

إشراك الضحايا في عملية صنع السلام والعدالة الانتقالية في اليمن



إشراك الضحايا في عملية صنع السلام والعدالة الانتقالية في اليمن

إعداد: مارتا مينديز وبيزيد الجداوي

24 مارس، 2024

تعليق الصورة: هند سيف، إحدى ضحايا الألغام في قرية الشقب- جنوب تعز. كانت هند تحاول التزوّد ببعض الدقيق المُخزّن في منزلها الذي فوّت منه بسبب النزاع، لتكتشف عند عودتها أن المنزل محاط بالألغام. 28 ديسمبر/كانون الأول 2020 // من ملفات صور مركز صنعاء بعدسة المصوّر أحمد الباشا.



مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية هو مركز أبحاث مستقل يسعى إلى إحداث فارق عبر الإنتاج المعرفي، مع تركيز خاص على اليمن والإقليم المجاور. تغطي إصدارات وبرامج المركز، المتوفرة باللغتين العربية والإنجليزية، التطورات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية، بهدف التأثير على السياسات المحلية والإقليمية والدولية.

جميع الحقوق محفوظة © 2024، ل مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية.

ملخص تنفيذي

” ونعرب عن رفضنا لأي عملية سياسية تتجاهل دعوتنا للعدالة، أو تسعى إلى المساومة على مطالبنا مقابل ما يسمى بالاستقرار السياسي. إذ لا يمكن تحقيق السلام المستدام والدائم إلا بالترحيب بالمصالحة من خلال العدالة.“

إعلان اليمن للعدالة والمصالحة (2023)^[1]

أصبح الغالبية العظمى من اليمنيين اليوم ضحايا حرب دامت ما يقرب من عقد من الزمن، فقد فيها أكثر من 370 ألف شخص أرواحهم،^[2] وأُعتقل الآلاف، وشُرد الملايين. وعلاوة على المتضررين بشكل مباشر من ويلات الحرب، أدى الضرر النفسي ودمار البنية التحتية والخدمات الأساسية وانهايار النظامين الصحي والتعليمي فضلاً عن العواقب الاقتصادية والاجتماعية، إلى توليد شعور مشترك بالظلم بين اليمنيين، ممن يرى غالبيتهم أن السلام الدائم لا يمكن أن يتحقق دون السعي لتحقيق العدالة والحق والإنصاف، وإدماجهم في عملية السلام في اليمن.

في هذا السياق، يناقش هذا التقرير نهج الأمم المتحدة تجاه العدالة الانتقالية في اليمن منذ عام 2011، ولا سيما دور مجلس الأمن ودور مكتب المبعوث الخاص للأمين العام إلى اليمن. يوضح القسم الأول من التقرير كيف أدى التركيز المتزايد على العدالة الانتقالية ضمن الإطار النظري والعملي للأمم المتحدة، على النحو المبين في مذكرة الأمين العام الإرشادية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية (2010^[3]، 2023^[4])، إلى تعزيز الجهود المبذولة في تناول مفهوم العدالة الانتقالية ضمن المهام المنوطة بالأمم المتحدة في مختلف بلدان العالم، مثل سوريا وليبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان وغيرها من البلدان. في المقابل، يعتبر وضع اليمن منفرد ذو طبيعة خاصة؛ فعلى الرغم من الإشارات التي كثرت في بداية الأزمة السياسية في اليمن إلى الحاجة لضمان «المساءلة الكاملة» عن انتهاكات حقوق الإنسان^[5]، إلا أنه منذ عام 2015 أسقط مجلس الأمن أي إشارة إلى مصطلحات المساءلة أو العدالة الانتقالية، فضلاً عن صمته المطبق حيال متابعة هذه المسألة فعلياً مع كل الأطراف المعنية منذ ذلك الحين.

نعرض منظوراً مقارناً في القسم الثاني من هذا التقرير، حيث نقارن نهج الأمم المتحدة تجاه العدالة الانتقالية في اليمن بنهجها المتبع في سوريا. فقد أدى الانتباه المبكر على انتهاكات حقوق الإنسان في سوريا إلى تشكيل هيئات دولية مهمة تتناول المساءلة والعدالة، وكانت إشارات مجلس الأمن الدولي إلى مبدأ المساءلة متسقة مع التركيز على حالات الاختفاء القسري والمعتقلين في سوريا.^[6] على النقيض من ذلك، تم تغييب محنة المعتقلين والمختفين قسرياً في

¹ تم إطلاق إعلان اليمن للعدالة والمصالحة في يوليو/ تموز 2023. ويحدد الإعلان، الذي وقعته العشرات من منظمات المجتمع المدني اليمنية، مبادئ وأولويات العدالة في مرحلة ما بعد الصراع على النحو الذي حدده اليمنيون. كما يطالب أيضاً باتباع نهج يركز على الضحايا ويدعو إلى سلام شامل ومستدام وعادل في اليمن. انظر «إعلان اليمن للعدالة والمصالحة»، شبكة عدالة اليمن، <https://yemenjustice.org>، 2023.

² بحسب تقديرات تقرير لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تسببت الحرب في مقتل 377 ألف شخص بنهاية عام 2021. وتشير التقديرات إلى أن 154,000 من هؤلاء لقوا حتفهم بسبب أعمال القتال والعنف المباشر، في حين لقي 223,000 (أي حوالي 60 بالمائة من العدد الإجمالي المشار إليه آنفاً) مصرعهم لأسباب غير مباشرة مثل انعدام الغذاء والماء والرعاية الصحية. انظر، تايلور حنا، وديفيد ك. بوهل، وجوناثان د. موير، «تقييم أثر النزاع في اليمن: مسارات التعافي»، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2021، <https://www.undp.org/ar/yemen/publications/tgqym-athr-alnza-fy-alyemn-msarat-altafy>

³ «مذكرة الأمين العام الإرشادية: نهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية»، مكتبة الأمم المتحدة الرقمية، 10 مارس/ آذار 2010، <https://digitallibrary.un.org/record/682111?n=ar&v=pdf>

⁴ «مذكرة الأمين العام الإرشادية للأمين العام بشأن العدالة الانتقالية: أداة استراتيجية للناس والوقاية والسلام»، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، 11 أكتوبر/ تشرين الأول 2023، <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidance-note-secretary-general-transitional-justice-strategic-tool.2023>

⁵ انظر قرار مجلس الأمن رقم 2051، المعتمد في يونيو/حزيران 2012؛ قرار مجلس الأمن رقم 2140، المعتمد في فبراير/شباط 2014؛ قرار مجلس الأمن رقم 2014، المعتمد في عام 2011؛ وقرار مجلس الأمن رقم 2201، المعتمد في فبراير/شباط 2015. جميع قرارات مجلس الأمن متاحة على https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/2?ctype=Yemen&cbtype=yemen#038;cbtype=yemen

⁶ في يونيو/حزيران 2019، اعتمد مجلس الأمن قراراً هاماً بشأن الأشخاص المفقودين، يهيب «بأطراف النزاعات المسلحة اتخاذ جميع التدابير المناسبة للبحث بنشاط عن الأشخاص المبلغ عن فقدانهم، ومعرفة مصيرهم دون تمييز سلبى والتمكين من إعادة رفاة من لقوا حتفهم منهم». انظر: «مجلس الأمن يعتمد أول قرار من نوعه بشأن المفقودين نتيجة النزاعات المسلحة، والمتحدثين يدعون إلى إظهار إرادة سياسية أكبر لمعالجة المشكلة»، الأمم المتحدة، 11 يونيو/حزيران 2019، <https://press.un.org/en/2019/sc13835.doc.htm>

اليمن، والذين يقدر عددهم بالآلاف، بل وجُردت من مفهومها الإنساني، حيث تم التعامل معها في المقام الأول ضمن ترتيبات تبادل الأسرى التي شكلت جزءاً من تدابير بناء الثقة بين الأطراف المتحاربة. ولم تُجدد في 2021 ولاية فريق الخبراء البارزين التابع للأمم المتحدة المعني باليمن - وهو الهيئة الدولية الوحيدة المكلفة منذ عام 2017 بالتحقيق في انتهاكات حقوق الإنسان في اليمن - وهو ما كان بمثابة صفة لآلاف الضحايا اليمنيين.^[7]

يقدم القسم الثالث من هذا التقرير نظرة شاملة على الأطر الوطنية المتطورة التي وُضعت على مر السنين لمعالجة قضايا العدالة والمصالحة في اليمن، وعلى وجه التحديد تجربة مؤتمر الحوار الوطني، الذي عقد بين عامي 2013 و2014، وتشكيل مجلس القيادة الرئاسي في عام 2022. اعتبر العديد من المراقبين أن مؤتمر الحوار الوطني كان «جوهر التحول السياسي في اليمن»^[8] حيث ضمّ مجموعة كبيرة من الأحزاب السياسية والجهات الفاعلة في المجتمع المدني وتناول المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية كأحد موضوعاته الأساسية. على الرغم من أوجه القصور التي شابته المؤتمر، فقد وضع خطوات مهمة في السعي إلى تحقيق العدالة، ولأول مرة وضع محنة ضحايا اليمن في قلب المداولات الوطنية. جاء تشكيل مجلس القيادة الرئاسي بعد قرابة عقد من الزمن، وجاء إنشاء هيئة التشاور والمصالحة ضمن هيكله كإيماءة خجولة من السلطة التنفيذية اليمنية إلى إعادة العدالة الانتقالية إلى جدول الأعمال السياسي؛ إلا أن الطريق إلى العدالة ما يزال طويلاً، والدعوة إلى إرسائها في المجتمع اليمني تتطلب تكثيف الجهود والمساعي المحلية تحت قيادة وطنية.

يسلط القسم الأخير من هذا التقرير الضوء على الضحايا اليمنيين، مشيراً إلى أن إشراكهم في الحوار السياسي وعملية السلام في البلاد هو الذي سيُحدد في نهاية المطاف شكل اليمن بعد الصراع. أوضحت المشاورات التي أجريت مع أكثر من 70 من الضحايا اليمنيين وممثلي الضحايا أن جميع محاولات وضع حد لدورات الحرب اللامتناهية لن يكون لها جدوى فعلية في حال عدم التوصل إلى اتفاق سلام أكثر شمولاً. على الرغم من الحاجة الواضحة والملحة لمعالجة هذه المظالم، لم يضطلع مجلس الأمن ولا الجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة في الأمم المتحدة بالتعامل مع محنة الضحايا بالشكل المناسب، وفاقم هذا القصور القيود التي يفرضها قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2216 على المتحاورين مع الحكومة المعترف بها دولياً وجماعة الحوثيين (أنصار الله).

على ضوء ذلك، تدعو العديد من المنظمات ومحلي السياسات حالياً إلى تعديل القرار المشار إليه.

يؤكد هذا التقرير على الحاجة الماسة لإدراج العدالة الانتقالية كعنصر أساسي في العملية السياسية في اليمن؛ كما يدعو إلى وضع تصور أوسع لأي خطوة انتقالية بحيث تشمل الضحايا ومجموعة كبيرة من الأصوات اليمنية. بالاستناد إلى البحوث المكتبية والميدانية، يهدف التقرير أيضاً إلى تقديم معلومات للأطراف المهتمة بقضية العدالة الانتقالية، بما في ذلك الهيئات الحكومية، ومحللو السياسات، وكليات الأمم المتحدة العاملة في مجال العدالة الانتقالية، والجهات الفاعلة في المجتمع المدني اليمني، والأكاديميون، والمهتمون بالسياسات العامة، بالإضافة إلى المنظمات الدولية ذات الصلة والأطراف المحلية المعنية.

يختتم التقرير بمجموعة من التوصيات تهدف إلى توفير بعض الإرشادات لإرساء عملية سياسية أكثر عدالة في اليمن، من أجل جذب الاهتمام إلى نهج أكثر تركيزاً على الضحايا في جهود صنع السلام في اليمن:

⁷ "لقد خذلنا اليمن: مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة ينهي التحقيق في جرائم الحرب"، الغارديان، 7 أكتوبر/تشرين الأول 2021، <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/07/un-human-rights-council-votes-to-end-yemen-war-crimes-investigation>

⁸ إيريك غاستون، "تقرير خاص: الدروس المستفادة من مؤتمر الحوار الوطني اليمني"، معهد الولايات المتحدة للسلام، 7 فبراير/شباط 2014، <https://www.usip.org/publications/2014/02/process-lessons-learned-yemens-national-dialogue>

التوصيات:

إلى مكتب المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن، ومجلس الأمن الدولي، والأمين العام للأمم المتحدة:

- تمكين مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن عبر تضمين العدالة الانتقالية ضمن صلاحياته، ورفعته بموارد بشرية كافية للتعامل مع قضية العدالة الانتقالية في المفاوضات السياسية والعمليات ذات الصلة.
- توسيع نطاق القرار 2216 ليشمل منظمات المجتمع المدني اليمنية في المفاوضات الرامية إلى التوصل إلى تسوية سياسية في اليمن.
- إدراج قضايا العدالة الانتقالية على عدة مستويات - في قرارات مجلس الأمن والبيانات الصحفية، والإحاطات الإعلامية بشأن اليمن من قبل المبعوث الأممي الخاص وممثلي الأمم المتحدة الآخرين، وتقارير الأمين العام، وما إلى ذلك - لتعزيز الانخراط في العدالة الانتقالية وإدراجها في جهود السلام.
- دعم إدراج العدالة الانتقالية في مفاوضات السلام في اليمن من خلال تحديد الأساليب الممكنة لتناول قضايا المساءلة والمظالم، وضمان ترسيخها في السياق المحلي.
- تعزيز انخراط مكتب المبعوث الأممي الخاص مع الضحايا وممثليهم، لتعزيز فهم المكتب لاحتياجات الضحايا وتطلعاتهم بشأن العدالة والمساءلة، وكذلك جهود السلام التي تقودها الأمم المتحدة.
- تعزيز صلاحية مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان في اليمن من خلال تعيين خبير دولي في مجال حقوق الإنسان يُكلف بتحديد سبل دمج عناصر العدالة الانتقالية في عملية السلام وأي اتفاق سلام مستقبلي.
- تعزيز عنصر العدالة الانتقالية في عمليات وأنشطة الأمم المتحدة في اليمن، بما يضمن أن تلعب العدالة الانتقالية دوراً شاملاً في جميع مهام الأمم المتحدة في اليمن.

إلى ممثلي البعثات الدبلوماسية لدى اليمن وأعضاء المجتمع الدولي:

- دعم هيئة التشاور والمصالحة لدمج نهج العدالة الانتقالية في أطر المصالحة، والمساهمة في تعزيز قدرات الهيئة وخبراتها الفنية لمعالجة الجذور الهيكلية للنزاع والعنف المتكرر في اليمن.
- تعزيز قدرات اللجنة الوطنية للتحقيق في ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان لتصميم وتنفيذ النهج التي تضع احتياجات الضحايا والناجين في صلب التوصيات الواردة في تقاريرها الدورية، مثل إنشاء محاكم متخصصة ومكاتب الادعاء العام لملاحقة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان قضائياً.
- تعزيز نهج طويل الأجل للعدالة الانتقالية في اليمن من خلال الإقرار بدور هذا المفهوم في جهود السلام ومساهمته في المصالحة الوطنية.
- دعم العمل الجماعي بين مجموعات وشبكات الضحايا اليمنيين، والمجتمع المدني، والحركات الاجتماعية والسياسية الأوسع لاستقطاب التأييد وحشد الدعم اللازم للمضي قدماً في أجندة العدالة الانتقالية.^[9]
- إتاحة التقارير الداخلية وغيرها من الوثائق المتعلقة بالعدالة الانتقالية في اليمن (التي تم تنفيذها منذ عام 2014) وتسهيل الوصول إليها.

إلى الحكومة المعترف بها دولياً:

- دعم الجهود المبذولة في مجلس النواب للمضي قدماً في التصديق على المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان وبروتوكولاتها الاختيارية.

⁹ «صوب تغيير يركز على الضحايا: دمج مفهوم العدالة الانتقالية في السلام والتنمية المستدامين»، تقرير 2023 لمجموعة العمل المعنية بالعدالة الانتقالية واهداف التنمية المستدامة (SDG16+)، سبتمبر/أيلول 2023، <https://www.sdg16.plus/resources/toward-victim-centered-change-integrating-transitional-justice-into-sustain-able-peace-and-development>

- دعم مجلس النواب في جهوده الرامية إلى استئناف نشاطه التشريعي ومواءمة القوانين المحلية اليمنية مع التزامات اليمن الدولية في مجال حقوق الإنسان بموجب الاتفاقيات التي صادق عليها.
- دعم المؤسسات الحكومية في تعزيز اتساق السياسات المرتبطة بقضايا العدالة الانتقالية وتعزيز التعاون الفني بينها وبين هيئة التشاور والمصالحة.
- زيادة التعاون الفني مع مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان والوكالات الدولية الأخرى لوضع سياسة وطنية للعدالة الانتقالية تتضمن نهجاً يركز على الضحايا وتستند إلى تقييم مُخرجات مؤتمر الحوار الوطني.
- تعزيز النهج الذي يركز على الضحايا في عملية السلام التي ترعاها الأمم المتحدة، بحيث يأخذ بعين الاعتبار احتياجات الضحايا للعدالة والإنصاف والتعويضات ويكفل تعزيز المصالحة الوطنية.
- تعزيز انخراط الدولة في المناقشات والاجتماعات الدولية وغيرها من الجهود المتعددة الأطراف التي تركز على المساءلة والعدالة الانتقالية وعلاقة هذين المفهومين بأهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة والأهداف التي حددها الأمين العام للأمم المتحدة في «الخطة الجديدة للسلام»^[10].

إلى المنظمات غير الحكومية اليمنية والدولية:

- وضع عملية أكثر منهجية لجمع المعلومات حول احتياجات الضحايا المتصلة بالنزاع في اليمن، تستند إلى نهج تشاركية ومجتمعية تشجع مشاركة النساء والأطفال والأقليات الدينية والعرقية، وغيرها من الفئات المهمشة.
- تعزيز الفهم وتبادل المعرفة حول كيفية تنظيم جمعيات ورابطات الضحايا في اليمن، مع الأخذ في الاعتبار قدراتهم وأنشطتهم المختلفة ونطاق عملهم جغرافياً والمظالم التي يمثلونها.
- تعزيز الإنتاج المعرفي اليمني في مجال العدالة الانتقالية والمصالحة ودعم المنابر المعرفية اليمنية، وضمان إتاحة المعلومات للاستخدام العام.
- تحديد الأنشطة والفرص العمليّة التي تعزز العلاقة بين العدالة الانتقالية وبناء السلام في اليمن، ودعم جهود المسار الثاني لمنظمات المجتمع المدني في اليمن لإدراج نهج العدالة الانتقالية في أنشطتها.
- المساهمة في حشد المبادرات المدنية اليمنية التي تشجع على تطبيق نهج يركز على الضحايا ودمج العدالة الانتقالية في جهود صنع السلام في اليمن.
- تحديد القضايا الجوهرية المتعلقة بإشراك الضحايا وممثليهم في مفاوضات السلام في اليمن، بما في ذلك آلية إدخال إجراءات العدالة الانتقالية والوقوف على أية توترات قد تنشأ عن هكذا خطوة.

