

## مجلس حقوق الإنسان

الدورة السابعة والثلاثون

٢٦ شباط/فبراير - ٢٣ آذار/مارس ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

دراسة مشتركة عن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وجرائم التطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، ومنع تكرارها

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية\*\*

مذكرة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية عن دراستهما المشتركة التي أُعدت عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٩/٣٣ بشأن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب وجرائم التطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، ومنع تكرارها.

\* تأخر تقديم هذه الوثيقة إلى خدمات المؤتمرات دون تبيان أسباب التأخر المنصوص عليها في الفقرة ٨ من قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٥٣ ب.ء.

\*\* يعمم مرفق هذا التقرير كما ورد، وباللغة التي قدم بها فقط.



## تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، والمستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية

### المحتويات

#### الصفحة

٣	.....	أولاً - مقدمة
٣	.....	ألف - منع الجرائم الوحشية: التعاريف
٤	.....	باء - القدرة الوقائية للعدالة الانتقالية
٦	.....	جيم - التحديات الرئيسية المستمرة في مجال منع الجرائم الوحشية
٧	.....	دال - عمل المقرر الخاص والمستشار الخاص بشأن منع الجرائم الوحشية
٩	.....	ثانياً - المبادرات الوقائية في المجال المؤسسي
٩	.....	ألف - مؤسسات الحوكمة
١٧	.....	باء - مؤسسات المجتمع المدني
٢٠	.....	ثالثاً - التدخلات في مجالات الثقافة والطبائع الشخصية
٢٣	.....	رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات
٢٧	.....	المرفق

## أولاً - مقدمة

١- يُقدّم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١٩/٣٣، الذي طلب فيه المجلس إلى المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار وإلى المستشار الخاص للأمم العام المعني بمنع الإبادة الجماعية، إعداد دراسة مشتركة عن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، بما في ذلك جرائم الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، ومنع تكرارها.

٢- وتُطلب إلى المقرر الخاص والمستشار الخاص أن يسعياً، أثناء إعداد هذه الدراسة، إلى الحصول على آراء الدول والمكلفين بولايات في إطار الأمم المتحدة المعنيين، ووكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها المعنية، وخاصة مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، والمنظمات الحكومية الدولية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمنظمات غير الحكومية وغيرها من الجهات ذات المصلحة، بما في ذلك المهنيون (انظر المرفق).

٣- ويرحب الخبيران بفرصة التعاون في صياغة آراء بشأن منع الجرائم الوحشية، وهي مسألة تثير، منذ أمد بعيد، قلق منظومة الأمم المتحدة بأسرها. وقد عادت هذه المسألة إلى دائرة الاهتمام مجدداً نظراً لتأكيد الأمين العام الجديد على الوقاية، حيث أكد أن موارد ضخمة تنفق على مواجهة الأزمات بدل أن تُنفق على منعها، وقال إن الوقاية ليست مجرد أولوية من الأولويات، بل إنها هي الأولوية<sup>(١)</sup> لأن منع الجرائم الوحشية يشكل محور خطته العامة للوقاية (انظر A/71/1016-S/2017/556).

## ألف - منع الجرائم الوحشية: التعاريف

٤- إن الغرض من هذا التقرير هو إبراز السبل التي يمكن أن تساهم العدالة الانتقالية، من خلالها، في منع الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، ولا سيما الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية.

٥- ويقصد بمصطلح "الجرائم الوحشية" تلك الفئات الأربع من الأفعال. فالإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب هي من جرائم بمقتضى القانون الدولي<sup>(٢)</sup>. ورغم أن التطهير العرقي لا يُعرّف صراحةً باعتباره جريمة مستقلة بموجب القانون الدولي، فإنه ينطوي على أفعال تشكل انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني وقد تبلغ حدّ الجرائم ضد الإنسانية أو الإبادة الجماعية أو جرائم الحرب (انظر A/70/741-S/2016/71، المرفق). ويقصد بمصطلح "منع الجرائم الوحشية" منع هذه الأنواع الأربعة من الأفعال.

(١) UN News, "At Security Council, UN chief Guterres makes case for new efforts to build and sustain peace", 10 January 2017. متاح على الرابط التالي:

[www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55935#.WZtN-rxB-ew](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55935#.WZtN-rxB-ew)

(٢) اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، المادة ٢؛ اتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والبروتوكول الإضافي الأول الملحق بها.

٦- ويرتبط منع الجرائم الوحشية ارتباطاً وثيقاً بمنع النزاعات، غير أن ثمة اختلافاً بينهما. فبينما يتزايد احتمال وقوع الجرائم الوحشية إلى حد كبير في حالات النزاع المسلح، فإن هذا الاحتمال يزداد رجحاناً إذا وقع النزاع في دولة تخضع لنظام حوكمة قمعية، ويمكن أن تحدث الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية أيضاً وقت السلم. وما يميز الجرائم الوحشية عن غيرها هو استهداف مرتكبيها لمجموعات محددة، ويقترن ذلك، في بعض الأحيان، بإقدام المجتمعات المحلية بشكل دوري على الانتقام من بعضها البعض. ولذلك، فإن منع الجرائم الوحشية يتطلب اعتماد نهجٍ مكملٍ لنهج منع النزاعات الصرف، لكنه متميزاً عنه.

٧- ولا توجد هناك أي اتفاقية بشأن الجرائم ضد الإنسانية بخلاف جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب، التي يعترف بها القانون الجنائي الدولي ويحظرها. وقد وضع تعريف "الجرائم ضد الإنسانية" بموجب القانون العرفي ودوناً في النظام الأساسي للمحكمة الدولية الجنائية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا وفي المادة ٧ من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وتعكف لجنة القانون الدولي، منذ عام ٢٠١٤، على إعداد مشروع اتفاقية (انظر A/69/10 و A/70/10 و A/71/10 و A/72/10). ولعل إنجاز مشروع الاتفاقية واعتماده من شأنه أن يظهر التزام الأمم المتحدة بمنع الجرائم الوحشية.

## باء- القدرة الوقائية للعدالة الانتقالية

٨- لا يُعترف دائماً بالقدرة الوقائية للعدالة الانتقالية، ولعل ذلك مرده إلى أن النظرة السائدة إلى العدالة الانتقالية على أنها سياسة تتوجه نحو الماضي أساساً، وهذا أمر مستغرب، بالنظر إلى أن الوعد بأن "ما حدث لن يتكرر أبداً"، والمجسد بقوة في ميثاق الأمم المتحدة، ما فتى يشكل حافزاً مهماً على تطبيق تدابير العدالة الانتقالية.

٩- وحتى وإن كانت هذه التدابير تركز حصراً على الانتصاف، فإن الانتصاف مهمٌ على مستويات عديدة. والانتصاف الفعال هو حق من الحقوق. وانعدام سبل الانتصاف هو، من الناحية القانونية، انتهاك في حد ذاته وإنكارٌ للعدالة. ومن الناحية الأخلاقية، يمثل الانتصاف اعترافاً بالمعاناة التي تكبدها الضحايا وأسرهم، ويساهم في إعادة الكرامة لهم إلى حد ما. ومن الناحية العملية، يكتسي الانتصاف أهمية من المنظور الوقائي، بالنظر إلى أنماط الانتهاكات.

١٠- وعلى المستوى الكلي، يمثل وجود تاريخ من الانتهاكات الخطيرة أو الجرائم الوحشية إرهاباً قوياً ينبذ باحتمال ارتكاب العنف والجرائم الوحشية أما وجود سجل من هذه الأعمال فيعدُّ عامل الخطر الثاني في الإطار التحليلي للتنبؤ بالجرائم الوحشية (A/70/741-S/2016/71، المرفق) الذي وضعه مكتب المستشار الخاص. وبالإضافة إلى ذلك، تكون البلدان التي شهدت نزاعاً مسلحاً في الآونة الأخيرة أكثر نزوعاً من غيرها إلى العودة إليه<sup>(٣)</sup>.

(٣) Kjersti Skarstad and Håvard Strand, "Do human rights violations increase the risk of civil war?", *International Area Studies Review*, vol. 19, No. 2 (2016); David Cingranelli and others, "Human rights violations and violent conflict", background paper for the United Nations-World Bank .flagship study entitled "Pathways for peace: inclusive approaches to preventing violent conflict"

١١ - وعلى المستوى الفردي الجزئي، وإقراراً بأن مفهوم "دورة العنف" يضلل أكثر مما يرشد<sup>(٤)</sup> فإن العديد من المحرضين على العنف تعرضوا للعنف هم أنفسهم. ورغم أن العدالة الانتقالية لا ينبغي أن تفهم، في المقام الأول، على أنها أداة لصنع السلام، فإن ثمة مؤشرات عديدة تثبت أنها قادرة على المساهمة في تحقيق السلام والأمن المستدامين من خلال المساعدة على كسر دورة العنف والأعمال الوحشية، وإشاعة الشعور بالعدل في نفوس الضحايا والحفز على استقصاء مواطن القصور في مؤسسات الدولة التي ربما تكون سمحت بوقوع دورات العنف تلك، إن لم تكن شجعت عليها.

١٢ - ومن المساهمات التي قدمتها العدالة الانتقالية، تفكيك عناصر مفهوم الانتصاف، مما أفضى إلى الاعتراف بأن العدالة الجنائية لوحدها ليست رداً كافياً في مواجهة الأعمال الوحشية (انظر A/HRC/36/50/Add.1). وقد ساهمت العدالة الانتقالية، في إطار كل ركيزة من الركائز التي تقوم عليها (معرفة الحقيقة وتحقيق العدالة وتوفير الجبر وضمانات عدم التكرار)، في تحسين الحقوق المقابلة لها وتفعيلها وإحقيقها. وبذلك كان للعدالة الانتقالية دور، إلى جانب العدالة الجنائية، في تحسين الحق في العدالة من خلال استحداث الأساليب اللازمة للتعامل مع قرارات العفو العام ووضع استراتيجيات للمقاضاة وتنويع سبل التماس العدالة الجنائية، بما فيها المحاكم المختلطة والدولية. واضطلعت العدالة الانتقالية، على وجه الخصوص، بدور أساسي في تحسين وتفعيل الحق في معرفة الحقيقة والحق في الجبر، اللذين كانا مجرد أماني قبل قيام العدالة الانتقالية كمجال نظري وتطبيقي، فأعملت الحق في معرفة الحقيقة باستحداث أدوات البحث عن الحقيقة، من قبيل لجان تقصي الحقائق، ولجان التحقيق وإتاحة إمكانية الوصول إلى المحفوظات، وأقرت الحق في الجبر بالعمل، بشكل أساسي، على إنشاء برامج إدارية ضخمة تقدم للضحايا تعويضات مادية فضلاً عن مجموعات مركبة من الاستحقاقات.

١٣ - ويتوخى من أشكال الانتصاف التي تميز تدابير العدالة الانتقالية أن تكون تصحيحية، بما تمثله من تصد للأضرار، وتناولها بصورة أعم، للسياق الذي سمح بارتكاب هذه الانتهاكات أصلاً. وبإمكان كل مكون من مكونات العدالة الانتقالية أن يساهم في منع ارتكاب المزيد من الأعمال الوحشية، أي: العدالة الجنائية بإقرارها للمساءلة، الأمر الذي ينجم عنه أثرٌ رادعٌ؛ وتوجيه إشارة مفادها ألا أحد فوق القانون، وهو أمر مهم في تحقيق الإدماج الاجتماعي؛ ثم تعطيل الشبكات الإجرامية المسؤولة عن ارتكاب الأعمال الوحشية؛ والتصدي لأشد مظاهر التمييز والتهميش والفوارق الأفقية. وكما ورد في الإطار التحليلي للتنبؤ بالجرائم الوحشية (A/70/741-S/2016/71، المرفق)، فإن رواسب الشعور بالظلم، وعدم الاعتراف بالجرائم المرتكبة، واستمرار تعرض المجتمعات المحلية للتمييز من عوامل الخطر التي تنذر بارتكاب المزيد من العنف والأعمال الوحشية.

