المحور الثالث: دور المنظمات الدولية الحكومية في تسوية المنازعات الدولية سلميا

المحاضرة الثامنة:

دور التنظيمات الإقليمية / منظمة الاتحاد الإفريقي نموذجا
في التسوية السلمية للمنازعات الدولية

تمهيد:

أفرد ميثاق منظمة الأمم المتحدة فصلا خاصا للمُنظمات الاقليمية، هو الفصل الثامن "في التنظيمات الإقليمية"، وأشار في المادة 52 منه: "1- ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام *تنظيمات أو وكالات إقليمية* تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي ما يكون العمل الإقليمي صالحا فيها ومناسبا ما دامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد "الأمم المتحدة" ومبادئها. 2- 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. 3-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 جانب مجلس الأمن."

وبتفحص المعاهدات الدولية المنشئة للتنظيمات الإقليمية (منظمة الإتحاد الإفريقي كنموذج في سياق هذه المحاضرة)، نجدها تتضمن تحديدا لكيفيات تسوية المنازعات الدولية التي تثور بين أعضائها بالطرق السلمية (الوساطة والتفاوض والتوفيق والتحكيم)، تأسيسا على مبدأ حظر الالتجاء الى القوة لفض المنازعات بين دوليتين أو أكثر.

1- نشأة منظمة الإتحاد الإفريقي وتطوره

الإتحاد الأفريقي هو منظمة دولية تتألف من 55 دولة أفريقية، تأسس الاتحاد في 2002/07/9، خلفاً لمنظمة الوحدة الأفريقية، تُتّخذ أهم قرارات الاتحاد في اجتماع نصف سنوي لرؤساء الدول وممثلي حكومات الدول الأعضاء من خلال ما يسمى بالجمعية العامة للاتحاد الأفريقي، يقع مقر الأمانة العامة ولجنة الاتحاد الأفريقي في أديس أبابا، أثيوبيا.

كان إعلان ولادة الاتحاد الأفريقي في القمة السابعة والثلاثون لمنظمة الوحدة الأفريقية التي انعقدت في لوساكا سنة 2001، هذا الاتحاد الذي كانت الأصوات قد تعالت مطالبة به منذ عهد بداية المنظمة عام 1963، بهدف التعويض عن حالات التقصير التي كانت تعتري عمل المنظمة، لذلك أنشأ الاتحاد الجديد مؤسسات عدة مستوحاة من الاتحاد الأوربي مثل مجلس الاتحاد ومفوضية إفريقية وبرلمان أفريقي موحد ومحكمة عدل أفريقية وآلية تسوية النزاعات، غير أنه ونظرا لحجم المعوقات قررت قمة لوساكا تأجيل وضع هذه المؤسسات موضع التنفيذ.

من بين أهداف مؤسسات الاتحاد الأفريقي الأساسية تسريع وتسهيل الاندماج السياسي والاجتماعي والاقتصادي للقارة، وذلك لتعزيز مواقف أفريقيا المشتركة بشأن القضايا التي تهم القارة وشعوبها، تحقيقاً للسلام والأمن؛ ومساندةً للديمقراطية وحقوق الإنسان، تتألف الجمعية العامة، التي تتألف من رؤساء دول الأعضاء أو ممثلي حكوماتها.

ولدى الاتحاد الأفريقي هيئة تمثيلية، تعرف بالبرلمان الأفريقي (برلمان عموم أفريقيا)؛ الذي يتألف من 265 عضواً يُنتخبون من قبل البرلمانات الوطنية لدول الأعضاء، كما تم إنشاء مؤسسات سياسية أخرى، مثل المجلس التنفيذي والذي يضم وزراء خارجية الدول الأعضاء، من مهامه الرئيسية تهيئة القرارات لتمريرها للجمعية العامة والهيئة التمثيلية للاتحاد

التي تضم سفراء الدول الأعضاء في أديس أبابا، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي (ECOSOCC) الذي يهتم بالناحية المدنية للدول.

