مجلس السلم والأمن الإفريقي و مساهمته في تسوية النزاعات الإفريقية
- النزاع في دارفور نموذجا –

African Peace and Security Council and its contribution to the settlement of African conflicts The conflict in Darfur is a model

د. زرقان وليد أستاذ محاضر أ(*)
كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة سطيف 2
walidzorgane@yahoo.fr

تاريخ الإيداع:2019-07-22 تاريخ المراجعة:2019-12-29 تاريخ القبول:2020-01-13

ملخص

تتناول هذه الدراسة مجلس الأمن والسلم الإفريقي، ومدى مساهمته في تسوية النزاعات الإفريقية ، ويعدّ النزاع القائم في دارفور نموذج يمكن اعتباره اختبارا حقيقيا للمجلس، ومن خلال القرارات التي اتخذها في سبيل تسوية هذا النزاع اتضح أن مجلس السلم والأمن الإفريقي ما يزال دون الطموحات الإفريقية بسبب نقص الخبرة في التعامل مع النزاعات الدولية، وقلة عدد القوات الإفريقية وضعف تأهيلها في مجال حفظ السلم والأمن ، وقلة الموارد المالية، وكثرة التدخلات الأجنبية في القارة الإفريقية والضغوط التي تمارسها الهيئات الدولية على المجلس، فضلا عن عدم مصادقة جميع الدول الإفريقية على البرتوكول.

كلمات مفتاحية: مجلس / السلم و الأمن/ إفريقي/ نزاعات/ دارفور.

Abstract:

This study examines the African Peace and Security Council, and the extent of its contribution to the settlement of African conflicts and disputes. Actually, Darfur's conflict is considered a hard task and a true test for this council. Indeed, the different decisions which have been taken in order to settle this conflict have revealed that the African Peace and Security Council is far from being able to realize African dreams and ambitions because of different reasons including the fact that it does not have enough experience to deal with international conflicts, the lack of financial resources, frequent foreign interventions in the African continent and the pressure exerted by the international bodies on board, as well as the lack of authentication of all African countries on the protocol

Keywords: Council/ Peace and Security/ African/ conflicts/ Darfur.

(*) المُؤلف المُراسِل.

مقدمة

يرتبط نظام الأمن الجماعي ارتباطا وثيقا بفكرة إقامة تنظيم دولي، بل إنه يعد هدفا أوليا و أساسيا لنشأة مثل هذا التنظيم، ففكرة التنظيم الدولي إنما تقوم على أساس من التضامن و التعاون بين الدول يدفع بها إلى ضم جهودها من أجل تحقيق مصالحها المشتركة، ولن يكون هناك معنى للتضامن و التعاون بين الدول لو أن كل دولة ظلت تحتفظ بحقها الكامل في اللجوء إلى القوة وتهديد السلم والأمن الدولي، لهذا نجد أن علة وجود تنظيم دولي تتمثل أساسا في السعي نحو تركيز مسؤولية حفظ السلم والأمن الدوليين في سلطة مركزية تسعى لتحقيق الأمن الجماعي، ويعد الأمن الجماعي من أنجع السبل للقضاء على الحروب ومنع نشوبها، ويرتبط ارتباطا وثيقا بالوسائل السلمية لحل النزاعات الدولية، فالأمن الجماعي ضروري لأن الوسائل السلمية وحدها من غير المتصور أن تتوصل إلى حل لكافة أشكال المنازعات الدولية لذا تعد مكملة لنظام الأمن الجماعي، فالأمن الجماعي هو النظام الذي تتحمل فيه الجماعة الدولية مسؤولية حماية كل عضو من أعضائها و السهر على أمنه من الاعتداء.[1]

ولقد أدرك القادة الأفارقة أهمية هذا الموضوع لذا تم إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية في مؤتمر أديس أبابا بأثيوبيا عام 1963[2] ليتم إعلان قيام الاتحاد الإفريقي الذي يحل محل منظمة الوحدة الإفريقية ابتداء من 9 جويلية 2002 في مؤتمر Durban بجنوب إفريقيا[3]مزودا بآليات جديدة أهمها مجلس السلم والأمن الإفريقي بموجب بروتوكول خاص به، و قد دعيت الدول الإفريقية للتصديق على البروتوكول الذي دخل حيز النفاذ في 26 ديسمبر 2003، وتم تدشين المجلس في 25 ماي 2004، في شكل حفل دولي حضره كبار المسئولين في عدد من المنظمات الدولية و الإقليمية، وبهذا تشهد القارة الإفريقية لأول مرة وفي خطوة جريئة منها قيام جهاز يتولى حل النزاعات وإدارتها وتسويتها من داخل القارة نفسها[4].

وقد تزامن إنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي مع قيام نزاع حاد بدارفور وهو ما وضع المجلس في اختبار حقيقي نظر لتعقد النزاع والتدخلات الأجنبية، ومن هنا نود طرح **إشكالية الدراسة و المتعلقة أساسا بتنظيم مجلس السلم والأمن الإفريقي و مدى مساهمته في تسوية النزاع القائم في دارفور؟**

لذا سنحاول من خلال هذه الدراسة تناول الوسائل القانونية التي منحها البروتوكول لمجلس السلم والأمن الإفريقي لأداء مهامه ومدى ملاءمتها، وكذا قرارات وردود فعل المجلس إزاء النزاع القائم في دارفور ومدى فعاليتها في ظل الظروف الدولية الراهنة.

---

[1]- عبد الله محمد آل عون، نظام الأمن الجماعي في التنظيم الدولي الحديث، دار البشير للنشر، عمان، 1985، ص: 19.

[2]- عبد الله علي عيو، المنظمات الدولية (الأحكام العامة و أهم المنظمات العالمية و الإقليمية و المتخصصة)، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان،2011 ص: 404.

