AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي

UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone 251115 517700
Website: www.africa-union.org

مؤتمر الاتحاد الإفريقي
الدورة العادية الثالثة عشرة
سرت، الجماهيرية العظمى، 1-3 يوليو 2009

ASSEMBLY/AU/7 (XIII)

تقرير رئيس المفوضية
عن منع التغييرات غير الدستورية للحكومات
وتعزيز قدرة الاتحاد الإفريقي على
معالجة هذه الأوضاع

تقرير رئيس المفوضية عن منع التغييرات غير الدستورية للحكومات وتعزيز قدرة الاتحاد الأفريقي على معالجة هذه الأوضاع

أولا- **مقدمة:**

1- خلال الدورة العادية الثانية عشرة المنعقدة في أديس أبابا من 1 إلى 4 فبراير 2009، اعتمد مؤتمر الاتحاد الإفريقي المقرر ASSEMBLY/AU/DEC.220 (XII) بشأن عودة ظهور كارثة الانقلابات العسكرية في أفريقيا. وأعرب المؤتمر في هذا المقرر عن قلقه الشديد تجاه عودة هذه الظاهرة إلى إفريقيا، مشيرا إلى أنها تشكل تقهقرا سياسيا خطيرا، وتراجعا لا يقل خطورة في العمليات الديمقراطية، وتهديدا للسلم والأمن والاستقرار في القارة وداعيا الدول الأعضاء إلى اتخاذ موقف صارم لا لبس فيه من أجل وضع حد لهذه الكارثة.

2- إن المؤتمر:

1) أدان بشدة الانقلابين العسكريين اللذين وقعا بجمهورية موريتانيا الإسلامية في 6 أغسطس 2008، وفي جمهورية غينيا في 23 ديسمبر 2008، وكذلك محاولة الانقلاب في جمهورية غينيا بيساو في 23 نوفمبر 2008.

2) ساند القرارات التي اتخذها مجلس السلم والأمن تجاه هذه البلدان الثلاثة، وخاصة تلك المتعلقة بالعودة فورا إلى النظام الدستوري، طالبا في هذا الصدد من المفوضية العمل على تنفيذها بكل دقة.

3) أكد مجددا تمسك الاتحاد الأفريقي الشديد بأحكام المادتين 4 (ع) و30 من القانون التأسيسي، والبروتوكول المؤسس لمجلس السلم والأمن، ومقرر الجزائر العاصمة الصادر في يوليو 1999، وإعلان لومي الصادر في يوليو 2009 حول التغييرات غير الدستورية للحكومات.

4) دعا بإلحاح الدول الأعضاء التي لم توقع/تصدق حتى الآن على الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم، إلى التوقيع/التصديق عليه لكي تدخل هذه الوثيقة الهامة حيز التنفيذ.

3- طلب المؤتمر من رئيس المفوضية تقديم توصيات ملموسة لتنفيذ إجراءات وقائية ملائمة ضد التغييرات غير الدستورية للحكومات ولزيادة فعالية وتطور قدرات الإنذار المبكر والمساعي الحميدة وجهود الوساطة، بما يشمل هيئة الحكماء. وطلب أيضا من شركاء الاتحاد الأفريقي أن يساندوا بقوة القرارات المتخذة من جانب مجلس السلم والأمن وأجهزة الاتحاد الأفريقي الأخرى المختصة، بشأن التغييرات غير الدستورية للحكومات.

4- إن هذا التقرير الذي يعرض على المؤتمر تنفيذا للمقرر المذكورة أعلاه يشكل استثارة تمهيدية للأفكار هدفها تسهيل مداولات المؤتمر وتمكين المفوضية من إثراء وثيقتها لكي تستطيع تقديم توصيات أشمل إلى الدورة العادية القادمة للمؤتمر في يناير 2010. في البداية يستعرض التقرير وثائق الاتحاد المتعلقة بالتغييرات غير الدستورية للحكومات ويشير إلى ردود فعل الاتحاد تجاه التغييرات غير الدستورية التي حدثت منذ أغسطس 2008. ويخلص إلى إبداء ملاحظات حول الإجراءات التي يمكن أن يتخذها الاتحاد الأفريقي لفرض عقوبات أشد بخصوص التغييرات غير الدستورية للحكومات والحيلولة دون وقوعها.

ثانيا- **وثائق منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي حول التغييرات غير الدستورية للحكومات:**

5- في أواخر التسعينات بالذات، بدأت منظمة الوحدة الأفريقية تسعى إلى إيجاد ردود على مشكلة التغييرات غير الدستورية للحكومات وذلك في سياق تعميق عملية إشاعة الديمقراطية التي انطلقت في بداية العقد. وهكذا، خلال الدورة العادية الخامسة والثلاثين المنعقدة في الجزائر من 12 إلى 14 يوليو

1999، اعتمد مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الإفريقية مقررين بشأن مسألة التغييرات غير الدستورية للحكومات.

6- ففي المقرر AHG/DEC.141 (XXXV)، بعد إعادة تأكيد الأحكام الواردة في ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والتذكير بالإعلان العالمي حول الديمقراطية المعتمد من قبل المجلس البرلماني المشترك المجتمع في دورته العادية الحادية والستين بعد المائة (161) في القاهرة يوم 16 سبتمبر 1997، وبروح مقرر هراري حول التغييرات غير الدستورية للأنظمة، أقر المؤتمر بأن مبادئ الحكم الرشيد والشفافية وحقوق الإنسان، تعتبر عناصر ضرورية لإقامة حكومات نيابية مستقرة تساهم في منع النزاعات. وفي المقرر AHG/DEC.142 (XXXV) بعد تأكيد عزمه على إقامة مؤسسات قوية وديمقراطية لضمان حماية المبادئ المذكورة في المقرر AHG/DEC.141 (XXXV)، فإن المؤتمر:

1) قرر ضرورة قيام الدول الأعضاء التي وصلت إلى الحكم من خلال طرق غير دستورية بعد قمة هراري باستعادة الشرعية الدستورية قبل انعقاد القمة المقبلة وإلا تعرضت هذه الحكومات لعقوبات تفرضها منظمة الأفريقية حتى تتم استعادة الديمقراطية إليها.

2) طلب من الأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية أن يظل متابعة بنشاط للتطورات في تلك البلدان وأن يساعدها على وضع برامج بهدف عودة البلدان إلى الحكم الدستوري والديمقراطي وتقديم تقرير إلى الدورتين العاديتين الحادية والسبعين لمجلس الوزراء والسادسة والثلاثين لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات حول التقدم المحرز في هذا الشأن.

7- تم اتخاذ هذين المقررين في سياق تميز بوقوع انقلابات عسكرية في جزر القمر في أبريل 1999، غداة مؤتمر أنتاناناريفو بين الأطراف القمرية، الذي دعا إلى عقده الاتحاد الأفريقي لإيجاد تسوية للأزمة الانفصالية في جزيرة أنجوان، وكذلك في أعقاب حدوث الانقلاب في النيجر يوم 9 أبريل

من نفس السنة. وفي هذا البلد الأخير تزامنت الإطاحة بالرئيس بار ماينا سارا مع اغتياله في ظروف أثارت استنكار واسع النطاق.

8- خلال الدورة العادية السادسة والثلاثين (36) المنعقدة في لومي بتوجو من 10 إلى 12 يوليو 2000، اعتمد مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية إعلان لومي حول إطار عمل بشأن التغييرات غير الدستورية للحكومات. وشكل هذا الإعلان مرحلة هامة في صياغة منهاج شامل من قبل المنظمة القارية، لمشكلة التغييرات غير الدستورية للحكومات وخاصة الانقلابات العسكرية. ويتمحور الإعلان حول أربعة محاور: مجموعة من القيم المشتركة من أجل إقامة حكم ديمقراطي، تحديد مفهوم التغيير غير الدستوري للحكومة، الإجراءات والأعمال التي قد تتخذها منظمة الوحدة الإفريقية تدريجيا لمواجهة كل تغيير غير دستوري لأي حكومة، وإنشاء آلية للتنفيذ.

