

Distr.: General
25 October 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الحادية والسبعون

البند ٦٨ (ب) من جدول الأعمال

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها:

مسائل حقوق الإنسان، بما في ذلك

النُهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي

بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار

مذكرة من الأمين العام*

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني

بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، بابلو دي غريف، وفقاً لقرار مجلس

حقوق الإنسان ٣/٢٧.

* قدم هذا التقرير بعد الموعد المحدد لتضمينه أحدث المعلومات المتاحة.



الرجاء إعادة استعمال الورق



تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار

موجز

يتناول المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، في هذا التقرير، مسألة التشاور الوطني بشأن تصميم وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية. ويتعين قراءة هذا التقرير بالاقتران مع تقرير المقرر الخاص بشأن الآليات القائمة على المشاركة والعدالة الانتقالية (A/HRC/34/62).

ويتناول هذا التقرير الشروط المسبقة اللازمة لنجاح المشاورات الوطنية بشأن آليات العدالة الانتقالية، والتحديات التنفيذية التي تصادفها، ومساهمتها في مشروعية العمليات الانتقالية. وفيما يتعلق بالمسألة الأولى (الأمن)، تستلزم المشاورات الفعالة والمشروعة شعور المشاركين بالثقة في أنهم يمكن أن يسهموا في العملية بدون تهديد لسلامتهم؛ ويجب أن تكون المشاورات خالية من أي إكراه وتهديد وانتقام (ضمني). وفيما يتعلق بالشرط المسبق الثاني (الشمول)، فإن أحد الأهداف الرئيسية من المشاورات هو التماس، وبالتالي تضمين، آراء أكثر المتضررين من الانتهاكات والتجاوزات في الماضي، ومن ثم الأفراد الذين نادرا ما يستشارون في أي وقت، مثل مختلف الضحايا والفئات التي خضعت لأشكال متعددة من الإيذاء والتمييز والتهميش. ويشدد التقرير، كشرط مسبق ثالث، على أهمية بناء القدرات قبل إجراء المشاورات.

وفيما يتعلق بالتحديات والفرص التنفيذية، يشدد التحليل على المسألة الحرجة المتعلقة بتوقيت المشاورات، التي ينبغي من الناحية المثالية أن تسبق وضع مفاهيم لتدابير العدالة الانتقالية وتصميمها؛ ومع ذلك، وحيث أن تدابير العدالة الانتقالية تتوقف أيضا على مواعيد عمليات سياسية وقانونية أخرى، من قبيل الإصلاحات الدستورية، فليس من الممكن على الدوام تحديد توقيت مثالي. ويقدم التقرير بعض المقترحات بشأن كيفية التصدي للتحديات المناظرة. ويؤكد التقرير أيضا على أهمية إنشاء كيان مكلف بإجراء مشاورات، يكون موضوعيا وغير منحاز بحيث يتمكن من التصرف بتراهة فيما يتعلق بالأبعاد الحاسمة لعمليات التشاور، بما في ذلك اختيار المشاركين، وتحديد جدول الأعمال، والمنهجية، والأماكن، والإبلاغ.

وفيما يتعلق بالمساهمة المحتمل أن تسهم بها المشاورات الوطنية في الشرعية، فإن إجراء هذه المشاورات هو في حد ذاته فعل من أفعال الاعتراف، وهو أحد الأهداف الأساسية لتدابير العدالة الانتقالية. فالأشخاص الذين تعرضوا لامتهان حقوقهم بشكل منهجي، يُدعون حالياً إلى التعبير عن آرائهم في تصميم آليات الانتصاف من تلك الانتهاكات والتجاوزات ذاتها، وعمليات التشاور مع الضحايا تبعث إليهم، على وجه الخصوص، وإلى المجتمع عموماً رسالة قوية بإدماجهم، وتمكينهم في نهاية المطاف كأصحاب حقوق.

والمشاورات الوطنية ليست أحداثاً تنظم لمرة واحدة، ولكن تستلزم القيام على نحو منهجي بقدر أكبر بإنشاء عمليات مستمرة للاتصالات بين مختلف الفئات المستهدفة. ويمكن لهذا المفهوم الدينامي للمشاورات أن يستفيد من عمليات التعلم، ويتيح إيصال فهم متغير للحقوق والاحتياجات والتدابير. وإذا كانت عمليات التشاور مصممة برغبة حقيقية في تعزيز العلاقات بين الفئات المستهدفة، ومستندة إلى خبرات واحتياجات مشتركة من جهة، وإلى قيم ومبادئ مشتركة من جهة أخرى، فإنها يمكن أن تسهم في تعزيز المجتمع المدني عموماً، الذي يعتبر، في نهاية المطاف، أمراً أساسياً من أجل الانتصاف والمصالحة وبالتالي المنع.

المحتويات

الصفحة

٥	.....	أولاً - مقدمة
٧	.....	ثانياً - الإطار القانوني
٨	.....	ثالثاً - الشروط المسبقة للنجاح
٩	.....	ألف - الأمن
١١	.....	باء - الشمول
١٦	.....	جيم - بناء القدرات
١٨	.....	رابعاً - التحديات والفرص التنفيذية
١٨	.....	ألف - التوقيت
٢١	.....	باء - القيادة والمسائل التنظيمية
٢٣	.....	خامساً - المساهمات في الشرعية
٢٥	.....	سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

أولاً - مقدمة

- ١ - يقدم المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار هذا التقرير إلى الجمعية العامة وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ٣/٢٧.
- ٢ - ويتناول التقرير مسألة المشاورات الوطنية بشأن تصميم وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية.
- ٣ - وبينما جرى بصورة نشطة، خلال العقد الماضي، تعزيز المشاورات الوطنية في مجال العدالة الانتقالية، فليس ثمة أدبيات كثيرة بشأن هذا الموضوع، وليس ثمة تحليل مقارن شامل للتجارب المحلية المختلفة، وإن كانت عينة المشاورات أكثر من كافية. ولا يمكن لهذا التقرير أن يصحح هذا النقص. بل يلتزم توفير حافز لإجراء تحليل منهجي من هذا القبيل، والقيام بشكل أكثر إلحاحاً، بتوضيح مبررات إجراء مشاورات رغم التحديات التي تواجهها في كل الحالات تقريباً.
- ٤ - والتقرير مع ذلك ليس "دليلاً إرشادياً" ولا يقدم وصفاً تفصيلياً لعناصر عملية التشاور^(١) أو إرشادات بشأن بعض المسائل الأساسية، ومنها التمويل أو الملاك الوظيفي أو المسائل المنهجية التي ينبغي أن تكون موضع الاهتمام الفني والخبرة الفنية.
- ٥ - وعادة ما يجري الدفاع عن المشاورات، مثل المشاركة بصفة عامة، من حيث نوعين من الحجج^(٢). ويشير النوع الأول، وهي حجة "معرفية"، إلى نوع المعرفة أو الرؤية المنبثقة عن الأفراد الذين يُستشارون والنتائج الإيجابية التي قد تطرأ على تحسن الفهم. وعلى هذا الأساس، يمكن للمشاورات بشأن العدالة الانتقالية أن تؤدي إلى ما يلي:
 - (أ) زيادة احتمال أن تجسّد تدابير العدالة الانتقالية إحساس الضحايا والمستفيدين الآخرين بالعدالة، وآراءهم بخصوص ما يمكن أن يشكل الجبر الفعال؛
 - (ب) المساعدة في كفالة التوافق الوثيق بين التدابير التي سيجري تصميمها والاحتياجات التي أعرب عنها الضحايا من جهة، والعوامل السياقية الهامة مثل الحقائق الثقافية والتاريخية والسياسية من جهة أخرى؛
 - (ج) توسيع نطاق البدائل المناسبة نظراً لأنه تُطرح على الطاولة مزيد من الأفكار الرامية إلى كفالة سبل الانتصاف الفعالة.

(١) انظر، على سبيل المثال، "أدوات سيادة القانون للدول التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع: المشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية" (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع 09.XIV.2).

(٢) انظر التقرير المبدئي للمقرر الخاص بشأن الآليات القائمة على المشاركة والعدالة الانتقالية (A/HRC/34/62).

٦ - أما النوع الثاني من الحجج التي تساق للدفاع عن المشاركة بوجه عام، وعن المشاورات بشكل أكثر تحديدا فهي حجج "الشرعية". وعلى هذا الأساس، فإن المشاورات مهمة ليس فقط بسبب المساهمات المحددة التي يمكن أن تنتج عن التماس الآراء، والتي تقاس من حيث "المقترحات" بل لأن:

(أ) عملية التشاور هي في حد ذاتها قدر من الاعتراف بالضحايا وتمكينهم، وتساعد على اكتساب مكانة في المجال العام، ربما يكونوا قد حرموا منها من قبل^(٣)؛

(ب) وبالمثل، فمن الممكن أن توسع عمليات التشاور دائرة أصحاب المصلحة في عمليات العدالة، وتجذب إلى المناقشات مجموعات رسمية وغير رسمية لم يسبق إشراكها من قبل، وقد يعتمد نجاح واستدامة تدابير العدالة الانتقالية إلى حد ما على موافقتها ومشاركتها؛

(ج) وأخيرا، فقد تيسر المشاورات تحديد القواسم المشتركة للخبرات والقيم والمبادئ بين الجماعات المختلفة، وهو أمر هام في تشكيل تحالفات وتحقيق توافق، وهو مهم في اعتماد سياسات بشأن المسائل الخلافية.

٧ - وينظر هذا التقرير في كلا النوعين من الحجج ويبيّن أنه في حين أن هناك مجالا كبيرا لتحقيق الإمكانات الكاملة للمساهمات "المعرفية" لعمليات التشاور، فإن المساهمات "الشرعية" لهذه العمليات لا تبرر، بمفردها، الاهتمام والاستكشاف والاستثمار على نحو مستدام فيما يتعلق بموضوع المشاورات الوطنية.

٨ - وبعد أن تأكدت قيمة المشاورات، يجب الاعتراف بأن عمليات التشاور الناجحة ليست سهلة التنفيذ وليست بديلا عن التدابير الملموسة من أجل استعادة حق الأشخاص المتضررين وغيرهم في معرفة الحقيقة وتحقيق العدالة والحصول على التعويضات وضمائمات عدم التكرار. فالمشاورات ليست بالتأكيد عملية ملء خانات؛ وهي شكل من أشكال الاتصال بين الدولة والمجتمع وفيما بين قطاعات مختلفة من المجتمع. وما لم يتم التخطيط لها بعناية، وتزويدها بما يكفي من الموارد، والمشاركة فيها بنية الاستفادة الجادة، فإن المشاورات مثلها مثل الأشكال الأخرى من الاتصالات، وخاصة في البيئات التي يسودها ضعف في الثقة، وهو أمر معتاد في السياقات التي شهدت انتهاكات وتجاوزات جماعية، يمكن أن تولد أيضا توقعات، إذا ما دحضت، سترسخ إلى حد كبير عدم الثقة، وتؤكد شكوك الإقصاء، وتضيف على أقل تقدير تظلما آخر إلى القائمة التي انطوت بالفعل على احتمالات إثارة التراع.