[3] - Albert Bourgi, L'union africaine entre les textes et la réalité, A F R I , 2004, p :327.

[4]- وصفها الأستاذ Choualaبالقفزة النوعية" un saut qualitatif " أنظر : Yves Alexander Chouala, Puissance, Résolution des conflits et sécurité collective a l'ère de l'union africaine, AFRI,2005,p :305.

المبحث الأول : الإطار القانوني لمجلس السلم والأمن الإفريقي

حرص واضعوا النظام الأساسي للاتحاد الإفريقي على وضع جهاز دائم لصنع القرارات ومنع الصراعات وإدارتها وتسويتها داخل الاتحاد الإفريقي، وحتى يكون هذا الجهاز فعالا وذا مصداقية تمت إحاطته بنظام قانوني يحدد الغرض العام منه وطريقة عمله حتى يمكنه ذلك من ممارسة مهامه في كنف الشرعية والمصداقية (La crédibilité).

الفرع الأول: الأهداف و المبادئ التوجيهية لمجلس السلم والأمن الإفريقي

أولى القادة الأفارقة أهمية بالغة لضبط الأهداف والمبادئ التوجيهية للمجلس باعتبارها تمثل أهم مقومات الاستمرارية والنجاح، لذا سنحاول معرفة هذه الأهداف والمبادئ التوجيهية التي تحكم نشاط مجلس السلم والأمن الإفريقي.

أ- أهداف مجلس السلم والأمن الإفريقي

تتمثل الأهداف التي أنشئ من أجلها مجلس السلم والأمن الإفريقي عموما في تعزيز السلام والأمن والاستقرار في إفريقيا، ومنع الصراعات وصنع السلام وتنسيق الجهود القارية الرامية إلى منع ومكافحة الإرهاب الدولي، وتطوير سياسة دفاعية مشتركة للاتحاد بالإضافة إلى تعزيز الممارسات الديمقراطية والحكم الراشد وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.[1]

ب- المبادئ التوجيهية لمجلس السلم والأمن الإفريقي

يسترشد مجلس السلم والأمن بالمبادئ المنصوص عليها في القانون التأسيسي وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ويسترشد بنوع خاص بالمبادئ التالية :

* التسوية السلمية للخلافات والنزاعات، واحترام الحدود الموروثة عند نيل الاستقلال.
* الاستجابات المبكرة لاحتواء أوضاع الأزمات للحيلولة دون تطورها إلى نزاعات كاملة، مع دعم الترابط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأمن الشعوب.[2]
* احترام سيادة ووحدة أراضي الدول الأعضاء وفقا لمبدأ المساواة المطلقة، وعدم التدخل(La non ingérence) من جانب أي دولة عضو في الشئون الداخلية لدولة أخرى.
* حق الاتحاد في التدخل في أية دولة عضو في أعقاب مقرر صادر عن المؤتمر فيما يتعلق بظروف خطيرة مثل: **جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية.**[3]

---

[1]- المادة الثالثة (3) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

[2]- Delphine Lecoutre, Le conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique ?, Afrique contemporaine/ Eté 2004 , p :139.

[3]- هناك اختلاف في تعريف هذه الجرائم أنظر:.Didier Rebut, Droit Pénal International, Dalloz ,Paris, 2012,pp :579-584.

* حق أية دولة عضو في أن تطلب التدخل من الإتحاد بغية استعادة السلم والأمن وذلك طبقاً للمادة الرابعة(ي) من القانون التأسيسي.[1]

الفرع الثاني: نظام عمل مجلس السلم والأمن الإفريقي

لدراسة نظام عمل مجلس السلم والأمن الإفريقي سنتطرق إلى تشكيلة المجلس و مهامه ثم إلى السلطات المخولة لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

أ- تشكيل مجلس السلم والأمن الإفريقي

يتكون مجلس السلم والأمن من خمسة عشر (15) عضواً يتم انتخابهم علي أسس متساوية، منهم عشرة(10) أعضاء ينتخبون لمدة عامين، وخمسة أعضاء يتم انتخابهم لمدة ثلاث سنوات لضمان الاستمرارية، مع مراعاة مبدأ التمثيل الإقليمي العادل والتناوب الدوري في العضوية من جانب المؤتمر(الجمعية) عند الانتخاب[2] على أن يلتزم الأعضاء بأهداف الاتحاد، بحيث يكون لكل عضو القدرة على تحمل الالتزامات الملقاة على عاتقه بموجب العضوية، كما يجب أن يكون للعضو القدرة على إرسال بعثة مؤهلة لدى مقر الاتحاد والأمم المتحدة تكون قادرة على تحمل الأعباء الملقاة على عاتقها بما في ذلك الوفاء بالتزاماتها المالية اتجاه الاتحاد، والقدرة أيضا على الالتزام عند تولي القيام بالمسئوليات المطلوبة بموجب العضوية.[3]

و يجوز إعادة انتخاب كل عضو تنتهي مدة ولايته في مجلس السلم والأمن مباشرة، و يقوم المؤتمر بتقييم دوري لمدى استيفاء أعضاء مجلس السلم والأمن للمعايير المنصوص عليها في المادة الخامسة ف (2) واتخاذ كل إجراء مناسب لهذا الغرض .

كما أن للمجلس حق إنشاء أجهزة فرعية كلما كان ذلك ضروريا للقيام بوظائفه، وتشمل هذه الأجهزة لجانا مؤقتة للوساطة والتوفيق والتحقيق تتكون من دولة أو عدة دول، ويمكن للمجلس أن ينظر في أمر إنشاء أشكال أخرى من لجان خبراء عسكريين أو قانونيين أو غيرها.

