

وثيقة أديس أبابا بشأن اللاجئين والتشريد القسري للسكان في أفريقيا

تبنتها ندوة منظمة الوحدة الأفريقية - المفوضية العليا التابعة للأمم المتحدة بشأن اللاجئين والتشريد القسري للسكان في أفريقيا 8 - 10 سبتمبر 1994 أديس أبابا - أثيوبيا.

419

عقدت احتفالاً بالذكرى الخامسة والعشرين لتبني منظمة الوحدة الإفريقية للاتفاقية التي تحكم الجوانب المختلفة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا والذكرى العشرين لبدء العمل بها

المحتويات

تقديم من عضولجنة المفوضية العليا للاجئين التابعة للأمم المتحدة؛
السيدة ساداكو أوجاتا،

وأمين عام منظمة الوحدة الأفريقية؛ د. سالم أ. سالم

الجزء الأول - مقدمة

الجزء الثاني - التوصيات

- (1) الأسباب الرئيسية لتدفق اللاجئين وانتقال السكان القسري.
- (2) اتفاقية 1969 التي تحكم الجوانب المختلفة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا.
- (3) حماية اللاجئين في إفريقيا.

الجزء الثالث – المتابعة

الجزء الأول

مقدمة

1- أقيمت ندوة منظمة الوحدة الأفريقية – المفوضية العليا للاجئين التابعة للأمم المتحدة بشأن اللاجئين والتشريد القسري للسكان في إفريقيا في أديس أبابا – أثيوبيا من 8 إلى 10 سبتمبر 1994، وقد عقدت الندوة احتفالاً بالذكرى الخامسة والعشرين لتبني منظمة الوحدة الإفريقية لاتفاقية 1969 التي تحكم الجوانب المختلفة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا (اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية 1969) والذكرى العشرين لبدء العمل بها في 20 يونيو 1974.

2- جمعت الندوة معاً ممثلي كافة الدول أعضاء منظمة الوحدة الإفريقية تقريباً، وعدد من الدول أعضاء اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوضية العليا للاجئين التابعة للأمم المتحدة، وكذلك ممثلين من منظمات الأمم المتحدة ذات الصلة، وبعض المنظمات فيما بين الحكومات، والمنظمات غير الحكومية والأكاديمية من مختلف أجزاء العالم.

3- أشار المشاركون في الندوة بارتياح إلى المساهمة المهمة التي قامت بها اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية 1969 لحماية اللاجئين وإيجاد الحلول لهم في إفريقيا، وشجعت كذلك أقاليم أخرى في العالم، وعلى الرغم من الاعتراف بالتحديات التي تواجه الاتفاقية فقد أكدت الندوة مجدداً إيمانها بصلاحية الاتفاقية المستمرة كأساس إقليمي لتوفير الحماية وإيجاد الحلول للاجئين في إفريقيا، وتؤمن الندوة كذلك أن الاتفاقية قد وفرت أساساً جيداً لتطوير الأدوات والآليات لحل مشاكل اللاجئين والتشريد القسري للسكان ككل.

4- لقد كانت هناك تطورات إيجابية في إيجاد حلول للاجئين في إفريقيا مثل ترحيل لاجئ جنوب إفريقيا الذي أنجز بنجاح في عام 1993، والعودة المستمرة لما يزيد على مليون لاجئ من موزمبيق إلى وطنهم، لكن وقعت أزمات جديدة للاجئين كذلك في أجزاء كثيرة من القارة، وفي الواقع فإن عدد اللاجئين في إفريقيا قد زاد أكثر من عشر مرات - من سبعمائة ألف إلى ما يزيد على سبعة ملايين في الخمسة وعشرين سنة منذ نشأة الاتفاقية في عام 1969، وبالإضافة إلى السبعة ملايين لاجئ فإن في ثلث العالم إجمالاً هناك ما يقرب من عشرين مليون لاجئ داخلياً على مستوى القارة الإفريقية، لكن على الرغم من تزايد أزمة التشريد فإن الدعم السياسي والمالي والمادي نحو حماية ومساعدة اللاجئين لم يعد يمنح وذلك نتيجة للتطورات العالمية المختلفة.

5- يتطلب تدفق اللاجئين أمناً زائداً وأعباء اجتماعية واقتصادية على الدول التي توفر وتواصل توفير الملجأ، وهذا التدفق يدل بشكل خطير على مأساة النزاعات العرقية والتفكك الاجتماعي والفوضى السياسية السائدة في بعض الدول في إفريقيا.

6- وهكذا فإن الاحتفال باتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969 توفر فرصة ليست لمراجعة الإنجازات والتحديات التي تواجه الاتفاقية فقط ولكن للفت الانتباه كذلك إلى استمرار حالة الطوارئ لأزمة اللاجئين والتشريد في إفريقيا.

7- التوصيات الواردة في هذه الوثيقة لا تفقد المبادرات المهمة الكثيرة والتوصيات والقرارات والإعلانات وخطط العمل التي سبقت هذه الندوة في إفريقيا أو في أي مكان آخر والتي لها تأثير مهم على قضية اللاجئين، وهكذا عند

