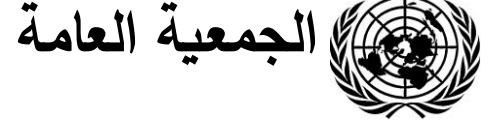


Distr.: General
16 September 2022
Arabic
Original: English



الدورة السابعة والسبعون

البند 68 (ب) من جدول الأعمال

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، فيونولا ني أولاين، المقدم وفقاً لقرار الجمعية
180/72 وقرار مجلس حقوق الإنسان 10/49.



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

تأثير مكافحة الإرهاب على صنع السلام وبنائه والحفاظ عليه ومنع نشوب النزاعات وحلها

موجز

تتناول المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب في هذا التقرير الصلة التي لا تنفصم بين الأهداف الأساسية للأمم المتحدة المتمثلة في صون السلام وبنائه والحفاظ عليه وتعزيز حقوق الإنسان والحريات الأساسية وحمايتها، كما تورد تفاصيل عن تاريخ هذه الأهداف داخل هيكل الأمم المتحدة. وتؤكد زيادة تركيز الأمم المتحدة وكياناتها على ضمان أن يكون أي عمل من أعمال السلام، بما في ذلك صنع السلام وبناء السلام وحفظ السلام، مصمما من قبل المستفيدين الرئيسيين - "شعوب الأمم المتحدة" - وليس فقط الدول الأعضاء فيها - ومن أجلهم ولصالحهم. ومن خلال تتبع نطاق أعمال السلام التي تضطلع بها الأمم المتحدة عبر كياناتها، تسلط المقررة الخاصة الضوء على مجموعة من التحديات المعاصرة الناشئة في السياقات التي تشارك فيها الدول بشكل متزايد من خلال منظور الإرهاب بدلا من منظور السلام، مما يؤدي في الكثير من الأحيان إلى وضع تطبيق الأطر القانونية الدولية الأساسية جانبا وتقويض القدرة على المشاركة في الأعمال المتعلقة ببناء السلام وحقوق الإنسان على المستوى المحلي أو تسهيل أو دعم الوساطة في النزاعات المحلية. وهذا ما يضع الأمم المتحدة في واجبات معقدة تجعل من الصعب جدا احترام معايير مبادئ حفظ السلام المحايد والامتثال لمعايير حقوق الإنسان وسيادة القانون.

وتشدد المقررة الخاصة على التحولات الإيجابية وعمليات إعادة صياغة التزام الأمم المتحدة بمنع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام من خلال مواءمة أوثق للأهداف والبرامج والدعم المقدم للمجتمعات المحلية والدول الأعضاء. غير أنها تلاحظ حدوث تحولات ضارة في النمو الذي لا مثيل له لهيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب والطرق التي تشرك بها الدول في نموذج للمساعدة التقنية وبناء القدرات قائم على الخدمات ومبني على الطلب دون النظر بشكل ملموس في الكيفية التي تحقق بها هذه البرامج في نهاية المطاف نتائج لأصحاب المصلحة الرئيسيين في الأمم المتحدة - شعوب هذه الدول. وتلاحظ التحديات المتزايدة التي تواجه الأمم المتحدة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني التي تكشف عن هذه الديناميات في برامج الأمم المتحدة وممارساتها وأطرها المعيارية. وتتوقع أن تستمر زيادة توضيح مسائل أساسية متعلقة ببذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، ومبادئ "عدم الإضرار"، والإخفاقات الطويلة الأجل في تحقيق الأهداف الرئيسية، بما في ذلك أهداف التنمية المستدامة، وخطتنا المشتركة، والأطر المعيارية الأخرى.

وتتبع، في التقرير، أسبقية السلام وحقوق الإنسان داخل هيكل الأمم المتحدة، والأدوات القانونية والسياساتية المتاحة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في أعمال الأمم المتحدة في مجال السلام، وتطور هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب والسلام والتفاعل بينهما، والتحديات التي يفرضها تعدي مكافحة الإرهاب ومنع ومكافحة التطرف العنيف على صنع السلام وبنائه والحفاظ عليه ومنع نشوب النزاعات وحلها، بما في ذلك في سياقات حفظ السلام والنزاع المسلح والوساطة وعمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، والتفاعل بين قانون الاحتلال وممارسة مكافحة الإرهاب.

أولا - مقدمة

- 1 - يقدّم هذا التقرير المعد من المقررة الخاصة المعنية بتعزيز وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية في سياق مكافحة الإرهاب، فيونوالا ني أولان، عملاً بقرار الجمعية العامة 180/72 وقرار مجلس حقوق الإنسان 10/49. وتحلل المقررة الخاصة، في التقرير، أثر مكافحة الإرهاب على صنع السلام وبناء السلام والحفاظ على السلام ومنع نشوب النزاعات وحلها. وتشدّد بشكل خاص على العلاقة البالغة الأهمية بين إنهاء النزاع وحماية حقوق الإنسان، والسعي إلى تحقيق العدالة فيما يتعلق بالانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي، والدور الأساسي للأمم المتحدة في السعي إلى إقامة مجتمعات مسالمة وعادلة وشاملة للجميع، بما في ذلك على النحو المبين في ميثاق الأمم المتحدة وكما يعبر عن ذلك الأمين العام باستمرار.
- 2 - ويرد أدناه تقرير عن الأعمال التي اضطلعت بها المقررة الخاصة منذ أن قدمت تقريرها السابق إلى الجمعية العامة (A/76/261).

ثانيا - الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة

- 3 - واصلت المقررة الخاصة إعطاء الأولوية للتعامل الإيجابي والقوي مع الدول الأعضاء على الصعيد الوطني. فقد اختتمت زيارتيها القطريتين البناءتين للغاية إلى أوزبكستان (انظر A/HRC/49/45/Add.1) وملايف⁽¹⁾. وتلقت المقررة الخاصة تأكيدا لزيارة ستقوم بها إلى العراق خلال الربع الأخير من عام 2022 وطلبت إجراء زيارات قطرية أخرى إلى البحرين، والبرتغال، والسنغال، والكاميرون، وكولومبيا، وكينيا، ومقدونيا الشمالية. وقامت بزيارة عمل إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي في تموز/يوليه 2022، حيث قدمت تدريباً يتعلق بمكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان. وتلقت دعوة أولية من حكومة الولايات المتحدة الأمريكية للقيام بزيارة تقنية إلى مرفق الاحتجاز في خليج غوانتانامو في كوبا، ولا تزال المناقشات جارية بشأن بارامترات هذه الزيارة⁽²⁾.
- 4 - وقدمت المقررة الخاصة تقرير متابعة الدراسة المشتركة بشأن الممارسات العالمية فيما يتصل بالاحتجاز السري في سياق مكافحة الإرهاب إلى مجلس حقوق الإنسان في آذار/مارس 2022 (A/HRC/49/45). وفي تقريرها، قدمت متابعة شاملة للدراسة المشتركة بشأن ذلك الموضوع الصادرة عن أربعة مكلفين بولاية في إطار الإجراءات الخاصة في عام 2010 (A/HRC/13/42)، وكررت المطالبة بالمساءلة والجبر والشفافية من جانب الدول التي شاركت في ممارسات عمليات تعذيب وتسليم ممنهجة أو حرّضت عليها. وأعربت المقررة الخاصة عن قلقها البالغ لأن توصيات الدراسة المشتركة لم تتفدّ، مما أتاح ويسر استمرار انتهاكات حقوق الإنسان باسم مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي. وتبرز أن بعض الدول قد جعلت من الاحتجاز التعسفي الجماعي بدون إجراءات قانونية أمراً طبيعياً (A/HRC/49/45)، الفقرات 30-34)، وأن الطابع الاستثنائي لعمليات المحاكمة التي تشمل تهم الإرهاب لا يزال راسخاً. وقدمت مرفقا للتقرير يتتبع المصير القانوني لجميع الأشخاص الذين عُرف أنهم سُلموا وتعرضوا للتعذيب في أعقاب الهجمات الإرهابية التي وقعت في 11 أيلول/سبتمبر 2001. وتخلص إلى أنه لم يتلق أي فرد سبيل انتصاف

(1) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/srct-eom-preliminary-findings.docx>

(2) انظر الأمم المتحدة، حوار تقاعلي: المقررة الخاصة المعنية بمكافحة الإرهاب - الجلسة السابعة والعشرون، الدورة العادية التاسعة والأربعون لمجلس حقوق الإنسان، شريط فيديو، 15 آذار/مارس 2022.

ملائما من الأضرار التي لحقت به. وتحت على وضع حد للإفلات من العقاب، والتفعيل الحقيقي للوصول المستقل إلى جميع أماكن الاحتجاز دون استثناء، وإعادة تأهيل وإنصاف المتضررين من ممارسات الاحتجاز السري.

5 - وحافظت المقررة الخاصة على التزامها بالتعامل النشط مع مختلف الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، فضمنت بالتالي إدماج التجارب "على أرض الواقع" فيما يتعلق بمكافحة الإرهاب والممارسات الأمنية إدماجا كاملا في عملها. ففي عام 2022، أجرت مشاورات مع منظمات مجتمع مدني من القارات الخمس. وفي 9 أيار/مايو، وقبل انعقاد المؤتمر الدولي الرفيع المستوى المعني بحقوق الإنسان والمجتمع المدني ومكافحة الإرهاب، قامت المقررة الخاصة، بالاشتراك مع إسبانيا، باستضافة حلقة عمل للمجتمع المدني بشأن تعزيز قيادة المجتمع المدني وتعزيز وحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب في مالقة. وبدعم من المقررة الخاصة، شارك ممثلون عن منظمات مجتمع مدني من 43 بلدا في سلسلة من المشاورات لإعداد وثيقة ختامية لحلقة عمل للمجتمع المدني في عام 2022⁽³⁾ للاسترشاد بها في نتائج المؤتمر. كما عقدت اجتماعات تشاورية في جنيف ونيويورك وواشنطن العاصمة وعملت على إنتاج فيلم قصير يوثق أثر تدابير مكافحة الإرهاب على الجهات الفاعلة في المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم. وبدأت المقررة الخاصة في إجراء دراسة عالمية عن أثر تدابير مكافحة الإرهاب على المجتمع المدني والحيز المدني في آذار/مارس 2022، وهي ممتدة للغاية للدعم المالي المقدم من إسبانيا وألمانيا.

6 - وقدمت تحليلا تشريعا للتشريعات المتعلقة بمكافحة الإرهاب وتدابير الطوارئ ومكافحة تمويل الإرهاب والتطرف (العنيف) إلى إسرائيل، وبيلاروس، والجزائر، وسري لانكا، والصين، وجمهورية فنزويلا البوليفارية، وقطر، ونيكاراغوا، ونيوزيلندا والاتحاد الأوروبي منذ تشرين الأول/أكتوبر 2021⁽⁴⁾. وأصدرت ورقات مواقف بشأن أثر الجزاءات المفروضة في إطار مكافحة الإرهاب على التزامات الدول في مجال حقوق الإنسان وبموجب القانون الدولي، مع الإشارة بوجه خاص إلى نظامي الجزاءات المفروضة بموجب قراري مجلس الأمن 1267 (1999) و 1988 (2011)⁽⁵⁾، وآثار نزع الجنسية على حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب مع تطبيق محدد على شمال شرق سورية⁽⁶⁾ وبشأن تدابير مكافحة تمويل الإرهاب ومدى توافقها مع الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان⁽⁷⁾.

(3) <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/civilsocietyworkshop-malaga/2022-08-16/Civil-Society-Workshop-Outcome-Document-Malaga-Spain.pdf>

(4) انظر www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy

(5) انظر Fionnuala Ní Aoláin, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, "The impact of counter-terrorism targeted sanctions on human rights", position paper, 2021 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/position-paper-unsrct-on-unsct-use-of-ct-targeted-sanctions.pdf>

(6) انظر www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/return-and-repatriation-foreign-fighters-and-their-families

(7) انظر: Fionnuala Ní Aoláin, Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, "The human rights and rule of law implications of countering the financing of terrorism measures", position paper, June 2022

7 - وأولت المقررة الخاصة، بوصفها واحدة من 45 عضوا في فرقة العمل المعنية باتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب التي تشكل جزءا من هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، العمل في إطار هيكل الأمم المتحدة ذاته أولوية عليا. فهي ملتزمة التزاما عميقا بالنهج القائم على "إشراك الأمم المتحدة برمتها" إزاء مكافحة الإرهاب، مع تعميم مراعاة حقوق الإنسان حسبما جرى تأكيده في استراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب⁽⁸⁾. وتشارك المقررة الخاصة بنشاط في جميع الأفرقة العاملة المواضيعية الثمانية التابعة لاتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب. وهي تحافظ على تعاون إيجابي مع فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية. وشاركت في ثلاثة اجتماعات للجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب.

