

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

P.O. Box: 3243, Addis Ababa, Ethiopia, Tel.:(251-11) 551 38 22 Fax: (251-11) 551 93 21
Email: situationroom@africa-union.org, oau-ews@ethionet.et

عدم الإفلات من العقاب، الحقيقة، العدالة
والمصالحة في أفريقيا: الفرص والمعوقات.

موجز تنفيذي

العدالة والمصالحة هما علاجان ناجعان للإفلات من العقاب، الاقتصاص، اللوم، التكفير عن ذنب اقترف والتجريم المضاد وحيث يكون هناك استخدام تعسفي للسلطة والمنصب، حينئذ يكمن الإفلات من العقوبة في حالات العجز في الهياكل والصروح الديمقراطية للمسئولية، والإنصاف، التجرد من الهوى والصالح العام.

وتعتبر الجرائم البشعة والشنيعه التي ترتكب ضد الإنسانية نتائج مُرتبة على الإفلات من العقاب، ومن هنا كانت الجهود العالمية للخطيرة للتصدي لعملية الإفلات من العقاب وكل مظاهرها.

وعلي الجانب الآخر، تنمو العدالة والمصالحة وتترعرع في ظروف من القيم والأحاسيس الديمقراطية المستقرة والعقوبة، حيث تسود ثقافة المبادئ الدستورية للحد من استبدادية السلطة وإساءة استخدامها، وقد أسهمت أفريقيا إسهاما فعالا في الأفكار والمعايير الدولية التي شجعت الممارسة الدولية على إنهاء عملية الإفلات من العقاب وتعزيز العدالة والمصالحة، وشهدت أفريقيا أيضا جهودا نحو إدماج هذه المعايير وهذه الأفكار في الهياكل الوطنية، والإقليمية والقارية، لكن ما زالت هناك حاجة إلى المزيد من الطاقة والجهد من أجل تعميمها، ورصدها وتنفيذها.

فوضت لجنة حكماء الاتحاد الأفريقي هذا التقرير بإلقاء الضوء على أهمية التصدي لعملية الإفلات من العقاب ومكافحتها فضلا عن تعزيز العدالة والمصالحة باعتبار ذلك جزء من عكس الآثار الضارة للنزاعات وعدم التسامح في أفريقيا ولاشك أن إنهاء عملية الإفلات من العقاب وتعزيز العدالة والمصالحة في أفريقيا لا يمكن تمييزها عن الأهداف الجوهرية التي تدعم المؤسسات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان، وقد زادت الفرص لتعميق هذه الأهداف من جراء انتشار القيم الديمقراطية، وتعزيز ثقافة المبادئ الدستورية، وإنهاء النزاعات الأهلية التي ضربت معظم البلدان الأفريقية منذ أوائل التسعينات، وبنفس الأهمية أيضا، ركزت مجددا معايير العدالة الدولية الجديدة المتضمنة في مبدأ المسئولية للحماية، وفي مؤسسات مثل المحكمة الجنائية

الدولية اهتمامها على طرق إدارة عملية الإفلات من العقاب، ومع ذلك، تصادف وجود هذه المبادئ وهذه الأدوات مع حدوث انشاقات في أفريقيا نابعة من إدراك تهديدات السيادة، والتطبيق الجائر للعدالة الدولية على الدول الضعيفة، وخشية التطبيق الانتقائي لهذه الأهداف وتنفيذها، على الرغم من الحقيقة التي تعتبر أن أفريقيا تمثل غالبية الدول الموقعة على نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، وأن هناك ثلاثة من أربع حالات أحالتها ثلاث دول أفريقية إلى المحكمة الجنائية الدولية وعلاوة على ذلك، توجد معوقات على إنهاء عملية الإفلات من العقوبة وتطبيق العدالة والمصالحة، عندما تكون الدول الأفريقية غير قادرة على إيجاد أطر سياسية وطنية مفيدة قادرة على إقامة حكمة القانون، وتقييد إساءة استخدام السلطة، وتطوير سياسات تنمية اجتماعية - اقتصادية تستهدف الحد من حالات عدم المساواة الاجتماعية العميقة. تقوم توصيات هذا التقرير على افتراضين الافتراض الأول، يتمثل في الحاجة إلى التقدير بأن الإفلات من العقاب، هو في جوهره مظهر من مظاهر انعدام وجود المؤسسات القادرة على تعزيز مبدأ التعددية، والمشاركة، والحيدة، والمسئولية والإنصاف.

