

## إهداء

إلى: والدي ووالدتي، من كان لهم فضل الدعاء لهم مني جزيل الشكر والتقدير ولا  
أنسى زوجتي وأبنائي، الذين عانوا معي مشاق السفر والسهر، لهم مني عظيم  
الشكر والثناء والعرفان .

## شُكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على معلّم البشرية وهادي الإنسانية وعلى آله وصحبه ومن تبعهم بإحسان إلى يوم الدين.

أتوجّه بالشكر الجزيل لكل من ساهم في إخراج هذا البحث إلى حيز التنفيذ، إلى كل من كان سببا في تعليمي وتوجيهي و مساعدتي.

وأبدأ برد الفضل إلى أهله فأتقدّم بخالص الشُكر والتقدير إلى من أضاء بعلمه عقلي و هدى بالجواب الصحيح حيرة سؤالي فأظهر بسماحته تواضع العلماء وبرحابته سماحة العارفين أستاذي الأستاذ الدكتور سليمان صالح الغويل.

وإلى الدكتور مُجدّ الفرجاني لقبوله مراجعة هذه البحث لغوياً، جميع من ذكرت ومن لم أذكر ممن كان له فضل المساعدة والعون والتشجيع لهم مني جزيل الشكر والامتنان.

والله ولي التوفيق

الباحث

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَا إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ﴾

صَدَقَ اللَّهُ الْعَظِيمِ

سورة البقرة، الآية (32)

## قائمة الموضوعات

| الصفحة | الموضوع  |
|--------|--|
| أ      | ..... الآية القرآنية   |
| ب      | ..... الإهداء  |
| ج      | ..... شكر وتقدير   |
| د      | ..... قائمة الموضوعات  |
| 1      | ..... المقدمة  |
| 6      | ..... الفصل التمهيدي: الإقليمية الدولية و النظام الإقليمي الإفريقي |
| 8      | ..... المبحث الأول: ماهية المنظمات الإقليمية                       |
| 9      | ..... المطلب الأول: معنى المنظمات الإقليمية                        |
| 14     | ..... المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للنظام الإقليمي             |
| 20     | ..... المبحث الثاني: حقيقة التأثير في النظام الإقليمي الإفريقي     |
| 21     | ..... المطلب الأول: تحليل المبادرات الإقليمية لأفريقيا             |
| 33     | ..... المطلب الثاني: المبادرات الإقليمية لعموم أفريقيا             |
| 77     | ..... الباب الأول: ظروف تأسيس الاتحاد الإفريقي وأحكامه             |
| 77     | ..... الفصل الأول : دوافع التغيير للاندماج                         |
| 78     | ..... المبحث الأول: الدوافع الدولية العامة                         |
| 79     | ..... المطلب الأول: تغيير النظام السياسي والايديولوجي              |
| 83     | ..... المطلب الثاني: التغيير الاقتصادي والتكنولوجي                 |
| 85     | ..... المبحث الثاني: الدوافع الإقليمية الخاصة                      |
| 86     | ..... المطلب الأول: التطور التاريخي للاندماج                       |
| 95     | ..... المطلب الثاني: بالنسبة للمتغيرات الإقليمية لأفريقيا          |
| 102    | ..... الفصل الثاني: أسس النظام القانوني للاتحاد الإفريقي           |

| الصفحة  | الموضوع   |
|---|---|
| 103   | المبحث الأول: أهداف الإتحاد الإفريقي .....                                  |
| 105   | المطلب الأول: أهداف السياسية .....  |
| 110   | المطلب الثاني: أهداف تنموية .....   |
| 115   | المطلب الثالث: أهداف الأمن والرفاهية .....                                  |
| 124   | المبحث الثاني: مبادئ الإتحاد الإفريقي .....                                 |
| 125   | المطلب الأول: مبادئ تقليدية .....   |
| 129   | المطلب الثاني: مبادئ ذات صلة بالحكم الجيد والعدالة الاجتماعية .....         |
| 136   | المطلب الثالث: مبادئ ذات صلة بالأمن والسلام الدولي .....                    |
| <b>الباب الثاني: الملامح الهيكلية والرؤية الإستراتيجية للاتحاد الإفريقي</b> |   |
| 160   | الفصل الأول : الملامح الهيكلية للاتحاد الإفريقي .....                       |
| 161   | المبحث الأول: الأجهـزة التقليدية .....                                      |
| 162   | المطلب الأول: المؤتمر .....   |
| 175   | المطلب الثاني: المجلس التنفيذي .....  |
| 178   | المطلب الثالث: اللجنة .....   |
| 183   | المطلب الرابع: اللجان الفنية المتخصصة .....                                 |
| 187   | المبحث الثاني: الأجهـزة المسـتحدثة .....                                    |
| 188   | المطلب الأول: برلمان عموم أفريقيا .....                                     |
| 200   | المطلب الثاني: المصرف المركزي الأفريقي .....                                |
| 209   | المطلب الثالث: محكمة العدل الإفريقية .....                                  |
| 218   | المطلب الرابع: مجلس الأمن الأفريقي .....                                    |
| 228   | المطلب الخامس: لجنة الممثلين الدائمين .....                                 |
| 233   | الفصل الثاني : الرؤية الإستراتيجية للاتحاد الإفريقي .....                   |
| 236   | المبحث الأول: المحاور الأساسية لمبادرة الشراكة الجديدة لتنمية إفريقيا ..... |
| 244   | المطلب الأول: مضمون النيباد وغاياتها .....                                  |
| 254   | المطلب الثاني: آليات عمل المبادرة .....                                     |

| الصفحة | الموضوع  |
|--------|--|
| 259    | المطلب الثالث: اندماج النيباد في الاتحاد ..... |
| 260    | المبحث الثاني: تحديات الاتحاد الإفريقي .....   |
| 267    | المطلب الأول: التحديات التنظيمية .....         |
| 276    | المطلب الثاني: التحديات الواقعية .....         |
| 276    | - الخاتمة .....                                |
| 248    | - قائمة المراجع .....                          |
| 299    | - ملحق القانون التأسيس للاتحاد الإفريقي .....  |

## المقدمة

ينحو الاتجاه الدولي في رسمه لمختلف التفاعلات بين الوحدات السياسية على الساحة الدولية إلى المنحى التكاملي على المستوى الدولي والإقليمي باعتباره يحكم العلاقات الدولية اليوم ، ولعلّ أهم ما يميزه وجود سلطات أعلى، فوق حكومات الدول حسب تعبير (ارنست هاس) الذي يرى في هذه الظاهرة بأنها نقل للولايات من سلطة الدول إلى مركز جديد يمتلك اختصاصاً أعلى فوق الدول الموجودة في وقت سابق عنه<sup>(1)</sup>.

وفي هذا الإطار اجتهد دعاة المنحى التكاملي في دراسة هذه الظاهرة والمراحل المؤدية إليها وكذلك مراحل تطورها والآليات المتحركة فيها. وفي حين نجد الاتجاه الوظيفي يتكلم عن مسار تكاملي يحكم العلاقات بين الوحدات السياسية ، فإننا نستطيع أن نلمس الاختلاف بين أولويات الانطلاق من الناحية الفنية الدنيا أو من السياسات العليا .

وعلى الصعيد الإفريقي يمكن القول بأنّ للقارة تاريخاً طويلاً مع تجارب التكامل، يعود بعضها إلى الحقبة الاستعمارية، وفي أعقاب الاستقلال سعت الدول الإفريقية - على اختلاف حظوظها من النجاح والإخفاق - إلى تأسيس مشروعات للتكامل الإقليمي؛ بوصفها استكمالاً لمشروعات التحرر الوطني والاستقلال.

وقد قام هذا الفكر السياسي على أساس من الوعي التام بضعف الدول الإفريقية، وقررها، وعدم قدرتها على الوفاء باحتياجات شعوبها، فزعيم مثل «نكروما» نظر إلى تجزئة القارة باعتبارها عقبة أساسية أمام تقدم القارة ورفاهية شعوبها على مختلف المستويات.

وعلى الرغم من نضال «نكروما» للحصول على موافقة زعماء إفريقيا على رؤيته بشأن تكوين اتحاد سياسي على غرار الولايات المتحدة الأمريكية، التي عالجه تفصيلاً في الفصل الحادي والعشرين من كتابه (إفريقيا يجب أن تتوحد)، فإن تلك الرؤية لم تلق تأييداً يُذكر على صعيد القارة.

مثل عام 1963م خطوة رئيسة في تطور التكامل الإقليمي في إفريقيا بقيام (منظمة الوحدة الإفريقية)، وبالرغم من إقرار ميثاق المنظمة لضرورة تعزيز التعاون الاقتصادي بين الدول الأعضاء من أجل تحقيق حياة أفضل لشعوب إفريقيا؛ فإن قراءة ميثاق المنظمة تكشف أن

(1) أنظر في ذلك :

Christian Welz , The European Social Dialogue Under Articles 138 And 139 Of The EC Treaty, (Kluwer Law International , The Netherlands , 2008) , p. 78.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

"... According to Ernst B Haas political integration " is the process where by actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties ,expectations and political activities toward a new center, whose institutions possess or demand jurisdiction over pre-existing national states"

الأولوية قد أُعطيت للأهداف السياسية لا الاقتصادية - حيث نلمس أولويات الانطلاق من السياسات العليا - وهو أمر يعود إلى الاعتقاد الشائع - آنذاك - بأنه بمجرد تحقق الحرية السياسية فإن عمليات تحقيق نمو اقتصادي سريع ستتحقق تلقائياً. ولعله السبب وراء ما احتواه ميثاق المنظمة من تناقضات شابت حركة الوحدة الإفريقية، فمن خلال الاعتراف - أو بالأحرى الإقرار - باحترام الحدود السياسية والسلامة الإقليمية للدول الأعضاء، أقر الميثاق الحدود القائمة وفكرة سيادة الوطنية؛ لتكون عقبة أمام الوحدة الإفريقية القارية، حيث تحولت «منظمة الوحدة الإفريقية» إلى تجمع للدول غير القادرة على تجاوز نظام الدولة الذي قامت على أساسه المنظمة.

إزاء ذلك، كان لا بد من حل، يعيد أفريقيا إلى كنف القرن الحادي والعشرين. وسرعان ما لاح ذلك الحل في مبادرة الاتحاد الأفريقي، الذي أصدر الرؤساء الأفارقة، في قمة لومي، قانونه التأسيسي، وضربوا موعداً لإعلان تأسيسه، ليكون الوعاء التاريخي، الذي يكشف عن مرحلة مابعد الاستعمار ليقدم خطط مختلفة يمكن لها أن تكون قادرة على تدارك تخلفها، وتجاوز صعوباتها، ويمكّنها من صياغة ردها على عصر العولمة.

وينبغي، ونحن نتحدث عن نشوء فكرة الاتحاد الإفريقي ودوره البارز، أن نتعرض لأهم أسس ومؤسسات هذا النظام القانوني الجديد، حيث يمكن من خلال ذلك - على أقل تقدير - اكتشاف الخطط الجديدة، والعثور على إيقاعه الخاص، وما يمكن أن يكون مفيداً لتوظيف الآليات والدروس المستفادة من تجربة الاتحاد الأوربي للتكامل والاندماج، التي تراجع بداياتها إلى ما يقارب خمسين عاماً. وعلى ضوء ذلك يتم التعامل مع تلك المعطيات بتقسيم هذه الدراسة على النحو الذي يمكّنا من تحقيق هذه الغاية.

أهمية الدراسة :

تتمحور أهمية الدراسة في محاولة معرفة ما إذا كان الاتحاد الإفريقي - كمنظمة إقليمية - يمتلك المقومات الوظيفية في الدعوة لإرساء منطق تكاملي يتجاوز حدود مقولة أن الدولة هي الفاعل الوحيد في العلاقات الدولية في سبيل إحقاق الترابط المصلحي المناقض لمفهوم التنافس الكلاسيكي، الذي يُسيطر عليه منطق معاهدة (وستيفاليا) القائم على أساس دولة الوطنية كفاعل، والمصلحة الوطنية كغاية.

إن النظام القانوني للاتحاد الإفريقي يشتمل - بلامحه المتميزة والذاتية - على مجموعة القواعد القانونية التي تبين الاختصاصات المُسند إلى الاتحاد ممارستها، وتوضّح القدرات والسلطات التي أتيح له استعمالها صراحةً أو ضمناً، وهي في اعتقادنا كفيلة بالكشف عن حقيقة ما إذا كان هذا النظام يمتلك مقومات التكامل من عدمها. ولهذا كان السبب من وراء اختيار موضوع الدراسة (النظام القانوني للاتحاد الإفريقي).



## فرضية الدراسة :

هل يمتلك الإتحاد الإفريقي المقومات الكافية للتكامل على مستوى عموم القارة ؟ وهل سيكون للإتحاد الإفريقي دور مؤثر - مقارنة بنظيرة الإتحاد الأوروبي - على المستوى العالمي والإقليمي الإفريقي .

## صعوبات البحث:

شكّل اعتمادنا على المنهج المُقارن كأساس للبحث والتحليل أحد الصعوبات الرئيسية التي واجهتنا أثناء إعداد هذه الدراسة، ذلك أنه كان ضرورياً التعرّض إلى مُعظم الملامح الأساسية التي يمكن أن تكون ذات تأثير وفاعلية في تحريك عجلة التكامل وتنظيمها في التجربة الإفريقية، ومقارنتها بالتجربة الأوروبية، وبيان أوجه الاتفاق والاختلاف في ما بينها، لمعرفة مدى انسجام وقدرة الإتحاد الإفريقي على معالجة الواقع، وماهى السبل لمعالجة أي قصور .

وقد لقينا صعوبة بالغة في الحصول على كثير من المراجع والمصادر ذات القيمة العلمية التي من شأنها تحقيق الغاية المستهدفة من البحث، فالمراجع العربية وبصدد دراسات مقومات التكامل والاندماج في إطار الإتحاد الإفريقي و المنظمات الإقليمية الدولية على وجه الخصوص بالرغم من قلّتها، فإن معظمها علاوة على ذلك متشابهة في موضوعاتها وطرق عرضها، وتكاد تكون نسخاً متكررة لمصدر أو مصدرين على الأكثر، الأمر الذي دفعنا للاعتماد في هذه الدراسة - قدر الإمكان - على المراجع الأجنبية، والتي شكلت ترجمة ما هو مُقتبس منها أحد تلك الصعوبات.

## منهجية الدراسة:

تَعتمد هذه الدراسة على المنهجية الآتية :

- 1- المنهج التاريخي: ويتمحور ذلك في الفصل التمهيدي بالتطرق إلى المبادرات والمراحل التي شهدتها نشأة الإتحاد الإفريقي.
- 2- المنهج التحليلي الوصفي: ويهتم بوصف وتحليل النظام القانوني للإتحاد الإفريقي على مستوى الأهداف والمبادئ والآليات التي تدخل في إطاره التنظيمي .
- 3- المنهج المُقارن: وهو المنهج الأساسي في الدراسة ويهتم بتحليل أهم ملامح النظام القانوني للإتحاد الأوروبي، وذلك لمعرفة ما يُمكن أن يكون مفيداً لتوظيف الآليات والدروس المستفادة منه. لاسيّما إن الإتحاد الإفريقي يعمل بنفس أجهزته - على الأقل على الورق - لتحقيق أهدافه.

## خطة الدراسة:

تتضمن الدراسة: فصلاً تمهيدياً ، وبابين وخاتمة .

#### الفصل التمهيدي :

نتحدث فيه عن الأفكار العامة للإقليمية الدولية ، ومن ثم نتعرف على حقيقة تأثير تلك الظاهرة على التنظيم الإفريقي، من خلال أهمّ التجمعات الإفريقية قبل وأثناء قيام منظمة الوحدة الإفريقية ، ثم نتناول بشيء من الإيجاز النظام القانوني لمنظمة الوحدة الإفريقية على اعتبار أن أهم الدوافع الحاصلة لقيام الإتحاد الإفريقي هي مرجعية الخلل الحاصل في هذا النظام، الأمر الذي أسفر بدوره إلى قبول النقاش على تعديله بل إلى تغييره.

#### الباب الأول :

ويتضمن ظروف وأحكام تأسيس الإتحاد الإفريقي في إطار مقارنة وذلك في فصلين ، الأول نتناول فيه دوافع التغيير للاندماج داخل الإتحاد الإفريقي ، والثاني نتناول فيه أسس النظام القانوني للإتحاد الإفريقي .

#### الباب الثاني :

وهو يتناول أهم الملامح الهيكلية والرؤية الإستراتيجية للإتحاد الإفريقي في إطار مقارنة ، ويتألف من فصلين، الأول نتناول فيه أجهزة الإتحاد الإفريقي، والثاني يتم فيه عرض أهم الرؤى الإستراتيجية للإتحاد الإفريقي وكذلك أهم التحديات التي تواجهه.

#### الخاتمة :

وفيها نشير إلى ما يكتسي جوهر النظام القانوني من تحديد لحقيقة مسار التكامل الإفريقي، ونعرض لأهم نتائج الدراسة من تقييم عام لنظام الإتحاد الإفريقي، على ضوء أهمّ الدروس المستفادة من تجربة الإتحاد الأوروبي.

## الفصل التمهيدي

# الإقليمية الدولية والنظام الإقليمي الإفريقي

## الإقليمية الدولية و النظام الإقليمي الإفريقي

لم تعدّ شؤون المجتمع الدولي وإدارة العلاقات الدولية تنفرد بالبتّ في دوله أو بضع دول كبرى وفقاً لمصالحها بما هي عليه في الماضي، بل أصبحت الدول تشترك لتكوّن هيئات جديدة تجتمع فيها عموم الدول، كبريها وصغيرها، وفق نظام قانوني جديد ومحددات أساسية ثابتة يقوم من خلالها على حماية الصالح العام المشترك للجماعة الدولية<sup>(1)</sup>.

ففي غضون العقود الأخيرة، شهد العالم عملية متزايدة من تكامل الأمم والشعوب في جميع أنحاء العالم سياسياً واقتصادياً وثقافياً في نظام واحد وكبير ، على الرغم من أنها قد استخدمت منذ نهاية السبعينات ، عندما بدأ التقدم التكنولوجي يتسارع في تجارة البضائع والخدمات وتدفق رؤوس الأموال ، وهجرة الناس عبر الحدود الدولية بوتيرة لم يسبق لها مثيل، إلا انه غالباً ما توصف هذه العملية من الاندماج من خلال مصطلح " العولمة " الكلمة الرنانة التي ظهرت في أعقاب انتهاء الحرب الباردة<sup>(2)</sup>.

ولمّا كان للتنظيم الدولي من دعم الروابط المشتركة بين أسرة المجتمع الدولي ، وما نتج عنه من تطور هائل أبعد من حيث الأثر في التقارب والاندماج والتكامل بين الدول ، ظهرت الإقليمية الدولية الجديدة كمظهر جديد لنشاط العلاقات الدولية ووسيلة لتوطيد الصلة بين الشعوب المتجاورة<sup>(3)</sup>.

(1) انظر في ذلك وبوجه عام: علي صادق ابوهيف ، القانون الدولي العام ، التنظيم الدولي ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، بدون تاريخ ، ص522.

(2) على الرغم من أن ظاهرة الاندماج لها - منذ فترة طويلة- دور في العلاقات الدولية ، ولها جذور تاريخية عميقة في التاريخ ، إلا أنه بدأ إرجاع جوهر الترابط المتزايد بين الدول وتطوير المؤسسات الدولية فقط إلى ما اصطلح علي تسميته بـ"العولمة" في أعقاب الحرب العالمية الثانية . انظر في ذلك :

Zhenis Kembayev, Legal Aspects of the Regional Integration ,(Springer , Verlag Berlin Heidelberg, 2009), p.1.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى:

"... integration nations and peoples around the world politically , economically , and culturally into a one large system . This process of global integration is often described by the term " globalization " a buzzword that emerged following the end of the Cold War, though the term had been used in this context since the end of 1970s , when technological advances began expediting the trade of good and services , the flow of capital, and migration of people across international borders at an unprecedented pace Although , the phenomenon of global integration has already long been a factor in international relations and has deep roots in history , the suggestion of growing interdependence of nations and the development of international institutions seemed to capture the essence of what more recently has been termed globalization only in the aftermath of World War II ..."

(3) حرص واضعو الميثاق على الإشارة إلى المنظمات الإقليمية ، فأفردوا لها فصلاً خاصاً هو الفصل الثامن . ومن قراءة نصوص الميثاق ، يمكن القول إنه قد تناول نواح المنظمات الإقليمية من ثلاثة: من ناحية إنشائها ، حيث جاء النص في سياق المادة (1/53) على " ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام تنظيمات أو وكالات إقليمية تعالج من الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدوليين ما يكون العمل صالحاً فيها ومناسباً مادامت هذه التنظيمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائماً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها .

ونظراً للدور الفعّال والمهم، الذي تؤدّيه المنظمات الإقليمية في إقرار السلام، والمحافظة على الأمن في المناطق التي توجد بها، فقد خصّها ميثاق الأمم المتحدة بنصيب في مهمة المحافظة على السلم والأمن بالفصل الثامن من الميثاق<sup>(1)</sup>.

وفي محاولة تغطية تفاصيل الموضوع كافة ، وفق تسلسل منطقي يبدأ بتحديد المفاهيم وطبيعتها، ومن ثمّ التعرض إلى فرضية التأثير في النظام الإقليمي الإفريقي - وهي ليست مقدمات أو معلومات أولية ، وإنما نقاط الارتكاز التي تستند عليها هذه الدراسة - يتم تقسيم هذا الفصل التمهيدي في بحثين، وفقاً للآتي:

**المبحث الأول: ماهية المنظمات الإقليمية.**

**المبحث الثاني: حقيقة التأثير في النظام الإقليمي الإفريقي.**

---

<sup>(1)</sup> وكما جاء النص على دورها في تدبير الحل السلمي للمنازعات ، وذلك في سياق المادة نفسها في فقرتها الثانية على " يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في هذه التنظيمات أو الذين تتألف منهم الوكالات كل جهدهم لتدبير الحل السلمي للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات الإقليمية وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن " ودورها كوسيلة قمع. بالنص في المادة (1/53) على " يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع ....."

## المبحث الأول ماهية المنظمات الإقليمية

إن تحديد ماهية المنظمات الإقليمية يستوجب عرض أصول هذا المفهوم ، وبعد أن نوّهنا إلى جذوره التاريخية ،في تمهيد هذا الفصل ، يقودنا الحديث إلى استعراض الأفكار المتعلقة بمعنى المنظمات الإقليمية ، وأن نحدد طبيعتها القانونية ، وذلك من خلال تقسيم هذا المبحث في مطلبين على النحو الآتي:

**المطلب الأول:** معنى المنظمات الإقليمية.

**المطلب الثاني:** الطبيعة القانونية للنظام الإقليمي.

## معنى المنظمات الإقليمية

إذا كانت المنظمات الإقليمية تعبيراً ينصرف إلى تجمع الدول المتجاورة، التي تربطها اعتبارات و ظروف مشتركة ، إلا أنه يستوجب وضع تعريف لها يميز عناصر تكوينها عن أي تجمعات أخرى قد تتشابه معها في المظهر ، رغم اختلاف المضمون . وبالرغم من إقرار ميثاق الأمم المتحدة مبدأ قيام المنظمات الإقليمية ، إذ إنه لم يتضمّن مع ذلك تعريفاً لهذه المنظمات ، الأمر الذي أثار مناقشات ، واقتراحات لبعض الوفود خلال أعمال مؤتمر سان فرانسيسكو 1954 ، وكان وفد مصر قد اقترح تعريف الاتفاق الإقليمي على أنه "تعتبر اتفاقات إقليمية الهيئات الدائمة التي تضم في منطقة جغرافية معينة عددا من الدول التي تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافي واللغوي والروحي ، وتتعاون جميعا على تسوية ماقد ينشأ من منازعات سلميا وعلى حفظ السلم والأمن في منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الاقتصادية والثقافية"<sup>(1)</sup>.

### الفرع الأول

#### تعريف المنظمات الإقليمية

يرى بعض الفقهاء أنه من الأفضل عدم وضع تعريف للمنظمات الإقليمية ، حتى يظل مفهوماً عاماً يشمل كافة أنواع التكتلات أو الاتفاقات الإقليمية ، سواء أكانت الدول متجاورة جغرافياً أم كانت تجمع بينهم مصالح مشتركة فحسب ، بغض النظر عن ضرورة وجود عنصر التجاور بين الدول ، مما يفتح مجال التوسع في هذا المفهوم . غير أن غالبية الفقهاء ترى

<sup>(1)</sup> إن الغالبية في المؤتمر كانت تؤيد بنية الإقليمية ، و بالرغم من اتجاه أمريكا إلى تفضيل المركزية العالمية السائدة ، إلا أن مخاوف أمريكا اللاتينية والدول العربية أسفرت عنها وجود حل وسط من خلال المنظمات الإقليمية . انظر في استعراض الاقتراب من مفهوم الإقليمية :

Philippe , De Lombaerde , Francis Baert , Tânia Felício (Editors) , The United Nations and the Regions: Third World Report on Regional Integration , (publishing by Springer , 2012), p.205.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

"...decentralized regional structure , The strong preference of the united states for a centralized global body prevailed, but the concerns of Latin American and Arab countries resulted in a compromise arrangement , The largely nascent regional organizations of 1945 were acknowledged as having a role in security but mildly discouraged from being too assertive in that role as already noted in previous chapters the concept of region that could be universally applicable around the world was never agreed upon , At San Francisco, a definition was advanced by Egypt and considered by delegates: There shall be considered , as regional arrangements , organizations of a permanent nature grouping in a given geographical area several countries which by reason of their proximity, community of interests of culture , linguistic , historical or spiritual affinities make themselves jointly responsible for the peaceful settlement of any disputes which may arise ....as well as for the safeguarding of their interests and the development of their economic and cultural relations"

وانظر كذلك في إشارة لمؤتمر فرانسيسكو والمبادرة المصرية لتعريف الاتفاق الإقليمي: مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، الطبعة الرابعة ، 1978 ، ص 409.

عكس ذلك حيث ترى ضرورة تحديد مفهوم المنظمات الإقليمية ، وأن أختلف آراؤهم حول المعايير التي يبني عليها كل اتجاه تعريفية لهذه المنظمة ، ونحاول أيجاز بعضها في الاتجاهات الآتية :

#### 1- المفهوم الجغرافي للإقليمية:

يركز هذا الاتجاه على اعتبارات التجاور الجغرافي ، حيث يشترط أصحابه - لوصف المنظمة بالإقليمية- قيام رابطة جغرافية واضحة تربط بين الدول الأعضاء فيها<sup>(1)</sup>. وبالرغم من أنهم وضعوا هذه الاعتبارات أساسا في التمييز بين النظم . فإنّ أنصار هذا الاتجاه قد اختلفوا بعد ذلك حول تحديد المقصود بهذه الرابطة الجغرافية .

فيشترط البعض توافر رابطة الجوار الجغرافي بين الدول الأعضاء في المنظمة ، بينما يكتفي البعض الآخر بأن تحدد الدول الأعضاء بالمنظمة النطاق المكاني لتعاونها في سبيل تحقيق أهداف المنظمة بإقليم جغرافي معين ولو لم تقم رابطة الجوار الجغرافي بين هذه الدول ، بل ولو لم تنتم جميعها إلى هذا الإقليم جغرافياً<sup>(2)</sup>.

#### 2- المفهوم الحضاري للإقليمية:

يرتكز هذا الاتجاه - فضلا عن الرابطة الجغرافية- على وجود روابط ذات طابع حضاري كالتماثل أو التشابه من النواحي الثقافية أو الاجتماعية فضلا عن المصالح الاقتصادية

---

(1) حيث اقترح هذا المعيار للأمريكي ( جوزيف ناي) ، عندما عرّف المنظمة الإقليمية بأنها المنطقة الدولية التي يرتبط بها عدد محدود من الدول عبر علاقة جغرافية ودرجة من الاعتماد المتبادل . حيث تصور ( ناي ) المنظمة الإقليمية أن تكون عضويتها محصورة من حيث المبدأ والممارسة العملية على أساس من التواصل الجغرافي وهذا التواصل ينطوي على التجاور والإدماج . حيث لا يمكن وفق هذا الرأي أن يكون بأي حال من الأحوال أعضاء من خارج الإقليم . انظر في ذلك:

Ademola Abass . Regional Organisations And The Development Of Collective Security,( Hart Publishing, USA, 2004), P.10-11

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

"...Joseph Nye defined an international region as a Limited number of states Linked together by a geographic relationship and by a degree of mutual interdependence. He then went on to define regionalism as the formation of interstate groupings on the basis of regions. Nye proceeded to conceptualise a regional organization as on whose membership is restricted in principle and in practice on the basis of geographical contiguity ( there are no non-regional members) and this contiguity involves a proximity and compactness.

(2) وكان الرأي المعارض لمعيار التجاور المادي ، يستند إلى أنه لا يمكن الأخذ بهذا المعيار علة إطلاقه كونه يتناقض مع الواقع ، فقد تكون هناك رابطة للتعاون في سبيل تحقيق أهداف المنظمة دون أن تكون بين أعضائها رابطة الجوار الجغرافي المادي ، واستدلوا على ذلك بـ(منظمة حلف شمال الأطلسي ) إذ توجد فيه الولايات المتحدة الأمريكية وكذلك كندا وهما لا ينطبق عليهما هذا المعيار ودون أن يؤثر على فعالية المنظمة . انظر في ذلك :

Ibid., P.11

ويقول في معني ذلك :

".. Nye urged that there is need to measure this proximity in terms of physical distance. this assumption that regionalism implicates a spatial dimension appears anachronistic , and is demonstrably contradicted by the techno realities..... NATO is good example of a case where physical distance amongst member states dose not seem to effect the effectiveness of the organization "

وانظر أيضاً في إشارة إلى هذا الرأي : محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامه حسين ، التنظيم الدولي ، الإسكندرية ، دار المطبوعات الجامعية ، الجزء الأول ، 1997،ص100 وما بعدها.



والسياسية المشتركة ، وكما يبدو هذا المعيار أكثر مرونة باعتماده على عدة أبعاد، وكذلك من خلال اكتشافه بمجرد التشابه - دون فرض التماثل - في تلك الأبعاد بين الدول<sup>(1)</sup>.

### 3- المفهوم المتسع للإقليمية:

ويصف أنصاره بالإقليمية كل منظمة دولية لا تتجه بطبيعتها نحو العالمية ، حيث تقتصر الرغبة في تحقيق أهدافها على عدد معين من الدول تربط بينهم رابط خاص - سواء أكان هذا الرابط دائما أم مؤقتا- أيا كانت طبيعة هذا الرابط جغرافيا أكان أو سياسيا أو اقتصاديا أو ثقافيا.... الخ<sup>(2)</sup>، وتجدر الملاحظة أنه وفقا لهذا المعيار يتسع مفهوم المنظمة الإقليمية حيث يدخل في عمومها و يشترك معها أنواع أخرى من المنظمات الموصوفة بـ"المغلقة". ومنها منظمات تضم لديها دولاً ذات خلفية مشتركة أو نسق سياسي مشترك كمنظمة التنمية والتعاون ، وأمانة الكومنولث ، وكذلك المنظمات محددة العضوية بسبب وظيفة معينة ، كمنظمة الأوبك الخاصة بالدول المنتجة والمستوردة للبتروول ومنظمة البوكسيت الدولية التي تتألف من منتجي البوكسيت<sup>(3)</sup>.

ودون الخوض في تفصيلات واختلافات فرعية حول تعريف النظام الإقليمي ومكوناته نظرا لما يكتنف هذه التفصيلات من اختلافات جوهرية قد تتأى بنا بعيداً عن المستهدف الحقيقي لهذه الدراسة ، فإننا نكتفي بالوقوف على ما يحقق هذا الهدف من خلال تحديد أهم العناصر التي

(1) وكان في طليعة أنصار هذا الرأي (بروس رسييت) حيث برزت الفكرة متطورة ، مبنية على استعمال عدة مؤشرات ومعايير ، مع الاكتفاء بالتشابه دون اشتراط التماثل فقط . أنظر في ذلك :

Ademola Abass . Regional Organisations And The Development Of Collective Security, op.cit, P.13

ويقول في تأكيد لهذا المعنى:

"Bruce Russett was at the forefront of the group of scholars who focused their Idea of region upon the development and application of various indicators ....Russett placed much emphasis no socio and cultural homogeneity ; that is regions composed of states which are similar with respect several kinds of internal attributes he identified two elements of such homogeneity : similarity of nations in grouping, rather than identity , is usually sufficient , and secondly m the concept is multidimensional rather than one-dimensional ( the similarity should apply over more than a single set of cultural characteristics)"

و أشار الأستاذ الدكتور محمد سامي عبد الحميد الى هذا الرأي وأعتبره الأقرب الي تعريف الوفد المصري في مؤتمر سان فرانسيسكو. انظر : التنظيم الدولي ، الإسكندرية منشأة المعارف ، الطبعة السادسة ، 2000، ص19.

(2) ويرجع هذا الرأي الأخير الأستاذ الدكتور سامي عبد الحميد ، لما يمتاز به من وضوح وانضباط يفتقدهما الرأي الثاني ، ولما يمتاز به من مرونة في التطبيق يفتقدها المعيار الجغرافي الضيق ، ويرى أنه من غير المناسب استخدام معايير جغرافية أو حضارية ، مادام

من الممكن الاتجاه إلى معيار قانوني ذي طابع سياسي مثل المعيار الثالث السابق الإشارة إليه. أنظر : المرجع السابق ، ص264.1 (3) ففي حين منظمة الأمم المتحدة تعتبر مثالا للمنظمات العالمية مفتوحة العضوية للكافة ، فإنه في المقابل هناك منظمات عديدة تكون عضويتها محدودة وتوصف بالمنظمات المغلقة ، وبالتالي ووفق هذا المعيار سيدخل ضمن المنظمات الإقليمية عديد من المنظمات المغلقة وهي كثيرة و متنوعة . أنظر في إشارة الى تلك المنظمات :

C. F. Amerasinghe , Principles of the institutional law of international organizations, ( Cambridge University Press, New York , Second Edition , 2005) ,p.12.

ويقول في معني ذلك:

".. The UN family of international organizations is a good example of 'open' organizations. The IAEA and perhaps the Commodity Fund and the earlier Commodity Councils are examples of such organizations outside the UN family. As for 'closed' organizations, the ADB, the Council of Europe and the OAU are examples of regional organizations, the OECD and the Commonwealth Secretariat are examples of organizations of states with a common background, and OPEC and the International Bauxite Organization (consisting of bauxite producers) are examples of closed functional organizations".

- تشخص ماهية ظاهرة التنظيم الإقليمي الدولي. وهي في مجملها تجمع أهم ملامح الاجتهادات الفقهية والتي تحوز إجماعاً في الرأي أو تكاد. ويمكن إجمال تلك العناصر في الآتي<sup>(1)</sup>:
- أ- التجاور بين الدول الأعضاء، أي بانتمائهم إلى منطقة جغرافية واحدة، وبذلك فإنه يجب أن يتعلق بمنطقه جغرافيه معينه، تكون فيها التفاعلات بين الدول المتقاربة جغرافياً.
- ب- التضامن بين هذه الدول المنضمة لهذا النظام الإقليمي، وبذلك يجب أن يكون داخل المنظمة دول تجمعها رابطة التضامن بحيث تكون متكاملة وتجمعها مصالح سياسية وعسكرية، بالإضافة لوحدة المصالح الاقتصادية والاجتماعية والثقافية .
- ج- أن يجمعهم العمل على حفظ السلم والأمن الدوليين، وذلك عن طريق المبادئ والأجهزة التي تكفل تحقيق ذلك بمنع قيام الحروب، والالتزام بالتعاون على رد الاعتداء الخارجي، وفي تنظيم الإجراءات الجماعية .
- د- اتفاق مقاصد المنظمة الإقليمية ومبادئها مع مقاصد ومبادئ الأمم المتحدة، والتعاون بينها وبين الهيئة العالمية<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### بواعث النظام الإقليمي

يُعتبر التنظيم الدولي الإقليمي مظهراً جديداً لإدارة العلاقات الدولية، وطريقة لربط الصلة بين الشعوب المتجاورة، التي يجمعها رابط مشترك، سواء كان ذلك الرابط يتعلق بالجنس، اللغة، الدين، التراث... الخ، أو كانت تجمع بينها المصلحة المشتركة في تحقيق أهداف معينة، أو توحيد الجهود في مواجهة تكتلات دولية أخرى. وهذه المنظمات سواء كانت بقصد تحقيق وحدة بين الدول الأعضاء فيها، وهو ما يعرف بالمنظمات الوحدوية، أم كانت لأغراض نوعية وفنية مختلفة. فهي بوجه عام قد أسهمت في قيامها، عوامل عديدة، ونحن نصطفي من هذه العوامل اثنين، أحدهما مستمد من الناحية الواقعية للأمم المتحدة والثاني مستمد من ضرورة موازنة القوى، وفقاً للآتي :

<sup>(1)</sup> انظر في عرض تلك العناصر :

حيث يرى الأستاذ الدكتور مفيد محمود شهاب، ضرورة وجود تلك العناصر لقيام المنظمات الإقليمية . انظر : المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 411 .

بينما اكتفى الأستاذ الدكتور محمد السعيد الدقاق بضرورة وجود عنصرين أساسيين ومتلازمين فقط، الأول، يتحقق بوجود رابطة التضامن بين عدد معين من الدول، والثاني، هو محدودية العضوية بحيث تكون المنظمة الإقليمية ذات عضوية محدودة، بمعنى أنه ليست كل الدول يمكن أن تصبح أعضاء فيها، وعلى ذلك تكون محدودية مضمون نطاق رابطة التضامن تؤدي إلى محدودية نطاق العضوية في المنظمة الإقليمية . واستناداً على ذلك فقد عرف المنظمة الإقليمية بأنها " تلك المنظمة الجزئية التي لا تضم في عضويتها الا عددا محدودا من الدول، نظراً لوجود رابطة تضامن محدود تجمع فيما بينها . فمحدودية مضمون نطاق رابطة التضامن تؤدي الى محدودية نطاق العضوية في المنظمة الإقليمية " . انظر : المنظمات الدولية المعاصرة، الإسكندرية، منشأة المعارف، بدون تاريخ، ص 249.

<sup>(2)</sup> وهو ما يتم عرضه بشيء من التفصيل لاحقاً في إطار دراسة الطبيعة القانونية للنظام الإقليمي.

1- بالرغم من أن واضعي ميثاق الأمم المتحدة قد أشاروا عند قيام الهيئة الدولية إلى أنه النظام الأمثل الذي يحقق السلام ، غير أن الأحداث التي توالفت وأدت إلى انقسام الدول المنتصرة على نفسها سنة 1947 كشفت عن العيوب الخطيرة في الميثاق ولعل أخطرهما أن مستقبل العالم كله كان رهنا بتعاون الدول المنتصرة نفسها فقط ، فعندما اختفى هذا التعاون أو على الأقل ضعف ، تعرضت الهيئة الدولية إلى هزات وأزمات ، خاصة في ما يتصل بجدوى قيامها لمواجهة المنازعات السياسية والحروب المحلية ، لاسيما أن هذه المنازعات والحروب لم تعد ، بعد تطور العلاقات الدولية ، ذات أثر محلي ، بل أصبحت تؤثر في أمن المجتمع الدولي كله . وهو مما دعا للبحث عن وسائل ذات فاعلية ، قد تكون أيسر إذا ماتم على مستوى مجموعات إقليمية تشعر بانتماء قوي فيما بينها ، وتعرف نفسية أعضائها ، منه إذا قام في إطار عالمي يضم مجموعات متباينة ، بل متعارضة أحياناً<sup>(1)</sup>. وكان ذلك بدوره أهم بواعث تفعيل النظام الإقليمي ، لاسيما أن المنظمات الإقليمية لا تخرج عن إطار تلك الهيئة العالمية ، وتعد كأداة تنفيذية للأمم المتحدة ، تعمل تحت إشرافها ، أو على الأقل بتنسيق معها . لتحقيق أمن المجتمع الدولي ككل .

2- إتفق الباحثون على أن الإقليمية هي حالة وسيطة بين المحلية ، التي تدفع بالأفراد والجماعات والمؤسسات لتضييق نطاق اهتماماتها سواء على الصعيد السياسي أم الاقتصادي بحماية صناعاتها ، وبين العولمة التي تستهدف إزالة الحدود الجغرافية والجمركية وتسهيل الرأسمالية عبر العالم .

وهذه الحالة الوسيطة تنصرف إلى التفاعلات الإقليمية سواء على المستوى القاري أو على مستوى الأقاليم الفرعية ، تهدف إلى دعم التكامل والاندماج في المجالات الاقتصادية والفنية والسياسية والأمنية والثقافية بالدرجة التي تقلل من التبعية للعالم الخارجي دون الإنعزال عنه ، وتتسم هذه التفاعلات الإقليمية بأنها اختيارية كما تتضمن تنازلاً عن جزء من سلطة الدول لقيادة عليا تمثل جماعة وتتصرف باسمها . وإنطلاقاً من هذا المفهوم للإقليمية شهد العالم قيام تجمعات سياسية واقتصادية بين الدول ذات الخصائص المشتركة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية حيث احتدام الحرب الباردة بين المعسكرين الاشتراكي والليبرالي<sup>(2)</sup>.

فإذا تأملنا الأحداث العالمية وخط سيرها نجد أن الدول القارية أو شبه القارية الكبيرة مثل الولايات المتحدة وغيرها، تؤثر بتقلها في توجيه الأحداث بما لها من إمكانات ضخمة بشرية

(1) انظر في ذلك : محمد حسن الإيباري، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1978، ص263.

وأنظر أيضاً: مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص411  
(2) أنظر في عرض ذلك : خالد حنفي على : الإقليمية الجديدة في أفريقيا، السياسة الدولية ، العدد 144 ، القسم الخاص ، إبريل 2001، ص185.

واققتصادية تستثمرها بمعدلات تتزايد بشكل ملحوظ ، الأمر الذي يمكنها من بلوغ مراكز القوة والهيمنة<sup>(1)</sup>. ولعلّ هذا ما دعا أوروبا الغربية أو على الأقل دول السوق الأوروبية المشتركة إلى السعي لتحقيق وحدتها بعد أن فقدت كل منها ، فرادى ، ثقلها في المجال الدولي<sup>(2)</sup>، لاسيما أن المنظمات الإقليمية بأنواعها تخلق – بما تحقّقه من ثمار لصالح الدول الأعضاء فيها وشعوبها أكثر مما تحقّقه هذه الدول منفردة – رأيا عاما قويا<sup>(3)</sup>.

و لتحديد ماهية النظام الإقليمي يستوجب الإشارة إلى عدة مواضيع ، وليس الوقوف على مجرد التعريف ، وإنما يجب أيضاً تحديد الطبيعة القانونية التي تستوجب بالضرورة بدورها تشخيص هذا النظام والتكييف السليم له ، الذي من شأنه تمييزه عن سائر النظم الدولية الأخرى ذات الأبعاد الكثيرة والأهداف المتنوّعة .

---

(1) وإذا كان تاريخ العالم يُعطينا أساسا لاجراء المقارنات ،فإن بروز أنصار توازن القوى وتكوين هذا التوازن من خلال التكتلات الإقليمية التي تمتلك هائلة داخلها توفر ضمانات وتحد من هيمنة الدول الكبيرة في الوجود العسكري والاقتصادي . انظر على وجه الخصوص وبتفصيل كبير لموضوع إستراتيجية الهيمنة العالمية ، والبحث عن السياسة الأمثل : أناتوني أوتكين ، الإستراتيجية الأمريكية للقرن الحادي والعشرين ، ترجمة وتقديم .أنور محمد ، محمد الجبالي ، القاهرة ، المجلس الأعلى للثقافة ، الطبعة الأولى ، 2003 ، ص 22 وما بعدها .

(2) ولعلّ تكتل الدول العربية ووحدة صفها في مسانبتها لدولتي مصر وسوريا في حربهما ضد إسرائيل عام 1973 كان إعلانا صريحا عن أثر الوحدة العربية والدور الذي يمكن أن تقوم به جامعة الدول العربية في توجيه الأحداث العالمية . انظر في تفصيل ذلك : إبراهيم عبد المنعم كروان ، الموقف العربي والتحريك نحو السلام ، السياسة الدولية ، العدد 36 ، أبريل 1974 ، ص 80.

(3) انظر في إسهام المنظمات الإقليمية بوجه عام في قيام الحكومة العالمية : محمد حسن الإبياري، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، مرجع سابق ، ص 263 وما بعدها .

## المطلب الثاني الطبيعة القانونية للنظام الإقليمي

لاغرو أنّ تحديد الطبيعة القانونية ، تأتي في مقدمات الأمور التي يجب البدء بها عند القيام بأي دراسة قانونية، لاسيما عندما يكون هذا النظام يقوم على فكرة جديدة فرضها الواقع الدولي من خلال التجربة التي مرّ بها المجتمع الدولي، التي توحى بأن المنظمات الإقليمية ينبغي أن تدور في فلك منتظم عالمي يسهر على المصلحة المشتركة لدول العالم أجمع، وبحيث يأتي دور المنظمات الإقليمية في تحقيق الصالح الخاص بمجموعة إقليمية معينة متسقة مع الصالح العام في إطار ميثاق الأمم المتحدة. وعلى ضوء ذلك، نحدد الطبيعة القانونية للنظام الإقليمي من ناحيتين، وذلك وفق الآتي:

### الفرع الأول

#### خصائص الطبيعة القانونية للنظام الإقليمي

تتميّز الأنظمة الإقليمية بطبيعة خاصة، من حيث تفاعلها وجزئيتها وكذلك تكاملها وملاءمتها، وذلك على النحو الآتي:

#### 1- تفاعلية النظام الإقليمي<sup>(1)</sup>:

يمكننا على ضوء ما جاء في المادة 52 من ميثاق الأمم المتحدة، استنتاج أن النظام الإقليمي ، يضم مجموعة من الدول ، تهدف إلى تنمية التضامن فيما بينها من أجل حفظ السلم والأمن الدوليين ، ودعم التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ، على هدى أهداف ومبادئ الأمم المتحدة وبتنسيق معها. ومن ثم فإن النظام الإقليمي يتميز بنمط معيّن من التفاعل ، يمكن رصد أهم ملامحه في الآتي :

أ- خضوع وإلزام تلك الأطراف في الساحة الإقليمية لقواعد وقوانين منتظمة ومعروفة سلفاً، فإذا كانت سلطات المنظمة الدولية - بصفة عامة- سلطات ضعيفة، وبالتالي كان ذلك يسري على المنظمات الإقليمية، إلا أنّ هذه الأخيرة تتميز بتفاعل الدول الأطراف بداخلها، بسبب ما يربط بينها من روابط، كالموقع الجغرافي، أو الانتماء الإيديولوجي أو التشابه الديني...الخ.

<sup>(1)</sup> ونقصد بالتفاعلية العلاقات المتبادلة بين أطرافه.

وهو ما يجعل تلك الدول تمنح المنظمة الإقليمية سلطات واسعة أو قوية، وتفضيّلها عن المنظمة العالمية<sup>(1)</sup>.

ب- طبيعة العلاقات السائدة بين الدول الأطراف، التي تتسم بتكافؤ العلاقات داخل النظام ، والقدرة على المشاركة. أي حق كل طرف في النظام الإقليمي في اقتراح السياسات العامة للنظام كله ، وتملكه فرصة عادلة في مناقشة الاقتراح بجدية من قبل الدول الأخرى . وهو ما يوفر أرضا خصبة لإتباع أسلوب الإجماع في التصويت في إطار المنظمات الإقليمية، الذي أنقرض أو يكاد بالنسبة للمنظمات العالمية ، ولعلّ سبب ذلك هو تقارب الدول الأعضاء من حيث الأهمية، تجانس مصالحها، ممّا أصبح أقدر على التوصل إلى حلول مقبولة منها جميعا<sup>(2)</sup>.

## 2- جزيئية النظام الإقليمي :

يتميز النظام الإقليمي بأنه يُشير إلى جزء من كلّ، أي بمعنى أنه يضمّ بعض دول العالم وليس جميعها، وذلك على أساس أن مُصطلح " إقليم " مهما اتسع مدلوله الجغرافي فهو يُشير إلى جزء بالنسبة للكلّ وهو الكرة الأرضية. ومن ثم فإنّه يضمّ في عضويته عدداً محدوداً من دول الجماعة الدولية تكوّن منظّمة إقليمية<sup>(3)</sup>.

(1) حيث إنّ ظاهرة الإقليمية جعلت فريقاً من الدول التي ترغب في تحقيق السلام فيما بينها ، وفي تحقيق المصالح المشتركة أن تبحث عن نوع جديد من التنظيم الدولي يحقق هذه الأغراض ويكون نمطاً لنظام دولي أكثر اتساعاً ومن هنا ظهرت فكرة " السوبر ناشيونال" وهي تعني سلطة عليا تعلو سلطات الحكومات المشتركة في هذا التنظيم ، وأهم ما في الأمر في هذا الصدد هو أن هذه السلطة ملزمة للدول الأعضاء وتعلو على مبدأ القومية ، فأساسها التنازل عن جزء من سيادة واستقلال الدولة . حيث يمكن من التحرك نحو التكتل الإقليمي ، لاسيما انه يمكن أن تضعف قوة تلك الدول القومية ، بسبب تمسكها بالسيادة بشكل مطلق وكامل . وقد قرب لذلك " أندرو لينكلينر " في كتابه " التحول من المجتمع السياسي " عندما ربط التحرك نحو التكامل الإقليمي في أوروبا بالحد من سيادة واستقلالية الدول منفصلة ، وارجع قصور الدول القومية إلى تمسكها الكامل بالسيادة . انظر في ذلك :

Andrew Linklater , The Transformation of Political Community, (Polity press in association with Blackwell Publishers, Ltd, UK , First published , 1998), p.194 .

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"... movement towards regional integration in Europe could reduce the sovereignty and autonomy of separate states ....Second minority nation-state and separatist groups could aim to reduce the power of the nation- state with out aiming for full sovereign states"

وانظر أيضاً في إسهام المنظمات الإقليمية لقيام حكومة عالمية بمنحها سلطات واسعة : خالد حنفي على : الإقليمية الجديدة في أفريقيا، مرجع سابق، ص262.

وانظر أيضاً في إشارة لذلك : أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ، دار النهضة العربية، الطبعة الثامنة ، 2011، ص 475.

(2) انظر في إشارة إلى نظام الإجماع بالمنظمات الإقليمية : أحمد أبو الوفا ، المرجع السابق، ص476 وأنظر أيضاً : جمال عبد الناصر مانع ، التنظيم الدولي ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي، ص238.

وأنظر في إشارة إلى مساهمة التقارب بين أعضائها في إرساء ونجاح أسلوب الإجماع لاتخاذ القرارات محمد السعيد عبد الجواد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، ص115.

(3) عادة ما يشترط الميثاق المنشئ للمنظمات الإقليمية معياراً معيناً كالموقع الجغرافي أو الانتماء الإيديولوجي أو التشابه الديني ... الخ ، وعلى ذلك لا يمكن أن تجمع المنظمة الإقليمية في عضويتها كل أو غالبية دول العالم ، لأنها في هذه الحالة ستفقد صفة الإقليمية وتتحوّل إلى عالمية . انظر في شأن هذا الموضوع عموماً : محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص18.

### 3- تكاملية النظام الإقليمي :

وتعني قدرة النظام الإقليمي على تدعيم اتجاه طويل المدى نحو زيادة القواعد والقوانين السائدة فيه ، وفي مقابل تقليص صفة السيادة التي تتمتع بها أطرافه، ومن ثم بروز ميل نحو تكوين ولاءات اجتماعية سياسية لسلطة واحدة داخل الإقليم ككل على حساب الولاءات المركزة حول السلطة داخل الدولة الأطراف المكونة لهذا النظام . والحقيقة أن نمط التفاعلات داخل أي نظام إقليمي يتطور من خلال التداخل بين عاملين أساسيين هما درجة التنسيق في مواقف الأطراف تجاه القضايا الجوهرية للنظام ، وهيكل القوة السائد فيه وتحولاته . فالنظام الإقليمي يتطور تبعاً لدرجة نضوج عملية الإجماع داخله<sup>(1)</sup>.

### 4- ملاءمة النظام الإقليمي :

ترتبط حركة النظام الإقليمي بدرجة ملاءمة الترتيبات الإقليمية التي يضعها لتحقيق تحسن مطرد في مستوى إنجاز النظام ككل، إلى جانب إبراز قدرته على التأقلم مع الظروف والمستجدات بما يتوافق والإنجاز التنموي. ويمكن القول أن ذلك يتحقق من خلال قدرة مؤسساته على التكيف مع البيئة العالمية ، وإيجاد التوازن بين القدرات والموارد من ناحية ، والاحتياجات والتطلعات من ناحية أخرى<sup>(2)</sup>.

## الفرع الثاني

### علاقة النظام الإقليمي بالنظام الدولي العالمي

إذا كانت المنظمات العالمية التي تضم في عضويتها دول العالم أجمع أملا داعب كثيرا من الفقهاء والمنشغلين بتحقيق الصورة المثلى للتعاون العالمي لتحقيق السلم والرفاهية<sup>(3)</sup>. فإن التجربة التي مرّ بها المجتمع الدولي توجي بضرورة إغارة الاهتمام الكافي بالتنظيمات الإقليمية ، التي يأتي دورها في تحقيق الصالح الخاص بمجموعة إقليمية معينة متسقا مع الصالح العام لأعضاء الجماعة الدولية . وقد استفاد ميثاق الأمم المتحدة من المآخذ التي عيب بها على تجربة عهد عصبة الأمم مثلا أنها لم تُعر التنظيمات الإقليمية الاهتمام الكافي، لذلك فقد خصص ميثاق الأمم المتحدة فصلا كاملا من فصول الميثاق - وهو الفصل الثامن - ليعالج فيه أحكام التعاون بين المنظمات الإقليمية ومنظمة الأمم المتحدة ، التي يمكن إجمالها في المجالات الآتية:

(1) انظر : محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق، ص101  
(2) انظر محددات أي نظام إقليمي : صلاح الدين حسن السبسي ، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، 2007، ص40.  
(3) لعلّ (كونفشيوس) هو أول من فكر في إنشاء منظمة تضم كافة الدول وتعمل - لأجل الصالح الدولي العام - على استغلال ثروات البشرية لمصلحة البشرية كلها وبصرف النظر عن الموقع الجغرافي لأي من هذه الثروات . مشار إلي ذلك : محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص27.

## 1- مجال حفظ الأمن والسلم:

إنّ للمنظمات الإقليمية دوراً ملحوظاً في عمليات حفظ السلم والأمن الدولي من خلال وسائل التسوية السلمية للمنازعات أو ما يتخذه مجلس الأمن من أعمال قمع<sup>(1)</sup>:

(أ) فمن حيث دورها في التسوية السلمية للمنازعات: فقد أكدت المادة (2/52) من الميثاق أن " يبذل أعضاء الأمم المتحدة أو الذين تتألف منهم تلك الوكالات جهودهم لتدبير الحل السلمي للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات الإقليمية وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن" و أكدت المادة(3/52) أن "على مجلس الأمن أن يشجع على الاستكثار من الحل السلمي لهذه المنازعات المحلية بطريقة هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الإقليمية بطلب من الدول التي يعينها الأمر أو بالإحالة إليها من مجلس الأمن " وعملا بالمادة (2/33) لمجلس الأمن أن يدعو أطراف النزاع إلى تسويته ما بينهم من نزاع عن طريق الوكالات والتنظيمات الإقليمية إذا رأى ضرورة لذلك<sup>(2)</sup>.

(ب) أمّا عن دور المنظمات الإقليمية في أعمال القمع التي يتخذها مجلس الأمن : فإذا كان يجوز لمجلس الأمن أن يتخذ ما يراه ضروريا لحفظ السلم والأمن الدولي عند حدوث ما يخل بالسلم والأمن الدولي أو وقوع أعمال العدوان، بنفسه أو من خلال المنظمات الإقليمية، إلا أن استخدام المنظمات الإقليمية مقيد بشروط معينة أهمها<sup>(3)</sup>:

- 1- أن يرى مجلس الأمن ملاءمة استخدام المنظمات الإقليمية لأعمال القمع أو المنع.
- 2- أن يكون اتخاذ هذه المنظمات لأعمال المنع أو القمع بعد استئذان مجلس الأمن .
- 3- أن يكون عمل هذه المنظمات تحت إشراف مجلس الأمن ورقابته عملا بالمادة (1/53).

