القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى

د. مصطفى سلامة حسين

أستاذ القانون الدولى العام

عميد كلية حقوق الإسكندرية السابق

بسم الله الرحمن الرحيم

دخلت العلاقات بين الدول الأفريقية مرحلة جديدة مختلفة فى إبعادهـــا ، مترامية فى أهدافها اعتباراً من شهر إبريل عام ٢٠٠١ . فبعـد أن بـدأ توقيـع الدول الأفريقية وعلى القانون التأسيسى الإنشاء الاتحاد الأفريقـــى فـــى القمـــة الأفريقية المنعقدة فى لومية [١] (لومى) فى يوليو ٢٠٠٠ اكتمل فى شهر إبريـل تصديق ثلثى الدول الأعضاء على هذا القانون ليصبح قابلاً للدخول فـــى حـيز التنفيذ .

إن محاولة الألمام بجوانب هذا التطور ، لابد أن تتضمن على التوالـــى التعرف على الغاية من إنشاء الاتحاد الأفريقى ومحاور تحقيقه .

أولاً : الغاية من إنشاء الاتحاد الأفريقى

لم تنشأ من فراغ فكرة تأسيس الاتحاد الأفريقى . فمثل هذا التوجه جـــاء كمسع لمواجهة واقع تنظيمى قائم متمثلا فى منظمة الوحدة الأفريقية التـــى تـم تأسيسها بمقتضى ميثاق أديس أبابا لعـام ١٩٦٣ [٢] ، والجماعـة الاقتصاديـة الأفريقية بمقتضى اتفاقية ابوجا لعام ١٩٩١ [٣] .

إن القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى يجئ من أجل تحقيق غاية مزدوجة تتمثل فى تجاوز الفلسفة التى استند إليها ميثـاق منظمـة الوحـدة الأفريقيـة ، وتفعيل ما أتت به اتفاقية انشاء الجماعة الاقتصادية الافريقية .

١–تجاوز الفلسفة التى يستند إليها ميثاق اديس أبابا :

إن من يتأمل فى القارة الأفريقية يجد أن الوحدات التـــى تضمـــها تكـاد تتشابه تشابها كاملاً فى خضوعها الظاهرتين متتاليتين : فمن ناحية كانت معظـم

---

(١) سبق واعقب انعقاد مؤتمر القمة الافريقية فى لومية ٢٠٠٠ انعقاد مؤتمرين آخرين للقمة : قمة سرت (١) فى ليبيا فى سبتمبر ١٩٩٩ حيث تم طرح مشروع الاتحـــاد الأفريقـــى ، وقمة سرت (٢) فى مارس ٢٠٠١ لإعلان قيام الاتحاد الافريقى .

(٢) أنظر حول منظمة الوحدة الافريقية : الدكتور بطرس بطرس غـالى : منظمـة الوحـدة الأفريقية ، مكتبة الانجلو المصرية ١٩٦٤ .

(٣) أنظر حول الجماعة الاقتصادية الافريقية : الدكتور مصطفى سلامة حســين : الجماعـة الاقتصادية الافريقية : مجلة الحقوق – كلية حقوق الإسكندرية ١٩٩١ العدد الثالث .

أفريقيا وإلى اوائل الستينات من القرن الماضى لا تخرج عن كونها مجموعة من المستعمرات تقاسمتها الدول الاستعمارية (بريطانيا – فرنسا – إيطاليا – بلجيكا – أسبانيا) . ومن ناحية أخرى ، وبداية من التاريخ السابق بدأت هذه الوحدات تحصل على استقلالها الواحدة تلو الأخرى . هذان العنصران المتتاليان : الاستعمار ثم الاستقلال أوجدا رابطة للتضامن بين الدول الأفريقية[٤]: ففى خضوعها للاستعمار قاست كل صنوف العبودية والتبعية والتأخر والاستغلال وبحصولها على الاستقلال أصبح من المحتم عليها أن تحافظ عليه وتدعمه . ومن هنا ، فإن المشاكل التى تعانى منها الدول الأفريقية متماثلة فى طبيعتها ، ولا يمكن التصدى لحلها بصورة انفرادية . لذا بدأ التفكير وبعد استقلال الدول المذكورة فى البحث عن أطار للتعامل والتضامن فيما بينها أيا كانت محتواه أو مداه .

إن المتتبع لمرحلة ما قبل إنشاء منظمة الوحدة الأفريقية يجد أنه تعددت التوجهات حول الإطار المقترح لتنظيم العلاقات بين الدول الأفريقية والتى انتهت إلى توجهين رئيسين : توجه يهدف إلى أحداث نوع من التكامل أو الوحدة بين هذه الدول ، وتوجه آخر سعى إلى تكريس سيادة الدول الأفريقية الحفاظ عليها والاكتفاء بعلاقات للتعاون والتنسيق .

وبادئ ذى بدء فإن كلا التوجهين ، برغم اختلاف الغاية التى يسعى كل منهما إلى تحقيقها ،إلا أنهما يتفقان فى التسليم بضرورة وجود دول مستقلة ذات سيادة يتم انطلاقا من هذه الحقيقة التفكير فى البحث عن الإطار الذى يجمع بينها. لذا لابد من التعرف على كل التوجهين المذكورين وموقف ميثاق أديس أبابا منهما .

أ- التوجه التكاملى (الوحدوى) :

وقد تزعمه رئيس غانا الراحل قوامى نكروما . فقد كان يرى ضرورة أن تنشأ منظمة يتحقق من خلالها إنشاء دولة اتحادية فيدرالية أو ما أطلق عليه

---

(٤) أنظر تفصيلات ذلك : الدكتور مصطفى سلامة حسين : المنظمات الدولية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠ ، ص ٢٨٤ وما بعدها .

الولايات المتحدة الأفريقية [٥] . إن هذا التوجه لم يكن يستند إلى مجرد الرغبة فى تقليد ومحاكاة تجارب إقليمية أخرى ، أو التعلق بأهداب أمل عزيز المنال يدخل فى دائرة ما ينبغى أن يكون . فالزعيم الراحل كان يرى أن تحقيق الوحدة الفورية بين الدول الافريقية ضرورة حتمية لاعتبارات متعددة [٦] .

إن هذا التوجه تكرر وبصورة أخرى فى مبادرة العقيد معمر القذافى بالدعوى إلى إنشاء الاتحاد الأفريقى [٧] .

وفى ضوء هذه الاعتبارات ، صاغ الرئيس نكروما خطة لتحقيق الوحدة الأفريقية الفورية [٨] .

ب- التوجه الانفصالى :

يستند هذا التوجه وينطلق من حقيقة التفاوت والتنوع القائمين بين الدول الأفريقية ، خصوصا مع اتساعها الهائل [٩] . وإذا كان هذا التوجه تسيطر عليه اعتبارات موضوعية ، فإنه لا يخفى على أحد أنه كان يغذى هذا التوجه الدول الاستعمارية بعد رحيلها شبه الكامل عن مستعمراتها السابقة . فالدول المذكورة كانت – حينذاك – لا ترغب فى رؤية أفريقيا متآلفة فى حركتها وبالتالى فقدان الفرص فى التدخل فى شئونها ، واستمرار استغلال مواردها .