١٤ - وتساهم المواجهة بالحقيقة في منع الجرائم الوحشية من خلال حصر حجم الجرائم المرتكبة، الذي لا يكون، في كثير من الأحيان، معروفاً للأشخاص غير المتضررين مباشرة، وحصر الدوافع الكامنة وراء ارتكابها والوسائل والهيكل التي استخدمت في ارتكابها؛ واستناداً إلى هذا الحصر، يمكن صياغة توصيات لمنع هذه الجرائم، ولا سيما وضع التدابير اللازمة لتعزيز

(٤) Margaret Urban Walker, "The cycle of violence", *Journal of Human Rights*, vol. 5, No. 1 (2006).

المصالحة وإحداث تحول في الهياكل التمييزية. ويساهم الجبر في منع الجرائم الوحشية من خلال الاعتراف بالضحايا بوصفهم مواطنين لهم حقوق، وتمكينهم من المطالبة الحازمة بالانتصاف عن الانتهاكات السابقة والانتهاكات المقبلة. ورغم أن الانتصاف لا يقوم إلا على انتهاك ارتكب في الماضي، فإن الغرض منه هو الحرص على ترتيب آثار على الانتهاك في الحاضر والمستقبل.

١٥- أما ضمانات عدم التكرار، التي تمثل العنصر الرابع من العناصر المكونة لسياسة العدالة الانتقالية الشاملة، فهي في جوهرها تطلعية ووقائية. وقد رأى المقرر الخاص، في التقارير الثلاثة التي أعدها بشأن هذا الموضوع، أنه بينما تحيل مفاهيم معرفة الحقيقة وتحقيق العدالة وتوفير الجبر إلى اتخاذ تدابير أساساً، فإن مفهوم ضمانات عدم التكرار يحيل في المقام الأول إلى وظيفة، وهذه الوظيفة هي الوقاية. وعلاوة على ذلك، رأى أنه بينما يمكن أن تكون ضمانات عدم التكرار، من الناحية الفقهية، أقل ركائز العدالة الانتقالية تطوراً، فإن ثمة من الناحية العملية، ولا سيما من منظور الوقاية، كم هائل من المعارف والخبرات بشأن هذا الموضوع، وإن كانت تتسم بالتجزؤ على المستوى المؤسسي وغيره (انظر A/70/438 و A/72/523 و A/HRC/30/42).

## جيم- التحديات الرئيسية المستمرة في مجال منع الجرائم الوحشية

١٦- على الرغم من وفرة الخبرات والأدوات المتاحة، لا يزال المجتمع الدولي غير قادر على منع الجرائم الوحشية، ونحن بإمكاننا، بل يجب علينا، أن نتحسن. وتشمل الأسباب الكامنة وراء هذا التفاوت في النتائج المسجلة، عدم وجود إرادة سياسية تترجم الالتزام شفويًا بمنع الأعمال الوحشية إلى استثمار في إجراءات ملموسة، كما تشمل عدم اتخاذ إجراءات سريعة وفي الوقت المناسب استجابة لإشارات إنذارية، وتفكك أو "انعزالية" المعارف والخبرات.

١٧- والواقع أن هناك وفرة في المعارف المتعلقة بمنع النزاعات والجرائم الوحشية، لكن هذه المعارف مبعثرة عبر المجالات والتخصصات وأهل الممارسة، ولذلك، لا تنشر على نطاق واسع وبطريقة منهجية ومشاركة بين التخصصات.

١٨- وهناك من التدابير الوقائية الفعالة ما لا يُصنّف عادةً ضمن أدوات منع الجرائم الوحشية، ويذكر منها على المستوى الكلي، العمليات العامة الرامية إلى إضفاء الطابع المؤسسي من قبيل عمليات تكوين الدولة<sup>(٥)</sup> أو الدستور، وإنشاء هياكل تكفل فرصاً اقتصادية أكثر إنصافاً<sup>(٦)</sup>، وإصلاح التعليم، وهي تدابير لم تكن تعتبر عادةً من العناصر التي تدخل في سياسة الوقاية.

١٩- وعلى المستوى الوسيط، كان للمبادرات الرامية إلى تعزيز استقلال القضاء، وفرض رقابة مدنية فعالة على قوات الأمن، واعتماد استراتيجيات وعمليات الخفارة المجتمعية المعززة للروابط

(٥) Steven Pinker, "Rates of violence in State and non-State societies", in *Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined* (New York, Viking Penguin, 2011), pp. 47–56

(٦) يشدد كثيراً منشور الأمم المتحدة والبنك الدولي المعنون "مسالك السلام" (*Pathways for Peace*) على قدرة الفوارق الأفقية على توليد النزاعات، حيث يبين كيف أن تهميش مجموعات بأكملها ومنعها من الحصول على الفرص الاقتصادية لا يعد في حد ذاته انتهاكاً لحقوق الإنسان فحسب بل إنه يرتبط ارتباطاً قوياً بالنزاع والعنف.

الاجتماعية بين السكان، دور حاسم في منع الأعمال الوحشية في العديد من السياقات، ومع ذلك فإنها لا تصنف عادة ضمن أدوات منع الجرائم الوحشية.

٢٠- وتعرضت المعارف والخبرات المتعلقة بالوقاية أيضاً لأشكال مختلفة من الاختزالية، يذكر منها ما يلي:

(أ) تركيز العمل الوقائي أساساً على منع نشوب الأزمات وتكريس كثير من الجهد والموارد لإنشاء نظم الإنذار المبكر. ولا شك أن كليهما مهم، غير أن ورود إشارة الإنذار من أنظمة الإنذار المبكر يدل إما على عدم الاضطلاع بالعمل الوقائي المبكر أو على إخفاق هذا العمل؛

(ب) تركيز جزء كبير من العمل الوقائي على دور الدولة في إصلاح المؤسسات، والتقليل من مساهمة المجتمع المدني بحصرها في وظائف الدعوة والرصد والإبلاغ المألوفة. غير أن وجود مجتمع مدني منظم ومطلع وقوي وتمثيلي (انظر الفصل الثاني (باء) أدناه)، وقطاع إعلامي حر ومتنوع ومستقل، قادر على العمل بحرية، من شأنه أن يقلل إلى حد كبير من خطر وقوع الجرائم الوحشية (انظر A/70/741-S/2016/71، المرفق). وهذا ما يتضح للغاية في الحالات التي تفرض فيها النظم القمعية قيوداً أو رقابة على المجتمع المدني؛ ومن دون ارتباط فرادى الجهات الفاعلة بغيرها في الخارج والتواصل معها تصبح تلك الجهات الفاعلة فريسة سهلة؛

(ج) إن الوقاية المستدامة من الجرائم الوحشية ليس مجرد مسألة هندسة مؤسسية ذكية. بل إنها تتطلب اتباع نهج أوسع يشجع التغيير المجتمعي واستبطان الطبائع الثقافية والفردية ذات الصلة بالتسامح والتضامن واحترام الآخر. ومع أن الثقافة والسلوك الشخصي كلاهما لا يستجيب للتدخلات السياساتية كما هو الحال بالنسبة للمؤسسات فإنهما ليسا ثابتين ولا عديمي التأثير بالمبادرات المؤسسية. غير أن تنمية تلك الطبائع تطلب استراتيجية أطول أجلاً من الاستراتيجيات المعتمدة حالياً.

## دال- عمل المقرر الخاص والمستشار الخاص بشأن منع الجرائم الوحشية

٢١- عمل كل من مكتب المقرر الخاص ومكتب المستشار الخاص على موضوع منع الجرائم الوحشية بشكل مستقل، ولكنهما اتبعا خطوطاً متقاربة. ويسلط هذا الفرع من التقرير الضوء على جزء من مبادرتيهم الرئيسية.

٢٢- وفي الإطار التحليلي للتنبؤ بالجرائم الوحشية، يدرج المستشار الخاص وجود تاريخ من الجرائم الوحشية بالإضافة إلى سجل من حالات الإفلات من العقاب وضعف الهياكل الحكومية، ضمن عوامل الخطر الأساسية. ويرى أن المجتمعات التي لديها تركبة من الجرائم الوحشية التي لم تعالج معالجة كافية هي أكثر عرضة للجوء إلى العنف مرة أخرى (انظر A/70/741-S/2016/71، المرفق). وقد عرض الأمين العام، في تقريره السنوي بشأن المسؤولية عن الحماية، الخيارات المتاحة على صعيد السياسات لمنع الجرائم الوحشية، وشدد على التمييز بين الوقاية الهيكلية، التي تسعى إلى الحد من قابلية تأثر المجتمعات بالأعمال الوحشية على مدى فترة زمنية طويلة، والوقاية العملية، الرامية إلى تجنب تهديدات محددة تنذر بوقوع أعمال الوحشية

أو إلى وضع حد لاستمرارها أو التخفيف من حدتها على الأقل (A/65/877-S/2011/393)،  
الفقرة ٢١<sup>(٧)</sup>.

٢٣- وأشار الأمين العام إلى مختلف الأدوات المستخدمة في الوقاية العملية على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي، وقال إنه يؤيد آليات الوقاية "المتصدية للمنبع"، مشدداً على الوقاية الهيكلية. وهذا ليس مجرد اعتراف بمعوقات الوقاية العملية التي تنشأ عندما يسود الاعتقاد لدى الجهات الفاعلة في الميدان بالفعل بأن بدائل العنف القابلة للتطبيق باهظة التكلفة. والتشديد على الوقاية الهيكلية يأخذ في الاعتبار أن الجرائم الوحشية ليست أحداثاً منفردة تحدث بين عشية وضحاها، بل هي عمليات مترابطة فيما بينها تتطور على مدى سنوات عديدة. واتخاذ إجراء ما في مرحلة مبكرة يزيد من فرص التصدي للمخاطر الدفينة قبل احتدام الوضع، ويعزز كثيراً فعالية الأدوات المستخدمة في التصدي لتلك المخاطر.

٢٤- وتهدف الوقاية الهيكلية إلى تعزيز قدرة المجتمع على الصمود في وجه الجرائم الوحشية من خلال إزالة الأسباب الأساسية للمظالم، وبناء الهياكل التي تسهم في وقف الأعمال الوحشية. وينبغي أن تركز تدابير بناء القدرة على الصمود، بوجه خاص، على تشجيع الحوكمة الفعالة والشرعية والشاملة للجميع من خلال استحداث مؤسسات سياسية تشاركية وخاضعة للمساءلة، وتعزيز احترام سيادة القانون وتكافؤ فرص الوصول إلى العدالة وإنشاء الآليات اللازمة لإدارة الموارد الاقتصادية إدارة عادلة وشفافة. وينبغي إيلاء الاهتمام بوجه خاص لمعالجة الفوارق الأفقية، وحماية حقوق الأقليات، وتعزيز المؤسسات المتكاملة (A/67/929-S/2013/399)، الفقرات ٣٥-٣٩؛ و (A/68/947-S/2014/449، الفقرتان ٤١ و ٤٢).

٢٥- ومن بين التدابير الهامة الأخرى الرامية إلى تعزيز القدرة على الصمود ما يلي: بناء قطاع أمني مهني وخاضع للمساءلة من خلال إنشاء آليات رقابة قوية؛ وإنشاء مؤسسات نزيهة تتولى الإشراف على عمليات الانتقال السياسي، ولا سيما إنشاء لجنة انتخائية تتسم بالنزاهة والكفاءة؛ وتعزيز قدرات الهياكل الوطنية، بما في ذلك الهيئات التشريعية والسلطة القضائية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، دعماً للحكم الرشيد وحقوق الإنسان وسيادة القانون؛ وتوطيد القدرات المحلية في مجال حل النزاعات، ولا سيما توطيد الآليات غير الرسمية لتعزيز الحوار والوساطة؛ والبرامج التعليمية التي تشجع التسامح وقيمة التنوع؛ وتشجيع إقامة مجتمع مدني قوي ومتنوع؛ وتشجيع قيام قطاع إعلامي مستقل وتعددي، وتعزيز قدرته على مواجهة خطاب الكراهية؛ وبناء عمليات العدالة الانتقالية الشاملة والشرعية، التي تعترف بالمظالم وتكفل المساءلة عن الأعمال الوحشية المرتكبة في الماضي (A/67/929-S/2013/399)، الفقرات ٤٠-٥٥؛ و (A/68/947-S/2014/449، الفقرات ٤٣-٥٨).