وإذا كان الأصل في عمل هذه المنظمات أنه يخضع لإشراف وإذن مجلس الأمن إلا أن هناك حالات لا يتطلب فيها استئذان مجلس الأمن كما في حالة الدفاع الشرعي المنصوص عليها في المادة (51) من الميثاق والتي أكدت على أنه " ليس في هذا الميثاق ما يُلغى أو يَنْقُص من الحق الطبيعي للدول فرادى أو جماعات في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على احد أعضاء الأمم المتحدة إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي ، والتدابير التي اتخذها الأعضاء تبلغ إلى المجلس فوراً....."<sup>(4)</sup>.

(1) حيث جاء في المادة (2,1/33) بالفصل السادس من الميثاق بشأن حل المنازعات سلمياً " يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض حفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتمسوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضات والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية ، أو أن يلجئوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية " وبالفقرة الثانية نصت على " ويدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهم من نزاع بتلك الطرق إذا رأى ضرورة لذلك " .

(2) انظر في إشارة لذلك : أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، مرجع سابق، ص376 وما بعدها.

(3) حول هذه الشروط نص المادة (1/53) من الميثاق على " يستخدم مجلس الأمن تلك التنظيمات والوكالات الإقليمية في أعمال القمع ، كلما رأى ذلك ملائماً، ويكون عملها حينئذ تحت مراقبته وإشرافه . أما التنظيمات والوكالات نفسها فإنه لا يجوز بمقتضاها أو على يدها القيام بأي عمل من أعمال القمع بغير إذن المجلس ...."

(4) انظر في حقّ الدفاع الشرعي بشكل مفصل : مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص.122



كما أكدت المادة (54) من الميثاق من أنه " يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجري من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي بمقتضى تنظييمات أو بواسطة وكالات إقليمية أو ما يزمع إجراؤه منها " حيث يعد ذلك بمثابة رقابة عامة ولاحقة على أعمال المنظمات الإقليمية في مجال اختصاص مجلس الأمن<sup>(1)</sup>.

## 2- أوجه التعاون الاقتصادي والاجتماعي:

رغم اعتراف الميثاق بدور هذه المنظمات والوكالات في حفظ السلم والأمن الدولي لكنه لم يغفل دورها في تحقيق التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية والصحية ، فرغم أنّ هدف الأمم المتحدة الأساسي هو حفظ السلم والأمن الدولي فإنّ الميثاق لم يغفل الأمور الأخرى التي تعمل على تحقيقها المنظمة الدولية وهي تحقيق التعاون الاقتصادي والاجتماعي وفي المجال الصحي والإنساني فقد أكدت المادة (3/1) أن من أهداف الأمم المتحدة "تحقيق التعاون الدولي على حل المشاكل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية على تعزيز احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للناس جميعاً والتشجيع على ذلك إطلاقاً بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين وبلا تفریق بين الرجال والنساء " .

ويظهر ممّا سبق إنّ تخصيص فصل كامل بشأن المنظمات الإقليمية في ميثاق الأمم المتحدة - وهو دستور العلاقات الدولية- أن المنظمات الإقليمية في نظر أرباب الميثاق ظهير للمنظمة وليست بديلاً منها فالمنظمات الإقليمية تعدّ من المؤسسات التي تميز ميثاق الأمم المتحدة في وجودها، وهي تعمل لسدّ الفراغ والنقص في الواقع الدولي، الذي اثبت عدم نجاح المنظمات العالمية في القضايا المحلية ذات البعد الإقليمي ، لاسيما المتعلقة بالحل السلمي للمنازعات من ناحية، وما يتعلق بالتنمية الاقتصادية من ناحية أخرى ، من خلال تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة وبين المنظمات الإقليمية ، وهي بذلك ليست بديلاً عن منظمة الأمم المتحدة، ولعل ذلك يمكن الاستدلال عليه في صدر المادة(4/52) التي جاء في سياق تفسيرها عدم تعطيل هذه الأولوية للمنظمات الإقليمية لأي دور للمنظمة في حلّ المنازعات حلاً سلمياً وفقاً للفصل السادس من الميثاق بالمواد(34،35) وما ورد في الفصل الثامن بالمادة(54) من الميثاق بشأن الدور الرقابي أو الإشرافي لمجلس الأمن علي تلك المنظمات من خلال علمه بكل ما يجري أو يُزمع قيامه من أعمال لحفظ السلم والأمن الدولي.

<sup>(1)</sup> يُلاحظ عدم فاعلية رقابة مجلس الأمن بهذا الخصوص - من الناحية العملية- ذلك أن حق الدفاع الشرعي يفترض التمسك به وجود عدوان ، ونظراً لما يشوب هذا الأخير من عدم اتفاق لإقراره بشكل قانوني ودقيق ، فإن المجلس لم يتفق عليه هو أيضاً ، وحاولت الأمم المتحدة التوصل إلى تعريف للعدوان ، إلى أن صدرت توصية حاولت تعريفه في عام 1974 . ولكونها غير ملزمة فإن المجلس يستطيع تكييف الموقف وفقاً لما يراه على ضوء الظروف . انظر في إشارة لذلك : محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامة حسين ، المنظمات الدولية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص256.

وعلى ذلك يُمكننا القول بأن المنظمات الإقليمية لها دور قانوني جاء مُباشراً وصريحاً من خلال السلطات الممنوحة لها من ميثاق الأمم المتحدة، التي أفرد لها فصلاً مُستقلاً، دلالة على اهتمامه المميّز بها، وهو بهذا قد أبرز الإطار القانوني الحاكم لعلاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الإقليمية بمختلف أنواعها، بحيث يتسنى القول إنّ المنظمات الإقليمية شكّلت جزءاً من النظام العام للأمم المتحدة .

## المبحث الثاني حقيقة التأثير في النظام الإقليمي الإفريقي

بعد الحرب العالمية الثانية، وعلي أثر تحرر معظم الأقاليم الإفريقية من قبضة الاستعمار الأوربي عرفت القارة الإفريقية عدداً من المنظمات الإقليمية، إلا أنّ مغازلة أفريقيا لمفهوم النظام الإقليمي على مستوى عموم أفريقيا اقتصادياً وسياسياً لم يكن حديثاً، فخطط التكامل الإقليمي لم تكن ظاهرة مابعد الاستعمار في أفريقيا بل يمكن أن ترجع لفترة ما قبل الاستقلال<sup>(1)</sup>.

حيث شهدت القارة الأفريقية توجهاً كبيراً نحو تكوين تجمعات إقليمية اقتصادية فاعلة، واتجاهاً آخر يهدف لتفعيل المنظمات الإقليمية الاقتصادية الأخرى القائمة فعلاً في القارة الأفريقية، وذلك لمواجهة التحديات الجديدة التي تلوح في أفق القارة الأفريقية، ومواجهة تحديات وتداعيات العولمة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولمواجهة هذه التحديات القادمة، نشأت عدة محاولات لتكوين وتطوير تجمعات أفريقية اقتصادية، من منظمات إقليمية واقتصادية، كما تم تحديث وتطوير منظمة الوحدة الأفريقية عبر تكوين الإتحاد الأفريقي وهو ماسنتاوله في مطلبين بشئ من الإيجاز وفقاً للآتي :

**المطلب الأول:** تحليل المبادرات الإقليمية لأفريقيا.

**المطلب الثاني:** المبادرات الإقليمية لعموم أفريقيا.

---

(1) كالإتحاد الجمركي الجنوب إفريقي(ساكو)، الذي أنشئ عام 1910 والذي يعد من أقدم مظاهر أداء التكامل الإقليمي في العالم. أنظر في ذلك :

Olfufemi Babarinde, THE EU AS A MODEL FOR THE AFRICAN UNION: the Limits of Imitation , Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series ( University of Miami ,Vol 7, No2, April 2007) ,p.5.

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"... Africa's flirtation with the concept of an African Union in the form of a pan-African economic and political integration as an emotive and viable response to the African malaise is not recent. It has long existed as a conceptual theoretical construct, as well as in reality. Certainly, regional integration schemes are not a post-colonial phenomenon in Africa at both the continental and sub-continental levels.5 To be sure, Africa's flirtation with regional integration can be traced to the pre-independence period, and as far back as the turn of the 20th century. The Southern African Customs Union (SACU), which was established in 1910, remains the oldest functioning manifestation of regional integration in the world"

## المطلب الأول

### تحليل المبادرات الإقليمية لأفريقيا

إنّ المشاكل التي تعاني منها الدول الإفريقية متشابهة إلى حدّ بعيد في طبيعتها ، كما يصعب مواجهتها بصورة فردية ، فسعت الدول الإفريقية إلى محاولة الترابط فيما بينها سعياً لإنهاء الاستعمار على مستوى القارة ، وتدعيم الاستقلال بعد نيله ، ويتضح ذلك من خلال المجموعات الاتحادية التي سبقت قيام منظمة الوحدة الإفريقية ، التي قامت - أغلبها - على أبعاد ذات طبيعة سياسية .

كما تأكد من خلال العقد الأخير من عمر منظمة الوحدة الإفريقية عجز المنظمة عن أداء دورها الإقليمي في التصدي للكثير من المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها القارة . ممّا أسهم في دخول دول القارة الإفريقية - وعلى هامش المنظمة - إلى ميدان الاندماج الإقليمي لتحقيق أهداف اقتصادية واضحة أهمها القضاء على الفقر وتحقيق التنمية الاقتصادية، هذا بالإضافة إلى تعزيز موقف أفريقيا في العالم كله والتغلب على صغر الحجم الاقتصادي للدول والأسواق. بعد فشل منظمة الوحدة الإفريقية في تحقيق ذلك .

## الفرع الأول

### مبادرات سبقت قيام منظمة الوحدة الإفريقية

لقد استقلت أغلب الدول الإفريقية إلى أواخر الخمسينات من القرن العشرين ، وبعضها تأخر استقلالها إلى السبعينات والثمانينات والتسعينات من نفس القرن. ولهذا فإنّ التجارب الوحدوية الإفريقية الرسمية لا تعود إلى أبعد من أواخر الخمسينات<sup>(1)</sup>، وقد شهدت القارة العديد من التجارب الوحدوية، وكثيرا منها لم يدم طويلاً. كما يلاحظ على تلك الاتحادات أنها لم تكن إتحادات شاملة لكل دول القارة ، وقد شهدت إفريقيا بين عام 1956 و1963 صوراً من التجمعات كانت كلها إرهابات لقيام منظمة الوحدة الإفريقية<sup>(2)</sup>.

(1) ينبغي أن نلفت النظر هنا أننا لا نعني بذلك إغفال الاتحاد الجمركي للجنوب الأفريقي ، الذي كان قبل تلك الفترة والذي اعتبر منطورياً في التكامل الإقليمي على مستوى القارة الإفريقية ، وأقدم إتحاد جمركي على مستوى العالم ، إذا يرجع الأساس القانوني لتأسيسه إلى اتفاقية الإتحاد الجمركي عام 1910 بين إتحاد جنوب أفريقيا ودول المنديبية السامية الثلاث وهي : بتسوانا وليسوتو وسوازيلاند. وبعد توقيع إتفاقية جديدة للإتحاد الجمركي في 11 ديسمبر عام 1969 ، ودخلت حيز التنفيذ في مارس 1970 ، ثم أصبحت ناميبيا طرفاً متعاقداً في الإتفاقية الجديدة عام 1990 بعد حصولها على استقلالها من جنوب أفريقيا، ويطلق عليه تسمية (الساكو) وهي اختصار (SACU) عن اسم الإتحاد الجمركي كما ورد باللغة الإنجليزية وهو (South Africa Customs Union). ويرجع تطوره إلى ما يميز به من سياسات من الناحية التكاملية ، حيث يفرض الإتحاد الجمركي على الدول الأعضاء فيه تعريفه جمركية خارجية مشتركة ، كما يفرض بناء على إتفاقية 1969 ضريبة مشتركة لكل الأعضاء أنظر في تفصيل ذلك : محمد عاشور ، أحمد على سالم (محررين) ، دليل المنظمات الإفريقية الدولية ، القاهرة ، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، الطبعة الأولى ، 2006 ، ص 85.

(2) انظر في ذلك : بطرس بطرس غالي ، العلاقات الدولية في إطار منظمة الوحدة الإفريقية ، القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ، 1974 ، ص 310.

وعلى ذلك بدأت أغلب الدول الإفريقية المستقلة في عقد المؤتمرات والاجتماعات المشتركة ، من أجل تبادل وجهات النظر المختلفة ، في سبيل تدعيم استقلال الدول التي تخلصت من قيود الاستعمار وسيطرته ، ومساندة الحركات التحررية في البلدان الإفريقية التي كانت لا تزال تحت حقة الاستعمار والسيطرة الأجنبية<sup>(1)</sup>.

وكان أول هذه المؤتمرات مؤتمر أكرا الأول في أبريل 1958، واشتركت فيه ثماني دول إفريقية مستقلة ، وهي ليبيا وتونس ومصر والسودان والمغرب وغانا وليبيريا وأثيوبيا . وخرج المؤتمر بالعديد من القرارات من بينها قرار بضرورة توحيد وتنسيق السياسة الخارجية للدول الأعضاء<sup>(2)</sup>.

وتلي ذلك المؤتمر الإفريقي الثاني في أديس أبابا في يونيو 1960، وقد اشترك فيه مندوبون عن الحركات التحررية . وبحث هذا المؤتمر موضوع الوحدة الإفريقية ومعوقات الاستقلال ، والوضع الاقتصادي في القارة ، ثم وصلت أوضاع واتجاهات الوحدة الإفريقية إلى مجموعات ثلاث ، هي :

#### 1- مجموعة دول البرازيل:

تتكوّن هذه المجموعة من الدول التي حصلت على استقلالها الجماعي ، في عام 1960، من الاستعمار الفرنسي ، حين قررت بعض الدول الإفريقية أن تكون فيما بينها مجموعة سياسية إفريقية خالصة ، لا ترتبط بأيّ دولة أوروبية ، حيث طالبت تلك الدول باستقلالها التام ابتداء من نوفمبر 1958 باستقلالها مع رغبتها بالاحتفاظ بعضويتها في الجماعة الفرنسية. ثم عقب ذلك قبول الدول الإفريقية المستقلة في الأمم المتحدة سنة 1960<sup>(3)</sup>.

واجتمعت في أكتوبر 1960 في أبيدجان كل من السنغال وأفريقيا الوسطى ، والكونغو برازيفيل ، وجابون ، وموريتانيا ، وداهومي - جمهورية بنين حالياً-، وساحل العاج ، والنيجر ، والكاميرون ، حيث عكف المجتمعون على دراسة الوسائل الكفيلة للتعاون فيما بينهم، وفي سبيل ذلك كان انعقاد مؤتمر برازيفيل ومن ثم تأسيس المجموعة التي أخذت اسمها منه<sup>(4)</sup>.

(1) انظر في ذلك: عبد الرحمن إسماعيل الصالحي ، دراسة نقدية لميثاق الوحدة الإفريقية ، السياسة الدولية ، القاهرة ، يوليو 1988 ، العدد 93 ، ص 73.

(2) انظر : محمد أبو الفتوح الخياط ، الوحدة الإفريقية ، القاهرة ، دار المعارف ، 1965 ، ص 8.

(3) انظر: بطرس بطرس غالي ، منظمة الوحدة الإفريقية ، القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية ، 1964 ، ص 33.

(4) ثم توالت المؤتمرات الدولية للعمل على تحقيق الأهداف التي اتفقت عليها تلك الدول في مؤتمر أبيدجان ، ومن بين هذه المؤتمرات مؤتمر برازيفيل ، الذي عقد في ديسمبر 1960 ، ومنه أخذت المجموعة اسمها . انظر في عرض ذلك : المرجع السابق ، ص 33.

وقد رأَت هذه الدول توسيع مجال نشاطها ، فسارعت بتوقيع ميثاق لاتحاد الدول الإفريقية والملجاشية<sup>(1)</sup>، الذي يهدف إلى تنظيم التعاون بين أعضائه وتوقيع ميثاق للتعاون وتكوين منظمة التعاون الاقتصادي الإفريقي في سبتمبر 1961<sup>(2)</sup>.

وأصبح هذا الإتحاد مفتوحاً لانضمام كافة الدول الإفريقية الراغبة في ذلك ، على أن يتم قبولها بإجماع الأعضاء المؤسسين للإتحاد ، وقد تحوّل هذا الإتحاد بعد قيام منظمة الوحدة الإفريقية من منظمة ذات طبيعة سياسية عامة ، إلى منظمة ذات طبيعة اقتصادية خاصة ، اقتصر نشاطها على التعاون الاقتصادي دون غيره من المجالات الأخرى .

## 2- مجموعة دول الدار البيضاء:

نشأت هذه المجموعة بفعل انعقاد مؤتمر الدار البيضاء الذي تم بناءً على دعوة ملك المغرب محمد الخامس لعدد من الدول الإفريقية للاجتماع في مدينة الدار البيضاء بالمغرب ، في يناير 1961. وقد أستخدم المؤتمر تبادل وجهات النظر حول مسائل تحرير القارة والاستقلال ، وقد شاركت في هذا المؤتمر ، مصر ، المغرب، حكومة الجزائر المؤقتة ، غينيا ، مالي ، غانا ، وبذلك فقد ضم هذا الإتحاد ثلاث دول عربية من شمال إفريقيا وثلاث دول من غرب إفريقيا جنوب الصحراء<sup>(3)</sup>. وقد اتخذ المؤتمر عدة قرارات أهمها<sup>(4)</sup>:

- أ- مساندة شعب الجزائر وحكومته المؤقتة ، وبكافة الوسائل من أجل الاستقلال .
- ب- الاعتراف بالبرلمان المنتخب وبجمهورية الكونغو التي قامت برئاسة كازا فوبو .
- ج- استتكار السياسة الإسرائيلية ودعمها للاستعمار الأوربي ، وحل مشكلة فلسطين حل عادل .
- د- الاعتراض على استمرار فرنسا في إجراء تجاربها الذرية في أفريقيا .
- هـ- تأييد حق المغرب في المطالبة بموريتانيا .

كما نص ميثاق المنظمة على عدة مبادئ أهمها : مبدأ الوحدة الإفريقية ، ومبدأ عدم الانحياز ، ومبدأ محاربة الاستعمار الجديد والقديم بجميع أشكاله ، ومبدأ التعاون بين الدول الأعضاء ، كما نص على مبادئ أخرى مثل مبدأ المحافظة على سيادة الدول الإفريقية واستقلالها ووحدة أراضيها ، ومبدأ تحرير الأراضي الإفريقية التي مازالت تعاني من الاحتلال

<sup>(1)</sup> تعني ملجاش الاسم الأسبق لدولة مدغشقر وعاصمتها أنتاناريفو والتي حصلت على استقلالها في 1960/6/26 ، ولغتها الرسمية ملجاش . مصدر ذلك :

أمين أسبر ، مسيرة الوحدة الإفريقية ، بيروت ، دار الكلمة للنشر ، 1983 ، ص 95 .  
<sup>(2)</sup> انظر في ذلك : أحمد نبيل جوهر ، قرارات منتظم الوحدة الإفريقية النظرية والتطبيق ودورها في حل مشاكل القارة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1987 ، ص 23.

<sup>(3)</sup> وحضرته ليبيا وكذلك سيلان بصفة مراقبين . انظر في ذلك : محمد الحسيني مصيلحي ، منظمة الوحدة الإفريقية من الناحيتين النظرية والتطبيقية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1976 ، ص 41 .  
<sup>(4)</sup> انظر في عرض لتلك القرارات : المرجع السابق ، ص 41.

ومساعدتها ومد يد العون لها ، كما نص الميثاق في مادته الأولى على إنشاء لجان دائمة للتنسيق وتحقيق التعاون بين الدول الأعضاء مثل اللجنة السياسية واللجنة الاقتصادية واللجنة الثقافية ، وكذلك القيادة الإفريقية المشتركة العليا وإنشاء مكتب للاتصال وهو بمثابة الأمانة<sup>(1)</sup>.

وما هو جدير بالبيان أن بالرغم من الملامح المؤسسية الناضجة والتي أسهمت في إرساء فكرة الشخصية الإفريقية الموحدة ، من خلال إنشاء لجان متخصصة وقيادة إفريقية عليا ، وأمانة ، و أنّ منظمة الدار البيضاء هي منظمة مفتوحة لكلّ الدول الإفريقية المستقلة . ولكن قبول أي عضو جديد لا بد أن يحظى بموافقة جميع الدول الأعضاء ، أي أنّ كلّ دولة عضو مؤسس ، لها الحق في الاعتراض على دخول أي عضو جديد للمنظمة ، وهذا يعدّ عيباً مؤسسياً في كيان المنظمة ، التي من عيوبها أيضاً التباعد الجغرافي بين دولها في مقابل ضعف وسائل المواصلات والاتصالات بين الدول الأعضاء في ذلك الوقت ، يضاف إلى ذلك الاختلافات السياسية والاقتصادية والاجتماعية بين مجموعة من الدول حديثة الاستقلال ، كما توجد بين الدول الأعضاء المؤسسين دول ناقصة سيادة ، هي الجزائر التي كانت إبان إنشاء هذه المنظمة تحت الاحتلال الفرنسي<sup>(2)</sup>.

ويضاف إلى ذلك وجود دول أعضاء هي في الوقت نفسه أعضاء في اتحاد آخر مثل مالي وغانا وغينيا ، مما يثير تضارب في الانتماءات والمصالح ، ووجود خلافات داخل المنظمة بين الدول الأعضاء كالخلاف الحدودي المغربي الجزائري ، والخلاف المصري الغاني حول علاقة غانا بإسرائيل ، وخلاف آخر مصري مغربي ، حول إيواء مصر لعناصر من المعارضة المغربية<sup>(3)</sup>.

ولعلّ لهذه الأسباب وغيرها لم تستطع منظمة الدار البيضاء أن تحقّق أغراضها كاملة، وإن كان تشكيلها ساهم إيجابياً في إرساء فكرة الوحدة الإفريقية وإبراز الشخصية الإفريقية المتحررة .

يلاحظ أن مجموعتي برازفيل والدار البيضاء المشار إليهما آنفاً لم تضم جميع الدول الإفريقية ، كما يلاحظ وجود تنافس واختلاف قائم بين المجموعتين حول بعض القضايا مثل تأييد مجموعة برازفيل لاستقلال موريتانيا ، الذي عارضته مجموعة الدار البيضاء تضامناً مع المغرب التي تطالب بموريتانيا كجزء من المغرب ، وتأييد مجموعة الدار البيضاء لاستقلال الجزائر . بينما جاملت مجموعة برازفيل فرنسا بعد تأييدها لاستقلال الجزائر ، ولهذا توصف مجموعة الدار البيضاء بأنها أكثر تحرراً . ويضاف إلى ذلك أنها طالبت بإتباع نهج حركة عدم

(1) انظر في عرض لذلك: محمد الحسيني مصيلحي ، منظمة الوحدة الإفريقية من الناحيتين النظرية والتطبيقية ، مرجع سابق ، ص 41.

(2) انظر في ذلك : عبد الله عبد الرازق إبراهيم ، شوقي الجمل ، تاريخ أفريقيا الحديث والمعاصر ، القاهرة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1997 ، ص 426.

(3) أنظر : المرجع السابق ، ص 427.

الانحياز وعدم إقامة قواعد عسكرية أجنبية في أفريقيا ، وقد قبلت الجزائر عضوا في المجموعة رغم أنها لم تحصل على استقلالها بعد إبان قيام هذا المنظمة<sup>(1)</sup>.

3- مجموعة منروفا :

حاولت بعض الدول الإفريقية بذل جهودها من أجل خلق كيان إفريقي جديد وموحد ، هدفه تحقيق الوحدة الشاملة . ومن أهم هذه المحاولات مؤتمر منروفا الذي عقد في الفترة من 8 إلى 12 مايو 1961 الذي عقد بمنروفا عاصمة ليبيريا ، وشاركت فيه تسع عشرة دولة ، ضمن دول مجموعة برازافيل ، إلى جانب بعض الدول الأخرى، وهي ليبيريا ، نيجيريا ، سيراليون ، الصومال ، توجو ، تونس أثيوبيا ، غير أنّ مجموعة الدار البيضاء رفضت الاشتراك في هذا الاجتماع ، فأبدى المؤتمر أسفه لذلك<sup>(2)</sup>.

وبالرغم من نجاح دول هذه المجموعة في التقريب بين الدول الإفريقية الناطقة بالفرنسية وبعض الدول الناطقة بالإنجليزية ، إلا أنها أخفقت في التقريب بين أفريقيا الثورية وإفريقيا المعتدلة ، أي بين مجموعة دول الدار البيضاء ومجموعة برازافيل<sup>(3)</sup>. وإزاء تفاقم الخلاف بين هاتين المجموعتين ، وفشل مؤتمر منروفا في حلّ هذا الخلاف ، توجه "ازيكيوي" الحاكم العام لنيجيريا بنداء إلى دول المجموعتين ، لنبذ خلافتهما ، واصفاً إياها بالخلافات الثانوية ، من أجل تحقيق الوحدة الإفريقية<sup>(4)</sup>.

## الفرع الثاني

### مبادرات خارج منظمة الوحدة الإفريقية

شهدت القارة الإفريقية على المستوى الإقليمي ، أبان قيام منظمة الوحدة الإفريقية ، عدة نماذج لتنظيم التعاون عبر أقاليمها المختلفة في شكل إتحادات وجماعات ومنظمات . إلا أن هذه الإتحادات والجماعات تختلف بطبيعتها عن تلك المجموعات التي سبقت قيام منظمة الوحدة الإفريقية ، فهي منظمات ذات طبيعة اقتصادية تهدف في الغالب إلى تحقيق التنمية لدولها، التي

<sup>(1)</sup> انظر في ذلك : عبد العزيز رفاعي ، إفريقيا والعلاقات السياسية الدولية في عهد الاستقلال ، القاهرة ، مكتبة الانجلو مصرية ، 1970 ، ص 73 .

<sup>(2)</sup> انظر في إشارة لذلك : يحيى حلمي رجب ، الرابطة بين جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1976 ، ص 45.

<sup>(3)</sup> انظر في ذلك: بطرس بطرس غالي ، محمود خيرى عيسى ، المدخل في علم السياسة ، القاهرة ، مكتبة الانجلو مصرية ، 1988 ، ص 456.

<sup>(4)</sup> وبالفعل تمت الاستجابة لدعوة أكبر دولة إفريقية سكانا . وعقد اجتماع في لاجوس عاصمة نيجيريا لحل تلك الخلافات . إلا أن مجموعة الدار البيضاء قاطعت الاجتماع بسبب دعوة حكومة الجزائر المؤقتة ، بحجة أن هذه الأخيرة غير مستقلة . ولهذا فشل المؤتمر في تحقيق الفكرة الأساسية التي قام من أجلها . إلا أنه قدم فكرة لإنشاء منظمة إفريقية شاملة لدراساتها والموافقة عليها ، ورغم عدم الاجتماع لدراسة ذلك فإنها تعد أساسا يضاف إلى جانب الميراث الوجداني الإفريقي . انظر في ذلك : بطرس بطرس غالي ، منظمة الوحدة الإفريقية ، مرجع سابق ، ص 46.



تعاني أغلبها من التخلف الاقتصادي . وفيما يلي نعرض تباعاً لأهم تلك المنظمات على سبيل المثال<sup>(1)</sup>:

#### 1- المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا<sup>(2)</sup>:

وقّعت اتفاقية المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا في لاجوس عاصمة نيجيريا، في 28 مايو 1975 . وتضم في عضويتها 16 دولة ، تقع في الإقليم نفسه<sup>(3)</sup>. تُعدّ الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ، أحد التجارب التكاملية الهامة التي شهدتها إقليم غرب أفريقيا بعد فشل العديد من تجارب التكامل التي قامت بها مجموعات مختلفة من دول الإقليم، وقد تم التصديق عليها ودخلت إلى حيز التنفيذ في عام 1976.

وتضمّ الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في عضويتها - وفقاً لاتفاقية لاجوس - كلا من بنين، ساحل العاج، غينيا بيساو، بوركينا فاسو، مالي، موريتانيا، النيجر، السنغال، وتوجو ، نيجيريا، ليبيريا، سيراليون، غانا، وجامبيا، غينيا ، والرأس الأخضر وقد انضمت الأخيرة إلى الجماعة بعد نفاذ الاتفاقية في 1977 ليصبح عدد الدول الأعضاء في الجماعة ستّ عشرة دولة أفريقية<sup>(4)</sup>.

وتهدف الجماعة بالأساس إلى تشجيع التعاون والتنمية في جميع الأنشطة الاقتصادية، خاصة في مجال الصناعة، والنقل والمواصلات والاتصالات السلكية واللاسلكية . وتتخذ المجموعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا من أبوجا في نيجيريا مقراً لها<sup>(5)</sup>.

#### 2- مجموعة تنمية الجنوب الإفريقي<sup>(6)</sup>:

مع نهاية السبعينات ظهرت حاجة ماسة وضرورية في منطقة الجنوب الإفريقي لصياغة تجمع إقليمي يفي باحتياجات وآمال شعوب وقادة هذه المنطقة . وبدأت منذ عام 1977 مشاورات مكثفة أسفرت عن لقاء لوزراء خارجية في جابروني في مايو 1979، وطالب الوزراء في نهاية لقائهم بعقد لقاء للوزراء المسؤولين عن التنمية الاقتصادية ، وبالفعل إنقضى الوزراء في أروشا بتنزانيا في يوليو 1979 ، وأسفر هذا اللقاء عن ميلاد مؤتمر تنسيق التنمية للجنوب

<sup>(1)</sup> انظر في ذلك :جمعة سرير الزوي ، دور الإتحاد الإفريقي في صياغة النظام العالمي الجديد ، مجلة البحوث القانونية ،المرج ، ليبيا ،العدد الأول ،يونيو 2002، ص36.

<sup>(2)</sup> والمعروفة اختصاراً بالإيكواس ، عن تسميتها باللغة الإنجليزية بـ(Economic Community of West African States) واختصارها (ECWAS).

<sup>(3)</sup> انظر : جمعة سرير الزوي ، مرجع السابق ، ص 36.

<sup>(4)</sup> انظر تفصيلاً : عادل عبد الرازق ، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة في أفريقيا بين النظرية والتطبيق ، القاهرة ، الهيئة المصرية للكتاب ، 2006، ص222.

وانظر أيضاً في إشارة لذلك : محمد عاشور ، أحمد على سالم ( محررين) ، دليل المنظمات الإفريقية الدولية ، القاهرة ،معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، الطبعة الأولى ، 2006 ، ص91.

<sup>(5)</sup> انظر : جمعة سرير الزوي ، مرجع السابق ، ص36.

<sup>(6)</sup> والمعروفة اختصاراً بالسادك ، عن تسميتها باللغة الإنجليزية بـ (Southern Africa Development Community) واختصارها (SADCC).

الإفريقي بعد عام واحد . وفي أغسطس 1992 تحول مؤشر تنسيق التنمية إلى جماعة جديدة هي " جماعة التنمية للجنوب الإفريقي " وصارت تضم أربع عشرة دولة إفريقية هي : أنجولا ، بتسوانا ، ليسوتو ، مالاوي ، موريشيوس ، موزمبيق ، ناميبيا ، سيشل ، جنوب أفريقيا ، سوازيلاند ، الكونغو الديمقراطية<sup>(1)</sup>.

وتمثلت أهم أهداف التجمع في تقليص تبعية دول المنطقة لأية دولة بعينها خاصة دول جنوب إفريقيا ذات الحكومة البيضاء ، وتنفيذ برامج ومشروعات تعود بالنفع على دول المنطقة ، وتعبئة موارد الدول الأعضاء لتحقيق الاعتماد على الذات ، وتعبئة التأييد والفهم الدولي لمتطلبات دول المنطقة وشعوبها<sup>(2)</sup>.

ووفقاً لتقرير إعادة هيكلة مؤسسات التجمع عن القمة غير العادية لرؤساء الدول والحكومات بالتجمع في مارس 2001 ، تتمثل أهم مؤسسات الجماعة في المؤسسات الآتية<sup>(3)</sup> :  
أ - القمة: تضم رؤساء الدول والحكومات بالتجمع وتعد مؤسسة صنع القرار فيه والمسؤولة عن توجيه سياساته والتحكم في وظائفه.

ب- الترويكا: وهو نظام مكوّن من (الرئيس والرئيس القادم والرئيس السابق ) ويعمل على مستوى القمة بتوفير التوجيه السياسي لمؤسسات التجمع خلال الفترة الفاصلة بين اللقاءات المنتظمة .

ج- اللجنة الوزارية للشؤون الخارجية والدفاع والأمن: التي تعاملت مع مسائل تنسيق الجهاز على مستوى القمة على أساس الترويكا ، ورفع التقارير لرئيس التجمع ، واختيار رئيس الجهاز ، وتنظيم عمليات الجهاز ووظائفه .

د- مجلس الوزراء: ويتكوّن من وزراء الدول الأعضاء في التجمع وغالباً مايكونون من وزراء الخارجية والتخطيط الاقتصادي والتمويل ، ويكون المجلس مسئولاً عن متابعة تطوير التجمع والتأكد من تنفيذ السياسات .

هـ- اللجنة الوزارية للتكامل: وقد تم إنشاؤها لتوفير الإرشادات السياسية والتنسيق عبر النشاطات القطاعية المختلفة ، وتضم هذه اللجنة وزيرين على الأقل من كل دولة من الدول الأعضاء .

و- المحكمة: تتصّ المعاهدة على تأسيس محكمة خاصة بالتجمع وطبقاً للبروتوكول الخاص بها ، فهي تضطلع بالتفسير الدقيق لمواد المعاهدة وأدواتها .

<sup>(1)</sup> انظر في ذلك : عادل عبد الرازق ، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة في أفريقيا بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ، ص207.

<sup>(2)</sup> انظر في عرض مفصل لتلك الأهداف : محمد عاشور ، أحمد على سالم ( محررين ) ، دليل المنظمات الإفريقية الدولية، مرجع سابق ، ص134.

<sup>(3)</sup> أنظر في تلك الأجهزة وعلى وجه الخصوص : عادل عبد الرازق ، المرجع السابق ، ص209 وما بعدها .  
وأنظر أيضاً : محمد عاشور ، أحمد على سالم ، المرجع السابق ، ص 135 وما بعدها

ز - السكرتارية: تمثل المؤسسة التنفيذية الرئيسة للتجمع وهى مسئولة عن التخطيط الإستراتيجي والتنسيق وإدارة برامج التجمع .

ويغطى هذا التجمع مساحة قدرها 7 مليون كيلو متر مربع ، ويبلغ عدد سكانه نحو 132 مليون نسمة ، وتشكل مساحة كل من أنجولا وجنوب أفريقيا نحو 3/1 من مساحة المنطقة التي تضم أكبر احتياطي في العالم من الذهب والماس والفحم<sup>(1)</sup>.  
4- مجموعة دول شرق وجنوب إفريقيا<sup>(2)</sup>:

تمّ التوقيع على معاهدة تجمع دول شرق وجنوب أفريقيا في كمبالا بأوغندا عام 1993. وتم التصديق عليها في مالوي عام 1994، وقد حلت هذه المعاهدة محل اتفاقية منطقة التجارة الحرة، ويطلق عليها أسم منطقة التجارة التفضيلية والتي أنشئت في ديسمبر 1981<sup>(3)</sup>. وتضم هذه المجموعة في عضويتها (21) دولة موزعة على أقاليم شرق وجنوب القارة الإفريقية . وتتراوح محاولات التكامل الاقتصادي بين الدول الأعضاء في هذه المجموعة بين حرية انتقال السلع والخدمات ورؤوس الأموال عبر الحدود بدون عوائق. بالإضافة إلى دعم التنمية والتعاون الاقتصادي ، والعمل على خلق منطقة تجارة حرة بين الدول الأعضاء تتحول كما هو مقرر لها إلى إتحاد جمركي تطبق فيه جميع الدول الأعضاء تعريفه جمركية واحدة على وارداتها من غير الدول الأعضاء خارج هذا التجمع بحلول عام 2004<sup>(4)</sup>.

وقد تطوّر التجمع إلى منطقة تجارة حرة منذ عام 2000، وقد خفضت الدول الأعضاء رسومها الجمركية بنسبة 80% منذ عام 1996. ولقد تم التوصل للعديد من الآليات الأساسية لتطبيق أحكام معاهدة تجمع دول شرق وجنوب أفريقيا، لعل أهمها هى آلية النظام الإلكتروني لبيانات الجمارك، وذلك لتبسيط وتجانس إجراءات الجمارك، لمساعدة قطاع الأعمال للتخليص الجمركي بشكل أسرع، وزيادة الحصيلة الجمركية للدول الأعضاء من خلال رفع الأداء<sup>(5)</sup>.

ويشمل الهيكل التنظيمي لمنظمة الكوميسا الأجهزة الآتية<sup>(6)</sup>:

(1) انظر في إشارة ذلك : عادل عبد الرازق ، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة في أفريقيا بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ، ص207.

(2) والمعروفة اختصاراً بالكوميسا ، عن تسميتها باللغة الإنجليزية بـ (Common Market of East and Southern Africa) واختصارها (COMESA).

(3) سلطان فولى حسن، التكامل الاقتصادي في إفريقيا، مجلة معهد البحوث والدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة، العدد 18، 1998، ص51.  
(4) انظر : حمدي عبد الرحمن ، إفريقيا والقرن الواحد والعشرون ، سلسلة بحوث سياسية ، القاهرة ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، العدد 115 ، يوليو 1997، ص34.

(5) انظر في إشارة إلى ذلك : صلاح الدين حسن السبسي ، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية ، مرجع سابق ، ص256.

(6) انظر في ذلك بوجه أكثر تفصيلاً : عادل عبد الرازق ، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة في أفريقيا بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ، ص207

وانظر أيضا في عرض ذلك : صلاح الدين السبسي ، المرجع السابق، ص257.

أ- السلطة: وتضم رؤساء دول وحكومات التجمّع ، وهو الجهاز الأعلى لرسم السياسات العامة والتوجيه والإشراف على تنفيذها وتحقيق أهدافها .

ب- مجلس الوزراء: ويتكوّن من وزراء تعينهم الدول الأعضاء بالمنظمة ، ويعتبر المسئول عن ضمان الأداء السليم لوظائف المنظمة ، وتقديم التوصيات بهدف تطوير المنظمة ، والإشراف على الإدارة الإدارية والمالية فيها .

ج- لجنة محافظي البنوك المركزية: وتتكوّن من محافظي البنوك المركزية في الدول الأعضاء وتشرف على ضمان التنفيذ السليم لبرامج التعاون النقدي والمالي ، كما تقدر الحد الأعلى للقروض والديون لغرفة مفاوضة المنظمة ، وكذلك تحديد سعر الفائدة اليومي للأرصدة الديون ، كما تقدم المشورة للسلطة والمجلس في المجالات النقدية والتمويلية .

د- اللجنة الحكومية المشتركة : وتضم أعضاء السكرتارية الدائمة والرئيسة التي يتم تعيينهم في مجالات التجارة والجمارك والزراعة والصناعة والنقل والمواصلات والشؤون الإدارية والمالية والشؤون القانونية. وتضطلع هذه اللجنة بتطوير البرامج والخطط في قطاعات التعاون كافة، بإستثناء قطاع النقد والتمويل. كما تشرف على أداء المنظمة وعلى تنفيذ الاتفاقية .

هـ- اللجان الفنية: وهي لجان متخصصة في الشؤون الإدارية والمالية، الزراعة ، أنظمة المعلومات الشاملة ، الطاقة ، المشتريات والنقدية ، الصناعة ، العمل ، الموارد البشرية ، الشؤون الاجتماعية والثقافية ، الشؤون القانونية ، التجارة والجمارك ، النقل والمواصلات . وتتكون هذه اللجان من ممثلين عن الدول الأعضاء كافة.

و- اللجنة الاستشارية لرجال الأعمال وجماعات المصالح: وتضم خبراء ومستشارين من رجال الأعمال في الدول الأعضاء ، وهي تعتبر حلقة وصل بين مجتمع رجال الأعمال وبقية أجهزة المنظمة ، وتقدم توصياتها إلى اللجنة الحكومية المشتركة . حيث تعمل على ضمان رعاية مصالح رجال الأعمال وجماعات المصالح في المنظمة، وتنفيذ أحكام الاتفاقية الخاصة بتطوير القطاع الخاص بالمرأة والمشروعات التجارية<sup>(1)</sup>.

## 5- اتحاد المغرب العربي :

تأسس في مراكش بالمغرب بتاريخ 17 فبراير 1989 ، ويضم خمس دول هي : ليبيا، تونس، الجزائر ، المغرب ، موريتانيا ، وذلك بموجب قرار جماعي ، يهدف إلى تقوية أواصر الأخوة والترابط للدول الأعضاء وشعوبها ، لتحقيق تقدم ورفاهية مجتمعاته ، ونهج سياسة

<sup>(1)</sup> انظر في عرض لذلك : محمد عاشور ، أحمد على سالم ( محررين ) ، دليل المنظمات الإفريقية الدولية، مرجع سابق ، ص107-108.

مشتركة في مختلف الميادين الدولية ، لاسيما الميدان الاقتصادي ، بإعداد مشروعات مشتركة. وتشمل أجهزة الإتحاد<sup>(1)</sup>:

أ- مجلس الرئاسة: وهو أعلى أجهزة الإتحاد ، له سلطة إتخاذ القرار ، ويتألف من رؤساء الدول الأعضاء في الإتحاد .

ب- مجلس رؤساء الوزراء: ويضم رؤساء وزراء الدول الأعضاء أو من يقوم مقامهم .

ج- مجلس وزراء الخارجية: ويتكون من الوزراء المكلفين بالشؤون الخارجية أو من يناظرهم ، في دول الإتحاد ، ويتولى التحضير لدورات مجلس الرئاسة ، والنظر في اقتراحات لجان المتابعة ، واللجان الوزارية المتخصصة ورفع التوصيات بشأنها لمجلس الرئاسة ، وتنسيق السياسات والمواقف في المنظمات الإقليمية والدولية ، ودراسة كافة القضايا التي يكلفه بها المجلس الرئاسي.

د- لجنة المتابعة: وتتألف من أعضاء يتم تعيينهم من مجالس وزراء الدول الأعضاء أو من يناظرها لمتابعة شؤون الإتحاد . وتعمل بالتنسيق مع الأجهزة الأخرى ولاسيما مع الأمانة العامة واللجان الوزارية المتخصصة تفادياً للازدواجية.

هـ- اللجان الوزارية المتخصصة: تتكوّن من الوزراء بحسب القطاعات التي تدخل في مهامها ، وهي أربع لجان ، تشمل : لجنة الأمن الغذائي، لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة البنية الأساسية، لجنة الموارد البشرية .

و- الأمانة العامة: تتكوّن من أمين عام يعينه مجلس الرئاسة ، وعدد كاف من الموظفين ينتدبهم الأمين العام ، وتقوم الأمانة بعدة مهام أساسية أهمها : العمل على تنفيذ قرارات المجلس الرئاسي ، إعداد الخطط التنفيذية لبرامج الإتحاد بالمساهمة مع لجنة المتابعة ، إعداد التقارير بشكل دوري حول تقدم وبناء وعمل الإتحاد ، القيام بأعمال السكرتارية والتوثيق لمجلس ومجلس وزراء الخارجية ولجان المتابعة واللجان الوزارية المتخصصة بالتعاون مع البلد المضيف .

ز- مجلس الشورى: ويتألف من عشرين ممثلاً للدول الأعضاء وتختار الهيئات النيابية في كل دولة ممثليها وفقاً لنظامها الداخلي . وقد أقرّ مجلس الرئاسة زيادة عدد أعضاء هذا المجلس إلى ثلاثين عضواً . وتتمثل مهمة هذا المجلس في إبداء الرأي حول المشاريع والقرارات المتخذة التي يحيلها إليه المجلس الرئاسي.

(1) انظر في عرض لتلك الأجهزة بأكثر تفصيلاً كلا من :

محمد عاشور ، أحمد على سالم ( محررين ) ، المرجع السابق ، ص124 وما بعدها .  
وانظر: عادل عبد الرزاق ، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة في أفريقيا بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ، ص266.

ح- الهيئة القضائية: وتتألف من قاضيين اثنين عن كل دولة ، وتنتظر الهيئة في المنازعات المتعلقة بتفسير وتطبيق المعاهدات والاتفاقيات المبرمة في إطار الاتحاد ، التي يحيلها إليه المجلس الرئاسي أو إحدى الدول الأطراف في النزاع ، وهي بالتالي تعتبر هيئة استشارية في المسائل القانونية.

وما هو جدير بالبيان أنّ هذا الاتحاد قد توقفت نشاطاته وأصبح جامداً منذ عام 1994، بالرغم من أن كانت هناك محاولات لأحيائه ، ذلك بسبب الخلافات المغربية الجزائرية حول الصحراء الغربية ، وقضايا أخرى كأزمة لوكربي وغيرها<sup>(1)</sup>.

#### 6- تجمّع دول الساحل والصحراء:

أبرمت معاهدة تأسيس تجمّع الساحل والصحراء في طرابلس عاصمة ليبيا عام 1988، كل من ليبيا ، النيجر، تشاد ، مالي ، بوركينا فاسو ، السودان ، واعتبرت هذه الدول هي المؤسسة لهذا التجمع . وبعد التوقيع على المعاهدة المنشئة انضمت في فترات لاحقة عشر دول إفريقية أخرى، جاء انضمامها تباعاً، وهي جيبوتي، إفريقيا الوسطى، جامبيا، إرتريا ، الكونغو، السنغال ، مصر ، تونس المغرب ، نيجيريا .

ويهدف هذا التجمع إلى خلق إتحاد اقتصادي بين أعضائه ، ودعم سبل التعاون بين هذه الدول في المجالات كافة<sup>(2)</sup>.

وتأتي أهمية هذا التجمع في موقعه الجغرافي المميز، كونه يضم كافة الدول الإفريقية المطلة على البحر الأبيض المتوسط في شمال القارة ، ودول تقع غرب القارة وتطل على المحيط الأطلسي، وأخرى شرق القارة وتطل على المحيط الهندي ، مروراً بدول أخرى تقع وسط القارة ، وتمتلك جميعها مقومات اقتصادية مهمة<sup>(3)</sup>.

وعلى ضوء ما سبق بيانه من تجمعات إقليمية في القارة الإفريقية ، وأغلب محاولات الاندماج التي أقيمت على هامش قيام منظمة الوحدة الإفريقية، نجد أن أداءها كان متواضعاً إن لم يكن ضعيفاً ، وبقي أمل تحقيق سياسات وسوق مشتركة بعيداً عن التحقيق ، ذلك أن معظم الترتيبات الإقليمية في تحقيق الأهداف الموضوعية داخل إطار زمني محدد قد فشلت ، وعجزت عن تحقيقها . وكذلك لم تنجح في جمع دول القارة داخل برنامج عمل موحد يناظر تلك التجمعات الإقليمية العملاقة المقامة في القارة الأوروبية أو الأمريكية وبذلك اتجهت الدول

(1) حيث فرض مجلس الأمن الدولي والتابع للأمم المتحدة حظراً جويّاً وعلى الأسلحة على ليبيا وذلك للضغط وتسليم اثنين مشتبه فيهما ، حيث أبدت الدول الأربع في الاتحاد موافقتها على هذا القرار ، ممّا أدى إلى مقاطعة ليبيا للإتحاد . انظر في عرض لذلك : محمود أبو العينين ، مستقبل الإقليمية في أفريقيا ، القاهرة ، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، 1999 ، ص 191.

(2) انظر في ذلك : عبد الملك عودة وأحمد الرشدي ، تجمع دول الساحل والصحراء ، سلسلة دراسات مصرية إفريقية ، جامعة القاهرة ، القاهرة ، العدد الأول ، أغسطس 2001، ص 10.

(3) انظر في إشارة إلى ذلك : صلاح الدين حسن السبسي ، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية ، مرجع سابق ، ص 263.

الإفريقية لمحاولة خلق قوة اقتصادية وسياسية لها مكانتها في النظام السياسي والاقتصادي العالمي<sup>(1)</sup>. وهو ماسيأتي بيانه لاحقاً علي مستوى المبادرات الإقليمية لعموم إفريقيا.

## المطلب الثاني

---

(1) انظر في ذلك : سيفرين روجومامو ، العولمة ومستقبل إفريقيا نحو تحقيق التنمية المستدامة ، ترجمة نهاد جوهر ، القاهرة ، برنامج الدراسات المصرية الإفريقية ، 2002 ، ص36.

## المبادرات الإقليمية لعموم أفريقيا

لم تظهر منظمة الوحدة الإفريقية هكذا فجأة ، بل كانت نتيجة سلسلة المؤتمرات التي عقدتها الجامعة الإفريقية ، كانت بمثابة خطوات على طريق الوحدة الإفريقية . فكان الجيل الأول لجهود إضفاء الطابع المؤسسي لعموم القارة ، في شكل مؤتمرات تحاول ترسيخ ذلك ، وكانت بداياتها من محاولة في 1897 عندما سعى "سلفيستر وليامز" - أحد الشخصيات الرمزية الأولى المهمة في حركة تحرير أفريقيا- لتنظيم فكرة انعقاد مؤتمر يحضره ممثلون أفارقة في جميع أنحاء العالم . يستخدم فيه مصطلح عموم أفريقيا للدلالة على التقارب بين السكان المنحدرين من أصل أفريقي.

واستمرت الأعمال التحضيرية حتى بدأت تتبلور كفكرة ذات طابع مؤسسي علي مستوى أفريقي وحدوي سمّي "الجامعة الأفريقية" ، وبدأت هذه الفكرة تنمو- وقد كانت مبنية علي أساس عدائي ضد الرجل الأبيض لمناهضة التفرقة العنصرية - في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين<sup>(1)</sup>.

كانت البداية فعلياً في لندن بتاريخ 23 يوليو سنة 1900 ، من خلال المؤتمر الأول للوحدة الإفريقية الذي كان قراره الرئيسي حول مصادرة الأراضي في جنوب أفريقيا من جانب الإنجليز وحول مصير الشاطئ الذهبي<sup>(2)</sup>.

بعد ذلك نظم " وليام دييوا " - مؤسس الجمعية الأمريكية لتطور العرق الأسود - مؤتمر الوحدة الإفريقية في باريس سنة 1919 ، الذي طالب فيه باعتماد " مبدأ الحماية الدولية لسكان أفريقيا الأصليين" ، ذلك عبر تأمين حقهم في الأرض والتعليم وفي العمل الحرّ .

وقد تلا ذلك انعقاد مؤتمر الوحدة الإفريقية في مانشستر سنة 1945 وهو المؤتمر الذي كان بمثابة تحول لحركة الوحدة من مجرد حركة ثقافية وصيحة يقوم بها الأفارقة خارج القارة الي أداة لمناهضة الاستعمار وتحرير الدول الإفريقية . ويعتبر مؤتمر مانشستر البداية الفعلية والفاعلة في مسيرة الوحدة الإفريقية خاصة أنها جاءت في أعقاب الحرب العالمية الثانية ، ذلك أن أهم ما يميّز هذا المؤتمر هو بروز نوع من المتغيرات والمطالب والأهداف الأساسية التي

(1) انظر في ذلك :

Imanuel. Geiss , The Pan-African Movement ,a history of pan-africanism in America ,Europe and Africa ,( African publishing Combany , New York ,1974), p176-177

(2) انظر في ذلك :

Timothy M . The African Union Pan-Africanism , Peacebuild And Development , (Ashgate Publishing Company, England,2005) ,pp 24-26.



تبناها الأعضاء المجتمعون ، التي كانت تدور حولها مناقشاتهم وأفكارهم ، ولعل سبب ذلك هو التأثيرات العميقة التي خلفتها ويلات الحربين العالميتين<sup>(1)</sup>.

وكذلك شهد هذا المؤتمر زيادة في عدد المشاركين من الأفارقة، قابلة قلة عدد المشاركين من الزوج القاطنين في أمريكا . ولعل هذا المؤتمر يعد خاتمة لمرحلة وشروع في مرحلة أخرى جديدة تدعو الى الوحدة الإفريقية باعتبارها حقيقة<sup>(2)</sup>.

فمنذ عام 1945 حين بدأت الدول الإفريقية تحصل على استقلالها ، وتزايد عدد الدول الإفريقية المستقلة خاصة عام 1960 ، بدأت الدول الإفريقية في السعي نحو إيجاد نوع من التنظيم أو التواجد فيما بينها من أجل تدعيم مواقفها ضد أخطار الأطماع الاستعمارية الأجنبية ، والحفاظ على استقلالها وسيادتها وتشجيع حصول بقية الدول الإفريقية على استقلالها .

وكمحاولة لتقريب الدول الإفريقية المستقلة في إطار من الوحدة الإفريقية بدلاً من التجمعات الأفريقية المتفرقة ، ضاعف رئيس جمهورية غينيا " سيكوتوري" من مجهوداته خلال الشهر الأخيرة من عام 1962 لعقد مؤتمر قمة إفريقي في أديس أبابا ، وقد أيدته في ذلك رؤساء كل من أثيوبيا والجمهورية العربية المتحدة وليبيريا ونيجيريا وساحل العاج والسنغال والكونغو وبرازيل . وقد سبق عقد مؤتمر القمة هذا ، مؤتمر تحضير لوزراء الخارجية في الفترة من 14 إلى 21 مايو 1963 في أديس أبابا . وفي 22 مايو إفتتح مؤتمر القمة الإفريقي في أدبس أبابا ، وفي 25 مايو تم التوقيع على الميثاق المؤسس لمنظمة الوحدة الإفريقية ، الذي اعتبر بمثابة تمهيد للوحدة السياسية الإفريقية<sup>(3)</sup>.

ودون الخوض في تفاصيل الإرهاصات الأولى والجدل حول شكل ومضمون منظمة الوحدة الإفريقية ، والتي قد تتأى عن الهدف والمطلوب، فإننا سنتناول في هذا المقام من الدراسة النظام القانوني لمنظمة الوحدة الإفريقية ، على اعتبار أن أهم الدوافع الحاصلة لقيام الاتحاد الإفريقي هي مرجعية الخلل الحاصل في هذا النظام ، الأمر الذي أسفر بدوره إلى قبول النقاش على تعديله بل إلى تغييره . وذلك وفقاً للآتي :

## الفرع الأول

(1) انظر أكثر تفصيلاً حول هذا المؤتمر : كولين ليجوم ، الجامعة الإفريقية ، دليل سياسي موجز ، ترجمة أحمد محمود سليمان ، القاهرة ، الدار المصرية للتأليف والترجمة ، 1964 ، ص25 .

(2) انظر في ذلك : كولين ليجوم ، الجامعة الإفريقية ، مرجع سابق ، ص25 .

(3) انظر في ذلك : إبراهيم محمد العناني ، التنظيم الدولي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1979 ، ص450 .

## النظام القانوني لمنظمة الوحدة الإفريقية<sup>(1)</sup>

في مؤتمر القمة في (أديس أبابا) عام 1963 كان اجتماع رؤساء الدول الإفريقية كأهم حدث في تاريخ أفريقيا السياسي المعاصر علي مستوى عموم القارة. وكان يرتقب أن يصبح هيئة أمم أفريقية تتمثل فيها جميع الانقسامات<sup>(2)</sup>، وتحل بها جميع النزاعات والمعضلات، وقد أطلق الرؤساء الأفارقة عليها أسم منظمة الوحدة الإفريقية . وقد تم التوقيع علي الميثاق التأسيسي للمنظمة المتكون من ديباجة و33 مادة آملين تحقيق أهدافهم التي جاءت في أولى مواد الميثاق<sup>(3)</sup>، لذلك فهي تبين إطارات تلك القواعد بوحى من بعض المبادئ الدولية التي تنظم العلاقات بين الدول ، وعلاقتها بالعالم الخارجي .

### أولاً - أهداف المنظمة :

عكس الميثاق أهدافا معينة وربطها بوسائل تحقيق أوردتها في مادته الثانية والثالثة وتتعلق بالآتي<sup>(4)</sup>:

- 1- تقوية وحدة دول أفريقيا وتضامنها ، وهو الهدف المستقبلي المرجو من وراء إنشاء المنظمة. وهذا مايتضح من قرارات مؤتمر القمة بأديس أبابا وتصريحات الدول المشتركة.
- 2- تنسيق وتقوية تعاون دول أفريقيا لتحقيق حياة أفضل لشعوبها ، وهذا ما عبرت عنه الديباجة بأن رؤساء دول وحكومات أفريقيا يقدرون مسئوليتهم نحو توجيه الموارد الطبيعية والطاقات البشرية للقارة من أجل تقدم شعوبها في مجالات النشاط الإنساني ، وتكريس مجهوداتهم من أجل التقدم الشامل لأفريقيا .
- 3- الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها ، وهذا بلاشك يمثل هدفاً جوهرياً لدول حصلت على استقلالها حديثاً ، وقد عبرت عن ذلك ديباجة الميثاق بنصها على أن " نحن رؤساء الدول والحكومات الأفريقية مصممين على المحافظة على الاستقلال الذي حصلنا عليه بمشقة وعلى تدعيمه وكذلك المحافظة على سيادة دولنا وسلامة أراضيها وتدعيمها ومكافحة الاستعمار الجديد في كافة أشكاله" .
- 4- القضاء علي الاستعمار بجميع أشكاله من أفريقيا .