(٣) ينبغي قراءة هذا التقرير بالاقتران مع التقرير الذي سيقدمه المقرر الخاص إلى مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس ٢٠١٧، والذي سيركز تحديدا على مسألة مشاركة الضحايا في عمليات العدالة الانتقالية.

ثانياً - الإطار القانوني

٩ - جرى الاعتراف بمشاركة الأشخاص الذين تضرروا بصورة مباشرة من عمليات صنع القرار في الدولة والتشاور معهم كحق في العديد من المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان. وقامت آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، واللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة حقوق الطفل بوضع تفسير قاطع للأحكام ذات الصلة في هذه الصكوك. وتعترف اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، على سبيل المثال، بأن الحق في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، يشمل "جميع أوجه الإدارة العامة، بما في ذلك صياغة وتنفيذ السياسات على كل من الصعيد الدولي، والوطني، والإقليمي، والمحلي"^(٤). ويشكل أيضا التشاور مع الشعوب الأصلية أحد عناصر اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية لعام ١٩٨٩ (الاتفاقية رقم ١٦٩).

١٠ - وتشير صكوك أخرى، مثل إعلان الحق في التنمية، إلى مشاركة "نشطة وحرّة وهادفة"، وتنص أيضا على أحكام متعلقة بكل دولة لتشجيع مشاركة الجماعات والأفراد في عمليات صنع القرار.

١١ - وتناول أيضا عدد من المقررين الخاصين مسألة المشاورات والمشاركة. ووضع المقرر الخاص المعني بمسألة الفقر المدقع وحقوق الإنسان إطارا قائما على حقوق الإنسان من أجل المشاركة الهادفة والتمكينية والفعالة للأشخاص الذين يعيشون في فقر في تصميم وتنفيذ وتقييم السياسات والبرامج التي تؤثر عليهم (انظر A/HRC/23/36). وقدم المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي أيضا توجيهات بشأن عناصر واحتياجات المشاركة النشطة والحرّة والهادفة في جميع مراحل عمليات صنع القرار بشأن المياه والصرف الصحي (انظر A/69/213). وأوصت المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشعوب الأصلية بإجراء تلك المشاورات قبل اتخاذ القرارات التي تمس الحريات الأساسية للشعوب الأصلية، مشيرة إلى إمكانية بناء توافق في الآراء بشأن المشاورات ووظيفتها في بناء الثقة (A/HRC/12/34).

١٢ - وفيما يتعلق بالعدالة الانتقالية، على وجه الخصوص، تشير الصكوك والآليات الدولية لحقوق الإنسان أيضا تحديدا إلى مشاركة الضحايا والمجتمع المدني. وتؤكد المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها، من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة

(٤) انظر التعليق العام رقم ٢٥ (١٩٩٦) (المادة ٢٥)، الفقرة ٥.

الإفلات من العقاب، الدور القيّم للضحايا وسائر قطاعات المجتمع المدني في عمليات العدالة الانتقالية (انظر قرار الجمعية العامة ١٤٧/٦٠). وحثت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، على سبيل المثال، كندا على أن تقوم، بالتشاور مع الشعوب الأصلية، بتنفيذ توصيات لجنة الحقيقة والمصالحة فيما يتعلق بالمدارس الداخلية للهنود (CCPR/C/CAN/CO/6). وأعربت اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري عن القلق وقدمت توصيات إلى بيرو تتعلق بالتأخر في تنفيذ الخطة الشاملة للتعويضات الجماعية، وخاصة فيما يتعلق بأفراد الشعوب الأصلية الذين كانوا ضحايا النزاع المسلح بين عامي ١٩٩٠ و ٢٠٠٠، وعدم المشاركة المناسبة لهؤلاء الأشخاص في وضع وتنفيذ برامج التعويضات (انظر CERD/C/PER/CO/18-21، الفقرة ٢٢). ووجه أيضا عدد من الإجراءات الخاصة للأمم المتحدة توصيات إلى الدول تتعلق بالمشاركة والتشاور مع الضحايا، ورابطات الضحايا والمجتمع المدني فيما يتعلق بعمليات العدالة الانتقالية، ومن بينها مبادرات تقصي الحقائق، وجهود إحياء الذكرى وتخليدها، والتعويض وبرامج إعادة التوطين^(٥).

ثالثا - الشروط المسبقة للنجاح

١٣ - ليست هناك خطة واحدة لإجراء مشاورات فعالة بشأن قضايا العدالة الانتقالية. والواقع أن المصطلح، ولكن ليس الممارسة، يعد أمرا حديث العهد نسبيا. وثمة مثال مبكر لعملية مداولات بشأن العدالة الانتقالية، لم تستخدم مصطلح "التشاور" أو الآليات المرتبطة به الآن، ولكنها تضمنت المهمة في الواقع، هو مثال العملية الطويلة والممتدة لإقامة منبر الحوار، وهو ائتلاف الأحزاب الذي أفضى بشيلي إلى التحول الديمقراطي بعد بينوشيه.

(٥) انظر، على سبيل المثال، تقارير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار بشأن تونس (A/HRC/24/42/Add.1)، وإسبانيا (A/HRC/27/56/Add.1)، وأوروغواي (A/HRC/27/56/Add.2) وبوروندي (A/HRC/30/42/Add.1)؛ وتقرير الفريق العامل المعني بحالات الاختفاء القسري أو غير الطوعي عن تيمور - ليشتي (A/HRC/19/58/Add.1)، الذي أوصى فيه الفريق العامل تيمور - ليشتي ببناء أماكن إحياء وتخليد ذكرى أحداث الماضي، بالتشاور مع الضحايا ورابطات الضحايا؛ وتقرير ممثل الأمين العام المعني بحقوق الإنسان للمشردين داخليا عن كوت ديفوار (A/HRC/4/38/Add.2) الذي أبلغ فيه الممثل كوت ديفوار أن رد الحق والتعويض الملائمين أو أي شكل آخر من أشكال الجبر للأشخاص المشردين داخليا ينبغي معالجتها بالتشاور مع السكان الأكثر تضررا، والأشخاص المشردين أنفسهم؛ وتقرير المقررة الخاصة المعنية بحالة حقوق الإنسان في السودان (E/CN.4/2006/111) الذي أشارت فيه المقررة الخاصة إلى أن آليات الجبر والمصالحة ينبغي اتباعها في التشاور مع الضحايا والمجتمع المدني، من أجل الاحترام الكامل لكرامتهم الإنسانية؛ وتقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في ميانمار (A/HRC/22/58) الذي أوصى فيه المقرر الخاص ببدء عملية تشاور مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة بشأن إنشاء لجنة لتقصي الحقائق.

ونوقش هذا المنبر السياسي بين الفئات ذات الصلة لفترة طويلة، وتضمن إشارات إلى عناصر سياسة العدالة الانتقالية التي جرى لاحقاً نشرها على مدى سنوات^(٦).

١٤ - واكتسبت الآن المشاورات طابعاً رسمياً في كثير من الأماكن، وجرى الاتجاه إلى استخدام صكوك مكرسة خاصة لذلك الغرض. ويمكن أن تشمل العمليات التشاورية المشاركة المباشرة وغير المباشرة، مثل الاجتماعات العامة، وأفرقة المناقشة، والمقابلات الشخصية وأخذ الإفادات، فضلاً عن الاستبيانات والبيانات الجماعية والفردية، واستطلاعات الرأي والاستفتاءات. ويمكن تطبيق جميع هذه العمليات على الصعد الوطني والإقليمي والمحلي.

١٥ - ولكي تكون المشاورات فعالة ومشروعة، يتعين استيفاء بعض الشروط الدنيا. غير أن هذه لا يمكن أن تعتبر أمراً مسلماً به، بل يجب التخطيط لها بروية وتأمينها. وفيما يلي قائمة ليست شاملة، بل مجرد قائمة تحدد بعض الشروط الدنيا، التي ثبت أنها مثيرة للمشاكل في كثير من السياقات.

ألف - الأمن

١٦ - بغية أن تكون المشاورات فعالة ومشروعة يجب أن يكون الأشخاص الذين ستم استشارتهم على ثقة بأن بإمكانهم المشاركة في المشاورات دون تهديد لسلامتهم. وكشكل من أشكال الاتصال، يجب أن تكون عمليات التشاور خالية من الإكراه.

١٧ - وفي المناطق الأكثر تضرراً من الانتهاكات والتجاوزات أو النزاعات، ينبغي إجراء تقييم أمني مناسب لتحديد المناخ السائد فيما يتعلق بانعدام الأمن، والخوف، ومخاطر التخويف والأعمال الانتقامية. ويمكن أن ترتفع المخاطر الأمنية بشكل خاص إذا كان الجناة المزعومون أو المجموعات المدّعى بمسؤوليتها عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان أو التجاوزات ما زالت موجودة، أو نشيطة أو لديها سلطة أو سيطرة في هذه المناطق. وهذا يشمل الحالات التي تآكلت فيها الثقة المحلية في خدمات الأمن التي تقدمها الدولة. ومن شأن هذا المناخ التهديدي أن يعرقل قدرة المشاركين على أن يقدموا إسهامات علنية بشأن تجاربهم واحتياجاتهم وفهمهم لحقوقهم.

(٦) انظر، على سبيل المثال، Elizabeth Lira, "Reparations in Chile" in *The Handbook of Reparations*, P. de Greiff, ed. (Oxford, New York, Oxford University Press, 2006).

١٨ - ويتبين حجم التحدي الأمني الكامن من خلال مصير كثير من تدابير حماية الشهود في بلدان مختلفة، وهي التدابير التي يُفترض أن توفر الحماية ليس لطائفة واسعة من الناس ولكن لأعداد صغيرة نسبياً لأفراد معينين. وضعف تدابير حماية الشهود بصفة عامة معروف جيداً (انظر A/HRC/31/55). وفي حالة عمليات التشاور الوطنية، يتمثل الهدف في تمكين مجموعات كبيرة من الناس من المشاركة والحصول منهم على آراء إزاء قضايا تُقَابَلُ باعتراض شديد في سياقات كثيرة، وتشكل جوهر أصول النزاع أو استمراره، بما في ذلك أسئلة بشأن المسؤولية وسبل الجبر والانتصاف الكافية، والمنع الفعال.