٢٦- وعرض المقرر الخاص في التقارير الثلاثة التي أعدها بشأن الوقاية، حجة موسعة مؤيدة لاعتماد نهج إطاري للوقاية. والهدف الرئيسي من ذلك هو إعطاء مضمون وطابع ممنهج للفكرة القائلة بضرورة توسيع نطاق العمل الوقائي وتصديه للمنبع، وهو منظور تتوافق بشأنه الآراء فيما يبدو. وإعطاء هذا المضمون يكون ببيان بعض العناصر الواردة في إطار من أطر الوقاية الشاملة،

(٧) وضعت هاتان الفئتان أول مرة في مجال منع نشوب النزاعات. انظر Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict: Final Report* (New York, 1997), 39-104.

من قبيل الإصلاحات الدستورية والقضائية والقانونية وإصلاح قطاع الأمن. ويهدف هذا الإطار إلى المساعدة على إخراج المعارف والخبرات من الانعزالية، ومكافحة النزعة الاختزالية والحفاظ على الموقع الذي يستحقه المجتمع المدني في أي سياسة ترمي إلى منع الجرائم الوحشية. ويبين النهج الإطاري أيضاً أن الوقاية الفعالة بحق ليست مجرد مسألة تتعلق بالهندسة المؤسسية، بل تتعلق أيضاً بإحداث تغييرات في الثقافة والمعتقدات الشخصية. ويتناول هذا التقرير بقدر أكبر من التفصيل بعض هذه الأفكار.

## ثانياً- المبادرات الوقائية في المجال المؤسسي

### ألف- مؤسسات الحوكمة

#### ١- الإصلاح الدستوري

٢٧- نادراً ما تُربط عمليات الإصلاح الدستوري بمنع الجرائم الوحشية. ويستخدم الخبيران عبارة "الدستورية" للإشارة إلى ممارسة سلطة محدودة وفقاً لقواعد وضعت من قبل في ترتيب مؤسسي يمنع السلطة التنفيذية من أن تنصب نفسها خصماً وحكماً وذلك باعتماد نظام فصل السلطات.

٢٨- وتنبع القدرة الوقائية للدستورية من طبيعة السلطة الدستورية نفسها التي لا تكون، في هذا المستوى من التجريد، منفصلة عن التداخل المفاهيمي بين الدستورية وسيادة القانون، من حيث كونها تقيّد ممارسة السلطة عن طريق القوانين. فالدساتير تحدد وتنظم العلاقة بين فروع الحكم التي تتقاسم السلطة. ولا تكون السلطة خاضعة للمراقبة إلا بتجزئتها، وهذا في حد ذاته ينطوي على قدرة وقائية.

٢٩- وتقيّد السلطة عن طريق القوانين أمر مهم أيضاً؛ غير أنه لا تعد قانوناً كل قاعدة أو معيار، وكل مجموعة قواعد أو معايير. فالقوانين يجب أن تكون قادرة على فرض الامتثال لها، ويجب أن يكون بمقدور الناس الاسترشاد بها. وقد يبدو هذا الشرط غير ذي أهمية، غير أنه يشكل الأساس لخصائص القواعد القانونية من قبيل سرية القاعدة على ما يقع في المستقبل أو عدم رجعية الأثر، وصفة العمومية، والعلنية؛ ومن دون هذه الخصائص تفقد القواعد القدرة على توجيه السلوك<sup>(٨)</sup>. فاشتراط صفة العمومية يمنع تعرض أفراد بعينهم دون غيرهم لمعاملة تمييزية، وتقيّد إمكانية تطبيق القوانين بأثر رجعي يحمي الأفراد من أهواء الممسكين بزمام السلطة، وشرط العلنية يسمح للأفراد بأن تكون لهم توقعات معقولة عما هو جائز وما هو محظور ويدرج شروط العقلانية في التشريع كما يدرج المساءلة في ممارسة السلطة.

٣٠- ويساعد الفهم الشكلائي لسيادة القانون على منع بعض من أشكال التعسف وليس كلها، مثلما بيّن ذلك بإسهاب أهل الاختصاص في ألمانيا ما بعد الحقبة النازية وأعضاء لجان الحقيقة في كل من شيلي ما بعد حقبة بينوشيه وجنوب أفريقيا لما بعد نظام الفصل العنصري. والدستورية بصفة عامة، ولا سيما الدستورية الجديدة، لا تُستوفى بالالتزام بمفهوم ضحل

(٨) Joseph Raz, "The rule of law and its virtue", in *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (New York, Oxford University Press, 1979), pp. 212-219.

لسيادة القانون، رغم ما يكتسبه الالتزام من أهمية في حد ذاته<sup>(٩)</sup>. فالنموذج الجديد للدستورانية يتضمن شرعة حقوق ومحكمة متخصصة تقوم، في معظم الحالات، في إطار حيز دستوري خاص بها، وتكون مستقلة عن المحاكم الأخرى، وتملك آلياتها الخاصة لضمان الاستقلالية<sup>(١٠)</sup>، وتشكل، في كثير من الأحيان، إحدى الوسائل المؤسسية لتعزيز الحقوق وحمايتها، إلى جانب مكاتب أمناء مظالم حقوق الإنسان أو مؤسسات مستقلة لحقوق الإنسان.

٣١- وتختلف شرعات الحقوق في الدستورانية الجديدة اختلافاً كبيراً عن الصيغ القديمة، التي ربما لم تكن تتعدى كونها مجرد أماني. ووجود دستور ينص على شرعة حقوق، وعلى الترتيبات المؤسسية المناسبة لإنفاذه، والتي تضمن تجاوزه لعبئة الإشارة الخطائية، يمكن أن تكون له آثار وقائية تتجاوز الفوائد العامة التي تتحقق من سيادة القانون (بما في ذلك إمكانية التنبؤ) والسلطة المقيّدة؛ وبالنظر إلى السلطات الواسعة التي تملكها الدولة، فإن السلطة حتى وإن كانت مقيدة يمكنها أن تحدث أضراراً هائلة. وليس بوسع هذا التقرير أن يستنسخ الحجج أو الأدلة التي ساقته مختلف الدراسات، بما فيها تقرير *عن التنمية في العالم لعام ٢٠١١* الصادر عن البنك الدولي أو المنشور الأحدث عهداً والصادر عن الأمم المتحدة والبنك الدولي بعنوان "مسالك السلام" (*Pathways for Peace*)، بشأن مخاطر العنف وانتهاكات الحقوق الناجمة عن الفوارق الأفقية المستحكمة والأشكال الأخرى للتمييز. فأعمال المنع الفعلي للأعمال الوحشية من المنبع من شأنها أن تشمل تدابير لمنع استحكام تلك الأشكال من عدم المساواة والتمييز. وكما أشار إليه المقرر الخاص، فإن ثمة تغييرات دستورية يمكنها أن تعبر عن عقد اجتماعي أكثر شمولاً، ومنها إلغاء الأحكام التمييزية في الدساتير القائمة، على نحو ما دعا إليه العديد من لجان الحقيقة واتفاقات السلام، وإحداث آليات للإدماج (A/HRC/30/42، الفقرات ٦٢-٦٧). ولما كانت فئات الأقلية في العديد من البلدان هي المستهدفة في الغالب بالاعتداءات، فإن صوغ ضمانات واضحة وقابلة للإنفاذ في شرعات الحقوق لفائدة فئات الأقلية قد يوفر بعض الحماية ويصد الاعتداءات عليها والأعمال الاستباقية التي تلجأ إليها.

٣٢- وبالإضافة إلى الوظيفة القانونية للدساتير بدقيق العبارة (الانضباط القانوني)، فإن لها أيضاً وظيفة تعبيرية هامة<sup>(١١)</sup>. فالدساتير لا تكتفي بأن تعكس القيم المشتركة فعلاً، بل إنها توضح رؤية للقيم يتطلع إليها المجتمع. ولذلك يوجد دائماً بعد معياري طوباوي في الدساتير، يعمل على شرح قدرتها الدامجة والوقائية. والدستورانية الجديدة، بمواردها المؤسسية لإنفاذ شرعات الحقوق التي طبعت فترة ما بعد الحرب، ترسم خطأً فاصلاً بين الماضي والحاضر وتقيم وسائل

(٩) *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*, vols. 1 and 2 (Indiana, Notre Dame Press, 1993); "Truth and Reconciliation Commission: final report", vol. 4 (1998), p. 105 انظر أيضاً A/67/368.

(١٠) أتاح إنشاء المحاكم الدستورية أيضاً إمكانية التوصل إلى حل لبق للصعوبات التي تعترض عملية التحري في سياق اختيار أعضاء السلطة القضائية. انظر Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (New York, Cambridge University Press, 2015).

(١١) انظر: András Jakab, "The Two Functions of a Constitution", in Ellen Bos and Kálmán Pócsa, *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien* (Baden-Baden, Germany, Nomos Publishing, 2014), pp. 78-104.

انتصاف فعالة. غير أنها ليست مجرد رد فعل على ماض يثير الإشكال، بل إنها تجسد تطلعاً إلى تجاوزه. فأشكال الحماية والضمانات الفعالة تتيح المزيد من الاندماج الاجتماعي<sup>(١٢)</sup>.

٣٣- وقد أكد الأمين العام في تقريره بشأن المسؤولية عن الحماية (A/67/929-S/2013/399)، الصلة بمنع الجرائم الوحشية، ملاحظاً أن أوجه الحماية الدستورية يمكن أن تسهم في منع الجرائم الوحشية بتهيئة مجتمع قائم على عدم التمييز. ويمكن أن تكون الترتيبات الدستورية وسائل لاستيعاب الشواغل الوطنية المتباينة مع ضمان حماية حقوق الإنسان الأساسية. ويمكن للدساتير الاعتراف بتنوع الدولة ومنح الحماية الصريحة للمجموعات السكانية المختلفة، بما في ذلك المجموعات الثقافية أو العرقية أو الأقليات الدينية. ويمكنها أيضاً أن تكفل الاعتراف السياسي بالتنوع عن طريق تفويض السلطات، ويشمل ذلك إنشاء دوائر إقليمية لضمان المشاركة الإقليمية في حكم الدولة وتخصيص أدوار مجدية للإدارات الإقليمية. ويمكن أن تنص الدساتير على التنوع في تكوين الهيئات الإدارية للدولة، والخدمة المدنية والسلطة القضائية، وقوات الأمن. وعلى الرغم من عدم كمال أي نموذج لإدارة التنوع، فإن للترتيبات الدستورية القدرة على استحداث الوسائل الكفيلة بمعالجة التوترات السياسية، بما فيها تلك التي تشتمل على عنصر إقليمي أو هوية.

٣٤- وتتعزز القدرة الداجمة لعمليات الإصلاح الدستوري، الذي يتوقف عليه البعض من سلطاتها الوقائية، بقدر تولى فيه لعملية اعتماد دساتير وشرعات حقوق وتبناها من العناية ما يولي لنتائجها. ومادام الغرض من الدساتير هو صوغ عقد اجتماعي لمشروع سياسي مشترك، فإن التفكير في هذه العملية من منظور تقنوقراطي صرف، باعتباره مسألة يختص بها الخبراء دون غيرهم، أو في أسوأ الحالات، باعتبارها عملية تستبعد قطاعات من السكان، ثبت مراراً وتكراراً أنه يؤدي إلى نتائج غير مرضية. ومن أكثر المشاريع التشاركية طموحاً في عملية دستورية هو المشروع الذي نظمه مكتب الاتصال المجتمعي الذي أنشأته الجمعية الوطنية لجنوب أفريقيا للعملية التي أفضت في نهاية المطاف إلى اعتماد دستور عام ١٩٩٦. وشمل حملة تثقيفية واسعة النطاق بشأن المسائل الدستورية وحملات إعلامية (برامج تلفزيونية وإذاعية أسبوعية تواصلت مع ١٠ ملايين شخص) وملصقات وكتيبات ونشرات، وخط هاتفني إرشادي، وإرسال ٤,٥ ملايين نسخة من مشروع الدستور بالبريد وتنظيم ٤٨٦ حلقة عمل مباشرة استهدفت المجتمعات المحلية المحرومة لوحدها. وخلص تقييم خارجي إلى أن ثلاثة أرباع سكان جنوب أفريقيا (حوالي ٣٠ مليون نسمة) قد سمعوا بالعملية، وعلم ما يقارب ٢٠ مليون منهم بأن بإمكانهم تقديم مذكرة بشأن المسائل الدستورية. وأظهرت تلك التجربة أن من الممكن أن تكون المشاركة مجدية وشاملة، حتى على نطاق واسع<sup>(١٣)</sup>.

