

حق الإتحاد الإفريقي في التدخل

زهرة بوسراج

كلية الحقوق

جامعة باجي مختار - عنابة

ملخص

لقد عانت القارة الإفريقية من ويلات جرائم الحرب و جرائم ضد الإنسانية و جرائم الإبادة. كانت هذه الجرائم، في أغلب الأحيان، ترتكب على مرأى و مسمع من العالم بأسره دون أن تجد ردود فعل منددة من المجتمع الدولي، لمراجعة هذه الأوضاع. جاءت المادة 4 (هـ) من القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي لتمنح هذه المنظمة حق التدخل في أي دولة عضو في حالات ارتكاب أي نوع من الجرائم، كما يحق للإتحاد التدخل في أي دولة عضو بناء على طلبها. لقد ركز الباحث في دراسته على مبررات تدخل الإتحاد و إجراءات تنفيذ هذا الحق، وكذا الصعوبات الإجرائية التي قد تعترضه، ومناقشة المنظمات دون الإقليمية ومنظمة الأمم المتحدة بصفتها صاحبة الاختصاص العالمي في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين. بغرض تفعيل دور الإتحاد الإفريقي في التدخل، و حتى تكون عملياته ناجحة في هذا المجال يقترح الباحث إعادة صياغة نصوص قانونه التأسيسي بشكل يتم فيه تحديد الجهاز الذي تكون له السلطة الكاملة للتدخل والتقليص قدر الإمكان في الأجال الإجرائية للتدخل، وأخيرا تنظيم وتحديد بصفة دقيقة طبيعة، العلاقة بين الإتحاد والمنظمات دون الإقليمية فيما يتعلق بمسائل حفظ السلم والأمن الإقليميين.

الكلمات المفتاحية: حق التدخل، الإتحاد الإفريقي، القانون التأسيسي.

Résumé

L'Article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine a octroyé à cet organisme africain, le droit d'intervenir dans tout Etat membre dans les cas, ou des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des crimes de génocide sont commis et avérés; comme il a permis à tout Etat membre de solliciter une telle intervention. L'auteur est arrivé à la conclusion, que pour une meilleure efficacité de l'Union africaine en matière d'intervention, et pour qu'elle réussisse les opérations entreprises, il est nécessaire que la rédaction du texte soit revue:

-Pour déterminer l'organe qui aura plénitude de compétence pour intervenir.

-Réduire, autant que possible les délais de procédure relative à l'intervention.

-Organiser, et d'une manière adéquate, la relation entre l'Union africaine et les organisations sous-continentales en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Mots clés: Droit d'intervention, union africaine, act constitutif.

Abstract

The African continent has suffered from war crimes, crimes against humanity and genocide. These crimes were committed, in most cases, given the knowledge of the world, without any echo from the international community. To put an end to this situation, Article 4 (h) of the Constitutive Act of the African Union has granted to the African body, the right to intervene in any Member State in cases, where there is commission of war crimes, crimes against humanity or genocide, and in case where any Member State requests such an intervention. The article highlights the arguments for intervention of the African Union; the procedure for the application of this right, as well as the difficulties inherent in the process. In order to ensure effective and successful intervention of the African Union, it is necessary to review **constitutive act so as to specify** the organ that has full jurisdiction to intervene; reduce as much as possible the time of procedure relating to the intervention; And finally determine adequately, the relationship between the African Union and sub-continental organizations regarding the maintenance of international peace and security.

Keywords: Right of intervention, African union, constitutive act.

المقدمة:

بمختلف أشكالها التي تواجه القارة و شعوبها، وتحول دون مواكبتها للتغيرات الاقتصادية والاجتماعية. والاتفاق على أن أحد أهداف الإتحاد الرئيسية هو ترقية السلم والأمن والاستقرار في القارة. ولتحقيق هذا الهدف أقروا -إلى جانب احترام سيادة الدول الأعضاء واستقلالها- حق الإتحاد الإفريقي في التدخل لحماية حقوق الإنسان و استعادة السلم من خلال ما نصت عليه المادة 4(ح) و(هـ) من قانونه التأسيسي.

إن الهدف من هذه الدراسة ينبع من حقيقة أن الحق في التدخل -الذي لم تجرأ منظمة الأمم المتحدة على تكريسه صراحة و إنما جاء ضمناً في إطار الفصل السابع- صار مكرساً من جانب منظمة إقليمية في تحولها نحو تبني هذا الحق الذي كان مرفوضاً رفضاً قاطعاً في ظل المنظمة التي سبقته . بالإضافة إلى ذلك، فإن القانون التأسيسي للإتحاد قد نص عليه بشكل واضح وصریح ومفصل وهو شيء مستحدث في القانون الدولي.

إن الإشكال المطروح هنا يتعلق بفاعلية هذا الحق، وإطاره القانوني والصعوبات التي تواجه تنفيذه؟

للإجابة عن هذه الإشكالية، يتم تقسيم هذا العمل إلى فصلين يتناول أولهما الإطار القانوني لحق الإتحاد الإفريقي في التدخل و يبحث الثاني في الصعوبات التي تواجه عملية تنفيذ هذا الحق.

الفصل الأول: الإطار القانوني لحق الإتحاد الإفريقي في التدخل.

يستمد الإتحاد الإفريقي شرعيته في التدخل من نصوص قانونه التأسيسي و كذا البروتوكول المنشئ لمجلسه للسلم والأمن. إن هذا الإقرار من جانب مؤسسي الإتحاد لهذا الحق شكل تحولاً جذرياً في الموقف الإفريقي الذي كان مبنياً في عهد منظمة

منحت المادة 4 (هـ) من القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي حق التدخل في أي دولة عضو في حالة ارتكاب جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية أو جرائم إبادة⁽¹⁾. إن الإقرار الصريح بهذا الحق لهذه المنظمة الدولية الإقليمية الجديدة يبقى مثيراً للجدل من حيث كونها من أولى المنظمات الإقليمية التي تزعمت هذا الحق. يمكن أن نستشف أسباب هذا التحول من تاريخ هذه المنظمة. فقد أظهرت منظمة الوحدة الإفريقية محدوديتها حول قدرتها في تسوية النزاعات، وكانت قليلة جداً هي النزاعات التي وجدت لها حلاً داخل هذه المنظمة.

ويكمن سبب ذلك في كون هذه الأخيرة كانت منظمة تعاون و إطار للتشاور تحكمها مبادئ ثابتة على رأسها مبدأ عدم التدخل.

وحيال هذه الأوضاع، انتقد الرئيس موسفيني هذا الموقف الإفريقي في إحدى تصريحاته في قمة منظمة الوحدة الإفريقية قائلاً⁽²⁾: "على مدى 20 سنة، لقي ثلاثة أرباع مليون أوغندي مصرعهم على يد الحكومة التي كان يجب أن تحمي حياتهم. شعرت بإحساس عميق بالخيانة لأن معظم إفريقيا التزمت الصمت، و كان سبب عدم إدانة هذه الجرائم الجماعية هو عدم الرغبة في التدخل في الشؤون الداخلية لدولة عضو وفقاً لميثاق منظمة الوحدة الإفريقية و الأمم المتحدة، و نحن لا نقبل هذا المنطق لأنه داخل هذه الأجهزة نفسها هناك قانون واضح ينص على قدسية و حرمة الحياة البشرية".

استناداً إلى الرغبة في التغلب على فشل المنظمة السابقة، تم الاتفاق على إنشاء الإتحاد الإفريقي خلفاً لها بلومي (Lomé) في 2001، أين تم تبني قانونه التأسيسي الذي أعاد القادة الأفارقة من خلاله تأكيدهم على تصميمهم وعزمهم على رفع التحديات

المحددة (المبحث الأول). إضافة لذلك، فإن تنفيذ هذا الحق يجب أن يتم وفق إجراءات معينة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الحالات التي تستدعي تدخل الإتحاد الإفريقي.

إذا كان من السهل التعرف على الحالات التي تبرر تدخل الإتحاد و التي جاء النص عليها صراحة في المادة 4(هـ) من قانونه التأسيسي (المطلب الأول). فإن ذلك غير كاف، ولا بد من القراءة الدقيقة لباقي النصوص من أجل استخلاص حالات أخرى لم يرد النص عليها صراحة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: حالات تدخل الإتحاد المنصوص عليها صراحة في موثيقه.

ينص القانون التأسيسي على حالتين تبرران تدخل الإتحاد و هما: الانتهاكات الصارخة للقانون الدولي الإنساني (الفرع الأول)، ومسألة حفظ السلم والأمن (الفرع الثاني)، والتي أعاد مجلس السلم والأمن التأكيد عليهما من خلال البروتوكول المنشئ له.

الفرع الأول: الانتهاكات الصارخة للقانون الدولي الإنساني.

عددت المادة 4(هـ) من القانون التأسيسي الحالات التي تشكل "انتهاكات صارخة" أو كما عبرت عنها ب "الظروف الخطرة" التي تبرر تدخل الإتحاد والمتمثلة في: جرائم الحرب، جرائم الإبادة والجرائم ضد الإنسانية.

ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد هو أن لا القانون التأسيسي و لا أي وثيقة أخرى من موثيق الإتحاد تصدت لمسألة تعريف هذه الجرائم، إنما ترك المجال مفتوحا لاعتماد ما جاءت به الاتفاقيات والمواثيق الدولية في هذا السياق. ومن ثم سيتم الاعتماد على هذه الاتفاقيات و الموثيق.

الوحدة الإفريقية على مبدأ عدم التدخل، فقد تعرض ميثاقها لواجب الامتناع عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، واعتبره أحد المبادئ الأساسية للمنظمة الإفريقية. إذ لا ترفض المنظمة أشكال التدخل المباشر فحسب، وإنما ترفض وتندد أيضا بكل أشكال التدخل غير المباشر، عن طريق التخريب والاعتقال السياسي⁽³⁾، وهذا ما أكدته الفقرتان الثانية والخامسة من المادة الثانية من ميثاقها. فالفقرة الثانية تنص على "واجب الدول بالامتناع عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول" وأما الفقرة الخامسة فإنها "تندد بدون تحفظ، الاعتقال السياسي وكل النشاطات التخريبية الموجهة من دولة مجاورة أو أية دولة أخرى". كما شكل هذا الإقرار الصريح لحق التدخل من جانب الإتحاد الإفريقي سابقة دولية، إذ لم يسبق لأي منظمة دولية أن أقرت هذا الحق. فالرجوع إلى ميثاق الأمم المتحدة نجد أن المبدأ هو عدم التدخل⁽⁴⁾. كما لاقى هذا المبدأ - حق التدخل - رفضا كبيرا من طرف دول العالم الثالث التي ترى فيه لباسا غريبا من أجل محاولة فرض نموذج نظامها على مجموعة المعمورة. وهو ما جاء في تصريح قمة 77 التي عقدت في هافانا بكوبا في أبريل من سنة 2000: "نحن نرفض ما يسمى بحق التدخل الإنساني، الذي ليس له أساس قانوني في ميثاق الأمم المتحدة وفي مبادئ القانون".

إن إقرار الإتحاد الإفريقي لهذا الحق لم يأت مطلقا و ذلك تحسبا لما قد يشكله من خطر على سيادة الدول الأعضاء. لهذا السبب نجد قانونه الأساسي تحكمه مجموعة من القواعد الاحترازية وضعت للحد من التجاوزات التي قد تحدث بسبب التفسير الواسع للنصوص.