صياغة توصياتها فإن الندوة قد استلهمت من بين توصيات أخرى - توصيات المؤتمر الإفريقي بشأن وضع اللاجئين في إفريقيا (أروشا - تنزانيا - 7 - 17 مايو 1979 «توصيات أروشا»)، والميثاق الإفريقي بشأن حقوق الإنسان والشعوب لسنة 1981، والمؤتمر الدولي الثاني بشأن مساعدة اللاجئين في إفريقيا (1984 - توصيات «ICARA الثاني»)، وإعلان أوسلو وخطة العمل بشأن أزمة اللاجئين والعائدين والمشردين في جنوب إفريقيا (SARRED أغسطس 1988)، وإعلان الخرطوم بشأن أزمة اللاجئين الذي اتخذته لجنة الخمس عشرة في دورة الانعقاد العادية لمنظمة الوحدة الإفريقية بشأن اللاجئين (الخرطوم - السودان - 20 - 24 سبتمبر 1990)، وإعلان إطار التعاون وبرنامج العمل لقمة القرن الإفريقي بشأن القضايا الإنسانية (أديس أبابا - إثيوبيا - أبريل 1992)، والمبادرة الإفريقية الإنسانية من أجل التنمية المعاونة (1993)، وإعلان القاهرة بشأن إنشاء آلية داخل منظمة الوحدة الإفريقية من أجل منع وإدارة وحل النزاعات (القاهرة يونيو 1993)، وقرارات وتوصيات أديس أبابا (PARINAC مارس 1994)، وإعلان أوسلو وخطة العمل (PARINAC أوسلو - يونيو 1994)، وإعلان تونس بشأن اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969 التي تحكم الجوانب المختلفة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا (تونس - يونيو 1994).

الجزء الثاني

التوصيات

1) الأسباب الرئيسية لتدفق اللاجئين وانتقال السكان القسري

8- إن تدفق اللاجئين هو رمز للأزمات التي تؤلم مجتمعات كثيرة في إفريقيا، وعلى وجه محدد - معظم حالات التدفق هي نتيجة للنزاعات المسلحة والنزاعات المدنية، والتعصب العرقي وسوء استغلال حقوق الإنسان على نطاق ضخم، واحتكار القوة السياسية والاقتصادية، ورفض احترام الديمقراطية أو نتائج الانتخابات الحرة والعادلة، ومقاومة المشاركة الشعبية في الحكم، وسوء إدارة الشؤون العامة، كل ذلك يلعب دوراً في إجبار الناس على الهروب من أماكن إقامتهم المعتادة.

9- أيضاً لعبت العوامل الخارجية دوراً على الأقل في المساهمة في تشريد السكان القسري، وتاريخياً فإن السبب الرئيسي لتشريد السكان القسري كان الاستعمار، واليوم ليس هناك خلاف أن القوى الاقتصادية الدولية قد ساهمت في انتشار الفقر في إفريقيا، وفي الفجوة الواسعة بين الفقراء والأغنياء، وفي كثير من البلاد الإفريقية هناك تنافس على الموارد القليلة، وقد عانت البيئة الإنسانية والطبيعية من التدهور، ولم تعد بعض الدول قادرة على تنفيذ المهام الحيوية للحكومة بما في ذلك السيطرة على الأرض القومية، والإشراف على موارد الدولة، وتحصيل مصادر الدخل، والصيانة المناسبة للبنية التحتية القومية، وأداء الخدمات الأساسية مثل الصحة والتعليم والإسكان والمحافظة على القانون والنظام، وكل هذه العوامل تساهم في واحد أو أكثر من الأسباب الرئيسية للتشريد.

10- وقد ركزت الندوة في كثير من مناقشاتها على الأسباب الرئيسية للتشريد والحاجة المهمة لتنفيذ الإجراءات الوقائية، واعترافاً أن النزاعات هي السبب الرئيسي للتشريد في إفريقيا اليوم، فإن المشاركين ركزوا كثيراً على الحاجة لإجراءات فعالة لمنع النزاعات، أو حلها على وجه السرعة بعد بدايتها، وقد نادوا بإجراءات محلية ودولية حاسمة لخلق مجتمعات مستقرة حديثة قابلة للنمو، وبطريقة أخرى فإن تشريد اللاجئين سيستمر بشكل قوي، وإمكانية عودة اللاجئين إلى بلادهم الأصلية ستظل كذلك محيرة.

التوصية الأولى

إن الدول أعضاء منظمة الوحدة الإفريقية وأمانة منظمة الوحدة الإفريقية بالتعاون مع المنظمات فيما بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة يجب أن تدرس كافة العوامل التي تسبب أو تساهم في الصراعات الأهلية، وذلك بهدف وضع خطة شاملة لمعالجة الأسباب الرئيسية لتدفق اللاجئين والتشريد، ومن بين مسائل أخرى - يجب أن تدرس المسائل التالية: الصراعات والنزاعات العرقية، ودور تجارة السلاح في إثارة النزاعات في إفريقيا، وإنشاء أساس قوى للمؤسسات الديمقراطية والرقابة واحترام حقوق الإنسان، وتشجيع التنمية الاقتصادية والتقدم الاجتماعي، وعقبات توفير الحماية والمساعدة الإنسانية للمشردين، والعلاقة بين الأعمال الإنسانية والسياسية والعسكرية على المستوى الدولي.

التوصية الثانية

يجب على القيادة السياسية في إفريقيا أن ترتفع إلى مستوى التحديات التي تواجه ممارسة سياسة المشاركة الشعبية في الشؤون القومية بما يخلق أساساً متيناً للحكم المسئول، وتشجيع التقدم الاجتماعي والتنمية الاقتصادية والمجتمع العادل.

التوصية الثالثة

وفي هذا السياق تلاحظ الندوة بارتياح أنشطة منظمة الوحدة الإفريقية لمنع النزاعات وحلها، ووضعاً في الاعتبار الآثار المفيدة لهذه الأنشطة في منع أو التقليل من التشريد فإن الندوة:

(1) توصي بتقوية الترابط بين أنشطة منظمة الوحدة الإفريقية في منع النزاعات وإدارتها وحلها وبين الأنشطة التي تعمل لصالح اللاجئين والمشردين داخلياً.

