

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2002/36  
10 June 2002

ARABIC  
Original: SPANISH

## المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة حقوق الإنسان

اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والخمسون

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت

### قضايا أخرى

#### تعزيز الديمقراطية وتوطيدها

ورقة عمل موسعة أعدها السيد مانويل رودريغيس كوادروس عن التدابير

المنصوص عليها في مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والمتعلقة بتعزيز

الديمقراطية وتوطيدها، وفقاً للولاية الواردة في مقرر اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية

حقوق الإنسان ١١٦/٢٠٠٠

### أولاً - مقدمة

١ - عهدت إلى اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان، في المقرر ١١٤/٢٠٠١ الذي اتخذته في دورتها الثالثة والخمسين، والمعنون "تعزيز الديمقراطية وتوطيدها"، بمهمة إعداد ورقة عمل موسعة عن التدابير المنصوص عليها في مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان والمتعلقة بتعزيز الديمقراطية وتوطيدها (E/CN.4/Sub.2/2001/32)، لتقدمها إلى اللجنة الفرعية في دورتها الرابعة والخمسين.

٢ - وقد أعدت ورقة العمل المذكورة أعلاه بهدف تبيان العلاقات المتبادلة القائمة بين حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون، والقيام، استناداً إلى ذلك، بإجراء تحليل للأنظمة المتعلقة بالديمقراطية والحقوق السياسية والواردة في مختلف الصكوك الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان، وبحمية وتعزيز الديمقراطية بوصفها حقاً من

حقوق الإنسان، أو في سياق أعمال الحقوق السياسية. وقدمت الورقة كذلك عرضاً عاماً لمختلف الأحكام أو الصكوك القانونية الإقليمية التي تركز الديمقراطية كالتزام قانوني واجب الأداء تعقده الدول بحرية في ممارسة سيادتها. وأخيراً، سلّمت الورقة بتزايد انتشار النظام الديمقراطي على المستوى العالمي، فحددت بعض أخطر المشاكل التي تحد من فعالية هذا النظام.

٣- وأحاطت لجنة حقوق الإنسان علماً مع الاهتمام، في دورتها الثامنة والخمسين، بورقة العمل المتعلقة بالتدابير المنصوص عليها في مختلف الصكوك الدولية لحقوق الإنسان من أجل تعزيز الديمقراطية وتوطيدها، التي تم تقديمها بمقتضى الولاية المنصوص عليها في مقرر اللجنة الفرعية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان ١١٦/٢٠٠٠ (E/CN.4/Sub.2/2001/32) ورجت من اللجنة الفرعية أن تواصل هذه المهمة.

٤- وتركز الورقة الموسعة الحالية على ما يتضمنه النظام الدولي لحقوق الإنسان والديمقراطية الناشئ من جوانب تتصل بوضع المعايير، كما يركز على نتائج ممارسات مختلف المنظمات الدولية في مجال تطبيق المعايير الدولية المتعلقة بتعزيز وحماية الديمقراطية.

٥- وكانت اللجنة قد اعتمدت في دورتها السادسة والخمسين القرار ٤٧/٢٠٠٠ بشأن تعزيز الديمقراطية وتوطيدها، وطلبت في هذا القرار إلى الدول توطيد الديمقراطية عن طريق تعزيز التعددية، وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وإشراك الأفراد إلى أقصى حد في عملية اتخاذ القرارات، وإقامة المؤسسات المختصة والعامّة، بما في ذلك جهاز قضائي مستقل وهيئة تشريعية وإدارة عامة تتسمان بالفعالية وتخضعان للمساءلة، ونظام انتخابي يكفل إجراء انتخابات دورية حرة ونزيهة. كما تضمن القرار سلسلة من التوصيات الموجهة إلى الدول لاتخاذ إجراءات لتعزيز وحماية واحترام جميع حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتعزيز سيادة القانون، وإقامة وتعزيز وصون نظام انتخابي يكفل التعبير عن إرادة الشعب تعبيراً حراً ونزيهاً عن طريق إجراء انتخابات حقيقية ودورية، وتعزيز الديمقراطية من خلال حسن إدارة الشؤون العامة، وتحسين شفافية المؤسسات العامة وزيادة فعالية إجراءات وضع السياسات، وزيادة مساءلة الموظفين العموميين، وتعزيز التنمية المستدامة، وزيادة التلاحم والتضامن الاجتماعيين.

٦- وهناك علاقة بين المفاهيم والمعايير الواردة في قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٧/٢٠٠٠ وتلك الواردة في قرار اللجنة السابق ٥٧/١٩٩٩ المؤرخ ٢٧ نيسان/أبريل ١٩٩٩ والمعنون "تعزيز الحق في الديمقراطية"، والذي يتسم بأهمية كبيرة لكونه أول نص أقر في الأمم المتحدة يؤكد وجود حق في الديمقراطية. ولقد أشار القرار ٥٧/١٩٩٩ إلى ما حدث في القانون الدولي من تطورات مختلفة تتصل بالاعتراف بالديمقراطية كقيمة من القيم التي تحظى بحماية قانونية دولية وإلى ترابط الديمقراطية بحقوق الإنسان، وذكر بأن المجموعة الكبيرة من صكوك القانون

الدولي، بما في ذلك قرارات اللجنة نفسها وقرارات الجمعية العامة، تؤكد "الحق في المشاركة التامة والحقوق والحريات الديمقراطية الأساسية الأخرى اللازمة لأي مجتمع ديمقراطي"<sup>(١)</sup>.

٧- وهذا التقدير لما طرأ على القانون الدولي من تطور مرتبط بالديمقراطية كنظام للحكم يتيح إعمال حقوق الإنسان قد أعقبه الإقرار بأن الحق في التنمية ومبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها بحرية هما مفهومان يوجد ترابط متبادل بينهما وبين الديمقراطية وحقوق الإنسان.

٨- ومن بين مقومات الحق في الديمقراطية، يقر قرار اللجنة ٥٧/١٩٩٩ بأن الحقوق التي تميز الحكم الديمقراطي تشمل، ضمن حقوق أخرى، ما يلي: (أ) الحق في حرية الرأي والتعبير والفكر والوجدان والدين، الحق في تكوين الجمعيات السلمية والاشتراك في الاجتماعات السلمية؛ (ب) الحق في حرية التماس المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى الآخرين بأية وسيلة تعبير؛ (ج) سيادة القانون، بما في ذلك حماية القانون لحقوق المواطنين ومصالحهم وأمنهم الشخصي، والإنصاف في إقامة العدل واستقلال القضاء؛ (د) الحق في الاقتراع العام على قدم المساواة وفي حرية إجراءات التصويت وإقامة الانتخابات الدورية الحرة؛ (هـ) الحق في المشاركة السياسية، بما في ذلك تكافؤ الفرص أمام جميع المواطنين لترشيح أنفسهم في الانتخابات؛ وإقامة مؤسسات حكومية شفافة وخاضعة للمساءلة؛ (ز) حق المواطنين في اختيار نظامهم الحكومي بالوسائل الدستورية أو غيرها من الوسائل الديمقراطية؛ و(ح) حق الفرد في تكافؤ فرص تولي الوظائف العامة في بلده.

٩- وتعريف الديمقراطية بالمعنى الأكاديمي الصرف مهمة معقدة، لا لأن تطور المفاهيم والنظرية السياسية قد أسفرا عن طائفة واسعة من المعايير والنهج فحسب، بل لأن تعبير "الديمقراطية" قد استخدم لوصف نظم غير ديمقراطية أيضاً. وتعريف الديمقراطية في سياق المفاوضات الدولية أمر أصعب من ذلك أيضاً. وعليه، ربما كان أنسب نهج تفسيري يتمثل في عدم محاولة تعريف الديمقراطية من وجهة الفلسفة السياسية، وإنما تحديد وتعريف المكونات الأساسية، القانونية والمؤسسية، التي تميزها، بحيث أن وجود أو عدم وجود هذه المكونات في نظام سياسي معين يجعل بالإمكان تحديد ما إذا كان هذا النظام ديمقراطياً أم لا<sup>(٢)</sup>.

١٠- وقد أحرزت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها ٤٦/٢٠٠٢ المعنون "زيادة التدابير الرامية إلى تعزيز الديمقراطية وتوطيدها" تقدماً لم يسبق له مثيل في منظومة الأمم المتحدة لتحديد العناصر أو الخصائص الأساسية للديمقراطية. ولم تحاول اللجنة تقديم تعريف، وإنما أوردت قائمة غير شاملة لهذه العناصر أو الخصائص الأساسية، التي لا يمكن بدونها اعتبار أي نظام سياسي نظاماً ديمقراطياً، وهي: احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية التعبير والرأي، وإمكانية تولي السلطة وممارستها بمقتضى سيادة القانون، وإجراء انتخابات دورية حرة ونزيهة بالاقتراع العام وبالتصويت السري كوسيلة للتعبير عن إرادة الشعب، ووجود نظام

تعددية الأحزاب والمنظمات السياسية، وفصل السلطات، واستقلال القضاء، والشفافية والمساءلة في الإدارة العامة، وحرية وسائل الإعلام واستقلالها وتعددتها.

١١ - ولا شك في أن قائمة اللجنة التي تتضمن العناصر الأساسية للديمقراطية توجز الشروط الأساسية الواجب توفرها لقيام نظام ديمقراطي، سواء فيما يتعلق بالتعبير عن الإرادة السيادية للشعوب في انتخاب حكامها، أو بنوع هيكل الدولة المطلوب لضمان هذا التعبير عن الإرادة الشعبية وما يتصل بها من حقوق الإنسان.

١٢ - ولكي تتجلى الإرادة السيادية للشعب في "إجراء انتخابات دورية حرة ونزيهة بالاقتراع العام والاقتراع السري"، يجب على الدولة أن تكفل احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية لمواطنيها. ولتمكين الناخبين من التعبير عن الشكل الذي يفضلونه من بين مختلف أشكال الحكم، من الضروري، كشرط لازم، أن يكفل النظام الدستوري ويمنح ضمانات لممارسة "حرية تكوين الجمعيات" و"حرية التعبير والرأي". وهذه الحريات الأساسية هي، كذلك، شرط مسبق لوجود "نظام تعدد المنظمات والأحزاب السياسية"، وهو نظام يفترض، بدوره، وجود "وسائل إعلام حرة ومستقلة وتعددية". ويلاحظ أيضاً، بشأن العناصر الأساسية للديمقراطية التي أقرت بها اللجنة في القرار ٤٦/٢٠٠٢، أن ممارسة السلطة في نظام ديمقراطي يجب أن تكون "بمقتضى سيادة القانون"، ومن ركائز هذه السيادة "فصل السلطات"، وبخاصة "استقلال القضاء". وأخيراً، إذا أريد أن تكون للديمقراطية قيمة مضافة تتمثل في فعالية ممارسة السلطة، فمن الضروري أن يقوم الحكم السليم على "الشفافية والمساءلة في الإدارة العامة".

