

Distr.: General
26 March 2025
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثامنة والخمسون

24 شباط/فبراير - 4 نيسان/أبريل 2025

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية

والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

حماية حقوق الإنسان من جانب المنظمات الإقليمية في سياق مكافحة الإرهاب: مشاركة المجتمع المدني، والعقوبات، والتعاون العسكري

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، بن سول*

موجز

في هذا التقرير، يبحث المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، بن سول، حماية حقوق الإنسان من جانب المنظمات الإقليمية في سياق مكافحة الإرهاب، وذلك في ما يتعلق بما يلي: (أ) مشاركة المجتمع المدني؛ (ب) العقوبات المرتبطة بمكافحة الإرهاب؛ و(ج) الأنشطة والعمليات العسكرية. ويحدد المقرر الخاص الممارسات الجيدة وأوجه القصور ويوصي بتحسينات.

* قُدِّم هذا التقرير إلى خدمات المؤتمرات لتجهيزه بعد الموعد النهائي، لتضمينه أحدث المعلومات.



الرجاء إعادة الاستعمال

أولاً- أنشطة المقرر الخاص

1- عرض المقرر الخاص المعني بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، بن سول، تقريره الأول⁽¹⁾ على الجمعية العامة في تشرين الأول/أكتوبر 2024، بشأن حماية حقوق الإنسان من جانب المنظمات الإقليمية في سياق مكافحة الإرهاب: المعايير والتعاون وضحايا الإرهاب والمساءلة. وتضمّن ذلك التقرير تفاصيل أنشطته في الفترة من كانون الثاني/يناير إلى تموز/يوليه 2024.

2- وفي الفترة من آب/أغسطس 2024 إلى شباط/فبراير 2025، تواصلَ المقرر الخاص مع الدول والمنظمات الإقليمية ومنظمات المجتمع المدني. وقام بزيارات قطرية إلى بنن (18-27 تشرين الثاني/نوفمبر 2024)⁽²⁾ وكوت ديفوار (29 تشرين الثاني/نوفمبر - 9 كانون الأول/ديسمبر 2024)⁽³⁾ وزيارات أكاديمية إلى المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والولايات المتحدة الأمريكية، وحضر الاجتماع السنوي للمكلفين بولايات في إطار الإجراءات الخاصة في جنيف في كانون الأول/ديسمبر 2024. وقدم مذكرة صديق محكمة إلى المحكمة الجنائية في تايلند بشأن عدم الإعادة القسرية⁽⁴⁾، وعلّق على مشروع المبادئ التوجيهية للحماية الدولية بشأن طرد اللاجئين، والتّمسّت مشورته بشأن سياسة الاعتدال لشركة ميتا.

3- والمقرر الخاص عضو عامل في اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب وأفرقة العاملة. والتقى قيادة مكتب مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب. وكانت له مداخلات في اجتماعات رفيعة المستوى، بينها الاجتماع الثامن لفريق العمل الرفيع المستوى المعني بمنع التطرف العنيف، الذي عُقد في نيويورك في 29 تشرين الأول/أكتوبر 2024، والمؤتمر الدولي المعني بضحايا الإرهاب، الذي عُقد في إسبانيا في تشرين الأول/أكتوبر 2024، والمؤتمر الرفيع المستوى لتعزيز التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب وبناء آليات أمنية حدودية مرنة، الذي عُقد في الكويت في تشرين الثاني/نوفمبر 2024، والاجتماع الحادي عشر للجنة تنسيق الاتفاق العالمي التابعة لاتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب بشأن ميثاق المستقبل واتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب، الذي عُقد في نيويورك في شباط/فبراير 2025.

4- وقدم المقرر الخاص العديد من العروض: (أ) في مناسبات جانبية ثلاثية للجمعية العامة؛ و(ب) في مناسبات عن إعادة الأجنبي إلى اوطانهم من شمال شرق الجمهورية العربية السورية في مؤتمر البعد الإنساني لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في وارسو، وعن التحديات في مكافحة الإرهاب في معهد أسر والمركز الدولي لمكافحة الإرهاب، وعن استخدام الذكاء الاصطناعي في الاستهداف العسكري في جامعة كاليفورنيا، بيركلي، وعن النزاعات في الشرق الأوسط في برلمان أستراليا وفي جامعات أستراليا، وماكواري ونيو إنغلاند، وعن دور الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان في جامعتي ملبورن وسيدني، وعن الخصوصية الرقمية (مع المقرر الخاص المعني بالحق في الخصوصية) وعن اللاجئين في مركز

(1) A/79/324.

(2) انظر A/HRC/58/47/Add.1.

(3) سيُعرض التقرير على مجلس حقوق الإنسان في دورته الحادية والسّتين.

(4) انظر <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/court-submissions/20>

.2408-Amicus-SRCT-Thailand-en.pdf

الخدمات الاستشارية وقضايا اللاجئين⁽⁵⁾. كما أصدر بلاغات ونشرات صحافية وأجرى مقابلات مع وسائل الإعلام والتقى بممثلي الدول.

5- ويعرب المقرر الخاص عن تقديره للمساعدة التي قدمتها جامعة سيدني، ومركز لاينتر للقانون الدولي والعدالة في كلية الحقوق بجامعة فورد هام، والمركز الاستشاري الدولي لحقوق الإنسان في كلية الحقوق في جامعة كاليفورنيا، بيركلي. كما يعرب عن تقديره للمساهمات الخارجة عن الميزانية التي قدمتها إسبانيا وسويسرا في عام 2024، ويكرر التأكيد على أن ثمة حاجة إلى مزيد من الموارد من الدول لتنفيذ الولاية بفعالية⁽⁶⁾ وتعزيز حماية الضحايا.

ثانياً - حماية حقوق الإنسان من جانب المنظمات الإقليمية في سياق مكافحة الإرهاب

6- هذا التقرير هو تكملة لتقرير المقرر الخاص المقدم إلى الجمعية العامة⁽⁷⁾ عن حماية حقوق الإنسان من قبل المنظمات الإقليمية في سياق مكافحة الإرهاب، وهو يركز على ثلاث قضايا أخرى في هذا الصدد: (أ) مشاركة المجتمع المدني؛ (ب) عقوبات مكافحة الإرهاب؛ و(ج) الأنشطة العسكرية.

ألف - مشاركة المجتمع المدني في التدابير الإقليمية لمكافحة الإرهاب

7- باتت اليوم قيمة مشاركة منظمات المجتمع المدني على أنواعها في منع الإرهاب ومكافحته، والتصدي للظروف المفضية إليه ورصد انتهاكات حقوق الإنسان ومعالجتها في سياق مكافحة الإرهاب⁽⁸⁾، أمراً مسلماً به على نطاق واسع. فمشاركتها تزيد من فعالية وشفافية وشرعية تدابير مكافحة الإرهاب. كما أن ترسيخ المشاركة الآمنة للمجتمع المدني الإقليمي أمر بالغ الأهمية لمواجهة انحسار مساحة الحيز المدني الوطني، لا سيما بسبب إساءة استخدام تدابير مكافحة الإرهاب⁽⁹⁾.

8- وفي العديد من المنظمات الإقليمية، لا يقتصر نشاط مكافحة الإرهاب على الهيئات المتخصصة في مكافحة الإرهاب، بل يتوزع على العديد من الجهات الفاعلة، بما فيها الأجهزة السياسية والكيانات الحكومية الدولية والأمانات والبرلمانات وآليات حقوق الإنسان والهيئات الرقابية. وينبغي لفرص المشاركة أن تكون متناسبة مع نطاق أنشطة مكافحة الإرهاب والمؤسسات المعنية والمصالح المتأثرة وأولويات المجتمع المدني. إن تعدد أنشطة مكافحة الإرهاب يجعل من الضروري توفير معلومات واضحة ومتيسرة ومركزة حول الفرص السانحة لمشاركة المجتمع المدني على امتداد مراحل التصميم والتنفيذ والرصد والتقييم.

9- ولدى بعض المنظمات الإقليمية معايير وآليات راسخة لمشاركة المجتمع المدني بشكل عام، بينها الاتحاد الأفريقي ومنظمة الدول الأميركية والاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وخصوصاً في الآليات الإقليمية لحقوق الإنسان في أفريقيا والأمريكتين وأوروبا. وفي بعض

(5) يمكن الاطلاع على العديد من كلمات المقرر الخاص عبر الرابط <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/statements-special-rapporteur-terrorism>.

(6) A/HRC/55/48، الفقرتان 15 و16.

(7) A/79/324.

(8) انظر <https://globalcenter.org/resource/scoping-study-on-independent-civil-society-un-counterterrorism-ism-engagement>.

(9) انظر A/78/520.

المناطق، تكون مشاركة المجتمع المدني جزءاً لا يتجزأ من الصكوك⁽¹⁰⁾ والسياسات القانونية⁽¹¹⁾. ولدى بعض المنظمات هياكل للمشاركة⁽¹²⁾، بما في ذلك من خلال الاعتماد⁽¹³⁾ والشراكات مع منظمات المجتمع المدني⁽¹⁴⁾ (مع أن بعضها ليس فعالاً للغاية)⁽¹⁵⁾. ومن الممارسات الجيدة: المبادئ التوجيهية لتحسين القواعد التنظيمية للمفوضية الأوروبية، التي يمكن بموجبها للمجتمع المدني أن يقدم ملاحظاته على مشاريع القوانين، بما في ذلك عبر الإنترنت، بكل اللغات الرسمية، مع نشر ملخصات من قبل المفوضية؛ كتيبات عن المشاركة⁽¹⁶⁾؛ وحق الجمهور في الاطلاع على الوثائق، التي يراقبها أمين المظالم⁽¹⁷⁾ (مع أن الوصول إلى الوثائق مقيد بشدة في ما يتعلق بالتعاون الأمني مع دول ثالثة). وقد عززت هذه المشاركة احترام حقوق الإنسان من قبل المنظمات، كما هو الحال مع التحسينات التي أدخلت على القاعدة التنظيمية (للاتحاد الأوروبي) رقم 784/2021 بشأن التصدي لنشر المحتوى الإرهابي عبر الإنترنت.

10- وحتى عندما تكون لدى المنظمات الإقليمية عمليات متطورة بشكل جيد، لا يزال هناك مجال للتحسين. فعلى سبيل المثال، دعت أكثر من 400 منظمة من منظمات المجتمع المدني الاتحاد الأوروبي إلى اعتماد استراتيجية إزاء المجتمع المدني، وإنشاء هياكل مشاركة أكثر وضوحاً وشمولية وديمومة وآلية اقتصاص وتوفير تمويل أكبر للمشاركة⁽¹⁸⁾. وتشمل التوصيات الإضافية⁽¹⁹⁾: المشاركة المبكرة في وضع جدول الأعمال وتطوير التشريعات؛ وإجراء تقييمات مسبقة للتأثير على الحقوق (لا سيما بغياب تقييمات كهذه عن توجيهه (الاتحاد الأوروبي) 541/2017 بشأن مكافحة الإرهاب ونقل قدرات المراقبة إلى أفريقيا)؛ وقدرة أكبر على الوصول إلى معلومات مفهومة وآليات سهلة الاستخدام؛ وتقديم ردود فعل أفضل حول آثار المشاركة؛ ومشاركة منهجية أكثر في مراحل التنفيذ والرصد والتقييم. وثمة حاجة أيضاً إلى مزيد من التعاطي مع المنظمات المحلية والأهلية والفئات الضعيفة.

- (10) على سبيل المثال، القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، المواد 4(ج) و 17 و 22؛ المعاهدة المنقحة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، المادة 81؛ معاهدة إنشاء جماعة شرق أفريقيا، المادة 5(3)(ز)؛ معاهدة الاتحاد الأوروبي، المادة 11؛ والمعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي، المادة 24.
- (11) على سبيل المثال، منظمة الدول الأمريكية، ومجلس أوروبا، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، واللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لرابطة دول جنوب شرق آسيا.
- (12) على سبيل المثال، الاتحاد الأفريقي، ومنظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.
- (13) المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للاتحاد الأفريقي.
- (14) على سبيل المثال، البرلمان الأفريقي، واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، وجماعة شرق أفريقيا.
- (15) على سبيل المثال، الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. انظر أيضاً <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>، الصفحة 31.
- (16) على سبيل المثال، منظمة الدول الأمريكية.
- (17) والمعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي، المادة 15(3)؛ والقاعدة التنظيمية (الاتحاد الأوروبي) رقم 2001/1049 الصادرة عن البرلمان الأوروبي وعن مجلس الاتحاد الأوروبي في 30 أيار/مايو 2001.
- (18) انظر <https://civilsocietyeurope.eu/wp-content/uploads/2024/09/Open-letter-Ensuring-a-vibrant-civic-space-in-the-EU.pdf> و <https://civilsocietyforeu.eu/the-manifesto>.
- (19) على سبيل المثال، European Union Agency for Fundamental Rights، *Protecting Civic Space in the EU* (Vienna, 2021)، opinion 4, p. 10; *Protecting Civil Society: Update 2023* (Vienna, 2023)، pp. 8 and 9; Recharging Advocacy for Rights in Europe، “An EU strategy for civil society: recognition, inclusion and protection”، Advocacy Brief (2022)، p. 5; and European Center for Not-for-Profit Law، *New Dimensions for Public Participation: Models to Enhance Engagement in the European Union* (The Hague, 2023)، p. 52.

11- وحتى في الحالات التي تؤيد فيها المنظمات الإقليمية مشاركة المجتمع المدني، غالباً ما تكون درجات انفتاح أجزائها المختلفة متفاوتة وإجراءاتها وأساليب عملها مختلفة⁽²⁰⁾، رغم بعض جهود المواءمة المبذولة⁽²¹⁾. وفي الاتحاد الأفريقي ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، قد تتيح القنوات غير الرسمية المشاركة في حال عدم وجود قنوات رسمية أو وجود مناصرين داخلين للتغيير⁽²²⁾. ومع ذلك، فإن النهج التقديرية تفضّل الجهات الفاعلة المتكررة والمنظمات غير الحكومية الأكبر حجماً وهي عرضة لاتخاذ قرارات اعتباطية. كل ذلك يزيد من تعقيد وعبء المشاركة، خصوصاً إذا في غياب معلومات عامة واضحة حول نقاط الدخول وعدم وجود جهات اتصال مركزية.

