الدبلوماسية الغربية وأزمة اللاجئين في كوسوفو

بقلم: مايكل باروتشيسكي

Crown Copyright/Capt Gallagher

الدمار الذي ألحقته القنابل بطريق على جسر يصل بريشتينا وبودوييفو

يزعم هذا المقال أن الخيارات الدبلوماسية الغربية لم تستنفد تماماً قبل اللجوء إلى استخدام القوة.

تمثل أحداث العنف الأخيرة التي جرت في كوسوفو جزءاً من صراع من أجل الاستقلال ظل يدور لعدة سنوات في يوغوسلافيا السابقة والحالية. وكان العامل الهام الذي استجد إلى حين تدخل حلف شمال الأطلسي، هو استخدام العنف من قبل طرفي الصراع. وقد جاء تصاعد العنف هذا بعد فترة حرم خلالها ألبان كوسوفو من بعض حقوقهم الإنسانية الأساسية، وأعلنوا أثناءها صراحة عن عزمهم على عدم الالتزام بالقوانين اليوغوسلافية أو الصربية. وفي خلال العقد المنصرم، أنشأ ألبان كوسوفو مجتمعاً موازياً يشمل هياكل حكومية ونظاماً تعليمياً ومنظومة لتحصيل الضرائب، ظل قائماً بصفة غير رسمية خلال حكم بلغراد القمعي. وفي ظل اعتماد السياسيين في بلغراد وبريشتينا على حد سواء على إذكاء الروح القومية للمحافظة على شعبيتهم، علينا ألا نستغرب حرص جميع القوى الفاعلة المنتمية للطرفين على تشجيع التشدد في مجتمعاتها رغبة منها في إفشال أية حلول وسطية قد تظهر أثناء تفكك يوغوسلافيا.

ومن وجهة النظر الإنسانية، يبدو أن الموقف المتشدد الذي تبناه بعض أعضاء حلف شمال الأطلسي الذين شاركوا في عملية سلام رامبوييه لم يؤد إلا إلى تفاقم الصراع الدائر في كوسوفو. فقرار الحلف بقصف المدن في جميع أرجاء يوغوسلافيا قد زعزع استقرار دول البلقان لأنه حول صراعاً داخلياً خفيفاً إلى أزمة إنسانية إقليمية. وعندما نأخذ في الاعتبار ما أحرز من تقدم أثناء المحاولات الدولية السابقة لحل الأزمة، يتضح لنا أنه كان ينبغي استقصاء وسائل أخرى على النحو الأكمل قبل اللجوء لاستخدام القوة. ومع ذلك، لعبت هموم أخرى دوراً بارزاً، الأمر الذي كثيراً ما يحدث أثناء العمليات العسكرية ذات الدوافع الإنسانية. وكان من سوء الحظ أن دفع سكان البلقان المدنيين ثمناً باهظاً، عدا عن أنهم سيستمرون في العيش في بيئة غير مستقرة لسنوات مقبلة.

وحتى نستوعب نتائج الجهود الدبلوماسية الغربية التي بذلت لحل أزمة كوسوفو، علينا أن نفرق بين الوضع الإنساني السائد قبل وبعد بداية مارس/آذار ١٩٩٩. ولا بد من وضع قرار حلف شمال الأطلسي بالبدء في القصف الجوي في ٢٤ مارس/آذار في سياق الإنذار الذي وجهه للحكومة اليوغوسلافية عند انتهاء محادثات سلام رامبوييه (١٩ مارس/آذار) وسحب المراقبين الدوليين التابعين لبعثة رصد الوضع في كوسوفو (بعثة الرصد) من كوسوفو (٢٠ مارس/آذار). فالسياق السابق يختلف تماماً عن الفترة التي سبقت الجولة الثانية من محادثات رامبوييه (١٥-١٩ مارس/آذار).

