

Distr.: General
6 August 2018
Arabic
Original: English



الدورة الثالثة والسبعون
البند ٧٣ من جدول الأعمال المؤقت*
حق الشعوب في تقرير المصير

استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير

مذكرة من الأمانة العامة

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة، وفقا لقرار الجمعية ٢٥٨/٧٢ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/٣٣، تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/73/150

140918 110918 18-12941 (A)



تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير

موجز

يقدم هذا التقرير لمحة عامة عن الاستنتاجات التي خلص إليها الفريق العامل فيما يتعلق بالهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة (التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهتمش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات). وتشمل الغايات المحددة في إطار الهدف ١٦ تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي، وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة. وبالإضافة إلى ذلك، يرمي الهدف ١٦ إلى الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة، وضمان اتخاذ القرارات على نحو متجاوب مع الاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات. ويرمي هذا الهدف أيضا إلى تعزيز المؤسسات الوطنية ذات الصلة، بوسائل منها التعاون الدولي، سعياً لبناء القدرات على جميع المستويات، ولا سيما في البلدان النامية، لمنع العنف ومكافحة الإرهاب والجريمة.

وتقدم الاستنتاجات التي خلص إليها الفريق العامل رؤى مهمة عما يطرحه المرتزقة والمقاتلون الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة من تحديات لا تزال تشكل عقبات خطيرة أمام تحقيق الهدف ١٦ وما يندرج فيه من غايات.

ويتناول هذا التقرير مجموعة مختارة من الغايات المحددة في إطار الهدف ١٦. ويستند الكثير من الاستنتاجات التي خلص إليها الفريق العامل إلى الزيارات القطرية التي أجراها منذ أن حددت له الولاية المنوطة به. ويأمل الفريق العامل أن يعطي تقريره هذا نظرة فريدة عما ينتج عن أنشطة الجهات الفاعلة من غير الدول، من قبيل المرتزقة والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة، من آثار معيقة لخطة التنمية المستدامة بوجه عام. ويُتوخى من التقرير أيضاً التوعية بالحاجة إلى التصدي لهذه الأنشطة بفعالية، وهو يتضمن توصيات للمساعدة في إحراز التقدم على مسار تحقيق الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة.

أولا - مقدمة

- ١ - يُقدّم هذا التقرير إلى الجمعية العامة وفقاً لقرار الجمعية ٢٥٨/٧٢ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٤/٣٣، يقدمه الفريق العامل المعني باستخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير.
- ٢ - ويقوم الفريق العامل، وفقاً للولاية المنوطة به، بمراقبة المرتزقة والأنشطة المتصلة بالمرتزقة بكافة أشكالها ومظاهرها، وكذلك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في شتى بقاع العالم. وبالإضافة إلى ذلك، يدرس الفريق العامل أنشطة المرتزقة وتلك الشركات وما ينجم عنها من أثر في حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في تقرير المصير.
- ٣ - وبالنظر إلى التحديات الكثيرة والمعقدة التي تلازم جهود تحديد المسؤوليات عن انتهاكات حقوق الإنسان التي يرتكبها المرتزقة والمقاتلون الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة، أجرى الفريق العامل هذا التحليل الذي يشمل عدداً من الأمور البالغة الأهمية، كالحاجة إلى لوائح تنظيمية أقوى وآليات مساءلة متينة تنظم أنشطة هذه الجهات الفاعلة. ولذلك من الضروري أن تولي الدول ومختلف أصحاب المصلحة المنخرطون في تحقيق أهداف التنمية المستدامة اهتماماً خاصاً لأنشطة هذه الجهات الفاعلة، وأن تتخذ تدابير فعالة للتعامل معها.
- ٤ - ويسلط هذا التقرير الضوء على الاتجاهات والقضايا المشتركة بين الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة (التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهمّش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات) وبعض الاستنتاجات التي خلص إليها الفريق العامل، حيث يبدو من هذه الاتجاهات والقضايا أن المرتزقة والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة مصدر عقبات كأداء أمام تحقيق الهدف ١٦.
- ٥ - ويقدم الفريق العامل توصيات للدفع قدماً بتنفيذ الهدف ١٦. ويأمل أيضاً أن يساهم هذا التقرير في مختلف الأنشطة المتعلقة بخطة التنمية لعام ٢٠٣٠، بما في ذلك استعراض الهدف ١٦ في الدورة القادمة للمنتدى السياسي الرفيع المستوى المعني بالتنمية المستدامة التي ستعقد في عام ٢٠١٩ وتتناول موضوع "تمكين الناس وضمان الشمول والمساواة".

ثانياً - الإطار القانوني والمعياري: الارتزاق، والأنشطة المتصلة بالمرتزقة، والشركات العسكرية والأمنية الخاصة

- ٦ - إن للإطار القانوني والمعياري المتعلق بالارتزاق والأنشطة المتصلة بالمرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة أهمية في فهم الهدف ١٦ الذي يركز على الوصول إلى العدالة وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات في المجتمع.
- ٧ - وقد وثق الفريق العامل حالات كان فيها المرتزقة والمقاتلون الأجانب وأفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة ضالعين في ارتكاب مجموعة من انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني. فالأعمال التي ترتكبها هذه الجهات الفاعلة يمكن أن تنشأ عنها انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني

التالية: الإعدامات، والاسترقاق الجنسي، والاغتصاب وغيره من أشكال العنف الجنسي والجنساني، والتعذيب والتشويه والتشريد القسري والاختفاء القسري، والتدمير المتعمد للممتلكات الثقافية واجتذاب الأطفال إلى الجندية وتجنيدهم قسراً^(١). ولذلك، يمكن أن تكون هذه الجهات مصدراً لشواغل جدية فيما يتعلق بالهدف ١٦. وقد اعتبرت محاكم دولية وأخرى وطنية أن جهات فاعلة من غير الدول مسؤولة جنائياً ومدنياً عن جرائم الحرب.

٨ - ويخضع المرتزقة إلى اثنين من التدابير القانونية الدولية. فالمادة ٤٧ من البروتوكول الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف تنفي عن المرتزقة صفة المقاتل وأسير الحرب، ولكنها لا تجرم الارتزاق. وأما الاتفاقية الدولية لمناهضة تجنيد المرتزقة واستخدامهم وتمويلهم وتدريبهم فهي تجرم تجنيد المرتزقة أو استخدامهم أو تدريبهم أو تمويلهم. ويبلغ عدد الدول الأطراف في البروتوكول الإضافي الأول ١٧٤ دولة^(٢)، وتعتبر أحكامه المتعلقة بالمرتزقة من القانون الدولي الإنساني العربي الملزم في حالات النزاع المسلح الدولي^(٣). ولغرض حرمان المرتزقة من حقوق المقاتل أو وضع أسير الحرب في أي نزاع مسلح دولي، تعرّف المادة ٤٧ من البروتوكول الإضافي الأول لعام ١٩٧٧ المرتزقة وفق سلسلة من العناصر التراكمية^(٤).

٩ - وبالإضافة إلى ذلك، تفتقر بعض مفاهيم هذه المناقشة إلى وجود قانوني. ففي سياق النزاعات المسلحة، يكون المقاتلون الأجانب ملزمين بالأحكام السارية من القانون الدولي الإنساني طالما أنهم يشاركون مباشرة في الأعمال العدائية. وفي غياب تعريف قانوني متفق عليه دولياً للمقاتلين الأجانب أو نظام محدد يحكمهم، يعرف الفريق العامل المقاتلين الأجانب بأنهم أفراد يغادرون بلدانهم الأصلي أو بلد إقامتهم المعتادة ويشاركون في العنف في إطار تمرد أو جماعة مسلحة من غير الدول في نزاع مسلح. وتدفعهم مجموعة من العوامل، لا سيما الأيديولوجيا، رغم أن الفريق العامل تبين له أن الدوافع المالية عامل رئيسي كذلك^(٥). وفي هذا الصدد، يرى الفريق العامل أن أنشطة المقاتلين الأجانب من الأنشطة المتصلة بالمرتزقة.

١٠ - والشركات العسكرية والأمنية الخاصة مؤسسات خاصة تقدم الخدمات العسكرية و/أو الأمنية، بغض النظر عن الصفة التي تقدم بها نفسها. وتشمل الخدمات العسكرية والأمنية توفير الحراس المسلحين وحماية الأشخاص والأعيان، مثل القوافل والمباني والأماكن الأخرى؛ وصيانة أنظمة الأسلحة وتشغيلها؛ واحتجاز السجناء؛ وتقديم المشورة أو التدريب للقوات المحلية وأفراد الأمن^(٦).

(١) انظر: A/70/330، الفقرة ٩١.

(٢) انظر: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>.

(٣) تذهب اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى أن المادة ٤٧ تشكل قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي.

انظر: https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule108.

(٤) انظر: United Nations, *Treaty Series*, vol. 1125, No. 17512؛ وتنص المادة ٤٧ على ما يلي: ١- لا يحق للمرتزق التمتع بوضع المقاتل أو أسير الحرب. ٢- المرتزق هو أي شخص: (أ) يجري تجنيده خصيصاً، محلياً أو في الخارج، ليقاتل في نزاع مسلح؛ (ب) يشارك فعلاً ومباشرة في الأعمال العدائية؛ (ج) يحفز أساساً إلى الاشتراك في الأعمال العدائية الرغبة في تحقيق مغنم شخصي، ويبدل له فعلاً من قبل طرف في النزاع أو نيابة عنه وعد بتعويض مادي يتجاوز بإفراط ما يوعد به المقاتلون ذوو الرتب والوظائف المماثلة في القوات المسلحة لذلك الطرف أو ما يدفع لهم؛ (د) وليس من رعايا طرف في النزاع ولا متوطناً بإقليم يسيطر عليه أحد أطراف النزاع؛ (هـ) ليس عضواً في القوات المسلحة لأحد أطراف النزاع؛ (و) وليس موفداً في مهمة رسمية من قبل دولة ليست طرفاً في النزاع بوصفه عضواً في قواتها المسلحة.

(٥) نظر: A/70/330.

(٦) انظر: <https://www.icrc.org/en/document/ihl-and-private-military-security-companies-faq>.

١١ - وفيما يتعلق بالمساءلة، تجدر الإشارة إلى أن المرتزقة والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة ملزمون جميعاً، على غرار جميع أفراد القوات المسلحة التابعة للدول أو الجماعات المسلحة من غير الدول التي تكون أطرافاً في نزاعات، باحترام قواعد القانون الدولي الإنساني السارية، ولا سيما المعايير الدنيا المنصوص عليها في المادة ٣ المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع لعام ١٩٤٩، بما في ذلك حظر القتل والتعذيب وأخذ الرهائن. ويقضي القانون الدولي الإنساني العرفي بأن تحتزم جميع الأطراف المتنازعة مبدأ التمييز والتناسب في عملياتها العسكرية، ويحظر الهجمات التي يكون الغرض الأساسي منها هو نشر الرعب. وقد تشكل الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني، بما في ذلك أعمال الإرهاب، جرائم حرب تقع على مرتكبيها مسؤولية جنائية فردية.