¹⁰ «الخطة الجديدة للسلام»، الأمم المتحدة، يوليو/تموز 2023، <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en.pdf>



المقدمة

وضعت الأمم المتحدة، بما لديها من إمكانيات إرشادية نظرية وعملية، أساساً متيناً لزيادة انخراطها في مجال العدالة الانتقالية. فمنذ المذكرة الإرشادية^[11] التي أصدرها الأمين العام للأمم المتحدة عام 2010، تطورت العدالة الانتقالية إلى ما هو أبعد من التصور الأولي عنها والذي كان يحصرها في مجموعة من التدابير والآليات للمجتمعات المنقسمة للتفاهم والتصالح مع الانتهاكات التي وقعت في الماضي على نطاق واسع. تضع المذكرة المنقحة، الصادرة في أكتوبر/ تشرين الأول 2023،^[12] إرشادات مهمة للعمل المُنسق بشأن العدالة الانتقالية عبر مختلف إدارات ووكالات الأمم المتحدة، وبين مسؤولي مقر الأمم المتحدة وفِرَق دعم البرامج القطرية. كما أنها توضح دور العدالة الانتقالية باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من إطار الأمم المتحدة لسيادة القانون، ولترسيخ الترابط بين السلام والأمن وحقوق الإنسان والتنمية.

منذ العام 2010، بدأت مزيد من كيانات الأمم المتحدة العمل في مجال العدالة الانتقالية، حيث تم تكليف البعض منها بمهام وصلاحيات تركز بشكل خاص على العدالة الانتقالية، كما هو الحال مع المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر.^[13] بالإضافة إلى ذلك، وُضعت عدة آليات مهمة في السنوات الأخيرة للإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان ورصدها في البلدان المتضررة من النزاعات والسعي إلى ضمان المساءلة، كما سيرد ذكر ذلك في دراسة الحالة الخاصة بسوريا.^[14] تُظهر دراسات الحالة الأخرى الواردة في هذا التقرير أنه بالإضافة إلى الإرشاد النظري والعملية الذي تقدمه الأمم المتحدة، لديها كم كبير من الممارسات العالمية التي تبرهن إدماجها للعدالة الانتقالية في أنشطتها بمختلف أنحاء العالم.

مقابل ذلك، وفي حالة اليمن، هناك تردد واضح في إدراج قضية العدالة الانتقالية في أجندة مجلس الأمن الدولي و جهود الأمم المتحدة لصنع السلام في البلاد. على النقيض من نهج الأمم المتحدة في مناطق أخرى، وتنامي التأييد العالمي لإجراءات العدالة الانتقالية، تراجع دعم مثل هذه المبادرات في اليمن منذ العام 2014. واجه النهج الحالي للأمم المتحدة انتقادات لأسباب عديدة، أحدها استبعاد شرائح كبيرة في المجتمع اليمني من المشاركة في تقرير المسائل التي تمس حياتهم بشكل مباشر. فضلاً عن ذلك، يُنظر إلى عملية السلام التي تقودها الأمم المتحدة، على وجه الخصوص، على أنها تخدم أولويات الأطراف المتحاربة على حساب الغالبية العظمى من اليمنيين ممن يتم تغييب أصواتهم.

¹¹ «مذكرة الأمين العام الإرشادية: نهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية»، مكتبة الأمم المتحدة الرقمية، 10 مارس/ آذار 2010، <https://digitallibrary.un.org/record/682111?n=ar&v=pdf>

¹² «مذكرة الأمين العام الإرشادية للأمين العام بشأن العدالة الانتقالية: أداة استراتيجية للناس والوقاية والسلام»، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، 11 أكتوبر/ تشرين الأول 2023، <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidance-note-secretary-general-transitional-justice-strategic-tool.2023>

¹³ في 29 سبتمبر/ أيلول 2011، اعتمد مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة القرار 18/7 (A/HRC/RES/18/7) الذي عين بموجبه مقرراً خاصاً معنياً بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائنات عدم التكرار. بولاية تمتد لثلاث سنوات، من عدم التكرار. انظر «المقرر الخاص المعني بالحقيقة والعدالة والجبر»، المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، <https://www.ohchr.org/ar/special-procedures/sr-truth-justice-reparation-and-non-recurrence>

¹⁴ ومن الأمثلة على ذلك لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالأراضي الفلسطينية المحتلة، والبعثة الدولية المستقلة لتقصي الحقائق في ميانمار، وفريق الخبراء البارزين المعني باليمن.

في ضوء ما ورد أعلاه، نحاول في هذا التقرير التطرق لهذه الثغرة من خلال تسليط الضوء على التناقضات بين التوجيهات والممارسات المؤسسية للأمم المتحدة ونهج الجهات الفاعلة الرئيسية في الأمم المتحدة - لاسيما مجلس الأمن الدولي ومكتب المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن - إزاء العدالة الانتقالية في اليمن. بالاستناد إلى البحوث المكتبية والميدانية المكثفة، يرصد التقرير انخراط الأمم المتحدة في اليمن منذ عام 2011 وحتى الآن؛ ويضع الاستنتاجات التي خلص عليها من خلال المقابلات والمناقشات الجماعية التي أجريت مع عدد من اليمنيين وركزت على تجاربهم، ويقدم توصيات لكيفية جعل العملية السياسية أكثر تركيزاً على الضحايا وقضايا العدالة الانتقالية.

يضم التقرير أربعة أقسام على النحو التالي:

أولاً. تحليل مبادئ الأمم المتحدة وممارساتها بشأن العدالة الانتقالية في اليمن منذ عام 2011؛

ثانياً. تحليل يقارن بين عمل الأمم المتحدة في سوريا واليمن؛

ثالثاً. نظرة على تجربة مؤتمر الحوار الوطني ومجلس القيادة الرئاسي؛

رابعاً. نظرة عامة على وجهات نظر الضحايا اليمنيين ومطالبهم في عملية السلام التي تقودها الأمم المتحدة في اليمن.

يختتم التقرير بمجموعة من التوصيات المقدمة كدليل إرشادي مُوجه للأطراف المعنية على المستوى الدولي والمحلي لتعزيز نهج يركز على الضحايا في تطبيق العدالة الانتقالية وفي جهود صنع السلام في اليمن.

المنهجية

يجمع هذا التقرير بين الأساليب المنهجية النوعية، وبين الأساليب الكمية بدرجة أقل، نظراً لصعوبة إجراء بحث ميداني وافي في اليمن. وبالتالي جمعت الأساليب الأساسية المستخدمة لإعداد هذه الدراسة بين البحث المكتبي المكتف ودراسات الحالة المقارنة والبحث الميداني.

نظراً للتركيز على التوجيهات المؤسسية الحالية للأمم المتحدة بشأن العدالة الانتقالية، تعتمد الأقسام الأولى من هذا التقرير في المقام الأول على البحث المكتبي، ولتقديم تحليل مقارن نوعي ذي صلة بالوضع في اليمن، وتعتمد أيضاً على نماذج من بلدان أخرى، وتأتي في مقدمتها سوريا (حيث يتم تناول ذلك في القسم الثاني)، وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان وكولومبيا وغيرها.

يعتمد القسم الرابع على المعلومات المستقاة من مجموعات نقاش بؤرية في خمس محافظات: تعز، ومأرب، وعدن، وشبوة، والحديدة. وقع الاختيار على هذه المحافظات بناءً على اعتبارات مختلفة تشمل: سهولة الوصول إلى هذه المناطق؛ ومستوى المخاطر على المشاركين؛ ونطاق الآراء وحجم المعلومات التي يمكن استخلاصها. هذا وتم استقاء المعلومات من مجموعات النقاش البؤرية من خلال توزيع استبيان يتضمن 10 أسئلة مفتوحة بهدف فهم طبيعة المظالم المرتبطة بالنزاع والتي تتطلب الاهتمام العاجل. شارك في مجموعات النقاش البؤرية 56 شخصاً من خلفيات متنوعة، من بينهم نشطاء حقوقيون، وصحفيون، وضحايا، وأعضاء نشطون في رابطات الضحايا، ومحامون، وموظفو منظمات دولية غير حكومية، ونازحون داخلياً، وباحثون، علماً بأن النساء شكّلن 39% من المشاركين.

بالإضافة إلى مجموعات النقاش البؤرية، أُجريت 15 مقابلة مع مصادر معلومات رئيسيين من خبراء قانونيين، وخبراء في مجال العدالة الانتقالية، ومسؤولين من الحكومة المعترف بها دولياً، وأعضاء مشاركين في مؤتمر الحوار الوطني، ومدافعين عن حقوق الإنسان.

وضمناً لحماية المشاركين، أُجريت المقابلات ومجموعات النقاش البؤرية دون الإفصاح عن هويتهم. جميع هذه المشاورات تمت خلال الفترة بين فبراير/شباط ونوفمبر/تشرين الثاني 2023.

القسم الأول: مجلس الأمن الدولي والعدالة الانتقالية: نظرة عامة

يقدم هذا القسم لمحة عامة عن تركيز مجلس الأمن الدولي المتزايد على مفهوم العدالة الانتقالية خلال العقدين الماضيين، ويوضح كيف تجلّى هذا التحوّل في تدخلات الأمم المتحدة المختلفة في البلدان المتضررة من الصراعات. ثم يصف نهجها في اليمن من خلال تسليط الضوء على قرارات مجلس الأمن المعتمدة منذ عام 2011، واشتمالها (أو عدم اشتمالها) على الشواغل المتعلقة بالعدالة الانتقالية على مر السنين.

تعزيز مفهوم العدالة الانتقالية داخل مجلس الأمن الدولي

خلال السنوات الأخيرة، يمكن ملاحظة التوجّه نحو إدماج العدالة الانتقالية في عمل مجلس الأمن الدولي، سواء على المستوى المواضيعي العام أو على مستوى برامج الأمم المتحدة القطرية.^[15] في ليبيا وجنوب السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية، على سبيل المثال، جاء دعم عمليات الحوار الوطني كإحدى الوسائل العديدة التي لعب بها المجلس دوراً في تعزيز العدالة الانتقالية.^[16]

في جنوب السودان، كلف المجلس بعثة الأمم المتحدة في البلاد بمراقبة قضايا حقوق الإنسان والتحقيق فيها وإعداد تقارير منتظمة بشأنها.^[17] كما تضمّن مفهوم البعثة الذي وُضع لبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان (UNMISS) مبدأ العدالة الانتقالية باعتبارها جزءاً أصيلاً من «تدابير توفير الحماية الفورية» المنوطة بالبعثة، والتشديد على الحاجة إلى دعم إنشاء آليات للمساءلة.^[18]

في ليبيا، أسس مجلس الأمن الدولي عام 2009، بعثة مكلفة بدمج العدالة الانتقالية والمصالحة كجزء من الجهود الأوسع نطاقاً لدعم الحوار الوطني في البلاد.^[19] واجهت محاولات إرساء وتنفيذ عملية سلام مستدامة في ليبيا انتكاسات متعددة بسبب تكرار أعمال العنف وحالة الجمود السياسي في البلاد، وزُعم ذلك، وأصل المجلس دعم الأهداف الأعمّ للعدالة الانتقالية في ليبيا. في بيان صدر في مارس/آذار 2023، أكد المجلس دعمه «لعملية مصالحة شاملة تقوم على مبادئ العدالة الانتقالية والمساءلة».^[20]

¹⁵ "العدالة الانتقالية: ما هو دور مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة"، تقرير مجلس الأمن الدولي، 7 نوفمبر/تشرين الثاني 2022، https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/transitionaljustice_2021.pdf

¹⁶ نفس المرجع السابق.

¹⁷ وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم 1996 الذي تم اعتماده في يوليو/تموز 2011، تم إنشاء بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان «لتدعيم السلم والأمن والإعانة على إقامة الظروف الملائمة للتنمية بغية تعزيز قدرة حكومة جمهورية جنوب السودان على الحكم بفعالية وديمقراطية». تم تكليف بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان بأداء مجموعة متنوعة من المهام التي شملت «القيام بالرصد والتحقيق والإبلاغ بشكل منتظم عن حالة حقوق الإنسان والتهديدات المحتملة ضد السكان المدنيين وكذلك الانتهاكات الفعلية والمحتملة للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان». انظر، «القرار 1996 الذي اعتمده مجلس الأمن في جلسته 6576 في 8 يوليو/تموز 2011»، مكتبة الأمم المتحدة الرقمية، <https://digi-tallibrary.un.org/record/706698?ln=en&v=pdf>

¹⁸ آدم داي، «مجلس الأمن الدولي والعدالة الانتقالية: جنوب السودان - تقييم مبكر لمهمة بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان بدعم عملية السلام»، جامعة الأمم المتحدة - مركز أبحاث السياسات، أغسطس/آب 2020، https://i.unu.edu/media/cpr.unu.edu/attachment/4845/UNU_TJ_SSudan.pdf

¹⁹ وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم 2009، المعتمد في سبتمبر/أيلول 2011، تم إنشاء بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا - تحت قيادة الممثل الخاص للأمين العام - «لمساعدة ودعم الجهود الوطنية الليبية من أجل (...) تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، لا سيما لمن ينتمون إلى الفئات الضعيفة، ودعم العدالة الانتقالية». انظر <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/502/42/pdf/n1150242.pdf>

²⁰ «بيان رئيس مجلس الأمن بشأن ليبيا»، بعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا، مارس/آذار 2023، <https://unsmil.unmissions.org/statement-president-security-council-lib-ya-16-march-2023>



أب يمضي يكشف إصابات خفت بانه عبد العزيز البالغ من العمر 7 سنوات في محافظة شبوة، تاريخ 15 نوفمبر/تشرين الثاني 2020. أصيب عبد العزيز بجروح خطيرة حين سقطت قنبلة هاون طائشة على منزل أسرته أثناء معركة بين قوات الأمن التابعة للحكومة وميليشيا قبيلة // من ملفات صور مركز صنعاء بعنسة المصور سام تارلينغ.

تعكس التطورات المذكورة أعلاه تزايد ترسيخ العدالة الانتقالية بصورة كبيرة باعتبارها مجموعة واسعة من التدابير والآليات التي تساعد الدول على إرساء السلام والاستقرار. من الجدير بالذكر أن هذه التطورات هي ثمار جهود متضافرة بُذلت من كيانات ووكالات مختلفة تابعة للأمم المتحدة على مر السنين، لتقديم الدعم والإرشاد اللازم في صنع السياسات، ما من شأنه ترسيخ العدالة الانتقالية.

كانت إحدى نتائج هذه الجهود هي فهم أفضل وأكثر دقة لدور العدالة الانتقالية في الحفاظ على السلام والأمن، وبمرور الوقت، أصبح مفهوم العدالة الانتقالية أيضًا مترابطًا بشكل متزايد مع القضايا المواضيعية الأخرى المدرجة على جدول أعمال مجلس الأمن، مثل بناء السلام المستدام؛ وأجندة المرأة والسلام والأمن؛ وقضايا الأطفال والنزاع المسلح، من بين مواضيع أخرى.^[21]

منذ عام 2019، نظم المجلس (كجزء من جدول أعماله المعني بسيادة القانون) مناقشات مهمة حول العدالة الانتقالية؛ وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2019، عقد مجلس الأمن، برئاسة المملكة المتحدة، مناقشة حول «صنع السلام والحفاظ عليه: دور المصالحة في الحفاظ على السلام والأمن الدوليين».^[22] في فبراير/شباط 2020، نُظمت مناقشة مفتوحة حول «العدالة الانتقالية وأوضاع ما بعد الصراع» برئاسة بلجيكا؛^[23] وفي يونيو/حزيران 2022، نُظمت مناقشة مفتوحة رفيعة المستوى بعنوان «تعزيز المساءلة والعدالة في حالات الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي» برئاسة ألبانيا.^[24]

خلال مناقشات فبراير/شباط 2020، سلط الكثيرون الضوء على الأهمية المحورية لإشراك الضحايا في جهود المصالحة وحل النزاعات، وعلى الرغم من إقرار المشاركين بعدم وجود طريقة واحدة مُعينة تضمن المواءمة الكلية^[25] بين حقوق الضحايا في العدالة والحاجة إلى السلام والمصالحة، كان من الواضح أنه لم يعد من الممكن الاستمرار في النظر إلى الضحايا باعتبارهم «عُنصر يشتم الانتباه ويجب التغاضي عنه»؛^[26] حيث أصبح لدى المجلس الآن المزيد من الأدوات والآليات لإبراز آراء الضحايا، بما في ذلك آراء النساء والأطفال والشباب التي لا تقل أهمية عن غيرها من الآراء. في مناقشات عام 2022، أثار المشاركون شواغل مماثلة بشأن الحاجة إلى مزيد من الترابط بين المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان والحفاظ على السلام والأمن الدوليين، وأهمية وضع الضحايا في صلب استراتيجيات المساءلة.

²¹ «العدالة الانتقالية: ما هو دور مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة»، تقرير مجلس الأمن الدولي، 7 نوفمبر/تشرين الثاني 2022، https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/transitionaljustice_2021.pdf

²² «يجب أن تتطور المصالحة لتعكس التعقيدات المتزايدة للصرعات اليوم، حسب تأكيد المشاركين خلال نقاش مفتوح لمجلس الأمن استمر يوماً كاملاً»، الأمم المتحدة، 19 نوفمبر/تشرين الثاني 2019، <https://press.un.org/en/2019/sc14024.doc.htm>

²³ «مناقشات هامة في مجلس الأمن الدولي حول العدالة الانتقالية»، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، 3 أبريل/نيسان 2020، <https://www.ictj.org/news/landmark-uns-c-discus-sion-transitional-justice>؛ «رسالة مؤرخة 4 فبراير/شباط 2020 موجهة إلى الأمين العام من الممثل الدائم لبلجيكا لدى الأمم المتحدة»، تقرير مجلس الأمن، 5 فبراير/شباط 2020، https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2020_98.pdf

²⁴ «البرنامج الشهري لأعمال المجلس - شهر يونيو/حزيران 2022: تعزيز المساءلة والعدالة بشأن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي»، تقرير لمجلس الأمن الدولي، 31 مايو/أيار 2022، <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2022-06/strengthening-accountability-and-justice-for-serious-violations-of-international-law.php>

²⁵ «آليات العدالة الانتقالية مهمة لتحقيق سلام دائم: جلسة إحاطة لمجلس الأمن الدولي»، أخبار الأمم المتحدة، 13 فبراير/شباط 2020، <https://news.un.org/en/sto-ry/2020/02/1057351>

²⁶ نفس المرجع السابق.

تُبرز هذه المبادرات تضامراً للجهود لتسليط الضوء على قضايا العدالة، إلا أن المجلس لا يزال يواجه تحديات في وضع استراتيجية متماسكة ومتسقة في نهجه إزاء العدالة الانتقالية. على ضوءه، تحاول الإضافات الجديدة التي أُسْتُحدثت في المذكرة الإرشادية لعام 2023 توضيح كيفية دمج العدالة الانتقالية بشكل أفضل في عمل وكالات الأمم المتحدة. تشير المذكرة أيضاً إلى أنه من المتوقع بشكل متزايد أن تعالج العدالة الانتقالية القضايا التي تقع خارج نطاق تركيزها التقليدي (والتي عادة تنصب حول الإشراف على عمليات الانتقال من أنظمة حُكم استبدادية إلى مناخ ديمقراطي، أو سيناريوهات ما بعد الصراع)، وأن يتم تطبيقها ضمن نطاق «حالات العنف الأخرى»^[27] مثل النزاع المسلح الذي طال أمده.

