

تعزير نوعية وفعالية جهود الوساطة من خلال حقوق الإنسان

مذكرة ممارسات من إعداد إدارة الشؤون
السياسية وبناء السلام و مفوضية الأمم
المتحدة السامية لحقوق الإنسان



© إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان
تشرين الأول/أكتوبر 2023. جميع الحقوق محفوظة

صاغتها شعبة السياسات والوساطة التابعة لإدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام وقسم الوقاية والحفاظ على السلام التابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. ويعرب المؤلفون عن امتنانهم لجميع الذين ساهموا بالمشورة والتعليقات القيمة طوال عملية النشر.

تم تنظيم حدث لإطلاق هذه المذكرة في 7 تشرين الأول/نوفمبر 2023:
<https://www.youtube.com/watch?v=Xlp1ewunpng>



تقديم

بينما نحتفل بالذكرى الخامسة والسبعين لكل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والبعثات السياسية الخاصة، يشرفنا أن نقدم مذكرة الممارسات هذه حول الوساطة وحقوق الإنسان - وهي نتاج تعاون بين إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية وبناء السلام ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان.

إن السلام المجرد من احترام حقوق الإنسان هو سلام غير مكتمل ومستحيل، لا سيما في عالم يواجه تحديات متعددة الأوجه. وتتعلم مذكرة الممارسات هذه في استراتيجيات عملية وأمثلة من أرض الواقع لمساعدة الوسطاء والعاملين في مجال حقوق الإنسان على دمج مبادئ واعتبارات حقوق الإنسان في عملهم بشكل عام، وفي كل خطوة من خطوات جهود الوساطة على وجه التحديد. فحقوق الإنسان هي حجر الأساس لمجتمع منصف وعادل، غير أنها تشكل أيضا أداة لحل المشاكل على المستوى المباشر. وتبين المذكرة أن حقوق الإنسان تقدم حولا عملية للعديد من القضايا الصعبة التي يحاول الوسطاء معالجتها.

ويسلط هذا الجهد المشترك الضوء على قوة وإمكانات الحوار والحقوق، ويبين أن صنع السلام الناجح يشمل الحقوق الأساسية لجميع الأطراف المعنية، بما في ذلك الأطراف الأكثر تهميشا. ونحن نأمل ونتطلع إلى زيادة احتمالات التوصل إلى اتفاقات سلام أكثر شمولا وعدلا عبر دمج عملية الوساطة مع اعتبارات حقوق الإنسان، التي بدورها تساهم في تحقيق سلام أكثر استدامة.

روزماري أ. ديكارلو

وكيلة الأمين العام
للشؤون السياسية وبناء السلام



فولكر تورك

مفوض الأمم المتحدة السامي
لحقوق الإنسان



جدول المحتويات

5	موجز تنفيذي
6	أولا - تأطير التفاعلات بين حقوق الإنسان والوساطة
6	ألف - الروابط غير القابلة للانفصام بين المجالين
7	باء - النهج المتميزة التي يتبناها العاملون في مجاليّ حقوق الإنسان والوساطة
8	جيم - دور الاعراف في جهود الوساطة التي تبذلها الأمم المتحدة
9	ثانيا - التكامل بين حقوق الإنسان والوساطة في الممارسة العملية
10	ألف - حقوق الإنسان كمحفز لتيسير المفاوضات
14	باء - حقوق الإنسان بوصفها عاملا مضاعفا لفعالية الوساطة
20	ثالثا - الخاتمة
21	الحواشي الختامية

موجز تنفيذي

ترتبط حقوق الإنسان والوساطة ارتباطاً لا ينفصم. إذ يهدف كلا المجالين إلى منع النزاعات أو إنهاؤها عبر معالجة دوافع النزاع الأساسية، بما في ذلك انتهاكات حقوق الإنسان. ومع ذلك، يتم تصوير حقوق الإنسان والوساطة في بعض الأحيان على أنها غير متوافقتين. وتوضح مذكرة الممارسات هذه سبب وجود مثل هذه المفاهيم الخاطئة وما يمكن أن تقدمه حقوق الإنسان بشكل ملموس في مجال الوساطة. وتبين أنه يمكن لحقوق الإنسان أن تكون بمثابة أداة عملية لحل المشاكل من أجل دعم استراتيجيات الوساطة ومساعدة الأطراف المتفاوضة على التوصل إلى اتفاقات شاملة للجميع ومستدامة.

تكمن حقوق الإنسان في صميم عمل الأمم المتحدة. وفي حين ينظر إلى هذا الأساس المعياري في بعض الأحيان على أنه عائق عندما تضطلع المنظمة بالوساطة، فإنه يشكل أيضاً مصدراً قوياً للشرعية - لا سيما في نظر المدنيين. وتُظهر هذه المذكرة أن إطار حقوق الإنسان يمكن الوسيط من تحقيق أهداف من قبيل معالجة الأسباب الجذرية للنزاعات وتعزيز الشمول والمشاركة، وضمان المساءلة.

ويمكن للوسيط وغيرهم من الممارسين الاستفادة من حقوق الإنسان لتعزيز نوعية جهود الوساطة وفعاليتها، بما في ذلك من خلال إفساح المجال للمفاوضات السياسية، وتعزيز عمليات السلام الجارية، وتنشيط الجهود المتوقعة. ويمكن لحقوق الإنسان أن تهمد الطريق لمفاوضات ميسرة، على سبيل المثال من خلال إنشاء قنوات للاتصال؛ وتحسين سياق المفاوضات؛ والسماح للأطراف باختبار جهود حل النزاعات؛ وتعزيز مصداقية الأمم المتحدة قبل الوساطة؛ وتوفير شبكات من المحاورين للوسيط؛ وتحسين نوعية تحليل النزاع؛ وتحفيز الأطراف على بدء مفاوضات حول القضايا الحساسة، بما في ذلك المساءلة عن الجرائم السابقة؛ وتوفير نقاط دخول لمنع نشوب النزاعات وخفض التصعيد؛ وبناء الثقة بين الأطراف.

وبمجرد أن تبدأ جهود الوساطة، يمكن أن تقدم حقوق الإنسان مساهمة إضافية من خلال توفير المبادئ والمعايير التي يمكن من خلالها تأطير قضايا جدول الأعمال؛ والاستفادة من قوة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ وتحسين شمول العمليات، مثلاً من خلال تعزيز مشاركة النساء والضحايا والناجين والشعوب الأصلية والأقليات وغيرها من الفئات المهمشة في محادثات السلام؛ وإعادة صياغة المظالم السياسية من منظور حقوق الإنسان؛ والاستناد إلى التوصيفات الأكثر حيادية لحالات النزاع التي يتعامل معها النظام الدولي لحقوق الإنسان؛ والمساعدة على اجتياز الفجوات القائمة بين تأطير الأطراف لحقوق الإنسان والمعايير الدولية؛ وإيجاد حلول للقضايا الحرجة، بما في ذلك العدالة والمساءلة عن الجرائم السابقة؛ وفصل القضايا المعقدة عن سياق المفاوضات للسماح للأطراف بإحراز تقدم على صعيد القضايا الأخرى؛ وتعزيز الاتفاقات المستدامة والتي يمكن تنفيذها.

إن مذكرة الممارسات هذه هي نتاج مشروع مشترك بين إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (المفوضية) من أجل تكوين فهم أفضل للدور البنّاء الذي يمكن أن تؤديه حقوق الإنسان في دعم جهود الوساطة، بهدف تحسين فعالية وساطة الأمم المتحدة وجهود المساعي الحميدة والدبلوماسية الوقائية¹. كما يسعى المشروع أيضاً إلى تعزيز التعاون بين أعمدة الأمم المتحدة المتمثلة في السلام والأمن وحقوق الإنسان، تمهيداً مع نداء الأمين العام إلى العمل من أجل حقوق الإنسان.

أولا - تأطير التفاعلات بين حقوق الإنسان والوساطة

ألف - الروابط غير القابلة للانفصام بين المجالين

توجد المظالم المتعلقة بحقوق الإنسان حيثما يسعى الوسيط إلى منع اندلاع العنف أو يحاولوا تيسير اتفاقات لإنهاء النزاع. وينشأ النزاع عن عدم احترام حقوق الإنسان الأساسية؛ ويُنْتِج كل نزاع، بدوره، انتهاكات إضافية لحقوق الإنسان تُؤجج المزيد من العنف.