(2) تحث المنظمات المهتمة بمسائل اللاجئين ومسائل التشريد الأخرى والمجتمع الدولي ككل لدعم أنشطة منظمة الوحدة الإفريقية لمنع النزاعات وإدارتها وحلها.

(3) وبشكل محدد - تشجع تلك المنظمات والمجتمع الدولي ككل على المساهمة بشكل كبير في صندوق منظمة الوحدة الإفريقية من أجل السلام، وتوفير الموارد البشرية، والخدمات الاستشارية للدعم الفني والتجهيزات لدعم الأنشطة المذكورة أعلاه بما يتفق مع المبادئ ذات العلاقة لمنظمة الوحدة الإفريقية.

(4) وعلاوة على ذلك - تشجع تلك المنظمات على دعم منظمة الوحدة الإفريقية في تطوير وتوسيع أنشطتها في مجالات مراقبة حقوق الإنسان، وتشجيع حقوق الإنسان، والقانون الإنساني، ومراقبة الانتخابات، وإدارة الانتقال السياسي، وتطوير نظم الإنذار المبكر على المستويات المحلية والإقليمية والقارية.

التوصية الرابعة

تحث الندوة كافة الأطراف المتورطين في النزاعات المسلحة على احترام مبادئ ومعايير القانون الإنساني وعلى وجه الخصوص تلك التي تهدف إلى

حماية المدنيين من آثار الحروب ومنع تعرضهم للهجوم والأعمال الانتقامية أو الجوع أو تشريدهم تحت ظروف تخالف أحكام البروتوكول الإضافي الثاني التابع لاتفاقيات جنيف لسنة 1949 بشأن قوانين الحروب.

2) اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969 التي تحكم الجوانب المختلفة لمشاكل اللاجئين في إفريقيا

11- كتتمة إقليمية لاتفاقية الأمم المتحدة لسنة 1951 التي تتعلق بوضع اللاجئين، وبروتوكول عام 1967 اللاحق لها، كانت اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969 من الدعائم القوية لحماية اللاجئين وإيجاد الحلول لهم في إفريقيا، فقد مكنت من توفير حق اللجوء للاجئين، وتنفيذ الترحيل التطوعي بالطريقة التي عززت الأخوة والمجاملة بين الدول الإفريقية، وحثت كذلك على تطوير قوانين اللاجئين المطلوبة، والسياسيات والممارسات في إفريقيا، وفي الواقع في أقاليم أخرى من العالم؛ وبشكل ملحوظ في إقليم أمريكا اللاتينية، وتظل الاتفاقية هي الوثيقة القانونية الدولية الوحيدة التي تضمن المبادئ المفصلة بشأن عودة اللاجئين التطوعية.

التوصية الخامسة

وتؤكد الندوة مجدداً على إيمانها باستمرار صلاحية اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969 كأساس لحماية اللاجئين وإيجاد الحلول لهم في إفريقيا، وفي هذا الخصوص – ومن أجل تنفيذ الاتفاقية بفاعلية أكثر – فهي توصي الدول:

(1) التي لم تقم بذلك بالفعل أن تصدق على الاتفاقية.

(2) أن تؤيد مبادئ الاتفاقية بشأن الطبيعة الإنسانية للجوء، وحظر الأنشطة التي تتناقض مع وضع اللاجئين، وحماية اللاجئين ضد الإبعاد أو الطرد، وتشجيع الترحيل التطوعي بشكل عملي، واحترام مبدأ الاختيار في الترحيل، وممارسة المشاركة في المسؤوليات والتضامن فيما بين الدول.

(3) أن تسن التشريعات واللوائح اللازمة من أجل انفاذ الاتفاقية ومبادئها على المستوى المحلي.

(4) أن توفر - بدعم من منظمة الوحدة الإفريقية والمفوضية العليا للاجئين التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الأخرى ذات العلاقة - التدريب للمسؤولين الحكوميين على أحكام اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969، ومبادئ حماية اللاجئين بصفة عامة، وكذلك تشجيع تلك المعايير فيما بين اللاجئين والسكان المحليين ككل.

(5) أن تقاوم بشجاعة إغراء التقليل من شأن القوانين والممارسات والالتزامات والمعايير الواردة في الاتفاقية من خلال السياسات المحلية.

التوصية السادسة

يجب أن تراعى تلك الأقاليم من العالم التي لا تتواجد فيها نظم قانونية دولية أو إقليمية لحماية اللاجئين أو حيث تكون النظم واجبة التطبيق قيد إعادة النظر صلة اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969، وفي هذا الصدد - تبرز الندوة التعريف الواسع للاجئ في أحكام تخص عدم رفض اللاجئين على الحدود، وحظر إبعاد اللاجئين، واحترام اختيار اللاجئين في العودة.

(3) حماية اللاجئين في إفريقيا

12- انضمت معظم الدول الإفريقية إلى ثلاث وثائق دولية رئيسية بشأن اللاجئين، فقد انضمت 45 دولة إلى اتفاقية 1951، 46 دولة إلى بروتوكول 1967، 42 دولة إلى اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969، وهناك فقط 4 دول في إفريقيا لم تنضم بعد إلى واحدة على الأقل من هذه الوثائق، وفي كافة أرجاء القارة تكون الدول كريمة تجاه اللاجئين، والكثير منها يطبق سياسات اللجوء بشكل متحرر.

