

حق الإتحاد الإفريقي في التّدخل لتسوية التّزاعات في إفريقيا

بحث من إعداد: أ/ دحية عبد اللطيف

أستاذ مساعد قسم "أ"

كلية الحقوق و العلوم السياسية

-جامعة -المسيلة

رقم الهاتف: 0663.69.46.06

alaadahia@yahoo.fr

" مقدم للملتقى الدولي بعنوان "الإنسان و الأرض

.بحث في مشكلات البيئة و الواقع الإفريقي

يندرج تحت المحور التاسع: طرق وأساليب معالجة التوترات

.السياسية والعسكرية بين الدول الإفريقية

حق الإتحاد الإفريقي في التّدخل لتسوية التّزاعات في إفريقيا

أ/ دحية عبد اللطيف

"أستاذ مساعد قسم "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية

-جامعة -المسيلة

مقدمة:

إنّ التحولات العميقة في النظام الدولي و التنمية هي ذات ارتباط قوي بمدلول حقوق الإنسان و القانون الدولي الإنساني، لذا وجب تغليب حمايتها على رغبة الدول في

حماية سيادتها المطلقة، و لما كان الانتهاك المستمر لحقوق الإنسان الذي نتج عنه الانتهاكات الجسيمة لهاته الحقوق، ارتفعت الأصوات المُنذرة بصمت الدول و الجماعات الفاعلة الأخرى في الساحة الدولية حيال هذه الأوضاع بسبب مبدأ السيادة المطلقة الذي ينبغي ألا يشكل مبررا لمنع الرد على الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي ترتكبها الدول، و في هذا المجال كتب **غروسيوس** "عندما تقوم حكومة ما -تتذرع بحقها في عدم المساس بسيادتها- بانتهاك حقوق الإنسان وذلك بالتعسف و القسوة و الظلم فإنَّ الحق في التدخل يكون شرعيا، لأنه و إذا كان لا بد من احترام سيادة و استقلال الدول، فإن هناك أشياء أخرى يجب احترامها أيضا: هي حقوق الإنسان التي يجب ألا تهان"⁽¹⁾. كما يرى فاتيل أنه "من حق أي قوة أجنبية أن تقدم الدعم للشعب مظلوم متى طلب منها المساعدة".

رغم عدم تقنين مبدأ التدخل في ميثاق الأمم المتحدة، إلا أنَّه لم يتوقف عن إيجاد مؤيدين له، و الجدير بالذكر أنَّ فكرة التدخل لدى دولة أجنبية إنقاذ الشعوب ليست جديدة، ففي القرن التاسع عشر تدخل الأوربيون لحماية المسيحيين في الدولة العثمانية، لكن حق أو واجب التدخل ظهر عام 1987 في فرنسا تحديدا من خلال مؤلف واجب التدخل للبروفسور **ماريو بيطاطي (MARIO BETTATI)** -أستاذ القانون الدولي بجامعة باريس- و كذا من خلال وزير الخارجية الفرنسي **روبير كوشنير (ROBERT KOCHNER)** حيث يقوم هذا الواجب على أساس إنقاذ الشعوب التي تواجه خطرا و ذلك بتقديم المعونة لها، سواء عن طريق الدول أو المنظمات الدولية⁽²⁾.

و قد كان التدخل الإنساني مثار جدل -سواء من حيث حدوثه أو عدم حدوثه- كما تعددت مفاهيمه ومصطلحاته بين واجب التدخل أو المساعدة الإنسانية و حق التدخل الذي استند إليه لأول مرة سنة 1992 من أجل تبرير تدخل الأمم المتحدة في يوغسلافيا سابقا و في الصومال، و تجدر الإشارة إلى أن المصطلحات في هذا المجال في تطور مستمر، فالمذهب الجديد لا يتحدث عن حق و لا عن واجب التدخل، بل توجه إلى "مسؤولية الحماية" التي يعود ظهورها إلى حركة الإصلاح السياسي للوضع الراهن في العالم، و قد جاءت لتؤكد على ضرورة "منع" المأساة الإنسانية، هذا العنصر الذي كان شبه غائي في النقاش التقليدي حول التدخل الإنساني الذي كان ينحصر هدفه في التدخل في وضع قائم فقط.

بالرجوع إلى موقف الإتحاد الإفريقي، فإنه لم ير من المناسب إدراج المصطلحات الجديدة في صكوكه القانونية، و فضل مصطلح "حق التدخل" الذي كرسه من خلال قانونه الأساسي، و مع ذلك يبقى موقفه مثار جدل حول جراءة هذه المنظمة الدولية الجديدة من حيث كونها من أولى المنظمات الإقليمية التي زعمت هذا الحق. أسباب هذا التقدم و أو بالأحرى هذا الإبداع يمكن أن نستشفها من تاريخ هذه المنظمة، فقد أظهرت منظمة الوحدة الإفريقية محدوديتها حول قدرتها في تسوية النزاعات، فقليلة جدا هي النزاعات التي وجدت لها حلا داخل هذه المنظمة، سبب ذلك يكمن في كون هذه الأخيرة منظمة تعاون و إطار للتشاور تحكمها مبادئ ثابتة على رأسها مبدأ عدم التدخل. و حيال هذه الأوضاع، انتقد الرئيس موسفيني هذا الموقف الإفريقي في إحدى تصريحاته في قمة منظمة الوحدة الإفريقية قائلا⁽³⁾: "على مدى 20 سنة، لقي ثلاثة أرباع مليون أوغندي حتفهم على يد الحكومة التي كان يجب أن تحمي حياتهم. شعرنا بإحساس عميق بالخيانة لأن معظم إفريقيا إلتزمت الصمت، و كان سبب عدم إدانة هذه الجرائم الجماعية هو عدم الرغبة في التدخل في الشؤون الداخلية لدولة عضو وفقا 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". استنادا إلى الرغبة في التغلب على فشل المنظمة السابقة، تمّ الاتفاق على إنشاء الإتحاد الإفريقي خلفا لها بلومي في 2001، أين تم تبني قانونه التأسيسي الذي أعاد القادة الأفارقة من خلاله تأكيدهم على تصميمهم وعزمهم على رفع التحديات بمختلف أشكالها التي تواجه القارة و شعوبها، و تحوّل دون مواكبتها للتغيرات الإقتصادية والإجتماعية والإتحاد على أن أحد أهدافه الرئيسية هو ترقية السلم و الأمن و الإستقرار في القارة. و لتحقيق هذا الهدف نجده أقرّ إلى جانب احترام سيادة الدول الأعضاء واستقلالها، حقه في التدخل لحماية حقوق الإنسان و استعادة السلم من خلال ما نصت عليه المادة 4(ح) و (ه) من قانونه التأسيسي.