12- وغالباً ما تكون مشاركة المجتمع المدني مقيدة أكثر في المنتديات السياسية الرفيعة المستوى⁽²³⁾، وعمليات سن القوانين⁽²⁴⁾ والتعاون مع دول ثالثة، لا سيما في القضايا الأمنية الحساسة. وأضفى عدد قليل من المنظمات طابعاً رسمياً على مشاركة المجتمع المدني في مكافحة الإرهاب، رغم وجود إشارات عرضية في القوانين والسياسات⁽²⁵⁾، لا سيما في الاستراتيجيات الإقليمية⁽²⁶⁾، وفي هياكل التواصل المخصصة⁽²⁷⁾. وفي بعض المناطق⁽²⁸⁾، لا يزال التشاور غير الكافي مستمراً رغم الالتزامات الرسمية.

13- وفي أفريقيا، هناك أدلة على مشاركة إيجابية من جانب كيانات من قبيل مركز الاتحاد الأفريقي لمكافحة الإرهاب والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد). بيد أن الكيانات الإقليمية لمكافحة الإرهاب المكونة من ممثلين حكوميين دوليين، مثل لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب ولجنة مجلس أوروبا لمكافحة الإرهاب وأفرقتها العاملة الثلاثة المعنية بالإرهاب، تميل إلى أن تكون مغلقة إلى حد كبير أمام المجتمع المدني⁽²⁹⁾، باستثناء الدعوات المخصصة أو المناسبات العامة أو عندما يتم توجيه الآراء من خلال دولة ما. وحتى عند صياغة تعريف جديد للإرهاب في الفترة 2023-2025، مع ما يترتب على ذلك من آثار بعيدة المدى على الحقوق، لم تطلب لجنة مكافحة الإرهاب تقديم إسهامات أو تتعاط بشكل كبير مع المجتمع المدني. وأتى التعريف الناتج عن

(20) انظر، في ما يتعلق بالاتحاد الأفريقي، <https://issafrika.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>، الصفحتان 17 و35.

(21) على سبيل المثال، المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي، "قرار بشأن تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي"، الوثيقة EX.CL/Dec.890(XXVII) المؤرخة 12 حزيران/يونيه 2015.

(22) على سبيل المثال، Theresa Reinold، "Civil society participation in regional integration in Africa: a comparative analysis of ECOWAS, SADC, and the EAC"، *South African Journal of International Affairs*, vol. 26, No. 1 (2019)، الصفحتان 63 و64.

(23) على سبيل المثال، مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي أو الاجتماعات الإقليمية.

(24) على سبيل المثال، المفاوضات "الثلاثية" بين المفوضية الأوروبية والمجلس الأوروبي والبرلمان الأوروبي.

(25) على سبيل المثال، اتفاقية منظمة شنغهاي للتعاون المتعلقة بمكافحة التطرف (2017)، المادة 17(1)؛ مجلس أوروبا، اللجنة الوزارية، الوثيقة CM(2023)131-addfinal؛ وإعلان الدول الأطراف في اتفاقية البلدان الأمريكية لمناهضة الإرهاب (2022).

(26) على سبيل المثال، الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا.

(27) مركز التميز لمنع التطرف العنيف ومكافحته التابع للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (وحدة المجتمع المدني والتواصل المجتمعي).

(28) على سبيل المثال، المركز الإقليمي لمكافحة الإرهاب التابع للجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. انظر أيضاً https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2023/06/SRCT_GlobalStudy.pdf، الصفحة 12.

(29) مساهمة مقدّمة من مجلس أوروبا. يمكن الاطلاع على الدعوة إلى تقديم إسهامات في هذا التقرير عبر الرابط <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2024/call-inputs-protection-human-rights-regional-organizations-when-countering>.

تلك العملية غير متوافق مع حقوق الإنسان⁽³⁰⁾، رغم علة وجود مجلس أوروبا، وهي صون الحقوق. ومع أن للمناقشات المغلقة مكانها المشروع، فإنه يجب زيادة فرص مشاركة المجتمع المدني. إن هيئات إنفاذ القانون الخبيرة التي تتمن السرية، مثل وكالة الاتحاد الأوروبي للتعاون في مجال إنفاذ القانون (اليوروبول) ووكالة الاتحاد الأوروبي للتعاون في مجال العدالة الجنائية (يوروبجست)، ووكالة حرس الحدود وخفر السواحل الأوروبية (فرونتكس)، لا تتمتع بثقافات تنظيمية منفتحة على المجتمع المدني.

14- وفي بعض المناطق، يمكن أن يؤدي الاعتماد إلى تقييد مشاركة المجتمع المدني دون مبرر. واستبعدت القواعد الحسنة النوايا للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي التابع للاتحاد الأفريقي الهادفة إلى اعتماد المنظمات "الأفريقية" العديد من الأصوات الأفريقية الممثلة، ومنها: الفئات التي تتلقى تمويلًا أجنبيًا كبيرًا، أو غير المسجلة لدى الدول القمعية أو غير الممثلة لقواعد التدقيق المرهقة؛ الحركات الاجتماعية غير الرسمية؛ ومنظمات المجتمع المدني غير الأفريقية. وأفيد بأن شروط الاعتماد الصارمة التي تفرضها اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب تحد من مشاركة المنظمات الطوعية والأهلية الدينية الأصغر حجمًا⁽³¹⁾. وفي عام 2018، وافقت اللجنة على طلب الاتحاد الأفريقي سحب صفة المراقب (بشكل تمييزي) من ائتلاف المثليات الأفريقيات⁽³²⁾. كما أن شروط الاعتماد الخاصة بالجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا مقيدة بالقدر نفسه.

15- وتوفر بعض المنظمات سبلاً محدودة للمشاركة، بينها منظمة شنغهاي للتعاون، ورابطة الدول المستقلة، ومنظمة التعاون الإسلامي، وجامعة الدول العربية، ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. واعتمدت منظمة التعاون الإسلامي قواعد بشأن منح المركز الاستشاري للمنظمات غير الحكومية الإنسانية في عام 2012⁽³³⁾، ولكنها لا تعترف بمنظمات المجتمع المدني الأخرى، كتلك التي تركز على حقوق الإنسان أو العمل أو المصالح البيئية أو السياسية أو غيرها من المصالح. وبالنسبة إلى منظمة التعاون الإسلامي، يجب أن يكون مقر المنظمات غير الحكومية الإنسانية موجوداً في إحدى الدول الأعضاء في منظمة التعاون الإسلامي، وأن تكون مسجلة فيها ومعتمدة من قبلها، الأمر الذي يستبعد تالياً منظمات المجتمع المدني الأجنبية أو الدولية ذات الصلة. كما يجب على مجلس وزراء الخارجية أن يوافق على منح المركز الاستشاري، الأمر الذي يؤدي إلى تسييس الحصول عليه. وتاريخياً، اقتصر تعاطي منظمة التعاون الإسلامي مع منظمات المجتمع المدني على المنظمات الإنسانية الإسلامية غير السياسية التي تربطها علاقات ودية بحكومات الدول الأعضاء في تلك المنظمة، وكانت المنظمة ترتاب من "المجتمع المدني" باعتباره "غربياً" من الناحية الأيديولوجية⁽³⁴⁾. وقد احتضنت بعض المنظمات منظمات المجتمع المدني غير النقدية لإضفاء الشرعية على نفسها⁽³⁵⁾. ويُشترط على الهيئة الدائمة المستقلة لحقوق الإنسان التابعة لمنظمة التعاون الإسلامي تعزيز المؤسسات الوطنية المعتمدة من الدولة ومنظمات المجتمع المدني

(30) انظر الرسالة OTH 133/2024، وهي متاحة عبر الرابط <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/Do wnLoadPublicCommunicationFile?gId=29418>

(31) انظر - <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/12/THE-ROLE-OF-CIVIL-SOCIETY-ORGANIZATIONS-IN-AFRICAN-UNIONS-DECISION-MAKING-PROCESSES.pdf>، الصفحة 6.

(32) المجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي، الوثيقة EX.CL/Dec.1015(XXXIII).

(33) لائحة حصول المنظمات الإنسانية غير الحكومية على الصفة الاستشارية لدى منظمة التعاون الإسلامي (2012).

(34) Marie Juul Petersen, "The OIC and civil society cooperation: prospects for strengthened human rights involvement?", in *The Organization of Islamic Cooperation and Human Rights*, Marie Juul Petersen and Turan Kayaoglu, eds. (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2019) الصفحتان 290 و 291.

(35) على سبيل المثال، الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية.

الناشطة في مجال حقوق الإنسان⁽³⁶⁾، إلا أن منظمات المجتمع المدني لم تُدعَ إلى حضور دوراتها منذ دورتها الأولى التي عقدت في عام 2011. وبما أن منظمة التعاون الإسلامي تنظر إلى كيان لمكافحة الإرهاب، فلا توجد فرصة سانحة متخصصة تتيح المشاركة.

16- كما أن تواصل المجتمع المدني مع جامعة الدول العربية كان محصوراً بالقدر نفسه. إذ لا تتمتع منظمات المجتمع المدني بحقوق المشاركة في مؤتمرات القمة أو داخل الهيئات العاملة الرئيسية. فاجتماعات مجلس وزراء الداخلية العرب مغلقة، وجداول الأعمال والوثائق غير معلنة، ولا تزال الاستراتيجية العربية لمكافحة الإرهاب سرية. وأفيد بأن المجلس لم يستجب لتواصل المجتمع المدني معه. وتشاورت جامعة الدول العربية مع مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، وكان بعضها غير مستقل وفقاً للمبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان (مبادئ باريس). ويمكن لمنظمات المجتمع المدني المعتمدة أن تحضر دورات اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان بصفة "مراقب" ولكن لا يمكنها المساهمة فيها. ومع ذلك، يمكنها تقديم تقارير موازية إلى اللجنة العربية لحقوق الإنسان عن امتثال الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية لحقوق الإنسان. وتكون مشاركتها مخصصة وخاضعة لتقدير المسؤولين⁽³⁷⁾. وأفيد بأن مشاركة رابطة الدول المستقلة لم تتضمن أكثر من رعاية مسابقات الطلاب والتعاون مع الجامعات.

17- وحتى في الحالات التي تكون فيها المشاركة ممكنة من حيث المبدأ، إذا رأت منظمات المجتمع المدني أنها معيبة، قد تقرر عدم المشاركة تجنباً لإضفاء الشرعية على العملية أو حفاظاً على مواردها الصحيحة. وقد يُنظر إلى الآليات المتبعة على أنها مشوبة بالعيوب لأنها رمزية وتفتقر إلى التأثير، على سبيل المثال عندما يأتي التشاور متأخراً جداً، أو عندما يبدو أن المقترح أمراً واقعاً، أو عندما تكون الثقافة البيروقراطية غير منقبلة للرأي المخالف. وتتنظر بعض المنظمات إلى منظمات المجتمع المدني على أنها مثيرة للمتعاب أو على أنها عميلة للمعارضة السياسية أو القيم الأجنبية أو التدخل الغربي. إن عدم نشر تقارير منظمات المجتمع المدني أو توضيح كيفية استخدام إسهاماتها لا يشجع على المشاركة.

18- وتتنظر بعض الجهات المعنية إلى منظمات معينة على أنها انعكاس للثقافات السياسية التقييدية لدولها الأعضاء، بما في ذلك انعدام المشاركة العامة، والشفافية في سن القوانين، وتضخيم القمع الذي تمارسه الدولة⁽³⁸⁾. وحتى التشاور يمكن أن يعرض منظمات المجتمع المدني للخطر. ولدى التحالف الإسلامي العسكري لمحاربة الإرهاب، المكون من 42 دولة إسلامية والذي تأسس في عام 2015، "سياسة للمشاركة الاجتماعية/المجتمعية الإلكترونية" تتيح للجمهور المشاركة في صنع القرار، ولكن يجب على المشاركين "التقيد بتعاليم وأداب الإسلام والعادات والتقاليد والأنظمة الوطنية" للمملكة العربية السعودية باعتبارها دولة المقر، والامتناع عن نشر القوانين والنشر السعودية و"الامتناع عن كتابة أي جملة أو عبارة مسيئة أو منافية للأداب بحق أي شخص أو جهة أو تتضمن إهانة له أو تشهيراً به أو تتضمن معاني دينية أو مذهبية أو عنصرية مسيئة"⁽³⁹⁾. وهو يحتفظ بحقه في فرض رقابة على ما يعتبره مخالفاً لسياساته أو قوانينه المرعية الإجراء. كما أن المخاطر المتزايدة بالاقتصاص موجودة في منظمة شنغهاي للتعاون ورابطة الدول المستقلة وجامعة الدول العربية ومنظمة التعاون الإسلامي.

(36) قواعد إجراءات الهيئة الدائمة المستقلة لحقوق الإنسان لمنظمة التعاون الإسلامي، المادة 15.

(37) انظر <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/league-arab-states-human-rights-standards-and-mechanisms>.

(38) على سبيل المثال، منظمة شنغهاي للتعاون، ورابطة الدول المستقلة، ومنظمة التعاون الإسلامي، وجامعة الدول العربية.

(39) انظر <https://www.imct.org/en/eParticipation/eParticipationRules/Pages/default.aspx>.

19- ولا تمارس معظم المنظمات الإقليمية سلطة مباشرة على الأفراد، وهي تالياً تقتصر إلى القدرة على الاقتصاد، مع أنها قد تصدر بيانات علنية تحقيرية. ويأتي التهديد الأكبر من الدول الأعضاء المتضررة. وقد وضعت بعض المنظمات إجراءات وقائية، بما في ذلك من خلال الرصد والتحقيق والحماية والإبلاغ العام وإطلاق الدعوة والتنديد من قبل القادة السياسيين، لكن معظم المناطق لم تنفذها بشكل شامل⁽⁴⁰⁾.

