

إعادة رسم ملامح السلام والعدالة

مؤسسة دعم الانتقال المتكامل - مجموعة ممارسة القانون والسلام

أولاً- مقدمة

تشير مفاوضات السلام الأخيرة لوضع حدّ للنزاعات العنيفة في كولومبيا، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وأوكرانيا، وجنوب السودان وأفغانستان إلى أن إحقاق التوازن الملائم بين إقامة السلام وتوفير العدالة في حالات الانتهاكات الجسيمة ما زال يشكل تحدياً بالنسبة إلى المفاوضين والوسطاء. بالفعل، بات من المعلوم أكثر فأكثر من جهة أن اتفاقات السلام التي تتجاهل إلى حدّ كبير طلبات تحقيق العدالة أو تتوجّل النظر فيها قد تساعد في الحدّ من النزاع في الأجل القصير إنما نادراً ما تتوصل إلى تفادي الجدلية أو تتجح في إسكات هذه المطالب في الأجل الطويل، الأمر الذي يولّد حالات يسودها عدم الاستقرار. ومن جهة أخرى، من المسلّم به أن الإصرار المطلق على ضمان مساءلة المجرمين يحدّ بشكل جدّي إمكانيات التوصل إلى تسويات، أو إجراء محادثات سلام في المقام الأول.

وتصدياً لهذا التحدي، ما زالت الدولة تعتمد نهجاً مرناً باستخدام مزيج من النهج التي تجمع بين تنفيذ اتفاقات السلام ومبادرات العدالة التي ترسخ حقوق الضحايا لجهة الحقيقة، والتعويضات، والمساءلة، وضمن عدم التكرار. وقد تشمل هذه المبادرات استراتيجيات مختارة في مجال الملاحقة القضائية، والعقوبات البديلة، وحالات العفو المحدودة و/أو المشروطة، والاتفاقات لتخفيف العقوبة، والصفح، والحصانة الممنوحة للشاهد، وأشكال شبه قضائية أو غير قضائية من المساءلة. وفي حين قد يعتبر البعض أن هذه الممارسات والاتجاهات تمثل تهديداً لمعايير محددة في مجال العدالة وبالتالي، لاحتمالات إحلال السلام في الأجل الطويل، نوّكد أنها جائزة في ظل القانون الدولي وتشكل تطوّرات إيجابية هامة فعلاً على الصعيد المحلي، وتشير إلى الاتفاقات التي تعزّز السلام والعدالة على نحو مستدام. ولدى تقديم هذه الحجة، نركّز بصورة خاصة على استخدام حالات العفو العام سيما أنها أكثر إثارة للجدل وتخضع في ظل القانون الدولي لقيود أكبر من تلك التي تخضع لها تدابير التساهل القانونية الأخرى.

وقد أقرّ كل من القانون الدولي والسياسات الدولية بشكل متزايد في السنوات الأخيرة بالنهج المرنة إزاء العدالة، وبخاصة في إطار عمليات الخروج من حالة النزاع المسلح عن طريق التفاوض. ويُعزى هذا الأمر في جزء منه إلى القلق في بعض صفوف المجتمع العالمي المعني بحقوق الإنسان من النتائج السلبية الناشئة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، من اللجوء إلى القانون الجنائي في إطار حقوق الإنسان. ونظراً إلى الاستحالة العملية في ملاحقة جميع أو معظم المجرمين المعنيين غداة النزاع، فإن الحدود التي تمنع استخدام وسائل بديلة من المساءلة قد تساهم في انتشار حالات الإفلات من العقاب عوضاً عن توفير مساءلة أكبر. وفيما تشكل الملاحقة الجنائية أحياناً النهج الأفضل لتعزيز المساءلة، فإن

الاعتماد بشكل حصري أو مفرط على هذا النوع من الملاحظات محفوف بالمخاطر وغير ضروري. لذا، نشجع على اعتماد نُهج أكثر دقَّةً وابتكاراً إزاء المساءلة في تصميم المفاوضات السياسية وتحديد نتائجها، بحيث تعكس بدقة أكبر ما يمكن أو يجب أن يجيزه القانون الدولي.

وبذلك، نرمي إلى توفير وجهة نظر طموحة وعملية في الوقت ذاته: فهي طموحة لجهة السعي إلى تحقيق الحدِّ الأقصى من السلام والعدل وضمان حقوق الضحايا؛ كما أنها عملية لجهة إجراء تحليل ناقد للبيئة التي قد تنشأ فيها النزاعات والمفاوضات. ونصف في الجزء الاستهلاكي كيف تطور مسار تناول السلام والعدالة في المفاوضات السياسية في العقود الأخيرة من الزمن. ونحدِّد بعدها الإطار القانوني والسياساتي الدولي المعاصر الذي يجب أن تتَّخذ ضمنه القرارات بشأن السلام والمساءلة، مع الإشارة إلى (1) أن حالات العفو العامة المصمَّمة بعناية وغيرها من أشكال التساهل والمرونة قد تؤدي دوراً هاماً في مساعدة المجتمعات على تخطي ماضيها العنيف و(2) أن القانون الدولي يتيح حيزاً كبيراً من الابتكار لجهة كيفية القيام بذلك. ونختتم باستكشاف الطريقة التي يمكن من خلالها لتقنيات المفاوضات وتصميم العملية الاستفادة من هذه المرونة ضمن القانون الدولي من أجل الموازنة بين السلام والعدالة.

ويقضي هدفنا في هذه المساعي إلى إثارة نقاش طال انتظاره بين الجهات الفاعلة الرئيسية في مجالات الوساطة والسلام والعدالة حول التحديات، والصعوبات والمنافع في اعتماد نهج أكثر توازناً إزاء السلام والعدالة. وتسترشد أفكارنا بالتجارب العالمية المتنوعة التي راكمتها مجموعة ممارسة القانون والسلام التابعة لمؤسسة دعم الانتقال المتكامل المشاركة في عمليات التفاوض بحالات العفو العام وقضايا المساءلة في أكثر من 20 بلداً. كما نستند بصورة عامة إلى التطورات الأخيرة والابتكارات في مجالات العدالة الانتقالية، والسلام وحلِّ النزاعات، والقانون الجنائي الدولي، والقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ثانياً- تطوّر السلام والعدالة في المفاوضات السياسية

حين بدأت ترسم ملامح العدالة الانتقالية ك مجال عمل عند نهاية الحرب الباردة، تمثل منطلقها الأساسي في ضرورة التوصل، في المراحل الانتقالية، إلى شكل ما من تصفية حسابات الماضي لضمان استقرار المستقبل. كما اعتبر العديد من المدافعين الأوائل عن العدالة الانتقالية أن عمليات الانتقال إلى الديمقراطية وإلى مرحلة ما بعد النزاعات تشكل لحظات استثنائية قد تستوجب التسوية في خضمّ الملاحظات القضائية للانتهاكات الجسيمة، من أجل المساعدة في الارتقاء بالاستقرار الاجتماعي، واحترام دولة القانون والسلام المستدام والديموقراطية. وكان هذا المبدأ قائماً على أساس أن صلاحيات السلام والعدالة قد تتضارب مع بعضها البعض، وأن تفضيل السلام قد يتطلب الحدّ من الملاحظات أو التنازل عنها لصالح أشكال بديلة من المساءلة. واعتُبر هذا النهج المرن إزاء العدالة إلى حدّ كبير ضرورةً عملية، واسترشد بصورة خاصة بمزيج من التجارب المستمدة من العمليات الانتقالية إلى الديمقراطية ومرحلة ما بعد النزاعات في أمريكا اللاتينية.

