

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/97
22 February 2006

ARABIC
Original: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

الدورة الثانية والستون

البند ١٧ من جدول الأعمال المؤقت

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها

التقرير المؤقت للممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان
والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية*

موجز

يقدم هذا التقرير استجابة لقرار اللجنة ٦٩/٢٠٠٥ الذي يطلب إلى الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية أن يرفع تقريراً مؤقتاً إلى الدورة الثانية والستين للجنة. والغرض من هذا التقرير هو تحديد إطار عام يشمل الولاية كما يراها الممثل الخاص للأمين العام، ووضع الخطوط العريضة للمنهج الاستراتيجي العام المتبّع، وتلخيص برنامج الأنشطة الحالي والمقرر.

* تأخر تقديم هذا التقرير بغية تضمينه آخر ما استجد من معلومات.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	٦ - ١ مقدمة
٤	٥٣- ٧ أولاً - تحديد إطار المسائل
٤	١٩- ٩ ألف- العولة
٧	٣٠-٢٠ باء - الانتهاكات وما يرتبط بها
٩	٥٣-٣١ جيم- الاستجابات الحالية
١٥	٨١-٥٤ ثانياً - الاتجاهات الاستراتيجية
١٥	٦٩-٥٦ ألف- القواعد
١٩	٨١-٧٠ باء - اتباع نهج عملي قوامه المبادئ

مقدمة

١ - طلبت لجنة حقوق الإنسان في قرارها ٦٩/٢٠٠٥ إلى الأمين العام أن يعين ممثلاً خاصاً يعنى بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، لفترة أولية مدتها سنتان. وطلب إلى الممثل الخاص أن يقدم تقريراً مؤقتاً إلى اللجنة في دورتها الثانية والستين، وتقريراً نهائياً في دورتها الثالثة والستين، يتضمنان آراء وتوصيات لتتخذ فيها اللجنة. وتتلخص أغراض هذين التقريرين فيما يلي:

(أ) تحديد وتوضيح معايير تتعلق بمسؤولية الشركات ومسئوليتها بالنسبة للشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في مجال حقوق الإنسان؛

(ب) التوسع في دراسة دور الدول في تنظيم دور الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في مجال حقوق الإنسان تنظيمياً فعالاً وتحديد هذا الدور بطرق منها التعاون الدولي؛

(ج) القيام ببحث وتوضيح ما تعنيه مفاهيم مثل "التواطؤ" و"مجال النفوذ" بالنسبة للشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال؛

(د) استحداث مواد وطرائق لتقييم أثر الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال في مجال حقوق الإنسان؛

(هـ) جمع خلاصة لأفضل ممارسات الدول والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال.

٢ - وفي ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٥، اعتمد المجلس الاقتصادي والاجتماعي القرار ٢٧٣/٢٠٠٦ الذي يوافق على طلب اللجنة. وفي ٢٨ تموز/يوليه ٢٠٠٥، عين الأمين العام جون روغي ممثلاً خاصاً له^(١).

٣ - ووفقاً لطلب اللجنة وفي ضوء التحديات المعقدة التي يواجهها الممثل الخاص للأمين العام في المهام الموكلة إليه، إلى جانب الأحداث التي سبقت تحديد تلك المهام، شرع الممثل الخاص في عمله بإجراء مشاورات مستفيضة بشأن مضمون ولايته، إلى جانب سبل بديلة للاضطلاع بها - مع الدول والمنظمات غير الحكومية الدولية للأعمال التجارية وفردى الشركات، واتحادات العمال الدولية والأمم المتحدة وغيرها من الوكالات الدولية، والخبراء القانونيين. وعُقدت حتى الآن اجتماعات رسمية في جنيف ونيويورك ولندن وباريس وواشنطن. ورهنأ بتوفر التبرعات، يزعم الممثل الخاص عقد مشاورات إقليمية بين مختلف أصحاب المصالح في أفريقيا جنوبي الصحراء الكبرى وأمريكا اللاتينية وآسيا. وقد اختتم، بالإضافة إلى ذلك، أول زيارة يأمل أن تكون ضمن سلسلة من الزيارات غير الرسمية إلى عمليات تقع ما وراء البحار في سبعة قطاعات بدعوة من الشركات المالكة لها لكن دون تمويل منها. ويتمثل الغرض من هذه الزيارات، التي ستشمل مناقشات مستقلة مع فئات من المجتمعات المعنية، في تعميق إدراك الممثل الخاص شخصياً للأوضاع على الأرض دون وضع تقارير عن الشركات أو البلدان التي توجد فيها.

٤ - وللإطلاع على مزيد من المعلومات التي تخص الولاية، يُجري الممثل الخاص استطلاعاً لدى الشركات العالمية الخمسمائة المدرجة في قائمة مجلة فورتشن^(٢)، حيث يسأل هذه المجموعة من الشركات النافذة عما إذا

كانت لديها سياسات وممارسات تتعلق بحقوق الإنسان، وفي حال وجودها فيما هي المعايير التي ترجع إليها، وهل تُجري دراسات لتقييم الأثر على حقوق الإنسان، وكيف تنظر إلى مسؤوليتها في مجال حقوق الإنسان تجاه مختلف أصحاب المصالح. ويقترح الممثل الخاص كذلك إجراء استطلاع لدى الحكومات للحصول على المعلومات التي يحتاجها في تحضير رد مناسب على الفقرتين الفرعيتين (ب) و(هـ) من الفقرة ١ من ولايته المحددة في القرار ٦٩/٢٠٠٥.

٥- والتماساً للمشورة بشأن الأبعاد القانونية البحتة لولايته، يستعين الممثل الخاص بكلية القانون في جامعة هارفرد، وكذلك بأبحاث واستشارات يقدمها له مجاناً أخصائيو وباحثون قانونيون في الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وأستراليا. وهو يرحب بأية مساعدة إضافية يقدمها له خبراء في القانون، لا سيما من البلدان النامية.

٦- وسيُجيب الممثل الخاص في تقريره النهائي على كل فقرة فرعية من ولايته بكل ما يمكن من التفصيل ضمن الوقت المتاح وفي حدود ما تسمح به الموارد. ويقتصر الغرض من هذا التقرير المؤقت على تحديد الإطار الشامل للولاية وفق ما يراه الممثل الخاص، ووضع الخيارات الاستراتيجية الأساسية، وتلخيص برنامج أنشطته الحالي والمقرر.

أولاً - تحديد إطار المسائل

٧- يسترشد الممثل الخاص للأمين العام في القيام بعمله بأحكام القرار ٦٩/٢٠٠٥ وبما جاء فيه عبر مراحل صياغته. ومن ثم فإنه يستند إلى كون الهدف من ولايته هو تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها فيما يتعلق بالشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية، ولكن المسؤولية الرئيسية عن صون تلك الحقوق تقع على عاتق الحكومات. وعلاوة على ذلك، فهو يرى أن فقرات منطوق القرار تبين أن الغرض من مهمته هو أن تكون مبنية في المقام الأول على حجج وبيّنات، وأن تقدّم توضيحاً مفاهيمياً كلما طُلب منه أو استدعى الأمر ذلك.

٨- هناك ثلاثة عوامل سياقية واسعة ترسم حدود تحليل الممثل الخاص للعلاقة السريعة التطور بين الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، وهي: السمات المؤسسية للعلومة، والأنماط العامة في التجاوزات التي يُدعى ارتكابها من قبل الشركات وما يرتبط بها، ومواطن القوة والضعف المميّزة في ما وُضع من استجابات للتعامل مع تحديات حقوق الإنسان.

ألف - العولمة

٩- أنشئت الأمم المتحدة من أجل وضع نظام عالمي قوامه الدول. ففي عام ١٩٤٥، كانت الدول وحدها هي القادرة على اتخاذ قرارات دولية ذات أهمية، وكانت خاضعة لقراراتها المشتركة ومسؤولة عن إنفاذ تلك القرارات. والمصلحة العامة الوحيدة ذات الأهمية في الحكم الدولي كانت تعكس أي توافق بين المصالح الوطنية تفلح الدول في التوصل إليه. وحتى عندما وُضع نظام حقوق الإنسان، الذي بدا وكأنه في صدام مع تلك المبادئ إذ أنشأ التزامات تتعدى نطاق الدولة والجنسية، وُصفت الدول بأنها وحدها صاحبة الواجب القادرة على انتهاك قانون حقوق الإنسان الدولي واعتُبرت وحدها المسؤولة عن تنفيذ مبادئ حقوق الإنسان من خلال تنفيذ الالتزامات الناشئة عن معاهدات أو قوانين عرفية تندرج في نطاق ولاياتها القضائية المحلية.

١٠- واليوم نعيش نحن أيضاً في عالم معولم، حيث إن مجموعة متنوعة من الفعاليات التي لا تمثل الدولة الإقليمية بالنسبة لها المبدأ التنظيمي الرئيس، قد باتت تؤدي أدواراً هامة في الحياة العامة. ويصحّ هذا على الميدان الاقتصادي أكثر من غيره. وحتى في الحقبة التي تلت الحرب العالمية الثانية مباشرة، كانت عبارة "الاقتصاد الدولي" تعد وصفاً مكانياً دقيقاً للواقع السائد آنذاك، أي نظام اقتصادي يتكون من صفقات خارجية تتم بين أسواق منفصلة ومتميزة قائمة على المنافسة المطلقة باستطاعة الحكومات إعاقته بفعالية عند الحدود بواسطة إجراءات نقطة الدخول كالرسوم الجمركية والحواجز غير الجمركية وأسعار الصرف وضوابط رؤوس الأموال - وكانت تخضع، كما هي الحال دائماً، لقيود الكلفة وإمكانات تكنولوجيات الاتصال والنقل المتاحة.

١١- وتتناقض هذه الصورة مع مظهر العولمة الأكثر جلاء في الوقت الحاضر، إذ يوجد نحو ٧٠.٠٠٠ شركة عبر وطنية إلى جانب قرابة ٧٠٠.٠٠٠ فرع وملايين الموردين في جميع أصقاع الأرض^(٣). فالصفقات التي تتم بين هذه الكيانات لم تعد صفقات خارجية قائمة على المنافسة المطلقة. فالتجارة الداخلية للشركات، مثلاً، - أي العمليات التجارية التي تتم بين فروع الشركة ذاتها - تمثل حصة معتبرة من إجمالي التجارة الدولية^(٤). وفي هذا الصدد، فإن ما كان في السابق تجارة خارجية بين اقتصادات وطنية قد أصبح يتم بصورة متزايدة داخل نطاق الشركات بوصفه إدارة لسلسلة التوريد العالمية، حيث يجري أنياً ويؤثر مباشرة في حياة الناس حول العالم.

١٢- إن حقوق الشركات عبر الوطنية - أي قدرتها على العمل والتوسع عالمياً - قد تزايدت بدرجة كبيرة على مدى الجيل الأخير نتيجة إبرام الاتفاقات التجارية ومعاهدات الاستثمار الثنائية وتحرير الأسواق الداخلية. وخلال عقد التسعينات، أعيدت بنجاح صياغة حقوق الملكية الفكرية بوصفها مسألة تجارية، فأصبح بالتالي لها جذور قانونية أكثر رسوخاً من ذي قبل. وفي بعض القطاعات، كالاتصالات السلكية واللاسلكية، تدلي الشركات بدلها مباشرة في وضع المواصفات الدولية. علاوة على ذلك، فإن جزءاً كبيراً من المنازعات المتعلقة بالاستثمارات الخارجية قد باتت يُسوَّى عن طريق التحكيم الخاص لا المحاكم الوطنية. وبالتالي فإن الشركات المتخصصة في قانون الشركات وشركات المحاسبة تضيف هي الأخرى مواد جديدة إلى القواعد الروتينية الخاصة بالشركات عبر الوطنية.