١٣ - ويمثل قرار لجنة حقوق الإنسان ٤٦/٢٠٠٢ تقدماً جوهرياً في توافق الآراء السياسي والقانوني داخل المجتمع الدولي بشأن العناصر الأساسية الواجب توفرها لوجود النظام الديمقراطي. وإن كون القرار قد اعتمد بأغلبية كبيرة في اللجنة، دون أن يصوت أحد ضده، يضيفي مشروعية أكبر على هذا التقدم في مجال وضع المعايير ويهيئ الظروف في المستقبل القريب لحدوث مزيد من التطورات في النظام القانوني الدولي الذي يحكم تعزيز وحماية الديمقراطية. وعلى هذا النحو، يتعزز "الرأي القانوني" في عملية إضفاء الصفة الشرعية دولياً على الحق في الديمقراطية، نظراً إلى أن القرار ٤٦/٢٠٠٢ يشكل جزءاً من عملية أوسع لوضع معايير للديمقراطية بوصفها التزاماً واجب الأداء يقع على عاتق الدول، وهي العملية الجارية إلى حد كبير على المستوى الإقليمي. وعلى سبيل المثال، اعتمدت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عام ١٩٩٠ "ميثاق باريس لأوروبا الجديدة"، الذي تتعهد فيه البلدان الأعضاء بـ "بناء وتوطيد وتعزيز الديمقراطية بوصفها نظام الحكم الوحيد لأمننا". ومن ناحية أخرى، ينص الميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية، الذي اعتمد مؤخراً، على أن "الممارسة الفعلية للديمقراطية التمثيلية هي أساس سيادة القانون والنظم الدستورية للدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية"<sup>(٣)</sup>.

١٤ - وفي هذا السياق، فإن غرض ورقة العمل التي أقدمها لتنظر فيها اللجنة الفرعية في دورتها الرابعة والخمسين هو أن أعرض، بصورة منهجية، تطور معايير الحماية الدولية للديمقراطية وكيفية تناولها في مختلف الصكوك

القانونية والسياسية، العالمية والإقليمية، مع التشديد على مختلف آليات العمل المؤسسي والجماعي الهادفة إلى تعزيزها وترسيخها وصورها، وذلك ضمن الإطار الإقليمي للترابط القائم بين حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون.

### ثانياً - حقوق الإنسان، والديمقراطية، وسيادة القانون

١٥ - تشكل حقوق الإنسان في العالم المعاصر منظومة قيم ونظاماً قانونياً دولياً. وتقوم نظرية حقوق الإنسان، من زاوية علم القيم، على اعتبار أن وضع الإنسان وكرامته يقتضيان أن يتمتع الفرد بمجموعة من الحقوق الجوهرية. ومن زاوية النظرية السياسية، تندرج هذه المجموعة من حقوق الإنسان في مضمار العلاقات بين الدولة والفرد، على افتراض أن عمل الدولة الديمقراطية، الذي يستمد شرعيته من فعل من أفعال السيادة الشعبية، يجب أن يعترف بتمتع الأفراد بالحريات الأساسية وبحقوق الإنسان وأن يكفل لهم ذلك. وهناك حد واضح ومحدد للممارسة القانونية للدولة، وخاصة على الصعيد الشخصي، ألا وهو احترام الحريات الأساسية وحقوق الإنسان وعدم التدخل في ممارستها، أو واجب الامتناع عن الفعل؛ بيد أن من واجب الدولة، في الوقت ذاته، أن تكفل احترام حقوق الإنسان للأفراد، كما يعبر عنها في الطعون الفردية أو الجماعية التي يقدمها هؤلاء الأفراد لتأكيد حقوقهم الدستورية في مواجهة التدخل غير المشروع من جانب مؤسسات الدولة المختلفة.

١٦ - وعليه، فإن العلاقة القانونية بين الدولة الديمقراطية والفرد تقوم جوهرياً على عدم تدخل سلطات الدولة في التمتع بالحقوق الأساسية، وعلى قيام الدولة بواجبها المتمثل في ضمان احترام حقوق الإنسان. ومع إرساء الجيل الثاني من الحقوق، لم يعد يُعترف للأفراد وحدهم بأنهم أصحاب الحقوق، وإنما لمجموعات الأفراد أيضاً، إثر الأخذ بمفهوم الاستحقاق الجماعي لحقوق معينة من حقوق الإنسان في القانون الوضعي. وفي الوقت ذاته، فإن على الدولة الخاضعة لسيادة القانون التزامات بالعمل. كذلك تشكل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، شأنها شأن الحقوق الائتمانية، جزءاً من العلاقة القانونية بين الدولة والفرد وبين الدولة والمجتمع الوطني.

١٧ - وفي هذا السياق، فإن العلاقات بين الدولة والفرد وبين الدولة والمجتمع الوطني، من زاوية قانونية ومن زاوية ممارسة السلطة السياسية، يحددها هيكل الدولة والنظام السياسي.

١٨ - وإذا كان التمتع بحقوق الإنسان يتوقف على اعتراف الدولة والنظام السياسي بهذه الحقوق وضمائهما لها، وإذا كان أعمال حقوق الإنسان على الصعيدين الفردي والجماعي يتطلب هيكل دولة ونظاماً سياسياً لا يتدخلان في الجيل الأول من الحقوق ويكفلان احترام هذه الحقوق ويعملان على إحقاق الجيل الثاني منها، فإن الصلة بين حقوق الإنسان والنظام السياسي للحكم هي صلة ترابط. ومن هذا المنظر، تتحدد العلاقة المتبادلة بين الديمقراطية

وحقوق الإنسان تبعاً لفعالية هيكل الدولة والنظام السياسي للحكم في ضمان حرية ممارسة حقوق الإنسان والتمتع بها.

١٩- وبصرف النظر عن النقاش حول تعريف الديمقراطية ونطاقها، فإن للديمقراطية أساساً يوجد بشأنه توافق عالمي في الآراء، على صعيد القانون الدستوري والقانون الدولي على الأقل. والمفهوم الذي تقوم عليه الديمقراطية هو مبدأ حق الشعوب في تقرير مصيرها بحرية، بوصف هذا الحق تعبيراً عن السيادة الشعبية. ولما كان الشعب يتمتع بسلطة إقامة النظام السياسي، فإن على هذا النظام أن يكفل أن تكون سيادة الشعب، بهذا المفهوم، قائمة دوماً على التعبير الديمقراطي عن إرادته. وهذا يعني إجراء انتخابات حرة وحقيقية يمارس فيها المواطنون حقهم في أن ينتخبوا ويُنتخبوا، مع تمتعهم بحرية التعبير وحرية الصحافة وحرية تكوين الجمعيات.

٢٠- ولكي يتم التعبير بحرية عن إرادة الشعب في هذه الأحوال، يجب أن يشكل أصحاب القرار أغلبية في المجتمع. وقد تحققت هذه الأغلبية، تاريخياً، بجعل حق الانتخاب حقاً ديمقراطياً. بيد أنه لا يكفي أن تعبر الأغلبية عن إرادتها؛ فالديمقراطية تفترض حرية الاختيار بين البدائل وبالتالي، تعددية الأحزاب أو القوى السياسية.

٢١- والتعبير عن إرادة الشعب السيادية عبر إجراء انتخابات حرة وحقيقية، إلى جانب التمتع بحقوق الإنسان، بما فيها الحقوق السياسية وحرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات، يشكلان الركيزة الأساسية لعلاقة التكافل بين حقوق الإنسان والديمقراطية. وسيادة القانون، بوصفها شكلاً من أشكال الديمقراطية، أساسية لضمان احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وبدون هذا الضمان لا يمكن التعبير عن إرادة الشعب في انتخابات حرة. والانتخابات الحرة والحقيقية هي، بدورها، السبيل الوحيد لإقامة سلطة ديمقراطية رسمية (نظام حكم أو نظام سياسي) وفي الوقت نفسه، تفترض الديمقراطية أن تمارس السلطة المنشأة ديمقراطياً داخل دولة تقوم على فصل السلطات، بوصف هذا الفصل ضماناً أساسياً لتتيح للأفراد أن يمارسوا حقوقهم وأن يقوموا، في حالة انتهاك الدولة أو ممثليها لهذه الحقوق، باستخدام الضمانات الدستورية والقانونية للمطالبة باحترام حقوقهم من خلال اللجوء إلى المحاكم الدستورية أو العادية.

٢٢- أما سيادة القانون، فتفترض، هي الأخرى، شكلاً من أشكال التنظيم تكون سمته الرئيسية الحد من السلطة والرقابة عليها، من خلال القانون، بهدف صون الحرية. وعلاوة على ذلك، فإنها تفترض، على المستوى السياسي، مبادئ أساسية تستهدف ضمان عدم قمع سلطة الشعب بتاتاَ بالتعسف في استخدام سلطة الدولة. وتقتضي سيادة القانون الحد من سلطة الدولة بأشكال ثلاثة على الأقل، هي: الحد المادي، فيما يتصل بمراعاة الحريات الأساسية وحقوق الإنسان وضمانها؛ والحد الوظيفي، عن طريق فصل السلطات؛ والحد الزمني، عن طريق تجديد إرادة الشعب بصورة دورية بإجراء انتخابات حرة ونزيهة.

٢٣- وبعبارة أدق، تعني سيادة القانون تطبيق مبدأ الشرعية والقواعد الدستورية، والفصل بين السلطات العامة، والاعتراف بالحرريات الفردية والحقوق المدنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وصون هذه الحريات والحقوق؛ وإقامة العدل باستقلال عن السلطة السياسية، والرقابة على ممارسة السلطة العامة، وإقامة مؤسسات تكفل التمتع بالحرريات الأساسية وحقوق الإنسان، وإتاحة سبيلي الانتصاف المتمثلين في حق الإحضار أمام المحكمة وإنفاذ الحقوق الدستورية، وحماية المواطنين من التعسف في مجال الإدارة.

٢٤- والعناصر الأساسية لسيادة القانون مكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فتؤكد ديباجة الإعلان على وجوب أن تتمتع حقوق الإنسان بحماية النظام القانوني إذا ما أريد للبشر ألا يضطروا، كما لاذ أخير، إلى التمرد على الطغيان والاضطهاد. وعبارة "النظام القانوني"، في سياق الإعلان العالمي، ينبغي فهمها على أنها إشارة إلى نظام قانوني دستوري تكون فيه صلاحيات السلطة الحكومية والقيود التي تحد منها، فضلاً عن حقوق المواطنين وحررياتهم، معترفاً بها ومرسخة في مجموعة من القوانين تكون لها الأسبقية على التشريعات الخاضعة لها، ويكون إقرارها أو تعديلها خاضعاً لإرادة الشعب السيادية وحدها.

