مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

أدوات سيادة القانون في الدول الخارجة من نزاعات

المشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية

الأمم المتحدة

مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

أدوات سيادة القانون في الدول الخارجة من نزاعات

المشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية

الأمم المتحدة
نيويورك وجنيف، 2009

ملحوظة

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور ولا عرض المادة الواردة فيه على الإعراب عن أي رأي كان من جانب أمانة الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو سلطات أي منها أو بشأن تحديد حدودها أو تخومها.

HR/PUB/09/2

منشورات الأمم المتحدة
رقم المبيع: *A.09.XIV.2*
ISBN 978-92-1-654023-4

المحتويات

الصفحة

تمهيد v

أولاً - المشاورات الوطنية: ما هي وما أهميتها؟ 1

ثانياً - المشاورات الوطنية كمطلب قانوني لحقوق الإنسان 4

ثالثاً - محور المشاورات الوطنية 6

رابعاً - شكل المشاورات 7

ألف - المشاورات الكمية 7

باء - المشاورات الكيفية 8

جيم - أساليب البحث المختلطة/المنظور الثلاثي 10

خامساً - تمهيد السبيل للمشاورات: أهمية التوعية 12

سادساً - توقيت التشاور 14

سابعاً - أين تُعقد المشاورات؟ ولأية فترة يجب أن تستمر؟ 16

ثامناً - من الذي ينبغي أن يجري المشاورات؟ 18

تاسعاً - من هي الفئات التي ينبغي استشارتها؟ 20

عاشراً - اعتبارات الحماية الإضافية في أثناء المشاورات 24

حادي عشر - إعداد التقارير عن المشاورات 26

ثاني عشر - متابعة المشاورات الوطنية 27

المرفق 29

شكر وتقدير

تود مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تشكر كل من قدم تعليقاته واقتراحاته ودعمه لإعداد هذه الأداة، أفراداً كانوا أم منظمات. وبالتحديد، تود المفوضية أن تذكر بامتنان المستشار، مايكل أوفلاهرتي، الذي اضطلع بالمسؤولية الرئيسية عن إعداد هذه الأداة.

تمهيد

تطلق مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، وهي الهيئة الرائدة للأمم المتحدة في مجال العدالة الانتقالية، أداة أخرى من سلسلتها المتعلقة بأدوات العدالة الانتقالية في الدول الخارجة من نزاعات، وذلك بنشر الأداة المتعلقة بالمشاورات الوطنية بشأن العدالة الانتقالية. وتهدف هذه المنشورات إلى المساعدة على تطوير قدرات مؤسسية مستدامة لدى بعثات الأمم المتحدة، فضلاً عن مساعدة الإدارات الانتقالية والمجتمع المدني على صياغة استجابات أفضل لاحتياجات العدالة الانتقالية.

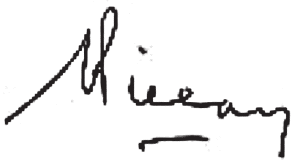
ولكي تؤدي مساعي العدالة الانتقالية دورها بفعالية، فإنه يجب أن تقوم على حقوق الإنسان وأن تركز بشكل متسق على حقوق واحتياجات الضحايا وأسرهم. ولطالما شددت الأمم المتحدة على أن انتهاج عملية شاملة للمشاورات الوطنية هو عنصر أساسي في هذا الصدد. فالأشخاص الذين تضرروا من جراء أفعال القمع أو النزاع في الماضي يحتاجون إلى التعبير عن آرائهم بحرية حتى يتسنى لبرنامج العدالة الانتقالية أن يراعي تجاربهم ويحدد احتياجاتهم واستحقاقاتهم. كما أن إعداد عملية مشاورات متأنية سيضمن إحساساً محلياً قوياً بالانتماء لبرنامج العدالة الانتقالية ويعزز مشاركة أصحاب المصلحة فيه. وبالإضافة إلى ذلك قد تفيد هذه المشاورات في تصميم جوانب محددة من برامج العدالة الانتقالية وتعيد الحياة إلى عملية سلام متوقفة أو متباطئة وتثير مناقشات هامة في أوساط المجتمع.

وتحدد أداة المشاورات الوطنية أهم الصكوك المنطبقة لحقوق الإنسان، وتناقش محور المشاورات الوطنية وشكلها. كما يهدف هذا المنشور إلى إتاحة توجيهات للمعنيين بشأن إجراء عملية المشاورات، فيتطرق إلى مسائل متعددة هامة في هذا الصدد، بما يشمل أعمال التحضير، وتوقيت المشاورات ومكانها ومدتها، والأطراف التي ينبغي أن تجري هذه المشاورات والأطراف التي يتعين التشاور معها، والاعتبارات الأخلاقية وتلك المتعلقة بالحماية، فضلاً عن عمليتي الإبلاغ والمتابعة.

ويشكل منشور المشاورات الوطنية إضافةً إلى السلسلة السابقة من الأدوات التي شملت مواضيع مبادرات المقاضاة، ولجان الحقيقة، وفحص السجلات، وتحقيق أقصى استفادة ممكنة من إرث المحاكم المختلطة، وبرامج الجبر، وتدابير العفو، ورسم خريطة قطاع العدالة، ورصد النُظُم القانونية. وكل أداة من هذه الأدوات يمكن أن تكون قائمة بذاتها، ولكنها تتكامل أيضاً لتشكل منظوراً عملياً متماسكاً. والمبادئ المستخدمة في هذه الأدوات تستند بشدة إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان وتعكس الخبرات السابقة والعبر المستخلصة من العمليات الميدانية للأمم المتحدة.

وستواصل المفوضية وضع أدوات جديدة لسيادة القانون، تمشياً مع التزامها بتطوير السياسات في مجال العدالة الانتقالية واستجابةً للطلبات الواردة من منظومة الأمم المتحدة، ولا سيما من بعثاتها الميدانية فضلاً عن الشركاء الآخرين.

وأودّ أن أنتهز هذه الفرصة للإعراب عن تقديري للملاحظات التي وردت حتى الآن من شركائنا، وعن امتناني لكل من ساهم في هذه المبادرة الهامة.



نافانيتيم بيلاي
مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

أولاً - المشاورات الوطنية: ما هي وما أهميتها؟

في عام 2004، عرّف الأمين العام للأمم المتحدة "العدالة الانتقالية" بأنها تشمل "كامل نطاق العمليات والآليات المرتبطة بالمحاولات التي يبذلها المجتمع لتفهم تركة من تجاوزات الماضي الواسعة النطاق بغية كفالة المساءلة وإحقاق العدل وتحقيق المصالحة". كما شدد الأمين العام على أن الاستراتيجيات المنتهجة في سياق العدالة الانتقالية يجب أن تكون شمولية، بحيث تتضمن الاهتمام على نحو متكامل بالمحاكمات الفردية ووسائل الجبر وتقصي الحقيقة والإصلاح المؤسسي وفرز الموظفين لتثبيتهم أو فصلهم، أو مزيجاً مدروساً على النحو الملائم من هذه العناصر[1]. وأيا كان المزيج الذي يتمّ اختياره فإنه يجب أن يكون متوافقاً مع المعايير والالتزامات القانونية الدولية. وينبغي أن تسعى العدالة الانتقالية إلى النظر بصورة أكثر شمولاً في الأسباب الجذرية للنزاعات وما يرتبط بها من انتهاكات لجميع حقوق الإنسان، بما فيها الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فضلاً عن الحقوق المدنية والسياسية. ومثلما أشارت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان "فإن العدالة الانتقالية يجب أن تطمح إلى مساعدة المجتمعات المقموعة على التحول إلى مجتمعات حرة عن طريق التصدي لمظالم الماضي بواسطة تدابير تحقق مستقبلاً عادلاً. كما يجب أن تتناول هذه العدالة الجرائم والانتهاكات التي ارتُكبت خلال فترة النزاع التي أدّت إلى عملية العدالة الانتقالية، وتتجاوزها لتناول انتهاكات حقوق الإنسان التي سبقت فترة النزاع وسببت حدوثها أو ساهمت في ذلك"[2].

ولكي تؤدي مساعي العدالة الانتقالية دورها بفعالية، فإنها يجب أن تستند إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويجب قبل كل شيء أن تكون قائمة على حقوق الإنسان، فتركز بشكل متسق على حقوق واحتياجات الضحايا وأسرهم. واعتماد نهجٍ قائم على حقوق الإنسان لتحقيق العدالة الانتقالية يتطلب وضع برامج تُصمم في سياق مشاورات متعمقة مع المجتمعات المحلية المتأثرة. وقد شدّدت لجنة حقوق الإنسان، في قرارها 2005/70، على "أهمية الشروع في عملية شاملة من المشاورات الوطنية، لا سيما مع الجهات المتضررة من انتهاكات حقوق الإنسان، للمساهمة في وضع استراتيجية شمولية للعدالة الانتقالية تراعي الظروف الخاصة لكل حالة وتتفق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان".

كما قال الأمين العام إن "أكثر تجارب العدالة الانتقالية نجاحا تدين بالفضل، في قسط كبير من نجاحها، لحجم ونوعية التشاور المضطلع به مع الجمهور والضحايا"[3]. وفي كانون الثاني/يناير 2005، طبقت المفوضة السامية لحقوق الإنسان آنذاك، لويز آربور، هذا المنظور على سياق أفغانستان تحديداً عندما

---

1 "تقرير الأمين العام إلى مجلس الأمن بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد الصراع" (S/2004/616، الفقرتان 8 و26).

2 لويز آربور، "العدالة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات التي تمر بمرحلة انتقالية"، المحاضرة السنوية الثانية عن العدالة الانتقالية، التي استضافها مركز حقوق الإنسان والعدالة العالمية التابع لكلية الحقوق في جامعة نيويورك، بالشراكة مع المركز الدولي للعدالة الانتقالية (نيويورك، 25 تشرين الأول/أكتوبر 2006).

3 S/2004/616، الفقرة 16.

أشادت، وهي تتحدث في كابل، باللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان "لمساعيها المرموقة في سبيل إجراء هذه المشاورات الوطنية. وتنبغي الإشادة بالأفغان، أولاً وقبل كل شيء، لشجاعتهم في التحدث عما مضى ولعدم تخليهم عن الأمل في مستقبل أفضل. مستقبل يوضع فيه حدٌّ لانتهاكات حقوق الإنسان وحالة الإفلات من العقاب. لقد ذُهلت وأنا أقرأ التقرير لمدى إحساس الأفغان بالامتنان لأنهم سئلوا عن رأيهم لأول مرة بشأن هذه المسائل. وهو ما يشكل خطوة مهمة بحد ذاته".

وقد شددت الأمم المتحدة مراراً على أهمية المشاورات الوطنية. ففي آذار/مارس 2005، أوصى الأمين العام بضرورة أن تُجرى في بوروندي، بالتوازي مع سير المفاوضات، "مشاورة عريضة القاعدة وحقيقية وشفافة مع طائفة من الأطراف الفاعلة الوطنية والمجتمع المدني بوجه عام، لكفالة أن تؤخذ وجهات نظر الشعب البوروندي ورغباته في الاعتبار ضمن الإطار القانوني العام لإنشاء آليتين للمساءلة، إحداهما قضائية والأخرى غير قضائية، تحظيان بقبول من الأمم المتحدة والحكومة"[4]. وفي كانون الثاني/يناير 2007، شدّدت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان كذلك على أهمية المشاورات في تقريرها إلى مجلس حقوق الإنسان عن الحالة في نيبال[5].

وكما سيتضح لاحقاً فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان يشترط إجراء مشاورات وطنية، مثلما يقتضي الحس السليم. فالأشخاص الذين تضرروا جراء القمع أو النزاع بحاجة إلى من يستمع إليهم حتى يتسنى لبرامج العدالة الانتقالية أن تعكس على أفضل وجه تجاربهم الحقيقية، فضلاً عن احتياجاتهم واستحقاقاتهم. ومما يزيد هذه المسألة أهميةً أن الأحوال تختلف بين بلد وآخر، ولذلك تتعين صياغة كل برنامج بعناية ليراعي الاحتياجات المحددة للحالة الوطنية بعينها. كما أن إعداد عملية مشاورات متأنية سيضمن إحساساً محلياً قوياً بالانتماء لنُهج العدالة الانتقالية وسيعزز مشاركة أصحاب المصلحة في مختلف مراحل برنامج العدالة الانتقالية.

وكما ستتناول المناقشة أدناه، فإن عملية التشاور يمكن أن تكون مفيدة لصياغة جوانب محددة من برامج العدالة الانتقالية، كتحديد أفضل دور رسمي للضحايا، وتسليط الضوء على تجارب فئات الضحايا التي لم تكن لتلقى اهتماماً يُذكر خارج إطار المشاورة، وتحديد الآليات المناسبة ثقافياً لكشف الحقيقة، وتحديد دور ممارسات العدالة التقليدية، وتوضيح عناصر استراتيجية الملاحقة الجنائية، وتعديل الإجراءات غير الملائمة، والبتّ في الفترة الزمنية التي تستغرقها مختلف آليات العدالة الانتقالية وأفضل السبل لصياغة التوصيات المتعلقة بمسائل من قبيل وسائل الجبر.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن إجراء مشاورات وطنية من شأنه أن يعيد الحياة إلى عمليات السلام المتوقفة أو الشديدة البطء، أو أن يجعل من الصعب على مفاوضي السلام وغيرهم من صانعي القرارات التراجع عن التزاماتهم في مجال العدالة الانتقالية. كما يمكن أن تسفر هذه المشاورات عن إثارة مناقشات هامة في

---

4 "تقرير بعثة التقييم عن إنشاء لجنة تحقيق قضائية دولية لبوروندي" (S/2005/158، الفقرة 75)..