يمكن للإتحاد استخدام حقه في التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء في بعض الحالات

أو بعضا على جماعة بشرية بالنظر إلى صفتها الوطنية أو العنصرية أو الجنسية أو الدينية". وذكرت على سبيل الحصر الحالات التي تعتبر فيها الجريمة من جرائم الإبادة⁽⁸⁾. وتحضر الاتفاقية أفعال الإبادة كافة، و لم تشترط أن يكون ارتكابها زمن الحرب فقط بل جرمتها حتى وقت السلم. أما عن نظام المحكمة الجنائية الدولية فقد عرفت الفقرة الأولى من المادة 6 منه الإبادة الجماعية بأنها " أي فعل من الأفعال التالية يرتكب بقصد إهلاك جماعة قومية أو إثنية أو عرقية أو دينية، بصفتها هذه، إهلاكا كلياً أو جزئياً: ...". و عددت ذات المادة خمس أفعال يشكل ارتكاب أحدها جريمة إبادة.

على الرغم من هذا الاعتراف بحق الإتحاد في التدخل في حال ارتكاب جرائم إبادة، و على الرغم من الاتهامات الموجهة للحكومة السودانية بسبب عدم احترام حقوق الإنسان في إقليم دارفور، إذ حمل تقرير منظمة Amnesty international الصادر في 19 جويلية 2004 عدة اتهامات خطيرة منها خرق حقوق الإنسان بصفة آلية وسجل التقرير أيضا وجود الاعتداءات الجنسية والرق بالنسبة للنساء، كما كيفت منظمة Human rights watch الأمريكية أعمال الحكومة بأنها لا إنسانية وبأنها تصفية عرقية ضد السكان السود الموجودين بدارفور والتي استهدفت بالخصوص قبائل الزغاوة والمسالييت والفور، إلا أن الإتحاد الإفريقي رفض تكييف ما يجري في دارفور بالإبادة العرقية، موقفه هذا يتضح جليا من خلال ما أدلى به في مؤتمره المنعقد في الفترة من 6 إلى 8 يوليو 2004 حيث صرح بأنه "حتى وإن كان الوضع الإنساني في دارفور خطيرا، فإنه لا يمكن وصفه بأنه إبادة جماعية". و من ثم فقد جاء تدخله في هذه الأزمة استجابة لطلب

أولا: جرائم الحرب.

عرف ميثاق نيورنبرغ جرائم الحرب بأنها "الفضائع والجرائم التي ترتكب ضد الأشخاص والممتلكات، وذلك انتهاكا لقوانين وأعراف الحرب"⁽⁵⁾. وذهبت لجنة خبراء الأمم المتحدة في يوغسلافيا سابقا -أنشأها مجلس الأمن بقراره 1992/780- إلى تعريفها بأنها أي انتهاك جسيم لقوانين و أعراف الحرب⁽⁶⁾. أما عن نظام روما الأساسي، فإنه لم يعن-شأنه شأن اتفاقيات جنيف- بإيراد تعريف عام لجرائم الحرب، و إنما عمد إلى إيراد قائمة غير حصرية للأفعال أو الأعمال التي تعتبر بمثابة جرائم حرب⁽⁷⁾.

ثانيا: جرائم الإبادة.

ينسب ظهور مصطلح الإبادة الجماعية إلى محامي يهودي بولندي يدعى رافائيل ليمكين و ذلك سنة 1944، الذي سعى إلى وضع وصف للسياسات النازية للقتل المنظم، بما في ذلك إبادة الشعب اليهودي الأوربي. و قام بتشكيل مصطلح "الإبادة الجماعية" عن طريق الجمع بين كلمة جماعي (Geno) اليونانية التي تعني سلالة أو قبيلة، مع كلمة الإبادة (Cide) اللاتينية التي تعني القتل. وحينما كان يقوم بصياغة هذا المصطلح الجديد، كان ليمكين يضع في اعتباره مفهوم "وضع خطة منظمة تتألف من إجراءات مختلفة تهدف إلى تدمير الأساسيات الضرورية لحياة مجموعة قومية بالإضافة إلى إبادة المجموعة نفسها".

ونظرا للجهود المتواصلة التي قام بها ليمكين بنفسه في أعقاب الهولوكوست على نطاق واسع، أقرت منظمة الأمم المتحدة اتفاقية تقضي بمنع جرائم الإبادة الجماعية ومعاقبة مرتكبيها في 1948/12/9. وقد عرفت هذه الاتفاقية إبادة الجنس البشري بأنه "الفعل الذي يرتكب بقصد القضاء كلا

إضافة إلى جرائم الحرب و الإبادة و الجرائم ضد الإنسانية، نص القانون التأسيسي صراحة على حق الإتحاد الإفريقي في التدخل لحفظ السلم و الأمن في دولة عضو.

الفرع الثاني: حفظ السلم و الأمن في دولة عضو.

لقد كانت مسألة حفظ السلم، في بداية ظهورها، قطاعا محتكرا من جانب الأمم المتحدة تحديدا مجلس الأمن. غير أن المنظمات الإقليمية على غرار الإتحاد الإفريقي كرستها فيما بعد من خلال نصوصها، وأعطت لنفسها حق اتخاذ مثل هذه الإجراءات، و هو ما جاء في المواد 7(ح، ي) من القانون التأسيسي للإتحاد، و المادة 6(د) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن، التي منحت للإتحاد من خلال مجلسه للسلم و الأمن صلاحية تنظيم عمليات حفظ السلام بمختلف أنواعها. و حتى يكون تدخل الإتحاد في دولة ما عضوة مشروعا، لا بد أن يتم وفقا لضوابط ومعايير موضوعية تكفل تحقيق مصالح الدولة طالبة التدخل.

أولاً: أن يكون التدخل بناء على طلب الحكومة الشرعية: فقد يحدث التدخل بناء على طلبات مقدمة من داخل الدولة ولكن ليس من قبل النظام الشرعي القائم، كأن تقوم جماعات معينة مثل جماعات الثوار وحركات التمرد والانفصال بطلب مساعدات خارجية من دول حليفة لها تمدها بالدعم و المساندة العسكرية و غير العسكرية (مثلما فعلته الولايات المتحدة الأمريكية في نيكاراغوا في الثمانينات). كما قد تعتمد حكومات غير شرعية إلى استغلال هذا الإجراء للمحافظة على بقائها في السلطة و إضفاء صفة الشرعية عليها، و ذلك عند فشلها في السيطرة على حالة التمرد و العصيان التي ثارت رفضا لها واحتجاجا على عدم شرعيتها.

الحكومة السودانية في إطار حفظ السلم و الأمن الإقليميين.

ثالثا: الجرائم ضد الإنسانية.

لقد عرف مصطلح "الجرائم ضد الإنسانية" تطورا كبيرا. كما أصبح مفهومه أكثر دقة مقارنة بظهوره لأول مرة في القانون الدولي. تعود بداية ظهوره إلى إعلان (la déclaration de saint- Petersburg) الذي نص على الحد من استخدام القذائف المتفجرة واعتبر استعمالها منافيا لقانون الإنسانية. ثم عاد هذا المصطلح للظهور من خلال ديباجة اتفاقيتي لاهاي لسنة 1899، 1907. وبعدها أدرج في العديد من الاتفاقيات والإعلانات الدولية المتعاقبة. وقد عرفها ميثاق محكمة نيورنبرغ بأنها "القتل أو الإهلاك أو الاسترقاق و الاستعباد وكل عمل غير إنساني ارتكب ضد أي شعب من الشعوب المتمدنة قبل الحرب أو خلالها، أو الاضطهاد القائم على أساس سياسي، عنصري أو ديني تنفيذا لأي جريمة أو متعلق بأي جريمة تدخل في اختصاص المحكمة سواء كان ذلك الفعل مجرما أو غير مجرم في القانون الوطني للدولة المرتكب على أرضها هذا الفعل"⁽⁹⁾.

كما يمكن تعريفها بأنها تلك الأفعال التي يرتكبها أفراد من دولة ما ضد أفراد آخرين من دولتهم أو من غير دولتهم، بشكل منهجي وضمن خطة للاضطهاد والتمييز في المعاملة بقصد الإضرار المتعمد بالطرف الآخر، وذلك بالمشاركة مع آخرين لاقتراف هذه الجرائم ضد مدنيين يختلفون عنهم من حيث الانتماء الفكري أو الديني أو العرقي أو الوطني أو الاجتماعي أو أية أنواع أخرى من الاختلاف⁽¹⁰⁾. وقد عدت المادة 7 من نظام روما الأساسي إحدى عشرة فعلا يشكل ارتكاب أحدها جريمة ضد الإنسانية.

ثانياً: أن يكون هناك نزاع دولي أو غير دولي: قد يكون النزاع دولي أو غير دولي، و يجب أن ترقى الحالة إلى هذا الوصف أي وصف النزاع الدولي أو غير الدولي. أما إذا كانت الحالة مجرد اضطراب داخلي أو حالة عدم استقرار محدود، فيغدو الأمر أكثر صعوبة ودقة بالنسبة لشرعية التدخل. إن عملية التكييف والتصنيف للأوضاع تستند إلى الواقع وإلى معايير موضوعية هي التي تحدد طبيعة النزاع.

1- النزاع المسلح الدولي: هو نزاع عابر للحدود يكون بين دولتين أو أكثر⁽¹⁴⁾. و تصنف النزاعات المسلحة الدولية إلى أربع حالات:

- وقوع مواجهة مسلحة.

- حالة الحرب المعلنة.

- احتلال إقليم دون مواجهة مسلحة.

- حروب التحرير الوطنية.

2- النزاع المسلح غير الدولي: هو النزاع الذي يثور داخل حدود إقليم الدولة بين السلطة القائمة من جانب، وجماعة الثوار أو المتمردين من جانب آخر⁽¹⁵⁾. ونميز هنا بين حالتين من النزاع المسلح غير الدولي:

أ- النزاع المسلح غير الدولي المحض: حتى نكون بصدد نزاع مسلح يجب أن تتم الأعمال العدائية باستخدام السلاح إلى درجة أن تصبح الحكومة مضطرة لاستخدام قوة مسلحة ضد المتمردين أو الثوار، وليس مجرد استخدام قوات الشرطة، أما بخصوص المتمردين فيجب أن يكون اللجوء إلى استخدام القوة في شكل جماعي ومنتظم وتحت قيادة مسؤولة، وأن تكون هذه الجماعات المتمردة قادرة على الالتزام بقواعد القانون الدولي الإنساني⁽¹⁶⁾.

ومن ثم فإن هذا النوع من طلبات التدخل الصادر عن جماعات ثائرة أو حكومات غير شرعية لا يمكن قبوله لأنه يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة و يشجع العصابات و الجماعات المتمردة على الثورة والانفصال، كما قد يؤدي إلى بث شعور الفوضى وعدم الثقة في العلاقات الدولية. و يكون التدخل مقبولاً فقط إذا كان بناء على طلب الحكومة الشرعية التي تجد نفسها أمام أوضاع غير قادرة على التحكم فيها و ترقى إلى درجة نزاع مسلح دولي أو غير دولي⁽¹¹⁾.