١٩ - وفي حالة نيبال، ذُكر أن بعض الجهات السياسية الفاعلة، خوفاً من المساءلة عن الانتهاكات التي ارتكبتها، تمارس الضغط على الضحايا وأقاربهم لعدم المشاركة في المشاورات. وقد حد هذا الضغط من نطاق المشاركين المحتملين، وبالتالي نطاق المنظورات والإسهامات الممكنة.

٢٠ - وفي المقاطعة الشمالية بسري لانكا، حيث لا يزال هناك وجود مكثف للقوات المسلحة، أُعرب عن شواغل إزاء الأثر المحبط الذي يمكن أن يكون لهذا الوجود على من يرغبون في المشاركة في المشاورات الأخيرة.

٢١ - وقيد، بقدر كبير، سياق انعدام الأمن خلال المشاورات في اليمن سفر ومشاركة الجهات الفاعلة الخارجية، ومنها خبراء دوليون في العدالة الانتقالية. وكان من الممكن أن تكون خبرة الجهات الفاعلة الخارجية مفيدة في تقديم معرفة متخصصة ومنظورات مقارنة. وعوض موظفو الأمم المتحدة المحليون (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، والجهات الفاعلة الوطنية الملمة بالعدالة الانتقالية، جزئياً عن غياب المشاركين الدوليين، وأثرت العملية أفكاراً، وفي الواقع، شجاعة المواطنين، الذين أخذوا زمام المبادرة في هذه المبادرات. ومع ذلك، حُرم البلد من المساهمات التي كان من الممكن أن يقدمها الأشخاص الملمون بتجارب أخرى للمداولات.

٢٢ - وفي كولومبيا، وبغية التخفيف من بعض المخاطر وتعرض المشاركين في المشاورات للخطر، لم يُسمح إلا للأشخاص الذين يحملون رسالة دعوة شخصية من المنظمين بحضور المنتديات الإقليمية والوطنية التي عقدت في الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤ في سياق عملية مفاوضات السلام. وقام ضباط الشرطة بفحص المشاركين قبل السماح لهم بالدخول إلى المنتديات. وجلب وجود الشرطة تحديات في حد ذاته. ولتقليل بعض هذه التحديات إلى أدنى حد، اقتصر دور الشرطة على التحقق من بطاقات الهوية والدعوات عند مدخل المبنى، ولكن لم يكن هناك وجود للشرطة أو رجال الأمن داخل أماكن التشاور. وبالمثل، وبغية

التقليل إلى أدنى حد من المخاطر الأمنية لمن يدلون بكلمات، فلم يسمح بوجود الصحافة في المنتديات، ولا بالتقاط الصور، ولا بالهواتف المحمولة ولا بالتسجيلات السمعية أو المرئية.

٢٣ - واليوم، قد تقلل وسائط الإعلام الإلكترونية التي تتيح "إخفاء هوية" مقدمي البيانات إلى العمليات التشاورية من المخاطر الأمنية إلى حد ما. ويستحق استخدام هذه الوسائط مزيداً من النظر، ولو كتكملة للمزيد من التفاعلات المباشرة. وتنطوي وسائط الإعلام الإلكترونية من هذا النوع على بعض أوجه قصور، منها إغفال بعض المشاركين وذلك تفضيلاً للملمين باستخدام الحواسيب ومن يمكنهم الوصول إلى الحواسيب، وغياب الأخذ والعطاء في التفاعلات الحية والإمكانات الهامة جداً للتفاعلات المباشرة في الكشف عن القواسم المشتركة للمبادئ والآراء والتجارب، بما في ذلك التجارب المشتركة للمعانة.

٢٤ - وبالمثل، فإن منهجيات تجميع المشاركين بطرق تخفف من المخاطر الأمنية، عن طريق على سبيل المثال تصنيف المشاركين بغية خفض احتمال كشف الضحايا للجنة المزعومين، تستحق مزيداً من الدراسة. بيد أن بعض التكاليف المذكورة أعلاه تتصل بهذه المبادرات أيضاً. وبعد أن يجري تصنيف الجماعات بهذه الطريقة، يتمثل الاتجاه في قصر المشاورات على مواضيع معينة بدلاً من غيرها (على سبيل المثال، توفير فرص للمشردين داخلياً لتقديم آراء بشأن فقط الجوانب من البرنامج الأكثر اتصالاً بهم مباشرة، وقصر التشاور مع النساء على العنف الجنسي والجرائم القائمة على نوع الجنس، وما إلى ذلك).

٢٥ - وبمثل ضمان المشاركة الخالية من الإكراه والمخاطر أحد التحديات العديدة التي تواجه العدالة الانتقالية وذلك نظراً للاتجاه الحالي لمساعدة تنفيذ هذه التدابير، ليس بوصفها وسيلة لترسيخ الانتقال الذي تحقق بالفعل ولكن كوسيلة لتمكين التحولات. وتُبرز السياقات التي لم تُحل فيها النزاعات حلاً كاملاً، وبخاصة السياقات التي لا يزال النزاع فيها دائراً (على سبيل المثال، جمهورية أفريقيا الوسطى، وجنوب السودان، ومالي) التحديات التي تصادف تصميم الآليات التشاركية.

باء - الشمول

٢٦ - المشاورات لها قيمتها، بشرط أن تتمكن من استقصاء آراء طائفة واسعة هامة من أصحاب المصلحة. ومن الطرق العديدة التي يمكن أن تسير فيها المشاورات على غير ما يرام، التلاعب أو التصميم غير المتأن بما فيه الكفاية، والاستبعاد العمدي أو عن غير قصد، لمن يقال إنه ينبغي إدراجهم.

٢٧ - بيد أن عملية التشاور الوطنية ينبغي ألا تحاول أن تصبح شيئا أقرب إلى الاقتراع أو الاستفتاء الوطني بشأن سياسة العدالة الانتقالية المقترحة، أو ما يعادل استطلاعاً وطنياً للرأي. فهذه عمليات متميزة ذات أهداف ومنهجيات مختلفة، وتواجه قيوداً مختلفة.

٢٨ - ويتمثل أحد الأهداف الهامة من المشاورات في التماس آراء الأكثر تضرراً من الانتهاكات والتجاوزات، الذين نادراً ما يستشارون في كثير من الأحيان. وفي معظم البلدان، يشمل هذا فئات مختلفة للضحايا، الذين عادة ما يتعرضون لأشكال متعددة من الإيذاء والتمييز والتهميش.

٢٩ - وبقدر أهمية مشاركة الضحايا في تصميم وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية، فإن المشاورات الوطنية، لأسباب وجيهة، نادراً ما تستهدف الضحايا حصراً. وحيث أن حتى عمليات التشاور الطموحة مقيدة زمنياً، وترمي إلى تنوير العمليات المحدودة وتعمل في إطار قيود مادية وغير ذلك من أشكال القيود، فإن نجاح ومشروعية المشاورات يتوقفان على استهداف المزيج الصحيح من المشاركين.

٣٠ - وهنا أيضاً، لا توجد صيغة واحدة لضمان النجاح، ولكن من المؤكد أن التحيز (المستتر والظاهر على حد سواء) في اختيار المشاركين يقوض مصداقية المشاورات. وتستوجب المشاورات الناجحة اختيار الفئات التي ينبغي تأمين مشاركتها بعناية بالغة.

٣١ - وفي كولومبيا، أعطى منظمو المشاورات أولوية لمشاركة الضحايا ومنظمات الضحايا ولكنهم، بالإضافة إلى ذلك، حددوا ١٨ فئة من الفئات التي حاولوا تأمين مشاركتها. وشملت هذه الفئات حركات الفلاحين، والشعوب الأصلية، والسكان المنحدرين من أصل أفريقي، ومنظمات العمل، والمؤسسات التجارية، والنقابات العمالية، والأحزاب السياسية، ومنظمات حقوق الإنسان، وبرامج التنمية والسلام، والكنائس، والأوساط الأكاديمية، والأطفال والمراهقين، ومنظمات الشباب، ومنظمات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، وطوائف الأقليات (جماعات البالينكيرو، والرايزال، والروما) والمنظمات البيئية ووسائل الإعلام. وطُبقت أيضاً اعتبارات جنسانية وإقليمية على مختلف الفئات، بهدف بلوغ نسبة ٥٠ في المائة لتمثيل المرأة ومشاركة كبيرة من جانب الأفراد من مختلف المناطق (وهو الهدف الذي يخدمه أيضاً القرار المتعلق بموقع المشاورات). وأخيراً، بذلت جهود لتحقيق مشاركة ضحايا مختلف الجهات المسلحة (ليس فقط القوات المسلحة الثورية الكولومبية وموظفو الدولة، بل أيضاً جيش التحرير الوطني والقوات شبه العسكرية والمنظمات الإجرامية الأخرى) ومشاركة ضحايا مختلف أنواع الانتهاكات (بما في ذلك التشريد، والاختفاء القسري، والإعدام خارج نطاق

القضاء، وعمليات الاختطاف، وغير ذلك). وهذا التحديد الدقيق للجهات المستهدفة ذات الصلة وأصحاب المصلحة هو شرط أساسي لا بد منه لتحقيق التمثيل الواسع النطاق.

٣٢ - وفي المشاورات التي جرت في بوروندي (٢٠٠٩-٢٠١٠)، بُذلت أيضا جهود لتعزيز مشاركة فئات محددة، منها الموظفون العموميون، والممثلون الحكوميون، والبرلمانيون، والممثلون السياسيون، ومنظمات المجتمع المدني، والجماعات النسائية، والأكاديميون، والصحفيون، والمسنون، ومنظمات الشباب، والأشخاص ذوو الإعاقة، والكنائس، والطوائف الدينية، والمشردون، والأشخاص المسرحون، والجنود الأطفال السابقون، والأرامل والأيتام، واستخدمت أساليب أخذ عينات لتوحيد فرص مشاركة أعضاء المجموعات الإثنية المختلفة.

٣٣ - وفي حالة البوسنة، تم تحديد ١٣ فئة مشاركة مستهدفة كأهداف رئيسية للمشاورات هي: الضحايا، والشباب، والنساء، والطوائف الدينية، والصحفيون، والأكاديميون، والأوساط القانونية، ومنظمات المجتمع المدني، والمحاربون القدامى، والفنانون، والعائدون، والمؤرخون، والممثلون الحكوميون على مستوى الولايات والكانتونات والمستوى المحلي.