وقد لا تقدم الأطراف التي تقرر حل خلافاتها سلميا على استخدام مصطلحات صريحة لحقوق الإنسان. إذ قد تفضل تأطيرا مختلفا يمكنه تعزيز صدى مطالبها. ويكون وسطاء الطرف الثالث أكثر فعالية إذا تمكنوا من تحديد قضايا حقوق الإنسان المطروحة، وفهم المظالم ذات الصلة التي تقود النزاع، والتعرف على خيارات وضع حد للانتهاكات. وبما أن عدسة حقوق الإنسان يمكن أن تساعد على تحديد ومعالجة الأسباب الجذرية للعنف، فإن الوسطاء الذين يُسَخرون السبل الإضافية للعمل والتحفيز التي توفرها حقوق الإنسان سيكونون أكثر قدرة على مساعدة الأطراف المتفاوضة على التوصل إلى اتفاقات سلام مستدامة.

وفي هذا السياق، يتشارك مجالي حقوق الإنسان والوساطة في الهدف النهائي المتمثل في منع النزاع أو إنهائه من خلال معالجة الدوافع الجوهرية للنزاع، مثل انتهاكات حقوق الإنسان. ويربط ميثاق الأمم المتحدة في مادته الأولى بين الوساطة وحقوق الإنسان بشكل صريح إذ ينص على أن أحد مقاصد المنظمة هو أن «تتذرع بالوسائل السلمية، وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي، لحل المنازعات أو الحالات الدولية التي قد تؤدي إلى الإخلال بالسلم أو لتسويتها».

باء - النهج المتميزة التي يتبناها العاملون في

مجاليّ حقوق الإنسان والوساطة

قد يبدو أن هذان المجالان يسلكان مسارين مختلفين. وبشكل أكثر تحديدا، يمكن النظر إلى اعتبارات حقوق الإنسان على أنها تقييد للوسطاء لأنها تنبع من التزامات قانونية ثابتة. وفي بعض الأحيان ينتقد العاملون في مجال حل النزاعات الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان باعتبارها أخلاقية أو قانونية بشكل مفرط أو غير راغبة في قبول المساومات الصعبة اللازمة لصنع السلام. وفضلا عن ذلك، يُنظر إلى مجال حقوق الإنسان في بعض الأحيان على أنه معني بالأساس بتسمية الدول التي لا تفي بالتزاماتها وفضحها علنا، والسعي إلى المساءلة الجنائية ضد الجناة المزعومين دون مراعاة الحقائق السياسية.

وعلى العكس من ذلك، يُنظر إلى الوسطاء في بعض الأحيان على أنهم غير ودودين تجاه حقوق الإنسان، وعلى استعداد للتضحية بالمبادئ من أجل النفعية السياسية والتركيز على مصالح النخبة على حساب بقية السكان. كما تعرض الوسطاء للانتقاد كذلك بسبب دورهم في تيسير اتفاقات السلام التي تعرقل التقدم على صعيد حقوق الإنسان، بما في ذلك الاتفاقات التي تمنح بشكل غير مقبول عفوا واسعا عن الجرائم السابقة، والتي يمكن أن تؤدي إلى الإفلات من العقاب والمزيد من المظالم وعدم الاستقرار.

ولا تأخذ هذه التصورات في الحسبان الجهود المستمرة التي يبذلها العاملون في مجالي حقوق الإنسان والوساطة لإدماج وجهات نظر وأدوات بعضهم البعض في عملهم. حيث يستخدم العاملون في مجال حقوق الإنسان في الميدان النهج الوسيطة لبناء العلاقات مع أصحاب المصلحة وحل مشكلات معينة. وبالمثل، يلتزم الوسطاء اليوم عموما بالحظر المفروض على تأييد أحكام اتفاقات السلام التي تشمل العفو غير المسموح به، ويسعى الكثيرون إلى تيسير اتفاقات مستدامة تتناول حقوق الإنسان.

ويتمثل منطق الوساطة في أنه عملية توافقية، حيث يتوصل كلا الطرفين بشكل طوعي إلى اتفاقات بشأن قضايا محل نزاع عبر دعم طرف ثالث؛ وتعد الموافقة والملكية الوطنية مبدآن أساسيان للوساطة وضروريان للتنفيذ. وبشكل عام، يركز الوسطاء مساهماتهم على الاقتراحات الإجرائية لتعزيز عملية تفاوضية تسمح للأطراف بالتوصل إلى اتفاقات. وحتى لو ساهم الوسطاء بأفكار لكسر حالات الجمود، فإنهم بشكل عام يحترمون موقف الأطراف فيما يتعلق بالجوهر قيد التفاوض.

ويعتمد منطق حقوق الإنسان على المعايير المقبولة عالميا، التي توافق الدول على الالتزام بها والتي من خلالها تقصر ممارسة سلطاتها على الإجراءات التي تحمي الناس وتفيدهم. وتعمل حقوق الإنسان على ضبط توازن القوى بين الشعب والسلطات المسؤولة في إطار العلاقة بين أصحاب الحقوق وأصحاب الواجبات. ويستخدم العاملون في مجال حقوق الإنسان معايير حقوق الإنسان المنصوص عليها في الصكوك المعمول بها للتوسط، في كثير من الأحيان بوصفهم أطرافا ثالثة، بالنيابة عن أصحاب الحقوق لتشجيع أصحاب الواجبات على الوفاء بالتزاماتهم. وتحقيقا لهذه الغاية، قد يستخدمون أساليب مختلفة، بما في ذلك أنشطة الدعوة العامة والخاصة، في جهد يمكن أن يشبه إلى حد كبير الوساطة. فالاستراتيجيات المتاحة لا تقل مرونة عن تلك التي يستخدمها الوسطاء، حتى وإن ظل الهدف الشامل المتمثل في ضمان احترام الحقوق ثابتا.

والنهجان مترابطان ومتكاملان، وليسا متناقضان. فعادة ما يحتاج العاملون في مجال حقوق الإنسان إلى الاعتماد على الوسطاء لضمان إنهاء النزاع وانتهاكات حقوق الإنسان، أو لمنع نشوب العنف في أعقاب الأزمات السياسية. وفي المقابل، من الأرجح أن ينجح الوسطاء في سعيهم إلى إبرام اتفاقات سلام مستدامة إذا استخدموا أدوات حقوق الإنسان، بما في ذلك الأطر المتفق عليها دوليا وعمليات تقصي الحقائق الموضوعية، فضلا عن معايير حقوق الإنسان والمنهجية المرتبطة بها.

أولا - تأطير التفاعلات بين حقوق الإنسان والوساطة

جيم - دور الاعراف في جهود الوساطة التي تبذلها الأمم المتحدة

تكمن حقوق الإنسان في صميم عمل الأمم المتحدة، حيث تحتل مكانا بارزا في المادتين 1 و2 من الميثاق الذي يحدد مقاصدها ومبادئها. وقد أدى التطور التدريجي للاتفاقيات والصكوك القانونية الإضافية، فضلا عن القواعد والممارسة، إلى إضفاء طابع معياري هام على المنظمة. وتشكل حقوق الإنسان قيما عالمية يقوم عليها النظام الدولي. وهي تستمد من عالميتها وارتكازها على القانون سلطة لتشكيل الأساس لتوافق الآراء، بما في ذلك في مفاوضات السلام.

وفي مجال حل النزاعات، يُنظر إلى هذا العبء المعياري في بعض الأحيان على أنه عائق، إذ يعني ضمنا أنه سيتم نشر - أو فرض - قواعد الأمم المتحدة على الأطراف حيثما تكون الأمم المتحدة مشاركة. ولا ترغب أطراف النزاع دائما في استخدام مفاهيم حقوق الإنسان للتعبير عن مواقفها. وحتى عندما تقوم هذه الأطراف بذلك، فإنها قد ترغب في تحديد المعايير والقواعد بمفردها. وقد يؤدي ذلك إلى ابتعاد أطراف النزاع عن الأمم المتحدة كوسيط محتمل.

ومع ذلك، فإن توصيف النهج المعياري للأمم المتحدة بأنه عيب في الأساس يتجاهل أن القواعد يمكن أن تكون مصدر قوة. وفي الواقع، فإن الأساس المعياري القوي لجهود الأمم المتحدة والتزامات المنظمة إزاء حقوق الإنسان يمكن أن يحدث صدى كبيرا لدى السكان المدنيين، مما يشكل مصدرا قويا لشرعية جهود الوساطة التي تقوم بها. ويمكن لذلك أن يدفع الأطراف الفاعلة الداخلية والخارجية لأن تكون أكثر دعما للاتفاقيات المنبثقة على الجهود التي تيسرها الأمم المتحدة. وهذه ليست مسألة ثانوية بالنسبة للأطراف التي قد تكون قلقة بشأن كيف سيتلقى الجمهور أو المجتمع الدولي اتفاقاتها. ففي بعض الحالات، قد تعرب أطراف النزاع عن استعداد للتقيد بالالتزامات الدولية، بما في ذلك التزامات حقوق الإنسان، لتثبت أنها نظير موثوق به للتفاوض وتقاسم السلطة.