إنّما تغيّر هذا الفهم مع ظهور وانتشار المحاكم الجنائية الدولية أو ذات الطابع الدولي، والابتكارات في الملاحظات الجنائية الانتقالية، والتأكيد المتنامي من جانب منظمات دولية بارزة معنية بحقوق الإنسان والأمم المتحدة على وجود معيار مضاد للإفلات من العقاب. وقد ساهمت هذه التطورات في حصول تحوّل في النقاشات الطاغية في السياسات والثقافة من السلام مقابل العدالة إلى استحالة تحقيق السلام من دون العدالة، حيث تُفهم العدالة أساساً بأنها ملاحقة جنائية. وبالتالي،

عوضاً عن القول بأن ضمان السلام والاستقرار قد يتطلب التنازل عن إجراء تحقيقات وملاحقات جنائية شاملة، دفع هذا الرأي الناشئ بخلاف ذلك- أي أن السلام والاستقرار في الأجل الطويل يتطلبان ملاحقات جنائية صارمة. واعتمد البعض هذا الموقف باعتباره واقعاً عملياً فيما اعتمده آخرون كهدف طموح للضغط على الدول كي تعزز التزامها بالعدالة، تمشياً مع التفسير الصارم لموجبات محددة متصلة بالملاحقة القضائية وواردة في عدد من المعاهدات.

إنما ظهرت الاختلافات في صفوف مناصري مبدأ مكافحة الإفلات من العقاب في ما يخص مدى سعي استراتيجيات الملاحقة إلى ضمان الشمولية في محاسبة مرتكبي جرائم العنف. وبدأ البعض يؤكدون على موقف متصلب يدعو إلى ضرورة ملاحقة جميع مرتكبي الجرائم الدولية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، بالإشارة إلى أن الملاحقات الجنائية المنتظمة تشكل شرطاً مسبقاً للسلام المستدام. وأما آخرون فقد ركزوا جهودهم على الدعوة إلى عدد محدود ومستهدف من الملاحقات بحق قادة عسكريين، أو سياسيين أو غيرهم ممن يُعتبرون "المسؤولين الأكبر" عن أسوأ أشكال الانتهاكات وأكثرها انتشاراً. إنما اتفق مؤيدو هذه النهج المتباينة على أنه فيما يجوز اللجوء إلى آليات أخرى للعدالة الانتقالية، وعلى أنها مستحبة حتى، ينبغي اعتمادها كوسيلة مكملة للمحاكمات الجنائية، وليس كبديل لها.

غير أن حالات العفو العام ما زالت حاضرة على طاولة المفاوضات حتى ولو ظهرت قضية العدالة الجنائية. وعوضاً عن ذلك، بقي العفو العام وحالات أخرى من التساهل أو المساواة غير العقابية يضطلع بدور محوري في المفاوضات السياسية ومفاوضات السلام. وما زال هذا الاتجاه مستمراً. فقد مُنح على سبيل المثال "عفو عام" سنة 2018 للمقاتلين المتمردين في جنوب السودان من أجل تيسير استسلامهم في إطار عملية السلام؛

وفي عام 2019، لحظ اتفاق السلام لوضع حدّ للنزاع في جمهورية أفريقيا الوسطى تشكيل لجنة لتقصي الحقائق تعزز الحقيقة، والعدالة والجبر، والمصالحة الوطنية والصفح؛ كذلك، قامت الجمعية الاستشارية الأفغانية للسلام، وفي بادرة لبناء الثقة من أجل تحفيز المفاوضات، بالإشراف مؤخراً على الإفراج عن مئات المسجونين المتهمين بارتكاب الفظائع. وإضافةً إلى ذلك، هناك العديد من القضايا الجارية الأخرى مثل محادثات السلام في مينسك لوضع حدّ للنزاع في أوكرانيا الشرقية، حيث ينصّ جدول أعمال المحادثات على شرط العفو إنما يغفل أي إشارة إلى الضحايا أو المساواة.

وبين استعراضنا لممارسات الدول أن حالات العفو العام أو غيرها من أشكال التساهل في الجرائم المرتكبة خلال النزاعات غالباً ما تُمنح كشرط لإنهاء الحرب، ونزع السلاح، ونبذ العنف وما إليه. كما أن حالات العفو هذه والتدابير المتصلة بها كثيراً ما تُنفذ في عمليات السلام التي تستتبع أيضاً وضع استراتيجيات انتقالية للمقاضاة، وإقامة لجان لتقصي الحقائق وآليات أخرى معنية بالمساءلة، من دون أن تشترط مساهمة مرتكبي الجرائم بصورة مباشرة في استجلاء الحقيقة وتوفير الجبر. غير أن اتفاق السلام الذي أبرم في كولومبيا عام 2016 مع مجموعة المتمردين في القوات الثورية المسلحة الكولومبية يوفّر مثلاً أخيراً وبارزاً عن نظام العدالة الانتقالية المتفاوض عليه حيث لا تكون تدابير التساهل مشروطةً بالإقرار بالمسؤولية وغيرها من أشكال الجبر للضحايا. علاوةً على ذلك، نص العفو الذي مُنح في ليبيا عام 2015 أنه بهدف الحصول على عفو، يتعين على مرتكبي الجرائم "تقديم تعهد خطي بالامتناع عن ارتكاب الجرائم مجدداً وإعادة الأموال العامة المختلسة والتصالح مع ضحايا الجرائم".

وبين كل هذا أننا لم نصل بعد إلى "عصر المساواة" الذي يتم اللجوء فيه إلى ملاحقات قضائية منهجية ضدّ المسؤولين عن ارتكاب الانتهاكات الجسيمة. وتشير الأدلة إلى أنه من غير الواقعي توقع إطلاق ملاحقات قضائية بحق جميع أو

حتى معظم الأشخاص الذين يُزعم بأنهم مسؤولون عن ارتكاب جرائم دولية أو انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وحتى لو كانت مثل هذه الملاحظات صارمة، من غير الواضح أنها قد تحقق منافع السلام التي طالب بها بعض المدافعين عن هذا النهج. ويتمثل أحد الأهداف الواقعية والمرغوب بها في إيجاد سبيل للحدّ من التوترات الطبيعية القائمة بين السلام والعدالة، وتحقيق الاثنين معاً قدر الإمكان، ضمن إطار عملية السلام الشاملة. ورغم أنه قد يكون من الصعب السعي إلى إحقاق التوازن بين السلام والعدالة، بالنسبة إلى مشروعية العملية واستمرار المفاوضات بحدّ ذاتها، من المرجح أن تساعد هذه المساعي في الاستجابة إلى التوقعات والوقوف عند مصالح الضحايا، والمدنبيين والجهات المعنية الرئيسية الأخرى، بما يعزّز مشروعية واستدامة الاتفاق الذي قد يتم التوصل إليه.

