

Distr.: General
24 January 2019
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة الثامنة عشرة

٨-١٢ نيسان/أبريل ٢٠١٩

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*

بناء المؤسسات لتعزيز إقامة مجتمعات مسالمة

لا يهمل فيها أحد من أجل تحقيق التنمية

المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة

بناء المؤسسات لتعزيز إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمل فيها أحد من أجل
تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة

مذكرة من الأمانة العامة

تشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي أعدها عضو

اللجنة بول جاكسون بالتعاون مع ليندا بيلمس ولياء المبيض بساط وكاتارينا أوت وموني بيزاني.



الرجاء إعادة استعمال الورق

* E/C.16/2019/1

210219 200219 19-01219 (A)



بناء المؤسسات لتعزيز إقامة مجتمعات مسالمة لا يهمل فيها أحد من أجل تحقيق التنمية المستدامة، وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة

موجز

يُنظر في هذه الورقة في المسائل الأساسية الضمنية المرتبطة بتعزيز إمكانية وصول الجميع إلى الأمن والعدالة، بما في ذلك في ما يتعلق ببناء السلام. وتقدم الورقة تحليلاً للنجاحات التي حققتها برامج إصلاح قطاع الأمن في الماضي، وأوجه القصور التي اعترفتها، وتتضمن مجموعة من التوصيات بشأن السبل الكفيلة بدعم الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة بوصفه يتعلق ببناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع، ومجتمعات مسالمة لا يهمل فيها أحد وإتاحة إمكانية وصول الجميع إلى العدالة.

والغرض من الهدف ١٦ هو منع نشوب النزاعات العنيفة، وتعزيز الحوكمة الشاملة للجميع، وتوفير إمكانية الوصول إلى العدالة استناداً إلى منظور واسع النطاق للتنمية. ويستند الهدف ١٦ إلى نهج شامل وطويل الأجل، ويوفر بديلاً عن النهج القصيرة الأجل، التي تتجه من القمة إلى القاعدة، ورد فعل إزاء الأزمات، استناداً إلى ردود أحادية المسار وقصيرة الأجل للتصدي للعنف والإرهاب والجريمة والنزاعات التي كانت في كثير من الأحيان السمة المميزة لبرامج إصلاح قطاع الأمن.

وتنمية الشراكات مع المجتمع المدني هو أحد الأنشطة الرئيسية من أجل دعم بناء السلام، بدلاً من فرض الأمن بشكل "جامد". وثمة حاجة إلى عمليات لتشجيع النهج المنطلقة من القاعدة إلى القمة، التي تتجاوز نطاق مؤسسات الدولة التي يمكن أن تكون مختلة وظيفياً أو غير مشروعة أو غير تمثيلية في بعض الحالات. ومثل هذا النهج يشدد على الجوانب السياسية للسلام والأمن، ويقرّ بأن جهود بناء السلام قد تقتضي تحدياً صريحاً لهيكل القوى القائمة التي تُدسّم نظم الحوكمة غير الفعالة وغير المستجيبة، أو المؤسسات القائمة على الإقصاء، حيثما وجدت.

وجهود إصلاح قطاع العدالة كانت أيضاً من الناحية التاريخية تتم تحت إشراف الدولة وبأسلوب تكنوقراطي يتجه من القمة إلى القاعدة. ومع ذلك، فإن ما يواجهه معظم الناس في الدول الخارجة من نزاعات والدول الضعيفة هو توفير العدالة على الصعيد المحلي. فالنظم القانونية أو القضائية الرسمية لا تصل في كثير من الأحيان إلى المناطق الريفية أو النائية في الدول الخارجة من نزاعات أو في الدول الضعيفة، وإن حدث ذلك فإن ذلك يمكن أن يقترن بتحديات ناجمة عن نقص التمثيل، والفساد، فضلاً عن إفلات بعض المجموعات من العقاب. وعلاوة على ذلك، فإن السلطات العرفية يحتمل ألا تضع نصب أعينها دائماً الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان من قبيل المساواة، والمساواة أمام القانون، وإتاحة وصول فئات محددة إلى العدالة، أو عدم التمييز في العمالة؛ ومع ذلك، يحتمل أن تكون تلك السلطات هي السلطات القانونية الوحيدة المتاحة. والنجاح في تعزيز قدرة نظم العدالة على أن تكون شاملة للجميع يكون عادة محدوداً في هذه الحالات.

والتعاريف المطروحة للوصول إلى العدالة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمناقشات بشأن التمكين القانوني للفقراء، الذي يُفهم عموماً بوصفه نهجاً أو عملية يمكن من خلالها أن يوفر القانون الحماية لا الاضطهاد للفقراء، ويمنحهم القدرة على استخدام القوانين للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في الدولة وفي السوق. وينعكس مثل هذا النهج في المناقشات المتعلقة بإمكانية وصول الجميع إلى العدالة وفي أهداف التنمية

المستدامة. ويشمل ذلك أيضا حقوق الأقليات والمجموعات الأخرى في الحصول على الحماية القانونية. ويعكس الهدف ١٦ هذا النهج بوصفه استراتيجية قائمة على حقوق الإنسان لتعزيز السلامة والأمن والوصول إلى العدالة من خلال مبادرات تهدف إلى تحسين قدرة السكان المحليين على التحكم في حياتهم.

ويسلط الهدف ١٦ الضوء على الأمن البشري ويركز الانتباه على مسألة الأمن اليومي في الأحياء وعلى ما إذا كان في وسع الجميع الوصول إلى العدالة. ويقرّ أيضاً بأن منع النزاعات العنيفة يكون عن طريق بناء السلام وإشمال الجميع، والحوكمة الفعالة، وهي عناصر أساسية لتحقيق الأهداف.

أولا - النهج الإنمائية لتحقيق العدالة الشاملة للجميع

١ - إن الدعم الدولي لبناء الدولة وحفظ السلام قد تطور إلى دعم لبناء السلام بصورة أعم، مع إدراج المساعدة الأمنية وتعزيز سيادة القانون في برامج شاملة لتعزيز إصلاح قطاع الأمن. وهذه البرامج، على غرار بناء السلام، تركز الآن على جهود التعمير وبناء المؤسسات الضرورية للتعافي من النزاعات وتدعم وضع استراتيجيات متكاملة لإرساء أسس التنمية المستدامة. واهتمام المجتمع الدولي باحتكار الدولة لاستخدام القوة يعززه تعريف هذا الاحتكار بوصفه سمة أساسية من سمات سيادة القانون، وطموحاً دولياً مشتركاً. وسيادة القانون في حد ذاتها، نظراً إلى أنها تطورت من كونها مسألة وطنية بقدر كبير إلى شاغل عالمي، تعتبر الآن شرطاً أساسياً لممارسة سلطة الدولة، أو حتى شكلاً من أشكال "السيادة المتنقلة" حيث يمكن لخبراء خارجيين تقديم مبادرات إصلاح قطاع الأمن على أساس المعايير الدولية. وهذا يخلق بعض التوتر بين السيادة الوطنية والنهج الدولية يوكل دور الوساطة فيه إلى كيانات دولية، مثل الأمم المتحدة، التي ينتظر منها أن تكون محايدة وأن تحترم مبدأ المساواة في السيادة.

٢ - ولا يمكن النظر في الهدف ١٦ في سياق منعزل. فهو يتناول مسائل شاملة لعدة قطاعات تقتضي النظر في مسائل السلام وبناء السلام بشكل مرتبط بالأهداف الأخرى من أجل إحراز تقدم. والدعوة إلى اتباع نهج متكامل إزاء جميع الأهداف يعكس الحاجة إلى ربط الهدف ١٦ بالأهداف الأخرى من خلال الاعتراف، على سبيل المثال، بأن معالجة الفقر وعدم المساواة أو الظلم هي شروط أساسية لمعالجة الأسباب الأساسية الكامنة وراء العنف. والمجتمعات التي توفر إمكانية الوصول إلى فرص العمل وسبل العيش المستدامة والعدالة والأمن الأساسي والخدمات الأساسية، والتي تسمح بالمشاركة السياسية بشكل أو بآخر، تكون مسالمة بشكل أرجح بكثير.