٣٤ - ويتعين تسليط الضوء على فائدة عمليات التشاور الوطنية باعتبارها وسائل لتحديد أصحاب المصلحة الذين وإن كانوا قد لا يبدون الاختيار البديهي، فإن لديهم الكثير الذي يمكن أن يسهموا به، ليس فقط في عملية التصميم بل وفي التنفيذ، وبالتالي في الأثر المستدام لعملية العدالة الانتقالية. وتوضح الأمثلة التي سبق ذكرها هذه النقطة. وبالإضافة إلى التشاور مع الضحايا، من المهم التشاور مع هؤلاء الذين قد تعتمد تدابير العدالة الانتقالية على بصيرتهم أو خبرتهم الفنية أو دعمهم السياسي أو غيره، وتأثيرهم على الرأي العام (على نحو متوافق، بطبيعة الحال، مع الفكرة القائلة بأن المشاورات هي ممارسات تجري دائما في ظل قيود محددة). وحتى الوقت الحاضر، لم تكن نقابات العمال، وقطاع الأعمال، والأقليات أو الجماعات الدينية، والشعوب الأصلية، والأشخاص المشردون، والصحفيون، ومنظمات الشباب، والحركات السياسية الجديدة من المحاورين المألوفين في مناقشات العدالة الانتقالية؛ ومع ذلك، فقد يمكنهم أن يسهموا مساهمة كبيرة فيها. ويمكن أيضا عقد مشاورات منفصلة مع الجهات القضائية الفاعلة ومع موظفي قطاع الأمن، بما في ذلك القوات العسكرية وقوات الشرطة، لإبلاغها بما هو متوقع من هذه العمليات والتثبت من وجهات نظرها. وينبغي أن تجري هذه المشاورات بشكل مستقل عن المشاورات مع المشاركين.

٣٥ - وبغض النظر عن التشكيل النهائي للفئات التي ينبغي تأمين مشاركتها في المشاورات، فيجب ألا تدمج المشاورات استخدام الأنماط السابقة لتهيئ فئات معينة (وخاصة نظرا لأن التفاوتات اعتبرت في حد ذاتها، في بعض الحالات، عوامل محفزة للتراع). وعادة ما تشمل

الفئات المحددة الهوية التي غالبا ما تُغفل والمتضررة من الانتهاكات والتجاوزات، النساء، والشباب، ومجتمعات الشعوب الأصلية، والمعوقين، ومن يعيشون في فقر مدقع، ومجتمعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغايري الهوية الجنسانية وحاملي صفات الجنسين، والأقليات الدينية أو اللغوية أو العرقية.

٣٦ - وينبغي بالمثل بذل جهود لتفادي الإفراط المتكرر في تمثيل منظمات من المناطق الحضرية، والقيام بشكل غالب بتفضيل المنظمات التي تترشح في التفاعل مع السلطات الوطنية والجهات المانحة الدولية. وليس من السهل تجنب هذا. وفي تونس، على سبيل المثال، وهي بلد بذل جهودا كبيرة من أجل جعل عملية التشاور المتعلقة بتصميم سياسته للعدالة الانتقالية عملية رسمية، غالبا ما أُثير اتهام بأن اللجنة الوطنية المسؤولة عن المشاورات تتألف كلها من رابطات من العاصمة، تونس.

مشاركة المرأة

٣٧ - ينبغي أن تحظى مشاركة المرأة في المشاورات بالأولوية في جميع الظروف. وينبغي أن تكون المساواة بين الرجل والمرأة أحد المبادئ الأساسية في تحديد تكوين المشاركين في جميع المشاورات.

٣٨ - وينبغي النظر في الحصص على جميع مستويات عمليات التشاور الوطنية، بما في ذلك في الهيئات المكلفة بتصميم وتنفيذ وتقديم تقرير عن المشاورات. بيد أن الحصص وحدها غير كافية وينبغي أن تقابلها جهود تشمل تمكين منظمات حقوق المرأة وجماعات المجتمع المدني، وتوفير التدريب للنساء على جميع مستويات عملية التشاور، وعقد دورات استثنائية للنساء فقط، وتوفير خصوصية كافية ودعم نفسي اجتماعي في المناقشات المتعلقة بالجرائم التي توصم بالعار. وينبغي أن تكون جميع هذه الجهود جزءا من التخطيط للمشاورات الوطنية.

٣٩ - وفي حالة كولومبيا، تعين أن تكون نسبة ٥٠ في المائة من المشاركين في المنتديات التشاورية من النساء. بيد أن المشاورات في البوسنة أعطى أمثلة لقصور نهج قائم حصرا على نظام الحصص. فبينما كان أكثر من ٤٠ في المائة من المشاركين في المشاورات ونصف أعضاء الفريق العامل المعني بالعدالة الانتقالية من النساء، فإن نتائج المشاورات في البوسنة لا تظهر أدلة على الإدماج الكامل لفهم عام للأثر المتباين للانتهاكات على الرجال والنساء.

٤٠ - وينبغي ألا تقتصر مشاركة المرأة على المنتديات التي حدد فيها العنف القائم على نوع الجنس أو العنف الجنسي كجزء من أنماط الانتهاكات. وفي حين أن مشاركة المرأة في تلك المحافل أمر حاسم، فينبغي ألا يُختزل صوت المرأة ورأيها في أدوار محددة مسبقا

أو تصورات مسبقة تتصل، على سبيل المثال، بحالتها كضحية متكررة للانتهاكات القائمة على نوع الجنس.

٤١ - وفيما يتعلق بمشاركة النساء والتشاور معهن في سياق مفاوضات السلام وعمليات العدالة الانتقالية وصنع القرارات ذات الصلة، فإن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة تركز على ذلك بصورة خاصة. وصاغت توصيات محددة فيما يتعلق ببرامج تخطيط وإدارة إعادة التوطين وإعادة الإدماج وإعادة التأهيل وبرامج الجبر؛ وأوصت باعتماد تدابير خاصة مؤقتة لإشراك المرأة، بما في ذلك نظام الحصص؛ ووضع برامج لبناء القدرات للنساء^(٧). وتتجسد أيضا أهمية المشاركة المتكافئة والكاملة للمرأة في جهود العدالة الانتقالية في قرار مجلس الأمن التاريخي ١٣٢٥ (٢٠٠٠) وقرارات المجلس اللاحقة بشأن المرأة والسلام والأمن.

السكان المشردون

٤٢ - تنشأ أيضا تحديات محددة تتصل باختيار المشاركين في سياق التشريد الواسع النطاق للسكان، بمن فيهم النازحون داخليا والمشردون في الخارج، سواء في بلدان مجاورة أو في مواقع نائية.

٤٣ - ويشدد المقرر الخاص على أهمية بذل جهود لإدماج المغتربين والمشردين داخليا واللاجئين نتيجة النزاعات في المشاورات بشأن تدابير العدالة الانتقالية التي تهمهم بصورة مباشرة.

٤٤ - وكان المشردون عاملا فعالا في دفع عمليات العدالة الانتقالية في بلدان كثيرة. ويمكن للمشاركة إذكاء الوعي الدولي بالعمليات الانتقالية واحتياجاتها وتقليل الانقسامات بين الجماعات. وعلاوة على ذلك، يمكن لهذه الفئات أن توفر معلومات حاسمة (وربما فريدة) تتضمن وصفا شاملا للانتهاكات والتجاوزات.

٤٥ - والتحديات التي تواجه التماس آراء المشردين متعددة وتشمل التغلب على القيود اللوجستية والأمنية والمالية ضمن جملة قيود. بيد أن الصعوبات ليست مستعصية على الحل. والتُمِسَتْ آراء المشردين بدرجات متفاوتة من الدقة والانتظام وذلك من السكان المشردين في مخيمات اللاجئين من جراء النزاعات والانتهاكات التي وقعت في سيراليون (١٩٩٩)،

(٧) انظر أيضا اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، التوصية العامة رقم ٣٠ بشأن وضع المرأة في سياق منع نشوب النزاعات وفي حالات النزاع وما بعد انتهاء النزاع.

ومن اللاجئين الأفغان في جمهورية إيران الإسلامية وباكستان (٢٠٠٤)، واللاجئين التيموريين الشرقيين في تيمور الغربية وفي أجزاء أخرى من إندونيسيا (٢٠٠٠)، والليبريين في الولايات المتحدة الأمريكية (٢٠٠٦)، والبورونديين في جمهورية تنزانيا المتحدة وفي بلجيكا (٢٠٠٩-٢٠١٠)، والسريلانكيين في مختلف أنحاء العالم خلال النزاع الطويل في ذلك البلد.

٤٦ - وشاركت لجنة الحقيقة والمصالحة الليبرية مع مجتمعات الشتات، بمن فيهم اللاجئون، من خلال مشروع لجنة الحقيقة والمصالحة الليبرية للتواصل مع الشتات. وبدأ التنسيق مع الجماعات الممثلة للاجئين، في الواقع، خلال عملية السلام، عندما يسرت مجموعات مختلفة نقل اللاجئين من المخيمات إلى البلد للمطالبة بالتوصل إلى اتفاق مع الأطراف المتفاوضة. واستمر هذا التنسيق خلال الفترة التحضيرية للجنة الحقيقة والمصالحة. وأقامت ليبريا شراكة مع منظمات حقوق الإنسان في الولايات المتحدة وفي أماكن أخرى من أجل تيسير إشراك الأفراد في الشتات في عملية أخذ الإفادات. وبالرغم من بعض العقبات، بما في ذلك محدودية الموارد وعدم كفاية الدعم المقدم من الشركاء الدوليين، كانت هناك مشاركة كبيرة في عملية قول الحقيقة من جانب الناس خارج البلد (في الواقع، لم يكن هناك نظام متناسب لمشاركة المشردين داخليا).

جيم - بناء القدرات

٤٧ - يؤثر مستوى معرفة المشاركين المسبقة المتعلقة بحقوق الإنسان ومفاهيم العدالة الانتقالية على نتائج العمليات الاستشارية. ويذكر المقرر الخاص بأهمية أن تُكفل، قبل المشاورات، معرفة عامة وفهم مشترك لدى المشاركين للمفاهيم والمصطلحات الرئيسية ذات الصلة بالمواضيع التي ستعالج في المشاورات، بما في ذلك فكرة العدالة الانتقالية ذاتها، والعناصر الأساسية لسياسة العدالة الانتقالية، والمصطلحات القانونية المتصلة بحقوق الإنسان، مثل الإفلات من العقاب، والمساءلة، وسيادة القانون، وتقديم التعويضات، من بين أمور أخرى.