بالنسبة للوضع في اليمن، لا توجد خطوط فاصلة بين هذه السياقات المذكورة، حيث أن الوضع في البلاد يشوبه الكثير من المشاهد المتضاربة تجعله يبدو وكأنه في مرحلة صنع سلام عبر مرحلة انتقالية تارة، أو أنه يعاني صراعاً متأجلاً طويل الأمد تارة أخرى. وقد ألقى هذا الوضع المعقد بظلاله على التقييم الذي أجراه مجلس الأمن الدولي ومكتب المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن فيما يتعلق بدور العدالة الانتقالية في عملية الانتقال السياسي في البلاد.

نهج مجلس الأمن الدولي في اليمن

أقرّ قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2014، الذي اعتمد في أكتوبر/تشرين الأول 2011، مبادرة مجلس التعاون الخليجي من أجل «عملية انتقال سياسي شاملة ومنظمة بقيادة يمنية»^[28] وأيد المجلس المساعي الحميدة التي يبذلها المستشار الخاص للأمين العام للأمم المتحدة، ولاسيما جهوده للمساهمة في نجاح العملية الانتقالية في اليمن على أساس المبادرة الخليجية.

تضمنت ديباجة القرار ضرورة «إجراء تحقيق شامل ومستقل ونزيه فيما يزعم ارتكابه من اعتداءات وانتهاكات في مجال حقوق الإنسان ابتغاء تفادي الإفلات من العقاب وضمان المساءلة الكاملة»^[29] كما ترد ثلاث إشارات إضافية إلى حقوق الإنسان في فقرات منطوق القرار شملت إدانة قوية لانتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها السلطات اليمنية ضد المتظاهرين السلميين والانتهاكات التي ترتكبها جهات فاعلة أخرى، والدعوة إلى محاسبة المسؤولين عن هذه الانتهاكات. خلال عام 2015، تضمنت ثلاثة قرارات إضافية بنوداً تركز على ضرورة ضمان «المساءلة الكاملة» عن انتهاكات حقوق الإنسان والتجاوزات المرتكبة خلال الاحتجاجات السلمية التي اندلعت في جميع أنحاء اليمن عام 2011.^[30]

²⁷ وفقاً للجنة الدولية للصليب الأحمر، تشمل «حالات العنف الأخرى» حالات العنف الأقل حدة مثل «أعمال الشغب والمظاهرات والممارسات القمعية التي تتسم بأعمال عنف متفرقة ومعزولة والاعتقالات الجماعية وحالات الاختفاء القسري». انظر، «خصائص النزاعات المسلحة وحالات العنف الأخرى»، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، www.icrc.org/en/download/file/67234/handout_3_-_characteristics_of_armed_conflicts_other_situations_of_violence.pdf

²⁸ «قرار مجلس الأمن رقم 2014 (2011)، (S/RES/2014)»، الأمم المتحدة، 21 أكتوبر/تشرين الأول 2011، <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2014&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

²⁹ نفس المرجع السابق.

³⁰ انظر قرار مجلس الأمن رقم 2051، الصادر في حزيران/يونيو 2012؛ وقرار مجلس الأمن الدولي رقم 2140، الصادر في شباط/فبراير 2014؛ وقرار مجلس الأمن الدولي رقم 2014؛ وقرار مجلس الأمن الدولي رقم 2201، الصادر في شباط/فبراير 2015. جميع قرارات مجلس الأمن الدولي متاحة على https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/2?ctype=Yemen&cbtype=yemen#038;cbtype=yemen



مقبرة في محافظة نمار عليها صور مقاتلين حوثيين قضا نحيهم، ومعظمهم من الشباب حسبما يتضح تاريخ 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2021 // من ملفات صورة مركز منغاه

في ذات السياق، أكد القرار 2051، الذي اعتمد عام 2012، على ضرورة أن تركز المرحلة الثانية من العملية الانتقالية على العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية،^[34] وحثّ الحكومة اليمنية على سنّ التشريعات ذات الصلة دون تأخير.^[32] من جهة أخرى، اتخذ القرار 2140 (الذي اعتمد في عام 2014) خطوة أبعد من ذلك، حيث دعا الحكومة إلى سنّ قانون للعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية وفقاً لمخرجات مؤتمر الحوار الوطني.^[33] يؤكد هذان القراران من جديد دعم مجلس الأمن الدولي لنهج العدالة الانتقالية كجزء من عملية انتقالية أوسع نطاقاً تتم من خلال حوار وطني.

عقب اندلاع الحرب في اليمن، ومنذ العام 2015، تلاشى مصطلحا «المساءلة» و«العدالة الانتقالية» تدريجياً من أجندة دعم مجلس الأمن الدولي لليمن، فمن أصل 17 قراراً اعتمده المجلس بين أبريل/نيسان 2015 ويوليو/تموز 2023، تضمن قراران فقط إشارات إلى مفهوم المساءلة.^[34]

على الرغم من مواصلة المجلس التأكيد على دعمه للعملية الانتقالية اليمنية ومؤتمر الحوار الوطني ضمن قرارات مختلفة، إلا أنه أسقط بعد فبراير/شباط 2014، جميع المصطلحات التي تشير إلى «العدالة الانتقالية».^[35] فضلاً عن ذلك، ومن أصل 19 قراراً تم اعتمادها في الفترة ما بين فبراير/شباط 2015 ويوليو/تموز 2023، تضمنت خمسة قرارات منها فقط إشارات إلى حقوق الإنسان. كانت هذه القرارات تتعلق بشكل أساسي بامتثال أطراف النزاع المسلح في اليمن للقانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان؛ ولم يبدأ مجلس الأمن في إدراج لغة أكثر تحديداً حول انتهاكات حقوق الإنسان إلا اعتباراً من عام 2020 فصاعداً فقط، في سياق العنف الجنسي^[36] المرتبط بالنزاعات واستخدام الأطفال في النزاعات المسلحة.^[37]

³⁴ «قرار مجلس الأمن رقم 2051 (2012)»، (S/RES/2051)، الأمم المتحدة، يونيو/حزيران 2012، [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%-2FRES%2F2051\(2012\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%-2FRES%2F2051(2012)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

³⁵ نفس المرجع السابق.

³⁶ «قرار مجلس الأمن رقم 2140 (2014)»، (S/RES/2140)، الأمم المتحدة، فبراير/شباط 2014، [https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%-2FRES%2F2140%2520\(2014\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%-2FRES%2F2140%2520(2014)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

³⁷ انظر قرار مجلس الأمن رقم 2564، المعتمد في فبراير/شباط 2021؛ وقرار مجلس الأمن رقم 2624، المعتمد في فبراير/شباط 2022، https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/1?ctype=Yemen&cbtype=yemen#038;cbtype=yemen

³⁸ كان آخر قرار تضمن إشارات إلى العدالة الانتقالية هو قرار مجلس الأمن رقم 2140، الذي تم اعتماده في فبراير/شباط 2014. انظر «قرار مجلس الأمن رقم 2140، (S/RES/2140)»، الأمم المتحدة، فبراير/شباط 2014، [https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2140%2520\(2014\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://www.undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2FRES%2F2140%2520(2014)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

³⁹ قرار مجلس الأمن رقم 2511 الصادر في شباط/فبراير 2020؛ وقرار مجلس الأمن رقم 2564 الصادر في شباط/فبراير 2021؛ وقرار مجلس الأمن رقم 2624 الصادر في شباط/فبراير 2022، https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-resolutions/page/1?ctype=Yemen&cbtype=yemen#038;cbtype=ye-2022

⁴⁰ نفس المرجع السابق.

إلى جانب القرارات، تعد البيانات الرئاسية والبيانات الصحفية لمجلس الأمن أيضاً مقياساً مهماً لنهج الأمم المتحدة، حيث توفر نظرة متعمقة فيما يتصل بمواقف المجلس ووجهات نظره. هنا أيضاً، تعتبر الإشارات إلى العدالة الانتقالية وحقوق الإنسان والمساءلة في اليمن ضئيلة، فمن بين البيانات الرئاسية التسعة التي أصدرها مجلس الأمن بين عامي 2012 و 2019، تشير ثلاثة فقط إلى مصطلح العدالة الانتقالية،^[38] وجميعها صدرت قبل عام 2015. تُظهر البيانات الرئاسية الصادرة منذ ذلك الحين تراجعاً كبيراً في استخدام العبارات المتعلقة بالعدالة والمساءلة وحقوق الإنسان.^[39]

أما بالنسبة للبيانات الصحفية لمجلس الأمن الصادرة بين عامي 2011 و 2015، فقد تضمن ما مجموعه 15 بياناً إشارات إلى المساءلة عن حقوق الإنسان وغيرها من انتهاكات القانون الدولي،^[40] لكن ما لبثت أن شهدت هذه الإشارات تراجعاً ملحوظاً بعد عام 2015، تماشياً مع النمط الملحوظ في لغة قرارات مجلس الأمن. في البيانات الصحفية الصادرة عن مجلس الأمن خلال الفترة بين نهاية عام 2015 وبداية عام 2020، لم يتم العثور على أية إشارات إلى المساءلة أو جوانب أخرى من العدالة الانتقالية، بينما لم تتضمن سوى خمسة بيانات صادرة بين بداية عام 2020 ويناير/كانون الثاني 2024 إشارات إلى المساءلة. هذا وكان آخر بيان صحفي يتضمن إشارة إلى المساءلة والعدالة قد صدر في يناير/كانون الثاني 2022، عقب الهجمات التي شنتها قوات الحوثيين واستهدفت الإمارات والسعودية بداية يناير/كانون الثاني 2022.^[41]

منذ بداية الحرب، أبدت بعض الجهات الفاعلة المحلية والدولية في اليمن تردداً ومقاومة في تناول موضوع العدالة الانتقالية، خوفاً من أن يؤدي تناول مثل هذا المفهوم المثير للجدل إلى تعريض عملية السلام للخطر.^[42] مع ذلك، تظل العدالة الانتقالية جزءاً لا يتجزأ من أي تسوية سلمية دائمة، حتى مع تراجع الرغبة الدولية في تطبيق هذا المفهوم. مع استمرار مجلس الأمن في دعم مبادرة مجلس التعاون الخليجي واستئناف عملية الانتقال السياسي، من المهم أن تُستأنف الإشارات إلى العدالة الانتقالية بنفس مستوى الالتزام الذي أظهره مجلس الأمن قبل اندلاع الحرب الأخيرة في اليمن.

مدى ملاءمة القرار 2216

أخفق مجلس الأمن الدولي في الاستجابة بشكل كافي وتلبية مجموعة واسعة من الاحتياجات، بما في ذلك حقوق الإنسان والعدالة، ما أثار تساؤلات حول مدى ملاءمة القرار 2216 كإطار معياري اعتمدت عليه الأمم المتحدة لمعالجة النزاع في اليمن. ترى العديد من المنظمات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني اليمني^[43] أن مراجعة هذا القرار خطوة أساسية لضمان المزيد من الشمول في العملية السياسية وإشراك الفئات المهمشة من المجتمع. تُعتبر المذكرة

³⁸ «بيان رئيس مجلس الأمن الدولي، 29 آذار/مارس 2012، S/PRST/2012/8»؛ «بيان رئيس مجلس الأمن الدولي، 15 شباط/فبراير 2013، S/PRST/2013/3»؛ «بيان رئيس مجلس الأمن الدولي، 29 آب/أغسطس 2014، S/PRST/2014/18». البيانات الثلاثة متاحة على الرابط: https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-coun-cil-presidential-statements/?ctype=Yemen&cbtype=yemen

³⁹ تتضمن البيانات الرئاسية الصادرة عن مجلس الأمن فيما يتعلق بالوضع في اليمن (ما مجموعه تسعة بيانات) سبعة إشارات إلى حقوق الإنسان، وأربعة إشارات إلى المساءلة، وثلاثة إشارات إلى العدالة الانتقالية. بالنسبة للوضع في سوريا، صدر 13 بياناً رئاسياً عن مجلس الأمن منذ عام 2011، تتضمن ما مجموعه 23 إشارة إلى حقوق الإنسان، وستة إشارات إلى المساءلة، وثلاثة إشارات إلى العدالة (أي الملاحقة القضائية). أما حول الوضع في جنوب السودان، فقد أصدر مجلس الأمن 11 بياناً رئاسياً منذ عام 2011، احتوت على ما مجموعه 12 إشارة إلى المساءلة، وإشارة واحدة إلى العدالة، و20 إشارة إلى حقوق الإنسان، وإشارتين إلى التحقيق.

⁴⁰ من بين هذه البيانات، تمت الإشارة في بيان واحد إلى المساءلة والعدالة الانتقالية: «كرر أعضاء مجلس الأمن الدولي دعمهم (...) لاعتماد قانون العدالة الانتقالية (...)». وكرروا دعوتهم بضرورة محاسبة جميع المسؤولين عن انتهاكات وتجاوزات حقوق الإنسان». انظر، «بيان صحفي لمجلس الأمن بشأن أصدقاء اليمن، SC/10778»، الأمم المتحدة، 28 سبتمبر/أيلول 2012، <https://press.un.org/en/2012/sc10778.doc.htm>

⁴¹ «بيان صحفي لمجلس الأمن بشأن الهجمات الإرهابية على الإمارات العربية المتحدة، SC/14771»، الأمم المتحدة، 21 يناير/كانون الثاني 2022، <https://press.un.org/en/2022/sc14771.doc.htm>

⁴² «لا سلام بدون عدالة، ولا عدالة بدون مساءلة»، من تقرير منتدى اليمن الدولي 2023 «مسارات إرساء سلام عادل وشامل ومستدام»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 22 نوفمبر/ تشرين الثاني 2023، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/main-publications-ar/21348>

⁴³ 43 وليد الحري، «خمس سنوات من رضوخ مجلس الأمن للسعودية»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، و أبريل/نيسان 2020، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/9661> للمزيد من المعلومات حول أوجه القصور في قرار مجلس الأمن 2216، انظر مقالة رأي الكاتب ستيفن أ سبيش «امنحوا السلام فرصة حقيقية في اليمن»، موقع نيو هيومانيتريان، 16 أبريل/نيسان 2018، <https://www.thenewhumanitarian.org/opinion/2018/04/16/opinion-give-peace-real-chance-yemen>؛ وبيتر سالزبورج، «المبعوث الجديد يمثل فرصة لتبني نهج جديد في اليمن»، مجموعة الأزمات الدولية، 18 يونيو/حزيران 2021، <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/new-un-envoy-opportunity-new-approach-yemen>

الإرشادية لعام 2023، العدالة الانتقالية مسؤولية مشتركة تتطلب من مختلف إدارات الأمم المتحدة ووكالاتها ومستويات القيادة أن تُضافر جهودها عبر مختلف ركائز الأمم المتحدة وأن تدعم أجندة وأولويات العدالة الانتقالية المحددة على المستوى الوطني. وستعتمد ترجمة ذلك بالنسبة لمجلس الأمن الدولي في سياقات قُطرية محددة مثل اليمن على عوامل كثيرة، بما في ذلك اهتمام السلطات الوطنية والتزامها بتطبيق العدالة الانتقالية، والتطورات في عملية السلام، والوضع الأمني الإقليمي. إن إعادة صياغة النهج الدولي تجاه الصراع في اليمن، وخاصة الإطار المنصوص عليه في القرار 2216، يمكن أن يساعد في إعادة بناء الثقة والإرادة السياسية لتطبيق العدالة الانتقالية في اليمن.

القسم الثاني: اليمن وسوريا: منظور مقارن

لتقديم منظور وسياق أوسع، يقارن هذا القسم بين نهج العدالة الانتقالية الذي يتبعه مجلس الأمن الدولي في اليمن وبين نهجه المتبع في سوريا، حيث يتتبع مراحل تطوّر انخراط الأمم المتحدة في كل بلد، ويُدقق في أوجه الاختلاف في مواقفها بشأن العدالة الانتقالية من خلال النظر في القرارات المعتمدة، وآليات العدالة المطبقة، ولغة مجلس الأمن المستخدمة لتناول الوضع في كل بلد، ومعاملة الضحايا، ومدى اتساق نهج الأمم المتحدة.

تحول في الخطاب حول العدالة الانتقالية في اليمن

شكلت عملية السلام في اليمن في البداية جزءاً من مبادرة مجلس التعاون الخليجي الأوسع نطاقاً، التي سعت إلى تسهيل عملية الانتقال السياسي في اليمن وتجنب تصاعد العنف. بموجب الاتفاق الذي وقعه الرئيس السابق علي عبد الله صالح وممثلون عن القوى السياسية الرئيسية في اليمن في عام 2011، كان من المقرر أن يتولى عملية نقل السلطة رئيس منتخب حديثاً مُكلف بصياغة دستور جديد وتحديد إطار زمني لإجراء الانتخابات البرلمانية.^[44] تضمن الاتفاق بالتفصيل العملية الانتقالية في اليمن، وقسمها إلى مرحلتين: ركزت المرحلة الأولى على تشكيل حكومة وحدة وطنية، بينما ركزت المرحلة الثانية على نقل السلطة. كان مؤتمر الحوار الوطني هو الآلية الرئيسية التي تهدف إلى تحقيق معظم الإصلاحات المنصوص عليها في اتفاق المبادرة الخليجية والتعاطي مع العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية.^[45]

من أجل دعم الأمين العام للأمم المتحدة في ممارسة «مساعيه الحميدة» في اليمن^[46] ودعم المفاوضات بين الحكومة والمعارضة، تم تعيين مستشار خاص للأمم المتحدة في عام 2011، وبموجب القرار 2014 (2011)، طلب مجلس الأمن الدولي من الأمين العام للأمم المتحدة مواصلة مساعيه الحميدة، بما في ذلك عبر الزيارات التي يقوم بها المستشار الخاص.^[47] في عام 2012، ولتنفيذ الالتزامات التي حددها مجلس الأمن في القرارين 2014 (2011) و2051 (2012)، أنشأ الأمين العام مكتب المبعوث الخاص إلى اليمن^[48] لتيسير العملية الانتقالية في اليمن والمساعدة في تنفيذ المبادرة الخليجية الموقعة عام 2011.

ما لبثت هذه العملية أن تعطلت بعد دخول جماعة الحوثيين صنعاء في سبتمبر/أيلول 2014، ثم هروب الرئيس عبد ربه منصور هادي إلى عدن في فبراير/شباط 2015؛ وأدت التطورات على الساحة، إلى جانب الإعلان الذي أصدرته جماعة الحوثيين في فبراير/شباط 2015،^[49] إلى موافقة الحكومة اليمنية على تشكيل تحالف عسكري بقيادة المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة «لحماية اليمن وردع العدوان الحوثي».^[50] ومنذ ذلك الحين، انصبّت جهود المبعوث الأممي نحو تمكين استئناف العملية على النحو المنصوص عليه في المبادرة الخليجية وآلية تنفيذها،^[51] وإعادة السلام والاستقرار إلى اليمن.

