

أكتوبر 2010

السياسة الخارجية

في بروكجز

المحفزون للحقوق

المساهمة الفريدة للخبراء المستقلين التابعين للأمم المتحدة
والمعنيين بحقوق الإنسان

تقرير نهائي لمشروع أبحاث بروكجز لتعزيز الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة

تيد بيكون

ملخص تنفيذي

تتمثل إحدى القضايا الهامة في الشؤون الدولية في كيفية تعزيز احترام المبادئ العالمية لحقوق الإنسان في عالم يمكن فيه إقناع الدول ذات السيادة بفعل الشيء الصحيح ولكن لا يمكن إجبارها على ذلك. فعلى مدى عقود مضت، قام المجتمع الدولي بإنشاء منزل له أساس قوي من المعايير العالمية التي محور اهتمامها هو حق الفرد في الكرامة الإنسانية. ولإعطاء معنى لهذا المفهوم، تنبأت الدول معاهدات تحدد نطاق ومحتوى مجموعة كبيرة من الحقوق السياسية والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والجماعية. فلقد اتفقوا جميعاً على تنظيم سلطة الدول في انتهاء هذه الحقوق والحد منها. وقاموا بصياغة مجموعة من الأدوات اللازمة لمراقبة الأسلوب الذي تنفذ به الدول التزاماتها، وللمساعدة في حماية هذه الحقوق والإقناع بذلك والمساعدة عليه في الوقت الحقيقي. فبناءً على هذا المنزل كان أحد أعظم الإنجازات في النصف الثاني من القرن العشرين.

وأحد التحديات الحاسمة التي تواجه قضية حقوق الإنسان في هذا القرن يتمثل في ضمان أداء المنزل لوظيفته بفاعلية لإيواء أولئك الأفراد الذين هم بحاجة إلى حماية من التمييز والاعتداء والعنف. ولإنجاز هذا، ينبغي لنا أن نطرح سؤالاً يبدو بسيطاً ونجيب عليه: ما العمل الذي سيؤتي ثماره عندما يتعلق الأمر بالتعزيز والحماية الدوليين لحقوق الإنسان على المستوى الوطني؟ يبحث هذا التقرير عن إجابة لهذا السؤال ذلك أنه يتعلق بجزء من منظومة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة: الخبراء المستقلون المكلفون من قبل الحكومات بتقديم تقرير حول مدى احترام الدول لحقوق الإنسان على أرض الواقع، والمعروفون باسم "الإجراءات الخاصة".

يأتي هذا التقرير في وقت يواصل فيه المنتدى الرئيسي الذي أنشأته الدول للتفاوض بشأن هذه الأسئلة، ألا وهو مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في جنيف، مواجهة التدقيق المكثف. ولعدة أسباب أهمها الحساسية السياسية الشديدة لحقوق الإنسان، بات مجلس حقوق الإنسان ساحة نزاع للدفاع عن سمعة الدول في الخارج والداخل. وفي هذا التقرير لسنا بصدد تقييم الإيجابيات والسلبيات المحيطة بهذا الكيان، حيث يصادف هذا التقرير تقييم الخمس سنوات لهذا الكيان. بيد أنه يهدف إلى تقييم عنصر مهم في عمل المجلس على أمل أن يسهم ذلك في الخلوص بتقييم أكثر موضوعية واتزاناً في الولايات المتحدة وفي العالم أجمع للعمل الذي سيجدي نفعاً حينما يتعلق الأمر بتعزيز حقوق الإنسان.

النتائج

بعد أشهر من البحث والمقابلات والزيارات الميدانية، وبفضل ما تقدمه مجموعة من مستشاري الخبراء من معلومات، يرسم هذا التقرير صورة إلزامية لهذا الآلية الفريدة. ومن بين استنتاج التقرير ما يلي:

