة لضمان تنفيذ هذه الالتزامات.

٦٧- ولا تزال المساءلة فيما يتعلق بالشركات عبر الوطنية والمؤسسات المالية الدولية مسألة تقع في المنطقة الرمادية من القانون الدولي. غير أن ثمة تقدماً كبيراً أحرز من جانب بعض الدول ومنظمات حقوق الإنسان، وحتى بعض الشركات عبر الوطنية، في وضع مبادئ توجيهية تكفل حماية حقوق الإنسان والبيئة. والواقع أن إتاحة إطار عمل تنظيمي موحد يُطبق على الجميع قد يشجع الاستثمارات الأجنبية في البلدان النامية لأنه يفتح باب المنافسة المتكافئة أمام الشركات التي تتبنى سلوكاً أخلاقياً. وقد بدأت بعض الشركات تعترف بإيجابيات العمل في إطار معايير قابلة للإنفاذ تنطبق على جميع منافسيها، بدلاً من معايير طوعية لا تؤثر حقيقة إلا على الشركات الأكبر والأشهر[٧١].

٦٨- وبعد اعتماد المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان بتوافق الآراء في حزيران/يونيه ٢٠١١، دعا مجلس حقوق الإنسان جميع الدول الأعضاء في حزيران/يونيه ٢٠١٤ إلى وضع خطط عمل وطنية للمضي في تنفيذ المبادئ التوجيهية ضمن سياقاتها الوطنية. وقد تلا هذا التطور طلبات مماثلة وجهها الاتحاد الأوروبي إلى الدول الأعضاء في عامي ٢٠١١ و٢٠١٢ ووجهها مجلس أوروبا للدول الأعضاء في عام ٢٠١٤. بيد أن ستة دول فقط، حتى ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، كانت قد أنجزت وضع ونشر خطط عملها الوطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، هي: إسبانيا، وإيطاليا، والدانمرك، والمملكة المتحدة وهولندا[٧٢]. وفي الوقت ذاته، باشرت عدة حكومات وضع خطط عمل وطنية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان أو أعلنت رسمياً عن عزمها على ذلك[٧٣]. وتعرب المقررة الخاصة عن تهنئتها للدول التي وضعت خطط عمل وطنية وتشجع الدول الأخرى على القيام بذلك على وجه الأولوية. ولتشجيع المزيد من الدول والمؤسسات التجارية ومنظمات المجتمع

---

(٧٠) للاطلاع على التفاصيل انظر الرابط: www.oxfamamerica.org/explore/stories/these-10-companies-make-a-lot-of-the-food-we-buy-heres-how-we-made-them-better.

(٧١) Langford et al., *Global Justice, State Duties*, p. 7.

(٧٢) انظر العرض العام لخطط العمل الوطنية الذي أعده الفريق العامل المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، متاح على الموقع: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx؛ انظر أيضاً: ICAR and ECCJ, "Assessments of Existing National Action Plans on Business and Human Rights (2014).

(٧٣) تشمل أذربيجان وألمانيا وأيرلندا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا وجمهورية تنزانيا المتحدة وسلوفينيا وسويسرا وشيلي وفنلندا وكولومبيا وليتوانيا والمغرب والمكسيك وموريشيوس وموزامبيق والنرويج والولايات المتحدة الأمريكية واليونان.

المدني على المشاركة في هذه العملية، أطلق الفريق العامل المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان مجموعة إرشادات بشأن خطط العمل الوطنية في ١ كانون الأول/ديسمبر[٧٤].

٦٩- وفي حزيران/يونيه ٢٠١٤، قرر مجلس حقوق الإنسان إنشاء فريق عامل حكومي دولي مفتوح العضوية يُكلّف بولاية "إعداد صك دولي ملزم قانوناً ينظّم، في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان، أنشطة الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال". وتقرر أن يعقد هذا الفريق العامل دورته الأولى في عام ٢٠١٥ "لكي تُحمّع ... مساهمات بشأن نطاق هذا الصك الدولي ... والمبادئ والعناصر التي يمكن أن يتضمنها" وأن يعدّ رئيس - مقرر الفريق العامل عناصر لمشروع الصك لإجراء مفاوضات موضوعية بشأنها في بداية الدورة الثالثة للفريق العامل.

٧٠- وقد شدد سلف المقررة الخاصة، أوليفييه دي شوتر، في مذكرة أعدها في آذار/مارس ٢٠١٤، على أن القانون الدولي لحقوق الإنسان قطع شوطاً كبيراً في الاعتراف بواجبات الدول تجاه تنظيم عمليات الشركات، وأن التفاوض بشأن صك جديد ملزم قانوناً هو أحد البدائل العديدة المتاحة لتعزيز مكافحة الإفلات من العقاب على انتهاكات حقوق الإنسان. وأشار إلى أن الدول تتعاون فيما بينها لضمان حصول الضحايا على سبل انتصاف فعالة في القضايا العابرة للحدود. وتؤيد المقررة الخاصة التوصيات التي قدمها سلفها في هذا الصدد وتحث الدول على النظر في طرح مقترحاته على مجلس حقوق الإنسان من أجل زيادة توضيح التزام الدول بشأن الوسائل غير التنظيمية، وتحديد أفضل الممارسات في مجال التعاون بين الدول، واعتماد قرار يسلط الضوء على مبادئ ماستريخت. وتوصي المقررة الخاصة مجلس حقوق الإنسان بإنشاء آلية لاستطلاع جدوى التماس فتوى من محكمة العدل الدولية لتحديد الالتزامات القانونية المترتبة على إنفاذ الحق في الغذاء خارج الحدود الإقليمية. وقد لا يكون لهذه الفتوى ذاتها أثر ملزم قانوناً، غير أن صدورها من أعلى هيئة قضائية دولية يسبغ عليها سلطة تفسيرية فيما يتعلق بمسائل قانونية خاصة. وقد يعزز التوضيح القانوني تأثير الجهود التنظيمية الطوعية ويؤدي إلى إبرام اتفاقات ملزمة قانوناً.

