

Distr.: General
13 May 2016
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



دورة عام ٢٠١٦

٢٤ تموز/يوليه ٢٠١٥ - ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٦

البند ١٩ (و) من جدول الأعمال

المسائل الاجتماعية ومسائل حقوق الإنسان: حقوق الإنسان

الإنذار المبكر والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

تقرير مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان

موجز

يتناول مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، في هذا التقرير المقدم عملاً بقرار الجمعية العامة ٤٨/١٤١، الروابط بين انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من جانب، والعنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاع، من جانب آخر. وهو يشير إلى أن تحليل الوضع المتعلق بالتمتع بهذه الحقوق من الممكن أن يفيد الجهود في مجال الإنذار المبكر الرامية إلى اتخاذ إجراء وقائي فعال.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.16-07809(A)



* 1 6 0 7 8 0 9 *

المحتويات

الصفحة	
٣	أولاً - مقدمة
٤	ثانياً - الروابط بين انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاع... ..
٥	ألف - أزمة الغذاء
٧	باء - بطالة الشباب
٨	جيم - الأزمة الصحية
٩	دال - أزمة الماء
١٠	هاء - التشريد والإخلاء القسري
١١	ثالثاً - آليات منع النزاعات والإنذار المبكر
١١	ألف - مبادرة حقوق الإنسان أولاً واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات
١٣	باء - مكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والمستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية
١٤	جيم - الإجراءات الخاصة
١٥	رابعاً - عوامل ومؤشرات الخطر
١٧	ألف - عوامل الخطر الشاملة
١٨	باء - عوامل الخطر المواضيعية
١٩	جيم - تحديات التحليل الفعّال المتعلق بالإنذار المبكر
٢٠	خامساً - الاستنتاجات

أولاً - مقدمة

١- في السياق المعاصر الذي يشهد احتدام التنافس على الموارد الطبيعية والماء والأرض والعناصر الأخرى المهمة لتحقيق مستوى معيشي لائق، ونضوب هذه الموارد والعناصر، يؤدي الحرمان من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية دوراً متزايداً في حدوث العنف والاضطرابات الاجتماعية.

٢- وتنشأ انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عن مجموعة متنوعة من العوامل، منها التوزيع غير المتكافئ للسلطة، والتمييز، وعدم المساواة؛ فمثلاً، اندلعت الاضطرابات، التي شهدتها تونس في أواخر عام ٢٠١٠ و عام ٢٠١١ وأدى إلى "الربيع العربي"، بسبب انتحار بائع متجول كوسيلة للتعبير عن الاحتجاج. غير أن الأسباب الأساسية للاضطرابات التي أعقبت ذلك شملت عدم المساواة المستمر، وارتفاع نسبة البطالة، ومحدودية أو ضعف سبل الحصول على أسباب المعيشة، والقدرة المحدودة جداً على إصلاح الوضع القائم^(١). وفي وقت أقرب، في عام ٢٠١٤، احتج الناس في البرازيل، عشية مسابقة كأس العالم على عدم حصولهم على حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية، بما في ذلك الماء^(٢). وتمثل أعمال الشغب التي اندلعت مؤخراً في كل من فيرغسن وبالتيمور، بالولايات المتحدة الأمريكية، مثلاً آخر. وبينما كان السبب في الحالتين هو مقتل شاب أسود على يد الشرطة أو أثناء احتجازه لدى الشرطة يربط الكثيرون أعمال الشغب التي أعقبت ذلك بالشعور بالإحباط من جراء التمييز النظامي ضد الأقليات العرقية وعدم مساواتهم مع الآخرين في فرص الحصول على الوظائف والتعليم الجيد والرعاية الصحية^(٣).

٣- وفي هذا التقرير المواضيعي، يسعى مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان إلى بيان الروابط بين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من جانب، والعنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاع، من جانب آخر. ويسلط التقرير الضوء على العناصر المهمة لأي تحليل لحقوق الإنسان، التي ينبغي أن تفيد الجهود التي تبذل في منظومة الأمم المتحدة وخارجها في مجال الإنذار المبكر ومنع النزاعات. وأخيراً، يتناول التقرير حصيلة اجتماعي الخبراء بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنذار المبكر، اللذين عقدتهما مفوضية حقوق الإنسان في جنيف وبانكوك في عام ٢٠١٥.

(١) Ryan Rifai, "Timeline: Tunisia's uprising", Al Jazeera, 23 January 2011

(٢) Maria Tadeo, "Brazil hit by widespread protests in Rio de Janeiro and Sao Paulo as authorities send troops to Recife ahead of World Cup", *Independent*, 16 May 2014

(٣) Valerie Strauss, "From Ferguson to Baltimore: The consequences of government-sponsored segregation", 3 May 2015

ثانياً - الروابط بين انتهاك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاع

٤ - الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية جزء من الإطار القانوني الدولي لحقوق الإنسان الذي يؤكد أن حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومتراصة ومتشابكة^(٤). وتهدف الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على غرار الحقوق المدنية والسياسية، إلى حماية الكرامة الإنسانية لأصحاب الحقوق، وذلك بإنشاء التزامات على الدول. وتعكس الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الحد الأدنى للأوضاع التي تكفل التحرر من الخوف والفاقة، والتحسين المستمر لهذه الأوضاع^(٥). وهذه الحقوق مدرجة في صكوك دولية متنوعة، منها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينص كل من الإعلان والعهد، في جملة أمور، على الحقوق في العمل، والتمتع بشروط عمل عادلة ومؤاتية، وتشكيل نقابات والانضمام إليها، وحماية الأسرة والأمومة والطفولة، والضمان الاجتماعي، ومستوى معيشي لائق، والصحة، والمشاركة في الحياة الثقافية. وتنص صكوك عالمية وإقليمية ملزمة أخرى معينة بحقوق الإنسان على تعزيز وحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٦).

٥ - وتبين أعمال لجان تقصي الحقائق العلاقة بين انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ونشوب النزاعات. وعادة ما تُنشأ لجان تقصي الحقائق في إطار خطة لإعادة الإعمار عقب النزاعات بهدف مساعدة البلدان التي مزقتها الحرب في التحول إلى السلام، وتكشف هذه اللجان الأسباب الأساسية للنزاع والعنف السياسي (بمجال عمل يُشار إليه عادة باسم "العدالة الانتقالية"). وعادة ما تكون ولاية لجنة تقصي الحقائق محددة المدة وتتركز على التحقيق في الانتهاكات السابقة لحقوق الإنسان؛ وتقدم هذه اللجان في أحيان كثيرة توصيات تهدف إلى مواجهة الضرر الناجم عن هذه التجاوزات.

٦ - وأنشئت في العقود الأخيرة نحو ٣٥ لجنة لتقصي الحقائق في العالم، وتتضمن المعلومات التراكمية المستمدة من تحقيقات هذه اللجان تشخيصاً للأسباب الأساسية للنزاعات^(٧). وتتركز غالبية لجان تقصي الحقائق على الانتهاكات المنهجية للحقوق المدنية والسياسية، وعادة ما تجري تحليلاً للسياق التاريخي لهذه الانتهاكات ولأسبابها الجذرية.

(٤) إعلان وبرنامج عمل فيينا (A/CONF.157/24) (الجزء الأول)، الفصل الثالث)، الفقرة ٥.

(٥) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، صحيفة الوقائع رقم ٣٣، أسئلة يتكرر طرحها بشأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨.

(٦) تشمل هذه الصكوك الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية حقوق الطفل، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع الأعمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

(٧) Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2nd ed. (New York, Routledge, 2011).

