

Distr.: General
12 October 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثانية والسبعون

البند ٧٢ (ب) من جدول الأعمال

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها:

مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك

النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي

بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار*

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة

والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، بابلو دي غريف، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٧.

* قدّم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المستجدات.



الرجاء إعادة استعمال الورق



تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار

موجز

في ضوء مبادرات الإصلاح الجارية للأمم المتحدة من أجل وضع الوقاية في صميم عمل المنظمة. يقترح المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، وضع نهج إيطاري شامل وموضوعي للوقاية، حددت بعض عناصره في هذا التقرير.

المحتويات

الصفحة

أولا -	مقدمة	٣
ثانيا -	الوقاية في منظومة الأمم المتحدة	٤
ثالثا -	نهج إيطاري للوقاية	٧
رابعا -	عناصر النهج الإيطالي للوقاية	١١
ألف -	التدخلات ضمن نطاق عمل مؤسسات الدولة الرسمية	١١
باء -	الدور الوقائي للمجتمع المدني	١٧
جيم -	تعزيز المجتمع المدني	٢٠
دال -	التدخلات في المجالين الثقافي والفردى	٢٢
خامسا -	الاستنتاجات والتوصيات	٢٣

أولا - مقدمة

١ - في عام ٢٠١٥، قدم المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة، كجزء من سلسلة من التقارير عن كل ركيزة من ركائز ولايته، تقريرين عن مفهوم ضمانات عدم التكرار (الذي لا يطبق كثيرا) (A/HRC/30/42 و A/70/438). وفي هذين التقريرين، حاجج بأن أفضل طريقة لفهم مفهوم ضمانات عدم التكرار تكمن في الوقاية، وحاول تسليط الضوء على بعض الصعوبات المفاهيمية التي تميز هذه الفكرة، فضلا عن وضع هيكل للمناقشات عن هذه الضمانات في الممارسة العملية.

٢ - وفي الوقت ذاته، ازداد الاهتمام بالوقاية بقوة، على الأقل بسبب التركيز الذي وضعه الأمين العام الجديد عليها. وفي أول إحاطة أدلى بها أمام مجلس الأمن، أشار إلى "أننا ننفق من الوقت والموارد لمواجهة الأزمات أكثر بكثير مما ننفقه على منعها. وأن الناس يدفعون ثمننا باهظا [...] ونحن بحاجة إلى نهج جديد تماما"، ومضى قائلا إن المنع بالنسبة له "ليس مجرد أولوية بل هو الأولوية عينها"^(١).

٣ - وفي تلك الإحاطة نفسها، سلط الأمين العام الضوء على الصلة بين الوقاية وحقوق الإنسان والسلام المستدام قائلا: "إن دعم حقوق الإنسان عنصر حاسم في المنع" و "ترتبط حقوق الإنسان ارتباطا جوهريا بالحفاظ على السلام". ولم يكن هذا الاهتمام بالصلوات بين الوقاية وحقوق الإنسان والسلام المستدام مجرد حدث واحد عابر. والواقع أن الأمين العام عرض هذا الموضوع في بيانه الأول إلى مجلس حقوق الإنسان، حيث قال إن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان - والمعاهدات المنبثقة عنه - "ربما تكون أفضل وسيلة للوقاية"، مشيرا إلى أن "الحقوق المنصوص عليها في الإعلان العالمي تحدد العديد من الأسباب الجذرية للنزاعات، ولكنها بالمثل توفر حلولاً واقعية من خلال إحداث تغيير حقيقي على أرض الواقع"^(٢).

٤ - ويهدف هذا التقرير إلى المساهمة في المناقشات الجارية بشأن الوقاية. وفيه، يؤيد المقرر الخاص اتباع نهج إداري وقائي من منظور ولاية تتعلق بتعزيز حقوق الإنسان في الحالات التي تكون هذه الحقوق قد انتهكت فيها على نطاق واسع. ومن شأن اتباع نهج إداري أن يساهم في كسر الانعزال القائم في مجالي المعارف والخبرات الذي يعرقل العمل الوقائي الفعال، وأن يساعد في توسيع نطاق الوقاية وإعمالها منذ "المراحل الأولية" (وهو شيء كثيرا ما يحظى بالإشادة نظرا لأنه نادرا ما يمارس) على نحو منهجي ومنظم. وبهذا المعنى فإن النهج يشكل أداة للتخطيط يمكنها أيضا تسليط الضوء على الصلات الهامة بين الوقاية وحقوق الإنسان والحفاظ على السلام.

(١) انظر ملاحظات الأمين العام في النقاش المفتوح في مجلس الأمن بشأن "صون السلم والأمن الدوليين: منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام"، ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. متاحة عبر الرابط www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2017-01-10/secretary-generals-remarks-security-council-open-debate-maintenance.

(٢) انظر ملاحظات الأمين العام أمام مجلس حقوق الإنسان، في ٢٧ شباط/فبراير ٢٠١٧. متاحة عبر الرابط www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2017-02-27/secretary-generals-human-rights-council-remarks.

ثانيا - الوقاية في منظومة الأمم المتحدة

٥ - لقي تركيز الأمين العام القاطع على الوقاية، بالإضافة إلى الجهود التي يبذلها من أجل إبراز الصلات مع حقوق الإنسان، ترحيبا واسع النطاق. وبطبيعة الحال، فإن الاهتمام بالوقاية - المعروفة تعريفيا فضفاضا - ليس جديدا على منظومة الأمم المتحدة. وبما أن هذا ليس هو المكان المناسب للتاريخ الكامل لاستخدام المنظومة للمصطلح، فإن السرد التالي لن يستخلص إلا بعض النقاط الرئيسية في هذا المسار^(٣).

٦ - وضمن منظومة الأمم المتحدة، يستأنس معظم المراقبين بتقرير الأمين العام، بطرس غالي، في عام ١٩٩٢ "خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام" (A/47/277-S/24111) بوصفه الوثيقة التي بدأت هذا الاتجاه. وإقرارا بحدود عمليات حفظ السلام وبهدف توسيع نطاق مجموعة الآليات الوقائية، فتحت تلك الوثيقة آفاقا جديدة في إبراز أهمية الدبلوماسية الوقائية واستحداث مجال جديد لبناء السلام بعد انتهاء الصراع^(٤).

٧ - وفي تقرير عام ١٩٩٩ عن أعمال المنظمة، دعا بقوة الأمين العام كوفي عنان الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والأمانة العامة للأمم المتحدة وكيانات الأمم المتحدة إلى أخذ تدابير الوقاية المبكرة على محمل الجد ومعالجة الأسباب الأساسية، مشيرا إلى أن المجتمعات المنكوبة بالحروب عادة ما تعاني أيضا من عدم المساواة بين الفئات الإثنية أو الدينية أو غيرها من الفئات الاجتماعية، والتعبئة المقصودة للتظلم، والنضال للسيطرة على الموارد الاقتصادية، وجميعها تحتاج إلى معالجة على الأجل الطويل. وحث الأمين العام على بناء ثقافة موضوعية للوقاية داخل الأمم المتحدة ودعا إلى إزالة "الحواجز المؤسسية أمام بناء التعاون الشامل لعدة قطاعات الذي يعد شرطا مسبقا للوقاية الناجحة" (انظر A/54/1، المقدمة) وعلى الرغم من الجهود اللاحقة لتحقيق التنسيق المنشود، لا يزال يتعين عمل الكثير.

٨ - وكان آخر مؤثر كبير على اتقاء نشوب النزاعات خلال هذه الفترة المبكرة هو التقرير الأول للأمين العام كوفي عنان بشأن منع نشوب الصراعات المسلحة في عام ٢٠٠١. وأكد في هذا التقرير من جديد أن اتقاء الصراعات هو عمل تقوم به منظومة الأمم المتحدة بأسرها؛ مشيرا إلى أن المسؤولية الرئيسية عن أعمال الوقاية تقع على عاتق الدول الأعضاء ومجتمعاتها المدنية مع جهات خارجية (منها كيانات الأمم المتحدة) بوصفها جهات تيسيرية وليست جهات محركة؛ ويرى، إلى حد كبير، أن الوقاية والتنمية متلازمان (A/55/985-S/2001/574 و A/55/985/Corr.1-S/2001/574/Corr.1).

(٣) للاطلاع على وصف مفصل للهيكل القائمة في مجال الوقاية، انظر Vincenç Fisas, *La Gestión de las Crisis Sociopolíticas* (Barcelona, Institut Català Internacional per la Pau, 2017).

(٤) أدت فظائع الإبادة الجماعية التي ارتكبت في رواندا والبوسنة في أوائل التسعينيات إلى تحفيز المجتمع الدولي للبحث عن أدوات وقائية أكثر فعالية. وقد وسع تقرير لجنة كارنيجي بشأن منع الصراعات الفتاكة نطاق التدخلات الوقائية المحتملة باستحداث التمييز المؤثر بين "المنع العملي" (التدابير المطبقة في مرحلة الأزمة الماثلة) و "المنع البنيوي" (التدابير التي تستهدف الأسباب الجذرية وتهدف إلى ضمان عدم نشوء أزمات في المقام الأول، وألا تتكرر، إذا نشأت). وقد حظي ذلك التقرير باهتمام كبير في المناقشات حول الوقاية في الأمم المتحدة - وهي ليست كافية دائما في الممارسة العملية. (انظر لجنة كارنيجي المعنية بمنع الصراعات الفتاكة، منع الصراعات الفتاكة: التقرير النهائي، (نيويورك، مؤسسة كارنيجي في نيويورك، ١٩٩٧).

٩ - ولا يجري العمل بشأن الوقاية (ولا سيما منع نشوب النزاعات) على المستوى المفاهيمي فحسب، بل أيضا على المستوى التنفيذي^(٥). وتشمل الأمثلة فريق الأمم المتحدة الإطاري المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات الوقائية، الذي بدأ عمله في أوائل هذا القرن عندما كُلف بالعمل فيه موظفون متفرغون (رغم أن الإطار نفسه كان قائما منذ عام ١٩٩٥). والفريق الإطاري الذي بدأ في الأصل كآلية غير رسمية تابعة لإدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من أجل تنسيق الإنذار المبكر، تطور إلى أول آلية رسمية للأمم المتحدة من أجل "تعزيز التعاون فيما بين الوكالات بشأن الإجراءات الوقائية المبكرة"^(٦). وأصبح الفريق الإطاري يضم ٢٢ من إدارات ووكالات الأمم المتحدة، التي اجتمع ممثلوها على مستوى العمل بانتظام لتنسيق الإنذار المبكر على مستوى أدنى، بشأن النزاعات التي يتركز عليها الاهتمام من أجل منع تفاقم العنف أو التخفيف من حدته^(٧).

١٠ - وعلى الرغم من مساهمات الفريق الإطاري، اتضح في نهاية المطاف أن جهود الوقاية لا تزال غير استباقية، وغالبا ما تكون غير فعالة، وحتى غير متماسكة، وليست كلية ولا استراتيجية في منع العنف أو تجنب تكراره، وتفتقر إلى أية صلات هامة بحقوق الإنسان. والحافز وراء تطوير آليات مؤسسية وكفاءات جديدة للوقاية جاء من فريق الاستعراض الداخلي المستقل المعني بعمل الأمم المتحدة في سري لانكا الذي وصف عمل الأمم المتحدة في ذلك البلد بأنه "فشل منهجي". وأدى هذا إلى وضع مبادرة حقوق الإنسان أولا^(٨)، التي أنشأت هياكل مؤسسية جديدة للأمم المتحدة أولت اهتماما متجددا للإنذار المبكر (خاصة تجاوزات حقوق الإنسان وانتهاكاتها) وحسنت القدرة التحليلية للأمم المتحدة وقدرتها على الاستجابة بسرعة وبشكل متسق. وأشركت مبادرة حقوق الإنسان أولا الجهات الفاعلة الرئيسية في التحليل الرفيع المستوى، لضمان قدر أكبر من الاتساق في وضع الاستراتيجيات وفي الاستجابة. وعقدت الإدارة العليا جلسات استكشاف دورية بشأن الحالات الإقليمية والقطرية. واصطدم تنفيذ المبادرة بتحديات في توسيع نطاق تطبيقها من المقرر إلى الميدان، والتحول من التوجه الأولي للاستجابة للأزمات إلى الوقاية في الأجل الطويل.