إنّ الهدف من هذه الدراسة ينبع من حقيقة أن الحق في التدخل -الذي لم تجرأ منظمة الأمم المتحدة على تكريسه صراحة وإنما جاء ضمنا في إطار الفصل السابع- صار مكرسا من جانب منظمة إقليمية في تحولها المثير للجدل نحو تبني هذا الحق الذي كان مرفوضا رفضا قاطعا في ظل المنظمة التي سبقته . بالإضافة لذلك، نجد القانون الأساسي للإتحاد نص عليه بشكل واضح و صريح و مفصل و هو شيء مستحدث في القانون الدولي.

و الإشكال المطروح هنا يتعلق بفاعلية هذا الحق، فما هو الإطار القانوني لهذا الحق و ما هي الصعوبات التي تواجه تنفيذه؟ للإجابة عن هذه الإشكالات، يتم تقسيم هذا العمل إلى فصلين حيث 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.

إنّ عبارة الحق في التدخل تتضمن تناقضا ضمنيا⁽⁴⁾ فاللّدخل مبدئيا مرفوض فكيف يكون حقا، و مع ذلك يمكن تعريفه بأنّه الحق الذي يسمح باتّخاذ إجراء دولي عندما يتعرّض شعب ما لتهديد يمسُّ حياته، و في هذا الخصوص يقول فاتييل حول هذا الحق أنّه "من حق أيّ قوة أجنبية أن تتدخّل لتقدم الدّعم لشعب مظلوم متى طلب منها المساعدة"، كما يمكن تعريفه أيضا بأنّه الحق الذي يُرخص لدولة أو لمجموعة من الدول التّدخل في شؤون دولة أخرى دون موافقة هذه الأخيرة.

بالرجوع إلى ميثاق الأمم المتحدة، نجد أن المبدأ هو عدم التدخل،⁽⁵⁾ كما لاقى هذا المبدأ رفضًا كبيرًا من طرف دول العالم الثالث التي ترى فيه لباسا غريبا من أجل محاولة فرض نموذج نظامها على مجموعة المعمورة، و هو ما جاء في تصريح قمة 77: "نحن نرفض ما يسمى بحق التدخل الإنساني، الذي ليس له أساس قانوني في ميثاق الأمم المتحدة و في مبادئ القانون".

إن إقرار الإتحاد الإفريقي لهذا الحق لم يأت مطلقا و ذلك تحسُّبا 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.

في الواقع يمكن للإتحاد استخدام حقه في التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء في بعض الحالات المحددة (المبحث الأول)، إضافة لذلك، فإن تنفيذ هذا الحق يجب أن يتم وفق إجراءات معينة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: الحالات التي تستوجب تدخل الإتحاد الإفريقي.

إذا كان من السهل التعرف على حالات تدخل الإتحاد و ذلك من خلال ما جاء في نص المادة 4(هـ) من قانونه التأسيسي. فإن ذلك غير كاف، و لا من القراءة الدقيقة لباقي النصوص من أجل استخلاص حالات أخرى لم ينص عليها صراحة.

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

ينص القانون التأسيسي على حالتين تبرران تدخل الإتحاد هما: الانتهاكات الصارخة للقانون الدولي الإنساني، ومسألة حفظ السلم و الأمن. و التي يعيد مجلس السلم و الأمن التأكيد عليها من خلال البروتوكول المنشئ له.

الفرع الأول: الانتهاكات الصارخة للقانون الدولي الإنساني.

عَدَّت المادة 4(هـ) من القانون التأسيسي الحالات التي تشكل "انتهاكات صارخة" أو كما عبّرت عنها بـ "الظروف الخطرة" التي تستوجب تدخل الإتحاد، و المتمثلة في: جرائم الحرب، جرائم الإبادة و الجرائم ضد الإنسانية.

ما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن لا القانون الأساسي و لا أي وثيقة أخرى من موثيق الإتحاد تصدت لمسألة تعريف هذه الجرائم، إنما ترك المجال مفتوحاً لاعتماد ما جادت به الإتفاقيات و الموثيق الدولية في هذا السياق، و من ثمّ فاعتمادنا على هاته الإتفاقيات و الموثيق يعتبر متماشياً مع الموضوع.

أولاً: جرائم الحرب.

عرف ميثاق نورمبرغ جرائم الحرب بأنها "الفضائع و الجرائم التي ترتكب ضد الأشخاص و الممتلكات، و ذلك انتهاكاً لقوانين و أعراف الحرب"⁽⁶⁾، و ذهبت لجنة خبراء الأمم المتحدة في يوغسلافيا سابقاً -أنشأها مجلس الأمن بقراره 780/1992- إلى تعريفها بأنها أي انتهاك جسيم لقوانين و أعراف الحرب⁽⁷⁾، أما عن نظام روما الأساسي، فإنه لم يعنى -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⁽⁸⁾.

ثانياً: جرائم الإبادة.

أقرّت منظمة الأمم المتحدة إتفاقية تقضي بمنع جرائم الإبادة الجماعية و معاقبة مرتكبيها في 9/12/1948، و قد عرّفت هذه الإتفاقية إبادة الجنس البشري بأنه "الفعل الذي يرتكب بقصد القضاء كلاً أو بعضاً على جماعة بشرية بالنظر إلى صفتها الوطنية أو العنصرية أو الجنسية أو الدينية"، و ذكرت على سبيل الحصر الحالات التي تعتبر فيها الجريمة من جرائم الإبادة⁽⁹⁾. و تحضر الاتفاقية أفعال الإبادة كافة، و لم تشترط أن يكون ارتكابها زمن الحرب فقط بل جرّمتها حتى وقت السلم.

ثالثاً: الجرائم ضد الإنسانية.

و قد عرّفها ميثاق محكمة نورمبرغ بأنها "القتل أو الإهلاك أو الإسترقاق و الإستعباد و كل عمل غير إنساني ارتكب ضد أي شعب من الشعوب المتمدنة قبل الحرب أو أثناءها، أو الإضطهاد القائم على أساس سياسي، عنصري أو ديني تنفيذاً لأي جريمة أو متعلق بأي جريمة تدخل في اختصاص المحكمة سواء كان ذلك الفعل مجرّماً أو غير مجرّم في القانون الوطني للدولة المرتكب على أرضها هذا الفعل"⁽¹⁰⁾.

كما يمكن تعريفها بأنها تلك الأفعال التي يرتكبها أفراد من دولة ما ضد أفراد آخرين من دولتهم أو من غير دولتهم، بشكل منهجي و ضمن خطة للاضطهاد و التمييز

في المعاملة بقصد الإضرار المتعمد بالطرف الآخر، و ذلك بمشاركة مع آخرين لاقتراف هذه الجرائم ضد مدنيين يختلفون عنهم من حيث الانتماء الفكري أو الديني أو العرقي أو الوطني أو الإجتماعي أو أية أنواع أخرى من الاختلاف⁽¹¹⁾. و قد عدّت المادة 7 من نظام روما الأساسي 11 فعلا يشكل ارتكاب أحدها جريمة ضد الإنسانية.

