

Distr.: General
3 August 2021
Arabic
Original: English



الدورة السادسة والسبعون

البند 75 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق الإنسان،
بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق
الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب

مذكرة من الأمين العام**

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية
حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا ني أولاين، المقدم وفقاً لقرار الجمعية
العامة 147/74 وقرار مجلس حقوق الإنسان 16/40.

* A/76/150

** قُدم هذا التقرير بعد انقضاء الموعد النهائي لتضمينه أحدث المعلومات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

310821 270821 21-10649 (A)



تقرير المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا ني أولان

النهوض بحقوق الإنسان من خلال تعميم مراعاتها في أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي

موجز

يتناول هذا التقرير أبعاد حقوق الإنسان والقانون الدولي في توفير بناء القدرات والمساعدة التقنية في سياق مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف أو منعه. وقد كتب في سياق التوسع الاستثنائي في أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف أو منعه. وتؤكد المقررة الخاصة أن أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية المتوافقة مع حقوق الإنسان وسيادة القانون تؤدي دورا قيما في تعزيز اتباع نهج "المجتمع بأسره" في مكافحة الإرهاب ويمكن أن تكون جانبا حاسما في منع الظروف المؤدية إلى ظهور العنف المستمر في المجتمع. غير أنها تلاحظ أن توفير أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب يأتي في سياق زيادة غير مسبوق في مؤسسات مكافحة الإرهاب وأطرها المعيارية وبرامجها وتمويلها على مدى العقدين الماضيين. وتشير إلى زيادة دور بعض كيانات الأمم المتحدة في توفير بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب للدول وإلى انعدام زيادة مماثلة في بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان.

وتلاحظ المقررة الخاصة أوجه قصور شديدة على صعيد سيادة القانون وحقوق الإنسان في توفير بناء القدرات والمساعدة التقنية في السياقات التي تكون فيها التعريف الوطنية للإرهاب والتطرف العنيف غير متوافقة مع القانون الدولي، وتستهدف الممارسة المشروعة لحقوق الإنسان الأساسية، وتتساعد في الحفاظ على أساليب الحوكمة الاستبدادية والتمكين لها. وتكشف افتقارا تاما إلى الرصد والتقييم المناسبين أخلاقيا والدقيقين علميا لأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب، بما في ذلك من جانب كيانات الأمم المتحدة. وتلاحظ وجود نمط مستمر من التدخلات "لمرة واحدة" وبغرض "التدريب والتجهيز"، التي نادرا ما تدمج في نهج شامل للعدالة والأمن والحوكمة والتنمية على الصعيد الوطني، ما يترك المظالم والبنيات الكامنة دون معالجة لتتفاقم.

وتشدد المقررة الخاصة على ضرورة مواصلة أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب مع الجهود المتواصلة الرامية إلى زيادة فعالية سيادة القانون، وأولويات التنمية المستدامة، وتدابير مكافحة الفساد، والهياكل المؤسسية الخاضعة للمساءلة، ومواءمة هذه الأولويات مع الأهداف والعمليات الإنمائية القائمة. وتكشف قصورا عاما في ضمان تولي زمام بناء القدرات والمساعدة التقنية من جانب مجموعة واسعة ومتنوعة من أصحاب المصلحة، بما في ذلك المجتمع المدني على الصعيد الوطني. وتعد مشاركة المجتمع المدني في قطاع الأمن والرقابة المدنية على هذا القطاع أمرين أساسيين لمنع الإرهاب بفعالية. وتستتكر وجود نموذج لطلب المستهلك قائم على العرض للحصول على خدمات بناء القدرات والمساعدة التقنية الذي غالبا ما تكون مبرراته بعيدة تمام البعد عن ضرورة التصدي بحق للظروف المؤدية إلى الإرهاب وتكمن في الحفاظ على بقاء النظام، والاستقطاب الطفيلي للموارد والأموال للأغراض

الأمنية، وخدمة المصلحة الذاتية لقطاعات الأمن. وتتبه كيانات الأمم المتحدة المشاركة في أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب إلى أنها يجب أن تقي تماما بالتزاماتها ببذل العناية الواجبة وإلى أنه لا يمكنها أن تشارك في تعزيز نظم الإكراه والعنف باسم مكافحة الإرهاب أو منع التطرف (العنيف). إن ممارسات بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب في حاجة ماسة إلى الشفافية والمساءلة والإصلاح لكي تكون فعالة ومتوافقة مع حقوق الإنسان على حد سواء.

أولاً - مقدمة

- 1 - تُقدم المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا ني أولان، هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بقرار الجمعية 147/74 وقرار مجلس حقوق الإنسان 16/40. ويتناول التقرير ما يترتب على توفير بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجالي مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف ومنعه من آثار على تعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.
- 2 - ويرد أدناه تقرير عن الأعمال التي اضطلعت بها المقررة الخاصة تنفيذاً لولايتها خلال الفترة الممتدة منذ تقديم تقريرها السابق إلى الجمعية العامة⁽¹⁾.

ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة

- 3 - على الرغم من الظروف الصعبة للغاية التي فرضتها جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19)، أمضت المقررة الخاصة عاماً حافلاً ومثمراً بشكل استثنائي، تميز بحوار مستفيض مع الدول وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني. وقد قبلت زيارة قطرية إلى سنغافورة. وأرجأت زيارتها إلى ملديف إلى حين إيجاد حل للجائحة. واستجابة لجائحة كوفيد-19 وشواغلها بشأن إساءة استخدام سلطات الطوارئ ومكافحة الإرهاب، أطلقت، مع منطمتين غير حكوميتين، أداة عالمية لتتبع استخدام السلطات الاستثنائية⁽²⁾ لتكون مورداً عالمياً لضمان أن تكون الاستجابات القانونية للتصدي للجائحة ضرورية ومنتاسبة وغير تمييزية.
- 4 - وقدمت المقررة الخاصة تقريرها عن أثر سياسات وممارسات مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف (العنيف) على حقوق المرأة والفتاة والأسرة إلى مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس 2021⁽³⁾.
- 5 - وتظل إعادة النساء والأطفال من مناطق النزاع إلى أوطانهم وإعادة إدماجهم بشكل يتوافق مع حقوق الإنسان أولوية أساسية لدى المقررة الخاصة. وقد أصدرت رسائل متعددة إلى الدول بشأن هذه المسألة، بما في ذلك رسالة عامة وجهتها إلى 57 دولة لديها رعايا محتجزين في مخيمي الهول وروح في شمال شرق سوريا⁽⁴⁾. وأصدرت العديد من الآراء القانونية بشأن قانونية وظروف الاحتجاز في هذين المخيمين⁽⁵⁾. وتلاحظ الحوار الإيجابي مع الاتحاد الروسي والدانمرك وفنلندا وكازاخستان. وما زالت المقررة الخاصة تشارك في العديد من الإجراءات القضائية، بما في ذلك لدى المحكمة العليا للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، والمحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية، والمحكمة العليا للفلبين، والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان⁽⁶⁾. وقدمت أدلة إلى الهيئات البرلمانية في المملكة المتحدة وكندا بشأن هذه المسألة.

(1) A/75/337.

(2) www.icnl.org/covid19tracker/

(3) A/HRC/46/36.

(4) انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26730&LangID=E

(5) انظر www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/UNSRCT_Position_human-rights-of-boys-adolescents-2021_final.pdf

(6) *R (on the application of Begum) (Respondent) v. Secretary of State for the Home Department*, Supreme Court of the United Kingdom و *United States of America v. Zubaydah*, Supreme Court of the United States و *Mikolaj Pietrzak v. Poland and Dominika Bychawska-Siniarska and others v. Poland*, و *European Court of Human Rights*.

- 6 - وتجعل المقررة الخاصة من أولوياتها تزويد الدول بالمساعدة التقنية والآراء بشأن تشريعات مكافحة الإرهاب. وقد قدمت استعراضات للتشريعات أو التطورات التشريعية إلى الإمارات العربية المتحدة، والبرازيل، وبوركينا فاسو، وبيلاروس، وتركيا، وفرنسا، والمملكة العربية السعودية، ونيكاراغوا، وهولندا، والاتحاد الأوروبي.
- 7 - وأقامت المقررة الخاصة علاقات عمل متواصلة وإيجابية مع مكتب مكافحة الإرهاب والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب. وهي طرف موقع على اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب وعضو عامل في أفرقتة العاملة. وشاركت في العديد من المؤتمرات الإقليمية الرفيعة المستوى (مثل مؤتمر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الأوروبي). وشاركت أيضا بصفتها ميسرة ومتكلمة في عدة مناسبات خلال أسبوع الأمم المتحدة الرفيع المستوى لمكافحة الإرهاب، الذي عقد على الإنترنت في الفترة من 24 إلى 30 حزيران/يونيه، بما في ذلك مشاركتها في رعاية مناسبة جانبية بشأن ضحايا الإرهاب مع حكومتي أفغانستان وإسبانيا. وشاركت المقررة الخاصة بمشاركة كبيرة في تقديم المساعدة التقنية للدول أثناء التفاوض في الاستعراض السابع الذي جرى كل سنتين لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، مما خلق مجموعة من الموارد التقنية للدول، بما في ذلك موارد شبكية مخصصة⁽⁷⁾. وتتوه المقررة الخاصة بالقيادة الإيجابية للرئيسين المشاركين، عمان وإسبانيا، فيما يتعلق بإشراك المجتمع المدني والاهتمام بقضايا حقوق الإنسان في هذه العملية.
- 8 - وفي الدورة العادية السابعة والأربعين لمجلس حقوق الإنسان، شاركت المقررة الخاصة في رعاية العديد من المناسبات الجانبية، بما في ذلك: مناسبة جانبية مع حكومة أوزبكستان بشأن إعادة إدماج النساء والأطفال الذين كانوا محتجزين سابقا في مخيمات في شمال شرق سوريا؛ ومناسبة جانبية مع حكومتي أفغانستان والنرويج بشأن حماية ضحايا الإرهاب والمدافعين عن حقوق الإنسان؛ ومناسبة مع المكلفين بولايات الإجراءات الخاصة بشأن قيمة التحدث بـ "صوت واحد" بالنسبة لآليات الإجراءات الخاصة فيما يتعلق بقضايا حقوق الإنسان التي تثير قلقا بالغا. وفي الدورة العادية السادسة والأربعين لمجلس حقوق الإنسان، شاركت المقررة الخاصة في رعاية مناسبة جانبية مع الاتحاد الروسي بشأن الممارسات الجيدة المرتبطة بعودة وإعادة إدماج النساء والأطفال الذين كانوا محتجزين سابقا في مخيمات في شمال شرق سوريا.
- 9 - وتواصل المقررة الخاصة اتصالاتها المكثفة مع المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية (على الإنترنت). إذ عقدت مشاورات في كل منطقة في عام 2021، بما في ذلك أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، وأمريكا الشمالية، ووسط وجنوب شرق آسيا، والشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأوروبا وغرب ووسط وشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. وعملت عن كثب مع المنظمة غير الحكومية "تحالف محاربة الإرهاب"، وشبكة بدائل السياسات الأمنية، وآل سور (اتحاد المنظمات العاملة في مجال مساعدة المجتمع المدني في أمريكا اللاتينية)، والائتلاف العالمي للمنظمات غير الربحية المعني بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وهي تجتمع بانتظام مع المنظمات الإنسانية وتواصل تركيزها على ضحايا الإرهاب في جميع جوانب عملها.

(7) انظر www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/Strategy.aspx

ثالثاً - النهوض بحقوق الإنسان من خلال تعميم مراعاتها في أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي

10 - يتناول هذا التقرير ما لأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف ومنعه من آثار على حماية حقوق الإنسان. وقد شهدت أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب زيادة هائلة في العقدين الماضيين. وتلاحظ المقررة الخاصة بوجه عام المساهمة الهامة والقيمة التي تقدمها أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية المتوافقة مع سيادة القانون في تعميق عرى التعاون بين الدول، وتأكيد التضامن والتعاون فيما بينها، والتمكين الإيجابي لممارسة حقوق الإنسان وسيادة القانون في مؤسسات وجهات ذات مصلحة ونظم متعددة على الصعيد الوطني. وتلاحظ كذلك أن ممارسة مكافحة الإرهاب تتطوي بصورة متزايدة على توفير بناء القدرات والمساعدة التقنية على الصعيد الثنائي والإقليمي والمتعدد الأطراف والعالمي. وغالبا ما تستند هذه الممارسات على فرضية مفادها أن الدول ينبغي لها أن تعزز أطرها القانونية والتنفيذية وأن تعزز قدراتها الوطنية للتصدي لخطر الإرهاب والتطرف (العنيف).