20- وحتى عندما تكون مشاركة منظمات المجتمع المدني متاحة بشكل رسمي، فإن بعض المناطق لا تتيح مساحة كبيرة لهذه المشاركة من قبل منظمات المجتمع المدني المستقلة. ونتيجة لذلك، فإن قنوات المشاركة لا تعكس بصدق وجهات النظر المتنوعة وقد تشوهها المنظمات غير الحكومية التي تديرها الحكومة. وثمة مخاوف بشأن الحيز المدني بين أعضاء جامعة الدول العربية، ومنظمة شنغهاي للتعاون، ورابطة الدول المستقلة، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، وتحالف دول الساحل.

21- كما تؤثر العوامل المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني على المشاركة. ويركز العديد منها على الدول باعتبارها الجهة الفاعلة الرئيسية في مكافحة الإرهاب، في حين أن الدعوة عبر الوطنية غالباً ما يكون لها تركيز عالمي، على سبيل المثال مخاطبة الأمم المتحدة⁽⁴¹⁾ أو فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية⁽⁴²⁾. وأبلغت بعض منظمات المجتمع المدني عن نقص في المعارف بالأنشطة الإقليمية لمكافحة الإرهاب، وبأن أولوياتها تتشكل وفق اعتبارات استراتيجية وأخرى مرتبطة بالموارد، بما في ذلك تفضيلات الجهات المانحة. ويمكن للموارد البارزة أو الضخمة لبعض منظمات المجتمع المدني أن تقلل من المساحة المتاحة للمنظمات الأصغر حجماً⁽⁴³⁾. وينبغي للمنظمات الإقليمية والجهات المانحة أن تمول مشاركة منظمات المجتمع المدني المتنوعة، كما هو الحال في منظمة الدول الأمريكية⁽⁴⁴⁾. ويجب على الجهات المانحة تجنّب التأثير على إجراءات التدخل ما لم تكن جهات محلية ممسكة بزمام تلك الإجراءات.

22- وأشارت بعض المنظمات الإقليمية إلى التحدي المتمثل في التعامل مع أعداد كبيرة من منظمات المجتمع المدني ذات النوعية والتمثيل المتفاوتين. فمعظم الهيئات المتخصصة في مكافحة الإرهاب هي هيئات صغيرة تقتصر إلى الموارد الكافية. وعلى سبيل المثال، تتألف جهة الاتصال المعنية بمكافحة الإرهاب في أمانة مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي من شخص واحد يتولى أيضاً ملفات مواضيعية وقطرية أخرى، في حين أن مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لديه موظفان فقط يغطيان قضايا مكافحة الإرهاب، إلى جانب مسؤوليات أخرى، في 57 دولة.

باء - العقوبات الإقليمية في مجال مكافحة الإرهاب

23- باستثناء الاتحاد الأوروبي، لم تدرج معظم المنظمات الإقليمية أفراداً أو كيانات متورطين في الإرهاب لفرض عقوبات. ومع أن مجلس التعاون لدول الخليج العربية وجامعة الدول العربية أعلنوا حزب

(40) على سبيل المثال، اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، واللجنة الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا. انظر International Service of Human Rights, "Reprisals handbook", revised ed (2018).

(41) على سبيل المثال، ائتلاف المجتمع المدني المعني بحقوق الإنسان ومكافحة الإرهاب.

(42) على سبيل المثال، الائتلاف العالمي للمنظمات غير الربحية بشأن فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية؛ والمركز الدولي للممارسة القانونية غير الساعية للربح.

(43) https://defendcivicspace.com/wp-content/uploads/2024/01/SRCT_AsiaPacificOutcomeDocument.pdf؛ و <https://issafrika.s3.amazonaws.com/site/uploads/mono-208.pdf>.

(44) انظر المجلس الدائم لمنظمة الدول الأمريكية، القرار CP/RES 864 (1413/04).

الله منظمة إرهابية في عام 2016، إلا أن ذلك كان تصنيفاً سياسياً مخصصاً، لم يتم وفقاً لإجراءات قانونية تترتب عليها تبعات قانونية. وساعدت هذه الإعلانات بشكل رئيسي على قطع الاتصالات مع حزب الله وحفزت بعض الدول الأعضاء على اتخاذ تدابير خاصة بها. وقد ألغت جامعة الدول العربية هذا التصنيف في عام 2024، وأشارت إلى أنها لا تحتفظ بقوائم إرهاب⁽⁴⁵⁾. وأعلنت الأمانة العامة لمنظمة الدول الأمريكية حركة حماس منظمة إرهابية في عام 2021⁽⁴⁶⁾، ولكن دون تبعات قانونية. ولم تقدّم مقترحات لوضع قوائم إرهاب في الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

24- ويشترط الاتحاد الأوروبي على الدول الأعضاء تنفيذ عقوبات مختلفة على نطاق الاتحاد الأوروبي: (أ) عقوبات مجلس الأمن على تنظيمي القاعدة وداعش والمرتبطتين بهما بموجب القرارات 1267(1999) و 1989(2011) و 2253(2015)⁽⁴⁷⁾؛ (ب) العقوبات المستقلة على تنظيم القاعدة وداعش⁽⁴⁸⁾؛ (ج) العقوبات المستقلة المنفذة لقرار مجلس الأمن 1373(2001)، استناداً إلى تعريف الاتحاد الأوروبي للإرهاب⁽⁴⁹⁾؛ (د) العقوبات التي تستهدف المشاركة في أنشطة حماس والجهاد الإسلامي الفلسطيني أو دعمهما، رداً على هجوم 7 تشرين الأول/أكتوبر 2023 على إسرائيل⁽⁵⁰⁾؛ و(هـ) العقوبات على ثلاثة تنظيمات فلسطينية مسلحة بسبب هجوم 7 تشرين الأول/أكتوبر 2023، بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني⁽⁵¹⁾، بمقتضى نظام الاتحاد الأوروبي العالمي للعقوبات على انتهاك حقوق الإنسان⁽⁵²⁾. وتنطوي العقوبات عادةً على فرض حظر على توريد الأسلحة وتجميد الأصول وحظر السفر، وهي تطل مختلف حقوق الإنسان. ومنذ عام 2023، يطبق إعفاء إنساني على جميع عقوبات الاتحاد الأوروبي، لا فقط على تلك التي تطبق عقوبات مجلس الأمن كما هو مطلوب بموجب القرار 2664(2022)⁽⁵³⁾. وتقترح الدولُ العقوبات ويؤكدُها المجلسُ الأوروبي استناداً إلى الإجراءات المنشورة⁽⁵⁴⁾. ويجب على المجلس إخطار الأفراد والكيانات المدرجة أسماؤهم في القائمة وتقديم الأسباب وإبلاغهم بسبل الانتصاف، بما في ذلك الحقوق في طلب إعادة النظر في قرار المجلس والطعن فيه أمام المحكمة العامة لمحكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي. وتخضع العقوبات لميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي وللمراجعة من قبل محكمة العدل⁽⁵⁵⁾.

(45) انظر - <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/arab-league-ceases-labeling-hezbollah-terrorist-organization-/3261610>

(46) انظر https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-051/21

(47) قرار المجلس 2016/1693 (CFSP) المؤرخ 20 أيلول/سبتمبر 2016.

(48) المرجع نفسه.

(49) الموقف المشترك 2001/931/CFSP للمجلس المؤرخ 27 كانون الأول/ديسمبر 2001 بشأن تطبيق تدابير محددة لمكافحة الإرهاب؛ ولائحة المجلس (الاتحاد الأوروبي) 2001/2580 المؤرخة 27 كانون الأول/ديسمبر 2001.

(50) قرار المجلس 2024/385 (CFSP) المؤرخ 19 كانون الثاني/يناير 2024؛ ولائحة المجلس (الاتحاد الأوروبي) 386/2024 المؤرخة 19 كانون الثاني/يناير 2024.

(51) قرار المجلس 2024/1074 (CFSP) المؤرخ 12 نيسان/أبريل 2024؛ واللائحة التنفيذية للمجلس (الاتحاد الأوروبي) 1073/2024 المؤرخة 12 نيسان/أبريل 2024.

(52) قرار المجلس 2020/1999 (CFSP) المؤرخ 7 كانون الأول/ديسمبر 2020.

(53) انظر - <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/19/humanitarian-action-eu-introduces-further-exception-to-sanctions>

(54) انظر <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14612-2016-REV-1/en/pdf>

(55) المعاهدة المنظمة لعمل الاتحاد الأوروبي، المادتان 275 و 263؛ وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، المادة 47.

25- وقد ظهرت بعض هذه السمات الإيجابية لنظام العقوبات الأوروبي بعد طعون مطوّلة في المحاكم الأوروبية. بيد أن الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان لا تزال قائمة. ومن خلال تكرار تعريف الإرهاب على النحو المنصوص عليه في توجيه (الاتحاد الأوروبي) 541/2017، فإن معايير الإدراج على النحو المنصوص عليه في الموقف الموحد للمجلس 2001/931/CFSP تستسخ العنصر الغامض والمعرّض لإساءة الاستخدام، المتمثل في "زعزعة الاستقرار أو تدمير الهياكل الأساسية ... لبلد أو منظمة دولية بشكل خطير". ويفاقم هذا الغموض أوجه اللبس في الأنواع المحددة للضلع في الإرهاب، ما يتيح فرض عقوبات عندما يكون السلوك بعيداً جداً عن الأذى الإرهابي العنيف. ولا يتضمن قانون عقوبات الاتحاد الأوروبي استثناء "النزاع المسلح" من التوجيه، الأمر الذي يتيح إدراج المقاتلين حتى لو كانت أفعالهم متسقة مع القانون الإنساني. وبما أن الإدراج ينبع من مقترحات وطنية مخصصة، لا توجد معايير متسقة على نطاق الاتحاد الأوروبي، مثل خطورة أو وتيرة أو احتمال تهديد المدنيين أو الأمن الدولي أو أوروبا، تتناول سبب إدراج البعض فقط في حين أن العديد من المنظمات الأخرى في جميع أنحاء العالم يمكن أن تُدرج تحت التعريف الواسع للإرهاب.

26- إن العتبة التشريعية كي تقترح الدولة الإدراج في القائمة بموجب الموقف الموحد لمجلس الاتحاد الأوروبي 2001/931/CFSP منخفضة للوهلة الأولى: (أ) وجود تحقيق أو ملاحقة قضائية، بغض النظر عن الأسس الموضوعية؛ (ب) الضلع في عمل إرهابي "استناداً إلى أدلة أو قرائن جديّة وموثوقة" - وإن لم يتم اختبارها من قبل سلطة مستقلة؛ أو (ج) "إدانة" هذا السلوك - وهو اختبار غامض وغير واضح للغاية. ولم يحدد المجلس معيار إثبات واضحاً لاستعراض مقترحات الدول، مع أن محكمة العدل أشارت إلى أن القرار يجب أن "يتخذ على أساس وقائعي صلب بما فيه الكفاية"⁽⁵⁶⁾. وهذا الأخير غير واضح وأفيد بأن "كل دولة من الدول الأعضاء تطبق معيارها الخاص بها لدى التصويت في المجلس"، في حين يتم الاعتماد أيضاً على الافتراضات⁽⁵⁷⁾. وأوصى تحقيق برلماني في المملكة المتحدة بقائمة معيار أكثر دقة، مثل "أسباب معقولة للاشتباه"⁽⁵⁸⁾.

27- ومن الناحية العملية، إن تقييم المجلس للمعلومات الواردة من الدول ليس دائماً شاملاً بما فيه الكفاية؛ وثمة ضغط من الأقران للانضمام إلى القوائم، كما أن المعلومات المقدمة إلى الأشخاص المدرجين في القوائم ليست كافية دائماً⁽⁵⁹⁾. وتتيح عملية الإدراج التي يتبعها المجلس التشاور مع هيئات خبيرة تابعة للاتحاد الأوروبي، بيد أنها تظل عملية تقديرية ولم يتم ذكر وكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية وهي غير مفوضة بتداول السياسة الخارجية والأمنية المشتركة. وبعض الإرشادات الإجرائية غير ملزمة ويتم اتباعها بشكل غير متسق⁽⁶⁰⁾. وغالباً ما تكون اتصالات المجلس مع الأشخاص والكيانات المدرجة

(56) دعوى المفوضية الأوروبية وآخرون ضد ياسين عبد الله قاضي *European Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi*, Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Judgment, 18 July 2013

متاحة عبر الرابط <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62010CJ0584>

(57) Parliament of the United Kingdom, European Union Committee, "The legality of EU sanctions" (2017)، الفقرتان 99 و100.

(58) المرجع نفسه، الفقرة 102.

(59) Monika Heupel, "EU sanctions policy and the protection of due process rights: judicial lawmaking by the Court of Justice of the EU", in *Protecting the Individual from International Authority: Human Rights in International Organizations*, Monika Heupel and Michael Zürn, eds. (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017)، الصفحتان 129 و136.

(60) المرجع نفسه، الصفحة 135.

أسماءهم في القائمة بطيئة ومرهقة وقد لا تتصدى للقضايا الجوهرية بشكل كافٍ⁽⁶¹⁾. وتُقدّم طلبات الرفع من القائمة إلى نفس المجلس المسؤول عن الإدراج الأساسي، ما يثير المخاوف بشأن الاستقلالية والحياد. ولا يوجد نظير أوروبي لمكتب أمين المظالم المنشأ عملاً بقرار مجلس الأمن 1904 (2009)، وهو الجهة شبه المستقلة التي تجري المراجعة لعقوبات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب. ومع أن المراجعة القضائية من قبل الاتحاد الأوروبي ممكنة، خلافاً لما يحدث على مستوى الأمم المتحدة، فإنها عملية رسمية ومكلفة ومطوّلة للغاية، خلافاً لعملية أكثر مرونة على غرار عملية أمين المظالم، ولها عتبة عالية للمواقف الفردية ولا إمكانية لتدخل طرف ثالث.