١٣- والغرض من هذه التعليقات هو الوصف لا إصدار الأحكام. ورغم أن منافعها غير موزعة بالتساوي، فقد كان للعولمة آثار إيجابية عديدة تمثلت في ارتفاع مستويات المعيشة وأتاحت في بعض أنحاء العالم النامي فرصاً لتحقيق معدلات غير مسبوقه في مجال التقليل من الفقر. والمراد هنا فقط ملاحظة أنه لا عجب أن يكون قطاع الشركات عبر الوطنية - وبالتالي أوساط الأعمال التجارية بكاملها - قد أثار اهتماماً متزايداً لدى فعاليات اجتماعية أخرى، بما في ذلك المجتمع المدني والدول أنفسها في ضوء هذا التحول الذي شهدته السمات المؤسساتية للاقتصاد العالمي. فالواقع أن فعاليات المجتمع المدني، كالشركات، قد اكتسبت صفة عبر وطنية من جوانب شتى؛ فحسب أحد المصادر الأكاديمية، تقوم ما يزيد عن ٣٠.٠٠٠ منظمة غير حكومية بتنفيذ برامج دولية، ولدى قرابة ١٠٠٠ منظمة غير حكومية أعضاء من ثلاثة بلدان على الأقل، بينما المنظمات غير الحكومية الوطنية والمحلية البحتة تحصل في أحيان كثيرة على دعم مؤسسات دولية مناظرة^(٥).

١٤- ويكمن وراء هذا الاهتمام المتزايد بالشركات عبر الوطنية ثلاثة دوافع على الأقل. ويتمثل الدافع الأول ببساطة في أحدث تعبير عن إحدى أقدم البديهيات التي تحكم الحياة السياسية، ومفادها أن نجاح نوع واحد من الفعاليات الاجتماعية في تكديس النفوذ يدفع فعاليات أخرى ذات اهتمامات أو أهداف مختلفة إلى تنظيم نفوذ

مواز. فعندما أصبحت الشركات عبر الوطنية في البلدان الصناعية تؤدي أدواراً رئيسية على الساحة الوطنية في أواخر القرن التاسع عشر، ظهرت جهود موازية من مجموعات العمال والجماعات ذات المنطلقات الإيمانية، من بين جملة جماعات أخرى من الدولة، في نهاية المطاف. وتحتل الصدارة اليوم على الصعيد العالمي مجموعة متنوعة وكبيرة من فعاليات المجتمع المدني. وفضلاً عن ذلك، فعندما ينظر قطاع كبير من الجمهور إلى شركات عالمية على أنها تسيء استخدام نفوذها - كما كانت الحال مع شركات أدوية كبرى فيما يتعلق بتسعير الأدوية لعلاج داء الإيدز في أفريقيا وبراءات الاختراع المتعلقة بها، على سبيل المثال - فإن حدوث رد اجتماعي عنيف ومفاجئ يكون أمراً حتمياً.

١٥ - ويتمثل الدافع الثاني في كون بعض الشركات جعلت نفسها، وحتى قطاعها الصناعي برمته، هدفاً للانتقاد بسبب انتهاكها الجسيم لحقوق الإنسان وللمعايير العمل وقوانين حماية البيئة وغير ذلك من المشاكل الاجتماعية. وقد أدى ذلك إلى زيادة المطالبة بوعي أكبر من قبل الشركات بمسؤوليتها ومسئوليتها، وكثيراً ما تحظى هذه المطالب بدعم من شركات تريد أن تنفادى الوقوع في مشاكل مماثلة أو أن تحول ممارساتها الجيدة إلى ميزة تنافسية. ومن الأمثلة على ذلك الضغط على الشركات من أجل الإفصاح عن قدر أكبر من الأداء غير المالي بوسائل شتى من الإبلاغ أو الاعتماد، إلى جانب استيعاب قطاعي المال والاستثمار تدريجياً لتلك المعلومات وبزوغ خطط طوعية تنظيمية يكون للدول أحياناً دور فيها ويراد بها ضمان حماية أفضل لحقوق الإنسان وغيرها من المعايير الاجتماعية، وإرادة أكبر لدى المحاكم الوطنية لقبول الاختصاص في قضايا يدعى فيها حدوث أكثر انتهاكات حقوق الإنسان جسامة تكون شركات أجنبية ضالعة فيها والتي تمثل السوابق القضائية المسجلة بموجب قانون الدعاوى المتصلة بضرر يلحق بالأجانب في الولايات المتحدة أحد أهم الأمثلة عليها رغم أنها ليست المثال الوحيد^(٦).

١٦ - وقد أخذ في الظهور في السنوات القليلة الماضية أساس منطقي ثالث لإشراك قطاع الشركات عبر الوطنية، وهو أن لهذا القطاع تأثير وقدره عالميين وأنه قادر على الفعل بوتيرة وعلى نطاق لا تستطيع الحكومات ولا المنظمات الدولية مضاهاته فيهما. وثمة فعاليات اجتماعية أخرى ما فتئت تبحث عن سبل للتأثير في هذا المجال كيما تعالج المشاكل المجتمعية الملحة - بسبب عجز الحكومات أو إحجامها في أحيان كثيرة عن القيام بوظائفها على النحو المناسب.

١٧ - وهكذا فإنه سواء كان الهدف، في مجال كل قضية على حدة، هو توفير إمكانية الحصول على الأدوية في البلدان الفقيرة بما يمكن من بلوغ الأهداف الإنمائية للألفية أو التخفيف من حدة تغير المناخ أو كبح انتهاكات حقوق الإنسان، فإن فعاليات المجتمع المدني وواضعي السياسات يدركون أكثر فأكثر أن إشراكاً نشطاً هو أحد المقومات الجوهرية للنجاح^(٧).

١٨ - وفضلاً عن ذلك، وعلى مستوى الاقتصاد السياسي العالمي برمته، بدأ واضعو السياسات والخبراء على اختلاف مشاربهم يستوعبون الدرس الذي لقننا إياه التاريخ منذ زمن طويل ومفاده أن أوجه عدم التوازن الحاد بين نطاق الأسواق ومؤسسات الأعمال التجارية من جهة، وبين قدرة المجتمعات على حماية وتعزيز القيم الأساسية داخل المجتمعات من جهة أخرى، لا يمكن أن تستمر. فقد اثار ذلك الشكل المختلف من العولمة الذي شهده العصر الفيكتوري مثلما باءت بالفشل محاولة إحياء نظام مالي عالمي بمنأى عن التدخل الحكومي بعد أن وضعت الحرب العالمية الأولى أوزارها، والسبب في ذلك أنهما معاً جعلتا من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، على الحكومات أن تلي الطلب الداخلي المتزايد على عمالة كاملة وعلى قدر أكبر من الإنصاف الاقتصادي. وساهم هذا الفشل المزدوج في ظهور مجموعة من "المذاهب" البشعة التي كانت معادية للأعمال التجارية ولحقوق الإنسان

والسلام العالمي في نهاية الأمر. وبالمقابل، وازنت الترتيبات المؤسسية، التي وُضعت بعد عام ١٩٤٥ من أجل تنظيم العلاقات النقدية والتجارية، بين الالتزامات بتحرير الأسواق العالمية وإفصاح مجال واسع لشبكات الأمان الداخلية والاستثمارات الاجتماعية؛ وبالتالي فإنها ساعدت على بناء دعم سياسي داخلي لموجة العولمة الأخيرة. أما في الوقت الحاضر، فإن الهوة الآخذة في الاتساع بين الأسواق العالمية وقدرة المجتمعات على إدارة تواجدها قد تضغط على الزعماء السياسيين للانطواء مرة أخرى، مدفوعين إلى ذلك من قبل قطاعات عريضة من جماهيرهم التي تعاني الحرمان الاقتصادي ولكنها تتمتع بتمكين سياسي، والتي قد يكون من نتائجها ظهور الترعات الوطنية المصرية على الانتماء أو الحركات الأصولية المتعصبة بوصفهما الوسيلة الموعودة لتوفير الحماية الاجتماعية. ويمثل ترسيخ قيم مشتركة وممارسات مؤسسية في الأسواق العالمية بديلاً أفضل بكثير، ومما سيساعد في بلوغ هذه النتيجة الهدف الأوسع نطاقاً المتوخى من هذه الولاية.

١٩- ومن المنطقي أن تكون حقوق الإنسان من صميم دواعي القلق هذه. وأياً كانت الاختلافات الأخرى التي قد تكون موجودة في العالم، ابتداء بالإعلان العالمي الصادر في عام ١٩٤٨، فإن حقوق الإنسان كانت هي التعبير الوحيد المتفق عليه دولياً عن الحقوق التي تعود لكل فرد منا مجرد أننا من بني البشر. وهكذا فإن ضمان احترام حقوق الإنسان يجب أن يكون غاية أساسية لحسن الإدارة على جميع المستويات، ابتداء من المستوى المحلي ووصولاً إلى المستوى العالمي، وفي القطاع الخاص كما في القطاع العام.

باء - الانتهاكات وما يرتبط بها

٢٠- بما أنه لا يوجد مستودع عالمي يحتوي معلومات شاملة ومتسقة ومحيدة، فلا يسعنا أن نقول عن يقين ما إذا كانت الانتهاكات ذات الصلة بقطاع الشركات في ارتفاع أو تراجع عبر الزمن. كل ما نستطيع قوله هو إن الإبلاغ عنها صار أكثر انتشاراً لأن عدداً أكبر من الفاعلين أصبح يتعقبها ولأن قدرات أكبر من الشفافية قد تحقق مقارنة بما كان عليه الأمر في الماضي. وهذا الارتياح بالطبع لا يهمل ضحايا تلك الانتهاكات إلا قليلاً. لكنه يزيد من صعوبة تحديد وتقييم فاعلية مناهج بديلة لوضع سياسات تتصدى لهذه التحديات - فالأمر شبيه بالبحث عن سبل الوقاية من مرض السرطان وعلاجه دون الإلمام التام به.

٢١- وهناك اعتقاد شائع بأن التنمية الاقتصادية مقرونة بسيادة القانون هما أفضل ضمان لتحقيق احترام حقوق الإنسان جميعها، بما فيها الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وبما أن العولمة تشجع الأمرين معاً، فإنها تعزز إمكانية التمتع بتلك الحقوق أيضاً. غير أن هناك، في الوقت ذاته، أسباباً بديهية للارتياح في كون توسع العولمة وتجددتها، في المرحلة الأولى على الأقل، قد زادا أيضاً إمكانية تورط الشركات عبر الوطنية في انتهاكات لحقوق الإنسان. وهذه المسألة، في جزء منها، مسألة أرقام بحتة: فعدد أكبر من تلك الشركات يعمل في مزيد من البلدان حول العالم وبشكل متزايد في سياقات اجتماعية وسياسية تطرح تحديات جديدة كلياً بالنسبة لمن يديرها، لا سيما فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

٢٢- وفضلاً عن ذلك، فإن الخصائص المؤسسية المميزة للشركات العالمية التي ألما إليها في الجزء السابق تضاعف تلك التحديات وتضخمها. فالانخراط في العولمة يعني، بالنسبة للعديد من الشركات، اعتماد نماذج عمل مبنية على الترابط الشبكي تشارك فيه عدة شركات تتوسع عبر بلدان عديدة ودخل كل بلد منها. فالشبكات

بطبيعتها تتطلب نقل الإدارة المباشرة لعمليات تجارية هامة، واصمةً العلاقات المتفاوض عليها محل البنى القائمة على التسلسل الهرمي. وهذا الشكل من أشكال الشركة الموسعة قد عزز فعالية الشركات من الناحية الاقتصادية، لكنه أيضاً زاد الصعوبة التي تصادفها الشركات في إدارة سلاسل قيمتها العالمية - أي مجموع الأنشطة الضرورية للانتقال بمنتج أو خدمة ما من بدايته وحتى استعماله النهائي. وكلما زاد عدد حلقات الوصل في سلاسل القيمة كلما زاد عدد مواطن الضعف التي تمثلها كل حلقة وصل في السلسلة بالنسبة للشركة العالمية ككل. وفي الوقت نفسه، زادت شبكات الشركات عدد المداخل التي يمكن من خلالها لفعاليات المجتمع المدني السعي إلى الحد من نفوذ علامة الشركة ومواردها على أمل تحسين ليس أداء الشركة فقط وإنما البيئة الاجتماعية التي تعمل فيها أيضاً.