9- فيما يتعلق بالنقطة الأولى، تضمن الإعلان المبادئ الواردة أدناه كعناصر أساسية للقيم والمبادئ المشتركة من أجل إشاعة الديمقراطية في البلدان الأفريقية:

1) اعتماد دستور ديمقراطي يكون إعداده ومضمونة وطريقة مراجعته مطابقة للمبادئ الديمقراطية المتفق عليها عموما.
2) احترام الدستور وأحكام القانون وغير ذلك من النصوص التشريعية المعتمدة من قبل البرلمان.
3) الفصل بين السلطات، واستقلالية القضاء.
4) تعزيز التعددية السياسية وكل شكل من أشكال الديمقراطية التشاركية بما في ذلك تعزيز دور المجتمع المدني وضمان التوازن بين الرجال والنساء في العملية السياسية.
5) قبول مبدأ التناوب الديمقراطي على السلطة والاعتراف بما للمعارضة من دور تؤديه.
6) تنظيم انتخابات حرة ونزيهة طبقا للنصوص المعمول بها.

7) ضمان حرية التعبير وحرية الصحافة بما في ذلك ضمان وصول جميع العناصر السياسية الفاعلة إلى وسائل الإعلام.
8) الاعتراف دستوريا بالحقوق الأساسية والحريات طبقا لما ورد في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لعام 1981.
9) ضمان وتعزيز حقوق الإنسان.

10 يشير الإعلان إلى أن الاحترام الدقيق لهذه المبادئ وتعزيز المؤسسات الديمقراطية سوف يقللان بقدر كبير من مخاطر حدوث انقلابات عسكرية عبر القارة. ويؤكد الإعلان بالفعل أن التجربة قد بينت أن التغييرات غير الدستورية ترتبط بعدم احترام هذه القيم والمبادئ المشتركة للحكم الديمقراطي.

11 يعطي الإعلان التعريف التالي للتغيير، غير الدستوري للحكومات:

1) انقلاب عسكري ضد حكومة منبثقة عن انتخابات ديمقراطية.
2) تدخل مرتزقة لقلب حكومة منبثقة عن انتخابات ديمقراطية.
3) تدخل جماعات منشقة مسلحة أو حركات متمردة لقلب حكومة منبثقة عن انتخابات ديمقراطية.
4) رفض حكومة تتولى زمام السلطة تسليمها إلى الحزب الفائز إثر انتخابات حرة وعادلة ونزيهة.

12 ينص الإعلان على أنه في حالة حدوث تغيير غير دستوري في دولة عضو، يتعين على الرئيس الحالي والأمين العام، نيابة عن منظمة الوحدة الأفريقية، أن يدينا فورا وعلانية مثل هذا التغيير، ويطلبا إعادة النظام الدستوري سريعا. كما يجب على الرئيس الحالي والأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية، إبلاغ مدبري التغيير غير الدستوري بوضوح ودون لبس بأن تصرفهم اللاشرعي لن يتسامح فيه أو تعترف به منظمة الوحدة

الأفريقية بأي حال من الأحوال. وفي هذا الشأن، ينبغي للرئيس الحالي والأمين العام أن يركزا على الانسجام في العمل على المستويات الثنائية والإقليمية الفرعية والدولية. ويتعين على الجهاز المركزي لآلية منظمة الوحدة الأفريقية لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها أن تعقد لاحقا اجتماعا عاجلا لبحث المسألة.

13 بعد رد الفعل الأولى المتمثل في إدانة التغيير غير الدستوري من قبل الجهاز المركزي، يتعين اتخاذ الإجراءات التالية:

1) تمنح فترة أقصاها ستة شهور لمدبري التغيير غير الدستوري لكي يعيدوا النظام الدستوري إلى البلاد. وخلال هذه الفترة يتم تعليق عضوية الحكومة المعنية من أجهزة صنع القرار لمنظمة الوحدة الأفريقية. وعلاوة على العقوبات المقررة في المادة 115 من اللائحة المالية لمنظمة الوحدة الإفريقية، لا يجوز للحكومات المعنية المشاركة في اجتماعات الجهاز المركزي ولا في دورات مجلس الوزراء أو مؤتمر القمة لمنظمة الوحدة الإفريقية. غير أن هذا التعليق لا يؤثر على صفة الدولة المعنية كعضو في منظمة الوحدة الأفريقية، وبالتالي لا يعفيها من احترام التزاماتها الأساسية تجاه المنظمة، بما في ذلك سداد مساهمتها المالية في الميزانية العادية لمنظمة الوحدة الأفريقية.

2) خلال هذه الفترة، ينبغي للأمين العام أن يسعى جاهدا إلى جمع الوقائع المحيطة بالتغيير غير الدستوري للحكومة وإجراء الاتصالات الملائمة مع القائمين به، بغية معرفة نواياهم ومقاصدهم. ويتعين على الأمين العام أن يبحث عن مساهمة قادة وشخصيات من إفريقيا في شكل ضغوط معنوية تمارس في جو من الكتمان على مدبري التغيير غير الدستوري لكي يتعاونوا مع منظمة الوحدة الأفريقية كما يتعين عليه أن يحصل على تعاون المجموعة الإقليمية التي ينتمي إليها البلد المعاني من الأزمة.

14 عند انتهاء فترة التعليق لمدة ستة شهور، يتعين اعتماد مجموعة من العقوبات المحدودة والمستهدفة ضد النظام الجديد الذي يرفض بعناد إعادة النظام الدستوري. ويمكن لهذه العقوبات أن تشمل رفض منح التأشيرات لمرتكبي التغيير غير الدستوري، وتقييد الاتصالات مع السلطات الجديدة، وفرض قيود تجارية عليها، الخ... ولتطبيق نظام العقوبات المذكور، ينبغي لمنظمة الوحدة الإفريقية أن تسعى للحصول على التعاون من جانب الدول الأعضاء والمجموعات الإقليمية والأمم المتحدة وسائر أعضاء المجتمع الدولي. وضمانا لفعالية هذه الإجراءات، ينص الإعلان على أن الجهاز المركزي بمستوياته الثلاثة (السفراء، الوزراء، رؤساء الدول الحكومات) هو المكلف بعلمية التنفيذ. ولهذا الغرض، تم الاتفاق على إنشاء لجنة فرعية للعقوبات تابعة للجهاز المركزي تتألف من خمسة أعضاء يتم اختيارهم على أساس مبدأ التمثيل الإقليمي.

15 إن القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي الذي اعتمد كذلك خلال قمة لومي، يرفض رفضا باتا لا لبس فيه، التغييرات غير الدستورية للحكومات. وينص القانون التأسيسي في مادته 30 على أن الحكومات التي تصل إلى السلطة بوسائل مخالفة للدستور لا تقبل منها المشاركة في أنشطة الاتحاد". وامتدادا لهذا الإجراء ولالتزام الاتحاد الأفريقي لتعزيز المبادئ الديمقراطية عموما، فإن البروتوكول المتعلق بإنشاء مجلس السلم والأمن والمعتمد في دوربان بجنوب أفريقيا في يوليو 2002، يشير، في ديباجته، إلى وثائق الاتحاد الأفريقي حول التغييرات غير الدستورية للحكومات كما ينص البروتوكول، في مادته 7 (ز) المخصصة لسلطات هذا الجهاز، "على أن مجلس السلم والأمن يفرض، وفقا لإعلان لومي، عقوبات كلما حدث تغيير غير دستوري للحكومة في بلد عضو". وفي نفس السياق، فإن المادة 37 من قواعد الإجراءات لمؤتمر الاتحاد، التي تحمل عنوان "عقوبات للتغييرات غير الدستورية للحكومات" والتي تتناول مجددا الأحكام الواردة

في إعلان لومي، وتنص في فقرتها 5 على "أن المؤتمر يطبق على الفور عقوبات ضد النظام الذي يرفض العودة إلى النظام الدستوري".

