

مجلس السلم والأمن الإفريقي .. التجارب والأدوار

د. عربي بومدين

أستاذ العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة
حسيبة بن بوعلى، الشلف، الجزائر

٢٠٠١، الأمر الذي تمخض عنه إنشاء آلية عملية لحفظ السلم والأمن، عرفت بمجلس السلم والأمن الإفريقي. وعليه، ستجيب هذه الورقة البحثية عن إشكالية: إلى أى مدى، أسهم دور مجلس السلم والأمن الإفريقي فى حل وتسوية النزاعات وبناء السلم فى القارة الإفريقية؟ تفترض الدراسة أيضا أن ضعف المؤسسة داخل منظمة الاتحاد الإفريقي مرهون -إلى حد كبير- بعمل وأدوار ومستقبل مجلس السلم والأمن الإفريقي فى حل وتسوية النزاعات وبناء السلم فى القارة الإفريقية.

تثير الإشكالية الأمنية فى إفريقيا، فى جانب مهم منها، حدود التفاعل الإقليمي وعلاقتها بالنظام الإقليمي فى إفريقيا الذى يشهد تعددا كثيفا فى أقطابه الإقليمية، وتفككا داخلها، فضلا عن اتساع إقليمها. الأمر الذى فرض تنوع المشاريع التكاملية. فبدل أن تكون الأخيرة عاملا أساسيا فى خدمة المشروع التكاملى الإفريقي. كانت سببا فى توسيع هوة الاختلاف داخله، وجعل مسألة التكامل الأمنى غاية فى الصعوبة، نظرا لتشتت الجهود وغياب الرؤية الواضحة، وفى الغالب الارتباط بالاجندات الدولية. فى هذا السياق، ينبغى التنويه إلى أربع ملاحظات أولية.

أولا: إن الحديث عن آلية مجلس السلم والأمن الإفريقي كمدخل للتعاون الأمنى الإقليمي يجب أن يرتبط بفكرة التكامل الإقليمي فى حد ذاتها، والتي تبدو فى السياق الإفريقي ضعيفة الأداء بالمقارنة مع ما تشهده تجارب تكاملية على غرار الاتحاد الأوروبى، ورابطة الآسيان، والنافتا. ثانيا: يبدو أن التفاوت الاقتصادى بين الدول الإفريقية أسهم بشكل كبير فى عرقلة دعم آلية التعاون الأمنى، بحيث نجد أن الدول المساهمة ماليا فى مجلس السلم والأمن الإفريقي هى الدول التى تتوفر لديها موارد مالية كبيرة داخل الاتحاد الإفريقي كالجائز، ومصر، ونيجيريا، وجنوب إفريقيا، وهى مسألة غاية فى التعقيد ترهن إلى حد كبير فعالية وأدوار الاتحاد الإفريقي فى ضبط مسائل الأمن والسلم فى القارة، وتجعل من استدامتها لخدمة التنمية وتطور ورقى شعوبها ضربا من الخيال. ثالثا: لا يمكن بأية حال استبعاد البيئة الخارجية عند الحديث عن آليات التعاون الأمنى الإفريقي. فالعامل الخارجى يتجلى بوضوح فى هندسة التصورات الأمنية

تعد القارة الإفريقية من بين أهم المناطق التى شهدت، على مر السنين الماضية، أزمات وصراعات وحروب كثيرة أزهقت كاهل الدولة الوطنية الناشئة، وقوضت جهود التنمية فيها. ولعل السنوات التى تلت استقلال الدول الإفريقية أثبتت بما لا يدع مجالا للشك أن مسائل من قبيل الإرث الاستعمارى، واستيراد نموذج الدولة بمشهورها وسياساتها الغربى، فضلا عن أن الحدود المصطنعة الموروثة عن الاستعمار كان لها الأثر البالغ على إضعاف الدولة فى إفريقيا، وفشلها فى تحقيق الاندماج الوطنى، وتحقيق التنمية.

مثلت مسألة بروز تهديدات عابرة لحدود الدول، فى ظل التحولات العميقة التى شهدتها مسائل السلم والأمن الدوليين بعد الحرب الباردة، قضايا رئيسية فى مناقشات وأجندة المهتمين، سواء فى الدوائر المعرفية أو السياسية. فقد كان الانشغال الرئيسى يكمن فى كيفية مواجهة تهديدات، مثل الإرهاب، والجريمة المنظمة، والهجرة غير الشرعية، ومافيا تجارة السلاح والمخدرات، وتهريب الأموال والبشر، والتلوث البيئى، والانتشار الوبائى، ومخاطر الدول الفاشلة، والحروب الأهلية، ومشكلات التنمية والفقر. وقد مثلت أيضا ميوعة واتساع الحدود، وضعف إمكانيات الدول فى إفريقيا تحديا آخر على قدرة الدول الوطنية فى مواجهتها، وهو الأمر الذى جعل من مسألة التعاون والتكامل بين الدول ضرورة ملحة للتعامل مع طبيعة التهديدات الأمنية الجديدة المتسمة بالتشابك والتعقيد الشديدين. ويبدو أن توصيف أولريش بيك Ulrich Beck، فى كتابه "مجتمع المخاطر العالمى: بحثا عن الأمان المفقود"، يعبر عما نعيشه اليوم فى سياق عالم معولم.

بعد التغيرات الاستراتيجية على المستوى العالمى، كان الأمل كبيرا فى استقرار القارة الإفريقية وخروجها من شبح الحروب الأهلية والنزاعات الإثنية والعرقية. إلا أننا شهدنا قدرا كبيرا من النزاعات الداخلية. فمعظم النزاعات الداخلية، التى شهدتها العالم، بعد فترة الحرب الباردة، كانت إفريقيا مسرحا لها. ومع تعقدتها وتشابكها ومآلاتها على الواقع الإفريقي، تنامت الجهود الدولية والإقليمية، بغية احتوائها، وكان أبرزها دور منظمة الوحدة الإفريقية، ثم الاتحاد الإفريقي لاحقا، بعد تغيير تسميته سنة

مجلس السلم والأمن الإفريقي أنه جهاز دائم لصنع القرارات يعمل على منع النزاعات، وإدارتها، وتسويتها داخل الاتحاد، ويهدف إلى تعزيز ترتيبات الأمن الجماعي، والإنذار المبكر لتسهيل الاستجابة الفعالة للنزاعات والأزمات في إفريقيا (٣).

إن إنشاء المجلس جاء لتحقيق جملة من الأهداف حددتها المادة (٣) من البروتوكول، والتي انصرفت إلى جملة من المحاور، يتعلق أولها بتعزيز السلام والأمن والاستقرار في إفريقيا كمدخل لتحقيق رفاهية الشعوب الإفريقية، وتحقيق التنمية المستدامة. أما الثاني، فيتمثل في ترقب ومنع النزاعات، والعمل على إحلال وبناء السلام في أثناء نشوب النزاعات. في حين يهدف المحور الثالث إلى بناء السلام وإعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاعات. ويهدف المحور الرابع إلى التنسيق لمكافحة الإرهاب الدولي. أما المحور الخامس، فيرمي إلى وضع سياسة دفاع مشترك للاتحاد، طبقاً للمادة (٤) من القانون التأسيسي، ويتعلق المحور الأخير بمسائل الديمقراطية، وتعزيز الحكم الرشيد، وسيادة القانون، وحماية حقوق الإنسان وحرياته (٤).

يتشكل مجلس السلم والأمن الإفريقي، حسب المادة (٥) من البروتوكول، من خمسة عشر عضواً، يختارون على أساس الحقوق المتساوية، حيث يتم انتخاب عشرة منهم لمدة عامين، وخمسة لمدة ثلاثة أعوام، وذلك على أساس التناوب، ووفقاً لمبدأ التمثيل الجغرافي للقارة عن طريق الاقتراع السري، وبأغلبية ثلثي الدول التي لها حق التصويت. إذ يتم اختيار أربع دول من إقليم الغرب، وثلاث دول من الشرق، وثلاث من الوسط، وثلاث من الجنوب، ودولتين من الشمال. ويجوز إعادة انتخاب أى عضو بعد انقضاء مدة عضويته على أن يشترط عند الترشح عدم الخضوع للعقوبات طبقاً للمادة (٢٣) من القانون التأسيسي للاتحاد (٥). أما شغل منصب الرئيس، فيتم بالتناوب من قبل الأعضاء حسب الترتيب الأبجدي لأسمائهم، ويشغل كل رئيس هذا المنصب لمدة شهر واحد، بحسب المادة (٨) الفقرة (٦) من البروتوكول (٦)، وتمتد الفترة الحالية من (٢٠١٦ إلى ٢٠١٨)، و(٢٠١٦ إلى ٢٠١٩) (٧).

ثانياً- مجلس السلم والأمن الإفريقي .. المهام والصلاحيات والتنظيم المؤسسي:

تتمثل المهمة الرئيسية لمجلس السلم والأمن الإفريقي في تعزيز السلم والأمن والاستقرار في إفريقيا. وقد تضمنت المواد (٦) و(١٤) و(١٥) من البروتوكول مهام المجلس، التي يمكن إجمالها في المحاور التالية: تعزيز والسلام والأمن والاستقرار في إفريقيا، والإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية، وصنع السلام، بما في ذلك استخدام المساعي الحميدة، والوساطة، والمصالحة، والتحقيق، وعمليات دعم السلام، والتدخل طبقاً للمادة (٤) (ح) و(د) من القانون التأسيسي للاتحاد، وبناء السلام، وإعادة التعمير في فترة ما بعد النزاعات، والعمل الإنساني، وإدارة الكوارث، ومهام أخرى قد يقررها الاتحاد حسب الظروف والمستجدات (٨).

في الدول الإفريقية، نظراً للعامل التاريخي والتجربة الاستعمارية من جهة، والمصالح الاقتصادية الضخمة من جهة أخرى. ولا مراء في القول إن التعاون الإقليمي الإفريقي سيواجه عقبة المشروع الأجنبي في صورة التدخلات العسكرية في القارة الإفريقية تحت ذريعة حماية الأمن الدولي. والحال أن أى تدخل عسكري أجنبي هو ضرب في الصميم لفلسفة الأمن الوطني والإقليمي. رابعاً: لا بد من نقلة نوعية جديدة في التعامل مع القضايا الأمنية، نظراً لاتساعها وشموليتها، وأن تكون متماشية مع ما نسميه "روح العصر"، وأخذ التحولات التي يعرفها العالم على جميع المستويات في الحسبان، وهو ما يفرض هيكلة مجلس السلم والأمن الإفريقي ليتكيف مع هذا المعطى الجديد، ويتناول قضايا من قبيل الديمقراطية، ودولة القانون، وترشيد الحكم، والتدخل في مناطق الصراعات والكوارث الإنسانية. ويشمل هذا التصور الجديد ثلاثة محاور أساسية: السيطرة والتحكم في النزاعات، وفعالية قوات المجلس في أداء الأدوار المسندة إليها، والكفاءة، أى القيام بالأدوار المسندة إليها بأقل تكلفة (١). وهى مسائل لا بد من أخذها في الحسبان عند تناول دور مجلس السلم والأمن الإفريقي كآلية أمنية داخل الاتحاد الإفريقي في مواجهة تعقيدات أمنية تفرضها التحولات الجديدة في هيكل ونسق النظام الدولي.

