التعويض: نظرياً وعملياً

ليزا ماغاريل (1)
2007

أولا: طبيعة التعويض وأهدافه

أ - التعويض حق بمقتضى القانون الدولي

إن المبادىء الأساسية والقواعد الإرشادية الخاصة بحق التعويض عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي لحقوق الإنسان وعن الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي، تؤكد أن ضحايا تلك الانتهاكات لهم الحق في الحصول على تعويض فوري ومناسب وذي فعالية (2). وهذا التأكيد يتضمن اتخاذ كافة اجراءات التعويض، ورد الحق عن الأضرار، وإعادة التأهيل من الناحية البدنية والعقلية والاعتبار الشخصي. ومن الخطوات التي لها أثر تعويضي: الاجراءات التي تكفل إرضاء الضحايا، مثل الكشف عن الحقيقة، ومحاسبة المسؤولين، وإيقاف الانتهاكات الجارية، والحيلولة دون تكرارها، مما يؤكد أن التعويض ليس وعداً أجوف أو مجرد حل مؤقت سريع.

وفي أعقاب الانتهاكات الجسيمة أو المنهجية، وبعد فترات الصراع العام، فإن إعداد التعويض المجدي ينطوي على تحديات وصعوبات جسيمة. فقد يكون عدد الضحايا ضخما، والضرر الذي لحقهم قد يتعذر علاجه سواء بالنسبة إلى الفرد أو المجموعة، وقد يكون له آثار بعيدة المدى للأفراد وللمجتمع ككل. وقد تكون انتهاكات حقوق الانسان قد أصبحت هي القاعدة وليس الاستثناء. كما أن المؤسسات التي تكفل تلك الحقوق – مثل المحاكم أو جهات التحكيم المعتادة – ربما تكون قد انهارت خلال فترة الصراع تحت وطأة التحديات المختلفة، أو فسدت نتيجة التدخل السياسي. (3) وفي مثل تلك الأوضاع تصبح الأجراءات العملية أجدر السبل التي تؤدي إلى منفعة الضحايا وانجاز التعويضات بدلا من اللجوء إلى المحاكم والنظر في المظالم والدعاوى على حدة.

ويقرر القانون الدولي في وضوح تام أن هناك التزاماً واضحاً من حيث تقديم التعويض. على أننا نجد من الناحية العملية أن هذا الالتزام ينقصه التحديد. وقد أثيرت تساؤلات عديدة حول إمكانية استخدام هذا الالتزام في الحالات التي تنطوي على ارتكاب أضرار جسيمة.

ب - التعويض كعنصر أساسي من عناصر العدالة الانتقالية

إن التعويض أمر حيوي في اية مبادرة تتعلق بالعدالة الانتقالية، وهذا يعود إلى أن التعويض، بصفة خاصة، يركز بأسلوب مباشر وواضح على أوضاع الضحايا، إذ إنه يسعى إلى إعادة حقوقهم التي اغتصبت، والأضرار التي لحقت بهم، والاهانات التي تحملوها. ومن الأمور الحيوية ضرورة الاهتمام بألا يتخذ التعويض شكل حسنة من الحسنات التي تعطى للسائل، بل ينبغي أن يكون برنامج التعويض وسيلة خاصة لتعزيز وضع الضحايا كأصحاب حق، وللتعبير عن أحقيتهم في التعويض على هذا الأساس. وإلى جانب هذا ينبغي أن يكون التعويض وسيلة للاعتراف بالانتهاكات الماضية، وبمسؤولية الدولية عن تلك الأضرار، والالتزام العلني بالاستجابة لآثارها وعلاجها. ويشعر الضحايا في أغلب الأحيان بأن ذلك الاعتراف العلني هو أهم عنصر من عناصر التعويض التي يسعون إليها، ولكنه العنصر الذي يؤخذ عادة في الحسبان.

وفي خلال المفاوضات التي تجري لإنهاء الصراع، وكذلك في إعداد البرامج التي تعقب فترة الصراع، كثيراً ما تضيع احتياجات الضحايا عند تحديد الأولويات، وذلك لأن جماعات الضحايا ينقصها الثقل الساسي الذي يتوفر لدى الأطراف المتفاوضة، كما أنها قد لا تعتبر مصدر تهديد مباشر للاستقرار. ومع ذلك فإنه – على المدى الطويل – نجد أن إدراج موضوع الضحايا وحقوقهم ضمن البرنامج أمر لابد منه من أجل تعزيز الثقة في الدولة وفي التزامها بضمان حقوق الانسان في المستقبل بصفة شاملة. فالاستجابة لمتطلبات الضحايا أمر ذو قيمة كبيرة من الناحية الأخلاقية والقانونية، وينطوي على أهمية استراتيجية من حيث المزايا السياسية على المدى الطويل والعمل على استقرار السلام. وهذه كلها من الأهداف الهامة لسياسة التعويض.

فالتعويض إذن عنصر أساسي من عناصر العدالة الانتقالية، وتزداد فاعلية عندما يقترن بإجراءات تكميلية أخرى، مثل الكشف عن الحقيقة، وإصلاح المؤسسات، وآليات المحاسبة، وإحياء الذكرى. وإلى جانب هذا فإن مشاريع التعويض التي لا تصاحبها هذه الإجراءات قد تصبح ذات أثر عكسي. فالتعويض بدون اتخاذ خطوات للتأكد من الحقائق المتعلقة بالانتهاكات الماضية ، على سبيل المثال، قد يعتبر وسيلة من وسائل اسكات الضحايا، وهكذا فعلاوة على جرح مشاعرهم فإنه يشجع على إنكار ما حدث. وبالمثل فإن التعويض بدون الإصلاح أو بدون اتخاذ الخطوات الأخرى للحيلولة دون ارتكاب انتهاكات أخرى في المستقبل يمكن أن يكون مدعاة للسخرية من الإجراءات، ويجعل التعويض وعداً أجوف يخلو من إرادة عدم تكراره. وكذلك فإن أي برنامج للتعويض لا تصحبه إجراءات تضمن محاسبة المقترفين إنما هو بمثابة الطلب من الضحايا أن يتنازلوا عن حقهم في العدالة مقابل أخذ معونة هي في الواقع حق من حقوقهم.

وفي الوقت نفسه فإن وسائل العدالة الانتقالية التي لا تتضمن التعويض تكون أقل فعالية لأنها لا تساعد على إحداث تغيير مباشر في الأوضاع التي يجد الضحايا أنفسهم فيها. فالمبادرات الأخرى - بالرغم من أهميتها - لا تهدف عمداً إلى تحقيق مطالب الضحايا والمجتمعات التي تعرضت للانتهاك. وهذا التركيز المباشر على مطالب الضحايا - إلى جانب إجراءات ملموسة بقصد الاعتراف بهم – يتحقق من خلال إجراءات التعويض. فالتعويض يعتبر دليلاً على الرغبة في بناء الثقة وإعادة الكرامة، وذلك عن طريق الالتزام الواضح الملموس بحقوق الانسان، كما أنه يساعد على تعزيز العدالة بطريقة مباشرة للضحايا، ويتيح لهم مستقبلاً يخفف إلى حد ما من المعاناة التي كابدوها.

