

Distr.: General
14 October 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والستون
البند ٦٨ (ب) من جدول الأعمال
تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل حقوق
الإنسان، بما في ذلك النهج البديلة لتحسين التمتع
الفعلي بحقوق الإنسان والحريات الأساسية

تعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار*

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز
الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، بابلو دي غريف، عملاً بقرار مجلس حقوق
الإنسان ٧/١٨.

* تأخر تقديم هذا التقرير لتضمينه أحدث التطورات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

281014 281014 14-62404 (A)



تقرير المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار

موجز

يتناول المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائم عدم التكرار، في هذا التقرير، موضوع توفير الجبر للضحايا في أعقاب الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي.

وبينما يسלט المقرر الخاص الضوء على التقدم المحرز على صعيد نص القانون والتطبيق العملي له، فإنه يشير إلى ثغرة في التنفيذ يصل مداها إلى أبعاد مخزية.

ويركز التقرير على كيفية التعامل مع التحديات الراهنة في مجال التنفيذ، ومنها انعدام الإرادة السياسية لدى الدول لتنفيذ الالتزامات القائمة متذرة في ذلك بحجج اقتصادية مطعون في صحتها، والاستبعاد غير المبرر لفئات بكاملها من الضحايا استنادا إلى اعتبارات سياسية مما يخلق الانطباع بوجود طريقة متحيزة للجبر تحايي جانبا واحدا فقط، وانعدام مراعاة البعد الجنساني في معظم برامج الجبر مما يؤدي إلى عدم منح أي جبر عن الانتهاكات المتعلقة بنوع الجنس إلا لعدد قليل جدا من الضحايا. ويحث المقرر الخاص الدول على التصدي لهذه التحديات ويدعو إلى اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في تنفيذ برامج الجبر.

ويشدد المقرر الخاص على أهمية مشاركة الضحايا في إجراءات الجبر، بما في ذلك في ما يتعلق بتصميم البرامج، مؤكدا أن المشاركة الفاعلة والمثابرة من شأنها أن تحسن السجل الكئيب لتنفيذ عمليات الجبر.

أولا - مقدمة

١ - يقدم المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار هذا التقرير إلى الجمعية العامة وفقا لقرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٨. ويرد بيان الأنشطة التي اضطلع بها المقرر الخاص في الفترة من آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى حزيران/يونيه ٢٠١٤ في أحدث تقرير قدمه إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/27/56).

ثانيا - الاعتبارات العامة

٢ - بعد أن أكد المقرر الخاص في تقريره الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان على أهمية وضع وتنفيذ برامج بشأن الحقيقة والعدالة والجبر وضمائمات عدم التكرار بطريقة شاملة، باعتبار ذلك جزءا من سياسة عامة لجبر آثار الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، فإنه يكرس هذا التقرير لعنصر الجبر.

٣ - وينصب التركيز هنا على البرامج الإدارية الكبيرة الحجم التي تهدف إلى الاستجابة لطائفة ضخمة من الحالات وليس على نوع عمليات الجبر النابعة من تسوية قضائية لحالات فردية منعزلة. والجبر القضائي للانتهاكات التي تحدث عند ارتكاب جرائم دولية مهم لأسباب عديدة وهو، في الكثير من النظم القضائية، مسألة حقوق منصوص عليها في كل من القانون المحلي والدولي. ويمكن أن توفر الدعاوى القضائية حافزا قويا للحكومات لإنشاء برامج واسعة النطاق خارج نطاق المحاكم. غير أن المحاكم ليس من المرجح أن تكون الوسيلة الرئيسية للانتصاف في الحالات التي تنطوي على مجموعة كبيرة ومعقدة من الضحايا.

٤ - وبرامج الجبر هي في أفضل أحوالها إجراءات إدارية تزول معها، بين جملة أمور أخرى، بعض الصعوبات والتكاليف المرتبطة بالتقاضي. وبالنسبة لطالبي الجبر، تتفوق برامج الجبر الإدارية كثيرا على الإجراءات القضائية في حالات الانتهاكات الجماعية، لأن نتائجها أسرع وتكاليفها أقل ومعايير الإثبات فيها أقل صرامة وتتبع فيها إجراءات غير التهامية وترتفع فيها احتمالات الحصول على تعويضات. وليس هذا سببا يدعو إلى غلق باب اللجوء إلى المحاكم لأغراض الجبر، ولكنه سبب يدعو إلى إنشاء برامج إدارية.

٥ - وبالنظر إلى المؤلفات الموجودة حاليا عن موضوع برامج الجبر، بما يشمل تصميم تلك البرامج وتنفيذها والدروس المستفادة منها^(١)، سيركز هذا التقرير على بعض التحديات التي تواجهها هذه البرامج مع تسليطه بعض الضوء على كيفية التصدي لتلك التحديات.

٦ - ورغم التقدم الكبير الذي تحقق في وضع قواعد تؤسس لحقوق الضحايا في الجبر، فضلا عن بعض التجارب الهامة على صعيد الممارسة، فإن معظم ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي ما زالوا لا يحصلون على أي شكل من أشكال الجبر. فهناك ثغرة في التنفيذ يمكن القول عن حق بأنها ذات أبعاد مخزية ولا ينبغي أن يحجبها ما أُحرز من تقدم على صعيد وضع القواعد بل وما تحقق على صعيد الممارسة العملية في بعض الحالات من إنجازات ملموسة.

٧ - وانتهاك الحقوق الأساسية يمكن أن يكون له وقع مدمر على الضحايا وأن يخلّف آثارا طويلة الأمد لها تداعيات يشعر بها العديد من الأشخاص بل وتنتقل من جيل إلى جيل. وعدم تنفيذ تدابير يمكن أن تخفف من وطأة آثار الانتهاكات (لأنها لا يمكن أن تُزيل تلك الآثار تماما) هو أمر له عواقب وخيمة على الأفراد والجماعات، فضلا عن كونه يشكل خرقا لالتزام قانوني.

٨ - ولا يعالج هذا التقرير الأسس القانونية والشواغل المتعلقة بما هو مستحق للضحايا فحسب بل يعالج أيضا الاعتبارات العملية. فليس مستغربا، على سبيل المثال، أن نجد ما يؤيد مقولة أن كل مقاتل سابق في سياقات ما بعد النزاعات ينبغي أن يصبح من المستفيدين من برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج. ولكن لا يوجد تعبير، ولو حتى على مستوى الطنطة، عن التزامات على نفس الدرجة من الطموح في ما يتعلق بتوفير الجبر لضحايا هذه النزاعات^(٢). وهذا أمر ليس بمحفف فحسب، بل له أيضا نتائج ضارة. فبقدر ما تستهدف برامج نزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج إعادة إدماج المقاتلين السابقين، لا يؤدي عدم تلبية مطالب المجتمعات المستقبلية لهؤلاء المقاتلين والضحايا الموجودين فيها إلى تيسير تلك

(١) Pablo de Greiff, ed., *The Handbook of Reparations* (Oxford, Oxford University Press, 2008) and *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: National Consultations on Transitional Justice* (United Nations publication, Sales No. 09.XIV.2)

(٢) Jonah Shulhofer-Wohl and Nicholas Sambanis, *Disarmament, Demobilization and Reintegration Programs: An Assessment* (Folke Bernadotte Academy Publications, 2010). من بين البلدان الـ ٤٦ التي أُدرجت على أنها نفذت برامج لنزع السلاح والتسريح وإعادة الإدماج بمساعدة خارجية في الفترة من عام ١٩٧٩ إلى عام ٢٠٠٦، لم تقم إلا ثمانية بلدان - وفق الحصر الذي أجراه المقرر الخاص - بإنشاء أي نوع من برامج الجبر، ولم يكمل أي بلد من هذه البلدان الثمانية أي من هذه البرامج.

العملية. ومن الممكن في حالات ما بعد النزاع أن يُفهم من منح المقاتلين السابقين استحقاقات دون بذل أي جهود لجبر الضحايا أن حمل السلاح هو في نهاية المطاف السبيل الوحيد لاسترعاء انتباه الدولة^(٣).

٩ - وتبيننا لوجهة ما نطرحه من زاوية إيجابية، نقول إن برامج الجبر يمكن أن تؤدي دورا مهما في أعقاب الانتهاكات الجماعية، أثناء النزاعات وخارجها على السواء. فالجبر، شأنه شأن غيره من تدابير العدالة الانتقالية، يمكن من الاعتراف بالضحايا ليس باعتبارهم ضحايا فحسب بل بوصفهم، وهو المهم، أصحاب حقوق. فضلا عن ذلك، يمكن للجبر أن يعزز الثقة في المؤسسات وأن يساهم في تقوية سيادة القانون وأن يشجع الاندماج الاجتماعي أو المصالحة. وكون الجبر يتشاطر هذه الأهداف مع جهود استجلاء الحقيقة وتحقيق العدالة وضمنان عدم التكرار هو سبب من الأسباب الداعية إلى اتباع نهج شامل في التعامل مع مسألة تحقيق الانتصاف.

١٠ - غير أن القول بأن الجبر جزء من سياسة شاملة ينبغي ألا يطمس الدور المتميز الذي يؤديه: فالجبر هو التدبير الوحيد المصمم بحيث يعود بالفائدة على الضحايا مباشرة. ومع أن الملاحظات القضائية و، إلى حد ما، عمليات التدقيق هي في نهاية المطاف نضال ضد الجناة، ومع أن المستفيد المباشر من استجلاء الحقيقة والإصلاح المؤسسي هو المجتمع ككل، فإن الجبر يشكل جهدا ينفذ بشكل صريح وفي المقام الأول لصالح الضحايا.

١١ - وفي ضوء ذلك، ينبغي الانتباه إلى ثلاثة محاذير. أولا، الجبر ليس مجرد آلية تبادل، أشبه بوثيقة تأمين ضد الجريمة أو بنظام للتعويض يوفر استحقاقات للضحايا عقب انتهاك حقوقهم. فالجبر، باعتباره من تدابير العدالة، يجب أن يصاحبه اعتراف بالمسؤولية وأن يكون مرتبطا، على وجه الدقة، باستجلاء الحقيقة وتحقيق العدالة وضمنات عدم التكرار. ثانيا، الاعتراف بالإسهام المتميز الذي يمكن أن يؤديه الجبر للضحايا لا يبرر، لا من الناحية القانونية أو من الناحية الأخلاقية، أن يكون مطلوبا منهم، أو من أي أحد غيرهم، المفاضلة بين مبادرات مختلفة لتحقيق العدالة. ولذلك فإن الجهد الهادف، مثلا، إلى زيادة مقبولة إفلات الجناة من العقاب بتقديم جبر "سخي" للضحايا هو جهد غير مقبول. وثالثا، لا تعني مقولة أن الجبر مصمم بحيث يعود بالفائدة على الضحايا مباشرة أن النتائج الإيجابية لبرنامج الجبر الجيد التصميم تقتصر على الضحايا وحدهم. فبالنظر إلى أن الجبر من تدابير العدالة، فإنه

(٣) Pablo de Greiff, "Demobilization, disarmament and reintegration and reparations: establishing links between peace and justice instruments", in *Building a Future on Peace and Justice*, Kai Ambos, Judith Large and Marieke Wierda, eds. (Springer, 2009)

يستند إلى قواعد عامة ولفوائده آثار إيجابية انتشارية هامة، منها التدليل على الوفاء بالالتزام القانوني بالتعامل بجدية من انتهاك الحقوق.