٣ - ويشكل تعزيز نظم العدالة التي تسعى إلى جعل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عالمياً بشكل ملموس عنصراً أساسياً في نهج سيادة القانون. فلقد أصبحت برامج إصلاح العدالة جزءاً لا يتجزأ من إصلاح قطاع الأمن التي انتقلت إلى نهج أكثر شمولاً يركز على الشرعية، والسيطرة الديمقراطية، والرقابة الديمقراطية، والحوكمة الفعالة، وسيادة القانون. والتركيز على الوصول إلى العدالة في إطار مبادرات الإصلاح جزء من الجهود الدولية الرامية إلى بناء ترتيبات أمنية فعالة تكون متعددة الأبعاد وشاملة لقطاعات مشتركة بين الوكالات الأمنية، وتبادل المعلومات الاستخباراتية وضبط الأمن، وتوفير العدالة، فضلاً عن إدماج الجهات الفاعلة غير الرسمية في توفير الأمن والعدالة. واعتماد هذه النهج الشاملة يعزى جزئياً إلى كونها رداً على النهج التكنوقراطية حيال بناء المؤسسات التي كانت السمة المميزة للمساعدة الأمنية التقليدية وحظيت بدرجة أدنى من النجاح.

٤ - ودور المرأة في بناء مؤسسات العدالة المراعية للمنظور الجنساني دور مهم بصفة خاصة لوضع نهج شاملة للجميع. فلقد أكد مجلس الأمن في القرار ١٣٢٥ (٢٠٠٠) أهمية مشاركة المرأة وإدماج المنظور الجنساني في مفاوضات السلام، والتخطيط للمساعدة الإنسانية، وعمليات حفظ السلام، وبناء السلام والحوكمة بعد انتهاء النزاعات.

٥ - ولقد أحرز تقدم في الإصلاحات القانونية والسياساتية غير التمييزية، ولكن من أجل تحقيق تغييرات ملموسة وبناء مجتمعات سلمية وشاملة للجميع، يجب توسيع نطاق مشاركة النساء في قطاع العدالة بوصفهن ممثلات للنياحة العامة وقاضيات وممارسات لمهن القانون وقائمت على إنفاذ القانون،

وكذلك في السياقات المهنية الأخرى. وتؤدي النساء غالباً أدواراً بارزة في بناء السلام، وساهمت مشاركتها في نجاح العديد من برامج بناء السلام على المدى الطويل. ومع ذلك، لا يزال تمثيل المرأة غير متكافئ مع تمثيل الرجل في الأدوار المهنية في مؤسسات العدالة الانتقالية والمؤسسات المعنية بسيادة القانون. ومن الضروري أن يُنظر إلى المرأة بوصفها صانعة للقرار ومستفيدة منه في آن واحد. ويتضمن التقرير المعنون "منع نشوب النزاعات، وتحويل العدالة، وضمان السلام: دراسة علمية بشأن تنفيذ قرار مجلس الأمن ١٣٢٥" أدلة جديدة ومجموعة من التوصيات لاتخاذ إجراءات في هذا الصدد.

الوصول إلى العدالة والتمكين القانوني للفقراء

٦ - إن وصول الجميع إلى العدالة يمكن أن يُفهم بثلاث طرق مختلفة: بوصفه حقاً من الحقوق المعترف بها في الإطار الدولي لحقوق الإنسان؛ أو بوصفه نهجاً أو عملية شاملة للتنمية استناداً إلى حقوق الإنسان؛ أو بوصفه نهجاً لتقديم خدمات القطاع العام والإصلاح المؤسسي. والمناقشة الدائرة حول هذه النهج الثلاثة المختلفة تتضمن أفكاراً تتعلق بالنظم الشاملة للجميع بما يتجاوز مسائل توفير حل قضائي لمسألة الهياكل المؤسسية العدائية أو القائمة على الإقصاء، والآليات البديلة لتسوية النزاعات، وسيادة القانون بصفة عامة.

٧ - وإن مبدأي الوصول إلى العدالة والمحكمة العادلة معترف بهما بموجب القانون الدولي، بما في ذلك الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، واتفاقية حقوق الطفل. وضرورة بناء مجتمعات عادلة وشاملة للجميع تكفل المساواة في الوصول إلى العدالة، وترتكز على احترام حقوق الإنسان، هي ضرورة أقرتها أيضاً خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والإعلان (غير الملزم) الصادر عن الاجتماع الرفيع المستوى للجمعية العامة بشأن سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي، الذي اعتمد في ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢.

٨ - وينص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أن الجميع سواسية أمام القانون ولهم الحق في سبل انتصاف فعالة ضد انتهاكات الحقوق الأساسية. ولذا فإن الوصول إلى العدالة حقٌ أساسيٌ ينبغي أن يكفل لكل شخص إمكانية الاستفادة من إجراءات مستقلة ومحايدة، وفرصة الحصول على محاكمة منصفة وعادلة إذا كانت حرية ذلك الشخص أو ممتلكاته معرضة للخطر، وإمكانية الوصول إلى سبل للجبر يمكن اللجوء إليها حين لا يوفر النظام مثل تلك الفرصة.

٩ - ومن المهم الإشارة إلى أن الوصول إلى العدالة لا ينطوي بالضرورة على اللجوء إلى القضاء، وإنما يقتضي توافر شكل من أشكال سبل الانتصاف أو الجبر المتاحة والميسورة التكلفة والفعالة في الوقت المناسب. ويمكن أن يشمل ذلك طائفة واسعة من الآليات البديلة لتسوية المنازعات، والسلطات التقليدية أو العرفية، والمحاكم الدينية أو غير ذلك من سبل الانتصاف غير التابعة للدولة على مختلف المستويات الحكومية. فعلى سبيل المثال، قد لا تتوفر للسكان في العديد من المناطق الريفية إمكانية الوصول إلى دوائر إنفاذ القانون أو الإجراءات القضائية على الإطلاق.

١٠ - والتعريف الأوسع نطاقاً المطروحة للوصول إلى العدالة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالمناقشات بشأن التمكين القانوني للفقراء، الذي يُفهم عموماً بوصفه نهجاً أو عملية يمكن من خلالها أن يوفر القانون الحماية لا الاضطهاد للفقراء، ويمنحهم القدرة على استخدام القوانين للدفاع عن حقوقهم ومصالحهم في الدولة وفي السوق. وينعكس هذا النهج في المناقشات المتعلقة بإمكانية وصول الجميع إلى العدالة

وفي أهداف التنمية المستدامة. ويشمل ذلك أيضا حقوق الأقليات والمجموعات الأخرى في الحصول على الحماية القانونية. ويعكس الهدف ١٦ هذا النهج بوصفه استراتيجية قائمة على حقوق الإنسان لتعزيز السلامة والأمن والوصول إلى العدالة من خلال أنشطة إنمائية لتحسين قدرة السكان المحليين على التحكم في حياتهم.

١١ - ومن الناحية العملية، يوسع هذا النهج نطاق سيادة القانون، حيث إنه يربط بين الوصول إلى العدالة وتوفير الخدمات القانونية والتعليم والتنمية. ويتحقق ذلك عن طريق الإصلاح القانوني من أجل تمكين السكان المحليين، من خلال منحهم صوتاً وحقوقاً يمكن الدفاع عنها أثناء العملية القانونية؛ وتعزيز المعارف المتاحة للفئات المحرومة، بوسائل تشمل التأكد من أنها تفهم حقوقها، فضلاً عن العمليات المتاحة لها لحماية تلك الحقوق؛ وكفالة أن الحواجز على طريق الوصول إلى العدالة، مثل التكاليف أو اللغة، لا تكون بمثابة عقبات في وجه تمكين العدالة؛ والتأكد من إنهاء الإفلات من العقاب بالنسبة لبعض المجموعات، وتعزيز آليات الحماية القانونية الممنوحة لمجموعات أخرى.

١٢ - وتوسيع نطاق النهج المتبعة في الوصول إلى العدالة له تبعات على مجموعة التدابير التي تنفذ على الصعيدين الوطني ودون الوطني. فاعتماد تعريف أضيق لمفهوم الوصول إلى الخدمات القضائية يعني توسيع نطاق نهج المساعدة القانونية، في حين أن التعاريف الأوسع نطاقاً التي اعتمدها المجتمع الدولي في أغلبه في إطار سيادة القانون يمكن أن تعني نشر طائفة واسعة من الجهات الفاعلة، واعتماد نهج هجين بدرجة أكبر، يشمل الدولة والجهات الفاعلة غير الرسمية، فضلاً عن تغييرات هيكلية تطبق من خلال الإصلاحات المؤسسية في قطاع العدالة. وفيما يتعلق بالبرامج الدولية للإصلاح، ضمت هذه البرامج طائفة واسعة من الأنشطة، مثل إصلاح المحاكم، والمعونة القانونية، ونشر المعلومات، والتعليم، والسبل البديلة لتسوية المنازعات، وخضوع القطاع العام للمساءلة، وإجراء البحوث.