٤٨ - وهناك عدد قليل جدا من البلدان التي يكون فيها لأصحاب المصلحة المعنيين، ومنهم أشد المتضررين من الانتهاكات، هذا النوع من المعرفة سلفا. وفي الواقع، ففي العديد من البلدان التي يجري فيها تجربة تدابير العدالة الانتقالية، فإن الفكرة القائلة إن الأفراد أصحاب حقوق، لا تتسم إلا بطابع مؤسسي ضعيف، ولم تُدمج كجزء أصيل إلا بدرجة ضعيفة. وهناك مجالات لصنع سياسات العدالة الانتقالية لا يتوافر للناس إزاءها انطباع ثابت، حتى في البلدان ذات النظم القانونية المتطورة، وذلك وفقا لما تكشفه معظم المناقشات التي تجري حول البرامج الضخمة للتعويضات.

٤٩ - وعلى نحو ما ترد مناقشته أدناه، فبدون قدر كبير من الأعمال التحضيرية لتعريف مختلف الفئات المستهدفة بأساسيات العدالة الانتقالية مسبقا، فإن المشاورات في هذه الأوضاع من غير المرجح أن تبنثق عنها مقترحات محددة للغاية كنواتج:

(أ) إن الأعمال التحضيرية المضطلع بها قبل المشاورات، على سبيل المثال، تبادل نسخ من الوثائق والتشريعات ذات الصلة، ونشر معلومات عن معناها من خلال وسائل مناسبة للفئات المستهدفة التي يجري التماس مشاركتها، تشمل مواد مصورة ومسموعة ومرئية، توزع عن طريق قنوات الاتصال المتاحة (الإذاعة والتلفزيون والنشرات الإعلامية والصحافة المحلية، وما إلى ذلك)، قبل مهلة كافية من المشاورات، ستسهم إسهاما كبيرا في العملية وتزيد احتمالات أن تُعالج نتائج المشاورات المسائل الموضوعية المطروحة؛

(ب) بالإضافة إلى ذلك، فإن التوعية والاتصالات المفتوحة أمران أساسيان لإدارة التوقعات، التي ستكون حاسمة في تصميم التدابير المتصلة بالجبر من الانتهاكات. والأضرار الناجمة عن الانتهاكات التي تسعى تدابير العدالة الانتقالية إلى جبرها هي أضرار يستحيل بالمعنى الدقيق للكلمة محوها. وفي ضوء هذه الحقيقة من المهم بشكل خاص إعلام المستفيدين المحتملين بكل من إمكانيات التدابير وكذلك أوجه قصورها من أجل تفادي توقعات مُحبطة لا لزوم لها؛

(ج) يشكل نوع بناء قدرات المشاركين في عمليات التشاور، بل وحتى قدرات منظميها، أحد المجالات التي من الواضح أنه يتعين إحراز مزيد من التقدم فيها. وهناك أدلة كثيرة على أوجه قصور يمكن أن تعزى إلى نقص الإلمام السابق بالمفاهيم والآليات ذات الصلة. وفي اليمن، قبل المشاورات، اعتبرت العدالة الانتقالية مفهوما جديدا بالنسبة لمعظم الجهات الفاعلة المحلية. وبينما ادعت منظمات عديدة من منظمات المجتمع المدني إنها عاكفة على هذه المسائل، فإنها لا تشترك بالضرورة في فهم مشترك للمفاهيم الرئيسية لحقوق الإنسان، وتداولت فهما ليس متناقضا فحسب، بل أيضا غير مستنير نسبيا لمفاهيم العدالة الانتقالية. ولتوضيح ذلك، فإن أكثر مفاهيم المصالحة انتشارا يتألف أساسا من فكرة "العفو والنسيان" أو "التغلب" وهي طريقة لفهم المصالحة لم تعد متبعة بشكل كبير في مناقشات العدالة الانتقالية. وقرّبت الدورات التدريبية المناقشات من المعايير الدولية؛

(د) فيما يتعلق بالمشاورات في نيبال، يسود اتفاق واسع النطاق بأن الإعداد الأفضل كان يمكن أن يسهم في تحسين المعرفة والوعي لدى المشاركين بشأن عمليات العدالة الانتقالية. واستمد درس مماثل من المشاورات في البوسنة، حيث كان أحد التحديات الهامة هو بالتحديد النقص النسبي للإلمام بمفهوم العدالة الانتقالية، بين المشاركين والمنظمين على

السواء. وليس من المستغرب أن النواتج والتوصيات المنبثقة عن المشاورات لم تكن محددة بالقدر الذي يأمل فيه البعض بل كانت عامة جداً؛

(هـ) وجرى الاضطلاع بجهود رسمية لتقديم تدريب في مجال حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية إلى الموظفين الذين ينظمون مشاورات في البوسنة وفي تونس على السواء. وفي كل من البلدين، جرى تنظيم دورات تدريبية تستهدف أساساً المنظمين والميسرين قبل المشاورات الفعلية. وكان النموذج ماثلاً: دورات لمدة ثلاثة أيام تغطي أساسيات العدالة الانتقالية عُهد بتنظيمها إلى منظمة غير حكومية متخصصة، هي المركز الدولي للعدالة الانتقالية؛

(و) من منظور مقارن، يجب الاعتراف بأن هذه الجهود التدريبية تجاوزت معظم ما حاولت البلدان القيام به. ويستحق النهج الرسمي لتونس تجاه المشاورات مزيداً من الدراسة. ولكن ينبغي أن يكون من الواضح أنه حتى هذه ”الدورات العاجلة“، التي استهدف معظمها المنظمين بدلاً من المشاركين بصفة عامة، لا يمكن أن تؤدي إلى رصيد من المعرفة يكفي لإنتاج نواتج ملموسة^(٨)؛

(ز) ولإنهاء هذه النقطة، فإن المشاورات لو اعتبرت في المقام الأول وسائل للحصول على مدخلات ملموسة من أجل تصميم تدابير العدالة الانتقالية، فإن قدراً كبيراً من هذه الإمكانية يتوقف على قدرتها على التماس آراء مستنيرة. وحيث أن سياسات العدالة الانتقالية (التي يتوقع حالياً أن تسترشد بالمشاورات) تلزم على أشد ما يكون في الأماكن التي تشيع فيها إلى حد كبير حقيقة أن هناك أصحاب حقوق، أو مجرد فكرة وجود أصحاب حقوق، فمن الصعب المغالبة في التأكيد على أهمية أن تدرج في التخطيط للمشاورات الوسائل الفعالة لتعزيز القدرات المحددة للمشاركين في المواضيع ذات الصلة.

رابعاً - التحديات والفرص التنفيذية

ألف - التوقيت

٥٠ - تعتمد الاعتبارات السابقة على فهم جذاب بداهة ويمكن الدفاع عنه تماماً لحسن توقيت المشاورات في مجمل عملية تصميم وتنفيذ عملية العدالة الانتقالية: وينبغي

(٨) تعرضت التجربة العامة للحوار الوطني لانتقادات من مختلف الأنواع. انظر على سبيل المثال [A/HRC/24/42](#)، الفقرات ٣٠-٣٤. وهنا تتعلق النقطة بتدريب مجموعة واحدة هامة للمشاورات، وهي بالمنظور المنظمون.

للمشاورات، من الناحية المثالية، أن تسبق تصميم التدابير المحددة. وينبغي أن تشمل المشاورات نفسها عملية لإنشاء الوكالة الرائدة واختيار قيادة هذه الهيئة، ويتعين تأمين مرحلة تحديد الجهات المستهدفة التي تلزم مشاركتها، ووضع خطة للتوعية وبناء القدرات لكل من المنظمين والمشاركين، تشمل إنتاج ونشر المواد ذات الصلة، واختيار المنهجيات وتنظيم وإدارة المشاورات الفعلية، يليها إصدار التقارير والنواتج الأخرى، التي ستصبح موارد لتصميم وتنفيذ سياسة العدالة الانتقالية (كل هذا يحدث فقط بعد تهيئة الظروف الأمنية).

٥١ - وفي حين أن هذا التوقيت المثالي معقول تماما، فينبغي ألا يفاجأ أحد بأن الواقع قلما يتيح هذا الترتيب. وفي الواقع، فإن الخلاصات المثالية المستخلصة من اعتبارات من بينها كون أن سياسات العدالة الانتقالية لا تصمم أبدا في فراغ، وإنما في سياقات تفرض قيودا هامة تؤثر على طابع ومهمة وتوقيت المشاورات.

٥٢ - وبإدنى ذي بدء، لا يمكن تفادي بعض القيود الزمنية: فلا بد للمشاورات أن تواكب عمليات سياسية لا تتسم جداولها الزمنية بمرونة لا متناهية، ولا يمكن دائما تعديلها لتلبية الاحتياجات المثالية للتشاور.

٥٣ - وبغض النظر تماما عن كون عدد كبير من العمليات الانتقالية يحدث بشكل غير متوقع، نتيجة إلى حد ما لأحداث طارئة (على سبيل المثال، العملية الانتقالية في تونس والتحول التي طرحتها بدورها في المنطقة ككل)، فإن العملية الانتقالية ما أن تبدأ حتى تنشأ عمليات ينبغي للمشاورات أن تتكيف معها، وليس العكس.

٥٤ - ولتوضيح هذه النقطة، تعزى بعض التحديات التي واجهتها عملية الحوار الوطني في تونس إلى ضغوط الوقت التي فرضها البرنامج الزمني السياسي المتصل بصياغة الدستور الجديد وتنظيم انتخابات جديدة. واتجه أيضا اهتمام وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية بالاستفادة من الزخم، ومن الجهات الفاعلة التي تمول المشاورات والدورات التدريبية، إلى تفضيل عملية سريعة، ويرجع ذلك أساسا إلى قيود متعلقة بالميزانية. وكان للجدول الزمني المضغوط أثر على التدريب، عرقل تحسين فهم مفاهيم العدالة الانتقالية بين أعضاء اللجنة الفرعية، وكذلك بين المشاركين عموما. وربما يكون ضيق الإطار الزمني قد أدى أيضا إلى تزايد صعوبات حشد مزيد من المشاركة، وخاصة داخل المناطق، ولم يتح الوقت اللازم لتحليل السليم ووضع منهج لنتائج المشاورات من جانب اللجنة الوطنية.