16في يناير 2007، اعتمد مؤتمر الاتحاد الميثاق الأفريقي للديمقراطية والانتخابات والحكم. وزيادة على التعريف بالتغييرات غير الدستورية للحكومات كما هو وارد في إعلان لومي، يضيف إليه الميثاق ما يلي: "كل تعديل أو كل مراجعة للدساتير أو للنصوص القانونية يمس بمبادئ التناوب الديمقراطي" (المادة 23 (5)). ويعزز بقدر كبير نظام العقوبات الواجب تطبيقها في حالة حدوث تغيير غير دستوري. وبالفعل، علاوة على تعليق البلد المعني، ينص الميثاق في حالة تغيير غير دستوري على اتخاذ الإجراءات التالية: عدم مشاركة القائمين بالتغيير غير الدستوري، في الانتخابات المنظمة لإعادة النظام الدستوري ومنعهم من شغل مناصب المسؤولية في المؤسسات السياسية للدولة، ومحاكمتهم من قبل الهيئات المختصة للاتحاد الأفريقي وإمكانية قيام مؤتمر الاتحاد بتطبيق أشكال أخرى من العقوبات بما فيها العقوبات الاقتصادية.

17من ناحية أخرى، ينص الميثاق على أن بإمكان مؤتمر الاتحاد فرض عقوبات ضد كل دولة طرف تحرض على إجراء تغيير غير دستوري في دولة أخرى أو تسانده. كما ينص على رفض الدول الأعضاء استقبال أو منح حق اللجوء لمدبري التغييرات غير الدستورية والتوقيع على اتفاقات ثنائية، واعتماد وثائق قانونية حول تسليم المجرمين وتبادل المساعدة القضائية. وقد وقع على الميثاق حتى اليوم ثماني وعشرون دولة عضوا وصدقت عليه دولتان. ويحتاج الميثاق إلى خمسة عشر تصديقا لكي يصبح ساري المفعول.

ثالثا- **الأوضاع الحالية للتغييرات غير الدستورية للحكومات وما يقوم به الاتحاد الإفريقي من جهود:**

18كما سبق ذكره، فإن مقرر مؤتمر الاتحاد جاء نتيجة عودة ظهور كارثة الانقلابات العسكرية بما وقع من تغيير غير دستوري في موريتانيا وغينيا وما أعقبه من هجوم على مقر إقامة رئيس الدولة في غينيا بيساو وغداة الانتخابات التشريعية في 16 نوفمبر 2008. وبعد دورة مؤتمر الاتحاد، شهدت مدغشقر تغييرا غير دستوري في مارس 2009، بينما اغتيل رئيس دولة غينيا بيساو في مطلع شهر مارس 2009.

19في موريتانيا، أطاح انقلاب 6 أغسطس 2008 بنظام الرئيس سيدي ولد الشيخ عبد الله المنتخب بصورة ديمقراطية. ويذكر المؤتمر أن انتخاب الرئيس سيدي ولد الشيخ عبد الله جاء تتويجا لفترة انتقالية مثالية لقيت مساندة من الاتحاد الأفريقي وسائر أعضاء المجتمع الدولي. وقد وقع هذا الانقلاب في سياق تميز بتوترات حادة بين الرئيس وبرلمانيين ينتمون إلى الأغلبية الرئاسية. ففي الصباح الباكر من يوم 6 أغسطس قرر رئيس الجمهورية فصل الجنرالات المشتبه في كونهم المحرضين الحقيقيين على حملة الانتقادات البرلمانية. وبعد نشر هذا المرسوم بقليل، لجأ هؤلاء الضباط إلى توقيف رئيس الدولة ورئيس الوزراء، وتنصيب مجلس أعلى للدولة برئاسة الجنرال محمد ولد عبد العزيز الذي كان يشغل منصب قائد كتيبة الحرس الرئاسي وقائد هيئة الأركان الخاص برئيس الجمهورية. وبقي الدستور ساري المفعول. وبصرف النظر عن رئاسة الجمهورية، تم الاحتفاظ بمؤسسات الدولة الأخرى (الجمعية الوطنية، مجلس الشيوخ السلطة القضائية)، إلى جانب الأحزاب السياسية).

20من بين الأسباب التي قدمها المجلس الأعلى للدولة لتبرير الانقلاب، عرقلة مؤسسات الدولة، وتدهور الظروف المعيشية للمواطنين، وتصاعد الإرهاب وتفاقم الفساد، ومحاولة زرع الشقاق بين صفوف قوات الدفاع والأمن من خلال قرار رئيس الجمهورية بعزل القادة الرئيسيين لهذه القوات واستبدالهم

بضباط آخرين. ومن ناحية أخرى، شكلت القوى السياسية المناهضة للانقلاب جبهة وطنية للدفاع عن الديمقراطية من أجل العمل على إعادة الرئيس سيدي ولد الشيخ عبد الله إلى منصبه. وفي أعقاب ذلك، قدم هذا الأخير حصيلة عمله على رأس الدولة مذكراً بالجهود التي بذلتها حكومته من أجل تحسين الوضع الاقتصادي، ومنح مساعدات مالية لم يسبق لها مثيل، واحترام الحريات العامة. وأكد الرئيس سيدي ولد الشيخ عبد الله على أنه لن يدخر أي جهد لإخراج موريتانيا من المهنة التي تمر بها وأنه يحتاج في قيامه بذلك إلى مساعدة وتأييد الجميع لإفشال انقلاب 6 أغسطس 2008 وإعادة النظام الدستوري "بدون مصادمات أو عنف وبعيداً عن الشبهات والحلول التي لا تسوّي المشاكل من جذورها".

21 بعد الانقلاب مباشرة، أصدر رئيس المفوضية بياناً أدان فيه هذا التغيير غير الدستوري. وخلال اجتماعه يوم 7 أغسطس 2008 أدان المجلس كذلك الانقلاب وطالب بعودة النظام الدستوري. وذكر المجلس بنصوص الاتحاد الأفريقي ذات الصلة التي تنص بصفة خاصة على التعليق التلقائي لمشاركة البلد المعني في أنشطة الاتحاد الأفريقي إلى أن تتم إعادة النظام الدستوري. واجتمع المجلس من جديد سبع مرات بعد ذلك لبحث الأزمة في موريتانيا (الاجتماع الـ151 في نيويورك في 22 سبتمبر 2008، الاجتماع الـ156 في 11 نوفمبر 2008، الاجتماع الـ163 في 22 ديسمبر 2008 والاجتماع الـ168 في 5 فبراير 2009، والاجتماع الـ182 في 24 مارس 2009 والاجتماع الـ186 في 6 مايو 2009 والاجتماع الـ192 في 10 يونيو 2009).

رابعا- **<u>الملاحظات:</u>**

22 كما تمت الإشارة إليه سابقا، اعتمد الاتحاد الأفريقي خلال العقد الماضي عددا من الوثائق المتعلقة بمسألة التغييرات غير الدستورية للحكومات. وقد تعلق الأمر في كل مرة بتعزيز عمل الاتحاد الأفريقي (تشديد الإجراءات

التي ينبغي اتخاذها عندما يحدث تغيير غير دستوري للحكومات وإعداد ميثاق حول الديمقراطية والانتخابات والحكم وإعطاء قوة قانونية أكبر لوثائق الاتحاد الأفريقي في هذا المجال، الخ...). يعكس هذا التطور إرادة القادة الأفريقيين في تعزيز العمليات الديمقراطية التي تم الشروع فيها في التسعينات. كما يبرز تكرار حدوث كارثة التغييرات غير الدستورية للحكومات وضرورة العمل المتواصل من أجل إيجاد حلول أنسب لهذه المشكلة.

23 بعد عقد من اعتماد مقرر الجزائر وإعلان لومي، ما زالت التغييرات غير الدستورية للحكومات، لاسيما تلك التي تتم في شكل انقلابات عسكرية، تشكل أحد أخطر التهديدات ضد عملية إشاعة الديمقراطية في القارة، وبالتالي ضد السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا. تعكس التغييرات غير الدستورية للحكومات التي حدثت في موريتانيا وجمهورية غينيا ومدغشقر وكذلك الوضع السائد في غينيا بيساو، خطورة التحديات التي تواجهها القارة في هذا المجال.