١٢ - وقد نفذت مجموعة متنوعة جدا من البلدان التي تواجه تحديات متنوعة برامج للجبر من النوع الذي يتناول هذا التقرير، وهي برامج يمكن أن تُستقى منها دروس قيّمة. ومن البلدان التي نفذت شكلا ما من أشكال برامج الجبر الجماعي: الأرجنتين، وإسبانيا، وإكوادور، وألمانيا، وأوروغواي، وباراغواي، والبرازيل، وبلجيكا، وبيرو، وتركيا، وتونس، وجنوب أفريقيا، والسلفادور، وسيراليون، وشيلي، والعراق، وغانا، وغواتيمالا، والفلبين، وكندا، وكولومبيا، والمغرب، ونيبال، وهايتي، والولايات المتحدة الأمريكية. وتباين هذه البلدان من حيث التقاليد القانونية، ونوع النزاع (أو منشأ الانتهاكات)، والسياق التاريخي، والمنطقة، ودرجة التنمية الاجتماعية الاقتصادية.

١٣ - وبالنظر إلى شدة نزوع الحكومات إلى الادعاء بأنه لا قبل لها بتكاليف برامج الجبر، حتى قبل أن تبذل أي محاولة لحساب تلك التكاليف، فإن التجربة تدل على أن الإدارة السياسية، بعد بلوغ حد معين، يبدو أنها عامل أقوى من الاعتبارات الاجتماعية - الاقتصادية في تحديد ليس فقط ما إذا كان سيجري تنفيذ برنامج للجبر أم لا، بل أيضا الخصائص الأساسية لهذا البرنامج، بما في ذلك حجمه ونوع الاستحقاقات التي يوزعها^(٤).

ثالثا - الخلفية القانونية

١٤ - في القانون الدولي التقليدي، الذي تشكل الدولة موضوعه الرئيسي، نجد أن الأفعال غير المشروعة وما يعقبها من جبر هي أمور تخضع لمسؤولية الدول فيما بينها^(٥). وقد اعترف القانون الدولي لحقوق الإنسان تدريجيا بحق ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان في المطالبة بالانتصاف والجبر أمام الآليات القضائية الوطنية، وأمام المحافل الدولية تبعا لذلك.

١٥ - ونتيجة للعمل الدولي في مجال وضع القواعد، بات الأساس القانوني الدولي للحق في الانتصاف أو الجبر مكرسا بقوة في مجموعة الصكوك الدولية المفصلة المتعلقة بحقوق الإنسان التي تحظى حاليا بقبول واسع من جانب الدول. ومن بين الصكوك الدولية العديدة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المادة ٨) والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٢)

(٤) انظر، مثلا، Alexander Segovia, "Financing reparations programs: reflections from international experience", in *The Handbook of Reparations*.

(٥) Permanent Court of International Justice, *Case Concerning the Factory at Chorzów (Indemnities): Germany v. Poland* (21 November 1927).

والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادة ٦) واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادة ١٤) واتفاقية حقوق الطفل (المادة ٣٩). ويجب الإشارة في هذا الصدد أيضا إلى أهمية صكوك القانون الإنساني الدولي والقانون الجنائي الدولي وهي: اللائحة المتعلقة بقوانين وأعراف الحرب البرية (المادة ٣) والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا المنازعات المسلحة الدولية (المادة ٩١) ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (المادتان ٦٨ و ٧٥).

١٦ - وكما ذكرت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٣١، فإن ما يقع على الدول من واجب جبر الضرر الواقع على الأفراد الذين انتهكت حقوقهم التي يكفلها لهم العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية هو أحد عناصر سبل الانتصاف المحلية الفعالة: "لا سبيل إلى الوفاء بالالتزام القاضي بتوفير انتصاف فعال [...] إلا بجبر الضرر الواقع على الأفراد الذين انتهكت حقوقهم التي يكفلها لهم العهد". ويؤكد هذا القول الاجتهاد القضائي للعديد من هيئات حقوق الإنسان الذي يولي أهمية بشكل متزايد لاعتبار أن سبل الانتصاف الفعالة تعني ضمنا وجود حق للضحايا، لا وجود واجب على الدول فحسب.

١٧ - ويرهن الكم المتنامي من الاجتهادات القضائية بشأن الأبعاد الموضوعية والإجرائية للحق في الجبر على الترسخ الشديد للحق في الجبر في القانون الدولي. فقد نظرت هيئات المعاهدات والمحاكم الوطنية والإقليمية والدولية، بما فيها محكمة العدل الدولية ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في عدد كبير من القضايا الفردية والدعاوى الجماعية الناشئة عن فترات شهدت انتهاكات جماعية، وخلصت من نظرها هذا إلى اجتهادات ثرية. وأكدت هذه الاجتهادات أن التزام الدولة بجبر الضرر يمتد إلى ما هو أبعد كثيرا من التعويضات النقدية ليشمل متطلبات إضافية من قبيل: التحقيقات العامة والملاحقة القضائية؛ والإصلاح القانوني؛ ورد الحرية أو العمل أو الممتلكات؛ والرعاية الطبية، والتعبير عن الاعتذار العام والاعتراف الرسمي بمسؤولية الدولة عن الانتهاكات.

١٨ - ويشكل اعتماد الجمعية العامة بتوافق الآراء للمبادئ الأساسية والتوجيهية المتعلقة بالحق في الانتصاف والجبر لضحايا انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي في عام ٢٠٠٥ حدثا تاريخيا، ليس لأنها محاولة لاستحداث حقوق جديدة، بل لأنها، على وجه الدقة، تشكل تجميعا لما اعترف المجتمع الدولي، عن طريق لجنة حقوق الإنسان أولا ثم الجمعية العامة ثانيا، بأنه حقوق موجودة بالفعل (انظر قرار الجمعية ١٤٧/٦٠، المرفق). بيد أنه ليس هناك شك في أن المبادئ الأساسية والتوجيهية كان لها دور

في التشجيع على فهم الحق في الجبر بشكل أفضل، وفي توجيه العمل في هذا الميدان، الأمر الذي تدلل عليه الإحالة المتزايدة إلى هذه الوثيقة في الاجتهادات القضائية الصادرة عن محاكم شتى.

رابعاً - برامج الجبر

١٩ - يمكن استخلاص دروس قيّمة من خبرات مختلف البلدان بشأن البرامج الإدارية الواسعة النطاق. ويفهم مصطلح الجبر، في سياق هذه البرامج، فهماً أضيق بعض الشيء مما يشير إليه مدلوله في القانون الدولي حيث يستخدم المصطلح للإشارة إلى جميع التدابير التي يمكن الاستعانة بها لجبر الأنواع المختلفة من الأضرار التي ربما عانى منها الضحايا نتيجة لبعض الجرائم. ويمكن ملاحظة ذلك النطاق الأوسع إذا أخذنا في الاعتبار تنوع الأشكال التي يمكن أن يتخذها الجبر في إطار القانون الدولي. وتحدد المبادئ الأساسية خمسة أشكال للجبر هي: رد الحقوق، والتعويض، والتأهيل، والترضية، وضمانات عدم التكرار.

٢٠ - والفهم الواسع النطاق لمصطلح "الجبر" الذي تركز عليه هذه الفئات الخمس وهو فهم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بفئة "وسائل الانتصاف القانونية" الأعم - يتسق هو نفسه تماماً مع الاتجاه إلى البحث عن علاقات تكامل بين مختلف تدابير العدالة. ويمكن القول بأن هذا الاتجاه يمثل المساهمة الرئيسية التي قدمت في سبيل الكفاح من أجل إعمال حقوق الإنسان من خلال العدالة الانتقالية. وفي الواقع، تتداخل الفئات الخمس الواردة في المبادئ الأساسية مع مفهوم العدالة الانتقالية الشامل الذي اعتمده منظومة الأمم المتحدة^(٦).

٢١ - إلا إنه من الناحية التنفيذية تتجاوز الفئات الخمس ولاية أي برنامج جبر موجود حتى الآن: إذ لا يعتبر أي برنامج جبر مسؤولاً عن توزيع المجموعة الكاملة من الاستحقاقات المجمعة تحت فئتي الترضية وضمانات عدم التكرار الواردتين في المبادئ الأساسية. وفي الممارسة العملية، لا يتحمل القائمون بتصميم برامج الجبر المسؤولية عن السياسات التي تتناول الإفصاح عن الحقيقة والإصلاح المؤسسي، على سبيل المثال. وبدلاً من فهم الجبر باعتباره مجموعة من التدابير التي يمكن أن توفر انتصافاً قانونياً لحدوث انتهاكات، يستخدم هذا المصطلح للإشارة إلى مجموعة التدابير التي يمكن تنفيذها من أجل تقديم منافع للضحايا بصورة مباشرة. وتنطوي هذه التفرقة على تمييز مفيد بين التدابير التي قد تكون لها آثار

(٦) انظر، على سبيل المثال، الجزء التاسع من تقرير الأمين العام بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع ومجتمعات ما بعد النزاع (S/2004/616) والمذكرة التوجيهية للأمين العام عن نهج الأمم المتحدة في شأن العدالة الانتقالية (٢٠١٠)؛ وقرار مجلس حقوق الإنسان ٧/١٨.

انتصافية، وقد تكون إلزامية بل وضرورية (من قبيل معاقبة مرتكبي الجرائم أو القيام بإصلاحات مؤسسية) لكن لا يترتب عليها توزيع استحقاقات مباشرة على الضحايا أنفسهم، وتلك التدابير التي تؤدي إلى جبر الضرر وبالتالي تعتبر تدابير انتصافية بالمعنى الدقيق للكلمة.

٢٢ - وفي مجال الممارسات المتعلقة ببرامج الجبر الواسعة النطاق، يتمحور تنظيم العمل بصفة رئيسية حول التمييز بين البرامج التي تنطوي على تدابير مادية أو رمزية وتلك التي تقوم بتوزيع استحقاقات على أفراد أو جماعات.

٢٣ - ولأغراض التحليل، من المفيد تصور الجبر كعلاقة ثلاثية الأضلاع والمفاهيم الجوهرية فيها هي "الضحايا" و"المستفيدون" و"الاستحقاقات". ولذا تتمثل الفكرة التي يقوم عليها برنامج الجبر في توزيع مجموعة من الاستحقاقات على نحو يجعل جميع الضحايا مستفيدين. ويتيح هذا النموذج البسيط تنظيماً دقيقاً لبعض التحديات التي تواجهها برامج الجبر، مع مراعاة أن الجبر ليس مجرد آلية لنقل منافع، بل جزء من جهد لتحقيق العدالة.

ألف - ما هي الانتهاكات التي ينبغي أن تكون موضوعاً لاستحقاقات الجبر؟

٢٤ - ربما كان السؤال الأساسي تماماً الذي يطرح نفسه عند تصميم أحد برامج الجبر - وهو ما هي أنواع الانتهاكات التي تؤدي إلى الحصول على استحقاقات - سؤالاً لا يجاب عليه من خلال اعتماد تعريف عام لـ "الضحايا"^(٧).

٢٥ - ومع ذلك ينبغي أن يشكل هذا التعريف إطار تصميم برامج الجبر. وثمة أمور تمثل أهمية خاصة لاعتبارات وضع أطر البرامج هي: ما إذا كانت الأضرار التي يتعين جبرها ذات نوع واحد فقط؛ وما إذا كانت الانتهاكات ذات الصلة تشمل القيام بأفعال، أو التقاعس عن القيام بأفعال؛ وما إذا كان الضحايا يشملون أولئك الذين استهدفهم الفعل بصورة مباشرة، وأيضاً أولئك الذين عانوا من عواقب التقاعس بشكل مباشر؛ وعدم أهمية أن يكون مرتكب الجرم قد عرفت هويته أو تمت مقاضاته أو إدانته لتحديد ما إذا كان شخص ما ضحية انتهاك جسيم من انتهاكات القانون الدولي لحقوق الإنسان، أو خرق سافر للقانون الإنساني الدولي. ومع ذلك، فحتى بعد دمج هذه النقاط في الإطار العام تظل هناك أسئلة بالغة الأهمية بلا إجابة. ويُنتهك عدد هائل من الحقوق في عهود الأنظمة القمعية وأوقات النزاع.