٧- وتشير نتائج معظم لجان تقصي الحقائق إلى أن غالبية ضحايا انتهاكات الحقوق المدنية والسياسية ينتمون إلى الفئات السكانية المهمشة التي عانت من انعدام المساواة الاجتماعية - الاقتصادية من قبل اندلاع العنف بوقت طويل. وعادة ما تستنتج لجان تقصي الحقائق، مثل لجنة تقصي الحقائق والاستقبال والمصالحة في تيمور - ليشتي ولجنة تقصي الحقائق في سيراليون، في إطار جهودها الرامية إلى إعادة إقامة العدل وترق النسيج الاجتماعي عقب النزاعات، أن الأسباب الجذرية للنزاعات هي انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(٨). وقد حددت لجنة تيمور - ليشتي انتهاكات الحق في مستوى معيشي لائق والحق في الصحة والحق في التعليم بوصفها الأسباب الجذرية للنزاع. ورأت اللجنة أن إندونيسيا، بوصفها السلطة القائمة بالاحتلال، مارست التمييز ضد التيموريين وأخفقت "في توفير احتياجات أساسية معينة كالغذاء والمأوى والأدوية الأساسية والتعليم الأساسي"^(٩). أما لجنة سيراليون، فخلصت إلى أن سبب نشوب النزاع هو "نفشي الجشع والفساد والمحسوبية، مما حرم الأمة من كرامتها وأوقع معظم السكان في براثن الفقر"، وهو وضع ينتهك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^(١٠). ويؤكد استعراض الدراسات الاجتماعية المتعلقة بالعنف والنزاعات أن الاضطراب الاجتماعي ينشأ عادة عن استدامة مظاهر عدم المساواة، والتمييز، والبطالة، والتمييز، وانعدام سبل الانتصاف^(١١).

ألف - أزمة الغذاء

٨- اندلعت في الفترتين ٢٠٠٧-٢٠٠٨ و ٢٠١١-٢٠١٢ أعمال شغب عنيفة احتجاجاً على ارتفاع أسعار الغذاء وتكاليف المعيشة في عدة أماكن، منها إثيوبيا، وبنغلاديش، وبوركينا فاسو، وتونس، وزمبابوي، والسنغال، والصومال، وغينيا، والكاميرون، وكوت ديفوار، وكينيا، ومدغشقر، ومصر، والمغرب، وموريتانيا، وموزامبيق، والهند^(١٢).

(٨) المفوضية السامية لحقوق الإنسان، العدالة الانتقالية والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (جنيف ونيويورك، ٢٠١٤)، صفحة ١٧.

(٩) "Chega! The Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste" (CAVR, 2005), chap. 7.9, para. 7.

(١٠) "Witness to Truth: Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission", vol. 2, chap. 2, para. 13.

(١١) انظر Steven C. Poe, Nicolas Rost and Sabine C. Carey, "Assessing Risk and Opportunity in Conflict Studies: A Human Rights Analysis", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, No. 4 (August 2006), pp. 484-507; Oskar N.T. Thoms and James Ron, "Do Human Rights Violations Cause Internal Conflict?", *Human Rights Quarterly*, vol. 29, 2007, pp. 674-705; and Paul Collier, "Economic Causes of Civil Conflict and their Implications for Policy", World Bank, 15 June 2000.

(١٢) Hossain, N. et al, "Them Belly Full (But We Hungry): Food Rights Struggles in Bangladesh, India, Kenya and Mozambique", synthesis report from DFID-ESRC research project "Food Riots and Food Rights", Institute of Development Studies, Brighton, 2014.

٩- وتؤكد البحوث أيضاً أن الأزمات الغذائية تتسبب في نشوب النزاعات وحوادث الاضطرابات الاجتماعية^(١٣). وحدد عدد من العلماء عتبة معينة إذا تجاوزتها أسعار الغذاء يُرجح أن تندلع الاحتجاجات، وأبرزوا أن توقيت أعمال الشغب التي اندلعت في عام ٢٠٠٨ والاحتجاجات المصحوبة بالعنف التي اندلعت في أمريكا الشمالية والشرق الأوسط في عام ٢٠١١ تزامنت مع بلوغ أسعار الغذاء العالمية ذروتها^(١٤).

١٠- ومن الممكن أن تؤدي التوترات بين الفئات السكانية أو المجتمعات المحلية المتنافسة على السيطرة على الموارد الطبيعية اللازمة لإنتاج الغذاء، كالأرض والماء والبذور، إلى نشوب نزاعات. ومن الممكن أيضاً أن تؤدي مظاهر التفاوت الاجتماعي والسياسي والاقتصادي في الحصول على الغذاء إلى تفاقم المظالم القائمة وإلى اندلاع نزاع؛ فمثلاً، استنتجت مجموعة متنوعة من الكُتاب أن أحد الأسباب الجذرية للحرب الأهلية في الجمهورية العربية السورية هو التوترات الناجمة عن أربع موجات جفاف متتابة في المنطقة الشمالية الشرقية من البلد التي تسكنها أغلبية كردية، مما دفع مليونين من صغار المزارعين إلى الهجرة إلى المناطق الحضرية في حلب ودمشق^(١٥).

١١- وبالمثل، لاحظ المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، خلال بعثته إلى الجمهورية العربية السورية، أن تأثير موجات الجفاف المتتابة كان شديداً على صغار المزارعين وصغار الرعاة الذين تعرضوا إلى انخفاض شديد في دخولهم. واضطرت أسر كثيرة إلى تقليل استهلاكها من الغذاء، وإلى العيش أساساً على الخبز والشاي المحلى بالسكر وإلى بيع أصولها الإنتاجية، مما قلل من قدرتها على استعادة أسباب معيشتها في المستقبل. وأدى الارتفاع الباهظ في تكاليف التعليم والحاجة إلى مزيد من العمل المدر للدخل إلى سحب الأسر أطفالها من المدارس. ولجأ البعض إلى العمل الموسمي، مثل العمل بأجر في حقول القطن أو في صناعة النسيج في منطقة دمشق، بينما هاجر آخرون هجرة أكثر دواماً إلى الجزء الغربي من البلد آملاً في العثور على عمل رغم تدني مستوى مؤهلاتهم بشكل عام ودون الحصول على أي نوع من المساعدة (A/HRC/16/49/Add.2، الفقرة ١٣). وأدى عدم اتخاذ تدابير لمواجهة الآثار المدمرة لموجات الجفاف، من حيث توفير الغذاء للجميع، إلى أوضاع تسببت، مقترنة بعوامل أخرى، في نشوب الحرب الأهلية.

(١٣) انظر Julia Berazneva and David R. Lee, "Explaining the African food riots of 2007-2008: An empirical analysis", *Food Policy*, vol. 39, April 2013, pp. 28-39; Henk-Jan Brinkman and Cullen S. Hendrix, "Food Insecurity and Violent Conflict: Causes, Consequences, and Addressing the Challenges", Occasional Paper No. 24, World Food Programme, July 2011; Hendrix, C.S and Brinkman, H-J, "Food insecurity and conflict dynamics: causal linkages and complex feedbacks", High-Level Expert Forum, Rome, 13-14 September 2012; and Mark Notaras, "Food Insecurity and the Conflict Trap", *Our World*, 31 August 2011

(١٤) Marco Lagi, Karla Z. Bertand and Yaneer Bar-Yam, "The Food Crises and Political Instability in North Africa and the Middle East", New England Complex Systems Institute, 28 September 2011

(١٥) Peter H. Gleick, "Water, Drought, Climate Change, and Conflict in Syria", July 2014; and Sarah Johnstone and Jeffrey Mazo, "Global Warming and the Arab Spring", *Survival: Global Politics and Strategy*, vol. 53, No. 2 (April-May 2011)

١٢ - وأعربت لجنة التحقيق المعنية بجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، في نتائجها، عن القلق إزاء استمرار المسائل الهيكلية، بما فيها القوانين والسياسات التي تنتهك الحق في الغذاء الكافي وفي التحرر من الجوع، مما يهدد بتكرار المجاعة الجماعية في البلد (A/HRC/25/63، الفقرة ٥٥).

باء - بطالة الشباب

١٣ - على الصعيد العالمي، أدت الآثار المستمرة للأزمات المالية والاقتصادية إلى ارتفاع حاد في بطالة الشباب (انظر E/2013/82). فمنذ الأزمة الاقتصادية التي اندلعت في عام ٢٠٠٧، فقد ٦٧ مليون شخص وظائفهم مما أدى إلى ارتفاع مستويات الجوع والتشرد، وانقطاع سبل الحصول على الرعاية الصحية المناسبة والتعليم المناسب، واتساع التفاوت في الدخل، وانخفاض شديد في الحماية الاجتماعية. وكانت الأزمة انتكاسة رئيسية في التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية^(١٦).