(1) المقصود بالنظام القانوني للمنظمة "مجموعة القواعد التي تحكم حياتها ونشاطها وتنظيم علاقاتها الداخلية والخارجية" أنظر في ذلك: محمد السعيد الدقاق ، الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1977 ، ص 41.

(2) أفريقيا كانت تنقسم بصرف النظر عن الانقسامات الجغرافية والقبلية الي فئات ثلاث كبري يرهاها الاستعمار ويشجعها وهي انقسامات تتعلق بلون البشرة وانقسامات تتعلق بلغة البلاد والثالثة تتعلق بسياسة الحكومات. أنظر في : محمد الجذوب ، محاضرات في المنظمات الدولية والإقليمية ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1983 ، ص 234.

(3) راجع المادة (2) من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية.

(4) انظر في تلك الأهداف والتعليق عليها : إبراهيم محمد العناني، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص 451-452.

5- تشجيع التعاون الدولي مع الأخذ في الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة، وقد نصت المادة الثانية على أن يؤخذ في الاعتبار لتحقيق هذا الهدف ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، وسبق ان عبرت عن ذلك الديباجة بتأكيدا على التزام الدول الإفريقية بما تضمنه الإعلان والميثاق من مبادئ تهيئ الأساس المتين لتعاون سلمي مثمر بين الدول الإفريقية .

### ثانياً - مبادئ المنظمة :

لتحقيق أهداف المنظمة كان لابد من وضع مجموعة من المبادئ، حيث حرص واضعو الميثاق على إبراز المبادئ التي يتعين على المنظمة أن تلتزم بها في سعيها من أجل تحقيق الغايات والأهداف التي يسعى إلى تحقيقها ، ومن ثم فقد جاءت المادة الثالثة من الميثاق لتنص على مجموعة من المبادئ التي لا تخرج في جملتها عن المبادئ التي تقوم عليها المنظمات الدولية ، ويمكن تقسيمها مجموعتين ترتبطان مع ذلك ارتباطاً وثيقاً<sup>(1)</sup>:

#### 1- مبادئ تحكم العلاقات بين الدول الإفريقية<sup>(2)</sup>:

وهي تحكم العلاقات التي تربط الدول الأعضاء ببعضها البعض ويمكن حصرها في

الآتي:

أ- المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء ، يقوم ميثاق المنظمة على أساس المساواة بين جميع الدول الأعضاء ، بغض النظر عن مساحة الأرض ، أو تعداد السكان ، أو الإمكانيات الاقتصادية والعسكرية .

وتؤكد المادة الخامسة من الميثاق هذا المعنى بنصها على أن " تتمتع جميع الدول الأعضاء بحقوق وواجبات متساوية"<sup>(3)</sup>.

ب- عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، يحكم هذا المبدأ ، الذي تنص عليه المادة (2/3) من الميثاق ، علاقات الدول في المنظمة ، باعتبارها قاعدة عامة في قانون المنظمات الدولية<sup>(4)</sup>.

(1) انظر في ذلك : مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص 471.  
(2) إن هذه المبادئ الآتي بيانها ، كلها من المبادئ العامة التقليدية في القانون الدولي ، وقد جرى النص عليها في كافة المواثيق ، وفي مقدمتها ميثاق الأمم المتحدة . أنظر في إشارة لذلك : حازم محمد علقم ، المنظمات الدولية الإقليمية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة ، 2006 ، ص 109.

(3) ولد مبدأ السيادة مع ميلاد الدولة ثم تطور مع تطور الدولة الوطنية في أوروبا وظهور المؤتمرات والمنظمات الدولية ، حيث نتج عن تطور العلاقات وتشابك المصالح وظهور المنظمات الدولية قد تم تقنين مبدأ السيادة وفقاً لهذا التطور بالاستعانة تدريجياً عن مفهومها المطلق الذي دعا إليه فقهاء القرن السادس عشر ، وعلى ذلك فالسيادة تعتبر من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها ببيان القانون الدولي المعاصر ، لذا نجد أن معظم المواثيق الدولية تحرص على التأكيد على ضرورة احترام هذا المبدأ . وهذا ما يقرره ميثاق الأمم المتحدة في المادة (1/2) على أنه " تقوم الهيئة على المساواة في السيادة بين جميع أعضائها " . انظر في إشارة لذلك :

أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص 312-313.

(4) أنظر تفصيلاً هذا المبدأ في إطار المنظمات الدولية بوجه عام : المرجع السابق ، ص 313 وما بعدها .

ج- احترام سيادة كل دولة وسلامة أراضيها واستقلالها، إذا كان هذا المبدأ من القواعد العامة في قانون المنظمات الدولية، إلا أنه يتسم بأهمية خاصة في منظمة الوحدة الإفريقية لارتباطه بمشكلة تعاني منها القارة، وهي مشكلة الحدود السياسية بين الدول الأعضاء، التي خلفها الاستعمار دون أي اعتبارات جغرافية أو اقتصادية أو قومية<sup>(1)</sup>.

د- فضّ المنازعات الإفريقية بالطرق السلمية، حيث تنص المادة (4/3) على وجوب تسوية المنازعات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية التي أشار إليها الميثاق، وهي التفاوض والتوفيق والوساطة والتحكيم. ووفقاً للقاعدة العامة فإنه لا يلزم الأعضاء باتباع أولوية معينة من الوسائل التي يتم بها تسوية النزاع، بل الأمر يخضع لسלטهم التقديرية<sup>(2)</sup>. وتجدر الإشارة هنا إلى نص المادة (2/52) من ميثاق الأمم المتحدة، التي جاء في سياقها تدبير حل المنازعات بين الدول الأعضاء في المنظمات الإقليمية عن طريق وبواسطة تلك المنظمات قبل عرضها على مجلس الأمن، وبالتالي تكون الأولوية لهذه المنظمات الإقليمية في حلّ تلك المنازعات المحلية التي قد تنشأ بين أعضائها.

هـ- استنكار أعمال الاغتيال السياسي بجميع صوره، وتحريم كافة أشكال النشاط الهدام من جانب أي دولة، جاء النص على هذا المبدأ بموجب نص المادة (5/3) من ميثاق المنظمة. وهو في الواقع منبثق عن مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية المشار إليه مسبقاً في نفس السياق، ولعل ترجع فكرة النص على هذا المبدأ إلى تخوف الدول الأعضاء، حديثة الاستقلال، من تشجيع ودعم أي من حركات مناهضة لنظام الحكم في تلك الدول الإفريقية، ذلك من جانب الدول الأجنبية<sup>(3)</sup>.

2- مبادئ تحكّم علاقات الدول الأعضاء بغيرها من الدول:

أ- التعاون مع كافة الدول في إطار ميثاق الأمم المتحدة، فللدول الأعضاء بالمنظمة بموجب نص المادة (5/2) من ميثاق المنظمة، أن يتخذوا الوسائل الكفيلة - بحرية تامة - كافة لترسيخ أطر التعاون مع مختلف الدول الأخرى، وفقاً لأحكام الهيئة العالمية ومبادئها. ولعلّ أهم ما يميّز ذلك هو مدى التزام الدول الأعضاء بالمنظمة - بالنظر إلى هذا المبدأ - بميثاق الهيئة العالمية، الذي لا يقتصر فقط على التوافق مع أحكامها بل يمتدّ لأن يصبح إطاراً عاماً ينظّم علاقاتها بباقي الدول<sup>(4)</sup>.

(1) حيث شهدت القارة عديد من النزاعات الحدودية بعد فترة الاستعمار. انظر في تفصيل لذلك: محمد المهدي عاشور، الحدود السياسية وواقع الدولة في أفريقيا، القاهرة، مركز دراسات المستقبل الإفريقي، طبعة أولى، 2001، ص 200.

وانظر أيضاً في أهم الخلافات الحدودية بالقارة وتعامل المنظمة معها: محمد الحسيني مصيلحي، منظمة الوحدة الإفريقية من الناحيتين النظرية والتطبيقية، مرجع سابق، ص 41.

(2) وهذا المبدأ جاء مماثلاً للذي ورد في ميثاق الأمم المتحدة، وهو أمر طبيعي لا سيما وان الهدف الأساسي لإنشاء المنظمات هو حفظ السلم والأمن الدوليين وبالتالي فكان بديهياً أن تنص ضمن مبادئها على ذلك، على وجه يضمن السلم والأمن الدولي. انظر في إشارة لذلك: أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 319.

(3) انظر في عرض ذلك: مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 472.

(4) انظر في ذلك: مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص 473.

ب- التفاني المطلق في قضية التحرير التام للأراضي الإفريقية التي لم تستقل بعد، وذلك بموجب نص المادة (6/3) ، يبدي للدول الأعضاء التزامهم ببذل الجهود كافة لتدعيم قضية التحرر التام للأقاليم التي لم تحصل على استقلالها بعد . ويمكن ملاحظة ذلك من خلال قمة أدبس أبابا سنة 1963 التي كانت أهم محاورها عند تأسيس هذه المنظمة هو التأكيد على أهمية هذا المبدأ وذلك بوضع برنامج شامل لمناهضة الاستعمار، يتضمن مقاطعة البرتغال واتحاد جنوب أفريقيا، ودعم حركات التحرر بالقارة، ومدّها بالمال والسلاح<sup>(1)</sup>.

ج- تأكيد سياسة عدم الانحياز تجاه جميع التكتلات، وقد ذكر هذا المبدأ في (المادة 7\3) من الميثاق : "تأكيد سياسة عدم الانحياز تجاه جميع الكتل ". كما جاء نص القرار رقم 13 ، لمجلس وزراء المنظمة المنعقد في لاجوس بنيجيريا ، من 21 الي 29 فبراير 1964 ، في دورته الثانية ، مشيراً الي قرار الدول الإفريقية باتباع سياسة عدم الانحياز ، وتدعيم وحدة وتضامن الدول الإفريقية كما ورد في (المادة 2\2) من الميثاق ، مراعين تنسيق السياسات الخارجية للدول الأعضاء ، وإيجاد الانسجام بينها، من أجل الوحدة الإفريقية في المحافظة علي السلام والأمن الدوليين ، واقتناعها بالتعاون والتعايش السلمي بين نظم الحكم والأيدولوجيات المختلفة ، مكرساً جهوده للنقد الاقتصادي والاجتماعي للقارة ، ورخاء ورفاهية شعوبها ، ولخلق صورة جديدة لكرامة الإنسان في أفريقيا، مستلهماً النجاح الذي أمكن تحقيقه عن طريق سياسة عدم الانحياز ، التي أصبحت قيمتها موضع تقدير من مختلف القوى في المجتمع الدولي<sup>(2)</sup>.

ثالثاً - الهيكل التنظيمي للمنظمة:

يتكون هيكل منظمة الوحدة الإفريقية من أجهزة رئيسة وأخرى فرعية، وهو في ذلك يساير هياكل المنظمات الدولية المتعددة الأجهزة<sup>(3)</sup>، وإعمالاً لمبدأ التخصص وتقسيم العمل وتعدد الأنشطة، فالمبدأ الذي يحكم اختصاص المنظمة هو التخصص في الاختصاص لأن اختصاصات المنظمة إنما تُمنح له بقصد تحقيق أهداف معينة هي السبب في خلق المنظمة، ويمكن أن نحدد نطاق هذا الاختصاص عن طريق تفهّم أهداف وأغراض المنظمة حسبما وضعها

(1) يتصل هذا المبدأ بشكل واضح بهدف الدفاع عن سيادة الدول الإفريقية الأعضاء وسلامة أراضيها واستقلالها والعمل على تحقيق الاستقلال للبلدان الإفريقية التي لم تستقل بعد ، عن طريق التعاون المشترك في مجالات الأمن والدفاع . انظر في ذلك : الشافعي محمد بشير ، جميل محمد حسين ، دراسات في قانون المنظمات الدولية . منظمة الوحدة الإفريقية ، المنصورة ، مصر ، مكتبة الجلاء الجديدة ، 1998 ، ص424.

(2) وبالرغم أن عضوية المنظمة مفتوحة بنص المادة (4) من ميثاقها أن " لكل دولة إفريقية مستقلة ذات سيادة ، الحق في أن تصبح عضواً في المنظمة " وذلك بطبيعة الحال إذا ما قبلت الالتزام بالمبادئ الواردة في الميثاق ، لاسيما مبدأ عدم الانحياز ، فيمقتضى ذلك يجب أن تكون الدولة مؤمنة بالمبادئ التي تقوم عليها المنظمة " مثل دولة اتحاد جنوب إفريقيا أو روديسيا ، لأن كلاهما بالرغم من أنها من الناحية الجغرافية دولة أفريقية ، إلا أنها لا تستطيع الانضمام لمنظمة الوحدة الإفريقية لما تمارسه من تمييز عنصري ضد السكان الأصليين ، ولأنها أيضاً تعد من الركائز الاستعمارية في القارة الإفريقية " انظر في عرض ذلك: عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات الإقليمية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ط1 ، 1975 ، ص153.

وانظر أيضاً في إشارة لذلك : مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص473-474.

(3) المقصود بتعدد الأجهزة لا ينصرف إلى اشتغال المنظمة علي أكثر من جهاز ، وإنما يعني أيضاً تمايزاً في تشكيل أجهزته وتفاوتاً في مدي ما يسند إليها من سلطات. انظر في ذلك: محمد السعيد الدقاق، مصطفى سلامة حسين ،التنظيم الدولي، الجزء الأول، مرجع سابق ، ص134 .

ميثاقها<sup>(1)</sup>. والأجهزة الرئيسية للمنظمة قد حددها الميثاق في المادة (7) بأربعة أجهزة بالإضافة الي اللجان المتخصصة . وعلية فأنه لم يكن نموذجياً كما تتطلبه أهدافه والمتغيرات المتوالية سواء داخل الساحة المحلية أو الإقليمية أو العالمية ، فضلاً عن زيادة عدد الدول الأعضاء في المنظمة وتتنوع الأنشطة وظهور أهداف جديدة ومقتضيات تستلزم تهيئة الهيكل التنظيمي للمنظمة من الأمور العاجلة والهامة . وهذه الأجهزة هي :

#### 1- مؤتمر رؤساء الدول والحكومات:

يعد الجهاز الأعلى في المنظمة، ويظهر ذلك من خلال تكوينه واختصاصاته .

#### (أ) التكوين:

بموجب المادة (9) من الميثاق يُشكّل من رؤساء دول وحكومات الأعضاء ومن ممثليهم المعتمدين<sup>(2)</sup>. يلاحظ أن هذا التحويل جاء مقصوداً، ذلك أن رئيس الدولة لبعض الدول الأعضاء كان أجنبياً فضلاً عن أن واضعي الميثاق يعلمون مدى التزام الرؤساء بالحضور . ولكل عضو صوت واحد ، وتصدر القرارات بأغلبية الثلثين في المسائل الموضوعية، أما القرارات الخاصة بالإجراءات فتصدر بالأغلبية المطلقة<sup>(3)</sup>.

#### (ب) الاختصاص:

حددت المادة (8) من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، وكذلك المادة (3) من اللائحة اختصاصات المجلس . وقد منح اختصاصات واسعة ، وبالمعنى القانوني له القدرة القانونية علي فعل أشياء والقيام بأعمال متعددة. ويمكن تقسيم اختصاصات مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الي قسمين رئيسيين:

#### (1) اختصاصات تتعلق بالمنظمة: وهي اختصاصات داخلية لاتخرج عن المنظمة وهي:

أ- يضع المؤتمر لائحته الداخلية وفقاً للمادة (11) ، وقد تم اعتماد هذه اللائحة في مؤتمر

القاهرة (17-21 يوليو 1964)

ب- إعادة النظر في تكوين أجهزة المنظمة وإنشاء أجهزة جديدة ، واللجان

المتخصصة. المادة(8).

(1) انظر : محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في التنظيم الدولي ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1977 ، ط3 ، ص277 .  
(2) يلاحظ أن التحويل الوارد في النص لممثلي عن الرؤساء يمثل عيباً جوهرياً من حيث جدوى دبلوماسية القمة في النطاق الإفريقي في الواقع العملي ، ويتطلب ضرورة التعديل في النص علي أن يكون التمثيل بدرجة معينة تتمثل فيها القمة بصورة فعلية بمعنى أن يكون ممثل الدولة إما رئيس أو وزير علي الأقل ، حتى تكون للقمة جدواها وقدرتها علي إصدار قرار متفق عليه يمكن تنفيذه وحتى لا تكون هناك ازدواجية وتكرار في حضور ممثلي الدولة في مجلس الوزراء ومؤتمرات القمة . انظر في ذلك : عبد الرحمن اسماعيل الصالحي ، دراسة نقدية لميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، مرجع سابق ، ص78-79.  
(3) ومن الواقع العملي يعد هذا من أحد مظاهر الأزمة البنوية في توجهات مثل هذه الأنظمة الإقليمية ، التي تعدّ معوّق جوهري في المضي قدماً نحو التكامل الفعال لأن تنفيذ جانب كبير من القرارات يبقى منوطاً بالدول القادرة علي ذلك داخل المنظمة ، فلو كان القرار قد صدر ضدّ ارادة الدول القادرة والفعالة- وهذا محتمل إذا تبنى مبدأ الأغلبية في صورته المطلقة - فإن من المشكوك فيه أن تقبل تنفيذه بروح سمة وصدور واسع ، بل المتوقع هو أن تسعى إلى التملص منه والتماس الأسباب لوقف تنفيذه. انظر في ذلك بوجه عام : محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص130.

ج- الأشراف على مجلس الوزراء وتكليفه بالأعمال التحضيرية لاجتماعات المؤتمر ويعد مجلس الوزراء مسئولاً أمام مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ورغم أنه يعهد للمجلس بإعداد جدول الأعمال فإن المؤتمر يمكن له بحث موضوعات لم يدرجها مجلس الوزراء في جدول الأعمال. المادة(13).

د- تعيين الأمين العام الإداري ومساعديه المادة(16-17) . وهذا الاختصاص كان له مغزى نظراً لحساسية وظيفة الأمين العام الإداري ولتخوف الرؤساء في المؤتمر التأسيسي من أن يكون له دور أكبر من الوظيفة الإدارية. هذا وتنص المادة(18) علي أن " تحدد مهام الأمين العام الإداري وشروط خدمته ، وكذلك مهام الأمناء المساعدين وشروط خدمتهم وغيرهم من موظفي الأمانة العامة ، وفقاً لأحكام الميثاق واللوائح التي يقرها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات" وقد عين مؤتمر رؤساء الدول والحكومات المنعقد في القاهرة في يوليو 1964 السيد (ديالوتيلي) أميناً عاماً للمنظمة لمدة أربع سنوات، واختار أديس بابا مقراً دائماً للأمانة العامة<sup>(1)</sup>.

هـ- تعيين وإنهاء عمل أعضاء لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم الذين يتم ترشيحهم بواسطة الدول الأعضاء ، كما يقوم المؤتمر بانتخاب رئيس للجنة واثنين من النواب للرئيس" وتؤلف هذه اللجنة وتحدد بمقتضى بروتوكول يوافق عليه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات، ويعتبر هذا البروتوكول جزء لا يتجزأ من الميثاق" (المادة 19)<sup>(2)</sup>.

و- تفسير الميثاق، يتولى المؤتمر الفصل في أية مسألة تثار بشأن تفسير أي حكم من أحكام الميثاق، ويصدر بشأن هذا التفسير قرار من المؤتمر بأغلبية ثلثي الأعضاء، المادة(27). وباعتبار التفسير عمل قانوني لذلك نجد غالبية موثيق المنظمات الدولية تنص علي حل مثل هذه المنازعات التي قد تثور عند تطبيق الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية بإتباع إجراءات منظمة يعهد فيها بمهمة التفسير الي التحكيم أو اللجوء الي محكمة العدل الدولية أو كلاهما إعمالاً لمبدأ التخصص كونه من صميم أعمال الهيئات القضائية ، وبالتالي لاعتبارات قانونية يضطلع بها جهاز قضائي بالمنظمة ، إلا أن منظمة الوحدة الأفريقية أخذت بقاعدة فاعلية المنتظم الدولي التي ترى أن أعمال الكلام خير من إهماله<sup>(3)</sup>، والتفسير الذي يجعل المنتظم أقر علي حسن القيام

(1) اتفق في مؤتمر رؤساء الدول والحكومات المنعقد في القاهرة في يوليو سنة 1964 على تعيين أربعة أمناء مساعدين من (كينيا ، الجزائر ، داهومي ، نيجيريا ) على أن يترك اختيارهم لحكومات هذه الدول . ويلاحظ أنه بينما اختار المؤتمر الأمين العام بالاسم ولا اعتبارات تتعلق بكفاءاته الشخصية ، روعى في اختيار الأمناء المساعدين اعتبارات التوزيع الجغرافي العادل بين الدول الأعضاء ومن ثم اكتفى بتحديد الدول التي سوف يختار الأمناء المساعدون من بين رعاياها ، وترك لحكومات هذه الدول تعيين ما ترى صلاحيته لهذه المهمة . انظر في ذلك : محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية، الكتاب الثاني، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1969، ط1، ص113-114.

(2) انظر: المرجع السابق، ص112 .

(3) ولكن هذا الاتجاه بدأ يتحول بعد الحرب العالمية الثانية فلم يعد التفسير المضيق مبدأ عام في تفسير موثيق المنظمات الدولية . انظر في عرض هذه القاعدة: محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص284 .

بمهامه هي أفضل القواعد التي يمكن أن يهتدي بها في تفسير ميثاق المنظمة، باعتبار الأخير استثناء عن الأصل العام وهي السيادة المطلقة للدول ، وبالتالي رأى واضعي الميثاق أن يتولي رؤساء الدول والحكومات في المنظمة هذه المهمة<sup>(1)</sup>. وهي من المشكلات التي يثيرها تحديد طبيعة الميثاق في المنظمات الدولية في مدي خضوع تفسير أحكامه الي القواعد العامة في تفسير المعاهدات الدولية من عدمه<sup>(2)</sup>.

(2) **اختصاصات تتعلق بنشاط المنظمة:** وهي اختصاصات داخل الإطار الحركي العام للمنظمة وهي:

أ- مناقشة كافة المسائل ذات الأهمية المشتركة للدول الأعضاء في المنظمة ، وذلك بقصد تنسيق السياسات العامة للمنظمة. فبوجب المادة(8) من الميثاق، جاء تلميح لما يحتوي هذا الجهاز من عناصر فعالة قادرة علي اتخاذ القرار من خلال رؤساء الدول والحكومات كونهم يملكون السلطات الكافية لذلك ،والذي يتحقق من خلال حضور الرؤساء أو رؤساء الوزراء على الأقل لتلك المناقشات وليس مجرد ممثلين كما ورد في الميثاق، وهو ماتم الإشارة إليه مسبقاً عند دراسة تكوين هذا الجهاز لذلك لانرى داعياً للاستفاضة فيه.

ب- للمؤتمر دور مهم في التسوية السلمية للمنازعات بين الدول الأعضاء بل لعلّه الجهاز الفعّال في هذا الصدد الذي تنبثق عنه لجان المصالحة والوساطة ويعمل فيه مفهوم دبلوماسية القمة، وهي أكثر مناسبة للواقع الأفريقي . خصوصاً وأنّ الجهاز الأساسي في التسوية السلمية للمنازعات المتمثل في لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم ولد ميتاً<sup>(3)</sup>. فقد فضلت المنظمة استخدام آليات أخرى لتسوية المنازعات من خلال هذه اللجان للتعامل مع الصراعات بدلاً من الآليات الرسمية المتمثلة في لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم ، حيث رأى واضعي الميثاق أن إجراءاتها ستكون أقل رسمية وأكثر تناغماً ومرونة وسرعة

(1) ولكن ليس من حقه تعديل ميثاق المنظمة كما يرى البعض من الكتاب ،حيث وضعت لذلك قواعد خاصة ،في المادة(33) من الميثاق علي جواز تعديل أحكامه إذا تقدمت أي دولة عضو بطلب كتابي في هذا الشأن إلى الأمين العام الإداري ولا يعرض التعديل المقترح على المؤتمر للنظر فيه إلا بعد تبليغ جميع الدول الأعضاء به، وانقضاء عام على التبليغ، ويشترط لإقرار التعديل موافقة ثلثي الدول الأعضاء في المنظمة على الأقل. ومن هنا تبدو ملامح لتغليب الصالح العام للدول الأعضاء في المنظمات الحديثة من خلال فرض مايراه الأغلبية علي الأقلية . انظر في مبدأ الأغلبية في القرارات: محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ،مرجع سابق ، ص118-119.

وفي تعديل الميثاق انظر في ذلك: محمد سامي عبد الحميد ،المنظمات الإقليمية عامة الاتجاه ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1969 ، ط1 ، ص115 .

وانظر أيضاً : عبد العزيز محمد سرحان ،المنظمات الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 156 .  
(2) حول تحليل مدى خضوع الميثاق إلى القواعد العامة في تفسير المعاهدات الدولية من عدمه والتعليق عليه انظر: محمد السعيد الدقاق ، دروس في التنظيم الدولي ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1976 ، ص18 وما بعدها .

وانظر أيضاً : محمد طلعت الغنيمي ،الوجيز في التنظيم الدولي ،مرجع سابق ،ص282 وما بعدها .  
(3) انظر في ما يلي دراسته في هذا الشأن حول لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم في منظمة الوحدة الأفريقية .



في حل الصراعات من إتباع الحلول القانونية مفطرة الرسمية والمضيعة للوقت<sup>(1)</sup>. ويمكن إعطاء أمثلة عديدة علي تلك اللجان المتخصصة المنبثقة عن مؤتمر رؤساء الدول والحكومات والتي تبرز الجهود الرامية والفعالة في التسوية السلمية للمنازعات بين دول أفريقيا ، و من بينها التدخل الشخصي عندما قرر استدعاء مؤتمر طارئ لرؤساء الدول والحكومات لمناقشة القضية الصحراوية، ويعتبر مؤتمر القمة المنعقد في الخرطوم في 17 يوليو 1978 مرحلة هامة في تاريخ التعامل الإفريقي مع الملف الصحراوي حيث أكد المؤتمرين ضرورة وقف العمليات العسكرية في المنطقة من جهة ومن جهة أخرى ضرورة البحث عن حل سياسي للنزاع على ضوء قرارات المنظمة ووفقاً لميثاق الأمم المتحدة. ونتج عن المناقشات المعمقة حول المسألة الصحراوية في هذا المؤتمر إنشاء لجنة حكماء من خمسة رؤساء أفارقة ضمت كل من رؤساء السودان وغينيا ومالي ونيجيريا وتنزانيا لدراسة معطيات الملف الصحراوي وذلك بقصد تقديم اقتراحات وتوصيات محددة لمؤتمر القمة الإفريقي اللاحق<sup>(2)</sup>.

ج- يتولى المؤتمر إصدار القرارات في المسائل التي لا يستطيع مجلس الوزراء البث فيها . وبصفة عامة فإن هذه القرارات لا تخرج عن كونها توصيات ، إذا لم يكن هناك اتفاق بين الأعضاء وإجماع إفريقي علي الأمور التي تناقش ، وإلا فإن القرار سيكون ضعيفاً واهناً<sup>(3)</sup>. وقد حدد ميثاق المنظمة في المادة(10) أن يكون لكل عضو صوت واحد ، وأن تصدر جميع القرارات بأغلبية ثلثي الأعضاء أما المسائل المتصلة بالإجراءات فتكون الأغلبية المطلقة هي معيار الفصل فيها.

وحددت نفس المادة المذكورة أن النصاب القانوني لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات يتكون من ثلثي أعضاء المنظمة ، وذلك في أي اجتماع له ، وجاء مبدأ التصويت في المنظمة علي أساس المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء . كون هذه الأخيرة تتميز بالسمة المميزة لنظام الدول الحديثة الاستقلال وهي التمسك بمبدأ السيادة ، الذي يعد من أحد العوائق والجانب

<sup>(1)</sup> وبعد أن انبثقت مهمة تفسير الميثاق للمؤتمر، تخرج المنظمة عن القواعد العامة- مرة أخرى- في توظيف مبدأ الاختصاص بمنح سلطات ذات طبيعة قضائية لتسوية المنازعات كمحاولة لتفادي عيوب لجنة تسوية المنازعات ودياً وهي صاحبة الاختصاص الأصلي. انظر في ذلك بالتفصيل :

P. Mweti Munya, The Organization of African Unity and Its Role in Regional Conflict Resolution and Dispute Settlement(A Critical Evaluation , Boston College Third World Law Journal, 1999) , Vol 19 , Issue 2, p252.

<sup>(2)</sup> والعديد من الأمثلة على دور المؤتمر في التسوية السلمية للمنازعات بين الدول الأعضاء انظر بالتفصيل :

Office of Legal Affairs Codification Division , Peaceful Settlement of Disputes between States,( United States of America : United nations publication , 1992) , p95.

<sup>(3)</sup> وقد أثير جدلاً حول الوصف القانوني للآثار الناتجة عن تلك التوصيات، وبالرغم من وجود أجماع فقهي على أنها لا تنتج بذاتها حقوقاً والتزامات لصالح المخاطب بها أو على عاتقها، ولكنها تنتج آثار قانونية دون ذلك ، إلا أن التباين في الآراء كان يصدد ماهية الآثار القانونية الناتجة عن التوصية. انظر في إشارة لذلك : محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنتظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص151 وما بعدها.

السلبى في المنظمات الإقليمية سواء كانت وحدوية أو غيرها والتي تحول دون انطلاقها في طريق الوصول الي الحكومة العالمية والتكامل الإقليمي<sup>(1)</sup>.

ومنظمة الوحدة الأفريقية كإحدى المنظمات الدولية، قد حددت في المادة (9) من الميثاق التأسيسي دورات اجتماع مؤتمر رؤساء الدول والحكومات مرة كل عام وهي الدورات العادية ! ، أن يجتمع في دورات غير عادية بناء علي طلب أية دولة من الدول الأعضاء وبشرط موافقة ثلثي الدول الأعضاء .

إلا أنه نظراً لتزايد المشكلات والصراعات في أكثر من إقليم<sup>(2)</sup>، الأمر الذي يستلزم القرار المتلازم مع الوقت المناسب حتى لا يفقد فاعليته وجدواه ويترك الأمر للتدخلات الأجنبية ، فإن الحاجة إلى تعديل الميثاق كانت ملحّة فيما يخص موعد اجتماع مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بحيث يكون أكثر دورية في عدد الاجتماعات خلال العام.

## 2- مجلس الوزراء:

يمثل مجلس الوزراء ثاني أجهزة الهيكل أهمية بعد مؤتمر الرؤساء ويعد الجهاز التنفيذي للمنظمة من ناحية أخرى محرك العلاقات بين الدول سواء علي مستوي الأعضاء أم علي مستوي غيرها من المنظمات الإقليمية .

### (أ) التكوين:

وفقاً للمادة (12) من الميثاق يُشكّل من وزراء خارجية الدول الأعضاء أو من وزراء آخرين تعيّنهم الحكومات، إلا أنه في مجال التطبيق كثيراً ما توفد الدول الأفريقية أشخاصاً نيابة عن الوزراء وليسوا وزراء غير مدققة فيما قصده المشرع من جدوى مشاركة المندوب بدرجة وزير وما يعطي للاجتماعات أهمية بما يتماشى مع حجم المسؤولية . وهذا يعتبر نقيضاً لما تقرضه قواعد الميثاق وعلاقته بالنظام القانوني<sup>(3)</sup>، فسواء أكانت قواعد الأخير قواعد قانونية تحكم النشاط الداخلي وفقاً لما يسمى بمبدأ التنظيم الذاتي، أو كانت قواعد تحكم النشاط الخارجي للمنظمة ، ففي كلتا الحالتين لا تخرُج عن إطار القواعد العامة للمعاهدات والاعتبارات المتعلقة بسمو القواعد التي تتضمنها طبيعتها الدستورية .

### (ب) الاختصاص:

للمجلس دور مساعد لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات، فحدّد اختصاص مجلس الوزراء بشكل قاطع<sup>(4)</sup>، شأنه في ذلك شأن الأجهزة التنفيذية في المنظمات الدولية التي لا تتمتع

(1) انظر في ذلك بالتفصيل: محمد حسن الابياري ، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية ، مرجع سابق ، ص 265 .

(2) انظر: عبد الرحمن اسماعيل الصالحي ، دراسة نقدية لميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، مرجع سابق ، ص 78 .

(3) انظر في ذلك بالتفصيل :محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص 33 وما بعدها .

(4) كان ذلك خشية أن يتوسّع مجلس الوزراء في اختصاصاته، على حساب أصحاب السلطة الرئيسية الممثلة في مجلس رؤساء الدول والحكومات . انظر في ذلك: عادل عبد الرازق ، أفريقيا في إطار منظمة الوحدة الأفريقية والاتحاد الإفريقي ، القاهرة ، الهيئة المصرية للكتاب ، 2007 ، ص 27 .

باختصاصات شاملة كتلك التي يتمتع بها الجهاز العام . إلا أنّ الميثاق لم يحدد تلك الاختصاصات المسندة لمجلس الوزراء في مادة واحدة مستقلة ، وإنما جاءت الاختصاصات موزعة بين مواد الميثاق المختلفة . وهذه الاختصاصات يمكن حصرها في الآتي :

1- أولى الاختصاصات جاءت بها المادة ( 13 ) من الميثاق قيام المجلس بالتحضير لاجتماعات مؤتمر الرؤساء باعتباره تابعاً له ومسئولاً أمامه .

2- وفي سياق المادة نفسها يختص المجلس بتنسيق أوجه التعاون الإفريقي، وذلك على ضوء توجيه من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات وعلي ضوء ما نصّت عليه المادة (2) من الميثاق من أن تحقيق أهداف المنظمة يتم بالتنسيق بين أعضاء المنظمة في مجالات التعاون علي الصعيد السياسي والاقتصادي و التعليمي وفي مجالات الصحة والنقل والأمن والدفاع<sup>(1)</sup>.

3- يتولى مجلس الوزراء وضع لائحته الداخلية التي تشتمل علي إجراءات العمل في المجلس ضماناً لإتباع أسس ثابتة ومنظمة . وله وفقاً للمادة(26) من اللائحة أن يشكل لجان خاصة ومجموعات عمل مؤقتة ، إذا دعت الضرورة ذلك ، المادة (15) .

4- يقرر المجلس وفقاً للمادة (22) من الميثاق لوائح عمل اللجان المتخصصة.

5- يضطلع المجلس بالدراسة والتصديق علي ميزانية المنظمة التي يعدها الأمين العام الإداري ويحيلها علي ، المادة ( 23 ) من الميثاق .

6- يقرر المجلس مجموعة المزايا والحصانات التي يتمتع بها موظفو الأمانة العامة في أقاليم الدول الأعضاء ويتم ذلك في إطار القانون الدولي العام ، المادة ( 31 ) من الميثاق .

ومما لاشك فيه أن مجلس الوزراء باختصاصاته هذه، وان كان مساعداً لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات ومسئولاً أمامه إلا أنه - في الوقت نفسه- لا يملك حق إصدار قرارات منفردة وتعدّ قراراته تعد بمثابة توصيات تُرفع لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات لإقرارها .

3- الأمانة العامة:

هي الجهاز الإداري الدائم في المنظمة ويعتبر المعبر عن شخصيتها القانونية، فهو يمثل المنظمة أمام المحاكم الدولية وهيئات التحكيم ، وكذلك في المفاوضات مع الدول ومع

(1) لقد لعب مجلس الوزراء دور فعال في عدد كبير من هذه المجالات، فقد أسهم في التسوية السلمية بين الدول المتنازعة وعلى سبيل المثال في المشكلة المغربية الجزائرية التي اندلعت في يوليو 1962، حيث كان الاحتكام إلى مجلس الوزراء اختبار لقدرة المنظمة التي انشأت بعد ذلك لحلّ الصراعات . ويعتبر صورة مصغرة للنزاعات الحدودية الأخرى التي تعاني منها القارة و قد وُفق في إنهاء الخلاف . انظر في معني ذلك :

P. Mweti Munya, The Organization of African Unity and Its Role in Regional Conflict Resolution and Dispute Settlement , op . cit , p556 .

المنظمات الدولية الأخرى في حدود اختصاصها<sup>(1)</sup>، وأهم ما يميّز الأمانة العامة في منظمة الوحدة الأفريقية بوجه خاص هو النص علي الاختصاص الإداري، وهو غير وارد في منظمات دولية مماثلة، كمنظمة الوحدة الأمريكية وجامعة الدول العربية وبصورة أكبر في الإتحاد الأوروبي، حيث يعتمد ذلك علي درجة المؤسسية في المنظمة، ومدى تكونها من أعضاء نالت استقلالها بفترة قريبة من انضمامها للمنظمة، مما يعكس رغبة الدول الأعضاء حديثة الاستقلال بعدم منح الأمين العام سلطات تميزه داخل المنظمة، ولاسيما الاختصاصات السياسية<sup>(2)</sup>.

(أ) التكوين :

وفقاً للمادتين (16-17) من ميثاق المنظمة، تتكون الأمانة من أمين عام إداري يعينه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات كما يعين له أربعة مساعدين<sup>(3)</sup> في إدارة الشؤون المالية والإدارية، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، وإدارة الشؤون العلمية والثقافية، علاوة على باقي الموظفين الإداريين.

(ب) الاختصاص :

يحددها ميثاق المنظمة ولائحة السكرتارية العامة، التي يقرها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات، ويمكن تحديد أهم هذه الاختصاصات فيما يلي :

1- الإعداد لعقد اجتماعات لمجلس الوزراء ومؤتمر رؤساء الدول والحكومات باء عداد جدول الأعمال وإبلاغ الدول الأعضاء به وأن يقدم تقريراً عن نشاط المنظمة في بداية هذه الاجتماعات .

2- إعداد ميزانية المنظمة وعرضها على مجلس الوزراء في دورة اجتماعه العادية لاعتمادها ، كما يتولى إنشاء صندوق يودع فيه الاشتراكات السنوية والدخول المتوقعة .

3- تلقي الطلبات الجديدة للدول راغبة الانضمام للعضوية ، كما يتلقى طلبات الانسحاب.

4- ينشئ الأمين العام مكاتب إدارية وفنية وفروعاً داخل الأمانة العامة لخدمة أهداف المنظمة بشرط موافقة مجلس الوزراء ، كما له إلغاؤها بالطريقة نفسها.

(1) انظر : سلوي محمد لبيب ، منظمة الوحدة الإفريقية في مواجهة تحديات الثمانينات ، السياسة الدولية ، العدد 93 ، يوليو 1988 ، ص59-62 .

(2) وهذا التخوف ربما ينعكس صورة ما تم في اجتماع مجلس الوزراء في أديس أبابا في 22 فبراير 1982 عندما أعلن الأمين العام للمنظمة قبول جمهورية الصحراء الغربية الديمقراطية ممثلة في جبهة البوليساريو عضواً جديداً بالمنظمة ورغم إعلان الأمين العام الإداري أنه قرار إداري يتماشى مع أحكام الميثاق إلا أن الكثير من الأعضاء رأوا ذلك بأنه تعدى حدود اختصاصه الإداري وأنه يقوم بعمل سياسي. انظر في ذلك : حورية توفيق مجاهد، الجمهورية العربية المتحدة و الوحدة الإفريقية ، السياسة الدولية ، العدد 5 ، 1966 ، ص149-150

(3) إن تشكيل الأجهزة ذات الطابع الإداري كالأمانة العامة تتركز على شروط واعتبارات تتعلق بالكفاءة أو تتعلق بالحيدة ، وعندما يتعلق الأمر بتعيين الموظف الإداري الأكبر في المنتظم فإن ذلك يأتي عن طريق تدخل الدول الأعضاء في عملية التعيين بصورة أو بأخرى، حيث تنص المادة (16) من ميثاق المنظمة على أن "يعين مؤتمر رؤساء الدول والحكومات أميناً عاماً إدارياً للمنظمة يقوم بإدارة شؤونها" وتنص المادة (17) من الميثاق نفسه على أن " يكون للمنظمة أمين عام مساعد أو أكثر يعينهم مؤتمر رؤساء الدول والحكومات"

5- يقبل الأمين العام الإداري الهدايا والهبات التي تقدّم من أي جهة إلى المنظمة علي أن لا تكون هذه الهبات ماسة بأهداف المنظمة أو مناقضة لها، لذلك اشترط موافقة مجلس الوزراء<sup>(1)</sup>.

#### 4- لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم :

ارتباط الدول الأعضاء بالمبادئ المنصوص عليها في المادة ( 2 ف 4 ) من ميثاق المنظمة بشأن التسوية السلمية للمنازعات من جهة، وأهمية تولي الدول الإفريقية في إطار المنظمة للتسوية السلمية للمنازعات الإفريقية المشتركة من جهة أخرى تأكد من خلال المكان الخاص الذي منحه ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية للجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم في المادة (7) منة ، وذلك باعتبار اللجنة ضمن الأجهزة الرئيسية الأربعة المنصوص عليها، جنباً إلى جنب مع مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ومجلس الوزراء والأمانة العامة .

هذه الوضعية الخاصة تظهر بوضوح من خلال المادة(19) من ميثاق المنظمة والتي اعتبرت اللجنة غير منفصلة عن الوثيقة التأسيسية، ولا ضمن السلطات الممنوحة لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات من خلال المادة (20) لإنشاء لجان متخصصة عندما يرى ضرورة لذلك . والتي تعتبر متوازية مع وضعية محكمة العدل الدولية في ميثاق الأمم المتحدة<sup>(2)</sup>.

ويذكر تطبيقاً للمادة (19) من الميثاق أن مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الذي عقد في القاهرة في يوليو 1964 م قد وافق على الصيغة النهائية لبروتوكول لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم . وبالرغم من إصدار هذا البروتوكول واعتباره مكملاً لميثاق المنظمة إلا أن هذه اللجنة قد ولدت ميتة ، واخفق في إمكانية بث الروح فيها ، وان كانت المنظمة سوّت بعض الخلافات بين الدول الأعضاء إلا أنّ ذلك تم عن طريق غير هذه اللجنة، ولعل ذلك الإخفاق يرجع الى عدم إحالة المنازعات إليها علاوة علي غياب عنصر الإلزام ، فضلاً عن أن الدول الأعضاء فضلت الدبلوماسية الشخصية التي باتت سمة من سمات دبلوماسية القمة الإفريقية<sup>(3)</sup>.

#### (أ) التكوين:

انّعقد مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بالقاهرة في يوليو 1964 م وقد وافق المؤتمر علي الصيغة النهائية لبروتوكول لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم . وأصبح هذا البروتوكول جزءاً

(1) تدخل في طائفة الموارد ذات الطابع الخاص كونها لا تمثل جزءاً يعتبر من موارد المنتظم ولا يعتاد اللجوء إليها ، الهبات والمنح التي تقدمها الحكومات والأفراد للمنظمات الدولية . ويتوقف قبولها على موافقة الجهاز المختص بذلك في المنتظم، وهو مجلس الوزراء كما في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية . انظر في الموارد المالية للمنظمات الدولية بوجه عام : محمد السعيد الدقاق، مصطفى سلامة حسين ،التنظيم الدولي ،مرجع سابق ، ص171-172 .

(2) يُلاحظ ذلك من المادة (19) التي تنص علي "...وقررت تحقيقاً لهذه الغاية إنشاء لجنة للوساطة والتوفيق والتحكيم ، ويكون تشكيل هذه اللجنة وتحديد شروط الخدمة فيها بمقتضى بروتوكول يوافق عليه رؤساء الدول والحكومات ، ويعتبر هذا البروتوكول جزءاً لا يتجزأ من هذا الميثاق " . راجع في ذلك :

Elias .T.O , African and the development of international law , ( The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers , 1988), E2 . Revised by Akinjide . R , p 165-166.

(3) انظر: عبد الرحمن الصالحي ، دراسة نقدية لميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، مرجع سابق ، ص78 .

من الوثيقة التأسيسية تطبيقاً لنص المادة (19) من ميثاق المنظمة . حددت المادة (2) من بروتوكول لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم<sup>(1)</sup>، أن تشكل اللجنة من واحد وعشرين عضواً ينتخبهم مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ، بعد أن يقوم الأمين العام بإعداد قائمة مرشحي الدول الأعضاء في المنظمة ويتولى عرضها علي مؤتمر رؤساء الدول والحكومات، وترشح كل بلد عضو مرشحين اثنين ، ولا يجوز لأي بلد أن يمثل في اللجنة بأكثر من عضو واحد منتخب .  
(ب) الاختصاص :

اللجنة صاحبة الاختصاص الأصيل في فض المنازعات بين الدول الأعضاء بالطرق السلمية ، وذلك بالاستعانة بالكفاءات القادرة على العمل في المجال القانوني والقضائي بداخلها ، وبالرغم من عدم وجود ما يحول في البروتوكول من اللجوء الي محكمة العدل الدولية لتسوية المنازعات التي قد تنشأ بين دول القارة ، والتي هي أيضاً عضو في منظمة الأمم المتحدة ، إلا أن ما تسعى إلى تحقيقه لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم هو تقديم نموذج لتسوية المنازعات ودياً بين الدول الأعضاء في المنظمة بحيث تقلص إلى حد كبير من اللجوء إلى محكمة العدل الدولية ، ورغم ذلك فالواقع العملي أثبت أن لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم لم تعمل في المجال الذي أنشأت من أجله أو في غيره واكتفت باجتماعها في ديسمبر عام 1967 لتضع لائحته الداخلية، ولا يعني ذلك عدم وجود منازعات بين الدول الأعضاء لتتولي القيام بدورها الرئيسي وهو التسوية السلمية باستخدام إحدى الوسائل (الوساطة-التوفيق-التحكيم) فلقد حدثت منازعات كادت أن تحيل القارة إلى ساحة القتال دامٍ، ولكن الأساس في عدم عمل اللجنة وممارسة اختصاصها هو أنّ الدول الإفريقية فضّلت دبلوماسية القمة أي تناول هذه المنازعات من أجهزة وآليات أخرى في المنظمة مثل مؤتمر رؤساء الدول والحكومات ومجلس الوزراء<sup>(2)</sup>، فقد أمكن لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات إنهاء بعض الخلافات أو تجميدها وتسوية بعض المنازعات . مما يستلزم إعادة النظر في الميثاق والحاجة إلى تعديله بشأن هذه اللجنة لتأكيد اختصاصها الأصيل في فض المنازعات بين الدول الأعضاء ، ويكون ذلك بالبحث في مسببات عدم فاعليتها في ممارسة اختصاصها .

فاحتواء المنظمة علي أكثر من جهاز لايعني مجرد تعدد الأجهزة فحسب بل الي ضرورة وجود تمايزاً في تشكيل أجهزته وتفاوتاً في مدى مايسند إليها من اختصاصات. وهو ما تفرضه ضرورات واعتبارات فنية للأجهزة داخل المنتظم بما يكفل تحقيق الهدف الذي أنشأ من أجله .

(1) نصت المادة (2) من البروتوكول على " (1) تشكل اللجنة من واحد وعشرين عضواً ينتخبهم مؤتمر رؤساء الدول والحكومات. (2) لا يجوز، لأي بلد أن يمثل في اللجنة بأكثر من عضو واحد. (3) أعضاء اللجنة شخصيات ذات كفاءة معترف بها. (4) لكل دولة عضو في منظمة الوحدة الإفريقية الحق في التقدم بمرشحين اثنين. (5) يقوم الأمين العام بإعداد قائمة مرشحي الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية ويتولى عرضها على المؤتمر.

(2) انظر في ذلك :

وما يقتضيه ذلك من تقسيم العمل بين الأجهزة المختلفة ، وتباين الأساليب المتبعة في ممارسته<sup>(1)</sup>. ولعل إخفاق اللجنة يرجع الي عدم إحالة النزاعات من الأساس من قبل الدول الأعضاء علاوة علي غياب عنصر الإلزام ، فاللجوء إليها غير إلزامي ، حيث يجب أن تتم بموافقة الأطراف المعنية لانعقاد اختصاصها بنظر النزاع ، وتطبق اللجنة لدي قيامها بعملها : الاتفاقيات المبرمة بين الأطراف المعنية ، وقواعد القانون الدولي العام ، ونصوص ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، وميثاق الأمم المتحدة في الخصوص<sup>(2)</sup>. وأمام هذا الإخفاق مارس اختصاصها عن غير طريقها . مما يثير تضارب مع جدوى تعددية الأجهزة في المنظمة وتوازنها ، ومن هنا فإن الحلول لهذه المنازعات كانت تتناولها أجهزة وآليات المنظمة الأخرى مثل مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الإفريقية ومجلس الوزراء ، وقد أمكن لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات إنهاء بعض تلك المنازعات والخلافات أو تجميدها . وأصبح هناك ثلاث هيئات تتولي تسوية المنازعات ، وهي : مؤتمر القمة - وله اختصاصات واسعة تغطي جميع الأمور في القارة - ثم مجلس وزراء المنظمة ، وله الحق في التدخل لتسوية أي نزاع إفريقي ، ولجنة الوساطة التي تعد الهيئة الثالثة لهذا الغرض !.

والفرق بين الهيئات الثلاث، أن كلاً من مؤتمر القمة أم مجلس وزراء المنظمة ، جهة سياسية ، غير ملزمة بتطبيق قواعد القانون الدولي ، ولكنهما من احد الوسائل التي يستند إليها ضمن وسائل أخرى<sup>(3)</sup>، أما بالنسبة للجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم ، فهي تعد هيئة قضائية أو شبه قضائية ، ملتزمة بتطبيق قواعد القانون الدولي ، فيما يعرض عليها من نزاعات . الأمر الذي يحتاج الي تعديل في الميثاق بشأن لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم ، باعتبار اللجنة من الأجهزة الرئيسية المنصوص عليها في المعاهدة ذاتها فلا يمكن التعديل فيها بالزيادة أو النقصان إلا بتعديل في المعاهدة المنشئة ذاتها .

(1) انظر في تفصيل تعدد أجهزة المنتظم وتوازنها : محمد السعيد الدفاق، مصطفى سلامة حسين ،التنظيم الدولي ،مرجع سابق ، ص 133 وما بعدها.

(2) من الخصائص الرئيسة للوسائل السلمية لحل المنازعات في إطار ميثاق الأمم المتحدة ، عندما تكون الدول الأطراف في النزاع غير قادرة على التسوية مباشرة بين أنفسهم ، يجب أن تخضع لقبول جميع أطراف النزاع ، سواء كانت الأطراف مجموعة دول أو في إطار منظمة دولية أو إقليمية ، فيجب أن تكون مقبولة لجميع أطراف النزاع . انظر الخصائص الرئيسة ، و الإطار القانوني ، وعلاقة المساعي الحميدة مع الوسائل السلمية في إطار ميثاق الأمم المتحدة ، والممارسات العملية من خلال المنظمات الإقليمية :

Office of Legal Affairs Codification Division , Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States, op . cit , p33-34 .

(3) جاء تعبير الوسائل الأخرى من نص ميثاق الأمم المتحدة في المادة (131) : "....أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها" وعلى الرغم من عدم ذكر تلك الوسائل على وجه التحديد في الميثاق، فقد جاء في الصكوك الدولية الأخيرة (إعلان مانيلا) عام 1982 بشأن التسوية السلمية للمنازعات في (الفقرة 5) أن" على الدول أن تسعى بحسن نية وبروح من التعاون ..... وتسوية متّصفة لمنازعاتها الدولية بواسطة أي من الوسائل التالية : التفاوض والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم ، التسوية القضائية ، أو اللجوء إلى الترتيبات أو الوكالات الإقليمية أو التسوية القضائية ، أو اللجوء إلى الترتيبات أو الوكالات الإقليمية أو الوسائل السلمية الأخرى التي تختارها ، بما في ذلك المساعي الحميدة.... ويجوز للطرفين الاتفاق على الوسائل السلمية التي قد تكون ملائمة لظروف وطبيعة النزاع بينهما" . انظر في إشارة لذلك :

والمقصود بالتعديل ليس مجرد تعديل الميثاق فحسب بل إعطاء دعم للعمل بفاعلية وجدوى في كنف المنظمة ، وقد أصبحت الحاجة الي تعديل ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، لتيسير أعمال المنظمة ، ودقة استعدادها لتحديات عالم متغير أمراً ثابتاً ، وعملية مقبولة في بداية عام 1979 ، حينما تأسست لجنة مراجعة الميثاق ، وقد عقدت هذه اللجنة عدة اجتماعات ، وبالرغم من عدم صياغة تعديلات أساسية في الميثاق ، إلا أنه نتج عنها الإشارة الي الحاجة الي التكامل بين أنشطة المنظمة السياسية ، والقضايا الاقتصادية التنموية وإلى وضع آلية لمنع الصراعات وإدارتها وحلها<sup>(1)</sup>.

ففي ختام اجتماعات القمة الإفريقية التاسعة والعشرين بالقاهرة في الفترة من (28-30 يونيو) عام 1993 م صدر (إعلان القاهرة) بإنشاء جهاز لفض المنازعات الإفريقية ، لوضع آلية لمنع الصراعات وإدارتها وحلها ، ويتألف من رؤساء الدول والحكومات ، وتتولي الأمانة العامة للمنظمة أداء مهامه ، وقد أكد الإعلان على السعي للحصول علي مساعدة أو خدمات الأمم المتحدة في حالة تفاقم النزاعات في القارة الي حد يتطلب تدخلاً دولياً<sup>(2)</sup>.

وفي رأينا أنّ هذه المبادرات و المحاولات ، كانت بسبب وجود فراغ هيكلية في المنظمة ، يضطلع بالآلية مجدية لتسوية المنازعات، وتجدر الإشارة هنا بأن هذا الفراغ لم يتأت من عدم وجود جهاز مختص وإنما من عدم وجود جهاز فعال يمارس اختصاصاته . فكان حتماً على الأفارقة أنّ يتطلعوا إلى تطوير مجدي فعلاً لتحقيق أهداف المنظمة والأهداف التي استحدثتها المتغيرات الإقليمية والعالمية ، بحيث تكون قادرة على مواجهة تلك النزاعات المتفاقمة والتي تعتبر أهم تحديات القارة الأفريقية، والتي فضل فيها اللجوء إلى هيئات غير قضائية أسهل وأسرع من حيث الإجراءات و فاعلة في وضع الحلول السياسية، وإدارة المنازعات سلمياً .

و بالرغم من أنّ هذه المبادرة يمكن أن تكون مجدية أيضاً، فاعله من الأجدى محاولة تقييم دور اللجنة المختصة باعتبارها جهاز رئيسي في المنظمة، بمعرفة أسباب جمودها وإيجاد الحلول لها، وذلك من خلال التعديل والتطوير في الجهاز ذاته - وفقاً لما ورد في الميثاق من إجراءات بشأن تعديل الميثاق - دون الحاجة الي أي مبادرة جديدة قد تكون نجاحها محدود

(1) كانت فكرة انشأ الآلية في إطار السياق العام لتوفير الأمن الجماعي الإفريقي وتأكيداً لدور منظمة الوحدة الإفريقية لحفظ الأمن والسلم ، وذلك بعد إخفاق واضح في أحد الأجهزة المختصة ،التي تجمد نشاطها لعدم اللجوء إليها من الدول الأعضاء، وكذلك النجاح المحدود لتلك الجهود الإفريقية في إيجاد حلول دائمة في تشكيل لجان كانت تشكل من عدد من الرؤساء لمحاولة الوساطة بين دولتين أو طرفين متنازعين أو أكثر، و أخرى على مستوى الوزراء بإنشاء لجنة وزارية من عدد من الدول أو إنشاء جهاز تحت إشراف الأمم المتحدة ، مما أدى إلى التفكير في إنشاء آلية إفريقية فعالة للحيلولة دون تفاقم المنازعات، أملاً في سد الفراغ الهيكلية في احد أجهزة المنظمة المختصة وهي لجنة الوساطة و التوفيق والتحكيم. انظر في ذلك:

DANFULANI S.A. , Regional Integration for Peace, Security and Development in Africa , (UK , SFI Publishing ,1999 , F1 Edition) ,PP 219 -223 .