٢٣- هكذا، وبصرف النظر عن إصدار أحكام سيئة أو سوء التصرف من جانب مسؤولي الشركات، فإن هذه الخصائص المؤسسية المميزة للشركات عبر الوطنية، إذا أهملت، تزيد من احتمال أن تخطئ "الشركة"، بشكل من الأشكال، في تطبيق المبادئ التي وضعتها لنفسها أو ألا تفي بتوقعات نظيراتها في التحلي بالسلوك المسؤول المفترض في الشركات. فالتحدي الأساسي إذن بالنسبة للأعمال التجارية وحقوق الإنسان يكمن في استحداث أدوات الإدارة اللازمة في الشركات وفي القطاع العام للسيطرة على تلك التزعات والحد منها.

٢٤- لكن ما هو الوضع تماماً اليوم؟ ماذا لو وجدت أشكال من الانتهاكات يمكنها، بل ينبغي لها، أن تشكل وضع وسائل الحكم تلك؟ وكما يقدم عرضاً توضيحياً للانتهاكات حقوق الإنسان التي يزعم أن الشركات ترتكبها وما ينجم عنها، أجرى الممثل الخاص للأمين العام مسحاً لخمس وستين حالة أبلغت عنها المنظمات غير الحكومية مؤخراً. ومن المنطقي افتراض أن الحالات الفظيعة بشكل خاص أو الشركات التي سبق أن كانت هدفاً لإحدى الحملات كان سيتم اختيارها كمواضيع، إذ من غير المرجح أن تشكل هذه البلاغات عينة تمثيلية إلا لأكثر الأوضاع سوءاً. ومع أن أنماط الانتهاكات وما ينتج عنها لافتة للنظر، فإنها لن تفاجئ بعض المراقبين المطلعين.

٢٥- إن قطاع الصناعة التعدينية - النفط والغاز والمعادن - يطغى تماماً على هذه العينة من الانتهاكات المبلغ عنها، إذ يمثل ثلثي مجموع البلاغات. يليه قطاع الأغذية والمشروبات من بعيد، ثم يليهما قطاع الألبسة الجاهزة والأحذية ثم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ومعظم أسوأ التجاوزات المزعومة تأتي من قطاع الصناعة التعدينية حيث تبلغ حد التواطؤ في جرائم ضد الإنسانية. وهي عادة تتعلق بأفعال ترتكبها قوات الأمن العامة والخاصة التي تتولى حماية أصول الشركات وممتلكاتها، وبتفشي الرشوة وانتهاكات حقوق العمال. ويتعلق عدد كبير من الانتهاكات بالمجتمعات المحلية لا سيما السكان الأصليين.

٢٦- إن التحديات الرئيسة التي تواجه قطاع الأغذية والمشروبات تتعلق بمسائل حيازة الأراضي والمياه، مقرونة بحقوق العمال. وتمثل انتهاكات حقوق العمال أيضاً مسألة جوهرية في قطاع الألبسة الجاهزة والأحذية. وفي القطاعين كليهما، يتعلق قضايا حقوق العمال بسلاسل التوريد. أما في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فإن مصدر القلق المتنامي هو حالات انتهاك الحق في حرية التعبير والحق في الحياة الخاصة وما يترتب عن ذلك من آثار سيئة إضافية محتملة على الحق في الحياة والحرية وأمن الأشخاص.

٢٧- في أي سياق اجتماعي وسياسي تحدث هذه الانتهاكات المزعومة؟ حدثت الحالات الخمس والستون في ٢٧ بلداً. وهنا أيضاً نجد أن الأنماط لافتة لكنها متوقعة إلى حد ما. فهذه البلدان على سبيل المثال هي في الأساس

بلدان ذات دخل منخفض أو تقع على الجانب المنخفض من فئة البلدان المتوسطة الدخل (وتوخياً للدقة: إذا كانت البلدان المنخفضة الدخل تحمل الرقم "١" والمتوسطة الدخل تحمل الرقم "٢" والمرتفعة الدخل تحمل الرقم "٣"، فإن البلدان السبعة والعشرين تحمل الرقم "١,٨"). علاوة على ذلك، فإن قرابة ثلثي هذه البلدان إما خرجت لتوها من نزاع أو ما تزال في نزاع. وأخيراً، تتسم هذه البلدان "بمحكم ضعيف". واستناداً إلى مؤشر "سيادة القانون"، الذي وضعه البنك الدولي، فإن جميع هذه البلدان السبعة والعشرين عدا بلدين اثنين تقع دون المعدل مقارنة بجميع البلدان؛ وبينما أن أحد هذين الاستثناءين قد فاق قليلاً المعدل العالمي، فإن الآخر يعادله فقط^(٨). وحسب مؤشر المنظمة الدولية للشفافية بشأن ملاحظات الفساد - حيث تعني درجة "صفر" "استشراء الفساد" ودرجة "١٠" "أعلى درجات النزاهة" - بلغ متوسط درجاتها ٦,٢^(٩). وحسب مؤشر الأنظمة السياسية لمنظمة بيت الحرية - حيث يكون ترتيب "غير حر" الأول وترتيب "حر نسبياً" الثاني وترتيب "حر" الثالث - بلغ متوسط ترتيبها ١,٩^(١٠).

٢٨- وغني عن البيان أن أنواعاً أخرى من انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بالشركات تحدث في فئات أخرى من البلدان وفي العالم عموماً. ولكن حتى لو لم نتطرق إلى جميع أنواع الانتهاكات، فإن هذا العرض الموجز يلمح إلى اثنين اثنين من آثارها على وضع سياسات للاستجابة لها.

٢٩- أولاً، هناك اختلافات هامة بين مختلف القطاعات الصناعية من حيث أنواع ونطاق التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان. ويتميز قطاع الصناعة التعدينية عن باقي القطاعات لأنه ما من قطاع آخر يترك أثراً اجتماعياً وبيئياً في مثل ضخامة أثره. وعلاوة على ذلك، قد لا تتوفر في البلدان الفقيرة مؤسسات عامة فعالة على المستوى المحلي. وقد يجبر هذا الفراغ السلطوي الشركات المسؤولة، وهي تواجه بعض أشد التحديات الاجتماعية التي يمكن تصورها صعوبة، على القيام بحكم الواقع بأدوار حكومية تكون غير مستعدة للقيام بها كما يجب بينما تستفيد شركات أخرى من تفوق قوتها. وفي قطاعات أخرى، تكون طائفة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان المتضررة أكثر محدودة ويبرز كل واحد من تلك القطاعات العضلات المميزة الخاصة به. وينبغي أن يأخذ القطاعان الخاص والعام تلك الاختلافات في الاعتبار في السياسات التي يضعانها من أجل الاستجابة للوضع والتي تتناول الأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

٣٠- ثانياً، من الواضح أن هناك انسجاماً سلبياً بين أسوأ انتهاكات حقوق الإنسان المتعلقة بالشركات والبلدان المضيفة التي تتسم باقتران تسجيل دخل قومي متدن نسبياً والتعرض حالياً أو منذ عهد قريب لنزاع وحكم ضعيف أو فاسد. وهناك بالطبع تداخل مع قطاع الصناعة التعدينية التي تعمل في مثل هذه الأوضاع أكثر من صناعات أخرى. غير أن ضعف الحكم يمثل تحدياً أعم بالنسبة لنظام حقوق الإنسان القائم ويتطلب عناية خاصة من جميع الأطراف المعنية.

جيم - الاستجابات الحالية

٣١- إن مسألة وضع سياسات وممارسات فعالة لمواجهة التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان ما برحت مدرجة منذ فترة من الزمن في جدول أعمال فعاليات في المجتمع المدني والشركات والحكومات. وقد اعتمدت شركات عدة مبادرات بصورة فردية أو بالتعاون مع رابطات الأعمال التجارية ومنظمات غير حكومية، وفي بعض الحالات

مع حكومات ومنظمات دولية. ولا يندرج في نطاق هذا التقرير النظر في العدد الكبير من الجهود الجارية أو تقييمها. وسيأتي التقرير على ذكر بعض من خصائصها ومواطن القوة والضعف فيها بإيجاز من حيث صلتها بالولاية.

٣٢- وللإطلاع بشكل أفضل على ما تقوم به كبريات الشركات العالمية فيما يتعلق بحقوق الإنسان، يُجري الممثل الخاص للأمين العام دراسة لكبريات الشركات العالمية الواردة في قائمة الخمسمائة العالمية التي وضعتها مجلة فورتن. وعند تحرير هذا التقرير، لم نكن قد حصلنا إلا على ٨٠ إجابة تقريباً، وربما يكون أول المحيين هم الأكثر حماساً والتزاماً. ومن ثم فإن النتائج الملخصة هنا مؤقتة، وسيصدر في هذا الشأن تقرير كامل منفصل^(١١).

٣٣- تفيد نحو ثمان من عشر شركات أجابت حتى الآن إن لها مجموعة واضحة من المبادئ أو الممارسات الإدارية تتعلق بما لعملياتها من أبعاد متصلة بحقوق الإنسان؛ وبنسبة اثنين إلى واحد، أُدرجت حقوق الإنسان بوصفها جزءاً من مدونة أو مبادئ عامة تحكم المسؤولية الاجتماعية للشركة عوض أن تكون مفهوماً قائماً بذاته. وتشتمل تلك المبادئ في جميع الحالات تقريباً على قضايا عدم التمييز والصحة والسلامة في مكان العمل، تليها حقوق أساسية أخرى من حقوق العمل (٨٥ في المائة). وبالمقابل، ورد ذكر الحق في الصحة في ٥٦ في المائة من الحالات، والحق في مستوى معيشة لائق في ٤٣ في المائة من الحالات، بينما تتعلق فئات أخرى من الحقوق المذكورة على الخصوص بقطاعات منفصلة. ولكن عدد المحيين الإجمالي ليس مرتفعاً بما فيه الكفاية ليتيح استجلاء أي نماذج ذي معنى بين القطاعات.

٣٤- وعلى السؤال المتعلق بأي من الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان تستند إليها الشركة كمرجع في سياستها، أجاب ثلاثة أرباع المحيين بأنهم يعتمدون على إعلانات أو اتفاقيات منظمة العمل الدولية، بينما ذكر ٦٢ في المائة منهم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و٥٧ في المائة مبادئ الميثاق العالمي. ويشير ٤ من بين ١٠ إلى المبادئ التوجيهية الخاصة بالشركات متعددة الجنسيات التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

٣٥- وتقول ٤ فقط من ١٠ شركات إنها تجري "بانتظام" تقييمات لأثر مشاريعها على حقوق الإنسان، بينما يقول عدد أكبر من الشركات إن تلك التقييمات تُجرى "من حين إلى آخر". وقد ينم هذا جزئياً عن الاختلافات من قطاع إلى آخر. ولكن مما لا شك فيه أن هذا الأمر يعود أيضاً إلى أنه لا توجد حتى الآن أدوات جاهزة لتقييم الأثر على حقوق الإنسان حتى في كل قطاع على حدة، ويشكل هذا ثغرة سنتطرق إليها لاحقاً في هذا التقرير.

