

## مجلس حقوق الإنسان

الدورة السادسة والثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم  
عدم التكرار\*

## مذكرة من الأمانة

تشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان التقرير المواضيعي للمقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، بابلو دي غريف، عملاً بقرار المجلس ٣/٢٧.

وفي هذا التقرير، يعدد المقرر الخاص الأنشطة الرئيسية التي أجراها في الفترة ما بين تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ وتموز/يوليه ٢٠١٧. ويتناول أيضاً مسألة العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع التي تتسم بضعف المؤسسات، والتي تختلف بشكل كبير عن سياق ما بعد الاستبداد، الذي تشكّل فيه نموذج العدالة الانتقالية أصلاً. وإذ يلاحظ المقرر الخاص الضرورة العاجلة لتحسين فعالية العدالة الانتقالية في سياقات التطبيق الجديدة هذه، فإنه يبين أن العدالة الانتقالية في هذه الحالات يجب أن تشمل بُعداً هاماً يتعلق ببناء المؤسسات. ولكن بالنظر إلى أن بناء المؤسسات يعد عملية طويلة الأجل، يشدد المقرر الخاص أيضاً على أهمية الخطوات الرامية إلى زيادة قابلية الاستجابة لتدابير العدالة الانتقالية. ويصر على أهمية وجود استجابات مناسبة للسياق ولغايات محددة بدقة. ويشير المقرر الخاص في هذا التقرير إلى التحسينات في مجالات حماية الشهود واستراتيجيات ترتيب الأولويات وتدابير تعزيز المجتمع المدني باعتبارها مبادرات من شأنها أن تبدي قابلية للاستجابة وتتيح في الوقت نفسه إمكانية اتخاذ إجراءات مستدامة في مجالات الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار.

\* قُدم هذا التقرير بعد الموعد النهائي من أجل تضمينه آخر المستجدات.



## تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار

### المحتويات

#### الصفحة

٣	.....	مقدمة	أولاً -
٣	.....	أنشطة المقرر الخاص	ثانياً -
٣	.....	الزيارات القطرية	ألف -
٣	.....	الرسائل والنشرات الصحفية	باء -
٤	.....	أنشطة أخرى	جيم -
٥	.....	الإطار القانوني	ثالثاً -
٨	.....	المشكلة	رابعاً -
٨	.....	أصول العدالة الانتقالية في مرحلة ما بعد الاستبداد	خامساً -
١٠	.....	العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً	ألف -
١٢	.....	المسائل المتعلقة بالقدرة في الأطر القانونية القائمة	باء -
١٤	.....	زيادة فعالية العدالة الانتقالية	سادساً -
١٦	.....	تدابير استجابة فورية أكثر	سابعاً -
١٨	.....	استراتيجيات تحديد الأولويات	ثامناً -
٢٠	.....	تعزيز المجتمع المدني	تاسعاً -
٢١	.....	الاستنتاجات والتوصيات	عاشراً -
٢١	.....	الاستنتاجات	ألف -
٢٢	.....	التوصيات	باء -

## أولاً - مقدمة

١- في هذا التقرير، المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقراره ٣/٢٧، يعدد المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار ما أجراه من أنشطة رئيسية في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦ إلى تموز/يوليه ٢٠١٧، ثم يناقش التحديات المتعلقة بتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع التي تتسم بضعف المؤسسات، والتي تتباين بشدة عن بيئات ما بعد الاستبداد التي تشكّل فيها نموذج العدالة الانتقالية أصلاً. وكغيرها من الأعمال المتعلقة بالعدالة وحقوق الإنسان، يعتبر السياق الجديد للتطبيق صعباً بالنسبة للعدالة الانتقالية.

٢- وقد استند النموذج المألوف للعدالة الانتقالية إلى افتراضات مسبقة، من بينها قوة المؤسسات، لا تتوفر في معظم بيئات ما بعد النزاع. وفي هذه السياقات، يتعين أن يتضمن مشروع العدالة الانتقالية بعداً هاماً يتعلق ببناء المؤسسات. ولكن بالنظر إلى أن هذه العملية طويلة الأجل، يقدم المقرر الخاص إرشادات بشأن المبادرات التي يمكن اتخاذها في غضون ذلك من أجل زيادة فعالية العدالة الانتقالية في هذه السياقات الصعبة.

## ثانياً - أنشطة المقرر الخاص

### ألف - الزيارات القطرية

٣- يتقدم المقرر الخاص بالشكر إلى حكومة سري لانكا على دعوته لزيارة البلد، ويعرب عن سروره للإعلان عن أن الزيارة ستجرى في الفترة من ١٠ إلى ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧. ويعرب عن أسفه لعدم الاستجابة حتى الآن لطلباته بزيارة كل من إندونيسيا والبرازيل وجمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا وغواتيمالا وغينيا وكمبوديا وكينيا ونيبال واليابان.

٤- وبالتنسيق مع منسق الأمم المتحدة المقيم والمكتب الإقليمي لغرب أفريقيا التابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، أجرى المقرر الخاص زيارة تقنية استشارية إلى غامبيا في الفترة من ٨ إلى ١٢ أيار/مايو ٢٠١٧. والتقى خلال الزيارة بممثلين عن الحكومة والمجتمع المدني والسلك الدبلوماسي والوسط الأكاديمي. واستهدفت الزيارة تمكين المقرر الخاص من إجراء تقييم أولي للحالة وإسداء المشورة بشأن العمليات الانتقالية الجارية في البلد.

### باء - الرسائل والنشرات الصحفية

٥- في الفترة ما بين كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ وحزيران/يونيه ٢٠١٧، وجه المقرر الخاص ١١ رسالة إلى حكومات كل من الأرجنتين وأوروغواي وجمهورية إيران الإسلامية وسري لانكا وغواتيمالا وفرنسا وكولومبيا والكونغو ونيبال ونيجيريا (انظر A/HRC/35/44). كما أصدر نشرات صحفية بشأن الأرجنتين وإسبانيا وبشأن مسائل مواضيعية تتعلق بالولاية.

## جيم - أنشطة أخرى

- ٦- في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية في الاحتفال بالذكرى السنوية العاشرة لإنشاء مركز حقوق الإنسان في سياق النزاعات بجامعة شرق لندن.
- ٧- وفي ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، شارك المقرر الخاص في حلقة دراسية عن العدالة الانتقالية في وزارة الخارجية والكمونولث في لندن.
- ٨- وفي ٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، شارك المقرر الخاص في اجتماع نظمته منظمة رصد الإفلات من العقاب عن "مشاركة الضحايا؛ سبل المضي قدماً" في لاهاي بهولندا، وألقى كلمة عن "مستقبل العدالة الانتقالية" في وزارة الخارجية الهولندية.
- ٩- وفي ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦، شارك المقرر الخاص في اجتماع للجهات المانحة نظمته وزارة الخارجية الهولندية بشأن "مستقبل دعم العدالة الانتقالية".
- ١٠- وفي ١٤ شباط/فبراير ٢٠١٧، شارك المقرر الخاص في مؤتمر دولي رفيع المستوى عن موضوع "الوساطة: الإمكانيات والقيود؛ الخبرات المكتسبة مؤخراً في السعي إلى تحقيق السلام"، نظمته وزارة خارجية بلجيكا في بروكسل.
- ١١- وفي ١٨ آذار/مارس ٢٠١٧، شارك المقرر الخاص، عبر وصلة الفيديو، في حلقة عمل عن موضوع "الحوار بين الشمال والجنوب: سد الفجوة في مجال العدالة الانتقالية"، عُقدت في كلية الحقوق بجامعة كاليفورنيا (بيركلي). وألقى كلمة رئيسية بعنوان "السعي إلى معرفة الحقيقة وتحقيق المساءلة بعد أحداث العنف الجماعي: هل حان الوقت لإعادة النظر في نموذج العدالة الانتقالية؟".
- ١٢- وفي ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٧، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية في افتتاح معهد منع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية بجامعة بينغامتون في نيويورك.
- ١٣- وفي الفترة من ٤ إلى ٧ أيار/مايو ٢٠١٧، شارك المقرر الخاص في الحوار العالمي التاسع لمؤسسة بي إم دبليو عن "المسؤولية والثقة والمصالحة في المجتمعات التي تمر بمرحلة ما بعد النزاع"، الذي عُقد في بوجوتا. ونُظمت الفعالية بالشراكة مع معهد أوشفيتز للسلام والمصالحة.
- ١٤- وفي يومي ١٦ و١٧ أيار/مايو ٢٠١٧، شارك المقرر الخاص في معتكف مشترك بين الوكالات عن موضوع "دعم الأمم المتحدة للعدالة الانتقالية في سري لانكا"، عُقد في مقر الأمم المتحدة.
- ١٥- وفي ٦ حزيران/يونيه ٢٠١٧، نظم المقرر الخاص، في سياق الإعداد لهذا التقرير، اجتماعاً للخبراء في جنيف عن العدالة الانتقالية في مرحلة ما بعد النزاع.
- ١٦- وفي يومي ١٢ و١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٧، شارك المقرر الخاص في منتدى عام عن العدالة الانتقالية في سان سلفادور، نظمته المكتب الإقليمي لأمريكا الوسطى التابع لمفوضية حقوق الإنسان وسفارة كندا. وأثناء وجوده في السلفادور، استغل المقرر الخاص الفرصة لدعوة وزير الخارجية وأعضاء الهيئة التشريعية لمناقشة المسائل ذات الصلة بالعدالة الانتقالية في البلد.

١٧- وفي ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠١٧، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية عن موضوع "إعادة التفكير في العدالة الانتقالية: ما معناها اليوم؟"، بمناسبة الذكرى العاشرة لإنشاء شبكة أكسفورد للعدالة الانتقالية، في أكسفورد بالمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وآيرلندا الشمالية.

١٨- وفي ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠١٧، ألقى المقرر الخاص كلمة رئيسية أمام مؤتمر عن موضوع "العنف الواسع النطاق وعواقبه" في جامعة كين، في يونيون، نيوجيرسي، الولايات المتحدة الأمريكية.

١٩- وفي يومي ٢٨ و ٢٩ حزيران/يونيه، نظم المقرر الخاص اجتماع خبراء في مدينة نيويورك، حضره ممثلون عن الأمم المتحدة وعناصر فاعلة في المجتمع المدني، من أجل مناقشة العناصر الرئيسية للدراسة العالمية عن العدالة الانتقالية التي طلب إعدادها مجلس حقوق الإنسان في الفقرة ١(و) من قراره ١٨/٧. وعلى هامش الاجتماع، التقى المقرر الخاص بممثلين عن الأمم المتحدة من أجل مناقشة دور المنظمة وكيفية تحسين التنسيق فيما بين وكالاتها.

### ثالثاً- الإطار القانوني

٢٠- على الرغم من أن أهمية التفرقة بين الانتقال في حالات ما بعد الاستبداد وحالات ما بعد النزاع لم تُطرح كثيراً بشكل صريح كمواضيع في الأدبيات المتعلقة بالعدالة الانتقالية (ربما بسبب أصولها في حالات ما بعد الاستبداد)، فإن العدالة الانتقالية يُنظر إليها بالدرجة الأولى على أنها جهد يرمي إلى جبر انتهاكات حقوق الإنسان. ومع ذلك، فإن القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني يفرضان التزامات على الدول الخارجة من حالات النزاع. وهذه الالتزامات، التي تدخل في صميم مشروع العدالة الانتقالية في حالات ما بعد النزاع، تشمل الواجب بالقيام بما يلي (أ) إجراء تحقيقات في الانتهاكات الخطيرة للحقوق ومقاضاة المتهمين بارتكابها ومعاقبتهم؛ (ب) الكشف عن جميع الوقائع والظروف المعروفة عن التجاوزات الماضية للضحايا وللمجتمع ككل؛ (ج) رد الحقوق للضحايا وتقديم التعويضات لهم ورد اعتبارهم؛ (د) ضمان منع تكرار هذه الانتهاكات. وترسخ العديد من معاهدات حقوق الإنسان هذه الالتزامات الإيجابية، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، واتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، والاتفاقية الدولية بشأن قمع جريمة الفصل العنصري ومعاقبة مرتكبيها، واتفاقية حقوق الطفل، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري<sup>(١)</sup>.