١٢ - وفي النزاعات المسلحة غير الدولية، لا تتمتع الجماعات المسلحة من غير الدول، بما في ذلك الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمقاتلون الأجانب، بحصانة المقاتلين، ويجوز مقاضاتهم بموجب القانون المحلي لمجرد المشاركة في الأعمال العدائية. وعلاوة على ذلك، تطالب اتفاقية المرتزقة الدول الأطراف بتيسير مقاضاة مرتكبي الانتهاكات على المستوى الوطني^(٧). وإذا كان أفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة يعملون في حالات النزاع المسلح كان من الواجب عليهم احترام القانون الإنساني الدولي ويجوز تحميلهم المسؤولية الجنائية عن أي انتهاكات يمكن أن يرتكبوها، سواء وظفتهم دول أو منظمات دولية أو كيانات خاصة^(٨).

١٣ - وينطبق كل من القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني في حالات النزاع المسلح. وقد أجزت آليات المعاهدات والمحاكم الدولية، بما في ذلك محكمة العدل الدولية والعديد من محاكم حقوق الإنسان الإقليمية، مداولاتٍ ناقشت فيها التفاعل بين هذين القسمين من القانون، ولاحظت أنهما يشتركان في هدف حماية حياة الإنسان وصورون كرامته، وأنهما معاً ينطبقان في حالات الطوارئ^(٩).

١٤ - وكما ذكر سابقاً، تنطبق كلتا مجموعتي القواعد على الدول باعتبارها الجهات الفاعلة الرئيسية في العلاقات الدولية. ومع ذلك، بينما ينطبق القانون الدولي الإنساني على جميع الجهات الفاعلة من غير الدول، بما في ذلك المرتزقة والمقاتلون الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة، فإن ذلك لا ينطبق بالقدر نفسه بالنسبة للقانون الدولي لحقوق الإنسان، حيث تحكمه القواعد العامة للقانون الدولي العام، ويبقى مركزاً على الدولة في واقع الأمر. ومع ذلك، فإن الرأي يتجه أكثر فأكثر إلى اعتبار الجهات الفاعلة من غير الدول تقع عليها أيضاً التزامات حقوق الإنسان الدولية متى كانت تسيطر على حيز إقليمي أو تمارس أنشطة مشابهة لأنشطة الدولة. وقد اعتبرت المحاكم الدولية والوطنية أن الجهات الفاعلة من غير الدول تكون مسؤولة جنائياً ومدنياً عن جرائم الحرب.

١٥ - وأكثر ما تُثار هذه المسألة عندما يتعلق الأمر بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة. فبينما تتحول الشركات والمؤسسات الخاصة الصغيرة إلى أدوات شائعة في السياسة الخارجية، فإن سلوكها وآثار

(٧) انظر: قرار الجمعية العامة ٤٤/٣٤، المرفق، المواد ٦ و ٩ إلى ١٢.

(٨) انظر: <https://www.icrc.org/en/document/ihl-and-private-military-security-companies-faq>.

(٩) انظر: United Nations and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *International Legal Protection of Human Rights in Armed Conflict* (New York and Geneva, 2011).

أعمالها تشكل مخاطر جسيمة لحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، يكاد يكون الإشراف الخارجي وإسناد المسؤولية أمراً مستحيلاً بالنظر إلى عدم الوضوح الذي يكتنف علاقة هذه الشركات مع الدول الأجنبية ومجموعات المصالح المحلية والبلدان المجاورة. ومن ثم فإنه ليس من الخيارات الممكنة مساءلة هذه الجهات الفاعلة عن انتهاكات حقوق الإنسان أمام آليات دولية لحقوق الإنسان تقوم على مساءلة الدولة لا غير. ولذلك، تعتمد مساءلتها خارج نطاق النزاع المسلح اعتماداً كاملاً على مؤسسات الدولة التي تقبل بدرجات مختلفة بالمسؤولية عن كل واحدة من هذه الجهات الفاعلة على نطاق العالم.

ثالثاً - المسائل التي يركز عليها الفريق العامل

١٦ - أجرى الفريق العامل، منذ إنشائه في عام ٢٠٠٥، بحثاً مستفيضة وقام بـ ٢٢ زيارة رسمية إلى بلدان شتى وإلى مؤسسات الاتحاد الأوروبي لمناقشة أمور تتعلق بالمرتزقة والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة^(١٠). وكان جزء كبير من هذه الزيارات إلى بلدان نامية عاشت ظروفًا من النزاع المسلح أو العنف أو التمرد. بينما أجريت زيارات أخرى خارج سياق النزاع المسلح أو التمرد بهدف فهم أفضل للأطر التنظيمية التي تحكم هذه الظواهر. وكان الهدف من الزيارات الرسمية أيضاً تقييم ما ينجم عن أنشطة هذه الجهات الفاعلة من آثار على حقوق الإنسان، ولا سيما الحق في تقرير المصير. ولما كانت تلك الأنشطة عابرة للحدود الوطنية، فهي تزيد من تعقيد الجهود الرامية إلى تنظيم هذه الجهات الفاعلة.

١٧ - وقام الفريق العامل في أحيان كثيرة، في إطار تناوله لموضوع الجهات الفاعلة المذكورة، بتحليل الحوافز التي تجذب أفرادها إلى النزاعات المسلحة أو إلى الانخراط في أعمال العنف، مركزاً بشكل خاص على الحوافز المالية. وخلص الفريق العامل، في سياق مختلف الزيارات القطرية ودراسته لظاهرة المقاتلين الأجانب^(١١)، إلى أنه لا يوجد توصيف موحد للمقاتلين الأجانب، ذلك أن العوامل التي تحفزهم متنوعة ومعقدة، وكثيراً ما يتسنى فهمها بشكل أفضل في ضوء سياقاتها التاريخية والاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية. وفيما يتعلق بالحوافز أو المكاسب المالية، وجد الفريق العامل في زيارته^(١٢) أن بعض المقاتلين الأجانب يحصلون على مبالغ مالية ويستفيدون من امتيازات من بينها السكن المجاني، أو الولوج إلى المسابح، أو الحصول على هدايا أو تبرعات من حين إلى آخر، إلى جانب إمكانية مساعدتهم في استقدام زوجاتهم وأطفالهم للعيش معهم. وقد ورد كذلك أن بعض المقاتلين يحصلون على بدل لتغطية نفقات المعيشة اليومية مبلغ يقارب ٧٠٠ يورو شهرياً، وأن المقاتلين الأجانب يتلقون راتباً أعلى من الراتب الذي يحصل عليه المقاتلون السوريون المحليون^(١٣). ويظهر أيضاً من خلال كثير من المعلومات المتاحة عن الحوافز المالية أن ثمة مسألة أكبر تتمثل في الفقر المدقع، إذ ينحذب المقاتلون إلى مناطق النزاع في الخارج من أجل الكسب أو إعالة أنفسهم أو أسرهم.

(١٠) انظر تقارير بشأن الزيارات القطرية إلى أفغانستان وأوكرانيا وبلجيكا وتونس وجزر القمر وجمهورية أفريقيا الوسطى وجنوب أفريقيا والصومال والعراق وكوت ديفوار وهندوراس والولايات المتحدة الأمريكية؛ متاحة على الرابط التالي:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/CountryVisits.aspx>

(١١) انظر: A/70/330.

(١٢) انظر: A/HRC/33/43/Add.1 و A/HRC/33/43/Add.2.

(١٣) انظر: A/HRC/33/43/Add.2.

١٨ - وقد تم أيضا تقييم مسألة تجنيد هؤلاء الفاعلين، كما شمل البحث الموسع ما ينجم عن أعمالهم من آثار على حقوق الإنسان بغية تسليط الضوء على عواقبها الوخيمة في حياة الناس، وعلى ضرورة تعزيز تدابير التنظيم والمساءلة. وتضمنت جميع التقارير التي أعدها الفريق العامل عن المرتزقة والمقاتلين الأجانب معلومات تشير إلى أن الجهات المسلحة من غير الدول ما زالت تشكل مخاطر جسيمة تهدد الاستقرار الوطني للدول وحقوق الإنسان للسكان المحليين.

١٩ - ووجد الفريق العامل أيضا أن الأسباب الجذرية للنزاعات التي يشارك فيها المرتزقة والمقاتلون الأجانب كثيرا ما تكون مرتبطة بماض من النزاع المسلح أو عدم الاستقرار؛ أو الحكم السلطوي؛ أو الفقر أو الحالة الاقتصادية المتردية أو الراكدة في بلد ما؛ أو ارتفاع معدلات البطالة؛ أو استغلال الموارد الطبيعية، ولا سيما من قبل الشركات الأجنبية؛ أو تفشي الفقر والفوارق الاقتصادية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حالة مؤسسات الدولة من الضعف وعدم الاستقرار بحيث تذكي لهيب النزاعات وتزيد من جذب هؤلاء الفاعلين لاستغلال الظروف المشهية. ويمكن أن تكون النتيجة في كثير من الأحيان نزاعا مسلحا مطولا تُرتكب فيه انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان ضد السكان المدنيين.

٢٠ - وفيما يتعلق بالحق في تقرير المصير، وجد الفريق العامل أن فئات المرتزقة والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة يمكن أن تمثل عائقا كبيرا أمام الحق في تقرير المصير، وهو حق تملكه "الشعوب" لا الدول. وتؤثر هذه الجهات الفاعلة على حركات التمرد الداخلي بطرق يمكن أن تقوض في نهاية المطاف حق تقرير المصير. وهذا بدوره يمكن أن يعقد الوساطة والمفاوضات الرامية إلى إنهاء النزاع. وهذه الجهات الفاعلة، ولا سيما لما تكون من المقاتلين الأجانب، كثيرا ما تأتي بأساليب جديدة ومتطرفة وغير قانونية تشجع على المزيد من العنف تجاه السكان المدنيين^(١٤).

٢١ - وقد أجرى الفريق العامل، بين عامي ٢٠١٣ و ٢٠١٦، دراسة على الصعيد العالمي بخصوص التشريعات الوطنية التي تنظم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، شملت حوالي ٦٠ دولة من جميع مناطق العالم. وأظهرت الدراسة أن الدول تنظم الشركات العسكرية والأمنية الخاصة بطريقة غير متنسقة وغير منسجمة، الأمر الذي يؤدي إلى ثغرات في المساءلة ومخاطر جسيمة لحقوق الإنسان. وشدد الفريق العامل على أن الشركات العسكرية والأمنية الخاصة تتخرب في أنشطة كثيرا ما تشمل استخدام القوة، وتكون أحيانا في إطار نزاعات مسلحة وفي حالات قد تتورط فيها في أعمال عدائية. وتوجد كذلك ثغرات تنظيمية في كيفية حصول أفراد الشركات على الأسلحة، كما يوجد تباين في نهج استخدام القوة والأسلحة النارية في أثناء تنفيذ المهام، في كل من القطاعين العسكري والأمني الخاصين. ومن السمات المشتركة بين القطاعين غياب آليات قائمة على حقوق الإنسان لفرز موظفي الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ومن ثم فإن هناك حاجة إلى تنظيم هذا القطاع بفعالية، وهو ما دفع الفريق العامل إلى الدعوة مرارا إلى تنظيم محكم على الصعيد الوطني لقطاع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وإلى صك ملزم قانونا بشأنها على الصعيد الدولي.