11 - وأشارت المقررة الخاصة في تقريرها لعام 2019 المقدم إلى الجمعية العامة (A/73/361) إلى أن زيادة ممارسات مكافحة الإرهاب جاءت بتكلفة صريحة ومحددة وواسعة النطاق تكبدها مجالا سيادة القانون وحقوق الإنسان. وفي تقريرها لعام 2019 المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/40/52)، تم تحديد وتقييم الآثار السلبية لأنشطة مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته القاصرة من حيث حقوق الإنسان على المجتمع المدني. وفي تقريرها لعام 2021 المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/46/36)، تم تحديد وتقييم العواقب السلبية لممارسات مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته على حقوق الإنسان للنساء والفتيات. ويستند هذا التقرير إلى تلك الاستنتاجات. ويوجه الانتباه إلى أن حجم ونطاق وأثر الزيادة الهائلة في أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب لم يتم بعد حصرها تماما أو رصدها أو تقييمها بشكل كامل في الأدبيات أو السياسات أو التقييمات الحالية.

12 - ومصطلحا "بناء القدرات" و "المساعدة التقنية" لهما معان متعددة عند مختلف أصحاب المصلحة. وقد ظهر مصطلح "بناء القدرات" في معجم التنمية الدولية في تسعينيات القرن الماضي⁽⁸⁾. وكان يشير حينئذ عموما إلى تعزيز مهارات وكفاءات وقدرات الأفراد والمجتمعات المحلية في المجتمعات النامية للتغلب على أسباب معاناتهم واستبعادهم. والتعريف العملي المستخدم في هذا التقرير هو أن "بناء القدرات" يشير إلى تعزيز كفاءات الأفراد والمجتمعات والدول لمنع ومكافحة الأنشطة الإرهابية التي تتخذ أشكالا متعددة. وتشمل استعراض التشريعات وصياغتها، وإعداد القوانين النموذجية، وصياغة مناهج التدريب، وتقديم التدريب إلى مجموعة من الجهات الفاعلة، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، أجهزة إنفاذ القانون، والجهات الفاعلة العسكرية، وممتهني المهن القانونية، وغير ذلك من أصحاب المصلحة في مجال مكافحة الإرهاب. كما تشمل تدريب وتجهيز القوات العسكرية وقوات الشرطة والأمن، حيث ينصب التركيز على تحسين فعالية

(8) United Nations Development Programme, "Capacity assessment and development in a systems and strategic management context", technical advisory paper No. 3, January 1998, p. iii
120/50، الفقرة 22.

قوات الأمن. ويمكن أن تشمل نقل التكنولوجيات والارتقاء بالمهارات في التكنولوجيات ذات الصلة بوضع القوانين المتعلقة بالإرهاب وبمنع هذه الظاهرة.

13 - وتعرف المساعدة التقنية عموماً بأنها "مساعدة" غير مالية يقدمها أخصائون وطنيون أو دوليون، وتشمل تبادل المعلومات وتوفير الخبرات، والتعليم، والتدريب على المهارات، ونقل المعارف أو التوجيه، والخدمات الاستشارية، ونقل البيانات التقنية. ويشدد مقدمو خدمات بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب على الحدود التعريفية بين هذين المجالين، ولكنهما كثيراً ما يختلطان في الممارسة العملية. وتستخدم الدول وأصحاب المصلحة الدوليون تسمية "المساعدة التقنية" لوصف الأنشطة التي يمكن تسميتها على الوجه الصحيح "بناء القدرات". وتلاحظ المقررة الخاصة أن استخدام تسمية المساعدة التقنية يعتبر "محايداً" في طابعه - ومن ثم قد يكون أقل خطورة من بناء القدرات، ما يشير إلى انخفاض مستوى الخطورة أو الخطر الذي تتعرض له الدولة أو الكيان المقدم للمساعدة. وهي لا تعتقد أن هذا صحيح من الناحية العملية. وتوضح أن كلا الشكلين من الممارسة ينطويان على مخاطر متصلة تمس حقوق الإنسان في سياقات مكافحة الإرهاب. كما أن أيًا منهما ليس أقل خطورة بنويًا من الآخر من حيث احتمال وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان وحدث آثار سلبية. وكلاهما ينطوي أيضاً على مخاطر سياسية كبيرة من حيث إطالة أمد النزاع، والتمكين لحكومة قاصرة عن أداء وظائفها، وإضفاء الشرعية على الدول التي تنتهك حقوق الإنسان.

14 - وتلاحظ المقررة الخاصة أيضاً أن تسمية "المساعدة" الأمنية تشكل جزءاً لا يتجزأ من أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب في بعض الدول. وما ينطوي عليه مصطلح "المساعدة" يختلف اختلافاً كبيراً في الممارسة الوطنية والإقليمية ويمكن أن يتراوح بين النشر المشترك للأفراد العسكريين ودعم قطاع الأمن وإصلاحه. وبالتوازي مع ذلك، يتزايد استخدام مصطلح "الشراكة" الأمنية للدلالة على الدعم المقدم لدول ثالثة لمكافحة الإرهاب. وقد استخدم هذا المصطلح أيضاً لتقديم المساعدة في مجال مكافحة الإرهاب إلى جهات من غير الدول في أراضي دول ذات سيادة مع ما يترتب على ذلك من آثار واضحة على السيادة. وكما هو الحال مع الأشكال الأخرى لجهود مكافحة الإرهاب، فإن الشفافية والمساءلة والرصد في هذه الترتيبات لازمة إلى جانب رقابة مستقلة حقيقية، بما في ذلك من جانب البرلمانات الوطنية. وتشعر المقررة الخاصة بالانزعاج عموماً إزاء الافتقار إلى الرقابة الكافية والمستقلة على ممارسات "المساعدة" و "الشراكة" في مجال مكافحة الإرهاب. وينبغي للبرلمانات والهيئات التشريعية، وكذلك للهيئات المالية وهيئات مراجعة الحسابات، أن تضطلع بدور حاسم في محاسبة الجهات الفاعلة في قطاع الدفاع والأمن، ويجب أن تكون لديها الخبرة التقنية وإمكانية الحصول على المعلومات للقيام بذلك⁽⁹⁾. وعموماً، فإن مشاركة أصحاب المصلحة في هذه المساعدة، بما في ذلك المجتمع المدني في الدول المتلقية، ضعيفة. وتلاحظ في ملاحظة أولية أن هذه المساعدة والشراكات قد تجعل دولة داعمة، في بعض السياقات، طرفاً في نزاع مسلح خاضع لقواعد القانون الدولي الإنساني⁽¹⁰⁾.

15 - وتؤكد المقررة الخاصة اتساع الدور الذي تؤديه الشركات الخاصة في تصميم وتقديم وتنفيذ خدمات بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب. وانضاف وجودها واستثمارها لمسار النمو الجامح

(9) تشمل الحواجز التي تحول دون القيام بالتدقيق الصلاحيات المحدودة، ونفوذ الأغلبية الحاكمة في البرلمانات، والنفوذ التنفيذي غير المبرر؛ انظر إطار سياسة الاتحاد الأفريقي بشأن إصلاح قطاع الأمن، 2013.

(10) انظر، على سبيل المثال، www.icrc.org/en/publication/4498-allies-partners-and-proxies-managing-support-relationships-armed-conflict-reduce

في أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية. وهي تدرك أن الحكومات تدخل في شراكات متنوعة مع الشركات الخاصة، وأن العديد منها له فوائد اجتماعية واقتصادية هامة للمجتمع. وفي حين أن العديد من هذه الشركات لم تطور بالضرورة أدواتها لخدمة الهدف الأساسي المتمثل في الانتشار الأمني، فإن الجهات الفاعلة الأمنية تجد أدواتها جذابة وقابلة للنقل بشكل متزايد⁽¹¹⁾. وترى على وجه التحديد أنه من الضروري الكف عن نقل التكنولوجيات العالية المخاطر إلى البلدان التي لديها سجلات سيئة بانتظام في مجال حقوق الإنسان، ونمط مستمر لإساءة استخدام أدوات مكافحة الإرهاب ضد المجتمع المدني والمعارضين السياسيين والجهات الفاعلة المدافعة عن حقوق الإنسان استنادا على أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب. وتذكر الحكومات والشركات الخاصة بمسؤولياتها في مجال حقوق الإنسان بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، التي تستتبع واجبا شاملا ببذل العناية الواجبة يهدف إلى ضمان الامتثال في تطوير ونشر التكنولوجيات الجديدة للقواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان⁽¹²⁾. وتؤيد المقررة الخاصة الرأي القائل بأن بعض التكنولوجيات العالية المخاطر التي يكون هناك ميل إلى إساءة استخدامها في مجال مكافحة الإرهاب ينبغي أن تخضع لشروط الترخيص عندما تدرجها الدول في أنشطة بناء القدرات أو المساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب. وفي هذا الصدد، تؤيد، كإطار ذي صلة، لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي المتمثلة في ترتيب فاسنار⁽¹³⁾ بشأن ضوابط تصدير الأسلحة التقليدية والسلع والتكنولوجيات المزودة الاستخدام⁽¹⁴⁾. ويضع هذا الترتيب نظاما مشتركا لمراقبة تصدير السلع المزودة الاستخدام ونقلها والسمررة بها وعبورها. ورغم أن فعاليتها كانت محدودة، فإن كلا الإطارين يوفران نماذج وأدوات مفيدة لتحسين مراقبة وتتبع نقل التكنولوجيات العالية المخاطر تحت ستار مكافحة الإرهاب إلى دول لها سجلات مستمرة ومشهودة لانتهاك حقوق الإنسان تحت لواء الأمن ومكافحة الإرهاب.

ألف - مشكلة التعريف المستمرة

16 - كما هو متوقع، فإن عدم وجود تعريف متفق عليه دوليا للإرهاب يطرح تحديات كبيرة في مجال حقوق الإنسان عندما يتم توفير خدمات بناء القدرات أو المساعدة التقنية على أساس مكافحة الإرهاب أو منع التطرف (العنيف). ورغم الاتفاق على 19 صكاً عالمياً لمكافحة الإرهاب، فإن التنظيم الدولي لمكافحة الإرهاب لا يزال يشكل "ثقباً أسوداً" معيارياً، وذلك تحديداً لأن مجلس الأمن، في القرار 1373 (2001) والقرارات المتتالية بشأن مكافحة الإرهاب، امتنع عمداً عن طرح تعريف للإرهاب يستخدم باتساق. وفي حين

(11) انظر، على سبيل المثال، تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير عن أثر استخدام الخدمات العسكرية والأمنية الخاصة في إدارة الهجرة والحدود على حماية حقوق جميع المهاجرين (A/HRC/45/9)، الفقرة 33؛ انظر، عموماً، الفقرات 34 إلى 39 و 58 إلى 61.

(12) المبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان؛ ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مسؤولية الشركات عن احترام حقوق الإنسان. دليل تسييري (2012)؛ انظر أيضاً المفوضية الأوروبية، دليل قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتنفيذ مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان (لكسمبرغ، 2013) (مناخ في <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ab151420-d60a-40a7-b264-adce304e138b>).

(13) ترتيب فاسنار بشأن ضوابط تصدير الأسلحة التقليدية والسلع والتكنولوجيات المزودة الاستخدام، الوثائق التأسيسية (الوثائق العامة، المجلد الأول) وقائمة السلع والتكنولوجيات المزودة الاستخدام وقائمة الذخائر (الوثائق العامة، المجلد الثاني).

(14) لائحة مجلس الاتحاد الأوروبي رقم 2009/428 المؤرخة 5 أيار/مايو 2009، التي تنشئ نظاماً مشتركاً لمراقبة صادرات المواد المزودة الاستخدام ونقلها والسمررة فيها وعبورها.

أن مجلس الأمن عرض في وقت متأخر تعريفاً ضيقاً غير ملائم للإرهاب في القرار 1566 (2004)⁽¹⁵⁾، فإن هذا التعريف لم يؤثر تأثيراً ملموساً على الممارسة الوطنية، ويبدو أنه لا تستخدمه لجنة مكافحة الإرهاب ولا المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب للتأثير على الدول لتحديد أو تعديل تعريفها الوطنية للإرهاب. وتلاحظ المقررة الخاصة أن درجة هائلة من الحرية تمنح للدول في تعريف طائفة واسعة من الأعمال، بما في ذلك حرية التعبير والممارسة الدينية والتجمع والعلاقات وتكوين الجمعيات (وكثير منها يحميها القانون الدولي لحقوق الإنسان) على أنها أعمال "إرهاب" تخضع لإجراءات تشريعية وتنفيذية واسعة. وفي حين عرضت المقررة الخاصة تعريفاً نموذجياً دقيقاً ومصاعاً بدقة للإرهاب⁽¹⁶⁾، فإن دولا قليلة اعتمدته. والنتيجة هي أن توفير بناء القدرات والمساعدة التقنية يتم في فراغ تعريفي؛ أي في بيئة متساهلة تتهاون في حقوق الإنسان في التصميم والممارسة.