5 A/HRC/4/97، الفقرة 42.

أوساط المجتمع، فتفتح بذلك الباب أحياناً أمام حرية تعبير لم يعرفها المجتمع من قبل وقد تعود عليه بآثار إيجابية طويلة الأمد.

ويتعين التمييز بين المشاورات الوطنية وخدمات التوعية. فليس القصد من المشاورات الوطنية مجرد إنشاء قنوات إعلامية من طرف واحد لإحاطة المجتمع بما يجري عمله في هذا الصدد. كما أنها ليست مجرد عملية علاقات عامة، بل هي شكل من أشكال الحوار اليقظ والمحترم الذي يتيح لأطراف المشاورات مساحة يعبرون من خلالها عن أنفسهم بكل حرية وفي مناخ آمن بهدف صياغة برامج العدالة الانتقالية أو تعزيز تصميمها.

كما ينبغي التمييز قدر الإمكان بين المشاورات الوطنية والنقاشات والمناقشات التي تجري كجزء أساسي من برنامج العدالة الانتقالية، كما هو الحال في إجراءات تقصي الحقائق أو المحاكمات العلنية مثلاً. فالمشاورات الوطنية تتطرق لا محالة إلى مسائل جوهرية تتعلق بالماضي، ولكنها يجب أن تُدار بعناية شديدة حتى لا يغيب عن المشهد القصد من هذه المشاورات، ولتفادي التفريط ببرامج العدالة الانتقالية المقبلة وتحاشي إثارة توقعات غير واقعية.

ثانياً - المشاورات الوطنية كمطلب قانوني لحقوق الإنسان

يتضمن القانون الدولي لحقوق الإنسان مطلباً يتعلق بالمشاورات الوطنية. فالعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية يضمن، في مادته 25، حق كل مواطن في المشاركة في إدارة الشؤون العامة. وقد أشارت هيئة المعاهدة التي ترصد تنفيذ العهد، وهي اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، إلى أن "إدارة الشؤون العامة [...] هو مفهوم واسع يتعلق بممارسة السلطة السياسية، وعلى وجه الخصوص، السلطات التشريعية والتنفيذية والإدارية؛ وهو يشمل شتى أوجه الإدارة العامة كما يخص تحديد وتنفيذ السياسة العامة التي ستتبع على الأصعدة الدولية والوطنية والإقليمية والمحلية"[6]. كما أوضحت اللجنة أن للمواطنين الحق في استشارتهم بشأن تصميم برامج العدالة الانتقالية وتنفيذها. وفي عام 2006، أوصت اللجنة جمهورية أفريقيا الوسطى بأن تبادر في أسرع وقت ممكن إلى "تنفيذ توصيات "الحوار الوطني" الهادف إلى إنشاء لجنة لتقصي الحقائق والمصالحة"[7].

ويمكن ملاحظة أن الحق في الاستشارة يرد أيضاً في عدة معاهدات أخرى لحقوق الإنسان. فالفقرة 1 من المادة 12 من اتفاقية حقوق الطفل، على سبيل المثال، تنصّ على أن "تكفل الدول الأطراف في هذه الاتفاقية للطفل القادر على تكوين آرائه الخاصة حق التعبير عن تلك الآراء بحرية في جميع المسائل التي تمس الطفل، وتولى آراء الطفل الاعتبار الواجب وفقاً لسن الطفل ونضجه". كما تعزز أحكام المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب حق المجتمعات المتضررة في استشارتها بشأن تصميم نُهج العدالة الانتقالية. فالمبدأ 35 ينصّ على ضرورة "إجراء إصلاحات مؤسسية تستهدف منع تكرار الانتهاكات، من خلال عملية مشاورة واسعة النطاق مع الجمهور، بما في ذلك مشاركة الضحايا وغيرهم من شرائح المجتمع المدني"[8].

ويقتضي التمتع بالحق في الاستشارة إنفاذ طائفة واسعة من حقوق الإنسان ذات الصلة، كحرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات. وقد أشارت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان إلى أن "من الضروري لضمان التمتع التام بالحقوق المحمية بموجب المادة 25، أن يتمكن المواطنون والمرشحون والممثلون المنتخبون من تبادل المعلومات والآراء بكل حرية حول مسائل تتعلق بالشؤون العامة والسياسية. وذلك يفترض وجود صحافة حرة قادرة على التعليق على القضايا العامة دون رقابة أو تقييد، وعلى إطلاع الرأي العام. ويتطلب ذلك التمتع تمتعا تاماً بالحقوق المضمونة بموجب المواد 19 و21 و22 من العهد. ومراعاة هذه الحقوق على أتم وجه، بما فيها حق الفرد في ممارسة نشاط سياسي بمفرده أو بانتسابه إلى حزب سياسي أو غيره من المنظمات،

6 لتعليق العام رقم 25(1996) بشأن الحق في المشاركة في الشؤون العامة وحق الاقتراع والحق في تقلد الوظائف العامة على قدم المساواة (المادة 25)، الفقرة 5.

7 CCPR/C/CAF/CO/2، الفقرة 8.

8 E/CN.4/2005/102/Add.1.

وحرية مناقشة الشؤون العامة، وحق تنظيم مظاهرات واجتماعات سلمية، وحق الانتقاد والمعارضة، وحق نشر المقالات السياسية، وحق تنظيم حملة انتخابية والدعاية لمبادئ سياسية"[9].

وتُبرز النُهج الإنمائية القائمة على حقوق الإنسان جوانب هامة من الحق في الاستشارة. وقد حُددت العناصر الرئيسية لهذه النُهج في مذكرة موقف مشترك لجميع وكالات الأمم المتحدة المشاركة في جهود التنمية البشرية[10]. وفي حين تشدد هذه المذكرة على حتمية مشاركة أصحاب الحق وإدماجهم في القرارات والعمليات التي تمسهم بوصف ذلك من مقتضيات قانون حقوق الإنسان، فإنها تشير أيضاً إلى أن تصميم هذه العمليات وتنفيذها يجب أن يتمّ على نحو يحترم الكرامة الأصيلة لكل إنسان ويعززها، استناداً إلى مبدأي المساواة وعدم التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الملكية أو المولد أو أي صفة أخرى.

ومن المهم ألا يغيب عن البال الحق الآخر المقابل للحق في الاستشارة، ألا وهو حق الفرد في ألا يشارك في المشاورات إذا كانت تلك رغبته. ويمكن اشتقاق هذا الحق السلبي من الطريقة التي يحمي بها القانون الدولي لحقوق الإنسان خصوصية الشخص (انظر مثلاً المادة 17 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية).

9 التعليق العام رقم 25(1996)، الفقرة 25.

10 تقرير حلقة العمل الثانية المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة بشأن تنفيذ نهج يرتكز على حقوق الإنسان في سياق إصلاح الأمم المتحدة، ستامفورد، كونكتيكت، 7-5 أيار/مايو 2003. انظر منشور مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أسئلة متكررة حول نهج يرتكز على حقوق الإنسان تجاه التعاون الإنمائي (2006)، المرفق الثاني.

ثالثاً - محور المشاورات الوطنية

يمكن استخدام المشاورات الوطنية أساساً لتصميم برنامج شامل وجامع للعدالة الانتقالية. ويمكن أيضاً أن تندرج هذه المشاورات ضمن آلية قائمة للعدالة الانتقالية أو أن تصب فيها. ويجب أن تراعي المشاورات الوطنية التي تجري في إطار مقترحات قائمة للعدالة الانتقالية هذه العناصر. وبالتالي، فإن المشاورات بشأن وضع برنامج للملاحقات الجنائية قد تختلف تماماً عن تلك التي تسبق عملية غير قضائية. كما أن المشاورات المتعلقة بالعدالة الجنائية تجري ضمن نطاق ضيق نسبياً من الخيارات، كالتماس الآراء بشأن ما إذا كانت المصلحة العامة تقتضي إنشاء محكمة دولية أو مختلطة ومبررات هذه الآراء، أو التشاور بشأن استراتيجية للمقاضاة، أو بشأن تصميم المحاكم المختلطة، وشكل وسائل الجبر والدور الممكن لآليات العدالة التقليدية. وينبغي صياغة الأسئلة بعناية بحيث تعترف بالقيود التي يفرضها القانون الدولي. فبدلاً من سؤال المشاركين مثلاً، عما إذا كانوا يرغبون في إصدار عفو عام عن مرتكبي أفعال إبادة جماعية، فإن السؤال المطروح يمكن أن يستوضح آراءهم بشأن أهمية مقاضاة الجرائم الخطرة. أما المشاورات المتعلقة بالآليات غير القضائية فقد يكون بمقدورها استكشاف طيف واسع من الخيارات. غير أنه في هذا المجال أيضاً ينبغي أن تؤخذ بالحسبان أي خيارات للعدالة الانتقالية سبق تحديدها، ضمن اتفاق سلام مثلاً.

وقد تركز المشاورات على إمكانات عدالة انتقالية لم تخطر على البال أصلاً، وهو أمر مفيد جداً في كثير من الأحيان. وينبغي أن تكون عملية التشاور منفتحة على هذه الإمكانات، ما لم يقتضي القانون أو الممارسات الجيدة خلاف ذلك. ففي تيمور ليشتي (التي كانت حينئذ تُعرف بتيمور الشرقية) أفضت عملية التشاور التي سبقت إنشاء لجنة الاستقبال وتقصي الحقائق والمصالحة إلى نتائج أدّت إلى توسيع ولاية اللجنة بشكل كبير، عن طريق "إجراء المصالحة المجتمعية" مثلاً، الذي يمثل إجراءات مجتمعية محلية للعدالة والمصالحة بواسطة ممارسات تقليدية. كما أسفرت تلك العملية عن نظر اللجنة في مسألة تفشي ظاهرة المجاعة القسرية - وهي مسألة لم تكن مطروحة للنقاش من قبل.

رابعاً - شكل المشاورات

اتّسمت جميع المشاورات التي سبقت المبادرات المبكرة للعدالة الانتقالية، في التسعينيات بشكل أساسي، أو تزامنت معها بطابعٍ كيفي. وينطبق ذلك مثلاً على الحالات التي سبقت إنشاء لجنتي الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا وسيراليون. غير أن أشكالاً متعددة من المنهجيات الكمية استُخدمت منذ ذلك الحين، فضلاً عن ظهور أشكال من المشاورات تدمج النهجين معاً.

ألف - المشاورات الكمية

تركز المشاورات الكمية بشكل أساسي، كما يوحي اسمها، على جمع المعلومات القابلة للقياس وتحليلها وتفسيرها. وتُقاس هذه المعلومات بصورة علمية في هيئة أرقام ونسب مئوية، وتُستخدم تقنيات رياضية أو إحصائية لتحليلها.

ويتمثل أسلوب التشاور الكمي الرئيسي في الاستقصاء. ففي الدراسات الاستقصائية يطرح خبراء التشاور عادةً أسئلة موضوعة مسبقاً على عدد كبير من الأشخاص، إما عن طريق استبيانات خطية أو بواسطة مقابلات رسمية منظمة. ويستخدم الباحثون تقنيات أخذ العينات لاختيار المشاركين، إما عشوائياً عن طريق اختيار مجموعة من الفئة المستهدفة (عينة عشوائية) أو عن طريق البحث عن أشخاص ذوي سمات محددة ومعروفة مسبقاً (عينة مقصودة). ويطبق الباحثون الاستنتاجات التي يتوصلون إليها من دراسة العينة المختارة على الفئة السكانية التي اختيرت منها العينة.

وتشكل استقصاءات الرأي العام ممارسة شائعة جداً في مشاورات العدالة الانتقالية. فهذه الاستقصاءات يمكن أن تساعد واضعي السياسات والباحثين على تقييم توقعات الجمهور بشأن سبل التعامل مع الماضي وقياس مدى ثقتهم في آليات العدالة الانتقالية التقليدية أو البديلة ومدى دعمهم إياها. وقد خلصت الدراسات الاستقصائية التي أجريت في بولندا وهنغاريا والجمهورية التشيكية عام 2004 إلى أن الطلب على ممارسة التطهير لا يزال مرتفعاً بعد مرور 15 عاماً على انهيار الشيوعية. كما أظهرت الدراسات الاستقصائية عزوف المجتمع عن دعم برامج العدالة الانتقالية. فقد كشفت الدراسات الاستقصائية التي أجريت في يوغوسلافيا السابقة في الفترة بين عام 2000 وعام 2002، على سبيل المثال، أن المحاكمات الدولية لا تحظى بدعمٍ واسع النطاق في المجتمع. وقد أجرى معهد العدالة والمصالحة في جنوب أفريقيا في الفترة 2000/2001[11] واحدة من أشمل المشاورات الكمية وأوسعها نطاقاً من أجل تقييم عمليات العدالة الانتقالية. فقد اضطلع الباحثون في سياق هذه المشاورات بدراسة استقصائية واسعة وذات

[11] جيمس غبسون وهيلين مكدونالد، Truth – Yes, reconciliation – maybe: South Africans judge the" truth and reconciliation process" تقرير بحثي (روندي بوش، معهد العدالة والمصالحة، عام 2001).

