

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone 251115 517700
Website: www.africa-union.org

مذكرة إعلامية

القمة الخاصة لرؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي
حول اللاجئين والعائدين والمشردين داخلياً في أفريقيا
كمبالا، أوغندا، 19-23 أكتوبر 2009

الموضوع: الاتحاد الأفريقي يتصدى لتحديات التشريد القسري

تستضيفها حكومة جمهورية أوغندا

مقدمة:

سوف يعقد الاتحاد الأفريقي بالتعاون مع شركائه الرئيسيين قمة خاصة لرؤساء الدول والحكومات حول اللاجئين والعائدين والمشردين داخلياً في أفريقيا. وقد تفضلت حكومة أوغندا بقبول استضافة القمة الخاصة، التي تعتبر الأولى من نوعها، وهي قمة تاريخية تعقد في الوقت المناسب حيث ينتظر أن يعتمد رؤساء الدول والحكومات خلالها الاتفاقية الأفريقية حول حماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا، وهي أيضاً الاتفاقية الأولى من نوعها على مستوى العالم.

خلفية القمة الخاصة:

تعرض العديد من الدول الأفريقية ويستمر بعض هذه الدول في التعرض للتشريد القسري للسكان. وقد عملت البلدان الأفريقية معاً خلال الفترة التي سبقت الاستقلال وعقب نيلها الاستقلال مباشرة من أجل التصدي للتحديات الإنسانية المتزايدة الناجمة عن الحروب من أجل التحرير والكفاح ضد الفصل العنصري وكذلك جهود بناء الدول الحديثة القائمة على شعوب مختلفة الأعراق. وقد انبثقت الحاجة إلى العمل الجماعي آنذاك بصورة قوية عن روح الانتماء لأفريقيا التي أدت إلى تعبئة قادة القارة وفي آخر المطاف إلى إنشاء منظمة الوحدة الأفريقية في 1963. كما أدى هذا التعبير الجماعي عن التضامن والتصميم من جانب الدول الحديثة الاستقلال أيضاً إلى إبرام اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1969 التي تحكم جوانب محددة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا والتي تشهد على بعد نظر قادة أفريقيا في ذلك الحين والذي دفعهم إلى وضع وثيقة استراتيجية ثبتت أهميتها على نحو متكرر بالنسبة لحماية الملايين من اللاجئين.

أفريقيا تستضيف أكبر عدد من اللاجئين والمشردين داخلياً:

بعد مضي أكثر من نصف قرن على استقلال معظم البلدان الأفريقية ومرور حوالي عقد من الألفية الجديدة، لا تزال القارة مع ذلك تأوي أكثر من 17

مليون لاجئ ومشرّد داخلي. ومن المؤسف أن عدداً كبيراً منهم ظل لفترات طويلة يعيش في أوضاع المخيمات التي استغرقت سنوات عديدة بل عشرات السنوات في بعض الأحوال. وعليه، تتلاشى إمكانية قيام الأشخاص المستعدين والقادرين على ذلك بالمساهمة في تنمية مجتمعاتهم ودولهم. كما أن الاستمرار في غرض النظر عن هذا العدد الكبير من الناس تترتب عليه عواقب وخيمة بالنسبة للسلام والاستقرار. ويشكل انعدام القدرة على توفير الحماية والمساعدة وإيجاد الحلول في الوقت المناسب وبصورة فعالة للمشاكل التي أدت إلى خلق أوضاع التشريد، تهديداً كبيراً لتقدم أفريقيا.

ومنذ العقدين الماضيين، يعتبر معظم المشردين قسرياً في أفريقيا من المشردين داخلياً. وفي بعض الحالات، كان هؤلاء المشردون داخلياً في الأصل لاجئين عائدين شردوا داخلياً بسبب عدم قدرتهم على إعادة الاندماج على نحو فعال في المناطق التي عادوا إليها. ويعتبر المشردون داخلياً مجموعة مستضعفة بصفة خاصة. وهم كثيراً ما ينزلون ويقومون في مناطق غير آمنة يصعب الوصول إليها. وقد يستمرون في المعاناة على نحو متكرر من سوء المعاملة التي أدت هي نفسها إلى فرارهم. ويتدهور وضعهم أكثر عندما يتعذر عليهم الاعتماد على الحماية والمساعدة من حكوماتهم الوطنية حيث تكون السلطات المختصة غير قادرة أو غير مستعدة لتوفير الحماية والمساعدة لهم. لذلك، يكون من الضروري إيلاء اهتمام متزايد لاحتياجات المشردين داخلياً - عموماً - واحتياجات أكثرهم ضعفاً - خصوصاً - بمن فيهم النساء والأطفال الذين يشكلون العدد الأكبر من اللاجئين والمشردين داخلياً.

