العدد ٥٠
سبتمبر/أيلول ٢٠١٥

نشرة الهجرة القسرية

دايتون +٢٠

البوسنة والهرسك بعد عشرين عاماً من توقيع اتفاقية دايتون للسلام

بالإضافة إلى مقالات حول:
المأوى الآمن، والتقاضي في اللجوء،
ودعم العودة الطوعية، وإعادة
توطين اللاجئين، و"مشهد الحماية".

مركز دراسات اللاجئين
UNIVERSITY OF OXFORD
النشرة للتوزيع المجاني فقط
OXFORD DEPARTMENT OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT

دايتون +٢٠

٤ **تصدير: إرث العنف والتصدي له**
فالنتين إنزكو

٦ **الملحق السابع: لماذا ما زلنا نناقشه؟**
ماريا ديل بيلار فاليدور ألفاريز

٧ **التبعات السياسية والاجتماعية لاستمرار التَّهجير في البوسنة والهرسك**
لانا باشيتش

٩ **البوسنة والهرسك بعد عشرين عاماً من توقيع اتفاقية دايتون للسلام**
أندرو ماين

١٢ **حل أوضاع اللجوء المطولة من خلال عملية إقليمية**
أولغا ميتروفيتش

١٦ **حقوق الممتلكات وإعادة البناء في عملية عودة البوسنيين**
إينماكولادا سيرانو

١٩ **دور الإسكان الاجتماعي في حل مشكلة التَّهجير المطوَّل**
مارك دي سيلفا وسانيلا إيماموفيتش

٢٢ **طرح الأسئلة الصحيحة في بحوث الرفاه النفسي الاجتماعي**
سلمى بوروبيتش

٢٤ **انقسام زمن الحرب في مدارس زمن السلم**
فاليري بيري

٢٦ **اسم عائلتهم أصبح "لاجئ": العودة وعمل النشطاء المحليين**
بيتر ليبمان

٣٠ **أوجه القصور في اتفاقية دايتون للسلام من ناحية حقوق الإنسان**
ليزبيث بيليغارد وياسمينكا جومهور

٣٢ **عندما تُستثنَى النساء من المشاركة في محادثات السلام**
غورانا ملينياريفيتش، ونيلا بوروبيتش إيزاكوفيتش، ومادلين ريس

٣٥ **تفسيرات الملحق السابع: تقييم الأثر على غير العائدين في المملكة المتحدة**
غايل مونرو

٣٧ **دور التصويت عن بعد في تشجيع العودة**
دجورديه ستيفانوفيش ونيوفيتوس لويزيديس

٤٠ **بريدور: إعادة رسم صورة المستقبل**
دامير ميتريتش و سودبين موسيتش

٤٢ **عمليات الإجلاء الجماعية: التَّعلم من دروس الماضي**
كايلين بريغز

٤٣ **إعادة النَّظر في مسألة البوسنة: التطلع للوراء إلى إرث النِّزاع**
براد ك. بليتس

مقالات عامة

٤٦ **التباينات في أحكام القضاء الخاصة بطعون قضايا اللجوء**
نيك غيل، وريبيكا روتر، وأندرو بوريدج، وميلاني غريفيثس، وجنيفر السوب

٤٩ **إيواء المهجَّرين بسبب العنف الجنسي والقائم على الجندر**
جولي فريسيرو

٥٢ **تغيير طريقتنا في قياس نجاح إعادة التوطين**
جاستن س لي، وسوزي س وينغ، وسارة إفوري

٥٤ **شباب الأفغان يواجهون العودة**
كيم روبينسون ولوسي ويليامز

٥٦ **مشهد مشرذم للحماية**
روجير زيتر

صورة الغلاف

الموسيقار المحلي فيدران ساميلوفيش الذي أصبح معروفاً "عازف تشيللو سراييفو" يعزف مقطوع داخل المكتبة الوطنية التي لحقها شيء من الدمار في سراييفو خلال الحرب في البوسنة. ١٢ سبتمبر/أيلول ١٩٩٢

تصوير: ميخائيل إيفستافيف www.evstafiev.com

كان فيدران ساميلوفيش عازفاً للتشيللو في سلسلة رباعية سراييفو في أوبرا سراييفو، وأوركسترا سراييفو الفلهارمونية، والأوركسترا السمفونية لرايدو وتلفزيون البوسنة والهرسك، سراييفو، والمسرح الوطني لسراييفو. ومارس العزف بانتظام في المباني المدمرة والجنائز في أثناء حصار سراييفو، وكان يكثر من عزف مقطوعات موسيقية لألبينوني (أداجي في جي ماينور). غادر المدينة عام ١٩٩٣.

وفي أبريل/نيسان ٢٠١٢، عاد ساميلوفيش إلى سراييفو بعد عشرين عاماً من بداية الحرب https://vimeo.com/39846516

نشرة الهجرة القسرية

نشرة الهجرة القسرية

نهدف في "نشرة الهجرة القسرية" إلى توفير منتدى لتبادل الخبرات العملية والمعلومات والآراء بشكل منتظم بين الباحثين واللاجئين والنازحين داخل أوطانهم، ولمن يعملون معهم أو يُعنون بشؤونهم وقضاياهم. وتصدر النشرة ثلاث مرات في السنة باللغات الإنجليزية والإسبانية والعربية والفرنسية عن مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد وتم تأسيسها عام 1998 بالتعاون مع المجلس النرويجي للاجئين.

أسرة التحرير

ماريون كولدري وموريس هيرسون
(أسرة التحرير)
اندوني ماردين (مساعدة المالية والترويج)
شارون إليس (مساعدة الاشتراكات)

نشرة الهجرة القسرية

Refugee Studies Centre
Oxford Dept of International Development, University of Oxford
3 Mansfield Road,
Oxford OX1 3TB, UK

fmr@qeh.ox.ac.uk
هاتف: 281700 1865 44+
سكايب: fmreview

www.fmreview.org/ar

إخلاء المسؤولية

لا تعكس الآراء الواردة في أعداد النشرة بالضرورة آراء أسرة تحرير النشرة أو آراء مركز دراسات اللاجئين في جامعة أكسفورد أو آراء المنظمات التي ينتمي إليها بعض كتاب هذه المقالات.

حقوق الطبع:

يمكن اقتباس أية مواد واردة في النشرة بحرية بشرط ذكر مصدرها وعنوان موقع النشرة إذا أمكن أو إلى المقالة المعينة. ونرحب بتعليقاتكم بخصوص محتويات أو تصميم النشرة - الرجاء الاتصال بنا عن طريق البريد الإلكتروني المبين أعلاه.

ISSN 1460-9819

التصميم:
Art24
www.art24.co.uk

طباعة:
Oxuniprint
www.oxuniprint.co.uk

كلمة أسرة التحرير

بعد عشرين عاماً من توقيع اتفاقية دايتون للسلام في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥، ما زالت تبعات النِّزاع بما فيها آثار التَّهجير بعيدة الأمد حاضرةً في منطقة البلقان الغربية.

ينصب التركيز الرئيسي في هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية على مسألة العودة. فبعض الذين نزحوا من بيوتهم لم يتمكنوا من العودة إليها، وهناك غيرهم ممن عادوا ليكابدوا المصاعب في تأسيس حياتهم. فربما أنهت الاتفاقية الحرب لكنّ تنفيذها لم يضع بعد حداً للمعاناة الإنسانية ولا للأزمة الاجتماعية.

وكما يقول أحد مؤلفي مقالاتنا "بعد مضي عشرين عاماً، أصبح مشروع العودة جاهزاً للمراجعة." فقد حان الوقت المناسب للنظر في القضايا الخاصة للناس الذين هُجِّروا من البوسنة أو نزحوا داخلها نتيجة حرب ١٩٩١-١٩٩٥ والتأمل في "الدروس المستفادة" من نقاط النجاح والإخفاق في اتفاقية دايتون للسلام. ويتردد صدى هذه الدروس عند النظر في الأزمات الحالية كما في سوريا وأوكرانيا وتُوجِب علينا بذل الاهتمام بها.

نتقدم بالشكر لكل من سلمى بوروبيتش (مركز دراسات اللاجئين والنَّازحين في جامعة سراييفو) وإيرين موني (مشروع قدرات الحماية للأمم المتحدة ProCap) لمساعدتهما بصفتهما مستشارتين حول الموضوع الرئيسي لهذا العدد. ونحن ممتنون أيضاً لمنظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية-اتحاد المطارنة الكاثوليك في الولايات المتحدة، ووزارة الخارجية الفدرالية السويسرية ومكتب مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين الإقليمي لأوروبا على دعمهم المالي.

يتضمن العدد ٥٠ من نشرة الهجرة القسرية أيضاً مقالات "عامة" حول دور الإيواء للناجين من العنف الجنسي والقائم على الجندر، والتباينات في أحكام القضاء الخاصة بالطعون المقدمة بشأن اللجوء في المملكة المتحدة، والعودة الطوعية المدعومة لليافعين الأفغان، ومنظورات اللاجئين حول إعادة التوطين الناجح في الولايات المتحدة الأمريكية وتشظّي مشهد الحماية. (يرجى ملاحظة أنَّ جميع مقالاتنا "العامة" موجودة معاً على الإنترنت على الرابط التالي www.fmreview.org/ar/general-articles)

العدد الكامل والمقالات المنفردة متاحة على الإنترنت بصيغتي html وpdf على الرابط التالي: www.fmreview.org/ar/dayton20. يرجى المساعدة على تعميم هذا العدد من خلال إرساله إلى الشبكات وذكره في وسائل التواصل الاجتماعي تويتر وفيسبوك وإضافته إلى قوائم المصادر والصربية.

وسيتاح هذا العدد (وملخص المحتويات المرافق القابل للتمدد) على الإنترنت باللغات الإنجليزية والفرنسية والإسبانية والبوسنية والصربية. لكن، نظراً لعدم توافر التمويلات المطلوبة، لم يُتَح العدد ٥٠ من نشرة الهجرة القسرية بإصداره المطبوع إلا باللغات الإنجليزية والعربية والبوسنية والصربية.

يرجى مراسلتنا على البريد الإلكتروني fmr@qeh.ox.ac.uk في حالة رغبتم بالحصول على نسخ من الإصدار المطبوع لهذا العدد.

الأعداد القادمة:

"وجهة الوصول: أوروبا" – الموعد المقرر للنشر ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٥. سيناقش العدد القادم من نشرة الهجرة القسرية تعقيدات الحوار الدائر حول اللجوء في أوروبا وفقاً للسياق العام الأوسع نطاقاً.

"التفكير الاستشرافي: التَّهجير والانتقال والحلول"- الموعد المقرر للنشر مايو/أيار ٢٠١٦.

لمعلومات إضافية، زر الرابط التالي www.fmreview.org/ar/forthcoming

انضموا إلينا على فيسبوك وتويتر، ويمكنكم أيضاً الاشتراك في تنبيهاتنا الموسمية على البريد الإلكتروني من خلال الرابط التالي www.fmreview.org/ar/request/alerts

ماريون كولدري وموريس هيرسون
المحرِّران، نشرة الهجرة القسرية

تصدير: إرث العنف والتصدي له

فالنتين إنزكو

ما زال الدمار الذي أوجده القادة السياسيون والعسكريون وقادة المليشيات شبه العسكرية قبل جيل كامل مستمراً في ممارسة التأثير الضار على منطقة البلقان الغربية بعد مدة طويلة من إدانة المسؤولين عن جرائمهم. وكما أنَّ إرث الاغتصاب والقتل والإبادة الجماعية العرقية التي ارتُكبَت إبّان النِّزاع ترك ندوباً غائرة في المنطقة، فإنَّ إيديولوجية القومية العرقية الإقليمية قد سممت مجتمعاتها أيضاً.

وهذا الموضوع المعقد هو ما يستكشفه هذا العدد من نشرة الهجرة القسرية إذ تنظر مساهمات أصحاب المقالات في الدروس المستفادة والأفكار النَّيرة المستقاة من مشاركة الممارسين والباحثين في البلقان الغربية عبر عشرين سنة الماضية. ويقدم لنا هذا المنهج القائم على الممارسات أداةً تمكننا من تفعيل تناولنا للمشكلات التي تواجه المجتمع الدولي في هذه المنطقة وما وراءها، ولهذا السبب يحظى هذا العمل بكل دعمي.

مناهضة الانقسام العرقي

وفي البوسنة والهرسك، كُبحت في دايتون الأهداف الرامية لإنشاء دويلات متجانسة عرقياً، لكنَّها لم تكبح الهيمنة السياسية العرقية التي ترسّخت أكثر بعدة طرق. ومع أنَّ اتفاقية دايتون للسلام تنص صراحة على عودة جميع اللاجئين والنَّازحين إلى ديارهم السابقة ومع أنَّ الاتفاقية تلزم السلطات بتبني هذه العملية وتسهيلها، فهي تعتمد في الوقت نفسه على حسن نوايا السلطات التي غالباً ما تنظر إلى مصلحتها السياسية على أنها تنصب في الإبقاء على الانقسامات العرقية.

وقد مارست أعداد لا يستهان بها من الناس حقهم في العودة، ومن الضروري ألا ننسى هذه العملية. لكننا في الوقت نفسه لا ينبغي أن ننكر أنَّ الصفوات النافذة ما زالت تقاوم عملية إعادة الإدماج في البلاد خارج إطار أحكام المستوطنة الدستورية، إذ عمد المسؤولون الحكوميون بدءاً بموظفي البلديات وانتهاءً بأصحاب المناصب العليا إلى إعاقة العودة. وبالفعل، في أثناء العقد التالي للحرب، كان على الممثلين السامين أن يتدخلوا بنشاط لوضع حد لتلك الإعاقة. لكنَّ أمراً آخر كان فاعلاً أيضاً في الوقت نفسه وهو الجهد المبذول لترسيخ العرقية لتكون من لبنات بناء المجتمع الاجتماعي والسياسي. وهذه سياسة يجب أن نستمر في صدها والقضاء عليها.

وفي كثير من الحالات، كان كثير من الذين حاولوا ترسيخ نتائج الهجرة القسرية يعتقدون أنَّ جهودهم إنما تقوم على المبادئ فرضخوا إلى الاعتقاد بأنَّ اختلاف الناس في تقاليدهم ومعتقداتهم لا يمكن أن يسمح بعيش أولئك الناس جنباً إلى جنب. لكنَّهم أخطؤوا في اعتقادهم هذا. فرؤيتهم ومقالهم تتعارضان مع الأدلة الثابتة التي تقدمها مناطق أخرى في العالم التي تذهب إلى أنَّ المجتمعات المحتضنة للهُويَّات المعقدة والمتداخلة يمكنها أن تزدهر بل إنها تزدهر فعلاً. وتلك الرؤية أيضاً تتعارض مع التاريخ المسجل للبوسنة والهرسك التي احتضنت لقرون عدة مجتمعاً نموذجياً ناجحاً ومثمراً للتعايش بين مختلف الأديان والتقاليد الثقافية.

ومن هنا أعتقد أنَّ القبول غير العقلاني لمبدأ الانقسام يمثل أساساً لكثير من المشكلات التي تناقشها مقالات هذا العدد. فالهجرة القسرية الناتجة عن "التطهير العرقي" في غربي البلقان في أثناء التسعينيات من القرن الماضي لم تُفهَم فهماً كاملاً صحيحاً على أنها عبرة وعلى أنها في الوقت نفسه إخفاق سياسي وأنَّ التركة التي خلفتها من شك وكراهية ما زالت تحبط الجهود المبذولة للقضاء على التشوهات الديموغرافية السكانية التي حصلت نتيجة العنف. وهذا التحدي الأساسي هو ما يجب مواجهته بطريقة مباشرة أكثر في المستقبل.

هناك كثير من الناس في البوسنة والهرسك ممن يعملون بدعم نشط من المجتمع الدولي مصممون على التصدي لهذا التحدي السياسي ولهم ولضحايا الحرب وللأجيال القادمة علينا حق الاستمرار في دعمهم. النضال طويل لكنّني لا أشك في أنه سيُتوَّج على المدى البعيد بانتصار إعادة الاندماج على الانقسام والتجزئة.

فالنتين إنزكو، الممثل السامي في البوسنة والهرسك. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بـ: *sarajevo.rd@ohr.int*

الاتفاق الإطاري العام للسلام في البوسنة والهرسك

الاتفاق الإطاري العام المعروف أيضاً باسم اتفاق دايتون للسلام أو اتفاق دايتون أو بروتوكول باريس أو اتفاق باريس-دايتون اتفاق سلام توصلت إليه أطرافه في قاعدة رايت باترسون للقوات الجوية بالقرب من دايتون، أوهايو، في الولايات المتحدة بتاريخ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥ ووقع رسمياً في باريس بتاريخ ١٤ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥. ووضع هذا الاتفاق حداً الحرب البوسنة التي اشتعل فتيلها في أبريل/نيسان ١٩٩٢.

تتألف التقسيمات السياسية للبوسنة والهرسك التي أنشئت بموجب اتفاق دايتون للسلام من "كيانين" منفصلين هما: اتحاد البوسنة والهرسك ومعظم "قومياته الأساسية" من البوشناق والكروات" وجمهورية صرب البوسنة ومعظمها من الصرب، إضافة إلى مقاطعة بيرتشكو التي أصبحت كياناً منفصلاً عام ١٩٩٩ بوصفها وحدة إدارية تتمتع بالحكم الذاتي تحت سيادة البوسنة والهرسك.

ترجمة غير رسمية لنص الاتفاقية على الإنترنت:

http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Siasia2/BosnaHerse/mol11.doc_cvt.htm

الصورة الأصلية: رايتر لينيسفسكي/ Shutterstock.com

الملحق السابع: لماذا ما زلنا نناقشه؟

ماريا ديل بيلار فاليدور ألفاريز

صُمِّم الملحق السابع من اتفاقية دايتون للسلام لمعالجة مشكلة تهجير ٢,٢ مليون شخص هجَّرتهم حرب البوسنة بين عامي ١٩٩٢-١٩٩٥. ومع ذلك، لم تكتمل مهمته بعد.

أدى تصادم المصالح الانفصالية مع المصالح العرقية في دول البلقان إلى نشوب حرب بدأت في بواكير عام ١٩٩٢ استُخدم فيها العنف ضد المدنيين لدرجة هزَّت العالم. وكان هذ النِّزاع هو الذي استُخدمت فيه عبارة "التطهير العرقي" للمرة الأولى لوصف استخدام التعذيب والاغتصاب والقتل العشوائي واحتجاز الأشخاص في معسكرات الاعتقال وطرد آلاف المدنيين من بيوتهم وبلداتهم بهدف بلوغ ما يُسمَّى "بالنقاء" العرقي. وتشير التقديرات إلى أنَّ ٢٦٣ ألف شخص قضوا في ذلك النِّزاع بالإضافة إلى تهجير مليوني شخص من إجمالي عدد السكان الذي كان يبلغ ٤,٤ مليون نسمة قبل الحرب.

ويمثل النازحون من المهجَّرين قرابة مليون شخص، في حين بلغ عدد اللاجئين المهجَّرين إلى الدول الأخرى ١,٢ مليون شخص في ألمانيا (٣٥٠ ألفاً) وكرواتيا (٣٠٠ ألف) والنمسا (٨٠ ألفاً) يتبعها سلوفينيا (أكثر من ٣٣ ألفاً) وسويسرا (قرابة ٢٧ ألفاً). أما هولندا والدانمارك فاستقبلت كل منهما قرابة ٢٣ ألفاً، في حين استقبلت المملكة المُتحدة والنرويج ١٢ ألفاً و١٣ ألفاً على التوالي. ومن ناحية التركيبَة العرقية للمهجَّرين، فاشتملت على قرابة ٦١٠ ألاف من اللاجئين من العرق البوشناقي في حين شكَّل كروات البوسنة ٣٠٧ آلاف وصرب البوسنة ٢٥٣ ألفاً يضاف إليهم ٢٣ ألفاً من الفئات العرقية الأخرى.

في ظل ذلك الواقع، وُقِّعت اتفاقية دايتون للسلام في ٢١ من نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥ لإنهاء الحرب.

وجاء الملحق السابع من الاتفاقية بهدف أن يكون عنصراً رئيسياً لبلوغ مستقبل الاستقرار في المنطقة إذ اعترف بحق جميع المهجَّرين بالعودة إلى ديارهم الأصلية أو تلقي التعويضات عن الممتلكات التي لن يتمكنوا من العودة إليها في حالة عدم تمكنهم من العودة. وإضافة على ذلك، طُلب من الأطراف الموقِّعة على الاتفاقية تنفيذ خطة للعودة سيَرسمها المفوض السامي للأمم المتحدة للاجئين. وكان عليهم أيضاً الالتزام بتوفير المساعدات الضرورية واتخاذ التدابير السياسية والاقتصادية والاجتماعية اللازمة لضمان العودة الطوعية للاجئين والنَّازحين داخلياً. وتقرَّر أيضاً أن تتولى مفوضية مستقلة مقرّها سراييفو مسؤولية تسوية ادعاءات الممتلكات والتعويضات. لكنَّ الحرب بسنواتها الأربع خلّفت تَركةً من انعدام الثقة وقـوَّضت من أمل تسهيل عودة المُهجَّرين للعيش معاً في سلام.

استمرار التمييز والتَّهجير

وبقي مناخ انعدام الثقة والخوف مخيماً على العلاقات بين مختلف الجماعات العرفية ما دفع كثيراً من المهجّرين إلى رفض مبدأ العودة إلى الديار. أما العائدون، فقد عانى كثير منهم من التمييز في أثناء سعيهم لولوج سوق العمل أو الوصول إلى الخدمات العامة كالصحة والتعليم ما فرض أهمية حماية العائدين ومنازلهم، خاصةً في حالة الأقليات، لضمان تحقيق النجاح الأولي، على الأقل، للعودة. ولا بد من تنشيط مشاركة قوة حفظ السلام متعددة الجنسيات التي انتشرت بعد الحرب لما لذلك من دور أساسي في رفع أعداد العائدين في هذه المرحلة المبكرة. لكنَّ المصاعب لم تقف عند هذا الحد، إذ يزيد الطين بلة الضغوط الممارسة على بعض البلدان الأوروبية لإعادة مئات آلاف اللاجئين البوسنيين رغم نقص التمويلات اللازمة لإعادة بناء البيوت المتضررة أو بناء بيوت جديدة أو تمويل مطالبات التعويض.

وترجع أسباب محدودية نجاح تنفيذ الملحق السابع أصلاً إلى اتفاقية دايتون للسلام نفسها وكذلك إلى المفاوضين والموقعين عليها ممن أوكلوا أمر حماية عودة الأقليات إلى السلطات ذاتها التي كانت قد أمرت من قبل باتباع نهج التطهير العرقي خلال الحرب. ومع أنَّ توقيع الاتفاقية أنهى الحرب بالفعل، مضت عشرون عاماً وما زال آلاف الناس مهجَّرين في ظل غياب الحلول المطلوبة للتعامل مع الإرث الذي خلّفته تلك الحرب.

ماريا ديل بيلار فاليدور ألفاريز pvalledora@yahoo.es
دكتوراه في القانون من جامعة ري خوان كارلوس

التبعات السياسية والاجتماعية لاستمرار التَّهجير في البوسنة والهرسك

لانا باشيتش

بعد عشرين عاماً من توقيع اتفاقية دايتون للسلام، أصبح لسلسلة الإخفاقات في تسهيل العودة الفعَّالة للاجئين والنَّازحين داخلياً أثر اجتماعي وسياسي على صعيدي المجتمع المحلي والدولة.

ولَّدت حروب العقد الأخير من القرن الماضي في البلقان تهجيراً واسع النطاق ضمن المنطقة. واستضافت صربيا والجبل الأسود وكرواتيا قرابة ٤٠٪ من اللاجئين القادمين من البوسنة والهرسك، واستقبلت النمسا وألمانيا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية وأستراليا أعداداً كبيرة منهم أيضاً. وقضى ذلك النِّزاع على ١٠٠ ألف إنسان وهجَّر مليونين آخرين معظمهم من سكان البوسنة والهرسك، وكان قرابة مليون منهم من النَّازحين داخلياً. ومع أنَّ اتفاقية السلام التي وُقِّعت في دايتون في أوهايو في ٢١ نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥ نصت على عودة اللاجئين والنَّازحين داخلياً إلى ديارهم، ما زال أثر التَّهجير بعد مضي عشرين عاماً على الاتفاقية واضحاً على النسيج الاجتماعي والسياق السياسي واقتصاد البلاد.

فبعد أول سنتين من الحرب، بدأت أعـداد كبيرة من الناس بالعودة لكنَّ عودتهم كانت محصورة على المناطق التي كانت تسيطر فيها مجموعتهم العرقية (بما يُعرَف بعودة الأغلبيات"). أمَّا "عودة الأقليات" التي تعني عودة المهجَّرين إلى ديارهم الأصلية التي يمثلون فيها أقلية عرقية فلم تبدأ قبل العقد الأول من القرن الواحد والعشرين، وفي منتصف ذلك العقد، كان من الواضح أنَّ معظم "عودات المهجَّرين" كانت خيالية. فقد عاد الناس وتسجَّلوا في ديارهم الأصلية لا لغرض سوى استعادة ممتلكاتهم وبيعها لكي يتمكنوا بعد ذلك من الانتقال مجدداً إلى حيث تمثّل مجموعتهم العرقية أغلبية. وكان ذلك الأمر واضحاً خاصة في حالة صرب البوسنة في سراييفو ممن فضلوا إعادة الاستيطان في الناحية التي يغلب صرب البوسنة على سكانها، وهي ضمن جمهورية صرب البوسنة.

وهناك بعض المهجَّرين ممن لم يختاروا العودة بسبب الصدمات النفسية التي تعرضوا لها في الماضي واستمرار شعورهم بانعدام الأمن، في حين فضل آخرون عدم العودة لغياب الفرص الاقتصادية. وغالباً ما يعاني المهجَّرون من ارتفاع معدلات الفقر فيما بينهم ومحدودية قدرتهم على الوصول إلى الخدمات الاجتماعية والصحية. وربما يفتقرون إلى القدرة على تمويل رحلة عودتهم أو إعادة إعمار بيوتهم بعد النِّزاع. وبالإضافة إلى ذلك، يصعب إيجاد وظيفة أو إعادة الاندماج في الاقتصاد الذي يعاني من ارتفاع معدلات الركود والبطالة خاصة بالنسبة لشخص ينتمي إلى مجموعة أقلية عرقية. وحتى عندما تحدث العودة، كانت في الغالب تتضمن كبار السن والخاملين اقتصادياً ما يؤثر على حركية الحياة المجتمعية ويؤدي ذلك بدوره إلى تعطيل قدرات النشاط الاقتصادي والتطوير في المنطقة.

وكذلك، يُرجَّح أنَّ عودة اللاجئين والنَّازحين سوف تلقى تثبيطاً لطبيعة إعادة الهيكلة التي خضعت لها الدولة. فالمنظومة التَّعليمية، على سبيل المثال، أصبحت مقسَّمة عرقياً ما يعني تدريس مناهج الأغلبية في المواد المختلفة كالتاريخ واللغة والدراسات الدينية. وأخيراً، كان معظم النَّازحين داخلياً خاصة منهم الشباب قد أسسوا حياتهم وسبل كسب أرزاقهم وبنوا رأسمالهم الاجتماعي في مناطق إقامتهم الجديدة ولم تعد لهم أي ارتباطات مع ديارهم الأصلية بل لم تعد لديهم الرغبة في العودة إليها.

التبعات السياسية والاجتماعية

كانت البوسنة والهرسك أكثر دولة مخلوطة عرقياً في يوغوسلافيا السابقة ومع ذلك شاع جو من الاحترام المتبادل والتسامح والتعايش فيها. لكنَّ تهجير الأعداد الكبيرة من الناس خلال النِّزاع تسبب في حدوث **تغيرات ديموغرافية** في التركيبة العرقية للمدن والقرى. ومع أنَّ الملحق السابع لاتفاقية دايتون للسلام سعى إلى استعادة الشخصية متعددة الأعراق في البوسنة والهرسك،[1] ظهرت الحدود "العرقية" بعد الانقسامات التي حدثت وقت الحرب، وعندما لم تعد الفئات المهجَّرة على العموم إلى أماكن إقامتها ما قبل الحرب، كان التجانس العرقي أكثر حضوراً. ونتيجة لذلك ظهرت مجتمعات منفصلة تكاد تكون أحادية العرق مع شيء من الاندماج مع الفئات العرقية الأخرى.

سراييفو، ١٩٩٦.

ولا تفرض هذه الحدود الكيانية حـدوداً مؤسسية وهيكلية فحسب، بل تفرض حواجز عاطفية ونفسية أيـضاً. فقد كانت المجتمعات غير المختلطة وغير المتجانسة مشاهد للصراع المؤذي، وما كانت العودة إلى تلك المناطق يسيرة بل كانت بطيئة وصعبة. وفي الحالات التي حدثت فيها العودة، بقيت مستويات **انعدام الثقة** مرتفعة، وكذلك ظهرت في بعض الحالات درجات من عدم التسامح العرقي، مع انتفاء إمكانية بناء مجتمعات قوية مندمجة.

ونتيجة انعدام الثقة وعدم التسامح وغياب الاندماج على مستوى المجتمعات المحلية، أخفقت جهود **المصالحة** على المستوى المجتمعي وكذلك على المستوى الوطني. وحتى في حالات عودة الأقليات، لم تكن تلك العودة قادرة بالضرورة على تسهيل عملية المصالحة، فمجرد التشارك بمساحة العيش لا تعني ضمناً حل المجموعات العرقية لمشكلات الماضي ولا تعني شيوع التسامح والعفو بينها. ومع استمرار عيش أبناء المجموعة العرقية الواحدة بمعزل عن المجموعات الأخرى، ازدادت حصانة التقسيمات وازداد استخدام المروِّجين للسياسة القومية والانفصال المحتمل لها، ما ولّد حالة متجددة من **التخلل السياسي** في البلاد.

ومع أنَّ الملحق السابع في اتفاقية دايتون للسلام أنشأ إطاراً قانونياً سياساتياً لعودة اللاجئين والنَّازحين داخلياً بهدف إعادة بناء الثقة والاحترام بين المجموعات العرقية، لم تفلح السياسات والمناهج اللاحقة في ضمان العودة بعيدة الأمد وبناء الاستقرار والمجتمعات على الأمد البعيد. ومع أنَّ أغلبية السكان في البوسنة والهرسك لا يرغبون سوى رؤية التقدم والفرص الأفضل، فقد كان لمنهجية التعامل مع عودة اللاجئين والنَّازحين دور في تأبيد عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي بسبب ترسيخ الانقسامات العرقية. أما غياب الاندماج المجتمعي العابر للأعراق الذي كان يُؤتَمَل أن يحدث بالعودة إلى غياب فرص المصالحة.

لانا باشيتش *lana.pasic@gmail.com* **@Lana_Pasic**
كاتبة ومستشارة في مجال الإنماء من البوسنة والهرسك ومساهمة منتظمة ومحررة في موقع ***Balkanalysis.com***.

١. قسِّمت اتفاقية دايتون للسلام البوسنة والهرسك إلى "كيانين" اثنين هما اتحاد البوسنة والهرسك وجمهورية صرب البوسنة.

www.fmreview.org/ar/dayton20 سبتمبر/أيلول ٢٠١٥

البوسنة والهرسك بعد عشرين عاماً من توقيع اتفاقية دايتون للسلام

أندرو ماين

ربما يعد العامان ونصف القادمان الفرصة الأخيرة لإنجاز ما نصَّ عليه الملحق السابع من اتفاقية دايتون للسلام.

أنهى اتفاق دايتون للسلام الحرب في البوسنة والهرسك بتاريخ ١٤ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥، وجاء نص الملحق السابع بشأن "الاتفاق المتعلق باللاجئين والنازحين" على النحو التالي: "لكل اللاجئين والمشردين، بعد عودتهم إلى ديارهم الأصلية [.....] الحق في أن تعاد لهم ممتلكاتهم التي حُرموا منها في سياق الصراع منذ عام ١٩٩١ وفي أن يُعوضوا عن أي من الممتلكات التي لا يمكن إعادتها إليهم تعويضاً مناسباً"[١] وفي السنوات العشر التالية للاتفاقية، عاد أكثر من مليون شخص من إجمالي ٢,٢ مليون شخص هجَّرهم النزاع في البوسنة والهرسك و/أو استردوا ممتلكاتهم التي فقدوها جراء الحرب، فقد أعيد أكثر من ٢٠٠ ألف من ممتلكات ما قبل الحرب إلى أصحابها من خلال خطة تنفيذ قانون الملكية وأعيد بناء ما يناهز ٣١٧ ألف وحدة سكنية.

ثم تباطأ التقدم المحرز إذ كانت غالبية السكان من المستضعفين الذين ليس لديهم ممتلكات لإعادة بنائها أو ممن عزفوا عن العودة أو عجزوا عنها وأخفقوا في إيجاد حلول دون الحصول على مساعدة خاصة. وأدى إدراك ذلك لوضع الاستراتيجية المنقحة لتنفيذ الملحق السابع التي اعتمده مجلسا البرلمان في البوسنة والهرسك في يونيو/حزيران ٢٠١٠ إذ اتفق لأول مرة أصحاب المصلحة السياسيون الوطنيون على ضرورة السماح للأشخاص المستضعفين للغاية وغير القادرين على العودة إلى ديارهم بالعثور على حلول لمشكلتهم في مناطق نزوحهم. ومكَّن هذا بدوره سلطات البوسنة والهرسك من بدء تخطيط المشروعات التي تلبي احتياجات بقية الأسر المستضعفة خاصة بما في ذلك إعادة إسكان حوالي ٨٦٠٠ فرد من السكان من ١٥٦ مركزاً جماعياً من خلال توفير حلول الإسكان الاجتماعي غير الربحي وأنواع أخرى متخصصة من الإقامة.

وبعد انقضاء نحو ٢٠ عاماً على توقيع اتفاق دايتون تطالعنا مجموعة من المشاريع القائمة التي لا تقدر على مساعدة سوى ١١ ألف أسرة على أقصى تقدير من إجمالي ٤٠ أسرة مستضعفة أو تستحق المساعدة ولا تلبي إلا الاحتياجات الأكثر إلحاحاً. وتشير التقديرات إلى وجود نحو ٨٤,٥٠٠[٢] شخص يحملون صفة نازح ونحو ٤٧ ألف شخص "من عائدي الأقليات" (الذين وجدوا الآن عرقهم ذو أقلية عددية في مناطقهم الأصلية) ما زالوا بحاجة للدعم لإيجاد حل مستدام لوضعهم. ولعل التحدي الذي ينتظر البوسنة والهرسك حالياً القدرة على تحديد الأسر التي هي في أمس الحاجة للمساعدة المتاحة واختيارها والتأكد من حصول هذه الأسر فعلياً على المساعدة المقدمة لها. وقد تبدو هذه المهمة بسيطة في ظاهرها إلا أن خمس مشكلات متكررة رئيسية تعيق التقدم، وهي:

- التشرذم في النظام المؤسسي في البوسنة والهرسك الذي يطيل عملية اتخاذ القرار ويعرقل التنسيق.
- غياب المعلومات المُحدثة عن الأشخاص الذين ما زالوا بحاجة للمساعدة ومدى صعوبة المشكلات التي يواجهونها وهي معلومات ضرورية لتسهيل تحديد الأولويات على أساس الاحتياجات والتصدي للقناعة السياسية المشتركة السائدة بضرورة تلقي أفراد جميع القوميات الأساسية الثلاثة القدر نفسه من المساعدة.
- عدم استعداد السلطات المحلية وعجزها عن تحمل مسؤولية إدماج الأقليات وتلبية احتياجات الرعاية الاجتماعية للنازحين داخلياً والعائدين المستضعفين.
- عدم الحصول على القدر الكافي من القبول للدور الذي يجب أن يمثله المجتمع في تأمين العدالة الاجتماعية للمستضعفين من خلال الإصرار على تمثيل مصالحهم أمام السلطات المحلية.
- توجه الهيئات الإدارية لقياس الأثر المحرز من حيث عدد الوحدات السكنية المبنية بدلاً من إحصاء أعداد العائلات المُهجَّرة التي حصلت على حقوقها وتوفرت لها سبل كسب الرزق والخدمات.