⁴⁴ «اتفاق مبادرة مجلس التعاون الخليجي»، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن، 23 يناير/كانون الثاني 2012، <https://osesgy.unmissions.org/ar/مبادرة-مجلس-التعاون-الخليجي-1>

⁴⁵ «الاتفاق بشأن آلية تنفيذ العملية الانتقالية في اليمن وفقاً لمبادرة مجلس التعاون الخليجي»، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن، 5 ديسمبر/كانون الأول 2011، <https://osesgy.unmissions.org/ar/آلية-تنفيذ-مبادرة-مجلس-التعاون-الخليجي>

⁴⁶ «نبذة» عن مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن، <https://osesgy.unmissions.org/ar/نبذة>

⁴⁷ قرار مجلس الأمن رقم 2014 (2011) (S/RES/2014)، الأمم المتحدة، 21 أكتوبر/تشرين الأول 2011، <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%2014&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

⁴⁸ المبعوثون الخاصون، والتسميات الأخرى التي يُعرفون بها، مثل الممثلين الخاصين والمبعوثين الشخصيين، هم أشخاص رفيعو المستوى من الأمم المتحدة، أو شخصيات قيادية بارزة يعينهم الأمين العام للاضطلاع «بمهمة خاصة تتعلق بمسائل معروضة على مجلس الأمن أو الجمعية العامة». انظر، «مصطلحات المناصب القيادية العليا»، الأمم المتحدة، www.un.org/globalcall/ar/content مصادر في الوقت الحاضر، هناك ما مجموعه أربعة مبعوثين خاصين ومبعوثان شخصيان وأربعة منسقين خاصين يعملون في الأمانة العامة للأمم المتحدة، من بين آخرين يعملون تحت رعاية فريق القيادة العالمي التابع للأمين العام للأمم المتحدة. انظر «فريق القيادة العالمي»، مكتب الأمين العام للأمم المتحدة، <https://www.un.org/sg/en/global-leadership/home>

⁴⁹ «الحوثيون يشكلون حكومتهم الخاصة في صنعاء»، الجزيرة، 6 فبراير/شباط 2015، <https://www.aljazeera.com/news/2015/2/6/yemens-houthis-form-own-government-in-sanaa>

⁵⁰ «الرئيس اليمني هادي يسعى للحصول على دعم عسكري من الأمم المتحدة لردع الحوثيين»، الجزيرة، 25 مارس/أذار 2015، <https://www.aljazeera.com/news/2015/3/25/yemens-hadi-seeks-un-military-support-to-deter-houthis>

⁵¹ «مهمة البعثة»، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن، <https://osesgy.unmissions.org/ar/مهمة-البعثة>



لا يزال هذا هو مفهوم ولاية المبعوث الأممي مع دخول الحرب عامها التاسع، فَمُنذ اندلاع النزاع، ركّز مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في اليمن جهوده على وقف إطلاق النار الشامل الذي من شأنه أن يتيح استئناف العملية السياسية، وكان هذا يعني حمل الأطراف على الانخراط في إجراءات بناء الثقة لإنهاء الصراع. شملت جهود المكتب، من بين جهود أخرى، اتفاق ستوكهولم الذي توسط فيه المبعوث الأممي الخاص مارتن غريفيث في ديسمبر/ كانون الأول 2018، بين الحكومة اليمنية وممثلي الحوثيين، بهدف تجنب تصعيد العمليات العسكرية في الحديدة والسماح باستمرار دخول السلع التجارية والمساعدات الإنسانية.^[52]

في يناير/كانون الثاني 2019، اعتمد مجلس الأمن قرارًا بإنشاء بعثة سياسية خاصة - بعثة الأمم المتحدة لدعم اتفاق الحديدة (UNMHA) - لدعم الأطراف اليمنية في الوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاق ستوكهولم، وتحديدًا الاتفاق بشأن موانئ الحديدة والصليف ورأس عيسى على البحر الأحمر.^[53] في أبريل/نيسان 2022، أدت جهود الأمم المتحدة لاستئناف العملية السياسية إلى هدنة توسط فيها المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن هانس غروندبرج، وتضمنت وقف جميع العمليات العسكرية الجوية والبرية والبحرية داخل اليمن وعبر حدوده، وفتح مطار صنعاء للرحلات التجارية إلى وجهات مُحددة سلفًا في المنطقة.^[54]

⁵² وفقًا للمعلومات التي أتاحتها بعثة الأمم المتحدة لدعم اتفاق الحديدة، فإن اتفاق ستوكهولم هو اتفاق بين أطراف النزاع في اليمن، ويتكون من ثلاثة مكونات رئيسية: اتفاق الحديدة، واتفاقية تبادل أسرى، واتفاقية تعز. انظر، «اتفاق ستوكهولم»، بعثة الأمم المتحدة لدعم اتفاق الحديدة، <https://unmha.unmissions.org/ar/اتفاق-ستوكهولم>

⁵³ «اتفاق الحديدة - بعثة الأمم المتحدة لدعم اتفاق الحديدة»، إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام التابعة للأمم المتحدة، <https://dppa.un.org/en/mission/unmha-hudayd-ah-agreement>

⁵⁴ «بيان صحفي للمبعوث الخاص إلى اليمن عن هدنة مدتها شهرين»، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن، 1 أبريل/نيسان 2022، <https://osesgy.unmissions.org/ar/بيان-صحفي-للمبعوث-الخاص-إلى-اليمن-عن-هدنة-مدتها-شهرين>

انتهت الهدنة في أكتوبر/ تشرين الأول 2022 بعد فشل الأطراف في التوصل إلى اتفاق لتمديد وقف إطلاق النار في جميع أنحاء البلاد،^[55] إلا أن المبعوث الأممي الخاص لا يزال يواصل العمل من أجل إقناع الأطراف بالاتفاق على حلّ سياسي للصراع.^[56] وحتى وقت إعداد هذا التقرير، كانت المحادثات الثنائية بين جماعة الحوثيين والمملكة العربية السعودية جارية وتتجه على ما يبدو نحو الإعلان عن اتفاق،^[57] لكن الهجمات التي شنتها الحوثيون في البحر الأحمر عقب اندلاع الحرب في غزة لم تؤد فقط إلى تعطيل التجارة البحرية وتهديد الأمن في أحد أهم طرق الملاحة العالمية، ولكنها أيضا قد تعرقل أي اتفاق سعودي- حوثي.^[58]

على العموم، أفرزت استجابة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي للنزاع في اليمن حتى الآن نهجا ذا شقين، يسعى من جهة إلى إنهاء النزاع وتأجيل عملية السلام إلى مراحل لاحقة من جهة أخرى؛ وكانت النتيجة نهج متعدد المسارات، حيث يركز المسار الأول على المفاوضات بين الأطراف المتحاربة لإيجاد «صيغة سياسية لإنهاء الصراع».^[59] بينما يشمل المسار الثاني «الجهود غير الرسمية لصنع السلام والمبادرات التي ينفذها وسطاء مع مختلف الفئات المجتمعية، بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والمنظمات النسائية والمجموعات السياسية والحركات الشبابية والجماعات الدينية والمنظمات المهنية والنقابات العمالية»^[60]

مع بداية الحرب، ومع ازدياد تركيز دور المبعوث الأممي الخاص على دفع الأطراف إلى التفاوض على تسوية شاملة لإنهاء النزاع، بدأ مفهوم العدالة الانتقالية يتلاشى في الخلفية، إذ بالكاد أشار المبعوث أو مجلس الأمن الدولي إلى العدالة وحقوق الإنسان والمساءلة.

لمواجهة ذلك، أنشأت الأمم المتحدة فريق الخبراء البارزين (GEE) أواخر عام 2017، بمهمة إجراء معايمة شاملة لجميع الانتهاكات المزعوم ارتكابها في القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني منذ العام 2014، وتحديد المسؤولين عن ذلك حيثما أمكن.^[61] كان تقرير فريق الخبراء البارزين مفيدا في إثراء وصقل المناقشات التي أجراها مجلس الأمن بشأن مبدأ المساءلة، حيث تعلق العديد من النقاط التي أثرت بمدى التزام أطراف الصراع بالامتثال للقانون الدولي الإنساني، وسلطت الضوء على أوضاع الفئات الضعيفة من السكان في اليمن، لا سيما النساء والأطفال. لقد شكّل قرار مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة بعدم تجديد ولاية فريق الخبراء البارزين في أكتوبر/تشرين الأول 2021، انتكاسة كبيرة لمجلس الأمن في دعم المساءلة والعدالة ضمن نطاق اختصاصاته.^[62]

⁵⁵ «الأطراف المتحاربة في اليمن تفشل في تمديد الهدنة التي رعتها الأمم المتحدة»، الجزيرة، 3 أكتوبر/تشرين الأول 2022، <https://www.aljazeera.com/news/2022/10/3/yemens-warring-sides-fail-to-agree-extension-to-un-backed-truce>

⁵⁶ «اليمن: نهاية الهدنة في جميع أنحاء البلاد «تندّر بخطر نشوب حرب»، جلسة إحاطة لمجلس الأمن الدولي»، أخبار الأمم المتحدة، 13 أكتوبر/تشرين الأول، <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129517>

⁵⁷ «الحوثيون يزورون الرياض بعد إحراز تقدم في المحادثات الثنائية»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 20 نوفمبر/تشرين الثاني 2023، <https://sanaacenter.org/ar/the-yemen-re-view/sept-oct-2023/21416>

⁵⁸ ستيفن كالين وصالح البطاطي، «الحرب بين إسرائيل وحماس تهدد آفاق السلام في اليمن»، صحيفة وول ستريت جورنال، 27 ديسمبر/كانون الأول 2023، <https://www.wsj.com/world/middle-east/israel-hamas-war-jeopardizes-prospects-for-yemen-peace-e89553b9>

⁵⁹ أسامة الروحاني، «إعادة تعريف معنى السلام في اليمن وكيفية تحقيقه»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 16 يوليو/تموز 2021، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all-analysis-ar/14693>

⁶⁰ «مارتن غريفيث: جهود المسار الثاني تكمل المفاوضات الرسمية وتمهد الطريق لصنع السلام في اليمن»، 7 نوفمبر/تشرين الثاني 2018، <https://osesgy.unmissions.org/ar/martin-griffith-جهود-المسار-الثاني-تكمل-المفاوضات-الرسمية-وتمهد-الطريق-لصنع-السلام-في-اليمن>

⁶¹ «اليمن: المفوض السامي يعين مجموعة من الخبراء البارزين الدوليين والإقليميين»، الأمم المتحدة، 4 ديسمبر/كانون الأول 2017، <https://www.ohchr.org/ar/press-releases/2017/12/yemen-zeid-appoints-group-eminent-international-and-regional-experts>

⁶² «لقد خذلنا اليمن: مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة ينهي التحقيق في جرائم الحرب»، الغارديان، 7 أكتوبر/تشرين الأول 2021، <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/07/un-human-rights-council-votes-to-end-yemen-war-crimes-investigation>

نهج الأمم المتحدة في سوريا

على غرار اليمن، شددت قرارات مجلس الأمن التي تم تبنيها عند بداية النزاع في سوريا على محاسبة المسؤولين عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضد المدنيين.^[63] خلال إحدى جلسات الإحاطة الأولى التي عقدها مجلس الأمن في أبريل/نيسان 2011، سلط الأعضاء الدائمون الضوء على ضرورة محاسبة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان وأعمال العنف وإجراء تحقيقات لتقديم الجناة إلى العدالة.^[64] ولكن خلافاً لما حدث في اليمن، كان مبدأ المساءلة سمة ثابتة في عمل مجلس الأمن فيما يتعلق بالنزاع في سوريا، وتم تفعيل آليات عدالة مختلفة خلال الصراع في سوريا لمعالجة الشواغل المتعلقة بالمساءلة.

مع بدء النزاع، وتحديداً في أغسطس/آب 2011، أنشأ مجلس حقوق الإنسان لجنة التحقيق الدولية المستقلة التي عُهد إليها بولاية التحقيق في جميع الانتهاكات المزعومة للقانون الدولي لحقوق الإنسان منذ مارس/آذار 2011.^[65] منذ ذلك الحين، تم إنشاء آليات أخرى بما فيها بعثة تقصي الحقائق التي أنشأتها منظمة حظر الأسلحة الكيميائية عام 2014، لتحديد ما إذا كانت الأسلحة الكيميائية قد استخدمت في سوريا.^[66]

عام 2015، طلب مجلس الأمن من الأمين العام للأمم المتحدة إنشاء آلية تحقيق مشتركة لتحديد هوية الجناة بالتنسيق مع منظمة حظر الأسلحة الكيميائية،^[67] وذلك عقب ادعاءات إضافية تتعلق بمقتل أو إصابة مدنيين جراء استخدام الأسلحة الكيميائية. بالإضافة إلى ولايتها الأصلية، عُهد إلى لجنة التحقيق الدولية بولايات خاصة للنظر في حوادث معينة في سوريا، مثل تلك التي وقعت في حلب والغوطة الشرقية.^[68] كل هذا يتناقض بشكل صارخ مع نهج الأمم المتحدة المُتبع في اليمن، حيث كانت الآلية الدولية الوحيدة لحقوق الإنسان التي تم إنشاؤها هي فريق الخبراء البارزين الذي شكّل أواخر عام 2017.

لقد ساعدت إثارة مبدأ المساءلة منذ البداية في سياق التعامل مع الوضع في سوريا على تعميمه في استجابات هيئات الأمم المتحدة المختلفة، إلى جانب إدراجه كعنصر أساسي في الجهود الرامية إلى إيجاد حلٍّ (سياسي) لإنهاء النزاع في سوريا. يمكن ملاحظة ذلك في خطة السلام المكونة من ست نقاط التي اقترحتها المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية لسوريا في مارس/آذار 2012، والتي تناولت بشكل مباشر إطلاق سراح الأشخاص المحتجزين تعسفاً.^[69]

⁶³ «قرار الجمعية العامة A/RES/66/253»، الأمم المتحدة، 16 فبراير/شباط 2012، <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FRES%2F66%2F253&Lang=-.guage=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

⁶⁴ «جلسة مجلس الأمن رقم 6524، S/PV.6524»، تقرير مجلس الأمن الدولي، 27 أبريل/نيسان 2011، https://www.securitycouncilreport.org/un_documents_type/security-council-meeting-records/page/12?ctype=Syria&cbtype=syria#038;cbtype=syria

⁶⁵ «القرار المعتمد من مجلس حقوق الإنسان في دورته الاستثنائية السابعة عشرة، S/17/1»، المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/ResS17_1.pdf

⁶⁶ «بعثة تقصي الحقائق»، منظمة حظر الأسلحة الكيميائية، <https://www.opcw.org/fact-finding-mission>

⁶⁷ «قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2235، S/RES/2235»، الأمم المتحدة، 7 أغسطس/آب 2015، [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%-2FRES%2F2235\(2015\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=S%-2FRES%2F2235(2015)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False)

⁶⁸ «ولاية لجنة التحقيق الدولية المستقلة بشأن الجمهورية العربية السورية»، مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة، <https://www.ohchr.org/ar/hr-bodies/hrc/iici-syria/co-i-mandate>

⁶⁹ في فبراير/شباط 2012، عُيّن كوفي عنان مبعوثاً خاصاً مشتركاً للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية إلى سوريا. وضع عنان خطة سلام من ست نقاط تدعو الحكومة السورية والمعارضة إلى «تلبية التطلعات المشروعة للشعب السوري وتهديده مخاوفه»، و «وقف القتال»، و «سحب التركزات العسكرية داخل وحول التجمعات السكنية»، من بين أمور أخرى. انظر، «نص خطة سلام كوفي عنان لسوريا»، وكالة رويترز، 4 أبريل/نيسان 2012، <https://www.reuters.com/article/world/--idUSCAE833oC3> / وقد أيد البيان الرئاسي لمجلس الأمن الصادر في 21 مارس/آذار 2012 خطة السلام التي قدمها عنان تأييداً كاملاً. انظر، «مجلس الأمن يعلن في بيانه الرئيسي تأييده الكامل لجهود المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية لإنهاء العنف في سوريا»، الأمم المتحدة، 21 آذار/مارس 2012، <https://press.un.org/en/2012/sc10583.doc.htm>

أعاد مؤتمراً جنيف 1 في يونيو/ حزيران 2012، وجنيف 2 في يناير/ كانون الثاني 2014، بشأن سوريا، التأكيد على دعم المساءلة كعنصر أساسي في الجهود الرامية إلى إحلال السلام ووقف الحرب، ووفقاً لبيان مجموعة العمل من أجل سوريا الصادر في يونيو/ حزيران 2012،^[70] فإن التسوية السياسية للنزاع تتطلب «الالتزام بالمساءلة والمصالحة الوطنية»^[71] بالإضافة إلى «إعداد مجموعة شاملة من أدوات العدالة الانتقالية، تشمل تعويض ضحايا هذا النزاع أو ردّ الاعتبار إليهم، واتخاذ خطوات من أجل المصالحة الوطنية والعفو».^[72]

أكدت الجولات اللاحقة من مفاوضات السلام - بما في ذلك تلك التي أجراها أصحاب المصلحة الآخرون ممن يسعون إلى مسارات بديلة وجهود موازية للتفاوض على حل دائم للأزمة السورية مثل محادثات أستانا^[73] - على أهمية المساءلة ومراعاة الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان من أجل تحقيق سلام مستدام في سوريا.

تجلى ذلك أيضاً في إدراج ملف المعتقلين والمختطفين والمفقودين في إطار محادثات أستانا؛ حيث تتمتع كل من الأمم المتحدة (بما في ذلك مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة في سوريا) واللجنة الدولية للصليب الأحمر، بصفة مراقب في عملية أستانا، وقدمتا بصفات مختلفة الدعم الفني للمسائل التي أثّرت في إطار فريق عمل أستانا المعني بالمعتقلين والمفقودين. وبصورة ملموسة، تضمنت خمسة وستون إحاطة (من أصل 69 إحاطة قدمها المبعوث الخاص إلى مجلس الأمن منذ بدء العملية في أستانا في كانون الثاني/يناير 2017) إشارات إلى ملف المحتجزين والمختطفين والمفقودين.^[74] تشير المعلومات إلى أن ستافان دي ميستورا وغير بيدرسون، وهما المبعوثان الخاصان للأمم المتحدة المعينان منذ عام 2015، كانا ينظران إلى ملف المعتقلين والمفقودين باعتباره جزء لا يتجزأ من الحل السياسي للنزاع السوري، كما عبّر بيدرسون في إحاطته التي قدمها في 27 حزيران/يونيو 2019، عن اعتقاده الراسخ بأن «إحراز تقدم بشأن المحتجزين والمختطفين والمفقودين، إن تم بطريقة هادفة وعلى نطاق مجدٍ، يمكن أن يكون له أثر كبير».^[75]

صيف عام 2019، تبنى مجلس الأمن قراراً تاريخياً بشأن المفقودين،^[76] حيث أهاب بأطراف النزاع المسلح اتخاذ جميع التدابير المناسبة «للبحث بنشاط عن الأشخاص المبلغ عن فقدانهم والتمكين من إعادة رفاة من لقوا حتفهم منهم»^[77] وذلك من بين بنوده الأخرى. كان لهذا القرار أثر كبير على أسر المفقودين في مختلف أنحاء العالم، ممن لا يزال مصير أحبائهم غير معروف، وكذلك على الجهات الفاعلة المحلية والدولية التي عملت بدأب على تسليط الضوء على محنة المفقودين في سوريا.

⁷⁰ أحالت مجموعة العمل من أجل سوريا إلى مجموعة من الأطراف المعنية اجتمعت بمبادرة من عنان مهمة «تحديد الخطوات والتدابير اللازمة لتأمين التنفيذ الكامل وخطة السلام ذات النقاط الست» وقرارات مجلس الأمن ذات الصلة، فضلاً عن الاتفاق على المبادئ التوجيهية ومبادئ عملية انتقال سياسي بقيادة سورية. صدر البيان الختامي لمجموعة العمل بتاريخ 30 حزيران/يونيو 2012 بعد مؤتمر جنيف لإنهاء الحرب في سوريا. وأعاد مؤتمر جنيف 2 - الذي عقد تحت إشراف المبعوث الخاص المشترك الأخضر الإبراهيمي في كانون الثاني/يناير 2014 - التأكيد على المبادئ التي أقرتها مجموعة العمل من أجل سوريا. انظر «البيان الختامي لمجموعة العمل من أجل سوريا»، موقع صانع السلام (التابع للأمم المتحدة)، 30 يونيو/حزيران 2012. <https://peacemaker.un.org/node/1581>.