ورئاسة المجلس يتم تناوبها شهريا بين أعضاء المجلس على أساس الترتيب الأبجدي للأسماء، ويقوم رئيس اللجنة تحت إشراف مجلس السلم والأمن وبالتشاور مع أطراف النزاع ببذل الجهود واتخاذ كل المبادرات المناسبة لمنع وإدارة وتسوية النزاعات ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس وإعداد التقارير الدورية والوثائق التي تمكن المجلس وأجهزته الفرعية من أداء دورها بفعالية، ويساعد رئيس اللجنة مفوض للسلم والأمن، ولتحقيق هذا الهدف تم إنشاء أمانة للمجلس تكون مسئولة عن التعامل مع وسائل منع وإدارة وتسوية النزاعات.

---

[1]- المادة الرابعة (4) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

[2] - Delphine Lecoutre,op cit , p :144.

[3]- لا يعترف مجلس السلم والأمن الإفريقي بالدول دائمة العضوية ولا بحق الاعتراض" الفيتو" وهو بهذا يختلف تماما عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة.

أما عن نظام التصويت فقد تقرر أن يكون لكل دولة عضو في مجلس السلم والأمن **صوت واحد**، على أن تسترشد مقررات مجلس السلم والأمن على وجه العموم بمبدأ الإجماع في الرأي، وفي الحالات التي لا يمكن فيها التوصل إلى إجماع في الرأي يعتمد مجلس السلم والأمن مقرراته الخاصة في المسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة، بينما يتم اعتماد المقررات الخاصة بجميع المسائل الأخرى بثلثي أصوات أعضائه الحاضرين عند التصويت.[1]

ب- مهام مجلس السلم والأمن الإفريقي

يتولى مجلس السلم والأمن مهامه في المجالات التي خولها له القانون، و التي تتمثل أساسا في تعزيز السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا مستخدما في ذلك المساعي الحميدة والوساطة والمصالحة والتحقيق و الإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية، ودعم عمليات السلام والتدخل طبقا للمادة الرابعة (ح) و (ي) من القانون التأسيسي، وكذا إعادة البناء والتعمير في فترة ما بعد النزاعات عن طريق العمل الإنساني وإدارة الكوارث أو أي مهام أخري قد يقررها المؤتمر.[2]

ج- سلطات مجلس السلم والأمن الإفريقي

يقوم مجلس السلم والأمن بالتعاون مع رئيس المفوضية بترقب ومنع الخلافات والنزاعات فضلاً عن السياسات التي قد تؤدي إلي الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، والتصريح بتشكيل ونشر بعثات دعم السلام و رسم الخطوط التوجيهية العامة للاضطلاع بمثل هذه البعثات بما في ذلك الصلاحيات المتعلقة بها، والقيام بمراجعة دورية لهذه الخطوط التوجيهية، و توصية المؤتمر طبقاً للمادة 4 من القانون التأسيسي بالتدخل نيابة عن الاتحاد في أية دولة عضو في ظروف خطيرة مثل جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، و إقرار طرق تدخل الاتحاد في أي دولة عضو بناء على قرار صادر عن المؤتمر طبقاً للمادة الرابعة من القانون التأسيسي.

كما أن له سلطة فرض عقوبات عند حدوث تغيير غير دستوري للحكومة في أية دولة عضو طبقا لما هو منصوص عليه في إعلان لومي، وضمان تنفيذ اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية بشأن منع الإرهاب ومكافحته، و تنفيذ سياسة الدفاع المشترك للاتحاد بوضع السياسات والإجراءات اللازمة لضمان اتخاذ أية مبادرة خارجية في مجال السلام والأمن في القارة في إطار أهداف وأولويات الاتحاد، وكذا تعزيز التعاون بصورة وثيقة بين الآليات الإقليمية والاتحاد لإحلال السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا، و يعكف كذلك بمتابعة التقدم المحرز نحو تعزيز الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية مع احترام قدسية الحياة الإنسانية والقانون الإنساني الدولي من جانب الدول الأعضاء،[3] بما في ذلك تشجيع تنفيذ المعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة بالرقابة علي الأسلحة ونزع السلاح.[4]

---

[1]- فيما يتعلق بنظام التصويت راجع المادة الثامنة من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

[2]- المادة السادسة(6) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

[3]- المادة السابعة(7) من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

[4]- وقعت الدول الإفريقية على معاهدة إخلاء إفريقيا من الأسلحة النووية (بيلندابا) بالقاهرة في 1996/4/11 و أصبحت نافذة في 2009/7/15 مع ثلاث بروتوكولات إضافية و تضم اليوم 32دولة عضو بينما لم تصادق باقي الدول لافريقية أنظر:

Sandra Szurek, « De rarotonga à bankok et pelindaba : note sur les traités constitutifs des nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires »,A.F.D.I,1996, pp 168-170.

هذا وقد تعهدت الدول الأعضاء على أن مجلس السلم والأمن عند تنفيذه لواجباته بموجب هذا البروتوكول يعمل نيابة عنها، ولذا اتفقت على قبول وتنفيذ المقررات الصادرة عنه وتقديم التعاون التام بتسهيل الإجراءات التي يتخذها لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها وفقا للمهام المنوطة به بموجب هذا البروتوكول وطبقاً للقانون التأسيسي للاتحاد.[1]

د - الآليات المساعدة لمجلس السلم والأمن الإفريقي

قصد تمكين مجلس السلم والأمن الإفريقي من القيام بمهامه على أكمل وجه نص البروتوكول على إنشاء مؤسسات مساعدة له تتماشى والمتغيرات السريعة على المستوى القاري والدولي والمتمثلة في:

- **هيئة الحكماء Le groupe des sages**

نصت المادة 11من البروتوكول على تكوين هيئة للحكماء من خمس شخصيات إفريقية يقوم باختيارهم رئيس المفوضية على أساس التمثيل الإقليمي، ويتم تعيينهم لمدة ثلاث سنوات من قبل المؤتمر ومهمتهم تقديم النصح والمشورة، واتخاذ الإجراءات الملائمة لدعم جهود المجلس، وتجتمع عادة عند الضرورة.[2]

- **نظام الإنذار القاري المبكر Le système continental d'alerte rapide**

نصت المادة 12 من بروتوكول المجلس على إنشاء نظام للإنذار المبكر، يعمل على تسهيل عملية ترقب النزاعات ومنعها، ويتكون من وحدة مركزية للمراقبة والرصد في العاصمة الإثيوبية أديس أبابا، تعرف بفرقة الأوضاع، ووحدات فرعية منتشرة في أقاليم القارة الخمس داخل الآليات الأمنية التابعة للتجمعات الإقليمية الفرعية.