في سيناريو أسوأ الحالات، يمكن لهذه المشكلات أن تقوض الجهود المبذولة لتنفيذ الاستراتيجية المنقحة للملحق السابع.

وقد تستغرق المشاريع وقتاً طويلاً لتنفيذها وقد تساعد من ليسوا بحاجة للمساعدة أو تترك من تقطعت بهم سبل العيش وهم في أمس الحاجة لمد يد العون لهم. وقد يتسبب المشروع بالمخاطرة ببناء بيوت تصبح خاوية نظراً لاستنفاد الموارد المتاحة بسبب ترك المشكلات دون حل. وقد يبقى المستضعفون من مهجَّرين ونساء ضحايا العنف وعائدي الأقليات في إملاق وقد يورثون حالتهم المهمَّشة وشعورهم بالظلم للجيل التالي. وسيظل تبادل الاتهامات عميقة الجذور بين الكيانات وقومياتها المؤسسة لها وتضيع عشرون عاماً من التقدم والاستثمار في المصالحة واستعادة العدالة.

وعلى صعيد آخر، تمثل المشاريع الكبيرة والموارد القائمة حالياً فرصة سانحة. ويكمن التحدي في إشراك البلديات والوصول إلى أكثر المستفيدين حاجةً والتغلب على العقبات التي تحول دون إدراك الحقوق وتطبيع الوضع.

مراحل الاستجابة

عندما دُعي مفوض الأمم المتحدة السامي للاجئين من خلال الملحق السابع لتولي زمام المبادرة في البوسنة والهرسك ووضع خطة لمعالجة مشكلة التَّهجير في وقت الحرب اتضح على خلاف المتوقع أنَّ ثمة حاجة لثلاث خطط على التوالي وليس خطة واحدة فقط ومع الوقت سحبت السلطات المحلية بساط القيادة من تحت قدميه تدريجياً.

أسفرت **الخطة الأولى** عن عودة أكثر من ٥٠٠ ألف شخص لمواطنهم في السنوات الخمس الأولى (١٩٩٦ إلى ٢٠٠٠) عقب الحرب. وعندما لوحظ على نطاق واسع في ١٩٩٩ و٢٠٠٠ أن الغالبية العظمى من "عائدي الأغلبيات" (من وجدوا أنفسهم ضمن الأغلبية العرقية في مكان إقامتهم قبل الحرب) وضعت **الخطة الثانية** لحشد الجهود الدولية لتحقيق عودة الأقليات. لكنَّ ظروف العودة غالباً ما كانت أبعد من أن تكون مثمرة بل كانت في بعض الأحيان تواجه مقاومة عنيفة من السلطات المحلية. ونجح نحو ٤٧٠ ألف شخص في العودة إلى ديارهم و/أو استعادة ممتلكاتهم أو إعادة بنائها في هذه المرحلة بما في ذلك من خلال آلية خطة تنفيذ قانون الملكية التي أشرف عليها مكتب الممثل السامي[٣] ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين وبعثة الأمم المتحدة في البوسنة والهرسك والسلطات المحلية.

وفي بعض البلديات، حُرِمَ العائدون من الحصول على فرص عمل وغيرها من الحقوق الأساسية الأخرى على يد المعارضين للعودة. ودمر نحو ١٤ ألف منزل بما في ذلك قرى كاملة عقب انقضاء الحرب بوقت طويل للحد من عودة الأقليات إلى البلاد. وفي بعض الأماكن حيث تركت مجتمعات العائدين من الأقليات لتدافع عن أنفسها ساءت الحياة كثيراً في تلك الآونة. فلم تستطع بعض العائلات الاستمرار في البقاء في حين كافحت عائلات أخرى للبقاء على قيد الحياة والعيش على زراعة الكفاف.

وبدأت **الخطة الثالثة والأخيرة** بصياغة الاستراتيجية المنقحة لتنفيذ الملحق السابع التي تعترف بقبول جميع أصحاب المصلحة المعنيين بشق الأنفس بأن غالبية الأسر النازحة الباقية من أكثر الفئات استضعافاً وغير قادرة على العودة وتستحق المساعدة على إيجاد حل في مكان نزوحهم. وأدى هذا التحول في السياسة إلى تطوير عدة مشاريع رئيسية كالتالي:

عملية سراييفو الحوار الإقليمي الذي بدأته مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في عام ٢٠٠٥ للبحث عن حلول لمشكلات اللاجئين والنازحين التي طال أمدها في صربيا والبوسنة والهرسك وكرواتيا والجبل الأسود وهي البلدان الأربعة التي تأثرت بنزاعات الأعوام الممتدة بين ١٩٩٢ و١٩٩٥. وتزامن ذلك في البوسنة والهرسك مع نهاية حركات عودة واسعة النطاق. وسارت العملية التي شملت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بخطى بطيئة في بادئ الأمر. لكنَّها انتعشت مجدداً عام ٢٠٠٨ بتدخل مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين - أنطونيو غاترز - الذي نجح بمساعدة المبعوث الشخصي الذي عين خصيصاً لتولي ملف غرب البلقان - آن ويليام بيليفيلد - في حشد دعم المانحين وإقناع البلدان الأربعة بتوقيع إعلان

بلغراد في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١١. وأدى هذا بدوره إلى عقد مؤتمر المانحين ومولد برنامج الإسكان الإقليمي في أبريل/نيسان ٢٠١٢ (الذي جميع ما يقرب من ٣٠٠ مليون يورو لمشروع الإسكان) على أن تُنفِّذه حكومات البلدان الأربعة.

يهدف برنامج الإسكان الإقليمي إلى مساعدة ٧٣,٦٠٠ منتفع من خلال توفير نحو ٢٧ ألف وحدة سكنية في البلدان الأربعة مجتمعة حيث تخطط البوسنة والهرسك وحدها لمساعدة ١٤ ألف شخص (نحو ٥,٤٠٠ أسرة). وتشتمل التحديات أمام برنامج الإسكان الإقليمي على بناء قدرات البلدان الأربعة على إدارة مثل هذه المشروعات الكبيرة بما في ذلك اختيار المنتفعين المستحقين. وهذا يستلزم التعاون بين الدول الأربع

المفوض السامي للاجئين أنطونيو غاترز يزور العائدين المنتظرين لمساعدات إعادة الإعمار، سريرينيتسا، أغسطس/آب ٢٠٠٩.

لتمكين التحقق الشامل عبر الحدود من مقومات الاستحقاق والاستضعاف والعزم على العودة وإقناع البلديات بتخطيط تدابير تكميلية لتحسين الوصول إلى الطرق والكهرباء والمياه وسبل كسب الرزق والحقوق الأساسية والخدمات وتنفيذ هذه الخطط إذ لا يمول البرنامج أياً من هذه الجوانب.

وتتمثل الأولوية لدى البوسنة والهرسك في توفير المساكن الدائمة لمن يعيشون في مساكن "بديلة" أو في المراكز الجماعية. وتعد المساكن البديلة منازل مؤقتة توفرها البلديات لأسر النازحين الذين كانوا يقطنون منازل مهجورة وعليهم إعادتها إلى أصحابها بموجب برنامج استعادة الممتلكات. في حين توفر المراكز الجماعية خدمة السكن المؤقت للنازحين داخلياً الذين طردوا من مناطق النزاع وهي إما مباني مشيدة لهذا الغرض أو كانت موجودة من قبل لأغراض أخرى كأن تكون ثكنات عمال أو مكاتب مهجورة أو تجمعات سكنية أو مباني مستشفيات. وقد تدهورت حالة معظم هذه المباني "المؤقتة" لدرجة صارت بها غير صالحة للسكن ويعد قاطنيها من بين أكثر الناس عِوَزاً في البلاد.

وجاء الحل المقترح لبقية المقيمين في المراكز الجماعية في مشروع يُعرف باسم **مصرف التنمية لمجلس أوروبا الثاني** الذي يموله قرض مصرف التنمية لمجلس أوروبا إضافة إلى مساهمات الدول والذي بدأ رسمياً في نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠١٤. وقدمت اثنتان وأربعون بلدية مخططات لإعادة إسكان سكان جميع المراكز الجماعية في مشروع الإسكان الاجتماعي غير الربحي. وستتألف مرافق الإسكان الاجتماعي المزعم تشييدها من شقق جديدة للمقيمين ولكنها ستتطلب دفع إيجارات ومصاريف المرافق العامة لتمثل بذلك تحدياً كبيراً أمام الأسر المستضعفة قليلة أو منعدمة الدخل.

ومن خلال صك الاتحاد الأوروبي **لمساعدة ما قبل الانضمام**، طلبت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين الحصول على ٧ مليون يورو والتحكم في إداراتها لدعم تنسيق الاستراتيجية المنقحة للملحق السابع بصورة مبدئية في عشر بلديات ذات أولوية من خلال بناء قدرات السلطات المحلية بالإضافة إلى تقديم المساعدات الفردية. واشتركت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في تمويل هذا العمل بمبلغ إضافي قيمته ١,١ مليون يورو. في حين تغطي المشروعات الأخرى المعنية التي تديرها مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين وفريق الأمم المتحدة القطري عشرة بلديات أخرى.

وأخيراً، بموجب **الإعلان المشترك** الموقع في يونيو/حزيران ٢٠١٣، التزم كل من وزارة حقوق الإنسان واللاجئين في البوسنة والهرسك ووزارات الكيانات ووفد الاتحاد الأوروبي ومنسق الأمم المتحدة المقيم ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين باستراتيجية تدعم تنفيذ الملحق السابع من خلال عملية تمتد من ثلاث إلى خمس سنوات من الاندماج الاجتماعي الذي يستهدف مجموعة من الفئات المستضعفة اجتماعياً.

الخاتمة

يمثل العامان ونصف القادمان حتى نهاية ٢٠١٧ الفرصة الأخيرة لإيجاد حلول ملائمة والتقدم بفاعلية تجاه مرحلة الاستكمال. ومع ذلك، ما زالت المشكلات الخمس المتكررة التي سلطنا عليها الضوء سابقاً تمثل خطراً يمنع الوصول لهذه النتيجة المرجوة. وما هو مطلوب الآن أكثر من أي وقت مضى كالتالي:

- قيادة قوية لحكومة جديدة.
- تعزيز الشراكات الوطنية الدولية القائمة (من خلال آلية التنسيق وهيئة حل المشكلات قيد الإنشاء[٥]).
- خطط عمل مشتركة تحقق التوازن بين الجودة وسرعة التنفيذ وتقوم على تحمل السلطات المحلية والمجتمع المدني المسؤولية وتركز على التحديد الممنهج للاحتياجات الحرجة المتبقية ومعالجتها.
- استمرار التمويل للسماح لتوسيع مدى المقاربة المبنية على الحاجات لتغطي مزيد من البلديات ولتعميم تلك المقاربة على برامج الإدماج والإنماء الاجتماعيين.

أندرو ماين *mayne@unhcr.org*
ممثل مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في البوسنة والهرسك والممثل الإقليمي لجنوب شرق أوروبا.
www.unhcr.org

١. متاح على الإنترنت: www.refworld.org/docid/3de497992.html.
٢. المصدر: وزارة حقوق الإنسان واللاجئين في البوسنة والهرسك، 31 ديسمبر/كانون الأول 2013، عدلتها لاحقاً وزارة حقوق الإنسان واللاجئين إلى 100,300 شخص، وما زال تأكيد الرقم معلقاً.
٣. أنشأ الممثل السامي للبوسنة والهرسك ومكتب الممثل السامي في 1995 للإشراف على التنفيذ المدني لاتفاقية دايتون للسلام.
٤. أسلوب دعم الاتحاد الأوروبي الإصلاحات في الدول الراغبة في الانضمام للاتحاد الأوروبي بالمساعدات المالية والفنية
http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm
٥. على يد الوزير الجديد لحقوق الإنسان واللاجئين، الوزيرة سميحة بروفاتش.

حل أوضاع اللجوء المطولة من خلال عملية إقليمية

أولغا ميتروفيتش

تحدث أوضاع اللجوء المطولة عادة بفعل الجمود السياسي ويتطلب حلها إشراك مجموعة من الجهات الفاعلة واتِّباع نهج متعدد الأوجه يركز على تفعيل الإرادة السياسية. وبالرغم من نقاط ضعف العملية الإقليمية في منطقة غرب البلقان فثمة دروس يمكن الاستفادة منها لحل مثل هذه الأوضاع.

في عام ٢٠١١، وقعت كل من البوسنة والهرسك وكرواتيا والجبل الأسود وصربيا الإعلان المشترك بشأن إنهاء التَّهجير وضمان إيجاد حلول دائمة للاجئين المستضعفين والنَّازحين داخلياً.[١] وبعد عام تأسس صندوق المانحين لتنفيذ برنامج الإسكان الإقليمي متعدد السنوات لتقديم حلول دائمة لما يناهز ٧٤ ألف فرد من أكثر النازحين استضعافاً.

وكان ذلك النتيجة النهائية لعملية إقليمية تسعى للبحث عن الحلول الدائمة، وتأسست هذه العملية بدعم قوي من مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية. وعلى الرغم من بطء تقدم العملية الإقليمية وتعثرها ورغم خصوصيات الاتحاد الأوروبي التي لا يمكن تطبيقها في أماكن أخرى، قد تعطي حقيقة تصدي الدول لحالة الجمود السياسي التي دامت لستة عشر عاماً رؤى قيمة بشأن الاستجابات السياسية المستقبلية لأوضاع اللجوء المطولة عموماً.

سياسات العودة ما بعد الحرب في البوسنة والهرسك وكرواتيا

في البوسنة والهرسك، كانت عودة اللاجئين جزءاً من اتفاقية السلام. وقد يسر الالتزام الحازم من المجتمع الدولي لفرض

الملحق السابع في اتفاقية دايتون للسلام الذي ينص على فكرة عكس آثار التطهير العرقي عودة أكثر من مليون فرد نصفهم من "عائدي الأقليات" (العائدون الذين يمثلون حالياً أقلية عرقية في موطنهم الأصلي/مكان عودتهم). وقد أسفر تنفيذ خطة تنفيذ قانون الملكية على استعادة الممتلكات في البوسنة والهرسك بنسبة لم يكن لها مثيل بلغت ٩٩٪ من الممتلكات (ورغم أهمية هذه النسبة، لم تتمخض عن عودة جماعية مستدامة).

وفي المقابل، في كرواتيا حيث كانت ضغوط المجتمع الدولي أقل، أعاقت الحكومة عودة الأقليات بطرق عدة وأعاقت إمكانية حل أوضاع اللجوء المطولة لأعوام. وتشتمل معوقات العودة على: التمييز العنصري والعنف العرقي وصعوبة الحصول على مسكن ووظيفة ملائمين. ولعل أكبر قضية أثرت على عودة اللاجئين قرار أصدرته الحكومة غيابياً بتجريد ٤٠ ألف مقيم سابق في شقق تمتلكها الحكومة (يُشار إليهم باسم "أصحاب حق الإشغال والاستئجار") من حقوق الملكية الخاصة بهم.

وفي عام ١٩٩٦، استضافت صربيا أكبر عدد من اللاجئين في أوروبا: ٦١٧ ألف و٧٠٠ فرد من البوسنة والهرسك وكرواتيا. وبحلول عام ٢٠٠٨ وعلى الرغم من الاندماج المحلي الجماعي والسماح بمنح الجنسية ما زالت صربيا تستضيف ٩٧ ألف لاجئ. ولسنوات، كانت العلاقات الثنائية بين صربيا وكرواتيا متوترة جراء مشاكل اللاجئين. أما البوسنة والهرسك فأقامت علاقات ثنائية إيجابية تعاونية مع كل من كرواتيا وصربيا. ومع ذلك، استمر الوعي بأنه لا سبيل لحل هذه المشكلة بالكامل إلا على المستوى الإقليمي.

العملية الإقليمية

تحقق إنجاز مهم بإعلان سراييفو ٢٠٠٥ عندما وافقت كل من كرواتيا وصربيا والجبل الأسود على التعاون في تحديد العوائق أمام إيجاد حلول دائمة والتخلص منها من خلال وضع خرائط طريق وطنية يمكن إدماجها لاحقاً في برنامج مشترك بمساعدة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين والاتحاد الأوروبي. وعلى الرغم من إنجاز بعض التقدم المعتدل، سرعان ما وصلت العملية لطريق مسدود بسبب رفض كرواتيا مناقشة قضايا الضمان الاجتماعي والمعاشات وحق الإشغال والاستئجار. وافتقر إعلان سراييفو الدعم السياسي اللازم ولم يكن لدى أصحاب المصلحة الدوليين آنذاك أي نهج موحد أو رؤية واضحة لكيفية التغلب على هذا المأزق.

وسنحت الفرصة لإعادة تنشيط الجهود في ديسمبر/كانون الأول ٢٠٠٨ في حوار المفوض السامي لشؤون اللاجئين الثاني بشأن تحديات الحماية حينما أدرجَت صربيا في مبادرة المفوض السامي الخاصة بشأن أوضاع اللجوء المطولة بوصفها واحدة من بين خمسة دول في العالم ذات أوضاع اللجوء المطولة التي تستوجب الاهتمام العاجل. ودعمت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي منهجاً من شقَّين: تقديم حوافز للدول المعنية لضمان التزامهم بإيجاد حلول شاملة وتوحيد جهود أعضاء المجتمع الدولي الذين يتمتعون بقوة النفوذ. وأكدت وفود من صربيا وكرواتيا التزامها بحل مشكلة اللاجئين وأعادت الحكومة الصربية إطلاق عملية سراييفو من جديد.

وأسفرت الجهود الدولية عن انعقاد مؤتمر بلغراد ٢٠١٠ حيث أصدر وزراء خارجية الدول الأربع بياناً يؤكد مجدداً التزامهم بحل أوضاع التَّهجير المطولة في المنطقة. وقد أكدوا في هذا البيان على أولوية تقديم المساعدة للأفراد المستضعفين ولا سيما للمقيمين في المراكز الجماعية وصرحوا بأن خيار العودة أو الاندماج المحلي سيظلان القرار الفردي لكل لاجئ. وأصدرت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين والاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بياناً مشتركاً ليوسعوا بذلك نطاق دعمهم الكامل للعملية الإقليمية وأتاحت الاجتماعات المتكررة بين رئيس كرواتيا المنتخب حديثاً يوسيبوفيتش ونظيره الصربي تاديتش الفرصة لجعل مشكلة اللاجئين على رأس جدول الأعمال السياسي. وأعرب الرئيسان اللذان يُعرَف عنهما بالاعتدال من بين القادة الأوروبيين عن استعدادهما لمعالجة القضايا الحساسة - مثل: ترسيم الحدود والمفقودين والدعاوى القضائية المتبادلة عن جرائم الإبادة الجماعية، التي كانت قد تسببت في الوصول إلى طريق مسدود مع أسلافهم.

ومثَّل مؤتمر بلغراد ٢٠١٠ بداية لعامين من المفاوضات والعمل المكثَّفين. وتكونت مجموعات عمل لكل قضية منفصلة على نحو جعل حجمهم واجتماعاتهم المتكررة أفضل آلية لبناء الثقة بين المشاركين. وكان النهج المشترك الذي اتبعه المجتمع الدولي ميزة لا تقدر بثمن للعملية الإقليمية. وقدمت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين

ومنظمة الأمن والتعاون المساعدة المستمرة والخبرة الفنية لهذه المجموعات في حين رسخ الاتحاد الأوروبي مبدأ الالتزام بالتعاون الإقليمي. وبتعيين المفوض السامي لمبعوث شخصي يقود العملية والشفافية التي ميزت المفاوضات والمؤتمرات المرئية أصبح المجتمع الدولي يتحدث "بصوت واحد" إلى البلدان.

وأخيرا، أعقب الاتفاق على برنامج الإسكان الإقليمي الإعلان الوزاري ومؤتمر المانحين بعد ذلك حيث خصص مبلغ ٢٦١ مليون يورو لتمويل المرحلة الأولى.

شروط مسبقة للنجاح

السؤال الذي يطرح نفسه: ما الذي كان ممكناً في بلغراد ٢٠١٠ واستحال تنفيذه في سراييفو ٢٠٠٥؟ تكمن الإجابة في ثلاثة عوامل:

- إتباع منهجية عملية من قبل جميع أصحاب المصلحة المعنيين لتلبية احتياجات الفئات الأكثر استضعافاً وعدم تكرار إخفاق عام ٢٠٠٥.
- الإرادة السياسية في صربيا وكرواتيا.
- نفوذ الاتحاد الأوروبي القوي.

لاجئون بوسنيون يعودون من مخيم كوبلينسكو في كرواتيا إلى فيليكا كلادوسا في البوسنة والهرسك عام ١٩٩٥.

وبمعنى أخر، تغيرت المنهجية المتبعة لمعالجة شؤون اللاجئين لأنها - في سياق الاتحاد الأوروبي الواسع - فرصة لا يمكن لصربيا وكرواتيا إضاعتها. أعربت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين والاتحاد الأوروبي مراراً وتكراراً عن أنَّ هذه الطريقة هي الدفعة الأخيرة للتصدي على نحو جماعي للمخاوف المتبقية، ونجحت مبادرة المفوض السامي الخاصة عام ٢٠٠٨ في إعادة جذب الانتباه الدولي لمنطقة البلقان. وفي عام ٢٠١٠، ما زالت كرواتيا عازفة عن تقديم تعويض لأصحاب حق الإشغال والاستئجار إلا أنَّ تطلعاتها لدخول الاتحاد الأوروبي دفعتها لتحسين برامجها الإسكانية والتزامها بالعملية الإقليمية. وقبلت صربيا المنهجية القائمة على الاحتياجات المعروضة عليها مع إصرارها على ضرورة الاستمرار في متابعة قضية حقوق اللاجئين في الاستئجار. وبالتوصل لتسوية بشأن مشكلة حق الإشغال والاستئجار ستحل جميع المشاكل الأخرى، مثل: معاشات التقاعد والتحقق من صحة الوثائق واستعادة الممتلكات المدمرة والمتضررة.

وكان العامل الرئيسي الأخير سياسة الانضمام للاتحاد الأوروبي. وبمجرد إدماج النزوح ضمن مجموعة قضايا الاتحاد الأوروبي الموسعة وتقييم العملية الإقليمية كجزء من تقدم الدول العام في مساعيها لدخول الاتحاد الأوروبي صار الاتحاد الأوروبي المحرك الرئيسي للأمور وتخشى لأجله الدول المجازفة بالتَّعاون الإقليمي:

"ندرك أهمية نجاح حل هذه القضايا لزيادة تعزيز العلاقات الإيجابية والمثمرة بين دولنا ومواطنينا **وهو أساس عطاءاتنا للانضمام للاتحاد الأوروبي.**" الإعلان المشترك لعام ٢٠١١ [أضيف التَّغميق للتوكيد]

الخاتمة

تباطأ التقدم المحرز بشأن قضايا عديدة منذ مؤتمر المانحين. وكان التأخير في تنفيذ برنامج الإسكان الإقليمي الذي لم تنفذ أعمال التشييد والبناء فيه إلا في يوليو/تموز ٢٠١٤ بعد مرور عامين على مؤتمر المانحين محط كثير من الانتقادات. وبمجرد

مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين/ هـ. كرايج

انضمام كرواتيا للاتحاد الأوروبي، خفض التمويل الحكومي لبرامج التعمير والإسكان بشكل كبير وبدأت حالة من الجمود أيضاً في مجالات المعاشات التقاعدية وإعادة الممتلكات الزراعية. وعلاوة على ذلك، بعد الإعلان عن انتهاء الظروف التي أدت للتَّهجير في كرواتيا، أوصت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في عام ٢٠١٤ بانتهاء صفة اللاجئ لأكثر من ٤٩,٥٠٦ لاجئ. وعلى الرغم من اقتصار قرار انتهاء الصفة على البلدان المستضيفة، تمثل هذه التوصية تهديداً محتملاً لهذا الزخم.

وبالرغم من جميع أوجه القصور لا يمكن تجاهل إنجازات العملية الإقليمية. فقد أثبتت العملية الإقليمية أنَّها آلية فعالة لمواصلة حلول دائمة في كثير من الجوانب. وكانت هذه المرة الأولى لإطلاق المبادرة الخاصة لإعطاء الأولية لبعض أوضاع اللجوء المطولة. وكانت بمنزلة أول شراكة بين مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين والاتحاد الأوروبي في هذا المجال. وكانت هذه أول مرة وربما الوحيدة التي يصادف أن يخرج فيها قرار وضع اللجوء المطول مع عشية انضمام إحدى الدول للاتحاد الأوروبي. وربما يكون من المستحيل تكرار مثل هذه العوامل المواتية في أماكن أخرى في العالم، لكنَّ كثيراً من الصكوك الصادرة عن العملية الإقليمية طيّعة للتكرار في بيئات أخرى.

وكان الدرس الأول للمفوضية ضرورة أن تمثل حافزاً لتحريك الدعم الدولي واكتساب الجهات الفاعلة الصحيحة في صفها. وفي يوغوسلافيا السابقة، كانت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الخيار الجلي بسبب ولايتها وخبراتها. وفي أزمة حيث اعتماد اللاجئين على الـذات هو التحدي الأسـاسي يصبح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو المنظمة الدولية للهجرة الشركاء الأكثر ملائمة. ولا يتوقف الأمر عند اختيار الهيئات ذات الولايات الملائمة بل يجب أن يُكلل ذلك بدفعة قوية من إحدى الجهات الفاعلة السياسية. وفي حين لا يمكن تكرار آلية شروط الاتحاد الأوروبي المُحكمة، قد تجد الجهات الفاعلة الإقليمية الأخرى، مثل: الاتحاد الأوروبي أو الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا أو رابطة دول جنوب شرق آسيا، حوافز اقتصادية أو سياسية تقدمها للدول المتضررة بأزمة أوضاع اللجوء المطوَّلة.

أما الدرس الثاني فضرورة معالجة قضية العودة مبكراً وجعلها جزءاً لا يتجزأ من سيادة القانون والاعتراف بالحقوق وإلا سيبقى الظلم وستبقى المظالم.

وعلى الرغم من أوجه القصور في العملية الإقليمية، تظل حقيقة أن البوسنة والهرسك وكرواتيا والجبل الأسود وصربيا نجحوا في تأمين حلول دائمة مشتركة وشاملة لأسوأ أزمة للاجئين في أوروبا منذ الحرب العالمية الثانية. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي الاعتراف بالعملية الإقليمية لما قدمته من حلول واقعية وملموسة.

أولغا ميتروفيتش *mitrovic.o@gmail.com*
خبيرة الهجرة والتنمية، المنظمة الدولية للهجرة، بلغراد.
www.iom.int

هذا المقال جزء من أطروحة ماجستير قدمت في كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، 2013-2014 جميع ما ورد في هذه المقالة تُعبِّر عن رأي الكاتبة فقط ولا تعبر بالضرورة عن رأي المنظمة الدولية للهجرة.

١. www.osce.org/pc/85049 [باللغة الإنجليزية فقط]

حقوق الممتلكات وإعادة البناء في عملية عودة البوسنيين

إينماكولادا سيرانو

بتهميش المنهج القائم على الحقوق في مجال استعادة الممتلكات وإعادة بنائها في البوسنة، تولَّد أثر غير متكافئ على المهجَّرين الريفيين والحضريين.

مثَّل الملحق السابع لاتفاقية دايتون للسلام تقدُّماً في تاريخ تسوية النِّزاعات. فقد بيَّن للمرة الأولى أنَّه لا ينبغي تمكين المهجَّرين من العودة إلى بلادهم الأصلية فحسب بل لا بد أيضاً من تمكين عودتهم إلى بيوتهم الفعلية التي كانوا يسكنونها قبل الحرب. وكان المسوِّغ متمثلاً بالبعد الإلزامي الأخلاقي المتصور لإعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل "التطهير العرقي" الذي حدث خلال الحرب (والذي لم يتمكن المجتمع الدولي من إيقافه). ومن الواضح أنَّ نجاح الملحق السابع كان يُنظر إليه على أنه متصل اتصالاً مباشراً مع "عودة الأقليات" أي عودة المهجَّرين الذين وجدوا مجموعتهم العرقية قد أصبحت أقلية في مناطقهم الأصلية. ومع ذلك، أدى هذا الهدف إلى ظهور توتر بين لغة حقوق الإنسان التي بُنيَ عليها والتي ركزت على حق الفرد في اختيار وجهة وصوله (أي حقه فيما إذا أراد العودة أم لا) وبين حقه في استعادة ممتلكاته أو التعويض عنها (المادة ١(٢) و٤ من الملحق السابع).

لقد دُمِّرت كثير من الممتلكات خلال الحرب، وعُطِّلت القدرة على الوصول إلى كثير من الممتلكات الأخرى خاصة في المناطق الحضرية لأنَّ مهجَّرين آخرين من المجموعة العرقية ذاتها كانوا يشغلونها، وغالباً ما كانت جميع الأطراف تعارض استعادة الممتلكات معارضة شديدة. ورداً على ذلك، تصوَّر المجتمع الدولي عام ١٩٩٩ خطة لتنفيذ قانون الممتلكات[١] ونفَّذها بمراقبة هيئة مطالب النَّازحين واللاجئين بالعقارات. ومع استرداد أعداد أكبر من الوحدات السكنية المشغولة البالغ عددها ٢٠٠ ألف وحدة من ٢١٪ في السنة الأولى إلى ٩٢٪ في العام الرابع[٢] تمثل خطة تنفيذ قانون الممتلكات واحدة من أكبر قصص النجاح في تنفيذ الملحق السابع وإعادة الحقوق لأصحابها.

ومع ذلك، من الأمور التي يُغفَل النظر إليها أنَّ إعادة البناء كانت مسألة أكثر حساسية من مسألة استعادة الممتلكات. وقدَّرت مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين عدد الوحدات السكنية التي دُمِّرت جزئياً أو كلياً بـ ٤٥٩ ألف وحدة (أي ضعفي عدد مطالبات إعادة الاستملاك التي قدمتها هيئة مطالب النَّازحين واللاجئين بالعقارات) إذ دُمِّر ٦٠٪ من الممتلكات السكنية جزئياً و١٨٪ منها دُمِّرت كلياً ليس خلال الصراع فحسب بل بعد توقيع اتفاقية دايتون للسلام أيضاً على يد الذين حاولوا منع الناس من العودة.

وبحلول عام ٢٠٠٨، لم يُعَد بناء أكثر من نصف تلك الوحدات تقريباً (أي قرابة ٢٦٠ ألف بيت) لأسباب عدة أهمها ضعف التمويل.[٣] وكان التباين الصارخ بين الدور النشط والحاسم للمجتمع الدولي في تنفيذ حقوق الممتلكات ودوره الأكثر كفاءة في عملية إعادة البناء مرتبطاً في معظمه بتكاليف تلك العملية. ومما لا يمكن إغفاله أنَّه مع أنَّ خطة تنفيذ قانون الممتلكات كانت مرسخَّة بلغة حقوق الإنسان، كانت مساعدات إعادة البناء مصنَّفة إلى حد كبير على أنَّها مساعدات إنسانية.

الريف والحضر

تُعدُّ خطة تنفيذ قانون الممتلكات ناجحة ليس من ناحية استعادة الحقوق فحسب بل لأنَّها سهَّلت أيضاً إحداث تقدُّم في عملية عودة الأقليات مع حلول عام ٢٠٠٠ عندما أصبحت الممتلكات متاحة أخيراً لمالكيها. ومع ذلك، لا يوجد تركيز كبير على أنَّ هذه الخطة تضمنت طرد الأشخاص الذين يشغلون هذه الممتلكات ومعظمهم من الأصول الريفية الذين كانت أهم مشكلة سكنية واجهتهم فور عودتهم تتمثل في إعادة البناء وليس إعادة الامتلاك.

ويصبح التوتر بين المنهج القائم على الحقوق المنصوص عليه في اتفاقية دايتون للسلام والواجب الأخلاقي (والسياسي) في إعادة الأمور إلى ما قبل التطهير العرقي أكثر وضوحاً عند النظر في الموقف الذي وُضِعَ فيه معظم العائدين الريفيين. ففي كثير من الحالات، تبعاً لتنفيذ خطة تنفيذ قانون الممتلكات، أُخلِيَت العائلات قبل إعادة بناء بيوتهم بسبب عدم كفاية التمويلات المخصصة لإعادة البناء. وبينما كان هناك كثير من التمويلات بعد انقضاء السنوات المبدئية

لاجئون يعودون من مخيم كوبلينسكو في كرواتيا إلى فيليكا كلادوسا في البوسنة والهرسك عام ١٩٩٥.

لنهاية الحرب، لم يكن خافياً أن المانحين أُنهكوا مع حلول عام ١٩٩٩ ولم تعد تخفى الفجوة الكبيرة القائمة في تمويل إعادة البناء، بل بلغت الفجوة في التمويل بين الطلب على إعادة البناء والتمويلات المتاحة ٦٠٠ مليون يورو.

ومُنِحَ الأشخاص الحاملون لصفة النَّازح ممن تقل دخولهم عن عتبة معينة الحق في الإسكان البديل المؤقت. لكن، مع مرور الوقت، واجه أولئك الأشخاص خطر فقدان تلك الصفة (ما يعني فقدانهم للسكن البديل) إذا لم يلتزموا بإعادة البناء. إضافة إلى ذلك، ما إن تصل مساعدات إعادة البناء حتى يفقد هؤلاء الأشخاص حق السكن البديل. وباختصار، دفعت خطة تنفيذ قانون الممتلكات الناس ومعظمهم من أصول ريفية إلى العودة.

وليس القصد من هذا القولَ بعدم وجود حالات حقيقية من العودة الطوعية بين العائدين الريفيين، بل على العكس، كانت كثير من حالات العودة هي ما تاق له العائدون كثيراً. لكنَّ بعض الأشخاص المحليين الذين قابلتُهم شخَّصوا عملية العودة في ثلاث مراحل أساسية. الأولى: مجيء "أوائل العائدين" أو "المجانين" الذين عادوا معاً دون أي دعم أو مساندة خارجيين. ثم تلى ذلك موجة من العائدين فور بدء تقديم مساعدات إعادة البناء. وكان العائدون بعد تلك المرحلة، وفقاً للوصف الذي قدموه بأنفسهم غالباً "من الأشخاص الذين لم يكن لديهم أي خيار آخر"[٤]

أمَّا الأسر الأكثر غنىً ممن لم يرغبوا في العودة، فكانت قادرة على استئجار مسكنها أو شرائه. لكنَّ الوضع لم يكن كذلك

بالنسبة للعائلات الأفقر الذين كانت المساعدات الوحيدة المتاحة لها (خلافاً للدعم المقدم للنازحين المسجَّلين) هي مساعدات إعادة البناء. ونظراً لوجود شرط لتلقي مساعدات إعادة البناء في منطقة العودة، اتجهت رغبة كثير من الأشخاص إلى العودة حتى لو كان ذلك يعني أن يعيشوا في الخيام أو البيوت التي لم تنتهي عمليات إعادة بناءها أو الأكواخ الفقيرة. واستمر هذا الوضع أشهراً بل سنوات في بعض الأحيان.

