

الدول الهشة والحماية بموجب اتفاقية اللاجئين في أفريقيا لعام ١٩٦٩م.

تمارا وود

تعكس الممارسات الحالية في الدول الإفريقية كلاً من قدرة اتفاقية اللاجئين في أفريقيا لعام ١٩٦٩ على حماية المهجّرين من الدول الهشة وكذلك القيود المفروضة على تنفيذها.

إحدى الأسباب الخمسة (العرق أو الدين أو الجنسية أو الانتماء إلى جماعة اجتماعية معينة أو الآراء السياسية) يُمنحون حق الحماية بمقتضى اتفاقية عام ١٩٥١ الدولية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا (اتفاقية عام ١٩٥١) لا تسري اتفاقية عام ١٩٥١ على الفارين من المظاهر الأخرى الكثيرة لهشاشة الدولة مثل سوء الحكم وغياب الأمن على نطاق واسع والفقير وغياب الخدمات الأساسية، وذلك إمّا لعدم قدرتهم على تحديد نوع الاضطهاد الفردي الذي يتعرضون له أو لعدم تمكنهم من إثبات تعرضهم لخطر الاضطهاد أو وجود ارتباط بين الخطر الذي يتعرضون إليه وأيّ من الأسباب الخمسة التي تنص عليها الاتفاقية.

في إفريقيا، يسد ثغرة الحماية هذه في اتفاقية اللاجئين لعام ١٩٥١ نظيرتها الإقليمية، اتفاقية منظمة الوحدة

يُوضح مؤشر الدول المخففة الأخير إلى وجود ١٦ دولة في إفريقيا من بين ٢٠ دولة من أكثر الدول هشاشة في العالم.^١ وتتصدر دائماً الصومال والسودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية وزيمبابوي قائمة تلك الدول. وليس غريباً أن تكون تلك الدول مصدراً رئيسياً لتدفق اللاجئين في القارة الإفريقية. فعلى سبيل المثال، أسفرت الحرب الأهلية التي طال أمدها في الصومال عن تهجير أكثر من مليون شخص عبر الحدود الدولية إلى دولة كينيا المتاخمة لها وإلى أبعاد من ذلك. أما في جنوب إفريقيا فتتمثل طلبات اللجوء من زيمبابوي وحدها أكثر من نصف عدد الطلبات التي تزيد على ١٠٠٠٠٠ طلب سنوي.

وغالباً ما يكون الوضع القانوني للأفراد المهجّرين من الدول الهشة غامضاً. ففي حين أنّ القادرين على إثبات وجود «خوف مبررٍ ووجيه من التعرض للاضطهاد» نتيجة

يوليو/تموز ٢٠١٣

١٩٦٩ تسري على المهجرين من شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية.

ويذكر التهجير من الدول الهشة، مثل: الصومال وجمهورية الكونغو الديمقراطية، فقد مثلت اتفاقية عام ١٩٦٩ دوراً أساسياً في توفير الحماية القانونية للأشخاص غير المؤهلين للحصول على صفة اللجوء وفقاً لاتفاقية عام ١٩٥١. ومع ذلك ففي كلتا الحالتين، كان النزاع المسلح أحد السمات المميزة لهشاشة الدولة. ولم تتسع مظلة الحماية بعد لتشمل الفارين من المظاهر الأخرى المختلفة لهشاشة الدولة، مثل: سوء الحكم، ونقص الغذاء، وغياب الخدمات الأساسية.

أما في جنوب إفريقيا، فقد رُفضت تقريباً وبلا استثناء طلبات اللجوء المقدمة من النازحين من زيمبابوي. فقد رأّت الحكومة، وصانعو القرار، بل كثير من المدافعين عن اللاجئين أن معظم الزيمبابويين النازحين لجنوب إفريقيا، ذوي الرغبة المعلنة عادة في الحصول على فرص عمل وتعليم أفضل، هم «مهاجرون لأسباب اقتصادية». ووفقاً لمجلس استئناس اللاجئين بجنوب إفريقيا، رغم حرمان الأشخاص المتواصل والشامل من الحقوق الاجتماعية والاقتصادية الأساسية في زيمبابوي فلا استقرار النسبي للقانون والنظام في البلاد يجعلها تقع خارج مظلة اتفاقية عام ١٩٦٩.