وأيا كانت بواعث ، ودوافع التوجه الانفصالى ، فإن تحقيقه يتطلب الاقتصار [١٠] على مجرد أقامة منظمة للتعاون الاختيارى بين الدول الأفريقية ، تسعى إلى مجرد التنسيق فيما بينها .

---

(٥) أنظر المرجع السابق .
(٦) من ذلك مواجهة أطلق عليه الأستعمار الجديد ، ومشكلة الحدود بين الدول الافريقية ، وتدعيم سياسة عدم الانحياز ، وتحقيق أمال الشعوب الأفريقية . أنظر تفصيلات ذلك : الدكتور بطرس غالى ، المرجع السابق ص ٥٤ .
(٧) أنظر : سامية بيبرس : قمة سرت الخامسة وإعلان الاتحاد الأفريقى ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١٤٤ ، إبريل ٢٠٠١ ص ٢٠٥ – ٢٠٧ .
(٨) الدكتور بطرس غالى ، المرجع السابق ، ص ٧٢-٧٣ .
(٩) المرجع السابق ، ص ٧٤ .
(١٠) الدكتور مصطفى سلامة حسن ، المرجع السابق ، ٢٨٦ .

جـ- المحاولة الظاهرة للميثاق للتوفيق بين التوجهين وترجيح التوجه الانفصالى :

بمطالعة نصوص ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية والموقع عليه فى أديس أبابا عام ١٩٦٣ ، يمكن أن نقرر أن هذا الميثاق حاول التوفيق إلى حد ما بين التوجه الوحدوى ، والتوجه الانفصالى . غير أن هذه المحاولة تبدو – لنا – ظاهرية أكثر منها حقيقية .

فقد يبدو لأول وهلة ونظراً لوجود بعض النصوص ، أننا بصدد منظمة وحدودية الاتجاه . ولكن يتمعن النظر فى نصوص أخرى ، وذات أهمية نجد أن التوجه الانفصالى هو الذى كتب له الانتصار .

١-مظاهر التوجه الوحدوى :

-ما جاء فى الديباجة من أن الدول الأفريقية بإنشائها منظمة الوحدة الأفريقية فإنها سعت "بارادة مشتركة لتوطيد التفاهم بين شعوبنا (شعوبها) ، والتعاون بين دولنا (دولهم) استجابة لآمال شعوبنا (شعوبها) فى تدعيم الأخوة والتضامن فى **نطاق وحدة أكبر** تحظى الاختلافات القومية والإقليمية" .

-أن أول الأهداف التى تسعى إلى تحقيقها المنظمة – طبقا لنص المادة الأولى – **دعم وحدة دول أفريقيا وتضامنها** .

ومع ذلك ، فإن التوجه الوحدوى يصبح بعيد المنال ، إن لم يكن صعب التحقيق فى ظل وجود نصوص تبرهن وتؤكد على الأخذ بالتوجه الأنفصالى .

٢- مظاهر التوجه الانفصالى :

-ما جاء بالديباجة من أن المنظمة تم انشاؤها من أجل المحافظة على سيادة الدول الأعضاء .

-اعتبار التنسيق والتعاون بين الدول – طبقا لنص المادة الأولى (ب) – الهدف من عمل المنظمة . فالهدف ليس توحيد سياسات الدول ، بل مجرد التنسيق . وفارق كبير بين التنسيق وما يتطلبه من مجرد الاتفاق على حد أدنى من الأهداف والوسائل المحدودة ، والتكامل أو الوحدة ما يقتضيه ذلك من تنفيذ

تدابير موحدة أو تكاملية تشمل الأهداف والوسائل معا وصولا إلى الأندماج .

–اعتبار المساواة فى السيادة واحترام سيادة كل دولة عضو من أهم المبادئ التى تسير عليها المنظمة (المادة الثالثة الفقرات ١ ، ٢ ، ٣. وبذلك تبقى المنظمة أسيرة لأرادات الدول الأعضاء ، ولا توجد فرصة لتوحيدها نظوا لخطر المساس بسادتها .

أمام هذه النصوص والممارسات المؤكدة لها عبر أكثر من أربعين عاما يظهر ويتأكد أن التوجه الأنفصالى نظريا وعمليا هو المسيطر على منظمة الوحدة الأفريقية ، ويعد بالتالى الفلسفة التى تستند إليها .

إن التوجه الانفصالى السائد والمعتمد من ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية ليس مجرد انتقاء اختيارى لتوجه معين ، بل – هو فى الحقيقة – انعكاس وترجمة لحقيقة أكبر اتساعا وأكثر رسوخا ، وهى أن نقطة البدء لمعالجة الشئون الأفريقية تتمثل فى أن الاستقلال وحدة – ولأجيال متعاقبة وبتضحيات غالية – كان الهدف الأسمى لكل شعب أفريقى .

لذا ، كان الحفاظ عليه من خلال التمسك المتزمت من جانب الدول الأفريقية بسيادتها . وعليه ، فكما توقعنا منذ أكثر من خمسة عشر عاما [(١١)] ، فإن مثل هذه الدول لن تبدأ فى تغيير التوجه نحو التمسك المفرط بسيادتها إلا بعد مرور سنوات عديدة ، يوم أن تدرك أن حتمية تقييد سيادتها جزئيا وتدريجيا لابد منه مراعاة لاعتبارات أكثر ضرورة ، واستجابة لحقائق العصر . وهذا ما تحقق بالسعى لأنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية .

٢– تفعيل الجماعة الاقتصادية الافريقية :

يعد التكامل أمراً لا مناص منه للدول الأفريقية . فعلى هذه الدول مثل غيرها أن تنضوى فى نطاق أحد صور التكامل الأقليمى من مناطق تجارة حرة مروراً بالاتحاد الجمركى والسوق المشتركة والاتحاد الاقتصادى وصولا إلى التكامل الاقتصادى الشامل . فالتكامل يعد أحدى السمات الرئيسية للعالم المعاصر . إن الدول الأفريقية تعانى من أوضاع اقتصادية فى غاية السوء

(١١) أنظر – لنا – التنظيم الدولى ، مطبعة الأشعاع الإسكندرية ١٩٨٥ ، ص ٨٦ .

للتدهور المستمر فى اقتصاديات هذه الدول التى اضيرت أبلغ الضرر من جـواء الانكماش الاقتصادى العالمى العميق وحيث تعانى من وطأة نظام ظـالم وغـير منصف فى العلاقات الاقتصادية الدولية . أضافة إلى تفـاقم مشـاكل الجفـاف والكوارث الطبيعية .

لذا ، يغدو التكامل – فى هذه الأحوال – من الحلول الفعالة ، ولاسـيما أن الدول الأفريقية تزجر بالموارد الطبيعية ، والبشرية مما يساعد على أنجاز هـذا المسعى .

