

# 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 وأتباع 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.

الأمريكية. وعلى الرغم من بقاء 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.

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

## 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

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

المصلحة الدوليين آنذاك أي نهج موحد أو رؤية واضحة كيفية 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 أدرجت 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. ودعّمت اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي منهجاً من شقين: 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 وأعدت الحكومة الصربية إطلاق عملية سرايفو من جديد.

وأُسفرت الجهود الدولية عن انعقاد مؤتمر بلغراد ٢٠١٠ حيث أصدر وزراء خارجية الدول الأربع بياناً يؤكد مجدداً التزامهم بحل أوضاع التهجّر 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 يوسيفيتش ونظيره الصربي تاديتش الفرصة لجعل مشكلة اللاجئين على رأس جدول الأعمال السياسي. وأعرب الرئيسان اللذان يُعرّف عنهما بالاعتدال من بين القادة الأوروبيين عن استعدادهما لمعالجة القضايا الحساسة - مثل: ترسيم الحدود والمفكودين والدعاوى القضائية المتبادلة عن جرائم الإبادة الجماعية، التي كانت قد تسببت في الوصول إلى طريق مسدود مع أسلافهم.

ومثّل مؤتمر بلغراد ٢٠١٠ بداية لعامين من المفاوضات والعمل المكثفين. 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

المالحق 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 غيايباً 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 سرايفو 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 لمساعدة 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 سرايفو الدعم السياسي اللازم ولم يكن لدى أصحاب



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

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 للأمر وتخشي لأجله الدول المجازفة بالتعاون 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 التعميق 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

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

وأخيراً، 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.

ومعنى آخر، 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 أن 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 أن تطلعاتها لدخول الاتحاد الأوروبي دفعتها لتحسين برامجها الإسكانية والتزامها بالعملية الإقليمية. وقلبت 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.

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، لكن 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 الذات هو التحدي الأساسي يصبح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو المنظمة الدولية للهجرة الشركاء الأكثر ملاءمة. ولا يتوقف الأمر عند اختيار الهيئات ذات الولايات الملائمة بل يجب أن يُكَلَّل ذلك بدفعة قوية من إحدى الجهات الفاعلة السياسية. وفي حين لا يمكن تكرار آلية شروط الاتحاد الأوروبي المحكمة، 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 المطوّلة.

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](mailto:mitrovic.o@gmail.com)

خبيرة الهجرة والتنمية، المنظمة الدولية للهجرة، بلغراد  
[www.iom.int](http://www.iom.int)

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



مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين، هجر كرايغ

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 للهجرة 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 أنها آلية فعالة لمواصلة حلول دائمة في كثير من الجوانب. وكانت هذه المرة الأولى لإطلاق المبادرة الخاصة لإعطاء الأولوية 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