ونظرا لأن أفريقيا قد تحركت صوب بناء مؤسسات ديمقراطية، فقد اهتم كثير من البلدان بوقف انتشار عملية الإفلات من العقوبة وغرس القيم والفضائل التي تؤكد الحاجة إلى العدالة والمصالحة، ثم إن فتح المجالات للخلاف الاجتماعي والسياسي قد وفر أساسا للنقاش الحيوي حول كيفية إنهاء زيادة حالات الإفلات من العقوبة التي اتسمت بها معظم البلدان الأفريقية، وفي حين تتفوق المصالحة أحيانا على العدالة في المجتمعات المنقسمة انقسامًا عميقًا، إلا أن الأهداف النهائية لسلام قوي ومستقر تتركز في النهاية على إيجاد توازن عادل بين الهدفين، وحتى في البلدان التي تشهد انقسامًا عميقًا التي قدمت تنازلات عملية قصيرة الأجل تفضل فيها المصالحة والسلام على حساب العدالة، كان الغرض أولاً وأخيراً هو تعزيز المؤسسات التي تستهدف القضاء نهائياً على استمرار ظاهرة الإفلات من العقاب وبالنسبة للبلدان التي جرحت لتوها من النزاعات الأهلية، استفادت المصالحة والعدالة من المناقشات الواسعة والمفتوحة عبر المجتمعات حول الطابع الحيوي لمؤسسات بناء التوافق العام والحل الجماعي للمشاكل التي تتصدي جميعها لكارثة ظاهرة الإفلات من العقاب.

الافتراض الثاني، يستطرد التقرير قائلا، بأنه لما كانت أفريقيا، مؤلفا ومشاركا هاما في النظام الدولي الناشئ لحقوق الإنسان، فإنه من المهم أن تقوم البلدان الأفريقية بتعميق التزاماتها إزاء تلك الصكوك، على الرغم من نقائصها الحالية، المتمثلة في بطء وانحراف تنفيذها. وفي سياق بحثها الشامل عن آليات لعكس أنماط وممارسات الإفلات من العقاب استفادت أفريقيا استفادة كاملة من التزامها بهذه المعايير، وبالإضافة إلي ذلك، فنظرا لان القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي يدين صراحة ويرفض الإفلات من العقاب وأنه قد تعهد بتصميمه على اتخاذ إجراءات عملية ضده، إلا أن هناك اصواتا منشقة تلقي بظلال من الشدة على شرعية مؤسسات العدل الدولية، مما يسهم فقط في إضعاف تلك المؤسسات، وبنفس الإثارة، يسهم الصوت الجماعي لإفريقيا بشأن مصداقية المعايير والنظم الدولية في تعزيز القضية بالنسبة للاتفاقيات الوطنية، والإقليمية والقارية النابعة من الداخل التي تفي بالاهداف الأوسع التي تستهدف في تخفيف حدة ظاهرة الإفلات من العقاب والتي تخدم أهداف ومقاصد العدالة والمصالحة، ولا شك أن أفريقيا لديها قلق مشروع وتحفظات على وسائل تنفيذ بعد أحكام نظام العدالة الجنائية، لكن تحسين هذه الآليات يستلزم التمسك بالمبادئ الجوهرية التي تؤكد الشرعية الدولية، وفي ظل هذا الجو الانقسامي الممزق المتزايد الذي يميز المناقشات الجارية حول ظاهرة الإفلات من العقاب، سوف يكون وجود توازن عادل بين طرفي الشرعية الدولية والسيادة الوطنية أحد السمات المميزة لهذه السياسة الأفريقية.

تأتي التوصيات المستحدثة من تحليل المؤلفين من التوصيات التي تم الوصول إليها خلال ورشة عمل الخبراء في مايو 2009، المعقودة في مونروفيا، ليبيريا في جزئين اثنين: دور الدعوة للجنة الحكماء، والمبادرات والاستجابات الأفريقية لتعزيز الاتفاقيات من أجل العدالة والمصالحة، وهذه اللجنة تتمتع بمكانة جيدة كمؤسسة جديدة في هياكل القيادة الأفريقية تمكنها من تعزيز وترويج قبول أوسع للقيم والقواعد المشتركة التي تكمن في حكم القانون، احترام حقوق الإنسان، وتعميم هذه المبادئ والمعايير تدريجيا، وقد لعبت مثل هذه الدعوة لتنفيذ الاتفاقيات الدولية والأفريقية دورا كبيرا في توصيات ورشة عمل مونروفيا، وتصور الخبراء اللجنة وهي تستخدم نفوذها للاسهام في تنفيذ هذه الاتفاقيات ورصد التقدم المحرز نحو آليات

العدل الانتقالية، وبالنظر إلى ما بعد الاتفاقيات الدولية، يوصي التقرير، بأن تقوم لجنة الحكماء جنبا إلى جنب مع الشخصيات الأفريقية البارزة والمؤسسات بالبدء في تحديد المقاييس المحتملة لإطار انتقالي للسياسات القضائية للاتحاد الأفريقي يقدم على تجارب أفريقيا الثرية والمتنوعة. ويستطيع أعضاء اللجنة أيضا أن يلعبوا دورا هاما في مساعدة البلدان في إنشاء آليات قضائية انتقالية نابعة من الداخل.

وقد يكون تعميم أهمية وجود مؤسسات أهلية ذات مصداقية للعدل يتعامل مع ظاهرة الإفلات من العقاب وتعزيز المصالحة التي تتمشي مع المعايير الدولية أحدي طرق تجنب مناقشات الاستقطاب حول شرعية الاتفاقيات الدولية للعدالة.