إصلاح قطاع الأمن، وسيادة القانون، ومشكلة الإنفاذ

١٣ - إن الهدف المتمثل في توفير إمكانية وصول الجميع إلى العدالة موجود في إطار مجموعة أوسع من النهج تُعرف باسم إصلاح قطاع الأمن. فرغم أن ليس من الضروري أن تُدرج النهج المتبعة في الوصول إلى العدالة، في حد ذاتها، ضمن برامج إصلاح قطاع الأمن، فإن نهج إصلاح قطاع الأمن على الشكل الذي وضعته منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، فضلاً عن جهات أخرى، ينحو عمداً نحو النهج النظمي الشامل للأمن والعدالة، فضلاً عن الربط بين الدولة والجهات الفاعلة غير الرسمية من أجل توفير العدالة. وإصلاح قطاع الأمن هو أسلوب شائع أيضاً لاتباع نهج إنمائي في التعامل مع المسائل الأمنية. وبناء على ذلك، ثمة علاقات وثيقة بين إصلاح قطاع الأمن وسيادة القانون وإمكانية وصول الجميع إلى العدالة على النحو المتوخى في الهدف ١٦.

١٤ - وكانت هناك أوجه عدم اتساق في مجالات بناء الدولة، والأمن، والتنمية. وعلى وجه التحديد، هناك افتراض بأن السبيل الأمثل لتحسين الأمن البشري يكون من خلال إنشاء دولة فاعلة توفر الأمن بوصفه خدمة عامة وأن التنمية توفر منافع للسكان عموماً. غير أن توفر قدر أساسي من الأمن، والتحرر من الخوف، يظان بعيد المنال بالنسبة للعديد من الناس. لذا فإن مسؤولية الدولة عن حماية المواطنين لا تزال أمراً لم يتحقق، ولا سيما عندما تُستخدم سلطة الدولة لتحقيق فوائد مالية شخصية، و ينتشر الفساد المنظم، كما هو الحال في بعض البيئات الخارجة من النزاعات. ويمكن أن تؤدي أوجه القصور هذه، بدورها، إلى مطالبات بشرعية التدخل الدولي في الدول الضعيفة من أجل إعادة بسط سيادة القانون.

ثانياً - النهج المعاصرة المتعلقة بالأمن والعدالة

١٥ - إن النهج المعاصرة المتعلقة بالأمن والعدالة تكون في الغالب أحادية المسار من حيث منطق التدخل. فالبرامج الدولية لإصلاح قطاع الأمن والعدالة تقبل عدداً من الافتراضات بشأن التوجّه والنهج والنتائج الناجمة عن اتباع أشكال مقبولة من هذه البرامج. وعلى وجه الخصوص، يتأثر أيضاً هذا النهج الأحادي المسار أو التقليدي بالتوترات الناجمة عن التمحور حول الدولة، والتمحور حول المسائل التقنية، وطبيعة الملكية.

التمحور حول الدولة

١٦ - على الرغم من أن معظم المحللين يقبلون بأن ثمة مشاكل مع مفهوم الدولة القومية في كثير من السياقات التي تواجه فيها الدول الفشل، فلا يزال هناك ميلٌ نحو قبول المعايير التكنوقراطية لبناء الدولة. والنظر إلى الدولة القومية بوصفها المعيار في هذا المجال يتجاهل توسيع وتعميق تعريف ماهية الأمن على جميع المستويات، وطبيعة العديد من النزاعات بوصفها نزاعات داخلية في الدول، والجهات الدولية الفاعلة في النزاعات، ودور الدولة نفسها بوصفها مشاركاً. ولا يزال هناك افتراض توجيهي بأن استخدام خليط مناسب من السياسات يمكن أن يخلق دولة قومية سليمة.

١٧ - وفي مجال العدالة الشاملة للجميع، يوجد تنوع واسع لمقدمي الخدمات، ومع ذلك فإن معظم الفقهاء لا يحصلون على الخدمات الحكومية، على الرغم من الدعم الدولي لحقوق الإنسان. ومفهوم العدالة الشاملة للجميع يقتضي ضمناً التحول من التركيز حصراً على النظام القضائي الرسمي إلى أسلوب يأخذ في الحسبان الفوارق الدقيقة حين النظر إلى مختلف الجهات المقدمة للخدمات وسبل الوصول إلى مختلف أشكال العدالة. ويمكن أن تدمج العدالة الشاملة للجميع مفاهيم مختلفة للعدالة في نظام هجين، أو أن تتوصل على الأقل إلى طريقة لتحقيق التوازن بين المسائل التي يرجّح أن تتحقق عن طريق آليات العدالة الرسمية أو التدخل الخارجي (مثل العنف الجنسي أو المسائل الجنسانية) وتلك التي يمكن تسويتها بشكل أفضل على الصعيد المحلي (بعض أشكال السرقة).

١٨ - ومفهوم التمحور حول الدولة في حد ذاته يمكن أن يغيّر هياكل علاقات السلطة المحلية فيما بين الجهات المستفيدة من التدريب والمعدات والموارد. وتعتمد الدول على الشرعية والامتثال؛ وفي الدولة الليبرالية، يعبر عن ذلك عموماً من خلال المشاركة في العمليات السياسية، مثل الانتخابات الديمقراطية الدورية. ومع ذلك، فإن الشرعية الرسمية يمكن ألا تتحقق أو يمكن حتى ألا تكون محبّذة في نظر المواطنين. واتباع نهج تكنوقراطي يمكن أن يخلق هيكلاً مؤسسياً ضخماً لدولة دون شرعية سياسية.

١٩ - وبناء الدولة مسألة متفاوتة جداً؛ فعلى سبيل المثال، حتى بالنسبة للدول التي كانت لها نواة أساسية فاعلة قبل النزاع وأثناءه أو حتى بعد انتهائه، يحتمل أن وجود الدولة كان فقط نادراً، أو جزئياً، في المناطق الريفية. والعديد من الناس في حالات ما بعد انتهاء النزاع لم يسبق لهم قط أن حصلوا على أي خدمات مباشرة من الحكومة. فمن ناحية، يمكن أن يُنتج ذلك كياناً سياسياً هجيناً، أو سيقاً يمكن أن يكون فيه للسكان المحليين كلمةٌ يقولونها أو خيارٌ يمارسونه على حد سواء من حيث الحصول على الخدمات، بما في ذلك الأمن، وتوجد فيه مجموعة متنوعة ومتعددة من مقدمي الخدمات. ومن ناحية أخرى، ثمة خطرٌ يتمثل في أن تؤدي مثل هذه الحالة الهجينة إلى تعزيز موقف النخب المحلية وإلى نظام حكمٍ قائمٍ على المحسوبيات.

التمحور حول المسائل التقنية

٢٠ - إن النهج التي يؤخذ بها لإصلاح قطاع الأمن وسيادة القانون تميل إلى التركيز على النواتج القابلة للقياس، مثل التدريب ونماذج الهياكل الأساسية، في حين أن بناء الدولة يميل إلى التركيز على ما هو قيد التشييد. والتدخلات الرامية إلى إجراء إصلاحات في قطاع الأمن وفي مجال سيادة القانون تنفذ في أحيان كثيرة على يد البيروقراطيين الدوليين، أو أفراد الشرطة أو الأفراد العسكريين، الذين قد تكون ولاياتهم تقنية أكثر من كونها سياسية.

٢١ - ومن الناحية التاريخية، أدت الإصلاحات التقنية في قطاع الأمن وسيادة القانون إلى تركيز الجهود على نظام العدالة الحكومي الرسمي، ولا سيما تحديد وإصلاح المحاكم، وتدريب الكتبة والقضاة وصياغة الصكوك القانونية. ومع ذلك، فإن بعض أجزاء القطاع الرسمي، بما في ذلك السجون، ظلت مهملة. والجهود المبذولة لدعم الجهات الفاعلة غير الرسمية مثل المحاكم المنشأة بموجب الأعراف والعمل معها في سبيل الحفاظ على العدالة، لم تشهد تزايداً إلا في الآونة الأخيرة. ويُعزى ذلك التزايد، جزئياً، إلى انعدام اليقين بشأن المعايير القانونية الدولية. وثمة اعتراف بأن النظم العرفية ليست آيلة إلى الاختفاء قريباً، وأن الحاجة تقتضي تطوير شراكات عمل معها. وكانت الجهات الفاعلة الدولية قد أحجمت عن القيام بذلك لأن تلك المسارات هي مسارات عمل طويلة الأمد ومعقدة ومكلفة.