إن الدول الأفريقية أدركت أهمية هذا التكامل سواء بالبدء بإنشاء تجمعـلت فيما بين بعضها والبعض الآخر ، أو باتخاذ خطوات متتالية من أجـل التعـاون الاقتصادى فى إطار منظمة الوحدة الأفريقية [١٢] .

وهكذا ، فأنه بحلول الثالث من يونيو ١٩٩١ قام القادة الأفارقة بـالتوقيع على معاهدة أبوجا لإنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية .

إن تأسيس الجماعة الاقتصادية الأفريقية يجئ لتحقيق التكامل الاقتصـادى بين الدول الأفريقية . ومثل هذا المسعى يمثل تقدما ملحوظا يتخطى ما اقتصـر عليه ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية من تواضع باعتماد هدف التعاون والتنسـيق للمنظمة ، والذى يعد أدنى المراحل التنظيمية .

وبناء عليه ، تم تحديد هدف التكامل لدول هذه الجماعة ، والذى يتحقـق على مرحلتين : المرحلة الأولى بتشجيع التعاون بين الدول الأفريقية فـى كـل المجالات من خلال التنسيق والتطابق لسياسات الجماعات الاقتصاديـة القائمـة والمستجدة (المادة ٤/١ ث ، د) .

أما المرحلة الأخرى فيتم انجازهـا للوصـول إلـى تنميـة اقتصاديـة واجتماعية وثقافية وتكاملن الاقتصاديات الأفريقية ، من أجل زيـادة الاعتمـاد الاقتصادى الذاتى ، وتحقيق تنمية داخلية ذاتية (المادة ٤/١) . أى انجاز التكـامل الشامل بين دول الجماعة الاقتصادية الأفريقية .

لقد اعتمدت اتفاقية أبوجا لعام ١٩٩١ منهجا متدرجـا بتحديـد مراحـل

([١٢]) أنظر – لنا – الجماعة الاقتصادية الافريقية ، المقالة السابقة ، ص ٢١٣-٢١٤ .

مختلفة لتحقيق التكامل المنشود على النحو التالى وبنت الهدف منها [١٣] .

وبالوصول إلى المرحلة الأخيرة ، يتم إقامة الاتحاد الاقتصادى والتى تتضمن :

١–تدعيم وتقوية بنيان السوق الأفريقية المشتركة ، حيث يتم منح حرية الانتقال ليشمل الشعوب والسلع ورؤوس الأموال ، والخدمات ، وحق الإقامة ..الخ .

٢– تكامل القطاعات ، وبصفة خاصة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية ، مع تأسيس سوق واحدة ، واتحاد نقدى واقتصادى .

٣– الانتهاء من إنشاء الاتحاد النقدى الأفريقى ، وتأسيس بنك مركزى أفريقى ، وعملة أفريقية .

٤– انشاء البرلمان الأفريقى ، وانتخاب الأعضاء بطريق الاقتراع العام المباشر .

٥– تأسيس المشروعات الأفريقية متعددة الجنسية فى كل القطاعات .

٦– إنشاء الأجهزة التنفيذية للجماعة .

ومن أجلت انجاز هذه الخطوات ، وبلوغ هذه المراحل قررت اتفاقية أبوجا تأسيس أجهزة متعددة أهمها :

١–الجمعية ومنحتها اختصاصات شاملة وتتشكل من الرؤساء الأفارقة .

٢– مجلس الوزراء ويضم وزراء منظمة الوحدة الأفريقية .

---

(١٣) ١–المرحلة الأولى (خمس سنوات) : مرحلة تدعيم الجماعات الاقتصادية القائمة (المادة ٦/٢/أ) .
٢–المرحلة الثانية (ثمانى سنوات) تثبيت الأوضاع القائمة مع التحرك نحو تحسينها إلى الأفضل (المادة ٦/٢/ب) .
٣– المرحلة الثالثة (عشر سنوات) إنشاء منطقة تجارة حرة واتحاد جمركى لكل جماعة إقليمية قائمة (المادة ٦/٢/ث) .
٤– المرحلة الرابعة (سنتان) التنسيق والتوافق بين الاتحادات الجمركية القائمة وصولا إلى الإتحاد الجمركى المشترك (المادة ٦/٢/د) .
٥– المرحلة الخامسة (أربع سنوات) : تأسيس المشتركة الأفريقية (المادة ٦/٢/س) .
٦– المرحلة السادسة (خمس سنوات) أقامة الاتحاد الاقتصادى (المادة ٦/٢/ف) .

٣- البرلمان الأفريقى . ٤- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية.

٥- محكمة العدل ٦- الأمانة العامة .

٧- اللجان المتخصصة .

٨- صندوق التضامن والتنمية والتعويض

٩- البنك المركزى الأفريقى (١٤) .

وهكذا ، فإنه وكما سبق لنا أن انتهينا ، فإن مغزى ما أتت به اتفاقية أبوجا يتمثل فى السعى لكى يصبح التكامل الأفريقى شاملا لكل المجالات . بل أن نص المادة ٢/٦/ف يفضى إلى القول بأن الجماعة الاقتصادية الأفريقية – لدى تأسيسها – لن يقتصر دورها على النواحى الاقتصادية ، بل سيمتد ليشمل المجالات الأخرى حتى السياسية منها .

وبذلك تتأكد حقيقة أنه إذا كان قادة الدول الأفريقية لدى إبرام ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية لم يتمكنوا من وضع أسس التكامل الأفريقى ، فإن أولئك الذين وضعوا اتفاقية إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية ، قد تداركوا هذا التقصير الذى كان يبرره صعوبة الموافقة على التفكير فى انجاز التكامل المنشود فى المرحلة المبكرة من العلاقات الأفريقية التالية مباشرة للحصول على الاستقلال .

يضاف إلى ذلك أن الدول الأفريقية بمقتضى اتفاقية أبوجا ، ونتيجة لاتباع المنهج الشامل فى تغطية لكل القطاعات ، قد عبرت عن استعدادها لتقييد سيادتها فى مجالات تدخل فى نطاق الشئون السيادية مثل العملة والنقد ..الخ .

إن ما تقدم يوضح أن الدول المذكورة ، قد انتقلت إلى مرحلة جديدة من العلاقات فيما بينها : فلم تعد هذه الأخيرة تقتصر على مجرد التعاون ، والتنسيق ، بل حدث تغيير نوعى يتمثل فى العمل على تحقيق التكامل بما ينطوى عليه من تقييد لسيادة الدول الأفريقية فى هذا الإطار سواء بالنسبة لمجالات التكامل والتى تتناول قطاعات أساسية من اقتصادها القومى ، أو

(١٤) أنظر المقالة السابقة ، ص ٢٣٠ وما بعدها .

بالنسبة للاختصاصات التى تم منحها لأجهزة الجماعة الاقتصادية الأفريقية"[١٥].

وبرغم كل ما تقدم ، فإن الجماعة الاقتصادية الأفريقية بقيت مرتبطة من الناحية القانونية ، أرتباطا وثيقا بمنظمة الوحدة الأفريقية . أن ذلك الارتباط لا يستمد بصورة ضمنية ، وإنما بشكل صريح من خلال اتفاقية ابوجا ذاتها .