٢١- وتشكل اتفاقيات جنيف وبروتوكولاتها القاعدية التأسيسية للقانون الدولي الإنساني التي تبلور الحقوق والالتزامات المتعلقة بالنزاعات. وبينما تتعلق هذه الصكوك أساساً بالنزاعات الدولية بين الدول، تحمل المادة ٣ المشتركة والبروتوكول الثاني تبعات في مجال النزاعات المسلحة

(١) انظر أيضاً A/HRC/21/46، الفقرتان ١٣ و ١٤؛ A/HRC/24/42، الفقرات ١٨-٢٠؛ A/HRC/27/56، الفقرات ٢٧-٣٢؛ A/HRC/30/42، الفقرات ١٥-١٩.

غير الدولية<sup>(٢)</sup>. وتضع المادة ٣ المشتركة القواعد الأساسية لجميع الأطراف في نزاع ما، مطالبة إياها بمعاملة جميع الأشخاص غير المقاتلين بإنسانية، دون استثناء. وهي تحظر صراحة القتل والتشويه والتعذيب وغيره من ضروب المعاملة القاسية والمهينة والحاطة بالكرامة، وكذلك أخذ الرهائن والإعدام خارج نطاق القضاء. وهذه الأحكام تكملها وتطورها المادة ٦ من البروتوكول الثاني، حيث تقضي فيما يجرى من ملاحظات قضائية وما يوقع من عقوبات على الجرائم الجنائية الخطيرة المتعلقة بالنزاعات. ويسمح القانون الإنساني بمنح العفو (البروتوكول الثاني (المادة ٦(٥)) من أجل تيسير الانتقال السلمي والمصالحة، رغم أنه يُحظر على الدول إعفاء نفسها من المساءلة عن جرائم الحرب وغيرها من الخروقات الخطيرة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني<sup>(٣)</sup>.

٢٢- ويرز القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني أيضاً الالتزام الإيجابي الذي يقع على عاتق أطراف النزاع بالبحث عن من يمكن أن يكونوا قد فقدوا أو توفوا خلال النزاع أو بعده<sup>(٤)</sup>، وبتيسير لم شمل الأسر<sup>(٥)</sup>، وإبلاغ الأشخاص عن "مصير أقرانهم"<sup>(٦)</sup>. وتشير الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري إلى الحق في معرفة الحقيقة وما يتصل بذلك من متطلبات للتحقيق المستمر في أفعال الاختفاء القسري (المواد ٣ و ١٢ و ١٧(٣) و ٢٤(٣))، ومقاضاة ومعاقبة مرتكبي هذه الأفعال (المواد ٤-٦ و ٢٥). وتنص أيضاً على وجوب أن تبلغ الدول الضحايا بـ "الحقيقة عن ظروف الاختفاء القسري، وسير التحقيق ونتائجه ومصير الشخص المختفي" وبأن توفر الجبر (المادة ٢٤(٢) و(٥)).

٢٣- وينص القانون الإنساني أيضاً على حماية السكان المدنيين والأعيان المدنية، بما في ذلك المواقع الثقافية والمدارس والعيادات وأماكن العبادة<sup>(٧)</sup>. وتوسع المادة ٢٨ من اتفاقية حماية الممتلكات الثقافية في حالة نشوب نزاع مسلح من نطاق الأحكام المتعلقة بالملاحقة القضائية الإلزامية من أجل تغطية خروقات الاتفاقية، فيما تعتبر المادة ٨(٢) من نظام روما الأساسي أن تعمد توجيه هجمات إلى هذه الأعيان أو الأماكن يعد انتهاكاً خطيراً للقوانين والأعراف المتعلقة بالنزاع المسلح. وفضلاً عن ذلك، وفي قراره ١٣٢٥(٢٠٠٠)، طلب مجلس الأمن إلى الدول بشكل محدد حماية النساء والفتيات من العنف الجنساني أثناء النزاعات المسلحة.

(٢) للاطلاع على تعريف للنزاع غير الدولي، انظر: البروتوكول الثاني، المادة ١(١)؛ نظام روما الأساسي، المادة ٨(٢)(و).

(٣) انظر: اتفاقية جنيف الرابعة، المواد ١٤٦-٤٨؛ اتفاقيات جنيف من الأولى إلى الرابعة، المادة المشتركة ٣؛ البروتوكول الثاني، المادة ٦؛ نظام روما الأساسي، المادة ٨(٢)(هـ). وانظر أيضاً المبدأ ٢٤ من المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (انظر (E/CN.4/2005/102/Add.1).

(٤) انظر: البروتوكول الثاني، المادتان ٧ و ٨؛ الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري، المادة ٣. وانظر أيضاً قرار الجمعية العامة ٣٢٢٠(د-٢٩).

(٥) انظر: البروتوكول الثاني، المادة ٤(٣)(ب)؛ Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights, 1985-86.

(٦) البروتوكول الأول، المادة ٣٢.

(٧) انظر: البروتوكول الثاني، المادة ١٦.

٢٤- وتحظر المادة ١١٨ من اتفاقية جنيف الثالثة الاحتجاز المطول وغير محدد المدة، وتقضي بما يلي: "يفرج عن أسرى الحرب ويعادون إلى أوطانهم دون إبطاء بعد انتهاء الأعمال العدائية الفعلية". ويشكل التأخير غير المبرر انتهاكاً خطيراً للمادة ٨٥(٤) من البروتوكول الأول، يبرر التحقيق والملاحقة القضائية باعتباره جريمة حرب. وفي غياب السلامة أو في وجود الضرورات العسكرية، لا يمكن للأطراف تهجير المدنيين قسراً<sup>(٨)</sup>؛ وإذا كان الإجماع ضرورياً، فإن المادة ٤٩ من اتفاقية جنيف الرابعة تنص على إعادة المدنيين إلى مواطنهم في أسرع وقت ممكن. ومع ذلك، وباستثناء حظر النقل القسري للمدنيين، فإن هذه الالتزامات لا تكون مُقيّدة إلا في سياقات النزاع الدولي. وبينما توصي المادة ٣ المشتركة بأن تطبق أطراف النزاعات غير الدولية جميع أحكام اتفاقيات جنيف، فإن هذا المجال لا يزال بحاجة إلى المزيد من التفصيل.

٢٥- وتقدم صكوك وآليات دولية أخرى توضيحاً ودعمًا وإرشاداً من الناحيتين الإجرائية والموضوعية لتفعيل هذه المقتضيات، إلى جانب مجموعة متنامية من السوابق القضائية الدولية والإقليمية<sup>(٩)</sup>؛ ومن أمثلة تلك الصكوك والآليات المجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب، والمبادئ الأساسية والمبادئ التوجيهية بشأن الحق في الانتصاف والجبر لضحايا الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، والتقارير والبيانات الصادرة عن مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان وهيئات المعاهدات والإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان.

٢٦- ووفقاً للقانون والممارسة الدوليين العرفيين، وبالإضافة إلى الالتزامات المنبثقة عن القانون الإنساني، تتحمل الدولة المسؤولية عن الانتهاكات التي ترتكبها العناصر الفاعلة الخاصة في حال عدم بذل الدولة العناية الواجبة.

٢٧- ويطرح الطابع المتزايد التعقيد للنزاعات المسلحة الحديثة تحديات أمام تطبيق القانون الإنساني، بالإضافة إلى التطوير المتفاوت للأحكام المنظّمة للنزاعات الدولية وغير الدولية. وتنبثق تحديات أخرى عن الاتجاه الحديث للمزج بين الأعمال الإرهابية وأعمال الحرب من قبل الجماعات من غير الدول. فالسؤال العام المتعلق بالالتزامات وحقوق العناصر الفاعلة المسلحة من غير الدول لا تزال إجابته بعيدة بالفعل.

٢٨- وبصرف النظر عن أوجه قصوره، فإن هذا الهيكل رائع، حيث يعبر عن درجة طموحة من الحماية ويتضمن دعوات للجبر الشامل إذا تعرض للانتهاك. فإضفاء الطابع الإنساني على النزاع من أنبل المثل الممكنة (تنقصه فكرة القضاء على النزاع المسلح كلية)، والجهد الرامي إلى معالجة تبعات النزاع من خلال سياسة شاملة تجمع الحقيقة والعدالة والجبر وضمن عدم التكرار هو جهد اعتبرته العديد من البلدان ملحقاً.

(٨) البروتوكول الثاني، المادة ١٧؛ اتفاقية جنيف، المادة ٤٩.

(٩) فيما يتعلق بواجب التحقيق والملاحقة القضائية، انظر على سبيل المثال: Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez Case*, 29 July 1988؛ و *Aksoy v. Turkey*, 18 December 1996؛ وفيما يتعلق بالحق في معرفة الحقيقة، انظر: Human Rights Committee, *María del Carmen Almeida de Quinteros et al. V. Uruguay*, 15 October 1982؛ و *Human Rights, Cyprus v. Turkey*, 10 May 2001.

## رابعاً - المشكلة

٢٩- إن هذا التقرير تحركه شواغل بشأن فجوة مشينة على صعيد جبر الضرر الناجم عن انتهاكات الحقوق في حالات ما بعد النزاع. وسيطرح المقرر الخاص استهماً بشأن ما إذا كان نفس نموذج العدالة الانتقالية الذي صيغ في المراحل الانتقالية لما بعد الاستبداد يمكن تطبيقه في المراحل الانتقالية لما بعد النزاع دون تعديل. فالالتزامات في حالات النزاع لا تقل في جديتها عن تلك المتعلقة بحقوق الإنسان في سياقات أخرى، والحقوق المنتهكة في النزاع تستحق الجبر. ويدعو المقرر الخاص إلى المزيد من الدراسة والتفكير بشأن السبل الملائمة لإعمال الحقوق المتعلقة بالحقبة والعدالة والجبر و ضمانات عدم التكرار في حالات ما بعد النزاع.

٣٠- وفيما يتعلق بالحالة العالمية للعدالة الانتقالية، أظهر المقرر الخاص تحقق بعض الإنجازات الميدانية الهامة في هذا المجال بما يستحق الثناء، على الرغم من بعض التحديات المستمرة والجديدة (انظر A/HRC/36/50/Add.1).

٣١- وتسهم العدالة الانتقالية في ترسيخ الحقوق في العدالة والحقبة والجبر، وفي إعمال هذه الحقوق. وبذلك فهي تمنح الاعتراف بالضحايا كأصحاب حقوق، وتعزز الثقة لدى المجتمع، وتوطد من سيادة القانون، وتزيد من الاندماج والمصالحة الاجتماعيين، وتروج لاعتماد تدابير لضمان عدم تكرار الانتهاكات.