ج - التعويض من حيث علاقته باستراتيجيات إعادة البناء

إن التعويض - شأنه شأن الوسائل الأخرى للعدالة الانتقالية – لا يجوز أن يتم بمعزل عن الجهود الأخرى لإعادة البناء. فمن الناحية النظرية، وكذلك من الناحية العملية، يجب أن ينظر إلى التعويض كجزء لا يتجزأ من برنامج أكثر شمولاً. ومن المعروف أن البرنامج الخاص بفترات ما بعد الصراع يتضمن بالضرورة طائفة من جهود بناء السلام وإعادة التعمير، وجهود الإغاثة. وفي حين أن طبيعة التعويض وأهدافه هي أمر مستقل يستلزم اهتماماً خاصاً، فإنه إن لم يكن جزءاً من برنامج شامل فإن ذلك يؤدي إلى إهمال حقوق أساسية أخرى تتعلق بالضحايا وبالسكان بصفة عامة. وحيث إن الاهتمام بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية مثل المسكن، وتوفير المياه، والتعليم، لا يدخل في نطاق التعويض لأنها حقوق قائمة بذاتها، إلا أن ذلك لا يقلل من أهميتها بالنسبة للضحايا أو للمجتمع ككل. وفي سياق الأوضاع التي تعقب فترات الصراع، من الضروري العمل على إتاحة الظروف التي تساعد على التمتع بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، وكذلك الحقوق المدنية والسياسية بكاملها، ولا بد من إصلاح المؤسسات، بل وإنشاء مؤسسات أخرى جديدة من أجل إنقاذ هذه الحقوق. وهكذا فإن الموازنة بين مثل هذا البرنامج الشامل للحقوق وبين الالتزام التام بالتعويض يعتبر من الجهود الهامة التي يتعين على الحكومة أن تقوم بها. ولا ينبغي لأي حق منها أن يطغى على الآخر، وكذلك لا يصح مطلقاً أن نطلب من الضحايا أن يتنازلوا عن أي حق من أجل الاحتفاظ بحق غيره.

ثانيا: أشكال التعويض

إن بحثنا هذا لا يتعرض للإمكانات التي يوفرها القضاء في سبيل خدمة الضحايا وسعيهم للحصول على

تعويض ولا شك في أن المحاكم تقوم بدور حاسم في وضع معايير الالتزامات القانونية، ولا ينبغي للضحايا أن يتجاهلوا أهميتها الاستراتيجية. ومع هذا يمكن القول بصفة عامة إن ممارسة إقامة الدعاوى أمام المحاكم لا تشكل وسيلة كاملة لمدى التحدي الذي يمثله الضحايا في الظروف التي تعقب الصراع. إن جهود المحاكم قاصرة على الاهتمام بعدد محدود من الدعاوى. وإلى جانب هذا يبقى على الضحايا تقديم أدلة تفصيلية عن الانتهاكات التي تعرضوا لها، والاضرار التي لحقتهم، وفي بعض الأحيان عن هوية الأفراد الذين ارتكبوا الانتهاك. كما أن الضحايا الذين تنقصهم الموارد المالية، أو الحصول على استشارات قانونية، لا يتسنى لهم الحصول على أي تعويض. ولهذا فإننا نركز في بحثنا الحالي على برامج التعويض التي وضعها القانون لخدمة مجموعات كاملة من الضحايا بدلاً من الاستجابة لحالات فردية تعرض أمام القضاء.

أ - التعويض من خلال برامج إدارية

إن برامج التعويض التي أنشئت عن طريق التشريع تسعى بصفة عامة إلى رد الحقوق من خلال إجراءات عديدة تتعلق بأنماط خاصة من الانتهاك، وبطوائف متعددة من الضحايا. وتهدف هذه الإجراءات إلى تقديم مجموعة من وسائل التعويض وإعادة التأهيل ورد الحقوق، ويجب أن تصاحبها خطوات أخرى تضمن أن المجتمع ككل لن يسمح للمواطنين مرة أخرى بالتعويض للاعتداء والانتهاك. وفي حين أن برنامج التعويض لا يستطيع عادة أن يستجيب لمتغيرات كل حالة على حدة، إلا أنه يمكن الجمع بين طوائف معينة من الضحايا أو من الناجين من أفراد عائلاتهم الذين يمكن معاملتهم بالطريقة نفسها بسبب تشابه ظروفهم. ففي بيرو على سبيل المثال، تشتمل مجموعات الضحايا على عائلات الأشخاص الذين قتلوا أو اختفوا، وضحايا التعذيب، والذين أجبروا على النزوح (سواء داخل مجتمعاتهم أو نقلوا إلى مستوطنات أو مناطق مدنية)، وضحايا الإغتصاب الجنسي، وصغار السن الذين اختطفوا والحقوا بالميليشيات، والأطفال الذين ولدوا نتيجة الاغتصاب الجنسي. وإذا تم تنفيذ هذه البرامج على الوجه الصحيح فإنها تكون ذات تأثير أبعد مدى من تأثير وسائل التعويض الأخرى التي تتم عن طريق المحاكم، سواء من حيث عدد الأشخاص الذين يستحقون التعويض، أو من حيث الطبيعة الشاملة التي تتميز بها تلك الاجراءات.

وينبغي مراعاة أن إجراءات التعويض في أغلب الأحيان لا تحقق كل الآمال التي لدى الضحايا. ومع ذلك فإن بعض البرامج قد نجحت على الأقل في تأكيد حقوق الضحايا وعائلاتهم ومجتمعاتهم التي تضررت بفعل الانتهاكات الجسيمة، وأن مواجهة تلك الانتهاكات أمر حاسم من حيث حياتهم في المستقبل.

ب - المنافع الرمزية والمادية

إن الإجراءات الخاصة التي تعتمد عليها برامج التعويض في سبيل إتمام هذا الهدف المتواضع والهام، تتراوح بين إجراءات رمزية في طبيعتها، واجراءات مادية. وهي تتراوح بين مجرد إصدار بيان اعتذاري واطلاق اسم معين على أحد الشوارع تكريما لأحد الضحايا، وبين الكشف عن المواضع التي تضم رفات الضحايا وإعادة دفنها في مقبرة لائقة، وتشييد مراكز اجتماعية وأخرى لإعادة التأهيل، وتقديم هبات مالية وتمويل مشروعات اجتماعية ودفع تعويضات أو معاشات تقاعد.

ويحمل مفهوم التعويض جانبا رمزيا في عملية إعادة الثقة العامة وإدماج الضحايا في المجتمع. على أن الجانب المادي ذو أهمية كبيرة أيضا. ومما يذكر أنه قد حدث ذات مرة أثناء مناقشة التعويض الرمزي لضحايا الإبادة الجماعية ضد قرى قبائل (المايا) في غواتيمالا، أن اشتكى أحد أعضاء لجنة برنامج التعويض - وهو ينتمي إلى شعب تلك القبائل الأصلية – قائلا: "ما فائدة تلك البرامج الرمزية؟ هل هذا هو كل ما تقدمه لنا الحكومة؟! إننا نريد شيئا ذا قيمة مادية". والواقع أن مجرد الاهتمام بإعادة الوحدة بين صفوف الشعب، والترحيب بالضحايا الذين كانوا مستبعدين، لن يكون ذا تأثير لدى الضحايا إن لم يقترن ذلك التكريم الرمزي بحلول مادية تعوضهم عما لحقهم من أضرار. فلا بد لبرنامج التعويض أن يتضمن اجراءات تجمع بين النواحي الرمزية والنواحي المادية، بدلا من الاقتصار على إجراء واحد. على سبيل المثال، طالبت هيئة الإنصاف والمصالحة في المغرب بأن يقدم رئيس الحكومة اعتذاراً علنياً على الانتهاكات الماضية. كذلك طالبت الهيئة بأن يضم التعويض، بالإضافة الى التعويض الفردي وتلبية الاحتياجات الصحية للضحايا وعائلاتهم، نشاطات جماعية تنموية اقتصادية واجتماعية نصب تذكارية في المناطق التي كانت الأكثر تضرراً أثناء القمع.