(٧) انظر تعريف "الضحية" الوارد في المبادئ الأساسية.

٢٦ - وكفي يتسنى لأي برنامج جبر تحويل كل الضحايا إلى مستفيدين، يتعين أن تصل الاستحقاقات التي يقدمها إلى ضحايا جميع الانتهاكات التي يمكن أن تكون قد حدثت أثناء نزاع أو خلال فترة قمع. وإذا تحقق ذلك سيكون البرنامج شاملاً. ولكن لم يحقق أي برنامج حتى الآن الشمول التام. فعلى سبيل المثال، لم يقدم أي برنامج جبر واسع النطاق استحقاقات لضحايا انتهاكات حقوق الإنسان التي كانت شائعة أثناء فترات الحكم الاستبدادي، مثل انتهاك الحق في حرية التعبير وتكوين الرابطة، أو المشاركة في الحياة السياسية. وركزت معظم البرامج تركيزاً شديداً على بضعة حقوق مدنية وسياسية، أي تلك المرتبطة ارتباطاً وثيقاً للغاية بالحريات الأساسية، والسلامة البدنية، وأغفلت إلى حد كبير جبر الأضرار الناجمة عن انتهاكات الحقوق الأخرى. والتركيز على هذه الحقوق لا يعدم تماماً ما يبرره من الأسباب. فعندما تكون الموارد المتاحة للتعويضات شحيحة، يتعين تحديد خيارات، ويمكن القول إن من المنطقي في هذه الحالة التركيز على أشد الجرائم خطورة. وبدل ذلك هو وضع قائمة شاملة للحقوق التي تترتب على انتهاكها استحقاقات جبر، وهو بديل يمكن أن يؤدي إلى تقليص الاستحقاقات تقليصاً غير مقبول.

٢٧ - ومع ذلك، لم يعلل أي برنامج لماذا تترتب على انتهاكات بعينها دون غيرها استحقاقات جبر. وليس مستغرباً أن معظم البرامج تجاهلت أنواعاً من الانتهاكات ربما كان يمكن بل وينبغي إدراجها. وكان لهذه الاستبعادات أثر غير تناسبي على النساء والجماعات المهمشة. لذا فإن مجرد طلب توضيح المبادئ أو على الأقل المبررات التي يستند إليها اختيار انتهاك بعض الحقوق دون الأخرى من المرجح أن يؤدي إلى تدارك الاستبعادات التي لا مبرر لها، على الأقل^(٨). وسيكون من المفيد في هذا الصدد تعزيز سبل مشاركة الضحايا، وهو موضوع سيعود التقرير إلى التطرق إليه.

٢٨ - ومن المهم أن نضع في اعتبارنا، عند محاولة الحلولة دون تقليص توزيع الاستحقاقات على المستفيدين تقليصاً مفرطاً يربط الاستحقاقات بقائمة محدودة من الانتهاكات، أن هناك استبعادات لا تتنافى مع التزامات قانونية محددة فحسب بل وتخالف أيضاً مبادئ عامة، من بينها المساواة في المعاملة، وهو ما من شأنه أن يضعف شرعية هذه المحاولة العامة. وإضافة إلى ذلك، ليس من شأن هذه الاستبعادات إلا ضمان بقاء النضال من أجل جبر الضرر مدرجاً على جدول الأعمال السياسي، وهو ما يمكن أن يهدد استقرار المبادرة ككل^(٩).

(٨) انظر Ruth Rubio-Marín, "The gender of reparations in transitional democracies", in *The Gender of Reparations*, Ruth Rubio-Marín, ed. (New York, Cambridge University Press, 2009).

(٩) على سبيل المثال، في شيلي، أدى استبعاد ضحايا التعذيب والمعتقلين السياسيين من معظم برامج الجبر إلى مواصلة أكبر مجموعة من الضحايا النضال حتى منتصف العقد الأول من القرن الحادي والعشرين.

باء - ما هي أنواع الاستحقاقات التي ينبغي أن يقدمها برنامج الجبر؟

٢٩ - إن تصميم برنامج يوزع مجموعة متنوعة من الاستحقاقات (ليست جميعها مادية أو نقدية) هو أمر يساعد على زيادة نطاق تغطيته، دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى زيادة تكلفته بنفس الدرجة.

٣٠ - والجمع بين أنواع مختلفة من الاستحقاقات هو ما يسعى مصطلح "التعقد" إلى التعبير عنه. ويكون برنامج الجبر أكثر تعقداً إذا تضمن توزيع أنواع من الاستحقاقات أكثر تميزاً وبسبيل أكثر تميزاً عن بدائله. ويمكن أن تتخذ أساليب الجبر المادي والرمزي أشكالاً مختلفة ويمكن دمجها بطرق شتى. ويمكن أن تأتي التعويضات العينية في صورة تعويض مادي من قبيل دفع مبالغ نقدية، أو تقديم مجموعات من الخدمات، وهو ما قد يتضمن بدوره رصد مخصصات للتعليم والصحة والسكن وما إلى ذلك ويمكن أن يشمل الجبر الرمزي تقديم اعتذارات رسمية، أو تغيير أسماء الأماكن العامة، أو تخصيص يوم لإقامة احتفال تذكاري، أو إنشاء متاحف وحدثات عامة مكرسة لذكرى الضحايا، أو اتخاذ تدابير إعادة تأهيل من قبيل إعادة حسن سمعة الضحايا.

٣١ - وهناك سببان رئيسيان على الأقل يدعوان إلى إنشاء برامج جبر معقدة. الأول هو أن القيام بذلك سيؤدي إلى زيادة الموارد إلى أقصى حد. فالبرامج التي تضم مجموعة متنوعة من الاستحقاقات تتراوح من الاستحقاقات العينية إلى الاستحقاقات الرمزية، والبرامج التي توزع جميع هذه الاستحقاقات على الأفراد والجماعات قد تغطي نسبة أكبر من مجموعة الضحايا. وبالنظر إلى أن الضحايا الذين تعرضوا لفئات مختلفة من الانتهاكات لا يلزم بالضرورة أن يحصلوا على نفس أنواع الاستحقاقات، فإن وجود تشكيلة أوسع من الاستحقاقات يعني الوصول إلى المزيد من الضحايا. ويتيح هذا التوسع في أنواع الاستحقاقات الاستجابة على نحو أفضل للأنواع المختلفة من الأضرار التي يمكن أن يفضي إليها انتهاك معين، مما يزيد من إمكانية جبر الضرر، إلى حد ما.

٣٢ - ويمكن أن تتراوح برامج الجبر من برامج شديدة البساطة (أي مجرد تسليم مبالغ نقدية) إلى برامج بالغة التعقيد (أي التي لا تقتصر على توزيع المال بل تشمل أيضاً الرعاية الصحية وتوفير الدعم في مجالي التعليم والإسكان وما إلى ذلك) واتخاذ تدابير رمزية على المستويين الفردي والجماعي. وبوجه عام، بالنظر إلى أن هناك بعض الأشياء التي لا يمكن شراؤها بالمال، يحمل التعقد في طياته إمكانية توفير الاستحقاقات لعدد أكبر من الضحايا - فضلاً عن غير الضحايا، ولا سيما في حالة اتخاذ تدابير رمزية جماعية - وتوجيه الاستحقاقات بصورة مرنة بحيث تستجيب لمجموعة متنوعة من احتياجات الضحايا.

٣٣ - وقد لاقى التعويضات المادية المقدمة للأفراد من الاهتمام ما يفوق أي شكل آخر من أشكال الجبر، ولكن ثمة استحقاقات أخرى من ضمنها التدابير الرمزية يتزايد إدراجها في برامج الجبر أو تلقى المزيد من الاهتمام بوصفها عناصر ممكنة في تلك البرامج. وتهدف الاستحقاقات الرمزية، جزئياً على الأقل، إلى تعزيز الاعتراف كما هو شأن تدابير الجبر الأخرى. وعلى النقيض من الأنواع الأخرى من المنافع، تستمد التدابير الرمزية قوتها الكامنة من كونها محملة بالمعاني ومن ثم بإمكانها مساعدة الضحايا على وجه الخصوص والمجتمع بوجه عام على فهم مغزى الأحداث الأليمة التي وقعت في الماضي^(١٠). وقد وضعت التدابير الفردية الرمزية التالية موضع الاختبار وأسفرت عن نتائج إيجابية: إرسال خطابات اعتذار يغلب عليها الطابع الفردي ممهرة بتوقيع أعلى سلطة في الحكومة، وإرسال نسخة من تقرير لجنة لتقصي الحقائق إلى جميع الضحايا، ودعم الأسر في جهودها الرامية إلى دفن ذويها بطريقة لائقة. وجرت أيضاً تدابير رمزية من قبيل إعادة تسمية الأماكن العامة، وبناء المتاحف والنصب التذكارية، وتحويل أماكن الاحتجاز والتعذيب إلى مواقع تذكارية، وتخصيص أيام لإقامة احتفالات تذكارية، والمشاركة في فعاليات عامة للتكفير عن الأخطاء. ومن الواضح أن التدابير الرمزية تكون لها أهميتها نظراً لأن تحويل ذكرى الضحايا إلى قضية عامة يرفع عن كاهل ذويهم عبء الإحساس بضرورة إحياء ذكرى أناس قضوا نحبهم. ويتيح لهم الاهتمام بأمور أخرى. ويندرج هذا ضمن ما يعنيه القول بأن التعويضات يمكن أن توفر نوعاً من الاعتراف بالضحايا ليس بوصفهم ضحايا فحسب بل أيضاً بوصفهم أصحاب حقوق بمعنى أعم.

٣٤ - والاتجاه المؤيد لإدراج منافع رمزية (فردية وجماعية على السواء) يستحق التشجيع والتعزيز، ولكن على اعتبار أن هذه المنافع تمثل نوعاً واحداً من أنواع الاستحقاق بين أنواع أخرى، لا بوصفها بديلاً عن المنافع المستحقة للضحايا، والتي يحتاجون إليها في معظم الحالات. وعلاوة على ذلك، فإن مشاركة ممثلي المجتمع المدني في تصميم وتنفيذ مشاريع الجبر الرمزية ربما كانت أهم من المشاركة في أي تدابير أخرى لجبر الضرر، بالنظر إلى قيمة دورهم الدلالية والتمثيلية.

(١٠) انظر، على سبيل المثال، Brandon Hamber, "Narrowing the macro and the micro: a psychological perspective on reparations in societies in transition", in *The Handbook of Reparations*.

الخدمات الطبية

٣٥ - وفقا للمبادئ الأساسية، تشمل فكرة "إعادة التأهيل" المستحقة للضحايا إعادة التأهيل الطبي والنفسي^(١١). وبوجه عام، هناك أسباب وجيهة تدعو إلى اهتمام برامج التعويضات بقضايا الصحة، وليس أقلها ارتفاع عدد حالات الإصابة بالصدمة النفسية الناجمة عن التعرض لحوادث عنف وما يبدو من وجود أنماط تزايد في الأمراض وفي معدلات الإصابة بها في أوساط الضحايا. وبالتالي، فإن تقديم الخدمات الطبية، بما في ذلك العلاج النفسي وتقديم المشورة النفسية، يشكل وسيلة فعالة جدا لتحسين نوعية حياة الناجين وأسره.