(١٤) انظر: Jeni Mitchell, "The contradictory effects of ideology on jihadist war fighting: the Bosnian precedent",

Studies in Conflict & Terrorism, vol. 31 (2008), No. 9

رابعا - الهدف ١٦: غايات تتعلق بنتائج الفريق العامل

٢٢ - في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، وافق قادة العالم على الجيل التالي من الأهداف المتعلقة بالتنمية. وفي ١ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، دخلت الأهداف العالمية الـ ١٧ الطموحة المعروفة بأهداف التنمية المستدامة حيز التنفيذ بموجب قرار الجمعية العامة ١/٧٠، "تحويل عالمنا: خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠". وعلى نحو ما هو مذكور في الديباجة، فإن خطة التنمية هي خطة عمل تسعى إلى تعزيز السلام العالمي وتعترف بعدد من الأهداف الأساسية الضرورية لتحقيق ذلك. وتتجاوز الأهداف مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وهي مترابطة ومتشعبة وهدفها ألا يترك الركب خلفه أي أحد.

٢٣ - إن الدول الأعضاء، وهي تضع تلك الأهداف والغايات، اعترفت بأن كل بلد إلا ويواجه تحديات ما في سعيه إلى تحقيق التنمية المستدامة، وشددت على التحديات الخاصة التي تواجه أكثر البلدان ضعفاً، ولا سيما البلدان الأفريقية وأقل البلدان نمواً والبلدان النامية غير الساحلية والدول الجزرية الصغيرة النامية. وتتطلب البلدان التي تمر بمحالات نزاع اهتماما خاصا أيضا.

٢٤ - وقد اعتمد الهدف ١٦ اعترافاً من المجتمع الدولي بأن السلام عنصر أساسي للتنمية. ويعترف هذا الهدف أيضا بأن النزاع وعدم الاستقرار عائقان كبيران أمام التنمية. فالبلدان الضعيفة ذات الدخل المنخفض والمتأثرة بالنزاعات كثيراً ما تسجل مستويات أدنى من التنمية. وفي هذا السياق، قرر الفريق العامل، في ضوء ما قام به من عمل مستفيض بشأن المرتزقة والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة، التركيز على هذا الهدف الذي يدعو إلى التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يُهْمَش فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة، وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على جميع المستويات. ولا يمثل الهدف ١٦ مجرد طموح قيم ومهم في حد ذاته، بل هو أيضا "هدف تمكيني" مهم لخطة عام ٢٠٣٠ بأكملها^(١٥). ويعتبر الهدف ١٦، من عدة أوجه، أكثر الأهداف طموحاً في خطة عام ٢٠٣٠، وي طرح تحديات عملية فريدة من نوعها في تنفيذه وقياسه. ومن بين الغايات الـ ١٢ المذكورة في إطار الهدف ١٦، ركز الفريق العامل على ٧ غايات ارتبطت ارتباطاً وثيقاً باستنتاجاته على مر السنين. ويود الفريق العامل، من خلال تناوله لهذه الغايات، أن يبرز أكثر كيف أن أنشطة الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول وردود الدول التي تتمثل للالتزامات الدولية في مجال حقوق الإنسان، يمكن أن تعرقل بجدية أي تقدم نحو تحقيق الهدف ١٦، كما يود أن يؤكد الحاجة إلى قيام الدول، على وجه الخصوص، بالتصدي لهذه الأنشطة بفعالية.

٢٥ - وقد لمس الفريق العامل بشكل مباشر كيف تستطيع الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول أن تزعزع استقرار بلدان بأكملها باستخدام العنف وارتكاب فظائع في مجال حقوق الإنسان، مع الإفلات من العقاب في كثير من الأحيان. وقد لوحظت أمثلة عديدة من هذا القبيل في بلدان نامية يوجد معظمها في الطرف الأدنى من سلم الفقر. فالفقر وعدم المساواة يمكن أن يكونا وقوداً للنزاعات العنيفة. وهذه البلدان كثيراً ما أرهقتها السنوات الطوال من النزاع المسلح وعدم الاستقرار السياسي. وكثير منها بلدان تقع في أفريقيا، القارة التي تحتزن بعضاً من أكبر وأغنى الاحتياطيات من الموارد الطبيعية في العالم.

(١٥) انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "دعم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنفيذ الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة" (وثيقة تعدل باستمرار؛ أجري آخر تحديث في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦)؛ متاحة على الرابط التالي:

<http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/sustainable-development-goals/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>

٢٦ - وقد كانت أنشطة الجهات المسلحة، التي كثيراً ما تتكون من عناصر أجنبية، عقبه كأداء أمام التطور والتقدم في هذه البلدان. وفي بعض الحالات، وحدها أقلية من السكان تتمتع بثمار الموارد التي يمكن أن تكفي بإبراز الحاجة إلى قوانين وتدابير واستراتيجيات إنفاذ قوية تمكن من التصدي لأنشطة المرتزقة والمقاتلين الأجانب، بل تسلط الضوء أيضاً على الحالات العويصة التي تعاني فيها التنمية المستدامة من تعثر شديد في شتى البلدان المتضررة من هذه الجهات الفاعلة من غير الدول.

٢٧ - ومن بين الأمور التي خصصها الفريق العامل بأكبر نسبة من التركيز الدعوة إلى تعزيز أطر المساءلة فيما يتعلق بالجماعات المسلحة من غير الدول التي ترتكب انتهاكات ماسية بحقوق الإنسان. ويحدد الفريق العامل في تقاريره المختلفة^(١٦) قضايا مهمة تحتاج إلى المعالجة من أجل تحقيق التنمية المستدامة. ومن بين هذه القضايا، على سبيل المثال لا الحصر، الحاجة إلى نظام للإنذار المبكر بغية القضاء على العنف أو الأزمات، وبخاصة في مختلف البلدان التي يوجد بها عنف وأزمات؛ والدعوة إلى إنشاء مؤسسات قوية للدولة تُعنى بحقوق الإنسان وسيادة القانون؛ وضمان أطر قوية للمساءلة من أجل مناهضة الإفلات من العقاب على انتهاكات حقوق الإنسان وإتاحة سبل انتصاف فعالة للضحايا؛ ومعالجة الأسباب الجذرية التي تؤدي إلى التطرف العنيف؛ والدعوة إلى بناء السلام وإلى ثقافة التسامح والوثام الاجتماعي؛ والعمل بنهج تشاركي وشامل للجميع في هذه المساعي على جميع مستويات المجتمع.

٢٨ - وقد دعا الفريق العامل كذلك مراراً إلى إقامة شراكات قوية متعددة أصحاب المصلحة - الوطنيين والإقليميين والدوليين - من أجل التصدي للأنشطة الإجرامية العابرة للحدود ذات الصلة بالارتزاق والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة. إذ يجب على الدول بذل المزيد من الجهود لتبادل المساعدة على صعيد كل منطقة على حدة من أجل التعاون وتبادل المعلومات والمهارات في التعامل مع هذه الأنشطة عبر الوطنية. وهذا التعاون مهم أيضاً بين وكالات الأمم المتحدة الرئيسية التي تنفذ على أرض الواقع برامج تتعلق بخطة عام ٢٠٣٠. ومن شأن زيادة التنسيق والترابط بين كيانات وآليات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، بما في ذلك الاستعراض الدوري الشامل وآليات الإجراءات الخاصة، أن يتيح إحراز تقدم كبير نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

٢٩ - وفي هذا السياق، ترد أدناه الاستنتاجات التي توصل إليها الفريق العامل فيما يتعلق بالغايات المحصورة من الهدف ١٦، تليها توصيات يمكن أن تساعد في تعزيز التقدم في تحقيق هذا الهدف الإنمائي الهام.

ألف - الغاية ١٦-١: الحد بدرجة كبيرة من جميع أشكال العنف وما يتصل به من معدلات الوفيات في كل مكان

٣٠ - اعتمدت خطة عام ٢٠٣٠ في سياق إنمائي عالمي معقد وصعب، حيث ظلت النزاعات العنيفة، الجديد منها وما كان قائماً منذ أمد بعيد، تشكل تحدياً رئيسياً للتنمية، وأدت إلى نزوح أكثر من ٦٠ مليون شخص قسراً في جميع أنحاء العالم حتى نهاية عام ٢٠١٤، وهو أعلى عدد يسجل منذ

(١٦) انظر تقارير عن الزيارات القطرية إلى أفغانستان وأوكرانيا وبلجيكا وتونس وجزر القمر وجمهورية أفريقيا الوسطى وجنوب أفريقيا والصومال والعراق وكوت ديفوار وهندوراس والولايات المتحدة الأمريكية؛ متاحة على الرابط التالي:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/CountryVisits.aspx>

خطير على السكان المحليين، ولا سيما الفئات المهمشة أو الضعيفة، بما في ذلك النساء والأطفال والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنون والمجتمعات الأصلية، على سبيل المثال لا الحصر. وقد حال أثر هذه العوامل المزعزع للاستقرار دون بناء السكان المحليين بشكل فعال لمجتمع سلمي ومتطور وديمقراطي^(٢٢).

٣٤ - وقد وثق الفريق العامل انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبتها المرتزقة والمقاتلون الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة^(٢٣)، بما في ذلك عمليات الإعدام بإجراءات موجزة والاختفاء القسري والاحتطاف والاحتجاز التعسفي والعنف الجنسي والجنساني والاسترقاق، على سبيل المثال لا الحصر. فنزاع عام ٢٠١٣ في جمهورية أفريقيا الوسطى، وهو من أسوأ الأزمات الإنسانية حتى الآن، أدى إلى مقتل الآلاف ودفع زهاء ٣٨٠ ٠٠٠ شخص إلى التشرّد الداخلي، بينما نزح ٤٥٠ ٠٠٠ لاجئ إلى البلدان المجاورة^(٢٤). وقد استمر هذا النزاع حتى يومنا هذا دون بارقة أمل في حل سلمي من شأنه أن يتيح للبلد إعادة البناء والتنمية. والحالة هذه، لا يزال السكان المحليون يعيشون في ظروف مزرية من الفقر وانعدام الأمن والعنف. وتتواصل الهجمات المتكررة على يد الجماعات المسلحة التي استغلت استمرار حالة الهشاشة في البلد وانتشرت في مختلف الأقاليم. وهذا مثال واضح على كيفية اكتساب الجماعات المسلحة درجة من النفوذ والسيطرة تجعل الدولة عاجزة عن توفير الدعم والأمن اللازمين لشعبها. ومن الأمور الأخرى التي تسهم في إذكاء النزاع سهولة اختراق الحدود وتنقل المرتزقة والمقاتلين الأجانب.