فالمادتان ١/٩٨، ٩٩ من اتفاقية الجماعة توضحان أن المعاهدة المنشئة لها وملاحقها تشكل قسما مكملا أو متمما لكل من منظمة الوحدة الأفريقية ، وميثاقها .

ورغبة من واضعى المعاهدة على تأكيد هذا الارتباط ، فلقد أوردوا مجموعة من النصوص التي تعد – فى رأينا – ترجمة لهذا الارتباط وتحقيقه على النحو التالى :

فالجهاز الأعلى للجماعة الاقتصادية الأفريقية يتكون من الجمعية التى تضم رؤساء الدول والحكومات الأفريقية (المادة الثامنة) وهذا هو نفس مستوى التمثيل فى منظمة الوحدة الأفريقية : وما ينطبق على الجمعية يسرى على أجهزة الجماعة الأخرى والموازية لأجهزة المنظمة : مجلس الوزراء [١٦] ، الأمانة العامة [١٧] ..الخ . هذا إلى الخضوع لذات القواعد المالية للمنظمة [١٨].

أن هذا الوضع أدى إلى نوع من ازدواجية الوظائف بين المنظمة والجماعة التى باتت تشمل كلا من المجالات ، والأجهزة ، إضافة إلى استحداث أجهزة جديدة لا تندرج فى إطار الأجهزة القائمة فى منظمة الوحدة الأفريقية .

ففيما يتعلق بازدواجية الوظائف المتعلقة بالمجالات : فإنه وفقا لما ورد فى المادة الثانية من الميثاق ، فإن المنظمة تعمل فى إطار التنسيق والتعاون ابين الدول فى مجالات : التعاون السياسى والدبلوماسى ، والاقتصادى ، والتربوى والثقافى ، والصحى ، والدفاع الأمن . فإذا القينا نظرة عامة على المعاهدة نجد أن فى نصوص متعددة مباشرة الجماعة الاقتصادية لوظائف فى

(١٥) المقالة السابقة ، ص ٢٣٧-٢٣٨ .
(١٦) المواد ١١ ، ١٢ ، ١٣ من المعاهدة والمواد ١٢ ، ١٣ ، ١٤ من الميثاق .
(١٧) المواد ٢١ ، ٢٢ ، ٢٣ من المعاهدة والمواد ١٦ ، ١٧ ، ١٨ من الميثاق .
(١٨) المادتان ١/٨٢ ، ٨٥ من معاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية .

ذات المجالات اضافة إلى مجالات جديدة كحقوق كحقوق الإنسان والبيئة والعلم والتكنولوجيا .

أما بالنسبة للأجهزة المنظمة ، فإن معاهدة أبوجا وكما سبق الإشارة تعهد إلى ذات أجهزة المنظمة بوظائف متعددة . فكأن الأجهزة تباشر نوعين من الوظائف : وظائف طبقات للميثاق وأخرى طبقا للمعاهدة .

وأخيراً ، فإن المعاهدة استحدثت أجهزة جديدة كالبرلمان الأفريقى والبنك المركزى الأفريقى ، ومحكمة العدل ، وصندوق التنمية والتعويض أن هذه الأجهزة الجديدة لن تندرج فى البنيان التنظيمى لمنظمة الوحدة الأفريقية مما يثير التساؤلات عن استقلاليتها .

وترتيبا على ما تقدم ، فإنه أصبح من الواضح بروز الصعوبات التالية :

الصعوبة الأولى : ازدواجية الوظائف وتنوعها التى تباشرها أجهزة منظمة الوحدة الأفريقية أمام وفقا لميثاق أديس أبابا أو لمعاهدة أبوجا .

الصعوبة الثانية : عدم وجود اطار محدد يضم الأجهزة المستحدثة التى أتت بها معاهدة أبوجا .

الصعوبة الثالثة والأخيرة : عدم إمكانية تحقيق الأهداف المتوخاة لكل من الميثاق والمعاهدة بفعاليته .

لا غرو والحال كذلك ، أنه إضافة إلى ما تم تسجيله من تقدم ملموس فى الإطارات الإقليمية الأخرى غير الأفريقية ، أن بدأ التفكير فى مواجهة هذا الوضع .

لذا ، فإن دعوة ليبيا إلى تأسيس للاتحاد الأفريقى وجدت الاستجابة لها . وهكذا ، ورد فى ديباجة القانون التأسيس للاتحاد الأفريقى إشارة رؤساء أفريقيا عن قناعتهم "بالحاجة إلى التعجيل بعملية تنفيذ المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية بغية تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية فى أفريقيا ، والتصدى – بصورة أكثر فعالية – للتحديات التى تفرضها العولمة .

وتأكيدا لذلك أقر القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى مجموعة من الأحكام

تؤكد توافر الإرادة لدى الدول الأفريقية لتفعيل الجماعة الاقتصادية الأفريقية من ذلك :

١–حلول القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى محل ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية [١٩] . إن مؤدى ذلك أن المنظمة ككيان قانونى بأجهزتها واختصاصاتها وأهدافها ومبادئها قد حل محلها الاتحاد الأفريقى . ونتيجة لذلك ، فإن الازدواج السابق الإشارة إليه فى أداء الوظائف لم يعد قائما .

فالأجهزة ستؤدى المهام المنصوص عليها فى القانون التأسيسى . فإذا أضفنا لذلك أن الجماعة الاقتصادية الأفريقية ستتدرج فى إطار الاتحاد لم يعد للازدواج المشار إليه سابق أى وجود .

٢– أنه إذا كانت المنظمة سيحل محلها الاتحاد ، فإن الجماعة الاقتصادية الأفريقية ستخضع لأحكام القانون التأسيسى . فالأولوية لهذا القانون على أى أحكام فى المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية لا تتفق معها أو تعارضها (المادة ٢/٣٣ من القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى) .

ما معنى ما تقدم ؟

من قراءة لأحكام القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى يتبين أن ما تضمنته اتفاقية أبوجا من أحكام يبقى سارياً . غاية الأمر أن الجماعة الاقتصادية باتت أهدافها تتدرج فى إطار الاتحاد الأفريقى وتشكل جزءاً منه . فإذا أدركنا هذه الحقيقة ، وتذكرنا ما سبق بيانه باتساع أهداف الجماعية الاقتصادية الأفريقية ، فغن الأمر لن يخرج عن أن الاتحاد الأفريقى سيعمل من خلال الجماعة ولصالحها . وهكذا ، فالاتحاد جاءت من أجل تفعيل الجماعة ، وكان المحفز لإجراء هذا التعديل الجذرى فى الإطار التنظيمى الذى يحكم العلاقات فيما بين الدول الأفريقية .