17 - وبالتالي، عندما يظل التعريف العالمي للإرهاب غير واضح، وتكون القاعدة هي استمرار ممارسات عدم المطابقة مع التعريف الوطنية للإرهاب والتطرف (العنيف)، ويكون هناك تسامح واسع مع تجاوزات البلدان في مجال مكافحة الإرهاب، فإن ما يجري "بناء" قدرته أو مساعدته تقنياً على وجه التحديد يمكن أن يكون بعيداً جداً عما يمكن أن يعتبر على نحو معقول مكافحة للإرهاب. وهناك خطر كبير من أن تقيّد أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في العديد من البيئات الوطنية في إتاحة ودعم السياسات والممارسات الأمنية القمعية. ولأحظت المقررة الخاصة هذه الظاهرة مباشرة في زيارتها القطرية. ونتيجة لذلك، فإنها تثير تساؤلات جديدة بشأن الشفافية والرقابة والشرعية والقيمة الطويلة الأجل فيما يتعلق ببناء القدرات والمساعدة التقنية في سياقات مكافحة الإرهاب.

18 - وترى المقررة الخاصة أن الفجوة الصارخة فيما يتعلق بتعريف الإرهاب، فضلاً عن انتشار الجرائم التحضيرية غير المعرفة تعريفاً جيداً التي حددت في قرارات مجلس الأمن⁽¹⁷⁾، تشكل في حد ذاتها حاجزاً يحول دون توفير بناء القدرات والمساعدة التقنية على نحو يتوافق مع حقوق الإنسان.

19 - وفي موازاة ذلك، لم تقدم أي تعاريف متفق عليها للتطرف العنيف على الصعيد الدولي. وهذا القصور يتيح للدول اعتماد تدابير شديدة التدخل وغير متناسبة وتمييزية ذات آثار واسعة النطاق وإشكالية للغاية في مجال حقوق الإنسان. وأشارت المقررة الخاصة والآليات الأخرى لحقوق الإنسان بشكل مباشر إلى الآثار المترتبة على هذه القوانين والسياسات⁽¹⁸⁾. ورأت المقررة الخاصة أن مصطلح "التطرف" لا مكان له في المعايير القانونية الدولية الملزمة، فضلاً عن أنه، عندما يعمل كقناة قانونية جنائية، لا يمكن التوفيق بينه وبين مبدأ اليقين القانوني؛ ولذلك فهو في حد ذاته يتعارض مع ممارسة بعض حقوق الإنسان

(15) يقتضي على وجه التراكم ما يلي: (أ) نية التسبب في الموت أو الإصابة الجسدية الخطيرة أو أخذ الرهائن، (ب) جريمة بموجب إحدى اتفاقيات "مكافحة الإرهاب" الـ 19 القائمة، (ج) وغرض (أو "نية محددة") لإثارة حالة من الإرهاب في الجمهور أو مجموعة من الأشخاص، أو تخويف السكان، أو إجبار حكومة أو منظمة دولية على القيام بأي عمل أو الامتناع عنه. انظر Ben Saul, "The legal black hole in United Nations counter-terrorism" (International Peace Institute, Global Observatory, 2 June 2021) (وهو متاح في <https://theglobalobservatory.org/2021/06/the-legal-black-hole-in-united-nations-counterterrorism/>).

(16) E/CN.4/2006/98، الفقرات 26 إلى 50 و 72.

(17) مثلاً قرارات مجلس الأمن 1373 (2001)، الفقرة 2 (هـ)؛ و 1566 (2004)، الفقرة 2؛ و 2178 (2014)، الفقرة 6؛ وانظر أيضاً A/HRC/40/52، الفقرتان 19 و 34.

(18) انظر مثلاً A/HRC/40/52؛ و A/HRC/31/65؛ و A/HRC/33/29.

الأساسية⁽¹⁹⁾. ويساورها بالغ القلق إزاء تقديم المساعدة التقنية وبناء القدرات في سياقات لا يكون فيها مصطلح التطرف معرّفاً تعريفاً جيداً ويستخدم كغطاء للانتهاكات المنهجية لحقوق الإنسان، ولا سيما ضد الأقليات العرقية والدينية. وتسلط الضوء تحديداً على أنشطة لبناء القدرات والمساعدة التقنية من جانب كيانات تابعة للأمم المتحدة وهيئات إقليمية في بلدان ثالثة تدعم تعاريف "التطرف" في الممارسة الوطنية أو تستند عليها في غياب أي وصف يشير إلى ارتكاب أعمال عنيفة⁽²⁰⁾. وأعربت عن قلقها من أن القدرة التي تبنى في مثل هذه السياقات تبدو أنها القدرة على القيام بمزيد من الانتهاكات الكبيرة لحقوق الإنسان تحت غطاء الدعم والشرعية الدوليين.

باء - الأنشطة الثنائية للمساعدة التقنية وبناء القدرات

20 - تشمل الأنشطة الثنائية لبناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته مجموعة واسعة من البرامج والممارسات والأعمال على نطاق العالم. ولا يمكن للمقررة الخاصة، في ظل الموارد المحدودة المتاحة لها، أن تجري تقييماً عالمياً لجميع هذه البرامج والممارسات⁽²¹⁾، وإنما يمكنها أن تشير إلى الفرص والتحديات الواسعة النطاق التي يتيحها هذا العمل لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وتلاحظ وجود غموض كبير يحيط بالدعم أو البرامج المقدمة على الصعيد الثنائي بين الدول لمكافحة الإرهاب. وبالنسبة لبعض الدول، فإن اعتبار بعض أنشطة بناء القدرات أنشطة تدرج ضمن مجال مكافحة الإرهاب ينطوي على تفعيل درجة أكبر من الرقابة على الصعيد المحلي، وهو أمر محمود⁽²²⁾؛ وتمنع بعض النظم القانونية الوطنية استخدام الميزانيات الوطنية لتمويل أنواع معينة من مشاريع بناء القدرات⁽²³⁾؛ وتدرج بعض الدول أنشطة بناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب في برامج عامة، من ضمنها على سبيل المثال لا الحصر التنمية، ما يجعل تفصيلها وتقييمها مبهمين للغاية⁽²⁴⁾.

21 - إن الأنشطة الثنائية لبناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب تنطوي على مخاطر كبيرة في مجال حقوق الإنسان وسيادة القانون. فهناك مخاطر كبيرة تتجلى في عمليات زرع أعضاء قانونية غير مناسبة تهدف المساعدة فيها إلى التأثير على الثقافات القانونية لبلدان أخرى في اتجاه الثقافة القانونية للمانح أو لمقدم الخدمة و/أو إلى التأثير على قانون المتلقي بطرق تتوافق مع السياسة الخارجية للمانح

(19) A/HRC/43/46/Add.1، الفقرة 15.

(20) A/HRC/43/46/Add.1.

(21) بما في ذلك مثلاً المؤسسات العسكرية التقليدية، مثل منظمة حلف شمال الأطلسي. انظر www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm

(22) انظر الولايات المتحدة، قانون ليهي، الذي يحظر التدريب العسكري/المساعدة الأخرى للوحدات العسكرية الأجنبية، في ظل وجود معلومات موثوقة بشأن ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. انظر قانون الولايات المتحدة، الباب 10، المادة 362؛ والباب 22، الفقرة 2378 (د)؛ والصك القانوني للمملكة المتحدة لعام 2019، رقم 573، لائحة مكافحة الإرهاب (العقوبات الدولية) (خروج الاتحاد الأوروبي) لعام 2019، الجزء 5، اللائحة 23؛ وكندا، وقانون الأمم المتحدة وقانون التدابير الاقتصادية الخاصة.

(23) انظر International Crisis Group، "Averting an ISIS resurgence in Iraq and Syria" (11 October 2019) وهو متاح في www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/syria/207-averting-isis-resurgence-iraq-and-syria

(24) مركز جاكارتا للتعاون في مجال إنفاذ القانون. انظر www.devex.com/organizations/jakarta-centre-for-law-enforcement-cooperation-foundation-jelec-61148 (البرنامج الموسع لتدريب وبناء قدرات الشرطة الوطنية الإندونيسية والشرطة الاتحادية الأسترالية في مجال مكافحة الإرهاب)، الذي أنشئ في عام 2004 في أعقاب تعجير بالي. انظر www.jstor.org/stable/resrep04111.

وضروراته الأمنية. ويمكن أن تعد هذه الضرورات للنيل أو الحد من ممارسة حقوق الإنسان الأساسية أو توفير أساس على الصعيد المحلي لتهميش ممارستها. ومن الجدير بالملاحظة أن قدرا كبيرا من أنشطة بناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب يتم من خلال العلاقات الثنائية التقليدية، بما في ذلك العلاقات القائمة على التاريخ الاستعماري السابق والتاريخ المتشابك بالأمن⁽²⁵⁾.

22 - وهناك مخاطر واضحة عندما يتم تقديم مساعدة قائمة على الأمن لمكافحة الإرهاب، أو، بشكل أكثر وضوحاً في السنوات الأخيرة، مساعدة لمنع ومكافحة التطرف العنيف⁽²⁶⁾، تحت مسميات عامة مثل أنشطة بناء القدرات، أو المساواة بين الجنسين أو تمكين المرأة، أو إشراك الشباب⁽²⁷⁾ أو غيرها من المسميات من هذا القبيل. والواقع أن العديد من هذه الأنشطة مدفوعة بالضرورات الأمنية للمانح أو لمقدم الخدمة، وغالباً ما تعمل على تهميش المجتمع المدني وأصحاب المصلحة الآخرين لتجنب الكشف عن مصدر المانح أو أساسه أو أيديولوجيته. وتتطوي هذه الأشكال من أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية على تسليح بعض الفئات والأفراد، وفي كثير من الحالات، الجماعات المهمشة تاريخياً. وتقوض هذه الممارسات الثقة التي قد تنشأ عن المشاركة الكاملة والشفافة للمجتمعات المحلية والأفراد في أنشطة مجدية وملتزمة لبناء القدرات على الصعيد المحلي⁽²⁸⁾. ولا يمكن للأمن الفعال الالتفاف حول المجتمعات المتضررة أو توظيفها⁽²⁹⁾. وتسمع المقررة الخاصة بانتظام الدول تسأل عن سبب عدم نجاح بناء القدرات. وهي ترى أن الجواب يكمن في عدم وجود علاقة مجدية ومستمرة مع السكان المحليين. وبناء الثقة بشكل مجد أبداً وينطوي على مخاطر أكبر ويستتبع استثماراً من جانب المانح، ولكنه في نهاية المطاف هو الوسيلة الوحيدة المتوافقة مع حقوق الإنسان والفعالة لإشراك المجتمعات المحلية والأفراد على المدى الطويل⁽³⁰⁾. وبصرف النظر عن الشواغل الأخلاقية الواضحة الكامنة في عدم الإفصاح، فإن نماذج بناء القدرات هذه محفوفة بمخاطر إساءة الاستخدام، وتعرض المشاركين لمزيد من الضعف والمخاطر في سياقات معينة، وتقوض استقلالية وكرامة المشاركين في هذه البرامج، من حيث المبدأ. والدروس المستفادة بشأن مشاركة المجتمع المحلي وتعزيز وحماية حقوق الإنسان داخل الأمم المتحدة على امتداد جهود الحفاظ على السلام تتناقض مع هذا الشكل الأبوي للغاية لبناء القدرات وتقتضي فهماً أعمق ومشاركة محترمة ومتسقة ومرنة ومشاركة مجدية من جانب النساء والشباب⁽³¹⁾. ومن البديهي القول أنه إذا لم تكن لدى الدولة المانحة ثقافة قوية أو راسخة لحقوق

(25) انظر F. Alzubairi, *Colonialism, Neo-Colonialism, and Anti-Terrorism Law in the Arab World* (Cambridge, Cambridge University Press, United Kingdom, 2019).

(26) انظر، على سبيل المثال، سياسة وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة لمكافحة التطرف العنيف من خلال المساعدة الإنمائية (متاحة في www.usaid.gov/sites/default/files/documents/USAID-publication-Policy-for-Countering-Violent-Extremism-through-Development-Assistance-April2020.pdf)؛ والرياضة وحقوق الإنسان (انظر <https://cfnhri.org/human-rights-topics/sport-and-human-rights/>).