الفترة السابقة على مارس/آذار ١٩٩٩

استفاد إقليم كوسوفو من الجهود الدولية الوقائية الواسعة النطاق التي بذلت خلال معظم التسعينيات. وساعدت الوساطة الدولية التي قامت بها منظمات غير حكومية معينة منذ عام ١٩٩٢ الألبان والصرب على توضيح القضايا الصعبة التي كان سيجري التفاوض عليها، مثل المناهج المدرسية واللغات الرسمية المستخدمة. وشاركت الأمم المتحدة من عام ١٩٩٢ إلى بداية عام ١٩٩٩ في بعثة وقائية إلى جمهورية مقدونيا التي كانت تتبع يوغوسلافيا السابقة. لكن البعثة لم تحظ إلا باهتمام ضئيل من جانب وسائل الإعلام الدولية بالرغم مما كان لها من أهمية مباشرة للوضع في كوسوفو. وقد ركزت البعثة جهودها على خطر عدم الاستقرار الإقليمي الناتج عن التوترات العرقية المرتبطة بأزمة كوسوفو وعلى تدفق اللاجئين المحتمل إلى مقدونيا. وكانت الوحدات العسكرية التابعة للأمم المتحدة التي تقوم بدورياتها على الحدود بين كوسوفو وألبانيا مثالاً فريداً على الإجراءات الوقائية في تاريخ الأمم المتحدة. لقد حاز هذا التواجد الهادئ على تقدير السكان المحليين كما ساعد على تهدئة التوتر.

وكانت عملية الانتشار قد شملت أيضاً بعض العاملين بالمفوضية العليا لشؤون اللاجئين الذين كانوا يعدون خططاً لمواجهة الطوارئ المحتملة مثل اختلال استقرار المنطقة نتيجة لنزوح اللاجئين. وكانت خطط المفوضية العليا صحيحة في تقديرها، إذ كانت تحاول احتواء أي نزوح محتمل. وكان من المتعذر الإعداد لمواجهة عمليات النزوح التي قد تستتبع التصاعد الحاد في الصراع، لأن أية خطة فعالة من هذا القبيل كانت تتطلب مستويات تعاون يصعب تحقيقها من الحكومات المحلية ودعماً من القوى الفاعلة الخارجية التي كانت تدعو إلى خطة للسلام. فعلى سبيل المثال، كانت برامج الأخبار الإعلامية في مقدونيا ستمارس ضغوطاً هائلة على الحكومة الهشة لو كانت قد عمدت إلى بحث إمكانية توفير ملجأ لمئات الألوف من ألبان كوسوفو في أراضيها الصغيرة. كما كانت موافقة الحكومات الغربية على المشاركة في تحمل أعباء التخطيط

لتدفق أعداد كبيرة من اللاجئين ستضعف مفاوضات رامبوييه.

ومن فبراير/شباط ١٩٩٨، ازدادت ضراوة القتال بين عصابات الألبان الانفصالية وقوات الصرب القمعية. وتشير تقديرات المفوضية العليا لشؤون اللاجئين إلى أنه حتى نهاية فبراير/شباط ١٩٩٩، جرى تشريد عدد من الأشخاص يتراوح بين ٢٠٠ ألف و٣٠٠ ألف في كوسوفو. وتمثل هذا في نزوح مؤقت إلى الريف نتيجة للعمليات العسكرية الحكومية التي كانت تستهدف سكان القرى المشتبه في تعاطفهم مع العصابات الألبانية. وهذه الأرقام تراكمية، لأن الكثير من السكان النازحين عادوا إلى قراهم المخربة على مدار العام. وتوحي المصادر الإخبارية بأن حجم الخسائر في الأرواح على مدار ذلك العام قد يناهز الألف أو الألفين. ورغم أن حجم معاناة كوسوفو الشديدة والفعلية كانت تستدعي تدخلاً دولياً، إلا أن تحديد الاستجابة الصحيحة كان يتطلب تحليلاً متأنياً.