تهميش الحق بالاختيار

ما من شك في أنَّ المجتمع الدولي واجه معضلة حقيقية بشأن عودة الأقليات في البوسنة والهرسك، ومع ذلك، في أثناء السعي نحو تحقيق هدف إعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل التطهير العرقي، هُمِّشَ حق الناس في الاختيار لدرجة كبيرة. ويتطلب ذلك من جهات المجتمع الدولي أن تعيد النظر بعمق لعدة أمور أهمها الضعف النسبي للنتائج التي تحققت من ناحية إعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل التطهير العرقي. وربما كان من الأفضل لو كان هناك سياسة تضع في الاعتبار الحافز والمعوقات الفردية وتعدِّل إطارها الزمني بناء على ذلك، لكي تعمل بفعالية على تمكين العودة ومسايرة الاعتراف بحق الناس في الاختيار حسبما هو منصوص عليه في الملحق السابع.

وفي الواقع، اتخذت عودة الأقليات في أكثر الأحيان من الأرياف مقصداً لها بينما سجلّت المدن أعداداً أقل من العائدين. لكنَّ أسباب عدم التكافؤ في تلك الأعـداد يعود أيضاً إلى اعتبارات الأمن بالنظر إلى ارتفاع نسبة الفصل العرقي في الريف بالإضافة إلى العوامل الاقتصادية لأنَّ الزراعة ورعاية المواشي توفّر سبيلاً للاكتفاء في بيئة تتسم بانتشار التمييز وانحسار الاقتصاد. وبالإضافة إلى ذلك، وقع الطلب على البيوت المعاد تملكها في المناطق الحضرية من جانب أبناء المجموعة العرقية للأغلبية التي كان معظمها قد هُجِّر إلى المراكز الحضرية والمدن. وهذا ما مكّن القاطنين الحضريين من بيع تلك الممتلكات أو استبدالها. ولم يكن هذا الخيار متاحاً في المناطق الريفية حيث لم يكن هنا سوى فائدة واحدة لا غير يمكن للمهجَّرين أن يستفيدوا منها من خلال ممتلكاتهم المعاد بنائها وهذه الفائدة هي استخدام تلك الممتلكات فقط.

لا شك أنَّ المجتمع الدولي قطع أشواطاً كبيرة في توفير الظروف الأمنية الضرورية وتوحيد منظومات الرعاية الصحية وصناديق التقاعد وإعادة بناء البنى التحتية لتوفير أبسط شروط العودة. لكنَّ القضية الأساسية ما زالت قائمة وهي غياب فرص العمل وانتشار التمييز في الوصول إلى الفرص القائمة المحدودة جداً. وفي هذا الخصوص، أخفق المجتمع الدولي في الوفاء بوعده المثبّت في المادة (١) من الملحق السابع حول الحق في استعادة الممتلكات أو الحصول على التعويض عنها بعد أن حُرِم منها أصحابها إبَّان النِّزاع. وفي الواقع العملي، لم تَلق الممتلكات من غير البيوت كالمحلات التجارية والأراضي المغتصبة القدر ذاته من الاهتمام في عملية إعادة الامتلاك أو التعويض. ولا يوجد شك في أن كل هذه العوامل ثبّطت عزيمة الأشخاص عن العودة وأسهمت في هشاشة طبيعة عملية عودة الأقليات ككل.

إينماكولادا سيرانو serrano.inma@gmail.com
باحثة مشاركة في معهد كارلوس الثالث- خوان مارس، جامعة كارلوس الثالث. www.march.es/ceacs

١. http://tinyurl.com/OSCE-PLIP

٢. هيئة مطالب النَّازحين واللاجئين بالعقارات، تقرير نهاية التفويض (1996-2003) (بما فيه توصيات هيئات العقارات المستقبلية ما بعد النِّزاع)
(End of Mandate Report (1996-2003)
http://tinyurl.com/CRPC-end-of-mandate-2003

٣. انظر موني إي (2008)"تأمين الحلول الدائمة للمهجَّرين في جورجيا: خبرات من البوسنة والهرسك."
(Securing Durable Solutions for Displaced Persons in Georgia: The Experience in Bosnia and Herzegovina)
http://tinyurl.com/Mooney-BiH-2008 ; مجموعة الأزمات الدولية (2000) "فواصل عوائق لاجئي البوسنة: هل المجتمع الدولي جاهز؟" ، تقرير مجموعة الأزمات الدولية رقم 95،
(Bosnia's Refugee Logjam Breaks: Is the International Community Ready?)
www.tinyurl.com/ICG-Bosnia-May2000
مشروع النَّازحين العالمي (2003) حماية النَّازحين داخلياً في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. التزام مُهمَل
(Protecting internally displaced people in the OSCE area. A neglected commitment)
http://tinyurl.com/NRC-IDPs-OSCE-2003

٤. سيرانو آي (2011). العودة بعد العنف: العقلانية والعواطف في أعقاب النِّزاع العنيف. معهد خوان مارس للدراسات والأبحاث، مركز الدراسات المتقدمة في العلوم الاجتماعية، جامعة مدريد المستقلة.
(Return after violence: rationality and emotions in the aftermath of violent conflict.)
http://tinyurl.com/SerranoI-thesis

دور الإسكان الاجتماعي في حل مشكلة التَّهجير المطوَّل

مارك دي سيلفا وسانيلا إيماموفيتش

توضِّح إحدى منهجيات الإسكان الاجتماعي التي طُبِّقت مؤخراً في البوسنة والهرسك ضرورة إدماج بعض المكوِّنات الرئيسية في استراتيجية تهدف للمساهمة في سد حاجات المواطنين المستضعفين في المأوى وسبل كسب الرزق.

مع حلول عام ٢٠١١، بعد مضي ١٦ عاماً على توقيع اتفاقية دايتون للسلام، حققت عملية العودة إلى البوسنة والهرسك نجاحاً وفقاً لكثير من المعايير. فمن بين ٢٫٢ مليون ممن هجَّرتهم الحرب، عاد ٩١٪ منهم إلى مجتمعاتهم الأصلية أو اندمجوا في مجتمعات جديدة. وأعيد بناء وصيانة أكثر من ٣٢٠ ألف وحدة سكنية ومع ذلك، ما زالت الحاجة قائمة لحل مشكلة الإسكان لـ ١٩٣ ألف مهجَّر بين نازح ولاجئ. وعلى وجه الخصوص، ما زال ٨٧٣٤ مهجَّراً يعيشون في ظروف معيشية سيئة وغير صحية في المراكز الجماعية المنتشرة في البلاد والتي يبلغ عددها ١٦٠ مركزاً علماً أنَّ معظمها لم يصمم للاستخدامات السكنية.[١]

لكنَّ أسباباً عدة منعت هؤلاء المهجّرين (١٩٣ ألفاً) من الاستفادة من برامج إعـادة بناء الوحدات السكنية أو جعلتهم غير راغبين بها أصلاً. ومن بين تلك الأسباب، على سبيل المثال:

- عدم التأكد من إزالة الألغام الأرضية من ممتلكاتهم أو من الأماكن المجاورة لهم
- انعدام البنية التحتية المجتمعية الأساسية والمرافق العامة
- عدم كفاية فرص العمل
- عدم أهلية المستأجرين ممن لم يمتلكوا عقاراً قط
- عدم قدرة المالكين على إثبات ملكيتهم للعقار
- عدم الرغبة أصلاً بالعودة إلى المكان الذي تعرضوا فيه للصدمة النفسية.

وعلى ضوء ذلك الواقع، قررت منظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية عام ٢٠٠٧ إعادة النظر في استراتيجيتها وذلك بنقل التركيز الواقع على مشروعات إعادة بناء المساكن الفردية إلى إدخال منهجية إسكان اجتماعي جديدة. وسوف يكون ذلك مفيداً في بناء قـدرات السلطات الحكومية المحلية على توفير حلول السكن الدائمة للمقيمين في المراكز الجماعية وغيرهم من المجموعات المهجَّرة المستضعفة مثل أقلية الروما وطالبي اللجوء المقبولين مجدداً[٢] والأشخاص ذوي الإعاقة والمسنين.[٣]

مبادئ الإسكان الاجتماعي

يستطيع المجتمع بانتهاج الإسكان الاجتماعي أن يساهم في توفير الإسكان المقدور عليه مالياً للمواطنين غير القادرين بمفردهم على تلبية حاجاتهم في السكن. وقد يكون ذلك الإسكان على شكل بنى جديدة متعددة الوحدات أو ببناء وحدات فردية فوق الإسكانات القائمة أو ترميمها وإعادة تأهيلها. ويقوم الإسكان الاجتماعي بشتى أنواعه على ثلاثة محاور رئيسية: فأولاً، لا بد من توضيح ملكية العقارات وتسجيلها لدى الحكومة المحلية. وثانياً، لا بد من تحديد مسؤوليات الإدارة والصيانة وتنظيمها. أما المبدأ الثالث فيخص معايير الأهلية وإجـراءات توزيع حصص الشقق السكنية إذ لا بد من توضيحها جميعاً وذكرها للجميع منذ البداية.

وتتضمن استراتيجية الإسكان الاجتماعي في منظمات خدمات الإغاثة الكاثوليكية المكوِّنات التالية:

مجموعة العمل الرسمية: يجب تأسيس هذه المجموعة منذ البدء لتسهيل الشركات التعاونية مع المسؤولين الحكوميين ولبناء القدرات البلدية في الوقت نفسه بهدف تولي البلديات لمسؤوليات الإدارة والصيانة بعد انتقال المستأجرين إليها.

"**مدوَّنة القواعد**" تضع هذه المدوَّنة المبادئ الرئيسية للإسكان الاجتماعي وتعرّف الأدوار والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل صاحب مصلحة. وبتسجيل هذه المدوَّنة رسمياً في المحاكم المحلية، يتحقق الضمان في أنَّ أرباب السياسيين في المستقبل لن يتمكنوا من إساءة استخدام الوحدات السكنية أو بيعها لمدة لا تقل عن ٢٥ عاماً.

بُنيَ هذا الإسكان الاجتماعي في بوتوشاري خلال السنوات الست الماضية (بتمويل من حكومتي البوسنة والهرسك وهولندا) ويقدم ٥٨ شقة. يمثل العائدون أغلبية المستأجرين. (كانت بوتوشاري موقع مجزرة سريرينيتسا وهنا في هذا المكان أقيم نصب سريرينيتسا-بوتوشاري التذاكري ومقبرتها لضحايا التطهير العرقي لعام ١٩٩٥)

إيجارات ميسَّرة: يجب أن يكون بدل الإيجار أدنى من المعدلات السوقية. ومع أنَّ الإيجار الميسّر قد يفرض تحدياً لبعض الأشخاص الذين يعانون من إعاقة مزمنة ممن اعتادوا على السكن المجاني، فهو في الوقت نفسه يروّج للكرامة ويخفف من العوَل على الغير ويولّد المصادر اللازمة لإدارة المباني وصيانتها.

بطاقة الأسر الاجتماعية والاقتصادية: توثّق هذه البطاقة معايير الأهلية لكل أسرة، وهي أيضاً تمثل المعيار الرئيسي يُقارَن به التحسينات المستقبلية على دخل الأسر ومستوى المعيشة. وبذلك، سوف يعاد ضبط الإيجارات بالنسبة للعائلات التي يزيد دخلها عن خط الفقر الرسمي ليصبح قريباً للمعدلات السوقية.

مكوِّن سبل كسب الرزق المستدامة: تتلقى كل عائلة نوعاً من أنواع المساعدة لكي تتمكن من تغطية مصاريف الإيجارات/المنافع الشهرية وبناء أصولها الأسرية التي فقدتها خلال الحرب. وتُحدَّد سبل كسب الرزق لكل أسرة ويمكن أن تتضمن تلك السبل المعدات الزراعية والتدريب/الدعم لبيع المنتجات الزراعية أو الدعم المالي للشركات المحلية لتشجيعها على توظيف عائدي مجتمعات الأقليات.

الروابط والشبكات الاجتماعية: لا بد من إشراك هيئات الحكومة المحلية والمنظمات غير الحكومية وغيرها من أصحاب المصلحة في مجتمعات العودة لأنَّ مشاركتهم مهمة في توفير الدعم اللازم للأسر العائدة.

أعمال تطوير الأبنية للاستخدامات المختلطة: سوف يسمح الترويج للاستخدامات المختلطة للمباني لعائدي الأقليات والروما والأشخاص ذوي الإعاقة وغيرهم من الجماعات المهمَّشة بالاندماج مادياً واقتصادياً واجتماعياً مع أبناء مجتمع الأغلبية. وفي بعض الظروف، يمكن تقديم الأماكن الخاصة لاستقطاب الكوادر المهنية والفنية الذين عليهم طلب في المجتمع المحلي. وفي بعض الأوضاع الأخرى، يمكن توفير الطابق الأرضي كاملاً أو جزءاً منه في المبنى السكني لغايات تجارية بغية توفير فرص العمل والتسويق.

نظام للإدارة: توفر منظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية برنامجاً حاسوبياً مصمماً خصيصاً لمعلومات الإدارة (والتدريب) لتمكين الجهات البلدية من جمع المعلومات والبيانات الرئيسية المتعلقة بكل المباني السكنية الاجتماعية وتعقب الإيجارات المدفوعة والمدفوعات المستحقة وتنظيم مواعيد الصيانة وإنتاج التقارير لأغراض متنوعة على مستويات البلديات والكيانات والدولة.

الوفاء بالمعايير الدولية: يهدف التعديل لغايات الوفاء بالمعايير الدولية إلى مساعدة البوسنة والهرسك على الامتثال لأي مستجدات تطرأ على المتطلبات المتعلقة بانضمامها المستقبلي للاتحاد الأوروبي.

وقد تعلّمت حكومة البوسنة والهرسك مخاطر إزالة مكّون أو أكثر من المكوِّنات الرئيسية لمشروعاتها الخاص بالإسكان الاجتماعي وكذلك مخاطر حصر التركيز على جانب تشييد

المباني فقط إذ تبين في تقييم المساكن الاجتماعية التي أقامتها الحكومة بين عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٢ أنَّ عدم توضيح قضايا الملكية والإدارة والصيانة والإيجارات منذ البداية كان له دور في عدم وفاء أي شخص كان بتلك المسؤوليات، بل كان غياب أطر التشريعات والسياسات الناظمة للإسكان الاجتماعية يمنع كلاً من الحكومة والمستأجرين من تحقيق المنافع الكاملة المرجوة من ذلك الإسكان.

أهم النتائج ليومنا هذا

مع نهاية عام ٢٠١٤، تمكن ٧٦٢ نازحاً وعائداً في ثماني بلديات في البلاد من تأمين ظروف معيشية آمنة وكريمة في ٢٧٣ وحدة سكنية اجتماعية أسستها منظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية. وبعد ست سنوات من توقيع عقود الإيجار، كانت ٩٣٪ من العائلات تعيش في الوحدات السكنية الاجتماعية.[٤] أما بالنسبة للمتبقين (٧٪) ممن لم يعودوا يقيمون هناك، فكان لدى نصفهم سبب إيجابي للمغادرة مثل الزواج أو الهجرة الطوعية أو الحصول على وظيفة في بلدة أخرى. ولم يكن هناك أكثر من ٣٪ من الوحدات السكنية الاجتماعية الشاغرة. ويعد هذا الاستقرار عاملاً مهماً يسهم في النُّمو الاقتصادي والاجتماعي لمجتمعاتهم. وبالإضافة إلى ذلك، كانت أعمار ٢٢٪ من أفراد الأسر التي تعيش في وحدات الإسكان الاجتماعي دون ١٨ عاماً ما يبيّن فعالية المنهجية في استقطاب الشباب والأسر في سن العمل المطلوبين لإعادة تنشيط المجتمعات المتأثرة بالحرب.

وبما أنَّ النتائج المبكرة كانت واعدة، تشجعت حكومة البوسنة والهرسك عام ٢٠١٠ على إدماج الإسكان الاجتماعي ليكون عنصراً مفضلاً في استراتيجيتها المنقحة لتنفيذ الملحق السابع. وفي السنوات التالية، أدخلت وزارة حقوق الإنسان واللاجئين الإسكان الاجتماعي ليكون استراتيجية أساسية في برنامجين وطنيين معنيين بتأسيس أكثر من ٢٩٠٠ وحدة للإسكان الاجتماعي.[٥] وفي عام ٢٠١٥، تبنت وزارة حقوق الإنسان واللاجئين دليل الإسكان الاجتماعي الصادر عن منظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية[٦] ليكون دليلاً رسمياً لجميع البلديات المشاركة في هذين البرنامجين.

لكنَّ العوائق التي شهدتها الجهود الأولية لتأسيس التشريعات اللازمة على مستوى الدولة نتيجة المأزق السياسي حول الحدود جعلت منظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية تقرر إشراك كبار المسؤولين على مستويات البلديات والكانتونات والكيانات حيث تكمن الإرادة السياسية لرسم استراتيجيات الإسكان الاجتماعي ووضع تشريعاتها وإقرارها. وفي عام ٢٠١٣، نجحت منظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية في مساعدة كانتونين (BPK Zeničko-dobojski و Goražde) في وضع أول تشريع للإسكان الاجتماعي في البلاد وإقراره. ووضعت خمس بلديات أخرى أيضاً (سيربيرينتشا وبريجيدور وغورازدي وموستار وبانجا لوكا) استراتيجيات الإسكان الاجتماعي التي وفّرت الإطار العام لجميع المبادرات الحالية والجديدة. وفي عام ٢٠١٣، أدخلت وزارة حقوق الإنسان واللاجئين الإسكان الاجتماعي في المرحلة الثانية من مبادرتها لدعم عودة واندماج طالبي اللجوء في البلديات العشر المستهدفة ومقاطعة براكو، ما يمثل فهم حكومة البوسنة والهرسك لقيمة الإسكان الاجتماعي في مساعدة البلديات على التجاوب مع حاجات المأوى وسبل كسب الرزق لمعظم مواطنيها المستضعفين.

مارك دي سيلفا *marc.dsilva@crs.org*
وسانيلا إيماموفيش *sanela.imamovic@crs.org*
منظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية في البوسنة والهرسك.
www.crs.org/countries/bosnia-herzegovina

١. أُخِذَت البيانات من وزارة حقوق الإنسان واللاجئين في البوسنة والهرسك (2011) البرنامج الإقليمي المشترك حول الحلول الدائمة للاجئين والنّازحين، برنامج إطاري (Joint Regional Programme on Durable Solutions for Refugees and Displaced Persons, Framework Programme.)
http://tinyurl.com/MHRR-framework-prog-2011

٢. أشخاص من البوسنة والهرسك ممن طلبوا اللجوء في بلدان أخرى (معظمها في الاتحاد الأوروبي) في أوروبا وأعيدوا بموجب اتفاقية رسمية وقعت عليها الحكومات. يمثل الروما 70% من طالبي اللجوء المعاد قبولهم ممن يفتقرون إلى شهادات الولادة أو وثائق التسجيل ما يصعّب عليهم إثبات أنهم كانوا يعيشون سابقاً على أراضي البوسنة والهرسك.

٣. نُظر إلى مبادرة منظمات خدمات الإغاثة الكاثوليكية للإسكان الاجتماعي على أنها واحدة من أفضل اثنتين من الممارسات المثلى لدمج الروما في البلقان الغربية. انظر منظمة الأمن والتعاون في أوربا (2004) الممارسات المثلى لدمج الروما: التقرير الإقليمي حول تشريع الإسكان والتوطين والتحديث والإسكان الاجتماعي للروما في البلقان الغربية
www.osce.org/odihr/115737 Best Practices for Roma (Integration:Regional Report on Housing Legalization, Settlement Upgrading and Social Housing for Roma in the Western Balkans.)

٤. بيانات الرصد من كوادر منظمة خدمات الإغاثة الكاثوليكية/ البوسنة والهرسك، مايو/أيار 2015

٥. انظر ماينيي أ. "البوسنة والهرسك بعد عشرين عاماً من توقيع اتفاقية دايتون" صص. 8-11.

٦. www.crsprogramquality.org/publications/2015/8/25/manual-for-non-profit-social-housing.html

طرح الأسئلة الصحيحة في بحوث الرفاه النفسي الاجتماعي

سلمى بوروبيتش

تسعى الأبحاث الجديدة لمعالجة غياب الأسس المعرفية التجريبية التي تقوم عليها كثير من البرامج النفسية الاجتماعية المعنية بصدمات ما بعد الحرب في غرب البلقان.

أصبح العمل النفسي الاجتماعي من قبل المختصين بالصحة العقلية المحليين والدوليين معياراً واتجاهاً واسعا الانتشار في مجال الاستجابة الإنسانية للصدمة النفسية الناتجة عن الحرب في البوسنة والهرسك وكرواتيا وكوسوفو أثناء التسعينيات. وعامة، تروج البرامج الدولية في المنطقة لاعتقاد مفاده أنَّ جميع من هجَّرتهم مصابون بصدمات نفسية وأنَّ التدخلات النفسية الاجتماعية الخارجية من الأمور التي لا بد من توفيرها. وبهذا، يُنظر لفاعلية هذه التدخلات على أنَّها من الأمور المسلَّم بها لكنَّ الأبحاث التجريبية في هذ المجال ما زال نادرة.

فخلال الحرب، لم يترك شح موارد البحث مجالاً كبيراً لجمع البيانات أو إجراء دراسات الأثر، واستمر هذا النهج على ما هو عليه حتى بعد الأحداث العسكرية العدائية. وبالإضافة إلى ذلك، باءت محاولات إجراء أبحاث شاملة في مجال الصحة العقلية بالإخفاق بسبب تزايد انعدام الثقة الشعبية المحلية خاصةً في الهيئات الأجنبية والمنظمات غير الحكومية. ونادرًا ما ركزت خدمات العلاج والصحة العقلية ما بعد الحرب في البوسنة والهرسك لذلك على المهجَّرين بفعل الحرب والعائدين بوصفهم فئات مستهدفة خاصة. بل كان يُنظر إلى جميع السكان المدنيين كمستضعفين ومصابين بصدمات نفسية وفاقدي الأهلية اعتباطياً دون إجراء أي أبحاث ممنهجة على اللدونة والرفاه العام.

وفي الإطار نفسه، انصب تركيز دراسات الصحة العقلية لمهجَّري الحرب في المنطقة على فئات سكانية بأكملها بدلاً من الاهتمام بشرائح معينة من السكان وأهملت مسائل اللدونة.

الصحة العقلية لمهجّري الحرب والعائدين

ما زالت مسائل الصحة العقلية في البوسنة والهرسك وصربيا وكوسوفو تلوح برأسها في الأفق. وبحسب مشروع الاتحاد الأوروبي, UP.S.TREAM.[١] ترتفع أعداد الأشخاص الذين يواجهون مشاكل الصِّحة العقليَّة في هذه الدول عن المعدَّل في الاتحاد الأوروبي لأسباب مرتبطة بعقدين من الضغوط، مثل: الحرب والتوتر العرقي والفقر فضلاً عن غياب التنظيم في قطاع الصحة العقلية.

وإدراكــاً لهذا الأمـر ولعدم وجـود أبحاث علمية في الوقت الراهن بشأن الرفاه النفسي الاجتماعي بين الفئات الاجتماعية المهمَّشة، يجري فريقٌ بحثيٌّ متعدد التخصصات مكون من ١٨ باحثاً في ثلاثة دول (صربيا وكوسوفو والبوسنة والهرسك) برئاسة فريق في جامعة سراييفو[٢] وبتمويل من البرنامج الإقليمي لتعزيز الأبحاث في جامعة فريبورغ دراسة عن الصحة النفسية الاجتماعية لدى النساء المهجَّرات بسبب الحرب. ويهدف البحث إلى تسليط الضوء على الروابط بين الهجرة والصحة العقلية في مجتمع ما بعد الحرب الذي يمر بمرحلة انتقالية اجتماعية سياسية واسعة أيضاً.

وعموماً، يشتمل العمل المنجز بشأن تحسين الصحة العقلية في البوسنة والهرسك ما بعد الحرب على أصحاب مصلحة مختلفين على مستويات متنوعة وعلى العمل مع فئات مستهدفة مختلفة. إلا أنه ليس جزءًا بعد من آليات الدولة لتقديم الخدمات. وقد استهدفت بعض فئات المجتمع مثل النساء اللاتي تعرضن للاغتصاب أثناء الحرب وهُجّر بعضهن إلا أن النظام الرسمي يتجاهل إلى حد بعيد المُهجَّرات قسرًا. أضف إلى ذلك المشاكل الجسيمة الخاصة بالتمويل وإجراء الأبحاث وتقييم الممارسات المدعومة بالأدلة.

وعقب الإصلاح المستمر في قطاع الصِّحة العقليَّة، ثمة استراتيجيات عمل جديدة تهدف إلى إشراك الخدمات الاجتماعية في حماية الصحة العقلية للمواطنين عامة والعائدين والمهجَّرين خاصة (بوصفهم فئات مهمشة ومستضعفة) وتعزيزها.[٣] ويعد تحسين الاندماج الاجتماعي أحد الشروط الرئيسية لتناغم التنمية المجتمعية في البوسنة والهرسك مع معايير الاتحاد الأوروبي. ويتطلب تحقيق

الاندماج الاجتماعي عقد شراكات على جميع المستويات بين الحكومات والمؤسسات العامة والمجتمع المدني إلا أن ذلك صعب للغاية في دولة تتعدد فيها المراكز السياسية والإدارية المعنية باتخاذ القرارات على ١٤ مستوى وتتولى اتخاذ القرار الوطني وتخضع لشروط تفرضها جهات خارجية، مثل: البنك الـدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي. ومع ذلك، فمراكز الصحة العقلية الجديدة (ثمار الإصلاح) قادرة على تقديم خدمات صحة عقلية أكثر ملاءمة لأنها تهدف للعمل بفاعلية أكبر من خلال فرق متعددة التخصصات والتعاون بين القطاعات.[٤]

السياق المجتمعي الأكبر نطاقاً

في ضوء التعقيد الـذي يتسم به الوضع الاجتماعي الاقتصادي في البوسنة والهرسك، يحول البحث الذي يموله البرنامج الإقليمي لتعزيز الأبحاث[٥] التركيز من منظور الصحة السريرية الفردية إلى بعد اجتماعي أكثر تعقيدًا لمحاولة فهم عملية إعادة الإدماج التي يمر بها الأشخاص المهجَّرين والعائدين المتضررين فيما يتعلق بما خاضوه من تجارب الحرب والوضع الاجتماعي الاقتصادي السائد في البلاد. ومن هذا المنطلق تبدأ الخلافات الجيلية المهمة والأنماط الجندرية والتباينات الحضرية/الريفية في الظهور وتُدرَس تقييمات الصحة العقلية في سياق مجتمعي أوسع نطاقاً ما يؤثر حتماً على رفاه الفرد النفسي الاجتماعي الشامل.

ومن خلال التحليل التجريبي بدراسة الحالات المختلفة في البوسنة والهرسك وصربيا وكوسوفو، يعالج المشروع الأسئلة البحثية التالية: كيف تؤثر تجربة العنف العرقي والتَّهجير واسع النطاق بفعل الحرب وأوضاع الانتقال المطوَّلة على الصحة النفسية الاجتماعية للإناث المهجرات قسراً في كل من البيئات الثلاثة؟ وما هو وضع رفاههن النفسي الاجتماعي بما في ذلك عوامل الشدة واللدونة في مثل هذه البيئات الاجتماعية القاسية؟ وما هي طبيعة الدعم النفسي الاجتماعي الذي تقدمه كل من المنظمات الحكومية وغير الحكومية الرسمية وغير الرسمية لهذه الفئة من السكان؟ وما الـذي ينبغي فعله لمعالجة الاحتياجات النفسية الاجتماعية المحددة وملء الفجوات بين السياسات والبرامج القائمة؟ وما الممارسات الجيدة (إن وجـدت) التي قد تنطلق منها الجهات المختصة ومختلف أصحاب المصلحة المعنيين الوطنيين والإقليميين والدوليين لتحسين أداء الخدمات النفسية-الاجتماعية وإمكانية الحصول عليها؟

الخاتمة

تتطلب السياسات الفعَّالة والناجعة أساساً برهانياً قوياً. وبهذا فقط ومن خلال الرؤى العميقة التي ستنشأ من الأدلة المتاحة، يمكن أن نحدد كيف للسياسات والبرامج الحكومية أن تساعد على نحو أفضل الفئات السكانية المستهدفة ورصد مدى فاعلية استخدام الموارد وتعزيز التعلم والتنمية في المنطقة ودعم أصحاب المصلحة المعنيين لأداء أدوارهم وتحمل مسؤولياتهم.

وبالإضافة إلى ذلك، يساعد بناء الشبكة الخاصة بهذا البحث بين أصحاب المصلحة المعنيين من مختلف الخلفيات المهنية والأكاديمية في مختلف أنحاء المنطقة والعالم على إقامة أرضية مشتركة بين التخصصات وعبرها وتطويرها لتحقيق فائدة طويلة الأجل لدراسات الهجرة القسرية في المنطقة.

وتؤكد معظم خبراتنا من البوسنة والهرسك ما بعد الحرب على ضرورة تقديم الخدمات النفسية الاجتماعية للسكان المهجَّرين والعائدين على أساس البحوث المكثفة القائمة على الأدلة دائمًا. حينها فقط سيكون لها تأثير مباشر على نوعية حياة النساء العائدات والنازحات داخلياً واللاجئات.

سلمى بوروبيتش *porobics@fpn.unsa.ba*
مديرة مركز دراسات اللاجئين والنازحين داخلياً، جامعة سراييفو *www.cesi.fpn.unsa.ba/en*

١. "التحديث الاجتماعي والعلاجي في مجال الصحة العقلية" تشمل الكاريتاس الإيطالية في صربيا وجمعية فينيكس في البوسنة والهرسك.
٢. بالشراكة مع فرق بحثية صربية وكوسوفية.
٣. استراتيجية الاندماج الاجتماعي في البوسنة والهرسك (2008-2013)، تعمل حكومة البوسنة والهرسك حالياً على وثيقتين للاستراتيجيات: استراتيجية الإنماء القطري ومراجعة منتصف المدة لاستراتيجية الاندماج الاجتماعي.
٤. استكمل مشروع الصحة العقلية في البوسنة والهرسك مرحلته الأولى (2010-2013) بدعم من الهيئة السويسرية للإنماء والتعاون وكانتونات جنيف ويورا وبيرن وفيربورغ في سويسرا، ودخل الآن المرحلة الثانية.
٥. بعنوان "مراعاة الجندر في الهجرة القسرية والانتقال الاجتماعي السياسي والصحة العقلية في البوسنة والهرسك وصربيا وكوسوفو".
(Engendering Forced Migration, Socio-political Transition and Mental Health in BiH, Serbia and Kosovo)
لمزيد من المعلومات، راجع: www.cesi.fpn.unsa.ba

انقسام زمن الحرب في مدارس زمن السلم

فاليري بيري

ما زالت المنظومة التعليمية المنقسمة عرقياً في البوسنة والهرسك تحدّ من العودة المستدامة وتعيق المصالحة وإعادة بناء المجتمع.

كان إدراج الملحق السابع في اتفاقية دايتون للسلام من الأمور التي تتيح فرص التنمية في المستقبل من عدة نواحٍ. ومع أنَّ عودة الممتلكات لأصحابها الأصليين لقيت نجاحًا كبيراً، لم يقابل ذلك نجاح في عودة الناس إلى بيوتهم ما قبل الحرب. وهذا ما حدث بالتحديد في كثير من الحالات التي كان العائد سيصبح فيها الآن في أقلية ديموغرافية في المجتمع ذاته الذي كان يعيش فيه قبل الحرب. أما القادة السياسيون فلم يبذلوا جهداً يُذكَر في إيجاد البيئة الترحيبية الحقيقية لعودة سكان ما قبل الحرب أو لإعطاء زخم جديد للمصالحة السياسية بعد الحرب. وما زالت عودة الأقليات من الاحتمالات المخيفة التي تفرض على العائدين صعوبات في إيجاد العمل في مجتمعاتهم ما قبل الحرب، وتجعلهم يواجهون تمييزاً كبيراً في العلاقات الاجتماعية والوصول إلى الخدمات العامة كالرعاية الصحية وحماية الشرطة والرفاه الاجتماعي والمدارس.

والمنظومة التعليمية في البوسنة والهرسك جاءت كنتيجة منطقية لكل من غياب المصالحة السياسية المنهجية والحقيقية عبر العقدين الماضيين إضافة إلى مضمونات السياسة العامة العملية لبنية دولة التشارك بالسلطات المتفق عليها في دايتون. ولم تكن البنية التحتية للتعليم في البلاد بمنأى عن تأثيرات الهيكلية الجديدة المتشظية التي يرى البعض أنها ملتوية أيضاً، إذ ما زالت المدارس تقدِّم التعليم على الأساس العرقي الحصري ذاته الذي كان سائداً إبَّان الحرب.[١]

وبغياب أي وزارة للتعليم على مستوى الدولة لتنسيق أو قيادة السياسة التعليمية، كانت وزارة التعليم في كل كانتونٍ تعمل بمعزل عن الوزارات الأخرى وبمسارات مختلفة أيضاً. ونتيجة لذلك، استمرت كل المدارس في البوسنة والهرسك بإضافة "نكهتها" العرقية السائدة في مجتمع ما بحيث تمثل سكان الأغلبية في ذلك المجتمع. ويتضح ذلك جلياً في اختلاف المناهج والكتب الدراسية المخصصة لمدارس كل من البوشناق وكروات البوسنة وصرب البوسنة، واختلاف العطل التي يُحتفَل بها ونشر الآراء المختلفة التي غالباً ما تتضارب مع آراء المجموعات العرقية الأخرى.[٢]

مناهج مختلفة لكنَّ النتائج واحدة

وبما أن الاتحاد الفدرالي يضمن خليطاً من مجتمعات البوشناق وكروات البوسنة للدرجة التي تجعل فيها فرض منهاج واحد أمراً مستحيلاً سُجِّلت أكثر من ٥٠ حالة "لمدرستين تحت سقف واحد". وفي هذه الحالات، تَشارَكَ في المباني المدرسية مجموعات مختلفة من الطلاب الذين كانوا يتعلمون المنهاج الدراسي البوشناقي أو الكرواتي-البوسني في أجنحة أو طوابق أو ورديات مختلفة. وفي المجتمعات المحلية القليلة التي شهدت في جمهورية صرب البوسنة عودة عدد كاف من غير صرب البوسنة، يدرس الطلاب من غير صرب البوسنة (خاصة البوشناق) منهاج جمهورية صرب البوسنة إلا في حالة توافر عدد كاف من طلاب الأقليات فعندها يسمح لهم اتباع مجموعتهم الدراسية القومية، بما في ذلك مقررات التاريخ والجغرافيا واللغة الأم والدين، وفي هذه النقطة، ينفصلون عن نظرائهم من صرب البوسنة في دراسة تلك المقررات. وسواء أكان الأطفال في مناطق متجانسة أم خليطة، فهم يواجهون ويعلَمون قصصاً سردية من وجهة نظر أحادية، وسواء أكانت الانقسامات مرئية (كما في مدارس "اثنين في واحد") أو أقل ظهوراً، فالنتيجة واحدة وهي جيل من المواطنين اليافعين لا يعلمون كثيراً عن مستقبلهم المشترك أو رؤيتهم في بلدهم.