ويؤكد ذلك مقدما انضواء أجهزة الجماعة المختلفة سواء تلك الموازية

---

(١٩) تنص الفقرة الأولى من المادة ٣٣ على أن "يحل هذا القانون محل ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية . غير أن الميثاق يظل ساريا لفترة انتقالية مدتها سنة واحدة أو لمدة أخرى يحددها لمؤتمر بعد دخول هذا القانون خير التنفيذ .

لأجهزة المنظمة أو المستحدثة فى القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى .

ثانياً : محاور تحقيق الاتحاد الأفريقى :

استناداً إلى اعتماد ثلاثة وثلاثين مادة تكفل القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى ببيان الأهداف والمبادئ والإطار التنظيمى لهذا الكيان .

١-الأهداف :

أشارت ديباجة القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى إلى مجموعة من التوجهات العامة لواضعى هذا القانون . إذ هذه التوجهات لا تخرج عن اظهار اهتمامات رؤساء الدول والحكومات الأفريقية ، ومن ثم إعلان تصميم على مواجهة التحديات القائمة .

من ذلك استلهام الأهداف والمبادئ التى أرساها ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية ، ومعاهدة أبوجا ، وتسجيل الاعتزاز بدور المنظمة ، والتصدى للتحديات التى تواجه القارة الأفريقية وتأكيد الحاجة إلى التعجيل بتنفيذ اتفاقية تأسيس الجماعة الاقتصادية الأفريقية .

إن ما سبق ليس إلا ربطا وبيانا للتطور المستقبلى للإطار التنظيمى الأفريقى بعدم اغفال الإطار القائم من ناحية ، والإشارة إلى أن الإطار المستقبلى غير منبت الصلة بما تم سابقا من ناحية أخرى .

إضافة إلى ما تقدم ، ثمة فقرات وردت فى الديباجة اشارت إلى مسائل التنمية الشاملة ، وتعزيز حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون وحل المنازعات ...الخ .

إن مثل هذه الإشارات لا تخرج عن كونها إشارات ذات مغزى بأن الاتحاد الأفريقى يسعى ليس فقط إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية ، بل أيضا إلى انجاز أهداف أخرى مرتبطة بها وصولا إلى انجاز الإطار التنظيمى الجديد .

منظورا إلى ما تقدم ، يمكن الشروع فى بيانه أهداف الاتحاد الأفريقى . إن نظرة عامة إلى الأهداف التى أتى بها القانون التأسيس للاتحاد الأفريقى تظهر أن واضعية قد أسرفوا فى سرد هذه الأهداف . وإذا كانت دراستنا

لأهداف منظمة الوحدة الأفريقية قد أسفرت عن استخلاص وجود ثلاثة أهداف للمنظمة[٢٠]، فإن مطالعتنا لأهداف الاتحاد الأفريقى تظهر وجود ثلاث مجموعات من الأهداف : أهداف أساسية ، وأهداف مساعدة ، وأهداف خارجية.

أ- الأهداف الأساسية :

وتشمل انجاز التكامل وصولا لتحقيق الوحدة . فالفقرة (ج) من المادة الثالثة من القانون التأسيسى تشير إلى أن من أهداف الاتحاد "التعجيل بتكامل القارة السياسى والاجتماعى والاقتصادى . إن هذه الفقرة يجب ربطها بالفقرة (أ) التى تصدرت الأهداف وبينت أن الاتحاد تم تأسيسه من أجل "تحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الأفريقية" .

ونظرة عامة لهذين الهدفين الأساسيين تظهر أنهما ليس إلا محاولة للجمع بين ما ورد فى ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية من العمل على دعم وحدة دول أفريقيا وتضامنها (المادة الأولى) ، وما جاءت به اتفاقية أبوجا لإنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية من العمل على التكامل بين هذه الدول (المادة ٤/١/أ) .

إن ذلك يؤكد ما سبق بيانه بأن القانون التأسيسى لم ينشأ من فراغ وإنما جاء لتجاوز الفلسفة التى استند إليها ميثاق المنظمة ، ولتفعيل ما أتت به اتفاقية أبوجا .

ب- الأهداف المساعدة :

بادئ ذى بدء ، فإن هذه الأهداف ليست أقل أهمية من الأهداف الأساسية فالحقيقة أن كل هدف مساعد فى حد ذاته له وزن مؤثر ، وقيمة يعتد بها . غاية الأمر أن الأهداف المساعدة فى مجموعها يجب أن ينظر إليها فى إطار الغاية من إنشاء الاتحاد الأفريقى . فهى أى الأهداف المساعدة بمراعاتها يصبح الطريق مفتوحا أمام تحقيق التكامل والوحدة بين الدول الأفريقية .

---

(٢٠) هدف خارجى : تحرير القارة من الاستعمار . هدف داخلى : التعاون والتنسيق – هدف خارجى : التعاون الدولى . أنظر – لنا . المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩٠ وما بعدها .

بناء على هذا التوضيح ، فإن واضعى القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى مجاراة لما تم الأخذ به سابقا فى كل من ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية وفى اتفاقية أبوجا لتأسيس الجماعة الاقتصادية الأفريقية ، وللتطورات الدولية المعاصرة ، تم النص على الأهداف التالية :

أ-الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أرضيها واستقلالها (الفقرة ب من المادة الثالثة) أن هذا هدف مفترض ، ولا يمكن اسقاطه . فجميع صور وأساليب العلاقات تنطلق من حقيقة التسليم بسيادة الدولة الأعضاء . حقيقة ثمة تقييد للسيادة لدى الشروع فى التكامل الأقليمى . ولكن مثل هذا التقييد يتم من خلال أرادة الدولة المعنية ولا يفرض عليها . إضافة إلى ذلك ، فإنه وبرغم مرور عقود على استقلال الدول الأفريقية ، فأنه لم يكن من المستطاع أغفال الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء . هذا إلى جانب أن الدفاع هذه السيادة ووفقا لما ورد فى الفقرة محل الدراسة مرتبط بوحدة الاراضى والاستقلال . إذ لا معنى للسيادة مع احتلال أو ضمت أراضى لدولة من الدولة .

ولقد كان يحسن بواضعى القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى من الإشارة إلى أن السيادة مع تأكيدها لابد أن تراعى العمل على انجاز التكامل المنشود . ولكن يبدو أن ذلك قد يكون مفهوما ضمنيا بالربط بين الفقرة ب وبقية فقرات المادة الثالثة ، والتى يغلب عليها طابع العمل على تحقيق الوحدة والتضامن بين الدول أعضاء الاتحاد الأفريقى .

الأهداف الفرعية ، ومنها :

-هدف تعزيز السلام والأمن والاستقرار فى القارة (المادة ٣/و) .

إن أهمية هذا الهدف تكمن فى أن السلام والأمن والاستقرار شرط أساسى لانجاز التكامل الاقتصادى فبدون تحقيق المناخ السياسى المطلوب ، صبح جهود التكامل غير قابلة للتنفيذ . وهكذا ، فإن هناك ارتباطا تبادليا بين الأوضاع السياسية . والأوضاع الاقتصادية . فكل نوع يؤثر فى الآخر تأثيرا مباشراً . أن ذلك أن دل على شئ فإنما يدل على أدراك رؤساء وحكومات الدول الأفريقية للأحوال السياسية المضطربة التى تشهدها القارة الأفريقية ،

وانعكاساتها وتداعياتها على مسيرة العمل التكامل .