28- ومنذ عام 2016، يسمح إجراء "المواد المغلقة" أمام المحكمة العامة لمحكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي بالنظر في المعلومات السرية بهدف منع إلغاء الإدراج في القوائم في حال عدم رغبة الدول في الكشف عنها للطرف المدرج⁽⁶²⁾. ويمكن للمحكمة أن تأخذها في الاعتبار دون الكشف عنها للطرف المدرج في القائمة، على أن تطلعه على موجز غير سري. إن هذا الإجراء مشوب بالعيوب لناحية حقوق الإنسان لأنه لا يتطلب كشفاً عن "الحد الأدنى غير القابل للاختزال" للطرف المدرج في القائمة ولا أي آلية مستقلة (مثل "محاكم خاص" يساعد المحكمة على غرار ما هو متبع في المملكة المتحدة) للطعن في الحاجة إلى الأخذ بالسرية أو في جوهر المعلومات المقبول بها على أنها معلومات سرية⁽⁶³⁾.

29- ومن حيث المبدأ، قد يكون إدراج أفراد أو جماعات على المستوى الإقليمي كإرهابيين مبرراً لمنع الإرهاب وحماية السكان. غير أنه ليس من المناسب أن تفرض المنظمات الإقليمية عقوبات خاصة بها عندما لا تستوفي التعاريف الإقليمية شرطاً المشروعية أو تجرّم سلوكاً ليس إرهابياً حقاً وفقاً لمعايير أفضل الممارسات⁽⁶⁴⁾. كما أن الإدراج الإقليمي غير مقبول دون ضمانات صارمة بمراعاة الأصول القانونية. ويشير المقرر الخاص إلى أفضل الممارسات في إطار ولايته بالنسبة إلى إدراج أسماء الإرهابيين في القوائم⁽⁶⁵⁾ في ما يتعلق بتعريف الإرهاب، ومعيّار الإثبات المطلوب، ومراعاة الأصول القانونية (بما في ذلك الإخطار، والكشف عن الأدلة الأساسية، والتمثيل القانوني، والمراجعة الإدارية والقضائية السريعة والفعالة)، وانتهاء صلاحية القوائم في حينها، والتعويض. وينبغي للمراجعة القضائية أن تكون متاحة أمام المحاكم الوطنية للطعن في التنفيذ المحلي للقوائم الإقليمية وأمام محكمة إقليمية للطعن المباشر في الإدراج. وعلاوة على ذلك، ينبغي للتدابير التقييدية، مثل تجميد الأصول وحظر السفر، أن تكون ضرورية ومتناسبة بشكل صارم في كل حالة، وعدم تطبيقها على أساس شامل. وينبغي التدقيق بشكل مكثف أكثر في عمليات الإدراج المطوّلة في القوائم نظراً لآثارها المتفاقمة مع مرور الوقت، بما في ذلك الآثار شبيهة الدائمة والعقابية الفعلية لتجميد الأصول.

(61) "Parliament of the United Kingdom, European Union Committee, "The legality of EU sanctions" الفقرات 112-114.

(62) النظام الداخلي للمحكمة العامة، المادة 105.

(63) "Parliament of the United Kingdom, European Union Committee, "The legality of EU sanctions" الفقرة 67.

(64) انظر A/79/324.

(65) A/HRC/16/51، الفقرة 35.

جيم - الأنشطة العسكرية الإقليمية لمكافحة الإرهاب

1- التعاون العسكري الإقليمي

30- منذ عام 2001، تتعاون المنظمات الإقليمية بشكل متزايد عسكرياً لمنع الإرهاب ومكافحته، وذلك من خلال الأنشطة غير التفجيرية في الغالب، مثل تبادل المعلومات الاستخباراتية والتدريب والتمارين المشتركة وتعزيز الجاهزية والاستجابة، سواء بين الدول الأعضاء أو لمساعدة بلدان ثالثة. ومن هذه المنظمات منظمة حلف شمال الأطلسي (الناطو)، والاتحاد الأوروبي، والاتحاد الأفريقي وبعض المنظمات الأفريقية دون الإقليمية، ومنظمة شنغهاي للتعاون ورابطة الدول المستقلة. كما نشر عدد قليل من المنظمات عمليات عسكرية لمكافحة الإرهاب، بينها الناطو والاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي. ولم يشارك آخرون عموماً في أنشطة عسكرية لمكافحة الإرهاب⁽⁶⁶⁾.

31- وفي ما يتعلق بالأنشطة غير القتالية، فإن لدى الناطو، الذي يضم 32 دولة عضواً، أكثر برامج مكافحة الإرهاب نشاطاً وشمولاً. ومنذ عام 1999، حدد الناطو في مفهومه الاستراتيجي، بما في ذلك النسخة الحالية لعام 2022، الإرهاب باعتباره تهديداً. وتركز مبادئه التوجيهية المحدثة لسياسة مكافحة الإرهاب لعام 2024، التي اعتمدت أساساً في عام 2012، على المنع والحماية والحرمان من خلال ثلاث ركائز: التوعية بالتهديدات؛ تحسين القدرات العسكرية وتأهب الاستجابة المدنية؛ وإشراك البلدان الشريكة والجهات الفاعلة الدولية. بيد أن الناطو لم يعتمد تعريفاً للإرهاب، بسبب الاختلافات بين الدول الأعضاء مع أنه يحدد "الجماعات الإرهابية" بشكل مبهم على أساس وثائق استخباراتية سرية. وإضافة إلى تعزيز التدريب والتمارين والحماية ضد الإرهاب، تتضمن جهود الناطو لبناء قدرات بلدان مثل الأردن وتونس وموريتانيا عناصر مكافحة الإرهاب.

32- ومن الناحية الإيجابية، تُلزم المبادئ التوجيهية الناطو باحترام القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتعزز المنظور الجنساني وتدمج الخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. ورغم عدم وجود موظفين معينين بحقوق الإنسان في هيكلته لمكافحة الإرهاب، فهو يستند إلى وحدة الأمن البشري التابعة له ومستشاره القانوني. وفي إطار مكافحة الإرهاب، يطبق الناطو أيضاً "خطة الأمن البشري" الخاصة به المحدودة في النزاعات المسلحة، بما في ذلك ما يتعلق بالعنف الجنسي والاتجار بالأشخاص وحماية المدنيين والأطفال والممتلكات الثقافية⁽⁶⁷⁾. ومع ذلك، يبدو أن الناطو، بوصفه تحالفاً أمنياً تقليدياً، معيّد في قدرته على اتباع نهج أكثر شمولاً، لا سيما في التصدي للظروف المفضية إلى الإرهاب.

33- ومع أن مكافحة الإرهاب لم تكن محط تركيز السياسة الأمنية والدفاعية المشتركة للاتحاد الأوروبي، فقد أنشأ هذا الأخير بعثات تدريب أو مساعدة أو بعثات استشارية عسكرية غير قتالية في الدول المتضررة من الإرهاب في الصومال (2010-) ومالي (2013-2024) والعراق (2017-) وموزامبيق (2021-) والنيجر (2022-2024)، ومن خلال خليته الإقليمية للمشورة والتنسيق لمنطقة الساحل في عام 2019 (التي تغطي المجموعة الخماسية لمنطقة الساحل) ومبادرة الأمن والدفاع لدعم أربعة بلدان في غرب أفريقيا في خليج غينيا (2023-). وتعمل البعثات العسكرية عادةً جنباً إلى جنب مع البعثات المدنية التي تتناول قضايا الحوكمة والتنمية.

(66) على سبيل المثال، مجلس أوروبا، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وجامعة الدول العربية، ومجلس التعاون لدول الخليج العربية، ومنظمة التعاون الإسلامي، ورابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا.

(67) انظر https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_208515.htm

34- وينص العديد من سياسات الاتحاد الأوروبي على إيفاد بعثات لتعزيز حقوق الإنسان والقانون الإنساني⁽⁶⁸⁾. ومن الإيجابي أن الاتحاد الأوروبي اعتمد في عام 2024 سياسة العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان والقانون الإنساني في دعم قطاع الأمن للأطراف الثالثة وعمليات السلام الإقليمية⁽⁶⁹⁾، بتناوله تحديد المخاطر والحد منها، والرصد والتقييم، والمساءلة وسبل الانتصاف. من المتوخى في هذه السياسة رفض الدعم أو تعديله أو تعليقه في الحالات المناسبة، كما ترد فيها بالتفصيل خطوات الحد من المخاطر⁽⁷⁰⁾. كما يُنظر إلى العمليات العسكرية للاتحاد الأوروبي باعتبارها جزءاً من نهج متكامل لإزاء النزاع.

35- ومن حيث المبدأ، يمكن للجهود غير القتالية التي يبذلها الاتحاد الأوروبي دعماً للقوات المسلحة في بلدان ثالثة لمكافحة الجماعات المسلحة أن تعزز الالتزام بالقانون الإنساني وحقوق الإنسان. وفي الممارسة العملية، تعرضت عناصر من مهامها العسكرية في سياقات مكافحة الإرهاب للانتقاد لأسباب تتعلق بحقوق الإنسان⁽⁷¹⁾. أولاً، استمر تقديم المساعدات، بما في ذلك الأسلحة، إلى الدول التي ارتكبت قواتها انتهاكات مع إفلات من العقاب. وقد أدت انتهاكات الدول هذه بدورها إلى تجنيد الإرهابيين. وقد علّق الاتحاد الأوروبي جوانب من بعثته في مالي بسبب مخاوف من تعاون القوات المالية التي دربها مع شركة فاغنر غروب العسكرية الروسية الخاصة، ولكن ليس بسبب مخاوف بشأن الانتهاكات السابقة. ومن الضروري التنفيذ الصارم لسياسة العناية الواجبة للاتحاد الأوروبي لعام 2024 وضوابط نقل الأسلحة.

36- ثانياً، لم يتم دمج بعض البعثات العسكرية بشكل كافٍ في "النهج الشامل" الذي يتبعه الاتحاد الأوروبي في مجال الأمن من خلال أنشطته الإنسانية والإنمائية والسياسية وفي مجال الحوكمة. وقد يؤدي الأخذ بنهج أمني مفرط إلى مفاخرة الظروف المفضية إلى العنف. لم يقابل دائماً عدم تعاون الدول المضيفة مع الجهود المبذولة في مجالات الحوكمة ومكافحة الفساد والمساءلة باستجابة قوية بما فيه الكفاية من الاتحاد الأوروبي، كتعليق أو إنهاء التعاون أو التمويل أو إطلاق دعوة سياسية قوية رفيعة المستوى.

37- ثالثاً، ثمة نقص في الشفافية حول قرارات نشر بعثات الاتحاد الأوروبي، التي تُتخذ على المستوى السياسي الرفيع للجنة الشؤون السياسية وشؤون الأمن التابعة لمجلس الشؤون الخارجية، مع وجود فرصة ضئيلة للمساهمة أو التدقيق من قبل البرلمان الأوروبي المنتخب أو المجتمع المدني أو الرقابة على التمويل من قبل مرفق السلام الأوروبي. وقد أدى هذا الغموض إلى زيادة الشكوك إزاء دوافع بعض الدول الأعضاء لدعم البعثات، بما في ذلك منع هجرة الأفارقة، أو إمكانية الحصول على الموارد الطبيعية، أو الحفاظ على نفوذ ما بعد الاستعمار. كما أن البعثات العسكرية للاتحاد الأوروبي قد تحل محل الجهات الفاعلة الأنسب التي يمكن نشرها بتمويل من الاتحاد الأوروبي، مثل العمليات التي تقودها أفريقيا أو بعثات الأمم المتحدة الأقل أوروبية.

38- وأخيراً، فإن الرقابة والمساءلة على بعثات الاتحاد الأوروبي محدودة أكثر لأن أنشطة السياسة المشتركة للأمن والدفاع غير قابلة للاستعراض من قبل محكمة العدل الأوروبية أو المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. كما أنه ما من إفصاح علني كافٍ عن المعلومات التفصيلية حول سير البعثات. ورغم

(68) على سبيل المثال، السياسات المدرجة في الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية، الوثيقة 1089 (2023) EEAS.

(69) الوثيقة 1089 (2023) EEAS.

(70) على سبيل المثال، التدريب، والفرز والتدقيق، والرقابة، وآليات الانتصاف والمساءلة، والرصد والإبلاغ، وآليات الشكاوى، وبناء القدرات، ومدونات قواعد السلوك.

(71) انظر، على سبيل المثال، <https://www.tni.org/files/2024-05/Eu%20military%20missions%20report>، [web.pdf](https://www.tni.org/files/2024-05/Eu%20military%20missions%20report).

خضوع بعض البعثات لمراجعات استراتيجية، كان هناك نقص في الرصد والتقييم المنهجين في جميع البعثات لتحسين البعثات المستقبلية.

39- وفي أماكن أخرى، تجري بانتظام منظمة شنغهاي للتعاون ورابطة الدول المستقلة وقوات الرد السريع الجماعية التابعة لمنظمة معاهدة الأمن الجماعي، تدريبات عسكرية مشتركة لمكافحة الإرهاب. ومع ذلك، فقد كان تركيزها منصباً على القضايا العملية، ولم يحتل القانون الإنساني وحقوق الإنسان وحماية المدنيين مكانة بارزة. ويقوم التحالف الإسلامي العسكري لمحاربة الإرهاب بالتنسيق بين أعضائه الـ 42 وبتقديم الدعم لهم في مكافحة الإرهاب عسكرياً⁽⁷²⁾ ولكنه لا يقوم بعمليات عسكرية خاصة به. كما أن حقوق الإنسان والقانون الإنساني ليسا من "مبادئه الأساسية" أو أهدافه أو رؤيته الاستراتيجية رغم تعامله مع هيئة حقوق الإنسان السعودية (غير المعتمدة بموجب مبادئ باريس). وهو ينظم أيضاً مناسبات ودورات تدريبية في مجال القانون الإنساني ويتعاون مع اللجنة السعودية الدائمة للقانون الدولي الإنساني التي أنشأتها الحكومة السعودية ومع مركز الملك سلمان للإغاثة والأعمال الإنسانية.