الفرع الثاني: حفظ السلم و الأمن في دولة عضو.

لقد كانت مسألة حفظ السلم، في بداية ظهورها، قطاعاً محتكراً من جانب الأمم المتحدة تحديداً مجلس الأمن. غير أنّ المنظمات الإقليمية على غرار الإتحاد الإفريقي كرسّتها فيما بعد من خلال نصوصها، و أعطت 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 عضو مشروعاً، لا بد من توفر شروط معينة.

أولاً: شروط تدخل الإتحاد في حالة تهديد السلم.

إن تدخل الإتحاد في هذه الحالة يتم وفقاً لضوابط و معايير موضوعية تكفل تحقيق مصالح الدولة طالبة التدخل.

1- أن يكون التدخل بناء على طلب الحكومة الشرعية: و من ثم فإن طلبات التدخل الصادر عن جماعات ثائرة أو حكومات غير شرعية لا يمكن قبولها لأنها تؤدي إلى تقويض أركان الدولة و يشجع العصابات و الجماعات المتمردة على الثورة و الانفصال، كما قد يؤدي إلى بث شعور الفوضى و عدم 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⁽¹²⁾.

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

ثانياً: التدخل القسري من جانب الإتحاد (l'intervention forcée) .

خلافاً للمبدأ العام الذي يقضي بأنّ عمليات حفظ السلام يجب أن لا تكون إكراهية، يمكن للإتحاد أن يتدخل دون موافقة الدولة المتدخل فيها، و هو ما نستشفه من التلميح الوارد في المادة 4(هـ) من القانون التأسيسي، ذلك أنّه من الصعب -إن لم يكن مستحيلاً- أن تتقدم دولة يرتكب فوق إقليمها جرائم إبادة أو حرب أو ضد الإنسانية بطلب تدخل الإتحاد، حتى أنّ التجارب أثبتت في الكثير من الأحيان أن الدول هي نفسها التي تقف خلف هاته الانتهاكات.

كما أنّ نص المادة 4(هـ) لم يترك مجالاً لافتراض إمكانية تعبير هاته الدولة على موافقتها على تدخل الإتحاد، بل نصّت صراحة على أنّ المؤتمر وحده يملك سلطة اتخاذ القرار فيما يتعلق بهذه الظروف -مهما كان موقف الأطراف الأخرى- يمنح من خلاله حق التدخل للإتحاد.

المطلب الثاني: حالات التدخل المستوحاة ضمناً من النصوص.

تتمثل هذه الحالات في المساعدة الإنسانية و التدخل الوقائي.

الفرع الأول: المساعدة الإنسانية.

تعرف المساعدة الإنسانية بأنّها 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 و الملابس و الأدوية و الملاجئ و الأجهزة اللازمة للمستشفيات⁽¹³⁾، أما المساعدة الجائزة أثناء النزاعات المسلحة -حسب مفهوم محكمة العدل الدولية- فتتمثل في توفير المواد الغذائية و الملابس و الأدوية وأي معونة أخرى، و يستثنى من المساعدة توريد الأسلحة و غيرها من العتاد الحربي أو المركبات أو المعدات التي يمكن استخدامها لإلحاق جروح خطيرة أو التسبب في الموت. و يضيف البعض أن المساعدة الآن تعطي أيضا توفير الحماية أثناء حركات النزوح و التهجير و كذلك توفير الحماية للمعتقلين و المحتجزين من المعاملات المهينة أو اللانسانية⁽¹⁴⁾.

إن حق الاتحاد الإفريقي في التدخل في هته الحالة، يمكن أن نستخلصه من نص المادة 13(هـ) من القانون الأساسي و المادة 15(و) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن الإفريقي اللتان تتحدثان عن العمل الإنساني الذي يقوم به الإتحاد من خلال أجهزته بغية تقديم المساعدة.

و يتمثل ميدان المساعدة الإنسانية في الكوارث طبيعية كانت مثل: الزلازل، البراكين، الفيضانات، الأعاصير، الأوبئة و المجاعات الكبرى و التصحر أو صناعية مثل الحوادث النووية و الطوارئ الإشعاعية من جهة، و الصراعات المسلحة من جهة أخرى مثل الحروب الأهلية و حروب التحرير و الثورات.

الفرع الثاني: التدخل الوقائي.

إذا كان التدخل البعدي يتميز بكونه رادعا يوجه ضد أولئك الذين سوّلت لهم أنفسهم ارتكاب أفعال مخالفة لنصوص الإتحاد، فإنه لا يكون بنفس القدر من الفعالية عندما يتعلق الأمر بحماية حقوق الإنسان، بل الأفضل أن يكون التدخل وقائيا في هاته الحالة حتى لا ترتكب جرائم خطيرة ضد السكان، و حتى يتم تجنب حالات نشوب الصراعات، ففي رواندا مثلا 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، و من 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 و مليشياتها الأنترهاموي بعمليات عنف تستهدف الأقليات التوتسية، لكن المجتمع الدولي لم يُعز 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 روندا أنه "كان يمكن تجنب كارثة المذابح الجماعية ضد التوتسي التي بدأت في أبريل 1996 لو تمكن الأمم المتحدة من نشر قوة قوامها خمسة آلاف جندي"⁽¹⁵⁾.

و عليه فإن مسؤولية الوقاية العملية وفقا للحالات المذكورة سابقا تقع على عاتق الأقربين المتأثرين بالأزمة المستفحلة، وذلك طالما أنّ أطراف النزاع لا يستطيعون الوصول إلى حلول من جانبهم للنزاع، و هي المهمة الموكلة للإتحاد من خلال مجلسه للسلم و الأمن، حيث تنص المادة 7 (أ) من البروتوكول: "يقوم مجلس السلم و الأمن بالتعاون مع رئيس المفوضية، بما يلي:

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

و بالتالي عندما يساور مجلس السلم و الأمن شك حول احتمال وجود صراع كامن من خلال وجود مؤشرات العنف الأولية كظاهرة انتهاك حقوق الإنسان، و القمع السياسي المتزايد، و استخدام الإعلام للتحريض و التوجه لاقتناء الأسلحة، و قد يصل الأمر لحد

التخطيط لارتكاب عنف جماعي ينتهي بارتكاب جرائم إبادة أو جرائم ضد الانسانية، فإنه ينبغي عليه أن يتدخل لمنع مثل هذه الفضائع.

المبحث الثاني: إجراءات ممارسة الاتحاد الإفريقي لحق التدخل.

إن هاته الإجراءات بسيطة جدا، ذلك أنّ هناك جهاز يختص باتخاذ القرار هو مؤتمر رؤساء الدول والحكومات، و آخر مناط به تنفيذ هذا الحق هو مجلس السلم و الأمن الإفريقي، و في بعض الأحيان هناك جهاز آخر ليه دور يلعبه في تنفيذ حق التدخل و هو الجهاز التنفيذي.