هدف تعزيز المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية والحكم الرشيد (المادة ٣/ز) .

لم يستطع واضعو القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى أغفال مقتضيات العولمة من الناحية السياسية ، وتطلعات الشعوب الأفريقية فى هذا الشأن . لذا ، جاء النص على ضرورة تعزيز المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية والحكم .

إن الهدف المذكور يتأكد من ربطة بالمبدأ الوارد فى الفقرة (ح) والذى يقضى بوجوب تعزيز وحماية حقوق الإنسان . فالديمقراطية وحقوق الإنسان صنوان غير قابلين للانفصال . ويلاحظ أن القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى قام من ناحية بالربط بين أحكامه والميثاق المذكور ، بل ذكر المواثيق الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان والشعوب . إن ذلك توجه يوسع من نطاق تقدير مدى مشزوعية سياسات الدول الأفريقية فى نطاق حقوق الإنسان .

إن هذا الجانب السياسى إن دل على شئ فإنما يدل على أن الدول الأفريقية قد خطت خطوة كبيرة للأمام بالإدراك مؤخرا أنه لا تنمية اقتصادية بدون مشاركة شعبية ، ومؤسسات ديمقراطية . فهذه المشاركة ، وتلك المؤسسات المعززة بحقوق الإنسان تمنح ضمانة فعالة لدفع مسيرة التكامل الإقليمى الأفريقى .

أما ما تبقى من أهداف فهى ليست إلا تأكيدا للهدفين الرئيسيين التكامل والواحدة . فمن ذلك تعزيز التنمية المستدامة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية (المادة ٣/ى) ، والتعاون فى جميع مبادئ النشاط البشرى (المادة ٣/ك) ، وتنسيق ومواءمة السياسات بين المجموعات الاقتصادية القائمة والمستقبلية (المادة ٣/ك) ، وأخيرا التعجيل بتنمية القارة عن طريق البحث فى كافة المجالات وخاصة مجالى العلم والتكنولوجيا (المادة ٣/م) .

جـ- الأهداف الخارجية :

تعتمد القارة الأفريقية اعتماداً كبيرا على علاقاتها الخارجية "إن أكثر

الدول حاجة للتعاون الدول الأفريقية : فهى من ناحية فى أشد الحاجة إلى المساندة الدولية لجهودها من أجل مواجهة مشاكل التخلف . ومن ناحية أخرى، ففى التعاون الدولى وما يستلزمه من الالتزام بمبادئ معينة ما يمكنها من الحفاظ على استقلالها وتدعيمه . ومن هنا ينبع أدراك الدول الافريقية لأهمية التعاون الدولى" (٢١) .

إن هذه الحقيقة كانت ماثلة أمام واضعى القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى . لذا تم النص على ضرورة "تشجيع التعاون الدولى مع الأخذ فى الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة . الإعلان العالمى لحقوق الإنسان (المادة ٣/هـ). ولم يكتف القانون التأسيسى بهذا النص ، حيث تم إضافة عدة نصوص تتصل مظاهر هذا التعاون الدولى .

فمن ناحية ، فإنه يجب العمل على اتخاذ الدول الأفريقية مواقف موحدة حول المسائل ذات الاهتمام للقارة وشعوبها والدفاع عنها (المادة ٣/د) .

ومن ناحية أخرى ، فلابد من تهيئة الظروف اللازمة التى تمكن القارة من لعبت دورها المناسب فى الاقتصاد العالمى والمفاوضات الدولية (المادة ٣ط) .

وأخيرا فإن الدول الأفريقية عليها "العمل مع الشركاء الدوليين ذوى الصلة للقضاء على الأوبئة التى يمكن الوقاية منها وتعزيز الصحة الجيدة فى القارة (المادة ٣/ن) .

وبتحديد الأهداف ، فإن واضعى القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى قاموا بالنص على المبادئ التى يعمل من خلالها الاتحاد .

٢- المبادئ :

للمبادئ أهميتها . فهى تحدد السبل لبلوغ الأهداف المتفق عليها وبقدر ما تتمتع به المبادئ من تحديد ووضوح بقدر ما يمكن للإطار التنظيمى أن يحقق الاهداف من إنشائه بفعالية منشودة .

---

(٢١) أنظر – لنا – المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩٥ .

ونظرة عامة على المبادئ التى جاء بها القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى يتبين أن هذا القانون قد تبنى مجموعتين من المبادئ : المجموعات الأولى مبادئ تقليدية أما المجموعة الأخرى فتشمل مبادئ جديدة بعضها مفترض ، والبعض الآخر مستحدث فى إطار المنظمات الدولية .

المجموعة الأولى : المبادئ التقليدية :

وهى ليست إلا تكراراً لما تم النص عليه فى ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية ، من ذلك :

١–مبدأ المساواة والترابط بين الدول الأعضاء (المادة ٤/أ) . وهذا مبدأ أساسى وسائد فى العلاقات بين الدول الأفريقية . فلا توجد هيمنة أو وضع متميز لدولة أفريقية على أخرى (٢٢) .

٢– مبدأ تسوية الخلافات بين الدول الأعضاء فى الاتحاد بوسائل مناسبة يقررها المؤتمر (المادة ٤/هـ) . إن هذا المبدأ لابد من ربطه بما ورد فى الفقرة وبوجوب منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها بين الدول الاعضاء فى الاتحاد ، وكذلك الفقرة ط التى نصت على ضرورة التزام الدول اعضاء الاتحاد بالتعايش السلمى بينهما .

٣– مبدأ عدم تدخل أى دولة عضو فى الشئون الداخلية لدولة أخرى (المادة ٤/ز) : إن إعادة التأكيد على هذا المبدأ كان أمراً لابد منه فى مواجهة الانتهاكات المستمرة له من ناحية (٢٣) ، والمبادئ الجديدة التى أخذ بها – كما سنرى – القانون التأسيسى والتى تؤجج النزاع بينها وبين مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية للدول الأعضاء .

المجموعة الثانية المبادئ الجديدة :

لم يكن من المتوقع أن يقتصر واضعو القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى على مجرد التأكيد على المبادئ الراسخة فى العلاقات بين الدول الأفريقية

---

(٢٢) المرجع السابق ، ص ٢٩٣ .

(٢٣) أنظر حول الصراع بين مبدأ عدم التدخل فى الشئون الداخلية وغيره من المبادى . الدكتور مصطفى سلامة حسين ، ازدواجية المعاملة فى القانون الدولى العام ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٧ ص ٦٦ وما بعدها

فظهور مفاهيم جديدة ، وتطور أخرى كان ماثلا أمامهم . لذا تم النص على مجموعتين من هذه المبادئ : المجموعة الأولى نطلق عليها مبادئ مفترضة والأخرى مبادئ مستحدثة .