⁷¹ «رسالتان متطابقتان مؤرختان في يوليو/ تموز 2012 موجهتان من الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن الدولي»، الأمم المتحدة، 6 يوليو/ تموز 2012. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SY_120630_Final%20Communique%20of%20the%20Action%20Group%20for%20Syria.pdf.

⁷² نفس المرجع السابق.

⁷³ تشير محادثات أستانا إلى سلسلة من المفاوضات بين الأطراف السورية بهدف إيجاد حل للنزاع السوري بدأت في يناير/ كانون الثاني 2017 في أستانا - عاصمة كازاخستان، برعاية روسيا وتركيا وإيران. انظر، فيصل عباس محمد، «أستانا من أجل سوريا: سلام أم طريق مسدود؟» مؤسسة كارنيغي للسلام الدولي، 1 أغسطس/ آب 2023. <https://carnegieendowment.org/sada/2023/08/the-astana-process-six-years-on-peace-or-deadlock-in-syria?lang=ar>

⁷⁴ لأغراض إعداد هذه الورقة، إطلع الكاتبان على جميع الإحاطات الـ 17 التي قدمها المبعوث الخاص للأمم المتحدة إلى سوريا ستيفان دي ميستورا بين 12 أبريل/ نيسان 2017 و20 ديسمبر/ كانون الأول 2018، بالإضافة إلى 52 إحاطة قدمها جير بيدرسون إلى مجلس الأمن منذ تعيينه مبعوثاً خاصاً للأمم المتحدة إلى سوريا في يناير/ كانون الثاني 2018. اعتمد الكاتبان على المعلومات الواردة في تقرير مجلس الأمن الدولي، بالإضافة إلى المعلومات التي قدمها مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى سوريا.

⁷⁵ «جلسة مجلس الأمن رقم 8567، S/PV.8567»، الأمم المتحدة، 27 يونيو/حزيران 2019. <https://digitallibrary.un.org/record/3811313?ln=ru>.

⁷⁶ «مجلس الأمن يتبنى أول قرار على الإطلاق بشأن الأشخاص الذين تم الإبلاغ عن فقدانهم أثناء النزاع المسلح، حيث يدعو المتحدثون إلى إرادة سياسية أكبر لمعالجة المشكلة»، الأمم المتحدة، 11 يونيو/حزيران 2019. <https://press.un.org/en/2019/sc13835.doc.htm>.

⁷⁷ نفس المرجع السابق.



وصول المعتقلين الحوثيين المفرج عنهم إلى مطار صنعاء في 14 أبريل/نيسان 2023، فيما أُعُتِرَ خطوة هامة نحو تدابير بناء الثقة بين الأطراف المتحاربة // من ملفات صور مركز صنعاء بعنسة عاصم البوسي.

في أغسطس/آب 2019، أي بعد شهرين من اعتماد القرار، عقد مجلس الأمن جلسة إحاطته الشهرية حول سوريا، والتي ركزت على المحتجزين والمختطفين والمفقودين، حيث ربط الحاضرون بين مبدأ المساءلة والحق في معرفة مصير المفقودين وبين المصالحة الوطنية والسلام الدائم. قال أحد الحاضرين: «إن الحل السياسي من خلال الحوار هو السبيل الوحيد لتحقيق سلام مستقر ودائم»، مضيفاً «وبناء عليه، سيظل إرساء مثل هذه الثقة مستحيلًا في ظل غياب أفق للعدالة والمساءلة».^[78] هذا واعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة مؤخرًا، وتحديدًا في يونيو/حزيران 2023، قرارًا بإنشاء مؤسسة مستقلة معنية بالكشف عن مصير المفقودين في سوريا.^[79] ووفقًا لنص القرار، فإن هذه المؤسسة مكرسة لاستجلاء مصير وأماكن تواجد المفقودين في سوريا وضمان حق أسرهم في معرفة مصيرهم.^[80]

على النقيض من ذلك، تم تناول ملف المحتجزين في اليمن بشكل منفصل عن ملف حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، يتضمن اتفاق ستوكهولم (2018)، إشارات إلى إنشاء آلية تنفيذية لتفعيل «اتفاق تبادل الأسرى والمعتقلين».^[81] مع ذلك، لا يتضمن الاتفاق أي أحكام بشأن الاحتجاز والأشخاص المفقودين. كما لا توجد أية إشارة إلى محنة الأسرى اليمنية التي عانت لسنوات من فقدان أحبائها.

في أكتوبر/ تشرين الأول 2020، ولاحقًا في أبريل/ نيسان 2023، تم الإفراج عن المئات المعتقلين^[82] من قبل أطراف النزاع تنفيذًا للالتزامات التي تم التعهد بها بموجب اتفاق ستوكهولم؛ وقد تم التعامل مع إطلاق سراح الأسرى كجزء من تدابير بناء الثقة، حيث تُركت القضية الأكبر المتمثلة في الأعداد الهائلة من الأشخاص المعتبرين في عداد المفقودين في اليمن دون معالجة.^[83] أصرت العديد من منظمات المجتمع المدني اليمنية على هذه النقطة، مشيرة إلى ضرورة الإفراج عن جميع الأشخاص المحتجزين تعسفاً والأشخاص المحتجزين ممنوعين من الاتصال بالعالم الخارجي وضحايا الاختفاء القسري والفئات الأخرى من المفقودين - بمن فيهم الصحفيون والناشطون - دون قيد أو شرط وعدم استخدامهم كورقة مساومة في عمليات تبادل الأسرى.^[84]

⁷⁸ «جلسة مجلس الأمن رقم 8593، S/PV.8593، الأمم المتحدة، 7 أغسطس/آب 2019، <https://digitallibrary.un.org/record/3823609?ln=ar>

⁷⁹ «الجمعية العامة للأمم المتحدة، المؤسسات المستقلة المعنية بالمفقودين في الجمهورية العربية السورية، A/77/L.79، الأمم المتحدة، 26 يونيو/حزيران 2023، <https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=a%2F77%2FL.79&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False>

⁸⁰ نفس المرجع السابق.

⁸¹ «اتفاق ستوكهولم»، بعثة الأمم المتحدة لدعم اتفاق الحديدة، <https://unmha.unmissions.org/ar/اتفاق-ستوكهولم>

⁸² اليمن والمملكة العربية السعودية: لم تشمل العائلات مع الإفراج عن أكثر من 970 محتجزًا لأسباب مرتبطة بالنزاع في عمليتين نُفذتا على مدى أربعة أيام، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، 17 أبريل/نيسان 2023، <https://www.icrc.org/ar/document/yemen-المملكة-العربية-السعودية-لم-شمل-العائلات-الإفراج-أكثر-من-970-محتجز-أسباب-مرتبطة-بالنزاع>

⁸³ سارة العريفي، «لو فقط...» مقاومة النساء وأملهن في مواجهة الاختفاء القسري في اليمن، المركز اليمني للسياسات، ديسمبر/كانون الأول 2022، <https://www.yemenpolicy.org/ar/لو-فقط-مقاومة-النساء-وأملهن-في-مواج/>

⁸⁴ «لا ينبغي استخدام المعتقلين كورقة مساومة في المفاوضات»، منظمة مواطنة لحقوق الإنسان، 24 أبريل/نيسان 2023، <https://www.mwatana.org/posts-en/bargaining-chips>، اليمن: أفرجوا عن المدنيين المخفيين، هيومن رايتس ووتش، 2 سبتمبر/أيلول 2020، <https://www.hrw.org/ar/news/2020/09/02/376276>

بالعودة إلى أبريل/نيسان 2013، أقرت إحاطة المبعوث الأممي الخاص أمام مجلس الأمن بأهمية ملف الإفراج عن المعتقلين بالنسبة للأسر اليمنية، وقال إن لمّ شمل مئات الأسر اليمنية بذويهم قد «جدد آمال العديد من اليمنيين في إمكانية إطلاق سراح أقاربهم قريباً».^[85] هذا التناقض مع النهج المعتمد إزاء الأزمة في سوريا مُلفت للنظر؛ وهنا لا نعني أن نهج الأمم المتحدة في سوريا لا يخلو من أوجه قصور، أو أننا نتغاضى عن حقيقة أن ضحايا الحرب في سوريا قد خُذوا من نواحٍ عديدة حيث لم يتم تلبية احتياجاتهم للحقيقة والعدالة والإنصاف إلى حد كبير، بل نعني بالأحرى إظهار التباين في الأساليب والمقاربات التي تتبناها الأمم المتحدة في سياق نزاعات معينة، وبصورة أعمّ، تسليط الضوء على حقيقة أن قضية المحتجزين ومحنة المفقودين في اليمن لم يتم معالجتها بعد في إطار الهدنة التي تم التفاوض عليها تحت رعاية مكتب المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن.

⁸⁵ «إحاطة المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن هانس غرونديغ إلى مجلس الأمن الدولي»، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن، 17 أبريل/نيسان 2023، <https://oses.gy.unmissions.org/ar/إحاطة-المبعوث-الخاص-هانس-غرونديغ-إلى-مجلس-الأمن-1>

القسم الثالث: الجهود الوطنية لإدراج مفهوم العدالة الانتقالية

يقدم هذا القسم نظرة شاملة على الأطر الوطنية التي وُضعت وتطورت على مرّ السنين للتعامل مع قضايا العدالة والمصالحة في اليمن، وتحديدًا تجربة مؤتمر الحوار الوطني (الذي عُقد بين عامي 2013 و2014)، وتشكيل مجلس القيادة الرئاسي في عام 2022.

العدالة الانتقالية في مؤتمر الحوار الوطني

في مارس/آذار 2013، دعا الرئيس هادي، تحت رعاية مبادرة مجلس التعاون الخليجي، إلى عقد مؤتمر الحوار الوطني. ناقش المؤتمر ثمانية محاور رئيسية تتعلق بقضايا الحكم والهيكليّة والعقد الاجتماعي،^[86] وتناول المحور السادس تحديدًا «اتخاذ خطوات ترمي إلى تحقيق العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية، والتدابير اللازمة لضمان عدم حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني مستقبلاً».^[87]

لقد اعتُبر مؤتمر الحوار الوطني الذي عُقد بين مارس/آذار 2013 ويناير/كانون الثاني 2014، «جوهر العملية الانتقالية في اليمن»،^[88] ورُحِّب به باعتباره الحوار الأكثر شمولاً وبنّاءً في تاريخ اليمن الحديث،^[89] حيث أزال الحواجز السياسية والاجتماعية ليشمل شريحة أوسع من الجهات الفاعلة السياسية والشباب وممثلي المجتمع المدني وممثلي المجموعات النسوية

⁸⁶ إيريك غاستون، «تقرير خاص: الدروس المستفادة من مؤتمر الحوار الوطني اليمني»، معهد الولايات المتحدة للسلام، 7 فبراير/شباط 2014، <https://www.usip.org/publications/2014/02/process-lessons-learned-yemens-national-dialogue>

⁸⁷ «الاتفاق بشأن آلية تنفيذ العملية الانتقالية في اليمن وفقاً لمبادرة مجلس التعاون الخليجي»، مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن، 5 ديسمبر/كانون الأول 2011، <https://osesgy.unmissions.org/ar/اليّة-تنفيذ-مبادرة-مجلس-التعاون-الخليجي>

⁸⁸ إيريك غاستون، «تقرير خاص: الدروس المستفادة من مؤتمر الحوار الوطني اليمني»، معهد الولايات المتحدة للسلام، 7 فبراير/شباط 2014، <https://www.usip.org/publications/2014/02/process-lessons-learned-yemens-national-dialogue>

⁸⁹ إبراهيم جلال، «الحوار الوطني اليمني غير المكتمل، تأملات حول التصميم وديناميكيات التفاوض»، المركز اليمني للسياسات، يونيو/حزيران 2022، <https://www.yemen-policy.org/ar/%d8%a7%d9%84%d8%ad%88%d8%a7%d8%b1-%d8%a7%d9%84%d9%88%d8%b7%d9%86%d9%8a-%d8%a7%d9%84%d9%8a%d9%85%d9%86%d9%8a-%d8%ba%d9%8a%d8%b1-%d8%a7%d9%84-%d9%85%d9%83%aa%d9%85%d9%84>

للمشاركة في المداولات والنقاشات التي استمرت 10 أشهر. والأهم من ذلك كله أنه كان أول مؤتمر على الإطلاق يجمع الجهات الفاعلة السياسية والضحايا على طاولة واحدة لمناقشة مظالم الماضي ومستقبل البلاد، ودعا أيضاً إلى «اتخاذ الوسائل القانونية وغيرها من الوسائل التي من شأنها تعزيز حماية الفئات الضعيفة وحقوقها، بما في ذلك الأطفال والنهوض بالمرأة».^[90]

سبقت مؤتمر الحوار الوطني تطورات كان من شأنها أن تؤثر حتماً على نتائجه. فقد طلب من الطرفين السياسيين الرئيسيين في اليمن في ذلك الوقت - حزب المؤتمر الشعبي العام الحاكم وحلفائه، وأحزاب المعارضة ممثلة في كتلة أحزاب اللقاء المشترك - اعتماد قانون حصانة يحمي الرئيس السابق صالح ونظامه من الملاحقة القانونية والقضائية، كما طلب منهما أيضاً التوصل إلى اتفاق وإقرار قانون للعدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية، وصدر بالفعل القانون الأول خلال الفترة الزمنية المحددة، بينما لم يصدر القانون الثاني البتة؛ على الرغم من أنه كان يُنظر إلى كلا القانونين على أنهما شرطان أساسيان للانتقال السلمي وتنظيم حوار وطني شامل.

لم يصل أي من الطرفين إلى اتفاق بشأن تاريخ محدد لبدء تطبيق أحكام قانون العدالة الانتقالية والمصالحة الوطنية، فبينما حدّدت المسودة الأولى التي أعدتها وقدمتها وزارة الشؤون القانونية، تاريخ بدء إجراءات لمعالجة مظالم الماضي القابلة للتطبيق لعام 1990، نصت المسودة المعدلة التي قدمها الرئيس هادي على أن يكون تاريخ بدء الإجراءات في 1 كانون الثاني/يناير 2011. لقد ضغطت مختلف القوى السياسية من أجل إدراج الفترات الزمنية التي وقعوا فيها ضحية للسلطة أو للحزب الحاكم آنذاك، ما يفتح الباب أمام تظلمات لفترات من العنف تعود إلى ستينيات القرن الماضي.

كان يُخشى أن يؤدي إقرار قانون يعالج مظالم تعود لفترة ما قبل الوحدة إلى إلغاء الحصانة الممنوحة لصالح ونظامه، وبالتالي تعطيل العملية الانتقالية وفرصة إرساء السلام. علاوة على ذلك، كان هناك خلاف آخر بين الأحزاب بخصوص تضمين آليات معينة للعدالة الانتقالية، فعلى سبيل المثال، أسقطت المسودة الثانية من القانون أية إشارات إلى تقصي الحقائق والملاحقة القضائية وتخليد ذكرى الضحايا وتكريمهم.

استمرت الخلافات بين الأحزاب السياسية، مما عطل تقدّم مؤتمر الحوار الوطني، فَمَن أصل 565 مندوباً شاركوا في المؤتمر، تم اختيار 80 مندوباً كأعضاء في فريق عمل « قضايا ذات بعد وطني والمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية». وجد الفريق نفسه منجرّفاً في خلافات ساخنة، كان أغلبها حول مسألة تحديد تاريخ معين كنقطة بداية لمظالم الماضي التي يتعين معالجتها.^[91] ضم الفريق 18 عضواً يمثلون فئة الشباب والنساء والمجتمع المدني، و16 ممثلاً عن الجماعات السياسية غير الرسمية التي لها تظلمات من الماضي (بما في ذلك قضية صعدة والقضية الجنوبية)^[92] بينما كان الباقيون ممثلين عن القوى السياسية الرسمية.^[93]

خلال مراحل مختلفة، تحولت المناقشات إلى خلاف بين النخب بدلاً من التركيز على تعزيز العدالة الانتقالية؛ مما أدى إلى تهميش مسألة العدالة الانتقالية وتدابير المصالحة الوطنية.^[94] يعزو باحثون وخبراء ذلك إلى وضع أهداف غير واقعية وخلل في تصميم وتخطيط العملية، الأمر الذي أثار تساؤلات حول معايير اختيار أعضاء الفريق وشكوكاً حول نوايا المنظمين، وما إذا كانوا ملتزمين حقاً بتحقيق سلام ومصالحة دائمين وشاملين.

⁹⁰ نفس المرجع السابق.

⁹¹ مقابلة مع أحد أعضاء هيئة التشاور والمصالحة، 16 أبريل/نيسان 2023.

⁹² تم توزيع المندوبين الـ 565 المشاركين في مؤتمر الحوار الوطني على تسع فُرق عمل مكلفة بمعالجة القضايا الوطنية الأكثر إلحاحاً، بما في ذلك قضايا الجنوب وقضية صعدة. وقد سعى المندوبون الأعضاء في فرق العمل هذه إلى الخروج بنتائج تعالج مظالم الماضي والانتهاكات التي ارتكبت منذ توحيد شطري اليمن عام 1990 واندلاع الحروب الستة في صعدة.

⁹³ انظر قائمة المشاركين في مؤتمر الحوار الوطني على الرابط، https://pdsp-yemen.org/wp-content/uploads/2013/03/ndc_member_list-2.pdf.

⁹⁴ هيلين لاکتر، «انتقال اليمن «سلمياً» من الحكم الاستبدادي: هل كان النجاح ممكناً؟» المعهد الدولي للديمقراطية والمساعدة الانتخابية، مارس/آذار 2016، <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/yemens-peaceful-transition-from-autocracy-AR.PDF>

على الرغم من أوجه الخلل التي شابته مؤتمر الحوار الوطني، إلا أنه أتاح بشكل عام فرصة للشباب والنساء والمجتمع المدني وممثلي الضحايا القلائل في اليمن لتوحيد الصفوف وتحدي آراء النخب السياسية التقليدية ومراكز السلطة والنفوذ في اليمن، مما عزز ضرورة السعي لتحقيق أجندة العدالة الانتقالية. كما أتاح المؤتمر لضحايا الانتهاكات الماضية وممثليهم رفع تطلعاتهم ومطالبهم إلى فريق العمل المعني بهذا المحور في المؤتمر.

اختتم مؤتمر الحوار الوطني بتقديم 1800 توصية، منها 126 توصية مقدمة من فريق العمل المعني بمحور «قضايا ذات بعد وطني والمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية».^[95] كان من بين أهداف فريق العمل «وضع محددات دستورية وقانونية ومحددات لرسم السياسات العامة بما يحقق المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية».^[96] بناء عليه، كانت محنة الضحايا، والكشف عن الحقيقة، وتخليد الذكرى، والمساءلة، والانتهاكات، وإصلاح المؤسسات، والمصالحة الوطنية هي المفاهيم الأساسية التي دعا إليها الفريق، وكان من بين التوصيات المقترحة ضرورة «ضمان عدم إفلات منتهكي حقوق الإنسان وتنصلهم من المساءلة بحسب الآليات المحددة بقانون العدالة الانتقالية».^[97]

نصت توصية أخرى على إنشاء هيئة عليا مستقلة تسمى هيئة العدالة الانتقالية، حيث تكون «جميع الإجراءات والمعالجات وكل ما يصدر عن الهيئة من قرارات وأحكام تعتبر ملزمة ونهائية وغير قابلة للنقض».^[98] كما أكدوا على أهمية كشف وتقصي الحقيقة باعتبارها حجر زاوية العدالة الانتقالية، وطالبوا الدولة بضمان «احترام الضحايا ومصالحهم وضمان مشاركتهم الخاصة في برامج العدالة الانتقالية وكفالة حقوقهم في تنفيذها وفقاً للمعايير التي تحددها الهيئة».^[99]

العدالة الانتقالية في عهد مجلس القيادة الرئاسي

بعد مرور ما يقرب من عقد من الزمن على مؤتمر الحوار الوطني، وبعد سنوات من الصراع والاضطرابات السياسية، أُعلن في 7 أبريل/نيسان 2022، في المملكة العربية السعودية عن تشكيل مجلس قيادة رئاسي جديد مكون من ثمانية أعضاء ليحل محل الرئيس عبد ربه منصور هادي.