تعتبر مدينة أديس أبابا في إثيوبيا هي العاصمة الإدارية والرئيسية للاتحاد الأفريقي، حيث يقع فيها المقر الرئيسي للجنة الاتحاد الأفريقي، ويستضيف عدداً آخر من أعضاء المجلس العديد من الهياكل الأخرى، فعلى سبيل المثال بانجول، يوجد بها المقر الرئيسي للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، وغامبيا التي تستضيف أمانتي آلية مراجعة النظراء الأفريقية والشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، فضلاً عن البرلمان الأفريقي والذي يقع في مدينة ميدراند الجنوب أفريقية.

اعتمد الاتحاد الأفريقي عدداً من الوثائق الهامة والتي ترسي معايير جديدة على صعيد القارة السوداء، وذلك لتكملة الوثائق المعمول بها بالفعل عند إنشائها، وتشمل اتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد لسنة 2003، والميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم لسنة 2007، فضلا عن الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (NEPAD) وما يرتبط بها من الإعلان حول الديمقراطية والسياسية والاقتصاد وحوكمة الشركات.

2- دور لجنة تسوية المنازعات في منظمة الإتحاد الإفريقي

يعد "تعزيز السلام والأمن والاستقرار في القارة" هو أحد أهم أهداف الاتحاد الافريقي، و"الحل السلمي للنزاعات بين الدول الأعضاء من خلال الوسائل المناسبة التي قد تقررها الجمعية العامة"، هي أول طريقة متبعة في تطبيق ذلك الهدف، ويناط بمجلس السلام والأمن تنفيذ تلك المبادئ والأهداف، باعتباره الهيئة الرئيسية لتنفيذ ذلك، من بين السلطات الممنوحة لمجلس السلام والأمن، هي تصريح بإرسال بعثات للسلام، لفرض عقوبات في حالة حدوث أي تغير غير دستوري للحكومة، و"اتخاذ المبادرات والإجراءات الذي يراها المجلس مناسبة" لدرء أي نزاعات على وشك الحدوث، أو إيقاف نزاعات حدثت بالفعل. مجلس السلام والأمن هو هيئة لصنع القرار في حد ذاته، وقراراته ملزمة للدول الأعضاء .

تعطي المادة 4 (ح) من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، والمادة 4 من البروتوكول التأسيسي لمجلس السلام والأمن الحق للاتحاد في التدخل في أي دولة من الدول الأعضاء في حالات جرائم الحرب والإبادة الجماعية وجميع الجرائم التي يجدها الاتحاد ضد الإنسانية، ويتوجب أن تدلي الجمعية العامة بناءً على توصية من مجلس السلام والأمن بالقرار بالتدخل، ولا يقبل أي قرارات غير هذه؛ لما جاء في نفس المادة من القانون التأسيسي للاتحاد.

ومنذ اجتماع مجلس السلام والأمن الأول في 2004، نشط المجلس في ما يتعلق بالأزمات في دارفور، جزر القُمر، الصومال، جمهورية الكونغو الديمقراطية، بوروندي، كوت ديفوار وغيرها من البلدان، فقد اتخذ قرارات نشر قوات حفظ سلم للاتحاد الأفريقي في الصومال ودارفور، وفرض عقوبات على الأشخاص المهددين للسلام والأمن (مثل حظر السفر وتجميد الأصول المالية لزعماء التمرد في جزر القُمر)، ويعمل المجلس على الإشراف على إنشاء "قوة الاستعداد الأفريقية" ليكون بمثابة قوة حفظ سلام دائمة للقارة.