ويمكن لوسطاء الأمم المتحدة الاستفادة من شرعية المنظمة وسلطتها المعنوية وقدرتها على عقد الاجتماعات للتأثير بشكل إيجابي على الأطراف في أثناء جهود الوساطة، بما في ذلك التعامل مع مسائل معينة بجديّة أكبر. وقد يكون من الأجدى إقناع أطراف النزاع باستكشاف حلول لقضايا حقوق الإنسان الحساسة، مثل المساءلة، من خلال زيادة ثققتها في أن الحلول التي تضعها في إطار عملية تيسرها الأمم المتحدة ستحظى بقبول محلي ودولي أكبر.

ثانياً - التكامل بين حقوق الإنسان والوساطة في الممارسة العملية

يسلط هذا القسم الضوء على كيف يمكن لحقوق الإنسان تقديم حلول عملية للأطراف المتفاوضة بأكبر قدر من الفعالية، وكيف يمكنها دعم جهود الوسطاء على أفضل وجه لتيسير اتفاقات مستدامة ومتوافقة مع حقوق الإنسان. ويحدد فرص الاستفادة من معايير وآليات ونهج حقوق الإنسان؛ والمعلومات التي يتم جمعها من خلال الرصد؛ والشبكات وجهات الاتصال الخاصة بالمفوضية.

يمكن أن تكون المعايير الدولية لحقوق الإنسان بمثابة أداة للتحليل، مما يسمح للوسطاء بتحديد القضايا والمظالم الرئيسية وفهمها، بما في ذلك تلك التي قد لا تكون على رادار القادة السياسيين. كما أنها توفر إطاراً للحوار، حتى في غياب جدول أعمال متفق عليه للتفاوض، حيث إنها تقدم مرجعاً لمناقشة القضايا باستخدام مجموعة من المعايير القانونية المتفق عليها دولياً لما التزمت به الدول. كما تسعى بعض الجماعات المسلحة التي لا تنتمي إلى الدولة إلى تعزيز شرعيتها ومكانتها الدولية من خلال التقييد بمعايير حقوق الإنسان والتوقعات المعيارية للسلوك. وقد تشعر بعض الأطراف المتفاوضة أيضاً بارتياح أكبر في قبول أحكام تستند إلى إطار عالمي بدلاً من أن ينظر إليها على أنها تتنازل لمطالب الجانب الآخر. وفي هذا السياق، يمكن لحقوق الإنسان أن تساعد على تمكين الأطراف من التغلب على الحواجز النفسية الحرجة التي تحول دون إحراز تقدم في أثناء المحادثات.

ويمكن الحصول على مزايا إضافية من رصد حقوق الإنسان - أي تقييم الحقائق مقابل المعايير العالمية لحقوق الإنسان وفقاً لمنهجية صارمة. فمن خلال إدماج رصد حقوق الإنسان في تحليل النزاع، باستخدام معايير معروفة وموضوعية، يمكن للوسطاء زيادة مصداقية عملهم. كما أن المعايير العالمية مفيدة في معالجة شواغل الأطراف المتعلقة باستهدافها بشكل غير عادل فيما يخص أفعالها. وحيث أن معايير الأمم المتحدة للتحقق هي معايير عالية، فإنه ينظر إلى العاملين في مجال حقوق الإنسان في المنظمة على أنهم صارمون بشكل مفرط. غير أنه من الأرجح أن يتم قبول رصد حقوق الإنسان هذا على أنه محايد. كما يمكن أن يزود الوسطاء بوقائع متعلقة بالحالة تم التحقق منها، مما يسمح لهم بسد الفجوات المعرفية والتعامل مع جوانب السرد المتنافسة للأطراف بشكل أكثر فعالية.

وعلاوة على ذلك، يمكن للوسطاء الاستفادة من شبكات العاملين والخبراء في مجال حقوق الإنسان الذين عادة ما يكونون موجودين بالفعل في الميدان عندما تبدأ الوساطة. وبالفعل، فإن المفوضية تيسر بانتظام الاتصالات بين الوسطاء وأصحاب المصلحة الوطنيين، فضلاً عن تبادل الأسرى والإفراج عنهم.

ألف - حقوق الإنسان كمحفز لتيسير المفاوضات

إنشاء قنوات الاتصال والعلاقات بين الأطراف

حتى وإن لم تكن الأطراف مستعدة لتسوية نزاع ما سلمياً، فإنها قد تقرر إشراك طرف ثالث لمعالجة بعض القضايا الخلافية. وغالباً ما تنطوي هذه القضايا على مسائل تتعلق بحقوق الإنسان، بغض النظر عما إذا قامت الأطراف بتأطيرها بهذا الشكل أم لا. فعلى سبيل المثال، قد تتناقش الأطراف بشأن السجناء والمحتجزين المرتبطين بالنزاع، أو قد تعرب عن مصلحة مشتركة في حماية سكانها المدنيين من آثار النزاع المسلح. ويمكن لطرف ثالث تيسير المناقشات ودعم صياغة اتفاقات محددة وتنفيذها. وخلال هذه المفاوضات، يمكن أن تساعد اللغة العالمية لحقوق الإنسان الأطراف في التعبير عن مظالمها بعبارات ملموسة. ويمكن لجهود الأطراف الثالثة الرامية إلى تعزيز الاتصال بين الأطراف بشأن هذه المسائل أن توجد قنوات اتصال وعلاقات جديدة، التي يمكن أن تصبح في نهاية المطاف لبنات أساسية لجهود حل النزاع في المستقبل.

ويطلب إنشاء قنوات الاتصال بناء الثقة، والحفاظ على السرية عند الضرورة، والتكيف مع سياق الوساطة المحدد. ويمكن للعاملين في مجال حقوق الإنسان أن يساهموا في هذا الجهد من خلال وجودهم على الأرض وعلاقتهم مع أطراف النزاع والمجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين ذوي الصلة.

وعملت المفوضية ولجنة الصليب الأحمر الدولية في العديد من السياقات اما مباشرة مع أطراف النزاع او من خلال أفراد المجتمع المحلي الموثوقين لتيسير تبادل السجناء. كما تعزز الجهات الفاعلة الإنسانية الاتصال بين أطراف النزاع مع تسهيل الهدنات للسماح بإيصال المساعدات.

استطلاع الاتفاقات الأولية لحقوق الإنسان لتحسين سياق التفاوض

قد تكون الأطراف منفتحة على إيجاد حلول فورية للقضايا المتعلقة بحقوق الإنسان قبل التفاوض على اتفاقات سلام أكثر شمولاً بغية خفض حدة النزاع. وفي نهاية المطاف قد أن يؤدي استعدادها للقيام بذلك إلى فتح المجال أمام محادثات سلام أوسع نطاقاً، حيث يمكن للاتفاقات الجزئية الأولية أن تساعد على بناء الثقة في قدرة المفاوضات على إنتاج فوائد ملموسة.

فعلى سبيل المثال، في أثناء عملية السلام في السلفادور، أجرت الأمم المتحدة وساطة للتوصل إلى اتفاق أولي حول حقوق الإنسان (اتفاق سان خوسيه بتاريخ 26 تموز/يوليو 1990) الذي ساعد على كسر الجمود في المفاوضات. ونص هذا الاتفاق على نشر بعثة للتحقق من حقوق الإنسان ساهمت في الحد بدرجة كبيرة من انتهاكات حقوق الإنسان في جميع أنحاء السلفادور. فمن خلال تحقيق فوائد ملموسة للسكان المدنيين، زاد الاتفاق الأولي من شرعية عملية السلام وساعد على تهيئة الأجواء للمفاوضات بشأن المسائل السياسية والأمنية، التي توجت بالاتفاق الشامل لعام 1992.²

نقل الرسائل السياسية قبل عملية الوساطة

وفي بعض السياقات، لا تكون أطراف النزاع مستعدة للوساطة السياسية، غير أنه يمكن للجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان المساعدة في تهيئة الأجواء لحل النزاع. فقد تكون قادرة على نقل رسائل سياسية عبر حاجز الانقسام الذي أوجده النزاع، على سبيل المثال من خلال نقل معلومات واقعية بين أطراف النزاع فيما يتعلق بمعتقدات ونوايا كل منها. وبالتالي، قد يرغب الوسطاء والفرق التابعة لهم في التواصل مع العاملين في مجال حقوق الإنسان لفهم ما إذا كان قد تم إجراء أي مناقشات من هذا القبيل.

وتتوافق هذه الأنشطة مع المرحلة الاستكشافية التي تسبق جهود الوساطة. وعادة ما يقوم بها وسطاء محترفون، غير أن مسؤولي حقوق الإنسان اختبروا في بعض الأحيان استعداد الأطراف واهتمامها فيما يتعلق بالمشاركة في عملية وساطة رسمية.