24 أمام هذا الوضع، بذل الاتحاد الأفريقي، سواء على مستوى المفوضية أو مجلس السلم والأمن والهيئات المختصة الأخرى للاتحاد، جهودا متواصلة من أجل تسهيل عودة النظام الدستوري إلى البلدان المعنية. تقوم هذه الجهود على الوثائق ذات الصلة للاتحاد الأفريقي وعلى الرفض البات للتغييرات غير الدستورية للحكومات. وقد تمثل عمل الاتحاد الأفريقي فيما يلي: التعليق الفوري لمشاركة البلدان المعنية في أنشطة الاتحاد الأفريقي واعتماد عقوبات عندما تتعنت سلطات الأمر الواقع في عرقلة عملية استعادة النظام الدستوري والعمل بالتعاون مع الأطراف المعنية من أجل إيجاد حلول توافقية تقوم على أساس احترام الأحكام الدستورية السارية.

25 في نفس الوقت، وبناء على الأحكام ذات الصلة لإعلان لومي، عمل الاتحاد الأفريقي عل تعبئة الدعم من قبل شركائه الدوليين. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن الاتحاد الأفريقي استطاع بشكل عام أن يجذب إلى تبني موقفه شركاءه الذين تمت تعبئتهم في إطار مجموعات اتصال دولية. كان دور مجموعات الاتصال هذه هاما. وتجدر الإشارة هنا إلى الإعلان الرئاسي المعتمد من قبل مجلس الأمن في 5 مايو 2009. أعرب مجلس الأمن في هذا الإعلان عن قلقه الشديد أمام عودة ظاهرة التغييرات غير الدستورية للحكومات إلى بعض البلدان الأفريقية كما أعرب عن قلقه بخصوص العنف الذي قد يترتب على هذه الأحداث وكذلك انعكاساتها السلبية على الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للسكان وتنمية البلدان المتضررة مبرزا مدى أهمية استعادة النظام الدستوري بسرعة لاسيما من خلال انتخابات مفتوحة ولشفافة. رحب مجلس الأمن بالمساعي الهامة التي يقوم بها الاتحاد الأفريقي والمنظمات الإقليمية الفرعية طبقا للقرارات والمقررات المتخذة من أجل تسوية النزاعات وحماية حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون والنظام الدستوري في أفريقيا. أشاد مجلس الأمن أيضا بمقرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي الصادر عن دورته العادية الثانية عشرة. أخيرا، أعرب مجلس الأمن عن ارتياحه للإجراءات الوقائية التي اتخذها الاتحاد الأفريقي والمنظمات الإقليمية الفرعية إزاء التغييرات غير الدستورية للحكومات.

26 يجب أن نلاحظ أن النتائج المحرزة حتى اليوم تبقى متباينة: ففي الوقت الذي ترتسم فيه معالم الخروج من الأزمة بشكل توافقي في موريتانيا، رغم الصعوبات الأولية التي تمت مواجهتها خلال تنفيذ الاتفاق الإطاري الموقع في 4 يونيو 2009، ما زالت الترتيبات المتعلقة باستعادة النظام الدستوري

قيد المناقشة بين الملجاشيين؛ فيما يتعلق بغينيا، وبالرغم من الاتفاق بين الأطراف المعنية حول الخطوط العريضة لعملية استعادة النظام الدستوري، لا تزال توجد هناك صعوبات فيما يتعلق بالتنفيذ تهدد، إضافة إلى مشاكل تمويل العملية الانتخابية، استكمال الفترة الانتقالية قبل نهاية سنة 2009. في هذا الصدد، من المهم أن يؤكد مؤتمر الاتحاد دعمه مجددا للجهود المبذولة ويشيد بالتقدم المحرز ويبرز ضرورة إيجاد تسوية للأزمة بالتوافق واحترام دساتير البلدان المعنية.

27 علاوة على هذه الجهود، يبرز تكرار كارثة التغييرات غير الدستورية للحكومات الأهمية التي يكتسيها تعزيز فعالية عمل الاتحاد الأفريقي لمواجهة مثل هذه الأوضاع. يجب ألا يكون الهدف بالضرورة إعداد وثائق جديدة، طالما أن الاتحاد الأفريقي مزود بالوثائق اللازمة في هذا المجال، بل يتعين التنفيذ الفعال للنصوص الموجودة. خلال السنوات الأخيرة، تزودت منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي بوثائق كثيرة تعالج بشكل خاص أو بصورة أشمل مشكلة التغييرات غير الدستورية للحكومات. وفي هذا المنظور، يمكن بحث وإثراء الخيارات الواردة أدناه والتي تدور حول ثلاثة محاور هي: تعزيز فعالية رد فعل الاتحاد الأفريقي تجاه التغييرات غير الدستورية للحكومات؛ القيام بعمل وقائي أكثر نشاطا؛ وكفالة تنسيق أفضل على المستويين الإقليمي والدولي.

تعزيز فعالية رد فعل الاتحاد الأفريقي إزاء التغييرات غير الدستورية:

28 من أجل حماية أفضل من مخاطر التغييرات غير الدستورية، يجب على الاتحاد الأفريقي أن يعزز بشكل كبير ردّ فعله عندما تبرز مثل هذه الأوضاع. ومن الواضح أن من يحاولون الاستيلاء على الحكم بطرق غير

شرعية سوف يفكرون مليا في ذلك قبل القيام بأي محاولة إذا ما أدركوا أن الاتحاد الأفريقي سوف يرد بكل الصرامة المطلوبة على التغييرات غير الدستورية للحكومات وأن محاولاتهم ستبوء حتما بالفشل. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الميثاق الأفريقي حول الديمقراطية والانتخابات والحكم عزز بشكل كبير نظام العقوبات المطبقة في حالة وقوع تغييرات غير الدستورية. ومن البديهي أن هذا النص كفيل إلى حد كبير بردع كل من يحاول الاستيلاء على الحكم بطريقة غير شرعية عن تنفيذ مخططه.

29 على ضوء ما سبق ذكره يتعين القيام بما يلي:

(1) تكثيف الجهود بغية التوقيع والتصديق على ميثاق الديمقراطية والانتخابات والحكم. تم حتى اليوم التوقيع على الميثاق من قبل ثماني وعشرين دولة عضوا وتم التصديق عليه من قبل دولتين عضوين فقط في حين يجب التصديق على الميثاق من قبل خمس عشرة دولة عضوا ليدخل حيز التنفيذ. يجب على المؤتمر أن يدعو مجددا جميع الدول الأعضاء المعنية لتتخذ دون تأخير الإجراءات اللازمة للانضمام إلى الميثاق. ومن جانبها، ستكثف المفوضية، بالتعاون مع هياكل الاتحاد المختصة لاسيما البرلمان الأفريقي، جهودها لتوعية جميع الفاعلين المعنيين بغية التعجيل بعملية التصديق على الميثاق؛

(2) في حالة عدم الحصول على العدد المطلوب من التصديقات قبل موعد القمة القادمة، يجب أن يفكر الاتحاد في اعتماد مقرر يتضمن من جديد أحكام الفصل الثامن من الميثاق حول الديمقراطية والانتخابات والحكم بعنوان "فرض عقوبات في حالة وقوع التغييرات غير الدستورية للحكومات". وقد يتم اعتماد هذا المقرر طبقا لنفس ترتيبات إعلان لومي

الذي قد يحل محلها ويكون إطارا لعمل الاتحاد الأفريقي في حالة وقوع التغييرات غير الدستورية للحكومات؛

(3) الإشارة إلى أن موقف الاتحاد الأفريقي إزاء أي تغيير غير دستوري للحكومات يعززه انسجام عقيدة المنظمة والصفة الآلية للمقررات التي يتعين اتخاذها لاسيما الإدانة الفورية وتعليق مشاركة البلد المعني في أنشطة أجهزة الاتحاد وفرض عقوبات مستهدفة. ومع ذلك ينبغي أن تكون أكثر صرامة وفعالية إذا حظيت بالنسبة لكل بلد بالدعم المباشر لرؤساء الدول والحكومات والذي يتم التعبير عنه إما بمناسبة اجتماع القمة لمجلس السلم والأمن أو من خلال الهيئة العليا للاتحاد الأفريقي، أي المؤتمر.

