

التحديات التي تواجه الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإقليمية Challenges Facing The African Union in Regional Dispute Settlement

نصيرة مهيرة⁽¹⁾

⁽¹⁾ كلية الحقوق. جامعة باجي مختار-عنابة (الجزائر)

nassira.mehira@univ-annaba.dz

تاريخ النشر:
2021/10/31

تاريخ القبول:
2021/10/04

تاريخ الارسال:
2021/07/01

الملخص:

يبحث هذا المقال التحديات التي تواجه الاتحاد الإفريقي أثناء تسوية النزاعات الإقليمية، منها كثرة النزاعات المسلحة وتنوعها في إفريقيا، وكذا الانقلابات العسكرية وما تخلفه من دمار وانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وضعف الإرادة السياسية لدى القادة الأفارقة. فضلاً عن هذه التحديات الأمنية والسياسية هناك تحديات مالية، إذ تُعد مسألة التمويل نقطة الضعف الأساسية لدى الاتحاد الإفريقي في مجال تسوية النزاعات الإقليمية، كما توجد أيضاً تحديات تتعلق بمؤسسات الاتحاد نفسها.

الكلمات المفتاحية:

الاتحاد الإفريقي - التسوية - التحديات الأمنية - التحديات السياسية - التمويل - التحديات المؤسساتية.

Abstract:

This article examines both security and political challenges Facing the African Union in resolving disputes in Africa, namely the large number and diversity of armed conflicts in Africa; destruction and serious violations of human rights caused by military coups ;and the weak political Will of African leaders. In addition to the challenges mentioned above, financial challenges such as a lack of financial capacity, and other obstacles related to the institutions of the African Union itself, may restrict its contribution to dispute settlement.

المؤلف المرسل : نصيرة مهيرة

key words:

African Union - settlement - security challenges - political challenges
- financing - institutional challenges.

مقدمة:

إن المتأمل للقارة الإفريقية يجد أن دولها تتشابه وتتشارك في العديد من المشاكل، فمعظمها عانت من الاستعمار وما خلفه من دمار وتخلف اجتماعي واقتصادي، ولهذا كان عليها التصدي لها بصورة جماعية وليس فردية، وهو ما كان وراء إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية. إذ شكلت هذه الأخيرة منظمة إقليمية تجمع بين الدول الإفريقية⁽¹⁾، خاصة وأن المجتمع الدولي في تلك الفترة شهد ولادة العديد من المنظمات الإقليمية. وقد عملت هذه المنظمة على النهوض بالقارة الإفريقية والقضاء نهائياً على الاستعمار، ومحاولة حل المشاكل الإفريقية بكل الوسائل المتاحة.

ومع مرور الوقت، كان القادة الأفارقة يحاولون تعديل وتغيير ما يلزم في منظمة الوحدة الإفريقية، وذلك بما يتلاءم مع التطورات الحاصلة في العلاقات الدولية. إذ كانت هناك العديد من الاقتراحات لتطوير المنظمة، وكان الاتحاد الإفريقي هو أقرب الصياغات الممكنة والمتاحة لتحقيقها.

⁽¹⁾ لقد تم التوقيع على ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية بأديس أبابا (إثيوبيا)، في 25 ماي 1963، وقد سبق ذلك العديد من المحاولات لتكوين إطار تنظيمي إفريقي، إلا أنها كانت تضم بعض الدول الإفريقية فقط وأهمها: اتحاد الدول الإفريقية لعام 1961 والذي كان يضم: غينيا، غانا ومالي. وانتهى بعد وقوع الانقلاب الذي أطاح بالرئيس الغاني "نكروما". ومنظمة الدار البيضاء المنبثقة عن أشغال المؤتمر المنعقد بالدار البيضاء في الفترة من 03 إلى 07 جانفي 1961، والذي ضم: الجزائر، المغرب، غانا، غينيا، مالي والجمهورية العربية المتحدة. ومنظمة الوحدة الإفريقية (المالجابش)، والتي ظهرت إلى الوجود في 11 ديسمبر 1961، وضمت: إفريقيا الوسطى، الكونغو برازفيل، الكونغو ليوبولدفيل (زائير حالياً)، السنغال، الغابون، موريتانيا، داهومي، ساحل العاج، النيجر، الكاميرون، تشاد ومدغشقر. لمزيد من التفاصيل أنظر:

محمد السعيد الدقاق ومصطفى سلامة حسين، المنظمات الدولية المعاصرة، (ب.ط)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1990، ص ص 330-331.

محمد المجذوب، التنظيم الدولي: النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، (ب.ط)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص ص 411-415.

وقد شكّل الاتحاد الإفريقي مرحلة جديدة في تاريخ القارة الإفريقية، سواء على صعيد التكامل الإقليمي والوحدة الاقتصادية، أو على مستوى الأجهزة والمؤسسات الجديدة، التي تكفل العمل الإفريقي الجماعي. لبدأ عمله الرئيسي ألا وهو حفظ السلم والأمن الدوليين على المستوى الإقليمي، بداية من منع النزاعات ووصولاً إلى إدارتها وتسويتها. وقد تجسد ذلك فعلاً في العديد من الأزمات، أين عمل الاتحاد الإفريقي جاهداً على منع النزاعات وإدارتها وحلها بالطرق السلمية وبتخاذ إجراءات قمعية، وهذا يعبر عن رغبته وإرادته في تسوية هذه الأزمات والنزاعات التي تبدد السلم والأمن في إفريقيا، ومحاولة وضع حد لانتهاكات حقوق الإنسان. إلا أن الاتحاد واجه ويواجه حقيقة تحديات قد تقلل من فعالية تدخلاته، من أهم هذه التحديات كثرة وتنوع الصراعات في القارة، مشكل التمويل، وغياب الإرادة السياسية من جانب الدول الأعضاء في نشر قوات عسكرية في المناطق التي تشهد نزاعات وأزمات.

وعليه فإن هذا الموضوع يطرح الإشكالية الرئيسية التالية: فيما تتمثل التحديات التي تواجه الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإقليمية؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية والوقوف على النقاط الرئيسية التي تثيرها تم استخدام المنهج الوصفي وكذا المنهج التحليلي، وذلك من خلال تقسيم البحث إلى مبحثين، بحيث يتناول المبحث الأول التحديات الأمنية والسياسية، في حين يركز المبحث الثاني على التحديات المالية والمؤسسية للاتحاد.

المبحث الأول: التحديات الأمنية والسياسية

إن انتشار النزاعات المسلحة وكذا الانقلابات العسكرية وما تخلفه من دمار وانتهاكات لحقوق الإنسان وحالة من اللاأمن هي من التحديات الأمنية والسياسية التي دفعت بالقادة الأفارقة إلى تبني آليات جديدة ومبادئ لمواجهةها في إطار الاتحاد الإفريقي، فكان لزاماً على هذا الأخير التصدي لما تخلفه من جرائم دولية.

وعليه سيتم التطرق إلى التحديات الأمنية في المطلب الأول، وإلى التحديات السياسية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التحديات الأمنية

يواجه الاتحاد الإفريقي العديد من التحديات الأمنية، وهو ما سيتم معالجته في هذا المطلب من خلال فرعين، حيث يتناول الفرع الأول تعدد وتنوع الصراعات، والفرع الثاني يتطرق إلى هشاشة الوضع الأمني والتركيبية القبلية لبعض الدول الإفريقية.