المطلب الأول: اتخاذ قرار التدخل.

إن تنفيذ تدخل الإتحاد الإفريقي في أي دولة عضو لا يكون إلا بمقرر صادر عن المؤتمر⁽¹⁶⁾. وإذا كانت موثيق الإتحاد جعلت سلطة اتخاذ قرار التدخل حكراً على المؤتمر، فقد أفسحت المجال لأجهزة أخرى لإبداء رأيها بشأن الحالات التي ترى ضرورة تدخل الإتحاد فيها، و ذلك من خلال توصيات تقدمها للمؤتمر الذي يبقى له القرار النهائي بشأن الحالات التي تستوجب التدخل و ذلك وفقاً للإجراءات التي يحددها القانون الأساسي.

الفرع الأول: المبادرة بتقديم توصية إلى المؤتمر.

هي مقررة أساساً لمجلس السلم و الأمن الإفريقي، و استثناء للمجلس التنفيذي.

أولاً: التوصية الصادرة عن مجلس السلم و الأمن الإفريقي.

لقد أنشئ هذا المجلس طبقاً للمادة 5/2 من القانون التأسيسي، كجهاز دائم لصنع القرار بشأن منع النزاعات وإدارتها وتسويتها داخل الإتحاد، و يكون ترتيباً من ترتيبات الأمن الجماعي و الإنذار المبكر لتسهيل الإستجابة الفعّالة و في الوقت المناسب لأوضاع النزاعات و الأزمات في إفريقيا⁽¹⁷⁾، و عليه فإن مبررات التدخل التي تهدد السلم و الأمن و حالات وقوع انتهاكات خطيرة للقانون الدولي الإنساني من جانب الدول الأعضاء هي من اختصاص مجلس السلم و الأمن الإفريقي، و هو يمتلك الخبرات اللازمة في هذا المجال لصياغة توصيات للمؤتمر، فالمادة 7 (هـ) من البروتوكول المنشئ له تعترف له صراحة بهذا الإمتياز حيث تنص: "توصية المؤتمر طبقاً للمادة 4 (ح) من القانون الأساسي بالتدخل نيابة عن الإتحاد في أية دولة عضو في ظروف خطيرة، مثل جرائم الحرب و الإبادة الجماعية و الجرائم ضد الإنسانية".

ثانياً: التوصية الصادرة عن المجلس التنفيذي.

يتألف المجلس التنفيذي من وزراء الخارجية أو أي وزراء آخرين أو سلطات تعينها حكومات الدول الأعضاء في الإتحاد⁽¹⁸⁾، و هو مسؤول عن تنسيق و ضمان تنفيذ السياسات في المجالات ذات الإهتمام المشترك بالنسبة للدول الأعضاء، و كذا تنفيذ توجهات المؤتمر حول إدارة النزاعات و الحروب و الحالات الطارئة الأخرى و استعادة السلام⁽¹⁹⁾، كما يمكنه أيضاً أن يقدم توصيات للمؤتمر حول إمكانية التدخل في حالات العمل الإنساني و حماية البيئة و الإستجابة للكوارث الطبيعية، و وذلك في إطار المادة 9 و المادة 13 من القانون الأساسي.

الفرع الثاني: اعتماد قرار التدخل.

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

أولاً: النصاب القانوني⁽²⁰⁾ لانعقاد دورات المؤتمر.

يتكون المؤتمر من رؤساء الدول و الحكومات أو ممثليهم المعتمدين حسب الأصول،⁽²¹⁾ وله أن يعقد في دورة عادية مرة واحدة في السنة على الأقل، كما يعقد في دورة غير عادية بناء على طلب أي دولة عضو شرط موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء. ويشترط لصحة انعقاد دورات المؤتمر -العادية منها أو الإستثنائية- بلوغ عدد الأعضاء الحاضرين في الدورة النصاب الذي يشترطه القانون الأساسي و المقدر وفقا للمادة 7/2 بثلثي أعضاء المؤتمر.

تجدر الإشارة هنا أنّ القانون الأساسي للإتحاد اكتفى أن يكتمل النصاب بحضور ثلثي الأعضاء لأنه في حالة ما لو تطلب الأمر حضور كل الأعضاء من أجل اتخاذ القرارات و اعتبار الدورة 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، و لا يمكن معرفة إرادة كل عضو إلا بالتعبير عنها، و التصويت هو الوسيلة الفعالة إن لم تكن الوحيدة للتعبير عن تلك الإرادة.

نصّ الإتحاد الإفريقي في قانونه الأساسي⁽²²⁾ على أن "يتخذ المؤتمر قراراته بالإجماع، و إن تعذر ذلك فبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء في الإتحاد، غير أنّ البتّ في المسائل الإجرائية بما في ذلك معرفة ما إذا كانت مسألة ما إجرائية أم لا، يتم بأغلبية بسيطة". يقتضي إتباع قاعدة الإجماع عند التصويت على قرار ما، موافقة كافة أعضاء المؤتمر لكي يصدر القرار، و بالرجوع للمادة 7/2 من القانون الأساسي يكون العدد المطلوب لتشكيل النصاب القانوني هو ثلثا أعضاء الإتحاد، و من ثم يُقصد بالإجماع هنا، إجماع الدول المشاركة فعلاً في الجلسة، و التي لا يصدر القرار إلا بموافقتها جميعاً.

ما يُستخلص من دور المؤتمر في اتخاذ قرار التدخل، أنه يُعتبر بمثابة هيئة رقابية إشرافية على أعمال الأجهزة الأخرى، فاستلامه و بحثه للتقارير و التوصيات الصادرة عن الأجهزة الأخرى للإتحاد و اتخاذ القرارات بشأنها هي مهمة أوكلت له بصفته مشرفا عليها، و تكون له سلطة إصدار أي قرار يراه مناسبا بشأن تلك التقارير و التوصيات، إما بتدعيمها أو إلغائها أو سحبها، و متى دعم المؤتمر توصيات تلك الأجهزة فيما يخص التدخل، و اعتمدها و أقرّها 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، و لكلٍّ منهما دور خاص به في هذا المجال هما: مجلس السلم و الأمن الإفريقي و المجلس التنفيذي.

الفرع الأول: مجال تدخل مجلس السلم و الأمن الإفريقي.

يتولى مجلس السلم و الأمن الإفريقي إعداد و تنفيذ سياسات التدخل في حالة النزاعات المسلحة باسم الإتحاد، وكذا مباشرة العمل الإنساني.

أولاً: التدخل في حالة النزاعات المسلحة.

1-التدخل لمنع وقوع النزاع: و يكون ذلك باتخاذ جملة من الإجراءات و الترتيبات و النشاطات لمنع تفجر بعض الصّراعات⁽²³⁾ أو الحيلولة دون تصاعدها و تحويلها إلى صراعات مسلحة أو حصرها و احتوائها والعمل على وقف انتشارها و انتقالها إلى أطراف أخرى، و ذلك من خلال الدبلوماسية الوقائية.