(١٢) انظر: Dieter Grimm, "Integration by constitution", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, Nos. 2-3 (May 2005), pp. 193-210; Peter Häberle, *Verfassungsrecht als Kulturwissenschaft* (Berlin, Dunker and Humblot, 1998); Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung* (Suhrkamp, 1992).

(١٣) انظر: Michael Brandt and others, *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Interpeace, 2011), sect. 2.2.

٣٥- والقدرة الوقائية للدساتير ليست مجرد تخمين نظري. فقد خلصت دراسة أجريت بتكليف من البنك الدولي إلى أن الدستورية لم تساعد البلدان على تجنب العنف فحسب، بل إنها ساعدتها على تهدئة العنف عندما حدث: "فالحكومات التي يقيدتها دستور رسمي، وتلتزم بسيادة القانون تقل احتمالات مواجهتها لتجدد العنف بأي شكل من الأشكال. بل إن أي تدبير يجد من قدرة الحكومة على العمل خارج نطاق القانون وعلى الاستحواذ على السلطة انفرادياً، يجعل من الحكومة شريكاً تفاوضياً أكثر جاذبية، ويوفر للمقاتلين وسيلة بديلة للخروج من الحرب. وهذا ما يوحي بأن التركيز الشديد على بناء المؤسسات السياسية بدل التركيز على التنمية الاقتصادية قد يكون أكثر الطرق فعالية في تسوية الحروب الأهلية القائمة وقد يساعد على تخفيض المعدل الذي تتكرر به هذه الصراعات على مدى فترة زمنية"<sup>(١٤)</sup>.

٣٦- وركزت الدراسة على الإصلاح الدستوري، باعتباره أداة وقائية مفيدة، كجزء من إطار وقائي أشمل. وفي تقرير سابق، ذكر المقرر الخاص تدابير قانونية هامة أخرى من قبيل التصديق على المعاهدات الدولية. وأهاب المستشار الخاص بالدول مراراً أن تصدق على الصكوك الرئيسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الجنائي الدولي وإدماجها في التشريعات الوطنية. وأبرزت نتائج دراسة أجريت مؤخراً كيف أن سن "قوانين الأعمال الوحشية" ضاعف احتمال الملاحقات القضائية على الصعيد الوطني في الجرائم ذات الصلة<sup>(١٥)</sup>. فعندما يتأتى القول بأن للملاحقات القضائية قدرة وقائية، ليس فقط من خلال الردع، ولكن أيضاً من خلال تفكيك أوصال الشبكات الإجرامية، فإن ذلك مثال آخر على ما للتدخلات في مجال المؤسسات من قدرة وقائية وعلى ضرورة إدراج تلك التدابير إدراجاً منهجياً.

٣٧- ومع ذلك، فإن المقرر الخاص والمستشار الخاص يساورهما بالغ القلق لما تتعرض له الدستورية من هجمات خطيرة تتجلى فيما يلي:

(أ) الجهود الرامية إلى تفويض استقلال القضاء عن طريق تجييش المحاكم، الذي يقصد به زيادة عدد القضاة، في المحاكم الأعلى درجة بوجه خاص، من أجل خلق أغلبية متعاطفة مع السلطة التنفيذية، والتلاعب في التعيينات القضائية والترقيات وفرض الإجراءات التأديبية التعسفية؛

(ب) الحد من وظائف القضاة وسلطتهم، ولا سيما في المحاكم الدستورية، بحيث لا يبقى منها إلا كيان أجوف، يعطي انطباعاً زائفاً بالفصل بين السلط ويطمس جموح جهاز تنفيذي لا يكن أي احترام للسلطة المحدودة؛

(ج) اعتبار الأغلبية البرلمانية تكليفاً بإجراء تعديلات دستورية شاملة، في تجاهل للفرق بين الدساتير والتشريعات العادية، بهدف تركيز السلطة في الجهاز التنفيذي؛

(د) إلغاء القيود المفروضة على تجديد ولاية شغل المنصب الرئاسي دون اعتبار لأثر ذلك على فصل السلط الهش أصلاً؛

(١٤) انظر: Barbara F. Walter, "Conflict relapse and the sustainability of post-conflict peace", *World Development Report 2011*, background paper, 13 September 2010.

(١٥) انظر: Mark S. Berlin and Geoff Dancy, "The difference law makes: domestic atrocity laws and human rights prosecutions", *Law and Society Review*, vol. 51, No. 3 (2017), p. 560.

(هـ) التجاهل الذي لا تقابل به فحسب القرارات القضائية والجهاز القضائي بوجه أعم، بل حتى فكرة الضوابط والموازن والمجتمع القائم على سيادة القانون.

٣٨- ولن تعمل هذه الاتجاهات على تقويض الالتزامات التي قطعها المجتمع الدولي على نفسه مراراً وتلك المقطوعة تجاهه فحسب<sup>(١٦)</sup>، بل إنها ستخون في المقام الأول وعد الحكم الديمقراطي المقطوع لشعبه.

## ٢- المؤسسات الأمنية

٣٩- لطالما أشار المستشار الخاص إلى تزايد مخاطر الأعمال الوحشية التي يتسبب فيها انتشار الجماعات المسلحة وعدم فعالية المؤسسات الأمنية أو قلة مواردها أو نقص تمثيليتها أو غيابها. ويؤكد الإطار التحليلي السالف الذكر على عدة عوامل ترتبط بالمؤسسات الأمنية وتزيد من خطر وقوع الجرائم الوحشية، بما في ذلك تلك الواردة في زمرة عوامل الخطر المقترنة بضعف هياكل الدولة، أي "انعدام الرقابة الفعالة من الهيئات المدنية على قوات الأمن" و"غياب أو عدم كفاية الآليات الخارجية أو الداخلية للرقابة والمساءلة"، وكذلك المؤشرات المرتبطة بقدرة الدولة على ارتكاب الجرائم الوحشية و"بالظروف التمكينية" (A/70/741-S/2016/71، المرفق، الفقرتان ٢٦(د) و(و) وعاملاً الخطر ٥ و٧)

٤٠- وفي تقرير الأمين العام لعام ٢٠١٣، ذهب الأمين العام إلى القول إن عمليات إصلاح قطاع الأمن يمكن أن تسهم في منع الجرائم الوحشية "بالتحكم في وسائل ارتكاب هذه الجرائم وردع حالات سوء السلوك أو سوء المعاملة" (A/67/929-S/2013/399، الفقرة ٤٤). وفي مختلف التقارير، أعرب المقرر الخاص عن القلق إزاء الانتهاكات والتجاوزات التي ترتكبها الجهات الفاعلة الأمنية التابعة للدولة والجهات الفاعلة غير التابعة للدولة، ولا سيما في المناطق الخاضعة لحكومة محدودة (انظر A/70/438 وA/HRC/36/50).

٤١- ويمكن أن يعمل الإصلاح الفعال لقطاع الأمن على الحد من مخاطر الجرائم الوحشية، وبناء القدرة على مواجهتها. ويفترض في هذه العملية أن تفضي، في جملة أمور، إلى إنشاء رقابة مدنية متينة وتعزيز الانضباط الداخلي؛ وتشجيع إشراك الموظفين من مختلف الفئات السكانية؛ وتعزيز الكفاءة المهنية بين موظفي الأمن؛ والتحرري بشأن الموظفين لاستبعاد الجناة الذين يتم التعرف عليهم؛ وتوفير التدريب في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان، بما فيه القانون الدولي الإنساني؛ واعتماد إجراءات عمل بشأن استخدام القوة والأسلحة النارية (انظر A/67/929-S/2013/399 وA/68/947-S/2014/449). وقد أسهب المقرر الخاص في عدة جوانب من إصلاح قطاع الأمن اعتبرها ذات أهمية خاصة لمنع تكرار هذه الأعمال، بما في ذلك بعض التدابير السالفة الذكر (انظر A/70/438).

٤٢- ويعد إصلاح المؤسسات الأمنية عنصراً رئيسياً في معظم برامج العدالة الانتقالية، وكثيراً ما يرتبط بعمليات المساءلة. فغض الطرف عن الأعمال الوحشية المرتكبة في الماضي إنما يعني أن بعض الجناة هم فوق القانون، مما يفقد المؤسسات الأمنية مصداقيتها، التي انخفضت أصلاً

(١٦) قرار الجمعية العامة: ٢٠١/٥٩ و١٠٢/٦٦؛ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٣٦/١٩؛ وقرار لجنة حقوق الإنسان ٣٦/٢٠٠٣ و٣٠/٢٠٠٤.

مستويات ثقة المواطنين بها. ويؤدي عدم المساءلة الفعلية إلى تبرير بعدي للأعمال الوحشية الماضية. ويغذي ثقافة الإفلات من العقاب (القديمة العهد) والتي قد تصبح أمراً اعتيادياً، مما يجعل منع الأعمال الوحشية أشد صعوبة إلى حد كبير. ومن جهة أخرى، فإن المساءلة على الأعمال الوحشية المرتكبة في الماضي، يسلم بأن الأعمال الوحشية أعمال لا يمكن السماح بها أو التغاضي عنها، وألا أحد فوق القانون، أياً كان مركزه. وحيثما تكون ثمة مساءلة، يمكن أن يأمل السكان أن تحميهم في الوقت الراهن مؤسسات الدولة، التي ربما تكون قد خذلهم في الماضي. وبالتالي تؤكد المساءلة على الأعمال الوحشية المرتكبة في الماضي صحة المعايير والقيم الأساسية عالمياً.

٤٣- ويمكن أن تقدم العدالة الانتقالية دروساً إيجابية بشأن تحقيق درجة ما من المساءلة عن طريق الملاحقة الجنائية. غير أن الأعمال الوحشية ليست حوادث معزولة يرتكبها عدد محدود من الأفراد، بل هي جرائم نظام تشمل عادة عدداً كبيراً من الجناة يستوجب قدرًا من التنظيم والموارد والمهارات. وعموماً، ليس من المرجح أن تواجه جميع الجهات المسؤولة بصورة مباشرة أو غير مباشرة عن الأعمال الوحشية عقوبة جنائية. ويمكن أن يسهم إصلاح قطاع الأمن في معالجة "ثغرة الإفلات من العقاب" باقتراح خيارات من قبيل التحري بشأن العاملين في القطاع الأمني وإقالة المسؤولين عن الأعمال الوحشية من قطاع الأمن. ويقوم التحري بتعطيل الشبكات التي يمكن استخدامها في ارتكاب الجرائم الوحشية<sup>(١٧)</sup>.

٤٤- غير أن التحري يرتبط بالجرائم التي ارتكبت فعلاً ولا يسهل القيام به بنجاح على نطاق واسع (المرجع نفسه). ولذلك أكد المقرر الخاص، في تقريره، على التدابير الأخرى التي لها قدرة وقائية، من قبيل التعريف الدستوري للفرق بين الدفاع الخارجي (المؤسسة العسكرية) والسلامة العامة الداخلية (مؤسسة الشرطة) ومهام الاستخبارات؛ وترشيد القطاع الأمني وتحديد حجمه السليم؛ وتضييق نطاق الولاية القضائية للمحاكم العسكرية؛ وإلغاء الامتيازات العسكرية، التي تسمح لها مثلاً بالسيطرة على جوانب من السياسة والاقتصاد؛ وتعزيز الرقابة المدنية على المؤسسات الأمنية.

٤٥- وهذا التدبير الأخير هو الذي يحظى باهتمام خاص لدى الخبراء الذين يبرزون أهميته، إذ يبينون بعض البدائل ويدعون إلى إجراء مزيد من البحوث في أفضل سبل الوقاية وفي الآثار التجريبية للجهود الوقائية. بيد أن الرقابة الفعالة على المؤسسات الأمنية ليست إلا جزءاً مما ينبغي أن يكون عليه الإطار المحدد السياق والشامل لطائفة من التدابير الهيكلية والتشغيلية.

