

اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية ١٩٦٣ واستمرار التحديات أمام الاتحاد

الأفريقي

ج أو موسيس اوكيلو

بعد انقضاء أربعين عاماً على دخول اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية حول اللاجئين حيز النفاذ، تثير الحالة البائسة التي يعيشها اللاجئون في أفريقيا هذه الأيام تساؤلات حول ما إذا كانت الاتفاقية قد حققت التوقعات المرجوة منها.

واجهت كثير من الدول في أفريقيا بعد مدة قصيرة من استقلالها تحديات تتعلق بإعادة إعمار البلاد وضرورة توفير الحماية والمساعدة والحلول المستدامة للاجئين الذين هجرتهم حروب التحرير والصراع بوجه التفرقة العنصرية في جنوب أفريقيا. تأسست منظمة الوحدة الأفريقية عام ١٩٦٣^١ وسُنّت اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تنظم جوانب محددة من مشكلات اللاجئين واللجوء في أفريقيا (اتفاقية اللاجئين لمنظمة الوحدة الأفريقية) عام ١٩٦٩ ودخلت حيز التنفيذ عام ١٩٧٤. وكان الهم الأكبر التصدي للأعداد الكبيرة للأفارقة الفارين من النزاع الناتج عن الصراع ضد الاستعمار. وكما يقول رئيس تنزانيا في تلك الفترة مواليمو جولوس نيريري: ”رأينا اللاجئين يخرجون من بلاد مستعمرة وكان التفكير لدينا أن نعامل هؤلاء الناس بحسن.“^٢ لم يكن من المتوقع أن مرحلة ما بعد الاستقلال ستشهد استمراراً لمشكلة اللاجئين ولا النازحين، لذلك لم يُذكروا أصلاً في اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية. وفي كثير من أنحاء أفريقيا، تمخض عن الاستقلال اندلاع النزاعات الداخلية في أنغولا و موزامبيق وأوغندا وسيراليون وليبيريا ورواندا على سبيل المثال لا الحصر. وفي السنوات

ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٤



مخيمات الأمم المتحدة للسلمة للاجئين، ب. سوكول

القليلة الماضية، شهدت أفريقيا عودة مستمرة لتقديمية للسلام و الاستقرار إلى تلك البلدان في القارة الأفريقية التي كانت تعاني من المشكلات في ذلك الوقت (وأدت بذلك إلى السماح بعودة كثير من اللاجئين والنازحين)، وفي الوقت نفسه ظهرت نزاعات جديدة، على سبيل المثال في جمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان ومصر وتونس وإلى حد قريب مالي وجمهورية أفريقيا الوسطى والصومال التي تشهد حرباً لا تكاد تنتهي وتمخضت عن نزاع ديني سياسي فظيع. وهكذا ربما نجحت أفريقيا من تحرير نفسها من نير الاستعمار، لكنها لم تحرر نفسها بعد من الانتهاكات الداخلية فيها. وفي كل ذلك، تهجرت أعداد كبيرة من الناس وكثير منهم يجدون أنفسهم في أوضاع ثابتة ومطولة من التهجير التي تستمر سنوات أو عقود في بعض الأحيان. وعلى عكس الحال الذي كانت عليه السنوات التي قادت إلى الاستقلال، يلاحظ أن الأسباب الرئيسية للتهجير القسري في أفريقيا اليوم تسببها النزاعات الداخلية مع أن ذلك لا ينفي وجود بعض العوامل الخارجية المؤثرة على الوضع من وقت لآخر.