الفرع الأول: تعدد وتنوع الصراعات

لقد استمرت الصراعات العنيفة تعصف بكيان الدول الإفريقية ومجتمعاتها في مرحلة ما بعد الحرب الباردة، وتمثل الصراعات والحروب الأهلية والانقلابات العسكرية النمط الغالب لهذه الصراعات العنيفة، وهو ما يمثل التهديد الأكبر للتنمية والاستقرار في إفريقيا. فطبقًا لبعض التقديرات شهدت إفريقيا خلال الفترة ما بين 1990-2005، نصف عدد الوفيات التي شهدها العالم نتيجة الحروب⁽¹⁾.

ومن العوامل التي ينجم عنها انعدام الأمن⁽²⁾:

- عدم احترام مبدأ عدم التدخل من جانب دولة عضو في الشؤون الداخلية لدولة أخرى.
- الاستخدام الفعلي للقوة أو التهديد بها فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي، أو مساندة أطراف داخل دولة أخرى.
- الانقلابات العسكرية والتغييرات غير الدستورية للحكومات، إذ تعتبر من أخطر التحديات الأمنية التي تواجه الاتحاد الإفريقي.
- التطرف السياسي، الديني، الطائفي، العرقي والعنصري، والأوضاع غير المستقرة في فترة ما بعد النزاعات.

(1) حمدي عبد الرحمان حسن، الاتحاد الإفريقي والنظام الأمني الجديد في إفريقيا، دراسات استراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبوظبي (الإمارات العربية المتحدة)، العدد 162، 2011، ص 80.

(2) عبد المجيد خليفة الكوت، منظمة الاتحاد الإفريقي: من منظور السياسة الخارجية الليبية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع والطباعة، غريان (ليبيا)، 2008، ص 231-233. وانظر كذلك: إكرام محمد صالح حامد، مجلس السلم والأمن الإفريقي: التكوين والأدوار، سلسلة قضايا إفريقية، المركز العالمي للدراسات الإفريقية، القاهرة (مصر)، العدد 04، نوفمبر 2007، ص 17-19.

- الفشل في تعزيز السلم في فترة ما بعد النزاعات، نتيجة غياب عمليات فعّالة وكاملة لتسريح الجنود ونزع أسلحتهم، وإعادة دمجهم في المجتمع في فترة ما بعد النزاعات.
- محنة اللاجئين والمشردين داخليًا، وانعدام الأمن الناجم عن وجودهم.
- استخدام الألغام والمعدات التي لم تنفجر.
- الانتشار والتداول غير المشروع للأسلحة الصغيرة والخفيفة.
- الاتجار بالبشر والمخدرات.
- انتشار الأمراض والأوبئة.
- العنف والجرائم الأخرى، بما فيها الإرهاب والجريمة المنظمة.

كل هذه العوامل قد ينتج عنها حالة من اللأمن، وقد تخلق ظروف خطيرة متمثلة في جرائم الحرب، جريمة إبادة جماعية، وجرائم ضد الإنسانية، وهو ما يسمح للاتحاد الإفريقي بممارسة حقه في التدخل طبقًا للمادة 4(ح) من القانون التأسيسي⁽¹⁾. كما يمكن للدولة المعنية أن تطلب من الاتحاد الإفريقي التدخل، وذلك طبقًا للمادة 4(ي) من القانون التأسيسي للاتحاد⁽²⁾.

وبالإضافة إلى المأساة الإنسانية التي تسببها الحروب والصراعات المسلحة، فإنها كانت ولا تزال ذات تكلفة اقتصادية باهضة، فقد خسرت إفريقيا خلال الفترة ما بين 1990-2005 نحو 284 مليار دولار، نتيجة الصراعات المسلحة، وهو ما يعادل ما حصلت عليه إفريقيا من مساعدات خلال تلك الفترة⁽³⁾.

ولهذا فإن الصراعات الداخلية في الدول الأعضاء تشكل تحديًا أمام الاتحاد الإفريقي، حيث تسبب في تدمير مكاسب الاستقلال التي حققتها منظمة الوحدة الإفريقية. ولذلك فإن زيادة وحشية الاضطرابات الداخلية والانقلابات والصراعات

⁽¹⁾ تنص المادة 4(ح) من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي لعام 2000 على: "حق الاتحاد في التدخل في دولة عضو طبقًا لمقرر المؤتمر في ظل ظروف خطيرة متمثلة في جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية".

⁽²⁾ تنص المادة 4(ي) من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي لعام 2000 على: "حق الدول الأعضاء في طلب التدخل من الاتحاد لإعادة السلام والأمن".

⁽³⁾ حمدي عبد الرحمان حسن، المرجع السابق، ص 80.

المسلحة في الدول الأعضاء⁽¹⁾، دفع الاتحاد الإفريقي إلى تفعيل دوره لحل وتسوية النزاعات الإقليمية، نظراً لما تسببه هذه الصراعات الداخلية من مآسي إنسانية، وارتكاب جرائم الحرب، جرائم ضد الإنسانية وإبادة جماعية. فبالرجوع إلى مختلف القرارات التي اتخذها المؤتمر منذ نشأة الاتحاد الإفريقي يمكن تسجيل الملاحظات التالية:

أن المؤتمر لا يتسامح مع النزاعات الداخلية بسبب التغييرات غير الدستورية للحكومات، وقد تجسد ذلك مثلاً في قرار المؤتمر الخاص بالوضع في تشاد، والذي أكد فيه المؤتمر "رفض أي تغيير غير دستوري يتعارض مع المبادئ التي اعتمدها القانون التأسيسي، وأنه لا يمكن الاعتراف بأي سلطة تأتي بالقوة"⁽²⁾. بالإضافة إلى ذلك، فقد أدان المؤتمر في نفس القرار وبشدة الهجمات التي قامت بها مجموعات مسلحة ضد الحكومة التشادية، وطالب بالوقف الفوري لهذه الهجمات الدموية⁽³⁾. ويبدو أن الصياغة التي جاء بها هذا القرار تؤكد بوضوح الموقف الصريح للمؤتمر في هذا الصدد. كما أدان مؤخراً الانتقال غير الدستوري للسلطة بعد وفاة الرئيس التشادي وتولي نجله للحكم.

وهنا يمكن الإشارة إلى إدانة الانقلاب العسكري الذي حدث في مالي في مارس 2012، حيث أكد الاتحاد الإفريقي أنه يُدين وبشدة مثل هذه الانقلابات، ويُطالب بالرجوع إلى النظام الدستوري. ولا يقتصر الأمر على ذلك بل ويُدين الاتحاد الإفريقي حتى مجرد محاولة الانقلاب، حيث أدان محاولة الانقلاب التي وقعت بتاريخ 27-28 جوان 2001 في جمهورية إفريقيا الوسطى، واعتبر ذلك انتهاكاً صارخاً لمبادئ الاتحاد

⁽¹⁾ Mba Chidi NMAJU, "A review of the shortcomings and consequences of the African Union's peace ideals: the interventions in Libya and Côte D'Ivoire", HRILD, Intersentia, Vol. 07, N° 01, 2013, p.116.

وانظر كذلك: سالم محمد الزبيدي، الاتحاد الإفريقي في ظل النظام الدولي، اللجنة الشعبية العامة للثقافة، طرابلس (ليبيا)، 2006، ص ص 83-85.

⁽²⁾ AU. Decision on the situation in Chad, 2, AU.Doc. Assembly/ AU/ Dec. 188 (X), (Jan. 31 – Fev. 2, 2008).

⁽³⁾ AU. Decision on the situation in Chad, 2, AU.Doc. Assembly/ AU/ Dec. 188 (X), (Jan. 31 – Fev. 2, 2008).