2-التدخل أثناء النزاع: يكون التدخل في هذه الحالة من أجل إعادة السلم، و لتحقيق ذلك، يستخدم مجلس السلم و الأمن عدّة وسائل تتراوح بين الوسائل السلمية و تصل إلى

حد الإجراءات القمعية، فيبدأ المجلس بعمليات صنع السلام، من خلال استخدام الطرق السلمية لحل النزاع بما في ذلك: المساعي الحميدة، الوساطة، المصالحة و التحقيق⁽²⁴⁾. وكذا تعزيز السلام في المناطق التي يسود فيها سلام نسبي، حيث تمنح الأولوية لتنفيذ سياسة ترمي إلى الحد من تدهور الظروف الإجتماعية و الإقتصادية نتيجة للنزاعات⁽²⁵⁾. في حالة عدم نجاعة هاته الإجراءات، يمكن للمجلس اللجوء إلى عمليات دعم السلام⁽²⁶⁾ عن طريق تشكيل و نشر بعثات دعم السلام في الدولة المعنية، و في هذا الإطار نجده قد شكل مثل هذه البعثات للإضطلاع بمهام دعم السلام والتدخل في كل من دارفور (AMIS) قبل تحويلها إلى قوات هجينة (UNAMID) و كذلك في الصومال (AMISOM).

3- التدخل بعد انتهاء الأعمال العدائية: و يكون الهدف من التدخل في هاته المرحلة، هو مساعدة الدول الأعضاء التي تأثرت على نحو سلبي من جرّاء النزاعات المتسمة بالعنف من خلال عمليات بناء السلام و إعادة التعمير⁽²⁷⁾، و ذلك باتخاذ إجراءات متكاملة و مُنسّقة 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 إقتصادية أو إجتماعية أو ثقافية أو ديمغرافية، كما تهدف إلى إرساء الأساس لسلام دائم.

ثانياً: العمل الإنساني.

إنّ الأهمية البالغة لهاته المهمة، و كثرة النزاعات في القارة الإفريقية، و ما يترتب عنها من آثار وخيمة على الإنسانية من مجاعة و أمراض و تشرد السكان و هروبهم من الأماكن التي يستفحل فيها النزاع و لجوئهم إلى أماكن أكثر أمناً، دفعت بالقادة الأفارقة إلى استيعاب أهمية أن يضطلع مجلسهم للسلم و الأمن بهذا الدور، وهو ما ترجم من خلال المادة 6 (و) من البروتوكول المنشئ له، و ما 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، و لتحقيق ذلك يقوم المجلس بتطوير قدراته على القيام بالأعمال الإنسانية بفاعلية⁽²⁸⁾ من خلال إجراء دورات تدريبية و تربيصات لقواته في مجال تقديم المساعدات الإنسانية، و أيضاً تزويد القوة الإفريقية الجاهزة بمُعَدّات كافية للقيام بالأنشطة الإنسانية في مناطق مهامها تحت سلطة رئيس المفوضية.

و في ذات المجال، يمكن للمجلس أن يتعاون مع الوكالات الإنسانية و منظمات الغوث من خلال السماح لها بتقديم المساعدات للمتضررين من النزاعات المسلحة أو الكوارث الطبيعية، و تسهيل مهامها في مناطق نشاطها، و هو ما يقوم به في كل من دارفور و الصومال من خلال حماية قوافل المساعدة الإنسانية، و كذا توفير الحماية لأفراد المنظمات الإنسانية العاملة في مناطق هذه النزاعات و إجلائهم إلى مناطق آمنة في حالة مهاجمة خيامهم.

الفرع الثاني: مجال تدخل المجلس التنفيذي.

لقد نصّت المادة 13 من القانون الأساسي على مهام المجلس التنفيذي و حصرتها في 13 مهمة تتعلق بمجالات مختلفة ذات الإهتمام المشترك بالنسبة إلى الدول الأعضاء أو لإفريقيا، فعُدّدت في الفقرة الأولى 12 مهمة في حين نصت الفقرة الثانية على المهمة الثالثة عشر و التي يمكن أن نلمس في فحواها أو مضامينها مسائل تتعلق بحق التدخل، ذلك أن السياسات التي يضعها المؤتمر يمكن أن تلمس السياسات الأمنية في القارة بما في ذلك إقرار التدخل، و من ثم ووفقاً للمادة 13/2، فإنّ المجلس التنفيذي سيعمل على مراقبة هذه السياسات التي يقرها المؤتمر و يشرف على تنفيذها و تحقيقها.

كما يعتبر من مهام المجلس التنفيذي إدارة النزاعات و الحروب و الحالات الطارئة الأخرى، و استعادة السلام بإتباع توجيهات المؤتمر و تحت إشرافه،⁽²⁹⁾ و هاته المهام

بمارستها فقط من خلال التدخل في الدولة أو الدول التي تدور فوق إقليمها هاته النزاعات أو الحروب أو أي حالات طارئة أخرى.

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

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 لصراعات المسلحة التي لا تزال تنخر جسد القارة و ما ينجر عنها من الانتهاكات المتعددة لحقوق الإنسان، و مع 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 و أخرى عالمية.

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، بالإضافة إلى أنّ اعتراف ميثاق الأمم المتحدة بدور المنظمات دون الإقليمية في هذا المجال يطرح بعض المنافسة من جانب هذه الأخيرة.

المطلب الأول: القيود التي تفرضها النصوص المنظمة لحق التدخل.

يتعلق الأمر هنا بقيود يفرضها التنظيم الإداري داخل الإتحاد، و أخرى تفرضها الإجراءات المتخذة لتطبيق هذا الحق.

الفرع الأول: القيود المتعلقة بالتنظيم الإداري.

الدراسة التي أجريت في الفصل الأول تكشف أنّ هناك عدة أجهزة تضطلع بدور في هذا المجال، و هذا يعني أنّ التعددية في الأجهزة يضع احتمال تنازع الإختصاص فيما بينها، فإذا كان المؤتمر هو صاحب الإختصاص فيما يتعلق باتخاذ قرار التدخل، فإنه يعود لمجلس السلم و الأمن -بصفة رئيسية- و للمجلس التنفيذي -بشكل ثانوي- إختصاص تنفيذ هذا الحق، و من هنا يلاحظ أنّ هذا التعدد في الأجهزة يشكل عائقا أمام فعالية التدخل، ذلك أنّ 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 أنّ هذا التركيز قد يمنع احتمال وقوع أي تنازع في الإختصاص بين الأجهزة، و هو الإشكال الذي يثور لدى تنفيذ الإتحاد للتدخل من أجل تقديم المساعدة الإنسانية، فالقانون الأساسي يمنح إختصاص التدخل في هاته الحالة للمجلس التنفيذي⁽³⁰⁾، أما البروتوكول