وقد سُنت اتفاقية الوحدة الأفريقية لتمكين البلدان المستقبلية للاجئين من تحديد المعايير اللازمة للتعامل مع اللاجئين في تلك البلدان، لكن الاتفاقية نفسها لم تخاطب الأحداث التي تقع في الدول الاصلية.^٣ لكن معظم أنحاء أفريقيا هذه الأيام تشهد عدم الترحيب باللاجئين رغم مبدأ المناصرة و التضامن الذي يحيط بعملية إنشاء اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية. وبدلاً من ذلك، تزداد الدول الأفريقية اتباعاً لما فعلته الأقاليم الأخرى فتغلق حدودها وتهدد بتسفير كل من يدخل إليها من اللاجئين بطريقة غير مشروعة. وحتى في البلدان التي تسمح بدخول اللاجئين دون أي مشكلة وحتى لو كان هناك سياسات إيجابية تجاههم ومطبقة فما زالت مشكلة معاملتهم أمراً آخر إذ ليست المعاملة دائماً منسجمة مع معايير الاتفاقية. في الماضي كانت هذه المعاملة توجه من جانب دول فحسب K أما اليوم فحتى المواطنون العاديون يعاملونهم بطريقة سيئة وهذا ما يؤدي إلى إثارة القلق إذ أصبحت المجتمعات المضيفة أكثر عداءً للاجئين. ففي جنوب أفريقيا، على سبيل المثال، الذي كان مواطنوها بالأصل لاجئين لعدة سنوات يشيع سلوك رهَاب الأجانب وعدم التسامح تجاه اللاجئين.

المستجدات تهدد بقاء واستمرار مؤسسة اللجوء في أفريقيا. وفي الأيام الأولى بعد دخول الاتفاقية حيز التنفيذ قبل ٤٠ عاماً كانت مشاغل الأمن معزوة أساساً إلى النشاطات العسكرية والسياسية التخريبية المشتبه بها التي قد يرتكبها اللاجئين في بلادهم الأصلية. وتضم الاتفاقية أحكاماً خاصة تعالج هذه الشواغل بما في ذلك النص بصراحة على حظر مثل هذه النشاطات التخريبية^٤ وسعى التشريع المبكر للاجئين إلى السيطرة عليهم وحماية الدولة المستقبلية لهم. وهذا الوضع بالذات لا يزيد من تهديد اللاجئين بالعودة القسرية فحسب بل يصاحبه أيضاً حالات كبيرة وصارخة من الإعادة القسرية. وفي حين تُنشط بالدول مسؤولية حماية أنفسهم من الضرر، لا ينبغي أن يكون ذلك الواجب مسوغاً للاعتداء على الالتزامات التي قدمتها هذه الدول بموجب الاتفاقية.

ومنذ ظهور الإرهاب الدولي، أولت الدول قضية الأمن أولوية كاملة عند النظر إلى طلبات اللاجئين. وهذه



أنطونيو وزوجته وأخته وحفيده على وشك العودة إلى الديار من جمهورية الكونغو الديمقراطية إلى أنغولا بعد أربعين عاماً من تهجير أنطونيو. وحتى لو كان لدى العائلة كثيراً من الأسئلة حول حياتهم الجديدة في أنغولا، فإن فرحتهم أكبر من مخاوفهم. تقول ماريا شقيقة أنطونيو "لقد تأثرت كثيراً بشأن عودتي لدرجة أنني لا أستطيع حبس دموعي سوف أرقص عندما نصل إلى الحدود" ورغم العيش لاجئين في بلد أجنبي أربعين عاماً، لا مجال للشك في المكان الذي يشعر أنطونيو بالانتماء إليه. يقول أنطونيو: "أنغولا دياري - إنها بلدي" (أغسطس/آب 2014)

الأداء حتى الآن

مع كراهية ممانعة بعض الدول الأعضاء لتطبيقها رغم دفع المجتمع الدولي لذلك، ومن الجائز أن يقال إن المجتمع الدولي بذل جهده من أجل الضغط لإخراج الاتفاقية إلى حيز التنفيذ الكامل أما الدول الأعضاء فقد تراجعت عن التزاماتها.