ومع ذلك، كان هناك فترة من الزمن خاصة بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٧ عندما بدأت الإصلاحات التعليمية تتبلور. وحظيت حاجات أطفال العائدين باعتراف صريح في الاتفاقية الانتقالية لتوفيق حقوق وحاجات أطفال العائدين التي وُقِّعت في عام ٢٠٠٢ بهدف إنهاء أسوء الممارسات التي منعت العودة المستدامة. وبدأت بعض الجهود في إزالة خطاب الكراهية الصريح من كتب التاريخ كما أزيلت الأسماء والرموز الحصرية لعرق معين من المدارس. وكانت مدارس "اثنين في واحد" (التي مثلت حلاً "انتقالياً") في بعض

الحالات قد حُسِّنت من خلال عدد من المحاولات لتوحيد المنظومات الإدارية. وطوَّرت وزارة الشؤون المدنية العاملة على مستوى الدولة تصوراً تعليمياً صغيراً، إذ أنشئَت هيئة للتعليم على مستوى الدولة تتمتع بالصفة الاستشارية لضمان اتساق المعايير في المناهج الدراسية ومخرجات التعلّم، وأسِّس أيضاً مؤتمر وزارات التربية لتقديم المشورة والتنسيق. ومع ذلك، بغياب الالتزام القانوني لزيادة التنسيق والدمج في المنظومات التعليمية أو بغياب الإرادة السياسية للضغط من أجل استحداث جدول أعمال شامل، كان نطاق عمل تلك الهيئات محدوداً لدرجة كبيرة، وأخفقت تلك الجهود الإصلاحية للتصدي للمشكلة الرئيسية لمناهج الانقسام والسياسة الأوسع المستمرة المكرِّسة للطبيعة العرقية للحياة العامة في البوسنة والهرسك.[٣]

في مثل هذا النظام، بقي عائدو الأقليات كما هم أقليات وأجبروا على الاندماج أو الدراسة بانفصالٍ عن الغير (في حالة وجود أعداد كافية من العائدين) أو ربما أجبروا على الانتقال أو التخلي على فكرة العودة. وفي السنوات القليلة الماضية، توقفت عمليات الإصلاح بل كان هناك بعض علامات التراجع أيضاً. فعلى سبيل المثال، في جمهورية صرب البوسنة، سحب أولياء الأمور في عام ٢٠١٣ في قرية كونييبيتش بولييه (التي لا تبعد كثيراً عن سريبرينيتسا) أبناءهم من المدرسة وخرجوا في مظاهرات في سراييفو (وأقاموا خيماً لنوم المحتجين فيها) احتجاجاً على سياسات جمهورية صرب البوسنة وممارساتها التي اشترطت على أبنائهم دراسة مناهج صرب البوسنة.

لكنَّ أولياء الأمور البوشناقيون لم يكونوا يطالبون بمنهج أكثر اندماجاً في المدارس لكل من طلاب البوشناق وصرب البوسنة بل كانوا يطالبون بتدريس مناهجهم البوشناقية ما يغذّي المفهومات الانفصالية السائدة. ويوضح هذا المثال كيفية عمل النَّزعتين الإقصائية والتطرفية اللتين سادتا حوارات السياسات. ولم تتخذ سلطات جمهورية صرب البوسنة أي خطوات للتكيف مع تلك المطالب بل غذّت بالمقابل التوترات الانقسامية والعرقية-القومية بإصرارها على أنَّ هذه المدارس القليلة التي تقدم بالفعل خيار تعلم مجموعة المقررات الدراسية القومية (في ٢٠ مدرسة تقريباً) تشير إلى "لغة البوشناق" وليس إلى "اللغة البوسنية" ما يعزز من جديد مشكلات البلد التي تتألف من "قوميات مكوّنة للدولة" بدلاً من الترويج لبلد قائم على مبدأ المواطن والمواطَنَة.[٤]

الخلاصة

بغياب الضغوط الدولية أو مطالب القواعد الشعبية نحو إعادة النظر في المنظومة التعليمية الانقسامية في البلاد وسياساتها، ما من سبب يدعو للاعتقاد بأنَّ مدارس البلاد سوف تتحسن أو تصبح أكثر إدماجاً. أما الوضع الراهن فيناسب الأحزاب السياسية القومية التي تقاوم الخيارات الأكثر مدنية لأن تلك الخيارات من شأنها إضعاف سطوتهم وتمسكهم بالسلطة. وعلى المدى البعيد، سوف يمثّل ذلك خطراً على العودة التي حدثت حتى الآن وسوف يغلق من الناحية العملية الباب أمام تحركات العودة المستقبلية.

لا شك أنَّ إدراج حق العودة في اتفاقية دايتون للسلام كان من الأفكار النبيلة لكنَّ تلك الفكرة أصبحت ضحية للسياسة في دولة مرحلة دايتون ما بعد الحرب. فالذين هُجِّروا بالحرب أسسوا حياتهم في مكان آخر ولم يعد لديهم حافز في العودة إلى البلاد التي ما زالت في وضع النِّزاع المجمد كما يوضحه ذلك الانقسام الحاصل في المنظومة التَّعليمية. والآن بعد مضي عشرين عاماً على اتفاقية دايتون للسلام، لا ينبغي أن يكون ذلك الوضع شاغلاً للمهتمين بالبلقان فحسب بل يجب أن يكون من القضايا المهمة لمن يعمل على استعادة الاستقرار في دول ما بعد الحرب المختلفة في أماكن أخرى في العالم. وبعيداً عن أن يكون التعليم قضية سياسية "ناعمة"، يبقى التعليم في دولة ما بعد الحرب قضية أمنية ومن الخطر تجاهلها.

فاليري بيري *valeryperry@yahoo.com*
باحثة ومستشارة مستقلة تعمل في سراييفو، وهي زميلة أولى في مجلس سياسات الدمقرطة ومحاضرة في مجال تحليل النِّزاعات وفضها في كلية سراييفو للعلوم والتقانة.
www.democratizationpolicy.org

١. دنيا ر (2000) "السعي للتسامح في كتب سراييفو المدرسية" نشرة حقوق الإنسان، المجلد 1، العدد 2، الصفحات 38-55
http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12142-000-1003-1#page-1
(The Quest for Tolerance in Sarajevo's Textbooks)

٢. يُستَثنى من ذلك إلى حد ما مقاطعة بركو التي يدرس فيها الأطفال معاً على اختلاف انتماءاتهم العرقية أكثر مما يفعلون في أماكن أخرى. انظر بيري ف. "غايات دمقراطية ووسائل (لا)دمقراطية؟ تأملات في استراتيجيات الدمقرطة في بركو والبوسنة والهرسك" في إينز م (محرر) (2006) الأمن البوسني بعد دايتون: آفاق جديدة. روتليدج، الصفحات 51-70
(Democratic Ends, (un)Democratic Means? Reflections on Democratization Strategies in Brcko and Bosnia-Herzegovina), (Bosnian Security After Dayton: New Perspectives)
http://tinyurl.com/PerryV-2006-Routledge

٣. بيري ف "ميادين المعركة في الصف الدراسي للقلوب والعقول: جهود إصلاح التعليم وتحويله في البوسنة والهرسك ما بعد الحرب" في ليستاوغ أ وراميت إس بي (محران) (2013) البوسنة والهرسك منذ دايتون: القيم المتمدنة وغير المتمدنة. لونغو إيديتوري رافينا صص 225-246
(Classroom Battlegrounds for Hearts and Minds: Efforts to Reform and Transform Education in Post-war Bosnia and Herzegovina)
http://tinyurl.com/PerryV-2013-Listhaug-Ramet

٤. 4 جوي إي "مئات التلاميذ البوسنيون يخفقون في بدء الدراسة في المدرسة" مجلة Balkan Insight ،1 سبتمبر/أيلول 2014
(Hundreds of Bosnian Pupils Fail to Start School)
www.balkaninsight.com/en/article/hundreds-of-pupils-in-bosnia-did-not-start-school

اسم عائلتهم أصبح "لاجئ": العودة وعمل النشطاء المحليين

بيتر ليبمان

لن تتحقق عودة اللاجئين المستدامة في البوسنة والهرسك إلا بتضمين الناس العاديين ونشطاء حقوق الإنسان في عملية التعافي على اعتبار أنَّهم مشاركون كاملون فيها.

هجَّرت حرب ١٩٩٢-١٩٩٥ ما يزيد على مليوني إنسان أي ما يعادل نصف سكان البوسنة والهرسك. ومن هذا العدد، هرب مليون شخص إلى عشرات الدول حول العالم، أما ما تبقى من المهجَّرين، أي النَّازحون داخلياً، فانتهى المطاف ببعضهم في المراكز الجماعية في البيوت المهجورة التي تعود ملكيتها لأشخاص مهجَّرين آخرين، فيما بقي بعضهم الآخر عند الأقارب في الكيانات التي تتبع أعراقهم: وهكذا، توجه صرب البوسنة إلى جمهورية صرب البوسنة وكروات البوسنة والبوشناق (البوسنيون المسلمون) إلى الاتحاد الفدرالي.

ومع أنَّ كروات البوسنة والبوشناق تحالفوا معاً في نهاية الحرب، بقي الاتحاد الفدرالي مقسَّماً عرقياً. وبلغت مساحة الأراضي التي انتهت تحت سيطرة قوات كروات البوسنة حوالي ٢٠٪ من البوسنة والهرسك فيما بقي ٣٠٪ منها ضمن سيطرة البوشناق. أما النصف الآخر من البلاد فخضع لسيطرة صرب البوسنة. وأصبحت المجانسة العرقية في تلك المناطق شبه مكتملة، وللمرة الأولى أصبح كروات البوسنة والبوشناق وصرب البوسنة معرَّفين على أنهم "أقليات" في تلك المناطق التي لم تكن جماعة كل منهم تمتلك أي سلطة أو نفوذ.

"الفقراء، فقراء وكلهم مقسَّمون ومنتشرون في كل مكان" (رابا، ٧٠ عاماً، سراييفو)

تقييم الدمار على مستوى الأرض

كان المهجَّرون الذين قابلتُهم في البوسنة والهرسك بعد الحرب[1] يعيشون في مراكز جماعية (المدارس والثكنات والفنادق التي حُوِّلت مؤقتاً لأغراض الإيواء) وفي بيوت الأقارب أو في البيوت والشقق المهجورة. ومع أنَّهم كانوا يقيمون في بيت "مؤقت" لبضع سنين وغالباً ما كان ذلك السكن بيتاً يعود إلى مرحلة ما قبل الحرب لشخص هُجِّر إلى الجانب الآخر من الحد الفاصل بين الكيانات العرقية، لم يكن سوى قليل من المهجَّرين مرتاحاً في توطينه هناك، بل كانت أعداد كبيرة منهم تعيش في ظروف مزرية. وكان ذلك الوضع إضافة إلى الحنين للوطن عاملاً دافعاً للعودة إلى الديار.

وفي شرقي مدينة غوراجديه البوسنية، كان البوشناق الذين هُجِّروا من الضاحية الصناعية لكوباتشيه ومن فيشيغارد المجاورة قد تجمعوا ضمن حدود المدينة. أما في الشمال الغربي للبلاد، فعاد بوشناق بريدور وكوزاراتس من كرواتيا لكنَّهم بقوا نازحين داخلياً. وعاد كثير منهم إلى سانسكي، ومعظمهم عاد إلى مناطق ليست بعيدة كثيراً عن بيوتهم ومع ذلك بقوا في الجانب البعيد من الحد الفاصل بين الكيانين العرقيين. فيما عاش مهجَّروا سريبرينيتسا ممن لم يفروا إلى خارج البلاد في ظروف سيئة في توزلا وفي ضواحي سراييفو. وفي أثناء ذلك، هُجِّر كروات البوسنة ممن طردتهم قوات صرب البوسنة ومن ثمَّ قوات البوشناق من بيوتهم التي توارثوها أباً عن جد في وسط البوسنة والهرسك إلى غربي البلاد أو إلى أطراف كرواتيا. وهناك، احتلوا بيوتاً يمتلكها صرب البوسنة المطرودون من تلك المناطق. وأعيد توطين صرب البوسنة القادمين من موستار وسراييفو ووسط البوسنة والهرسك في أطراف الكيان الخاضع لسيطرة صرب البوسنة.

وهكذا، أسست هذه الفئات السكانية المعاد تركيزها على أساس عرقي كتلاً ناخبة متجانسة يمكن للقادة السياسيين الاعتماد عليها في كل الأطراف الثلاثة. ولهذا السبب، لم يكن لدى أولئك القادة أي اهتمام يُذكَر في مساعدة المهجَّرين

مكتوب عليه: "مستوطنة العائدين في سوشيسكا" سوشيسكا قرية تابعة لبلدية سريرينيتسا وكانت أول مستوطنة في تلك البلدية. حزيران/يونيه ٢٠٠٠

على العودة إلى بيوتهم التي كانت لهم ما قبل الحرب. ثم تلا ذلك فترة لم يبذل فيها السياسيون سوى الدعم الشكلي في أحسن الأحوال للعائدين، بل كان الشائع أن أعاق السياسيون تلك العودة علناً مهما كان اتجاهها.

"معظمنا يريد العودة إلى الديار. بالنسبة لي، أستيقظ كل صباح لأسأل نفسي "ماذا أفعل هنا؟" لقد مل أهل توزلا منا. وأصبحنا مواطنين من الدرجة الثانية هنا. لقد أصبح المقطع الأخير من اسمنا "لاجئ"" (زهرة، مهجَّرة من براتوناتس إلى توزلا)

وهكذا، تُرك للناس العاديين مدفوعين بنشطاء القواعد الشعبية مهمة مناهضة الانقسامات الجغرافية والسياسية التي حدثت بعد الحرب والتي جرَّدتهم من كل قواهم. وبعد مدة قصيرة من نهاية الحرب، احتشد آلاف المُهجَّرين للعودة إلى بيوتهم التي كانت لهم قبل الحرب، لكنَّ عودتهم تلك كانت معركة حقيقية بحد ذاتها. وأسس هؤلاء الناشطون المحليون منظمات للترويج لعودتهم وعودة مجتمعاتهم. وتلقت كثير من هذه المنظمات الدعم من الناس المحليين والمجتمع الدولي أيضاً، لكنَّ العائدين المحتملين واجهوا عوائق وتهديدات من السلطات المحلية ومن أطراف أخرى ممن عملوا في الخفاء على إجهاض مساعي العودة. فما إن أعيد إعمار البيوت حتى قُصفت من جديد، وتعرض العائدون للاغتيالات أو التهديدات ليستسلموا ويغادروا المكان من جديد. ثمَّ زُرعت الألغام على الطرقات في جاتسكو وستولاتس. وفي أواخر عام ١٩٩٩، طُعن أحد أوائل العائدين إلى سريرينيتسا وكان موظفاً في المَجلس البلدي وتُرك في مبنى البلدية وكأنَّه ميْت. وفي الفترة ذاتها، أحرِقَت عشرات البيوت التي أعيد بناؤها في سريرينيتسا.

أمَّا الرادع الأكبر للعودة فلم يكن مشوباً بممارسة العنف بل كان يتمثل فيما يُتعارَف عليه محليا في البوسنة بـ "الإعاقة على شباك الدوائر الحكومية" ويعني ذلك إثارة الجهات الثلاث دون استثناء للعراقيل الروتينية أمام طلبات الأعداد الغفيرة من المتقدمين بالطلبات. تصف سلافينكا المهجَّرة من سراييفو المحنة التي واجهتها عند سعيها للعودة قائلة:

"عندما عدت، تبين لي أنَّ شخصاً ما كان في شقتي. وأرسل لي ذلك الرجل الذي كان يعيش في الشقة...رسالة قال فيها إنَّه لا ينبغي لي المطالبة باسترجاع شقتي. فتوجهت للشرطة وأخبرتهم بشأن ذلك الشخص. فكان جوابهم "وماذا نفعل لك؟ اذهبي واطرديه من الشقة بنفسك. لن نستطيع مساعدتك." فذهبت إلى المكاتب البلدية والوزارات- وطرقت كل الأبواب وذهبت إلى كل مكان ولم يحدث أي شيء. كان كل واحد منهم يدعي أنَّه عبَّأ النماذج وحرَّر الخطابات المطلوبة لكنّهم جميعاً كانوا يكذبون علي. بَقيت في تلك الدوّامة قرابة السنة وأنا أحاول استرجاع شقتي....وكانت كل جهة ترميني لجهة أخرى كما لو كنت كرة."

إقامة المخيمات

استمر إصرار ناشطي القواعد الشعبية ممن قادوا عشرات الجمعيات المحلية التي أطلقت حملات العودة. وعندما عاملتهم السلطات المحلية بخشونة وبعد أن تجاهلتهم الهيئات الدولية، نظموا مخيمات في القرى التي أرادوا العودة إليها أو في جوارها.

وتمثلت أولى حملات العودة في عودة البوشناق إلى قرية يوشيتشي التي لا تبعد كثيراً عن زفورنيك في شرقي جمهورية صرب البوسنة. وفي أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٦، أقام عشرات العائدين[٢] بتشجيع من ناشط العودة البارز فاضل بانيانوفيتش الخيم وبدأوا بإزالة الركام المتبقي من بيوتهم الريفية المدمَّرة. وكان عليهم إصلاح الطريق المؤدي إلى القرية واتخاذ الحيطة والحذر من الألغام التي عطَّلت إمكانية زراعة أولى محاصيلهم. وفي أثناء ذلك الشهر "كان عدد أفراد الشرطة يفوق عدد العائدين في إشارة بأنَّ العائدين غير مرغوب بهم حتى لو كانوا بين الركام"، حسبما ذكر أحد القرويين. ورغم التهديدات وحالات إطلاق النار من وقت لآخر، ثبت العائدون على موقفهم.

مكتوب على لافتة الخيمة: "كوباتشيه هي أساس الملحق السابع لكل البوسنة والهرسك" مخيمات على حد غوراجديه فوق قرية كوباتشيه. تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩

وبحلول ربيع ١٩٩٨، عاد إلى القرية نصف العدد الأصلي للسكان قبل الحرب. وعندها، كانت موجات العودة مستمرة إلى مختلف القرى في ذلك الجزء من جمهورية صرب البوسنة. وفي يوشيتشي، بدأ العائدون بتركيب اعمدة الهواتف للحصول على الطاقة الكهربائية من الاتحاد الفدرالي، لكنَّ سلطات جمهورية صرب البوسنة أمرت بإزالة تلك الأعمدة. وكذلك الأطفال العائدون بدؤوا التحرك بالحافلات عبر الحد الفاصل بين الكيانين العرقيين للالتحاق بالمدارس في الاتحاد الفدرالي. ومع مرور الوقت، تحسنت الأوضاع الأمنية حول يوشيتشي في حين بقيت المواصلات والماء مشكلة قائمة لعدة سنوات.

ووجد ناشطو العودة طرقاً عدة لجذب الاهتمام والدعم من المسؤولين الدوليين فتظاهروا أمام السفارات وقرب مقرات مكتب الممثل السامي. وفي الشهور المثلجة من أواخر عام ١٩٩٩، أثار تأسيس مستوطنة من الخيم قرب حد الفصل العرقي بين غوراجديه وجمهورية صرب البوسنة انتقاد بعض المسؤولين الدوليين. وكان ذلك المخيم الذي أوى عشرات الأشخاص ممن يفترض بأنهم سيصبحون عائدين مقاماً على تلة فوق كوباتشيه. وأعلى الخيم، عُلِّقت لافتات كُتب عليها "كوباتشيه مفتاح الملحق السابع" و "كوباتشيه مفتاح العودة". وأخبرني فاضل بانيانوفيتش عندما كنت في مكتبه "لا بديل عن العودة. ونحن مع العودة في كل الاتجاهات. ولن نسميها عودة ثنائية الاتجاهات ولا عودة الأقليات بل نسميها العودة فقط. ونحن تنظيم لا يرغب في إطلاق النقاشات والحوارات ولا إصدار الإعلانات البرَّاقة."

واستجابةً لمثل تلك الضغوط، بدأ المسؤولون الدوليون أخيراً بإحداث التغييرات الحقيقية لدعم العودة عام ١٩٩٩،[٣] وسنُّوا قوانين مُناهضَة لإعاقة العودة وعزلوا بعض أسوء المخالفين للقوانين مَن مناصبهم. ومع نهاية العقد الأخير من القرن العشرين، زاد زخم العودة، وفي خلال السنوات التالية القليلة وصلت العودة ذروتها إذ تمكن مئات آلاف المهجَّرين من العودة إلى بيوتهم التي كانت لهم قبل الحرب. ولم تقتصر العودة فحسب على البوشناق إلى أجزاء من الكيان الخاضع لسيطرة صرب البوسنة وغربي البوسنة والهرسك، إذ عاد أيضاً صرب البوسنة وكروات البوسنة والهرسك إلى بيوتهم التي كانت لهم قبل الحرب.

ومع ذلك، بقي أمراء الحرب وخلفاؤهم السياسيون في السلطة ما عنى أنَّ العودة لم تحدث على نطاق كبير. ففي بعض الأماكن، مثل فيشيغارد، لم يحدث أي عودة تُذكر، وفي أماكن أخرى مثل بلديتي بريدور وزفورنيك، لم تمثل العودة في ذروتها أكثر من ٥٠٪ من عدد السكان المقدر قبل الحرب.

مصاعب تواجه التعافي

في الفترة التي تلت استقرار معدلات الحركة، ترسخت الخارطة السكانية للبوسنة والهرسك بوصول ما بين ١٠ إلى ٢٠٪ من العائدين الذين أصبحوا يعيشون في بيوتهم التي كانت لهم ما قبل الحرب. أما من ناحية الفئة العمرية للعائدين، فكانت تميل إلى كفة كبار السن. فالأشخاص

بيتر ليبمان

مبنى مجتمعي فوق كوباتشيه يستخدمه سكان مخيم عائدي غوراجديه. تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩

الأصغر سناً ممن عاشوا جزءاً لا يُستهان به من حياتهم التأسيسية في بيوتهم الجديدة تمكنوا من إيجاد طريقة للبقاء هناك، بينما غادر الآلاف البلاد جملة واحدة منذ اندلاع الحرب. وتشير النتائج الأولية من الإحصاء الوطني لعام ٢٠١٣ إلى أنَّ عدد السكان الحلي بلغ ٣,٧ مليون شخص مقارنة بما كان عليه قبل الحرب (٤,٤ مليون).[٤] وهكذا، في العقد الماضي وما قبله، أشارت النقاشات العامة الدائرة حول العودة إلى أنَّ العودة التي حدثت بالفعل مستدامة، لكنها لا تشير إلى انطلاق أي دفعات إضافية للعودة. لكنَّ هناك مشكلات ثلاثة بارزة تزيد من تعقيد التعافي في البوسنة.

والمشكلة الأكثر بروزاً هي غياب التعافي الاقتصادي إذ ما زالت معدلات البطالة الرسمية لجميع الأعراق في صعود فبلغت ٤٠٪. وفي الأماكن التي تضم عائدين، كان العائدون آخر من يتسلم الوظائف المتاحة، أما من يختار تأسيس عمله الحر فيواجه الروتين المقيِّد عدا عن الرسوم التي يترتب عليه دفعها للحصول على أذون تأسيس ذلك العمل. وفي الأماكن التي نُفِّذت فيها مشروعات الإنماء المحلية، كانت الأولوية تُمنَح للعرق السائد.

وكذلك التمييز في التعليم يمثل مشكلة خطيرة إضافية. ففي الاتحاد الفدرالي، يتلقى تلاميذ كروات البوسنة تعليمهم بمعزل عن البوشناق فيما يمكن تسميته "بمدرستين تحت سقف واحـد" وذلـك في أكثر من خمسين موقعاً.[٥] وفي ستولاتس التي يسود فيها كروات البوسنة، يدخل تلاميذ البوشناق المدرسة من الباب الخلفي بينما يدخلها كروات البوسنة من الباب الأمامي.

وبفصل الجماعات العرقية بعضها عن بعض حتى لو كانت تتشارك اللغة والتاريخ والعادات والتقاليد، يتأجج التوتر. وفي الجو العام السائد في البوسنة والهرسك يسعى النشطاء إلى توحيد الناس في قضية حقوق المواطنين ومحاربة الفساد. وخلال الفترة التي عاد بها اللاجئون، تعاون الناشطون الأكثر تأثيراً عبر الحدود العرقية وحشدوا الدعم للعودة في جميع الاتجاهات. واليوم، لا يقل تأثيراً الصراع في مناهضة الفساد والتمييز عندما يتمكن العائدون من الاتحاد مع الشباب من أبناء الجماعة العرقية ذات الأغلبية إذ تزايدت أعداد الشباب في السنوات الماضية ممن يُعلنون عما تكتنفه ضمائرهم. فقد كانت منظمة أوديسيه في براتوناتس (مع أنها توقفت الآن) مثالاً من أمثلة التعاون العابر للأعراق[٦] وفي بريدور، كانت منظمة كفارت[٧] التي تفاخرت بتقديمها المثل للتعاون بين النشاطين من الشباب الذكي والمخلص من صرب البوسنة والعائدين.

يصعب التفاؤل في البوسنة والهرسك ما دامت قيود اتفاقية دايتون تُذكي الفصل مع استمرار قادة البلاد في تنفيذ غايات الحرب التي انتهجها أسلافهم بطرق شبه قانونية. وفي نهاية المطاف، سوف يتحقق التعافي بمجيء جيل جديد من القادة المحليين يكرِّس نفسه لرفاه الناس العاديين. ولا يقل أهمية عن ذلك التركيز على أنَّ التغيير لن يحدث إلا بإشراك جموع الناس العاديين بقيادة النشطاء الذين يثقون بهم. وبزيادة التعاون بين العائدين والأشخاص المحليين الذين يتمتعون برجاحة العقل من جميع الأعراق، سوف يكون تحقيق التعافي أمراً ممكناً.

بيتر ليبمان *pl52ip@hotmail.com*
ناشط في حقوق الإنسان وباحث مستقل متخصص في شؤون يوغوسلافيا السابقة.
http://balkanwitness.glypx.com/journal.htm

١. عِشتُ في البوسنة والهرسك بين منتصف 1997 ومنتصف 1999 وزرت البلاد منذ ذلك الوقت مراراً لمدد طويلة كباحث أركز على حملات حقوق الإنسان على مستوى القاعدة الشعبية، وحملة العودة ثم حملات أخرى مثل حملة إحياء الذاكرة وحملة مواجهة التمييز

٢. مدير مكتب كانتون توزلا آنذاك لشؤون العودة والمهجَّرين.

٣. بموجب سلطات بون التي شرعها في ديسمبر/كانون الأول 1997 مجلس تنفيذ السلام المؤسس في دايتون، أنيطت بمكتب الممثل السامي صلاحية سن قوانينَ للبوسنة والهرسك بالإضافة إلى عزل السياسيين المحليين من مناصبهم.

٤. حسب أغسطس/آب 2015، إذ لم تُنشَر النتائج النهائية بعد.

٥. انظر مقالة بيري ف. "انقسام زمن الحرب في مدارس زمن السلم" صص. 26-27

٦. انظر http://balkanwitness.glypx.com/journal2008-4.htm

٧. http://centarzamladekvartprijedor.blogspot.co.uk/ (باللغة البوسنية)

أوجه القصور في اتفاقية دايتون للسلام من ناحية حقوق الإنسان

ليزبيث بيليغارد وياسمينكا جومهور

عندما تقتصر ضمانات اتفاقية السلام على مجموعات بشرية معينة دون غيرها، حتماً سيؤدي ذلك إلى تقييد التمتع بحقوق الإنسان.

أنهت اتفاقية دايتون للسلام الحرب في البوسنة والهرسك ورسّخت حقوق "القوميات المكوّنة" للبلاد: البوشناق وكروات البوسنة وصرب البوسنة. والنتيجة أنَّ كل من لم يعلن انتماءه لأي من تلك المجموعات أصبح يواجه قيوداً في ممارسة الحقوق ما أدى إلى تهميش بعض الفئات المعينة من السكان.

وأكّدت لجنة الأمم المتحدة للقضاء على التمييز العنصري على ذلك عام ٢٠٠٦ إذ عبّرت عن قلقها "من أن دستور الدولة ودساتير الكيانات المكونة لها تمنح سلطة معينة للأشخاص المنتمين إلى ما يسمى بـ"القوميات التي تتكون منها" (أي البوشناق وكروات البوسنة وصرب البوسنة)، وتمنحهم حقوقاً محددة خاصة بهم دون سواهم، وأن الأشخاص الذين لا ينتمون إلى إحدى هذه الجماعات العرقية يسمون رسمياً بـ"الآخرين". وحثّت اللجنة "الدولة الطرف على ضمان منح جميع الحقوق التي ينص عليها القانون، قانوناً وفعلاً، لكل شخص يقيم في إقليم الدولة الطرف، بغض النظر عن العنصر أو العرق."[١]

ورغم حركة العودة التي يشهدها هذا البلد، ما زالت المخاوف مستمرة بشأن الوضع الأمني "لعائدي الأقليات"[٢] خاصة مع ظهور ادعاءات بانتهاج المضايقات والتخويف وغيرها من أشكال العنف بما فيها القتل.[٣] أمَّا السياسيون، فما فتئوا يستخدمون الخطابة القومية التي غالباً ما يوجهونها ضد عائدي الأقليات.

الملحق السادس وتكافؤ الوصول

تأسست بموجب الملحق السادس لاتفاقية دايتون للسلام مفوضية حقوق الإنسان المتكونة من غرفة حقوق الإنسان ومكتب أمين المظالم. ويقع على كليهما الالتزام بالتحقيق فيما يلي:

أ) مزاعم الانتهاكات أو الانتهاكات الملحوظة لحقوق الإنسان وفقاً لما نصت عليه الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية وبروتوكولاتها، أو

ب) مزاعم التمييز أو التمييز الملحوظ القائم على أي أساس كان كالجنس والعرق واللون واللغة والرأي السياسي وغيره والأصل القومي أو الاجتماعي والانتماء لأقلية والممتلكات والولادة أو أي صفة أخرى تنشأ في معرض التمتع بأي من الحقوق والحريات المنصوص عليها في الاتفاقات الدولية...في حالة الزعم بحدوث انتهاك أو في حالة ظهور ذلك الانتهاك على يد أي من الأطراف بما فيها أي مسؤول أو جهة مسؤولة تابعة للأطراف أو الكانتونات أو البلديات أو أي فعل فردي يُمارِس تحت مظلة أي سلطة منها.

وتعمل مؤسسة أمين المظالم على توفير التكافؤ في حق وصول جميع المجموعات المستضعفة أو المهمشة، وتشير تقاريرها السنوية إلى أنَّ النَّازحين داخلياً ما زالوا يكابدون مصاعب في الوصول إلى الحماية الاجتماعية والرفاه الاجتماعي ما يؤدي إلى ظهور عوائق أمام عودتهم المستدامة.[٤] كما أنَّ تقسيم المسؤوليات بين مختلف المستويات الحكومية (على مستوى الدولة والكيان والكانتون والبلدية) في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية يعيق من الوصول إلى تلك الحقوق بسبب ضبابية تحديد الأطراف المسؤولة. وتبعاً لذلك، ما زال التقدم المنشود في حماية حقوق الإنسان وترسيخ حكم القانون وتحسين الحكم والإنماء الاقتصادي يراوح مكانه في البوسنة والهرسك.

وفي الوقت الذي يؤثر فيه الوضع الاقتصادي السيئ على البلاد بكاملها، فإنه يؤثر بشكل أكثر حدة على المجموعات المستضعفة، مثل عائدي الأقليات وجماعات الروما والأسر التي ترأسها الإناث. ويحدث ذلك في غياب مستمر للحلول المستدامة للنازحين داخلياً والعائدين وانتشار التمييز واسع النطاق الممارس على خلفيات العرق والجندر والانتماءات السياسية. وبالإضافة إلى ذلك، حتى الإصلاحات التي أُجرِيَت على صكوك الحكم والتشريعات الوطنية كانت قليلة وما أُنجز منها كان بغياب استشارة الناس والخبراء ولم تكن تراعي حاجات المجموعات المستضعفة بما فيها النَّازحين داخلياً.

أما القوانين فكانت تُدفَع بالقوة لإقرارها دون تخطيط كاف للموازنة المالية اللازمة لها، ما أدى بالنتيجة إلى إقرار الحقوق بالنص دون القدرة على ترجمتها واقعاً عملياً.[٥] وهناك تخوف من أنَّ كثيراً من التدابير المتَّخذة قد تسببت في زيادة معدل الفقر وتبطيئ الإنماء الاقتصادي وهذا ما أدى بدوره إلى تبعات أكثر خطورة على المجموعات الأكثر استضعافاً.

الحماية المقدمة للمجموعات المستضعفة لا تكفي

أشارت مختلف هيئات المعاهدات للأمم المتحدة (المسؤولة عن رصد تنفيذ المعاهدات الرئيسية الدولية لحقوق الإنسان) بشأن وصول المجموعات المستضعفة إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلى انعدام التطبيق المباشر للاتفاقيات وغياب برامج خفض معدلات البطالة خاصة بين النساء وعدم كفية آليات الرصد والانتصاف. لكنّ توصياتها لم تلقَ الاهتمام الجاد من حكومة البوسنة والهرسك. ونتيجة لذلك، يبقى انعدام المساواة وعدم كفاية الحماية وإنجاز حقوق تلك المجموعات من أهم التحديات في العدالة الانتقالية في البوسنة والهرسك.

فضحايا التعذيب بمن فيهم الناجيات من العنف الجنسي لا تمنحهم قوانين الكيانات سوى الدرجة الدنيا من الحماية تحت مظلة "الضحايا المدنيون في الحرب". وأكثرهم استضعافاً الإناث اللواتي وقعن ضحية للعنف الجنسي إذ تواجهن مشكلات خطيرة اقتصادية وإسكانية واجتماعية ونفسية. ولا تقدِّم القوانين اعترافاً كافياً بنواحي الاستضعاف المتعددة لديهن (مثل نواحي الرعاية الصحية وقضايا النَّازحين داخلياً والحماية الاجتماعية وغيرها) ولا تُعالَج تلك القضايا على أرض الواقع.

ومن الأسباب التي أوصلت الوضع إلى ما هو عليه غياب التشريعات على مستوى الدولة المنظمة لحقوق الضحايا وعدم توحيد القوانين المعنية الموجودة. وكذلك الوصول إلى خدمات الرعاية الصحية محدود ولا يتجاوز تقديم الخدمات الأساسية للناجين من التعذيب بمن فيهم ضحايا العنف الجنسي (في الاتحاد الفدرالي) أو لا تُقدَّم إلا لمن له صفة النَّازح داخلياً (في جمهورية صرب البوسنة)، لكنَّ الحاجات الخاصة لهذه الفئات من الضحايا تكاد تكون مهملة تماماً في كلا الكيانين. ولا يقدَّم خدمات الدعم النَّفسي-الاجتماعي والاستشارات الخاصة بها إلا قطاع المنظمات غير الحكومية التي لا قدرة لها على تغطية جميع الحاجات. وحتى المعونات الشهرية قد تكون ضئيلة لدرجة مخجلة بل قد يكون هذا الأمر بنفسه سبباً لجعل الناس ضحايا للمرة الثانية.