تسعى هذه الدراسة إلى فحص بنية مجلس السلم والأمن الإفريقي كآلية تعاونية على المستوى الإقليمي في القارة الإفريقية، من خلال التفصيل في ماهيته من حيث التكوين، والمهام، والتنظيم المؤسسي، فضلاً عن ارتباطاته مع الأنظمة الإقليمية والدولية في أداء مهامه. وفي الجزء الثاني من الدراسة، سيتم مناقشة أدواره في حل وتسوية النزاعات في إفريقيا، وذلك عبر تبيان نموذجين لتدخل مجلس السلم والأمن الإفريقي، هما النزاعان اللذان تدخل فيهما بشكل صريح وواضح: نموذج النجاح تمثل في أزمة دولة جزر القمر، ونموذج الفشل تمثل في حالة أزمة دارفور بالسودان. لتنتهي الورقة في الجزء الأخير لعرض أهم التحديات التي تواجه عمل المجلس، ثم تقييم عمله وفق مجموعة من المؤشرات، وأيضاً الحديث عن المستقبل الذي يواجه عمله، فضلاً عن أهم الحلول والآليات المطروحة في زيادة فعاليته وتعزيز أدواره في معادلة الأمن والتنمية في القارة الإفريقية.

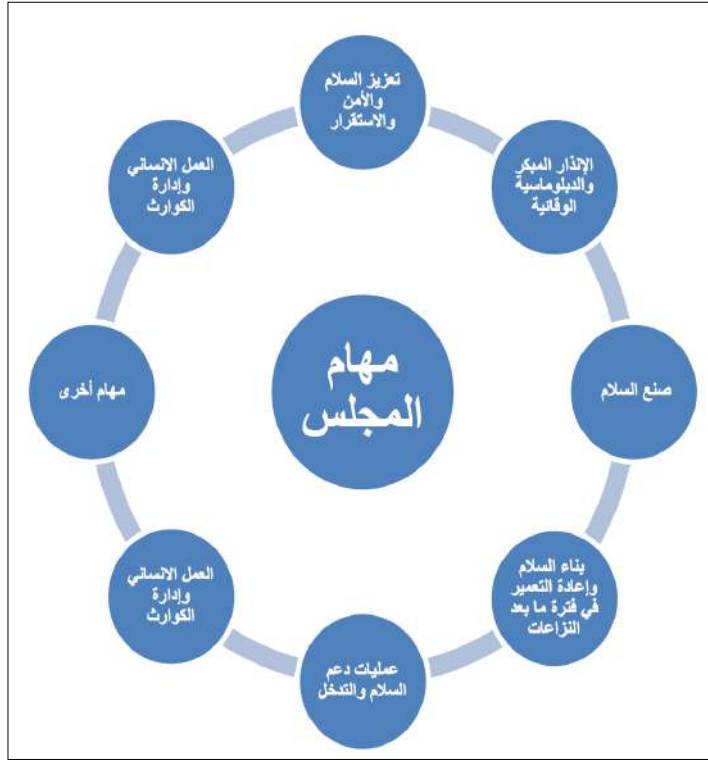
المحور الأول- طبيعة مجلس السلم والأمن الإفريقي:

يعد مجلس السلم والأمن الإفريقي (PSC) إحدى الآليات المهمة داخل الاتحاد الإفريقي، وبالأخص فيما يتعلق بالمسائل الأمنية والتنموية. فقد اعتمد البروتوكول المؤسس له في القمة الأولى للاتحاد الإفريقي بمدينة ديربان بجنوب إفريقيا في ٩ يوليو ٢٠٠٢، ودخل حيز التنفيذ في ٢٦ ديسمبر ٢٠٠٣، وبدأ العمل به في ٢٥ مايو ٢٠٠٤ (٢). وسيحاول هذا الجزء من الدراسة التعرض للجوانب المؤسسية والتنظيمية لعمل المجلس على النحو الآتي:

أولاً- مجلس السلم والأمن الإفريقي .. التعريف والأهداف والمبادئ والتشكيل:

ورد في المادة (٢) في الفقرتين (٢) و(٣) من بروتوكول

شكل رقم (١)



استكمالا لذلك، يتمتع المجلس بتنظيم مؤسسي يحدد طبيعة عمله، إذ نصت المواد (١١)، و(١٢)، و(١٣)، و(٢١) على الهيكل التنظيمي له، وتتخلص في خمس آليات رئيسية هي:

١- **هيئة الحكماء:** تتكون هيئة الحكماء من خمس شخصيات إفريقية تتمتع بالاحترام من مختلف فئات المجتمع، تكون قد قدمت إسهامات بارزة لقضية السلام والأمن والتنمية في القارة، حيث تسهر هذه الهيئة على: إسداء النصح إلى مجلس السلم والأمن، ورئيس المفوضية بخصوص جميع المسائل المتعلقة بصون وتعزيز السلام والأمن والاستقرار في إفريقيا (١٠).

٢- **نظام الإنذار القارى المبكر:** بغية تسهيل عملية ترقب النزاعات ومنعها، تم إنشاء نظام قارى للإنذار المبكر، ويتكون هذا النظام من (٢١) عضوا، فضلا عن رئيس الجهاز، على النحو الآتى: النواب (٢)، السكرتارية (٢)، المسجلون (٢)، المحللون (١٥) خمسة منهم محللون سياسيون يعملون كرؤساء لفروع النظام فى أقاليم القارة الخمسة (١١). ونشير فى هذا الإطار إلى أن زيارة رئيس الوزراء الإسرائيلى نتنياهو إلى تشاد فى ٢٠ يناير ٢٠١٩ حملت، حسب بعض الخبراء، مدلولات أمنية واقتصادية. وهنا، نتساءل: كيف سيتأقلم مجلس السلم والأمن الإفريقى مع هذه المستجدات؟ (١٢).

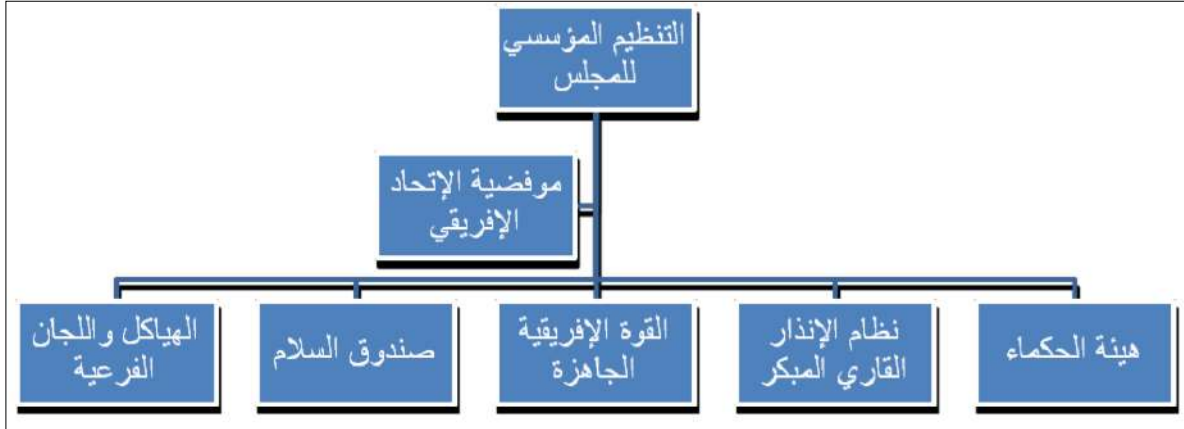
٣- **القوة الإفريقية الجاهزة:** تهدف هذه القوة إلى معالجة النزاعات قبل وقوعها، أو منع امتدادها وتفاقمها، وتصب فى فكرة التعاون الإقليمى دون استدعاء التدخل الخارجى، وتتكون من فرق جاهزة متعددة الفروع تضم عناصر عسكرية ومدنية فى بلدانها الأصلية، ومستعدة للانتشار السريع عند الطلب من الاتحاد أو المجلس نفسه (١٣).

٤- **صندوق السلام:** إن مسألة التمويل تطرح بشدة لما لها من علاقة باستقلالية عمل المجلس. ذلك أن التمويل يكون مصدره الأمم المتحدة، أو المنظمات الدولية الأخرى، أو أية جهة كانت تؤثر بشكل مباشر فى قراراته. ومن هذا المنطلق، حددت المادة (٢١) من البروتوكول مضمون الصندوق. ويعتمد الأخير فى تمويله على الاعتمادات المالية فى الميزانية العادية للاتحاد، بما فيها المساهمات الطوعية من الدول الأعضاء، والقطاع الخاص، والمجتمع المدنى، والأفراد (١٤).

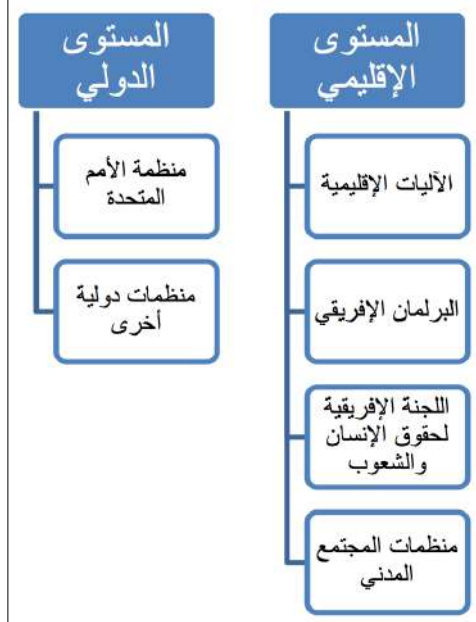
٥- **الهيكل واللجان الفرعية:** وهى ليست آليات رسمية ثابتة، ولكن يمكن استحداثها متى استدعت الضرورة ذلك، كما ورد فى المادة الثامنة فى الفقرة (٥)، إذ يجوز لمجلس السلم والأمن أن يقوم بإنشاء هيكل فرعية متى رأى ذلك ضروريا لأداء مهامه (١٥).

فى المقابل، يتمتع مجلس السلم والأمن الإفريقى بعدد من الصلاحيات حددتها المادة (٧) من البروتوكول، وتتمثل فى: ترقب ومنع الخلافات والنزاعات، فضلا عن السياسات التى قد تؤدى إلى الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، والقيام بمهام صنع وبناء السلام لتسوية النزاعات، حيثما تحدث، والتصريح بتشكيل ونشر بعثات دعم السلام، فضلا عن رسم الخطوط التوجيهية العامة للاضطلاع بمثل هذه البعثات. كما يتمتع المجلس بصلاحيات فرض عقوبات عندما يحدث تغيير غير دستورى للحكومة فى أية دولة عضو، خاصة فى حالة الانقلابات العسكرية، وتنفيذ سياسة الدفاع المشترك للاتحاد، وتنسيق الجهود على المستويين الإقليمى والقارى لمكافحة الإرهاب الدولى، وتعزيز وتطوير "شراكة قوية للسلام والأمن" بين الاتحاد، والأمم المتحدة، والوكالات التابعة لها، وأيضا مع المنظمات الدولية ذات الصلة الأخرى، وتعزيز الممارسات الديمقراطية، والحكم الرشيد، وسيادة القانون، وحماية حقوق الانسان وحياته الأساسية، وتعزيز وتشجيع تنفيذ اتفاقيات ومعاهدات الاتحاد الإفريقى، والأمم المتحدة، وغيرها من المعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة بالرقابة على الأسلحة ونزع السلاح، ودعم وتسهيل العمل الإنسانى فى أوضاع النزاعات المسلحة أو الكوارث الطبيعية الكبرى، واتخاذ قرار بشأن أية مسألة أخرى لها آثار على إحلال السلام والأمن والاستقرار فى القارة، وممارسة أية سلطات قد يفوضها إليه الاتحاد، طبقا للمادة (٩) الفقرة (٢) من القانون التأسيسى (٩).