إن هذا الشرط شكل أساس تدخل الإتحاد الإفريقي في الأزمة الصومالية، حيث أعقب نجاح قوات إتحاد المحاكم الإسلامية في السيطرة على العاصمة موقاديشو موافقة البرلمان الصومالي في يونيو 2005 على مشروع قانون الأمن الوطني الذي قدمته الحكومة، و الذي نص على استقدام قوات حفظ سلام إفريقية لا تشارك فيها دول الجوار الجغرافي المباشر للصومال. كما سارعت الحكومة الانتقالية إلى عرض الأمر على اجتماع وزراء خارجية الإيغاد الذي انعقد في منتصف الشهر نفسه، وقدم خلاله وزراء خارجية الإيغاد دعمهم الكامل لفكرة نشر قوات حفظ سلام إفريقية في الصومال⁽¹²⁾. و تلبية لهذا الطلب اتخذ مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الإفريقية قراره المؤرخ في 25-01-2006 والقاضي بإرسال بعثة خاصة بالإتحاد الإفريقي لتحل محل بعثة الإيغاد، وبناء على هذا القرار جاء قرار مجلس السلم والأمن الإفريقي بتاريخ 19-01-2007 بإرسال قوات سلام إفريقية إلى الصومال بهدف مساندة الحكومة الانتقالية في الصومال و مساعدتها على بناء مؤسسات الدولة⁽¹³⁾.

المطلب الثاني: حالات التدخل المستوحاة ضمناً من النصوص.

تتمثل هذه الحالات في المساعدة الإنسانية والتدخل الوقائي.

الفرع الأول: المساعدة الإنسانية.

تأخذ المساعدة عدة معاني، فيعتبرها الفقيه Guy Feuer أسلوباً لتقديم العون على المستوى الدولي من طرف حكومة دولة أو مجموعة من الحكومات إلى بلد أقل نمواً لتعزيز التنمية فيه، وهذا عن طريق وضع هذه الأخيرة تحت تصرفه. وبالتالي فهي التزام دولي يتم بموجبه تقديم دعم مادي من طرف دولي إلى طرف آخر يوجد في وضعية اقتصادية واجتماعية معينة⁽¹⁸⁾ دون أن يكون هناك نزاع مسلح. كما تعرف بأنها كل عمل مستعجل لضمان بقاء أولئك المتأثرين مباشرة بنزاع مسلح دولي أو داخلي أو كارثة أيا كانت طبيعتها و تتضمن عادة المساعدة المقدمة خلال الكوارث الطبيعية في المواد الغذائية والملابس والأدوية والملاجئ والأجهزة اللازمة للمستشفيات⁽¹⁹⁾. أما المساعدة الجائزة أثناء النزاعات المسلحة - حسب مفهوم محكمة العدل الدولية - فتتمثل في توفير المواد الغذائية والملابس والأدوية وأي معونة أخرى. ويستثنى من المساعدة توريد الأسلحة وغيرها من العتاد الحربي أو المركبات أو المعدات التي يمكن استخدامها لإلحاق جروح خطيرة أو التسبب في الموت.

وبضيف البعض أن المساعدة الآن تغطي أيضاً توفير الحماية أثناء حركات النزوح والتهجير وكذلك توفير الحماية للمعتقلين والمحتجزين من المعاملات المهنية أو اللاإنسانية⁽²⁰⁾.

إن حق الاتحاد الإفريقي في التدخل في هذه الحالة، يمكن أن نستخلصه من نص المادة 13(هـ) من القانون الأساسي والمادة 15(و) من البروتوكول

ب- النزاع المسلح غير الدولي المدول: هناك حالات قد تشكل نزاع مسلح غير دولي لكنه ليس محضاً بل يتم تدويله وهي أربعة:

* نزاع مسلح غير دولي مع الاعتراف للثوار والمتمردين بوصف المحارب: هو اعتراف من الدولة المعنية لهؤلاء الأفراد بالأهلية القانونية التي تفرض عليهم الالتزام بقواعد قانون النزاعات المسلحة والتمتع بالامتيازات التي منحت في الأصل للدولة⁽¹⁷⁾.

* نزاع مسلح غير دولي ينتهي بانفصال ناجح: مثلما حدث في جنوب السودان، حيث عرفت هذه الدولة صراعاً بين الشمال والجنوب وصف بأنه أطول صراع في تاريخ إفريقيا قتل خلاله أكثر من مليوني شخص وأجبر أكثر من 4.5 مليون شخص على ترك منازلهم. وقد انتهى بإعلان جمهورية السودان اعترافها رسمياً في يوليو 2011 بدولة جنوب السودان دولة مستقلة ذات سيادة وفقاً للحدود القائمة في الأول من كانون الثاني (يناير) 1956، والحدود القائمة عند توقيع اتفاق السلام الشامل في 2005، انطلاقاً من اعترافها بحق تقرير المصير واعترافها بنتيجة الاستفتاء الذي اجري في التاسع من كانون الثاني (يناير) 2011 وإنفاذاً لمبادئ القانون الدولي.

* النزاع غير الدولي الذي تتدخل فيه دولة أجنبية: مثل التدخل الإثيوبي الأمريكي في الأزمة الصومالية.

* النزاع المسلح غير الدولي مع تدخل منظمة دولية: مثل تدخل الإتحاد الإفريقي في كل من دارفور والصومال.

إضافة لحالات التدخل السالفة الذكر التي نص عليها القانون التأسيسي للإتحاد صراحة، هناك حالات أخرى للتدخل مستوحاة ضمناً من النصوص.

وحتى يتم تجنب حالات نشوب الصراعات. ففي رواندا مثلاً توفرت فرصتان للمجتمع الدولي لممارسة التدخل الوقائي من أجل درء الكارثة التي حلت بها عام 1994، إذ سمحت الفرصة الأولى خلال الأشهر السابقة على عمليات القتل الجماعي بأن يعلم المجتمع بخطورة النزاع. ومن ثم يستعمل التدخل الوقائي لدرء ذلك النزاع، حيث أنه بمجرد استئناف حكومة هابير باماتا التفاوض مع الجبهة الوطنية الرواندية بتنزانيا بدأ كثيرون من صانعي القرار في العديد من العواصم الإفريقية يحذرون بصفة متكررة من احتمال قيام متطرفي الهوتو ومليشياتها الأنتراهاموي بعمليات عنف تستهدف الأقليات التوتسية، لكن المجتمع الدولي لم يعر تلك التحذيرات أي انتباه. أما الفرصة الثانية فكانت عند انتشار عمليات العنف الجماعي، ولم يتحرك المجتمع الدولي من أجل الوقاية رغم جهود الأمين العام للأمم المتحدة الذي دعا مجلس الأمن إلى نشر قوات وقائية لوقف عمليات الإبادة. و في هذا الصدد يقول روميو دالير قائد قوة حفظ السلام في رواندا أنه "كان يمكن تجنب كارثة المذابح الجماعية ضد التوتسي التي بدأت في أبريل 1996 لو تمكنت الأمم المتحدة من نشر قوة قوامها خمسة آلاف جندي"⁽²¹⁾.

و عليه فإن مسؤولية الوقاية العملية وفقاً للحالات المذكورة سابقاً تقع على عاتق الأقربين المتأثرين بالأزمة المستفحلة، و ذلك طالما أن أطراف النزاع لا يستطيعون الوصول إلى حلول من جانبهم للنزاع، وهي المهمة الموكلة للاتحاد من خلال مجلسه للسلام والأمن، حيث تنص المادة 7 (أ) من البروتوكول: "يقوم مجلس السلم والأمن بالتعاون مع رئيس المفوضية، بما يلي:

المنشئ لمجلس السلم و الأمن الإفريقي اللتان تتحدثان عن العمل الإنساني الذي يقوم به الاتحاد من خلال أجهزته بغية تقديم المساعدة. والمبدأ العام أن تقديم المساعدة الإنسانية لا بد أن يتم بموافقة الدولة التي ستقدم فوق إقليمها، لكنها قد تستدعي - إذا لزم الأمر - تحريرها من هذا الالتزام وفرضها على الدول. ففي حالة رفض الدولة المعنية استقبال المساعدة الإنسانية الدولية على الرغم من أنها لا تفعل شيئاً لشعبها، أو أنها غير قادرة على إعالة نفسها وحدها لتلبية احتياجات شعبها، يمكن للاتحاد فرض تقديم المساعدة للسكان بهدف حماية حقوق الإنسان باعتبار أن الدافع الوحيد لها هو تخفيف المعاناة البشرية.

يتمثل ميدان المساعدة الإنسانية في الكوارث الطبيعية كانت مثل: الزلازل، البراكين، الفيضانات، الأعاصير، الأوبئة والمجاعات الكبرى والتصحر أو صناعية مثل الحوادث النووية والطوارئ الإشعاعية من جهة، والصراعات المسلحة من جهة أخرى مثل الحروب الأهلية و حروب التحرير والثورات.

إن المساعدة الإنسانية كصورة من صور التدخل البعدي لها أهمية بالغة لما تلعبه من دور في التخفيف من معاناة البشرية، لكن هناك حالات تستوجب التدخل بمجرد توافر مؤشرات الأزمة قبل أن تنفجر و هنا لا يكون التدخل مجدياً إلا إذا كان وقائياً.

الفرع الثاني: التدخل الوقائي.

إذا كان التدخل البعدي يتميز بكونه رادعاً يوجه ضد أولئك الذين سولت لهم أنفسهم ارتكاب أفعال مخالفة لنصوص الاتحاد، فإنه لا يكون بنفس القدر من الفعالية عندما يتعلق الأمر بحماية حقوق الإنسان، بل الأفضل أن يكون التدخل وقائياً في هته الحالة حتى لا ترتكب جرائم خطيرة ضد السكان،

المطلب الأول: اتخاذ قرار التدخل.

إن تنفيذ تدخل الاتحاد الإفريقي في أي دولة عضو لا يكون إلا بمقرر صادر عن المؤتمر⁽²³⁾. وإذا كانت موثيق الاتحاد جعلت سلطة اتخاذ قرار التدخل حكرا على المؤتمر، فقد أفسحت المجال لأجهزة أخرى لإبداء رأيها بشأن الحالات التي ترى ضرورة تدخل الاتحاد فيها، وذلك من خلال توصيات تقدمها للمؤتمر الذي يبقى له القرار النهائي بشأن الحالات التي تستوجب التدخل وذلك وفقا للإجراءات التي يحددها القانون التأسيسي.

الفرع الأول: المبادرة بتقديم توصية إلى المؤتمر.

هي مقرر أساسا لمجلس السلم والأمن الإفريقي، واستثناء للمجلس التنفيذي.

أولاً: التوصية الصادرة عن مجلس السلم و الأمن الإفريقي.

لقد أنشئ هذا المجلس طبقا للمادة 2/5 من القانون التأسيسي، كجهاز دائم لصنع القرار بشأن منع النزاعات وإدارتها وتسويتها داخل الإتحاد، ويكون ترتيبا من ترتيبات الأمن الجماعي والإنذار المبكر لتسهيل الاستجابة الفعالة وفي الوقت المناسب لأوضاع النزاعات والأزمات في إفريقيا⁽²⁴⁾. وعليه فإن مبررات التدخل التي تهدد السلم والأمن وحالات وقوع انتهاكات خطيرة للقانون الدولي الإنساني من جانب الدول الأعضاء هي من اختصاص مجلس السلم والأمن الإفريقي، وهو يمتلك الخبرات اللازمة في هذا المجال لصياغة توصيات يرفعها إلى المؤتمر. فالمادة 7 (هـ) من البروتوكول المنشئ له تعترف له صراحة بهذا الامتياز حيث تنص: "توصية المؤتمر طبقا للمادة 4 (ح) من القانون الأساسي بالتدخل نيابة عن الإتحاد في أية دولة عضو في ظروف خطيرة، مثل جرائم الحرب والإبادة الجماعية و الجرائم ضد الإنسانية".

أ) ترقب الخلافات والنزاعات فضلا عن السياسات التي قد تؤدي إلى الإبادة الجماعية و الجرائم ضد الإنسانية".