8 - وقدمت المقررة الخاصة مذكرتين كصديقة للمحكمة إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضيتي *نومينجود ضد فرنسا* (الطلبان رقم 16/34749 و 17/79607) و *داوي ضد فرنسا* (الطلب رقم 18/48638)، تناولتا، على التوالي، استخدام تدابير الطوارئ في مكافحة الإرهاب والاستخدام الواسع النطاق للتدابير الإدارية للتصدي للتهديدات التي يتعرض لها الأمن القومي.

ثالثا - ضرورة السلام لحماية حقوق الإنسان

ألف - أسبقية السلام وحقوق الإنسان ضمن هيكل الأمم المتحدة

9 - يلزم ميثاق الأمم المتحدة ببلاغة الدول بـ "أن نضم قوانا كي نحفظ بالسلم والأمن الدولي". وظل التحدي المتمثل في منع نشوب النزاعات وبناء السلام والتفاوض بشأن السلام واستدامته والنهوض به في صميم عمل الأمم المتحدة والكيانات المكونة لها لأكثر من 70 عاما. والسلام ليس مجرد غياب العنف بين المقاتلين أو الخصوم ولكنه شرط مسبق أساسي للمجتمع والأفراد حتى يمكن أن تعاش بشكل كامل وعادل الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية⁽⁹⁾. وفي هذا العصر، ومع انتشار النزاعات المدمرة بشكل لا يوصف في جميع أنحاء العالم⁽¹⁰⁾، والتي يتميز الكثير منها بانتهاكات صارخة للقانون الدولي، فالتصدي للتحديات التي تواجه النهوض بالسلام بالمعنى الإيجابي والسلمي على حد سواء بعيد المنال بشكل يبعث على القلق⁽¹¹⁾.

10 - ويعترف الميثاق بوجود علاقة تكافلية بين حماية الحقوق والنهوض بالسلام. وتنشئ الفقرة الأولى من ديباجة الميثاق الصلة الأساسية بين إنقاذ "الأجيال المقبلة من ويلات الحرب" وتأكيد "[الإيمان] بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره وبما للرجال والنساء (...) من حقوق متساوية". ويُسترشد بهذه الصلة الأساسية في تحليل هذا التقرير، الذي تبين فيه المقررة الخاصة كيف أن التعدي المستمر لمعايير وممارسات مكافحة الإرهاب قد قوض قدرتنا الجماعية على النهوض بالسلام ومكّن من ارتكاب انتهاكات ممنهجة لحقوق الإنسان وسيادة القانون وأدامها.

(8) انظر القرار 288/60.

(9) انظر Johan Galtung, "Violence, peace, and peace research", *Journal of Peace Research*, vol. 6, No. 3 (1969).

(10) أنطونيو غوتيريش، الأمين العام للأمم المتحدة، بيان الأمين العام بشأن أوكرانيا، 24 شباط/فبراير 2022. وتشير المقررة الخاصة على وجه الخصوص إلى الحرب في تيجراي، والحرب الأهلية في اليمن، والحرب الأهلية في جمهورية أفريقيا الوسطى.

(11) انظر Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2022: Measuring Peace in a Complex World* (Sydney, 2022).

11 - وأنشئت أول بعثة لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة في عام 1948. وعلى الرغم من أن "عمل" الأمم المتحدة في مجال السلام كان لعقود عديدة محددًا بشكل أساسي في هذه الوظيفة التقليدية "لحفظ السلام" - في أضيق تحديد، "الخط الأزرق" بين الفصائل المتحاربة - ففي الممارسة العملية، كان "عمل" الأمم المتحدة في مجال السلام في الماضي ويظل حاليًا متنوعًا ومشتتًا ومتعدد الأبعاد، بحيث يشمل جملة أمور منها تدابير بناء السلام وحفظ السلام وصنع السلام⁽¹²⁾. ويركز هذا التقرير، الذي يتخذ من النطاق المتسع لعمل السلام هذا إطارًا له، بشكل خاص على أسبقية السلام وحقوق الإنسان بوصفهما هدفين متشابهين للأمم المتحدة، وتلاحظ المقررة الخاصة كيف أن معايير وهياكل وأهداف وبرامج وسياسات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب قد شكلت عقبات أمام منع نشوب النزاعات على المدى الطويل، وحل النزاعات القائمة، وعمل الأمم المتحدة في مجال السلام في جميع أنحاء العالم.

باء - تطور النظم القانونية الشاملة والشواغل الرئيسية المتعلقة بها

12 - تتمثل إحدى النقاط الرئيسية في أنه حتى عام 2001، كانت مشاركة الأمم المتحدة في منع نشوب النزاعات، والوساطة في النزاعات، وحفظ السلام وإنفاذ السلام مبنية بشكل عام على فهم مؤداه أن النظام القانوني الواجب التطبيق الذي ينظم النزاع المسلح هو القانون الدولي الإنساني، وينطوي في سياقات ما بعد النزاع إما على تطبيق اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب (اتفاقية جنيف الرابعة) والمرفق: اللائحة المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية (لائحة لاهاي) (قانون الحرب) أو تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان بصيغته المعدلة بالقيود أو الاستثناءات. ولا تتجاهل المقررة الخاصة إخفاقات الدول أو تبالغ في تقدير استعدادها لتطبيق القانون الدولي الإنساني، ولا سيما على النزاعات المسلحة الداخلية في هذه الفترة. وكثيرًا ما كان تعامل الدول مع القانون الدولي الإنساني عن طريق التجادل حول ما إذا كان الشرط الأساسي لوجود "النزاع المسلح" قد استوفي داخل الأراضي الخاضعة لسيادة الدول، أو ما إذا كانت النزاعات لا تزال مجرد اضطرابات أو توترات داخلية صرفة ينظمها القانون الجنائي المحلي. وإذ تسلم المقررة الخاصة بأن القانون الدولي الإنساني قانون خاص في حالات النزاع المسلح، فهي تؤكد الانطباق الموازي لمعايير حقوق الإنسان في مثل هذه السياقات. وتتشدد على أنه في السياقات التي يُنكر فيها وجود نزاع مسلح أو ينتهي، تكون لمعايير حقوق الإنسان الأولوية.

13 - وحتى عام 2001، كان تنظيم مكافحة الإرهاب يُضطلع به في المقام الأول وتحركه الضرورات المحلية والقانون المحلي، سواء عن طريق تشريع قائم بذاته لمكافحة الإرهاب أو عن طريق القانون الجنائي العادي⁽¹³⁾. وحتى وقوع هجمات 11 أيلول/سبتمبر، كان التنظيم المتعدد الأطراف المتعلق بالإرهاب ينفذ أساسًا من خلال معاهدات⁽¹⁴⁾. وتراوحت معاهدات قمع الإرهاب هذه، التي كانت تركز على التصدي لبعض التهديدات أو الأعمال، بين اتفاقات واسعة النطاق واتفاقات ذات أهداف أكثر تحديدًا، وبينت قدرة الدول على

(12) انظر Joachim A. Koops and others, eds., *The Oxford Handbook of United Nations Peacekeeping Operations* (Oxford, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Oxford University Press, 2015).

(13) انظر Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2006).

(14) انظر، على سبيل المثال، الاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأعمال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات (1963)؛ واتفاقية قمع الاستيلاء غير المشروع على الطائرات (1970).

القيام على المستوى المتعدد الأطراف باعتماد نماذج شبه تشريعية ردا على الإرهاب (A/73/361)، الفقرتان 9 و 10). وكان الاتفاق على معاهدة شاملة متعددة الأطراف لتنظيم الأمور المتعلقة بالإرهاب غائبا بشكل ملحوظ. وفي حين أن وضع معاهدات تتعلق بمكافحة الإرهاب لا يزال مهما⁽¹⁵⁾، فقد تجاوزه مجلس أمن مهيمن ينظم عمليات تصدي الدول للإرهاب من خلال اتخاذ قرارات متعددة ملزمة (عموما) (المرجع نفسه). وبشكل مستمر، لم تعترف القرارات، التي يتضمن الكثير منها متطلبات موسعة من الدول لمكافحة الإرهاب، بالالتزامات المترامنة والتكميلية للدول بموجب القانون الدولي، بما في ذلك التزاماتها بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، ولم تحدها. وبالتوازي مع ذلك، اتسمت مكافحة الإرهاب بتطوير واستخدام قواعد "القانون غير الملزم" على نطاق واسع (انظر A/74/335)، التي وُضعت دون التشاور الفعلي مع جميع الدول المتضررة، وأصحاب المصلحة في المجتمع المدني، والخبراء في مجال حقوق الإنسان (المرجع نفسه). ولقد كان لهذه التغييرات مجتمعة، في رأي المقررة الخاصة، أثر سلبي واضح في الجهود الرامية إلى النهوض عموما بحماية حقوق الإنسان في سياق مكافحة الإرهاب بطرق ناجعة. وعلاوة على ذلك، منع الانشغال بـ "الإرهاب" مجلس الأمن من الانخراط في النوع الأصعب من صنع السلام و/أو مفاوضات السلام الذي ينطوي على التعامل بشكل ملائم مع النزاعات المعقدة والعنف المتعدد المستويات.

14 - وبالتوازي مع الطفرة المعيارية الكبيرة في مجال مكافحة الإرهاب، كان هناك استثمار ضخم في هيكل عالمي لمكافحة الإرهاب، داخل الأمم المتحدة وخارجها على السواء⁽¹⁶⁾. ويشمل هيكل الأمم المتحدة مجلس الأمن، ولجنة مكافحة الإرهاب، والمديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، ومكتب مكافحة الإرهاب، والاتفاق العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب. وتشترك جميع هذه الكيانات مشاركة كاملة في تنظيم مكافحة الإرهاب، وكذلك في بناء القدرات والمساعدة التقنية. وما يُفهم ويُتبع بشكل أقل دقة هو حجم أنشطة مكافحة الإرهاب والبرامج المتعلقة بمنع التطرف العنيف ومكافحته التي تضطلع بها فرادى كيانات الأمم المتحدة⁽¹⁷⁾. ولا يزال الالتزام الكامل بسياسة الأمم المتحدة لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، والرصد والتقييم الشفافين، وتقييم الأثر على حقوق الإنسان عملا جاريا بالنسبة لجميع كيانات الأمم المتحدة المشاركة في مكافحة الإرهاب أو أعمال منع التطرف العنيف ومكافحته. وأخيرا، تشكل هذه البصمة المؤسسية للأمم المتحدة جزءا من شبكة أكبر بكثير من الكيانات العالمية والإقليمية والمتخصصة المشاركة بنشاط في ممارسة مكافحة الإرهاب مع آثار مباشرة ويمكن تتبعها على حماية حقوق الإنسان على الصعيد الوطني⁽¹⁸⁾. ولاحظت المقررة الخاصة الأثر السلبي للنمو غير المقيد لهذا الهيكل، الذي يفتقر إلى جملة أمور منها الرقابة المستقلة كما أنه محدود في قدرته على الرصد والتقييم، على التوازنات العامة لمنظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك على صنع السلام وبناء السلام والحفاظ على السلام ومنع نشوب النزاعات وحلها.

(15) البروتوكول المعدل للاتفاقية المتعلقة بالجرائم وبعض الأفعال الأخرى المرتكبة على متن الطائرات (2014).

(16) انظر A/73/361؛ و Ali Altioq and Jordan Street, *A Fourth Pillar for the United Nations? The Rise of Counter-Terrorism* (Saferworld, 2020).

(17) في عام 2020، أبلغت المقررة الخاصة عن أكثر من 400 مشروع تهدف إلى منع التطرف العنيف ومكافحته نفذها 18 كيانا من كيانات الأمم المتحدة، واستقادت منها أكثر من 90 دولة عضوا في جميع مناطق العالم وتناولت جميع المجالات السبعة ذات الأولوية الموصى بها في خطة عمل الأمين العام لمنع التطرف العنيف (انظر A/HRC/43/46).

(18) انظر Funders Initiative for Civil Society, "FICS report reveals proliferation of agencies influencing counter-terrorism", 25 May 2022.