شكل رقم (٢)



شكل رقم (٣)



من البروتوكول على العلاقة مع الأمم المتحدة، والمنظمات الدولية الأخرى لتعزيز وحفظ الأمن والاستقرار والسلام في إفريقيا، إذ يتعاون ويعمل مجلس السلم والأمن على نحو وثيق مع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الذي يتولى المسؤولية الرئيسية لصون السلام والأمن الدوليين. ويتعاون ويعمل مجلس السلم والأمن أيضا على نحو وثيق مع وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة الأخرى، تعزيزا للسلم والأمن والاستقرار في إفريقيا. كما تتحدد هذه العلاقة مع الأمم المتحدة لتوفير ما يلزم من الدعم المالي، واللوجيستي، والعسكري، تعزيزا لأنشطة الإتحاد الإفريقي في مجال تعزيز وصون الأمن والسلام والاستقرار في إفريقيا، وذلك عملا بأحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة المتعلق بدور المنظمات الإقليمية في حفظ السلم والأمن الدوليين. ويقوم كل من مجلس السلم والأمن، ورئيس المفوضية بالتفاعل الوثيق والمستمر

ثالثا- علاقة مجلس السلم والأمن الإفريقي بالمنظمات والهيئات الإقليمية والدولية:

يرتبط مجلس السلم والأمن الإفريقي بعلاقة تكاملية في طبيعة نشاطه مع مجموعة من الآليات الإقليمية والدولية، والتي تعد آليات مساعدة وداعمة له، ونشير إلى ذلك في:

١- **المستوى الإقليمي:** نصت المادة (١٦) من بروتوكول المجلس على العلاقات مع الآليات الإقليمية لمنع النزاعات، وإدارتها، وتسويتها في إطار الإتحاد الإفريقي، وبالتنسيق مع كل من المجلس، ورئيس المفوضية، ومختلف الآليات الإقليمية في إفريقيا والتعاون فيما بينها (١٦). كما نصت المادة (١٨) على علاقة المجلس بالبرلمان الإفريقي بهدف تعزيز السلم والأمن والاستقرار في إفريقيا. وتتمثل هذه العلاقة في قيام مجلس السلم والأمن -بناء على طلب البرلمان الإفريقي- بتقديم تقارير إلى البرلمان الإفريقي عن طريق رئيس المفوضية لتيسير أداء البرلمان لمسئولياته المتعلقة بحفظ السلم والأمن والاستقرار في إفريقيا. ويقدم رئيس المفوضية إلى البرلمان الإفريقي تقريرا سنويا عن وضع السلم والأمن في القارة (١٧).

حددت المادة (١٩) من البروتوكول العلاقة مع اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، حيث يسعى مجلس السلم والأمن إلى إقامة علاقة تعاون وثيق مع اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في مختلف المجالات ذات الصلة بأهدافه وصلاحياته. وتقوم اللجنة بمساعدة المجلس بلفت انتباهه إلى أية معلومات أو قضايا تدخل ضمن مهامه وسلطاته (١٨).

في مقابل ذلك، نصت المادة (٢٠) على العلاقة مع منظمات المجتمع المدني للمشاركة بنشاط في الجهود الرامية إلى تعزيز السلم والأمن والاستقرار في إفريقيا، وتشجيعها على القيام بدور فعال في نشر ثقافة التعايش السلمي، والتعاون، والترابط بين شعوب القارة (١٩)، وقد تناول المجلس هذا الدور في اجتماعه رقم ٢٩ بتاريخ ٣٠ سبتمبر ٢٠٠٥ (٢٠).

٢- **المستوى الدولي:** يتفاعل مجلس السلم والأمن الإفريقي مع المنظمات الدولية في إطار التعاون الدولي، حيث نصت المادة (١٧)

مؤتمر بريتوريا في ديسمبر ١٩٩٩ كان مصيرها الفشل بسبب تعنت الانفصاليين في جزيرة أنجوان، وعدم الالتزام بتوقيع اتفاق أنتاناناريفو، إذ منحهم منظمة الوحدة الإفريقية مهلة محددة تنتهي في أول فبراير ٢٠٠٠. ومع انتهاء هذه المهلة، قامت على الفور وبشكل تدريجي باتخاذ التدابير الرامية إلى عزل الزعماء الانفصاليين بالجوء إلى تجميد ممتلكاتهم في الخارج، وإلى فرض تدابير لتقييد حريتهم في التحرك. وفي ٢٠ ديسمبر ٢٠٠٣، تم توقيع اتفاق (بيت سالم) للترتيبات الانتقالية، وأعقب ذلك إجراء انتخابات برلمانية في مارس ٢٠٠٤ (٢٣).

على الرغم من الجهود المبذولة لحل الأزمة السياسية، فإن الأمور تأزمت من جديد في الجزيرة، عندما رفض العقيد محمد بكر، الذي تولى الرئاسة في الجزيرة عام ٢٠٠٢، بعد الانقلاب الذي خاضه سنة ٢٠٠١، التنحي عن السلطة، تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية، وقام بإجراء الانتخابات في ١٠ يونيو ٢٠٠٧، ونصّب نفسه رئيساً على الجزيرة بحصده ٩٠٪ من الأصوات. بيد أن الاتحاد الإفريقي، وحكومة جزر القمر رفضا نتيجة الانتخابات، وقام الاتحاد بفرض عقوبات عليه، وعلى القادة السياسيين في الجزيرة (٢٤).

إن الدور الذي قام به مجلس السلم والأمن الإفريقي في إيجاد مخرج للأزمة كان مفصلياً، من خلال تفضيله التسوية السلمية أولاً، ثم التدخل عسكرياً فيما بعد، وذلك بإرساله لبعثتين لدعم الانتخابات الرئاسية، الأولى: بعثة الاتحاد الإفريقي لدعم الانتخابات في جمهورية القمر بقوام "٤٦٢" من العسكريين والشرطة المدنية، والأخرى: بعثة الاتحاد الإفريقي للانتخابات والمساعدات الأمنية. وإزاء تطورات الوضع خلال النصف الأول من عام ٢٠٠٧، قام المجلس بمد تفويض بعثة الاتحاد للانتخابات والمساعدات الأمنية إلى ٣١ يوليو ٢٠٠٧، ومد تفويض بعثة الاتحاد للانتخابات والمساعدات الأمنية مرة أخرى إلى ٢١ ديسمبر ٢٠٠٧ (٢٥).

لقد لجأ المجلس إلى الخيار العسكري بعد تعذر كل السبل السلمية المتاحة لرفض السلطات في جزيرة أنجوان الانصياع لقرارات المجلس السابقة، وكانت قد تدرجت بدءاً من حظر التنقل من الجزيرة وإليها، فالعقوبات الاقتصادية، وأهمها تجميد أصول تلك السلطات وأموالها، ثم التهديد بالعمل العسكري. بيد أنها لم تستجب لقراراته من جديد، فقام المجلس بعملية عسكرية ضدها عرفت بـ "الديمقراطية في جمهورية القمر"، في إطار تنفيذ قرار مؤتمر الاتحاد رقم ١٨٦ الصادر عن قمة الاتحاد العاشرة في يناير - فبراير ٢٠٠٨، والذي أعقبه اجتماع رئيس المجلس التنفيذي في ٢٠ فبراير ببعض وفود الدول الإفريقية، ورئيس جمهورية جزر القمر لبحث تنفيذ قرار المؤتمر، إذ تقرر تكوين بعثة من نحو ١٣٥٠ جندياً، شاركت فيها قوات من كل من ليبيا، والسودان، وتنزانيا، وبدعم من السنغال، أسفرت عن تمكين الحكومة القمرية من استعادة سلطتها على جزيرة أنجوان في ٢٥ مارس ٢٠٠٨ (٢٦)، مع تمديد مدة تفويض بعثة المساعدات الانتخابية والأمنية ستة أشهر أخرى لضمان إجراء انتخابات عادلة في الفترة من ١٥ إلى ٢٩ يونيو ٢٠٠٨ (٢٧)، فضلاً عن

مع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، والأعضاء الإفريقيين فيه، وكذلك مع الأمين العام للأمم المتحدة، بما في ذلك عقد الاجتماعات الدورية، وإجراء المشاورات المنتظمة حول مسائل الأمن والسلام والاستقرار في القارة. على صعيد آخر، يتعاون ويعمل مجلس السلم والأمن على نحو وثيق مع المنظمات الدولية ذات الصلة فيما يتعلق بالمسائل الأمنية، وسبل حل وتسوية النزاعات، وحماية حقوق الإنسان، والتعاون الإقليمي والدولي في أثناء النزاعات، أو في مجالات اختصاص وعمل المجلس (٢١).

المحور الثاني - مجلس السلم والأمن الإفريقي والنزاعات في إفريقيا .. الاستجابة والتحديات:

شكلت نهاية الحرب الباردة اختباراً حقيقياً لقياس مدى التغيير في طبيعة النزاعات. ذلك أن غالبيتها كانت نزاعات داخلية، ومثلت إفريقيا مسرحاً لأغلبها، نتيجة عوامل عديدة، بين سياسية، ودينية، وإثنية، وعرقية، وقبلية، فضلاً عن الموروث الاستعماري، والفشل في بناء الدولة وتحقيق الاندماج. شكّل هذا الواقع تحدياً أمام الآليات الإقليمية في حل وتسوية النزاعات داخل القارة، مقابل تصاعد التدخل الأجنبي، مما دفع إلى التفكير في آلية لإحلال السلم والأمن داخل الاتحاد الإفريقي، بغية احتواء الأزمات وأفرقة الحلول. وعليه، سيعالج هذا الجزء من الدراسة تجارب مجلس السلم والأمن الإفريقي في حل وتسوية النزاعات في إفريقيا، مع التركيز على نموذجين:

أولاً- نموذج التدخل والنجاح في حل وتسوية النزاع:

مثلت الأزمة في دولة جزر القمر أول اختبار حقيقي أمام مجلس السلم والأمن الإفريقي فيما عرف بأزمة جزيرة "أنجوان"، حيث تعود بداية الأزمة إلى أغسطس ١٩٩٧، بعد المحاولة الانفصالية في الجزيرة. وقد أسهم في تعقد الأزمة السياسية الانقلاب العسكري الذي قاده رئيس أركان القوات المسلحة على الحكم في ٢٠ أبريل سنة ١٩٩٩، مما أدى به إلى إلغاء العمل بالدستور، والمؤسسات الديمقراطية التي تم إرساؤها سنة ١٩٩٦، وأصدر لأول مرة ميثاقاً دستورياً جديداً يخول له جميع السلطات التنفيذية والتشريعية. وقام بتشكيل حكومة من التكنوقراط التي لا تعبر عن التيارات والاتجاهات السياسية في البلد، كما استحدث مجلساً للدولة يحل محل الجمعية الاتحادية التي كانت تضم ممثلين منتخبين. ومع تطور الأحداث، تم في ٢٩ نوفمبر ١٩٩٩ توقيع اتفاق بين أربعة عشر حزباً سياسياً ورئيس الدولة، مما سمح بتعديل الميثاق الدستوري الصادر في بداية مايو ١٩٩٩، بحيث يسمح بتعيين رئيس للوزراء، وقد تم بالفعل تعيينه في ٢ ديسمبر من السنة نفسها، وقام بتشكيل حكومة ائتلافية مع الأحزاب الموقعة تتمثل مهامها الأساسية في حل أزمة أنجوان، والعمل على تهيئة الجو السياسي لعودة المدنيين إلى السلطة (٢٢).