وفي نهاية المطاف، من المرجح أن نهج المفاوضات الذي يتيح ويدعم اعتماد نهج أكثر ابتكاراً إزاء العدالة (يُدمج مثلاً العدالة التصالحية أكثر منه العدالة العقابية) يستجيب إلى حقوق الضحايا بالحصول على سبل انتصاف فعالة من خلال الحقيقة، والعدالة، والتعويضات وضمانات عدم التكرار. بالتالي، إن المبادرة إلى المساواة بشكل حصري أو مفرط بين العدالة والتحقيقات والمحاكمات الجنائية هي مبادرة قصيرة النظر سيما أنها تتجاهل نطاق النهج الابتكارية المعتمدة- واللازمة- في إطار المفاوضات السياسية. أخيراً، وكما يرد شرحه بمزيد من التفاصيل أدناه، قد يتعزز السعي إلى تحقيق العدالة والسلام من خلال تكوين فهم أكثر دقة للعلاقة بين حالات العفو والعدالة وللنهج الابتكارية العديدة المتاحة لصياغة مراسيم العفو العام.

ثالثاً- البيئة القانونية والسياسية

لطالما أُجريت مفاوضات السلام في ظل القانون الدولي الذي وفّر الحدّ القانوني الخارجي، وفي أغلب الأحيان الحدّ السياسي الخارجي، لما يمكن أن يجب الاتفاق عليه في خضمّ السعي إلى تحقيق السلام. وخلال السنوات الثلاثين الأخيرة، أصبحت هذه الحدود الخارجية أكثر تفصيلاً وإلحاحاً في متطلباتها، لكنها ما زالت تتيح حيزاً كبيراً من الابتكار والتحرك في مجال العدالة. إضافةً إلى ذلك، في حين ظهر اتجاه قوي للقول بأن القانون الدولي يحظرّ العفو بشتى أشكاله كردّ على الجرائم الدولية- وفي حين أن بعض الأطراف، بما فيها [الأمم المتحدة](#)، فسّرت الحظر على أنه يشمل الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان- يكشف تحليلٌ حذر ومفصّل للوضع الحالي للقانون الدولي والسياسات المعتمدة عن وجود بيئة قانونية وسياساتية تبقى مرنةً باستمرار. وكما تجري مناقشته أدناه، أيّ من المعاهدات أو القانون العرفي الدولي لا يلحظ هذا الحظر الواضح الذي يعتدّ به البعض في وجه بعض أشكال العفو والتساهل في الجرائم الدولية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. كذلك، في حين أن الخطوط التوجيهية ذات الصلة في مجال السياسات التي تضعها المنظمات الإقليمية والدولية تكون أحياناً أكثر تشدداً ممّا يستوجبها القانون، فهي غالباً ما تفسح المجال لاعتماد نهج مرنة من أجل الوفاء بالتزامات الدولة في ما يتعلق بالحقيقة، والعدالة، والتعويضات وضمانات عدم التكرار التي تتطلبها سياقات المفاوضات بطبيعتها.

ألف- المعاهدات الخاصة بالقانون الجنائي الدولي

لقد دأبت الدول على حظر العفو في المعاهدات الدولية. وظهر هذا الأمر جلياً في الآونة الأخيرة، في المفاوضات التي أدت إلى إقرار نظام روما الأساسي (1998) والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (2006).

وأَيُّ من الصَّكِّين لا يشير إلى العفو أو يحظره. فالمعاهدة المتعددة الأطراف الوحيدة التي تذكر العفو هو البروتوكول الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف (1977)، الذي يدعو الدول إلى منح، وليس حظر، العفو الأوسع الممكن في نهاية النزاعات المسلحة غير الدولية. ورغم أن اللجنة الدولية للصليب الأحمر قد فسرت هذا الحكم على أنه يستثني جرائم الحرب المرتكبة في النزاعات المسلحة غير الدولية، فالجوء باستمرار إلى منح العفو في نهاية مثل هذه النزاعات يشير إلى أن الدول اعتمدت تفسيراً مختلفاً لهذا الحكم.

وفي حين لا تحظر أي معاهدة العفو أو أشكالاً مشابهة من التساهل، يجد البعض صلاحيةً ضمنيةً لفرض هذا الحظر في أحكام المعاهدة التي تستدعي تجريم، أو ملاحقة، أو استرداد أو معاقبة المسؤولين عن بعض الجرائم بموجب القانون الدولي (مثلاً، الإبادة الجماعية، الخروقات الخطيرة لاتفاقيات جنيف، التعذيب والإخفاء القسري). إنما لا تأتي هذه المعاهدات البتة على ذكر قانونية العفو، والأشكال البديلة للمساءلة وأشكال أخرى من التساهل إزاء خروقات المعاهدة. إنما عمد عديدون إلى تفسير الموجبات الصريحة بالملاحقة القانونية على أنها تعني بأن الدول الأطراف في هذه المعاهدات (أو جميع الدول التي يُقبل فيها موجب الملاحقة بالاستناد إلى المعاهدة كقاعدة عرفية) تنتهك هذه المعاهدات في حال أصدرت مراسيم عفو أو تدابير أخرى لمنع الملاحقات. إنما لا تحدّد أي من المعاهدات وجوب ملاحقة جميع المرتكبين أو مساءلتهم بأي طريقة أخرى، كما أن أياً منها لا يلحظ توجيهات أو تحديدات دقيقة بشأن كيفية محاسبة الأفراد، بما في ذلك مدى التشدّد في الحكم عليهم ومعاقبتهم. علاوةً على ذلك، تقرّ الاتفاقيات الخاصة بمناهضة التعذيب والإخفاء القسري صراحةً دور السلطات الوطنية المختصة بالملاحقة القضائية في اتخاذ القرار بشأن ملاحقة الجرائم المعنية، علماً أن العديد من النظم القانونية يسمح بممارسة السلطة التقديرية في الملاحقة القضائية لدى اتخاذ القرار بملاحقة شخص محدد. لذا، تحتفظ الدول ببعض المرونة في ما يتعلق، من بين أمور أخرى، بترتيب أولويات الملاحقات القضائية مع مراعاة حقوق الضحايا في الوقت ذاته، وقدرة وأولويات منظومة المحاكم.

باء - القانون العرفي الدولي

حين تظهر ثغرات في قواعد المعاهدة، يجوز تحديد قانونية العفو أو تدابير تساهل أخرى من خلال القانون العرفي الدولي الذي يجمع بين (1) ممارسات الدول و(2) مبدأ الاعتقاد بالإلزام، وهو يعني التصور الذاتي للدولة بأنها ملزمة بتبني معيارٍ قانوني معيّن.

وفي هذا الخصوص، تحمل فئات الجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب في النزاعات المسلحة غير الدولية إشارةً خاصة. وتتكب لجنة القانون الدولي على دراسة اتفاقية مقترحة بهذا الشأن تتضمن لغةً في مجال الاسترداد والملاحقة شبيهة بتلك التي تعتمد عليها الاتفاقيات المعنية بمناهضة التعذيب والاختفاء القسري، إنما لا تتوفر أي معاهدة مخصصة لموجب الدول منع ومعاقبة الجرائم ضد الإنسانية. كذلك، ورغم أن اتفاقيات جنيف تتطلب من الدول الأعضاء ملاحقة الخروقات الخطيرة المرتكبة في النزاعات المسلحة الدولية، فإن الجرائم المرتكبة في النزاعات المسلحة غير الدولية لا تخضع لموجب الملاحقة القائمة على المعاهدة. وبالتالي، فإن الحجج القائلة بأن مراسيم العفو محظورة في الجرائم ضد الإنسانية أو في

جرائم الحرب المرتكبة في النزاعات الدولية غير المسلحة تستند بالضرورة إلى تأكيد وجود موجبات على الدول بملاحقة هذه الجرائم بموجب القانون العرفي الدولي. وعندها فقط يمكن الاستدلال على عدم جواز منح عفو يشمل هكذا جرائم.