15 - ومع تسارع وتيرة النمو المؤسسي والمعياري لمكافحة الإرهاب بعد أحداث 11 أيلول/سبتمبر 2001، كانت الأمم المتحدة، بالتوازي مع ذلك، تقوم بإعادة تشكيل عملها في مجال منع نشوب النزاعات وحلها مدفوعة بشواغل متعلقة بوقوع التجاوز، وسوء الإدارة، وضعف وضعية حفظة السلام، وعدم وضوح نطاق المهمة في سياقات النزاع المعقدة. فعلى سبيل المثال، في تقرير الفريق المعني بعمليات الأمم المتحدة للسلام، الذي صدر في عام 2000 ("تقرير الإبراهيمي")، أشار الفريق إلى الحاجة الفورية إلى أن تبلور الأمم المتحدة أساليب أكثر فعالية لمنع نشوب النزاعات وحلها (انظر A/55/305-S/2000/809). وشدد الفريق على أن الاستراتيجيات الفعالة في منع نشوب النزاعات وحلها تتطلب "تحولات مفهومية" في عمليات السلام "[تتشدد] على الأخذ بنهج فريقين لدعم سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان" (المرجع نفسه، الصفحة ix). واستندت التوصيات كلها إلى أسس يعزز بعضها بعضاً، بما في ذلك "الأهمية الأساسية للالتزام منظومة الأمم المتحدة بصكوك ومعايير حقوق الإنسان الدولية وقواعد القانون الدولي الإنساني وتعزيزها في جميع جوانب أنشطتها في مجال السلم والأمن" (المرجع نفسه، الفقرة 6 (ه)).

16 - وفي سياق ما بعد هجمات 11 أيلول/سبتمبر 2001، أكد الأمين العام، في تقريره لعام 2004 عن تنفيذ توصيات اللجنة الخاصة المعنية بعمليات حفظ السلام (A/59/608)، ما يلي: "قد أنيطت اليوم بغالبية العمليات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام ولايات تتخطى المهام المتصلة بالأمن التي ترتبط تقليدياً بمصطلح حفظ السلام وقد يكون حقاً أدق أن تسمى عمليات السلام". وهذا على وجه التحديد، كما هو محدد أعلاه - أي توسيع نطاق هذه الولايات - الذي يؤدي إلى مشاركة قوات الأمم المتحدة في عمليات مكافحة الإرهاب أو تقديم الدعم التقني المباشر ودعم بناء القدرات إلى الحكومات التي تشارك هي نفسها في مثل هذه العمليات، هو ما يثير القلق العميق للمقررة الخاصة ويجري تناوله في هذا التقرير.

رابعاً - التفاعل بين مكافحة الإرهاب وهيكل السلام

17 - تلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن النمو المتسارع لهيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب له أثر مؤسسي وعملي على هيكل السلام في الأمم المتحدة، وبشكل أعم، على شرعيته وفعاليتها المتصورتين. ويتلاقى كلا الهيكلين فيما بين المؤسسات، ولكن أيضاً، نظراً لتوسيع نطاق ما يضطلع به مكتب مكافحة الإرهاب من بناء القدرات والمساعدة التقنية وبرامج داخل مناطق النزاع، فإن وظيفتي الأمم المتحدة المتعلقةتين بالسلام ومكافحة الإرهاب غالباً ما تتلاقيان أيضاً بشكل ملموس في الميدان.

18 - وتعتز المقررة الخاصة، في هذا التقرير، بالإصلاحات العديدة التي أجراها الأمين العام. ومما له أهمية خاصة إصلاحات ركيزة السلام والأمن بالأمم المتحدة، إلى جانب إصلاح مكافحة الإرهاب الذي أدى إلى إنشاء مكتب مكافحة الإرهاب⁽¹⁹⁾. وترحب المقررة الخاصة بهدف الإصلاحات المتعلقة بالسلام والأمن، لا سيما من حيث صلتها بأهداف المواءمة بين السلام والأمن، والتنمية وحقوق الإنسان من أجل تحقيق قدر أكبر من الاتساق، بما في ذلك في البعثات السياسية الخاصة وعمليات حفظ السلام. بيد أن المقررة الخاصة تلاحظ كيف يمكن زيادة هشاشة تحقيق السلام وإعمال حقوق الإنسان عن طريق التقويض الداخلي لهذين الهدفين داخل الأمم المتحدة، ولا سيما بالنظر إلى أهمية الاستثمار في بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب (انظر A/76/261). وجدير بالذكر أن الإصلاح السابق الذي أجراه الأمين العام في

(19) انظر القرار 262/72.

عام 2017 لهيكل مكافحة الإرهاب شمل نقل المكتب السابق لفرقة العمل المعنية بالتنفيذ في مجال مكافحة الإرهاب ومركز الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، من إدارة الشؤون السياسية إلى المكتب الحالي لمكافحة الإرهاب⁽²⁰⁾. وتكرر المقررة الخاصة بالإرهاب عن شواغلها إزاء فصل وظيفتي السلام والأمن الأساسيتين في مجال مكافحة الإرهاب داخل الأمم المتحدة عن الجهود الرامية إلى الانتقال بطريقة أخرى نحو ركيزة سلام وأمن "واحدة متكاملة"⁽²¹⁾. ومنذ إنشاء هذا المكتب، تلاحظ المقررة الخاصة مستوى من النمو والممارسة دون ضوابط كافية متعلقة ببذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان وتحليل النزاعات والسلام، بما في ذلك تحليل مراعاة الاعتبارات الجنسانية، وكذلك عدم وجود قيود مؤسسية على ولايات السلام والأمن الأخرى. ويجب إيلاء اهتمام مؤسسي جاد للتفاعل بين هذين الهيكلين داخليا وخارجيا على السواء، ويجب على المنظمة أن تعيد تقييم أهدافها ووظائفها الأساسية لضمان وحماية قدرتها على المشاركة بنجاح في أعمال السلام في أبعادها المتعددة كلها.

ألف - بناء السلام وتفاعله مع برامج وأهداف مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف ومكافحته

19 - خضع هيكل الأمم المتحدة للسلام لإصلاحات مختلفة على مر السنين ويضم مجموعة قوية من الكيانات التي تركز على بناء السلام. وكانت التقييمات والإصلاحات⁽²²⁾ تهدف إلى تقييم التقدم المحرز وكذلك زيادة تحسين دعم الأمم المتحدة المقدم في مجال بناء السلام إلى المجتمع المدني والدول الأعضاء وأصحاب المصلحة الآخرين. وتتفق المقررة الخاصة مع الآراء التي أعرب عنها فريق الخبراء الاستشاري المعني باستعراض هيكل بناء السلام، ومفادها أنه "لم تستوعب الجهات الفاعلة الدولية، بما في ذلك داخل منظومة الأمم المتحدة، بعد بشكل كامل [كيف أن] أدواتها وإجراءاتها و... غالباً ما تقضل الاستجابات العسكرية. وفي حين أن هذه الاستجابات يمكن أن تكون فعالة في السياق المباشر المتصل بوقف العنف، فإنها عادة لا تعالج سوى الأعراض عوضاً عن الأسباب الجذرية. ويمكن لطابع تلك الاستجابات ذاته، من حيث تركيزها على الجانب الأمني في الأجل القصير وما يتطلبه ذلك من احتياجات هائلة في الموارد، أن يجعلها تجور على الدعم والاهتمام المخصصين للجهود المبذولة للحفاظ على السلام" (انظر A/69/968-S/2015/490). وتلاحظ أن أفزع أشكال هذا التشديد على الأمن وهذه العسكرة لا تزال تحدث في سياق عمل الأمم المتحدة في مجال مكافحة الإرهاب، ودعم الأمم المتحدة لعمليات مكافحة الإرهاب، حيث يُعتبر المستفيدون من برامج الأمم المتحدة حينئذ، بمن فيهم النساء والشباب، مجموعات معرضة للخطر بدلاً من اعتبارهم صانعي تغيير إيجابيين.

20 - وتؤكد المقررة الخاصة الأهمية البالغة للولايات في إطار هيكل الأمم المتحدة لبناء السلام، بما في ذلك لجنة بناء السلام، وصندوق بناء السلام، ومكتب دعم بناء السلام. وعدة ممارسات إيجابية لهذه الكيانات، ولا سيما فيما يتعلق بالمؤشرات الجنسانية، واعتماد مبادئ مراعية للنزاعات⁽²³⁾، والتشديد على الأخذ وطنياً ومحلياً بزمام الأمور والجهود الهادفة إلى إشراك الشباب بصورة مجدية (انظر قرار الجمعية

(20) انظر القرار 291/71، والوثيقة A/71/858.

(21) انظر <https://reform.un.org/content/peace-and-security-reform>.

(22) انظر القرارين 262/70 و 276/72؛ وقراري مجلس الأمن 2282 (2016) و 2413 (2018).

(23) انظر: "Peacebuilding Fund, "PBF guidance note on gender marker scoring", 2019.

العامه 306/76) من خلال منظور قائم على حقوق الإنسان، كلها مجالات لا يزال فيها، عكس ذلك، هيكل الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب يعاني على الرغم من النماذج الموجودة.

21 - وتوجه المقررة الخاصة الانتباه إلى مسؤوليات التكامل التي تضطلع بها الدول الأعضاء، ولا سيما في سياق لجنة بناء السلام، وتشدد على أن تعزيز أعمال الأمم المتحدة في مجال بناء السلام لا يمكن أن يتم إلا بدعم كامل من الدول الأعضاء والاستثمار المالي. وتلفت الانتباه إلى الزيادة المطردة والهائلة في إنفاق الدول الأعضاء على أنشطة بناء القدرات والمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب، سواء كانت ذات طابع ثنائي ودولي و/أو في إطار الأمم المتحدة. والفرق بين حالة تمويل المساعدة الإنمائية للبلدان المتضررة من النزاعات ونسبة هذا التمويل المخصصة لبناء السلام صارخ. وكما أشار الأمين العام في تقريره لعام 2021، "في حين أن مجموع المساعدة الإنمائية الرسمية المقدمة في البيئات المتضررة من النزاعات شهد زيادة في السنوات الأخيرة، إذ بلغ في عام 2019 نسبة 31 في المائة من إجمالي المساعدة الإنمائية الرسمية، لم تُرصد منها لبناء السلام إلا نسبة 13,5 في المائة" وهو انخفاض في الحصة من 19,9 في المائة في عام 2012 (A/76/668-S/2022/66 و A/76/668/Corr.1- و S/2022/66/Corr.1، الفقرة 34) و "لا تزال حصة المعونة الثنائية المخصصة لدعم المنظمات والحركات النسوية والتي تقودها النساء وتلك التي تُعنى بحقوق المرأة في البلدان الهشة أو المتأثرة بالنزاعات منخفضة بشكل لافت للنظر، إذ لم تتعدّ نسبة 0,4 في المائة (179 مليون دولار)" (S/2021/827). ومع استمرار النظر في تمويل الوظائف في مكتب مكافحة الإرهاب من الميزانية العادية، من المهم النظر في ضرورة تحقيق التوازن في المنظومة وفي العدد الحالي لوظائف مكتب دعم بناء السلام البالغ 17 وظيفة، مقارنة بـ 45 وظيفة مطلوبة لمكتب مكافحة الإرهاب.

22 - ولئن كان إجراء تقييم كامل لهيكل بناء السلام لا يندرج في نطاق هذا التقرير، تحت المقررة الخاصة على توخي الحذر في الممارسة الناشئة لكيانات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب التي توظف لغة بناء السلام في أنشطتها. ولاحظت بالفعل تعديا مطردا لأطر البرمجة هذه المشددة على الأمن في أعمال بناء السلام على الصعيد القطري، وهو ما يعكس مصالح الجهات المانحة. وهي على علم بالتمويل السابق الذي قدمه صندوق الأمم المتحدة لبناء السلام لمشاريع منع التطرف العنيف ومكافحته في بوركينا فاسو وتشاد وتوغو وطاجيكستان وقيرغيزستان ومالي وموريتانيا والنيجر ونيجيريا (انظر A/76/687). وتشدد على أن هذه البرامج تعمل بطرق تقوض القانون الدولي لحقوق الإنسان، ومبادئ "عدم الإضرار"، ومبادئ الشرعية والضرورة والتناسب، ولا سيما عندما يُضطلع بالبرامج بالتنسيق الوثيق مع قوات الأمن الوطنية وتطرح تحديات خطيرة فيما يتعلق بالموافقة المستنيرة وبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان والفعالية. وهي تدرك الأمثلة الإيجابية التي عملت فيها كيانات الأمم المتحدة المعنية ببناء السلام على الابتعاد عن الأطر الأمنية لمنع التطرف العنيف ومكافحته بعد الحوار مع كيانات المجتمع المدني المتضررة. واستنادا إلى النتائج التي توصل إليها التقرير التجميعي الوصفي⁽²⁴⁾ لاتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب، ينبغي للأمم العام أن يقيم تقييمًا نقديًا نطاق العمل الذي تضطلع به كيانات بناء السلام بشأن منع التطرف العنيف ومكافحته، وأن يكفل الفصل بين الولايات - لتجنب انزلاق الإسهامات التي تعرضها الأمم المتحدة لبناء السلام إلى برامج لم يثبت حتى الآن أنها تحدث أي أثر كبير. فالزيادة المستمرة في هذه

https://www.unodc.org/documents/evaluation/Meta-Analysis/Meta_Synthesis_United_Nations_Global_ (24)

Counter_Terrorism_Strategy_Report.pdf، الصفحة xvi.