تعزيز مصداقية الأمم المتحدة قبل جهود الوساطة

قد تحظى المفوضية والجهات الأخرى الفاعلة في مجال حقوق الإنسان بثقة أطراف النزاع والسكان المدنيين وذلك بفضل العمل الذي اضطلعت به في السابق على صعيد المساهمة في التحليل الوقائي والمحايد والموثوق لأوضاع حقوق الإنسان في السياق القطري. ومن خلال عملها الروتيني في مجال الرصد، تعمل المفوضية مع النظراء الحكوميين وغيرهم من الجهات الفاعلة لإفساح المجال لمعالجة القضايا وتصميم الحلول. ويمكن للمساعي الحميدة وجهود الوساطة التي تقوم بها الأمم المتحدة، حيثما وجدت، أن تستفيد من السمعة الإيجابية للمفوضية وفريق الأمم المتحدة القطري.

وعلى مدى العقد الماضي، أبدت أطراف النزاع تقديرها للتقارير العامة الدورية المتعلقة بحقوق الإنسان الصادرة عن بعثة الأمم المتحدة للمساعدة في أفغانستان، حيث تتبعت حماية المدنيين ومعاملة المحتجزين بسبب النزاع. وعززت هذه المنشورات سمعة الأمم المتحدة بوصفها جهة فاعلة محايدة كما عززت مصداقية الممثلين التابعين لها في الاجتماعات مع مسؤولي الطالبان في الدوحة، بما في ذلك في أثناء المناقشات بشأن القضايا السياسية والإنسانية.

تزويد الوسطاء بشبكة من المحاورين يمكن البناء عليها

يؤدي الوجود القطري المستمر للمفوضية إلى بناء شبكات لا تقتصر على المؤسسات الحكومية فحسب، بل تمتد إلى منظمات المجتمع المدني وفئات المجتمع ونقابات العمال والأحزاب السياسية والطوائف الدينية والفئات غير الحسنة والمهمشة. ومن الضروري وجود هذه الروابط لتحقيق رصد فعال لحقوق الإنسان. فالوسطاء وغيرهم من مسؤولي الأمم المتحدة الذين يصلون إلى بلد ما حيث يكون العمل في مجال حقوق الإنسان قد قطع شوطاً طويلاً قد يجدون أن التعاون مع وجود المفوضية يمكن أن يكون قيماً وموفراً في الوقت عند بدء جهود الوساطة. حيث يمكن للجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان أن تقدم الأطراف المحلية للوسطاء بينما تضمن حيثما مناسب أن الأطراف تستوعب الفوارق بين تفويض العاملين في مجال حقوق الإنسان والعاملين في مجال الوساطة.

ولدى المفوضية أكثر من 100 مكتب حول العالم يعملون إلى جانب مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية. وخارج نطاق الأمم المتحدة، يستطيع الوسطاء الاستفادة من الشبكات الواسعة والمتنوعة للعاملين في مجال حقوق الإنسان المحليين والوطنيين.

تحسين نوعية تحليل النزاعات المتاح للوسطاء

عند البدء في تصميم عملية التفاوض، يقوم الوسطاء بإثارة القضايا الموضوعية والإجرائية على حد سواء مع الأطراف. وتكون فرق الوساطة أكثر فعالية إذا كانت على دراية بقضايا حقوق الإنسان العديدة المرتبطة بالنزاع، وإذا كانت تعرف كيف تحللها وتؤطرها بطريقة يمكن أن تعزز عملية الوساطة، وتنعكس بشكل أفضل تأثير النزاع على السكان، وتوجه الجهود الرامية إلى شمول أصواتهم. وينطوي جزء من هذا العمل على الاستماع إلى مطالب ومظالم الأطراف والناس العاديين، بغض النظر عما إذا تمت صياغتها من منظور حقوق الإنسان. وقد يرغب الوسطاء أيضا في الوصول إلى المعلومات المتاحة الخاصة بحقوق الإنسان والبيانات المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان، فضلا عن التفاصيل ذات الصلة بشأن قضايا المساءلة الجنائية في المجالين المحلي والدولي.

ويمكن للوسطاء الإعداد لمهامهم من خلال تسخير رؤى العاملين في مجال حقوق الإنسان أو من خلال إدخال القدرات التحليلية لحقوق الإنسان في فريق الوساطة. ويمكن لفرق الوساطة والجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان التعاون في تحليل النزاع للخروج باستراتيجية وساطة مستنيرة بحقوق الإنسان. ففي عام 2013 على سبيل المثال، عمل مكتب الأمم المتحدة في مالي بقيادة إدارة الشؤون السياسية عن كثب مع موظفي حقوق الإنسان لضمان إجراء تحليل متكامل لديناميات النزاع.

تحفيز الأطراف على بدء مفاوضات حول القضايا الحساسة

وقد تقاوم الأطراف المتفاوضة في بادئ الأمر إدراج قضايا محددة في المباحثات، غير أن التطورات الخارجية قد تدفعها إلى الإقرار بقيمة وضع حلول وطنية. فعلى سبيل المثال، قد ترفض الأطراف التحقيقات المتعلقة بحقوق الإنسان أو المساءلة الجنائية التي تشرع فيها جهات خارجية، ولكنها تعمل بعد ذلك على وضع حلول محلية. فبموجب نظام روما الأساسي، لا يجوز للمحكمة الجنائية الدولية محاكمة أي فرد إلا إذا كانت الدول غير مستعدة أو غير قادرة على القيام بذلك. وعليه، لا يمكن للمحكمة أن تشرع في إجراءات إذا تم الانتهاء من التحقيقات أو الإجراءات الوطنية المشروعة في الجرائم أو إذا كانت لا تزال جارية.

وفي أثناء مفاوضات السلام بين حكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية لكولومبيا التي جرت بين عامي 2012 و2016، أشار المدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية إلى أن المحكمة ستظهر الاحترام لحل محلي موثوق به تضعه الأطراف الكولومبية فيما يتعلق بالمساءلة عن الجرائم السابقة. وقد ساعد هذا التوضيح في تحفيز الأطراف على إنشاء الولاية القضائية الخاصة للسلام في اتفاقية السلام لعام 2016.

وفي بعض الأحيان، قد يكون الإيحاء بأن حالة حقوق الإنسان قد تخضع للتدقيق من قبل الأمم المتحدة كافيا لإقناع أطراف النزاع بأن مصلحتها تكمن في احتواء العنف وإيجاد الحلول ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، يمكن لاحتماالية إنشاء لجنة تحقيق أن تساعد في أن توجه الأطراف نحو التركيز على إيجاد حلول وطنية. وسيكون بإمكان الوسطاء تجنب التصور بأنهم يشكلون تهديدا للأطراف أو يقوضون حياد الأمم المتحدة وذلك من خلال إدارة هذه المناقشات بعناية. وبإمكان الوسطاء والجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان الذين لديهم فهم راسخ لهذه الآليات الاستفادة منها من خلال لفت الانتباه إلى وجودها فحسب.

وشملت حالة حدثت مؤخرا مسؤولين في الأمم المتحدة أقاموا حوارا بشأن حقوق الإنسان أسفر عن تحسن يمكن التحقق منه في حالة أحد البلدان، ويرجع جزء من ذلك إلى أن مشاركتهم تمت على خلفية بعثة لتقصي الحقائق بتكليف من مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة. وزعمت تقارير بعثة تقصي الحقائق أن مسؤولين حكوميين كانوا مسؤولين عن جرائم ضد الإنسانية. وقد يكون استعداد الحكومة للانخراط مع الأمم المتحدة في الحوار نابعا في جزء منه من اهتمامها في الحد من آثار نتائج التحقيق الذي أجرته بعثة تقصي الحقائق.

توفير نقاط دخول لمنع نشوب النزاعات وتهدتها

يمكن للأمم المتحدة نشر بعثة للمساعي الحميدة حيثما يزداد احتمال اندلاع نزاع عنيف بسبب قضايا حقوق الإنسان، كما هو الحال في السياقات التي تطالب فيها الجماعات بالحق السياسي في تقرير المصير، وذلك للتحقيق في المسألة واقتراح التوصيات. وقد تكون القضايا المعقدة بهذا الشكل قائمة على الإدعاءات المتعلقة بحقوق الإنسان وهي سياسية بطبيعتها. ويمكن لعرض الأمم المتحدة للمساعي الحميدة أن يستخدم - أو يمتنع عن استخدام - لغة حقوق الإنسان لزيادة مقبوليتها، ويعتمد ذلك على حساسيات السياق.