٢٥- وتنص الفقرة ٢ من المادة ٢٩ من الإعلان العالمي على أنه "لا يخضع أي فرد، في ممارسة حقوقه وحرياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفاً منها، حصراً، ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحرريات الآخرين واحترامها، والوفاء بالعادل من مقتضيات الفضيلة والنظام العام ورفاه الجميع في مجتمع ديمقراطي"<sup>(٥)</sup>. وإلى جانب الاعتراف بالعلاقة بين الدولة والفرد كصلة قائمة على الممارسة الحرة للحرريات الأساسية وحقوق الإنسان، يفرض هذا الحكم قيوداً محددة على عمل الدولة بافتراض أنه يمكن فرض قيود معينة على ممارسة حقوق الإنسان، مع أنه ينبغي أن تكون هذه القيود، بحكم طبيعتها بالذات، استثنائية ومؤقتة ومتوافقة دائماً مع مبادئ المجتمع الديمقراطي وقواعده.

٢٦- ويشير الإعلان العالمي أيضاً إلى ما يتوجب على الدولة أن تكفله من استقلال إقامة العدل و ضمانات مراعاة الأصول القانونية<sup>(٦)</sup>. ومن ناحية أخرى، فإن المادة ٨ من الإعلان، المستلهمة من سبيل الانتصاف المسمى إنفاذ الحقوق الدستورية (amparo) المدرج في الدستور المكسيكي الذي أُقر في ٥ شباط/فبراير ١٩١٧<sup>(٧)</sup>، قد أنفذت عالمياً حق الإنسان في الانتصاف الفعال لدى المحاكم الوطنية المختصة عن أفعال مخلة بالحقوق الأساسية التي يمنحه إياها الدستور أو القانون.

٢٧- كذلك أقر الإعلان العالمي الصلة بين سيادة القانون والديمقراطية عندما أكد فيه أن سيادة الشعب هي المصدر الشرعي الوحيد للسلطة العامة: "إرادة الشعب هي مناط سلطة الحكم، ويجب أن تتجلى هذه الإرادة من خلال انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام على قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري أو بإجراء مكافئ من حيث ضمان حرية التصويت"<sup>(٨)</sup>.

٢٨- والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يوسع ويطور الأحكام التي تربط حقوق الإنسان بسيادة القانون والديمقراطية، وخاصة فيما يتعلق بالفصل بين السلطات، والاستقلال في إقامة العدل، وضمانات مراعاة الأصول القانونية، وإتاحة سبل الانتصاف القضائية بشأن أي فعل من أفعال الدولة أو موظفيها يكون مخالفاً بالحريات الفردية وحقوق الإنسان. والأحكام الواردة في المادتين ١٤ و ١٥ من العهد المذكور، والمتعلقة بالضمانات القضائية وبمراعاة الأصول القانونية، تتصف بأهمية خاصة في هذا الشأن.

٢٩- كذلك يكرس العهد الحق في الديمقراطية الانتخابية، فينص على حماية الحقوق السياسية، لا سيما الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، مباشرة أو من خلال ممثلين يتم اختيارهم بحرية، والحق في تولي الوظائف العامة على قدم المساواة، وعلى وجه الخصوص، حق كل شخص في "أن ينتخب ويُنتخب، في انتخابات نزيهة تجري دورياً بالاقتراع العام على قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري، تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين"<sup>(٩)</sup>.

٣٠- إن إشارة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية إلى مقومات المجتمع الديمقراطي، كما هو حال الحدود التي يضعها كلا هذين الصكين الدوليين على القيود المؤقتة التي قد يفرضها القانون على ممارسة الحريات والحقوق الأساسية، هي إشارة تقرر بوجود ترابط وظيفي ومعيارى ومادي بين التمتع بحقوق الإنسان والمجتمع الديمقراطي. وعلى هذا النحو، فإن الصكين يحظران أي تقييد للحقوق والحريات الأساسية يكون ناشئاً عن قيم أو مقتضيات أو دوافع غريبة عن المجتمع الديمقراطي أو متناقضة معه.

٣١- والعلاقة المتبادلة أو التكافلية بين حقوق الإنسان، وسيادة القانون، والديمقراطية، قد تجسدت أيضاً في الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته لعام ١٩٤٨ (المادة الثامنة والعشرون) والميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية (المادة ٧)، واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، التي اعتمدها الدول الأعضاء في مجلس أوروبا في عام ١٩٥٠ (المادة ١١)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، الموقعة في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٩ (المادة ٢٩).

٣٢- وقد أرسيت العلاقة المتبادلة بين الديمقراطية وحقوق الإنسان، بصورة قانونية، في الممارسات القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأوروبية لحقوق الإنسان، استناداً إلى الأحكام المبينة في هذين الصكين. وأنشأ عدد من أحكام المحاكمة سوابق قضائية فيما يتعلق بتكافل حقوق الإنسان والديمقراطية.

٣٣- وقد استرعت محكمة البلدان الأمريكية النظر، في قضية "Velásquez Rodríguez/1968" و "Godínez Cruz/1989"، إلى واجب الدولة في تنظيم نفسها من الناحية الوظيفية على نحو يتيح إعمال حقوق الإنسان، حيث ذكرت أن "الالتزام الثاني الذي يقع على الدول الأطراف هو "ضمان" ممارسة أي شخص خاضع

لولايتها الحقوق المعترف بها في اتفاقية البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ممارسة حرة وتامة. وهذا الالتزام يعني ضمناً أن على الدول واجب تنظيم الجهاز الحكومي بأكمله، وبوجه عام، جميع الهياكل التي تمارس من خلالها السلطة الحكومية، بحيث تكفل الدول قانونياً ممارسة حقوق الإنسان ممارسة حرة وكاملة.

٣٤- ولم يكن بالإمكان الإشارة مباشرة، في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ومن بعده في العهدين الخاصين بحقوق الإنسان، إلى الديمقراطية كحق من الحقوق، لأن المواجهة الإيديولوجية الناشئة عن الحرب الباردة كانت تحبط أية محاولة للقيام بذلك. بيد أن هذين الصكين آثرا فصل مقومات سيادة القانون والديمقراطية وتناولها كحقوق منفصلة، لا سيما الحق في إجراء انتخابات حرة ونزيهة، وفي إتاحة الفرص للمواطنين لتولي الوظائف العامة وإدارة شؤون الدولة على أسس غير تمييزية.

٣٥- على أنه تم خلال التطور الإقليمي للقانون الدولي لحقوق الإنسان، وبخاصة في النظامين الأوروبي والأمريكي، وضع روابط معيارية محددة بدرجة أكبر بكثير بين الديمقراطية وحقوق الإنسان، حتى أثناء فترة الحرب الباردة.

٣٦- فميثاق منظمة الدول الأمريكية، الذي أقر عام ١٩٤٨، ينص بوضوح، في الفقرة دال من المادة ٣ منه، على أن "تضامن الدول الأمريكية وما يتوخى فيه من أهداف سامية يقتضيان تنظيم تلك الدول سياسياً على أساس الممارسة الفعالة للديمقراطية التمثيلية"<sup>(١)</sup>. وكتكملة لذلك، ينص الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته على أنه "يجب لكل شخص يتمتع بالأهلية القانونية أن يشارك في حكم بلده، مباشرة أو من خلال ممثليه، وأن يشارك في انتخابات شعبية تجري باقتراع سري وتكون نزيهة ودورية وحررة"<sup>(١)</sup>.

٣٧- وعلى هذا، فإن منظومة أمريكا اللاتينية، منذ نشأت، تنظر إلى الديمقراطية كقيمة مشتركة وكشرط، وكنظام للحكم يجب أن يتيح المجال لإعمال حقوق الإنسان، مع الاعتراف بحق الفرد في الديمقراطية الانتخابية، على أساس تجديد السلطات الحكومية دورياً وممارسة الإرادة الشعبية ممارسة حرة ونزيهة عن طريقة التصويت.

٣٨- لقد وضع القانون الدولي الأمريكي، في آن واحد، مبادئ وقواعد بشأن عدم التدخل في الشؤون الداخلية وتقرير المصير. ومن الناحية النظرية، قد يبدو هذا الأمر متناقضاً مع التزام الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية بتنظيم نفسها سياسياً على أساس الديمقراطية التمثيلية. على أنه لا يوجد تناقض: أولاً، لأن القاعدة التي تنشئ شرط إقامة نظام سياسي ديمقراطي وتمثيلي تشكل التزاماً دولياً يتم الموافقة عليه في الممارسة الحرة للسيادة الوطنية، وثانياً، لأن هذه القاعدة تعبر عن الطابع المزدوج لمبدأ تقرير المصير، الذي له مكون داخلي - في هذه الحالة يتصل بسيادة الشعب المتجسدة في انتخابات حرة ونزيهة في ظل نظم ديمقراطية ويرتقي إلى مستوى تعهد دولي - ومكون خارجي، يتصل بعدم تدخل بلدان ثالثة في الشؤون الداخلية لحكومة ديمقراطية قائمة.

٣٩- وبذلك، تظهر في ميثاق منظمة الدول الأمريكية فكرة أن الديمقراطية في منظومة البلدان الأمريكية تشكل التزاماً دولياً واجب الأداء. ومع التطور التدريجي لقواعد ومؤسسات المنظومة المذكورة، وبخاصة بعد الحرب الباردة، تم صقل الطابع الملزم للمؤسسة الديمقراطية إلى أن أسفر عن قطع تعهدات باتخاذ إجراءات جماعية للدفاع عن الديمقراطية والحفاظ عليها.

٤٠- كما أن اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، التي وقعت عليها في روما عام ١٩٥٠ الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، قد صيغت هي أيضاً بناء على افتراض أن أعمال حقوق الإنسان يستتبع وجود نظام سياسي ديمقراطي يقوم على سيادة القانون.

### ثالثاً - إضفاء الطابع المؤسسي تدريجياً على نظام دولي لتعزيز الديمقراطية وصونها

٤١- كما أشار الأمين العام للأمم المتحدة، "فضمن الإطار الأصلي للميثاق، كان المفهوم أن الديمقراطية تشكل عنصراً أساسياً في الجهود التي تبذل لمنع وقوع عدوان في المستقبل، ودعم الدولة ذات السيادة بوصفها الضامن الأساسي لحقوق الإنسان، والآلية الأساسية لحل المشاكل الوطنية، والعنصر الأساسي في نظام دولي سلمي وتعاوني"<sup>(١٢)</sup>. وورد هذا الافتراض كإطار مرجعي أوضح بكثير في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي قرار الجمعية العامة ١٥١٤ (د-١٥) الذي اعتمد فيه، عام ١٩٦٠، إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة.