ونحيت الوسائل الدبلوماسية جانباً

ظلت الجهود الدبلوماسية الغربية الرامية لحل أزمة كوسوفو تحقق نتائج إيجابية حتى نهاية فبراير/شباط ١٩٩٩، إذ اضطرت حكومة بلغراد تحت وطأة الضغوط إلى التقدم بتنازلات لا يستهان بها. وبخلاف ما أعلنه البرلمان الاتحادي اليوغوسلافي في مايو/أيار ١٩٩٨، قبلت حكومة بلغراد الوساطة الدولية. ويصعب، بهذه المناسبة، تخيل قبول عدد كبير من الدول لمثل هذا التدخل الخارجي في قضية من قضاياها الداخلية. بل، إن اتفاق ميلوسوفيتش وهولبروك في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨ قد أدى إلى نشر ما يزيد على ١٤٠٠ مراقب من بعثة الرصد. وكان أغلبهم من العسكريين الغربيين المكلفين بمهمة مدنية ويخضعون لسلطة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. كما كانوا يتنقلون بحرية في كل أرجاء كوسوفو في عربات خاصة تتيح لهم إمكانية الوصول إلى الأماكن الوعرة، ويبلغون عن الاعتداءات التي يقوم بها طرفا الصراع. وكان الاتفاق يسمح أيضاً لحلف شمال الأطلسي بالقيام بطلعات مراقبة جوية فوق كوسوفو. وقد سُمح أيضاً للقوافل التي تقودها المفوضية العليا لشؤون اللاجئين بتوزيع معونات الطوارئ بصورة مباشرة على أسر رجال حرب العصابات الانفصالية في الأرياف، مما يُعد تنازلاً كبيراً من قبل حكومة تحرص على ممارسة سيادتها على ترابها الوطني.

والأهم من كل ما سبق، هو موافقة حكومة بلغراد بصفة عامة على الأبعاد السياسية لخطة سلام رامبوييه ومن أهم عناصرها تدعيم الحكم الذاتي في إقليم كوسوفو. وكانت بلغراد خلال العقود المنصرمة تستغل إخلال الدعاوى الانفصالية بالأمن الوطني والنظام الدستوري حتى تجد مبرراً لحكم كوسوفو بصورة مباشرة وتحجيم الحكم الذاتي المحلي الذي كان الدستور الصربي لعام ١٩٩٠ قد أعاد تأكيده. وكان الساسة اليوغوسلاف قد أعلنوا على الملأ قبولهم بأن يحكم ألبان كوسوفو أنفسهم مع أقل قدر من التدخل من قبل بلغراد. وقد حققت الضغوط الغربية هذه النتائج بالرغم من عدم تخلي الساسة الألبان عن مطالبتهم بالاستقلال وقلة التنازلات التي ارتضوا بتقديمها.

الوضع الإنساني في مارس/آذار ١٩٩٩

من المبادئ الأساسية للقانون الدولي ضرورة استنفاد جميع الوسائل الدبلوماسية قبل اللجوء إلى استخدام القوة. ومن سوء الحظ، أن أعضاء حلف شمال الأطلسي الكبار قرروا عدم استثمار النجاح على الصعيد الدبلوماسي أو تحرك عملية السلام الذي سبق وصفه، واختاروا بدلاً من ذلك سلوك طريق حافل بالأخطار.

لقد انتهت عملية سلام رامبوييه لأن السلطات اليوغوسلافية رفضت قبول البعد العسكري للخطة الذي كان يتمثل في سيطرة حلف شمال الأطلسي على كوسوفو من خلال تواجد في الإقليم بقيادة الحلف. وقد فشل أعضاء الحلف الرئيسيون في طرح أسباب مقبولة تبرر استعدادهم للموافقة على هذا النوع من التواجد الدولي دون سواه. وتبرز أهمية هذه النقطة بالنظر إلى أن البعد السياسي لخطة رامبوييه كان يشمل منح ألبان كوسوفو الحكم الذاتي فيما يتعلق بكافة القضايا الداخلية بما في ذلك الأمن (سحب قوات الأمن الصربية وضم فصائل حرب العصابات المختلفة تحت لواء جيش تحرير كوسوفو وتحويلها إلى وحدات من الشرطة). وليس ثمة شك في أن سحب القوات الصربية كان سيؤدي إلى تخفيف شعور السكان الألبان بالخطر بصورة كبيرة. وجدير بالذكر، أن الوضع في كوسوفو كان يختلف عن الصراع في البوسنة والهرسك حيث مازالت الأرض هي مطلب قوات أمن الطرفين المتخاصمين.