وفيما يتعلق بالمبادرات والاستجابات الأفريقية، يوصي التقرير بالحاجة إلى استخلاص الدروس المستفادة من مختلف التجارب عبر القارة الأفريقية في تفصيل مجموعة من المفاهيم والمبادئ العامة التي توصل إلى التوافق العام بشأن الاتفاقيات القارية والإقليمية الفرعية، ويمكن ان تتوج هذه الجهود بإطار سياسات استراتيجي قاري حول العدالة الانتقالية التي توازن بين ضرورات السلم والعدل الملحة في سياقات النزاعات وما بعد النزاعات، مثل هذه السياسة سوف تتيح للاتحاد الأفريقي الفرصة للتصدي بصورة عادلة للالتزامات الصعبة في إيجاد توازن بين الحاجة الملحة لإقرار السلام وبين أهمية إقامة وإرساء حكم القانون ومنع النزاعات المستقبلية في المدى الطويل، والأهم من ذلك، هو أن هذه السياسة سوف تبعث برسالة واضحة لمعارضتي العدالة مفادها أن السير في طريق العدل لا مناص عنه وأنه عنصر ضروري لتحقيق المصالحة والاستقرار في أفريقيا وبالإضافة إلى ذلك، يحتاج الاتحاد الأفريقي إلى معاودة اللجوء إلى مبادئه الإرشادية الجوهرية وتأكيد التزاماته بهذه المبادئ من خلال حث الدول الأعضاء على المصادقة على وتنفيذ صكوك مثل: الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، بروتوكول حقوق المرأة في أفريقيا، والمحكمة الأفريقية الجديدة لحقوق الإنسان والشعوب، ومن خلال العمل مع منظمات المجتمع المدني لاسيما المؤسسات القانونية، يتعين على الاتحاد الأفريقي التأكيد من وجود قضايا العدل الانتقالية في قلب الصرح أو البناء القانوني القاري الجديد،

وأخيراً، سوف يسهم وجود ضابط اتصال للاتحاد الأفريقي في المحكمة الجنائية الدولية في موازنة السياسات بغية تقليص الانقسامات الناشئة حول قضايا السلم، والعدل والمصالحة.

I المقدمة:

كانت القوانين الوطنية والدولية القويمة بمثابة الصكوك العالمية لإدارة ظاهرة الإفلات من العقاب وتعزيز العدالة والمصالحة، وعلي الصعيد الوطني، حاولت الدول تطوير هياكلها الدستورية بأحكام تحترم حقوق الإنسان وكرامته، فضلا عن الشمولية السياسية والاقتصادية باعتبارها خطوط الدفاع الأولي ضد الانتشار الواسع لإساءة استخدام السلطة، وعلي الصعيد الدولي، عمل ميثاق الأمم المتحدة، واتفاقيات جنيف والاتفاقيات المتعددة بشأن حقوق الإنسان على دعم النظام الدولي لحقوق الإنسان، ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية، انطلقت عالمية النقد المبني على الحقوق لظاهرة الإفلات من العقاب من الافتراض بأن الفاعلية الوطنية الذين لديهم مسؤوليات مستقلة سوف يكونوا المدافعين الرئيسيين عن هذه الحقوق، على أن يلعب الفاعلون الدوليون الأدوار الثانوية والتكميلية فقط.

وفي جميع أرجاء أفريقيا في فترة ما بعد العصر الاستعماري، بنت معظم الدول الأفريقية على هذه المعايير العالمية وأدرجتها في تشريعاتها وممارساتها المحلية، في سعيها لتوفيق الضرورات الملحة للاستقلال الوطني مع الالتزام والتمسك بالقانون الدولي، لكن، شهدت أفريقيا أيضا انتشار النظم غير الديمقراطية والديكتاتورية التي اتسمت بانتهاكات صارخة لحقوق الإنسان، وحالات إعدام خارج المنصات القضائية وتغيير عنيف للحكم، وكان موقف نظم الحكم غير الديمقراطية متذبذبا إزاء تعميم الاتفاقيات المبنية على الحقوق، وإزاء بناء المؤسسات التي تحترم التوافق العام الدولي بشأن الإفلات من العقوبة والعدالة، وقد أضفت معظم هذه الدول الصفة المؤسسية على ظاهرة الإفلات من العقوبة، وأخذت عن نظم الحكم الاستعمارية السابقة القمع ونزع الملكيات والظلم التي كانت بمثابة ممارسات قياسية وخلال عصر الحرب الباردة، أسهمت الدعوة التي أطلقها فاعلون خارجيون من أجل السيادة والمساندة في تعزيز نظم الحكم الديكتاتورية التي تجاهلت وتناست حكم القانون.

ولعبت هذه النظم، في معظمها، على وتر التنوع العرقي والتخلف الاقتصادي من أجل الاحتفاظ بالحكم ونتيجة لذلك، عززت ظاهرة الإفلات من العقاب المعقدة من قبل الحكومات الظروف المواتية لضعف الدولة والحروب الأهلية التي اجتاحت أفريقيا في فترة التسعينات.