يمثل أيضاً الفارون من دولة جنوب السودان الجديدة تحدياً لقدرة اتفاقية عام ١٩٦٩ على حماية الفارين من المظاهر الأخرى لهشاشة الدولة غير النابعة من النزاع. ففي حين لا تزال أجزاء كبيرة من جنوب السودان منكوبة بالعنف وغياب الأمن، يرى كثير من الناس أن غالبية السودانيين الجنوبيين ممن عبروا حدود شمال غرب كينيا ذاهبين لمخيم كاكوما للاجئين يسعون في المقام الأول للحصول في كينيا على التعليم والصحة والغذاء التي تكاد تكون معدومة في بلادهم. وحتى يومنا هذا، لم تسر بعد اتفاقية عام ١٩٦٩ على الفارين من جنوب السودان مطلقاً، وأعرب كثير من مسؤولي مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين عن شكهم في أحقية التعامل مع هؤلاء الأشخاص بوصفهم لاجئين.

وفي حين أنّ الأمثلة السابقة لا تمثل تقييماً شاملاً لتطبيق اتفاقية عام ١٩٦٩ أو لدورها في حماية الفارين من الدول الهشة في كل أنحاء إفريقيا، فهي توحي بكل من

الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا لعام ١٩٦٩م، التي تمتد لتشتمل على حماية اللاجئين الذين أرغموا على هجر منازلهم «بفعل عدوان خارجي أو احتلال أو هيمنة أجنبية أو أحداث تزعزع استقرار النظام العام على نحو خطير»^٢. وقد حظت اتفاقية عام ١٩٦٩ ومضمونها الشامل بتأييد كبير نظراً لاتساع نطاق الحالات التي تغطيها تلك الاتفاقية ولتقديمها الحماية القانونية للفارين من جميع أشكال الضرر المنتشرة والمعقدة والعشوائية التي تتسم بها أوضاع الدول الهشة، لكن الدور الفعلي لاتفاقية عام ١٩٦٩ في حماية اللاجئين الإفريقيين غير معروف لدى كثير من الناس.

حماية الفارين من الدول الهشة

تدل خبرة الدول المضيفة للاجئين، مثل جنوب إفريقيا وكينيا وأوغندا على أن اتفاقية عام ١٩٦٩ مثلت، في ظروف معينة، دوراً مهماً في توسيع نطاق حماية المهجرين من الدول الهشة عبر الحدود الدولية. ففي كينيا، على سبيل المثال، مُنح الفارون من النزاع والاضطرابات المستمرة في وسط الصومال وجنوبها حق اللجوء فور قدوم اللاجئين بموجب الأحكام الشاملة التي تنص عليها اتفاقية عام ١٩٦٩. واستمرت تلك الممارسة في عام ٢٠١١ عندما أُجبر الجفاف والمجاعة آلافاً عدة من الصوماليين على النزوح إلى كينيا؛ فقد كانت كل من مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين وحكومة كينيا مدركتين للعلاقة المتداخلة بين ما يُعرف بالأسباب «الطبيعية» للنزوح، مثل: الجفاف، والوضع العام في الصومال الذي يشتمل على النزاع وغياب الأمن وانعدام وجود الحكومة الرشيدة.

ومثلت أيضاً اتفاقية عام ١٩٦٩ دوراً مهماً أيضاً في حماية الفارين من النزاع بين الجيش والمتمردين في جمهورية الكونغو الديمقراطية وخاصة من المناطق الشرقية لكيفو الشمالية والجنوبية. أما في أوغندا، فقد مُنح النازحون من تلك المناطق حق اللجوء تلقائياً بموجب اتفاقية عام ١٩٦٩. وفي جنوب إفريقيا، أدرك أيضاً عدد من مانحي حق اللجوء أن الوضع في شرق جمهورية الكونغو الديمقراطية يرتقي إلى «أحداث تزعزع استقرار النظام العام على نحو خطير» التي تنص عليها اتفاقية عام ١٩٦٩. وحتى مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين، التي تتوخى الحذر كثيراً عند تطبيقها نظام حماية اللاجئين الشامل في إفريقيا، رأّت أنّ معايير الحماية الواردة في اتفاقية عام

لأسباب اقتصادية» من ناحية واللاجئين أو «المُهَجَّرين قسراً» من ناحية أخرى مبهماً في أحسن الأحوال. فكثيراً ما تكون أسباب الأشخاص للسفر معقدة ومتنوعة الجوانب خاصة في حالة النزوح من الدول الهشة.

في ضوء الخلفية القانونية والعملية للتَّهجير من الدول الإفريقية الهشة، قد يعد مفهوم هشاشة الدولة نفسه نقطة مرجعية مفيدة للتمييز بين المستحقين للحماية الدولية بموجب اتفاقية عام ١٩٦٩ وغير المستحقين لها. تُعرّف الدول الهشة بأنها الدول التي تعجز حكوماتها عن الوفاء بالتزاماتها الأساسية - بما في ذلك الالتزام بتوفير الحماية - تجاه مواطنيها. وعدم قدرة المواطن المستمرة على الحصول على هذه الالتزامات هي ما يدفعه/يدفعها لطلب الحماية من المجتمع الدولي. وهذه ليست فكرة جديدة. فقد استخدم مفهوم «الحماية البديلة» لوصف النظام الدولي لحماية اللاجئين وتسويغته منذ نشأته تقريباً.