وفي برامج التعويضات الضخمة - حيث يتعذرتقدير الأضرار التي أصابت كل شخص، أو حيث يتضح أن التعويض الكامل سيكون أمرا مستحيلا، نجد أن أكثر البرامج سخاء وكرما سيكون قاصرا إذا كان هدفه هو التعويض عن كل الأضرار. ومع ذلك فإن ذلك البرنامج قد يعطي حلولا واقعية لبعض المشاكل الناتجة عن الأضرار. ففي جمهورية شيلي قدم الرئيس ايلوين اعتذارا عاطفيا قويا إلى الشعب عن سنوات القمع وانتهاكات حقوق الانسان في عهد الجنرال بينوشية. ولكن هذا كان من الممكن أن يكون رسالة جوفاء لو أنه لم يقترن بمنح معاشات لأفراد عائلات الضحايا. وفي تيمور الشرقية كانت هناك حاجة شديدة لرأب الصدع بين الضحايا ومرتكبي الانتهاكات الذين يعيشون معا في القرية نفسها. وفي الأحوال التي كانت الجرائم المرتكبة أقل خطورة، فإن مجموعات المصالحة، استمعت إلى الضحايا وطلبت من مرتكبي الانتهاكات الحضور، ووضعت شروطا بمقتضاها يمكن لهم أن يقوموا بالإعتذار والتكفير عن جرائمهم، والانضمام إلى المجتمع. وقد تطلب هذا الإجراء في بعض الأحيان إعادة بناء المساكن التي خربت، أو التعهد بتخصيص عدد من الساعات في تأدية خدمات اجتماعية. وهكذا أمكن الجمع بين التعويض الرمزي والمشاريع المادية في القيام بخطوة صغيرة في سبيل التعويض.

فلا بد للإجراءات المادية أن تقترن بالإجراءات الرمزية لكي يصبح لها معنى واضح. ومع هذا فإن التعويض يمكن أن يكون ذا مغزى معنوي بدون مقابل مادي. ومن هذا القبيل أن تقدم السلطات اعتذارا علنيا عاما، وأن تقيم احتفالات شعبية لإحياء ذكرى الضحايا. إن هذه الجهود الرمزية ذات بعد اجتماعي هام في توعية جماهير الشعب بما حدث، وتعريفهم بالضحايا. وهذا الاعتراف العام من جانب السلطات ومن جانب أفراد المجتمع له دور حيوي في التغلب على ما قد يشعر به الضحايا من نفور المجتمع منهم واستبعاده لهم.

ج - التعويض الجماعي والفردي

التعويض يمكن أن يكون موجها للأفراد أو للجماعات أو المناطق بأكملها.

وتتطلب الإجراءات الفردية تحديدا واضحا لهوية الأشخاص الذين يستحقونها، وكذلك للطريقة التي تستخدم في تسليم التعويض المادي. وهذه الإجراءات الفردية هامة لأن المعايير الدولية لحقوق الانسان تتم صياغتها بتعبيرات فردية. ولهذا فإن تعويض الأفراد يؤكد على أهمية كل فرد على حدة، وعلى أنه صاحب حق معين. وبهذا يمكن تجنب معاملة جميع الضحايا بطريقة جماعية قد تؤدي إلى الإقلال من الضرر الذي لحق بعض الأفراد، أو الإقلال من مغزى التعويض. ومن جهة أخرى، نجد أن الإجراءات الفردية ذات طبيعة انتقائية، بالنظر إلى خواصها وكيفية الجمع بينها وبين غيرها من الإجراءات. وينتج عن هذا أن بعض الضحايا - في أي مجموعة أو مجتمع - سوف يستحقون تعويضات فردية، في حين أن غيرهم - سواء كانوا ضحايا مباشرين أو غير مباشرين – لن يستحقوا التعويض. وهذا يؤدي في بعض الأحيان إلى مزيد من التوتر. ولنضرب لذلك مثلا: لنفترض أن عشرين شخصا في مجتمع ما قاسوا من الاحتجاز أو التعذيب أو قتل أحد الأقرباء، وبناء على هذا فهم يستحقون تعويضا فرديا، ولكن أشخاصا غيرهم في المجتمع نفسه ممن لحقهم أضرار مختلفة مثل النزوح عن مساكنهم، أو ممن يحتاجون إلى معونة لأن الحكومة لم تقدم لهم مساعدات كافية من حيث حقوقهم الاجتماعية والاقتصادية، فإنهم قد يحتجون على استثنائهم من التعويضات الفردية.

اما التعويض الجماعي فهو يتركز على تقديم المعونة للأشخاص الذين قاسوا كجماعة من انتهاك حقوق الانسان. وعلى سبيل المثال نرى أن اجراءات التعويض الجماعي قد تهتم بعلاج انتهاكات قائمة على أساس الهوية (مثل انتهاك حقوق المرأة وكرامتها في حملة استخدمت الاغتصاب الجنسي كوسيلة من وسائل القمع، أو الهجمات المنهجية ضد جماعة عرقية). وفي أحوال أخرى قد يكون الاهتمام موجها نحو معالجة انتهاكات مثل تخريب القرى أو القاء القنابل عليها بقصد إرهاب سكانها والاعتداء على وسائل معيشتهم وتخريب المنظمات أو تقويض الثقة العامة بين السكان. وفي هذه الأحوال فإن التعويض الجماعي قد يكون استجابة فعالة لما أصاب البنية الأساسية من تدمير وما لحق هوية الأفراد وثقتهم، وذلك على سبيل المثال عن طريق تشجيع مشروع اجتماعي يهدف إلى البحث عن الأشخاص المفقودين، أو إنشاء منتدى اجتماعي لرفع مستوى الحياة الاجتماعية للسكان. ففي المغرب، شمل برنامج التعويض تحويل مراكز الاعتقال السرية السابقة الى مواقع لتخليد الذكرى ومجمعات اجتماعية وثقافية.

وفي تيمور الشرقية، أشارت لجنة الحقيقة باتخاذ إجراء يجمع بين المعونة الفردية وبين استلام تلك المعونة، والهدف من ذلك هو تشجيع التقارب والعلاقات الجماعية. فقد وجدت لجنة الحقيقة أن الأمهات الأرامل وغير المتزوجات، بما في ذلك أرامل الحرب وضحايا الاغتصاب الجنسي، يمكن مساعدتهم عن طريق تقديم منح دراسية لأولادهن على أن تذهب أولئك النسوة إلى مركز رئيسي للخدمة حيث يتسلمن المعونة وكذلك نصائح لتنمية مهاراتهن ورفع مستواهن الصحي. وفي تشيلي يمكن تقديم مشورات وعلاجات جماعية لضحايا التعذيب مما يشجعهم على التعارف وتكوين العلاقات الشخصية. وهكذا نجد أن إنشاء منظمات تجمع الضحايا معا من خلال التعويض الجماعي يساعد على تعزيز روح التضامن بين الأفراد بعضهم بعضا. في المغرب، توفر خطة التعويض برامج لإعادة الدمج الإجتماعي للضحايا والتي تتضمن البرامج التربوية والتدريب المهني لمساعدة الضحايا وعائلاتهم ولكنها تقدم على أساس فردي.

ويمكن تبسيط طريقة توزيع التعويضات الجماعية سواء كان ذلك بسبب نقص في الاجراءات العملية أو مخاوف حول قيام حد فاصل بين مختلف طبقات الضحايا أو بين مجموعات الأشخاص الضحايا وغير الضحايا. وبهذه الطريقة تستطيع قرية من القرى التي خضعت للانتهاك أن تتسلم دعما ماليا لمشاريع اجتماعية حتى ولو لم يكن كل فرد من سكان تلك القرية قد تأثر بالانتهاك مثلما تأثر غيره، وحتى ولو كان بعض سكان القرية قد ساهم فعلا في وقوع تلك الاضرار. ففي بيروعلى سبيل المثال، طلبوا من الجماعات التي أصيبت بأضرار شديدة نتيجة لأحداث العنف أن تقدم بطلب للحصول على دعم اجتماعي بحد أقصى قدره 30,000 دولار أمريكي، بحيث تكون المشاريع الاجتماعية لفائدة الجماعة كلها وليس لفائدة عدد معين من الضحايا، وأن يتم تنفيذها حتى لو كان بعض مرتكبي الانتهاكات ممن يعيشون فيها.