مرة أخرى تقوم أفريقيا باتخاذ مبادرات تاريخية لمعالجة هذا الوضع:

عملت الدول الأفريقية لسنوات عديدة حتى الآن مع الاتحاد الأفريقي وشركائه في الأمم المتحدة وخاصة مكتب المفوض السامي للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيره من المنظمات الحكومية وغير الحكومية، من أجل التصدي

للتحديات المتعلقة باللاجئين والمشردين في القارة. وخلال السنوات الماضية، تم حل العديد من النزاعات بما يؤدي إلى توفير إمكانية النجاح في حل أوضاع عدد كبير من اللاجئين والمشردين داخلياً وتمكين السكان المتضررين من العودة إلى أوطانهم. وقد اتخذ الاتحاد الأفريقي عدداً من المبادرات لتعزيز السلام وتشمل هذه المبادرات نشر عمليات لدعم السلام وتعيين مبعوثين خاصين وممثلين خاصين وكذلك حشد الدعم الدولي لعمليات إعادة الإعمار بعد انتهاء النزاعات.

وتضمنت مبادرات الاتحاد الأفريقي أيضاً إنشاء مؤسسات استراتيجية مثل القوات الأفريقية الجاهزة وهيئة الحكماء ونظام الإنذار المبكر والتعاون الوثيق مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية. ويستمر الاتحاد الأفريقي في اعتماد اتفاقيات وسياسات استراتيجية تؤدي إلى ترسيخ السلام ومعالجة الأسباب الرئيسية للنزاعات وتعزيز المصالحة مثل سياسة الاتحاد الأفريقي حول إعادة الإعمار والتنمية في فترة ما بعد انتهاء النزاعات التي اعتمدت في 2006.

ويقوم الاتحاد الأفريقي أيضاً بوضع اتفاقية حول حماية المشردين داخلياً حيث أنه لا تتوفر حالياً أي وثيقة قانونية دولية تغطي المشردين داخلياً على وجه التحديد. فقد تم السعي في إطار المبادئ التوجيهية حول المشردين داخلياً للأمم المتحدة، إلى استخلاص قواعد ومبادئ القانون الوطني والدولي المناسب لحماية المشردين داخلياً أثناء التشريد وبعده ودمجها في إطار واحد. وتمشياً مع الروح التي أدت إلى دفع القارة إلى اعتماد الوثيقة القانونية الأكثر شمولية من أجل حماية اللاجئين - اتفاقية 1969 لمنظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم جوانب محددة من مشاكل اللاجئين في أفريقيا - وأيضاً طبقاً للمبدأ المتمثل في ضرورة إيجاد حلول أفريقية للمشاكل الأفريقية، اتخذت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي القرار لوضع اتفاقية أفريقية من أجل حماية ومساعدة المشردين داخلياً في أفريقيا. ومن المنتظر أن تعتمد القمة الخاصة بالاتفاقية الجديدة - ويعد ذلك من التطورات التي تثبت مجدداً القيادة القوية لأفريقيا فيما يتعلق بمعالجة التشريد القسري للسكان.

تتنوع الأسباب الرئيسية للتشريد القسري في أفريقيا:

بخلاف ما كان يحدث خلال سنوات الكفاح ضد الاستعمار، فإن معظم السكان في أفريقيا الآن يصبحون مشردين لمجموعة أسباب مختلفة تماماً. فبينما يتمثل بعض هذه الأسباب في القوى الطبيعية المعاكسة مثل الزلازل والمجاعات، فإن الجزء الأكبر من أسباب التشريد القسري يكمن في أفعال ترتكبها الدول أو في الإهمال من جانبها مثلما يحدث في انتهاكات حقوق الإنسان، والتهميش السياسي والاجتماعي والاقتصادي، والنزاعات حول الموارد الطبيعية والتحديات المتعلقة بالحكم. وتوجد وراء هذه الأسباب المباشرة - ضمناً - أسباب رئيسية أعمق وأكثر ترابطاً. وبينما قد تؤثر أحياناً عناصر تاريخية أو خارجية على الوضع، فإن الأسباب الرئيسية المسؤولة عن التشريد هي داخلية بدرجة كبيرة. ويتفاقم الوضع من جراء الفقر المدقع والتخلف وانعدام الفرص.