في السياق ذاته، حاولت منظمة الوحدة الإفريقية في أبريل ١٩٩٩ بأنتاناناريفو (مدغشقر) اقتراح إنشاء كيان جديد، هو اتحاد جزر القمر، تتمتع كل جزيرة داخله بحكم ذاتي واسع في اتخاذ القرار والإدارة، إلا أن هذه المحاولة، والجهود المحلية، وكذا

سيادة السودان لدواعٍ انفصالية ترتبط في مجملها بعوامل قبلية، وإثنية، وعرقية، كما سبقت الإشارة إليه كخاصية في إفريقيا بوجه عام.

وتعود مشكلة دارفور (٣١) إلى بداية الثمانينيات من القرن العشرين، بسبب تصاعد التوتر بين قبيلة الفور الإفريقية وعدد من القبائل البدوية العربية، إذ أنشأ "الفور" تجمعا عرف بالحزام الإفريقي، وبدأت القبائل العربية تدعو إلى ما يعرف بتجمع العرب. ومن هنا، بدأ التفريق بين ما هو عربي وما هو إفريقي داخل دارفور (٣٢). وتطورت الأمور إلى مشاعر الإقصاء، بحسب الدارفوريين الأفارقة، محملين الحكومة السودانية مسؤولية تروى الأوضاع في الإقليم، وضعف التنمية فيه، وتفضيل القبائل العربية على حسابهم. وضمن هذا السياق، ظهرت حركات عرقية عديدة تسعى للدفاع عن هذا المكون الاجتماعي. وقد لجأت هذه الحركات إلى العنف لتحقيق أهدافها، الأمر الذي أسهم في الدفع نحو تعميق الأزمة السياسية والأمنية في السودان (٣٣).

لقد مثلت هذه الأزمة تحديا حقيقيا للاتحاد الإفريقي فيما يتعلق بتوفير الحماية، وهندسة الحل في ظل تداخل خلفيات الصراع، حيث عمل على مساعدة تشاد في تنظيم الجولة الأولى من المفاوضات. وقد أدى ذلك للتوصل إلى اتفاق وقف إطلاق النار (نجامينا ٨ أبريل ٢٠٠٤) الذي وقعته الحكومة السودانية، وجيش تحرير السودان، وحركة العدل والمساواة الذي ينص على إنشاء لجنة وقف إطلاق النار (CFC)، فضلا عن اتفاق بشأن وضع خريطة الطريق تم توقيعه في أديس أبابا في ٢٨ مايو ٢٠٠٤. وبالفعل في ٤ يونيو ٢٠٠٤، وصل المراقبون العسكريون (٦٠ مراقبا) إلى الفاشير عاصمة ولاية شمال دارفور. بيد أن اتفاق وقف إطلاق النار قد تم انتهاكه، مما انعكس بدوره على المدنيين، وصعوبة إيصال المساعدات الإنسانية (٣٤).

وعلى ضوء هذه التطورات، فإن إسهام مجلس السلم والأمن الإفريقي في حل وتسوية الأزمة في دارفور كان. منذ البداية استجابة للدور المنوط به داخل الاتحاد الإفريقي. فقد طلب في جلسته رقم ١٣ المنعقدة بتاريخ ٢٧ يوليو ٢٠٠٤ من رئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي إعداد خطة شاملة لنزع سلاح الأطراف المتصارعة، وإحلال السلم والأمن (٣٥)، كما قرر في اجتماعه السابع عشر في ٢٠ أكتوبر ٢٠٠٤ تشكيل قوة لحفظ السلم وإرسالها سميت بقوة (Amis2) قوامها ٣٣٢٠ فردا، و٢٣٤١ من العسكريين، و٤٥٠ مراقبا، و٨١٥ من الشرطة المدنية، و٢٦ من المدنيين الدوليين، ومدة البعثة عام واحد، أي حتى أكتوبر ٢٠٠٥ (٣٦). وقد كان هدف ذلك مراقبة - والتأكد من - الالتزام باتفاق نجامينا، التي أسهمت في جهود بناء الثقة، وتأمين وصول المساعدات الإنسانية، والعمل على عودة النازحين واللاجئين إلى ديارهم، وحماية المدنيين وتحقيق الاستقرار في السودان (٣٧).

ومع تزايد القلق بخصوص الانتهاكات في الإقليم، شكلت المفوضية، في مارس ٢٠٠٥، بناء على طلب مجلس السلم والأمن، لجنة لتقدير الوضع في دارفور بمشاركة خبراء من الأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية. وأوصت مفوضية الاتحاد الإفريقي في ٢٨ أبريل ٢٠٠٥ بكوناكري زيادة بعثة

جهود المجلس في دعم عملية الإصلاح المؤسسي، والمساعدة على المراجعة الدستورية المقترح من طرف رئاسة الاتحاد، مع الحفاظ على المبدأين الأساسيين لدستور ٢٣ ديسمبر ٢٠٠١، وهما الحكم الذاتي للجزر، والتناوب على الرئاسة. وقد أجرى الاستفتاء بخصوص الدستور في ١٧ مايو ٢٠٠٩، وسجلت النتائج النهائية التي أقرها المجلس الدستوري في ١٩ مايو ٢٠٠٩ الأغلبية الساحقة للمصوتين بـ "نعم" بنسبة بلغت ٩٣,٩٪ (٢٨).

وفي ضوء قراءة تحليلية للأزمة، يلاحظ مدى الدور الذي لعبته فرنسا في دعم الانقلابات العسكرية في جمهورية جزر القمر منذ نيل استقلالها عنها سنة ١٩٧٥، حيث دفع التوجه الإسلامي للرئيس المنتخب تقي الدين عبدالكريم -الذي وصل للحكم سنة ١٩٩٦، والذي قام بتعديل الدستور، والنص على أن الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع- فرنسا إلى دعم حركة التمرد في كل من جزيرتي أنجوان وموهيلي سنة ١٩٩٧. وقد كان هدف فرنسا في ذلك هو الحفاظ على قواعدها العسكرية في جزر القمر التي تعد القاعدة الثانية في إفريقيا بعد جيبوتي، وبحكم موقعها الاستراتيجي المهم على طريق التجارة بين دول آسيا وجنوب القارة الإفريقية، وضمان عدم وجود منافسة أجنبية، خاصة في ظل التوجهات الخارجية للرئيس تقي عبدالكريم تجاه الولايات المتحدة، التي أسفرت عن توقيع الشركات الأمريكية عقود استثمار في المشاريع السياحية في الجزيرة تبلغ قيمتها ستمئة مليون دولار (٢٩).

وعند تحليل نجاح مجلس السلم والأمن الإفريقي في مهمته، فإن ذلك يعزى، حسب الباحث المصري بدر حسن شافعي، إلى مجموعة من العوامل (٣٠):

- ١- ضالة القدرات التسليحية لجزيرة أنجوان.
- ٢- التأييد الفرنسي للنظام، فضلا عن إبداء فرنسا استعدادها لنقل القوات الإفريقية إلى أرض المعركة.
- ٣- رئاسة تنزانيا للاتحاد، لأن تنزانيا تعد من أقرب الدول الإفريقية لجزر القمر، فضلا عن وجود صلات قوية بين شعبي البلدين. ولقد تم تأسيس الحركة الوطنية القمرية بين أبناء الجزر المقيمين في تنزانيا عام ١٩٦٢. ومن هنا، لعبت تنزانيا دورا في استصدار قرار التدخل من الاتحاد، والمشاركة بقوات في العملية.

٤- رغبة الاتحاد في تعويض فشله في تسوية أزمة دارفور والصومال، عبر التدخل لإنهاء تمرد جزيرة أنجوان.

ثانيا- نموذج التدخل والفشل في حل وتسوية النزاع:

تعد الأزمة في السودان (دارفور) في فبراير عام ٢٠٠٣ من أعقد الأزمات التي يواجهها الاتحاد الإفريقي منذ إنشائه في ٢٠٠١، وهي أزمة مركبة ترهق كاهل السودان الذي توالى أزماته، خاصة بعد انفصال الجنوب، مما يهدد كيان الدولة ويرهن استقرارها السياسي وتماسكها المجتمعي. وهي الأزمة التي يتقاطع فيها الداخلي، والإقليمي، والدولي، نتيجة ترابط المصالح وتشابكها، وسعى عديد الأطراف للاستثمار فيها، بغية النيل من

الاتفاحية مشاورات موسعة مع كل الأطراف، وأنهى الفريق عمله في أكتوبر ٢٠٠٩، ورفع تقريره رسمياً إلى رئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي في اليوم الثامن من الشهر نفسه، وعرض هذا التقرير في اجتماع مجلس السلم والأمن الإفريقي رقم ٢٠٧، والذي عقد في أبوجا في نيجيريا في ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٩. وقد توصل إلى: تصميم خريطة طريق لاتفاقية سياسية شاملة، وبعث المفاوضات، وتشكيل محكمة جنائية للتصدي للجرائم، وإنشاء لجنة للحقيقة والعدالة والمصالحة لتعزيز كشف الأولى، وبحث مسألة التعويضات، وإعادة الإعمار(٤٣).

يوصل مجلس السلم والأمن الإفريقي جهوده لتسوية الأزمة في دارفور حتى يومنا هذا. ويمكن القول إن (Amis2) التابعة للمجلس في دارفور حققت نجاحاً نسبياً في الفترة من أبريل ٢٠٠٤ وحتى منتصف عام ٢٠٠٥. لكن منذ سبتمبر ٢٠٠٥ وحتى الوقت الحالي، تراجعت أدوار المجلس، ولم يحقق الحسم على أرض الواقع، على خلاف ما جرى في تجربة جمهورية جزر القمر، وهو الفشل الذي يعزى إلى عدة أمور: أولها ما اتصل بطبيعة الصراع الذي يتداخل فيه المحلي مع الإقليمي، خاصة من دول الجوار. ثانيها ما اتصل بالدور الخارجي في الصراع، خاصة أن الإقليم يقبع على موارد طبيعة هائلة، ثالثها وأخيراً، يتعلق باتساع النطاق الجغرافي للصراع، مما أحدث صعوبة لجهود الاتحاد الإفريقي في التحكم فيه، نظراً لضعف ومحدودية الإمكانيات، فضلاً عن تباين الرؤى بشأن دارفور لدى دول الاتحاد نفسها.

المحور الثالث- تحديات وتقييم عمل مجلس السلم والأمن الإفريقي:

يواجه مجلس السلم والأمن الإفريقي تحديات داخلية وخارجية تزيد من صعوبة عمله، وترهن مستقبله، وتحد من فعاليته في أداء مهامه. ويسعى هذا الجزء من الدراسة إلى التعرض للتحديات، ثم ينتقل إلى تقييم عمل المجلس، وينتهي أخيراً بعرض الآفاق المستقبلية له.

أولاً- تحديات عمل مجلس السلم والأمن الإفريقي:

يتطلب الحكم على فعالية ودور مجلس السلم والأمن الإفريقي النظر إلى مجموع التحديات التي تقف حجر عثرة أمام عمله، وهي التي تنصرف إلى تحديات داخلية تختص به، أو بالاتحاد الإفريقي عامة، وطبيعة الدول المشكلة له، وأخرى خارجية تتعلق أساساً بالدور الخارجي المعرقل لأي تدخل إفريقي - إفريقي في حل وتسوية قضايا القارة الإفريقية، وهو ما يرهن -إلى حد كبير- جهود هذا المجلس وجدواه، الأمر الذي بدا جلياً في التدخل الفرنسي في كوت ديفوار، وإفريقيا الوسطى، وفي مالي على وجه الخصوص.