ومن مزايا التعويض الجماعي أنه يتجنب ما قد يحدث من التفرقة بين السكان مثلما قد يترتب على التعويض الفردي. ففي تشيلي تبين ان التعويض الفردي الذي أعطي لأفراد القبائل الاصلية التي تتميز بروح اجتماعية قوية، قد أحدث تأثيراً ضاراً على روح الانسجام والتواءم بين افراد المجتمع (4). وفي بيرو تسود حالة مماثلة تتعلق بهوية المجتمع في كثير من مناطق المرتفعات، ولكن الضحايا طالبوا بتعويضات فردية علاوة على التعويضات الجماعية وذلك من أجل المحاولة لتأكيد وضعهم الاجتماعي كمواطنين فرديين لهم الاعتبار ذاته كغيرهم من سكان المدن. وقد أصروا على هذا الطلب رغبة منهم في التغلب على هويتهم غير المحددة التي سهلت لسكان المدن أن يتجاهلوا مصيرهم طوال سنوات القمع التي مرت بهم (5).

وتواجه التعويضات الجماعية تحديات خاصة: فإن تنفيذها ليس من الأمور السهلة، كما أن بعض لأفراد قد يقاومونها لأنها لا تستجيب الاستجابة الكافية لمطالبهم ولما يعانيه كل منهم من الانتهاك على حدة. وغالبا ما يصعب تحديد المجتمعات التي تستحق المعونة، أو تبرير معونة البعض دون البعض الآخر. وإلى جانب ذلك إنها عملية يمكن استغلالها من الناحية السياسية، وقد تختلط اجراءاتها مع اجراءات التنمية التي هي من حقوق تلك المجتمعات. وهذا هو ما حدث في بيرو حيث أطلقت الحكومة اسم التعويض على إحدى المساعدات التنموية، فاعترض الضحايا على أساس أنهم يستحقون الاستمرار في الحصول على منافع برنامج التنمية، وأن برنامج التعويض لم يراع الاعتراف بما أصابهم من انتهاكات. وفي بعض الحالات كتلك التي أشرنا إليها سابقا حيث تعطى التعويضات بطريقة جماعية لجميع أفراد مجتمع ما فإن هذا الاجراء قد يتضمن اعطاءها لمرتكبي الانتهاكات أيضا ممن يعيشون فيه. والهدف من التعويض الجماعي توحيد صفوف مجموعة ما، ولكن إن لم يكن عادلا تماما فإنه قد يثير التوتر والانقسام.

وفي نهاية الأمر، فمن الأفضل الجمع بين مختلف إجراءات التعويض بطريقة تضفي معنى شاملا على البرنامج مهما كان التمويل متواضعا.

ثالثاً: وضع سياسة التعويض

أ - تحديد المستفيدين من إجراءات تعويضات معينة

بالإضافة إلى تحديد نوع التعويض المطلوب يمكن إعداد سياسة التعويض أولا عن طريق وصف شامل

لجميع الضحايا، وبعد هذا يمكن تحديد عدة طبقات للضحايا لكل منها إجراءات خاصة. وتقوم معظم البرامج بهذا من خلال تحديد نوع الانتهاك الذي أصاب الفرد في فترة معينة. ويمكن تصنيف مجموعات الضحايا - مثلا - على أساس معايير مختلفة، منها: موت أحد أفراد الأسرة، أو احتجازه، أو التعرض للانتهاك الجنسي، أو النزوح عن الموطن، أو الإصابة بإعاقة بدنية نتيجة التعذيب. ويمكن وضع اجراءات معينة لكل مجموعة من الضحايا من اجل تخفيف الاضرار التي لحقتهم، مثل تخصيص معاش محدد لضحايا الاغتصاب الجنسي، أو السجن أو التعذيب، بينما تخصص لضحايا النزوح القسري معونة للمسكن او شراء آلات زراعية. وبطبيعة الحال إذا كانت طبقات ذلك التصنيف كثيرة فإن البرنامج يصبح معقدا من الناحية الإدارية. ولهذا ينبغي مراعاة البساطة لكي يسهل تنفيذ البرنامج.

وينبغي أن تكون هذه المعايير على أساس مبادىء خاصة من حيث العدالة والجدوى، وتجنب المحاباة السياسية واستثناء مجموعات معينة. ففي المغرب حرصت هيئة الإنصاف والمصالحة على عدم استخدام مصطلح "الميراث" في تحديدها لبنية التعويض للأرامل أو بنات الضحايا بحيث أن استخدام هذا المصطلح يوحي بقانون الميراث المطبق في المغرب والذي يخصص للمرأة فقط نصف الحصة المخصصة للرجل. وبالتالي استخدمت الهيئة مصطلح " أولئك الذين يحق لهم" والتي لا تشمل تطبيق قوانين الميراث وتسمح بالتالي بالمعاملة المتساوية للرجل والمرأة.

فالتعويضات التي تتشابه، بصرف النظر عن نوعية الضرر الذي أصاب كل فرد، تعزز الطبيعة الرمزية للحق الذي يتمتع به كل فرد على حدة والاعتراف بقيمة كل فرد في المجتمع. كما أن التعويضات التي تتناسب إلى درجة كبيرة مع الضرر الذي حدث تؤكد الضرورة الملحة لإصلاح أضرار معينة. ومن مثلة ذلك معاملة الأشخاص الذين قاسوا فيما مضى تحت وطأة النظام الإجباري للمدارس الداخلية في كندا (وذلك طبقا لسياسة مشتركة بين الحكومة والكنيسة لإبعاد أطفال العائلات الأصلية عن عائلاتهم وثقافتهم ولغتهم الأصلية). ولهذا يستحق الناجون الأحياء الحصول على مبلغ معين "مقابل تلك التجربة المشتركة"، وعليهم فقط أن يثبتوا انهم كانوا في تلك المدرسة. ويتوقف قدر المبلغ المدفوع لهم على عدد سنوات بقائهم بالمدرسة. وهذا من شأنه أن يعزز فكرة أن مجرد كونهم قد التحقوا بالمدرسة الداخلية هو انتهاك لحق الطفل. وفي الوقت نفسه هناك إجراء إداري أشد صرامة يتعلق بمن يثبتون أنهم تعرضوا المزيد من الضرر البدني والنفسي، فهم يستحقون تعويضا إضافيا طبقا لشدة الضرر وتأثيره (6).

وفي غواتيمالا قال بعض الأعضاء المكلفين بالإجابة عن الأسئلة التي تتعلق بالتمييز بين التعويضات التي تمنح لأفراد أسرة تأثرت بارتكاب إحدى المذابح، وكذلك ضحايا التعذيب - قالوا إنهم يفضلون معاملتهم بالمثل، حيث إن التجارب الشخصية تختلف اختلافا كبيرا إلى حد أنهم لا يستطيعون التمييز بينها من حيث الأهمية. وعندما يتخذ التعويض صفة رمزية تفوق صفة رد الحق، فإنه قد يكون أكثر عدلا لأنه يؤكد على المساواة في أهمية حقوق كل مواطن. ولكن عندما تتوفر الظروف لجعل الاستجابة أكثر مطابقة للانتهاكات فقد يكون من المهم ضرورة التمييز بين القتل والعاهة الناجمة عن التعذيب وفقدان الطاقة التناسلية، وبين السجن أو ضياع ممتلكات شخصية.