المبادئ المفترضة :

وهى مبادئ إما لتسجيل الممارسات أو لمواكبة التطور أو تقتضيها طبيعة الرابطة الاتحادية . فتسجيل الممارسات يتضح من خلال من أنه وأن كان لم يتم النص فى ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية على مبدأ استمرارية الحدود على وضعها الحالى "خوفاً من أنه لن يجوز الموافقة الجماعية للدول الأعضاء"[٢٤]، فإنه وبعد مرور أكثر من أربعين عاما على تأسيس المنظمة ، لم تجد الدول أعضاء الاتحاد الأفريقى مناصا من النص فى المادة ٤/ب على مبدأ "احترام الحدود القائمة عند نيل الاستقلال " . أن هذا المبدأ يعد كما سبق – لنا – أن أكدنا ترجيحا لاعتبارات الاستقرار على اعتبارات العدل أو الانصاف"[٢٥] وما احوج الاتحاد الجديد لأن تتوافر له مقتضيات الاستقرار بداية من تثبيت الحدود .

أما بالنسبة لمواكبة التطور ، فيتجلى بإفساح المجال نحو عدمن اقتصار التمثيل فى المنظمات الدولية على ممثلى الحكومات . لذا ، جاء فى القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى لينص على مبدأ مشاركة الشعوب الأفريقية فى انشطة الاتحاد (المادة ٤/ب) ، والذى يعزز منه التأكيد على احترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد [٢٦] .

المبادئ المستحدثة :

وهى متنوعة المجالات :

١–ففى المجال الأمنى (العسكرى) التزمت الدول الأعضاء بمبدأ وضع

---

(٢٤) الدكتور بطرس غالى : المرجع السابق ص ٧٠ .
(٢٥) الدكتور مصطفى سلامة حسين ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص ٢٩٤.
(٢٦) ثمة قدر من الصياغة السيئة فى القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى : فاحترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد تم النص عليها مرة فى إطار الأهداف (المادة ٣/ز ، ح) ومرة أخرى فى نطاق المبادئ (المادة ٤/م) . ويبدو أن واضعى القانون يخلطون بين الهدف والمبدأ !

سياسة دفاعية مشتركة للقارة الأفريقية (المادة ٤/د) . أن ذلك يجئ متوافقا من ناحية مع طبيعة الرابطة الاتحادية التى أنشأها القانون التأسيسى ، ولمواجهة حالات الأخلال بالأمن فى أفريقيا والالتجاء إلى تكوين قوات متعددة الجنسية أو من دول معينة فى حالات متعددة (ليبريا – سيراليون) . أن هذا المبدأ يرسى ولأول مرة فكرة الأمن القومى الأفريقى .

ويتصل بهذا المبدأ ، مبدأ إضافى اخر وذو أبعاد .خطيرة . فيحق للدول الأعضاء طلب التدخل من الاتحاد لإعادة السلام والأمن (المادة ٤/ى) .

إن مقتضى هذا المبدأ أنه لدى وجود أضطراب أو منازعات داخلية فإن للاتحاد أن يتدخل لإعادة السلام والأمن . أى أقرار مبدأ تدخل قوات الاتحاد وانغماسها فى شئون داخلية لأحدى الدول الأعضاء . أن ذلك الأمر ليس من السهولة بمكان فى ظل حقيقيتين لا يمكن إغفالهما :

الحقيقة الأولى : إمكانية وجود تنازع على السلطة بين جهتين داخل الدولة الواحدة . عندئذ يثور التساؤل لمن الأحقية فى طلب التدخل . وغير خاف على أحد أن الاعتبارات السياسية هى التى تحكم مثل هذه الأوضاع [٢٧].

الحقيقة الأخرى : أن التدخل المفترض من جانب الاتحاد قد يصطدم بضلوع أو انغماس إحدى أو بعض الدول الأعضاء فى النزاع الداخلى المعنى مما يؤدي النزاع بالمواجهة مع دول أعضاء .

إن طلب التدخل المذكور كان من الممكن قبوله يوم أن نكون فى إطار رابطة اتحادية فيدرالية تتمتع السلطات الفيدرالية باختصاصات محددة فى هذا الشأن . وهذا ما لم يأخذ به القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى .

وفى المجال السياسى ، فإن القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى احتراما لهدف تعزيز المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية ، أقر مبدأ هاما وهو مبدأ أدانة ورفض التغيرات غير الدستورية للحكومات (المادة ٤/ع).

إن هذا المبدأ يشكل تطوراً جذريا فى الحياة السياسية للدول الأفريقية

---

(٢٧) أنظر فى ذلك : الدكتور مصطفى سلامة حسين : ازدواجية المعاملة فى القانون الدولى العام ، المرجع السابق ، ص ٨٥ وما بعدها .

فهذه الدول عانت ، ولفترات طويلة من ظاهرة الانقلابات العسكرية ، وما ترتب على ذلك من تداعيات . لذا ، فإن أقرار مبدأ رفض التغيرات غير الدستورية للحكومات يؤذن ، ويبشر ببداية عهد جديد فى أفريقيا التى ستلزم دولها بأحداث التغيرات داخليا عن الطريق الديمقراطى ويبدو أن أقرار المبدأ السابق يجئ مواكبة لما اتبعته من قبل منظمة الدول الأمريكية ، وتبنته منظمة الأمم المتحدة بشأن هايتى [٢٨] .

أما فى المجال الإنسانى ، فإنه مع تزايد التوجه الدولى نحو التدخل فى مواجهة الحالات الجسيمة للانتهاكات التى تلحق بالإنسان والشعوب [٢٩] ورصد ممارسات عديدة فى هذا الشأن منها أفريقيا [٣٠] ، لم يجد واضعو القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى مناصا من أقرار مبدأ "حق الاتحاد فى التدخل فى دولة عضو طبقا لما يقرره المؤتمر فى ظل ظروف خطيرة متمثلة فى جرائم الحرب والابادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية [٣١] .

مع إقرار هذا المبدأ ، فإنه لابد من وضع ضوابط لتنظيم حق التدخل ، وسيما أن الدول الأفريقية فى إطار مجموعة دول العالم الثالث تحفظت على التدخل الدولى فى هذا الشأن [٣٢] .

يضاف إلى ذلك أقرار مبدأ احترام الحياة البشرية وعدم الإفلات من العقوبة والاغتيالات السياسية والأعمال الإرهابية والأنشطة التخريبية .

الإطار التنظيمى

نصت المادة الخامسة من القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى على أن للاتحاد الأجهزة التالية :

---

(٢٨) أنظر دكتور مصطفى سلامة : المظاهر الجديدة لتقييد الاختصاص الداخلى للدول : مجلة الحقوق – الإسكندرية ١٩٩١ ، العدد الرابع .

(٢٩) أنظر دكتور مصطفى سلامة حسين : التعامل الدولى مع أزمة كوسوفو . مجلة الحقوق – الإسكندرية ٢٠٠١ العدد الثانى .