ولدت الضغوط من أجل نشر الديمقراطية في سياق ما بعد الحرب الباردة في التسعينات
تغيرا ملحوظا في هياكل الحكم الأفريقية والذي كان له تأثيراته بالنسبة للاستراتيجيات الرامية
إلى إدارة الإفلات من العقوبة وتعزيز العدالة.

واتخذت غالبية البلدان خطوات مؤقتة لبناء مؤسسات تشاركية من خلال إفساح المجال
أمام فاعلية متعددين للالتفاف حول المشاغل الوطنية وإحداث تغييرات سلمية في القيادة وفي كل
هذه الأمثلة، تمت مواجهة قضايا الإفلات من العقاب، والعدالة والمصالحة في معظمها، من
خلال اتفاقيات وطنية وعمليات دستورية داخلية أخرى التي سعت لإضفاء الشرعية على النظام
السياسي الجديد، والأمر الأكثر صعوبة، كان تلك الدول التي اهتزت بدخولها في صراعات
أهلية قبل أو بعد بدء العملية الديمقراطية وباعتبارها أسباب ونتائج للإفلات من العقاب، فقد
أرهقت الحروب الأهلية الفاعلين المحليين والدوليين وواجهتهم بتحديات تتمثل في تحقيق السلام،
والعدل والمصالحة على أساس المؤسسات الضعيفة شبه المشلولة وفي انعدام وجود توافق عام
وطني حول كيفية التوصل إلى حلول دائمة لهذه النزاعات.

لقد أضافت الحروب الأهلية طبقة جديدة من التعقيدات إلى ثقافة الإفلات من العقوبة
القائمة، وخلق فرص جديدة للإهدار والتخريب العشوائي للموارد الوطنية، وتجنيد الأطفال في
الحروب، وحالات الاغتصاب بالجملة والعنف الجنسي، فضلا عن إجراءات الانتقام ضد السكان
العزل من جانب جماعات الثوار، وازدادت حدة مشاكل الإفلات من العقوبة في سياق الحروب
الأهلية، بالإضافة إلى الانتهاكات الواسعة لحقوق الإنسان، وتمزيق أوصال الدولة بفعل فاعلين
متعددين، لا سيما جيوش المتمردين والمسلحين الذين دمروا النسيج الاجتماعي الاقتصادي
لإفريقيا وعرضوا للخطر عملية البحث عن العدالة والمصالحة وقد أطلقت الحروب الأهلية
العنان لدوائر المواجهات العنيفة والانتقام التي أضفت الشرعية على التعبئة المسلحة كوسيلة لرد
المظالم، ومن خلال تمزيق الجزء الأعظم من الأواصر المجتمعية والعرقية السابقة التي ربطت
المجتمعات ببعضها البعض، وضعت نزاعات التسعينات الأسس للجرائم التي ترتكب ضد
الإنسانية من جانب فاعلية متنوعين يشاركون في مظالم متجانسة.

بالنسبة للآثار المدمرة للحروب الأهلية على المؤسسات الأفريقية في منتصف التسعينات، فهي تعني أن الفاعلين الإقليميين والدوليين يضطلعون بأدوار غير متناسبة في عملية الأعمار الوطني، وبصورة متنوعة في القرارات الخطيرة والهامة حول الإفلات من العقوبة، والمصالحة والعدالة، وفي ظل عدم وجود دول فعالة وقيادات متماسكة لديها برامج وطنية للأعمار، أصبح المجتمع الدولي لاعبا هاما في تشكيل قياسات إنهاء هذه الحروب وبناء مؤسسات دائما فيما بعد الحروب، بما في ذلك أجهزة العدالة والمصالحة فضلا عن ذلك، أدي البحث عن حلول دائمة للنزاعات الأهلية إلى إجراء مجموعة واسعة من المناقشات حول ما إذا كان هناك تناوب بين العدالة والمصالحة في الأعمار الوطني.

وكما يوضح هذا التقرير، فقد تعذب اللاعبون الوطنيون والإقليميون والدوليون الذين يسعون جاهدة إلى مساعدة الأطراف في إنهاء الحروب حول ما إذا كانت الجرائم التي ارتكبت خلال النزاعات ينبغي تجاوزها للتعجيل بعملية المصالحة السياسية أو ما إذا كانت هناك حاجة إلى اتباع طريق العدالة والمصالحة سويا لاتخاذ الإجراء اللازم قبل الإفلات من العقوبة، وتؤكد هذه الاهتمامات مصالح الدول المختلفة الفاعلة التي غالبا ما تؤثر على هذه القضايا، إن وزن مزايا السلام مقابل تكاليف الإفلات من العقاب يكمن في جوهر المناقشات والنظم الانتقالية للعدالة، على ضوء ما يوضحه التقرير، وبالإضافة إلى ذلك، يستطرد التقرير قائلا بأن التسوق العالمي الأخير لتنشيط الاتفاقيات التي تتعلق بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان قدم حافزا ودافعا جديدا في مكافحة الإفلات من العقاب وتعزيز العدالة والمصالحة، وظهر إلى الوجود مؤسسات عالمية جديدة مثل المحكمة الجنائية الدولية لدفع الجهود الرامية إلى إنهاء ثقافة الإفلات من العقوبة والأمل في إجبار الفاعلين الوطنيين على أن يكونوا أكثر استجابة للمعايير والهيكل الدولية وينتهي التعزيز إلى أن المعايير الدولية الجديدة عبارة عن سيف ذو حدين: خلق أفاق لتأمين حقوق الإنسان الدولية وفي نفس الوقت إعادة تحديد وتعريف المبادئ والممارسات للسيادة الوطنية.