٣٦- ولما سئل عن ذوي المصلحة الذين تشملهم سياسات الشركات في مجال حقوق الإنسان، قيل إن جميعها تقريباً تشمل المستخدمين وقال ٩ من بين ١٠ إنها تشمل الموردين والمتعاقدين والموزعين والشركاء في المشاريع وغيرهم ممن لهم دور في سلسلة القيمة؛ ويُدرج ثلثا الشركات المجتمعات المحلية المحيطة باستثماراتها؛ وأقل من ٦٠ في المائة منها بقليل فقط تشمل البلدان التي تعمل فيها. ورغم أن الشركات على العموم لا تستخدم مصطلح "مجالات النفوذ"، فإن هذا التمييز، الذي يستند إلى المسؤولية المباشرة للشركات إزاء المستخدمين، وهي مسؤولية آخذة في التناقص تدريجياً، يبدو أنه ينم عن رأي توافقي آخذ في الظهور بين الشركات الرئيسية^(١٢).

٣٧- وفي النهاية، تقول نحو ٩ شركات من بين ١٠ إن لديها أنظمة إبلاغ وامتثال داخلية تتعلق بسياساتها في مجال حقوق الإنسان، وتقول ٧ شركات من بين عشرة إنها تستصدر تقارير دورية من جهات خارجية تدرجها

في منشوراتها أو في مواقعها على شبكة الإنترنت. وتشير معظم الشركات إلى أنها تعمل مع ذوي المصلحة الخارجيين في صياغة سياساتها المتعلقة بحقوق الإنسان وتنفيذها؛ وتصنّف المنظمات غير الحكومية في أكثر الأوقات على أنها الشريك، تليها مباشرة الجمعيات القطاعية وبعدها الأمم المتحدة أو منظمات دولية أخرى ثم النقابات، وتأتي الحكومات في المرتبة الأخيرة.

٣٨- ويلزم الحصول على عدد أكبر من الأجوبة حتى يتسنى الخروج باستنتاجات قوية بشأن الأنماط أو الاختلافات الإجمالية حسب كل قطاع وكل بلد. ولكن هذه النتائج الأولية تلمح إلى كون العديد من الشركات الكبرى في العالم، إن لم نقل معظمها، مدركة لمسئولياتها فيما يتعلق بحقوق الإنسان، قد اعتمدت شكلاً من أشكال السياسات والممارسات في مجال حقوق الإنسان وتفكر فيها بصورة منهجية، وقد أنشأت على الأقل أنظمة إبلاغ بدائية داخلية وخارجية. ولم يكن ممكناً قول هذا قبل عقد من الزمن. وفي أحسن الأحوال، ستتوفر لدينا معلومات مماثلة عن الشركات الوطنية كلياً والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، إلى جانب الشركات التي تملكها الدولة، ولكن إجراء مسح للوقوف على مداها يتجاوز حدود الزمن والموارد المتوفرة لهذه المهمة.

٣٩- وبالإضافة إلى سياسات الشركات الفردية وممارساتها، فإن الترتيبات التعاونية التي تشارك فيها الشركات وغيرها من الفعاليات الاجتماعية بدأت تتشكل شيئاً فشيئاً. ولا نحاول هنا أن نأتي على ذكر جميع الحالات^(١٣) لكنه من المفيد إبراز بعض من الخصائص المميزة، ابتداء من تلك التي يراد بها تعزيز مبادئ عامة للسلوك المسؤول من قبل الشركات، وصولاً إلى معايير العمل، وانتهاء بقطاع الصناعة التعدينية.

٤٠- إن الميثاق العالمي للأمم المتحدة يمثل بشكل كبير أكبر مبادرة عالمية في مجال المسؤولية الاجتماعية للشركات، إذ تشارك فيه أكثر من ٣٠٠ شركة. وهذه المبادرة، التي أُطلقت في عام ٢٠٠٠، تُلزم الشركات بتنفيذ المبادئ العالمية العشرة المستقاة من مصادر الأمم المتحدة في مجالات حقوق الإنسان ومعايير العمل والممارسات في مجال البيئة ومكافحة الفساد. وأدرجت مبادئها المتعلقة بحقوق الإنسان مفهوم "التواطؤ" و"مجالات النفوذ" في خطاب مسؤولية الشركات الاجتماعية، حيث صارا مفهومين قائمين بذاتهما. والميثاق العالمي هو في جوهره شبكة لتعلم الممارسات الجديدة وإطلاع الآخرين عليها ونشرها. وتتجلى أهم خصائصه في كون أكثر من نصف الشركات المشاركة، وكذلك ثلثي الشبكات الوطنية التي يتم من خلالها تبادل المعارف، تنتمي إلى البلدان النامية. وقد كان الميثاق العالمي، بالنسبة لثلثي الشركات من البلدان النامية، أول تجربة لها مع ممارسات المسؤولية الاجتماعية للشركات^(١٤). ويلزم إصدار بلاغ سنوي عن التقدم المحرز في تنفيذ المبادئ.

٤١- والصفة التي تنفرد بها القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية التي وضعتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هي نظام مراكز الاتصال الوطنية. وهذه مكاتب حكومية في البلدان المشاركة تقوم، من بين جملة وظائف أخرى، بالنظر في "حالات خاصة" (شكاوى، باللغة العادية) تتعلق بعدم امتثال شركة ما للقواعد. وباستطاعة أي شخص أو منظمة تقديم تلك الشكاوى، وكانت نقابات العمال مصدر أكثرها. وتتمتع هذه الآلية بقدرة كامنة ضخمة على المساعدة على مواجهة التحديات المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان، لأنها لا تقتصر على المسائل المطروحة في بلدان المقر بل تتعداها إلى تلك المطروحة في البلدان المضيفة. غير أن أداء مراكز الاتصال الوطنية جد متفاوت، لا سيما فيما يتعلق بحقوق الإنسان. ومن شأن وضع ممارسات أكثر تناسقاً وإرساء مساءلة عامة أكبر أن يعزز مساهمة مراكز الاتصال الوطنية، وهي ممارسة متواضعة حالياً.

٤٢- ما برحت منظمة العمل الدولية تتولى المسؤولية عن معايير العمل منذ عام ١٩١٩. ويمثل إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، الصادر في عام ١٩٩٨، مرجعاً للكثير من المبادرات الأخرى، بما فيها الميثاق العالمي. ويُعدُّ إعلان المبادئ الثلاثي بشأن المنشآت متعددة الجنسيات، الذي جرى آخر استعراض له في عام ٢٠٠٠، نصاً شارحاً هاماً مزوداً بإجراءات تنفيذية رسمية تضم تلك القطاعات الاجتماعية الثلاثة جميعها. كما أن منظمة العمل الدولية تشارك مباشرة في برنامج تجريبي ذي شأن في صناعة الألبسة في كمبوديا. وتضم المبادرة - المسماة شركات أفضل في كمبوديا - الحكومة والنقابات والصانعين والمجتمع المدني المحلي، وتقوم فيها منظمة العمل الدولية برصد التقيد بمعايير العمل مقابل زيادة فرص دخول البضائع المنتجة في إطار البرنامج إلى سوق الولايات المتحدة. وقد يكون هذا مثلاً يُحتذى بالنسبة لبلدان أخرى ذات حجم صناعي مشابه وبالنسبة لأسواق تصدير أخرى.

٤٣- وقد أصبح رصد أداء سلاسل القيمة أداة أساسية تحاول بواسطتها العلامات التجارية العالمية تجنب الإخلال بالقواعد الاجتماعية والبيئية، بما فيها حقوق الإنسان. ويؤدي الرصد دوراً ذا أهمية خاصة بالنسبة للعلامات التجارية الهامة في صناعة الأحذية والألبسة. ورابطة العمل المنصف واحدة من عدة مبادرات شهدها هذا القطاع. وهي منظمة في شكل ائتلاف بين مختلف أصحاب المصلحة يضم ١٨ شركة، إلى جانب عدد من المنظمات غير الحكومية ونحو مائتي موقع جامعي للبيع بالتجزئة. وتعتمد الشركات برنامجاً لتنفيذ القواعد المعمول بها في مكان العمل وللرصد والإصلاح كي تحمل نحو ٤٠٠٠ مصنع على تطبيق معايير رابطة العمل المنصف، وهي معايير تتجاوز في نطاقها معايير منظمة العمل الدولية. وربما يكون لتجربة رابطة العمل المنصف في مجال الرصد آثار أوسع نطاقاً على مسؤولية الشركات ومساءلتها فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

٤٤- إن رابطة العمل المنصف قد خلصت أساساً إلى أن الرصد وحده ليس سبيلاً فعالاً لإحداث تغيير في سلاسل القيمة. فكثرة القوانين المختلفة وفرضها على الموردين ذاقهم يعد جزءاً من المشكلة ويلقي على عاتق الموردين أعباء مفرطة، مما يؤدي بهم إلى التحايل على النظام. وتتجلى مسألة أخرى في ما درجت عليه العلامات التجارية العالمية من طلب آجال تسليم ما فتئت آخذة في القصر، مقرونة بمراقبة شديدة للتنوعية والتكاليف. غير أن العامل الأهم ربما يكمن في كون جهود الإصلاح المبذولة من أجل التصدي لعدم التقيد كانت حتماً غير مناسبة بسبب افتقار البلدان المضيفة للقدرات البشرية والمؤسسية المطلوبة. وبالتالي فإن رابطة العمل المنصف تقود استراتيجية تمكن العلامات التجارية العالمية من المساهمة في بناء قدرات المعامل في البلدان النامية. وتوخياً للاستدامة، قد يكون من المستحب معالجة الثغرات في القدرات ذات الصلة في القطاع العام في نفس الوقت، حيث يكون عدد مفتشي العمل قليلاً عادة، وكثيراً ما يتقاضون أجوراً أقل حتى من أجور عمال المصانع.

٤٥- وقد أُطلقت في السنوات الأخيرة مبادرات عديدة في قطاع الصناعة التعدينية. فقد استفحلت مشاكل الفساد وسوء توزيع الإيرادات. وهي تقوض سيادة القانون وتعوق تحقيق الأهداف الاجتماعية وتساهم في تأجيج النزاعات التي كثيراً ما تترعرع فيها انتهاكات حقوق الإنسان. وتمثل مبادرة الشفافية في الصناعة التعدينية تقدماً متواضعاً باتجاه تحقيق شفافية الإيرادات. وهذه مبادرة طوعية بالنسبة للحكومات، لكن ما أن تنضم إليها الشركات العاملة في الصناعة التعدينية في تلك البلدان حتى تصير ملزمة لها. ويقوم البنك الدولي بجمع المعلومات عن الضرائب والإتاوات والرسوم التي تدفعها الشركات ويقوم بنشرها. ومنذ انطلاق مبادرة الشفافية في عام ٢٠٠٣، أصبحت

١٠ بلدان تنفذ ما تنص عليه هذه المبادرة في الصناعة التعدينية في الوقت الحاضر، وصادق عليها ١١ بلداً آخر. ولكن عدة بلدان لا تشارك في المبادرة، رغم أنه ينبغي لها ذلك، ولا تضم المبادرة القطاع الممول من الحكومات.