٣٥ - وعادة ما يستخدم المرتزقة والمقاتلون الأجانب العنف الجنسي والجنساني كسلاح من أسلحة الحرب^(٢٥). ولا حظ الفريق العامل أن النساء والرجال والأطفال يقعون في معظم الأوقات ضحية للعنف الجنسي. بيد أن عدد النساء اللاتي تعرضن للعنف الجنسي، في كثير من النزاعات، يفوق عدد الرجال الذين تعرضوا له. ففي أحد النزاعات^(٢٦)، تعرضت حوالي ٦ ٠٠٠ امرأة للعنف الجنسي والاسترقاق. ومارس المرتزقة خلال النزاعات المسلحة العنف الجنسي، بما في ذلك تشويه الأعضاء التناسلية للإناث، باعتباره سلاحاً من أسلحة الحرب. وشاعت حالات الاغتصاب الجماعي وغالبا ما أفلت مرتكبوها من العقاب، بسبب عدم وجود أدلة كافية في كثير من الأحيان لتعذر حضور الضحايا جلسات المحكمة أو لحشيتهم الجهر بما جرى بسبب ما يرتبط بهذه الجرائم من وصم وعار. وكثرت أيضا الهجمات ضد العاملين في تقديم المعونة الإنسانية في البلدان التي تمزقها النزاعات حيث ينشط المرتزقة والمقاتلون الأجانب. وقد أدى ذلك إلى تردي حالة السكان المحليين والمدنيين الذين يعتمدون اعتمادا كبيرا على هذه المعونة لسد الرمق.

٣٦ - وفي جزر القمر، حيث لم يكن هناك نزاع مسلح، خلّص الفريق العامل إلى أن البلد تعرّضه عراقيل جدية في تحقيق التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية بعد ٢٠ عامًا من الانقلابات المتكررة التي كان معظمها عنيفًا ومن تدبير المرتزقة. وتعمل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أيضا جنباً إلى جنب مع المرتزقة في خلق حالات انعدام الأمن كما كان الحال في هندوراس وغينيا الاستوائية والصومال. ففي هذه البلدان، نفذت الشركات العسكرية والأمنية الخاصة عمليات قتل وإخلاء قسري وتعذيب وعنف جنسي

(٢٢) انظر: A/HRC/36/47/Add.1.

(٢٣) انظر: A/HRC/24/45/Add.1 و A/HRC/24/45/Add.2 و A/HRC/15/25/Add.2.

(٢٤) انظر: A/HRC/36/47/Add.1.

(٢٥) المرجع نفسه.

(٢٦) المرجع نفسه.

وأعمال تهريب ضد السكان المحليين، بما في ذلك الفلاحون. وأطالت هذه الجهات الفاعلة المسلحة أمد النزاعات وجعلتها أكثر استعصاءً على الحل. كما أنها تعقّد من الجهود المبذولة للوساطة والتفاوض على إيجاد تسوية سلمية. وفي هذا السياق، فإن هذه الجهات تشكل عوائق أمام تحقيق الهدف ١٦.

٣٧ - ولتلبية الحاجة إلى إنهاء العنف، ركز الفريق العامل في كثير من توصياته على ضرورة وضع استراتيجيات ومبادرات فعالة لبناء السلام، مشفوعة بالتعاون والدعم المتعددي الأطراف للقيام بذلك في ضوء الحالة الهشة للبلدان المتضررة. وكثيراً ما دعا إلى تعزيز مؤسسات الدولة، ولا سيما قطاع الأمن، لضمان توفير حماية أقوى للمجتمعات المحلية، حيث غالباً ما تتكرر النزاعات أو أعمال العنف. ومن الشواغل الرئيسية أيضاً الحاجة إلى تقديم مرتكبي الجرائم إلى العدالة، بما في ذلك العناصر المسلحة الأجنبية والوطنية، وكثير من هذه الأمور ترد معالجتها في إطار الغاية ١٦-٦ التي تركز على المساءلة. ودعا الفريق العامل أيضاً إلى التصديق على الصكوك الرئيسية، بما في ذلك الاتفاقية الدولية لمناهضة أنشطة المرتزقة، ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وغيرها من الصكوك القانونية الدولية لحقوق الإنسان.

باء - الغاية ١٦-٢: إنهاء إساءة معاملة الأطفال واستغلالهم والاتجار بهم وتعذيبهم وسائر أشكال العنف المرتكب ضدهم

٣٨ - خلص الفريق العامل إلى أن انتهاكات حقوق الإنسان تُرتكب عادة ضد الأطفال في الظروف التي ينشط فيها المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمقاتلون الأجانب، ولا سيما في الحالات التي تنطوي على نزاع مسلح. ومن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضد الأطفال عمليات الاختطاف والتعذيب والاحتجاز والاسترقاق الجنسي والتجنيد القسري. فخلال النزاع في جمهورية أفريقيا الوسطى، على سبيل المثال، كان ما بين ٦ ٠٠٠ و ١٠ ٠٠٠ طفل مرتبطين بالجماعات المسلحة، سواء من الذين جندوا قسراً أو استخدموا لأغراض الاسترقاق الجنسي وغير ذلك من الأغراض. وفي نفس النزاع، بلغت حالات العنف الجنسي والجنساني ضد النساء والفتيات قرابة ٢٧ ٠٠٠ حالة مقارنة بحوالي ١ ٨٠٠ حالة ضد الرجال والفتيان. واستخدم الأطفال أيضاً كحمالين ومخبرين وطهارة. وكثيراً ما تم استغلال ضعفهم في أوقات الأزمات^(٢٧).

٣٩ - وفي كوت ديفوار، جُند الكثير من الشباب، بمن فيهم الأطفال، كمقاتلين خلال النزاعات المسلحة في عامي ٢٠٠٢ و ٢٠١١. وأفيد بأن بعضهم أصبح من المرتزقة في وقت لاحق لما تلقوه من تدريب مكثف ومشاركتهم في الحرب. وفيما يبدو أنه حلقة مفرغة من أعمال العنف التي يمارسها الشباب ومن مخلفات الأزمة التي تلت الانتخابات، أبلغ الفريق العامل بالظاهرة الحالية لعصابات الشباب العنيف، بمن فيهم صغار الأطفال، والتي تنشر في الفوضى في جميع أنحاء البلد. وتفيد التقارير بأن هذه العصابات ارتكبت عمليات قتل وسرقة وغير ذلك من الأعمال غير القانونية. ومعظم هؤلاء الشباب يعيشون في فقر مدقع. فالجنود الأطفال الذين يجذبون إلى الارتزاق غالباً ما يأتون من بيئات فقيرة.

٤٠ - ولاحظ الفريق العامل، خلال الزيارة التي قام بها إلى تونس، أن الجماعات المسلحة من غير الدول تجند المقاتلين الأجانب دون سن الثامنة عشرة. فقد أفيد بأن فتياناً لم يتجاوزوا سن ١٧ تم تجنيدهم للقتال في الجمهورية العربية السورية. ويحظر قانون حقوق الإنسان على القوات المسلحة التابعة للدول أو الجماعات

(٢٧) المرجع نفسه.

المسلحة من غير الدول تجنيد الأطفال دون سن ١٨. وأبلغت لجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن مكافحة الإرهاب ولجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارين ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٩٨٩ (٢٠١١) بشأن تنظيم القاعدة ومن يرتبط به من أفراد وكيانات بأن فتيانا وفتيات لا يتجاوز عمرهم ١٨ عامًا يُستهدفون للسفر إلى الخارج من أجل المشاركة في الأنشطة الإرهابية. وتفيد التقارير أن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام يستخدم أعدادا كبيرة من الفصّر كمقاتلين (انظر S/2015/123، الفقرة ٤٠؛ و S/2015/358، الفقرتان ٢٨ و ٣٠؛ و A/72/865-S/2018/465).

٤١ - وعلم الفريق العامل في دراسته المواضيعية عن المقاتلين الأجانب، بمزاعم الاتجار بالبشر في مخيمات تقع في الجمهورية العربية السورية ويديرها مقاتلون أجانب، حيث يُباع الأشخاص أو يتبادلهم أطراف النزاع لأغراض الدعاية أو لأسباب أخرى. وأفيد أيضا بأن الأطفال يُباعون لأناس في بلدان أخرى ويُجندون للقتال إلى جانب المرتزقة.

٤٢ - ومنذ عام ٢٠١٤، جرى تجنيد ما يقدر بنحو ١٧ ٠٠٠ طفل في جنوب السودان، وحوالي ١٠ ٠٠٠ طفل في جمهورية أفريقيا الوسطى، وزهاء ٢٠ ٠٠٠ طفل في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وعدة آلاف في اليمن. وخلال السنوات العشر الماضية، جرى تسريح أكثر من ٦٥ ٠٠٠ طفل من القوات المسلحة والجماعات المسلحة، في حين يستمر استخدام عشرات الآلاف من الفتيان والفتيات تحت سن ١٨ في النزاعات في جميع أنحاء العالم^(٢٨).

٤٣ - وفي الوقت الحالي، يعيش في العالم أكبر جيل من الشباب في التاريخ، حيث يقدر عددهم بـ ١,٨ بليون شخص في جميع أنحاء العالم تتراوح أعمارهم بين ١٠ و ٢٤ عامًا. وإذا لم يُمنح هؤلاء الشباب فرصاً كافية للمشاركة بفعالية في الأنشطة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية وصنع القرار، فإنهم معرضون لخطر التهميش والإقصاء. ولمس الفريق العامل اتجاهاً مثيراً للقلق وهو أن تجنيد المقاتلين الأجانب يركز على هؤلاء الشباب والأطفال بالتحديد. وقد تبين خلال إحدى الزيارات أن أصغر طفل أُفيد بأنه سافر للمشاركة في منطقة النزاع في الجمهورية العربية السورية كان في سن الثالثة عشرة^(٢٩). وكان كثير من الشباب المستهدفين ينتمون إلى مجموعات إثنية من الأقليات أو فئات اجتماعية اقتصادية دنيا ويعانون من الفقر والتمييز والتهميش. وفي تونس، علم الفريق العامل أن عصابات الجريمة المنظمة تقوم في كثير من الأحيان بتجنيد الشباب بالقوة بإغرائهم بفرص زائفة للدراسة في الخارج. وآل أمر هؤلاء الشبان إلى الاتجار بهم في معسكرات تدريب في ليبيا بقصد دفعهم للقتال في صفوف داعش في الجمهورية العربية السورية. وكانت المناطق المتاخمة للحدود التونسية مع ليبيا معروفة بأنها مواقع للاتجار بالأشخاص والبضائع غير المشروعة.

٤٤ - وقد أبرز الفريق العامل بشكل متزايد ضرورة تعزيز حماية الأطفال والشباب في الظروف التي ينشط فيها المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمقاتلون الأجانب. ويغطي أحدث تقرير قدمه الفريق العامل إلى مجلس حقوق الإنسان^(٣٠) موضوع تجنيد الأطفال من قبل الجماعات المسلحة من غير الدول، بما في ذلك المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمقاتلون الأجانب، كما يتناول بتفصيل العوامل المحيطة بهذه الظاهرة.

(٢٨) انظر: www.unicef.org/media/media_94892.html.

(٢٩) انظر: A/HRC/33/43/Add.2.

(٣٠) انظر: A/HRC/39/49.