٣٢- وعلى الرغم من هذا النجاح، هناك عدد من التنبيهات الملائمة في هذا السياق. أولاً، إن العدالة الانتقالية هي مجرد جزء من خطة تحويلية أوسع نطاقاً وأكثر عمقاً عادة ما تدعو إليها الدول التي تعاني من فشل نُظمي يتجلى في انتهاكات ضخمة للحقوق. فهذه الدول عادة ما تحتاج إلى إصلاحات، بما فيها إصلاحات ذات طابع اجتماعي - اقتصادي وإداري ومتعلق بالمالية العامة، تتجاوز نطاق العدالة الانتقالية، حتى وإن كان يتعين تنسيقها معها (انظر A/68/345).

٣٣- وثانياً، إن العدالة الانتقالية ليست "أداة سياسية شاملة" تعمل بنفس الكفاءة في كل السياقات. فالانتشار السريع للعدالة الانتقالية (والميل المعتم إلى محاكاة المؤسسات بصرف النظر عن مدى الملاءمة للسياق، وهو ما يسميه بعض الاقتصاديين وعلماء الاجتماع التنظيمي بـ "التقليد المتماثل")<sup>(١٠)</sup> ربما يكون قد أخفى هذه الحقيقة الواضحة من نواحٍ أخرى. وقد اعتمدت النجاحات السابقة للعدالة الانتقالية على التوافق بين المشكلة والعلاج، وبين السياق والحل، وهو ما يظهر بقدر أقل في بعض الجهود الحديثة في مجال العدالة الانتقالية.

## خامساً - أصول العدالة الانتقالية في مرحلة ما بعد الاستبداد

٣٤- حتى النظرة السريعة لتطور نموذج العدالة الانتقالية على مدى الثلاثين عاماً الأخيرة توحي بأنه انبثق عن تجارب مجموعة من البلدان ذات العديد من الخصائص المشتركة، في المخروط الجنوبي لأمريكا اللاتينية، وبدرجة أقل بلدان وسط وشرق أوروبا، ثم في جنوب أفريقيا.

(١٠) Lant Pritchett, Michael Woolcock and Matt Andrews, "Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure", Center for Global Development, Working Paper 234, December 2010.



وعلى الرغم من كل ما بينها من اختلافات، فإن هذه البلدان تتقاسم بعض السمات المؤسسية الهامة التي جعلت من الممكن - ومن المعقول - بالنسبة لها تنفيذ سياسات معينة في مجال العدالة الانتقالية. ومن المهم بنفس القدر أن هذه التدابير نُفذت في سياق مواجهة أنواع معينة من انتهاكات حقوق الإنسان.

٣٥- ومن المهم الإشارة إلى أن نموذج العدالة الانتقالية قد نشأ في دول ذات درجة عالية إلى حد ما من الطابع المؤسسي؛ فكان لمؤسسات الدولة تغطية واسعة، حيث كان بإمكانها بلوغ كل ركن من أركان الأراضي التي تخضع لولاية كل منها<sup>(١١)</sup>.

٣٦- وهذه المؤسسات لم تكن تغطيتها تتسم باتساع النطاق فقط، بل "بالعمق" أيضاً؛ فمعظم مجالات التفاعل الهامة بين المواطنين والدولة كانت تنظمها القوانين بالفعل. وبعبارة أخرى، لم تكن هناك فراغات قانونية كبيرة في الدول موضع النظر (ولكن ذلك لا يعني أن القوانين كانت متساوية في "الحكمة" أو في الإنفاذ الجيد).

٣٧- وبجانب تقاسم درجة عالية نوعاً ما من الطابع المؤسسي، فإن الدول التي تشكل فيها نموذج العدالة الانتقالية تقاسمت أيضاً نوعاً من "النزاع" (وهو تعبير يُستخدم بمعناه الواسع)<sup>(١٢)</sup>. فقد كانت انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة في هذه الدول نتيجة للممارسة الوحشية لقوة الدولة؛ فالدول ذات المستوى العالي من الطابع المؤسسي هي وحدها القادرة على ارتكاب أنواع معينة من الانتهاكات. وكانت هذه الدول خارجة من مرحلة الاستبداد. ولم تكن نزاعاتها حروباً أهلية، تقليدية أو غير تقليدية، على الرغم من أن قليلاً منها (وهو عدد لا أهمية له، من الناحية النسبية) كان يشهد نشاطاً لحركات تمرد مسلحة<sup>(١٣)</sup>. وكانت الانتهاكات نتيجة للممارسة المتعسفة لقوة الدولة التي كانت لا تماثلها بشكل هائل.

٣٨- وبالإضافة إلى القواسم المشتركة في الطابع المؤسسي وأنواع الانتهاكات، تشاركت الدول التي صاغت تجاربها العدالة الانتقالية في نوع من التحول الذي يمكن وصفه بأنه "فشل النظام"، إما في شكل انهيار تام أو ضعف نهائي.

(١١) وذلك لا يعني أن هذه المؤسسات خدمت كل أنحاء الأراضي الوطنية على قدم المساواة أو أن جميع الدول قدمت خدمات متماثلة. وكانت التفاوتات داخل البلدان نتيجة لترتيب الأولويات أكثر من كونها نتيجة نقص القدرة.

(١٢) في هذا التقرير، وخاصة في هذا الفرع، يُستخدم تعبير "النزاع" للإشارة إلى السياق الذي ربما تكون الانتهاكات قد ارتكبت فيه (أي نزاع مسلح) أكثر من الإشارة إلى فهم محدد - مثلاً - لحدٍ يتعين تجاوزه من عدد الوفيات لكي تُصنف حالة ما على أنها "نزاع مسلح". وفيما يتعلق بتعاريف "النزاع"، انظر على سبيل المثال: "How is the Term 'Armed Conflict' Defined in International Humanitarian Law?", International Committee of the Red Cross, Opinion Paper, March 2008. ويهدف استخدام هذا التعبير في هذا التقرير إلى المساعدة على تبيان الفرق مع نوع مختلف من سياقات الانتهاكات، وهو الأنظمة الاستبدادية. ولا يُستخدم تعبير "ما بعد النزاع" للإشارة إلى دولة لم يعد فيها أي عنف، لأنه من المعروف الآن أن معظم النزاعات المسلحة لا تؤدي إلى القضاء على العنف بل إلى تحوله. انظر في هذا الصدد: تقرير عن التنمية في العالم: الصراع والأمن والتنمية (البنك الدولي، واشنطن العاصمة، ٢٠١١)، الفصل الأول.

(١٣) حتى عندما وُجدت معارضة مسلحة، كانت النزاعات "ثنائية" فقط (رغم كونها لا تماثلها إلى حد بعيد)، مقارنة بتعددية الأطراف الفاعلة - مثلاً - في كولومبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسيراليون وفي حالات حديثة أخرى.

٣٩- ونظراً لهذه الظروف، فإن من غير المفاجئ أن يتشكل مفهوم العدالة الانتقالية كما حدث. فقد اعتبرت معظم الدول المعنية أنها تستعيد تقاليد قانونية عطلها الاستبداد مؤقتاً. وبينما يمكن أن يعد هذا المنظور خادماً للمصالح الذاتية، فإن الدول كان لديها مؤسسات حديثة وفاعلة تمتلك القدرة على إسناد المسؤولية الجنائية بشكل موثوق، وهيكل مؤسسي وقدرة اقتصادية يمكنها من إنشاء برامج ضخمة للجبر، ومؤسسات ذات قوة وامتنال كافيين لتحمل عمليات الإصلاح. وقد كانت العدالة الانتقالية ممكنة أيضاً لأن الانتهاكات كان يرتكبها بالدرجة الأولى وبشكل كبير عنصر فاعل واحد لا أكثر، ولأن الانتهاكات من حيث النوع، رغم بشاعتها، كانت تتسم بنطاق ضيق نسبياً.

## ألف- العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً

٤٠- إن الشعور بالاستعجال الذي يحفز المقرر الخاص في هذا التقرير ينبع تحديداً من ملاحظة أنه بمجرد تَشَكُّل نموذج العدالة الانتقالية، تحول هذا النموذج - بتعديلات بسيطة - إلى سياقات غابت عنها الظروف الأساسية التي جعلته فعالاً. فالعدالة الانتقالية تُنفَّذ في كثير من الأحيان - وفي أغلبها مؤخراً - في سياقات تتسم بضعف مؤسسي بمراحل ما بعد النزاع. ولكن هذه السياقات تختلف إلى حد بعيد عن سياقات ما بعد الاستبداد التي طُوِّر النموذج من أجلها. ولم يكن مفاجئاً أن تتسم نتائج تنفيذه بالتفاوت. وهذا ما حدث في حالتين سابقتين، هما السلفادور وغواتيمالا، بل وأيضاً في حالة سيراليون وليبيريا وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وتُبدل حالياً جهود ترمي إلى تطبيق تدابير العدالة الانتقالية في حالات ما بعد النزاع في بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وكوت ديفوار وليبيا ومالي وجنوب السودان، من بين حالات أخرى<sup>(١٤)</sup>.

٤١- وهناك اختلافات هامة من ناحية السياق بين العمليات الانتقالية لمراحل ما بعد النزاع والعمليات المبكرة لمراحل ما بعد الاستبداد. فالعمليات الانتقالية لما بعد النزاع تُجرى - في المقام الأول - في سياق يتسم بندرة الأمن والتنمية على نحو أكبر بكثير<sup>(١٥)</sup>. وتؤثر دورات العنف،

(١٤) بُدلت في جميع الحالات المذكورة جهود من أجل تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية داخل الدول القومية (رغم أن بعض النزاعات اتسمت بأبعاد إقليمية بل ودولية). وحاولت دول يوغوسلافيا السابقة تنفيذ هذه التدابير عبر الحدود الوطنية، ولم تُفلح إلى حد بعيد. وهناك الآن قدر وافر من الخبرة بشأن تنفيذ مبادرات العدالة في المحافل الدولية؛ ليس فقط من محكمتي نورمبرغ وطوكيو عقب الحرب العالمية الثانية، بل مما هو أحدث وأكثر صلة وهو المحكمة الدولية المخصصة ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، ومن المحاكم المختلطة، وقضايا الولاية القضائية العالمية في أنحاء مختلفة من العالم، ومؤخراً القضايا المنظورة في المحكمة الجنائية الدولية. وبالمثل، تم اكتساب قدر وافر من الخبرة من عمليات الجبر بين الدول وبتاريخ أطول، وبعضها ميمز (مثل جهود الجبر التي بذلتها ألمانيا في أعقاب الحرب العالمية الثانية)؛ ولكن الأمر كان يتعلق بالدرجة الأولى بالتحويلات بين الدول. وقد مزجت لجنة الأمم المتحدة للتعويضات، التي أنشئت بعد الغزو العراقي للكويت، بين بعض سمات عمليات الجبر بين الدول وبرامج الجبر الضخمة المألوفة في السياقات داخل الدول؛ ولكن ذلك، مرة أخرى، ليس مثلاً دقيقاً لبرنامج إداري لعمليات الجبر عن الانتهاكات يعمل عبر الحدود الوطنية. وتعد الخبرة أقل بكثير في مجال آليات تقصي الحقائق عبر الحدود، حيث تعد لجنة تقصي الحقائق والصدقة التي أنشأتها إندونيسيا وتيمور - ليشتي الوحيدة من نوعها. ومع ذلك، فإن المقرر الخاص يركز في هذا التقرير على تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية في أعقاب النزاعات داخل الدول.