تمثيل وطني شامل ضمت نحو 4 000 مواطن من جنوب أفريقيا. وكان هدف الدراسة هو قياس مدى رضا المواطنين عن أداء لجنة الحقيقة والمصالحة، ومدى قبولهم عملية العفو العام، فضلاً عن المستوى الذي بلغته المصالحة (العرقية).

ويلزم دوماً معايرة تصميم الدراسات الاستقصائية وطريقة إجرائها لتوافق ظروفاً وأهدافاً معينة. ولذلك فمن المتعذر تقديم توجيهات عامة بشأن الجوانب التي ينبغي أن تغطيها هذه الدراسات والأسئلة التي ينبغي أن تطرحها. غير أن من الممكن استخلاص تصور عام عن شكل الدراسات الاستقصائية لمشاورات العدالة الانتقالية من استعراض موجز لدراستين استقصائيتين أجريتا مؤخراً. وينبغي مع ذلك ألا يغيب عن الذهن أن عملية صياغة أسئلة الاستقصاء هي من اختصاص الخبراء، كما سيجري التطرق إليه لاحقاً.

كوسوفو (2007). أجرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي دراسة استقصائية ركزت على رأي الجمهور بشأن معايير حقوق الإنسان والانتهاكات وإجراءات المساءلة في هذا الصدد؛ واستكشفت مظاهر التحيز الإثني في تقييم جرائم الحرب ومصير الأشخاص المفقودين؛ وتناولت التحديات التي يواجهها القضاة والمدّعون؛ وسعت إلى تحديد أشكال جبر مناسبة. وتناولت الأسئلة المطروحة، في جملة مواضيع، عدد الأشخاص المتنوعي الإثنيات الذين تعرضوا لانتهاكات لحقوق الإنسان؛ ومدى تأييد الجمهور لتسوية مشاكل الأشخاص المفقودين؛ وسبل تحقيق المصالحة بين المجتمعات المحلية الإثنية؛ ومستويات تفضيل أشكال جبر معينة كالتعويضات المادية وإعادة التأهيل ورد الاعتبار رسمياً للضحايا.

شمال أوغندا (2007). هدفت هذه الدراسة الاستقصائية الإقليمية التي أجريت بالمشاركة بين مبادرة بيركلي - تولين المعنية بالفئات السكانية الضعيفة والمركز الدولي للعدالة الانتقالية، إلى وصف المواقف العامة تجاه السلام والعدالة. وتناولت الأسئلة المطروحة، في جملة مواضيع، مدى التعرض لمختلف أشكال العنف (كالاختطاف وتخريب الممتلكات)؛ وتحديد أولويات المطالب المتعلقة بخدمات أساسية كالرعاية الصحية والغذاء والعدالة؛ ومدى تفضيل مختلف أشكال الجبر كالتعويضات، والاعتذارات والمصالحة؛ ومدى تفضيل آليات العدالة التقليدية والرسمية.

ويتمثل أحد أوجه القصور التي تعتري أسلوب الاستقصاء في ميلها إلى اقتراح طائفة محدودة من الخيارات التي يتعين على المجيب التعاطي معها. وقد يحول ذلك دون إتاحة الفرصة للمجيبين لاقتراح ترتيبات عدالة انتقالية جديدة أو لم تخطر على البال أصلاً. والدراسات الاستقصائية التي لا تُصاغ بعناية كافية لتخطي هذا القصور قد تحدّ من فرص واضعي السياسات لمراعاة أشكال من الممارسات التقليدية أو المحلية يمكن أن تضطلع بدور هام في برنامج العدالة الانتقالية. غير أن أساليب جمع البيانات الكيفية يمكن أن تساعد على تجاوز بعض من هذه المخاطر.

باء - المشاورات الكيفية

في حين تستند المشاورات الكمية إلى جمع البيانات في شكل أرقام، فإن المشاورات الكيفية تُعنى بجمع البيانات في شكل كلمات. وتتّسم هذه البيانات عادةً بطابع غير منظم ولا يمكن استخدام الأساليب الإحصائية لتحليلها.

وفي حين تعكس المقابلات والاستبيانات المنظمة، في إطار المشاورات الكمية، مصالح الباحث وشواغله، فإن آليات البحث الكيفي تركز على المجيبين وتسعى للتوصل إلى فهم متعمق لآرائهم الشخصية ومواقفهم واعتقاداتهم بشأن قضايا معينة. ويهدف الباحث إلى رؤية القضية من منظور المجيب. ولذلك فمن الضروري تحقيق توازن بين توعية المجيبين وتوضيح العناصر الأساسية لموضوع البحث وفي الوقت ذاته إتاحة مساحة كافية للمجيبين للتعبير عن أفكارهم وتصوراتهم بشأن مفاهيم مجردة مثل "المصالحة" و"العدالة".

ويمكن أن تتخذ المشاورات الكيفية أشكالاً متعددة تشمل حلقات العمل والحلقات الدراسية واللقاءات المجتمعية وغير ذلك من أشكال المناقشات المنظمة. وتتمثل الأشكال الرئيسية للبحث الكيفي فيما يلي:

المجموعات المستهدفة. يقوم أسلوب التشاور هذا على تشكيل مجموعة صغيرة من الأشخاص الذين سبق اختيارهم لمناقشة موضوع معين بتوجيه من وسيط/ميسّر مختص لمدة ساعة أو ساعتين[12]. ويضع الوسيط أسئلته مسبقاً، ولكنه يصوغها بشكل فضفاض لتشجيع حدوث تبادل سلس للأفكار وتيسير نقاش تفاعلي بين أفراد المجموعة. وبما أن النقاش يدور في جو غير رسمي يتيح للمشاركين التحدث عن الموضوع بعباراتهم وضمن أطرهم، فإن أسلوب المجموعة المستهدفة يتيح للباحثين فهم الآراء والمواقف الشخصية للمشاركين.

وينبغي أن تتكون المجموعات المستهدفة من أشخاص تجمع بينهم قواسم مشتركة بشكل أو بآخر، لكي يتسنى استخلاص آراء مجموعة معنية معينة. وقد حدد مقترح قُدّم في عام 2007 لإجراء مشاورات في البوسنة والهرسك 13 مجموعة معنية يُراد استيضاح أرائها (الوسط القانوني، والحكومة، والوسط الأكاديمي، والشباب، والمجتمعات الدينية، والضحايا، والنساء، والصحافيون، والمحاربون القدامى، والعائدون، والوسط الفني، والمؤرخون). ويعدّ تكوين فرادى المجموعات المستهدفة شرطاً هاماً لإجراء نقاش مفتوح وصريح. ويتعين، لدى اختيار المشاركين، التنبه إلى العراقيل التي قد تحول دون المشاركة بصورة فعالة وأخذها بعين الاعتبار، وهي تشمل مثلاً أفراداً من المجتمع من كبار السن وصغار السن، أو الجمع بين الرجال والنساء أو البالغين والأطفال، واختلاف مستويات تعليم المشاركين، والفوارق اللغوية كاللهجات المحلية، وما إلى ذلك. وسيجري التطرق إلى هذه الاعتبارات فيما بعد.

---

[12] W. Lawrence Neuman, Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, 6th ed. (Boston, Pearson, 2006)، الصفحة 412.

وقد قامت مجموعات مستهدفة بدور هام في بعض أفضل مشاورات العدالة الانتقالية توثيقاً. فقد ضمّت المشاورة الكيفية التي أجرتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في شمال أوغندا 725 1 شخصاً من ضحايا النزاع المسلح وُزعوا على 69 مجموعة مستهدفة[13]. كما شملت المشاورات التي أجرتها اللجنة المستقلة لحقوق الإنسان في أفغانستان عام 2005 أكثر من 000 2 شخص وُزعوا على 200 مجموعة مستهدفة.

ومن الانتقادات التي يكثر توجيهها لأسلوب المجموعة المستهدفة أن هذه المجموعات تضم أعدادا كبيرة جداً. فقد عُقدت لقاءات ضمّت مئات الأشخاص في كولومبيا وغواتيمالا. ويتعين تفادي تشكيل مجموعات بهذا الحجم في المستقبل. فالممارسة المحمودة في علم الاجتماع تشير إلى أن الحجم الأمثل للمجموعة المستهدفة هو أن يتراوح عدد المشاركين فيها من 10 أشخاص إلى 12 شخصاً.

المقابلات المعمقة. بخلاف الدراسات الاستقصائية الكمية التي يُسأل فيها كل مجيب نفس المجموعة من الأسئلة المحددة مسبقاً، فإن المقابلات المعمقة هي محادثة غير منظمة أو قليلة التنظيم بين مستجوبٍ ومستجوَب. ولا يلتزم المستجوب بدليل رسمي منظم للمقابلة وإنما يتمتع بحرية توجيه المحادثة في أي اتجاه يرتئي فيه مصلحة. ويُشجّع الشخص المستجوَب في المقابلة المعمقة على الحديث بالتفصيل عن تجاربه الشخصية. فهدف هذه المقابلات هو الاستكشاف المتعمق لوجهة نظر المستجوَب ومشاعره ورؤيته بشأن القضية المطروحة. ويتطلب هذا النوع من التشاور مستجوبين ذوي مهارة ويمكن أن يستغرق وقتاً طويلاً. علاوة على ذلك، فقد يكون تفسير الأجوبة أمراً مستعصياً. غير أنه أسلوب مناسب لتناول القضايا المعقدة والحساسة.

وقد استُخدمت المقابلات المعمقة في سياقات مختلفة لعملية العدالة الانتقالية وفي مراحل مختلفة منها. ففي المشاورة التي أجرتها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في شمال أوغندا، أجريت مقابلات مع 39 مشاركاً رئيسياً للتوصل إلى درجة من التأويل الثقافي لردود المجموعات المستهدفة. وفي أعقاب عملية الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا، أجرى مركز دراسات العنف والمصالحة مقابلات معمقة مع الضحايا والجناة معاً للاطلاع على موقفهم من إجراءات لجنة الحقيقة والمصالحة ونتائجها ومدى رضاهم عنها[14].

---

13 فوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، Making Peace Our Own: Victims' Perceptions of Accountability, Reconciliation and Transitional Justice in Northern Uganda, 2007.

14 روث بيكر، "Victims' perspectives about the human rights violations hearing"، تقرير بحثي (جوهانسبرغ، مركز دراسات العنف والمصالحة، 2005)؛ ساشا جير، "Wishing Us Away: challenges facing ex-combatants in the 'new' South Africa"، سلسلة دراسات العنف والانتقال، المجلد 8 (جوهانسبرغ، مركز دراسات العنف والمصالحة، 2002).

جيم - أساليب البحث المختلطة/المنظور الثلاثي

إن استخدام أحد النهجين الكمي أو الكيفي لا يعني استبعاد النهج الآخر. فالعديد من عمليات جمع البيانات يستخدم النهجين معاً ليكمل أحدهما الآخر. ونظراً لصعوبات إجراء دراسة علمية للعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية، فإن معظم الباحثين يستخدمون أنواعاً متعددة من المنهجيات لتعويض ما قد يعتري بعضها من نقص، وإضافة أنواع جديدة من البيانات، وبلوغ أقصى حد ممكن من موثوقية الاستنتاجات وصحتها، ومن ثم التوصل إلى أوضح صورة ممكنة.

وقد أجرت اللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان، خلال الفترة 2003-2005، مشاورة واسعة النطاق أدمجت عناصر كمية وأخرى كيفية. وكان هدف المنهجية الكمية هو استطلاع التفضيلات والأولويات عن طريق دراسة استقصائية. في حين كان هدف الأسلوب الكيفي هو توفير قدر وافر من التفاصيل التي ستكون لها "أهميةً خاصة بالنسبة لواضعي السياسات". وقد استُنبطت هذه التفاصيل من نقاشات المجموعات المستهدفة. كما أجرى برنامج العلم وحقوق الإنسان التابع للرابطة الأمريكية للنهوض بالعلم، بالمشاركة مع مركز دراسات العنف والمصالحة، دراسةً استغرقت ست سنوات عن لجنة الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا. واستُخدمت في هذه الدراسة طائفة واسعة من المنهجيات لتقييم مفهومي المصالحة والصفح، شملت تحليلاً كمياً وكيفياً منهجياً لمحاضر جلسات المحاكمة المتعلقة بانتهاكات حقوق الإنسان وقانون العفو، ودراسات استقصائية كمية، وإعادة تحليل البيانات الاستقصائية ذات الصلة بالموضوع، ونقاشات المجموعات مستهدفة، وإجراء مقابلات معمقة مع القيادات الدينية، وملاحظة المشاركين[15].