تعتبر الوقاية هي أكثر الطرق فعالية لحماية المعرضين من السكان من أن يكونوا من اللاجئين أو المشردين داخلياً:

توصف الوقاية بأنها أفضل علاج. ويتم تشجيع الدول الأفريقية على طرح السؤال لمعرفة الأسباب وراء اضطرار الملايين من الأفريقيين، ونحن في القرن الحادي والعشرين، إلى الفرار من ديارهم كلاجئين أو مشردين داخلياً. وسوف يؤدي هذا البحث الذاتي إلى النقاش وإلى اتخاذ تدابير متعددة الأوجه من أجل منع التشريد القسري والقضاء على هذه الظاهرة برمتها. ويجب الشروع في اتخاذ التدابير الرامية إلى منع تشريد السكان وتجنب المآسي المقترنة به، قبل بدء الأزمة الخطيرة بفترة طويلة. وفي هذا الصدد، أكدت التجربة على أن السياسات الاستباقية والتدابير المحددة اللتين تعالجان بعض مواطن الخطأ تؤديان إلى تعزيز السلام الراسخ والدائم والمصالحة والاستقرار، كما أنهما تحولان دون تطور الأوضاع مما يؤدي إلى حدوث النزاعات العنيفة والتشريد القسري شريطة أن يتم منح هذه السياسات الأولوية وتخصيص الموارد اللازمة لتنفيذها.

آليات الاتحاد الأفريقي للاستجابة:

تعتبر الإجراءات الوقائية بما فيها المبادرات السياسية مثل تصحيح بعض أوجه الخطأ، الحكم الرشيد، سيادة القانون، تعزيز احترام حقوق الإنسان، حماية الأقليات، حماية الضحايا الممكنين قبل اضطرارهم للفرار، اتخاذ الإجراءات الوقائية اللازمة لوضع حد للزيادة في أعداد المتضررين بالفعل من النزاعات وتعزيز الحلول الدائمة للمأزق الذي يعيشون فيه، من الإجراءات التي يمكن اتخاذها في هذا الصدد.

وتتخذ المبادرات الدبلوماسية من جانب الاتحاد الأفريقي خلال أوضاع النزاعات، غير أنه ينبغي أيضاً البدء في اتخاذ هذه الإجراءات للوقاية وتخفيف حدة النزاعات وحلها، في أسرع وقت ممكن، عند إدراك إمكانية اندلاع أي نزاع عنيف. وتشمل هذه الإجراءات بدء الاتصالات والمفاوضات مع أطراف النزاع. وتعقب ذلك جهود الوساطة من خلال عقد مؤتمرات السلام للتركيز على المشاكل المحددة التي تعتبر مصدر الأزمة.

تتمثل الآلية الأخرى في استخدام المساعي الحميدة لرئيس الاتحاد الأفريقي وتعيين المبعوثين الخاصين. وتعتبر آليات الاتحاد الأفريقي الأخرى مثل مجلس السلم والأمن ولجنة الحكماء والآلية الأفريقية للمراجعة المتبادلة بين الأقران البدائل الأكثر شيوعاً. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المجموعات الاقتصادية الإقليمية تتدخل من جهتها لمنع النزاعات ونزع فتيلها وتسويتها. فيمكن، بدعم من الأمم المتحدة، استطلاع خيارات مثل الإيكواس في ليبيريا وسيراليون وكوت ديفوار، ومجموعة تنمية الجنوب الأفريقي في الجنوب الأفريقي، والهيئة الحكومية المشتركة للتنمية (إيجاد) في شمال وجنوب السودان. كما يمكن أن تلعب المساعدة الإنسانية دوراً هاماً في منع الأوضاع التي قد تتسبب في التشريد القسري من

خلال التخفيف من حدة المشاكل المباشرة وتشجيع الأطراف على الشروع في مفاوضات إنسانية لتسليم المساعدة.

الحاجة إلى حلول فعالة ودائمة:

على الرغم من التزام أفريقيا الذي يستحق الإشادة إزاء قضية اللاجئين والمشردين داخليا ووجود شبكة من الأطر القانونية الدولية والأفريقية المتعلقة بهذه القضية، لا تزال هناك تحديات تواجه التقديم العملي للحماية المساعدة الفعالة للأشخاص المحتاجين إليها وخاصة إيجاد الحلول لمعاناتهم في الوقت المناسب.