٤٥ - وشدد الفريق العامل على أهمية التأكد من أن التدابير المتخذة لمواجهة تجنيد الأطفال واستخدامهم في النزاعات المسلحة تركز على تأهيل الأطفال وإعادة إدماجهم. وينبغي للدول أن تعالج الأسباب الجذرية لتجنيد الأطفال في النزاعات المسلحة، وأن تتخذ تدابير وقائية وليس عقابية. وتكتسي إعادة إدماج الأطفال أيضاً أهمية لكفالة نشر السلام والأمن وتحقيق التنمية المستدامة على الأمد الطويل في المجتمعات الخارجة من النزاع.

٤٦ - ولاحظ الفريق العامل الحاجة إلى أن تلتزم الدول التزاماً أقوى بحماية الأطفال من الاتجار والاستغلال والتعذيب وغير ذلك من الانتهاكات. وفي سياق النزاع أو العنف المسلح، تُشجع الدول على إقرار المعايير الدولية لحقوق الإنسان وتنفيذها، بما في ذلك اتفاقية حقوق الطفل والقواعد والمبادئ التوجيهية بشأن الأطفال المرتبطين بالقوات المسلحة أو الجماعات المسلحة، من أجل مواصلة حماية الأطفال ضد التجنيد غير المشروع.

جيم - الغاية ١٦-٣: تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة

٤٧ - إن وجود تشريعات جنائية واضحة ودقيقة ونظام فعال للعدالة الجنائية أمرٌ لا بد منه لتعزيز سيادة القانون وضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة. وفي حين يشكل ذلك عاملاً مهماً، لمس الفريق العامل غياب المساءلة في كثير من البلدان التي زارها، ويعزى ذلك أساساً إلى تقويض المؤسسات بسبب النزاعات أو العنف أو عدم الاستقرار. وتشكل مكافحة الإفلات من العقاب، بما في ذلك فيما يتعلق بالجهات الفاعلة من غير الدول، جزءاً من التنمية المستدامة. ومع ذلك، فهي تتطلب وجود آليات قضائية فعالة، رسمية كانت أو تقليدية، للتعامل مع المنازعات والمخالفات وانتهاكات حقوق الإنسان.

٤٨ - ولاحظ الفريق العامل في مختلف زيارته الصعوبة الشديدة التي يواجهها الضحايا في الاحتكام إلى القضاء في ظل الافتقار إلى الهياكل الأساسية القضائية، والافتقار إلى المؤهلات لدى أعضاء الجهاز القضائي وإلى استقلالية القضاء، وما يتعرض له أعضاء الجهاز القضائي والضحايا والشهود من تهديدات بالانتقام. ومن المشاكل الخطيرة أيضاً الفساد وعدم تدريب المحققين، فضلاً عن عدم وجود تشريعات مناسبة وواضحة ودقيقة^(٣١).

٤٩ - ويتعدى نطاق هذه الغاية كفاءة وجود نظام قانوني فعال. فهي ترمي أيضاً إلى جعل السكان المحليين المتأثرين سلباً بالنزاع المسلح أو العنف يثقون في النظام الذي يمتكمن إليه ويطمئنون إليه. ويتعين أن يكون الوصول إلى النظام نفسه ميسراً للفئات الضعيفة، بما في ذلك النساء والأطفال. ويتعين أن يكون قادراً على معالجة الانتهاكات الجماعية لحقوق الإنسان وتوفير الحماية اللازمة. ولتحقيق ذلك، ينبغي أن يكفل أيضاً وضع تدابير تكميلية للدعم، حسب الاقتضاء، بما في ذلك المساعدة الطبية والمعونة القانونية المجانية والرعاية النفسية والاجتماعية.

٥٠ - ولاحظ الفريق العامل أن الحاجة إلى ضمان الحماية القوية للشهود والضحايا الذين يرغبون في المشاركة في إجراءات قضائية ضد مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان هي مسألة بالغة الأهمية. وكثيراً ما تكون هناك حاجة إلى إعادة المرتزقة والمقاتلين الأجانب إلى البلد الأصلي وهذا يتطلب تعاوناً فعالاً من جانب تلك الدولة. وكان من الصعب كفالة ألا يُمنح هؤلاء الأفراد حصانة عند عودتهم.

(٣١) انظر: A/HRC/36/47/Add.1.

٥١ - ولاحظ الفريق العامل أن الحكومات يتعين عليها إنشاء آليات غير قضائية للعدالة الانتقالية في شكل مشاورات وحملات للتوعية بشأن أهداف تلك الآليات ومهامها. وتُشكّل الوثائق والسجلات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان أداة ضروريةً لحفظ الذاكرة. وستدعم الوثائق والسجلات الجهود المبذولة لتأمين وحفظ الوثائق المتصلة بانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، والتي يمكن أن تستخدم لمقابلة الجناة ورسم الطريق إلى الأمام في مجال السياسات المتعلقة بتقصي الحقائق والعدالة والجبر.

٥٢ - وتوثيق انتهاكات حقوق الإنسان وجمع المعلومات التاريخية أمران حتميان أيضاً لكفالة إتاحة البيانات والمعلومات من أجل التحقيق مع الجناة ومقاضاتهم. ففي جزر القمر، على سبيل المثال، لاحظ الفريق العامل عدم وجود سجلات ووثائق خطية بشأن الانتهاكات السابقة التي ارتكبتها المرتزقة. وكان تحقيق العدالة للضحايا أمراً صعباً بسبب الافتقار إلى التحقيقات القضائية وعدم وجود بحوث تاريخية وسياسية شاملة. ويرى الفريق العامل أنه من الصعب عليه في هذه المرحلة إثبات الحقائق على وجه اليقين وتحديد درجة مسؤولية البلدان الأجنبية عن أعمال المرتزقة في جزر القمر. غير أن الفريق يسلّم بأن الأعمال الجماعية التي اضطلع بها كل من الجهات الفاعلة الأجنبية والمواطنين المحليين هي المسؤولة عن استمرار زعزعة استقرار مجتمع جزر القمر وبأن هذه الأعمال أعاقت فعليا حق السكان المحليين في تقرير المصير. ويُبرز ذلك الحاجة إلى قيام مجتمع مدني أقوى بمراقبة الانتهاكات التي تحدث في بلدانه وتوثيقها وحفظ سجلاتها.

٥٣ - وتعتمد خطة عام ٢٠٣٠ اعتماداً كبيراً على البيانات المتاحة لقياس التقدم والتنمية. ولذلك من المهم، في إطار بناء المؤسسات القوية لتحقيق العدالة والتنمية، القيام بجمع البيانات والتوثيق المنهجي للمعلومات فيما يتعلق بالسكان المحليين وحقوق الإنسان الواجبة لهم، والتنمية أو عدمها.

٥٤ - ومن المهم أيضاً توفير البنية التحتية والتدريب اللازمين لتدريب موظفي الخدمة العامة والمجتمع المدني والجهات الفاعلة غير الحكومية في مجال حقوق الإنسان، لا سيما في المناطق النائية والريفية التي يرحح وجود مجتمعات فقيرة فيها. ومن المهم أيضاً تيسير فرص الحصول على التعليم والمعلومات لبناء مجتمعات محلية تفهم سيادة القانون وتثقيد بها. فعند التضمر من أنشطة المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمقاتلين الأجانب، من الأسهل بكثير تعقب المعلومات والحصول عليها إذا كانت هذه النظم قائمة فعلاً. ومتى كانت سيادة القانون واضحة ودقيقة، ومدعومة بنظام قضائي فعال، فإن احتمال التصدي لأنشطة هذه الجهات الفاعلة يكون أكبر.

دال - الغاية ١٦-٤: الحد بقدر كبير من التدفقات غير المشروعة للأموال والأسلحة، وتعزيز استرداد الأصول المسروقة وإعادتها ومكافحة جميع أشكال الجريمة المنظمة، بحلول عام ٢٠٣٠

٥٥ - إن وجود حدود معيّنة جغرافياً هو مفهوم غريب في العديد من البلدان التي ينشط فيها المقاتلون الأجانب والمرتزقة. وإضافة إلى ذلك، تشهد الأنشطة العابرة للحدود التي تقوم بها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة على الحقيقة المتمثلة في أن معظم هذه الجهات الفاعلة تنشط داخل حدود سهلة الاختراق تتيح حرية حركة الأفراد وكذلك الأسلحة غير المشروعة التي أدت إلى إدامة النزاعات والعنف في بعض البلدان. وشكلت صعوبة السيطرة الفعلية على هذه الحدود تحدياتٍ لمختلف الدول.

٥٦ - ومن الأمثلة على ذلك ما لوحظ خلال الزيارة التي قام بها الفريق إلى كوت ديفوار، حيث درج مواطنو البلدان المجاورة، مثل ليبيريا، على التحرك بحرية من كوت ديفوار وإليها، ويعزى ذلك جزئياً إلى وجود علاقات قرابة بين السكان المتجاورين على جانبي الحدود. وعلى الرغم من تزايد محاولات تعزيز مراقبة الحدود وإدارتها، لا تزال السلطات تواجه تحديات في مجال كبح الأنشطة الإجرامية عبر الحدود، بما في ذلك أعمال المرتزقة.

٥٧ - وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، أتاحت هشاشة الحالة في البلد فرصاً لتنشيط الأنشطة الإجرامية، مما أدى إلى اجتذاب المقاتلين الأجانب بهدف استغلال الوضع. وواصل الأجانب المسلحون دخول الأراضي لتنفيذ عمليات غير قانونية، بما في ذلك الاتجار بالأسلحة من بلدان بعيدة كليبيا. وقد شكل ذلك مصدر قلق وتحدياً كبيرين بالنسبة للجهود لبناء السلام ونزع السلاح التي تضطلع بها الحكومة والجهات الشريكة لها. وظل كل من انتشار الجماعات المسلحة وقدرتها على ممارسة السلطة والسيطرة على مختلف المناطق في البلد يشكل عامل جذب للمرتزقة والمقاتلين الأجانب إلى البلد، مما أعاق بشكل كبير الاستقرار الوطني والجهود المبذولة لدفع البلد قدماً. وإن تدفق الجهات الفاعلة المسلحة والأسلحة يمكن أيضاً أن يزعزع استقرار منطقة بأسرها وأن يؤثر على التنمية في أكثر من بلد.

٥٨ - وأشاد الفريق العامل خلال الزيارة التي قام بها إلى أفغانستان^(٣٢) بالجهود التي بذلتها الحكومة لاعتماد تنظيم شامل بشأن ترخيص الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. وكانت هذه أيضاً محاولة للقيام، جزئياً على الأقل، بضبط تدفق الأسلحة، بالتنسيق مع برنامج نزع السلاح والتسريح الموجود بالفعل. ويشير الفريق العامل إلى أهمية الاحتفاظ بسجل يوثق تدفق الأسلحة غير المشروعة.