13- ومع ذلك يقع نظام اللجوء ونظام حماية اللاجئين تحت ضغط هائل في إفريقيا، وقد أثار العدد الكبير من اللاجئين الذين يطلبون اللجوء إلى الدول التي تعاني بالفعل من متاعب اجتماعية واقتصادية كبيرة مسألة القدرة الحقيقية للدول في التغلب على مشكلات اللاجئين، وفي عدد من الدول لا يتم تدعيم المبادئ الأساسية لحماية اللاجئين حيث يتم اعتقال اللاجئين واحتجازهم دون تهمة، وآخرون يعادون إلى الأماكن التي تتعرض فيها

حياتهم للخطر، وعلاوة على ذلك يتم احتجاز آخرين في معسكرات للاجئين أو في أماكن بعيدة يصعب الوصول إليها حيث يتعرضون في بعض الأحيان إلى قطع الطريق والاعتصاب وأشكال الإجرام الأخرى، والكثير منهم لا يكون قادراً على التمتع بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والمدنية.

14- وهذا جزئياً هو نتيجة مجموعة من القيود السياسية والأمنية والاجتماعية والاقتصادية حيث لا تستطيع الدول أن تلتزم بمسئولياتها القانونية الدولية إلا تحت أكثر الظروف صعوبة وشدة فقط، ولسوء الحظ فقد انخفض الدعم المالي والمادي للمجتمع الدولي لتخفيف العبء عن الدول الأفريقية المضيضة بسبب الركود العالمي، والعدد المتزايد للأشخاص الذين يطلبون اللجوء والمساعدة الإنسانية على مستوى العالم.

التوصية السابعة

يجب على الدول الإفريقية أن تلتزم برسالة وروح اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969، وأن تستمر في دعمها للاجئين بالحفاوة التقليدية وسياساتها الحرة التي تنتهجها فيما يتعلق باللجوء، وعلى وجه الخصوص:

(1) لا يجب رفض اللاجئين الذين يطلبون دخول إقليم دولة أخرى على الحدود، أو إعادتهم إلى الأقاليم حيث تتعرض حياتهم للخطر، وبناء على ذلك لا يجب على الحكومات أن تغلق حدودها رافضة دخول اللاجئين.

(2) على الحكومات أن تبذل قصارى جهدها لمعاملة اللاجئين وفقاً للمعايير التي ينشئها قانون اللاجئين، وعلى وجه الخصوص - ضمان السلامة الشخصية للاجئين وتوطينهم في أماكن آمنة يسهل الوصول إليها حيث تتوفر الخدمات وأسباب الراحة الأساسية وتمكنهم أن يستردوا أسلوب الحياة العادية.

التوصية الثامنة

يجب على المجتمع الدولي، والأمم المتحدة، والمفوضية العليا للاجئين التابعة للأمم المتحدة، والمنظمات الأخرى ذات الصلة أن تساند وتساعد الحكومات المضيفة في الوفاء بمسئولياتها تجاه اللاجئين بطريقة تتوافق

مع مبادئ قانون اللاجئين من ناحية، والأمن القومي الشرعي والمصالح الاجتماعية والاقتصادية من ناحية أخرى، وعلى وجه الخصوص - توفير المساعدة المالية والمادية والفنية:

(1) لضمان أن البنية الاجتماعية والاقتصادية وخدمات المجتمع والبيئة في الدول أو المجتمعات المضيفة لا تتأثر باستضافة أعداد ضخمة من اللاجئين.

(2) لتوفير الغذاء والماء والمأوى والخدمات الصحية والطبية على أساس مؤقت حتى لا يكون اللاجئين والسكان المحليون على حد سواء في وضع يهددهم بالخطر.

(3) لتقرير وضع اللاجئين بالنسبة للأشخاص الذين يطلبون اللجوء، وضمان أن هؤلاء الذين لا يحتاجون أو يستحقون الحماية الدولية لا يستغلون القانون الإنساني للجوء.

(4) لتمكين الحكومات أن تستجيب بشكل فعال للأوضاع التي يمكن أن تساهم في تدهور الأمن والقانون والنظام في مناطق استضافة اللاجئين، وفي هذا الشأن يجب أن تعطي الأولوية لعزل ونزع سلاح الأفراد والجماعات فيما بين اللاجئين الذين قد يكونون مسلحين ويهددون حياة اللاجئين الأبرياء، والمواطنين المحليين، والعاملين في المجال الإنساني، أو المشاركة في أعمال إجرامية أخرى.

(5) وبالإضافة إلى التوصية السابقة - تتبع الأسلحة الخطيرة التي يتم تداولها أو إخفاؤها في مناطق استضافة اللاجئين بشكل غير قانوني وحفظها في مكان آمن أو تدميرها.

(6) إنشاء أو تقوية المؤسسات المحلية لإدارة والتعامل مع مسائل اللاجئين على المستويات الإقليمية والمركزية، وبناء الموارد البشرية المدربة جيداً والكافية، والحصول على الموارد اللوجستية والفنية بما يمكن الحكومات أن تستجيب وتتدبر كافة جوانب مشاكل اللاجئين.

4) المساعدة المالية للاجئين

15- إن مبادئ التضامن الدولي والمشاركة في المسؤوليات قد وفرت الاستجابة من المجتمع الدولي لمشاكل اللاجئين، ومن الواضح الآن أن الدول الإفريقية لا يمكن أن تتحمل أعباء استضافة اللاجئين بمفردها، ومع ذلك وبسبب «تبلد مشاعر الشفقة» أو «إعياء الدول المانحة» فإن الموارد المالية والمادية لبرامج اللاجئين في إفريقيا من الدول المتقدمة تنقلص، وفي حالات الطوارئ الأخيرة فإن استجابة المجتمع الدولي كانت مترددة وتميزت بالاستعداد الضعيف والموارد المحدودة.