2- العمليات العسكرية الإقليمية

منظمة حلف شمال الأطلسي (الناتو)

40- لم يحتج الناتو بالدفاع الجماعي عن النفس ضد هجوم مسلح بموجب المادة 5 من معاهدة شمال الأطلسي إلا مرة واحدة فقط: رداً على الهجمات التي تعرضت لها الولايات المتحدة الأمريكية في 11 أيلول/سبتمبر 2001. وكان رده العسكري متواضعاً في البداية. فقد وفّرت عملية Eagle Assist المراقبة الجوية فوق الولايات المتحدة في الفترة 2001-2002 وعمليات Active Endeavour التي نشرت سفناً بحرية للقيام بدوريات في البحر الأبيض المتوسط بين عامي 2001 و2016 والصعود على متن السفن المشبوهة وفقاً لقانون البحار. ولا تزال عملية Sea Guardian التي خلفتها تتضمن عنصراً لمكافحة الإرهاب. وقد قدم الناتو الدعم أيضاً إلى الولايات المتحدة بالمعلومات الاستخباراتية واللوجستية.

41- ولم يشرح الناتو من الناحية القانونية التحجج بالدفاع الجماعي عن النفس سوى القول بأن الهجوم كان "موجهاً من الخارج"⁽⁷³⁾. ولم يوضح الحلف تبريره لتوسيع نطاق الدفاع عن النفس بما يتجاوز الموقف التقليدي الذي أكدته محكمة العدل الدولية⁽⁷⁴⁾، وهو أن الدفاع عن النفس متاح ضد هجوم من قبل دولة أو من قبل قوات غير تابعة لدول "مرسلة" من قبل دولة، ولكن ليس ضد مجموعة مستقلة غير تابعة لدول في الخارج. وقد أسهم عدم توضيحه للأساس المنطقي لموقفه أو عدم دعم إصلاح القانون بشكل منهجي وشفاف، إذا كان يعتقد أن ذلك ضروري، في زعزعة الأسس التي يقوم عليها القانون المتعلق باستخدام القوة. وبصرف النظر عن الاستثناء الذي تشكله هجمات 11 أيلول/سبتمبر 2001، فإن أقلية ضئيلة فقط من الدول تؤيد أي صيغة لمبدأ موسّع في حين أن أغلبية ساحقة لا تؤيده، بما في ذلك حركة بلدان عدم الانحياز التي تضم 120 دولة.

42- ولم يقدّم الناتو بأي عملية عسكرية أخرى لمكافحة الإرهاب على أساس الدفاع عن النفس. وهو شريك في التحالف الدولي ضد داعش، كحال الاتحاد الأوروبي، وجامعة الدول العربية، وتجمّع دول

(72) انظر <https://www.imct.org/en/FocusAreas/Military/Pages/default.aspx>.

(73) انظر <https://www.nato.int/docu/speech/2001/s011002a.htm>.

(74) *إقضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية) Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14.*

الساحل والصحراء. ولهذا التحالف مكون عسكري هو قوة المهام المشتركة - عملية العزم الصلب، التي تركز على الدفاع الجماعي عن النفس في العراق ضد الهجمات المستقلة التي يشنها تنظيم داعش انطلاقاً من الجمهورية العربية السورية. إلا أن الناتو لم يشارك في العملية، ولتحالف دور متعدد الأبعاد في مكافحة تمويل الإرهاب والدعاية له والمقاتلين الإرهابيين الأجانب وفي تحقيق الاستقرار وإعادة بناء المناطق المحررة. وبعثة الناتو في العراق (2018-)، التي نُشرت بناءً على طلب العراق، هي بعثة استشارية غير قتالية وبعثة لبناء القدرات، تضم مستشارين في مجالي القانون الإنساني وحقوق الإنسان.

43- وكانت المساهمة العسكرية الأبرز للناتو هي قيادته للقوة الدولية للمساعدة الأمنية في أفغانستان من عام 2003 إلى عام 2014، ثم بعثة الدعم الوطيد غير القتالية لتدريب القوات الأفغانية وتقديم المشورة والمساعدة لها حتى عام 2021. وأذن مجلس الأمن بإرسال القوة الدولية في عام 2001، بناءً على طلب أفغانستان، وقد ضمت ما يصل إلى 130 000 فرد من 51 دولة. وعملت جنباً إلى جنب مع بعثة الدفاع عن النفس التابعة للولايات المتحدة "عملية الحرية الدائمة". وقد أذن للدول "باتخاذ جميع التدابير اللازمة" للوفاء بولاية القوة الدولية للمساعدة الأمنية لمساعدة حكومة أفغانستان على ضبط الأمن في البلاد⁽⁷⁵⁾، والتي شملت عمليات مكافحة التمرد وتدريب وبناء قدرات الجيش الأفغاني وقوات الشرطة الأفغانية. كما دعمت القوة الدولية تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار والتنمية والحوكمة، بما في ذلك من خلال أفرقة إعادة إعمار المقاطعات.

44- وقد كان لعمليات القوة الدولية للمساعدة الأمنية بعض الآثار السلبية على حقوق الإنسان، وفي مقدمتها العدد المرتفع من الضحايا المدنيين، لا سيما من جراء الضربات الجوية العدوانية والعمليات البرية التي أدت إلى عمليات قتل خارج نطاق القضاء وحالات اختفاء قسري. كما سادت أوجه قلق أخرى إزاء قانونية عمليات الاحتجاز وعمليات نقل عهدة المحتجزين إلى السلطات الأفغانية التي انطوت على الإعادة القسرية وسوء المعاملة. وفي بعض الحالات، قد يكون الضرر اللاحق بالمدنيين ناجماً عن عدم اتخاذ كل التدابير الاحترازية الممكنة والامتناع عن شن هجمات عشوائية أو غير متناسبة بموجب القانون الإنساني، بما في ذلك عبر الامتناع عن استخدام الأسلحة أو الذخائر ذات الآثار الواسعة النطاق في المناطق المأهولة بالسكان. وحتى عندما كان الضرر الذي لحق بالمدنيين متناسباً، كان هناك قلق استراتيجي من أن يؤدي ذلك إلى نتائج عكسية توجب التمرد.

45- وزادت القوة الدولية للمساعدة الأمنية في وقت متأخر حماية المدنيين اعتباراً من عام 2009 فصاعداً، من خلال التوجيهات والإجراءات العملية وقواعد الاشتباك والتدريب، بهدف تعزيز الامتثال للقانون الإنساني و"استمالة المدنيين"، ما أدى إلى تقليل عدد الضحايا المدنيين. وقد اشترطت تلك التدابير: الامتثال للقانون الإنساني العرفي؛ تقييد نطاق الضربات الجوية والأسلحة المستخدمة والغارات الليلية؛ تعزيز التحقق من الأهداف وتقييم المخاطر على المدنيين؛ السماح بعدد محدود من الإصابات؛ زيادة حماية الأعيان المدنية؛ وتعزيز الإبلاغ عن الإصابات والاستجابة لها. وكانت بعض التدابير أكثر تقييداً مما يسمح به القانون الإنساني. وأنشأت القوة الدولية للمساعدة الأمنية في عام 2008 خلية حصر الخسائر في صفوف المدنيين، وجرى توسيعها لاحقاً في عام 2011 لتصبح الفريق المعني بتقليل الإصابات بين المدنيين. وعزز التعاون مع القادة الأفغان والمجتمع المدني الأفغاني لتجنب الضرر أو تقليله إلى الحد الأدنى. وتعاونت القوة الدولية للمساعدة الأمنية مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان التي كان مجلس الأمن أذن لها في قراره 1806(2008) برصد الخسائر في صفوف المدنيين

(75) قرار مجلس الأمن 1386(2001)، الفقرة 3.

الناجمة عن سلوك الأطراف في النزاع المسلح في أفغانستان وتوثيقها والإبلاغ عنها، رغم وجود تباينات في بعض الأحيان بين بيانات كلٍ من القوة الدولية والبعثة.

46- وواصل الناطو تعزيز استجابته من خلال المطالبة بإجراء تحقيقات فورية والاعتراف بالضرر الذي لحق بالمدنيين، رغم احتفاظ البلدان المساهمة بقوات باختصاص قضائي جنائي حصري وبسلطة مساعدة الضحايا. وفي عام 2010، اعتمد الناطو مبادئ توجيهية غير ملزمة بشأن المدفوعات النقدية للضحايا المدنيين في أفغانستان بهدف تحسين ومواءمة المدفوعات والمساعدات التي تقدمها الدول كهيئة، رغم استمرار أوجه التباين بين الدول وعدم اعتماد التوجيهات بشكل موحد في بعثات الناطو اللاحقة. ولكن عندما يكون الضرر الذي يلحق بالمدنيين ناجماً عن انتهاكات القانون الدولي، فإن سياسة الناطو لا تتطرق إلى الالتزام الدولي للدول بالجبر، بما في ذلك جبر الضرر والتعويض وإعادة التأهيل⁽⁷⁶⁾ والترضية وضمانات عدم التكرار. وثمة احتمال حقيقي بأن تكفي الدول بتقديم هبات بدلاً من التعويض، كما حدث عندما اعترفت إحدى الدول المساهمة بقوات في القوة الدولية للمساعدة الأمنية بقتل 39 محتجزاً أعزل، ولكنها لم تقترح سوى تقديم دفعات عسكرية تقديرية⁽⁷⁷⁾.

47- وقد حفزت تجربة الناطو في أفغانستان على وضع سياسة أكثر منهجية لحماية المدنيين (2016). ومن الناحية الإيجابية، فإن مفهوم الناطو للحماية يتجاوز الأضرار التي تسببها قواته ليشمل الجهات الفاعلة الأخرى ويسعى إلى توفير "بيئة آمنة ومأمونة"، بما في ذلك للعاملين في المجال الإنساني. إلا أنه لا يتناول المساءلة عن الانتهاكات، بما في ذلك إجراء التحقيقات والملاحقات القضائية وجبر الضرر. كما أن تركيزه على الحماية من العنف البدني وعلى توفير بيئة آمنة ومأمونة هو أكثر تقييداً من النهج القائمة على حقوق الإنسان أو نهج "الأمن البشري" التي تتناول تهديدات أخرى يتعرض لها المدنيون، مثل الاحتجاز التعسفي ونقص الاحتياجات الأساسية وغير ذلك من انتهاكات حقوق الإنسان.

48- ويمكن أن توفر إجراءات الإذن بإنشاء بعثات الناطو والقيام بها فرصاً لتعزيز الحماية والامتثال. ويتطلب نشر البعثات وخططها العملية وقواعد الاشتباك الخاصة بها توافقاً بين الدول الأعضاء. ويمكن بذلك لفرادى الدول أن تقيد عمليات الناطو، على سبيل المثال من خلال اشتراط تناسب أكثر صرامة⁽⁷⁸⁾ في الاستهداف. وقد ترفض هذه الدول أيضاً قيوداً ومبادئ على مشاركتها، مثل اتباع نهج في مجال إنفاذ القانون لا في مجال القيام بالأعمال العدائية، أو تطبيق قانون حقوق الإنسان على الاحتجاز، أو اتباع ممارسة "البطاقة الحمراء" لرفض أمر صادر عن الناطو.

49- غير أنه لا تزال هناك تحديات رئيسية. أولاً، تطبق الدول الأعضاء في الناطو عقائدها القتالية وإجراءاتها التشغيلية وتفسيراتها الخاصة بها في مجال القانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان، ولا يقدم الناطو آراء قانونية بشأن التزامات الدول⁽⁷⁹⁾. وقد يؤدي ذلك إلى حدوث انتهاكات في الحالات التي لا تتفق فيها بشكل موضوعي التفسيرات الذاتية للأعضاء مع القانون الدولي. وقد نشأت خلافات⁽⁸⁰⁾ حول القواعد المتعلقة بسير الأعمال العدائية، وتعريف الأهداف العسكرية (بما في ذلك الأنشطة الاقتصادية) "الداعمة للحرب"، ونطاق "المشاركة المباشرة في الأعمال العدائية" والتناسب. وثمة اختلافات أخرى حول تطبيق

(76) انظر المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

(77) انظر الرسالة AUS 1/2024، وهي متاحة عبر الرابط [https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/Down](https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/Down.LoadPublicCommunicationFile?gId=29055).

(78) انظر <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-893-abbott.pdf>.

(79) انظر <https://utrechtjournal.org/articles/10,5334/ujel.461>، الصفحتان 146 و150.

(80) انظر <https://lieber.westpoint.edu/united-states-most-rest-legal-interoperability-primer>.

قانون حقوق الإنسان، بما في ذلك خارج الحدود الإقليمية، تتال من مشروعية الاحتجاز وتوفّر المراجعة القضائية، ونقل عهدة الاحتجاز والإعادة القسرية وواجب التحقيق في عمليات القتل وتوفير سبل انتصاف فعالة للأفراد. ومع أنه يمكن للناو استخدام "اتفاقات توحيد المعايير" لمواءمة التنفيذ، فهي تهدف بشكل رئيسي إلى تعزيز قابلية التشغيل البيئي ولم تُعتمد إلا في مجالات محدودة، مثل الاحتجاز والتدريب.