هذا لا يعني أنّ كل من يغادر دولة هشة هو بالضرورة لاجئ؛ فبداً ذي بدء، لمظاهر هشاشة الدولة تأثيرات كثيرة تختلف باختلاف الأفراد والمجتمعات داخل الدولة. بل إنّ ما يُميّز الدول الهشة بكونها عاجزة عن توفير الحماية لمواطنيها قد يكون إطاراً مهماً ومفيداً لتحديد مضمون عبارة «أحداث تزعزع استقرار النظام العام على نحو خطير» الهلامية. وبعبارة أخرى، قد يكون عجز الدولة عن الوفاء بالتزاماتها الأساسية تجاه مواطنيها العامل الحاسم في تحديد ما إذا كانت مجموعة معينة من الظروف - بشرية كانت أم طبيعية - سبباً وجيهاً لفرض التزامات الحماية الدولية على الدول الأخرى. فإذا ما أخفقت دولة أحد الأفراد في توفير أهم سبل الحماية الأساسية، يحق لهذا الفرد قانونياً طلب الحماية بموجب اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشكلات اللاجئين في أفريقيا لعام ١٩٦٩.

تمارا وود tamara.wood@unsw.edu.au زميلة مرشحة لنيل درجة الدكتوراه (منحة نيتايم) في كلية الحقوق، جامعة نيو ساوث ويلز. www.law.unsw.edu.au

١. بنشر صندوق السلام سنوياً مؤشر الدول المنهارة على الموقع الإلكتروني:

<http://fpf.statesindex.org>

٢. <http://tinyurl.com/AfrRefugeeConvention>

قدرة الاتفاقية على الاستجابة لحالات النزوح من الدول الهشة وكذلك القيود المفروضة على تنفيذها. فعلى وجه الخصوص، تشير هذه الأمثلة إلى تقبل الدول أكثر لتطبيق اتفاقية عام ١٩٦٩م على النازحين بسبب وجود النزاع المسلح وانهار القانون والنظام. أما في حالات الفارين من المظاهر الأخرى العديدة لهشاشة الدولة، مثل: سوء الحكم، ونقص الغذاء، وغياب الخدمات الأساسية، فيفتقر تطبيق الاتفاقية إلى الوضوح.

«أحداث تزعزع استقرار النظام العام على نحو خطير»

من أسباب الغموض في استجابة الدول للمظاهر المختلفة لهشاشة الدولة عدم وضوح حدود نطاق اتفاقية عام ١٩٦٩ نفسها. فبعكس اتفاقية عام ١٩٥١، التي كانت محل دراسة واسعة من قبل الباحثين والممارسين والمؤسسات الدولية، كانت التحليلات التي أجريت على اتفاقية عام ١٩٦٩ قليلة ولم يكن هناك توجيهات تشرح نطاق تطبيق أحكامها. ويرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنزوح من الدول الهشة اتساع نطاق اتفاقية عام ١٩٦٩ لتشتمل أيضاً على حماية الفارين من «أحداث تزعزع استقرار النظام العام على نحو خطر».

فكما وسّعت كثيراً اتفاقية عام ١٩٦٩ من نطاق مصطلح «لاجئ»، تعد هذه العبارة أيضاً أكثر العبارات إثارة للجدل. ومن المسلم به عموماً أن الاتفاقية تغطي الأحداث البشرية التي تقوض القانون والنظام، مثل: النزاع أو العنف العام. ولكنها تفتقر إلى توضيح ما إذا كانت تشتمل أيضاً على ما يُسمى بالأسباب الطبيعية للنزوح، مثل: الجفاف أو الفيضانات أو الزلازل أو الفارون بسبب حرمانهم من حقوقهم الإنسانية، بما في ذلك حقهم في الحصول على الغذاء والتعليم والصحة والرعاية.

وبصرف النظر عن رأي كل منا في إجابة هذه التساؤلات، لا تعكس دائماً الفروقات المفهومية الدقيقة بين الأسباب «البشرية» و«الطبيعية» للنزوح الحقائق كما الحال في الأوضاع في الصومال وجنوب السودان. فعلى سبيل المثال، في حين أجبر الجفاف الذي حل بالقرن الإفريقي في عام ٢٠١١ مئات الآلاف من الصوماليين على عبور الحدود الدولية بحثاً عن السلامة والغذاء والمساعدات الأخرى، بقيت الغالبية العظمى من أمثالهم الكينيين المتضررين من الجفاف في وطنهم يتلقون مستويات أعلى نسبياً من المساعدات والأمن. وبالمثل، التمييز بين «المهاجرين