٥٩ - وفيما يتعلق بالتدفق غير المشروع للأموال، يلاحظ الفريق العامل أن هذا عامل رئيسي يوجب أنشطة المرتزقة والمقاتلين الأجانب وحتى الشركات العسكرية والأمنية الخاصة. ويكتسي التمويل غير المشروع أهمية أساسية في إدامة أنشطة هذه الجهات الفاعلة، ويكتسي التعاون بين الدول والمناطق وحتى المؤسسات، بما في ذلك البنك الدولي، أهمية في توسيع شبكة الجهات الفاعلة التي يمكنها المساعدة في كبح هذا النشاط. ويتعين أيضاً مساءلة الدول الضالعة بشكل مباشر أو غير مباشر في تمويل أنشطة المرتزقة والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة بغية زعزعة استقرار بلد آخر. وأظهرت دراسات الفريق العامل أيضاً فيما يتعلق بالمقاتلين الأجانب أن التدفقات المالية كثيراً ما تأتي في شكل يبدو مشروعاً، مثل تمويل منظمة غير حكومية، إلا أن الأموال تكون تذهب لتغذية نزعة التطرف أو حركات التطرف العنيف التي تمكن المقاتلين الأجانب من الدخول إلى بلدان مثل العراق والجمهورية العربية السورية. ويؤكد الفريق العامل أهمية التصدي لهذه الأنشطة، لا كبح تمويل الجهات الفاعلة المسلحة فحسب، بل أيضاً كبح العديد من الأنشطة الإجرامية المنظمة العابرة للحدود التي يمكن أن تقوض التنمية المستدامة.

(٣٢) انظر: A/HRC/15/25/Add.2.

هاء - الغاية ١٦-٦: إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات

٦٠ - تكتسي جهود بناء السلام بأهمية بالغة لتحقيق الاستقرار في البلدان التي مزقتها النزاعات. وحتى في حالات النزاع غير المسلح التي يتفشى فيها العنف وانعدام الأمن بسبب انتشار الجهات الفاعلة المسلحة، فإن وجود مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وتتحدى بالشفافية يمكن أن ييسر تحقيق التنمية والتقدم. فخلال زيارات الفريق العامل إلى البلدان التي ارتكب فيها المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمقاتلون الأجانب أفعالاً إجرامية وانتهاكات لحقوق الإنسان، لوحظ أن التحدي الأكثر شيوعاً هو تفشي الإفلات من العقاب الذي صاحب هذه الأنشطة. وحتى مع وجود أطر قانونية تشمل هذه الجهات الفاعلة، نادراً ما كانت هناك ملاحقات قضائية أو إدانات تتعلق بالانتهاكات التي ارتكبتها المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمقاتلون الأجانب.

٦١ - فضعف نظم العدالة القائمة في إطار مؤسسات الدولة الضعيفة نتيجتها استمرار إفلات الجناة من العقاب وتدنّي ثقة الجمهور أو انعدامها في هذه الآليات. وقد أُبلغ الفريق العامل في بعض الزيارات التي قام بها^(٣٣) بأن جماعات المرتزقة مجنّدت من جانب طرفي النزاعات وأنها مسؤولة عن ارتكاب انتهاكات جسيمة، بما في ذلك القتل الجماعي والاغتصاب والتعذيب والاختفاء القسري والاختطاف. ومع ذلك، لم تصدر أحكام إدانة أو صدرت قلة قليلة من هذه الأحكام بشأن هذه الانتهاكات.

٦٢ - وخلص الفريق العامل أيضاً إلى أن المرتزقة والمقاتلين الأجانب كثيراً ما يسهمون في ممارسة أساليب حربية أكثر تشدداً تشجع على استهداف المدنيين أو توجع العنف الطائفي. فالمقاتلون الأجانب، لمحدودية علاقتهم بالسكان المحليين، يُحتمل أن يكونوا أكثر وحشية، مثلما تبين مراراً في الجمهورية العربية السورية والعراق. وقد تصل أعمال المقاتلين الأجانب إلى مستوى الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان^(٣٤) وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية أو أعمال الإبادة الجماعية. ومن الأهمية بمكان العمل على مساءلة المقاتلين الأجانب الضالعين في هذه الانتهاكات والجرائم. وحيثما أمكن، ينبغي لدولة الجنسية أو الإقامة الدائمة أن تقوم على نحو فعال بالتحقيق مع المقاتلين الأجانب الضالعين في تلك الأعمال وملاحقتهم قضائياً^(٣٥).

٦٣ - وجميع الجهات الفاعلة التي تشارك مباشرة في الأعمال العدائية متجاهلة أحكام القانون الدولي الإنساني ذات الصلة مسؤولة عن أفعالها بموجب هذه المجموعة من القواعد والقانون الجنائي الدولي، بغض النظر عن وضعها. بيد أن المرتزقة والمقاتلين الأجانب، لما كانوا يستخدمون القوة خارج سيطرة أي دولة ذات سيادة، وبوجه خاص خارج الآليات القوية نسبياً المتعلقة بحماية حقوق الإنسان ضمن القوات العسكرية الوطنية، فهم أقرب إلى انتهاك حقوق الإنسان وإلى الإفلات من المساءلة على انتهاكها.

٦٤ - وإذا كان وارداً أن يرتكب كل من المرتزقة والمقاتلين الأجانب انتهاكات تمس بحقوق الإنسان، وقد ارتكبوها فعلاً، فإنه يمكن في حالة المرتزقة والشركات العسكرية الخاصة المتعاقدة ممارسة الضغوط على

(٣٣) انظر: A/HRC/ 27/50/Add.1 و A/HRC/43/Add.3 و A/HRC/36/47/Add.1.

(٣٤) انظر http://uniraq.org/images/humanrights/HRO_PoCReport%2011Sept-10Dec_FINAL_ENG_16Feb2015.pdf.

(٣٥) انظر: A/70/330، الفقرة ٤٦.

من يستخدمها لمنع هذا النوع من السلوك. وقد استُخدمت ضغوط السوق المناهضة انتهاكات حقوق الإنسان مرارا باعتبارها أدوات مفيدة من غير الأدوات القانونية للسيطرة على استخدام الخواص للقوة^(٣٦). وفي حالة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، فإن الآليات الدولية، مثل وثيقة مونترو بشأن الالتزامات القانونية الدولية والممارسات السليمة للدول ذات الصلة بعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، والرابطة المعنية بمدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة، تسعى إلى تطبيق مزيد من التدابير التي من شأنها التشجيع على التمسك بالسلوك القانوني.

٦٥ - والمؤسف أن ضغوط السوق والآليات القانونية الإضافية ليست بالفعالية الكافية لضبط سلوك المقاتلين الأجانب. وينطبق هذا بوجه خاص على تنظيم داعش، وهو جماعة اتخذت من الانتهاكات الفادحة لحقوق الإنسان أداة للدعاية، حيث نشرت تسجيلات فيديو تتضمن أبشع صور العنف. فلا مفعول في مثل هذه الحالات لتكاليف انتهاكات حقوق الإنسان من حيث السمعة والحظوظ في الأسواق. وخلص الفريق العامل في دراسته عن المقاتلين الأجانب إلى أن البلدان التي يحمل المقاتلون الأجانب جنسيتها ينبغي لها أن تجري تحقيقات مع المسؤولين عن هذه الانتهاكات وملاحقتهم قضائياً بصورة فعلية، كلما كان ذلك ممكناً^(٣٧). وقد أُبلغ عن إجراء عدد قليل من التحقيقات في أعمال من هذا القبيل ارتكبها المقاتلون الأجانب، وتركز أغلبية التحقيقات والملاحقات القضائية المبلّغ عنها على جرائم الإرهاب المحلي. وثمة حاجة إلى مزيد من المعلومات من أجل تحليل الأسباب الكامنة وراء هذا النقص في التحقيقات، من قبيل صعوبة الحصول على الأدلة، وكذلك الأثر المحتمل لقرار مجلس الأمن ٢١٧٨ (٢٠١٤) الذي يركز على الأعمال الإرهابية.

٦٦ - ويلاحظ الفريق العامل، في دراسته العالمية للقوانين الوطنية المنظمة للشركات العسكرية والأمنية الخاصة، أن الفجوات التنظيمية في التشريعات، بما في ذلك فيما يتعلق بالعقوبات الجنائية والمدنية على الانتهاكات التي ترتكبها الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، وعدم وجود هيئات للرصد وآليات للمساءلة، تنطوي على خطر يهدد عدداً من حقوق الإنسان، بما في ذلك حق الضحايا في سبيل للانتصاف الفعال. وتكرر الدراسة الدعوة إلى وضع صك دولي ملزم قانوناً لضمان التنظيم المتسق في جميع أنحاء العالم وتوفير الحماية الكافية لحقوق الإنسان لجميع الأشخاص المتضررين من أنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

٦٧ - ويشير الفريق العامل في سلسلة من التوصيات الرامية إلى تعزيز المساءلة إلى أهمية العمل على محاكمة أي شخص متهم بأنشطة ذات صلة بالمرتزقة في محكمة مستقلة أو هيئة قضائية مستقلة، وأنه يجب إجراء التحقيقات والقيام بالملاحقة والإجراءات القضائية ضد الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة. ويتعين التصدي للعنف الجنساني، الذي كثيراً ما يستخدم كأداة من أدوات الحرب، وفق نهج متعدد القطاعات يشمل المجتمع المدني والجهات الفاعلة المجتمعية من أجل ضمان تقدم الضحايا لتلقي الدعم المناسب. وإن اتباع نهج يركز على الضحايا فيما يتعلق بالتنمية والعدالة الانتقالية من شأنه أن يساعد في اتخاذ التدابير الوقائية. والتصديق على نظام روما الأساسي هو أيضاً من الخطوات التي يمكن

(٣٦) انظر: Deborah Avant, "The emerging market for private military services and problems of regulation", in *From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, ed. Simon Chesterman and Chia Lehnardt (Oxford University Press, 2007), chap. 10.

(٣٧) انظر: A/HRC/28/28، الفقرة ٤٤.

أن تساعد في ضمان قدر أكبر من المساءلة. ويتعين أن تكون آليات تقديم الشكاوى ميسرة لجميع شرائح المجتمع، بما في ذلك أفراد المجتمع الأكثر معاناة من التهميش والإهمال والضعف. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إقامة إجراءات شعبية، من قبيل آلية تقصي الحقائق والمصالحة، يمكن أن تحقق الترضية العادلة للضحايا وتأتي بالسلام المستدام.

٦٨ - وخلص الفريق العامل إلى أنه سواء كانت الحالة تتعلق بالمرتزقة أو بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة أو بالمقاتلين الأجانب، وسواء في أوقات السلم أو في أوقات النزاع، فإن الحاجة إلى آليات مساءلة فعالة وعادلة أمر أساسي لبناء السلام والتنمية المستدامة. فبدون المساءلة، سيكون التقدم في النهوض بخطة عام ٢٠٣٠ محدوداً جداً. وفي الواقع، يعتقد الفريق العامل أن الدول بوسعها أن تحد بالفعل من ضعفها إزاء هجمات المرتزقة والشركات العسكرية والأمنية الخاصة والمقاتلين الأجانب من خلال إنشاء آليات قوية للمساءلة تكفل سبل انتصاف فعالة للضحايا.