16- وعلاوة على ذلك - في كل أجزاء العالم - لم تتفق دائماً الإجراءات التي تتخذ للوفاء بالمصالح الوطنية المختلفة مع أهداف حماية اللاجئين في كافة الحالات، ولتجنب الهجرة غير الشرعية وتقليل سوء استغلال إجراءات اللجوء، فقد وضعت إجراءات مثل الحظر في أعالي البحار، وقيود التأشيرة وعقوبات شركات النقل، وبطريق مماثلة فإن تصنيفات اللاجئين الجديدة قد ابتكرت مع تفسير أكثر تقييداً لتعريف اللاجئ في اتفاقية 1951، وبالإضافة إلى ذلك فهناك مفاهيم مثل «بلاد المنشأ الآمنة»، «الحماية المؤقتة»، «مناطق السلامة»، «المعالجة في الدولة»، «العودة الآمنة» قد تم تطويرها.

17- هذه الإجراءات - على الرغم من اتخاذها لحماية المصالح الوطنية المختلفة - كان لها أثر على فرض قيود السيطرة على الهجرة، وأثارت الاهتمام بأن اللاجئين الحقيقيين تتم إعاقتهم في طلب اللجوء والتمتع به، ومن ناحية أخرى - في بعض الدول - فإن مثل هذه الإجراءات يكون لها أثر على رفض دخول اللاجئين.

التوصية التاسعة

يجب أن توفر الدول المانحة والمنظمات فيما بين الحكومات والمنظمات الحكومية ذات الصلة المساعدة المالية والمادية والفنية لدول اللجوء الإفريقية التي تستضيف اللاجئين، وفي حالات التدفق على نطاق واسع فإن مثل هذه المساعدة يجب أن يتم توفيرها في الوقت المناسب من أجل الحفاظ على حياة البشر.

التوصية العاشرة

لا يمكن معالجة أزمة اللاجئين بشكل فعال من خلال طرق إقليمية، وتوصي الندوة أن تعالج هذه المشكلة بطريقة عالمية وشاملة، حيث إنها تؤثر بشكل أساسي في كل إقليم من العالم، وعلى نحو مشابه - يجب على الدول أن تناضل من أجل التعاون الفعال والمساعدة المتبادلة بشأن اللاجئين والتشريد والمسائل التي تتعلق بالهجرة، وبنفس الطريقة تتعاون بشأن المسائل الاقتصادية والبيئية والأمنية.

التوصية الحادية عشرة

تطالب الندوة بالتضامن الدولي الحقيقي والمشاركة في المسؤوليات لإعادة النظام الدولي لحماية اللاجئين وإيجاد حلول لهم إلى بؤرة مشكلة اللاجئين، وبشكل محدد - يجب إعادة تنشيط نظام دولي حقيقي يحتضن المقاييس والمبادئ العالمية بشأن حماية اللاجئين والمساعدات والحلول، كما يجب وقف الانزلاق المستمر نحو القوانين والسياسات والممارسات المقيدة والرادعة على المستوى العالمي.

التوصية الثانية عشرة

ومن أجل الإجراءات المقترحة في التوصيات المذكورة أعلاه يجب على إقليم إفريقيا أن يطور - بتفان وإخلاص - الوسائل من أجل رد فعل مؤثر تجاه مشكلة اللاجئين على أساس إقليمي، وفي الحالات التي تتأثر فيها مجموعة إقليمية من الدول أو مجموعة من الدول يكون هذا الاتجاه مناسباً على وجه التحديد، وفي الحالات الأخرى حيث تكون حالات الطوارئ فيما وراء العمل الإنساني وحده ربما تتطلب أيضاً المبادرات السياسية اتجاهاً إقليمياً، ولذلك تعتبر ترتيبات ضمان حماية اللاجئين من التشريد وضمن الحماية داخل الإقليم وتشجيع الحلول بشكل فعال عناصر أساسية في هذا الاتجاه.

(5) الأشخاص المشردين داخلياً

18- يمثل وضع الأشخاص المشردين داخلياً بشكل واضح أزمة التشريد في إفريقيا اليوم، ويقدر عددهم بعشرين مليوناً على وجه التقريب،

وبصرف النظر عن حجم المشكلة فليس لدى أي منظمة تكليف محدد وفعال للاستجابة من أجل حماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخلياً ككل، وفي ظروف معينة - تفي باحتياجاتهم منظمات معينة، ومع ذلك يظل المجتمع الدولي غير مؤهل على نحو كاف للاستجابة بشكل فعال لكافة جوانب مشاكلهم، وفي الواقع تمثل مشكلة المشردين داخلياً واحدة من أكثر أزمات حقوق الإنسان مأساوية في إفريقيا اليوم.

التوصية الثالثة عشرة

تتعلق بالدولة المسؤولية الرئيسية لضمان حماية كافة المواطنين كواجب ومسؤولية تنبع من سيادتها، وينبغي على الدول أن تدعم الحقوق الواردة في القانون الدولي والمحلي لصالح الأشخاص المشردين داخلياً، وعلى وجه التحديد - يجب احترام حقهم في الحياة وعدم ترحيلهم بشكل تعسفي وقدرتهم على العودة إلى أماكن إقامتهم المعتادة في كافة الأوقات، وبالإضافة إلى ذلك - تلتزم كل من الدول والكيانات غير الحكومية المتورطة في نزاعات مسلحة بحقوق الإنسان ومبادئ ومعايير القانون الإنساني بشكل يضمن حماية الأشخاص المشردين داخلياً.

التوصية الرابعة عشرة

يجب على كافة أطراف النزاع أو الذين يسيطرون على مناطق يتواجد فيها أشخاص مشردين داخلياً أو يتعاونوا مع المنظمات ذات الصلة في مجال الأنشطة الإنسانية من أجل تمكينها من الوصول إلى المشردين لتوفير احتياجاتهم الغذائية، ولا يجب اعتبار هذا التدخل للأغراض الإنسانية بمثابة اعتداء على سيادة الدول، بل على العكس فإن موافقة الدول على مثل هذا الإجراء من أجل إنقاذ حياة الأشخاص المشردين داخلياً هي ممارسة أساسية للسيادة.