(27) إشارة إلى برامج الشباب التي تضطلع بها منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)؛ انظر <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/youth/project/about> و <https://en.unesco.org/preventing-violent-extremism/>.

(28) انظر www.saferworld.org.uk/resources/publications/806-community-security-handbook.

(29) A/75/729 و A/75/729/Corr.1، الفقرة 34.

(30) انظر Center for Civilians in Conflict, "Having their Say: Guidelines for Involving Local Civil Society in the Planning, Design, Implementation, and Evaluation of U.S. Security Assistance and Cooperation" (2020).

(31) مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية لإشراك المجتمعات المحلية بشأن بناء السلام والحفاظ عليه (أب/أغسطس 2020).

الإنسان، فإن بصمة عدم الاكتراث بحقوق الإنسان أو التهاون في حقوق إنسان ستتجسد باستمرار في توفير بناء القدرات والمساعدة التقنية في الدول الثالثة. وإذا كانت الدولة المتلقية تعاني من ضعف الحوكمة، وتفتقر إلى الشفافية، ولديها أوجه قصور طويلة الأمد في مجال سيادة القانون، فإن أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب قد تؤدي للأسف إلى تعميق تلك الأنماط بدلا من تحويلها.

23 - وقد استندت بعض البلدان في أنشطتها لبناء القدرات والمساعدة التقنية على نموذج "الشراكة" مع الشركاء الأجانب⁽³²⁾. ويمكن أن يكون الموقع المحدد لهذه البرامج في مخطط الحكومة هاما لمضمونها في مجال حقوق الإنسان والرقابة عليها. ومن المؤسف أن يكون بناء القدرات والمساعدة في مجال مكافحة الإرهاب في بعض الولايات القضائية موجودين في الإدارات الحكومية مثل وزارات الدفاع التي تمنح صراحة إعفاءات أو استثناء في مجال الرقابة على حقوق الإنسان⁽³³⁾. وترى المقررة الخاصة أن هذه الاستثناءات تتم عن قصر النظر فيما يتعلق ببناء ممارسات فعالة لمكافحة الإرهاب في بلدان ثالثة، وذلك تحديدا لأن عدم إدماج حقوق الإنسان وانعدام الرقابة عليها يشكلان نقطة ضعف هيكلية تجعل هذه البرامج أقل فعالية وأقل استراتيجية وأقل قبولا من جانب المجتمعات التي تسعى إلى دعمها⁽³⁴⁾.

24 - وتبرز المقررة الخاصة القلق الذي يثيره توفير التكنولوجيات الجديدة، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، قدرة هياكل جمع البيانات البيومترية وواجهة برمجة التطبيقات وسجل أسماء الركاب، في سياق الأنشطة الثنائية لبناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب⁽³⁵⁾. وتلاحظ أن هذه الشواغل تشاطرها جهات فاعلة أخرى في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك اللجنة المعنية بحقوق الإنسان⁽³⁶⁾. وتؤكد أن هذه التكنولوجيات تتطوي بطبيعتها على مخاطر عالية، مع ما يترتب على ذلك من آثار واسعة النطاق على مجموعة من حقوق الإنسان الأساسية، من الحق في الحياة إلى الحق في الخصوصية⁽³⁷⁾. وترى المقررة الخاصة أن بناء القدرات والمساعدة التقنية يجب أن يسيرا جنبا إلى جنب مع وجود أو إيجاد تدابير

USAID, "The Development Response to Violent Extremism and Insurgency Policy", September 2011, p. 3; (32)
European Parliament, Revised European Union Approach to Security and Development Funding, June 2021, p. 1
(available at www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-foreign-affairs-afet/file-revised-eu-approach-to-security-and-development-funding)

(33) تغى برامج وزارة دفاع الولايات المتحدة التي تدرج وتجهز قوات الأمن الأجنبية من أحكام حقوق الإنسان ذات الصلة في قانون المساعدة الخارجية و/أو تعمل بشكل مستقل إلى حد كبير عن وزير خارجية الولايات المتحدة.

United Nations Development Programme (UNDP), *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (2017), pp. 3 and 6 (34)

(35) تسلط المقررة الخاصة الضوء على التوسع المستخدمة في التوسع المستخدمة في جمع ومعالجة وتحليل الفئات الأخذة في التوسع من بصمات البيانات البيومترية والحمض النووي وتحليل الوجه، بالإضافة إلى المقاييس الحيوية البيولوجية والسلوكية الإضافية، بما في ذلك التعرف على المشية والتعرف على الصوت؛ وتقر بأهمية التكنولوجيات الجديدة الأخرى، مثل الذكاء الاصطناعي، ومنصات البيانات المتكاملة، وسلسلة الكتل، والطباعة ثلاثية الأبعاد، في جملة أمور؛ وتلاحظ ما تقتضيه الفقرة 15 من قرار مجلس الأمن 2396 (2017) من أن تعتمد الدول على نحو مسؤول أدوات البيانات البيومترية.

(36) CCPR/C/ITA/CO/6، الفقرة 36. تدعو اللجنة المعنية بحقوق الإنسان الدولة الطرف إلى اتخاذ تدابير لضمان احترام جميع الشركات الخاضعة لولايتها، مثل شركات التكنولوجيا، لمعايير حقوق الإنسان عند القيام بعمليات في الخارج. تنكير الدولة الطرف بوظائفها التنظيمية تجاه الجهات الفاعلة الخاصة التي تؤكد التطبيق عبر الوطني للعهد حتى في الحالات التي تعمل فيها الشركات في الخارج؛ CCPR/C/131/D/3163/2018، الفقرات 7-3 إلى 8.

(37) Krisztina Huszti-Orbán and Fionnuala Ní Aoláin, "Use of biometric data to identify terrorists: best practice or risky business?" (Human Rights Center, University of Minnesota Law School, 2020).

قوية لحماية حقوق الإنسان تكون مترسخة مؤسسيا في الدول المتلقية. ويجب أن تفيد تدابير حماية حقوق الإنسان في مراقبة جمع وتخزين واستخدام ونقل البيانات التي يتم جمعها بما يتفق مع معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي غياب تدابير الحماية هذه، لن تكون أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال التكنولوجيا الجديدة متوافقة مع حقوق الإنسان ولا ينبغي الاضطلاع بها. وتلاحظ ببالغ القلق إعادة تحديد الغرض من العديد من هذه التكنولوجيات خلال جائحة كوفيد-19 دون ضمانات أو رقابة كافية، مما يؤدي إلى إضفاء الصبغة الأمنية على الخدمات الصحية، مع آثار متباينة بشكل خاص على المجتمعات الضعيفة والمهمشة⁽³⁸⁾.

25 - وتتطلب الأنشطة الثنائية لبناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب المتوافقة مع حقوق الإنسان (أ) الممارسات الواضحة المقترصة على دعم أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية القائمة على التعاريف الوطنية للإرهاب والتطرف العنيف التي تكون متوافقة مع القانون الدولي؛ (ب) والقيام بتصميم الخدمات وتقديمها وتنفيذها بالتشاور المستمر مع الهياكل المجتمعية وأصحاب المصلحة في المجتمعات المحلية على الصعيد الوطني وبمشاركتهم؛ (ج) واستخدام شروط المساعدة وبناء القدرات على نحو متسق وشفاف؛ (د) وتحديد خطوط حمراء واضحة تقتضي رفض تقديم الدعم إلى الشركاء الأجانب الذين ارتكبوا انتهاكات خطيرة ومستمرة لحقوق الإنسان عن طريق إساءة استخدام القدرات الأمنية وقدرات مكافحة الإرهاب؛ (هـ) ورفض تقديم الدعم إلى البلدان التي تستخدم تدابير مكافحة الإرهاب ضد المدافعين عن حقوق الإنسان والأقليات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني ومن يمارسون في إطار من الحماية حقوق الإنسان الخاصة بهم في التعبير والتجمع والممارسة الدينية والمشاركة في الشؤون العامة بموجب القانون الدولي؛ (و) والقيام بتقييم المخاطر على أساس حقوق الإنسان والتخطيط للتخفيف من حدتها في كل مرحلة من مراحل عملية بناء القدرات والمساعدة التقنية بدءا من تصميم الخدمات وتقديمها وتنفيذها وتقييمها؛ (ز) والإلزام برقابة حقيقة وفعالة، بما في ذلك مراجعة مالية لأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في كل من الدولة المقدمة للخدمة والدولة المتلقية لها؛ (ح) والقدرة على توفير سبل انتصاف مجدية عند وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان⁽³⁹⁾.

رابعا - أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية المتعددة الأطراف والإقليمية

26 - تسلّم المقررة الخاصة بالمزايا الكبيرة التي تتيحها الجهود الجماعية للمنظمات الإقليمية، بما في ذلك أن هذه الكيانات، من حيث المبدأ، قد تتحوط لمخاطر حقوق الإنسان بشكل أفضل من الممارسات الثنائية التي قد تكون غير متسقة سياسيا وتستجيب لمجموعة من المصالح الأخرى (غير المتعلقة بالأمن وبحقوق الإنسان). وقد اكتسبت جهود المنظمات الإقليمية أهمية أكبر في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب⁽⁴⁰⁾، وبات ينظر إليها باعتبارها قناة هامة لزيادة تطوير القدرات والكفاءة التقنية بين الدول الأعضاء. وتؤكد المقررة الخاصة أهمية مصداقية الهيئات الإقليمية وسمعتها ودورها الهام في مكافحة الإرهاب والنهوض بحقوق الإنسان على حد سواء.

(38) انظر www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25722&LangID=E.

(39) من الأمثلة على الممارسة الإيجابية توجيهات المملكة المتحدة في مجال حقوق الإنسان في سياق المساعدة الأمنية والقضائية فيما وراء البحار.

(40) قرار الجمعية العامة 291/75، الفقرة 82.

27 - وتقدم معظم المنظمات الإقليمية إلى أعضائها وإلى الدول الثالثة الدعم في بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب. ولهذه التدخلات أهداف متعددة. وهي متشابهة مع الضرورات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية والقانونية، وينظر إليها على أنها مفيدة في جملة أمور في منع الإرهاب ومكافحته، وإنهاء النزاعات العنيفة وإدارتها، وإرساء أسس التنمية والحوكمة الرشيدة وتعزيز سيادة القانون. وبموازاة ذلك، تقدم العديد من المنظمات المتعددة الأطراف خدمات واسعة النطاق لبناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب، غالباً ما تقتصر إلى أساس واسع في مجال حقوق الإنسان⁽⁴¹⁾. وتلاحظ المقررة الخاصة أن التدخلات في مجال مكافحة الإرهاب كثيراً ما تتم في بيئات نزاع معقدة وأوضاع هشة في ظل ضعف الحوكمة، والافتقار إلى الضمانات المؤسسية، وضعف جهود مكافحة الفساد⁽⁴²⁾، حيث يقوم النظم الشعبي على أوجه القصور في جميع هذه المجالات. وتلاحظ أن هناك إهمالاً مستمراً على صعيد أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب في تعميم مراعاة حقوق الإنسان، وحداً أدنى من الرقابة، وافتقاراً إلى الرصد والتقييم الكافيين أو الفعالين، مما يترك البنيات الكامنة للإفلات من العقاب، وقصور الحوكمة، والتهميش المستمر للمجتمع المدني. وتلاحظ الاستثمار الضئيل في الرقابة الديمقراطية المدنية، التي هي عنصر ضروري لمنع إساءة استخدام قدرات مكافحة الإرهاب⁽⁴³⁾. وتأسف لأن أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في قطاع مكافحة الإرهاب تركز فيما يبدو على "المكاسب" التكنولوجية بدلاً من النهج الطويلة الأجل التي تعالج الإخفاقات المتجذرة في مجالات سيادة القانون والحوكمة والشفافية والمساءلة التي هي في صميم الظروف المؤدية إلى الإرهاب. وتتضح أنماط متسقة من التدخلات ذات مناهج التركيز الواحد والتدخلات لمرة واحدة⁽⁴⁴⁾.