أبرمت إندونيسيا والبرتغال والأمم المتحدة في 5 أيار/يونيو 1999، مجموعة من الاتفاقات الرامية إلى حل قضية تيمور الشرقية التي طال أمدها. وطلبت هذه الاتفاقات من الأمين العام البت، من خلال مشاورات شعبية تستند إلى اقتراح سري شامل، فيما إذا كان شعب تيمور الشرقية سيقبل أو يرفض مقترح الحكم الذاتي الخاص لتيمور الشرقية في إطار إندونيسيا. وفي 3 أيلول/سبتمبر 1999، أعلن الأمين العام أن «شعب تيمور الشرقية رفض الحكم الذاتي الخاص المقترح وأعرب عن رغبته ببدء عملية الانتقال نحو الاستقلال.»⁴ وسرعان ما رحب مجلس الأمن في قراره 1264 (1999) بنجاح إجراء المشاورات الشعبية وأحاط علما بنتائجها بوصفها انعكاسا دقيقا لآراء شعب تيمور الشرقية.

بناء ثقة الأطراف في عملية الوساطة

وفي السياقات التي أدى فيها النزاع إلى تآكل ثقة الجمهور، سيكون من شأن إجراء رصد لحقوق الإنسان قبل محادثات السلام وفي أثنائها، وتنفيذ التزامات حقوق الإنسان الواردة في الاتفاق بعد ذلك، أن يساعد على استعادة الثقة. وبشكل عام تعمل حقوق الإنسان بمثابة أداة في يد الوسطاء لبناء الثقة عبر توفير إطار معياري، وتعزيز الإنصاف والمساواة، وضمان الحماية والأمن، وتيسير العدالة الانتقالية والمصالحة.

وفي خلال عام 2022، توسط المبعوث الخاص للأمين العام إلى اليمن في تحقيق سلسلة من الهدنات الإنسانية لمدة شهرين هدفت إلى بناء الثقة بين الأطراف وإيجاد بيئة مواتية لتسوية سلمية للنزاع.⁴ وشملت الأهداف الرئيسية للهدنة الحد من العنف والإصابات في صفوف المدنيين في جميع أنحاء البلاد وتسهيل حرية حركة الأشخاص والبضائع. ونتج عن الهدنة في أثناء سريانها انخفاض حادا في الإصابات وزيادة واردات الوقود وتمكين المدنيين من السفر لتلقي العلاج الطبي. كما أدت الهدنة إلى أول اجتماعات بحضور الممثلين العسكريين للأطراف منذ سنوات عديدة.

باء - حقوق الإنسان بوصفها عاملاً مضاعفاً لفعالية الوساطة

توفير إطار من المبادئ والمعايير لتأطير قضايا جدول الأعمال

فليس بالضرورة أن تقوم الأطراف التي لديها مظالم متعلقة بالاستبعاد والتهميش بصياغة هذه المظالم أو تصويرها من منظور حقوق الإنسان. ففي أثناء مناقشات جدول الأعمال، قد تركز في البداية على المطالب السياسية، مثل زيادة الاستقلال الذاتي المحلي أو المشاركة في الحكومة. وباستطاعة الوسيط من خلال تشجيع الأطراف على تطبيق منظور الحقوق الاجتماعية والاقتصادية أن يساعد الأطراف على تحديد بنود إضافية في جدول الأعمال تعكس اهتمامها في التغلب على التهميش والاستبعاد.

ويمكن تأطير الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ببنود طموحة، وقد يتم تنفيذها تدريجياً. وبالنظر إلى مسؤولية الدولة بوصفها صاحبة الواجبات، يمكن للمناقشات بين الأطراف أن تركز على الجهد الجماعي للوفاء باستحقاقات معينة للسكان. ويمكن لهذا النهج أن يتيح المجال للبحث عن حلول لتأطيرها بأسلوب أقل إثارة للجدل، على سبيل المثال كاستجابة برنامجية بدلا من أن تكون تنازلاً أو علاجاً قائماً على الخطأ.

واحتلت المسائل المتعلقة بالتفاوتات الاجتماعية والاقتصادية مكانة محورية خلال المناقشات التي أدت إلى إنهاء الفصل العنصري في جنوب أفريقيا. حيث اعترفت العملية بأهمية التصدي للتفاوتات الاجتماعية والاقتصادية، وإجراء إصلاح الأراضي، وتوفير فرص متساوية للحصول على الخدمات الاجتماعية. وساعد إدراج اعتبارات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المفاوضات في إرساء الأساس لمجتمع أكثر شمولاً وإنصافاً في جنوب أفريقيا في مرحلة ما بعد الفصل العنصري.⁶

يقوم الوسيط في بداية جهود الوساطة بإشراك كل طرف من الأطراف لتحديد القضايا التي ينبغي إدراجها في جدول أعمال المفاوضات. ومن شأن الاعتماد على معايير حقوق الإنسان أن يساعد في وضع جدول أعمال بطرق محددة وقابلة للمعالجة، حيث يمكن لهذه المعايير أن تساعد على ضمان التقيد بالقيم الأساسية، مثل عدم التمييز، والإجراءات القانونية الواجبة، وحماية الحريات الأساسية. وفي عملية الوساطة، يمكن أن تتيح المعايير للأطراف إمكانية اختبار ما إذا كانت الحلول المحتملة التي يضعونها تعالج بالفعل القضايا المطروحة.

ففي عملية الحوار الوطني والمصالحة في كينيا، ورد بشكل صريح في جدول الأعمال المشروح والجدول الزمني، اللذين اتفق عليهما في 1 شباط/فبراير 2008، «ضمان احترام حرية التعبير، وحرية الصحافة، والحق في التجمع السلمي» كجزء من الإجراءات الفورية الرامية إلى تحقيق الاستقرار في الحالة المتقلبة، إلى جانب إشارات عامة إلى «وقف موجة العنف» و«تعزيز أمن وحماية السكان وممتلكاتهم».⁵

الاستفادة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية

وقد تجد الأطراف المتفاوضة أن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أقل إثارة للجدل من الحقوق المدنية والسياسية والقضايا الأمنية، وأن الاتفاق المبكر على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية يمكن أن يؤدي إلى بناء الزخم. وتنطوي العديد من النزاعات على أسباب جذرية مرتبطة بالتفاوتات الاجتماعية والاقتصادية، وعدم الحصول على الخدمات الأساسية، والتوزيع غير العادل للموارد. فمن خلال تشجيع الأطراف على إدماج اعتبارات الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المفاوضات، يمكن للوساطة المساعدة في معالجة الأسباب الكامنة للنزاعات والمساهمة في إيجاد حلول مستدامة.

التصدي لتحديات الإدماج

1. شمول المرأة ومشاركتها

تدعو الأمم المتحدة إلى إشراك المرأة في جميع مراحل الوساطة، بدءاً من التخطيط والتصميم وانتهاءً بالتنفيذ والرصد. والعاملون في المفوضية على اتصال بالقيادات النسائية في المجالين الاجتماعي والسياسي، فضلاً عن المنظمات النسائية. وباستطاعة الوسطاء الاعتماد على هذه الموارد لتعزيز المشاركة الكاملة والمتساوية والمجدية للقيادات النسائية السياسية وقائدات المجتمع المدني في عمليات الوساطة. وقد ثبت عملياً أن مشاركة المرأة الكاملة والمجدية في هذه العمليات تؤدي إلى مخرجات أفضل وأكثر شرعية واستدامة.⁷ وتستكشف توجيهات الأمم المتحدة بشأن النوع الاجتماعي واستراتيجيات الوساطة الشاملة هذه الدينامية بمزيد من التفصيل.⁸

يتعلق أحد القرارات الرئيسية في تصميم عملية الوساطة بتحديد من سيشارك في المفاوضات. وقد تخشى الأطراف من أن تؤدي زيادة المشاركة إلى إضعاف قدرتها التفاوضية أو المخاطرة بإعطاء صوت للمجموعات المعارضة لها. ومن خلال سوق الحجج لصالح تحقيق قدر أكبر من الشمول والمشاركة - بما في ذلك شمول النساء والأقليات والشباب - يستطيع الوسيط الإشارة إلى زيادة شرعية ومقبولية ودقة اتفاقات السلام الناشئة عن عمليات التفاوض التي تعبر عن المجتمع بأسره وتحميه. ويمكن لعمليات السلام، من خلال شمول الأصوات التي عادة ما تكون مستبعدة أو غير ممثلة تمثيلاً كافياً، أن تثبت أيضاً أن اتخاذ القرارات يتم بناءً على نهج ديمقراطي وتمثيلي.

ويحتل الوسطاء موقعا جيدا للتفكير في كيف يمكن أن تؤدي صياغة حقوق الشمول والمشاركة إلى مساعدة عملية التفاوض. ويشمل ذلك تعزيز الجهود متعددة المسارات التي تشرك القواعد الشعبية المتنوعة على نطاق أوسع من تلك الموجودة على مستوى المسار الأول. كما يستطيع الوسطاء اقتراح طرائق أخرى، مثل آليات التشاور، للتعبير بشكل مناسب عن هذه الحقوق مع العمل على إدماج مخرجات آليات الشمول في عملية المفاوضات.