وقد تضمن ميثاق المنظمة العديد من المواد بهدف تحقيق التعاون الدولي الإفريقي في مختلف المجالات، فلقد أكدت المادة 04/03 من القانون التأسيسي لمنظمة الوحدة الإفريقية أن: "أعضاء المنظمة يعلنون ارتباطهم بـــمبدأ التسوية السلمية للمنازعات عن طريق التفاوض أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم"، أما المادة 19 منه تضمنت: "تعهد الدول الأعضاء بتسوية جميع المنازعات التي تنشأ فيما بينها بالوسائل السلمية، وتحقيقا لهذه الغاية قررت إنشاء لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم ، وتؤلف وتحدد شروط الخدمة فيها بمقتضى بروتوكول يوافق عليه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، ويعد هذا البروتوكول جزءا لا يتجزأ من الميثاق"، ومن قراءة نصوص المادتين السابقتين يتبين لنا ما يأتي:

1- أن وسائل تسوية المنازعات في منظمة الوحدة الأفريقية هي التفاوض والوساطة والتحكيم، أما المساعي الحميدة والتحقيق فلم يشر إليها الميثاق، ولا يعلم الدافع وراء ذلك، وإن كان عدم ذكر هاتين الوسيلتين لا يعني بالضرورة عدم إمكانية اللجوء إليهما لحل المنازعات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء ، ويؤيد وجهة النظر هذه ما ورد في المادة 19 التي أكدت على تسوية المنازعات بالوسائل السلمية دون تحديد لها.

2- إن الوسائل التي أوردها الميثاق هي وسائل من الممكن اللجوء إليها لحل المنازعات الدولية القانونية وغير القانونية، ويفهم ذلك من نص المادة 19 التي أشارت إلى جميع المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء.

3- أنشأ الميثاق هيئة متخصصة لتسوية المنازعات هي لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم.

4- إن اختصاص اللجنة هو النظر في المنازعات بين الدول الأعضاء في منظمة الإتحاد الإفريقي فقط.

5- لابد من موافقة أطراف النزاع لعرضه على اللجنة، أي أن اللجوء إلى اللجنة هو أمر اختياري.

تتألف إن لجنة تسوية المنازعات في منظمة الإتحاد الإفريقي من (21) عضوا يُنتخبون من طرف مجلس رؤساء الدول والحكومات، آخذين بنظر الاعتبار التوزيع الجغرافي والتخصص القانوني أو الدبلوماسي، تتبع اللجنة ثلاثة وسائل لفض المنازعات، هي: الوساطة والتوفيق والتحكيم..

بالنسبة للوساطة فإنه في حالة اتفاق الأطراف على اللجوء إليها؛ أو في حالة موافقة الأطراف على إحالة الخلاف إلى اللجنة؛ يتولى رئيس اللجنة مهمة تعيين وسيط من أعضائها تكون مهمته التقريب بين وجهات النظر بغية الوصول إلى حل النزاع.

أما فيما يتعلق بالتوفيق فإن رئيس اللجنة يعين ثلاثة من أعضائها للتوفيق بين وجهات نظر الأطراف المتنازعة.

أما في التحكيم فعند اتفاق الطرفين على اللجوء إلى التحكيم، فإن كل طرف يختار مُحكما من أعضاء اللجنة ويقوم هاذين المحكمين باختيار محكم ثالث من بين أعضاء اللجنة ليكون رئيسا لمحكمة تحكيم النزاع، وإذا لم يتوصل المحكمان إلى اختيار الرئيس فإن مهمة اختياره تقع على مكتب اللجنة، ويحق لرئيس اللجنة أن يعين عضوين إضافيين إذا وافقت الأطراف المتنازعة، ولا يشترط أن يكونا من أعضاء اللجنة، وتطبق في عملها لفض المنازعات والقواعد التي سبق أن اتفقت عليها أطراف النزاع (في حالة وجودها) ، أما إذا لم تكن هناك قواعد مسبقة فتطبق اللجنة أحكام القانون الدولي وميثاق منظمة الوحدة الأفريقية وميثاق الأمم المتحدة وتكون أحكام اللجنة قطعية.