ويتحايّل بعض المعلقين على هذه الحقائق المزعجة عن طريق الاعتماد على موجب أكثر شموليةً (أو "تراكميةً") لملاحقة الجرائم الدولية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان كقاعدة للتأكيد على وجود حظر قائم على العرف لمنح العفو على هذه الجرائم. ويبدو هذا الإجراء منماسكاً بقدر ما (1) يجوز للدول ملاحقة أي شخص تعتبره مسؤولاً عن ارتكاب جرائم ضد الإنسانية وجرائم حرب في النزاعات المسلحة غير الدولية، و(2) تكون الدول خاضعةً للالتزامات المنصوص عليها في المعاهدة بملاحقة حالات التعذيب والاختفاء القسري، وهي تشكل عناصر أساسية لإثبات ارتكاب بعض الجرائم ضد الإنسانية. إنما لا تتوفر ممارسات كافية في الدول لدعم وجود قواعد عرفية تتطلب ملاحقة المسؤولين عن ارتكاب هكذا جرائم. ولذا، فإن حالة عدم اليقين هذه، مقترنة بالممارسة الجارية في الدول بمنح العفو على هذه الجرائم، تقوّض قاعدة القانون العرفي بالاستدلال على وجود قاعدة تقضي بحظر العفو وأشكال أخرى من التساهل حظراً مطلقاً في كل هذه الجرائم.

كذلك، تمّ الإقرار بالصفة غير المحددة للقانون العرفي الدولي بالنسبة إلى حالات العفو، من بين آخرين، من جانب المقرر الخاص للأمم المتحدة المكلف إعداد اتفاقية دولية لمنع ومعاقبة الجرائم ضد الإنسانية. فقد أشار إلى أن القانون غير صريح في ما إذا كان يُحظر على الدول منح العفو على هذه الجرائم بفعل (1) الرفض المستمر من جانب الدول الموافقة على حظر وارد في المعاهدة بشأن العفو، و(2) الاستعداد المستمر من جانب الدول لإصدار أو إقرار حالات عفو للجرائم الدولية والانتهاكات الخطيرة. بناءً عليه، وتمشياً مع النهج المعتمد في الاتفاقيات لمكافحة التعذيب والاختفاء القسري، أوصى بأن تمتنع أي معاهدة مستقبلية بشأن الجرائم ضد الإنسانية عن أي إشارة صريحة للعفو.

إنما يعتبر البعض بأن اتجاه القانون الدولي يتطوّر نحو (1) اعتماد موجب أكثر صرامةً في الملاحقة و(2) حظر قاطع لأي عفو على الجرائم الدولية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. لكن هذا الاتجاه لم يتبلور بعد ليتحول إلى قاعدة جديدة. إضافةً إلى ذلك، ولأسباب يرد شرحها في أجزاء لاحقة من هذه الورقة، نعتقد أن فرض موجب قاطع أو حظر قاطع قد يقيد الدول على نحو غير ضروري وغير منتج- وبالتالي الجهات المسلحة غير الحكومية أيضاً- في قدرتها على (1) التفاوض بشأن الوقاية من النزاعات المسلحة أو تسويتها، و(2) اعتماد استراتيجيات ابتكارية وكفؤة في مجال الملاحقة القضائية في نهاية الحرب.

جيم - المعاهدات المعنية بحقوق الإنسان

إن القانون الدولي لحقوق الإنسان يُرغم الدول الأطراف على توفير سبل انتصاف لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. ويمكن الوفاء بهذا الالتزام من خلال مجموعة من التدابير، بما في ذلك سبل الانتصاف المدنية أو الآليات الإدارية. وقد فسّرت بعض الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات والمدافعين عن حقوق الإنسان هذا الالتزام بأنه يطالب بإجراء تحقيقات وملاحقات وطنية بحق المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة، مثل الخروقات للحق في الحياة، حتى حين لا تشكل هذه الانتهاكات جرائم دولية. وتشير هذه الحجة إشكاليةً لعدة أسباب.

أولاً، لا يتوفر تعريف مقبول لما يشكل انتهاكاً "جسيماً" لحقوق الإنسان، وبالتالي من غير الواضح ما هي أنواع الانتهاكات التي قد تؤدي إلى فرض موجب الملاحقة، أو ما إذا كانت هذه الجرائم تولّد هذا الموجب فقط حين تُرتكب بصورة منهجية.

ثانياً، تقرّر معظم الهيئات الدولية لحقوق الإنسان بأن الدول تتمتع بالسلطة التقديرية (وتُسمى أحياناً "هامش التقدير") في كيفية التصدي لانتهاكات حقوق الإنسان. وحتى منظومة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التي طوّرت مجموعة مكثفة من الاجتهادات بشأن العفو وأشكال أخرى من التساهل، توفّر نهجاً أكثر مرونةً يعتمد على عديدون - وبخاصة في سياقات الحروب. فالأحكام الصادرة عن المحاكم في البلدان الأمريكية بشأن قوانين العفو التي تمّ سنّها خلال عمليات الانتقال من الحكم العسكري في المنطقة قد أنشأت قاعدةً متينةً ضدّ إصدار حالات عفو واسعة النطاق وغير مشروطة على انتهاكات خطيرة لا تقدّم شيئاً للضحايا ولا تفرض أي شيء على المرتكبين. إنما تشير الاجتهادات الأخيرة التي تناولت حالات أكثر دقّةً وتعقيداً من العفو وأشكالٍ أخرى من التساهل، إلى مزيد من الانفتاح والمرونة. على سبيل المثال، في الدعوى المقامة بين مذبحه لا روشيلا وكولومبيا، وجدت المحكمة أن مزيج العقاب والتساهل الذي يشمل قانون العدالة والسلام في كولومبيا لعام 2005 هو مزيج جائز. وإذ أُصدر هذا القانون لتشجيع القوات شبه العسكرية على نزع السلاح، فهو يلحظ أحكاماً مخفّضةً بخمس إلى ثماني سنوات للأشخاص المدانين بارتكاب جرائم ضد الإنسانية الذين يكشفون عن حقيقة أفعالهم، ويساهمون في توفير الجبر للضحايا ويلتزمون بعدم النكوص.

كذلك، انبثقت الحاجة إلى تدابير مرنة في مجال العدالة كجزء من ترتيبات السلام التي تمّ التفاوض بشأنها في دعوى *مذابح إيل موزوتي والأماكن القريبة ضد السلفادور*. ونصّ الحكم الرئيسي الصادر عن المحكمة على أن العفو غير المشروط الذي صدر في السلفادور لعام 1993 خرق الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان. غير أن رأياً مؤيداً صدر عن رئيس المحكمة وأربعة قضاة آخرين أشار إلى وجوب التمييز بين حالات العفو الصادرة كجزء من المفاوضات لإنهاء حرب أهلية وتلك الصادرة غداة انهيار حكم ديكتاتوري، وإلى ضرورة إحقاق التوازن في الحالة الأولى بين حقوق الضحايا في الحقيقة، والعدالة، والجبر وضمانات عدم التكرار مع الحق في السلام. ويشير الرأي المؤيد إلى أن تركيز الملاحظات القضائية على الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الأكثر جسامةً والتعامل مع الجرائم الأقل خطورةً من خلال آليات أخرى مثل "خفض العقوبات، والعقوبات البديلة، والجبر المباشر من مرتكب الجريمة إلى الضحية، والاعتراف العلني بالمسؤولية"، قد يوفّر طريقةً ملائمةً لتحقيق كل هذا.