(2) وهو ما يتماشى مع ما أكدته المادة (4\1) من الفصل الأول في مقاصد هيئة الأمم المتحدة ومبادئها بـ" جعل هذه الهيئة مرجعاً لتنسيق أعمال الأمم وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة." انظر في ذلك : Ibid, P224



وإخلال بجدوى تعددية الأجهزة واختصاصاتها . إلا أنّ - وكما يبدو - الواقع الفعلي في سعي الدول الأعضاء الي إيجاد الحلول السياسية السريعة وغير المقيدة بإجراءات، قد فرض نفسه . وهو ما يؤكد القول بأن معالجة أي مشكلة دولية بالمعايير القانونية وحدها قد يكون غير كافي إذا ما أخذنا في الحسبان المؤثرات المعقدة والمتداخلة التي تحكم نظرة الدول ومواقفها من هذه المشكلة<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثاني

### إرهاصات التنمية ونشأة الإتحاد الإفريقي

انطلق المجتمعون في مرجعية مشروع الإتحاد الإفريقي من وثائق افريقية دولية سبق التصديق عليها من دول القارة وكانت محل تفهم واقتناع القادة الأفارقة . وكانت بمثابة إرهابات علي المستويين الاجتماعي والاقتصادي للتنمية ، فبالإضافة الي ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية قد أسهمت وثائق أخرى لا تقل أهمية كالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الإفريقية الذي تمت إجازته من قبل مجلس الرؤساء الأفارقة بدورته العادية الثامنة عشر في نيروبي (كينيا ) يونيو 1981 ، وأيضاً معاهدة الجماعة الاقتصادية الأفريقية في أبوجا عام 1991 م . وانطلاقاً من ذلك وللتعامل مع تلك المعطيات فإننا نبحت بشئ من الإيجاز طبيعة ومضمون تلك الوثائق ، وذلك على النحو الآتي:

### أولاً - إرهابات التنمية الاقتصادية والاجتماعية:

أدرك الخبراء القانونيون الأفارقة انه من الخطأ الفادح أن يدعي أحد مشروع يسهم في بناء مجتمع أفريقي جديد دون الاهتمام بإعلاء شأن الإنسان المحرك الأول والقوة الدافعة للتنمية. ولاشك أن لهذا التصوير جاذبية تقودنا إلى دراسة الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان ثم معاهدة الجماعة الاقتصادية الإفريقية .

#### 1- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب:

توّجت منظمة الوحدة الإفريقية أنشطتها السياسية والتحريرية بالاهتمام بحقوق الإنسان وبحق الشعوب في تقرير المصير . وكانت الأسباب التي دفعتها الي ذلك الاهتمام ترجع الي تاريخ بعيد. ذلك أن حركة التجمع الإفريقي حين سعت الي إنهاء الأفارقة إنما كانت ترمي إلى محو آثار الاسترقاق الذي كان يعانون منه الي جانب القضاء علي مساوئ الاستعمار في أفريقيا

<sup>(1)</sup> انظر في ذلك :مجد نصر مهنا ، تطوّر السياسات العالمية والإستراتيجية القومية ، الإسكندرية ،المكتب الجامعي الحديث ،2011، ط1، ص83 .

وعقد المؤتمر الإفريقي المعني بسيادة القانون في لاغوس في 1961 لمناقشة حقوق الإنسان من كافة جوانبها . وصدر تقرير أكد وجوب اللجوء الي القانون لتحقيق أمانى الشعب الأفريقي ولصون الحقوق السياسية لأفراده . فالأمر يقتضي إذا تهيئة الظروف الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية والثقافية التي تكفل للأفراد استرداد كرامتهم وتحقيق أمانهم المشروعة في البلدان كافة مستقلة كانت أم غير مستقلة .

وفي ذلك قد شدد الدكتور النيجيري (نامدي أزيكيوي) في عام 1961 ، في كتابة (مستقبل حركة التجمع الإفريقي) علي ضرورة وضع اتفاقية بشأن حقوق الإنسان تطبق في إطار التجمع الأفريقي<sup>(1)</sup> .

ولم يتحقق ذلك إلا بعد مضي ست عشرة عاماً على إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية ، حين أعلن مؤتمر رؤساء الدول والحكومات المعقود في (منروفيا) بليبيريا ، من 17 الي 20 يوليو 1979 ، بناء علي اقتراح قدمه رئيس السنغال (ليوبولد سيدار سنغور) ، للاهتمام بقضايا حقوق الإنسان بقوله " أن التنمية الاقتصادية والاجتماعية تدرج في عداد حقوق الإنسان " ، وبإقرار المؤتمر بالقرار (24) الصادر عن لجنة حقوق الإنسان في دورتها الرابعة والعشرين بشأن الترتيبات الإقليمية لإعلاء وحماية حقوق الإنسان ، فإنه :

أ- يؤكد مجدداً ضرورة زيادة التعاون الدولي، واحترام الحقوق الأساسية للإنسان وللشعوب، والحق في التنمية بوجه خاص .

ب- يدعو الأمين العام لمنظمة الوحدة الإفريقية الي:

1- استرعاء اهتمام الدول الأعضاء الي اتفاقيات دولية معينة يساعد التصديق عليها علي تعزيز الكفاح الإفريقي ضد ويلات معينة أبرزها الفصل العنصري والتمييز العنصري وانعدام التوازن التجاري ، والاستعانة بالمرتزقة .

2- المبادرة قدر الإمكان الي تنظيم اجتماع محدود، في عاصمة أفريقية ، لخبراء علي مستوى عالٍ من التأهيل . لإعداد مشروع أولي " لميثاق أفريقي لحقوق الإنسان والشعوب " ينص علي إنشاء هيئات تعني بإعلاء وحماية حقوق الإنسان والشعوب .

وعقد الخبراء القانونيون الأفارقة ، في الفترة من 28 نوفمبر الي 8 ديسمبر 1979 ، اجتماعاً في داكار، عكفوا خلاله علي وضع مشروع أولي لميثاق يجسد الرؤية الإفريقية لحقوق الإنسان، لكي ينشئ إطاراً قانونياً دقيقاً داخل حدودها يلي الحاجات الأساسية للشعوب التي تتقاسم أراضيها . وعقب اجتماع الخبراء عقد مؤتمر لوزراء العدل في (بانجول) بغامبيا، في يونيو 1980، ثم في يناير 1981 ، للنظر في المشروع الأولي ، واعتمد المشروع في مؤتمر

(1) انظر في عرض : علي مزروعي (محرر) ، تاريخ أفريقيا العام ، اللجنة العلمية الدولية لتحرير تاريخ إفريقيا العام باليونسكو ، باريس، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة . ، الطبعة 2 ، 1998 ، ص 822 .

القمة الثامن عشر ،الذي عقده رؤساء الدول في يوليو 1981 في (نيروبي) . وقد افتتح بكلمة رئيس جمهورية غامبيا، الذي شدّد على ما كان المؤتمر بصدده بقوله " إنَّ ميثاقاً أفريقياً بحق ينبغي أن يجسّد من تقاليدنا حيث يكون جديراً بأن نحافظ عليه ...."<sup>(1)</sup>.

وبالفعل قد اجتمعت لجنة وزارية في (بانجول ) بالجابون حيث وضعت في يناير 1981 مشروع ميثاق حقوق الإنسان والشعوب الإفريقي .

وقد وافقت قمة نيروبي الثامنة عشر لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات على هذا المشروع وأن يدخل حيز التنفيذ بعد تصديق العدد القانوني من الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية عليه ، وهى الأغلبية البسيطة<sup>(2)</sup>. و كان لمواقفة المؤتمر على ميثاق حقوق الإنسان والشعوب الإفريقي أهمية خاصة ، حيث إنَّ مؤتمر القمة الثامن عشر تميز بكثرة الموضوعات المعقّدة وتشعبها واتسامها بالطابع السياسي فقد اتخذ هذا المؤتمر (53) قرار كان من بينها (33) قراراً سياسياً . ولذلك فان التوصل إلى إقرار الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان كان بمثابة اتجاهها جديداً داخل منظمة الوحدة الإفريقية. وهو الاهتمام بقضايا أساسية بدلاً من قصر جهودها على القضايا الفرعية مثل الخلافات السياسية وغيرها.

وقد تمّ التصديق من قبل (34) دولة افريقية على ميثاق حقوق الإنسان والشعوب الإفريقي في عام 1986 م وبذلك أصبح الميثاق ساري المفعول . ويشتمل الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، بعد ديباجة طويلة، على 67 مادة مقسمة الى ثلاث أجزاء، يتناول الجزء الأول منها حقوق ومسؤوليات الأفراد والشعوب، ويتناول الجزء الثاني التدابير الوقائية في حين يورد الجزء الثالث أحكاماً متنوعة . ومن البديهي إن الدول الأفريقية حين اعتمدت هذا الميثاق لم تقتصر نيتها على الرغبة في تحقيق طفرة على طريق التقدم والعمل على تأدية واجب التمتع بالحرية في أفريقيا فحسب، وإنما استهدفت أيضاً أن تمتلك دعامة إضافية تنقي به مساوى الفصل العنصري والاستعمار . وهى قضية رئيسية بالنسبة للقارة الإفريقية .

وبالنظر إلى الميثاق لمنظمة الوحدة الإفريقية ، الذي ينص في ديباجته على أن " الحرية والمساواة والعدالة والكرامة هي أهداف أساسية لتحقيق التطلعات المشروعة للشعوب الإفريقية " ، يتضح أنه يؤكد من جديد على ما ورد في المادة (2) من الميثاق، لتنسيق وتكثيف تعاونها وجهودها لتحقيق حياة أفضل لشعوب أفريقيا وتعزيز التعاون الدولي مع المراعاة الواجبة لميثاق الأمم المتحدة.

(1) انظر في المناقشات التي دارت في المؤتمر : علي مزروعى ، اللجنة العلمية الدولية لتحرير تاريخ أفريقيا العام باليونسكو، تاريخ أفريقيا العام ، المرجع سابق ،ص823.

(2) وهذه الأغلبية هى أغلبية الأصوات (النصف+1) ويختلف موقف المنظمات في حساب هذه الأغلبية ، فبعضهم يقرر الأغلبية البسيطة لعدد من الأعضاء ، وبعضهم يقصرها على الأغلبية البسيطة لمجموع الأصوات المشتركة في عملية التصويت ، وعلى أي حال فان الأخذ بنظام الأغلبية البسيطة نجده منصوصا عليه في أغلب موائيق المنظمات الدولية وهو يكفي كقاعدة عامة- لإصدار أغلبية قرارات المنظمات الدولية. انظر في ذلك على وجه الخصوص: محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص118 .

و صدور الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان في كنف منظمة الوحدة الإفريقية يعطي تميزاً ودافعاً كبيراً لقدرة مثل هذه المنظمات علي تحقيق نتائج هامة وكبيرة ، لما تتسم به من قوة مستمدة من الجماعة في تقديم الدعم الطوعي لقضايا المنظمة .

## 2- الجماعة الاقتصادية الإفريقية :

كان الهدف من إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية هو تعزيز وتدعيم العلاقات فيما بين دول منظمة الوحدة الإفريقية ، هذا وقد نصت المادة الثانية من ميثاق المنظمة أن من بين أهدافها " تنسيق وتقوية تعاونها وجهودها لتحقيق حياة أفضل لشعوب أفريقيا " ، وتكفلت الفقرة الثانية من هذه المادة ببيان مجالات هذا التعاون فنصت علي أن تقوم الدول الأعضاء بتنسيق سياساتها العامة و أن يعملوا على التوفيق بينها خاصة في عدة ميادين منها التعاون الاقتصادي بما في ذلك النقل والمواصلات<sup>(1)</sup>.

إلا أنه قد تأثرت منظمة الوحدة الإفريقية بفترة من الصراع السياسي المكثف خلال فترة تأسيسها 1960-1963، والانشغال الرئيسي في عملية التحرير، حيث كان يُنظر إلى المنظمة خلال العقد الأول من تأسيسها كمنظمة سياسية في المقام الأول، فقد ركزت على النضال من أجل التحرير بكل الوسائل المتاحة<sup>(2)</sup>. ومع ذلك فقد تمت الإشارة منذ القمة الأولى لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات الذي عقد في القاهرة بتاريخ 21 يوليو 1964، على الدور الأساسي في التخطيط والتوجيه في ما يتعلق بالتعاون في المسائل الاقتصادية والاجتماعية في أفريقيا، وشمل ذلك تكثيف التعاون الإقليمي ، وتسريع التنمية الصناعية مع التركيز علي المشاريع المتعددة الجنسيات، وزيادة التجارة بين الدول الأفريقية ، وتنسيق الإجراءات الجمركية ، وتشجيع التعاون بين شركات النقل الجوي الأفريقية ، لزيادة حجم التجارة وتشجيع السياحة، وغيرها من التخطيطات التنموية على مستوى عموم القارة الأفريقية. وبرعاية منظمة الوحدة الإفريقية في الفترة منذ عام 1963 وحتى 1980، حيث أكثر من 66 اجتماع موثق في مواقع مختلفة في أفريقيا، أجمع رؤساء الدول والحكومات مرة أخرى في (لاغوس) بنيجيريا في مؤتمر قمة استثنائي اقتصادي بتاريخ 28-29 أبريل 1980، وكان الهدف تقييم الوضع الاقتصادي ، وإعداد خطة عمل لمعالجة أوجه القصور التي كانت سائدة، بعد تراجع العديد من الدول الأعضاء في المستوى الاقتصادي . وكان نتيجة الاعتماد علي خطة لاغوس هو التغلب على المشاكل في مختلف المجالات، ذلك لأنها تحتوى علي مجموعة من الإجراءات التي تقود الدول

(1) تنص المادة (2/2) من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية علي أن " لتحقيق هذه الأهداف ، ينسق أعضاء المنظمة سياساتهم العامة ويعملون علي التوفيق بينهما " ويلاحظ أن المادة المذكورة قد ذكرت ماينبغي التنسيق فيه بمختلف الميادين بما فيها التعاون الاقتصادي " التعاون الاقتصادي ، بما في ذلك النقل والمواصلات " .

(2) اتخذت المنظمة عديد من الوسائل السلمية التي أتبعتها من خلال الأمم المتحدة ، وأيضاً الوسائل غير السلمية مثل تدريب مقاتلين ، ومثل المشاركة في المقاطعة التجارية . والتي تصنف ضمن الجهود المستمرة لإنهاء الاستعمار وهيمنة بريطانيا ، فرنسا ، والبرتغال ، أسبانيا ، علي الأراضي الإفريقية .

إلى القيام بالأعمال الضرورية للتنمية، بعد عشرون عاماً من الأداء الاقتصادي المخيب للأمال<sup>(1)</sup>.

وكان اعتماد منظمة الوحدة الإفريقية لخطة لاغوس ووضع جدول أعمال لإنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية بحلول عام 2000، تنويجاً لهذه المبادرة لأجل التغيير في النظام الاقتصادي، حيث تلتزم الدول نفسها بتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق التكامل بين اقتصادياتها، وقد أعدت الإجراءات والأهداف والأعمال في هذه المبادرة بحيث يتم التركيز على التنمية الصناعية، وكانت تلك الإجراءات مقسمة إلى ثلاث فترات، في أجل قصير حتى سنة 1985، وعلي مدي متوسط الأجل حتى سنة 1990، و طويلة الأجل حتى سنة 2000.

عموماً كانت خطة عمل لاغوس، من محاولات مشروع التكامل الإقليمي في القارة والتي اقترحتها منظمة الوحدة الإفريقية واستطاعت أن تضع منها لبنة مهمة وعلامة بارزة، على طرق تعزيز العلاقات الاقتصادية والثقافية تدريجياً بين الدول الإفريقية، وهو يعد مؤشراً إلى بداية اهتمام القارة ممثلة في التنظيم القاري لمنظمة الوحدة الإفريقية، بأوضاع القارة الاقتصادية، ذلك أن هدفها النهائي هو الوصول الي وحدة اقتصادية تشمل القارة بأسرها، وذلك بإنشاء سوق أفريقية مشتركة في عام 2000.

إلا أنه قد أعاق تحقيق تلك الأهداف فشل العديد من المؤتمرات بين الدول الإفريقية المستقلة والتي عقدت في الفترة ما بين عامي 1958-1968م. ذلك بسبب تعارض وجهات النظر للدول الأعضاء، حيث كانت أغلبها لا ترغب في تحقيق هذه الوحدة عن طريق التكامل السياسي<sup>(2)</sup>. كما أن التدهور الاقتصادي الخطير نتيجة لانخفاض أسعار المواد الأولية بما فيها البترول، وما تبع ذلك من زيادة كبيرة في حجم المديونية الخارجية للقارة الي جانب العوامل الطبيعية كالجفاف والتصحر وغيرها قد ساعد علي زيادة تدهور الأوضاع الاقتصادية في القارة، أضف لذلك المشاكل السياسية بين بعض دول القارة مثل مشكلة الصحراء الغربية والنزاع الليبي التشادي والقرن الأفريقي والحرب الباردة بين القوتين العظميتين واتخاذها من القارة الإفريقية مجالاً لإثارة النزاعات بغية جعل القارة سوقاً لمنتجاتهم من الأسلحة ولتواجدهم فيها<sup>(3)</sup>.

(1) تشير المؤشرات الاقتصادية للقارة الإفريقية إلى أن الاقتصاد الأفريقي قد مر بفترة من التدهور تزيد على العقدين من الزمان لكن المتتبع للمؤشرات الاقتصادية يجد أن الأداء الاقتصادي للقارة لم يكن واهناً طوال فترة ما بعد الاستقلال، فقد حققت الكثير من الدول معدلات نمو مرضية خلال الفترة (1965-1973)، بل وصلت معدلات النمو التي حققتها لبعض الدول خلال تلك الفترة إلى مستويات تُضاهي التي حققتها دول شرق آسيا في الوقت الحالي، مما يوضح أن هناك قدر كبير من التباين بين مستوى الأداء الاقتصادي على مستوى الدول الإفريقية المختلفة، حيث حققت بنسوانا على سبيل المثال معدل نمو للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي يفوق 10% في المتوسط خلال الفترة 1961-1997 بينما لم يتجاوز هذا المعدل في دول أخرى مثل (النيجر، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وسيراليون، وجمهورية الكونغو الديمقراطية) 2%. انظر في تفاصيل ذلك: عادل عبد الرازق، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة للتنمية، مرجع سابق، ص27.

(2) انظر في تفصيل أكثر لأصول معاهدة أبوجا وإنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية:

Charles E. Schlumberger, *Open Skies For Africa*, (Washington, The International Bank For Reconstruction and Development, 2010), E1, P. 17-18.

(3) انظر في عرض ذلك: عادل عبد الرازق، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة للتنمية، مرجع سابق، ص109-110.

كل هذه العوامل مجتمعة قد هدّدت منظمة الوحدة الإفريقية بالانهيار، كما كان لها تأثير كبير علي إمكانية تطبيق خطة عمل لاغوس أو حتى مجرد النظر في الأوضاع الاقتصادية للقارة بطريقة عملية. مما دعا إلى القيام بترتيبات أكثر عملية للتعاون الاقتصادي الإقليمي تكون قادرة على دفع عجلة التنمية ولاسيما في اتجاه إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية.

(أ) إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية:

في 3 يونيو عام 1991 تم التوقيع علي معاهدة دولية في (أبوجا) بنيجيريا ، التي أنشأت الجماعة الاقتصادية الإفريقية والمعروفة باسم " معاهدة أبوجا " حيث كانت تتويجاً لمسيرة أكثر من ثلاثين عاماً من المبادرات الرامية إلى تحقيق المزيد من التكامل الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بين الدول الإفريقية<sup>(1)</sup>.

وفي نوفمبر عام 1992 تم موافقة رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية وعددها 51 دولة آنذاك علي المعاهدة المؤسسة للجماعة في مؤتمر القمة الإفريقي السابع والعشرين على أن يبدأ العمل بأحكام هذه المعاهدة بعد مرور ثلاثين يوماً علي إيداع موافقة ثلثي الأعضاء والتصديق عليها. وقد أكتمل عدد الدول المصدّقة عليها بتصديق دولة الكاميرون في مارس 1995<sup>(2)</sup>.

وجاء النص علي إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية في المادة الثانية من المعاهدة بأن " تنشئ الأطراف السامية المتعاقدة بموجب هذه المعاهدة جماعة اقتصادية إفريقية فيما بينها"، كما تضمنت نصوص المعاهدة تحديد الأهداف الأساسية في نظر مؤسسي الجماعة الاقتصادية ، في أربع فقرات بالمادة (14) يمكن تقسيمها الي ثلاث أهداف رئيسية بالنظر الي طبيعتها والتمثلة في:

1- هدف مستقبلي: النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبتكامل الاقتصاديات الإفريقية لزيادة الاعتماد الاقتصادي على الذات وتعزيز تنمية داخلية مدعومة ذاتياً.

2- هدف تنظيمي: إنشاء إطار على المستوى القاري لتعبئة واستخدام الموارد البشرية والمادية لإفريقيا بغية تحقيق تنمية معتمدة على الذات.

(1) من بين تلك المؤتمرات كانت قمة منظمة الوحدة الإفريقية في الجزائر عام 1968، ومؤتمر القمة في منروfia عام 1979 ، ومؤتمر القمة الاقتصادية لاغوس عام 1980.

(2) كان إنشاءها إثارة واضحة لفلسفه جديدة للتعاون الاقتصادي الإقليمي، الذي من شأنه أن يؤدي في نهاية المطاف إلى التكامل الاقتصادي . لاسيما بعد ما تم انجاز الهدف التاريخي لمنظمة الوحدة الإفريقية ، بتصفية الاستعمار من الأراضي الإفريقية ، حيث بقيت مهمة انجاز التعاون بين دول القارة بمثابة المهمة الرئيسة لمنظمة الوحدة الإفريقية ، وخاصة بعد أن استقطبت صيغة التكامل الإقليمي الأوربي ممثلة في الجماعة الاقتصادية الأوربية الاهتمام في هذا المجال بتمتعها بدرجة عالية من الاعتماد المتبادل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . انظر في معني ذلك :

3- هدف مرحلي : تعزيز التعاون والتنمية في جميع مجالات النشاط البشري لرفع مستوى معيشة شعوب إفريقيا والمحافظة على الاستقرار الاقتصادي وتعزيزه وإقامة علاقات سلمية وثيقة بين الدول الأعضاء والإسهام في تقديم القارة وتنميتها وتكاملها الاقتصادي بالإضافة الي تنسيق ومواءمة السياسات بين المجموعات الاقتصادية القائمة والمقبلة بغية إقامة الجماعة تدريجياً.

أضف إلى ذلك شددت أيضاً المعاهدة في المادة (3188) ضرورة التكامل الاقتصادي في أفريقيا حيث جاء في سياقها ضرورة تقسيم وتوهم الأنشطة الاقتصادية الإقليمية القائمة والمستقبلية محاولة لتلافي احتمال اختلاط الاختصاص الذي تمارسه مع هيئات أخرى في إطار منظمة الوحدة الإفريقية، ومن جهة أخرى فقد حددت المعاهدة في المادة(116) طرق إنشاء الجماعة ، بحيث تكون تدريجية خلال فترة انتقالية لا تزيد علي أربعة وثلاثين عاماً . وتتقسم هذه الفترة إلى ستة مراحل مختلفة مقسمة على فترات. بالمرحل الأولي -وفي المقام الأول- كان التركيز على الأنشطة الإقليمية والخطوات الأولية نحو التكامل بين القطاعات الصناعية ، بينما تهدف المرحلة النهائية للتوصل إلى اتحاد كامل، بما في ذلك الاتحاد النقدي و إنشاء برلمان عموم أفريقيا<sup>(1)</sup>.

أما فيما يتعلق بالشخصية القانونية للجماعة الاقتصادية، من حيث علاقتها بمنظمة الوحدة الإفريقية وهي أمر مهم من حيث تحديد مدى أولوية الجماعة على الهيئات الاقتصادية الإقليمية الأخرى، قدمت المادة (1198) أن " الجماعة جزء لا يتجزأ من منظمة الوحدة الإفريقية " ووفقاً لهذا التقديم لها أولوية على الهيئات الاقتصادية الإقليمية، ويتوقع أن تبسط نشاطها من الأهداف العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية، وكما هو منصوص عليه في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية لعام 1963م<sup>(2)</sup>. ويترتب علي ذلك نتيجة هامة مستوحاة من مكانة الميثاق المتميزة في مواجهة معاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية ، فالميثاق لا يعتبر اتفاقاً رسمياً بين الدول الأعضاء فحسب، وإنما هو في الحقيقة قانون أساسي للجماعة الاقتصادية الأفريقية .

ومن ناحية أخرى فقد نصت المادة (2/5) من المعاهدة على ضرورة التزام الدول الأعضاء بأحكام المعاهدة وذلك بأن " تلتزم كل دولة عضو باتخاذ جميع التدابير الملائمة وفق إجراءاتها الدستورية لاعتماد وتعميم النصوص التشريعية اللازمة لتنفيذ أحكام هذه المعاهدة " ، كما نصت في فقرتها (3) على أن الأطراف في المعاهدة يجب أن تراعي النظام القانوني

(1) انظر في ذلك :

Charles E . Schlumberger , *Open Skies For Africa* op . cit , p18.

(2) وهذا الارتباط صريح وواضح ففي المادة (118) الجهاز الأعلى للجماعة يتكون من الجمعية التي تضم رؤساء الدول والحكومات الإفريقية كما في المادة (8) من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، وهكذا فان نفس مستوى التمثيل يعود ويتكرر بالنسبة للجماعة الاقتصادية الإفريقية .

للجماعة، وهذا يعني أنّ النظام القانوني للجماعة منفصل ومتميز عن تلك الأنظمة المحلية للدول الأعضاء، وسوف تكون هناك ازدواجية في النظم القانونية، وهما النظام القانوني الوطني للدول الأعضاء و النظام القانوني للجماعة الاقتصادية الأفريقية .

وعلى هذا الافتراض نجد أن مؤسسي الجماعة وهم أعضاء منظمة الوحدة الأفريقية أيضاً ، قد وجدوا أنفسهم أمام واقعين: الأول ، يتمثل في نشأة منتظم دولي ذي هدف على مستوى عموم القارة ، تغطي اختصاصاته أموراً كثيرة. أما الثاني ، يتمثل في تعايش النظام القانوني للجماعة الاقتصادية الإفريقية مع النظم القانونية الوطنية للدول الأعضاء .

(ب) أجهزة الجماعة الاقتصادية الإفريقية:

نصت اتفاقية أبوجا لعام 1991م على إنشاء مجموعة من الأجهزة تتكفل بتنفيذ ومتابعة عمل الجماعة ، وهذه الأجهزة متعددة ومتشعبة المهام إلا أنها مرتبطة ببعضها البعض من حيث الاختصاصات ، وذلك علي النحو الآتي :

#### 1- الجمعية:

وهي الجهاز الأعلى في الجماعة الاقتصادية الإفريقية ، ونصت علي ذلك صراحة معاهدة أبوجا في صدر المادة (118)<sup>(1)</sup>.

وتتكون الجمعية من رؤساء الدول والحكومات- وهو أيضاً الجهاز الأعلى في منظمة الوحدة الإفريقية - وبالتالي نستنتج من المادة (118) أن واضعي الاتفاقية قصدوا إدخال وإبراز عامل مهم في تفعيل دور الجماعة لتحقيق أهدافها، خاصة وأن الجماعة تعتبر جزء لا يتجزأ من منظمة الوحدة الإفريقية، وبالتالي فالجهاز القادر وذو الاختصاص الواسع في الأخيرة هو القادر علي توظيف القدرات بصورة فعلية وعملية، ويملك ذمام الأمور في الجماعة.

أما من حيث الاختصاص فتختص بالآتي:

أ- للجمعية اختصاصات شاملة ومتنوعة ، منها العام كاتخاذ أي عمل يدخل في نطاق أهداف الجماعة، والاختصاص التوجيهي كتحديد السياسات العامة والتوجهات الرئيسية للجماعة والتنسيق والتوفيق بين سياسات الدول في مختلف المجالات (318أ).

(1) إذا أجرينا مقارنة بين الجمعية ومؤتمر القمة، يتبادر لنا من مجرد التسمية أنهما مختلفين في التكوين وبالتالي الاختصاصات لا بد أن تكون متغايرة. فالجماعة توجد بها جمعية إلى جانب مجلس الوزراء ، ومنظمة الوحدة الإفريقية لها مؤتمر، إلا أن كلاهما بغض النظر عن تسميتهما لهم التكوين نفسه من رؤساء وممثلي حكومات الدول الأعضاء ، وهي الهيئة العليا بحكم الأعضاء الذين تتكون منهم . وان كانت هناك اختصاصات للجمعية تختلف عن المؤتمر، فهذا بحكم أهداف الجماعة الاقتصادية ، التي لا تتعارض في كل الأحوال مع ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية وأهدافه المعلنة.



ب- يختص بتقديم التوصيات إلى مجلس الوزراء واتخاذ القرارات والموافقة على التوصيات الجهاز الأخير وبرنامج العمل والميزانية وتحديد المساهمات المالية السنوية للدول الأعضاء (318ط) .

ج- كما لها اختصاص تنظيمي فهي تقوم باختيار الأمين العام ونوابه وإقرار التنظيمات الخاصة بالأمانة، وأن تراقب عملها وعمل الأجهزة الأخرى ومتابعة تنفيذ أهدافها (318ج و.ز.ح.ط).

د- تختص الجمعية بإحالة الدول أو الأجهزة الي محكمة العدل الدولية بأغلبية الأصوات ، عند عدم الالتزام الدول بالمعاهدة أو عند تجاوز أحد الأجهزة لاختصاصاته أو الإساءة في استعمال هذه الاختصاصات (318ك).

هـ- للجمعية أن تباشر أية إجراء أو سلطات أو اختصاصات تخول لها بموجب المعاهدة (318اب.م).

## 2- مجلس الوزراء :

هو الجهاز الثاني في الجماعة ولا يعني ذلك أنه منفصل عن سابقة فهو يبقى مرتبطاً بالجمعية ارتباطاً وثيقاً، ذلك لأن كل ما يتخذه من أعمال لا تخرج عن كونها مجرد توصيات يتم رفعها إلى الجمعية لإقرارها، ويتضح أيضاً مدى خضوع المجلس للجمعية فيما يتعلق بسلطة إصدار اللوائح، فإذا كانت اتفاقية تأسيس الجماعة قد قررت أن يتم عمل المجلس من خلال اللوائح فإن سريانها لا يتم إلا بعد إقرارها من جانب الجمعية .

ويتشكّل مجلس الوزراء الخاص بالجماعة من مجلس وزراء منظمة الوحدة الإفريقية آنذاك- الاتحاد الإفريقي الآن - وقد نص على ذلك بوضوح في سياق المادة (111) " المجلس هو مجلس وزراء منظمة الوحدة الأفريقية " .

وقد تمّ منحة مجموعة من الاختصاصات، والتي تجعل العبء الأكبر يقع على عاتق مجلس الوزراء ، فعلى ضوء المادة (11) المتعلقة بتشكيل واختصاصات المجلس يختص المجلس بالآتي:

أ- فهو مسئول عن عمل وتطوير الجماعة ويوجّه نشاطات الأجهزة التابعة له ويعد قواعد التنظيمية.

ب- تقديم التوصيات بشأن أي عمل يهدف إلى تحقيق أهداف الجماعة، وأيضاً تقديم مشروعات برامج أنشطة وميزانية الجماعة والمقترحات بشأن قيمة الإسهامات السنوية لكل عضو الي المؤتمر .

ج- أي عمل يسند إليه بموجب المعاهدة أو يخول له من المؤتمر (1)، و له أن يطلب رأياً استشارياً من محكمة العدل بشأن أي موضوع قانوني.

### 3- البرلمان الإفريقي :

قد أدركت القارة الإفريقية قادة وشعوباً بأنه لا مناص لها - أمام ما يشهده العالم اليوم من تحولات متسارعة النسق - من ترتيب البيت الإفريقي من جديد. فيعتبر إنشاء برلمان إفريقي في إطار الجماعة الاقتصادية الإفريقية تطوراً مهماً يلحق بالتنظيم الدولي الإفريقي ، نظراً لان ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية لم يشر من قريب أو من بعيد لإمكانية وجود مثل هذا التمثيل ، فهي منظمة حكومية في تكوينها بشكل كامل، الأمر الذي أدى الي ضعف الأداء التكاملي الإقليمي في القارة، وجعله واعداً أمام ما تواجهه أفريقيا من تحديات تنموية رئيسية . فعملية التكامل الإفريقي لا بد أن تتضمن ليس فقط الحكومات، بل كذلك مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص<sup>(2)</sup>.

وقد اعتمد رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الإفريقية البروتوكول المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية المنشئ للبرلمان الإفريقي خلال القمة غير العادية الرابعة المنعقدة بمدينة سرت ( ليبيا ) في مارس 2001، حيث أخذت قراراً بالموافقة علي البروتوكول، وبالرغم من نص المادة (2) منه على أن الهدف النهائي من إنشاء البرلمان الإفريقي هو أن يتحول إلى مؤسسة لها سلطات تشريعية كاملة ينتخب أعضاؤها عن طريق الاقتراع العام . و أن برلمان عموم إفريقيا سوف يواكب الأجهزة الحكومية الأخرى . إلا أنه سيظل مؤسسة ذات سلطات استشارية فقط لإبداء الرأي في أية مسألة سواء بمبادرة منة أم بناء علي طلب مؤتمر رؤساء الدول والحكومات أو أي جهاز أساسي آخر، لإصدار التوصيات الملائمة حيالها ويكون ذلك إلى أن تقرر الدول الأعضاء خلاف ذلك في المرحلة الثانية، فيعاد صياغة نظام البرلمان

(1) جاء في نص المادة (11) تخويل المجلس بأعمال من قبل المؤتمر " القيام بأي عمل آخر يسند إليه بموجب هذه المعاهدة وممارسة أية سلطات يخولها له المؤتمر " ، حيث ذكر المؤتمر في أكثر من موضع بدأ من الجمعية كما ورد في التسمية ، مما يشير إلى ما قصده عندنا عندما أشرنا في الحديث عن الجمعية في هذه الدراسة مسبقاً ، من عدم وجود فرق بينهما من حيث التكوين ، بغض النظر عن التسمية .

(2) انظر في عرض ذلك : محمد عاشور المهدي، التكامل الإقليمي في أفريقيا مثالية التنظير وحقائق الواقع ، دليل المنظمات الإفريقية الدولية ، مشروع دعم التكامل الإفريقي بمعهد البحوث والدراسات الإفريقية ، جامعة القاهرة ، 2006، ط1، ص9.

وانظر في ذلك أيضاً :

Karwa G , Monica K , Katabaro N ,The State of Africa 2010\11 Parameters and Legacies of Governance and Issue Areas , ( African Institute of South Africa , 2010 ) , E1 , p91 .

وفي هذا المعنى يقول :

"Such as the Assembly of Heads of States and Government, the Council of Ministers .....These institutions of the OAU functioned at the regional level in a manner that could be considered analogous to the structures of governance at the national level. However, the OAU operated without authoritative institutions Such as a parliament and a court, which are not only indispensable intuitions of national democratic governance, but also pivotal institutions of regional governance".

وظائفه وسلطاته بحيث يكون الهدف النهائي هو إنشاء هيئة تشريعية ذات سلطة حقيقية وقرارات ملزمة<sup>(1)</sup>.

وفي رأينا أن مدى تحقيق النتيجة النهائية بصورة فعلية يعتمد - بالدرجة الأولى - على الإرادة الفعلية لأعضاء المنظمة، وإلا سيصبح كغيره من الأجهزة الحكومية المسيسة لا المؤسسة ، والتي هي بالرغم من وجودها البارز فهي لا تعبر سوى عن الروتين الحكومي المتكرر والتقليدي، والذي أثبتت التجارب مدى تقييدها للمصالح التنموية في القارة، وبالتالي يؤثر ذلك في جدوى وجودها لتحقيق تلك الأهداف لاسيما في المرحلة الجديدة التي واجهت فيها القارة أزمت تنموية حادة بعد حصولها على الاستقلال، بحيث تصبح غير ذات فائدة وهو ما عرّف عنه "ستيفن روبنز" بأنه سيصبح كـ"وحش بيروقراطي آخر بدون أسنان"<sup>(2)</sup> في المنظمة.

وما تجدر الإشارة إليه أن البروتوكول المنشئ للبرلمان الإفريقي يعترف صراحة بالميراث لحركة الوحدة الإفريقية باعتبارها أساساً صلب لهذا الكيان الجديد<sup>(3)</sup>، فقد أكد علي الوعي والضرورة الحتمية والعجالة لأحياء تطلعات الشعوب الإفريقية نحو مزيد من الوحدة والتضامن والتلاقي في نطاق مجتمع أوسع يتخطى الاختلافات الثقافية والأيدلوجية والعرقية والدينية<sup>(4)</sup>.

#### 4- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية :

وهذه اللجنة تشكل من الوزراء المعنيين بالتنمية والتخطيط والتكامل في كل دولة مع إمكانية مشاركة مجموعة من خبراء التجمعات الإقليمية الاقتصادية في اجتماعاتها ، وكما ورد في (المادة 2\15) من اتفاقية أبوجا . "تتكون اللجنة من الوزراء المسؤولين عن التنمية والتخطيط والتكامل الاقتصادي في كل من الدول الأعضاء، ويجوز - عند الاقتضاء - أن يساعدهم وزراء آخرون" .

ولها اختصاصات مستقلة مثل تنسيق ورقابة نشاطات الأمانة للجان التابعة والإعداد للمفاوضات الدولية (م16أ،ب،د) " تنسيق ومواءمة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعلمية والتقنية للأمانة واللجان المتخصصة وأي جهاز فرعي آخر والإشراف عليها بالإضافة

(1) انظر في إشارة لذلك : عادل عبد الرازق ، دور منظمة الوحدة الإفريقية في مواجهة المشكلات الاقتصادية في أفريقيا ، القاهرة ، الهيئة المصرية للكتاب ، 2003 ، ص134 .

(2) انظر هذا التعليق عن البرلمان :

Stephen P. Robbins, *Organizational behavior : global and Southern African perspectives* , (Pearson Education , Inc, South Africa, 2009 , 2nd Edition). P34.

وفي هذا يعلق بقوله :

"...The pan African Parliament : Another toothless monster bureaucratic".

(3) انظر في تفصيل لذلك : علي مزروعى ، تاريخ إفريقيا العام، مرجع سابق ، ص486-487.

(4) وإذا كان البروتوكول لم يحدد شكل البرلمان النهائي ، حيث نص علي فترة انتقالية يتم فيها تمثيل الدول الأعضاء في البرلمان الإفريقي بعدد متساو من الأعضاء، ولم يحدد شكل المجلس بعد الفترة الانتقالية ، فان القادة الأفارقة يتطلب منهم الاستفادة من التجارب البرلمانية الدولية والإقليمية وفي مقدمتها البرلمان الأوروبي . أنظر في ذلك : جمال عبد الناصر مانع ، التنظيم الدولي النظرية العامة والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة ، مرجع سابق ، ص314.

إلى كفالة متابعتها... تقديم توصيات إلى المؤتمر عن طريق المجلس بهدف تنسيق ومواءمة أنشطة مختلف المجموعات الاقتصادية الإقليمية".

وتخضع هذه اللجان مثل أجهزة الجماعة الإفريقية للجمعية ، وهو الجهاز الأعلى في الجماعة والذي يمثله مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بمنظمة الوحدة الإفريقية، وبالتالي تنطبق عليه نفس الملاحظات التي وجهت الي الأجهزة السابقة، لذلك لانرى داعياً لتكرارها في هذا الصدد .

فكل ما يتم من برامج وسياسات واستراتيجيات للتعاون بين الدول الإفريقية، الجماعة الدولية يتم رفعة الي الجمعية لاعتماده من خلال مجلس الوزراء (المادة 1\16) " القيام -تنفيذاً لخطة عمل لاجوس ووثيقتها الختامية- بوضع مشروعات برامج وسياسات واستراتيجيات التعاون والتنمية الاقتصادية والاجتماعية فيما بين البلدان الإفريقية من جهة وبين إفريقيا والمجتمع الدولي من جهة أخرى، وتقديم توصيات ملائمة إلى المؤتمر عن طريق المجلس".

وقد كان من المتصور - باعتبار اللجنة الجهاز الفني للجماعة - أن تتمتع بالاستقلال عن طريق اتخاذ أعمال قانونية مؤثرة من إصدار قرارات ملزمة في نطاق عملها الي جانب ضرورة تمتع أعضاء هذه اللجنة بالاستقلال عن الدول الأعضاء وتوخي تحقيق المصلحة العامة للجماعة .

#### 5- محكمة العدل :

لم تبين اتفاقية أبوجا كيفية تشكيل هذه المحكمة والنظام الخاص بها وإنما أحالت ذلك الي الجمعية بمقتضى بروتوكول خاص بها، فقد نصت في المادة (20) علي أنه "يحدد المؤتمر نظام المحكمة الأساسي وتشكيلها وإجراءاتها وسائر المسائل المتعلقة بها، وذلك في بروتوكول خاص بهذه المحكمة". هذا وقد أوردت الاتفاقية نصاً يستفاد منه استقلال المحكمة من الدول الأعضاء بالجماعة وأجهزتها ، وذلك بالمادة (5\18) "محكمة العدل مستقلة في أداء مهامها عن الدول الأعضاء وعن سائر أجهزة الجماعة".

أما عن اختصاص المحكمة، باعتبارها هيئة قضائية فهي تضطلع بالقيام بأعمال ذات طابع قانوني متخصص ، ولذلك فالمحكمة تختص دون غيرها بأن تكفل بتفسير وتطبيق نصوص المعاهدة ، و بالمنازعات الخاصة بالجماعة بسبب انتهاك أحكام هذه المعاهدة أو مقرر أو لائحة، أو للتصرف خارج الاختصاص أو لتجاوز السلطة المرفوعة إليها ، سواء مايتعلق

منها بالدول أو الأجهزة . بل منحت اختصاصات قضائية أوسع من ذلك في الفصل في المنازعات الأخرى غير تلك المنصوص عليها والخاصة بالمعاهدة<sup>(1)</sup>.

ولعلّ أهم ما يميزها بالإضافة إلى استقلالها أن قراراتها ملزمة للدول الأعضاء ولأجهزة الجماعة . كما تختص المحكمة ضمن اختصاصاتها القضائية بتقديم الآراء الاستشارية بشأن أية مسألة قانونية بناء على طلب المؤتمر أو المجلس .

## 6- الأمانة العامة :

جاءت الاتفاقية بالنص صراحة وبوضوح أنّ الأمانة هي الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية<sup>(2)</sup>، ولعل مثل هذا النص يعتبر تجاوزاً عن الانتقادات التي وجهت للدور الإداري للأمانة العامة، ومحدودية التطوير الناجمة عن النظريات التي تبني علي فكرة الحكومة المركزية في القيادة، فاللامين العام إعمالاً لنص المادة(22) من اتفاقية أبوجا ممارسة كل النشاطات المتعلقة بالأمانة من حيث متابعة وتأكيد قرارات الجمعية ولوائح المجلس، وبرامج ومشروعات الجماعة وإعداد اقتراحاته في هذا الشأن .

وتبقى نشاطاته سواء المتعلقة بالبرنامج أو بالميزانية تتطلب موافقة المؤتمر<sup>(3)</sup> . كما ينتخب الأمين العام ومساعدوه بمعرفة المؤتمر وبموجب الأحكام ذات الصلة المنصوص عليها في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية والنظام الداخلي للمؤتمر .

فدور الأمين العام سيقصر - وفقاً لما تفصح عنه نصوص اتفاقية أبوجا - علي أداء مجموعة من المهام الإدارية التي ترتبط في ممارستها بالجمعية، أنّ أقصى ما يمكن أن يقوم بها هو مجرد أن يطلب من الدول الأعضاء، معلومات فيما يتعلق بأهداف الجماعة الاقتصادية الإفريقية (م22\اف) .

وبالتالي فأننا نرى أنّ الجماعة مازالت تفتقر، الى بعض المقومات المؤسسية، لكي تلعب دوراً يعّد به في التنمية، وأهم تلك المقومات هو تقوية الأمانة العامة. فخبرة التنظيمات الإقليمية الأخرى ، توضح أنه بصرف النظر عن النصوص الواردة في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية واتفاقية أبوجا كان الدور الإيجابي في تحديد مدي فعالية تلك التنظيمات في تحقيق أهدافها التنموية ولا سيما الاقتصادية .

(1) نصت المادة(4\18) " يجوز للمؤتمر بموجب هذه المعاهدة- تخويل المحكمة صلاحيات للفصل في منازعات أخرى بخلاف تلك المنصوص عليها في الفقرة الفرعية 3 (أ) من هذه المادة" . وستعرض تفصيلاً لأهم ملامح واختصاصات هذا الجهاز لاحقاً في سياق دراسة هياكل الإتحاد الإفريقي.

(2) وقد نصت اتفاقية أبوجا في المادة (1\21): الأمانة هي الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية

(3) نصت اتفاقية أبوجا في المادة(2\22،ج): إعداد مشروعات برامج أنشطة وميزانية الجماعة وكفالة تنفيذها بعد موافقة المؤتمر عليها.

#### 7- اللجان التقنية المتخصصة :

أنشئت الجماعة لجان دائمة للتعامل مع مختلف القطاعات في الحياة في أفريقيا ، وقد حددت المادة (1\25) من اتفاقية أبوجا ، إنشاء هذه اللجان وعددها سبعة لجان متخصصة<sup>(1)</sup>. وبرغم الطبيعة الفنية لدور هذه اللجان من إعداد مشروعات وبرامج ، ومتابعة للتقييم والتنفيذ كما ورد في المادة (26) "إعداد مشروعات وبرامج الجماعة التي تندرج ضمن اختصاصاتها وعرضها على اللجنة..... كفالة متابعة وتقويم تنفيذ ما تقرره أجهزة الجماعة" فإن تشكيلها لم يمنح إلا للجمعية ولقد كان من المأمول أن يعهد بهذه المهمة الي الأجهزة الأخرى ولكن قد تكرر تأكيد الدور المهيمن للجمعية ، ويعاود الظهور في هذا الشأن . وتتكون كل لجنة متخصصة من ممثل واحد لكل دولة عضو، ويجوز أن يساعد هؤلاء خبراء استشاريون كما يجوز تكوين لجان فرعية تحدد تشكيلها لمساعدتها في أداء أعمالها ، إذا ما ارتأت ضرورة لذلك . (المادة 4\3\25)<sup>(2)</sup>.

#### 8- صندوق التضامن والتنمية والتعويض :

نصت المادة (80) من الفصل السادس عشر لاتفاقية أبوجا علي ضرورة إنشاء هذا الصندوق " ينشأ بموجب هذا ، صندوق للتضامن والتنمية تابع للجماعة" ولكنها استمرراً في تأكيد دور الجمعية في عمل الجماعة عهدت الي هذا الجهاز بمهمة تحديد أهداف واختصاصات ومصادر المساهمات الواجبة بشأن هذا الصندوق ويتم ذلك من خلال بروتوكول خاص بذلك (المادة 8). يتّضح لنا مما سبق مدى الارتباط بين أجهزة الجماعة الاقتصادية الإفريقية بالجهاز الأعلى للجمعية، وهو تعبيراً للطابع الذي يميز التنظيمات الدولية الإقليمية في أفريقيا، والذي ينتهجه ويطالب به القادة الأفارقة لتحقيق نوعاً من المركزية . وهو مايسمى بالشكل الرأسي لأجهزة المنظمة حيث تخضع الأجهزة وفقاً لميثاق المنظمة لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات<sup>(3)</sup>، مما يؤدي الى التقليل بل إلى فقدان الأجهزة لدورها وتصبح بعيدة عن جدوى وجودها في اتخاذ المبادرات الضرورية لأداء مهامها ولاسيما إذا كان هذا الدور دوراً فنياً.

(1) نصت المادة (1\25) بشأن الإنشاء علي تنشأ اللجان المتخصصة الآتية :

( أ ) لجنة الشؤون الاقتصادية والزراعية. (ب) لجنة الشؤون النقدية والمالية . (ج) لجنة التجارة والجمارك والهجرة. (د) لجنة الصناعة والعلم . ( هـ ) لجنة النقل والاتصالات والسياحة والتقنية والطاقة والموارد الطبيعية والبيئة . ( و ) لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية. ( ز ) لجنة التربية والثقافة والموارد البشرية.

(2) تنص المادة (3\25) على أن "تكون كل لجنة متخصصة من ممثل واحد لكل دولة عضو، ويجوز أن يساعد هؤلاء خبراء استشاريون". كما نصت المادة (4\25) على أنه "يجوز لكل لجنة متخصصة تكوين لجان فرعية تحدد تشكيلها لمساعدتها في أداء أعمالها، إذا ما ارتأت ضرورة لذلك".

(3) انظر في ذلك : محمد حسن الإيباري ، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، مرجع سابق ، ص249. ويقول في ذلك : " ... أن بعض المنظمات الإقليمية كان هدفها صريحاً وهو العمل من أجل وحدة إقليمية كمنظمة الوحدة الأمريكية وجامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية إلا أنّ تكوين أجهزة هذه المنظمات لم يأخذ شكلاً رأسياً كما هو الحال في الدولة القومية. فمنظمة الوحدة الأمريكية سارت في الخط الذي يخدم مصالح الولايات المتحدة الأمريكية ، وبالتالي خضعت لنفوذها وسيطرتها مما سبب تدمراً في الدول الأعضاء، وتعتمد جامعة الدول العربية بدورها على المجلس فقط الذي يقوم بتنسيق وتوافق وتقريب بين الدول الأعضاء في الأنشطة المختلفة... والمنظمة الوحيدة التي أخضع فيها الأجهزة إلى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات هي منظمة الوحدة الإفريقية".

وعلي ذلك فأنا نرى من وجهة النظر القانونية ضرورة أن تبتعد تلك المركزية الحكومية المسيسة في علاقاتها بالأجهزة الأخرى، وأن تعمل الأجهزة غير الحكومية كالبرلمان والمحكمة، باستقلال وبحرية بحيث تتمكن من تحقيق الأهداف التي يجب إنجازها بما يخدم مصالح القارة<sup>(1)</sup>، وبمقتضى اتفاقية أبوجا عام 1991.

ولا جدال أن اتفاقية أبوجا بما تحتوي عليه من أجهزة وما تم منحها من اختصاصات فعالة إنما تمثل كياناً جماعياً إفريقياً يسعى الى تحقيق التكامل الاقتصادي لدول القارة، حيث تشير إلى تنظيم دولي جديد يهدف الى إقامة الاتحاد والتكامل الشامل، لا يقتصر فقط على مجرد تحقيق تعاون بين الدول الإفريقية كما ورد في تنظيمات افريقية سابقة<sup>(2)</sup>.

وبناء على ذلك فتأسس الإتحاد الأفريقي يعتبر تجسداً، وتجديداً للمبادرات السابقة. والدليل على ذلك أن تأسيس الجماعة الأنفة، في ظل منظمة الوحدة الأفريقية، ووفقاً لاتفاقية أبوجا، عام 1991، لم يكن مرتجلاً؛ وإنما حصيلة للعديد من الخطط والإستراتيجيات، التي وضعت في إطار المنظمة المذكورة<sup>(3)</sup>.

وقد أشارت اتفاقية تأسيسه إلى الأخذ في الحسبان الاتفاقية المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية، والافتتاح بالحاجة إلى التعجيل بعملية تنفيذ تلك الاتفاقية؛ بغية تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية للقارة.

## ثانياً - نشأة الإتحاد الإفريقي:

لكي نستطرد في تمحيص نشأة الإتحاد الإفريقي نبدأ بالتسليم بأن هذا المنتظم الدولي، كانت نشأته نتيجة لإجراءات عملية لإعادة النظر في وثيقة المعاهدة المنشئة لمنظمة الوحدة الإفريقية، عندما بدأت الحاجة إلى تعديل ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية.

(1) فإذا ما كانت هناك مقارنة بين اختصاصات الجمعية واختصاص المجلس الأوربي وهو الجهاز المشكل من رؤساء الدول والحكومات في الجماعة الأوربية فإنه يلاحظ أن المجلس الأخير دوره يقتصر على الدور التوجيهي ولا تتركز فيه السلطات والاختصاصات بالقدر الممنوح للجمعية في إطار الجماعة الاقتصادية الإفريقية. وهو ما يعكس مدى هيمنة الطابع السياسي بدلا من الطابع المؤسسي على الجمعية، بالرغم من الطبيعة غير السياسية لمهام الجماعة الاقتصادية الإفريقية. انظر حول أسلوب عمل المجلس الأوربي: حسن نافعة، البناء المؤسس للإتحاد الأوربي، السياسة الدولية، العدد 157، المجلد 39، يوليو 2004، ص 80.

(2) نلفت النظر هنا إلى أننا لا نريد بقولنا أن ننكر ما لتلك التنظيمات من دور في التنمية بأفريقيا، فإن كان سعي القادة الأفارقة من أجل التحرر قد أعطى دفعة لتشكيل منظمة الوحدة الإفريقية في عام 1963 فلقد كانت الخطوة الأولى نحو تعزيز الوحدة القارية منذ نشأتها، وساهمت أيضاً ولو نسبياً فيما يتعلق بالتكامل، وإن كانت التورية بطيئة نحو تحقيق هذا الهدف، فإن ذلك يرجع إلى حد كبير لمواجهة التحديات الاستثنائية العديدة في إفريقيا، منها عدم كفاية الموارد المالية وعدم الاستقرار الاقتصادي الكلي وسوء الحكم، والصراعات والحروب، وانتشار فيروس نقص المناعة، وغيرها مما كان له أثر وبشكل ملحوظ في ببطء وتيرة اندماج إفريقيا.

(3) ومنها: خطة عمل لاجوس من أجل التنمية الاقتصادية لأفريقيا (1980 - 2000)؛ وإستراتيجية منروفا، الخاصة بالتزام رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الإفريقية بإتباع توجيهات وإجراءات الاكتفاء الذاتي، القومي، والجماعي، في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية، من أجل إقامة نظام اقتصادي دولي جديد، في يولييه 1979؛ وتوصيات مجلس وزراء المنظمة، في شأن التنمية الاقتصادية والتعاون الاقتصادي في أفريقيا، عام 1976؛ ووثيقة مجلس وزراء المنظمة، وتقرير أمينها العام، في شأن التنمية والتكامل الاقتصادي في أفريقيا؛ وكذلك الإعلان الإفريقي للتعاون والتنمية والاستقلال الاقتصادي، مايو 1973. واستطراداً، فقد جاء التأسيس للجماعة الاقتصادية الإفريقية مدروساً، ونتيجة لخبرة تراكمية من المحاولات والخطأ، من أجل التغلب على الانتكاسة الاقتصادية، التي تعانيها دول القارة.

وعلى الرغم من الاجتماعات العديدة، التي عقدتها لجنة مراجعة الميثاق، إلا أنها لم تتمكن من صياغة تعديلات أساسية فيه، ويتوقع معاهدة أبوجا، في 3 يونيو عام 1991، في العاصمة النيجيرية، أصدر مجلس رؤساء الدول والحكومات بالمنظمة توجيهاته، إلى لجنة مراجعة الميثاق، بمراجعة ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية، بـغية اتساقه مع معاهدة الجماعة الاقتصادية الأفريقية. غير أنها هي أيضاً لم تتمكن من الوصول إلى مقترحات أساسية. الأمر الذي دفع القادة الأفارقة أثناء قمة الجزائر التي عقدت في يوليو 1999 في دورته العادية الخامسة والثلاثين، أن يدرجوا بين قراراته عقد قمة غير عادية لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات في سبتمبر 1999 بسرت في ليبيا، وكان الغرض منها تعديل ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية لرفع كفاءتها وفعاليتها . وبنظرة جادة إلى مجريات الأحداث الدولية نشير بإيجاز إلى تلك اللقاءات والمؤتمرات التي شهدتها القارة، بدءاً بالقمة المنعقدة في سرت، التي خرج عنها الإعلان التاريخي بميلاد الاتحاد الأفريقي بتوقيع 45 دولة أفريقية.

1- الاعتراف الرسمي بدخول ميثاق الاتحاد الإفريقي حيز التنفيذ:

ان حسم دخول ميثاق الاتحاد الإفريقي الي حيز النفاذ قد مر بأربع مراحل سابقة، وهي في الواقع عبارة عن مبادرات دولية، يمكن إجمالها في الآتي :

أ- القمة غير العادية، المنعقدة في 9 سبتمبر 1999:

تجدر الإشارة أن مسيرة بناء الإتحاد الإفريقي قد بدأت مع الدورة العادية الخامسة والثلاثين لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات بمنظمة الوحدة الإفريقية ، وفي إطارها وافق المؤتمر علي إصدار قرار عقد القمة غير العادية بسرت و كان موضوعها " تعزيز قدرة منظمة الوحدة الأفريقية، لتمكينها من مواجهة التحديات، في الألفية الجديدة ". ومن هذا الهدف كانت البداية الفعلية والحقيقية لقيام الإتحاد الإفريقي ، ويمكن القول أن دراسة تفعيل قدرات وآليات منظمة الوحدة الإفريقية كانت سبباً في التخطيط لقيام الإتحاد الإفريقي .