الأنشطة قد تؤدي بالمنظومة إلى العودة إلى الارتباك بشأن الولايات ونزاهة عملها في مجال السلام. ويمكن إجراء مثل هذا التقييم جنباً إلى جنب مع النظر في الاختلالات في التمويل في مجال مكافحة الإرهاب مقارنة ببناء السلام في سياق مؤتمر القمة المعني بالمستقبل لعام 2024 والاستعراض الشامل لبناء السلام في الأمم المتحدة في عام 2025 الذي صدر به تكليف وخطة السلام الجديدة⁽²⁵⁾.

باء - عمليات حفظ السلام ومكافحة الإرهاب

23 - حدثت تطورات متعددة طوال تاريخ عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. فقد تضمنت العمليات التقليدية عمليات نشر في السياقات التي يوجد فيها "سلام يجب حفظه". والبعثات المختلطة هي أحدث جيل من عمليات السلام. ومع ذلك، كان الخط العام الواضح لهذا النهج هو التعزيز الأمثل لكل من حقوق المدنيين العالقين في النزاع وأشكال حمايتهم. والجيل الخامس الناشئ من عمليات السلام هو بعثات مختلطة تنشر قوات وأفراد شرطة تحت قيادة مختلطة⁽²⁶⁾، والفصل بين المهام هو سمة مميزة لهذه الطريقة. وفي جميع أشكال عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، برزت حقوق الإنسان بشكل كبير في الأساس المنطقي المستخدم لتمكين عمليات نشرها وإضفاء الشرعية عليها.

24 - وإذ تلاحظ المقررة الخاصة هذه التحولات في عمليات السلام عبر الأجيال، فهي تسلم بالنقطة البديهية بأن التغييرات المؤسسية والمعمارية كانت ضرورية لمعالجة الطبيعة المعقدة والمتغيرة للنزاع الناشئ على أرض الواقع، فضلاً عن الدور المتطور لمجلس الأمن في سياقات النزاع⁽²⁷⁾. وهي تقدر الالتزامات الواضحة بحماية حقوق الإنسان التي صاحبت التحولات المؤسسية في عمليات السلام. بيد أنها تشعر بقلق عميق لأن استخدام الدول للإرهاب بوصفه تهديداً للسلام والأمن الدوليين قد أدى إلى استمالة عمليات السلام. وتشارك عمليات السلام المختلطة الآن مشاركة مباشرة في دعم الدول في عملياتها لمكافحة الإرهاب أو تزود الدول بالمساعدة والدعم التقنيين للقيام بهذا العمل بنفسها. وفي سياقات متعددة، تُستخدم إجراءات مكافحة الإرهاب بدقة وعمداً لإخفاء وتزييف واقع النزاعات المسلحة المعقدة، التي ينطبق عليها عن حق القانون الدولي الإنساني وحقوق الإنسان. وعدم وجود تعريف متفق عليه للإرهاب يعني في الممارسة العملية، كما وثقت ذلك المقررة الخاصة باستمرار⁽²⁸⁾، أن الدول تنظم مجموعة متنوعة من حقوق الإنسان المحمية بصورة مشروعة بوصفها "إرهاباً"، وتتراوح بين النهوض بحقوق الأقليات وحرية التعبير والتجمع إلى الحق الأساسي في تقرير المصير وإن كان موضع خلاف. ومن الحتمي أن تؤدي عمليات السلام التي تعمل على دعم عمل الدول في مجال مكافحة الإرهاب (مهما كان تعريفها)، نظراً لعدم وجود رقابة فعلية على أنشطة مكافحة الإرهاب العالمية والإقليمية والوطنية، إلى التعدي على حقوق الإنسان الأساسية. ومخاطر هذا التعدي بالنسبة للأمم المتحدة كبيرة وتضر كثيراً بتجربتها ونزاهتها.

(25) انظر قرار مجلس الأمن 2558 (2020).

(26) انظر: "A: United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, "A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping", 2009

(27) انظر Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, 2nd ed. (Stanford University Press, 2007). وعلى وجه التحديد "الحروب الجديدة" مع دول مستقلة حديثاً بما في ذلك تعقيد سياقات النزاع بعد الحرب الباردة، مثل البوسنة.

(28) انظر الرسائل ذات الأرقام المرجعية التالية: NZL 1/2021؛ و DZA 12/2021؛ و AUT 2/2021؛ و LKA 3/2021. متاحة على الرابط الشبكي التالي: www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/comments-legislation-and-policy.

25 - وتسلط المقررة الخاصة الضوء على أن الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام لعام 2015 قدم توصيات رئيسية تتناول الشواغل الأساسية لهذا التقرير (انظر A/70/95-S/2015/446). ورسم الفريق ما يبدو وكأنه خط أحمر، بشأن عمليات مكافحة الإرهاب، مشيراً صراحة إلى أن "بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، بسبب تكوينها وطبيعتها، ليست ملائمة للانخراط في عمليات عسكرية لمكافحة الإرهاب. وتفتقر هذه البعثات إلى جوانب منها المعدادات والاستخبارات واللوجستيات والقدرات المحددة والاستعدادات العسكرية المتخصصة اللازمة" (المرجع نفسه، الفقرة 119). وعلاوة على ذلك، شدد الفريق على أنه بعد مغادرة بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام، ينبغي لمجلس الأمن أن يضمن عدم مطالبة الأمم المتحدة بالاضطلاع بالمهام المتبقية التي تتجاوز قدراتها. وكان الفريق واضحاً جداً في أنه يجب على الأمم المتحدة أن تحافظ على التزامها المحايد باحترام حقوق الإنسان. وتؤيد المقررة الخاصة هذه الاستنتاجات التي خلص إليها الفريق وتدعو إلى إضفاء الطابع المركزي عليها في سياسة عمليات الأمم المتحدة للسلام وتطبيقها باستمرار في الميدان. وتؤكد كذلك قيمة وأهمية مشروع مستقبل حفظ السلام.

26 - وتؤدي مشاركة حفظة السلام التابعين للأمم المتحدة في مهام نشطة متعلقة بمكافحة الإرهاب إلى نشوء مخاطر كبيرة للمنظمة من حيث اشتغالها وسمعتها. وتقر المقررة الخاصة بوجود ضغوط عملية وسياسية كبيرة على الأمم المتحدة لإشراك قواتها في عمليات حفظ سلام "قوية" تشمل عمليات مباشرة لمكافحة الإرهاب، لكنها تحذر من أن المخاطر الناجمة عن القيام بذلك عالية بشكل استثنائي. وبكل وضوح، تعرض هذه الأعمال الحماية القانونية لموظفي الأمم المتحدة الآخرين للخطر، وقد تعوق بشكل أساسي قدرة المنظمة على أن تكون حكماً محايداً في النزاع، والأكثر إثارة للقلق أنها قد تضر بقدرة أجزاء أخرى من أسرة الأمم المتحدة على القيام بالعمل الإنساني الأساسي⁽²⁹⁾. ويساور المقررة الخاصة القلق بشكل خاص من أن العمل الحركي لمكافحة الإرهاب أو الدعم الذي تقدمه عمليات الأمم المتحدة للسلام في هذا المجال يؤدي إلى تقويض حماية المدنيين في البيئات المعقدة، وقد أدى ذلك في مواقع متعددة إلى النفور وانعدام الثقة بين الوجود الميداني للأمم المتحدة والمجتمعات المحلية. وبمجرد الانخراط في أعمال مكافحة الإرهاب، تتأثر سلباً القدرة على سرد سرد متماسك ومتسق وغير إشكالي للمنظمة، ولا سيما في المجتمعات المحلية والمناطق الجغرافية التي يختلط فيها المدنيون والجماعات المسلحة المصنفة كجماعات إرهابية. وقد تكون خلاصة القول هي أنه ببساطة "ليس من المجدي الذهاب إلى هناك"، وأن هناك حاجة إلى وقف هذا النشر.

27 - وباختصار، فالشواغل المترابطة المتعلقة بحقوق الإنسان والناجمة عن هذا التعدي لمكافحة الإرهاب على مجال عمليات السلام هي كما يلي:

(أ) المشاركة المباشرة في عمليات مكافحة الإرهاب التي تنطوي على استخدام القوة، مما يثير مخاوف من القتل خارج نطاق القضاء، وانعدام الشفافية والمساءلة، وعدم كفاية سبل الانتصاف لضحايا مكافحة الإرهاب⁽³⁰⁾؛

(29) انظر John Karlsrud, "UN peace operations, terrorism and violent extremism", in *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order*, Cedric de Coning and Mateja Peter, eds. (Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2020).

(30) يمكن الاطلاع على التقارير السنوية للمقررة الخاصة المعنية بمكافحة الإرهاب وحقوق الإنسان على الرابط الشبكي التالي www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-terrorism/annual-reports-human-rights-council-and-general-assembly.

- (ب) تقديم الدعم التقني وخدمات بناء القدرات في مجال مكافحة الإرهاب إلى قطاعات الأمن التي تورطت في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان دون ضوابط كافية أو بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان تمشيا مع سياسات الأمم المتحدة القائمة؛
- (ج) تحويل الموارد العسكرية والأمنية من الحكومات إلى الجماعات المسلحة المصنفة من قبل الأمم المتحدة بأنها إرهابية، ويرجع ذلك جزئيا إلى الافتقار إلى الشفافية والرقابة داخل قطاع الأمن وضعف أمن المعدات؛
- (د) خلط السكان بين قوات الأمم المتحدة في الميدان وقوات الأمن الوطنية التي لا تحظى بشعبية وتقوم بأعمال مسيئة، مما يقوض مصداقية وحياد قوات الأمم المتحدة والقدرة العامة للأمم المتحدة على القيام بعملها الأوسع نطاقا في مجالات رصد حقوق الإنسان، والسلام والأمن، والتنمية، وتقديم المساعدة الإنسانية، مما يهدد بإطالة أمد النزاعات وتكثيف حدتها؛
- (هـ) وضع "هدف خاص" متعلق بإيصال المساعدات الإنسانية وتقديمها من خلال قبول تصوير حالة معينة على أنها مشكلة "إرهاب" فقط، وبالتالي تقويض مبادئ القانون الإنساني الأوسع نطاقا المتعلقة بالوصول المتجرد إلى إقليم ما للأغراض الإنسانية.

جيم - مكافحة الإرهاب والنزاع المسلح

- 28 - بينت المقررة الخاصة في تقريرين سابقين (A/73/361 و A/75/337) أن تدابير مكافحة الإرهاب كثيرا ما تُتخذ في سياق النزاع المسلح الذي يطبق فيه القانون الدولي الإنساني. وتتجسد تلك الحقيقة كذلك في عديد النزاعات المسلحة غير الدولية التي تشارك فيها جماعات مسلحة غير تابعة للدول تدرج في قائمة الأمم المتحدة للإرهاب وتخضع لنظام جزاءاتها المحددة الأهداف أو في القوائم الإقليمية والوطنية التي تضم الإرهابيين الخاضعين للجزاءات. ويجري تطبيق الشبكة الآخذة في الاتساع من أنظمة وممارسات مكافحة الإرهاب على سياقات وطنية متعددة يمكن فيها رسميا استيفاء الشروط الدنيا للنزاع المسلح بموجب القانون الدولي، ولكنه لا يطبق في الممارسة العملية. ويحدث ذلك أيضا في سياقات يُعترف فيها رسميا بوجود الشروط الدنيا للنزاع المسلح ولكن إدارة وخطاب مكافحة الإرهاب يلعبان دورا مهما بشكل متزايد في التصدي للعنف. ويجري بانتظام تعريف هذه السياقات على أنها سياقات إرهاب بدلا من تعريفها على أنها حالات نزاع معقد تحدث فيها أعمال إرهابية، ولكنها تظل عموما معتبرة من الناحية القانونية حالات نزاع ينطبق عليها كل من حقوق الإنسان والقانون الإنساني. ودفعت المقررة باستمرار بأن إنفاذ القانون الدولي الإنساني يضمن ويتيح حماية حقوق الإنسان الأساسية في سياقات النزاع المسلح (انظر A/75/337).
- 29 - وماذا يعني تعريف حالة من حيث مكافحة الإرهاب بدلا من النزاع المسلح؟ للجواب عناصر متعددة. أولا، يتضمن القانون الدولي الإنساني مجموعة لا جدال فيها من معايير المعاهدات والقانون العرفي التي تحدد التزامات الدول والجهات الفاعلة غير التابعة للدول في حالات النزاع المسلح، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، فيما يتعلق بالاحتجاز، وحماية المدنيين، ووضع المقاتلين، وأساليب ووسائل الحرب، والعمل الإنساني المحايد. ويفتقر الإرهاب إلى تعريف متفق عليه في القانون الدولي ويتسم بعدم الدقة إلى حد كبير في تطبيقه واستعماله. ويعني تطبيق مجموعة غامضة وغير دقيقة وذاتية بالنسبة للدول من اللوائح التنظيمية على ظاهرة بالغة التعقيد أننا نفتقر إلى الاتساق في المعايير المطبقة على سلوك الدول؛ وليس لدينا توافق واضح في الآراء حول ما قد يبدو عليه خرق لهذه المعايير، ومع وجود الكثير من