وأما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان فقد اعتمدت نهجاً أكثر تساهلاً ومرونةً بصورة عامة إزاء مسألة العفو. على سبيل المثال، في دعوى *تاريوك ضد كرواتيا*، أكدت المحكمة الأوروبية أنه "حتى في هذه المجالات الأساسية لحماية حقوق الإنسان مثل الحق في الحياة، من المبرّر أن تُصدر الدولة، في سياق سياستها الجنائية، قوانين العفو التي قد تعتبرها ضرورية". والقيد الوحيدة المفروضة على هذه السلطة التقديرية المتعلقة بالعفو قضت بأن تضمن الدولة "الحفاظ على التوازن بين المصالح الشرعية للدولة ومصالح فرادى الناس من الجمهور". وفي ما يتعلق بالانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان، في دعوى *ماركيس ضد كرواتيا*، أقرت الدائرة الكبرى في المحكمة الأوروبية "بالاتجاه المتنامي في القانون الدولي" (هذا تشديد نابغٌ منا) لاعتبار حالات العفو غير مقبولة حين تتعارض مع التزامات الدولة بالملاحقة والمعاقبة. إنما أشارت الدائرة الكبرى إلى أنه حتى بالنسبة إلى هذه الانتهاكات، قد يكون العفو "ممكناً في ظل وجود ظروف خاصة، مثل عملية مصالحة و/أو شكل من أشكال التعويض على الضحايا". ولا تتطلّب لغة الحكم، ولا تمنع، أن يكون العفو مشروطاً بمساهمة المذنبين في الجبر أو المصالحة.

وبالنظر إلى ممارسات الدول في التصدي للجرائم الدولية، نلاحظ أنه لم تظهر أي ممارسة حكومية شائعة أو متسقة تشير إلى أن القانون العرفي الدولي يحظر كافة أشكال العفو على الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وما زالت الدول

التي تشهد مرحلة انتقالية تختبر بعض أشكال العفو، والعقوبات البديلة، ومبادرات الصفح، وتدابير التساهل لمجموعة واسعة من الانتهاكات، بما يدل على أن ممارسات الدول والآراء الفقهية لم تلتف حول الموجب الواضح بالملاحقة الذي يطالب به البعض.

دال - السياسات الدولية والإقليمية بشأن العدالة الانتقالية والوساطة في النزاعات

وضعت بعض المنظمات المتعددة الأطراف البارزة سياسات ومعايير تتضمن محظورات محددة للعفو تشكل مصادر للتأثير السياسي، وإن لم تشكل مصادر للقانون. إنما يوجد اختلاف ملحوظ بين السياسات المعتمدة في الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي من جهة، وتلك المعتمدة في الاتحاد الأفريقي من جهة أخرى. وفي حين أنه في الحالة الأولى، تتعدى السياسات ما يستوجبه القانون الدولي حالياً (مع الإقرار بالحاجة إلى المرونة)، تتيح السياسات في الحالة الثانية حرية أكبر في التصرف.

على سبيل المثال، أعلن الأمين العام للأمم المتحدة بكل وضوح، في الخطوط التوجيهية والتقارير لعامي 1999 و2004، أن الأمم المتحدة لن تشجع أو تؤيد أي عفو على الجرائم الدولية أو الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. غير أن موقفه المتشدد، الذي يلطفه الإقرار المستمر في [توجيهات الأمم المتحدة في مجال الوساطة](#) بأنه "يجوز النظر في إمكانية منح العفو - والتشجيع عليه في أغلب الأحيان" في الجرائم السياسية، مثل الخيانة أو التمرد، ويجوز حتى التشجيع عليه لإعادة دمج النازحين والمقاتلين السابقين. وفي حين أن هذين الوظيفين لا يتعارضان، يتطلب التوفيق بينهما قدرًا من المرونة والابتكار.

ويعبر [إطار سياسة الاتحاد الأوروبي في مجال العدالة الانتقالية](#) عن التزام الاتحاد الأوروبي بالمبدأ القائل بأنه "لا يمكن تحقيق السلام الدائم من دون عدالة". كما أنه يصادق على سياسة الأمم المتحدة بالاعتراض على العفو على الجرائم الدولية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان "بما في ذلك في سياق مفاوضات السلام". إنما يقرّ الاتحاد الأوروبي بأنه في ظل القانون الإنساني الدولي، بإمكان الدول منح العفو على أعمال الحرب المشروعة وأن العفو جائز في حال الجرائم السياسية. وبالاستناد إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان، يزعم الاتحاد الأوروبي أنه "حين يكون العفو جائزاً في ظل القانون الدولي، يجب أن يبقى متسقاً مع حقوق الإنسان بما في ذلك الحق في سبل الانتصاف أو الحقيقة"، بما يشير إلى انفتاح على حالات محدودة للعفو وأشكال أخرى من التساهل التي تيسر أو لا تقوّض الوفاء بحقوق الضحايا لجهة الحقيقة والجبر.

وأما الاتحاد الأفريقي فقد اعتمد موقفاً أكثر ديناميكيةً. بالفعل، إن المبادئ التي تقوم عليها [سياسة العدالة الانتقالية في الاتحاد الأفريقي](#)، والتي تمّ اعتمادها في شباط/فبراير 2019، تنصّ على أنه "في السياق الهش لحقبة ما بعد النزاع، ينبغي إحقاق التوازن والتوصل إلى تسوية بين السلام والمصالحة من جهة والمسؤولية والمساءلة من جهة أخرى". وتتحاشى سياسة الاتحاد الأوروبي اعتماد "نهج واحد يناسب الجميع" إزاء العدالة الانتقالية، بل تشير عوضاً عن ذلك إلى ضرورة اختيار آليات العدالة الاجتماعية وفقاً للسياق "بالاستناد إلى تصورات المجتمع واحتياجاته في مجالي العدالة والمصالحة". ويقرّ الجزء الخاص بالعدالة والمساءلة بأنه يمكن تحقيق هذه الأهداف من خلال مزيج من التدابير القانونية الرسمية والتقليدية، على أن تستتبعها "المصالحة والتعويضات". كذلك، تترك هذه السياسة صراحةً هامشاً من التقدير للدول الأعضاء من أجل اللجوء إلى الاتفاقات التفاوضية لتخفيف العقوبات، والصفح، والأشكال المخففة والبديلة من

العقاب غير الأحكام بالسجن. وفي حين ترفض استخدام العفو "الشامل" أو غير المشروط الذي يمنع التحقيقات في الجرائم الخطيرة، وتسهّل إفلات مرتكبي الجرائم الخطيرة من العقاب أو ترسخ الثقافات المؤسسية السلبية، فهي تتيح إمكانية إصدار عفو مشروط حتى لمرتكبي الجرائم الخطيرة، شرط أن تهدف إلى المساهمة في استرجاع الحقيقة وتوفير الجبر للضحايا.