وقراراته بشأن التغييرات غير الدستورية، وكذلك إدانة الانقلابات المتكررة التي حدثت في موريتانيا، وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية في 11 جوان 2004، وأدان الاتحاد أعمال المرتزقة في غينيا الاستوائية في مارس 2004 واعتبر ذلك محاولة لزعزعة الاستقرار

كما صدرت قرارات عن المؤتمر تتضمن فرض عقوبات على دول لم تحترم مبادئ وقرارات الاتحاد الإفريقي. من أمثلة ذلك قرار فرض عقوبات على كوت ديفوار بسبب النزاع حول نتائج الانتخابات الرئاسية، التي جرت في نوفمبر 2010⁽¹⁾. إذ قرر المؤتمر تعليق مشاركة كوت ديفوار في أنشطة الاتحاد إلى غاية عودة الرئيس المنتخب ديمقراطيًا إلى ممارسة سلطاته⁽²⁾.

وما يلاحظ على تدخل الاتحاد الإفريقي في النزاعات الداخلية، أنه لم يتفاعل مع مختلف النزاعات في إفريقيا بنفس الدرجة، حيث يتوقف ذلك على طبيعة النزاع والدول المعنية به. فطريقة تعامل المؤتمر مع أزمة دارفور تختلف عن طريقة تعامله مع الوضع في كل من تشاد وكوت ديفوار، فإذا كان الوضع في تشاد مثلاً سببه تورط مجموعة مسلحة ضد الحكومة، فإن أحد الأطراف الأساسية في النزاع في السودان هو الحكومة السودانية، كما لم يقرباًن النزاع انجرت عنه جرائم ضد الإنسانية وإبادة جماعية. فبخصوص أزمة دارفور، أكد المؤتمر عن انشغاله العميق بشأن الوضع في دارفور، وترحيبه بالتدابير التي اتخذتها الحكومة السودانية لحماية السكان المدنيين، وتسهيل عمل الوكالات الإنسانية، والمنظمات غير الحكومية، والسماح لها بدخول المناطق المتضررة⁽³⁾.

⁽¹⁾ Peace and security council of the A.U. (PSC), communique of the 252 meeting of the peace and security council, A.U. Doc. PSC/PR/ Comm. 1, Dec: 9, 2010.

⁽²⁾ A.U. Doc. Assembly/ AU/ Dec. 338 (XVI), (Jan. 31, 2011).

⁽³⁾ Ntombizozuko DYANI-MHANGO, "Reflections on the African Union's right to intervene", *BJIL*, Vol. 38, N° 1, 2012, p. 31.

ونظرًا لكثرة الصراعات الداخلية المسلحة فإن التحدي الأمني يوجد في مركز اهتمامات مختلف أشكال النظام القاري⁽¹⁾، وهي المنظمات دون الإقليمية في إفريقيا، حيث لا يستطيع الاتحاد الإفريقي بمفرده وبموارده وإمكاناته المحدودة التعامل بفاعلية مع هذه الصراعات.

الفرع الثاني: هشاشة الوضع الأمني والتركيبية القبلية لبعض الدول الإفريقية

يُعد الامتداد القبلي عبر الحدود مشكلة إضافية تلقي بظلالها على الأوضاع في بعض الدول الإفريقية، فالحدود المشتركة مثلاً بين دارفور وتشاد (أكثر من ألف كيلومتر) وتواجد ثلاثة عشر قبيلة متداخلة بين طرفي الحدود، والصراع على السلطة في تشاد أثرت على الموقف الأمني في دارفور، حيث نزحت القبائل المشتركة إلى دارفور للاحتماء بأبناء عمومته من قبائل السودان، فقد أدى التشابك الجغرافي والتاريخي والسياسي بين دارفور والمحيط الإقليمي إلى إضعاف إحساس سكان دارفور بالبعد القومي وغلبة الاتجاهات الجهوية والقبلية.

ولهذا فإن حركات التمرد في دارفور تنتمي لقبائل سودانية لها امتدادات في تشاد، ليبيا وإفريقيا الوسطى، مثل قبائل الزغاوة والفور، التي تشكل أغلبية رجال حركة تحرير السودان وحركة العدل والمساواة⁽²⁾.

وقد انتشر السلاح في الإقليم نظرًا لضعف الحكومات المركزية وهشاشة الوضع الأمني والمساحات الشاسعة للإقليم، خاصة عقب الحرب الأهلية في تشاد في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، والتي كما ذكرنا تربطها مع دارفور العوامل القبلية عبر الحدود المفتوحة، وازداد ذلك خلال الحرب الليبية التشادية، حيث أصبحت دارفور مسرحًا خلفيًا للقوى والصراعات الدائرة على الأرض التشادية.

⁽¹⁾ يفس أكسندر شوالا، الاتحاد الإفريقي وإدارة النزاعات (تحدي التسوية الدولية لما يحدث داخل الدول وما هو خارج النطاق القومي)، ترجمة: ميلود الكايخ، في البشير علي الكوت، الاتحاد الإفريقي (مؤلف جماعي)، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، بنغازي (ليبيا)، 2005، ص 179.

⁽²⁾ عبد المنعم منصور الحر، دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في تسوية النزاعات المسلحة "دراسة لحالة دارفور"، (ب.ط)، منتدى القانون الدولي، جامعة القاهرة، القاهرة، 2011، ص ص 96-97.

وبالتالي ونظراً لاتصال حدود الإقليم بالدول الثلاث (تشاد، ليبيا، إفريقيا الوسطى)، وعدم وجود حراسة أمنية حدودية حقيقية، وإن وجدت فهي غير كافية، فإن هذه الدول هي الدول الإقليمية الفاعلة في أزمة دارفور، فقد كانت مأوى للجماعات المتمردة ومكاناً للإمداد بالسلح.

كما نجد منطقة البحيرات الكبرى (بوروندي، رواندا، الكونغو الديمقراطية) تتميز بالامتداد القبلي بين شعوبها، والتي تتكون من قبليتي الهوتو والتوتسي، وتتسم العلاقة بين هاتين القبيلتين بالعداء المستمر والصراع على السلطة. ففي بوروندي اندلعت عام 1993 موجة من العنف بعد اغتيال أول رئيس منتخب للبلاد "Melchior Ndadaye"، الذي ينتمي إلى قبيلة الهوتو، على أيدي الجيش الذي تهيمن عليه قبائل التوتسي⁽¹⁾. وقد أدى الاقتتال بين متمرد الهوتو والجيش البوروندي إلى عنف إثني مريع، أودى بحياة الآلاف وتشريد الملايين.

كما شهدت هذه المنطقة أبشع جرائم الإبادة الجماعية وهي الإبادة الجماعية في رواندا عام 1994. والتي امتدت لبقية دول المنطقة بسبب الصراع الدائم بين الهوتو والتوتسي، كما أن الحدود المشتركة بينها تسمح لحركات التمرد في كلتي القبيلتين أن تنتقل إلى الدول الأخرى لمساندة الحركات المسلحة من قبيلتها.

كما نجد أن من أسباب هشاشة الوضع الأمني في بعض الدول الصراع الداخلي المستمر بين قبائلها، خاصة إذا ما شكلت كل قبيلة حركات متمردة مسلحة. وهو ما يؤدي إلى تصاعد الأحداث وانتشارها، والتسبب في كوارث إنسانية في دولها.

كل هذا وأكثر يعتبر من أخطر التحديات التي تواجه الاتحاد الإفريقي عند تسويته النزاعات الإقليمية، فكثرة الصراعات وتنوعها وهشاشة الوضع الأمني في العديد من الدول الإفريقية وتركيبها القبلية المتداخلة والمتشابكة يجعل من الصعوبة بمكان على الاتحاد الإفريقي حل وتسوية هذه النزاعات.