٤٢- وكانت هذه الصكوك الأساسية للأمم المتحدة بمثابة النقاط المرجعية الأولية التي أمكن للمنظمة أن تستند إليها في ما تقوم به من عمل لتعزيز العمليات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم. غير أن طبيعة المناظرة الإيديولوجية والسياسات التي كانت قائمة أثناء الحرب الباردة قد حدّتا من إمكانات تلك الصكوك. ومن ثم، فإن جهود الأمم المتحدة في مجال الديمقراطية ظلت، طيلة عقود، منصبية بصورة شبه حصرية على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وبخاصة عقب توقيع العهدين وإقامة آليات الحماية التابعة للمنظمة استناداً إلى الميثاق أو إلى الأحكام التعاهدية.

٤٣- وبانتهاء الحرب الباردة، وجدت شعوب كثيرة بيئة وطنية ودولية أكثر مواتاة لتحقيق تطلعاتها الديمقراطية. ومنذ أواخر الثمانينات، وبخاصة منذ أوائل التسعينات، ظهر اتجاه متزايد صوب تعميم الديمقراطية كنظام حكم، وكعملية اجتماعية وسياسية، وكقيمة تتصل بحقوق الإنسان.

ألف - تعزيز الديمقراطية وإجراء انتخابات حرة ونزيهة  
في الممارسة المتبعة في الأمم المتحدة

٤٤ - لا يتضمن ميثاق الأمم المتحدة أية إشارة مباشرة إلى الديمقراطية. غير أن أحكامه المتعلقة بنظام الوصاية الدولي (الفصل الثاني عشر)، لا سيما الفقرة (ب) من المادة ٧٦، قد استهدفت منذ البداية تحقيق أهداف ديمقراطية، إذ أُدرج نظام الوصاية في إطار الهدف العام المتمثل في تطبيق مبدأ تقرير المصير.

٤٥ - وإن تفسير الأمم المتحدة للفصل الثاني عشر من الميثاق وصلته المعيارية بمبدأ تقرير المصير ساعداً جميع الأقاليم الخاضعة لوصاية الأمم المتحدة تقريباً على نيل استقلالها<sup>(١٣)</sup>. وقد أرسيت في هذه الممارسة بعض العمليات الديمقراطية، مع التركيز على تأكيد الحريات الأساسية والحقوق السياسية (حق المواطنة وحق التصويت) وحرية التعبير، وحرية الصحافة والاجتماع، ومكافحة التمييز القائم على أساس العنصر والجنس والدين، والاعتراف بحقوق المرأة وتعزيز هذه الحقوق<sup>(١٤)</sup>.

٤٦ - وانطلاقاً من هذه التجارب المحدودة، وكتعبير عما أُحرز من تقدم في عملية إقامة الديمقراطية منذ نهاية الثمانينات، شرعت الأمم المتحدة منذ عام ١٩٨٨ في اعتماد قرارات وتنفيذ برامج وتدابير لتعزيز الديمقراطية وإجراء انتخابات حرة ودورية وحقيقية.

٤٧ - وترجع تجربة الأمم المتحدة في التحقق من حسن سير الانتخابات إلى الأنشطة التي اضطلعت بها في الأقاليم المشمولة بالوصاية وغير المتمتعة بالحكم الذاتي، ولا سيما في ناميبيا، التي شهدت تجربة معقدة وواسعة النطاق بلغت ذروتها بإجراء انتخابات حرة ونزيهة مهدت السبيل إلى استقلال البلد.

٤٨ - وترجع أولى عمليات التحقق والمراقبة في الدول الأعضاء إلى بعثة الأمم المتحدة التي أوفدت لمراقبة الاستفتاء الذي جرى في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٧٧ على معاهدات قناة بنما، إلا أن عملية مراقبة الانتخابات والتحقق من حسن سيرها في سياق العمليات الديمقراطية قد بدأت حقاً بالقرار الذي اتخذته الأمين العام عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٤/٤٣، الذي عُقد بموجبه اتفاق مع حكومة نيكاراغوا لايفاد بعثة لمراقبة الانتخابات في نيكاراغوا.

٤٩ - وقد تضمنت ولاية بعثة مراقبي الأمم المتحدة للتحقق من العملية الانتخابية في نيكاراغوا المهام التالية: التحقق من أن الأحزاب السياسية ممثلة تمثيلاً منصفاً في المجلس الانتخابي الأعلى لنيكاراغوا وفي هيئاته الفرعية؛ والتحقق من أن الأحزاب السياسية تتمتع بكامل حرية التنظيم والتعبئة دون مواجهة أي شكل من أشكال الإعاقة أو التأثير الخارجي؛ والتحقق من أن جميع الأحزاب السياسية تتاح لها على نحو منصف إمكانية استخدام محطات

الإذاعة والتلفزيون التابعة للدولة؛ والتحقق من إعداد السجلات الانتخابية على الوجه الصحيح؛ وإحاطة المجلس الانتخابي علماً بما يرد من شكاوى وبما قد يلاحظ حدوثه من مخالفات أو تدخلات في العملية الانتخابية<sup>(١٥)</sup>.

٥٠ - وانطلاقاً من هذه التجربة، ومع تطور العمليات الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، ازدادت أنشطة الأمم المتحدة في مجال مراقبة الانتخابات والمساعدة فيها، وتجاوزت مجرد الإشراف على العمليات يوم الانتخابات لتتحول إلى "تعزيز المؤسسات والعمليات الضرورية للديمقراطيات السليمة"<sup>(١٦)</sup>.

٥١ - وللمساعدة الانتخابية التي تقدمها الأمم المتحدة هدفان أساسيان هما: (أ) مساعدة الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى إجراء انتخابات ديمقراطية شرعية وفقاً للمعايير الدولية التي وضعتها الآليات العالمية والإقليمية لحقوق الإنسان؛ و(ب) المساعدة على بناء القدرات المؤسسية الأهلية بغية تمكين البلدان المعنية من تنظيم انتخابات ديمقراطية ونزيهة ودورية تحظى بثقة وقبول الأحزاب السياسية والمنتخبين. ومع تطور المساعدة الانتخابية وازدياد الطلب عليها، تمكنت الأمم المتحدة من تحسين أساليبها وإجراءاتها وتوحيدها، وتحولت نظرهما إلى هذه المهمة تدريجياً من مجرد مراقبة العملية الانتخابية أو الإشراف عليها إلى اعطاء الأولوية لإقامة المؤسسات الديمقراطية أو تعزيزها.

٥٢ - وقدمت الأمم المتحدة، بين ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ و٣١ تموز/يوليه ٢٠٠١، أشكالاً مختلفة من المساعدة الانتخابية إلى حكومات أذربيجان وأرمينيا وألبانيا وأنغولا وأوغندا وباكستان وبنغلاديش وبنن وبوروندي وبيرو وبيلاروس وتشاد وتوغو وتيمور الشرقية وجزر الانتيل الهولندية وجزر القمر وجمهورية ترازيا المتحدة وجنوب أفريقيا ورواندا ورومانيا وزامبيا وزمبابوي وسان تومي وبرينسيبي والسنغال والسودان وسورينام وسيراليون وطاجيكستان وغامبيا وغانا وغواتيمالا وغيانا وغينيا وغينيا الاستوائية وغينيا - بيساو وفنزويلا وفيجي والكاميرون وكمبوديا وكوت ديفوار وكوسوفو والكونغو وليسوتو والمكسيك وموريتانيا وموزامبيق وناميبيا والنيجر ونيجيريا ونيكاراغوا وهايتي وهندوراس واليمن.

٥٣ - لكن الأمانة العامة ليست الجهة الوحيدة التي تضطلع بأنشطة المساعدة الانتخابية، إذ إن جميع أجهزة المنظومة تقريباً قد أصبحت تدريجياً تشارك فيها. فعلى وجه الخصوص، تتولى شعبة المساعدة الانتخابية تنسيق أعمالها مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، حيث تعمل أيضاً على تعزيز المشاركة النشطة من جانب هيئات المجتمع المدني ومنظماته الأخرى التي توفر مصدراً من مصادر المساعدة الانتخابية الخارجية. ومن بين المؤسسات التي تتعاون مع الأمم المتحدة في بعثات المراقبة الانتخابية: الكومنولث، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الوحدة الأفريقية، ومنظمة الدول الأمريكية، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد البرلماني الدولي، ومركز

تعزيز الانتخابات والمساعدة فيها، والمعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، والمؤسسة الدولية للنظم الانتخابية، والمعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية، ومركز كارتر.

٥٤ - وبعثات مراقبة الانتخابات متباينة من حيث خصائصها ونطاقها، فهي تتراوح بين التنسيق بين البعثات الدولية وتقديم الدعم لها، وتقديم المساعدة التقنية إلى السلطات الانتخابية الوطنية، وتقديم الدعم لمراقبي الانتخابات الوطنية، والمراقبة المحدودة، وإيفاد البعثات الانتخابية التي تقتضي ولاية من الجمعية العامة أو مجلس الأمن. وهذه البعثات الأخيرة هي أكبر نطاقاً إذ إنها قد تتولى التحقق من العملية الانتخابية والإشراف عليها، بل وقد تتولى كامل تنظيم هذه العملية وإدارتها. وهذا النوع من بعثات التحقق، الذي يكون في العادة متصلاً بعمليات حفظ السلام، قد تم الاضطلاع به في إريتريا وأنغولا وجنوب أفريقيا والسلفادور وليبيريا وموزامبيق ونيكاراغوا وهايتي، من بين بلدان أخرى.

٥٥ - وهذه البرامج التي تضطلع بها الأمانة تكملها الأنشطة ذات الصلة بالديمقراطية التي تقوم بها بعثات حفظ السلام التي يأذن بها مجلس الأمن، كما تكملها برامج تعزيز الديمقراطية وترسيخ سيادة القانون التي تضطلع بها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والوكالات المتخصصة في المنظومة. ولدى الأمم المتحدة أيضاً برنامج لدعم الجهود التي تبذلها الحكومات في سبيل تعزيز وتوطيد الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة.

٥٦ - وتقيم الأمم المتحدة تعاوناً مستمراً مع الديمقراطيات الجديدة أو المستعادة وتضطلع ببرنامج مساعدة محدد، بالتنسيق مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي<sup>(١٨)</sup>.