لذا، وحتى حينما تتبنى المنظمات الدولية موقفاً صارماً ضد العفو، تميل إلى الإقرار بأن بعض أشكال العفو أو التساهل جائزة، وقد تكون ضرورية لوضع حدّ للنزاعات العنيفة، رغم أنها تختلف حين يصبح أي شكل جائز من العفو أو التساهل محظوراً.

رابعاً- نطاق الإبداع في المساءلة

لقد لاحظنا في هذه الورقة كيف أن الأطر القانونية والسياساتية الدولية التي ترعى التزامات الدول إثر ارتكاب جرائم دولية وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان تلحظ المرونة في ما يتعلق بالسعي إلى تحقيق العدالة. وتنعكس هذه المرونة بمزيد من التفاصيل في [الخطوط التوجيهية لبلفاست بشأن العفو والمساءلة](#) التي تستند إلى ممارسة الدول في الإقرار بصورة خاصة بتوفر، وجدوى ومشروعية مجموعة من حالات العفو المشروط. وهي تشمل العفو الذي يتوقف على فرادى المجرمين الذين يستسلمون ويشاركون في نزع السلاح، وفي برامج التسريح وإعادة الدمج؛ ويشاركون في عمليات العدالة التقليدية أو الإصلاحية؛ ويفصحون عن مشاركتهم الشخصية في الجرائم؛ ويدلون بشهاداتهم أو يوفرون معلومات عن مشاركة أطراف ثالثة في الجرائم؛ ويسلمون أصولاً غير قانونية؛ ويساهمون مادياً ورمزياً بالجبر؛ ويمتنعون عن ارتكاب جرائم جديدة سياسية أو متصلة بالنزاعات، أو أي نوع آخر من النشاط الإجرامي؛ أو يلتزمون بالخطر المحدود زمنياً على امتلاك أسلحة خطيرة، والترشح للانتخاب أو لشغل وظيفة عامة أو الانخراط في الشرطة أو القوات المسلحة.

كذلك، أقرّ مكتب المدعي التابع للمحكمة الجنائية الدولية بقيمة وجواز توفير التساهل المشروط للمذنبين و**صادق** المكتب علناً على اتفاق السلام المبرم بين الحكومية الكولومبية والقوات المسلحة الثورية الكولومبية والذي يسمح لمرتكبي الجرائم ضد الإنسانية أن يقضوا أحكاماً من خمس إلى ثماني سنوات "بالتقيد الفعال لحرّياتهم وحقوقهم"، في حال اعترفوا بالمسؤولية عن جرائمهم، ويوفرون الجبر ويلتزمون بعدم التكرار. و**لاحظ** المكتب أيضاً أن "الأحكام المخفضة ممكنة" في حال الجرائم الدولية، بما في ذلك "الأحكام البديلة أو غير الاحتجاجية"، شرط أن يقوم المدان، من بين أمور أخرى، باستيفاء الشروط الموضوعية للمساهمة في تحقيق السلام ومنح الضحايا حقوقهم.

وإجمالاً، تعكس هذه التطورات إدراكاً متتامياً بأنه يمكن دمج السلام والعدالة (بمفهوميهما الواسعين) في أي مفاوضات أو عملية تجري في حقبة ما بعد النزاع بما يعزّز أهدافهما. وفي هذا الخصوص، يبيّن استنتاجنا الوصفي موقفنا المعياري: من المرجح أن نهجاً مبدئياً ومرناً إزاء تعزيز السلام والعدالة قد يؤدي إلى التخفيف من التوترات الحتمية بينهما، ومن المرجح أن ينجح في تعزيزهما معاً. وفي حين أن القانون الدولي يؤدّد موجب ملاحقة بعض الجرائم الدولية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، فإن هذا الموجب مؤطر بما يتيح حيزاً للمرونة والابتكار. إضافةً إلى ذلك، فإن القانون الدولي

والسياسات منفتحة على العفو المشروط وأشكال أخرى من التساهل، وبالتالي لا تمنعها تلقائياً، وبخاصة تلك الأشكال التي تعزز القيم الهامة مثل الحقيقة، والجبر، والمساءلة، والإصلاح المؤسسي وضمانات عدم التكرار.

خامساً- نهج افضل

كيف يمكن أن يستفيد المفاوضون من النطاق العريض الحقيقي للقانون الدولي والسياسات للاستجابة إلى طلبات السلام والعدالة بحيث يعزز كل منهما الآخر للتوصل إلى نتائج أكثر مشروعياً واستدامة؟ نشير إلى ضرورة توفر ثلاثة عناصر على الأقل: (ألف) التأطير، (باء) آلية التفاوض و(جيم) التركيز على العملية عوضاً عن نقطة النهاية.

ألف- التأطير

بإمكان طريقة تأطير العلاقة بين السلام والعدالة من جانب الأطراف المتفاوضة بشأن عملية انتقالية أن توسع نطاق الخيارات المتاحة أو تحددها. وبالتالي، إن تلخيص المسألة بأنها مواجهة بين العفو والحماية يبسط بشكل مبالغ ويحجب الخيارات المتاحة لوضع حد للنزاع وتعزيز الحقيقة، والعدالة، والجبر وضمانات عدم التكرار. وبالعكس، إن التأطير الأكثر انفتاحاً للمسألة يساعد في تثبيت متطلبات العدالة والسلام في الأجزاء المكونة لهما، بما يكشف عن التدابير التي يمكنها أن تعزز هذه الأجزاء الفردية نظراً إلى المتغيرات الخاصة في السياق. ومن خلال اتباع هذا النهج، من المرجح أن يضع المفاوضون مجموعة ابتكارية وواقعية من الخيارات التي تعزز على نحو أكبر السلام والعدالة.

ب- تنق بطلع ب

يتضمن مفهوم العدالة عدداً من الأهداف المترابطة والأجزاء المتنقلة التي من شأنها أن تأتي بنتائج إيجابية للضحايا والمجتمع. وقد تشمل كشف الحقيقة؛ والتأكيد على القواعد الاجتماعية التي تنبذ العنف والإجرام؛ وإعادة بناء سيادة القانون ومشروعية مؤسسات العدالة؛ وإضفاء الطابع الفردي على الذنب؛ وردع الانتهاكات المستقبلية؛ وإعادة تأهيل المذنبين ودمجهم؛ وتحفيز الإقرار الرسمي؛ ودعم عملية تضييد جراح الضحايا؛ وتعزيز المصالحة؛ وفرض أشكال من العقاب القانوني يمكن أن يتسع نطاقها لتصل إلى إسقاط الأهلية لتولي منصب عام.

كما أن التحقيقات والملاحقات الجنائية ملائمة جداً لتحقيق بعض هذه العناصر من العدالة، وغير ملائمة لتحقيق عناصر أخرى منها. على سبيل المثال، وفي سياقات العدالة الانتقالية، تركز المحاكمات الجنائية على مسؤولية متهم واحد (أو بعض المتهمين كحد أقصى) عن أفعال غالباً ما تكون فردية ضمن السياق الأوسع للنزاع أو القمع السياسي. وفي حين يمكن إثبات قاعدة المسؤولية الفردية، غالباً ما تلقى البيئة الأوسع نطاقاً، والأسباب الجذرية للعنف والعوامل المؤسسية والمنهجية التي تسهل ارتكاب جريمة مثبتة، قدر أقل من الاهتمام. علاوة على ذلك، تشكل التجربة الكاملة للضحايا ميزة ثانوية على أفضل تقدير، ومهملة على أسوأ تقدير، في معظم المحاكمات الجنائية. وتتطلب أيضاً المحاكمات الجنائية مستوى عالياً من اليقين المستند إلى إثباتات، وهو أمر ملائم نظراً لإمكانية فرض عقوبة السجن. إنما يعني هذا أن

الأطراف المذنبة سوف تُبرأ أحياناً، مما يترك انطباعاً بأن الفرد بريء أو بأن الجرائم لم تقع، فتزداد خيبة الضحايا، وتستعر التوترات الاجتماعية أو تتقوّض الثقة بإدارة العدالة.