٣٦ - ومع ذلك لا ينبغي التفكير في تقديم الخدمات الطبية كاستحقاقات متعلقة بحبر الضرر على أنه مجرد إتاحة خدمات طبية للضحايا كانت موجودة مسبقا. فضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان يحتاجون في كثير من الأحيان إلى خدمات متخصصة قد لا تكون متوافرة بسهولة. فعلى سبيل المثال، في معظم البلدان الخارجة من النزاع والقمع، نجد أن عدد أخصائيي الصحة العقلية ذوي الخبرة في التعامل مع ضحايا التعذيب هزيل للغاية. وبغض النظر تماما عن الحاجة إلى الخدمات المتخصصة، تؤثر التجارب السابقة للضحايا على الطريقة التي يتعين بها تقديم جميع أنواع الخدمات، ومن ثم يلزم بذل جهود كبيرة لتوعية جميع مقدمي الخدمات على جميع المستويات بهذه الاحتياجات الخاصة.

الأشكال الأخرى لإعادة التأهيل

٣٧ - وضع عدد كبير من برامج الجبر تدابير محددة لإعادة التأهيل لا تستهدف فقط صحة الضحايا، بل تسعى أيضا إلى تحسين ما يمكن تسميته بـ "الوضع المدني" لهؤلاء الضحايا. وهذه تشمل تدابير إعادة السمعة الحسنة للضحايا عن طريق التصريح ببراءتهم علنا، وشطب سجلات السوابق الجنائية، وإعادة جوازات السفر، وبطاقات الانتخاب، وغيرها من الوثائق. وتتجاوز أهمية هذه التدابير إلى حد بعيد دواعي المصلحة، وينبغي أن تكون جزءا لا يتجزأ من أي برنامج يسعى إلى الاعتراف بالضحايا باعتبارهم أصحاب حقوق. وقد تعلمت بعض برامج الجبر من تجربة أرامل المختفين الصادمة، ولا سيما في الأرجنتين، لأنهم كان من الواضح احتياجهم، من ناحية، إلى تسوية مسائل الحضانة والزوجية والإرث، ولكنهم كُن

(١١) منذ عام ١٩٩٢، ظلت شيلي توفر الخدمات الطبية لضحايا الحكم الدكتاتوري. وتضمن برنامج الجبر الذي اقترحتته لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في بيرو توصيات متعلقة بالرعاية الصحية البدنية والعقلية على حد سواء. ومن المثير للاهتمام أن لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في بيرو وهيئة الإنصاف والمصالحة في المغرب كانت لديهما وحدات طبية داخلية.

يترددن من الناحية الأخرى في طلب شهادات وفاة أزواجهن المختفين. وبدأ في سياق هذه البرامج إصدار شهادات تعلن أن الشخص "غائب بالاختفاء القسري"، الأمر الذي يتيح للزوجات الباقيات على قيد الحياة استرداد الممتلكات أو بيعها، أو الزواج مرة أخرى وحل منازعات الوصاية، على سبيل المثال، بدون أن يتولد داخلهن الشعور بالخيانة الذي كثيرا ما يقال إنه يمثل جزءا من طلب شهادة وفاة^(١٢).

الجبر الجماعي

٣٨ - لقي مفهوم الجبر الجماعي اهتماما وتأييدا في الآونة الأخيرة^(١٣). ومصطلح "الجبر الجماعي" غامض، لأن كلمة "الجماعي" تشير إلى طبيعة الجبر (أي أنواع المنافع التي توزع أو طريقة توزيعها) وكذلك نوع من يتلقى هذا الجبر (أي الجماعات).

٣٩ - والاعتذار العلني، على سبيل المثال، هو أحد تدابير الجبر الجماعي. ولا تقتصر أهداف هذه التدابير على الاعتراف بالضحايا فحسب، بل تعيد أيضا التأكيد على صحة القواعد العامة التي حدث تجاوز لها (وهي بذلك تؤكد من جديد بشكل غير مباشر أهمية الحقوق بوجه عام، ومنها طبعاً حقوق الضحايا، وتعزز بالتالي وضع الضحايا لا كضحايا فحسب بل أيضا كأصحاب حقوق)^(١٤).

٤٠ - وليست عمليات الجبر الجماعي للضرر رمزية فحسب: فبعضها مادي أيضا، كما هو الحال عند بناء مدرسة أو مستشفى تحت مسمى الجبر ولصالح مجموعة محددة من السكان^(١٥). والجبر الجماعي من النوع المادي يتعرض باستمرار لخطر اعتباره لا يمثل نوعاً من أنواع الجبر على الإطلاق، وخطر اعتبار أن قدرته على تحقيق جبر للضرر ضئيلة. ويكمن جزء من المشكلة في أن هذه التدابير لا تستهدف الضحايا على وجه التحديد. فالبرامج

(١٢) انظر القانون ٣٢١ ٢٤ (١٩٩١).

(١٣) انظر المبادئ الأساسية والمجموعة المستوفاة من المبادئ المتعلقة بحماية حقوق الإنسان وتعزيزها من خلال اتخاذ إجراءات لمكافحة الإفلات من العقاب (E/CN.4/2005/102/Add.1).

(١٤) نظر: Pablo de Greiff, "The role of apologies in national reconciliation processes: on making trustworthy institutions trusted", in *The Age of Apology: Facing up to the Past*, Mark Gibney, Rhoda E. Howard-Hassmann, Jean-Marc Coicaud and Niklaus Steiner, eds., (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2008).

(١٥) Inter-American Court of Human Rights, *Aloeboetoe et. al. case* (10 September 1993). وانظر أيضا: Cristián Correa, "Reparations in Peru: from recommendations to implementation" (International Center for Transitional Justice, June 2013) و "تقرير الرباط: مفهوم وتدابير جبر الضرر الجماعي" (الجلسة الاستشاري لحقوق الإنسان والمركز الدولي للعدالة الانتقالية، ٢٠٠٩).

الجماعية التي توزع منافع مادية غالبا ما تركز على المنافع غير الحصرية (أي المنافع التي يصبح منع الآخرين من استهلاكها صعبا متى أصبحت متاحة). فإذا قام أحد برامج الجبر بإنشاء مستشفى أو طريق، مثلا، من الواضح أن الضحايا وغيرهم سيقومون على السواء باستخدامه.

٤١ - ويزيد من تفاقم المشكلة أن البرامج الجماعية من هذا القبيل تميل عادة إلى توزيع المنافع الأساسية، أي المنافع التي تعتبر من حق كل مواطن، لا الضحايا وحدهم. ويجادل البعض بأن المنافع التي تقدمها برامج "الجبر" الإنمائية هذه ليست متاحة في سياق الحرمان، ولذلك تمثل إتاحتها فائدة إيجابية. وعلى الرغم من أن إعطاء الأولوية للاستثمار في هذه المجالات من شأنه أن يؤدي إلى تمكين الضحايا من الحصول على الخدمات الأساسية قبل غيرهم من المواطنين، فإن هذه الفائدة تتلاشى عندما تصبح المنفعة الأساسية متاحة بشكل عام. وبالمعنى الدقيق للكلمة، لا تشكل البرامج الإنمائية برامج جبر لأنها لا تستهدف الضحايا على وجه التحديد، وهدفها هو تلبية الاحتياجات الملحة والأساسية التي يحق للمستفيدين الحصول عليها باعتبارهم مواطنين، وليس بالضرورة لكونهم ضحايا.

٤٢ - وبناء على ذلك، لكي تحافظ برامج الجبر على طابعها المميز، ينبغي أن تدور برامج الجبر الجماعي حول خدمات غير أساسية. ولكن ليس من اليسير التوصل إلى كيفية القيام بذلك في السياقات التي لا تكون فيها الخدمات الأساسية متاحة. ومن جملة الاحتمالات التي تستحق البحث الخدمات التعليمية والثقافية والفنية، والخدمات الطبية المتخصصة وتلك المتعلقة بالتدريب المهني، التي تستهدف الاحتياجات الخاصة لجماعات الضحايا.

جيم - حجم المنافع الاقتصادية

٤٣ - من أكبر التحديات التي تواجهها برامج الجبر تحديد مستوى التعويض النقدي. وتختلف الممارسة الدولية في مجال الجبر اختلافا كبيرا من بلد إلى آخر. فمثلا، على الرغم من أن لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في جنوب أفريقيا اقترحت إعطاء الضحايا منحا سنوية قدرها ٢٧٠٠ دولار تقريبا لمدة ست سنوات، فقد قدمت الحكومة في نهاية المطاف دفعة لمرة واحدة كانت أقل من ٤٠٠٠ دولار لكل من الضحايا الذين حددتهم اللجنة. وقدمت الولايات المتحدة ٢٠٠٠٠ دولار لليابانيين - الأمريكيين الذين احتُجزوا في معسكرات اعتقال خلال الحرب العالمية الثانية. وقدمت البرازيل مبلغ ١٠٠٠٠٠٠ دولار كحد أدنى لأفراد أسر الأشخاص الذين ماتوا أثناء الاحتجاز لدى الشرطة. وأعطت الأرجنتين أسر ضحايا الاختفاء سندات بقيمة اسمية قدرها ٢٢٤٠٠٠ دولار، في حين قدمت شيلي معاشا تقاعديا شهريا بلغت قيمته في الأصل ٥٣٧ دولار ووُزِع على أفراد الأسرة بنسب مئوية

محددة مسبقا. وينص قانون جديد للضحايا في كولومبيا على حصول أفراد أسر ضحايا القتل أو الاختفاء القسري على حوالي ١٣ ٠٠٠ دولار. واقتُرح مبلغ مشابه من اللجنة المشتركة بين الوزارات المعنية بتنفيذ عمليات الجبر في بيرو.

٤٤ - وتبين أيضا الأسس المنطقية لاختيار مبلغ معين، إذا قدم مثل هذا المبلغ أصلا. وكانت لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في جنوب أفريقيا قد أوصت في الأصل باستخدام المتوسط الوطني لدخل أسرة معيشية مكونة من خمسة أفراد كرقم مرجعي. ولم يقدم قط أي تبرير مستقل للمبلغ الذي اختارته الحكومة وقدره ٤ ٠٠٠ دولار، ولا يقابل هذا المبلغ أي شيء محدد. ويمكن قول هذا أيضا عن اختيار حكومة الولايات المتحدة إعطاء ٢٠ ٠٠٠ دولار اليابانيين - للأمريكيين الذين احتجزوا في معسكرات اعتقال خلال الحرب العالمية الثانية، وكذلك عن قرار البرازيل تقديم ١٠٠ ٠٠٠ دولار على الأقل. وفي الأرجنتين، وبعد اقتراح وضع خطة الجبر بناء على الخطة التي كانت قائمة لتعويض ضحايا الحوادث، رفض الرئيس آنذاك 'كارلوس منعم' ذلك الاقتراح بحجة أن تجارب الضحايا ليس فيها ما يتسم بعشوائية الحوادث، واختار بدلا من ذلك مستوى مرتب أعلى الموظفين الحكوميين أجرا كأساس لحساب استحقاقات الجبر. وتقابل الدفعة المقدمة لمرة واحدة من حكومة كولومبيا إلى أسر ضحايا الاختفاء القسري ٤٠ مرتبا من المرتبات الشهرية الدنيا. وفي هذه السياقات السياسية، تجري عملية الاختيار مع الحرص على استيفاء معيار إمكانية التنفيذ، أكثر من مراعاتها للمسائل المتعلقة بالمبدأ. وهذا، وليس فقط مستويات الجبر المنخفضة عموما التي تقدمها معظم البرامج، يشكك في قيمة هذه الممارسات كسوابق وكتوجيهات للممارسات المستقبلية. بل إن مجرد اشتراط تبرير البرامج المقبلة لقراراتها بشأن مستويات التعويضات قد يؤدي، في حد ذاته، إلى نتائج إيجابية.