(٥) 'الوقاية' معناها غامض دائما داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها. وبينما ركز معظم عمل الأمم المتحدة للوقاية أساسا على منع نشوب النزاعات (وهو مفهوم غير فعال في حد ذاته) فإن مصطلح الوقاية يستخدم أيضا للإشارة إلى التهديدات للسلام والأمن الدوليين؛ والنزاعات العنيفة؛ والتطرف العنيف والعنف بشكل عام؛ وانتهاكات حقوق الإنسان؛ والأزمات الإنسانية؛ ومخاطر الكوارث؛ والصحة العامة. انظر "An integrated approach to prevention: the links between prevention—the 2030 agenda, and sustaining peace" (forthcoming).

(٦) المنشور الإعلامي لفريق الأمم المتحدة الإطاري المشترك بين الوكالات المعني بالإجراءات الوقائية، ٢٠١٢، متاح على الموقع www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/FRAMEWORK_TEAM_FLYER-2July12.pdf.

(٧) في أوج الفريق الإطاري في عام ٢٠١٤، بلغت ميزانية الفريق نحو مليوني دولار وخمسة موظفين يعملون لإصدار إنذار مبكر، ودعم نشر مستشارين في مجالي السلام والتنمية، وبناء معارف ومهارات الأمم المتحدة في ما يتصل بالوقاية، مع مشاريع تتعلق بحساسية النزاعات، والموارد الطبيعية والصراع، وحقوق الإنسان، وتحول النزاعات. وعلى الرغم من أن ميزانية الفريق الإطاري وملاكه الوظيفي لا يستهان بهما بالنسبة عموما لميزانية المنظمة والموظفين، بل وعلاوة على ذلك بالنسبة للاحتياجات، فإن أقل ما يقال هو أنهما متواضعا.

(٨) انظر، الأمم المتحدة، 'الحقوق أولا'. خطة عمل لتعزيز دور الأمم المتحدة في حماية الناس في أوقات الأزمات. متابعة لتقرير فريق الاستعراض الداخلي المعني بعمل الأمم المتحدة في سري لانكا الذي أنشأه الأمين العام (٩ تموز/يوليه ٢٠١٣).

١١ - ومع بدء تنفيذ مبادرة حقوق الإنسان أولاً في عامي ٢٠١٤ و ٢٠١٥، تم تجميع عدة أفرقة وعمليات رفيعة المستوى لاستعراض تطور وتقدم ممارسات الأمم المتحدة الرئيسية:

- الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام، لإجراء استعراض دوري لكل من عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة؛
- فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام، الذي أعد تقريراً عن عشر سنوات من العمل منذ إنشاء لجنة بناء السلام، ومكتب دعم بناء السلام؛
- الاستعراض الرفيع المستوى لتنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (٢٠٠٠)، لتقييم ١٥ عاماً من تنفيذ القرار^(٩).

١٢ - واقترح تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام الصادر في حزيران/يونيه ٢٠١٥ (A/70/95-S/2015/446) وتقرير الأمين العام الصادر في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥ بشأن تنفيذ التوصيات (A/70/357-S/2015/682) خطة عمل ثلاثية، تتمثل الركيزة الأولى فيها في "تجديد التركيز" على الوقاية و "عودتها إلى الواجهة". وفي التقرير، يوصي الأمين العام "بتعزيز جهود الوقاية والوساطة" من خلال اتخاذ تدابير، تشمل إضافة مبعوثين وخبراء وساطة احتياطيين، وقدرة في مجال المساعي الحميدة، كتجسيد "لأولوية دور السياسة" في عمليات السلام. ولتعزيز القدرات الوقائية لفرق الأمم المتحدة القطرية، يوصي الفريق بتعزيز قدرات المنسقين المقيمين ونشر الموظفين المتخصصين بما في ذلك مستشارون في مجال السلام والتنمية ومستشارون في مجال حقوق الإنسان وموظفون لديهم خبرات في الوساطة.

١٣ - وفي أقوى إسهام للتقرير في الوقاية، فتح التقرير آفاقاً جديدة حيث أشار الفريق فيه إلى أن النُهج العسكرية في منع نشوب النزاعات وحماية المدنيين، التي مثلت الردود الطبيعية المعتادة على خطر النزاع، لم تتح "إلا نجاحاً قصير الأجل لا غير، وفي بعض الحالات، نجاحاً عابراً أو وهمياً، بينما زادت من تفاقم بعض المظالم الكامنة وراء النزاعات" (A/70/95-S/2017/446، الفقرة ١٤). ومضى الفريق إلى تأكيد أن الاستراتيجيات غير العسكرية "يجب أن تكون في واجهة جهود الأمم المتحدة لحماية المدنيين"، وأوصى بأنه "ينبغي أن تعمل بعثات الأمم المتحدة بشكل أوثق مع المجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية على تهيئة بيئة تُؤمّر الحماية" (المرجع نفسه، الفقرتان ٨٦ و ١٠٥ (أ)).

١٤ - وأصر فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام في تقريره على أهمية "منع نشوب النزاعات (الذي يحتاج، على وجه الخصوص، إلى أن تزيد منظومة الأمم المتحدة كثيراً من التشديد عليه)" (A/69/968-S/2015/490، الموجز). ومع ذلك، ولأن تركيزه يكمن في مكان آخر (بناء السلام)، فإن الفريق الاستشاري لم يعرّف أبداً ولم يحدد جوانب الوقاية التي يعنيهها ولم يقدم اقتراحات بشأن كيفية التأكيد على منع نشوب النزاعات أو تطبيق ذلك أو دمجها أو تعميمه أو كسر الانعزال في ما يتصل باتخاذ إجراءات موحدة، أو تحقيق ذلك في النهاية بأي طريقة ملموسة.

(٩) راديكال كوماناساوي، منع نشوب النزاعات وتحقيق نقلة نوعية في مجال العدالة وتأمين السلام: دراسة عالمية بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥ (هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، ٢٠١٥).

١٥ - وعلى الرغم من ذلك، أكد الفريق الاستشاري في تقريره، بشكل مفيد على أن بناء السلام ليس مجرد نشاط ينفذ بعد انتهاء النزاع، وعرفه بأنه مفهوم أوسع نطاقا بكثير "يسري في كامل دورة إسهامات الأمم المتحدة، بدءا من الإجراءات الوقائية إلى نشر عمليات السلام ثم سحبها، وما بعد ذلك إلى عمليات الإنعاش وإعادة البناء بعد انتهاء النزاع". (المرجع نفسه، الفقرة ١٨٦). وتم تناول هذه الفكرة في القرارين المتعلقين بالحفاظ على السلام المعتمدين بشق الأنفس من جانب الجمعية العامة ومجلس الأمن (القراران ٢٦٢/٧٠ و ٢٢٨٢ (٢٠١٦)، على التوالي)، اللذين شددت فيهما الهيئتان على "أهمية اتباع نهج شامل للحفاظ على السلام، لا سيما من خلال منع نشوب النزاعات ومعالجة أسبابها الجذرية"، وأكدت "إعادة تأكيد المسؤولية الأساسية للحكومات الوطنية" وشددتا على "أن المجتمع المدني بوسعه أن يقوم بدور هام في تعزيز الجهود الرامية إلى الحفاظ على السلام" (فقرات الديباجة في القرارين)^(١٠).

١٦ - وتوثق الدراسة العالمية التي تقع في ما يزيد على ٤٠٠ صفحة عن تنفيذ القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) بشأن منع نشوب النزاعات، وتحقيق نقلة نوعية في مجال العدالة، وتأمين السلام كيف يسهم تمكين المرأة في تعزيز عمليات السلام وبلوغ اتفاقات السلام وتحسين المساعدة الإنسانية ومكافحة التطرف العنيف وتحقيق السلام المستدام.

١٧ - والأهم من ذلك أن التقرير يؤكد على أن الإفراط في الاعتماد على رؤية عسكرية عفا عليها الزمن للنزاعات ومنعها (اللجوء إلى حفظ السلام بعد اندلاع الأزمات) أو على رؤية ضيقة توفر الوساطة والمساعي الحميدة في مرحلة متأخرة، ليست سوى بدائل ضعيفة ل نهج غير عسكرية وطويلة الأجل وفي المراحل المبكرة للحكومة والتنمية.

١٨ - وفي إطار ركيزة حقوق الإنسان، فإن التقارير الهامة عن الوقاية هي تقارير المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية. والأهم من ذلك، ربما، هو إطار تحليل الجرائم الفظيعة، وهو أداة لتقييم المخاطر (A/70/741-S/2016/71، المرفق). ويقدم الإطار قسما مفيدا عن الأساس القانوني للحماية، وفهما موسعا عن كيفية تحقيق الوقاية. ويشير الإطار تحديدا إلى تعزيز سيادة القانون، وبناء المؤسسات، والقضاء على الفساد، وإدارة التنوع والإدماج، وتعزيز المجتمع المدني، وإنشاء "وسائط إعلام متعددة الأطراف".

ثالثا - نحو نهج إطاري للوقاية

١٩ - أحيانا تكون وثائق الأمم المتحدة بشأن الوقاية بطبيعة الحال انعكاسا لفهم المنظمة لما ينبغي عليها أن تفعله داخليا أكثر منها انعكاسا لما ينبغي القيام به في العالم. وفيما عدا استثناءات قليلة، تركز هذه الوثائق على العملية أكثر من تركيزها على الموضوع. ومن شأن خبرة المنظمة الواسعة في ممارسة الوقاية أن تمكنها من وضع نهج شاملة. وفي الواقع، إذا كان هناك خيط مشترك بين جميع هذه الوثائق،

(١٠) يشيد المقرر الخاص بتسليط الجمعية العامة ومجلس الأمن الضوء في القرارين على أهمية اتباع نهج شامل إزاء العدالة الانتقالية كجزء من العمل من أجل الحفاظ على السلام. بيد أن الصياغة تشير إلى نهج يركز بشكل كبير على المبادرات على المستوى المؤسسي، ولا سيما إصلاح قطاع الأمن.

فهو أنه ينبغي توسيع نطاق العمل الوقائي وتطبيقه "منذ المراحل الأولية المسبقة". ولا توجد مع ذلك وثيقة توضح من حيث المضمون معنى ذلك، وبصورة خاصة لا توجد وثيقة تجسد الصلات بين الوقاية وحقوق الإنسان التي يبدو أن هناك توافقا عاما في الآراء بشأنها.

٢٠ - وأهم من ندرة المعرفة والخبرة أن ما يعيق تحقيق نتائج أفضل في مجال الوقاية هو أولا الضعف النسبي للالتزامات وما يترتب على ذلك من قلة الاستثمارات في هذا المجال، وثانيا، التفكك الكبير للمعارف والموارد (ينطبق هذا داخل الأمم المتحدة وخارجها على حد سواء). وعلى الرغم من أن هذا التفكك قد نجم جزئيا عن عمليات التخصص التي لا مفر منها (والإيجابية إلى حد كبير) - حيث لا يجب ألا ننسى أن هناك أبعادا تقنية للمبادرات المذكورة آنفا - كما تكشف المناقشات التي دارت في الأمم المتحدة والتي تم استعراضها أعلاه، فهناك أيضا أسباب جيدة للتطلع إلى تحقيق التنسيق على نحو أكثر فعالية، والتخطيط على نحو أكثر شمولا واستراتيجية.