وخلال عملية السلام في ليبيريا التي جرت بين عامي 2002 و2003، أدت النساء دوراً محورياً في وضع حد للحرب الأهلية في البلاد. حيث قامت منظمات نسائية مثل نساء ليبيريا للعمل الجماهيري من أجل السلام، وشبكة المرأة في بناء السلام، وشبكة نساء نهر مانو للسلام، وأمانة المنظمات غير الحكومية النسائية في ليبيريا بالدعوة إلى السلام من خلال المظاهرات والاعتصامات، والمفاوضات والمبادرات الشعبية، بما في ذلك بناء قدرات المرأة. وقد دفعت باتجاه إدراج أحكام خاصة بالنوع الاجتماعي في اتفاق السلام، بما في ذلك إنشاء لجنة لتقصي الحقائق والمصالحة تراعي الفوارق بين الجنسين وشمول النساء كمفوضات في لجنة إصلاح الحكم، واللجنة الوطنية للانتخابات وغيرهما من هيئات صنع القرار. وساعدت مساهمات النساء في تشكيل عملية السلام وتعزيز المساواة بين الجنسين في ليبيريا بعد انتهاء النزاع.⁹

2. شمول الضحايا والناجين لتمكين إحراز التقدم

يمكن لمفاهيم الضحية أن تكون مثيرة للانقسام في عملية السلام. حيث تميل أطراف النزاع إلى النظر إلى مجتمعاتها على أنها ضحايا، مما قد يحد من مرونتها على طاولة المفاوضات. وباستطاعة الوسطاء تيسير المشاركة المباشرة للضحايا والناجين، من خلال تشجيعهم على تعبير وجهات نظرهم وأولياتهم. ويمكن لمشاركتهم أن تكون مفيدة للعملية وقد تكشف في بعض الأحيان عن حلول ما كانت لتكون واضحة للوفود المفاوضة لولاها.

إن عمل المفوضية في مجال حقوق الإنسان يؤدي إلى تواصلها بشكل منتظم مع الضحايا والناجين المتأثرين بالنزاع. فبالنسبة لفرق الوساطة التي تعمل مع أطراف النزاع لإيجاد حلول بشأن المساءلة عن الجرائم السابقة وغيرها من القضايا الصعبة، تعتبر هذه الاتصالات قيمة للغاية في إطار تعزيز نهج يركز على الضحايا والناجين ومشاركة الضحايا والناجين في العملية.

خلال محادثات السلام بين حكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية لكولومبيا بين عامي 2012 و2016، عقدت الأمم المتحدة - إلى جانب المؤتمر الأسقي الكولومبي وجامعة كولومبيا الوطنية - منتديات للضحايا والناجين في جميع أنحاء البلاد ويسرت مشاركة الضحايا والناجين في أثناء المفاوضات في هافانا. واستمعت الأطراف إلى مقترحات من 06 ضحية وناج على طاولة المفاوضات ومن المنتديات المذكورة أعلاه. وأسهم ذلك في اعتماد الأطراف للاتفاق المتعلق بضحايا النزاع، الذي حدد النظام الشامل للحقيقة والعدالة وجبر الضرر وعدم التكرار.¹⁰

3. شمول الشعوب الأصلية والأقليات والجماعات المهمشة

وتتشب بعض النزاعات المسلحة على أراض تسكنها الشعوب الأصلية والأقليات القومية العرقية أو الدينية والفئات المهمشة، التي قد لا تكون تابعة للمقاتلين. وبإمكان المفوضية وغيرها من العاملين في مجال حقوق الإنسان رفد فرق الوساطة برؤية متعمقة لوجهات نظر هذه الجماعات واقتراح سبل لشمولها في جهود المفاوضات كأصحاب مصلحة، وليس فقط كضحايا أو ناجين.

وكلف مجلس حقوق الإنسان المقرر الخاص المعني بحقوق الشعوب الأصلية بـ «إقامة حوار تعاوني منتظم مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة، بما في ذلك الحكومات وهيئات الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وصناديقها وبرامجها ذات الصلة، وكذلك مع الشعوب الأصلية ومؤسسات حقوق الإنسان الوطنية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من المؤسسات الدولية الإقليمية أو دون الإقليمية». فالمقرر الخاص يمثل محاوراً مهماً بالنسبة لفرق الوساطة التي تسعى إلى زيادة فهمها للشعوب الأصلية ودعم إشراكها في المفاوضات.¹¹

إعادة تأطير المظالم السياسية كمطالبات متعلقة بحقوق الإنسان للتغلب على العوائق والتعامل مع جوانب السرد

يقدم أطراف النزاع وأصحاب المصلحة الآخرين المطالبات والمظالم الخاصة بهم فور البدء بالمفاوضات، وفي كثير من الأحيان باستخدام مبررات سياسية متضاربة تؤدي إلى طريق مسدود. وفي مثل هذه الظروف يمكن لدور الوسيط أن يشمل الاستماع إلى مظالم الأطراف وترجمة المطالبات السياسية إلى مصطلحات حقوق الإنسان التي يمكن فهمها ومعالجتها باستخدام أدوات حقوق الإنسان.

ويقدم تأطير حقوق الإنسان بديلا للسرد المندد أو الاتهامي المتعلق بالظواهر السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. كما تقدم لغة حقوق الإنسان إطارا أكثر موضوعية للتفاوض بشأن القضايا والمظالم المتعلقة بالنزاع. وعلاوة على ذلك، وكما تمت الإشارة أعلاه، يمكن أن يؤدي تأطير حقوق الإنسان إلى خفض حاجز نفسي رئيسي - فقد يكون من الأسهل على الأطراف المتفاوضة تبرير التنازلات بأنها مرتبطة بإطار عاملي وأنها ليست استجابة لمطالب خصومها.

الاستفادة من لغة النظام الدولي لحقوق الإنسان

قد تدفع حوادث النزاع في بعض الأحيان إلى بدء عمليات التحقيق الرسمي والرصد والتدخلات الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان. وفي هذه الحالات، يمكن أن تساعد النتائج المستقلة والتوصيفات الأكثر موضوعية للنزاع في تجاوز السرد المنحاز، وربما تقديم أساس لتوضيح الحوادث محل الخلاف أو تشجيع المزيد من النقاش بين الأطراف. ويمكن للوسطاء إبراز إمكانات هذه التدخلات من حيث دفع العملية إلى الأمام كما يمكنهم الإشارة إليها كدلائل على الدعم الخارجي لإنهاء النزاع.

وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، يعيّن مجلس حقوق الإنسان خبراء مستقلين يقدمون التقارير والمشورة حول حقوق الإنسان من منظور مواضيعي أو من منظور خاص بالبلد. ويشمل هؤلاء المعيّنين الذين يعملون بموجب ولايات «الإجراءات الخاصة» مقررين خاصين وفرق عمل. وهم يصدرون تقريرا واحدا على الأقل لمجلس حقوق الإنسان سنويا.¹²

اجتياز الفجوة بين المعايير الدولية لحقوق الإنسان وتأطير الأطراف لحقوق الإنسان

تمثل قدرة الأطراف على تأطير القضايا بدقة جانبا رئيسيا للتفاوض الفعال باستخدام إطار حقوق الإنسان. وقد يكون فهم الأطراف لحقوق الإنسان مختلفا عن المعايير الدولية. أو أنها قد توظف القضايا بشكل تكتيكي بحيث تحشد قضايا معينة أو تقاومها بالاستناد إلى تصورات حول مزاياها أو عيوبها النسبية. ويمكن للوسطاء أن يساعدوا في إيجاد طرق لسد هذه الفجوات. على سبيل المثال يمكنهم التركيز على فهم الأسباب التي تدفع الأطراف إلى استخدام الإطار الخاص بها لقضايا حقوق الإنسان، أو يمكنهم تيسير تدريب الأطراف في مجال حقوق الإنسان.

ويمكن تصميم التدريب لتعزيز الفهم العام لحقوق الإنسان لدى الأطراف أو تعزيز كفاءتها في قضايا محددة، مثل العدالة الانتقالية أو النوع الاجتماعي أو الحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وتقدم حلقات عمل بناء القدرات فرصا إضافية لبناء العلاقة بين الأطراف المتفاوضة.