١- التمويل: يعاني مجلس السلم والأمن صعوبات جمة ومزمنة في التمويل، حيث لا تلتزم الدول بدفع مساهماتها، الأمر الذي يحول بينها وبين تحقيق أهدافه، إذ يحتاج إلى أكثر من ٢٠٠ مليون دولار سنوياً. فعلى سبيل المثال، يذهب "بول ويليامز" Paul D. Williams إلى القول إن الدول لا تأخذ التزاماتها

الاتحاد الإفريقي إلى نحو ١٢٣٠٠ فرد بحلول منتصف ٢٠٠٦. وفي اليوم نفسه، قرر مجلس السلم والأمن الإفريقي تمديد عمل البعثة إلى نهاية سبتمبر ٢٠٠٥، حيث تم نشر ٦٧٧٣ من قوات حفظ السلام، و٤٨٤٧ من قوات الحماية، و٧٠٠ من المراقبين العسكريين، و١١٨٨ من الشرطة المدنية، و٢٨ من الموظفين الدوليين، وصولاً إلى جولة جديدة من عملية السلام في أبوجا بنيجيريا في أكتوبر ٢٠٠٥. إلا أن أعمال العنف تواصلت ضد المدنيين ومنظمات الإغاثة، وبعثة الاتحاد الإفريقي، الأمر الذي زاد من صعوبة مهمتها(٣٨).

لقد عبر مجلس السلم والأمن الإفريقي في اجتماعه رقم ٤٥، الذي عقده في ١٢ يناير ٢٠٠٦، عن رضاه للتقدم المحرز بشأن نشر قوة (Amis2) والدور الكبير الذي قامت به هذه القوة، رغم كل المعوقات المادية واللوجيستية التي واجهتها، وقرر دعمه المبدئي لنقل مهمة عمل قوة (Amis2) إلى الأمم المتحدة، على أن يكون ذلك في إطار المشاركة بين الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة، وقرر المجلس في هذا الاجتماع مد مدة عمل قوة (Amis2) إلى آخر مارس ٢٠٠٦(٣٩).

على الرغم من الجهود الكبيرة من طرف مجلس السلم والأمن، فإن الأوضاع في الإقليم أخذت مجالاً كبيراً في التصعيد بداية من سنة ٢٠٠٦، مما استدعى ضغطاً كبيراً على الاتحاد الإفريقي من طرف الأمم المتحدة، والولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد الأوروبي بحجة عدم السيطرة على الوضع، وأن الأمر يدخل فيما يسمى الإبادة الشاملة. وإثر ذلك، عقدت محادثات في بروكسل في ٩ مارس ٢٠٠٦ بين هذه الأطراف. ونتيجة لهذه الضغوط، عقد مجلس السلم والأمن الإفريقي اجتماعه رقم ٤٦، في ١٠ مارس ٢٠٠٦، ليقرر الموافقة على نقل مهمة قوة (Amis2) إلى الأمم المتحدة بالمشاركة مع الاتحاد الإفريقي، مد فترة عملها في الإقليم إلى نهاية سبتمبر ٢٠٠٦، والتكفل بتسوية الأزمة بين السودان وتشاد لما لها من علاقة مباشرة بتسوية الصراع في دارفور(٤٠).

ضمن هذا السياق، وافق مجلس السلم والأمن الإفريقي على إنشاء قوة مختلطة مع الأمم المتحدة، مع الإبقاء على الدور المحوري للاتحاد الإفريقي في الأزمة، إذ تم تشكيل البعثة المعروفة اختصاراً باسم يوناميد، التي تسلمت مهامها في ٣١ ديسمبر ٢٠٠٧(٤١). وإضافة إلى التدخل المباشر، استمرت عمليات المرافقة وإحلال السلام من خلال جهود المصالحة الوطنية، حيث دعا في اجتماعه رقم ١٤٢، المنعقد في ٢١ يوليو ٢٠٠٨، إلى تشكيل فريق رفيع المستوى للاتحاد الإفريقي بشأن دارفور. وإثر ذلك، قام رئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي بترشيح عدد من الشخصيات الإفريقية البارزة كأعضاء في هذا الفريق(٤٢)، وقد حظي قرار مجلس السلم والأمن الإفريقي بشأن تشكيل هذا الفريق بتأييد كامل في الدورة العادية الثانية عشرة لمؤتمر الاتحاد الإفريقي، التي عقدت في الفترة من ١ إلى ٣ فبراير ٢٠٠٩. وقد كانت مهمة هذا الفريق إجراء دراسة معمقة حول الوضع في دارفور، وعقد الفريق اجتماعه الافتتاحي في أديس أبابا يومي ١٨ و١٩ مارس ٢٠٠٩، وأعقبت هذه الجلسة

اليات التعاون والتنسيق الأمني لتنسجم وأهداف الاتحاد الإفريقي كمنظمة إقليمية يكون لها وزن وثقل استراتيجيان يتيحان لها بناء استراتيجية دفاع أمني موحدة ومتكاملة. ولكن ذلك أيضا يتطلب في بادئ الأمر العمل على استكمال أسس بناء التجربة التكاملية الإفريقية على أكمل وجه في عصر ستمته الأساسية التكامل والتكامل الإقليمي في مواجهة العولمة الشاملة.

٣- تعدد الصراعات والحروب: أسهم تعدد النزاعات وانتشارها على نطاق واسع في إفريقيا في الحد من فعالية المجلس في أداء أدواره، والاستجابة لهذا الكم الهائل من الحروب والصراعات، حيث شهد العالم ٦٣ نزاعا سنة ٢٠٠٨ و٥٦ ألف ضحية، و٥٥ نزاعا و٤٩ ألف ضحية سنة ٢٠١٠. وفي سنة ٢٠١٢، شهدت ٥١ نزاعا و١١٠ آلاف ضحية. أما سنة ٢٠١٤، فشهدت ٤٢ نزاعا و١٨٠ ألف ضحية. وقد نالت إفريقيا جنوب الصحراء القسط الأكبر، مثل جنوب السودان، وجمهورية إفريقيا الوسطى، ونيجيريا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وكينيا، والصومال، ومالي، مما يفرض عوائق أمام عمليات بناء السلم المستدام في القارة (٤٦).

يعد وصف قارة النزاعات والصراعات دقيقا، حيث لا يكاد يخلو إقليم من الأقاليم الخمسة في القارة من نزاع أو صراع كما سبقت الإشارة آنفا، وهو ما يعقد عمل المجلس في التجاوب مع الكم الهائل من النزاعات، التي تتنوع بين نزاعات إثنية وعرقية داخل الدول، وبين الدول، خاصة فيما يتعلق بصعوبة توفير البعثات العسكرية، وتغطية النفقات المالية التي يتطلبها هذا النوع من مهام حفظ الأمن وبناء السلم. وعليه، فإن أمام المجلس خطوات كبيرة في سبيل التعامل مع هذا التحدي، انطلاقا من معالجة جذور الأزمات والصراعات في القارة، وذلك عبر نهج دعم جهود التنمية، وتكثيف الجهود الدبلوماسية بين الدول، وإعادة الإعمار، والعمل على الإصلاح السياسي، ودعم الديمقراطية، والمساعدة في بناء المؤسسات السياسية، والحكم الرشيد.

٤- الخلافات البيئية لدى الدول الأعضاء: إن عوامل، من قبيل ضعف الإرادة السياسية للدول الأعضاء في تجاوز الخلافات البيئية، أسهمت بشكل مطرد في تعقد الأزمات في القارة، وفي بعض الأحيان تصعيدها إلى حروب، ومن هذه المشكلات ما يتعلق بالحدود الموروثة عن الاستعمار كحالة السودان، وتشاد، وإثيوبيا، وإرتيريا، وجيبوتي، ونزاع الصحراء الغربية، وليبيريا، وغينيا، وسيراليون، ومشكلات الأحقاد التاريخية، وحب الزعامة، إضافة إلى ارتباط بعض الدول بأجندات خارجية يجعل استدامة الحروب والصراعات أمرا يدخل ضمن إدارتها، وليس العمل على حلها وتسويتها.

ثمة حقيقة في هذا السياق تنصرف بدرجة كبيرة إلى غياب المؤسسة في عمل الكثير من المؤسسات داخل الاتحاد الإفريقي ودوله. إذ يبدو أن الخلافات بين دول الاتحاد تنعكس بدرجة أكبر على جهود تسوية النزاعات داخل القارة. والواقع أن محدودية مجلس السلم والأمن الإفريقي تنبع من ضعف الإرادة الجماعية للدول، والتي تنغمس في خلافاتها البيئية على حساب قضايا بناء

المالية تجاه الاتحاد على محمل الجد. ففي قمة الاتحاد الإفريقي أوائل سنة ٢٠٠٨، التزمت ٢٩ دولة من أصل ٥٣ دولة بدفع مستحققاتها في الميزانية العادية. كما أنه منذ أول يناير ٢٠٠٦، يتم دفع ٧٥٪ في الميزانية العادية للاتحاد من قبل خمس دول فقط، هي: الجزائر، ومصر، وليبيا، ونيجيريا، وجنوب إفريقيا، فضلا عن ضعف المبالغ التي لا تستجيب للنشاط الكبير الذي يتطلبه تمويل العمليات. إذ إنه في الفترة من يونيو ١٩٩٣ ويوليو ٢٠٠٣، جمع صندوق السلام لمنظمة الوحدة الإفريقية ٤٩ مليون دولار، كانت في جلها مساهمة شركاء المنظمة، وقدرت بـ ٢٩ مليون دولار (٤٤).

إن مسألة التمويل تعد خطوة لازمة في تفعيل آلية التعاون الأمني بين دول الاتحاد الإفريقي، ولا يمكن تصور النجاح في أداء المهام الأساسية لمجلس السلم والأمن الإفريقي دون مراجعة هذه النقطة المفصلية. والحال أن لذلك مبررات عديدة، أبرزها ما يتعلق بضعف الإمكانيات المالية لجل الدول الإفريقية التي لا تزال تتخبط في مجابهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية الداخلية، الأمر الذي يقف عائقا أمام الالتزامات الخارجية لتمويل عمل المجلس. علاوة على ذلك، فإن ضعف الالتزام بالخصصات المالية لكل دولة في هذا الجانب سيفتح الباب واسعا أمام التمويل الأجنبي، الأمر الذي يخضع لكثير من الشروط والإملاءات الخارجية، ويرهن إلى حد كبير استقلال ومستقبل عمل ونشاط المجلس.

٢- دواعي السيادة: على الرغم من تغير فلسفة العمل في إطار الاتحاد الإفريقي بإقرار حق الاتحاد في التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء بحسب المادة (٤) من القانون التأسيسي، التي تنص على التدخل في حالات: جرائم الحرب، والإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وحق الدول الأعضاء في طلب التدخل من الاتحاد لإعادة السلام والأمن فيها، ووضع سياسة دفاعية وأمنية مشتركة، فإن هذا الحق يطرح مشكلات عديدة، لاسيما ما يتعلق بتحفظ الدول على تدخل المجلس لإحلال وبناء السلم والأمن، وعدم التجاوب مع قراراته، وفي بعض الأحيان عرقلة عمله ونشاطه.