وفي الواقع، يجب أن يفهم الهدف المذكور أعلاه في سياق اثنين من العوامل<sup>(1)</sup>:

(1) انظر في ذلك :

Kluwer Law International , African Yearbook Of International Law ,( African Association of International Law , Netherlands , 2001) , Volume 9 , p.7-8 .

حيث يقول في تأكيد لهذا المعنى :

"..Objectives must be understood within the context of two factors: First, the fact that the efforts to review the OAU Charter had not moved with the anticipated speed and effectiveness. Thus between 1980 and 1996 , when it was last convened , the OAU Charter Review Committee , referred to at the outset of this discussion , had met only six times. Second the phenomenon of globalization, which gained currency in the immediate post-Cold War years, had begun to concentrate the collective minds of OAU Member States on the need to reposition the organization in the international scheme of things. In other words, there was an acceptance of the need to review the work of the OAU and to put = in its place a new mechanism or institutional structure, and to reorient its objectives in order to reinvigorate the project of African integration".



- الأول: حقيقة أن الجهود الرامية الي إعادة النظر في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية لم يكن بالسرعة وبالفاعلية كما كان متوقعاً ما بين 1980 و 1996 ، عندما أنشئت المنظمة مؤخراً لجنة مراجعة ميثاق المنظمة.
- الثاني: ظاهرة العولمة التي اكتست انتشاراً في السنوات الأخيرة بعد الحرب الباردة ، جعلت تركيز عقول الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية في إعادة تنظيم المنظمة من خلال تخطيط دولي أمر ضروري . وبعبارة أخرى كان هناك قبول وحاجة لإعادة النظر في عمل منظمة الوحدة الإفريقية مما أفسح المجال الي آلية جديدة أو هيكل مؤسسي يقوم بإعادة توجيه أهدافها من اجل تنشيط مشروع التكامل الإفريقي .
- وكما اشرنا في موضع سابق فقد ارتكز المجتمعون في مرجعية مشروع الاتحاد علي وثائق افريقية سبق التصديق عليها من دول القارة وكانت محل تفهم واقتناع القادة الأفارقة وهي بالأساس ميثاق الوحدة الإفريقية ومعاهدة أبوجا لإنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية عام 1991 ، والميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب الإفريقية الصادر في أديس أبابا عام 1985، وأيضاً اتفاقية إنشاء آلية منع وتسوية المنازعات في إفريقيا التي أقرتها قمة القاهرة عام 1993م . وعلى ضوء ذلك قد صدر عن هذه القمة الاستثنائية إعلان نص ضمن موضوعاته على مايلي :
- 1- إنشاء الإتحاد الإفريقي طبقاً لأهداف ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية وأحكام معاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية .
  - 2- التعجيل بمسيرة إدخال المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية الي حيز النفاذ وتحديداً فيما يتعلق بما يلي :
    - أ- ضغط المدد الزمنية لمراحل تنفيذ معاهدة أبوجا .
    - ب- التعجيل بإنشاء كافة المؤسسات المنصوص عليها بمعاهدة أبوجا .
    - ج- دعم وتقوية الجماعة الاقتصادية لتحقيق أهدافها المنشودة .
    - د- تفويض المجلس الوزاري لمنظمة الوحدة الإفريقية باتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ ماتقدم من قرارات ولاسيما إعداد الوثيقة القانونية المنشئة للإتحاد ، على أن يقوم المجلس الوزاري برفع تقرير في هذا الشأن الي الدورة العادية السادسة والثلاثين لمؤتمر القمة لمنظمة الوحدة الإفريقية، كما طلب مؤتمر رؤساء الدول والحكومات من الأمين العام الإداري للمنظمة آنذاك القيام بكافة الإجراءات ذات الصلة لمتابعة تنفيذ هذه القرارات بصورة عاجلة .

ب - اعتماد الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي:

وهي مرحلة المناقشة والإقرار لمشروع الميثاق المنشئ للاتحاد، وإذا انتهت مناقشات المؤتمر إلى الموافقة علي هذا المشروع يتم إقراره بالتصويت عليية بأغلبية الدول المشاركة في المؤتمر حسب النصاب المطلوب في التصويت من أجل إقرار الميثاق في المنظمة، وتطبيقاً لما سبق قد اعتمدت قمة لومي بالدورة العادية السادسة والثلاثين في 10 يوليو 2000 لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات مشروع الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي، حيث تم اعتماد القانون التأسيسي رسمياً في 11 يوليو 2000 وعند اختتام أعمال الدورة في 12 يوليو 2000 كانت قد وقعت علي الوثيقة 27 دولة<sup>(1)</sup>.

ومع الاعتراف أنّ دخول الميثاق حيز التنفيذ الفعلي، وبالتالي الولادة القانونية للمنظمة الجديدة، يمكن تحقيقه في وقت لاحق حالما يتم تأمين التصديقات اللازمة. فمعني ذلك أنّ اعتماد القرار يتطلب من القادة الأفارقة القيام بأمرين<sup>(2)</sup>: أولهما، أن ترسل رسالة سياسية بأن إنشاء الاتحاد الإفريقي هي حقيقة لا رجعة فيها، قد أيدها أعضاء المنظمة. وثانيهما، هو التأكيد علي ضرورة احترام الشروط القانونية لبدء سريان القانون التأسيسي، بالتالي ولادة قانونية ورسمية للاتحاد الإفريقي، علي النحو المنصوص علي في المادة 28 منة، والتي تشير إلى أن دخول الوثيقة التأسيسية حيز النفاذ يتطلب إيداع تصديقات أغلبية ثلثي الدول الأعضاء وهو ما يعني 36 دولة من بين 53 دولة عضو في المنظمة .

ج - إعلان قيام الاتحاد الإفريقي:

كانت القمة الاستثنائية الخامسة لمنظمة الوحدة الإفريقية المنعقدة آنذاك في مدينة سرت استجابة لمساعي إنشاء الاتحاد الإفريقي، وعلى الرغم من عدم اكتمال عدد التصديقات، شهدت القمة الاستثنائية الخامسة لمنظمة الوحدة الإفريقية، خلال الفترة ما بين 1-2 مارس 2001، الإعلان عن إنشاء الاتحاد الإفريقي، إلا أنه لا يعدوا كونه إعلان سياسي، إذ يظل إنشاء الاتحاد بالمفهوم القانوني مرتبطاً بإيداع وثائق التصديق اللازمة. وقبل اختتام القمة اكتمل توقيع الدول الأعضاء على الوثيقة (53) دولة .

د - دخول الوثيقة التأسيسية حيز النفاذ:

قامت نيجيريا في 26 ابريل 2001 بإيداع وثيقة تصديقها علي الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي لتصبح بذلك الدولة رقم 36 التي تودع وثائق تصديقها علي الميثاق ، وبناء علي

(1) هذه الدول هي : الجزائر، ليبيا، السودان، الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية، بوركينا فاسو، بوروندي، الرأس الأخضر، جمهورية أفريقيا الوسطي، تشاد، جيبوتي، غينيا الاستوائية، أثيوبيا، جابون، جامبيا، غانا، غينيا، بياو، ليسوتر، ليبيريا، مدغشقر، مالاوي، مالي، النيجر، السنغال، سيراليون، توجو، زامبيا.

(2) انظر في ذلك :

استكمال تصديقات ثلثي الدول الأعضاء بالمنظمة ، والتي تدخل حيز النفاذ بعد ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع وثيقة التصديق رقم 36 فإن الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي قد دخلت حيز النفاذ في 26 مايو 2001م .

وتعتبر القمة الإفريقية السابعة والثلاثين والتي عقدت في لوساكا زامبيا في 9-11 يوليو 2000 هي القمة الختامية لنحو تسعة وثلاثين عاماً قضتها منظمة الوحدة الإفريقية ، حيث أعلنت القمة قيام الاتحاد الإفريقي، والذي يحل محل منظمة الوحدة الإفريقية بعد فترة انتقالية لا تقل عن عام<sup>(1)</sup>.

2- الانتقال من منظمة الوحدة الإفريقية الي الاتحاد الإفريقي<sup>(2)</sup>:

بعد أن أدت منظمة الوحدة الإفريقية الغرض منها، كان لازماً فتح الطريق أمام تنظيم هيكلي، يتميز بالشمولية والمرونة، ويضم آليات قارية، تكون أكثر استجابة للتعامل مع تحديات القرن، وتوفر إطاراً شاملاً لعرض رؤية فعّالة ، للنهضة الإفريقية<sup>(3)</sup>.

فقد شهدت الدورة العادية السابعة والثلاثين لمؤتمر قمة منظمة الوحدة الإفريقية (لوساكا) في الفترة من 9-11/7/2001م، انتخاب السيد اعمارا عيسي اعلي رأس الأمانة الانتقالية لمنظمة الوحدة الإفريقية. ومما هو جدير بالذكر أنّ القرار الصادر عن القمة قد نص ضمن أمور أخرى علي مايلي<sup>(4)</sup>:

أ- مطالبة الدول الأعضاء غير المصدقة علي الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي بالإسراع بالتصديق علي الوثيقة .

ب- تفويض الأمين العام بالتشاور مع الدول الأعضاء من خلال المندوبين الدائمين وخبراء تلك الدول على أن يتم رفع نتائج أعمالهم الي لجنة وزارية يتم إنشاؤها لهذا الغرض وذلك قبل رفعها الي المجلس والمؤتمر .

ج- تفويض الأمين العام بإجراء المشاورات اللازمة مع الدول الأعضاء بسبل ومحددات إنشاء هيكل الاتحاد الإفريقي (بما في ذلك الوثائق المنظمة لعمل تلك الهيكل) مع إعطاء الأولوية للمؤتمر، المجلس التنفيذي، اللجنة، ولجنة المندوبين الدائمين .

د- تفويض الأمين العام بالتشاور مع الدول الأعضاء لتقديم مقترحات بشأن هيكل ومهام وسلطات اللجنة .

<sup>(1)</sup> انظر: رانيا حسين خفاجة ، الاتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة ، السياسة الدولية ، 2002 ، العدد 150 أكتوبر ، المجلد 37 ، ص 146 .

<sup>(2)</sup> نُلفت النظر هنا أنه نقصد بالانتقال من المنظمة بما في ذلك الجماعة الاقتصادية الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي، ولا نريد بقولنا أن عملية التحوّل كانت قاصرة على منظمة الوحدة الإفريقية فحسب .

<sup>(3)</sup> وقد جرى تناول التحوّل من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الجماعة الاقتصادية الإفريقية ، في الإطار الذي حددته المادة (133) الي(4) ، من القانون التأسيسي .

<sup>(4)</sup> انظر في ذلك : عادل عبد الرازق ، إفريقيا في إطار منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص 72 وما بعدها.

هـ- مطالبة الدول الأعضاء باتخاذ الخطوات والإجراءات اللازمة للتعريف والتوعية بالاتحاد الإفريقي حتى يكون بحق تجمعاً للشعوب فضلاً عن مطالبة الأمانة العامة للمنظمة والتجمعات الإقليمية باتخاذ الخطوات المكتملة اللازمة للتعريف بالاتحاد .

و- دمج الجهاز المركزي لآلية درء وإدارة وتسوية المنازعات التابعة لمنظمة الوحدة الإفريقية كأحد هياكل الاتحاد طبقاً للمادة (215) من الميثاق التأسيسي للاتحاد . مع مطالبة الأمين العام بمراجعة هيكل وإجراءات وأساليب عمل الآلية بما في ذلك إمكانية تغيير مسماها .

ز- مطالبة الأمين العام بالمشاورات اللازمة مع كافة التجمعات الاقتصادية الإقليمية لبحث ودراسة انعكاسات الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي على كل من العلاقة التأسيسية والبرمجية والتعاونية بين منظمة الوحدة الإفريقية وتلك التجمعات والبرامج المستقبلية للتجمعات الاقتصادية لإفريقيا، إمكانية إعداد بروتوكول جديد ينظم العلاقة بين الاتحاد الإفريقي والتجمعات الاقتصادية .

ح- تفويض الأمين العام بمراجعة الوكالات المتخصصة لمنظمة الوحدة الإفريقية لتحديد استمرارية الاحتياج لها، وإمكانية دمجها كوكالات متخصصة للاتحاد الإفريقي ومطالبة الأمين العام بالاجتماع بكافة الوكالات المتخصصة لتحديد إطار علاقاتها بالاتحاد الإفريقي .

ط- مطالبة كافة الدول الأعضاء بالتوقيع والتصديق في أسرع وقت، على بروتوكول إنشاء برلمان عموم إفريقيا كأحد هياكل الاتحاد الإفريقي .

ي- التصريح للأمين العام بالقيام بأعمال تنفيذية للوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي . وتفعيل الاتحاد الإفريقي خلال المرحلة الانتقالية . بالإضافة إلى الأعمال المتعلقة بالميزانية ، وتحويل أصول منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد بما في ذلك تعديل الاتفاقيات المبرمة بموجب منظمة الوحدة الإفريقية مع الأطراف الأخرى .

وفي القمة الأولى للاتحاد الإفريقي التي عقدت في دربان بجنوب إفريقيا في يوليو 2002، قد نوقشت العديد من القضايا والمسائل التي هيمنت علي القمة ، ولاسيما المتعلقة بالاتحاد الإفريقي وآلياته في الفترة الانتقالية . وفي مايتعلق بالفترة الانتقالية أوضحت أنه سيكون هناك فترة تمهيدية اعتباراً من 9 يوليو 2002 ، ولمدة عام يتم بعدها تعيين رئيس الدورة العادية الثانية للمجلس ونائبة فضلاً عن مفوضي المجلس التنفيذي<sup>(1)</sup>.

(1) علي الرغم من أن المادة (133) من القانون التأسيسي ، تشير إلى أن زمن الفترة الانتقالية ، هو عام واحد ، إلا أنه يمكن تبني نهج مماثل لنهج مراجعة عمليات مؤسسات جماعة تنمية جنوب إفريقيا ، التي تبنت خطة تنفيذ مرحلية لعملية إعادة الهيكلة، فلا بد أن تحقق خطة التنفيذ إطاراً زمنياً ، وتتخذ خلاله إجراءات متنوعة ، حسب الأسبقية ، نحو التحول من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد =

### 3- العلاقة التأسيسية بين منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي:

تتمحور أوجه الارتباط الوظيفي بين أجهزة الاتحاد الإفريقي ومنظمة الوحدة الإفريقية، ومدى الاعتماد والتعاون بين منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي الظاهرة في عدة مواضع بوضوح في الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي، وكذلك غير الواردة به، في تجسيد اعتماد القادة الأفارقة عند تأسيس الاتحاد الإفريقي أن يكون مرتكزاً على ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية في مبادئها وأهدافها وآلياتها، وعلى ذات الأهداف والمبادئ للمعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الإفريقية في أبوجا . والذي بدوره استرشد القادة الأفارقة برؤيتهم في الميثاق التأسيسي للاتحاد . وتكمن الفرصة الكبرى، أمام النهضة الإفريقية، بصفة عامة في أن الإتحاد الإفريقي، سيبني على النجاح الذي حققته منظمة الوحدة الإفريقية والجماعة الاقتصادية الإفريقية<sup>(1)</sup>، التي أضحت منذ نشأتها ، نقطة ارتكاز اقتصادية وسياسية في إفريقيا . فمن الواضح أن المنظمة والجماعة كلاهما كان أداة ايجابية، ليس لتعزيز الوحدة والتعاون الإفريقيين فحسب، بل لتحديد الأولويات المستجدة في القارة.

وتجدر الإشارة إلى أنه بعد دخول القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي حيز النفاذ تستمر منظمة الوحدة الإفريقية والجماعة الاقتصادية الإفريقية في الوجود من أجل اتخاذ الإجراءات العملية اللازمة لتسهيل تنفيذ أحكام القانون التأسيسي ، وإنشاء الأجهزة المنصوص عليها في القانون المذكور طبقاً لأية قرارات قد تتخذها الأطراف في الاتفاق ، وطبقاً للمادة (4/33) من القانون التأسيسي<sup>(2)</sup>، فإن الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية ستكون أمانة مؤقتة للاتحاد الإفريقي إلى أن يتم تأسيس اللجنة<sup>(3)</sup>.

وبنظرة أفقية إلى العلاقة في الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي، نخلص بأنه قد خرج من رحم منظمة الوحدة الإفريقية والجماعة الاقتصادية الإفريقية، مؤسسة واحدة وهي الإتحاد. وذلك بالنظر إلى موارد في الميثاق في عدة مواضع ، يهمننا إبرازها وفقاً للآتي :

= الإفريقي . وتكون هذه الخطة مثلاً مقسمة على ثلاث مراحل : الأولى تأسيس الاتحاد، والثانية تفكيك منظمة الوحدة الإفريقية ، والأخيرة نقل ملكية أصول منظمة الوحدة الإفريقية والتزاماتها إلى الاتحاد الإفريقي .

(1) بالإضافة إلى ما تحقق من إنجازات في تحرير الدول الإفريقية من الاستعمار، تبشر التقارير الاقتصادية الدولية بحدوث تحسن في الموقف الاقتصادي لأفريقيا في السنوات القليلة الأخيرة بدءاً من عام 1985. فيؤكد تقرير البنك الدولي بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية بعنوان "التكيف والنمو في إفريقيا في الثمانينات" أن هناك علامات للتحوّل إذ نما الناتج المحلي الإجمالي بأكثر من 2,3% سنوياً .

انظر في تفصيل ذلك : محمد السيد سعيد، المناظرة حول السياسات الاقتصادية في إفريقيا، السياسة الدولية ، 1989 ، العدد 98 ، ص104 وما بعدها .

(2) إذ تنص المادة (4/33) : "وإلى أن يتم إنشاء اللجنة ، تكون الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية هي الأمانة الانتقالية للإتحاد " .

(3) وفي ذلك نصّت المادة (1/4د) على : "تنسيق ومواءمة السياسات بين التجمعات الاقتصادية القائمة حالياً والمقبلة بغية إقامة الجماعة تدريجياً " وكذلك المادة (2/4ب) " عقد اتفاقيات تهدف إلى مواءمة وتنسيق السياسات بين المجموعات الاقتصادية والإقليمية الفرعية القائمة حالياً والمقبلة " .

أ- من حيث الأهداف والمبادئ :

إنَّ النظرة المتعمقة في القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي توضح أنه قد وضع في اعتباره المبادئ والأهداف المتضمنة في ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية وفي المعاهدة المؤسّسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية. فبالنظر للأهداف مثلاً كتحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الأفريقية، الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أراضيها واستقلالها، التعجيل بالتكامل السياسي والاجتماعي والاقتصادي للقارة، تعزيز مواقف أفريقية موحّدة حول المسائل ذات الاهتمام المشترك للقارة وشعوبها والدفاع عنها، تشجيع التعاون الدولي مع الأخذ في الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة ، حيث تعتبر مماثلة في كلا الميثاقين .

أمّا من حيث المبادئ فإنّ مبادئ الإتحاد الأفريقي - كما سنرى لاحقاً - جاءت متّسقة إلى حدّ كبير مع مبادئ منظمة الوحدة الإفريقية ، إذ أوردت المادة الرابعة من القانون التأسيسي المبادئ التي يعمل الإتحاد بمقتضاها ومنها : مبدأ المساواة والترابط بين الدول الأعضاء في الإتحاد، احترام الحدود القائمة عند نيل الاستقلال، منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها بين الدول الأعضاء في الإتحاد، عدم تدخل أي دولة عضو في الشؤون الداخلية لدولة أخرى<sup>(1)</sup>.

ب - من حيث الأجهزة والآليات :

تكمّن العلاقة أيضاً في أجهزة وآليات الإتحاد الأفريقي في عدة مواضع فالأجهزة الحكومية الواردة في الميثاق التأسيسي بالمادة (115، أ، ب، و) المتمثلة في (مؤتمر الإتحاد، المجلس التنفيذي، لجنة الممثلين الدائمين ) لا تختلف كثيراً عن الأجهزة التي سبقها في منظمة الوحدة الإفريقية من حيث الطبيعة والتكوين والاختصاصات<sup>(2)</sup>.

كذلك برلمان عموم أفريقيا، لم يأت الميثاق التأسيسي للإتحاد بجديد فيه ولم ترد عليه أية تغييرات عن سابقة في أجهزة الجماعة الاقتصادية الإفريقية، سوى مطالبة كافة الدول الأعضاء بالتوقيع والتصديق في أسرع وقت، على بروتوكول إنشاء برلمان عموم إفريقيا كأحد هياكل الإتحاد الإفريقي، حيث تم النص عليه في الميثاق التأسيسي دون أن يلاحظ عليه تغيير جوهري عن السابق . ويتضح ذلك جلياً من سياق المادة (17) من الميثاق التأسيسي ، بالمقارنة بنص المادة (14) من معاهدة أبوجا<sup>(3)</sup>.

(1) انظر في قراءة للقانون التأسيسي للاتحاد : رانيا حسين خفاجة ، الإتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة ، مرجع سابق ، ص 147 .

(2) انظر في إشارة الي ذلك المعني :

S. Adejumobi , A . Olukoshi , The African Union And New Strategies For Development in Africa. (Cambria Press, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, Printed in USA, 2008), P. 67.

(3) تنص المادة (2\17) " لضمان مشاركة الشعوب الإفريقية في تنمية وتكامل القارة اقتصادياً، يتم إنشاء برلمان عموم إفريقيا "، وبالفقرة الثانية على أن

" يتم تحديد تشكيل برلمان عموم إفريقيا وسلطاته ومهامه وتنظيمه في بروتوكول خاص بها" .  
وكما نصّت المادة(14) من اتفاقية أبوجا على " لكفالة مشاركة الشعوب الإفريقية مشاركة في تنمية القارة وتكاملها : ينشأ برلمان إفريقي كجهاز للجماعة يحدد تشكيل البرلمان الإفريقي واختصاصاته وكيفية تنظيمه في بروتوكول مرفق بهذه المعاهدة " . وقد لاحظنا بوضوح مدى الاقتباس إلى الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي من نص معاهدة أبوجا ، والذي يدل على استناده عليه.

#### 4- علاقة الاتحاد بالأجهزة غير الوارد في ميثاقه:

يتميز الميثاق التأسيسي بطبيعته التشريعية أو الدستورية، كونه يتضمن الأحكام الأساسية والقواعد التي تنظم إنشاء المنظمة والكيفية التي تدار بها أعمال المنظمة، وهي التي تنشئ أجهزتها وتبين اختصاصاتها .

وعلى ضوء ذلك يثور التساؤل في علاقة الاتحاد الأفريقي بالأجهزة التي لم ترد في ميثاقه التأسيسي، والتي تعتبر جزء لا يتجزأ من منظمة الوحدة الإفريقية، سواء كانت في ميثاق الأخير أم كانت بواسطة وسيلة اتفاقية، ضمن قدرة المنظمة علي استحداث قواعد قانونية جديدة. ورداً علي هذا التساؤل، فإنه ليس هناك ما يوجب أن تكون كافة الأجهزة جزء لا يتجزأ من النظام القانوني للاتحاد الإفريقي، حيث يجب أن يكون نقل الأصول في ما يخدم تعزيز مقاصد وسياسات القارة فقط.

فمن آثار التوارث والاستخلاف بين المنظمات أن يترتب عليه حلول إحدى المنظمتين محل الأخرى بزوال المنظمة الأولى، ويترتب عليه نقل السلطات أو الممتلكات من منظمة لأخرى ومن المنطقي أن يتماشي هذا التحول مع الغرض من هذا الاستخلاف وهو الإصلاح الهيكلي لكي يكون متوافق مع مستجدات القارة ويخدم مسيرة التكامل لعمومها<sup>(1)</sup>.

#### 5- الطبيعة القانونية للعلاقة بين منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي:

بالنظر إلى الأحكام العامة المتعلقة بقدرة المنظمة على استحداث قواعد قانونية جديدة، استكمالاً لبناء نظامها القانوني على النحو الذي قد تخوله إياه المعاهدة المنشئة إياه صراحة أم ضمناً. فالمنظمة تتوسل بعقد مؤتمرات على مستوى القمة لخلق آليات لإعادة النظر في ميثاقها، وقد يتطور ذلك إلى أن يطلب إعادة النظر في هيكل المنظمة بأسره ، أما بفنائها وزوال شخصيتها القانونية، أو باستخلاف إحدى المنظمتين محل الأخرى، نتيجة تغير الظروف والمستجدات الدولية.

ويهمنا أن نشير فقط في هذا المقام إلى أنّ كلتا المنظمتين لم تكونا منفصلتين عن بعضهما، بل أننا نلاحظ تطوراً كبيراً لحق على نحو جعل من منظمة الوحدة الإفريقية أكثر تطوراً في الفترة الأخيرة، من خلال تطوير بعض سياساتها وأجهزتها، إلا أنّ هذا التطوير لم يتواءم مع الظروف المستجدة ومتطلبات التكامل على مستوى عموم إفريقيا، والذي أدرك القادة الأفارقة بأنه لا يتحقق إلا في إطار تكامل مؤسسي أكثر كفاءة .

(1) انظر في ما يتعلق بأحكام الاستخلاف بين المنظمات الدولية بوجه عام : محمد طلعت الغنيمي ، الوجيز في التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص 309 وما بعدها.

ومما سبق يتضح أنه لم تنته الأولى في الوقت الذي ولدت فيه المنظمة الثانية، بل أنها جاءت بآلية متدرّجة يعتمد فيها الاتحاد الأفريقي على سابقه بعدم تجاهل ما وصلت إليه منظمة الوحدة الإفريقية من نجاحات . وبالتالي فهي علاقة توارث تتميز بخصائص وهي :

أ- أنّها ذات طبيعة إصلاحية : حدّد ميثاق المنظمة هيكلها التنظيمي في أربعة أجهزة فحسب ، وبالتالي فإنه لم يكن نموذجياً كما تتطلبه الدعوة للوحدة، فالمتغيرات المتوالية سواء على المستوى المحلي أم الإقليمي أم العالمي، فضلاً على زيادة عدد الأعضاء في المنظمة وتنوع الأنشطة وظهور أهداف جديدة ومقتضيات تستلزم تهيئة هيكل المنظمة، حيث جاء الاتحاد الإفريقي - وكما سبقت الإشارة- من النتيجة التي توصل إليها القادة الأفارقة في ضرورة إصلاح منظمة الوحدة الإفريقية بداية في الدورة العادية الخامسة والثلاثين لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات للمنظمة المنعقد بالجزائر في يوليو عام 1999.

ب- أنّها علاقة ذات طبيعة انتقالية : يحلّ قانون الاتحاد محل الميثاق التأسيسي لمنظمة الوحدة الإفريقية بناء على ترتيبات انتقالية، فطبقاً لنص القانون سوف يظل ميثاق المنظمة سارياً لفترة انتقالية مدتها سنة واحدة أو لمدة يحددها مؤتمر القمة بعد دخول القانون حيز النفاذ بعد ثلاثين يوماً من قيام ثلثي الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية بإيداع وثائق التصديق عليه .

ج- أنّها علاقة ذات طبيعة تنشيطية : لاشكّ أن إعلان إنشاء الإتحاد الأفريقي يمثل خطوة ايجابية وهامة على طريق تفعيل العمل الأفريقي الجماعي ، كما يعكس مدي جدية القيادات الإفريقية وحرصها على تنشيط دور منظمة الوحدة الإفريقية في مواجهة تحديات التنمية والعولمة .

وفي محاولة لتفعيل آلية منظمة الوحدة الإفريقية الأمنية، قرر القادة الأفارقة في قمة لوساكا عام 2001 أن يدفعوا بنظام امني جديد يكون ضمن آليات الاتحاد الإفريقي. فمع تحول منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الأفريقي، تم إنشاء آلية جديدة لتسوية الصراعات بدلاً من آلية منع وإدارة وحل الصراعات وهو ما تمثل في إنشاء مجلس السلم والأمن الأفريقي. وظهر هذا المجلس الي حيز الوجود منذ عام 2003<sup>(1)</sup>، وهو الجهاز المنوط به تعزيز السلم والأمن والاستقرار في القارة من أجل ضمان وحماية وحفظ حياة وممتلكات ورفاهية الشعوب الإفريقية وبيئتها وكذلك إيجاد الظروف المواتية لتحقيق

(1) انظر في معني ذلك :

Kristiana Poweel , The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on The Responsibility to Protect, ( Institute for Security Studies, Canada ,Canadian electronic library: Documents collection monograph series , No 119 , 2005) ,p. 10.



التتمية المستدامة والعمل على إحلال وبناء السلام لتسوية النزاعات وتنسيق الجهود الرامية إلى منع ومكافحة الإرهاب الدولي .

د- أنها علاقة ذات طبيعة تكاملية : لعلّ من ابرز الايجابيات أو الانجازات بصفة عامة مايرتبط بقضية التحرير والتخلص من الاستعمار، وتعدّ تلك أهم القضايا التي قامت المنظمة من أجلها، ومن ثم فقد حظيت باهتمام بالغ، ولذلك فقد كان البعد السياسي في نشاط المنظمة فارقاً نفسه، وبالرغم من أن المنظمة قد بذلت جهوداً كثيرة على الصعيد الاقتصادي والتنموي، إلا أنّها بصفة عامة يمكن القول إنّ جهودها كانت متواضعة سمتها في ذلك سمة معظم المنظمات الإقليمية في دول تعاني من مشكلات عديدة، الأمر الذي جعل الاتحاد الإفريقي يحل محل المنظمة من حيث الهيكل والأهداف والمبادئ والأجهزة والآليات لكي يضطلع بهذه المهام، وارتكز المجتمعون في مرجعية مشروع الاتحاد على ميثاق المنظمة و المعاهدات المبرمة في كنفها . ليؤمن بالتضامن الإفريقي خدمة القضايا الإفريقية التي تعذر على المنظمة إيجاد الحلول لها، والتي على رأسها القضايا الاقتصادية .

## الباب الاول

ظروف تأسيس الاتحاد الإفريقي وأحكامه

## ظروف تأسيس الاتحاد الإفريقي وأحكامه

خرج العالم بعد الحرب العالمية الثانية محطّم البنى على جميع الأصعدة. حيث خرج بأعباء كثيرة وكبيرة وأزمات اقتصادية وديون أتعبت كاهل أغلب الدول فتفشّت الأمراض وازدادت حدّة الظواهر الاجتماعية السيئة وكثرة البطالة، وكان للقارة الإفريقية و الأوربية النصيب الأكبر من هذه الأزمات.

ومن إستحالة التحكّم في هذه الأزمات، ما دفع الدول إلى التفكير والإسراع لمواجهة تلك الأوضاع بالتعاون والدخول بفكر جديد يخفف من حدتها ويقلّل من ضغطها ، فأوجدوا ما اصطلح عليه بالتكتل فكان في أوروبا بداية الاتحاد الأوربي وكذا اتحاد دول أمريكا اللاتينية وأصبح التعامل مع أيّ دول يعني التعامل مع هذا الكل أيّ الاتحاد.

أمّا القارة الإفريقية فقد كان نصيبها من هذه الاتحادات هو إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية في 1963 التي دعت إلى استقلال كل دول القارة وكذا تحسين مستويات المعيشة بها.

وبعد 39 عاماً استقبلت وليدة أطلق عليها الاتحاد الأفريقي، كان الوداع حاراً لاسيما وأنّ المنظمة الراحلة شهدت بين أروقنها وعلى مدى هذه السنوات الطويلة قمماً ومؤتمرات وقد صدر عنها بيانات وقرارات كان لها صدى بيّن جنبات القارة، وكانت ملتقى لمشاعر جيشة من الزعماء الأفارقة المناضلين من أجل حرّية بلدانهم وكرامة شعوبهم ووحدة قارتهم.

حسم الزعماء الأفارقة إذن أمرهم، وغلبوا الرأي القائل بإنشاء منظمة جديدة على غيره من الآراء الداعية إلى الإبقاء على تلك القديمة . وفي احتفالية كبيرة حضرها معظم الرؤساء الأفارقة أطلقوا الاتحاد وواروا هياكل ومؤسسات منظمة الوحدة الأفريقية، واستقبلوا بالفرح مولودهم الجديد. وعلى هدى ماتقدم سوف نخصّص الباب الأوّل من هذه الدراسة لعرض أهم الدوافع الواقعية لتغيير النهج نحو الاتحاد الإفريقي، يضاف إلى ذلك أيضاً دراسة أسس النظام القانوني للاتحاد الإفريقي، وقد قصدنا أن ندرس ذلك تحت عنوان واحد نظراً للصلة الوثيقة التي تربط كلاً منهم بالآخر .

ذلك أنّ التوجّهات والأهداف تتكوّن من تصورات تختمر في أذهان صانعي المنظمة إستجابة لتلك الدوافع ، وهو ما سنتعرض اليه في فصلين وفقاً للآتي :

**الفصل الأوّل: دوافع التغيير للاندماج في الاتحاد الإفريقي.**

**الفصل الثاني : أسس النظام القانوني للاتحاد الإفريقي.**

## الفصل الاول

### دوافع التغيير للإندماج في الإتحاد الافريقي

تمهيد وتقسيم:

نتعرض في عجالة لأهم الدوافع التي أسهمت في تقدّم عجلة الاندماج في إطار الاتحاد الأفريقي ، منها مايتّصل ببعض المتغيرات الدولية والإقليمية -بوجه عام- وتمتدّ لتشمل المنظمات الدولية كافة، منها ما هو يتسم بخصوصية التأثير وبالتالي يختلف باختلاف تلك المنظمات. وذلك بعرض لكلّ منها على حدة في مبحثين مستقلّين على النحو الآتي:

المبحث الأوّل: دوافع دوليّة عامّة

المبحث الثاني: دوافع إقليميّة خاصّة

المبحث الأوّل

الدوافع الدولية العامة

إنّ التنظيمات الإقليمية لا تنتظر المشكلات لكي تبادر بحلّها بل عملت على استباقية المشاكل ومواجهة المتغيرات الدولية والإقليمية بالتكثّل والتنظيم، وكما هو الحال مع إعلان ميلاد الاتحاد الإفريقي الذي انتقل من منظمة إلى اتحاد و قام بتجديد التنظيمات القديمة وتطويرها مبنياً على الأسس ذاتها في التنظيمات الإقليمية أي مالها من تجمعات جغرافية وحضارية وثقافية واجتماعية مشتركة كُتب لها النجاح. ولقد أدّى إنشاء الاتحاد الإفريقي كتجمع اقليمي كبير وكقوة فاعلة جديدة في العلاقات الدولية في ظل القانون الدولي وميثاق الأمم المتحدة، الى تقوية السيادة الوطنية تجاه الخارج كجزء من سيادة إقليمية أوسع لدول تجمع بينها عوامل جغرافية وتطلعات سياسية واقتصادية متقاربة ، كونه فاعلاً دولياً يمكن له إعادة التوازن إلى النظام الدولي في مرحلة لم يشهد بها استقرار من نواح سياسية وقانونية واقتصادية ،حيث يبرز كمبرر أساسي في عملية تفاعلية إقليمية على مستوي قاري، من خلال رسم أساسيات العمل الدولي وفق ميثاق الأمم المتحدة وفي ظل قواعد القانون الدولي<sup>(1)</sup>.

وعند قيام الاتحاد الإفريقي أكد فريق من المحلّلين السياسيين أنّ الاتحاد الإفريقي هو صياغة أفريقية للاتحاد الأوربي<sup>(2)</sup>، بينما اتجة البعض الآخر إلى أنّه يستند الي فكر افريقي قائم على التجربة الوجودية الأفريقية نظراً لانه استند في قانونه التأسيسي إلى ماسبق أن صاغة الأفارقة من معاهدات ووثائق تمثلت في ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية الذي وقّعه الآباء المؤسسون في مايو 1963 وأيضاً استند الاتحاد وقام علي معاهدة أبوجا الاقتصادية التي وقّعها الأفارقة عام 1991 في إطار منظمة الوحدة الأفريقية<sup>(3)</sup>.

وأياً ماكان الأمر فإنّ الدراسة تتناول في هذا المبحث العوامل التي سارعت الى الاندماج

و قيام الاتحادين، في اطار من المقارنة، وذلك على النحو الآتي :

**المطلب الأول: تغيير النظام السياسي والأيدولوجي.**

**المطلب الثاني: التغيير الاقتصادي والتكنولوجي.**

## المطلب الأول

### تغيير النظام السياسي والأيدولوجي

(1) وقد سعي الافارقة منذ نشأة منظمة الوحدة الافريقية عام 1963 ،ان يتضمن ميثاقها نصوصاً حول التعاون في الشؤون السياسية والاقتصادية والعسكرية ، ولكن المنظمة ودولها كانت مشغولة أساساً في تلك الفترة بأثبات وجودها في العالم بالتركيز علي حركات التحرر الافريقية في الدول المستعمرة . انظر في ذلك : السفير أحمد بالحاج ، الحكومات الافريقية والبرلمان الافريقي ، السياسة الدولية ، العدد 156 ، المجلد 29 ، ابريل 2004 ، ص30-31

(2) اوجة التشابه بين الاتحاد الاوربي والافريقي تؤكد الصياغة الافريقية لنموذج الاتحاد الاوربي ، ويمكن ملاحظة ذلك بوضوح في تسمية مؤسسات الاتحاد الافريقي بنفس مؤسسات الاتحاد الاوربي . انظر في تفصيل ذلك :

Olfufemi Babarinde, THE EU AS A MODEL FOR THE AFRICAN UNION: the Limits of Imitation , Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, op . cit , pp8-9 .

(3) من قراءات في القانون التأسيسي يتضح انه قد وضع في اعتباره المبادئ والاهداف لميثاق منظمة الوحدة الافريقية ،وفي المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية، وهو ما يبرر الرأي القائل باستناد الاتحاد الإفريقي الي ماسبقه من تجارب وحدوية افريقية، وابتعاده عن التقليد. انظر في عرض لهذا الرأي: رانيا حسين خفاجة، الإتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة، مرجع سابق، ص147.

تهدف التفاعلات الإقليمية على المستوى القارى، إلى دعم التكامل والاندماج في المجالات الاقتصادية والسياسية والأمنية والثقافية ، بالدرجة التي تقلل من التبعية للعالم الخارجي دون الانعزال عنه . وتتسم هذه التفاعلات الإقليمية بأنها اختيارية كما تضمن تنازلاً عن جزء من سلطة الدولة لقيادة عليا تتمثل جماعة وتتصرف باسمها<sup>(1)</sup>.

وانطلاقاً من هذا المفهوم فقد شهد العالم متغيرات دولية، دفعت إلى بزوغ منظمات ذات طابع سياسي وايدولوجي، من بينها الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي كإطار تنظيمي عام يجسد الاندماج والتكامل في المجالات الاقتصادية والسياسية والأمنية والثقافية ، لاسيما أن الغرض الاساسي هو البحث عن إمكانية تأكيد وتدعيم رابطة التضامن والاندماج .

وعلى ذلك فقد واجهت أفريقيا متغيرات على الصعيد الدولي كان من شأنها دفع الأفرقة إلى التطوير في نظامهم الدولي بحيث يكون أكثر واقعية، و كانت سبباً في مسعى الاتحاد الأفريقي وكذلك الإتحاد الأوروبي لتحقيق درجة أكبر من الوحدة والاندماج لمواجهة القضايا المعاصرة الناشئة عن النظام الدولي الجديد .

وبداية من الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي ظهرت عدة متغيرات دولية أهمها:

#### أولاً - انتهاء الحرب الباردة:

بانتهاء الحرب الباردة بين القطبين السوفيتي والأمريكي وحلفائهما، ومن ثم انتهاء سياسة توازن القوى العسكرية وسباق التسلح في العالم ليحل نظام دولي جديد يقوم على أساس من التوازن في المصالح والتعايش السلمي وخفض التسليح واقامة العلاقات المتبادلة في إطار من التكتلات الاقتصادية القائمة على التكامل الاقتصادي بين الدول والشعوب لم يعد النظام قائماً علي القطبية الثنائية وإنما هيمنت قوة واحدة في العالم وهي الولايات المتحدة الأمريكية<sup>(2)</sup>، وذلك إثر انهيار الاتحاد السوفيتي آنذاك وسقوط الأنظمة الشيوعية في أوربا الشرقية وتفكك حلف وارسو، وبتقدم درجة التطور والاندماج للتكتلات التي كانت قائمة قبل ذلك، لم يعد العالم يعرف الكيانات الصغيرة التي لاتستطيع أن تقي بحاجاتها في ظل تطور التنظيمات الدولية في عالم أصبح قرية صغيرة بفضل التقنيات الحديثة وتطور وسائل الإتصالات والتجارة الإلكترونية .

(1) المنظمة الدولية وسيلة للتعاون الاختياري بين مجموعة معينة من الدول في مجال، او مجالات محددة يتفق عليها سلفاً ، ومن ثم لا ينبغي اعتبار المنظمة الدولية سلطة عليا فوق الدول تنتقص من سيادتها وتمارس عليها حقها من حقوق السلطة . واذا كان الانضمام الى المنظمة يقيد من حرية الدولة اذ تمارس سيادتها ، فكذلك الشأن فيما يتعلق بكل ماتبرمة الدولة من معاهدات أياً كانت طبيعتها ،او محتوياتها ثنائية كانت او جماعية ، عقديّة كانت ،او شرعة ، فليست بأي حال من الاحوال سلطة عليا وإنما هي مجرد وسيلة منظمة للتعاون الاختياري . انظر في ذلك : محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص254-255.

(2) في رأينا في عام 2011 نقول بثقة ان امريكا تراجعت هيمنتها ووزنها ، لان الهيمنة الامريكية علي معظم الدول العربية هي أهم مظهر متبقي من مظاهر تلك الهيمنة وسيطرتها علي العالم .

وعلي ضوء ذلك قد أحدثت عناصر رئيسة للنظام العالمي الجديد تأثيراً مباشراً على المظاهر السياسية والمؤسسية للتعاون الإقليمي<sup>(1)</sup>، وتتمثل في الآتي :

1- نهاية التنافس الأيدلوجي، نهاية الثنائية الكونية فيما بين الشرق والغرب ، أيضاً نهاية احتكار الدولة لمجال العلاقات الدولية لصالح تعاضم العلاقات عبر الوطنية سواء كانت شركات عابرة للقوميات أو ثقافات عابرة للقوميات أو تدخلات باسم حماية حقوق الإنسان ، ارتفاع رصيد النموذج التنموي للبلدان المصنعة والفشل شبه التام للنموذج الاشتراكي في التنمية ، زيادة الاهتمام بحقوق الإنسان والنمو الديمقراطي ومكانة المرأة في المجتمع، وتنامي التجمعات الاقتصادية والسياسية الكبرى ،ازدياد أهمية التقدم العلمي والثقافة الصناعية المتطورة في النظام الدولي الجديد.

2- انخفاض الهيمنة الأمريكية<sup>(2)</sup>، حيث هبطت درجة كبيرة علي السلم، وأنّ العالم يشهد الآن تعددية حقيقية راسخة، استناداً إلى الصعود الاقتصادي لشرق آسيا فضلاً عن التكتل الاقتصادي في أوروبا الغربية، مما يشير الي نظام دولي جديد تتعدّد فيه الأقطاب.

3- العمليات واسعة النطاق لنتاج وفكر العولمة<sup>(3)</sup>، التي تكشف عن جوهرها، في ما يتعلق بالانتشار السريع للمعلومات، وتذويب الحدود بين الدول، ممّا يضرب فكرة السيادة الوطنية أو القومية، وأخيراً زيادة معدّلات التشابه بين الجماعات والمجتمعات والمؤسسات.

4- إعادة هيكلة الاقتصاد السياسي الي ثلاث كتل رئيسة .

هذه العوامل الأربعة للنظام العالمي الجديد كان لها أن تؤثر على شكل ومضمون الهياكل المؤسسية وعمليات التعاون الاقليمي. ولاسيما أفريقيا التي لازالت في حاجة إلى دور متطور وفعال يرمي إلى اندماج القارة لكي يُلبّي احتياجاتها في ضوء إنشاء الاتحاد الأفريقي .

(1) انظر في اشارة لهذا المعني :

W. Andrew Axline . The political Economy Of Regional Cooperation , (Printed by Biddles Ltd , Guildford and King's Lynn , British Library , Great Britain ) , 1994. p 219 .

وفي معني ذلك يقول :

"...The central defining elements of the new world order that impinge most directly on the political and institutional manifestations of regional cooperation are: a) the end of the ideological and strategic confrontation between the Soviet Union and the United States; (b) the hypothesized decline of American hegemony.(c) the broader processes of globalization of production and ideology and (d) the restructuring of global political economy into three major blocs . These four dimensions of new world order are likely to influence the form and content of the institutional structures and processes of regional cooperation..." .

(2) فالانخفاض يعني تراجع وزنها النسبي في المعادلة العالمية بمعدلات متسارعة بحيث تصبح احدى القوى الدولية فحسب .

(3) لقد شهد العقد الأخير من القرن العشرين نشاطاً مكثفاً حول ظاهرتين عالميتين بدت إحداهما وكأنها مغايرة للآخرى ، وظهرت الأولى مع اتجاة نحو العولمة ، وتمثلت الثانية في السعي نحو التكتل والاندماج في تجمعات اقليمية كبرى ....وليس هناك اتفاق حول تعريف موحد لظاهرة العولمة التي فرضت نفسها علي حركة النشاط السياسي والاقتصادي العالمي ، لكن يراها البعض في التداخل المتزايد بين مصالح الدول ، واتساع رقعة اهتماماتها المشتركة حول المصالح السياسية ، والعلاقات الاقتصادية والتجارية والتبادل الثقافي والعلاقات الاجتماعية . انظر في ذلك : صلاح الدين حسن السيسي ، النظم والمنظمات الاقليمية والدولية ، مرجع سابق ، ص21 ومابعدها

حيث يعكس الأتحاد الأفريقي نوعاً من النزوح في العمل الوحدوي الذي يتناسب وظروف القارة الأفريقية، بحيث يحرص على وحدة القارة وتميمتها بشكل متوازٍ، فلم تعد مثلاً تقاليد العلاقات الدولية ينظر إليها فقط من خلال الأمن القومي<sup>(1)</sup>، بل ارتبطت أيضاً بقضايا التنمية الشاملة . وبالتنسيق ومواءمة السياسات بين المجموعات الإقليمية القائمة والمستقبلية وصولاً الي تحقيق التكامل والاندماج، ومن ثم لم يعد التنظيم الدولي التقليدي المقتصر علي مجرد تحقيق التعاون بين الدول كاف ومؤثر في تنظيم المجالات المتنوعة كافة، ممّا يستلزم تحقيق صيغة تكامل قادرة ولها فاعلية على مواجهة تلك المتغيرات المتنامية الاتجاه نحو العولمة وتعاضم التكتلات العملاقة التي أضحت تمثل أهم العناصر الرئيسة والفعالة في النظام العالمي الجديد.

### ثانياً - قيام الحكومة العالمية:

إذا تأملنا في الأحداث العالمية وخط سيرها نجد أنّ الدول القارية أو شبه القارية الكبيرة مثل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتي، والصين، والهند وغيرها، هي التي تؤثر وستؤثر بثقلها في توجيه السياسات والأحداث العامة لما لها من إمكانيات بشرية واقتصادية ضخمة تستثمرها بشكل متواصل وبمعدلات متزايدة ، الأمر الذي يمكنها من بلوغ مراكز القوة في المجال الدولي.

ولعلّ هذا مادعا الدول الأخرى إلى السعي لتحقيق وحدتها بعد أنّ فقدت كل منها، فرادى ثقلها في المجال الدولي<sup>(2)</sup>. حيث جعلت تلك الظاهرة فريقاً من الدول الراغبة في تحقيق السلام فيما بينها ، وتحقيق المصالح المشتركة أن تبحث عن نوع جديد من التنظيم الدولي يحقّق هذه الأغراض ويكون نمطاً أكثر اتساعاً. حيث من الأمور المهمة ما تحقّقة - الدول الموحدة من ثمار لصالحها ولصالح شعوبها أكثر ممّا تحقّقة هذه الدول منفردة - من رأي عام قويّ . ومن هنا ظهرت فكرة " السوبر ناشيونال " وهي تعني سلطة عليا تعلو سلطات الحكومات المندمجة في هذا التنظيم، والجديد في الأمر أنّ هذه السلطة ملزمة للدول الأعضاء وتعلو مبدأ القومية ، فأساسها التنازل عن جزء من سيادة الدولة، وقامت على هذه الفكرة منظمات الفحم والصلب الأوروبية، والسوق الأوروبية المشتركة، وبدأ يمتد هذا النوع من المنظمات الى جهات كثيرة في العالم<sup>(3)</sup>.

(1) وقد فشلت المؤسسات العسكرية الأفريقية - مع استثناءات قليلة - في الاضطلاع بهذه الوظائف المتعلقة بالأمن القومي والسلامة الإقليمية . انظر في هذا الصدد بالتفصيل : عز الدين الشكري ، أزمة الدولة في أفريقيا ، السياسة الدولية ، العدد 110 ، أكتوبر 1992 ، ص61.

(2) أنظر في عرض لذلك : صلاح الدين حسن السيبي ، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية، مرجع سابق ، ص65.

(3) أنظر في ذلك : محمد حسين الإبياري ، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية ، مرجع سابق ، ص264-265.



المطلب الثاني  
التغير الاقتصادي والتكنولوجي

اكتست قضايا النمو والتنمية الاقتصادية واشتد الاهتمام بها مع التقدم فيما يسمى " القمم التكنولوجية " خاصة تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات والتكنولوجيا الحيوية ومعها جميعا التقدم في (البحث العلمي والتطوير التقني) ، ودفع ذلك إلى بروز الدعوة الي بناء قدرات وطنية قومية للتقدم الاقتصادي وفق استراتيجيات اطلق عليها استراتيجيات بناء (القدرة القومية التنافسية).

وجنباً الى جنب مع ذلك، جرى ويجري تشكيل كتل وتجمّعات اقتصادية كبرى قاريّة أو عابرة للقارات والأقاليم. وقد أدّى ذلك إلى اثاره قضية السباق الاقتصادي والتكنولوجي العالمي، خاصة مع مفارقات التقدم التاريخية التي حدثت عبر العقود الثلاث الاخيرة، من صعود وركود وأوضاع غير متكافئة<sup>(1)</sup>. كما تميزت هذه المرحلة بتنامي وتعاضم دور الشركات المتعددة الجنسيات والتكتلات الاقتصادية العابرة للأقاليم و القطبية الواحدة وسيادة آلية السوق .

#### أولاً - السباق الاقتصادي والتكنولوجي :

في مثل هذا المناخ تبرز قضايا جديدة علي المستوي العالمي - وهي في حقيقتها ردة فعل حدثت ننيجة لأوضاع ومفارقات التقدم - تركز اهتماماتها على تغيير العلاقات الإقتصادية وجعلها أكثر تكافؤاً ممّا يفرض ضرورة استيعابها و التعامل معها بمنهجية جديدة تعتمد على الإدماج و التكتل من أجل إزالة تناقضات النظام الاقتصادي التقليدي، تبحث من خلالها عن نموذج مناسب لنظام اقتصادي عالمي جديد .

وسرعان ما اندفع المجتمع الدولي نحو التدخل لمعالجة هذه المشكلة والتخفيف من آثارها عن طريق تطبيق فكرة الإدماج بين الدول ، وبغضّ النظر عن التفاوت والتدرج بين المنظمات، فمن خلال المتغيرات الدولية التي كانت سبباً رئيساً في مسعى الاتحاد الأفريقي لتحقيق درجة أكبر من الوحدة والاندماج والتكتل لمواجهة القضايا المعاصرة الناشئة عن النظام الدولي الجديد المتمثل في العولمة. يمكن استخلاص أوجه الشبة بينه وبين الاتحاد الأوروبي ، فعلى الرغم من اهدافهم الخاصة من التجارب المختلفة، فإنّ تطلعات كل من الاتحادين بوجه عام متشابهة.

فعلي سبيل المثال ، كلّ منهما يأمل في استخدام التكامل الإقليمي من أجل تعزيز السلام ، وحفز النمو الاقتصادي ، وتحقيق التضامن لشعوبها ، وتعزيز المكانة على الصعيد الدولي<sup>(2)</sup>.

(1) انظر : محمد عبد الشفيق عيسي ، اللاعولمة بين اقتصادها السياسي وقضاياها الجديدة ، السياسة الدولية ، العدد 175، يوليو 2004، المجلد 39 ، ص 70.

(2) انظر بوجه خاص :

ثانياً - ميلاد نظام إقتصادي جديد :  
تكوين نظام اقتصادي عالمي جديد يختلف في خصائصه و سماته و في ترتيباته  
للأوضاع الاقتصادية عن تلك التي كانت سائدة من قبل.  
فقد تميزت هذه المرحلة بتنامي و تعاظم دور الشركات المتعددة الجنسيات والتكتلات  
الاقتصادية العابرة للأقاليم و القطبية الواحدة و سيادة آلية السوق وميلاد نظام تجاري عالمي  
جديد تقوده منظمة التجارة العالمية. كل هذه العوامل وما صاحبها من تطور تكنولوجي و  
معلوماتي ساهمت في بروز ظاهرة العولمة التي أصبحت السمة الأساسية للنظام الاقتصادي  
العالمي الجديد. يتسم النظام الاقتصادي العالمي بالديناميكية وينطوي على مجموعة من العوامل  
والقوى الدافعة للتكتل والإندماج بين الدول لمواجهة هذه الظاهرة<sup>(1)</sup>.

## المبحث الثاني الدوافع الإقليمية الخاصة

---

وفي هذا المعنى يقول :

"..Another area where we can draw parallels between the EU and the AU is with regard to their goals. Although they arrive at their respective goals from different experiences, the aspirations are similar. Both Unions, for example, hope to use regional integration to promote peace, stimulate economic growth, achieve solidarity for their peoples, and strengthen their international profile/stature. ..."

(1) انظر في ذلك : حشماوي محمد، الاتجاهات الجديدة للتجارة الدولية في ظل العولمة الاقتصادية ، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 2006، ص4.

إلى جانب ما تقدّم عرضه داخل دائرة الأحداث الواسعة التي تمتدّ الى المنظمات الدولية جميعها، تأتي دائرة أضيق منها محيطاً في إطار إقليمي، لا تقلّ أهميته ايضاً في مركز المنظمة ونظامها القانوني، التي تختلف بداهة من منظمة إلى أخرى .  
ولاعرو أنّ دفع عجلة التكامل والاندماج، كانت لها تطوّرات تاريخية مهّدت اليها لتكون الصورة النهائية في شكل اتحاد.

وبالتالي لا يمكن أن ننكر استناد المنظمة ابتداءً إلى تلك التطورات التي كانت في شكل معاهدات ، والتي لا يخفى دورها باعتبارها مصدراً أساسياً لنظامها القانوني، حيث تترسخ بموجبها التعديلات الاندماجية والتكاملية في دستور واحد يضم القواعد والاطر الهيكلية كافة بشكل رسمي في الميثاق المنشئ لها، وعلى ضوء ذلك فإننا نرى استخلاص عنصرين لدراسة تلك الدوافع، نتناولهما من خلال هذا المبحث في مطلبين علي النحو الآتي:

**المطلب الأوّل: التطور التاريخي للاندماج.**

**المطلب الثاني: بالنسبة للمتغيرات الإقليمية لأفريقيا.**

## المطلب الأول التطور التاريخي للاندماج

مغازلة أفريقيا لنوع من التكامل الأفريقي في صورة اتحاد سواء على الصعيد القاري أو شبه القاري لم تكن ظاهرة مابعد الاستعمار والإستقلال في أفريقيا، حيث يمكن أن يرجع ذلك إلى فترة ما قبل الاستقلال في مطلع القرن العشرين كالاتحاد الجمركي الجنوب أفريقي (ساكو) الذي أنشئ في عام 1910 والذي يُعدّ من أقدم مظاهر أداء التكامل الإقليمي في العالم<sup>(1)</sup>.

وبالرغم من انخفاض الطموح الذي نُوج بتأسيس منظمة الوحدة الأفريقية، والذي كان من أنصار الوحدة الأفريقية الشاملة مثل (كوامي نيكروما) رئيس غانا الذي أطلق عليه اسم (الحالم بالوحدة الإفريقية )، و(جوليوس نيريري) رئيس تنزانيا، اللذين قادا بلادهما إلى الاستقلال، ودعوا إلى الوحدة أيضاً على مستوى عموم أفريقيا، بل وإلى تشكيل حكومة لعموم أفريقيا فوق الوطنية تعبيراً عن التضامن القاري وتماسك السياسات، التي يمكن وصفها (بالفيدرالية الإفريقية)<sup>(2)</sup>.