وفي بعض أنواع الجرائم نجد أن الإجراءات المطولة بقصد تحديد الضحايا الحقيقيين، قد تكون مدعاة لإلحاق ضرر جديد لدى الشخص الذي يطالب بالتعويض فيما يتعلق بالجرائم التي يصعب إثباتها بعد مرور سنوات عديدة، وذلك مثل حالات التعذيب أو الاغتصاب أو الانتهاكات الجنسية الأخرى. وإذا كان من واجب الضحايا أن يقدموا شهادات الفحص الطبي وقت وقوع الحادث، فإن هذا الإجراء يؤدي إلى استثناء ضحايا كثيرين واستبعادهم، ومن ضمنهم أولئك الذين لم يحصلوا على أية رعاية طبية، أو من يخافون التحدث عن التجارب التي مروا بها. كما أن الاختبارات النفسية التي تجرى بعد مرور سنوات قد تعطي نتائج مضللة، وقد ترغم الضحايا على الاختيار بين الخضوع مرة ثانية للتجربة المريرة، وبين التنازل عن طلب التعويض، مما يؤدي إلى المزيد من المعاناة. وإلى جانب هذا فإذا تعذر توفر علاج تام أو معونة أخرى فإن إعادة فتح الذكريات الأليمة أمر ينطوي على الاستهتار بحالة الضحايا.

يرغب بعض الضحايا في الحديث عما تعرضوا له في حين يفضل آخرون عدم الخوض في تفاصيل حاولوا على مر سنين طويلة أن ينسوها. وفي مواجهة هذا التحدي قامت لجنة تشيلي للاعتقال السياسي والتعذيب باعتبار أن الضحايا هؤلاء الذين استطاعوا ان يقدموا بعض الأدلة عن اعتقالهم واعتبرت ببساطة أنه تم

تعذيبهم بناء على الإجماع في معظم شهادات الضحايا الذين كانوا معتقلين. كما لم تستطع اللجنة التمييز بين الضحايا لأنه كان من المستحيل المقارنة بين الحالات على أسس موضوعية لذلك طالبت اللجنة بالتعويض للمماثل للجميع(7).

ب - تحديد الأولويات

إذا كان برنامج التعويض يستدعي الاهتمام ببعض فئات من الضحايا أكثر من غيرهم، فإن وضع الأولويات يتضمن تحديات قوية ينبغي أن يواجهها في بداية الأمر أولئك المسؤولون عن وضع سياسة البرنامج. فقد ذكرت لجنة الحقيقة في تيمور الشرقية ما يأتي: " لقد أثر الصراع على جميع سكان تيمور الشرقية، وجعلهم ضحايا على نحو أو آخر. ولكن اللجنة - خلال التقائها بعديد من الجماعات - أدركت قسوة ما يعانيه البعض كل يوم من آثار الصراع . وسوف يرث الأبناء ما يعانيه الآباء نتيجة الانتهاك الذي أصابهم. ومنهم من يعيشون في فقر شديد، ومن أصبحوا معاقين، ومن يعانون من التمييز والاستبعاد نتيجة عدم فهم المجتمع لما أصابهم". ومن أمثلة ذلك ما يحدث للنساء نتيجة الاغتصاب الجنسي بواسطة جنود الاحتلال الاندونيسي ووضعه أطفالا مزدوجي الجنسية. وختمت اللجنة تقريرها بما يأتي: "إننا جميعا ضحايا، ولكن ليس كل الضحايا متساوين. وعلينا ن نعترف بهذا الوضع، ونمد يد العون للمستضعفين"(8).

وكثير من برامج التعويض يصف مجموعات معينة من الضحايا بأنهم يحتاجون إلى رعاية سريعة لأنهم أكثر تعرضا للمشاكل والصعوبات من غيرهم، وهم كبار السن والمرضى، والأرامل اللواتي يعلن عائلاتهن بمفردهن. في المغرب، حدد المجلس الوطني لحقوق الانسان المولج بتنفيذ خطة التعويض التي وضعتها هيئة الإنصاف والمصالحة سبعة مناطق أساسية ومن ضمنها تلك التي كانت مراكز اعتقال وحيث عانى السكان من انتهاكات واسعة وجماعية. وكانت الأولية تعطى في هذه المناطق المعينة لبعض المجموعات وخصوصاً النساء في عملية التعويض الجماعي. وتكمن صعوبة تحديد الأولويات في تلك الحالات على مستويات مختلفة: أي هؤلاء الاشخاص يستحق العناية قبل الآخرين، ومدى أحقيتهم في نصيب من الموارد الضئيلة المتاحة في البرنامج، مثل المعاشات أو التعويضات المالية.

ويجب أن يحصل جميع الضحايا على نوع ما من أنواع التعويض، فحتى أغنى الأفراد في المجتمع هم أيضا في حاجة إلى الاعتراف بأن حقوقهم قد انتهكت. ومن جهة أخرى يجب أن تخصص أنواع أخرى من التعويضات لأولئك الذين في أشد الحاجة إلى المعونة، أو من يواجهون عراقيل في إعادة بناء حياتهم. وسوف تكون برامج التعويض أقوى تاثيرا في تحديدها للأولويات طبقا للحاجة أو لصعوبات المعيشة، إذا تم التأكيد على أن تلك الإجراءات ليست حسنة أو هبة تعطى، وإنما هي حق واجب مستحق.

ج - أهمية خطوات عملية التعويض

إن إشراك الضحايا ومجموعاتهم في إعداد برامج التعويض وتنفيذها وسياستها العامة، أمر حيوي من أجل ضمان جدوى تلك البرامج وتاثيرها وشدة الحاجة إليها. ولكن إشراك الضحايا في تلك الجهود ليس بالأمر السهل، وذلك بالنظر الى تنوع جماعات الضحايا، ومدى حاجتهم إلى الموارد المالية والتنظيم، ومخاوف الأمن واحتمالات القمع التي قد يواجهونها في سعيهم لاسترداد حقوقهم. وهكذا فإن حماية الضحايا ومساعدتهم في تنمية منظماتهم وفي رعاية من يقومون بتمثيلهم، تجعل المشاورات أكثر فعالية، وتضمن أن الضحايا على إدراك تام بالحقائق.

وعلى الرغم من أهمية احتياجات الضحايا وتوقعاتهم، فإنها ليست العنصر الوحيد لضمان نجاح برامج التعويض، إذ ينبغي أن يراعي كل برنامج آراء المجتمع ككل، وأن يكون موضع موافقة عامة السكان من حيث النزاهة والعدالة. ولتجنب أي شبهة للتمييز والمحاباة ينبغي مراعاة الشفافية التامة بما يتعلق بالمعايير واختيار المستحقين للتعويض. وينبغي أن يستوعب أفراد الجمهور مدى الجرائم التي ارتكبت والآلام التي لحقت بالضحايا، لكي يتسنى الدعم السياسي الضروري لنجاح برنامج التعويض. ولهذا السبب أيضا، عندما يعاني مواطنون آخرون من وطأة الفقر والتخلف أو الآثار المترتبة على ظروف الحرب الاقتصادية، فإن البرامج التي لا تراعي لوازم التنمية وإعادة البناء قد تثير استياء الناس بغض النظر عن عدالة تلك البرامج.

وبالمثل فحتى برامج التعويض القائمة على أسس سليمة، قد تواجه مشاكل تنجم عن سوء الإدراك إذا لم تكن معاييرها واضحة وشفافة، وهذا هو ما حدث لأحد برامج التعويض في المغرب عندما تبادر إلى أذهان الضحايا أن هناك تفاوتا بين مقادير التعويض التي صرفت للمحتجزين بناء على مراكزهم الاجتماعية. ولكن الحقيقة أنه كان هناك سبب يدعو إلى ذلك الإختلاف ولكن بسبب عدم الإعلان عنه انتشرت الإشاعات وساد التذمر بين الناس.