28 - ولدى الاتحاد الأوروبي مجموعة واسعة من الموارد التي تدعم بلداناً ثالثة في إدارة التهديدات الإرهابية أو التخفيف منها. وتؤكد المقررة الخاصة بشكل إيجابي أن الاتحاد الأوروبي ينخرط على نطاق واسع في خطاب حقوق الإنسان ويعتد بمعايير حقوق الإنسان في صياغة وتفويض أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية. وهناك أمثلة جيدة على الإدماج الإيجابي لحقوق الإنسان في بلورة السياسات الأوروبية المتعلقة ببناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب⁽⁴⁵⁾. فعلى سبيل المثال، التزم الاتحاد

(41) على سبيل المثال، المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب (www.thegctf.org). تلاحظ المقررة الخاصة إنشاء مؤسسات "فرعية"، مثل عمل مركز هداية بشأن التصدي للتطرف العنيف، ولا سيما من خلال دعم الحكومات لوضع خطط عمل وطنية؛ والمعهد الدولي للعدالة وسيادة القانون، الذي يقدم التدريب المتعلق بمكافحة الإرهاب. ولا تربط أي من هاتين الهيئتين علاقات مستمرة مع الكيانين المكلفين بصلاحيات حقوق الإنسان في ميدان مكافحة الإرهاب (المقررة الخاصة ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان) ويبدو أن مشاركتهما محدودة في المجتمع المدني. ولا تعلم المقررة الخاصة بأي رصد وتقييم لأعمالهما على أساس حقوق الإنسان أو بأي رصد وتقييم مستقلين وقويين لأعمالهما.

(42) انظر مؤشر النزاهة في قطاع الدفاع الحكومي، وهو متاح في الرابط <https://ti-defence.org/gdi>.

(43) انظر "Transparency International, 'The missing element: addressing corruption through security sector reform in West Africa' (2020).

(44) انظر، على سبيل المثال، شبكة قطاع الأمن الأفريقية ومركز جنيف لحوكمة القطاع الأمني، حوكمة وإصلاح قطاع الأمن في أفريقيا، ورقة معلومات أساسية أعدت لمختبر التعلم بشأن حوكمة وإصلاح قطاع الأمن في أفريقيا (نيسان/أبريل 2016).

(45) انظر European Union, Joint communication on elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform, 2016, pp. 2 and 5 (available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0031&from=EN>); Council conclusions on EU-wide strategic

الأوروبي بضمان تولي الجهات المحلية زمام أنشطة بناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب، والنهوض بنموذج مستدام يهدف إلى دعم الخبرة المحلية كجزء أساسي من دعمه لبلدان ثالثة⁽⁴⁶⁾. وتشمل أنشطة الاتحاد الأوروبي الخارجية لبناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب، في جملة أمور، إصلاح قطاع الأمن، وتحسين إدارة مقدمي الخدمات الأمنية، ودعم إدارة الحدود، وتعزيز القوات المسلحة في بلدان ثالثة، وتدريب الجهات الفاعلة في مجال إنفاذ القانون. وتشمل الجوانب الأخرى للمساعدة المتعددة الأوجه التي يقدمها الاتحاد الأوروبي الدعم التقني لمنع تمويل الإرهاب ومجموعة من المشاريع المتصلة بمكافحة التشدد والتطرف العنيف. وهي تشجع على الاهتمام المستمر بترجمة السياسة إلى واقع عملي على الأرض.

29 - وما فتئ دعم الاتحاد الأوروبي للجهات الفاعلة الأمنية في البلدان الشريكة يتزايد في السنوات الأخيرة، بما في ذلك من خلال التدريب والتجهيز⁽⁴⁷⁾. وتلاحظ المقررة الخاصة أن فصل الدعم المقدم لجهود تحقيق الاستقرار والسلام المحددة تحديدا عريضا عن إجراءات مكافحة الإرهاب يمكن أن يكون صعبا، ما يؤكد النقطة المنهجية التي مفادها أنه من الصعب في أحيان كثيرة فصل أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب عن الأنشطة الأخرى المتشابهة على المستويين الكلي والجزئي. ويجعل ذلك من الصعب "حصر" حجم بناء القدرات والمساعدة التقنية بشكل دقيق. وهذا يؤدي إلى الالتباس على أرض الواقع، لا سيما عندما يخلط بين القدرات "الملموسة" أو المركزة على الجانب العسكري في مجال مكافحة الإرهاب مع جهود التنمية وبناء السلام وسيادة القانون، مما يقوض حياد هذه الجهود بطريقة ملموسة وسلبية. ويساورها القلق لأن مصطلح "تحقيق الاستقرار" الذي يستخدم على نطاق واسع في هذا السياق يفترق إلى الوضوح التعريفي، وعندما يقرن بجهود مكافحة الإرهاب، لا يميز بين مفهوم عريض لمجتمع آمن يكفل الحقوق لجميع أعضائه وأمن ذي طابع عسكري يتم فيه دعم وإدامة قطاع الأمن والأطراف الفاعلة من النخبة السياسية.

30 - وتحذر المقررة الخاصة من أن عمل الاتحاد الأوروبي مع القوات المسلحة والقطاعات الأمنية في البلدان الثالثة في مجالي مكافحة الإرهاب وتحقيق الاستقرار يزيد من إمكانية أن يستخدم هذا الدعم لزيادة العنف ضد المدنيين، وارتكاب الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان، وإتاحة الإفلات من العقاب، وزيادة الفساد. وقد أثار التطور الأخير من خلال إنشاء مرفق السلام الأوروبي "لتدريب وتجهيز" جيوش البلدان الثالثة، بما في ذلك توفير الأسلحة، قلق المجتمع المدني والجهات الفاعلة في المجال الإنساني⁽⁴⁸⁾. وتردد المقررة الخاصة هذه الهواجس. وتلاحظ الدعوة إلى إنشاء آلية للشكاوى المدنية تصاحب خطة "التدريب

www.consilium.europa.eu/media/24227/ssr- framework to support security sector reform, para. 3 (st13998en16.pdf).

(46) انظر [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS_BRI\(2017\)_614644_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614644/EPRS_BRI(2017)_614644_EN.pdf).

(47) "Capacity-building of military actors in support of development and security for development", the establishment of the European Peace Facility financing external activities with military and defence implications, European Union Trust Fund; see https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46285/european-peace-facility-eu-budget-fund-build-peace-and-strengthen-international-security_en and https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/apf_annual_report_2019_en.pdf.

(48) بيان مشترك، أحيل إلى مجلس الشؤون الخارجية للاتحاد الأوروبي. متاح في الرابط - www.saferworld.org.uk/resources/news-and-analysis/post/917-joint-statement-a5billion-european-peace-facility-risks-fuelling-conflict-and-human-rights-violations-around-the-world.

والتجهيز“ في مجالي مكافحة الإرهاب وتحقيق الاستقرار وتؤكد القيمة الإضافية التي ستنجحها مؤسسة تركز على المساءلة في هذه السياقات. إن وضع آليات ملموسة لمحاسبة الشركاء الأمنيين في مجال مكافحة الإرهاب أمر أساسي بالنظر إلى أن الأفراد المتضررين من ممارسات المساعدة الفاسدة أو المنتهكة لحقوق الإنسان ليست لهم إمكانية اللجوء إلى آليات المساءلة القائمة(49).

31 - وتغذي الاحتياجات غير الملباة في مجال سيادة القانون وانتهاكات حقوق الإنسان استمرار دورات النزاع والتطرف العنيف والإرهاب. وستكون لبناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب نتائج عكسية في الممارسة العملية إذا كانا يساهمان في هذه الظروف المواتية. ومع الاعتراف بالقيمة الإيجابية للنهوض بالعدالة والأمن في الدول الثالثة، تجدر الإشارة إلى أن تعزيز المساءلة والشفافية وحقوق الإنسان يتطلب موازنة بحيث يضمن ألا يتيح بناء القدرات والمساعدة التقنية بشكل مباشر أو غير مباشر انتهاكات لحقوق الإنسان أو للقانون الإنساني. وعلاوة على ذلك، فبمجرد تحديد المخاطر أو المعرفة بانتهاكات حقوق الإنسان، يجب أن تكون تدابير التخفيف قوية وأن تنفذ بصرامة. وتحذر المقررة الخاصة من استخدام أنماط إدارية تقلل من شأن أثر الانتهاكات والأضرار “المنخفضة المخاطر” في مجال حقوق الإنسان، مشيرة إلى أن هذه التصنيفات تميل إلى التقليل بشكل منهجي من تقدير تكاليف انتهاكات حقوق الإنسان المتصلة بمكافحة الإرهاب. وعموماً، يبدو أن ممارسات التخفيف تتمثل أساساً في منح الضمانات، أو ممارسة الضغط وإرسال التمثيليات، أو التدريب على حقوق الإنسان، أو رصد البيانات، أو الإبلاغ، أو البحث عن تحقيق “توازن” من خلال تقديم مشاريع أخرى للمساعدة أو القدرات في مجالات موازية. وتعرب المقررة الخاصة عن قلقها للافتقار إلى آليات صارمة ومطبقة باتساق للرقابة والمساءلة. إن أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية المستخدمة استناداً إلى تقويض سيادة القانون وانتهاك حقوق الإنسان للأفراد والمجتمعات، تضر بفعالية مكافحة الإرهاب وتخلق مناخاً من عدم الثقة، وتتل من المصادقية والسمعة، وتضعف الجهود الطويلة الأجل لمنع العنف. ومن مصلحة الدول من الناحيتين الاقتصادية والسياسية ومن منظور أمني ضمان ألا تؤدي أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية إلى تفويض القيم التي دفعت إلى تطبيقها في المقام الأول.

32 - وفي الأمريكتين، أنشئ كيان فرعي تابع لمنظمة الدول الأمريكية، هو لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، من جانب الجمعية العامة للمنظمة في عام 1999 لتعزيز التنسيق بين الدول الأعضاء في منع الإرهاب ومكافحته(50). وهذه اللجنة ملتزمة رسمياً بتعزيز التعاون والحوار وفقاً لمبادئ ميثاق منظمة الدول الأمريكية، واحترام سيادة القانون والقانون الدولي. وتقدم المساعدة التقنية في مجالات الأمن السيبراني، ومراقبة الحدود، وأمن سلسلة الإمداد، وأمن الشحنات والحاويات، وأمن السياحة، وأسلحة الدمار الشامل، والمساعدة العامة في مجال السياسات المتعلقة بمكافحة الإرهاب، بما في ذلك وضع الأنظمة المتعلقة بتمويل الإرهاب(51). وتركز لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب أساساً في أنشطتها لبناء القدرات على أشكال

(49) وعلى وجه التحديد، فإن المتضررين مباشرة من الدعم المقدم إلى الجهات الأمنية الفاعلة في بلدان ثالثة لا ينتمون إلى دوائر الاتحاد الأوروبي، ولا يملكون سوى سبيل محدودة لإثارة القضايا أمام الاتحاد الأوروبي بشكل مباشر، بما في ذلك محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي. ولدى البرلمان الأوروبي رقابة محدودة على المساعدة الحكومية الدولية، ولا يستطيع أمين المظالم الأوروبي تلقي شكاوى من مواطنين من غير مواطني الاتحاد الأوروبي.

(50) وفقاً لميثاق منظمة الدول الأمريكية واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب. وتمارس لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب مهامها بموجب إعلان لئلا يمنع الإرهاب ومكافحته والقضاء عليه.

(51) تجدر الإشارة إلى أن التمويل من هذه المساعدة يأتي من دول ثالثة خارج المنطقة، مثل حكومات إسبانيا، وإستونيا، وكندا، والمملكة المتحدة، وهولندا، والولايات المتحدة، فضلاً عن مساهمات مالية وعينية من القطاع الخاص.

التدريب التي يطبعتها التعاون الفني مع القطاع الخاص⁽⁵²⁾. وللأسف، تكشف التقارير السنوية والوثائق الصادرة عن اللجنة عن التزام محدود بمعايير ومبادئ حقوق الإنسان في أعمالها في مجال بناء القدرات والمساعدة التقنية⁽⁵³⁾، وبينما يتم إبراز التواصل مع هيئات الأمم المتحدة والهيئات العالمية لمكافحة الإرهاب، لا يبدو أنه تم إقامة علاقات منتظمة مع كيانات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان التي تعمل باستمرار في أنشطة مكافحة الإرهاب⁽⁵⁴⁾.