- أن الخبراء المستقلين التابعون للأمم المتحدة والمعنيون بحقوق الإنسان هم محفزون للحقوق. يساعدون على تحويل المبادئ المجردة إلى تغيير ذي مغزى. وبفضل وضعهم كخبراء مستقلين مكلفين من قبل الأمم المتحدة، فقد أدت معظم الإجراءات الخاصة - ولا تزال تؤدي - دوراً حاسماً في تشكيل محتوى معايير حقوق الإنسان الدولية، مسلطة بذلك الضوء على مدى امتثال الدول لهذه المعايير، ومؤثرة في الأسلوب الذي تتصرف به الحكومات، ما يعود بالنفع على ملايين من البشر.
- عدم تعاون الدول مع الإجراءات الخاصة يمثل العقبة الرئيسية في عملهم. حيث تتمثل العقبات الرئيسية الشائعة التي تحتاج إلى اهتمام في عدم قبول طلبات الزيارة، وعدم الرد على الادعاءات ومتابعة توصياتهم، فضلاً عن الهجمات المعادية على عملهم.
- قد تعثرت أيضاً الإجراءات الخاصة بسبب مجموعة من التحديات الأخرى، بما في ذلك عدم كفاية الموارد والتدريب، وغياب الفهم الكافي للسياق المحلي لعملهم، وعدم اتخاذ خطوات منظمة لمتابعة توصياتهم.
- على الرغم من هذه العقبات، إلا أن آلية الإجراءات الخاصة تمثل واحدة من أكثر الأدوات فعالية في منظومة حقوق الإنسان الدولية وتستحق المزيد من التعزيز والدعم من المجتمع الدولي.
- كان يُنظر للزيارات القطرية باعتبارها الأداة الأكثر فعالية للتأثير في مجموعة أدوات الخبراء المستقلين. وإن لاقتزان علم الأمم المتحدة الأزرق الذي يحملونه في مهمتهم بأحكام معدة إعداداً جيداً وتتسم بالمهارة السياسية أثراً مباشراً في زيادة انتباه المسؤولين الحكوميين والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام والسياسيين إلى أهمية مشاكل حقوق الإنسان وحساسيتها.
- الزيارات القطرية ذات أهمية خاصة للمدافعين عن حقوق الإنسان لمساعدتهم في حشد التأييد، وإشراك الضحايا،

ولفت الانتباه إلى المشاكل والحلول، والتأثير في سلوك الدول والسلوك الدولي حيال حقوق الإنسان.

- للزيارات القطرية تأثير في سلوك الحكومات بمجموعة متنوعة من الطرق الإيجابية:
 - معاملة أفضل للسجناء السياسيين والصحفيين والإفراج عنهم
 - صدور قوانين وسياسات جديدة لحماية المهاجرين والمشردين داخلياً
 - الفصل والملاحقة القضائية للمسؤولين العسكريين وأفراد الشرطة المتهمين بانتهاكات
 - مراقبة السجون للحيلولة دون تعذيب السجناء
 - توسيع فرص الحصول على التوعية الصحية والخدمات
 - اعتماد تشريعات للتصدي للعنف المنزلي ضد النساء والأطفال بما في ذلك اتخاذ تدابير لحماية الضحايا والشهود
 - حماية حرية التعبير من خلال عدم تجريم التشهير

• العوامل الرئيسية التي تسهل التصرفات الإيجابية للدول استجابة للزيارة القطرية:

- مصداقية الأمم المتحدة وسلطتها المعنوية
- توقيت الزيارة، إذ أنه تتعلق بالتنمية السياسية في أي بلد
- جودة ونوعية بحوث الخبراء وتوصياتهم
- استعداد الحكومة للتعاون مع الخبراء وقدرتها على ذلك
- قدرة المنظمات غير الحكومية المحلية على التعبير عن شكاواهم في الوقت المناسب وبطريقة فعالة وعلى القيام بمتابعة الدعوة
- حرية وقدرة وسائل الإعلام في الإبلاغ عن الزيارة وتتبع نتائجها
- قدرة موظفي الأمم المتحدة على دعم الخبراء المستقلين من خلال الإعداد وأنشطة المتابعة.