سادساً- الاستنتاجات والتوصيات

٧١- لطالما نوقشت مسألة إمكانية التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الصعيد الدولي، حيث تعزف الدول عن السماح بتقديم شكاوى فردية بموجب العهد. غير أن حقوق الإنسان كافة هي كل لا يتجزأ وينبغي حمايتها من هذا المنطلق. فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ليست مجرد تطلعات وإنما هي شروط أساسية لاستقرار النظام الديمقراطي، ويجب إخضاع القوة الاقتصادية للرقابة

(٧٤) انظر: www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/NationalActionPlans.aspx.

الديمقراطية. ويعدّ البروتوكول الاختياري المصدّق عليه حديثاً جهداً يصب في هدف تحقيق المساواة بين هاتين الفئتين من الحقوق وإعمالهما والتمكين من التقاضي بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتعتزم المقررة الخاصة العمل عن كثب مع المجتمع المدني والدول لتعزيز التصديق على البروتوكول الاختياري واستخدامه وعرض الانتهاكات على اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كوسيلة عملية لاستئصال الجوع وتعزيز الحق في الغذاء الكافي. وينطوي البروتوكول الاختياري على إمكانية تحديد سياق الحق في الغذاء وإعماله، على الصعيدين الدولي والوطني. غير أن علينا ألا نتقاعس لأنه لا يزال هناك الكثير للقيام به بما يتجاوز نطاق البروتوكول الاختياري. والالتزامات الواقعة على الدول الغنية بالتصدي لمشكلة الفقر والجوع خارج حدودها الوطنية ليست التزامات أدبية فحسب، وإنما هي التزامات ملزمة قانوناً بموجب القانون الدولي. فالتعاون الدولي والمساعدة الإنمائية يجب أن تصبح قاعدة قانونية وسط عالم متزايد العولمة. ورغم الواجبات المثبتة في عدد من صكوك حقوق الإنسان ومبادئها الطوعية، فإن ثمة حواجز وثغرات كبيرة قائمة على صعيد انطباق التزامات الدول بموجب قانون حقوق الإنسان خارج حدودها الإقليمية. ولا بد من استجابة دولية منسقة للحفاظ على السلم والأمن الدوليين ولكفالة حماية الفئات الأضعف في زمن العولمة الاقتصادية.

٧٢- وتوصي المقررة الخاصة الدول بما يلي:

(أ) التصديق على البروتوكول الاختياري الملحق بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على وجه الأولوية لمن لم يفعل ذلك حتى الآن؛

(ب) ضمان الاعتراف بإمكانية التقاضي بشأن الحق في الغذاء أمام الهيئات القضائية وشبه القضائية على المستوى الوطني والإقليمي والدولي؛

(ج) ضمان الالتزام السياسي المتجدد بالإعمال التدريجي للحق في الغذاء الكافي، عن طريق اعتماد السياسات والمبادئ الدستورية والقوانين الإطارية التي تنص على إنشاء هيكل مؤسسي مناسب؛ والتشريعات القطاعية التي تتصدى لمختلف القطاعات التي تؤثر بشكل كبير على مستويات الأمن الغذائي؛

(د) إقامة آليات تتيح سبل انتصاف كافية وفعالة في الوقت المناسب في قضايا انتهاكات الحق في الغذاء، وبخاصة لسكان المناطق الريفية النائية، والمجتمعات التي تعيش في حالة فقر مدقع، والأشخاص ذوي الإعاقة، والمجتمعات الأصلية، إما بواسطة سبل انتصاف جماعية أو من خلال دعاوى المصلحة العامة؛

(هـ) ضمان تمكين المرأة عن طريق كفالة حقها الأساسي في الحصول على الغذاء الكافي واتخاذ خطوات لتنفيذ تعميم المنظور الجنساني في السياسات المحلية المتعلقة بالزراعة والملكية وحقوق الإرث؛

(و) ضمان حصول الجميع، دون تمييز، على الحماية الاجتماعية كوسيلة لتوفير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛

(ز) التعاون مع منظمات المجتمع المدني لتنظيم برامج تدريبية لأصحاب الحقوق وأصحاب الواجبات بهدف إعمال إمكانية التقاضي بشأن الحق في الغذاء؛

(ح) تنظيم حملات توعية لضمان حصول أصحاب الحقوق على المعلومات المتعلقة بالحق في الغذاء والالتزامات المترتبة عليه؛

(ط) ضمان الاتساق بين السياسات لدى تنفيذ الاستراتيجيات الوطنية المتعلقة بالغذاء، مع إيلاء اهتمام خاص للعلاقة بين سياسات التجارة والاستثمار وخطط التنمية الاقتصادية؛

(ي) إنشاء الهيكل القانوني اللازم لحماية الموارد التي تتعلق مباشرة بالحق في الحصول على غذاء كافٍ ومغذٍ، مثل موارد المياه والوصول إلى الأراضي وإنتاج البذور؛

(ك) التمكين من زيادة توضيح التزامات الدول خارج حدودها الإقليمية فيما يتعلق بالوسائل غير التنظيمية؛ وتحديد أفضل الممارسات في مجال التعاون بين الدول؛ واعتماد قرار في مجلس حقوق الإنسان يوجه الانتباه إلى مبادئ ماستريخت؛

(ل) النظر في طلب فتوى من محكمة العدل الدولية لتحديد الالتزامات القانونية المتعلقة بإنفاذ الحق في الغذاء خارج الحدود الإقليمية للدول.