٥٧ - وأخذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يُدرج بصورة متزايدة مسألة تعزيز الديمقراطية وسيادة القانون كهدف من أهداف برامجه. ويتجلى ذلك في المبالغ المخصصة لتوسيع البرامج والمشاريع الهادفة إلى تعزيز الديمقراطية. فقد ازدادت النسبة المئوية لميزانية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المخصصة للحكم الديمقراطي من ١٥ في المائة إلى أكثر من ٥٠ في المائة في الفترة بين ١٩٩٢ و ٢٠٠٠. وازدادت المبالغ المخصصة لبرامج تعزيز المؤسسات الديمقراطية بمقدار عشرة أمثال، والمبالغ المخصصة لتعزيز اللامركزية والحكم المحلي بمقدار خمسة أمثال، والمبالغ المخصصة لتنمية المجتمع المدني، كوسيلة لترسيخ الديمقراطية، بمقدار أربعة أمثال.

#### باء- القواعد الوقائية وآليات تعزيز الديمقراطية وحمايتها في الأمريكتين

٥٨ - أقيم الترابط القانوني بين الديمقراطية وحقوق الإنسان في مرحلة مبكرة في القارة الأمريكية. فقد اعترف الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته، الذي أُقر عام ١٩٤٨ قبل بضعة أشهر من إقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بأن نظام الحماية في البلدان الأمريكية قوامه الجمع الوظيفي بين القواعد التي تحمي حقوق الإنسان والواردة في الإعلان الأمريكي ذاته، و"الضمانات التي يوفرها النظام الداخلي الخاص بالدول"<sup>(١٩)</sup>. وحدد

ميثاق منظمة الدول الأمريكية طبيعة هذا النظام السياسي، حيث نص على أن أحد مقاصده هو تعزيز الديمقراطية التمثيلية وترسيخها، مع إيلاء الاحترام الواجب لمبدأ عدم التدخل.

٥٩ - وهذه القواعد الأساسية، التي كانت تستهدف زيادة تطوير المعايير، لم تطبّق إلا تطبيقاً محدوداً ومتناقضاً في سياق الحرب الباردة. وأدت استراتيجيات المواجهة بين القوى الديمقراطية والثورية والقومية من جهة، والقوى المعارضة للوضع القائم عموماً من الجهة الأخرى، إلى إلزام منظمة الدول الأمريكية بسياسات أضفت زخماً للصراع الأيديولوجي. أما الالتزامات التقنينية بتشجيع الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان واحترام مبدأ عدم التدخل، فقد نُحيت جانبا في كثير من الحالات. وخلال معظم فترة الحرب الباردة، بينما كان العالم مقسماً إلى كتل أيديولوجية، اضمحلت المبادئ المتعلقة بتعزيز الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان نتيجة لتفشي حالات التدخل، والإطاحة بحكومات منتخبة ديمقراطياً، وإقامة الديكتاتوريات العسكرية، والانتهاك الواسع النطاق والمنهجي لحقوق الإنسان<sup>(٢٠)</sup>.

٦٠ - وابتداءً من أواخر الثمانينات، أخذت الحكومات الدستورية تزداد رسوخاً في الأمريكتين، واختفت النظم العسكرية تدريجياً. وفي أوائل التسعينات، وبالتزامن مع نهاية التوتر بين القطبين والانتقال إلى نظام دولي جديد، انتشرت الأنظمة الديمقراطية عبر المنطقة. ووجدت الأوضاع اللازمة لاستئناف المبادرات التشريعية المتعلقة بالديمقراطية والتي كانت قد توقفت في الأربعينات.

٦١ - وفي عام ١٩٨٥، مع اعتماد بروتوكول كارتاخينا دي اندياس، أُضيف على الديمقراطية التمثيلية طابع "الشرط الأساسي للاستقرار والسلم والتنمية في المنطقة". وفي عام ١٩٩٠ أنشئت في إطار منظمة الدول الأمريكية وحدة لتعزيز الديمقراطية، عهد إليها بتطبيق برامج ومبادرات لتشجيع سيادة القانون والانتخابات الحرة والعادلة. وفي عام ١٩٩١ اعتمد اتفاق سانتياغو بشأن الديمقراطية وتجديد نظام البلدان الأمريكية. ومن خلال هذا الصك، أعرب وزراء خارجية الأمريكتين عن عزمهم على اعتماد مجموعة من الإجراءات الفعالة والمناسبة والعاجلة لتأمين فاعلية الديمقراطية التمثيلية، في إطار احترام مبدأ عدم التدخل.

٦٢ - وتنفيذاً لهذه الولاية اعتمدت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، في ذلك العام نفسه، القرار ١٠٨٠ الذي ينشئ آلية عمل جماعية لإعادة النظام الديمقراطي في الحالات التي يحدث فيها تعطيل مفاجئ أو غير نظامي لعمل المؤسسات السياسية الديمقراطية أو للممارسة الشرعية للسلطة من جانب حكومة منتخبة ديمقراطياً. وقد طبق القرار ١٠٨٠ في حالات هاييتي (١٩٩١)، وبيرو (١٩٩٢)، وغواتيمالا (١٩٩٣)، وباراغواي (١٩٩٦). وكانت النتائج غامضة، فبينما في حالتي هاييتي وغواتيمالا استهدفت الإجراءات الجماعية بشكل فعال إعادة النظام الديمقراطي المختل، كانت في حالة بيرو بمثابة عملية لإضفاء الطابع القانوني على "انقلاب ذاتي" أدى إلى حل

الكونغرس والإلغاء التدريجي للفصل بين السلطات، وذلك عن طريق الاعتراف الدولي بإنشاء برلمان جديد يلائم احتياجات حكومة غير ديمقراطية<sup>(٢١)</sup>.

٦٣- وبعد القرار ١٠٨٠، دخل حيز النفاذ بروتوكول واشنطن، وهو صك ملزم أدخل تعديلات كبيرة على ميثاق منظمة الدول الأمريكية بمنحه هيئات صنع القرار في المنظمة سلطة تعليق عضوية الدولة في حالة وصول حكومة إلى السلطة فيها بصورة غير شرعية بحكم الواقع بعد الإطاحة بحكومة مشكلة ديمقراطياً<sup>(٢٢)</sup>.

٦٤- وانطلاقاً من تجربة بيرو، التي أثبتت جوانب القصور في هذا النظام وحدوده من حيث تطبيقه عملياً، اعتمد رؤساء دول الأمريكتين، في اجتماع القمة الذي عقد كيبك يومي ٢١ و٢٢ آذار/مارس ٢٠٠١، بنداً يتعلق بالديمقراطية ورد فيه أن تغيير أو تعطيل النظام الديمقراطي على نحو غير دستوري في أي من البلدان يترتب عليه تعليق مشاركة البلد المعني في عملية قمة الأمريكتين. ويتجاوز هذا البند بروتوكول واشنطن ذلك لأنه لا يشير إلى حالة تعطيل النظام الديمقراطي فحسب، وإنما أيضاً إلى تغييره بانقلاب ذاتي، وإلى حالات حل الكونغرس على نحو غير دستوري أو غير ذلك من الأفعال التي تؤثر على المؤسسات الأساسية لدولة القانون.

٦٥- وبصفة مكمل للبعد المتعلق بالديمقراطية الذي اعتمد في سياق قمم الأمريكتين، اعتمدت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، في دورتها الحادية والثلاثين، قراراً يخول مصرف التنمية للبلدان الأمريكية تعليق المدفوعات أو الاعتمادات للحكومات التي تقوم بتغيير النظام الديمقراطي أو الإطاحة بحكومة مشكلة بصفة شرعية. وينبغي أن يستند مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، لتنفيذ هذا الاحتمال، إلى توجيه من هيئات صنع القرار في منظمة الدول الأمريكية.

٦٦- ومع ذلك، كان أهم تقدم أنجز في منظومة البلدان الأمريكية على صعيد وضع المعايير، هو الموافقة مؤخراً على الميثاق الديمقراطي للبلدان الأمريكية<sup>(٢٣)</sup>. ويمثل هذا الميثاق صكاً دولياً ينظم أحكام منظمة الدول الأمريكية فيما يتعلق بالمحافظة على الديمقراطية والدفاع عنها، ويتجاوز القيود وجوانب عدم الاتساق التي تتسم بها النصوص القائمة من قبل؛ والأهم من ذلك، يعترف بالديمقراطية بوصفها حقاً، وبوصفها التزاماً واجب الأداء على الدول الأعضاء. ويضفي الميثاق على الالتزام الواقع على عاتق الدول الأمريكية بالأخذ بنظم ديمقراطية ثلاث خصائص: أولاً، كونه يمثل شرطاً كيما تصبح الدولة جزءاً من نظام البلدان الأمريكية؛ وثانياً، اعتباره الديمقراطية هدفاً أو غاية للدول الأعضاء لتلتزم بصفة فردية وجماعية بتعزيزها وتنميتها؛ وثالثاً، كونه يمثل التزاماً بالاشتراك في عمل جماعي لخلق الظروف المواتية لإعادة النظام الديمقراطي، في الحالات التي يجري فيها تغييره أو تعطيله.

٦٧- وينشئ الميثاق في هذا الصدد نوعاً من أنظمة الأمن الجماعية لحفظ الديمقراطية، تتراوح ما بين الحالات التي تلجأ فيها حكومة طوعياً إلى هذا النظام وتطلب القيام بعمل جماعي للتغلب على مشاكل تؤثر على مؤسساتها

الديمقراطية، والحالات التي يحدث فيها تعطيل أو تهديد خطير للنظام الديمقراطي، والتي يجري فيها وقف عضوية الحكومة غير الشرعية.

٦٨ - وبصفة مكتملة لذلك، يشمل الميثاق أحكاماً بشأن الديمقراطية وحقوق الإنسان، والديمقراطية والتنمية ومكافحة الفقر، وتنظيم بعثات للمراقبة الانتخابية، وتكوين ثقافة ديمقراطية.

٦٩ - إن الاعتراف بالديمقراطية كقيمة متصلة بالتمتع بحقوق الإنسان في الأمريكتين لا يقتصر على سياق البلدان الأمريكية. فلقد اعتمدت اتفاقات التكامل المختلفة والآليات المعنية بالتضامن والتنسيق السياسي دون الإقليمي، من خلال قرارات أو صكوك تعاهدية، بنوداً تتعلق بالديمقراطية وتنص بدرجات متفاوتة على تعليق عضوية حكومة الدولة العضو التي تخل بالنظام المؤسسي الديمقراطي أو تنتهكه. ويشكل هذا النوع من البنود الديمقراطية جزءاً من القواعد المنظمة للجماعة الأندية والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي ومجموعة ريو ومنظومة التكامل لأمريكا الوسطى<sup>(٢٣)</sup>.