(1) يتكون الشعب البوروندي من قبيلتين بدأ الصراع بينهما منذ استقلال بوروندي عام 1962، تمثل قبيلة الهوتو نسبة 85% من الشعب، وتمثل قبيلة التوتسي نسبة 14% من الشعب. أنظر:

المطلب الثاني: التحديات السياسية

إن ضعف الإرادة السياسية لدى بعض الدول الإفريقية ومحدودية عدد دورات مؤتمر الاتحاد هي من التحديات السياسية التي تواجه الاتحاد الإفريقي، وهو ما سيتم تناوله في هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين.

الفرع الأول: ضعف الإرادة السياسية

إن من التحديات التي تواجه الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإقليمية ضعف الإرادة السياسية لدى بعض الدول الإفريقية، وانعدام الثقة بين الحكام واختلاف المصالح والتوجهات⁽¹⁾، وعدم التحمس لنشر قوات من جيوشها في الدول التي تشهد نزاعات.

إذ من الدروس المهمة في التكامل الإقليمي والمستمدة من نجاح تجربة الاتحاد الأوروبي، وجود نخبة سياسية تمتلك قناعات والتزامات مشتركة بالديمقراطية، باعتبارها أساساً رصيناً للتنمية والتعاون الاقتصادي على المدى البعيد. وعلى العكس من ذلك تمامًا، فإن التجربة الإفريقية تشير إلى أن النخب الإفريقية تقف عاجزة عن تقديم الأسس الإيديولوجية والاقتصادية اللازمة لتحويل القارة إلى بيئة حاضنة لدول ديمقراطية حديثة.

ويلاحظ أنه إذا كان من صلاحيات الاتحاد الإفريقي تعزيز المبادئ الديمقراطية والمؤسسات، والمشاركة الشعبية والحكم الرشيد، إلا أن الاتحاد لا يميل إلى تغيير النظام القائم في إفريقيا، وهو ما يتضح من مواقفه السلبية إزاء انتهاكات نظام الرئيس "روبرت موجابي" في زيمبابوي، أو إزاء قرار إدانة الرئيس السوداني عمر البشير من قبل المحكمة الجنائية الدولية، والحجة لدى معارضي تسليم الرئيس السوداني إلى هذه المحكمة -وهم الغالبية- هي كون التهمة غير مؤسسة، وتعبر عن الكيل بمكيالين في قضايا جرائم الحرب والإبادة الجماعية في القارة وفي العالم، وسينجر عن تطبيقها صراع دموي⁽²⁾.

(1) إكرام محمد صالح حامد، المرجع السابق، ص 19.

(2) حمدي عبد الرحمان حسن، المرجع السابق، ص 81.

الفرع الثاني: محدودية عدد دورات مؤتمر الاتحاد

هناك عقبة عملية أمام تسوية النزاعات الإفريقية من طرف الاتحاد الإفريقي، تتمثل في عدد الدورات التي يعقدها الاتحاد، وهو دورتان (02) على أقصى تقدير في السنة. دورة عادية واحدة ودورة غير عادية بناءً على طلب أي دولة عضو وبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء⁽¹⁾. وفي هذه الحالة نكون أمام احتمالين، إما أن لا يتم إصدار قرار عن المؤتمر باتخاذ الإجراء المناسب للتسوية لعدم توفر شرط أغلبية الثلثين، وإما أن القرار يصدر بالأغلبية ولكن يكون متأخرًا.

وعليه فإن غياب الإرادة السياسية لدى بعض الدول الإفريقية⁽²⁾، وعدم موافقتها على قرار المؤتمر باتخاذ الإجراءات المناسبة لتسوية النزاع في دولة عضو، يعرقل دور الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإقليمية.

وطبقًا لذلك، لا يمكن للاتحاد أن يتدخل في أي دولة لتسوية أي نزاع، إذا لم يحصل مشروع القرار بالتدخل من جانب المؤتمر على أغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل. وهو ما بدا واضحًا في أزمتي كوت ديفوار (2010) وليبيا (2011)، حيث أن تماطل الاتحاد الإفريقي عن التدخل في هاذين الصراعين مثلاً دفع بالمجموعة الدولية وعلى رأسها مجلس الأمن للتدخل. ففي الأزمة الليبية تأخر الاتحاد الإفريقي عن اتخاذ قرار بالتدخل عندما قام النظام الليبي (نظام القذافي) باستخدام القوة ضد احتجاجات شعبية سلمية، تطالب بتغيير النظام الليبي بتاريخ 15 فيفري 2011، وجاءت المبادرة متأخرة من جانب الاتحاد الإفريقي، الذي شكّل لجنة للنظر في الوضع في ليبيا، وذلك أسبوع قبل صدور قرار مجلس الأمن رقم (1973)، الذي أنشأ فيه منطقة حظر الطيران فوق ليبيا. ومنح تفويض للحلف الأطلسي للتدخل في الأزمة الليبية.

وقد أثار هذا التدخل تساؤلات بشأن عدم اتخاذ المؤتمر أي قرار للتدخل في نزاع داخلي. ويذهب البعض إلى أن السبب الرئيسي لهذا الموقف هو مشكل تمويل هذا التدخل، بالنظر إلى تردد الدول الأعضاء في الاتحاد في المساهمة في تمويل عمليات

(1) راجع المادة 6(3) من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي لعام 2000.

(2) البشير علي الكوت، مسيرة الوحدة الإفريقية، في البشير علي الكوت، الاتحاد الإفريقي (مؤلف جماعي)، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، بنغازي (ليبيا)، 2005، ص

التدخل، وإرسال قوات من جيوشها ضمن القوات الإفريقية⁽¹⁾، كما أن قرار التدخل يفترض وقوع إحدى الجرائم الثلاث المذكورة في المادة 4(ح)، فعدم ثبوت وقوعها يعني أن المؤتمر لا يمكنه إصدار قرار بالتدخل.

المبحث الثاني: التحديات المالية والمؤسسية للاتحاد

تُعد مسألة التمويل نقطة الضعف الأساسية في عمل الاتحاد الإفريقي في مجال تسوية النزاعات الإقليمية، الأمر الذي يمكن معه أن تؤثر مصادر التمويل المختلفة مثل الأمم المتحدة، بعض المنظمات، القطاع الخاص، والمصادر الأخرى من خارج الاتحاد سلبًا على استقلالية الاتحاد في ممارسة مهامه. كما توجد من التحديات المرتبطة بمؤسسات الاتحاد نفسها.

وعليه وجب التطرق للتحديات المالية في المطلب الأول، والتحديات المؤسسية للاتحاد في المطلب الثاني.

المطلب الأول: التحديات المالية

تشكل التحديات المالية عقبة أمام الاتحاد الإفريقي في مجال تسوية النزاعات الإقليمية وحفظ السلم والأمن الدوليين على المستوى الإفريقي. وهو ما سيتم التطرق إليه في هذا المطلب من خلال فرعين، بحيث يتناول الفرع الأول الامكانيات المالية المحدودة للاتحاد الإفريقي، أما الفرع الثاني فيتناول عقبة التمويل الخارجي.