كما لم تُستقص صور الوجود الدولي الأخرى بالرغم من إعلان الرئيس الصربي ميلوتينوفيتش أن حكومته على استعداد لمناقشة توسيع الوجود الدولي في كوسوفو. والتساؤل المطروح هو، إذا كان الإطار السياسي يوحي، ولو بصورة جزئية، بضرورة أخذ عزم حلف شمال الأطلسي على ممارسة دور أشد بأساً في البلقان في الاعتبار، فلماذا لم تركز الدبلوماسية الغربية على زيادة شأن بعثة الرصد في كوسوفو وتدعيمها بنشر القوات بما في ذلك قوات من دول لا تنتمي إلى الحلف حتى تتولى رصد الانسحاب الصربي؟ علماً بأن المجال كان سيظل مفتوحاً أمام فرض العقوبات أو حتى استخدام القوة في حالة عدم احترام بلغراد لجدول الانسحاب الزمني.

ومع انهيار محادثات رامبوييه وارتفاع نبرة تحذيرات حلف شمال الأطلسي، احتشدت قوات من الحلف على الحدود الفاصلة بين كوسوفو ومقدونيا. وأدى هذا الوضع المتوتر إلى زيادة تواجد الجيش اليوغوسلافي في كوسوفو. وزادت القوات اليوغوسلافية من وجودها بصورة خاصة وثبتت مواقعها في المنطقة الحدودية تحسباً لغزو بري. وتبع ذلك بصورة مباشرة تصاعد نشاط حرب العصابات (التي ركزت على الاستفزاز والتحرش) على طول الحدود. وبدأ تدفق اللاجئين بصورة كبيرة على مقدونيا في تلك الآونة التي أخذ السكان في الهروب خلالها من وجود الجيش اليوغوسلافي ومن مناوشاته مع العصابات. وكان من العلامات الأخرى الدالة على التخلي عن الوسائل الدبلوماسية قرار بعثة الرصد بشأن انسحابها من الإقليم في ٢٠ مارس/آذار الذي اتُخذ من طرف واحد. وفي ذلك الوقت، وردت لأول مرة أنباء طرد سكان بلدات معينة رغم عدم وجود صلة بينهم وبين تحركات العصابات.

وبدأت حملة حلف شمال الأطلسي الجوية بعد ذلك بأيام قليلة. وإذا كان جُل همنا هو محنة السكان المدنيين الإنسانية، فلا شك أن قرار الحلف باللجوء للقوة كان مجافياً للصواب. لذلك علينا ألا نعجب من ازدياد الأنباء الواردة عن ممارسة العنف وارتكاب الفظائع أثناء حملة القصف الجوي، إذ اضطر عدد كبير من السكان إلى النزوح نتيجة لعربدة القوات الصربية في كل أنحاء الإقليم. ونزح ما يزيد على نصف سكان كوسوفو البالغ عددهم مليونين خلال شهرين من بدء حملة القصف الجوي. وبوسعنا تحديد أربعة أنواع من النزوح على الأقل بادئين بأقلها تعقيداً واختلافاً عليه.

أولاً، هرب سكان القرى نتيجة لتصاعد العمليات العسكرية الحكومية ضد مواقع رجال حرب العصابات الحصينة. وازدادت حدة النزوح المؤقت في الريف لزيادة حجم القتال وما استتبعه من صعوبات في العثور على ملجأ في القرى الأخرى. ثانياً، انسحب أهالي بعض المناطق المعينة ممن لهم علاقة وثيقة بأنشطة العصابات نتيجة لإخفاقها في الاحتفاظ ببعض المواقع الاستراتيجية. ثالثاً، أدى قصف الحلف المركز لكوسوفو إلى رحيل

الكثير من المدنيين بحثاً عن مناطق آمنة مثلما هرب غيرهم في سائر أنحاء يوغوسلافيا من المناطق التي كانت تُعد أهدافاً محتملة للقصف. أما السبب الرابع والأكثر تأثيراً على مشاهدي التلفزيون في الغرب، فهو ما قامت به القوات الصربية من عمليات طرد واسعة النطاق للسكان الذين كانت تشعر بأنهم معادون لها. ومن المرجح، أن عددا كبيراً من القوات الصربية كان تحفزه الرغبة في الانتقام والغضب لما كانت تتعرض له المدن الحديثة في سائر أرجاء يوغوسلافيا من قصف جوي بصفة يومية. وليس هذا بالطبع بعذر يبرر العنف الصربي، وإن كان مما هو جدير بالذكر أنه عدم ورود أنباء عالمية تشير إلى أن السكان الألبان الكثيرين المقيمين في بلغراد وفي الأجزاء الأخرى من صربيا قد تعرضوا لسوء المعاملة أثناء الصراع.