[15] Audrey R. Chapman and Hugo van der Merwe (eds.), *Truth and Reconciliation in South Africa: Did the TRC Deliver?* (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2008).

خامساً - تمهيد السبيل للمشاورات: أهمية التوعية

بغض النظر عن الشكل أو الهدف المحدد للمشاورات، فإنها بحاجة إلى برنامج توعية مصمم خصيصاً لها يرافقها. فالأشخاص المقرر استشارتهم بحاجة إلى معلومات أساسية وفهم مبدئي ليتسنى لهم التعبير عن آراء مستنيرة. كما أنهم بحاجة إلى إدراك خيارات العدالة الانتقالية المفتوحة أمامهم. ولتحقيق ذلك، يتعين أولاً إطلاعهم على السياق المحدد الذي تجري فيه المشاورات. وقد تقتضي الظروف مواجهتهم بأمور تذكّر بأنماط النزاع أو القمع المراد تناولها. كما قد يحتاج المشاركون إلى معلومات عن القرارات السياسية أو غيرها من القرارات المتخذة في سياق العدالة الانتقالية، كتلك المتعلقة بأحكام اتفاق سلام مثلاً. والمجموعات المقرر استشارتها هي دوماً بحاجة إلى معرفة الغرض المحدد للمشاورات لكي يقل احتمال وقوعها ضحية توقعات خاطئة أو غير واقعية عن نتائج العملية. وإدارة التوقعات مسألة ذات أهمية خاصة عندما تكون العناصر الأساسية لإطار العدالة الانتقالية قد وُضعت فعلاً. ويتبين ذلك من التقارير الواردة من كولومبيا عن المشاورات التي حدثت بعد اعتماد التشريعات ذات الصلة وعن تخيّر المشاركين في كثير من الأحيان بشأن هدف تلك المشاورات وتعبيرهم عن آمال غير واقعية بشأن ما يمكنها إنجازه.

وينبغي أن تتطرق جهود التوعية كذلك إلى تجارب البلدان الأخرى، وذلك بهدف إحاطة الأشخاص المقرر استشارتهم بطائفة الخيارات المتاحة أمامهم وبمواطن القوة والضعف في مختلف مبادرات العدالة الانتقالية. غير أن هذا الجانب من التوعية يحتاج إلى التشديد على أن البرامج الوطنية للعدالة الانتقالية قد وُضعت على نحو يتكيف مع الظروف المحددة للوضع القائم. ومن المهم ألا يُعطى انطباع بأن ما نجح في بلد ما لا بد أن يثبت فعاليته في بلد آخر. فسوء الفهم هذا هو الذي كان وراء التصور المغلوط الذي ساد أعواماً عديدة بأن نموذج لجنة الحقيقة والمصالحة في جنوب أفريقيا هو نموذج صالح للتصدير والتطبيق دون تعديل أو تكييف مع الظروف المحلية، أو أن نهج العفو مقابل الحقيقة، الذي اعتمدته تلك اللجنة، يمكن أن يؤتي ثماره في أي وضع كان.

وليس من المبالغة التشديد على مدى غرابة مفهوم العدالة الانتقالية ولغته بالنسبة لسكان أي بلد من البلدان. ولذلك ينبغي الاضطلاع بجهود التوعية على نحو يمكن فهمه بقدر ما تسمح به الظروف، وذلك بوسائل تشمل مثلاً استخدام جميع أشكال التعبير وجميع اللغات، بما فيها لغات السكان الأصليين واللهجات المحلية. وينبغي أن تراعي هذه الجهود مدى صعوبة فهم مصطلحات العدالة الانتقالية والقانون وعدم توافر ترجمة حرفية لها. فقد يلزم شرح مصطلحات مثل "الإفلات من العقاب" و"المساءلة" وحتى "الجريمة" و"حقوق الإنسان" (حتى مفاهيم "حقوق الإنسان" البسيطة جداً قد تبدو بالغة التعقيد لأشخاص همهم الرئيسي هو البقاء في ظروف تبعث على اليأس). غير أن من المهم التمييز بين المصطلحات التقنية،

التي يتعين شرحها للأشخاص المقرر استشارتهم، والمصطلحات التي يريد الخبراء التماس آراء المشاركين بشأنها. فجانب هام من عملية المشاورات قد يكمن مثلاً في استيضاح فهم الضحايا لمصطلحات مثل "الصفح" و"المصالحة".

ويمكن تعميم جهود التوعية، عند الاقتضاء، لتشمل جميع السكان عن طريق النشر الجماهيري في الصحف ووسائل الإعلام. كما يمكن استخدام وسائل محلية أكثر تخصصاً كالمسارح والتمثيليات والتمارين الجماعية و"الألعاب" المصممة بعناية. ففي تيمور - ليشتي، استُخدم النشيد أداةً للتوعية في سياق تصميم عملية الحقيقة والمصالحة. غير أن الأخصائيين بحاجة إلى رصد أدوات التوعية المستخدمة لضمان أنها تحقق أغراضها المحددة ولتفادي أن تفضي إلى آثار سلبية، كإعادة نكء الجراح الدفينة مثلاً.

ويمكن أن تترتب على جهود التوعية آثار غير مقصودة ولكنها مفيدة، كإدراك مجموعة من الضحايا أن لأفرادها حقوقا واستحقاقات. فأثناء جهود التوعية المبذولة في إطار العدالة الانتقالية في بيرو، على سبيل المثال، أدرك العديد من سكان الأرياف لأول مرة أن اغتصاب المرأة جريمة.

وتسبق جهودُ التوعية عادةً العملية التشاورية وتستمر أثناءها. وكثيراً ما تتخذ أثناء المشاورات شكل رد فعل لمطالب غير مُنتظرة أو مرجَّلة للحصول على معلومات أو الوصول إلى مواد معينة. ويتعين من باب الحيطة ضمان تزويد أفرقة التشاور بشتى أشكال المواد التي قد يُطلب الإطلاع عليها، بما في ذلك نص أحكام القانون واتفاقات السلام وغير ذلك من النصوص ذات الصلة (مترجمةً إلى اللغات المحلية). ويتعين توزيع هذه النصوص على نحو يتيح للأشخاص المشاركين متسعاً من الوقت للإطلاع عليها أو التشاور مع من يمثلونهم، في حالة المشاركة التمثيلية، قبل الاجتماع للنقاش.

سادساً - توقيت التشاور

تحدد الظروف السائدة في البلد شكل المشاورات ونطاقها وتأثير نتائجها. وتفضي المشاورات إلى أفضل نتائج ممكنة عندما تُجرى في فترات يسودها السلم والأمن نسبياً وعندما يكون الوصول إلى المجتمعات المحلية متيسراً لفترات زمنية معقولة. وتكمن أصعب التحديات في الفترات أو الأماكن التي تستعر فيها نزاعات مسلحة مستمرة. ولذلك فإن الجهود المبذولة لإجراء مشاورات في ظروف كهذه ينبغي أن تراعي مناخ الخوف السائد وممارسات الترهيب أو الانتقام. إضافة إلى ذلك، فإن صعوبة الوصول إلى المجتمعات المحلية المعنية وحالة انعدام الأمن قد يحدّان جداً من فرص إجراء مشاورات واسعة النطاق أو أي شكل آخر من أشكال البحث الكمي. بل إن المشاورات نفسها قد تزيد من حدة المخاطر التي يواجهها الأفراد والمجتمعات المحلية من خلال تجميع الأشخاص في أماكن خطرة أو تشجيعهم على التعبير عن آراء قد تجلب لهم انتباهاً عدوانياً. غير أن إجراء المشاورات في مثل هذه الظروف ليس مستحيلاً. ففي سيراليون، في مستهل عام 1999، عقدت المنظمات الوطنية لحقوق الإنسان، بدعمٍ من الأمم المتحدة، مشاورات بشأن أشكال آليات العدالة الانتقالية التي يتعين أن يتناولها أي اتفاق سلام مقبل. واعترفت المنظمات بأن الظروف السائدة تجعل من المتعذر تنظيم مشاورة وطنية كبرى، غير أن من الممكن والضروري تقييم آراء المنظمات غير الحكومية في سيراليون. وقد أدّت تلك المشاورات إلى اتخاذ المجموعات غير الحكومية موقفاً مشتركاً بشأن الحاجة إلى لجنة للحقيقة والمصالحة ونجاحها في إقناع السلطة بإدماج هذه اللجنة في اتفاق السلام الذي اعتُمد في وقت لاحق من ذلك العام (اتفاق لومي)[16].

وإذا كانت اعتبارات الأمن والاعتبارات الأخرى تحدّ من النطاق الجغرافي للمشاورات، فإن من المهم الحرص على معالجة أي تحيز في النتائج قد ينجم عن ذلك. فمن الضروري مثلاً الاعتراف بأن الآراء التي جُمعت في مناطق حضرية فقط (في العاصمة مثلاً) قد تختلف اختلافاً جوهرياً عن الآراء التي لم يتسن جمعها في المجتمعات الريفية. وينطبق الأمر ذاته فيما يتعلق بآراء الأشخاص الذين يُستشارون في مناطق يسيطر عليها أحد أطراف النزاع.

وتبرز المشاورات التي أجريت في سيراليون جدوى إجراء المشاورات قبل وضع الصيغة النهائية لاتفاق السلام وبهدف التأثير على صياغته. ففي حالات أخرى، كما في حالة أوغندا مثلاً، أجريت المشاورات الوطنية بعد وضع العناصر الرئيسية لإطار العدالة الانتقالية. وهو ترتيبٌ يحدّ كثيراً من مدى قدرة المشاورات على تشكيل العناصر الجوهرية لبرنامج العدالة الانتقالية. غير أن المشاورات في هذا السياق يمكن أن يكون لها دور هام في تطوير مقترحات العدالة الانتقالية التي اتُفق عليها مسبقاً وتنقيحها وتفعيلها.

---

16 Michael O'Flaherty, "Sierra Leone's peace process: The role of the human rights community", Human Rights Quarterly, vol. 26, No. 1 (شباط/فبراير 2004)، الصفحة 29.

ومن المفيد عموماً إجراء مشاورات مرحلية أثناء تنفيذ برنامج العدالة الانتقالية، توخياً لإعادة التوازن إلى البرنامج أو النظر في سبل تعزيز آثاره عن طريق إجراء تعديلات هيكلية في إطار وضع التشريعات المنطبقة أو تجديدها مثلاً. وتُستخدم هذه الأنواع من المشاورات أيضاً لتحديد أشكال الجبر التي يمكن أن يوصي بها برنامج العدالة الانتقالية في بعض الأحيان، بما في ذلك وسائل الجبر الرمزية. وهو ما حدث في حالتي بيرو وشيلي على سبيل المثال. ففي بيرو، أدّت المشاورات إلى تقديم توصيات بشأن تعليم أطفال الضحايا. أما في شيلي، فقد أفضت المشاورات مع الضحايا إلى التوصية بتوفير معاشات تقاعدية للضحايا بدلاً من منحهم مبالغ إجمالية. كما يمكن أن تيسّر المشاورات أثناء مرحلة التنفيذ مشاركة الضحايا الذين سبق إهمالهم أو تهميشهم أو استبعادهم.

وبغض النظر عن الفترة التي يتقرر فيها إجراء المشاورات، فقد يكون من المفيد إجراء أنشطة تشاور تجريبية أولية. وينطبق ذلك خاصةً على حالة المشاورات الوطنية الواسعة النطاق. وينبغي إجراء الأنشطة التجريبية على نحو يمكّن من تقييمها بعناية. وعادةً ما تفضي هذه الأنشطة إلى إدخال تعديلات بسيطة على منهجية التشاور. كما حدث مثلاً بعد المشاورات التجريبية التي نظمتها اللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان في 8 مقاطعات من أصل 34 مقاطعة أفغانية.

سابعاً - أين تُعقد المشاورات؟ ولأية فترة يجب أن تستمر؟

في بعض الأحيان، تبعاً للهدف المحدد للمشاورات، قد يكون النهج المحلي هو الأنسب. وقد يكون هذا هو الحال، مثلاً، حيث يكون الهدف هو سماع وجهات نظر مجتمع محلي بعينه أو فئة محددة من الضحايا. والمشاورات الواسعة التي تجري في الأرياف وتشمل جميع وجهات النظر لها كذلك ميزتها، بما في ذلك عندما يكون هدفها معرفة آراء المجتمعات المحلية التي قد لا تكون متضررة بشكل مباشر من النزاع. وفي أوغندا، اعتُبر على نطاق واسع أن قرار أطراف اتفاق عام 2007 للمساءلة والمصالحة بإجراء مشاورات تشمل البلد بأسره، حتى في المناطق التي لم يطلها العنف، قد حقق نتائج مفيدة ساعدت كذلك في ترك انطباع لدى الشعب بأن مسؤولية المصالحة تقع على عاتق الأمة بأسرها.

وتبين التجارب المستفادة من كثير من البلدان أنه من المفيد أن تسبق المشاورات الوطنية عملية "مسح" أولية توضح أنماط النزاع أو الضحايا، وتساعد بذلك في تحديد المكان الذي ينبغي أن تجري فيه المشاورات.