٤٥ - وقد اتفقت النهج القضائية المتعلقة بتعويضات الجبر على معيار ملزم لتحديد حجم الجبر، هو إعادة إلى الوضع السابق (restitutio in integrum)، الذي يمثل معيارا لا يرقى إليه الشك للحالات الفردية، لأنه يحاول تحييد آثار الانتهاك الذي ارتكب في حق الضحية، ومنع الجاني من التمتع بما اغتنمه نتيجة لذلك الانتهاك. ولكن التجارب الفعلية بشأن برامج الجبر الواسعة النطاق تشير إلى أن هذا المعيار لم تجر حتى محاولة استيفائه إلا نادرا.

٤٦ - وبينما يمكن القول أن القانون الدولي يفسح مجالا لتسوية كم كبير من عمليات الجبر التي تناو لها القضايا الواسعة النطاق، فهو يستدعي مع ذلك، على النحو الموجز في المبادئ الأساسية، "جبر ما لحق بالضحية من ضرر على نحو مناسب وفعال وفوري". ويعرب المقرر الخاص عن انزعاجه لعدم استيفاء بعض البرامج أي تفسير لهذه المعايير يمكن الدفاع عنه.

٤٧ - وفي سياق العدالة الانتقالية، التي تفهم على أنها سياسة شاملة لتحقيق الانتصاف بشأن الانتهاكات الواسعة النطاق، تهدف برامج الجبر إلى توفير الاعتراف بالضحايا ليس باعتبارهم ضحايا فحسب بل كأصحاب حقوق في المقام الأول، وإلى تعزيز الثقة في المؤسسات التي أساءت في السابق إلى الضحايا أو لم توفر لهم الحماية. ولا يمكن تحقيق هذه الأهداف إلا إذا أُعطي الضحايا أسبابا تدعوهم للاعتقاد أن الاستحقاقات التي يتلقونها هي مظهر من مظاهر جدية المؤسسات في التعامل مع انتهاكات حقوقهم. ولأن برامج الجبر ليست مجرد آليات لتوزيع التعويضات، يجب أن يتناسب حجم الجبر مع خطورة الانتهاكات، والآثار التي ترتبت على الانتهاكات بالنسبة للضحايا، وقابلية الضحايا للتعرض لأضرار، ونية الإشارة إلى التزام بالتمسك بمبدأ المساواة في الحقوق للجميع.

خامسا - مشاكل مختارة

٤٨ - إن التحدي الأساسي الذي لا يزال يواجهه برامج الجبر اليوم هو التردد الكبير من جانب الحكومات في إنشاء مثل هذه البرامج. ويؤدي عدم التنفيذ هذا إلى حالة يمكن وصفها بالمخزية حقا: فمعظم ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي لا يتلقون في الواقع أي جبر تقريبا، على الرغم من التقدم المحرز على مستوى وضع القواعد.

٤٩ - ويركز تردد الحكومات في تنفيذ برامج الجبر على عوامل كثيرة، منها تهميش الضحايا الذي يحدث في حالات غير قليلة، وهو ما يجعلهم عوامل سياسية ضعيفة نسبيا. وهذا التهميش يبعد الضحايا ومخنتهم إلى حد كبير عن أنظار صناع القرار. ويغتنم المقرر الخاص الفرصة لكي يؤكد على أن التعامل بجدية مع الحقوق يعني تليبيتها بمعزل عن الاعتبارات السياسية، حتى إذا اعتُبرت الآراء السياسية للضحايا غير جذابة.

٥٠ - كذلك، في بلدان عديدة هناك من يرى أنه من الأفضل بالنسبة للانتهاكات الماضية "طي صفحة الماضي" و "التجاوز عما سلف". وليس من المستغرب أن هذا هو الرأي الذي كثيرا ما تعبّر عنه النخبة، فأفرادها إما لم يعانون تحت وطأة الانتهاكات أو يملكون إمكانيات تحييد بعض آثارها، ولا يعبر عنه الضحايا الذين يعتمد عادة التقدم المحرز بشأن الجبر على جهودهم الدؤوبة. ويؤكد المقرر الخاص على أن البلدان لا يمكنها أن تدعي أنها تضمن الاستقرار على حساب حقوق الضحايا.

ألف - برامج الجبر غير ميسورة التكلفة

٥١ - تردُّ كثير من الحكومات على طلبات الجبر محتجة بوحدة من حجتين تتصلان بالموارد. فالحجة الأولى هي أن برامج الجبر ليست ميسورة التكلفة. والثانية هي أن تعويضات الجبر ليست مكلفة فحسب بل تتنافس أيضا مع أولويات أخرى مثل التنمية على الموارد المتاحة. ويتطلب الادعاءان تمحيصا دقيقا.

٥٢ - ومما لا شك فيه أن تنفيذ برنامج جبر واسع النطاق لصالح مجموعة كبيرة من الضحايا يعني تعبئة موارد كبيرة. وثمة نزوع نحو الاعتقاد بوجود ارتباط مباشر، بالتالي، بين التنمية الاجتماعية - الاقتصادية للبلد وقدرته على تنفيذ برنامج للجبر على الإطلاق، وحجم الاستحقاقات التي يمكن أن يوزعها.

٥٣ - ولكن السجل يشير إلى صورة أكثر تعقيدا، تؤدي فيها العوامل السياسية دورا كبيرا. ولا يوجد ارتباط مباشر وواضح بين درجة التنمية الاجتماعية - الاقتصادية في بلد وحجم برامج الجبر التي ينشئها من أجل تحقيق الانتصاف بشأن الانتهاكات الواسعة النطاق. فالبرامج التي أنشأها بعض البلدان ذات الاقتصادات الغنية نسبيا لم تكن تتميز بسخاء كبير، في حين أنشأت بعض البلدان ذات الاقتصادات الأصغر نسبيا برامج توزع استحقاقات كبيرة نسبيا. ولا تفسر العوامل الاقتصادية وحدها وجود برنامج جبر ولا حجم الاستحقاقات التي توزع من خلاله. وكثيرا ما تأخذ البلدان ذات الظروف الاقتصادية المتشابهة مسارات مختلفة تماما بشأن هذه المسألة.

٥٤ - وبناء على ذلك، يبدو أن المعوقات غير الاقتصادية تؤدي دورا لا يقل حجما على الأقل عن الدور الذي تؤديه العوامل الاقتصادية الصرفة. وأي جدوى للادعاء بأن تكلفة تعويضات الجبر لا يقدر عليها بلد من البلدان إنما تعتمد على جدية محاولته تحديد هذه التكاليف تحديدا كميًا. ومما يثير الشك أن معظم الحكومات التي تدعي هذا الادعاء تفعل ذلك قبل القيام بأي محاولة من هذا القبيل، مما يكشف عن عدم رغبتها في أن تتعامل بجدية مع مسألة تمثل في الحقيقة مسألة التزام قانوني.

٥٥ - وعلاوة على ذلك، الأحكام بشأن إمكانية دفع تكاليف معينة تكون في العادة من النوع الذي يصلح للأحوال العادية بافتراض ثبات جميع العوامل الأخرى (ceteris paribus)، وفي الحالات الانتقالية أو حالات ما بعد النزاع لا معنى لبقاء جميع العناصر الأخرى ثابتة. وإذا لم يكن هناك فائض غير متوقع في الميزانية، سيكون من المستحيل الانخراط في تقديم جبر

للضحايا له جدواه، مع عدم المساس بجميع النفقات الأخرى للدولة^(١٦). ومثلما يتبين من عدم وجود أوجه ارتباط واضحة بين عوامل الاقتصاد الكلي والجبر، يرتبط المتغير الحاسم الأهمية ارتباطا أكبر بالثقة بالوفاء بالالتزامات القانونية والأخلاقية.

٥٦ - وبصفة عامة، هناك نموذجان رئيسيان لتمويل الجبر هما: إنشاء صناديق استثمارية خاصة أو إدخال بند مخصص للجبر في الميزانية الوطنية السنوية. وحتى الآن نحد أن البلدان التي جربت النموذج الأول وضعها أسوأ كثيرا من وضع البلدان التي استخدمت النموذج الثاني. وقد يعزى ذلك جزئيا إلى مسألة الالتزام السياسي. فلا شيء يظهر الالتزام في أوضح صورته أكثر من الرغبة في إنشاء بند مخصص في الميزانية. أما توقع إمكانية إيجاد مصادر تمويل بديلة من أجل الجبر الذي يقوم عليه إنشاء صناديق استثمارية فقد يبرهن على ضعف الالتزام السياسي، أو يؤدي إلى نشوء هذا الضعف بالفعل، الأمر الذي يؤكد مرة أخرى أن التنمية الاجتماعية - الاقتصادية، على الرغم من أهميتها، ينبغي ألا تحفي الأهمية الحاسمة للعوامل السياسية^(٤).

٥٧ - ومع ذلك لا يوجد سبب، من حيث المبدأ، يجعل جهود التمويل المبتكرة تفشل جميعها. وفي ما يلي بعض التفسيرات:

(أ) فرض ضرائب خاصة استهدفت الأشخاص الذين ربما استفادوا من النزاع أو من الانتهاكات، مثل تلك التي اقترحتها لجنة تقصي الحقائق والمصالحة في جنوب أفريقيا ولكنها لم تُعتمد على الإطلاق).

(ب) لا شيء، خاصة في الحالات التي قبلت فيها دولة توفير الجبر لضحايا أطراف ثالثة، ينبغي أن يمنع الدولة من محاولة استرداد الأصول غير القانونية من تلك الأطراف. وقد خصصت بيرو جزءا من الأصول التي استردتها في قضايا فساد لمسائل مختلفة تتعلق بالضحايا، وكذلك فعلت الفلبين مع الأموال التي استردتها من تركة ماركوس. وتحاول كولومبيا القيام بذلك في ما يتعلق بالأصول التي تحتفظ بها الجماعات شبه العسكرية، ومن المفترض أن تفعل تونس الشيء نفسه، حيث أنيطت بلجنة الحقيقة والكرامة سلطة تسوية قضايا الفساد عن

(١٦) فعلى سبيل المثال، كانت بعض البلدان تقوم بتوسيع قواتها البحرية، رافضة في الوقت نفسه إنشاء عمليات جبر وفقا لتوصيات لجان تقصي الحقائق، بحجة أن عمليات الجبر تمثل عبئا كبيرا من الناحية الاقتصادية. انظر أيضا: Brandon Hamber and Kamilla Rasmussen, "Financing a reparations scheme for victims of political violence," in *From Rhetoric to Responsibility: Making Reparations to the Survivors of Past Political Violence in South Africa* (Johannesburg, Centre for the Study of Violence and Reconciliation, 2000).

طريق التحكيم. ومع ذلك، ينبغي ألا تكون برامج الجبر مرهونة أو مشروطة باسترداد تلك الأصول في الحالات التي تتحمل فيها الدولة بوضوح المسؤولية عن الانتهاكات، سواء بالقيام بعمل ما أو بالتعاس عن القيام بعمل ما.