(١٥) على سبيل المثال، بلغ نصيب الفرد من الإيرادات الحكومية السنوية في شيلي عام ١٩٩٠، وهو عام المرحلة الانتقالية، ٥٦٢ دولاراً؛ وبلغ ٤٢ دولاراً في سيراليون، عام ٢٠٠٢، عندما وُقِع اتفاق لومي للسلام؛ وبلغ ٢٤

التي يتعرض لها العديد من هذه البلدان، على الحياة بأبعادها كافة. فالنزاع يُدمر الهياكل الأساسية، ويقلص الاستثمار الأجنبي والمحلي، ويشوه النفقات الحكومية، ويقلل من الإيرادات، ويعطل التعليم، ويستنفد رأس المال الاجتماعي عموماً<sup>(١٦)</sup>.

٤٢- وتعد الاختلافات بين بيئات ما بعد الاستبداد وبيئات ما بعد النزاع واضحة فيما يتعلق بالعوامل المذكورة أعلاه؛ فمعظم الدول في مرحلة ما بعد النزاع لديها مؤسسات أضعف إلى حد كبير، ليس من ناحية مدى تغطيتها فقط، بل أيضاً من ناحية عمقها. وفي هذه السياقات، لا تغطي مؤسسات الدولة الإقليم بكامله، وتوجد فراغات قانونية كبيرة، بالإضافة إلى أوجه النقص في الإنفاذ.

٤٣- ويمكن أيضاً لنوع النزاع أن يكون مختلفاً إلى حد بعيد: فبينما تعد الدولة في سياقات ما بعد الاستبداد مسؤولة عن الانتهاكات بشكل كبير، تتسم سيناريوهات النزاع بقدر أكبر من التوزيع "الأفقي" أو المتماثل للعنف. وفي واقع الأمر، فإن سيناريو النزاع النمطي لم يعد ثنائياً بل تعمل فيه عناصر عنف متعددة. وكما قال أحد المؤلفين، فقد "حلت الفوضى محل الطغيان باعتبارها التحدي الجديد الذي يواجه حقوق الإنسان في القرن الحادي والعشرين"<sup>(١٧)</sup>.

٤٤- وإذا كان هناك ارتباط بين طابع الدولة الاستبدادية وقدراتها والانتهاكات التي تكون مسؤولة عنها، فإن هذا صحيح أيضاً، مع إجراء ما يلزم من تعديل، بالنسبة للعناصر المتنوعة في سيناريو النزاع. ولكن أحد أهم التبعات لذلك هو أن الانتهاكات والتجاوزات التي يتعين جبرها في حالة ما بعد النزاع تعد على الأرجح مختلفة من حيث النوع وليس من حيث الحجم فقط - وهو ما يعد مؤثراً في حد ذاته - عن الانتهاكات والتجاوزات في المراحل الانتقالية لما بعد الاستبداد. وتتسم العديد من النزاعات بكثرة العناصر المسلحة من غير الدول؛ وبوجود عناصر عاملة مختلفة وأهداف متباينة ودرجات متفاوتة من الانضباط والتدريب والرقابة والسيطرة، وكل ذلك يؤدي - بشكل متوقع - إلى أشكال متنوعة من العنف<sup>(١٨)</sup>.

٤٥- ومن ثم، فإن بعض الظروف الأساسية التي جعلت نموذج العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد الاستبداد معقولاً هي، ببساطة، غائبة في معظم البلدان التي تمر بحالة ما بعد النزاع. وفي هذه السياقات، تتزايد صعوبة وضع خطوط اعتيادية بين القوات المتنازعة، وبين المدنيين والعناصر المسلحة، وحتى بين الضحايا والجناة. وبالمثل، فإن المشاركة في العنف قد تكون أكثر انتشاراً في الدول الضعيفة، مما يجعل إسناد المسؤولية أكثر تعقيداً. ومع اتساع نطاق مجموعة المستفيدين المحتملين، بالاقتران مع الندرة الاقتصادية، تقل بكثير إمكانية القيام بعمليات جبر شامل. كما أن غياب بيئة مؤسسية راسخة يجعل الكلام عن الإصلاح أقل إقناعاً بكثير من

دولاراً في بوروندي، عام ٢٠٠٠، عندما وُقعت اتفاقات أروشا؛ وبلغ ١٢ دولاراً في ليبيريا، عام ٢٠٠٣، عندما تم التوصل إلى اتفاق السلام الشامل (وهذه الأرقام وفق حسابات المقرر الخاص استناداً إلى مصادر متنوعة).

(١٦) انظر على سبيل المثال، التقرير عن التنمية في العالم، ٢٠١١ (انظر الحاشية ١٢)، البابان الأول والثاني.

(١٧) Michael Ignatieff, "State failure and nation-building" in *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, J. L. Holzgrefe and Robert O. Keohane, eds. (Cambridge, Cambridge University Press, 2003), p. 321.

(١٨) Eric Hobsbawm, "War and Peace in the 20th Century", *London Review of Books*, vol. 24, No. 4 (2002), p. 16.

الكلام عن "بناء المؤسسات" بمعناه الحرفي. فضلاً عن ذلك، فإن كون السرية في النزاع المفتوح لا تشكل جزءاً من أسلوب العمل يغير من الحاجة المحددة للحقيقة.

٤٦- ومن غير المفاجئ أن تتسم العدالة الانتقالية، وفق بعض المعايير على الأقل، بقدر أكبر بكثير من الصعوبة في سياقات ما بعد النزاع ذات المؤسسات الضعيفة عنها في بيئات ما بعد الاستبداد. فمن جانب، تعد بيئات ما بعد النزاع ذات المؤسسات الضعيفة صعبة عموماً ليس فقط للعدالة الانتقالية بل لمجموعة ضخمة من المبادرات السياسية. وهذه هي الحالات الأصعب، من نواح عدة. والأمر يستحق إبرازه؛ فالعدالة الانتقالية في هذا الخصوص لا تعد بالضرورة أكثر تعقيداً من المجالات الأخرى المرتبطة بالحقوق أو بالعدالة. وكثيرة هي تقييمات الفعالية، في سياقات ما بعد النزاع، لبرامج إصلاح سيادة القانون، وإصلاح قطاع الأمن، ونزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج، وفي أعلى مستويات العمومية، المساعدة الإنمائية. ومن جانب آخر، فإن مناصري العدالة الانتقالية أقل استعداداً بكثير مما ينبغي للاهتمام بالخطاب المتعلق بحساسية السياق، وهو ما يظهره التشابه المريب في السياسات المؤسسية على الرغم من التباينات الشاسعة للسياقات التي تطبق فيها.

٤٧- وسيكون من السهل تبيان كيف أن الدول في حالات ما بعد النزاع المتسمة بالضعف المؤسسي تواجه تحديات عند تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية على أساس ركائزها الأساسية الأربع، من خلال وصف حالات محددة. ولكن نظراً لضيق المساحة، سيكون من الصعب وصف جميع الخصائص المتعلقة بكل حالة، وسيكون من غير المنصف حقاً أن نجمع معاً بلداناً حققت بعض النجاح المتواضع بمجهود بالغ، وبلداناً أخرى حاولت بإخلاص ولكنها أخفقت، وبلداناً لم تُوفّق لأسباب متنوعة أخرى، مثل المصالح الشخصية للزعماء السياسيين أو لحسابات تتعلق بالمواءمات السياسية، دون مراعاة الالتزامات القانونية. ومن أجل بلورة حجم هذا التحدي، تجدر العودة إلى جوانب معينة من الإطار القانوني القائم من أجل تبيان كيف أنه يفترض مقدماً وبدقة ما لا يمكن اعتباره من المسلمات، ألا وهو المؤسسات الفعالة.

## باء- المسائل المتعلقة بالقدرة في الأطر القانونية القائمة

٤٨- تستند صكوك القانون الدولي الإنساني وصكوك حقوق الإنسان إلى افتراض أن الدول لديها القدرة على دعم الحقوق التي تركزها تلك الصكوك. وعلى سبيل المثال، ووفقاً للمادة ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن الدول الأطراف عليها اتخاذ الخطوات اللازمة لاعتماد ما يكون ضرورياً من قوانين أو تدابير أخرى لإعمال الحقوق المعترف بها في العهد. ووفقاً للمادة ٢(٣)، يجب على الدول اتخاذ إجراءات لضمان سبل الانتصاف الفعالة بما في ذلك إمكانيات الانتصاف القضائي فيما يتعلق بالحقوق المعترف بها. وفي إطار حق الفرد في الحرية والأمان على شخصه، تقرر المادة ٩(٣) بالحق في الاستفادة من نظام قضاء جنائي هادف يتسم بالممارسة السريعة للسلطة القضائية في مهلة زمنية معقولة.

٤٩- وفي سياق تحديد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتنوعة، يشير العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية إلى وضع الدول لعمليات وتدابير للتنفيذ. فالمادة ٦(٢) مثلاً تتعلق ببرامج وسياسات وتقنيات لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطردة، بما في ذلك التدريب التقني والمهني والعمالة الكاملة المنتجة، فيما تشير المادة ١٠(٢)

و(٣) إلى القوانين التي تنص على حقوق الأمهات العاملات وحماية الأطفال من "الاستغلال الاقتصادي والاجتماعي".

٥٠- وتركز اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة بشكل متكرر على ضرورة العمليات المؤسسية الفعالة ("إجراءات تشريعية أو إدارية أو قضائية فعالة أو أية إجراءات أخرى") المتعلقة بالتحقيقات السريعة ومعاقبة الجناة ومنع التعذيب ورد الحقوق فيما يتعلق بالانتهاكات السابقة. ويشمل ذلك ضمان إدراج حظر التعذيب في التدريب الذي يتلقاه أفراد قطاع الأمن.

٥١- وتطلب المادة ٣ من الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري إلى الدول أن تتخذ "التدابير الملائمة للتحقيق في التصرفات" التي تقوم بها عناصر فاعلة من غير الدول في إطار الاتفاقية؛ وتنص المواد ٤ و ٦ و ٧ و ٩ و ٢٤ على التدابير التي يتعين أن تتخذها الدول من أجل الحماية من انتهاك الاتفاقية<sup>(١٩)</sup>.

٥٢- وتقتضي المادتان ٣ و ٤(٣) من اتفاقية حماية الممتلكات الثقافية في حالة نشوب نزاع مسلح أن تتخذ الدول الأطراف خطوات لصون الممتلكات الثقافية داخل أراضيها من السرقة أو التدمير أو سوء التصرف نتيجة لآثار النزاع المسلح.

٥٣- وتنص المادة ١٩ من اتفاقية حقوق الطفل على حماية الأطفال في جميع الظروف وعلى أن تتخذ الدول "جميع التدابير التشريعية والإدارية والاجتماعية والتعليمية الملائمة لحماية الطفل من كافة أشكال العنف البدني أو العقلي" وكذلك "للأشكال الأخرى من الوقاية، ولتحديد حالات إساءة معاملة الطفل [...] والإبلاغ عنها والإحالة بشأنها والتحقيق فيها ومعالجتها ومتابعتها".

٥٤- وتركز المادة ٤ من الإعلان بشأن القضاء على العنف ضد المرأة<sup>(٢٠)</sup> على تدابير متنوعة للوقاية والانتصاف يتعين على الدول اتخاذها من أجل منع العنف ضد المرأة والتحقيق فيه ومعاقبة مرتكبيه وجبر ضحاياه. ويشمل ذلك بذل العناية الواجبة ووضع التدابير الملائمة وتنفيذ سياسات لتدريب الموظفين المسؤولين عن إنفاذ القانون.