ويوضِّح وضع المجموعة التي يُطلَق عليها تسمية "ضحايا الحرب من النساء اللواتي تعرضن للعنف الجنسي" عدم كفاية جهود التصدي لجوانب الاستضعاف المتعددة وهذا ما يوضِّح أيضاً أنَّ الدولة تخفق في تقديم التعويضات الكافية للضحايا. وأولئك النسوة هنَّ اللواتي هُمِّشن مجدداً بعد أن أصبحن ربَّات أسر ونازحات وواجهن أو يواجهن الطرد من السكن الذي قَدَّم إليهن بصفتهن نازحات. ونتيجة الأحكام المنصوص عليها في القانون الخاص باللاجئين من البوسنة والهرسك والنَّازحين فيها، واجهت أولئك النسوة ضغوطاً للعودة إلى أمكان إقامتهن السابقة قبل الحرب حيث يمكن أن يتعرضن لصدمات نفسية مجددة بما في ذلك احتمال الاضطرار إلى موجهة مرتكبي الجرائم بحقهن.[٦] وإذا ما رفض النَّازح داخلياً العودة، وقع عليه عبئ إثبات أسس رفضه لأنَ القانون يسحب صفة النَّازح داخلياً إذا توافرت ظروف العودة الآمنة والكريمة إلى مكان الإقامة ما قبل الحرب. لكنَّ القانون لا يقدِّم تعريفاً لظروف العودة الآمنة والكريمة، ولا يضع في الاعتبار أنَّ العودة الآمنة والكريمة للناجين من التعذيب قد تتطلب ظروفاً تختلف اختلافاً كبيراً عن ظروف النَّازحين داخلياً الذين لا يعانون من جوانب الاستضعاف المتعددة. وبالإضافة إلى ذلك، يتعرض الناجون مع كل حالة طرد جديدة إلى الصدمة النفسية مجدداً ويزداد تهميشهم عمقاً.

الخلاصة

هناك حاجة ماسة لتقييم شامل لآثار تنفيذ اتفاقية دايتون للسلام على النّازحين داخلياً بالتركيز على وجه الخصوص على تنفيذ توصيات هيئات معاهدات الأمم المتحدة والمراجعة الدولية العامَّة.[٧] وينبغي استخدام مقاربة قائمة على حقوق الإنسان في جميع جوانب الحياة في البوسنة والهرسك بالتركيز على حاجات المجموعات المستضعفة وضمان قدرة العائدين على الوصول إلى حقوقهم المرتبطة بالحماية الاجتماعية والرعاية الصحية والتَّعليم والإسكان والعمل والأمن.

ليزبيث بيليغارد *pilegaardlisbeth@gmail.com*
استشارية ومستشارة إنسانية للجنة الأمم المتحدة العليا لتمويل الأعمال الإنسانية.

ياسمينكا جومهور jdzumhur@ombudsmen.gov.ba
أمينة ديوان المظالم في البوسنة والهرسك

١. تقرير لجنة القضاء على التمييز العنصري، 2006 الملحق رقم 18 (18/A/61)ن الفقرة
٢. يُقصد بعائدي الأقليات المهجَّرون الذين يعودون إلى مناطقهم الأصلية ليجدوا أنَّ مجموعتهم العرقية أصبحت أقلّية فيها.
٣. منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (نوفمبر/تشرين الثاني 2012) التصدي لجرائم الكراهية: تحليل للحوادث المدفوعة بنزعات التحيّز في البوسنة والهرسك مع توصيات بشأنها"
(Tackling Hate Crimes: An analysis of bias-motivated incidents in Bosnia and Herzegovina with recommendations)
www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2012111310235235eng.pdf
المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية و التعصب (فبراير/شباط 2011) تقرير المفوضية الأوروبية لمناهضة العنصرية والتعصب حول البوسنة والهرسك (حلقة الرصد الرابعة)
(ECRI Report on Bosnia and Herzegovina (fourth monitoring cycle))
www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/bosnia_002-ENG.pdf-herzegovina/BIH-CBC-IV-2011
٤. (مارس/آذار 2015) التقرير السنوي حول نتائج نشاطات مؤسسة ديوان المظالم لحقوق الإنسان في البوسنة والهرسك لعام 2014
(Annual Report on the Results of the Activities of the Institution of the Ombudsman for Human Rights of Bosnia and Herzegovina for 2014)
٥. باللغة الإنجليزية
www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=En
أفضل مثال على ذلك قانون الجندر (النص الكامل متاح على http://tinyurl.com/BiH-Gender-Law-2003) إذ يفرض "على السلطات المعنية أن تتخذ التدابير المناسبة على جميع المستويات لتنفيذ أحكام قانون الجندر" بما في ذلك "تبني التدابير المخطط لها المصممة لإنجاز العدالة الجندرية في جميع حقول الحكم وعلى جميع مستوياته." لكنَّ ذلك لم يتحقق حتى الآن.
٦. www.brookings.edu/about/projects/idp/laws-and-policies/bosnia
٧. www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BASession20.aspx

عندما تُستثنَى النساء من المشاركة في محادثات السلام

غورانا ملينياريفيتش، ونيلا بوروبيتش إيزاكوفيتش، ومادلين ريس

تسبب استثناء النِّساء من المشاركة في عملية صناعة السلامِ في البوسنة والهرسك في تضاؤل فرص السلام المستدام. فمتى نتعلم أنَّ السلام لا يمكن أن يكون مستداماً ولا عادلاً دون مشاركة نشطة ومؤثرة للنِّساء؟

تَنزع الروايات المسرودة عن الحرب في العادة إلى إظهارِ النِّساء على أنَّهن مجرد ضحايا لا غير، ويعني ذلك عملياً تعطيل قدرة المرأة وإخفاء صوتها في عملية إعادة الإعمار في بلادها. لكنَّ تجربة النساء كضحايا للعنف من جهة ومشاركاتهن النشطة في صناعة السلام وبنائه من جهة ليسا أمرانِ يستثني أحدهما الآخر إذ ينبغي الاعتراف بالجانبين معاً عند التفاوض على السلام.

فخلال عملية السلام التي انتهت بتوقيع اتفاقية دايتون للسلام عام ١٩٩٥، لم تشارك أي امرأة كانت في الوساطة ولا في إدلاء الشهادة ولا في عضوية فريق المفاوضين أو الموقِّعين.[١] وكان لتغييب المرأة في عملية السلام الرسمية تبعات ملموسة على المجتمع ككل وكذلك على النساء بصفتهن مجموعة مكوِّنة للمجتمع وكذلك أثّر التغييب على قدرتهن في كسب الاعتراف بهنَّ على أنَّهن من عوامل التغيير في العمليات اللاحقة.

في دايتون، لم تكن طاولة الحِوار مفتوحة إلا للرجال المدعومين بسطوة القوات المسلّحة وراءهم. وبحجة ضمان حقوق الإنسان، نجحت هذه الصفوة الذكورية في التوافق على طرق تقسيم إقليم البلاد. واليوم، يعتري البوسنة والهرسك الشلل بسبب الإخفاق الوظيفي لجهاز الدولة المركزي والسياسات العرقية الوطنية التي تمثِّل العوامل المشتركة للكيانين الإقليميين الذين أنشأتهما اتفاقية دايتون.[٢] ولم يكن هناك أي جهد حقيقي من الصفوة السياسية المحلية في إدراج منظور النِّساء في النقاشات المتعلقة بالإصلاحات الدستورية، ولم تتمكن النساء من الحصول على الدعم من المجتمع الدولي المشارك في تيسير هذه المحادثات. ويسوقون في تسويغ أفعالهم أعذاراً بأنَّ النساء مشمولات بحكم الأمر الواقع من خلال المشاركة في الحياة السياسية والمؤسسية في البوسنة والهرسك بما فيها عضوية الأحزاب السياسية. لكنَّ الحقيقة مختلفة تماماً، فالنساء لسن مُمثَّلات بما يكفي.

ليس تغييب النِّساء خلال مفاوضات السلام حكراً على البوسنة والهرسك. ففي عام ٢٠١٢، نشرت هيئة الأمم المتحدة للمرأة مراجعةً لـ ٣١ عملية من عمليات السلام أظهرت فيها أنَّ نسبة اتفاقات السلام التي ضمّت نساء كأطراف موقعات لم تتجاوز ٤٪. وفي فترة ليست بعيدة في محادثات السلام - جنيف ٢ بشأن سوريا، رغم الدعم الذي قدمته الدول والمنظمات غير الحكومية ورغم وجود قرار من مجلس الأمن رقم ١٣٢٥ حول المرأة والسلم والأمن[٣] غُيِّبت المرأة عن محادثات السلام. وليس ذلك تحدٍ فحسب للالتزامات

"أمهات بريدور" يتظاهرن في اليوم العالمي للمختفين، ٣٠ أغسطس/آب.

الدولية القانونية بل هو أيضاً هدر مأساوي. ومع ذلك، عندما طلبت المنظمات النسوية الدولية والمحلية البارزة من الأمم المتحدة ضمان إدماج النساء في مفاوضات السلام حول سوريا عام ٢٠١٤، تلقت المنظمات الرد بأنَّ "الوضع السياسي معقَّد." ونحن بالفعل نعرف ذلك، لكنَّ الحل ليس في تأبيد الانقسام الذي قاد البلاد إلى الحرب في المقام الأول، فقد أثبتت البحوث بوضوح أنَّ معاهدات السلام الوحيدة التي جلبت سلاماً مستداماً هي التي صيغت بمشاركة النساء وراعت إدماج تحليل الجندر في رسم الإطار العام لإنهاء النِّزاع أو المرحلة الانتقالية وتحديد المسار المستقبلي للأمة.[٤]

إنشاء مساحة للدمج والمشاركة

لقد أصبحت خبرات النساء حول مفاوضات السلام وحياة ما بعد الحرب من الأمور المحتومة لنشاطات السلام بهدف إيجاد مساحات للدمج الحقيقي للنِّساء وتمكين مشاركتهن في صنع السلام. ومنذ عام ٢٠١٣، بدأت مجموعة من المنظمات النسوية والناشطات في البوسنة والهرسك بمساعدة من عصبة النساء الدولية للسلام والحرية في العمل على مواجهة عقلية الإقصاء لدى الصفوات السياسية من خلال مبادرة أطلقن عليها اسم "النساء تتنظَّمن للتغيير في سوريا والبوسنة والهرسك." وبدأت الفكرة في أنَّ الدروس الصعبة التي تعلمتها النساء البوسنيات في أثناء الحرب وما بعدها لا بد من تحليلها واستخدامها في بناء استراتيجيات جديدة محسَّنة لتفعيل المشاركة النشطة والحقيقية للنساء في عمليات السلام. ويمكن التشارك بهذه المعارف مع النساء الأخريات في أوضاع مماثلة لتجنب الوقوع في الأخطاء ذاتها، كما يمكن النظر في الممارسات الجيدة ووضعها في سياقها الصحيح. وفي الوقت نفسه، تُستَخدَم الفرصة في العثور على مسارات إنشاء الحركة النسوية القائمة على مبادئ نسوية في البوسنة والهرسك التي سوف تتمكن من العمل وراء سياسات الانقسام العرقية والقومية.[٥]

وحددت النَّاشطات من البوسنة والهرسك قصص النجاح والإخفاق أيضاً عبر السنوات العشرين الماضية. ويمكن تتبع معظم قصص الإخفاق بأمرين اثنين: أولهما ووجود عيوب في اتفاقية السلام الذي كان الغرض منها إنهاء النِّزاع المسلَّح لكنّها لم تتضمن العناصر الضرورية لإقامة السلام المستدام، وثانياً لم تُمنَح النساء ولا المجتمع المدني حظاً من المشاركة في بناء ذلك السلام.

وفي أثناء الحرب، كانت النساء مشاركات بفعالية في التصدي لتبعات العنف وفي النشاطات الحيوية المهمة لاستمرار حياة المجتمعات المحلية، وقدمنَّ المساعدة للنازحين ولضحايا النِّساء اللواتي تعرضن للعنف الجنسي وذهبن للعمل رغم خطر نيران القناصة والقصف لضمان استمرارية عمل المصانع، وعملت بعضهن على الحوار العابر للمجتمعات

المحلية في أثناء الحرب ذاتها. ومع ذلك، لم يكن هناك أي آلية لمشاركة هذه الخبرات ونقلها إلى المفاوضات الرسمية للسلام. أما قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٥ الذي نادى بتنشيط المشاركة الحقيقية للنساء في جميع مراحل بناء السلام فلم يُتبنَّ إلا بعد انقضاء خمس سنوات من نهاية الحرب في البوسنة.

وبعد الحرب، استمرت النساء في التنظيم، وطالبت بعضهن بمعرفة حقيقة اختفاء أفراد الأسر، في حين طالبت بعضهن بإشراك النساء في السياسة الرسمية. وقادت بعض النسوة عملية صعبة للعودة وغالباً ما كان ذلك لمواقع حيث فَقَدَت كثير منهن أفراداً من عائلاتهن أو كنَّ ضحايا بأنفسهن. وكان هناك من لهنَّ خبرة عملية للتأكيد على ضرورة جعل العودة أمراً مستداماً بدلاً من أن تكون مجرد عودة للممتلكات فحسب (كما كان ينصب في التركيز الرئيسي للمجتمع الدولي) لكنَّ الغاية كانت أيضاً تتمثل في الوصول إلى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

الإخفاق في إدراج قضايا الجندر

كان من الممكن تفادي كثير من المشكلات التي ظهرت بعد الحرب لو كانت المشاركة السياسية أكثر جدية بتضمينها لممثلين عن المجتمع المدني ومستشارين مؤهلين حول موضوعات الجندر في أثناء محادثات السلام. والعنف الأسري والإتجار والرعاية الصحية والتَّعليم والعمل كلها موضوعات ترتبط بالجندر وينبغي الأخذ بها في مرحلة انتقالية مخطط لها بحذر في البوسنة والهرسك ما بعد الحرب. وبدلاً من ذلك، استُخدمت القضايا المعترف بأنها "خطيرة" وأنَّ لها طبيعة المصَالح العرقية والقومية (كالتعليم) أو أهمية خاصة للاقتصاد السياسي (العمل والرعاية الصحية) لتعزيز المواقف العرقية القومية والليبرالية الجديدة. وقُسِّمت سلطة الاختصاص على تلك القضايا بين الصفوات العرقية والقومية المختلفة في دايتون دون معالجة الجوانب التمييزية أو الجندرية لأي منها.

ومن ناحية أخرى، أُهملت في دايتون القضايا المعترف بها على أنها قضايا "خاصةَ بالنساء حصراً" ما يعني اعتبارها على أنها ليست ذات أهمية خاصة لغايات توزيع السلطات أو الموارد، بل تُركت لتعالجها المنظمات النسوية. والمثال التقليدي المعروفَ هو العنف الأسري وهو أقل موضوع فيه حساسية عرقية سياسية. ومُنِحت نساء البوسنة والهرسك المجال للتعامل مع ذلك، ولم تتدخل الصفوة السياسية الذكورية كثيراً على اعتبار أنَّ العنف الأسري يصوِّر النساء على أنَّهن ضحايا وليس على أنهن صاحبات نفوذ أو متخذات للقرار. ومع أنَّ أسباب العنف الأسري لم تعالج كفاية، سُنَّت القوانين الجديدة والمحسَّنة بشأن العنف الأسري بدافع من المنظمات غير الحكومية النسوية التي تمكنت من إدخال تلك القوانين لمناقشتها في البرلمان من خلال عضواته الإناث.

لكنَّ قضية العنف الجنسي في أثناء الحرب بقيت مسيّسة لدرجة كبيرة، إذ يسعى القوميون للاستفادة من قصص الأعمال الشنيعة التي ارتكبها الآخرون بحق "نسائهن". وانعكس "تشييء" معاناة المرأة "وتسليعها" بالطريقة التي ظهرت فيها عملية السلام، خاصة بما يرتبط بالوصول إلى العدالة. وبدلاً من اعتماد منهج للتصدي لوضع الناجيات وتخفيفه بطريقة يكون لها أثر أوسع ناطقاً وقابلاً للتحويل على المجتمع، كان رد فعل بعض أفراد النخبة في أفضل الأحوال متردداً وفي أسوء الأحوال مستغلاً لذلك الوضع لمآربهم الخاصة. وتعلقت بعض القضايا التي أثارتها المجموعات النسوية بقضية رد الاعتبار التحويلي (أي الذي يُحدث تغيرات حقيقية) ومع ذلك، جاءت الإجابة بـ"منح" نوعَ من التعويض الذي كان أشبه ما يكون بمنفعة الدعم الاجتماعي وليس تعويضاً لرد الاعتبار إزاء الانتهاكات التي ارتُكبت في أثناء الحرب ما جعل النساء على أرض الواقع معتَمدات على الرفاه الاجتماعي. وحتى هذا النوع من التعويض لم يكن يُمنَح لجميع الناجيات بل اقتصر على اللواتي يعشن في الاتحاد الفدرالي وعلى من يستوفين مجموعة من الشروط (الإشكالية).

ومن هنا، كان على المنظمات البوسنية غير الحكومية أن تبني خبرات لا بأس بها عند الحديث عن توفير الخدمات كالمساعدات الطبية والدعن النفسي-الاجتماعي. في غضون ذلك، لم تفعل المؤسسات الرسمية كمراكز الرعاية بالصحة العقلية ومراكز الرفاه الاجتماعي شيئاً يذكر في تحسين قدراتها على توفير الدعم والخدمات. ونتيجة لذلك، لا تحصل الناجيات اليوم على الدعم إلا من خلال المنظمات غير الحكومية التي تبقى معتمدة على دعم المانحين الأجانب للاستمرار في عملها الحيوي.

وهناك علاقة جوهرية بين الطريقة التي "تُستَقطَب" بها تلك الخدمات من الخارج وتحقيق العدالة الحقيقية. وقد

أُنشئت الجوانب الرسمية للعدالة في البوسنة والهرسك ما بعدَ الحرب (المحكمة الجنائية الدولية بشأن يوغوسلافيا السابقة، ومحكمة البوسنة والهرسك، وغيرها) وقدَّمت إطاراً عاماً للمساءلة الجنائية لكنَّها مع ذلك أخفقت في توفير العدالة الشاملة. فقد كان فهم العدالة ضيقاً ومحصوراً في ملاحقة المجرمين وإدانتهم (وهذا ما كان في بداية الأمر مطالب الضحايا أنفسهم).

لكنَّ تأسيس هذه الآليات الرسمية للعدالة ينبغي استكماله بإبداء الانتباه الحقيقي والجاد للحقوق الاجتماعية والاقتصادية، وينبغي لإعادة الإعمار في البوسنة والهرسك بعد الحرب أن يحصل على الدعم من عملية الانتقال التحويلي. ولا يمكن تحديد الحاجة المطلوب تلبيتها إلا بوجود عملية دامجة، لأنَّ تغييب النساء كان مصيره الفشل المحتوم. وما زال ذلك الهدف يمثل تحدياً لأنَّ مساحة المشاركة على طاولة المفاوضات ثبت استحالة استرجاعها بعد فقدانها في البداية.

غورانا ملينار يفيتش g.mlinarevic@gold.ac.uk
باحثة في مشروع الجندر للعدالة، غولدسميث، جامعة لندن www.gold.ac.uk/genderofjustice
نيلا بوروبيتش إيزاكوفيتش nporobic@wilpf.ch
منسقة المشروعات، نساء ينظّمن من أجل التغيير في سوريا وفي البوسنة والهرسك، عصبة النساء الدولية للسلام والحرية. www.womenorganizingforchange.org
مادلين ريس mrees@wilfp.ch
الأمينة العامة، عصبة النساء الدولية للسلام والحرية www.wilpfinternational.org

١. هيئة الأمم المتحدة للمرأة (2012) مشاركة النساء في مفاوضات السلام: علاقة الحضور بالتأثير، ص. 4
(Women's participation in peace negotiations: Connections between presence and influence)
http://tinyurl.com/UNWomen-peacenegotiations-2012

٢. أنشأت اتفاقية دايتون للسلام كيان البوسنة والهرسك المركزي وقسَّمت إقليم البلاد إلى كيانين اثنين هما الاتحاد الفدرالي للبوسنة والهرسك وجمهورية صرب البوسنة، وجعلت هناك حكومة مركزية ضعيفة.

٣. www.refworld.org/docid/3b00f4672e.html
(متاح باللغات العربية والإسبانية والفرنسية بالإضافة إلى الإنجليزية على الرابط ذاته)

٤. انظر على سبيل المثال بافينواز ت (2014) "المجتمع المدني ومفاوضات السلام: وراء ثنائية الدمج والإقصاء المتضادتين"، Negotiation Journal، المجلد 30، العدد 1، صص 69-91.
('Civil Society and Peace Negotiations: Beyond the Inclusion–Exclusion Dichotomy')

٥. يمكن الحصول على تقارير جميع النقاشات على الرابط التالي
/http://womenorganizingforchange.org/en/events/retrospective-exercise

تفسيرات الملحق السابع: تقييم الأثر على غير العائدين في المملكة المتحدة

غايل مونرو

إذا وقع التركيز على الدور الحاسم لعودة اللاجئين في بناء مستقبل البوسنة والهرسك فسيؤدي ذلك إلى المخاطرة بإضعاف قدرات غير الراغبين بممارسة حقوقهم بموجب الملحق السابع.

اختار أغلب المُهجَّرين البوسنيين الذين يعيشون في المملكة المتحدة اليوم مغادرة ديارهم والعيش في المملكة المتحدة عيشاً مؤقتاً أو دائماً كنتيجة مباشرة للحرب التي نشبت في البوسنة والهرسك بين عامي ١٩٩٢-١٩٩٥. وكل من جاء منهم إلى المملكة المتحدة في التسعينيات من القرن السابق ينتمون إلى واحدة من مجموعات ثلاث هي: المجموعة التي وصلت إلى المملكة المتحدة ضمن مشروع الحكومة البريطانية المعني بالبوسنة (تضم المجموعة ألف شخص ممن حددهم المفوض السامي للأمم المتحدة للاجئين أو الصليب الأحمر على أنهم مستضعفون وكثير منهم كانوا محتجزين في مخيمات التركيز). أما المجموعة الثانية فضمت الأشخاص الذين شرعوا برحلتهم بمفردهم وباستقلال عن أي جهة كانت، ثم هناك المجموعة الثالثة التي تضم الأشخاص المُخلَونَ لأسباب طبِّية.

لكنَّ موثوقية البيانات الكمية حول الهجرة إلى المملكة المتحدة تمنع من التوصل إلى تقديرات دقيقة بخصوص أعداد الأشخاص القادمين من البوسنة والهرسك والذين ما زالوا في المملكة المتحدة مع أنَّ ممثلي المجتمعات المحلية يقدرون العدد بحوالي ١٠ آلاف شخص. وكثير من الذين فرّوا من النِّزاع المفروض أنهم عادوا منذ ذلك الوقت، إذ لا شك أنَّه من المناسب بعد نزاع عنيف أن يكون الراغبون بالعودة إلى "ديارهم" قادرين على ممارسة حقهم في ذلك.

ومع ذلك، هناك سؤال مثير للاهتمام ويستحق البحث وهو ما سوف يختاره الفارُّون ممن فقدوا الكثير في بلادهم أو مدى قدرتهم على الاختيار، خاصة بالنظر للخطابة الأوسع نطاقاً حول الهجرة واللجوء في السياق الأوروبي (وفي السياق الأوسع أيضاً).[١]

الإصرار على العودة

هناك كثير ممن يعتقدون أنَّ "نجاح" اتفاقية دايتون للسلام يعتمد على تنفيذ الملحق السابع وعودة اللاجئين. وبالفعل، هناك اهتمام من جانب المجتمع الدولي في التركيز على أهمية عودة النَّازحين داخلياً واللاجئين على حد سواء. لكنّ الأمر المثير للاهتمام الذي لا بد من النظر به هو الحافز أو الحوافز المحتملة وراء إصرار التركيز على أهمية عودة اللاجئين.

فهل جاء هذا الإصرار، على حد ما ذكره البعض، مدفوعاً بالرغبة في التركيز على أنَّه لا ينبغي مكافأة ممارسة "التطهير العرقي" بإعطاء مكاسب إقليمية؟[٢] وهل من الممكن أن يكون بعض الرغبة في العودة "الناجحة" للاجئين محاولة للتخفيف من الشعور بأي ذنب باق بعد النتائج الكارثية لإخفاق جهود المجتمع الدولي الجماعية في التدخل إيجابياً في البوسنة والهرسك في مرحلة مبكرة من الحرب؟

هناك نفور متزايد من كثير من الحكومات الأوروبية بشأن منح صفة اللاجئ الدائمة للفارين من النِّزاعات، وكانت الممارسة الدارجة في التسعينيات عرض "الحماية المؤقتة" على اللاجئين من حرب البوسنة (ومثال ذلك ألمانيا والمملكة المتحدة). أما المجتمع الدولي فيعرض حل العودة على أنه من العوامل الحاسمة ليس لإنجاح معاهدة السلام على المدى البعيد فحسب بل أيضاً لتحقيق الرفاه النهائي العاطفي لمن عاش تجربة التَّهجير. ومع ذلك، في ظل ازدياد عدم تسامح التشريعات الخاصة بالهجرة في بعض الدول الأوربية، هل تساهم تلك التشريعات في الخطاب الدائر حول أهمية عودة اللاجئين؟

فمن الأمور المحتومة أنَّ النقاشات الدائرة حول المصالحة ستكون في أقل تقدير مشحونة سياسياً وعاطفياً في بلد لم يُقدَّم فيه كثير من المسؤولين عن التسبب بذلك القدر الكبير من الألم إلى العدالة. وبذلك المعنى، صحيح أنَّ الهدف الظاهري للإصرار على عودة اللاجئين مُستمدٌّ من أنه أمر حاسم في إنجاح اتفاقية دايتون للسلام، لكنَّ ذلك الإصرار قد يُفسَّر على أنَّ له أهدافاً خفية لا تنصب أصلاً في مصالح العائدين.[٣] ففي البوسنة والهرسك وجيرانها بعد الحرب حيث تتضاءل تدابير المصالحة الحقيقية من جانب مرتكبي الجرائم، يضع الملحق السابع ثِقَل التوقعات على الضحية. أما الناجون من الحرب فهم يدركون كل الإدراك شعور الذنب الذي ينتاب من بقي على قيد الحياة. وبوضع ذلك التركيز على عودتهم وعودة الآخرين من أمثالهم، يظهر خطر زيادة العبء العاطفي على من خضعت لدونتهم وقدرتهم على مقاومة الظروف إلى امتحان عسير ليس بفعل الحرب نفسها فحسب بل بالتوترات التي كانت لا يستهان بها أحياناً بسبب ما مروا به من تجارب الهجرة.

وقد بيّنت المقابلات التي أَجريتُها مع لاجئي البوسنة والهرسك خلال مراحل إعدادي لبحثي هذا[٤] أنَّ معدل مدَّة الانتظار لاتخاذ القرار بوضع هجرتهم كان سبع سنوات، علماً أنَّ أطول مدة مسجلة كانت ١٣ عاماً.[٥] وعبَّر الخاضعون للمقابلات عن مشاعرهم بالتَّهجير المادي والعاطفي الشديد بعد أن تبين لهم إثر مغادرتهم ديارهم المدمرة بالقصف أو الحرق أو بعد إجبارهم على التخلي عن جميع حقوقهم في ممتلكاتهم أنَّ "المأوى" الذي كان معروضاً عليهم في بلادهم إنما كان مؤقتاً أو مشكوكاً به. فقد كانوا منسيين لسنوات دون أن يكون لهم حق العمل أو الوثائق اللازمة لتسهيل عودتهم المؤقتة دون المخاطرة بمصير طالب لجوئهم.

ويمكن القول إنَّ الاعتقاد بأهمية عودة اللاجئين لبناء مستقبل البوسنة والهرسك يمثِّل في الواقع خطراً بتجاهل حقوق بعض الأكثر استضعافاً من اللاجئين. ففي نهاية المطاف، سيصعب التقليل من شأن الأثر التراكمي والتآكلي على الصحة العقلية والعاطفية للاجئ الذي نجا من الحرب وآثارها وتجاوز مرحلة منظومة الهجرة في المملكة المتحدة ثم أُخضع لرحلة الشعور بالذنب العاطفي التي قد تنشأ عن ضغوطات من يرى أنَّ "عودة اللاجئين أمر ضروري للبوسنة".

ومع أنَّ تنفيذ الملحق السابع حاسم في حماية حقوق اللاجئين والنَّازحين داخلياً ممن يرغبون بالفعل في العودة، من المهم أيضاً الاعتراف بحقوق من يقع عليهم الاختيار لبدء حياة جديدة في ديار جديدة. وسيكون قبول قرار هؤلاء اللاجئين بعدم العودة خطوة إيجابية نحو الاعتراف بقدرة اللاجئ وأهليته والاحتفاء بها مع أنَّها غالباً ما كان يُرثى لعدم التطرق لها في دراسات الهجرة القسرية.[٦]

غايل مونرو gayle.munro@salvationarmy.org.uk
مديرة البحوث، جيش الإنقاذ.
www.salvationarmy.org.uk

لا تعكس محتويات هذه المقالة بالضرورة موقف جيش الإنقاذ.

١. انظر نشرة الهجرة القسرية، العدد 51 (العدد القادم في ديسمبر/كانون الأول 2015) حول "وجهة الوصول: أوروبا."
www.fmreview.org/ar/destination-europe
٢. داهلان ك. وتواثايل ج أ (2005) "إرث التطهير العرقي: المجتمع الدولي وعملية العودة في مرحلة ما بعد اتفاقية دايتون للسلام في البوسنة والهرسك" مجلة *Political Geography*) (24(5)) 569-599.
Dahlman C and Tuathail G Ó (2005) 'The legacy of ethnic cleansing: The international community and the returns process in post-Dayton Bosnia-Herzegovina', *Political Geography* 24(5): 569-599.
www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629805000223

٣. انظر على سبيل المثال "أولبرايت تدعو إلى عودة اللاجئين البوسنيين"، أخبار هيئة الإذاعة البريطانية (بي بي سي)، 31 أغسطس/آب 1998 و"البوسنة: سوف تنهار اتفاقية دايتون ما لم يعد اللاجئون"، نوفمبر/تشرين الثاني 1997
('Albright urges Bosnian refugee return', BBC News, 31 August 1998)
http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/161970.stm
('Bosnia: Dayton will collapse unless refugees return', November 1997')
http://refugeenews.tripod.com/nov97bosnia.htm
٤. أُجريَ البحث الذي بُنيَت عليه هذه المقالة بين عامي 2008-2013 عندما كان كاتب المقالة يحضّر لنيل درجة الدكتوراه في كلية لندن الجامعية، قسم الجغرافيا. وكان المشاركون في البحث يعيشون في المملكة المتحدة مدة معدلها 15 عاماً وقت البدء بالمشروع وكان أغلبهم وصلوا ما بين عامي 1990 و1995.
٥. مُنح بعضهم صفة اللاجئ بينما مُدّدت الحماية المؤقتة لبعضهم الآخرين ثم حصلوا في نهايةَ الأمر على إذن بالبقاء على الدوام.
٦. تورتون د (2003) "التصور المفهومي للهجرة القسرية"، ورقة عمل لمركز دراسات اللاجئين، العدد 12، مركز دراسات اللاجئين، جامعة أكسفورد.
(Turton D (2003) 'Conceptualising Forced Migration', *RSC Working Paper* No 12, Refugee Studies Centre, University of Oxford.)
www.rsc.ox.ac.uk/publications/conceptualising-forced-migration

دور التصويت عن بعد في تشجيع العودة

دجورديه ستيفانوفيش ونيوفيتوس لويزيديس

عندما تظهر إمكانية حقيقية للعودة، يجب التساؤل عمَّا يؤثر على قرار المهجَّر في العودة إلى مكان إقامته قبل النِّزاع رغم صعوبة الظروف. وما الدور الذي يمكن للتصويت عن بعد أن يمثِّله في العودة؟

عاد ضحايا "التطهير العرقي" إلى ديارهم بأعداد كبيرة في جميع أنحاء البوسنة والهرسك، لكنَّ النجاح لم يكن حليف أي بلدية في إزالة آثار التطهير العرقي بسلام، كما حققته منطقة درفار غربي البوسنة والهرسك. ففي عام ١٩٩١، كان ٩٧٪ من أصل ١٧ ألفاً من المقيمين في درفار من صرب البوسنة. وبعد هجوم القوات الكرواتية في سبتمبر/أيلول عام ١٩٩٥، لم يبق في تلك المنطقة من السكان سوى من كبار السن من عمر ٨٣ عاماً فما فوق إذ كانوا يعيشون في قرى منعزلة. لكنَّ عائدي صرب البوسنة، مع حلول عام ٢٠٠٠، مثّلوا ٧٠٪ من السكان المحليين ما جعل درفار البلدية الأولى التي استعادت تكوينها العرقي الذي كان سائداً قبل الحرب من خلال تحركات العودة السلمية.[١]

ولم يقتصر المقيمون السابقون من إقليم درفار على العودة بأعداد كبيرة قبل تغير الأحداث في البلاد في عامي ١٩٩٩-٢٠٠٠، بل فازوا في الانتخابات البلدية وكسبوا تمثيلاً لا يستهان به في الشرطة والإدارة المحلية واستعادوا وضع أغلبيتهم الديموغرافية الذي كان يتمتعون به قبل الحرب. وتحقق ذلك كله رغم المقاومة المريرة للعودة من بعض الأماكن.

وفي هذه المقالة، نجمع بين نتائج العمل الميداني في إقليم درافار في عام ٢٠١١ إضافة إلى البيانات التي جُمعَت في البوسنة والهرسك في يونيو/حزيران ويوليو/تموز[٢] بما فيها البيانات المتعلقة بكل من المهجَّرين والعائدين. ويلاحظ ندرة نسبية في الأعمال المرتكزة إلى المسوحات حول المهجَّرين، ويعود ذلك لعدة أسباب. فتلك الأعمال تنطوي على المخاطر في كثير من الأحيان من ناحية الأمن الشخصي لعناصر الدراسة (المُقابَلين) عدا عن أنها حساسة سياسياً ويصعب تنفيذها بعينة تمثيلية لعناصر الدراسة من المهجَّرين. وفي مناطق النِّزاع، يمثِّل المهجَّرون قسراً فئة سكانية مستضعفة لكنها متحركة، ومع أنَّ استضعافهم يجعلهم من أهم موضوعات الاستقصاء في العلوم الاجتماعية، يمثِّل تحركهم تحديات مماثلة أمام تحديد مصداقية التمثيل في إجراءات أخذ العينات. وعلى ضوء هذا الواقع، غالباً ما تعمد الدراسات للتركيز على السكان المتاحين في مخيمات اللاجئين المحددة أو الأحياء الخاصة بهم متجاهلة بذلك المهجَّرين

الذين اندمجوا أكثر مع السكان الأوسع نطاقاً. وفي نهاية المطاف، تجد الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية أنفسها مجبرة على اتخاذ القرارات دون استشارة المجموعات المستضعفة.

وبالنظر إلى أهمية كل من المخاوف الأمنية وذكريات الديار في اتخاذ القرارات المتعلقة بالعودة، تشير بياناتنا إلى أنَّ النساء االواتي وقعن ضحايا في الحرب كنَّ أقل رغبة في العودة. وبالمثل، تزداد احتمالية العودة مع كبار السن من البوسنيين ممن لهم ذكريات إيجابية عن علاقاتهم العابرة للأعراق ما قبل النِّزاع، بينما تقل تلك الاحتمالية مع جيل الشباب من ذوي الذكريات السلبية. وكذلك المهجَّرين الأوفر حظاً من الناحية التعليمية فتتضاءل احتمالات عودتهم ولعل السبب في ذلك يعود إلى سهولة الاندماج الاقتصادي في مكان إقامتهم. أما الشابات فهنَّ الأقل احتمالاً من ناحية العودة وقد يعود السبب في ذلك إلى تضاعف الفرص أمامهن في حواضر البوسنة (أو في البلدان الغربية في المنفى) مقارنة بالقرى الصغيرة أو الريف في البوسنة. وأخيراً، هناك المهجَّرون من المناطق التي تشهد ارتفاعاً في مستويات العودة فترتفع معهم احتمالات العودة.