٢١ - وما يشهد بوضوح على تجزؤ المعارف في هذا المجال أن معظم التدابير الوقائية الفعالة حقًا، مثل العمليات العامة لإضفاء الطابع المؤسسي (بما في ذلك عمليات تشكيل الدولة)^(١١)، وبصفة خاصة عمليات الإصلاح المؤسسي (بما في ذلك المبادرات الرامية إلى إرساء استقلال القضاء، أو الرقابة المدنية على قوات الأمن)، وعلى وجه الخصوص، ما يترتب على ذلك من قرارات متعلقة بالسياسة العامة (مثل التغييرات في استراتيجيات الشرطة)، نادرا ما تصنف بوصفها أدوات وقائية. وينطبق هذا الأمر بصورة أكبر على مجالات أخرى مثل الاقتصاد، التي يقال إنها قد يكون لها أثر هائل على أخطار نشوب النزاع والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان، ولكن لا يُنظر إليها دائما على هذا الأساس^(١٢).

٢٢ - وكمثال على الإمكانية الوقائية للتدابير الاقتصادية، ذكر المقرر الخاص في تقاريره السابقة أن استمرار نظام تعسفي في السلطة يقوض الأهداف الوقائية. غير أن التناوب في السلطة يصبح غير مرجح في البلدان التي لا يوجد فيها سوق عمل راسخة، حيث تكون الوظائف الحكومية هي المناصب الوحيدة تقريبا ذات الأجور المنتظمة، وحيث يكون البديل عن العمل في الحكومة هو الوقوع في الفقر (A/HRC/30/42، الفقرات ٣٣-٣٦).

٢٣ - وتأثرت المناقشات المتعلقة بالوقاية بمختلف أشكال النزعة الاختزالية التي يود هذا التقرير أن يسهم في التغلب عليها. ويتمثل الشكل الأول لهذه النزعة في اختزال الوقاية (من الناحية العملية، إن لم يكن من الناحية النظرية) إلى شكل من أشكال الاستجابة للأزمات، كما يوحي بذلك التركيز (الذي لا يمكن الاعتراض عليه في بعض الحالات) على الإنذار المبكر. وفي حين يكشف استعراض وثائق الأمم المتحدة بشأن الوقاية عن التطلع إلى التوسع في أعمال الوقاية وتطبيقها في المراحل الأولية،

(١١) انظر Stephen Pinker, "Rates of violence in State and non-State societies", in *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined* (New York, Penguin Books, 2011).

(١٢) انظر الأمم المتحدة والبنك الدولي، سبل السلام: نُهج شاملة لإزاء منع نشوب نزاعات عنيفة (واشنطن العاصمة، البنك الدولي، ٢٠١٧)، الذي يركز تركيزا كبيرا على قدرة "التفاوتات الأفقية" على تفجير النزاعات، حيث يبين كيف أن تهميش مجموعات كاملة ومنعها من الوصول إلى الفرص الاقتصادية يرتبط ارتباطا وثيقا بالنزاع والعنف، ويمكن أن يكون ليس فقط انتهاكا للحقوق المختلفة في حد ذاته، ولكنه قد يحفز أشكالاً أخرى من انتهاكات الحقوق.

إلا أنه، من الناحية التنفيذية، يظل الإنذار المبكر والاستجابة السريعة التي لا تزال تمثل تحدياً، يشغلان الجزء الأكبر من ممارسات الوقاية. ولئن كانت هناك أسباب وجيهة لضمان عدم سقوط البلدان الواقعة على شفا النزاع العنيف في دوامته، فينبغي الاعتراف بأنه إن وُجد شيء قادر على إطلاق نظام للإنذار المبكر، فإنه يشير إلى أن الأعمال الوقائية بدأت بعد فوات الأوان.

٢٤ - ويمكن التخفيف من حدة الصعوبات الناجمة عن تفكك المعارف والموارد وعن الإفراط في التركيز على منع الأزمات (على حساب المزيد من العمل في المراحل الأولية المسبقة) من خلال اعتماد نهج إداري وقائي، ويكمن الهدف الاستراتيجي الرئيسي لهذا التقرير في بيانه.

٢٥ - والجزء المتبقي من هذا التقرير ما هو إلا جزء للإسهام في هذا المسعى. فهو يبين بالتفصيل ضرورة تبني نهج "إداري" شامل - من منظور ولاية معنية بمعالجة انتهاكات بُنيوية للحقوق ومنع وقوعها^(١٣). ولذلك فإن الإطار المعروض هنا هو في أحسن الأحوال رسم جزئي لما سيبدو عليه الإطار الشامل الفعلي. فعلى سبيل المثال، وفي حين يكرر هذا التقرير التأكيد على الحاجة الملحة إلى التصدي للعديد من جوانب العجز التنموي التي كثيراً ما تميز البلدان التي حدثت فيها انتهاكات جسيمة، فينبغي أن يقدم للإطار المضمون اللازم فيما يتعلق بالمسائل الضرورية لهذا الغرض، بما في ذلك السياسة المالية، وقانون العمل، والتشريعات المناهضة للفساد. وعلاوة على ذلك، فإنه حتى فيما يتعلق بالمجالات الأقرب إلى موضوعي العدالة والحقوق والتي يهتم بها الإطار اهتماماً مباشراً، فإنه يركز على الإجراءات التي يتعين اتخاذها على الصعيد الوطني^(١٤). ولذلك، وعلى سبيل المثال، لا يرد في هذا الإطار ما يمكن عمله على الصعيدين الإقليمي والمتعدد الأطراف من أجل زيادة فعالية العمل الوقائي، وهي أسئلة تترتب عليها تبعات كبيرة.

٢٦ - وفيما يلي ملاحظة أخيرة بشأن طبيعة هذه العملية. فالنهج الإداري لا يعتبر ذات الشيء كمخطط للسياسات، وفي الواقع، فإن هناك أسباباً تدعو إلى الشك في وجود شيء يعد سياسة وقائية عامة. فالسياق أمر مهم، وهو مهم من عدة جوانب: منها أن الفرص، مثلها مثل الاحتياجات، ليست موحدة في جميع السياقات. وعلاوة على ذلك، فإن هذا صحيح بالنسبة إلى وضع آلي، كما أنه صحيح من الناحية التاريخية. فالاحتياجات والفرص تتسم بالدينامية، ولذلك فإن أي إطار سيتضمن عناصر لا تحتاج بعض البلدان إلى معالجتها في نقطة زمنية معينة لأن المسألة التي تتعلق بها هذه العناصر ليست ذات أهمية فورية، إلى جانب عناصر لا تستطيع بعض البلدان معالجتها في الوقت الحالي لأنها تفتقر، على سبيل المثال، إلى القدرات أو الموارد المؤسسية اللازمة. وغني عن البيان أنه حتى فيما يتعلق بالقضايا التي يعتبرها بلد ما ذات صلة وقابلة للتطبيق بالنسبة لوضعه، فإن أي إطار شامل حقاً سيتضمن أيضاً عدداً

(١٣) هي انتهاكات توجع النزاعات كما تشير الأدلة. انظر على سبيل المثال Kjersti Skarstad and Håvard Strand, "Do human rights violations increase the risk of civil war?", *International Area Studies Review*, vol. 19, No. 2 (2016).

(١٤) حتى فيما يتعلق بالمبادرات على المستوى الوطني، فإن الإطار ليس شاملاً. ولذلك، وعلى الرغم من أن هذا التقرير يطرح أسئلة حول تقسيم السلطات، فإن هذه النسخة من الإطار لا تتناول العمل الوقائي الذي يمكن القيام به مع البرلمان أو الأحزاب السياسية، والذي يقال إنه يمكن أن يؤدي في حال غيابه إلى أزمة في الديمقراطية التمثيلية تنطوي على مخاطر كبيرة من النزاع والانتهاكات. كما أنها لا تشير بالتفصيل إلى الإمكانات الوقائية التي تتمتع بها المؤسسات المستقلة لحقوق الإنسان. ولا تعكس هذه الجوانب المغفلة أحكاماً ذات قيمة، بل هي ناتجة عن القيود على حجم التقرير.

من المسائل يفوق ما يمكن لأي بلد أن يتناوله في نفس الوقت، حتى مع افتراض توافر قدرات مؤسسية كبيرة^(١٥). وبالتالي، فإن الإطار هو أداة مفيدة من أجل التعبير بوضوح عن نطاق القضايا التي تقتضي الوقاية الفعالة، بل وحتى إيضاح بعض أوجه الترابط المهم بينها، ولكنه بالطبع ليس بمثابة صيغة لإعفاء أي شخص من ضرورة ممارسة حسن التقدير.

٢٧ - وأخيراً، وإلى جانب ملء الإطار بالمضمون، أي بالمسائل ذات الصلة بتحقيق الوقاية الفعالة على مر الزمن، فإن العمل بشأن هذا الموضوع سيستلزم وضع معايير تتعلق بالملاءمة والجدوى والإلحاق. وتقطع نماذج الوقاية، التي تقتدي بالعمل المنفذ في مجال الصحة العامة، شوطاً في طريق القيام بذلك. فعلى سبيل المثال، رأى مركز التعاون الدولي أن أعمال الوقاية ينبغي أن تميز بين ما يلي: استراتيجيات الوقاية العامة، وهي المبادرات التي يجد أي بلد أن من المفيد تطبيقها، وهي تجلب فوائد "واسعة الطيف" في مجالات السلام والعدالة والإدماج بتكاليف منخفضة نسبياً، والتي عادة ما تكون لها فوائد اجتماعية أو بيئية أو اقتصادية أخرى؛ واستراتيجيات الوقاية من "المخاطر القائمة"، أو المبادرات الأكثر تحدياً التي تستهدف الفئات والمجتمعات والبلدان التي تواجه مخاطر مرتفعة بنشوب النزاع، أو التي تشهد مستويات عالية من العنف والإقصاء، أو تعاني من تدني مستويات القدرة على الصمود؛ واستراتيجيات الاستجابة في "الأزمات"، وهي تدخلات ذات أهداف محددة بدقة ترمي إلى منع مزيد من التدهور، والمساهمة في تحقيق الاستقرار، وبناء الأسس للإنعاش^(١٦).

٢٨ - وعلى الرغم من كل القيود التي ينطوي عليها أي إطار معين، يرى المقرر الخاص أن من الأفضل، لأغراض التخطيط، وجود أداة من هذا القبيل بدلاً من الاستمرار في العمل بدونها. ويتيح وجود نهج إطار للوقاية هيكلاً من العناصر المترابطة فيما بينها، ويساعد في الأوضاع المثالية على توجيه عملية صنع القرار نحو الشمولية ولكن بطريقة منظمة ومنهجية. وعلاوة على ذلك، فمن شأن وجود إطار شامل أن يوفر حوافز لكسر بعض القوالب التي تحد من أعمال الوقاية. ولا يمكننا أن نستمر في الحديث بصورة مجردة عن الصلات بين الوقاية وحقوق الإنسان والسلام المستدام دون أن يكون لدينا نوع من التصور الملموس لما ينطوي عليه ذلك.

٢٩ - وعلاوة على ذلك، فإن اللحظة الراهنة، تبشر بالخير. فلم يسبق لتوافق الآراء (المجرد) بشأن أهمية توسيع نطاق الوقاية وتنفيذه في المراحل الأولية أن كان بهذه المثانة. وبالإضافة إلى التقارير المشار إليها في القسم السابق^(١٧)، توفر سبل السلام وهي دراسة رائدة للأمم المتحدة والبنك الدولي بشأن الوقاية،

(١٥) ثمة عنصر دينامي آخر ينبغي أن يوضع في الاعتبار هو أن معظم المسائل ذات الصلة بالوقاية هي من نوع المسائل التي لا تُعالج بصورة نهائية؛ وتمثل إجراءات التعديل الدستوري شاهداً على هذه النقطة. وبالمثل، فإن متطلبات التسامح، في ظروف الهجرة الكبيرة، تختلف اختلافاً كبيراً عن متطلباته في ظروف لا تشهد هجرة من هذا القبيل.

(١٦) مركز التعاون الدولي، "نهج متكامل للوقاية"، (انظر الحاشية ٥).