٧٠ - إن هذه التطورات التي تنشئ ردوداً جماعية على احتمال تعطيل النظام الديمقراطي أو الإخلال به، تتسم بصبغة سياسية في بعض الحالات، وبصبغة قانونية في حالات أخرى. وهكذا تجري حالياً في الأمريكتين عملية لوضع معايير ترمي إلى الاعتراف بالديمقراطية بوصفها التزاماً وواجباً، والاعتراف بأن الإخلال بالنظام المؤسسي الديمقراطي هو فعل قد تترتب عليه مسؤولية دولية.

#### جيم - القواعد الوقائية وآليات تعزيز الديمقراطية وحمايتها في أفريقيا

٧١ - في القارة الأفريقية، وعلى الرغم من وجود العديد من حالات التراجع، وأثر الفقر والفقر المدقع على التلاحم الاجتماعي والوطني، والأضرار الناجمة عن وباء فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، أحرزت القوى الاجتماعية والحكومية الديمقراطية تقدماً هاماً جداً في مجال إقامة الديمقراطية. فلم تكن الديمقراطية الانتخابية، في أي وقت في تاريخ أفريقيا المعاصر، منتشرة بقدر انتشارها اليوم. وقد أتاح ذلك حدوث تطورات بالغة الأهمية مؤخراً، مواتية لإقامة للديمقراطية ودولة القانون.

٧٢ - واعترف الاتحاد الأفريقي بالمؤسسات الديمقراطية بوصفها قيمة مشتركة وعاملاً من عوامل الهوية السياسية. وتم التوقيع على الوثيقة التأسيسية لهذه المنظمة الإقليمية الجديدة، التي تخل محل منظمة الوحدة الأفريقية، في لومي في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٠. ويشير الصك المذكور، كواحد من أهدافه، إلى ضرورة تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب، وترسيخ المؤسسات والثقافة الديمقراطية، وإيجاد بيئة مواتية لسلامة الحكم وسيادة القانون.

٧٣- وتحدد المادة ٣ من الوثيقة التأسيسية للاتحاد الأفريقي أهدافه، التي تشمل تعزيز المشاركة الشعبية وسلامة الحكم وتعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب وفقاً للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وغيره من الصكوك ذات الصلة في مجال حقوق الإنسان. وترسي المادة ٤ المبادئ التي يقوم الاتحاد على أساسها، ومنها عدم التدخل في الشؤون الداخلية، واحترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، وسلامة الحكم.

٧٤- وتنص المادة ١٧ من الوثيقة التأسيسية على إنشاء البرلمان الأفريقي. وتنص المادة ١٨ على إقامة محكمة عدل إقليمية، بينما تتناول المادة ٢٣ مسألة فرض جزاءات على أي دولة عضو لا تمتثل لقرارات الاتحاد وسياساته. وتشمل الجزاءات، على وجه الخصوص، الحرمان من وسائل النقل والاتصال، وغيرها من التدابير ذات الطابع السياسي والاقتصادي التي تحددها جمعية الاتحاد. وتتضمن المادة ٣٠ بنداً يتعلق بالديمقراطية، يشابه البنود القائمة في الأمريكتين، لا يسمح بموجبه للحكومات التي تصل إلى السلطة بطرق غير دستورية بالمشاركة في أنشطة الاتحاد.

#### دال - القواعد الوقائية وآليات تعزيز الديمقراطية وحمايتها في الكومنولث

٧٥- إن الدول الأعضاء في الكومنولث، والبالغ عددها ٥٤ دولة، قد تعهدت هي أيضاً بالالتزام المزدوج باعتماد معايير لحماية الديمقراطية بوصفها نظام الحكم الذي يسمح بإحقاق حقوق الإنسان وبوضع آليات للعمل الجماعي في سبيل تعزيز الديمقراطية وحمايتها.

٧٦- وقد تسنى حدوث هذه التطورات، كما يشهد على ذلك الأمين العام للكومنولث، بسبب "عودة ظهور التطلعات الشعبية إلى الديمقراطية والحريات الأساسية، واستنكار الانقلابات والأنظمة العسكرية، وتحول العديد من الدول من حكم الحزب الواحد إلى الديمقراطية المتعددة الأحزاب. وازداد نشاط المنظمات غير الحكومية والفئات المجتمعية في الإعراب عن الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان وشن حملات مؤيدة لحقوق الإنسان الأساسية، ليس فقط في صالح ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، بل أيضاً في صالح الفئات المستضعفة سياسياً واقتصادياً"<sup>(٢٤)</sup>.

٧٧- ويتضمن إعلان هراري (١٩٩١) التزاماً محدداً بحقوق الإنسان والديمقراطية. وهو يشمل، ضمن المبادئ الموجهة للعمل المجتمعي دعم الديمقراطية والعمليات والمؤسسات الديمقراطية وسيادة القانون واستقلال السلطة القضائية ووجود حكومة عادلة ونزيهة.

٧٨- ويؤكد الإعلان أيضاً على التزام البلدان الأعضاء بمبادئ حرية الفرد، والمساواة في الحقوق بين جميع المواطنين بصرف النظر عن الجنس أو العرق أو اللون أو المعتقد أو الرأي السياسي، والحق غير القابل للتصرف لكل فرد في المشاركة في تشكيل المجتمع الذي يعيش فيه، بواسطة عمليات سياسية حرة وديمقراطية.

٧٩- وفي عام ١٩٩٥، اعتمدت حكومات الكومنولث برنامج عمل ميلبروك من أجل وضع المبادئ المعتمدة في هراري فيما يتعلق بتعزيز وحماية الديمقراطية وحقوق الإنسان موضع التطبيق. وأنشئ فريق عمل مؤلف من وزراء الخارجية كآلية لتنظيم وتنسيق عمليات التصدي الجماعي للانتهاكات الجسيمة والمستمرة لهذه المبادئ.

٨٠- ولدى المنظمة أيضاً سبل ووسائل لتوفير مختلف أشكال التعاون والمساعدة التقنية في معالجة المشاكل الانتخابية والدستورية وتعزيز سيادة القانون والقضاء وتحسين الحكم، وإيفاد بعثات لمراقبة الانتخابات، وتوطيد ثقافة الديمقراطية والممارسات البرلمانية.

٨١- وفي حال حدوث تدهور واضح في المؤسسات الديمقراطية أو حدوث انقلاب يؤثر على حكومة منتخبة ديمقراطياً، فإن الكومنولث مخوّل، كإجراء أولي، اتخاذ تدابير لتشجيع إعادة الديمقراطية في غضون فترة معقولة من الزمن، بما في ذلك إيفاد مفوض أو بعثة لدعم أعمال الوساطة التي يقوم بها الأمين العام. وإذا لم تُعد المؤسسات الديمقراطية ولم تقم عملية انتخابية حرة ونزيهة في غضون فترة معقولة من الزمن، تتخذ تدابير إضافية قد تؤدي إلى تعليق عضوية الدولة العضو ووقف برامج المساعدة التقنية.

#### هاء - القواعد الوقائية وآليات تعزيز الديمقراطية وحمايتها في أوروبا

٨٢- تنص معاهدة إنشاء الاتحاد الأوروبي (معاهدة ماستريخت)، في المادة ٦ منها، على أن الاتحاد يقوم على مبادئ الحرية والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وسيادة القانون، وهي مبادئ مشتركة فيما بين الدول الأعضاء. وهذا الحكم يجعل من الديمقراطية شرطاً للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي. وبصورة مكملة، تحدد الفقرة ١ من المادة ١١ هدف "تنمية وتوطيد الديمقراطية وسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية" بوصفه أحد أهداف السياسة الخارجية والأمن المشترك. ومن هذا المنطلق، نص المجلس الأوروبي، الذي عقد في كوبنهاغن في حزيران/يونيه ١٩٩٣، على أنه يجب على البلدان التي تلتزم الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي أن تستوفي شرط تحقيق استقرار المؤسسات الديمقراطية، وسيادة القانون، وحقوق الإنسان، واحترام وحماية الأقليات<sup>(٢٥)</sup>.

٨٣- وتم في إطار مسؤوليات مجلس أوروبا تكريس الحقوق والحريات الديمقراطية في اتفاقية عام ١٩٥٠ لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والبروتوكولات اللاحقة لها، وفي عدد من الصكوك التكميلية الأخرى مثل الميثاق الاجتماعي الأوروبي لعام ١٩٦١ (المنقح عام ١٩٩٦)، والاتفاقية الأوروبية لعام ١٩٨٧ بشأن منع التعذيب والمعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة، والاتفاقية الإطارية لعام ١٩٩٥ بشأن حماية الأقليات القومية. وتمثل الديمقراطية عنصراً من عناصر الهوية وشرطاً للعضوية في المجلس، ويعتبر أنها السياق الاجتماعي والمؤسسي والسياسي الذي يمكن في إطاره كفالة التمتع بحقوق الإنسان والحريات الأساسية.

٨٤- وأنشأ مجلس أوروبا نظاماً جماعياً إلزامياً لضمان احترام مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان، على أساس التعاون والرصد المشتركين اللذين يُضطلع بهما من خلال مجموعة من إجراءات الرصد السياسية والقانونية. ولا يعتبر احترام القيم الديمقراطية المتأصلة أمراً داخلياً بحتاً، وإنما أمراً تترتب عليه، لأسباب قانونية وسياسية مشروعة، مسؤولية جميع الدول الأعضاء، على كل من المستويين الفردي والجماعي. والنظام الأساسي لمجلس أوروبا وممارساته يجعلان العضوية في المجلس مرهونة بشرط تبني القيم الديمقراطية، وسيادة القانون، وممارسة واجب ضمان التمتع بحقوق الإنسان.

٨٥- وفي حالة استمرار انتهاكات حقوق الإنسان أو عدم الامتثال لإجراءات الرصد، يجوز لمجلس أوروبا أن يفرض جزاءات، قد تؤدي في الحالات القصوى إلى تعليق عضوية الدولة المعنية. غير أن الغرض من آليات الرصد ليس، من البداية، فرض الجزاءات، بل تحديد المشاكل والمساعدة على التغلب عليها. وعليه، فإن مهمة لجنة الوزراء تتركز على النظر بطريقة بناءة في المسائل المعروضة عليها بغية اتخاذ التدابير المناسبة للحفاظ على المعايير الديمقراطية ومعايير حقوق الإنسان.