جاء تشكيل المجلس سعياً إلى توحيد الرؤى السياسية والصفوف العسكرية للقوى الممثلة في مجلس القيادة الرئاسي ومحاولة إيجاد تسوية للصراع مع جماعة الحوثيين سواء كان ذلك عن طريق التفاوض السلمي أو بقوة السلاح. حظيت هذه الخطوة لنقل السلطة من هادي إلى مجلس القيادة الرئاسي بدعم دولي، حيث رحب مجلس الأمن الدولي بتشكيل المجلس وتوليه الصلاحيات الرئاسية. بعد أسبوعين من تشكيله، أدى أعضاء مجلس القيادة الرئاسي اليمين الدستورية أمام البرلمان في عدن بحضور المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن وعدد من السفراء العرب وسفراء الاتحاد الأوروبي.

قبل الإعلان عن تشكيل مجلس القيادة الرئاسي اليمني، كانت السعودية قد دعت 800 شخصية يمنية للمشاركة في محادثات الرياض التي رعتها دول مجلس التعاون الخليجي، لمناقشة وتقديم توصيات لمجلس القيادة بشأن ستة ملفات: الملف السياسي، الاقتصادي والتنموي، الأمني، الإعلامي، الإنساني، والاجتماعي.

كُلف المشاركون المعنيون بالملف الاجتماعي بمناقشة وتقديم توصيات حول قضايا متعددة تتعلق بالآثار الاجتماعية للحرب، بما في ذلك المصالحة وجبر الضرر؛ ورأى المشاركون في بيانهم الختامي أهمية قيام هيئة التشاور والمصالحة^[100]

⁹⁵ «وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني»، الجمهورية اليمنية، 2014، <https://www.peaceagreements.org/masterdocument/1400>.

⁹⁶ نفس المرجع السابق.

⁹⁷ نفس المرجع السابق، توصية 70/ ج.

⁹⁸ نفس المرجع السابق.

⁹⁹ نفس المرجع السابق، توصية 72.

¹⁰⁰ تم تشكيل هيئة التشاور والمصالحة لدعم مجلس القيادة الرئاسي في تقريب وجهات النظر وتوحيد الأهداف بين الفصائل السياسية في المعسكر المناهض للحوثيين.

«إضافة إلى من يرونه من حكماء اليمن وبشكل غير رسمي، بالمساهمة في المصالحة والتشاور، وتقريب وجهات النظر وتقليص نقاط الخلاف بين الأطراف المعنية»^[101] ولم ترد إشارة صريحة أو واضحة في مهام الهيئة تضمن المشاركة الرسمية أو غير الرسمية للضحايا.

قام فريق عمل الملف الاجتماعي بدمج بعض المسائل التي تناولها فريق مؤتمر الحوار الوطني المعني بالمصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، في ملف أشمل تناول قضايا متنوعة تغطي مجالات التعليم والصحة وخطاب الكراهية، ووضع السجناء واحتياجاتهم، كما قدم توصيات متعلقة بالضحايا دعت إلى إنشاء هيئة خاصة يناط بها تقديم التعويضات وتخصيص أموال للضحايا، وتوفير الدعم الطبي والنفسي والاجتماعي المجاني لهم. رغم ذلك، تم تجاهل مفاهيم مثل المساءلة وتخليد ذكرى الضحايا (أو حفظ الذاكرة الوطنية) وكشف الحقيقة والتغاضي عنها في نهاية المطاف، كما لم تطالب أو تحت أي من التوصيات مجلس القيادة الرئاسي والحكومة على ضمان مشاركة الضحايا في أية مرحلة من مراحل عمليات السلام المستقبلية في اليمن.^[102]

على الرغم من كل الزخم الذي نتج عن اجتماع المئات من المشاركين في مشاورات الرياض، إلا أن المحللين والخبراء في الشأن اليمني شككوا في النوايا وراء عقد المشاورات، حيث رجحوا أن الهدف العام كان يتمثل في «إضفاء مظاهر الشرعية على عملية معدة مسبقاً لنقل السلطة، بوجود الحاضرين»،^[103] وفي الأساس لم ينتج عن المشاورات سوى القليل جداً مما سمحت به السعودية والإمارات. بعبارة أخرى، استُخدم ستار مشاورات الرياض للإطاحة بهادي، وكان واضحاً تماماً أن مخرجاتها حظيت بفرص ضئيلة في أن تصبح مرجعية أو إطار توجيهي لتسوية سياسية مستقبلية.

بعد مرور أكثر من عام على تشكيل مجلس القيادة الرئاسي، رأى العديد من المنتقدين أن الخطوة حصدت الفشل.^[104] فحتى اليوم، لا يزال المجلس يعاني من الانقسام التشرذم وغياب استراتيجيات موحدة أو رؤى سياسية واقتصادية موحدة. كما أن المصالح المتباينة لرعاة المجلس الإقليميين جعلته أضعف من أن يكون محاوراً في أي مفاوضات سلام تقودها الأمم المتحدة.

في 14 مايو/ أيار 2023، وفيما اعتُبر نقطة تحول في خطاب مجلس القيادة الرئاسي، تعهد رئيسه رشاد العليمي، بدعم «أي مبادرات جماعية لتخليد ذكرى الضحايا»^[105] وإشراكهم في عملية بناء السلام. في نفس الشهر، صدر مرسوم رئاسي بتسوية أوضاع وتعويض 52 ألف موظف مدني وأمني وعسكري تم إبعادهم من وظائفهم في المحافظات الجنوبية بعد حرب 1994.^[106] وفقاً للمرسوم، تم توجيه الحكومة اليمنية بدفع 4 مليارات ريال يمني^[107] لتسوية أوضاع الموظفين المبعدين، كما أمر العليمي باستئناف عمل اللجنة التي تم تشكيلها عام 2013، لمعالجة قضايا أولئك الموظفين المبعدين عن وظائفهم، وأقرّ بالظلم الذي تعرضوا له في الماضي.^[108] في خطاب ألقاه في 21 مايو/ أيار 2023، عشية ذكرى الوحدة اليمنية، أشار العليمي إلى المخرجات المتعلقة بالعدالة الانتقالية وأكد عزمه على معالجة مظالم الماضي

¹⁰¹ «مخرجات مشاورات الرياض اليمنية: 11 بنداً وترحيب بالمجلس الرئاسي»، صحيفة الشرق الأوسط، 8 أبريل/ نيسان 2022، www.aawsat.com/home/article/3579351/مخرجات-مشاورات-الرياض-اليمنية-11-بنداً-وترحيب-بالمجلس-الرئاسي

¹⁰² تظهر الوثائق غير المنشورة التي حصل عليها الكاتبان أن فريق العمل أدرج ملاحظة واحدة فقط حول أهمية إضافة التسوية الاجتماعية، كملحق للتسوية السياسية، لأنها يمكن أن تكون الضامن لإنهاء دورات الصراع المتكررة وقد تساهم في فض النزاعات الحالية.

¹⁰³ أسامة الروحاني، «صنع في السعودية: مخاطر فرض مجلس رئاسي»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 12 مايو/ أيار 2022، <https://sanaacenter.org/ar/the-yemen-review/april-2022/17775>

¹⁰⁴ ميساء شجاع الدين، «حصار عام من الفشل: مجلس القيادة الرئاسي»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 11 يوليو/ تموز 2023، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/analysis-ar/20507>

¹⁰⁵ «لا حرية بدون حرية الصحافة»، افتتاحية مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 26 يونيو/ حزيران 2023، <https://sanaacenter.org/ar/the-yemen-review/may-2023/20444>

¹⁰⁶ قبل الوحدة في مايو/ أيار 1990، كان اليمن مقسماً إلى دولتين - جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية في الجنوب، والجمهورية العربية اليمنية في الشمال. في عام 1994، اندلعت حرب أهلية

¹⁰⁷ «إطار: خلفيات قرار الرئيس رشاد العليمي بتسوية أوضاع 52 ألفاً من الموظفين الجنوبيين المبعدين بعد حرب 94»، موقع يمن فيوتشر، 16 مايو/ أيار 2023، <https://yemenfuture.net/news/14531>

¹⁰⁸ في عام 2013، أصدر الرئيس هادي قراراً رئاسياً رقم (2)، نص على تشكيل جنتين، إحداها لمعالجة قضية الأراضي المستولى عليها والمنهوبة، والأخرى لمعالجة مظالم الموظفين الجنوبيين الذين تم إبعادهم عن وظائفهم في أعقاب حرب 1994. انظر، قرار رئيس الجمهورية رقم (2) لسنة 2013، https://yemen-nic.info/db/laws_ye/detail.php?ID=69022



متظاهرون في شوارع عدن يطالبون الحكومة بتوفير الخدمات الأساسية ودفع الرواتب المتأخرة للموظفين العموميين، تاريخ 16 مارس/ آذار 2021 // من ملفات صور مركز صنعاء بعناية أحمد الشويطي

وإجراء الإصلاحات المؤسسية وجبر الضرر وتحقيق العدالة.

حتى وقت إعداد هذا التقرير، كانت وزارة حقوق الإنسان تستعد للاستعراض الدوري الشامل الرابع لمجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة^[109] في مايو/أيار 2024. ففي تقريرها الخاص بالاستعراض الدوري الشامل لعام 2018، تشبثت الحكومة بموقفها القائل أنه من الصعب وغير الواقعي الادعاء بالقدرة على المضي قدماً في تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية بصورة كاملة.

حتى يومنا هذا، لم تشكل الحكومة بَعْد الهيئة العليا للعدالة الانتقالية وفقاً لمخرجات مؤتمر الحوار الوطني، وبدلاً من ذلك، ترى الحكومة أنه «ينبغي التعامل مع [العدالة الانتقالية] بحذر، من خلال دعم بعض التدابير الممكنة والقابلة للتنفيذ والتي يمكن من خلالها استعادة السلم الاجتماعي في المقام الأول، والذي من شأنه أن يمهد الطريق لتحقيق السلام والاستقرار».^[110]

اعتمدت وزارة حقوق الإنسان في تقريرها الذي قدمته إلى لجنة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^[111] في ديسمبر/ كانون الأول 2022، على توثيق انتهاكات حقوق الإنسان التي تقودها اللجنة الوطنية للتحقيق في ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان، والتي تعتبر آلية وطنية مستقلة تشكلت بموجب القرار الجمهوري رقم (140) لسنة 2012، لرصد ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة على أراضي الجمهورية اليمنية من جانب جميع الأطراف والتحقيق فيها.

أصدرت اللجنة الوطنية حتى الآن 10 تقارير وقدمت تقريرها الحادي عشر إلى رئيس مجلس القيادة الرئاسي، إلا أن تعاونها الوثيق مع رشاد العليمي ووزارة حقوق الإنسان، إلى جانب تركيز أنشطتها بشكل واضح في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، قد قوّض قدرتها على توثيق العديد من الانتهاكات التي ترتكبها الجهات الأمنية والعسكرية المهيمنة في الساحة وداعيتها هناك بشكل وافٍ. ويشكل هذا الواقع تحدياً ويثير تساؤلات مشروعة حول استقلالية اللجنة.

¹⁰⁹ الاستعراض الدوري الشامل هو آلية مميزة داخل مجلس حقوق الإنسان، حيث تتطلب من جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة الخضوع لمراجعة منتظمة لسجلاتها في مجال حقوق الإنسان وتقديم تقارير عن الخطوات التي اتخذتها لتحسين أوضاع حقوق الإنسان داخل أراضيها. خلال عملية الاستعراض، تقدم الدول الأعضاء الأخرى في الأمم المتحدة توصيات إلى الدولة قيد الاستعراض، بهدف مساعدتها على مواجهة تحديات أعمال حقوق الإنسان وتحسين سجلها في هذا المجال.

¹¹⁰ مقابلة مع مسؤول حكومي، 27 أغسطس/ آب 2023.

¹¹¹ انظر، «اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية»، مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، <https://www.ohchr.org/ar/treaty-bodies/cescr>.

القسم الرابع: العمل على نهج يركز على الضحايا في إطار العدالة الانتقالية باليمن

يستند هذا القسم إلى النتائج المستخلصة من المشاورات التي أجريت مع أكثر من 70 ضحية يمنية وممثلين عن الضحايا في خمس محافظات، ويسلط الضوء على تجاربهم وأولوياتهم وآرائهم حول جهود بناء السلام، وكيفية تحقيق عملية سياسية تركز بشكل أكبر على ضحايا الانتهاكات في اليمن. كما يبحث القسم في نماذج لاتفاقيات سلام أبرمتها دول أخرى شملت ضحايا الانتهاكات، مع التركيز بشكل خاص على نموذج كولومبيا.

الأولويات من منظور ضحايا الانتهاكات في اليمن

« ما دامت الحرب مستمرة، لا يمكن لأي يمني أن يضمن عدم وقوعه ضحية، أو انضمامه في أي وقت إلى قائمة الضحايا ^[112]»

إلى جانب الكارثة الإنسانية التي نتجت عن الحرب، ارتكبت أطراف النزاع خلال العقد الماضي انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بحق اليمنيين، تُعد غير مسبوقة في تاريخ البلاد سواء من حيث طبيعتها أو نطاقها. ^[113] وفيما يلي بعض الملاحظات التي خلصنا إليها من خلال المناقشات التي أجريت مع ضحايا اليمنيين وممثلي الضحايا في إطار إعداد هذا التقرير، والتي سلطت الضوء في مجملها على المعاناة القاسية التي يمر بها الشعب اليمني.

بطريقة أو بأخرى، وقعت الغالبية العظمى من اليمنيين ضحايا للنزاع سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. كانت تداعيات الحرب أشد على المتضررين بشكل مباشر من العنف والانتهاكات التي ارتكبتها الأطراف المتحاربة - بما في ذلك القصف والغارات الجوية والألغام والاختفاء القسري والاعتقال التعسفي والتعذيب والاحتجاز. أما على المستوى الوطني، فقد حرمت الحرب أيضاً معظم اليمنيين من البنية التحتية والخدمات الأساسية، بما في ذلك خدمات الرعاية الصحية والتعليم.

أشار أحد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات ^[114] إلى أن «ضحايا الحرب هم أيضاً متضررين من الوضع الاقتصادي أو من الآثار الاجتماعية للحرب». كما أشار المشاركون في الاستطلاع إلى التأثير النفسي للحرب والصدمة التي يعاني منها اليمنيون بشكل جماعي، حيث يكابد الكثيرون على أمل رؤية نهاية للنزاع.

واجه المشاركون في الاستطلاع صعوبة في تحديد المظالم ذات الأولوية والأكثر إلحاحاً بسبب اتساع نطاق الانتهاكات التي وقعت خلال الحرب، وكان من بين الشواغل الرئيسية الكشف عن مكان وجود المعتقلين المفقودين في اليمن، وإنهاء حالات الاختفاء القسري والاعتقالات التعسفية، وتوفير الرعاية للمعتقلين المفرج عنهم، وكذلك وضع حد للنزوح والسماح بالعودة الآمنة لأولئك الذين فروا من منازلهم وتركوا وراءهم ممتلكاتهم بسبب الحرب. ^[115]

¹¹² مقابلة معلوماتية مع أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين، 13 أبريل/ نيسان 2023.

¹¹³ تشمل هذه الحالات «القتل غير القانوني أو التعسفي؛ والاختفاء القسري؛ والتعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ وظروف السجن القاسية والمهددة لحياة المعتقل؛ والاعتقال والاحتجاز التعسفي؛ والسجناء والمعتقلين السياسيين؛ والمشاكل الخطيرة المتعلقة باستقلال القضاء؛ والتدخل التعسفي أو غير القانوني في الخصوصية؛ والانتهاكات الخطيرة في فترة النزاع، بما في ذلك إلحاق الضرر بالمدنيين على نطاق واسع، والتجنيد غير القانوني أو استخدام الأطفال كجنود من قبل جميع أطراف النزاع، وخاصة الحوثيين؛ والقيود الخطيرة المفروضة على حرية التعبير والصحافة، بما في ذلك العنف بالتهديد بالاعتقالات أو الملاحقات القضائية غير المبررة ضد الصحفيين، وفرض الرقابة التعسفية، وغياب قوانين تجرم التشهير والقذف؛ والقيود الكبيرة المفروضة على حرية الإنترنت؛ والتدخل الصارخ في حرية التجمع السلمي وحرية التنظيم؛ والقيود الشديدة على حرية الدين أو المعتقد؛ [أو] القيود المفروضة على حرية التنقل. « انظر «وثيقة مقدمة من مركز صنعاء خلال الاستعراض الدوري الشامل لحقوق الإنسان حول سجل اليمن»، مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية، 24 أكتوبر/تشرين الأول 2023، <https://sanaacenter.org/ar/publications-all/21016>»

¹¹⁴ مقابلة معلوماتية مع أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين، 13 أبريل/ نيسان 2023.

¹¹⁵ أشار المشاركون إلى أن هذا لا يمكن أن يحدث دون نزع الألغام الأرضية وغيرها من المتفجرات التي بقيت في محيط منازل اليمنيين، بما في ذلك في محيط الممتلكات الخاصة والمزارع.



شدّد الكثيرون على ضرورة إعمال الحق في معرفة الحقيقة وتحقيق العدالة وتعويض الضحايا، وأهمية توفر المعلومات عن أماكن وجود المعتقلين بالنظر إلى العدد الكبير من اليمنيين الذين لا يزالون في عداد المفقودين منذ بداية الحرب، بما في ذلك العديد من المحتجزين بمعزل عن العالم الخارجي، وأشاروا إلى أن جبر الضرر للضحايا يجب ألا يقتصر على التعويضات، بل يجب أن يمتد ليشمل تقديم الجناة إلى المحاكمة.

تمت الإشارة أيضاً إلى أهمية دعم الصحة النفسية للضحايا وتوفير الحماية الاجتماعية لهم - بما في ذلك المعاشات التقاعدية والإعانات وغيرها من أشكال المساعدة- باعتباره أمراً مهماً لتحسين رفاههم الاجتماعي والاقتصادي، ومن القضايا الأساسية الأخرى التي أعرب عنها من تمت مقابلتهم: الحاجة إلى توفير مساحات آمنة للضحايا والناجين لرواية قصصهم وتجاربهم، والذي من شأنه أن يضمن فهماً أشمل للانتهاكات التي وقعت أثناء النزاع. كما اعتُبر التوثيق مهماً أيضاً لتحديد وإرشاد الخطوات التالية في جهود إرساء العدالة الانتقالية المركزة على الضحايا.

