

البوسنة والهرسك بعد عشرين عاماً من توقيع اتفاقية دايتون للسلام

أندرو ماين

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

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 عديدة 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:

- التشرد في النظام المؤسسي في البوسنة والهرسك الذي يطيل عملية اتخاذ القرار ويعرقل التنسيق.
- غياب المعلومات المحدثة 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 المهجرة 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.

أنهى اتفاق دايتون للسلام الحرب في البوسنة والهرسك بتاريخ ١٤ ديسمبر/كانون الأول ١٩٩٥، وجاء نص الملحق السابع بشأن "الاتفاق المتعلق باللجئين والنازحين" على النحو التالي: "لكل اللاجئين والمشردين، بعد عودتهم إلى ديارهم الأصلية [...] الحق في أن تعاد لهم ممتلكاتهم التي حرموا منها في سياق الصراع منذ عام ١٩٩١ وفي أن يُعوضوا عن أي من الممتلكات التي لا يمكن إعادتها إليهم تعويضاً مناسباً" وفي السنوات العشر التالية للاتفاقية، عاد أكثر من مليون شخص من إجمالي ٢,٢ مليون شخص هجرهم 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. ويمكن هذا بدوره سلطات البوسنة والهرسك من بدء تخطيط المشروعات التي تلبى 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 تلبى إلا الاحتياجات

وفي بعض البلديات، حُرِّمَ 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 أنفسهم ساءت الحياة كثيراً في تلك الآونة. فلم تستطع بعض العائلات الاستمرار في البقاء في حين كافتحت 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 سرايفو 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. لكنها 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

وقد تستغرق المشاريع وقتاً طويلاً لتنفيذها وقد تساعد من ليسوا بحاجة للمساعدة أو ترك من تقطعت بهم سبل العيش وهم في أمس الحاجة لمد يد العون لهم. وقد يتسبب المشروع بالمخاطرة ببناء بيوت تصح خاوية نظراً لاستنفاد الموارد المتاحة بسبب ترك المشكلات دون حل. وقد يبقى المستضعفون من مهجرين ونساء ضحايا العنف وعائدي الأقليات في إملاق وقد يورثون حالتهم المهمشة وشعورهم بالظلم للجيل التالي. وسيظل تبادل الاتهامات عميقة الجذور بين الكيانات وقومياتها المؤسسة لها وتضيق 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 التهجير في وقت الحرب اتضح على خلاف المتوقع أن 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 الأغليات" (من وجدوا أنفسهم ضمن الأغلبية العرقية في مكان إقامتهم قبل الحرب) وضعت **الخطة الثانية** لحشد الجهود الدولية لتحقيق عودة الأقليات. لكن 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.



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 داخليا 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 عوزاً 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 المزمع 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 إدارتها 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.

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 تنفذه 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



- 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 والإمهاء 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 للإصلاحات في الدول الراغبة في الانضمام للاتحاد الأوروبي بالمساعدات المالية والفنية
٥. على يد الوزير الجديد لحقوق الإنسان واللاجئين، الوزيرة سميحة بروفانث.

http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm

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 القادمين 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).