واو - القواعد الوقائية وآليات تعزيز الديمقراطية وحمايتها في إطار  
منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

٨٦- تعد التغييرات التي حدثت في بلدان أوروبا الشرقية وعمليات الانتقال إلى حكم القانون والديمقراطية من بين الاتجاهات الأكثر دينامية في عملية إقامة الديمقراطية في العالم. وقد اتسعت الحدود الديمقراطية لأوروبا، وعلى الرغم من عودة النزاعات الإثنية والقومية إلى الظهور، فإن هذه العملية تمثل اتجاهًا يمس جميع الدول الأوروبية. وفي هذا السياق، اعتبرت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، انطلاقاً من إعلان كوبنهاغن (١٩٩٠)، أن إقامة نظام حكم ديمقراطي وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان هي من عوامل الهوية وشروط العضوية في المنظمة المذكورة. وإذ يقر الإعلان بأنه لا يمكن استبعاد التوتر أو النزاع الداخلي بسبب التغييرات الاجتماعية والسياسية، يضع حدوداً دقيقة لأي قرار تتخذه دولة لتقييد حقوق الإنسان، وفقاً للمعايير والممارسات الدولية.

٨٧- ويشتمل نطاق إعلان كوبنهاغن على اعتبار أن الحكومات المنتخبة بحرية ضرورية لحماية حقوق الإنسان، وعلى التزام مشترك من جانب أعضائه بحماية الحكومات المنتخبة ديمقراطياً في حال تعرضها لتهديدات بأعمال عنف أو إرهاب<sup>(٢٦)</sup>.

٨٨- ولدى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا مكتب للمؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، يتولى مسؤولية تنفيذ المشاريع والبرامج الرامية إلى تعزيز إقامة الديمقراطية. ولديها أيضاً آليات لرصد حالات الإضرار بسيادة القانون والنظام الديمقراطي أو تهديدهما، وذلك من خلال إيفاد بعثات إعلامية، وتقييم الوقائع، وتعيين مقررين

تسند إليهم ولايات محددة. وتركز أعمال هذه الآليات على حماية وتطوير ما يجري من عمليات رامية إلى إرساء الديمقراطية.

زاي - القواعد الوقائية وآليات تعزيز الديمقراطية وحمايتها في الدول المنتمة  
إلى الجماعة الناطقة بالفرنسية

٨٩- أعادت الدول المنتمة إلى الجماعة الناطقة بالفرنسية، في إعلان باماكو المعتمد في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، تأكيد التزامها بالمبادئ الأساسية للديمقراطية بوصفها نظاماً من القيم العالمية القائمة على أساس الاعتراف بحقوق الإنسان ومبادئ وقواعد سيادة القانون. وتعهدت، في الوقت ذاته، بتعزيز المؤسسات التي يمكن أن تساعد على توطيد سيادة القانون وتشجيع عملية تجديد الهيئات التشريعية وتحديثها، وكفالة استقلال الهيئة القضائية، وتعزيز الانتخابات الحرة التي تتسم بالمصادقية والشفافية.

٩٠- ويتضمن إعلان باماكو أيضاً مجموعة من الإجراءات لرصد وتطبيق الممارسات المؤاتية للديمقراطية وحقوق الإنسان والحريات الأساسية. وتشمل هذه الآليات أعمال الرصد والوقاية واتخاذ تدابير محددة في حالات حدوث مخالفات جسيمة في النظام الديمقراطي. وفي حالة نشوب أزمات، ينص الإعلان على إفقاد وسيط أو ميسر سعيّاً إلى إيجاد حلول تحظى بالقبول المتبادل، شريطة الحصول على موافقة مسبقة من الدولة المعنية. وفي حالة تدهور الديمقراطية أو انهيارها، يجوز للمجلس الدائم أن يتولى معالجة المسألة بصورة ملحة، وله أن يصدر بياناً عاماً بشأنها أو يرسل بعثة مراقبة أو بعثة مساعٍ حميدة، وفي حال فشل جميع الإجراءات الأخرى، له أن يعتمد تدابير مثل تعليق حضور البلد المعني اجتماعات هيئاته أو تعليق التعاون المتعدد الأطراف، باستثناء البرامج التي يستفيد منها السكان المدنيون أو التي تفضي إلى إعادة الديمقراطية.

رابعاً - ظهور نظام دولي للديمقراطية وحقوق الإنسان: الحق في الديمقراطية

٩١- إن تعدد الصكوك القانونية والسياسية التي باتت تعترف بالديمقراطية كقيمة عالمية، إضافة إلى جانب انتشار القواعد التي اعتمدها الدول لتعزيز الديمقراطية وحمايتها رهناً بضمانة دولية معينة، بما في ذلك الأخذ بما يسمى "البنود المتعلقة بالديمقراطية"، إن كل ذلك يرسم تدريجياً ملامح نظام دولي يعنى بإقامة الديمقراطية وتعزيزها وصولها. ويمكن تعريف النظام الدولي بأنه مجموعة من المبادئ والمعايير والقواعد والإجراءات وآليات حل المنازعات - وفي بعض الحالات، التدابير القسرية - التي تنظم العلاقات بين الدول في مجالات محددة مواضيعية أو جغرافية<sup>(٢٧)</sup>.

٩٢- وإن العديد ممن يكتبون في مذهب القانون الدولي لحقوق الإنسان قد بدأوا يعتبرون الديمقراطية حقاً من حقوق الإنسان، أو، وفقاً لمانا أريندت Hannah Arendt، الحق في التمتع بحقوق. وفي هذا السياق، يمكن تعريف الحق في الديمقراطية بأنه القدرة الذاتية للأفراد والشعوب على مطالبة السلطة بنظام سياسي يقوم على أساس سيادة القانون والفصل بين السلطات، ويستطيع المواطنون في ظلّه أن ينتخبوا دورياً زعماءهم وممثليهم في انتخابات حرة ونزيهة، على أساس التفاعل بين عدد من الأحزاب السياسية، والاحترام التام لممارسة حريات التعبير والصحافة وتكوين النقابات والجمعيات، والتمتع الفعلي بحقوق الإنسان.

٩٣- وذكر أنطونيو كركادو تريندادي Antonio Cancado Trindade، رئيس محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، في معرض إشارته إلى المسعى الذي جرى قبل أربعة عقود ونصف العقد من أجل إرساء الأساس لإضفاء طابع دولي على حماية حقوق الإنسان، ما يلي: "من المحتمل أن نكون اليوم على وشك مباشرة المرحلة الأولى من ظاهرة مشجعة بالقدر ذاته ولها أبعاد وآثار بعيدة المدى، ألا وهي التعزيز الدولي للديمقراطية ذاتها وسيادة القانون"<sup>(٢٨)</sup>.

٩٤- وقد بدأ يظهر بالفعل نظام دولي لحماية الديمقراطية في عملية ترتبط مباشرة بحقوق الإنسان، وذلك عند النظر إلى الهياكل الاشتراكية للحماية القائمة فعلاً في أوروبا والأمريكيتين وأفريقيا، فضلاً عن التطورات التي حدثت في السنوات الأخيرة في الإطار القانوني للأمم المتحدة وفي العلاقات الدولية ككل.

### خامساً - رؤية شمولية لعلاقات الترابط القائمة بين الديمقراطية وحقوق

الإنسان وسيادة القانون، تشمل جميع حقوق الإنسان، بما فيها

الحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية

٩٥- لا تقتصر الصلة بين الديمقراطية وحقوق الإنسان على الحقوق المدنية والسياسية، بل تشمل بالضرورة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فضلاً عن الجيل الثالث من الحقوق. فلا تنتهي الديمقراطية عند الهيكل الرسمي لسيادة القانون، أو عند التجديد الدوري، والضروري، للحكام عقب انتخابات حرة ونزيهة. إنها تقتضي تحديد شرعية الحاكم إزاء المحكوم وتجديد هذه الشرعية باستمرار. وينطوي ذلك على القدرة على إقامة علاقة شاملة مع جميع شرائح المجتمع والقضاء على العنصرية وجميع أشكال كره الأجانب واحترام التنوع الثقافي والإثني، والتنوع الإقليمي والوطني كذلك. غير أن شرعية الديمقراطية كنظام للحكم لا تكمن، أساساً، في القواعد القانونية للدولة فحسب، بل أيضاً في علاقة بين الحاكم والمحكوم تكون قائمة على التلاحم الاجتماعي وعلى تشجيع المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة في عمليات اتخاذ القرار.

٩٦- ولا ينبغي للديمقراطية وسيادة القانون أن يكفلا فقط النهوض بواجب ضمان التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وحقوق الإنسان، بل ينبغي أن تكونا قادرتين أيضاً على الإحقاق التدريجي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية للسكان. وفي هذا السياق، تعتبر مكافحة الفقر والفقر المدقع والإفراط في عدم المساواة الاجتماعية وعدم الإنصاف في توزيع الدخل، أمراً أساسياً من أجل إضفاء الشرعية على ممارسة السلطة في ظل نظام ديمقراطي. ومن هذه الزاوية السوسولوجية والسياسية، على الديمقراطية أن تنقل السلطات لإتاحة المجال لأفراد المجتمع الفقراء والمهمشين أن يحوزوا مركز المواطنة، الذي يدمجهم دمجاً كاملاً في النظام السياسي والاقتصادي ويجعلهم عناصر فاعلة تتحمل مسؤولية مباشرة على الصعيد الوطني والإقليمي والمحلي في مجال استراتيجيات وسياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٩٧- ومن هذا المنظور، فإن حقوق الإنسان والديمقراطية والحق في التنمية هي أمور مترابطة على المستويين الوطني والدولي، على نحو ما أقر به المؤتمر العالمي لحقوق الإنسان في فيينا.

### سادساً - إعمال حقوق الإنسان ونوعية المؤسسات الديمقراطية: الحكم السليم والمسؤولية ومكافحة الفساد

٩٨- على الرغم من أن الديمقراطية قد أحرزت في العقد الماضي تقدماً لم يسبق له مثيل وما برحت تُعتبر قيمة عالمية ترتبط بممارسة حقوق الإنسان والتمتع بها، فإن شرعيتها وتطبيقها يواجهان في العديد من البلدان، خاصة في المناطق النامية، حالات مختلفة من الأزمات. ويعود ذلك أساساً إلى أن تنمية المجتمع المدني وسيادة القانون تنمية محدودة أو غير كافية أدت، في عدد لا بأس به من الحالات، إلى حالة تطبَّق فيها الديمقراطية التمثيلية، عملياً، كضرب من "الديمقراطية بالتفويض"، تفقد فيها الحكومات المنتخبة ديمقراطياً، لدى توليها السلطة، شرعيتها وتصبح منفصلة عن الناخبين، وتركز السلطة السياسية تركيزاً مفرطاً في أيدي قلة قليلة، وتحكم بطريقة تضع إرادة الحاكم فوق الدستور والقانون، مما يؤثر على الفصل بين السلطات وسير عمل النظام السياسي الديمقراطي.