ألمح عدد كبير من المعلقين والسياسيين الغربيين عند وصفهم لمحنة ألبان كوسوفو الإنسانية إلى الحرب العالمية الثانية والى جرائم النازيين على

وتبدو الانقسامات التي أدت إليها عمليات الحلف الجوية شديدة الوضوح في مقدونيا أكثر من غيرها. ويحتمل ألا يصمد الائتلاف الحكومي الحالي الهش، الذي يتكون من عناصر قومية متطرفة من أغلبية السكان السلاف والأقلية الألبانية، حتى انتخابات الرئاسة التي ستجري في وقت لاحق من هذه السنة. وكان المجتمعان السلافي والألباني منقسمين انقساماً شديداً بالفعل، ولم يعد أي طرف يثق بالآخر بعد الاستقبال السيء الذي واجهت به وزارتا الدفاع والداخلية اللاجئين القادمين إلى حدود البلاد. إلا أن علينا ألا ننسى أنه كان على حكومة مقدونيا التعامل مع موجة هائلة من اللاجئين كان أي بلد آخر سوف يرى فيها خطراً يزعزع الاستقرار في أراضيه (ولو شئنا التقريب مع مراعاة النسبة العددية، فلنتصور مثلاً ماذا سيحدث لو وصل ٣٠ مليون لاجئ إلى سواحل الولايات المتحدة بصورة مفاجئة).

كان اللاجئون من كوسوفو ألباناً يشعرون بالظلم

ساهم بالفعل قبل القصف الجوي في تعميق الأسباب الجذرية للتوتر.

ومع ذلك، كان من المستطاع تجنب ما نتج من ازدياد في عدم الاستقرار الإقليمي لو أن القوى الغربية احترمت القانون الدولي باستنفاد كافة الوسائل الدبلوماسية قبل اللجوء إلى استخدام القوة. إن ما يُقال عن عجز مجلس الأمن عن التعامل مع الأزمة الإنسانية قول يفتقر إلى الدقة. لقد أبدى جميع الأعضاء الدائمين استعدادهم لعدم استخدام الفيتو إذا ما أجازت الأمم المتحدة إجراء عمليات عسكرية ضد القوات الصربية في البوسنة والهرسك. وبعد مناقشات جادة ومضنية حول أزمة كوسوفو، اعتمد مجلس الأمن قراراً ينص على أن الوضع يمثل تهديداً للسلام والأمن الدوليين. وفي حين أن هذا القرار كان يشير إلى أن أمام الأمم المتحدة إمكانية بحث عدد كبير من التدابير التي من شأنها أن ترغم الصرب على تغيير موقفهم، كان بعض أعضاء مجلس الأمن الدائمين يشعرون بأن الوقت غير ملائم لاتخاذ إجراء عسكري. وقد شرع حلف شمال الأطلسي في عمليات القصف الجوي دون وجود قرار صريح من مجلس الأمن يجيز استخدام القوة لأن أعضاءه كانوا يعلمون أن مثل هذا الإجراء محل خلاف وربما لا يحظى بتأييد عالمي على نطاق واسع.

سوف يتعذر على المجتمع الدولي أن يبدي استجابة لها مصداقيتها في المستقبل بسبب تصرفاته في أزمة كوسوفو

وجه الخصوص. ويتضح من الوضع الذي سبق وصفه أن مثل هذه التشبيهات غير دقيقة كما أنها لا تخدم فهمنا للصراع الذي دار في كوسوفو. وبدلاً من أن يتبع الخطاب الإنساني بشأن كوسوفو منهجاً حريصاً ومتأنياً يأخذ في الاعتبار حقوق الألبان الإنسانية ومخاوف الصرب المشروعة، استخدم لغة أحاطت بهالة من التعتيم قضايا حساسة تتعلق بالتعايش بين الطرفين في هذا الجزء من البلقان. وبناءً على ذلك، يكون حلف شمال الأطلسي قد حول صراعاً سياسياً محدوداً إلى أزمة إنسانية إقليمية.