٥٥ - وهذا النوع لضغوط الوقت هو القاعدة وليس الاستثناء، وذلك لأسباب مختلفة مرة ثانية. وفي عام ٢٠١٦، وافقت حكومة سري لانكا على إجراء مشاورات بشأن العدالة الانتقالية. وفي مواجهة المطالب بإحراز تقدم ملموس في هذا المجال، أُعطيَت أصلا فرقة العمل

المعنية بالمشاورات، المُعَيَّنة حديثاً، مهلة مدتها ثلاثة أشهر لتصميم وإجراء مشاورات وطنية. ورغم أنه كان من الضروري، في النهاية، تمديد موعد المهلة الزمنية، فلم يكن من الممكن اعتماد جدول زمني من النوع الذي تستلزمه عملية تشاور مثالية، وخاصة للتمكين من بناء القدرات المناسبة بين المشاركين المحتملين في المشاورات.

٥٦ - وهناك عوامل سياقية قوية أخرى لا تؤثر فقط على الجدول الزمني، ولكن أيضاً على مضمون المشاورات. فبعض عمليات العدالة الانتقالية تتحقق نتيجة لاتفاقات السلام، التي تحدد الإطار الأساسي لنظام العدالة الانتقالية، نظرياً على الأقل. ويجب أن تظل أي مشاورات تجري بعد ذلك داخل ذلك الإطار المعد مسبقاً. وهذا لا يجعل المشاورات محل جدل، لأن الأطر الناشئة عن اتفاقات السلام ستستلزم تحديداً أكثر تفصيلاً لأبعاد عديدة، يمكن أن تسهم فيها المشاورات، بغض النظر تماماً عن المهام "غير المعرفية" التي يمكن للمشاورات أن تليها.

٥٧ - ومع ذلك، ستفرض الاتفاقات قيوداً زمنية وقيوداً أخرى لا يمكن تجاهلها. والمثال النموذجي على ذلك هو حالة بوروندي، حيث جرت المشاورات (٢٠٠٨-٢٠١٠) في إطار اتفاق أروشا للسلام والمصالحة (٢٠٠٠) وتطوراته اللاحقة. وبالتالي، فإن الاستبيانات التي استخدمت كأساس للمشاورات سلمت بالطبع بتدابير المساءلة المذكورة في الاتفاق، وهي: لجنة الحقيقة والمصالحة والمحكمة الخاصة (وليس واحدة أو أخرى) إلى جانب التعويضات والإصلاحات المؤسسية.

٥٨ - وليس ثمة ما يثير الاعتراض في هذا الصدد، لأنه لم تتم تسوية التساؤلات الحاسمة بشأن هذه الآليات في الاتفاق، ومنها ولاياتها المحددة، وإجراءات ومعايير اختيار أعضائها، والفترات الزمنية التي ينبغي أن يشملها التحقيق، وما إلى ذلك. وتتمثل النقطة في أن المشاورات نادراً ما تعمل بوصفها نقطة الارتكاز الوحيدة التي يركز عليها تصميم السياسات، وبالتالي فمن الأفضل التفكير في كل من أسلوب عملها ووظائفها الأساسية في ضوء هذه الحقيقة، وهي نقطة سيعود إليها هذا التقرير في القسم الخامس.

٥٩ - واتفاقات السلام التي وُقعت بالفعل ليست وحدها التي تقيد المشاورات المحتملة زمنياً وموضوعياً؛ فمفاوضات السلام الجارية لها نفس الأثر، وفقاً لما يتضح من المشاورات التي أجريت مؤخراً في كولومبيا. وفي سياق التفاوض بشأن الفصل المتعلق بالضحايا في اتفاق السلام، طلبت مائدة مفاوضات السلام في هافانا إلى الأمم المتحدة والجامعة الوطنية في كولومبيا إجراء مشاورات إقليمية ووطنية في إطار زمني قصير جداً لتتزامن مع وتيرة المفاوضات المتوقعة (ثلاثة أسابيع للتحضير للمشاورات وأسبوعان لتقديم التقرير). ومن

الواضح أن هذا الإطار الزمني أثر ليس فقط على أعمال التحضير بل أيضا على المعالجة التي يمكن أن تحظى بها المواضيع المختلفة.

٦٠ - وزيادة الوعي بأهمية وبشروط نجاح المشاورات، وكذلك التحسينات في الأساليب المستخدمة على وجه الخصوص لتعزيز قدرات المشاركين في المشاورات، ستجعل واقع عمليات التشاور أقرب إلى التوقيت المثالي المبين أعلاه. وستؤدي إلى أن يسود الرأي القائل بأن تصميم سياسة العدالة الانتقالية يستلزم مساهمات من مختلف أصحاب المصلحة، الذين يجب إدماج آرائهم من خلال وسائل فعالة في العملية.

٦١ - وكون أنه توجد فجوة بين ما هو مثالي وما هو واقعي ليس سببا في التخلي عن المثالية، ولكنه سبب لمضاعفة الجهود والاستثمارات من أجل تحقيق الإمكانيات الكاملة للأساليب القائمة على المشاركة في تصميم تدابير العدالة الانتقالية.

باء - القيادة والمسائل التنظيمية

٦٢ - ليس ثمة مخطط واحد فيما يتعلق بالجهة التي ينبغي أن تكون مسؤولة عن تصميم وتنفيذ المشاورات الوطنية. وأيّا كانت قيود المشاورات الوطنية التي يتعين التغلب عليها، فينبغي أن يكون واضحا أن اتخاذ قرار بشأن من يشارك في المشاورات، وما هي المواضيع التي يجري تناولها، ونوع المدخلات التي يتلقاها المشاركون، وما هي الأساليب التي يتعين استخدامها ونوع النواتج المتوقعة من المشاورات، هي مسائل حاسمة تؤدي دورا هاما في تحديد نتيجة أي تشاور.

٦٣ - والقرارات المتخذة بشأن هذه المسائل ليس لها أثر هام فحسب على نتائج المشاورات بل تحدد مصداقيتها أيضا. ولهذا السبب، بذلت جهود من أجل التوصل إلى سبل للاضطلاع بتلك المسؤوليات تحمي النزاهة والاستقلال وبالتالي تحمي على الأقل من الناحية الإجرائية جدارة المشاورات بالثقة.

٦٤ - وفي العادة، ولكن ليس دائما، يجري رسميا إنشاء مؤسسة لهذا الغرض (في كولومبيا، اشتركت مؤخرا في تنظيم المشاورات، وفقا للمشار إليه، الأمم المتحدة والجامعة الوطنية بدون هيكل رسمي مؤسسي). وعندما تُنشأ مؤسسات لهذا الغرض، فإن شكلها وتكوينها يتباينان عبر نطاق واسع.

٦٥ - وعينت حكومة سري لانكا رسميا فرقة عمل للمشاورات تتكون حصرا من ممثلي المجتمع المدني، وجميعهم من مواطني سري لانكا. وفي تونس، قامت الحكومة، من خلال وزارة حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية، بتعيين لجنة فنية ذات عضوية مختلطة من ٦ أعضاء

و ٦ نواب، منهم عضوان من الوزارة و ١٠ أعضاء ينتمون إلى خمسة من منظمات المجتمع المدني المتخصصة في العدالة الانتقالية. وعلى الرغم من أن عملية الاختيار ليست شفافة تماما، فقد حظي التشكيل النهائي للجنة بقبول على نطاق واسع، إذ مثلت جميع الاتجاهات السياسية والدينية والإيديولوجية المختلفة، مما كفّل قدرًا من التوازن والاستقلالية.

٦٦ - وفي بوروندي، أنشئت لجنة توجيهية ثلاثية للمشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية استنادا إلى مذكرة تفاهم بين الحكومة والأمم المتحدة، عقب مفاوضات بينهما في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ بشأن إنشاء لجنة الحقيقة والمصالحة والمحكمة الخاصة لبوروندي المذكورتين في اتفاق أروشا. وضمت اللجنة التوجيهية الثلاثية ستة أعضاء، وزعوا بالتساوي بين الحكومة والمجتمع المدني والأمم المتحدة. وعلى الجانب البوروندي، احترم التوازن الإثني والجنساني. وتتولى اللجنة التوجيهية مسؤولية تصميم وتنفيذ المشاورات. وهي الضامن لاستقلالية ونزاهة ومصداقية المشاورات الوطنية، وتكفل الاتجاه البرنامجي لتحقيق نتائج المشاريع والآثار المرجوة. وعينت الحكومة رئيس اللجنة وعينت الأمم المتحدة الأمين التنفيذي^(٩).

٦٧ - وفي حين أن تحديد شكل الكيان المسؤول عن المشاورات لا يمكن أن يتقرر مسبقا على أساس المبدأ وحده، لكن يتعين تكييفه حسب عوامل سياقية، منها بعض الحقائق السياسية، وفيما يلي بعض الاعتبارات ذات الصلة:

(أ) من المهم إيجاد هيكل يمكنه إبعاد التهم المحتملة بالتحيز والانحياز فيما يتعلق بأي من الأبعاد الأساسية للعمليات التشاورية، بما في ذلك اختيار المشاركين، وتحديد جدول الأعمال، والمنهجية، والتدريب والإبلاغ، وما إلى ذلك. وعموما فإنه من غير المرجح أن تكون هيئة تتكون بالكامل من مسؤولين حكوميين (أو حتى هيئة تضم غالبية منهم) قادرة على القيام بذلك؛

(ب) تستلزم المشاورات نشر موارد، وبنية تحتية واسعة، وهو أمر يصعب إقامته من العدم، وتستلزم بالإضافة إلى ذلك تنسيقا مؤسسيا معقدا (على سبيل المثال، ترتيبات

(٩) شكلت اللجنة التوجيهية الثلاثية جزءا واحدا فقط من الهيكل المعقد، وثمة جزء آخر حدير بالذكر، هو لجنة الرصد الفنية التي تألفت من ممثلي الحكومة والمجتمع المدني والجهات المانحة والأمم المتحدة. واضطلعت هذه اللجنة بالدور الرئيسي للرقابة الاستراتيجية لتنفيذ المشروع واعتماد خطط العمل، والرصد الدوري للأداء، وتسوية أي نزاع قد يحدث والتنسيق بين الشركاء والجهات الفاعلة الوطنية والدولية الأخرى المشاركة في تنفيذ المشروع. وعمل رئيس الديوان المدني لرئيس الجمهورية في منصب المدير الوطني للمشروع برمته. واشترك في رئاسة لجنة الرصد الفنية مع ممثل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في بوروندي، ومدير شعبة حقوق الإنسان والعدالة في مكتب الأمم المتحدة المتكامل في بوروندي.