٤٦ - وإدارة العوائد على أساس من التعاون أصعب من تحقيق الشفافية، وهو ما يشهد عليه الإلغاء المحتمل لاتفاق مبتكر بوساطة البنك الدولي التزمت بموجبه حكومة تشاد بتخصيص جزء لا بأس به من عائداتها من الأنبوب الرابط بين تشاد والكاميرون لتلبية احتياجات إنمائية محددة.

٤٧ - تم إطلاق مخطط كمبرلي لاعتماد العملية في عام ٢٠٠٢ بغية وقف نزيف الألماس الممول للصراعات الذي أذكى الاتجار به نار صراعات مدمرة ومعاناة إنسانية في أفريقيا. ذلك المخطط، وهو مبادرة مشتركة بين ٤٤ بلداً إلى جانب الاتحاد الأوروبي وصناعة الألماس العالمية ومنظمات المجتمع المدني، يفرض شروطاً بعيدة المدى على المشاركين مقابل الشهادة بأن شحناتهم من الألماس الخام لا تشتمل على ألماس ممول للصراعات. ويجب سن قوانين وتنفيذها داخل البلدان، وأن يتمتع الألماس المتاجر به بمناعة ضد التلاعب، وبشهادة تبين مصدره، ويُطلب تقديم الوثائق وإجراء مراجعات، ولا يسمح بالاتجار بالألماس إلا مع أطراف أخرى مشاركة في مخطط كمبرلي. وقد اعتمد هذا القطاع قواعد في مثل تلك الصرامة. ويتفاوت التطبيق من حكومة إلى أخرى، في حين لا تشارك بعض البلدان الرئيسية في هذا كله. وتشير بعض مصادر المنظمات غير الحكومية المطلعة إلى كون المبادرة فعالة نسبياً. ولا شك في أن تحقيق هذه النتيجة يسرته البنية المركزة التي تميز سوق هذه الصناعة وكون منتجها الرئيسي من الكماليات. وقد حث عدد من الموظفين الرسميين ومصادر الصناعة ذوي الفعاليات في المجتمع المدني على إنشاء مخططات اعتماد مماثلة تسري على قطاعات أخرى في التعدين، ومن بينها الذهب.

٤٨ - إن المبادئ الطوعية المتعلقة بالأمن وحقوق الإنسان، التي اعتمدت في عام ٢٠٠٠، تتناول الصلة البالغة الأهمية بين احتياجات الشركات الأمنية المشروعة في قطاع الصناعة التعدينية وبين حقوق الإنسان المتعلقة بأفراد المجتمعات المحيطة، وهي حقوق يمكن أن تُنتهك وقد انتهكت مراراً من قبل قوات الأمن. وتقدم المبادئ الطوعية إرشاداً عملياً للشركات فيما يخص ثلاث مجموعات من المسائل، وهي: تقييم المخاطر، بما في ذلك احتمال حدوث العنف؛ وتحديد نطاق الضعف المحتملة لدى الشركات فيما يخص حقوق الإنسان نتيجة علاقتها بمقدمي خدمات الأمن العام، من جيش وشرطة على السواء، إلى جانب توصيات تتعلق بكيفية التعامل معها؛ ومسائل مشابهة تتعلق بقوات الأمن الخاصة. ولعل الأهم من ذلك كله أن الشركات ملزمة بالتحقق مما هو متاح من سجلات قوات الأمن التي تعمل معها في مجال حقوق الإنسان، والحرص على أن يكون نوع وعدد القوات التي تنتشر في حالات خاصة "كفوئاً ومناسباً ومتناسباً مع التهديد". وعلاوة على ذلك، يجب عليها أن "تسجل أية ادعاءات صادقة بارتكاب قوات الأمن العام انتهاكات لحقوق الإنسان في المناطق التي تعمل فيها، وأن تبلغ بها السلطات المختصة لدى الحكومة المضيفة" وأن تحث على التحقيق فيها إن اقتضى الحال واتخاذ إجراءات لمنع تكرار حدوثها.

٤٩ - وعند وضع هذا التقرير (قبيل انعقاد اجتماع عام بشأن المبادئ الطوعية)، لم يكن يشارك في المبادرة إلا أربع دول^(١٥)، بالرغم من أن دولاً أخرى تلتزم بها بصورة غير رسمية، ويتوقع انضمام عدد أكبر منها، بالإضافة إلى ستة عشر شركة مشاركة وعدد من المنظمات غير الحكومية المهمة. وكان على الاجتماع العام أن يناقش اعتماد الشركات المشاركة لمعايير الإبلاغ السنوي الأولى بشأن المبادئ الطوعية. وقد أخذ عدد من تلك الشركات التزاماته على محمل الجد بينما حاولت أخرى ألا تسترعي إليها الانتباه. وكان من بين بنود جدول الأعمال شروط واضحة

للانضمام ولتعليق العضوية. وبدا من المرجح أيضاً أنه سيتم التخلي عن الممارسة الأولى التي تمثلت في عدم السماح للشركات بالانضمام إلا إذا كانت الحكومة المضيفة لها قد انضمت هي الأخرى، مما سيمكن عدداً أكبر من الشركات من المشاركة. لذلك فإن المبادئ الطوعية هي حتى الآن جديدة بالذكر لما تحمله من إمكانيات، بما فيها إمكانية استخدامها كنموذج ممكن لمبادرات في قطاعات أخرى، بقدر ما هي جديدة بالذكر، نظراً للنجاح الفعلي والقابل للقياس في القضايا التي تناوّلها بالذات.

٥٠- وقد سُجّلت سابقة هامة عندما أدرجت إحدى الشركات نص المبادئ الطوعية في اتفاقها مع الحكومة المضيفة بشأن مشروع يضم ثلاثة بلدان. وفي مثال آخر، ألحقت الشركة النص بمشروع عقد مع شريك تملكه الدولة^(١٦). وبالتالي، فإن هذه الإجراءات الطوعية في كلتا الحالتين قد تكون قابلة للتطبيق قانوناً، ومرسيةً بذلك ممارسة هجينة واعدة.

٥١- وتبين المبادئ الطوعية أنه بإمكان عدد قليل من الفاعلين الذين يدفعهم الشعور بالضرورة الملحة أن يبدأوا في اتخاذ إجراء مبتكر ثم البناء على أساسه بالتدرج. وقد يكون من الممكن تطبيق هذا النهج في قطاعات مختلفة، بما فيها تنمية البنى التحتية الكبرى أو الأغذية والمشروبات، حيث تعمل الشركات في أحيان كثيرة في ظل أوضاع تتسم فيها التزاعلات بجدّة أقل، وقطاع الأمن الخاص نفسه الذي يعمل في أحيان كثيرة في بيئات قانونية غامضة تُفتقد فيها قواعد واضحة للمساءلة، وفيما عدا مجال العلاقات الأمنية، في قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الذي ما زال عددُ كبار الفاعلين العالميين فيه محدوداً نوعاً ما ولكنه ما فتئ يتعرض لتحديات جديدة بشكل سريع.

٥٢- وخلاصة القول إن نفعات من الحكم القائم على التعاون آخذة في البزوغ في قطاعات مختلفة، وهي تتلاءم بشكل خاص مع المآزق الخاصة بكل قطاع. وقد كان لبعض المبادرات آثار غير مباشرة في مجالات أخرى. وإن المؤسسات المالية ودوائر الاستثمار قد أخذت تتحول إلى وسائل هامة لإحداث تلك الآثار، ولا يتعلق الأمر هنا بأموال الاستثمار المدرك لمسؤوليته الاجتماعية فقط وإنما يتعلق أيضاً أكثر فأكثر بالمؤسسات السائدة المعنية بالتعرض للمخاطر الاجتماعية والبيئية. وهنا أيضاً تقدم المبادئ الطوعية مثلاً على ذلك. فالمؤسسة المالية الدولية تعتمد معايير أداء جديدة في منح القروض للشركات العاملة في قطاع التعدين. ومن بين الشروط التي تضعها المؤسسة انتقاء عدة عناصر أساسية في المبادئ الطوعية، بما فيها عمليات تقييم الأخطار المتعلقة بالأمن، التي ستصبح من شروط المؤسسة المالية الدولية لمنح قروض تفوق قيمتها ٥٠ مليون دولار. وستدرج تلك الاشتراطات بدورها في سياسات الإقراض المتعلقة بالمشاريع التي تنتهجها المصارف التجارية التي تتعاون مع المؤسسة المالية الدولية أو تتأثر بها، كما هي حال سبع وثلاثين مصرفاً منضمّاً إلى مبادئ خط الاستواء لتقييم وإدارة المخاطر الاجتماعية والبيئية^(١٧).

٥٣- وفي الوقت ذاته، لا مجال للشك في أن لهذه الترتيبات أيضاً مواطن ضعف. ومن بين مواطن الضعف تلك أن معظمها تنتقي تعاريف ومعايير حقوق الإنسان الخاصة بها المتأثرة بالمعايير المتفق عليها دولياً، ولكنها نادراً ما تكون مستمدة منها مباشرة. وترتبط هذه الاختيارات بما هو مقبول سياسياً داخل الكيانات المشاركة وفيما بينها بقدر ما ترتبط بالضرورات الموضوعية المتعلقة بحقوق الإنسان. ويصح هذا كذلك على المقتضيات التي تضعها فيما يتعلق بالمساءلة. علاوة على ذلك، تميل هذه المبادرات إلى عدم ضم المتوائمين المصيرين على التقاعس، الذين يمثلون أكبر مشكلة. بيد أن المتوائمين أيضاً قد يطلبون الدخول إلى أسواق رأس المال ويواجهون على المدى البعيد ضغوطاً خارجية أخرى. وأخيراً، فإن هذه "النفعات"، حتى عند تناوّلها مجتمعةً، لا تلقي الضوء على مجالات كثيرة من

حقوق الإنسان التي لا تتمتع في الكثير من المناطق الجغرافية بقدر كاف من الحماية. التحدي الذي يواجه الأوساط المعنية بحقوق الإنسان هو، بالتالي، جعل حماية حقوق الإنسان وتعزيزها ممارسة شركائية وموحدة بدرجة أكبر. ومن هنا نأتي إلى السؤال عن أفضل السبل لبلوغ هذا الهدف.

ثانياً - الاتجاهات الاستراتيجية

٥٤ - بعد أن بحثنا السياق الأوسع للولاية، فإن الخطوة التالية هي تحديد نهج يمكنه دفع جدول الأعمال قدماً بشكل فعال. ولعل أكثر مواضيع الولاية صعوبة يتعلق، في بعض جوانبه، بمسألة المعايير. والأمر كذلك لسببين، يتجلى أولهما في أن المعايير في عدة حالات هي، ببساطة، غير "موجودة"، بما أن السياق العالمي إجمالاً يمر هو نفسه بمرحلة انتقالية؛ وهي تنتظر تسجيلها وتنفيذها ولكنها هي أيضاً قيد البناء على الصعيد الاجتماعي. والواقع أن الولاية نفسها تشكل حتماً تدخلاً متواضعاً في تلك العملية الأوسع. ومن أهم الغايات التي يسعى الممثل الخاص إلى تحقيقها من خلال خطته للدعوة إلى انعقاد سلسلة من المشاورات الإقليمية والقيام بزيارات إلى مواقع عمل شركات كبرى في بلدان نامية، هي إجراء تقييم أدق للاحتياجات والمعضلات الخاصة التي تحرك العملية في بيئات مختلفة.