33 - وتلاحظ المقررة الخاصة على سبيل المثال إنشاء شبكة للبلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب في عام 2019، لإتاحة تبادل المعلومات بكفاءة وأمان في سياق التهديد الإرهابي⁽⁵⁵⁾. وإذ تلاحظ أنها حلت عدة أحكام تشريعية وطنية لمكافحة الإرهاب في المنطقة⁽⁵⁶⁾، ووجدت أنها تحتوي على ثغرات كبيرة في مجال حقوق الإنسان، تقيد أنه من المؤسف للغاية توسيع نطاق تبادل المعلومات دون إيلاء الاهتمام الواجب لحماية الحقوق الفردية، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، حماية الحقوق الفردية في استخدام البيانات وتخزينها ونقلها وتبادلها. وعلاوة على ذلك، ونظرا لنقاط القوة في مجال حقوق الإنسان في نظام البلدان الأمريكية لحماية حقوق الإنسان، من المخيب للأمل ملاحظة حد أدنى من المشاركة إن لم يكن انعدام المشاركة على الإطلاق في الأعمال المبلغ عنها لهذا الكيان الإقليمي لمكافحة الإرهاب مع المؤسسات والنظم المؤسسية النظيرة لحقوق الإنسان. كما تكشف المقررة الخاصة قلقا أعم من أن جهود معالجة التحديات البارزة والطويلة الأمد في المنطقة، بما في ذلك التنمية والحد من الفقر ومكافحة الفساد والاتجار بالمخدرات وأنشطة العصابات الإجرامية، سيعاد توجيهها إلى إدارة مكافحة الإرهاب باعتبارها "حلا" سهلا حسب التصور السائد، وتشير إلى مشاكل سيادة القانون والحوكمة والشرعية وحقوق الإنسان الطويلة الأمد التي تنشأ عن هذا التفكير غير المدروس. وهناك دور مناسب لأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب في المنطقة، ولكن يجب أن تظل ملائمة للظروف وأن تكون مصممة خصيصا لمواجهة التهديدات الإرهابية الفعلية والحقيقية في المنطقة، لا أن تكون آلية تخمينية أو انتهازية "لبلوغ مآرب أخرى" عن طريق مكافحة الإرهاب.

34 - إن مشاركة رابطة أمم جنوب شرق آسيا في مجال مكافحة الإرهاب تسبق الهجمات الإرهابية التي وقعت في 11 أيلول/سبتمبر 2001 ("11/9"). وعلى وجه التحديد، اعتمدت الرابطة الإعلان المتعلق بالجريمة العابرة للحدود الوطنية في عام 1997 وخطة عمل للرابطة في عام 1999. وتتجلى جهود مكافحة الإرهاب على الصعيد الإقليمي، في جملة أمور، في اعتماد إعلان رابطة أمم جنوب

(52) تلاحظ المقررة الخاصة بشكل إيجابي بعض أنشطة بناء القدرات الخاصة بنوع الجنس. انظر، على سبيل المثال، OAS Cyberwomen Challenge in 2019 strengthening the technical skills of women in the cyber-security field وإدراج أصوات النساء في مجال الأمن البحري (انظر www.oas.org/en/sms/cicte/prog-maritime-security.asp).

(53) انظر www.oas.org/en/sms/cicte/default.asp.

(54) الإبلاغ منصوص عليه في المادة 91 (و) من ميثاق منظمة الدول الأمريكية، والمادة 17 (ح) من النظام الأساسي للجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، والمادة 11 (هـ) من نظامها الداخلي.

(55) تمول الولايات المتحدة هذا البرنامج. انظر OAS press release, www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-077/19.

(56) تعليقات الدول على التشريعات والسياسات OL NIC 3/2020 و OL PER 3/2020 و BRA 6/2021. متاحة في الرابط www.ohchr.org/EN/Issues/Terrorism/Pages/LegislationPolicy.aspx.

شرق آسيا بشأن التدابير المشتركة لمكافحة الإرهاب في عام 2001⁽⁵⁷⁾. وقد ركزت أنشطة بناء القدرات الإقليمية في مجال مكافحة الإرهاب على زيادة القدرات المتاحة في البلدان الأعضاء في الرابطة للتحقيق في الأعمال الإرهابية والكشف عنها ورصدها والإبلاغ عنها، وزيادة القدرة في مجال تمويل مكافحة الإرهاب، وتوفير التدريب في مجالات متعددة⁽⁵⁸⁾، وإيجاد مراكز اتصال وطنية، وحلقات عمل لأصحاب المصلحة الأمنيين الرئيسيين، والتعاون خارج المنطقة. ومن المؤسف أن الالتزامات في مجال حقوق الإنسان تبدو هامشية في بلورة ضرورات وعمليات مكافحة الإرهاب. ونظرا للفوائد الطويلة الأمد المحددة أعلاه من إدماج معايير وعمليات حقوق الإنسان في أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية، من الأهمية بمكان أن تقوم هذه المنظمة الإقليمية بزيادة تعميم مراعاة حقوق الإنسان وإدماج المجتمع المدني.

35 - وتضم منظمة شنغهاي للتعاون، التي أسستها ستة بلدان في عام 2001⁽⁵⁹⁾، دولا مراقبة وشركاء في الحوار تشمل اهتماماتهم تعزيز التعاون الاقتصادي والتعاون ضد الأنشطة الدينية المتطرفة والجرائم العابرة للحدود الوطنية، والدعوة إلى مجموعة من المبادئ لإدارة العلاقات الدولية. وتشارك المنظمة في أعمال المساعدة التقنية في التصدي للإرهاب والانفصال والتطرف⁽⁶⁰⁾. وتؤكد المقررة الخاصة انعدام الاهتمام بحقوق الإنسان في الإطار المحدد لعمل المنظمة، ولا سيما انعدام اليقين القانوني والدقة في تعريفى التطرف والإرهاب في وثائقها القانونية التأسيسية، فضلا عن خلط كبير في الممارسة بين هذين المفهومين⁽⁶¹⁾. وفي حين أن المنظمة لم تقدم مساعدة تقنية مباشرة لأعضائها، فإنها تشجع على تقديم هذه المساعدة بين فرادى الدول الأعضاء. وتشجع بقوة استعراض ومراجعة الصيغ والتعاريف المتصلة بالتطرف ومكافحة الإرهاب، لضمان الدقة القانونية والتطابق مع القانون الدولي الذي ينظم مكافحة الإرهاب.

36 - ومن الضروري أن يتم إدماج نقاط القوة والقدرات الفريدة للهيئات الإقليمية في أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية، وأن تتصدى الهيئات الإقليمية باستمرار لمخاطر عدم الفعالية، والتدابير ذات النتائج العكسية، والتواطؤ في الانتهاكات الوطنية لحقوق الإنسان. وهناك مخاطر جسيمة تواجه كيانات إقليمية متعددة في حال تم تهميش جهود المعونة الإنمائية والوساطة ونزع السلاح وحل النزاعات والاستقرار الإقليمي على نطاق أوسع أو نزع الشرعية عنها أو أصبحت أقل فعالية مع مرور الوقت لأنها تنفذ في نفس المنطقة أو تتداخل مع تدابير مكافحة الإرهاب المخلة بحقوق الإنسان وسيادة القانون⁽⁶²⁾ وتتنظر إليها المجتمعات المستفيدة والحلفاء المستفيدين سلبيا في كليتها.

(57) مؤتمر القمة السابع لرابطة أمم جنوب شرق آسيا، 5 تشرين الثاني/نوفمبر 2001، بروني دار السلام.

(58) بما في ذلك حماية الأهداف غير المحصنة وأمن الحدود.

(59) الاتحاد الروسي، وأوزبكستان، والصين، وطاجيكستان، وقيرغيزستان، وكازاخستان. انظر http://eng.sectsc.org/about_sco/.

(60) ميثاق منظمة شنغهاي للتعاون، 7 حزيران/يونيه 2002. متاح في الرابط <http://eng.sectsc.org/documents/>.

(61) تشير إلى أنه من المقبول في المادة 1 (2) من اتفاقية شنغهاي لمكافحة الإرهاب والتطرف والنزاعات الانفصالية أنه إذا كان هناك تعريف قانوني أوسع للإرهاب في إطار قانوني وطني فإنه يقبل دون تحفظ.

(62) انظر A/HRC/46/54، الفقرتان 5 و 97؛ وقرار مجلس الأمن 2531 (2020)، الفقرة 2؛ و A/HRC/43/76، الفقرات 12 و 15 و 26. و www.ohchr.org/EN/Countries/AfricaRegion/Pages/G5-Sahel.aspx.

خامسا - أنشطة الأمم المتحدة لبناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته

37 - أبلغت المقررة الخاصة باستمرار عن توسع خطة العمل ووجود سياسات وبرامج مكافحة الإرهاب في هيكل الأمم المتحدة وخططها ككل⁽⁶³⁾. وهي تقر بقيمة استجابات الأمم المتحدة المتكاملة والفعالة للتصدي للتهديدات التي يتعرض لها السلم والأمن الدوليان، وبدور مكافحة الإرهاب إلى جانب أهمية التعاون وتبادل المعلومات بين كيانات الأمم المتحدة. وتؤكد العمل الهام لمكتب مكافحة الإرهاب وجهوده الرامية إلى تحقيق التنسيق والاتساق والفعالية والشفافية في عمل المنظمة في هذا المجال⁽⁶⁴⁾. ومع ذلك، أثارت شواغل كبيرة إزاء النمو غير المسبوق في هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، وتهميش حقوق الإنسان ونقص الموارد المخصصة لها في أعمال الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، والافتقار إلى الرصد والتقييم المجديين لنشاط الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب، وتحديدا عدم حصر ومعالجة الأثر السلبي على حقوق الإنسان.

38 - وفي هذا الصدد، كشف تقييم استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب أن ركيزتها الرابعة تعاني من أوجه ضعف هيكلية وسياساتية عميقة. وأكد الأمين العام في تقريره الأخير إلى الجمعية العامة (A/75/729) أن "... ثمة حاجة إلى تركيز عاجل، مدعوماً بالتزام سياسي متجدد وموارد كافية، لتعزيز النهوض بحقوق الإنسان وسيادة القانون وحمايتها لدى تنفيذ جميع الركائز الأربع لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب". وقد أصبح من الواضح أكثر من أي وقت مضى أن أوجه عدم مساواة حادة في المؤسسات والموارد تؤدي إلى ركود قدرات الأمم المتحدة لتعميم مراعاة حقوق الإنسان. ويؤدي هذا النقص في الموارد إلى نقص الخبرة التقنية المتاحة في مجال حقوق الإنسان في تصميم السياسات والبرامج ووضعها وتنفيذها ورصدها وتقييمها. ولا يزال عدم إيلاء الأولوية مستمرا على الرغم من الأدلة التي تثبت أنه على الرغم من أن النزاع هو أحد أقوى المؤشرات على أثر الإرهاب، فإن أوجه القصور في حماية حقوق الإنسان، والعوامل الاجتماعية والاقتصادية المتصلة بالحرمان من الحقوق، ونقص سيادة القانون والمساواة، وغير ذلك كثير تعد أيضا مؤشرات. ورغم المكاسب الكبيرة التي تحققت في مجال حقوق الإنسان في الاستعراض السابع الذي يجري كل سنتين للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب⁽⁶⁵⁾، لا تزال هناك ثغرات كبيرة، بما في ذلك الحاجة إلى رقابة مستقلة وافية الموارد على أنشطة الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب تضمن المساواة المتبادلة بين الدول الأعضاء والأمم المتحدة، وإلى إطار قائم على النتائج لقياس أثر المساعدة المقدمة من الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب وتقييمها.

39 - وفي هذا السياق، فإن نمو ونطاق أعمال بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف ومنعه التي تضطلع بها مجموعة واسعة من كيانات الأمم المتحدة هو على مستوى

(63) A/75/337، الفقرة 27؛ و A/74/335، الفقرة 11.

(64) Technical recommendations on human rights and counter-terrorism for the seventh biennial review of the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (General Assembly resolution 72/284), p. 1. متاحة في الرابط www.ohchr.org/Documents/Issues/Terrorism/SR/GlobalStrategy/Technical_Recommendations.pdf

(65) انظر قرار الجمعية العامة 291/75.

لا يستوعبه المجتمع الدولي بعد تماما⁽⁶⁶⁾. ويتيح هذا النمو فرصا، ولكنه يثير أيضا تساؤلات واضحة عما إذا كانت العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان من جانب الأمم المتحدة قد بلغت المستوى المنشود بالوتيرة المناسبة. وهذه الأعمال يتولى قيادتها وتنسيقها مكتب مكافحة الإرهاب⁽⁶⁷⁾، إضافة إلى أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية التي تبادر بها فرادى كيانات الأمم المتحدة، وتقودها، وتنفذها، وتشرف عليها، بشكل منفصل. وكما أفاد المكتب نفسه، تشمل أنشطة بناء القدرات التي يدعمها مركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب في الوقت الحاضر "تنظيم 195 من حلقات عمل بناء القدرات، ومناسبات التوعية، والاجتماعات على مستوى الخبراء، بمشاركة 9 698 فردا" تشارك فيها 175 دولة عضوا⁽⁶⁸⁾. ويتمثل برنامج بارز بوجه خاص لبناء القدرات، له تأثير واسع النطاق في مجال حقوق الإنسان، في برنامج الأمم المتحدة لمكافحة سفر الإرهابيين الذي يستند رسميا إلى قرارات مجلس الأمن 2178 (2014) و 2396 (2017) و 2482 (2019)⁽⁶⁹⁾. ومن المهم الإشارة إلى أن المقررة الخاصة لا تزال دون إمكانية الاطلاع على تسيير البرنامج، مما يؤكد قلقها إزاء إدماج القانون الدولي وحقوق الإنسان على الصعيد الوطني. وفي هذا الصدد، كما هو الحال مع برامج الأمم المتحدة الأخرى، تشجع المقررة الخاصة الجهات المانحة للبرنامج⁽⁷⁰⁾ وكياناته الإدارية على تيسير زيادة الشفافية واطلاع المقررة الخاصة، وكذلك المجتمع المدني، على المعلومات. وقد عم على نطاق واسع في المحافل العامة مع المجتمع المدني والجهات الفاعلة الأخرى الأثر السلبي لهذا البرنامج على حقوق الإنسان في بلدان مختارة وعدم وجود تدابير للتخفيف والحماية، وهذه الشواغل إنما ستزداد مع توسع البرنامج.