٩٩- وبالإضافة إلى ذلك، تواجه الديمقراطية تهديدات أخرى جديدة، كسوء الحكم والفساد. ويمثل الفساد، على وجه الخصوص، مشكلة قائمة في جميع أنحاء العالم، مع ما يترتب على ذلك من عواقب وخيمة على سلامة الحكم والشرعية الديمقراطية. وعندما يصبح الفساد منهجياً ويرتبط بممارسة السلطة السياسية، ينتشر في المؤسسات العامة ويقيم نوعاً من العلاقة بين المواطن والدولة يؤدي فيها تحسين حالة فرد أو جماعة، والاستيلاء غير القانوني على أموال الدولة، وإساءة استخدام السلطة بلا عقاب، وتواطؤ الجهاز القضائي، إلى نزاع الطابع الشرعي عن الأركان ذاتها لسيادة القانون.

١٠٠- كما أن تفشي الفساد، عن طريق ما يحدثه من ترزوع في أركان سيادة القانون، يعمل على تقويض حماية حقوق الإنسان بصورة خطيرة، خاصة فيما يتعلق بفقدان الاستقلالية في إقامة العدل وما ينتج عن ذلك من انتهاكات لقواعد الإجراءات القانونية الواجبة. وليس استثنائياً أن يتجلى فساد الدولة في تقييد الحق في حرية التعبير والصحافة وفي انتهاكات محددة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحرية الشخصية والحق في الحياة.

١٠١- إن الحكم السليم أو، على وجه التحديد، أفضل الممارسات في الحكم السليم، تقتضي وجود إدارة حكومية قادرة على منع الفساد ومكافحته. وتتسم الضوابط القضائية والإدارية بالأهمية، غير أنها لا تكفي وحدها. فمن الضروري إشراك وسائط الإعلام والمجتمع المدني أيضاً في مراقبة نزاهة الحكومة.

### سابعاً - اعتبارات ختامية

(١) إن زوال نظام الكتل، الموروث عن الحرب الباردة، قد عجل في العقدين الأخيرين بخلق الظروف الداخلية والخارجية المواتية لتحسين نشر القيم اللصيقة بالديمقراطية وسيادة القانون، كجزء من عملية عولمة حقوق الإنسان المتنامية.

(٢) وإن العولمة، بصرف النظر عن آثارها المتناقضة على حياة الشعوب الاقتصادية والاجتماعية، تعمل أيضاً على تعزيز قيم كالديمقراطية وحقوق الإنسان، التي تحظى بحماية دولية متزايدة.

(٣) ويزداد الشعور بآثار هذه العملية في مجال القيم والسياسات. ولا تشكل الاستثناءات أو الخصائص الثقافية والاجتماعية حدوداً على حماية حقوق الإنسان ولا على إقامة النظم الديمقراطية. وفي الوقت ذاته، فإن تنامي الديمقراطية في جميع أنحاء العالم لا يتضارب مع الخصائص الوطنية أو التنوع الثقافي بل، على العكس من ذلك، تفترض الديمقراطية مسبقاً أن هذه الأمور قائمة وأن من واجبها تعزيزها.

(٤) ومنذ نهاية الثمانينات، تلقى الزخم نحو تحقيق الديمقراطية، الذي يعتبر أساساً عملية داخلية تتفق مع التطلعات الديمقراطية والكفاح الديمقراطي للشعوب، دفعاً لم يسبق له مثيل.

(٥) وعلى الصعيد الدولي، تتجلى هذه العملية في اعتماد قواعد وهيكل مؤسسية تربط بين الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان في علاقة تكافلية، وتنطوي في بعض المناطق على وجود آليات قانونية وسياسية لتعزيز وحماية الديمقراطية.

٦) وتسفر هذه العملية الآن عن ظهور نظام دولي للديمقراطية وحقوق الإنسان يستند إلى قيم مشتركة وقواعد تنظيمية ومؤسسات تستهدف تعزيزها وحمايتها، بما في ذلك آليات للعمل الجماعي لحماية مؤسسة الديمقراطية.

٧) إن تعزيز وحماية الديمقراطية على المستوى الدولي، وتزايد اللوائح الناظمة لها بوصفها التزاما دوليا في مختلف المحافل الإقليمية ودون الإقليمية فضلا عن منح الأفراد والشعوب سلطات ذاتية للمطالبة بشكل ديمقراطي للحكم أو بإنفاذ حقوقهم السياسية، هي أمور تحدو بالفقهاء إلى تأكيد حق آخذ في الظهور هو الحق في الديمقراطية.

٨) ومع ذلك، فإن نظم الحكم الديمقراطية، بصرف النظر عن شرعيتها، تواجه في كثير من البلدان مشاكل متصلة بسير عملها، وطابعها التمثيلي، وفعاليتها.

٩) وترتبط هذه المشاكل بعدم وجود، أو بضعف، آليات الحوار والمشاركة التي من شأنها تمكين المجتمع المدني والسكان عموماً - وخاصة أفقر فئات المجتمع وأكثرها تهميشاً من الناحية الاجتماعية - من أن يكون لهم تأثير أكبر في القرارات السياسية وفي عمليات أو إجراءات مراقبة السلطة العامة.

١٠) كما أن استمرار الفقر والمستويات الخطيرة من الفقر، واستبعاد فئات كبيرة من السكان وتهميشها، وقلّة الفرص الإنمائية، تشكل حالات خطيرة ومصادر محتملة للتزاع تؤثر سلباً على سلامة الحكم وعلى الاستقرار الديمقراطي.

١١) ويشكل الفساد، خاصة عندما يصبح منهجياً ويؤثر على المؤسسات الحكومية، خطراً كبيراً، ليس فقط على الديمقراطية، بل أيضاً على سيادة القانون ذاتها، نظراً لآثاره على الإفلات من العقاب.

١٢) وفيما يتعدى القواعد والآليات المؤسسية المعتمدة على الساحة الدولية من أجل تعزيز مؤسسة الديمقراطية وتوطيدها أو صونها، من الأمور الأساسية أن يُتبع في العمل الدولي نهج شمولي وأن يُعترف بالعلاقة المتبادلة بين الديمقراطية، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون، وسلامة الحكم ونزاهة السلطات العامة، والدعائم الهيكلية للديمقراطية، كمكافحة الفقر والفقر المدقع، والتنمية، والتلاحم الاجتماعي، والسياسات الاجتماعية الشاملة، وإشراك المرأة في العمليات السياسية والأنشطة الإنتاجية.

الحواشي

- (١) انظر E/CN.4/1999/167 وAdd.1.
- (٢) يشير Norberto Bobbio في هذا الشأن إلى أن "السبيل الوحيد ليفهم كل متنا الآخر عندما نتحدث عن الديمقراطية، بوصفها بديلاً لجميع أشكال الحكم الاستبدادي، هو أن ننظر إليها على أنها تتميز بمجموعة من القواعد (قواعد أولية أو أساسية) تحدد الجهة المخولة صلاحية اتخاذ قرارات جماعية، والإجراءات التي يجب أن تُتخذ بموجبها هذه القرارات" (N.Bobbio, *El futuro de la democracia*, Bogotá, Fondo Futura Económica, 1997, p. 24).
- (٣) Organization of American States, Inter-American Democratic Charter, Washington, DC, 2001, art.2.
- (٤) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة ٢١٧ ألف (د-٣)، المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨.
- (٥) المرجع نفسه.
- (٦) المرجع نفسه، المواد ٧-١١.
- (٧) *Constitución Política Mexicana*, Federal District of Mexico, Andrade SA, 1964, arts. 103 and 107.
- (٨) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (انظر الحاشية ٣ أعلاه)، المادة ٢١، الفقرة ٣.
- (٩) العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)، المؤرخ ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦، المادة ٢٥.
- (١٠) Charter of the Organization of American States, Washington, OAS, 1998.
- (١١) 1948 American Declaration of the Rights and Duties of Man, art. XX.
- (١٢) A/51/761، الفقرة ٢٧.

الحواشي (تابع)

- (١٣) من بين الأقاليم الأحد عشر المشمولة بنظام الوصاية الدولية، نالت توغولاند، ووطنجانيقا، وكامبيرونز، ورواندا - أوروغواي، وساموا الغربية، وناورو، وغينيا الجديدة، استقلالها أو حكمها الذاتي بطرق ديمقراطية.
- (١٤) J.P. Cot and A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica-Bruylant, (١٤) 1985, p.1114.
- (١٥) تقرير الأمين العام عن تعزيز فعالية مبدأ إجراء انتخابات دورية نزيهة (A/46/609)، الفقرة ٣٢.
- (١٦) المرجع نفسه، (A/52/474)، الفقرة ٣.
- (١٧) المرجع نفسه، (A/56/344).
- (١٨) انظر A/52/18، المؤرخة ٢ آذار/مارس ١٩٩٨، وA/51/31، المؤرخة ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، وA/50/133، المؤرخة ١٦ شباط/فبراير ١٩٩٦ وA/49/30 المؤرخة ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤.
- (١٩) الإعلان الأمريكي لحقوق الإنسان وواجباته ١٩٤٨ American Declaration of the Rights and Duties of Man, 1948.
- (٢٠) M. Rodríguez Cuadros, "La evolución de las relaciones interamericanas", Política Internacional, Lima, CEPEI, 1998.
- (٢١) A. B. Tickner, compiladora, Sistema interamericano y democracia, Washington, 2000.
- (٢٢) اعتمد في ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.
- (٢٣) وُضع بند الديمقراطية في الجماعة الأندية بموجب التزام الجماعة الأندية بالديمقراطية، ليما، ١٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٠؛ وُضع البند ذاته في السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي بموجب بروتوكول أوشوايا بشأن الالتزام الديمقراطي؛ وفي مجموعة ريو عن طريق الإعلان المتعلق بالدفاع عن الديمقراطية، الذي أُقر في أسونسيون في ٤ آب/أغسطس ١٩٩٧.

الحواشي (تابع)

(٢٤) رسالة مؤرخة ٢٣ نيسان/أبريل ١٩٩٣ موجهة من الأمين العام للكونغرس إلى الأمين العام المساعد لشؤون حقوق الإنسان (A/CONF.157/PC/89)، الفقرة ٤.

(٢٥) انظر الجريدة الرسمية للجماعات الأوروبية، رقم C 230، ٢٦ آب/أغسطس ١٩٩٣.

(٢٦) انظر A. Cancado Trindade, "Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y del estado de derecho", la Corte y el sistema interamericano de derechos humanos. San José de Costa Rica, CIDH, 1994, p. 524.

(٢٧) انظر S. D. Krasner, International Regimes, Cornell University Press, 1993.

(٢٨) A. Cancado Trindade, op. cit

-----