٥٥ - والسبب الثاني لصعوبة هذه المسألة هو أنه تبيّن أن من الصعوبة بمكان إجراء حوار جدي بشأن المعايير دون أن يكون ذلك الحوار تكراراً مختصراً لنقاشات سابقة دارت داخل اللجنة وحوها بشأن "القواعد المتعلقة بمسؤوليات الشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال التجارية في مجال حقوق الإنسان" (١٨) - وكانت آخرها خلال المشاورات بشأن الصناعات التعدينية التي دعا إلى انعقادها مكتب المفوض السامي في تشرين الثاني/نوفمبر، وهو سبب لا يحتاج إلى بيان. إذ يدعى أن القواعد تمثل مجموعة نهائية وكاملة من المعايير. ولكن تلك النقاشات السابقة دخلت في طريق مسدود - فلقيت معارضة من معظم دوائر الأعمال التجارية وترحيباً لدى الكثير من المجموعات المدافعة عن حقوق الإنسان، إن لم نقل أغلبها، واعتمدت الحكومات ولاية الممثل الخاص كوسيلة للخروج من ذلك المأزق. ونظراً لأن تلك المناقشات لا تزال رغم ذلك تلقي بظلالها على الولاية، فإن الممثل الخاص رأى أن من الضروري تفحص القواعد بشيء من التعمق كمنهج متاح، ووضع تقييمه الخاص لتلك الممارسة (١٩).

ألف - القواعد

٥٦ - تشتمل القواعد، بوصفها نتاجاً للجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، على ٢٣ مادة صيغت مسودتها بلغة تشبه لغة المعاهدات، تحدد مبادئ حقوق الإنسان التي يجب على الشركات الالتزام بها في مجالات تمتد من القانون الدولي الجنائي والإنساني والحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى حماية المستهلك والممارسات في مجال البيئة. ووافقت اللجنة الفرعية على القواعد في القرار ١٦/٢٠٠٣ المؤرخ ١٣ آب/أغسطس ٢٠٠٣. وعبرت اللجنة في قرارها ١١٦/٢٠٠٤ المؤرخ ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، عن رأي مفاده أنه مع أن القواعد "تتضمن عناصر وأفكاراً مفيدة" كي تنظر فيها، فإن المقترح بصفته مسودة ليس ذا قيمة قانونية.

٥٧ - ويتفق الممثل الخاص للأمين العام مع اللجنة على أن القواعد تتضمن عناصر مفيدة. فمن المفيد جداً وضع ملخص للحقوق التي قد تتأثر سلباً أو إيجاباً بالأعمال التجارية وجمع وثائق مصدرة مستمدة من الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان ومن المبادرات الطوعية. وأية مناقشة منصفة للمعايير لا بد أن تشمل بعضاً من تلك الأسس.

٥٨ - ولو أن العمل المتعلق بالقواعد اقتصر على وضع جرد كهذا مقروناً بمجموعة من أسس المقارنة بين الممارسات التي يجب أو ينبغي للأعمال التجارية تجنبها وما قد تساعد على تحقيقه، لكان من الممكن أن يركز النقاش الذي أعقب ذلك على قضايا جوهرية من قبيل: ما هي الأمور التي ينبغي طرحها، والأمور التي لا ينبغي طرحها، ولماذا؟ ما هي الفئات المختلفة من المسؤوليات في مجال الأعمال التي تمتد من المسؤوليات الواجبة إلى المسؤوليات المستحبة؟ وكيف يمكن أن تترجم مبادئ عامة على أفضل نحو إلى ممارسات وأدوات للإدارة؟ وباختصار، ربما يكون أصحاب المصلحة المعنيون قد ركزوا بالفعل على أنواع من المسائل العملية كانت قد أثارها مجموعة تتكون من عشر شركات تسمى "قادة الأعمال من أجل حقوق الإنسان"، وهي مجموعة تبذل جهداً بئاً لمعرفة ما إذا كان بالإمكان تحويل بعض الأحكام المحددة في القواعد إلى سياسات وعمليات وإجراءات تطبقها الشركات وكيفية ذلك^(٢٠).

٥٩ - وبدلاً من ذلك، راح العمل المتعلق بالقواعد ضحية مبالغته المذهبية. وحتى إن تركنا جانباً المقترح الداعي إلى رصد الشركات ودفع تعويضات للضحايا، وهو مقترح مثير للتراع، رغم رمزيته الكبيرة، فإن المطالبات القانونية المبالغ فيها ومواطن الغموض المفاهيمية قد أشاعت الالتباس والشك، حتى بين العديد من المحامين العالميين الرئيسيين ومراقبين محايدين آخرين. وهناك جانبان إشكاليان في سياق هذه الولاية، أولهما يتعلق بالسلطة القانونية التي أسندت للقواعد، والثاني بالمبدأ الذي يُقترح بموجبه توزيع مسؤوليات حقوق الإنسان بين الدول والشركات.

٦٠ - ويقال إن القواعد "تجسد" و"تعيد صياغة" المبادئ القانونية الدولية التي تسري على الأعمال التجارية فيما يتعلق بحقوق الإنسان. وفي الوقت ذاته، يقال إنها المبادرة الأولى من نوعها على المستوى الدولي "غير الطوعية" في طبيعتها وبالتالي فإنها، بمعنى ما، تلزم الشركات مباشرة. ولكن إذا ما نُظر إلى المسألة بموضوعية، فإنه لا يمكن أن يكون كلا الادعاءين صحيحين. وإذا كانت القواعد تعيد صياغة المبادئ القانونية الدولية القائمة، فإنه لا يجوز أن تكون ملزمة للأعمال التجارية بصورة مباشرة لأنه، ومع إمكانية استثناء بعض جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية، لا وجود لمبادئ قانونية دولية مقبولة عموماً ملزمة للشركات التجارية بصورة مباشرة. وإذا كان الغرض من القواعد أن تلزم الأعمال التجارية إلزاماً مباشراً، فإنه لا يمكنها أن تكفي بإعادة صياغة مبادئ قانونية دولية، وسيكون عليها بشكل ما أن تكتشف أو تختتر مبادئ جديدة. وما فعلته القواعد في الواقع هو أنها أخذت الصكوك القائمة المتعلقة بحقوق الإنسان التي أبرمتها الدول وحزمت بأن العديد من أحكامها صارت ملزمة للشركات أيضاً. ولكن هذا الجزم نفسه يفتقر إلى أساس رسمي في القانون الدولي - سواء كان ذلك الأساس متيناً أو ضعيفاً أو غير ذلك.

٦١ - وجميع الصكوك القائمة المراد بها تحديداً جعل الشركات تتقيد بمعايير حقوق الإنسان، كذلك التي تم تناولها في الجزء السابق، هي ذات طابع طوعي. والصكوك ذات المفعول القانوني الدولي، بما فيها بعض معايير العمل الموضوعية من قبل منظمة العمل الدولية، واتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لمكافحة الرشوة، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تفرض التزامات على الدول لا على الشركات، بما في ذلك التزام الدول بالحيلولة دون انتهاك فعاليات القطاع الخاص لحقوق الإنسان. وبموجب القانون الدولي العرفي، فإن الممارسة الآخذة في الظهور وآراء الخبراء توحى بشكل متزايد بأن الشركات قد تعتبر مسؤولة عن ارتكاب أو المشاركة في ارتكاب أشنع الانتهاكات لحقوق الإنسان التي قد تعادل جرائم دولية، بما في ذلك الإبادة والاسترقاق والاتجار بالأشخاص والسخرة والتعذيب وبعض الجرائم المرتكبة ضد الإنسانية.

٦٢- ويعود كثير من السوابق القضائية ذات الصلة حتى الآن إلى القضايا التي رفعت بموجب قانون الدعاوى المتصلة بضرر يلحق بالأجانب، الذي استقى بدوره مادته من المعايير الدولية الآخذة في التطور في مجال المسؤولية الجنائية الفردية عن هذا النوع من الجرائم. لذلك، تجدر الإشارة إلى أنه، من بين القضايا الست والثلاثين المرفوعة بموجب القانون المذكور التي كانت الشركات طرفاً فيها، رُفض النظر في عشرين قضية منها وسُوّيت ثلاث قضايا ولم يصدر في أية واحدة منها حكم لصالح المدعين ولا يزال الباقي قيد النظر. وفي القرار الوحيد الصادر عن المحكمة العليا في الولايات المتحدة، استناداً إلى القانون المذكور، اشترطت المحكمة، مع إعادة توكيدها على قيمة قواعد القانون الدولي العربي من حيث المبدأ، طلب اختبارات تبرهن على وجودها. إذ يجب أن تكون تلك المبادئ "محددة" و"ملزمة" و"عالمية"^(٢١). وفضلاً عن ذلك، أشار رأي الأغلبية على المحاكم من درجة أدنى بالتحفظ على "تطبيق القواعد الناشئة دولياً" وبترك قرار إنشاء أشكال جديدة من المسؤولية القانونية "للاجتهاد القانوني في الأغلبية العظمى من القضايا"^(٢٢). وعليه، فإن تأثير قانون الدعاوى المتصلة بضرر يلحق بالأجانب ما برح وجودياً بصفة رئيسية، حيث إن مجرد إتاحة إمكانية الانتصاف قد غيرت الموقف. ولكنه يبقى أداة محدودة الاستعمال، لا سيما بعد صدور قرار المحكمة العليا. ومن الصعب والمكلف استخدامه، خاصة من قبل المدعين، وهو قانون فريد من نوعه.

٦٣- وهناك أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن وجود إمكانية لتحديد مسؤولية أكبر للشركات بمقتضى القانون الجنائي الساري داخل البلدان فيما يخص انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في الخارج ربما تشهد تغييراً. فالمعهد السنوي لعلوم الاجتماع التطبيقي، مثلاً، يجري دراسات لبلدان أدرجت أحكام النظام الأساسي لمحكمة الجراء الدولية في أنظمتها القانونية الداخلية. وتلمح الدراسة حتى الآن، كفرضية للعمل، إلى أن هذه البلدان ربما تكون قد فتحت أبواب ولايتها القضائية لملاحقة الشركات التي تجعل مقرها في تلك البلدان على جرائم من هذا القبيل تُقترف في الخارج^(٢٣). وفي عدد قليل من الولايات القضائية الوطنية، يبدو أن قانون الإساءات أيضاً يسير في المنحى ذاته، رغم أنه أقل ارتباطاً بالمعايير الدولية.

٦٤- وخلاصة القول، هناك انسياب في سريان المبادئ القانونية الدولية على الأفعال التي تقوم بها الشركات. ولكن معظم هذا الانسياب يتعلق بنواح من القانون الجنائي الدولي ضيقة جداً رغم أهميتها الشديدة، مع إشارة ما إلى إمكانية التوسع مستقبلاً في تطبيق ولاية البلد الأم على الشركات عبر الوطنية خارج إقليمها. غير أن أيّاً من هذه التغييرات لا يؤيد الادعاء الذي تستند إليه القواعد، ومفاده أن القانون الدولي قد خضع للتغيير لدرجة يمكن أن يقال معها إن المجموعة الواسعة من حقوق الإنسان الدولية تفرض التزامات قانونية مباشرة على الشركات، وهو ادعاء أثار قدراً كبيراً من الشك والاحتجاج.

٦٥- وهناك حجج منطقية تدعم هذا الاقتراح. ومن المستحسن في بعض الظروف بالنسبة للشركات أن تصبح حاملة مباشرة للالتزامات تتعلق بحقوق الإنسان الدولية لا سيما عندما تكون الحكومات المضيفة عاجزة عن تنفيذ التزاماتها أو غير راغبة في ذلك وعندما يستحيل، لذلك السبب، توقُّع أن يؤدي نظام حقوق الإنسان الدولي التقليدي وظيفته على النحو المطلوب. وفضلاً عن ذلك، لا توجد حواجز مفاهيمية متأصلة أمام الدول التي تقرر تحميل الشركات المسؤولية مباشرة، سواء عن طريق تطبيق قانونها الداخلي على عمليات شركاتها المتواجدة خارج حدودها الإقليمية أو من خلال إحداث شكل من أشكال الولاية القانونية الدولية. غير أن هذه ليست مقترحات

بشأن القانون القائم وإنما تعهدات شارعة وأفضليات سياسية لما ينبغي أن يكون عليه القانون، وهي تتطلب إجراءً من الدولة لكي تصبح نافذة.