يعد التكامل في إطار الاتحاد الإفريقي تكاملا شكليا، فلا يزال، على سبيل المثال، حجم التبادل التجاري بين دوله ضعيفا للغاية. إذ قدر في اجتماع القادة الأفارقة بالعاصمة الموريتانية نواكشوط في يوليو ٢٠١٨ بنسبة ١٦٪، مع صعوبة كبيرة في تنقل الأشخاص والبضائع، بخلاف تجارب مثل أمريكا الشمالية (النافتا)، وآسيا (الآسيان)، والاتحاد الأوروبي (٤٥). ولا مرأى في القول إن ضعف التكامل على المستويين السياسي والاقتصادي سيجعل من مسألة التعاون الأمني، في إطار مجلس السلم والأمن الإفريقي، غاية في التعقيد على أساس أن جل الدول الإفريقية لا تزال تنظر إلى مسألة التدخل لإحلال السلم والأمن في القارة الإفريقية بعين الريبة، وتصنفه في خانة التدخل في الشؤون الداخلية للدول. إن هذا الأمر يفرض إعادة النظر جذريا في النصوص القانونية المنظمة لذلك، ويفرض على الدول المزيد من الالتزام في التجاوب مع قرارات المجلس وتسهيل مهامه، وتطوير

١- **الاستجابة والمساهمة:** لقد استجاب المجلس نسبياً للحروب والصراعات داخل القارة الإفريقية. فباستثناء حالات جمهورية جزر القمر والسودان ظل المجلس متفجعاً على الكثير منها، أو اكتفى بإصدار قرارات التنديد، أو الحث على استئناف الحوار السياسى، فضلاً عن البطة فى الاستجابة، مثال على ذلك حالات الصومال، وبوروندى، وموريتانيا، وغينيا بيساو، وكوت ديفوار، وليبيريا، ومدغشقر، وجمهورية إفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية(٤٨). ولعل التحديات التى باتت تطرح نفسها اليوم فى القارة السمراء، والتى يجب على مجلس السلم والأمن الإفريقى أن يضعها فى أولوية مهامه وأجنداته، تتمثل فى قضايا الإرهاب الدولى، وعصابات الإجرام المنظم، والهجرة غير الشرعية، وتجارة المخدرات، وتجارة الأسلحة، والاتجار بالبشر، وقضايا أخرى من قبيل الإغاثة فى مناطق الصراعات، والكوارث الإنسانية، وإعادة الإعمار، مما يفرض إعادة النظر فى الفلسفة التى قام عليها المجلس، خاصة بعد تغير طبيعة الحروب الإفريقية(٤٩)، الأمر الذى دفع مارى كالدور Mary Kaldor إلى القول إننا نشهد "نهاية الحرب التقليدية بين الدول". إلا أن ذلك لا يعنى نهاية العنف، بل إنه اتخذ أشكالاً مختلفة عن حروب القرن العشرين، حيث عرضت فى مؤلفها الموسوم: "الحروب الجديدة والقديمة: العنف المنظم فى عصر العولمة" (٥٠) - New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era أكثر النماذج التحليلية شمولاً للحروب الجديدة، التى تختلف، من وجهة نظرها، عن الحروب القديمة، سواء من حيث الفواعل Actors، أو الأهداف، Goals، أو طرق Methods، أو أساليب التمويل Finance (٥١).

٢- **الفاعلية والآداء:** اتسمت أدوار المجلس بفاعلية، وأداء ميدانى ضعيف فى غالب الأحيان، ومثلت حالة جزر القمر نجاحاً كبيراً له، بحيث استطاع أن يحقق الحسم العسكرى، وإنهاء الصراع، وتسويته نهائياً. وفى دارفور، كان دوره مكملًا. ويبدو أن الحالات الأخرى الكثيرة ظل عاجزاً إزاءها بسبب العديد من المعوقات التى قللت من فاعلية أدواره لافتقاره القدرة اللوجيستية والمتعلقة بالعمليات لتنفيذ أعماله، وعدم القدرة على التنسيق الاستباقى بين مجالات العمل العسكرى الاستراتيجى والمرتبطة بالعمليات والتكتيك، نتيجة لعجز فى الأفراد والخبرة الفنية. وفى هذا الصدد، صرح أحد مسئولى الاتحاد الإفريقى قائلاً: "إن الشىء المهم ليس هو عدد القوات وحسب، بل النوعية والقيادة. ولكى يتسم عملنا بالفاعلية، نحتاج إلى وحدات جيدة التدريب، وجيدة القيادة على مستوى الوحدات الصغيرة، ومزودة بمهام واضحة"(٥٢).

٣- **المرافقة والمتابعة:** تمثل عمليات تسوية النزاعات فى القارة الإفريقية، التى تجد جذورها فى الحقبة الاستعمارية فى المراحل الانتقالية، صعوبة بالغة وتحدياً كبيراً أمام المجلس فى سعيه لنقل الدول من حالة الحرب إلى حالة السلم، إذ تظل عمليات السلم هشة، واحتمالات العودة إلى العنف قائمة، الأمر الذى يفرض عليه متابعة عمليات التسوية السياسية والعسكرية للحروب

منظومة أمنية إفريقية متكاملة. وفى كثير من الأحيان تعبر هذه الخلافات عن أمور شخصية بين زعماء الدول فيما بينها لا أكثر ولا أقل. باختصار، إن التحدى الأكبر فى إفريقيا الآن هو كيف يمكن مأسسة التكامل السياسى، والاقتصادى، والأمنى داخل مؤسسات الاتحاد. سؤال يجد جوابه فى إعادة هيكلة مؤسساته للتعاظم مع المرحلة التحولية الراهنة، والتى لا تزال فيها إفريقيا تتخبط فى أتون الحروب، والصراعات، التى أخرت - إلى حد كبير - جهود البناء والرقى والتطور.

٥- **تعدد وتنوع آليات تحقيق السلم والأمن:** لا مراء فى القول إن تعدد الآليات الإقليمية داخل القارة الإفريقية بقدر ما أسهم فى الدفع بعملية التعاون والتكامل، على غرار: السوق المشتركة للشرق والجنوب الإفريقى (الكوميسا)، الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (الإيكواس)، والجماعة الإنمائية للجنوب الإفريقى (السادك)، والجماعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا (الإيكاس)، فإنه على النقيض من ذلك أضعف تنسيق الجهود فى آلية واحدة، خاصة أن بعض المنظمات الفرعية يكون العامل الخارجى مؤثراً فيها كالإيكواس وارتباطها بفرنسا. وقد دلت الأزمة فى مالى سنة ٢٠١٢ على هذا الارتباط الوثيق. وعليه، فإن تعدد المبادرات داخل القارة يزيد من التزامات الدول المالية والبشرية، الأمر الذى يجعل المجلس يعانى صعوبات مالية. وحتى فيما يتعلق بتوحيد الرؤى والتصورات، فكثير من الأزمات كان دور المجلس فيها محدوداً، مقارنة بدور هذه المنظمات الفرعية والدور الخارجى.

٦- **الدور الخارجى:** يشكل العامل الخارجى متغيراً مهماً فى الحروب والصراعات التى تشهدها القارة. فقد أدى الإرث الاستعمارى إلى انبعاثها من جديد، على سبيل المثال، فى أوغندا، وبوروندى، ورواندا، والسودان، وكوت ديفوار، ومالى، وأنجولا، وإفريقيا الوسطى، وتشاد، وليبيريا لتمييزها فى سياساتها الاستعمارية أقلية عن باقى الأقليات داخل الدولة الواحدة تحت شعار "فرق تسد". هذا من جهة. كما أن تدخل الأطراف الثالثة Third Parties أدى إلى توسيع نطاق هذه الصراعات وتحويلها لحسابات برامجية تتعلق بدواعى التنافس على المصالح الاستراتيجية كحالة السودان، والصومال، وكوت ديفوار، وإفريقيا الوسطى، ومالى، فضلاً عن الصراع فى جمهورية الكونغو الديمقراطية، الذى لم يؤد إلى تثبيط مسار تطورها السياسى والاقتصادى فحسب، وإنما استقطب أغلب الدول المجاورة لما عد "أكبر حرب فى إفريقيا"، من خلال انخراط عدد من الدول الإقليمية، سواء لدعم حكومة كابيلا Kabila أو الحركات التمردية، ومنها (أنجولا، وناميبيا، وزيمبابوى، وأوغندا، ورواندا)، الأمر الذى يعرقل الدور الموكل إلى مجلس السلم والأمن من جهة أخرى، على الرغم من ضرورة التعاون العادل مع الشركاء فى إطار تحقيق الأمن الدولى(٤٧).

ثانياً- تقييم عمل مجلس السلم والأمن الإفريقى:

إن تقييم عمل المجلس يعد خطوة لازمة للحكم على دوره وتطوره. ومع ذلك، لا بد من الأخذ فى الحسبان التجربة القصيرة لعمله، والعراقيل التى سبقت الإشارة إليها.

بعمق النقاشات في الجلسات المنعقدة في مجلس الأمن الأممي.

- أن موارده المالية والبشرية لا تزال محدودة.

- أن العضوية في مجلس السلم والأمن الإفريقي ليست دائمة، كما لا يتمتع أعضاؤه بحق النقض (الفيتو)، فضلا عن انعدام الإجراءات القسرية.

يعمل مجلس السلم والأمن الإفريقي بشكل تنسيقي وتكاملي مع منظمة الأمم المتحدة، التي جعلت الأمن الجماعي من المبادئ التي يقوم عليها ميثاقها. في هذا الإطار، فإن القارة الإفريقية تسعى إلى تحمل نصيبها من المسؤولية. ولبلوغ الهدف، فإن تحسين نوعية النقاشات في مجلس السلم والأمن الإفريقي سيتيح لمجموعة الدول الإفريقية توحيد مواقفها تجاه القارة. بهذا المعنى، فإن مجلس السلم والأمن الإفريقي يشكل منصة فعالة لبروز "صوت جماعي إفريقي" (٥٨).

يبدو أن مجلس السلم والأمن الإفريقي ينتهج خطة طويلة المدى، تندرج ضمن رؤية استراتيجية شاملة تهدف إلى تسوية دائمة لصراعات القارة. إلا أن الحدود البنيوية، التي يتميز بها حال التنمية في القارة، تشكل عائقا أمام تحقيق هذه الغاية. ويتمثل الاختبار الحقيقي، الذي يخضع له القادة الأفارقة، لاسيما أعضاء مجلس السلم والأمن الإفريقي، في كيفية مواجهة هذه القيود (٥٩).

وبالتالي لا بد من حسن اختيار الوسائل، وسبل إزاحة هذه العوائق. ذلك أن المشهد السوسيو-سياسي الإفريقي حافل بالآزمات المرجحة، التي يمكن أن تنشب في أي وقت. وتتمثل مسؤولية مجلس السلم والأمن الإفريقي في ابتكار وسائل ذات مصداقية، تمكن القارة من مواجهة التهديدات التي يتعرض لها السلم والأمن في القارة. ولعل الاستقلال التدريجي عن مجلس الأمن الأممي في صنع قراراته المتعلقة بحفظ السلم والأمن في إفريقيا قد يكون بداية جيدة، وذلك لجعل الحلول داخلية، تقاديا لأي تدخل خارجي (٦٠).

يبدو أن الاتحاد الإفريقي اختار مواجهة التهديدات وانتهاكات السلم والأمن، عبر استراتيجية تدريجية وطويلة المدى، تركز بالأساس على الإرادة السياسية، والإجماع، ووسائل التقييم، واتخاذ القرار والتدخل (نظام إنذار مبكر - مركز لإدارة الصراعات - بعثات مراقبة ووساطة - قوات متركزة مسبقا - وسائل لوجيستية، مالية وبشرية). بيد أن السؤال المطروح يكمن في قدرة القارة الإفريقية على تنفيذ هذه الاستراتيجية وفقا لما تستلزمه من تجهيز. ذلك أن مجموع هذه العناصر المذكورة، يتطلب وقتا لإقامتها، خاصة أن عددا من العوامل المساهمة في إنجازها تقع خارج تحكم مجلس السلم والأمن الإفريقي أو - بتعبير آخر- أن الأوضاع منفصلة من يد الاتحاد الإفريقي (٦١).