40 - وبوجه أعم، حددت المقررة الخاصة نموذجا للخدمات أو نهجا يقوم على الطلب لبناء القدرات والمساعدة التقنية من جانب مكتب مكافحة الإرهاب والاتفاق العالمي للأمم المتحدة ينطوي على مشاكل. ومع التسليم بأن كيانات الأمم المتحدة مدعوة إلى دعم الدول الأعضاء بطرق شتى في بيئة محدودة الموارد بشكل متزايد، لا تزال هناك خطوط واضحة يجب رسمها عندما تطلب أنشطة بناء القدرات في سياقات ومن جانب مؤسسات، لها سجل مشهود في مجال إساءة استخدام قدرات مكافحة الإرهاب لانتهاك حقوق الإنسان، واستهدفت بصورة منهجية ممارسة الحقوق الأساسية (حرية التعبير، والتجمع، والمشاركة في الشؤون العامة⁽⁷¹⁾)، والتعبير الديني، وحقوق المرأة) ولا تظهر رغبة في اتخاذ التدابير التصحيحية أو تحقيق المساءلة. وعلاوة على ذلك، عندما تقدم الأمم المتحدة خدمات المساعدة التقنية وبناء القدرات في مجال مكافحة

United Nations Global Counter-Terrorism Coordination Compact joint projects and entities, pp. 2 and 3 (66) (www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/210604_ct_compact_factsheet_mar-apr_2021.pdf) و United Nations Office of Counter-Terrorism, *United Nations Counter-Terrorism Centre Annual Report 2020*, pp. 78 and 79 (<https://www.un.org/counterterrorism/cct/publications-reports>). متاح في الرابط

(67) أنشأت الجمعية العامة بموجب قرارها 291/71 مكتب مكافحة الإرهاب.

(68) *United Nations Counter-Terrorism Centre Annual Report 2020*, p. 14.

(69) انظر www.un.org/cttravel/.

(70) يشارك في تمويل برنامج السفر كل من هولندا والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وقطر وأستراليا واليابان والهند.

(71) انظر OHCHR, Guidelines on the effective implementation on the right to participate in public affairs (2018)؛ وهي متاحة في الرابط <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/DraftGuidelinesRighttoParticipationPublicAffairs.aspx>.

الإرهاب إلى البلدان التي تخفق المجتمع المدني وتضرر به وتستعبده، يجب إثارة أسئلة أساسية بشأن قيمة هذا النشاط وما إذا كان من المحتمل استخدامه لزيادة تقويض المساءلة والشفافية والحوكمة في الدول المتلقية. وهنا تعد ممارسة التزامات العناية الواجبة ضرورية بصورة أكثر إلحاحاً من أي وقت مضى. وفي موازاة ذلك، واصلت المقررة الخاصة تأكيد عدم وجود رصد وتقييم قائمين على حقوق الإنسان لأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب. وتعترف بأن الفريق العامل المعني بتعبئة الموارد والرصد والتقييم يقوم بإجراء شكل من أشكال تحليل التوليف التجميعي المنبثق من التقييم والرقابة المشتركين من جانب كيانات الأمم المتحدة المشاركة في مشاريع مكافحة الإرهاب. وترحب بهذه الخطوة الأولى في اتجاه التقييم الكامل، ولكنها تلاحظ أن التوليف التجميعي ليس أداة تقييم مناسبة لتحديد ومعالجة الأضرار أو الآثار على حقوق الإنسان. وما زال يفترق إلى التقييم والرقابة الشاملين لحقوق الإنسان في هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، ويجب معالجتهما على سبيل الأولوية.

41 - وبالتوازي مع ذلك، فإن لجنة مكافحة الإرهاب، بدعم من البعثة السياسية الخاصة المتمثلة في مديريتها التنفيذية، تعنى برصد تنفيذ قرار مجلس الأمن 1373 (2001)، الذي فرض مجموعة من الالتزامات المتعلقة بالأمن في مجال مكافحة الإرهاب على جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة والقرارات اللاحقة. ومن بين أمور أخرى، تتولى لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية مسؤولية تيسير تقديم المساعدة التقنية لمكافحة الإرهاب⁽⁷²⁾ إلى الدول التي يحدد أنها تحتاج إلى دعم لتنفيذ هذا القرار وغيره من القرارات⁽⁷³⁾، فضلاً عن المشاركة في أنشطة مكافحة الإرهاب التي تضطلع بها الهيئات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية وتنسيقها⁽⁷⁴⁾. وتسلم المقررة الخاصة وتحيط علماً بأن المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب وسعت نطاق خبرتها الداخلية في مجال حقوق الإنسان ولديها عدد قليل من المستشارين القانونيين ذوي الخبرة العالية في مجال حقوق الإنسان. وقد تعمق انخراطها بخصوص حقوق الإنسان في السنوات الأخيرة، وتقيم المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب حواراً بناء مع المقررة الخاصة.

42 - ومن التحديات الرئيسية في تقييم طبيعة ونطاق وكفاية المشورة في مجال حقوق الإنسان التي تقدم إلى الدول من خلال آليات لجنة مكافحة الإرهاب ومديريتها التنفيذية للرصد والإبلاغ أن دولة واحدة فقط نشرت تقريرها منذ عام 2006، وفي حين أن بضعة تقارير متاحة الآن من خلال الاتفاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب، فلا يمكن للأسف تقييمها بشكل علني. وترحب المقررة الخاصة ترحيباً صادقاً بالشفافية الإيجابية التي تمارسها حكومة فنلندا في نشر تقريرها الخاص بلجنة مكافحة الإرهاب، الذي يعطي إطلالة على العمليات التقييمية للجنة. وفي حين يتضمن التقرير عبارات إيجابية من منظور حقوق الإنسان بشأن التجريد من الجنسية، فإنها تلاحظ بعض أوجه القصور على صعيد حقوق الإنسان في موقف تقرير اللجنة

(72) في عام 2021، يسرت المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب تقديم المساعدة التقنية وفقاً لولايتها - زيارات افتراضية إلى قبرغيزستان (نيسان/أبريل) وغانا (أيار/مايو) ومنغوليا (برنامج السفر، نيسان/أبريل)، وجنوب أفريقيا (أيار/مايو).

(73) أقرت إضافة عام 2018 لمبادئ مدريد التوجيهية لعام 2015 بأن تنفيذ متطلبات القرار 2396 (2017) "يتطلب أطراً قانونية ومهارات وقدرات وخبرات ومعدات لا تمتلكها [بعض الدول الأعضاء] حالياً". وتؤكد المقررة الخاصة أنه في حين أن الالتزامات ذات الصلة بموجب القرار يتعين تنفيذها رسمياً وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان، لم يشر صراحة إلى أي من كيانات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان كجزء من جهود الأمم المتحدة الصادر بها تكليف لتقديم أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية.

(74) Eric Rosand and others, "The UN Global Counter-Terrorism Strategy and Regional and Subregional Bodies: Strengthening a Critical Partnership" (2008), p. 22.

فيما يتعلق بحماية حرية التعبير⁽⁷⁵⁾، وتطبيق التنظيم الجنائي بأثر رجعي⁽⁷⁶⁾، والإفراط في تنظيم تسليم المجرمين⁽⁷⁷⁾، والأسس القانونية غير الواضحة للتوصية بإلغاء استثناء الجريمة السياسية⁽⁷⁸⁾، والتجاوز الواضح فيما يتعلق بتوجيهات مجلس الأمن بشأن العقوبات المفروضة على تمويل الإرهاب⁽⁷⁹⁾، والشواغل المتعلقة بتحديد أو تصنيف "المنظمات غير الربحية للمهاجرين" بشكل فضفاض على أنها تتطوي على مخاطر أكبر⁽⁸⁰⁾، وانعدام مثير للقلق لإشارة إيجابية إلى تطبيق الإعفاءات الإنسانية⁽⁸¹⁾، والتفكير المحدود جدا بشأن أبعاد قواعد البيانات المتكاملة في مجال حقوق الإنسان، التي تستلزم الاهتمام بالخصوصية وأمن البيانات والرقابة⁽⁸²⁾. وتلاحظ المقررة الخاصة أن عملية "التعمق" التي تضطلع بها المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، بالمشاركة المباشرة في بناء القدرات والمساعدة التقنية مع الدول، تشكل فرصة فريدة لمعالجة أوجه القصور العميقة في حقوق الإنسان التي تظهر بوضوح في الممارسة الوطنية لمكافحة الإرهاب. ولا يزال من غير الواضح، تحديدا بسبب غموض العملية والاعتماد الضيق على قرارات مجلس الأمن دون التعهد الكامل بمجمل التزامات الدول بموجب القانون الدولي، مدى فعالية هذه العملية في الممارسة العملية. وبالإضافة إلى ذلك، وكما تكرر ذكره في هذا التقرير وفي غيره من التقارير، وكذلك في الاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب المنقحة حديثا⁽⁸³⁾، فإن المشاركة الشاملة والمفتوحة مع طائفة متنوعة من الجهات الفاعلة المستقلة في المجتمع المدني أمر أساسي للأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب. وعلى الرغم من الحوار الإيجابي والمستمر مع المجتمع المدني في الآونة الأخيرة، فإن هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب أمامه طريق طويل قبل بناء الثقة الكافية، وإرساء تدابير الشفافية فيما يتعلق بطبيعة مشاركة المجتمع المدني وشكلها ونتائجها، ويتسنى بالتالي لأي سياسة وممارسة وبرامج أن تؤكد أنها تكفل مشاركة المجتمع المدني مشاركة مجدية. ويلزم توفير الدعم السياسي وبذل المزيد من الجهود للاعتراف بالقيمة المضافة لمشاركة المجتمع المدني وإسهاماته في تنظيم مجال مكافحة الإرهاب.

43 - وكان مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، من خلال فرعه لمنع الإرهاب والبرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال، الجهة الرئيسية المقدمة لخدمات بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب داخل منظومة الأمم المتحدة⁽⁸⁴⁾. وتنتظر المقررة الخاصة عموما نظرة إيجابية إلى المساعدة

Report of the Counter-Terrorism Committee on its follow-up visit to the Republic of Finland (9-11 April 2019), (75) <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/YKn+terrorism+in+vastaisen+komitean+Suomea+koskeva+arviointiraportti+1.11.2019.pdf/6f290683-3f0d-47cf-6121-965807776b43/YKn+terrorism+in+vastaisen+komitean+Suomea+koskeva+arviointiraportti+1.11.2019.pdf?t=1604567925974>. para. 15. متاح في الرابط

(76) المرجع نفسه، الفقرة 19.

(77) المرجع نفسه، الفقرات 22-25.

(78) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(79) المرجع نفسه، الفقرة 47.

(80) المرجع نفسه، الفقرة 62.

(81) المرجع نفسه، الفقرة 66.

(82) المرجع نفسه، الفقرة 80، تظهر نفس أوجه القصور فيما يتعلق بتبادل الاستخبارات في الفقرة 83.

(83) قرار الجمعية العامة 291/75، الفقرات 10 و 29 و 44 و 99 و 110.