أصبح وضع حد للإفلات من العقوبة مسئولية دولية جماعية لتعزيز العدل وتقليل المعاناة البشرية ونشر المودة بين المجتمعات. لكن الآليات الدولية للتعامل مع الإفلات من العقوبة - كما تبين من هذا التقرير - تدور حول النقصان التدريجي لحقوق الدول السيادية وتثير أسئلة عميقة حول موقع العمل والمسئولية وهو ما شوه التقسيم التقليدي للعمل بين الفاعلين الوطنيين والدوليين. وهكذا فإن إجماع الرأي على مكافحة الإفلات من العقوبة قوبل بالحرص من المطالب المنافسة بالحد بين الجوانب الشرعية والأخلاقية والحقوقية الوطنية والدولية. ورغم هذه التوترات، هناك إدراك متزايد أن المؤسسات القوية التي تدعم الإطار الأوسع للديمقراطية وسيادة القانون هي الأسلحة اللازمة لمكافحة الإفلات من العقوبة في مختلف الدول. وقد أصبحت الاتفاقيات الدولية ضد الإفلات من العقوبة غير ماضية نظراً لتصاعد الجرائم الفظيعة وفي وقت دمرت فيه الحروب الأهلية مؤسسات العدل والمصالحة.

أفريقيا التي عانت ويلات الحروب والعنف لمدة طويلة، قامت بمحاولات كبيرة لمعالجة ثقافة الإفلات من العقوبة على المستويات الوطنية والإقليمية والقارية. وكانت المعركة ضد الإفلات من العقوبة - بوصفها حجر الزاوية لمبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون التي يتمسك بها الاتحاد الأفريقي - متضمنة في الميثاق لإعطاء الجهود الجماعية الأفريقية نقلاً معنوياً وسياسياً. كانت حملة الاتحاد الأفريقي من أجل حقوق الإنسان والحرب ضد الإفلات من العقوبة ولتحقيق العدل والمصالحة تسعى إلى إضفاء الشرعية على مختلف الجهود الوطنية التي تناضل من أجل بناء الديمقراطيات وسيادة القانون والأنظمة القضائية الوظيفية المجردة. ولا يقل عن ذلك أهمية أن الاتحاد الأفريقي أصدر بيانات ضد الإفلات من العقوبة لنشر هذا المبدأ في مختلف المؤسسات والمجالس تحت الإقليمية مثل التجمعات الاقتصادية الإقليمية.

الخبرات الأفريقية لمكافحة الإفلات من العقوبة من خلال العدالة والمصالحة تكشف عن أهمية الإبداعات المؤسسية التي تعطي الأولوية للمشاركة والحياد والبحث عن الحقيقة وإبراء الجراح. كانت مؤسسات العدالة الوطنية التقليدية مثل لجان تقصي الحقائق والمصالحة تتجح حيث يوجد إصرار على الابتعاد عن المؤسسات والممارسات التي تؤيد الإفلات من العقوبة وإصرار على

تجريم الانشقاق المنظم. الإفلات من العقوبة الذي يقوم على غياب سيادة القانون غالبا ما يعوق المصالحة على المدى الطويل لأنه يؤدي إلى تكاثر الظروف التي تولد العنف والظلم. أصبح التحدي في أفريقيا هو إيجاد مؤسسات مستقرة توازن بين المصالحة والعدالة في سياق توسيع الحريات السياسية والاجتماعية والاقتصادية. المحاولات الأفريقية للتعامل مع العدالة والمصالحة دعمت مبادئ وأعراف هامة وخاصة أهمية المشاركة الجماهيرية، وحق الضحايا في معرفة الحقيقة، وأهمية جلسات الاستماع العامة، والحق في التعويض وفي استرداد الثقة المدنية، والإصلاحات المؤسسية المركزية. علاوة على ذلك أسست هذه الخبرات بعض السوابق الهامة لنظام العدالة الدولية، منها الاعتراف بأن الاغتصاب كوسيلة من وسائل الحرب جريمة تقع تحت طائلة القانون الدولي، وأن تجنيد وتعبئة الأطفال المحاربين جريمة، وأن "الزواج القسري" جريمة ضد الإنسانية، وأن الهجوم على قوات حفظ السلام يعتبر جريمة حرب. وإذا كانت خبرات أمريكا اللاتينية في الثمانينات قد مهدت الطريق أمام العدالة الانتقالية، فإن خبرات أفريقيا الواسعة تقدمت إلى حد كبير في القرن الحادي والعشرين.