<u>الوقاية بشكل أفضل من وقوع التغييرات غير الدستورية للحكومات:</u>

30 خلال السنوات الأخيرة، اعتمدت منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي عددا من الوثائق الخاصة بالديمقراطية والحكم الرشيد والانتخابات. وتجدر الإشارة في هذا الصدد، من بين أمور أخرى، إلى الإعلان الرسمي حول الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في أفريقيا ومذكرة التفاهم المعتمدة من قبل قمة رؤساء دول وحكومـــات منظمة الوحدة الأفريقية المنعقدة في دوربان، جنوب أفريقيا، يومي 8 و9 يوليو 2002، حيث تتضمن أحكام الوثيقتين المتعلقة بمسائل الاستقرار، التزامات واضحة حول تعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد؛ ومختلف الوثائق المعتمدة في إطار النيباد، بما في ذلك الآلية الأفريقية للمراجعة المتبادلة بين الأقران؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وبروتوكولاته المختلفة؛ وإعلان منظمة الوحدة

الأفريقية حول المبادئ التوجيهية للانتخابات الديمقراطية في أفريقيا. وتشهد هذه الوثائق وأحكام القانون التأسيسي على تمسك الدول الأعضاء بالحكم الديمقراطي.

31 منذ الثمانينات، أحرزت الدول الأفريقية، دون شك، تقدما لا ريب فيه في مجال إشاعة الديمقراطية ضمن مؤسساتها. و يشهد على هذا التطور المشجع تنظيم الانتخابات الديمقراطية والجهود الرامية إلى إقامة مؤسسات فعالة والتقدم المحرز في مجال حرية الصحافة وبروز مجتمع مدني نشيط. غير أن الطريق لا زال طويلا ليتم بالفعل تعزيز القيم الديمقراطية ومبادئ الحكم الرشيد في القارة. وعليه، يجب العمل من أجل التنفيذ الأمثل للالتزامات التي تعهدت بها الدول ومتابعتها بشكل أفضل بالنظر لأن تعميق عملية إشاعة الديمقراطية، كما أكده إعلان لومي، سيقلل بشكل كبير من مخاطر حدوث أزمات سياسية قد تؤدي إلى تغييرات غير دستورية.

32 على هذا الأساس:

(1) يجب أن يؤكد مؤتمر الاتحاد بقوة على أهمية تنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها الدول الأعضاء في مجال الديمقراطية والحكم الرشيد والانتخابات ودعوتها إلى اتخاذ جميع الإجراءات المطلوبة من أجل تنفيذها الفعال على المستوى الوطني.

(2) يجب أن تشرع المفوضية والهياكل المعنية الأخرى في إطلاق حملة لتعميم الوثائق ذات الصلة للاتحاد الأفريقي من أجل توعية مختلف الأطراف المعنية بشكل أكبر وتسهيل الانضمام إليها على المستويين الوطني والإقليمي.

(3) يجب أن يدرس مجلس السلم والأمن بشكل منتظم التقدم المحرز في عمليات إشاعة الديمقراطية على أساس تقرير سنوي تعده المفوضية بالتعاون مع الهياكل الأخرى المختصة التابعة للاتحاد الأفريقي وعدد

من المؤسسات الشريكة. وتندرج هذه الدراسة في إطار المادة 7 (م) من البروتوكول المتعلق بمجلس السلم والأمن التي تنص على أن هذا الجهاز، يقوم بالتعاون مع رئيس المفوضية و "في إطار المسؤوليات المنوطة به بمتابعة التقدم المحرز في تعزيز الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية واحترام قدسية الحياة الإنسانية من جانب الدول الأعضاء". كما تمكن هذه الدراسة من تقييم منتظم للجهود المبذولة من سبيل إشاعة الديمقراطية في القارة وتحديد التقدم المحرز والتحديات التي يجب التصدي لها.

(4) يتعين تعزيز قدرة الاتحاد الأفريقي على استباق الأحداث من خلال القيام بأعمال وقائية حثيثة. ويتعلق الأمر هنا على وجه الخصوص وعلى أساس المعلومات المستقاة من خلال النظام القاري للإنذار المبكر الذي تسجل عملية إنشائه تقدما ملحوظا، بالاستفادة التامة من هيئة الحكماء والشخصيات الأفريقية البارزة الأخرى من أجل نزع فتيل التوترات وتسوية الأزمات التي قد تؤدي إلى التغييرات غير الدستورية للحكومات. كما قد يستخدم رئيس المفوضية السلطات المسندة إليه من قبل البروتوكول المتعلق بمجلس السلم والأمن للمساهمة بمزيد من الفعالية في الوقاية من الأزمات والتوترات التي من شأنها أن تؤدي إلى التغييرات غير الدستورية.

التنسيق الأفضل على المستويين الإقليمي والدولي:

33 لكي يكون عمل الاتحاد الأفريقي فعالا فيما يتعلق بالتغييرات غير الدستورية، يجب أن يحظى بالدعم الكامل للآليات الإقليمية لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها وشركاء الاتحاد الأفريقي ضمن المجتمع الدولي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن إعلان لومي ينص على أنه في حالة وقوع التغيير غير

الدستوري يجب على رئيس الاتحاد الأفريقي ورئيس المفوضية التأكيد على انسجام العمل على المستويات الثنائية والإقليمية الفرعية والدولية.

34 فيما يتعلق بالآليات الإقليمية على وجه الخصوص، تنص المادة 16 من البروتوكول المتعلق بإنشاء مجلس السلم والأمن على أن هذه الآليات جزء لا يتجزأ من النظام القاري للسلم والأمن التابع للاتحاد الذي تقع على كاهله المسؤولية الرئيسية عن عزيز السلم والأمن والاستقرار في أفريقيا. وفي هذا الصدد، يقوم مجلس السلم والأمن ورئيس المفوضية بمواءمة وتنسيق أنشطة الآليات الإقليمية في مجال السلم والأمن والاستقرار من أجل ضمان تطابق هذه الأنشطة مع أهداف ومبادئ الاتحاد.

35 على ضوء ما سبق:

(1) يمكن لمؤتمر الاتحاد التذكير بمسؤولية الاتحاد بالدرجة الأولى في تعزيز السلام والأمن والاستقرار في القارة. وعليه، فمن الأهمية بمكان، كلما اتخذ الاتحاد قرارا بشأن حالة تغيير غير دستوري، أن تعمل الآليات الإقليمية والاتحاد الأفريقي بشكل منسجم طبقا للأحكام ذات الصلة المتضمنة في وثائق الاتحاد الأفريقي والمسؤولية الرئيسة المنوطة بمجلس السلم والأمن والاتحاد بشكل عام. وفي هذا الصدد، يجب أن يتم في إطار بروتوكول التعاون بين الاتحاد الأفريقي والآليات الإقليمية في مجالي السلم والأمن، ضمان التشاور المنتظم بين المستويين القاري والإقليمي.

(2) يمكن لمؤتمر الاتحاد توجيه نداء قوي إلى الشركاء الثنائيين ومتعددي الأطراف للاتحاد الأفريقي ليدعموا بقوة القرارات التي يتخذها الاتحاد الأفريقي عند حدوث تغيير غير دستوري وتجنب كل عمل قد يضعف جهود الاتحاد الأفريقي ويعطي إشارات مختلفة لمدبري التغييرات غير الدستورية. كما يتعين التأكيد على اعتماد

مجلس الأمن للأمم المتحدة في 19 أغسطس 2008 و5 مايو 2009، إعلانين رئاسيين يدعمان جهود الاتحاد الأفريقي بخصوص مسألة التغييرات غير الدستورية للحكومات من أجل مزيد من الدعم الملموس من جانب المجتمع الدولي لقرارات الاتحاد الأفريقي في هذا المجال.

36 كما سبق تم ذكره آنفا، يعتبر هذا التقرير بمثابة استثارة تمهيدية للأفكار حول متابعة المقرر ASSEMBLY/AU/DEC.220(XII). وعلى أساس مداولات الدورة العادية الحالية لمؤتمر الاتحاد، تود المفوضية إثراء تقريرها بغية تقديم وثيقة وافية في يناير 2010، وهي الوثيقة التي سيتخذ المؤتمر على أساسها القرارات المناسبة.