فيجعل من مجلس السلم و الأمن هو المختص بذلك⁽³¹⁾. و هذا ما يثير إشكالية من من المجلسين هو صاحب الإختصاص فيما يتعلق بهذا الحق؟

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 أنّ القضايا المتعلقة بحماية حقوق الإنسان و حفظ السلم و الأمن هي من الأمور الإستعجالية التي تستوجب معالجتها على وجه السرعة لأنّها تضع حياة الناس في خطر، هذا يعني عندما يكون التدخل من أجل حماية البشرية و جب أن يتم على وجه السرعة للحدّ قدر الإمكان من نطاق الضرر، و مع ذلك فإنّ الملاحظ هو أنّ الإجراء الذي يهدف إلى تنفيذ حق التدخل من جانب الإتحاد طويل و معقّد. فمن أجل الوصول إلى الغاية المنشودة، يجب أن تدخل الأفعال التي تستدعي التدخل لوقفها ضمن الأسباب المحركة للتدخل، متى تأكدت هذه الأسباب يكون للمؤتمر إتخاذ القرار، و يجب عدم إغفال أنّ المؤتمر يعقد دورته مرة واحدة في السنة، و يمكن أن يعقد دورة استثنائية بناء على طلب دولة عضو و بموافقة ثلثي الأعضاء على الأقل⁽³²⁾.

لذا و احتراماً لهذه الإجراءات، يُلاحظ 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 تُقدّم دولة عضو طلب عقد دورة استثنائية، وفي هذه الحالة يجب موافقة ثلثي أعضاء المؤتمر حتى تنعقد الدورة، و في هاته الأثناء يُترك الناس تحت رحمة جلاّديهم.

و فيما يتعلق بأساليب التصويت، نجد القانون الأساسي نصّ فيما يخص إتخاذ قرارات المؤتمر على أسلوبين هما: الإجماع و أغلبية الثلثين⁽³³⁾ و يجب أن يُمرّر التصويت أولاً بالبحث عن تحقيق الإجماع، و الإستثناء هو أغلبية الثلثين، لكن السؤال المطروح، لماذا يجب على المؤتمر في كل مرة أن يلجأ إلى التصويت حتى عند وجود حالة طارئة؟

على أي حال، فإنّ مرحلة البحث عن تصويت بالإجماع، على الأقل عندما يتعلق الأمر بإتخاذ قرار التدخل، هي عديمة الجدوى و دون فائدة في الوقت الذي يجب أن يدور الإنشغال الرئيسي حول أنّ مثل هذا التدخل يجب أن يُنفذ بسرعة، و سيكون من الأفضل أن يمرّر المؤتمر مباشرة فيما يتعلق بمسائل السلم و الأمن و حماية حقوق الإنسان لاتخاذ القرار بأغلبية الثلثين دون المرور بالإجماع.

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

لقد أقرّت اتفاقية أبوجا المُنشئة للجماعة الإقتصادية الإفريقية⁽³⁴⁾ بمسيرة التكامل الإقليمي باعتباره دعماً للتكامل القاري المنشود، و في هذا السياق اعترفت بستة تجمعات إقتصادية إقليمية كانت موجودة حينها هي: ECOWAS ، COMESA ، CEEAC ، IGAD ، و إتحاد المغرب العربي. SADC

وقد كان من المرغوب فيه أن تعمل هاته التجمعات على تعزيز دور الإتحاد الإفريقي في مجال التدخل نظراً لوجود آليات ضمنها تختص بفضّ النزاعات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء فيها، و أيضاً لأنها تعتبر عناصر مهمة في البنية الأمنية الشاملة للإتحاد الإفريقي. لكن ما يبدو عملياً هو ظهور هذه التنظيمات كمنافس للإتحاد الإفريقي بسبب عدم إدراجه لنصوص تنظيم العلاقة بينه و بين هذه التجمعات في مجال حفظ السلم و الأمن 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.

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

تعتبر هذه المنظمات جزءاً لا يتجزأ من عملية البناء الأمني للإتحاد الإفريقي الذي يكون له المسؤولية الأولى في ترقية السلام والأمن والإستقرار في إفريقيا⁽³⁵⁾. لكن رغم أهميتها و دورها الفعّال في مجال تسوية النزاعات و كذا في مجال الإنذار المبكر، إلا أنّ هناك عقبات تحول دون تحقيق التنسيق فيما بين هذه التجمعات، إذ ثمة تعدد في عضوية معظم الدول الإفريقية في أكثر من تجمع و عليه فإنه رغم وجود عدد معتبر من المجموعات الاقتصادية الإفريقية، و تغطيتها لجوانب عملية من الوظائف والأهداف، غير أنّ هذه المنظومة غير متوائمة مع بعضها البعض تماماً، و هو الأمر الذي يجعل معظم الدول ذات الموقع المتوسط تحتفظ بعضوية أكثر من تجمع في آن واحد، و لا يخفى أنّ 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 و التجمعات الاقتصادية: تبعية أم تعاون.

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

المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة تناولت المشكلة بينه و بين النظام الاتفاقي الدولي، و سعت إلى تطبيق تسلسل هرمي لحل مسألة التوافق بينه و بين المعاهدات الدولية⁽³⁶⁾، و هو الأمر الذي لم يسعى الإتحاد إلى معالجته في نصوص صريحة تنظم العلاقة بينه و بين المنظمات دون الإقليمية في مجال حفظ السلم والأمن في القارة، و اكتفى بالنص على تعزيز المواءمة والتنسيق و التعاون بصورة وثيقة بينه و بين هاته الآليات الإقليمية لتعزيز و إحلال السلام و الأمن والإستقرار في القارة⁽³⁷⁾.

هذه الصياغة تدل على أنّ العلاقة بين الإتحاد الإفريقي و المنظمات دون الإقليمية في مجال حفظ السلم والأمن الإقليميين هي مجرد علاقة تعاون أي علاقة أفقية تضع كلا النظامين على قدم المساواة، مما قد يؤدي إلى إضعاف حق الإتحاد في التدخل خصوصاً و أنّ معظم هذه المنظمات سعت إلى تطوير آليات خاصة بها في مجال حفظ السلم والأمن.

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

الإختصاص العالمي للأمم المتحدة في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين يمنحها حق و أولوية التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، هذه السلطة تستمدّها من نصوص الميثاق الذي جعل مسألة حفظ السلم والأمن حكراً على مجلس الأمن، هذا الإحتكار يلقي بظلاله على الدور الذي يمكن أن يقوم به الإتحاد الإفريقي في مجال التدخل.

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

إنّ الوظيفة الرئيسية لمجلس الأمن هي المحافظة على السلم و الأمن الدوليين⁽³⁸⁾، و بما أنّ حفظ السلم والأمن يعد من أسامي أهداف الأمم المتحدة، لذلك زوّده الميثاق بسلطات و اختصاصات واسعة تمكنه من تحقيق و بلوغ هذا الهدف تتمثل في:
- التدخل من خلال التسوية السلمية للنزاعات و التوصية 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، وقد 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 أو السماح لها بإدارة النزاع.