إنما هذه التحديدات المتصلة بجدوى الملاحقات الجنائية لا تنتقص من الدور الجوهر الذي تضطلع به في الإقرار بالأذى وإسناد مسؤولية الفظائع، سيما أن هذه المنافع بديهية. غير أن تركيزاً ضيقاً يساوي العدالة بمخاطر الملاحقات سيتغاضى عن مواطن الضعف المتصلة بجدوى المحاكمات، ويهمل آليات أخرى للتصدي لمثل هذه الفظائع ويقوّض بالتالي النطاق الرامي إلى تحقيق السلام والعدالة. وأمّا النهج إزاء العدالة الذي يفهمها في نطاقها الواسع كما ورد وصفه أعلاه، فلا يساعد فقط في تخفيف القيود على مفاوضات السلام، إنما يشكل أيضاً نهجاً (1) من غير المرجح أن ينقل كاهل الملاحقات الجنائية بمهام لا يسعها الاضطلاع بها على نحو ملائم أو واقعي، و(2) من الأكثر ترجيحاً أن يضع إجابات مبتكرة تعزّز الالتزامات الدولية للدول في مجالات الحقيقة، والعدالة، والجبر و ضمانات عدم التكرار.

٤. تنقّ بطيخ، حال

يشمل مفهوم السلام، على غرار مفهوم العدالة، عدداً من المقتضيات المتشابهة والأجزاء المكوّنة له. ففي الأجل القصير، قد يعني السلام النهائية الرسمية لنزاع عنيف. وأمّا في الأجل الطويل، فالسلام يتطلب تطوير بيئة يتمّ التفاوض فيها بشأن الاختلافات من خلال المداولات عوضاً عن النزاعات العنيفة، ويتمّ الإقرار فيها بحقوق الإنسان الأساسية، وإنفاذها وتحقيقها.

كما أن طريقة انتهاء النزاع العنيف يؤثر على قابلية استمرار السلام في الأجل الطويل. بالفعل، إذا كانت النهائية الرسمية للنزاع العنيف مشوبةً بالإهمال فقد تكون وهميةً، وقد تمهّد الطريق للعنف في المستقبل عوضاً عن السلام. وأمّا إذا تحققت هذه النهائية الرسمية للنزاع بعناية، فيمكن أن تؤسس لسلام واقعي طويل الأمد. كذلك، إن تصفية حسابات مدروسة مع الماضي على الصعيد الوطني - من خلال البوح بالحقيقة، والإقرار، والمساءلة، والجبر والمصالحة - قد تكون هامة في هذا الخصوص.

إنما يُساء فهم مدى أهمية العفو في هذه المهمة، سيما أنه غالباً ما يُمزج بالإفلات من العقاب (إذ يُفسّر أنه غياب الملاحقات الجنائية لأعمال عنف خطيرة)، ويُعتبر تعزيزاً للسلام غير المشروع على حساب العدالة. إنما وكما تمت الإشارة إليه أعلاه، يتخذ العفو عدة أشكال وأحجام. وفي حين أن بعض حالات العفو قد تعزّز الإفلات من العقاب، يمكن صياغة مراسيم العفو المشروط والأشكال الأخرى من التساهل المصممة بعناية بطريقة تعزز العناصر الهامة في السلام والعدالة، كما يرد شرحه بالتفصيل في الخطوط التوجيهية لبلفاست. ويتّسم الالتزام بملاحقة أو بمحاسبة بأي طريقة أخرى الأشخاص الذين لا يستفيدون من هذه الاتفاقات بأهمية حاسمة بالنسبة إلى مشروعية هذا العفو المشروط في الأمد الطويل. فقد تقوّضت مثلاً مشروعية العفو المشروط في جنوب أفريقيا إلى حدّ كبير بفعل عجز الدولة عن ملاحقة الأشخاص الذين خرّموا من العفو (لأنهم لم يفوا بواجباتهم في الاتفاق) أو الذين لم يقدّموا طلب عفو.

بإيجاز، من الأجدى في سياق المفاوضات أن يتمحور النقاش حول العناصر المكوّنة الهامة للسلام والعدالة التي يريد كل طرف الارتقاء بها، ثم الانتقال إلى نقاش بشأن الآليات الأكثر ملاءمة لتعزيز هذه العناصر. وبذلك، تصبح المفاوضات حول قضايا المساءلة نقاشاً بشأن الوسائل وليس الغايات، ومن الأقل احتمالاً أن تخضع للثنائية الخاطئة المتمثلة بالملاحقة مقابل العفو، الأمر الذي يحدّ من النهج الابتكارية المتاحة. وفي حين يمكن لكلّ من التدابير الفردية

للعدالة الانتقالية أن يساهم في سبل هامة للارتقاء بأهداف السلام والعدالة، حين يتم تحديدها والجمع بينها بطريقة مبدعة، يمكن أن تتضاعف آثارها الفردية بطرق تسهل التسويات الواقعية والمشروعة التي يتم التفاوض بشأنها.

باء - آليات التفاوض

من الضروري بمكان تصميم عملية جيدة في إطار المفاوضات. وفي حين غالباً ما يُعتبر التصميم مسألة ثانوية أو فنية، يتسم التصميم المدروس بعناية بأهمية كبرى لإجراء مفاوضات قابلة للحياة وتوفير إمكانية التوصل إلى اتفاق. بالفعل قد تكون كيفية تصميم وإدارة المفاوضات هامة بقدر ما يجري التفاوض بشأنه وقد تستحق الدرجة ذاتها من الاهتمام. وتستحق أربعة جوانب من هذه المسألة إشارة خاصة إليها في ما يتصل بموضوع هذه الورقة.

يتعلق الاعتبار الأول باستخدام تدابير بناء الثقة لتوليد الظروف المواتية لعملية قابلة للحياة. وغالباً ما يكون هاماً أن يتفق جميع الأطراف في المفاوضات على تدابير مبكرة يمكنها أن تساهم في بناء الثقة بينهم، في حين تبيّن للجمهور مدى جدية المساعي الجارية. وتشمل الأمثلة عمليات وقف إطلاق النار الأحادية أو الثنائية، ورفع الحظر عن الأحزاب السياسية، والاتفاق على ضمّ بنود في جدول الأعمال تكون هامة للطرف الآخر، وما إليه. كما يمكن أن تكون عروض التساهل القانوني سهلة لبناء الثقة في وقت مبكر، ولا يجب أن تُقدّم بطريقة تعيق اتفاقات لاحقة بشأن المساءلة. على سبيل المثال، قبل بداية مفاوضات السلام التي أدت إلى المرحلة الانتقالية في جنوب أفريقيا، لجأت الحكومة إلى إطلاق سراح سجناء بارزين، بما في ذلك الذين أُدينوا بجرائم عنف خطيرة، لبناء الثقة.