(١٧) والتقارير الأخرى التي لم يتسن استعراضها، بما في ذلك الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠)؛ وقرارات الجمعية العامة بما في ذلك القرار ٣٣٧/٥٧ الذي تبنت فيه الجمعية تعريفاً واسعاً للوقاية، والذي تضمن أحكاماً بشأن المساءلة والحكم الرشيد وحقوق الإنسان والنهوض بالتنمية ونزع السلاح والتعليم والمساواة بين الجنسين، والتي أُعيد التأكيد عليها في القرار ٣٠٣/٦٨.

والإطار الشامل المهم الذي تقدمه خطة عام ٢٠٣٠^(١٨) الأساس الذي يمكن من خلاله وضع إطار شامل فعالاً للوقاية. وهذا التقرير هو محاولة لتوفير بعض المضمون لهذا الإطار، من منظور هذه الولاية بالطبع. وغني عن القول إن الإطار سوف يحتاج إلى تعزيزه من منظورات أخرى.

رابعاً - عناصر النهج الإطاري للوقاية

ألف - التدخلات ضمن نطاق عمل مؤسسات الدولة الرسمية

٣٠ - أكد المقرر الخاص في تقاريره السابقة على الإمكانية الوقائية للمبادرات التالية، التي تتراوح بين مبادرات سهلة التنفيذ إلى مبادرات أكثر طموحاً.

١ - المؤسسات المدنية

(أ) الهوية القانونية

٣١ - على أبسط المستويات، وكشرط أساسي لمبادرات الوقاية الفعالة، تؤكد العمليات الانتقالية أهمية وضع وسائل فعالة لكفالة الهوية القانونية. ويصبح إثبات الهوية القانونية صعباً خلال أوقات النزاع بسبب الهجرة والتشرد، وضعف خدمات الدولة، والتدمير المتعمد للسجلات. بيد أنه في غياب أي دليل على الهوية القانونية، تستحيل ممارسة بعض الحقوق والحصول على بعض خدمات الدولة. ومن ثم فإن الهوية القانونية منفذ إلى أعمال الحقوق الأخرى. وتُعد الهوية القانونية أمراً مهماً لكفالة احترام الحقوق وأساساً للتعبير عن المطالب والحصول على الجبر. ويمكن أيضاً لنظام للسجل الوطني يتسم بالفعالية والموثوقية، أي يضمن سرية البيانات الشخصية ويراعي الفوارق الثقافية، أن يوفر البيانات الإحصائية التي ستكون مفيدة في تخطيط وتنفيذ ورصد تقديم الخدمات، بما في ذلك ضمان الحقوق المختلفة والحيلولة دون انتهاكها.

(ب) التصديق على المعاهدات الدولية وإدماجها

٣٢ - تتمثل طريقة مباشرة جداً لإعطاء مضمون للسياسة الوقائية في التصديق على الصكوك الدولية لحقوق الإنسان. ومن الثابت أن النزاع يرتبط بشكل وثيق بانتهاك حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، ثمة أسباب وجيهة تدعو إلى الاعتقاد بسهولة إثبات أن انتهاكات حقوق الإنسان والنزاع يدوران في حلقة من الآثار المرتدة السلبية، حيث تؤجج الانتهاكات هذا النزاع، ويغذيها النزاع بدوره، وهكذا دواليك^(١٩).

٣٣ - وغني عن القول إنه لا يوجد قانون نافذ تلقائياً. وبذلك، فالتصديق ليس إلا جهاز إيماء إلى النوايا، وعلى هذا النحو يمكن استخدامه كواجهة لإخفاء تدهور أداء حقوق الإنسان. ومع ذلك، فإن

(١٨) قرار الجمعية العامة ١/٧٠.

(١٩) انظر، على سبيل المثال، جيمس فيرون، "Governance and Civil War Onset"، ورقة عمل (واشنطن العاصمة، البنك الدولي ٢٠١٠)، وسكارستاد وستراند، "Do human rights violations increase the risk of civil war" (أنظر الحاشية ١٣).

التصديق يوفر، في جملة أمور، الأسس التي تستند إليها المناصرة، وهذا الأمر يُعتبر على نطاق واسع محركاً مهماً للتغيير. (٢٠)

٣٤ - وفي معظم البلدان، سيكون التصديق بلا معنى في غياب استراتيجية الإدماج، لذا ينبغي أن يكون هذا الإدماج أيضاً عنصراً من عناصر السياسة الوقائية. ويساعد إدماج القانون الجنائي الدولي في النظم المحلية أيضاً على معالجة المسائل المتعلقة بالأثر الرجعي ومبدأ الشرعية.

(ج) استعراض التشريعات المتعلقة بحالة الطوارئ ومكافحة الإرهاب

٣٥ - في مجال المبادرات التي تشمل في معظم الأحيان الإصلاح التشريعي بدلاً من إنشاء المؤسسات المعقدة أو تحويلها، ينبغي للإصلاحات القانونية الأخرى التي قد تكون جزءاً من إطار وقائي واسع النطاق أن تشمل إعادة النظر في التشريعات المتعلقة بحالات الطوارئ ومكافحة الإرهاب وغيرها من التشريعات المتصلة بالأمن للتحقق من امتثالها امتثالاً كاملاً لمعايير حقوق الإنسان. وتعتمد الأنظمة الاستبدادية والأنظمة التي تشهد حالات نزاع، بل وأيضاً، وعلى نحو متزايد، الأنظمة المنخرطة في "حروب ضد الإرهاب"، سواء الحقيقية منها أو الوهمية، تشريعات كثيراً ما تربطها علاقة ضعيفة بالأخطار التي يُفترض أنها تبررها. وعلى الرغم من أن البلدان لها بطبيعة الحال الحق في ضمان أمن الأفراد داخل إقليمها، بل إنها ملزمة أيضاً بذلك، فيتعين عليها التصرف لتحقيق ذلك في حدود الشرعية. وأصبحت تشريعات مكافحة الإرهاب في العديد من البلدان حافزاً لانتهاك عدد من الحقوق. ولا يمثل استعراض تلك التشريعات بالضرورة تدبيراً وقائياً مرهقاً.

(د) الإصلاحات القضائية

٣٦ - في تحليل العوامل التي تسهم في الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، أولى عدد لا بأس به من لجان تقصي الحقائق اهتماماً شديداً بالسلطة القضائية، وفي توصياتها المتعلقة ليس بالجبر فقط، وإنما أيضاً بعدم تكرار الانتهاكات، أدمجت جوانب مختلفة من الإصلاح القضائي، أهمها ثلاثة جوانب وهي (أ) التحري عن الموظفين القضائيين أو فحص سجلاتهم، (ب) تعزيز استقلال القضاء (سواء استقلال القضاة أو استقلال السلطة القضائية كمؤسسة)، (ج) زيادة كفاءة الجهاز القضائي في المجالات ذات الصلة بالأغراض الوقائية (بما في ذلك الإلمام بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني واستراتيجيات التعامل مع جرائم النظام).

(هـ) الإصلاحات الدستورية

٣٧ - على مستوى أعلى من التعقيد (ليس أقله اقتضاء زيادة التنسيق المؤسسي)، شملت العمليات الانتقالية أيضاً أشكالاً مختلفة من الإصلاحات الدستورية التي يمكن اعتبارها جزءاً من إطار وقائي عام. ويتجلى أسهل نموذج في إلغاء الأحكام التمييزية واستحداث آليات الإدماج.

The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance, Thomas Risse, Stephen Ropp (٢٠) and Kathryn Sikkink, eds. (Cambridge University Press, 2013)

٣٨ - واعتمدت بعض البلدان التي لديها تاريخ من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان شرعة للحقوق، كجزء من الجهود المبذولة لعدم تكرار الانتهاكات. وعلى الرغم من أن فعالية هذا التدبير ستتوقف دائما على قوة المحاكم التي تفسر هذه النصوص - وهو مثال على الطريقة التي يمكن أن ترتبط بها المبادرات الوقائية بعضها ببعض، فإن تحديد قائمة من الحقوق الأساسية تلتزم الدولة بضمائها واحترامها وتعزيزها ينطوي على إمكانيات وقائية يمكن أن تكون هائلة. وفي البلدان التي لها تاريخ من الانقسامات العرقية أو الدينية، حيث تعرضت الأقليات للتمييز المنهجي وانتهى بها الأمر إلى تحمّل أعباء "التفاوتات الأفقية" يمكن لشرعة حقوق صريحة أن تثبط التهميش وبذلك، تزيل عاملا من عوامل النزاع.

٣٩ - ولا تتوقف الإمكانية الوقائية لهذا الشكل من الإصلاح الدستوري على الأرجح على النتيجة النهائية فقط، أي النص، بل أيضا على العملية المتعلقة بصياغة شرعة الحقوق. وكلما كان النص أكثر شمولاً وتشاورية، كان منطقياً أن نفترض أن شرعة الحقوق ستجد صدى لدى جميع أصحاب المصلحة.

٤٠ - وأجرت بعض البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية أيضا إصلاحات لدساتيرها من أجل تعزيز الفصل بين السلطات، إيماناً منها بأن غياب القيود على السلطة التنفيذية أسهم في الانتهاكات في السابق.

(و) إنشاء محكمة دستورية

٤١ - اتباعا للخطى الرائدة لألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، استحدثت معظم البلدان التي انتقلت من الحكم الاستبدادي إلى النظام الديمقراطي في 'الموجة الثالثة' لإرساء الديمقراطية محكمة دستورية. وإضافة إلى التشديد على أهمية الحقوق الأساسية (عن طريق التمييز بين الفصل في المسائل المتصلة بهذه الحقوق والفصل في مسائل قانونية "روتينية" أمام المحاكم العادية)، يوفر إنشاء محكمة دستورية حلاً دقيقاً في البلدان التي حدثت فيها انتهاكات جسيمة، أو حيثما لا يمكن الوثوق بالقضاة ولا يمكن فصلهم من مناصبهم أيضاً. ومن شأن إنشاء محكمة جديدة تبت تحديدا في الحقوق الأساسية، وتزويدها بأفراد من مشارب مختلفة، أن يحل مشاكل جمّة.

٤٢ - ومن الواضح أن العنصر الأكثر طموحا في المشاريع الدستورية الذي يمكن اعتباره جزءا من سياسة وقائية هو اعتماد دستور جديد. وربما قدم تاريخ النزاع دليلا على أن النظام الدستوري القائم غير قادر على حل التحديات الاجتماعية الهامة. و تمل البلدان الخارجة من النزاع إلى اعتماد دساتير تكون مستفيضة من حيث الحقوق والضمانات، وتحرس فصل السلطات، وفي الآونة الأخيرة، التحول من النظام التحقيقي إلى نظام الادعاء العام. ونظرا لأن الفترة التي تلي النزاع مباشرة قد تثير صعوبات تعيق اعتماد دستور جديد تماما، اعتمدت بعض البلدان دساتير انتقالية لتيسير التغيير بمزيد من التدرج والشمول.

٤٣ - ولا تكفي أي من المبادرات المذكورة أعلاه، بمفردها أو مجتمعة، لكفالة عدم التكرار وهي في هذا السياق ليست أدوات وقاية معصومة من الفشل. ومن المهم أن يوضع في الاعتبار أن فعالية جميع الإصلاحات القانونية والمؤسسية، بما فيها الإصلاحات الدستورية، تتوقف على شرط أن يحملها الفاعلون والمواطنون على محمل الجد. ويمكن القول إن سوء التنفيذ هو مشكل خطير بقدر خطورة رداءة الصياغة.

٢ - قطاع الأمن

٤٤ - في مجال العدالة الانتقالية، هناك تجارب متعلقة بإصلاح قطاع الأمن يمكن أن يستفيد منها إطار وقائي شامل. وفي الواقع، اقتضت مناقشات الوقاية في أوساط العدالة الانتقالية مدة طويلة على مناقشات بشأن إصلاح قطاع الأمن، ولا سيما فحص سجلات أفراد قوات الأمن^(٢١).