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 و النظم الإقليمية من أجل توفير أفضل مناخ ممكن لحفظ السلم و تحقيق الأمن القومي، 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، و في هذا الخصوص تنص المادة 53 من الميثاق على أن " يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات أو الوكالات الإقليمية في أعمال القمع، كلما رأى ذلك ملائماً، و يكون عملها حينئذ تحت مراقبته و إشرافه".

و مع 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 54 بإعلام مجلس الأمن، إلا إذا كان الأمر يتعلق بالدفاع عن النفس أو الأفعال ضد الدولة العدو، فهاتين الحالتين تشكلان استثناء على احتكار مجلس الأمن.

الفرع الثاني: الإستثناءات 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 الإستثناءات التي يتضمنها الميثاق ما يحقق غايتها من خلال حق الدفاع عن النفس ورد العدوان، و أصبحت النظم الإقليمية هي الوريث عملياً لنظام الأمن الجماعي.

أولاً- حق الدفاع عن النفس: وهو الحق الذي يُقرّره القانون الدولي لدولة أو مجموعة من الدول باستخدام القوة لصدّ عدوان مسلح حال يُرتكب ضد سلامة إقليمها أو استقلالها السياسي، شريطة أن يكون استخدام القوة هو الوسيلة الوحيدة لدرأ ذلك العدوان و متناسباً معه، و يتوقف حين يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم و الأمن الدوليين⁽³⁹⁾.

ثانياً- الإجراءات المتخذة ضد الدول الأعداء: تُعرّف الدول الأعداء بأنها أية دولة كانت عدوة خلال الحرب العالمية الثانية لأية دولة من الدول الموقعة على ميثاق الأمم المتحدة⁽⁴⁰⁾.

و فيما يخص إجراءات تنفيذ هذا الإستثناء، هناك نوعين منها تلك المنصوص عليها في المادة 107 من الميثاق و المتعلقة بالأعمال الواردة في الفصل السابع عشر من الميثاق الذي يتعلق بتدابير حفظ الأمن في الفترة الإنتقالية، والإجراءات التي تُتخذ لمنع تجدد سياسة العدوان، و هاته الأخيرة تُركت للسلطة التقديرية للمنظمات الموجهة ضد هذه الدول الأعداء.

هذه هي الحالات الواردة في ميثاق الأمم المتحدة التي تسمح للإتحاد الإفريقي بالتحرك و بصفة شرعية من شرط الحصول على رخصة مسبقة من مجلس الأمن للتدخل في ميدان حفظ السلم و الأمن.

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

إذا كان الإتحاد الإفريقي، كأي منظمة إقليمية، يتمتع باستقلال تام في مجال التسوية السلمية للنزاعات، فإنّ المادتين 53 و 54 تفرضان عليه واجب الحصول المسبق على إذن من مجلس الأمن، و كذا واجب تبليغه في كل وقت بأي عمل قام به أو يريد القيام به في مجال حفظ السلم و الأمن الدوليين.

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

يعتبر هذا الشرط من القواعد الآمرة في القانون الدولي، و المساس به كأنه مساس بقاعدة أمره⁽⁴¹⁾، و تتمثل عقوبة مخالفته في عدم إمكانية التمسك بذلك التصرف أو الإتفاق أمام أي جهاز من أجهزة الأمم المتحدة⁽⁴²⁾. كما أنّ إعفاء المنظمات الإقليمية من هذا الشرط يعني إنكار الدهاء السياسي لمحوري الميثاق، و فتح المجال على مصراعيه للدول المسيطرة على هذه المنظمات الإقليمية، و عدم ضمان أمن كثير من الدول، وبالتالي تجزئة السلم و الأمن الدوليين و تخلي مجلس الأمن عن مهمته الرئيسية في حفظ السلم و الأمن.

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، و قد أشار مجلس الأمن لهذه المادة في الفقرة التاسعة من قراره رقم 1631 الصادر في 17/10/2005 و المعنون بـ "مجلس الأمن و المنظمات الإقليمية: مواجهة التحديات الجديدة للسلام و الأمن الدوليين" و في العديد من القرارات الأخرى، و تعتبر هذه المادة أداة قانونية لتأكيد خضوع كل عمل إقليمي في مجال حفظ السلم و الأمن لرقابة مجلس الأمن، و من ثم فهي تشكل ضمان آخر و تأمين اتخذته محررو الميثاق لتفادي المبالغات و التجاوزات التي يمكن أن تقع فيها المنظمات الإقليمية خلال ممارسة اختصاصاتها في هذا المجال.

الخاتمة:

من خلال دراسة حق الإتحاد الإفريقي في التدخل، تمّ التوصل إلى أنّ قانونه الأساسي و كذا البروتوكول المنشئ لمجلسه للسلم و الأمن -عكس ميثاق الأمم المتحدة- قد أقرّا صراحة حقه في التدخل عندما يتعلق الأمر بالانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني و الإعتداء على السلم و الأمن.

غير أنّ هذا التوجه الذي حذاه الإتحاد -للأسف- لا يعطيه درجة كبيرة من الفعالية التي من شأنها أن تكبح جماح النزاعات المنتشرة في القارة و التي جعلت منها أكثر القارات تضرراً و تخلفاً.

و قد تم التوصل إلى الأسباب التي تنقص من فعالية دور الإتحاد في مجال التدخل و التي تتمثل في:

- هيمنة مجلس الأمن الدولي التي ألقت بظلها على الدور الذي قد يلعبه الإتحاد في مجال التدخل، و كذا المعايير غير الدقيقة و المتضارب بين النصوص الذي 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، فإنَّ إجراءات تنفيذ هذا الحق طويلة جدًا مما قد يتسبب في عدم فعالية تدخل الإتحاد الذي سيأتي في أغلب الأحيان متأخرا بسبب هذا الطول.

- وأخيرا، فإنَّ تطوير المنظمات دون الإقليمية لأجهزتها الخاصة المعنية بحفظ السلم و الأمن جعل منها منافسة للإتحاد بدلاً من أن تكون خاضعة له، و السبب في ذلك هو عدم وضوح القواعد التي تنظم العلاقات بينهما، و يجب ألا ننسى هنا افتقار الإتحاد للدعم المالي و اللوجستيكي الكافي، في حين تتطلب عمليات حفظ السلام و العمل الإنساني إمكانات ضخمة لا يمكنه توفيرها بمفرده.

نخلص في النهاية، إلى أنه و من أجل تفعيل دور الإتحاد الإفريقي في التدخل، و تكون عملياته ناجحة في هذا المجال لا بد من إعادة صياغة نصوصه في المجالات التالية:

- تحديد الجهاز الذي تكون له السلطة الكاملة للتدخل.