وبالتالي عندما يساور مجلس السلم و الأمن شك حول احتمال وجود صراع كامن من خلال وجود مؤشرات العنف الأولية كظاهرة انتهاك حقوق الإنسان، والقمع السياسي المتزايد، واستخدام الإعلام للتحريض والتوجه لاقتناء الأسلحة، وقد يصل الأمر لحد التخطيط لارتكاب عنف جماعي ينتهي بارتكاب جرائم إبادة أو جرائم ضد الإنسانية، فإنه ينبغي عليه أن يتدخل لمنع مثل هذه الفضائع.

تسهيلا لمهمة المجلس في ترقب النزاعات ومنعها، أقر البروتوكول المنشئ له إنشاء نظام قاري للإنذار المبكر مهمته تحسس مواطن النزاعات ودرء العنف قبل أن يحدث، لأن مثل هذا النظام يسمح بتوقيت كاف للتجهيز والإعداد وترتيب الرد المناسب حتى يتم التدخل. كما يساعد على تحليل رد فعل الأطراف المتورطة، وبذلك يكون بمثابة التحذير الرسمي لصانعي القرار من السياسيين والعسكريين بأن يسيطروا على الوضع ويحولوا دون انفجار الأزمة وإلا يكون التدخل استجابة للأزمة⁽²²⁾.

حتى يكون تدخل الاتحاد الإفريقي في الحالات التي تم دراستها خلال المبحث الأول فعالا، لا بد من وضع إجراءات تتناسب مع هذه المهمة.

المبحث الثاني: إجراءات ممارسة الاتحاد الإفريقي لحق التدخل.

إن هته الإجراءات بسيطة جدا، ذلك أن هناك جهاز يختص باتخاذ القرار هو مؤتمر رؤساء الدول والحكومات (المطلب الأول)، وآخرين مناط بهما تنفيذ هذا الحق هما مجلس السلم والأمن الإفريقي والجهاز التنفيذي (المطلب الثاني).

منعقدة، فإن ذلك سيؤدي لا محالة إلى شلل في المؤتمر، لأنه ليس من السهل دائما - إن لم نقل يستحيل - جمع كل أعضاء الإتحاد في كل دورة من دوراته.

ثانيا: التصويت على مقرر التدخل.

يلعب التصويت دورا هاما في تكوين إرادة المنظمة، ذلك أنه لتكوين هذه الإرادة لا بد من التعبير عن موقف كل عضو وبمعرفة ذلك تتكون في النهاية إرادة المنظمة. ولا يمكن معرفة إرادة كل عضو إلا بالتعبير عنها، والتصويت هو الوسيلة الفعالة إن لم تكن الوحيدة للتعبير عن تلك الإرادة.

وفيما يخص الإتحاد الإفريقي نجده نص في قانونه الأساسي⁽³⁰⁾ على أن "يتخذ المؤتمر قراراته بالإجماع، وإن تعذر ذلك فبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء في الإتحاد، غير أن البت في المسائل الإجرائية بما في ذلك معرفة ما إذا كانت مسألة ما إجرائية أم لا، يتم بأغلبية بسيطة".

يجب الإشارة هنا إلى أن قرار التدخل في دولة عضو ليس مسألة إجرائية، و من ثم فالأغلبية البسيطة مستبعدة كطريقة لاتخاذ هذا القرار. وبالتالي، يبقى للمؤتمر طريقتين لاتخاذ القرار في المسائل المتعلقة بالتدخل. أولا وأساسا، يكون اتخاذ القرار بالإجماع فإن تعذر ذلك يتخذ القرار بأغلبية ثلثي الدول الأعضاء.

يقتضي إتباع قاعدة الإجماع عند التصويت على قرار ما، موافقة كافة أعضاء المؤتمر لكي يصدر القرار. وبالرجوع للمادة 2/7 من القانون الأساسي يكون العدد المطلوب لتشكيل النصاب القانوني هو ثلثا أعضاء الإتحاد. ومن ثم يقصد بالإجماع هنا، إجماع الدول المشاركة فعلا في الجلسة، والتي لا يصدر القرار إلا بموافقتها جميعا.

ثانيا: التوصية الصادرة عن المجلس التنفيذي.

يتألف المجلس التنفيذي من وزراء الخارجية أو أي وزراء آخرين أو سلطات تعينها حكومات الدول الأعضاء في الإتحاد⁽²⁵⁾. وهو مسؤول عن تنسيق وضمان تنفيذ السياسات في المجالات ذات الاهتمام المشترك بالنسبة للدول الأعضاء، وكذا تنفيذ توجهات المؤتمر حول إدارة النزاعات والحروب والحالات الطارئة الأخرى واستعادة السلام⁽²⁶⁾. كما يمكنه أيضا أن يقدم توصيات للمؤتمر حول إمكانية التدخل في حالات العمل الإنساني وحماية البيئة والاستجابة للكوارث الطبيعية، و ذلك في إطار المادة 9 و المادة 13 من القانون التأسيسي⁽²⁷⁾.

الفرع الثاني: اعتماد قرار التدخل.

قبل اتخاذ المؤتمر أي قرار بشأن التدخل، لا بد من استكمال الإجراءات المفروضة وفقا للقانون الأساسي، والمتمثلة في استكمال النصاب القانوني لانعقاد جلساته، وكذا التصويت على هذا القرار من جانب الدول الأعضاء الحاضرين في الجلسة.

أولا: النصاب القانوني⁽²⁸⁾ لانعقاد دورات المؤتمر.

يتكون المؤتمر من رؤساء الدول و الحكومات أو ممثلهم المعتمدين حسب الأصول⁽²⁹⁾، وله أن ينعقد في دورة عادية مرة واحدة في السنة على الأقل، كما ينعقد في دورة غير عادية بناء على طلب أي دولة عضو شرط موافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء.

يشترط لصحة انعقاد دورات المؤتمر -العادية منها أو الاستثنائية- بلوغ عدد الأعضاء الحاضرين في الدورة النصاب الذي يشترطه القانون الأساسي والمقدر وفقا للمادة 2/7 بثلثي أعضاء المؤتمر.

تجدر الإشارة هنا أن القانون الأساسي للإتحاد اكتفى بأن يكتمل النصاب بحضور ثلثي الأعضاء لأنه، في حالة ما لو تطلب الأمر حضور كل الأعضاء من أجل اتخاذ القرارات و اعتبار الدورة

أولاً: التدخل في حالة النزاعات المسلحة.

1- التدخل لمنع وقوع النزاع: ويكون ذلك باتخاذ جملة من الإجراءات و الترتيبات والنشاطات لمنع تفجر بعض الصراعات⁽³¹⁾ أو الحيلولة دون تصاعدها وتحولها إلى صراعات مسلحة أو حصرها واحتوائها والعمل على وقف انتشارها وانتقالها إلى أطراف أخرى، وذلك من خلال الدبلوماسية الوقائية.

2- التدخل أثناء النزاع: يكون التدخل في هذه الحالة من أجل إعادة السلم. ولتحقيق ذلك، يستخدم مجلس السلم والأمن عدة وسائل تتراوح بين الوسائل السلمية وتصل إلى حد الإجراءات القمعية. فيبدأ المجلس بعمليات صنع السلام، من خلال استخدام الطرق السلمية لحل النزاع بما في ذلك: المساعي الحميدة، الوساطة، المصالحة والتحقيق⁽³²⁾. وكذا تعزيز السلام في المناطق التي يسود فيها سلام نسبي، حيث تمنح الأولوية لتنفيذ سياسة ترمي إلى الحد من تدهور الظروف الاجتماعية والاقتصادية نتيجة للنزاعات⁽³³⁾.

لقد استخدم مجلس السلم والأمن الإفريقي الوسائل السلمية في محاولاته لتسوية العديد من النزاعات في القارة، فقد تحرك في وقت مبكر لاحتواء أزمة دارفور و ذلك من خلال حث الأطراف على الحوار ورعايته لعدة مفاوضات نذكر منها مفاوضات أنجمينا بين 30 مارس و 9 أبريل 2004، مفاوضات اللجنة المصغرة في أديس أبابا في يوليو 2004، و كذا مفاوضات أبوجا في 23 أوت 2004 واستمرت إلى غاية 9 نوفمبر 2004 وقع خلالها أطراف النزاع على بروتوكولين حول الأوضاع الأمنية والإنسانية و إعلان المبادئ السياسية. كما قدم فريق الوساطة لأطراف النزاع مشروع اتفاق شامل بتاريخ 2006/04/25 يرمي إلى إعادة السلام والأمن للإقليم، وقد وافقت عليه الحكومة السودانية إلى

إن الإجماع كطريقة لاتخاذ القرار، قد يدخل المؤتمر في حالة شلل لحظة اتخاذ القرار عندما يتعذر على الأطراف الوصول إلى إجماع بشأن قرار ما. تقاديا لذلك، سمح القانون الأساسي باللجوء - عقب استحالة تحقق الإجماع- إلى التصويت بالأغلبية، حيث يصدر القرار بأغلبية ثلثي الأعضاء، ويكون مع ذلك ملزما لجميع الدول الأعضاء حتى تلك التي لم توافق عليه. ومن محاسن هذه القاعدة أنها تساعد على تسهيل الأعمال، واتخاذ القرارات بسرعة لاسيما إذا تعلق الأمر بقرار التدخل في ظروف خطرة و طارئة.

ما يستخلص من دور المؤتمر في اتخاذ قرار التدخل، أنه يعتبر بمثابة هيئة رقابية إشرافية على أعمال الأجهزة الأخرى. فاستلامه وبحثه للتقارير والتوصيات الصادرة عن الأجهزة الأخرى للإتحاد واتخاذ القرارات بشأنها هي مهمة أوكلت له بصفته مشرفا عليها، و تكون له سلطة إصدار أي قرار يراه مناسباً بشأن تلك التقارير والتوصيات، إما بتدعيمها أو إلغائها أو سحبها. ومتى دعم المؤتمر توصيات تلك الأجهزة فيما يخص التدخل، واعتمدها وأقرها من خلال التصويت عليها. يكون الانتقال إلى المرحلة اللاحقة، و هي تنفيذ هذه القرارات.

المطلب الثاني: تنفيذ قرار التدخل.

هناك جهازان في الإتحاد يضطلعان بمهمة تنفيذ قرار التدخل، ولكل منهما دور خاص به في هذا المجال هما: مجلس السلم والأمن الإفريقي والمجلس التنفيذي.

الفرع الأول: مجال تدخل مجلس السلم و الأمن الإفريقي.

ينولى مجلس السلم والأمن الإفريقي إعداد وتنفيذ سياسات التدخل في حالة النزاعات المسلحة باسم الإتحاد، وكذا مباشرة العمل الإنساني.

الأساس لسلام دائم. ويمكن النظر إلى بناء السلام بعد انتهاء الصراع على أنه إستراتيجية طويلة الأجل لمنع الصراعات، ولأن أسباب الصراع تتباين، فإنه يمكن تصميم الإجراءات بما يتوافق مع الحالات الخاصة لتعزيز عملية السلام، وجعلها غير قابلة للنقض.

ثانياً: العمل الإنساني.