ويشكل الاتصال عنصراً هاماً ثانياً في تصميم آلية التفاوض يمكن أن يؤثر على النهج للارتقاء بالسلام والعدالة. بالفعل، إن استراتيجية ناجحة للاتصالات سوف تربط الأهداف الحساسة مثل العدالة بالمكاسب الأوسع نطاقاً التي تحاول المفاوضات تحقيقها في مرحلة ما بعد النزاع، بما يساهم في ظهور مجموعة من التوقعات العامة الطيبة بشأن ما هو مجدٍ وممكن. وهذا يشمل تحديثات دورية، حسب ما تسمح به الظروف، بشأن التقدم المحرز والتحديات المستمرة.

تشكل مدخلات أصحاب المصلحة اعتباراً رئيسياً آخر أثناء التفاوض بالسلام والعدالة. ويجب أن تجري محادثات السلام في ظروف تضمن السرية، إنما لا يجب أن تكون معزولة في جميع جوانبها. باستثناء الحالات التي تجري فيها المفاوضات سراً (أي من دون إدراك الجمهور بقيام هذه المفاوضات)، يجب أن يكون أصحاب المصلحة الرئيسيون - مثل المجتمع المدني، والضحايا، والأطراف السياسية وجهات فاعلة أخرى - قادرين على ضخ أفكارهم في العملية من خلال آلية منظمة واحدة أو أكثر. وهذا يمكن أن يساعد في تنويع مجموعة من التصورات حيال قضايا رئيسية، بما يضمن نتائج أكثر مراعاةً للسياسات ويزيد من مستوى قبول وتمكّن الاتفاق الأخير من جانب مجموعة أوسع من أصحاب المصلحة المجتمعيين. ويمكن أن يساهم هذا بدوره في تعزيز الائتلافات المشتركة بين المجموعات القادرة على تحقيق التعبئة المستقبلية لضمان تنفيذ الاتفاق ورصده.

وقد يكون جدول أعمال يسمح للأطراف أو يشجعها على الربط بين القضايا المختلفة على طاولة المفاوضات (مثل نزع السلاح، والمشاركة السياسية، والعدالة الاجتماعية وما إليه) بالغ الأهمية. وهذا ينطبق بصورة خاصة في حال العدالة الانتقالية التي تحتاج، وبسبب الحساسية السياسية والقانونية التي تنطوي عليها، إلى إقامة روابط واضحة مع الأهداف الأوسع نطاقاً لمفاوضات السلام. يمكن مثلاً ربط قدرة مجموعة من المتمردين على التحول إلى حزب سياسي والمشاركة في الانتخابات باستسلام أفرادها ونزع سلاحهم كجزء من منحهم العفو المشروط ومن عملية محاسبتهم. وقد شكّل هذا

النوع من الروابط والشروط جزءاً هاماً من الاتفاقات التي تمّ التوصل إليها- وغالباً ما تعززت بفعل مدخلات أصحاب المصلحة- في حالات عديدة من السلام الذي تمّ التفاوض بشأنه في السنوات الثلاثين الماضية.

جيم- العملية مقابل نقطة النهاية

من الحكمة عادةً التركيز على التوصل إلى نتيجة يجري التفاوض عليها بحيث تكون بمثابة عملية أكثر منه نقطة نهاية. بالفعل، نظراً إلى انعدام الثقة الذي يسود عامةً بين الأطراف التي تتفاوض بشأن وضع حدّ للنزاع المسلّح، يظهر اتجاه مفهوم بالنزعة إلى وضع اتفاق ذات نتائج ثابتة وقابلة للقياس. إنما قد تنبثق عن هذا النهج هيكلية غير مهيأة للتصدي لعملية تنفيذ تكون حتماً صعبة وتتطلب تعديلات مستمرة. كما أن مسار العدالة الانتقالية يكون ضعيفاً بصورة خاصة على هذا الصعيد، سيما أن القضايا المتصلة بالعمو والمساءلة الجنائية ليست معقدة من الناحية الفنية فحسب، إنما هي مثيرة للجدل أيضاً وبالتالي، تكون عرضةً لمعارك تشريعية مكثفة ولتحولات في الرأي العام.

وفي ما يتعلق بمراسيم العفو بصورة خاصة، من الهام التمييز بين تلك التي تُصدر لتسهيل المباشرة بعملية التفاوض وتلك المدرجة في الاتفاق النهائي (من دون إغفال مراسيم العفو التي قد يتم اقتراحها بعد مرور سنوات على التوقيع على اتفاق من أجل تسهيل إعادة الدمج والمصالحة). ومن شأن الوعي لهذه الأبعاد الزمنية للعفو وأشكال أخرى من التساهل أن يوفر المعلومات للمناقشات حول أهداف وتصميم التدابير المتخذة. فإذا مُنح المقاتلون مثلاً عفواً واسع النطاق مقابل استسلامهم ونزع سلاحهم كبدائية للمفاوضات السياسية، قد لا يهتمون كثيراً بالجهود التي تُبذل لاحقاً للجوء إلى تدابير التساهل من أجل تشجيعهم على المبادرة إلى الإفصاح عن الحقيقة، وتوفير الجبر وتدابير أخرى ترمي إلى تعزيز العدالة.

سادساً- الخاتمة

لقد حان موعد إعادة تقييم العلاقة بين السلام والعدالة. ففي ورقة النقاش هذه، لاحظنا كيف أن القانون الدولي والسياسة يوفران حيزاً واسعاً للمرونة والابتكار في الجمع بين أهداف السلام والعدالة، بما في ذلك شكلاً من أشكال التساهل إزاء الجناة مقابل منافع اجتماعية أخرى. وقد أوضحنا أيضاً أن اعتماد هكذا نهج، وتطبيق الممارسات التي أوصينا بها، قد يزيد من فرص إطلاق مفاوضات سياسية ومفاوضات سلام والتوصل إلى اتفاقات أكثر واقعية ومشروعياً.

وفي حين أن جميع المفاوضات تتسم بطبيعة خاصة، وأن السلام هو بحكم تعريفه الغاية الرئيسية "لمفاوضات السلام"، تشير تجربتنا إلى أنه يمكن عادةً إيجاد مكان للعدالة فيها، حين تُعرّف هذه المفاوضات بمعناها الواسع. وهذا صحيح بصورة خاصة في حال أُجريت العملية مع تصوّر مسبق لما هو ممكن وجائز. وفي حين تمثل العدالة عند أفضل تقدير إحدى القضايا العديدة التي تشكل جزءاً من جدول أعمال أوسع نطاقاً لمفاوضات السلام، فإن مجال دمجها وتحقيق أهدافها أكبر بكثير ممّا يتصوره الأطراف.

تأسست IFIT في عام 2012، وهي منظمة دولية غير حكومية مستقلة تقدم تحليلات ومشورات فنية شاملة للجهات الفاعلة الوطنية المشاركة في المفاوضات والانتقالات في المجتمعات الهشة والمتأثرة بالصراعات. دعمت IFIT المفاوضات والانتقالات في بلدان مثل كولومبيا والسلفادور وغامبيا وليبيا ونيجيريا وسوريا وسريلانكا وتونس وأوكرانيا وفنزويلا وزيمبابوي.