٥٥- وتفيد الإشارات إلى المؤسسات والعمليات المؤسسية لإعمال الحقوق الواردة في القانون الدولي بالاعتراف بأنه في غياب المؤسسات الفعالة في الدولة، تَضَعف بشدة قدرتها على ضمان حماية الحقوق بموجب القانون الدولي.

٥٦- ولم تركز أنظمة التنمية ولا أنظمة حقوق الإنسان الاهتمام بالقدر الكافي على الطريقة التي ينبغي أن تسلكها المنظمات الدولية أو الدول الأخرى أو مجموعات المجتمع المدني في تقديم المساعدة للمجتمعات الخارجة من النزاع تحقيقاً للفعالية في سد الثغرات المؤسسية التي قد تعوق إعمال الحقوق الممنوحة بموجب القانون الدولي.

(١٩) انظر أيضاً المادة ٦ من الاتفاقية، التي تنص على أن "تتخذ كل دولة طرف التدابير اللازمة لتحميل المسؤولية الجنائية على أقل تقدير [...] لكل من يرتكب جريمة الاختفاء القسري، أو يأمر أو يوصي بارتكابها أو يحاول ارتكابها، أو يكون متواطئاً أو يشترك في ارتكابها [...]".

(٢٠) قرار الجمعية العامة ٤٨/٤٤، ١٠٤.

٥٧- والاستنتاج الذي يُستشفّ من هذه الملاحظات لا يتمثل في ضرورة تعديل الإطار القانوني من أجل إضعاف عالمية حقوق والتزامات معينة. فهذا سيعني ضمناً أن العدالة ترفّ متاح للبلدان الموصّرة (أو على الأقل البلدان التي تملك نظاماً مؤسسياً محكماً) دون غيرها.

٥٨- ولكن الاكتفاء بتكرار التزام قانوني قائم من دون النظر في الطريقة التي يمكن أن تتيح، في ظروف بعينها، الوفاء بهذا الالتزام، لن يفكّ القيود الفعلية. فالحل ينطوي بالأحرى على اعتماد موقف يقوم على إيجاد الحلول للمشاكل والنظر في الإجراءات التي يمكن إرساؤها لكي يُضمن في الأجل القصير تحقيق أقصى ما يمكن من الترضية للضحايا، وإعمال هذه الحقوق بالكامل في نهاية المطاف.

## سادساً- زيادة فعالية العدالة الانتقالية

٥٩- إن المقرر الخاص لا يرغب في تقديم مخطط لتحقيق العدالة في غياب المؤسسات، لسبب بسيط هو أنه لا وجود لمخطط من هذا القبيل. بل إن ما يسعى إليه هو تقديم بعض الإرشادات لإحراز تقدم عن طريق دراسة المبادرات التي يمكن أن تُنفَّذ في الآجال القصير والمتوسط والطويل، ومُحسّن من نوعية تدابير العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً.

٦٠- ولا بد عموماً من إيجاد سبل، في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً، تكفل دمج خطة العدالة الانتقالية بشكل وثيق في عمليتي بناء المؤسسات وتعزيزها. فضمن الجبر والوقاية يتطلب تحسين قدرات المؤسسات.

٦١- وقد عرض المقرر الخاص في تقريره بشأن ضمانات عدم التكرار (A/HRC/30/42) و(A/70/438) نهجاً إطارياً واسعاً يشمل عناصر لاستراتيجية وقائية شاملة تتطابق إلى حد كبير مع برنامج لبناء المؤسسات يتعلق ببيئات ما بعد النزاع بوجه خاص. وفي هذا التقرير، سيسلط المقرر الخاص الضوء على بعض العناصر التي يتكون منها البرنامج المتصل بالتحديات والاحتياجات المحددة في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً.

٦٢- وينبغي أن توضع مبادرات للآجال القصير والمتوسط والطويل. وفي الأجل القصير، تكتسي المبادرات الرامية إلى بناء (أو إعادة بناء) الهوية القانونية أهمية بالغة، لأن هذه الهوية هي حق تمهيدي لا غنى عنه لممارسة الحقوق الأخرى. والنزاع يقوض الهوية القانونية بطرق شتى، بما في ذلك من خلال الهجرة والتشرد، وإتلاف السجلات عمداً، مثلما حدث أثناء النزاعات التي شهدتها غواتيمالا، وبيرو، والبوسنة والهرسك، وتيمور - ليشتي، وكمبوديا وغيرها. ومعالجة هذا القصور ليس فيها عناء غير عادي، ومن شأنها أن تساعد في إرساء الأساس الذي تركز إليه أشكال أخرى من المطالبة بالحقوق، مما يدعم حماية الحقوق بوجه عام.

٦٣- وبالنظر إلى أنه ما من نص قانوني يسري تلقائياً، فإن التصديق على المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان قد لا يسفر عن أثر فوري، ولكنه يرسي الأساس لما سيلبي من ضمانات للحقوق. وذلك يساعد في معالجة إحدى المشاكل المحددة أعلاه، وهي عدم الرسوخ المؤسسي.

٦٤- وتمثل إصلاحات قانونية أخرى، بما في ذلك تعديل التشريعات المتعلقة بحالات الطوارئ والأمن ومكافحة الإرهاب، خطوة أخرى لا تنطوي بالضرورة على تكلفة عالية أو مخاطر بالغة أو تعقيدات من شأنها أن تحمل المؤسسات الضعيفة عبئاً لا تحتمله. وقد استُعين بهذه التشريعات، في كثير من الأحيان، لتبرير انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك الاحتجاز "الاحتياطي" لفترات طويلة وتقييد إمكانية الاستعانة بمحاميين للدفاع. وفي العديد من الحالات، تسببت هذه التشريعات، إما على نحو مباشر أو غير مباشر، في انتهاك الحقوق، من خلال إضعاف الحظر المفروض على استخدام الأدلة التي ربما تكون قد انتزعت بالإكراه، على سبيل المثال، وأصبحت في الواقع بمثابة دعوة إلى تعذيب المحتجزين.

٦٥- والإصلاحات القضائية التي تتضمن فرز الموظفين القضائيين الموجودين في الخدمة، وتعزيز استقلال القضاء، وتحسين قدرات السلطات القضائية على معالجة انتهاكات حقوق الإنسان، كلها يمكن أن تساعد في تصحيح مواطن الضعف المؤسسي الشائعة في سياقات ما بعد النزاع. فلا غنى عن هذا النوع من الإصلاحات سواء في جبر ما ارتكب من انتهاكات وتجاوزات في الماضي أو في منع تكرارها. وإنشاء مكاتب تحقيق متخصصة ومحاكم أو هيئات قضائية معنية بموضوع الجرائم الجماعية يمكن أن يسهم أيضاً في مكافحة الإجرام الحالي، وليس صرف الانتباه عنه، لأن بعض القدرات اللازمة لاستهداف إجرام الأنظمة يمكن أن يفيد في مواجهة الجريمة المنظمة. بيد أنه لا بد من الاعتراف بأن هذا النوع من الإصلاحات هو بالضبط النوع الذي يصعب على المؤسسات الضعيفة الاضطلاع به، ولذلك ربما ينبغي تنفيذها على مراحل زمنية، أو استحداثها بالتدريج.

٦٦- وهناك إصلاحات تتم عن طموح أكبر، وهي الإصلاحات الدستورية بأنواعها المختلفة التي تتراوح بين إلغاء الأحكام التمييزية واعتماد آليات الإدماج؛ وتحديد دور الشرطة والجيش وأجهزة الاستخبارات في الدستور؛ وصولاً إلى تعزيز الفصل بين السلطات، بل وإعادة توزيع السلطة فيما بين الفروع المستقلة. ووضع شرعة للحقوق من شأنه أيضاً أن يساعد في ملء الفراغات القانونية (ولكن يشار مرة أخرى إلى أن هذا ليس مشروعاً سهلاً أو خالياً من الأمور الخلافية). ومن بين المشاريع الطموحة إنشاء محكمة دستورية (مع أن إنشاءها وتعيين قضاة جدد يعد، في جوانب كثيرة، بديلاً عن التقييم الدقيق للعاملين في القضاء، وهو ما قد يكون أصعب). ومن المؤكد أن اعتماد دستور جديد هو المشروع الأكثر طموحاً من بين جميع المشاريع الدستورية. فالإقدام على مبادرة من هذا القبيل قد يمثل وسيلة ناجحة لرسم خط فاصل بين الحاضر والماضي ولسد الثغرات القانونية، غير أن استعادة المؤسسات قد تتطلب بدلاً من ذلك تركيز الجهود على تقديم الخدمات العاجلة في أعقاب النزاع مباشرة (وقد تُثَبِّط بفعل ما تنطوي عليه من أعباء تقنية). والفترة التي ربما يصعب فيها ضمان المشاركة والتشاور بالقدر الكافي قد لا تكون هي الوقت الأنسب لمباشرة هذه العملية. ويمكن اتباع نهج التدرج، بطرق منها على سبيل المثال، الشروع في الإصلاحات الدستورية الأقل ترابطاً، التي تقدم ذكرها، أو حتى اعتماد دستور مؤقت.

٦٧- وبالنظر إلى الدور الذي يمكن أن تكون قوات الأمن قد اضطلعت به في الانتهاكات المرتكبة، هناك سلسلة من الإصلاحات التي يمكن أن تسهم في منع وقوع انتهاكات في المستقبل وأن توفر أشكالاً من الجبر للضحايا. وتشمل هذه الإصلاحات التقييم الدقيق لأفراد الأجهزة

الأمنية؛ وترشيد القوات؛ وتقليص اختصاص المحاكم العسكرية؛ وتحديد دور الشرطة والجيش وأجهزة الاستخبارات بموجب الدستور؛ وإلغاء "الحقوق الممنوحة للعسكريين"، مثل تخصيص مقاعد مضمونة في البرلمان وغير ذلك من الامتيازات التي تراكمها هذه القوات، في أغلب الأحيان، في أوقات النزاع (انظر A/70/438).

## سابعاً- تدابير استجابة فورية أكثر

٦٨- بما أن إعمال الحق في معرفة الحقيقة وفي العدالة والجبر وعدم التكرار يتطلب وجود أطر مؤسسية قد تفتقر إليها الدول الخارجة من النزاع (جزئياً على الأقل)، فإنه لا يعقل بأي حال من الأحوال أن تقوم للعدالة الانتقالية قائمة في تلك الدول في غياب مُقوّم قوي من مقومات بناء المؤسسات. غير أنه من المعروف تماماً أن عمليات التحول المؤسسي تستغرق زمناً طويلاً، غالباً ما يقاس بالعقود<sup>(٢١)</sup>. ومن الضروري تلبية احتياجات الضحايا الفورية وإعمال حقوقهم، بطريقة أو بأخرى، ريثما تكتسب المؤسسات القوة الكافية التي تجعلها قادرة على اعتماد "أفضل الممارسات" الدولية.

٦٩- ويترشح المقرر الخاص عدداً من المقترحات التي يمكن أن تزيد من فعالية العدالة الانتقالية في الدولة الخارجة من النزاع الضعيفة مؤسسياً لكنه لا يزعم أن ما يقدمه يمثل تدابير وافية ومناسبة للتصدي للتحديات التي تعترض العدالة الانتقالية في هذه الدول.