١٤ - ويوجد في العالم ١,٨ مليار شاب يتراوح عمرهم بين ١٠ و ٢٤ سنة، معظمهم في البلدان النامية^(١٧). وترتبط دراسات عديدة بين بطالة الشباب والاضطرابات الاجتماعية، وترتبط في حالات معينة بين بطالة الشباب والتطرف^(١٨). فمثلاً، أكدت منظمة العمل الدولية الارتباط الواضح بين البطالة والاضطرابات الاجتماعية. وبعد عدة سنوات مضطربة عقب أزمة عام ٢٠٠٧، قل شيئاً فشيئاً الإعراب عن عدم الرضا عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العديد من المناطق؛ غير أنه مع بدء تدهور الوضع الاقتصادي مرة أخرى في عام ٢٠١٣، لا سيما في الاقتصادات النامية، بدأت الاضطرابات الاجتماعية في الانتشار. ومن ناحية أخرى، ترافقت علامات الانتعاش في الاقتصادات المتقدمة مع تحسن الاستقرار الاجتماعي، بينما لم يتغير الوضع في الاقتصادات الناشئة إلا تغييراً بسيطاً. وتشكل البطالة فيما بين الشباب الذكور، التي لا تزال مرتفعة في الاقتصادات المتقدمة، دافعاً رئيسياً وراء الحركات السياسية والاجتماعية في أحيان كثيرة^(١٩).

(١٦) منظمة العمل الدولية، *Global Employment Trends 2016*، جنيف ٢٠١٦. تشير منظمة العمل الدولية إلى أن عدد العاطلين في عام ٢٠١٥ بلغ ١٩٧,١ مليون شخص أي بزيادة قدرها نحو مليون شخص بالمقارنة مع العام السابق، وارتفاع في عدد العاطلين يزيد على ٢٧ مليون شخص بالمقارنة مع مستويات ما قبل الأزمة. وكان للارتفاع الكبير في عدد الباحثين عن عمل في عام ٢٠١٥ تأثير على البلدان الصاعدة والبلدان النامية، في المقام الأول.

(١٧) United Nations Population Fund (UNFPA), *The Power of 1.8 Billion: Adolescents, Youth and the Transformation of the Future*, 2014 State of the World Population Report

(١٨) See for example Paul Collier and Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in African Civil Wars", *Oxford Economic Papers* 56 (2004), pp. 563-595; Jacopo Ponticelli and Hans-Joachim Voth, "Austerity And Anarchy: Budget Cuts And Social Unrest In Europe, 1919-2009", December 2011; and Horace Campbell, "Boko Haram: 'Economic Fundamentalism' and Impoverishment Send Unemployed Youths into Religious Militias", *Global Research*, 4 June 2014

(١٩) ILO, *Global Employment Trends 2016* (see footnote 16), p. 22

١٥- ويُلاحظ في أفريقيا أن ٧٠ في المائة من السكان تقل أعمارهم عن ٣٠ سنة، في حين أن ما يزيد قليلاً على ٢٠ في المائة من السكان تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ٢٤ سنة. وتتفاقم بطالة الشباب نتيجة لسعة انتشارها، حيث ترتفع ارتفاعاً كبيراً عن مثيلتها في مناطق أخرى. وأدى ضعف أسواق العمل الوطنية والارتفاع المستمر في مستويات الفقر إلى تفاقم المشكلة^(٢٠).

١٦- ومن شأن الأخذ باستجابة حقوقية للتصدي لبطالة الشباب تلتزم المساواة في القطاعين العام والخاص، والاستثمار الاجتماعي، وتحسين سياسات التدريب المهني وتوفير فرص عمل، ونظم الحماية الاجتماعية المناسبة، أن يؤدي على الأرجح إلى الحد بشدة من خطر الاضطرابات الاجتماعية والعنف.

جيم- الأزمة الصحية

١٧- في آذار/مارس ٢٠١٦، بلغ عدد حالات الإصابة بفيروس إيبولا، المؤكدة والمحتملة والمشتبه بها، ٦٠٣ ٢٨ حالات في سيراليون وغينيا وليبيريا؛ وأبلغ عن حدوث ١١ ٣٠١ وفاة على الأقل منذ تفشي الإصابة بالإيبولا في آذار/مارس ٢٠١٤. ووردت تقارير من غينيا تفيد بحدوث اضطرابات اجتماعية عقب التدابير القاسية التي اتخذتها السلطات الوطنية. وبيّن وباء الإيبولا، في المقام الأول، أن عدم احترام حقوق الإنسان في سياق تنفيذ إجراءات التصدي القائمة على الصحة العامة من الممكن أن يؤدي إلى اضطرابات اجتماعية قد تتفاقم سريعاً ما لم يُتصد لها بسرعة. وأظهر تفشي الإيبولا والتصدي لها من منظور الصحة العامة نقاط الضعف في النظم الصحية للبلدان المتأثرة، وضرورة الحماية الكاملة لحقوق الإنسان المكفولة للمرضى وللوفئات السكانية الضعيفة والمجتمعات المتأثرة والعاملين الصحيين والعاملين في مجال الاستجابة في حالات الطوارئ^(٢١).

١٨- وفي سياق الأزمات الصحية التي تنطوي على تفشي أوبئة، وبغية تجنب الاضطرابات الاجتماعية أو القلاقل، لا بد من توفير معلومات دقيقة وشاملة للجمهور، باعتبار ذلك أيضاً تدبيراً لبناء الثقة لا سيما عندما تُفقد الثقة في العاملين الصحيين والسلطات الصحية. ويجب إيلاء أولوية للمعلومات المتعلقة بكل من الوقاية والتشخيص المبكر والعلاج وحالة الجهود الرامية إلى التصدي للوباء. وشملت القيود المفروضة على حرية التنقل، في إطار التصدي للإيبولا في ليبيريا، حظر التجول على مستوى البلد وملازمة البيوت. وفي ذروة تفشي الوباء، أشارت التقارير الواردة من سيراليون إلى أن بعض المحتجزين في الحجر الصحي لا يحصلون على الغذاء أو الماء أو الرعاية الصحية. وفي ليبيريا، ادّعي استخدام القوة المفرطة، بما في ذلك القوة المميتة، نتيجة لمشاركة الجيش في فرض مناطق الحجر الصحي.

(٢٠) See Therese F. Azeng and Thierry U. Yogo, *Youth Unemployment and Political Instability in Selected Developing Countries*, African Development Bank Group, Working Paper No. 171, May 2013; and Kingsley Ighobor, "Africa's youth: a 'ticking time bomb' or an opportunity?", *Africa Renewal*, May 2013.

(٢١) Alicia Ely Yamin, "Ebola, human rights, and poverty – making the links", *Open Democracy*, 23 October 2014.

دال - أزمة الماء

١٩- قد تؤدي النزاعات على الماء إلى اضطرابات اجتماعية واحتجاجات مصحوبة بالعنف. ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، مثلاً، اشتبك ٣٠ ٠٠٠ مزارع في ولاية أوريسا، بالهند، مع الشرطة لأن الحكومة قررت السماح لعدد كبير من الصناعات بسحب المياه من سد هيراكود، مما يحرم المزارعين من مصدر الري الذي يعتمدون عليه^(٢٢). وأصيب خمسون من المحتجين في المواجهات مع الشرطة.

٢٠- وقد تندلع الاضطرابات الاجتماعية أيضاً نتيجة الإدارة السيئة أو غير المنصفة لخدمات المياه. وقد تنشأ النزاعات بشأن شبكات توصيل المياه إلى الضواحي أو المناطق الريفية، وبشأن المسؤولية المتعلقة بالخدمة، وكذلك بشأن الأسعار بشكل خاص. ونظراً إلى أن الدولة هي المسؤولة عن توفير مياه الشرب في كثير من البلدان، فكثيراً ما تنشأ نزاعات بين المجتمعات المحلية والسلطات الحكومية بشأن إدارة الإمداد بالمياه. ومن الأرجح بوجه خاص أن تندلع الاحتجاجات عندما يشتبه عامة الناس في أن خدمات المياه تُدار بطريقة يعثرها الفساد، أو أن الموارد العامة تُوجه نحو تحقيق منفعة خاصة.