الفرع الأول: الامكانيات المالية المحدودة للاتحاد الإفريقي

إن تحقيق الأهداف والغايات التي يسعى إليها الاتحاد الإفريقي، ولا سيما في مجال تعزيز الأمن والاستقرار وتحقيق التنمية المستدامة في إفريقيا، والسلطات والمهام الواسعة التي يمارسها والأجهزة المكونة له، والتي أنشأت خصيصًا لممارسة هذه السلطات والمهام، يحتاج إلى موارد وإمكانيات ضخمة قد لا تقوى على توفيرها الدول الأعضاء، فالاتحاد الإفريقي ورث عن منظمة الوحدة الإفريقية العجز الشديد في الموارد المالية، والتي تعتمد أساسًا على اشتراكات الدول الأعضاء⁽²⁾.

(1) Ntombizozuko DYANI-MHANGO, Op. Cit., p. 46.

(2) رغم أن الاتحاد الإفريقي أعطى أهمية خاصة للجانب المالي من خلال نص القانون التأسيسي على فرض عقوبات على أي دولة عضو في الاتحاد تتخلف عن سداد مساهماتها في ميزانية الاتحاد، تتمثل

إذ تعاني الاقتصاديات الإفريقية منذ بداية التسعينات انخفاضاً في معدل النمو القومي، وتزايد أعباء الديون التي قفزت من نحو 80 مليار دولار عام 1982، لتصل إلى 275 مليار دولار عام 2004. وطبقاً لتقديرات البنك الدولي، فإن حجم مدفوعات سداد الديون الإفريقية سنوياً يزيد على ضعف إنفاق الدول الإفريقية على الصحة والتعليم الأساسي معاً.

وإذا كانت مبادرة الشراكة الجديدة للتنمية الإفريقية "النيباد" "NEPAD"، قد أكدت أهمية التكامل الاقتصادي داخل إفريقيا، ومدى الحاجة إلى المساعدات والتجارة الخارجية لتحقيق التنمية الاقتصادية، فإن هناك اختلافاً واضحاً بين الحكومات الإفريقية، والجهات المانحة حول الاستراتيجية الأنسب للتنمية الاقتصادية الإفريقية. إذ لا تزال القضايا محل الخلاف بين الجانبين تتعلق بدور الدولة، والقطاع الخاص ومؤسسات التمويل الدولية.

وأمام ضعف الإمكانيات المادية المحدودة للاتحاد الإفريقي، سيكون من الصعب عليه تحقيق أهدافه ومبادئه، لاسيما حق التدخل في دولة عضو في الظروف الخطيرة بموجب المادة 4(ح)، خاصة إذا تمّ إنفاذ حق التدخل من خلال استخدام الوسائل العسكرية، حيث يتطلب هذا التدخل موارد مالية ولوجستية، حتى يكون فعالاً. إذ أن غياب المؤسسات والإجراءات الكافية، وعدم وجود القدرات (مادية، بشرية) يمثل تحدياً أمام معظم المنظمات الإقليمية وشبه الإقليمية. خاصة إذا كانت الإجراءات ذات طبيعة قسرية في حالات التدخل وفرض العقوبات⁽¹⁾.

وما يمكن التأكيد عليه في هذا السياق أن تكاليف التدخلات باهضة، وأن الإمكانيات المادية للاتحاد محدودة، لذلك فإن فعالية عمل الاتحاد الإفريقي تقتضي

في حرمانها من المشاركة في الاجتماعات والتصويت وتقديم مرشحين، أو حرمانها من الاستفادة من أنشطة الاتحاد (المادة 23(1))، إلا أن هذه العقوبات تظل محدودة من الناحية العملية. أنظر في ذلك: فوزية أمحمد أبوزهو، "التطور التاريخي من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي"، في سليمان صالح الغويل، ندوة القارة السمراء من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي (مؤلف جماعي)، مجلس الثقافة العام، ليبيا، 2010، ص 214. وانظر أيضاً:

Michael COWLING, "The African Union an evaluation", *SAYIL*, Vol. 27, 2002, p.203.

(1) Tânia FELICIO, "The United Nations and regional organizations: the need for clarification and cooperation", *BJIR*, *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, N° 3, 2009, p.18.

منه أن يتعاون وينسق مع المجموعة الدولية بصورة عامة، ومنظمة الأمم المتحدة بصورة خاصة.

الفرع الثاني: عقبة التمويل الخارجي

إذا كانت تجربة الاتحاد الإفريقي في دارفور بالغة الأهمية، لكونها التجربة الأولى التي يتولى الاتحاد التعامل معها بشكل متكامل، سواء في مجال رعاية مفاوضات التسوية، أو في مجال تنفيذ عملية التدخل العسكري في الإقليم، فقد حقق الاتحاد نجاحًا جزئيًا في رعاية مفاوضات السلام، عبر إقرار اتفاق أبوجا للسلام في دارفور وفي الجانب الإنساني، إلا أنه لم يفلح في إدارة الأزمة بصورة مرضية ومتكاملة نتيجة لل صعوبات التي أعاقت دوره، وكان نقص الإمكانيات أهمها، حيث كانت بعثة الاتحاد الإفريقي في دارفور تعاني من نقص التمويل وقلة العدد، الذي لا يتعدى 7 آلاف فرد، وهو عدد غير كافي لضمان الأمن وكفالة الترتيبات الإنسانية مقارنة بمساحة الإقليم الشاسعة.

فقد كانت البعثة تتكلف حوالي ما يزيد عن 20 مليون دولار شهريًا، وكانت المخصصات المالية للبعثة تتأخر في الوصول في كثير من الأحيان، لأن الاتحاد كان يعتمد على مساهمات من الدول المانحة لتوفير هذه الأموال، وكانت الدول الغربية تتأخر في الكثير من الأحيان في توفير هذه الأموال، بسبب تحفظها على أداء البعثة في دارفور، الأمر الذي أدى إلى تأخر صرف رواتب أفراد القوة والمخصصات المالية اللازمة للإعاشة، علاوة على أن القوات الإفريقية عانت من شدة الظروف المناخية الصعبة التي يعيشها الإقليم⁽¹⁾. فلو أردنا الحديث عن الصعوبات التي واجهت بعثة الاتحاد الإفريقي في دارفور مثلاً سيكون الحديث معقد، لأن الأمر سيغال مسببات داخلية تتعلق بدولة السودان ذاتها وحكومتها وطبيعة الإقليم والصراع فيه هذا من جانب، ومسببات أخرى خارجية تتعلق بالأطماع الغربية في الإقليم من جانب آخر.

إذ تمول عمليات الاتحاد الإفريقي من ميزانيته وبدعم من التمويل الخارجي، ومن خلال مساهمات طوعية من أعضاء الاتحاد وغيرها، بما في ذلك القطاع الخاص. فالتمويل الخارجي يركز أساساً على الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، فهذا الأخير تعهد بتقديم الدعم المالي لعمليات الاتحاد الإفريقي، على شرط أن مثل هذه العمليات يجب

(1) عبد المنعم منصور الحر، المرجع السابق، ص ص 183-184.

التحديات التي تواجه الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإقليمية

أن تتوافق مع ميثاق الأمم المتحدة⁽¹⁾، فمن سلبيات التمويل الخارجي أنه قد يسمح للجهة الممولة أن تفرض شروطها على الاتحاد الإفريقي، مما يجعل من الصعب عليه أن يقوم بمهامه دون تحيز⁽²⁾.

وتدعيماً لهذا القول، فإن المادة 17(2) من البروتوكول المنثني لمجلس السلم والأمن الإفريقي لعام 2002 تؤكد على أنه: "يتم اللجوء -عند الاقتضاء- إلى الأمم المتحدة لتوفير ما يلزم من الدعم المالي واللوجستي والعسكري تعزيزاً لأنشطة الاتحاد الإفريقي في مجال تعزيز وصون الأمن والسلام والاستقرار في إفريقيا وذلك عملاً بأحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة المتعلق بدور المنظمات الإقليمية في حفظ السلام والأمن الدوليين".