٢٢ - ومسألة الهوية الجنسانية مسألة ذات أهمية خاصة حيث إن تمثيل المرأة منخفض مقارنة بمستوى تمثيل الرجال في معظم النظم القائمة على القانون العرفي. ومن الأيسر إجراء تغيير في هذا الصدد في إطار نظام رسمي، ولكن تغيير التوازن الجنساني أو حتى تحسين إمكانية الوصول إلى نهج قانونية قد يكون عسيراً على النساء اللواتي يحتمل أن يتمتعن تقليدياً بحقوق أقل من حقوق الرجال في البيئات غير الرسمية التي تكون فيها المحاكم المحلية متشابكة مع القوى المحلية والهياكل الهرمية الاجتماعية.

٢٣ - وتفترض النهج المتمحورة حول المسائل التقنية أن ثمة مجموعة من المعايير الأساسية الضمنية المتفق عليها، وأن جميع التدخلات الرامية لدعم المعايير ستحظى بالدعم من الجهات الفاعلة المشاركة في بناء السلام، بما في ذلك العدالة. وتخلق هذه النهج معايير ونقاط مرجعية وأطراً لبناء السلام تشكل نوعاً معيناً من المعارف التي يمكن نقلها إلى مناطق النزاع بوصفها معايير دولية؛ وفي المقابل، تصاحب هذه المعارف مجموعة من الممارسات يشار إليها بمصطلحات تقنية بوصفها أدوات أو مؤشرات أو نماذج أو أجهزة يمكن أن تعتبر سياسية، وبوصفها وسائل موضوعية للتعبير عن الحقيقة. ومع ذلك، فإن هذه النهج سياسية بطبيعتها.

الملكية المحلية

٢٤ - قد تكون الملكية المحلية موضع جدال. واستخدام هياكل السلطة العرفية ييسر ممارسة سلطة خفية توقع في شبكها كل من المهيمن والضعيف في شبكة من الأدوار وأنماط السلوك الاجتماعي. فعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون العدالة ووظائف إقامة العدل في الهياكل المحلية في قرية ما جزءاً من ممارسة السلطة في تلك المناطق. ومن غير المرجح أن تقبل الجهات الفاعلة المحلية التي ترى أن سلطاتها قد تعززت من خلال قدرتها على تطبيق العدالة بالتخلي عن السلطة من أجل الامتثال لمجموعة من المعايير الدولية.

٢٥ - وعلى الرغم من شيوع استخدام مصطلح الملكية المحلية، لا يوجد توافق في الآراء بشأن ما يعنيه أو كيف يمكن تحقيقه. ففي كثير من الأحيان يُنظر إلى الملكية المحلية إما بوصفها مُحاطة بطابع رومانسي أو بوصفها مشكلة يجب التغلب عليها، الأمر الذي يعبر عن الحذر من الجهات الفاعلة المحلية. وعلى الرغم من أن الجهات الفاعلة المحلية قد لا تكون ذات طابع تمثيلي أو شاملة للجميع، ويمكن أن تشكل نخبة حاكمة، ويحتمل أيضاً أن تكون غير راغبة في التخلي عن سيطرتها. والمشاركة الدولية في تعزيز مؤسسات الأمن والعدالة يمكن أن يرسخ مواقف هذه المجموعات، وقد يكون من السداحة افتراض أن الجهات الفاعلة المحلية يمكن أن تقبل برامج مصممة لتغيير أو إضعاف سلطاتها.

٢٦ - وإذا كان المطلوب هو جعل العدالة أكثر شمولاً للجميع، فإن ثمة حاجة إلى مزيد من المعرفة عن كيفية تأثير السياسة المحلية على النهج المتبعة للإصلاح. فرد الفعل الغالب على حالات الفشل وأوجه القصور في التدخلات المتعلقة بالعدالة على وجه التحديد، والتدخل من أجل إصلاح قطاع الأمن بصورة أعم، تمثل في تطوير نسخ جديدة من الحلول التكنوقراطية القائمة أو زيادة التمويل، أو تحسين الاتصالات، بالرغم من وجود أدلة على تأثيرها المحدود. ويجب أن تقتزن النهج والفئات ذات الطابع العملي التي ينشرها المجتمع الدولي لتحقيق إصلاح قطاع الأمن بقدر من التواضع من حيث الأهداف الطموحة لبعض برامج الإصلاح الدولية المقترنة بعدم معرفة ما هو التأثير الدقيق للتدخلات الدولية على النظم القائمة وما هي فرص النجاح في تطبيقها بحيث تتعايش مع تلك النظم.

ثالثاً - النهج الجديدة لتحقيق العدالة الشاملة للجميع

٢٧ - لاحظ الممارسون أن ثمة تحدياً مركزياً يتمثل في كيفية التعامل مع أوجه القصور المتصورة للنهج الأحادية المسار المتبعة في برامج بناء الدول. وكثيراً ما تُعرض المناقشة من منظور استيعاب الجهات الفاعلة غير الرسمية، ولكن المناقشة مرتبطة أيضاً بتطوير نهج هجينة يمكن اتباعها لبناء المؤسسات. ولقد أدى ذلك إلى مناقشات ودعوات لتجاوز النهج الأحادية المسار في برامج بناء الدولة من أجل الاعتراف بالروابط القائمة بين الجهات الفاعلة الخارجية والمحلية. وباستخدام مفاهيم مثل السلام اليومي، وأشكال السلام الهجينة وما بعد الليبرالية، تعرض المناقشة سبلاً محتملة للمضي قدماً نحو العدالة الشاملة للجميع، ولا سيما الاعتراف بتعدد الخيارات التي قد تكون متاحة لمعظم ملتزمي العدالة.

٢٨ - وإن مفهوم بناء الدولة الليبرالية يتوخى بناء دول ذات مؤسسات تدعم إنشاء أطر مجتمعية يمكن أن يزدهر فيها "الأفراد الليبراليون". أما النهج غير الأحادية المسار لبناء الدولة فهي تسعى إلى العمل على المستوى المجتمعي، وفهم سياسات المقاومة والتكيف المحلية التي كانت قد أُهملت فيما مضى. وتحقيق سياسة شاملة للجميع في نظم العدالة يقتضي فهم هذه الآلية التي تتجه من القاعدة إلى القمة، ولا سيما في السياقات التي كان فيها للتشريعات والنهج الرسمية تأثير محدود.

٢٩ - ولا يعني ذلك بالضرورة أن المواطنين محرومون من إمكانية الوصول إلى العدالة في السياقات التي كان فيها للتشريعات والنهج الرسمية المتبعة لإصلاح نظام العدالة الرسمي تأثير محدود. وإنما يعني ذلك أن نظم العدالة ذات الصلة قد لا ترقى إلى مستوى معايير القانون الدولي، وهذا يعني إما أنه ينبغي إعادة النظر في القانون الدولي بوصفه بديلاً، أو أنه ينبغي تقديم دعم أفضل لمن يلتمسون العدالة لممارسة حقوقهم بموجب القانون التقليدي. وينبغي، على وجه الخصوص، ضمان وضوح مسألة الولاية القضائية. وقد يُقال إن بعض الجرائم ينبغي أن تعالج في محاكم الدولة حصرياً، مثل القضايا التي تنطوي على العنف

الجنسي والعنف ضد المرأة، والقتل العمد وغير ذلك من الجرائم الخطيرة ضد الأشخاص حيث يحتمل أن يكون للمحاكم المحلية مصلحة خاصة في الحفاظ على تسلسل هرمي اجتماعي معين أو على مجموعة من علاقات القوة.

٣٠ - وإن التحول في اتجاه نهج أكثر مرونة، وغير أحادية المسار، لتوفير العدالة هو تحوّل ذو توجه عملي أكثر، ويعني ذلك أن دور الجهات الفاعلة الخارجية ليس فرض بناء المؤسسات، بل المساعدة على إنشاء إطار يمكن فيه للمجتمعات المحلية أن تتبع القواعد الخاصة بها. ويؤكد هذا النهج فكرة أن النظام أهم من العناصر الفردية. وفهم السياسات المحلية لا يشمل المؤسسات والقادة والأحزاب السياسية فحسب، بل أيضاً المساحات والممارسات والعمليات المجتمعية. ففهم السياسات الأساسية لنظم العدالة وسياق تطبيق سيادة القانون أمر بالغ الأهمية لنجاح أي إصلاح لقطاع العدالة.

٣١ - وهناك ثلاثة نهج يؤخذ بها لتحقيق العدالة الشاملة للجميع: المؤسسات والسلطة المؤسسية؛ وتطوير العمليات بدلاً من الهياكل؛ والتعامل مع السياسات الخفية.