- **القوة الإفريقية الجاهزة La force africaine pré**

حددت المادة 13 من البروتوكول مهام هذه القوة في التدخل في حالة وجود ظروف خطيرة في دولة ما من الدول الأعضاء، أو بناء على طلب من دولة عضو من أجل استعادة السلم و الأمن و الحيلولة دون تدويل الصراعات الإفريقية، و التعامل مع أي من الحروب الأهلية و النزاعات الحدودية فور وقوعها[3]، وتقديم المساعدات الإنسانية للسكان المدنيين في مناطق النزاعات، وتتكون هذه القوة من خمسة ألوية عسكرية(cinq brigades) تمثل الأقاليم الخمس الرئيسية في إفريقيا، وقوامها 15 ألف جندي، وتديرها لجنة أركان الحرب، ويرأسها وزراء دفاع الدول الأعضاء،[4] على أن يتم تشكيلها قبل جوان 2010 على أقصى تقدير.[1]

---

[1]- المادة السابعة (7) الفقرة الأخيرة من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

[2]-- خليل حسين، موسوعة المنظمات الإقليمية و القارية، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013، ص:137.

[3]-في أهم المبادئ التي تحكم الحدود الدولية أنظر: عمر سعد الله، الحدود الدولية (النظرية والتطبيق)، دار هومه، الجزائر،2007، ص ص: 373-376.

[4]- توصل وزراء الدفاع و الأمن بدول الاتحاد الإفريقي في اجتماعهم بأديس أبابا في 2008 إلى خطة إنشاء القوة الإفريقية الجاهزة، وتواجه الجزائر عائقا قانونيا لأن دستورها يمنع تدخل الجيش الجزائري خارج حدوده الوطنية، فهي عادة ما تقوم بإرسال مراقبين عسكريين، غير أنها تسعى لإثبات

- صندوق السلام Le fonds de la paix

تعد مسألة التمويل نقطة أساسية في عمل المجلس، لأن مصدر التمويل عامل مؤثر في كل تنظيم وهي التي تحدد استقلالية أو تبعية المجلس، الأمر الذي أدى إلى إنشاء صندوق خاص بالتمويل، ويتحصل على موارده من الاعتمادات المالية في ميزانية الاتحاد الإفريقي، ومن مساهمات الدول الأعضاء، ومن أية مصادر داخل إفريقيا بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد، أما التبرعات من خارج إفريقيا فهي مقبولة شريطة ألا يتعارض ذلك مع أهداف ومبادئ الاتحاد.[2]

الفرع الثالث: علاقة مجلس السلم والأمن الإفريقي بالهيئات الأخرى

تتميز علاقة مجلس السلم والأمن الإفريقي مع غيره من الهيئات الأخرى بنوع من التنسيق والتعاون ومن هنا لابد من التمييز بين نوعين من التنظيمات.

أ: علاقة المجلس بالأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى

تتمثل علاقة المجلس بالأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى في توفير الدعم الفني واللوجستيكي والعسكري والمادي وكذا التدريب، فالمجلس يتبع مباشرة الاتحاد الإفريقي وهو بدوره منظمة قارية تتعاون وتنسق عملها مع الأمم المتحدة، وكثيرا ما تعقد اجتماعات بين رئيس المفوضية ومجلس السلم الإفريقي مع مجلس السلم والأمن التابع للأمم المتحدة والأعضاء الأفارقة والأمين العام للأمم المتحدة وتقوم بإجراء مشاورات حول مسائل السلم والأمن في إفريقيا.

وقد أباحت الفقرة الأولى من المادة 52 من ميثاق الأمم المتحدة قيام تنظيمات ووكالات إقليمية متى كانت أنشطتها وأغراضها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، وجاءت الفقرة الثانية والثالثة[3]على نحو يكفل من جانب تنازع الاختصاص في هذا الشأن بين كل من منظمة الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، وهو ما يثير من جانب آخر *التساؤل حول مدى اضطلاع المنظمات الإقليمية بالتسوية السلمية " للمواقف" الدولية.*

وجودها كطرف فاعل و نظرا لقوتها العسكرية مقارنة مع الدول المجاورة لها التي تعاني أغلبها من نقص التمويل والخبرة و الجاهزية، لذا قامت بتكوين مجموعة ضباط بالولايات المتحدة الأمريكية لهذا الغرض، كما احتضنت أحد مراكز التكوين الثلاث التابعة للواء شمال إفريقيا حتى يبقى دورها في إطار التكوين و الخدمات و الدعم اللوجستيكي كما فعلت في نزاع دارفور.

[1] -Delphine Lecoutre, op cit , p :144.

[2] - المادة 21 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي.

[3] - تنص المادة 52 الفقرة الثانية من الميثاق على أن:" يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمي للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن".

أما الفقرة الثالثة فنصت:" على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمي لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الإقليمية بطلب من الدول التي يعنيها الأمر أو بالإحالة عليها من مجلس الأمن.

لا تعطل هذه المادة بحال من الأحوال تطبيق المادتين الرابعة و الثلاثين و الخامسة والثلاثين.