إن الأهمية البالغة لهته المهمة، و كثرة النزاعات في القارة الإفريقية، وما يترتب عنها من آثار وخيمة على الإنسانية من مجاعة وأمراض و تشرد السكان وهروبهم من الأماكن التي يستقل فيها النزاع ولجوءهم إلى أماكن أكثر أمناً، دفعت بالقادة الأفارقة إلى استيعاب أهمية أن يضطلع مجلسهم للسلام والأمن بهذا الدور، وهو ما ترجم من خلال المادة 6 (و) من البروتوكول المنشئ له، وما أكدته المادة 15 منه. حيث يقوم المجلس بدور نشط في تنسيق وإدارة الأعمال الإنسانية و إعادة الحياة إلى طبيعتها في حالة حدوث النزاعات أو الكوارث الطبيعية. ولتحقيق ذلك، يقوم المجلس بتطوير قدراته على القيام بالأعمال الإنسانية بفاعلية⁽³⁸⁾ من خلال إجراء دورات تدريبية وترقيات لقواته في مجال تقديم المساعدات الإنسانية. وأيضاً تزويد القوة الإفريقية الجاهزة بمعدات كافية للقيام بالأنشطة الإنسانية في مناطق مهامها تحت سلطة رئيس المفوضية.

وفي ذات المجال، يمكن للمجلس أن يتعاون مع الوكالات الإنسانية ومنظمات الغوث من خلال السماح لها بتقديم المساعدات للمتضررين من النزاعات المسلحة أو الكوارث الطبيعية، و تسهيل مهامها في مناطق نشاطها. وهو ما يقوم به في كل من دارفور والصومال من خلال حماية قوافل المساعدة الإنسانية، وكذا توفير الحماية لأفراد المنظمات الإنسانية العاملة في مناطق هذه النزاعات

جانبا حركة تحرير السودان جناح "ميني أركو ميناوي" بصورة كاملة، بينما رفضته حركتين مسلحتين هما: حركة تحرير السودان جناح "عبد الواحد الواحد محمد نور"، وحركة العدل والمساواة فصيل "خليل إبراهيم"⁽³⁴⁾. كما لعب المجلس دورا في رعاية جهود التسوية والمصالحة الوطنية في الصومال، وقدم الدعم إما إلى المنظمات الإقليمية الفرعية التي رعت تلك المؤتمرات مثل منظمة الإيغاد التي قامت برعاية مفاوضات المصالحة الوطنية الصومالية في عام 2004، أو إلى الدول التي بادرت إلى تنظيم مؤتمرات المصالحة الوطنية مثل جيبوتي بمناسبة رعايتها لمفاوضات الصلح بين الحكومة الإنتقالية و تحالف تحرير الصومال في الفترة الممتدة بين جوان و أوت 2008⁽³⁵⁾.

في حالة عدم نجاعة الإجراءات سالفة الذكر، يمكن للمجلس اللجوء إلى عمليات دعم السلام⁽³⁶⁾ عن طريق تشكيل ونشر بعثات دعم السلام في الدولة المعنية. وفي هذا الإطار، نجده قد شكل مثل هذه البعثات للاضطلاع بمهام دعم السلام والتدخل في كل من دارفور (AMIS) قبل تحويلها إلى قوات هجينة (UNAMID)، وكذلك في الصومال (AMISOM).

3- التدخل بعد انتهاء الأعمال العدائية: ويكون الهدف من التدخل في هته المرحلة، هو مساعدة الدول الأعضاء التي تأثرت على نحو سلبي من جراء النزاعات المتسمة بالعنف من خلال عمليات بناء السلام وإعادة التعمير⁽³⁷⁾، وذلك باتخاذ إجراءات متكاملة ومنسقة تهدف إلى معالجة الأسباب الكامنة وراء العنف، سواء كانت سياسية أو قانونية أو مؤسسية أو عسكرية أو إنسانية أو تتصل بحقوق الإنسان أو بيئته أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية أو ديمغرافية، كما تهدف إلى إرساء

التنفيذي سيعمل على مراقبة هذه السياسات التي يقرها المؤتمر ويشرف على تنفيذها و تحقيقها.

كما يعتبر من مهام المجلس التنفيذي إدارة النزاعات والحروب والحالات الطارئة الأخرى، واستعادة السلام بإتباع توجيهات المؤتمر و تحت إشرافه (39)، وهته المهام يمارسها فقط من خلال التدخل في الدولة أو الدول التي تدور فوق إقليمها هته النزاعات أو الحروب أو أي حالات طارئة أخرى.

وفيما يتعلق بتنسيق العمل الإنساني و تنفيذ سياسات المساعدة، يعمل المجلس التنفيذي على تنسيق المساعدات المقدمة للإتحاد من الأطراف الخارجية (المنظمات الدولية الأخرى، الدول والمنظمات غير الحكومية الموجودة خارج القارة) وكذا تلك المقدمة من داخل القارة (الدول الأعضاء في الإتحاد المنظمات دون الإقليمية: المجموعات الاقتصادية الإفريقية). ولهذا الدور أهمية بالغة، ذلك أن التعدد في العمليات الإنسانية قد لا يصل إلى أي نتيجة ولا يحقق الغاية المرجوة إن لم يكن هناك جهاز مختص يتم على مستواه تنسيق هته العمليات، وتوجيهها وفقا للمنحى الصحيح من خلال وضع سياسات رشيدة لتنظيم العمل الإنساني.

تم التوصل من خلال هذا الفصل إلى أن الإتحاد الإفريقي نص في قانونه التأسيسي على حقه في التدخل في أي دولة عضو في حالات ارتكاب جرائم حرب أو إبادة أو ضد الإنسانية، وجود تهديد للسلم والأمن في أي دولة عضو، تقديم المساعدة الإنسانية، وكذا التدخل الوقائي. ولممارسة هذا الحق، وضع الإتحاد جملة من الإجراءات اللازمة لذلك. لكن رغم كل هذه الجهود التي بذلها الإتحاد لتنظيم هذا الحق إلا أن هناك صعوبات عديدة تواجهه في هذا المجال.

وإجلانهم إلى مناطق آمنة في حالة مهاجمة خيامهم.

كثيرا ما اضطلع مجلس السلم و الأمن الإفريقي بأدوار في مجال العمل الإنساني، وكانت مسألة توفير بيئة آمنة وملائمة لتوصيل المساعدات الإنسانية من أبرز المهام التي تفوض لبعثات الإتحاد الإفريقي، فقد فوض البيان الصادر عن الاجتماع السابع عشر لمجلس السلم والأمن الإفريقي المنعقد في 20 أكتوبر 2004 لبعثة الإتحاد الإفريقي في دارفور هذه المهمة إلى جانب مهام أخرى. كما كانت مسألة تهيئة الظروف الآمنة لضمان وصول عمال الإغاثة والمساعدات الإنسانية إلى مناطق النزاع وحمايتها من عمليات السطو من أولى المهام الموكلة لبعثة دعم السلام في الصومال.

إلى جانب الدور الكبير الذي يلعبه مجلس السلم والأمن الإفريقي في مجال استتباب السلم والأمن في القارة، من خلال ممارسته لحق التدخل بمختلف الوسائل المتاحة له قانونا في القانون التأسيسي وكذا البرتوكول المنشئ له، هناك جهاز آخر أنيط به هو الآخر التدخل في مجالات معينة هو المجلس التنفيذي.

الفرع الثاني: مجال تدخل المجلس التنفيذي.

لقد نصت المادة 13 من القانون الأساسي على مهام المجلس التنفيذي وحصرتها في 13 مهمة تتعلق بمجالات مختلفة ذات الاهتمام المشترك بالنسبة إلى الدول الأعضاء أو لإفريقيا، فعددت في الفقرة الأولى 12 مهمة في حين نصت الفقرة الثانية على المهمة الثالثة عشر والتي يمكن أن نلمس في فحواها أو مضامينها مسائل تتعلق بحق التدخل، ذلك أن السياسات التي يضعها المؤتمر يمكن أن تمس السياسات الأمنية في القارة بما في ذلك إقرار التدخل. ومن ثم، ووفقا للمادة 2/13، فإن المجلس

(الفرع الأول)، و أخرى تفرضها الإجراءات المتخذة لتطبيق هذا الحق (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التنافس بين مجلس السلم و الأمن والمجلس التنفيذي.

إن الدراسة التي أجريت في الفصل الأول تكشف على أن هناك عدة أجهزة تلعب دورا في هذا المجال، مما يوحي بأن التعددية في الأجهزة يضع احتمال تنازع الاختصاص فيما بينها. فإذا كان المؤتمر هو صاحب الاختصاص فيما يتعلق باتخاذ قرار التدخل، فإنه يعود لمجلس السلم و الأمن - بصفة رئيسية- و للمجلس التنفيذي -بشكل ثانوي- اختصاص تنفيذ قرار التدخل. و من هنا يلاحظ أن هذا التعدد في الأجهزة يشكل عائقا أمام فعالية التدخل، ذلك أن إدراج المؤتمر والمجلس التنفيذي في إجراءات التدخل قد يؤدي إلى تسييس هذا الحق كونهما جهازين سياسيين في الإتحاد، و هذا قد يشكل خطرا كبيرا إذا ما استعمل هذا الحق من أجل تحقيق أهداف سياسية. لذا كان من الأفضل تركيز سلطة اتخاذ القرار و تنفيذ هذه الإجراءات في يد جهاز واحد من أجهزة الإتحاد كما هو الشأن في ميثاق الأمم المتحدة الذي أفرد هذه المهمة لمجلس الأمن، و ذلك من أجل زيادة فعالية هذا الحق. كما أن هذا التركيز قد يمنع احتمال وقوع أي تنازع في الاختصاص بين الأجهزة، و هو الإشكال الذي يثور عند تنفيذ الإتحاد للتدخل من أجل تقديم المساعدة الإنسانية. فالقانون الأساسي يمنح اختصاص التدخل في هذه الحالة للمجلس التنفيذي⁽⁴⁰⁾، أما البروتوكول فيجعل من مجلس السلم و الأمن هو المختص بذلك⁽⁴¹⁾. و هذا ما يثير إشكالية من من المجلسين هو صاحب الاختصاص فيما يتعلق بهذا الحق؟

الفصل الثاني: الصعوبات التي تواجه ممارسة الإتحاد الإفريقي لحق التدخل.

لابد من تبيين جراءة الإتحاد الإفريقي في اعتماد مبدأ التدخل تكريسا لحماية حقوق الإنسان في بيئة إفريقية لا تزال تحت هيمنة الميولات الدكتاتورية، إضافة لانتشار الصراعات المسلحة التي لا تزال تتخر جسد القارة وما ينجر عنها من الانتهاكات المتعددة لحقوق الإنسان. ومع ذلك، يجب الاعتراف أيضا بأن هذا المبدأ الجديد الذي عرفه الإتحاد ليس له القوة اللازمة التي تسمح له بتحقيق الهدف النبيل الذي وضع من أجله. فهناك العديد من الصعوبات التي تواجهه في هذا المجال منها الموجودة داخل القارة و داخل الإتحاد ذاته

وأخرى عالمية. و عليه وجب التطرق إلى القيود ذات الصلة بالقواعد المنظمة لحق التدخل وتعدد الآليات دون الإقليمية (البحث الأول) و التنافس بين الإتحاد الإفريقي و الأمم المتحدة في ممارسة حق التدخل (المبحث الثاني).

المبحث الأول: القيود ذات الصلة بالقواعد المنظمة لحق التدخل و تعدد الآليات دون الإقليمية.

إن مجموع القواعد التي تنظم حق الإتحاد في التدخل لا تساهم بالفعل في فعاليته (المطلب الأول)، بالإضافة إلى أن اعتراف ميثاق الأمم المتحدة بدور المنظمات دون الإقليمية في هذا المجال يطرح بعض المنافسة من جانب هذه الأخيرة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: القيود التي تفرضها النصوص المنظمة لحق التدخل.