مسائل الإفلات من العقوبة والعدل والمصالحة في أفريقيا تناولتها أطراف ومؤسسات دولية لم تكن كلها عادلة أو محايدة أو نزيهة. وقد أثار ظهور المحكمة الجنائية الدولية على قمة الشرعية الدولية ضد الإفلات من العقوبة جدلا عميقا حول إقامة الدعوى في الجرائم والفظائع التي يرتكبها الأفراد بصرف النظر عن مكانتهم ووضعهم. وقعت ثلاثون دولة أفريقية على نظام روما الأساسي الذي أنشأ المحكمة الجنائية الدولية، وحاولت بعضها وضع تشريع يمكنها من تنفيذ أحكامها. ورغم أن مخاوف بعض الدول الأفريقية من التطبيق الانتقائي للعدالة الدولية لن تقل، إلا أن هناك إجماعا تاما وخاصة بين مواطني القارة على المبادئ الأساسية لمكافحة الإفلات من العقوبة. نتائج التدخلات القانونية للمحكمة الجنائية الدولية، الموجبة منها والسالبة، تتردد في جميع أنحاء أفريقيا. أدى تأثير المحكمة الجنائية الدولية بموجب شرط التكميلية إلى إطلاق بعض الاتجاهات الإبداعية القضائية وغير القضائية للتعامل مع الإفلات من العقوبة. وفي ذات الاتجاه، من الواضح أن العدالة الدولية تقف عند مفترق الطرق في أفريقيا. التحالف ضد المحكمة الجنائية الدولية يؤثر على المبادئ التي تأسست من خلال الاتفاقيات الدولية وتلك

التي يتضمنها القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي الذي يلزم المنظمة بالتدخل لدى الدول الأعضاء لحماية المدنيين من جرائم الحرب وغيرها من الجرائم الجماعية الأخرى.

تقوم التوصيات الواردة في هذا التقرير على افتراضين: أولاً، هناك حاجة إلى إدراك أن الإفلات من العقوبة في الحقيقة تعبير عن غياب المؤسسات التي تعزز التعددية والمشاركة والمساءلة والنزاهة. ثانياً، حيث أن أفريقيا قد ساهمت بدرجة كبيرة في صياغة وتوضيح الأعراف والمبادئ الدولية الناشئة لحقوق الإنسان، من المهم للدول الأفريقية أن تعمق التزاماتها بهذه الاتفاقيات رغم ما فيها من عيوب وبطء في التنفيذ. وفي السعي العالمي لإيجاد آليات تقلب أنماط وممارسات الإفلات من العقوبة، ستستفيد أفريقيا ككل من الالتزام بهذه المبادئ. وللسبب نفسه، يساعد صوت أفريقيا الموحد بشأن مصداقية الأعراف والمؤسسات الدولية على تقوية إمكانية وضع اتفاقيات تعد محلياً على المستويات الوطنية والإقليمية والقارية تحقق الأهداف الأكبر للحد من الإفلات من العقوبة وتخدم غايات العدالة والمصالحة. موقف أفريقيا ضد التطبيق الانتقائي للمعايير الدولية يقوم على أرض أكثر صلابة وشرعية عندما يكون هناك احترام للقانون الدولي. وفي هذا الشأن، إذا ظلت بعض الفصائل المعادية لتحالف المحكمة الجنائية الدولية في أفريقيا ترفض المحكمة فإنها تضيع فرصة كبيرة للدعوة بمصداقية لإحداث إصلاحات جوهرية في أشكال وإدارة آليات العدالة الدولية السائدة. ولكن من الطرق المستخدمة لتقوية موقف أفريقيا تجاه العدالة الانتقائية إيجاد أرض عملية وسط بين الالتزام بالأحكام الدولية بعدم الحصانة وتحقيق العدالة، والحملات من أجل إصلاح تنفيذ هذه الأحكام. وربما تصبح المحكمة الجنائية الدولية ومجلس الأمن الدولي - الآن وبعد الانتقادات الحادة من الاتحاد الأفريقي لطريقة تداول قضية البشير - أكثر استعداداً لمخاطبة المخاوف الأفريقية الأصلية.

هناك مجموعتان من التوصيات، وهي توصيات تقوم على تحليل المؤلفين وعلى التوصيات التي خلصت إليها ورشة عمل الخبراء حول عدم الإفلات، وتقصي الحقائق، والعدل، والمصالحة في أفريقيا عُقدت في منروفيا، ليبيريا يومي 28 و 29 مايو 2009. المجموعة الأولى تتعلق بدعوة فريق الحكماء والثانية تتعلق بالمبادرات والاستجابات الأفريقية لتقوية أدوات العدالة والمصالحة.