إذ يستخلص من المادة 52 فقرة 2، أن اختصاص المنظمات الإقليمية في التسوية السلمية للمنازعات الدولية اختصاص أصيل، في حين لم توكل لها صراحة التسوية السلمية للمواقف، وبالتالي نود القول أيهما صاحب الاختصاص الأصيل في هذا الشأن هل هو مجلس السلم الإفريقي أم مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة؟

والواقع أن بعض المحاولات الفقهية فسرت المادة 52 بما يكفل أولوية المنظمات الإقليمية على مجلس الأمن (أنصار النزعة الإقليمية)[1] ، بيد أن غالبية الفقه الدولي أخذ بترجيح الاختصاص لمجلس الأمن وليس للمنظمات الإقليمية (أنصار النزعة العالمية)، فيصبح مجلس الأمن صاحب الكلمة الأخيرة ليس فقط في إحالة المنازعات الإقليمية إلى المنظمات الإقليمية أو عدم إحالتها إليها، ولكن أيضا في تقدير الملاءمة، بل وتوقيت تدخله من عدمه وذلك حسب تقييمه الذاتي لمدى تأثير تلك المنازعات على السلم والأمن الدولي.[2]

وعلى الرغم من قوة هذا الاتجاه إلا أن الممارسة الدولية أثبتت عكس ذلك، فقد استقر مجلس الأمن على أن يعهد بالدور الرئيسي للمنظمات الإقليمية في تسوية المنازعات الإقليمية – متى كان ذلك ممكنا- باعتبارها الأقرب إلى فهم النزاع وحله، وهو الأمر الذي يمكن معه القول إن مجلس الأمن لا يسترجع في هذا الشأن اختصاصاته إلا عندما لا تتمكن المنظمة الإقليمية – نظرا لعجزها أو تواطؤها- من التسوية السلمية للمنازعة.[3]

ب: علاقة المجلس بالبرلمان الإفريقي ومنظمات المجتمع المدني الإفريقية

تتمثل هذه العلاقة في التعاون المشترك لكفالة شراكة فعالة لتعزيز السلم والأمن، ويقوم المجلس بناء على طلب البرلمان الإفريقي بتقديم تقرير سنوي إلى البرلمان نفسه بواسطة رئيس المفوضية كما يتخذ هذا الأخير كل الإجراءات لتيسير ممارسة البرلمان الإفريقي لسلطاته.[4]

أما بخصوص علاقة المجلس مع منظمات المجتمع المدني، فالمجلس يقوم على تشجيعها لتقوم بمبادرات فعالة في مجال نشر التعايش السلمي والتعاون والترابط بين شعوب القارة، وذلك حتى يتسنى له فهم النزاعات وفقا لطابعها المحلي لفضها وفقا للأعراف المحلية التي ساهمت في التعايش السلمي بين الشعوب الإفريقية لمدة طويلة من الزمن،[5] وقد تناول المجلس هذا الدور في اجتماعه رقم 39 في 2005 بالتشجيع من أجل المزيد من هذه المبادرات التي أثبتت فعاليتها في الواقع لأنها السمة الأساسية للنزاعات الإفريقية.

[1]- حازم محمد عتلم، المنظمات الدولية الإقليمية و المتخصصة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص:164.

[2]- حازم محمد عتلم، المرجع نفسه، ص: 167

[3]- هناك العديد من النزاعات الإقليمية التي ترك فيها مجلس الأمن المبادرة للمنظمات الإقليمية منها النزاع بين: (جواتيمالا وهندوراس1954)،(أثيوبيا و الصومال1964)،(العراق و الكويت 1990).

[4] -Albert Bourgi, op cit, p :335.

[5]- تيم موريتي، المقاربات المحلية و الذاتية المنشأ لبناء السلم وإدارة النزاع وحله، في كتاب (إفريقيا السلم والنزاع)، ديفيد ج .فرانسيس، ترجمة عبد الوهاب علوب، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2010، ص ص:31-52.

المبحث الثاني: تعامل مجلس السلم والأمن الإفريقي مع النزاع القائم في دارفور

كان السودان أكبر دولة إفريقية قبل انفصال الجنوب في 2011، إذ كانت مساحته تقدر بحوالي 2.5 مليون كلم2، لكن هذا الوضع الجغرافي لم يكن له أي وقع على الوضع العام في البلد حيث تنازعته مشاكل الفساد والحروب الأهلية[1] وسقط السودان في مشاكل معقدة تمحورت حول الاثنية،[2] والعرق والدين،[3] وكان أخطرها النزاع القائم في دارفور، لذا سنحاول من خلال دراستنا تتبع دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في تسوية هذا النزاع.

الفرع الأول: تدخل مجلس السلم والأمن الإفريقي في دارفور

بداية لابد من التنويه أن إنشاء مجلس السلم الإفريقي جاء لمثل هذه النزاعات وحتى يقطع دابر التدخل الأجنبي في مشاكل القارة الإفريقية، غير أن النزاع القائم في دارفور كان بمثابة اختبار حقيقي لمجلس السلم الإفريقي، نظرا لتوقيت النزاع الذي كان عقب إنشاء المجلس مباشرة مما يعني نقص التجربة بالنسبة للمجلس، وشدة النزاع والضغوط الأجنبية واتساع رقعة النزاع الذي أصبح يهدد السودان باعتباره دولة عضو في الاتحاد الإفريقي، وإدراكا من المجلس لهذه المخاطر فقد بادر بالعديد من الجهود في سبيل سعيه لتسوية النزاع.

كان أول رد فعل لمجلس السلم والأمن الإفريقي في 25 ماي 2004 قراره بإرسال بعثة مراقبين تتكون من 66 مراقب من عشر دول افريقية و310 عسكري من نيجيريا ورواندا لحماية الأشخاص الأجانب.[4]

فقد طالب رئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي في اجتماع مجلس السلم والأمن الإفريقي رقم 13 الذي عقد بتاريخ 27 جوان 2004، بإعداد خطة شاملة لكيفية عمل بعثة نزع سلاح الأطراف المتصارعة وإحلال السلم والأمن وتسوية الصراع في الإقليم.