٢١- ومن الممكن أن تؤدي المشاكل الناشئة عن إدارة الإمداد بالمياه إلى نزاعات مصحوبة بالعنف، على نحو ما حدث في المواجهات التي اندلعت في عام ٢٠٠٠ في مدينة كوتشابامبا، وهي ثالث أكبر مدينة في دولة بوليفيا المتعددة القوميات، وذلك في أعقاب خصخصة مرفق المياه بالمدينة. وتعاين كوتشابامبا منذ وقت طويل من ندرة المياه وعدم انتظام خدمات المياه. ووقعت الحكومة، في أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، عقد امتياز مدته ٤٠ سنة مع الاتحاد الدولي الخاص المعني بالمياه، المسمى Aguas del Tunari. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠، ارتفعت رسوم مياه الشرب ارتفاعاً حاداً اضطرت معه بعض الأسر المعيشية إلى تخصيص جزء كبير من دخلها الشهري لدفع رسوم خدمات المياه. وأحس المستهلكون أنهم يدفعون مبالغ أعلى مقابل الخدمات نفسها ذات النوعية المتدنية، ولذلك نظّموا إضرابات وأغلقوا الطرق وسلّكوا أشكالاً أخرى للاحتجاج المدني أغلقت المدينة لمدة أربعة أيام في شباط/فبراير ٢٠٠٠^(٢٣).

٢٢- وانضم المزارعون من البلديات المجاورة إلى الاحتجاج في كوتشابامبا، وامتد الاحتجاج بعد ذلك إلى مناطق أخرى من البلد. وبعد أشهر من الاضطرابات المدنية، قررت الحكومة إرسال الجيش إلى كوتشابامبا وإعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلد. وحلّف العنف الذي امتد عدة أيام إصابة أكثر من ١٠٠ شخص ووفاة شخص واحد. ولم تخف حدة الاحتجاجات إلا بعد موافقة الحكومة على إلغاء عقد الامتياز الموقع مع الاتحاد وإعادة مهمة إدارة المرفق إلى السلطات البلدية.

(٢٢) "30,000 farmers demand Hirakud dam water", India Environment Portal, 30 December 2007

(٢٣) Annika Kramer et al, "The key to managing conflict and cooperation over water", *A World of Science*, vol. 11, No. 1 (January-March 2013).

هاء - التشريد والإخلاء القسري

٢٣- يمثل الإخلاء القسري والتشريد من المنازل والأراضي سبباً رئيسياً ونتيجةً للعنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاعات في العالم^(٢٤). وبعد انتهاء النزاعات، تتسبب الخلافات المتعلقة بالسكن والأرض والممتلكات، التي لم تُحل، في منع الحلول المستدامة التي يعود بمقتضاها السكان إلى مساكنهم وأرضهم، كما تهدد السلم والاستقرار في البلد.

٢٤- وتشير مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين إلى أن عدد المشردين قسرياً في نهاية عام ٢٠١٤ ارتفع إلى ٥٩,٥ مليون شخص، بالمقارنة مع ٥١,٢ مليون شخص في عام ٢٠١٣^(٢٥). وليس نادراً أن يتعرض الأشخاص المشردون لأشكال متعددة من التشريد القسري، منها التشريد من المخيمات أو المستوطنات غير النظامية. وعادةً ما تنشأ توترات بين المجتمعات المضيفة والأشخاص المشردين الذين قد يتعرضون للتمييز والوصم والاستبعاد الاجتماعي.

٢٥- ورغم أن أوامر الإخلاء القسري تصدر باسم التنمية ومشاريع البنية التحتية لغرض تحقيق "الصالح العام" أو "المنفعة العامة"، لا تُقدم للفئات الأشد ضعفاً ضمانات الحماية أو الضمانات الإجرائية، أو الإجراءات القانونية الواجبة؛ وهذا هو الشائع في العديد من مشاريع التنمية والبنية التحتية، مثل السدود أو الصناعات الاستخراجية الضخمة، أو عمليات حيازة الأراضي على نطاق واسع، أو تجديد المناطق الحضرية، أو تحميل المدن، أو الأحداث التجارية أو الرياضية الدولية الكبرى، مثل الدورات الأولمبية. وتُنفذ عمليات الترحيل القسري المؤقت أو المستديم للأفراد والأسر و/أو المجتمعات من منازلهم و/أو أرضهم التي يسكنونها، دون أن توفر لهم أي أشكال قانونية أو أشكال أخرى للحماية.

٢٦- وتشير المبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية المتعلقة بعمليات الإخلاء والترحيل بدافع التنمية إلى أن عمليات الإخلاء القسري تعمق اللامساواة والصراع الاجتماعي والفصل و"العزل في أحياء" وتؤثر عادةً في أفقر قطاعات المجتمع وأشدّها ضعفاً اجتماعياً واقتصادياً وأشدّها تهميشاً، لا سيما النساء والأطفال والأقليات والسكان الأصليين^(٢٦).

٢٧- وكثيراً ما يكون التمييز عاملاً في عمليات الإخلاء القسري. ويُقصد بالتمييز أي تفرقة أو استبعاد أو تقييد، يقوم على أسس مختلفة، ويؤدي أو يهدف إلى إبطال أو إضعاف الاعتراف بحقوق الإنسان أو التمتع بها أو ممارستها. ويرتبط التمييز بتهميش فئات سكانية معينة، وهو عموماً السبب الجذري لحالات عدم المساواة الهيكلية والأساسية في المجتمع. وقد يوجد التمييز في المجال العام أو الخاص، وقد تُنتهك الحقوق عن طريق فعل أو امتناع مباشر أو غير مباشر من جانب الدولة، أو من جانب مؤسساتها.

(٢٤) انظر المفوضية السامية لحقوق الإنسان، الإخلاء القسري، صحيفة الوقائع رقم 25/Rev.1، الصفحات ١٢-١٥.

(٢٥) UNHCR, Internally Displaced People Figures.

(٢٦) A/HRC/4/18, annex I, para. 7.

٢٨- وقد تكون الأرض مصدراً رئيسياً للخلافات والنزاعات. وتندلع أحياناً اضطرابات اجتماعية ونزاعات بشأن الأرض عندما تكون حقوق الشعوب الأصلية غير محمية ولا معترف بها على النحو المناسب. ويحق للشعوب الأصلية التمتع بجميع حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق التي تنطبق عليهم تحديداً، كالحقوق التي تعترف بالعلاقة الثقافية المتميزة التي تربط الشعوب الأصلية بأراضيها التقليدية وتكفل لها الحماية اللازمة لها من التشرذم. وينص إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية على حقها في التمتع بحماية خاصة لضمان منع الإجراءات التي يترتب عليها سلب الشعوب الأصلية ملكية أراضيها أو لضمان تعويضها عن ذلك. وفي هذا السياق، لا يجوز ترحيل الشعوب الأصلية قسراً عن أراضيها دون موافقتها الحرة والمسبقة والواعية وبعد موافقتها على الحصول على تعويض عادل ومنصف^(٢٧).

٢٩- وعندما تسمح الدول بعمليات الاستيلاء على الأراضي وبمشاريع تنمية واسعة النطاق دون تشاور ملائم أو آليات فعالة للتظلم، فإنها بذلك لا تتقيد بالتزاماتها بحقوق الإنسان وقد تسهم في حدوث اضطرابات مستقبلية أو نزاعات محتملة.

ثالثاً- آليات منع النزاعات والإنذار المبكر

ألف- مبادرة حقوق الإنسان أولاً واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات

٣٠- يمكن فهم الإنذار المبكر على أنه عملية جمع وتحليل معلومات تتعلق بأسباب الأزمات لغرض تحديد خيارات استراتيجية للتدابير الوقائية والتوصية بها. ويشكل تنبيه المجتمع الدولي بالمسائل الناشئة جزءاً مهماً في عملية منع وإدارة النزاعات المصحوبة بالعنف، والأزمات الإنسانية، والكوارث الطبيعية، وغير ذلك من الأوضاع التي تحظى بالاهتمام على الصعيد المحلي والإقليمي والعالمي.