عندما سُئل المشاركون عن دور الضحايا في جهود السلام التي تقودها الأمم المتحدة، ذكروا بأن وجود عملية سياسية شاملة لاحتياجات الضحايا أمر أساسي لتصحيح النهج الحالي المركز فقط على أطراف النزاع، فبدون إشراك الضحايا وشرائح أوسع من المجتمع اليمني- النساء وفتة الشباب والفئات المهمشة وغيرها - ستظل عملية السلام مشتتة وغير مكتملة، إذ رأى المشاركون في المقابلات أن إشراك أصوات الضحايا من شأنه أن يحسن إلى حد كبير من آفاق المصالحة في اليمن، وعلى حد تعبير أحد المشاركين في مجموعة النقاش البؤرية فإن «إشراك الضحايا في العملية السياسية سيعزز قدرة المجتمع اليمني على منع أطراف النزاع من الدخول في جولات جديدة من الحرب؛ وبالتالي فإن مشاركتهم مهمة وضرورية لتحقيق المصالحة».^[116]

شكك الكثيرون في إمكانية تسمية المفاوضات الحالية بـ«مبادرات السلام» بدون إشراك الضحايا، نظراً لأن وجهات النظر الرئيسية الممثلة في المبادرات تعكس فقط وجهات نظر الأطراف المتحاربة، وذكر نفس المشارك المشار إليه آنفاً: «إذا لم يشارك الضحايا في عملية السلام، فإن مخرجات العملية قد لا تضمن حلولاً حقيقية وشاملة، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى عدم الاستقرار واستمرار الحرب».^[117]

لمناقشة شكل اتفاق السلام في اليمن مع المشاركين في الاستطلاع، طُرح عليهم السؤال التالي: بمجرد التوصل إلى اتفاق سلام، كيف ينبغي إعطاء الأولوية للضحايا؟ وفي معرض إجاباتهم عن ذلك، أشار البعض إلى أن أخذ محنة الضحايا بعين الاعتبار في اتفاق السلام يُمكن أن يساعد في ربط مضمون الاتفاق بمخرجات مؤتمر الحوار الوطني، كما شدّدوا على أن أي اتفاق سلام يغض الطرف عن العدالة الانتقالية ومحنة الضحايا سيعني زهاب الجهود السابقة سدياً، وأن التوصل إلى اتفاق يشكل فرصة مهمة لإعادة تأطير إرث مؤتمر الحوار الوطني من خلال وضع محنة الضحايا في اليمن والدعوة إلى مقاربات جديدة للعدالة الانتقالية في جوهر الاتفاق.

في هذا الصدد، وقال أحد المشاركين «نحن بحاجة إلى إعادة النظر في مختلف المفاهيم التي نوقشت خلال مؤتمر الحوار الوطني وإعادة طرح العدالة الانتقالية على طاولة النقاش، فالقوى السياسية اليوم تتجنب إلى حد كبير مناقشة العدالة الانتقالية».^[118]

دارت مناقشات مستفيضة حول معضلة «السلام مقابل العدالة» مع الضحايا وممثلهم، وشجعت على التفكير في كيفية الموازنة الفعالة بين تحقيق السلام في اليمن والسعي لتحقيق العدالة في الوقت نفسه، حيث تباينت الآراء بين المشاركين في الاستطلاع، فرأى البعض ضرورة تحويل مبادرات السلام والاتفاق إلى «عملية مُوجهة»، بحيث يتضمن الاتفاق - في الحد الأدنى - إشارات إلى العدالة الانتقالية تعكس التزاماً سياسياً بإرسائها؛ بينما رأى آخرون أن اتفاق السلام يجب أن يحدد آليات ملموسة لإرساء العدالة الانتقالية إلى جانب بنود أخرى لتحقيق العدالة.

¹¹⁶ مشارك في جلسة نقاش بؤرية في تعز، 16 فبراير/شباط 2023.

¹¹⁷ نفس المصدر السابق.

¹¹⁸ مقابلة معلوماتية مع أحد مقدمي المعلومات الرئيسيين، 7 مايو/أيار 2023.

يمكن هنا الاستفادة من تجارب بلدان أخرى والكيفية التي تناولت بها مسألة إدراج الضحايا في اتفاقات السلام حيث سيوفر ذلك نظرة ثاقبة وقيّمة لكيفية تحقيق ذلك. تطرح هذه الورقة أدناه أمثلة لتجارب بلدان أخرى، لكنها لا تقترح تطبيق نهج مماثل في اليمن، إنما توضيح كيف أن السلام والعدالة مرتبطان ببعضهما البعض، وكيف كان على الاتفاقات استيعاب مجموعة واسعة من المطالب في كثير من الأحيان، بما يسمح لعملية السلام بالمضي قدماً.

إشراك وتضمين الضحايا في اتفاقات السلام: منظور عالمي

من أصل 2003 اتفاقية سلام و150 عملية سلام موقعة بين عامي 1990 و2023، تناولت 996 اتفاقية مسائل العدالة الانتقالية^[119]. ومن بين هذه الاتفاقيات الـ 996، تضمنت 198 اتفاقية فقط إشارات إلى الضحايا، حيث وردت منذ عام 2014، إشارات إلى القضايا المتعلقة بالضحايا^[120] في عدد من السياقات المرتبطة بدول مثل ليبيا وكولومبيا وكينيا وأيرلندا الشمالية والفلبين، من بين سياقات أخرى^[121].

بعض هذه البنود كانت جزءاً من اتفاقات لإنشاء هيئة للعدالة الانتقالية (في الفلبين)^[122] أو لإشراك الضحايا كجزء من مفاوضات السلام (في كولومبيا)^[123]، إلى جانب إدراج بنود متعلقة بالضحايا كجزء من الاتفاقات التي تم التوصل إليها بين طرفين أو أكثر من أطراف النزاع لإجلاء الجرحى (في سوريا)^[124]، واتفاقات تتطرق إلى أحداث محددة تسببت في وقوع أعداد كبيرة من الضحايا (في مالي)^[125]، والتزامات بين القوى السياسية للبلدان للاتفاق على نهج يتعامل مع مظالم الماضي (بين أيرلندا الشمالية والمملكة المتحدة)^[126].

على الرغم من أن غالبية هذه الاتفاقات لم تُبرم تحت رعاية الأمم المتحدة، إلا أنها تعكس ممارسات مهمة للدول والجهات الفاعلة الأخرى في تضمين قضايا الضحايا وغيرها من المسائل الأخرى المتعلقة بالعدالة الانتقالية في اتفاقات السلام، وتعكس أيضاً سياق البلدان التي أبرمت فيها الاتفاقات والمواقف المحلية تجاه العدالة الانتقالية. تتضمن اتفاقات السلام مراحل مختلفة وتخضع لمراجعات عدّة تعكس الحلول الوسط والتسويات والتنازلات التي تقدمها الأطراف؛ وبالمثل، تعكس إشاراتها إلى العدالة الانتقالية أيضاً الاستراتيجيات والمساهمات والعمليات التي تتبعها الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والأطراف الأخرى للحصول على مكان على طاولة المفاوضات ولتمثيل احتياجات الضحايا.

¹¹⁹ تم الحصول على هذه الأرقام من قاعدة بيانات اتفاقات السلام (PA-X)، وهي قاعدة بيانات تضم اتفاقيات السلام المبرمة من عام 1990 وحتى يناير/ كانون الثاني 2023. قاعدة بيانات اتفاقات السلام (PA-X)، جامعة إدنبرة، <https://www.peaceagreements.org/search>.

¹²⁰ نفس المرجع السابق.

¹²¹ قاعدة بيانات اتفاقات السلام (PA-X)، جامعة إدنبرة (أخر مرة تم زيارة الموقع فيها كانت في 15 نوفمبر/ تشرين الثاني 2023) https://www.peaceagreements.org/search?SearchForm%5Bregion%5D=&SearchForm%5Bcountry_entity%5D=&SearchForm%5Bname%5D=&SearchForm%5Bcategory_group%5D%5B%5D=10&SearchForm%5Bcategory_mode%5D=any&SearchForm%5Bagreement_text%5D=victim&SearchForm%5Border%5D=date_signed_desc&s=Search+Database

¹²² «ولاية هيئة العدالة الانتقالية والمصالحة»، هيئة العدالة الانتقالية والمصالحة، <https://www.tjrc.ph/resources/tjrc-mandate>.

¹²³ كريستيان هيربولزهايمر، «التفاوض على السلام الجامع والشامل في كولومبيا»، أندري كارل (محرر)، التفاوض على الشمول والإدماج في عمليات السلام، العدد 28، منظمة كونسيليشن ريسورس، 2019، <https://www.c-r.org/accord/inclusion-peace-processes/negotiating-inclusive-peace-colombia>.

¹²⁴ «رسالتان متطابقتان مؤرختان في يوليو/تموز 2012 موجهتان من الأمين العام إلى رئيس الجمعية العامة ورئيس مجلس الأمن الدولي»، الأمم المتحدة، 6 يوليو/تموز 2012، https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SY_120630_Final%20Communique%20of%20the%20Action%20Group%20for%20Syria.pdf

¹²⁵ «مسار الجزائر كمنهج للحوار الجامع والشامل بين الأطراف الماليين»، قاعدة بيانات اتفاقات السلام (PA-X)، جامعة إدنبرة، <https://www.peaceagreements.org/viewmasterdoc-ument/1574>.

¹²⁶ «عقد جديد، نهج جديد»، حكومة المملكة المتحدة، يناير/ كانون الثاني 2020، https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5e178b56ed915d3b06f-2b795/2020-01-08_a_new_decade_a_new_approach.pdf

في كولومبيا، كانت المفاوضات التي بدأت في العاصمة الكوبية «هافانا» عام 2012، حدثاً محورياً فيما يتعلق بإشراك المجتمع المدني، بمن في ذلك ممثلي الضحايا، على طاولة المفاوضات. عام 2014، سافرت خمسة وفود من الضحايا إلى هافانا للمشاركة في المناقشات حول تعويضات ضحايا النزاع في كولومبيا،^[127] وإجمالاً، شارك 60 ممثلاً عن الضحايا وأثروا المناقشات التي جرت مع الأطراف المتفاوضة حول حق الضحايا في معرفة الحقيقة وتحقيق العدالة وجبر الضرر.^[128]

شكل ذلك سابقة مهمة في ضمان الشمول في عمليات السلام، فقبل عام 2012، لم يكن للضحايا رأي يذكر في مفاوضات السلام في كولومبيا، ورغم الجهود المختلفة التي بُذلت في بين عامي 1960 و2012 لتحقيق السلام، لم تبدأ عملية حقيقية لإشراك النساء وتضمين إشارات إلى «المشاركة المدنية» حتى أوائل التسعينيات من القرن الماضي.^[129]

لا تزال مسألة التفريق بين الضحية أو ممثل الضحية موضع جدل في الحوارات المرتبطة بالعدالة الانتقالية. فالنقاش حول هذا الجانب لا يقتصر على إشكالية تعريف مفهوم الضحية ومفهوم تمثيل الضحايا،^[130] بل يكشف أيضاً أن تعريف «الضحية» غالباً ما يفتقر إلى الوضوح المفاهيمي، مما قد يخلق توترات سياسية حول طبيعة الجهود التي ينبغي بذلها لإشراكهم.^[131]

في السياق الكولومبي، و«بقدر ما تشكل اتفاقات السلام الأخيرة ممارسة جيدة من حيث تعزيز الوضوح المفاهيمي لتعاريف الضحايا، تعكس الانتقادات التي تواجه تنفيذ مثل هذا المشروع المجتمعي الطموح الذي يضم أكثر من 8.7 مليون ضحية مسجلة حتى الآن»،^[132] ونظراً للصعوبات التي تواجه اتفاقات السلام في تضمين مظالم جميع الفئات التي ينظر إليها كـ «ضحايا النزاع» ومخاطر «ترك مسألة حصر الضحايا لعمليات لاحقة غير واضحة أو محددة»،^[133] يظل أحد الاحتمالات هو أن تتضمن الاتفاقات التزاماً مبدئياً بإدراج الضحايا ودعم مشاركتهم في الجهود المستقبلية لإنفاذ المساءلة أو غيرها من آليات العدالة الانتقالية.

يرى المركز الدولي للعدالة الانتقالية^[134] «ما يهم هو اتخاذ وتفعيل الخطوات الأولى ومدى النفع الذي تعود به على المجتمع»،^[135] بمعنى أنه اعتماداً على السياق، قد لا يكون من الواقعي توقع أن يتم إدراج المسؤولية الكاملة لإرساء العدالة الانتقالية في اتفاق السلام وحده؛

¹²⁷ إيسا مينديز، «الإدماج والتمثيل السياسي في مفاوضات السلام: مندوبي الضحايا الكولومبيين كنموذج»، مجلة السياسة في أمريكا اللاتينية (SSOAR)، 11(3)، 272-297، 2019، <https://d-nb.info/1241193053/34>

¹²⁸ نفس المرجع السابق.

¹²⁹ سيرجيو تريانا-إي، وليا جريس، وجوزفين وولكان، «القانون والنظام: تطور العدالة الانتقالية في كولومبيا من عملية السلام مع قوات الدفاع الذاتي المتحدة الكولومبية (2003) إلى القوات المسلحة الثورية الكولومبية (2015)»، مجلة نورديك لدراسات أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، المجلد. 51 (1) 2019، <https://www.peaceagreements.org/view-masterdocument/173>

¹³⁰ تشير الكاتبة والناشطة الإنسانية فاليري م. ميريديث إلى أنه من المهم بالنسبة للمنظمات التي تعمل مع ضحايا الانتهاكات أن تأخذ في الاعتبار الدلالات السلبية لبعض الأوصاف المستخدمة للضحايا، لأنها قد تؤثر على أولئك الأفراد وقد ينتقص من قدرهم وأهميتهم: «لا يؤخذ هذا التأثير دائماً في الاعتبار [...] غالباً ما يُستخدم مصطلح «الضحايا» ويُفهم بطريقة مباشرة على أنه يشير إلى حالة الضحية، في حين أن تأثيره في الواقع هو أكثر من مجرد تصنيف مجموعة من الأفراد.» فاليري م. ميريديث، «هوية الضحية واحترام كرامة الإنسان: تحليل مصطلحي»، المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد. 91، العدد 874، يونيو/حزيران 2009، <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-874-3.pdf>

¹³¹ أستردي جمار، «إدماج الضحايا والعدالة الانتقالية: الاهتمام بتفرد سياسة الشمول والإدماج» المجلد. تقرير بحثي لبرنامج أبحاث التسويات السياسية (PSRP)، أكاديمية العدالة الدولية التابعة لكلية الحقوق بجامعة إدنبرة، 2018، https://www.pure.ed.ac.uk/ws/portalfiles/portal/77730746/Victims_Report_DIGITAL.pdf

¹³² نفس المرجع السابق.

¹³³ نفس المرجع السابق.

¹³⁴ المركز الدولي للعدالة الانتقالية (ICTJ) هو منظمة غير حكومية تعمل منذ عام 2011 في أكثر من 50 دولة وتتواصل مع الضحايا للحصول على إفاداتهم والمطالبة بتعويضهم عن الانتهاكات الجسيمة لحقوقهم الإنسانية، ومحاسبة المسؤولين، والدعوة إلى إصلاح وبناء المؤسسات الديمقراطية، ومنع تكرار أعمال العنف والقمع. انظر المزيد في «العدالة والحقيقة والكرامة»، المركز الدولي للعدالة الانتقالية، <https://www.ictj.org>

¹³⁵ «هل تستطيع اللجان المعنية بالكشف عن الحقيقة تعزيز عمليات السلام؟»، المركز الدولي للعدالة الانتقالية ومؤسسة كوفي عنان، 2018، https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ_TruthCommPeace_English_2016.pdf

لكن يمكن لاتفاق السلام أن يتضمن التزاماً صريحاً بشأن أهمية إشراك الضحايا أو بشأن المبادئ الأخرى التي توفر إرشادات حول كيفية التعامل مع إرث من انتهاكات حقوق الإنسان التي ارتكبت خلال النزاع المسلح في بلد ما.^[136]

فضلاً عن ذلك، لا ينبغي النظر إلى اتفاقات السلام على أنها الوسيلة الوحيدة لضمان إدماج الضحايا ومشاركتهم في جهود بناء السلام، ويتعيّن على مفاوضي السلام والجهات الفاعلة في المجتمع المدني تحديد التدابير الأخرى التي يمكن أن تسهم في المضي قدماً بشكل تدريجي وعملي في أعمال حقوق الضحايا.^[137]

من المهم مراعاة الاعتبارات المذكورة أعلاه في سياق المبادرات المحلية في اليمن والتي تدعو إلى عملية سياسية أكثر تركيزاً على الضحايا. في يوليو/ تموز 2023، على سبيل المثال، أطلقت الشبكة اليمنية للعدالة «إعلان اليمن للعدالة والمصالحة»، الذي وقّعه عشرات من منظمات المجتمع المدني في اليمن، وهدف إلى أن يكون بمثابة حافز لتنسيق الجهود المحلية وتعزيز التعاون بين الأطراف المحلية والدولية لتمهيد الطريق أمام إرساء العدالة الانتقالية. يصوغ الإعلان رؤية جماعية ومشاركة للمجتمع المدني تسعى إلى إطلاع جميع الأطراف المحلية والدولية المنخرطة في عملية السلام، وأن تكون بمثابة نقطة انطلاق لاستنباط آليات تمنع دورات العنف في المستقبل.^[138]

¹³⁶ من الأمثلة على هذا النهج اتفاق السلام في بوروندي الموقع في 30 أغسطس/آب 2000. ووفقاً للكاتب جان أرنو، تم التوقيع على الاتفاق رغم ما يشوبها من «ثغرات عميقة وغموض كبير»، حيث اعتبر الوسطاء هذه الثغرات مقبولة وبناءة - وكذلك الحال بالنسبة لمعظم الأطراف الموقعة - من أجل دفع العملية قدماً. انظر، جان أرنو، «اتفاق جيد؟ اتفاق سيء؟ وجهة نظر بخصوص التنفيذ»، مركز الدراسات الدولية بجامعة برينستون، ص.2، https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Good%20AgreementBad%20Agreement_Arnault.pdf

¹³⁷ نفس المرجع السابق.

¹³⁸ رنا شعيتو، «كسر الحلقة: نحو عدالة تتمحور حول الضحية في اليمن»، مؤسسة المجتمع المنفتح، 30 أغسطس/آب 2023، <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/breaking-the-cycle-towards-a-victim-centered-justice-in-yemen>



خاتمة

أقرت مذكرة الأمين العام الإرشادية بشأن نهج الأمم المتحدة إزاء العدالة الانتقالية الصادرة في أكتوبر/تشرين الأول 2023، وأعدت التأكيد على أهمية إشراك الضحايا ضمن جهود وتدابير إرساء العدالة الانتقالية، ومن خلال تسليط الضوء على أهمية ربط العدالة الانتقالية بجهود صنع السلام بشكل عام، وقدمت المذكرة إرشادات لتعزيز العدالة الانتقالية كوسيلة لتعزيز أوجه الترابط بين مفاهيم السلام والأمن وحقوق الإنسان والمساءلة والتنمية المستدامة.