٥٨ - وضعف الدعم المقدم من المجتمع الدولي لمبادرات توفير الجبر ينبع عادة من الاعتقاد بأن تحمل الحكومات الوطنية للعبء المالي للجبر هو جزء من الاعتراف بالمسؤولية، وأن تحمّل العبء ينطوي، في حد ذاته، على بعد يتعلق بالجبر. وهو أمر ليس غير مبرّر. ولكن يمكن للمجتمع الدولي القيام بدور أكبر بكثير في تمويل الجبر، بجملة سبل من بينها ما يلي: إعادة التفكير، على الأقل في بعض الحالات، لا سيما تلك التي تكون جهات فاعلة دولية هي التي قامت بدور أكبر بدرجة كبيرة في النزاع، في إحكامها عن تقديم دعم مادي مباشر لجهود توفير الجبر، مع الحرص على قيام المؤسسات المتعددة الأطراف، التي تضطلع بدور هام ومؤثر في تشكيل الظروف الاقتصادية بعد العمليات الانتقالية بوجه عام والتراعات بوجه خاص، بذلك بطريقة تتفق على الأقل مع الوفاء بالالتزامات ذات الصلة تجاه الضحايا؛ والنظر في نُهج مبتكرة لدعم الجبر، بما في ذلك مبادلة الديون التي يلغي المقرضون الدوليون من خلالها جزءا من ديون البلد المضيف بشرط إنفاق المبلغ نفسه على الجبر وغيره من أشكال دعم الضحايا^(١٧). ويدعو المقرر الخاص المجتمع الدولي إلى التحلي بمزيد من التجاوب في الاضطلاع بدوره في دعم برامج الجبر التي تستهدف الضحايا.

٥٩ - والحجة الثانية المتعلقة بالموارد التي تطرحها الحكومات عادة لعدم توفير الجبر، هي أنه يتنافس مع أولويات أخرى، بما في ذلك التنمية. وتوجد في الواقع نسختان من هذه الحجة، إحداهما مخففة والأخرى متطرفة: والنسخة المخففة هي أن برامج التنمية هي برامج جبر^(١٨) بينما تقوم النسخة المتطرفة على فكرة أن العدالة يمكن اختزالها في التنمية، وأن الانتهاكات لا تتطلب في حقيقة الأمر تحقيق العدالة وإنما التنمية. ولا تفي كلتا النسختين بالالتزام الملزم باتخاذ مبادرات في مجالي العدالة والتنمية على السواء.

٦٠ - وحتى عندما لا تكون محاولة تمرير أحد المشاريع الإنمائية كبرنامج جبر عملية شفافة، يتعين في الواقع مقاومة الاتجاه إلى عدم إنفاق أي موارد على عمليات الجبر. بل من المهم التمييز بين المصالح الإنمائية بوجه عام أو واجب أعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية بوجه

(١٧) ترد في المذكرة التوجيهية للأمين العام بشأن الجبر المقدم في حالات العنف الجنسي المرتبط بالتراعات، عدة أمثلة ذات صلة بالدعم المالي الدولي المقدم لبرامج الجبر.

(١٨) انظر *Rule of Law Tools for Post-Conflict States: National Consultations on Transitional Justice* للاطلاع على أمثلة توضيحية لهذا الاتجاه.

خاص، والالتزام بتقديم المساعدة بموجب القانون الإنساني الدولي. ومن المهم أيضا التمييز بينهما وبين الالتزام بتوفير الجبر عن انتهاكات حقوق الإنسان. ورغم أن هناك الكثير مما يمكن قوله بشأن مزايا محاولة إقامة صلات بين البرامج التي تفي بكل التزام من هذه الالتزامات، من أجل تعزيز أثرها، من المهم ألا يغيب عن البال إطلاقا أن مصادر الالتزام مختلفة في الحالتين، وأن السبيل إلى إنجاح البرامج هو تماهيا مع طبيعة الالتزام المستقل الذي تنبع منه واستجابتها له^(١٩).

٦١ - ومن ثم، مع أنه لا توجد حاجة لاقتران المبادرات الإنمائية ولا المساعدة الإنسانية بإقرار بالمسؤولية، لا يمكن أن يعتبر أي شيء جبراً، بالمعنى الحرفي للكلمة، بدون هذا الإقرار. وعلاوة على ذلك، لا يُعتد، من أجل اعتبار أي إجراء جبراً، بالنوايا فقط (أي بالاستعداد للإقرار بالمسؤولية، كتعبير عن الالتزام بالحقوق، بأثر رجعي، عن طريق محاولة إنصاف من تعرضوا للانتهاكات من قبل، وإنما أيضا عن طريق تعبير يتعلق بالمستقبل، بالإشارة من خلال نفس وجود البرنامج ذاته إلى أن الحقوق تؤخذ على محمل الجد)؛ ويُعتد أيضا بأنواع المنافع التي توزع. فالمنافع والخدمات التي تقدم لجميع المواطنين باعتبارهم مواطنين لا يمكن أن تعتبر جبراً.

باء - الإحجام عن الإقرار بالمسؤولية

٦٢ - يتجلى الإحجام عن الإقرار بالمسؤولية في بعض الحالات بغض النظر عن الاعتبارات المتعلقة بالتكاليف؛ بل هناك بلدان تنشئ برامج "جبر" توفر استحقاقات للضحايا، لكنها تسعى في الوقت نفسه، بوسائل مختلفة، إلى إنكار مسؤوليتها أو الحد من تلك المسؤولية. ومن ثم، يُقال في التشريعات المنشئة لبعض البرامج إن هذه الاستحقاقات تقدم ليس باعتبارها وسيلة للوفاء بالالتزامات القانونية للدولة وحقوق الضحايا، بل بوصفها تعبيراً عن "التضامن معهم"^(٢٠). وفي أطر قانونية أخرى، يُعلن أن الأفعال التي هي موضوع الانتصاف "محففة"، لكن يقال أيضا إن هذا الإعلان لا تترتب عليه أي آثار قانونية (انظر قانون الذاكرة التاريخية لإسبانيا في A/HRC/27/56.Add.1).

(١٩) انظر محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، غونزاليس وآخرين ("حقل القطن") ضد المكسيك (الحكم الصادر في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩).

(٢٠) انظر، على سبيل المثال، القانون رقم ٩٧٥ الكولومبي. ومن دواعي الأسف، إن المحكمة الدستورية أقرت هذا الرأي. ولعدة سنوات، لم يتسن لضحايا الموظفين الحكوميين الوصول إلى البرامج الإدارية لأن الدولة زعمت أنها لا يمكن أن تقبل تحمل المسؤولية إلا استنادا إلى أحكام قضائية.

٦٣ - وبرامج الجبر التي لا تقر بالمسؤولية تسعى في حقيقة الأمر إلى تحقيق المستحيل. فكما لا يُعتد بأي اعتذار ما لم ينطو على إقرار بالمسؤولية عن خطأ (فلاعتذار يتوقف على هذا الإقرار، ويصبح أي شيء آخر نوعاً من الأسف أو تعبيراً عنه)، لا توفر برامج الجبر في حالة عدم إقرارها بالمسؤولية أي شكل من أشكال الجبر، وتصبح أقرب إلى آليات لتوزيع استحقاقات تعويضية وتؤكد التجربة أن الضحايا، وهم محقون في ذلك تماماً، لا يعتبرون التحويلات التي تجري من خلال هذه البرامج شكلاً من أشكال الجبر، وبالتالي، يواصلون الكفاح لإعمال هذا الحق. ويشدد المقرر الخاص على أن الجبر ينطوي في حقيقة الأمر على إقرار بالمسؤولية.

جيم - الاستبعاات والانتقائية

٦٤ - تواجه جميع برامج الجبر، على النحو المذكور آنفاً، التحدي المتمثل في تحقيق مبدأ الشمول، أو بعبارة أخرى التأكد من أن أكبر قدر ممكن من فئات الانتهاكات يخضع للانتصاف (بدون تقليص الاستحقاقات إلى أن تصبح بلا قيمة). ولكن هناك طريقتان لفهم ذلك بشكل خاطئ: الأولى هي استبعاد فئات بأكملها من الضحايا من اختصاص البرنامج رغم أهميتها سواء بسبب طبيعة الانتهاكات أو بسبب انتشار تلك الانتهاكات. ويرجع سبب ذلك في جانب منه إلى أن عدداً كبيراً من برامج الجبر الموجودة في الوقت الحاضر ينشأ عن توصيات لجان تقصي الحقائق، التي تحدد ولاياتها سلفاً أنواع الانتهاكات التي يجب التركيز عليها ولأن تلك الولايات لا تصمّم بحيث تستهدف الجبر. فقد احتاجت شيلي (البلد الذي لديه الكثير من الدروس التي يمكن تعليمها عن الجبر الناجح)، على سبيل المثال، إلى عدة سنوات لوضع برامج جبر لضحايا التعذيب والاحتجاز التعسفي، رغم وجود عدد من ضحايا هذه الانتهاكات أكبر بكثير من ضحايا الانتهاكات التي تؤدي إلى الوفاة. وكانت الصعوبة هنا تتعلق بولاية اللجنة الوطنية لتقصي الحقائق والمصالحة في شيلي التي اقتصرت على هذه الأنواع من الانتهاكات^(٢١). كذلك، حتى قبل أن تقرر حكومة جنوب أفريقيا عدم اتباع توصيات لجنة تقصي الحقائق والمصالحة بشأن حجم الاستحقاقات التي ينبغي أن يحصل عليها الضحايا، تعرضت التوصيات للانتقاد بسبب تجاهل فئات هامة من الضحايا، وهو إغفال يرجع إلى ولاية لجنة تقصي الحقائق والمصالحة. وإذا نحننا جانباً حجة أن كل شخص من غير البيض في جنوب أفريقيا كان ضحية للفصل العنصري ومن ثم

(٢١) أنشأ القانون رقم ١٩,١٢٣ (١٩٩٢) إطاراً للجبر لضحايا حالات العنف السياسي المميت، والإعدادات السياسية، والاحتفاء أثناء الاحتجاز. ولم تبدأ المداوات التي أدت إلى تكريس مبدأ الجبر لهؤلاء الضحايا إلا بعد إنشاء لجنة تقصي الحقائق المعنية بوقائع التعذيب والاعتقال السياسي في عام ٢٠٠٤.

يستحق الجبر^(٢٢)، نجد أن ولاية لجنة تقصي الحقائق والمصالحة وضعت تعريفا للضححايا يؤدي إلى استبعاد فئات من الضحايا كان ينبغي جدلا اعتبارهم من المستفيدين. ومن بين أولئك الأفراد ضحايا العنف المعتاد الذي كان يصاحب مظاهر الفصل العنصري في الهندسة الاجتماعية، مثل الأشخاص الذين لم يلقوا حتفهم في المظاهرات السياسية بل في عمليات الترحيل القسري، على سبيل المثال، والأشخاص الذين كانوا يُحتجزون بموجب أحكام حالة الطوارئ.

٦٥ - ومع ذلك، جرى أيضا تجاهل فئات بأكملها من الانتهاكات في بلدان أنشأت مبادرات للجبر بمعزل عن لجان تقصي الحقائق. ففي أوروغواي، على سبيل المثال، لم يلق ضحايا الاحتجاز التعسفي والتعذيب الاهتمام الكافي، على الرغم من أن أنواع الانتهاكات التي تعرضوا لها كانت تحدث بشكل منهجي كجزء من أسلوب عمل نظام أصبح لديه في نهاية المطاف أعلى نصيب فردي من المحتجزين بشكل غير قانوني في أمريكا اللاتينية (انظر [A/HRC/27/56/Add.2](#)). وفي إسبانيا، التي أنشأت أيضا على مر السنين برامج لصالح أنواع مختلفة من ضحايا الحرب الأهلية وحكم فرانكو الدكتاتوري على السواء، ما زال لا يولي الاعتبار لفئات عديدة من الضحايا، من بينهم أشخاص صدرت ضدهم أحكام من جانب بعض المحاكم الخاصة، حتى على الرغم من أن تلك الفئات ينبغي أن تولى اعتبارا. وتختلف أيضا الاستحقاقات التي يحصل عليها ضحايا الحرب الأهلية والحكم الدكتاتوري اختلافا كبيرا عن الاستحقاقات التي توفرها البرامج القائمة (وعن تلك التي يمكن أن تتيحها التشريعات التي هي قيد النظر) لضحايا الأعمال الإرهابية حديثة العهد، وهذه مسألة لها أبعادها السياسية (انظر [A/HRC/27/56/Add.1](#)).