وفي اجتماع المجلس رقم 17، الذي عقد بتاريخ 20 أكتوبر 2004، قرر المجلس تشكيل قوة لحفظ السلم في الإقليم وإرسالها، عرفت بقوات (Amis)، قوامها 3320 فردا، منهم 2341 من العسكريين و450 مراقبا، و815 من الشرطة المدنية، و26 من المدنيين الدوليين، لمدة عام واحد حتى أكتوبر 2005.

---

[1]- الجماعة العرقية أو الاثنية وفقا لتعريف سعد الدين إبراهيم" أي جماعة بشرية تشترك أفرادها في العادات و التقاليد و اللغة والدين وأي سمات أخرى مميزة بما في ذلك الأصل و الملامح الجسمانية"" ، أنظر في هذا الشأن: أحمد إبراهيم محمود، الحروب الأهلية ومشكلة اللاجئين في إفريقيا، السياسة الدولية، السنة 37، العدد 143، يناير 2001، ص : 50.

[2]- بدأت الحرب الأهلية في السودان عام 1955 أين كان جون غارنغ قائد حركة التمرد في الجنوب الذي اعتمد القتال كمنهج ونبذ أي حوار سياسي، لأنه كان يتلقى الدعم المالي جراء استمرار الحرب، وقامت عدد من المنظمات الحقوقية في 2001 بالولايات المتحدة بالضغط على الرئيس الأمريكي بوش لاستصدار قرار من مجلس الأمن لمحاكمته كمجرم حرب، أنظر في هذا الموضوع: خالد حنفي علي، جرائم الحرب في إفريقيا، السياسة الدولية، السنة 37، العدد 146، أكتوبر 2001، ص: 154.

[3]- لوك أوبالا، دولتا السودان والمحيط الإفريقي بعد الانفصال، ورقة عمل مقدمة في ندوة دولتا السودان..فرص و مخاطر، الدوحة في 14-15 جانفي 2012. نشر مركز الجزيرة للدراسات.

[4]-Josiane Tercinet, Les maintien de la paix et de la sécurité internationales, Bruylant, Bruscelles, 2012, p : 605.

وكانت أهم أهداف قوة (Amis) كالتالي:

- التأكد من التزام أطراف الصراع كافة باتفاقية أنجمينا لوقف إطلاق النار في أفريل 2004 وغيرها من الاتفاقيات في هذا الشأن.
- بناء الثقة والمساهمة في خلق بيئة آمنة في الإقليم لتأمين مواد الإغاثة وتوزيعها على المتضررين، وتيسير عودة المشردين واللاجئين إلى داخل الإقليم.
- حماية المدنيين المهددين في هذا الصراع، وتسوية الصراع سلميا، والعمل على تحقيق وحدة السودان واستقراره، وهو الهدف الأساسي لهذه القوة.[1]

وقد طالب المجلس رئيس المفوضية بتوفير كل الدعم الممكن لتحقيق الأهداف المسطرة، لذا قام رئيس المفوضية بطلب هذا الدعم من خلال الدعوة وبالتعاون مع الأمم المتحدة إلى عقد مؤتمر دولي حول دارفور من 10-22 مارس 2005 لطلب الدعم من الأمم المتحدة والشركاء الآخرين، وأهمهم الاتحاد الأوربي والولايات المتحدة الأمريكية.

ومن أجل توسعة بعثة(Amis)، وبناء على توصيات مجلس السلم و الأمن الإفريقي، شكلت لجنة لتقدير الوضع في دارفور بمشاركة الشركاء الدوليين(الأمم المتحدة، الاتحاد الأوربي، الولايات المتحدة)، و أسفرت عن توصيات بدعم(Amis) على مرحلتين: المرحلة الأولى التي ينتهي عملها بحلول ماي 2005، و المرحلة الثانية التي يتطلب أن تتوصل فيها بعثة (Amis) إلى أقصى فاعلية لها، وذلك بالانتشار الكامل للقوات العسكرية و قوات الشرطة و الأفراد المدنيين، كما تتطلب هذه المرحلة توسعة القوات العسكرية إلى أن يصل عددها 6171 عسكريا، فضلا عن 1560 من الشرطة. وذلك تنفيذا لما جاء في التوصية السابقة، وتنشر هذه القوات بحلول سبتمبر 2005، ودعمت البعثة ابتداء من 28 أفريل 2005 لتصبح تحت اسم (Amis 2)، بالإضافة إلى تشكيل مجموعة عمل خاصة بدارفور لتحليل وتقييم الوضع.[2]

وبالموازاة مع ذلك تم ابتداء من 23 أوت 2004 بدأ محادثات في كنف الاتحاد الإفريقي، وبعد سبع جولات من المفاوضات تم عقد اتفاق السلام في أبوجا في 5 ماي 2005 بين الحكومة السودانية وجبهة تحرير السودان.

و بعد هذه التوسعة مرت الأوضاع في دارفور بمرحلة هدوء نسبي سيطرة فيه قوة حفظ السلام (Amis) على الوضع نسبيا، إلا أن الأوضاع تدهورت مرة أخرى في الإقليم منذ أوت 2005، وتعرضت بعثة(Amis) لكثير من الاعتداءات و الإصابات و عمليات الاختطاف، فضلا عن مقتل اثنين من القوات النيجيرية، و سائقين من القطاع

[1]- محمد هيبة علي أحطيبة، دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في حل النزاعات و تسويتها في إفريقية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 27، العدد 3، لسنة 2011، ص: 641.

[2]- محمد هيبة علي أحطيبة، المرجع السابق، ص: 642.