أهمية المؤسسات

٣٢ - تحتاج الدول إلى هياكل مؤسسية لأداء وظائفها. ومؤسسات الأمن والعدالة في غاية الأهمية لأنها تحمي المواطنين وتفرض الجزاءات عليهم في حال ارتكابهم انتهاكات قانونية. وفي غياب الأهلية المهنية والمبادئ التوجيهية الواضحة، يمكن أن تصبح هذه المؤسسات قمعية وأن تشكل بصفة أساسية تهديداً للجماعات المهمشة من خلال إنفاذ قوانين مجحفة أو متحيزة تنتهك حقوق الإنسان.

٣٣ - وحتى إذا كانت الدول تمثل تهديداً محتملاً، فإنها تمثل أيضاً أفضل فرصة لبناء مجتمعات أكثر إنصافاً لعظم الشعوب. ولذا فإن السلطات المدنية ينبغي أن تكون قادرة على ممارسة السيطرة الديمقراطية على مؤسسات الأمن والعدالة، وينبغي أن تكون قادرة على دعم النهج القائمة على حقوق الإنسان وإحراز تقدم نحو تحقيق الهدف ١٦.

٣٤ - وفي الوقت نفسه، لا يكفي بناء المؤسسات لضمان اشتغال الدولة بفعالية. فالمؤسسات تحتاج إلى الشرعية لكي تعمل بفعالية. ويجب أيضاً أن توفر المؤسسات إمكانية الوصول لأولئك الذين يرغبون في استخدام النظام، وقد ينطوي ذلك على ضرورة اعتراف نظم العدالة الرسمية بالنظم العرفية أو النظم غير الرسمية الأخرى التي تعمل في مسار مواز. وبذلك يمكن لمن يلتمسون العدالة أن يواجهوا خياراً إيجابياً بدلاً من عدم وجود أي خيار على الإطلاق، وغياب أي إمكانية للوصول إلى العدالة.

٣٥ - والإحجام عن النظر في مسألتَي الشرعية والسلطة في برامج إصلاح قطاع الأمن قد يؤدي إلى غياب الرقابة المدنية والسياسية وتسييس التعيينات في الشرطة والجهاز القضائي، ثم، في نهاية المطاف، إلى تدهور فعالية العدالة العامة ودرجة الثقة التي تتمتع بها. ويظل تقسيم السلطات والسيطرة في هذه المؤسسات أحد العوامل الحاسمة التي ستحدد نجاح أو فشل الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة.

العمليات والهيكل

٣٦ - من الناحية التاريخية، لم تكن النهج المتبعة حيال نظم العدالة قائمة على العمليات، مقارنةً ببناء المؤسسات والمنظمات. واعتماد نهج ذي توجه عملي يعني ضمناً أنه بدلاً من البدء انطلاقاً من رؤية محددة مسبقاً للشكل الذي ينبغي أن يكون عليه نظام العدالة أو قوات الشرطة، ثم العمل على تحقيق تلك الرؤية، فإن مواصفات نظام معين تظهر كنتيجة للمناقشة والاتفاق.

٣٧ - وانتهاج نهج ذي توجه عملي يثير مسألة توفير العدالة وضبط الأمن، ولا سيما تحديد إلى أي مدى سيستطيع مقدمو الخدمات الأمنية على الصعيد المحلي أن يمارسوا السلطة، وما هي الانتهاكات التي ينبغي أن تخضع لتحقيق رسمي تجرّبه الشرطة، وإمكانية الوصول إلى سبل الجبر يمكن أن يلجأ إليها من يلتمسون العدالة. وفي الممارسة العملية، يبيّن التوجه السائد في نظام العدالة في المناطق الريفية في البلدان النامية، على سبيل المثال، أن عدداً أكبر من السكان يلجأون إلى السلطات القائمة بموجب الأعراف بدلاً من هيكل ضبط الأمن الرسمية، ويواجهون تعديداً في المؤسسات المتاحة على الصعيد المحلي. والاتجاه الحالي للإصلاح يقوم على فكرة أن التدخل الخارجي ينبغي أن يمكن السكان المحليين من ممارسة خياراتهم ضمن الأطر المحلية.

٣٨ - والاتجاه الجديد لتدخلات الإصلاح يمكن أن يتيح قادراً من الاختيار للأفراد الذين قد يتأثرون سلباً في إطار النظام التقليدي أو العربي - وهم عادة من النساء أو الشباب - الذين سيُتاح لهم حينئذ المطالبة بتحقيق العدالة من خلال السبل الأخرى، بما في ذلك الدولة. وهذا لا يعني التخلي عن المسؤولية أو القبول بالنسبة الثقافية. فهذه دعوة إلى تطوير أشكال تدخل أكثر مرونة لتقديم الدعم لمن يلتمسون العدالة كي يستطيعوا ممارسة الخيارات وإدماج حقوق الإنسان الأساسية في أطر سيادة القانون.

التعامل مع علاقات القوة المدمجة

٣٩ - كانت معظم الإصلاحات في قطاعي الأمن والعدالة تكنوقراطية، ويحتمل أن بعضاً منها قد ترك آثاراً سياسية عميقة. والتركيز بشكل أكبر على العمليات بدلاً من بناء المؤسسات، إلى جانب استمرار أهمية المؤسسات ذاتها على مر الزمن، يثير بعض الأسئلة الصعبة جداً. فالتركيز على العمليات يقتضي إعادة تشكيل هيكل برمجي بناءً على مراحل زمنية محددة محدودة ونواتج قابلة للقياس. والعمل ضمن الأطر القائمة لتطوير العمليات التي تعزز الأمن والعدالة يستغرق قدراً كبيراً من الفهم والجهد والوقت ويحتمل أن تجد الجهات الفاعلة الدولية أن من العسير، إن لم نقل من المستحيل، فهم السياقات المحلية.

٤٠ - والنهج المتعددة المستويات تميل أيضاً إلى تفادي المناقشات بشأن السلطة في نظم العدالة. وبعض هذه النهج يرسخ طريقة لانتقاد النهج الأحادية المسار والليبرالية، ولكنه يدعو في نهاية المطاف إلى دعم الحلول المحلية بدلاً من الاعتراف بما بوصفها هيكل للسلطة في حد ذاتها. وفهم الواقع السياسي في معظم السياقات يتطلب فهم أن العالم الحقيقي لا ينقسم إلى ثنائيات بسيطة مثل الحديث والتقليدي، أو الدولي والمحلي، أو الرسمي وغير الرسمي، بل فهم كيف أنها تترابط فيما بينها، وتتعلق ببعضها، وتؤثر في بعضها البعض. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة في النظم القضائية لأن النظم قد تتداخل ويمكن أن تكون لها تبعات مجتمعية جدية على الناس في حياتهم اليومية.

٤١ - والسياسات مهمة في نظم العدالة. فتعاريف الجريمة، ونظام الكشف، والمقاضاة، والمعاقبة، ومستويات الإفلات من العقاب أو التحيز داخل النظام، تتأثر كلها بالبيئة السياسية، وكذلك بمسائل مباشرة أكثر، مثل تعيين كبار القضاة. ومع ذلك، فإن تطبيق القانون بالتساوي على الجميع أو توفير المعاملة العادلة لجميع الفئات أو إنفاذ الأحكام الناتجة عن المحاكمات هي أيضاً قرارات سياسية. ولا يمكن للقانون أن يعمل في غياب الإرادة السياسية. وفي نهاية المطاف، تؤدي السياسات جزءاً هاماً في تحديد كيفية الوصول إلى العدالة وما إذا كان ذلك متاحاً للناس.

٤٢ - وتكتسي السياسات أهمية خاصة في نظم العدالة بعد انتهاء النزاع وفي الدول التي يكون إنفاذ القانون فيها ضعيفاً. والمجتمعات الخارجة من النزاع تواجه غالباً تحديات تتمثل في الفساد والأنشطة الإجرامية والتهريب والاتجار غير المشروع بأشكاله المختلفة (الأسلحة والأشخاص والمخدرات والتبغ، وما إلى ذلك)، ويسبب ذلك كمّاً هائلاً من التفاوتات. وتنعكس التفاوتات في النظم القانونية التي تعاقب البعض وتتغاضى عن البعض الآخر. ومسألة الإفلات من العقاب القانوني مسألة واسعة جداً وتميل إلى التعبير عن طبيعة عمليات الانتقال من النزاع إلى مرحلة ما بعد النزاع، فضلاً عن مستوى الفساد في أي بلد معين. ومن الأمثلة على ذلك عدم مقاضاة أمراء الحرب السابقين في العديد من حالات ما بعد النزاع في إطار ترتيبات العدالة الانتقالية.