50- ثانياً، لا تزال آليات المساءلة في حاجة إلى تطوير. وبموجب اتفاق مركز القوات الخاص بالقوة الدولية للمساعدة الأمنية المبرم مع أفغانستان، يخضع أفراد القوة الدولية للولاية القضائية الجنائية والتأديبية الحصرية للبلدان المساهمة بهم. وفي الممارسة العملية، لم تكن بعض التحقيقات الوطنية مستقلة أو محايدة أو فعالة، بوجود عدد قليل من الملاحقات القضائية وتفضيل اتخاذ تدابير تأديبية أضعف تأثيراً. ولم يمارس الناو ضغوطاً كافية لتعزيز المساءلة في الحالات التي لم تُف فيها الدول الأعضاء بالتزاماتها. ومع أن الناو كان يتولى قيادة القوة الدولية للمساعدة الأمنية، فإن الولاية القضائية الممنوحة حصراً للبلدان المساهمة بقوات حدّت من قدرتها على التصرف بفعالية ضد الانتهاكات، إذ كل ما كان في وسعها القيام به هو التحقيق وإبلاغ نتائجه إلى البلد المساهم بقوات؛ وكان عليها الامتناع عن تكليف الوحدات بمهام أخرى أو طلب سحبها. كما أنه كان يصعب على الجمهور الحصول على معلومات من الناو أو دوله الأعضاء.

51- ويدفع الناو بأنه لا تقع عليه التزامات بموجب القانون الإنساني أو قانون حقوق الإنسان لأنه ليس دولة طرفاً في المعاهدات⁽⁸¹⁾. والرأي الأفضل هو أن الناو ملزم بالقانون الدولي العرفي ومسؤول عما يرتكبه من انتهاكات⁽⁸²⁾، أي عن السلوك غير المشروع لأجهزته وعمالته⁽⁸³⁾، بما في ذلك الأفراد العسكريون الوطنيون المعارون بالكامل⁽⁸⁴⁾ للناو، ولجهاز تابع لدولة موضوع تحت تصرفه إذا كان يمارس سيطرة فعلية على هذا السلوك⁽⁸⁵⁾. ويشمل هذا الأخير عادةً⁽⁸⁶⁾ الوحدات العسكرية الوطنية الخاضعة لقيادة الناو، بصرف لنظر عما إذا كانت الدولة المساهمة تحتفظ بالولاية القضائية التأديبية والجنائية وحتى لو كان السلوك يتجاوز السلطة أو يخالف التعليمات⁽⁸⁷⁾. ولا تحول حصانات الناو أمام المحاكم الوطنية دون تقديم مطالبات دولية، بما في ذلك الحماية الدبلوماسية للمواطنين المتضررين أو تقديم مطالبة فردية يمكن أن ينشئها الناو.

52- ثالثاً، رغم قيام الناو وشركائه بالترويج للجهود التي بذلتها القوة الدولية للمساعدة الأمنية في مجال تحقيق الاستقرار وإعادة الإعمار على الصعيدين العسكري والمدني، فقد حدّر العديد من الوكالات الإنسانية والإنمائية من الآثار السلبية⁽⁸⁸⁾. وقامت أفرقة إعادة إعمار الولايات بعسكرة المساعدات وتسييسها ووجهتها نحو أكثر المناطق انعداماً للأمن، وغالباً ما كان الهدف الاستراتيجي من ذلك هو حث المدنيين على التعاون. وقد أضر ذلك بالمبادئ الإنسانية المتمثلة في عدم الانحياز والحياد والاستقلالية، بما في

(81) انظر <https://utrechtjournal.org/articles/10.5334/ujiel.461>، الصفحة 150.

(82) David Nauta, *The International Responsibility of NATO and Its Personnel during Military Operations* (Leiden, Brill Nijhoff, 2017).

(83) لجنة القانون الدولي، مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، 2011، المادة 6. *حولية لجنة القانون الدولي، 2011*، المجلد الثاني، الجزء الثاني.

(84) المرجع نفسه، التعليق على المادة 7.

(85) المرجع نفسه، المادة 7.

(86) باستثناء، على سبيل المثال، الحالات التي يفرض فيها بلد مساهم بقوات قيوداً أو محاذير تستثني سلوكه من قيادة الناو أو تعطل هذه القيادة بطريقة أخرى.

(87) مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية، المادة 8.

(88) انظر <https://stabilityjournal.org/articles/10.5334/sta.by>.

ذلك تخصيص المساعدات على أساس الاحتياجات، وقوض سلامة العاملين في المجال الإنساني والمستفيدين المدنيين الذين يُنظر إليهم على أنهم منحازون للقوة الدولية أو الحكومة. ورغم إقامة حوار مع الجهات العاملة في المجال الإنساني وتوفير توجيه مدني وعسكري، فقد كانت الكفة تميل إلى أولويات مكافحة التمرد. وكان العديد من المشاريع قصير الأجل أو رديء الجودة وربما كان التنسيق غير كافٍ بين دول القوة الدولية للمساعدة الأمنية.

العمليات العسكرية بقيادة أفريقية

53- كما هو موضح في الجدول أدناه، كانت المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية الأفريقية من أكثر المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية إسهاماً في العمليات العسكرية لمكافحة الإرهاب. فقد قاد الاتحاد الأفريقي ثلاث بعثات في الصومال؛ وقادت جماعتان اقتصاديتان إقليميتان بعثتين (قادت الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بعثة في غامبيا، وقادت الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي بعثة في موزامبيق) وقادت تحالفات دون إقليمية ثلاث بعثات (القوة المشتركة المتعددة الجنسيات التابعة للجنة حوض بحيرة تشاد، والقوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل، ومبادرة أكر). وأعاقت التغييرات الحكومية في ثلاثة بلدان، شكّلت تحالف دول منطقة الساحل الخاص بها في عام 2023، عمل البعثتين الأخيرتين. ولم تنتشر عملية نواكشوط قوات عسكرية ولكنها تشكل منتدى للتعاون العسكري والاستخباراتي وفي مجال أمن الحدود بين 11 دولة. وقد أذن مجلس الأمن التابع للاتحاد الأفريقي المكوّن من 15 عضواً ومجلس الأمن بالعديد من البعثات الأفريقية. وتشير بعض الولايات صراحةً إلى مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف، إلى جانب أهداف أخرى، مثل التصدي للجريمة المنظمة، وتمكين الإغاثة الإنسانية وتحقيق الاستقرار. وشملت الأنشطة العسكرية الإنذار المبكر والتأهب، وتبادل المعلومات الاستخباراتية، والتدريب والقيام بالعمليات، بما في ذلك "المطاردة الحية" عبر الحدود، والاحتجاز.

العملية	المكان	الجماعات المسلحة الرئيسية (عند تأسيسها)	السلطة	المدة	الأفراد
بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال	الصومال	حركة الشباب	الاتحاد الأفريقي، الأمم المتحدة	2007-2022	22 000
بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال	الصومال			2022-2024	14 620
بعثة الاتحاد الأفريقي للدعم وتحقيق الاستقرار في الصومال					
بعثة الدعم الدولية بقيادة أفريقية في مالي	مالي	حركة أنصار الدين، تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي	الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، الاتحاد الأفريقي، الأمم المتحدة	2012-2013	9 620
عملية نواكشوط	بوركينا فاسو، تشاد، الجزائر، السنغال، غينيا، كوت ديفوار، ليبيا، مالي، موريتانيا، النيجر، نيجيريا	كيانات مختلفة	الدول المشاركة، الاتحاد الأفريقي	2013-	لا ينطبق
القوة المشتركة المتعددة الجنسيات	تشاد، الكاميرون، النيجر، نيجيريا	جماعة أهل السنة للدعوة والجهاد (بوكو حرام)	لجنة حوض بحيرة تشاد، الاتحاد الأفريقي، الأمم المتحدة	2015-	10 000
القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل	بوركينا فاسو*، تشاد، مالي*، موريتانيا، النيجر* (*انسحبت في عام 2023)	تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي، حركة التوحيد والجهاد	الدول المشاركة، الاتحاد الأفريقي، الأمم المتحدة (متوقعة عملياً منذ عام 2023)	2017-	5 000

العملية	المكان	الجماعات المسلحة الرئيسية (عند تأسيسها)	السلطة	المدة	الأفراد
			في غرب أفريقيا، المرابطون، بوكو حرام		
مبادرة أكرا (بما في ذلك فرقة القوة المشتركة المتعددة الجنسيات منذ عام 2022)	بنين، بوركينا فاسو، توغو، غانا، كوت ديفوار. المراقبون: مالي، النيجر	تنظيم القاعدة في بلاد المغرب الإسلامي، تنظيم الدولة الإسلامية في الصحراء الكبرى	مبادرة أكرا	2017-	10 000
بعثة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في موزامبيق	موزامبيق	جماعة أنصار السنة/داعش- موزمبيق	الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، الاتحاد الأفريقي	2021-2024	2 210
تحالف دول منطقة الساحل	بوركينا فاسو، مالي، النيجر	تحالف نصره الإسلام والمسلمين، الدولة الإسلامية - ولاية منطقة الساحل	الدول المشاركة	2023-	5 000 (مقترح لعام 2025)

54- وقدمت منظمات إقليمية غير أفريقية الدعم لبعض البعثات، مثل الدعم بالجسر الجوي الذي قدمه الناتو إلى بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والدعم غير القتالي الذي قدمه الاتحاد الأوروبي للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل. وعملت بعض البعثات بقيادة أفريقية إلى جانب عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة، كما هو الحال في الصومال ومالي. كما كانت هناك تحالفات أخرى، مثل قوة تاكوبا (2020-2022) التابعة للقوات العسكرية الأوروبية بقيادة فرنسا لدعم مالي، والائتلاف الأكثر شمولاً القائم على الأمن والتنمية المعني بمنطقة الساحل منذ عام 2020، ومجموعة التركيز الأفريقية المتعددة الأبعاد المماثلة التابعة للتحالف الدولي ضد داعش، التي تضم 18 دولة أفريقية إضافة إلى الدول الـ 25 الأعضاء في تجمع دول الساحل والصحراء من بين شركائه الـ 87. كما قدمت دول مختلفة مساعدات ثنائية حيث تعمل بعثات بقيادة أفريقية. إن تكاثر أنشطة كل من المنظمات الأفريقية والجهات الفاعلة الإقليمية الخارجية والأمم المتحدة والتحالفات المتعددة الأطراف والشركاء الثنائيين يجعل من الضروري زيادة التنسيق في مجال حماية حقوق الإنسان.

55- ومن المحتمل أن تتمتع البعثات الموجودة في دول أفريقية والتي تقودها وتمتلك زمامها بلداناً أفريقية بشرعية سياسية وأن تكون مراعية للسياق بقدر أكبر من تلك التي تقودها كيانات أخرى. فبإمكانها القيام بـ "إنفاذ السلام" ضد الجماعات المسلحة بسهولة أكبر من الأمم المتحدة غير المهيأة لمكافحة الإرهاب عسكرياً⁽⁸⁹⁾ والتي قد تقوض مصداقيتها وحيادها ووظيفتها في صنع السلام⁽⁹⁰⁾. ومع ذلك قد تنتقل هذه المخاطر إلى المنظمة الإقليمية وشركائها. إن تفويض مجلس الأمن للبعثات التي تقودها أفريقيا وتمويلها من قبل الأمم المتحدة يتطلبان النظر بشكل متأن في آثارها على حقوق الإنسان⁽⁹¹⁾. وتشمل المخاطر: تقادم النزاعات والعنف ضد المدنيين؛ تمكين الحكومات غير التمثيلية والمنتهكة للحقوق، ما يوجب المظالم التي تغذي النزاعات⁽⁹²⁾؛ والإفلات من العقاب على الانتهاكات؛ سوء تطبيق نموذج مكافحة الإرهاب على النزاع المسلح التقليدي؛ وعدم التصدي للانتهاكات التي تقضي على الإرهاب، بما في ذلك الحرمان الاجتماعي والاقتصادي والتهميش السياسي وسوء الحكم. وينبغي للأمم المتحدة أن تشترط

(89) A/70/95-S/2015/446، الفقرة 119؛ وA/77/345، الفقرة 25.

(90) A/77/345، الفقرة 27. انظر أيضاً -A/77/345-1183 <https://www.saferworld-global.org/resources/publications/1183>

united-nations-peace-operations-in-complex-environments-charting-the-right-course، الصفحة 29.

(91) انظر -A/77/345-90688/counterterrorism-in-disguise-does-a-shift-towards-peace-enforcement-spell-a-death-knell-for-un-peacekeeping <https://www.justsecurity.org/90688/counterterrorism-in-disguise-does-a-shift-towards-peace-enforcement-spell-a-death-knell-for-un-peacekeeping>

(92) A/77/345، الفقرة 31.

تمويل البعثات الإقليمية بالامتثال لحقوق الإنسان بما في ذلك عبر سياستها لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة لها.

56- وأثارت بعض البعثات بقيادة أفريقية مخاوف جدية بشأن حقوق الإنسان. أولاً، أُفيد بأن بعض القوات الأفريقية انتهكت القانون الإنساني أو قانون حقوق الإنسان. بات عدم التعويض عن انتهاكات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال تظلماً استغلته حركة الشباب. ومن الناحية الإيجابية، حفّز ذلك الاتحاد الأفريقي على تعزيز تنفيذ القانون الإنساني. وفي عام 2011، أدخلت بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال "سياسة النيران غير المباشرة" لتقييد استخدام الأسلحة والذخائر ذات التأثيرات الواسعة النطاق في المناطق المأهولة بالسكان⁽⁹³⁾. ونصت السياسة أيضاً على تقديرات للأضرار الجانبية، وتحسين التحقق من الأهداف، وتعزيز التدريب وتوجيه التحذيرات للمدنيين، والإبلاغ عن الأضرار بعد وقوع الحادث، وإسناد المسؤولية والتعويض عن الأضرار التي تلحق بالمدنيين من قبل البعثة. كما أنشأت هذه الأخيرة "مناطق حظر إطلاق النار" حول المناطق المدنية الحساسة و"مركزاً لتوجيه النيران"، وأجرت مراجعة لقواعد الاشتباك الخاصة بها وسعت إلى تحسين الأسلحة وتقنيات الاستهداف. ونشرت مستشارين قانونيين اعتباراً من عام 2010.