الغموض المتأصل، هناك خطر مستمر يتمثل في إساءة الاستخدام. ثانياً، وكمسألة مفاهيمية، يركز المنطق الأساسي لخطاب وممارسة مكافحة الإرهاب على تدمير الجماعة الإرهابية، واستهداف وسائل دعمها والقضاء عليها، وتفكيك القيادة والهياكل التي تمكن من ارتكاب العنف. ويعني شعار "عدم التفاوض مع الإرهابيين"، الشائع في سياقات سياسية متعددة، أنه بمجرد وضع حالة أو جماعة في إطار "الإرهاب"، غالباً ما يكون الحوار والتفاوض محظورين رسمياً وغير مقبولين سياسياً. ولا يحظر النزاع المسلح أو يحول دون التفاوض مع "العدو"، وهناك عملياً مسارات متعددة لوضع حد للنزاع، سواء عن طريق العفو (البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المعقودة في 12 آب/أغسطس 1949، والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني)، المادة 6 (5))، أو التفاوض (اللجنة الدولية للصليب الأحمر، الدراسة عن القانون الدولي الإنساني العرفي، القاعدة 64)، أو تبادل السجناء (الدراسة العرفية، القاعدة 128). ثالثاً، يؤدي قبول إطار متعلق بمكافحة الإرهاب عموماً إلى تفعيل عدد من تفضيلاته التنظيمية، بما في ذلك حظر الجماعات والأفراد، والجزاءات، والسلطات الاستثنائية التي تؤثر على مراعاة الأصول القانونية الواجبة، والإجراءات القانونية وتقييد حرية التنقل، وتدابير مكافحة تمويل الإرهاب، وفرض قيود على حرية التعبير (مثل إغلاق الإنترنت). ويؤدي العديد من هذه التدابير إلى تفاقم المظالم الأساسية التي تدفع إلى ارتكاب العنف، ويساوى باستمرار بينها وبين الانتهاكات الممنهجة لحقوق الإنسان في بلدان متعددة. وتقييد هذه التدابير القدرة على حل مشكلة العنف أو معالجة المظالم من خلال نهج أكثر شمولاً، مثلاً من خلال وقف إطلاق النار أو اتفاقات السلام.

30 - وعلاوة على ذلك، لا تزال النزاعات المسلحة تظهر وتحتد وتشتعل من جديد، بينما لا يزال الحفاظ على السلام في المجتمعات التي شهدت أعمال عنف متكررة بعيد المنال. ولا تزال الظروف التي تؤدي إلى إدامة العنف في العديد من المجتمعات - أي الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان وغياب سيادة القانون أو العدالة أو مؤسسات المساءلة - لم تعالج بالشكل الكافي. وتشمل التحديات المستمرة التي تؤدي إلى نشوب النزاع المسلح وإدامته أيضاً تغيير المناخ، وعدم المساواة الطاحنة، ومسائل تقرير المصير التي لم تحل، وغياب المشاركة السياسية الفعلية والتمثيل المناسب في حالات السيادة الهشة والمعقدة والمتنازع عليها. ولم يعالج أي من هذه المسائل على نحو كافٍ إطاراً لمكافحة الإرهاب، سواء بالتتابع أو على نحو متقاطع.

1 - تحقيق الاستقرار ومكافحة الإرهاب

31 - تعزز مصطلح تحقيق الاستقرار في قرارات مجلس الأمن⁽³¹⁾ وأصبح يحدد (يعيد تحديد) دور قوات حفظ السلام في بعض مواقع النزاع. وله علاقة كبيرة بما تم وصفه على أنه تهديدات كبيرة تتطلب استجابة أمنية عاجلة، بما في ذلك ممارسات مكافحة الإرهاب ومكافحة التطرف العنيف، وكذلك بناء الدولة في بعض البلدان. والهدف الشامل لتحقيق الاستقرار هو تقوية ودعم الدولة المقبول بأنها تتعرض للتهديد من جانب جهات فاعلة من غير الدول أو جهات فاعلة إرهابية⁽³²⁾. والمشكلة في هذا السيناريو هي أن التعزيز غير المشروط للدعم السياسي والأمني لحكومات ضعيفة وغير تمثيلية وفاسدة وغير خاضعة للمساءلة أمام جماهيرها يؤدي حتماً إلى مزيد من دورات انعدام الأمن والعنف، وغالباً ما يغذي ويدعم المظالم التي أدت إلى

(31) قرار مجلس الأمن 2640 (2022).

(32) قرار مجلس الأمن 2643 (2022) (اليمن) و 2628 (2022) (الصومال).

مشاركة عسكرية للأمم المتحدة أو مشاركة عسكرية إقليمية في المقام الأول. وجهود تثبيت الأوضاع التي تشدد على استتباب النظام والاستقرار يمكن أن تهمش بسهولة الحاجة إلى التغيير الاجتماعي، ويضفي في الوقت نفسه الطابع المؤسسي على الفساد. وقد لا يكون "السلام" الذي يتم تحقيقه بهذه الطريقة سلاما عادلا؛ وعلاوة على ذلك، فالمظالم التي لم تُعالج قد تعني أن السلام غير مستدام. وتوافق المقررة الخاصة على أن هناك حاجة إلى سبيل أوضح للمضي قدما في مواجهة هذه التحديات، بالنظر إلى العدد المتزايد من النزاعات التي تنشط فيها الجماعات المصنفة على أنها إرهابية والدور الأوسع للأمم المتحدة في السلام والأمن، مما يعني أن مشاركتها في سياقات قريبة جدا من الجماعات المصنفة على أنها إرهابية من المرجح أيضا أن تزداد. وترى المقررة الخاصة أن تبني سياسات وممارسات مكافحة الإرهاب التي لا تستند إلى فهم واضح للظروف التي تؤدي إلى ظهور جماعات عنيفة يأتي بنتائج عكسية، وليست له قدرة مثبتة على التصدي مباشرة للقضايا الأساسية المتمثلة في انعدام الأمن والنفور والاستيلاء على السلطة والعنف، ومن المرجح ببساطة أن يزيد الأمور سوءا على المدى الطويل.

32 - وتتطوي ولايات الأمم المتحدة المتعلقة بتحقيق الاستقرار على تحديات خطيرة عندما تشارك الحكومة في مكافحة الإرهاب والتطرف العنيف⁽³³⁾. فمن خلال إدخال عنصر من عناصر العمليات الهجومية، تطعن هذه الولايات في صحة حياد الأمم المتحدة وشرعيتها من خلال تغذية الانطباع بأن الأمم المتحدة طرف في النزاع يعمل على مكافحة الإرهاب. ويثير هذا الدعم إشكالية خاصة عندما تكون القوات المسلحة الحكومية متورطة أو عندما يكون قطاع الأمن متورطا في انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان وجرائم حرب، مما يمكن أن يعطي الانطباع بأن الأمم المتحدة متواطئة في ارتكاب هذه الانتهاكات. وفي مالي، يمثل هذه التحديات الارتكاب المزعوم لانتهاكات خطيرة جدا لحقوق الإنسان ضد المدنيين وجرائم حرب من جانب شركة خاصة من دولة ثالثة تعمل في مجال مكافحة الإرهاب إلى جانب الحكومة⁽³⁴⁾.

33 - وأسند إلى بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي دور مباشر في تحقيق الاستقرار في بلد مشترك في نزاعات مختلفة مع جماعات مسلحة غير تابعة للدولة، صنفت الأمم المتحدة بعضها على أنها إرهابية. وما فتئت البعثة تساعد، من خلال تطور في ولايتها، في إعادة بسط سلطة الدولة وردع الجماعات المتطرفة العنيفة. كما اضطلعت بأدوار أكثر تحديدا في مجال مكافحة الإرهاب، مثل التعاون الرسمي وغير الرسمي مع عمليات مكافحة الإرهاب المنتشرة في المنطقة⁽³⁵⁾، واتخذت "إجراءات مباشرة" للتخفيف من حدة التهديدات غير المتناظرة التي تمثلها الجماعات الإرهابية في مالي والتصدي لها، ودعم لجان الأمم المتحدة المعنية بالجزاءات المفروضة في إطار مكافحة الإرهاب⁽³⁶⁾. وربما نتيجة لقرب البعثة من الحكومة وغيرها من عمليات مكافحة الإرهاب، فقد كانت هدفا لهجمات من

(33) تلاحظ المقررة الخاصة أيضا التحديات التي تواجه في تمويل المجتمع المدني عندما تخصص الأموال لجهود تحقيق الاستقرار وليس للعمل الإنساني، مع عدم أهلية المجتمع المدني للحصول على أي استثناءات لأسباب إنسانية.

(34) انظر: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, "Central African Republic: UN expert calls for end to impunity, urges armed groups to lay down arms", 5 August 2022.

(35) كما أنها المرة الأولى التي تم فيها نشر بعثة متعددة الأبعاد لحفظ السلام بالتوازي مع عملية مستمرة لمكافحة الإرهاب، وهي عملية سيرفال الفرنسية، التي تحولت فيما بعد إلى عملية بارخان الحالية.

(36) انظر قرارات مجلس الأمن 2100 (2013)؛ و 2295 (2016)؛ و 2640 (2022).

جماعات مختلفة، أسفرت عن سقوط عدد كبير من القتلى. فحتى شباط/فبراير 2022، فقدت البعثة، على مدى 11 عاما، ما مجموعه 462 من موظفي الأمم المتحدة والأفراد المرتبطين بها⁽³⁷⁾.

2 - صنع السلام ومكافحة الإرهاب الحظر وأثره على الوساطة والتفاوض

34 - يتمثل جانب أساسي للوساطة والتفاوض وإنهاء النزاع في القدرة على إشراك جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة في المناقشات على مستويات متعددة. وترى المقررة الخاصة أن القدرة على الحفاظ على خطوط اتصال خلال فترة العنف هي التي يمكن أن توفر الوسائل اللازمة لوقفه وتوفير سبل فض الاشتباك. وحتى قبل تفعيل الإجراءات الشكلية لوقف إطلاق النار أو غيرها من أشكال تدابير منع العنف⁽³⁸⁾، فإن الحوار مع مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة، المسلحة والعادية على حد سواء، في بيئات هشة ومعقدة أمر أساسي لمنع العنف وإنهائه⁽³⁹⁾. وهذه الأنواع من الأنشطة، التي كثيرا ما يتم تجاهلها والتقليل من شأنها، بعيدة كل البعد عن الإيحاءات الرمزية الكبرى لاتفاقات السلام، وهي "أشياء الحياة اليومية" التي هي ضرورية للنهوض بالسلام المستدام في المجتمعات التي تشهد عنفا أو صراعا شديدين⁽⁴⁰⁾. ويقيد حظر الجماعات المسلحة غير التابعة للدولة، سواء من جانب الأمم المتحدة من خلال القرارات ونظم الجزاءات، أو من جانب الحكومة، البحث عن حلول سياسية للعنف المعقد والمساءلة وحقوق الضحايا⁽⁴¹⁾. ويكون لاستخدام تسميتي "إرهابي" و "متطرف" أثر قوي في المجتمع. كما يمكن أن تُستخدم بشكل انتقائي وضار في المجتمعات الهشة و/أو المنكوبة بالعنف و/أو المتضررة من النزاع لتقويض الثقة، والحد من القدرة على التفاوض بين المجتمعات المحلية و/أو مع الجماعات، وإعاقة المخاطرة لوقف العنف.

35 - والمصطلحات المتعلقة بالإرهاب مهمة، وعواقب استخدامها بيّنة. فاستخدام مصطلحات مثل "إرهابي" و "متطرف" و "متطرف عنيف" يرسخ الموقف القائل إن الأشخاص الذين يوصفون على هذا النحو هم في فئة فريدة مماثلة لقرصان العهد القديم، "عدو البشرية جمعاء"⁽⁴²⁾. وتدل هذه المصطلحات على نوع معين من الخسة والازدراء الأخلاقي: فالأشخاص المدرجون في هذه الفئة لا يستحقون أن يُعتبروا طرفا في النزاع. وتجعل هذه المصطلحات التعامل مع هذه الجماعات أو هؤلاء الأفراد مستحيلا وتيسر استخدام التدابير القانونية الاستثنائية (انظر A/HRC/37/52). والأثر التراكمي لتدابير مكافحة الإرهاب التي يتم تجميعها وتوسيعها مرارا وتكرارا في سياقات نزاع معقدة له تأثير سلبي بشكل واضح على القدرة على تعزيز

(37) انظر United Nations, "At least 25 peacekeeping, associated personnel killed in malicious attacks during 2021", 3 February 2022.