يتعلق الأمر بالتداخل بين نصوص القانون التأسيسي الذي خلق نوعا من التنافس بين مجلس السلم والأمن والمجلس التنفيذي في تنفيذ هذا الحق

إغفال أن المؤتمر يعقد دورته مرة واحدة في السنة، ويمكن أن يعقد دورة استثنائية بناء على طلب دولة عضو و بموافقة ثلثي الأعضاء على الأقل⁽⁴²⁾.

إذا و احتراماً لهذه الإجراءات، يلاحظ أنه متى وقعت إبادة جماعية في دولة ما عضو لا بد من انتظار عقد المؤتمر لدورته العادية من أجل النظر في الحالة. و يمكن -كحل آخر- أن تقدم دولة عضو طلب عقد دورة استثنائية، وفي هذه الحالة يجب موافقة ثلثي أعضاء المؤتمر حتى تتعقد الدورة، و في هته الأثناء يترك الناس تحت رحمة جلادهم.

على فرض أن القرار اتخذ في فترة قصيرة من جانب المؤتمر، فإنه لا يزال هناك مجلس السلم والأمن الذي سيستغرق وقتاً لتنفيذه.

وفيما يتعلق بأساليب التصويت، نجد القانون الأساسي نص فيما يخص اتخاذ قرارات المؤتمر على أسلوبين هما: الإجماع و أغلبية الثلثين⁽⁴³⁾، و يجب أن يمر التصويت أولاً بالبحث عن تحقيق الإجماع، والاستثناء هو أغلبية الثلثين. لكن السؤال المطروح، لما يجب على المؤتمر في كل مرة أن يلجأ إلى التصويت حتى عند وجود حالة طارئة؟

على أي حال، فإن مرحلة البحث عن التصويت بالإجماع، على الأقل عندما يتعلق الأمر باتخاذ قرار التدخل، هي عديمة الجدوى و دون فائدة في الوقت الذي يجب أن يدور الانشغال الرئيسي حول أن مثل هذا التدخل يجب أن ينفذ بسرعة، و سيكون من الأفضل أن يمر المؤتمر مباشرة فيما يتعلق بمسائل السلم و الأمن و حماية حقوق الإنسان لاتخاذ القرار بأغلبية الثلثين دون المرور بالإجماع.

إذا كانت هذه القيود التي خلقتها النصوص تشكل عقبة أمام ممارسة الإتحاد الإفريقي لحقه في التدخل، فهناك مشكل آخر لا يقل أهمية عنها يتمثل

كما أن الغموض الذي يشوب صياغة المادتين 13ف1 من القانون الأساسي و 6 ف و من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن الإفريقي جعل من الصعب تحديد أي الجهازين له سلطة التدخل في قضايا العمل الإنساني. و في الواقع يمكن تفسير هذين النصين بطريقتين: أولاً، يمكن أن يفهم من هته الصياغة أن للمجلس التنفيذي أن يقرر سياسات العمل في مجال العمل الإنساني ثم ينسقها و يترك لمجلس السلم و الأمن مهمة تنفيذ هذه السياسات تحت رقابته. أما التفسير الثاني، فيجعل لكل هيئة الحق في اتخاذ إجراءات مستقلة على أرض الواقع.

لكن إذا تم الأخذ بالتفسير الأول، فهذا يسهل من مهمة الإتحاد و يخفف الاصطدام بين أجهزته المعنية بحق التدخل، و من شأنه أن يفعل دوره في هذا المجال.

الفرع الثاني: القيود التي يفرضها النظام الإجرائي.

تكمن القيود الأكثر خطورة في طول إجراءات تنفيذ حق التدخل، إلى جانب تعدد صور التصويت على قرار التدخل. ذلك أن القضايا المتعلقة بحماية حقوق الإنسان و حفظ السلم و الأمن هي من الأمور الاستعجالية التي تستوجب معالجتها على وجه السرعة لأنها تضع حياة الناس في خطر. هذا يعني أنه عندما يكون التدخل من أجل حماية البشرية و يجب أن يتم على وجه السرعة للحد قدر الإمكان من نطاق الضرر.

ومع ذلك، فإن الملاحظ هو أن الإجراء الذي يهدف إلى تنفيذ حق التدخل من جانب الإتحاد طويل ومعقد. فمن أجل الوصول إلى الغاية المنشودة، يجب أن تدخل الأفعال التي تستدعي التدخل لوقفها ضمن الأسباب المحركة للتدخل. متى تأكدت هذه الأسباب، يكون للمؤتمر اتخاذ القرار. و يجب عدم

المسؤولية الأولى في ترقية السلام والأمن والاستقرار في إفريقيا⁽⁴⁵⁾. لكن رغم أهميتها و دورها الفعال في مجال تسوية النزاعات و كذا في مجال الإنذار المبكر، إلا أن هناك عقبات تحول دون تحقيق التنسيق فيما بين هذه التجمعات، إذ ثمة تعدد في عضوية معظم الدول الإفريقية في أكثر من تجمع. وعليه فإنه رغم وجود عدد معتبر من المجموعات الاقتصادية الإفريقية، وتغطيتها لجوانب عملية من الوظائف والأهداف. فإن هذه المنظومة غير متوائمة مع بعضها البعض تماما، و هو الأمر الذي يجعل معظم الدول ذات الموقع المتوسط تحتفظ بعضوية أكثر من تجمع في آن واحد. و لا يخفى أن عضوية الدول في أكثر من منظمة واحدة قد يؤدي إلى مشكلات ملحوظة مثل اختلاف الهندسة التكاملية لكل تنظيم، و الأعباء المالية المترتبة عن العضوية.

الفرع الثاني: إشكالية العلاقة بين الإتحاد الإفريقي والتجمعات الاقتصادية: تبعية أم تعاون؟

عندما يكون هناك نظامين لهما نفس الهدف فإن احتمال وقوع صراع بينهما وارد. و بوجود نظامين يمكن أن نطبق أحد المعيارين لتحديد طبيعة العلاقة بينها: التنسيق الذي يجمع بين عنصرين متعادلين، أو التبعية التي تتمحور حول مفهوم التسلسل الهرمي.

إن المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة قد تناولت المشكلة بين الميثاق و بين النظام القانوني الدولي، وسعت إلى تطبيق تسلسل هرمي لحل مسألة التوافق بين الميثاق و المعاهدات الدولية، وتطبيقا لهذه المادة جاء قرار محكمة العدل الدولية الصادر في 25 نوفمبر 1984 المتعلق بالأعمال العسكرية و شبه العسكرية التي قامت بها الولايات المتحدة الأمريكية في نيكاراغوا الذي نص على أن "كل الاتفاقيات الإقليمية الثنائية أو المتعددة الأطراف

في وجود منافس له على المستوى الإقليمي ذاته هو المنظمات دون الإقليمية.

المطلب الثاني: التنافس بين الإتحاد الإفريقي والمنظمات دون الإقليمية في مجال التدخل.

لقد أقرت اتفاقية أوجا المنشئة للجماعة الاقتصادية الإفريقية⁽⁴⁴⁾ بمسيرة التكامل الإقليمي باعتباره دعما للتكامل القاري المنشود، وفي هذا السياق اعترفت بست تجمعات اقتصادية إقليمية كانت موجودة حينها هي:

ECOWAS, COMESA, CEEAC, IGAD, SADC.

وإتحاد المغرب العربي^(44 مكرر).

وقد كان من المرغوب فيه أن تعمل هته التجمعات على تعزيز دور الإتحاد الإفريقي في مجال التدخل نظرا لوجود آليات ضمنها تختص بفض النزاعات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء فيها. و أيضا لأنها تعتبر عناصر مهمة في البنية الأمنية الشاملة للإتحاد الإفريقي. لكن ما يبدو عمليا هو ظهور هذه التنظيمات كمنافس للإتحاد الإفريقي بسبب عدم إدراجه لنصوص تنظم العلاقة بينه وبين هذه التجمعات في مجال حفظ السلم والأمن الإقليميين في القارة، في الوقت الذي عكفت فيه على تطوير آليات خاصة بها في هذا المجال. إضافة إلى مشكلة تعددها و عدم وجود رقابة من جانب الإتحاد عليها. و عليه وجب النظر في مسألة التنسيق (الفرع الأول) والتساؤل حول العلاقة بين الإتحاد الإفريقي و التجمعات الاقتصادية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعدد المنظمات دون الإقليمية وعدم وجود تنسيق فيما بينها.

تعتبر هذه المنظمات جزء لا يتجزأ من عملية البناء الأمني للإتحاد الإفريقي الذي تكون له

لحد إرسال بعثات عسكرية إلا أنه لا يوجد لديها جهاز لحفظ السلم و الأمن لأنها -حسب توجه قادتها- تميل إلى استعمال الوسائل الدبلوماسية لتسوية الأزمات بين أعضائها.

كما أن المادة 7 (ي) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن الإفريقي لم تتحدث عن مراقبة الآليات الإقليمية، وإنما اكتفت بالنص على وجود تنسيق و تعاون معها. وهذا يعني أن هذه الآليات تحتفظ باستقلاليتها عن الإتحاد، وتعتمد أكثر على علاقتها بالأمم المتحدة. وهذا الوضع يسهم أيضا في الحد من فعالية حق الإتحاد في التدخل، فالتنسيق والرقابة لا يصبان في نفس المعنى.

يمكن إثارة تساؤل هنا، إذا كانت عملية تنسيق الإتحاد مع الآليات الإقليمية يمكن أن تؤثر بأي شكل من الأشكال على المبادرات التي تقوم بها هذه الأخيرة، فهل بإمكانه تعديلها لتتوافق مع أهداف الإتحاد؟

إذا كان الواقع يفرض أن تتوافق أعمال الآليات الإقليمية مع أهداف و مبادئ الإتحاد الإفريقي شأنه في ذلك شأن الأمم المتحدة، فإنه يجب أن تتوفر لديه سلطة الرقابة عليها لضمان هذا التوافق. والمشكل هنا يكمن في عدم وجود أحكام إلزامية في نصوص الإتحاد تفرض على الآليات الإقليمية الانسجام مع سياسة الإتحاد، وحتى البروتوكول الموقع بين مجلس السلم و الأمن الإفريقي والمجموعات الاقتصادية في 18 جانفي 2008 كان الهدف منه هو تدعيم التعاون فقط بين المجلس وهذه المجموعات.

في اعتقادنا، أنه و كما أن الأمم المتحدة هي صاحبة الاختصاص العالمي في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين، فإن الإتحاد الإفريقي هو صاحب

التي توصل لها الأطراف لتسوية النزاع القائم، أو قرارات محكمة العدل الدولية تكون خاضعة للترتيب الوارد في المادة 103 أعلاه. يتضح من قرار المحكمة هنا أن نظام تسوية النزاعات المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة يعلو على أنظمة التسوية التي جاءت بها الاتفاقيات الإقليمية و التي اعتبرت في القرار السابق غير نافذة و عديمة الأثر⁽⁴⁶⁾. وهو الأمر الذي لم يسع الإتحاد إلى معالجته في نصوص صريحة. فهو لم يضع أي نصوص لتنظيم العلاقة بينه و بين المنظمات دون الإقليمية في مجال حفظ السلم و الأمن في القارة، و اكتفى بالنص على تعزيز المواءمة و التنسيق و التعاون بصورة وثيقة بينه و بين هته الآليات الإقليمية لتعزيز و إحلال السلام و الأمن و الاستقرار في القارة⁽⁴⁷⁾.