نظرا لأن الأمر يتعلق بمعالجة الأسباب الجذرية للتشريد القسري، ينبغي تشجيع الدول الأفريقية على اتخاذ تدابير صارمة لإيجاد حلول مناسبة من شأنها تسوية الأوضاع التي طال أمدها والتي تعيش فيها أجيال من اللاجئين والمشردين داخليا محرومة من حقها في الحياة الكريمة، وأن تكون فرصة للمساهمة في التجديد الاجتماعي والاقتصادي للقارة. بالنسبة للاجئين وفيما تظل إعادة اللاجئين طوعا إلى أوطانهم هي الحل الدائم المفضل في إطار روح التضامن والتعاطف والأخوة الأفريقية، فإنه ينبغي النظر في مسألة الإدماج المحلي للأشخاص الذين لا يستطيعون العودة إلى أوطانهم كحل بديل.

إن إعادة الاستيطان تعني التحويل إلى بلد ثالث مستعد لتقديم حل دائم. غير أن مثل هذه الآلية لتحويل وضع اللاجئين على نحو مستقر وموثوق إلى قاعدة لحل دائم، مفقودة في معظم أنظمة اللجوء في أفريقيا مما يعيق التوصل إلى حل دائم. في إعلان واجادوجو في 2 يونيو 2006، طلب وزراء الاتحاد الأفريقي من الدول الأعضاء القادرة على ذلك بحث مسألة استقبال اللاجئين الأفريقيين المؤهلين بغرض إعادة استيطانهم. وفي هذا الصدد، فإن الأمثلة الرائدة لبوركينا فاسو وبنين تستحق الإشادة.

إن الحلول الخاصة بالمشردين داخليا مماثلة بشكل كبير. وينبغي أن يراعى في المقام الأول بالنسبة لهذه المجموعة قيام الدولة بتوفير الظروف المطلوبة لحمايتهم من المضايقات والترهيب والتمييز وتمنحهم حرية اختيار مكان استيطانهم.

ضرورة مضاعفة الجهود الرامية إلى إعادة الإدماج ودعم الانتعاش وإعادة البناء في البلدان الخارجة من النزاعات:

منذ إنشائه، أحرز الاتحاد الأفريقي تقدما ملحوظا في تسوية العديد من النزاعات في أفريقيا. وكنتيجة لذلك، سُجلت عودة تدريجية إلى السلم والاستقرار في عدة بلدان أفريقية مما جدد آمال الملايين من الأشخاص المتضررين من النزاعات في هذه البلدان حيث بدأ الآلاف منهم في العودة إلى أوطانهم على الرغم من أن الظروف في مناطق العودة بعيدة عن كونها مواتية لإعادة الإدماج. ومع ذلك، فإن الدمار الذي خلفته سنوات النزاع والتخلف والإهمال تحبط الجهود التي يبذلها العائدون من أجل إعادة الإدماج والبناء. ولا يزال غياب نهج شامل للانتعاش وإعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاع على الأصعدة الوطنية والإقليمية والدولية يشكل حجر عثرة. ويزداد الأمر تفاقمًا بنقص الدعم المناسب والدائم لجهود الانتعاش وإعادة الإعمار التي تبذلها البلدان الخارجة من النزاع. إن الجهود غير الكافية لضمان الأمن البشري على نطاق واسع وضعف الاقتصاد المحلي والبنية التحتية الاجتماعية مثل المدارس والعيادات الصحية، تسهل من اهتزاز السلم والاستقرار وتمهد الطريق أمام العودة إلى أوضاع النزاع.

إن العملية الانتقالية من الحرب إلى السلم لا تستلزم تجاوز الأسباب التي أشعلت فتيل النزاع والحد من استمرار النزاع فحسب ولكن أيضا التعامل مع نتائج النزاع. فعلى سبيل المثال، من المرجح أن يظل العديد من اللاجئين والمشردين في أفريقيا على هذه الحالة لمدة طويلة. فبعضهم ولد ونشأ في المنفى أو في التشريد الداخلي. ويتسبب هذا الوضع، بعدة طرق، في تغيير أساليب العيش وسبل كسب

الرزق على مستوى الأفراد والمجتمعات معا. كما تحطم سنوات المنفى الطويلة النسيج الاجتماعي وتحرم الأشخاص من فرصة إعادة بناء آليات جديدة لمواجهة أعباء الحياة. فهؤلاء السكان يواجهون تحديات جسيمة لإعادة بناء أساليب عيشهم فور عودتهم إلى أوطانهم.