في إطار سعيه نحو تحقيق هدفه الرئيسي، ينبغى على مجلس السلم والأمن الإفريقي أن يدرج في طريقته عمله، على المديين القصير والطويل. مقاربات وأساليب تتيح له ضمان الحلول المناسبة للأسباب والعوامل الكامنة وراء نشأة الآزمات، وأيضا إيلاء اهتمام

والصراعات للوصول إلى حلول مستدامة تضمن العيش الكريم لشعوب القارة. ويحاول المجلس العمل في هذا الإطار، خاصة في فترات ما بعد النزاع وجهود الإعمار في كل من جمهورية إفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والصومال، والسودان، ومالي، على سبيل المثال. إن هذه المرافقة أصبحت أكثر من ضرورية، نتيجة للتكلفة الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية. فقد صنف مؤشر الدول الفاشلة لسنة ٢٠١٨، الذي يصدره صندوق السلام الدولي، غالبية الدول الإفريقية كدول هشّة (٥٣)، وتعاني مشكلات تتعلق بالزيادة الكبيرة للاجئين، حيث يقدر عددهم في منطقة إفريقيا جنوب الصحراء بنحو ٤,٤ مليون شخص، ينحدر معظمهم من خمس دول رئيسية هي الصومال، وجنوب السودان، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والسودان، وجمهورية إفريقيا الوسطى، إذ قدر عددهم بنحو ٣,٥ مليون لاجئ مع نهاية عام ٢٠١٥ (٥٤). وبحسب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تستضيف اليوم إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أكثر من ٢٦٪ من اللاجئين في العالم. فعلى سبيل المثال، يوجد أكثر من ٧٣٥ ألف لاجئ من جمهورية الكونغو الديمقراطية في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (حتى ٢١ مارس ٢٠١٨)، و٤,٥ مليون نازح داخليا في جمهورية الكونغو الديمقراطية (أوتشا - ديسمبر ٢٠١٧)، وأكثر من ٥٤١ ألف لاجئ في جمهورية الكونغو الديمقراطية (حتى ٢١ مارس ٢٠١٨) (٥٥).

ثالثا- الآفاق المستقبلية لمجلس السلم والأمن الإفريقي:

مما لا شك فيه أن إنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي يعد مكسبا مؤسسيا جديدا، وامتدادا للمبادئ التي أسست عليها منظمة الوحدة الإفريقية، وهو بذلك يشكل جهازا مهما، ونقله نوعية في سبيل، تطوير استراتيجية من شأنها أن تخدم أهداف السلام في القارة، حيث تثبت هذه الخطوة وتجسد إرادة وعزيمة الدول الإفريقية في تحمل مسؤولية مصيرها. وذلك بتكريس السلام والأمن والاستقرار، والسعى إلى تحقيق التنمية في القارة.

وعند القيام بذلك، فإن الاتحاد الإفريقي لن يستجيب لمطالب وحاجات الرأي العام الإفريقي فحسب، بل سيكون في مستوى التطلعات الدولية بشأنه، وذلك في إطار إسهاماته - أي الاتحاد الإفريقي من خلال مجلس السلم والأمن الإفريقي - الفعالة في منع نشوب النزاعات، أو إدارتها، أو تسويتها (٥٦).

إن مجلس الأمن والسلم الإفريقي لا يقتصر على كونه امتدادا لـ "آلية منع، وإدارة، وتسوية النزاعات" Mechanisme pour la prevention la gestion et le reglement des conflits التي عرفتها منظمة الوحدة الإفريقية في السابق، ولا يمكن عده أيضا مجرد نسخة بسيطة من مجلس الأمن الدولي. ذلك أن مجلس السلم والأمن الإفريقي يسعى إلى سد ثغرات الآلية السابقة. وهنا، لا بد أن نشير إلى أن المجلس لا يزال بعيدا عن تجاوز هذه الثغرات، كما أنه لا يبلغ مصداقية قرارات مجلس الأمن الأممي، والعقوبات التي يقرها. ويمكن أن ترجع أسباب ذلك إلى (٥٧):

- أن النقاشات داخل مجلس السلم والأمن الإفريقي ليست

الجزئى بتفعيل ثلاثية البناء السياسى، والاقتصادى، والاجتماعى على المستوى الوطنى أولا، والتكامل الجهوى ثانيا، والتعاون الدولى ثالثا وأخيرا.

ونتساءل: إلى أى مدى يمكن أن يصبح لمجلس السلم والأمن الإفريقى صلاحيات حقيقية تمكنه من لعب دور أكبر فى الحد من النزاعات وحلها فى إطار إفريقى بحت، واستبعاد أى تدخلات دولية؟، كما نتحدث عن الشروط الواجب توافرها لتفعيل قرارات هذا المجلس وتقوية صلاحياته ومتابعة القرارات التى تم اتخاذها، ومن هذه الشروط تحسين الحوكمة، ودعم الإرادة السياسية لهذا المجلس من طرف مجلس الرؤساء الأفارقة، وتوفير التمويلات اللازمة لنشاط المجلس والاعتماد على خبراء أكفاء فى حل النزاعات لتقديم دراسات وتقارير علمية ومعقدة للواقع الحالى، وأخيرا دراسات استشرافية لتوقى ما يمكن أن يحدث فى المستقبل.

إن مجلسا السلم والأمن الإفريقى بهذه المواصفات قادر على تجنب القارة الإفريقية أخطار اتساع رقعة الإرهاب، وما أصبح يسمى اليوم بحروب المياه، وامتصاص الصدمات التى تحدثها النزاعات المحلية والإقليمية باعتماد مقاربة الاستثمار فى السلم بدل الاستثمار فى الحرب، لأن نجاح مجلس السلم والأمن الإفريقى فى احتواء خطر النزاعات والحروب سيمكّن القارة الإفريقية من استقرار أفضل يؤدى إلى انتعاشة اقتصادية كبرى. إن الاستثمار فى السلم يجب أن يكون العنوان الأبرز فى المرحلة القادمة، لأن القارة الإفريقية تحتاج بالفعل لخطة مارشال إفريقية ذات طابع اقتصادى وأمنى. وهنا، يصبح لمجلس السلم والأمن الإفريقى دور بارز فى إنجاح هذه المقاربة.

وعليه، فإن مستقبل مجلس السلم والأمن الإفريقى وإشعاعه سيكون رهين تحقيق هذه الإصلاحات. وفى غياب الإجراءات المشار إليها، سيبقى دوره محدودا فى ظل عدم تجاوز التحديات القائمة الآن، لاسيما فى غياب التوافق والإرادة السياسية الحقيقية لدول الاتحاد الإفريقى فى تطوير رؤية جماعية لمسائل الأمن والتنمية فى القارة الإفريقية.

خاص لمتطلبات تعزيز عمليات السلام، وإعادة الإعمار فى الفترات التى تلى نهاية النزاعات، من هذا المنطلق، يمكن أن يجسد مجلس السلم والأمن الإفريقى أداة فعالة فى خدمة السلم والتنمية فى القارة (٦٢).

إن المسار الأنسب، الذى ينبغى على مجلس السلم والأمن الإفريقى اتخاذه لتعزيز وزنه، يكمن فى الاعتماد على مقاربات متكاملة مع بعضها بعضا، على المدين القصير والطويل، وذلك فى التعامل مع قضايا السلم والأمن والاستقرار فى القارة، ومواجهة التحديات التى تواجهها الدول الإفريقية، بغية الوصول إلى بناء موحد.

خاتمة:

تمحورت النقاشات غالبا حول موضوع دور مؤسسات الاتحاد الإفريقى فى تحقيق الأمن وبناء السلم فى القارة الإفريقية على افتراض معيارى يقود إلى نتيجة، مفادها المساهمة الجديرة بمكانة المنظمة فى تحقيق قدر كبير من النجاح فى حل وتسوية النزاعات. بيد أنه غالبا ما واجهت هذه الحقيقة إشكالية فى تفسير كيفية تأسيس هذه الجهود والحفاظ عليها من الناحية الواقعية. ولعل كثيرا من الحالات داخل القارة الإفريقية كشفت - إلى حد كبير- هذا الإدعاء، بالنظر إلى كثافة النزاعات فيها، ولم تسهم آليات التعاون الأمنى الإقليمى، على غرار مجلس السلم والأمن الإفريقى، فى إيجاد حلول مستديمة لها، وذلك بالنظر إلى تشعب قضاياها داخليا من جهة، وتعقدها خارجيا لارتباطها بأجندات ومشاريع الدول الكبرى المتكاملة على خيرات إفريقيا من جهة أخرى.

يبدو مما سبق أن دور مجلس السلم والأمن الإفريقى تباينت أدواره فى التعامل مع الأزمات الإفريقية. وعلى الرغم من محدودية دوره فإنه يعد آلية مهمة فى سبيل توحيد الجهود للوصول إلى سياسة أمنية مشتركة، فى ظل تزايد المخاطر والتهديدات الداخلية والخارجية. ولا شك فى أن بناء السلم والأمن فى القارة الإفريقية لا بد أن يجد أساسه على المستوى

الهوامش :

١- الفكرة فى:

- Florina Cristiana Matei, "A new conceptualization of civilmilitary relations", In. Thomas C. Bruneau and Florina Cristiana Matei (Ed), The Routledge handbook of civilmilitary relations, London and New York: Routledge, 2013, p.26.

2- Jeremy I. Levitt, "The Peace and Security Council of the African Union: The Known Unknowns", Transnational Law & Contemporary Problems, Vol13., No. 109, Spring 2003, pp. 110-111, Available at:

<http://commons.law.famu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1111&context=faculty-research>

3- African Union, "Protocol relating to the establishment of the peace and security council of the African Union", July 09, 2002, pp. 4-5, Available at:

http://au.int/en/sites/default/files/treaties/7781-file-protocol_peace_and_security.pdf

4- Ibid., p.5.

5- Ibid., pp. 7-8.

6- Ibid., p.12.

٧- بحسب محضر جلسة المجلس التنفيذي المنعقد في ٢٨ يناير ٢٠١٦، تم انتخاب ١٥ عضوا: الكونغو، ومصر، وكينيا، وزامبيا، ونيجيريا لمدة ثلاث سنوات، رواندا، وبوروندي، وتشاد، والجزائر، وأوغندا، والنيجر، وسيراليون، وتوجو، وجنوب إفريقيا، وبوتسوانا لمدة سنتين.

8- Ibid., pp. 8-23.

9- Ibid., pp. 8-11.

10- Ibid., pp. 16-17.

١١- محمد هببة على أخطبية، دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في حل النزاعات وتسويتها في إفريقيا، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٧، العدد ٣، ٢٠١١، ص٦٣٦.