٣١- وقد أدت بعض الأصوات داخل الأمم المتحدة دوراً في الإنذار المبكر. ففي عام ١٩٩٤، حذّر المقرر الخاص المعني بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً من حدوث إبادة جماعية في رواندا (انظر E/CN.4/1994/7/Add.1)^(٢٨). وأكد كل من تقرير لجنة التحقيق المستقل في الإجراءات التي اتخذتها الأمم المتحدة أثناء عملية الإبادة الجماعية التي وقعت في رواندا في عام ١٩٩٤ (انظر S/1999/1257، المرفق)، وتقرير الأمين العام عن سقوط سريرينيتشا (A/54/549)، أن الأمم المتحدة فشلت في إيلاء الاهتمام الواجب لإشارات الإنذار وفي اتخاذ الخطوات المناسبة للاستجابة. وفي عام ٢٠١٢، أبرز فريق

(٢٧) انظر التوصية العامة رقم ٢٣ للجنة القضاء على التمييز العنصري، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٦٩ بشأن الشعوب الأصلية والقبلية، لعام ١٩٨٩.

(٢٨) See Micah Zenko and Rebecca R. Friedman, "UN Early Warning for Preventing Conflict", *International Peacekeeping*, vol. 18, No. 1 (February 2011), pp. 21-37; and Security Council Report, "Human Rights and the Security Council – An Evolving Role", 25 January 2016.

الاستعراض الداخلي المعني بعمل الأمم المتحدة في سري لانكا، مجدداً في تقريره، أن استجابة الأمم المتحدة للأزمة الناشئة في سري لانكا لم تكن كافية، إذ فشلت في اتخاذ إجراءات بناءً على إشارات الإنذار المبكر.

٣٢- وقد أدى التقرير المذكور أعلاه المتعلق بسري لانكا، تحديداً، إلى وضع خطة العمل الخاصة بمبادرة حقوق الإنسان أولاً في عام ٢٠١٣، وهي المبادرة التي تهدف إلى تعزيز استجابة الأمم المتحدة لأوضاع الأزمات على مستويات مختلفة. وتطالب المبادرة منظومة الأمم المتحدة بالانتباه لأوضاع حقوق الإنسان المتدهورة، وتدعو إلى إنشاء قنوات فعالة للإنذار المبكر وإلى تحسين التنسيق، بطرق منها تهيئة الدعم السياسي للإنذار المبكر والإجراءات الوقائية. وعلى مستوى البلد، يُتوقع أن تجري أفرقة الأمم المتحدة القطرية تحليلاً دورياً لعوامل الخطر، وأن تواصل إيلاء الاهتمام لخطر وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. ويستند تحليل المخاطر إلى تحليل لحقوق الإنسان أجرته المفوضية السامية لحقوق الإنسان. فإذا حددت بواحث قلق فينبغي وضع استراتيجية قطرية للأمم المتحدة من أجل الحد من المخاطر، مع تكييف أنشطة البرمجة والدعوة بناءً على ذلك^(٢٩).

٣٣- وتُعدّ الوقاية الركيزة الأساسية لمبادرة حقوق الإنسان أولاً التي تهدف إلى تغيير الطريقة التي تفي بها الأمم المتحدة بمسؤولياتها المتعلقة بالحماية بموجب ميثاق الأمم المتحدة، وإلى تشجيع اتخاذ إجراءات أفقية أكثر اتساقاً وشمولاً من أجل تحقيق المشاركة التعاونية فيما يتعلق بالأركان الثلاثة لعمل الأمم المتحدة، وهي: السلم والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان.

٣٤- وفي إطار جلسة التحاور المعقودة في المقر الرئيسي في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ مع الجمعية العامة بشأن مبادرة حقوق الإنسان أولاً، بيّن نائب الأمين العام أن المبادرة تهدف إلى إدراك أن انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هي الأسباب الجذرية للأزمات والنزاعات، وأضاف أن انتهاكات الحقوق في التملك والتعليم والعمل أدت في أحيان كثيرة إلى تهميش مجتمعات بأكملها، مما أدى إلى فشل التنمية وإلى أزمات اجتماعية وسياسية، بل ونزاعات.

٣٥- وثمة آليات أخرى للإنذار المبكر، منها الآليات المنتشرة في المجال الإنساني عن طريق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وتصدر هذه اللجنة، كل ستة أشهر، تقريراً عن الإنذار المبكر يُعدّه فريق من محليي الأمم المتحدة، تشارك فيه مفوضية حقوق الإنسان مشاركة نشطة، وتتناول اللجنة في هذا التقرير فترة الأشهر الستة القادمة لضمان الاستعداد للاستجابة. وتُجمع في إطار هذه العملية معلومات من جميع قطاعات جهاز الأمم المتحدة الإنساني ومن منظمات غير حكومية دولية، ويجري في إطارها تبادل التحليلات الفردية والمنهجيات من أجل التصدي

(٢٩) مثلاً، ناشدت لجنة التحقيق المعنية بجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية الأمم المتحدة أن تعتمد وتنفذ فوراً استراتيجية مشتركة قائمة على مبدأ "حقوق الإنسان أولاً"، تهدف إلى التأكد من أن جميع أوجه التعامل مع جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية تأخذ في الحسبان شواغل حقوق الإنسان وتعالجها فعلياً، وإلى منع تكرار أو استمرار الجرائم المرتكبة في حق الإنسانية (A/HRC/25/63، الفقرة ٩٤(ز)).

للأوضاع التي تثير قلقاً شديداً. وهذه العملية، بدورها، تساعد على اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن المجالات التي ينبغي أن تكون محط تركيز الموارد والاهتمام. وبهذه الطريقة، تسعى اللجنة إلى تقديم تقييم مفصل ولكنه موجز للأوضاع المحتملة المثيرة للقلق، ومدى استعداد الأمم المتحدة للتصدي بناءً على ذلك، بطرق منها تحديث خطط الطوارئ وإجراءات الاستعداد المتقدم ذات الصلة.

باء- مكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والمستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية

٣٦- يُعهد إلى المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية، الذي عينه الأمين العام لأول مرة في عام ٢٠٠٤ (انظر S/2004/567)، بمهمة تقديم التوعية بأسباب وآليات الإبادة الجماعية، وتنبيه الجهات الفاعلة ذات الصلة عند وجود خطر حدوث إبادة جماعية، والدعوة إلى اتخاذ إجراءات مناسبة وحشد الجهود في هذا الصدد.

٣٧- ويؤدي المستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية، الذي عينه الأمين العام لأول مرة في عام ٢٠٠٧ (انظر S/2007/721)، الدور القيادي في عملية التطوير المفاهيمي والسياسي والمؤسسي والعمليتي للمسؤولية عن توفير الحماية.

٣٨- ويكلف المستشاران الخاصان بولائتين متميزتين، لكنهما متكاملتان. وتشمل جهودهما تنبيه الجهات الفاعلة ذات الصلة إلى خطر حدوث الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والتطهير العرقي، والجرائم المرتكبة بحق الإنسانية. ويضطلع المستشاران أيضاً بمهمة تعزيز قدرة الأمم المتحدة على منع هذه الجرائم، ويشمل ذلك منع التحريض عليها، والعمل مع الدول الأعضاء والآليات الإقليمية ودون الإقليمية وهيئات المجتمع المدني على اتخاذ إجراءات فعالة للتصدي للأوضاع التي تنشأ فيها هذه الجرائم.

٣٩- ويتولى مكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والمستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية مهمة جمع معلومات من مصادر مختلفة. وحدد الأمين العام للمستشارين الخاصين ولاية جمع المعلومات المتاحة، وبخاصة من داخل منظومة الأمم المتحدة. وأعدّ المكتب أيضاً شبكة من المصادر الخارجية للمعلومات. وتراجع جميع المصادر بصورة يومية من قِبَل موظف إدارة المعلومات، ثم توزع هذه المصادر على المنسقين الجغرافيين المكلفين أيضاً بالبحث بنشاط عن المعلومات ذات الصلة بالأوضاع المثيرة للقلق. وتفترض المنهجية أن الجرائم الوحشية ليست حوادث منفصلة أو عشوائية، وإنما عمليات معقدة تستلزم وقتاً وتخطيطاً وموارد ودعمًا وبيئة مؤاتية. وبهذه الطريقة، يمكن في جميع مراحل هذه العملية تحديد علامات أو مؤشرات الإنذار المبكر التي تنطلق منها الإجراءات الوقائية من جانب الدول والمجتمع الدولي.