٦٦ - وليس هناك استبعاد يمكن أن يقوض إسهام برنامج من برامج الجبر في فكرة قيمة حقوق الإنسان أكثر من الاستبعادات التي تعطي انطبعا بأن أساسها هو الانتماء السياسي للضححية أو للجاني. وتماثلما لا يقوض شيء مصداقية استراتيجية للمقاضاة أكثر من أن تبدو أحادية الجانب ينطبق الأمر نفسه على برامج الجبر عندما تبدو بمثابة فرص سانحة تعود بالفائدة على طرف واحد من أطراف النزاع. (انظر [A/HRC/27/56](#) و [A/HRC/24/42/Add.1](#)، بشأن تونس).

٦٧ - ونهج الجبر الذي يقوم على حقوق الإنسان حقا سيكون معياره الوحيد لإتاحة إمكانية الحصول على استحقاقات هو حدوث انتهاك للحقوق. ومع ذلك، يستهدف عدد

(٢٢) انظر، على سبيل المثال، Mahmood Mamdani, "Reconciliation without justice", in *Southern African Review of Books*, No. 46 (November/December 1996).

من البرامج، ضمناً، مؤيدي بعض القضايا^(٢٣). والأسوأ من ذلك أن بعض البرامج تجعل صراحة إمكانية الحصول على الجبر مرهونة باعتبارات سياسية. وبالتالي، ثمة قوانين تنشئ برامج تعويضات تمنع، على سبيل المثال، الجبر عن أعضاء الجماعات التخريبية السابقة أو الحالية، حتى لو كانوا تعرضوا للاحتجاز والتعذيب^(٢٤). ويؤكد المقرر الخاص على أن حقوق الإنسان ينبغي أن تكون محور تصميم وتنفيذ برامج الجبر، وأن الأخذ بالاعتبارات السياسية بجميع أنواعها عند تحديد معايير الحصول على الجبر يشكل خطراً أساسياً على تلك البرامج من حيث طبيعتها ووظيفتها.

دال - نوع الجنس والجبر

٦٨ - اجتذبت حالات الاستبعاد من الجبر لأسباب تتعلق بنوع الجنس اهتماماً متزايداً في الآونة الأخيرة؛ ولأنها شهدت تقدماً كبيراً على الصعيد القواعد وبعض التحسينات على صعيد الممارسة العملية، يشدد هذا التقرير على أهمية تعزيز هذا التقدم وتحسين الاتساق في التصميم والتنفيذ.

٦٩ - ورغم التقدم الكبير في المفاهيم (انظر [A/HRC/27/22](#) و [A/HRC/14/21](#))^(٢٥)، وبعض الممارسات الإيجابية على الصعيد المحلي، لم يحصل أفراد على أشكال من الجبر بسبب تعرضهم لانتهاكات خطيرة تتعلق بنوع الجنس إلا في حالات قليلة للغاية من خلال برامج لها بعد متأصل يراعي البعد الجنساني. وإزاء هذا الشكل من القصور، يود المقرر الخاص التذكير ببعض العناصر والتحديات الرئيسية المبينة في ما يلي:

(٢٣) انظر، على سبيل المثال، استخدام مصطلح "الشهيد" في المناقشات بشأن الجبر. وبشأن مسألة توفير الجبر "للشهداء" وعائلاتهم في تونس، انظر [A/HRC/24/42/Add.1](#)، الفقرات ١٩ إلى ٢١.

(٢٤) انظر، على سبيل المثال، القانون رقم ١٩،٩٧٩ (٢٠١٢) والمادة ٤ من القانون رقم ٢٨،٥٩٢ (٢٠٠٥) في بيرو، اللذين لا يعتبران أعضاء التنظيمات التخريبية شهداء (وهو تقييد يتعارض بشكل صريح مع توصيات لجنة تقصي الحقائق والمصالحة). انظر أيضاً المادة ١١ من القانون رقم ١٤٤٩ (٢٠١١) في كولومبيا. وفي شيلي وجنوب أفريقيا، قدم الجبر للضحايا بصرف النظر عن انتمائهم إلى منظمات قمعية أو جماعات تخريبية. وفي البرازيل، قدم الجبر للمستفيدين من قانون العفو الصادر عام ١٩٧٩، الذي يشمل الجرائم السياسية والجرائم ذات الطابع السياسي. ومع ذلك، يمكن القول إن القانونين البرازيليين (رقمي ٩،١٤٠ و ١٠،٥٥٩) ينظويان في الواقع على بعد استبعادي، لأنهما لا يشيران سوى إلى أنواع الانتهاكات التي يرتكبها موظفو الدولة، الأمر الذي ينطبق أيضاً على قوانين الجبر في الأرجنتين (أرقام ٢٤،٠٤٣ و ٢٤،٤٤١ و ٢٥،٩١٤). والتشريع المتعلق بالضحايا في يوغوسلافيا السابقة جزئي على نحو مختلف، لأنه يقدم استحقاقات لضحايا القوات المعادية، وليس لضحايا القوات الوطنية.

(٢٥) انظر إعلان نيروبي بشأن حقوق النساء والفتيات في الانتصاف والجبر، والمذكرة الإرشادية للأمين العام بشأن الجبر في حالات العنف الجنسي المرتبط بالتراعات.

٧٠ - ومشاركة الضحايا، لا سيما النساء والفتيات، في المراحل المبكرة من المناقشات بشأن تصميم برامج الجبر تسهم في كفالة عدم استبعاد الانتهاكات الجسيمة المتعلقة بنوع الجنس من نطاق الحقوق التي تجيز، في حالة انتهاكها، استحقاقات الجبر. ويجب أن يؤخذ في الاعتبار التقاطع بين البعد الجنساني والجوانب الأخرى للهوية (مثل الأصل العرقي والدين) والأوضاع الأكثر هيكلية (مثل مستوى التعليم). ويجب، إضافة إلى ذلك، تجنب التركيز على نطاقات ضيقة بشكل مفرط من أشكال العنف الجنسي بحيث يجري التعرف على انتهاكات أخرى، حتى وإن كانت متعلقة بنوع الجنس أيضا (انظر A/HRC/14/22)^(٢٦).

٧١ - وكثيرا ما تُشكّل القواعد الإجرائية والأدلة الثبوتية مصادر للاستبعاد. وبناء على ذلك، في حالات الانتهاكات الجسيمة، طبقت بعض الهيئات افتراض حدوث انتهاكات ذات صلة متعلقة بنوع الجنس^(٢٧). أو اعتمدت اختبار إثبات مخفّضا أو متباينا^(٢٨). والسرية وتوفير بيئة آمنة سيساعدان في التقليل إلى أدنى حد من احتمالات إعادة الإيذاء أو الوصم بالعار أو التعرّض للأعمال الانتقامية. وكثيرا ما تشكل أبعاد أخرى للإجراءات عقبات لا يمكن التغلب عليها مثل الشرط القاضي بأن يكون للشخص حسابا مصرفيا، والآجال الصارمة لتقديم الطلبات، ونظم القوائم المغلقة التي تتخطى القيود المعروفة جيدا بشأن عدم توفر القرب اللازم، والحواجز اللغوية وتلك المتعلقة بالإلمام بالقراءة والكتابة.

٧٢ - ويشدد المقرر الخاص على أن الهدف الرئيسي لبرامج الجبر هو معالجة الأنماط القائمة سلفا للتمييز الهيكلي ضد المرأة وأوجه عدم المساواة التي تعاني منها، وتقويض تلك الأنماط بقدر الإمكان (انظر A/HRC/14/22)^(٢٦). ولذا يجب ألا يسهم الجبر في ترسيخ تلك العوامل التي توفر، في حقيقة الأمر، أرضية خصبة للانتهاكات المتعلقة بنوع الجنس بادئ ذي بدء. وقد حادت هيئة الإنصاف والمصالحة في المغرب، على سبيل المثال، عن قانون الميراث التقليدي عند تخصيص الاستحقاقات بين أفراد أسر الضحايا المتوفين من أجل إفادة النساء. وفي بعض الحالات، ظهر أن هذا النهج التحويلي له أثر انتشاري يمتد إلى إصلاح الأحوال الشخصية وما يتصل بها من تشريعات وممارسات.

(٢٦) Ruth Rubio-Marín and Pablo de Greiff, "Women and reparations", *International Journal of Transitional Justice*, vol. 1, No. 3 (2007).

(٢٧) انظر، على سبيل المثال، the Equity and Reconciliation Commission of Morocco: International Center for Transitional Justice and Foundation for the Future, *Morocco: Gender and the Transitional Justice Process* (2011).

(٢٨) Intentional Criminal Court, *Prosecutor v. Lubanga Dyilo*, decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations.

٧٣ - ومن حيث التوزيع، تبين أن تقديم الاستحقاقات الدورية أو تنفيذ مشاريع تعزز الاستقلالية، مثل تقديم حصص في برامج الائتمانات البالغة الصغر للنساء المستفيدات إضافة إلى توفير تدريب محدد، يكون له أثر أكثر استدامة مقارنة بدفع مبلغ إجمالي أو استحقاقات غير متكررة. ولذا، إضافة إلى الاستحقاقات الضرورية في مجالي الصحة والإسكان، مثلا، ينبغي أن ترمي برامج الجبر إلى تمكين المستفيدين منها، بدلا من اجتذابهم إلى شكل آخر من التبعية.

هاء - مشاركة الضحايا

٧٤ - وثمة أسباب عديدة لإدراج العمليات التشاركية في تصميم برامج الجبر وتنفيذها. فمن الممكن، على سبيل المثال، أن تسهم هذه العمليات إسهاما إيجابيا في اكتمال البرنامج وفي قدرته على تحويل كل ضحية إلى مستفيد؛ وفي الحالات التي تحدث فيها انتهاكات جسيمة ومنظمة، كثيرا ما يكون عدد كبير من الضحايا غير مسجلين في أي مكان، أو لا يتوافر مكان واحد يكونون جميعا مسجلين فيه. وقد تكون لمنظمات المجتمع المدني روابط أوثق بأوساط الضحايا وقدرة أكبر على الوصول إلى هذه الأوساط مقارنة بالمؤسسات الرسمية، ولذا يكاد يستحيل تحقيق اكتمال البرامج بدون جهود فاعلة من تلك المنظمات.

٧٥ - وهدف تأمين مشاركة الضحايا وممثلهم يقتضي ضمان أمنهم. وتبعث حالة كولومبيا على القلق بصورة خاصة، إذ أكدت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في عام ٢٠١٣ مقتل ٣٩ من المدافعين عن حقوق الإنسان (انظر A/HRC/25/19/Add.3، الفقرتين ٧٠ و ٩٢)، ومن بينهم المطالبون بالجبر، ولا سيما رد الأراضي، لكن كولومبيا ليس على الإطلاق البلد الوحيد الذي يتعرض فيه للتهديد البدني الأشخاص المنخرطون في النضال من أجل الجبر. ويدعو المقرر الخاص الدول الأعضاء بشدة إلى التقيد بالتزاماتها بحماية حياة ورفاه أولئك الذين يحاولون تفعيل حقوقهم، بما فيها حقوقهم في جبر الضرر الواقع عليهم.