والأهم من ذلك كله، بإمكان الوسطاء الاستفادة من اعتماد منظور إقليمي بحيث لا يكونوا مضطرين لاستخلاص محتوى الحقوق من الصكوك الدولية حصريا. فقد تكون هياكل حقوق الإنسان المحلية والإقليمية ذات الصلة أكثر شمولاً من الإطار الدولي - ومألوفة بشكل أكبر بالنسبة للأطراف المتفاوضة. ويوفر نظاما حقوق الإنسان في البلدان الأمريكية والأفريقية بدائل على صعيد الآليات الإقليمية والفقهاء القضائي فيما يخص القضايا المرتبطة بصنع السلام. فعلى سبيل المثال، تحمل اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا تعريفاً أوسع نطاقاً لحقوق اللاجئين في السياق الأفريقي. وتشدد سياسة العدالة الانتقالية للاتحاد الأفريقي على اتباع نهج كلي والتركيز على الملكية الوطنية، بما في ذلك آليات العدالة التقليدية.¹³

إيجاد الحلول للقضايا الحاسمة لتمكين إحراز المزيد من التقدم

عادة ما تجد الأطراف المتفاوضة صعوبة في التوصل إلى اتفاق بشأن القضايا المعقدة التي تنطوي على التعامل مع الماضي أو مع إرث انتهاكات حقوق الإنسان، حيث كثيراً ما يكون لدى هذه الأطراف قناعات راسخة بشأنها. وهي قد تحتاج إلى توضيح قضايا المسؤولية القانونية الفردية والتعرض الشخصي قبل التوقيع على اتفاق شامل.

فالتأكيد على المساءلة الجنائية في الوقت غير المناسب يمكن أن يولد توترات داخل عملية التفاوض. وقد يستفيد الوسطاء الذين يواجهون تحدي التعامل مع هذه الاحتكاكات من رؤى خبراء العدالة الانتقالية. وباستطاعة هؤلاء الممارسين أن يساعدوا في تعزيز نهج يراعي السياق ويركز على الضحايا بحيث يشدد على المكونات المترابطة للعدالة الانتقالية: الحق في العدالة، والحق في معرفة الحقيقة، والحق في جبر الضرر، وضمانات عدم التكرار.

وقد يكون الوسطاء قادرين على مساعدة الأطراف في تطوير نهج تدريجي للعدالة الانتقالية من خلال التركيز على السلال المزدوجة للتعامل مع الماضي والتعامل مع المستقبل. فقد يكون التوصل إلى اتفاق بشأن منع انتهاكات الحقوق في المستقبل أسهل من ضمان المساءلة عن جرائم الماضي، وقد يساعد التوصل إلى تفاهم أولي بشأن الخطوات والإصلاحات التطلعية في بناء أرضية مشتركة. وبما أن لدى بعض الأطراف مصالح مشتركة بوصفهم ضحايا للنزاع - وليس فقط بوصفهم مرتكبي أعمال العنف - فإنها قد تكون أيضاً على استعداد لمناقشة القضايا الأقل إثارة للجدل، مثل جبر الضرر.

إن المساءلة والعدالة ضروريتان لتوطيد السلام. حيث يمكن لانعدام المساءلة أن يؤدي إلى إدامة الإفلات من العقاب والسماح للمظالم بالتفاقم ومنع المصالحة اللازمة لتحقيق الاستقرار على المدى الطويل. وفيما يتعلق بالعدالة عن جرائم الماضي والتساهل معها، يتعين على الوسطاء والعاملين في مجال حقوق الإنسان ضمان تكوين فهم صحيح للحدود التي وضعها القانون الدولي والقواعد الدولية. وينطوي ذلك على إيجاد صياغة تسمح بالعدالة عن الجرائم السياسية، تماشياً مع المادة 6 (5) من البروتوكول الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف لعام 1949، التي تنص على ما يلي «تسعى السلطات الحاكمة - لدى انتهاء الأعمال العدائية - لمنح العفو الشامل على أوسع نطاق ممكن للأشخاص الذي شاركوا في النزاع المسلح، أو الذين قيدت حريتهم لأسباب متعلقة بالنزاع المسلح، سواء كانوا معتقلين أم محتجزين». وفي الوقت نفسه، تتمثل سياسة الأمم المتحدة في عدم التغاضي عن العفو المتعلق بجرائم الحرب، أو الجرائم ضد الإنسانية، أو الإبادة الجماعية، أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك العنف الجنسي المرتبط بالنزاع. وبإمكان مقر الأمم المتحدة تقديم توجيهات إضافية.

وقمة مسألة أخرى متكررة في مجال صنع السلام تتعلق بمنع مرتكبي الجرائم المذكورة أعلاه المزعومين من الترشح لمنصب منتخبة. وينبع تعقيد هذه المسألة من الدعوات الشعبية المطالبة باستبعاد مرتكبي الجرائم المزعومين عن المناصب القيادية في المستقبل من ناحية، إلى جانب الحق في المشاركة السياسية الوارد في العديد من المعاهدات، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، من ناحية أخرى.

ولم يتضمن اتفاق السلام الشامل الذي وقعت عليه حكومة السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/الجيش الشعبي لتحرير السودان في عام 2005 أحكاماً قوية بشأن المساءلة. حيث يمكن القول أن غياب آليات العدالة الشاملة فشل في «جعل وحدة السودان خياراً جذاباً، خاصة لشعب جنوب السودان» على النحو المطلوب في الاتفاق. وأدى هذا الإغفال إلى تقييد الجهود الرامية إلى معالجة انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت في الماضي، وترسيخ الإفلات من العقاب، وفسح المجال أمام استمرار المظالم. واختار النخبون الجنوبيون بأغلبية ساحقة الاستقلال في عام 2011.¹⁵

في 29 آذار/مارس 1994، اعتمدت حكومة غواتيمالا والاتحاد الثوري الوطني الغواتيمالي اتفاقاً بشأن قضايا حقوق الإنسان التطلعية. وسمح هذا الاتفاق المعروف باسم الاتفاق الشامل بشأن حقوق الإنسان بنشر بعثة للتحقق تابعة للأمم المتحدة في غواتيمالا. وفي وقت لاحق من ذلك العام، وقعت الأطراف على اتفاق حول لجنة لتقصي الحقائق تركز على الماضي.¹⁴

فصل القضايا المعقدة للسماح للأطراف بإحراز تقدم في جدول أعمال المفاوضات

وفي سياقات أخرى، قد يتمكن الوطاء من دفع العملية قدما عبر اقتراح فصل قضايا حقوق الإنسان عن جهود الوساطة الجارية. ففي حال وجود حدث جديد له تداعيات كبيرة على حقوق الإنسان ويهدد بشل جهود تسوية النزاع، يمكن للوسيط أن يقترح بدء عملية منفصلة لمعالجة هذه المسألة. فعلى سبيل المثال، يمكن لفريق الوساطة أن يقترح إجراء تحقيق منفصل لتقصي الحقائق استجابة لتقرير تزعم استخدام أسلحة محظورة. ويمكن لذلك أن يزيح عبء حل المسألة عن كاهل الأطراف، بينما يتم أيضا حماية جهود التيسير القائمة.

وفي الوقت نفسه، قد تتوقع الأطراف من الوسيط أن يدلي بتصريحات علنية بشأن حالة حقوق الإنسان. فإذا رفض الوسيط التحدث، فإنه يخاطر بتقليل مصداقية عملية الوساطة. كما أن الإشارة إلى بيانات المفوضية بشأن هذه المسألة قد لا تكون كافية. ويمكن لموظفي ومستشاري حقوق الإنسان دعم فريق الوساطة في صياغة الرسائل العلنية المناسبة كجزء من الجهود الرامية إلى فصل القضايا التي تحتاج للمساءلة.

وفي غينيا، أنشأت الأمم المتحدة لجنة تحقيق للتحقيق في مذبحه 28 أيلول/سبتمبر 2009 التي ارتكبت في حق المدنيين والتي وقعت في أثناء جهود التيسير السياسي التي كانت تقودها بالمشاركة مع الاتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا. وأشار هذا التصنيف الفئوي إلى أنه سيتم التحقيق في الفظائع - دون إيقاف جهود التيسير.¹⁶

تعزيز اتفاقات السلام ذات جودة عالية وقابلة للتنفيذ ومستدامة

بإمكان الوطاء مساعدة الأطراف في وضع استراتيجيات تنفيذ واقعية لاتفاقات السلام، وعلى وجه التحديد للوفاء بالتزامات الحقوق المشار إليها فيها. ويساعد هذا الجانب المهم لجهود الوساطة في منع انتكاس النزاع من خلال ضمان ألا تكون الاتفاقات بدون تنفيذ.

ويستطيع الوطاء دمج حقوق الإنسان في تصميم اتفاقات عالية الجودة ومستدامة للمساعدة في معالجة القضايا التي يقوم عليها النزاع، فضلا عن تعزيز عملية التحقق من التنفيذ. وعلى النقيض من القانون الإنساني الدولي، الذي ينطبق في حالات النزاع المسلح، تتسم التزامات حقوق الإنسان بأنها التزامات مفتوحة. وعليه، يمكنها أن تساعد في استدامة السلام في أثناء عملية الوساطة ومرحلة ما بعد النزاع على حد سواء. وفي نهاية المطاف، يمكنها دعم التقدم نحو أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الهدف 16 بشأن تعزيز السلام والعدالة والمؤسسات القوية.