٧٠- ولعل من المناسب تقديم بعض التوصيات الإجرائية العامة قبل تناول تدابير بعينها. أولاً، من المستحسن أن يركز المسؤولون عن وضع وتنفيذ تدابير العدالة الانتقالية على الغايات ذات الصلة المتوخاة من العدالة الانتقالية بدل التركيز على استنساخ أشكال مؤسسية تبلورت في سياقات مختلفة تماماً، على نحو ما تقدم. ومن المرجح أن تنطوي هذه الخطوة على الاستعانة أكثر بالتدابير والإجراءات والموارد المحلية، وتكون نتيجتها استخدام أدوات أقل تشابهاً. وينبغي ألا يُنظر إلى الأدوات المألوفة على أنها أدوات عالمية أو ضرورية، شريطة أن تكون تدابير الاستجابة أكثر فعالية وتستوفي معايير أساسية مثل الشمولية وعدم التمييز ومراعاة الضمانات الإجرائية عند الاقتضاء.

٧١- ولقد كانت استجابة المجتمع الدولي فاترة إزاء بعض هذه الجهود، ومن ذلك على سبيل المثال، اللجوء إلى محاكم غاكاكا في رواندا. وليس هذا التقرير هو المقام المناسب لمحاولة تقييم تلك التجربة تقييماً شافياً، بيد أن المقرر الخاص يشجع على القيام بمحاولة من هذا النوع؛ فالواقع أن اتّباع المجتمع الدولي لنهج بناء أكثر إزاء جهود من هذا النوع يمكن أن يؤدي إلى تعظيم درجة فعاليتها واتساقها مع المتطلبات الشكلية والموضوعية.

٧٢- وإذا عجزت الآليات المؤسسية الرسمية، مؤقتاً على الأقل، عن تحقيق نتائج بالمستوى المطلوب، فإن أشكالاً أخرى من التدخل يمكن أن تتيح للضحايا الحصول على الاعتراف وتعزز الإدماج الاجتماعي. وينبغي الترحيب بالمبادرات التي تمكن الضحايا من المشاركة وتوفير لهم حيزاً آمناً في الفضاء العمومي. وينبغي أن تشمل جميع عمليات العدالة الانتقالية وضع آليات لمشاركة

(٢١) انظر: تقرير عن التنمية في العالم، ٢٠١١ (انظر الحاشية ١٢)، الفصل الثالث (خاصة الإطار ٣-٦) والفصل الخامس.



الضحايا ولعقد مشاورات مع مجموعة واسعة من الجهات صاحبة المصلحة، ولا سيما في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً (انظر A/71/567 و A/HRC/34/62). وبالإمكان كذلك تعلّم الكثير من العمليات التي عادة ما تنفذ على الصعيد المحلي، بمشاركة من الزعماء الدينيين وغيرهم من قادة المجتمع المدني، وهو ما يمكن أن ينمي روح التضامن الاجتماعي<sup>(٢٢)</sup>.

٧٣- وفي الفرع الورد أدناه، يقدم المقرر الخاص قائمة غير كاملة بالمسائل التي يمكن، إذا عولجت على الوجه الصحيح، أن تحسن من فعالية تدابير العدالة الانتقالية في سياقات ما بعد النزاع.

٧٤- ونظراً لتوقف تدابير العدالة الانتقالية على مشاركة الضحايا وغيرهم من الجهات صاحبة المصلحة، وللقصور الأمني الشديد الذي تشهده غالبية بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً، تتطلب برامج حماية الشهود اهتماماً أكبر مما حظيت به من قبل. والتحديات مهولة؛ فالحماية مُنتظرة عموماً من قوى الأمن التي ينتمي أفرادها إلى القوى المستهدفة بشهادة الشهود الخاضعين لرعايتها. وفي السياقات التي يتعذر فيها تمييز من ينتمي ومن لا ينتمي إلى صفوف قوى الأمن بوضوح تام، يكون من الصعب مثلاً تشكيل قوة خاصة معنية بالحماية فقط.

٧٥- وقد واجهت رواندا تحدياً كبيراً في توفير الحماية للشهود في إطار إجراءات محاكم الغاكاكا والدعاوى المرفوعة أمام المحكمة الجنائية الدولية لرواندا على حد سواء. ويشير تقرير صدر عن حكومة رواندا في عام ٢٠٠٨ إلى أن ١٥٦ ناجياً من الإبادة الجماعية والشهود عليها قتلوا في الفترة ما بين كانون الثاني/يناير ١٩٩٥ وآب/أغسطس ٢٠٠٨ بسبب مشاركتهم في محاكمات مرتكبي جرائم الإبادة الجماعية<sup>(٢٣)</sup>. وفي البلدان التي تحتفظ فيها الجهات المسلحة من غير الدول بقوتها حتى بعد التوصل إلى اتفاق سلام، ستواجه تدابير العدالة الانتقالية، بما في ذلك لجان تقصي الحقائق، تحديات كبيرة في توفير الحماية للشهود.

٧٦- وهناك في بيئات ما بعد النزاع نماذج من الحماية تستحق أن تُدرس دراسة منهجية؛ وتشمل هذه النماذج أشكالاً شتى من انخراط المجتمع المحلي في مجال الحماية، بما في ذلك من خلال مشاركة المقاتلين السابقين. وليس هناك ما يدعو إلى أن تسند برامج حماية الشهود، من الناحيتين المؤسسية والتنفيذية، إلى القوى الأمنية الموجودة. فهناك مؤسسات أخرى يمكن أن تتولى هذه المهمة من بينها دوائر النيابة العامة، ومؤسسات حقوق الإنسان، وحتى المحاكم العليا. ويمكن أيضاً أن تنشأ هذه البرامج على هيئة كيانات مستقلة تكون تابعة لوزارة العدل، أو تدخل في إطار عمليات حفظ السلام، أو تضم عنصراً دولياً بموجب اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف<sup>(٢٤)</sup>.

(٢٢) انظر على سبيل المثال: "CAR's archbishop and imam in peace drive", BBC news, 9 April 2014, و Tanenbaum Peacemakers in Action network (<https://tanenbaum.org/peacemakers-in-action>) و (network) و Nansen Dialogue Network (<http://nansen-dialogue.net>)، والحوارات الوطنية المبينة في: *National Dialogue Handbook: A Guide for Practitioners* (Berghof Foundation Operations GmbH, Berlin, May 2017).

(٢٣) REDRESS, *Testifying to Genocide: Victim and Witness Protection in Rwanda*, October 2012, p. 17

(٢٤) Chris Mahony, "The justice sector afterthought: witness protection in Africa", Institute for Security Studies, Tshwane (Pretoria), South Africa, 2010.

## ثامناً - استراتيجيات تحديد الأولويات

٧٧- أعرب المقرر الخاص في تقارير سابقة عن قلقه للإفراط في توسيع نطاق الولايات المتعلقة بغالبية تدابير العدالة الانتقالية، مما يمثل زيادة في حجم المهام من دون إيلاء الاعتبار الواجب لقدرات المؤسسات المعنية بالعدالة الانتقالية. وفي السياقات الأصعب، يبدو مقبولاً الحرص على استغلال الموارد الشحيحة بأقصى قدر من الحرص، مع الاسترشاد بأهداف طويلة الأجل ومراعاة الحاجة إلى إدارة التوقعات.

٧٨- وفيما يتعلق بالعدالة الجنائية، أعرب المقرر الخاص عن تأييده لاعتماد استراتيجيات لتحديد الأولويات في استغلال الموارد (الشحيحة) في مجالي التحقيقات والمحاکمات، ولا سيما عند اختيار الاستراتيجيات الرامية إلى تفكيك شبكات العنف (انظر A/HRC/27/56). وفي بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً حيث يتعذر تأمين العدالة بشأن عدد هائل من الانتهاكات، ولا سيما في الأجل القصير، يعدُّ اعتماد استراتيجية من هذا القبيل أمراً ملحاً، لكن تنفيذها يكون صعباً. ومن المرجح أن يتطلب ذلك دعماً دولياً من مختلف الأنواع، وإنشاء هيئات متخصصة داخل جهاز القضاء، لأن من المستبعد أن تكون القدرات أو معايير الموثوقية المطلوبة مستوفاة لدى الهيئات القضائية القائمة.

٧٩- وفيما يتعلق بكشف الحقيقة، سلط المقرر الخاص الضوء على النزوع إلى التوسع في تصميم ولايات لجان تقصي الحقائق المخصصة، من دون أي مراعاة لقدراتها، وأعرب عن قلقه بهذا الشأن (A/HRC/24/42). وفي البيئات الأصعب، لا ضير من التركيز، في المراحل الأولى من أي عملية من عمليات البحث عن الحقيقة، على نوع من القضايا يكتسي أهمية أيضاً في بيئات ما بعد النزاع من حيث الانتشار والعواقب - أي قضية المفقودين بصفة عامة، ولا سيما الأشخاص المختفين قسراً.

٨٠- ومن المعروف تماماً أن غموض مصير الأشخاص المختفين يشكل مصدر قلق عميق بالنسبة لذويهم، وتنشأ عنه عواقب من جميع الأنواع (مثل العقبات القانونية التي تعترض نقل الملكية أو الزواج مرة أخرى أو الإرث) تحول دون إمكانية ترميم ما يشبه الحياة الطبيعية. وقد كان تتبع أثر الضحايا من المهام الأساسية المسندة إلى لجان تقصي الحقائق الأولى. ومنذ ذلك الحين، وعلى الرغم من التحسن الكبير الذي طرأ على الوسائل التقنية لتحديد مواقع المقابر والتعرف على الرفات، فقد أُسندت إلى لجان تقصي الحقائق مهام أخرى حلت محل هذه المهمة. ومع أنه من غير المستصوب إنشاء لجان لتقصي الحقائق تعنى بمسألة واحدة (ليس من المرجح أن تتمكن أي لجنة من لجان تقصي الحقائق بمفردها من التوصل إلى حل للعدد الهائل من قضايا الاختفاء نتيجة النزاع)، فإنه لإنجاز كبير أن يُكفل اضطلاع لجان تقصي الحقائق بعملها بشأن قضية المفقودين كما يجب، وإرساؤها للأسس اللازمة لمواصلة العمل بشأن هذه القضية، بما في ذلك تقديم توصيات وحيثية بشأن إنشاء آلية وطنية فعالة لتسوية الحالات العالقة.

٨١- ومعالجة مسألة المفقودين معالجة سليمة لا تنحصر في حفر المقابر الجماعية وتحديد هوية الرفات فقط؛ فأعمال الطب الشرعي التي أجريت في أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال، شملت أيضاً تتبع أثر الأطفال المخطوفين ودراسة مراكز الاحتجاز السرية، وتناول المنطق الكامن وراء ممارسة القمع بالدراسة في الواقع. وتشمل هذه العملية أيضاً الاهتمام باحتياجات

الأشخاص الموجودين. وقد وُفقت منظمات المجتمع المدني في تقديم أشكال شتى من الدعم النفسي - الاجتماعي في بيئات مختلفة بمراحل ما بعد النزاع، لكن نطاق هذا الدعم لم يوسع إلا في حالات نادرة. وفي غياب منافع تعويضية أكبر (انظر أدناه)، فإن تقديم الأشكال الأساسية من الدعم النفسي - الاجتماعي في المرحلة التي تسبق إعادة رفات الضحايا أو كشف مصيرهم وأثناء تلك المرحلة وبعدها يعد إنجازاً.