ومع كل ما ذُكر هناك بعض الدول في أفريقيا ما زالت تتجاهد للوفاء بالتزاماتها. فقد تبنت إثيوبيا على سبيل المثال ومّارس سياسة الباب المفتوح أمام اللاجئين. فبين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٤ تلقت الدولة حوالي ٤٥٠ ألف لاجئ، وفي ٢٠٠٩ أدخلت سياسة الاستيطان خارج المخيمات التي تسمح للاجئين بالعيش خارج المخيمات شريطة أن يتولوا

في نقاش تاريخ هذه الاتفاقية الذي بدأ قبل ٤٠ عاماً ليست اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية وحدها من يخضع للمراجعة، فأداء الدول الأعضاء أيضاً فيها يخضع للمراجعة من ناحية تحقيق التوقعات المبدئية والرؤية التي جاءت بها الاتفاقية. وعند تبني الاتفاقية في أديس أبابا في شهر سبتمبر/أيلول ١٩٦٩ ودخولها حيز التنفيذ في يونيو/حزيران ١٩٧٤ رُحّب بهذه الاتفاقية ترحيباً كبيراً جداً من ناحيتي موقوتيتها وأهميتها. ولقي الترحيب بالاتفاقية دعماً من المجتمع الدولي من فيه الفاعلون الإنسانيون ونشطاء حقوق الإنسان والأكاديميون وغيرهم من المجتمع المدني. لكن الأمر الذي كان متوقعا بعدها تطبيق الاتفاقية خاصة

ديسمبر/ كانون الأول ٢٠١٤

أموال إعالتهم بنفسهم. وكانت هذه السياسة تنطبق بدايةً على اللاجئين من أريتيريا ثم سرعان ما أصبحت تنطبق على جميع اللاجئين بغض النظر عن جنسياتهم وقومياتهم. وسمحت أثيوبيا بدخول اللاجئين رغم كل التحديات الداخلية المحلية التي تشهدها البلاد ومثال ذلك الأثر الكبير للاجئين على بيئتها الهشة. وكذلك أوغندا تمارس سياسة الباب المفتوح فعرضت على سبيل المثال منح الأراضي للاجئين من أجل زراعتها. وهذان المثالان يمثلان بعض الممارسات الجيدة التي يجب تشجيعها وحثها.

لكن أغلبية البلدان المستضيفة للاجئين في أفريقيا، إن لم يكن جميعها، فقيرة ولا يمكن البدء بها. ومصادرها لا تكاد تكفي لتغطية حتى أبسط حاجات شعوبها ومواطنيها. ويمثل الأثر على هذه البلدان المستضيفة للاجئين في امتناعها المستمر وتركيز كثير منها على النتائج السلبية اكرام تعاملها تجاه اللاجئين. ويمثل ذلك أيضاً تحدياً أمام مبدأ التشارك بالأعباء الذي تحدد الاتفاقية بشأنه ما يلي: "في حالة وجدت الدولة العضو صعوبة في الاستمرار بمنح اللجوء للاجئين فللدولة العضو تلك أن تقدم مناشدة مباشرة للدول الأعضاء الأخرى أو من خلال منظمة الوحدة الأفريقية وعلى هذه الدول الاعضاء أن تلتزم بروح التضامن الأفريقية والتعاون الدولي باتخاذ التدابير المناسبة لتخفيف العبء على الدولة العضو المانحة لحق اللجوء."^٤

حياة أفضل.

الاعتراف بصفة اللاجئين

بموجب تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٥١، على اللاجئ الذي تستضيفه إثيوبيا أن يثبت أن لديه خوفاً مسوغاً لتعرضه للاضطهاد لكي يتمكن من الحصول على صفة اللجوء، وكانت إثيوبيا تعامل كل حالة على حدة. ومع ذلك، كانت أثيوبيا تمنحهم الاعتراف وفقاً لآلية الاعتراف المباشر بهم والمنصوص عليه بتعريف اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية عند التعامل مع الأعداد الكبيرة من طالبي اللجوء. ومع أن هذه الآلية المباشرة لتحديد صفة اللاجئين لم تكن ناتجة عن اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية فقد ساعدت هذه الاتفاقية على أي حال ولو بطريقة غير مباشرة على الترويج لتسريع البدائل أمام عملية بطيئة ومنهكة لتحديد الصفة الخاصة بكل فرد.