كما ينبغي أن تكون التعويضات واضحة من حيث الهدف والمعنى، وذلك لضمان أنها تعبير علني بالضرر الذي ارتكب، واعتراف قانوني بالحق المهضوم. أما الميل إلى دمج التعويضات في خطط التنمية أو تسليمها إلى وكالات التنمية لتنفيذها فإن هذا يحجب مبادئها الأصلية عن الأنظار، من حيث كون الأفراد المستفيدين ليسوا فقط يستحقون ظروفا معيشية أفضل مما هم فيه - شأنهم شأن غيرهم من المواطنين، ولكن أيضا لأنهم يستحقون تلك التعويضات بسبب ما تعرضوا له من جرائم وانتهاكات. إن التقاعس والإهمال في صيانة حقوقهم كمواطنين وعدم الاهتمام بثقتهم في رعاية الدولة لهم، هو الأمر الذي يجب الاعتراف به من أجل إعطاء جدارة وأولية لعملية رد حقوقهم.

رابعا: المسؤولية عن التعويض

إن الدول بصفة عامة مسؤولة عن ضمان استمتاع جميع مواطنيها بحقوق الانسان، وأيضا بضمان توفر العدالة للجميع عندما تنتهك تلك الحقوق، ولا يستثنى من ذلك مسؤوليتها عن التعويض. ويتضح هذا بصفة عامة عندما تقوم أجهزة الدولة بدور مباشر في ارتكاب تلك الجرائم. كما تمتد مسؤولية الدولة لتشمل نشاط الميليشيات التي تتولى هي تسليحها. ففي كولومبيا على سبيل المثال قررت المحكمة البين-الأمريكية لحقوق الإنسان أن الدولة ملزمة بدفع تعويضات في دعاوى انتهاك حقوق الانسان بواسطة منظمات عسكرية يمينية أنشأتها الدولة وقامت برعايتها. وعلاوة على ذلك فإن مبدأ استمرارية الدولة يضمن أنه حتى بعد زوال الحكم التعسفي عليها أن تستمر في تحمل المسؤولية عن سياسة الحكام السابقين واجراءاتهم. وهذا هو ما حدث في جنوب افريقيا على الرغم من التناقض الصارخ بين نظام التمييز العنصري وبين الحكم الديمقراطي الذي اعقبه.

وعلى الدولة أيضا أن تقدم تعويضات إلى ضحايا الجماعات الثورية والمجموعات التي لم تكن تحت سيطرة الحكومة أو بموافقتها. وهذا الالتزام قد يكون بحكم القانون - لفشل الدولة في ضمان الحقوق كما هو وارد في نظام المحكمة البين-الأمريكية لحقوق الانسان، أو بدافع توخي العدالة بالنسبة للضحايا الذين يجب أن يعاملوا بالمثل بصرف النظر عن هوية مرتكب الجريمة إذ إن ذلك كان خارجا عن إرادتهم. ومن أهداف التعويض مساعدة الضحايا على الاندماج في المجتمع، وجعلهم يشعرون بأن المجتمع مهتم بما حدث لهم وذلك عن طريق تقديم نوع من التعويض عن ذلك. كما يساعد على توزيع تكاليف التعويض بين مختلف فئات المجتمع. وبهذه الطريقة فإن الدولة تقدم التعويض ليس لأنها كانت مسؤولة عما وقع من أخطاء، ولكن بسبب التزامها بالصالح العام وبالعمل على إعادة اندماج الضحايا، وذلك بدون إشارة إلى من كان المسؤول عن وقوع تلك الجرائم.

أما المجتمع الدولي فقد كان من جانبه يرفض أن يتحمل أي قسط من المسؤولية عن التعويض. والحجة في ذلك هي أنه إذا كانت دولة هي المسؤولة عن الأضرار فلا ينبغي أن تتهرب من مسؤوليتها بأن تطلب من المتبرعين الدوليين أن يتحملوا عبء التكاليف. ومع ذلك فإذا تحملت الدولة الجزء الأكبر من المسؤولية فقد يكون من المناسب أن يساهم المجتمع الدولي بصفة عامة - ودول معينة بصفة خاصة – في تلك التكاليف. وقد رأينا من الخبرات الماضية أنه حتى عندما تلعب بعض الأطراف الدولية دوراً في الصراع فإنها لن تبادر إلى المساهمة في دفع التعويضات إن لم تأمرها محكمة بذلك. ومع ذلك فإنها قد تساهم في جهود ذات صلة، عن طريق تخصيص بعض مواردها لذلك. وبينما يكون لتلك المساهمة أثر من حيث الاستجابة المادية للانتهاكات، إلا أنه ينقصها الجانب الرمزي الذي يتجلى في الاعتراف العلني بما ارتكبت من أخطاء.

وقد طلبت لجنة الحقيقة في تيمور الشرقية من أندونيسيا أن تدفع لها تعويضا عن احتلالها لها، ولكنها أقرت

بأن "السعي للحصول على تعويض من دولة احتلت أخرى أمر يستغرق زمنا طويلا، ولكن الضحايا لا يستطيعون الانتظار، ويجب أن تبادر تيمور الشرقية بعمل اللازم وملء الفراغ. كما أن المجتمع الدولي الذي حول أنظاره بعيدا عندما وقعت تلك الاعتداءات، عليه أيضا أن يتحمل قسطا من المسؤولية" (9). وفي تطور غير متوقع تقدم البنك الدولي بدفع مبلغ للمساهمة في برنامج عاجل لصرف تعويضات مؤقتة أثناء عمل لجنة الحقيقة ولكن لم يتم بعد تقديم تعويضات أخرى بعد انتهاء عمل اللجنة.

خامسا: التمويل والتنفيذ

أ - التخطيط والجدوى

في السنوات الأخيرة، وخصوصاً في المناطق التي قامت لجان الحقيقة فيها بوضع توصيات عن اجراءات التعويض، فإن المجتمعات اعترفت بالتزامها طبقا للقانون الدولي، وبدأت في صياغة سياسة للتعويض بكثير من الابتكار والجدة. ومع ذلك فإن تنفيذ هذه التوصيات غالبا ما يضيع بين التخطيط وتحقيق توقعات الضحايا.

ولا تقل هذه المشكلة حدة في المناطق التي ليست فيها لجان للحقيقة. فإن غياب عملية الكشف عن الحقيقة قد يستدعي اتخاذ عديد من الخطوات الإضافية اللازمة لبرنامج التعويض، ومنها على سبيل المثال تحديد هوية الضحايا وتقدير الأضرار التي ينبغي معالجتها. ويحتاج التنفيذ الفعال إلى إجراء تقييم واقعي ومبكر لأوضاع الضحايا، وتقرير وسائل لضمان حصولهم على التعويض، وذلك مثلاً عن طريق إجراء لا مركزي يتصف بالمرونة من حيث قدرة الضحايا على عرض أحقيتهم في التعويض. وينبغي أن يتميز تنفيذ التعويض بالحساسية، وأن يتجنب إعادة تعرض الضحايا للأذى والخضوع مرة ثانية لمظاهر التمييز وعدم المساواة.

وفي بداية مرحلة الإعداد ينبغي أن يأخذ برنامج التعويض في الاعتبار مختلف أوجه القصور التي لا مفر من ظهورها فيما بعد. ففي بعض المناطق قد يكون التعويض المالي من أسهل البرامج تنفيذا، ولكن هذا لا يفي بالحاجة الضرورية للحصول على الأرض أو المواد الأخرى أو الخدمات التي لا يمكن الحصول عليها عن طريق المال. وفي أوضاع أخرى قد تتاح فرص لتقديم الرعاية الصحية - البدنية منها والعقلية (كما في تشيلي، حيث يوجد نظام متطور للتأمين الاجتماعي، ولو أنه لم يكن وافيا تماما بحاجات الضحايا وتوقعاتهم)، أو يتم تنفيذه على مراحل بطيئة تستغرق سنوات عديدة (كما في بيرو حيث كان عدد أخصائيي العلاج النفسي ضئيلا). وقد لوحظ هذا النقص في بيرو في وقت مبكر، واشتملت خطة التعويض على ضرورة الاهتمام بتدريب اخصائيين، وتعزيز مجموعات التضامن الاجتماعي.