٦٦ - والسمة الإشكالية الثانية للقواعد هي افتقارها إلى الدقة في توزيع المسؤوليات في مجال حقوق الإنسان بين الدول والشركات. وبينما قد يكون من المفيد اعتبار الشركات "أجهزة من أجهزة المجتمع"، على نحو ما جاء في ديباجة الإعلان العالمي، فإنها أجهزة متخصصة تؤدي وظائف متخصصة. وهي ليست نموذجاً مصغراً يمثل المجتمع ككل. لذلك فالشركات، بطبيعتها، ليس لها دور عام فيما يتعلق بحقوق الإنسان كما هي الحال بالنسبة للدول، وإنما لها دور متخصص. وتقر القواعد بأن بعض الحقوق المدنية والسياسية لا تتصل بالشركات ولكنها لا تحدد مبدأً فعلياً للتمييز بين المسؤوليات في مجال حقوق الإنسان استناداً إلى الأدوار الاجتماعية التي تقوم بها الدول والشركات، كل على حدة. والواقع أن الأمر يؤول بالقواعد، في عدة حالات ودون مبرر، إلى فرض التزامات على الشركات أكبر من تلك التي تفرضها على الدول إذ اشتملت على صكوك لم تصدق عليها جميع الدول أو صدقت عليها بشروط بصفقتها معايير ملزمة للشركات، بل إن بعضها لم تعتمد الدول بشأنه أي صك دولي أبداً.

٦٧ - ونظراً للافتقار إلى أساس مبدئي للتمييز بين المسؤوليات، تُرك لمفهوم "مجالات النفوذ". تحمل هذا العبء. بيد أن هذا من الأعباء التي لا يمكنه تحملها وحده من الناحية القانونية. وهذا المفهوم يتمتع بقابلية للتطبيق منتجة وعملية كما رأينا أثناء مناقشة سياسات الشركات فيما يتعلق بحقوق الإنسان، وهو ما سيستفيد الممثل الخاص للأمم المتحدة العام في شرحه في تقريره النهائي. ولكن ليس لهذا المفهوم تاريخ قانوني، بل إنه مستمد من الجغرافيا السياسية. فلا نص القواعد ولا نص التعليق يقدمان تعريفاً له، كما أن من غير الواضح الشكل الذي ينبغي أن يكون عليه ذلك التعريف كي يجتاز اختبارات المسؤولية القانونية. والأبحاث في القوانين المستمدة من السوابق القضائية لم تسفر حتى الآن عن إحالات صريحة إلى مثل ذلك التعريف ولا عن شيء يتطابق مع تعريف يتجاوز العلاقات المباشرة تماماً الشبيهة بعلاقات الوساطة. إذن، فالمعنى القانوني الصرف للمفهوم ما زال يراوغنا وبالكاد يشكل أساساً كافياً لإنشاء واجبات ملزمة.

٦٨ - وبالإضافة إلى ذلك، ودون تمييز قائم على مبدأ ما، فإن توزيع المسؤوليات بموجب القواعد في الممارسة الفعلية ربما يكون متوقفاً كلياً على قدرات الدول والشركات في حالات معينة - لكي تحال المهمة إلى الشركات في الحالات التي تكون فيها الدول عاجزة عن القيام بفعل ما أو غير راغبة في ذلك. وبينما قد يكون هذا أمراً مستصوباً في ظروف خاصة وفيما يتعلق ببعض الحقوق والواجبات، فإن تقديم اقتراح عام بذلك يثير مخاوف عميقة. فالأمر لا يتعلق هنا بالعدل تجاه الشركات فحسب أو إدخال الدول والشركات معا في لعبة استراتيجية لا نهاية لها. إن القضية الأعمق من ذلك بكثير تتمثل في أن الشركات ليست مؤسسات ديمقراطية غايتها تحقيق المنفعة العامة وأن جعلها في الواقع متساوية مع الدول في الاضطلاع بواجب حماية الطائفة العريضة من حقوق الإنسان - و"واجب تعزيز [تلك الحقوق] وضمان تنفيذها واحترامها وكفالة احترامها وحمايتها"، على نحو ما جاء في الالتزامات العامة في القواعد - من شأنه أن يقوض الجهود المبذولة لبناء القدرة الاجتماعية للشعوب الأصلية وزيادة إحساس الحكومات بمسؤولياتها تجاه مواطنيها.

٦٩ - ليس في هذه الوثيقة ما يعني أن الحلول المبتكرة للتحديات التي تواجه الأعمال التجارية وحقوق الإنسان ليست ضرورية أو أن استمرار تطور المبادئ القانونية الدولية والمحلية فيما يتعلق بالشركات لن يشكل جزءاً من

تلك الحلول. كما أن وضع القواعد وحشد الدعم مكونات لا غنى عنها في استمرار تطور نظام حقوق الإنسان في علاقته بالأعمال التجارية كسائر الميادين. لكن الاستنتاج يتلخص في كون النواقص التي تعانيها القواعد تجعل ذلك الجهد يلهينا عن المضي قدماً بولاية الممثل الخاص عوض أن يكون أساساً له. وفي الواقع، يرى الممثل الخاص أن المناقشة المثيرة للشقاق بشأن القواعد تحجب النقاط الواعدة بتوافق الآراء والتعاون بين أوساط الأعمال التجارية والمجتمع المدني والحكومات والمؤسسات الدولية فيما يتعلق بحقوق الإنسان بدلاً من أن تنيرها.

باء - اتباع نهج عملي قوامه المبادئ

٧٠- يبين النقاش السابق مدى تعقيد المهمة التي تنتظرنا وصعوبتها، ولكنه أيضاً يلقي الضوء على بعض الجوانب المحددة لتلك المهمة. ومن الأهمية بمكان تحقيق وضوح مفاهيمي أكبر فيما يتعلق بالمسؤوليات الموكلة إلى كل من الدول والشركات للأسباب الآتية الذكر. وينبغي لنا، إذ نقوم بذلك، أن نضع نصب أعيننا أن الشركات تعاني من إكراهات تفرضها عليها المعايير القانونية وكذلك القواعد الاجتماعية والاعتبارات الأخلاقية - وحسب المصطلحات التي تستعملها مجموعة "قادة الأعمال التجارية من أجل حقوق الإنسان"، التمييز بين ما يجب على الشركات فعله، وما يتوقعه منها أصحاب المصلحة من داخلها ومن خارجها، وما هو مستصوب. ولكل معاييره. لكن كل منه يستند إلى أساس جد مختلف في نسيج المجتمع ويعمل بطريقة مختلفة ويستجيب لآليات تحفيز وإحباط مختلفة. وأية خريطة مفصلة لمسؤوليات الشركات اعتماداً على تلك الخصائص المميزة بوصفها إحداثياتها ستكون لها فائدة عملية كبيرة بالنسبة لكل من الشركات والحكومات والمجتمع المدني. وسيسجل تقرير الممثل الخاص لعام ٢٠٠٧ ما قد يحرز من تقدم في هذا الاتجاه.

٧١- وفي غضون ذلك، هناك مجال بالغ الأهمية في المعايير القانونية يستحق النظر فيه عن كثب، ألا وهو إمكانية توسيع نطاق تطبيق الولاية القضائية لبعض البلدان الأم فيما يتعلق بأسوأ انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها شركاتها في الخارج. ولو قُدِّرَ لأبواب تلك الولاية القضائية أن تُفتح، ولو قليلاً، فمن شأن ذلك أن ينشئ وضعاً تكون فيه الشركات ملزمة بالامتثال للمعايير الوطنية، مثلما كان الشأن في مجالات غسيل الأموال والرشوة والفساد. ويبدو أن هناك مصلحة شاملة في تنظيم جلسة لاستدراار الأفكار يعقدها خبراء في القانون لبحث هذه المجموعة من القضايا وكذلك الحلول الممكنة لها. وعلى افتراض أن التمويل الطوعي سيصبح متاحاً، فإن الممثل الخاص سيكون مسروراً لاستضافة مثل هذه المحاولة.

٧٢- وفيما يتعلق بالمعايير القانونية الآخذة في الظهور لإثبات تواطؤ الشركات في انتهاكات حقوق الإنسان، سيتابع الممثل الخاص باهتمام عمل فريق الخبراء بدعوة من لجنة الحقوقيين الدوليين. بالإضافة إلى ذلك، يعمل الممثل الخاص مع فرق من رجال القانون في عدة بلدان على دراسة مجموعة السوابق القضائية في ولايات قضائية مختلفة. ويبدو أن التعريف القضائي الأشد وضوحاً حتى الآن هو التعريف الذي وضعته محكمة الاستئناف في الولايات المتحدة للدائرة التاسعة في قضية يونوكال التي رفعت بمقتضى قانون الدعاوى المتصلة بضرر يلحق بالأجانب^(٢٤). فقد وضعت المحكمة في قرارها ثلاثة شروط، وهي: تقديم مساعدة عملية لمن يرتكب الجريمة فعلاً؛ وأن يكون لهذه المساعدة أثر مادي على ارتكاب الفعل الإجرامي؛ وكون الشركة على علم، أو كان ينبغي لها أن تعلم، بأن أفعالها ستؤدي إلى احتمال ارتكاب جريمة، حتى لو لم تكن لديها نية التسبب في حدوث تلك الجريمة. هذه الشروط تتفق إلى حد كبير مع ما يرى فيه الكثيرون تجسيدا للوضع الحالي للقانون الدولي في هذا الموضوع^(٢٥).

٧٣- قد يكون هناك شيء من الغموض بشأن معايير العمل الأساسية؛ فمنظمة العمل الدولية قد درست مهمة المسائل المتعلقة بالعمل وبحقوق الإنسان ذات الصلة لمدة طويلة جداً. وعلاوة على ذلك، فإن جميع أصحاب العمل، بمن فيهم مؤسسات المقاولات التجارية، هم من بين الجهات التي وُضعت لأجلها معايير العمل بوصفهم معنيين بها مباشرة، بينما القطاعان الخاص والعام، إلى جانب العمالة المنظمة، هم بمثابة بنية منظمة العمل الدولية صانعة القرار الثلاثية الأطراف التي يتم من خلالها التفاوض بشأن معايير العمل. وفي الختام، أزالنا منظمة العمل الدولية الشك بخصوص ما تعتبره الحقوق الإنسانية الأساسية الأهم عن طريق اقتصار تلك الفئة على ثمان اتفاقيات جُمعت تحت أربعة عناوين، هي: حرية تشكيل النقابات والتفاوض الجماعي؛ والقضاء على العمل القسري والجبري والقضاء على التمييز في التوظيف والمهن؛ وإلغاء عمالة الأطفال - رغم أن التصديق العالمي لم يتحقق لأي من تلك الاتفاقيات^(٢٦).

٧٤- تعد سياسات الشركات الفردية ومبادراتها الطوعية، التي نوقشت في جزء سابق، تجسيداً لمدى التأثير الذي تحدثه التوقعات الاجتماعية في سلوك الشركات. وسيواصل الممثل الخاص أبحاثه الحالية في هذا المجال بإكمال تحليله لقائمة الشركات العالمية الخمسمائة التي نشرتها مجلة فورتشن بغرض الوقوف على الممارسات الفضلى استناداً إلى تلك الدراسة وإلى مصادر أخرى كذلك، مُركِّزاً بالخصوص على كيفية ترسيخ آليتي الشفافية والمساءلة. وبالإضافة إلى ذلك، سيبقى الممثل الخاص على اتصال وثيق بأصحاب المصلحة المعنيين لاستكشاف مبادرات جديدة تربط بين تلك الشواغل وبين الاحتياجات في مجال بناء القدرات في البلدان النامية.