بالإضافة إلى حاجة الاتحاد الإفريقي للدعم الفني واللوجستي، والمعونات من الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي والدول المانحة، فأغلب الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي لا تقوم بدفع مساهماتها المالية، مما نتج عن ذلك إصدار تقارير عن مجلس السلم والأمن الإفريقي، يؤكد فيها أن بعثة الاتحاد الإفريقي تحتاج إلى 23 مليون دولار شهرياً، وأن نسبة 95% من التمويل في دارفور مثلاً تأتي من خارج القارة وخاصة الاتحاد الأوروبي⁽³⁾.

ونظراً لقلّة الموارد المالية واللوجستية اللازمة وخطورة الوضع في الإقليم الذي كان يتأزم أكثر فأكثر، كانت هناك ضرورة ملحة للتعاون بين الاتحاد الإفريقي وبين الأمم المتحدة، وهو ما دفع إلى تشكيل قوات مشتركة من الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، وصدر ذلك في قرار مجلس الأمن (1769) فيما يعرف بقوات الهجين، وذلك نتيجة رفض الحكومة السودانية إرسال قوات دولية إلى الإقليم.

(1) Mba Chidi NMAJU, "A review of the shortcomings and consequences of the African Union's peace ideals: the interventions in Libya and Cote D'Ivoire", *HRILID.*, Intersentia, Vol. 07, N° 01, 2013, pp.116-119.

(2) Chris C. Wigwe PhD (Leeds) BL, *International humanitarian law*, Readwide Publishers, Accva, 2010, p.374.

(3) عبد المنعم منصور الحر، المرجع السابق، ص 184.

وقد أرجع البعض ذلك إلى حداثة مؤسسات الاتحاد الإفريقي لاسيما مجلس السلم والأمن الإفريقي، وقلة خبرتها في إدارة الأزمات، وهو ما يشكل تحديًا آخر يواجه الاتحاد الإفريقي.

المطلب الثاني: التحديات المؤسسية للاتحاد

عند تسوية الاتحاد الإفريقي للنزاعات الإقليمية تواجهه أجهزته ومؤسساته تحديات خاصة بها، وتحديات متعلقة بضعف التنسيق مع المنظمات دون الإقليمية، وهو ما سيتم تناوله في هذا المطلب من خلال تقسيمه إلى فرعين، يتناول الفرع الأول قدرة أجهزة ومؤسسات الاتحاد على تنفيذ وثائق الاتحاد الإفريقي، في حين يتطرق الفرع الثاني إلى ضعف التنسيق بين الاتحاد والمنظمات دون الإقليمية الإفريقية.

الفرع الأول: قدرة أجهزة ومؤسسات الاتحاد على تنفيذ وثائق الاتحاد الإفريقي

على الصعيد المؤسسي للاتحاد الإفريقي يلاحظ أن البيئة المؤسسية له لم تكتمل بعد، ولاسيما المؤسسات المالية والأمنية، فالمصرف المركزي الإفريقي وصندوق النقد الإفريقي والمصرف الإفريقي للاستثمار لم يقدر لها بعد التأسيس، وممارسة الأعمال المنوطة بها⁽¹⁾، مما يخلق تحدي أمام الاتحاد الإفريقي يتمثل في كيفية تفعيل هذه المؤسسات المالية والنقدية وإيجاد مصادر تمويل لها⁽²⁾.

وفي نفس الإطار فإن حداثة القوة الإفريقية الجاهزة، حد من دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في مجال التدخل باستخدام القوة المسلحة. ففي كل أزمة يتدخل فيها الاتحاد الإفريقي تشكّل بعثة خاصة بتلك الأزمة، وقد يعود السبب في ذلك لنقص التمويل، وغياب الإرادة السياسية لدى الدول الإفريقية لتخصيص جزء من جيوشها لتكوين القوة الإفريقية الجاهزة، وكذا انشغال الاتحاد بالعديد من النزاعات.

إذ أن الإشكالية الرئيسية المتعلقة بمؤسسات الاتحاد الإفريقي ولاسيما الخاصة بمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها في إفريقيا لا ترتبط فقط بالآليات والمؤسسات، وإنما ترتبط أيضًا بمدى القدرة على تحويل نصوص القانون التأسيسي وبروتوكول التعاون الدفاعي والأمني إلى واقع سياسي ملموس، وهي مسألة ترتبط بتوفر الإرادة والخبرة

(1) فهذه المؤسسات المالية تتطلب بروتوكولات خاصة بها، تحدد مهامها وسلطاتها وتنظيمها، حسب نص المادة 19 من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي لعام 2000.

(2) البشير علي الكوت، مسيرة الوحدة الإفريقية، المرجع السابق، ص 64.

السياسية، والقدرة على تطوير فعالية العمل السياسي والدفاعي من جانب الاتحاد الإفريقي، بما يساعد على تنفيذ الأهداف والأغراض المنصوص عليها في القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي⁽¹⁾.

إذ تعتبر قضية الكونغو الديمقراطية من الحالات التي جسدت امتحاناً حقيقياً للاتحاد الإفريقي في مجال تسوية النزاعات الإقليمية. فقد أكدت تقارير بعض المنظمات غير الحكومية عن الوضع في الكونغو مثل: هيومن رايتس ووتش وأطباء بلا حدود، على قتل عدد من المدنيين واغتصاب نساء وفتيات والترحيل القسري لحوالي مليون شخص⁽²⁾. كما صرح المستشار الخاص للأمم المتحدة الخاص بمناهضة الإبادة، بعد زيارته التي قام بها إلى الكونغو الديمقراطية في نوفمبر 2008، بأن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني التي ارتكبت في الكونغو الديمقراطية تمت على أساس اثني وعنصري⁽³⁾.

ورغم توثيق هذه الانتهاكات، إلا أن الاتحاد الإفريقي لم يكن رده سريعاً وفعالاً لحماية المدنيين في الكونغو⁽⁴⁾. للعلم فإن مجلس السلم والأمن الإفريقي أدان فقط هذه الانتهاكات ودعا إلى وقف إطلاق النار، كما أيد إرسال بعثة الأمم المتحدة إلى الكونغو (MONUC)⁽⁵⁾.

كما أن (SADC) باعتبارها منظمة إقليمية فرعية، ورغم أن البروتوكول المنشئ لها ينص على حق التدخل عند وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان ونزاعات تهدد السلم والأمن الإقليميين، لم تتعامل مع الوضع بجديّة. فقد اكتفت بإرسال بعثة تقنية

(1) عبد المنعم منصور الحر، المرجع السابق، ص 199.

(2) Human Rights Watch, "Democratic Republic of Congo (DRC)", at: <http://www.hrw.org/en/word-report-2010/deocratic-republic-congo-drc>.

(3) أنظر تصريح المستشار الخاص للأمم المتحدة السيد "Francis Deng" في:

www.un.org/prevent-geocide/adviser/state3.shtml.

(4) Kwame AKONOR, "Assessing the African Union's right of humanitarian intervention", *Criminal Justice Ethics*, Routledge, vol. 29, N°2, August 2010, p.167.

(5) أنظر بيان مجلس السلم والأمن الإفريقي في دورته 163، ديسمبر 2008 في: www.Africa-union.org

إلى الكونغو في عام 2008 لتقييم الوضع، ولجنة عسكرية لمراقبة الحدود مع بوروندي وأوغندا⁽¹⁾.