٤٦- وتشكل الرقابة على جميع أجزاء الجهاز التنفيذي ومساءلته عنصريين في ممارسة السلطة وفقاً لمبادئ سيادة القانون في النظام الدستوري. ونظراً لاحتكار الأجهزة الأمنية لاستخدام القوة، فإن هذه الرقابة تكتسي أهمية خاصة. وينبغي منازعة الاحتكار الكامل تقريباً المخول للجهاز العسكري في العديد من الأماكن، في معظم المسائل المتعلقة بالأمن والسياسة الدفاعية مثلاً، لأسباب أخرى أيضاً منها: أن الأمن والدفاع في الدولة أمران أساسيان لرفاه المجتمعات. غير أنه، من غير المعقول ألا يُشرك في الرقابة عليهما السكان (وممثلوهم) الذين يفترض أن

(١٧) انظر: Pablo de Greiff, "Transitional justice, security, and development", *World Development* 17-18 (2010), pp. 17-18; *Report 2011 background paper*, 29 October 2010, pp. 17-18; A/70/438, الفقرتان ٢١ و٢٣.

تحميهم التدابير. وعلاوة على ذلك، فإن الأمن والدفاع يستهلكان عادة مبالغ كبيرة من الموارد العامة وينبغي أن يكونا خاضعين لقدر من المداولات الديمقراطية على غرار أجزاء أخرى من الميزانية الوطنية. غير أن الميزانيات الأمنية كثيراً ما تكون محاطة بسرية، مما يفسح المجال في كثير من الحالات لجوانب عدم الكفاءة والفساد وإخفاء تمويل مختلف أشكال انتهاكات حقوق الإنسان.

٤٧- والعدد الكبير من البلدان التي ارتكبت فيها أعمال وحشية والتي يشند فيها خطر حدوث أعمال وحشية في المستقبل، هي تلك البلدان التي تتسم فيها أبسط آليات الرقابة بالضعف أو تكون منعدمة فيها كلياً. ولقد تبين أن المساءلة والرقابة تكونان أكثر نجاحاً إذا كانت المؤسسات الأمنية مسؤولة "امام جهات متعددة عن طريق آليات متعددة"<sup>(١٨)</sup> وثبت أن مزيجاً من الآليات الداخلية والخارجية الرسمية وغير الرسمية أكثر فعالية في مساءلة المؤسسات الأمنية، وبالتالي فإنها مزيج من آليات المساءلة الرسمية من قبيل الرقابة الخارجية (الرقابة البرلمانية، ورقابة الجهاز التنفيذي، والهيئات المدنية المستقلة لتقديم الشكاوى والمراجعة، ومكاتب أمناء المظالم والمراجعة القضائية) والقواعد والآليات الداخلية (مدونات الأخلاقيات والانضباط الداخلي والإدارة التنفيذية)، إلى جانب المساءلة غير الرسمية القوية من خلال التدقيق التي تقوم بها الجهات الفاعلة غير الحكومية، من قبيل وسائط الإعلام، ومنظمات حقوق الإنسان وغيرها من منظمات المجتمع المدني لرصد قطاع الأمن<sup>(١٩)</sup>.

٤٨- ورغم أهمية الآليات الداخلية فإنها شكل من أشكال الضبط الذاتي، وبالتالي فإنها لا تكفي في ظروف تتسم بقصور في الثقة (أي تقريباً جميع الحالات الشديدة المخاطر). فلا يمكن أن يتوقع من الحراس أي يحرسوا أنفسهم بأنفسهم كلياً. ولذلك، فإن الرقابة الخارجية مهمة. كما تكتسي أهمية حاسمة هيئات الشكاوى المدنية المستقلة، وأمناء المظالم، وغير ذلك من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمراجعات القضائية. غير أن هذا التقرير يركز على جانب واحد من جوانب الرقابة هو جانب الرقابة البرلمانية، وعلى شكل معين من أشكال الرقابة التنفيذية التي لها نطاق عام واسع وقدرة وقائية واضحة.

٤٩- وأول شكل لآلية الرقابة المدنية يبرزه هذا التقرير هو وزارة الدفاع. وقد أنشأ العديد من البلدان وزارة من هذا القبيل، بل إن بعضها عين وزراء دفاع مدنيين. فوجود وزارة للدفاع، بل ووزير مدني للدفاع، ليس كوجود وزارة مدنية للدفاع، يكون فيها معظم الموظفين مدنيين، ولا سيما في المناصب العليا.

٥٠- وتتولى وزارات الدفاع المسؤولية الأولى عن صياغة مقترحات بشأن الميزانيات والاستراتيجيات الأمنية الوطنية وإدارة القوة والموظفين، وعمليات الشراء<sup>(٢٠)</sup>. وإذا كان يتوقع في

(١٨) انظر: David H. Bayley, "The contemporary practices of policing: a comparative view", quoted in Christopher E. Stone and Heather H. Ward, "Democratic policing: a framework for action", *Policing and Society*, vol. 10, No. 1 (2000), p. 15.

(١٩) للمزيد من التفاصيل، انظر على سبيل المثال: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, "The contribution and role of SSR in the prevention of violent conflict", April 2017.

(٢٠) انظر: Thomas C. Bruneau and Richard B. Goetze, Jr., "Ministries of defence and democratic control", in Thomas C. Bruneau and Scott D. Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (Austin, University of Texas Press, 2006).

القرارات التي لها أهمية أساسية في نظام الحكم أن تخضع للمساءلة الديمقراطية والرقابة، فإن وزارات الدفاع المدنية لا بد وأن تضطلع بتلك المسؤوليات بمشورة وتعقيب من الأفراد العسكريين، ولكن لا ينبغي أن تكون للأفراد العسكريين السيطرة النهائية على تلك العمليات.

٥١- والوزارة المدنية أمر حاسم باعتبارها قناة بين قوات الأمن والسلطات الشرعية. وعلى الرغم من أن القيادة العسكرية قد لا ترحب بالتواصل اللازم مع وزير بدلاً من الاتصال المباشر مع الرئيس، فإن التجربة تبين أن هذا الترتيب مفيد للطرفين من المنظور العسكري، إذ أن وجود مدني يتولى أمرها يقيها من أن تعتبر كياناً لا يخدم إلا مصلحته، بل واعتباراً لما له من احتكار لاستخدام القوة في المسائل الدفاعية فإن هذا التصور يأخذ أبعاداً منذرة بالأخطار. وبالنسبة للقادة المدنيين، ورئيس الحكومة على وجه التحديد، يوفر هذا الترتيب منطقة عازلة تتقي الأزمات<sup>(٢١)</sup>. وبالتالي، فإن هذا الترتيب يعمل على صون المؤسسة العسكرية من السياسة كما يصون الحقل السياسي من هيمنة المؤسسة العسكرية. وهذا أمر بالغ الأهمية في منع الجرائم الوحشية.

٥٢- وتطبيع مسائل الأمن والدفاع باعتبارها موضوعاً واحداً في جملة مواضيع شتى داخل حكومة عادية يسهل التنسيق والشفافية اللذين لا غنى عنها في المساءلة.

٥٣- ويمكن أن تشمل المشاركة البرلمانية في الرقابة على الدفاع والأمن مسائل عديدة، بما فيها التشريعات المتعلقة بالدفاع، وسياسات الدفاع واستراتيجيته وميزانياته، وكذلك مسائل موظفيه من قبيل التعيينات في أعلى المراتب والتشكيلة الإثنية والجنسانية والجغرافية والدينية للقوات. وبالتالي، فإن المشاركة البرلمانية في رصد التنفيذ ستكون أيضاً أمراً ذا أهمية حاسمة<sup>(٢٢)</sup>.

٥٤- ويشير الاتجاه السائد إلى أن اللجان البرلمانية المخصصة المعنية بالدفاع والأمن والتي بإمكانها تطوير الخبرة، ولها ما يكفي من الموظفين والموارد، ولها صلاحيات مناسبة لعقد جلسات، والتماس الوثائق، واستدعاء الشهود (بمن فيهم الوزراء والموظفون) والاستفادة من المصادر المستقلة لمراجعة الحسابات، والتي تُشترط مشاركتها قبل عرض مشاريع القوانين على الجهاز التشريعي بكامل هيئته، يمكن أن تسهم إسهامات وقائية مهمة. وبإمكان اللجان أن تحسن نوعية السياسات تحسناً جوهرياً، عن طريق تنويع الآراء (مثلاً، بضمان مساهمات ممثلين من مختلف المناطق والجماعات الدينية، أو العرقية أو اللغوية والمنظورات السياسية أو الأيديولوجية)، ومن الناحية الإجرائية، من خلال طلبات التداول، لا سيما في الأماكن العامة وحتى في جلسات مغلقة. كما أن هذا الشكل من أشكال المشاركة البرلمانية يمكن أن يعزز مشروعية سياسة الدفاع والأمن، بالإضافة إلى جمع آراء غير آراء السلطة التنفيذية<sup>(٢٣)</sup>.

٥٥- وستسدى خدمة جليلة لمنع الجرائم الوحشية بشكل خاص إذا عمم هذا المنع بوصفه هدفاً في كل من المهام والمواضيع السالفة الذكر. ويتيح تشكيل لجنة الأمن والدفاع، وتنظيم

(٢١) انظر: Narcís Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (New York, Cambridge University Press, 2010); A/HRC/27/56/Add.1

(٢٢) انظر: Hans Born and others, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (Geneva, Inter-Parliamentary Union; Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003)

(٢٣) انظر: Jeanne Kinney Giraldo, "Legislatures and national defence: global comparisons", in Bruneau and Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How*

جلساتها، والطلبات المقدمة للحصول على وثائق فرصاً لتحقيق أقصى قدر من الشمول والاستماع لمن هم أشد تعرضاً للمخاطر (بمن فيهم أولئك الذين يحتفل أن يكونوا قد تعرضوا للعنف من قبل). وهذا أمر بالغ الأهمية في عملية اتخاذ القرار بشأن التشكيلة الإثنية أو العرقية أو الإقليمية أو اللغوية أو الدينية للقوات، بما في ذلك الرتب العليا، لا سيما بالنظر إلى أن معظم الجرائم الوحشية تعود بأسبابها الجذرية إلى أنماط من التمييز أو الاستبعاد ضد فئات بسبب تلك الأشكال من الهوية.

٥٦- وفي المجتمعات الممزقة عرقياً، من غير المرجح أن تكون القوات ذات الإثنية الواحدة مُطمئنة وجدية بالثقة، بل إنها تشكل خطراً على حماية أفراد الجماعات الأخرى. ويمكن لتشكيلة اللجان وطريقة عملها أن يحسنا القدرة الوقائية للقرارات المتخذة بشأن الاستراتيجية والسياسة العامة، بما في ذلك ما يتعلق بمسائل من قبيل موقع المعسكرات، مع ما يترتب على ذلك من آثار فيما يتعلق بالفرص الاقتصادية والتكاليف والعلاقات مع السكان المحيطين بما والبلدان المجاورة، وما إلى ذلك. وأخيراً، هناك قدرة وقائية في المشاركة البرلمانية باعتبارها ضابطاً لاستعمال أو سوء استعمال السلطة التنفيذية لقوات الأمن (بما في ذلك دوائر الاستخبارات) إما لقيامها هي نفسها بارتكاب أعمال وحشية أو لدعم الآخرين في قيامهم بذلك<sup>(٢٤)</sup>.