(٣٠) من ذلك رواندا التى أنشأ لها مجلس الأمن محكمة خاصة بمقتضى القرار ٩٥٥ .

(٣١) وهى تقريبا ذات الجرائم المنصوص عليها فى نظام روما لعام ١٩٩٨ بشأن المحكمة الجنائية الدولية .

(٣٢) أنظر فى ذلك : د. عماد جاد حق التدخل الدولى . مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، الأهرام ، ٢٠٠١ ص ٢٧-٣١ .

١-أ- مؤتمر الاتحاد .

ب- المجلس التنفيذى .

جـ- برلمان عموم أفريقيا .

د- محكمة العدل .

هـ- اللجنـــة .

و- لجنة الممثلين الدائمين .

ز- اللجان الفنية المتخصصة .

ح- المجلس الاقتصادى الاجتماعى .

ط- المؤسسات المالية .

٢- أى أجهزة قد يقرر المؤتمر إنشاءها .

ونظرة شاملة على هذه الأجهزة مجتمعة تفضى إلى تسجيل الملاحظـــات التالية :

الملاحظة الأولى : أن الأجهزة المذكورة لا تخرج عن ثلاث مجموعات.

المجموعة الأولى : وتضم ذات الأجهزة القائمـــة فـــى منظمـــة الوحـــدة الأفرقية : فمؤتمر الاتحاد هو ذاته مجلس رؤساء الدول والحكومات ، والمجلـس التنفيذى هو ذاته مجلس وزراء المنظمة ، واللجنة هى ذاتها الأمانـــة العامـــة . وهذا ما ينطبق أيضا على اللجان الفنية المتخصصة .

المجموعة الثانية : وتضم الأجهزة المنصوص عليها فى اتفاقيـــة ابوجـــا لتأسيس الجماعة . الاقتصاديـــة الأفريقيـــة : البرلمـــان ، ومحكمـــة العـــدل ، والمؤسسات المالية .

المجموعة الثالثة والأخيرة ، وهى أجهزة استحدثها القـــانون التأسيســـى للاتحاد الأفريقى : لجنة الممثلين الدائمين - المجلس الاقتصادى والاجتماعى .

الملاحظة الثانية : أن عمل اجهزة الاتحاد يكاد يرتبـــط بصفـــة أساســـية

بمؤتمر الاتحاد . فهذا الجهاز ذات اختصاص شامل وعام ، بحيث أن ما من عمل مؤثر ، أو تدبير مهم يتم إلا عن طريق مؤتمر الاتحاد .

لقد تكلفت المادة التاسعة من القانون التأسيسى للاتحاد بتجديد اختصاصات هذا الجهاز [٣٣] . ويرجع ذلك للمستوى الرفيع لتمثيل الدول فى هذا الجهاز وإلى أن الرؤساء هم عصب وأساس السلطة ومحورها فى الدول الأفريقية .

الملاحظة الثالثة : أنه خارج نطاق الأجهزة التنفيذية والتى لا يخرج دورها عن وظائف تنسيقية [٣٤] أو تمهيدية [٣٥] ، فإن واضعى القانون التأسيسى قد احالوا إلى بروتوكولات خاصة تحديد طريقة تشكيلها ومهامها[٣٦].

الملاحظة الرابعة : باستعراض الأجهزة المختلفة للاتحاد الأفريقى يمكن الانتهاء مقدما إلى أن بعضها يملك اختصاص اتخاذ القرار (المؤتمر – المجلس التنفيذى – البرلمان – المؤسسات المالية) ، والبعض الألف يملك اختصاص الرقابة (المؤتمر بالنسبة للأجهزة الأدنى – البرلمانى – المحكمة) .

الملاحظة الخامسة : أن قرارات المؤتمر والمجلس التنفيذى تصدر بالاجماع ، وأن تعذر بأغلبية ثلثى الدول الأعضاء فيما عدا المسائل الإجرائية فيكتفى بالأغلبية البسيطة [٣٧] .

([٣٣]) حددت المادة التاسعة من القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى مهام المؤتمر فيما يلى :
١-أ- تحديد السياسات المشتركة للاتحاد . ب- استلام وبحث التقارير والتوصيات الصادرة عن الأجهزة الأخرى للاتحاد واتخاذ القرارات بشأنها .
جـ- بحث طلبات الأنضمام إلى عضوية الاتحاد . د- إنشاء أى جهاز للاتحاد .
هـ- مراقبة تنفيذ سياسات وقرارات الاتحاد وضمان الالتزام بها من قبل جميع الدول الاعضاء . و- اعتماد ميزانية الاتحاد ز- اصدار توجيهات إلى المجلس التنفيذى حول إدارة النزاعات والحروب والحالات الطارئة الأخرى واستعادة السلام ح- تعيين رئيس اللجنة أو نائبه أو نوابه وأعضاء اللجنة وتحديد مهامهم ومدة ولايتهم .
٢- ويجوز للمؤتمر تفويض أى من سلطاته ومهامه لأى من أجهزة الاتحاد .

([٣٤]) من ذلك المجلس التنفيذى فى جميع الشئون حيث له التنسيق (المادة ١٣) وأن كانت له دون تحديد سلطة اتخاذ القرارات .

([٣٥]) اللجان الفنية المتخصصة (المادة ١٥) والمجلس الاقتصادى والاجتماعى والثقافى (المادة ٢٣) ولجنة الممثلين الدائمين (المادة ٢١) .

([٣٦]) المادة ٢/١٧ (برلمان عموم افريقيا) – المادة ٢/٢٨ (محكمة العدل) .

([٣٧]) المادة ١/٧ بالنسبة للمؤتمر ، والمادة ١/١١ بالنسبة للمجلس التنفيذى .

الملاحظة السادسة والأخيرة : تكلفت المادة الثالثة والعشرون بيان العقوبات والتى اقتصرت فقط على الحرمان من حق التحدث فى الاجتماعات والتصويت وتقديم المرشحين لأى منصب فى الاتحاد أو الاستفادة من انشطة أو التزامات الاتحاد [٣٨] .

* * *

إن كل ما تقدم من قواعد وأحكام ، وبرغم توافر نصاب الثلثين من التصديقات على القانون التأسيسى للاتحاد الأفريقى يبقى قابلاً لعدم السريان فى ظل نص الفقرة الأولى من المادة ٣٣ التى نصت على أن ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية يبقى سارياً لفترة انتقالية مدتها سنة واحدة أو لمدة أخرى يحددها المؤتمر بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ . إن هذا الحكم الانتقالى سيظل خاضعا لتقدير الدول فى هذا الشأن .

---

(٣٨) علاوة على ذلك يجوز أن تخضع أى دولة عضو لا تلتزم بقرارات وسياسات الاتحاد لعقوبات أخرى مثل حرمانها من إقامة روابط للنقل والاتصالات مع دول اعضاء أخرى أو أى إجراءات أخرى ذات طابع سياسى أو اقتصادى يحددها المؤتمر .