(أ) فحص سجلات الأفراد

٤٥ - يمكن بالفعل لفحص سجلات أفراد الشرطة والقوات المسلحة وأجهزة المخابرات أن يسهم إسهاماً هاماً في الوقاية، شريطة تمييزه عن عمليات التطهير تمييزاً واضحاً ومجدياً. ومصطلح الفحص، كما أصبح متداولاً، هو بعيد كل البعد عن أن يعني عمليات الفصل الواسعة النطاق استناداً إلى أسباب منها، على سبيل المثال، مجرد العضوية في حزب أو منظمة، أو حتى استناداً، بقدر أقل تواتراً، لأسباب أقل وجهة، يُقصد به أي عملية رسمية للتدقيق في سلوك الأفراد وتقييم نزاهتهم على أساس معايير موضوعية، بغية تحديد مدى ملاءمتهم للاستمرار في شغل وظائف في القطاع العام أو لشغل وظائف متوقعة في القطاع العام^(٢٢).

٤٦ - وعلى الرغم من أنه في سياق العدالة الانتقالية، تم تخصيص (أو استنفاد) جزء لا بأس به من المناقشة حول الفحص من أجل إجراء نقاش بشأن إمكاناته في الردع وإسهامه المحتمل في سد "فجوة الإفلات من العقاب"، فلاغراض إنشاء إطار وقائي، يمكن القول أن العنصر المهم هو أن الفحص يساهم في تفكيك شبكات الإجرام (انظر A/70/438).

٤٧ - وينبغي الإقرار باتضاح أن الفحص مهمة صعبة جداً في عمليات ما بعد الاستبداد، بل يكون أشد صعوبة في حالات ما بعد انتهاء النزاع، نظراً للمكانة التي تحظى بها القوات المسلحة في هذه السياقات. ويمكن التخفيف من حدة الصعوبات باعتماد أشكال "ميسرة" من الفحص^(٢٣)، بما في ذلك تلك التي تنطوي على عقوبات خفيفة (على سبيل المثال، عرض فرصة الاستقالة على الأفراد مع تقليص قدر الإفصاح العلني أو استبعاده، أو تطبيق قيود قاسية على التوظيف المحتمل)، أو من خلال اعتماد أشكال فحص "غير مباشرة" (على سبيل المثال، تقديم الحوافز من أجل التقاعد، أو فرض تخفيض سن التقاعد الإلزامي، كما هو الحال في إسبانيا بعد المرحلة الانتقالية)، أو عن طريق اعتماد نظام مثل نظام الأرجنتين الذي يتيح لمنظمات المجتمع المدني تقديم مذكرات في إطار المناقشات البرلمانية

(٢١) يجري تناول موضوع فحص السجلات في ثلاثة من المبادئ الستة المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها عن طريق إجراءات مكافحة الإفلات من العقاب، في إطار ضمانات عدم التكرار (انظر E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1، المبادئ ٤٠ إلى ٤٢). انظر أيضاً S/2004/616، الفقرتين ٥٢ و ٥٣، و A/62/659-S/2008/39.

(٢٢) تناول الأمين العام هذا الفهم لمصطلح الفحص في تقريره لعام ٢٠٠٤ بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع انظر S/2004/616، الفقرة ٥٢.

(٢٣) غني عن القول إنه لا يوجد شكل من أشكال فحص السجلات، ومن باب أولى، أي شكل من هذه الأشكال الميسرة، يستوفي الالتزامات القانونية المستقلة المتعلقة بالتحقيق الجنائي والملاحقة القضائية والعقاب، المفروضة على بعض أنواع الانتهاكات والتجاوزات.

بشأن الترقيات (مما يمنح الأفراد ذوي الماضي المظلم حافزا كبيرا لعدم تقديم أسمائهم للترقيات، وقد يؤدي في نهاية المطاف إلى استقالتهم).^(٢٤)

(ب) تعريف الأدوار

٤٨ - حتى في الحالات التي يمكن فيها إجراء فحص، فإنه لا يمثل مع ذلك استنفادا لتدابير إصلاح قطاع الأمن التي تنطوي على إمكانات وقائية عالية والتي ينبغي بالتالي النظر في إدراجها بوصفها عناصر لإطار وقائي شامل.

٤٩ - وعلى سبيل المثال، ينبغي، على النحو الأمثل، تحديد دور أفراد الشرطة والجيش والمخابرات بدقة في الدستور. وفي العديد من البلدان التي شهدت نزاعات أو تتعرض لخطر نشوب النزاع، ثمة غموض كبير في تعريف أدوار الأجزاء المختلفة من الأجهزة الأمنية. وانجرت القوات العسكرية إلى مهام الشرطة التي ليست في الواقع مهامها، مثل المشاركة في "الحرب على المخدرات"، ومكافحة الجريمة المنظمة داخل حدود البلد، والقيام بعمليات مكافحة التمرد ومكافحة الإرهاب، بل وحتى المشاركة في مكافحة الشغب.

٥٠ - والثمن المدفوع في أغلب الأحيان هو تعرض القوات المسلحة ودوائر المخابرات للتسييس، وتعرضها للفساد وسائر القوى التي تشوه فهمها لدورها الاجتماعي، ووضعها في حالات لم تتلق بشأنها ما يناسب من تدريبات أو معدات. وكأن ذلك لم يكن خطيرا بما يكفي، فثمة أثر متكرر آخر هو الإضعاف المناظر لقوات الشرطة، التي يجعلها تدريبها ومعداتا وأيضاً قربها من السكان المحليين في وضع أفضل، من الناحية النظرية، للاضطلاع بهذه الأدوار. وقد تقع قوات الشرطة بفعل ذلك في شرك الفساد وسائر أشكال الإجرام، مما يعمق دوامة الاختلال في الأداء، الذي يزيد بدوره في تغذية جاذبية استخدام القوات العسكرية لهذه الأغراض.

٥١ - وبذلك، ستشمل أي خطة قوية للوقاية تحديدا دقيقا للدور الخارجي للقوات العسكرية والمخابرات، والدور الداخلي للشرطة في ما يتعلق بالنظام العام، والظروف المحدودة جدا التي يمكن فيها تخطي هذه الحدود. وتشمل أيضا تحديدا واضحا لدور دوائر الاستخبارات في المجالين الداخلي والخارجي على السواء.

(ج) ترشيح القوات

٥٢ - تغري أيضا فترات النزاع، والفترات التي يحتم عليها تهديد حقيقي بنشوب نزاع، الحكومات باستحداث أجهزة أمنية خاصة (بما فيها أجهزة استخبارات) تتداخل ولاياتها جزئياً وتفتقر فيها خطوط المساءلة والتراتبية القيادية إلى الوضوح. ويشمل ذلك تشكيل جماعات شبه عسكرية غير تابعة للدولة

(٢٤) تتمثل إحدى ميزات النهج الأرجنتيني في أنه، بالمعنى الدقيق للكلمة، لم تتم صياغته بوصفه برنامجا للفحص، وإنما ينبع من الإصلاحات البرلمانية التي تتيح مشاركة العموم في المناقشات. انظر فاليريا باربوتو "Strengthening democracy: impugnación procedures in Argentina", in *Justice as Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*, Alexander Mayer-Rieckh and Pablo de Greiff, eds. (New York, Social Science Research Council, 2007), و A/70/438.

بشكل متكرر. ونتيجةً لذلك، وفي نهاية الأمر، قد تشمل أيضاً الجهودُ الجديّة الرامية إلى الوقاية بذلّ جهودٍ لترشيد وتبسيط القوات، ولتوضيح خطوط المساءلة والتراتبية القيادية، ولحلّ الجماعات شبه العسكرية من غير الدول، إذا وُجدت، بطرقٍ تحول دون نشوء مجموعات من المفسدين، وذلك على سبيل المثال عن طريق الاستخدام الفعّال لبرامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، التي قد تشمل دمج بعض هذه القوات في المؤسسات الأمنية النظامية (بعد التحرّي عنها للتأكد مما إذا كانت قد ارتكبت انتهاكات وإساءات جسيمة).

٥٣ - وينبغي أن يشمل ترشيد القوات لأغراضٍ وقائية، أيضاً، ربطاً الإنفاق العسكري بإجراء تقييمات موضوعية للمخاطر. فالنفقاتُ العسكرية في البلدان التي عانت من نزاع أو المعرّضة لخطر نشوب نزاع فيها كثيراً ما تفوقُ الاحتياجات الحقيقية، وغالباً جداً ما تكتنفُ السريّة هذه النفقات، فتصبح في نهاية الأمر وفي جميع الحالات تقريباً مصادراً للمحسوبية (مما يشكّل أحد الخواطر العديدة لعسكرة السياسة، وهو أمر يحدث دائماً تقريباً في مثل هذه السياقات) وأدواتٍ لتسهيل الفساد وغيره من أشكال الانتهاكات. ونظراً لأن هذا بندٌ من بنود الميزانية يفوق في كثير من الأحيان الاستثمار في التعليم والصحة والبنى التحتية مجتمعة، فإن اتباع الشفافية وفرض رقابة مدنية أكثر فعالية، قد يؤدي إلى نتائج إيجابية كثيرة على صعيد الوقاية.

(د) آليات الرقابة المدنية

٥٤ - إنّ تعزيز آليات الرقابة المدنية على أجهزة الأمن، بما فيها أجهزة الاستخبارات، يستحق في الواقع اهتماماً خاصاً من وجهة نظر وقائية. وبالطبع، يشير ذلك إلى ممارسة الرقابة والإشراف المدنيّين بموجب القانون، بما يتفق مع جميع الأحكام الدستورية، ومع الامتثال الكامل لجميع المعايير الدولية ذات الصلة. والهدف من هذه الرقابة لم يتجمل على أفضل نحو دائم في الاختزال (مثلاً في استقلالية القوات أو حجمها)، بل في الأداء المهني للخدمات، بما في ذلك التقسيم المعقول للعمل بين مختلف القوات والفروع، ومنع امتداد سلطاتها إلى مجالات، ينبغي أن يشغلها آخرون، بما فيها السياسة والاقتصاد.

(هـ) تحديد نطاق سلطة المحاكم العسكرية

٥٥ - يتعلّق أحد الآثار الجانبية المألوفة لتمدد السلطة العسكرية بالتعدي على مجال العدالة. وينبغي أن يبحث أي إطار شامل للوقاية بعناية نطاق سلطة المحاكم العسكرية. ولئن كانت هناك أسباب وجيهة لوجود المحاكم العسكرية، نظراً إلى وجوب أن يمثل الأفراد العسكريون لقواعد عادةً ما يُعفى المدنيون من تطبيقها، فتوسيع نطاق سلطة المحاكم العسكرية ليشمل محاكمة المدنيين أو محاكمة أفراد القوات العسكرية على جرائم غير عسكرية يتعارض مع القانون الدولي ويشكّل، في حد ذاته، انتهاكاً للحقوق وأحد أكثر الوسائل شيوعاً للتستر على الانتهاكات. ومن وجهة نظر الوقاية، يشكل الحدّ من نطاق سلطة المحاكم العسكرية خطوة هامة ينبغي ألاّ تهدد مسار عمل الأجهزة الأمنية ذات المهنية الحقيقية.

(و) إلغاء الامتيازات العسكرية

٥٦ - تتمثل مجموعة أخرى من الآثار غير المباشرة للنزاعات ومخاطر نشوب النزاعات في استحداث "امتيازات" عسكرية تشمل في كثير من الأحيان التحكم في مختلف جوانب السياسة والاقتصاد. وتشمل هذه الامتيازات "سلطات الوصاية"، من قبيل سلطة تعيين أعضاء السلطة التشريعية (٢٥ في المائة في ميانمار مثلاً)، مما يضمن للقوات العسكرية، بالاقتران مع توفر متطلبات الأغلبية العظمى، حقّ النقض في مجالي سنّ التشريعات وإجراء إصلاحات دستورية. وقد تشمل تلك السلطات أيضاً مشاركة مفردة في مجالس الأمن لا تقتصر على السلطات الاستشارية، مما يمنحهم سيطرة فعلية على قضايا بالغة الأهمية، بما في ذلك في كثير من الأحيان توقيت إعلان حالة الطوارئ (مع ما يصاحب هذه الحالة من تعليق للحقوق الأساسية وما يشكّله من خطرٍ عليها)؛ وموارد مالية مضمونة في ظلّ قدر قليل من الرقابة أو الشفافية؛ وفرصاً لمشاركة الصناعات العسكرية والأفراد العسكريين في الأعمال التجارية في إطار تنظيم فضفاض أو بلا خضوع تنظيم. وينبغي في إطار استراتيجية وقائية، إلغاء هذه الامتيازات التي تُنشئ "جيوباً للاستبداد" أو بيئات مستقلة خارجة عن السيطرة. فهي تُضعف الرقابة والسيطرة المدنيّتين على القوات المسلحة، وتلحق ضرراً بالتنمية الاقتصادية، وتُطيح بأسس الديمقراطية وسيادة القانون، وتقوّض الشفافية في الحكم.