37 أدان المشاركون بشدة التغيير غير الدستوري الذي حدث في مدغشقر وأشاروا إلى ضرورة عودة النظام الدستوري بسرعة. وأكدوا استعداد منظماتهم وبلدانهم لمواكبة هذه العملية برعاية الاتحاد الأفريقي على أساس الأهداف والمبادئ التالية: تحديد جدول زمني دقيق لإقامة انتخابات حرة نزيهة وشفافة تشارك فيها جميع الأطراف تحت إشراف هيئة انتخابية محايدة تتألف من ممثلي كافة الحركات السياسية، مساهمة جميع الأطراف السياسية والاجتماعية بما في ذلك الرئيس مارك رافالو مانانا والشخصيات الوطنية الأخرى، في البحث عن حل للأزمة، تعزيز التوافق بين الأطراف الملغاشية المعنية، احترام الدستور الملغاشي وكذلك مواثيق الاتحاد الأفريقي ذات الصلة والتزامات مدغشقر الدولية.

38 في هذا الإطار تم الاتفاق على أن يقوم المبعوث الخاصة للاتحاد الأفريقي إلى مدغشقر، بالتعاون الوثيق مع ممثلي المجتمع الدولي في أنتاناريفو، بإجراء اتصالات مع الأطراف الملجاشية للاتفاق معها حول السبل

والوسائل الكفيلة بإعادة النظام الدستوري. وتبعا لهذا القرار قام المبعوث الخاص للاتحاد الأفريقي، بالتعاون مع المبعوثين الخاصين لمجموعة تنمية الجنوب الأفريقي والأمم المتحدة والمنظمة الدولية للفرانكفونية، باستئناف جهود الوساطة منذ 13 مايو 2009. وإن المفاوضات بين الحركات السياسية الأربع المشكلة حول الرؤساء ألبيرت رافي وديدي راتسيرياكا ومارك رافالومانانا وكذلك أندري راجولينا، تناولت بين مسائل أخرى، مبادئ إبرام اتفاق سياسي شامل لضمان فترة انتقالية محايدة سلمية وتوافقية.

39 يضاف إلى هذه الانقلابات العسكرية الوضع في **غينيا بيساو**، المتميزة بعودة ظاهرة الاغتيالات السياسية. ومن الجدير بالذكر هنا الهجوم ضد مقر إقامة الرئيس جواو برنارد فييرا يوم 23 نوفمبر 2008 بعد أسبوع من تنظيم الانتخابات التشريعية التي اعتبرها جميع المراقبين الدوليين أنها قد جرت بشكل مرض. وقد أدان مجلس السلم والأمن هذا الهجوم في اجتماعه الـــ163 المنعقد يوم 22 ديسمبر 2009.

40 في مطلع شهر مارس 2009، تعرض الرئيس نينو فييرا ورئيس هيئة أركان الجيش في غينيا بيساو، للاغتيال من قبل عناصر مسلحة. وقد اعتمد مجلس السلم والأمن، المجتمع في نفس اليوم، بيانا أدان فيه بشدة هذا العمل الشنيع. وبعد تأكيد المبادئ المعلنة في القانون التأسيسي وخاصة احترام قدسية حياة الإنسان وإدانة الاغتيالات السياسية، ورفض الإفلات من العقاب، وكذلك رفض التغييرات غير الدستورية للحكومات، أحاط المجلس علما ببيان القوات المسلحة لغينيا بيساو حول رغبتها في احترام دستور البلاد. وطلب مجلس السلم والأمن فتح تحقيق لتسليط الضوء على هذين الإغتياليين وتقديم مرتكبيهما أمام العدالة. وطبقا لدستور غينيا بيساو، أدى

رئيس الجمعية الوطنية الشعبية رايموندو بيريرا، اليمين كرئيس للجمهورية بالإنابة. وبعد ذلك، اتفقت الأطراف السياسية الملجاشية على تحديد تاريخ 28 يونيو 2009 كموعد للانتخابات.

41 أمام تطور الوضع، قام رئيس المفوضية بتعيين مبعوث خاص لغينيا بيساو في شخص السيد جاو برناردو دي ميراندا، وزير خارجية أنجولا سابقا. وتوجه هذا الأخير إلى بيساو من 21 إلى 27 أبريل 2009 لإجراء مشاورات مع الأطراف المعنية. كما زارت بيساو يومي 26 و27 أبريل بعثة من مجلس السلم والأمن للاجتماع بالعناصر الفاعلة السياسية الرئيسية في البلاد. وتوجه المبعوث الخاص مرة أخرى إلى بيساو من 1 إلى 5 يونيو لتعميق المشاورات مع سلطات البلاد والأطراف الفاعلة المعنية بالعملية الانتخابية.

42 غير أن الوضع في البلاد لا يزال هشا كما يبرهن على ذلك الاغتيال الذي تعرض له يوم 5 يونيو 2009 كل من السيد باسيرو دابو المرشح للانتخابات الرئاسية، والسيد هيلدر بروينكا وزير الدفاع السابق، وكذلك أعمال العنف والتهديدات التي استهدفت المرشحين الآخرين للانتخابات الرئاسية. وقد أدان مجلس السلم والأمن هذه الأعمال بشدة خلال اجتماعه الـــ192 يوم 10 يونيو 2009. وأشار المجلس إلى ضرورة فتح تحقيق مستقل ونزيه لتسليط الضوء على سلسلة الاغتيالات السياسية التي يشهدها هذا البلد منذ مارس 2009، مؤكدا دعمه لإنشاء لجنة لتقصي الحقائق. ومبرزا ضرورة تهيئة ظروف الأمن والاستقرار المطلوبة لإقامة انتخابات حرة، عادلة وشفافة.

خامسا- **الملاحظات**

43 كما تمت الإشارة إليه سابقا، اعتمد الاتحاد الأفريقي خلال العقد الماضي عددا من الوثائق المتعلقة بمسألة التغييرات غير الدستورية للحكومات. وقد تعلق الأمر في كل مرة بتعزيز عمل الاتحاد الأفريقي (تشديد الإجراءات التي ينبغي اتخاذها عندما يحدث تغيير غير دستوري للحكومات وإعداد ميثاق حول الديمقراطية والانتخابات والحكم وإعطاء قوة قانونية أكبر لوثائق الاتحاد الأفريقي في هذا المجال، الخ...). يعكس هذا التطور إرادة القادة الأفريقيين في تعزيز العمليات الديمقراطية التي تم الشروع فيها في التسعينات. كما يبرز تكرار حدوث كارثة التغييرات غير الدستورية للحكومات وضرورة العمل المتواصل من أجل إيجاد حلول أنسب لهذه المشكلة.

44 بعد عقد من اعتماد مقرر الجزائر وإعلان لومي، ما زالت التغييرات غير الدستورية للحكومات، لاسيما تلك التي تتم في شكل انقلابات عسكرية، تشكل أحد أخطر التهديدات ضد عملية إشاعة الديمقراطية في القارة، وبالتالي ضد السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا. تعكس التغييرات غير الدستورية للحكومات التي حدثت في موريتانيا وجمهورية غينيا ومدغشقر وكذلك الوضع السائد في غينيا بيساو، خطورة التحديات التي تواجهها القارة في هذا المجال.

45 أمام هذا الوضع، بذل الاتحاد الأفريقي، سواء على مستوى المفوضية أو مجلس السلم والأمن والهيئات المختصة الأخرى للاتحاد، جهودا متواصلة من أجل تسهيل عودة النظام الدستوري إلى البلدان المعنية. تقوم هذه

الجهود على الوثائق ذات الصلة للاتحاد الأفريقي وعلى الرفض البات للتغييرات غير الدستورية للحكومات. وقد تمثل عمل الاتحاد الأفريقي فيما يلي: التعليق الفوري لمشاركة البلدان المعنية في أنشطة الاتحاد الأفريقي واعتماد عقوبات عندما تتعنت سلطات الأمر الواقع في عرقلة عملية استعادة النظام الدستوري والعمل بالتعاون مع الأطراف المعنية من أجل إيجاد حلول توافقية تقوم على أساس احترام الأحكام الدستورية السارية.