في هذا السياق، حاول هذا التقرير تقديم لمحة شاملة عن التوجيهات المؤسسية الرئيسية للأمم المتحدة بشأن إدراج العدالة الانتقالية في صميم جهود الأمم المتحدة لحل الأزمات السياسية؛ لكن ولحين تفعيل هذه التغييرات وبدء تنفيذها، ستظل إدارة قضايا العدالة الانتقالية - بما في ذلك مسائل إشراك الضحايا في اتفاقات السلام والعمليات السياسية الأخرى ذات الصلة - غير متنسقة، وستعتمد على «ما هو ممكن سياسياً في الوقت الحاضر».^[139]

في بعض البلدان - مثل ليبيا وجنوب السودان - تمتلك الأمم المتحدة صلاحيات تخولها تنفيذ أنشطة في مجال العدالة الانتقالية، بما في ذلك المصالحة والمساءلة. يختلف الأمر بالنسبة للوضع في اليمن، حيث أن ولاية المبعوث الخاص تركز فقط على تيسير العملية الانتقالية في اليمن والمساعدة في تنفيذ المبادرة الخليجية الموقعة عام 2011. وحتى لو أمكن القول بأن دعم الانتقال السياسي في اليمن ينطوي أيضاً على دعم العدالة الانتقالية، نظراً للدور الذي لعبه هذا الملف في مؤتمر الحوار الوطني، فإن الأمر لا يشبه تفويض المبعوث الأممي الخاص صراحةً بإدراج العدالة الانتقالية ضمن نطاق عمله في اليمن.

تشير الثغرات الموجودة في الإطار المعياري الموجه لجهود الأمم المتحدة لصنع السلام في اليمن والتفسير العام لولاية المبعوث الخاص إلى أنه لم يتم تناول الحاجة إلى تحقيق العدالة لضحايا الانتهاكات المرتبطة بالنزاع، ولا الحاجة إلى تحقيق المصالحة.

سلط هذا التقرير الضوء على أوجه القصور الكامنة في آلية عمل الأمم المتحدة في اليمن حالياً، إذ حصر قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2216، المتحاورين الذين يُمكن للأمم المتحدة الانخراط معهم على الحكومة المعترف بها دولياً وجماعة الحوثيين،^[140] وهو ما دفع العديد من المنظمات والمحليين السياسيين للدعوة إلى تعديل هذا القرار. وإذا ما تم فعلاً، يمكن أن يؤدي تعديل القرار 2216 إلى توسيع نطاق المشاركة لتشمل جهات فاعلة يمنية أخرى لها أهمية، بما في ذلك المجتمع المدني، فضلاً عن تناول عدد أكبر من القضايا لتشمل المزيد من المواضيع المرتبطة بمجالات حقوق الإنسان وسيادة القانون، مثل العدالة الانتقالية.

قدم اليمنيون الذين أجريت مقابلتهم في إطار إعداد هذا التقرير رؤى متعددة للخطوات المستقبلية المطلوبة للعمل من أجل نهج يركز على الضحايا في العدالة الانتقالية وجهود صنع السلام في اليمن، ورأى غالبية المشاركين في الاستطلاع أن إحدى الخطوات المهمة لتحقيق هذا تتمثل في جعل جهود السلام أكثر شمولاً للفئات الرئيسية من الضحايا، بما في ذلك النساء والشباب والمجتمعات المهمشة والأصوات الأخرى التي لا يزال يتم استبعادها.

أشار أحد الذين أجريت معهم المقابلات إلى أن الاستمرار في حصر محادثات السلام على أطراف النزاع فقط سيجعلها «ناقصة ومشتتة»^[141] مع ما يترتب على ذلك من عواقب سلبية قد تؤثر على المصالحة المجتمعية الأوسع في اليمن. تمتد جذور الصراع في اليمن عميقاً، وبالتالي تتطلب معالجته مشاركة واسعة وحقيقية؛ ورغم أن التوصل إلى حل سياسي/عسكري للصراع وتحقيق انفراجة بين الأطراف المتناحرة هما بلا شك خطوتان في غاية الأهمية لتمهيد الطريق للسلام في اليمن، يبقى من الضروري أن يتعامل أي اتفاق سلام مع جذور المشاكل الكامنة لإيجاد حلول دائمة من أجل منع نشوب جولات جديدة من العنف.

¹³⁹ لورا فالنتيني، «بأي منطق يتم تسييس حقوق الإنسان؟ تقرير أولي»، مجلة سيخ، المجلد 60، العدد 1، 9 نوفمبر/تشرين الثاني 2011، <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2011.00905.x>

¹⁴⁰ هيلين لاكن، «سبع سنوات من الحرب في اليمن: كيف يمكن للمبعوث الأممي الجديد أن يضع أسس السلام»، المجلس الأوروبي للعلاقات الخارجية، 6 سبتمبر/أيلول 2021، <https://ecfr.eu/article/yemens-seven-years-of-war-how-the-new-un-envoy-can-lay-foundations-for-peace>

¹⁴¹ نفس المرجع السابق.

بدون مشاركة المجتمع المدني اليمني بشكل أوسع نطاقاً في جهود السلام، بما في ذلك فئات الضحايا، «قد لا تضمن مخرجات العملية حلولاً حقيقية وشاملة، الأمر الذي قد يؤدي بدوره إلى عدم الاستقرار واستمرار الحرب».^[142]

أي دور تضطلع به المؤسسات اليمنية هو دور بالغ الأهمية؛ فعلى الرغم من الجهود التي بُذلت خلال مؤتمر الحوار الوطني لإدراج العدالة الانتقالية كملف محوري في عملية الانتقال السياسي في اليمن، والتي شملت إنشاء فريق عمل مخصص لملف المصالحة الوطنية والعدالة الانتقالية، إلا أن هذه الخطوات خلفت وراءها إرثاً متبايناً من الإنجاز والنجاح والفشل.

أدى اندلاع النزاع عام 2014 إلى تعليق ووقف بعض الإجراءات والتدابير التي كان يجري العمل عليها - مثل سنّ قانون العدالة الانتقالية - ، إلا أن اعتماد قانون الحصانة للرئيس السابق صالح في بداية مؤتمر الحوار الوطني عكس غياب الإرادة السياسية لدى النخب السياسية في اليمن للتعامل مع مظالم الماضي وتحقيق العدالة وإنصاف الضحايا.

يمكن فهم خطوة تشكيل مجلس القيادة الرئاسي في أبريل/نيسان 2022، وإنشاء هيئة التشاور والمصالحة ضمن هيكله على أنه بادرة خفية من السلطة التنفيذية اليمنية لإعادة إدراج بعض مفاهيم وعناصر العدالة الانتقالية في الأجندة السياسية، فمنذ تشكيل هذه الهيئة، كان يُتوقع منها مواصلة العمل على إضفاء الطابع الرسمي على السياسات والإجراءات والجوانب الأخرى المتعلقة بهيكل الحكم الداخلية،^[143] لكن يبدو أن تباين المصالح داخل بعض القوى المنضوية تحت مظلة مجلس القيادة الرئاسي، قد أعاق إحراز تقدم ملموس في هذا الصدد.

حتى لو تم الانتهاء من وضع اللمسات الأخيرة على إضفاء الطابع الرسمي على هذه السياسات والإجراءات وإقرارها من قبل مجلس القيادة الرئاسي المكون من ثمانية أعضاء، ستمثل إحدى المهام الأكثر إلحاحاً بالنسبة لهيئة التشاور والمصالحة في تحديد أي من مبادئ مؤتمر الحوار الوطني بشأن العدالة الانتقالية التي لا تزال سارية ويمكن البناء عليها في المستقبل.

سيتعين على هيئة التشاور والمصالحة أيضاً، أن توضح مدى تكامل عملها مع المبادرات والخطوات التي اتخذتها الهيئات والوكالات الحكومية في اليمن على مر السنين في مجال حقوق الإنسان والعدالة الانتقالية، فزُغم حرص الحكومة في بعض الحالات على التفريق بين التدابير المتخذة لتعزيز حقوق الإنسان وتدابير العدالة الانتقالية التي سيتم اتخاذها «بعد استعادة السلام والأمن»؛ إلا أنه من الناحية العملية، تبنت الحكومة بعض التدابير التي تندرج تحت مظلة العدالة الانتقالية.^[144]

في حين اضطلعت الجهات الحكومية بدور في أكبر إزاء العدالة الانتقالية، لدى هيئة التشاور والمصالحة الآن تفويض سياسي «لتعزيز التوافق الوطني القائم ووحدة الصف والشراكة المنشودة على مختلف المستويات».^[145] وباعتبارها ذراع للسلطة التنفيذية في اليمن، أي خطوات اتخذتها هيئة التشاور والمصالحة في مجال العدالة الانتقالية ستعكس توجهات مهمة لعمل الحكومة في المستقبل. من هذا المنطلق، سيكون من الضروري أن توضح الهيئة دور العدالة الانتقالية في إطار جهود المصالحة الأوسع نطاقاً التي تعهدت بالمضي قُدماً في تحقيقها.

¹⁴² نفس المرجع السابق.

¹⁴³ تمكنت الهيئة من المصادقة على عدد من الوثائق في مارس/ آذار 2023، بما في ذلك تلك المتعلقة بشروط/ بنود المصالحة المحلية، وكذلك تلك المتعلقة بشروط عملية السلام. وعلى الرغم من تحفظات بعض القوى السياسية على هذه الوثائق، إلا أنها حظيت بقبول مختلف مكونات الهيئة. كما شكلت الهيئة عدداً من اللجان الفرعية، بما في ذلك لجنة فرعية معنية بالحقوق والحريات.

¹⁴⁴ وفقاً لتقرير عام 2018 الذي قدمته الحكومة اليمنية في إطار الاستعراض الدوري الشامل لمجلس حقوق الإنسان (2018-2014)، تميزت الحكومة بين التدابير المتخذة لتعزيز هيكل حقوق الإنسان في اليمن وتدابير العدالة الانتقالية. ووفقاً للحكومة، فإن تدابير العدالة الانتقالية تأتي «بعد استعادة السلام والاستقرار». انظر، «التقرير الوطني المقدم وفقاً للفقرة 15 (أ) من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان 5/1 حول اليمن»، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 8 نوفمبر/تشرين الثاني 2018، <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/335/77/PDF/G1833577.pdf?OpenElement>

¹⁴⁵ «تشديد يمني على دور «التشاور والمصالحة» لمساندة المجلس الرئاسي»، صحيفة الشرق الأوسط، 15 أغسطس/ آب 2022، <https://aawsat.com/home/article/3816626>؛ تشديد-يمني-على-دور-«التشاور-والمصالحة»-لمساندة-المجلس-الرئاسي

التوصيات:

تُقدّم هذه الورقة التوصيات التالية كدليل إرشادي لأصحاب المصلحة الدوليين والمحليين لتعزيز نهج أكثر تركيزاً على الضحايا في العدالة الانتقالية وجهود صنع السلام في اليمن:

إلى مكتب المبعوث الأممي الخاص إلى اليمن، ومجلس الأمن الدولي، والأمين العام للأمم المتحدة:

- تمكين مكتب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة إلى اليمن عبر تضمين العدالة الانتقالية ضمن صلاحياته، ورفعته بموارد بشرية كافية للتعامل مع قضية العدالة الانتقالية في المفاوضات السياسية والعمليات ذات الصلة.
- توسيع نطاق القرار 2216، ليشمل منظمات المجتمع المدني اليمنية في المفاوضات الرامية إلى التوصل إلى تسوية سياسية في اليمن.
- إدراج قضايا العدالة الانتقالية على عدة مستويات - في قرارات مجلس الأمن والبيانات الصحفية، والإحاطات الإعلامية بشأن اليمن من قبل المبعوث الأممي الخاص وممثلي الأمم المتحدة الآخرين، وتقارير الأمين العام، وما إلى ذلك - لتعزيز الانخراط في العدالة الانتقالية وإدراجها في جهود السلام.
- دعم إدراج العدالة الانتقالية في مفاوضات السلام في اليمن من خلال تحديد الأساليب الممكنة لتناول قضايا المساءلة والمظالم، وضمان ترسيخها في السياق المحلي.
- تعزيز انخراط مكتب المبعوث الأممي الخاص مع الضحايا وممثليهم، لتعزيز فهم المكتب لاحتياجات الضحايا وتطلعاتهم بشأن العدالة والمساءلة، وكذلك جهود السلام التي تقودها الأمم المتحدة.
- تعزيز صلاحية مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان في اليمن من خلال تعيين خبير دولي في مجال حقوق الإنسان، يُكلف بتحديد سبل دمج عناصر العدالة الانتقالية في عملية السلام وأي اتفاق سلام مستقبلي.
- تعزيز عنصر العدالة الانتقالية في عمليات وأنشطة الأمم المتحدة في اليمن، بما يضمن أن تلعب العدالة الانتقالية دوراً شاملاً في جميع مهام الأمم المتحدة في اليمن.

إلى ممثلي البعثات الدبلوماسية في اليمن والممثلين القطريين وأعضاء المجتمع الدولي:

- دعم هيئة التشاور والمصالحة لدمج نهج العدالة الانتقالية في أطر المصالحة، والمساهمة في تعزيز قدرات الهيئة وخبراتها الفنية لمعالجة الجذور الهيكلية للنزاع والعنف المتكرر في اليمن.
- تعزيز قدرات اللجنة الوطنية للتحقيق في ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان لتصميم وتنفيذ النهج التي تضع احتياجات الضحايا والناجين في صلب التوصيات الواردة في تقاريرها الدورية، مثل إنشاء محاكم متخصصة ومكاتب الادعاء العام لملاحقة مرتكبي انتهاكات حقوق الإنسان قضائياً.
- تعزيز نهج طويل الأجل للعدالة الانتقالية في اليمن من خلال الإقرار بدور هذا المفهوم في جهود السلام ومساهمته في المصالحة الوطنية.
- دعم العمل الجماعي والمشارك بين مجموعات وشبكات الضحايا اليمنيين، والمجتمع المدني، والحركات الاجتماعية والسياسية الأوسع، لاستقطاب التأييد وحشد الدعم اللازم للمضي قدماً في أجندة العدالة الانتقالية^[146].
- إتاحة التقارير الداخلية وغيرها من الوثائق المتعلقة بالعدالة الانتقالية في اليمن (التي تم تنفيذها منذ عام 2014) وتسهيل الوصول إليها.

¹⁴⁶ «صوب تغيير يركز على الضحايا: دمج مفهوم العدالة الانتقالية في السلام والتنمية المستدامين»، تقرير 2023 لمجموعة العمل المعنية بالعدالة الانتقالية واهداف التنمية المستدامة (SDG16+)، سبتمبر/أيلول 2023، <https://www.sdg16.plus/resources/toward-victim-centered-change-integrating-transitional-justice-into-sustain-able-peace-and-development>

إلى الحكومة المعترف بها دولياً:

- دعم الجهود المبذولة في مجلس النواب للمضي قدماً في التصديق على المعاهدات الدولية الأساسية لحقوق الإنسان وبروتوكولاتها الاختيارية.
- دعم مجلس النواب في جهوده الرامية إلى استئناف نشاطه التشريعي ومواءمة القوانين المحلية اليمنية مع التزامات اليمن الدولية في مجال حقوق الإنسان بموجب الاتفاقيات التي صادق عليها.
- دعم المؤسسات الحكومية في تعزيز اتساق السياسات المرتبطة بقضايا العدالة الانتقالية وتعزيز التعاون الفني بينها وبين هيئة التشاور والمصالحة.
- زيادة التعاون الفني مع مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان والوكالات الدولية الأخرى لوضع سياسة وطنية للعدالة الانتقالية تتضمن نهجاً يركز على الضحايا وتستند إلى تقييم مُخرجات مؤتمر الحوار الوطني.
- تعزيز النهج الذي يركز على الضحايا في عملية السلام التي ترعاها الأمم المتحدة، بحيث يأخذ بعين الاعتبار احتياجات الضحايا للعدالة والإنصاف والتعويضات ويكفل تعزيز المصالحة الوطنية.
- تعزيز انخراط الدولة في المناقشات والاجتماعات الدولية وغيرها من الجهود المتعددة الأطراف التي تركز على المسألة والعدالة الانتقالية، وعلاقة هذين المفهومين بأهداف التنمية المستدامة للأمم المتحدة والأهداف التي حددها الأمين العام للأمم المتحدة في «الخطة الجديدة للسلام»^[147].

إلى المنظمات غير الحكومية اليمنية والدولية:

- وضع عملية أكثر منهجية لجمع المعلومات حول احتياجات الضحايا المتصلة بالنزاع في اليمن، تستند إلى نُهج تشاركية ومجتمعية تشجع مشاركة النساء والأطفال والأقليات الدينية والعرقية، وغيرها من الفئات المهمشة.
- تعزيز الفهم وتبادل المعرفة حول كيفية تنظيم جمعيات ورابطات الضحايا في اليمن، مع الأخذ في الاعتبار قدراتهم وأنشطتهم المختلفة ونطاق عملهم جغرافياً والمظالم التي يمثلونها.
- تعزيز الإنتاج المعرفي اليمني في مجال العدالة الانتقالية والمصالحة ودعم المنابر المعرفية اليمنية، وضمان إتاحة المعلومات للاستخدام العام.
- تحديد الأنشطة والفرص العملية التي تعزز العلاقة بين العدالة الانتقالية وبناء السلام في اليمن، ودعم جهود المسار الثاني لمنظمات المجتمع المدني في اليمن لإدراج نهج العدالة الانتقالية في أنشطتها.
- المساهمة في حشد المبادرات المدنية اليمنية التي تشجع على تطبيق نهج يركز على الضحايا ودمج العدالة الانتقالية في جهود صنع السلام في اليمن.
- تحديد القضايا الجوهرية المتعلقة بإشراك الضحايا وممثلهم في مفاوضات السلام في اليمن، بما في ذلك آلية إدخال إجراءات العدالة الانتقالية والوقوف على أية توترات قد تنشأ عن هكذا خطوة.

¹⁴⁷ «الخطة الجديدة للسلام»، الأمم المتحدة، يوليو/تموز 2023، <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-en>, pdf

مارتا مينديز هي مستشارة مستقلة وخريجة معهد الجامعة الأوروبية وكلية فليتشر للقانون والدبلوماسية. عملت مارتا لمدة سبع سنوات كمندوبة للجنة الدولية للصليب الأحمر. آخر مهمتين لها كانتا في اليمن (-2015 2017) وفي سوريا (2017-2019)، حيث عملت كمنسقة للحماية. منذ عام 2019، ركزت أبحاث مارتا على العدالة الانتقالية في اليمن، ويركز عملها الحالي على تطوير أدوات وأساليب لتحديد المنظمات والمبادرات في اليمن التي تدعم الضحايا والناجين في الحصول على المساعدة والمطالبين بتعويضات عن انتهاكات حقوقهم الإنسانية. تعمل مارتا أيضًا في مجال المناصرة لتشجيع انخراط المجتمع الدولي وتكثيف دعمه للعدالة والإنصاف في اليمن.

يزيد الجداوي هو منسق أبحاث في مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية. شارك في كتابة العديد من الأوراق البحثية والموجزات السياسية حول الشباب والفنون والعدالة الانتقالية والتنمية وصنع السلام في اليمن. عمل سابقًا كمنسق مشاريع في منظمة شباب بلا حدود للتنمية (YWBOD)، ومدير برنامج التعليم في منظمة صناعات النهضة. شغل يزيد أيضًا منصب الممثل الإقليمي للشبكة المتحدة لصناع السلام الشباب في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لفترتين متتاليتين بين عامي 2018 و2022.

تم إعداد هذا التقرير كجزء من إصدارات منتدى اليمن الدولي 2022، الذي نظمه مركز صنعاء للدراسات الاستراتيجية بالتعاون مع أكاديمية فولك برنادوت، وبدعم تمويلي من حكومة مملكة السويد.



WWW.SANAACENTER.ORG