٥٧ - واتجاه العسكريين نحو نحت "نطاقات محصورة عليهم" في حالات النزاع أو تلك التي يتهدها بشدة خطر اندلاع نزاع يتعرّز نتيجة النقص النسبي في الكفاءة الفنية في المجتمع المدني في ما يتعلق بمسائل السياسات الدفاعية. وممارسة الرقابة المدنية المجدية على المؤسسة العسكرية تتوقّف على القيام بحزم بمقارعة احتكارها المزعوم للخبرة في المسائل المتعلقة بالدفاع، بما في ذلك مسائل الاستراتيجية والميزنة والاستحواذ. وستتعرّز كثيرا السياسات العامة المعنية بمنع انتهاكات حقوق الإنسان إذا أخذت في الاعتبار الظروف التي يمكن أن تمارس في إطارها رقابة مدنية فعالة على القوات العسكرية. فمشاركة الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني مشاركةً مستنيرة في عملية إصلاح قطاع الأمن تُحدّد بدرجة كبيرة وجهة هذه العملية ونطاقها. وهذا بالفعل تذكيرٌ مفيد بالدور الهام الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني في مجال الوقاية، وهو موضوع لم يول اهتماماً كافياً.

باء - الدور الوقائي للمجتمع المدني

٥٨ - على الرغم من أنّه من المهم التصدي للميل لاختزال الخطاب عن الوقاية بحصره في مجال إصلاح مؤسسات قطاع الأمن - وما دُكر سابقاً هو محاولة للقيام بذلك، - ففي المناقشات والممارسات المتعلقة بالوقاية يكمن نوعٌ مستمر من النزعة الاختزالية ينبغي أيضاً معارضته، وهو يركز حصراً على المؤسسات الرسمية للدولة. وتُسبّغ تماماً معظم المناقشات بشأن الوقاية ووضع البرامج المتعلقة بها الدور الوقائي البالغ الأهمية لمؤسسات المجتمع المدني^(٢٥)، أو يُنسب إليها أدواراً ضيقة ويمكن التنبؤ بها، مثل الرصد والإبلاغ.

(٢٥) انظر تعريف المجتمع المدني حسب هورغن هابرماس (Jürgen Habermas) وهو المعتمد في هذا التقرير: إنّ "المجتمع المدني مؤلّف من الجمعيات والمنظمات والحركات التي تنشأ بصورة تلقائية نوعاً ما، والتي تعرف كيفية تأثير المشاكل الاجتماعية على مجالات الحياة الخاصة، وتستخلص جوهر ردود الفعل من هذا القبيل إزاء تلك المشاكل، وتنقله بشكل مضخّم إلى المجال العام. وتتألف نواة المجتمع المدني من شبكة من الجمعيات التي تضفي طابعاً مؤسسياً على الخطاب بشأن

وأياً كانت أهمية الرصد والإبلاغ، فهما لا يعكسان الكم الكبير من الأدوار الوقائية التي يمكن أن يؤديها المجتمع المدني، أو "الآلية الاجتماعية" الأساسية التي يقوم من خلالها المجتمع المدني القوي بالاضطلاع بالوظيفة الوقائية بكفاءة.

٥٩ - وفي مجال الحقوق، بإمكان منظمات المجتمع المدني (وينبغي ألا يفهم أنها فقط المنظمات غير الحكومية) أن تعلن تحقيق انتصارات هامة، منها إلغاء الرق؛ وإنهاء الفصل العرقي في أنحاء كثيرة من العالم، بما فيها الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا؛ وتوسيع نطاق حقوق التصويت في القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين، وبصفة خاصة إنجاح العمليات الانتقالية الرامية إلى تحقيق الديمقراطية في الجزء الثاني من القرن العشرين؛ وإحراز نجاحات هامة في مكافحة الإفلات من العقاب، ولا سيما في المراحل الانتقالية في فترات ما بعد الحكم الاستبدادي؛ وتحقيق تقدّم كبير في قضايا المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية ومن لم يحسموا أمر هويتهم الجنسية.

٦٠ - ومع ذلك، ينبغي الالتفات إلى أنّ "المجتمع المدني" ليس بالضرورة مرادفاً لكل ما هو مستصوب من النواحي الأخلاقية والقانونية والسياسية. ففي كل من النزاعات المذكورة للتو، اتخذ جزء من المجتمع المدني موقفاً معارضاً لمواقف الأجزاء الأخرى. وبالتالي، كان هناك وبطبيعة الحال مجتمع مدني مناصر للرق، وحركات مناصرة للفصل العرقي، ومجتمع مدني مناصر للمستعمرين قام بالتعبئة ضد إنهاء الاستعمار، وأغليبات دعمت في بعض الأحيان استيلاء النظم الاستبدادية على الحكم، وشرائع اجتماعية كثيرة لا تزال تعارض حقوق المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية ومن لم يحسموا أمر هويتهم الجنسية. وشاركت منظمات من مختلف أنواع منظمات المجتمع المدني مشاركة كبيرة في ارتكاب الانتهاكات والفظائع، ليس أقلها في الفترة المفضية إلى انتصار النازية في ألمانيا، وإبان الإبادة الجماعية في رواندا، وهي مناسبات استُخدمت فيها أدوات وسائط الإعلام على نطاق واسع. وفي الوقت الراهن، نشهد تعبئة كبيرة للمجتمع المدني لصالح الشعبوية وورهاب الأجانب وحتى العنصرية وتبتعد أهدافها كلّ البعد عن النهوض بالحقوق أو تعزيزها.

٦١ - وينبغي ألا يحجب الاعتراف بأنّ جميع قطاعات المجتمع المدني ليست متشابهة حقيقة أنّ المجتمع المدني ما فتئ، عموماً، القوّة المحركة للتقدّم في ميدان حقوق الإنسان. وفي الواقع، يشير هذا الاعتراف إلى أنّ أسباب الارتياب من المجتمع المدني بصفة عامة - وهو في النهاية، متنوّع وتعددي بحكم طبيعته - قليلة، حتى أنّها أقل بكثير من مميزات الارتياب من مؤسسات الدولة بصفة عامة، وذلك لأنّ هذه المؤسسات يمكن أن تُستخدم لغايات تعسفية.

٦٢ - وتشير الأدلة التجريبية إلى وجود روابط قوية بين المجتمع المدني القوي والمستقل، وتحقيق مؤشرات إيجابية في مجال حقوق الإنسان. ويُعزى ذلك، جزئياً، إلى حقيقة أنّ المجتمع المدني يجمع شتّى الآراء وينقلها بشكل مضخم، في إطار عملية تُبيّن للحكومات بقوة ووضوح أين تكمن أفضلويات المواطنين، وذلك بموجب وظيفته المتعلقة بالإبلاغ التي لا تقتصر فقط على "الإعلام"، بل تحمل أيضاً الطابع

حل المشاكل المتعلقة بالمسائل ذات الاهتمام المشترك داخل إطار المجالات العامة المنظّمة". انظر Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy* (Cambridge, MA, Massachusetts Institute of Technology Press, 1996), especially chap. VIII.

الضماني للمطالبة. وكما يلخص مُعد دراسةٍ تغطي ٦٠ بلداً النتائج التي توصّل إليها، "فإنّ قوة المجتمع المدني قبل عملية الانتقال، ودوره الكبير بعد هذه المرحلة، لهما دور هام ليس في تعميق الحريات السياسية والحريات المدنية في صفوف المواطنين الذين يعيشون هذه المرحلة فحسب، بل يؤديان أيضاً إلى تحسين الأداء المؤسسي" (٢٦).

٦٣ - ويمكن بالتالي اعتبار التجميع والتضخيم آليّة اجتماعية هامة يضطلع المجتمع المدني من خلالها بدوره المتمثل في الإسهام في توجيه دفة استخدام السلطة العامة. وهذا، في حد ذاته، قد يعطي المجتمعات المدنية الفعالة ميزةً نسبية في مجال الوقاية، بما أنّ المجتمعات المدنيّة القادرة على القيام بالتجميع والتضخيم بفعالية لن تتقبّل بصفة عامة أنواعاً معينة من المعاملة. وبعبارة أخرى، العلاقة بين المجتمع المدني والسلطات في البلد الذي تكون فيه منظمات المجتمع المدني قوية لا تقوم على مجرد ردود أفعال، بل أيضاً على استباق الأفعال.

٦٤ - وتوجد آليّة أخرى، ذات طابع عام جداً، يمكن للمجتمع المدني أن يمارس من خلالها وظيفة وقائية. ولعلّ ذلك يظهر بوضوح أكبر من موقفٍ مخالف: من المعروف أنّ أحد الآثار (المتعمّدة) للممارسة التعسفية لسلطة الدولة هو كسر الروابط الاجتماعية، وعزل الناس عن بعضهم البعض. ففي تقرير سابق، أوضح المقرّر الخاص هذه الظاهرة بإشارته إلى وصف "استراتيجيات التجنّب" التي اعتمدها الأرجنتينيون إبان الحكم الديكتاتوري: "الناس تخلّوا، أولاً، عن أنشطتهم السياسية؛ وثانياً، تخلّوا عن معتقداتهم السياسية. وقلصوا أنشطتهم على صعيد تكوين الجمعيات، ونفوا وجود أي دليل على حدوث ممارسات غير إنسانية. وتعتمد أعضاء الجماعات التي كانت أهدافاً سياسية لإرهاب الدولة تجاهل ما يجري. واعتمد الناس استراتيجيات أنانية للبقاء" (٢٧). وليس ثمة ما يدعو إلى الاستغراب في حالة الأرجنتين في هذا الشأن. فهذا الأثر أساسي لتحقيق هدف الحفاظ على السلطة عن طريق التهيب. فالأثر الأساسي لما يُسمى "قوة التفريق" هو عرقلة التنسيق الاجتماعي الضروري لأيّ نوع من أنواع المعارضة المنظّمة (٢٨).

٦٥ - وعليه، فإذا كانت استدامة التهيب تتوقّف على تفكيك الروابط المدنية، فليس من المبالغ به الاعتقاد بأنّ ممارسة التهيب، ستكون، في المقام الأول، أكثر صعوبة في السياقات التي يرتبط فيها الناس ببعضهم البعض بواسطة صلاتٍ متينة ومتنوعة. وإنّ ذلك، في الواقع، هو أيضاً امتدادٌ للفكرة القائلة بأنه يمكن كذلك الاعتقاد بالدور الوقائي المتوقع أن تؤديه الوظيفة الإبلاغية للمجتمع المدني. وبالتالي، فإنّ الآلية الاجتماعية ذات الصلة، التي يمكن الاعتقاد أنّ لها أثراً وقائياً هي نوعٌ من التجميع، وهو ليس تجميع للآراء في هذه الحالة، على النحو المبين في الحجة أعلاه، بل تجميع للناس أو، بعبارة

(٢٦) Rollin F. Tusalem, "A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies", *International Political Science Review*, vol. 28, No. 3 (2007).

(٢٧) انظر A/68/345، الفقرة ١٩ التي تستشهد بما ورد في Jaime Malamud-Goti, *Game Without End: State Terror and the Politics of Justice* (University of Oklahoma Press, 1996).