وتوفير الغطاء القانوني للاعتراف باللاجئين، كانت الاتفاقية تغطي حتى الأشخاص اللذين يلجؤون من بلد لآخر لأسباب الكوارث البيئية كالمجاعة والجفاف. وفي هذه الحالة، عملت

لكن أغلبية البلدان المستضيفة للاجئين في أفريقيا، إن لم يكن جميعها، فقيرة ولا يمكن البدء بها. ومصادرها لا تكاد تكفي لتغطية حتى أبسط حاجات شعوبها ومواطنيها. ويمثل الأثر على هذه البلدان المستضيفة للاجئين في امتناعها المستمر وتركيز كثير منها على النتائج السلبية اكرام تعاملها تجاه اللاجئين. ويمثل ذلك أيضاً تحدياً أمام مبدأ التشارك بالأعباء الذي تحدد الاتفاقية بشأنه ما يلي: "في حالة وجدت الدولة العضو صعوبة في الاستمرار بمنح اللجوء للاجئين فللدولة العضو تلك أن تقدم مناشدة مباشرة للدول الأعضاء الأخرى أو من خلال منظمة الوحدة الأفريقية وعلى هذه الدول الاعضاء أن تلتزم بروح التضامن الأفريقية والتعاون الدولي باتخاذ التدابير المناسبة لتخفيف العبء على الدولة العضو المانحة لحق اللجوء."^٤

وما زال هذا المبدأ المثلثن مجالاً يمكن عمل الكثير فيه لكن معظم الدول الأعضاء المتشابهة بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والمواجهة لبعض الوقائع الجغرافية لا تجد الأمر سهلاً في إعادة توزيع اللاجئين بين الدول. ولعل الوقت قد حان لاستكشاف خيارات أخرى كتلك الخيارات التي نوقشت في ثمانينيات القرن العشرين في المؤتمر الدولي لمساعدة اللاجئين في أفريقيا. عندما أطلقت المشروعات بهدف جذب اهتمام المانحين إلى ما عُرف في ذلك الوقت بمساعدة اللاجئين وإفئامهم.

الحلول

ليست البلدان التي تستضيف اللاجئين وحدها من يحتاج إلى آلية لتحويل صفة اللاجئين بطريقة يمكن التنبؤ و الوثوق بها إلى حل ملائم ومخطط له مستدام لإعادة توطينهم بل إن تلك الآلية مهمة أيضاً للبلدان الأفريقية على حد سواء. وفي الأيام الأولى من توقيع الاتفاقية بُذلت بعض الجهود لتحقيق ذلك الغرض. ففي البلدان الأفريقية الجنوبية في ذلك الوقت حوّل اللاجئون الداخلون إلى

الانفاقية أيضاً على توفير شبكة السلامة والحماية الخاصة بحقوق الانسان بالنسبة للأشخاص الذين كانوا يُحرمون منها مع أن الاتفاقية لم تنبس بكلمة تجاه ما إذا كان من حق الضحايا للكوارث الطبيعية الشرعي أن يُنظر اليهم على أنهم لاجئون. وبالإضافة إلى ذلك وتعريف اللاجئين الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ وتركيزها المستمر على الفرد وتوثيرها للحماية الأكبر، تمكنت اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية من تلبية الحاجات العامة للقارة الأفريقية حتى لو نُظر الى عصر ما بعد الاستعمار على أنها قد انقضت منذ زمن بعيد. وهكذا كان لاتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية قيمة مضافة خلال ٤٠ عاماً الماضية تمثلت في التركيز (في التعريف) على الظروف الموضوعية التي تجبر الناس على الفرار وعدم ربط الفرار مع تفسير ذاتي غير موضوعي لطالبي اللجوء الأفراد حول ما يتعلق بالمخاطر التي تنشأ عن الأحداث المحيطة بذلك الشخص.