الفرع الثاني: ضعف التنسيق بين الاتحاد والمنظمات دون الإقليمية الإفريقية

ثمة بعد آخر ينال من الكفاءة المؤسساتية للاتحاد الإفريقي في مجال تسوية النزاعات الإقليمية، وهو طبيعة العلاقة بينه وبين المنظمات دون الإقليمية في إفريقيا⁽²⁾، إذ يوجد تداخل في مجال عملها لاسيما في المجال الأمني⁽³⁾، حيث أنها جزء لا يتجزأ من عملية البناء الأمني في إفريقيا، أين تكون المسؤولية الأولى للاتحاد الإفريقي في مجال تعزيز الأمن والسلام، عن طريق منع النزاعات وإدارتها وتسويتها⁽⁴⁾.

كما يوجد تداخل وتعدد لعضوية الدول الإفريقية في أكثر من تجمع إفريقي، مما قد يعني تعارض التزامات الدول الإفريقية العضو في هذه التجمعات مع التزاماتها بموجب القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي. فلا يخفى أن عضوية الدول في أكثر من منظمة قد يؤدي إلى تعارض بين التزاماتها، إضافة إلى الأعباء المالية المترتبة عن العضوية.

وعليه فإن القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي لم يحدد طبيعة العلاقة مع هذه المنظمات دون الإقليمية، واكتفى فقط بالإشارة إليها في المادة 16 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي، بحيث اعتبرها جزء من النظام الأمني القاري في إفريقيا،

(1) Kwame AKONOR, Op. Cit., p.167.

(2) أقرت اتفاقية أبوجا المنشئة للجماعة الاقتصادية الإفريقية لعام 1991، ستة تجمعات اقتصادية إقليمية (منظمات دون إقليمية) وهي:

ECOWAS: المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا.

COMESA: مجموعة دول شرق وجنوب إفريقيا.

CEEAC: المجموعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا.

IGAD: الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية.

SADC: منظمة تنمية الجنوب الإفريقي. بالإضافة إلى اتحاد المغرب العربي.

(3) عبد الجليل أحمد هيبيلو، "في التطور التاريخي من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي"، في سليمان صالح الغويل، ندوة القارة السمراء من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي (مؤلف جماعي)، مجلس الثقافة العام، ليبيا، 2010، ص 144.

(4) المادة 16 من البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي لعام 2002.

التحديات التي تواجه الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإقليمية

مع ضرورة المواءمة والتنسيق والتعاون بصورة وثيقة بينه وبين الآليات الإقليمية، لتعزيز وإحلال السلام والأمن والاستقرار في إفريقيا⁽¹⁾.

وهو ما يؤكد بأن العلاقة بين الاتحاد الإفريقي والمنظمات دون الإقليمية هي علاقة تعاون وتنسيق في مجال حفظ وإحلال السلام والأمن في إفريقيا (علاقة أفقية)، وليست علاقة تسلسل هرمي (علاقة عمودية).

وهو ما يزيد من صعوبة هذا التحدي الذي يواجهه الاتحاد الإفريقي، إذ كان الأجدر أن تكون علاقة هرمية (عمودية)، بحيث تعمل هذه المنظمات دون الإقليمية تحت إشراف ومتابعة الاتحاد الإفريقي، حتى يكون عملها متناسقاً ومتكاملاً، فكون العلاقة علاقة تعاونية (أفقية)، فهذا يعني أن هذه الآليات الإقليمية هي على قدم المساواة مع الاتحاد الإفريقي في مجال تسوية النزاعات الإفريقية، بحيث تحتفظ باستقلاليتها عن الاتحاد، مما قد يضعف من عمل الاتحاد الإفريقي، لاسيما وأن هذه المنظمات دون الإقليمية خاصة الايكواس تمتلك من الآليات والخبرة التي تفوق ما يمتلكه الاتحاد الإفريقي⁽²⁾.

إذ نجد مثلاً البروتوكول المنشئ للإيكواس ينص في المادة 25 منه على الحالات التي يمكن فيها للجماعة ممارسة حق التدخل وهي⁽³⁾:

- في حالات العدوان أو النزاع في أي دولة عضو أو التهديد بأي منها؛

(1) تنص المادة 7(1/ي) من البروتوكول نفسه على: "تعزيز المواءمة والتنسيق والتعاون بصورة وثيقة بين الآليات الإقليمية والاتحاد لتعزيز وإحلال السلام والأمن والاستقرار في إفريقيا".

(2) فقد أنشأت (ECOWAS) فريق الرصد عام 1990، وآلية الوقاية والتسيير وحل النزاعات عام 1999، حفاظاً على السلام والأمن، كما تمتلك فريق المراقبين العسكريين، وهو الجناح العسكري للجماعة. في حين لجأت (SADC) إلى إنشاء جهاز معني بالسياسة والدفاع والأمن عام 1996. أما (CEEAC) فقد أنشأت مجلس السلم والأمن في إفريقيا الوسطى عام 1999. أنظر في ذلك:

Tânia FELICIO, Op. Cit., p.15.

(3) Ademola ABASS, "The new collective security mechanism of ECOWAS: innovations and problems", *JCSL*, Oxford University Press, Vol. 05, 2000, pp.244-245.

Isaac Terwase SAMPSON, "The responsibility to protect and ECOWAS mechanisms on peace and security: assessing their convergence and divergence on intervention", *JCSL*, Vol. 16, N° 03, winter 2011, p.517.

- في حالة قيام نزاع بين دولتين أو عدة دول أعضاء؛
 - في حالة الصراع الداخلي الذي يهدد بإحداث كارثة إنسانية، أو أن يشكل تهديدًا خطيرًا للسلم والأمن في المنظمة الفرعية؛
 - في حالة انتهاكات خطيرة وجسيمة، واسعة النطاق لحقوق الإنسان وسيادة القانون؛
 - في حالة الإطاحة أو محاولة الإطاحة بالحكومة المنتخبة ديمقراطيًا؛
 - أي حالة قد يقرها مجلس الوساطة والأمن.
- وتنص المادة 10 من نفس البروتوكول على الصلاحيات المخولة لمجلس الوساطة والأمن، إذ جاء فيها: "يخول مجلس الوساطة والأمن:
- أ- البث في المسائل المتعلقة بالسلم والأمن؛
- ب- اتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات لمنع الصراعات وإدارتها وحلها وحفظ السلم والأمن؛
- ج- يأذن بجميع أشكال التدخل ويقرر بشكل خاص نشر البعثات السياسية والعسكرية؛
- د- الموافقة على ولاية واختصاصات هذه البعثات؛
- هـ- استعراض الولايات والاختصاصات بشكل دوري، على أساس الأوضاع المستجدة"⁽¹⁾.
- وفعالاً تدخلت الايكواس في ليبيريا (1990) وسيراليون (1997)، دون ترخيص من مجلس الأمن، وهو ما يجعل منها منافسًا للاتحاد الإفريقي.
- وعليه إذا كان هناك فراغ في نصوص القانون التأسيسي للاتحاد بشأن تنظيم العلاقة بينه وبين هذه الآليات الإقليمية، فإن الواقع العملي يفرض وجود توافق وانسجام في أعمال هذه الآليات الإقليمية والاتحاد الإفريقي، حتى تصب في قالب واحد، وهو إيجاد الحلول الإفريقية للنزاعات والمشاكل الإفريقية، وصولاً إلى إحلال السلم والأمن في القارة.