وتشير تجربة العودة البوسنية إلى عدة قيود على حفظ السلام المرعي دولياً. وحتى في البلدات حيث قادت الجهود المجتمعية لإنجاح عملية العودة، لم يتبع موجات العودة الجماعية على العموم برامج حسنة التصميم والتمويل لإنماء البيئة الاقتصادية المحلية. ونتيجة لذلك، غادر كثير من العائدين المنطقة مجدداً لكن هذه المرة كانت أسباب هجرتهم اقتصادية للبحث عن عمل. وفي حين كانت مدن البوسنة والهرسك تمثل نسيجاً حقيقياً للتنوع العرقي، فقد أصبح معظمها الآن يتبع عرقاً واحداً. ومع ذلك، كان هناك عدة أمثلة ناجحة للعودة إلى بلدات أو قرى صغيرة أحادية العرق وخاصة في إقليم درفار.

تحالف درفار

تأسست جمعية درفار للمهجَّرين (التحالف من أجل درفار) عندما لم يعد هناك شك لدى الراغبين بالعودة أنَّ السلطات في مختلف أنحاء البوسنة والهرسك لم تكن حقيقة مهتمة في تفعيل حق العودة. وكان من إحدى أهم إنجازات التحالف لقادة درفار إقناع الأتباع بالتصويت في بلداتهم التي كانوا يسكنون ما قبل الحرب في مواجهة رغبات من كان يعتمد

مجموعات مختلطة من عائدي صرب البوسنة وكروات البوسنة يعيشون في قرية بوكفي، ٢٠١١.

على أصوات المهجَّرين من صرب البوسنة لتعزيز سيطرتهم في الأجزاء من البلاد حيث يسود صرب البوسنة.

تنص المادة الرابعة في الملحق السابع من اتفاقية دايتون للسلام على أنَّ "المواطن الذي لم يعد يرغب في العيش في البلدية التي كان يعيش فيها عام ١٩٩١ يُتوقَّع منه كقاعدة عامة أن يشارك في التصويت شخصياً أو من خلال الاقتراع الغيابي" في تلك البلدية.[٣] وسمح هذا البند الانتخابي للاجئين والنَّازحين داخلياً في الإدلاء بأصواتهم غيابياً في مدن ديارهم ما قبل الحرب، وفي عام ١٩٩٧، على سبيل المثال، انتُخبَ مايل مارشيتا بالاقتراع الغيابي رئيساً لبلدية درفار. وتصَف وسائل الإعلام الدولية مارشيتا بأنَّه "رمز للأمل في بلد الكراهية" إذ أقنع قرابة ١٦٠٠ -٢٠٠٠ شخص من المهجَّرين بمرافقته إلى البلدية. ورغم مقاومة كروات البوسنة واغتيال عائدين كبيرين في السن ومحاولة اغتيال مارشيتا نفسه، تمكن المهجَّرون من إعادة ترسيخ أنفسهم في أرضهم. ولم تقتصر مساعدة للتحالف من أجل درفار على إزالة آثار التطهير العرقي فحسب بل مثَّل دوراً مهماً في حشد الدعم من

المجتمع الدولي بالإضافة إلى الحشد المحلي في تحالف عودة المطرودين الذي غطى جميع مناطق البلاد وأعراقها المتعددة.

كان ملصق التحالف من أجل درفار عبارة عن خارطة صفراء كبيرة للبوسنة والهرسك وكان يصوّر بيتاً فيه مدخنة صغيرة الحجم. مكتوب عليها Hocu Kuci التي تعني "أريد أن أعود إلى الديار"

لقد أبرزت تجربة درفار أهمية التصويت عن بعد لإنجاح عمليات العودة. وفي درفار، استمر النّازحون داخلياً بإدلاء أصواتهم في بلديات ما قبل النِّزاع حتى لو كانوا في المنفى. ووفقاً للمادة ٢٠,٨ لقانون الانتخاب البوسني، يبقى العمل بالتصويت عن بعد للنازحين داخلياً إلى حين صدور قرار مغاير لذلك من الممثل السامي للأمم المتحدة أو من المجلس البرلماني للبوسنة والهرسك.[٤] وكانت حقوق التصويت عنصراً أساسياً في هندسة اتفاقية دايتون، خلافاً لما كان عليه الحال في غيرها من وساطات السلام التي قادتها الأمم المتحدة مثل خطة عنان لقبرص التي تضمنت قيوداً لا يُستَهان بها على الحقوق السياسية للمهجَّرين. ولمنع وقوع أحداث في المجتمعات ما بعد النّزاع حيث تمثل السلطات البلدية حصراً إما السكان القدامى أو الجدد (وليس كلاهما)، لا بد من أن تجمع تسويات السلام ما بين التصويت عن بعد (الأمر الذي كان غائباً غن دايتون) وبين منظومات التشارك بالسلطات على المستوى المحلي.[٥] يمكن لمثل هذه الآليات المؤسسة أن تتيح للاجئين والنَّازحين داخلياً القدرة على المحافظة على الروابط المالية والمؤسسية والسياسية مع منطقتهم الأصلية في بلادهم.

هل يمكن تكرار قصص النجاح التي شهدتها البوسنة والهرسك في مجتمعات أخرى تمر مرحلة ما بعد النّزاع؟ في حين تبدو بعض الظروف خاصة حصراً بالبوسنة ويصعب تكرارها في مكان آخر، ومن ذلك على سبيل المثال الحضور الكبير للهيئات الدولية فيما يمكن تسميته بفعل الأمر الواقع بالمحمية، هناك بعض الظروف التي يمكن تكرارها في أماكن أخرى في العالم. فإذا مكّنت تسوي ما بعد النّزاع المهاجرين قسراً بالتصويت في الانتخابات البلدية في مكان التَّهجير (بالتصويت عن بعد)، قد يتمكن المهاجرون قسراً من أن يستعيدوا بسلام حقهم في المشارة في المؤسسات السياسية المحلية وقد يشجعهم ذلك على العودة.

دجورديه ستيفانوفيش *djordje.stefanovic@smu.ca*
بروفيسور مساعد، قسم علم الاجتماع والجرائم، جامعة سانت ماري، *www.smu.ca*

نيوفيتوس لويزيديس *n.loizides@kent.ac.uk*
معيد في تحليل النِّزاعات الدولية، كلية السياسة والعلاقات الدولية، جامعة كنت، *www.kent.ac.uk*

١. مجموعة الأزمات الدولية (مايو/أيار 2000)، فواصل عوائق لاجئي البوسنة: هل من حل جاهز من المجتمع الدولي؟ مجموعة الأزمات الدولية - البلقان، التقرير 95. (Bosnia refugee logjam breaks: is the international community ready?) http://tinyurl.com/ICG-Bosnia-May2000

٢. جَمَع البيانات منظمة إيبسوس البوسنة-والهرسك القائمة في سراييفو بتمويل من مجلس بحوث العلوم الاجتماعية والإنسانية لكندا ضمن مشروع: "العودة إلى الديار: العودة الطوعية بسلام." ('The Way Home: Peaceful Voluntary Return Project')
للاطلاع على دراسة سابقة تركز على عودة المجتمعات، انظر ستيفانوفيش د ولويزيديس ن (2011) "العودة إلى الديار/ عودة ضحايا التطهير العرقي بسلام" مجلة حقوق الإنسان،33 (2). 408-430 ('The Way Home: Peaceful Return of Victims of Ethnic Cleansing')

٣. انظر www.refworld.org/docid/3de495c34.html

٤. انظر www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/Election_Law_of_BiH-eng.pdf

٥. انظر www.refworld.org/docid/3ae6a6e84.html

بريدور: إعادة رسم صورة المستقبل

دامير ميتريتش و سودبين موسيتش

يمثل إحياء الذكرى العام في البوسنة والهرسك اليوم حدثاً لا يتذكر فيه الناسُ الأشخاصَ الذين قضوا في النِّزاع فحسب، بل يتذكرون أيضاً الواقع متعدد الأعراق الذي خيَّم على البلاد في السابق. لكنّ التعبير عن ذلك يشهد إعاقة في مدن مثل بريدور.

حرصت الصفوات السياسية في البوسنة والهرسك ما بعد دايتون على حراسة تاريخها المدوَّن "لما حدث" في أثناء الحرب، وتجسد ذلك في المناهج الدراسية والإذاعة العامة والمناسبات العامة ومواقع النُصُب التذكارية على جميع الأطراف لتحكي كل جهة روايتها المختلفة حول من هو الضحية ومن هو الجاني. وأصبح فرض الحظر على ذكريات البوسنة والهرسك ما قبل الحرب مكوِّناً رئيسياً في كل ذلك.

ففي شمال غرب بلدة بريدور، نُفِّذت سياسة ممنهجة للتطهير العرقي تسببت في مقتل ٣١٧٣ مقيماً على يد سلطات صرب البوسنة المحلية، وثلث هؤلاء أُعدموا في ثلاثة من أكثر معسكرات التركيز الشائنة في أوماركا وكاراتيرم وتيرموبوليه.

وبتوقيع اتفاقية دايتون للسلام في نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٩٥، أصبحت بريدور ضمن سلطة جمهورية صرب البوسنة، وأضحت القيادة السياسية المباشرة التي تلت الحرب تحت سيطرة الأشخاص ذاتهم الذين "طهروا المدينة عرقياً" من السكان من غير صرب البوسنة.[1] ورسَّخ الملحق السابع لاتفاقية دايتون للسلام حق جميع اللاجئين والنازحين في العودة بحرية إلى ديارهم الأصلية، ولقي تنفيذه النجاح على العموم في بريدور خلافاً للمناطق الأخرى من البوسنة والهرسك، إذ قرر قرابة عشرة آلاف شخص من البوشناق العودة ما بين عامي ١٩٩٨ و٢٠٠٣ إلى المناطق التي وُلدوا فيها.

ومع ذلك، لم تزد نسبة البوشناق العائدين عودة دائمة على ٢٠٪. ولغاية عام ٢٠٠٧، كانت استعادة الممتلكات الخاصة المدمرة وإعادة إعمارها هو الحافز الأول للعودة. ثمَّ ركدت رحلات العودة بل قرر كثير من العائدين عبور الحدود بين الكيانات إلى الاتحاد البوشناقي-الكرواتي أو الانضمام إلى أقاربهم في المنفى عبر العالم. أما بيوتهم المعاد ترميمها ترميماً جميلاً فتبقى فارغة في بيوتهم معظم أيام السنة. ولارتفاع نسبة الشيخوخة في السكان وعدم قدرة الاقتصاد على توفير الفرص للشباب الذين تتسارع وتيرة هجرهم للبلدة، تواجه بريدور احتمالية تفريغها من جديد.

مقبرة توماشيكا الجماعية في بلدة بريجيدور

سياسة تخليد الذكرى

من الأمور المسببة للقلق أيضاً ثقافة الحظر المسيسة التي تنكر الجرائم التي ارتُكبت بحق السكان من غير صرب البوسنة، إذ تستخدم السلطات المحلية على الدوام

نفوذها السياسي للتدخل في مناسبات إحياء الذكرى العامة بل تحظرها في بعض الأحيان. ومن أكثر الأحداث بروزاً ما حدث في شهر مايو/أيار من عام ٢٠١٢، عندما أمر العمدة ماركو بافيتش الشرطة أن توقف الفعاليات المخطط لعقدها في الذكرى العشرين لمقتل ٢٦٦ امرأة وطفلاً في بريدور وحظرَ أي تجمع مخطط له آخر في العاشر من ديسمبر/كانون الأول في ذلك العام. وفي أثناء ذلك، ما زال الناجون من معسكر التركيز في أومارسكا سيء الذكر ينتظرون إعداد موقع رسمي لإحياء ذكراهم.

وفي عام ٢٠٠٤، باعت الحكومة المحلية مجمع أومارسكا الصناعي لشركة أركيلورميتال ستيل، وهي أكبر شركة منتجة للفولاذ في العالم، ثم منعت هذه الشركة الراغبين في إحياء ذكراهم من الوصول إلى مواقع مخيم التركيز السابق وذلك في عدة مناسبات. لكنَّ أكثر الأمور جدلاً كانت رفض الشركة السماح للناجين الدخول إلى مجمع أومارسكا في عام ٢٠١٢ لإحياء الذكرى العشرين لإقامته كمعسكر للتركيز عام ١٩٩٢، إلى أن تزايدت الضغوط على الإدارة التي سمحت لهم أخيراً بالمضي في طريقهم.

فموقع مجمع أومارسكا لا يمثل فحسب ميادين القتل في حرب دامية إذ إنَّها أيضاً العمود الفقري لمدينة بريدور في يوغوسلافيا السابقة للحرب وتجسد ذكريات الأوقات التي عمت المدينة قبل النِّزاع. فقد كان هناك أماكن عملَ فيها الجيران جنباً إلى جنب لتأمين رخاء مدينتهم، رخاءَ تشارك فيه الجميع دون استثناء. ولذلك، يمثل إحياء ذكرى ما حدث في عام ١٩٩٢ أيضاً تذكر الواقع متعدد الأعراق الذي كان سائداً من قبل، ويواجه ذلك جهود السلطات المحلية اليوم المصممة على منع إعادة تخيل الماضي.

فاستحالة التوافق بين الوحدة والتطهير العرقي تقع في صلب المشكلة التي تواجهها البوسنة والهرسك اليوم. فكيف حدث أن تحوّل جاري إلى قاتلي؟ قد يستعصي السؤال على الإجابة، لكنَّ التعبير عنه في الفضاءات العامة أساس ضروري لبناء مستقبل يتّسع لجميع القوميات في البلاد.

دامير ميتريتش *d.mitric@latrobe.edu.au*
باحث في دراسات ما بعد الدكتوراه، جامعة لا تروب، ميلبورن *www.latrobe.edu.au*

سودبين موسيتش *sudba8@hotmail.com*
مؤسس مشارك لجمعية جسور من أجل المستقبل **Bridges for the Future.** *www.mojprijedor.com*

١. إيتو أ (2001) "العودة إلى بريدور: الاعتبارات السياسية ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين" نشرة الهجرة القسرية، العدد 10، www.fmreview.org/ar/pdf/NHQ10/NHQ10.pdf

مدار أركيلورميتال

في تطور غريب في مايو/أيار ٢٠١٢، بعد شهر واحد من افتتاح الألعاب الأولمبية في لندن، وجَّه الناجون من معسكر أومارسكا اتهامات لشركة أركيلورميتال للفولاذ بأنها تستخدم رواسب الحديد الخام من منجم بريدور في بناء هيكل معماري بارتفاع ١١٥ متراً أطلقت عليه اسم "مدار أركيلورميتال" لنصبه في الحديقة الأولمبية في لندن. وبُنيَت الادعاءات على أنَّ الشركة المذكورة نقّبت عن الحديد الخام من مواقع أومارسكا التي تضم جثامين البوشناق الذين ما زالوا في عداد المفقودين والمنتشرة في المقابر الجماعية (وهو ادعاء أنكرته الشركة)، وبناء على ذلك، اعتمد الناجون ذلك الهيكل على أنَّه نصب تذكاري لهم في المنفى.

فبالنسبة للناجين البوشناق، يمثِّل المدار الفاجعة التي لا يمكنهم الحديث عنها على العلن في بلدتهم الأصلية، ويلقي بظلاله على وقت لم يكن بمقدور أحد أن يتخير حجم الخسارة الهائلة التي تنتظرهم. وبقرب ذلك الهيكل من شعلة لندن الأولمبية وبشكله المميز، يُثير الهيكل ذاكرات تعود إلى الألعاب الأولمبية في سراييفو عام ١٩٨٤، عندما كان ضحايا ومجرمو اليوم جيراناً في بلد كان ينظر للعالم الخارجي بفخر على أنه مجتمع متعدد الأعراق. ويمثِّل المدار أيضاً الكارثة الاقتصادية في بريدور التي يعيشها اليوم العائدون العاطلون عن العمل، فالحديد الخام الذي كان يوماً ما يمثل شبكة الأمان في بلدة مزدهرة أصبح الآن خاضعاً لسيطرة شركة عابرة للقارات.

عمليات الإجلاء الجماعية: التَّعلم من دروس الماضي

كايلين بريغز

بعد عشرين عاماً على عمليات الإخلاء من "المناطق الآمنة" البوسنية، ما زال عمال الإغاثة الإنسانية يعانون من مشكلات تمس عمليات الإخلاء الإنساني.

بين عامي ١٩٩٣ و١٩٩٥، قدَّم الفاعلون الإنسانيون عدة محاولات أخفقت جميعها في إخلاء المدنيين من جَيب سريبرينيتسا. وفي الحادي عشر من يوليو/تموز ١٩٩٥، اخترقت القوات الصربية المحيط الجنوبي للمدينة ما أدى إلى انطلاق حركة جماعية من الناس الذين بلغ عددهم ٢٥ ألفاً في محاولة يائسة منهم للفرار قبل سقوط المدينة. وكانت الأمم المتحدة قد أعلنت قبلها سريبرينيتسا على أنَّها "مدينة آمنة" لكنَّ القوات الصربية اندفعت إلى الشوارع ولم تتمكن قوات حفظ السلام ولا الفاعلون الإنسانيون من حماية السكان المدنيين.

وكانت عمليات الإخلاء و"تبادل السكان" صفة وسمت الحرب في البوسنة والهرسك بانتظام، وغالباً ما سهَّلتها المنظمات الدولية التي لم يعد خوفها الشاغل يتعلق بالتواطؤ بالتطهير العرقي بقدر ما اهتمت وقتها لإيجاد أي وسيلة كانت لحماية الناس من التعرض لأي قدر إضافي من الأذى. وكان كثير من الحركات الميسَّرة من المناطق الآمنة في يوليو/تموز ١٩٩٥ في واقع الحال تحركات قسرية أكثر من أن تكون مجرد عمليات للإخلاء، بل ضمت بعض صفات التهجير القسري إذ فُصل الرجال عن عائلاتهم ثم احتُجزوا وأوقفت القوافل وفُتِّشَت، وحُوِّل مسار الشاحنات التي تنقل الرجال عن مسارها واختفى آلاف من هؤلاء الرجال ولم يرهم أحد بعدها مجدداً.

على التوازي: البلقان وسوريا

والآن بعد مرور عشرين سنة، ما زال عمال الإغاثة الإنسانية يكابدون كثيراً من التحديات ذاتها في عمليات الإخلاء وبيئات الحصار. وفي فبراير/شباط ٢٠١٤، طُلب إلى الأمم المتحدة تسهيل إخلاء من مدينة حمص السورية وفق الشروط التي اتفق عليها أطراف النِّزاع دون إشراك المجتمع الإنساني. وتضمنت الشروط المفروضة منع عمال الإغاثة الإنسانية من إخلاء أي رجل في الفئة العمرية ١٥-٥٥ عاماً. ومع أنَّ عمال الإغاثة الإنسانية تمكنوا في النهاية من التفاوض على ذلك الشرط بالذات، لم يكونوا قادرين على منع احتجاز مئات الرجال لغايات الاستجواب والتحقيق. وكلما زادت مدة أسر هؤلاء الرجال، زاد وضوح الأمر في الحالة المشابهة لها في البلقان.

فإخلاء المدنيين من المناطق المحاصرة قد يكون تدبيراً حاسماً للحماية في وجه العنف الوشيك. وفي بعض الحالات، قد يكون الإخلاء الخيار الوحيد المتاح لإنقاذ الأرواح. لكنَّ عمليات الإخلاء، في غالب الأحيان بل ربما في جميع الأحيان، تخضع لمشكلات حقيقية خطيرة. وقد لا يكون هناك أي ناتج جيد متاح ما يترك عمال الإغاثة الإنسانية يحاولون تحديد أقل طريقة مؤذية في وسط الخيارات السيئة التي لم يُتَح غيرها. وبذلك، من المهم أن يتفكر عمال الإغاثة الإنسانية بالدروس المستفادة من البلقان وعمليات الإخلاء الأخرى في العقدين السابقين لكي يضعوا الاستراتيجيات اللازمة لتخفيف الأذى الواقع ما أمكن. وتتضمن هذه الدروس ما يلي:

لا تنتظر إلى أن يفوت أوان التصدي للقضايا الشائكة: إذا لم تُناقَش المعضلات المحتملة وتعقيداتها إلى أن يصبح الإخلاء وشيكاً، سوف تترَك الكوادر العاملة في الميدان لتتخذ قراراتها السريعة بمفردها. إذن، ينبغي للمنظمات أن تناقش على المستوى المؤسسي المعضلات المشتركة وأن تُعدَّ التوجيهات الخاصة بكوادرها.

نفِّذ تخطيطاً حذراً للمعضلات المحتملة: يُعدُّ تخطيط المعضلات المحتملة من الأمور الحاسمة في المساعدة على إدارة التعقيدات التي قد تنشأ في أثناء عملية الإخلاء، لكنَّ الأمر الذي قد لا يقل أهمية عن ذلك أنَّ عملية التخطيط تلك يمكنها أن تساعد عمال الإغاثة الإنسانية في التقرير بما إذا كان اتباع عملية الإخلاء أصلاً أمراً ضروريا. وفي بعض الظروف، قد تميل كفة المخاطر المرتبطة بالإخلاء على كفة المنافع المحتملة. والعنصر المحدد لذلك ليس المعضلة نفسها بل مستوى الخطورة الذي تحملها المعضلة ومدى أولوية ذلك إزاء الضرورة المباشرة لنقل السكان.

اتَّبع منهجاً منظماً لتحليل المخاطر: فور إدراج قائمة محددة بالسياق بالمعضلات الممكنة، على الفاعلين الإنسانيين أن يضعوا مخططاتهم لكل معضلة ومقارنة الخطر بمدى استعجال الإخلاء وتحديد ما إذا كانت هناك احتمالات للحد

من المخاطر. وسوف يساعد هذا التقييم في وضع القرارات بشأن الاستمرار بالإخلاء. وإذا اتُّخذ قرار الإخلاء سيدعم ذلك العاملين الإنسانيين في رسم خطط الطوارئ حسب سيناريوهات الحالة الأفضل والحالة الأسوأ والحالة الأكثر أرجحية.

التشارك بالدروس: فيما يخص التدخلات عالية المخاطر كالإخلاءات، ما زال هناك بعض النفور من الحديث بصراحة وبطريقة مباشرة عن الإجراءات التي نجحت وعما لم ينجح منها. وبما أنَّ كثيراً من المعضلات والتحديات تظهر بنفسها من وقت لآخر، من الضروري أن نتشارك بالدروس فيما بيننا.

الخلاصة

إذا أُخليَ المدنيون، فذلك يعني أنَّ السياسيين قد أخفقوا في الوصول إلى اتفاق فيما بينهم وأنَّ الدول أخفقت في حماية مواطنيها وأنَّ أطراف النِّزاع أخفقوا في الوفاء بالتزاماتهم بموجب القانون الإنساني الدولي. وكذلك عمليات الإخلاء لا تمثل حلاً إنما هي من التدابير المؤقتة المنقذة للأرواح ولا ينبغي انتهاجها إلا بعد استنفاد بقية الخيارات. وسيكون من المفيد التفكير في تلك النقطة إذا ما أريد تسليط الضوء على دور العمال الإنسانيين في مثل هذا السياق. وهناك نزعة للنظر إلى الإخلاء الإنساني على أنه شيء ناجح وأنَّه حل للأزمة، لكنَّ الحقيقة هي عكس ذلك تماماً. فعمليات الإخلاء في أفضل الأحوال قصيرة المدى تسعى إلى حماية الناس وإنقاذ الأرواح و"شراء" مساحة من الوقت لكي يتمكن القادة من إيجاد حل، لكنَّ الإخلاء بحد ذاته لا يمكن أن يحول دون انهيار الحماية ولا الاستجابة لذلك الانهيار على المدى البعيد.

وعلى العمال الإنسانيين واجب اتخاذ أي من التدابير الممكنة للترويج لسلامة المجتمعات المتأثرة بالنِّزاع ورفاهها وذلك بعدة طرق تضم الإخلاء إذا كان ضرورياً. ومع ذلك، في نهاية المطاف ما زال العثور على حل دائم للأزمة يقع على أعتاق القادة السياسيين وعلى الدولة.

كايلين بريغز caelin.briggs@nrc.no
مستشارة السياسات الإنسانية والحماية، المجلس النرويجي للاجئين www.nrc.no

أصدر المجلس النرويجي للاجئين مؤخراً دليلاً بعنوان اعتبارات التخطيط لعمليات الإخلاء الجماعية للمدنيين في بيئات النِّزاع. لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال بمكتب المجلس النرويجي للاجئين في جنيف: nrcgeneva.policy@nrc.ch

إعادة النَّظر في مسألة البوسنة: التطلع للوراء إلى إرث النِّزاع

براد ك. بليتس

من المفيد إعادة النَّظر في الإرث الذي خلّفه كلّ من النِّزاع في البوسنة و الهرسك والاستيطان والخبرات ما بعد الحرب للوقوف على الطريقة التي مهد فيها هذا النِّزاع أوروبا الطريق أمام أهم التحسينات المؤسسية في ميدان الحماية الإنسانية، ولنتبيّن أيضاً تجاهل الدروس المستقاة من هذه الخبرات بعد عشرين عاماً من النِّزاع.

ما زال أكثر من ١,٢ مليون بوسنياً يعيشون في الشتات إذ لم يعودوا إلى ديارهم بعد فرارهم من النِّزاع، وقد حظيت الغالبية العظمى منهم على صفة اللاجئ في بلدان اللجوء التي توجهوا إليها. فقد استقبلت ألمانيا والنمسا مئات الآلاف من اللاجئين معظمهم ممن حصلوا على الحماية المؤقتة لأربع أو خمس سنوات ثم عادوا إلى البوسنة بعد ذلك أو استمروا في تنقلهم إلى بلدان ثالثة مثل أستراليا. وهناك دول أخرى كالسويد والولايات المتحدة الأمريكية وكندا والمملكة المتحدة منحت صفة اللاجئ لعدد أقل من هؤلاء الأشخاص. ونتيجة لذلك، تأسَّس للبوسنة والهرسك مجتمع كبير ومهم في الشتات عوَّلت عليه الحكومة البوسنية على أمل مساعدته في إنعاش اقتصاد البلاد.

أما المجتمع الدولي، فلم يكتفِ بتقديم الحماية الدولية، بل استثمر بقوة في برنامج إعادة البناء السياسي، واستحدث غرفة حقوق الإنسان لتكون محكمةُ جناياتٍ دولية تحكم

في القضايا الخاصة بيوغوسلافيا السابقة ثم أنشأ بعد ذلك محاكم لجرائم الحرب تعمل ضمن الإقليم. وأسَّس المجتمع الدولي مكتب الممثل السامي وشهد انتقالاً للمؤسسات من الرقابة الأممية إلى الرقابة الأوروبية خلال مرحلة الإنماء فوق الوطني والدمج الأوروبي. ومع أنَّ أوروباً وضعت خطتها بشأن يوغوسلافيا السابقة، على سبيل المثال عن طريق المطالبة بمزيد من التعاون الإقليمي ورسم خارطات الطريق متعددة المراحل التي ستفتح، إن اتُّبعت اتباعاً صحيحاً، الباب على مصراعيه أمام دخول الاتحاد الأوروبي، فقد خرجت البوسنة والهرسك من الحرب بأشبه ما يكون محمية دولية بدلاً من أن تكون دولة مستقلة.

وتجسد أكبر مثال واضح على التدخل السياسي الغربي في فرض نظام دستوري جديد من خلال اتفاقية دايتون للسلام التي شهدت إعادة تهيئة دولة البوسنة والهرسك وانتشار كانتوناتها الإقليمية وانقسامها إلى "قسمين" (اتحاد فدرالي للبوسنيين المسلمين وكروات البوسنة من جهة ودولة مصغَّرة لصرب البوسنة تدعى: الجمهورية الصربية) فيما يشبه واقع الحال بين بلجيكا وسويسرا. لكنَّ هذا النظام الدستوري، الذي كرَّس الانقسام العرقي الناتج عن الحرب، لقي في وقت لاحق إدانة من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في حكمها على قضية سيديج وفينتسي ضد البوسنة والهرسك لأنَّ ذلك النظام كان يحجب المناصب السياسية العليا على أفراد أقلية الرَّوما واليهود وغيرهم.

وبعد الحرب، ظهرت البوسنة والهرسك بنسيج سكاني يختلف عن النسيج متعدد الأعراق في جمهورية يوغوسلافيا السابقة التي كانت على العموم دولة علمانية. فالحرب أتت على شبابها وحرمتها من القاعدة التصنيعية وجرّدت كثيراً من أبناء البلاد من الأمل في مستقبل أفضل، أما مجرمو الحرب الذين أذكوا لهيب الحرب وشاركوا فيها فقد حصلوا على الحماية في دولة صربيا المجاورة، وبدرجة أقل في كرواتيا. وبعد ظهور احتمالات الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، بدأت كل من كرواتيا وصربيا ينأيان بنفسيهما عن صربيي وكرواتيي

مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين/ ر ليدولي

منظر لسراييفو من مبنى برلمانها المدمر، ١٩٩٦.

البوسنة. وفي حين انضمت كرواتيا إلى الاتحاد الأوروبي عام ٢٠١٣، وأصبحت صربيا دولة مرشحة بانتظار الانضمام إليها، بقيت البوسنة والهرسك بعيدة كل البعد عن ذلك الهدف. وما زال التصدع الرئيسي قائماً بتقسيم البلاد إلى أقاليم عرقية.

ومن التطورات المدهشة التقدم الاقتصادي لجمهورية صرب البوسنة التي عانت من فقر كبير قبل عشر سنوات ماضية أما الآن فتتمتع بشيء من الازدهار النسبي بفضل الثروات المعدنية للبلاد. ومن أولى التبعات المهمة لذلك تمكين أصحاب النفوذ والسلطة ممن يجعلون "النقاء" العرقي أولوية على الاعتبارات الأخرى وممن لم يفعلوا شيئاً يُذكَر لاسترجاع رأس المال البشري المفقود في أثناء سنوات الحرب وبعدها بل أصروا بدلاً من ذلك على الانضمام الكامل.

التَّعلم من التاريخ

بعد مضي عشرين عاماً، أصبح مشروع العودة جاهزاً للمراجعة. ومع أنَّ الالتزام بتمكين العودة كان مكتوباً ورسمياً في اتفاقية دايتون للسلام ضمن الملحق (٧)، فهناك القصة غير المحكية لاستقلال البوسنة و الهرسك بعد الحرب، إذ تتمثل في الأعداد الكبيرة من المواطنين الذين عادوا إلى البلاد لكنهم تُركُوا من جديد ليعودوا إلى البلدان المستضيفة أو للهجرة مجدداً إلى أستراليا والولايات المتحدة الأمريكية وكندا. ويتعارض الاقتراح الذي يذهب إلى أنَّ العودة ستكون "حلاً مستداماً" مع تجربة البوسنة ما بعد الحرب. ومع ذلك، هناك بعض الدروس المهمة المستفادة من التاريخ الحديث للبلاد خلال الحرب وبعدها.

الدرس الأول في خبرة الأشخاص الذين لجؤوا خلال المراحل المبكرة للحرب إلى مآوى خاصة كنازحين داخل البلاد أو هربوا إلى الخارج، وفي الناحية الأخرى المقابلة هناك من سعى للحصول على الحماية من الهيئات الدولية بما فيها مفوض الأمم المتحدة السامي للاجئين. وجميع هؤلاء مروا بتجارب اختلفت اختلافاً جذرياً عما مر به الناس الذين بقوا حيث هم رازحين تحت ظروف الحصار في أغلب الأحيان. وبالنسبة للأشخاص الذين بحثوا عن اللجوء في مآوى مؤقتة بدلاً من الذهاب إلى المخيمات، فقد اندمجت أغلبيتهم بسرعة أكبر في الدول المستقبلة لهم وضمن البوسنة والهرسك على حد سواء. وبقيت المراكز الجماعية في البوسنة والهرسك سكناً للذين هجّرهم النزاع حتى بعد مرور عشرين عاماً وهذا واقع مشين يدين سياسة إقامة المخيمات.

والدرس الثاني هو أنَّ الذين تمسكوا بآمالهم في الانتصاف من خلال محكمة العدل الدولية والمحاكم الخاصة بما فيها المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة واجهوا مرارة الإحباط، إذ رفضت جيران البوسنة والهرسك تسليم كبار المجرمين المرتكبين للعنف والمثيرين للكراهية. ومع أنَّ إغراءات العدالة تمثّل قوة دافعة مهمة لا يستهان بها للاجئين وضحايا النزاع، فلا ينبغي في الوقت نفسه المبالغة بالعِوَل عليها.

والدرس الثالث هو أنَّ تحقيق احتمالات العودة كان أكثر تعقيداً مما صُوِّر للبوسنة والهرسك ومواطنيها وحماتها فقد أخفق مشروع العودة في إنعاش البوسنة والهرسك، ما يتطلب دراسة نماذج جديدة للهجرة بما في ذلك احتمال زيادة نطاق الهجرة الدائرية وتأخر هجرة العائدين إلى حين بلوغ الناس سن التقاعد.

وتبقى الخلاصة الأكثر إيجابية المستقاة من التجربة البوسنية متمثلة في إدارة الجهود الإنسانية خلال الحرب واستقبال مليوني إنسان سعوا إلى الحماية بكل يأس. ومن منظور الدول المضيفة، يبين ذلك أنَّ توفير الحماية الإنسانية المؤقتة واسعة النطاق أمر ممكن. وتاريخ الحماية الإنسانية في البوسنة والهرسك يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمظاهر الرعب المعاصر للنّزاع في سوريا الذي دمّر كثيراً من أنحاء البلاد وتسبب في تهجير أكثر من ثمانية مليون إنسان. وفي حين ما زالت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في خلاف حول إعادة نقل قرابة ٦٠ ألف لاجئ، توضح التجربة البوسنية إمكانية حماية الناس وإعادة توطينهم ودمجهم في أوروبا. فالتعاون من الأمور الممكنة ويجب أن يكون من أهم الرسائل التي يمكن تلقيها من هذه المأساة.

براد ك. بليتس *brad1@mdx.ac.uk*
بروفيسور السياسة الدولية في جامعة ميدلسكس
www.mdx.ac.uk

انظر بليتس ب ك (محرر) (2006) الحرب والتغيير في البلقان: القومية والنزاع والتعاون، مطبعة جامعة كامبردج.
Blitz B K (Ed) (2006) War and Change in the Balkans:Nationalism, Conflict and Cooperation, Cambridge University Press.

التباينات في أحكام القضاء الخاصة بطعون قضايا اللجوء

نيك غيل، وريبيكا روتر، وأندرو بوريدج، وميلاني غريفيثس، وجنيفر السوب

تشير نتائج الأبحاث الجديدة إلى وجود عوامل مؤثرة على أحكام القضاء في قضايا اللجوء مثل جنس القاضي والطاعن إضافة إلى محل إقامة الطاعن.

ثمة قناعة قوية ومتزايدة بأنه بغض النظر عن المكان الذي يتقدم فيه الفرد بطلب اللجوء، ستطبق الإجراءات نفسها ومعايير الإنصاف الثابتة عند تقييم طلبات اللجوء بموجب الاتفاقية المتعلقة باللاجئين. وفي حين اتخذت خطوات إيجابية فعلية لتعزيز اتساق المعايير والإجراءات على مستوى هيكلي واسع، ما زالت هذه الجهود غير ملموسة إلى حد كبير في الواقع العملي.