٤٣ - والإفلات من العقاب في المجتمعات الخارجة من النزاع يؤكد أكثر فأكثر مدى الحاجة إلى الشفافية المالية والمساءلة في مجال المالية العامة والتدفقات المالية. وبفضل المطالبات بمزيد من الشفافية المالية والميزنوية، يمكن فرض حدود فعلية على الأنشطة التي تضرّر وتقيّد تطور المؤسسات، بما في ذلك مؤسسات العدالة.

رابعا - التعلم من حالات الفشل في برامج إصلاح العدالة

٤٤ - إن النتائج المختلطة التي تمخضت عنها برامج إصلاح قطاع الأمن ومبادرات إصلاح العدالة في السابق واضحة جداً، ودفعت إلى التركيز على التفاعل بين المجتمع الدولي والدول المعنية ببرامج الأمن والعدالة. والافتقار إلى نجاح واضح قد أدى إلى إعادة النظر في النهج المتبعة، ولا سيما من حيث محدودية نموذج الدولة الليبرالية وإدماج نهج غير أحادية المسار في برامج إصلاح قطاع الأمن. ومع ذلك فإن النهج غير الأحادية المسار التي أخذ بها في برامج إصلاح الأمن كانت جزئية فقط بسبب وجود أجندات خفية في الممارسة العملية.

٤٥ - والجزء الأكبر من النقاش النظري بشأن الإصلاح يركز، بأشكال مختلفة، على المستوى المحلي دون النظر في تبعات إدماج النظم التقليدية في برامج إصلاح قطاع الأمن ومبادرات إصلاح العدالة التي تتميز بسياسات وهيكل سلطة خاصة بها. وتحديد السياسات والأجندات الخفية، بمفاهيم "المقاومة"، على سبيل المثال، يضع الهياكل السياسية المحلية في موقع المعارضة للنظام الدولي، في حين أن الهياكل المحلية وسياسات الدول وأجنداتها الخفية الحقيقية هي أعقد من ذلك بكثير في الواقع الفعلي. والمناقشات النظرية تعجز أيضاً عن الاعتراف بأن السياسات المحلية لديها هياكلها الهرمية وهيكل السلطة الخاصة بها التي قد لا تبدي مقاومة أو معارضة للنظام الدولي. والواقع هو أن العديد من المؤسسات، والشبكات السياسية المتداخلة، والسياسات والأجندات الخفية التي ليست خفية على الإطلاق في حقيقة الأمر، قد لا تحظى بالاعتراف أو لا تكون معروفة، بكل بساطة، وتشمل عملية سياسية ناشئة للتنافس على السلطة والموارد.

٤٦ - وتطوير نهج غير أحادية المسار في برامج الأمن والعدالة يمكن أن ينظر إليه بوصفه وسيلة لدمج الهياكل التقليدية في نظام أمني عالمي أوسع نطاقاً وبوصفه وسيلة يمكن من خلالها استيعاب "الآخر" في استراتيجيات ليبرالية، وقياساً على ذلك، في نظام العالم الليبرالي، وبالتالي التغلب على شيء يُنظر إليه بوصفه حاجزاً أو عنصراً مفسداً لعملية التحديث الأوسع نطاقاً. وتقتضي نهج سيادة القانون معالجة ثلاث مجموعات من المسائل: الاعتراف بأن المؤسسات هامة، ولكن ذلك ليس صحيحاً بالضرورة بالنسبة للمؤسسات التي تلقت الدعم في الماضي أو دُعيت بمعزل عن السياسات؛ وتطوير عمليات شاملة للجميع ويمكن أن تكون مستدامة في الأجل المتوسط إلى الأجل الطويل؛ والتعامل مع أجنحة الدول وسياساتها الخفية، مع التسليم بأنها ليست صفحات بيضاء، وأن مؤسسات الدولة لا توجد في فراغ سياسي.

خامساً - نهج يمكن الأخذ بها للمضي قدماً

٤٧ - يمكن أن تؤدي لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة دوراً مهماً في تقديم المشورة بشأن الحوكمة والإدارة العامة بهدف إعداد نهج أكثر واقعية لبناء النظم التي توفر وصول الجميع إلى العدالة. فعلى سبيل المثال، هناك فرصة لأداء دور قيادي فيما يتعلق بتحديد مدد زمنية أطول للتدخلات عن طريق برامج إصلاح دولية وأساليب أكثر واقعية لتنمية المؤسسات تراعي الديناميات السياسية.

٤٨ - واستعراض هيكل بناء السلام التابع للأمم المتحدة يسلط الضوء على بعض النجاحات الهامة في النهج المتبعة في بناء السلام عبر وسائل سياسية وعسكرية في سياقات النزاع. ولكن الاستعراض يسلط الضوء أيضاً على أن الأمم المتحدة حققت نجاحاً أقل بكثير في تحويل المكاسب القصيرة الأجل المتأتية من وقف العنف إلى برامج طويلة الأجل لبناء السلام والحد من النزاعات الكامنة. ويوضح الاستعراض هذا القصور النسبي بوصفه نتيجة لما يلي: اتباع نهج التوقع مقترباً بحلول قصيرة الأجل؛ وفهم ضعيف لبناء السلام؛ وعدم الاستعداد لمُدِّد إلى جهات من غير الدول والتعاون مع المجتمع المدني والكيانات والجهات الفاعلة غير الحكومية؛ وقدرة النخب على الصمود وعرقلة البدائل الممكنة للنظم الاجتماعية والسياسية القائمة التي تعود عليها بالنفع. وبعبارة أخرى، فإن الالتزام الطويل الأجل بمعالجة الأسباب الكامنة للنزاعات والفئات المعنية البديلة، اللازم لبناء السلام، قد تقوّض بسبب الإحجام عن النظر إلى ما هو أبعد من الدولة ومصالحها الخاصة.

٤٩ - والأمم المتحدة قد تكون مجهزة بشكل أفضل لمساعدة البلدان المتضررة من الأزمات والنزاعات مما هي عليه لمساعدة البلدان التي قد تكون هشة ولكنها لم تنهار بعد. ومنع نشوب النزاعات من خلال تحسين الأمن والعدالة أصعب بكثير في نظام يحمي سيادة الدولة حماية شديدة. ويقتضي ذلك إنشاء تحالفات أوسع نطاقاً بين الأمم المتحدة ومن يسعون إلى تحقيق الشمول وبناء السلام، ويمكن للجنة أن تؤدي دوراً هاماً في تسليط الضوء على هذا الرابط. وعلى وجه التحديد، يمكن أن تكون اللجنة قادرة على توسيع نطاق المناقشات بشأن طبيعة الإدارة العامة والشراكات التي تذهب إلى أبعد من الخدمة المدنية وتقديم المشورة بشأن إعادة تشكيل القطاع العام بحيث يعمل بفعالية مع المنظمات الشريكة بهدف تيسير إشمال الجميع.

٥٠ - ويمكن للجنة أن تقدم توجيهات تتجاوز النهج النموذجية لبناء المؤسسات، وتأخذ في الاعتبار السياقات المحلية والهياكل السياسية. والمؤسسات التي تفتقر إلى نظم سياسية تدعمها لا تكون قادرة على العمل على النحو السليم، وتفتقر إلى الشرعية. وهذا لا يعني أن اللجنة ينبغي أن تكنسج جانباً سياسياً. وإنما يمكن للجنة في تحليلاتها ومداولاتها، أن تركز على إيلاء الاهتمام الكافي لدور النظم السياسية المحلية والصلات القائمة بين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية عند الاقتضاء.

٥١ - ويمكن أن يعني ذلك، في نظامي الأمن والعدالة، الاعتراف بأن بعض قطاعات السكان لا تحصل على خدمات العدالة اليومية من النظم القضائية الرسمية، بل من السلطات العرفية أو الجهات الفاعلة غير الرسمية. وهذه العملية يمكن أن تكون إيجابية أو سلبية، ولكنها أيضاً سياسية. وإذا كانت البلدان ترمي إلى تعزيز سيادة القانون والقانون الدولي لحقوق الإنسان، فإن من المهم التأكد من أن من يلتزمون العدالة والأمن على الصعيد المحلي ليسوا مهمشين خارج نطاق النظام الرسمي وإنما لهم خيار الخضوع لقوانين قائمة على حقوق الإنسان. وقد يشعر الكثيرون بالارتياح حيال النظم العرفية المتاحة لهم، ولكن هذه النظم مصممة أيضاً للحفاظ على القواعد الاجتماعية القائمة ولا ترقى في كثير من الأحيان إلى مستوى المعايير الدولية، وبذلك فإنها تعزز خطر الإقصاء فيما يتعلق بالتعامل مع أولئك الذين لا يمثلون للقواعد المتعلقة بالحياة الجنسية أو المسائل الجنسانية أو الإثنية أو المسائل الأخرى. وفي ظل هذه الظروف، من المهم أن تشجع اللجنة على تطوير مؤسسات شاملة للجميع تقدم الخدمات إلى السكان ككل وليس إلى بعضهم فقط.