٤٠ - ويتولى المكتب جمع معلومات عن الأوضاع المهدّدة بالتدهور إلى إبادة جماعية وجرائم حرب وتطهير عرقي وجرائم في حق الإنسانية، وذلك على أساس العوامل المحدّدة للإطار التحليلي الخاص بالجرائم الوحشية^(٣٠). ونظراً إلى الطبيعة الحساسة للولاية، لا يزال الكثير من أعمال المكتب خافياً عن عامة الجمهور. ومع ذلك، عندما يرى المستشاران الخاصان أن الإعلان عن بواعث قلقهما قد يحد من خطر ارتكاب الجرائم الوحشية في وضع محدد، فقد يتخذان الخطوة غير العادية المتمثلة في إصدار بيانات علنية، وتقديم إحاطة لمجلس الأمن، إذا طُلب ذلك منهما.

٤١ - واستناداً إلى الإطار التحليلي، يجري نظام جمع المعلومات تقييماً لمجموعة متنوعة من العوامل، يتعلق بعضها بخطر حدوث نزاع مسلح، وتتعلق عوامل أخرى بالأوضاع التي تضع دولة من الدول تحت الضغط وتهيئ بيئة مؤاتية لارتكاب فضائح. وتتعلق عوامل أخرى بحالة احترام الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان والامتثال لها، بما في ذلك الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وبنقاط القوة والضعف في المؤسسات الحكومية الرئيسية؛ وبالفرص في قدرة المجتمع على المواجهة أو في مصادر التخفيف؛ وبالعوامل التي يمكن أن تؤدي إلى اندلاع عنف.

جيم - الإجراءات الخاصة

٤٢ - تضطلع الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، التي تتألف من مقررين خاصين وممثلين خاصين للأمين العام وخبراء مستقلين وأفرقة عاملة، بمهمة رصد المسائل المواضيعية أو أوضاع حقوق الإنسان في بلدان بعينها، وتقديم تقارير علنية بشأنها. وعندما يتبين للمكلفين بولايات وجود وضع قد يؤدي إلى تصاعد انتهاكات حقوق الإنسان والعنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاعات، يمكنهم توجيه الانتباه إلى الوضع عن طريق التقارير العادية المقدمة إلى مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة والنداءات العاجلة، ورسائل الادعاء.

٤٣ - ويمكن لآليات الإجراءات الخاصة أن تعرب عن قلقها إزاء الادعاءات ذات الصلة بانتهاكات حقوق الإنسان التي تدخل في نطاق ولاياتها، وذلك عن طريق النداءات العاجلة وغير ذلك من البلاغات الموجهة مباشرة إلى الحكومات. ويمكن أن تتعلق التدخلات بانتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت بالفعل، أو الجاري ارتكابها، أو التي يمكن ارتكابها مستقبلاً. وتشمل هذه العملية توجيه رسالة إلى الدولة المعنية توضح وقائع الادعاء، والقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان الواجبة التطبيق، وشواغل وأسئلة المكلف بالولاية، وطلب اتخاذ إجراء للمتابعة. وقد تتعلق البلاغات بحالات فردية، أو بأنماط عامة لانتهاكات حقوق الإنسان، أو بحالات تؤثر على فئة معينة أو مجتمع معين، أو بمحتوى صيغة مقترحة أو قائمة لتشريعات أو سياسات أو ممارسات لا تعتبر متوافقة تماماً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وفي بعض الحالات، تُوجّه البلاغات إلى منظمات حكومية دولية أو جهات فاعلة غير حكومية.

(٣٠) *Framework of Analysis for Atrocity Crimes: a tool for prevention*, United Nations, 2014

٤٤ - ويبين عدد من الأمثلة الدور الفعلي أو المحتمل الذي يؤديه المكلفون بولايات في عملية الإنذار المبكر. ففي عام ٢٠١٠، حدد المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء انعدام الأمن الغذائي في الجمهورية العربية السورية بوصفه سبباً ممكناً لنشوب نزاعات (انظر الفقرة ١١ أعلاه). وحدّرت المقررة الخاصة المعنية بالسكن اللائق بوصفه عنصراً من عناصر الحق في مستوى معيشي مناسب وبالحق في عدم التمييز في هذا السياق من النظام الإقصائي وغير المنصف لحيازة الأراضي في إندونيسيا (A/HRC/25/54/Add.1، الفقرة ٥٥). وحددت المكلفة بالولاية، بوجه خاص، كيف أدى تغيير استخدام الأراضي إلى إحداث تأثير كبير على حقوق المجتمعات المعتمدة على الغابات في الأراضي؛ فمثلاً، كان إنتاج زيت النخيل عاملاً رئيسياً في التغييرات التي حدثت في استخدام أراضي الغابات. وأدى عدم التشاور وعدم الاستجابة للشكاوى وعدم فعالية الجهاز القضائي إلى اندلاع مظاهرات عامة وإغلاق الطرق احتجاجاً على الاستيلاء على الأراضي^(٣١).

٤٥ - وفي عام ٢٠١٣ حث المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية سلطات هندوراس على حماية المدافعين عن حقوق الإنسان للشعوب الأصلية من أعمال الانتقام (انظر A/HRC/27/52/Add.4). وأشار المقرر الخاص، بشكل خاص، إلى الحاجة إلى حماية السيدة بيرتا كاسيريس التي عارضت مشروع سد أكوا زاركا على نهر غوالكارك المقدس لدى شعب لينكا الأصلي. وبعد سنوات من التهديدات، قُتلت السيدة كاسيريس في آذار/مارس ٢٠١٦.

٤٦ - ويجدر تحسين قنوات الاتصال الفعالة والتعاون المؤسسي الرامي إلى اتخاذ إجراءات وقائية، للتأكد من أن المؤسسات والكيانات المعنية بالإنذار المبكر في المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وغيرها من المجالات ذات الصلة، لا سيما في ميدان السلم والأمن، قد أحاطت علماً على نحوٍ جدي ومنهجي بالمعلومات المقدمة من الإجراءات الخاصة^(٣٢).

رابعاً - عوامل ومؤشرات الخطر

٤٧ - قد تندلع أعمال عنف واضطرابات اجتماعية ونزاعات في البلدان التي تعاني من تفاوت في مستويات التنمية والنظم السياسية ونظم الحكم وديمقراطية السكان، ولا يوجد نموذج شامل واحد يمكنه التنبؤ بيقين بزمان اندلاع الاضطرابات والنزاعات في ظل غياب التدابير الوقائية. ورغم ذلك، فإن بعض العناصر الأساسية المتعلقة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي غالباً ما تشكل محور الاضطرابات الاجتماعية والنزاعات، على النحو المبين أعلاه، قد تفيد بالفعل بعمليات تحليل الإنذار المبكر والجهود الوقائية.

(٣١) انظر Marcus Colchester, *Palm oil and indigenous peoples in South East Asia*, International Land Coalition, January 2011, p. 12.

(٣٢) انظر OHCHR, "Round Table on Special Procedures: Early Warning and Emerging Issues", summary, 23 October 2009.

٤٨ - وكان لاجتماعي الخبراء بشأن حقوق الإنسان والإنذار المبكر، اللذين نظمتها مفوضية حقوق الإنسان في عام ٢٠١٥ وعُقد في جنيف في الفترة من ٨ إلى ١٠ تموز/يوليه وبانكوك في الفترة من ١٦ إلى ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر، دور مهم في تحديد عوامل الخطر الرئيسية المسببة لعدم الاستقرار المرتبط بحقوق الإنسان، لا سيما الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، رغم عدم إعداد استراتيجية شاملة بعد لإدماج حقوق الإنسان في التحليل المتعلق بالإنذار المبكر. وتبرز الفقرات التالية عدداً من عوامل ومؤشرات الخطر التي يمكن أخذها في الحسبان.

٤٩ - فقد أنشأت مفوضية حقوق الإنسان إطاراً مفاهيمياً ومنهجياً لوضع مؤشرات لحقوق الإنسان^(٣٣). ويشمل هذا الإطار ثلاثة أنواع من المؤشرات (مؤشرات هيكلية، ومؤشرات العمليات، ومؤشرات النواتج)^(٣٤) تُستخدم لتقييم التدابير العملية المتخذة لمعالجة مظاهر عدم المساواة ولضمان أعمال حقوق الإنسان لجميع السكان. ويستخدم الإطار مصادر مختلفة للبيانات، ويدعو إلى اتباع نُهج قائمة على حقوق الإنسان في جمع البيانات وجهود الرصد^(٣٥).