٥٧- ويدرك الخبراء معاً أن القدرة الوقائية للرقابة البرلمانية، في تطبيقها لأغراض منع الجرائم الوحشية، تتوقف على شروط نادرًا ما تستوفي:

- (أ) فثمة اتجاه عالمي يؤيد تعزيز السلطة التنفيذية على حساب الهيئات التشريعية؛
- (ب) والبلدان التي يمكنها استخدام رقابة برلمانية قوية على الدوائر الأمنية هي بالتحديد تلك البلدان التي يرجح أن تكون أشد افتقاراً، مثلاً، إلى لجان مخصصة؛
- (ج) ويتفاقم عدم التناسق الإعلامي الاعتيادي بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بفعل السرية، وتضائل احتمال دحض أعضاء اللجان لادعاءات السلطة التنفيذية أو المؤسسة العسكرية؛
- (د) وتوجد ثمة إشكالات تتعلق بمدى شمولية وتمثيلية الهيئات التشريعية وتقلبها الأيديولوجي أمام الأجهزة التنفيذية (برلمانات التزكية التلقائية) وتنجح في تحويل المواضيع إلى مسائل أمنية خدمة لمصالحها السياسية، الأمر الذي يقوض القدرة الوقائية لتلك الرقابة.

## باء- مؤسسات المجتمع المدني

٥٨- يؤدي المجتمع المدني دوراً رئيسياً في توفير الضوابط والموازن في المجتمعات، ومساءلة الحكومات والدعوة إلى إعمال الحقوق. والمجتمع المدني النشط والمتنوع والقوي الذي يمكنه أن يعمل بجرية وانفتاح يساعد على ضمان مساءلة القادة، واحترام سيادة القانون، وإشراك جميع قطاعات المجتمع في عمليات صنع القرار. وفي التحليل الإطاري، لوحظ أن عدم وجود مجتمع

(٢٤) انظر: Aurel Croissant and David Kuehn, eds., *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control in Comparative Perspectives* (Cham, Switzerland, Springer International Publishing, 2017); Thomas C. Bruneau and Florina Cristiana Matei, eds., *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (New York, Routledge, 2013).

مدني قوي ومنظم وتمثيلي، بما في ذلك وسائل إعلام وطنية مستقلة ومتنوعة، مؤشر لتزايد خطر الجرائم الوحشية (A/70/741-S/2016/71، المرفق، عامل الخطر ٦).

٥٩- وقد ساهم المجتمع المدني دون شك في تحقيق انتصارات كبرى في مجال الحقوق ومنع الأعمال الوحشية والانتهاكات المنهجية. ويمكن القول إن منظمات المجتمع المدني حققت انتصارات هامة، بما في ذلك إلغاء الرق؛ والفصل العرقي في أنحاء عديدة من العالم، بما في ذلك الولايات المتحدة الأمريكية، وجنوب أفريقيا؛ وإنهاء حرمان الأقليات والنساء من الحقوق السياسية في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين؛ ومكافحة الإفلات من العقاب، ولا سيما في العمليات الانتقالية في مرحلة ما بعد الاستبداد؛ وإحراز تقدم هائل، في الآونة الأخيرة، في تعزيز حقوق المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية، في جملة أمور أخرى.

٦٠- وهذا لا يعني أن المجتمع المدني يؤدي دوراً إيجابياً دائماً. ففي كل صراع من هذه الصراعات، وقف قطاع من المجتمع المدني في الصف المعارض. وفي الوقت الراهن، ثمة تعبئة كبيرة للمجتمع المدني لصالح خطط شعبية معادية للأجانب وعنصرية.

٦١- ومع ذلك، ظل المجتمع المدني بصفة عامة محركاً لعجلة التقدم في مجال حقوق الإنسان. وتشير الأدلة التجريبية إلى وجود روابط قوية بين المجتمع المدني المستقل والمؤشرات الإيجابية في مجال حقوق الإنسان. ويعزى ذلك جزئياً لكون المجتمع المدني يُجَمِّع الأصوات ويضخمها، مجاهراً بقوة ووضوح باختيارات المواطنين للحكومات، ليس فقط لأغراض الإعلام بل للمطالبة الجلية. وكما يلاحظ صاحب دراسة شملت ٦٠ بلداً في موجز استنتاجاته، فإن "قوة المجتمع المدني قبل الفترة الانتقالية وكثافته بعد الفترة الانتقالية لا تقومان بدور هام في تعميق الحريات السياسية والحريات المدنية في صفوف مواطني الفترة الانتقالية فحسب، بل إنهما تؤديان أيضاً إلى تحسين الأداء المؤسسي"<sup>(٢٥)</sup>.

٦٢- ويمكن اعتبار التجميع والتضخيم آلية اجتماعية مهمة يقوم من خلالها المجتمع المدني بدوره في الإسهام في توجيه استخدام السلطة العمومية. وهذا في حد ذاته ما قد يخول المجتمعات المدنية الفعالة ميزة وقائية، لأن المجتمعات القادرة على التجميع والتضخيم الفعالين يتوقع ألا تقبل أنواعاً معينة من المعاملة. وبعبارة أخرى، فإن العلاقة بين المجتمع المدني والسلطات في البلدان ذات المجتمع المدني القوي لا تقوم على مجرد رد الفعل الصرف، بل إنها تكون استباقية.

٦٣- وثمة آلية أخرى يمكن للمجتمع المدني من خلالها ممارسة وظيفة وقائية: إذ من المعروف أن من الآثار (المقصودة) لممارسة التعسف هي كسر الأواصر الاجتماعية وعزل الناس عن بعضهم البعض. "فسلطة العزل"، الذي شددت عليها حنا أريندت Hannah Arendt ببلاغة في الخمسينات<sup>(٢٦)</sup>، أمر أساسي لفعالية التعسف على الفرد لأنها تعرقل التنسيق الاجتماعي وتبادل المعلومات، وهو أمر ضروري لأي معارضة منظمة.

(٢٥) انظر: Rollin F. Tusalem, "A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies", *International Political Sciences Review*, vol. 28, No. 3 (2007), p. 361.

(٢٦) انظر: Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York, Meridian Books, 1958).

٦٤- ويمكن لفاعلي المجتمع المدني أن يسهموا في بناء التماسك الاجتماعي وقدرة المجتمعات أو السكان على الصمود. فبتوحيد صفوف الناس من أجل تحقيق أهداف مشتركة، وإقامة حوار بين مختلف الفئات، وتمكينها من خلال توعيتها بحقوقها وحقوق الآخرين، وإبلاغ الناس بشأن المسائل العامة الهامة، وكيفية المشاركة في العمليات العامة لما في مصلحتهم، يمكن لفاعلي المجتمع المدني تعزيز بيئة يقل فيها احتمال حدوث جرائم وحشية.

٦٥- ولقد سُلِّمَ فعلاً بمساهمة المجتمع المدني في منع الأعمال الوحشية بوسائل ملموسة من قبيل أعمال الدعوة، والرصد والإبلاغ والتثقيف ومنع النزاعات وحلها ومبادرات المصالحة، في جملة أمور أخرى. ولهذا السبب، ينبغي أن يشمل النهج الإطاري تجاه الوقاية التدابير الرامية إلى تعزيز المجتمع المدني وزيادة استقلاله الذاتي. وبالإضافة إلى الوسائل المباشرة، يمكن أن تشمل بعض وسائل الدعم غير المباشرة ما يلي: إلغاء القوانين التي تحد من الحيز المدني؛ وتهيئة بيئة تمكينية<sup>(٢٧)</sup>؛ وإقامة منصات أو ائتلافات أو شبكات؛ وإنشاء منتديات رسمية للمشاورة الرسمية. (انظر A/72/523).

٦٦- ويمكن أن توفر المنتديات الرسمية للتشاور، وليس مجرد "محلات الدردشة"، دافعاً قوياً لتعزيز المجتمع المدني، ليس بالمعنى العام بل بمعنى الخبرة المتخصصة. وعلى سبيل المثال، فإن القواعد التي تجيز تقديم المجتمع المدني لمذكرات والمشاركة في المناقشات التشريعية لا تظهر وتعزز فضائل الشمول والشفافية فحسب، بل إنها توفر أيضاً سبباً قوياً للمجتمع المدني يحمله على تعزيز قدراته (انظر A/71/567 و A/HRC/34/62).

٦٧- وفي الحالات التي ارتكبت فيها الجرائم الوحشية، حولت السلطة التنفيذية القطاع الأمني إلى جهاز يضمن استمرار بقائها في السلطة، من خلال المحسوبة، وتغليب الطابع الإثني وممارسة الفساد العلني والسري. فالسيطرة التعسفية على السلطة عامل من عوامل الخطر التي تسمح بارتكاب الجرائم الوحشية في المقام الأول، حسبما أبرزه الإطار التحليلي. ولا يعود الأمن منفعة عامة، بل يصبح أشبه بغنائم أو امتيازات للماسكين بمقاليد السلطة.

٦٨- ومن السبل التي تتيح فك الخناق هو فتح عملية تحديد الاحتياجات الأمنية للسكان والجهات الأخرى ذات المصلحة، أي المجتمع المدني. فالمشاركة، مثلاً، في صياغة سياسات الدفاع الوطني تتيح لمن ليسوا فحسب مهمشين عادة بل وضحايا لقوات الأمن، ولا سيما النساء، تحديد احتياجاتهم الأمنية. وتعد الأدوات البسيطة من قبيل الاستقصاء الأمني المحلي، إذا نفذ بشكل شامل للجميع، خطوة في الاتجاه الصحيح<sup>(٢٨)</sup>.

٦٩- ورغم أن المجتمع المدني والأجزاء المدنية من الحكم تعاني عادة من نفس القلة في الخبرة التقنية، فإن هذا العجز يمكن تعويضه بل وتم تعويضه فعلاً في أنحاء مختلفة من العالم، واقترن بنتائج هامة. وكانت العمليات المفضية إلى تحول قوات دفاع جنوب أفريقيا، والكتاب الأبيض (١٩٩٦)، واستعراض الدفاع (١٩٩٨) وقانون الدفاع لعام ٢٠٠٢، كلها عمليات تشاورية

(٢٧) انظر: Organization for Economic Cooperation and Development, "OECD DAC handbook on security sector reform: supporting security and justice" (Paris, OECD Publishing, 2007).

(٢٨) انظر: Laurie Nathan, *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security*. Sector Reform (Birmingham, University of Birmingham, 2007), p. 31.

ساهمت فيها منظمات المجتمع المدني مساهمة بالغة الأهمية<sup>(٢٩)</sup>. وعلى نفس المنوال، أفضى إلى تغييرات عميقة في القطاع الأمني في البلد استعراض الدفاع في سيراليون بعد انتهاء النزاع، والذي تضمن مشاورات مع لجنة الحقيقة والمصالحة ومنظمات المجتمع المدني، في جملة أطراف أخرى ذات مصلحة<sup>(٣٠)</sup>.

٧٠- وطور المجتمع المدني كفاءات عبر وطنية بشأن إصلاح قطاع الأمن. ومن الأمثلة الهامة على ذلك الشبكة الأفريقية للقطاع الأمني، وهي شبكة البلدان الأفريقية للجهات الفاعلة في المجتمع المدني، والأخصائيين الأمنيين والأكاديميين العاملين في هذا المجال. وتعمل الشبكة على تعزيز قدرات الحكومات الأفريقية والبرلمانات والمؤسسات الأمنية، والمنظمات الحكومية الدولية، ومنظمات المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى على الاضطلاع بهذه العمليات الإصلاحية وامتلاك زمامها. وساعدت الشبكة الاتحاد الأفريقي في وضع إطار سياساتي لإصلاح قطاع الأمن، اعتمده رؤساء دول الاتحاد الأفريقي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣. وفي وقت لاحق، ساعدت على بناء قدرات الاتحاد الأفريقي للإصلاح، بما في ذلك من خلال وضع المذكرات التوجيهية التشغيلية وأدلة تنفيذ إطار السياسات العامة. وتسهم أيضاً في الحوارات الرفيعة المستوى للاتحاد الأفريقي بشأن هذا الموضوع، وتشارك في بعثات التقييم التي يوفدها الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في أفريقيا وتعزز تبادل الخبرات فيما بين بلدان الجنوب في هذا الشأن<sup>(٣١)</sup>.

### ثالثاً – التدخلات في مجالات الثقافة والطبائع الشخصية

٧١- وما فتئ المقرر الخاص يحتاج إلى التحولات التي تسعى إلى تحقيق العدالة الانتقالية لا يمكن أن تتحقق بشكل دائم ومستدام من خلال الإصلاحات المؤسسية وحدها. فلا الانتصاف ولا الوقاية مجرد مسألة هندسة مؤسسية ذكية. بل كلاهما يتطلب، في نهاية المطاف، إحداث تحولات في الثقافة والطبائع الشخصية.