(1) Ademola ABASS, "The new collective security mechanism of ECOWAS...", Op. Cit., p.237.

Isaac Terwase SAMPSON, Op. Cit., p. 515.

خاتمة:

إن الاتحاد الإفريقي كمنظمة إقليمية يعمل جاهداً على حفظ السلم والأمن الدوليين على المستوى الإقليمي، فهو يجسد حقيقة أن التنظيم الإقليمي يملك مكانة فعّالة في مجال تسوية النزاعات الإقليمية على المستوى الإقليمي. إلا أنه يواجه العديد من التحديات التي تقف في وجه عمله. وقد تم الوقوف في هذه الدراسة على مجموعة من التحديات يمكن إيرادها في إطار نتائج لهذه الدراسة، مع وضع بعض الاقتراحات.

1- النتائج:

- إن كثرة النزاعات وتنوعها في الدول الإفريقية وما ينتج عنها من دمار وانتهابات جسيمة لحقوق الإنسان وانتشار الفقر والتخلف الاقتصادي والتكنولوجي تشكل من التحديات الأمنية التي يواجهها الاتحاد الإفريقي أثناء تسوية النزاعات الإقليمية. وكذا الصراعات الداخلية بين القبائل على السلطة، كما أن الاتحاد يفتقر لأدوات الضغط على مثل هذه الجماعات القبلية.

- ومن التحديات كذلك ضعف الإرادة السياسية لدى القادة الأفارقة لتسوية بعض النزاعات، فمصالح الساسة تؤثر بشكل كبير على رغبتهم في تسوية النزاعات الإقليمية. - إن الإمكانيات المتاحة لدى الاتحاد الإفريقي المحدودة تحتم عليه التعاون الوثيق مع الأمم المتحدة، لتحقيق مهامه في مجال حفظ السلام وصنع وبناء السلام. فضعف الإمكانيات المادية واللوجستية لدى الاتحاد الإفريقي، تفرض عليه التعاون مع الأمم المتحدة وشركاء آخرين، حتى يقدموا له يد العون، فالاتحاد الإفريقي على يقين أنه لن يستطيع بمفرده وبإمكانياته المادية واللوجستية المحدودة حل كل الخلافات والصراعات في القارة.

- ومن التحديات كذلك التي تواجه الاتحاد تلك المتعلقة بمؤسسات الاتحاد نفسها، فالقوة الإفريقية الجاهزة حديثة النشأة، وغياب الإرادة السياسية لدى الدول الأعضاء زاد من التحديات اللوجستية والعسكرية، التي دفعت بالاتحاد إلى تنسيق جهوده مع الأمم المتحدة وبعض المنظمات دون الإقليمية الإفريقية.

2- الاقتراحات:

- يجب على الاتحاد الإفريقي اعتماد سياسة مؤسساتية إصلاحية كي تتوافر لإفريقيا وسائل العمل على تسوية النزاعات الإقليمية.

- العمل على خلق مصادر تمويل داخلية دائمة من الدول الإفريقية لتمويل عمليات الاتحاد الإفريقي، لأن التمويل الخارجي يؤثر سلبيًا على عمل الاتحاد الإفريقي.

قائمة المصادر والمراجع:

أولا/ قائمة المصادر:

1- القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي لعام 2000.

2- البروتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقي لعام 2002.

ثانيا/ قائمة المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

1- البشير علي الكوت، مسيرة الوحدة الإفريقية، في البشير علي الكوت، الاتحاد الإفريقي (مؤلف جماعي)، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، بنغازي، 2005.

2- إكرام محمد صالح حامد، مجلس السلم والأمن الإفريقي: التكوين والأدوار، سلسلة قضايا إفريقية، المركز العالمي للدراسات الإفريقية، القاهرة، العدد 04، نوفمبر 2007.

3- حمدي عبد الرحمان حسن، الاتحاد الإفريقي والنظام الأمني الجديد في إفريقيا، دراسات استراتيجية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبوظبي، العدد 162، 2011.

4- سالم محمد الزبيدي، الاتحاد الإفريقي في ظل النظام الدولي، اللجنة الشعبية العامة للثقافة، طرابلس (ليبيا)، 2006.

5- عبد المجيد خليفة الكوت، منظمة الاتحاد الإفريقي: من منظور السياسة الخارجية الليبية، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للنشر والتوزيع والطباعة، غريان (ليبيا)، 2008.

6- عبد المنعم منصور الحر، دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في تسوية النزاعات المسلحة "دراسة لحالة دارفور"، (ب.ط)، منتدى القانون الدولي، جامعة القاهرة، القاهرة، 2011.

7- محمد السعيد الدقاق ومصطفى سلامة حسين، المنظمات الدولية المعاصرة، (ب.ط)، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 1990.

8- محمد المجذوب، التنظيم الدولي: النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، (ب.ط)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.

9- يفس أكسندر شوالا، الاتحاد الإفريقي وإدارة النزاعات (تحدي التسوية الدولية لما يحدث داخل الدول وما هو خارج النطاق القومي)، ترجمة: ميلود الكايخ، في البشير علي الكوت، الاتحاد الإفريقي (مؤلف جماعي)، الطبعة الأولى، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، بنغازي، 2005.

ب- المقالات في الملتقيات والندوات:

1- عبد الجليل أحمد هيلو، "في التطور التاريخي من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي"، في سليمان صالح الغويل، ندوة القارة السمراء من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي (مؤلف جماعي)، مجلس الثقافة العام، ليبيا، 2010، ص ص 128←147.

التحديات التي تواجه الاتحاد الإفريقي في تسوية النزاعات الإقليمية

2- فوزية أمحمد أبوزهو، "التطور التاريخي من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي"، في سليمان صالح الغويل، ندوة القارة السمراء من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي (مؤلف جماعي)، مجلس الثقافة العام، ليبيا، 2010، ص ص 177←220.

ثالثا/ قائمة المراجع باللغة الإنجليزية:

أ- الكتب:

1- Chris C. Wigwe PhD (Leeds) BL, **International humanitarian law**, Readwide Publishers, Accva, 2010

ب- المقالات في المجلات:

1- Ademola ABASS, "**The new collective security mechanism of ECOWAS: innovations and problems**", Journal of Conflict & Security Law, Oxford University Press, Vol. 05, 2000, pp. 211→257.

2- Isaac Terwase SAMPSON, "**The responsibility to protect and ECOWAS mechanisms on peace and security: assessing their convergence and divergence on intervention**", Journal of Conflict & Security Law, Vol. 16, N° 03, winter 2011, pp. 507→540.

3- Kwame AKONOR, "**Assessing the African Union's right of humanitarian intervention**", Criminal Justice Ethics, Routledge, vol. 29, N°2, August 2010, pp. 157→173.

4- Mba Chidi NMAJU, "**A review of the shortcomings and consequences of the African Union's peace ideals: the interventions in Libya and Cote D'ivoire**", Human Rights & International Legal Discourse, Intersentia, Vol. 07, N°01, 2013, pp.112→144.

5- Michael COWLING, "**The African Union an evaluation**", South African Yearbook of International Law, Vol. 27, 2002, pp. 193→205.

6- Ntombizuko DYANI-MHANGO, "**Reflections on the African Union's right to intervene**", Brooklyn Journal of International Law, Vol. 38, N° 1, 2012, pp. 01→48.

7- Tânia FELICIO, "**The United Nations and regional organizations: the need for clarification and cooperation**", the Brussels Journal of International Relations, Studia Diplomatica, Vol. LXII, N° 3, 2009, pp.13→19.