دور فريق الحكماء في الدعوة

فريق الحكماء، بصفته مؤسسة جديدة في هياكل قيادة أفريقيا، له دور خطير في الدعوة لتعزيز القبول الأوسع للقيم والقواعد العامة التي تضم سيادة القانون واحترام حقوق الإنسان ونشر وتوطين هذه الأعراف. هذا الدور تؤكد في عدة توصيات تم التوصل إليها في ورشة عمل منروفا. وكان من رأي الورشة أن فريق الحكماء يجب أن يكرس نفسه للتصديق على وتنفيذ اتفاقيات الاتحاد الأفريقي الدولية التي يمكن أن تساعد على تحقيق العدل في أفريقيا. وطالبت توصية أخرى بأن يضمن الفريق أن يكون الوسطاء وصناع السلام في جميع أنحاء أفريقيا على دراية بالأعراف والمؤسسات عند وضع آليات العدالة الانتقالية. وإضلا عن ذلك، أوصى الخبراء بأن يدعو فريق الحكماء للتنفيذ الكامل لآليات العدالة الانتقالية الموجودة حاليا في القارة، والتي لم يحدث الكثير منها التأثير المطلوب. ويجب أن تكون الدعوة للتنفيذ عملية مستمرة. أوصت ورشة منروفا أيضا أن يراقب فريق الحكماء باستمرار مبادرات العدالة الانتقالية في أفريقيا بما في ذلك متابعة تنفيذ التوصيات من لجنة تقصي الحقائق وضمان تنفيذ أحكام المحكمة وقرارات التحكيم.

يجب ألا يتوقف دور الفريق في الدعوة على تعزيز الأعراف والاتفاقيات الدولية. بالإضافة إلى المؤسسات الأفريقية البارزة الأخرى، أوصى التقرير أن يبدأ فريق الحكماء تعريف الحدود المحتملة لإطار سياسة العدالة الانتقالية للاتحاد الأفريقي التي تقوم على أساس خبرات أفريقيا الثرية. وكذلك يمكن لأعضاء فريق الحكماء أن يساعدوا القارة والدول منفردة على وضع آليات وأشكال محلية للعدالة والمؤسسات الانتقالية. وقد يكون نشر الوعي بأهمية مؤسسات وآليات العدالة الوطنية ذات المصدقية في التعامل مع الإفلات من العقوبة وفي تحسين المصالحة جنبا إلى جنب مع المعايير الدولية المقبولة من الوسائل الناجحة لتجاوز مناظرات الاستقطاب الدائرة حول شرعية أدوات العدالة الانتقالية الدولية. كذلك خلصت الورشة إلى توصية أخرى عن الجمع بين آليات العدالة التقليدية والدولية. ويعتبر فريق عمل ثابو مبيكي نموذجا بناءً يمكن لفريق الخبراء أن يحاكيه لإيجاد حلول عملية وسط بين الأدوات القانونية الوطنية والدولية لإدارة الإفلات من العقوبة. وسيكون من المناسب توسيع التدخل الحكيم للفريق في قضايا

ومشاكل أخرى، وخاصة لأن الفريق يتمتع بالسلطة المعنوية للتدخل في الاشتباكات الدبلوماسية الدقيقة.

كذلك سيكون للفريق دور استراتيجي في الوساطة بين المصالح الأفريقية والمجتمع الدولي وخاصة المحكمة الجنائية الدولية في قضايا العدل والمصالحة. وسيصبح هذا الدور كبيرا كلما زاد عدد قضايا الإفلات والانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان المطروحة على المحكمة الجنائية الدولية. وسيكون الفريق في موقع أفضل للتدخل بسبب استعداده المعنوي لسد الفجوات والتوترات الحالية بين أفريقيا والمحكمة الجنائية الدولية.

وفي الأدوار الأخرى التي حددتها ورشة منروفا، حثت فريق الحكماء على:

- العمل مع التجمعات الاقتصادية الإقليمية لتعريفها بالحاجة إلى تقديم الدعم لجهود الدول الأعضاء فيها لمكافحة جميع أشكال الإفلات من العقوبة.
- الاشتراك في اختيار آليات تتضمن مشاركة المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني ككل في عملية العدالة الانتقالية.
- وضع آليات للتشاور مع مجموعات الضحايا.
- التوصية بإجراءات لتحسين التعمير بعد الصراعات ووضع أنشطة لتحسين مستوى معيشة الضحايا.
- التوصية بإجراءات لتقوية الأنظمة القضائية الوطنية لتكميل أنشطة العمليات التقليدية والدولية على حد سواء.
- المساعدة في وضع آليات للإنذار المبكر على المستوى القاري وبين التجمعات الاقتصادية الإقليمية. هذه الآليات تتعرف على النقاط المعرضة للخطر في الدول الضعيفة وتقدم هذه النقاط إلى عناية الاتحاد الأفريقي والسلطات المعنية في مثل هذه الدول الأعضاء.