٧٢- ولئن كانت الدراسة لا تستطيع فرز العلاقات المعقدة بين المبادرات المؤسسية والثقافية والفردية<sup>(٣٢)</sup>، فإن تاريخ الإصلاحات المؤسسية التي تحفّظ في كسب دعم الثقافة المحلية أو تقبّل في الطبائع أو المعتقدات الشخصية أطول من تاريخ الإصلاحات التي نجحت في ذلك.

(٢٩) انظر: Sanam Narghi Anderlini, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contribution of South African Women* (Hunt Alternatives Fund, 2004); Laurie Nathan, "South African case study: inclusive SSR design and the white paper on defence", in Nathan, *No Ownership*; Sandy Africa, *The Transformation of the South African Security Sector: Lessons and Challenges*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces Policy Paper, No. 33 (Geneva, 2011).

(٣٠) انظر: Kellie Conteh, "Sierra Leone case study: local ownership of the security sector review and transformation processes", in Nathan, *No Ownership*.

(٣١) انظر: <http://africansecuritynetwork.org/assn/>.

(٣٢) انظر: Pablo de Greiff, "On making the invisible visible: the role of cultural interventions in transitional justice processes", in Clara Ramírez-Barat, ed., *Transitional Justice, Culture, and Society: Beyond Outreach*, Advancing Transitional Justice Series (New York, Social Science Research Council, 2014).

٧٣- وقد اغتنم الحبيران هذه الفرصة لكي يؤكدوا على نوعين من المبادرات ذات القدرات الوقائية الهائلة، وهي تعليم التاريخ والدين، وذلك لأسباب أقلها أنها تساعد على إقامة روابط بين مجالات التدخل الثلاثة (المؤسسية والثقافية والشخصية). وكلاهما يمكن أن يكون من العوامل القوية للتعبة الاجتماعية والتحول (نحو الجيد والسيء).

٧٤- فالنظم الاستبدادية والبلدان المتضررة من النزاعات عرضة لتسييس التعليم، بما في ذلك تعليم التاريخ، حيث تستخدم عمداً روايات متحيزة وتقسيمية لصون خطاب يديم هياكل السلطة (السياسية و/أو الاقتصادية) القائمة. وفي هذه الحالات، ينشئ التعليم أو يدعم الانقسامات الاجتماعية، مما يغذي التعصب والسخط، ويعزز عدم المساواة وأشكال التهميش (من خلال تسخير إمكانية الحصول على التعليم وتوظيف محتواه) فيزيد من خطر التعرض للعنف والجرائم الوحشية في المستقبل.

٧٥- وفي العديد من البلدان التي يثير تاريخها الإشكال ويطبعه الانقسام، يتخذ القرار بعدم تدريس التاريخ بتاتا، أو الاكتفاء بتدريس التاريخ "القديم" (لما قبل النزاع) أو قصر تدريس التاريخ على تسلسل بسيط للوقائع التاريخية دون بذل أي جهد لإدراجها في سياقها أو شرحها<sup>(٣٣)</sup>. ولئن كان من المفهوم أنه ليس من السهل التوصل إلى توافق بشأن أفضل الطرق لتدريس تاريخ نزاع بعد انتهائه مباشرة (لا سيما عندما ترتكب فيه جرائم وحشية)، فإنه ينبغي أن يكون واضحا أن تجنب هذا الموضوع ليس حلا؛ فعلى مستوي الأسرة والمجتمع المحلي، سيستمر تناقل الروايات غير الرسمية، التي تكرر الانقسامات القديمة، وتستنسخ القوالب النمطية وتبث الخوف والريبة.

٧٦- ولم يتحقق بسرعة إصلاح المناهج الدراسية وكتب التاريخ المدرسية في أي مكان تقريبا<sup>(٣٤)</sup>، ولكن كانت هناك حالات حالفها النجاح: أولاها إدماج التعامل مع الماضي في مواد أخرى، على غرار ما تم في الأرجنتين وشيلي في السنوات الفاصلة بين الانتقال وإصلاح كتب التاريخ المدرسية. وقد جرى تدريس الماضي القريب في صفوف التربية المدنية أثناء دراسة حقوق الإنسان والدستور<sup>(٣٥)</sup>.

٧٧- وأصدرت بعض لجان الحقيقة صيغاً مختلفة من تقاريرها إلى جانب المواد البيداغوجية، وتضمنت أحيانا صيغاً مناسبة للأطفال. وأدمج البعض من تلك المواد في الفصول الدراسية في

(٣٣) انظر: United Nations Children's Fund, "The role of education in peacebuilding in Burundi", policy brief, p. 3 ورد ذكره في: A/HRC/30/42/Add.1.

(٣٤) وتطلب الأمر مضي ١٥ عاماً على وفاة فرانكو لكي تشرع الكتب المدرسية الإسبانية في تحليل الدكتاتورية (A/HRC/27/56/Add.1)؛ وتطلب الأمر ١٠ سنوات تقريباً على نهاية الحكم الدكتاتوري في شيلي لإعادة النظر في كتبها المدرسية (Leonora Reyes J., "A 40 años del golpe de Estado: el debate curricular (Mario Carretero and Marcelo Borrelli, "Memorias recientes y pasados en conflicto: ¿cómo enseñar historia reciente en la escuela?", *Cultura y Educación*, vol. 20, No. 2 (2008).

(٣٥) انظر: Ana María Rodino, "Teaching about the recent past and citizenship education during democratic transitions", in Clara Ramírez-Barat and Roger Duthie, eds., *Transitional Justice and Education: Learning Peace*, Advancing Transitional Justice Series (New York, Social Science Research Council, 2017).

نهاية المطاف. وأصدرت أيضاً مواد تعليمية لا تحاول إقفال باب المناقشة بشأن الماضي ولكنها تبقى النقاش حياً بدلاً من ذلك. وتشمل صيغاً تاريخية عبر وطنية ومتعددة المنظورات، من قبيل تلك الصادرة عن مركز الديمقراطية والمصالحة في جنوب شرقي أوروبا للمدارس في منطقة البلقان<sup>(٣٦)</sup>. ويجدر بالإشارة الكتاب المدرسي الذي وضعه معهد بحوث السلام في الشرق الأوسط تحت عنوان "تواريخ موازية" (*Parallel Histories*)<sup>(٣٧)</sup>؛ إذ إنه نظراً لتعذر التوصل في الوقت الراهن إلى رواية مشتركة أو رواية تتوسط الروايات المختلفة، يتضمن الكتاب سرداً للأحداث في إسرائيل ودولة فلسطين في القرن العشرين في صفحات من ثلاثة أعمدة: عمود يحمل الرواية الفلسطينية، والثاني يحمل الرواية الإسرائيلية. والعمود الثالث عمود فارغ يمكن للطلبة أن يكتبوا فيه أفكارهم، وردود فعلهم، وأسئلتهم، وبياناتهم واستنتاجاتهم الإضافية. ويبين ذلك المثال أيضاً ما ينبغي أن يتوخاه إصلاح تعليم التاريخ ألا وهو: تمكين الأطفال والمراهقين من أن يطوروا منظوراً تاريخياً خاصاً بهم.

٧٨- ويتفق الخبراء على أن التعليم الناجح لوقائع الماضي، بما في ذلك الجرائم الوحشية المرتكبة في الماضي، ليس مجرد إنتاج كتب مدرسية موثوق بها ودقيقة ومحايدة. فمما لا يقل أهمية اعتماد الأساليب البيداغوجية المناسبة للمهمة المتوخاة والتي تدعم التفكير المنتج في الأحداث الماضية والسلوك الإنساني، وتسهم أيضاً في عمليات المصالحة. ومن المؤسف أن هذه المنهجيات ليست دائماً متاحة بصورة وفيرة في أوضاع ما بعد الاستبداد أو ما بعد النزاع (حيث تشكل البيداغوجيا في كثير من الأحيان جزءاً من المشكلة). ولالأرجنتين، وأيرلندا، وجنوب أفريقيا، وكامبوديا، في جملة دول أخرى، تجارب يمكن استخلاص الشيء الكثير منها<sup>(٣٨)</sup>.

٧٩- وللتعليم قدرة وقائية تتمثل في نقله لمعلومات مرت عبر أساليب معروفة تهدف إلى تحقيق درجة عالية من الموثوقية. وفي حين لا يوجد ثمة ما يضمن مطلق الشفافية والدقة والاكتمال والشمول أو الغائية في بناء روايات الماضي، فإن بعض الطرائق أثبتت نجاحتها أكثر من غيرها. وبالإمكان إيجاد ضمانات إجرائية يرجح أن تفضي إلى حصر موضوعي وشامل للتاريخ.

٨٠- وللتعليم أيضاً قدرة وقائية كبيرة إذ يساعد الناس على استبطان تصورههم لأنفسهم وللآخرين باعتبارهم ذوي حقوق يستحقون اعتباراً معنوياً، ويغرس العادات الفكرية في التفكير النقدي المستقل. وأخيراً، يمكن أن يساعد التعليم في منع الجرائم الوحشية والانتهاكات بمساهمته في تطوير الاستجابات العاطفية والطباع الشعورية في التقدير والاحترام.

٨١- وعلى نفس المنوال، تكون للدين قدرة وقائية يمكن توظيفها بفعالية أكبر. وفي عام ٢٠١٧، وضع مكتب المستشار الخاص خطة عمل الزعماء والفاعلين الدينيين لمنع التحريض على العنف الذي يمكن أن يؤدي إلى ارتكاب جرائم وحشية، وهي وثيقة تبرز الدور الذي يمكن أن يقوم به الزعماء والفاعلون الدينيون في منع الجرائم الوحشية<sup>(٣٩)</sup>. وفي خطة العمل، سُلم بقدرة

(٣٦) انظر: <http://cdrsee.org/projects/education-projects/joint-history-project>.

(٣٧) انظر: <http://vispo.com/PRIME/>.

(٣٨) انظر على سبيل المثال "Educación y memoria" الذي وضعته وزارة التعليم بالأرجنتين لتعزيز تدريس التاريخ الحديث.

(٣٩) انظر: [www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action\\_Religious\\_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf](http://www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf).

الزعماء والفاعلين الدينيين على التأثير ليس فقط على سلوك أتباعهم بل حتى على معتقداتهم وميولهم: فبإمكانهم أن يوظفوا مكانتهم لنشر رسائل الكراهية والعداء التي يمكن أن تحرض على العنف، أو لنشر رسائل السلام والتسامح والقبول والاحترام المتبادل واتخاذ إجراءات للحد من التوترات بين المجتمعات المحلية. ويوعز للزعماء والفاعلين الدينيين بالحديث ليس فقط عندما تستهدف جماعتهم بل حتى عندما تستهدف الجماعات الأخرى. وتُدعى المجتمعات المحلية إلى دعم الزعماء والفاعلين الدينيين عندما يجاهرون بمواقفهم لمنع التحريض على العنف، أيًا كان العقيدة التي يمثلونها. وتُدعى المؤسسات الأكاديمية والتعليمية ومنظمات المجتمع المدني إلى توفير التدريب للزعماء والفاعلين الدينيين في مجال رصد حقوق الإنسان والإبلاغ عنها، ومنع الجرائم الوحشية والتحريض عليها واستخدام الأساليب غير العنيفة لمواجهة التحريض على العنف والتصدي له، كما تُدعى مؤسسات الدولة إلى إلغاء قوانين التجديف، لأن لها أثراً تقييدياً على التمتع بالحقوق في حرية الدين أو المعتقد وعلى الحوار والنقاش بين الجماعات في إطار الاحترام.

٨٢- وفي خطة العمل، طُلب إلى الزعماء والفاعلين الدينيين البحث عن فرص تعزيز الخبرة، بما في ذلك معرفة الأديان والحوار بينها، واستخدام وسائل التواصل الاجتماعي وإشراك الشباب. ودعت المؤسسات الدينية إلى تشجيع الفكر النقدي، واحترام المعايير الدولية لحقوق الإنسان من أجل زيادة التفاهم واحترام الأديان الأخرى. ولهذا الغاية، تشجع خطة العمل المؤسسات الدينية على أن تدرج في المناهج الدراسية للزعماء والفاعلين الدينيين تعليمات بشأن: (أ) مختلف الأديان والعقائد؛ (ب) والقواعد والمعايير الدولية المتعلقة بحرية الدين أو المعتقد؛ (ج) والمواطنة العالمية.