٧٥- وقد يكتسي دور المعايير والتوقعات الاجتماعية أهمية خاصة في حال قلة إلى القدرة على تنفيذ المعايير القانونية أو قلة الرغبة في ذلك أو في حال انعدامهما كلياً. ولذلك فقد طلب الممثل الخاص للأمين العام من المنظمة الدولية لأصحاب العمل البدء خلال النصف الأول من عام ٢٠٠٦ في عمل يبين السبل الفعالة التي تمكن الشركات من معالجة العضلات التي تصادفها في "مناطق الإدارة الضعيفة". وقد وافقت المنظمة على ذلك، وستتصل بأعضائها وبغيرها من منظمات الأعمال التجارية، ومن بينها اللجنة الاستشارية لشؤون الأعمال التجارية والصناعة التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وغرفة التجارة الدولية، واتحاد الصناعات في المجموعة الأوروبية، من أجل تقرير السبل الأفضل لتحديد نطاق هذا العمل. ويعرب الممثل الخاص عن امتنانه للمنظمة الدولية لأصحاب العمل على بدئها في هذا المشروع، وهو يتطلع إلى النتائج المرجوة منه.

٧٦- إن قدرة الشركات على الوفاء التام بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان تتوقف بدرجة كبيرة على توفر أدوات فعالة لتقييم الأثر على الصعيد الوطني وعلى صعيد المشروع، إذ لا توجد حالياً أية أداة موحدة للقياس بذلك، واعتمدت جميع المحاولات السابقة على مناهج مخصصة الغرض. والفقرة (د) من ولاية الممثل الخاص للأمين العام تطلب منه وضع مواد ومنهجيات لتقييم ما يترتب من آثار في حقوق الإنسان. وبعد الاستكشاف الأولي، تبين أن أبعاد هذه المهمة للأسف تتجاوز الموارد المتاحة للولاية والقيود الزمنية المحددة لها، إلا أن الممثل الخاص سيرصد عن كثب اثنين من الجهود الجاري بذلها حالياً في هذا الشأن.

٧٧- فالجهود الأولى تتعلق بأداة لتقييم مدى التقيد بحقوق الإنسان استحدثتها المعهد الدائمكي لحقوق الإنسان على مدى ست سنوات. وهي، كما يُستشف من اسمها، تحدد مدى تقيد شركة ما بصكوك حقوق الإنسان، وتضم نحو ١٠٠٠ مؤشر مستمد من الإعلان العالمي ومن العهدين الدوليين ومما يزيد عن ثمانين من صكوك حقوق الإنسان الأخرى ومن اتفاقيات منظمة العمل الدولية. كما يقدم المعهد بيانات مطابقة عن بلدان بعينها. وعن طريق

الإحالة المرجعية، تستطيع الشركة أن تقيّم مجالات الخطر المرجحة أو المحتملة بالنسبة لها. غير أن تلك الأداة لا تربط في واقع الأمر أثر أنشطة الشركة القائمة أو المقترحة بوضع حقوق الإنسان على الأرض، أو العكس.

٧٨- وتتولى المؤسسة المالية الدولية تمويل محاولة تسعى إلى سد هذه الثغرة عن طريق تطوير دليل فعلي لتقييم الأثر. وحسب واضعيه، سيستعرض هذا الدليل طائفة حقوق الإنسان كلها، مع التركيز على المجالات التي تكون فيها مسؤوليات الشركات أشد وضوحاً، لكنه يُدكّر الشركات بأنه ينبغي لها استعراض جميع مجالات حقوق الإنسان ذات الصلة بأنشطتها. وسيتم تناول قضايا حقوق الإنسان على صعيد البلد وعلى صعيد المشروع معاً. وسيركز التقييم القطري على ما قد يترتب على التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان من آثار في المشاريع والعكس. وعلى صعيد المشاريع، سيعرّف الدليل الشركات على منهجية تنطوي على وضع الخطوط العريضة لكل خطوة من خطوات عملية نمطية لتقييم الأثر، محدداً ماهية اعتبارات حقوق الإنسان التي ينبغي وضعها في الحسبان في كل خطوة، ومبيناً ما لا يتبع نهج قائم على حقوق الإنسان من آثار في عملية تقييم الأثر. وسيشمل تقرير الممثل الخاص لعام ٢٠٠٧ تقريراً عن هذه الجهود وما قد يُبدل من جهود أخرى في هذا الشأن.

٧٩- إن دور الدول في ما يتعلق بحقوق الإنسان ليس أساسياً فقط وإنما هو في غاية الأهمية. فما كان النقاش بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان ليتسم بهذا الإلحاح لو أن جميع الحكومات نفذت بإخلاص قوانينها ووفت بالتزاماتها الدولية. وفضلاً عن ذلك، فإن مجموعة الصكوك السياسية المتاحة للدول من أجل تحسين أداء الشركات في مجال حقوق الإنسان هي أكبر بكثير مما تستخدمه أغلب الدول حالياً. وهذا يشمل البلدان الأم التي تقدم ضمانات الاستثمار واعتمادات التصدير دون الالتفات بشكل كاف في أحيان كثيرة إلى ممارسات الشركات المستفيدة في مجال حقوق الإنسان. وسيحاول الممثل الخاص جمع خلاصة وافية للممارسات الفضلى للدول، وفق ما تقتضيه ولايته، عن طريق إجراء استقصاء للحكومات وغير ذلك من البحوث.

٨٠- وفي الختام، يجب إيجاد سبل لجعل الشركات التابعة للدول تنخرط في مجابهة التحديات المتعلقة بحقوق الإنسان في ميادين نشاطها. فهي ما فتئت تؤدي دوراً متعاضداً في بعض من أشد القطاعات الصناعية إثارة للقلق، ولكنها تبدو وكأنها تعمل في منأى عن أي من مصادر التدقيق الخارجية التي تخضع لها الشركات التجارية.

٨١- وعلى نحو ما جاء في مستهل هذا التقرير، يرى الممثل الخاص للأمم العام أن ولايته تستند أساساً إلى الأدلة والبيّنات. ولكن، طالما أنها تنطوي على تقييم أوضاع صعبة تشهد هي أنفسها تغيراً متواصلاً، فإنها ستؤدي حتماً إلى الخروج بأحكام فيما يتعلق بتحديد المعايير. وفي حالة الممثل الخاص، لعل أدق وصف لأساس تلك الأحكام هو شكل من البراغماتية القائمة على المبادئ، أي التزام لا يلين بمبدأ تعزيز وحماية حقوق الإنسان في علاقتها بالأعمال التجارية، مقروناً بتمسك عملي بأفضل وسيلة لإحداث تغيير حيث تكون الحاجة إليه أمس - أي في حياة الناس اليومية.

Notes

¹ Kirkpatrick Professor of International Affairs and Director, Mossavar-Rahmani Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University; affiliated faculty member, Harvard Law School; former Assistant Secretary-General and senior adviser for strategic planning to Secretary-General Kofi Annan.

² This is a ranking of the world's 500 largest companies by revenue, compiled by *Fortune* Magazine. See www.pathfinder.com/fortune/global500/.

³ See <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=6087&intItemID=3489&lang=1&mode=toc>.

⁴ For example, intra-firm trade amounts to some 40 per cent of United States total trade, and that does not fully reflect the related party transactions of branded marketers or retailers who do not actually manufacture anything themselves. Kimberly A. Clausing, "The Behavior of Intrafirm Trade Prices in U.S. International Price Data", US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *BLS Working Paper* 333 (January 2001).

⁵ Sanjeev Khagram, James V. Riker, and Kathryn Sikkink, eds., *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms* (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002).

⁶ This 1789 statute allows foreign plaintiffs (referred to as "aliens") to sue for torts that also constitute violations of the "law of nations" (customary international law). Its origins remain obscure, though it is assumed to have been adopted for such purposes as protecting ambassadors and combating piracy.

⁷ See, for example, the "Conclusions and Recommendations of the 7th Session of the Working Group on the Right to Development", Commission on Human Rights, 9-13 January 2006.

⁸ The index measures the extent to which people have confidence in and abide by the rules in their societies. See <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/>.

⁹ The index ranks more than 150 countries in terms of perceived levels of corruption, as determined by expert assessments and opinion surveys. See http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi.

¹⁰ See <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15&year=2005>.

¹¹ The survey is being conducted in cooperation with the International Business Leaders Forum, Business for Social Responsibility, the International Chamber of Commerce, the International Organization of Employers and the United Nations Global Compact Office, and with the financial assistance of the Friedrich Ebert Stiftung of Germany. The results will be published on the Special Representative of the Secretary-General's home page provided by the Business and Human Rights Resource Centre at <http://209.238.219.111/UN-Special-Representative-public-materials.htm>.

¹² This is the formulation proposed by the Business Leaders Initiative on Human Rights, in the report of a joint project with the United Nations Global Compact entitled "A Guide for Integrating Human Rights into Business Management" (available at <http://www.blihr.org>) and is also used by several major companies known to the Special Representative of the Secretary-General.

¹³ Most of these are described in “Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the responsibilities of transnational corporations and related business enterprises with regard to human rights”, E/CN.4/2005/91; and “Report of the United Nations High Commissioner on Human Rights on the sectoral consultations entitled ‘Human rights and the extractive industry’, 10-11 November 2005”, E/CN.4/2006/92.

¹⁴ Based on an independent impact assessment of the GC conducted by McKinsey and Co., the consultancy, available at http://www.unglobalcompact.org/HowToParticipate/guidance_documents/index.html.

¹⁵ United States, United Kingdom, Netherlands and Norway.

¹⁶ In the former, a consortium led by BP signed a legally binding “Joint Statement” in May 2003 with the three host governments of the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline project, stating that all pipeline security operations be conducted in accordance with the Voluntary Principles. The latter case involves the Security Guidelines Agreement between Chief of the Papua Police (POLDA Papua) and BP Berau Ltd (BP), as operator of the Tangguh LNG Project, signed in April 2004.

¹⁷ See <http://www.equator-principles.com/>.

¹⁸ See E/CN.4/2004/2-E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2.

¹⁹ The following discussion is based on the text of the Norms and Commentary, available at <http://www1.umn.edu/humanrts/links/businessresponsibilitycomm-2002.html> and the interpretive essay by David Weissbrodt (their principal drafter) and Muria Kruger, “Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights”, *American Journal of International Law*, 97 (October 2003), pp. 901-922.

²⁰ See <http://www.blihr.org/> for an overview of the BLIHR initiative and a list of participating companies.

²¹ *Sosa v. Alvarez-Machain*, 542 US 692, 732 (2004).

²² *Id.* at 726.

²³ “Business and International Crimes - Assessing the Liability of Business Entities for Grave Violations of International Law”, a joint project by the International Peace Academy and Fafo, 2004, available on <http://www.fafo.no/liabilities/index.htm>.

²⁴ Burmese plaintiffs sued Unocal for allegedly working with the Myanmar military to conscript forced labour, kill, abuse and rape citizens while working on the Yadana gas pipeline project. *John Roe X, v. Unocal Corp; Union Oil Rswl Co of California*, United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, filed 18 September 2002, at 14210.

²⁵ The 9th Circuit Court ruling was vacated when the parties settled the case. Therefore, as of now the principles have no legal status as precedents in relation to business.

²⁶ For the record of ratifications, see <http://www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm>.

- - - - -