ويجب اختيار الأماكن التي ستخصص لهذا الغرض بعناية. والوضع الأمثل أن تكون هذه الأماكن محايدة. فليس من الحكمة، مثلاً، التشاور مع المدنيين في مباني الجيش أو الشرطة أو في مباني أي من الجماعات المسلحة. وبالمثل، في الحالات التي تكون فيها السلطات متورطة في جرائم سابقة، فإن استعمال المباني الحكومية، مثل دار البلدية، قد لا يكون ملائماً. وحيث ترتفع حدة التوترات الدينية، ينبغي توخي الحذر في حالة اختيار مباني إحدى الجماعات الدينية، لا سيما في حالة توقع حضور أعضاء من الجماعات الأخرى. وتبين التجارب كذلك أن إقامة المشاورات في مسارح الجرائم السابقة قد يؤجج ردود الفعل العاطفية التي تضر بالضحايا ولا تفضي إلى تحقيق أغراض المشاورات. وينبغي تجنب مثل هذه الأماكن. ومن الحكمة اختيار أماكن المشاورات والوقت المحدد لإجرائها، متى أمكن ذلك، بالتشاور مع الممثلين المحليين للضحايا وأصحاب المصلحة الآخرين الذين ستجري مشاورتهم.

والقرارات المتصلة بمدة المشاورات تتوقف على غرضها وحجمها، وتخضع كذلك لاعتبارات أخرى مثل إمكانية الوصول إلى أماكنها والحالة الأمنية. ونتيجة لذلك، لا يمكن إعطاء توجيه محدد من الناحية النظرية، بيد أنه ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار الميزات النسبية للعمليات القصيرة والطويلة الأمد. فالعمليات القصيرة، مثل تلك التي لا تستمر أكثر من أسابيع قليلة، تساعد في الإبقاء على التركيز الدقيق وتلافي الإرهاق وفقدان الحماس وسط الموظفين القائمين على أمر المشاورات. ويرى البعض أنه ينبغي للمشاورات أن "تغتنم لحظة" التحول السياسي عندما يكون هناك احتمال توفر مستوى عال من الإرادة السياسية، ويكون الرأي العام مستعدا لمناقشة الماضي.

بيد أنه من الأفضل تجنب المشاورات المتسرعة، لأنها تنطوي على خطر أن تكون غير مدروسة و، بقدر ما تُتصور على أنها رمزية، يمكنها أن تؤثر سلباً في التصور العام لقيمة العدالة الانتقالية. ويعتبر علماء الاجتماع أنه من الأفضل إجراء استطلاعات الرأي بمرور الوقت كي يتم تحديد أنماط تكوين الآراء وإبدائها.

وفي حين اعترفت دراسة لأحد الخبراء في عام 2008 بالمشاكل العملية لإجراء المشاورات الطويلة الأمد، فقد لاحظت أن "البيانات لا تمكّن، بمرور الوقت، من التوصل إلى نتائج فورية ذات صلة بالسياسات، ولكنها ذات أهمية حاسمة لتحديد التوجهات، ومن ثم السببية"[17] وبالإضافة إلى ذلك، فإن المشاورات المطوّلة قد تيسِّر قبول الأطراف المستشارة للعملية، ونضوج آرائها، والتحسين المستمر للمنهجيات. وقد توخت جنوب أفريقيا الحذر بدرجة كبيرة لتلافي المشاورات المتسرعة. فقد استغرقت الأنشطة التحضيرية للجنة الحقيقة والمصالحة، في هذا البلد، 18 شهراً عقب إجراء الانتخابات المحلية في عام 1994. وقد وصف ذلك أحد المعلقين قائلاً: "لقد كان هذا الوقت التحضيري ذا أهمية حاسمة لوضع التشريعات المعقدة التي تحدد صلاحيات اللجنة، وللحصول على تأييد جميع الأحزاب السياسية تقريباً، وطلب المشاركات من كثير من المراقبين الخارجيين الذين اكتسبت اللجنة المقترحة شرعيتها عن طريقهم"[18].

17 Oskar Thoms, James Ron and Roland Paris, "The effects of transitional justice mechanisms", working paper (Ottawa, Centre for International Policy Studies, April 2008), p. 81.

18 Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity* (New York, Routledge, 2001), p. 221.

ثامناً - من الذي ينبغي أن يجري المشاورات؟

من الأفضل أن يجري المشاورات خبراء مستقلون ليس لديهم أية مصلحة تنظيمية ولا سياسية في نتائج محددة تحققها العدالة الانتقالية.

ويمكن أن تؤدي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دورا بالغ الأهمية في إجراء المشاورات الوطنية. وتوضح تجربة المشاورات التي أجرتها اللجنة الأفغانية المستقلة لحقوق الإنسان كيف يمكن لمؤسسة مستقلة ومحترمة وذات نشاط توعوي جيد يشمل البلد بأسره أن تتوصل إلى نتائج قيّمة تبين بجلاء مواقف وآراء المجتمعات المحلية المتضررة. وكون أن المشاورات تجريها مؤسسات وطنية مستوفية لمعايير الممارسة الجيدة ذات الصلة (ما يسمى بمبادئ باريس) فإن ذلك يشيع الاطمئنان إلى أن العملية ستُجرى على أساس معايير حقوق الإنسان وباحترام حقوق وكرامة من سيجري استشارتهم.

ويمكن لأية منظمة معنية إجراء أشكال المشاورات الأكثر تميزاً والمحددة الأهداف. ومن الناحية التقليدية، فإن طائفة واسعة من هذه المشاورات يمكن الاضطلاع بها في أثناء مرحلة تصميم برنامج العدالة الانتقالية لبلد ما بواسطة أو باسم المنظمات غير الحكومية المحلية أو الدولية وغيرها. ويجب توخي الكثير من الحذر لضمان إجراء هذه المشاورات المحددة الأهداف بأسلوب سليم ومهني (انظر المزيد أدناه). ومتى كان ذلك ممكناً، ينبغي للمجموعات الدولية (وهي عامة تفعل ذلك) التي تسعى إلى إجراء المشاورات أن تعمل مع المجموعات الوطنية والمحلية المناسبة ومن خلالها، محترمة بذلك الهياكل الأساسية الاجتماعية المحلية، ومستفيدة من الخبرة ذات الصلة ومن المعرفة واللغة المحليتين، وميسّرة كذلك نقل المهارات.

وكثيراً ما تُلتمس مساعدة الأمم المتحدة في تصميم وإجراء المشاورات (مع احترام تولي أصحاب المصلحة الوطنيين قيادة العملية واتخاذ القرار). وهنالك أمثلة في المفوضية السامية لحقوق الإنسان وفي العناصر المعنية بحقوق الإنسان في بعثات حفظ السلام التي توفر الخبراء والدعم المادي للعمل التشاوري الذي تضطلع به الحكومات وأطراف الاتفاقات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني. ويمكن للمفوضية أن تؤدي دوراً بتقديم المشورة القانونية والتقنية، وتشجيع مشاركة الضحايا والنساء والفئات الضعيفة، ودعم بناء القدرات، المساعدة في تعبئة الموارد المالية والمادية. وينبغي للأمم المتحدة، حيثما تساعد العمليات التشاورية، أن تفعل ذلك دعما للمبادرات والقدرات الوطنية. فعلى سبيل المثال، عملت الأمم المتحدة، في بوروندي في عام 2007، مع منظمات المجتمع المدني في تطوير منهجيات لتمكينها من المشاركة في التخطيط للمشاورات. وينبغي ألا تسعى الأمم المتحدة إلى التأثير في نتائج المشاورات. كما ينبغي ألا تعلن تأييدها لوجهات نظر بعينها يُعرب عنها في أية ممارسة تشاورية.

ويُعتبر تنسيق الممارسات التشاورية من الأمور الحاسمة الأهمية، وذلك من أجل إجرائها بطريقة فعالة ومحددة الأهداف، ولتلافي الازدواجية، وسد الفجوات بصورة أفضل، وحتى لا تُحَمَّل الجماعات والأفراد الذين تجري استشارتهم عبئاً أكبر مما يطيقون. ويمكن كذلك أن يجعل التنسيق مبادرات العدالة الانتقالية أكثر

تماسكاً، وأن يضمن معايرتها بسياقات اجتماعية - سياسية أكبر مثل تنفيذ اتفاق للسلام. ومثالا لإطار التنسيق، أُنشئت، في تيمور الشرقية السابقة في عام 2000، لجنة توجيهية تتألف من ممثلي القيادة السياسية والمنظمات الوطنية غير الحكومية المعنية بحقوق الإنسان والجماعات النسائية ومنظمات الشباب ولجنة العدالة والسلام والكنيسة الكاثوليكية ورابطة السجناء السابقين والقوات المسلحة لتحرير تيمور الشرقية وإدارة الأمم المتحدة المؤقتة في تيمور الشرقية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. ومؤخراً، في تشرين الثاني/نوفمبر 2007، وقعت حكومة بوروندي والأمم المتحدة اتفاقاً إطارياً بشأن إنشاء لجنة توجيهية ثلاثية للمشاورات الوطنية بشأن آليات العدالة الانتقالية. وتتألف اللجنة من ممثلين لكل من الحكومة والمجتمع المدني والأمم المتحدة.

وجميع أشكال المشاورات، سواء كانت نوعية أم كمية، هي مهمة دقيقة يضطلع بها مختصون بصرف النظر عن المؤسسة أو المنظمة التي تجريها. من الضروري أن تحتفظ بموظفين خبراء ذوي مؤهلات مناسبة. ومن الأهمية بمكان على الدوام ضمان حصول الموظفين على التدريب التام على جميع الجوانب التقنية لعملهم، وكذلك فيما يتعلق بأية حساسيات ثقافية أو دينية قد تنشأ. وينبغي أن تضم فرق المشاورات دائماً أشخاصاً ملمين إلماماً تاماً بالسياق المحلي والتاريخ الحديث، لا سيما فترة النزاع أو القمع التي سيتصدى لها برنامج العدالة الانتقالية. ويجب المراعاة الخاصة لقضايا المهارات والتدريب عند إجراء مشاورات مع النساء. كما ينبغي ألا يجري المشاورات مع الأطفال أبداً سوى موظفون مهرة.

تاسعاً - من هي الفئات التي ينبغي استشارتها؟

تستهدف الممارسات المختلفة للمشاورات فئات معينة ممن يجري استشارتها، ويتوقف ذلك على المجال والمنهج المحددين. غير أنه، بصفة عامة، ينبغي للمشاورات الوطنية، كي تكون ذات فعالية، أن تشمل أصحاب المصلحة الرئيسيين، بشكل أو بآخر.

وفي المقام الأول، من الضرورة بمكان سماع أصوات الضحايا والشهود فيما يخص الأنماط الماضية للانتهاكات والاضطهاد. وكما لوحظ سابقاً، يتم تحديد الضحايا في بعض الأحيان بواسطة ممارسة أولية للتحديد يجريها عادة خبراء ذوو خبرة محلية جيدة. ومن الأهمية بمكان أن تُراعى في عملية تحديد الضحايا الطرق الكثيرة جداً التي يمكن بها للنزاع أو القمع التأثير في المجتمعات المحلية. فالمعاناة لا تقتصر فقط على الجريح أو الفقيد. وقد يكون من ضمن الضحايا الآخرين أولئك الذين حُرموا من المساعدة الإنسانية أو الخدمات الطبية، أو دُمرت منازلهم، أو فقدوا سبل كسب عيشهم، أو شُردوا. وهنالك أيضا درجة من المعاناة النفسية أو الصدمات، على نطاق المجتمع المحلي، التي يُتغاضى عنها في بعض الأحيان. ومن الأهمية بمكان مراعاة الفئات المهمشة والمهملة أكثر من غيرها. فالأفراد والجماعات الذين يجري عامة تهميشهم والتمييز ضدهم، من الأرجح كذلك أن يقعوا ضحايا بشكل أكبر في أوقات الاضطراب. وقد حدث ذلك، مثلاً لطائفة الروما في أثناء النزاعات في يوغوسلافيا السابقة، كما تعرض للتجربة نفسها كثير من الجماعات الأصلية في أمريكا اللاتينية في السنوات الأخيرة.

ولا يُكترث في بعض الأحيان للنساء عند السعي لسماع أصوات الضحايا. وهنالك أيضا حالات لا يجري فيها التشاور معهن كما ينبغي. وقد ذُكر أن هذا ما حدث في جنوب أفريقيا وأدى إلى تطوير النظام الأساسي "المحايد جنسانياً" للجنة الحقيقة والمصالحة. وفي تيمور - ليشتي، لم يسترع انتباه المدعين إلى وقوع جرائم جنسية سوى التشاور الذي جرى مع النساء في آخر الأمر. وفي أمثلة أخرى، جرى التشاور مع النساء بواسطة رجال أو في حضورهم، الأمر الذي فرض عليهن قيودا تحول دون التعبير عن الآراء التي كان في ظنهن أن الرجال كانوا يتوقعونها. وتبين التجارب أن استشارة مع النساء ينبغي أن تجريها نساء، وذلك بدون تسرع ومع الاحترام الكامل لسرية الآراء الفردية. ويجب أن تراعي المشاورات مراعاة خاصة الوصم الاجتماعي الذي قد يرتبط بالتعرض لعنف جنسي.