وخلصت النتائج الأولية لدراسة أجراها باحثون في جامعة إكستر[1] منذ ثلاث سنوات لبحث إجراءات الفصل في طلبات اللجوء المقدمة في المملكة المتحدة إلى وجود اختلافات كبيرة بين مراكز الاستماع حيث يستمع لحيثيات طالبي اللجوء عند طعنهم في الأحكام الصادرة بشأن قضايا اللجوء إضافة إلى تباينات لا يُستهان بها في ممارسات القضاة الذين يفصلون في هذه الطعون.

طعون قضايا اللجوء

يُستمع لحيثيات الطعون في قضايا اللجوء بالمملكة المتحدة في أي من ١٣ مركز استماع منتشرين في جميع أنحاء البلاد. وزار باحثونا تسعة من هذه المراكز وأجروا دراسة مسحية كمية على ٢٤٠ جلسة استماع في ثلاثة مراكز، هي: تايلور هاوس - مركز كبير وفوضوي في قلب لندن - ومحكمة شيلدون - مركز مزدحم ومتوسط الحجم في ثاني أكبر مدينة في المملكة المتحدة، برمنغهام - وكولومبوس هاوس - مركز هادئ إلى حد ما يقع على مشارف نيوبورت في ساوث ويلز. وقضينا شهوراً نجلس في المقاعد الخلفية بقاعات المحاكم ونسجل انطباعات الفاعلين الحاضرين وسلوكاتهم وحواراتهم ومدى الالتزام ببعض الإجـراءات المحددة ساعين بذلك لاستكشاف الاختلافات بين طعون قضايا اللجوء والتباينات بين مراكز الاستماع.

وفي المملكة المتحدة، ينظر في قضايا اللجوء في المرحلة الابتدائية من القاضي مسؤولون في وزارة الداخلية. ويلقى نحو ٧٥٪ من هذه الطلبات الرفض ويحق لمقدمي طلبات اللجوء في العادة الطعن في قرارات الرفض. وينظر في كل طعن بالحكم قاضي للهجرة ويتضمن الطعن حضور مقدم طلب اللجوء الطاعن في الحكم وممثله القانوني (إن وجد) وممثل عن وزارة الداخلية ومترجم شفوي (إذا طلب الطاعن ذلك). وتتبع جلسة الاستماع قواعد معيارية تبدأ بمقدمة يلقيها القاضي ثم تنتقل إلى مناقشة الطاعن ثم الشهود الذين يستدعيهم الممثل القانوني وممثل وزارة الداخلية والنظر فيها ويبلغ الأمر ذروته بتقديم موجز للحجج القانونية التي يستند إليها كلا الطرفين.

وبموجب سياسة حكومة المملكة المتحدة، يحق لطالبي اللجوء الإقامة والعيش في المملكة المتحدة إذا وافقوا على نقلهم بعيداً عن لندن وجنوب شرق إنجلترا اللتين تُعدَّان الأكثر كثافة سكانياً في البلاد. وعندما يقدم طالبوا اللجوء طعناً تُحدَّد لهم جلسة في أقرب مركز استماع لهم. أي إنَّ خيارات طالبي اللجوء عامةً محدودة بشأن أماكن معيشتهم وكذلك الأمر بالنسبة لخيارات تحديد المكان الذي تُعقَد فيه جلسة استماعهم.

الاختلافات بين مراكز السمع

واجهنا اختلافات كبيرة بين مراكز الاستماع نفسها من حيث سهولة الوصول إليها والموارد المحلية والجو والمرافق. فبعضها مثل تايلور هاوس ومحكمة شيلدون يمكن الوصول إليها باستخدام وسائل المواصلات العامة في حين يصعب الوصول لبعض المراكز الأخرى ما يعيق حضور الشهود والأصدقاء والعائلة لدعم الطاعن. وأخبرنا بعض الطاعنين أنَّهم اضطروا للاستيقاظ فجراً ودفع كل ما يملكون من أموال لتغطية تكلفة تذاكر القطار في أوقات الذروة من أجل الوصول إلى بعض مراكز الاستماع في وقت بدء الجلسة المحدد الساعة ١٠ صباحاً حيث يضاعف التعب والإرهاق القلق الذي يشعرون أصلا به.

ويطلب معظم الطاعنين التشاور مع ممثليهم القانونيين قبل جلسة الاستماع مباشرة ولكن غالبًا ما يكون يوم

جلسة الاستماع في معظم الحالات المرة الأولى التي يلتقي فيها الطاعن بمحاميه. وبعض مراكز الاستماع مزدحمة جداً لدرجة أن غرف المشاورات لا تكفي لاستيعاب جميع الحالات ويضطر الطاعنون وممثلوهم القانونيون إلى إجراء التشاور قبل جلسة الاستماع أثناء الجلوس أو الوقوف أو حتى الجلوس القرفصاء في مناطق الانتظار العامة الصاخبة. وفي هارموندسورث - وهو مركز استماع ملحق بمركز احتجاز - لا يوجد سوى غرفة مشاورات واحدة عبارة عن جناح على غرار ما في السجون إذ هناك حاجز زجاجي بين الطاعن والزائر. وذكر من استخدموا هذه الغرفة أن على الطرفين الصراخ ليسمع أحدهما الآخر ما يمثل صعوبة على الطاعنين الذين يشكون من متاعب صحية أو أثناء مناقشة مسائل حساسة.

ومن الاختلافات الرئيسية الأخرى بين مراكز الاستماع مدى إمكانية حصول الطاعنين على ممثل قانوني لهم. فعلى مدار العقد المنصرم، قطعت حكومة المملكة المتحدة تباعاً تمويل العون القانوني لقضايا الهجرة ما أسفر عن وجود "الصحاري القانونية" وهي مناطق تخلو تماماً من مساعدة المحامين القانونية في قضايا الهجرة واللجوء أو لا تحوي سوى عدد قليل من المحامين المؤهلين والمعتمدين.[٢] ويشير بحثنا إلى وقوع كولومبوس هاوس في نيوبورت في "صحراء قانونية" إذ لا حظنا عدم تمثيل نحو ٢٥٪ من الطاعنين قانونياً مقارنة بنحو ١٣٪ في محكمة شيلدون في برمنغهام ونحو ٦٪ في تايلور هاوس في لندن.

ويُنصَحُ القضاة بتولي دور "تمكيني" مع الطاعنين غير الممثلين قانونياً ولكننا لاحظنا أن هذا الأمر لم يحقق الهدف المرجو في معظم الحالات من إعطاء الطاعن فرصة عادلة. ومع أنَّ القضاة أخبروا الطاعنين في أغلب الأحيان أنَّ للطاعن حق تقديم ما يدعم حججه، لم يخبروهم ما معنى ذلك، ولم يشيروا عليهم بالطريقة التي يجب أن يقدموا الحجج فيها. ونتيجة لذلك، لم يَمِل الطاعنون للرد على حجج ممثل وزارة الداخلية ضدهم وغالباً ما كانوا يسعون لإثارة عطف القاضي وهو تكتيك طبيعي ولكنه غير فعال قانونياً.

ويكمن الاختلاف الرئيسي الأخير بين مراكز الاستماع في نسبة جنس القضاة الذين يترأسون الجلسات. فقد لاحظنا أن نسبة جلسات الاستماع التي ترأستها قاضية بلغت ٤٩٪ في محكمة شيلدون و٤١٪ في تايلور هاوس و١٩٪ في كولومبوس هاوس. وهذا الأمر مهم خاصة في ضوء العلاقة بين جنس القاضي وإدارة جلسة الاستماع مثلما موضح أدناه.

الاختلافات في الالتزام بالإجراءات

في أثناء جلسات الاستماع نفسها، درسنا ١٤ إجراءً رئيسياً يفترض أن يتبعها القاضي وفقاً للمبادئ التوجيهية الخاصة بالممارسات الفضلى[٣] لضمان تحقق الإنصاف. وتتعلق هذه الإجراءات بالشفافية والتواصل وتفهم الاحتياجات، ودفعنا ذلك لطرح بعض الأسئلة مثل: هل يعرِّف القاضي نفسه وأكد استقلاليته عن وزارة الداخلية حتى يعي الطاعن دور المحكمة والفصل بين السلطة القضائية والدولة؟ وهل يتحقق القاضي من النطق الصحيح للأسماء ويُعلِم الطاعنين بأحقيتهم في طلب استراحة من أجل تلبية احتياجات الطاعنين المستضعفين على نحو خاص وكدليل على الاحترام؟ وهل يشرح القاضي الغاية من جلسة الاستماع وطريقة إدارتها حتى يدرك الطاعن ما يمكن توقعه وما هو متوقع منهم؟ وهل يوجد مترجم شفوي، وهل يشرح القاضي للطاعن كيفية الاستفادة من المترجم وهل يتحقق من التفاهم المتبادل بين الطاعن والمترجم لإنجاح التواصل؟ وهل يشرح القاضي للطاعن ضرورة ذكر عدم فهمهم لأي شيء أثناء جلسة الاستماع حتى يدرك الطاعن أن بإمكانه التنويه عن أي مشاكل في جلسة الاستماع ما يقلل من سوء التفاهم؟

وكثير من هذه الإجراءات شديدة الأهمية في سياق اللجوء حيث يكون الطاعنون مستضعفين غالباً وغير معتادين على المنظومة القانونية في المملكة المتحدة ومتحفظين تجاه السلطات بسبب تجارب الاضطهاد والظلم التي خاضوها في بلدانهم الأصلية. وتحمل الإجراءات قيمة اجتماعية أيضاً من حيث ضمان معاملة الطاعن بإنصاف واحترام والتأكد من إمكانية مشاركته في جلسة الاستماع وكذلك قيمة نفعية من حيث زيادة احتمالية موثوقية الأدلة التي يقيم على أساسها مدى خطورة عودة الطاعن لموطنه الأصلي والاستشهاد بها.

النتائج المثيرة للقلق

تمخضت تحليلاتنا عن عدد من النتائج المثيرة للقلق. فلم تطبق الإجراءات الأربعة عشر إلا بنسبة تزيد على النصف بقليل (٥٥٪) في الحالات المدروسة. وفي حالة بعض الإجراءات، تصرف معظم القضاة على النحو نفسه. فعلى سبيل المثال، في الغالبية العظمى من القضايا (٩٨٪)، تحقق القضاة من تبادل الفهم بين الطاعن والمترجم وفي عدد كبيرة

من القضايا (٨٨٪) أهمل القضاة إعلام الطاعن بأحقيته في طلب استراحة. ومع ذلك، غالباً ما وجد تفاوت كبير في إتباع الإجراءات فأكد بعض القضاة على استقلالهم في نحو ثلث القضايا (٣٥٪)، وبعضهم أوضح للطاعن ضرورة الإفصاح عن أي شيء لا يفهمه في نحو نصف القضايا (٥٣٪)، وآخرون شرحوا الغاية من جلسة الاستماع (٦١٪) أو كيفية إدارة الجلسة (٦٦٪) في نحو ثلثي القضايا. وحين يتبع بعض القضاة الإجراءات ويتغاضى عنها البعض تظهر التناقضات الإجرائية.

ولعل أكثر النتائج إثارة للقلق تكمن في تداخل احتمالية اتباع هذه الإجـراءات الرئيسية مع عوامل خارجية مثل جنس القاضي والطاعن. فتميل القاضيات أكثر من القضاة لشرح الغاية من جلسة الاستماع وطريقة إدارتها وتعريف أنفسهن والتحقق من صحة نطق الأسماء وتوعية الطاعن بضرورة الإشارة لأي شيء لم يفهمه في سياق الجلسة. وغالباً يوضح القضاة الغاية من جلسة الاستماع ويعرِّفون الأطراف ويتحققون من تبادل الفهم بين الطاعن والمترجم عندما يكون الطاعن ذكراً وليس أنثى.

ولهذه النتائج آثار مهمة. فالتناقضات في الإجراءات تقضي على الثقة في نزاهة الإجراءات القانونية وقد يسفر عدم الإنصاف عن مزيد من الطعون حيث يسعى الطاعنون إلى الطعن فيما يشعرون بأنه قرار ظالم. وتثير النتائج أيضاً تساؤلات حول مصداقية المنظومات القضائية التي تعتمد على عدة مراكز موزعة جغرافياً وإمكانية النظر إليها كجهات منصفة. ويمكن أن يؤدي عدم التقيد بالإجراءات على وجه الخصوص إلى اتخاذ قرارات خاطئة إضافة إلى ما ينتظر طالبي اللجوء من عواقب وخيمة بإعادتهم قسراً لمواجهة الاضطهاد أو الضرر الجسيم في بلادهم.

معالجة القضايا

ندعو إلى زيادة عمليات الرصد والتقييم الخارجي المستقل لممارسات جلسات الاستماع مثلما حدث بنجاح كبير مع عملية اتخاذ القرار المبدئي في وزارة الداخلية. وقد يساعد في ذلك أيضاً ملاحظة سلوكات القضاة ونشرها مثلما فعلنا نحن. ويمكن معالجة التباينات الجغرافية التي سلطنا الضوء عليها من خلال زيادة التواصل بين مراكز الاستماع بعقد المنتديات المنتظمة، على سبيل المثالن تجمع القضاة من جميع المراكز المختلفة معاً.

وعلى الرغم من ضرورة معالجة التفاوتات الأكبر نطاقاً، مثل قطع العون القانوني وأثرها، على المستوى المجتمعي، يمكن تحسين الاتساق الإجرائي من خلال توفير مبادئ توجيهية أكثر وضوحاً للسلوك القضائي كأن توضع قائمة مرجعية تلخص الأشياء الرئيسية التي ينبغي لقضاة الهجرة فعلها. وعلاوة على ذلك، يمكن إشراك القضاة في دورات تدريبية بما في ذلك على يد الطاعنين أنفسهم باستخدام طرق حديثة مثل ملاحظة الأقران ومحاكاة أدوار القاضي/الطاعن لتقديم رؤى تجريبية عن الممارسات المثلى والنتائج المترتبة على عدم إتباع ذلك.

نك غيل *N.M.Gill@exeter.ac.uk*
أستاذ مشارك في الجغرافيا البشرية، جامعة إكستر.

ريبيكا روتر *r.rotter@ed.ac.uk*
منسق البحوث والأثر وتبادل المعرفة، جامعة أدنبره.

أندرو بوريدج *A.D.Burridge@exeter.ac.uk*
زميل بحث مشارك, جامعة إكستر.

ميلاني غريفيثس *melanie.griffiths@bristol.ac.uk*
زميلة قادة الأبحاث المستقبلية في مجلس البحوث الاقتصادية والاجتماعية، جامعة بريستول.

جنيفر ألسوب *jenny.allsopp@gtc.ox.ac.uk*
مرشحة لنيل درجة الدكتوراه, جامعة أكسفورد.

http://geography.exeter.ac.uk/asylumappeals/

١. البحث ممول من مجلس البحوث الاقتصادية والاجتماعية، رقم المنحة ES/J023426/1.
٢. سينغ أ. وويير ف. (2010) "إقصاء المهاجرين من ساحة العدالة: قطع المساعدات القانونية" - ° - ورقة إحاطة معهد العلاقات العرقية رقم 7، معهد العلاقات العرقية. (Excluding Migrants from Justice: the Legal Aid Cuts) www.irr.org.uk/pdf2/IRR_Briefing_No.7.pdf
٣. هذه المبادئ التوجيهية مؤقتة. راجع على سبيل المثال، الملاحظات التوجيهية الخاصة بمحاكم الهجرة واللجوء www.judiciary.gov.uk/publications/immigration-and-asylum-tribunal-rules-and-legislation-2/
والكلية القضائية (2013) الدليل التوجيهي للمعاملة العادلة - www.judiciary.gov.uk/publications/equal-treatment-bench-book/ (Judicial College (2013) Equal Treatment Bench Book and Guidance)

إيواء المهجَّرين بسبب العنف الجنسي والقائم على الجندر

جولي فريسيرو

يساعد توفير أنواع مختلفة من دور الإيواء الآمنة التي يتسم كل منها بإيجابيات وسلبيات داخل منطقة واحدة على تلبية الاحتياجات المتغيرة والمتنوعة للناجين من العنف الجنسي والقائم على الجندر.

ثمة رجال ونساء وأطفال معرضون لخطر العنف الجنسي والقائم على الجندر في أوضاع النزاع وحالات الطوارئ وأثناء عملية الفرار. وحتى بمجرد استقرارهم في مخيمات المهجَّرين أو المناطق الحضرية، غالباً ما يزداد انعدام الأمن الفردي بسبب عوامل مثل: تفكك الروابط الأسرية والمجتمعية وتغير الأدوار الجندرية ومحدودية فرص الحصول على الموارد وحماية الشرطة وصعوبة إيجاد المسكن الملائم.

وقد تكون الاحتياجات الصحية والنفسية الاجتماعية للاجئين والنازحين داخلياً الفارين من العنف الجنسي والقائم على الجندر عاجلة ومعقدة بسبب الأضرار الفردية أو الجماعية التي تعرضوا لها. ومع ذلك، هناك أمر غريب للغاية وهو محدودية التوجيهات بشأن توفير المأوى الآمن للفارين من العنف الجنسي والقائم على الجندر. وتعد المبادئ التوجيهية للجنة الدائمة المشتركة بين الهيئات بشأن التدخلات المعنية بالعنف القائم على الجندر في الأوضاع الإنسانية أكثر التوجيهات تفصيلاً.[1] بيد أن نقاشاتهم الوجيزة عن المأوى الآمنة يقتصر تركيزها على بيئات المخيمات ويعوزها الأمثلة الملموسة للنماذج الممكنة وسبل توفير الحماية للفئات المهمَّشة.

ولسد هذه الثغرة، أجرى برنامج العنف الجنسي في مركز حقوق الإنسان التابع لجامعة كاليفورنيا، بيركلي دراسة "الملاذ الآمن" التي تتناول دور الإيواء الآمنة للاجئين والنازحين داخلياً والمهجرين قسراً الآخرين في أربعة دول، هي: كولومبيا وهايتي وكينيا وتايلندا. وغطت الدراسة برامج دور الإيواء الآمنة الفردية المتاحة إما للناجين البالغين من العنف الجنسي والقائم على الجندر أو للبالغين والأطفال معاً. ويدير هذه الدور الحكومة أو المنظمات غير الحكومية الدولية أو منظمات المجتمع المدني المحلي ويختلف كثيراً بعضها عن بعضها في الشكل والحجم والقدرة الاستيعابية. وقد صمم بعضها خصيصاً لخدمة اللاجئين أو النازحين داخليًا، في حين صمم بعضها الآخر لخدمة السواد الأعظم من السكان في المقام الأول ولكنها تفتح أبوابها في الوقت نفسه لخدمة المهجَّرين.

- وفي سياق هذه الدراسة، وضع الباحثون تصنيفات لنماذج دور الإيواء الآمنة التي تخدم اللاجئين وغيرهم من النازحين داخليًا على النحو التالي:
- منازل تقليدية آمنة حيث يعيش الناجون معاً في مبنى مشترك وبها كوادر تشرف على تشغيل المسكن.
- الترتيبات المعيشية المستقلة حيث يترتب الكوادر لأن يقيم الناجون في مساكن منفصلة (مثل: شقق مستقلة أو غرف فندقية) لم تُنشأ أساساً لأغراض دور الإيواء الآمنة.
- ترتيبات الاستضافة المجتمعية: حيث يعيش الناجون مؤقتاً في منازل أفراد المجتمع المختارة.
- المناطق المحمية: حيث يعيش الناجون في منازلهم الخاصة في منطقة محمية ومغلقة تابعة لمخيم اللاجئين أو النازحين داخليًا.
- الكيانات البديلة: حيث يقيم الناجون في مكان خصص لتوفير خدمات لا علاقة لها بدور الإيواء (مثل: مركز الشرطة أو عيادة المستشفى أو الكنيسة).
- ويوجد دور إيواء هجينة تجمع بين عناصر النماذج الواردة أعلاه.[2]

المنازل التقليدية الآمنة

كان المنزل الآمن النوع الأكثر شيوعاً. وعلى العموم، تعد المنازل التقليدية الآمنة مفيدة للمقيمين من ذوي الاحتياجات الأمنية الكبيرة، فتمنح تدابير خاصة مثل الحراس والبوابات والمواقع السرية وقواعد السيطرة لحركة المقيمين والزائرين. ولكن ذلك يأتي على حساب المشاركة المجتمعية وحرية التنقل والاستقلالية. ومن الأمثلة القوية على ذلك دور الإيواء الخاصة بالنازحين داخلياً المعرضين لمخاطر شديدة في كولومبيا ممن فرَّ من العنف الناتج عن النزاع. وأشار المقيمون في دور

مفتاح أنواع دور الإيواء: رموز تمثّل كل نوع من أنواع دور الإيواء حسب تعريفها في دراسة الملاذات الآمنة.

الإيواء تلك بشعورهم بأنهم كانوا مغلق عليهم أو محبوسين نظراً لصرامة البروتوكولات الأمنية ودوريات الشرطة الخارجية والمرافقة المسلحة لزائري الخدمات الخارجية. واستثناء لذلك، هناك المنازل التقليدية الآمنة التي تديرها منظمات القاعدة الشعبية النسائية ومنظمات حقوق المهاجرين في تايلندا والتي غالباً ما يلحقها مركز مجتمعي يقدم الموارد والمعلومات والخدمات الاجتماعية. ولعل مثل هذا الاختلاف في المنازل التقليدية الآمنة سبيلاً لتحقيق التوازن الفعال بين الاعتبارات الأمنية وتمكين المقيمين.

ومن شأن المنازل التقليدية الآمنة أن تجلب الغرباء ليعيشوا على مقربة من المقيمين فيها ما قد يؤدي إلى نشوء نزاعات بشأن النظافة أو الموارد المشتركة أو عوامل القوة غير المتكافئة أو أحقاد سابقة تجاه الأفراد أو الثقافات والفئات العرقية الأخرى.

ترتيبات معيشية مستقلة

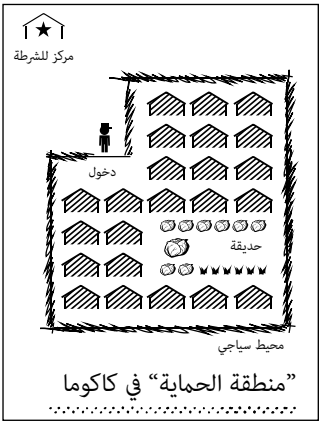
يبدو أنّ هذه الترتيبات مفيدة إذ تتيح قدراً أكبر من الحرية والاستقلالية مما تمنحه النماذج الأخرى وتوفّر مزيداً من خيارات السرّية والراحة لأبناء بعض المجموعات المهمَّشة التي لها حاجاتها الخاصة أو التي لا تشعر بالراحة في سكناها مع عموم السكان. وفي كينيا، يستضيف أحد البرامج لاجئي إل جي بي تي[٣] LGBT من الذين تنتابهم مخاوف حمائية في شقق خاصة غير ظاهرة في ضواحي نيروبي، حيث يمكنهم العيش على نحو مخفي في المجتمع العام. ومع ذلك، فهم لا يأمنون على أنفسهم إلا إذا أخفوا حقيقة انتمائهم لفئة إل جي بي تي LGBT. ويشير أفراد عيّنة الدراسة في تايلندا إلى أنّ وضع نموذج ترتيبات معيشية مستقلة - في ضوء القاعدة الجندرية أنّ "الرجال قادرون على حماية أنفسهم" والسمعة السيئة التي تلاحق الرجال لاستخدامهم دور الإيواء الآمنة - قد يكون أكثر سهولة وملائمة من الناحية الثقافية للرجال والمراهقين.

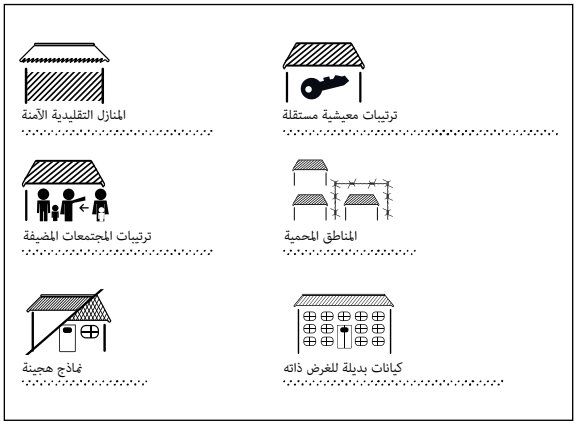
لكنَّ المعوق الرئيسي لتحقيق الاستقلال في ترتيبات المعيشة كان يتمثل في عدم توفير الأمن الحقيقي في مواقع المنازل فضلاً عن انفصال المنازل المتناثرة وعدم القدرة على توفير الدعم الاجتماعي الذي يجده البعض ضرورياً للتعافي.

ترتيبات المجتمعات المضيفة

يعد نظام الاستضافة المجتمعية حيث يقيم الناجون في منازل متطوعين استراتيجية حماية جديدة. وتوفر هذه البرامج للناجين سبل الراحة في أحد المنازل وتمنحهم القدرة على الإقامة في مجتمعاتهم ما يساعدهم على الحفاظ على علاقات وثيقة مع أصدقائهم وعائلاتهم ويسهل عملية إعادة الإدماج المجتمعي. وهي تدعم شبكة مناصري الناجين أيضاً داخل المجتمع المحلي.

ففي مخيم داداب للاجئين في كينيا، ثمة نظامان لاستضافة مجتمعية تديرها منظمات غير حكومية دولية حيث يقيم الناجون مؤقتاً في منازل قادة المجتمع المحلي والمتطوعين. وفي موقع المخيم، يوفر هذا النموذج خياراً مجتمعياً لا يعزل الأشخاص عن شبكات الدعم المعتادة من ناحية ولا يرفع





مأوى ملاذ آمن في خيم لاجئي داباب في كينيا، ٢٠١١

آمالهم في إمكانية البقاء أو إعادة التوطين بعيد الأمد من ناحية أخرى.

وتعد أنظمة الاستضافة المجتمعية أقل استهلاكاً للموارد وهي خيار لمن لا يرغبون في اتخاذ خطوة مغادرة المجتمع المحلي ولو بصورة مؤقتة. ومع ذلك، قد لا تناسب هذه الأنظمة الناجين المعرضين لمخاطر أمنية جسيمة خاصة في مخيم مغلق حيث يستحيل الانتقال إلى منطقة أخرى بصورة سرية. وقد أعربت عائلات مضيفة في كولومبيا عن مخاوفها بشأن سلامتها عندما كانت تؤوي أناساً يمرون في ظروف متقلبة مهددة أمنياً وأشارت بعضها أنّ لذلك تأثيراً سلبياً على أمورهم العائلية. وفي كينيا، كان الناجون والمضيفون المتطوعون يتعرضون أحياناً للاعتداءات وفي حالات أخرى كان المضيفون المحتملون يرفضون ببساطة استقبال الناجين لأنهم يخشون على سلامتهم. وتعتمد هذه البرامج أيضاً على وعي المجتمع بحقوق المرأة والسماح باستقبال الناجين الطالبين للحماية.

المناطق المحمية

المناطق المحمية مناطق مغلقة في مخيم اللاجئين ومعززة أمنيًا حيث يستطيع الأفراد المستخطرين العيش مع عائلاتهم في منازلهم الخاصة جنباً إلى جنب مع العائلات الأخرى المحتاجة للحماية. فعلى سبيل المثال، المنطقة المحمية في مخيم كاكوما للاجئين في كينيا محاطة بسياج من الأسلاك الشائكة المغطاة بفروع الأشجار الشائكة التي تبقي المقيمين بعيداً عن الأنظار. ويعمل حارسان على البوابة ويوجد مركز قريب للشرطة لتعزيز الوضع الأمني.

ولكنَّ هذا النموذج يفرض تحديات مشابهة لتلك المرتبطة بالمنازل التقليدية الآمنة بما في ذلك التركيز على عامل الأمن على حساب الروابط المجتمعية والتوترات الناجمة عن عيش الغرباء على اختلاف خلفياتهم جنباً إلى جنب في مكان يعاني من الاختناق السكاني.

كيانات بديلة للغرض ذاته

قد تقدم الهيئات البديلة خيارات حمائية مهمة قصيرة الأمد في حالات الطوارئ، مثل: توفير الأسرَّة في العيادات الصحية في كينيا وتايلاند، والسكن في المدارس الداخلية في مخيمات اللاجئين في كينيا وتايلاند. ففي كينيا، يُسمَح باستخدام أحد مراكز احتجاز المجرمين المجتمعية المعروف باسم السجن السوداني كمكان آمن للناجين في الوقت نفسه.

ولعل المعوق الأساسي في الهيئات البديلة يتمثل في أنَّها غير مصممة أساساً لمعالجة الاحتياجات المعقّدة للناجين. وفي بعض الحالات، قد توفر هذه الهيئات الأمن المؤقت إلا أنها غير قادرة على تلبية الاحتياجات الطبية أو النفسية الاجتماعية للناجين. بينما في حالات أخرى، العكس صحيح. وتشير النتائج إلى ضرورة عدم استخدام مثل هذه النماذج إلا لفترة قصيرة الأمد عندما لا يتوافر بديل آخر لإيواء الناجين في حالات الطوارئ.

خيارات متنوعة

يمكن الاستفادة من هذه الطريقة في تصنيف دور الإيواء الآمنة في بناء قاعدة من الأدلة لمزيد من الحماية الفعالة في دور الإيواء، وبمقدور هذه القاعدة أ تفيد كإطار لتحليل

نزعات نقاط القوة وقيود مختلف أنماط البرامج وفهمها. وقد حددت الدراسة عدداً من العوامل الحاسمة لنجاح برامج دور الإيواء الآمنة بغض النظر عن نوعها. نلخصها بما يلي:

- كيف ينظر المجتمع للمأوى.
- توفير الأمن والدعم النَّفسي الاجتماعي الملائم لكل من المقيمين وكادر العمل.
- اتباع منهجية قوامها الناجون تُشرِك الناجين في جميع مستويات اتخاذ القرار.
- وضع استراتيجيات انتقالية للمقيمين ليتمكنوا من الحركة في أسرع وقت ممكن.
- مستوى تنسيق المأوى مع دور الإيواء الأخرى ومزودي الخدمات الآخرين في المنطقة.

إنَّ توفير خيارات متنوعة من دور الإيواء الآمنة حل مثالي لاستيعاب مجموعة من الاحتياجات الأمنية وكذلك تلبية رغبة الأفراد في الاستقلالية والتواصل المجتمعي. وبهذا يتيح فهم تنوع البرامج الممكنة وتوافر هذه المجموعة المتنوعة داخل المخيم أو المجتمع الواحد للناجين الانتقال لدور الإيواء الآمنة الأكثر ملائمة لاحتياجاتهم وتفضيلاتهم. وبتفصيل أكثر، ثمة حاجة ماسة لإجراء تقييم دقيق على وجه السرعة لبرامج دور الإيواء الآمنة للتأكد من أيها أكثر فاعلية في مختلف الظروف.

جولي فريسيرو *juliefreccero@berkeley.edu*
المدير المشارك لبرنامج العنف الجنسي في مركز حقوق الإنسان بجامعة كاليفورنيا في بيركلي، كلية الحقوق.
www.law.berkeley.edu/centers/human-rights-/center

يستند هذا المقال إلى نتائج دراسة الملاذ الآمن التي أجراها مركز حقوق الإنسان.كانت جولي فريسيرو رئيسة الفريق البحثي ومؤلفة دراسة الحالة التايلندية والمؤلفة المشاركة لتقرير مقارنة الدول الأربعة. سلسلة تقارير الملاذ الآمن متاحة على:
http://tinyurl.com/SafeHaven-BerkeleyLaw

١. http://interagencystandingcommittee.org/system/files/legacy_files/tfgender_GBVGuidelines2005.pdf
هذه المبادئ التوجيهية قيد المراجعة حالياً.
٢. في التقارير الكاملة لسلسلة الملاذ الآمن، يرد تصنيف سادس "للنماذج الهجينة" أيضاً.
٣. المثليات والمثليون ومزدوجو الميل الجنسي والمتحولون جنسياً.

تغيير طريقتنا في قياس نجاح إعادة التوطين

جاستن س لي، وسوزي س وينغ، وسارة إفوري

لا ينبغي معاملة اللاجئين كأجانب مساكين مصابون بصدمات نفسية بل بوصفهم أناس أقوياء ومؤهلون لأن يمثلوا موارد بشرية في بلدان إعادة التوطين.

في حين يتراءى لنا جلياً سبب اهتمام دول إعادة التوطين بمبدأ اعتماد اللاجئين على أنفسهم، لا يعد ذلك بالضرورة المعيار نفسه الذي يقيس به اللاجئون مدى نجاحهم في إعادة التوطين. ومن خلال الاستثمار في محاولة فهم المزيد عن النجاح من منظور اللاجئين أنفسهم، يمكن أن نحسن قدراتنا على تقييم البرامج الرامية لدعم اللاجئين أثناء عملية انتقالهم للعيش بصورة دائمة في دول إعادة التوطين ونكيفها. وعلاوة على ذلك، تمنحنا إعادة تأطير تعريفنا لمسببات النجاح فرصة التعويل على نقاط القوة لدى اللاجئين أنفسهم فضلاً عن تحسين قدراتنا على إثبات إمكانية تقليل العبء المزعوم على كاهل المجتمعات المستقبلة وكذلك القيمة التي يمكن أن يضيفها اللاجئون المعاد توطينهم لهذه المجتمعات.

ويَذكُر جميع اللاجئين الخمسة عشر الذين تمكنوا من إعادة توطين أنفسهم والخاضعين للمقابلة حول تعريفهم لنجاحهم في تجربة إعادة التوطين أنَّ معيار نجاحهم ليس الاكتفاء الذاتي الاقتصادي ولكن قدرتهم على "رد الجميل" لمجتمعاتهم والحفاظ على التواصل مع ثقافتهم الأصلية. وبالرغم من أن هذه النتيجة لا تعكس بالضرورة آراء جميع اللاجئين، فهي تسلط الضوء على ثغرات مهمة في قياس نجاح

اللاجئين بين طريقة الدول المستقبلة (من خلال إحصاءات التوظيف) وطريقة متلقي الخدمات في تلك الدول.

دعم اللدونة

غالباً ما يُنظَر للدونة على أنها السمة الرئيسية المميزة لنجاح عملية الاندماج في المجتمع الجديد وهذا ما يجعلها في أغلب الأحيان سمة فردية ضرورية. بيد أنه إذا كانت اللدونة "... قدرة الأفراد على الحصول على الموارد التي تعزز رفاههم وكذلك قدرة بيئاتهم المادية والاجتماعية على توفير هذه الموارد بطرق واقعية ..."[1]، فعلى دولة إعادة الاستيطان أيضاً أنَّ تتحمل جزءاً من مسؤولية مستوى النجاح الذي قد يحققه مجتمع اللاجئين من خلال ضمان وجود الفرص والموارد الداعمة للنجاح بعيد الأمد.