الثاني العاملين في البعثة، واختطاف 38 فردا من البعثة في القطاع الخامس، وقيام بعض قوات الشرطة السودانية بتبادل إطلاق النار مع بعثة(Amis)، فضلا عن الاستيلاء على بعض مواد الإغاثة الإنسانية في أثناء نقلها للمدنيين.

وقد قام بهذه الاعتداءات قوات من "حركة تحرير السودان" المسلحة في منطقة "التربا" في 23 أوت 2005، وقوات من الحكومة السودانية في 19 سبتمبر 2005، و "الجنجويد" التي قامت بالهجوم في 28 سبتمبر 2005 وآخر في 29 سبتمبر 2005.[1]

و أعرب مجلس السلم والأمن الإفريقي في اجتماعه رقم 45 الذي عقده في 12 جانفي 2006 عن رضاه للتقدم المحرز بشأن نشر قوة (Amis)، و الدور الكبير الذي قامت به هذه القوة، رغم كل المعوقات المادية و اللوجستية التي واجهتها، كما أبدى المجلس دعمه المبدئي لنقل مهمة (Amis) إلى الأمم المتحدة، على أن يكون ذلك في إطار المشاركة بين الاتحاد الإفريقي و الأمم المتحدة، وقرر المجلس في هذا الاجتماع مد مدة عمل قوة(Amis) إلى آخر مارس 2006.

الفرع الثاني: تدخل الأمم المتحدة في دارفور

تدهورت الأوضاع في دارفور من جديد ابتداء من أوائل 2006 وأخذت منحى خطير، وعلى اثر ذلك مارست الأمم المتحدة[2] و الولايات المتحدة و الاتحاد الأوربي ضغطا كبيرا على الاتحاد الإفريقي و مجلس السلم التابع له، تحت ذريعة "حرب الإبادة الشاملة" في دارفور، و أن الاتحاد الإفريقي لم يستطع السيطرة على الأوضاع في الإقليم، رغم ما بذله من جهد، و على هذا الأساس عقدت محادثات في بروكسل يوم 9 مارس 2006، جمعت الاتحاد الأوربي و الأمم المتحدة و الاتحاد الإفريقي.

وتحت الضغوط الدولية وتدهور الأوضاع الأمنية في دارفور عقد مجلس السلم والأمن الإفريقي اجتماعه رقم 46 في 10 مارس 2006 وقرر:

1- الموافقة على نقل مهمة (Amis) لحفظ السلم في الإقليم إلى الأمم المتحدة، على أن يكون ذلك في إطار المشاركة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة.
2- تمديد مدة عمل قوة (Amis) لحفظ السلم والأمن إلى نهاية سبتمبر 2006.
3- بذل الجهود من أجل تسوية الأزمة بين السودان وتشاد، وذلك لما لهذه التسوية من أثر على الصراع في دارفور.

[1]- جاء أول قرار من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في 2004/6/11 رقم 1547 الذي أشاد بتدخل الاتحاد الإفريقي، و ذلك بعد التصريح رئيس مجلس السلم والأمن ألأممي في 2004/5/25. الوثيقة رقم:(S/PRST/2006/5)

[2]- حضره كل من: كندا، الولايات المتحدة، النرويج، هولندة، فرنسا، منظمة المؤتمر الإسلامي، جامعة الدول العربية.

وعقد اجتماع في بروكسل (مؤتمر دارفور) في 18 جويلية 2006،[1]أين اقترحت دول الاتحاد الأوربي ضرورة التنسيق الكبير بين كل الشركاء وإلا فلن تستمر هذه القوات إلى 2008، في حين تعهدت بعض الأطراف بتوفير 170 مليون دولار.[2]

وانتهى مجلس السلم والأمن التابع للأمم المتحدة إلى تبني قرار في 2006/8/31 رقم 1706(2006) الذي قام بتوسيع القوات المتواجدة بدارفور إلى 17300 عسكري، و16 وحدة شرطة تتشكل من 3300 شرطي.[3]

وقد تم فعلا تشكيل البعثة المختلطة للاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة في دارفور، والمعروفة اختصارا باسم (يوناميد)، التي تسلمت مهامها في 2007/12/31، وقد شكلت القوات الإفريقية نسبة كبيرة منها بعد جهود مضنية من الاتحاد الإفريقي.[4]

وتبعا لذلك أصدر مجلس السلم والأمن الإفريقي خلال اجتماعه رقم 142 المنعقد في 21 جويلية 2008 قرارا يدعو فيه إلى تشكيل" فريق رفيع المستوي للاتحاد الإفريقي بشأن دارفور"، وقد لقي هذا القرار ترحيبا واسعا في الدورة العادية الثانية عشر لمؤتمر التحاد الإفريقي المنعقدة في 1-3 فيفري 2009.

وكلف هذا الفريق بإجراء دراسة معمقة للوضع في دارفور، وتقديم توصيات بشأن أفضل السبل لمعالجة قضايا المساءلة ومكافحة الإفلات من العقاب بصورة فعالة وشاملة من ناحية، وتضميد الجراح وتحقيق المصالحة من ناحية أخرى.[5]

وقد أنهى هذا الفريق عمله في أكتوبر 2009، ورفع تقريره رسميا إلى رئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي في 2009/10/8، وعرض هذا التقرير في اجتماع مجلس السلم والأمن الإفريقي رقم 207 الذي عقد في أبوجا بنيجيريا في 2009/10/29، وشمل التقرير عدة توصيات منها:

- تقترح اللجنة خارطة طريق لاتفاقيات سياسية شاملة.
- أن تتفاوض حكومة السودان والحركات المسلحة ويتفقا على هدنة لتعليق العدائيات.

[1]- هذه الإطراف هي: بريطانيا، قطر، هولندة، جامعة الدول العربية.