- إن للبلاغات الخطية من الإجراءات الخاصة - والتي تنقل للحكومات الإدعاءات بوجود مشاكل متعلقة بحقوق الإنسان - تأثيراً محدوداً على بعض سلوك الدولة المؤثر ولكنها بصفة عامة ليست فعالة.
- أظهر تحليل أجري لما يقرب من 9000 بلاغ أرسلت خلال خمس سنوات من 17 ولاية إلى 174 دولة أن 58% من هذه البلاغات لم يأت بشأنها ردود من الحكومات أو أتى بشأنها ردود غير هامة. في 18% من الردود، اتخذت الحكومات خطوات لمعالجة الادعاء محل المراسلة بطريقة أو بأخرى، بينما أظهرت نسبة قدرها 21% من هذه الردود رفض هذه المزاعم دون أي دليل على إجراء تحقيق في الادعاء محل المراسلة.
- بوجه عام، جاءت استجابة دول أوروبا والأمريكتين للإدعاءات أفضل من استجابة دول أفريقيا وآسيا. وبالمثل، الدول التي تُعد ديمقراطية لديها معدلات استجابة إيجابية أعلى بكثير من الدول غير الديمقراطية، ومعدل عدم الرد فيها أقل بكثير منه في الدول غير الديمقراطية.
- أثر الزيارات القطرية والبلاغات يتأثر سلباً بعدم وجود أية آلية مؤسسية لمتابعة توصيات الخبراء المستقلين.

التوصيات

استناداً إلى هذه نتائج والنتائج ذات الصلة، ويتأييد الفريق الاستشاري لخبراء المشروع، يقدم التقرير التوصيات التالية لتعزيز آلية الإجراءات الخاصة:

- في حين أن عملية اختيار الخبراء المستقلين قد تحسنت، إلا أنها سوف تستفيد أكثر إذا كان ثمة مجموعة أكبر من المرشحين المؤهلين وتدخل سياسي أقل من الدول الأعضاء.
- ينبغي للدول أن تقي بالتزاماتها في التعاون مع الإجراءات الخاصة بإصدار دعوات دائمة، والاستجابة بسرعة لطلبات الزيارة، وقبول الشروط القياسية المرجعية لمثل هذه الزيارات والاستجابة لجميع البلاغات في الوقت المناسب وبطريقة موضوعية.
- ينبغي إعداد سجل عام لكيفية تعاون الدول مع الخبراء المستقلين، بما في ذلك وجود قاعدة بيانات عن جميع البلاغات بشكل مستمر. إذ ينبغي للدول أن تعتمد على سجل التعاون هذا عند انتخاب أعضاء لمجلس حقوق الإنسان وعند اتخاذ القرارات بشأن تخصيص الموارد وتقديم المساعدة التقنية للدول.
- ينبغي للإجراءات الخاصة تحسين أساليب عملها من خلال استثمار مزيد من الوقت للتحضير للزيارات القطرية،

وعرض نتائجها بشكل أكثر توازناً، وتقديم توصيات أكثر تحديداً وقابلية للتنفيذ، وانتقاء الدول التي ستتم زيارتها بشكل أكثر حرصاً.

- هناك حاجة لعدد من خطوات المتابعة لتعزيز أثر الألية، مثل: تقديم تقارير منتظمة حول التقدم الذي تحرزه الدول، وتحسين التنسيق بين الإجراءات الخاصة وموظفيهم، وإجراء زيارات دورية للمتابعة، وإدماج التوصيات الواردة في خطط عمل فرق العمل القطرية التابعة للأمم المتحدة، ومزيد من الرصد والإبلاغ من جانب المجتمع المدني ووسائل الإعلام.
- نظراً لكم العمل الإجراءات الخاصة على ترجمة المعايير العالمية إلى ممارسات أفضل تتبعها الدول، ينبغي للدول ومنظومة الأمم المتحدة زيادة الموارد المخصصة لهم، ومواصلة خفض التخصيص، والتمويل المباشر لدعم تنفيذ توصيات الخبراء.
- لمزيد من الدعم المهني وزيادة الفعالية، من الضروري تدريب الإجراءات الخاصة بشكل جديد ومحسّن، ولا سيما من جانب أصحاب الولاية السابقة، كما يجب تنمية المهارات الدبلوماسية ومهارات الاتصال لديهم.
- يتوجب على الدول الامتناع عن إساءة استخدام مدونة قواعد السلوك للإجراءات الخاصة لمضايقة الخبراء المستقلين وانتقاد مثل هذا السلوك عندما يحدث. كما ينبغي توجيه الشكاوى من السلوك غير اللائق لجنة التنسيق للإجراءات الخاصة التي ينبغي أن تُبقي المجلس على علم بالخطوات المتخذة للتعامل مع الادعاءات.
- ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة بذل المزيد من الجهود لإدماج عمل الإجراءات الخاصة في برامجها وأنشطتها وخطط عملها، والبحث عن سبل لربط توصياتها بأولويات التمويل.