لقد بينت التجربة أن معظم النزاعات في أفريقيا كانت متكررة خاصة لأن الحلول غالبا ما كانت قصيرة الأمد وينقصها بعد النظر وتفنيد إلى تدابير تسوية النزاع وبناء السلم والمصالحة. ويكمن التحدي هنا في إيجاد حلول مستدامة لما يبدو أنه نزاعات شائكة في أفريقيا من شأنها أن تتجاوز إيقاف الأعمال القتالية لتشمل إعادة إعمار ومصالحة وإعادة تأهيل وإدماج شاملة ومنسقة في مرحلة ما بعد النزاع. وتتضمن سياسة الاتحاد الأفريقي حول إعادة الإعمار والتنمية في مرحلة ما بعد النزاع مبادئ للانتعاش وإعادة التأهيل والمصالحة بشكل شامل في مرحلة ما بعد النزاع خلال مراحل ثلاث ومن خلال ست دعائم رئيسية. واستنادا إلى سنوات من مشاركة الاتحاد الأفريقية العملية في مثل هذه الجهود، تشمل سياسة الاتحاد الأفريقي لإعادة الإعمار والتنمية في مرحلة ما بعد النزاع كافة جوانب العملية وترتبط تعزيز السلم في المرحلة الانتقالية بالتنمية المستدامة الطويلة الأمد.

إن عملية إعادة البناء في مرحلة ما بعد النزاع بدءاً من مرحلة الخروج من النزاع إلى مرحلة الانتعاش والتنمية معقدة وتقوم قدرات أية مؤسسة بمفردها بما في ذلك الحكومات مهما كانت النية حسنة. ويتطلب ذلك الحاجة إلى إقامة شراكات تضم جميع الفاعلين ذوي الصلة بما في ذلك الحكومات والمنظمات الإنسانية الوطنية منها والدولية، والمجتمع المدني والقطاع العسكري في بعض الأوضاع، والقطاع الخاص ومجتمع المانحين إلى جانب السكان المتضررين أنفسهم. ولتكون الشراكة فعالة، ينبغي أن تخصص لدعم وتكميل الجهود الوطنية المراعية والمواتية لما هو موجود على أرض الواقع. ويجب أن يتعاون كل عنصر فاعل على أساس

أفضل ما هو قادر عليه ومع التركيز على مزاياه النسبية. وسيساعد هذا على تفادي الهفوات والتدخلات المبددة للموارد.

النتائج المتوقعة من القمة الخاصة وطريق المضي قدما:

لقد أوصى كل من المؤتمر الوزاري حول اللاجئين والعائدين والمشردين داخليا في أفريقيا المنعقد في واجادوجو، بوركينا فاسو في مايو 2006، والدورة العادية التاسعة للمجلس التنفيذي للاتحاد الأفريقي المنعقدة في يوليو 2006 في بانجول، جامبيا، بعقد قمة خاصة لرؤساء الدول والحكومات لمعالجة مسألة التشريد القسري في أفريقيا وإتاحة الفرصة للدول الأعضاء حتى تعالج الأسباب الجذرية بغية القضاء على هذه الظاهرة في القارة. ويعتبر إصدار إعلان رسمي بهذا الشأن محركا أساسيا لتنفيذ قرارات رؤساء الدول والحكومات. ومن المنتظر أن يتعهد رؤساء الدول والحكومات في الإعلان الرسمي باتخاذ تدابير ملموسة لمعالجة الأسباب الجذرية للتشريد القسري وتعزيز حماية ومساعدة ملايين اللاجئين والمشردين داخليا في القارة وتوفير الظروف الملائمة لحلول طويلة الأمد. ومن المنتظر أن يقوموا، من جملة أمور أخرى، باعتماد اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة المشردين داخليا في أفريقيا والتوقيع عليها.

في أعقاب هذا الاجتماع، سيتم إعداد خطة عمل لتنفيذ المقررات التي تعتمدها قمة رؤساء الدول والحكومات حول اللاجئين والعائدين والمشردين داخليا في أفريقيا.

التواريخ والمكان:

من المقرر عقد القمة الخاصة في أبريل 2009، في كمبالا، أوغندا. وستُعقد الاجتماعات التحضيرية لخبراء ووزراء الدول الأعضاء المسؤولين عن مسائل التشريد في القارة، من 5 إلى 11 نوفمبر 2008 في أديس أبابا.