ويمكن للوظطاء مساعدة الأطراف في توقع التحديات المحتملة واعتماد آليات رقابة لتيسير تحقيق أهداف أي اتفاق، بما في ذلك عناصر حقوق الإنسان. وتتطلب جميع الحقوق المدنية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها من الحقوق - بدرجات متفاوتة - هياكل لإعمالها، بما في ذلك الوصول إلى العدالة للفصل في قضايا الحقوق. وبالتالي، فإن وجود فهم شامل للآليات المحلية والإقليمية والدولية القائمة، بما في ذلك في قطاع العدالة، يعد أمرا رئيسيا بالنسبة للوظطاء، شأنه في ذلك شأن استشعار الآثار المترتبة على الآليات الجديدة من حيث الموارد. وتوجد المزيد من التوجيهات في القسم المتعلق باتفاقات السلام الجيدة في توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة.

وعلى المستوى المحلي، عادة ما يكون لدى المؤسسات التنظيمية والرقابية المستقلة - بما في ذلك أمناء المظالم، ومفوضيات الخدمة المدنية، ومجالس العمل والهيئات التنظيمية لوسائل الإعلام - ولايات تنطوي بالفعل على حقوق الإنسان. وتعتمد هذه المؤسسات عادة على الوساطة والطرق البديلة لتسوية المنازعات، التي قد تشكل مداخل لترسيخ حقوق الإنسان في المجتمع وإدارة الخلافات سلميا. ومن خلال إيلاء الاهتمام إلى هذه الآليات وربما إدراجها في الاتفاقات، يستطيع الوطاء المساهمة في تحقيق نتائج أفضل.

ثالثا - الخاتمة

ترتبط حقوق الإنسان والوساطة في علاقة تعاونية. وكما تبين مذكرة الممارسات هذه، فإن النهوض بحقوق الإنسان يمكن أن يساهم في جودة جهود الوساطة وفعاليتها. وبالتالي، يتعين على وسطاء الأمم المتحدة أن يكونوا على دراية بأوجه التكامل بين حقوق الإنسان والوساطة.

صممت هذه المذكرة لدعم قيادة الأمم المتحدة والوسطاء والعاملين في مجال حقوق الإنسان في تكوين فهم أفضل للدور البناء الذي يمكن أن تؤديه حقوق الإنسان في تعزيز جهود الوساطة ومفاوضات السلام واتفاقات السلام الشاملة للجميع والمستدامة. كما تهدف المذكرة إلى تعزيز النهج الإبداعية لفرق الوساطة والمشاركة الوثيقة بين العاملين في مجالي الوساطة وحقوق الإنسان، بما يتماشى مع التزام الأمين العام بجمع القدرات عبر ركائز السلام والأمن والتنمية وحقوق الإنسان دعما للوساطة.

الحواشي الختامية

- ¹ تعكس هذه المذكرة الأفكار الرئيسية التي تمت مشاركتها خلال ورش العمل وفي المقابلات شبه المنظمة، وفي المساهمات الخطية بما في ذلك تلك التي قدمها بارني آفكو، وهو خبير في فريق الأمم المتحدة الاحتياطي لكبار مستشاري الوساطة. كما تستند المذكرة إلى رؤى من المشروع البحثي لكاترينا مانسون (2023) Human Rights in Mediation: The Heart of the Matter متاح في <https://berghof-foundation.org/library/human-rights-in-mediation>
- ² الاتفاق المعني بحقوق الإنسان، تم التوقيع عليه في سان خوسيه في 26 تموز/يوليو 1990 (A/44/971 and S/21541)، متاح في https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SV_900726_SanJoseAgreement.pdf
- ³ الأمين العام يبلغ مجلس الأمن بأن شعب تيمور الشرقية يرفض الاستقلال الذاتي الخاص المقترح، ويعرب عن رغبته في بدء الانتقال نحو الاستقلال، 3 أيلول/سبتمبر 1999 (SG/SM/7119)، متاح في <https://press.un.org/en/1999/19909903.gsm1719.html>
- : الاتفاق بين جمهورية إندونيسيا وجمهورية البرتغال بشأن مسألة تيمور الشرقية، متاح في <https://peacemaker.un.org/timorleaste-agreement99>
- ⁴ الملاحظات الافتتاحية التي أدلى بها المبعوث الخاص هانز غرونبرغ أمام الصحافة في 6 نيسان/أبريل 2022. متاحة في <https://osesgy.unmissions.org/special-envoy-hans-grundberg-opening-remarks-press>
- ⁵ الحوار الوطني والمصالحة في كينيا بوساطة سعادة السيد كوفي أ. عنان وفريق الشخصيات الأفريقية البارزة المعني بحل الأزمة السياسية: جدول الأعمال المشروع والجدول الزمني، الذي تم توقيعهما في نيروبي في 1 شباط/فبراير 2008، متاح في https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KE_080101_Annotated%20Agenda%20for%20the%20Kenya%20Dialogue%20and%20Reconciliation.pdf
- ⁶ اتفاق السلام الوطني، الموقع في 14 أيلول/سبتمبر 1991، متاح في https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ZA_910914_National%20Peace%20Accord.pdf
- ⁷ انظر: «Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace». Jana Krause, Wener Krause and Pia Bränfors (2018). International Interactions, 44(6): 985-1016. تظهر نتائج هذه الدراسة، وفقاً للمؤلفين أن «مشاركة المرأة في مفاوضات السلام بالصوت المسموع والتأثير يؤدي إلى تحسين محتوى الاتفاق، وزيادة معدلات تنفيذ الاتفاق، وسلام أطول أمداً».
- ⁸ توجيهات حول النوع الاجتماعي واستراتيجيات الوساطة الشاملة، إدارة الشؤون السياسية، 2017، متاح في <https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/1.%20English%20-GIMS.pdf>
- ⁹ سلسلة دراسات الحالة: المرأة في عمليات السلام والانتقال. ليبيريا (2003-2011). مبادرة السلام والانتقال الشاملين. نيسان/أبريل 2018، متاح في www.inclusivepeace.org/wp-content/uploads/2021/05/case-study-women-liberia-2003-2011-en.pdf
- ¹⁰ البيان المشترك لحكومة كولومبيا والقوات المسلحة الثورية لكولومبيا - الجيش الشعبي الصادر في هافانا، كوبا في 17 تموز/يوليو 2014، متاح على المكتبة المفتوحة لعملية السلام الكولومبية، متاح في <https://bapp.com.co/documento/comunicado-conjunto-no-39/>
- ¹¹ A/HRC/RES/51/16. وانظر أيضاً www.ohchr.org/en/specical-procedures/sr-indigenous-peoples
- ¹² الإجراءات الخاصة لمجلس حقوق الإنسان، متاح في www.ohchr.org/en/specical-procedures-human-rights-council
- ¹³ اتفاقية منظمة الاتحاد الأفريقي التي تحكم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا المعتمدة في 10 أيلول/سبتمبر 1969، متاحة في <https://au.int/en/treaties/aou-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa>; وسياسة العدالة الانتقالية للاتحاد الأفريقي، المعتمدة في شباط/فبراير 2019، متاحة على https://au.int/sites/default/files/documents/36541-doc-au_tj_policy_eng_web.pdf
- ¹⁴ الاتفاق الشامل المتعلق بحقوق الإنسان، الموقع في 29 آذار/مارس 1994 في مكسيكو سيتي، متاح في https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GT_940329_ComprehensiveAgreementonHumanRights.pdf
- ¹⁵ اتفاق السلام الشامل بين حكومة جمهورية السودان والحركة الشعبية لتحرير السودان/ الجيش الشعبي لتحرير السودان، الموقع في 9 كانون الثاني/يناير 2005، متاح في https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_060000_The%20Comprehensive%20Peace%20Agreement.pdf
- ¹⁶ أحيل تقرير لجنة التحقيق إلى مجلس الأمن في 18 كانون الأول/ديسمبر 2009 و صدر في الوثيقة S/2009/693، وهو متاح في <https://undocs.org/S/2009/693> وانظر أيضاً المرجع السالف الذكر، Månsson
- ¹⁷ توجيهات الأمم المتحدة من أجل الوساطة الفعالة، كمرفق لتقرير الأمين العام بعنوان تعزيز دور الوساطة في تسوية المنازعات بالوسائل السلمية ومنع نشوب النزاعات وحلها (A/66/811) المؤرخ 25 حزيران/يونيو 2012، متاح في <https://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation>