(38) انظر Christine Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2008).

(39) إذ تشير إلى تقرير سويسرا الذي يشدد على أهمية "التواصل مع أي جهة فاعلة مستعدة حقا للدخول في حوار".

(40) انظر Roger Mac Ginty, *Everyday Peace: How So-Called Ordinary People Can Disrupt Violent Conflict* (New York, Oxford University Press, 2021).

(41) تعرب المقررة الخاصة عن قلقها الخاص لأن الغالبية العظمى من الإجراءات المتخذة ضد الأشخاص الضالعين في الإرهاب تنطوي إما على السفر أو العضوية في منظمة محظورة. ولا تلبى هذه الإجراءات احتياجات وحقوق ضحايا الإرهاب ولا تعالج الجرائم الدولية الأساسية.

(42) مأخوذ من اللغة اللاتينية: "hostis humani generis".

التعايش في مجتمع منقسم انقساماً عميقاً والضغط في نهاية المطاف نحو صنع السلام. ولذلك، ففي العديد من سياقات النزاع المعقدة، تنطوي نقطة الانطلاق الرئيسية للنهوض بالأمن الجماعي على تحقيق "وقف إطلاق نار لغوي"⁽⁴³⁾، مما يتيح مجالاً متكافئاً للتصدي للعنف من خلال الاعتراف بأن الاستخدام العام لمصطلحات الإرهاب ينشئ حواجز هيكلية أمام إشراك جميع الجهات الفاعلة اللازمة لإنهاء العنف ومعالجة الظروف المؤدية إلى الإرهاب والعنف الجماعي.

36 - وتلاحظ المقررة الخاصة أن وصف جماعات بأنها "إرهابية" أو "متطرفة (عنيفة)" يمكن أن تستخدمه الحكومات بصورة انتهازية لتقويض مصداقية جماعة معينة ومنع مشاركتها تماماً في الحلول التفاوضية للنزاعات. وتلاحظ أولاً أن هناك أمثلة قوية على تحول جماعات من استخدام العنف غير القانوني إلى المشاركة الكاملة في العمليات السياسية، مما يجعل التمييز بين الجماعات الإرهابية والجماعات غير الإرهابية تمييزاً غير ثابت⁽⁴⁴⁾. وتسلب الضوء أيضاً على أن الحظر لا يزيح القانون الدولي الإنساني أو يقيد تطبيقه، مما يعني أن الجماعات المحددة التي تستوفي شروطاً دنياً لاعتبارها أطرافاً في نزاع بموجب القانون الدولي الإنساني لا تفقد هذا المركز حتى لو ارتكبت أعمالاً تعتبر إرهابية بموجب القانون المحلي أو بموجب القانون الدولي الإنساني. ومن دواعي الأسف أنه من الصعب جداً التغلب على صفة الإرهاب و/أو التطرف العنيف بعد ترسيخها.

37 - وتشكل نظم الحظر التي تتيحها قرارات مجلس الأمن⁽⁴⁵⁾ جانباً أساسياً من جوانب الإطار المتعدد الأطراف لمكافحة الإرهاب. ولكن، يقيد الحظر، من خلال التأثير على الطريقة التي يتم بها تصوير النزاع وتحديده، نطاق خيارات السياسة العامة المتاحة. وقد يكون الوصف عائقاً أمام أشكال مختلفة للمصالحة، إذ يرسخ التحيز والإقصاء، ويلغي إمكانية التمسك ببعض المعنى الاجتماعي المشترك الذي يسمح للمجتمعات التي تعاني بشدة من الانقسام والنزاع بالانتقال ببطء من العنف إلى التعايش. ويستبعد الحظر عموماً إمكانية تطبيق العفو على جرائم معينة، ومن ثم يحد مباشرة من الطرق التي يمكن بها تحفيز المقاتلين وتشجيعهم على إنهاء مشاركتهم في الأعمال العدائية والانخراط في عمليات تشمل تدابير العدالة وقبول الحقيقة وضمانات عدم التكرار. ويستبعد الحظر عموماً أيضاً فتح برامج فك الارتباط أمام الأشخاص المدرجين في القوائم، مما يطرح تحديات معقدة لإعادة الإدماج عندما يظل هؤلاء الأفراد حاضرين في الحياة العامة في البيئات الهشة وبيئات ما بعد النزاع.

38 - وتسلم المقررة الخاصة بأنه في المجتمعات التي شهدت أعمالاً إرهابية في سياق النزاع المسلح، يمكن للأذى العميق والمعاناة الإنسانية اللذين عيشا، ولا سيما من قبل ضحايا الإرهاب، أن يجعلاً مناقشة وتفعيل تدابير شاملة للجماعات والأفراد المحظورين أمراً مؤلماً للغاية. وهي لا تقلل من شأن هذا الأذى أو تتجاهله، وتؤكد أن تدابير المساءلة والعدالة تظل جانباً أساسياً من جوانب إنهاء النزاع وتسلسل تسويته.

(43) انظر Sophie Haspeslagh, *Proscribing Peace: How Listing Armed Groups as Terrorists Hurts Negotiations* (Manchester, United Kingdom, Manchester University Press, 2021).

(44) "في الممارسة العملية، قد يكون التمييز بين الجماعات 'الإرهابية' و'غير الإرهابية' أمراً صعباً - لا سيما في مالي - نظراً لعدم استقرار الولاءات بين الجماعات 'الإرهابية' العابرة للحدود الوطنية والجماعات الأصلية ذات المظالم المحلية"، تم الاستشهاد به في: John Karlsrud, "Towards UN counterterrorism operations?", *Third World Quarterly*, vol. 38, No. 6 (2017).

(45) انظر قرارات مجلس الأمن 1267 (1999)؛ و 1373 (2001)؛ و 1390 (2002)؛ و 1988 (2011)؛ و 1989 (2011)؛ و 2170 (2014)؛ و 2178 (2014)؛ و 2253 (2015)؛ و 2368 (2017).

ولا تزال مقتنعة بأن تدابير معالجة الظروف المؤدية إلى النزاع بالغة الأهمية. وهذا يتطلب، مهما كان مؤلماً، الاستعداد لتقبل شمول جميع الجهات الفاعلة المشاركة في أعمال العنف. والهدف ليس نسيان ضحايا الإرهاب والنزاع، بل وضوح النظر بشأن ما يتطلبه إنهاء دورات العنف. وهذا يعني أيضاً إعطاء الأولوية للسلامة اليومية للمجتمعات، وبناء الثقة والاحترام، وإشراك المجتمعات المتضررة في بناء السلام بصورة مجدية فعلياً. وفي المجتمعات المنقسمة بشدة مثل أيرلندا الشمالية وكولومبيا، هناك أمثلة بارزة (ومؤلمة) على التنازلات والتسهيلات التي تم القيام بها لإنشاء عمليات سلام شاملة، وهو ما كان يعني صراحة إشراك ممثلي الجماعات المسلحة الذين كانوا محظورين بموجب نظم مكافحة الإرهاب المحلية. وعلاوة على ذلك، ما فتئت المقررة الخاصة تبرز الأثر المستمر للجزاء المحددة الأهداف المندرجة في إطار مكافحة الإرهاب على إعمال حقوق الإنسان على نطاق أوسع، ولا سيما في أفغانستان بموجب نظام الجزاءات المفروضة عملاً بقرار مجلس الأمن 1988 والجزاءات المحلية. ويجب بناء قدر أكبر من الشفافية في عمل لجان الجزاءات المتعلقة بنظم مكافحة الإرهاب بشكل عام، ولا سيما من حيث إشراك قادة المجتمع المدني ومناصري المساواة بين الجنسين. ويجب على الدول الأعضاء أن تيسر زيادة الاستعانة بالخبرات في مجال العمل الإنساني فيما يتعلق بالالتزامات الإنسانية المعقدة في أفغانستان، بما في ذلك من خلال الجهات الفاعلة الدولية والأفغانية في مجال العمل الإنساني التي تعمل على تقديم المساعدة والرعاية الطبية⁽⁴⁶⁾.

39 - وتوضح المقررة الخاصة أن موقفها ليس هو الدعوة إلى المصالحة الكاملة مع بعض الجماعات الإرهابية المحددة التي يجعل عدم رغبتها في التخلي عن العنف، وعدم احترامها لأبسط المعايير الدولية للإنسانية، الدفاع عن هذا الموقف أمراً غير ممكن. بيد أنها عملية بشكل أساسي وتدرك إدراكاً عميقاً أن الضرورة الأساسية لإنهاء العنف أو الحد منه قد تقضي بإجراء مفاوضات محكمة بمبادئ وموجهة نحو مقاصد أو مهام معينة ومفاوضات جزئية أو مشروطة مع هذه الجماعات، ولا سيما عندما يكون من الضروري التفاوض بشأن وصول المساعدات الإنسانية و/أو عمليات وقف إطلاق النار و/أو معاملة السجناء. والضرورة الأساسية هي حماية حقوق الإنسان الأساسية للأشخاص الأكثر تضرراً من العنف، والحد من العنف حيثما أمكن ذلك، ومساعدة المدنيين العالقين في دوامة النزاع. ومن واقع تجربتها، يمكن أن يشكل هذا المسلك الضروري والمعقد لبناء لإيجاد حل أكثر شمولاً. ولا يزال يساورها قلق عميق لأنه في نزاعات متعددة يمكن ملاحظتها، يؤدي تنفيذ تدابير الحظر في مجال مكافحة الإرهاب، وهي تدابير في حد ذاتها تشوبها عيوب كبيرة من منظور الإجراءات القانونية الواجبة⁽⁴⁷⁾، إلى تكثيف وتعميق العنف وأشكال الإقصاء التي هي علب القداح التي يشتعل بها النزاع.

40 - وتشير أيضاً إلى شواغلها بشأن الطرق التي يمنع بها الحظر الجهات الفاعلة من الأطراف الثالثة من التعامل مع الجماعات المحظورة لأغراض النهوض بالسلام أو التنظيم المادي للمسائل المتعلقة بالعنف. وقد تحقق ذلك من خلال تحريم مختلف أشكال الدعم - بما في ذلك الدعم المادي للإرهاب⁽⁴⁸⁾، وهو ما له

(46) Ní Aoláin, "The impact of counter-terrorism" (انظر الحاشية 6).

(47) انظر A/HRC/34/61؛ و A/67/396؛ و A/65/258. وانظر أيضاً: Ní Aoláin, "The impact of counter-terrorism" (انظر الحاشية 6).

(48) انظر: (المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية، قضية هولدر ضد مشروع القانون الإنساني) Supreme Court of the United States of America, *Holder v. Humanitarian Law Project*, case No. 130 S. Ct, 2705, 2725 (2010) وانظر 371/70، الفقرات 36-38.

أثر كبير على الأفراد والمنظمات المشاركين في التفاوض والوساطة في جميع أنحاء العالم⁽⁴⁹⁾. وتسلط الضوء بوجه خاص على الآثار السلبية للتشريعات المحلية المفرطة الاتساع بشأن "الدعم المادي" التي تسن في بعض الدول⁽⁵⁰⁾، والتي تزيل عمليا الدعم المقدم لأنشطة وبرامج صنع السلام وبناء السلام، بما في ذلك العمل الحيوي المتمثل في تهيئة الظروف لمفاوضات السلام ودعم عمليات السلام في أكثر البيئات تعقيدا وصعوبة. وتقع هذه الآثار على نحو خاص بشكل خاص على المدنيين الذين يعيشون في المناطق المصنفة على أنها خاضعة لسيطرة المنظمات الإرهابية الذين لا يختارون الانتساب إلى هذه الجماعات ولا خيار لهم للخروج من أراضيهم. كما تسلط الضوء على مشكلة أوسع نطاقا تتمثل في العمليات غير التمثيلية والهرمية المنطوقة من القمة إلى القاعدة، التي تتجاهل معرفة وخبرة المجتمعات المحلية في المواقع المتضررة من النزاع والعنف. ولمعالجة دوافع النزاع معالجة فعلية، يجب على جميع الجهات الفاعلة أن تستمع إلى من هم في الميدان، وأن تجد سبلا لرفع أصواتهم وأن تظل متسقة مع المبدأ الرئيسي للخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن القاضي بإشراك المرأة ودعمها بنشاط في أعمال السلام، بما في ذلك عملها في المناطق التي تسيطر عليها الجماعات المعينة أو تتواجد فيها.