٨٢- وتركيز المقرر الخاص على مسألة كشف الحقيقة في الأعمال المتعلقة بالأشخاص المفقودين والمختفين لا يعني، بأي حال من الأحوال، أن هذه الأعمال لن تترتب عليها آثار قضائية. فالعدالة الانتقالية تمثل سياسة شاملة كما أكد في جميع تقاريره؛ وبالتالي، فإن العلاقة بين مختلف مكوناتها هي علاقة تكامل. ومن الضروري أن تبذل الجهود لبلوغ الأهداف، على المستويين الإنساني والقضائي على حد سواء، فيما يتعلق بالأشخاص المفقودين والمختفين. ويشار مرة أخرى إلى تعذر تحقيق هذا المطمح في الأجل القصير؛ غير أن جل القرارات تفضي إلى تبعية المسار. ولذلك، فمن المهم أن تكون هناك فكرة واضحة بشأن الغايات المتنوعة التي ينبغي التوفيق بينها.

٨٣- وفيما يتعلق بأوجه الجبر، وفي ظل مختلف أشكال الندرة التي تعاني منها المؤسسات الرسمية من جهة، وحجم الاحتياجات لدى بعض الضحايا من جهة أخرى، يشجع المقرر الخاص، في المقام الأول، على زيادة الدعم الدولي لبرامج الجبر. فالمجتمع الدولي كان يعزف عادة، عن تمويل هذه البرامج، بخلاف برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج التي يستفيد منها المحاربون السابقون. ومع أن الأساس المنطقي لهذه الأخيرة هو ضبط الجهات التي يمكن أن تقوض عملية السلام، فإن نجاح برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج في نهاية المطاف يتوقف على استعداد المجتمعات المحلية لإعادة إدماج المقاتلين العائدين، وهو ما يمكن أن يتقوض إذا ما فهم أن حملة السلاح هم وحدهم من يحظى باهتمام الدولة (انظر A/69/518)<sup>(٢٥)</sup>.

٨٤- ثانياً، إن برامج الجبر الضخمة لا تستهدف عادة رد الحقوق بالكامل (*restitutio ad integrum*)، غير أن أي برنامج من برامج الجبر يدعي "الشمولية" في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً، حيث يكثر عدد المنتفعين المحتملين من ناحية وتندر الموارد بشدة من ناحية أخرى، سيؤدي في الأجل القصير إلى إضعاف المنافع إلى حدٍ يفقدها قيمتها تماماً<sup>(٢٦)</sup>. ويشار مرة أخرى إلى أنه قد يكون من المستصوب اعتماد استراتيجية لتحديد الأولويات بحيث تعطى الأسبقية في توزيع المنافع إلى الفئات الأضعف، كالأشخاص المصابين بإعاقة شديدة وكبار السن والأطفال الصغار على سبيل المثال.

(٢٥) انظر Pablo de Greiff, "Establishing Links between DDR and Reparations", in *Disarming the Past: Transitional Justice and Ex-Combatants*, Ana Cutter Patel, Pablo de Greiff and Lars Waldorf, eds., Social Science Research Council, 2010.

(٢٦) Pablo de Greiff, "Justice and Reparations", in *The Handbook of Reparations* (Oxford University Press, New York, 2006).

٨٥- وثالثاً، في هذه السياقات بوجه خاص، ينبغي تشجيع التجريب وسبل الانتصاف المحلية، ويتعين بذل الجهود من أجل تعظيم أثر المنافع مهما صغرت، سواء عن طريق التوزيع الجماعي للمنافع أو توزيع منافع لها تأثير مضاعف<sup>(٢٧)</sup>.

٨٦- وأخيراً، قد يتعذر، لأسبابٍ منها ندرة الموارد، اعتماد أي تدبير يكون أهلاً لأن يسمى "جبراً" في الأجل القصير؛ ولكن ينبغي السعي إلى إيجاد السبل لإنشاء برامج لمساعدة الضحايا على منوال جهود العمل الإنساني لأن المسألة تتعلق بالحقوق واحتياجات شديدة لا تحتمل التأجيل. وفي حين أن أياً من هذه المبادرات لن يسعف المجتمع في الوفاء بالدين الذي في رقبته تجاه أصحاب الحقوق، فإنها ستعبر على الأقل بعض الاهتمام لحقوق الضحايا، وربما أحدثت تغييراً فيما يتعلق بتلبية الاحتياجات، وربما كانت الخطوة الأولى في عملية تقود إلى أعمال الحقوق بصورة أكمل.

## تاسعاً- تعزيز المجتمع المدني

٨٧- لقد كان دور المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات المعنية بالضحايا، والمنظمات غير الحكومية، ومجموعات الشباب والنساء، فضلاً عن المنظمات الدينية، والنقابات العمالية، والحركات الاجتماعية في الآونة الأخيرة، في جميع السياقات الانتقالية، عاملاً حاسماً في مكافحة الإفلات من العقاب والنضال من أجل الحصول على الاعتراف وتنظيم حملات لضمان عدم التكرار.

٨٨- وفي السياقات التي تنوء فيها المؤسسات الرسمية بعبء صعوبات شتى، وحيث يعد من الضروري التفكير من منظور ديناميات التغيير، للأسباب التي ذكرها المقرر الخاص في مواضع مختلفة من هذا التقرير، يصبح من اللازم إيجاد السبل الكفيلة بتعزيز دور المحرك التاريخي للنضال من أجل تحقيق العدالة، أي منظمات المجتمع المدني.

٨٩- لقد أورد المقرر الخاص في كل تقرير من تقاريره ملاحظات بشأن دور المجتمع المدني، الذي لا بد منه، في السعي إلى تحقيق العدالة والمصالحة، وتوصيات بشأن كيفية تعزيز هذا الدور. وكرر هذه النقطة بالحاح. ففي بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً، يكون الوعد بالعدالة، في الأجل الطويل، مرهوناً إلى حد كبير باضطلاع المجتمع المدني بعمله من دون قيود. والدول التي تفي بالتزاماتها بمشقة لا تخفى على أحد يكون وضعها أضعف من أن تبعد المجتمع المدني المنظم وفق أشكال اختارها لنفسه بحرية.

٩٠- وتعزيز دور المجتمع المدني يعني، على الأقل، إلغاء التشريعات التي تقيد عمل منظمات المجتمع المدني وتجرم الاحتجاج. وهو يشمل عقد مشاورات جادة لا ينظر إليها كحدث يتيم لا يتكرر، بل كعملية تواصل مستمرة. ويشمل أيضاً دعم أساليب التمكين القانوني التي تيسر إقامة دعاوى المطالبات، وهو ما قد يعتبر أكثر الجوانب أهمية في صفة صاحب حقوق.

(٢٧) Hans Dieter Seibel with Andrea Armstrong, "Reparations and Microfinance Schemes," in *The Handbook of Reparations*, ibid

## عاشراً- الاستنتاجات والتوصيات

## ألف- الاستنتاجات

٩١- أسهمت العدالة الانتقالية إسهاماً كبيراً، على مدى العقود الثلاثة الماضية، في مكافحة الإفلات من العقاب وفي النضال من أجل تحقيق العدالة وبلوغ الهدف المتمثل في عدم التكرار. ويتمثل أول إسهام لها في تصنيف مختلف عناصر الجبر، متجاوزة بذلك مفهوم العدالة الجنائية بكثير، والعمل في الوقت نفسه على صياغة تلك "الأركان" في سياسة شاملة للجبر والوقاية. وكان لها دور أساسي في تحصين الحق في معرفة الحقيقة وفي العدالة والجبر وضمانات عدم التكرار. وبالإضافة إلى إسهامها في تحصين هذه الحقوق بشكل رسمي وقانوني، أسهمت بدور حاسم في تفعيلها بطرق من جملتها صياغة الاستراتيجيات الخاصة بمقاضاة المسؤولين عن الانتهاكات الجماعية، وإنشاء لجان تقصي الحقائق، وتصميم برامج الجبر الجماعي، وتنفيذ إصلاحات مؤسسية شتى (انظر A/HRC/36/50/Add.1).

٩٢- وقد تشكل نموذج العدالة الانتقالية، الذي أتاح تحقيق هذه الإنجازات، في المراحل الانتقالية لما بعد الاستبداد، وذلك في بلدان كانت قبل انحدارها إلى فترة من الاستبداد، بل وأثناء تلك الفترة، قد بلغت شأنًا عالياً في بناء المؤسسات من حيث النطاق والعمق على السواء. وكانت لهذه المؤسسات القدرة على الوصول إلى كل ركن في ربوع الدولة، ويسرت من خلال القوانين التواصل بأشكاله الأساسية بين المواطنين والدولة.

٩٣- وفي هذه السياقات، ظهرت في هذه الدول الحاجة إلى توفير الجبر ومنع تكرار فئة معينة من الانتهاكات، وهي الانتهاكات المرتكبة من خلال إساءة استعمال سلطة الدولة.

٩٤- وكانت هناك العديد من السمات الهامة الأخرى التي جمعت بين الدول التي تشكلت فيها العدالة الانتقالية. فهي لم تكن، بوجه عام، تعاني من ندرة اقتصادية شديدة؛ ولم تكن "نزاعاتها" نزاعات إثنية أو دينية بالدرجة الأولى؛ ونجمت التحولات فيها عن وضع كان أقرب إلى انهيار النظام (أو إهناكه على الأقل).

٩٥- وانتقل نموذج العدالة الانتقالية الناشئ سريعاً، لأسباب منها نجاحه في سياقه الأصلي على الأقل، إلى حالة من نوع مختلف تماماً، وهي بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً، حيث تنعدم الظروف التي جعلت النموذج مجدياً ومعقولاً؛ فكانت البيئة المؤسسية مختلفة تماماً. ومؤسسات الدولة لم يكن نطاق عملها واسعاً؛ ولم تكن تملك القدرة على توفير الخدمات في أجزاء شاسعة من الإقليم. وكانت هذه المؤسسات تعاني أيضاً من فراغ قانوني كبير، وليس فقط من قصور الإنفاذ. والنزاعات التي نجم عنها انتهاك الحقوق كانت مختلفة تماماً؛ فبدلاً من التصدي لعنف مورس في إطار علاقة غير متكافئة وعمودية إلى حد كبير من قبل فاعل واحد، أي الدولة، التي تتحمل المسؤولية عن الأغلبية الساحقة من الانتهاكات المرتكبة، بات يُتوقع من العدالة الانتقالية جبر طائفة أوسع بكثير من الانتهاكات التي يعزى ارتكابها إلى فاعلين متعددين، بينهم عدد لا بأس به من الجهات الفاعلة من غير الدول.

٩٦- ومما زاد الطين بلة أن هذه السياقات اتسمت بندرة اقتصادية شديدة، وضعف في رأس المال الاجتماعي ونقص كبير في مجموعة متنوعة من الكفاءات، ووضع حد للنزاعات فيها من

خلال مفاوضات جمعت أطرافاً غير مغلوبة دعت إلى عقد تسويات من مختلف الأنواع. ولا غرابة في أن يكون تنفيذ النموذج أكثر صعوبة بكثير في هذه السياقات، وأن تكون النتائج أشد التباساً كما تبين.

٩٧- إن نموذج العدالة الانتقالية يقوم على التزامات قانونية ساعد العمل الميداني في هذا المجال على ترسيخها. والاستنتاج الصائب الذي ينبغي أن يُستشف من هذا التقرير ليس أن النظام القانوني القائم ينبغي تغييره، أو أن الالتزامات الناشئة عن انتهاكات القانون الدولي الإنساني أقل شأنًا من الالتزامات الناشئة عن انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان. فمن غير الجائز أن يُنظر إلى العدالة على أنها ترف يستحقه الموسرون دون غيرهم. ولأن عالمية الالتزامات لا تقبل التشكيك تحديداً، فلا يمكن تجاهل الصعوبات التي تعترض تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً. وما يجب تعزيزه بالأحرى هو مستوى الفعالية في وضع التدابير وتنفيذها.