٥٠ - وتتسم عوامل الخطر المعينة بالشمول ويمكن أخذها في الاعتبار في أي وضع، في حين تتعلق عوامل أخرى بسياقات معينة. وتشمل عوامل الخطر الشاملة انعدام المساواة الشديد، وعدم إمكانية الوصول إلى آليات التظلم الفعالة، والافتقار إلى التشاور المجدي، والافتقار إلى حيز ديمقراطي لمجتمع مدني نشط، وعدم استقلالية وسائط الإعلام. وتشمل عوامل الخطر المواضيعية عدم المساواة في الحصول على الموارد الطبيعية، لا سيما الأرض، وتدهور الخدمات الاجتماعية، والبطالة.

(٣٣) OHCHR, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, United Nations, 2012.

(٣٤) تعكس المؤشرات الهيكلية التزام الدولة المعلن بحقوق الإنسان، وذلك بالتصديق على المعاهدات الدولية، أو اعتماد قوانين وسياسات، أو إنشاء المؤسسات والآليات ذات الصلة؛ أما مؤشرات العمليات فتقيس كيفية ترجمة هذه الالتزامات إلى ممارسة عملية، وذلك مثلاً بتخصيص الموارد المالية والبشرية، وضمان الأداء السليم للمؤسسات، وتغطية الفئات السكانية المستهدفة بالبرامج العامة، ومعالجة الشكاوى، وتوعية الفئات السكانية المستهدفة؛ وأما مؤشرات النواتج فتتضمن حصيلة التدابير المتخذة لإعمال حقوق الإنسان من منظور أصحاب الحقوق، وذلك مثلاً من حيث النتائج الصحية، أو الإنجازات التعليمية، أو الإبلاغ عن حالات التعذيب وإجهاد العدالة، أو الانتصاف المقدم لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان.

(٣٥) انظر OHCHR, "A Human Rights-Based Approach to Data", Guidance Note to Data Collection and Disaggregation, February 2016.

ألف - عوامل الخطر الشاملة

١ - انعدام المساواة الشديد

٥١ - يُعتبر انعدام المساواة الشديد بين فئات مختلفة، لا سيما انعدام المساواة الأفقي^(٣٦)، عاملاً في غالبية النزاعات المعاصرة. وقد يكون هذا العامل متعدد الأبعاد، ومنها الأبعاد الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية. ويؤدي انعدام المساواة الاقتصادية بين الفئات الإثنية، مثلاً، إلى زيادة احتمال نشوب نزاع داخلي. ومن ثم، يعتبر التمييز، من منظور حقوق الإنسان، دافعاً مهماً لانعدام المساواة، ويمكن وضع مؤشرات واضحة لتقييم الإجراءات التي تتخذها الدولة للتصدي للتمييز. وفي إطار النظر في هذا العامل من عوامل الخطر، قد تكون لمؤشرات معينة دلالة خاصة، مثل نسبة السكان الذين يعيشون بأقل من ٥٠ في المائة من متوسط الدخل، مصنفة بحسب العمر والجنس والإعاقة، أو النسبة المئوية للسكان الذين أبلغوا خلال الـ ١٢ شهراً السابقة عن تعرضهم شخصياً للتمييز أو المضايقة المحظورين بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان (انظر E/CN.3/2016/2/Rev.1، المرفق الثالث، الفقرة ١٦ (ب)).

٢ - عدم إمكانية الوصول إلى آليات التظلم الفعالة

٥٢ - تُعد آليات التظلم، سواءً القضائية أم غير القضائية، عنصراً أساسياً للمساءلة، حيث تكفل سبل إنصاف الضحايا ومساءلة الجناة. ويشكل الوصول إلى العدالة عاملاً مهماً يمكن الأشخاص من كسر حلقات التمييز والتهميش. وتشمل إقامة العدل قدرة الدولة على ضمان التسوية السلمية للمنازعات، ومقاومة ومعاقبة مرتكبي الجرائم، وتوفير السبل الفعالة لإنصاف ضحايا انتهاكات الحقوق. ويمثل استقلال النظام القضائي وحياده ونزاهته شرطاً أساسياً لدعم سيادة القانون ولضمان عدم التمييز في إقامة العدل. ولا تزال العوائق التي تعترض آليات العدالة واسعة الانتشار، لا سيما للنساء والأطفال والأقليات والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين والفقراء والفئات المهمشة^(٣٧). وفي هذه الحالات، لكي يمكن معرفة وجود عامل خطر من عدمه، يمكن استخدام مؤشر عمليات يأخذ في الحسبان نسبة الشكاوى، مصنفة بحسب الفئات، للحصول على وصف مفصل جداً لفئات ذات سبل الوصول المحدودة أو شبه المنعدمة أو المنعدمة تماماً إلى آليات الانتصاف.

(٣٦) انظر Frances Stewart, Graham Brown and Luca Mancini, "Monitoring and measuring horizontal inequalities", Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity Overview, No. 4, June 2010; Christopher Cramer, "Does inequality cause conflict?", *Journal of International Development*, vol. 15, No. 4, 2003, pp. 397-412; and Stewart et al, "Why Horizontal Inequalities Matter: Some Implications for Measurement", Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity Overview, Working Paper No. 19, June 2005.

(٣٧) انظر OHCHR, *Opening the Door to Equality: Access to Justice for Dalit Communities*, December 2011.

٣- الافتقار إلى التشاور المُجدي

٥٣- من شأن الافتقار إلى التشاور المُجدي والفعال مع السكان الأصليين، في سياق اتخاذ القرارات، وعدم احترام حقهم في الموافقة الحرة والمسبقة والمستنيرة، أن يهيئ ظروفاً مؤاتية لتصاعد انتهاكات حقوق الإنسان والعنف والاضطرابات الاجتماعية. ولتقييم هذا العامل من عوامل الخطر، من الممكن أن يكشف مؤشر العمليات عن عدد المشاورات العامة التي جرت بشأن سياسات أو مشاريع معينة، وعدد الاتفاقات التي أبرمت مع المجتمع بشأن مشاريع محددة. ويجب أن تحترم المشاورات العامة المتعلقة بالشعوب الأصلية معايير إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية: التشاور من خلال ممثلين تختارهم هي بنفسها ووفقاً لإجراءاتها الخاصة (المادة ١٨)؛ ومن خلال المؤسسات التي تمثل الشعوب الأصلية من أجل الحصول على موافقتها الحرة والمسبقة والمستنيرة (المادة ١٩).

٤- انكماش الحيز الديمقراطي للمجتمع المدني

٥٤- يمثل المجتمع المدني النشط والفعال الأساس لضمان مساءلة الحكومة فيما يتعلق بقوانينها وسياساتها. ويمكن للمجتمع المدني أن يساعد في تقييم مدى تنفيذ الالتزامات، ومدى وفاء أية دولة وفاءً كاملاً بالتزاماتها بحقوق الإنسان. أما تجريم نشاط المدافعين عن حقوق الإنسان، فمن شأنه أن يهدد الأساس للعنف ضدهم وللاضطرابات الاجتماعية. وأحد المؤشرات المفيدة لهذا العامل من عوامل الخطر هو عدد الحالات المؤكدة، التي حدثت خلال الـ ١٢ شهراً السابقة، لقتل صحفيين وإعلاميين ونقائين ومدافعين عن حقوق الإنسان، واختطافهم، واختفائهم قسرياً، واعتقالهم تعسفياً، وتعذيبهم (انظر E/CN.3/2016/2/Rev.1، المرفق الثالث، الهدف ١٦-١٠-١).