ومن هذا المنطلق يفترض أنّ على الدول المستقلة حديثاً أن تتنازل في ظل هذا النهج عن جزء من سيادتها لعموم أفريقيا من خلال هياكل فوق وطنية كبرلمان أفريقي، ومحكمة لعموم أفريقيا، وحكومة أفريقية. حيث يريد انصار المدرسة الفيدرالية أن تعمل أفريقيا من بعد الاستعمار، من أجل تعظيم المنافع المحتملة بما في ذلك استغلال الموارد الوفيرة لأفريقيا وهي موحدة.

الا أنه كان هناك اتجاه معارض من بعض معاصريهم ، يسمّى أنصاره أنفسهم بالاتجاه " العقلاني " التدريجي<sup>(3)</sup>، لم يشتركوا في هذا الحماس للإستراتيجية الفيدرالية ، ومن هذه الفئة من قادة الدول آنذاك (ليوبولد سنغور) رئيس السنغال و(هوفوية بوانيي) رئيس الكوتديفوار . حيث دعا هؤلاء بدلاً من ذلك إلى التعاون بشأن القضايا الفنية المتنوعة بتوثيق الروابط السياسية والاقتصادية بين الدول ذات السيادة في أفريقيا أولاً، وأشاروا إلى أنّ السعي لتشكيل حكومة لعموم أفريقيا بأنها فكرة غير حكيمة، فقد شبهوها (كمن وضع العربة أمام الحصان) ، حيث

(1) وهو الذي طالب بإلغاء الحدود بين الدول الإفريقية واندماجها على الفور في دولة واحدة . انظر في ذلك : السفير أحمد حجاج ، الحكومات الإفريقية والبرلمان الإفريقي ، مرجع سابق ، ص30.

(2) انظر في ذلك:

Olfufemi Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op.cit,p9.-

ويقول في معني ذلك :

the OAU Charter clearly fell short of what "....This aspiration culminated in the founding of the OAU on May 25, 1963 , although the provisions of the pan-Africanists like Kwame Nkrumah of Ghana and Julius Nyerere of Tanzania had respectively called for Africa to unite The two leaders. Who led.their respective countries into independence and became their countries ' first post-colonial..... presidents, called for formation of a su pranational pan-African government as an expression of continental solidarity and policy coherence..."

وانظر كذلك في هذا الصدد:

G. Laporte, J. Mackie , Building the African Union, Policy and Management (Report 18, Europe Africa Policy Research Network, October 2010) , p.14-15 .

(3) انظر في ذلك : السفير أحمد حجاج ، الحكومات الإفريقية والبرلمان الإفريقي، المرجع السابق ، ص 30 .

يرون بأن يكون التكامل الاقتصادي سابقاً للتكامل السياسي ، وتعزيز النظام الوطني يجب أن يسبق أي بناء لعموم أفريقيا<sup>(1)</sup>.

وعلي الرغم من انتصار الاتجاه الثاني نظراً لأنه في هذه الحقبة كانت هناك دول أفريقية عديدة في طريقها إلى الإستقلال، إلا أنّ القادة الافارقة أبقوا على حلم التكامل الإقليمي القاري علي قيد الحياة .

ففي البداية في يوليو عام 1977 ، دعمت منظمة الوحدة الافريقية قراراً سابقاً لخلق مجتمع اقتصادي علي مراحل تدريجية، و بعدها في ابريل عام 1980 تكررت استراتيجية التدرج في خطة عمل لاغوس التي تهدف الى إقامة سوق أفريقية مشتركة في عام 2000 . وفي الواقع كان ذلك مؤشراً إلى بداية الاهتمام بأوضاع القارة ممثلة في التنظيم القاري<sup>(2)</sup>.

وحيث إننا يمكن أن نكتفي بما سبق أن تعرّضنا له من مبادرات إقليمية في النظام الإقليمي الإفريقي، ولا نرى داعياً لتكرار ذلك، فإننا سنكتفي هنا بما تمّ عرضه في هذا الإطار من الدراسة . وبناء على ذلك يمكننا أن ندرك العوامل المؤثرة التي أدت الى تنشيط الحركة الإقليمية نحو القارية في صورة اتحاد وهي كالاتي:

أولاً: الوعي التاريخي للدول الأفريقية لفكرة الوحدة الافريقية التي قد طُرحت قديماً، بهدف البحث في سبل تحسين أوضاع الأفارقة السود والتي تطوّرت واكتست ملامح و أهدافاً جديدة أبرزها أفريقيا للأفريقيين والعمل علي قيام الولايات المتحدة الافريقية، والسعي الى بلورة قومية أفريقية والتي كان أبرز روادها الزعيم الغاني (كوامي نكروما) . وقد أسفرت تلك المساعي عن قيام منظمة الوحدة الأفريقية فحسب كمظلة للأولويات المتعلقة بالحصول على الاستقلال

<sup>(1)</sup> انظر في تفصيل اكثر لهذا الاتجاه والتعليق عليه:

Olfufemi Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p6.-

حيث يقول في معنى ذلك :

"....Some of their contemporaries, however, did not share the enthusiasm for the seemingly hasty federalist strategy, even though they believed in African cooperation, unity, and development. In this category of African leaders were the erudite Leopold Senghor of Senegal and Houphet Boigny of Côte d'Ivoire, who felt that it was too soon after independence to speak of a supranational pan-African government, let alone share their national political autonomy with it. Rather, these leaders called for functional cooperation on sundry issues among the sovereign states of Africa. They argued that the pursuit of a pan-African government was ill-advised, because it was like putting the cart before the horse. For them, economic integration must precede political integration, and strengthening the national order must precede any pan-African construct. In general, proponents of this school of thought associated a pan-African government, for which they had no appetite, with the final and highest level of regional integration. To get to that stage of regionalism, they argued, relevant sectors of the economy must first be integrated. Thus, they subscribed to a "gradualist" strategy"

<sup>(2)</sup> هذا وقد وقّعت منظمة الوحدة الافريقية في يناير 1991 معاهدة (ابوجا) التي من شأنها تدريجياً خلال ست مراحل انشاء الجماعة الاقتصادية الافريقية خلال 34 الي 40 عاماً . وقد دخلت هذه المعاهدة حيز النفاذ في مايو عام 1994 لتكون متناسقة ومتوائمة مع الإندماج الإقليمي القائم والمستقبلي للاسهام في تقدم القارة وتنميتها وتكاملها الاقتصادي . ان مثل هذه المعاهدات ولاسيما الاخيره تعدّ من المصادر الأساسية للنظام القانوني للاتحاد الافريقي ، حيث يعبر هذا الاخير عن تلك التعديلات التي ادخلت بموجب تلك المعاهدات السابقة، ليأتي الاتحاد بعد ذلك لتوحيد هذه القواعد والهيكلي القانوني في وثيقة واحدة وهي تسمى بدستور الاتحاد ، وهو أهم مايميز تلك الوثيقة. أنظر في تلك المبادرات بتفصيل اكثر: ماأشرنا اليه في مطلع هذه الدراسة بالمبحث التمهيدي ، بشأن ارهاصات التكامل الإقليمي.

والسيادة للدول والحفاظ عليها . إلا أنّ الواقع العالمي قد فرض أولويات معاصرة تدعو إلى التحوّل بسرعة من مجرد فكرة الاندماج إلى مشروع سياسي فعلي لعموم القارة . وعلي هذا فإن إقامة الأتحاد الأفريقي تمثل في واقع الأمر رفي حلقة من حلقات تطوّر فكرة الوحدة الأفريقية<sup>(1)</sup>.

**ثانياً:** بطء التقدم المحرز تاريخياً في فترة مابعد الاستقلال نتيجة الاعتراف المطلق بالسيادة الوطنية للدول، وفكرة القومية الأفريقية الي استخدمت للدفاع عن حقوق الدولة القومية ضد التدخل الخارجي. وعدم وجود تغير جذري في هيكلية منظمة الوحدة الأفريقية لدعم فكرة التكامل والاندماج. وذلك بسبب عدم نموذجية و كفاءة الهيكل التنظيمي كما تتطلبه الدعوه الي الوحدة، فضلاً عن زيادة الدول الاعضاء في المنظمة وتنوع الانشطة وظهور اهداف جديدة. مما أدى الي تقارب وجهات النظر الأفريقية من خلال المناقشات بشأن التكامل الأفريقي كونه أصبح أداة ضرورية لتحسين ظروف المعيشة لسكانها من ناحية، والي أدماج القارة في الاقتصاد العالمي وخلق صوت افريقي أقوى في المحافل الدولية<sup>(2)</sup>.

**ثالثاً:** عندما تمّت الموافقة على اتفاقية إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية في قمة أبوجا عام 1991 كان من ضمن بنودها نصّ على إنشاء برلمان أفريقي، بعد أن أثبتت التجارب الاقتصادية الأفريقية السابقة أنّ سبب فشلها هو غياب صوت الشعب وعدم وجود إرادة سياسيّة للحكومات للدفع باتفاقيات التعاون الاقتصادي نحو التنفيذ . وكانت تجربة أوربا موضع المقارنة حيث إنّ الاتحاد الاوربي يدين بالفضل في إنشائه وتطوّره إلى رأي الشعوب التي شكّلت ضغطاً كبيراً على الحكومات. وكان الهدف من البرلمان هو تسهيل عملية تطبيق سياسات منظمة الوحدة الأفريقية والجماعة الاقتصادية الأفريقية آنذاك ، وصولاً إلى تعريف شعوب أفريقيا بالسياسات التي ترمي إلى اندماج القارة في ضوء إنشاء الاتحاد الأفريقي<sup>(3)</sup>.

أمّا على الجانب الأوربي ففكرة إنشاء الاتحاد الأوربي ليست فكرة حديثة، حيث سعت القارة الاوربية، منذ قديم الزمان، إلى تحقيق وحدة تدّعم التعاون بين دولها، وتحفظ الأمن الأوربي. وقد كان للدمار الذي عانته أوربا في أعقاب الحربين العالميتين، وخاصة منذ عام 1945، أثر في دفع الدول الأوربية نحو إقامة اتحادات أوربية تعمل علي تحقيق هذه الأهداف،

(1) حيث يمثل قيام الإتحاد خطوة ايجابية وهامة علي طريق تفعيل العمل الجماعي الأفريقي ، وتنشيط دور منظمة الوحدة الأفريقية في مواجهة تحديات التنمية والعولمة . انظر في ذلك: سامية بيبيرس ، قمة سرت الاستثنائية الخامسة وعلان الإتحاد الأفريقي ، السياسة الدولية ، العدد 144 ، ابريل 2001، ص ص 205-208.

(2) وبالتالي يتطلب ذلك اعادة نظر القادة الافارقة في تلك المفاهيم ،وفي ذلك قال رئيس جنوب افريقيا (ثامبو ميكي) بتاريخ 5 ديسمبر 2003 " .هناك اعتراف مطلق بالسيادة المطلقة للدول ، ولكن يجب علي الرغم من ذلك أن نكون اخواناً في حماية قارتنا والسعي للقضاء علي الفقر فيها ، علينا ان نفكر في انفسنا ، وان لا نسمح للآخرين أن يفكر لنا..". انظر في معنى ذلك :

T. Murithi , The African Union: Pan-Africanism, peacebuilding and development, op. cit ,p30 و انظر أيضاً في إشارة لذلك : عبد الرحمن اسماعيل الصالحي ، دراسة نقدية لميثاق منظمة الوحدة الأفريقية ، مرجع سابق ، ص77. (3) بالاضافة الي الاهداف الاخرى كتتمية السلام والامن والاستقرار ،و تسهيل عملية التعاون والتنمية في افريقيا ، و تشجيع الحكم الرشيد والشفافية والمحاسبة في الدول الاعضاء ، و تشجيع مبادئ حقوق الانسان والديمقراطية في افريقيا . انظر في تفصيل ذلك : السفير أحمد حجاج ، الحكومات الأفريقية والبرلمان الأفريقي ، مرجع سابق ، ص33 ومابعدها .

وتتجاوز اختلاف القوميات، وآثار التنافس السياسي والإقتصادي، وما خلفه من حروب وعداوات بين دول القارة. حيث دعا رئيس الوزراء البريطاني (ونستون تشرشل) الى خلق نوع من الولايات المتحدة الأوروبية في أول الأمر، خلال خطابه الشهير الذي قدمه الى اكااديمية الشباب والذي ألقاه في جامعة زيورخ في 19 سبتمبر عام 1946 . حيث دعا الى خلق اسرة اوربية، يمكن لها الاسهاب في السلم والامن والحرية من خلال تبني ذلك الرأي. والذي لقي تأييدا في مؤتمر لاهاي الذي عقد في 8 مايو 1948 عندما ترأسة آنذاك لوضع دراسة مكثفة للمشاكل السياسية والاقتصادية المفترضة . وقد التقى هذا الرأي بعد ذلك وجنباً إلى جنب مع شخصيات بارزة أخرى مثل (روبرت شومان ، جان مونييه )<sup>(1)</sup>، كما أنه أصبح من الواضح آنذاك للدول الاوربية أن التعاون أو الاندماج الاقتصادي بينها هو المخرج الوحيد من الازمات التي خلفتها تلك الحروب من تهدم اقتصادي، ولاسيما بعد القصور والعجز الواضح للصناعة الأوروبية عن منافسة الصناعة الأمريكية. كل هذه العوامل زادت من اقتناع دول أوربا بوجود تضامنها وتعاونها للحفاظ على حضارتها واستعادة مكانتها الدولية<sup>(2)</sup>.

وتعتبر أهم الإرهاسات التي اتبعت اسلوباً جديداً يعتبر النواة لقيام الاتحاد الأوربي بتاريخ 1950 1519، وما اطلق عليها ( أوربا الصغرى ) حين اقترح وزير الخارجية الفرنسي (روبرت شومان ) توحيد إنتاج الفحم والفولاذ في كل من فرنسا ومانيا الاتحادية<sup>(3)</sup>. إلا أنه يجب أن نأخذ في الاعتبار التطورات التي أثرت في دفع الدول الأوروبية نحو إقامة اتحادات اوربية ، مهدت الطريق لقيام الاتحاد الاوربي حسب وضع كل منها بالنسبة إلى الاخرى، وفقاً إلى المراحل الزمنية لظهورها وذلك على النحو الآتي:

#### أ- المرحلة الأولى:

المتتبع لتاريخ تلك المبادرات الأوروبية التي دفعت إلى إقامة اتحاد، يلمس أن المرحلة التي حفلت بمحاولات وإنجازات متعدّدة في هذا الميدان، قد بدأت بعد الحرب العالمية الثانية،

<sup>(1)</sup> انظر في إشارة لهذا المعنى :

ED Bates .The evolution of the European Convention on Human Rights , (Oxford University Prees Inc , New York , 2010), p46.

وانظر في هذا الصدد أيضاً وعلي وجه الخصوص :

M. N. Jovanovic, International Handbook on the Economics of Integration , (Edward Elgar Publishing Limited , UK , 2011, Vol 3) , P285.

ويقول في معني ذلك :

".. Winston Churchill was the first to herald a far –reaching utopia for Europe, In his famous speech at University of Zurich on 9 Sep 1946 he advocated the creation of the UNITED STATES OF EUROPE. As a first necessary step towards this goal he saw the partnership between France and Germany.....although the majority of European electorate fear this last step towards European state. Initiated by Jean Monnet on 9 may 1950 , then French foreign minister Ropert Shuman presented the plan of merging the French and German coal and steel industries....."

<sup>(2)</sup> وقد سميت هذه المبادرة ( بخطة شومان)، ويعدّ هذا الحدث هو اعلان ميلاد الاتحاد الاوربي كونه يعدّ ايضاً منعطفاً تاريخياً لعلاقات التعاون في المجتمع الدولي الذي نما تدريجياً على مدى أربعة عقود . انظر في ذلك : صلاح الدين حسن السبسي ، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية ، مرجع سابق ، ص30.

<sup>(3)</sup> انظر : مفيد محمود شهاب ،المنظمات الدولية ، مرجع سابق ،ص495.



فبالرغم من أن اقتراح بريان الخاص بالاتحاد الاوربي سنة 1929، فإنه لم ينته إلى أية نتيجة، علاوة على عدم ظهور تنظيمات خاصة بأوروبا خارج المجالات الفنية قبل ذلك . وبالتالي ففي المرحلة الأولى عمدت الدول الأوروبية الى تكوين منظمات اقليمية تعاونية، ففي 17 مارس 1948 ، وقّعت إنجلترا وفرنسا ودول البنلوكس ( بلجيكا وهولندا واللكسمبورغ) معاهدة بروكسل التي نصّت على تعاونها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعسكرية . والجدير بالذكر أنّ الناحية العسكرية هي الصفة البارزة المهمة في المعاهدة<sup>(1)</sup>، ويرجع ذلك إلى تردّي الاحوال السياسية مما أدّى إلى خوف الدول الأوروبية من الخطر الروسي المسلط عليها . وفي إطار توسيع نطاق التعاون ولاسيما العسكري ، انشأت هذه الدول ( المنظمة الاوربية للتعاون الاقتصادي الاوربي) في 16 ابريل 1948 . حيث كان الطابع الأمني لهذه الاتفاقيات هو البارز بحيث اصبحت احد المعالم الرئيسة لسياسة توازن القوى المعاصرة آنذاك<sup>(2)</sup>، ويرجع ذلك إلى عدم ثقة كثير من الدول في مدى فاعلية نظام الامن الجماعي الذي وضعتة الأمم المتّحدة .

وعلي ضوء ذلك تنادت الدول الأوروبية إلى إشراك الولايات المتحدة الأمريكية لتتزعّم المعسكر الغربي في مواجهة المعسكر الشرقي الذي يتزعّمه الاتحاد السوفيتي، فظهر حلف الأطلسي في 4 ابريل 1949. بفضل معاهدة شمال الأطنطي التي انبثت منها الولايات المتحدة ، وكندا. مع استبعاد الدول المحايدة سياسياً<sup>(3)</sup>.

ويمكن القول في المبادرات السالفة بالرغم من تركيزها على الجانب الأمني، حيث كانت أهم مجالات التعاون هو التعاون العسكري . إلا أننا لا نستطيع أن ننكر أنها ذات طابع اقتصادي ، حيث كان لها دور في تنمية العلاقات الاقتصادية بين الاعضاء وتنسيق التصاميم والبرامج الاقتصادية ، غير أنّ اختلاف الأنظمة السياسية وتضارب المصالح وتفاوت المستويات الاقتصادية آنذاك قد حالت دون تسهيل حلّ المشكلات التي اندلعت بينها . وبعد بفترة زمنية قصيرة، بدأ يتحقّق التعاون في اطار أوربي خالص شامل وبطابع سياسي لا مكان فيه للمسائل العسكرية، ففي هذه الفترة قد ترسخ في معاهدة بروكسل ، والتي نشاء عنها (مجلس أوروبا) في مايو 1949، الذي اقتصرت فيه العضوية على الدول الاوربية الديمقراطية، و يضم عشر دول<sup>(4)</sup>.

(1) كان الدور الثانوي الذي أضطلعت به المنظمة الاوربية للتعاون الاقتصادي في الحقيقة متواضعاً ، غير أن كان في خاطر مؤسسها ،أنها لا بد أن تساعد علي انشاء سوق مشتركة، ومن ثم تكون مهمة الهيئة الاوربية للتعاون الاقتصادي بوجه عام أن تدعم توحيد أوروبا . انظر في ذلك : بول روتيه ، التنظيمات الدولية ، ترجمة : أحمد رضا ، مراجعة د عبدالله الأشعل ، دار المعرفة ، مطابع الهيئة المصرية للكتاب ، ابريل 1978، ص 390-398.

(2) أنظر: مفيد محمود شهاب ، المرجع السابق ، ص 516 .

(3) واللافت للانتباه أنه بالرغم من ما أطلق عليها من اصطلاح حلف، ليعطي دلالة الي الانتماء والوحدة ، إلا أنها لا تعتبر أكثر من تصور لمغزاه المعنوي للمنظمات غير الوجودية. انظر في تفصيل اكثر في هذا الصدد : محمد حسن الابياري ، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية ، مرجع سابق ، ص 285 . وأنظر أيضاً : مالك عوني ، السياسة الخارجية والامن المشترك . آفاق التكامل الاوربي الجديدة ، السياسة الدولية ، العدد 142 ، اكتوبر 2000، ص 88-89.

(4) وتلك الدول هي بريطانيا ، وفرنسا ، واطاليا ، وبلجيكا ، وهولنده، ولوكسمبورغ، والنرويج ، والسويد ، والدنمارك ، وايرلندا ، حيث قامت تلك الدول بتوقيع معاهدة انشاء مجلس أوروبا . وقد اصبحت هذه المعاهدة سارية المفعول ، بعد اكمال اجراءات التصديق

وكان المجلس توفيقياً بين نزعتين الأولى كانت تنادي بها فرنسا وبلجيكا ، وهي تدعو الى إنشاء اتحاد أوربي ، والنزعة الثانية نادت بها بريطانيا، وهي تدعو إلى إنشاء جمعية دبلوماسية مكوّنة من ممثلين للحكومات، وبعد أن اقترحت فرنسا على بعض الدول الغربية إنشاء لجنة دائمة لدراسة الفكرة الاتحادية الاوربية .

ورحّبت الدول بالاقتراح وشكّلت لجنة من 18 عضواً عقدت اول اجتماع لها في 1948\11\26 ، تصادمت النزعتان وكان متوقّعا أن التوفيق بينهما أمر مستحيل ، إلاّ أنّه نتيجة للخوف المشترك من الاتحاد السوفيتي وللضغط الأمريكي على دول أوربا بالاضافة الى الرغبة الملحة في توحيد الجهود والتضامن، كلّ ذلك أدّى الي تذليل العقبات وتقريب وجهات النظر والتوصّل إلى اتفاق بين النزعتين ففي 5 مايو 1949 قرّر وزراء الدول إنشاء منظمة تحمل اسم ( مجلس اوربا ) بدلا من الاتحاد الأوربي<sup>(1)</sup>.

ب - المرحلة الثانية:

لعلّ المثير للانتباه في هذه المرحلة ، هو ظهور النزعات الاتحادية لدى ستّ دول أوربية، وهي (فرنسا ،ألمانيا ،ايطاليا، وبلجيكا ، وهولندا، ولكسمبورج). وكان أول اقتراح قدّم بصدد ذلك في فرنسا، فكان هناك اتجاه يؤيّد الوحدة الفيدرالية، ويعمل على تحقيق وحدة أوربية فدرالية أو مايمثالها، ومن بين دعاة هذا الاتجاه (روبيرشومان) وزير خارجية فرنسا ، فهو صاحب فكرة السلطة العليا ومنفّذها.

ففي 1950\5\9 . انطلقت هذه الفكرة حين اقترح توحيد إنتاج الفحم والفولاذ في كلّ من فرنسا والمانيا الإتحادية، ووضعها تحت تصرّف سلطة عليا مشتركة في منظمة دولية، يسمح للدول الاوربية بالانضمام إليها. وقد أسفرت المناقشات بين الدول المعنية إلى اعلان موافقتها<sup>(2)</sup>. وفي 18 ابريل 1951، تمّ توقيع اتفاقية في باريس بين هذه الدول تقضي بإنشاء المجموعة الأوربية للفحم والصلب، واصبحت نافذة في 25 يوليو 1952 وقدأعتبرت هذه المبادرة هي النواة الأولى لقيام الاتحاد الأوربي<sup>(3)</sup>.

ولقد اعتبر تأسيس المجموعة الأوربية للفحم والصلب نجاحاً، لذا قررت حكومات كلّ هذه الدول توسيع هذا التعاون ليضمّ مجالات اخرى، وفي 1957\5\25 وقّعت الدول الستّ الأعضاء

---

في 13 اغسطس من العام نفسه وتتكون المعاهدة من ديباجة وأثنين واربعين مادة. انظر في تفصيل أكثر : مفيد محمود شهاب ،المنظمات الدولية ، المرجع السابق ، ص 246 ومابعدها .

(1) وقد قام المجلس بدور مهم منذ تأسيسه فلم يترك مسألة أوربية واحدة دون مناقشتها . انظر في تفصيل ذلك : محمد المجذوب ، محاضرات في المنظمات الدولية والإقليمية ، مرجع سابق ، ص202-203 .

(2) انظر في عرض ذلك : محمد المجذوب ، محاضرات في المنظمات الدولية والإقليمية . مرجع سابق، ص246 ومابعدها . وانظر أيضاً : بول روتيه ، التنظيمات الدولية ، المرجع السابق ، ص392.

كذلك أنظر : صلاح الدين حسن السبسي، النظم والمنظمات الاقليمية والدولية ، مرجع سابق ، ص302 .

(3) بأستثناء بريطانيا التي أبدت عدم موافقتها آنذاك علي الانضمام للمنظمة المقترحة ، ايثارا منها لعلاقتها مع دول الكومنولث علي اي التزامات ازاء القارة الاوربية . انظر في ذلك : مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، المرجع السابق ص495-496.

المذكورين في روما اتفاقية استندت فيها على عمل المجموعة الأوروبية للفحم والصلب وشكّلت هيئتان دوليتان أخريان : المجموعة الاقتصادية الأوروبية والمجموعة الأوروبية للطاقة الذرية ، لتعمل جنباً الى جنب مع المجموعة الأوروبية للفحم والصلب . التي دخلت حيز التنفيذ في الأول من يناير 1958. وفي عام 1965 تجمّعت العناصر المتفرقة للاتفاقيات السابقة، حيث تم التوقيع من الدول الست الاعضاء علي اتفاقية تجمعها سمّيت " بمعاهدة الاندماج " في بروكسل، ودخلت حيز التنفيذ في 1967\6\1<sup>(1)</sup>. وحيث أن أكثر الهيئات تأثيراً آنذاك كانت المجموعة الاقتصادية الأوروبية، أصبح هذا هو الاسم الذي يطلق على المجموعة. وتوسّعت المجموعة الاقتصادية في عام 1973 ليضمّ دولا أخرى وهي بريطانيا وايرلندا والدنمارك<sup>(2)</sup>.

واستمر التوسع حيث انضمت إسبانيا والبرتغال للمجموعة عام 1986 ، وفي السنة نفسها دخل القانون الأوروبي الموحد حيز التنفيذ ليزيل العوائق التجارية المصطنعة ما بين الدول الأعضاء لكي تتمكن البضائع ورؤوس الأموال والخدمات وكذلك الافراد من التنقل والعيش والعمل بحرية دون قيود في أيّ من الدول الاعضاء .

كما بدأ إصدار جوازات السفر الأوروبية. وان كانت من الوجهة القانونية تعدّ هذه المجموعات تعمل بصورة منفردة جنباً إلى جنب فإنها تعتبر بمنزلة منظمة واحدة يمكن مقارنتها بالمنظمات الدولية، ولعلّ تأسيسها يعدّ اعلاناً عن ميلاد المجموعة الأوروبية لكونها تتمتع بسلطات سيادية منفصلة عن سيادة الدول الاعضاء ، وبهذا تكون المجموعة الأوروبية قد قدّمت دعماً لتوحيد أوروبا<sup>(3)</sup>.

### ج - المرحلة الأخيرة:

شهدت هذه المرحلة منعطفاً تاريخياً للمجتمع الدولي في علاقات تعاون نما تدريجياً علي مدى العقود الأربعة السابقة . فقد جرت أول المباحثات حول الاتحاد الأوروبي خلال اجتماع ماسترخت ففي 1991\12\11 تم عقد قمة المجموعة الأوروبية في ماسترخت، وفيها اتفق على تحويل المجموعة الأوروبية من مجموعة اقتصادية إلى وحدة سياسية ذات عملة واحدة . حيث نتج عنه اتفاقية الاتحاد الأوروبي، التي وقّع عليها قادة الدول الأوروبية بتاريخ 1992\2\7 في مدينة ماسترخت .

(1) والهدف منها علي المدى الطويل هو انشاء سوق مشتركة ، وعلي المدى المتوسط هو تشكيل اتحاد جمركي وقد تم ذلك بعد خفض الرسوم الجمركية الموجودة مسبقاً تدريجياً علي الواردات بين الدول الست الاعضاء . انظر في معني ذلك :

M. N. Jovanovic, International Handbook on the Economics of Integration, op .cit p.286.

(2) وأجرت بريطانيا استفتاء عاماً في 1975 حول عضويتها في المجموعة ، والذي صوت الشعب البريطاني فيه لصالح البقاء ضمن المجموعة الاقتصادية الأوروبية . انظر في ذلك : عبد السلام صالح عرفة ، المنظمات الدولية والإقليمية ، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والاعلان ، 1999، ص ص430-435.

(3) انظر في ذلك : جمال عبد الناصر مانع ، التنظيم الدولي (النظرية العامة والمنظمات العالمية والاقليمية والمتخصصة ) مرجع سابق ، 329.

وفي 1993\1\11 بدأ تطبيق معاهدة ماسترخت ، واتخذ الاتحاد الأوروبي عدة خطوات للدخول الي مرحلة مابعد هذه المعاهدة في ميادين الاقتصاد والنقد والسياسة الخارجية والأمن والدفاع المشترك والمواطنة الأوروبية الواحدة. والاتحاد الأوروبي لا يشكل دولة فيدرالية أو كونفدرالية، ولا يملك الشخصية الشخصية القانونية على خلاف المجموعات الأوروبية الثلاث التي تشكل منها، بذلك فهو عبارة عن منظمة سياسية من نوع غير مألوف<sup>(1)</sup>.

ومن هذا الاستعراض التاريخي السريع للظروف والمراحل التي شهدتها التنظيمات الإقليمية في أوروبا بعد الحرب، نخرج بنتيجة مهمة وهي أنّ هناك ارتباطاً وثيقاً يجمع بينها وطابعاً سياسياً يدمج أهدافها . فمنذ وضع حجر الأساس بإنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والصلب ، تشكل العمود الفقري للبنية المؤسسية للجماعات الأوروبية ثم الإتحاد الأوروبي بعد ذلك غير أن المعاهدات التالية عدلت من هذه البنية بإضافة مؤسسات جديدة أو بدمج مؤسسات قائمة كما إعادة تشكيل صلاحيات وإختصاصات قديمة بالإضافة إليها أو الحذف منها دون أن تحاول إعادة تشكيل ما هو قائم في بنية جديدة متناغمة ومتكاملة<sup>(2)</sup>.

وإذا تأملنا في العرض السابق للمبادرات الإقليمية، نكشف عن العوامل التي مهّدت إلى نموّ نواة الإندماج والتكامل<sup>(3)</sup>، وترسيخ التعديلات كافة لوضعها في دستور واحد يضم القواعد والاطر الهيكلية كافة بشكل رسمي في ميثاق الاتحاد الأوروبي، وهي كالاتي :

- خوف أوروبا الغربية بصفة خاصة من امتداد الشيوعية إليها ووقوعها تحت السيطرة السوفيتية ، في ظل انقسام العالم الي كتلتين وقيام الحرب الباردة بينهما ومحاولة كل كتلة التأثير علي الأخرى بوسائل مختلفة.

- التقريب بين ألمانيا الغربية وفرنسا، ولعلّه هو الدافع الأساسي للتفكير في السلطة العليا بالشكل الذي ظهرت عليه .كوسيلة تعطي مظهر المساواة بين الدول التي ترغب فيها<sup>(4)</sup>.

(1) انظر في عرض ذلك : محمد المجنوب ، التنظيم الدولي ( النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة )، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، 2005، ص448-485.

(2) سوف نتطرق الدراسة أكثر تفصيلاً في هذا الموضوع من خلال الحديث في السياق المقارن عن مراحل نشأة الإتحاد الأوروبي ، لذلك لا نرى داعياً للإسهاب في هذا الموضوع في هذا المقام من الدراسة .

(3) حيث كانت البيئة في القارة الأوروبية صالحة لنمو نواة التكامل والاندماج وصولاً الى الوحدة على المستوي الأوروبي . انظر في ذلك : محمد حسن الإبياري ، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية ، مرجع سابق، ص286.

(4) بالنسبة لفرنسا فقد ظهرت منها فكرة السلطة العليا ومنفذاها علي يد روبرت شومان ، أمّا ألمانيا الغربية قبلت بها رغم ماتفرضة من قيود ، كنقطة انطلاق الي ما هو أفضل ، وكخطوة في سبيل تحقيق وحدة أوروبية فيدرالية أو مايمثلها . ولعل ألمانيا الغربية هي الدولة الأولى التي تتمسك بذلك الاتجاه وفقاً لما جاء بالاتفاقيات التي تضمنتها ، وهذا راجع بطبيعة الحال الي الامتيازات القومية التي حققتها من السوق الأوروبية المشتركة . ولعلّ في ذلك تبريراً لما اشار اليه ( شيفر ، وهافيلاند) ان الدول وبصفة خاصة الكبرى منها ، تحرص علي الانضمام لبعض المنظمات الإقليمية ، لانها تدرك أنه مما يعود عليها ويحقق مصلحتها الوطنية أن تحظى بعضوية فيها بما يحقق أهدافها ومصالحها .انظر في عرض ذلك : المرجع السابق ص 259 – 287.

- النتائج الطيبة التي حققتها السوق الأوروبية المشتركة للدول الاعضاء فيها . وما ينتظر أن تحققه مستقبلاً . يؤيد ذلك سعي الدول الأوروبية إلى هذا الانضمام ولاسيما بريطانيا بعد رفضها الاشتراك فيها في أول الأمر، ثم انضمامها اليها عندما ثبت لها نجاحها ورسوخ جذورها. ليس هذا وحسب بل إنّ بعض الدول غير الأوروبية عملت على ايجاد روابط بينها وبين السوق، واتخذت منه مثلاً لها.

## المطلب الثاني

### بالنسبة للمتغيرات الإقليمية لأفريقيا

شهدت القارة الأفريقية العديد من المتغيرات أهمها انقضاء الواجب الأخلاقي للدفاع عن الاستقلال والحكم الذاتي كمهمة رئيسة منوطة ضدّ القهر الاستعماري بإنجازها، فقد أصبحت

المنظمة التي تأسست في 25 مايو 1963 من مخلفات حقبة ما بعد الاستعمار، وبالتالي بحلول نهاية القرن العشرين تقريباً، أصبحت الأولوية في ضرورة تكثيف الجهود وتنسيقها للتعاون بين الدول الأفريقية من أجل تحقيق حياة أفضل لشعوبها بعد ما يقرب من أربعة عقود من وجود المنظمة . ذلك بعد التراجع الملحوظ لمكانتها الإقليمية التي كانت تتمتع بها القارة ابان الحرب الباردة . ولعل ذلك يرجع إلى :

#### أولاً - انخفاض الناتج المحلي:

ففي مطلع القرن الواحد والعشرين علي سبيل المثال ظهرت الأزمات الاقتصادية وانخفاض الناتج المحلي الإجمالي لدول القارة وخاصة في جنوب الصحراء الكبرى لأفريقيا<sup>(1)</sup>، إلى ما يقرب من 437 مليار دولار من 700 مليار دولار لأفريقيا .

وبعبارة أخرى يقدر سكان افريقيا في عام 2004 بنحو 800 مليون نسمة، وهذا الناتج المحلي يعتبر أقل بكثير من الدول الاقل عدداً في سكانها، فعلى سبيل المثال يعدّ فحسب 6% من الإنتاج الوطني الذي ينتجه سكان الولايات المتحدة الامريكية<sup>(2)</sup> . وقد انخفض نصيب افريقيا في الناتج العالمي من 3% في عام 1975 إلى 2% بحلول عام 2005 ، بينما انخفضت حصتها أيضاً من الصادرات العالمية من حوالي 6% في عام 1975 إلى 1.7% بحلول عام 2005، وانخفضت حصتها من الاستثمار الأجنبي المباشر من ما يقرب من 10% عام 1975 إلى 2% بحلول عام 2005<sup>(3)</sup>.

#### ثانياً - انخفاض التجارة البينية:

ظلت التجارة الداخلية البينية بين الدول الأفريقية منخفضة، وبالتالي ليس من الغريب أنّ 63% من الدول ذات الدخل المنخفض في مجموعة البنك الدولي هي دول أفريقية، كذلك وفقاً لمؤشرات الامم المتحدة لعام 2005 فإن مؤشر الفقر للبلدان الأقل نموّاً وعددها 39 يوجد من بينهم 31 دولة أفريقية . وبالمثل في تقرير التنمية البشرية لعام 2006 كانت 29 دولة أفريقية من 31 دولة ادني مرتبة، فعادة ماتكون منخفضة للشعوب الأفريقية . وباختصار لم تكن القارة

(1) أماني محمود فهمي ، الوحدة الأوروبية بين متطلبات الاندماج وعوائق السيادة ، السياسة الدولية ، العدد 116 اكتوبر 2000 ، ص123-124 .

(2) وأقل بكثير في دول اقل عددا في سكانها مثل كندا (650) بليون دولار ، والبرازيل (610) مليون دولار ، واسبانيا(595) بليون دولار . انظر في تلك الاحصائيات والتعليق عليها بوجه خاص :

Olfufemi Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p4.

وفي هذا المعنى يقول :

"...the estimated 800 million population of Africa generated only 5% of the national output produced by the 282 million people of the United States, or less than the much smaller populations of say, Canada (\$650 billion), Brazil (\$610 billion), and Spain (\$595 billion) ...."

(3) انظر في مناظرة أخرى ولكن قبل هذا التاريخ حول السياسات الاقتصادية في أفريقيا تفسر محنة أفريقيا الاقتصادية: محمد السيد سعيد ، المناظرة حول السياسات الاقتصادية في افريقيا ، السياسة الدولية ، العدد 98 ، اكتوبر 1989 ، ص97 وما بعدها

متكاملة كما يجب، حيث استمرت في الوجود ولكن على هامش الاقتصاد العالمي، فعلى سبيل المثال لا تزال العديد من الدول الأفريقية على اتصال بالعالم الخارجي خارج القارة بشكل أفضل من الدول في هذه القارة، ويعبارة أخرى يرى معظم الافارقة أنه من الأسهل السفر إلى دول خارجية خارج القارة من دول القارة<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً - الاشتعال الدائم للنزاعات:

أدى الإشتعال الدائم للنزاعات في القارة الى تدهور المناخ الاقتصادي والاجتماعي لشعوبها ، وليست فقط الصراعات الداخلية داخل الدول التي كانت أكثر دموية، بل امتدت في بعض الأحيان عبر الحدود الوطنية للدول من نزاعات وحروب أهلية في البداية الى نزاعات بين الدول . هذه الحروب استنزفت موارد القارة وافقدتها القدرة علي معالجة هذه الصراعات والسيطرة عليها ونتج عن هذه الصراعات انهيار دول مثل الصومال وليبيريا وتدمير البنية الاساسية، فضلاً عن تشريد الملايين من النازحين اللاجئين الافارقة وانتشار الجوع، حيث عجزت القارة عن أن تسد حاجاتها من حبوب ومواد غذائية ، والدواء لكثير من الامراض المعدية مثل الملاريا والايذز (مرض نقص المناعة) وهو ما ادى الى ظهور الازمات الاقتصادية<sup>(2)</sup>.

أظهرت هذه النزاعات والفوضى عدم الكفاءة الإجمالية لمنظمة الوحدة الأفريقية في تحقيق أحد اهدافها الأساسية لها، وتعزيز الوحدة والتضامن بين الدول الإفريقية، مما أدى الى وضع المنظمة في موقف محرج لعدم كفاءتها في سدّ الحاجات والي انتظار المساعدات الخارجية والتدخل لحل المشاكل في القارة، خاصة ابان الحرب الباردة فقد تضاعف الاهتمام وتمّ تهيمش القارة ، وظهر ذلك في تخفيض حجم تلك المساعدات التي كانت تتلقاها القارة من الدول المانحة وشركاء التنمية والمؤسسات النقدية الدولية . بل وصل الامر الي وضع شرط اساسي لتقديم المساعدات والاستثمارات لدول القارة الا وهو قيام الانظمة الرأسمالية والليبرالية الغربية بالاضافة الي الشروط الاقتصادية المتمثلة في الالتزام بشروط التكيف الهيكلي فيما يعرف بالمشروطة السياسية والاقتصادية<sup>(3)</sup>، وذلك حتى يمكن للمؤسسات والدول المانحة ان تقدم تلك المساعدات والاستثمارات لدول القارة الافريقية.

(1) انظر في ذلك :

Olfufemi Babarinde, The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p4.

وفي تأكيد لمعني ذلك يقول :

"... Put differently, Africa's share in world total output declined from an already abysmally low of 3% (1975) to 2% (2005), while its share exports declined from almost 6% (1975) to an appalling 2% (2005), and its share of Foreign Direct Investment (FDI) dropped from almost 10% (1975) to a paltry 2% (2005) It is, therefore, not surprising that roughly 60% of the countries in the World Bank's group of low-income countries were Africans...."

(2) عادل عبد الرازق ، افريقيا في اطار منظمة الوحدة الافريقية والاتحاد الافريقي ، مرجع سابق ، ص 185 .

(3) وبتعبير بسيط فالمؤسسات المالية الدولية والوكالات الأخرى تستعرض عضلاتها المالية من أجل تحقيق اهدافها الخاصة دون الإلتفات كثيراً الى مصالح المستفيدين في القارة ، وقد شبه ذلك بالقول " كمن يدفع للزمار النغم والالحن " . انظر في تفصيل ذلك :

وكان الإجماع الناشئ ممّا تقدم أنّ المنظّمة كانت غير قادرة وقديمة على معالجة المشاكل في الألفية الجديدة ، من عدم نجاح التنمية للشعوب الأفريقية، وعدم وجود اقتصاد متكامل علي مستوى عموم أفريقيا . وتحقيقاً لهذه الغاية تحتاج أفريقيا الى اتفاق جديد لإعادة تنشيط الاقتصاد الراكد والأداء الضعيف . ممّا يعطي دفعة لعجلة التعاون الاقتصادي الأفريقي الى الامام ويسهم في تعزيز المواقف الأفريقية الموحّدة في المحافل الدولية خاصة في مايتعلق بالقضايا ذات الاهتمام المشترك<sup>(1)</sup>. وبات الأمر في حاجة إلى قيام الاتحاد الأفريقي لمواجهة هذه التحديات الأفريقية. وبالفعل تقرّر إنشاء اتحاد افريقي يحلّ محل منظمة الوحدة الإفريقية مع تفويض مجلس وزراء المنظمة بإعداد قانون دستوري للاتحاد المزمع إنشاؤه مع الأخذ في الاعتبار أحكام ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية والمعاهدة المؤسّسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان .

وتوالى التصديق على القانون التأسيسي للاتحاد حتى اكتمل النصاب القانوني المتفق عليه بتصديق دولة نيجيريا ليدخل القانون حيّز النفاذ الفعلي في السادس من مايو 2001 على أن تعقد القمة الاولى في جنوب افريقيا في يوليو 2002 . وجاءت نصوصة معبّرة عن الواقع الراهن في القارة، وهو ما انعكس علي أهداف ومبادئ وآليات وهيكل الاتحاد. وماسوف نشير إليه في مقامه لاحقاً .

وعلى الجانب الأوربي فقد شهدت القارة الأوربية العديد من المتغيرات أهمها سقوط حائط برلين وقيام الوحدة بين ألمانيا الشرقية الشيوعية وألمانيا الغربية الرأسمالية<sup>(2)</sup>، واتجاه ألمانيا الشرقية نحو الأخذ بالنظام الغربي في التعددية السياسية والاقتصاد الحر بدلاً من الاقتصاد الموجه الذي تسيطر عليه الدولة، كما تفجّرت أيضاً الصراعات القومية والعرقية في دول شرق ووسط أوربا (يوغسلافيا - تشيكوسلوفاكيا - الاتحاد السوفيتي - مقدونيا ) وقد أدّى ذلك الى تفكّك العديد من هذه الدول الى دويلات ومن ثمّ أدى ذلك الى الرغبة في تحقيق التوازن وقيام وحدة

---

T .Killick, R. Gunatilaka, A. Marr, Aid and the political economy of policy change.( Routledge publishing, New York ,1998), F1 Eduction , p12 .

وفي هذا المعني يقول :

"..It is possible to view the fact of conditionality as the popular saying that "he who pays the piper calls the tune". On this view, the IFIs and others donor agencies are merely flexing their financial muscles in order to achieve their own objectives, without necessarily paying much heed to the interests of recipients..."

(1) لا شك أنّ اعلان انشاء الاتحاد الأفريقي يمثّل خطوة ايجابية وهامة علي طريق تفعيل العمل الأفريقي الجماعي المنظم ، كما انه يعكس مدي جدية القيادات الأفريقية وحرصها علي تشييط دور منظمة الوحدة الأفريقية في مواجهة تحديات التنمية والعولمة . خاصة فيما يتعلّق بالقضايا ذات الاهتمام المشترك مثل : الديون الخارجية ، المجاعات ، الحروب الأهلية ، الامن والاستقرار ، والتنمية . انظر في تفصيل اكثر لهذا الموضوع : سامية ببيرس ، قمة سرت الاستثنائية الخامسة و اعلان الاتحاد الأفريقي، مرجع سابق ، ص208-209.

(2) مع نهاية العقد التاسع من القرن العشرين والقارة تدخل عهداً جديداً فبالإضافة الي ماسبق تداعت كل الانظمة الموالية للاتحاد السوفيتي ، وقد سقطت نفسة كمرکز للقوة . وكمصدر للأحكام ، وكمكمن للخطر ، وقد تهبأ لغرب اوربا ان تمد بصرها نحو الشرق في اطمئنن، بينما نظر الشرق الي غرب القارة في استعطاف وأمل ، اذ تبرز المسألة الحيوية الخاصة بتوسيع نطاق العضوية في الاتحاد الاوربي . انظر في ذلك : أنور الهواري ، الاتحاد الاوربي : تساؤلات عربية ، السياسة الدولية ، العدد142، اكتوبر 2000، ص75.



أوروبية مع انتهاج سياسة خارجية ودفاعية أوروبية اقتصادية موحدة مستقلة بعيدة عن الهيمنة الأمريكية<sup>(1)</sup>، وتحقيقاً لسياسة اوروبية اقتصادية موحدة تتفادي أزمات الاقتصاد الأوروبي والعالمي خاصة أزمات النظام النقدي الأوروبي التي كانت عرضة للتذبذب ذلك أنّ تنسيق السياسات المالية النقدية من شأنها تحقيق نوع من الثبات الاقتصادي داخل هذه الدول بحيث تصبح المساهمة داخل ميزانية الجماعة الأوروبية مرتبطة بمستويات الدخل ومعدلات البطالة وغيرها من المؤشرات الاقتصادية بما يسمح بتعويض الدول التي تعاني من أزمات اقتصادية ويؤدي ذلك الى تحقيق نوع من التوازن بين دول الجماعة الأوروبية .

ومن ثمّ بدأت الإجراءات نحو تطوير الجماعة الأوروبية، ففي يوليو 1987م بدأ العمل بالقانون الأوروبي الموحد الذي يتضمن تطبيق 270 اجراء لإنشاء سوق داخلية موحدة في نهاية عام 1992م تنصب على السلع والأفراد والخدمات ورؤس الاموال وهو ما أدى إلى تنسيق في التشريعات والسياسات بين الدول الاعضاء في الجماعة الأوروبية .

وفي عام 1991م عقدت العديد من المؤتمرات الحكومية التي ناقشت الموضوعات الخاصة بالاتحاد النقدي والاقتصادي والسياسي، كما جرت اجتماعات بين مؤسسات الجماعة الأوروبية شارك فيها المجلس والمفوضية الأوروبية والبرلمان وانتهي الي اقرار المجلس الاوربي في اجتماع (ماسترخت ) الي معاهدة انشاء الاتحاد الاوربي<sup>(2)</sup>، والتي عُرفت بمعاهدة ماسترخت والتي وقعت في 7 فبراير عام 1992م واصبحت نافذة المفعول في الاول من نوفمبر عام 1992م . ومنذ ذلك الوقت اصبحت معاهدة ماسترخت التنقيح الثاني من بين المعاهدات الثلاث المؤسسة للاتحاد ، فاصبحت هناك معاهدتان الأولى هي معاهدة انشاء الجماعة الأوروبية، والثانية هي معاهدة ماسترخت المعنية، للتعامل مع البعد السياسي، بمزيد من التطوير للوصول في نهاية المطاف الى الاستعاضة عن نظام التعاون السياسي الاوربي بالسياسة الخارجية والامنية المشتركة التي تشمل جميع النواحي الامنية للاتحاد وتؤدي الى سياسة دفاعية مشتركة ، واقامة اتحاد نقدي عبر ثلاث مراحل تنتهي في الاول من يناير 1991 م . فضلاً عن إدخال العديد من التعديلات في الهياكل المؤسسية في قواعد اتخاذ القرارات<sup>(3)</sup>.

(1) هذه الازمات اوضحت عدم قدرة الدول الأوروبية علي حل النزاعات الأوروبية بعيدا عن الولايات المتحدة الأمريكية وحلف شمال الاطلنطي ، من ناحية أخرى كان هناك اتجاهان بصدد السياسة الدفاعية لدول الاتحاد ، الاول يدعو الي اعتماد اوربا علي نفسها في تحقيق امنها وهو ماكان سيعطي فرنسا وزناً استراتيجياً مهماً تجاه توافر القدرات النووية لديها ، والاتجاه الاخر كان يقوم علي أساس التنسيق مع الناتو ، وقد حدث نوع من التوفيق في هذا الصدد من خلال توسيع نطاق الناتو ، وتعديل عقيدته الاستراتيجية ، وانشاء قوة اوروبية للدفاع عن حدودها الجنوبية . انظر في ذلك : محمد سعد أبو عامود ، البناء المؤسسي للاتحاد الاوربي ، السياسة الدولية ، العدد 142 ، اكتوبر 2000، ص80 .

(2) ونستطيع الوقوف في هذا الصدد علي مايميز النظام القانوني للمنظم الدولي نتيجة اشتراك المنظم في تعديل قواعد المعاهدة المنشئة له ، فوفقاً للقواعد العامة لقانون المعاهدات يتطلب التعديل رضا جميع الدول الاطراف لتمام التعديل ، كما لايتطلب رضا غير هؤلاء . اما في جميع المعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية تجعل من تدخل المنظم في عملية التعديل والتطوير شرطاً جوهرياً لتمامه ، وعندئذ لا يكفي أن يتراضي اطراف المعاهدة علي التعديل ، بل لابد ان يكون للمنظم ذاته دوراً او آخر في هذا الشأن . وهو مانجده منصوص عليه في المادة ( 95 ) فقرة 3,4 من المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب . انظر في تفصيل لذلك : محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص87 ومابعدها .

(3) انظر في معنى ذلك:

أما التفكيح الثالث فيأتي عندما قررت دول الاتحاد ضرورة تعديل معاهدة (ماستريخت) لتمكين الاتحاد الاوربي من مواجهة تحديات المستقبل، وفي هذا الإطار وقعت (معاهدة امستردام) في الثاني من أكتوبر 1997 م وادخلت تعديلات بعضها في مجال الأمن والعدالة و الحرية التي تضمن الحريات الرئيسية، فضلاً عن إدخال العديد من التعديلات التي تعزز فاعلية واتساق السياسات الخارجية والأمنية المشتركة مع إصلاح بعض الجوانب المؤسسية وتعديل أساليب اتخاذ القرارات بما يناسب اتساع العضوية لدول الاتحاد<sup>(1)</sup>.

ويهمنا أن نشير في هذا المقام إلى أنه بمرور الوقت تطرأ التطورات والمتغيرات الدولية والاقليمية، لتتوسع أو تضيق أو تتغير من مفهوم القواعد التي تحكم العلاقات الدولية، الذي يستتبعه ضرورة تعديل ميثاق المنظمة الدولية ليوكب ذلك<sup>(2)</sup>. ويتضح مدى مواكبة المنظمة من صياغة تلك التعديلات التي يجب أن تتلاءم مع التطورات والمتغيرات ومن ثم يمكن القول ان الاتحاد الاوربي والافريقي خطوة متقدمة على طريق التطور التاريخي للوحدة واستجابة للقارتين لما طرأ من متغيرات دولية واقليمية، وان كان البعض يرى أن التجربة الافريقية لم تعكس ذلك القدر اللازم من التدرج بما يتناسب وظروف القارة، فبالرغم من دواعي تعديل ميثاق منظمة الوحدة الافريقية التي ذكرناها من قبل، ومن مناداة بعض الدول بالحاجة إلى إجراء التعديل، وبالرغم من تشكيل لجان لهذا الغرض وتعرض مؤتمر رؤساء الدول والحكومات لهذه المسألة في عدة قمم عقدت، فإن مشاريع التكامل كانت في الغالب غير منقح عليها، وإن كانت هناك مشاورات وآراء إلا أنها قابلة للتعديل والتغيير، ومن ثم لا يمكن قراءتها قراءة متأنية لتعطي فكراً معيناً يمكن تنقيحه أو إعادة صياغته وبالتالي فإن القراءة كانت علي القدر المتاح من الحركة داخل اطار المنظمة<sup>(3)</sup>.

ونخلص من ذلك الي حقيقة أن اي تعديل كان يتعرض لاتجاهات مختلفة ما بين رفض تام وعدم جدوى، وكان أبرز تلك الاعتراضات بسبب خشية التورط فيما يستحدثه التعديل من إلزام والتزام أو تغيير في الأوضاع داخل المنظمة التي لا تتلائم مع القادة الذين يؤثرون التمسك

---

T. Killick, R. Gunatilaka, A. Marr, Aid and the political economy of policy change, op. cit. p287.

وهذا ما يفهم مما جاء في قوله :

"...with the "Maastricht Treaty" a sound revision of the three founding treaties took place. It was signed in Maastricht on 7 february 1992 .....since then there have been two further treaties (i) the treaty establishing the European community and the treaty on European Union , dealing with political dimension and ultimately the further development of the EU ....".

(1) انظر في ذلك :

- Ibid., pp.288 et s.

(2) فتعديل ميثاق المنظمة او إعادة النظر فيه ككل اريد به تحقيق الموازنة بين اعتبارين اولهما : مراعاة الصالح الفردية للدول الاعضاء المنتجة من مبداء السيادة ، وما ينتج عنه من مراقبة اي تغيير يطرأ على المعاهدة المنشئة . وثانيهما : مرده الي صالح المنتظم ذاته كوحدة اجتماعية مستقلة عن الدول الاعضاء فيها ، والتي تحيا حياتها الخاصة بكل ما يحيط بها من ظروف، وما يمر بها من احداث قد تقتضي إعادة النظر في ميثاقها او تعديلها . انظر في تفصيل ذلك : محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص88 وما بعدها .

(3) انظر في ذلك : عبد الرحمن اسماعيل الصالحي ، دراسة نقدية لميثاق منظمة الوحدة الافريقية ، مرجع سابق ، 81 .

الجامد بفهوم السيادة علي حساب أي شخص . وان كنّا نقول إنّ الاتحاد الأفريقي يعدّ فرصة أمام القارة للخروج من اعتلالاتها، لكي تواجه الواقع والتحدي ولتستشرق مستقبلاً أكثر اضاءة ، وارحب مجالاً ، وأكثر فاعلية، إلاّ أنّه يمثّل مستوى متواضعاً بالمقارنة بالاتحاد الأوروبي، ويرجع ذلك إلى التفاوت في التراتبية والاستراتيجية في بناء الوحدة الأوروبية.

خلاصه:

بعد استعراض المظاهر المختلفة التي أوصلت إلى الاندماج في الاتحاد الأفريقي، وكذلك الاتحاد الاوربي، وتميزها بملامح خاصة تجعل لكل منهما ذاتية بارزة، يحق لنا الآن التساؤل عن سبب التفاوت في الأداء في مجال التكامل والاندماج، حيث ظلّ أداء القارة الأفريقية ضعيفاً على مدى الأربعين سنة، ولاسيّما لو وضعناه في الموضع المقارن بالتجربة الأوروبية . والواقع أنّ الإجابة عن ذلك تكمن في حقيقة أنّ ظهور تلك المظاهر قد أدت - كما سبق القول - الى الاندماج في الاتحاد كمسألة تفرض نفسها، من خلال التطوير الكبير والتعديل الواضح في جانب العلاقات فيما بين الدول . الا ان اختلاف مدى الاعتماد علي ملامح معيّنة في عملية التكامل والاندماج يفسّر ذلك . حيث اعتمدت أوربا على ملمحين رئيسيين :

**الأوّل:** يتعلق بالانطلاق من القضايا الصغرى والجزئية الى القضايا الكبرى والاستراتيجية.

**الثاني:** تمثّل في استراتيجية الدّمج التي تميزت بها تجربة الاتحاد الأوروبي ونجاحه في امتلاك هذا القطب المغناطيسي الجاذب والقادر علي دمج دول داخل قطار الوحدة الاوربية<sup>(1)</sup>، دون ان يعتبر قضية الوحدة كمعطي يجب التسليم به منذ البداية، وفرضه في الممارسة اليومية على جميع الدول الداخلة في الاتحاد أو المرشحة له . بقدر ماكان قيمة عليا يمكن للدول الأعضاء أن تصل إليه بمحض إرادتها<sup>(2)</sup>. وبالتالي فمن المؤكد أن أهم مايميز هذه التجربة انها بدأت من أسفل ووضعت أهدافاً متواضعة .