فعلى سبيل المثال، يستند تقييم الولايات المتحدة التي تعد أكبر دولة لإعادة توطين اللاجئين في العالم لمدى فاعلية البرامج على نتيجة واحدة فقط تقريباً وهي إيجاد فرصة عمل سريعاً وفي وقت مبكر. ولعل ذلك فعَّال في إثبات الاكتفاء الذاتي المالي والتخلص من التبعية المجتمعية ولكنه لا يضمن بمفرده إرساء أسس اللدونة والنجاح بعيدي الأمد. وتخيل أننا لا نكتفي بالتساؤل "ما هو الحد الأدنى لمؤهلات النجاح؟" بل نرتقي للبحث عن "ما هو تعريف اللاجئين لنجاحهم وما تأثير هذا التعريف على مجتمعنا؟". فقد يسلط طرح مثل هذه الأسئلة - على سبيل المثال - الضوء على حالات مثلت فيها أيادي العون التي مدتها الدول المستقبلة لتحقيق نجاح قصير الأمد أحجار عثرة لبلوغ نتائج إيجابية بعيدة الأمد. فمثلاً قد يعد إيجاد فرصة عمل خلال أول ثلاثة إلى أربعة شهور في مكان جديد برهاناً على تحقيق الاكتفاء الذاتي المباشر ولكن بعد البحث والتدقيق نجد أن ذلك يعيق وصول اللاجئين إلى الدورات التدريبية لتعلم اللغة الذي يمثل إضافة مهمة بعيدة الأمد لإمكانية الترقي في سوق العمل.

منظور نقاط القوة

ستحقق دول إعادة التوطين الفائدة الكبرى إذا كانت قادرة على الإقرار بالأصول والقدرات الكامنة التي طورها اللاجئون أثناء خوضهم تجاربهم الشخصية وإذا استخدمت هذه المعلومات لتصميم برامج تعزز هذه المهارات بدلا من أن تقيدها.

ومع أنَّ بناء السياسة على مستوى المنظومات البيروقراطية بالاستناد إلى منظور نقاط القوة المرتكزة إلى الأفراد يعد من الاحتمالات صعبة المنال، فالأمر أقل من ذلك بكثير على مستوى المزاولين إذ يحدث ذلك بالفعل لكن دون دعم أو ظهور في النتائج. ومن أمثلة ذلك لاجئ يافع جاء إلى الولايات المتحدة الأمريكية بصفته لاجئ قاصر غير مصحوب ببالغين. وقد لاحظت مرشدته الاجتماعية قدرة الشاب الصغير القيادية وتطلعه لمساعدة الآخرين في البرنامج وبهذا بدأ الشاب اليافع بمساعدتها في تشكيل فريق دعمٍ للأطفال غير المصحوبين ببالغين الذين أعيد توطينهم حديثاً. وأثمر هذا الأمر عن إقامة منبر مهم حيث يدعم بعض الشباب المُهجَّرين بعضاً ويتبادلون المعارف العملية ويبنون العلاقات الشخصية وينمون شعورهم بالمجتمع المحلي والانتماء. وفي هذا المثال، قدمت منظمة إعادة التوطين الدعم لبيئة يتمكن فيها اللاجئون من مشاركة نقاط قوتهم مع المجتمع بطريقة مفيدة. أما لو أنَّ تلك المرشدة الاجتماعية اكتفت بالتركيز على عيوب هذا الفرد وصدماته النفسية وأهملت الجوانب الإيجابية فيه ما كنا لنصل إلى هذه النتيجة الحالية مطلقاً.

رد الجميل

عندما تقيس البلدان المستضيفة نجاح عملية إعادة التوطين على معيار الاكتفاء الذاتي الاقتصادي فقط، فهي تغفل بذلك مـورداً شديد الأهمية وهو دافع اللاجئين المعاد توطينهم وتفانيهم في رد الجميل لمجتمعاتهم وأوطانهم وثقافتهم الأصلية. فقد تطوع بعض اللاجئين المعاد توطينهم للعمل مع منظمة لإعادة التوطين وأرسل بعضهم أموالاً لأقربائهم الذين ما زالوا يعيشون في مخيمات اللاجئين في حين قدم آخرون خدمات وأنشؤوا منظمات غير ربحية أثرت في حياة آلاف المُهجَّرين في جميع أرجاء العالم. المهم في ذلك التزامهم بمبدأ "رد الجميل" الذي وصفوه بأنه عامل تحفيز كبير للتَّعليم والحصول على وظيفة براتب مرتفع.

ومن الواضح أنَّ للوافدين الجدد الذين أثبتوا قدراتهم قياساً بتعريفاتهم الشخصية للنجاح إسهامات إيجابية في مجتمعات إعادة التوطين وربما أبعد من ذلك. وللاستفادة القصوى من هذه القدرات والإمكانات، على الدول المستقبلة إيجاد بيئات تغذي عامل اللدونة وتعترف بنقاط القوة لدى هؤلاء الأفراد.

ومن الأشياء التي قد تدعم بها الدول المستقبلة ذلك أنَّ توسع أرضية المعايير التي تقيس بها نجاح اللاجئين في المقام الأول. فوضع قياسات جديدة تراعي نطاقاً أكبر من أطياف الاندماج الناجح من شأنه توفير فرص لإثبات الآثار الإيجابية للاجئين

المعاد توطينهم التي تعود على المجتمعات المستضيفة لهم. وهذا يؤدي بدوره لزيادة الدعم والموارد التي تهدف لتحسين هذه النتائج وبالتالي دعم البرامج التي تحسن البيئات التي نستقبل بها اللاجئين. وفي نهاية المطاف، سينشأ عن ذلك حلقة لتبادل الآراء والمشاورات التي قد تجعل برامج إعادة التوطين أقوى وأكثر استدامة على مدار الوقت.

جاستن س لي *jslee4@uncg.edu*
بروفيسور مساعد في مجال العمل الاجتماعي، جامعة نورث كارولينا، جرينسبورو *www.uncg.edu*

سوزي س وينغ *s.weng@unf.edu*
بروفيسورة مساعدة في مجال العمل الاجتماعي، جامعة نورث فلوريدا *www.unf.edu/*

سارة إفوري *sivory@cwsglobal.org*
المديرة الإقليمية لبرامج الولايات المتحدة/ منظمة خدمات الكنائس العالمية *www.cwsglobal.org/*

١. أونجار م (2008) "اللدونة في جميع الثقافات"، المجلة البريطانية للعمل الاجتماعي، المجلد 38.
http://bjsw.oxfordjournals.org/content/38/2/218.full
(Resilience Across Cultures', *British Journal of Social Work*)

شباب الأفغان يواجهون العودة

كيم روبينسون ولوسي ويليامز

في المملكة المتحدة، فشل مشروع يهدف إلى تهيئة اليافعين للعودة إلى أفغانستان من خلال برنامج مدعوم للعودة الطوعية. وربما كان من الأنسب والأكثر تأثيراً استخدام مقاربة مختلفة بعيدة الأمد.

يعيش الأطفال غير المصحوبين ببالغين من طالبي اللجوء في المملكة المتحدة في وضع خطير إذ يجب عليهم تعلُّم التكيف مع بلدهم المضيف مع أنَّهم يعرفون باحتمال إعادتهم إلى البلد الذي فروا منه في نهاية المطاف. وتتولى دوائر الخدمات الاجتماعية في السلطات المحلية مسؤولية رعايتهم بموجب قانون الأطفال لعام ١٩٨٩، لكنّ التمويل يتوقف عن هؤلاء اليافعين فور بلوغهم سن الثامن عشرة. وفي هذه المرحلة، تُراجَع طلبات اليافعين في اللجوء، وفي كثير من الحالات، يصدر القرار بأنَّ طالب اللجوء لم يستوفِ الشروط المؤهلة لاستمرار لجوئه. وفي هذه المقالة، نبحث قضيةَ ستة يافعين أفغان ممن وصلوا سن الثامن عشرة وفقدوا بعدها أهلية الحصول على رعاية الخدمات الاجتماعية وحُدِّدت صفتهم على أنَّهم "مغادرو دور الرعاية ممن استنفدوا حقوق الطعن" وهذا ما يجعلهم عرضة للترحيل من المملكة المتحدة.

وكان مشروع المستقبلات الإيجابية Positive Futures Project قد أُطلِق إقـراراً بحاجات اليافعين واستضعافهم في أثناء مواجهتهم لاحتمال الإعادة القسرية لأفغانستان. وكان الهدف الرئيسي للمشروع تشجيع هؤلاء اليافعين الأفغان للتطوع في برنامج العودة الطوعية المدعون بإعطائهم بعض التدريبات والمهارات الإضافية التي ستساعدهم عند عودتهم إلى أفغانستان. ومع ذلك، نظراً لمصدر تمويل المشروع (صندوق العودة وإعادة الإدماج الحكومي) وارتباطه بوزارة الداخلية، كان من المفترض أن يتقدم المتدربون المحتملون بطلب المساعدة على العودة الطوعية قبل أن يُسمَح لهم الدخول في الدورة التدريبية.

والمساعدة على العودة الطوعية واحد من برامج العودة الطوعية التي تروج لها حكومة المملكة المتحدة. ويقدم برنامج المساعدة على العودة الطوعية الدعم المالي والمعنوي لتسهيل اندماج المهاجرين عند عودتهم إلى بلادهم الأصلية. ومثل هذه البرامج شائعة لكنَّها مثيرة للجدل من ناحية أنَّ طبيعتها "التطوعية" يمكن الاختلاف عليها في الحالات التي يفضل فيها المهاجرون البقاء في الوقت الذي يُجبَرون فيه على العودة.

وتقدم الأدلة الموجودة من أبحاثنا وغيرها من الدراسات على اليافعين الأفغان صورة واضحة مفادها أنَّ "مغادري دور الرعاية" اليافعين لا يرغبون بالعودة.[١] ولا يستطيع كثير من الناس أن يتصور المستقبل في أفغانستان بل تجعل حالة الاضطرابات في البلاد العودة أمراً مجهولاً محفوفاً بالمخاوف. وبالإضافة إلى ذلك، فَقَدَ كثير من الناس الاتصال بأفراد أسرهم وأصدقائهم. وفي بعض الأحيان، تنجح دعاوى الطعن القانونية المرفوعة ضد العودة القسرية، وابتداءً بشهر أبريل/ نيسان ٢٠١٥، أصبحت الصبغة القانونية للرحلات العارضة التي تعيد الأفغان إلى أفغانستان معرضة للطعن في محاكم المملكة المتحدة.

"يقولون إنَّه علينا أن نوقِّع ونعود أدراجنا..."

لم ينجح المشروع في إقناع أي شخص من مجموعة اليافعين هذه في التقدم بطلب لبرنامج المساعدة على العودة الطوعية. فما عُرِض عليهم من تدريب وأعلى مستوى متاح للدعم المالي لإعادة الاندماج لم يوازِ مخاوفهم وشواغلهم. ولم تُعقَد جلسة مع فريق Choices وهي المنظمة غير الحكومية المسؤولة عن شرح برنامج المملكة المتحدة حول المساعدة على العودة الطوعية علماً أنَّها كانت مقررة في نهاية الأسبوع الأول. والسبب في ذلك وضوح أنَ اليافعين لم يفهموا بالكامل أنَّه لا مفر أمامهم من الالتزام بالعودة إلى أفغانستان إذا أرادوا تلقوا التدريب. وهكذا، غادر جميعهم البرنامج غاضبين ومحبطين بسبب ما آلت إليه الأمور. لقد أخبرونا:

"ظننا أننا سنتمكن من دخول الجامعة. أننا قادرون على فعل أي شيء. أننا سوف نتعلم- لكنَّهم يقولون إنَّه علينا أن نوقِّع ونعود أدراجنا." "أعرف ذلك إذ كنت في الاحتجاز....يمكنهم تقديم بعض المال ويمكنك العودة إلى أفغانستان للعيش هناك. لكن، ما الذي سأفعل بهذا المال إذا لم يكن لدي عائلة؟" إذا ذهبت لأي مكان كان ورأى الناس أنني أملك المال، فسوف يسرقونه مني. وقد يقتلونني أيضاً. "هذا ليس عدلاً."

يحتاج الأطفال طالبي اللجوء غير المصحوبين ببالغين العناية المحسنة والدعم والفرص التعليمية لمساعدتهم في الاستعداد لمرحلة البلوغ ولتخفيض إمكانية الاحتجاز والعوَز والترحيل. وبصورة أوسع نطاقاً، أشارت الدراسة إلى ناحية معقدة لسياسة الهجرة التي نقول إنه كان بالمقدور تحسينها لو أنَّ التزامات السلطات الحكومية "بصفتها ولي الأمر الاعتباري" ركَّزت أكثر على حاجات اليافع ومستقبلاته أكثر من التركيز على القضايا السياسية الأوسع نطاقاً.

التوصيات

تتحدى توصياتنا ثقافة الضوابط العقابية على الهجرة التي تزداد عقوباتها تشدداً ونقول إنَّ الإنفاق العام على هؤلاء الأطفال قد يحول دون وقوع مشكلات بعيدة الأمد تؤثر على رفاههم ومشاركتهم السياسية واستيطانهم.

المساعدة على العودة الطوعية وتحفيز العودة: لا بد من إنشاء نقاش مبكر حول تأسيس الرعاية لليافعين من ناحية إعدادهم للعودة المحتملة خاصة من ناحية الوصول إلى التعليم اللازم لتأسيس المهن المستقبلية وفرص العمل.

التدريب الشامل: على الأمد البعيد يُنصَح بإدخال التدريب في أثناء وجود اليافعين في دور الرعاية قبل بلوغهم السن القانوني. ويمكن تمويل ذلك بصورة مشتركة باستخدام موازنتي الرعاية والتدريب معاً ما يمكّن الكوادر من العمل عن كثب مع اليافعين للتغلب على عوائق العثور على أماكن مناسبة في المدرسة والوصول إلى التعليم المستمر، على سبيل المثال.

النهج الثقافي: تشجيع الشعور بالانتماء سواءً أكان ذلك في أفغانستان أم في المملكة المتحدة، وتشجيع الازدواجية الثقافية التي سوف تساعدهم على التفكير بطريقة إيجابية حول العودة إلى أفغانستان. ويمكن أن يتضمن ذلك النهج محو الأمية والطلاقة اللغوية المناسبة في لغتهم الأصلية وبناء الروابط والشبكات الاجتماعية في أفغانستان. ويمكن استخدام خدمات تعقب الأسر بطريقة أكثر استباقية لتطوير بعض هذه الروابط القليلة التي يتمتع بها هؤلاء اليافعون.

وبالإضافة إلى ذلك، يبقى من الأمور المثيرة للخلاف تمويل مغادري دور الرعاية المصنفين على أنَّهم من المستنفدين لحقوق الطعن (أي "المؤهلين" للترحيل). وتتحمل السلطات المحلية المسؤولية المالية لتوفير الرعاية أمّا دور وزارة الداخلية فيتمثل في أنَها سلطة لإنفاذ القانون. ولا بد من حل التوتُّر الناشئ حول المسؤولية المالية إذا أريد تحقيق الجدوى من المقاربات الأكثر شمولية للتعامل مع رعاية هؤلاء اليافعين ودعمهم. ويمكن لتسليح اليافعين بالمهارات الثقافية المناسبة لمستقبلهم في المملكة المتحدة وبلادهم الأصلية أن يدعمهم في بناء مستقبلاتهم الإيجابية بصفتهم مواطنين مساهمين في أي مكان تأخذهم إليه المقادير.

كيم روبينسون *kim.robinson@deakin.edu.au*
محاضرة في البحث الاجتماعي، كلية الإنماء الصحي والاجتماعي، جامعة دايكن. *www.deakin.edu.au*

لوسي ويليامز *L.A.Williams@kent.ac.uk*
باحثة مستقلة وزميلة بحث زائرة أولى، جامعة كنت. *www.kent.ac.uk/sspssr/*

١. انظر على سبيل المثال غلادويل ك (2013) "فقدان أهلية اللجوء لمن لم يعد طفلاً: من المملكة المتحدة إلى أفغانستان"، نشرة الهجرة القسرية، العدد 44، www.fmreview.org/ar/detention/gladwell/

و شوستر ل ومجيدي ن (2014) "وسمة عار الترحيل وإعادة الهجرة" مجلة الدراسات العرقية ودراسات الهجرة(*Journal of Ethnic and Migration Studies*) العدد 41(4) (Deportation Stigma and Re-migration), http://tinyurl.com/JEMS-2014-Schuster-Majidi

مشهد مشرذم للحماية

روجير زيتر

أدى تغير مفاهيم الحماية والتنوع المتزايد في ممارسات الحماية وفي نطاق عمل الحماية الذي يضطلع به الإنسانيون والجهات الفاعلة الأخرى إلى تزعزع توجهات الحماية الفعَّالة المقدمة للمُهجَّرين قسرًا.

على مدى العقد المنصرم وفي إطار الاستجابة لعوامل التغيير وظواهرها وزيادة تعقد جوانب الهجرة القسرية وغير النظامية وعدم القدرة على التنبؤ بها، ظهرت مساع كبيرة لإعادة صياغة مفهوم الحماية وتنويع ممارسةً الحماية وتوسيع نطاق عمل الحماية الذي يضطلع به الإنسانيون والجهات الفاعلة الأخرى. من حيث المبدأ، بإمكان هذه التطورات الحد على الأقل من المخاطر التي يتعرض لها المُهجَّرون قسرًا ومن استضعافهم لهذه المخاطر والسماح للناس بالفرار من النزاع والعنف وانتهاكات حقوق الإنسان الأمنية.

إلا أن ذلك تسبب في ظهور مشهد حماية متشرذم يعاني من مشكلات في المفاهيم واختلاف في المعايير والإجراءات والحوكمة. وكانت النتيجة زيادة استضعاف المُهجَّرين قسرًا وافتقار منظومة الحماية إلى التماسك والإنصاف.

إعادة تأسيس الحماية - معايير وممارسة متغيرة

لقد أُحرزَ بعض التقدم في بناء معايير الحماية. ففي مؤتمر القِمة العالمي للأمم المتحدة عام ٢٠٠٥، اعتُمد مبدأ المسؤولية عن توفير الحماية[1] الذي يمثل مسعى بعيد الأمد لحماية المعرضين لانتهاكات بالغة في حقوق الإنسان تتسبب في التهجير القسري إلا أنَّ المجتمع الدولي سرعان ما توقف عن إعطاء أي زخم لهذا المبدأ الذي أصبح مهجوراً كالأرض البور. ومع وجود قواعد تسعى للتمشي مع الديناميات المتغيرة للتهجير القسري لا سيما للذين لا تنطبق عليهم أحكام اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١، شهدنا إجـراء تكييفات مثل الأشكال التبعية للحماية: "الحماية الإنسانية" و"الحماية التكميلية" و"الحماية المؤقتة". وقد صدر مؤخراً من مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان تقرير يدعم قواعد الحماية التي يجب تقديمها على الحدود ومعابر الدخول ويهذبها.[2]

وفي حين كان هذا التطور التقنيني للحماية محدود للغاية، تطورت الممارسة العملية وتنوعت بسرعة وعلى نطاق واسع. وفي حين واصلت اللجنة الدولية للصليب الأحمر مسيرتها في تزعم تطوير معايير الحماية، وضعت مجموعة كبيرة من المنظمات غير الحكومية والمنظمات الحكومية الدولية ومنظمات الأمم المتحدة الإنسانية استراتيجيات للإجلاء الإنساني في حـالات الطوارئ والحماية المدنية الأساسية في مناطق الحرب. ويناصر عدد من المنظمات غير الحكومية مبدأ الحماية الذاتية بشدة. ومثَّلت المجموعة العالمية للحماية دوراً مهماً في إرساء معايير الحماية وسياساتها ونشرها وفي بناء القدرات. وبالنسبة للمناطق الحضرية، يجرى تنقيح

إنقاذ لاجئين سوريين في البحر الأبيض المتوسط على يد طاقم سفينة إيطالية، غريكالي مارس/آذار ٢٠١٤

أدوات الحماية وصكوكها. وفي أوروبـا، تعد المنظومة الأوربية العامة لطلب اللجوء لعام ٢٠١٣ - بالرغم من الانتقادات الكثيفة التي وجهت لها - صكاً واسع النطاق يسعى لضمان اتساق معايير الحماية والأداء في جميع الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي.

وقد سدت ثغرات الحماية المعيارية لدى رعايا البلدان الثالثة الذين علقوا على نحو غير مباشر في بلدان النزاع -وهم المهجَّرون الذين تقطعت بهم السبل مثل ٨٠٠ ألف مهاجر وعامل مهاجر علقوا في ليبيا أثناء انتقالهم في عام ٢٠١٠ - بشكل كبير من خلال الإجراء المشترك بين المنظمة الدولية للهجرة ومفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين. واعتمدت المفوضية الأوروبية برنامج الإنماء والحماية الإقليمي الذي يمثل صكاً قيماً محتملاً وإضافة لجودة ممارسات الحماية المقدمة للمُهجَّرين قسرًا وموثوقيتها في مناطق المنشأ.

وبالنظر إلى حافظة معايير الحماية وممارساتها الموسعة، قد يبدو للرائي أنَّ ثمة تقدم محرز إلا أن تلك المعايير

مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين/ دانيلو

تستهدف في المقام الأول اللاجئين فقط ولا تسري على فئات المُهجَّرين الأوسع الذين هُجِّروا قسراً ولا ينطبق عليهم التعريف المعياري للاجئين. وبهذا، ثمة تساؤلات مفهومية وعملياتية مهمة تشير إلى تقلص مساحة ممارسات الحماية وجودتها (مبينة أدناه) وإلى أنَّ القواعد والمعايير الدولية لم تعد سوى مجرد أوامر عملياتية وسياسية ما أوجد بيئة حماية متذبذبة ومتشرذمة.

من قواعد الحماية إلى إدارة الحماية

بالإضافة إلى المبادرات المعيارية "الناعمة" الواردة أعلاه، ثمة اهتمام أكبر حاليًا بسياسات الحماية وصكوكها العملياتية. ويعكس ذلك التغيير العميق في جوهر منطق الحماية وممارساتها ويعززها. ويعد ذلك تحول من المبادئ القائمة على القواعد إلى "إدارة" الحماية التي يرتبط بها إعادة تكوين الهياكل والمسؤوليات المؤسسية. وتبزغ إحـدى الأمثلة على ذلـك من داخـل الاتحاد الأوروبي حيث يوضح كل من النهج العالمي بشأن الهجرة والانتقال - الذي يعد السياسة الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي - والمنظومة الأوربية العامة لطلب اللجوء كيف حلت إدارة ممارسات الحماية محل البحث بدلاً من الشروط المعيارية لتقديم الحماية التي قد تعالج الديناميات الجديدة للهجرة الدولية.

وبمعنى أخـر، اقتصرت الحماية في منظور الهيئات الدولية والفاعلين الإنسانيين على كونها مهمة مؤسسية وعملياتية. ولعل ما ترتب على ذلك من فقدان السيادة المعيارية للحماية أحد أكثر النتائج أهمية لأسلوب معالجة تحديات الحماية التي تفرضها الديناميات المعاصرة للهجرة القسرية.

التنوع والتقلب المفهومي

يحتدم الجدال ويقل التوافق بشأن ما إذا كان يجب النظر لتقديم الحماية بوصفها تقوم على "وضع" الفرد أو "احتياجاته" أو "حقوقه" حتى نتمكن من معالجة نطاق أوجه الاستضعاف والمخاطر المتنوعة التي تواجهه المُهجَّرين قسرًا على نحو أفضل. الحماية **القائمة على وضع** الفرد: تتوقف على الأطر القانونية والمعيارية الدولية مثل اتفاقية عام ١٩٥١ التي تصنف فئات معينة من المُهجَّرين قسرًا مثلما ورد في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالنزوح الداخلي لعام ١٩٩٨ التي سادت في

خطاب الحماية والاعتبارات العملياتية. ولكنَّ تصنيف تحديات الحماية وفقاً لوضع الفرد لا يلبي بدقة احتياجات الحماية المعاصرة.

وبالمقابل، يؤكد بعض الفاعلين الإنسانيين مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر على وجود حاجة للحماية من مجموعة واسعة من التهديدات مثل العنف البدني المباشر والإكراه والاستغلال والحرمان المتعمد بغض النظر عن التصنيف أو الوضع المعياري للفرد . وفي الواقع، مع تجسّد النزاع العنيف والهجرة القسرية في عدة أشكال جديدة، تزعم هذه الهيئات ضرورة إسناد الحماية على نهج **قوامه الاحتياجات** يستجيب لأوجه الاستضعاف هذه ولا يعتمد على وضع قانوني معين. وتفترض اتجاهات جدلية أخرى تدعمها بعض المنظمات غير الحكومية الإنسانية والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر ضرورة إتباع منهجية **قوامها الحقوق** للاعتراف باستحقاقات الحماية للمُهجَّرين قسرًا وتحديدها. أي إن الحق في الحماية مثله مثل الحقوق الأخرى استحقاقاً لجميع البشر وفي القلب منهم المهجَّرين قسرًا. وهي لا تتوقف على وضع قانوني (أو اجتماعي أو سياسي) محدد.

وبصرف النظر عن الأساس الذي تقوم عليه الحماية، تشير جميع المناهج الثلاثة إلى ضرورة وجود إطار عمل شامل بقدر الإمكان إلا أنَّ هذا الطموح ما زال مشرذماً.

الغموض الهيكلي للحماية

هناك انقسام واضح ومتزايد بين مفاهيم الحماية وممارساتها في مناطق التهجير القسري الجماعي في بلاد الجنوب مقارنة ببلاد الشمال حيث تلاشت كثيراً الأنظمة التي ببساطة لا تسمح للاجئين وطالبي اللجوء والمهاجرين قسرا الآخرين بدخول أراضيها. ومن منطلق المعايير القانونية الدولية والتقنينية المحددة في القانون الدولي، ظهر نموذج ثنائي المسارات للحماية. ففي المناطق التي تفرز الغالبية العظمى من المُهجَّرين قسرًا عالمياً، يُروَّج لتحسين المعايير والقدرة الموسَّعة على الحماية من قبل الفاعلين الخارجيين ولاسيما من بلاد الشمال. وتقلص هذه الدول ما بعد الصناعية نفسها في الوقت عينه فرص الحصول على إجراءات لجوء عادلة وتخفض تدريجيًا التزامها بإعادة توطين اللاجئين.

ويتجلى هذا الانقسام بوضوح في منظومة الاتحاد الأوروبي أكثر من أي مكان آخر. ويعالج الاتحاد الأوروبي مسألة المهاجرين وطالبي اللجوء خارج الأقاليم من خلال شراكات التنقل واتفاقيات إعادة القبول مع بلدان العبور والبلدان المجاورة وهي عملية تعرف باسم "إعادة المتاخمة". وفي أثناء ذلك وبالقرب من أوروبا نفسها، وُضعَت مجموعة من الصكوك والتدخلات خاصة في دول الأعضاء في الجنوب والبحر الأبيض المتوسط لتعزيز أمن الحدود الخارجية المشتركة: وكالة فرونتكس ونظام يورسور والمكتب الأوروبي لدعم اللجوء[٣] وفرقة العمل المعنية بالبحر الأبيض المتوسط. وقد خصصت هذه العملية لإدارة أمن أوروبا ومعالجة تحديات تدفقات الهجرة المختلطة ما قلص بشدة جودة الحماية المقدمة للمُهجَّرين قسرًا.

ويعد هذا النهج مزدوج المسار في تقديم الحماية دليلاً آخراً على تشرذم المشهد.

انقسام الممارسات والتنفيذ المؤسسي

تفتقر ممارسات الحماية المتكاثرة المذكورة أعلاه لإطار عمل متماسك وممنهج ويعوزها الدعم المعياري الشامل. وبدلاً من ذلك، وضعت مجموعة واسعة من السياسات والصكوك والاستجابات العملية التفاعلية إلى حد كبير وصممت لتناسب سياقات حماية وثغرات حماية محددة.

وحتى حيث التماسك والتقارب هو الهدف، كما هو الحال مع المنظومة الأوربية العامة لطلب اللجوء، ما زال هناك سياسة واسعة واختلاف عملي كما أشار تقرير يوروستات مؤخراً.[٤] ويوجد اختلافات في الإجراءات (الاستقبال والقبول وتحديد وضع الفرد واختبارات التحقق من الجنسية والسن والطعون والترحيلات) إضافة إلى اختلاف المعايير والممارسات (على سبيل المثال الحصول على المشورة القانونية والاحتجاز والترحيل والحماية المؤقتة).

ويقابل هذا النقص في تماسك الممارسات عدم وجود استجابة مؤسسية شاملة لتقديم الحماية. وقد وضعت كثير من المبادرات على يد الهيئات الدولية أو الحكومات أو الاتحاد الأوروبي أو المنظمات غير الحكومية الإنسانية

على أساس فردي لتحقيق أهدافهم المؤسسية المحددة أو استراتيجيات برامجهم أو أولويات سياساتهم. اللافت في ذلك أنّه في حين يقع واجب الحماية الدولي على عدد ضئيل جداً من الهيئات - مثل: مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين واللجنة الدولية للصليب الأحمر - تدرج كثير من المنظمات الإنسانية وخاصة المنظمات غير الحكومية حالياً الحماية ضمن استجاباتها للهجرة القسرية وكأن لديها ولاية للقيام بذلك. وتمتلك كثير من المنظمات الإنسانية الآن طاقم حماية متخصص وسياسات متطورة واستراتيجيات حماية خاصة. ويمكن القول إن ذلك التنوع في ممارسات الحماية من شأنه تكييف نشاط الحماية على نحو يناسب الأوضاع والاحتياجات الخاصة وكذلك القدرة الاستيعابية للجهة الفاعلة المقدمة للحماية.

ولكن، ينبغي أن يعزز أثر هذا التنوع في توجهات الحماية الاستجابة المفصلة لتحديات الحماية المعاصرة وبالتالي التذبذب في الأساس المعياري للحماية.

تسييس الحماية

أخيراً، لعل أكثر الأدلة المقلقة على الانقسام القائم في توجهات الحماية بيئة الحماية المسيسة جداً والبعيدة كل البعد عن المبادئ المعيارية التي تستند عليها الحماية في المقام الأول. فقد صارت ممارسات الحماية انتقائية وأداة لخدمة المصالح الوطنية والخطاب السياسي الذي يعزز توريق الهجرة واللجوء (غالباً في بلدان ما بعد الصناعية) على حساب حقوق المهاجرين وحمايتهم. وتعد حقيقة أن الحماية العابرة لحقوق الإنسان والمبادئ المعيارية والقانونية والسياسة أكثر الأدلة إزعاجاً على المشهد المشرذم الذي تشهده توجهات الحماية.

ولا يوجد مكان على وجه البسيطة يسيس قضايا إعادة المتاخمة وحماية المُهجَّرين قسرًا بشدة في الخطابات العامة مثلما تفعل أوروبا مع قضايا الهجرة الدولية والهجرة المختلطة والانتقال بين الدول الأوروبية وطالبي اللجوء واللاجئين. فالانتخابات الوطنية وانتخابات البرلمان الأوروبي في عام ٢٠١٤ وارتفاع كراهية الأجانب جميعها براهين كثيرة على ذلك. ولا ينافس الاتحاد الأوروبي في تزعزع توجهات الحماية بسبب الخطاب السياسي المعاصر إلا أستراليا.

الخاتمة

بدلاً عن دعم ممارسات الحماية، أسفر هذا المشهد المقسم عن منظومة حماية تفتقر التماسك والإنصاف وعن تنامي أزمة الحماية ولا سيما على الحدود الأوروبية. وهكذا، يزداد استضعاف المُهجَّرين قسرًا وتتضاءل حقوقهم وتمتعهم بالكرامة أكثر وأكثر.

وعليه، أصبحت كيفية تطوير معايير الحماية وممارساتها وتكييفها على نحو يستجيب لأنماط مختلفة اختلافاً جذرياً من نزوح السكان وديناميتاتهم في العالم المعاصر مقارنة بحين وضعت المبادئ المعيارية والأطر الدولية أصل التحدي الذي لا يزال قائماً.

روجير زيتر *roger.zetter@qeh.ox.ac.uk*
أستاذ شرف في مركز دراسات اللاجئين، جامعة أكسفورد.
www.rsc.ox.ac.uk

تستند هذه المقالة إلى تحليل دراسة حديثة أجرتها اللجنة الاتحادية السويسرية المعنية بشؤون الهجرة.[5]

١. www.who.int/hiv/universalaccess2010/worldsummit.pdf

٢. مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (2014) مبادئ مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان الموصى بها والمبادئ التوجيهية بشأن حقوق الإنسان على الحدود الدولية.
(OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders)
www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/A-69-CRP-1_en.pdf
متاح باللغة الإنجليزية فقط.

٣. وكالة فرونتكس: وكالة أوروبية معنية بإدارة التعاون العملياتي على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. نظام يورسور: نظام مراقبة الحدود الخارجية الأوروبية. نظام إيسو:المكتب الأوروبي لدعم اللجوء

٤. يوروستات (2014) إحصائيات اللجوء.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

٥. زيتر ر. (2014) حماية المُهجَّرين قسرًا – حالة التقرير الفني المفهومي، تحديات وأساليب التطوير
(Protecting Forced Migrants – A State of the Art Report of Concepts, Challenges and Ways Forward)
www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/aktuell/news/2014/2014-12-18.html

تُعد نشرة الهجرة القسرية النشرة الأكثر قراءة في مجال الهجرة القسرية

تُنشر نشرة الهجرة القسرية باللغات الإنجليزية والإسبانية والفرنسية والعربية وهي متوافرة مجاناً بإصداريها المطبوع والإلكتروني

وتوفر نشرة الهجرة القسرية للمؤلفين المشاركين فيها من جميع أنحاء العالم المنبر لتحليل الأسباب الدافعة للتهجير وآثارها ومناقشة السياسات والبرامج والمشاركة بنتائج البحوث والتحدث عن الخبرات الواقعية في إطار التهجير وعرض الأمثلة عن الممارسات الجيدة والتوصيات بشأن السياسات والإجراءات

تتمثل أهداف نشرة الهجرة القسرية فيما يلي:

- المساهمة في تعزيز السياسة وممارسة الأشخاص المتأثرين بالهجرة القسرية.
- توفير منبر لإيصال أصوات المهجَّرين.
- تجسير الفجوة بين البحث والممارسة.
- رفع الوعي حول أزمات التهجير التي لم تحظ بالاهتمام المطلوب (أو التي لم تُغط قضاياها تغطية كبيرة).

تعزيز المعارف والاحـترام إزاء الصكوك القانونية وشبه القانونية المتعلقة باللاجئين والنازحين والأشخاص المحرومين من الجنسية.

تدعم نشرة الهجرة القسرية المصالح وحاجات المعلومات لكل من يشارك من أشخاص وهيئات في أعمال الاستجابة للأزمات المسببة للتَّهجير والنُّزوح الداخلي، وتنشر البحوث ذات الصلة بهذه المصالح والحاجات وتهدف إلى دعم التعليم والتدريب والمناصرة وصناعة السياسات والبحوث. ونشرة الهجرة القسرية محايدة وتلتزم بحقوق حماية الأشخاص معدومي الجنسية والمهجَّرين بجميع أنواعهم.

نُشجّع القراء على إرسال مقالاتهم للنشر حول أي جانب من جوانب الهجرة القسرية المعاصرة. يدور كل عدد من أعداد النشرة حول موضوع رئيسي لكننا نخصص جزءاً في كل عدد للمقالات الأخرى التي لها علاقة بالهجرة القسرية أو اللاجئين أو النازحين أو المحرومين من الجنسية

يرجى ملاحظة أنَّنا لا نتقاضى وماً على تقديم المقالات للنشر ولا على معالجتها ونؤكد على أننا مجلة مفتوحة الوصول

الأعداد السابقة

جميع أعدادنا السابقة موجودة على موقعنا على الإنترنت ويمكنك الاطلاع على قائمة بها تضم صور الغلاف وتذكر الموضوع الرئيسي لكل عدد على الرابط التالي

www.fmreview.org/ar/issues

www.fmreview.org/ar/dayton20