١٢- يشير الباحث المصري في إدارة الأزمات والأمن الإقليمي، أحمد أبوزيد، في هذا الصدد إلى أن زيارة نتنياهو لدولة إفريقية مسلمة جارة للعرب تمتلك حدودا مشتركة مع السودان وليبيا تمثل اختراقا كبيرا لإفريقيا، وتحركا لافتا ضمن سياسة التغلغل الإسرائيلي في القارة. ومن ذلك، فإن وظيفة آلية الإنذار المبكر لا بد أن تتحسس هذا الخطر وتتمتع باليقظة الاستراتيجية ذلك أن حل النزاعات في إفريقيا يغذيها العامل الخارجي، ويستثمر فيها، فضلا عن أن هذه الآلية لا بد أن تتوقع أن عوامل مثل ضعف التنمية، وتدهور التعليم، والخدمات الصحية، وضعف العدالة التوزيعية، من شأنها أن تسهم في تغذية الأزمات ونشوب النزاعات والصراعات في القارة الإفريقية. بناء على ذلك، فإن التركيز في عمل هذه الآلية لا بد أن يستنطق أبعاد ما يراد لإفريقيا ومستقبلها. ولا مراء القول إن هناك علاقة بين وجود نظام إنذار مبكر واستمرارية السلام واستراتيجيات المنع الوقائي للصراعات، وبالتالي لا بد من تطوير أنظمة إنذار مبكر تستجيب للتحديات المطروحة في السياق الإفريقي، وتهدف إلى تنبيه السياسيين إلى متى وكيف يتدخلون بشكل فعال. راجع: بهاء الدين عياد، دبلوماسية المساومة .. دلالات اختراق نتنياهو دولة تشاد "الحبيسة"، الوطن، (٢٠ يناير ٢٠١٩)، متوافر على الرابط التالي:

<https://www.elwatannews.com/news/details/3940662?t=push>

وفي: سامي إبراهيم الخرندار، نظام الإنذار المبكر ومنع الصراعات: التطور والمفاهيم والمؤشرات، مجلة الفكر المجلد ٦، العدد ٧، ٢٠١١، ص٧١-٥٧.

13- African Union, "Protocol relating to the establishment of the peace and security council of the African Union", Op.cit, pp. 18-20.

14- Ibid., pp. 26-27.

15- Ibid., p.12.

16- Ibid., pp. 23-24.

17- Ibid., pp. 25-26.

18- Ibid., p.26.

19- Idem.

٢٠- محمد هببة على أخطبية، مرجع سابق الذكر، ص٦٣٨.

21- African Union, "Protocol relating to the establishment of the peace and security council of the African Union", Op.cit, p.25.

٢٢- الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير الأمين العام حول تقديم المساعدة الاقتصادية العاجلة إلى جزر القمر، الدورة الخامسة والخمسون رقم A/92/55، ٢٠ يونيو ٢٠٠٠، ص٢-٣. متوافر على الرابط التالي:

http://www.un.org/arabic/documents/GADocs/55/A_55_92.pdf

٢٣- المرجع نفسه، ص٣.

24- Emma Svensson, "The African Union's Operations in the Comoros: MAES and Operation Democracy", Report No. FOI-R--2659--SE, Swedish Defence Research Agency, September 2008, p.14, Available at:

http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5040~v~The_African_Union__8217s_Operations_in_the_Comoros.pdf

٢٥- محمد هببة على أخطبية، مرجع سابق الذكر، ص٦٣٩.

٢٦- المرجع نفسه، ص ص٦٤٠-٦٣٩.

27- PSC Report Programme, Peace and Security Council Report No. 8, Addis Ababa: Institute for Security Studies, March 2010, p.1, Available at:

https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/No8March_2010pdf

٢٨- الاتحاد الإفريقي، تقرير عن أنشطة مجلس السلم والأمن ووضع السلم والأمن في إفريقيا، مؤتمر الاتحاد الإفريقي الدورة العادية الثالثة عشرة رقم ASSEMBLY/AU/6 (XIII) سرت الجماهيرية العظمى ١ إلى ٣ يوليو ٢٠٠٩، ص ١١-٨، متوافر على الرابط التالي:

<http://www.peaceau.org/uploads/assembly-au-6-xiii-a.pdf>

٢٩- بدر حسن شافعى، جزر القمر وهشاشة الدولة في إفريقيا، موقع الجزيرة نت (٨ أبريل ٢٠٠٨)، متوافر على الرابط التالي:

<http://www.aljazeera.net/knowledgegate/opinions/8/4/2008/>

٣٠- المرجع نفسه.

٣١- تجدر الإشارة إلى أن الصراع في دارفور بدأ منذ عام ١٩٢٢، وتمثل في نزاع قبلى بين قبائل الكبابيش، والبرتى، والكواهلة، والميدوب، وكان موضوعه مصادر المياه. وقد تمت تسويته بمؤتمر أم قوزين وتتالت بعد ذلك العديد من الأزمات إلى يومنا هذا، وألقت تأثيرات مشكلات الجنوب والحرب الليبية - التشادية حول الشريط الحدودى في أوزو، وتداعيات الحرب الأهلية التشادية بظلالها على دارفور، وتفاقت حدة الصراع. راجع في ذلك: السيد عوض عثمان، دارفور: مأساة إنسانية معقدة، مجلة الإنسانى، العدد ٢٩، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، خريف ٢٠٠٤، ص ٧-٩، متوافر على الرابط التالي:

https://www.icrc.org/ara/assets/files/other/icrc_004_alinsani.29pdf

٣٢- أبرز هذه الحركات: "جبهة تحرير السودان" وجناحها العسكرى "جيش تحرير السودان"، و"حركة العدل والمساواة"، و"حزب التحالف الفيدرالى" كحركات مقاتلة تنتمى قيادتها ومعظم قاعدتها الاجتماعية إلى قبائل "الفور"، و"الزغاوة"، و"المسالىت" ذات الأصول الإفريقية. فى حين يمثل "الجنجويد" التنظيم الأبرز فى صفوف أبناء القبائل الدارفورية العربية.

٣٣- محمد هيبه على أخطيبة، مرجع سابق الذكر، ص ٦٤٠.

34- Peter Kagwanja, and Patrick Mutahi, Protection of civilians in African peace missions: The case of the African Union Mission in Sudan, Darfur, ISS Paper No139., Pretoria, South Africa: Institute for Security Studies, May 2007, pp 5-6, Available at:

<https://www.files.ethz.ch/isn/98927/PAPER.139pdf>

35- African Union Peace and Security Council 2004a. Communiqu, PSC/PR/Comm. (13), 27 July. Available at:

<http://www.peaceau.org/uploads/13th-psc-communicu-eng.pdf>

36- African Union Peace and Security Council 2004b. Communiqu, PSC/PR/Comm. (17), 27 July. Available at:

<http://www.peaceau.org/uploads/communiqueng-17th.pdf>

37- Peter Kagwanja, and Patrick Mutahi, Op.cit , p.6

38- Ibid, p.7

٣٩- محمد هيبه على أخطيبة، مرجع سابق الذكر، ص ٦٤٢.

٤٠- مجلس الأمن القرار ١٧٠٦ الذى اتخذه مجلس الأمن فى جلسته ٥٥١٩ رقم S/RES/1706، ٣١ أغسطس ٢٠٠٦.

- تشير فى هذا الإطار إلى أن دارفور كانت مملكة مستقلة فى القرن ١٩، وتم ضمها للسودان سنة ١٩١٧. واليوم، وحسب العديد من الدراسات، فإن أكثر الأراضى خصوبة توجد فى دارفور، مثل الثروات الفلاحية (قمح، وقطن، وتبغ، ومعادن). ويشكل السكان من أصول عربية فى السودان أقل من نصف سكان البلاد. ويرى بعض الباحثين أن السلطة السياسية فى السودان تورطت فى حملات تطهير عرقى فى دارفور.

٤١- مجلس الأمن القرار ١٧٦٩ الذى اتخذه مجلس الأمن فى جلسته ٥٧٢٧ رقم S/RES/1769، ٣١ يوليو ٢٠٠٧.

٤٢- تشكل الفريق من: ثابوامبيكى، رئيس جمهورية جنوب إفريقيا السابق (رئيسا)، ومن الأعضاء: الجنرال عبدالسلام أبوبكر، رئيس الدولة، القائد العام للقوات المسلحة بجمهورية نيجيريا الاتحادية السابق، بيبير بويويا، الرئيس السابق لدولة بوروندى، وأحمد ماهر، وزير الخارجية المصرى الأسبق، والقاضية فلورنس مواشاندى مومبا، التى عملت فى دائرة الاستئناف لمحكمة الأمم المتحدة الجنائيتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة ورواندا، وعماد محمد عبدالفتاح، الذى شغل منصب المستشار القانونى والمساعد الخاص لرئيس ديوان الرئيس أوباسانجو، وراكيبا عمار، وشغلت منصب مدير مجموعة معنية بحقوق الإنسان.

٤٣- مجلس السلم والأمن الإفريقي، الاجتماع السابع بعد المئتين، تقرير الفريق الرفيع المستوى للاتحاد الإفريقي بشأن دارفور أبوجا: نيجيريا، ٢٩ أكتوبر ٢٠٠٩.

44- Paul D. Williams, "The Peace and Security Council of the African Union: evaluating an embryonic international institution", The Journal of Modern African Studies, Volume 47, Issue 4, December 2009, p.618.

٤٥- ليبيا الاقتصادية، الإفريقي: حجم التبادل التجارى بين الدول الإفريقية ١٦٪ فقط، ٢ يوليو ٢٠١٨، متوافر على الرابط التالى:
<https://bit.ly/2DN6LSY>

46- Nigel Inkster, "Armed Conflict Survey 2015: The worldwide review of political, military and humanitarian trends in current conflicts", The International Institute for Strategic Studies IISS, 19 May 2015, Available at:

<https://www.iiss.org/en/about%20us/press%20room/press%20releases/press%20releases/archive/2015-4fe9/may-6219/armed-conflict-survey-2015-press-statement-a0be>

- نشير أيضا إلى ارتفاع حصيلة عدد القتلى فى إفريقيا الوسطى إلى أكثر من ٥٠٠ شخص بين سنتى ٢٠١٧ و٢٠١٨.

47- Eunice Dadson, Examining the Role of Third-Party Mediation in Cote d'Ivoire's Conflict: Peacemakers or Spoilers? , KAIPTC Paper No. 24, German Technical Cooperation, September 2008, pp 1-.18 Available at:

http://www.kaiptc.org/Publications/Occasional-Papers/Documents/no_.24aspx

٤٨- راجع: الاتحاد الإفريقي، تقرير عن أنشطة مجلس السلم والأمن ووضع السلم والأمن فى إفريقيا، مرجع سابق الذكر، ص ٤٢-٨.

٤٩- حول موضوع تغير طبيعة الحروب الإفريقية فى عصر العولمة، راجع: سعاد بوسنية، الحروب الإفريقية فى عصر العولمة: دراسة فى الطبيعة والميكانيزمات، مجلة قراءات إفريقية، السنة ١٣، العدد ٣١ يناير ٢٠١٧، ص ٢٤-٣١.

50- Mary Kaldor, New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era, 1st ed, Cambridge: Polity Press, 1999.

51- Mary Kaldor, "In Defence of New Wars", Stability: International Journal of Security and Development, Vol. 2, No. 1, 2013, p.2, Available at:

http://eprints.lse.ac.uk/1/49500/_lse.ac.uk_storage_LIBRARY_Secondary_libfile_shared_repository_Content_Kaldor,M_Kaldor_Defence_new_wars_2013_Kaldor_Defence_new_wars_.2013pdf

٥٢- مجموعة الأزمات الدولية دارفور، الفشل فى توفير الحماية، التقرير رقم ٨٩ عن إفريقيا، ٨ مارس ٢٠٠٥، ص ٢٠.

53- The Fund for Peace, The Fragile States Index 2018, Available at:

<http://fsi.fundforpeace.org/>

54- United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2015, Geneva: UNHCR, 2016, p.14, Available at:

<http://www.unhcr.org/576408cd.7pdf>

٥٥- راجع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشئون اللاجئين، إفريقيا، مايو ٢٠١٨ متوافر على الرابط التالى:

<https://www.unhcr.org/ar/4be7cc2825b.html>

56- Delphine Lecoutre, Le Conseil de paix et de securit de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilit en Afrique?, Afrique contemporaine 4/2004 (n 212), pp. 156-157.

57- Ibid., p.157.

58- Ibid., p.157.

59- Ibid., p.157.

60- Ibid., p.158.

61- Ibid., p.158.

62- Ibid., p.158.