٧٦ - وتستحيل مشاركة الضحايا في برامج الجبر بدون وجود توعية ومعلومات ووصول بشكل فعلي. ومن اللازم تصميم استراتيجيات من أجل التغلب على الثغرات المتصلة بالاختلافات بين سكان الحضر والريف، والسكان الأصليين وغيرهم من الجماعات الثقافية والعرقية، والعوامل اللغوية، ومعدلات الإلمام بالقراءة والكتابة. وأيضا كان مقدار ما قد يتسم به مخطط الجبر من دقة، ليس من المرجح أن يحقق برنامج جبر هدفه الرئيسي المتمثل في توفير الاعتراف وتعزيز الثقة المدنية إذا كان موجها إلى الضحايا فقط.

٧٧ - ويمكن أن تساعد مشاركة الضحايا على زيادة "التواؤم" بين المستحقات المطروحة وتوقعات الضحايا. ففي ما يتعلق بالجبر الرمزي، الفردي والجماعي على السواء، لا يمكن ألا تعبّر الاستحقاقات لمستهدفيها المقصودين، بين آخرين، عن مدى الألم الذي ينجم إذا تعثرت الرسالة بالكامل.

٧٨ - ولا يصح ذلك بخصوص الجبر الرمزي فحسب؛ فتوزيع تعويضات مادية من خلال برامج واسعة النطاق نادرا ما يكون قادرا على تحقيق مبدأ إعادة الوضع السابق تماما. وتتوقف مقبولية التعويضات أيضا على تكوين رأي مركّب بشأن مدى ملاءمة مجموعة الاستحقاقات بأكملها والعلاقة بينها وبين سائر تدابير العدالة، بما في ذلك العدالة الانتقالية واستجلاء الحقيقة و ضمانات عدم التكرار، وهو رأي يتعين أيضا على الضحايا تكوينه.

٧٩ - وأحد الإسهامات الهامة التي يمكن للضحايا تقديمها، بالتوازي مع إسهامهم في تحديد استراتيجية للمقاضاة يستطيعون تحسينها عن طريق المساعدة على تحديد الاتهامات التي يتعين الملاحقة بناء عليها، يتعلق بالمسألة الأساسية المتمثلة في أنواع الانتهاكات التي يلزم الانتصاف بشأنها (انظر A/HRC/27/56). وليست "الجسامة" و "الخطورة" مجرد مصطلحين فنيين. كما أن مسألة ما إذا كان برنامج جبر يتسم بالشمول الكافي ليست مسألة مجردة فحسب، بل هي دالة على ما إذا كان البرنامج يرد على الانتهاكات التي يراها الضحايا بالغة الأهمية.

٨٠ - وفي مواجهة الضعف المخزي في مستوى الامتثال للالتزامات الوطنية والدولية المتعلقة بالجبر، والضعف النسبي في سجل تنفيذ توصيات لجان تقصي الحقائق وغيرها من الهيئات، لا توجد وسيلة لتحسين درجة الامتثال للالتزامات ذات الصلة أفضل من وجود مجتمع مدني فاعل ومنظم جيدا ومشارك. ويدعو المقرر الخاص الحكومات إلى إنشاء آليات للمشاركة الفعلية للضحايا في ما يتعلق بالجبر، حيث لا يقاس النجاح من حيث التدابير الرمزية فقط، بل أيضا من حيث النتائج المرضية.

سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٨١ - بالرغم من التقدم الكبير المحرز على صعيد القواعد تكريسا لحقوق الضحايا في الحصول على الجبر، إضافة إلى وجود بعض التجارب الهامة على مستوى التطبيق، ما زال معظم ضحايا الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي لا يحصلون على أي جبر. وثغرة التنفيذ هذه ذات أبعاد مخزية. فتلك الثغرة لا تؤثر على الضحايا المباشرين فحسب، بل يمتد تأثيرها عبر أجيال ومجتمعات كاملة وهي مفعمة بميراث من عدم الثقة، وأوجه ضعف مؤسسية، وفشل لمفاهيم وممارسات المواطنة.

٨٢ - ومع أن برامج الجبر الجيدة التصميم ينبغي أن تكون موجهة في المقام الأول إلى ضحايا الانتهاكات الجسيمة، فإنها يمكن أن تكون ذات آثار انتشارية إيجابية على مجتمعات بأسرها. فإضافة إلى الإسهام الإيجابي في حياة المستفيدين، وتقديم مثال للتقيد بالالتزامات القانونية، يمكن لبرامج الجبر أن تساعد على تعزيز الثقة في المؤسسات وإعادة الإدماج الاجتماعي للأشخاص الذين لم تكن لحقوقهم قيمة تُذكر في السابق.

٨٣ - ولكي يُعتبر استحقاق جبرا ولكي يُفهم على أنه تدبير من تدابير العدالة، فإنه يجب أن يكون مصحوبا باعتراف بالمسؤولية ومن اللازم أن يرتبط بمبادرات عدالة أخرى من قبيل جهود ترمي إلى استجلاء الحقيقة، والملاحقات الجنائية، وضمانات عدم التكرار. ويؤكد المقرر الخاص على أن كل نوع من أنواع هذه التدابير هو مسألة التزام قانوني، ويحذر من الميل إلى مفاوضة تدبير بتدابير أخرى. إذ ينبغي مثلا ألا يكون منح الجبر للضحايا جزءا من جهد يرمي إلى جعل الإفلات من العقاب أكثر قبولا.

٨٤ - ويمكن التمييز بين برامج الجبر المشتملة على تدابير مادية أو رمزية وتلك التي توزع استحقاقات على الأفراد أو الجماعات. ويدعو المقرر الخاص المسؤولين عن تصميم برامج الجبر إلى النظر في المزايا الكبيرة لتوزيع استحقاقات من أنواع مختلفة، وإلى عدم اختزال الجبر في بُعد واحد، سواء كان ماديا أو رمزيا. وتقتضي الأضرار الكبرى التي يُفترض أن يزيلها الجبر وجود نطاق واسع من التدابير المنظمة بشكل متماسك.

٨٥ - وتستخدم التدابير الرمزية بشكل متزايد ونجاح لأنها تجعل ذاكرة الضحايا مسألة عامة. ويمكن لهذه التدابير أن ترفع عن كاهل أقارب الضحايا عبء شعورهم بأن عليهم التزاما بإبقاء ذاكرة الضحايا حية، وبذلك تتيح لهم، وللمجتمع بالتالي، الاهتمام بأمور أخرى. بيد أن التدابير الرمزية لا يمكن أن تتحمل العبء الكامل للالتصاف.

٨٦ - وقد توفر برامج الجبر الجماعي، في جملة أمور، خدمات من الواضح أن الضحايا يحتاجون إليها، بما في ذلك الرعاية الصحية والتعليم والإسكان، وهي بذلك تتداخل مع برامج التنمية. ويؤكد المقرر الخاص على أهمية الربط بين الجبر والتنمية، لكنه يؤكد في الوقت ذاته على ما لكل منهما من أسس ووظائف وأغراض متميزة. ويحذر المقرر الخاص من محاولة تمرير برامج التنمية على أنها جبر. وإضافة إلى حق كل شخص في الحصول على الخدمات الأساسية، للضحايا الحق، كأفراد، في الحصول على أشكال متميزة من الجبر.

٨٧ - ويعرب المقرر الخاص عن جزعه إزاء إخفاق عدد من البرامج إخفاقا كبيرا في توفير جبر ملائم وفعال وسريع، على النحو الذي تكرسه المبادئ الأساسية. ومع إعادة

التأكيد على أن الجبر ليس مجرد آليات لتوزيع تعويضات، فإن مقدار الجبر يجب أن يكون متناسبا مع جسامة الانتهاكات، وما كان لها من آثار على الضحايا، ومدى ضعف هؤلاء الضحايا، ونية توفير إشارة إلى الالتزام بمبدأ تكافؤ الجميع في الحقوق.

٨٨ - ولا يمكن أخذ الحججة القائلة بأن الحكومات لا قبل لها بتكاليف الجبر على محملها الظاهر، خصوصا إذا ما ادّعي ذلك قبل بذل أي محاولة لحساب التكاليف والاستحقاقات الفعلية لتلك البرامج وإجراء تحليل للنفقات الأخرى. وتشير الأدلة إلى عدم وجود علاقة واضحة بين العوامل الاقتصادية وإرادة تنفيذ برامج الجبر. وتبدو العوامل السياسية محددات قوية في هذا الصدد. والالتزام بإعمال الحقوق عامل أقوى من الشراء.

٨٩ - وينبغي أن تكون حقوق الإنسان هي محور تصميم برامج الجبر وتنفيذها. فإدخال جميع أنواع الاعتبارات السياسية في تحديد معايير الاستفادة من البرامج يشكل تهديدا أساسيا لطبيعة هذه البرامج ووظيفتها. وينبغي ألا يُستخدم الجبر كفرصة لتصفية الحسابات أو تقديم مزايا لمؤيدي النظام القائم. وينبغي ألا تُستخدم هوية الضحية والجاني أو آراؤهما السياسية كمعيار محدد للجبر. فانتهاك الحقوق هو، بمعزل عن الاعتبارات الأخرى، الشرط الضروري والكافي للحصول على الاستحقاقات. ويدعو المقرر الخاص المسؤولين عن إنشاء برامج الجبر إلى أن يضعوا في اعتبارهم عمليات الاستبعاد غير المبررة المحتملة لفئات كاملة من الضحايا.

٩٠ - وبالرغم من إحراز بعض التقدم في القانون وفي بعض الحالات المحددة، ثمة مجال واسع لتحسين برامج الجبر من حيث مراعاة الجانب الجنساني إذ لا يتلقى سوى عدد محدود للغاية من ضحايا الانتهاكات المتعلقة بنوع الجنس أي جبر. وتركز أغلب البرامج، بقدر مراعاتها أصلا للمرأة، على الانتهاكات الجنسية، وتركز، بقدر معالجتها للانتهاكات الجنسية، على الاغتصاب. ويدعو المقرر الخاص إلى إنشاء برامج أكثر شمولا لجبر آثار الانتهاكات التي تتعرض لها المرأة عادة وغالبا. وينبغي إزالة العراقيل العملية والإجرائية بما يتيح للمرأة الاستفادة من البرامج. ومن المفيد اشتراط النص صراحة على المبادئ التي تحدد اختيار الانتهاكات التي تجيز الحصول على الجبر. وينبغي أن تقوض برامج الجبر، قدر المستطاع، الأنماط القائمة لأوجه انعدام المساواة الهيكلية والتمييز ضد المرأة. وينبغي القيام بمزيد من العمل بشأن برامج التمكين وتعزيز الاستقلالية.

٩١ - ويدعو المقرر الخاص الحكومات إلى إنشاء آليات تكفل المشاركة المجدية للضحايا وممثليهم. ويقتضي ذلك ضمان سلامتهم. ويحث المقرر الخاص الدول الأعضاء على

التقيد بالتزاماتها بحماية حياة ورفاه أولئك الذين يحاولون تفعيل حقوقهم، بما فيها حقوقهم في جبر الضرر الواقع عليهم أو الذي وقع عليهم.

٩٢ - ويمكن أن تساعد مشاركة الضحايا على تحسين اكتمال البرامج وتوسيع نطاق وصولها إلى الفئات المستهدفة، وتحديد أنواع الانتهاكات التي يتعين تحقيق الانتصاف بشأنها تحديدا أفضل، وتحسين التواءم بين الاستحقاقات والتوقعات، وبوجه عام تأمين جدوى الاستحقاقات الرمزية والمادية على السواء. ويضاف إلى ذلك أن المشاركة الفاعلة والمهتمة قد تخفف بعض الشيء من المعاناة في ضوء السجل الكئيب لتنفيذ عمليات الجبر.