٨٣- وأخيراً، تدعى مؤسسات الدولة إلى الترويج لنهج يركز على حقوق الإنسان في التعليم؛ وتضمن الفكر النقدي في تعليم الشباب؛ وتطوير مناهج دراسية للمدارس العامة تشمل تدريس الأديان والمعتقدات كمادة شاملة لمختلف المذاهب؛ وتضمن المناهج الدراسية، من مرحلة الطفولة المبكرة إلى التعليم الجامعي، التربية المدنية والتثقيف في مجال السلام، إضافة إلى تاريخ الجرائم الوحشية وكيفية منع تكرارها في المستقبل.

## رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٨٤- إن التقصير في منع أو وقف الانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان يزيد من خطر العنف والصراع والجرائم الوحشية. وقد قدمت العدالة الانتقالية إسهامات هامة في إقرار الحق في معرفة الحقيقة والعدالة والتعويض وتفعيله وإحقاقه. ولذلك فإن انتهاج سياسة شاملة للعدالة الانتقالية من شأنه أن يساهم في كسر حلقات الإفلات من العقاب والتهميش، التي إن تركت دون معالجة، زادت من مخاطر تكرار حدوثها.

٨٥- ويشجع واضعا التقرير الدول الأعضاء التي شهدت جرائم وحشية على المزيد من الالتزام بتصميم وتنفيذ إطار شامل من سياسات العدالة الانتقالية للتصدي للأسباب الجذرية للعنف والجرائم الوحشية. كما يشجعان المجتمع الدولي على دعم هذه العمليات دعماً أكثر استدامة. ولا بد أن تصمم كل عملية لتلائم خصوصيات كل سياق وتُطوّر من خلال عملية شاملة من المشاورات على الصعيد الوطني.

٨٦- وضمانات عدم التكرار، التي هي الركيزة الرابعة لسياسة عدالة انتقالية شاملة، هي فئة من التدابير الوقائية والاستباقية الصريحة. ولئن كانت هذه الركيزة من الركائز الأربع أقل تطوراً من الناحية الفقهية، فإن ثمة قدراً غزيراً (وإن كان مجزئاً) من المعرفة والخبرة بشأن السياسات والممارسات الفعالة في منع الانتهاكات المنهجية والجرائم الوحشية.

٨٧- ويحيى واضع التقرير الزيادة الأخيرة في الاهتمام بالوقاية ويشجعان الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والمتعددة الأطراف، ووكالات التعاون الدولي على تعزيز الجهود والالتزام بوضع وتنفيذ سياسات وقائية فعالة.

٨٨- وأشد العقبان هي ضعف الالتزام، ونقص الاستثمار في تدابير الوقاية وتأخر التدخلات وتجزؤ المعارف والخبرات (وانعزالها عن الواقع). وتحقيقاً لهذه الغاية، فإن النهج الإطاري من شأنه أن يعطي محتوى موضوعياً لتوسيع حركة التصدي للذم في العمل الوقائي.

٨٩- ولعل الإطار الشامل هو الذي يضم كل التدابير التي تسهم في منع الجرائم الوحشية. وبناء على تقرير الأمين العام بشأن المسؤولية عن الحماية (A/67/929-S/2013/399)، الفقرات ٣٠-٦٤)، الذي يقدم لمحة عامة عن تلك التدابير، فإن هذا الإطار سيضع الإسهامات الهامة للمجتمع المدني في صميم هذا المسعى. ويحث واضع التقرير منظومة الأمم المتحدة والجهات الأخرى على الاضطلاع العاجل بالعمل الجدي والمنهجي اللازم لتطوير إطار وقائي شامل حقاً.

٩٠- وتبرز الدراسة مساهمة بعض التدابير التي عادة ما يتم تجاهل قدرتها الوقائية. ففي ميدان مؤسسات الحكم، تُحث الدول الأعضاء على الشروع في عمليات جديدة للدسترة، تشمل صياغة شرعة للحقوق وإنشاء محكمة دستورية مستقلة وقوية، ولها صلاحية ضمان الحقوق الأساسية للجميع، دون تمييز. وتستمد "الدستورانية الجديدة" جزءاً من قدرتها الوقائية من سلطتها الداخلة اجتماعياً. ويمكن لعملية تشاورية وشاملة للإصلاح الدستوري أن تكون أداة لاستيعاب الشواغل الوطنية المتميزة مع ضمان حماية حقوق الإنسان الأساسية للجميع، ومنح الحماية الصريحة لفئات مختلفة من السكان، بمن فيهم جماعات الأقليات الإثنية والدينية.

٩١- ويعرب واضع التقرير عن قلقهما البالغ إزاء تقويض الدستورية، بما في ذلك تهميش سلطة المحاكم الدستورية واستقلالها، مما يضعف فصل السلط ويشجع تركيز السلطة غير المحدود وغير الخاضع للرقابة في يد السلطة التنفيذية.

٩٢- وفيما يتعلق بإصلاحات القطاع الأمني البالغة الأهمية في أعقاب الجرائم الوحشية، تبرز الدراسة القدرات الوقائية لآليات الرقابة المدنية القوية، وتشجع الدول الأعضاء على اعتماد آليات رقابة متعددة المستويات. وتشجع المنظمات المتعددة الأطراف ووكالات التعاون على تأكيد تلك الإصلاحات ودعمها.

٩٣- وينبغي ربط إصلاح قطاع الأمن ربطاً بارزاً بالعدالة ذات المنظور المستحضر للماضي والمتطلع للمستقبل والشواغل المتعلقة بالحقوق. ويدعو واضع التقرير إلى نشر آليات الرقابة، بما في ذلك تشكيل أو تعزيز وزارات الدفاع المدنية ولجان الرقابة البرلمانية مع تزويدها بخبرات حقيقية وموارد كافية.

٩٤- وتبرز الدراسة الدور الهام الذي يمكن أن يؤديه المجتمع المدني في منع الجرائم الوحشية، بما يتجاوز مساهماته المتعارف عليها عموماً (الرصد والإبلاغ والدعوة). فالجتمتع المدني المتنوع والقوي، المعزز بوسائط إعلام تعددية، والذي يُسمح له بالعمل بحرية وعلانية دون خوف من الاضطهاد أو الانتقام يساعد على ضمان مساءلة القادة، واحترام سيادة القانون، وإشراك جميع قطاعات المجتمع في عمليات صنع القرار. وبهذه الطريقة، يمكن أن يسهم في تعزيز قدرة المجتمع على التخفيف من المخاطر المرتبطة بالجرائم الوحشية والتغلب عليها.

٩٥- ويذهب واضع التقرير إلى تأييد منازعة الاحتكار الذي يتمتع به قطاع الأمن فيما يتعلق بالنظام العام، وسياسة الدفاع والأمن، ويشجعان الدول الأعضاء والمؤسسات المتعددة الأطراف ووكالات التعاون، بالإضافة إلى القطاعات الأمنية الوطنية نفسها، إلى المساهمة في زراعة هذه القدرات، اقتناعاً بأن الجميع سيستفيد من هذه الشراكة، التي يمكن في إطارها تقييم البدائل السياسية المختلفة.

٩٦- وشجع واضع التقرير الدول الأعضاء والمنظمات المتعددة الأطراف ووكالات التعاون على تخصيص الموارد اللازمة لوضع السياسات الرامية إلى تعزيز المجتمع المدني. وما الإطار القانوني لحرية عمله وإلغاء التشريعات التي تنال من حريته إلا الحد الأدنى الأساسي. وتشمل الخطوات الأخرى سن تشريعات تشترط إسهام المجتمع المدني (أو على الأقل تسمح به) في عمليات سن التشريعات وغيرها من عمليات صنع القرار. وينبغي أيضاً دعم إنشاء شبكات من منظمات المجتمع المدني، على الصعيدين الوطني والدولي.

٩٧- والوقاية الفعالة، بما فيها منع الجرائم الوحشية، ليست مجرد مسألة هندسة مؤسسية فحسب، بل إنها تستدعي أيضاً اتخاذ مبادرات تعزز ثقافة الوقاية وتحديث تغييرات في الطابع الشخصية. وتبرز الدراسة أهمية تضمين المناهج الدراسية الوطنية تعليم التاريخ الذي يشمل روايات موضوعية ومتعددة الجوانب بشأن الجرائم الوحشية المرتكبة في الماضي، والدور الوقائي الذي يمكن أن يقوم به الزعماء والفاعلون الدينيون.

٩٨- ويمكن لمنظومة الأمم المتحدة أداء دور متميز في وضع إطار شامل لمنع الجرائم الوحشية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يوصي واضع التقرير بالتدابير التالية:

(أ) ينبغي إجراء تقييم متكامل وشامل لقلّة مناعة كل بلد تجاه الجرائم الوحشية على الصعيد القطري، باتخاذ عوامل الخطر الواردة في إطار تحليل الجرائم الوحشية دليلاً. واستناداً إلى هذا التحليل، ينبغي وضع إطار وقاية شامل. وينبغي أن تُعزز سعة إطار الوقاية الشامل بنشر القدرات نشرًا أكثر سلاسة للتغلب على ما سلف ذكره من انعزال عن الواقع. ويمكن دمج هذا النهج في العمل المندرج في إطار مشترك يعاد تنشيطه، ويُسترد فيه بتحليل الصراع والتنمية، على غرار ما أبرزه الأمين العام في تقريره الأخير عن بناء السلام والحفاظ على السلام (انظر A/72/707-S/2018/43، الفقرة ٢٤)؛

(ب) وينبغي أن تتكامل ركيزة حقوق الإنسان تكاملاً تاماً مع ركائز التنمية والسلام والأمن في منهاج الوقاية الذي وضعه الأمين العام؛ إذ إن هذه الروابط في مجال منع الجرائم الوحشية أهمية ليست لها في أي مجال آخر. وينبغي دمج منظورات منع الجرائم الوحشية في العمل المندرج في إطار جميع الركائز الثلاث، والتنسيق بينها على أفضل وجه؛

(ج) وينبغي تعزيز مكتب المستشار الخاص وإعادة تشكيل ولايته لدعم إدماج منع الجرائم الوحشية على أفضل وجه في أعمال الأمم المتحدة، بما في ذلك على الصعيد القطري؛

(د) ويوصي واضع التقرير الأمين العام بدعم الجهود الرامية إلى إنجاز مشروع الاتفاقية الدولية بشأن الجرائم ضد الإنسانية. فالإسراع في الإنجاز والتصديق/الانضمام سيكون مؤشراً على التزام حقيقي للمجتمع الدولي؛

(هـ) وما يتوخى من "جيل جديد من أفرقة الأمم المتحدة القطرية... يقوده منسق مقيم محاييد ومستقل ومخول" (المرجع نفسه) يمكن أن يكون رائداً في تحقيق فعالية أكبر في منع الجرائم الوحشية. فينبغي النظر في تشجيع المنسقين المقيمين على تشكيل فريق صغير رائد لاختبار إدماج النهج الإطارى المكيف مع خصوصية كل بلد من البلدان، في أعمال التحليل والتخطيط المشتركة لأفرقتهم القطرية.

## **Annex**

1. The Special Rapporteur and the Special Adviser held two expert group meetings exploring the relationship between transitional justice and atrocity prevention, bringing together representatives of Member States, United Nations agencies, funds and programmes, United Nations mandate holders, civil society organizations and the academic community. The first meeting took place in New York (19–20 September 2017), focusing on how education and constitutional reform can contribute to atrocity prevention. The second meeting, held in Geneva (13–14 November 2017), examined the potential contributions of security sector reform civil society to atrocity prevention. The Special Rapporteur and the Special Adviser thank all participants for their contributions.

2. The two experts also sought written inputs from Member States and civil society organizations, and also received contributions from various United Nations entities, academic institutions and individual experts, and are grateful for all views received.

---