57- وكلف مجلس الأمن في قراره 2036(2012) بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بإنشاء الخلية المعنية بحصر الخسائر في صفوف المدنيين وتحليلها والاستجابة لها، التي بدأت عملها في عام 2015، وإن كان عدد موظفيها غير كافٍ. وجمعت البيانات عن الأضرار التي لحقت بالمدنيين التي تسببت بها البعثة (لا الجهات الفاعلة الأخرى) بهدف تحسين عملياتها (من خلال تحسين التخطيط والسياسات والإجراءات والتدريب) والاستجابة للخسائر المدنية (من خلال الاعتذار أو الهبات أو المساعدات العينية). ولم تجر الموافقة على سياسة رسمية بشأن دفع الهبات حتى عام 2017 ولم يكن التمويل كافياً⁽⁹⁴⁾. وقدمت ادعاءات خطيرة إلى "مجالس التحقيق"، مع أن تعاون البلدان المساهمة بقوات لم يكن دائماً متوفراً. واحتفظت البلدان المساهمة بالاختصاص التأديبي والجنائي الذي نادراً ما مارسته على انتهاكات القانون الإنساني. وبدا أن التدابير المتخذة قد قللت من الانتهاكات المزعومة ولكن الحوادث لا تزال تقع.

58- وثانياً، دفعت الهجمات التي شنتها حركة الشباب على المدنيين والانتهاكات التي ارتكبتها الشركاء الصوماليون الاتحاد الأفريقي إلى وضع سياسته بشأن حماية المدنيين. وأذنت قواعد الاشتباك الخاصة ببعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بالفعل للقوات بحماية المدنيين المعرضين لتهديد وشيك بالعنف البدني ولكن من دون استراتيجية أوسع نطاقاً. وفي الممارسة العملية، لم تتحقق توقعات المدنيين بالحماية في كثير من الأحيان، وكانت البعثة مترددة في التدخل بسبب القيود المفروضة على الموارد⁽⁹⁵⁾. وفي عام 2009، بدأ مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي عملية تمخض عنها مشروع المبادئ التوجيهية بشأن حماية المدنيين لعام 2012، الذي يتوخى توفير الحماية من خلال العملية السياسية، والحماية من العنف، وحماية حقوق الإنسان، وتهيئة بيئة موفرة للحماية.

(93) انظر <https://international-review.icrc.org/articles/minimizing-civilian-harm-populated-areas-lessons-examining-isaf-and-amisom-policies>

(94) انظر https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2582457/NUPI_Policy_Brief_3، الصفحة 2. [Rupesinghe.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://nupi.brage.unit.no/nupi-xmlui/bitstream/handle/11250/2582457/NUPI_Policy_Brief_3)

(95) Paul D. Williams, "The ambiguous place of civilian protection in the African Union Mission in Somalia (AMISOM)", in *Protecting Civilians in African Union Peace Support Operations: Key Cases and Lessons Learned*, Jide Martyns Okeke and Paul D. Williams, eds. (Durban, South Africa, ACCORD, 2017)، الصفحة 48.

59- وفي الصومال، ورغم الجهود المبذولة لتحسين حماية المدنيين من خلال السياسات والهياكل (بما في ذلك ضباط التنسيق المدني-العسكري) والتدريب والتنسيق، فإن التنفيذ لا يزال غير كافٍ⁽⁹⁶⁾. وكانت بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال مقيدة بسبب محدودية الموارد، وضعف الحكومة الوطنية وقوات الأمن الصومالية، وعدم كفاية نشر القوات الصومالية، وتشتت الجهات الفاعلة، والقيود المفروضة على المعلومات بشأن التهديدات. وأدت الانتهاكات التي ارتكبتها قوات الدولة المضيفة المدعومة من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال إلى استعداد مجتمعات الضحايا، وأوحدت وكأن الاتحاد الأفريقي لا يحترم الالتزام الوارد في قانونه التأسيسي بـ "عدم اللامبالاة" في حال ارتكاب الدول الأعضاء جرائم دولية.

60- وشهد العقد بدءاً من عام 2012 موجة من السياسات الجديدة المتعلقة بعمليات السلام. وتناولت هذه السياسات الاستغلال والانتهاك الجنسيين (2018) وحماية الطفل (2022)، واعتمدت في الوقت نفسه منهجاً تدريبياً منسق بشأن حماية المدنيين في عام 2018. وتسري سياسة الاتحاد الأفريقي بشأن السلوك والانضباط في عمليات دعم السلام لعام 2018 على جميع عمليات السلام التابعة للاتحاد الأفريقي وعلى أفرادها العسكريين وموظفيها المدنيين. وهي تحدد انتهاكات القانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان وغيرها من الأضرار التي تلحق بالمدنيين بوصفها "سوء سلوك جسيم" وأسباباً تحمل على اتخاذ تدابير تأديبية وجنائية. ويتمتع الاتحاد الأفريقي بالسلطة على أفرادها، في حين تحتفظ البلدان المساهمة بقوات بالاختصاص التأديبي والجنائي. كما تتناول هذه السياسة المنع والإنفاذ وسبل الانتصاف. وفي الحالات التي يقرر فيها الاتحاد الأفريقي أن أحد البلدان المساهمة بقوات لم يتصرف بما يتعين عليه القيام به، يجب عليه إبلاغ مجلس السلم والأمن لاتخاذ الإجراءات الممكنة. وفي الممارسة العملية، من الضروري إطلاق دعوة أقوى من جانب الاتحاد الأفريقي حيثما تتلأك الدول عن ضمان المساءلة⁽⁹⁷⁾.

61- ومنذ عام 2022، يعزز الاتحاد الأفريقي جهوده من خلال العمل، بدعم من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، على وضع إطار الاتحاد الأفريقي الاستراتيجي للامتثال والمساءلة فيما يتعلق بعمليات دعم السلام، بهدف تعزيز امتثال عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي للقانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان والسلوك والانضباط. وقد شدد مجلس الأمن في قراره (2023)2719 بشأن تمويل الأمم المتحدة لعمليات السلام الأفريقية، على ضرورة امتثال عمليات الاتحاد الأفريقي الممولة من الأمم المتحدة للإطار ولسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. وفي عام 2023، عجل الاتحاد الأفريقي، بموجب الإطار، باعتماد سياسة أكثر شمولاً هي سياسة الاتحاد الأفريقي بشأن حماية المدنيين في عمليات دعم السلام، وسياسة الاتحاد الأفريقي بشأن اختيار وفرز الأفراد لعمليات دعم السلام. وأدرج منهج تعليمي للاتحاد الأفريقي بشأن الامتثال والمساءلة في تدريب بعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال، والقوة المشتركة المتعددة الجنسيات، وبعثة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في موزامبيق، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. وتشمل الأولويات الحالية للإطار: تطوير سبل إدارة القضايا بغية التصدي للانتهاكات؛ الإبلاغ عن سوء السلوك؛ تقديم المساعدة وسبل الانتصاف للضحايا؛ وتطبيق سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان. كما ينبغي التشديد على تعزيز التدريب وجمع البيانات. ومع ذلك، لا يزال الاتحاد الأفريقي يفتقر إلى سياسة خاصة به في مجال بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان فيما يتعلق بالدعم الذي يقدمه إلى البعثات بقيادة أفريقية من خارج الاتحاد الأفريقي.

62- وتتمثل التحديات الرئيسية في التنفيذ المتسق للإطار على نطاق البعثات المتباينة والجهات الفاعلة الإقليمية والوطنية، ولا سيما تلك التي تقودها الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية بموجب مبدأ

(96) انظر <https://www.ajol.info/index.php/ajcr/article/view/255574>، الصفحتان 19 و20.

(97) انظر <https://africacenter.org/spotlight/african-led-peace-operations-a-crucial-tool-for-peace-and-security>.

الولاية الاحتياطية المتبع في الاتحاد الأفريقي، والتي لديها قدرات مؤسسية مختلفة، وفي تفعيل القوة الأفريقية الجاهزة لبعثات مكافحة الإرهاب في المستقبل. ولا يسري الإطار على البعثات المخصصة بقيادة أفريقية التي ليست عمليات تابعة للاتحاد الأفريقي ولكنها مأذون بها أو مدعومة من قبله. ونفذت القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل إطار الامتثال الخاص بها، بدفع بقرار مجلس الأمن 2391(2017)، وبدعم من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان والاتحاد الأوروبي. كما التزمت القوة المشتركة المتعددة الجنسيات بمأسسة الامتثال، إلا أن عنصر حقوق الإنسان التابع لها لا يملك عدداً كافياً من الموظفين، ولا التمويل الكافي ولا يستطيع الوصول إلى المعلومات بشكل كافٍ، كما واجهت مقاومة في إجراء تحقيقاتها من بعض الوحدات الوطنية، نظراً لضعف قيادتها المركزية. وأفيد بأن أياً من أفراد القوة المشتركة المتعددة الجنسيات لم تتم مقاضاته، كما أنها لا تنتشر أي معلومات مفصلة ولا يمكن للمراقبين المستقلين الوصول إلى مناطق عملياتها في كثير من الأحيان. ويبدو أن حقوق الإنسان أقل تنظيماً في مبادرة أكرا، بما في ذلك بسبب نقص الموارد، كما أن تفاصيل عملياتها وتحقيقاتها قليلة جداً.

63- وثالثاً، تعرض العديد من البعثات بقيادة أفريقية لانتقادات بسبب اتباعها نهجاً عسكرياً مفرطاً عوض استراتيجية شاملة متعددة الأبعاد. وكان العمل الشرطي المدني التابع للاتحاد الأفريقي متأخراً وغير كافٍ في الصومال، في حين كانت القوة المشتركة المتعددة الجنسيات والقوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل بعثتين عسكريتين فقط⁽⁹⁸⁾. وقد ترك ذلك الوضع المجتمعات غير آمنة وعرضة للجريمة المنظمة وتفتقر إلى الثقة في البعثات. وأدى توصيف الجماعات المسلحة بـ "الإرهابية" إلى تقييد مساحة التفاوض التكتيكي معها، بما في ذلك حول ما يتعلق بإمكانية إيصال المساعدات الإنسانية ومعاملة السجناء⁽⁹⁹⁾، والحوار الاستراتيجي وصنع السلام، بما في ذلك ما يتعلق بنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والمصالحة⁽¹⁰⁰⁾. وحاول الاتحاد الأفريقي في مذكرته التوجيهية العملية لعام 2018 بشأن نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ومكافحة التطرف العنيف، التوفيق بين التداخل المثير للجدل بين العمل التقليدي لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج التقليدي، حيث يوجد اتفاق سلام مع الجماعات المسلحة، من جهة، وترويج مجلس الأمن لـ "محاكمة الإرهابيين المشتبه فيهم وإعادة تأهيلهم وإعادة إدماجهم" في ظل استمرار النزاعات. ويشجع مجلس الأمن على تطبيق نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج والملاحقة القضائية وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج بشكل متناغم فيما يتعلق بجماعة بوكو حرام ولتجنب الإفلات من العقاب⁽¹⁰¹⁾، ومع ذلك فإن الاستراتيجية الإقليمية لتحقيق الاستقرار والإنعاش وبناء القدرة على الصمود في المناطق المتضررة من جماعة بوكو حرام في منطقة حوض بحيرة تشاد تشير إلى أن عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج لا تنطبق على الجماعات التي أدرجها مجلس الأمن في قوائم التي لم تُبرَم اتفاقات سلام معها⁽¹⁰²⁾.

64- وعلاوة على ذلك، لم تتناول بعض البعثات بقيادة أفريقية بشكل كافٍ الظروف المفضية إلى الإرهاب⁽¹⁰³⁾، التي تتجاوز المحددات الدينية أو الأيديولوجية لتشمل انتهاكات الدول، والتهميش الاجتماعي

(98) انظر <https://issafrica.org/iss-today/community-oriented-policing-missing-link-in-au-counter-terrorism-operations>.

(99) A/77/345، الفقرة 39.

(100) انظر <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/06/The-growing-threat-of-terrorism-in-Africa.pdf>، الصفحة 8.

(101) قرار مجلس الأمن 2349(2017)، الفقرتان 29 و31.

(102) انظر <https://cblt.org/download/rss-strategy>، الصفحة 29.

(103) انظر <https://amaniafrica-et.org/wp-content/uploads/2023/06/The-growing-threat-of-terrorism-in-Africa.pdf>، الصفحة 7.

والاقتصادي، والتهميش السياسي، والنزاع الذي لم يتم حله، على النحو المبين في الركيزة 1 من استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب. وأحياناً يكون ذلك مدفوعاً بتفضيلات الجهات المانحة، الأمر الذي يقلل من السيطرة الأفريقية على البعثات. إن الأنشطة الإنسانية والإنمائية هي عرضة لخطر تصنيفها على أنها تدابير لمنع أو مكافحة التطرف العنيف، نظراً لمصالح الجهات المانحة، ما يشوه الأهداف المحايدة والقائمة على الاحتياجات لتلك الأنشطة. وكان لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وبعثة الاتحاد الأفريقي الانتقالية في الصومال عناصر تتعلق بالمساعدة الإنسانية والعمليات السياسية وتحقيق الاستقرار والانتعاش والتعاطي مع القادة المدنيين والمجتمعات المحلية. وقد أتاح إحلالهما للأمن مجالاً لإيصال المساعدات الإنسانية وإعادة بناء البنية التحتية وإجراء الانتخابات وتحقيق الانتقال السياسي، لكن العنصر الأمني كان هو السائد. وكانت بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال تفتقر إلى الموارد لمعالجة مسألة نزع سلاح مقاتلي حركة الشباب وتسريحهم وإعادة إدماجهم على النحو الملائم، في حين لم تول الأولوية لتسوية المنازعات والمساءلة، ما قد يؤدي إلى تأجيج المظالم. وأعاق تحقيق الأهداف الأوسع نطاقاً نقص التمويل والأوضاع السياسية للدولة المضيفة.