إن حمل اللاجئين الثقيل الذي وقع على كاهل ألبانيا تستغله قوى فاعلة محلية في الصراع السياسي من أجل السيطرة على هذا البلد غير المستقر. وبعد كل ما قيل، علينا ألا ننسى محاولة الانقلاب التي جرت في أكتوبر/تشرين الأول ١٩٩٨، وأن قوات دولية قد نشرت في ألبانيا أثناء الفوضى التي عمت البلاد في عام ١٩٩٧. كما ازدادت العلاقات المتوترة بين صربيا والجبل الأسود سوءاً بعد انقسام القيادة السياسية في هاتين الجمهوريتين اليوغوسلافيتين. ومن المحتمل أيضاً أن تتعرض العلاقات الدستورية بين الكيانين الفعليين المتبقيين من الاتحاد اليوغوسلافي لتوترات شديدة في المستقبل القريب.

من وضعهم في يوغوسلافيا، ثم انضم إليهم ألبان لديهم شعور مماثل تجاه وضعهم في مقدونيا. ومن غير المحتمل أن يستمر الوضع الدستوري الحالي في مقدونيا لفترة طويلة حتى لو نُفذت برامج الترحيل بفعالية.

إن التاريخ الحديث يطرح على المجتمع الدولي مثالاً لدولة انهارت بسبب الفرص التي أتاحها وجود عدد كبير من اللاجئين على أراضيها والحنق الذي أثاره وجودهم في النفوس. فزائير لم يعد لها وجود بسبب التمرد الذي أدى إليه وجود اللاجئين وما استتبعه من إطاحة بالسلطات المركزية وإنشاء دولة جديدة هي جمهورية الكونغو الديمقراطية.

الخلاصة

بدأت العملية المؤدية إلى تفكك يوغوسلافيا السابقة في عام ١٩٨١ بصفة رئيسية عندما تمرد الألبان في بريشتينا وطالبوا بوضع جديد لكوسوفو. وعززت ردود فعل الصرب إزاء ذلك خلال الثمانينيات هذه العملية. وأضعفت الاعتداءات التي ارتكبها الصرب خلال العقد الأخير من شرعية مطالبة بلغراد بممارسة سيادتها على كوسوفو. ومن هذا المنظور، اكتسب التدخل الدولي في الأزمة مبررات تامة، كما أنه

إن تجاهل الحكومات الغربية القوية لميثاق الأمم المتحدة فيما اتخذته من تدابير أمر له عواقب خطيرة في القرن الجديد. وعندما نقرن مثال التدخل في كوسوفو مع عمليات القصف الجوي للعراق التي تمت دون تصريح من الأمم المتحدة، فلن نعجب أن يكون عدد كبير من شعوب العالم يتوجسون خيفة من روح المغامرة العسكرية الغربية الجديدة تلك ومن استعداد الغرب للتصرف خارج نطاق القانون الدولي. وفي المرة القادمة التي تتصرف فيها قوة عسكرية إقليمية خارج إطار القانون متذرعة بدواعٍ أخلاقية لتبرير "تدخلها الإنساني" في التراب الوطني لجار ذي سيادة فسوف يتعذر على المجتمع الدولي أن يبدي استجابة لها مصداقيتها بسبب تصرفاته في أزمة كوسوفو. ويجب أن يذكرنا كل ذلك بأن للتدخلات انعكاسات شتى لا تقتصر على اللاجئين بحال من الأحوال، بل تمس النظم الإقليمية والدولية التي تحدد أمن الدول واحترام حقوق الإنسان في نهاية المطاف.

مايكل باروتشيسكي، باحث متخصص في القانون الدولي ببرنامج دراسات اللاجئين، جامعة أوكسفورد. البريد الإلكتروني:
michael.barutciski@qeh.ox.ac.uk