مبادرات واستجابات أفريقية لتقوية أدوات العدالة والمصالحة

يتعهد القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي بمكافحة الإفلات من العقوبة، لكن توجد حاجة إلى الاستفادة من مختلف الخبرات في أفريقيا في وضع مجموعة من المفاهيم والمبادئ المشتركة التي يمكن أن ترشد الإجماع على الأدوات القارية وتحت الإقليمية. بعض هذه المبادرات تؤدي إلى استكشاف إجراءات تطور وتعمق قدراتها على تقييم الأهداف وأوجه القصور في مختلف إجراءات المساءلة والتعامل مع الإفلات من العقوبة. ويمكن تجميع هذه الجهود في إطار سياسة استراتيجية قارية للعدالة الانتقالية التي توازن بين متطلبات السلام والعدالة في سياقات الصراع وما بعد الصراع. هذه السياسة، التي نوقشت أيضا في ورشة عمل الخبراء، تتيح للاتحاد الأفريقي فرصة الاستجابة بتعقل للمآزق الصعبة التي تستوجب توازن الحاجة الفورية لتأمين السلام مع الأهمية طويلة الأجل لتأسيس احترام القانون ومنع وقوع صراعات في المستقبل. والأهم من ذلك أنها سترسل رسالة واضحة لمعارضى العدالة مؤداها أن تحقيق العدالة أمر حتمي وعنصر ضروري لتحقيق المصالحة والاستقرار في أفريقيا. وحيث أن أفريقيا كانت في مقدمة التجارب الإبداعية عن المساءلة والمصالحة فإنه من الأهمية بمكان توثيق هذه الممارسات بغية تراكم المعرفة بهذه الخبرات. ولا يقل عن ذلك أهمية أن الاتحاد الأفريقي بحاجة إلى إعادة النظر في مبادئه الإرشادية الأساسية وتأكيد التزامه بهذه المبادئ. وهذا مهم بصفة خاصة لتغيير الاعتقاد بأن الاتحاد الأفريقي يميل غالبا إلى التستر على مرتكبي الإساءات أو يتردد كثيرا في إجراءات المحاكمة. وفي هذا الشأن، واتساقا مع مبادئ الاتحاد الأفريقي وإعلاناته، يجب على المؤسسات الأفريقية على جميع المستويات (الوطنية والقارية والتجمعات الاقتصادية الإقليمية) القيام بدورها في التصديق على وتنفيذ المواثيق والبروتوكولات الحالية التي تحتوي على أدوات واسعة النطاق لحقوق الإنسان مثل الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وبروتوكول حقوق المرأة في أفريقيا، والمحكمة الأفريقية الجديدة لحقوق الإنسان والشعوب. وبالعامل مع منظمات المجتمع المدني وخاصة المؤسسات القانونية، يجب أن يضمن الاتحاد الأفريقي أن أمور العدالة الانتقالية تقع في بؤرة اهتمام البنين القانوني القاري الجديد. وأخيرا فإن مكتب

الاتصال التابع للاتحاد الأفريقي في المحكمة الجنائية الدولية يمكن أن يساعد على تنسيق السياسات للحد من الاختلافات الناشئة حول مسائل السلام والعدل والمصالحة. وبتقدير بالملاحظة بالنسبة لهذه النقطة الأخيرة أن مؤتمر مراجعة نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية سيعقد في كمبالا من 31 مايو إلى 12 يونيو 2010. ويمثل هذا المؤتمر تجمعا للدول غير مسبوق على أرض القارة الأفريقية لمناقشة العدالة الجنائية الدولية. سيكون التركيز الأول لمؤتمر المراجعة النظر في عدد محدود من التعديلات على نظام روما الأساسي. ومع ذلك سيكرس المؤتمر يومين لمناقشات مستفيضة (تمرين جرد) تشمل عددا من القضايا التي تهدف إلى جعل المحكمة الجنائية الدولية أكثر فاعلية. سيكون التركيز في هذين اليومين على أربعة موضوعات تهم الاتحاد الأفريقي وهي: التكميلية بين المحكمة الجنائية الدولية والأنظمة القضائية الوطنية، والتعاون، والتأثير على المجتمعات المحلية المتضررة، والتفاعل بين السم والعدالة. ومن المهم ونحن نستعد لاجتماع المراجعة أن تتسق الدول الأفريقية الأطراف في المحكمة الجنائية الدولية مع الاتحاد الأفريقي وأن تدرس كيف تجعل المحكمة الجنائية الدولية أكثر فاعلية كجزء من إجراءات العدالة الانتقالية للتعامل مع الإفلات

African Union Commission (AUC)

PAPS Digital Repository

<https://papsrepository.africa-union.org/>

PSC Outcomes

Press Statements

2011-05-13

Press Statement of the 278th Meeting of the Peace and Security Council Held on 13 May 2011, Addis Ababa, Ethiopia.

Peace and Security Council

African Union Commission

<https://papsrepository.africa-union.org/handle/123456789/1083>

Downloaded from PAPS Digital Repository, Department of Political Affairs, Peace and Security (PAPS)