سادساً - مؤشرات إتاحة وصول الجميع إلى العدالة

٥٢ - تعمل الدول في إطار من الاتفاقات الدولية المتعلقة بالعدالة وحقوق الإنسان يُلزمها بأداء أنشطة معينة. وبصفة عامة، تتعلق الأنشطة باعتماد تشريعات تتفق مع القانون الدولي ومع تعريف سيادة القانون، بما في ذلك وضع أطر مؤسسية لتحديد وإعمال حقوق واضحة لجميع المواطنين، مثل رصد وتنسيق الحقوق وإجراءات إنفاذها. ويمكن قياس هذه العمليات عبر تحليل العمليات والنتائج وهياكل الأطر القانونية، مثل مؤشرات الأمن والعدالة التي أقرتها الجمعية العامة بوصفها جزءاً من إطار المؤشرات العالمية لأهداف التنمية المستدامة.

٥٣ - ومن الناحية العملية، غالباً ما تكون المؤشرات الهيكلية هي الأكثر بروزاً للعيان لأنها الأسهل قياساً مقارنة بغيرها. وتعلق الأطر الهيكلية في المقام الأول بوجود قواعد معيارية وأنظمة ومعايير تتوافق مع الاتفاقات الدولية لحقوق الإنسان. وتشمل هذه المؤشرات الهيكلية التصديق على صكوك حقوق الإنسان المتعلقة بالوصول إلى العدالة، وكذلك توافُق الأطر القانونية الوطنية مع المعايير الدولية المتعلقة بالوصول إلى العدالة.

٥٤ - ومؤشرات العمليات مستمدة من مؤشرات هيكلية، وهي تشير إلى مدى توافق السياسات والأنظمة والقوانين القائمة مع التعريف الدولي لسيادة القانون. وتشير أيضاً إلى وجود، أو غياب، عملية لتطبيق المعايير القانونية الدولية. وقد يتسم هذا المجال بالتعقيد بالنسبة للعديد من البلدان لأن نظم العدالة التقليدية قد لا تخضع لنفس التعاريف، أو قد لا تكون على نفس الدرجة من الاتساق للمعايير القانونية للمجتمع الدولي، إلا أنها قد تعتبر مصادر مشروعة للعدالة في نظر السكان المحليين. وهذا هو أحد المجالات التي قد يُلاحظ فيها وجود تناقض بين التعاريف الدولية لسيادة القانون والتعاريف المحلية لمعنى العدالة في الممارسة العملية.

٥٥ - والطرائق المتبعة لتنفيذ العمليات ضمن الأطر الهيكلية تحدد نتائج أو نواتج عملية توفير العدالة. ومع أن معظم المعايير الدولية تبين مجموعات مفصّلة من الحقوق التي ينبغي الدفاع عنها في إطار نظام العدالة، فإن فهم ما يجوز للمرء أن يفعله أو لا تفعله، بل وحتى معرفة ما هي الحقوق التي يُعتبر المرء متمتعاً بها، يختلف اختلافاً كبيراً على الصعيد المحلي. وعلى وجه الخصوص، فإن حقوق المرأة والطفل

تفسّر تفسيراً مختلفاً في المجتمعات التي لديها قواعد مجتمعية قوية تنعكس في النظم العرفية أو التقليدية، وربما بدرجة أقل في النظم القضائية الرسمية الموجودة للحفاظ على إحساس بالوئام الاجتماعي من خلال تعزيز الهياكل الهرمية التقليدية بقدر ما هي موجودة لإنفاذ العدالة بحسب التعريف التجريدي. ولذلك تكون النتائج شديدة التباين بين البلدان وداخلها على حد سواء.

٥٦ - ومن الناحية العملية، يصعب قياس العدالة لأنها تتسم في آن واحد بالموضوعية رغم وجود المعايير الدولية، والاعتماد على السياق فيما يتعلق بالتوقعات. وتعتمد العدالة أيضاً على عدد من المتغيرات التي تحدد نوعية العدالة في أي نظام معين. ولا تكفي المقاييس الدولية وحدها لتوفير صورة واضحة عن قدرة أي نظام قانوني معين على تحقيق العدالة، أو قدرة كل عامل من العوامل الفردية المسؤولة عن تحقيق العدالة، أو تمكين أصحاب الحقوق من عرض قضاياهم. فهذه العوامل يمكن أن تتأثر بما يلي:

(أ) وجود سبل انتصاف أو نواتج تحقق العدالة وتلبي احتياجات من يلتمسون العدالة، دون إفراز عوامل خارجية سلبية ناتجة عن تلك القرارات، كما يحدث في المجتمع المحلي، على سبيل المثال، بالنسبة لمشتكيات تريح قضية ضد شخص ما ارتكب جريمة جنسية، ولكنها تخسر مكانتها في الإطار الاجتماعي. وينبغي أن تشتمل العدالة على عنصر الوعي الثقافي من حيث تغيير الثقافات، فضلاً عن إنفاذ القانون الدولي؛

(ب) مستوى تمكين المحرومين من المطالبة بحقوقهم والنضال من أجلها. فقدرة الفئات المهمشة محدودة بسبب الافتقار إلى سبل الوصول القانونية والحوازر الأخرى مثل التمويل، والافتقار إلى المعرفة القانونية في نظم تكون مصممة عمداً لإقصائها في كثير من الأحيان. ويحدث ذلك في نظام العدالة الرسمي والجهات الفاعلة غير الرسمية وآليات العدالة غير الرسمية على حد سواء؛

(ج) قدرة نظامي العدالة والأمن (مثل الشرطة) على إنفاذ القرارات الصادرة عن النظام القانوني. ويمكن أن يشمل ذلك طائفة من النواتج بدءاً بكفالة إصدار الأحكام وتنفيذ أحكام السجن وصولاً إلى العدالة التصالحية والسبل البديلة لتسوية المنازعات.

٥٧ - والنجاح في تنفيذ الهدف ١٦ من منظور العدالة سيعتمد على القدرة على اتباع نهج نُظمي شامل لتحقيق العدالة. وأي محاولة لدراسة الإخفاقات من حيث الوصول إلى العدالة يجب أن تأخذ في الحسبان ما يقف وراءها من أسباب اجتماعية واقتصادية وضغوط سياسية تشكل حواجز أمام تحقيق العدالة وإعمال حقوق الإنسان في السياق الوطني. وسيتطلب ذلك التركيز على الفئات السكانية المستبعدة من ممارسة حقوقها، وكذلك على إجراء تحليل مفصّل لمختلف المجموعات المنخرطة إما في منع الوصول إلى العدالة أو التمكين من الوصول إليها. وثمة حاجة ماسة أيضاً إلى توضيح العلاقات بين الحقوق والشروط القانونية لمنع إساءة تفسير القانون أو التعتيم عليه بشكل متعمد.

٥٨ - وأخيراً، ينبغي الاعتراف بأن الإطار الدولي لحقوق الإنسان قائم في إطار مجموعة معقدة من السياقات الدولية والوطنية ودون الوطنية، وأن الوصول إلى العدالة يجب أن يتم عبر التفاوض من قبل مجموعات مختلفة من الناس. وبعض هذه المجموعات يملك ما يكفي من الموارد والمهارات والسلطة والمعارف للمشاركة في هذه المفاوضات، وبعضها لا يملك ذلك.

سابعاً - الخلاصة والتوصيات

٥٩ - لا بد من إقامة شراكات مع المجتمع المدني من أجل دعم السلام وتحقيق الهدف ١٦. ومن الضروري إعداد العمليات لدعم نهج العمل انطلاقاً من القاعدة إلى القمة، ضمن نطاق يتجاوز مؤسسات الدولة التي قد تكون مختلة أو غير شرعية أو غير تمثيلية. وهذا نهج يقحم الاعتبارات السياسية في المناقشة من خلال الإقرار بأن بناء السلام قد يقتضي تحدياً صريحاً لهياكل القوى التي تُدعم نظم الحوكمة غير الفعالة والمؤسسات غير المستجيبة والإقصائية.