أمّا علي الجانب الإفريقي فالأمر يختلف فهنا تبدو الملامح قد بدأت بالجوانب الكبيرة من أعلى الهرم بالتوقيع على اتفاق وحدة بين الدول الاعضاء، وطرح قضايا السياسة الخارجية والدفاعية المشتركة كأهداف فورية للدول المنضمة كقانون جبري يفرض من أعلى . حيث إنّ هناك اولوية للأهداف السياسية عن تلك الأهداف الاقتصادية، ممّا غلب عليها الطابع السياسي ورفض الدول التنازل عن جزء من سلطتها لصالح المنظمة<sup>(3)</sup>. ومن ناحية أخرى فإنّ معظم التجمعات الاقتصادية في القارة الإفريقية احتذت بالنموذج الأوروبي لحرية النشاط الإقتصادي دون

(1) حيث بدأت بست دول فقط ولكنها من الدول الغنية ، يعكس التجربة الافريقية التي بدأت ب53 دولة معظمها دول فقيرة .

(2) انظر في ذلك : عمرو الشوبكي، استراتيجيات بناء الوحدة الأوروبية ، السياسة الدولية ، العدد 157، المجلد 39 ، يوليو 2004 ، ص90 .

(3) انظر في ذلك : خالد حنفي علي ، الأقليمية الجديدة في افريقيا ، مرجع سابق، ص185 .

أن تعطي أولوية لتحرير التجارة فيما بين الدول الأفريقية وكذلك وجود الاختلافات الأيدلوجية والاقتصادية بين دول القارة، إضافة إلى تبعية الكثير من الدول الإفريقية لدول أوربية أو للاتحاد السوفيتي آنذاك .

ولمعرفة مدى تطوّر تلك السياسات، يستلزم التعرّض بشكل تفصيلي إلى أهداف ومبادئ هذا الكيان الجديد ومعرفة مدى جدية التغيير فيه ومواكبته للتطورات والمتغيرات الدولية والظروف الداخلية بالقارة الأفريقية وهو ماسنحاول التعرض الية تفصيلاً من خلال أسس النظام القانوني له بالفصل الثاني من هذه الدراسة.

## الفصل الثاني

### أسس النظام القانوني للاتحاد الإفريقي

تمهيد وتقسيم:

تؤلّد المنظمة الدولية من الوقت الذي يحدّد فيه ميثاقها وقت قيامها وفقاً للشروط والأوضاع التي اتفق عليها أطرافها، فالميثاق يعكس تصويراً عاماً للغايات والأهداف والمبادئ التي استقرت في أذهان واضعيه .

وإذا كنا نسلم منذ البداية، بأن النظام القانوني للمنظمة الدولية هو مجموعة القواعد القانونية التي يتجسد أساسها في ميثاق إنشاء المنظمة<sup>(1)</sup>، فإن الميثاق يرسى أسس هذا النظام القانوني، إذ يحدّد أولاً أهم المبادئ التي تقوم عليها المنظمة ، كما أنه يحدد ثانياً الأهداف التي قامت المنظمة من أجل تحقيقها .

وعلى ضوء ذلك للاتحاد الأفريقي أهداف يرمي إلي تحقيقها كما له مبادئ يقوم عليها، والفارق بينهما يكمن في أنّ الأهداف تكون الغايات التي يجب على الاتحاد تحقيقها والسعي إليها، أما المبادئ فهي تمثّل ما يجب على الاتحاد وأعضائه مراعاته في سبيل تحقيق هذه الغايات وأثناء العمل على تنفيذها وإدراكها .

وعلى ضوء ماتقدم قسّمنا هذا الفصل إلى مبحثين نتناول فيهما أهداف الإتحاد الأفريقي ومبادئه كلّ على حده وفقاً للآتي:

**المبحث الأوّل: أهداف الاتحاد الأفريقي.**

**المبحث الثاني: مبادئ الاتحاد الأفريقي.**

## المبحث الأول

### أهداف الاتحاد الأفريقي

لاشك أنّ ذكر الأهداف التي يجب على تنظيم قانوني ما تحقيقها، هو أمر مهم ، لأنها تحدد المسار الطبيعي الذي يجب أن يسلكه هذا التنظيم أثناء حياته. وفي إطار قانون المنظمات الدولية يكون النصّ على الأهداف التي يجب على المنظمة تحقيقها دور مهم، لأمرين: أولهما، تحدد هذه الأهداف سبب وجود المنظمة والمسار الذي يجب عليها أن تسلكه للوصول إليها، وتبين القيود التي ترد على المنظمة وأجهزتها بتحديد اتجاه أنشطتها ووظائفها.

<sup>(1)</sup> فالمعاهدة المنشئة هي القانون الأعلى له، ولذا نشهد تدرّجاً يبدأ من القمة بميثاق الأمم المتحدة ثم تليه القواعد التشريعية التي تضعها أجهزة الأمم المتحدة، كالقواعد التنظيمية التي يصدرها الأمين العام أو غيره من الأجهزة الإدارية . والجدير بالذكر أن مايسنّ من قواعد قانونية لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق بذبغني أن تستلهم روحه عند قيامها بذلك . انظر في تفصيل أكثر لطبيعة المعاهدة المنشئة للمنظمة : محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص 271 ومابعدها . وانظر أيضاً في مايتعلق بأسس النظام القانوني للمنظمة : محمد السعيد الدقاق ، الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ، مرجع سابق ، ص 41 ومابعدها .

وثانيهما، يلعب النص على الأهداف دوراً هاماً في تفسير المواثيق المنشئة للمنظمة الدولية وأعمالها القانونية. لأنه إذا كانت المنظمة مقيّدة بعدم الخروج على الأهداف التي حدّدت لها، فإنها - وهذا يُعد لازمة منطقية - تستطيع استخدام كافة الوسائل التي تمكّنها بطريقة مشروعة من تحقيق تلك الأهداف<sup>(1)</sup>.

نص القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على الأهداف المتوخاة من إنشائه، وقد حدّدت المادة الثالثة منه تلك الأهداف التي يسعى الاتحاد الي تحقيقها ، وهي<sup>(2)</sup>:

- 1- تحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الأفريقية .
- 2- الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أراضيها واستقلالها .
- 3- التعجيل بتكامل القارة السياسي والاجتماعي والاقتصادي السريع.
- 4- تعزيز مواقف أفريقية موحدة حول المسائل ذات الاهتمام للقارة وشعوبها والدفاع عنها.
- 5- تشجيع التعاون الدولي مع الأخذ في الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان والشعوب، والمواثيق الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان والشعوب.
- 6- تعزيز السلام والاستقرار في القارة .
- 7- تعزيز المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية وحسن الإدارة .
- 8- تعزيز وحماية حقوق الانسان والشعوب طبقاً للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ، والمواثيق الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان والشعوب .
- 9- تهيئة الظروف اللازمة التي تمكن القارة من لعب دورها المناسب في الاقتصاد العالمي والمفاوضات الدولية.
- 10- تعزيز التعاون في جميع ميادين النشاط البشري لرفع مستوى معيشة الشعوب الأفريقية .
- 11- تنسيق ومواءمة السياسات بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية القائمة والمستقبلية من أجل التحقيق التدريجي لأهداف الاتحاد .
- 12- التعجيل بتنمية القارة عن طريق تعزيز البحث في المجالات كافة وخاصة مجالي العلم والتكنولوجيا .
- 13- العمل مع الشركاء الدوليين ذوي الصلة للقضاء علي الأوبئة التي يمكن الوقاية منها، وتعزيز الصحة الجيدة في القارة .

وإذا أمعنا النظر في الأهداف نجد أنّ واضعي القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي قد اهتموا بمحاولة الإلمام بما تمّ الأخذ به سابقاً في كلّ من منظمة الوحدة الإفريقية وفي اتفاقية أبوجا لتأسيس الجماعة الاقتصادية الإفريقية<sup>(1)</sup>.

(1) انظر في ذلك : أحمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص 307-308.

(2) راجع في ذلك : مُلحق القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي .

وقد التفت الأفارقة إلى متطلبات البقاء والرفاهية وتأمين الخير لجميع شعوب القارة ، مما يستحث بالنص في تلك الأهداف أيضاً إلى مواكبة التطورات الدولية المعاصرة التي استقرت على الصعيد العالمي . حيث استشعر الأفارقة بدوران عجلة الزمن والحاجة الماسة لقبول تلك التطورات . فيلاحظ أن هذه الأهداف تنبئ عن أنه- كما ترضي نزعة السيادة القطرية - يواجه المتطلبات والتطورات الدولية المعاصرة.

ويمكن أن نقول - في تبسيط عام - إن الأهداف الواردة في المادة (3) من ميثاق الإتحاد الأفريقي تنقسم الي أهداف سياسية وأهداف تنموية، وأهداف أمن ورفاهية نعرض فيما يأتي لكل منها بقدر من التفصيل من خلال هذا المبحث في ثلاثة مطالب وفقاً للآتي<sup>(2)</sup>:

**المطلب الأول:** أهداف سياسية.

**المطلب الثاني:** أهداف تنموية.

**المطلب الثالث:** أهداف الأمن والرفاهية.

## المطلب الاول

### الأهداف السياسية

تتمثل أهم الأهداف المنشودة في المجال السياسي، التي يسعى الإتحاد الأفريقي الي تحقيقها في الآتي:

**أولاً - تحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الأفريقية:**

لم يتخل مؤسسو الإتحاد عن الطموحات والواجب الأخلاقي في تحقيق الوحدة والتضامن ،بين الدول الأفريقية. فهو نفس الهدف الوارد في ديباجة ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية<sup>(1)</sup>.

---

(1) إن واضعي القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي، حيث استند المشروع المطروح لإنشاء الإتحاد الي ماتم الأخذ به سابقاً في كل من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية والورادة باتفاقية إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية . انظر في ذلك : مصطفى سلامة حسنين ، القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، العدد 75 ، 2001 ، ص 280 .  
ومشار إلى ذلك أيضاً:

S. Adejumbi , A. Olukoshi , The African Union And New Strategies For Development in Africa op. cit.P 47.

ويقول في معني ذلك :

"... the summit also called for the establishment of an african union in conformity with the ultimate objectives Of the OAU Charter and the provision of treaty establishing the AEC".

(2) إعتدنا هذا التقسيم بناء على اعتبارات تتعلق بخصوصية الظروف الأفريقية في إصلاح النظام الأفريقي للتكامل ، التي تقوم على الإرادة السياسية واستراتيجية التنمية في جميع المجالات .

وربما كان السبب الذي دعا الأفارقة إلى النص على ذلك - في صدر أهداف الاتحاد الأفريقي في الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون التأسيسي - أنه بالرغم من أن منظمة الوحدة الإفريقية كانت تمثل رابطة جمعت بين الدول الاعضاء ، اتخذوا من خلالها مواقف مشتركة وموحدة كانت تعكس خلفية القومية الإفريقية<sup>(2)</sup>، إلا أنها لم تسلك طريق الوحدة والتضامن الذي كان القوة المحركة من وراء قيامها .

والحقيقة الأساسية التي ينبغي الإشارة إليها هي أن النظام الأفريقي هو تمثيل حقيقي لطبيعة الدول الأعضاء فيه وإرادتها، إذ أنّ تضامنهم ووحدهم تجعلهم أكثر فاعلية وقوة ، واختلافهم وتنافرهم يجعلهم أكثر ضعفاً ووهناً، ونستطيع القول إن تحقيق التضامن في مقدمة الأهداف الأساسية المنصوص عليها في القانون التأسيسي، يدلّ على الوضع الإيجابي في العلاقة بين الدول الأعضاء في المنظمة، ذلك أنّ مبدأ التضامن الدولي يضمن التزام الدول فرادى أن تأخذ بعين الاعتبار في سياساتها مصالح دول أخرى، أو المصالح المشتركة<sup>(3)</sup>. وإدراكاً من واضعي القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي لأهمية مبدأ التضامن، في الظروف الاقتصادية والسياسية التي يعيشها المجتمع الدولي المعاصر، فقد اتخذوا خطوة جديدة في مسيرة القارة بأن جاء النصّ في أول الأهداف الواردة فيه على تحقيق الوحدة والتضامن بين البلدان والشعوب الإفريقية - مرة أخرى - ذلك لأنهما لم يبلغا مرحلة النضج بعد نحو تسعة وثلاثين عاماً قضتها منظمة الوحدة الإفريقية<sup>(4)</sup>.

وإذا كان ماقدمته المنظمة في هذا الصدد<sup>(5)</sup>، قد ورد وتحقق شكلاً وقانوناً إلا أنه لم يتحقق - سوي حدّ أدنى - من النجاح في إنجاز هذا الهدف واقعياً<sup>(6)</sup>.

(1) حيث ورد النص على تشجيع الوحدة والتضامن بين دول أفريقيا في ديباجة ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية وفي المادة الثانية منه أيضاً .

(2) ذلك أن الرابطة التي جُمع بها بين الدول الأعضاء كانت من بين الأسباب التي شجعت 26 دولة إفريقية على قطع علاقاتها الدبلوماسية مع إسرائيل أثناء الصراع العسكري الذي دار بينها وبين العرب في أكتوبر سنة 1973 ولاشك أن الهوية الإفريقية كانت خلفية أخرى لهذا الوضع حيث رفضت كثير من الدول الإفريقية أن تتسلّل إسرائيل بقواتها إلى الضفة الغربية من القناة وهي ارض أفريقية . انظر في إشارة إلى ذلك : محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1974، ص1194 .

(3) وفي الحقيقة أن مبدأ التضامن يعتبر ركيزه أساسية لتحقيق مبادئ أخرى هامة ، فمبدأ الحرية يتطلب تطبيق مبدأ المساواة وتحقيق مبدأ المساواة بدوره يتطلب هو الآخر تطويراً مهماً لمبدأ التضامن . انظر في ذلك :

P. Verloren , V. Themaat , *The changing structure of international economic law*, ( Martinus Nijhoff Publishers , Netherlands), 1981, p 240 .

(4) إن هذا لايعني انكار ماحققتة المنظمة من انجازات في تحرير الدول الإفريقية من الاستعمار وتدعيم استقرار الدول واستقلالها ، كذلك نجحت - ولو بصورة جزئية- في تسوية النزاعات الإفريقية لاسيما تلك التي نشبت بين الدول الإفريقية وبعضها البعض ومن ذلك مثلاً تسوية النزاع بين (المغرب والجزائر ، الصومال وإثيوبيا ، الجابون وغينيا الاستوائية ) فهو في وضع افضل كثيراً، اذا ما قسناه بالنتائج مع أوضاع منظمات أخرى مثل جامعة الدول العربية .

(5) كذلك فقد حوى ميثاق أبوجا المؤسس للجماعة الاقتصادية الإفريقية على العمل على التكامل والتضامن بين هذه الدول الإفريقية لتحقيق الوحدة حيث ورد إشارة إلى ذلك في سياق المبادئ بالمادة (2\3) "التضامن والاعتماد الجماعي على الذات " كذلك في سياق الأهداف بالمادة (4\1) " النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وبتكامل الاقتصادات الإفريقية لزيادة الاعتماد الاقتصادي على الذات وتعزيز تنمية داخلية مدعومة ذاتياً " .

انظر في ذلك: صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط6، 1998، ص189

(6) فبالرغم من تقارب دولها سواء في حجم السكان أم الظروف التاريخية والاقتصادية والاجتماعية. والفروق بينها تكاد تكون ضئيلة ، لاسيما إذا قيست بالفروق بالمنظمات المعاصرة والمتمثلة معها كمنظمة الوحدة الأمريكية، إلا أنها لم تحقق نتائج ملموسة لتحقيق الوحدة ، وعلى العكس فإن منظمة الوحدة الأمريكية رغم التشابه بين كلا المنظمين في مواجهة الاستعمار البريطاني والفرنسي والبرتغالي والاسباني . فإن أمريكا كانت أول دولة في العالم تتحرر من الاستعمار ، وأستطاعت أن تكون دولة عظمى سواء على



ونرى أنّ الاتحاد الأفريقي يعكس ظروف وأوضاع استمرار النضال الإفريقي، في تحقيق الوحدة بين الدول الأفريقية وشعوبها، ممّا يتطلب تحديث أسس النظام القانوني فيما يتعلق بتركيز الجهود لتشكيل تحالف مستقرّ نسبياً يكون جوهر برنامجه التوصل إلى توازن استراتيجي إقليمي متضامن، ذلك أن مسيرة توحيد الدول الأفريقية المبعثرة وقيادتها تقتضي العمل على التضامن والتكامل بين هذه الدول، لذلك كان من أولّ الأهداف التي نصّ عليها القانون التأسيسي للاتحاد. فإذا أمكن قيام وحدة حقيقية للدول الأفريقية، فذلك مؤشر على أنّ الاتحاد قد قطع شوطاً كبيراً في طريق التضامن .

لذلك نجد أنّ لمبدأ التضامن أهمية بارزة في تحقيق الاتحاد والتكامل حول مصالح مشتركة وتطلعات واحدة، وتجدر الإشارة في هذا المقام بأنه على الرغم من أهميته لا يؤدي نتائجه المرجوّ منه، ما لم تقم على تطبيقه هيئة أو منظمة دولية، فهي المسرح الذي تتجلى عليه مظاهر التضامن الدولي. وانطلاقاً من هذه الأفكار فإنّ منطق وجود منظمة اقليمية في صورة اتحاد يقتضي أن تستند في دستورها بالفعل على هذا المبدأ بحيث تدرجه في المعاهدة المنشئة باعتبارها مصدراً للقواعد التي تتضمنها ولاسيما الأهداف .

وأخيراً يمكن القول أنّ أفريقيا اليوم شمالاً وجنوباً، أبيض وأسود، تفاوت نسبي في حجم الدول ، تعدّد الديانات والتقاليد، تفاوت النّقدّم الاقتصادي، أمراض اجتماعية، إختلافات على الحدود والثروات، وعلاقات دولية متعارضة. وهذه جميعها يمكن أن تشكل عقبات أمام الإتحاد لتحقيق الوحدة والتضامن، بل من الممكن أن تهدم الاتحاد نفسه، وهذا وذاك مرهون بإرادة الزعماء الأفارقة وشعوبها، إن هم إرتفعوا إلى مستوى المصلحة العامة المشتركة حققوا وحدتهم، وإن هم هبطوا إلى مستوى المصلحة الذاتية والأغراض الخاصة فقد هدموا وحدتهم ، و سيكشف المستقبل إلى أيّ الطريقين ستتجه أفريقيا .

ثانياً - الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أراضيها واستقلالها:

تمسك الافارقة منذ إنشاء منظمة الوحدة الافريقية - كما سبق أن أشرنا- بأن يتضمّن ميثاقها الاعتراف بالحدود الأفريقية القائمة على تحقيق استقلالية وعدم تدخل دولة عضو في شئون دولة أخرى، واحترام السيادة الوطنية والأقليمية. حيث ردّد الإتحاد الإفريقي نبرة المنظمة نفسها بالتركيز الشديد على ذلك، بمعنى أنّ السيادة الاقليمية الوطنية تعتبر ذات قيمة مطلقة، والسمة الغالبة على الاقليمية الأفريقية السياسية في التنظيم الدولي الراهن. وقد يبدو ذلك أمراً مقبولاً، إذا ما عرفنا أنّ ميثاق جماعة الدول العربية قد جاء هو الآخر أكثر تأكيداً على ضمان

الحدود الإقليمية لكل دولة عربية على الرغم من انتماء هذه الدول لأمة واحدة وقومية عربية واحدة<sup>(1)</sup>.

وفي تقديرنا أنّ استعمال تعبيرى السيادة والاستقلال تعبير عن واقع أكثر منه تعبير قانونياً، فالواقع أنّ شعور حكومات الدول الأفريقية بأنها هي السلطة العليا على إقليم الدولة وسكانها وأنها سلطة مستقلة عن أية دولة أخرى، كان بلاشك المظهر الأساسي في النشاط العام للدول الأفريقية ولذلك كان تحقيق الإستقلال والحفاظ عليه والدفاع عنه هو الهدف الأساسي، سواء أكان في نطاق منظمة الوحدة الأفريقية أم الاتحاد الإفريقي. ومن هذا يمكن أن نقول إنّ نشاط القارة الأفريقية في ضوء التنظيم الدولي الراهن يلتزم بالنموذج الويستفالي للسيادة التقليدية<sup>(2)</sup>، وتعني سيادة الدولة علي ذلك "سلطتها العليا على إقليمها ومن فية من سكان واستقلالها عن أية سلطة خارجية"<sup>(3)</sup> وهذا الإلتزام كان واضحاً جداً في ميثاق الاتحاد الإفريقي، وكما هو وارد في سياق المادة (3ب). ولعلّ مثل هذه النتيجة قد تكون - بغضّ النظر عن الانتقادات التي وجّهت للنظريات التي تبني علي فكرة السيادة - أقل تأثيراً بالنسبة للمعاهدات الدولية الأخرى، إلا أنها تصبح نتيجة ذات تأثير سلبي كبير إذا تعلّق الأمر بمعاهدة منشئة لمنظمة دولية. لتتألفها مع طبيعة المعاهدة المذكورة والهدف الذي أبرمت من أجله، فإذا كانت السيادة عند الكثيرين هي معيار الشخصية القانونية للدولة، فإن مناقشة ذلك بالنسبة للمنظمات الدولية تحتاج إلى نظرة أشمل وأفق أوسع في إرادة الدول الأعضاء نحو تدعيم عمل المنظمة وتعزيز رابطة التضامن فيما بينها<sup>(4)</sup>.

فالمنظمة باعتبارها وسيلة أكثر تنظيماً للتعاون الاختياري بين مجموعة من الدول فيجب أن تكون علاقاتها في إطار تلك المنظمة تتسم بالمرونة، وفي مثل هذه الأحوال يوجد تنازل يقيد بالضرورة من حرية الدول الأعضاء للمنظمة في ممارستها للسيادة في سبيل تحقيق الاهداف المشتركة و لصالح المجموع، ولاسيما اذا كنا بصدّد صورة لإتحاد بين الدول حيث يفترض تنازلها عن قدر - قد يزيد أو ينقص - من مضمون سيادتها إلى السلطة الاتحادية.

(1) جاءت المادة (2،1/2) من ميثاق الجامعة تؤكد على " توثيق الصلات فيما بين الدول العربية وتنسيق خططها السياسية وصولاً إلى تحقيق التعاون والتكامل فيما بينها وصيانة سيادتها وإستقلالها".  
(2) يقصد بذلك معاهدة (وستفاليا) لسنة 1648، التي تُعتبر بداية للنظام الدولي. و انتهت الحرب الدينية لأكثر من ثلاثين عام، واعدت ترسيم الحدود الإقليمية للدول الأوربية، وأكدت على احترام سيادة الدول وضمن سلامته أقاليمها.  
(3) انظر في إشارة الي ذلك: محمد السعيد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص52.  
(4) سبق وأن أبتأ أن السمة المميزة لنظام الدولة الحديثة هو استنادها إلى مبدأي القومية والسيادة، وهي تشكّل عائق في طريق المنظمات الإقليمية وحتى العالمية في طريق الوصول إلى الحكومة العالمية وإلى التكامل، فهما يشكلان الجانب السلبي في عمل المنظمات الدولية، ومثال على ذلك بريطانيا فهي أول البلاد الأوربية التي حققت وحدتها القومية وكانت أكثر الدول تشدداً وتمسكاً بالسيادة ولا تسمح، بحال ما، بالمساس بسيادتها، وكانت تقف في وجه أي نظام يمكن أن يؤثر في سيادتها وأقرب دليل على ذلك وقوفها بشدة، في أول الأمر، في وجه السوق الأوربية المشتركة. انظر في عرض ذلك: محمد حسين الإبياري، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، مرجع سابق، ص 265.

ولعلّ الأقرب إلى الحق - في هذا المجال - هو القول بأن الانضمام للمنظمة الدولية يقيّد بالضرورة من حرية الدول في ممارسة سيادتها<sup>(1)</sup>، فالإتفاق الدولي الذي جاء في صورة معاهدة سواء اسمها واضعها ميثاقاً أم دستوراً أم نظاماً أساسياً يملّي قانونياً علي تلك الدول أن تتنازل عن قدر من سيادتها لصالح هذا الإتفاق الدولي الذي أنشئ المنظمة وحدد نظامها القانوني. وهي ليست بأية حال من الاحوال سلطة عليا أو دولة فوق الدول وانما هي مجرد وسيلة منظمة للتعاون الإختياري القائم علي المساواة بين الدول في مجالات تحدد سلفاً في الإتفاق المنشئ للمنظمة<sup>(2)</sup>. ويترتب علي ذلك أن إختصاص المنظمة بالضرورة لايجوز - كقاعدة عامة - الخروج به عن مداه المحدد سلفاً في الإتفاق المنشئ للمنظمة .

ونحن في رأينا نرجّح أولوية مواثيق المنظمات الدولية في مواجهة الدول الأعضاء فيها، والإعتقاد بها حتى ولو لم يرد نص صريح بذلك، ويستند إلى ذلك من طبيعة الدور الذي تضطلع به المنظمات الدولية حيث تتوافر على تحقيق المصالح المشتركة للدول الأعضاء فيها، وتعتبر نظمها القانونية التي أرسنها معاهداتها المنشئة تمثيلاً لهذا الصالح العام بحيث ينبغي على أية حال أن تتقدم على النظم القانونية للمنظمات وتغلب على النظم القانونية الوطنية<sup>(3)</sup>.

ونخلص ممّاسبق - وكنتيجة لهذا المنطق - لضرورة إيجاد نوع من المرونة تتتاب الأحكام المتعلقة بالسيادة ومحاولة التوفيق بين فكرة السيادة من ناحية وبين مقتضيات المصلحة المشتركة من ناحية أخرى .

وحسبنا أن نشير الى أهمية ذلك في قدرات الاتحاد الأفريقي وحسن ممارسته لاختصاصاته وبلوغ أهدافه، فإذا كان واضعوا القانون التأسيسي للإتحاد الأفريقي قد أشاروا إلى أن السيادة للدول الأعضاء لا بد أن تراعى في سياق الأهداف الواردة في المادة (3ب)، فيجب التوفيق بين هذا الهدف وبين مقتضيات المصلحة المشتركة بالأهداف الأخرى<sup>(4)</sup>. بحيث يكون التوجّه حول الإطار المقترح لتنظيم العلاقات بين الدول الأفريقية توجهاً فعلياً يهدف إلى التكامل أو الوحدة بين الدول وليس تكراراً لتكريس سيادة الدول الأفريقية والحفاظ عليها والاكنتفاء بعلاقات للتعاون والتنسيق .

(1) وهذا أمر طبيعي في التنظيم الدولي المعاصر ، حيث لم يعد بالإمكان الأخذ بنظرية السيادة الكلاسيكية في صورتها المطلقة ، على النحو الذي نظر له ميكافيلي وبدوان وغيرهما من المفكرين القدامى ، حيث إقتضى تطور التنظيم الدولي تقييد سيادة الدول بمقتضى القانون الدولي لمصلحة المجتمع الدولي.

(2) الشائع أن المنظمات الدولية لا تملك مثل هذه السلطات القويّة بل يقتصر نشاطها على تنسيق نشاط الدول الأعضاء وتوحيد طريقتها في العمل عن طريق تقديم توصيات واقتراحات دون أن يكون لها أن تفرض ارادتها على الدول الأعضاء . انظر في إشارة الي ذلك : محمد حسن الإيباري ، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية ، المرجع السابق ، ص257 وانظر أيضاً : محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي الجماعة الدولية- الأمم المتحدة ، مرجع سابق ، ص254.

(3) انظر في هذا وجهة نظر: محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص43 .

(4) سنعود مرة أخرى إلى بيان ذلك وإبداء رأينا تفصيلاً- في بيان أوجه الإختلاف - عند المقارنة - بين الإتحاد الأفريقي والإتحاد الأوربي لاحقاً.

ثالثاً - تعزيز مواقف أفريقية موحّدة حول المسائل ذات الاهتمام المشترك للقارة وشعوبها والدفاع عنها:

يسعى الإتحاد الأفريقي الى تعزيز المواقف الموحّدة حول المسائل ذات الأهتمام المشترك للقارة وشعوبها، ذلك لإدراك مؤسسيه العقبات التي تواجه مثل هذا التعاون الإقليمي الشامل، المتمثلة في التباين السياسي في الانتماءات الإقليمية والتي تؤدي إلى مشاكل نتيجة تعارض الأهداف وتعدد الولاءات، فبعض أهداف البرامج المطبّقة في أفريقيا تسير في إتجاه مضاد للتكامل الإقليمي فمن ناحية أنها ذات توجه وطني ضعيف في الأداء، ويفتقر إلى قدر من الانسجام الإقليمي بالرغم من وجود مقومات ودوافع قوية لنجاح أيّة مشروعات مشتركة. ومن ناحية أخرى يلاحظ أن لمعظم الدول الإفريقية تبعية شديدة للغرب، وهذه الدول ترغب في الاستفادة من مزايا التكتلات الدولية وتشجيع الاستثمارات الأجنبية فيها<sup>(1)</sup>.

لذلك انتحى مؤسسو الأتحاد الأفريقي مناحي جديدة خرجت به عن الطوق التقليدي في العلاقات بين الدول الأفريقية من مجرد التعايش مع بعضها البعض إلى حقل جديد يتأسس على "عامل الخير المشترك"<sup>(2)</sup>، الذي بدوره ينمّي الشعور بالتآلف بين الدول الأفريقية وكان المجرى الطبيعي للأمر يفترض في سبيل ذلك أن يحدوا بالنص في سياق الأهداف، علي أن تعزّز المواقف الموحّدة بين تلك الدول وتوطّد الصلات بين الشعوب.

## المطلب الثاني

### أهداف تنموية

نقصد بالأهداف التنموية تلك الاستراتيجية التي يسلكها الأتحاد الأفريقي - كمنظمة ذات مسمّى حديث - لاستجلاب رموز الحضارة الحديثة وأدوات الحياة العصرية، بحثاً عن القواعد التي يمكن أن تحكمها لوضع حلول للمشاكل التي تثيرها القارة من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية والأمنية<sup>(3)</sup>، حيث تسخّر من أجل بلوغها كل الإمكانيات المتاحة، وتكيف مختلف الوسائل لتحقيق أغراض المصلحة المشتركة للقارة، وذلك على النحو الآتي:

أولاً - التعجيل بالتكامل السياسي والاجتماعي والاقتصادي للقارة:

(1) ولذا تسعى هذه الدول لعقد اتفاقية شراكة مع الإتحاد الأوروبي مثلاً وهو مايؤثر على التزاماتها في التجمعات الإقليمية الأفريقية . انظر في ذلك : خالد حنفي علي ، الإقليمية الجديدة في أفريقيا ، مرجع سابق، ص 187 .  
(2) إنّ الشعور بالتآلف بين الدول يقلّ كلما زاد تهديدهم بالخطر ولذا نجد أن الروابط التي تجمع بين هؤلاء هي روابط جوار ومساكنة ، في حين أنها في المجتمع الداخلي روابط خضوع ، وهذا أمر منطقي في بيئة لم تدعم فيها فكرة الخير المشترك الى الحد الذي تعلو به على الصالح الخاص وتثمر في النفوس شعوراً جدياً بتآلف البشرية وما يفرضه هذا التآلف من تنظيم . انظر في هذا الصدد وبوجه عام أكثر تفصيلاً : محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص 26 وما بعدها  
(3) وقد وضعت تلك القواعد المذكورة وفق ما يترأى لمؤسسي الأتحاد لتحقيق هذه الأهداف بتنسيق سياساتهم العامة خاصة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية و الصحية والامنية .

تعتبر ظاهرة فقدان الاندماج والتكامل أو ضعف التنظيم على الصعيد القومي أحد أشكال التخلف الخطيرة في الدول المتخلفة والنامية ، وهذه الظاهرة أورثت مشاكل خطيرة هددت الوحدة الوطنية ، وتعتبر من أكثر مشاكل هذه الدول خطوره بل ينظر اليها أحياناً علي أنها وراء المشاكل السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تعاني منها، ولاسيما في افريقيا ، لذا فإننا نرى دراسة هذا الهدف في إطار برامج التحديث والتنمية التي يهدف لها مؤسسو الاتحاد الأفريقي .

ويعكس هذا الهدف الوارد في سياق المادة(3أج) من ميثاق الاتحاد الأفريقي طموح القادة الأفارقة وآمالهم في مرحلة أكثر تقدماً تبشر بالوصول إلى المرحلة التي من خلالها يتم تكامل كل القطاعات وبصفة خاصة السياسية والاجتماعية والاقتصادية<sup>(1)</sup>.

وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى مايجب إتخاذه من أساسيات ووسائل لازمة لتسريع هذا التكامل. فعلى الاتحاد أن يقدم الحافز لإعادة إطلاق برنامج التكامل والتسريع به، وعلى ذلك ينبغي أن يعزز الاساس المؤسسي والارادة السياسية - للقادة الأفارقة وكذلك الشعوب- للتصدي لبعض التحديات التي قد تعرقل ذلك، فمن ناحية الاساس المؤسسي يحتاج في ذلك إلى وجود توقيت وتسلسل لمؤسسات الاتحاد الأفريقي، ذلك أنّ بعض الأساسيات تحتاج الي أن يتم التعامل معها أولاً قبل أن يتقدم إلى أي أجزاء أخرى من الاتحاد .

ومن ناحية الإرادة السياسية فرسم مكونات الاتحاد وأهدافه يتطلب من البداية وجهة نظر متكاملة، فهو يحتاج الى رؤية موحدة ومركزية للمضي قدماً من البداية بدون أية ازدواجية أو تشعب في المسارات. إذا اردنا أن نلقي نظرة عامة على ذلك نجد أنّ هذه الأساسيات والوسائل يمكن أن تتلخص في الآتي<sup>(2)</sup>:

1- التوفيق بين الاتحاد الأفريقي ومعاهدة الجماعة الاقتصادية الأفريقية وسائر المخططات التنموية المختلفة، لإزالة أي سوء فهم أو التباسات قد تكون عالقة بصدد وجود أو عدم وجود ارتباط بينها.

2- إنشاء البرلمان الأفريقي لحشد الدعم الشعبي، وحفز النقاش حول الاتحاد الأفريقي، و تعزيز الديمقراطية والشفافية.

3- إنشاء آليات استشارية لإضفاء الطابع المؤسسي في المراحل المبكرة، بإشراك جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك القطاع الخاص والمجتمع المدني.

(1) تجدر الإشارة إلى السمات الوفاقية بين الاتحاد الأفريقي و مراحل تأسيس الجماعة الاقتصادية الأفريقية في هذا الصدد حيث يشكل تكامل كل القطاعات وبصفة خاصة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والثقافية أحد بنود المرحلة السادسة والأخيرة في مسيرة تأسيس الجماعة الاقتصادية الأفريقية وهو ماورد في سياق اهداف الاتحاد الأفريقي .

(2) انظر في عرض لمعني ذلك :

- 4- إنشاء محكمة العدل الأفريقية للعب دور الطليعة مع البرلمان الأفريقي في تعزيز الحكم الرشيد والديمقراطية وحقوق الانسان، في مؤسسات الاتحاد الافريقي وأجهزته، لبناء أساس بنيوي وأساسي قويّ له .
- 5- إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي مع اللجان الفنية ذات الصلة لوضع اساس لتسريع التكامل الاقليمي كنقطة التقاء السياسات ، وكبنية تحتية له .
- 6- إعتقاد التدابير الخاصة بسرعة التحرك نحو حرية حركة الشعوب، وحسن الخدمات ، ورأس المال وذلك تمهيداً لتسريع دمج المساحات الاقتصادية والسوق في افريقيا في إطار الإتحاد الأفريقي.
- 7- التأكيد علي دور المؤسسات المالية في الاتحاد الإفريقي، فتمويل بنك الاستثمار الإفريقي مثلاً يلبي الاحتياجات التمويلية للاتحاد الافريقي، ويكمل ذلك التمويل أيضا المؤسسات الإقليمية الموجودة، بالإضافة إلى الجماعات الاقتصادية الإقليمية ذات الصلة.
- 8- تأسيس البنك المركزي الإفريقي بعد أن تم إحراز تقدّم نحو الاتحادات النقدية على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، ولتعزيز ذلك ينبغي أن تكون الأولوية لدعم الوحدة النقدية في أفريقيا، بما يكفل وجود قاعدة قوية يمكن البدء منها لتحقيق ذلك .

ونخلص ممّا سبق إلى أن رسم مكوّنات الاتحاد الافريقي واهدافه بشأن التكامل والتعجيل به يتطلب وجهة نظر متكاملة وهياكل قادرة على فرض النفوذ فوق الوطنية لمصالح الاتحاد الأفريقي على المصالح الوطنية الضيقة .

ثانياً - تشجيع التعاون الدولي بمراعاة ميثاق الامم المتحدة والأعلان العالمي لحقوق الانسان:

تعدّ منظمة الاتحاد الأفريقي تطوراً محموداً لمنظمة الوحدة الافريقية لذلك لم ينتخ القادة الأفارقة عن مناحي التنظيم الدولي، ومنطقي أن ينصّ مؤسسو الاتحاد على هذا الهدف- مرّة ثانية- ليؤكّد على تشجيع التعاون الدولي كونه من أهم الدوافع التي ساعدت في ظهور فكرة التنظيم الدولي<sup>(1)</sup>، ولاسيما التنظيمات الإقليمية التي أرسيت دعائمها في هذا الأطار.

وبالنظر إلى عدم قدرة منظمة الوحدة الأفريقية على تطبيق تلك الاستراتيجية وتحقيق الأهداف المنشودة منها، وعلى حد تعبير البعض فإن استراتيجية التعاون في افريقيا لم تتعدّ

(1) رأى البعض نظرة عامة للتنظيم الدولي تحتوي كافة اشكال التنظيم الدولي ، فقد عرّف (هفمان ) التنظيم الدولي بأنه" كل اشكال التعاون بين الدول التي تهدف إلى أن يسيطر في القانون الدولي - عن طريق ذلك التجمع - نظام معين تخلفه الارادة بنفذ في محيط تكون فيه الدول هي الاشخاص القانونية كاملة الاهلية "انظر في اشارة لذلك: مجد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص33 .

مرحلة المناقشات النظرية في تلك المرحلة، فكان طبيعياً أن يهتم مؤسسو الاتحاد الأفريقي بتشجيع التعاون الدولي وقد تمثل ذلك الاهتمام في المادة (3هـ) من ميثاق الاتحاد الأفريقي في سياق الأهداف، بإعتباره يعدّ مطلباً استراتيجياً لتطوير سياساته.

فالتعاون على المستويات الإقليمية والدولية وبالذات على مستوى العالم النامي فيما يتعلق بأستراتيجية الاعتماد علي الذات وطنياً وجماعياً للتخلص من علاقة التبعية والتبادل غير المتكافئ في العلاقات مع الاقتصاد الرأسمالي العالمي ، يمكن أن يقوّي ساعد القارة لإنفاذ البرامج التي تستهدف الصالح المشترك.

وفي رأينا أنّ مستقبل الاتحاد الأفريقي في هذا الصدد رهن تحقيق - على هدى ما سبق من ارهاصات تعاونية لم تخرج عن النطاق النظري - معالجة واقعية لمشاكل التعاون الوظيفي على المستوى الاقليمي والدولي، وفقاً للآتي :

1- علي المستوى الاقليمي: نرى حتمية زيادة التعاون الإقليمي وتنمية التبادل التجاري بين دول الاتحاد الأفريقي وضرورة تبادل الخبرات والموارد والأنشطة الاقتصادية وتوسيع دائرة التبادل التجاري بينها .

2- علي المستوى الدولي: نرى ضرورة اهتمام الاتحاد الأفريقي بالعمل على تعظيم المصالح الأفريقية لدي القوى العظمي ، فمما لاشك فيه أنّ صالح الاتحاد الأفريقي يشمل التعاون الدولي بين جميع دول العالم على وجه العموم، ولاسيما أوروبا مع القوى الصاعدة فيها ، بحيث يراعى توسيع رقعة الاهتمامات التقليدية الخارجية للقارة التي تركز على الدول الحيطه بها فحسب .

وفي ظل زخم الجهد الدولي لتنمية العلاقات الودية بين الدول يتعين أن يكون هذا التعاون بجميع أشكاله مع أهداف ومبادئ الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بأن تكون تنمية العلاقات التعاونية الودية بين الدول علي أساس من إحترام المساواة فيما بين الدول ، وحقّ الشعوب في تقرير مصيرها، واحترام حقوق الانسان<sup>(1)</sup>.

إن مفهوم التنمية القائمة على منهج حقوق الإنسان، أو إدماج حقوق الإنسان في التنمية، مفهوم حديث نسبياً لم يتحقق له بعد الاستقرار أو الاستيعاب التام من جانب الجهات التنموية كافة، سواء الدول أو المجتمع المدني أو المؤسسات الممولة أو منظمات الأمم المتحدة،

(1) إذ تنص المادة(1ب) من ميثاق الأمم المتحدة علي أن تعمل الامم المتحدة علي " أنماء العلاقات الودية فيما بين الدول علي أساس من احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب ، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها وكذلك إتخاذ التدابير الأخرى الملائمة لتعزيز السلم العام"

وتنص الفقرة (ج) من ذات المادة علي قيام الامم المتحدة " بتحقيق التعاون الدولي على حل المشاكل ذات الصبغة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية ، وعلى تعزيز احترام حقوق الانسان والحريات الاساسية للناس جميعاً بدون تمييز بسبب الاصل والجنس أو اللغة أو الدين ، ولا تفرقة بين الرجال والنساء " . انظر في عرض ذلك : محمد السعيد الدقاق ، الامم المتحدة والمنظمات الاقليمية ، مرجع سابق ،ص 48 .

وتعتبر الأمم المتحدة التنمية وحقوق الإنسان مفهومي مترابطين ومتواصلين. يؤكد ذلك تقرير التنمية البشرية السنوي الصادر من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي ظل يؤكد على تعريف مفهوم التنمية البشرية منذ بدء إصداره في 1990. وبعد بدء برنامج الأمين العام لتعزيز الأمم المتحدة في 1997، اتجه التقرير إلى تناول دور حقوق الإنسان ومواثيق حقوق الإنسان في التنمية باعتباره أساسيا في التنمية. كما أن تقرير التنمية البشرية للدول العربية الأول الصادر في 2002 أكد على أن المعرفة والحريات العامة وتمكين المرأة هي من أهم التحديات التي تواجه العالم العربي. يضيف تقرير التنمية الإنسانية العربية أن مفهوم الحرية لا يقتصر على الحقوق المدنية والسياسية، بل التحرر من جميع أشكال الحط من الكرامة الإنسانية مثل الجوع والمرض والجهل والفقر، أي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثالثاً - تعزيز المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية والحكم الرشيد: تقتضي مواجهة هذا العالم الجديد الذي يتسم بالتطورات السريعة في نظامه السياسي الدولي، ضرورة مواكبة هذه التطورات<sup>(1)</sup>، وما زالت أفريقيا في طور التطور، ومؤسساتها الديمقراطية هشة حديثة وبالتالي تتطلب استراتيجية تكمن في تشجيع التطور الديمقراطي التدريجي وإيجاد الثقافة الديمقراطية والتعددية الحزبية وتداول السلطة على المستوى الوطني من أجل ضمان نجاح التجربة الديمقراطية نفسها على مستوى عموم القارة<sup>(2)</sup>.

وإدراكاً - وان كان متأخراً - بأنه لا تنمية وتكامل بدون مشاركة الجمهور في القرارات العامة، وبدون مؤسسات ديمقراطية، فقد حذت الدول الأفريقية في إطار الاتحاد الأفريقي بالنص على هذا الهدف كمهارات واستراتيجيات جديدة تعطي ضمانة فعالة لدفع مسيرة التكامل الإقليمي الأفريقي. ويقتضي ذلك وجود مهارات واستراتيجيات متطورة، لم تكن متوافرة أحياناً لدى الحكومات في فترة سابقة. بادئ ذي بدء، يجب أن يكون هناك قدره علي التعامل مع مجموعة متنوعة من الناس إذا كان المراد أن تتحقق الأهداف في بيئة أضحت أقل إنعزلاً، حيث يتطلب تنفيذ الأهداف التنموية وجود ديمقراطية قوية يعززها منح الناس المزيد والأفضل من فرص المشاركة. ولعل سبب تقبل هذه المشاركة بسرور والسعي لتعزيزها أبعد من هذه القيم الأرحب للديمقراطية والمجتمع، حيث أن تعزيز المشاركة والديمقراطية بوجه عام يمكن أن يحول الشعوب من أشخاص تابعين لترتيبات فوقية حكومية إلى مواطنين يعهد اليهم بهذه الترتيبات بل ويؤيدونها، وبالمثل، يمكن أن يقوّي المجتمع اتساع فرص المشاركة بالتأكيد علي أن أعمال الحكومة جزء

(1) في الوقت الذي تؤكد فيه تسلسل أحداث القرن العشرين أهمية إسهام المواطنين في الحياة السياسية، فإن الدول المتخلفة والنامية ولاسيما في أفريقيا لا يسهمون في الحياة السياسية، ويرجع ضعف الوعي السياسي فيها الي للظروف الثقافية والاضاع الاجتماعية الراكدة، وهو مايشجع ظهور حكومات غير رشيدة ودكتاتورية. انظر في إشارة إلي ذلك: محمد نصر مهنا، تطور السياسات العالمية والاستراتيجية القومية، مرجع سابق، ص 144.

(2) انظر في ذلك: السفير أحمد حجاج، الحكومات الأفريقية والبرلمان الأفريقي، مرجع سابق، ص 33.



لا يتجزأ من المجتمع وليست مفروضة على المجتمع ، مما يؤدي إلى العمل بفاعلية في مسيرة التكامل الإقليمي، و يعكس عدم جدوى الجهود الحكومية ولاسيما التنموية التي تعوزها مشاركة الجمهور في تنفيذها<sup>(1)</sup>.

ونخلص ممّا سبق إلى أنّ الميثاق التأسيسي للاتحاد الأفريقي قد صاغ بهذا الهدف اعتبارات نجاح مسيرة التكامل الإقليمي، ذلك بأن يضع قيوداً على صانعي السياسات بعدم استبعاد الجمهور من مدلولات التنفيذ ، بإعتبارها الوصفة للتنفيذ الناجح لاستراتيجية التنمية والتكامل في القارة، حيث يبدوا كما لو كانت هي الخطوات نحو الوصول إلى الهدف الأسمى المتمثل في التكامل الأفريقي.

### المطلب الثالث

#### أهداف الأمن والرفاهية

نقصدّ بها تعزيز الأمن السياسي والقومي لمجموعة الدول الأعضاء في الاتحاد بما يحقّق الاستقرار والطمأنينة والسلام وحماية حريات وحقوق الإنسان لشعوبها ويوطد الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية<sup>(2)</sup>. وذلك على النحو الآتي:

#### أولاً - تحقيق الأمن:

(1) وينتج هذا العوزّ عن تخلف المؤسسات الحكومية والمجتمعية عن هذه العملية الأرحب للتغيير الاجتماعي. فالهياكل الموضوعية لعصر الآلات، وهيئة السلطة لم تكيف نفسها فوراً لعصر المعلومات الجديد ومشاركة السلطة . ووفقاً لما يقول (بنجامين باربر) في هذا الصدد لم تؤد الحكومة سوى العمل الديمقراطي " الهش " أو الحد الأدنى منه، في حين كان المطلوب منها "ديمقراطية قوية " . انظر في تفصيل أكثر بهذا الصدد : جون كلايتون توماس ، مشاركة الجمهور في القرارات العامة ، ترجمة فائزة حكيم – أحمد منيب ، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2001، ص 25 وما بعدها

(2) قام التنظيم الدولي بوجه عام لتعزيز الامن والرفاهية فإنتحي بالقانون الدولي مناحي جديدة تقوم على التعاون الدولي وتوطيد الصلات بين الشعوب، وهناك تباين في آراء الفقهاء حول تحديد دوافع التنظيم الدولي، فمنهم من يرى انها دوافع الأمن الجماعي والتعاون الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ، وتصفية الاستعمار ، ومنهم من يفضّلها في التضامن الدولي ، والأمن الجماعي ومعالجة الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية ، ورعاية الاقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، ومن يحرص الدوافع في الأمن والرفاهية ، وماعداهما فهو من قبيل التفصيل الذي يمكن أن يندرج تحت أحد الدافعين بحسب الأحوال . انظر في عرض ذلك : محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي في التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص 47 .

لقد حرص واضعو ميثاق الاتحاد الإفريقي على النصّ ضمن مستهدفاته الأساسية ضرورة تحقيق الأمن لشعوب القارة التي عانت أكثر من غيرها من ويلات الحروب والنزاعات وما نجم عنها من تخلف وبؤس وعدم إستقرار وتشرّد، وذلك من خلال نهج سياسات محدّدة لعلّ أهمها ما يأتي :

#### 1- تعزيز السلام والاستقرار في القارة:

يهدف الاتحاد الإفريقي إلى تعزيز السلام والأمن والإستقرار في القارة ، ويعكس الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي ذلك في سياق المادة (3و) منه، وتكمن أهمية هذا الهدف في تحقيق المناخ المطلوب لتحقيق التكامل، فكل منهما يؤثر في الآخر تأثيراً مباشراً.

وقد سبق أن بيّنا - في الفصل التمهيدي- عند الحديث علي المنظمات الإقليمية ودورها الإستراتيجي المهم الذي يمكن أن تقوم به في إقرار السلام والمحافظة علي الأمن في المناطق التي توجد فيها، وما أولاه واضعو ميثاق الأمم المتحدة نصيباً من اهتمامهم، عند ما أقرّوا بالميثاق المذكور فصلاً خاصاً -الفصل الثامن- للعمل الإقليمي في حفظ السلم والامن الدولي واضطلاع المنظمات الإقليمية بذلك مادام نشاط هذه المنظمات متلائماً مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها<sup>(1)</sup>. ولأهمية هذا الهدف في تحقيق برامج التنمية والتكامل أدراك مؤسسو الاتحاد الإفريقي أنّ عدم تحقيقها يحول دون وجود أمن واستقرار حقيقي في القارة، لذلك فقد تمّ التأكيد على هذا الهدف في ديباجة القانون التأسيسي للإتحاد في الفقرة الثامنة حيث نصّت على أنه: " وإذ أدرك أنّ ويلات النزاعات في أفريقيا تشكل عائقاً رئيسياً أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية لقارتنا وأنّ هناك حاجة إلى تعزيز السلام والامن والاستقرار شرطاً أساسياً لتنفيذ برامجنا الخاصة بالتنمية والتكامل " .

#### 2- تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب:

وذلك طبقاً للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والمواثيق الأخرى ذات الصلة بحقوق الانسان والشعوب.

أولت الأمم المتحدة منذ تأسيسها جلّ عنايتها للشأن الإنساني، حيث تمّ في ساحتها توقيع العديد من الاتفاقيات الدولية منذ منتصف الستينيات. ويمثّل الاعلان العالمي لحقوق الإنسان (10ديسمبر 1948) خطوة مهمة على درب الاهتمام الدولي بحقوق الإنسان لم يلبث

(1) ومن قراءة نصوص ميثاق الأمم المتحدة، يمكن القول أنّه قد تناول المنظمات الاقليمية من نواحي ثلاث : من ناحية انشائها ، ودورها في تدبير الحل السلمي للمنازعات ، ودورها كوسيلة قمع . انظر في اشارة لذلك : إبراهيم محمد العناني ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق، ص399-400

أن لحقت به موثيق أخرى على الصعيد الإقليمي<sup>(1)</sup>، ولاسيما الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب.

ولم يغفل مؤسسو الاتحاد الأفريقي عن هذا الاهتمام الدولي في ميثاقه، ممّا يعكس مدى الفهم العميق للتحوّلات الدولية والاقليمية التي تكفل الرفاهية والرخاء لجميع الشعوب، حيث تمثّل قضية حقوق الإنسان قضية رئيسية بالنسبة للقارة الأفريقية، والاهتمام بها يدلّ على التوجّه نحو معالجة القضايا الأساسية بدلاً من قصر الجهود على القضايا الفرعية مثل الخلافات السياسية وغيرها .

ومن الناحية الواقعية كان ضرورياً أن تحظى هذه القضايا بالاهتمام الفعلي والتطبيقي بالتعزيز والحماية، فمن الناحية النظرية فقد احتوى "الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب" على كثير من النصوص القانونية المهمة، ولكن من خلال الواقع الفعلي في التطبيق نجد أنّ ثمة فارقاً كبيراً بينهما، بالرغم من الجهود التي بُذلت من قبل منظمة الوحدة الأفريقية ومن قبل الأمم المتحدة<sup>(2)</sup>. ولاهمية ذلك في الاتحاد الأفريقي - بالإضافة إلى ذكره في سياق الاهداف بالمادة (3أ) من ميثاق الاتحاد الأفريقي - فقد تم ذكره في الديباجة بالفقرة التاسعة منها، حيث نصت علي أنه "إذ أُنْعَد العزم علي تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب...."، ولم يكتف مؤسسو الاتحاد بذكر الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب وحسب ، بل ذكر الموثيق الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان، وبذلك يمكن أن تصل ثمار التنمية للشعوب، وضمان الرخاء والرفاهية القومية ممّا يدفع بعجلة مسيرة التكامل الإقليمي الأفريقي .

## ثانيا - تحقيق الرفاهية:

نصّ الميثاق التأسيسي ضمن مستهدفاته الأساسية ضرورة تحقيق الرفاهية لشعوب القارة السمراء التي عانت من ظروف تخلف وفقر أكثر من غيرها، وذلك من خلال نهج سياسات محدّدة لعلّ أهمها ما يأتي:

1- تهيئة الظروف اللازمة التي تمكّن القارّة من لعب دورها المناسب في الاقتصاد العالمي والمفاوضات الدولية:

(1) وكان أهمها : الاتفاقية الأوربية لحماية حقوق الإنسان والحريّات الاساسية المنعقدة في روما عام 1950 ،الاتفاقية الدولية الامريكية لحقوق الانسان عام 1996 ، ثمّ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب في نيروبي عام 1981 ، و اعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الاسلام الصادر عن منظمة المؤتمر الاسلامي عام 1990 . انظر في عرض ذلك : محمود سليمان ، حقوق الانسان العربي بين القانون الدستوري والقانون الدولي ، السياسة الدولية ، العدد 175 يوليو 2004 ،المجلد 39 ،ص 51 .

(2) حيث ارتبطت حقوق الإنسان في افريقيا ارتباطاً وثيقاً بمشكلة اللاجئين، وقد تفاقمت هذه المشكلة إلى حد كبير في الثمانينات واصبحت احدى القضايا المهمة التي تهتم بها منظمة الوحدة الأفريقية. إلا أن الواقع الفعلي أثبت اخفاقاً كبيراً في التطبيق ، حيث تعرض اللاجئين في افريقيا إلى انتهاك لحقوقهم ، ومنها عدم اعادتهم إلى مواطنهم الاصلية قهراً . فقد اعادت جيبوتي في عام 1982 عدداً كبيراً من اللاجئين من اثيوبيا ، وخلال عامي 1983 ، 1984م أعادت زامبيا بالقوة لاجئين من أنجولا وزمبابوي ومالوي ، كما طردت نيجيريا الألف من اللاجئين الغانيين في عامي 1984، 1985م وهناك أمثلة أخرى كثيرة . انظر في عرض ذلك : سلوي مجد لبيب ، منظمة الوحدة الأفريقية في مواجهة تحديّات الثمانينات ، مرجع سابق ، ص 64 .

جاء ميثاق الاتحاد الأفريقي ليمنح عناية أكثر وتنظيماً أشمل لصور التعاون الاقتصادي فنصّ في سياق المادة (3اط) على " الإستخدام الأداة الدولية في ترقية الشؤون الاقتصادية للقارة ، وتحقيق التعاون الدولي علي حلّ المسائل الدولية ذات الصبغة الاقتصادية والنهوض بعوامل التطور والتقدّم الاقتصادي"<sup>(1)</sup>.