(٢٨) وعلى حدّ قول هانا أرنت (Hannah Arendt)، "من المؤكد أنّ نظام الحكم التوتاليتاري، شأنه شأن جميع النظم الاستبدادية، لا يمكن أن يجبا بدون تدمير المجال العام للحياة، أي بدون تدمير القدرات السياسية للناس، وذلك عن طريق عزهم"، انظر Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism*, 2nd ed. (New York, Meridian Books, 1958).

أدق، تجميع مجموعات الشواغل مع بعضها البعض. فمن يعرف أنّ الناس لا يقفون بمفردهم يكون أكثر تردداً حيال إلحاق أذى بفرادى أعضاء المجموعة.

جيم - تعزيز المجتمع المدني

٦٦ - أيا كان الأمر، فقد جرى التسليم، كما ذكر أعلاه، بأن المجتمع المدني يسهم في الوقاية من خلال وسائل ملموسة جداً، مثل الدعوة والرصد والإبلاغ ومبادرات المصالحة المتنوعة، من بين أمور أخرى. ولهذا الأسباب المختلفة، ينبغي أن يتضمن أي نهج إداري للوقاية تدابير لتعزيز المجتمع المدني وزيادة استقلاليته.

٦٧ - وكما هو الحال بالنسبة للإصلاح المؤسسي، يرى المقرر الخاص أن من المفيد تقديم مجموعة من الخيارات بدرجات متفاوتة من التعقيد، بدءاً من المبادرات العملية السهلة إلى المبادرات التي تتسم بقدر أكبر من كثافة الموارد وتستلزم أشكالا معقدة من التنسيق أو هيكلًا مؤسسياً متطوراً. ولأن جزءاً من طبيعة المجتمع المدني ووظيفته هو أن يكون مستقلاً، بل و”لا يمكن التحكم فيه“، فمن المهم أيضاً الإقرار بأن المجتمع المدني لن يستجيب لمبادرات السياسات، وكأنها جزء من شبكة المؤسسات الرسمية التي تعتمد إلى حد ما على السلطة الهرمية للتوجيه.

١ - إلغاء القوانين التي تحد من الحيز المدني

٦٨ - من الواضح، مع ذلك، أن المجتمع المدني يستجيب لمبادرات السياسات، على النحو الذي افترضته مسبقاً بوضوح مجموعة من القوانين الأخيرة التي اعتمدها البلدان في أرجاء العالم للحد بطرق مختلفة من عمل منظمات المجتمع المدني^(٢٩). وتفرض هذه القوانين متطلبات مرهقة في مجالي التسجيل والإبلاغ، وتضع حواجز أمام النشاط التشغيلي، ولا تمنح السلطات صلاحيات رقابية غير محدودة فحسب، بل سلطة الاعتراض على العناصر الفردية لخطط العمل، وتقيّد عموماً إمكانية الحصول على التمويل وتفرض قيوداً على حقوق حرية القول، والتعبير، والتجمع السلمي. وأي مساهمة قابلة للتنفيذ بسهولة لتعزيز منظمات المجتمع المدني يمكن أن تنطوي على إلغاء هذه التشريعات.

٢ - إنشاء منابر أو ائتلافات أو شبكات

٦٩ - في العديد من البلدان، تتحدى فرادى منظمات المجتمع المدني، وخاصة المنظمات غير الحكومية، بدرجة عالية جداً من الكفاءات التقنية. ومع ذلك، ولأسباب مختلفة، منها الانقسامات الاجتماعية العميقة التي ينطوي العديد منها على الطبقة أو العرق أو الدين أو تاريخ الصراع وما يصاحب ذلك من تدني مستويات الثقة التي خلفتها، فإن منظمات المجتمع المدني، حتى تلك التي تكون على نفس الجانب

(٢٩) وفقاً لأحد التقارير، ”فيما بين ٢٠٠٤ و ٢٠١٠، نظر أكثر من ٥٠ بلداً أو سنّ تدابير تقيّد المجتمع المدني. ومنذ عام ٢٠١٢، تم اقتراح أو سنّ أكثر من ٩٠ قانوناً تقيّد حرية تكوين الجمعيات أو التجمع“. انظر Douglas Rutzen, “Aid barriers and the rise of philanthropic protectionism”, *International Journal of Not-for-Profit Law*, vol. 17, No. 1 (2015).

من المسألة، تواجه صعوبة في العمل معا. وفي هذه السياقات يصعب على المجتمع المدني تحقيق الأثر التجميعي النموذجي لهذه المنظمات، وينتهي الأمر بتبديد أثرها المحتمل.

٧٠ - وجرى تشكيل شبكات ومنابر وتحالفات وائتلافات لمنظمات المجتمع المدني المستقلة في العديد من البلدان لمعالجة هذه المشكلة. وليس هناك مخطط تتبعه هذه المنظمات، التي قد تطبق بالفعل درجات متفاوتة من الإجراءات الشككية. ووجدت في كثير من البلدان هياكل تتيح تبادل المعلومات والآراء التي قد تيسر تشكيل مواقف توافقية، وتزيد من مشاركة المنظمات التي قد تكون أبعد مكانا (مثل المنظمات الشعبية خارج العاصمة أو غيرها من المناطق الحضرية)، وتتيح قدرا من تنسيق العمل من أجل تحقيق إمكانات العمل الجماعي، الذي يعد بحكم طبيعته أقوى من العمل المنعزل للأجزاء المكونة للمجتمع المدني.

٧١ - وحاولت الحكومات في بعض الأحيان إنشاء هياكل مماثلة من أجل التلاعب بمنظمات المجتمع المدني. ولدى تقييم المساهمات المحتملة للمجتمع المدني في مسائل من قبيل الوقاية، فإن قوة المجتمع المدني بل وأيضا استقلاليتها يحظيان بأهمية حاسمة. ويجب أن تكون الشبكات المعنية هنا مستقلة تماما عن الحكومات، وأن تنشأ وتدار بالكامل بمبادرة من المجتمع المدني.

٣ - إنشاء المنتديات

٧٢ - يوجد حافز قوي لتنمية المجتمع المدني وهو إظهار أن هناك وجهة للجهود التي يبذلها دائما. ويمكن للمنتديات الرسمية للتشاور، وخاصة عندما لا تكون مجرد "مناسبات كلامية"، أن توفر حافزا قويا لتعزيز المجتمع المدني، ليس فقط بالمعنى العام، ولكن أيضا بخبرات متخصصة. فعلى سبيل المثال، فإن القواعد التي تتيح للمجتمع المدني تقديم تقارير والمشاركة في المناقشات التشريعية لا تظهر وتعزز فحسب فضائل الشمول والشفافية، بل توفر أيضا سببا قويا للمجتمع المدني لتعزيز قدراته^(٣٠).

٤ - تعزيز بيئة مؤاتية

٧٣ - مع التأكيد على أن المجتمع المدني بطبيعته ليس جزءا من الدولة وبالتالي فلا يمكن أن يتوقع منه أن يستجيب لمبادرات الدولة كما لو أن أفضل ما يمكنها أن تفعله، في نهاية المطاف، من أجل تعزيز المجتمع المدني هو أن تقوم بتهيئة بيئة تمكينية. وأشار المقرر الخاص في تقاريره السابقة إلى ما يلي: (أ) التعزيز النشط للحريات الأساسية للتعبير والرأي والتجمع السلمي وتكوين الجمعيات وحرية الدين؛ و (ب) إنشاء نظام تعليمي يتيح فرصا لتطوير مهارات ليست قابلة للتسويق فحسب، بل أيضا للتفكير النقدي؛ و (ج) الحفاظ على تقاليد الانفتاح والشفافية والتشاور، باعتبارها بعض عناصر بيئة من هذا القبيل^(٣١).

(٣٠) انظر تقرير المقرر الخاص بشأن مشاركة الضحايا وعمليات التشاور الوطنية (A/HRC/34/62 و A/71/567).

(٣١) انظر A/HRC/30/42. إن دليل القدرة العالمية لقياس البيئة التمكينية للمجتمع المدني، الذي وضع من أجل التحالف العالمي من أجل مشاركة المواطنين، والذي ربما يكون أشمل جهد، يوفر عناصر يمكن إدماجها في إطار الوقاية الشامل. ويرى الدليل أن البيئة التمكينية للمجتمع المدني تتألف من مجموعة من ثلاث بيئات فرعية مختلفة هي: الاجتماعية الاقتصادية، والاجتماعية الثقافية، والحوكمة. وبيئة الحوكمة التي تمكن المجتمع المدني، ستكون على سبيل المثال بيئة تصيب نجاحا في ما يتعلق بما يلي: (أ) البنية التحتية للمجتمع المدني (نقاس من حيث القدرة التنظيمية والفعالية والسلامة المالية لمنظمات المجتمع المدني)، و (ب) الحوار بشأن السياسات بين المجتمع المدني وأجهزة الدولة، و (ج) الفساد، و (د) الحقوق

٧٤ - والمعاملة الجدية للفكرة القائلة بأن للمجتمع المدني القوي والمستقل دورا هاما يؤديه في الوقاية، وأن قوة المجتمع المدني يمكن تعزيزها ولكن لا يمكن خلقها عن طريق مبادرات رسمية، ستكون لها أصداء واسعة النطاق، على سبيل المثال، في عملية الميزنة والتخطيط، وكذلك في الطريقة التي يدعم بها التعاون الدولي مبادرات الوقاية. وعلى سبيل المثال، فإن أخذ هذه الفكرة بجديّة يتعين أن ينعكس في زيادة تنوع شركاء التعاون، وجعل المساعدة أقل ارتكازا على الدولة، وكذلك في الآفاق الزمنية للتعاون والمؤشرات المختارة لتقييم الأثر التي يجب أن يكون بعضها "غير مباشر"، ولا يقتصر على قياس النتائج بل يقيس أيضا التغيرات في البيئة التي يعمل فيها المجتمع المدني.

دال - التدخلات في المجالين الثقافي والفردى

٧٥ - إن أي سياسة فعالة حقا للوقاية لن تقتصر على التركيز على المؤسسات، حتى لو اتسع نطاق التركيز بحيث يشمل القطاع غير الرسمي والمجتمع المدني، ولكنها تشمل أيضا التدخلات التي تسعى إلى إحداث تغييرات في ميداني الثقافة والتصرفات الشخصية. ولا يمكن أن تُحتزل الوقاية، في نهاية المطاف، في ممارسة تكنوقراطية للهندسة المؤسسية الماهرة. فهناك أبعاد ثقافية للعنف والنزاع، كما أن هناك نزعات فردية تدفع الناس للميل نحو العنف أو تبعدهم عنه.

٧٦ - وكل من النزعات الثقافية والفردية مصممة من الناحية الوظيفية لتوفير الاستقرار والاستمرارية، وبالتالي فإنها لا تخضع للتغيير الفوري. ولا يعني هذا مع ذلك أنها غير قابلة للتغيير. وعلى غرار التغيرات في المجتمع المدني، فإن التحولات الثقافية والشخصية تتحقق على أفضل وجه بطريقة غير مباشرة، عن طريق دعم متواصل على المدى الطويل، بدلا من التدخلات القصيرة الأجل الضيقة في نطاق تركيزها.

٧٧ - وهذا التقرير ليس المكان المناسب لحصر أنواع التدخلات في المجالات الثقافية والشخصية التي ينبغي أن تكون جزءا من منبر عام للوقاية. وينصب اهتمامه الرئيسي على الإصرار على أهمية مكافحة شكل أخير من أشكال الاختزال، وهو الشكل الذي يفترض أن برنامج الوقاية سيُسْتَوَى من خلال تدخلات في مجال المؤسسات.