إن هذه الصياغة تدل على أن العلاقة بين الإتحاد الإفريقي و المنظمات دون الإقليمية في مجال حفظ السلم و الأمن الإقليميين هي مجرد علاقة تعاون أي علاقة أفقية تضع كلا النظامين على قدم المساواة مما قد يؤدي إلى إضعاف حق الإتحاد في التدخل خصوصا وأن معظم هذه المنظمات سعت إلى تطوير آليات خاصة بها في مجال حفظ السلم و الأمن، فقد أنشأت (Ecowas) فريق الرصد في عام 1990 كما دعمت بآلية الوقاية، التسيير و حل النزاعات للحفاظ على السلام و الأمن في عام 1999. أما عن (SADC) فقد أنشأت في 1996 الجهاز المعني بالسياسة و الدفاع و الأمن. وفي إفريقيا الوسطى عمدت (CEEAC) إلى إنشاء مجلس السلم و الأمن في إفريقيا الوسطى (COPAX) وذلك سنة 1999. أما عن منظمة (IGAD) ورغم الدور الجبار الذي تلعبه في مجال حفظ السلم و الأمن في إفريقيا الشرقية وصل

-التدخل من خلال التسوية السلمية للنزاعات والتوصية بما يراه ملائماً و ذلك في أي مرحلة من النزاع.

-التدخل في حالة وقوع تهديد للسلم أو الإخلال به أو أي عمل من أعمال العدوان من أجل اتخاذ الإجراءات الإكراهية وإعادة السلم إلى نصابه، و قد منحه الميثاق سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال.

أما فيما يخص المنظمات الإقليمية المكرسة لتسوية المسائل التي تمس السلم و الأمن الإقليمي، فيمكنه استخدامها كجهاز تنفيذي للإجراءات القمعية التي يتخذها (الفرع الأول) أو السماح لها بإدارة النزاع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: استعمال مجلس الأمن للمنظمات الإقليمية في تنفيذ الأعمال القمعية.

لقد حاول واضعو ميثاق الأمم المتحدة الاستفادة من كل الإمكانيات المتاحة في النظام الدولي والنظم الإقليمية من أجل توفير أفضل مناخ ممكن لحفظ السلم و تحقيق الأمن القومي⁽⁴⁹⁾. و هكذا تم تخصيص الفصل الثامن من الميثاق لتنظيم العلاقة بين الأمم المتحدة و المنظمات الإقليمية. و يؤكد الميثاق فيما يخص المسائل الأمنية التبعية الحقيقية للهيئات الإقليمية لمجلس الأمن، فيكون لهذا الأخير حق استعمالها في تنفيذ الأعمال القمعية كلما رأى ذلك ملائماً شرط أن يكون تحت رقابته و إشرافه⁽⁵⁰⁾. وفي هذا الخصوص تنص المادة 53 من الميثاق على أن " يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات أو الوكالات الإقليمية في أعمال القمع، كلما رأى ذلك ملائماً، ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته و إشرافه". ومع ذلك، فلا شيء يمنع هته المنظمات من تبني أو تنفيذ -هي وحدها و دون إذن مسبق- التدابير المؤقتة المنصوص عليها في المادة 40 من الميثاق، و في هذا السياق تلتزم وفقاً لنص المادة

الاختصاص الأول في هذا المجال على المستوى القاري، وهذا يفرض على الآليات الإقليمية التكيف مع سياسة الإتحاد حتى و لو لم يكن هناك نص قانوني لإرغامهم على ذلك. وهكذا فإن سلطة الإتحاد في فرض الرقابة عليهم تتلخص في ضمان عدم تعارض مبادرات هذه الآليات مع الإجراءات المتخذة من طرف الإتحاد.

إذا كان هناك تنافس بين الإتحاد الإفريقي والمنظمات دون الإقليمية في مجال إضلاعه بمبدأ التدخل فهي ليست المنافس الوحيد، إذ أن هناك منافس آخر على المستوى الدولي هي الأمم المتحدة صاحبة الاختصاص الرئيسي في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين.

المبحث الثاني: التنافس بين الإتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في ممارسة حق التدخل.

إن الاختصاص العالمي للأمم المتحدة في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين يمنحها حق و أولوية التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء. هذه السلطة تستمدتها من نصوص الميثاق الذي جعل مسألة حفظ السلم والأمن حكراً على مجلس الأمن (المطلب الأول). إن هذا الاحتكار يلقي بظلاله على الدور الذي يمكن أن يقوم به الإتحاد الإفريقي في مجال التدخل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: احتكار مجلس الأمن لمهمة حفظ السلم و الأمن الدوليين.

إن الوظيفة الرئيسية لمجلس الأمن هي المحافظة على السلم و الأمن الدوليين⁽⁴⁸⁾. و بما أن حفظ السلم والأمن يعد من أسمی أهداف الأمم المتحدة، لذلك زوده الميثاق بسلطات و اختصاصات واسعة تمكنه من تحقيق و بلوغ هذا الهدف هي:

المنظمات الإقليمية و الموجهة ضد أي محاولة للدول الأعداء للرجوع إلى السياسة العدائية.

تعرف الدول الأعداء بأنها أية دولة كانت عدوة خلال الحرب العالمية الثانية لأية دولة من الدول الموقعة على ميثاق الأمم المتحدة⁽⁵²⁾.

وفيما يخص إجراءات تنفيذ هذا الاستثناء، هناك نوعان منها، تلك المنصوص عليها في المادة 107 من الميثاق والمتعلقة بالأعمال الواردة في الفصل السابع عشر من الميثاق الذي يتعلق بتدابير حفظ الأمن في الفترة الانتقالية، والإجراءات التي تتخذ لمنع تجدد سياسة العدوان. لكن هذه الأحكام صارت من دون معنى، لأن الدول الأعداء المقصودة في هذه الحالة هي الآن أعضاء في الأمم المتحدة.

هذه هي الحالات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة التي تسمح للإتحاد الإفريقي بالتححرر و بصفة شرعية من شرط الحصول على رخصة مسبقة من مجلس الأمن للتدخل في ميدان حفظ السلم و الأمن. خارج هذه الحالات يكون الإتحاد ملزما بطلب رخصة مسبقة من مجلس الأمن للتدخل، وكذا تبليغه بأي عمل قام به أو يريد القيام به.

المطلب الثاني: الإتحاد الإفريقي فاعل ثانوي في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين.

إذا كان الإتحاد الإفريقي، كأى منظمة إقليمية، يتمتع باستقلال تام في مجال التسوية السلمية للنزاعات، فإن المادتين 53 و 54 من ميثاق الأمم المتحدة تفرضان عليه واجب الحصول المسبق على إذن من مجلس الأمن (الفرع الأول)، و كذا واجب تبليغه في كل وقت بأي عمل قام به أو يريد القيام به في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين (الفرع الثاني).

54 بإعلام مجلس الأمن، إلا إذا كان الأمر يتعلق بالدفاع عن النفس أو الأفعال ضد الدولة العدو، فهتتين الحاليتين تشكلان استثناء على احتكار مجلس الأمن.

الفرع الثاني: الاستثناءات الواردة على احتكار مجلس الأمن لحفظ السلم و الأمن.

أدت الخلافات المستمرة بين الدول الكبرى ذات العضوية الدائمة في مجلس الأمن إلى عجز نظام الأمن الجماعي كما جاء في ميثاق الأمم المتحدة عن تحقيق أهدافه، لذا أخذت الدول تبحث عن وسائل أخرى من خلال نصوص الميثاق لتحقيق الأمن الذي تنشده، كما أخذت تبحث عن المبرر القانوني لما تتخذه من وسائل لتحقيق أمنها، ووجدت في الاستثناءات التي يتضمنها الميثاق ما يحقق غايتها من خلال حق الدفاع عن النفس ورد العدوان. و أصبحت النظم الإقليمية هي الوريث عمليا لنظام الأمن الجماعي.

أولاً- حق الدفاع عن النفس: وهو الحق الذي يقره القانون الدولي لدولة أو مجموعة من الدول باستخدام القوة لصد عدوان مسلح حال يرتكب ضد سلامة إقليمها أو استقلالها السياسي، شريطة أن يكون استخدام القوة هو الوسيلة الوحيدة لدرء ذلك العدوان ومنتاسبا معه، و يتوقف حين يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدوليين⁽⁵¹⁾.

ثانياً- الإجراءات المتخذة ضد الدول الأعضاء:

تنص الجملة الأخيرة من المادة 53 من ميثاق الأمم المتحدة على حالتين تجعلان من شرط الحصول على رخصة مسبقة من مجلس الأمن غير ضرورية لتطبيق أعمال القمع التي تقوم بها المنظمات الإقليمية، و يتعلق الأمر بالتدابير الواردة في المادة 107 من الميثاق، والتدابير المتخذة من جانب

بالانتهاكات الخطرة للقانون الدولي الإنساني والاعتداء على السلم والأمن.

غير أن هذا التوجه الذي حذاه الإتحاد لا يعطيه درجة كبيرة من الفعالية التي من شأنها أن تكبح جماح النزاعات المنتشرة في القارة و التي جعلت منها أكثر القارات تضررا و تخلفا.

إن الأسباب التي تنقص من فعالية دور الإتحاد في مجال التدخل تتمثل في:

- هيمنة مجلس الأمن الدولي التي ألفت بضلالها على الدور الذي قد يلعبه الإتحاد الإفريقي في مجال التدخل. فهو صاحب الاختصاص العالمي في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين، و يملك سلطة استعمال أي منظمة إقليمية لغرض تطبيق الأعمال القمعية تحت سلطته في حالة وجود عدوان أو إخلال بالسلم و الأمن الدوليين، وهذه الأخيرة يقع عليها واجب تنفيذ الأعمال القمعية إذا ما طلب منها مجلس الأمن ذلك وهي ملزمة على التعاون معه.

- المعايير غير الدقيقة وعدم الانسجام بين النصوص قد يؤدي إلى خلق منافسة بين الأجهزة المعنية بقضايا الأمن داخل الإتحاد، والمقصود هنا هم مؤتمر رؤساء الدول والحكومات، المجلس التنفيذي و مجلس السلم والأمن.

- علاوة على ذلك، فإن إجراءات تنفيذ هذا الحق طويلة جدا مما قد يتسبب في عدم فعالية تدخل الإتحاد الذي سيأتي في أغلب الأحيان متأخرا لهذا السبب.

أخيرا، فإن تطوير المنظمات دون الإقليمية لأجهزتها الخاصة المعنية بحفظ السلم و الأمن جعل منها منافسة للإتحاد بدلا من أن تكون خاضعة له. والسبب في ذلك هو عدم وضوح القواعد التي تنظم العلاقات بينهما لأن القانون الأساسي للإتحاد الإفريقي لم يشر إلى ذلك.

الفرع الأول: واجب الحصول على رخصة مسبقة من مجلس الأمن.

تتمثل عقوبة مخالفة هذا الشرط في عدم إمكانية التمسك بذلك التصرف أو الاتفاق أمام أي جهاز من أجهزة الأمم المتحدة⁽⁵³⁾. كما أن إعفاء المنظمات الإقليمية من هذا الشرط يعني إنكار الدهاء السياسي لمحرري الميثاق، وفتح المجال على مصراعيه للدول المسيطرة على هذه المنظمات الإقليمية، وعدم ضمان أمن كثير من الدول، و بالتالي تجزئة السلم والأمن الدوليين و تخلي مجلس الأمن عن مهمته الرئيسية في حفظ السلم والأمن.

الفرع الثاني: واجب إعلام مجلس الأمن.