ومن المهم أيضا بالنسبة للهيئات المنوطة بتحديد مدى أحقية الضحايا لبرامج معينة، أو المكلفين بتنفيذ التعويضات أن تتوفر السلطة والقدرة على اتخاذ القرارات، وتحويل مسار العملية نحو الأمام. فإذا كانت هذه المسؤولية منوطة بهيئات ليست بذات سلطة فعلية، فإن العملية ستفشل وتؤدي إلى الشعور بإحباط عام. وينبغي أن تحوز أجهزة التنفيذ والمكلفون بتسجيل الضحايا ثقة أولئك الضحايا وغيرهم من المواطنين لكي يصبح التنفيذ عادلا ومنصفا للجميع. ففي تركيا أنشئت لجان محلية للتعويض عن الأضرار المادية "الناجمة عن أعمال إرهابية أو عن إجراءات اتخذت لمكافحة الإرهاب" منذ 1987 فيما يتعلق بالصراع بين القوات التركية المسلحة وحزب العمال الكردستاني في جنوب شرق البلاد. وبعض تلك اللجان تتألف من مسؤولين حكوميين محليين، ومعهم ممثل واحد فقط للمجتمع المدني (من نقابة المحامين المحلية) وقد ورد أنها تفضل النظر فى الدعاوى التي يكون الثوار فيها قد ارتكبوا أخطاء، كما انها تقلل من شأن الانتهاكات التي ارتكبتها الحكومة، مع أن لديها سلطة منح تعويضات عنها ايضا". ومن الواضح ان لهذا تأثيرا" على مفهوم التعويض وكيف يكون التصرف إزاءه من الناحية العلمية (10).

وفي غواتيمالا تألفت لجنة ثنائية تجمع بين ممثلي الحكومة وممثلي الضحايا، وقد عكست هذه اللجنة كل اشكال الخلافات التي تجري في تلك المجتمعات وتردد الحكومة في اتخاذ إجراء فعال بالنسبة للتعويض، مما جعل اللجنة عاجزة عن اتخاذ أي قرار هام يجعلها تتقدم إلى الامام. وانتهى الأمر إلى تولي الحكومة

دور التنفيذ بنفسها. وفي بيرو أصبحت لجنة التعويض من اختصاص وزير العدل بعد أن كانت من اختصاص رئيس مجلس الوزراء. ولأن وزارة العدل لم تستطع التنسيق بين الوزارات المختلفة فقد تلاشت فعاليتها، وعادت المسؤولية إلى رئيس مجلس الوزراء.

في المغرب، تتم إدارة برنامج التعويض الجماعي من قبل لجنة توجيهية مولجة بتأمين وضوح البرنامج كما تلتزم بتوصيات هيئة الإنصاف والمصالحة وبمعايير الشفافية المالية فضلاً عن معايير الدفاع عن القضايا. ستتشكل هذه اللجنة من ممثلين عن المجلس الوطني لحقوق الانسان والوزارات ولجان التنسيق المحلية والشركاء الدوليين والجهات المنفذة. وثمة خطة لإنشاء وحدات إدارية وهي كناية عن هيئات مركزية تقنية تضم التقنيين الذين يديرون النواحي الإقتصادية والتقنية والمالية للمشروع. وستعمل 11 لجنة تنسيق محلية على صعيد المجتمع المحلي من أجل تعزيز المشاركة ومن أجل إدارة النواحي التقنية والمالية للبرامج المحلية. وهي ستشمل السلطات المحلية وممثلين عن المجلس الوطني لحقوق الانسان وخدمات الدولة غير المركزية والهيئات المنتخبة محلياً والمنظمات غير الحكومية الشريكة في البرنامج. ولحين كتابة هذا التقرير لم يتم اختبار هذه الهيكلية بعد.

ب - الإجراء العاجل والاستراتيجية الطويلة المدى

إن التعويض أمر عاجل لا يتحمل الإنتظار إذا أردنا أن يشعر الضحايا بأن لهم مكانا من حيث مستقبل البلاد. وفي بعض الأحوال - كما في جنوب افريقيا وتيمور الشرقية وكندا - أدخلت إجراءات ذات طبيعة مؤقتة للاستجابة إلى الظروف العاجلة. على أنه قد يحدث أن تصبح تلك الإجراءات تعسفية بعض الشيء بسبب قلة المعلومات المتاحة عن الضحايا وأوضاعهم، فضلاً عن أن التعويض المؤقت قد يقلل من احتمال السعي إلى إيجاد حل كامل فيما بعد.

وخلال فترات الصراع فإن الأولوية قد تكون لاعتبارات الأمن وإعادة توطين النازحين والسكان الذين أثرت عليهم ظروف الحرب. أما التعويضات الأخرى من الممكن أن تنتظر حتى تسمح الظروف. ومهما كانت الإجراءات المؤقتة فيجب مراعاة تحقيقها لأقصى فائدة مرجوة من حيث التعويض، وان تعطي الشعور بالثقة بأن مزيدا من الإجراءات سوف تتخذ للاعتراف بالضرر واصلاحه. كما يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن مطالب الضحايا تتغير بمرور الوقت مع تحسن احوال الأمن وتوفير الحاجات الأساسية لمعيشة السكان.

إن التعويض هو دائما قضية طويلة المدى تحتاج إلى دعم سياسي قد يكون أطول مدى عن فترة بقاء الحكومة ذاتها وعن المدة القانونية المقررة. ومن الأهمية الحيوية بالنسبة للشروع في التنفيذ زيادة وعي رجال السياسة وأفراد المجتمع بصفة عامة بحق الضحايا في التعويض. كما أن وضع التشريعات هو وسيلة تضمن بقاء إجراءات التعويض كما هي لو حدث تغيير في الأوضاع السياسية. وينبغي أن تقترن الإجراءات المباشرة باستراتيجيات طويلة المدى حتى لايكون التعويض مجرد عملية تسكين مؤقتة للإصابات الخطيرة التي لحقت بالسكان، بل يكون إجراءات راسخة ذات أولوية عادلة ومنطقية بهدف إتمام إصلاح شامل لكل جوانب الحياة.

ج - تمويل التعويضات

إن أول قضية تطرح عند مناقشة موضوع التعويض هي التكاليف. ولا شك أن هناك قيودا حقيقية تعاني منها المجتمعات في أعقاب فترات الصراع، وأن مواردها المالية المحدودة تخضع لأولويات صارمة. والأسلوب الذي توازن به الدولة بين هذه الأولويات يعكس مدى التزامها بالتعويض. والواقع أنه إذا توفرت العزيمة السياسية والتخطيط الصحيح من حيث إجراء التعويض خلال فترة زمنية معينة، فعندئذ يمكن التغلب على نقص الموارد وعلى القيود الأخرى إلى حد ما. ويقول الكسندر سيجوفيا: "إذا تم التوازن بين العوامل السياسية التي تساند التعويض سوف يسهل تمويله حتى ولو كان ذلك بصفة جزئية وتدريجية" (11). ولكن إذا لم تتوفر تلك العزيمة السياسية فإن الضحايا يواجهون طريقا طويلا وشاقا في سعيهم للحصول على التعويض.