46 في نفس الوقت، وبناء على الأحكام ذات الصلة لإعلان لومي، عمل الاتحاد الأفريقي عل تعبئة الدعم من قبل شركائه الدوليين. ومن الأهمية بمكان الإشارة إلى أن الاتحاد الأفريقي استطاع بشكل عام أن يجذب إلى تبني موقفه شركاءه الذين تمت تعبئتهم في إطار مجموعات اتصال دولية. كان دور مجموعات الاتصال هذه هاما. وتجدر الإشارة هنا إلى الإعلان الرئاسي المعتمد من قبل مجلس الأمن في 5 مايو 2009. أعرب مجلس الأمن في هذا الإعلان عن قلقه الشديد أمام عودة ظاهرة التغييرات غير الدستورية للحكومات إلى بعض البلدان الأفريقية كما أعرب عن قلقه بخصوص العنف الذي قد يترتب على هذه الأحداث وكذلك انعكاساتها السلبية على الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للسكان وتنمية البلدان المتضررة مبرزا مدى أهمية استعادة النظام الدستوري بسرعة لاسيما من خلال انتخابات مفتوحة وشفافة. رحب مجلس الأمن بالمساعي الهامة التي يقوم بها الاتحاد الأفريقي والمنظمات الإقليمية الفرعية طبقا للقرارات والمقررات المتخذة من أجل تسوية النزاعات وحماية حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون والنظام الدستوري في أفريقيا. أشاد مجلس الأمن أيضا بمقرر مؤتمر الاتحاد الأفريقي الصادر عن دورته العادية الثانية عشرة. أخيرا، أعرب مجلس الأمن عن ارتياحه للإجراءات الوقائية

التي اتخذها الاتحاد الأفريقي والمنظمات الإقليمية الفرعية إزاء التغييرات غير الدستورية للحكومات.

47 يجب أن نلاحظ أن النتائج المحرزة حتى اليوم تبقى متباينة: ففي الوقت الذي ترتسم فيه معالم الخروج من الأزمة بشكل توافقي في موريتانيا، رغم الصعوبات الأولية التي تمت مواجهتها خلال تنفيذ الاتفاق الإطاري الموقع في 4 يونيو 2009، ما زالت الترتيبات المتعلقة باستعادة النظام الدستوري قيد المناقشة بين الملجاشيين؛ فيما يتعلق بغينيا، وبالرغم من الاتفاق بين الأطراف المعنية حول الخطوط العريضة لعملية استعادة النظام الدستوري، لا تزال توجد هناك صعوبات فيما يتعلق بالتنفيذ تهدد، إضافة إلى مشاكل تمويل العملية الانتخابية، استكمال الفترة الانتقالية قبل نهاية سنة 2009. في هذا الصدد، من المهم أن يؤكد مؤتمر الاتحاد دعمه مجددا للجهود المبذولة ويشيد بالتقدم المحرز ويبرز ضرورة إيجاد تسوية للأزمة بالتوافق واحترام دساتير البلدان المعنية.

48 علاوة على هذه الجهود، يبرز تكرار كارثة التغييرات غير الدستورية للحكومات الأهمية التي يكتسيها تعزيز فعالية عمل الاتحاد الأفريقي لمواجهة مثل هذه الأوضاع. يجب ألا يكون الهدف بالضرورة إعداد وثائق جديدة، طالما أن الاتحاد الأفريقي مزود بالوثائق اللازمة في هذا المجال، بل يتعين التنفيذ الفعال للنصوص الموجودة. خلال السنوات الأخيرة، تزودت منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي بوثائق كثيرة تعالج بشكل خاص أو بصورة أشمل مشكلة التغييرات غير الدستورية للحكومات. وفي هذا المنظور، يمكن بحث وإثراء الخيارات الواردة أدناه والتي تدور حول ثلاثة محاور هي: تعزيز فعالية رد فعل الاتحاد الأفريقي تجاه التغييرات

غير الدستورية للحكومات؛ القيام بعمل وقائي أكثر نشاطا؛ وكفالة تنسيق أفضل على المستويين الإقليمي والدولي.

تعزيز فعالية رد فعل الاتحاد الأفريقي إزاء التغييرات غير الدستورية:

49 من أجل حماية أفضل من مخاطر التغييرات غير الدستورية، يجب على الاتحاد الأفريقي أن يعزز بشكل كبير ردّ فعله عندما تبرز مثل هذه الأوضاع. ومن الواضح أن من يحاولون الاستيلاء على الحكم بطرق غير شرعية سوف يفكرون مليا في ذلك قبل القيام بأي محاولة إذا ما أدركوا أن الاتحاد الأفريقي سوف يرد بكل الصرامة المطلوبة على التغييرات غير الدستورية للحكومات وأن محاولاتهم ستبوء حتما بالفشل. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الميثاق الأفريقي حول الديمقراطية والانتخابات والحكم عزز بشكل كبير نظام العقوبات المطبقة في حالة وقوع تغييرات غير الدستورية. ومن البديهي أن هذا النص كفيل إلى حد كبير بردع كل من يحاول الاستيلاء على الحكم بطريقة غير شرعية عن تنفيذ مخططه.

50 على ضوء ما سبق ذكره يتعين القيام بما يلي:

(1) تكثيف الجهود بغية التوقيع والتصديق على ميثاق الديمقراطية والانتخابات والحكم. تم حتى اليوم التوقيع على الميثاق من قبل ثماني وعشرين دولة عضوا وتم التصديق عليه من قبل دولتين عضوين فقط في حين يجب التصديق على الميثاق من قبل خمس عشرة دولة عضوا ليدخل حيز التنفيذ. يجب على المؤتمر أن يدعو مجددا جميع الدول الأعضاء المعنية لتتخذ دون تأخير الإجراءات اللازمة للانضمام إلى الميثاق. ومن جانبها، ستكثف المفوضية، بالتعاون مع هياكل الاتحاد المختصة لاسيما البرلمان الأفريقي،

جهودها لتوعية جميع الفاعلين المعنيين بغية التعجيل بعملية التصديق على الميثاق؛

(2) في حالة عدم الحصول على العدد المطلوب من التصديقات قبل موعد القمة القادمة، يجب أن يفكر الاتحاد في اعتماد مقرر يتضمن من جديد أحكام الفصل الثامن من الميثاق حول الديمقراطية والانتخابات والحكم بعنوان "فرض عقوبات في حالة وقوع التغييرات غير الدستورية للحكومات". وقد يتم اعتماد هذا المقرر طبقا لنفس ترتيبات إعلان لومي الذي قد يحل محلها ويكون إطارا لعمل الاتحاد الأفريقي في حالة وقوع التغييرات غير الدستورية للحكومات؛

(3) الإشارة إلى أن موقف الاتحاد الأفريقي إزاء أي تغيير غير دستوري للحكومات يعززه انسجام عقيدة المنظمة والصفة الآلية للمقررات التي يتعين اتخاذها لاسيما الإدانة الفورية وتعليق مشاركة البلد المعني في أنشطة أجهزة الاتحاد وفرض عقوبات مستهدفة. ومع ذلك ينبغي أن تكون أكثر صرامة وفعالية إذا حظيت بالنسبة لكل بلد بالدعم المباشر لرؤساء الدول والحكومات والذي يتم التعبير عنه إما بمناسبة اجتماع القمة لمجلس السلم والأمن أو من خلال الهيئة العليا للاتحاد الأفريقي، أي المؤتمر.