أمنية). وتدعو متابعة الاستنتاجات المنبثقة عن المشاورات إلى مشاركة وإصرار ودعم على الصعيد السياسي. ومن غير المرجح، إن لم يكن من المستحيل، أن تحقق هيئة بدون أي تمثيل حكومي كل ذلك؛

(ج) تعتبر المشاركة الدولية في هذه الهيئات أمرا مفيدا، ولكنها ليست أمرا لا غنى عنه، وليست بطبيعة الحال بديلا عن الإلمام العميق بالسياق وبالقوة الدافعة المحتملة وبالإحساس بامتلاك زمام الأمور، الذي يمكن أن تنتجه المشاركة الوطنية القوية^(١٠).

٦٨ - والهدف هو إيجاد تشكيلة تضمن نزاهة المشاورات، وفي الوقت نفسه، فعاليتها.

خامسا - المساهمات في الشرعية

٦٩ - قد يكون من المرضي أن نتصور أن حالة معرفتنا بكيفية إجراء عمليات تشاور ستُعْظِم المساهمات التي يمكن أن تقدمها هذه العمليات في تصميم وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية. وأقر هذا التقرير ببعض أوجه القصور التي تتسم بها تجارب التشاور حتى الآن، بينما أولى اهتماما خاصا بالتحديات التي تنشأ عن النقص في عمليات بناء القدرات. ومن الواضح أن زيادة الإلمام بموضوع المشاورات تؤدي بوضوح إلى تحسين زيادة النواتج الملموسة والتوصل إلى مزيد من النواتج الجاهزة للاستخدام.

٧٠ - ومن شأن التحسينات في مجال التدريب، وتحسين التخطيط، وزيادة الاستثمارات واختلاف المواعيد الزمنية أن تحدث فرقا، شأنها في ذلك شأن إدماج الأساليب بشكل أكثر تماسكا وانتظاما، نوعيا وكميا على حد سواء، وإدماج منتديات التشاور ووسائل الإعلام من أجل تحسين موثوقية الجهود المبذولة لاستطلاع آراء المشاركين.

٧١ - وبالمثل، فإن تحسين فهم كيفية صياغة نواتج المشاورات، ومعظمها حاليا في شكل تقارير مصيرها غير مؤكد، يمكن أن يعزز أثر المشاورات.

٧٢ - وأخيرا، وبسبب إلى حد ما التحديات المذكورة، فإن الفكرة القائلة بأن عمليات التشاور هي فرص غير متكررة ينبغي أن يستعاض عنها بتفكير منهجي بقدر أكبر عن إنشاء عمليات جارية للتواصل بين مختلف الفئات المستهدفة، من أجل الاستفادة من عمليات

(١٠) المشاركة الدولية، مثلها مثل مشاركة المجتمع المدني الوطني، لها ثمنها في بعض الأحيان من حيث المنافسة والانقسامات المحتملة؛ ففي اليمن، على سبيل المثال، فرضت الخلافات بين مكتب المستشار الخاص للأمين العام من جهة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من جهة أخرى، صعوبات بشأن مسائل العدالة الانتقالية. والانقسامات بين أعضاء الهيئات المختلطة للمجتمع المدني معروفة تماما.

التعلم. فنقص قدرات المنظمين والمشاركين يصبح إشكالية على وجه الخصوص إذا نُظر إلى المشاورات على أنها تفاعلات متقطعة بين أصحاب مصلحة يظل فهمهم للقضايا ذات الصلة على حاله بدون تغيير. واتباع تصور أكثر ديناميكية للمشاورات يعترف بالتراكمات في القدرات على مر الزمن ويضع وسائل لنقل الفهم المتغير للحقوق والاحتياجات والتدابير، سيكون من شأنه أن يخفف من مشاكل التوقيت.

٧٣ - ومن شأن هذه التغييرات أن تجعل المشاورات أكثر فعالية في استخلاص ونقل الأفكار والمقترحات، أو في استخدام البنود المطروحة من قبل، وفي التحسين المعرفي، وينبغي عدم ادخار أي جهد في تحقيق ذلك الهدف. وتوجد مع ذلك مجموعة مختلفة من الأسباب، تتعلق بالشرعية، تبرر أيضا الاهتمام بعمليات التشاور.

٧٤ - وإنشاء منتديات وإجراءات من أجل الاستماع إلى الناس هو في حد ذاته عمل من أعمال الاعتراف، الذي يشكل أحد الأهداف الأساسية لتدابير العدالة الانتقالية. ووفقا لما أشار إليه المقرر الخاص من قبل، فإن النوع الحاسم للاعتراف هو الذي يعزز فكرة وواقع الاعتراف بالحقوق (انظر A/HRC/21/46). وتبعث عمليات التشاور مع الضحايا إليهم، على وجه الخصوص، وإلى المجتمع ككل رسالة قوية بإدماجهم وتمكينهم في نهاية المطاف. فالأشخاص الذين تمتعن حقوقهم بشكل منهجي، منحوا الآن صوتا في تصميم آليات الانتصاف من تلك الانتهاكات والتجاوزات. ويحظون بالاعتراف، بل وفي الواقع توجه إليهم دعوة للمشاركة كمحاورين على قدم المساواة مع الآخرين، في اتخاذ قرارات عن الكيفية التي تعرب بها المؤسسات عن التزام جديد بإزاء معايير مشروع سياسي مشترك يشكل الضحايا جزءا فيه. وهذه الفكرة يمكن أن توجه جميع جوانب تصميم العمليات التشاورية، من مسائل الموقع (مكان يسهل الوصول إليه وآمن ومُطمئن) إلى المسائل المتعلقة بدinamيات المحادثات (غير هرمية ومحترمة ومتناسبة). وتساعد هذه العملية الضحايا في أن تكون لهم مكانة واضحة وفي أن يكتسبوا حيزا في المجال العام، وهو أمر لم يكن متاحا لهم من قبل.

٧٥ - وتتيح عمليات التشاور، وخاصة تلك التي تبذل جهودا منتظمة لرسم خريطة لأنواع الفئات التي يجب تأمين مشاركتها، إمكانية المشاركة في مناقشات تتناول أصحاب المصلحة في العدالة الانتقالية الذين ظلوا على هامش هذه المناقشات. وهذه الفئات، لا يلزم أن تقتصر على الفئات التي كانت مهمشة ومحرومة في السابق؛ بل يمكن أن تضم أيضا فئات ظلت إما عمدا أو عرضا على الهامش. ولم تكن منظمات العمال، والجماعات الدينية، وقطاع الأعمال ضمن فئات أخرى، من المشاركين النشطين دائما في المناقشات بشأن العدالة الانتقالية. ويمكن للمشاورات أن تجلبهم إلى الساحة، وفي نهاية المطاف، فإن هذه مساهمة

حاسمة في شمولية واستدامة تدابير العدالة الانتقالية، ومن بين أهدافها فكرة الإدماج الاجتماعي، أو ما يشار إليه غالباً بالمصالحة.

٧٦ - وتتيح أيضاً التفاعلات التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من عملية تشاورية مصممة تصميمياً جيداً إمكانية لأصحاب المصلحة لتحديد أرضية مشتركة؛ ويمكنهم التوصل إلى فهم للتجارب المشتركة (عما في ذلك التجارب المشتركة للألم والأذى)، والاحتياجات المشتركة (لمختلف أشكال الدعم والأمن والمؤسسات المستجيبة)، والقيم والمبادئ الأساسية المشتركة.

٧٧ - وفي التقارير السابقة، ناقش المقرر الخاص ووثق أيضاً الطريقة التي أثرت بها تدابير العدالة الانتقالية بشكل غير مقصود في البداية، ولكن قابل دائماً للتطبيق، على صياغة الفئات الاجتماعية؛ وفي جميع البلدان التي تصبح فيها العدالة الانتقالية جزءاً من جدول الأعمال، يجري تشكيل مجموعة كبيرة من منظمات المجتمع المدني للدعوة بشأن هذه المسائل. ويمكن لعمليات التشاور، إذا صممت مع التركيز على هذه الظاهرة، أن تسهم في التعزيز العام للمجتمع المدني، وهو أمر يعد في نهاية المطاف ضرورياً للانتصاف والمنع على السواء (انظر، على سبيل المثال، [A/HRC/30/42](#)).

سادساً - الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

٧٨ - أصبحت الحاجة إلى تصميم تدابير للعدالة الانتقالية بالتشاور مع الضحايا والجهات المعنية الأخرى نوعاً من "الشعار" الذي تكرر خلال السنوات العشر الماضية على الأقل. والوتيرة التي جرت بها المطالبة لم تقابلها جهود لتنظيم تحليل، وخاصة من منظور مقارن، للتجارب الوطنية الكثيرة فعلاً والمعقدة في بعض الحالات بشأن هذا الموضوع. وأدى هذا إلى حرمان هذا المجال من الفوائد الكثيرة التي تأتي من تراكم واعٍ ومتعمد للمعارف والخبرات، مما أدى إلى أوجه قصور مختلفة، شملت الحاجة إلى "إعادة اختراع العجلة" مع كل تجربة جديدة، واحتمال تكرار الأخطاء التي يمكن تجنبها وعدم استباق الصعوبات، وبالتالي وضع استراتيجيات لمواجهة التحديات التي كان سيمنح خلاف ذلك تحديدها بسهولة، والتي يمكن النظر في مجموعة من الحلول لها.

٧٩ - وحدد هذا التقرير الشروط المسبقة اللازمة لنجاح المشاورات الوطنية بشأن آليات العدالة الانتقالية، وتحديات تنفيذية مختارة، والمساهمة التي يمكن أن تسهم بها المشاورات في تصميم وتنفيذ سياسات العدالة الانتقالية. ويمكن الدفاع عن المشاورات، مثلها مثل المشاركة

بصفة أعم، من وجهتي نظر: أولاً، أن المشاورات يمكن أن تحسن نوعية المعلومات التي يجري على أساسها معالجة مسائل التصميم، وتوسع أيضاً نطاق البدائل التي ينبغي النظر فيها. ويمثل هذا دفاعاً "معرفياً" عن المشاورات. والنوع الثاني من الحجج لا يركز على الاعتبارات الإعلامية والوصفية، بل على المساهمات التي يمكن أن تقدمها المشاورات، كعملية، باعتبارها وسيلة تتيح الاعتراف بالضحايا، وتعزيز فكرة أصحاب الحقوق، وتحديد أصحاب المصلحة غير المدرجين عادة في المناقشات بشأن العدالة الانتقالية، وفي نهاية المطاف إلى تيسير عمليات التكامل الاجتماعي. وهذه حجج متعلقة "بالشرعية".