إن الدعم السياسي العريض من أجل تمويل التعويض يتطلب زيادة الحساسية الاجتماعية والتحالف الاستراتيجي والإصرار القوي من جانب المجتمع الدولي. ومع ذلك فإن التعويض يعتبر دائما إجراء باهظا يستفيد منه عادة قطاع من السكان لا يمثل كتلة ذات تأثير قوي من حيث الانتخابات. كما أن هذا القطاع من الشعب لا يقنع عادة بما تقدمه الحكومة من تعويض لأن كل برنامج مهما كانت درجة تمويله سيظل قاصرا عن الوفاء بالتعويض الكامل للضحايا. وهذه الاعتبارات تحول دون تخصيص موارد كافية للتعويض. وفي جنوب افريقيا أشارت لجنة الحقيقة إلى أن التعويضات تمثل نسبة معقولة من ميزانية الدولة، وخاصة إذا قورنت بالمصروفات الحربية. ومع ذلك فإن الحكومة ترددت في أن تغضب النخبة الثرية من الناحية الاقتصادية، أو تدخل تعديلا على مصروفاتها. وفي نهاية الأمر لم تدفع سوى جزء بسيط من قيمة التعويضات المقترحة. والآن - بعد مضي سنوات- اضطرت الحكومة إلى تقديم مبالغ إضافية للتعويض، واتخذت خطوة صغيرة من أجل توفير مساكن للضحايا الذين لا يزالون يطالبون بالمزيد من الاهتمام والرعاية.

إن تقديم التعويض في الوقت الحاضر كفيل بتجنب أضرار اجتماعية خطيرة - وما يتبع ذلك من تكاليف - في المستقبل. وعلاوة على ذلك فإن عدم كفاية الإجراءات الحالية لا يصح أن يتخذ مبررا للتقاعس عن العمل على الإطلاق. هذه هي الحجج التي ينبغي للدعاة والنشطاء أن يستخدموها في سبيل إحراز شيء من التقدم.

وتميل الحكومات إلى تفضيل برامج تحقق أهدافا متعددة مثل مشاريع التنمية الاجتماعية، ولكن مثل هذه الاستجابة - كما رأينا - تفقد تأثيرها التعويضي بالنسبة للضحايا. وبالمثل هناك ميل إلى تخصيص موارد مالية بدون ضمان فاعليتها. إن تمويل برنامج التعويض تزداد فاعليته عندما يكون جزءا لا يتجزأ من ميزانية الدولة بدلا من اعتماده على التبرعات الممنوحة. وهذا أمر يتطلب تخطيطا مسبقا، وإلماما خاصا لدى الدعاة والنشطاء بشؤون الميزانيات والسياسة الاقتصادية.

وكما أوردنا، فإن ربط التعويض بالمسؤولية هو من أسباب تردد المجتمع الدولي في المساهمة المباشرة في هذا الجانب الخاص من جوانب العدالة الانتقالية، وهذا بدوره يساهم في تهميش دور التعويض في نشاط العدالة على الصعيدين المحلي والدولي. ومع هذا فقد تمت بعض الجهود المبتكرة في مساعدة الدول في مجال التعويض، ومنها استعادة الأموال المسروقة، وكذلك اتفاقيات تبادل جزء من الديون الأجنبية لصالح الضحايا. وفي بعض الحالات تم تمويل مشروعات تنموية ذات جانب تعويضي، أو دعم الجهود المبذولة لإعداد سجل عادل للضحايا. وبقدر ما يكون الأطراف الدوليون على استعداد للاعتراف بأهمية التعويض ضمن جدول لدعم السلام، يمكن إيجاد الحوافز وحشد الدعم الدولي لضمان وفاء الدولة بالتزاماتها.

الهوامش

1. بعض البيانات مستقاة من كبار المسؤولين بالمركز الدولي للعدالة الانتقالية: روبن كارانزا وكريستيان كوريا وأيضا عضو البرنامج فيرجيني لاديتش.

2. طبقا لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 60/147 بتاريخ 16 ديسمبر/ كانون الأول 2005، ويمكن الحصول عليه:
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/496/40/PDF/N0549640.pdf?OpenElement

3. انظر مقالة بقلم بابلو دي غريف بعنوان (العدالة والتعويض) Justice and Reparations في الكتاب الصادر من مطبعة جامعة آوكسفورد في 2006 بعنوان The Handbook of Reparations.

4. من مقالة بقلم اليزابيث ليرا بعنوان (سياسة انتهاكات حقوق الانسان في شيلي) في كتاب بابلو دي غريف السابق، صفحة 63.

5. انظر ليزا ماغاريل وجولي غيليرو Memorias de un proceso inacabado: Reparaciones en la transicion peruana (Lima: ICTJ-Aprodeh, 2006) p. 46 n. 75, p. 138 n. 37

6. يمكن الحصول على موجز لنصوص اتفاقية التعويض في
http://www.aincinac.gc.ca/rqpi/index-eng.asp

7. يمكن الحصول على تقرير لجنة شيلي باللغة الإسبانية في
http://www.gobiernodechile.cl/comision_valech/index.asp

8. لجنة الاستقبال والحقيقة والمصالحة في تيمور الشرقية (CAVR) 2005 ويمكن الحصول على تقرير اللجنة: موجز تنفيذي صفحة 200 في
http://www.etan.org/etanpdf/2006/CAVR/Chega!-Report-Executive-Summary.pdf

9. انظر تقرير اللجنة (كما ورد تحت الهامش السابق) صفحة 202.

10. تقرير المؤسسة التركية للدراسات الاقتصادية والاجتماعية :
TESEV Turkish Economic and Social Studies Foundation
http://www.etan.org/etanpdf/2006/CAVR/Chega!-Report-Executive-Summary.pdf

11. المجلس الوطني لحقوق الانسان، برنامج جبر الضرر الجماعي، من تقديم السيد زينبي

12. مقالة بقلم ألكسندر سيغوفيا بعنوان " تمويل برامج التعويض" Financing Reparations Programs في كتاب بابلو دي غريف السابق، صفحة 670.

ICTJ New York
5 Hanover Square, Floor 24
New York, NY USA 10004
Tel + 1 917 637 3800
Fax + 1 917 637 3900

نبذة عن المركز الدولي للعدالة الانتقالية:
يسعى المركز الدولي للعدالة الانتقالية لمعالجة أخطر انتهاكات حقوق الإنسان ومنعها من خلال التصدي لإرث الماضي من الانتهاكات واسعة النطاق؛ ويتوخى المركز حلولاً كلية شاملة ترمي لتعزيز المساءلة وخلق مجتمعات يسودها العدل والسلم.

وتحقيقاً لهذه الرسالة، يربط المركز الدولي للعدالة الانتقالية بين خبراته المكتسبة من برامجه الميدانية العديدة وبين بحوثه في مجال العدالة الانتقالية، مما يسمح له بتطوير واختبار وتحسين أساليب العمل الميداني التي يمارسها والاحتفاظ بريادته في مجال البحوث. واستناداً لهذه الخبرة والمعرفة، يقوم المركز بتقديم المعلومات وإسداء النصح والمشورة للحكومات والمجتمع المدني وغيرهما من المعنيين بالعمل من أجل ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان. ويسعى المركز لإقناع هؤلاء المعنيين، ووسائل الإعلام، وعامة الناس بضرورة إقرار العدالة والمساءلة.

ويولي المركز الدولي للعدالة الانتقالية أولوية قصوى لبناء القدرات، وتحقيقاً لذلك يسعى المركز للربط بين الأفراد والجماعات والتخصصات العلمية، إيماناً منه بأن النجاح في بناء القدرات يحقق آثاراً مضاعفة؛ فسياسات العدالة الفعالة تحتاج إلى الشركاء الأقوياء والقادة الأكفاء والمهارات الفنية القوية التي يدعمها المركز الدولي للعدالة الانتقالية.

ويزاول المركز الدولي للعدالة الانتقالية نشاطه في مجتمعات خرجت لتوها من نير الحكم القمعي أو ويلات الصراع المسلح، وفي مجتمعات أخرى لم يعالج فيها بعد الإرث الثقيل من انتهاكات ومظالم الماضي.

جميع الحقوق محفوظة © 2007 إن إستنساخ، نقل أو تقليد كامل او جزئي للنصوص والجداول بأي طريقة، سواء كانت إلكترونية، ميكانيكية، بالتصوير أو بالتسجيل، فهو محظور إلا بموافقة الناشر المسبقة والخطية.