41 - وتم التعبير بوضوح عن ضرورة التصدي للنزاع بوصفه محركا للإرهاب ومسرعا لوتيرته في الركيزة الأولى لاستراتيجية الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الإرهاب، التي تسلم فيها الجمعية العامة بأن الحل السلمي للنزاعات التي طال أمدها والتي لم تحل من شأنه أن يعزز مكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي. وبالمثل، دعت الجمعية العامة الدول الأعضاء إلى كفالة ألا تعرقل تشريعات أو تدابير مكافحة الإرهاب "التواصل مع جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة"⁽⁵¹⁾. ودعا الأمين العام الدول الأعضاء إلى دعم ما تبذله المنظمات الإنسانية من جهود للتواصل مع الجماعات المسلحة (حتى تلك المحظورة) من أجل السعي إلى تحسين حماية المدنيين (S/2009/277، الفقرة 45) والامتناع عن اتخاذ التدابير التي تعرقل أو، في بعض الحالات، تجرّم التعامل مع الجماعات المسلحة من غير الدول (S/2010/579، الفقرة 55). ويشدد المبعوثون الخاصون والوسطاء المعنيون بتعزيز السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا على أن الحلول السياسية يجب أن تصبح محورية في الاستراتيجيات الشاملة التي تتصدى للإرهاب والتطرف العنيف. ويتعين أن يكون للوسطاء المحليين والوسطاء من المستويات الوسطى دور في هذا الأمر. وينبغي دائما النظر في التفاوض والوساطة، باعتبارهما أداتين رئيسيتين في مجموعة أدوات الاستجابات السياسية، وتنفيذهما على أساس كل حالة على حدة⁽⁵²⁾.

3 - عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج ومكافحة الإرهاب

42 - تشدد المقررة الخاصة على قلقها لأن تطبيق قوانين وممارسات مكافحة الإرهاب يحظر إشراك الأشخاص الذين غادروا طوعا المنظمات الإرهابية (وغيرها من المنظمات) المحددة في عمليات نزع السلاح

(49) انظر Kate Mackintosh and Patrick Duplat, *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action* (2013), pp. 40-42.

(50) انظر، على سبيل المثال، التعديلات في شكل مادتين 2339A و 2339B في الفصل 18 من مدونة قوانين الولايات المتحدة، اللذين أدخلتا على قانون الولايات المتحدة لمكافحة الإرهاب وعقوبة الإعدام الفعالة لعام 1996.

(51) انظر القرار 284/72، الفقرة 79.

(52) المبعوثون الخاصون والوسطاء الاتحادي الأفريقي المعنيون بتعزيز السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا، إعلان ويندهوك، تشرين الأول/أكتوبر 2015، الفقرة 14.

والتسريح وإعادة الإدماج. والواقع أن مجرد تصنيف جماعة ما على أنها "إرهابية" قد يكون وسيلة سياسية لتجنب تفعيل عملية نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج وغير ذلك من العمليات الرامية إلى إعادة الأشخاص إلى مجتمعاتهم المحلية، ومعالجة إرث الضرر من خلال تدابير العدالة الانتقالية، ووضع حوافز وكوابح مؤسسية لمنع تكرار العنف. وتسلم المقررة الخاصة بأن عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج قد شهدت بعض نقاط التوتر فيما يتعلق بممارسة حقوق الإنسان، ولكنها تسلط الضوء أيضاً على الأدلة على الممارسات الجيدة في مجال نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج⁽⁵³⁾، التي مكنت عمليات السلام القائمة على حقوق الإنسان من الازدهار، وأدت إلى غرس ثقافة الأمن، وحماية الحق في الحياة، والنهوض بإعمال حقوق الإنسان على نطاق أوسع في مجتمعات ما بعد النزاعات.

43 - وتسلط الضوء على الحالة الراهنة في شمال شرق الجمهورية العربية السورية، حيث من المعروف على نطاق واسع أن أعدادا كبيرة من الأشخاص قد خرجوا من مواقع الاحتجاز (بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، مخيما الهول والروج). وهي تدرك أن اتفاقات العودة قد تم التفاوض بشأنها بصورة غير رسمية مع زعماء القبائل والمجتمعات المحلية في المنطقة. ولئن كانت عمليات العودة هذه تزيل الضغط عن الكارثة الإنسانية التي تتكشف في مواقع الاحتجاز هذه، فإنها ليست بديلا عن عمليات نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج التي تؤدي وظائفها بالكامل بالنسبة لأولئك الذين انخرطوا في الجماعات المسلحة، بما في ذلك الجماعات الإرهابية المحددة، ولا توفر أي قدر من المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي أو الشفافية لضحايا الإرهاب. وعلاوة على ذلك، يفترض العديد من المراقبين، بمن فيهم المقررة الخاصة، أن استمرار احتجاز ما يقرب من 10 000 رجل في مرافق السجون في المنطقة سيتطلب حلا كليا، ينبغي أن ينطوي عن حق على المقاضاة على الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي، ولكنه قد يقتضي أيضا من الناحية العملية إجراء عمليات لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بالنسبة للأشخاص الذين يعتبرون مناسبين، من خلال عملية فرز تكون ممثلة لحقوق الإنسان، من أجل العودة إلى مجتمعاتهم المحلية أو المجتمعات المحلية الأخرى.

44 - وتسلط المقررة الخاصة الضوء على أنه في حالات ضحايا الإرهاب المعقدة، بما في ذلك النساء والفتيات المختطفات أو المكروهات أو المستدرجات للانضمام إلى منظمات إرهابية، كثيرا ما يُنظر إلى الضحايا على أنهم مؤيدون للإرهاب أو ممكنون له وليس كضحايا للإرهاب كما يبدو لأول نظرة. وينطبق قلق مماثل على معاملة الأطفال الذين يعتبرون مرتبطين بجماعات إرهابية، الذين يصنفون على أنهم "مرتبطون" بمنظمة إرهابية بدلا من اعتبارهم في المقام الأول ضحايا لانتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان والقانون الإنساني وللإرهاب (انظر A/76/871-S/2022/493)⁽⁵⁴⁾. وبالإضافة إلى استبعادهم من برامج دعم الضحايا وإعادة تأهيلهم، فإنهم يعتبرون أيضا في كثير من الأحيان وبشكل غير مقبول غير مؤهلين

(53) اتفاق الجمعة الحزينة (اتفاق بلفاست) لعام 1998، السجناء، (Good Friday Agreement (Belfast Agreement) of)، (1998, Prisoners, 37 ILM at 774).

(54) احتُجز أكثر من 2 864 طفلا بسبب ارتباطهم المزعوم بجماعات مسلحة.

للمشاركة في برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بسبب أحكام الدعم المادي التي يجري تطبيقها على تمويل نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج⁽⁵⁵⁾.

خامسا - مكافحة الإرهاب والاحتلال وحقوق الإنسان

45 - ينبغي أن يكون إنهاء حالات الاحتلال هدفا رئيسيا لصنع السلام وأولوية للدول والأمم المتحدة، بالنظر إلى الانتهاكات العميقة والشديدة لحقوق الإنسان التي كثيرا ما تصاحبها⁽⁵⁶⁾. وتثير حالات الاحتلال "المفضية إلى التحول" أو الطويلة الأجل قلقا خاصا⁽⁵⁷⁾، نظرا لعدم توافقها الظاهري مع قوانين النزاعات المسلحة، وتأثيرها السلبي على التزامات الدول بالتنفيذ الكامل للاتفاقيات جنيف، والواقع المقابل المتمثل في الانتهاكات المستمرة والممنهجة لحقوق الإنسان الأساسية في مثل هذه السياقات. وتبرز المقررة الخاصة بوجه خاص الطرق التي تحدث بها حالات الاحتلال المفضية إلى التحول أثرا سلبيا مستداما على حقوق الإنسان للنساء والفتيات⁽⁵⁸⁾. وتلاحظ أن هذه الانتهاكات تتفاقم ويوسع نطاقها بسبب المشاريع الاستيطانية التي تقوم بها السلطة القائمة بالاحتلال، وتزداد حدتها بشكل قاس عندما ينخرط المستوطنون في عنف متواصل لا تتظمه السلطة القائمة بالاحتلال بل تتغاضى عنه وتشجعه. ولاحظت المقررة الخاصة أن بعض الدول سعت إلى إزاحة تطبيق قانون الاحتلال بالاعتماد الخطابي والعملي على قانون مكافحة الإرهاب⁽⁵⁹⁾. وتزى أن هناك ممارسة يمكن ملاحظتها تتمثل في معاملة أي عمل من أعمال العنف داخل إقليم محتل على أنه عمل إرهابي بدلا من العمل من منظور المبادئ الأولى على تطبيق قانون الاحتلال على الإقليم المعني، ثم الشروع في معالجة ما إذا كان عمل إرهابي قد وقع في ذلك الإطار القانوني⁽⁶⁰⁾. ويشكل توسيع نطاق قانون محلي لمكافحة الإرهاب في دولة ما ليشمل إقليما محتلا انتهاكا من حيث الظاهر للقانون الدولي الإنساني ويقوض مضمون اتفاقيات جنيف وروحها.

46 - وتحدد المقررة الخاصة طائفة من تدابير مكافحة الإرهاب المطبقة في الأقاليم المحتلة التي تشكل انتهاكات جسيمة للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان على السواء؛ والتعذيب، والاحتجاز مع منع الاتصال، واستخدام اللجان العسكرية بالنسبة للجرائم التي يدعى أن السكان المدنيين ارتكبوها، والاحتجاز العسكري للأطفال واستجوابهم، واتهام الأطفال وإدانتهم بارتكاب جرائم "إرهاب" في اللجان العسكرية، وتدمير المنازل الخاصة "كعقاب" على الجرائم الإرهابية، ونقل أشخاص

(55) تشير إلى أمثلة على قوانين "الدعم المادي" التي تشكل عقبات أمام بناء السلام في سري لانكا وكولومبيا ونيبال وبنجيريا سيقا في: Alliance for Peacebuilding and Charity and Security Network, "Preventing peace: how 'material support' laws undermine peacebuilding", July 2021.

(56) انظر الرسائل أرقام: AL MAR 4/2021؛ و A/HRC/50/21؛ و A/HRC/50/65.

(57) انظر، Adam Roberts, "Transformative military occupation: applying the laws of war and human rights", *American Journal of International Law*, vol. 100, No. 3 (July 2006).

(58) انظر 45 Fionnuala Ní Aoláin, "The gender of occupation", *Yale Journal of International Law*, vol. 45 (2020).

(59) انظر الرسالة رقم 2022/6 ISR؛ والقرار الذي اتخذته المحكمة العليا الروسية مؤخرا بأن كتيبة أزوف الأوكرانية هي "منظمة إرهابية".

(60) انظر المادة 33 من اتفاقية جنيف الرابعة، التي تحظر "جميع تدابير التهديد أو الإرهاب" كجزء من العقاب الجماعي، الذي يمكن أن يؤدي إلى حالة من الرعب، وكذلك المادة 4 (2) (د) من البروتوكول الإضافي الثاني.

إلى خارج الإقليم المحتل لارتكابهم جرائم "إرهاب"، وتنظيم منظمات المجتمع المدني من خلال اللوائح المتعلقة بالإرهاب⁽⁶¹⁾.

47 - وتشدد المقررة الخاصة على النقطة الواضحة جدا المتمثلة في أن الواجب الرئيسي للمحتل، في سياق احتلال حربي، هو صون وحماية "الأشخاص المحميين" وضمان عدم المساس بمركز الإقليم بالقيام بأفعال انفرادية من شأنها أن تحول دون الحل السلمي للنزاع المسلح الأساسي. ويساورها بالغ القلق لأن الاستخدام الانتهازي والرجعي للغاية لقانون مكافحة الإرهاب في الإقليم المحتل هو وسيلة لزيادة إخضاع وإذلال السكان المحميين وجعل الحياة "غير قابلة للعيش" بالنسبة لهم في كل جزيرة من الحياة اليومية، من خلال إنشاء هيكل لمكافحة الإرهاب والدفاع عنه. وفي مثل هذه السياقات، يُستخدم خطاب مكافحة الإرهاب لمحاولة إزاحة الالتزامات القانونية الأوسع نطاقا للسلطة القائمة بالاحتلال والتعنت عليها، فضلا عن صرف الانتباه عن التزامات جميع الدول التي يجب أن يكون هدفها، مع الأمم المتحدة، هو إنهاء النزاع، وضمان حماية حقوق الإنسان، وتوفير الحماية الفعلية لأولئك الذين يعيشون في الأقاليم المحتلة بوصفهم أشخاصا يتمتعون بحماية فريدة بموجب القانون الدولي.