<u>الوقاية بشكل أفضل من وقوع التغييرات غير الدستورية للحكومات:</u>

51 خلال السنوات الأخيرة، اعتمدت منظمة الوحدة الأفريقية/الاتحاد الأفريقي عددا من الوثائق الخاصة بالديمقراطية والحكم الرشيد والانتخابات. وتجدر

الإشارة في هذا الصدد، من بين أمور أخرى، إلى الإعلان الرسمي حول الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في أفريقيا ومذكرة التفاهم المعتمدة من قبل قمة رؤساء دول وحكومـــات منظمة الوحدة الأفريقية المنعقدة في دوربان، جنوب أفريقيا، يومي 8 و 9 يوليو 2002، حيث تتضمن أحكام الوثيقتين المتعلقة بمسائل الاستقرار، التزامات واضحة حول تعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد؛ ومختلف الوثائق المعتمدة في إطار النيباد، بما في ذلك الآلية الأفريقية للمراجعة المتبادلة بين الأقران؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وبروتوكولاته المختلفة؛ وإعلان منظمة الوحدة الأفريقية حول المبادئ التوجيهية للانتخابات الديمقراطية في أفريقيا. وتشهد هذه الوثائق وأحكام القانون التأسيسي على تمسك الدول الأعضاء بالحكم الديمقراطي.

52 منذ الثمانينات، أحرزت الدول الأفريقية، دون شك، تقدما لا ريب فيه في مجال إشاعة الديمقراطية ضمن مؤسساتها. و يشهد على هذا التطور المشجع تنظيم الانتخابات الديمقراطية والجهود الرامية إلى إقامة مؤسسات فعالة والتقدم المحرز في مجال حرية الصحافة وبروز مجتمع مدني نشيط. غير أن الطريق لا زال طويلا ليتم بالفعل تعزيز القيم الديمقراطية ومبادئ الحكم الرشيد في القارة. وعليه، يجب العمل من أجل التنفيذ الأمثل للالتزامات التي تعهدت بها الدول ومتابعتها بشكل أفضل بالنظر لأن تعميق عملية إشاعة الديمقراطية، كما أكده إعلان لومي، سيقلل بشكل كبير من مخاطر حدوث أزمات سياسية قد تؤدي إلى تغييرات غير دستورية.

53 على هذا الأساس:

(1) يجب أن يؤكد مؤتمر الاتحاد بقوة على أهمية تنفيذ الالتزامات التي تعهدت بها الدول الأعضاء في مجال الديمقراطية والحكم الرشيد

والانتخابات ودعوتها إلى اتخاذ جميع الإجراءات المطلوبة من أجل تنفيذها الفعال على المستوى الوطني.

(2) يجب أن تشرع المفوضية والهياكل المعنية الأخرى في إطلاق حملة لتعميم الوثائق ذات الصلة للاتحاد الأفريقي من أجل توعية مختلف الأطراف المعنية بشكل أكبر وتسهيل الانضمام إليها على المستويين الوطني والإقليمي.

(3) يجب أن يدرس مجلس السلم والأمن بشكل منتظم التقدم المحرز في عمليات إشاعة الديمقراطية على أساس تقرير سنوي تعده المفوضية بالتعاون مع الهياكل الأخرى المختصة التابعة للاتحاد الأفريقي وعدد من المؤسسات الشريكة. وتندرج هذه الدراسة في إطار المادة 7 (م) من البروتوكول المتعلق بمجلس السلم والأمن التي تنص على أن هذا الجهاز، يقوم بالتعاون مع رئيس المفوضية و "في إطار المسؤوليات المنوطة به بمتابعة التقدم المحرز في تعزيز الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية واحترام قدسية الحياة الإنسانية من جانب الدول الأعضاء". كما تمكن هذه الدراسة من تقييم منتظم للجهود المبذولة من سبيل إشاعة الديمقراطية في القارة وتحديد التقدم المحرز والتحديات التي يجب التصدي لها.

(4) يتعين تعزيز قدرة الاتحاد الأفريقي على استباق الأحداث من خلال القيام بأعمال وقائية حثيثة. ويتعلق الأمر هنا على وجه الخصوص وعلى أساس المعلومات المستقاة من خلال النظام القاري للإنذار المبكر الذي تسجل عملية إنشائه تقدما ملحوظا، بالاستفادة التامة من هيئة الحكماء والشخصيات الأفريقية البارزة الأخرى من أجل نزع فتيل التوترات وتسوية الأزمات التي قد تؤدي إلى التغييرات غير الدستورية للحكومات. كما قد يستخدم رئيس المفوضية السلطات المسندة إليه من قبل البروتوكول المتعلق بمجلس السلم والأمن

للمساهمة بمزيد من الفعالية في الوقاية من الأزمات والتوترات التي من شأنها أن تؤدي إلى التغييرات غير الدستورية.

التنسيق الأفضل على المستويين الإقليمي والدولي:

54 لكي يكون عمل الاتحاد الأفريقي فعالا فيما يتعلق بالتغييرات غير الدستورية، يجب أن يحظى بالدعم الكامل للآليات الإقليمية لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها وشركاء الاتحاد الأفريقي ضمن المجتمع الدولي. وتجدر الإشارة هنا إلى أن إعلان لومي ينص على أنه في حالة وقوع التغيير غير الدستوري يجب على رئيس الاتحاد الأفريقي ورئيس المفوضية التأكيد على انسجام العمل على المستويات الثنائية والإقليمية الفرعية والدولية.

55 فيما يتعلق بالآليات الإقليمية على وجه الخصوص، تنص المادة 16 من البروتوكول المتعلق بإنشاء مجلس السلم والأمن على أن هذه الآليات جزء لا يتجزأ من النظام القاري للسلم والأمن التابع للاتحاد الذي تقع على كاهله المسؤولية الرئيسية عن تعزيز السلم والأمن والاستقرار في أفريقيا. وفي هذا الصدد، يقوم مجلس السلم والأمن ورئيس المفوضية بمواءمة وتنسيق أنشطة الآليات الإقليمية في مجال السلم والأمن والاستقرار من أجل ضمان تطابق هذه الأنشطة مع أهداف ومبادئ الاتحاد.

56 على ضوء ما سبق:

(1) يمكن لمؤتمر الاتحاد التذكير بمسؤولية الاتحاد بالدرجة الأولى في تعزيز السلام والأمن والاستقرار في القارة. وعليه، فمن الأهمية بمكان، كلما اتخذ الاتحاد قرارا بشأن حالة تغيير غير دستوري، أن تعمل الآليات الإقليمية والاتحاد الأفريقي بشكل منسجم طبقا للأحكام ذات الصلة المتضمنة في وثائق الاتحاد الأفريقي والمسؤولية الرئيسة المنوطة بمجلس السلم والأمن والاتحاد بشكل عام. وفي هذا

الصدد، يجب أن يتم في إطار بروتوكول التعاون بين الاتحاد الأفريقي والآليات الإقليمية في مجالي السلم والأمن، ضمان التشاور المنتظم بين المستويين القاري والإقليمي.

(2) يمكن لمؤتمر الاتحاد توجيه نداء قوي إلى الشركاء الثنائيين ومتعددي الأطراف للاتحاد الأفريقي ليدعموا بقوة القرارات التي يتخذها الاتحاد الأفريقي عند حدوث تغيير غير دستوري وتجنب كل عمل قد يضعف جهود الاتحاد الأفريقي ويعطي إشارات مختلفة لمدبري التغييرات غير الدستورية. كما يتعين التأكيد على اعتماد مجلس الأمن للأمم المتحدة في 19 أغسطس 2008 و 5 مايو 2009، إعلانين رئاسيين يدعمان جهود الاتحاد الأفريقي بخصوص مسألة التغييرات غير الدستورية للحكومات من أجل مزيد من الدعم الملموس من جانب المجتمع الدولي لقرارات الاتحاد الأفريقي في هذا المجال.

57 كما سبق تم ذكره آنفا، يعتبر هذا التقرير بمثابة استثارة تمهيدية للأفكار حول متابعة المقرر ASSEMBLY/AU/DEC.220(XII). وعلى أساس مداولات الدورة العادية الحالية لمؤتمر الاتحاد، تود المفوضية إثراء تقريرها بغية تقديم وثيقة وافية في يناير 2010، وهي الوثيقة التي سيتخذ المؤتمر على أساسها القرارات المناسبة.

—

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository **http://archives.au.int**

Organs Assembly Collection

2009-07-03

Interim Report of the Chairperson of the Commission on the Prevention of Unconstitutional Changes of Government Through Appropriate Measures and Strengthening the Capacity of the African Union to Manage Such Situations

African Union

DCMP

https://archives.au.int/handle/123456789/8717

Downloaded from African Union Common Repository