واو - الغاية ١٦-٧: ضمان اتخاذ القرارات على نحو مستجيب للاحتياجات وشامل للجميع وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات

٦٩ - في معظم البلدان التي أدت فيها أنشطة المرتزقة أو الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أو المقاتلين الأجانب إلى انتهاكات خطيرة، يوجد غياب صارخ لعنصري الشمول والنهج التشاركي من المجتمع. وفي هذه السياقات، تبين للفريق العامل أن الأفراد أكثر استعداداً للتجنيد للقتال مع جماعات من قبيل تنظيم داعش. وتستطيع نزعة التشدد والدعاية للتطرف العنيف استهداف المستبشرين والمهمشين على وجه التحديد، وتنجح هذه العملية لأن الفرد لا يشعر برابطة قوية مع المجتمع أو بإحساس قوي بالانتماء إلى الجماعة^(٣٨). وعلاوة على ذلك، لما يكون هؤلاء الأفراد في أوضاع من الفقر، يكونون أكثر عرضة للإغراء بالمكاسب المالية للانضمام إلى أنشطة المرتزقة والمقاتلين الأجانب وعمليات الشركات العسكرية والأمنية الخاصة التي ربما كانت تعمل خارج القانون.

٧٠ - وقد أبرز الفريق العامل في العديد من تقاريره ما يتعرض له النساء والأطفال تحديداً من إيذاء في حالات النزاع والعنف. وأشار الفريق إلى الحاجة إلى دعم الجهود الوطنية الرامية إلى التصدي للعنف الجنسي والجنساني، وذلك على سبيل المثال بزيادة مشاركة المرأة في الحياة السياسية وتوليها لأدوار القيادة في قطاعات من قبيل العدالة والأمن والإنعاش الاقتصادي، وعن طريق توفير الخدمات للناجيات والتصدي للإفلات من العقاب في هذه الحالات.

٧١ - ويرى الفريق العامل أنه من الأمور الحاسمة دعم إرساء تدابير تكفل الاستجابة واتخاذ القرارات على أساس شامل وتشاركي وتمثيلي على جميع المستويات. ويتطلب ذلك وجود عمليات من شأنها تحسين مشاركة المواطنين والتنمية السياسية والمشاركة المدنية^(٣٩)، وكل هذه الأمور جزء من نهج التنمية القائم على حقوق الإنسان. وسيؤدي كذلك تعزيز العلاقات المرنة بين الدولة والمجتمع من خلال التعامل مع طرفي العلاقة في كل من أوضاع الأزمات وخارج أوضاع الأزمات، إلى تيسير تحقيق خطة عام ٢٠٣٠ بشكل فعال. ويمكن أن يشمل ذلك دعم عمليات الإصلاح الدستوري وتقديم المشورة للشركاء الوطنيين بشأن

(٣٨) انظر: A/HRC/33/43/Add.1 و A/HRC/33/43/Add.2.

(٣٩) انظر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سابق.

قضايا دستورية جوهرية، من قبيل تقاسم السلطة وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين والمساءلة العامة. ولا بد أيضاً من تعزيز دور المجتمع المدني وحماية مساحات مشاركة الناس في الحياة السياسية والعامة، مع التركيز بشكل خاص على الفئات التي تعاني من التهميش بدرجة كبيرة. ويجب أن يصاحب هذه الجهود أيضاً النهوض بمشاركة المرأة ودخولها في صنع القرار على قدم المساواة في العمليات والمؤسسات السياسية، مع التركيز بشكل خاص على دعم الأطر والنهج القانونية والسياساتية والبرامجية^(٤٠).

٧٢ - وبني الفريق العامل أيضاً على الجهود الرامية إلى تطوير وتعزيز المشاركة أو التعاون مع الترتيبات الدولية لحقوق الإنسان، من قبيل الاستعراض الدوري الشامل، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان، والإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان. فإن من شأن ذلك أن يساعد على تعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومؤسسات أمناء المظالم، وهيئات المساواة والشؤون الجنسانية، وغيرها من مؤسسات الرقابة المستقلة، في تطوير قدراتها وتعزيز دورها باعتبارها حجر الزاوية في النظم الوطنية لحقوق الإنسان، الأمر الذي يتيح فهماً أفضل لحالة المستبعدين والمهمشين، جماعات وأفراد، في أي بلد من البلدان.

زاي - الغاية ١٦-أ: تعزيز المؤسسات الوطنية ذات الصلة، بوسائل منها التعاون الدولي، سعياً لبناء القدرات على جميع المستويات، ولا سيما في البلدان النامية، لمنع العنف ومكافحة الإرهاب والجريمة

٧٣ - على النحو المبين في الغايات المذكورة أعلاه، فإن قوة مؤسسات الدولة، ومتانة آليات المساءلة، ومشاركة جميع قطاعات المجتمع وانخراطها بقوة، أمور تؤدي إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة بكل تأكيد. ومع ذلك، فإن التعاون القوي - على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي - أمر أساسي لإعداد البلدان لمنع العنف والإرهاب والجريمة. وينطبق هذا بصفة خاصة عندما يتطلب الجانب العابر للحدود من هذه الأنشطة تعاوناً قوياً لمكافحة هذه التهديدات بنجاح.

٧٤ - وانطلاقاً من روح خطة عام ٢٠٣٠، يؤكد الفريق العامل أهمية هذا التعاون المتعدد القطاعات. وتحتاج الدول إلى تشجيع وتعزيز الديمقراطية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحكم الرشيد من أجل تحقيق التنمية. كما أنها بحاجة إلى مؤسسات قوية تُعنى بحقوق الإنسان، على الصعيدين الوطني والدولي، وتعمل معاً لتشجيع وتعزيز القدرة على تحقيق السلام والتنمية.

٧٥ - ويشير الفريق العامل إلى أن معظم الدول التي لمس فيها أشد الآثار المدمرة الناجمة عن المرتزقة أو المقاتلين الأجانب أو الشركات العسكرية والأمنية الخاصة هي في أمس الحاجة إلى المساعدة المالية والتقنية من المجتمع الدولي. وللتعاون الإقليمي أيضاً دور حاسم في تقديم الجناة إلى العدالة ومكافحة الإفلات من العقاب. وكثيراً ما دعا الفريق العامل الدول التي يوجد فيها نزاعات يشترك فيها المرتزقة أو المقاتلون الأجانب أو الشركات العسكرية والأمنية الخاصة أن تعمل معاً لتبادل المعلومات والمهارات والخدمات التي يمكن أن تساعد في ملاحقة الجناة. وفي هذا الإطار، يمكن تعزيز التحقيقات، ويمكن أن يؤدي تبادل الأدلة والمعلومات البالغة الأهمية إلى تعزيز حماية السكان المحليين وتعزيز السلام داخل المنطقة. وهذا النهج يمكن أن يكون أيضاً بمثابة نظام مهم للإنذار المبكر.

(٤٠) المرجع نفسه.

٧٦ - ويجب أيضاً أن يمتد الدعم المقدم إلى الدول ليشمل المجتمع المدني وإلى القيادات المدنية والدينية والسياسية من أجل تطوير وتطبيق "البنى التحتية الداعمة للسلام" على الصعيد الوطني أو السياسات والمؤسسات والآليات ذات المصادقية والشاملة للجميع لتشجيع الحوار وبناء التوافق في الآراء بشأن المسائل المتنازع عليها من أجل المساعدة في منع نشوب النزاع أو تصعيده. ويؤكد الفريق العامل من جديد أن بناء القدرات الذي يمكن أن يؤدي إلى تقوية المؤسسات الوطنية يتطلب المشاركة النشطة للنساء والشباب، وكذلك الفئات المهمشة، في مبادرات السلام الوطنية والمحلية. ويشمل ذلك الجهود الرامية إلى منع العنف وإدارة النزاعات على نحو بناء وتطوير تدابير فعالة خلال التحولات السياسية وفترات التغيير السريع^(٤١). ويمكن لهذه المبادرات أيضاً أن تساعد في التصدي للتحدي العالمي المتمثل في التطرف المصحوب بالعنف من خلال تبادل أفضل الممارسات بين البلدان والكيانات ومواصلة تعزيز التنمية الشاملة للجميع والقائمة على المشاركة وثقافة التسامح.

٧٧ - ويؤكد الفريق العامل من جديد أن مكافحة الارتزاق والأنشطة المرتبطة به أمر يتطلب على وجه الاستعجال تعاوناً يتجاوز حدود الدول المعنية. حيث يتطلب ذلك إرادة سياسية قوية وتعاوناً بين المجتمع العالمي، مثلما هو الحال في تنفيذ خطة عام ٢٠٣٠ ونداء "الأ يترك الركب خلفه أي أحد". وبينما تستطيع الدولة أن تبذل قصارى جهدها للقضاء على ويلات هذه الأنشطة في أراضيها، فإن إغفال دعم الدول المجاورة والمجتمع العالمي يمكن أن يعني أن أفضل ما تبذله من جهود قد يظل غير مجد في تحقيق السلام والتنمية لشعبها.

خامساً - استنتاجات وتوصيات

٧٨ - لقد تسنى للفريق العامل بفضل الولاية المنوطة به أن يشكل فكرة عميقة عما يكون للجهات المسلحة من غير الدول، من قبيل المرتزقة والمقاتلين الأجانب والشركات العسكرية والأمنية الخاصة، من أثر على حقوق الإنسان، ولا سيما حق الشعوب في تقرير المصير. ولما كان لحقوق الإنسان دور بالغ الأهمية يمهد السبيل لتحقيق التنمية المستدامة، فإن الاستنتاجات التي توصل إليها الفريق العامل يمكن أن تضيف قيمة إلى فهم الكيفية التي تؤثر بها هذه الأنشطة سلباً على التنمية المستدامة وتقف في طريقها عقبة كأداء. ومن شأن تحقيق الهدف ١٦ أن يكون له أثر إيجابي على تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ لأنه يُنظر إليه باعتباره هدفاً تمكينياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة الأخرى برمتها. ويأمل الفريق العامل أن يساعد هذا التقرير وهذه التوصيات، من خلال استعراض بعض النتائج التي توصل إليها الفريق في ضوء الهدف ١٦، في التشجيع على اتخاذ إجراءات ومبادرات من شأنها أن تمهد الطريق لتحقيق الهدف ١٦، ومن ثم تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة الأخرى. وترد أدناه توصيات الفريق العامل، وكثير منها يستند إلى النتائج التي توصل إليها الفريق في أعماله وأبحاثه على مر السنين في البلدان التي تأثرت سلباً أو تعرضت لتحديات بسبب المرتزقة أو المقاتلين الأجانب أو الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.

(٤١) المرجع نفسه.