بيد أنه لا ينبغي أبداً لوصف النساء بأنهن ضحايا أن يؤدي إلى اعتبارهن سلبيات أو لا حيلة لهن. وعلى العكس من ذلك، ينبغي بناء المشاورات إلى حد كبير على اعتبار النساء صانعات التغيير وحارساته ووكيلاته في المجتمعات المحلية، مع مراعاة أدوار الرجال والنساء التي يمكن أن تتطور في أثناء النزاع. وفي الواقع، يمكن لعملية جيدة التصميم أن تسترعي الانتباه لهذا الدور الذي تؤديه النساء، وتعزز مسألة تمكينهن في مجتمعاتهن المحلية، وتدفع الرجال إلى مواجهة تحيزهم ضد النساء.

ويشكل الأطفال فئة أخرى من الضحايا الذين لا يُكترث لها في كثير من المشاورات المتصلة بالعدالة الانتقالية. فالآراء التقليدية السائدة عن الطفولة في جميع مناطق العالم جعلت آراء الأطفال إما غير مطلوب معرفتها أو يتم تجاهلها. وبما أن فهم مسألة حقوق الطفل قد تطور، فقد أصبحت هذه الممارسة تتغير تدريجيا. وقد أولت المشاورات الأخيرة اهتماماً كبيراً بوجهات نظر الأطفال. وينبغي أن يتولى مسألة استشارة الأطفال موظفون ذوو تدريب خاص. ولا بد من وضع مبدأ مصلحة الطفل الفضلى في مقدمة العملية التشاورية مع مراعاة قدرات الطفل المتطورة. ويجب بذل كل الجهود لتلافي تعرض الأطفال للصدمة مرة أخرى. وينبغي ملاحظة أن بعض الأطفال ضحايا وجناة في آن معاً. ومن الأهمية بمكان ألا يصبحوا ضحايا مرة أخرى. وتبين التجارب كذلك أنه من الأفضل التشاور مع الأطفال في غياب الوالدين وغيرهم من الراشدين. وأخيراً، يجب إجراء المشاورات بطريقة لا تجعل الأطفال يشعرون بأنهم مسؤولون عن مشاكل بلدانهم أو عن إيجاد الحلول لها.

وفي أوغندا، أُجريت مشاورات خاصة بالأطفال ضمن المشاورات الوطنية المتصلة باتفاق المساءلة والمصالحة لعام 2007. وقد عملت منظمة الأمم المتحدة لرعاية الطفولة على نحو وثيق مع المنظمات المحلية لحماية الأطفال من أجل معرفة آراء الأطفال في إطار وبيئة يراعيان احتياجاتهما للحماية ويشجعانهم في الوقت نفسه على الحديث بصراحة. وقد نُشرت نتائج المشاورات بطريقة تحترم بالكامل السرية لكل طفل. وتمثلت تجربة أوغندا في أن آراء الأطفال عن العدالة الانتقالية يمكن أن تكون دقيقة وأمينة ومباشرة بدرجة ملحوظة. ولوحظ كذلك أن الأطفال يشجع بعضهم بعضاً على التحدث بدرجة فعالة للغاية.

والفئة الأخرى من الضحايا الذين قد لا يُكترث لهم تشمل من هم خارج البلد، مثل اللاجئين أو غيرهم. ولا يزال من النادر أن تُجرى المشاورات المتصلة بالعدالة الانتقالية في مخيمات اللاجئين، بالرغم من أن ذلك قد تم، مثلاً، بالنسبة إلى اللاجئين من سيراليون في غينيا في عام 1999، وبالنسبة إلى اللاجئين الأفغان في جمهورية إيران الإسلامية وباكستان في عام 2004، وكذلك بالنسبة إلى اللاجئين من تيمور الشرقية في تيمور الغربية وفي أجزاء أخرى من إندونيسيا في عام 2000. ولا يزال الأندر من ذلك الجهود المبذولة لمعرفة آراء المهاجرين والمنفيين غير اللاجئين. وبالطبع، قد تكون مثل هذه المشاورات صعبة للغاية أو مكلفة من حيث التنظيم. ومع ذلك، وفي الحالات التي يكون فيها لمن يعيشون في الشتات إسهاماً هاماً، وحيث يكون الوصول إليهم متيسراً، ينبغي النظر في بذل جهود للدخول معهم في حوار. وقد اشتملت المشاورات بشأن إطار العدالة الانتقالية في ليبيريا على ممارسة مبتكرة في عام 2006 لمعرفة آراء مجموعة كبيرة من سكان ليبيريا يعيشون في مناطق بعينها في الولايات المتحدة[19].

ويجب كذلك مراعاة أصوات جماعات المجتمع المدني التي تمثل الضحايا أو تعبر عن شواغلهم ومطالبهم. وجماعات الضحايا يمكن أن تكون متعددة ومتباينة من حيث الشكل والرأي ونائية جغرافياً وتنقصها الموارد. مثلاً، بعد نشر تقرير لجنة الحقيقة والمصالحة في بيرو، كشفت دراسة استقصائية لجماعات الضحايا عن

[19] انظر الموقع http://liberiatrc.mnadvocates.org/..

وجود نحو 118 منظمة في 11 من المقاطعات الوطنية، بما في ذلك 18 منظمة إقليمية، و21 منظمة على صعيد المقاطعات، و32 منظمة "مباشرة"، و22 منظمة نسائية، و15 منظمة شبابية، و26 منظمة للمشردين.

ومن الأهمية بمكان ضمان تمثيل جماعات الضحايا تمثيلا فعلياً لآرائهم. وعلى الرغم من أن ذلك هو الحال في كثير من الأحيان، قد تعبر الجماعات في بعض الأحيان عن وجهات نظر بعض الضحايا، أو تكون لها خططها الخاصة بها. وبعض الجماعات، التي تكون مقارها في كثير من الأحيان في العواصم الوطنية أو في عواصم المقاطعات (وبعيدة عن كثير من الضحايا)، قد تنزع إلى تجسيد ما يمكن أن يوصف بأنه وجهات نظر "الصفوة". مثلاً، ذُكر أنه قد حدث في أحد البلدان أن هيمنت المنظمات غير الحكومية، الحضرية التي تتخذ من العاصمة مقراً لها، على مراحل عملية المشاورات متظاهرة بتمثيل الضحايا ككل دون التشاور بمعنى الكلمة مع الذين تدعي أنها تمثلهم، أو الحصول منهم على تفويض صريح للقيام بذلك. ومن دواعي القلق الأخرى مدى العمليات الداخلية التي تنفذها جماعات الضحايا لتمييز وعرض آراء الضحايا الذين تدعي أنها تمثلهم. ويجب توخي الحذر، مثلا، عند التشاور مع إحدى جماعات الضحايا التي يبدو أنها تُدار بطريقة متسلِّطة وغير ديمقراطية. وفي جميع الأحوال، يجب أن يُتاح لجماعات الضحايا الوقت الكافي للتشاور مع من تمثلهم.

ويمكن أن تسهم جماعات الضحايا إسهاماً كبيراً في تخطيط عمليات التشاور معها. وبالرغم من الشواغل المذكورة أعلاه، فإن النجاح الملحوظ للمشاورات مع الضحايا قبل اعتماد تشريع العدالة الانتقالية (القانون 975/2005) يُعزى جزئياً إلى المشاركة النشطة من جانب مثل هذه المنظمات في مرحلتي التخطيط والتنفيذ.

ويتوقف تحديد أصحاب المصلحة الآخرين بدرجة كبيرة على الغرض المحدد للمشاورات. وأصحاب المصلحة الآخرون قد يكون من بينهم قادة المجتمع المدني والزعماء التقليديون والدينيون، ومثلو الجماعات السياسية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والتنظيمات المهنية، والإعلام، والنقابات وقطاع الأعمال، وقوات الأمن - بما في ذلك الشرطة والجيش، والمحاربون السابقون، والدوائر التعليمية والأكاديمية. ويجوز كذلك استشارة البعثات الدبلوماسية والمنظمات الدولية وجماعات المانحين (بالرغم من أن هذه الجماعات لا تُعتبر ممثلة لوجهات النظر "الوطنية"). وجماعات الضحايا نفسها يجوز أن تطلب استشارة جماعات أخرى متعددة، أو إشراكها في العملية. ففي نيبال، مثلاً، أعربت جماعات الضحايا عن رغبة أكيدة في أن يحضر المشاورات جميع أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم الوزراء والسلطات المحلية وزعماء الأحزاب والمسؤولون الإداريون في المقاطعات والأقاليم، إذ إن وجودهم طمأن الضحايا على أن مظالمهم معترف بها وسيجري التصدي لها.

وعملية التشاور، فضلاً عن إجراء حوار فعلي مباشر، قد تأخذ في الاعتبار آراء أصحاب المصلحة التي أعربوا عنها في سياقات أخرى. وقد تشمل مصادر مثل هذه الآراء مداولات مؤتمرات السلام والمناقشات في وسائط الإعلام وجلسات البرلمانات ونتائج حلقات العمل.

ويمكن عند الاقتضاء، ومع الإدراك مرة أخرى لتجاوز نطاق التشاور حدود البلد، مراعاة نتائج الهيئات الدولية لرصد حقوق الإنسان، مثل الملاحظات الختامية لهيئات معاهدات حقوق الإنسان في الأمم المتحدة. وفي السنوات الأخيرة، قدمت هيئات معاهدات حقوق الإنسان، في ملاحظاتها الختامية، توصيات محددة بشأن العدالة الانتقالية إلى عدد كبير من البلدان. والنتائج الخاصة بكل بلد والتي تتوصل إليها الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة ونتائج الاستعراض الدوري الشامل الذي يجريه، قد تكون ذات صلة بمسألة المشاورات، فضلاً عن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان (في أفريقيا والأمريكتين وأوروبا).

عاشراً - اعتبارات الحماية الإضافية في أثناء المشاورات

تم بالفعل تحديد عدد من اعتبارات الحماية والاعتبارات الأخلاقية، مثلاً، فيما يخص كيفية التعامل مع النساء والأطفال. وينبغي أن يوضع في الاعتبار بعض التوجيه الإضافي.

وينبغي إجراء المشاورات المتصلة بالعدالة الانتقالية بطريقة توضح احترام كرامة الضحايا وغيرهم من المتضررين من انتهاكات حقوق الإنسان. وينبغي إجراؤها بطريقة ملائمة تراعي الحساسية الثقافية للظروف المحلية. وتتطلب الحساسية الثقافية الاهتمام بمسائل من قبيل المشاركة بين الرجال والنساء، وبين الراشدين والأطفال، وطريقة إبداء الاحترام للزعماء التقليديين وكبار أعضاء المجتمعات المحلية. وتتطلب كذلك الاهتمام بالدور الذي قد يؤديه الدين والطقوس في الحياة العامة. مثلاً، إذا كان من الممارسات المعروفة أن تبدأ الاجتماعات بالصلاة، ينبغي أن يكون هنالك سبب محدد لأي قرار يقضي بالتغاضي عن هذا التقليد. وعلاوة على ذلك، تستلزم الحساسية الثقافية أن يعترف تصميم آليات التشاور بواقع المجتمعات التي بها أنظمة عدالة متعددة، حيث توجد آلية عدالة تقليدية أصلية إلى جانب آلية دستورية، وأن يكون التصميم ملائماً لهذا الواقع. وأخيراً، في حين أن مراعاة المشاورات الوطنية لحساسية السياق الثقافي المحلي أمر حاسم الأهمية، ينبغي كذلك أن تجرى وفقا للمعايير الدولية لحقوق الإنسان.

وعند زيارة خبراء المشاورات للمجتمعات المحلية، ينبغي أن يتصرفوا بالطرق الملائمة ثقافياً، وأن يهتموا بالتقاليد المحلية المتصلة بمسائل مثل نظام الغذاء والملبس والسلوك. وحتى خارج وقت ومكان العمل، ينبغي أن يبتعدوا عن السلوك غير اللائق، وذلك من باب الكياسة ولتحاشي أن يسيء ذلك إلى سمعة عملية المشاورات.

بيد أن العادات المحلية لا تفضي جميعها إلى إجراء مشاورات وطنية فعالة. مثلا، من الممارسات الراسخة في بعض الأحيان أن يحصل المشاركون في أحداث مثل حلقات العمل على مبلغ زهيد من المال أو منفعة عينية لتغطية نفقاتهم. وتطبيق هذه الممارسة في مشاورات العدالة الانتقالية ليس في حد ذاته أمراً يتم حظره وقد يكون، في الواقع، أمراً لا بد منه. ولكنه يثير مسألة مدى تأثير مثل هذه الأموال في نتائج المشاورات.