[2]- Josiane Tercinet ,op cit , p : 60.7

[3]- قرر مجلس الأمن الدولي تمديد ولاية العملية المختلط للاتحاد الإفريقي و الأمم المتحدة إلى 12 شهر أخرى بموجب القرار2063(2012) المؤرخ في: 31 جويلية 2012، والتي بدأت بموجب أصلا بموجب القرار:1769(2007).

[4]- محمد هيبة علي أحطيبة، المرجع السابق، ص: 645.

[5]- فقد كلفت قوات(Amis1) (جوان-أكتوبر2004) 49 مليون دولار أمريكي، بينما كلفت قوات (Amis2) في الفترة (أكتوبر 2004- نوفمبر2005) 221 مليون دولار ولابد لها من 313 مليون تقريبا سنويا لتغطية نفقات هذه القوات، لذا يقول الأستاذ:

J.Tercinet (les moyens financiers et logistiques qui placent constamment l'UA : dans une situation de dépendance). Voir : J.Tercinet, op cit :p :608.

- تشكيل محكمة جنائية تتصدى لأخطر الجرائم، وتتألف من قضاة وفرق دعم قانونية من السودانيين وغير السودانيين، والفئة الأخيرة يرشحها الاتحاد الإفريقي.
- إنشاء لجنة للحقيقة والعدالة والمصالحة لتعزيز كشف الحقيقة، واتخاذ إجراءات مصالحة ملائمة، وكفالة العفو متى كان مناسبا.
- إرساء العدالة الاقتصادية والاجتماعية التي تمنح للمتضررين تعويضات جماعية ووضع خطة شاملة للإعمار في دارفور بما يعالج اختلال الموازنة التاريخية في حق الإقليم.

بالإضافة إلى هذا أوصى التقرير بأن ترعى الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي الوساطة الدولية حول دارفور وأن تنشئ "مفوضية تنفيذ ومراقبة" بصلاحيات واسعة حتى تشرف على تنفيذ الاتفاقية السياسية الشاملة.

وكان مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة قد قام بتعيين لجنة خبراء لدراسة وتقييم الوضع وتقديم التوصيات في دارفور بموجب القرار رقم 1591 (2005) التي استمرت في عملها إلى أن قام المجلس بتمديد عملها إلى غاية 2013/4/17 بموجب القرار 2035(2012) مؤرخ في 2012/2/17، كما قام بتمديدها مرة أخرى إلى 2014/2/17، بموجب القرار 2091 (2013) مؤرخ في 2013/2/14 ولا تزال تقدم التوصيات إلى غاية اليوم إلى مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم الإفريقي على أن تبقى المسألة قيد النظر.

خاتمة

نخلص مما سبق إلى أن الاتحاد الإفريقي قد خطى خطوة هامة في تاريخه بإنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي، الذي ركز من خلال مواد البروتوكول على الشرعية والمصداقية والإجماع في التصويت دون تمييز بين أعضائه، إلا أن دور مجلس السلم والأمن الإفريقي لازال دون الطموحات الإفريقية لعدة أسباب منها:

*عدم مصادقة كل الأفارقة على البروتوكول المنشئ للمجلس.

*نقص الخبرة في التعامل مع النزاعات الدولية، وضعف تأهيل القوات الإفريقية في مجال حفظ السلم والأمن.

* قلة الموارد المالية ونقص عدد القوات الإفريقية والدعم اللوجستيكي وعدم جاهزية قواته.

*الضغوط الكبيرة التي تمارسها المنظمات الدولية وكذا دول الاتحاد الأوربي والولايات المتحدة الأمريكية وحلف الأطلسي، كما أظهر الصراع في دارفور تورط بعض الأطراف الأجنبية.

لذا نرى من الضروري التمسك بالخيار السياسي والجلوس لطاولة المفاوضات وتجنب الحل العسكري الذي كثيرا ما أثبت عدم جدواه في النزاعات التي تأخذ طابعا عرقيا كما هو الحال في دارفور.

هذا و لابد أن نشير إلى أن النزاعات المسلحة في إفريقيا هي نزاعات تنموية اقتصادية (أي تتعلق بشح الموارد الطبيعية) بالدرجة الأولى سرعان ما تتحول إلى نزاعات إثنية تساهم في تغذيتها أطراف أجنبية من مصلحتها استمرار النزاع، للتدخل في شؤونها أو حتى تبقى الدول الإفريقية غارقة في الحروب والمديونية و الفقر و التخلف لضمان إمدادها بالطاقة و المواد الأولية، لذا نرى ضرورة الاهتمام بالجوانب التنموية الاقتصادية و نثمن في هذا الصدد مبادرة "النيباد"، مع ضرورة العمل المشترك بين دول القارة و مع المجتمع الدولي في شراكة متكافئة تأخذ بعين الاعتبار النهوض بمشاكل القارة.

أما بالنظر إلى الاتحاد الإفريقي ككل في مواجهة التحديات الأمنية في القارة الإفريقية، فإننا نوافق الأستاذ Lecoutre الذي يرى أن الاتحاد الإفريقي ومن خلاله مجلس السلم التابع له أمامه تحديان، الأول: هو شرط القدرة (la capacité)، على ترجمة المبادئ والأهداف التي احتوتها النصوص القانونية إلى فعل (action)، تعبر عن التعاون والتضامن بين الدول الأعضاء، وثانيا: استعداد الدول الأطراف في الاتحاد التعبير عن إرادتهم في شكل شراكة فعالة(efficace) في الميدان.

وعلى الرغم من هذا فإننا نؤكد على أهمية المجلس كآلية إفريقية بامتياز تتولى تسوية النزاعات الإفريقية، لذا من السابق لأوانه الحكم على نجاح أو فشل المجلس، فهو تجربة فتية لم تعمر طويلا يحتاج إلى وقت و جهد كبيرين من أجل النهوض بواجباته على أكمل وجه.