- التقليل قدر الإمكان في الآجال الإجرائية فيما يتعلق بالتدخل.

- تنظيم، و بصفة دقيقة، العلاقة بين الإتحاد و المنظمات دون الإقليمية فيما يتعلق بمسائل حفظ السلم و الأمن الإقليميين.

بهذه الطريقة، تتوافر للإتحاد الكفاءة اللازمة، و من ثمَّ يكون على استعداد للتدخل في أيِّ وقت و في أيِّ ظرف من الظروف.

الحواشي:

- (1) Tacquemyns (R), Note sur la théorie du droit d'intervention, 1^{ère} éd, R.D.I.L.C, France, 1876, P 63.
- (2) فهمي (و)، **الأمم المتحدة من التدخل الإنساني إلى مسؤولية الحماية**، مجلة السياسة الدولية، العدد 167، أكتوبر 2007، ص 1، مقال منشور على موقع الأترنات: www.syassa.org
- (3) Président MUSEVENI d'Uganda, 22^{ième} session ordinaire de l'OUA, assemblée générale des chefs d'Etats et de gouvernement, Addis Abeba, Ethiopie, 1986.
- (4) ساندوز (إ)، **الحق في التدخل أو واجب التدخل و الحق في المساعدة: عما نتحدث**، المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد 24، مارس 1992، ص 185.
- (5) تنص المادة 2.7 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".
- (6) المادة 6 من ميثاق محكمة نورمبرغ.
- (7) مطر (ع)، **القانون الدولي الإنساني**، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2008، ص 236.
- (8) راجع المادة 8/2 من نظام روما الأساسي.
- (9) راجع المادة 2 من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية و المعاقبة عليها.
- (10) المادة 6/7 من ميثاق محكمة نورمبرغ.
- (11) نظار (و)، **مفهوم الجرائم ضد الإنسانية في القانون الدولي**، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ص 215، 2009.
- (12) Mubiale (M), l'ingérence humanitaire, Revue Africain de Droit International, Juin 1993, P 402.
- (13) بوجلال (ص)، **الحق في المساعدة الإنسانية**، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 17.
- (14) نفس المرجع.
- (15) عبد الغفار (م)، **فض النزاعات في الفكر والممارسة العربية**، مقدمة في علم النزاعات ونظام الإنذار المبكر، ج 1، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 274.
- (16) راجع المواد 4 (ج) من القانون التأسيسي و 4 (ي)، 7 (و) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.

- (17) المادة 2/1 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- (18) المادة 10 من القانون التأسيسي.
- (19) المادة 9 (ز) من القانون التأسيسي.
- (20) يقصد بالنصاب القانوني بلوغ عدد المشاركين القدر المطلوب لانعقاد اجتماع و اعتماده بصورة صحيحة.
- (21) المادة 6 من القانون التأسيسي.
- (22) المادة 7 من القانون التأسيسي.
- (23) المادة 7/1 من القانون التأسيسي.
- (24) المادة 6/7 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- (25) المادة 13/2 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- (26) المادة 6 (د) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- (27) المادة 6 (هـ) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- (28) المادة 15/2 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- (29) المادة 9 (ز) من القانون التأسيسي.
- (30) راجع المادة 13/1 من القانون التأسيسي.
- (31) راجع المادة 6 (و) من القانون التأسيسي.
- (32) راجع المادة 6/3 من القانون التأسيسي.
- (33) راجع المادة 7 من القانون التأسيسي.
- (34) تم التوقيع عليها عام 1991، و أصبحت سارية المفعول عام 1994.
- (35) المادة 16 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- (36) Pellet (A) et autres, La charte des Nations Unies, commentaire article par article, 2^{ème} éd, Economica, France, 1991, P 1381.
- (37) المادة 7 (ي) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم و الأمن.
- (38) راجع المادة 24 من ميثاق الأمم المتحدة.
- (39) بوزنادة (م)، **المنظمات الإقليمية و نظام الأمن الجماعي**، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 92.
- (40) المادة 53/2 من ميثاق الأمم المتحدة.
- (41) تنص المادة 53 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات: "تعتبر المعاهدة باطلة بطلانا مطلقا، إذا كانت وقت إبرامها، تتعارض مع قاعدة أمره من قواعد القانون الدولي العامة...."
- (42) راجع المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة.

ملخص:

لقد كان التدخل الإنساني مثار جدل كما تعددت مفاهيمه و مصطلحاته بين واجب التدخل أو المساعدة الإنسانية و حق التدخل الذي استند إليه لأول مرة سنة 1992 من أجل تبرير تدخل الأمم المتحدة في يوغسلافيا سابقا وفي الصومال يقوم على أساس إنقاذ الشعوب التي تواجه خطرا و ذلك بتقديم المعونة لها، سواء عن طريق الدول أو المنظمات الدولية. نهدف من خلال هذه الدراسة إلى محاولة الخوض في مسألة حق الإتحاد الإفريقي في التدخل، لذلك فقد قسّمناها إلى فصلين وضحنا في الفصل الأول الإطار القانوني لحق الإتحاد في التدخل من خلال توضيحنا لحالات تدخل الإتحاد سواء المنصوص عليها صراحة وفق نصوص ميثاقه أو ضمينا، كما بينّا إجراءات ممارسة الإتحاد لهذا الحق، خصّصنا الفصل الثاني للصعوبات التي تواجه ممارسة الإتحاد الإفريقي لحق التدخل من خلال تطرقنا لمختلف القيود التي تفرضها النصوص المنظمة لهذا الحق وكذا التنافس سواء بين الإتحاد الإفريقي و المنظمات دون الإقليمية في مجال التدخل أو بين الإتحاد الإفريقي و الأمم المتحدة في ممارسة هذا الحق.

Résumé:

L'intervention humanitaire était controversée ; elle possède de multiples notions et concepts, entre le devoir d'intervention ou l'aide humanitaire, et le droit d'intervention

utilisé pour la première fois en 1992, justifiant l'intervention des Nations unies dans l'ex- Yougoslavie ou en somalie basé sur le principe d'aider les peuples en risque en offrant des aides soit par les états ou par les organisations internationales.

L'objectif de notre étude c'est d'essayer de montrer le droit d'intervention par l'union Africaine. On a repartit notre travail en deux chapitres. Dans le premier chapitre on traite le cadre juridique du droit d'intervention par l'Union Africaine; en évoquant les cas cités dans les textes de la charte de l'Union Africaine ou cités implicitement en montrant aussi les procédures d'exercer ce droit.

Le deuxième chapitre est consacré aux difficultés rencontrées par l'U.A dans l'exercice de ce droit , en parlant des obstacles issus des textes qui organisent le droit d'intervention,on évoque aussi la concurrence entre l'U.A et les autres organisations régionales d'une part, et l'U.A et les N.U d'une autre part an vue d'exercer ce droit.