من الملاحظ أن لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم قد أخفقت في حل البعض من المنازعات الدولية، الأمر الذي اضطر أطراف هذه المنازعات اللجوء إلى حلول سياسية خارج نطاق اللجنة، كالنزاع بين الجزائر والمغرب، والنزاع بين الصومال وأثيوبيا والنزاع بين ساحل العاج وغينيا.

ويثبت تلقي منظمة الإتحاد الأفريقي عندما كانت تسعى إلى أيجاد الحلول السلمية لمنازعات أعضائها الدعم لجهودها من منظمة الأمم المتحدة، التي سبق وأن أقرت مبدأ "فلتحاول منظمة الوحدة الأفريقية أولا Try O Au First" إذ تأكد هذا المبدأ خلال مشكلة الكونغو، فقد ترك مجلس الأمن للمنظمة مسألة النظر في النزاع ولم يتدخل إلا بعد التدخل الأجنبي فيها، وتعقد المشكلة.

3- تقييم دور منظمة الإتحاد الإفريقي في تسوية المنازعات الدولية الإفريقية

إن القول أن منظمة الوحدة الأفريقية قد أخفقت في التوصل إلى تسويات سلمية لبعض المنازعات لا يعني أبدا أنها لم تؤدي دورا في تسوية منازعات أخرى، فلقد قامت بعض الدول الأفريقية بالمساهمة (ضمن نطاق المنظمة) في التوصل إلى حلول لمنازعات عن طريق الوسائل الدبلوماسية، حيث ساهمت كل من إثيوبيا ومالي بالوساطة في النزاع الحدودي بين

الجزائر والمغرب عام 1963 – 1964 بعد أن فشلت جهود منظمة الجامعة العربية في حل النزاع، وجرى لقاء بين الأطراف المتنازعة والوسيطة على مستوى رؤساء الدول والحكومات لكل من الطرفين المتنازعين إضافة للطرفين اللذين قاما بالوساطة وذلك للفترة بين 28-1963/10/30 في مالي، وتم الاتفاق على وقف إطلاق النار، وأخذت الدولتين الوسيطتين على عاتقهما متابعة تنفيذ الاتفاق مع الالتزام بجانب الحياد.

كذلك قامت ست دول أفريقية وهي (السنغال ، وموريتانيا ، توغو ، بنين ، النيجر، ساحل العاج) بالتوسط لفض النزاع المسلح بين جمهورية مالي وبوركينا فاسو عام 1985 بسبب المشاكل الحدودية بينهما، فبعد أن نجحت هذه الدول في جعل الطرفين يوقعوا على وقف إطلاق النار ، ثم قاموا بدعوة الطرفين إلى مفاوضات مباشرة في ساحل العاج، بهدف إيجاد تسوية نهائية للنزاع وذلك في 1986/01/18.

كما قامت المنظمة بمحاولات عديدة لتسوية النزاع الحدودي بين ليبيا وتشاد حول شريط أوزو قبل عرضه على محكمة العدل الدولية، وبذلت جهود مكثفة للوساطة بين أثيوبيا وإريتريا لحل النزاع الحدودي بينهما الذي أدى إلى مواجهة عسكرية بين الطرفين عام 2001 – 2002.

قام الاتحاد الأفريقي بأول تدخل عسكري له في دولة عضو في مايو 2003، حيث نشر قوة لحفظ السلام هي (بعثة الاتحاد الأفريقي في بوروندي) من جنوب أفريقيا وإثيوبيا وموزمبيق في بوروندي للإشراف على تنفيذ العديد من الاتفاقات العسكرية المختلفة هناك، كما نشر أيضاً الاتحاد قوات لحفظ السلام في السودان في صراع دارفور، وذلك قبل تسلم الأمم المتحدة تلك المهمة في 2008/01/1، أيضاً، قام الاتحاد بنشر قوات حفظ سلام من أوغندا وبوروندي في الصومال.