٨٠ - وركز التقرير على بعض الشروط المسبقة لنجاح المشاورات التي وجدت بلدان كثيرة صعوبة في تلبيتها: على وجه التحديد، ضمان الظروف الأمنية التي تتيح مشاركة خالية من الإكراه؛ وتمكين مشاركة شاملة بما فيه الكفاية لمجموعة من أصحاب المصلحة؛ وتوفير وسائل لتعزيز قدرات المشاركين بحيث لا تتألف المشاورات من ممارسة لا تستخلص إلا آراء غير مستنيرة نسبياً. وقدم التقرير معلومات عن الطريقة التي حاولت بها بلدان مختلفة مواجهة تلك التحديات.

٨١ - وفيما يتعلق بالتحديات التنفيذية، أولى التقرير اهتماماً خاصاً للمسائل المتعلقة بتوقيت المشاورات والبنية المؤسسية التي تتضمن نزاهة المشاورات واستقلاليتها وموثوقيتها (بمعنى صدق الآراء المعرب عنها). ومن الناحية المثالية، ينبغي أن تسبق المشاورات أي عمل متعلق بتصميم خيارات العدالة الانتقالية، وينبغي أن تستند المشاورات الفعلية نفسها إلى بناء قدرات شامل وفعال ليس فقط للمنظمين بل أيضاً للمشاركين. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تجرى المشاورات تحت مسؤولية هيئات قادرة بموجب تصميمها وتشغيلها على تأمين النزاهة والاستقلالية والموثوقية.

٨٢ - ومن السهل وجود عيوب في عمليات تشاور كثيرة بهذه الأعداد؛ فالمشاورات نادراً ما أُدججت بالقدر الكافي في العمليات المؤدية إلى تصميم وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يمكن القول أن أيًا منها تصدى تماماً للتحديات الهائلة المرتبطة بتزايد الإلزام، في المدى القصير، بالمفاهيم والبدائل ذات الصلة بحيث يمكنها، بصورة موثوقة، أن تؤدي إلى مقترحات ملموسة ونواتج أخرى جاهزة للاستخدام في صنع السياسات. بيد أن التقرير قدم معلومات عن الجهود التي بذلت في هذا الاتجاه وعن بعض الأشكال المؤسسية التي تم اعتمادها من أجل ضمان نزاهة واستقلال المشاورات.

٨٣ - وأخيراً، وبعد تقديم تحليلات تهدف إلى المساعدة في تعزيز المساهمة المعرفية للمشاورات، أكد التقرير أهمية المساهمات التي تسهم بها هذه المشاورات في "الشرعية"،

مشيرا إلى المهمة البالغة الأهمية التي يمكن للتشاور مع الضحايا وغيرهم أن يحققها من خلال دعم مركزهم بوصفهم أصحاب حقوق، وقدرتهم على تحديد الجهات صاحبة المصلحة التي يمكن، لولا ذلك، أن تستبعد من المناقشات بشأن تصميم وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية - على الرغم من أهمية مساهمتها في سياسة العدالة الانتقالية المستدامة - ودورها في مساعدة الإدماج الاجتماعي بمساعدة قطاعات مختلفة في تحديد الخبرات والاحتياجات والقيم والمبادئ المشتركة.

التوصيات

٨٤ - استنادا إلى الاستنتاجات المذكورة أعلاه، يقدم المقرر الخاص التوصيات التالية فيما يتعلق بالتحديات الرئيسية المحددة في هذا التقرير:

(أ) ينبغي بذل جهود مستمرة لإجراء تحليل منهجي مقارن لعمليات التشاور الوطنية بشأن العدالة الانتقالية من أجل الاستفادة من المخزون الهام للخبرات المحلية السابقة. وهذا من شأنه أن يحقق مزيدا من الكفاءة في تخطيط المشاورات وفي نشر الموارد، وفي القيام، بدون الاتجاه نحو نهج شكلية، بتجنب الميل إلى الاعتقاد بأنه يتعين تصميم كل جانب من جوانب المشاورات لكل عملية انتقالية جديدة من نقطة الصفر؛

(ب) نظرا لأن الكيانات المختلفة داخل منظومة الأمم المتحدة ساهمت أو دعمت عددا كبيرا من عمليات التشاور الوطنية، فإن جمع الخبرات على مستوى المنظومة بطريقة مؤسسية يمكن أن يعزز كثيرا فهم وتحديد الممارسات الجيدة. وينبغي تشجيع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، على سبيل المثال، على التعاون في إجراء تحليل منهجي لتجاربهما. وينبغي دعوة البنك الدولي والمؤسسات المالية الدولية الأخرى ذات الصلة، التي لديها خبرة في المشاورات المتصلة بالتنمية، كي تتعاون في هذه المساعي؛

(ج) يتوقف نجاح عمليات التشاور على مجموعة واسعة من العوامل. وركز هذا التقرير على ثلاثة عوامل على وجه الخصوص (وإن كانت هناك عوامل أخرى عديدة، منها كفاية الدعم المالي والتقني، الذي لا ينبغي تجاهله أو الاستهانة به). ويتعلق الشرط المسبق الأساسي الأول بالشواغل الأمنية. ويتعين على السلطات الوطنية وكذلك الجهات الفاعلة الدولية والإقليمية أن تؤدي دورا هاما، خاصة في مرحلة ما بعد النزاع والسياقات المؤسسية الضعيفة، في ضمان ظروف المشاركة بدون إكراه. وينبغي تشجيع

زيادة الإلمام بالدور والأثر الذي يمكن أن ترتبه نظم الحماية المختلفة في عمليات التشاور، وكذلك استخدام الأساليب والتكنولوجيات التي تخفف من المخاطر (بسبب منها "إخفاء هوية" مقدمي البيانات)؛

(د) يتمثل الشرط المسبق الثاني لنجاح عمليات التشاور في تحديد طائفة شاملة بما فيه الكفاية من أصحاب المصلحة الذين يلزم استعراض آرائهم في أي مشاورات ذات مصداقية. ولبلوغ هذه الغاية، فإن المسح الدقيق لمختلف قطاعات المجتمع في جميع أنحاء البلد، التي ينبغي أن تكون جزءاً من المشاورات، يتعين أن يشكل جزءاً أساسياً من عمليات التخطيط المبكر؛

(هـ) يجب أن تكون مشاركة مختلف فئات الضحايا والقطاعات الأخرى التي هُملت تقليدياً أحد أهداف عمليات المسح هذه. وعلى وجه الخصوص، ينبغي عدم ادخار أي جهد في ضمان مشاركة المرأة وكل من المشردين داخلياً واللاجئين. وينبغي تحديد حصص لضمان المشاركة العادلة للمرأة. وينبغي استخلاص دروس من التجارب السابقة في التشاور مع الضحايا والجهات المعنية الأخرى خارج الحدود الوطنية، وينبغي إدماجها في التخطيط لجميع المشاورات في سياقات أدت إلى عمليات تشريد كبيرة؛

(و) لا توجد مسألة أخرى تتعلق بالمشاورات تستدعي اهتماماً أكثر من مسألة تعزيز إلمام المنظمين والمشاركين في المشاورات ومعرفتهم وقدراتهم في ما يتعلق بجميع جوانب العدالة الانتقالية، وحتى بحقوق الإنسان العامة، والقانون الإنساني الدولي. وفي ما يتعلق بهذا الموضوع، فإن جمع التجارب السابقة سيساعد، ولكنه لن يكون كافياً على الأرجح. ولذلك، فإن هذه مسألة، تقتضي على وجه الاستعجال مزيداً من الاهتمام لتعزيز قدرة الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية والدولية والثنائية في صياغة مساعي محددة الهدف لبناء القدرات؛

(ز) من شأن زيادة إدماج عمليات التشاور في التصميم العام لسياسات العدالة الانتقالية أن يخفف بعض التوترات حول المسائل المتعلقة بتوقيت المشاورات. ولو كانت المشاورات مجرد "إضافة" متأخرة أو فكرة لاحقة، فإن صلاحيتها بالعمليات الجارية وكفاءتها بعد ذلك، ستصبح إشكالية على وجه الخصوص. والاعتراف بأن العمليات الانتقالية تخضع لجداول زمنية متعددة ليست متسقة دائماً، وتواجه مجموعة متنوعة من القيود، لا يسوِّغ مع ذلك سوء التخطيط؛

(ح) التفكير في التشاور على أنه عملية غير متكررة لا يزيد فحسب من الصعوبات المتعلقة بالتوقيت والروابط، بل يحرم كلا من تصميم وتنفيذ تدابير العدالة

الانتقالية من التراكم التدريجي للمعارف والخبرات التي تتجلى في جميع العمليات الانتقالية. وينبغي اعتماد مفاهيم أكثر دينامية للمشاورات وإضفاء طابع مؤسسي عليها. وينبغي أن يتمثل الهدف في إنشاء عمليات تتيح اتصالات مستمرة تتسم بالكفاءة بين مختلف أصحاب المصلحة؛

(ط) تستحق المؤسسات المسؤولة عن المشاورات اهتماما أكبر ودراسة أكثر تعمقا. وهنا أيضا، هناك دروس يجب أن تُستخلص من التجارب السابقة، وإن كان لا ينبغي استخدامها كمخطط تصميمي. والهدف هو تصميم ترتيبات مؤسسية يمكن أن تضمن نزاهة واستقلال وموثوقية المشاورات، وتوفر توقعات معقولة بأنها ستقدم مساهمة فعالة في التنسيق المؤسسي المعقد الذي تستلزمه المشاورات، وتحسن فرص استيعاب توصياتها؛

(ي) ينبغي إيلاء مزيد من الاهتمام إلى المساهمات في "المشروعية" التي يمكن أن تقدمها المشاورات، وينبغي إدماج الوسائل الكفيلة بتعزيز وترسيخ تلك المساهمات. وعلى وجه الخصوص، يمكن أن تكون المشاورات إحدى الوسائل الهامة لتوفير الاعتراف بالضحيا، وخاصة كأصحاب حقوق؛ ويمكن أن توسع نطاق الجماعات التي ترى نفسها ويعتبرها الآخرون أصحاب مصلحة كبيرة في المناقشات بشأن العدالة الانتقالية وبالتالي في مستقبل المجتمع المعني؛ وأخيرا، يمكنها الإسهام في العمليات الاجتماعية (لإعادة الإدماج) والإدماج والمصالحة عن طريق إتاحة فرص لتحديد التجارب والاحتياجات والقيم والمبادئ المشتركة. وينبغي أن يعتمد التخطيط الفعال للمشاورات وسائل استباقية فعالة تكون كافية لبلوغ تلك الغايات.