سادسا - التوصيات

48 - تقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية لمنع المزيد من العرقلة والاتجاهات السلبية في سياق تدابير مكافحة الإرهاب وتعدي الإرهاب على حقوق الإنسان والحريات الأساسية، ولضمان قدرة الأمم المتحدة والدول على المشاركة بطريقة فعالة ومستدامة في صنع السلام وصونه وإنفاذه من أجل حماية وتعزيز حقوق الإنسان الأساسية، ومكافحة الإرهاب وضمان إمكانية تحقيق الأهداف الأساسية والمشاركة في ميثاق الأمم المتحدة.

ألف - التوصيات الموجهة إلى الدول

49 - الدعوة إلى إجراء استعراضات نصف سنوية للاستراتيجية العالمية لمكافحة الإرهاب من أجل التعامل مع حقوق الإنسان ومراعاة اعتبارات النزاع والاعتبارات الجنسانية وسيادة القانون وأوجه القصور في تقييم الرصد في سياق ما تقوم به الأمم المتحدة من بناء للقدرات وتقديم للمساعدة التقنية في مجال مكافحة الإرهاب، ومعالجة أثر هذه البرامج على الأهداف الأوسع للأمم المتحدة في مجالات منع نشوب النزاعات، والتفاوض بشأن السلام، وبناء السلام والحفاظ عليه.

50 - النظر إجمالاً في أوجه العجز والاحتياجات التمويلية داخل هيكل الأمم المتحدة للسلام والهشاشة التي يعتمد في ظلها هيكل بناء السلام وركيزة حقوق الإنسان على التبرعات. على الرغم من الالتزامات المتعلقة بأهميتها المحورية لإصلاحات الأمم المتحدة. ففي عام 2022، لم تتلق ركيزة حقوق الإنسان سوى 3 في المائة من مجموع الميزانية العادية للأمم المتحدة⁽⁶²⁾. ويجري حالياً النظر في صندوق بناء السلام فيما يخص الأنصبة المقررة المعتمدة (2022)⁽⁶³⁾. وينبغي ربط نظر الأمين العام المقبل في

(61) انظر الرسائل أرقام: S/2022/504؛ و JUA EGY 11/2020؛ و JAL AUS 1/2022؛ و JAL NIC 2/2022؛ و JAL SAU 8/2022.

(62) 134 مليون دولار.

(63) انظر A/76/732 و A/76/821.

مقترحات الميزانية العادية لمكتب مكافحة الإرهاب بالأهداف العامة للأمم المتحدة، مع إجراء تقييم نقدي لمستويات تمويل الميزانية العادية المخصص لبناء السلام والمساواة بين الجنسين وحقوق الإنسان، فضلا عن تحليل مدروس لكيفية ارتباط الأهداف العامة للأمم المتحدة المتعلقة بالسلام وحقوق الإنسان بشكل ملموس بالملاحظات والشواغل التي أثرت خلال الاستعراض السابع الذي يجري كل سنتين لمكافحة الإرهاب على الصعيد العالمي بشأن بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان، والرصد والتقييم، والتوازن العام في منظومة الأمم المتحدة⁽⁶⁴⁾.

51 - تطبيق القانون الدولي الإنساني واحترامه، و "ضمان" احترام الدول الأخرى له بما يتسق مع المادة 1 المشتركة من اتفاقيات جنيف في سياقات النزاع، بما في ذلك تلك المتأثرة بالإرهاب، وتجنب التفسير الواسع لعبارة "الارتباط بالمنظمات الإرهابية"، الذي يؤدي إلى وصم مجتمعات محلية بأكملها ودورات من إعادة الإيذاء، ويقوض افتراض البراءة ويحد من المسؤولية الجنائية الفردية.

52 - القيام، وفقا للمادتين 9 و 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 14 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بضمان عدم محاكمة أي شخص على جرائم يرتكبها أفراد الأسرة.

53 - معاملة الأطفال العالقين في النزاعات المسلحة، بما في ذلك النزاعات التي تنطوي على أعمال إرهابية كضحايا للإرهاب، وباعتبارهم مؤهلين لأن تُطبَّق عليهم بالكامل الحماية المنصوص عليها في اتفاقية حقوق الطفل. ويجب على الدول وجميع كيانات الأمم المتحدة المعنية بمكافحة الإرهاب أن تستوعب الموقف الأساسي القائل بأن الأطفال عناصر حاسمة لتحقيق السلام والأمن المستدامين، وأنه يجب حمايتهم بغض النظر عن ارتباطهم الفعلي أو المزعوم بأطراف النزاع وبغض النظر عن طرف النزاع الذين هم مرتبطون به.

54 - ضمان حماية العمل الإنساني المحايد في جميع السياقات استنادا إلى وظيفته الأساسية في حماية حقوق وكرامة كل شخص.

55 - ضمان تقديم الدعم السياسي الكامل للأمم المتحدة لمواصلة مساعيها الحميدة في جميع الجهود الرامية إلى التفاوض بشأن النزاعات والتوسط لحلها، بما في ذلك في الحالات التي تشمل جماعات مسلحة محددة وحيث تحدث أعمال إرهابية كبيرة. ويجب على الدول أن تكفل الحفاظ الكامل على الدور الدبلوماسي للأمم المتحدة من خلال ولايات قوية تهدف إلى منع نشوب النزاعات وحلها من خلال الحوار والوساطة.

باء - التوصيات الموجهة إلى الأمم المتحدة

56 - إجراء تحليل واستعراض شاملين لتهج الأمم المتحدة إزاء البرامج في مجال منع ومكافحة التطرف العنيف المفضي إلى الإرهاب، بما في ذلك من خلال تقديم الدعم للعمل في إطار اتفاق الأمم المتحدة العالمي لتنسيق مكافحة الإرهاب الرامي إلى تحديد المصطلحات المستخدمة في هذه البرامج، التي تنطوي على شواغل خطيرة تتعلق ببذل العناية الواجبة فيما يخص حقوق الإنسان وسيادة القانون. وينبغي للأمم المتحدة أن تتبع نهجا متماسكا إزاء المسائل المسييسة المتمثلة في وصف جماعات وأفراد معينين بأنهم

(64) القرار 291/75، الفقرات 86 و 93 و 118

إرهابيون مباشرة أو "بأنهم مرتبطون" بالإرهابيين أو "متطرفون عنيفون"، بالنظر إلى إساءة الاستخدام الموثقة جيدا لهذه الأوصاف والاستراتيجيات ضد المجتمع المدني.

57 - وبالنظر إلى الاستعراض العالمي المقبل لصندوق بناء السلام في عام 2024، ينبغي للأمم العام والكيانات ذات الصلة أن تدمج تحليلا ونتائج قوية تتعلق بالنطاق المتزايد لبرامج منع التطرف العنيف ومكافحته التي ترد تحت عنوان بناء السلام. ويجب أن ينظر هذا الاستعراض في النتائج والتوصيات الصادرة عن المجتمع المدني وغيره من أصحاب المصلحة المحليين من جميع أنحاء العالم.

58 - مضاعفة جهودها للمشاركة في العمل الوقائي من النزاعات وإعطاء الأولوية للتطبيق المناسب لمعايير القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك في السياقات المتأثرة بأعمال الإرهاب، على الرغم من الحواجز السياسية والافتقار إلى الإرادة السياسية للمشاركة في هذا العمل. ويجب على الأمم المتحدة أن تحافظ على سلامة تطبيق القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وألا تسمح بإزاحة هذين النظامين القانونيين من خلال الاحتجاج بتنظيم مكافحة الإرهاب. ويجب إصدار وتطبيق توجيهات سياسية داخلية واضحة بشأن التطبيق الكامل لهذه الأطر.

59 - ويجب على الأمم المتحدة أن تعمل بنشاط لمنع مكافحة الإرهاب من "التهام" عمليات السلام وإضعافها في نهاية المطاف. وإذ تشير المقررة الخاصة إلى النتيجة التي خلص إليها تقرير الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بعمليات السلام لعام 2015 ومبادرة العمل من أجل حفظ السلام ومشروع مستقبل حفظ السلام، فهي تدعو الأمم المتحدة إلى النظر في الكيفية التي يمكن بها لاستعراض قوي لعمليات السلام الحالية أن يحول دون الخضوع غير المبرر لنهج مكافحة الإرهاب الصارمة التي تعمل على إضعاف الخطط الأساسية للسلام والأمن وقد تقوض الأهداف الشاملة للأمم المتحدة وإصلاحاتها. وثمة حاجة ماسة إلى مثل هذا التقييم لمعالجة النتائج المستقلة ونتائج المنظومة بشأن أثر تدابير مكافحة الإرهاب على حقوق الإنسان.

60 - كفاءة التفعيل الفوري والتطبيق المتسق لسياسة الأمم المتحدة لبذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان في جميع أنشطة الأمم المتحدة، والشروع في عملية لتحديث الإرشادات لضمان تطبيق السياسة في جميع مناحي الدعم المقدم إلى الحكومات في مجالي مكافحة الإرهاب ومنع التطرف العنيف، بما في ذلك الدعم المقدم من عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة وجميع مكاتب الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها التي تضطلع بأنشطة مكافحة الإرهاب، بما في ذلك المديرية التنفيذية للجنة مكافحة الإرهاب، ومكتب مكافحة الإرهاب، ولجنة مجلس الأمن العاملة بموجب القرارات **1267 (1999)** و **1989 (2011)** و **2253 (2015)** بشأن تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) وتنظيم القاعدة وما يرتبط بهما من أفراد وجماعات ومؤسسات وكيانات. وينبغي الإعلان عن هذا التفعيل لسياسة بذل العناية الواجبة من أجل دعم الدعوة التي يقوم بها المجتمع المدني المحلي فيما يتعلق بإساءة استخدام تدابير مكافحة الإرهاب وبناء الثقة في تصدي الأمم المتحدة المتسق لهذه التحديات.

61 - دعم ومواصلة الوساطة الشاملة والتفاوض ومراقبة مفاوضات السلام في النزاعات المعقدة، بما في ذلك تلك التي تكون جماعات إرهابية (مصنفة من قبل الأمم المتحدة وغيرها) حاضرة فيها. وتشدد المقررة الخاصة على أنه عندما تُستبعد هذه الجماعات المسلحة من المفاوضات، فإنها لا تلتزم كثيرا

باتفاقات السلام أو العمليات المرتبطة بها، وتبقى لها مظالم غير مسواة وتظل متحمسة لاستخدام العنف لتحقيق أهدافها.

62 - وضع واعتماد وتنفيذ توجيهات على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن التعامل مع الجماعات المسلحة المصنفة كمنظمات إرهابية، في سياق المعايير المتكاملة لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. وينبغي أن تركز هذه التوجيهات بقوة على حقوق الإنسان والقانون الإنساني. وينبغي أن تكفل التوجيهات ألا تأخذ كيانات الأمم المتحدة التصنيفات الوطنية كما هي فحسب، بل أن تستخدم الأمم المتحدة المصطلحات فقط حيثما يكون مجلس الأمن قد صنف هذه الجماعات بتلك الطريقة، وأنه عندما تستوفي أي جماعة الشروط الدنيا لاعتبارها جماعة مسلحة غير تابعة للدولة بموجب القانون الدولي الإنساني، فإن هذا الإطار هو الذي ينطبق كمسألة أولوية معيارية.

63 - تحديد تفسيرات كيانات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب لقرارات مجلس الأمن، التي لا تتفق مع ميثاق الأمم المتحدة أو مقصد الدول الأعضاء لدى تفاوضها على تلك القرارات وموافقتها عليها، والثني عن مثل هذه التفسيرات. فهي تنشئ عقبات واضحة أمام المضي قدما في تدابير بناء السلام وحل النزاعات، وعلاوة على ذلك قد تقوض دون داع النطاق المقصود لمواقف مجلس الأمن. وتحذر المقررة الخاصة أيضا من مبالغة كيانات الأمم المتحدة المعنية بمكافحة الإرهاب من خلال توسيع معاني قرارات مجلس الأمن بما يتجاوز ما كانت تقصده الدول الأعضاء.

64 - القيام بتفكير مبتكر وحكيم داخل الأمم المتحدة لمعالجة الخروج من الجماعات الموصوفة أو المصنفة بأنها إرهابية، وتجنب التجنيد، والتخفيف من حدة العنف. ويتطلب ذلك نهجا شاملا لمنظومة الأمم المتحدة برمتها لا تقوده "مكافحة الإرهاب" ولكنه يركز على أهداف التنمية المستدامة و "خطتنا المشتركة" باعتبارها الطريقة الأكثر فعالية واستدامة لمنع العنف ومعالجة أسبابه الجذرية في المجتمع.