ومع أن ذلك ربما أنقذ نزاهة اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية وقاد في النهاية إلى اتفاقية كامبالا فهي تمثل أيضاً في الوقت نفسه فرصة ضائعة لتوجيه نظرة ناقدة إلى اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية نفسها وتعديلها حسب اللزوم إلى اللحظة التي كان يتوقع منها أن تفعله بعد ٤٠ عاماً من نفاذها. لا بد أنه كان من الواضح وقت تبني الاتفاقية أن تلك الاتفاقية لم تكن كاملة وأنهما لم تكن خالية من الثغرات. ومع ذلك، لم تخضع هذه الاتفاقية لأي تعديلات وبقيت على ما هي عليه كما سُنت في عام ١٩٦٩ حتى مع تغير المستجدات والأوقات والظروف إلى درجة كبيرة جداً ومع كل النداءات التي هدفت إلى إعادة مراجعتها لبعض الوقت.

لا بد من إعادة النظر في اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية ولا بد من النظر من جديد إلى بنودها وأحكامها بما في ذلك تعريف كلمة اللاجئين على ضوء ما تمر به أفريقيا اليوم، ولا بد من ضمان استمرار أن تعكس هذه الاتفاقية الأوضاع الواقعية الحقيقية التي تجبر الناس الآن على الفرار من بلادهم. ربما تغيرت الاوقات لكن الحاجات لم تتغير وما زالت قائمة. أما بالنسبة للسؤال الافتراضي حول ما سيحدث إذا ما ألغيت اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية فالإجابة في أغلب الحالات ستكون أن اتفاقية أخرى سوف تُسن بدلا عنها.

ج أ و موسيس اوكيل jomosesokello54@yahoo.com كان يعمل إلى أمد غير بعيد ممثلاً لمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين في أنيوبيا. www.unhcr.org

لا شيء في هذه المقالة يعكس الموقف الرسمي لمفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين و الكاتب مسؤول مسؤولية كاملة وحده عن هذه الآراء المذكورة في هذه المقالة.

١. ثم تحولت بعد ذلك إلى الاتحاد الأفريقي.
٢. أفريقيا: ضياع الراهة: في مقابلة لمجلة اللاجئين الصادرة عن مفوضية الامم المتحدة السامية للاجئين عام ١٩٩٩.
٣. باستثناء المادة الخامسة التي تحدد مبادئ العودة الطوعية.
٤. المادة ٣.
٥. المادة الثانية (4)
٦. فقد عُقد المؤتمر في النيجانيات تحت مظلة الأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين ومنظمة الوحدة الأفريقية.

وهذه القيمة المضافة التي استعيرت وطبقت على المشكلة التي واجهتها الدول إزاء خروج أفواج كبيرة هائلة من اللاجئين خلال الحرب في البلقان والتي كانت مصدراً للإلهام للمشروعات القانونية الشبيهة مثل إعلان قرطاجنة. وبالمقابل، يمكن لاتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية أن تستفيد من مناقشات إعلان قرطاجنة الذي تركز حول العنف المعمم والاعتداءات الداخلية والانتهاكات الجسيمة لحقوق الانسان.

لقد مضى الآن أربعون عاماً وبقيت اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية المرجعية الأولى للتعامل مع مشكلة اللاجئين في أفريقيا نفسها واستمرت تؤثر إلى درجة كبيرة على التشريعات المحلية لمعظم الدول في القارة الأفريقية. وبدلاً من التشريع المحلي المركز على اللاجئين والسيطرة عليهم كانت الدول حديثة الاستقلال في أفريقيا تسن قوانينها محوّلة التركيز على إدارة شؤون اللاجئين.

وكانت الاتفاقية إلى حد كبير تدور كثيراً حول تطوير اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية عام ٢٠٠٩ فيما يتعلق بحماية النازحين داخلياً ومساعدتهم في أفريقيا (اتفاقية كامبالا ٢٠٠٩) بما أن اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية نفسها لا تغطي الحاجات الأساسية للنازحين الداخلية ومساعدتهم. وفي مايو/أيار ٢٠٠٦، وضعت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي اقتراحاً لتعديل اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية بما يتضمن بنوداً جديدة تعالج أيضاً حماية النازحين داخلياً ومساعدتهم. وعندما ظهرت هذه الفكرة