التوصية الخامسة عشرة

تساند الندوة بقوة جهودات الممثل الخاص للأمين العام للأمم المتحدة بشأن الأشخاص المشردين داخلياً والمبادرات التي تتخذ في المنتديات المحلية والإقليمية والدولية لتشجيع الآليات القانونية والعرفية والعملية من أجل حماية ومساعدة الأشخاص المشردين داخلياً بشكل أفضل.

6) الحلول من أجل اللاجئين

أ) إعادة اللاجئين

19- تظل عودة اللاجئين اختيارياً إلى بلادهم الأصلية هي الحل الأمثل – طالما كان ذلك ممكناً، وفي هذا الصدد فإن الندوة تشير بارتياح إلى أن عقد اتفاق سلام في موزمبيق في أكتوبر 1992 قد فتح الطريق لعودة أكثر من مليون من لاجئ موزمبيق إلى وطنهم، وعلاوة على ذلك فإن إمكانية إيجاد حلول للاجئين من خلال العودة – في أقاليم أخرى – تبدو مبشرة.

20- ولكن في بعض الأقاليم الأخرى من القارة فإن أعداداً كبيرة من اللاجئين غير قادرة على العودة إلى بلادها، والعقبة الرئيسية أمام العودة اختيارياً هي استمرار القلق أو العنف أو النزاع في بلاد المنشأ، وعلاوة على ذلك فكثير من المناطق المحتمل العودة إليها تعاني سنوات من الدمار والركود والخراب، وفي مناطق أخرى هناك انتشار واسع للألغام الأرضية ومناطق أخرى مهجورة أو مليئة بالأسلحة، وفي مناطق غيرها يعوق عودة اللاجئين إما سياسات هدفها إعاقة العودة أو بسبب نقص الموارد – مثل الأراضي – من أجل تسوية أوضاع العائدين وإعادة اندماجهم.

21- يعود معظم اللاجئين من تلقاء أنفسهم بدون مساعدات أو بقليل من المساعدات التي تمنح لهم أو للمناطق التي يعودون إليها، وبعض برامج العودة اختيارياً لا تتم دراستها بشكل جيد فيما بين المنظمات المعنية، وهكذا يتم إهمال تخصيص الاحتياجات المناسبة للعائدين أو المناطق التي يعودون إليها.

22- تستنكر الندوة المحاولات التي قامت بها بعض الحكومات في إفريقيا وخارجها لإعادة اللاجئين إلى بلادهم الأصلية ضد رغبتهم – بما في ذلك الأماكن التي تمثل خطراً على سلامتهم.

التوصية السادسة عشرة

يجب اقتناص كل فرصة من أجل عودة اللاجئين اختيارياً، ومراعاة لإحكام اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969 – يجب على حكومات دول اللجوء وحكومات دول المنشأ أن توفر الظروف التي تؤدي إلى عودة

اللاجئين إلى أوطانهم بشكل آمن وكريم، وعلى منظمة الوحدة الإفريقية والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة أن تدعم مثل هذه المبادرات والإجراءات، وتقوم كذلك بالأنشطة التي تتفق مع المهام المنوطة بها وتشجع وتسهل عودة اللاجئين اختيارياً.

التوصية السابعة عشرة

تشجيعاً على عودة اللاجئين - يجب احترام مبدأ الاختيارية الوارد تفصيله في اتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية لسنة 1969 في كافة الأوقات، ولا يجب على الحكومات أن تلجأ إلى الترحيل الإجباري للاجئين مهما كانت الأسباب، وبالإضافة إلى ذلك - لا يجب إعادة اللاجئين إلى حيث يتعرضون للخطر، ويعد منع توزيع الطعام في معسكرات اللاجئين لإجبارهم على العودة إلى بلادهم حيث يكونون ما زالوا في حاجة إلى الحماية مخالفة صارخة لقانون اللاجئين والمبدأ المتفق عليه بشأن العودة اختيارياً.

433

التوصية الثامنة عشرة

يجب أن توضع برامج عودة اللاجئين بالطريقة التي تضمن عدم استبعاد اللاجئين الذين يعودون من تلقاء أنفسهم من أنشطة المتابعة وبرامج المساعدة.

التوصية التاسعة عشرة

يجب أن يسمح للاجئين أن يشاركوا في القرارات التي تتعلق بعودتهم، وفي هذا الصدد يجب تزويدهم بالمعلومات ذات الصلة الخاصة بالأحكام المبلغة لهم، ويجب على حكومة دولة المنشأ وحكومة دولة اللجوء والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة التعاون على تزويد اللاجئين بالمعلومات اللازمة.

التوصية العشرون

عند تخطيط وتنفيذ برامج العودة - يجب توفير مستلزمات الحماية والمساعدة للنساء والأطفال وكبار السن الأكثر تأثراً وذلك أثناء كافة مراحل العودة وعملية إعادة الاندماج.

التوصية الحادية والعشرون

ينبغي على المجتمع الدولي أن يوفر المساعدة من أجل إصلاح أو إعادة بناء البنية الاجتماعية والاقتصادية والخدمات ونظم التوزيع في مناطق العودة حتى تنشأ بذلك الظروف من أجل عودة ناجحة.

التوصية الثانية والعشرون

على منظمة الوحدة الإفريقية والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة أن يتعاونوا على توضيح:

(1) أي المنظمات أو الجهات تكون مسئولة عن إزالة الألغام الأرضية والذخائر الأخرى في مناطق العودة.

(2) مدى الالتزام الواقع على المجتمع الدولي بتوفير المساعدة الإنسانية لإعادة تأهيل مناطق العودة وعقبات هذا الالتزام.