تلزم المادة 54 من الميثاق المنظمات الإقليمية بتبليغ مجلس الأمن في كل وقت بأي عمل قامت به أو تريد القيام به في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين. وقد أشار مجلس الأمن لهذه المادة في الفقرة التاسعة من قراره رقم 1631 الصادر في 2005/10/17 والمعنون بـ "مجلس الأمن والمنظمات الإقليمية: مواجهة التحديات الجديدة للسلام و الأمن الدوليين" وفي العديد من القرارات الأخرى. وتعتبر هذه المادة أداة قانونية لتأكيد خضوع كل عمل إقليمي في مجال حفظ السلم والأمن لرقابة مجلس الأمن، ومن ثم فهي تشكل ضمان آخر وتأمين اتخذه محررو الميثاق لتفادي المبالغات والتجاوزات التي يمكن أن تقع فيها المنظمات الإقليمية خلال ممارسة اختصاصاتها في هذا المجال.

الخاتمة:

إن القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي وكذا البروتوكول المنشئ لمجلسه للسلم والأمن قد أقر صراحة حقه في التدخل عندما يتعلق الأمر

- 6- مطر (ع): "القانون الدولي الإنساني"، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 236.
- 7- راجع المادة 2/8 من نظام روما الأساسي.
- 8- راجع المادة 2 من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها.
- 9- المادة 7/6 من ميثاق محكمة نيورنبرغ.
- 10- نزار (و): "مفهوم الجرائم ضد الإنسانية في القانون الدولي"، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2009، ص 215.
- 11- Mubiale) M : « L'ingérence humanitaire », Revue Africaine de Droit International et comparé, Juin 1993, p 402.
- 12- أحمد إبراهيم محمود، حرب الصومال بين الصراع الداخلي و الاستقطاب الخارجي، المستقبل العربي، عدد 336، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2007، ص 47.
- 13- Abdou Yéro Ba , La contribution de l'Union Africaine au maintien de la paix , Revue de droit International et droit comparé, 2006, p206.
- 14- Bettati (Mario): Droit humanitaire, « Textes introduits et commentés par M. Bettati », Essais, Inédit, P 37.
- 15- حازم محمد عتلم، "قانون النزاعات المسلحة الدولية" المدخل للنطاق الزمني"، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 152.
- 16- Robert (Kolb) : « Le droit international des conflits armés », Bruylant, Belgique, 2005, P81.
- 17- Idem, P 87.
- 18- منقول من: بوراس (ع): "التدخل الدولي الإنساني"، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009، ص 212.
- 19- بوجلال (ص): "الحق في المساعدة الإنسانية"، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 17.
- 20- نفس المرجع، نفس الصفحة.
- 21- عبد الغفار (م): "قضى النزاعات في الفكر والممارسة العربية، مقدمة في علم النزاعات ونظام الإنذار المبكر"، ج1، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 274.
- 22- نفس المرجع، نفس الصفحة .

من أجل تفعيل دور الإتحاد الإفريقي في التدخل، وتكون عملياته ناجحة في هذا المجال لا بد من إعادة صياغة نصوصه في المجالات التالية:

-تحديد الجهاز الذي تكون له السلطة الكاملة للتدخل.

-التقليص قدر الإمكان في الآجال الإجرائية فيما يتعلق بالتدخل.

-تنظيم، وبصفة دقيقة، العلاقة بين الإتحاد والمنظمات دون الإقليمية فيما يتعلق بمسائل حفظ السلم والأمن الإقليميين.

بهذه الطريقة، تتوافر للإتحاد الكفاءة اللازمة، ومن ثم يكون على استعداد للتدخل في أي وقت وفي أي ظرف من الظروف.

الهوامش

- 1- تنص المادة 4 (هـ) من القانون التأسيسي "يعمل الإتحاد وفقا للمبادئ التالية:ح- حق الإتحاد في التدخل في دولة عضو طبقا لمقرر المؤتمر في ظل ظروف خطيرة متمثلة في جرائم الحرب و الإبادة الجماعية و الجرائم ضد الإنسانية".
- 2- Président MUSEVENI d'Uganda, 22ième session ordinaire de l'OUA, assemblée générale des chefs d'Etats et de gouvernement, cité par Kioko (B.), dans « The right of intervention under the African Union's constitutive act », Addis Abeba, Ethiopie, 1986.
- 3- مسعد عبد الرحمن زيدان قاسم، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 194.
- 4- تنص المادة 7/2 من ميثاق الأمم المتحدة: " لا يوجد في هذا الميثاق ما يسوغ لهيئة الأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تعتبر من صميم السلطان الداخلي لدولة ما".
- 5- المادة 6 من ميثاق محكمة نيورنبرغ.

- 23- راجع المواد 4 (ج) من القانون التأسيسي و 4 (ي)،
7 (و) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- 24- المادة 1/2 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم
والأمن.
- 25- المادة 10 من القانون التأسيسي.
- 26- تنص المادة 9 المحددة لمهام المؤتمر فقرة ز على
"إصدار توجيهات إلى المجلس التنفيذي حول إدارة
النزاعات والحروب و الحالات الطارئة الأخرى و استعادة
السلام" و تنص المادة 13 المحددة لمهام المجلس التنفيذي
على "1- يقوم المجلس التنفيذي بتنسيق واتخاذ القرارات
حول السياسات في المجالات ذات الاهتمام المشترك
بالنسبة للدول الأعضاء بما في ذلك ما يلي:
(هـ) حماية البيئة والعمل الإنساني والاستجابة للكوارث
الطبيعية والحد منها".
- 27- المادة 9 (ز) من القانون التأسيسي.
- 28- يقصد بالنصاب القانوني بلوغ عدد المشاركين القدر
المطلوب لانعقاد اجتماع و اعتماده بصورة صحيحة.
- 29- المادة 6 من القانون التأسيسي.
- 30- المادة 7 من القانون التأسيسي.
- 31- المادة 1/7 من القانون التأسيسي.
- 32- المادة 7/6 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم
والأمن.
- 33- المادة 2/13 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم
والأمن.
- 34- راجع زهرة بوسراج، "مجلس السلم و الأمن الإفريقي"،
مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، الجزائر، 2008-2009،
ص ص 202-209.
- 35- نفس المذكرة، ص ص 255-256.
- 36- المادة 6 (د) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم
والأمن.
- 37- المادة 6 (هـ) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم
و الأمن.
- 38- المادة 2/15 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم
والأمن.
- 39- المادة 9 (ز) من القانون التأسيسي.
- 40- راجع المادة 1/13 من القانون التأسيسي.
- 41- راجع المادة 6 (و) من القانون التأسيسي.
- 42- راجع المادة 3/6 من القانون التأسيسي.
- 43- راجع المادة 7 من القانون التأسيسي.
- 44- تم التوقيع عليها عام 1991، و أصبحت سارية
المفعول عام 1994.
- 44 مكرر - Ecowas: المجموعة الاقتصادية لدول غرب
إفريقيا.
- COMESA: مجموعة دول شرق و جنوب إفريقيا،
CEEAC: المجموعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا،
IGAD: المنظمة الحكومية حول الجفاف و التنمية،
SADC: منظمة تنمية الجنوب الإفريقي.
- 45- المادة 16 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم
والأمن.
- 46- Flory (Thiébaud): « Article 103 » in « La
charte des Nations Unies, commentaire
article par article », s/ direction de Alain
Pellet et autre, 2^{ème} éd, Economica, France,
1991, p 1374- 1375.
- 47- المادة 7 (ي) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم
والأمن.
- 48- راجع المادة 24 من ميثاق الأمم المتحدة.
- 49- بوزنادة (م): "المنظمات الإقليمية و نظام الأمن
الجماعي"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون
تاريخ نشر، ص 61.
- 50- Quoc(N) Daillien (P) et pellet (A) :
« Droit International Public », 5^{ème} éd,
LGDJ, France, 1994, p 939.
- 51- بوزنادة (م)، مرجع سابق، ص 92.
- 52- المادة 2/53 من ميثاق الأمم المتحدة.
- 53- تنص المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة على:
"إذا تعارضت الالتزامات التي يرتبط بها أعضاء الأمم
المتحدة" وفقاً لأحكام هذا الميثاق مع أي التزام دولي آخر
يرتبطون به فالعبرة بالالتزامات المترتبة على هذا الميثاق".

قائمة المراجع:

- 1- ميثاق الأمم المتحدة الموقع عليه في 26 حزيران/يونيه
1945 في سان فرانسيسكو في ختام مؤتمر الأمم المتحدة

- 14- أحمد إبراهيم محمود، حرب الصومال بين الصراع الداخلي و الاستقطاب الخارجي، المستقبل العربي، عدد 336، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2007.
- 15- فهمي (و)، الأمم المتحدة من التدخل الإنساني إلى مسؤولية الحماية، مجلة السياسة الدولية، العدد 167، أكتوبر 2007.
- 16- زهرة بوسراج، "مجلس السلم و الأمن الإفريقي"، مذكرة ماجستير، جامعة عنابة، الجزائر، 2008-2009.
- 17- Flory (Thiébaud): « Article 103 » in « La charte des Nations Unies, commentaire article par article », s/ direction de Alain Pellet et autre, 2^{ème} éd, Economica, France, 1991.
- 18-Bettati (Mario): Droit humanitaire, « Textes introduits et commentés par M. Bettati », Essais, Inédit.
- 19- Quoc(N) Daillien (P) et pellet (A): « Droit International Public », 5^{ème} éd, LGDJ, France, 1994.
- 20- Robert (Kolb): « Le droit international des conflits armés », Bruylant, Belgique, 2005.
- 21- Abdou Yéro Ba , La contribution de l'Union Africaine au maintien de la paix , Revue de droit International et droit comparé, 2006.
- 22- Mubiale (M): « L'ingérence humanitaire », Revue Africaine de Droit International et comparé , Juin 1993.
- 23- Président MUSEVENI d'Uganda, 22^{ème} session ordinaire de l'OUA, assemblée générale des chefs d'Etats et de gouvernement, cité par Kioko (B.), dans « The right of intervention under the African Union's constitutive act », Addis Abeba, Ethiopie, 1986.
- الخاص بنظام الهيئة الدولية. وأصبح نافذاً في 24 تشرين الأول/أكتوبر 1945.
- 2- القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي الصادر في لومي، توجو، في اليوم السابع من نوفمبر، و دخل حيز النفاذ في 26 ماي 2001.
- 3- ميثاق محكمة نيورنبرغ.
- 4- نظام روما الأساسي المعتمد في روما في 17 يولييه 1998 و المنشي للمحكمة الجنائية الدولية.
- 5- اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية و المعاقبة عليها التي أقرتها الأمم المتحدة في 9/12/1948 .
- 6- البروتوكول المنشي لمجلس السلم و الأمن الموقع في 09 أكتوبر 2002 و دخل حيز النفاذ في 26 ديسمبر 2003.
- 7- بوجلال (ص)، الحق في المساعدة الإنسانية، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
- 8- بوراس (ع)، التدخل الدولي الإنساني، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2009.
- 9- بوزنادة (م)، المنظمات الإقليمية و نظام الأمن الجماعي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون تاريخ نشر.
- 10- عبد الغفار (م)، فض النزاعات في الفكر والممارسة العربية، مقدمة في علم النزاعات ونظام الإنذار المبكر، ج1، ص274، دار هومة، الجزائر، 2004.
- 11- مسعد عبد الرحمن زيدان قاسم، تدخل الأمم المتحدة في النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 12- مطر (ع)، القانون الدولي الإنساني، ص 236، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008.
- 13- نظار (و)، مفهوم الجرائم ضد الإنسانية في القانون الدولي، ص 215، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، 2009.