والحرّيات السياسية، و (هـ) حقوق تكوين الجمعيات، و (و) سيادة القانون، و (ز) الحقوق الشخصية، و (ح) الإطار القانوني للمنظمات غير الحكومية، و (ط) الحريات الإعلامية. وهناك تداخل كبير بين هذه العوامل ومضامين إطار الوقاية المحتمل على النحو المطروح في هذا التقرير والتقارير السابقة للمقرر الخاص بشأن عدم التكرار. ويصعب هذا الدليل بمزيد من التفصيل ما يسميه العوامل التي تشكل بيئة اجتماعية ثقافية تمكينية للمجتمع المدني (وإن لم يكن بطرق تجعلها صالحة لتدخلات السياسات). وهي تشمل: (أ) ميل الأفراد للمشاركة في أنماط مختلفة من الإجراءات الجماعية من الالتماسات إلى المظاهرات السلمية، و (ب) التسامح مع مختلف المجموعات الإثنية والدينية، و (ج) الثقة في منظمات المجتمع المدني، و (د) التضامن، كما يعبر عنه بالعطاء والعمل التطوعي. ويتناول الدليل بالتفصيل أيضا ما يسميه البيئة الاجتماعية والاقتصادية التي تمكن المجتمع المدني. والمؤشرات ذات الصلة التي يختارها هي: (أ) الإنجازات التعليمية، و (ب) الاتصالات (مع التركيز بشكل خاص على الوصول إلى الإنترنت)، و (ج) مستويات المساواة الاقتصادية، و (د) المساواة بين الجنسين. وتوضح المواد المصاحبة للدليل المؤشرات ومصادر البيانات. ويهتم هذا التقرير بتعزيز السياسات ودمج السياسات مما قد يؤدي إلى تغييرات إيجابية في الدليل.

١ - التعليم

٧٨ - ينبغي أن يتضمن أي إطار شامل للوقاية ثلاثة عناصر واضحة هي التعليم، والفنون والثقافة، والمحفوظات والوثائق. ويمكن أن يُستخدم التعليم، النظامي أو غير النظامي على السواء، بسبب إمكاناته التكوينية، في تهدئة وإثارة الاستياء. فالوصول إلى الفرص التعليمية يمكن أن يعمق أوجه عدم المساواة الأفقية أو يساعد على حلها. ويمكن للمضمون المحدد للخبرات التعليمية أن يؤجج نار المظالم أو يعزز المواقف والسبل لحلها. ويمكن للأساليب التربوية أن تُنتج نزعات متسامحة أو متعصبة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن التعليم هو جسر بين المجالات المؤسسية والثقافية والشخصية. ومن غير المرجح أن تترسخ أي استراتيجية وقائية دون تغييرات داعمة طويلة الأجل في مجال التعليم.

٢ - الفنون والتدخلات الثقافية الأخرى

٧٩ - تعد الفنون والتدخلات الثقافية الأخرى بما في ذلك المتاحف، والمعارض، والمعالم الأثرية والعروض المسرحية وسيلة هامة لتوليد التعاطف والتضامن، وهي أمور من شأنها، في جملة أمور، أن تعزز مطلب تحقيق العدالة وتعزز في نهاية المطاف عمليات الإدماج الاجتماعي المستدامة. فالتدخلات الفنية والثقافية مناسبة بشكل مثالي ليس للتركيز على الضحايا فقط، بل على العواقب المتشابكة والمعقدة والطويلة الأمد للإيذاء، التي غالبا ما تنتشر عبر الأجيال والمجتمعات المحلية.

٣ - المحفوظات والوثائق

٨٠ - أخيرا، فإن الطريقة التي تتبعها الدول في حفظ الوثائق، وضمان الوصول إلى محفوظاتها، تكشف الكثير عن مواقفها تجاه الإدماج والشفافية بل وحتى الإجراءات القانونية الواجبة. فالوصول إلى محفوظات محمية ومحفوظة بطريقة جيدة يعد أداة تعليمية لمكافحة الإنكار والتحريف، وله نفس القدر من الأهمية بالنسبة لتعليم التاريخ وكذلك لأبعاد الإصلاح المؤسسي. وعلى وجه الخصوص، في الفترات التي يُنظر فيها بصورة متزايدة إلى الآراء في وسائل الإعلام، ومنها وسائل التواصل الاجتماعي، على أنها غير مرتبطة بأي أساس واقعي، فإن الاستخدام الفعال للمحفوظات الوثائقية يمكن أن يمنع التلاعب بـ "الذاكرة" لإثارة النزاع.

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

٨١ - هناك أسباب للاحتفاء بزيادة الاهتمام بالوقاية سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها. وليس أقل هذه الأسباب أن هناك أضرارا لا يمكن محوها، وأضرارا أخرى يمكن محوها ولكن بتكاليف باهظة، لذلك سيكون من الأفضل لو أمكننا في المقام الأول اتقاء حدوث بعض الانتهاكات. ويعتبر جبر الضرر أمرا بالغ الأهمية، ولكن من الواضح أنه لا يشكل بمفرده النتيجة المثلى.

٨٢ - والاهتمام بالوقاية داخل منظومة الأمم المتحدة ليس جديدا. وجرت أعمال مفاهيمية وتنفيذية في الماضي بدرجات متفاوتة من النجاح. ويقدم استعراض هذه الأعمال أسبابا للاستنتاجات التالية: أولا، يتعين القيام بمزيد من العمل. وثانيا، ثمة توافق في الآراء آخذ في الظهور بشأن توسيع نطاق العمل

الوقائي وتوجيهه. وثالثاً، من الناحية التنفيذية، ليس لدى منظومة الأمم المتحدة أو أي جهة أخرى القدر اللازم من التنسيق، ولا تزال الأمم المتحدة والجهات الأخرى تعمل على أساس تأكيدات بوجود روابط عامة بين المواضيع التي تعتبر ذات صلة بالوقاية (مثل حقوق الإنسان والتنمية)، بدون أي تفاصيل عن طبيعة تلك الروابط أو ما تنطوي عليه من الناحية البرنامجية.

٨٣ - وبالإضافة إلى الانخفاض النسبي للاستثمارات في مجال الوقاية، فإن أكبر عقبة تقف أمام تصميم برامج وقائية فعالة هي "انعزالية" المعارف والخبرات. والمشكلة لا تكمن في نقص المعرفة بشأن كيفية تحقيق الأهداف الوقائية، بل في أن هذه المعرفة والخبرة الفنية مجزأة إلى حد كبير، وأن الجهود إما مشتتة للغاية، أو كما يحدث في كثير من الأحيان، تركز على منع نشوب الأزمات، وهي نقطة يقال إنها تأتي بعد فوات الأوان.

٨٤ - ويدعو هذا التقرير إلى اعتماد "نهج إطار" للوقاية. وربما لا يكون الإطار الواسع كافياً في حد ذاته، لفتح جميع الأبواب من أجل اختراق الانعزالية، ولكنه يوفر لمحة عامة عن اتساع المبادرات التي يتعين أن تكون جزءاً من الوقاية الفعالة، ويوفر مناسبة لتوضيح العلاقة بين عناصر السياسة الوقائية الشاملة. والإطار، وإن لم يكن صيغاً أو مخططاً، فإنه ييسر التخطيط والتنسيق، وهذا وحده يجعل اعتماد إطار أمراً جديراً بالنظر.

٨٥ - وبالإضافة إلى ذلك يتضمن التقرير مقترحات بشأن المضمون اللازم لإطار واسع للحماية، استناداً إلى الخبرات المكتسبة في مجال العدالة الانتقالية، وخاصة الجهود الرامية إلى ضمان عدم التكرار. وعلى الرغم من أن بعض التدابير مألوفاً، فإن وضعها في إطار أشمل أمر جديد. وعلاوة على ذلك، ونظراً لأن المقرر الخاص مقتنع بأن التحول الاجتماعي الكبير والمستدام ليس مجرد مسألة تصميم مؤسسي، مهما يكن ذلك مهماً، وإنما أيضاً مسألة تحولات في الثقافة وفي الاتجاهات الشخصية، ويتضمن التقرير مقترحات بتضمين إطار الوقاية عناصر عادة ما تُستبعد، منها تدابير لتعزيز المجتمع المدني، وكذلك بعض العناصر في مجال الثقافة والاتجاهات الشخصية.

التوصيات

٨٦ - يؤيد المقرر الخاص الدعوة للقيام بمزيد من العمل في مجال الوقاية. وبغية زيادة فعالية الجهود الوقائية، فإنه يؤيد أيضاً الفكرة القائلة إن نطاق أعمال الوقاية ينبغي أن يشمل ما يجاوز منع نشوب الأزمات، وإن الجهود الوقائية يتعين أن تبدأ في مراحل مبكرة.

٨٧ - ومع ذلك، ينبغي ألا يتم التوسع أو البدء في مراحل مبكرة بطريقة عشوائية. ويحث المقرر الخاص المشاركين في أعمال الوقاية على إمعان النظر في العلاقة بين الأجزاء المتفرقة لخطّة وقائية واسعة النطاق.

٨٨ - ومن أجل تيسير اختراق انعزالية المعارف والخبرات التي اتسم بها العمل في هذا المجال، يحث المقرر الخاص على اعتماد "نهج إطار" يتيح التخطيط المنهجي والمنظم لسياسة وقائية واسعة النطاق.

٨٩ - ويشجع المقرر الخاص المسؤولين عن وضع السياسات الوقائية أن ينظروا، كعناصر لهذه السياسات، في مجموعة من المبادرات التي تشمل، في مجال مؤسسات الدولة الرسمية، تعزيز الهوية القانونية؛ والتصديق على معاهدات حقوق الإنسان وإدماجها؛ وإجراء إصلاحات قانونية لضمان امتثال قوانين مكافحة الإرهاب وقوانين الطوارئ امتثالا تاما لمعايير حقوق الإنسان؛ وتنفيذ الإصلاحات القضائية لتعزيز استقلال القضاء وزيادة كفاءاته في المواضيع ذات الصلة بالوقاية، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان؛ والنظر في الإصلاحات الدستورية بما في ذلك اعتماد شرعة للحقوق، وإنشاء محكمة دستورية.

٩٠ - وفيما يتعلق بقوات الأمن، يشجع المقرر الخاص المشاركين في وضع سياسات الوقاية على أن يُدرجوا كعناصر لهذه السياسات التحري عن الموظفين، والتعريف الدستوري لدور كل قوة (بما في ذلك أجهزة الاستخبارات)، وترشيد القوات، وتعزيز آليات الرقابة المدنية، وإلغاء الامتيازات العسكرية، من بين أمور أخرى.

٩١ - ويحث المقرر الخاص من يتولون وضع سياسات الوقاية على التذكير بالمساهمة الحاسمة التي يمكن للمجتمع المدني أن يقدمها لتحقيق هذه الغاية، بسبل تتجاوز الوظائف المألوفة (والمهمة) مثل الدعوة والرصد والإبلاغ. ومن ثم فإن سياسة الوقاية ستستفيد من التدابير الرامية إلى تعزيز المجتمع المدني، ومنها إلغاء التشريعات التي تعرقل عمل منظمات المجتمع المدني؛ وتنفيذ برامج التمكين القانوني؛ وإنشاء منابر وائتلافات وتحالفات وشبكات (بواسطة الجهات الفاعلة في المجتمع المدني)؛ واعتماد قوانين تمكن من المشاركة المجدية للمجتمع المدني في المنتديات المختلفة، بما فيها المنتديات التشريعية؛ وتهيئة بيئة مواتية للمشاركة المدنية، مع توفير الحماية الكافية للحق في تكوين الجمعيات والتعبير، ضمن أمور أخرى.

٩٢ - وأخيرا، ونظرا لأن الوقاية ليست مجرد مسألة هندسة مؤسسية، فإن المقرر الخاص يحث المسؤولين عن وضع استراتيجيات الوقاية على أن يدرجوا أيضا التدخلات في المجال الثقافي وفي نطاق التصرفات الشخصية التي تدعم الأعمال الكاملة لحقوق الإنسان. فالتعليم والفنون والتدخلات الثقافية الأخرى بما في ذلك احتفالات تخليد الذكرى والمتاحف، والاستثمارات في المحفوظات والتوثيق ستسهم جميعها في إثراء الثقافات والأفراد مما يمكن أن يدعم أهداف الوقاية على مدى الوقت بما في ذلك في الفترات التي يتعذر فيها توقع أن تكفل المؤسسات وحدها الأعمال الكاملة للحقوق.