(3) المبادئ القانونية المطبقة والإجراءات التي يجوز أن يتخذها اللاجئون ودول اللجوء والمجتمع الدولي بصفة عامة لإيجاد حل عندما يكون محكوماً على اللاجئين بالنفي الدائم ويفقدون جنسيتهم نتيجة للسياسات أو التطورات الأخرى في دولة المنشأ.

(ب) إعادة توطين اللاجئين فيما بين الدول الإفريقية

23- بينما تظل العودة اختيارياً هي الحل الأمثل لمشاكل اللاجئين تكون أحياناً إعادة توطينهم في دولة أخرى هي الطريقة الوحيدة لضمان حماية اللاجئين، وقد أصبحت إعادة التوطين التقليدية محدودة ومقيدة بشكل متزايد، وبينما تواصل المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة جهوداتها لإعادة توطين اللاجئين من إفريقيا في تلك البلاد فهناك حاجة للدول الإفريقية أن تعيد تنشيط إعادة التوطين فيما بينها.

24- وفي الواقع فإن كثير من الدول الإفريقية قبلت في الماضي لاجئين من دول لجوء أخرى من أجل توطينهم بصفة دائمة، ومؤخراً عرضت بعض الدول الأخرى أن تعيد توطين أعداد صغيرة من اللاجئين واشترطت نسباً معينة لهذا الغرض، ومن جانبها وفرت المفوضية العليا لشؤون اللاجئين

التابعة للأمم المتحدة الاعتمادات لضمان الاندماج الناجح للاجئين الذين تم قبول إعادة توطينهم بموجب هذه الترتيبات.

التوصية الثالثة والعشرون

تناشد الندوة الدول الإفريقية أن توفر أماكن إضافية لإعادة التوطين في أراضيها للاجئين من الدول الإفريقية الأخرى.

التوصية الرابعة والعشرون

حيث يتم قبول اللاجئين لإعادة توطينهم بموجب هذه الترتيبات فيما بين الدول الإفريقية - يجب أن توفر المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة الموارد اللازمة لتسهيل اندماجهم في مجتمعاتهم الجديدة، وبالتعاون مع منظمة الوحدة الإفريقية يجب أن تساعد المفوضية كذلك في تطوير معايير إعادة التوطين لضمان أن إعادة التوطين فيما بين الدول الإفريقية يتم تنفيذه بطريقة تتوافق مع قدرات الدول التي قبلت التوطين.

التوصية الخامسة والعشرون

يجب أن يتم التعاون بشأن الوسائل من أجل مزيد من تشجيع وتنفيذ إعادة توطين اللاجئين فيما بين الدول الإفريقية بين المفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الإفريقية والدول الإفريقية المعنية، ومن أجل هذا الغرض يمكن عقد اجتماع تشاوري.

7) السكان الآخرون الذين يحتاجون للحماية والمساعدة الإنسانية

25-بالإضافة إلى اللاجئين والعائدين والمشردين داخلياً - هناك سكان آخرون - بما في ذلك ضحايا الفقر أو الجفاف أو المجاعات وكذلك القصر الذين لا يصاحبهم أحد والجنود المسرحين الذين عادة ما يكونون في حاجة إلى الحماية والمساعدات المادية التي تماثل تلك التي يحتاجها اللاجئون أو العائدون، ولا يتم إقرار احتياجاتهم بالطريقة المعتادة في تكاليف المنظمات الدولية الإنسانية.

التوصية السادسة والعشرون

يجب على المنظمات التي تقتصر تكليفاتها على جماعات معينة من الأشخاص أن تقوم بتنفيذ أنشطتها الإنسانية وأنشطة المساعدات بطريقة مرنة ومبتكرة، وينبغي عليها أن تناضل من أجل ضمان الوفاء باحتياجات المجتمع الذي يقيم فيه اللاجئين والعائدون، دون الاقتصار على أولئك الأشخاص الذين يقعون ضمن نطاق تكليفاتهم فقط.

(8) الاستعداد والاستجابة للطوارئ

26- وضعت الندوة في الاعتبار المبادرات الأخيرة التي تهدف إلى تحسين استعداد المجتمع الدولي للطوارئ وآليات مجابته، فبالإضافة إلى إنشاء إدارة الشؤون الإنسانية التابعة للأمم المتحدة في عام 1991 تم إنشاء عدة آليات للإنذار المبكر، وقد أنشأت معظم المنظمات المهتمة بالعمل الإنساني آليات لمجابهة الطوارئ.

436

27- ومع ذلك فقد كان رد الفعل في كافة الطوارئ الرئيسية الخاصة باللاجئين التي حدثت في إفريقيا متأخراً وضعيفاً بوجه عام، ومن بين أسباب كثيرة أخرى – يعتمد النظام تقريباً بصفة كلية على المنظمات فيما بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية الخارجية والتمويل والموارد المادية الخارجية، وثانياً – ليس هناك نظام إعانة دولي قائم بذاته – هناك عدة ممثلين لا يظهرون دائماً الاعتماد الهيكلي ويتوزعون أحياناً بين مختلف التكاليف والأهداف التي تتعلق بالمؤسسات، ثالثاً يتميز النظام بالكثير من المنافسة والتداخل والضعف، وأخيراً لا يمكن لإجراءات رد الفعل في حالات الطوارئ أن تكون فعالة تماماً إذا لم ترتبط بتفاعل العوامل السياسية المعقدة مع العوامل الأخرى التي تسبب حالات الطوارئ في المقام الأول.