وينبغي أن يسعى المسؤولون عن المشاورات المتصلة بالعدالة الانتقالية إلى توقع أية مخاطر أو أضرار ناشئة عن المشاورات قد تطال الآخرين، ويجب أن يتخذوا جميع التدابير الممكنة لتلافي تعريض الأفراد والمجتمعات المحلية لمخاطر لا موجب لها. وقد يكون من أمثلة هذه المخاطر نشر آراء تخص فرداً بعينه أو مجتمعاً محلياً محدداً. ففي شمال أوغندا، مثلاً، تلقت إحدى المنظمات المجتمعية توجيهاً رسمياً من السلطات المحلية بمغادرة المنطقة بعد أن أعربت عن آرائها في أثناء مشاورات تنظمها الحكومة. ونسبة الآراء إلى أصحابها بصورة محددة يجب أن تكون على أساس موافقة صريحة بشأن الخصوصية والسرية. وقد تكون جماعات

الضحايا في بعض الأحيان متهورة في مسألة منح مثل هذه الموافقات. ويقع العبء دائماً على خبراء المشاورات لتحديد ما إذا كانت الموافقات تامة وحرة وحكيمة.

ومن الأهمية بمكان توافر بيئة قانونية وطنية تمكّن المشاورات وتحميها. ويجب ألا يكون الأشخاص عرضة للملاحقة القضائية بشأن ما قد يدلون به من أقوال. ومن الضرورة بمكان التحقق من أن القوانين الجنائية أو غيرها، مثل القوانين المتعلقة بالقذف والتشهير والافتراء، لا تشكل مثل هذا الخطر. وفي بعض البلدان قد يكون ضرورياً مراجعة نطاق وتطبيق القوانين المتعلقة بالخيانة والخيانة العظمى وغيرها من جرائم ضد الدولة. وبالمثل، ينبغي مراجعة تطبيق القوانين التي تحكم التجمع والتنقل. وتتفاقم مخاطر الاصطدام بالقانون في أثناء فترة الطوارئ الوطنية عندما تُعلّق بعض حقوق الإنسان. وعامة، ينبغي تقييم مدى حاجة عملية المشاورة الوطنية إلى تعديل في التشريع من أجل التصدي لمثل هذه المسائل. وفي حالات نادرة قد يكون من الضرورة بمكان وضع حماية قانونية جديدة تتصدى تحديداً للتهديدات والمخاطر التي تواجه الأشخاص الذين يجري التشاور معهم وغيرهم من المشاركين في عملية العدالة الانتقالية. وفي كولومبيا، أُمرت الحكومة، بموجب حكم قضائي، بوضع مثل هذا البرنامج للحماية. ويجب أن تُوفَّر لبرامج الحماية الموارد اللازمة، وأن تدعمها القيادة السياسية، وأن يكون الهدف من تصميمها أن تكون وقائية وليست تفاعلية.

وتكون مخاطر حدوث الضرر في أوضح صورها عند النظر في مدى تناول المشاورات لقضايا ما يكون قد حدث فعلاً في الماضي. وكما ذُكر أعلاه، وبالرغم من أن المشاورات ينبغي تمييزها من أشكال المناقشات التي تُجرى بوصفها جزءاً موضوعياً من برنامج العدالة الانتقالية، فإن هذه المشاركة عادة لا بد منها. ويجب التعامل معها بحذر شديد من أجل حماية المصالح الفضلى لمن تجري استشارتهم، وحتى لا يُقوض برنامج العدالة الانتقالية بشكله الأوسع.

وتكتنف أية عملية تشاورية مخاطرة كبيرة تتمثل في التوقعات التي في غير محلها أو غير الواقعية. ومن شأن ذلك أن يسبب الضرر والأذى لمن يجري استشارتهم، وأن يشوه مصداقية مشروع العدالة الانتقالية برمته. ويمكن لخبراء المشاورات تخفيف المخاطر عن طريق جهود التوعية والعرض الواضح والحذر لغرض كل نشاط ومجال استخدام نتائجه.

حادي عشر - إعداد التقارير عن المشاورات

في حين أن التقارير المتعلقة بالمشاورات يمكن أن تكون لها أشكال عديدة، يجب أن تجسد هذه التقارير على الدوام حقيقة الآراء التي أُعرب عنها، ويتحقق ذلك، جزئياً، بالاحتفاظ بالدقة العلمية لأي نوع من المشاورات النوعية أو الكمية التي جُرِي. ويجب توخي الحذر الشديد عند النظر في عمل أي تحليل إضافي أو الحديث عن المشاورات في افتتاحيات الصحف. ولم يكن ذلك هو الحال دائماً في الماضي. مثلاً، أسفرت عملية المشاورات الوطنية في أحد البلدان عن دعوة صريحة لإنشاء "لجنة للحقيقة والمصالحة والعدالة" في حين أن التقرير المتصل بهذه المشاورات لم يشر سوى إلى "لجنة الحقيقة والمصالحة".

وكقاعدة عامة، ينبغي نشر التقارير. وبالطبع، في حالة الالتزام بنشر التقرير، ينبغي الوفاء بهذا الالتزام. أو بدلا من ذلك، يكون من الصواب أن تُقدم، بصورة عامة، على الأقل نتائج محددة أو أي شكل آخر من أشكال المعلومات الأساسية الموجزة إلى الأشخاص الذين جرى التشاور معهم.

وقد تكون هنالك ظروف استثنائية لا يكون النشر فيها أمراً مناسباً. وأوضح تلك الحالات هي التي قد ينبغي فيها تأخير نشر التقرير المتعلق بمشاورات محددة إلى حين الانتهاء من عملية تشاور أوسع. وبذلك يمكن تلافي نشر نتائج جزئية أو ربما تكون مضللة. وتتضمن الحالات الأخرى التي تبرر عدم النشر تلك حيث تكون هنالك أسباب للاشتباه في التلاعب بنتائجها أو التأثير فيها. بالرغم من أنه في مثل هذه الحالات يكون من الأهمية بمكان تصويب الأخطاء في أقرب فرصة ممكنة والنظر في نشر النتائج بعد التصويب. وإذا كانت النتائج لا تتفق مع المعايير الدولية للعدالة الانتقالية، من الأهمية بمكان أن يصاحب النشر تعليق بهذا الشأن.

وعند نشر التقارير، يجب مراعاة قدرات من تستهدفهم التقارير. وينبغي ترجمة التقارير إلى اللغات المحلية وتوزيعها على نحو ملائم. وفي بعض البلدان، تم نشرها بتفصيل تام في الصحف وعلى الملصقات، ووُزعت نسخ منها مجاناً. ووُضعت كذلك نسخ منها للاطلاع في المرافق العامة مثل دار البلدية ومكاتب البريد والمرافق الصحية والمدارس والمكتبات. وعند نشر التقارير على شبكة الإنترنت، ينبغي مراعاة القدرات التقنية للقراء. مثلاً، يكون من الأفضل في كثير من الأحيان نشر نسخ تتضمن النصوص فقط، بدون رسوم أو أشكال معقدة، وذلك حتى يسهل تنزيلها بواسطة من يستخدمون وصلات الإنترنت ذات القدرات المتواضعة.

ثاني عشر - متابعة المشاورات الوطنية

ليس من اختصاص هذه الورقة أن تدرس بعمق مسألة صنع القرار بواسطة مقرري السياسات لمتابعة عملية المشاورات. ومع ذلك، ينبغي التأكيد على أن نتائج المشاورات ينبغي أن تؤخذ في الحسبان بجدية تامة. ولا ينبغي لهذه النتائج أن تجعل صانعي القرار مكتوفي الأيدي. ويتفق هذا مع الحق الإنساني للمشاركين الذي يتطلب ضرورة مراعاة الآراء وفقاً لما يمليه الضمير وعلى نحو يتسم بالاحترام ولكن بدون توقع الأخذ بها. وهذا هو النهج الوحيد المتاح في مجتمع ديمقراطي حيث يجب على السلطات تحقيق التوازن بين مطالب العناصر المختلفة في المجتمع في سياق مجال محدود من الخيارات والموارد. وهذا من شأنه كذلك الحماية من نزعات هيمنة الأغلبية، حيث تطغى مطالب الأغلبية على حقوق الجماعات الأقلية ومستحقاتها.

وحتى إذا لم يؤخذ بالآراء، فإنها تظل مورداً في غاية الأهمية. فيمكن أن تشكل مصادر قيّمة للمعلومات عن قدرة المجتمعات المحلية واستعدادها لإجراء عمليات المصالحة وإعادة التأهيل، وكذلك عن المساعدات التي تحتاجها في هذا الصدد. وعلى هذا النحو، فهي ذات أهمية لمقرري السياسات عامة والجهات الفاعلة في مجال التنمية على وجه الخصوص. وقد ساعدت نتائج عمليات المشاورات في كثير من الأحيان السلطات التعليمية في وضع المقررات المدرسية وبرامج تعليم الكبار التي تعزز المواطَنة الصالحة والمصالحة الوطنية وعلى صعيد المجتمع المحلي.

المرفق

موجز

أولاً - المشاورات الوطنية: ما هي وما أهميتها؟

- إن عملية المشاورات الوطنية الشاملة عنصر حاسم الأهمية في نهج العدالة الانتقالية القائم على حقوق الإنسان، حسبما أكدت ذلك الأمم المتحدة مراراً.

- يجب أن تتاح للأشخاص الذين تضرروا في الماضي جراء الاضطهاد والنزاعات فرصة التعبير عن أرائهم بحرية في بيئة آمنة، وذلك حتى تتمكن برامج العدالة الانتقالية من التعرف على تجاربهم وأخذها في الحسبان وتحديد احتياجاتهم ومستحقاتهم. وستضمن عملية المشاورات التي تُجرى بعناية أن ثمة شعور قوي بالملكية المحلية لبرنامج العدالة الانتقالية، كما ستعزز مشاركة أصحاب المصلحة فيها. وعلاوة على ذلك، يمكن للمشاورات أن تفيد تصميم جوانب محددة من برامج العدالة الانتقالية، وأن تبعث الحياة من جديد في عمليات السلام المتوقفة أو المتباطئة، وأن تشكل انطلاقة مناقشات هامة في المجتمع المحلي.

- يجب التمييز بين المشاورات الوطنية وأنشطة التوعية. فهي ليست معلومات ذات اتجاه واحد أو ممارسات في العلاقات العامة، بل هي بالأحرى شكل من أشكال الحوار الجاد المتسم بالاحترام الذي يستطيع من تجري استشارتهم التعبير بواسطته عن أنفسهم بحرية بغية تصميم برامج العدالة الانتقالية أو تعزيزها. وينبغي كذلك تمييز المشاورات عن المناقشات التي تدور بوصفها جزءاً موضوعياً من برامج العدالة الانتقالية.

ثانياً - المشاورات الوطنية بوصفها أحد المتطلبات القانونية لحقوق الإنسان

- يرد حق الأشخاص في أن يستشاروا في عدد من الصكوك المتعلقة بحقوق الإنسان. فقد نصت عليه المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، التي تكفل حق كل مواطن في المشاركة في إدارة الشؤون العامة؛ ونصت عليه المادة 12 من اتفاقية حقوق الطفل، فيما يخص احترام آراء الأطفال؛ وورد في المبدأ رقم 35 من المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها عن طريق اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب.

- للتمتع بالحق في أن يُستشار الشخص، يجب إعمال مجموعة كبيرة من حقوق الإنسان ذات الصلة، مثل حرية التعبير والتجمع وتكوين الجمعيات.

- يجب أن يراعي تصميم وتنفيذ عمليات العدالة الانتقالية احترام وتعزيز الكرامة الأساسية لكل إنسان، استناداً إلى مبادئ المساواة وعدم التمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الممتلكات أو الميلاد أو غير ذلك.

ثالثاً - تركيز المشاورات الوطنية

- إن ممارسة المشاورات الوطنية الجيدة التصميم يجب أن تراعي أشكال العدالة الانتقالية المتوخى تطبيقها في البلد: فقد يبدو تصميم المشاورات المتصلة بالعدالة الجنائية مختلفاً تماماً عن تلك التي تسبق ممارسة غير قضائية، وقد يكون أكثر محدودية منها.

- في حين يجب توخي الحذر عند النظر في آليات العدالة الانتقالية المحددة مسبقا، مثلاً في اتفاق سلام، ينبغي لعملية المشاورات أن تكون مفتوحة لإمكانيات أخرى لم تكن متوخاة في الأصل فيما يتصل بالعدالة الانتقالية.

رابعاً - شكل المشاورات

- المشاورات التي سبقت المبادرات الأولية للعدالة الانتقالية أو تزامنت معها كانت جمعيها تقريباً نوعية، أي أنها جرت في شكل حلقات عمل وحلقات دراسية واجتماعات للمجتمعات المحلية وغير ذلك من أشكال النقاش المنظم، في حين أنها استخدمت تقنيات البحث النوعية التقليدية مثل أفرقة المناقشة والمقابلات المتعمقة وملاحظات المشاركين. ومنذ ذلك الحين استُخدمت أشكال عديدة من المنهجيات الكمية، كان أكثرها شيوعاً الدراسات الاستقصائية. والنهجان النوعي والكيفي لا يستبعد أحدهما الآخر، وكثير من طرق جمع البيانات يتكامل فيه النهجان.

خامساً - تمهيد الطريق للمشاورات: أهمية التوعية

- من الأمور الحاسمة الأهمية أن يحصل الأشخاص الذين تجري استشارتهم على المعلومات الضرورية، ويكون لديهم الفهم اللازم لخيارات العدالة الانتقالية المفتوحة أمامهم وللسياق المحدد للمشاورات والغرض المحدد منها، وذلك حتى تعبر عن وجهات نظر مستنيرة، ولا تسفر عن توقعات وهمية أو غير واقعية للنتائج.