(84) في أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، قدم المكتب مساعدة تقنية تتعلق بالاتجار بالمخدرات وغسل الأموال وبناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب. وشارك المكتب، بالشراكة مع لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، في مساعدة الدول على صياغة تشريعات

التي يقدمها المكتب، في ظل وجود أمثلة متسقة على الممارسات الجيدة تتجلى في أخلاقيات استشارة قوية، ليس فقط على نطاق وكالات الأمم المتحدة بل أيضا مع المجتمع المدني المستقل. وتتنظر إلى خبرة المكتب الطويلة في مجال العدالة الجنائية والإصلاح القانوني، عموما وفيما يتعلق بالإرهاب من خلال فرع منع الإرهاب، الذي يعود تاريخه إلى ما قبل 11 أيلول/سبتمبر، باعتباره مزية تضمن استناد عمله على مبادئ سيادة القانون وعلى التطبيق الصارم لمعايير القانون الدولي المنبثقة من مصادر رئيسية شتى ومن مصادر أخرى للقانون الدولي. وتسلم المقررة الخاصة بوجود تحديات شتى على الصعيد القطري، ولكنها تؤكد أن بناء القدرات والمساعدة التقنية، عندما يقدمان في إطار أفرقة الأمم المتحدة القطرية وتحت قيادة المنسق المقيم، ينتجان نهجا أكثر استدامة وتأسيسا يرجح أن تدمج في الأهداف الأوسع نطاقا للأمم المتحدة والبلد المضيف في مجالات حقوق الإنسان والتنمية والسلام والأمن. ويؤدي ذلك في نهاية المطاف إلى برامج أكثر فعالية. وترى أنه توجد في المكتب تقاليد إيجابية قائمة على سيادة القانون والحقوق، وتحت على الحفاظ على نهجه الشامل إزاء الأطر القانونية لبناء القدرات القائمة على المصادر العرفية والرئيسية للقانون الدولي والالتزامات التعاقدية، وقرارات مجلس الأمن حسب الاقتضاء وبما يتفق مع الميثاق، وفي ظل الاعتراف المستمر بالالتزامات في مجال حقوق الإنسان.

44 - وتشارك عدة كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة مشاركة جوهرية في مكافحة الإرهاب أو أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية لمكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف أو منعه، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، المنظمة الدولية للهجرة⁽⁸⁵⁾، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)⁽⁸⁶⁾، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة⁽⁸⁷⁾، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁽⁸⁸⁾. وتسلم المقررة الخاصة بأن جميع الكيانات تعمل في إطار ولاياتها وتخضع لقيود متنوعة، بما في ذلك الاعتبارات المالية واعتبارات المانحين. وبالنسبة لكل كيان، هناك مخاطر كبيرة لحدوث انتهاكات لحقوق الإنسان كنتيجة لأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في البيئات الوطنية حيث تظل تعاريف الإرهاب والتطرف عريضة وغامضة ومجحفة في الممارسة وتكون الرقابة ضعيفة. وتبرز العواقب الوخيمة على الأفراد والمجموعات المحلية المشاركة، وكذلك على شرعية وقيم كيانات الأمم المتحدة إذ قد تشوه أو تحرف المهام الأساسية من خلال دعم الحفاظ على ممارسات مكافحة الإرهاب التي تخل بالأهداف الأساسية المؤسسية الرئيسية، بما في ذلك السلام والأمن، والتنمية المستدامة، والحوكمة الرشيدة، والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، فضلا عن الاستدامة والمساءلة بوجه عام. وتذكر هذه الكيانات بمساهماتها الفريدة وبالالتزامات بتعزيز وحماية حقوق الإنسان، ولا سيما حقوق الفئات الأكثر ضعفا (الشباب، والأطفال، والمهاجرون، واللاجئون وطالبو

لمكافحة الإرهاب وفي مساعدتها على استحداث وتعهد نظم عدالة جنائية مركزة. انظر www.files.ethz.ch/isn/91416/latin_america.pdf

(85) Huszti-Orbán and Ní Aoláin, "Use of biometric data to identify terrorists" (see footnote 37), pp. 8 and 9 (addressing IOM work on regulating borders)

(86) انظر <https://en.unesco.org/preventingviolentextremism>

(87) انظر www.unwomen.org/en/what-we-do/peace-and-security/preventing-violent-extremism

(88) انظر، على سبيل المثال، A/75/729 و A/75/729/Corr.1، الفقرات 52 و 53 و 64؛ بيان البرنامج الإنمائي في اجتماع لجنة تنسيق الاتفاق العالمي لمكافحة الإرهاب (متاح في الرابط www.undp.org/speeches/global-counter-terrorism-compact-coordination-committee-meeting)؛ انظر أيضا، عموما، www1.undp.org/content/oslo-governance-centre/en/home/our-focus/preventing-violent-extremism.html

اللجوء، والأقليات العرقية والدينية، والنساء والفتيات) في جميع الظروف بدون استثناء. وتشجع على توكي الحذر والتقييد بالمطالبات الإلزامية الواردة في سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة لها لدى تقييم شكل وحجم المشاركة في مكافحة الإرهاب وأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف أو منعه.

45 - وفي معرض الرد على السؤال بشأن ماهية الممارسات الجيدة بالنسبة لجميع كيانات الأمم المتحدة، ترى المقررة الخاصة أنها تشمل أعمال حقوق الإنسان "المكثف" و "الواسع النطاق" على أرض الواقع. وثمة تكلفة متزايدة لعدم الامتثال لحقوق الإنسان في ميدان مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف أو منعه، وستواجه كيانات الأمم المتحدة تدقيقا متعمقا في أي إخفاق في التقييد بالتزاماتها بموجب سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة لها في مجال مكافحة الإرهاب وأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية لمكافحة الإرهاب ومكافحة العنف أو منعه. ويجب اعتبار حقوق الإنسان أصلا من الأصول التشغيلية للدول، يقرن بإحساس ضروري ومتزايد بتكاليف الإخفاق في إدماج حقوق الإنسان. ويجب على كيانات الأمم المتحدة أن تقاوم الخطاب القائل بأن حقوق الإنسان تشكل عائقا يحول دون التوصل إلى اتفاق مع المانحين والبلدان المتلقية بشأن المزيد من أنشطة مكافحة الإرهاب. ويجب على جميع كيانات الأمم المتحدة زيادة إبراز حقوق الإنسان إلى جانب اتباع نهج قائم على القيم لتوفير بناء القدرات والمساعدة التقنية. كما يجب أن تتعلم رفض المشاريع والأنشطة التي تزيد من احتمال حدوث المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان باسم مكافحة الإرهاب، بما يسهم في الإفلات من العقاب في البيئات الوطنية. ويجب عليها أيضا أن تتجنب إضفاء الصبغة الأمنية على المجالات المعيارية الأساسية لعمل الأمم المتحدة، ولا سيما خطة التنمية المستدامة وخطة الحفاظ على السلام، التي تهدف إلى تحقيق أهداف إنمائية شاملة، والتوسط لإحلال السلام من خلال الوقاية. ويجب على الأمم المتحدة نفسها أن تقبل دون تحفظ الرقابة المستقلة الداخلية على عملها في مجال مكافحة الإرهاب لضمان شفافيتها ومساءلتها في هذا المجال العالي المخاطر.

سادسا - التوصيات

ألف - التوصيات الموجهة إلى الدول

46 - تعريف الإرهاب بوضوح وفقا للقانون الدولي وضمان الامتثال لمبادئ الشرعية والضرورة والتناسب وإلغاء القوانين والسياسات والبرامج التي تنظم "التطرف"، التي لا مكان لها في القانون الدولي والقانون المحلي. وهذه شروط مسبقة لتكون أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية متوافقة مع الحقوق.

47 - المشاركة المجدية مع المجتمع المدني والمجتمعات المتضررة كشركاء في تصميم أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية، ووضعها وتنفيذها وتقييمها تمشيا مع مبادئ عدم إلحاق الضرر وضمان الرقابة المدنية على قطاع الأمن وجهود مكافحة الإرهاب، باعتبارها أساسية لفعالية أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب وتوافقها مع حقوق الإنسان واستمرارها.

48 - كفالة أن تتضمن جميع أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب تحليلا كاملا لسجلات الدول في مجال حقوق الإنسان، وتحديد نطاقها، وتشخيصها لها، وتقييم المخاطر في مجال حقوق الإنسان، وتضع استراتيجيات للتخفيف من المخاطر تركز على حقوق الأفراد والمجتمعات

المتضررة، وتكفل إدراج سبل الانتصاف المتاحة والكافية والفعالة والسريعة والمناسبة باعتبارها أساسية لفعالية أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية. وينبغي أن تشمل كل أشكال الدعم "للتدريب والتجهيز" إنشاء آلية للشكاوى المدنية.

49 - الكف عن نقل التكنولوجيات العالية المخاطر إلى البلدان التي لديها سجلات سيئة بانتظام في مجال حقوق الإنسان، ونمط مستمر لإساءة استخدام أدوات مكافحة الإرهاب ضد المجتمع المدني والمعارضين السياسيين والجهات الفاعلة المدافعة عن حقوق الإنسان استنادا إلى أنشطة بناء القدرات أو المساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب.

50 - الالتزام بوجود آلية رقابة مستقلة مزودة بما يكفي من الموارد لمراقبة هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، باعتبارها عنصرا ضروريا في خدمات بناء القدرات والمساعدة التقنية التي تقدمها الأمم المتحدة، ومواصلة النهوض بهذه الجهود وفقا لتوصيات استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب.

باء - التوصيات الموجهة إلى الأمم المتحدة

51 - ضمان التطبيق الكامل للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والقانون الدولي للاجئين، وتجنب تقويض أي من هذه المجموعات الثلاث من القواعد المترابطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة من خلال بناء القدرات والمساعدة التقنية. ويشمل ذلك ضمان التعاون مع آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الاستعراض الدوري الشامل، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، والإجراءات الخاصة المستقلة لمجلس حقوق الإنسان، فضلا عن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

52 - ضمان التطبيق الكامل لسياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان عند تقديم دعم الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة لها كشرط إلزامي لأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية دعما للقوات الأمنية غير التابعة للأمم المتحدة. وإشراك المنسقين المقيمين في هذا العمل الرقابي الأساسي.

53 - النظر، على أعلى المستويات، في الآثار المختلفة لأنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان والسلام والأمن، وضمان أن تطبق سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان تمثيا مع متطلباتها الإلزامية وأن تشمل تدابير تنفيذ ملائمة لتطبيقها الفريد في مجال مكافحة الإرهاب.

54 - التعجيل بإجراء تقييم مصمم خصيصا لآثار أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية على حقوق الإنسان في إطار اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب. ويتطلب ذلك مشاركة جميع كيانات الأمم المتحدة ذات الصلة، ولا سيما كيانات حقوق الإنسان، وتحليلا مكرسا لآثار هذه المبادرات على حقوق الإنسان للنساء والفتيات.

55 - كفالة اعتبار آلية الرقابة المستقلة والمزودة بما يكفي من الموارد لمراقبة هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب عنصرا ضروريا في تدابير وإصلاحات الهيكل المحددة في الطلبات الواردة في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب المنقحة حديثا.

جيم - التوصيات الموجهة إلى الهيئات الإقليمية أو المنظمات الأمنية المتعددة الأطراف

- 56 - ضمان استناد جهود بناء القدرات والمساعدة التقنية التي تقودها المنظمات الأمنية الإقليمية أو المتعددة الأطراف إلى تعاريف واضحة للإرهاب في امتثال للقانون الدولي وضمن الامتثال لمبادئ الشرعية والضرورة والتناسب في هذه الجهود.
- 57 - المشاركة المجدية مع المجتمع المدني والمجتمعات المتضررة لفهم مخاطر المبادرات واحتياجاتها وآثارها فهما كاملا على الصعيدين دون الإقليمي والمحلي وضمن الرقابة المدنية على قطاع الأمن وجهود مكافحة الإرهاب باعتبارها أساسية لفعالية جهود مكافحة الإرهاب وتوافقها مع حقوق الإنسان واستمرارها.
- 58 - ضمان أن تتضمن جميع أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب التي صيغت على الصعيد الإقليمي أو في سياق الحوار المتعدد الأطراف تحليلا كاملا لتنفيذ التزامات حقوق الإنسان لأي بلد متلق، وتحديدًا لنطاقه، وتشخيصا له، وأن تقيم مخاطر البرامج على حقوق الإنسان، باعتبارها ضرورية لدمج تدابير وقائية وتخفيفية، إضافة إلى سبل انتصاف تكون قوية وكافية وتنفذ بصرامة.
- 59 - مواصلة إشراك وإدماج المؤسسات الإقليمية لحقوق الإنسان والخبرات الإقليمية في مجال حقوق الإنسان في تصميم أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية لمكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف أو منعه، ووضعها، وتنفيذها، والرقابة عليها.
- 60 - ضمان مشاركة آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الاستعراض الدوري الشامل، وهيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، والإجراءات الخاصة المستقلة لمجلس حقوق الإنسان، وكذلك مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بطريقة مجدية ومستمرة.