التوصية السابعة والعشرون

تساند الندوة المجهودات المستمرة التي تستهدف تقوية النظام الدولي لرد الفعل تجاه حالات الطوارئ بما في ذلك – إجراءات تطوير نظم فعالة للإنذار المبكر من أجل تحسين التنسيق والتعاون والاتصال فيما بين الوكالات

المعنية بالعمل الإنساني، والاستعداد المسبق بالمخزون والموارد، وتطوير التخطيط لحالات الطوارئ، وإنشاء آليات لرد الفعل في حالات الطوارئ من خلال المنظمات المستقلة.

التوصية الثامنة والعشرون

وتكرر الندوة أن هذه الأعمال يجب أن تكون مرتبطة بالبناء المؤسسي على المستوى المحلي، وعلى وجه التحديد يجب أن تساهم في إنشاء وتحسين رد الفعل القومي (الحكومي) تجاه الكوارث، والقدرة على الإدارة، وتمكين المنظمات الشعبية والمجتمعية على المشاركة بفاعلية في كافة صور رد الفعل تجاه حالات الطوارئ.

9) من الإعانة والمساعدة الإنسانية إلى الرعاية الاجتماعية والاقتصادية

437

28- لاحظت الندوة أنه في أجزاء كثيرة من إفريقيا يتميز الوضع في كل من دولة المنشأ ودولة اللجوء بالفقر الشديد والاختلال الخطير للبنية الاجتماعية والاقتصادية. وحيث أن إعانة المساعدة تكون مطلوبة لإنقاذ الحياة في حالة الطوارئ فإن الأهداف طويلة المدى من أجل إعادة التأهيل وإعادة البناء والتنمية لا يمكن أن تتحقق بهذه المساعدة وحدها، وعلاوة على ذلك - طالما لم تتحقق تلك الأهداف فإن إعانة المساعدة في حد ذاتها قد تزيد من حالة الاحتياج للمساعدة.

التوصية التاسعة والعشرون

يجب تصور وتوزيع إعانة الطوارئ والمساعدات الإنسانية - كلما كان ذلك ممكناً - في نطاق أهداف التنمية طويلة المدى للدول المعنية وبغرض منع حدوث النزاع و/أو التشريد مرة أخرى، ولهذا يجب ترتيب المساعدات الإنسانية بحيث تمهد طبيعتها قصيرة المدى الطريق إلى الحلول متوسطة وطويلة المدى - أي إعادة التأهيل وإعادة البناء والتنمية بوصفها الهدف الجوهري والأساسي.

التوصية الثلاثون

يجب تنظيم مشاركة المنظمات ذات العلاقة - في إطار التنسيق فيما بين الوكالات - بالطريقة التي تتيح ارتباط الإجراءات الموضوعية للتغلب على حالات الطوارئ بسياسات وبرامج التنمية الجيدة، وهذا الاتجاه يكون صعباً بالنسبة لتلك المجتمعات التي تكون الحرب والتشريد قد خلفت فيها ضعفاً اقتصادياً وحطمت البنية التحتية ودمرت نظم إنتاج الموارد الغذائية وتسببت في نقص حاد في الغذاء وتسببت في سوء التغذية وتفشي حالات الوفاة على نطاق واسع، وفيما يتعلق بإعادة التأهيل - وعلى وجه الخصوص بالنسبة للاجئين ذوى الخلفية الزراعية - يجب تزويدهم بالأراضي لاستيطانها واستخدامها وكذلك البذور والأدوات والآلات الزراعية الأخرى والماشية حتى يتسنى لهم أن يستعيدوا أسلوب الحياة الطبيعية، ويجب كذلك أن تكون هناك استثمارات كبرى في الصحة والتعليم والإسكان والصحة العامة وفي إعادة بناء وتأهيل البنية الاجتماعية والاقتصادية.

438

(10) الجوانب التنظيمية

29- يستلزم تنفيذ التوصيات الواردة في هذه الوثيقة تفاعلاً بين المسائل السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ويجب أن تتكامل كافة هذه المسائل في نظام شامل ومنطقي تكمل فيه الحكومات والمنظمات الدولية وغير الحكومية بعضها البعض بطريقة فعالة ومؤثرة.

التوصية الحادية والثلاثون

تناشد الندوة الحكومات والمنظمات فيما بين الحكومات والمنظمات غير الحكومية باتخاذ الإجراءات المشتركة من أجل تنفيذ المقترحات الواردة في هذه الوثيقة، وحيثما يكون ضرورياً يجب أن تتم مراجعة تكاليفات أو هياكل أو قدرات أو صلاحيات المؤسسات الخاصة بذلك من أجل تمكينها من معالجة مدى أوسع من المسائل الإنسانية والاجتماعية والسياسية، وبالإضافة إلى ذلك يجب دعم التعاون والتنسيق بين المنظمات والسلطات، كما يجب اقتحام التحديات الجديدة أو غير المسبوقة بشكل مبتكر.

الجزء الثالث

المتابعة

التوصية الثانية والثلاثون

تطالب الندوة منظمها أن يرسلوا التوصيات المذكورة إلى الهيئات المناسبة وهي على الترتيب منظمة الوحدة الإفريقية، والأمم المتحدة، والمفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة، والهيئات الأخرى فيما بين الحكومات، والهيئات غير الحكومية ذات الصلة لدراستها والموافقة عليها.

التوصية الثالثة والثلاثون

كما يجب إرسال التوصيات كذلك إلى الدول أعضاء منظمة الوحدة الإفريقية والدول أعضاء اللجنة التنفيذية للمفوضية العليا لشؤون اللاجئين التابعة للأمم المتحدة لدراستها وتنفيذها كيفما ترى ذلك مناسباً.

التوصية الرابعة والثلاثون

وتكون تلك الدول والمنظمات المذكورة بالتحديد في هذه الوثيقة مطالبة بمتابعة واتخاذ الإجراءات العملية من أجل تنفيذ التوصيات ذات الصلة.