65- وعززت بعثة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي في موزامبيق تقديم المساعدة الإنسانية في ذلك البلد. وقد مكّن تحسينها الجزئي للأمن العديد من النازحين من العودة إلى ديارهم كما تم تمكينها بشكل متأخر من متابعة أنشطة بناء السلام والحوكمة. ومع ذلك، فقد كانت بعثة عسكرية قصيرة الأجل وقليلة التمويل، ولم تتم معالجة أسباب النزاع إلى حد كبير. وبُذلت جهود في إطار مبادرة أكرام لمنع تطرف الشباب، ولكنها كانت في المقام الأول تحالفاً استخباراتياً وعسكرياً ولضبط الأمن عند الحدود، كما هو الحال في عملية نواكشوط. وأنشئت القوة المشتركة التابعة للمجموعة الخماسية لمنطقة الساحل في عام 2017 وأُنيطت بها ولاية عسكرية فقط، غير أن قوتها السلف، أي المجموعة الخماسية لمنطقة الساحل، تأسست في عام 2014 لتعزيز التعاون في مجالي التنمية والأمن. وتناولت أنشطتها المساعدات الإنسانية والتنمية الريفية والبنية التحتية والعمالة والتعليم والتكيف مع تغير المناخ والحوكمة وسيادة القانون. ومن الناحية الإيجابية، تشكل القوة المشتركة المتعددة الجنسيات جزءاً من نهج أكثر شمولاً من خلال الاستراتيجية الإقليمية لعام 2018 لتحقيق الاستقرار والانتعاش وبناء القدرة على الصمود في المناطق المتضررة من جماعة بوكو حرام في منطقة حوض بحيرة تشاد. وتتناول ركائزها التسع ما يلي: التعاون السياسي؛ الأمن وحقوق الإنسان؛ نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج؛ المساعدة الإنسانية؛ الحوكمة؛ الانتعاش الاجتماعي والاقتصادي والاستدامة البيئية؛ التعليم؛ منع التطرف العنيف وبناء السلام؛ وتمكين النساء والشباب وإدماجهم. وتشمل الإنجازات تيسير إيصال المساعدات الإنسانية وعودة اللاجئين واستئناف الأنشطة التجارية والاقتصادية وتسريح المقاتلين.

66- رابعاً، من شأن أشكال أخرى من الرقابة والمساءلة أن تعزز الامتثال لحقوق الإنسان في الأنشطة العسكرية الإقليمية ودون الإقليمية الأفريقية. وينبغي أن يناط باللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب دور أقوى في مجال الرصد في هذا المجال، وينبغي لها أن تشارك بقدر أكبر في مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي. وينبغي إشراك منظمات المجتمع المدني والمجتمعات المحلية بشكل أكبر في عملية صنع القرار بشأن الأنشطة العسكرية⁽¹⁰⁴⁾ والعلاقة الوثيقة بين العمل الإنساني والتنمية والحوكمة، والرصد والتقييم. وأخيراً، فإن بعض الأنشطة العسكرية الإقليمية الأفريقية لا تتسم بشفافية كافية، وينبغي تقديم إعلام أكثر تفصيلاً عن العمليات والانتهاكات والتحقيقات والمساءلة.

ثالثاً - التوصيات

ألف - مشاركة المجتمع المدني

67- توصيات مقدّمة إلى المنظمات الإقليمية:

- (أ) توفير السبل، على جميع المستويات، للمشاركة المنتظمة والمتيسرة والشاملة والمجدية من قبل منظمات المجتمع المدني المتنوعة في تصميم وتنفيذ ورصد وتقييم كل التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الإرهاب والتطرف العنيف، بما في ذلك الأنشطة والعمليات العسكرية؛
- (ب) نشر معلومات واضحة يسهل الوصول إليها، بما في ذلك بلغات متعددة وبطريقة شاملة لذوي الإعاقة، عن مختلف الفرص السانحة للمشاركة وعمليات المشاركة؛
- (ج) تجنّب معايير الاعتماد التقييدية أو الشكلية غير المبرّرة لمنظمات المجتمع المدني، بما في ذلك ما يتعلق بالتسجيل والتدقيق والتمويل، وضمان أن تكون الإجراءات معلنة ومتاحة للجميع؛
- (د) توفير التمويل الكافي والمساعدة الإدارية لدعم مشاركة منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك رعاية السفر على أساس الحاجة، وتيسير الحصول على التأشيرات وتمويل المعاملات الداخلية والموظفين؛
- (هـ) حماية الأفراد والمجموعات من الاغتصاب والترهيب من قبل الدول الأعضاء أو من قبل الجهات الفاعلة داخل المنظمات الإقليمية بسبب تعاملهم مع هذه المنظمات.

68- توصيات مقدّمة إلى الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية:

- (أ) التأكيد من أن قوانينها وممارساتها في مجال مكافحة الإرهاب لا تحد من أنشطة منظمات المجتمع المدني أو الحيز المدني أو العمل الإنساني بأي شكل غير قانوني أو غير ضروري أو غير متناسب أو تمييزي؛
- (ب) ممارسة نفوذها للعمل بشكل رسمي وغير رسمي على توسيع نطاق مشاركة منظمات المجتمع المدني في المنظمات الإقليمية، بما في ذلك من خلال التمويل؛
- (ج) اتخاذ إجراءات فردية وجماعية مجدية ضد أي دولة عضو ترتكب أو تهدد بالاقتصاص من منظمات المجتمع المدني بسبب تعاملها مع المنظمات الإقليمية.
- 69- أن تضع الأمم المتحدة المشاركة الكافية من قبل المجتمع المدني شرطاً للتعاون مع المنظمات الإقليمية.
- 70- أن تعمق منظمات المجتمع المدني معرفتها بالمنظمات الإقليمية ومشاركتها معها، وتحسّن التنسيق بين المنظمات المحلية والفئات الضعيفة وتعزّز مشاركتها.

باء - العقوبات

71- توصيات مقدّمة إلى المنظمات الإقليمية:

- (أ) عدم إسناد الإدراج في القوائم ووضع العقوبات إلا على أساس تعريفات الإرهاب المتسقة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والمعايير الدولية لأفضل الممارسات⁽¹⁰⁵⁾، بما في ذلك عبر استبعاد أعمال الدعوة أو الاحتجاج أو المعارضة أو العمل الصناعي التي لا تتسبب عمداً في الوفاة أو الإصابة الخطيرة، والمساعدة الإنسانية المستقلة والمحايدة، وأنشطة القوات المسلحة في النزاعات المسلحة التي يحكمها القانون الإنساني أو التي تتفق معه؛
- (ب) اعتماد معايير تشريعية تحدد العوامل ذات الصلة بإدراج الإرهابيين في القوائم، مثل خطورة تهديد المدنيين أو الأمن الدولي أو الإقليمي ووتيرته واحتمال وقوعه؛
- (ج) التطبيق الصارم لضمانات مراعاة الأصول القانونية بما يتفق مع القانون الدولي وأفضل الممارسات الدولية، بما في ذلك ما يتعلق بالإخطار، واتخاذ القرارات بشكل غير ميسر، وإجراء مراجعة مستقلة وقضائية، وكشف الأدلة الأساسية، وإمكانية الوصول إلى محام، وانتهاء صلاحية القوائم في حينها، وسبل الانتصاف السريعة والفعالة؛
- (د) تحديد معيار واضح وعالٍ للإثبات المطلوب للإدراج في القوائم، مثل "أسباب معقولة للاشتباه"، وتجنب الإدراج على أساس مجرد وجود تحقيق أو ملاحقة قضائية أو إدانة؛
- (هـ) التشاور مع هيئات إقليمية مستقلة لحقوق الإنسان بشأن الإدراج المقترح في القوائم؛
- (و) التأكد من أن أي تدابير تقييدية مقترحة هي تدابير ضرورية ومناسبة مع ظروف الأفراد؛
- (ز) التدقيق بشكل أعمق في العقوبات المفروضة لفترات مطولة.

جيم - التعاون العسكري والعمليات العسكرية

- 72- توصيات مقدّمة إلى المنظمات الإقليمية:
- (أ) الامتناع عن الإذن بعمليات عسكرية أو بإجرائها، بما يتعارض مع الحظر الصارم على استخدام القوة العسكرية بموجب القانون الدولي؛
- (ب) إجراء تقييم شامل لآثار أي أنشطة وعمليات عسكرية مقترحة على حقوق الإنسان والقانون الإنساني وتجنّب المخاطر أو التخفيف منها؛
- (ج) اعتماد سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان وتطبيقها بصرامة على أي دعم إقليمي لقطاع الأمن يقَدّم إلى طرف ثالث، بما في ذلك من خلال فرض شروط على التمويل وتعليق التعاون، حسب الاقتضاء؛
- (د) الالتزام سياسياً وقانونياً باحترام وضمان احترام القانون الدولي الإنساني العرفي والقانون العرفي لحقوق الإنسان، بما في ذلك خارج الحدود الإقليمية؛
- (هـ) اعتماد إطار ملزم شامل بشأن الامتثال للقانون الدولي وحماية المدنيين، مع ما يلزم من سياسات وإجراءات وتوجيهات وآليات وموارد بشرية ومالية؛
- (و) ضمان أن تكون كل ولايات البعثات والاتفاقات مع البلدان المساهمة بقوات والأوامر والتوجيهات العملية وقواعد الاشتباك وإجراءات التشغيل الموحدة وغيرها من التوجيهات متسقة وتتطلب الامتثال للقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان؛

- (ز) اتخاذ كل التدابير الممكنة لمواءمة تفسيرات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان بين البلدان المساهمة بقوات، بما يتفق مع القانون الدولي؛
- (ح) توفير التدريب السابق لتشر القوات العسكرية في مجال القانون الإنساني وقانون حقوق الإنسان؛
- (ط) ضمان توفر مستشارين قانونيين لتقديم المشورة إلى القوات العسكرية في مجال القانون الدولي؛
- (ي) التأكد من أن أي توريد للأسلحة أو الذخائر يستوفي المعايير الدولية لأفضل الممارسات المتعلقة بتنظيم تجارة الأسلحة، بما في ذلك معاهدة تجارة الأسلحة وواجب ضمان احترام القانون الإنساني؛
- (ك) تفويض القوات الإقليمية بحماية المدنيين، بما في ذلك من الأذى البدني من قبل الجهات الحكومية وغير الحكومية ومن خلال توفير المساعدة الإنسانية وأنشطة الحماية القائمة على حقوق الإنسان؛
- (ل) وضع سياسات وإجراءات وآليات لمنع إلحاق الضرر بالمدنيين وتخفيفه وجبره، بما في ذلك من خلال خلية لتتبع الأضرار التي تلحق بالمدنيين، وموظفي حقوق الإنسان والموظفين القانونيين، والمراجعات التي تجرى بعد وقوع الحوادث، وضمان تعاون البلدان المساهمة بقوات والتنسيق مع الأمم المتحدة وهيئات الرصد الأخرى؛
- (م) ضمان إجراء تحقيقات شاملة ومستقلة ومحايدة في جميع حوادث الإضرار بالمدنيين وجميع الادعاءات الموثوقة بانتهاكات القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان؛
- (ن) تقديم هبات ومساعدات عينية شاملة إلى المدنيين المتضررين من العمليات؛
- (س) الرصد الصارم لاستجابة البلد المساهم بقوات للادعاءات الموثوقة بوقوع انتهاكات من أجل ضمان إجراء تحقيق فعلي في الادعاءات، واتخاذ التدابير التأديبية أو الجنائية اللازمة وتعويض الضحايا؛
- (ع) في حال عدم اتخاذ البلدان المساهمة بقوات الإجراءات اللازمة رداً على الانتهاكات، إحالة المسألة إلى الجهاز السياسي الإقليمي المسؤول تمهيدا للنظر في اتخاذ الإجراءات التصحيحية، بما في ذلك إعادة القوات إلى أوطانها أو حجب التمويل أو تعليق الامتيازات؛
- (ف) تعزيز وتأمين السيطرة الفعالة لقائد قوة المنظمة الإقليمية على الوحدات الوطنية الموضوعة تحت تصرف البعثة؛
- (ص) في الحالات التي يكون وكلاء أو أجهزة منظمة إقليمية مسؤولين عن التسبب في ضرر غير قانوني أو عندما تمارس المنظمة مراقبة فعالة على السلوك الذي يسبب مثل هذا الضرر، التأكد من أن لدى المنظمة آليات يسهل الوصول إليها لتوفير سبل انتصاف فعالة، بما في ذلك التعويض؛
- (ق) ضمان أن تكون البعثات العسكرية مصحوبة باستجابة شاملة لمكافحة الإرهاب تدمج عناصر العمل الشرطي والتنمية البشرية وحقوق الإنسان والعدالة والمساءلة والحوكمة والمجتمع المدني، كجزء من البعثة أو بالتنسيق الوثيق مع الجهات الفاعلة المكتملة، ووضع بروتوكولات لإدارة العلاقات مع الجهات الفاعلة في مجال العمل الإنساني والتنمية وحقوق الإنسان لتجنب المساس باستقلاليتها وحيادها وعدم تحيزها؛

(ر) إفساح المجال للتفاوض والحوار التكتيكيين والاستراتيجيين مع الجماعات المسلحة، وحيثما أمكن، لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج أو للمحاكمة، وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج، بما يتفق مع القانون الدولي؛

(ش) مأسسة دور الهيئات الإقليمية لحقوق الإنسان في مراقبة الأنشطة العسكرية، وتوفير موارد كافية لهذه الهيئات؛

(ت) توفير إعلام مفصل عن الأنشطة العسكرية، بما في ذلك العمليات، والادعاءات بحصول الانتهاكات، والتحقيقات، وتدابير المساءلة.

73- ضمان الأمم المتحدة أن يكون الإذن بالبعثات الإقليمية وتمويلها مشروطين بالامتثال لحقوق الإنسان، بما في ذلك التطبيق الصارم لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.