٦٠ - وينبغي أن يكون بناء السلام عنصراً محورياً في منع نشوب النزاعات والتعافي منها. وثمة حاجة إلى حوار عام دائم بشأن السلام الإيجابي، بقيادة البلدان القادرة على إقناع عدد أكبر من الجهات الفاعلة بزيادة الاستثمار على الصعيدين المالي والسياسي على حد سواء. وتقتضي هذه الجهود كسب الدعم في نطاق يتجاوز دعاة السلام العاديين، فضلاً عن ضمان الملكية المحلية لعمليات السلام والعدالة.

٦١ - والملكية المحلية مسألة بالغة الأهمية، ولكن تحقيقها صعب عملياً. وثمة حاجة إلى بناء القدرات من خلال التدريب واكتساب الخبرة في المؤسسات الدولية التي تعترف بتعقيدات الانخراط الدولي في النزاعات؛ وتقر بعدم وجود نهج نموذجي لبناء السلام؛ وتأخذ في الحسبان الطبيعة الطويلة الأجل والمعقدة لبناء السلام؛ وتطور شبكات و/أو شراكات للعاملين المشاركين في بناء السلام على الصعيدين الدولي والمحلي على حد سواء.

٦٢ - وينبغي أن تكون التدخلات متناسبة مع السياق، مع الاعتراف بوضوح بأن كل مجتمع يختلف عن غيره وأن أسباب النزاع ستكون مختلفة تبعاً لذلك. وينبغي أن تركز التدخلات على العمليات وكذلك على المؤسسات، مع كفالة منح المهام أولوية على الشكل، والتصرف بطريقة حذقة سياسياً، ويشمل ذلك العمل مع القوانين والحقائق السياسية المحلية ويتطلب تغييرات تدريجية على فترات زمنية أطول من تلك التي تؤخذ في الحسبان في أفضل الممارسات الموجودة حالياً.

٦٣ - وسيادة القانون عنصر هام في العملية الطويلة الأجل الرامية لتحقيق العدالة الشاملة للجميع. واحترام الشرعية يمثل أحد مبادئ الحوكمة من أجل التقليل إلى أدنى حد من السلطة التعسفية من خلال توفير قواعد واضحة تبين كيف ينبغي ممارسة السلطة وتغييرها والتنازع عليها. فتعزيز سيادة القانون ليست شيئاً يمكن تحقيقه بجزء قلم. ومعظم الناس المعرضين للإقصاء ينظرون إلى العدالة بوصفها ظاهرة محلية تتجسد عبر جهات فاعلة محلية. ومعظم النظم العرفية أو التقليدية مصممة لدعم الهياكل الهرمية الاجتماعية المحلية، ولذا فإن الأشخاص المهمشين أو الذين يمثلون مجموعة أو فئة اجتماعية محددة، مثل النساء أو الأطفال، يخضعون في أحيان كثيرة لقواعد لا تتوافق مع حقوق الإنسان. وفي ظل هذه الظروف، يتعين على مناصري نهج سيادة القانون الاعتراف بأن النظم المحلية القائمة يمكن أن تتمتع بالشرعية وأن يعملوا معها في الأجل القصير بهدف إحداث تغيير في الأجل الطويل.

٦٤ - ولا تزال الاعتبارات الجنسانية أساسية في النهج التي يؤخذ بها لتحقيق الأمن والعدالة الشاملين للجميع. وتبين البحوث أن هناك ارتباطاً إيجابياً بين مستويات السلام ومستويات المساواة الجنسانية. فالقواعد الجنسانية الأبوية تقصي عمداً النساء والفتيات والأقليات الجنسية الأخرى وتؤدي دوراً مهماً في العنف الجنسي والجنساني، ويمكن لتلك القواعد أن تفرض على الشباب طقوساً انتقالية تمارس من خلال أنشطة عنيفة، مثل الإغارة لسلب الماشية، أو تكون تمييزية بشكل متعمد، مثل تعسير حصول المرأة على

الأمن والعدالة أو المشاركة في صنع القرار، أو حتى النظر إلى المرأة بوصفها من الممتلكات. ويمكن أن تكون المرأة عرضة لقوانين تمييزية تقيد الميراث أو ملكية الأرض، وثمة بلدان عديدة تجرم بعض الهويات الجنسية، وتقضي تلك المجموعات من إمكانية الوصول إلى الأمن والعدالة. والهوية الجنسية ليست مجرد مرادف للمرأة، وقد لا تكون السمة الرئيسية للهوية التي تفضي إلى الإقصاء. والأخذ بنهج شامل للجميع في التعامل مع المسائل الجنسية سينطوي على تصميم تدخلات استناداً إلى خبرات جميع الناس بغض النظر عن الهوية الجنسية أو الانتماء الطبقي أو الأصل الإثني أو التوجه الجنسي أو الدين، من بين أمور أخرى.

٦٥ - وينطوي تغيير المواقف فيما يتعلق بمسألة المساواة الجنسية على تحول كبير في المعايير الثقافية، وكذلك في مجال سيادة القانون. فالقوانين وتخصيص الحصص لن تغير لوحدها الأعراف والمواقف الجنسية الأبوية. ومن الواضح أنه ينبغي للأمم المتحدة أن تعمل في إطار شراكة مع المنظمات التي تسعى إلى دعم المساواة الجنسية وحقوق الإنسان. وثمة جماعات ومنظمات محلية عديدة يمكن أن تكون منخرطة فعلاً في العمل من أجل إحراز تقدم بشأن الهدف ١٦، ولكنها قد تواجه قيوداً تعيق وصولها إلى شبكات السياسة العامة على الصعيد الوطني أو على الصعيد العالمي. فالعديد من المنظمات النسائية، على سبيل المثال، يحتمل أن تكون منخرطة في العمل على مستوى المجتمع المحلي، ولكنها مستبعدة من المحافل العامة على مستويات أخرى. وإدماج المنظور الجنساني سيقتضي التواصل مع هذه المجموعة المتباينة وتقديم الدعم لها.

٦٦ - وعلاوة على تقديم الدعم للجهات المنخرطة في العمل لتحقيق المساواة الجنسية، ينبغي أيضاً للأمم المتحدة أن تجعل المسائل الجنسية عنصراً أساسياً من عناصر آلية المساءلة لتقييم خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ نفسها. وسيقتضي ذلك دعم المنظمات على مستوى القاعدة الشعبية لتعزيز قدرتها على المشاركة في تقييم الأمن والعدالة الشاملين للجميع في إطار الهدف ١٦. ويمكن أيضاً أن تعوض هذه الزيادة في القدرات عن النقص في البيانات المصنفة بحسب الجنس في كثير من المجالات، وأن تتيح، بالاقتران مع التحليل النوعي الضروري للمسائل الجنسية على الصعيد المحلي، تحسين منهجية تقييم التقدم المحرز على صعيد المسائل الجنسية في إطار هذا الهدف.

٦٧ - والهدف ١٦ يتعلق بالسلام وليس بمجرد الأمن "الجامد"، ويشمل مسائل أوسع نطاقاً تتمثل في العدالة والاعتراف بالشواغل المتعلقة بالأمن البشري بهدف بناء شرعية الدول ونظم الحوكمة. ومع ذلك، هناك شواغل مرتبطة ببعض النهج، وتتعلم بتحويلات في النهج الدولية المتبعة في مجال الأمن، من بينها إعادة تعريف بعض أنشطة المساعدة الإنمائية الخارجية لكي تشمل منع التطرف العنيف، وإدارة مسائل الهجرة، والتكاليف العسكرية لتقديم الإغاثة الإنسانية. وعلى الرغم من احتمال أن يفضي ذلك إلى زيادة التمويل المقدم للهدف ١٦، فإن السؤال المطروح هو ما إذا كان ذلك هو الغرض الأساسي لهذا الهدف، وما إذا كان ذلك يمكن أن يخفف الإنفاق على الأنشطة الإنمائية الأوسع نطاقاً. ويثير ذلك تساؤلاً بشأن ما إذا كانت مصالح المانحين الأمنية (مثل مكافحة التطرف العنيف) تُمنح الأولوية على حساب المواطنين في البيئات المتضررة من النزاعات.

٦٨ - ويضع الهدف ١٦ الأمن البشري في صميم نهج الأمم المتحدة للسلام إلى جانب الشواغل التقليدية المتعلقة بالمؤسسات والهيكل الأساسية. ويركز الهدف على الأمن اليومي في الأحياء وعلى ما إذا كانت العدالة شاملة للجميع، ويسلم أيضاً بأن العوائق الرئيسية التي تحول دون وقوع نزاعات عنيفة تتمثل في بناء السلام وإشمال الجميع والحوكمة. فالأمن البشري ضروري للنجاح في تحقيق الجوانب المتعلقة بالسلام والأمن في الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة.