الإتحاد الأفريقي

أفريقيا متكاملة ومزدهرة وسلمية

تعزيز مشاركة النازحين واللاجئين في الانتخابات في أفريقيا

نحو عمليات إنتخابية أكثر تشاركية

المنتدى القاري السنوي السادس لهيئات إدارة الانتخابات

موجز سياسات

صورة الغلاف: "مخيم للنازحين الإيزيديين من منطقة سنجار (شنكال)"، Unspalsh.

دائرة الشؤون السياسية والسلام والأمن في مفوضية الاتحاد الأفريقي

شارع روزفلت، W21, K19

ص. ب: 3243

أديس أبابا، إثيوبيا

©AUC 2018 <www.au.int/pa>

المحتويات

مقدمة 5

ظروف ومبررات موجز السياسات، وعملية المنتدى السادس لهيئات إدارة الانتخابات

الفصل الأول 7

الحكم الديمقراطي وتحدي النازحين واللاجئين في أفريقيا

الفصل الثاني 12

تهميش النازحين واللاجئين في الانتخابات في أفريقيا

الفصل الثالث 16

استراتيجيات تعزيز مشاركة النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية الأفريقية

الفصل الرابع 24

توصيات رئيسية للسياسات وخاتمة

مقدمة

ظروف ومبررات موجز السياسات، وعملية المنتدى السادس لهيئات إدارة الانتخابات

إستناداً إلى مهمتها المتمثلة في تعزيز الحكم الديمقراطي في أفريقيا، نظمت دائرة الشؤون السياسية[1] في مفوضية الاتحاد الأفريقي المنتدى القاري السنوي السادس لهيئات إدارة الانتخابات بالتعاون مع رابطة الهيئات الانتخابية الأفريقية تحت شعار: تعزيز مشاركة النازحين واللاجئين في الانتخابات في أفريقيا: نحو عمليات انتخابية أكثر تشاركية الذي عقد في نيروبي، كينيا، يومي 28 و29 تشرين الثاني/نوفمبر 2022. وسبق المنتدى انعقاد الجمعية العمومية لرابطة الهيئات الانتخابية الأفريقية في 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2019.

ولضمان التقارب الاستراتيجي، جرى اختيار موضوع تركيز المنتدى السادس بحيث يعكس العنوان العريض الذي تبناه الاتحاد الأفريقي لعام 2019: عام اللاجئين والنازحين والعائدين: نحو حلول دائمة للنزوح القسري في أفريقيا. وقد تبنت الدورة الاعتيادية الثانية والثلاثين لمؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي الهدف الشامل لموضوع 2019 (المسمى مشروع 2019) وهو: تشجيع استراتيجيات تعالج الأسباب العميقة للنزوح القسري في أفريقيا، وإيجاد حلول مستدامة لهذه المشكلة. وقد وجد مشروع 2019 ومنتدى هيئات إدارة الانتخابات لعام 2019 قواسم مشتركة في اثنين من المجالات ذات الأولوية: إشراك جميع الأشخاص المتضررين من الأزمات الإنسانية، ولا سيما النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية؛ وتعميم مراعاة السن والنوع الاجتماعي والتنوع.

يلخص موجز السياسات هذا الأفكار والتحديات والتوصيات ذات الصلة بالسياسات التي تناولها المنتدى القاري السنوي السادس لهيئات إدارة الانتخابات.

1 تعرف الآن بإسم دائرة الشؤون السياسية والسلام والأمن.

وهي تسترشد بالهدف العام للمنتدى وهو تعزيز عمليات انتخابية تشاركية ومستدامة في أفريقيا من خلال المشاركة الفعالة للنازحين واللاجئين. شارك في المنتدى خبراء ومندوبون من مفوضية الاتحاد الأفريقي، والأمم المتحدة، ورابطة الهيئات الانتخابية الأفريقية، والمجموعات الاقتصادية الإقليمية، وهيئات إدارة الانتخابات في دول الاتحاد الأفريقي، والمؤسسات الحكومية ذات الصلة، وممثلين عن مقدمي المساعدة الانتخابية ومنظمات المجتمع المدني، والأوساط الأكاديمية، والعمل الإنساني، والديمقراطية والحكم الرشيد، وسعى بالتحديد إلى:

أ) تعزيز فهم العلاقة بين الحكم الديمقراطي ومشكلة النازحين واللاجئين في أفريقيا؛

ب) دراسة وتسليط الضوء على تهميش النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية؛

ج) استكشاف استراتيجيات لتعزيز المشاركة الانتخابية للمهجرين قسراً (نازحين ولاجئين) في أفريقيا.

1

الحكم الديمقراطي وتحديات النازحين واللاجئين في أفريقيا

أ) خلفية: حجم أزمة النازحين واللاجئين في أفريقيا

تُعرّف اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 بشأن اللاجئين واتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1969 اللاجئ بأنه: «كل شخص يوجد خارج بلد جنسيته أو بلد إقامته المعتادة، بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب العنصر، أو الدين، أو القومية، أو الانتماء إلى طائفة اجتماعية معينة، أو إلى رأي سياسي، ولا يستطيع بسبب ذلك الخوف أو لا يريد أن يستظل / تستظل بحماية ذلك البلد أو العودة إليه خشية التعرض للاضطهاد»[2]. من ناحية أخرى، تُعرّف إتفاقية كمبالا للاتحاد الأفريقي (2009) النازحين داخلياً بأنهم «الأشخاص أو المجموعات الذين اضطروا إلى الهروب أو مغادرة مساكنهم أو أماكن إقامتهم المعتادة، بصفة خاصة نتيجة للآتي أو بغية تفاديه: آثار النزاعات المسلحة، وأعمال العنف المعمم، وانتهاك حقوق الإنسان، والكوارث الطبيعية والكوارث من صنع الإنسان، والذين لم يعبروا حدود الدولة المعترف بها دولياً»[3].

يفيد تقرير للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، أن 21.5 مليون أفريقي هم مهجرون قسراً (نحو ثلث التقديرات العالمية للمهجرين قسراً) لغاية حزيران 2018. وبينهم 6.3 مليون لاجئ أو طالب لجوء، و712,000 بلا جنسية، و14.5 مليون نازح (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2018). وتشكل البلدان الأفريقية سبعاً من أصل أكثر عشر أزمات نزوح إهمالاً في العالم[4]. ففي عام 2018، مثلاً، كان في أفريقيا 25.2 مليون مهجّر، أي، مرة أخرى، ثلث عدد المهجرين في العالم، وبالتحديد: 17.4 مليون نازح و7.4 مليون لاجئ. ومنطقة جنوب الصحراء وحدها تضم 69 بالمئة من إجمالي المهجرين بسبب النزاعات العالمية، ويتضرر بسببها قرابة 7,446,000 أفريقي. وقد تسببت الكوارث الطبيعية بأكثر من ثلاثة ملايين حالة نزوح. وفي العام نفسه، ضمت المنطقة أيضاً 15.2 بالمئة من المهجرين الجدد بسبب الكوارث في العالم، مما أدى إلى تهجير 2,611,000 أفريقي قسراً من موائلهم الطبيعية. وبالجمع بين حالات التهجير بسبب النزاعات والكوارث معاً، فإن منطقة جنوب الصحراء ضمت 36 بالمئة من إجمالي المهجرين الجدد في العالم عام 2018 (التقرير العالمي عن النزوح الداخلي 2019: 8). وإدراكاً لإلحاح أزمة النزوح في أفريقيا، والحلقة المفرغة من استمرار عدم الاستقرار، وتفاقم بؤس أوضاع النازحين واللاجئين في القارة، ركز مشروع 2019 في الاتحاد الأفريقي على النزوح الداخلي واللاجئين والعائدين وعلى البحث عن حلول دائمة.

يقر الموقف الأفريقي المشترك بشأن فعالية العمليات الإنسانية بأنه إلى جانب الكوارث الطبيعية، فإن غالبية حالات النزوح واللجوء في أفريقيا (80 بالمئة) تنجم بدرجة كبيرة عن جوانب قصور في الحكم الديمقراطي تتجلى عموماً على شكل عنف اجتماعي - سياسي أو عنف مرتبط بالانتخابات. ولهذا السبب ركز الاتحاد الأفريقي، طوال السنوات العشر الماضية، على الربط المباشر بين الحكم الديمقراطي والأمن والتنمية. ويتجسد هذا في «أجندة الاتحاد الأفريقي 2063» (الطموح 4: أفريقيا سلمية وآمنة؛ والطموح 1: النمو الشامل للجميع والتنمية المستدامة)؛ موضوع عام 2019 (عام اللاجئين والعائدين والنازحين - نحو حلول دائمة للتهجير القسري في أفريقيا)؛ وموضوع عام 2020 (إسكات البنادق: تهيئة الظروف المواتية لتحقيق التنمية في أفريقيا). تلعب العمليات الانتخابية التشاركية دوراً حاسماً في البحث عن حلول دائمة لأزمة النزوح المتفاقمة في أفريقيا. وهي تشكل بعداً حيوياً لجهود منع النزاعات في مختلف أنحاء القارة.

2 اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم الجوانب الخاصة في مشاكل اللاجئين في أفريقيا، التي اعتمدها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات في دورته العادية السادسة في أديس أبابا بتاريخ 10 أيلول/سبتمبر 1969 (المادة 1:1).

3 اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا - اتفاقية كمبالا (2009)، المادة 1(ك).

4 أكثر عشر أزمات نزوح إهمالاً في العالم: الكاميرون، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية أفريقيا الوسطى، بوروندي، أوكرانيا، فنزويلا، مالي، ليبيا، إثيوبيا وفلسطين. المجلس النرويجي للاجئين (2019).

ب) أدوات معيارية لإدراج قضايا النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية الأفريقية

إلى جانب التركيز على الأبعاد التنموية والأمنية للنزوح القسري، تعد مشاركة النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية حقاً أساسياً من حقوق الإنسان المنصوص عليها في العديد من الأطر القانونية والسياسية الدولية والإقليمية. فعلى المستوى الدولي، يضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية **والمبادئ التوجيهية** للأمم المتحدة بشأن التشريد الداخلي مجموعة كبيرة من الحقوق السياسية للنازحين. على سبيل المثال، تؤكد المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على حق كل مواطن في أن «ينتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة، دون قيود غير معقولة». كما يحظر المبدأ 22(1) من المبادئ التوجيهية «التمييز ضد النازحين بسبب تشردهم في التمتع... بالحق في التصويت وفي المشاركة في الشؤون الحكومية والعامة، بما فيها حق الحصول على الوسائل اللازمة لممارسة هذا الحق». وهذا ما يعززه المبدأ 29(1) الذي يحظر التمييز ضد النازحين «الذين عادوا إلى ديارهم أو أماكن إقامتهم المعتادة أو المعاد توطينهم في مكان آخر من البلد، بحكم وضعهم السابق كمشردين». ويؤكد المبدأ 29(1) روحاً ونصاً على أن «يكون لهم الحق في المشاركة الكاملة على قدم المساواة في تسيير الشؤون العامة على كافة المستويات وفي الوصول المتكافئ إلى الخدمات العامة».

شهدت أفريقيا زيادة مستمرة في جهود توسيع الأسس المعيارية لحقوق الإنسان. ويُلزم الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم الدول الأعضاء بما يلي: (1) «تعزيز مشاركة الفئات الاجتماعية ذوو الاحتياجات الخاصة، بمن فيهم الشباب والأشخاص ذوي الإعاقة، في عملية الحكم؛ وضمان التربية المدنية العامة والشاملة بهدف تشجيع المشاركة الكاملة للفئات الاجتماعية ذات الاحتياجات الخاصة في العمليات الديمقراطية والإنمائية» (المادة 31). وقد وضعت أفريقيا أيضاً إطاراً إقليمياً تكميلياً متماسكاً للاجئين والنازحين وحقوق الإنسان لمعالجة النزوح القسري وضمان إشراك النازحين في العمليات الانتخابية. وهناك اليوم 46 من أصل 55 دولة عضو في الاتحاد الأفريقي موقعة على اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام 1969 حول اللاجئين. وهناك 29 دولة أخرى في الاتحاد موقعة على اتفاقية كمبالا. وبخصوص الحقوق السياسية تحديداً، تُلزم المادة 10(ل) من اتفاقية كمبالا الدول الأطراف «باتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمتع النازحين داخلياً من مواطني بلد جنسيتهم بحقوقهم المدنية والسياسية، ولا سيما المشاركة العامة، والحق في التصويت والترشح للمناصب العامة». توضح الصكوك المذكورة أعلاه التزامات القارة الأفريقية بالاعتراف الكامل بالحقوق السياسية للمهجرين قسراً وتفرض على الدول الأطراف التزامات باتخاذ جميع التدابير اللازمة لإشراكهم في العمليات الانتخابية.

وبخصوص المهجرين ممن اجتازوا الحدود الوطنية، تنص اتفاقية عام 1951 على 'حقوق خاصة للاجئين'.

ناخبون في مركز اقتراع للنازحين في بالام وارد، ولاية أداماوا، نيجيريا. المصدر: اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات في نيجيريا.

وتعترف الإتفاقية بشكل صريح بأنهم يشكلون فئة مميزة من الأجانب تستحق اهتماماً خاصاً. وبهذا المعنى، فإن اتفاقية عام 1951 (ولاحقاً إتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية واتفاقية قرطاجة حول اللاجئين[5]) تضمن أكثر من مجرد تصريحات بشأن وضع اللاجئ؛ فهي تنص على حقوقه. ومن الصكوك الإقليمية الأخرى ذات الصلة: الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وبروتوكول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في أفريقيا الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. وعلى مستوى المناطق الأفريقية، أعدت المجموعات الاقتصادية الإقليمية أيضاً معايير وأطر عمل لتعزيز حماية حقوق النازحين، مثل «إعلان بشأن حماية اللاجئين ضمن الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي». من جهته، يتضمن مبدأ عدم الإعادة القسرية في القانون الدولي العرفي أيضاً اعترافاً واضحاً باللاجئين عبر فصلهم عن الأجانب الآخرين ومنحهم وضعاً مختلفاً يبرر المعاملة التفضيلية.

وتميل مختلف بلدان أفريقيا إلى ممارسة سلطة تقديرية بخصوص الحقوق السياسية للاجئين والنازحين. ويسمح بعضها لغير المواطنين بالتصويت في الانتخابات الوطنية والمحلية مثل الرأس الأخضر التي تسمح لمواطني أي دولة عضو في مجموعة البلدان الناطقة باللغة البرتغالية بالمشاركة في الانتخابات البلدية[6]؛ وملاوي التي تسمح للأجانب المقيمين لمدة سبع سنوات بالتصويت في الانتخابات البرلمانية[7]؛ وموريشيوس التي تسمح لمواطني الكومنولث بالتصويت في الانتخابات البرلمانية شرط إثبات الإقامة فيها لمدة عامين[8]؛ والمغرب الذي يسمح دستوره لعام 2011 للأجانب المقيمين فيه بالمشاركة في الانتخابات المحلية؛ وناميبيا التي تشترط الإقامة في البلاد لمدة أربع سنوات لاكتساب حق التسجيل كناخب. وتمنع جمهورية الكونغو الديمقراطية اللاجئين من التصويت على الأراضي الكونغولية (مثال لاجئي جمهورية أفريقيا الوسطى).

ج) الحكم الديمقراطي وتحديات النازحين واللاجئين في أفريقيا

مع عودة الديمقراطية التعددية إلى أفريقيا في تسعينيات القرن العشرين، سلكت القارة مساراً معقداً. فمثلاً، يقدر لينش وكروفورد (2011) أن أفريقيا لديها:

> **... انتخابات لا شرعية بشكل متزايد، [رغم أنها]... انتخابات منتظمة وتترافق أحياناً مع نقل السلطة، لكن مع تراجع ديمقراطي وأنظمة هجينة على أرض الواقع؛ وإضفاء طابع مؤسسي ديمقراطي، ولكن مع استمرار النظام الرئاسي والفساد المستشري؛ وشرعنة الأحزاب السياسية، ولكن مع تصويت عرقي واسع النطاق وممارسة الإقصاء (والعنف في أحيان كثيرة) في العمل السياسي؛ ومجتمعات مدنية متزايدة الكثافة، ولكن مع واقع محلي من الفظاظة والعنف وانعدام الأمن؛ وحريات سياسية جديدة و...[آفاق]... للنمو الاقتصادي، لكن مع رقابة سياسية شديدة وتنمية غير متكافئة؛ والتزام ملتبس من مجتمع المانحين، وتأثيرهم الضار بالديمقراطية أحياناً.**

ورغم أن هذا التوصيف صحيح إلى حد كبير، فإنه لا يعكس بشكل كاف الزيادة السريعة في وضع المعايير الديمقراطية والترويج لها في جميع أنحاء القارة. فبالنسبة لمعظم البلدان، تعتبر الانتخابات الآن الوسيلة الرئيسية لنقل السلطة السياسية (سانوسي وناسونا 2017). وتُجرى الآن انتخابات منتظمة، حيث شهدت القارة أكثر من 21 انتخابات وطنية في عام 2018 وحده. لقد أصبح الحكم الديمقراطي التشاركي أكثر رسوخاً مما كان عليه قبل عقدين من الزمن، وتتصدر القائمة دول مثل غانا وبوتسوانا وناميبيا وجنوب أفريقيا وموريشيوس. كما ترسخت جذور هيئات إدارة الانتخابات، رغم أن استقلالها عن التدخل السياسي لا يزال موضع شك كبير في كثير من البلدان. وسجل الاتحاد الأفريقي أيضاً سابقة جديدة بحظره الانقلابات.

5 إعلان قرطاجة حول اللاجئين <https://www.refugeelegalaidinformation.org/cartagena-declaration-refugees>

6 المادة 24، الفقرة 4-3 من دستور الرأس الأخضر، والقانون V/97/36 في 25 آب/أغسطس 1997 حول وضع المواطنين الناطقين بالبرتغالية.

7 المادة 77 من دستور ملاوي.

8 المادة 25 من دستور موريشيوس.

الشكل 1: العلاقة بين الانتخابات والحكم الرشيد وغياب الأمن والنزوح في أفريقيا

المصدر: جيمس إيمانويل وانكي (2019)، (James Emmanuel Wanki).

مع ذلك، يحذر أولوكوشي ولاكا (1996)، وإلى حد كبير أييتي (1998) من أن أزمة الحكم السائدة في المنطقة، والتي تتجلى بالمخالفات ومركزية السلطة السياسية، تؤدي إلى تآكل فاعلية المؤسسات السياسية وتقوض دور المجتمع المدني في الرقابة على العقد الاجتماعي. وقد خلق تضافر هذه العوامل ظروفاً هيكلية تتجذر عبرها المظالم العميقة، وتنشأ النزاعات وتنسد آفاق السلام الدائم والتنمية المستدامة (وانكي 2011). في عام 2017، كان نصف أشد عشرين نزاعاً في العالم يدور في أفريقيا، مما ألحق أضراراً بجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وحوض بحيرة تشاد (بسبب نشاطات بوكو حرام) وإثيوبيا (العداوات العرقية) والصومال وكينيا (حركة الشباب)، وجنوب السودان والسودان وغيرها. وتساهم هذه البلدان بشكل كبير في عمليات النزوح القسري في أفريقيا. فقد تسببت مشاكل جنوب السودان على سبيل المثال في تهجير 2.4 مليون لاجئ ومليوني نازح داخلياً، وفر أكثر من 800,000 لاجئ من الكونغو وتحول 4.5 مليون من سكانها إلى

نازحين. ومن الصومال، فر مليون لاجئ و2.6 مليون نازح. ويشرح السيناريو أعلاه جزئياً التحدي المستمر الذي تواجهه أفريقيا بوصفها مصدراً رئيسياً في العالم للاجئين بسبب الأوضاع الاقتصادية. وبالتالي، تمثل معالجة معضلة الحكم الديمقراطي في أفريقيا بلا شك عاملاً شديد الأهمية في حل مشكلة النازحين واللاجئين التي طال أمدها.

ويؤدي عدم وجود استراتيجيات وطنية شاملة لإشراك النازحين واللاجئين بشكل كامل في العمليات الانتخابية إلى تفاقم المشكلة. وغالباً ما يفقد النازحون ممتلكاتهم وحوائجهم أثناء الفرار، ويجدون أنفسهم في أماكن بعيدة. ومع خمود النزاعات، يصبح تحديد أماكن النازحين وأنماط حركتهم أمراً معقداً. ففي ظروف النزاع الفقيرة بالبيانات، يتحول الحصول على بيانات سكانية دقيقة لإعداد قوائم الناخبين والتخطيط للانتخابات إلى كابوس فعلي. وهذا يتضمن أيضاً إمكانية حرمان آلاف النازحين من حق التصويت ويزيد احتمالات التزوير الانتخابي.

وهذا يقودنا إلى موضوع الفساد السياسي المرتبط بالنزوح القسري في أفريقيا. فالسياسيون الفاسدون يستغلون غالباً الظروف غير المستقرة للنازحين واللاجئين لكسب الأصوات والتزوير المنظم للانتخابات. فالمهجرون قسراً معرضون أكثر من غيرهم لما يلي: (1) بيع الأصوات مقابل منافع العيش؛ (2) ارتكاب مخالفات في إجراءات الانتخاب نتيجة ضعف توعية الناخبين؛ (3) الإقصاء بدافع المصالح السياسية. وتبني آليات فعالة لوقف هذه السلبيات أمر بالغ الأهمية لإجراء انتخابات ذات مصداقية في أفريقيا.

2

تهميش النازحين واللاجئين في الانتخابات في أفريقيا

أ) تهميش النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية

تؤكد الدورة الانتخابية كمفهوم نظري على أن الانتخابات عملية مستمرة بثلاث مراحل رئيسية: فترة التحضير للانتخابات، والفترة الانتخابية، والفترة اللاحقة للانتخابات[9]. ولكي تكون الانتخابات شاملة للجميع، يجب إشراك جميع الأطراف المعنية في جميع خطواتها. وللأسف، فإن النازحين واللاجئين، بسبب ظروفهم الخاصة، يتعرضون عادة إلى تهميش ممنهج في العمليات الانتخابية. وإشراكهم مشاركة كاملة في المجتمعات الخارجة من نزاعات أو من كوارث طبيعية يحقق مكسبين كبيرين. أولاً، تعزز المشاركة الانتخابية عملية إشراك النازحين واللاجئين وإعادة اندماجهم وتمنع تهميشهم. ثانياً، في ظروف بعد النزاع، كثيراً ما تستخدم الانتخابات وسيلة لتسهيل عودة اللاجئين إلى ديارهم وإعادة اندماجهم في بلدانهم الأصلية.

في أفريقيا، يواجه الإشراك الفعال للاجئين والنازحين في العمليات الانتخابية تحديات إستراتيجية وعملية تزداد حدة لدى الفئات المعرضة بالأساس للتمييز في الظروف العادية كالنساء والشباب وذوي الإعاقة. ومن هذه التحديات: متطلبات الإقامة/الوثائق الشخصية التي تعقد فرص النازحين في المشاركة الانتخابية لأن معظمهم يفرون تاركين وراءهم كل شيء؛ ونقص المعلومات عن الناخبين؛ والمشاكل الأمنية؛ ومشاكل النزاهة الانتخابية، مثل مفهوم الاحتيال. وللتغلب على هذه التحديات، يتعين على الأطراف الرئيسية المعنية بالانتخابات مثل هيئات إدارة الانتخابات ومنظمات المجتمع المدني والحكومات المضيفة وكذلك المجتمع الدولي اتخاذ خطوات عاجلة على النحو المبين في المصفوفة المبينة في الشكل 2.

ب) التهميش المضاعف: التركيز على النساء والشباب وذوي الإعاقة بين النازحين واللاجئين

تنص اتفاقية كمبالا على أن «غالبية اللاجئين والعائدين والنازحين هم من النساء والأطفال ومن كبار السن والمعوقين الذين يحتاجون إلى حماية ومساعدة خاصة بسبب ضعفهم»[10]. وسواء كناخبين أو مرشحين طموحين أو قادة محليين في أحزاب سياسية، هناك تحديات تواجه إشراكهم وتجعل من الصعب عليهم تحقيق كامل حقوقهم المدنية والسياسية. وتتراوح هذه التحديات من التمييز متعدد الأوجه، والعبء المفرط للوظائف الجندرية الثلاثية (الإنجابية، والإنتاجية، وواجبات حفظ المجتمع) التي تثقل كاهل النساء أكثر من الرجال في المجتمعات الأبوية خصوصاً)، وصعوبات التنقل المكاني، والتحيز الاجتماعي والثقافي الذي يعيق قدرتهم على المشاركة الكاملة في جميع مستويات العملية الانتخابية.

9 أنظر تعريف الدورة الانتخابية في شبكة المعرفة الانتخابية أيس، <https://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance/electoral-cycle>.

10 الإتحاد الأفريقي، إتفاقية الإتحاد الأفريقي حول حماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا. إتفاقية كمبالا، <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>.

الشكل 2: خطوات الأطراف الرئيسة المعنية بالعملية الانتخابية في سبيل التغيير

هيئات إدارة الانتخابات

- دراسة أوضاع النازحين من حيث المواقع، والأعداد، واحتياجات التسجيل والاقتراع.
- تأسيس وحدات اقتراع خاصة.
- الاهتمام بالاحتياجات الأمنية للنازحين قبل الاقتراع وأثناءه.
- تعديل قانون الانتخابات لتمكين اقتراع النازحين.
- توعية وتثقيف الناخبين.
- تقييم الثغرات في القوانين بالتشاور مع الفئات المتضررة والأطراف السياسية.
- تحقيق التعاون بين المؤسسات.

المجتمع المدني

- المناصرة للضغط على الحكومات لتوفير الحقوق.
- الدفاع عن حقوق النازحين في المشاركة في الانتخابات.
- إشراك النازحين في جهود التثقيف والتوعية.
- تشجيع المواطنين على تقبل الثقافات الأخرى وتحمل النازحين وعدم التمييز ضدهم.
- الرقابة لمواجهة التزوير والمخالفات.

المجتمع الدولي

- اتخاذ خطوات مكملة لاتفاقية كمبالا.
- إجراء دراسات مقارنة على مشاركة النازحين وممارساتها وتكاليفها.
- الرقابة على اقتراع النازحين لمواجهة التزوير والمخالفات.
- مساعدة الدول في صياغة مشاريع القوانين.
- المناصرة بشأن المعايير والسياسات ومواجهة القيود غير المعقولة.

الحكومات

- زيادة الجهود لإزالة أسباب النزوح.
- توفير الاحتياجات الإنسانية.
- توفير مناخ مواتي وآمن للتسجيل والاقتراع.
- تفعيل قوانين المشاركة في الانتخابات.

المصدر: بين اللجوء والحقوق: الأشخاص النازحون داخلياً وعملية الأنتخابات الشاملة للجميع (إيبيانو 2015).

1) الشباب

تقدر دائرة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في الأمم المتحدة أن 70 بالمئة من سكان أفريقيا هم دون سن الثلاثين، فيما أكد البنك الدولي (2014) أنه «في كل عام بين 2015 و2035، سيزيد عدد الشباب في سن 15 عاماً بمقدار نصف مليون عن العام السابق». ولكن الشباب في أفريقيا يتعرضون لتهميش خطير في قارة يحكمها في الغالب كبار السن، مما يهدد بتقويض مكتسبات غلبة الشباب في أفريقيا في مجالات المشاركة في الحياة السياسة الرسمية والحكم. وفي العمليات الانتخابية، يمكن أن يسفر إقصاء الشباب النازحين واللاجئين عن عواقب مأساوية على آفاق السلام الدائم والديمقراطية. يضمن ميثاق الشباب الأفريقي الحقوق المدنية والسياسية الأساسية لشباب أفريقيا. فالمادة 10(د) منه تدعو إلى «توفير المعلومات والتعليم والتدريب للشباب ليعرفوا حقوقهم ومسؤولياتهم، في إطار عمليات تعليمية ديمقراطية وكذلك الحق في المواطنة وصنع القرار والحكم والقيادة، حتى تنمو لديهم المهارات الفنية والثقة للمشاركة في هذه العمليات». وتنص المادة 11 الخاصة بمشاركة الشباب على ما يلي: (1) لكل شاب الحق في المشاركة في كافة مجالات أنشطة المجتمع؛ (2) تتخذ الدول الأطراف التدابير التالية لتعزيز المشاركة النشطة للشباب في المجتمع. ويؤكد الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم في المادة 31(1) على ما يلي: تعزز الدول الأطراف مشاركة الفئات الاجتماعية ذات الاحتياجات الخاصة، كالشباب وذوي الإعاقة، في عملية الحكم.

وللأسف، لا يزال الشباب النازحون في أفريقيا يواجهون صعوبات تعيق مشاركتهم في العمليات الانتخابية. ففي الانتخابات الرئاسية في الكاميرون عام 2018، على سبيل المثال، لم يتمكن عدد كبير من الشباب النازحين من المناطق الناطقة بالإنجليزية التي تمزقها النزاعات في البلاد، من التصويت لأسباب بينها:

- تهجير غالبية النازحين الشباب خارج الدوائر الانتخابية في أماكن إقامتهم الدائمة، والكثير منهم لا يعرفون مراكز التصويت الخاصة بهم أو لم يكن لديهم الوقت الكافي لتغييرها إلى مراكز في مكان الإقامة المؤقتة.
- كانت نقص المعلومات عاملاً معيقاً أيضاً. فقد كشفت البعثات الميدانية لمراقبة الانتخابات التي نفذها مركز أبحاث الديمقراطية والتنمية في أفريقيا في منطقة ليتورال، أن العديد من الناخبين النازحين لم يُبلغوا بمكان التصويت، وبالتالي حُرموا من حق التصويت.
- أسفرت الإجراءات التي اتخذتها هيئة إدارة الانتخابات في الكاميرون لطمأنة الشباب النازحين على سلامتهم وأمنهم أثناء عملية التصويت عن نتائج عكسية إلى حد كبير. على سبيل المثال، تم إرسال جنود من اللواء الذي مارس التهجير بحق آلاف الشباب لحماية مواقع التصويت.

2) النساء

تمثل النساء أكثرية عددية من سكان أفريقيا جنوب الصحراء وأيضاً من اللاجئين والنازحين. ويظهر واقع حياة النساء النازحات مدى تعقيد محنتهن. فقبل الفرار، ومع احتدام النزاعات، تزداد أعباء النساء وهشاشتهن لأنهن مقدمات أساسيات للرعاية، حتى وهن يتعرضن لمختلف أشكال العنف القائم على النوع الاجتماعي. وأثناء النزوح، تواجه النساء تحديات جديدة كالاغتصاب والاعتداء الجسدي عندما يخرجن لجلب الماء أو الحطب أو العشب لأكواخهن المصنوعة من القش. وهذه القيود تقيد حريتهن في التنقل والمشاركة بنشاط في الشؤون العامة عموماً، ناهيك عن الحملات الانتخابية والعمليات الانتخابية الأخرى ذات الصلة. ويتعارض التهميش السياسي للنازحات مع أحكام المادة 9 من بروتوكول مابوتو الذي يمنح النساء «الحق في المشاركة في العملية السياسية واتخاذ القرار» ويؤكد على ما يلي: «1. تتخذ الدول الأطراف تدابير إيجابية محددة لتعزيز نظام للحكم قائم على المشاركة، ومشاركة المرأة على قدم المساواة مع الرجل في العملية السياسية لبلدها، وذلك من خلال اعتماد تدابير للتمييز الإيجابي وسن التشريعات الوطنية المناسبة، وغير ذلك من التدابير، بغية كفالة ما يلي:

(أ) مشاركة المرأة في جميع الانتخابات بدون أي تمييز؛ (ب) تمثيل المرأة على قدم المساواة مع الرجل في جميع مراحل العملية الانتخابية؛ (ج) اعتبار المرأة شريكة مساوية للرجل فيما يخص جميع مستويات وضع وتنفيذ سياسات الدولة وبرامجها التنموية.

بالإضافة إلى ذلك، يؤكد الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم صراحة على ضرورة أن «تتبنى الدول الأطراف تدابير تشريعية وإدارية لضمان حقوق المرأة المرأة والأقليات العرقية والمهاجرين والأشخاص ذوي الإعاقة واللاجئين والمشردين وغيرهم من الفئات الاجتماعية المهمشة والضعيفة».

3) الأشخاص ذوو الإعاقة

الأشخاص ذوو الإعاقة ليسوا مجموعة متجانسة. وبحسب منظمة الصحة العالمية، يعاني 15 بالمئة من سكان العالم من شكل من أشكال الإعاقة. ولأن مشاكل الإعاقة تتمظهر بأبعاد متعددة، هناك حاجة إلى نهج متعدد الجوانب للدفاع عن الحقوق السياسية للأشخاص ذوي الإعاقة. فالإعاقة الجسدية غالباً ما تتضافر مع صعوبات بصرية، وإدراكية، وحركية، ومع الوصم الواضح والإقصاء الممنهج لعرقلة مشاركة المهجرين ذوي الاعاقة بنشاط في العمليات الانتخابية. على سبيل المثال، بدون مساعدة في التنقل، يصعب على ذوي الإعاقة غالباً حضور التجمعات الانتخابية، أو تصحيح الأخطاء المتعلقة بتسجيلهم في القوائم الانتخابية، أو حتى الإدلاء بأصواتهم.

وبحسب المادة 21 من بروتوكول حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة في أفريقيا بالمشاركة في الحياة السياسية والعامة، يحق لكل شخص ذي إعاقة المشاركة في الحياة السياسية والعامة. ويشدد البروتوكول أنه

على الدول الأطراف اتخاذ جميع السياسات والتشريعات المناسبة وغيرها من التدابير لضمان هذا الحق، على أساس المساواة، بما في ذلك من خلال: تقديم أو تيسير تثقيف مدني منهجي وشامل لتشجيع المشاركة الكاملة لذوي الإعاقة في عمليات الديمقراطية والتنمية، بوسائل منها ضمان الاستفادة من مواد التوعية المدنية وتوعية الناخبين بأشكال يسهل الوصول إليها.

كما يدعو الدول الأطراف إلى تشجيع

المشاركة الفعالة للأشخاص ذوي الإعاقة في الحياة السياسية والعامة، بما في ذلك كأعضاء في الأحزاب السياسية وكناخبين وشاغلي مناصب سياسية وعامة وفقاً للقوانين الوطنية؛ ووضع ترتيبات تيسير معقولة وتدابير دعم أخرى تنسجم مع سرية التصويت، بما في ذلك، حسب الاقتضاء، من خلال ضمان إمكانية الوصول إلى مراكز التصويت وتسهيل مساعدة ذوي الإعاقة على التصويت لتمكينهم من المشاركة الفعالة في الحياة السياسية والعامة وفقاً للقوانين الوطنية.

3

استراتيجيات تعزيز مشاركة النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية في أفريقيا

أ) دور التكنولوجيا في تعزيز مشاركة النازحين واللاجئين في الانتخابات في أفريقيا

يمكن للتكنولوجيا أن تلعب دوراً أساسياً في إجراء انتخابات شاملة للجميع. ويُظهر التسجيل البيومتري للناخبين وأنظمة إدارة/اختيار المرشحين وحملات توعية الناخبين وعمليات التصويت ومنصات إدارة النتائج، أهمية الابتكارات التكنولوجية في زيادة مصداقية الانتخابات وشمولها. لكن تحوّل البلدان الأفريقية نحو استخدام التكنولوجيا لدعم العمليات الانتخابية، يتطلب وضع هدف أساسي يضمن الإدخال السلس للتكنولوجيا، بحيث تزداد الدقة والشفافية والمصداقية وإمكانية الوصول والتحقق، دون زيادة التحديات الموجودة أصلاً في العمليات الانتخابية. وليس هناك مقاربة واحدة لاستخدام التكنولوجيا تصلح لجميع الانتخابات. وفي ظل توفر مجموعة متنوعة من الحلول التكنولوجية، على دول الاتحاد الأفريقي وهيئات إدارة الانتخابات اختيار أنظمة تتوافق مع ظروفها السياسية المحلية، وأطرها التشريعية، وتلائم تباياناتها في مستوى انتشار الإنترنت وبيئات عمل التكنولوجيا.

توفر التكنولوجيا حلولاً مختلفة للعملية الانتخابية، تشمل:

- تحديد مناطق إقامة النازحين، وإنشاء مراكز تصويت في مواقع تتناسب مع توزع النازحين واللاجئين (تحديد المراكز بواسطة وضع علامات على الأرض وعلى خرائط الأقمار الصناعية)؛
- تحديد السمات البيومترية للناخبين للإسراع في إعداد سجلات موثوقة؛
- هوية بيومترية للناخبين؛
- إتاحة تسجيل الناخبين عبر الإنترنت؛
- الرسائل القصيرة مما يسمح بتحديد مراكز التصويت ومعالجة طلبات تسجيلهم بسرعة:
- الاستفادة من الهويات البيومترية حسب الأحرف الأبجدية لتسهيل عملية التصويت والحد من الاحتيال وإطلاق عملية تصويت إلكتروني؛
- إدارة النتائج بواسطة أنظمة إلكترونية. إن بعض هذه الحلول كفيل بإحداث ثورة في العملية الانتخابية تقضي على بعض المعوقات الجغرافية والعملياتية التي تساهم غالباً في استدامة إقصاء النازحين داخلياً واللاجئين عن العمليات الانتخابية في أفريقيا.

فمثلاً، إستفادت كينيا من حلول تحديد الموقع الجغرافي لتوزيع مراكز اقتراع النازحين بواسطة الأقمار الصناعية. ويزداد باطراد مجال التعلم من تجارب أخرى. ففي ناميبيا مثلاً، استخدمت ماكينات تصويت إلكترونية نُقلت لاحقاً إلى محطات الفرز المركزية. وأدى ذلك إلى الاستغناء عن الإنترنت اللازم لنقل النتائج إلكترونياً. ويمكن اعتماد هذا النهج في الظروف الأفريقية التي تعاني من ضعف انتشار الإنترنت. مع ذلك، تُعدّ الثقة في مصداقية الأنظمة والإجراءات الانتخابية الحالية أمراً بالغ الأهمية لتعميم استخدام التكنولوجيات الجديدة في العمليات الانتخابية في أفريقيا. وتعتبر هيئات إدارة الانتخابات في أفريقيا متخلفة في هذا المجال حالياً. فبحسب مسح أفروبارومتر (2014)، لا تتعدى الثقة في هيئات إدارة الانتخابات في أفريقيا نسبة 50 بالمئة، وفي الأحزاب السياسية الحاكمة 46 بالمئة، وفي أحزاب المعارضة 36 بالمئة فقط. ويؤدي ضعف الثقة هذا إلى تعقيد اعتماد إجراءات مدعومة بالتكنولوجيا في الانتخابات في الظروف الأفريقية.

ب) دراسات الحالة

في مواجهة تحديات سياسية وأمنية وعملياتية معقدة، تحاول بعض هيئات إدارة الانتخابات إجراء عمليات انتخابية شاملة للجميع. وقد سلطنا الضوء على بعض الدروس المستفادة من تجارب نيجيريا ومالي وموزمبيق وليبيا وجمهورية أفريقيا الوسطى والصومال وبوركينا فاسو، بهدف زيادة تبادل المعرفة وإغناء تطبيق السياسات.

1) تعزيز مشاركة النازحين في العملية الانتخابية في ظروف غياب الأمن في نيجيريا

حسب التقرير العالمي عن النزوح الداخلي لعام 2018، احتلت نيجيريا المركز الخامس في العالم في أعداد النازحين الجدد نتيجة النزاعات (قرابة 541,000 نازح، بعد إثيوبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية وسوريا والصومال). كما احتلت المركز السادس في أعداد النازحين الجدد نتيجة الكوارث (613,000 نازح، بعد الفلبين والصين والهند والولايات المتحدة وإندونيسيا).

ويقدر العدد الإجمالي للنازحين بالقوة في العام 2019 بـ 2,583,000 نازح بنيجيريا في العام 2019.

لقد واجهت نيجيريا صعوبات في تنظيم انتخابات شاملة للجميع بسبب هجمات بوكو حرام التي أجبرت الملايين على النزوح. وتطلّب ذلك شروع البلاد في عملية تكيّف مناسبة مع هذه الظروف، وإجراء إصلاحات مؤسسية وتشريعية جريئة لتحقيق النجاح. وبعد محاولات أولية في عام 2015، سرعان ما توصلت اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات إلى نتائج مهمة، من بينها عجز الإطار القانوني للانتخابات عن معالجة ظروف النزوح الداخلي في البلاد. كما بات واضحاً أن قلة البيانات وأوجه القصور الأمنية وغياب المبادئ التوجيهية ومحدودية التغطية الجغرافية، أدت إلى صعوبة إجراء انتخابات شاملة للجميع. وجاءت عوامل إضافية، كالفيضانات والمناوشات بين المزارعين ورعاة الماشية الرحل، لتفاقم هذه الصعوبات وتطلق موجة جديدة من النزوح. وبعد أن أجرت اللجنة المذكورة تقييماً شاملاً، خلصت إلى ضرورة اتخاذ الإجراءات التالية:

1) إجراء تعديل عاجل على قانون الانتخابات يلبي متطلبات مشاركة النازحين في العملية الانتخابية.
2) وضع إطار قانوني/أنظمة طويلة الأجل وتشاركية تسمح بمشاركة النازحين في الانتخابات.
3) وضع استراتيجية مستندة إلى الإطار القانوني والأنظمة لإدارة عمليات تصويت النازحين في المناطق المتضررة من النزاعات والمناطق الأخرى غير المستقرة في البلاد.
4) وضع أداة تنفيذ مناسبة لمشروع يضمن مشاركة النازحين في العمليات الانتخابية.

وبعد ذلك، نجح الضغط الذي مارسته اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات في تعديل المادة 26(1) من قانون الانتخابات في نيجيريا، التي تنص على أنه «في الحالات الطارئة التي تؤثر على الانتخابات، يجب على اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات بذل أقصى الجهود الممكنة لضمان عدم حرمان النازحين نتيجة أي حالة طارئة من ممارسة حقهم في التصويت». وفي 22 تشرين الأول (أكتوبر) 2018، شكّلت اللجنة، بموجب صلاحياتها الجديدة، لجنة فنية خاصة متعددة الهيئات معنية بإجراءات تصويت النازحين (لجنة تصويت النازحين). وفي 12 كانون الأول (ديسمبر) 2018، أجريت عملية تحديد للأطراف المعنية، أعقبها تدقيق للوثائق المطلوبة بموجب الإطار القانوني وأنظمة تصويت النازحين. ثم عملت اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات بتعاون وثيق مع ممثلي النازحين[11] والأطراف المعنية الأخرى لوضع سياسات خاصة بكل فئة، مثل النساء والشباب وذوي الإعاقة، تلبي المتطلبات الانتخابية للفئات المهمشة، بمن فيها النازحون. كما أجرت اللجنة اتصالات عدة مع الأطراف المجتمعية المعنية، أفضت إلى وضع ترتيبات خاصة لنقل مجموعة صغيرة من اللاجئين في بلدان مجاورة، مثل الكاميرون وتشاد، إلى ديارهم وإدراجهم في سجل الناخبين، ثم إعادتهم إلى البلدان المضيفة.

11 تنسق اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات مع قادة النازحين للتخطيط لتوعية ناخبي النازحين باستخدام منافذ توزيع الغذاء لتوعية السكان النازحين بالحاجة إلى المشاركة الكاملة في العمليات الانتخابية. يتم تعزيز مثل هذا التعاون في القمة من خلال تعاون اللجنة الوطنية مع الوكالات الأمنية لمرافقة 'النازحين السياسيين' بشكل آمن في ولايات مثل بايلسا للإدلاء بأصواتهم، خاصة عندما يكون لديهم أسباب معقولة للخوف. وهذا يسلط الضوء على أهمية التعاون المتبادل بين الوكالات الحكومية.

أهم الدروس المستفادة من تجربة نيجيريا:

أ) ضرورة وضع إطار قانوني فعّال يلبي متطلبات النازحين: وهذا يتطلب متابعة وضمان وضع أحكام قانونية وأنظمة لمشاركة النازحين في الانتخابات، بما فيه عمليات التصويت.

ب) في المناطق المتضررة/ المعرضة للنزاعات، من الضروري جداً وضع أطر مؤسسية قانونية للنازحين قبل نشوب النزاعات. ويجب أن تشمل هذه الأطر طرائق تصويت وتسجيل الناخبين واستراتيجيات إدارة نتائج تصويت النازحين.

ج) إعطاء الأولوية لوضع أنظمة إنذار مبكر تسمح باستجابة مبكرة.

د) البحث عن استراتيجيات الدعاية المناسبة واعتمادها، وإشراك الأطراف المعنية، لإنجاح عمليات تصويت النازحين.

هـ) ضمان التعاون بين المؤسسات الحكومية أمر بالغ الأهمية لتحقيق الأمن والتواصل والتوعية وتعبئة الموارد اللازمة.

و) يتطلب تنظيم الانتخابات في الظروف الهشة في نيجيريا تخطيطاً طويل الأجل، ولا سيما عند اختيار أماكن تصويت آمنة، وضمان أمن الناخبين، وغير ذلك.

ز) تقوم القوات المسلحة بتسيير دوريات وتأمين المناطق المحيطة، حسب قواعد واضحة للاشتباك والتدريب تضعها اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات.

2) مالي: تنظيم الانتخابات في ظل تدهور أمني واسع النطاق

في آذار/مارس 2012، تسببت أزمة مؤسسية وانقلاب عسكري في إنهاء نظام حكم الرئيس أمادو توماني توري. ودخلت مالي في حالة من غياب الأمن، في ظل تنافس على النفوذ بين جماعات انفصالية وجهادية. وأثار ذلك أزمة نزوح كبيرة، ولجأ الماليون إلى موريتانيا والنيجر وبوركينا فاسو والجزائر، بينما نزحت موجات متلاحقة إلى المناطق الجنوبية الهادئة نسبياً. وبهدف مشاركة اللاجئين في الانتخابات، وقعت مالي اتفاقيات مع دول اللجوء الرئيسية الثلاث (النيجر في أيار/مايو 2014، وبوركينا فاسو في كانون الثاني/يناير 2015، وموريتانيا في حزيران/يونيو 2016)، تحت إشراف المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. ولهذا الغرض، مُنح اللاجئين الماليين صفة مواطنين ماليين في الخارج، والحق بإدراج أسمائهم في السجلات الانتخابية في سفارات مالي ومخيمات اللاجئين، كمخيم أمبرة للاجئين في موريتانيا.

أما بالنسبة للنازحين، فقد جرى إدخال السجل الانتخابي لدولة مالي في الحواسيب استناداً إلى بيانات الحالة المدنية التي تم تثبيتها أثناء التعداد السكاني (التعداد الإداري للأحوال المدنية). وأُعدّت سجلات انتخابية لجميع البلديات وعددها 703. ويستطيع أي نازح نقل اسمه من بلدية تسجيله الأصلية إلى السجل الانتخابي لمكان إقامته الجديد بموجب إبراز بطاقة هويته أمام المحكمة المعنية بمراجعة السجلات الانتخابية. وبمجرد تنفيذ هذا النقل، يُشطب اسمه من السجل الانتخابي لمكان إقامته السابق. واعتباراً من عام 2018، غطت خريطة مالي الانتخابية جميع مناطق البلاد، رغم سيادة ظروف غياب الأمن.

وعموماً، حققت التدابير التي اتخذتها دولة مالي النتائج التالية:

- حماية المرشحين أثناء الدورة الانتخابية، ونقل مستلزمات الانتخابات، وحماية الوكلاء والمراقبين والناخبين، بمن فيهم النازحون واللاجئون، والحفاظ على نتائج التصويت. ويعد الأمن عاملاً حاسماً لنجاح الانتخابات. فمثلاً، في الجولة الأولى من انتخابات عام 2018، أُغلق 871 مركز تصويت (246,822 ناخباً) جرّاء انعدام الأمن. وبعد تشديد التدابير الأمنية، انخفض عدد مراكز التصويت المغلقة في الجولة الثانية إلى 493 (142,082 ناخباً).
- التعاون الوثيق بين جميع الأطراف المعنية بالانتخابات، والتوصل إلى توافق بشأن مشاركة النازحين في العملية الانتخابية. وشاركت حكومة مالي والإدارات المحلية وهيئة إدارة الانتخابات والأحزاب السياسية والمرشحون السياسيون ومنظمات المجتمع المدني وبعثة الأمم المتحدة لحفظ السلام في مالي (بعثة الامم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي) في توقيع اتفاقية بشأن حرية التنقل والسلام والمصالحة تركز على تعزيز مشاركة اللاجئين والنازحين في العملية الانتخابية وضمان أمنهم.

أهم الدروس المستفادة من تجربة مالي

1) أهمية التعاون الوثيق بين جميع الأطراف المعنية لتحقيق تنظيم فعال للعملية الانتخابية، ولا سيما في أوضاع النزاعات.
2) بناء الثقة من خلال التوصل إلى إجماع سياسي بشأن جميع المسائل المهمة في العملية الانتخابية عامل مهم جداً في تنظيم انتخابات ذات مصداقية.
3) وضع استراتيجيات اتصال واضحة وفعالة وملائمة للظروف المحلية أمر بالغ الأهمية لمنع الخلافات والنزاعات الانتخابية.
4) يجب الاستفادة من القيمة المضافة التي تقدمها المنظمات الدولية، كالأمم المتحدة، ومن دورها الفعال في ظروف النزاعات ذات التداعيات العابرة للحدود.

3) موزمبيق: مشاركة النازحين في ظروف الكوارث الطبيعية

ضرب إعصاران موزمبيق في عام 2019، وتسببا في دمار غير مسبوق. ففي 15 آذار/مارس، أثر إعصار إيداي على مقاطعات سوفالا ومانيكا وتيتي وزامبيزيا. وفي 24 نيسان/أبريل، دمر إعصار كينيث مناطق واسعة في مقاطعتي كابو ديلغادو ونامبولا. وأدى ذلك إلى وفاة نحو 700 شخص فوراً، وإصابة 1,800 آخرين. وبشكل عام، تضرر قرابة 1,913,744 شخصاً، بينهم 163,927 نازحاً. ودمرت جميع المدارس والمستشفيات وشبكات الكهرباء والمياه. وتعين إعادة تأهيل مراكز التصويت من أجل إجراء الانتخابات في موعدها المقرر في تشرين الأول/أكتوبر 2019. وتولت حكومة موزمبيق المسؤولية الكاملة عن إدارة الكوارث في جميع أنحاء البلاد، وقدمت مساعدات في أول 15 يوماً بتمويل من صندوق إدارة الكوارث. وقد تجمّع معظم الضحايا في مراكز العبور والإيواء.

ولضمان عملية انتخابية شاملة للجميع وتنسيق جهود إعادة الإعمار، توجه أعضاء الأمانة العامة الفنية لإدارة الانتخابات إلى المناطق المتضررة لتقييم الاحتياجات وتعديل ميزانيات الانتخابات وتوعية السكان المتضررين، بالتعاون مع المعهد الوطني للأرصاد الجوية وإدارة الكوارث الطبيعية. وتنص قوانين موزمبيق على تسجيل المواطنين في أماكن إقامتهم، مما يزيد صعوبة تسجيل النازحين. ولحسن الحظ، كانت موزمبيق قد نفذت عمليات التسجيل البيومتري في عام 2017 وتسجيل الناخبين في عام 2018، مما سهل إجراءات التحضير للتصويت، حتى في ظروف النزوح. ولهذا الغرض، تم تركيب ألواح شمسية لتوفير طاقة كهربائية احتياطية. وأخيراً، كان إقبال الناخبين في انتخابات عام 2019 لافتاً، على الرغم من خطورة الأزمة.

لقد شكلت موزامبيق حالة تضافرت فيها الكوارث الطبيعية مع حركة تمرد محتملة لتخلق تحديات أمنية معقدة في أماكن مثل كابو ديلغادو. وكان لا بد من إعادة تسجيل السكان المتضررين في أماكن إقامتهم الجديدة. وللأسف، تعرّض بعض موظفي تسجيل الناخبين لمضايقات شديدة. وتدخلت قوات الأمن لتهيئة الحد الأدنى من الظروف الملائمة للتصويت، وتمكين الناخبين من العودة الآمنة، كما تنص لقوانين.

بعض الدروس المهمة من تجربة موزمبيق:

1) فهم الترابط بين الشؤون الإنسانية والتنمية والسلام ضروري جداً عند تخطيط العملية الانتخابية. وكذلك الانتباه إلى الطرق المتعددة التي يفضي فيها تداخل الشؤون الإنسانية والأمنية والإنمائية إلى خلق تحديات أمام إجراء انتخابات موثوقة وسلسة في المناطق المتضررة من الكوارث الطبيعية أو النزاعات.
2) استخدام التكنولوجيا الحديثة، مثل أنظمة التسجيل البيومتري، قبل حدوث الأزمات/الكوارث الطبيعية، يلعب دوراً فعّالاً للغاية في تجنب الفشل في إجراء انتخابات موثوقة وشاملة للجميع.
3) إن تنظيم حملات تواصل تراعي الظروف المحلية وتعرف السكان بشكل وافٍ على مجريات الدورة الانتخابية، وتتفاعل بشكل إيجابي مع الصعوبات التي تواجههم، يساعد في بناء الثقة والتأييد الجماعي للعملية الانتخابية ونتائجها.

4) ليبيا: التصويت خارج البلاد

منذ عام 2011، أدت مجريات الربيع العربي في ليبيا إلى أزمات نزوح ولجوء طالت عمليات الانتخابات في البلاد. ونتيجة فرار مئات آلاف الليبيين بسبب غياب الأمن، أصبح نجاح التصويت من الخارج عاملاً حاسماً في رسم المستقبل السياسي لبلادهم. وكانت المفوضية الوطنية العليا للانتخابات في ليبيا في طليعة هذه العملية. فمنذ عام 2012، جرت ثلاث عمليات تصويت من الخارج بالتعاون مع شركاء دوليين، بموجب أحكام القانون الليبي.[12]

الصعوبات والتحديات

- يشعر بعض الليبيين أن القوانين والسياسات المعتمدة في ليبيا لا تخصهم، وبالتالي يتصرفون بلا مبالاة حيال الانتخابات.
- غياب إحصاءات رسمية دقيقة عن عدد الليبيين المقيمين واللاجئين في الخارج.
- ضعف حملات التوعية جراء صعوبة الوصول إلى الناخبين.
- صعوبات لوجستية وفنية وإجرائية ناجمة عن حداثة التجربة الديمقراطية في ليبيا.

النتائج الإيجابية لهذا النهج

- إزالة القيود أو الصعوبات التي تمنع مشاركة الليبيين في الخارج في الانتخابات، بفضل جهود المفوضية الوطنية العليا للانتخابات.
- أصبح التصويت من الخارج جزء لا يتجزأ من الانتخابات في ليبيا.

الدروس المستفادة من تجربة ليبيا

- الدرس الرئيسي من تجربة ليبيا هو ضرورة ترتيب أوضاع ما قبل الانتخابات، والتأكد من تطبيق الحد الأدنى من معايير السلوك المرعية في الانتخابات الديمقراطية، مثل توافق الجماعات السياسية المختلفة، والسلام الدائم، وتوفر موارد مالية تسمح لهيئة إدارة الانتخابات بإجراء انتخابات ذات مصداقية.

12 يجب أن يكون جميع الناخبين المؤهلين مواطنين ليبيين مؤهلين قانوناً، ويجب أن يكون عمرهم 18 عاماً في يوم التسجيل، ولديهم رقم وطني، ويجب أن يكونوا قد تقدموا بطلب للتسجيل ليتم إدراجه في سجل الناخبين. يعتمد اختيار الدول المشاركة في مخطط التصويت من الخارج على الإحصائيات المتوفرة حول عدد الليبيين الذين يعيشون في كل دولة، وموافقة الدولة المضيفة والقدرة اللوجستية للمفوضية. بين عامي 2012 و2019، شاركت الدول التالية في انتخابات 2012 بالبرنامج 6 للتصويت من الخارج: كندا ، ألمانيا، الأردن، الإمارات العربية المتحدة، المملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية؛ و13 دولة في انتخابات 2014: كندا، ألمانيا، الأردن، الإمارات العربية المتحدة، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة الأمريكية، ماليزيا، مصر، أيرلندا، إيطاليا، قطر، تونس وتركيا.

ج) التطلع إلى انتخابات 2020: تجارب مهمة

من المزمع إجراء قرابة 15 انتخابات وطنية في أفريقيا في عام 2020. وقد طرح أعضاء هيئات إدارة الانتخابات في الصومال وبوركينا فاسو وجمهورية أفريقيا الوسطى قضايا مهمة بشأن تنظيم الانتخابات المقبلة في دولهم، وناقشوا سبل المضي قدماً.

1) جمهورية أفريقيا الوسطى

تعاني جمهورية أفريقيا الوسطى من صعوبات سياسية وأمنية وإنسانية طال أمدها. حيث أشعل الانقلاب العسكري الأخير في عام 2013 حرباً أهلية نجم عنها تداعيات معقدة، بينها نشوب أزمات نزوح ولجوء واسعة النطاق. وقد اصطدمت انتخابات ما بعد المرحلة الانتقالية في عام 2015 بتحديات كبيرة، لكنها مع ذلك، أدت إلى إنشاء جمعية وطنية وانتخاب الرئيس فوستين أرشانج توادیرا. وتعتزم جمهورية أفريقيا الوسطى إجراء الانتخابات الثانية في عام 2020، في خضم نزوح طويل الأمد شمل أكثر من 500,000 نازح، وعدد مماثل يلتمس اللجوء في الدول المجاورة. ولا يزال غياب الأمن مستمراً في 80 بالمئة من البلاد.

إعتبارات بشأن شمول النازحين بالعمليات الإنتخابية في جمهورية أفريقيا الوسطى:

- لا يزال الوضع الأمني المتدهور يشكل تحدياً رئيسياً. فقد عانت جمهورية أفريقيا الوسطى من عدم الاستقرار لعقود طويلة، وأجبرت هجمات الجماعات المسلحة السكان المدنيين على النزوح داخل البلاد وخارجها.
- الاستفادة من الدروس المهمة للنجاح النسبي لانتخابات 2015 عامل ضروري لإجراء انتخابات شاملة للجميع في عام 2020. ففي الفترة 2014-2015، بلغ عدد اللاجئين من جمهورية أفريقيا الوسطى في الدول المجاورة 460,000 لاجئ، معظمهم في الكاميرون. وعملت الحكومة على تعزيز مشاركة النازحين واللاجئين في الاستفتاء الدستوري والانتخابات الرئاسية والتشريعية لعام 2015، بالتعاون مع الأمم المتحدة (المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في جمهورية أفريقيا الوسطى)، بالإضافة إلى طلب الدعم من حكومات الدول المجاورة. وقد تمّ ذلك عن طريق عقد اتفاقيات ثلاثية بين الحكومة والمفوضية السامية والدولة المضيفة المعنية. وقامت المفوضية السامية بوضع خرائط لمواقع مخيمات اللاجئين في الدول المجاورة، وقدمت إحصاءات سكانية دقيقة عن اللاجئين، وساعدت هيئة إدارة الانتخابات في جمهورية أفريقيا الوسطى في إنشاء سجل الناخبين. واعتبر قانون

الانتخابات في جمهورية أفريقيا الوسطى بطاقات اللاجئين وثيقة مقبولة في مراكز التصويت. وأقيمت مراكز تصويت النازحين على مقربة من مخيماتهم، وتحت حماية قوات الأمم المتحدة.

- رفضت بعض الدول المجاورة، كجمهورية الكونغو الديمقراطية، تصويت اللاجئين من جمهورية أفريقيا الوسطى على أراضيها في انتخابات 2020 المقبلة. ورحبت جمهورية أفريقيا الوسطى بتأكيدات الأمم المتحدة (تشرين الأول/أكتوبر 2019) بتقديم دعم لوجستي وعملياتي وأمني. وتعهد شركاء دوليون، كالاتحاد الأوروبي ومنظمات غير حكومية دولية مختلفة وبلجيكا، بتقديم دعم مالي وفني. ولا يزال غياب الأمن في 80 بالمئة من أراضي البلاد مصدر قلق رئيسي. وفي ظل استمرار عنف الجماعات المسلحة، لا يزال الوصول إلى النازحين الذين يتكرر تهجيرهم في المناطق النائية من البلاد وضمان مشاركتهم الكاملة في الانتخابات يشكلان تحدياً هائلاً. ومن هنا تأتي الأهمية البالغة لتعاون الجماعات المسلحة والدعم الأمني الذي تقدمه قوات بعثة الأمم المتحدة المتكاملة في جمهورية أفريقيا الوسطى.
- تضاف إلى هذا التحدي مشكلة المعلومات المضللة التي تواصل تعقيد جهود إعادة بناء التماسك الاجتماعي بين المجتمعات المتناحرة. وتتصدى هيئة إدارة الانتخابات، بالتعاون مع الصحافة ومنظمات المجتمع المدني، لهذه الأخبار المزيفة، وتعمل على توعية السكان بالمشاكل الحقيقية التي تواجه البلاد.

2) الصومال

تستعد الصومال في عام 2020، لإجراء أول انتخابات بالاقتراع العام منذ عام 1969. وتجري هذه الانتخابات في ظل تحديات سياسية وأمنية وعملياتية معقدة تمر بها البلاد. حيث يبلغ عدد النازحين 1.5 مليون نازح، ولا تزال الفئات الضعيفة الأخرى تواجه تحديات شديدة نتيجة الفيضانات والجفاف المتعاقب وغياب الأمن، تضافرت جميعاً لخلق حالة إنسانية خطيرة جعلت 5.2 ملايين شخص في أمس الحاجة إلى المساعدات الإنسانية.

إعتبارات بشأن شمول النازحين بالعمليات الإنتخابية في الصومال:

- المخاوف الأمنية: إن وجود حركة الشباب يهدد بمنع إجراء انتخابات شاملة للجميع. وقد تزايدت المخاوف المحيطة بالانتخابات المقبلة بعد انتشار مزاعم عن قيام عمليات ترهيب وقتل. ولتخفيف حدة المخاوف الأمنية، شُكل فريق أمني معني بالانتخابات، ولكنه لم يباشر عمله حتى الآن، مما شكّل تحدياً فريداً، نظراً لتكليفه بمهمة التحقق من الظروف الأمنية في مراكز التصويت وطلب دعم أمني إضافي من الحكومة ومن الاتحاد الأفريقي عند الحاجة.
- صعوبة التمويل: يؤدي تأخير إصدار قانون الانتخابات إلى عدم مبالاة المانحين بالانتخابات المقبلة. ولكن الأمم المتحدة تساعد اللجنة الوطنية المستقلة للانتخابات في تنظيم عمليات المشتريات واختيار موردي المستلزمات الأساسية للانتخابات.
- تساهم التحديات التي تواجه قانون الانتخابات في الصومال في تعقيد إجراء انتخابات 2020. حيث أصدر أعضاء البرلمان نسخة مختلفة عن قانون الانتخابات الذي كان مطروحاً في البداية، مما أثار موجة من الخلافات. ويعيق تأخير سن قانون الانتخابات عملية التحضير للانتخابات[13]. كما أن مشروع القانون لا يتطرق إلى موضوع النازحين (رغم وجود 1.5 مليون نازح في بلد عدد سكانه 10 ملايين نسمة)[14]. ولحسن الحظ، يكفل دستور الصومال حق جميع المواطنين في المشاركة الكاملة في العملية الانتخابية، ومن ضمنهم النازحين.
- تشكل التوترات السياسية بين المسؤولين في الولايات والحكومة الفيدرالية تحدياً خطيراً: فمثلاً، رفضت تسع من أصل ثماني عشرة ولاية فتح مكاتب لبعض الأحزاب السياسية على أراضيها، مما يشكل عقبة خطيرة أمام إجراء عملية انتخابية شاملة للجميع. كما يبرز تحدٍ مهم آخر نتيجة سياسات بعض الولايات الصومالية التي لا تسمح للنازحين من ولايات أخرى بالتصويت على أراضيها.
- إن افتقار الطبقة السياسية للإرادة السياسية يهدد بعرقلة إجراء انتخابات شاملة للجميع. فالتناحر المستمر بشأن النموذج والأنظمة والإجراءات يعني أن الإجماع بات هدفاً بعيد المنال، مع أنه حجر الزاوية في أي انتخابات شاملة للجميع. ويرتبط هذا ارتباطاً وثيقاً بالقوى المحركة للتنافس بين العشائر التي تعتبر حالة نموذجية في ظروف ما بعد الحرب، والخوف من المجهول، وتحفظات الكثيرين على تبني مستقبل متقلب.

13 لم تقم هيئة إدارة الانتخابات الصومالية بعد بوضع إجراءاتها الانتخابية، والمبادئ التوجيهية واللوائح، وخطط توعية الناخبين، وما إلى ذلك.

14 نزح 1.5 مليون نازح في الغالب داخل المناطق الجنوبية والجنوبية الوسطى من الصومال.

3) بوركينا فاسو

تعاني بوركينا فاسو حالياً من ويلات الإرهاب الذي يضرب منطقة الساحل الأفريقي وموجات العنف الطائفي المتلاحقة. فقد أدى اتساع رقعة الاضطرابات الأمنية إلى نزوح 500,000 شخص، وارتفاع أعداد اللاجئين إلى الدول المجاورة، مثل ساحل العاج. كما أدى انتشار الجماعات المسلحة غير الحكومية وتنفيذ عمليات مكافحة التمرد من قبل قوات الشركاء الدوليين والحكومة وتشكيل جماعات مسلحة محلية للدفاع الذاتي، إلى نشوء أزمة أمنية متصاعدة في البلاد أفضت إلى اندلاع توترات عرقية. وتتزايد حالات استهداف المدنيين، ويخيم الخوف على الكثيرين، وتصبح القرى خاوية بعد فرار سكانها. وأدى إغلاق قرابة 2,000 مدرسة إلى انقطاع أكثر من 300,000 طفل عن الدراسة (مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، 2020). وفي ظل هذه الظروف، يصبح صعباً إجراء انتخابات شاملة للجميع.

إعتبارات بشأن شمول النازحين بالعمليات الإنتخابية في بوركينا فاسو:

- التحديات الأمنية ترخي بثقلها على البلاد، مع وجود 500,000 نازح. وبالإضافة إلى المبادرات الأمنية الحكومية، يجري حالياً وضع آليات تضمن مشاركة النازحين في العملية الانتخابية.
- يجب حل المشاكل ذات الصلة بإعادة تقسيم الدوائر الانتخابية في أعقاب الاضطرابات الأمنية. والاتجاه الذي يريد إعادة تحديد الدوائر الانتخابية كلما وقعت أحداث إرهابية/أمنية، يفاقم تعقيدات تقسيم الدوائر الانتخابية، وقد يؤدي ذلك إلى حرمان الناخبين من ممارسة حقهم في التصويت.
- المشاكل المرتبطة بوثائق إثبات هوية الناخب. حيث يفتقر معظم النازحين إلى هذه الوثائق. فمن السهل إصدار بطاقة ناخب للنازح المدرج في السجل الانتخابي قبل نزوحه، بينما يصبح الأمر صعباً بالنسبة للنازح غير المسجل سابقاً.
- ترتبط ارتباطاً وثيقاً بذلك مشكلة مشاركة النساء والشباب في العملية الانتخابية. فمن المتوقع أن يصل عدد الناخبين في بوركينا فاسو في عام 2020 إلى 10 ملايين ناخب، بينهم 60 بالمئة نساء و75 بالمئة شباب (لا تتجاوز أعمارهم 35 عاماً). بيد أن هؤلاء الشباب لا يشكلون في سجلات الناخبين الحالية سوى 30 بالمئة، والنساء 46 بالمئة. ولتخفيف حدة هذه المشكلة، أطلقت الدولة «خطة مارشال» لتشجيع النساء والشباب على التسجيل كناخبين لضمان مشاركتهم جميعاً في العملية الانتخابية.
- التحديات المرتبطة بالاستدامة المالية: في انتخابات بوركينا فاسو لعام 2015، بلغت تكلفة كل ناخب 14 دولاراً. أما الآن، فقد فقد زادت هذه الكلفة إلى 30 دولاراً بسبب غياب الأمن والتصويت من خارج البلاد. وتصل التكلفة الحالية المتوقعة لانتخابات 2020 إلى 110 مليار فرنك غرب أفريقي (قرابة 198,424,000 دولار)، وهذا يشكّل عبئاً مالياً ثقيلاً على البلاد. وقد تحول تأمين مصادر تمويل مستدامة لانتخابات بوركينا فاسو إلى مشكلة كبرى.

أخيراً، تجدر الإشارة إلى مشكلة التصويت من الخارج في انتخابات عام 2020. فهي تتطلب تنظيم تصويت 1.5 مليون ناخب في 2500 مركز اقتراع في ساحل العاج المجاورة، في الفترة نفسها لانعقاد الانتخابات الرئاسية هناك (تشرين الأول/أكتوبر - تشرين الثاني/نوفمبر 2020). إن توفير الموارد الأمنية واللوجستية الضرورية يشكل تحدياً كبيراً يتطلب زيادة التنسيق بين بوركينا فاسو وساحل العاج.

4

توصيات السياسات الرئيسية والخاتمة

أ) توصيات السياسات الرئيسية

يلخص هذا الفصل التوصيات الرئيسية التي قدمت في المنتدى، ثم يستعرض الخاتمة. تنضوي التوصيات تحت خمس قضايا عامة:

1) تهميش النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية؛
2) نقص تمثيل الشباب النازحين في العمليات الانتخابية وإدارتها؛
3) النقص المحزن في تمثيل النازحات في العمليات الانتخابية الأفريقية؛
4) تهميش النازحين ذوي الإعاقة في العمليات الانتخابية في أفريقيا؛
5) تحديات الاستخدام الفعال للتكنولوجيا لتعزيز مصداقية العمليات الانتخابية وزيادة المشاركة الانتخابية للمهجرين قسراً في جميع أنحاء أفريقيا.

الشكل 3: توصيات السياسات الرئيسية

القضايا العامة	توصيات السياسات الرئيسية
1 تهميش النازحين واللاجئين في العمليات الانتخابية	ينبغي إعداد القرارات بشأن أحكام مشاركة النازحين قبل وقت من إجراء الانتخابات أو الاستفتاء، لإتاحة الوقت لحل المسائل السياسية والقانونية والفنية الحساسة والمعقدة. ينبغي السعي لتحقيق توافق بين الأحزاب بموجب اتفاق برلماني، مع ضمان إدراج أحكام مشاركة النازحين في الانتخابات في قانون و/أو اتفاق سياسي حيثما أمكن ذلك. ينبغي اتخاذ تدابير خاصة عند الضرورة لتيسير تكافؤ الفرص والتمثيل. وهذه قد تشمل متطلبات الإقامة المختلفة، وأحكام توثيق بديلة، وفرص إضافية للتسجيل، والتصويت عبر البريد، والتصويت خارج البلد، وغيرها. على الهيئة التشريعية وهيئات إدارة الانتخابات التشاور مع المجموعات التي تمثل النازحين عموماً، وغيرهم من الأطراف المعنية، وإشراكهم بفعالية في صياغة التشريعات واللوائح والسياسات وفي التنفيذ العملي لتعميم مشاركتهم في الدورة الانتخابية. يجب منح النازحين خياراً فردياً للتصويت في الدوائر الأصلية أو الدوائر الانتخابية الحالية، دون أي تبعات على وضعيتهم كنازحين أو على تقديم المساعدات الإنسانية إليهم.
2 نقص تمثيل الشباب النازحين في العمليات الانتخابية وإدارتها	من المهم جداً انتخاب/تعيين ممثلي النازحين الشباب في هيئات إدارة الانتخابات وإعطائهم دوراً في اتخاذ قرارات العملية الانتخابية. على الأحزاب السياسية تحديد حصص في قياداتها للشباب، مع تخصيص مناصب محددة للشباب النازحين في الأوضاع التي تشهد عمليات نزوح. فهذه إشارة حاسمة للشباب بأنهم موضع تقدير ومشاركتهم مطلوبة في العمليات الانتخابية في مختلف بلدان القارة. يجب تنظيم حوارات قبل الانتخابات بين جيل الشباب والأجيال الأكبر سناً للتعرف على اهتمامات الشباب وقضاياهم واحتياجاتهم. ينبغي بعد ذلك تصميم العمليات الانتخابية بشكل منظم وموضوعي لصياغة الاحتياجات والاهتمامات والطموحات التي عبر عنها الشباب، وخاصة النازحين منهم.

القضايا العامة	توصيات السياسات الرئيسية
3 نقص تمثيل اللاجئات والنازحات في العمليات الانتخابية	إجراء تقاضي استراتيجي ومناصرة هادفة وأشكال أخرى من الإجراءات التشريعية والتنفيذية بخصوص الأدوات المعيارية على مستوى أفريقيا بهدف استخدامها على المستويين الوطني والمحلي لتعزيز/الدفاع عن حقوق النساء النازحات في زيادة المشاركة في العمليات الانتخابية في جميع أنحاء أفريقيا.
4 تهميش النازحين ذوي الإعاقة في العمليات الانتخابية في أفريقيا	تحتاج الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي إلى سياسات وخطط إستراتيجية أكثر وضوحاً لإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة وخاصة النازحين منهم، في صميم العمليات الانتخابية. وهذا يتطلب، بين أمور أخرى: سياسات تثقيف مدني شاملة لتشجيع المشاركة الكاملة لذوي الإعاقة في العمليات الديمقراطية ومنع وصمهم بالعار. اتخاذ تدابير خاصة استباقية لضمان توفر مواد تثقيف مدنية لتوعية الناخبينبجميع الأشكال التي يمكن لذوي الإعاقة الوصول إليها. يجب مراعاة ضمان احتياجات وصول ذوي الإعاقة عند تخطيط جميع أنشطة العملية الانتخابية وتوفير ترتيبات تيسير معقولة وتدابير دعم أخرىتنسجم مع سرية التصويت، وضمان الوصول إلى مراكز التصويت وتسهيل المساعدة في التصويت. ويجب اتخاذ خطوات إضافية من أجل: تحقيق تمثيل الأشخاص ذوي الإعاقة ومشاركتهم كأعضاء في الهيئات التشريعية الإقليمية والوطنية والمحلية؛ إلغاء أو تعديل القوانين التي تقيد على أساس الإعاقة حق الأشخاص ذوي الإعاقة في التصويت أو الترشح للوظائف العامة أو الاحتفاظ بها. بناء قواعد بيانات توصف وتفصّل احتياجات ذوي الإعاقة أثناء العمليات الانتخابية، بما في ذلك أثناء التصويت.
5 تحديات التبني الفعال التكنولوجي لتعزيز مصداقية العمليات الانتخابية وتعزيز المشاركة الانتخابية للمهجرين قسراً في جميع أنحاء أفريقيا	على الدول التي تعتزم استخدام تكنولوجيات التصويت الإلكتروني وعبر الإنترنت اتخاذ تدابير تضمن حمايتها حماية كاملة من القرصنة والتهديدات الإلكترونية وضمان وجود الأطر القانونية اللازمة لتوجيه استخدامها. على واضعي السياسات أن يدركوا أن اعتماد هذه التكنولوجيات يتوقف على الظروف العيانية ويختلف من بلد إلى آخر. وعلى البلدان استخدام هذه التكنولوجيات لزيادة مشاركة النازحين واللاجئين تبعاً لقدراتهم ومواردهم. لا ينبغي فرض تكنولوجيات التصويت بل اعتمادها بموافقة جميع الأطراف المعنية لمنع التشكيك (كما حصل في انتخابات الكونغو لعام 2018). يرتبط هذا ارتباطاً وثيقاً بالحاجة إلى إرشادات واضحة لتدريب الخبراء على استخدام التكنولوجيات واختبارها بشكل تجريبي قبل تعميمها أثناء الانتخابات لضمان ملاءمتها للغرض. نظراً لاحتمال ظهور مشكلات صغيرة في بداية استخدام التكنولوجيات المتعلقة بالانتخابات، يجب وضع تدابير طارئة مثل خطط العد اليدوي وطباعة بطاقات

القضايا العامة	توصيات السياسات الرئيسية
5 **تحديات التبني الفعال التكنولوجي لتعزيز مصداقية العمليات الانتخابية وتعزيز المشاركة الانتخابية للمهجرين قسراً في جميع أنحاء أفريقيا**	التصويت وإعداد نسخ احتياطية للمواد الإلكترونية غير مرتبطة بالإنترنت لتحل محل التكنولوجيات المعطلة إذا تعذر تشغيلها. بناء الثقة عامل حاسم في اعتماد تكنولوجيات جديدة لتعزيز مشاركة السكان، ولا سيما النازحين منهم، في العمليات الانتخابية. ولهذا السبب، يجب على هيئات إدارة الانتخابات بذل قصارى جهدها لإظهار الحياد في إدارة أعمالها من خلال الرسوم التوضيحية العامة والتثقيف والتوعية الجماهيرية. يمكن للبلدان الأفريقية، تبعاً لظروفها ومستوى تقدمها، التفكير في تعزيز عمليات نقل نتائج الانتخابات من خلال اعتماد تقنية البلوكتشين (blockchain) لزيادة مصداقية وسلامة مسارات نقل النتائج من مراكز التصويت عن طريق خوادم تغطي مواقع متعددة إلى محطات الفرز المركزية. هذه التدابير تبني عادة ثقة السكان بمصداقية النتائج المنقولة. في بعض الحالات، يجب أن تستخدم هيئات إدارة الانتخابات قواعد بيانات موازية لتسجيل الناخبين لأن تسجيل مؤشرات الحالة المدنية لا تخضع للتحديث والتنقيح بانتظام في جميع بلدان القارة. يجب النظر في استخدام موارد أفريقية محلية بطريقة محسّنة واعتبار ذلك هو الحالة الطبيعية، بدلاً من الوقوع فريسة حوافز يحركها العرض لاعتماد تكنولوجيات جديدة فقط لمجرد الرغبة بامتلاكها. وغامبيا تقدم مثالاً جيداً هنا، حيث لا تزال تستخدم الأساليب التقليدية في التصويت. الحاجة الماسة إلى ابتكار طرق مناسبة لخفض تكاليف تنظيم الانتخابات في أفريقيا. معضلة التكاليف مقابل المشاركة مهمة لتحقيق التوافق الاستراتيجي، مع التركيز على قيمة الانتخابات ذات المصداقية. قد يؤدي التأجيل بهدف خفض التكاليف إلى حالات إقصاء خطيرة ترتب أضراراً أكبر على استمرارية الديمقراطية في المدى البعيد في بعض البلدان. الحاجة إلى اعتماد نهج هجين يجمع بين نظام العد اليدوي (للسكان الأميين) والنظام الإلكتروني (للمتعلمين). وفي حالة السكان اللاجئين والنازحين خصوصاً، يتعين على هيئات إدارة الانتخابات إعداد مقاطع مصورة تستخدم اللغات المحلية لتوعية السكان الأميين بعمليات التصويت الإلكترونية والمزايا التراكمية لاستخدامها. أخيراً، يجب على هيئات إدارة الانتخابات أن تأخذ دورها على محمل الجد كمدافعين وكهيئات مفوضة بدعم حقوق جميع الأطراف، وخاصة النازحين، في المشاركة في العمليات الانتخابية وفي التصويت والتأكد من عد أصواتهم.

ب) خاتمة

تم إعداد هذه الدراسة لتصبح أداة لاستنهاض الأمل. وهناك أسباب وجيهة لهذا الأمل. فقارة أفريقيا تتحول نحو الأفضل. وقد خطت خطوات جديرة بالثناء نحو جعل الانتخابات الآلية المفضلة للانتقال السياسي للسلطة. وعلى الرغم من النكسات والانقلابات العرضية، ثمة إجماع متزايد باستمرار في جميع أنحاء القارة على أن التصويت، وليس الرصاص، هو طريق الوصول إلى السلطة السياسية. كما اتخذ الاتحاد الأفريقي خطوات جديرة بالثناء نحو بناء المعايير الديمقراطية طوال العقدين الماضيين تقريباً. ومن خلال المواثيق والاتفاقيات، قام الاتحاد بوضع وتوثيق أطر معيارية، إذا طبقت بشكل سليم، ستجعل أفريقيا نموذجاً لكل العالم في تنظيم انتخابات أكثر تشاركية ومصداقية.

لكن التطورات المقلقة في القارة الأفريقية تستدعي أيضاً تفكيراً رصيناً وتدعو إلى اتخاذ خطوات إستراتيجية عاجلة. ففي حين أن الانتخابات تشكل حجر الزاوية في العملية الديمقراطية لأي مجتمع، فإن تعزيز الحكم الديمقراطي وحقوق الإنسان وسيادة القانون يتطلب أكثر بكثير من مجرد إجراء انتخابات منتظمة. وباستثناءات قليلة، لا تزال دول أفريقيا تعاني من معضلة الحكم الديمقراطي، ولا تزال المؤسسات الديمقراطية جديدة، ولا يزال الفساد مستشرياً، ولا يزال الرؤساء يتدخلون في الدساتير الوطنية لتمديد فترات رئاستهم، ولا تزال حقوق الإنسان تُنتهك مع الإفلات من العقاب، بينما تتواصل مشاكل الشفافية والمساءلة . هذه المتغيرات، إلى جانب التعقيدات السياسية والقانونية والمؤسسية ضمن كل دولة، جعلت تبني أطر معيارية قارية بشأن الإصلاح الديمقراطي الهادف والعمليات الانتخابية التشاركية مهمة شاقة. وإذا وضعنا مشاكل التشاركية التي تواجه العمليات الانتخابية الأفريقية على خلفية الأزمة المتزايدة للنزوح الداخلي واللجوء - التي تسببها النزاعات بشكل رئيسي، ولكن أيضاً وبشكل متزايد الكوارث الطبيعية - يصبح حجم هذه المشاكل صارخاً جداً. وفي بؤرة هذا الإقصاء، نجد النازحين في أفريقيا - ولاسيما النساء والشباب وذوي الإعاقة الذين يواجهون حرماناً مضاعفاً. ولمعالجة الوضع، حددت هذه الورقة دروساً مهمة من القارة، وقدمت توصيات بسياسات رئيسية يفترض أن تنير الطريق.

المراجع

African Union, The African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa, Kampala Convention. African Union, Addis Ababa, 23 October 2009

[اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا، إتفاقية كمبالا]

Ayittey, G. B. N., Africa in Chaos: Comparative History ((New York: St Martin's Press, 1998

[أفريقيا في فوضى: تاريخ مقارن]

Department of Political Affairs (DPA) of the African Union, Concept Note of the 6th EMB Forum on Enhancing Participation of Internally Displaced Persons and Refugees in Elections In Africa: Towards More Inclusive Electoral Processes (DPA, African Union: Addis Ababa, 2019)

[دراسة أولية عن المنتدى السادس لهيئات إدارة الانتخابات بشأن تعزيز مشاركة النازحين واللاجئين في الانتخابات في أفريقيا: نحو عمليات انتخابية أكثر تشاركية]

Electoral Knowledge Network, 'What is the Electoral Cycle?', ACE Publication, 2020, https://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance/electoral-cycle

[ما هي الدورة الإنتخابية؟]

Ibeanu O., 'Between Refuge and Rights: Internally Displaced Persons and Inclusive Electoral Process in Nigeria' (The Electoral Institute, 2015), <http://wp1.inecnigeria.org/wp-content/uploads/2019/02/Final-TEI-Lecture-Dec-10-by-Prof-Ibeanu.pdf>

[بين اللجوء والحقوق: الأشخاص النازحين داخلياً وشمولهم بالعملية الانتخابية في نيجيريا]

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) and Norwegian Refugee Council (NRC), Global Report on Internal Displacement, 2019 (IDMC/NRC Publications, 2019), <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf>

[التقرير العالمي للنزوح الداخلي]

Lynch, G. and Crawford, G., 'Democratization in Africa, 1990–2010: An assessment'. Democratization 18/2 (2011), p. 275

[بناء الديمقراطية في افريقيا، 1990-2010: تقييم]

Norwegian Refugee Council, The World's Most Neglected Displacement Crises, June 2019, <https://www.nrc.no/shorthand/fr/the-worlds-most-neglected-displacement-crises/index.html>, accessed 10 October 2019

[أزمات النزوح الأكثر إهمالاً في العالم]

OCHA Services, 'Five things to know about the spiralling insecurity in the Sahel', Reliefweb, 24 January 2020, <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/five-things-know-about-spiralling-insecurity-sahel>

[خمسة أشياء ينبغي معرفتها عن انعدام الأمن المتفاقم في الساحل]

Olukoshi, A. and Laaka, L. (eds) Challenges to the Nation State in Africa. (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet in co-operation with the Institute of Development Studies, University of Helsinki, 1996)

[تحديات أمام حالة الأمة في أفريقيا]

Organization of African Unity (OAU), OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, adopted by the Assembly of Heads of State and Government at its Sixth Ordinary Session, Addis Ababa, 10 September 1969

[إتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تنظم الجوانب الخاصة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا، التي اعتمدها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات في دورته العادية السادسة]

Sanusi, I. B. and Nassuna, R., 'Emerging trends in Africa's electoral processes', South African Institute of International Affairs Policy Brief no. 158 (2017), https://media.africaportal.org/documents/saia_spb_158_Sanussi__Nassuna_20170117.pdf

[التوجهات الناشئة في العمليات الإنتخابية بافريقيا]

United Nations (1959) The Cartagena Declaration on Refugees https://www.refugeelegalaidinformation.org/cartagena-declaration-refugees

[إعلان قرطاجة حول اللاجئين]

UNHCR, Global Trends: Forced Displacement on 2018 (UNHCR: Geneva, 2018)

[التوجهات العالمية: النزوح القسري في العام 2018]

Wanki, J. E., 'Disarming war, arming peace: Dag Hammarskjold's legacy and the future role of MONUSCO

in the Democratic Republic of Congo'. African Journal of Conflict Resolution, Special issue on Southern Africa 50 years after Dag Hammarskjold, May 2011

[حرب نزع السلاح، تسليح السلام: إرث داغ هامرشولد والدور المستقبلي لبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية]

World Bank (2019) 'Female population of sub-Saharan Africa', <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL.FE.ZS?locations=ZG>, accessed 26 November 2019

[الإناث من سكان شبه الصحارى الأفريقية]

معلومات عامة عن المنتدى القاري السنوي لهيئات إدارة الانتخابات في الاتحاد الأفريقي

أصبح المنتدى القاري السنوي لهيئات إدارة الانتخابات منصة رئيسية للسياسات في دائرة الشؤون السياسية في مفوضية الاتحاد الأفريقي، ويهدف إلى تعزيز الحكم الرشيد والديمقراطية التشاركية من خلال تعزيز التعلم من تجارب الآخرين وتوظيف الدروس المستفادة من إدارة الانتخابات في قارة أفريقيا. والمنتدى حالياً هو المنصة الوحيدة لإدارة السياسات والممارسات الانتخابية في القارة، وهي تضم جميع هيئات إدارة الانتخابات في 55 دولة عضو في الاتحاد الأفريقي. في محاولة لتعزيز فعالية وكفاءة إدارة الانتخابات السلمية والديمقراطية وذات المصداقية، يعتبر المنتدى القاري السنوي لهيئات إدارة الانتخابات جزءاً من الاستراتيجية الشاملة لدائرة الشؤون السياسية بشأن المساعدة الانتخابية للدول الأعضاء بما يتماشى مع تفويضها بموجب المادة 18 من الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم.

يتم اختيار محاور نقاش المنتديات، عند الاقتضاء، على أساس الموضوع السنوي للاتحاد الأفريقي الذي يعلن عنه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات. وتعكس هذه المحاور أيضاً قضايا السياسات والاتجاهات الجديدة بشأن إدارة الانتخابات في أفريقيا. ومنذ انطلاقته، عقد المنتدى القاري لهيئات إدارة الانتخابات خمسة لقاءات سنوية. انعقد المنتدى الأول في عام 2009 في أكرا، غانا، ووضع الأساس للشراكة المثمرة بين مفوضية الاتحاد الأفريقي وهيئات إدارة الانتخابات في أفريقيا. وانعقد المنتدى الثاني في حزيران/يونيو 2012 في لوساكا، زامبيا تحت عنوان «تعزيز العلاقة بين مفوضية الاتحاد الأفريقي وهيئات إدارة الانتخابات من أجل تطوير القدرات». وانعقد المنتدى الثالث في كانون الأول/ديسمبر 2015 في أكرا، غانا تحت شعار «دور هيئات إدارة الانتخابات في منع العنف المرتبط بالانتخابات». وركز المنتدى الرابع الذي عقد في كيغالي، رواندا في كانون الأول/ديسمبر 2017، على «توظيف الميزات السكانية من خلال تعزيز مشاركة الشباب في العمليات الانتخابية في أفريقيا». وانعقد المنتدى الخامس في كانون الأول/ديسمبر 2018 في أبيدجان، ساحل العاج تحت شعار «نحو عمليات انتخابية خالية من الفساد: تعزيز النزاهة الانتخابية في أفريقيا».

تعزيز مشاركة النازحين واللاجئين في الانتخابات في أفريقيا

نحو عمليات إنتخابية أكثر تشاركية

المنتدى القاري السنوي السادس لهيئات إدارة الانتخابات

موجز سياسات

الإتحاد الأفريقي

أفريقيا متكاملة ومزدهرة وسلمية