- في حين أنه ينبغي أن يشير العمل المتصل بالتوعية إلى تجارب البلدان الأخرى من أجل إطلاع من ستجري استشارتهم على مواطن القوة والضعف النسبية لآليات العدالة الانتقالية، يجب كذلك التأكيد على أن البرامج الوطنية للعدالة الانتقالية يجب تصميمها بحيث تلائم الظروف المحددة لحالة البلد.

- يجب أن تستغل جهود التوعية جميع اللغات ذات الصلة، بما في ذلك اللغات الأصلية واللهجات المحلية، وينبغي أن يكون لديها الاستعداد لتوضح لمن تجري استشارتهم المصطلحات التقنية في مجال العدالة الانتقالية والقانون. بيد أنه من الأهمية بمكان التمييز بين المصطلحات التقنية والمصطلحات التي يسعى خبراء المشاورات لمعرفة آراء من تجري استشارتهم بشأنها.

- ويمكن التوعية عن طريق النشر على نطاق واسع في الصحف ووسائل الإعلام المسموعة، أو عن طريق الوسائل المحلية مثل المسرحيات والتمثيليات. وينبغي أن يتولى رصد عملية التوعية اختصاصيون لتلافي نتائج مثل التعريض مرة أخرى للصدمات.

سادساً - متى تُجرى المشاورات؟

- تحدد الظروف السائدة في البلد شكل المشاورات ونطاقها والأثر المتوقع لنتائجها. وتكون المشاورات مثمرة على نحو أفضل إذا أُجريت في أوقات السلام والأمن النسبيين. وعندما يكون من السهل الوصول إلى المجتمعات المحلية المعنية خلال فترات زمنية معقولة.

- في أوقات أو مناطق النزاع المسلح الدائر، يجب أن تراعي الجهود المبذولة لإجراء المشاورات تأثير مناخ الخوف أو التخويف السائد. ويجب أن تتغلب على العقبات التي تعترض سبيل الوصول إلى المجتمعات المحلية المعنية، وعلى مسألة انعدام الأمن. ويمكن للمشاورات نفسها أن تفاقم المخاطر التي يتعرض لها الأفراد والمجتمعات، مثلا، بتجميع الأشخاص في مناطق خطرة أو بتشجيعهم على التعبير عن آراء قد تجر عليهم العداء.

- من المفيد إجراء مشاورات دورية في أثناء تنفيذ برنامج العدالة الانتقالية، وذلك بغية إعادة معايرتها وتعزيز أثرها في التعديلات الهيكلية.

- قد تكون الأنشطة التجريبية الأولية مفيدة، لا سيما بالنسبة إلى المشاورات الوطنية الواسعة النطاق، لأنها قد تقود إلى عمليات تكيف مع منهجية التشاور وتحسينها.

سابعاً - أين تُعقد المشاورات؟ ولأية فترة يجب أن تستمر؟

- يتوقف مكان المشاورات على غرضها المحدد. وقد يكون النهج المحلي ملائماً إذا كان الهدف هو الاستماع إلى آراء مجتمع محلي محدد أو فئة محددة من الضحايا. والمشاورات الواسعة التي تجري في الأرياف وتشمل جميع وجهات النظر لها كذلك ميزتها، بما في ذلك عندما يكون هدفها معرفة آراء المجتمعات المحلية التي قد لا تكون متضررة مباشرة من النزاع. ويمكن لعملية "مسح" أولية توضح أنماط النزاعات السابقة أن تساعد في تحديد الأماكن التي ينبغي أن تجري فيها المشاورات.

- الوضع الأمثل أن تجري المشاورات في أماكن محايدة. وينبغي تحاشي الأماكن المرتبطة مباشرة أو بصورة رمزية بالنزاعات السابقة، مثل مباني الجيش أو الشرطة أو مباني الحكومة أو المباني التابعة لجماعات دينية. ومن الحكمة اختيار أماكن المشاورات والوقت المحدد لإجرائها بالتشاور مع الممثلين المحليين للضحايا أو غيرهم من أصحاب المصلحة.

- تتوقف مدة المشاورات على غرضها وحجمها، وتخضع كذلك لاعتبارات أخرى مثل إمكانية الوصول إلى أماكنها والحالة الأمنية. فالعمليات القصيرة تساعد في الإبقاء على التركيز الدقيق وتلافي الإرهاق وفقدان الحماس وسط الموظفين القائمين على أمر المشاورات. كما أن المشاورات المطوّلة، من الجانب الآخر، قد تيسِّر قبول الأطراف التي تجري استشارتها للعملية، ونضوج آرائها، والتحسين المستمر للمنهجيات.

ثامناً - من الذي ينبغي أن يجري المشاورات؟

- من الأفضل أن يجري المشاورات خبراء مستقلون ليس لديهم مصلحة تنظيمية ولا سياسية في نتائج محددة تحققها العدالة الانتقالية.

- يمكن أن تؤدي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دوراً بالغ الأهمية في إجراء المشاورات الوطنية لأن ذلك من شأنه إشاعة الاطمئنان إلى أن العملية ستُجرى على أساس معايير حقوق الإنسان وباحترام حقوق وكرامة من سيجري استشارتهم.

- كثيراً ما تجري المنظمات الدولية غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية وغيرها مشاورات. وينبغي لهذه الجماعات الدولية أن تعمل، متى أمكن ذلك، مع المجموعات الوطنية والمحلية المناسبة ومن خلالها، محترمة بذلك الهياكل الأساسية الاجتماعية المحلية، ومستفيدة من الخبرة ذات الصلة وميسرة كذلك نقل المهارات.

- كثيراً ما تساعد الأمم المتحدة، لاسيما المفوضية السامية لحقوق الإنسان والعناصر المعنية بحقوق الإنسان في بعثات حفظ السلام، الدول في تصميم وإجراء المشاورات الوطنية، وهي تفعل ذلك دعماً للمبادرات والقدرات الوطنية من غير سعي إلى التأثير في نتائج المشاورات. كما أنها لا تعلن تأييدها لوجهات نظر بعينها يُعرَب عنها في أية ممارسة تشاورية.

- يُعتبر تنسيق الممارسات التشاورية من الأمور الحاسمة الأهمية، وذلك من أجل إجرائها بطريقة فعالة ومحددة الأهداف، ولتلافي الازدواجية، وسد الفجوات بصورة أفضل، وحتى لا تُحَمَّل الجماعات والأفراد الذين تجري استشارتهم عبئا أكبر مما يطيقون.

- بصرف النظر عن المؤسسة أو المنظمة التي تجري المشاورات، من الضروري أن تحتفظ بموظفين خبراء ذوي مؤهلات مناسبة. ويجب أن يحصل موظفوها على التدريب التام على جميع الجوانب التقنية لعملهم، وكذلك فيما يتعلق بأية حساسيات ثقافية أو دينية قد تنشأ. ويُشترط التمتع بمهارات خاصة وتلقي تدريب خاص من أجل إجراء مشاورات مع النساء والأطفال.

تاسعاً - من هي الجهات التي ينبغي استشارتها؟

- ينبغي أن تشمل المشاورات الوطنية جميع أصحاب المصلحة الرئيسيين، بمن في ذلك الضحايا والشهود فيما يخص الأنماط الماضية للانتهاكات والاضطهاد، والنساء والأطفال، وكذلك من هم خارج البلد مثل اللاجئين والمهاجرين والمنفيين.

- لا يُكترث في بعض الأحيان للنساء، أو يجري التشاور معهن على نحو غير كاف أو غير ملائم، مثلاً بواسطة الرجال أو في حضورهم. وينبغي أن يجري التشاور مع النساء بواسطة نساء، وذلك بدون تسرع ومع الاحترام الكامل لسرية الآراء الفردية، مع مراعاة الوصم الاجتماعي الذي قد يرتبط بالتعرض لعنف جنسي. وينبغي بناء عملية المشاورات

الجيدة التصميم إلى حد كبير على اعتبار النساء صانعات التغيير وحارساته ووكيلاته في مجتمعاتهن المحلية.

- يشكل الأطفال فئة أخرى من الضحايا الذين لا يُكترث لهم في كثير من المشاورات المتصلة بالعدالة الانتقالية. ولم تبدأ الممارسات التشاورية في الاهتمام بوجهات نظرهم إلا مؤخرا. وينبغي أن يتولى مسألة استشارة الأطفال موظفون ذوو تدريب خاص، ولا بد من إعطاء الأولوية لمبدأ مصلحة الطفل الفضلى. ويجب بذل كل الجهود لتلافي تعرض الأطفال للصدمة مرة أخرى، أو جعلهم يشعرون بأنهم مسؤولون عن مشاكل بلدانهم أو عن إيجاد الحلول لها.

- يجب كذلك مراعاة أصوات جماعات المجتمع المدني التي تمثل الضحايا أو تعبر عن شواغلهم ومطالبهم. غير أنه من الأهمية بمكان التأكد من أن جماعات الضحايا تعبر حقيقة عن آراء الضحايا.

- أصحاب المصلحة الآخرون قد يكون من بينهم قادة المجتمع المدني والزعماء التقليديون والدينيون، وممثلو الجماعات السياسية، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والتنظيمات المهنية، والإعلام، والنقابات وقطاع الأعمال، وقوات الأمن - بما في ذلك الشرطة والجيش، والمحاربون السابقون، والدوائر التعليمية والأكاديمية، والبعثات الدبلوماسية، وممثلو المنظمات الدولية وجماعات المانحين.

- آراء أصحاب المصلحة قد يكونوا أعربوا عنها في سياقات أخرى غير المشاورات المباشرة، مثل مؤتمرات السلام والمناقشات في وسائط الإعلام وجلسات البرلمانات وحلقات العمل. ويمكن أن تأخذ المشاورات في الاعتبار كذلك نتائج الهيئات الدولية لرصد حقوق الإنسان.

عاشراً - اعتبارات الحماية الإضافية في أثناء المشاورات

- ينبغي إجراء المشاورات المتصلة بالعدالة الانتقالية بطريقة توضح احترام كرامة الضحايا وغيرهم من المتضررين من انتهاكات حقوق الإنسان. وينبغي إجراؤها بطريقة ملائمة تراعي الحساسية الثقافية للظروف المحلية. وينبغي أن يتصرف خبراء المشاورات بالطرق الملائمة ثقافيا، وأن يهتموا بالتقاليد المحلية المتصلة بمسائل مثل نظام الأكل والملبس والسلوك.

- ينبغي اتخاذ جميع التدابير الممكنة لتحاشي تعريض الأفراد والمجتمعات المحلية لأية مخاطر لا موجب لها، مثل نشر آرائهم الخاصة. ونسبة الآراء إلى أصحابها بصورة محددة يجب أن تكون على أساس موافقة صريحة بشأن الخصوصية والسرية.

- يجب تهيئة بيئة قانونية وطنية تمكّن للمشاورات وتحميها، وتضمن عدم تعرض الأشخاص للملاحقة القضائية لما قد يدلون به من أقوال.

حادي عشر - إعداد التقارير عن المشاورات

- يجب أن تجسد تقارير المشاورات على الدوام حقيقة الآراء التي أُعرب عنها. ويجب توخي الحذر الشديد عند النظر في عمل أي تحليل إضافي أو الحديث عن المشاورات في افتتاحيات الصحف.

- وتوضح مبادئ الشفافية أنه، كقاعدة عامة، ينبغي نشر مثل هذه التقارير. ويكون من الصواب أن تُقدم، بصورة عامة، على الأقل نتائج محددة، أو أي شكل آخر من أشكال المعلومات الأساسية الموجزة إلى الأشخاص الذين جرى التشاور معهم.

- يكون النشر غير مناسب إذا كان التقرير سيكشف عن نتائج جزئية أو ربما تكون مضللة، أو إذا كانت هنالك أسباب للاشتباه في التلاعب بالنتائج أو التأثير فيها.

- يجب أن تراعي التقارير قدرات من تستهدفهم، وأن تُترجم إلى اللغات المحلية وتُوزع على نحو ملائم.

ثاني عشر - متابعة المشاورات الوطنية

- ينبغي أن تؤخذ نتائج المشاورات في الحسبان بجدية تامة. ولا ينبغي لهذه النتائج أن تجعل صانعي القرار مكتوفي الأيدي. ويتفق هذا مع الحق الإنساني للمشاركين الذي يتطلب ضرورة مراعاة الآراء وفقا لما يمليه الضمير وعلى نحو يتسم بالاحترام ولكن بدون توقع الأخذ بها.

- حتى إذا لم يؤخذ بالآراء، فإنها يمكن أن تشكل مصادر قيّمة للمعلومات عن قدرة المجتمعات المحلية واستعدادها لإجراء عمليات المصالحة وإعادة التأهيل، وكذلك عن المساعدات التي تحتاجها في هذا الصدد. وعلى هذا النحو، فهي ذات أهمية لمقرري السياسات عامة والجهات الفاعلة في مجال التنمية على وجه الخصوص.

ISBN 978-92-1-654023-4