ألف - توصيات عامة

٧٩ - يرد أدناه التوصيات العامة للفريق العامل:

- (أ) تعزيز وتقوية الديمقراطية والحكم الرشيد والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتنمية؛
- (ب) تطوير وتعزيز المشاركة أو التعاون مع الترتيبات الدولية لحقوق الإنسان، من قبيل الاستعراض الدوري الشامل، وهيئات المعاهدات، والإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان؛
- (ج) التصديق على الاتفاقية الدولية لمناهضة تجنيد المرتزقة واستخدامهم وتمويلهم وتدريبهم لعام ١٩٨٩ أو الانضمام إليها، وسن تشريعات على المستوى الوطني لمناهضة الارتزاق من خلال اعتماد أحكام محددة في القوانين الجنائية الوطنية أو تشريعات منفصلة بشأن المرتزقة؛
- (د) ضمان أن أي شخص يُتهم بالتورط في نشاط ذي صلة بالمرتزقة يُساءل أمام محكمة أو هيئة قضائية مختصة ومستقلة ومحيدة، في إطار الامتثال للمعايير الدولية لحقوق الإنسان؛
- (هـ) معالجة مشكلة الإفلات من العقاب من أجل دعم المصالحة الحقيقية وجهود السلام من خلال إجراء التحقيقات والقيام بالملاحقات والإجراءات القضائية ضد الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات أو التجاوزات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان أو القانون الدولي الإنساني، بما في ذلك التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو الإعدام بإجراءات موجزة أو الإعدام التعسفي أو الاختفاء القسري أو غير الطوعي؛
- (و) دعم الجهود الوطنية الرامية إلى التصدي للعنف الجنسي والجنساني، على سبيل المثال من خلال زيادة مشاركة المرأة في الحياة السياسية وتوليها الأدوار القيادية في قطاعات من قبيل العدالة والأمن والإنعاش الاقتصادي، من خلال توفير الخدمات للناجيات، والتصدي للإفلات من العقاب في حالات العنف الجنسي والجنساني، وإشراك الناس على مستوى المجتمعات المحلية في أنشطة التوعية والوقاية؛
- (ز) تطوير وتعزيز قدرة مؤسسات العدالة وحقوق الإنسان وتعزيز الخدمات والحماية، وخاصة للفئات الضعيفة، من أجل تحسين ثقة الرأي العام وشعوره بالاطمئنان؛
- (ح) تعزيز إجراءات حماية أعضاء السلطة القضائية والمنظومة القضائية والشهود والضحايا لمكافحة الإفلات من العقاب بفعالية؛
- (ط) العمل على إتاحة سبل الانتصاف المناسبة، بما في ذلك تقديم التعويضات للضحايا وعائلاتهم، وإنشاء أو تعزيز آليات الانتصاف والتعويض؛
- (ي) زيادة الجهود وتعزيز المبادرات في إطار آليات العدالة الانتقالية غير القضائية من خلال المشاورات وحملات التوعية بشأن أهداف هذه ووظائف هذه الآليات؛

(ك) زيادة الجهود الرامية إلى تأمين وحفظ الوثائق والسجلات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني، والتي يمكن استخدامها لمقاضاة الجناة، وتحديد خطط العمل المستقبلية في مجال السياسات المتعلقة بتقصي الحقائق وإقامة العدل ودفع التعويضات؛

(ل) التأكيد على اتباع نهج يركز على الضحايا في تطوير عمليات العدالة الانتقالية، بما في ذلك فيما يتعلق بالملاحقة القضائية على الصعيد الوطني لمرتكبي الجرائم التي يسري عليها نظام روما الأساسي، والعمليات الشاملة للجميع لتقصي الحقائق، والتدابير الإنمائية الطويلة الأجل للوقاية وضمان عدم تكرار ما حدث؛

(م) إنشاء آليات لتقديم الشكاوى تكون مستقلة وعامة ويسهل الوصول إليها تسمح للسكان المحليين بالإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان التي يكون المرتزقة ضالعين فيها وعن الأنشطة ذات الصلة بالمرتزقة؛

(ن) ضمان المشاركة السياسية الحرة، وتحسين مشاركة المواطنين، وضمان المساءلة من خلال العمليات الانتخابية، والتطوير البرلماني والسياسي، والعمليات الدستورية، والمشاركة المدنية، بما في ذلك المشاركة السياسية للمرأة؛

(س) دعم البرلمانات في تحسين أداء مهامها الدستورية في مجالات التشريع والرقابة والتمثيل، وكذلك في زيادة قدرات الجهات الفاعلة في المجتمع المدني للقيام بدور الوسيط في مجال الدعوة السياسية، ودعم النهوض بمشاركة المرأة ودخولها في مجال صنع القرار على قدم المساواة في العمليات والمؤسسات السياسية، مع التركيز بشكل خاص على دعم الأطر والنهج القانونية والسياسية والبرنامجية؛

(ع) تعزيز قدرات الجهات الفاعلة في المجتمع المدني وتوسيع وحماية المساحات المتاحة لمشاركة الناس في الحياة السياسية والعامة، مع التركيز بشكل خاص على الفئات التي تعاني من التهميش بدرجة كبيرة، بما في ذلك الأشخاص ذوو الإعاقة والشعوب الأصلية؛

(ف) إعداد التدابير اللازمة للتصدي لظاهرة تجنيد الأطفال واستخدامهم في النزاعات المسلحة، بحيث تركز هذه التدابير على تسريح الأطفال وتأهيلهم وإعادة إدماجهم. ويتعين على الدول أن تعالج الأسباب الجذرية التي تشجع تجنيد الأطفال في النزاعات المسلحة، وينبغي لها أن تتخذ التدابير الوقائية لا التدابير العقابية بهدف حماية الأطفال من أن يتعرضوا للتجنيد في النزاعات المسلحة؛

(ص) إعادة إدماج الأطفال الذين ارتبطوا بالجماعات المسلحة، فهذا أمر حاسم لضمان السلام والأمن والتنمية المستدامة لأمد طويل في المجتمعات الخارجة من النزاعات. وقد يؤدي عدم إعادة إدماج هذه الفئة من الأطفال في المجتمع اجتماعياً واقتصادياً إلى زيادة خطر تعرض هؤلاء الأفراد للتجنيد مرة أخرى، وإلى مصاعب حقيقية تعترض التنمية الاقتصادية في المجتمع المحلي وفي المجتمع ككل؛

(ق) استعادة الوظائف الأساسية للحكومة من أجل توفير خدمات عامة منصفة وتحقيق التنمية الشاملة للجميع على المستويين المركزي والمحلي؛

- (ر) تطوير وتعزيز الشراكة بين الحكومات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني؛
- (ش) معالجة تبعات الفساد والعمل على توجيه الموارد العامة إلى أكثر الفئات ضعفاً من خلال مساعدة البلدان على وضع سياسات مراعية للفقراء، والتشجيع على الأخذ بالنهج التشاركي في التخطيط والرصد وصنع القرار، وتعميم تدابير مكافحة الفساد في جميع مراحل دورات التخطيط وإعداد الميزانيات؛
- (ت) تعزيز مسارات بناء السلام والتنمية، الأمر الذي من شأنه أن يزيد من فعالية المساعدة القضائية التي تقدمها منظومة الأمم المتحدة؛
- (ث) تعزيز التعاون بين البلدان من أجل تيسير التحقيقات والملاحقات القضائية، بسبل من بينها تقديم المساعدة القانونية وإبرام اتفاقات تسليم المجرمين، مما يجعل بتبادل الأدلة والمعلومات من أجل الحصول على المعلومات اللازمة لتحريك الملاحقات القضائية والحصول على أحكام الإدانة؛
- (خ) تعزيز التعاون الإنمائي فيما بين الأقاليم لتعزيز القدرات المحلية من أجل التنمية، وتطوير وتعزيز الوظائف الأساسية للحكومات، لا سيما في سياقات ما بعد النزاعات والسياقات الهشة، على أساس الأولوية، من أجل بلوغ أهداف بناء الدولة والقدرات المؤسسية والتنمية الوطنية على المدى البعيد. ومن شأن ذلك أن يساعد الحكومات التي تمر بأوضاع هشة على الإمساك بزمام الأمور في عملية الإنعاش، وتقديم الخدمات الأساسية، ودعم عمليات بناء السلام؛
- (ذ) اعتماد لوائح تنظيمية لمراقبة تدفقات الأسلحة ومكافحة جميع أشكال الجرائم المنظمة من أجل كبح انتشار الأسلحة الصغيرة والأسلحة الخفيفة.

باء - توصيات تتعلق بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة

٨٠ - فيما يلي توصيات الفريق العامل المتعلقة بالشركات العسكرية والأمنية الخاصة:

- (أ) سن تشريعات تنظيمية داخلية تنص على وجوب تسجيل الشركات العسكرية والأمنية الخاصة وحصولها على الترخيص، وعلى الرقابة والمساءلة، بما يشمل أحكاماً للرصد والإبلاغ الفعالين عن انتهاكات حقوق الإنسان وسبل الانتصاف للضحايا، من أجل ضمان ألا تعوق الخدمات التي تستوردها هذه الشركات الخاصة التمتع بحقوق الإنسان أو تنتهكها في البلدان المستقبلة؛ (ب) ضمان التنظيم المتسق على نطاق العالم وتوفير الحماية الكافية لحقوق الإنسان لجميع الأشخاص المتأثرين بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، من خلال اعتماد صك دولي ملزم قانوناً يتيح إطاراً تنظيمياً موحداً وهيئة وحيدة مكرسة لمعالجة الأمور المتصلة بأنشطة الشركات العسكرية والأمنية الخاصة، بما في ذلك المساءلة وإتاحة سبل الانتصاف الفعالة للضحايا؛
- (ج) العمل بإجراءات تدقيق صارمة لمنح العقود للشركات العسكرية والأمنية الخاصة تنطوي على تقييم أداء هذه الشركات في الماضي، بما في ذلك تقييم الخطوات المتخذة لإنصاف الضحايا وتعويضهم عن الإساءات السابقة وإبعاد الموظفين الضالعين في انتهاكات حقوق الإنسان أو تعليق مهامهم أو إدانتهم؛

(د) التأكد من أن تسجيل وترخيص الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والأفراد العاملين لديها يتضمن تعريفا للحد الأدنى من متطلبات الشفافية الإلزامية ومساءلة الشركات، والتحري عن ماضي أفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة والتحقق من أمرهم؛

(هـ) ضمان التدريب الكافي لأفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، وكذلك قواعد الاشتباك بما ينسجم والقانون المعمول به والمعايير الدولية، وإرساء نظم فعالة للشكاوى والرصد، بما في ذلك الإشراف البرلماني. وينبغي أن تتضمن هذه النظم التنظيمية عتبات للأنشطة المسموح بها، وينبغي للدول أن تفرض حظراً محدداً يمنع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة من التدخل في النزاعات أو الأعمال المسلحة الداخلية أو الدولية التي تهدف إلى زعزعة النظم الدستورية؛

(و) النظر في اللوائح المتعلقة بقواعد وأساليب اقتناء الأسلحة وتصديرها واستيرادها وحيازتها واستخدامها، وتنفيذ هذه اللوائح، والعمل على إخضاع أفراد الشركات العسكرية والأمنية الخاصة في جميع أنحاء العالم إلى المساءلة عن حالات الحصول بطرق غير مشروعة على الأسلحة وعن الاتجار غير المشروع بالأسلحة؛

(ز) مواصلة وتكثيف الجهود الرامية إلى ضمان إعطاء الأولوية لأنشطة بناء القدرات، بما في ذلك تدريب قوات الشرطة الوطنية على معايير حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ومعايير الأمم المتحدة المتعلقة باستخدام القوة، لضمان تمتع جميع المواطنين بالأمن؛

(ح) النظر في الانضمام إلى عملية وثيقة مونترو ومدونة قواعد السلوك الدولية لشركات خدمات الأمن الخاصة من أجل تشجيع الممارسات الجيدة في التعاقد مع الشركات العسكرية والأمنية الخاصة.