## باء- التوصيات

٩٨- إن تحسن الظروف الأساسية، بما في ذلك الظروف الاقتصادية، يؤدي قطعاً إلى تحسن آفاق النجاح في تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية. ومع أنه لا يمكن اختزال أسباب العنف أو انتهاكات الحقوق في عنصر عدم المساواة أو الفقر، منفردين أو مجتمعين، أو في أية توليفة واضحة المعالم من المؤشرات الاجتماعية، فإن كلاً من عدم المساواة والفقر تربطه علاقة وثيقة بالعنف، كما هو معروف جيداً. فمعظم النزاعات العنيفة في العالم تشب في البلدان التي بلغت أو تبلغ فيها شدة عدم المساواة أو الفقر، أو كليهما في أغلب الأحيان، مبلغاً عظيماً. وبالإضافة إلى ذلك، هناك من ذهب إلى ربط النزاع الأهلي باستمرار حالة عدم المساواة على نحو ثابت، بل وربطه أيضاً ببعض أشكال عدم المساواة المقترنة بتحقيق النمو الاقتصادي بوتيرة سريعة ولكن متفاوتة إلى حد كبير. ولكي يتسنى القضاء على التفاوتات وعلى أشكال عدم المساواة "الأفقية" بوجه خاص، يوصي المقرر الخاص بتنفيذ برامج إصلاحية محكمة يمكن أن تسهم بشكل بناء في تعزيز تدابير العدالة السابقة واللاحقة على حد سواء.

٩٩- وإذا كان ضعف مؤسسات الدولة من العقبات الرئيسية التي تحول دون تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية، فإن تعزيز تلك المؤسسات، يفتح قطعاً، آفاقاً أوسع للعدالة الانتقالية، بحسب اعتقاد المقرر الخاص. وقد دعا المقرر الخاص في تقاريره السابقة إلى وضع نهج إداري للوقاية هدفه تفادي اختزال الإجراءات الوقائية في الوقاية من الأزمات، واختزال الخطط الوقائية في الإصلاحات المؤسسية. ويُنَّ عوضاً عن ذلك العناصر التي يقوم عليها برنامج وقائي واسع يشمل مبادرات يمكن تنفيذها في الآجال القصير والمتوسط والطويل. وتتضمن هذه المبادرات الإصلاحات القانونية والقضائية والدستورية، فضلاً عن إدخال إصلاحات في قطاع الأمن، تشمل التقييم الدقيق للأفراد، وترشيده عدد القوات، وتقييد اختصاص المحاكم العسكرية، في جملة إصلاحات أخرى. ويشمل النهج الإداري أيضاً مبادرات ترمي إلى تعزيز المجتمع المدني وإحداث التغيير في مجالات الثقافة وفي القناعات والمواقف الشخصية. وينبغي تشجيع الدول على إجراء الإصلاحات اللازمة، ومساعدتها في عملية تنفيذها. وهذا ينطوي

على التزام راسخ من البلدان المضيفة بل ومن الشركاء في المجتمع الدولي أيضاً، وذلك لأسباب على رأسها طول أمد هذه العمليات.

١٠٠- وينبغي أن تشمل تدابير العدالة الانتقالية في بيئات ما بعد النزاع الضعيفة مؤسسياً مقوماً هاماً من مقومات بناء المؤسسات؛ ولكن ينبغي مراعاة السياق بجدية أكبر في تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية لأن الزمن الذي تستغرقه هذه العمليات غالباً ما يقاس بالعقود وليس بالسنوات، واحتياجات الضحايا، الذين لديهم حقوق، لا تحتل التأجيل كل هذه المدة. ومن الأهمية بمكان أن يتفادى المسؤولون عن تصميم تدابير العدالة الانتقالية النزوع الشائع إلى تقليد صيغ الاستجابة المؤسسية. ويشجع المقرر الخاص على إطالة التفكير في تحديد أكثر الوسائل فعالية في سياق بعينه في تلبية الحقوق التي تسعى تدابير العدالة الانتقالية إلى تعزيزها، وعلى تجريب صيغ الاستجابة المؤسسية أكثر.

١٠١- وفي السياقات التي تكون فيها المؤسسات الرسمية ضعيفة ويتعذر فيها اعتماد "أفضل المعايير" المجمعة من التجارب المكتسبة في بيئات مختلفة، يبدو من المعقول اللجوء إلى تدابير الاستجابة والموارد المحلية. ويحث المقرر الخاص المجتمع الدولي، والشركاء بصفة عامة، على المشاركة البناءة في جهود العدالة الانتقالية التي تحقق ذلك، مع التحقق من توافقها مع الحقوق، حتى وإن لم تكن على شاكلة المؤسسات المألوفة التي تنشأ في بيئات ما بعد الاستبداد. وينبغي أن تشمل الحلول المحلية الضحايا والقيادات الدينية وقادة المجتمع المدني الآخرين الملتزمين بفكرتي الجبر والوقاية.

١٠٢- ومشاركة الضحايا وغيرهم في تدابير العدالة الانتقالية يستلزم ضمناً توفر القليل من الأمن الذي لا يمكن اعتباره مسألة بديهية في بيئات ما بعد النزاع. ويحث المقرر الخاص على إيلاء اهتمام أكبر ببرامج حماية الشهود باعتبارها قضية لم تكد عملية من عمليات العدالة الانتقالية الأخيرة تخلو منها.

١٠٣- وبالنظر إلى حدة القصور المؤسسي وغيره من أوجه القصور التي تعاني منها بعض الدول موضع الاهتمام المذكورة في هذا التقرير من جهة، والاحتياجات الملحة للضحايا وأهمية إظهار مواجهة المؤسسات لما يرتكب من انتهاكات للحقوق من جهة أخرى، يوصي المقرر الخاص بصياغة استراتيجيات لتحديد الأولويات في مجالات العدالة الانتقالية الأربعة.

١٠٤- وفي ضوء حجم الانتهاكات وكذلك ضعف الأنظمة المعمول بها في التحقيق والملاحقة والأنظمة القضائية، من المهم جمع تلك الموارد القليلة وتوزيعها بأساليب تتسم بالفعالية والاستدامة، وتحفز أكثر على الجبر والوقاية. وفيما يتعلق بالعدالة الجنائية، يكرر المقرر الخاص الدعوة التي وجهها في تقرير سابق لصياغة استراتيجية خاصة بالملاحقة القضائية يكون هدفها تفكيك الشبكات الإجرامية المسؤولة عن الانتهاكات الأشد خطورة. ومن المرجح أن يتطلب ذلك أيضاً إنشاء وحدات متخصصة داخل دوائر النيابة العامة والدوائر القضائية من أجل التغلب على جوانب القصور في القدرات وفي الموثوقية.

١٠٥- وفيما يتعلق بكشف الحقيقة، أعرب المقرر الخاص أيضاً في تقارير سابقة عن القلق بشأن النزوع إلى توسيع نطاق ولايات آليات تقصي الحقائق، ولا سيما لجان تقصي الحقائق، من دون أي مراعاة للقدرات الفعلية لتلك المؤسسات. وإذ يضع المقرر الخاص في اعتباره

الضرورة العاجلة لمعالجة المسألة المتعلقة بالأشخاص المفقودين والمختفين قسراً في حالات النزاع، وهي من الضرورات المرعية والمعتزفة بها، وما أُحرز من تقدم مؤخراً في مجال الطب الشرعي، فإنه يحث المسؤولين عن تصميم آليات تقصي الحقائق على التشديد على أهمية هذا الموضوع. وينبغي ألا تفسر هذه التوصية على أنها دعوة إلى اختزال ولاية آليات تقصي الحقائق في هذه المسألة، أو أن يُستشف منها أن موضوع الأشخاص المفقودين أو المختفين لا يُهمّ خارج إطار كشف الحقيقة. وينتهز المقرر الخاص الفرصة ليكرر رأيه الذي يفيد بأن العدالة الانتقالية تمثل سياسة شاملة تتضمن كشف الحقيقة فضلاً عن تحقيق العدالة وتوفير الجبر وضمانات عدم التكرار.

١٠٦- وفيما يتعلق بالجبر في السياقات التي تجمع بين كثرة عدد المنتفعين المحتملين الرازحين تحت عبء الندرة الاقتصادية الشديدة، والضعف المؤسسي، يحث المقرر الخاص المجتمع الدولي على النظر في إمكانية زيادة دعمه من أجل توفير الجبر، ويذكره بمساهماته بطرق أخرى في برامج تسريح وإعادة إدماج المحاربين السابقين. فنجاح هذه البرامج يكون، في نهاية المطاف، مقروناً برفاه المجتمعات المحلية، التي لا تكون لديها حوافز كبيرة لإعادة إدماج المحاربين السابقين في حالة عدم تلبية احتياجاتها وإعمال حقوقها تماماً. ومن ثم تضاف إلى مسألة الحقوق دواعي المنفعة لتقديم الدعم. ويشجع المقرر الخاص على مزيد من التجريب في أساليب التوزيع المتبعة وأنواع المنافع. وفي حال تعدد توسيع نطاق التغطية في الأجل القصير، يوصي المقرر الخاص كذلك بالعمل، بالتشاور مع الضحايا وغيرهم من الجهات صاحبة المصلحة، على صياغة استراتيجية لتحديد الأولويات تعطي الأسبقية للفئات الأضعف في التوزيع الأولي للمنافع. وأخيراً، يشجع المقرر الخاص الدول على النظر في وضع برامج لمساعدة الضحايا في الأجل القصير (على ألا تكون بديلاً لبرامج الجبر التي يمكن أن تأتي فيما بعد).

١٠٧- ويؤكد المقرر الخاص أن التوصيات الواردة أعلاه يقصد من ورائها إظهار الاستجابة لحقوق الضحايا واحتياجاتهم، ولكن من غير المرجح أن تحقق الترضية الكاملة. ومع ذلك، فهو يعتقد أنها لن تحقق الإنصاف فحسب، بل ستهدى أيضاً الظروف التي يمكن أن تتيح تحديد أشكال أكمل من تدابير الجبر والوقاية.

١٠٨- وثمة أهمية أساسية، في السياقات التي تشهد حالات شديدة من الضعف المؤسسي، في أن يُنظر إلى المجتمع المدني بوصفه مصدراً للدعم والمحرك الرئيسي للتغيير. ويدعو المقرر الخاص الدول والمجتمع الدولي إلى دعم المبادرات التي تعزز المجتمع المدني. ويحث الدول على فتح المجال أمام المجتمع المدني، وتجنب اعتماد تشريعات تفرض قيوداً لا لزوم لها على عمل منظمات المجتمع المدني بحرية، وإلغاء هذه التشريعات حيثما وجدت، والعمل بالأحرى على تشجيع تطوير الكفاءات التي تسهم إسهاماً كبيراً في خدمة المصلحة العامة.

١٠٩- ويشجع المقرر الخاص على تكثيف البحوث والتحاوُر بهدف توضيح دور الجهات المسلحة من غير الدول في الإطار القانوني الدولي. فالتغرات التي تعترى هذا الإطار، فيما يتعلق بالتزاماتها وحقوقها ومسؤولياتها، ولا سيما في بيئات ما بعد النزاع، تشكل عقبة أمام تنفيذ تدابير العدالة الانتقالية. وبمقدور مختلف هيئات الأمم المتحدة، ولا سيما المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أن تتولى زمام المبادرة في عقد هذه المناقشات.