٥- حرية وسائط الإعلام

٥٥- تمثل حرية الكلام المكفولة لوسائط الإعلام عاملاً أساسياً في ضمان مساءلة الحكومة وفي إعراب الفئات السكانية المهمشة عن آرائها ومواقفها. ويمكن لوسائط الإعلام أن تؤدي دوراً فاعلاً أيضاً في وصم فئة معينة. وفي بعض البلدان، مثلاً، أُهملت المجتمعات الأصلية بمعارضة التقدم عندما احتجت على مشاريع تنموية. وفي بلدان أخرى، تعرّض الأشخاص الذين يحصلون على مزايا الضمان الاجتماعي، بمن فيهم ذوو الإعاقة، للوصم من جانب وسائط الإعلام والسياسيين، مما أسفر عن تعرضهم لاعتداءات. وأحد المؤشرات الممكنة المفيدة في هذه الحالات هو ترتيب البلد وفقاً للمؤشر العالمي لحرية الصحافة، أو اعتماد ضمانات دستورية و/أو قانونية و/أو سياسية تكفل حصول الجمهور على المعلومات (انظر E/CN.3/2016/2/Rev.1، المرفق الثالث، الهدف ١٦-١٠-٢).

باء- عوامل الخطر المواضيعية

١- عدم المساواة في الحصول على الموارد الطبيعية

٥٦- من الممكن أن تكون المسائل المتعلقة بالحصول على الأراضي والموارد الطبيعية هي السبب الأساسي للعنف والنزاعات، لا سيما في المناطق التي يعتمد فيها السكان على الأرض

مصدراً لكسب العيش والحصول على الغذاء. وفي حالات عديدة، أدى عدم المساواة في الحصول على الأرض والموارد الطبيعية والسيطرة عليها وتملكها، وكذلك عدم التوزيع المنصف لنواتج الاستثمار أو مشاريع التنمية، إلى نشوب عنف واضطرابات اجتماعية ونزاعات. وقد تتفاقم مظاهر عدم المساواة نتيجة عدم كفاية التعويض المقدم، أو فرص العمل اللائق، أو البدائل المناسبة لإعادة توطين المتضررين أو مَنْ سُلِبَتْ أراضيهم. ومن الممكن أن يؤدي إضفاء الطابع العسكري أو الأمني على العمليات التجارية، بما في ذلك زيادة اللجوء إلى تعيين حُرّاس أمن، إلى مواجهات مع المجتمع المحلي. وفي هذا الصدد، قد تكون المؤشرات ذات الدلالة هي عدد ونوعية تحليلات الآثار البيئي والاجتماعي المستقلة للأنشطة التجارية، لا سيما الأنشطة التي تتطلب توافر الأرض والماء، والمشاركة الفعالة للأشخاص المتأثرين بسياسات وبرامج إصلاح الأراضي. وقد تشمل مؤشرات النواتج نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في أحياء فقيرة أو مستوطنات غير نظامية أو مساكن غير لائقة (E/CN.3/2016/2/Rev.1، المرفق الثالث، الهدف 11-1)؛ وعدد مزارعي الكفاف، ونسبة الأراضي الجارية استخدامها من جانب الصناعات الاستخراجية.

٢- التدهور في الخدمات الاجتماعية والبطالة

٥٧- لقد أدى ما شهدته بعض البلدان من قصور في الخدمات الاجتماعية أو تدهورها، بما في ذلك في حالة اتخاذ تدابير التقشف، وآثار الخصخصة على توافر وإتاحة الخدمات الأساسية، إلى الإسهام في اندلاع العنف وعدم الاستقرار، على النحو المبين أعلاه. ومن شأن تحديد حد أدنى للحماية الاجتماعية أن يساعد في منع الاضطرابات والعنف. وفي هذا الصدد، يمكن أن تفيد مؤشرات هيكلية معينة في تقييم عملية اعتماد تشريعات مناسبة تكفل الحقوق في الضمان الاجتماعي والصحة والتعليم؛ ويمكن أن تعبر مؤشرات العمليات عن الجزء المخصّص في الميزانية للصحة والتعليم والضمان الاجتماعي، في حين أن مؤشرات النواتج يمكنها أن تقدم معلومات عن نطاق التغطية بالضمان الاجتماعي، وعن عدد الأشخاص المستحقين للمزايا بالمقارنة مع المحتاجين. وقد تشمل مؤشرات النواتج أيضاً معدلات البطالة لدى الفئة السكانية المستهدفة، بما في ذلك البطالة الطويلة الأمد (التي تمتد عاماً أو أكثر)، لا سيما بين الشباب، ومستوى التعليم.

جيم- تحديات التحليل الفعال المتعلق بالإنداز المبكر

٥٨- في إطار اجتماعي الخبراء المعقودين في جنيف وبانكوك (انظر الفقرة ٤٨ أعلاه)، سلّط المشاركون الضوء على تحدٍ يتعلق بتحليل الإنداز المبكر، هو التوقيت، وبوجه خاص تعريف كلمة "مبكر" والوقت الفعلي الذي تشير إليه هذه الكلمة. وهذا التحدي وثيق الصلة نظراً إلى الطبيعة الدائرية للعديد من النزاعات وإلى عدد النزاعات المديدة الراهنة. وينبغي لمكتب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والمستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية أن يبدأ دراسته للأوضاع بمجرد ظهور بواعث القلق المحتملة. ويؤكد المكتب، في إطاره التحليلي الخاص بالجرائم الوحشية، أن "التبكير بتحديد عوامل الخطر يزيد من فرص المنع المبكر".

٥٩- ويؤدي تبادل المعلومات وإدارة البيانات دوراً مهماً أيضاً في جهود الإنذار المبكر. ورغم تبادل البيانات بين وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى، لا يوجد حالياً نظام عام لإدارة المعلومات. وثمة عدد من العوامل التي تعقد عملية إنشاء هذا النظام العام، منها عدم وجود منهجية موحدة لاستخلاص البيانات الضرورية، وتفاوت درجة مصداقية المصادر، ومخاطر الحماية ذات الصلة. وفي هذا الصدد، عُهد إلى المفوضية السامية لحقوق الإنسان، بموجب مبادرة "حقوق الإنسان أولاً"، بقيادة الجهود المشتركة بين الوكالات الرامية إلى تشجيع التحليل العادي والمشارك للمعلومات على المستوى الميداني، وضمان سرعة نقل هذه المعلومات إلى متخذي القرار.

٦٠- ويفسّر تعقد العناصر المختلفة وترابطها وتفاعلها علةً تسبب بعض الأوضاع في تصاعد انتهاكات حقوق الإنسان و/أو الاضطرابات المصحوبة بالعنف و/أو النزاعات، بالمقارنة مع أوضاع أخرى. ويراعي التحليل الخاص بالإنذار المبكر هذا التعقد، ويأخذه في الحسبان عند حساب هامش الخطأ، كما هو الحال في جميع التوقعات.

خامساً- الاستنتاجات

٦١- تبين الأمثلة الواردة في هذا التقرير، والمتعلقة بالحق في الغذاء والحق في الصحة، وبأزمات المياه، والتشرد، والإخلاء القسري، كيف كانت انتهاكات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في كثير من الأحيان السبب الرئيسي في العنف والاضطرابات الاجتماعية والنزاعات. ولذلك يجب أن يكون تحليل الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية هو محور أي جهود وطنية أو دولية تتعلق بالإنذار المبكر.

٦٢- وفي إطار التحليل الخاص بالإنذار المبكر، يجب إيلاء اهتمام خاص لعوامل الخطر، ومنها عدم المساواة الشديد، وعدم إمكانية الوصول إلى آليات التظلم الفعالة، والافتقار إلى التشاور المجدي، وعدم وجود حيز ديمقراطي لمجتمع مدني نشط، وعدم استقلالية وسائط الإعلام، وعدم المساواة في الحصول على الموارد الطبيعية، لا سيما الأرض، والتدهور في الخدمات الاجتماعية، وارتفاع معدلات البطالة.

٦٣- ومن الممكن أن تستفيد إجراءات الأمم المتحدة الوقائية من آلية شاملة للإنذار المبكر تنطلق من مبادرة حقوق الإنسان أولاً وتعتمد على المصادر المتاحة للمعلومات، ومنها الإجراءات الخاصة. ويجب أن يشمل أي إطار منهجي للتحليل الخاص بالإنذار المبكر مؤشرات حقوق الإنسان القائمة على إطار مفوضية حقوق الإنسان، الذي يركّز على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، من أجل المساعدة على توقع أي تصاعد في انتهاكات حقوق الإنسان، والعنف، والاضطرابات الاجتماعية، والنزاعات.