ويمكن القول إنّ الاعترافات الاقتصادية قد أصبحت اليوم تتمثل مكانة متقدّمة في أولويات العلاقات الدولية، وقد ساعد على ذلك عاملان<sup>(2)</sup>، أحدهما المتمثل في إنتهاء عصر الصراعات الأيدولوجية الكبرى<sup>(3)</sup> - ولو مؤقتاً - وبدأ التركيز على المصالح بدلاً من ذلك . والثاني يتمثل في طبيعة المشكلات الاقتصادية في الدول عامة حيث أصبحت تفوق هذه المشاكل قدرة الدول فرادى على مواجهتها. الأمر الذي حتمّ ضرورة العمل الجماعي من أجل التصديّ لهذه المشكلات، وإتساقاً مع هذا التطور فقد اتجه الاتحاد الأفريقي إلى وجوب العمل والتفكير بجديّة من أجل زيادة فاعليات الآليات ذات الصلة بهذه القضايا، بحيث تتاح الفرصة لمشاركة دولية أوسع وبصيغة مقبولة ومناسبة لحلّ هذه القضايا.

لذا فإنّ من المنطقي أن يهدف الاتحاد الأفريقي لتهيئة الظروف اللازمة التي أعاققت تقدّم القارة اقتصادياً وزادت من تخلفها عن الاقتصاد العالمي، وذلك بتحقيق نمو سريع في الاقتصاد الأفريقي ومعالجة القصور الهيكلي ومواطن الضعف الكبير التي أدت إلي الأزمة الاقتصادية، وتكثيف الجهود لتذليل العقبات الاساسية التي تعترض النمو والتنمية، بوضع حلول جذرية للمشكلات الاقتصادية وعلى الأخص مشكلة المديونية الخارجية لأفريقيا .

بالإضافة إلى تدهور شروط التبادل التجاري الدولي وتدهور أسعار السلع الأساسية وتزايد الضغوط الحمائية المفروضة على الصادرات الأفريقية في الاسواق الدولية واستمرار ارتفاع أسعار الفائدة ونقص الامكانيات الفنية والطاقات المتاحة وضعف القدرة على توفير الأستثمارات اللازمة لتطوير الهياكل الفنية الأساسية، ولزيادة الأنتاج للأرتفاع بالمستوى المعيشي والاقتصادي لشعوب القارة .

ولعلّ من الواضح أنّ المقاصد المذكورة في هذا الهدف تكاد تذوب في مقصد توطيد الرفاهية الإقتصادية، حيث إنّ الاقتصاد العالمي يطرح فرصاً واسعة أمام الاتحاد الأفريقي في أن

(1) لم تعدّ العلاقات الخارجية للاتحاد الأفريقي كمنظمة اقليمية تقتصر على تلك المتعلقة بارتباطها بنظمة الأمم المتحدة بل تعدتها إلى أطراف أخرى متعدّدة، ومجالات أكثر رحابة ، وما يقتضيه ذلك من سعي دؤوب إلى تدعيم وتعميق رابطة التضامن بين أعضائه ، ومدّ جسور التعاون، خصوصاً إذا أدركنا أن العدد المحدود لأعضاء المنظمة الإقليمية ومثانة العلاقات بين أعضائها تؤدي بالضرورة إلى توقع العديد من الجوانب الإيجابية ولاسيما في الاقتصاد العالمي . انظر في عرض مفصّل لموضوع الظاهرة الإقليمية وعلاقتها الخارجية : محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامة حسين ، المنظمات الدولية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص 253 وما بعدها

(2) عادل عبد الرازق ، دور منظمة الوحدة الافريقية في مواجهة المشكلات الاقتصادية في أفريقيا ، مرجع سابق ، ص 31-32 .  
(3) وذلك بعد إنهيار الاتحاد السوفيتي وإنهاء عهد التوازن الدولي القائم على الثنائية القطبية ، حيث كان الصراع على أشده بين الأيديولوجية الإشتراكية الماركسية التي يمثلها الاتحاد السوفيتي ، وبين الأيديولوجية الرأسمالية الليبرالية التي تمثلها الولايات المتحدة الأمريكية . انظر تفصيل ذلك : أديب منصور ، ميزان الدول ، منشورات جامعة بنغازي ، الطبعة الأولى ، 1991، ص9 وما بعدها .

يأخذ وضعه بين الأقطاب التي تتميز بتعدد مراكز القوى، ثم وضع خطة عمل لتحرير أفريقيا من الديون، والتصدي لمشكلة التصحر، والحد من النزاعات الداخلية والأقليمية في القارة، كونها سبباً في استنزاف مواردها<sup>(1)</sup>.

2- تعزيز التنمية المستدامة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك تكامل الاقتصاديات الإفريقية:

يستفاد من هذا الهدف الوارد في سياق المادة (3اي) أنّ واضعي الميثاق قد رأوا- بنظرة جادة إبان مرحلة إعداده- أنّ الإتحاد الإفريقي سيكون الإطار الأكثر شمولاً والأقدر فعالية على التوجيه، ذلك أن الإرادة السياسية للدول الأعضاء تتبع وتتركز في الإتحاد الإفريقي، لذا فإن الميثاق قد طلب من الدول الأعضاء الاضطلاع بالطموح المشترك للتنمية والتكامل الشامل على مستوى القارة، بأن تعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكامل الاقتصاديات الإفريقية، من أجل الاعتماد على الذات بينهم في إطار تحقيق التكامل، و يلاحظ أن هذا الهدف لا يقتصر على التنمية الاقتصادية وإنما يشمل منظومة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الشاملة، كما أنّه يقوم على مبدأ الإعتدال على الذات لتحقيق هذه التنمية، وهو بذلك يعدّ تقنياً للهدف المستقبلي للجماعة الاقتصادية الإفريقية في سياق أهداف الإتحاد الإفريقي<sup>(2)</sup>، فقد استوحى ميثاق الإتحاد ماورد في المادة الرابعة من اتفاقية إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية في سياق الأهداف، مما يعتبر إشارة واضحة لإستمرار عمل الجماعة في تطوير التنمية المتناسقة والتكامل عبر الإتحاد الإفريقي<sup>(3)</sup>.

3- تعزيز التعاون في جميع ميادين النشاط البشري لرفع مستوى معيشة الشعوب الإفريقية:

تضمنت المادة (3ك) هذا الهدف الذي يعني ويهتم بتعزيز التعاون بين دول القارة في جميع مجالات النشاط البشري بغية رفع مستوى معيشة الشعوب الإفريقية، في إطار الاهتمام بالتنمية البشرية، ولايختلف الأمر فيما أشرنا من قبل بصدد استيحاء بعض القواعد التي تضمنتها المعاهدات السابقة استجابة لمقتضيات استكمال مسيرة المصالح المشتركة للقارة الإفريقية، حيث

(1) وعلي الرغم من ذلك "...فإن الدراسات تؤكد أن القارة الإفريقية تمتلك مخزوناً طبيعياً ضخماً من المواد الأولية، كما أن الثروات الزراعية والحيوانية التي تحتوي عليها أفريقيا غير مستثمرة" انظر في ذلك: جمعة سرير الزوي، دور الإتحاد الإفريقي في صياغة النظام العالمي الجديد، مرجع سابق، ص40

(2) حيث نصت المادة الرابعة من اتفاقية إنشاء الجماعة مسبقاً على أنّه ينبغي أن تعزز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكامل الاقتصاديات الإفريقية من أجل الإعتدال على الذات بين دول الجماعة في إطار تحقيق التكامل. وهو ماسبق الإشارة إليه بالفصل التمهيدي من هذه الدراسة.

(3) وقد أعرب القادة الافارقة الموقعون على الوثيقة التأسيسية للإتحاد الإفريقي في ديباجة القانون التأسيسي على اقتناعهم بالحاجة إلى التعجيل بعملية تنفيذ معاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية، بغرض تعزيز التنمية والتصدي بصورة أكثر فاعلية للتحديات، وكان ترتيباً على إنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بموجب الوثيقة التأسيسية للإتحاد الإفريقي ليضطلع بذلك، فقد نصّ قرار القمة العادية السابعة والثلاثين لمنظمة الوحدة الإفريقية بلوساكا في الفترة من 9-11\7\2001 ضمن أمور أخرى حول الإتحاد الإفريقي على اختفاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها بمعاهدة أوجا وذلك مع انتهاء المرحلة الانتقالية. انظر في تفصيل أكثر عن هذه اللجنة والمرحلة الانتقالية ماسبق أن تناولته الدراسة أيضاً، في سياق الفصل التمهيدي.

يأتي الاتحاد الأفريقي لكي يمثل الدور في إنجاز مرحلة من المراحل التي تضمنتها المادة (114) من اتفاقية انشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية وهو " تشجيع التعاون بين دول القارة في المجالات كافة بغية رفع مستوى معيشة الدول والشعوب الأفريقية " ولعلّ سبب ذلك هو الجامع المشترك الذي يربط بينهما، بأن تتاح للقارة الأفريقية سبل إيجاد الحلول لمشاكلها ولاسيما تردي مستوى المعيشة لشعوبها على الصعيد العملي<sup>(1)</sup>، على اعتبار أنّ الاتحاد الأفريقي سيكون الأكثر شمولاً والأقدر فاعلية على التوجية لتحقيق معدلات نموّ إيجابية بعد أن فشلت القارة في تحقيق نتائج مرضية وشهدت تدهور وتخلف في مستوى المعيشة على مدار العقود الماضية مقارنة بالمعدلات العالمية<sup>(2)</sup>. فالواقع أنّه قد بذلت محاولات سابقة في سبيل إيجاد تطبيق عام بشأن التعاون بين الدول الأفريقية والدول الأجنبية لرفع مستوى معيشة الشعوب الأفريقية والتنمية والاستقلال الاقتصادي<sup>(3)</sup>.

ونخلص من ذلك إلى أنّ مضمون هذا النوع من الأهداف كان يفتر إلى موضع التنفيذ بصورة مرضية، فكان التفكير في إيجاد وسيلة معينة كفيلة بتنفيذ هذه الحلول وإزالة الخل بالتدخل بصورة أوسع نطاقاً وشمولاً وأقدر فاعلية في التنفيذ. ولا شك أنّ لهذا التصور جاذبيه لايمكن إنكارها لإدراج تلك الأهداف - مرة أخرى - في سياق اهداف الاتحاد الأفريقي، حيث يمكن أن تتحقق الغاية منها، وفي رأينا أنّ القيمة - من الناحية العملية- لتلك الأهداف الواردة ليست في مجرد القواعد الملزمة الواردة بوثائق سابقة، وإنما بأن تنتج آثارها فعلياً.

4- تنسيق ومواءمة السياسات بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية القائمة والمستقبلية من أجل التحقيق التدريجي لأهداف الاتحاد:

يمثل هذا الهدف الوارد في المادة(3ال) تحديد العلاقة بوضوح بين كلّ من الإتحاد الأفريقي والجماعة الاقتصادية الأفريقية والتجمعات الإقليمية، ولايخفي أن هذا الأمر يتطلب تقريب وتوحيد الانظمة والسياسات والاستراتيجيات وربط البنى الأساسية الاقتصادية بالاتحاد الأفريقي، وذلك لكي يأخذ في الاعتبار التطورات التي طرأت على التنظيمات الأفريقية منذ توقيع معاهدة الجماعة الاقتصادية الأفريقية في أبوجا عام 1991. ولابأس في هذا الصدد أن يلتزم مؤسسو ميثاق الاتحاد الأفريقي بهدف التنسيق ومواءمة السياسات بين التجمعات الاقتصادية القائمة والمستقبلية من أجل تحقيق أهداف الاتحاد بشكل متدرج، ذلك بأن تتضمّن هذه التنسيقات

(1) حيث لايفكي انحصارها على الصعيد النظري، الذي قد يتعارض مع بعض الافكار التي قد تحوّل دون تطبيقها عملياً وبصورة فعلية.  
(2) وهو ماسبق وأن أشرنا اليه بصدد دراسة دوافع التغيير الإقليمية للاندماج داخل الاتحاد الأفريقي، ولانرى داعياً لتكراره.  
(3) فبالإضافة إلى ماذكرناه حاول القادة الافارقة في منظمة الوحدة الأفريقية بوقت سابق تشجيع التعاون بهذا الصدد وابتعد من ذلك حيث صدر التصريح الأفريقي بشأن التعاون والتنمية والاستقلال الاقتصادي من مؤتمر الملوك والرؤساء الذي عُقد في أديس أبابا في الفترة من 27الي 29 مايو سنة 1973، بعد احتفالات المنظمة بالعقد الأول لها، ويعتبر هذا التصريح مكملاً لتوصيات أبيدجان، ألا أنه عالج النقص الذي كان يشوب الأخير فجاء متعرضاً لكافة أنواع التعاون بين الدول الأفريقية والدول الأخرى. وكان أبرز أقسامه، وشاغل الرأي العام الأفريقي آنذاك هو التعاون والتكامل الاقتصادي الأفريقي وتعبئة القدرات البشرية والطبيعية. انظر في ذلك: أحمد نبيل جوهر، قرارات منتظم الوحدة الأفريقية، مرجع سابق، ص 321-322.

إدماج بعض هذه التجمّعات أو إعادة هيكلة البعض الآخر<sup>(1)</sup>، حيث يبدو ذلك ضرورياً من ناحيتين :

**الأولى**، من أجل تركيز الموارد النادرة لخدمة عدد قليل من المؤسسات ذات الكفاءة والتي يوجد لها دور حقيقي تؤدّي، كما يجنب المنافسة غير المجدية بين هذا العدد من التجمّعات التي تتداخل في أهدافها .

**والثانية** حلّ مشكلة العضوية - عدم العضوية<sup>(2)</sup> القائمة حالياً بما تستتبعه من تعدّد وتشتت الولاءات وتعارض السياسات وتناقض المصالح، ممّا قد ينتهي بشلّ حركة بعض هذه التجمّعات الاقتصادية، التي تعتبر اللبنة الأساسية وأساس التكامل الاقتصادي بين دول القارة الأفريقية في تحقيق الأهداف الاقتصادية للاتحاد الأفريقي.

ومن ناحية أخرى فإننا نرى لو أعملنا نص المادة (3ال) بشأن تنسيق ومواءمة السياسات بين كل من الاتحاد الإفريقي والجماعة الاقتصادية الأفريقية والتجمّعات الإقليمية، وفسرنا نصّ المادة (59) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات، بشأن انقضاء المعاهدة أو إيقاف العمل بها، المفهوم ضمناً من عقد معاهدة لاحقة<sup>(3)</sup>. سنلاحظ أنّ واضعي الميثاق قد وقّرت لديهم الرغبة في أن يجعلوا الميثاق مرجعاً لتنسيق أعمال وسياسات الجماعات الاقتصادية الأفريقية وتوجيهها نحو إدراك هذه الغايات المشتركة، ولا ينبغي أن يفسر ذلك على اعتبار أنّ واضعي ميثاق الإتحاد الإفريقي قد أرادوا إخضاع مختلف التجمّعات لسلطة الإتحاد، بل المقصود أن الإتحاد نفسه يعمل للتوفيق بين السياسات المختلفة لتوفير أفضل الظروف لتحقيق التدريجي لأهداف الإتحاد الإفريقي، ذلك لأن الإقتصار على نصّ المادة (59) يخضع الانظمة والسياسات والاستراتيجيات الاقتصادية للقارة ولاسيما السابقة للإتحاد الإفريقي بحيث يستوعب غيره ويغطي عليه .

في حين أنّ تحقيق هذا الهدف والعمل في سبيله يقتضي تجاوز ذلك إلى ما هو أبعد مدى وأعمق أثراً، فهذا الهدف يرمي - كما أشرنا - إلى معالجة العلل والأسباب التي تؤدي إلى

(1) كما سبق أن تم تنظيم تلك العلاقة بين التجمّعات الإقليمية من ناحية والجماعة الاقتصادية الإفريقية من ناحية أخرى قد تم تنظيمها بمقتضى بروتوكول وقع في فبراير عام 1998م . ويمثل هذا البروتوكول اطاراً متميزاً للتعاون والتنسيق والموائمة بينهما على المستوى الأفقي من جانب وكذلك التنسيق والتكامل الراسي بين هذه الجماعات والجماعة الاقتصادية الإفريقية من ناحية أخرى . انظر في اشارة لذلك : عادل عبد الرازق ، إفريقيا في إطار منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص 127-128.

(2) فمثلاً من 54 عضواً من الدول الأفريقية بالاتحاد الإفريقي ، هناك 44 دولة وقعت وصادقت رسمياً على معاهدة أبوجا، هذه الدول العشرة الأخرى (جيبوتي ، غينيا الإستوائية ، إيريتريا ، جابون ، مادغشقر ، موريتانيا ، المغرب ، الصومال ، جنوب إفريقيا و سوازيلاند) لا يمكن أن يُنظر لهم بأنهم ملزمين أو أعضاء في الجماعة الاقتصادية الإفريقية . انظر في اشارة لهذا المعنى :

C . E . Schlumberger , *Open skies for Africa: implementing the Yamoussoukro Decision*, op. cit p.27 .  
(3) تنص المادة (59) من معاهدة فينا لقانون المعاهدات على أنه :

1- تعتبر المعاهدة منقضية إذا عقد جميع أطرافها معاهدة لاحقة تتعلق بذات الموضوع وتحقق أحد الشرطين الآتيين:  
(أ) ظهر في المعاهدة اللاحقة أو ثبت بطريقة أخرى أن الأطراف قد قصدت أن يكون الموضوع محكوماً بهذه المعاهدة.  
(ب) كانت نصوص المعاهدة اللاحقة غير متمشية مع نصوص المعاهدة الأسبق لدرجة لا يمكن معها تطبيق المعاهدتين في الوقت ذاته.  
2- تعتبر المعاهدة الأسبق قد أوقف تطبيقها إذا ظهر من المعاهدة أو ثبت بطريقة أخرى أن نية الأطراف كانت كذلك.  
ونص هذه المادة يؤكد على أنّ المعاهدة السابقة في هكذا ظروف تكون قد أنتهت فعلاً صراحةً أو ضمناً.

إختلاف وتباين الأنظمة والسياسات مما قد ينتهي بشل حركة بعض هذه التجمّعات الاقتصادية، التي تعتبر اللبنة الأساسية وأساس التكامل الإقتصادي بين دول القارة الأفريقية في تحقيق الأهداف الاقتصادية للاتحاد الإفريقي. ولعلّ من الواضح أنّ المقاصد المنصوص عليها بالمادة (59) تكاد تفرض التزامات على الدول الأعضاء بتلك التجمّعات الإقليمية السابقة، لولا ذلك التفصيل المشار إليه بالمادة (3ال) بشأن تنسيق ومواءمة السياسات بين التجمّعات الإقليمية .

5- التعجيل بتنمية القارة عن طريق تعزيز البحث في المجالات كافة وخاصة مجالي العلم والتكنولوجيا:

تنصّ المادة (3م) على أن يعمل الاتحاد الإفريقي على " التعجيل بتنمية القارة عن طريق تعزيز البحث العلمي في المجالات كافة وخاصة في مجالي العلم والتكنولوجيا " . ويستفاد من هذا النص أن واضعي الميثاق قد رأوا - بحق - أن المعرفة ضرورية لماتحتاجة أفريقيا من تنمية نتيجة للركود التنموي في معظم الميادين ولاسيما الإقتصادي . كونها تمكّن من وضع إستراتيجيات فعّالة ممكنة لتنهض بالتنمية. لذلك فمن المناسب أن أحد الأهداف التي جاء بها الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي لدفع التنمية في القارة من خلال تعزيز البحوث في جميع الميادين ولاسيما في مجال العلم والتكنولوجيا<sup>(1)</sup>.

فهناك علاقة بين المعرفة من ناحية، والتنمية والنفوذ العالمي من ناحية أخرى، فإذا كان الإتحاد الإفريقي يمارس نفوذه في العالم، فإنّ الدول الأعضاء فيه يجب أن تشارك في السيطرة على ينابيع المعرفة، فالفقر المدقع في أفريقيا، وعدم وجود نفوذ عالمي، ينبعان من قواعد ضعف المعرفة، وعلى وجه الخصوص في مجالات العلم والتكنولوجيا والإبتكار . وفي ذلك قد أكد (علي مزروعى) على قوّة الأفكار بإيجاز عندما لاحظ أنّ طبقات النظام الدولي بأسرها لا تركز "علي من يملك الشئ" وإنما "على من يعرف"، ممّا حتّ صانعي السياسات الإفريقية إلى إيلاء المزيد من الاهتمام بالعلم والتكنولوجيا. وقد أشار أيضاً (كالستوس جوما) إلى " أنّ الكثير من الاهتمام في المحافل الدولية قد ركزت علي الثروات الطبيعية للقارة، وفي الواقع فإنّ هبة الموارد الطبيعية ليست أساساً كافياً لإرساء المعرفة" ولا تقتصر المعرفة على التعليم الرسمي وغير الرسمي، بل يمكن الحصول عليها من مصادر أخرى كالكتب والمجلات والأنترنيت، والمؤسسات التعليمية والبحثية ومراكز التدريب وورش العمل والمؤتمرات<sup>(2)</sup>.

(1) وعلاوة على ذلك ينصّ القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي في سياق المادة (13\ح،ط) أن يضطلع المجلس التنفيذي بمهام التنسيق وإتخاذ القرارات بشأن العلم والثقافة والصحة وتنمية الموارد البشرية، كما أنشاء القانون التأسيسي لجان فنيّة متخصصة بموجب المادة (14\د) لكي يتعامل مع المعرفة والإبتكار من خلال لجنة الصناعة والعلوم والتكنولوجيا والطاقة البشرية . مما يؤكد أن المعرفة وتطبيقاتها في الأنشطة الإنمائية هي في صميم الأهداف .

(2) انظر في اشارة إلى ذلك:

S. M. Makinda, F.W. Okumu, The African Union: challenges of globalization, security, and governance, ( Routledge publishing , USA , F1edition, 2008 ) , P 94.

وفي هذا يقول :



6- العمل مع الشركاء الدوليين ذوي الصلة للقضاء على الأوبئة التي يمكن الوقاية منها وتعزيز الصحة الجيدة في القارة:

تضمن الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي في المادة (3ان) على أن يتعهد الإتحاد بأنه سيعمل مع "الشركاء الدوليين ذوي الصلة للقضاء على الأوبئة التي يمكن الوقاية منها وتعزيز الصحة الجيدة في القارة". وهنا يبرز لنا أن واضعي الميثاق قد أدركوا حقيقة أن تعزيز الرعاية الصحية هي شرط مسبق للنمو الإقتصادي المستدام، والتعليم، والإنجاب، والأمن، والتنمية، ذلك أن بعض مؤشرات التنمية هي التحسينات في العمر المتوقع، والانخفاض في معدلات الوفيات لدى الأطفال والرضع، والوصول إلى ظروف صحية سليمة<sup>(1)</sup>، ولكي يفعلوا ذلك فإنهم بحاجة إلى الاستثمار في مجال الصحة وخصوصاً في مجال التدريب للأطباء والممرضين، والمتخصصين الصحيين الآخرين، ووضع استراتيجيات بين الإتحاد ومنظمات المجتمع المدني والشركاء الدوليين للعمل معاً في تقديم خدمات صحية عالية الجودة وبأسعار معقولة في جميع أنحاء القارة<sup>(2)</sup>.

وفي الواقع فإن العولمة توفر الظروف التي تتيح لواضعي السياسات في القارة من معالجة مشاكلهم، فبالانضمام إلى الإتحاد - كتجمع إقليمي - يتيح لدول القارة الإفريقية الاستفادة من بعض الفرص التي يتيحها هذا التجمع من زيادة مقومات ودوافع النجاح والقدرة على تحقيق أية مشروعات مشتركة مع الشركاء الدوليين<sup>(3)</sup>، ولاسيما للقضاء على الأوبئة وتعزيز

---

"...Ali Mazrui succinctly underlined the power of ideas when he observed : " The entire international system of stratification has come to be based not on " who owns what " but on who knows what " . Urging Africa policy makers to pay more attention to science and technology... Calestous Juma has argued : " Much of the reference to africa in international forums has focused on the continent's natural wealt. Hawever , natural resource endowment is not a sufficient basis establishing the foundation for knowledge production . For purposes of this chapter , the term knowledge include , but is not limited to , formal and informal education and scientific know - haw . It may be acquired through many sources. including books , journals , the internet , educational institutions, research centers internships , workshops, and conferences".

(1) انظر في ذلك :

Ibid., p. 116 .

وفي هذا يقول :

"...has pledged that the Union would work the promotion of basic health is a prerequisite for sustained economic growth, education , procreation , security , and development ..... some of the indicators of development are improvements in life expectancy , reductions in infant mortality rates , and access to proper sanitary conditions" .

(2) انظر في معني ذلك:

S. M. Makinda, F.W. Okumu, The African Union: challenges of globalization, security, and governance. op. cit p.116

وفي ذلك يقول :

"...however , to do so they need to invest in health and especially in the training and retention of doctors, nurses , and other health specialists . They also need to devise strategies through which govenments. civil society organizations , and international partners can work together in the delivery of high quality and affordable health services throughout the continent" .

(3) انظر في دوافع تبني الإقليمية الجديدة بشكل أكثر تفصيلاً : خالد حنفي علي ، الإقليمية الجديدة في أفريقيا ، مرجع سابق ، ص 186-

الصحة الجيدة في القارة ، وبالتالي يمكنهم معالجة المشاكل الصحية المتفشية بالقارة كالإيدز، وقضايا صحة المرأة والطفل، والتعامل مع الأمراض الأخرى الشائعة والمدمرة، كالمalaria والسل، والطفيليات المعويّة وغيرها.

## المبحث الثاني مبادئ الاتحاد الإفريقي

يرسي النظام القانوني العديد من المبادئ التي قام على أساسها الإتحاد، فقد جاءت المادة الرابعة من الميثاق بسرد (16) مبدأً لتحديد ولتضع الإطار والركائز الأساسية المنفق عليها ، لتحقيق الأهداف التي يرمي إليها واضعوه من وراء إنشاء الاتحاد . ومبادئ الإتحاد الإفريقي – كما تمّ عرضها بالمادة الرابعة من الميثاق – يمكن تقسيمها من خلال هذا المبحث إلى الآتي:

**المطلب الأول:** مبادئ تقليدية.

**المطلب الثاني:** مبادئ تتّصل بالحكم الجيد والعدالة الإجتماعية.

**المطلب الثالث:** مبادئ تتّصل بالأمن والسلم الدوليين.

## المطلب الأوّل مبادئ تقليدية

نقصد بها تلك المبادئ التي وردت في طراز أقدم من المنظّمات الدولية والإقليمية، وقد تكرر النص عليها في ميثاق الاتحاد الإفريقي<sup>(1)</sup>، وهي على النحو الآتي :

أوّلاً - المساواة والترابط بين الدول الأعضاء في الاتحاد:  
يتبدّى في هذا المبدأ أحد الآثار القانونية لمبدأ السيادة، فمبدأ المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء يعني بأنّ واضعي الميثاق قد اعتنقوا أحد المبادئ التي تقوم علي الفكرة التقليدية للمنظّمات الدولية في العمل على تحقيق الأهداف المقصودة من وراء إنشائه ، بالرغم ممّا قد يبدو في الواقع أنّ تلك الفكرة قد تمس جوهر ومقتضيات فاعلية المنظمة بوجه عام إذا اتّجهت

---

(1) جاء ذكر مبدأ " المساواة في السيادة" الذي كان قد ورد بمعاهدة ويستفاليا كأساس تقوم عليه موائيق دولية عديدة لمنظّمات أخرى ، فقد ذكر كأساس تقوم عليه الأمم المتحدة في ديباجتة وفي صدر المادة الثانية منه حينما تصّت في فقرتها الأولى على أن "تقوم الهيئة على مبدأ المساواة في السيادة بين جميع أعضائها " .  
وكذلك في منظّمات اقليمية كجامعة الدول العربية . بالرغم من عدم النص صراحة إلا ان يستفاد ميثاقها أن جميع الدول الأعضاء متساوون في الحقوق وفي التمثيل في أجهزة الجامعة المختلفة وكذلك تتولى الجامعة رئاسة مجلس الجامعة بالتناوب . انظر في ذلك : جميل محمد حسين الجندي ، دراسات في قانون المنظمات الدولية ، مكتبة الجلاء الجديدة ، 1998 ، ص 483 .

إرادة مؤسسها إلى الطراز القديم لسيادة الدول، الذي يعتمد على المفهوم المطلق للمساواة في السيادة، بحيث يغلّ يد عمل المنظمة لتحقيق أهدافها. وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى ما شغل واضعي ميثاق الأمم المتحدة - حتى إبان مرحلة إعداده - لإعطاء مفهوم لمبدأ المساواة في السيادة يوفّق بين إعتبارين أساسيين : أولهما حرص الدول على سيادتها وتخوّفها من خضوعها لسلطة تعلو سلطتها، وثانيهما مقتضيات فاعلية المنتظم الدولي وضرورة تهيئة الظروف والوسائل اللازمة لبلوغ أهدافه<sup>(1)</sup>.

ولعلنا نجد في المبادئ الأخرى التي سيأتي عرضها في هذا المقام تبريراً بأنّ إرادة واضعي الميثاق - في اعتقادنا - لا تصل به إلى حدّ فقدان هذا المبدأ لطبيعته المطلقة والسمة السياسية الغالبة على الإقليمية الأفريقية، وإنما يظلّ خاضعاً - بشكل عام - إلى الطراز القديم لسيادة الدول<sup>(2)</sup>.

### ثانياً - إحترام الحدود القائمة عند نيل الإستقلال:

يعود سبب الكثير من الصراعات في أفريقيا إلى الحدود، وتظلّ مهمة ترسيم الحدود وإعادة ترسيمها بين الدول الأفريقية من المهام الشاقة المحفوفة بإثارة الصدمات الدامية، وعلى هذا الفرض فإنّ مستقبل الاستقرار السياسي بالقارة. رهين بأسلوب معالجة هذه القضية الشائكة، حيث يساعد ذلك على تحقيق السلم والأمن في القارة. ولعلّ واضعي الميثاق أرادوا أن يجتنبوا ذلك، فكان أن أوردوا فيه نص المادة (4ب) في سياق مبادئ الاتحاد الأفريقي<sup>(3)</sup>.

ولاجدال في أنّ الاهتمام بتنظيم الأمن الدولي يبرز - بين أهتمامات البشرية التي تتطلب تنظيماً دولياً على مستوى عالمي أو أقليمي - على أنّ أكثرها منطقاً بل ويبدو لأول وهلة أكثرها إلحاحاً<sup>(4)</sup>.

ولكن مقارنة الوضع الذي تعيش فيه القارة الإفريقية من انخفاض تنموي على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، مع ما جرى عليه العمل في الأزمنة الحديثة، لا يترك خياراً إلاّ التأكيد على

(1) ولذا فقد تم تكليف لجنة خاصة أثناء إعداد ميثاق الأمم المتحدة لتحديد المقصود بأصلاح " المساواة في السيادة" وانتهت إلى أنه "كل دولة تتمتع بالحقوق المترتبة على سيادتها، وأن شخصية الدولة مضمونة وكذلك سلامة إقليمها وإستقلالها السياسي، وأن إحترام هذه الحقوق رهن بتنفيذ الإلتزامات الدولية بحسن نية " ويرى الإتجاه الغالب في الفقه أن فهم مبدأ المساواة في السيادة على أنها مساواة نسبية، وكان من نتائج ذلك هجر فكرة المساواة المطلقة في السيادة والتحوّل إلى فكرة المساواة بمعناها النسبي. انظر في إشارة إلى ذلك : محمد السعيد الدقاق، الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، مرجع سابق، ص53.

(2) ليس مؤدى ما نقول به هو هدم مبدأ السيادة، بل أن الذي نقصده هو أن يخضع في مظاهرة ونشاطة لضرورات التكامل.

(3) فقد واحهت منظمة الوحدة الإفريقية منذ نشأتها عام 1963 صعوبات نشأت بسبب ترك المستعمر القارة وهي مفسمة تقسيمياً على غير أساس من مصالح أهلها، مما أدى إلى نشوب نزاعات حدودية بين الدول الأعضاء وأجبر المنظمة إلى التدخل في كثير من الأحيان لمحاولة تسوية هذه النزاعات. وبعض صور هذه الخلافات الحدودية: النزاع الجزائري المغربي في أواخر سبتمبر سنة 1963، والنزاع الصومالي الأثيوبي خلال يناير وفبراير عام 1964، والنزاع الكيني الصومالي في فبراير 1964. وفي بعض المناسبات حاولت المنظمة وضع بعض القواعد العامة للسلوك لتسيير الدول الأعضاء في حلّ تلك المنازعات، مثال ذلك قرار مؤتمر رؤساء الدول والحكومات رقم (القرار 16\1) في يوليو عام 1964 بشأن مشكلة الحدود وقت الإستقلال، الذي نصّ على أنه ينبغي النظر إلى الحدود وقت الإستقلال كحقيقة واقعية. كما تضمن القرار، فضلاً عن ذلك، إعلاناً جاء فيه " تتعهد كل الدول الأعضاء بإحترام الحدود القائمة وقت حصولها على الإستقلال ". انظر في عرض ذلك بشكل أكثر تفصيلاً: أحمد نبيل جوهر، قرارات منتظم الوحدة الإفريقية، مرجع سابق، ص287 وما بعدها.

وأنظر أيضاً: عزت سعد السيد، أفريقيا والتسوية القانونية للمنازعات الدولية، السياسة الدولية، العدد 93، يوليو 1988، ص93.

(4) قَرَّب إلى ذلك بكلمة عامة على صعيد دوافع التنظيم الدولي الأمنية: محمد طلعت الغنيمي، الغنيمي في التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص50-51.

السياسة والمصالح القومية لعموم القارة<sup>(1)</sup>، ويكون ذلك بإزالة العقبات التي قد تحول دون مسيرة التكامل والاندماج.

وبينما يستفاد من نصّ المادة (4ب) أنّ الدفع المتعلق باحترام الحدود القائمة عند نيل الاستقلال، يساعد على تحقيق السلم والأمن، فإنّ الاهتداء بهذه الغاية قد طوّق قواعد إقليمية أخرى وردت في الميثاق ترمي إلى مكافحة الانفصال، ولتوضيح ذلك، فإنّ إعادة البحث في مسألة سيادة الدول من قبل الاتحاد الأفريقي لا تمتد بقدر إرساء قاعدة إقليمية لمكافحة الانفصال - علي العكس تماماً - فقد جعل الاتحاد موقفه على الانفصال في هذا المقام أكثر إلزاماً قانوناً ممّا كان عليه بموجب ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية، فلما كانت المادة (313) من ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية عام 1963 لا تشير إلا إلى مبدأ احترام سيادة أراضي كل دولة ووحدةها، وإلى حقّها غير القابل للتصرف في وجود مستقلّ، فإنّ الاتحاد الأفريقي في عام 2000 تضمّن مبدأ احترام الحدود القائمة عند الإستقلال بالمادة (4ب) ممّا ينميّ قاعدة سيادة الدول - بشكل أقوى - على مدى عقود منذ أن تأسست منظمة الوحدة الإفريقية في عام 1963<sup>(2)</sup>. واهتداء بالاعتبارات السابقة، فإننا يمكن أن نجد أنفسنا - بسبب حكم المادة (4ب) أمام الاعتراف بأن الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي مازالت - إلى وقتنا هذا - تقدّم إعتبارات الأمن والوجود المستقلّ على مقتضيات الاندماج حيث كان النصّ على إحترام الحدود القائمة عند الاستقلال في سياق المبادئ ملاذ واضعي ميثاق الاتحاد الأفريقي للتخفيف من مخاطر نشوب المنازعات الحدودية .

### ثالثاً - عدم التدخّل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء:

إنّ الواجبات المختلفة التي فرضها التنظيم الدولي قيدت كثيراً تصرفات الدول في نواح شتى ممّا كانت يدها مطلقة فيها من قبل. فلا يكاد يخلو ميثاق من المواثيق المؤسسة للمنظمات - دولية أم إقليمية - من النصّ على هذا المبدأ بحثاً عن القواعد التي يمكن أن تحكّم صيانة الأمن والسلم الدولي وعن حلول المشاكل التي يثيرها ذلك<sup>(3)</sup>.

(1) ولقد أثبت العمل الإفريقي المشترك أن توجّه الدول الإفريقية نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية المشتركة يمكن أن يقدم حلاً واقعياً لمشكلات الحدود السياسية أفضل من أي تسوية سياسية يتوصل إليها القادة الأفارقة بهذا الشأن . انظر في ذلك : أحمد يوسف قرعي ، ميثاق أديس أبابا نظرة معاصرة ، السياسة الدولية ، العدد 93 ، يوليو 1988 ، ص 54.  
(2) كما تضمّن البروتوكول المنشئ لمجلس الامن والسلم عام 2002، تكراراً لذلك بالمادة (4ط) ، حيث نص علي " إحترام الحدود الموروثة عند نيل الإستقلال " . أنظر في معنى ذلك :

A. Pavković , P. Radan, On the way to statehood: Secession and Globalisation , ( Ashgate publishing Limited, Hampshire , England, 2008) , p. 68 .

وفي تأكيد لمعنى ذلك يقول :

" ...yet the reappraisal of state sovereignty by the AU does not extend as far as changing the regional norm against secession. Quite the opposite : the AU has made its stance on secession more legally = binding than it was under the OAU charter Whereas Article 3(3) of the OAU charter 1963 referred only to a principle of respect for the sovereignty and territorial integrity of each state and for its inalienable right to independent existence the Constitutive Act of the African union 2000 includes the principle of respect of borders existing on achievement of independence (article4). The protocol establishing the peace and security council 2002 reiterates: respect of borders inherited on achievement of independence , article 4 (i) . this norm of state sovereignty has grown stronger , rather than weaker , over the decades since the OAU was founded in 1963..."

(3) 1- وأصبح التدخّل في شؤون الدول محرّماً دولياً بكافة أشكاله باستثناء بعض الحالات التي ستعرض لاحقاً . ومن تلك المواثيق :

وقد جاء النصّ على " عدم تدخل أية دولة عضو في الشؤون الداخلية لدولة أخرى " في المادة (4از) في سياق المبادئ المنصوص عليها في ميثاق تأسيس الاتحاد الإفريقي، ممّا يشير إلى أنّ الدول الأعضاء بالاتحاد الإفريقي قد عنيت بالتأكيد على مبدأ السيادة مجدّداً. وبالرغم من أنّ هذا المبدأ يُعدّ قديماً على اختصاصات الاتحاد الإفريقي، فلا يجوز للاتحاد التّدخّل في شأن من الشؤون الداخلية للدول الأعضاء. إلّا أنّ تداخل وتشابك مصالح عموم الدول وزيادة حاجة كلّ منها للأخرى في مختلف الميادين أوجد نوعاً من الترابط السياسي ضيق مدلول الاستقلال التي تتمتع به كل منها وفرض عليها مزيداً من الإتصال والتشاور والتعاون في كثير من الشؤون التي كانت تنفرد بالبت فيها من قبل وتعتبر أي مشاركة فيها من جانب غيرها من قبيل التدخل غير المشروع أو غير المرغوب . فنمو الوعي الدولي لدي مختلف الشعوب، وقيام عدد كبير من الدول الناشئة التي كانت خاضعة لحكم غيرها، ودخولها المجتمع الدولي بأفكار وإتجاهات جديدة متحرّرة من كثير من القواعد القديمة التقليدية، قد حدثت بواضعي الميثاق التأسيسي للاتحاد بالنص بصدر المادة (4ح) نفس في سياق المبادئ على حقّ الاتحاد في التدخل في شؤون دولة عضو في حالة الظروف الخطيرة المتمثلة في " جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضدّ الإنسانية "(1).

## المطلب الثاني

### مبادئ تتصل بالحكم الجيد والعدالة الاجتماعية

تثبت النظرة الواقعية إلى المنظمات الدولية أنه لا يمكن أن تلعب دورها وتسعى قدماً إلى الأمام إلا إذا غرست بذرتها في إطار تكتل يرفع شعار الإصلاح بإبراز مهارات واستراتيجيات جديدة تتسم بالحكم الجيد للمديرين بالحكومة(2)، وسياسات تسعى لتقريب الفوارق

---

(1) لا نريد أن نذكر تفصيلاً ما يدخل في إطار مبدأحق الاتحاد في التدخل من أمور ، كما هو وارد بالمادة (4ح) فذلك سيأتي بيانه في حينه.

(2) جاء مفهوم الحكم الجيد ليضفي على مفهوم الحكم بعداً عقلانياً يحقّق المستهدف من هذا الحكم بحيث يكون ديمقراطياً يوقّر مناخاً لتنمية إنسانية بالبشر ومن أجلهم . وقد انعكست في عدد من المنظمات المتعددة الأطراف بما في ذلك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي بشأن عناصر الحكم الرشيد، وعلى علاقتها بالتنمية. وقد عرّف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الحكم بأنه " ممارسة السلطة الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون بلد ما على جميع المستويات" كما عرّفه البنك الدولي بأنه " الطريقة التي تمارس السلطة في إدارة موارد البلد الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية" وقد حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي العناصر الأساسية للحكم الجيد في : مشاركة الجمهور ، سيادة القانون ، الشفافية ، الإجماع في الآراء ، الإنصاف ، الفاعلية والكفاءة ، المسؤولية ، الرؤية الإستراتيجية . انظر في تحديد المقصود بالحكم والعناصر الأساسية للحكم الجيد بتفصيل أكثر :

A.D. Abdellatif , Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development ,(workshop IV. Democracy , Economic development and culture, global forum III on fighting corruption, ministry of justice republic of Korea, 20 -31 May 2003). p.4-5 .

وفي معن ذلك يقول :

"...from the viewpoint of the UNDP is : exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels ... According to World bank ,governance is the manner in which power is exercised in the mangement of a country's economic and social resources for development ... Anumber of multilateral organizations including thr UNDP and World Bank have reflected on the

بين الطبقات، وتحقيق التوازن والعدالة بين الذين لا يملكون والذين يملكون، أو بين العمال وأصحاب الأعمال لضمان تنمية اقتصادية متوازنة . فقد أصبح من البديهي القول بأنّ الحكم السليم والعدالة الاجتماعية عنصران أساسيان للتنمية الناجحة. وبالنظر إلى الاتحاد الإفريقي فيبدو أنّ واضعي الميثاق قد أدركوا أهميّة ذلك، بأنّ تضمن نصوصه الإشارة إلى العديد من المبادئ التي تمثّل الحكم الجيد والعدالة الاجتماعية بأوسع معانيهما و التي قام على أساسها الاتحاد الإفريقي. هذه المبادئ هي:

#### أولاً - مشاركة الشعوب الإفريقية في أنشطة الاتحاد:

تزايدت خلال العقد الأخير الأصوات في إفريقيا من أجل اشتراك الشعوب الإفريقية في أنشطة وبرامج تنموية متنوّعة للقارة والوفاء بأهداف الديمقراطية المعيارية لزيادة مستوى وفعالية مساهمة الجمهور في الإدارة الحكومية واتخاذ القرار، إذ أصبحت مطلباً ملخاً ومتزايداً. فلما كانت هذه المشاركة قد بدأت في العقد السابع من القرن العشرين ومازالت مستمرة حتى الآن، فإنّ الموقف من هذه المشاركة قد نما فاضلاً ذاته فرضاً متزايداً<sup>(1)</sup>. ولعلّ الأخذ بجديّة بهذه المتطلبات الحيوية يمكن أن يعكس صورة جديدة للمنظمة محلّ الدراسة - حيث يكون بحق تجمّعاً للشعوب - فلم تعطِ المنظمة السابقة أيّ اعتبار لمبدأ المشاركة في تسيير أعمالها على الرغم من الأفكار التي كانت مطروحة وظلّت تتعامل معها على استحياء دون مشاركة شعبية في صنع القرار الإفريقي داخل المنظمة. لذلك فإنّ مشاركة الشعوب الإفريقية في أنشطة الاتحاد تعتبر من أهم المبادئ الواردة في سياق المادة الرابعة من القانون التأسيسي، ولا شك أنّ التجارب الاقتصادية الإفريقية السابقة قد فشلت بسبب غياب صوت الشعوب وعدم وجود إرادة سياسية للحكومات للدفع باتفاقيات التعاون الإقتصادي نحو التنفيذ، وكانت تجربة أوروبا - مرّة أخرى - موضع المقارنة حيث إنّ الإتحاد الأوروبي يُدين بالفضل في إنشائه وتطوّره إلى رأي الشعوب التي شكّلت ضغطاً كبيراً على الحكومات . كما تعتبر فكرة إنشاء برلمان إفريقي فكرة حديثة نسبياً<sup>(2)</sup>، حيث يعتبر البرلمان الأوروبي في ستراسبورج، البرلمان الدولي الإقليمي الوحيد القائم حالياً<sup>(3)</sup>.

#### ثانياً - إدانة التغييرات غير الدستورية للحكومات ورفضها:

---

elements of good governance, and on their relation to development ... In its report . Governance for Sustainable Human Development , the UNDP acknowledges the following as core characteristics of good governance . Participation, Rule of law, Transparency , Responsivenss, Consensus orientation , Equity, Effectiveness and efficiency, Accountability, Strategic vision ...".

(1) انظر في عرض لجذور مشاركة الجمهور الجديدة بشكل أكثر تفصيلاً : سليمان الغويل ، الإنتخاب والديمقراطية ، دراسة قانونية مقارنة ، منشورات أكاديمية الدراسات العليا ، طرابلس ، ليبيا ، طبعة أولى ، 2003 ، ص ص 13-27.

وأنظر أيضاً : جون كلايتون توماس ، مشراكة الجمهور في القرارات العامة ، مرجع سابق ، ص 21.

(2) أنظر ماسباتي بيانه لاحقاً للبرلمان الإفريقي بصدد دراسة الملامح الهيكلية في الاتحاد الإفريقي.

(3) وبالرغم من أن دعاء الوحدة الإفريقية منذ الستينيات كانوا يؤكدون أهمية إقامة برلمان يضمّ كل الدول إلا أن التجربة الديمقراطية خلال هذه الفترة لم تكن مشجّعة ولم يكن لمتل تلك الأفكار أي معنى . وعندما تمت الموافقة على اتفاقية إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية في قمة أبوجا عام 1991 كان من ضمن بنودها إنشاء برلمان إفريقي . انظر في عرض ذلك : السفير أحمد حجاج ، الحكومات الإفريقية والبرلمان الإفريقي ، مرجع سابق ، ص 32.

يظهر بوضوح قلق القيادة السياسية للاتحاد الإفريقي حول التغييرات غيرالدستورية للحكومات، ولعلّ رغبة واضعي الميثاق قد حدث بالنصّ في (4ع) في سياق مبادئ الاتحاد على إدانة التغييرات غير الدستورية للحكومات ورفضها، لكونها تعد من الأسباب الأساسية لعدم الاستقرار وانعدام الأمن ونشوب النزاعات العنيفة في القارة، التي تعتبر من أهم العقبان التي تحول دون تحقيقها . كما نصّت بالمادة (30) من الميثاق بأنه " لايسمح للحكومات التي تصل إلى السلطة بطرق غير دستورية بالمشاركة في أنشطة الاتحاد " .

قد تضمّن الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي بالمادة (4ع) بياناً لهذا المبدأ الذي يعكس تصوراً للغايات التي استقرت في أذهان واضعي الميثاق بضرورة تعزيز الإعلانات والقرارات السابقة ذات الصلة<sup>(1)</sup>، ومن تفسير هذا المبدأ يظهر أن القصد الواضح منه هو تعزيز الحكومات الديمقراطية وحمايتها، بمنع أيّ تغييرات غير دستورية للحكومة، لاسيّما أنّ عدداً كبيراً من الدول الإفريقية في العقود الأخيرة من القرن الماضي تحكّم بنظم عسكرية جاءت عن طريق انقلابات .

وبالنظر إلى أنّ ما يقرب من نصف حكومات الاتحاد الإفريقي ليست ديمقراطية، فمن المستحيل بالنسبة لهم خلق شرط الديمقراطية الذي من شأنه أن يجعل من وجود الحكم الديمقراطي شرطاً من شروط العضوية. وعلى ذلك فإنّ الاتحاد الإفريقي، خلافاً لمعظم الشروط الديمقراطية الأخرى، لا يفرق بين الحكومات المنتخبة ديمقراطياً والأنظمة التي جاءت إلى السلطة بطرق أخرى<sup>(2)</sup>.

(1) في مؤتمر قمة منظمة الوحدة الإفريقية الذي انعقد في "هراري بزيبابوي" 1997، أصدر أعضاء المنظمة قراراً بدين الانقلابات. وفي وقت لاحق أيضاً، وافق مجلس رؤساء الدول بالمنظمة في مؤتمر القمة عام 1999 المنعقد بالجزائر على قرار الحظر في قمتها المقبلة في لومي في عام 2000. انظر في ذلك :

M .Halperin , M. Galic , Protecting democracy: international responses , (Lexington Books An imprint of the Rowman & Littlefield Publishing Group, United States Of America , 2005), p.115.

ويقول في معنى ذلك:

"...at the 1997 oau Summit in Harare, OAU members passed a resolution condemning coups. subsequently , the heads of state Assembly at the 1999 OAU Summit in Algiers agreed on a resolution barring at its next summit , in Lome in 2000..."

(2) حيث يمكن لنظم غير ديمقراطية في المنطقة استعمال المادة 30 لمقاومة الجهود حتى المشروعة للاطاحة به. وكما رأينا في حالة الانتخابات المتنازع عليها في مدغشقر في ديسمبر عام 2000 ، فقد أدانت حكومات الاتحاد الإفريقي الرئيس المنتخب (مارك رافالومانانا) لجهوده الرامية للمطالبة بالنصر الانتخابي لرئاسة الجمهورية حتى ولو الرئيس (ديدييه راتسيراكا) تلاعب في العملية الانتخابية للبقاء في السلطة واضطر في النهاية إلى الفرار. انظر في معنى ذلك:

M .Halperin , M. Galic , Protecting democracy: international responses,op.cit p198.

وفي تأكيد لمعنى ذلك يقول :

"...given that roughly half of the AU governments are not democratic , it was impossible for them to create a democracy clause that would make the existence of democratic governance a condition of membership. Therefore the AU version , unlike most other democracy clauses, does not distinguish between democratically elected governments and regimes that came to power in other ways. A nondemocratic regime in the region could invoke Article 30 to resist even legitimate efforts to unseat it, as was seen in the case of the disputed elections in Madagascar in December 200 , there AU governments condemned President -elect Marc Ravalomanana for his efforts to claim electoral victory



والجدير بالذكر في هذا المقام أن التركيز علي الشرعية الدستورية في حماية الحكومات يمكن أن يسمح لها - في الوقت نفسه - بأن تتشبّت بالسلطة من خلال اتخاذ تدابير غير ديمقراطية للبقاء فيها تحت حماية القشرة الدستورية، ويكون ذلك في مواجهة المطالب الشرعية لإزالتها. وعلى ذلك ستصبح الآليات المتخذة لمواجهة أزمة تردّي الحكم الرشيد في أفريقيا متداخلة مع مظاهرها، وقوة دافعة جديدة للأزمة بل ومن عوامل احتدامها.

وإننا نرى أن تعيين هذا المبدأ في ميثاق الاتحاد الإفريقي كما يتبدّى بنصّ المادة (4ع) - بصورته الظاهرة أو بإطاره الشكلي - في جوهره آلية لحماية النظام يهدف إلى ردع الانقلابات ضد أي حكومة بغض النظر أن كانت هذه الحكومة ديمقراطية أم لا. وعلى ذلك فمن الصعب أن نتصوّر هذا المبدأ خطوة جادة من مؤسسي الاتحاد لتعزيز الديمقراطية والحكم الرشيد، بل أقرب إلى حيلة تستعملها الحكومات السياسية غير الرشيدة لمواجهة المطالب الشرعية لإزالتها<sup>(1)</sup>.

ثالثاً - تعزيز المساواة بين الجنسين:

حاول واضعو ميثاق الاتحاد الإفريقي بالمادة (4ل) في سياق المبادئ، أن يقيموا محاولات جدية نحو إيجاد المساواة بين الجنسين، وإعادة النظر فيما هو قائم من عجز جوهري في تحقيق تلك المساواة نتيجة للفجوة الواسعة بينهما في الحقوق والحريات، وهو بلاشك يُعد مطلباً أكثر إلحاحاً للمطالبة بالإصلاحات الديمقراطية الشاملة في إطار الاتحاد. إذ يعترف بأن التحدّيات والعقبات الرئيسة التي تواجه المساواة بين الجنسين لا تزال قائمة وتحتاج إلى قيادة متسقة وجماعية ولعلّ ما دلت عليه الأحداث - منذ قيام الاتحاد الإفريقي - على أنّ التمسك بهذا المبدأ لم يقتصر على التأكيد الذي ورد في سياق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي، حيث شارك في تعزيز أهمية الاعتراف بحقوق المرأة، من خلال اعتماد بروتوكول الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في أفريقيا، خلال الدورة العادية الثانية للمؤتمر في مابوتو، موزمبيق في يوليو 2003 الذي يعتبر نقطة تحوّل، إذ يشرع على الأجر المتساوي للعمل المتساوي للمرأة في الوظائف العامة<sup>(2)</sup>.

---

for the presidency even though incumbent President Didier Ratsiraka manipulated the electoral process to stay in power and was eventually forced to flee..."

(1) هناك من يرى أن هذا المبدأ في مفهومه الصحيح "يؤدّن ويشرّ بداية عهد جديد في إفريقيا التي ستلزم دولها بأحدث التغييرات داخلياً عن الطريق الديمقراطي". انظر في هذا الرأي: مصطفى سلامة حسين، القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، مرجع سابق، ص 286.

(2) وكذلك مشروع إعلان حول المساواة بين الجنسين في أفريقيا، بالدورة العادية الخامسة في أديس أبابا، إثيوبيا في 25 يونيو 2004، حيث تأكد الالتزام مجدداً بهذا المبدأ كما ورد في المادة (4) من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي "إذ تؤكد من جديد التزامنا بمبدأ المساواة بين الجنسين ... انظر في معنى ذلك:

T. Murithi, The African union: Pan-Africanism, peacebulding and development, op. cit p.124.

ويقول في ذلك:

the african women's development was also involved in promoting the importance of recognizing the rights of women's "...

which led to the inclusion of these issues in the protocol to the african charter of human and people's rights relating to the rights of women in Africa which was adopted in 2003. at the summit in Maputo ,Mozambique. the protocol legislates for equal pay for equal work and establishes affirmative action to foster the equal participation of women in public office..."

رابعاً - احترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد: أسلفنا أنّ هناك توافقاً بين ماجاء في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية والقانون التأسيسي للاتحاد، إلا أنّ هذا الأخير قد طرح أموراً جديدة تتجاوز ماكان موجوداً في الميثاق من قبل، وتتبع أهمية هذه الإضافات من أنها تعكس بشكل أو بآخر الأولويات التي سيضعها الاتحاد على أجدته فيما يتعلّق بالعمل الإفريقي المشترك، حيث تعالج بموجبها بعض أوجه القصور في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية، بوضع قانون لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في جدول أعماله، وترسيخ ثقافة الديمقراطية وضمان الحكم الرشيد وسيادة القانون، وبذلك يوفّر هذا المبدأ الوارد بالمادة(4م) درجة متقدّمة من التعاون السياسي تعطي من بين أمور قضايا أخرى<sup>(1)</sup>، تتبع من أحشاء التطوّر الاجتماعي والسياسي الإفريقي، أخذت تتبلور كحقائق جديدة على المستوى العالمي وفرضت على الفكر الإفريقي ضرورة استيعابها والرد إيجابياً عليها .

ومن حقيقة أنّ رحلة بناء المشروع الإفريقي كانت مزيجاً من الاتجاهات السياسية المتباينة، وأنّ التعاون لا يكون مثمراً إلا إذا إقترن بصورة من صور الإلزام، فإن الاتحاد الإفريقي في حين لا يزال يسعى إلى احترام وحدة أراضي الدول الأعضاء واستقلالها وعدم التدخل في شؤونها الداخلية -المنصوص عليها في القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، في إذعان واضح للقيادة السياسية في أفريقيا- مع ذلك، ينص بوضوح على أن يجب على الدول الأعضاء إحترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون، والحكم الرشيد<sup>(2)</sup>.

خامساً - تعزيز العدالة الاجتماعية لضمان تنمية اقتصادية متوازنة:

(1) ولعلّ ماذهب إليه واضعو الميثاق من إناطة هذا المبدأ مبعثه رغبة الدول الأعضاء في مجابهة المشكلات الأساسية للقارة والتي يحتاج اليها الاتحاد كمنظمة إقليمية في العالم الثالث . كاستحداث المشاركة الشعبية وما سيرد بيانه لاحقاً لما يعرف " بحق التدخل " انظر في ذلك : رانيا حسين خفاجة ، الإتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة ، مرجع سابق ، ص147 .  
وقرب إلى ذلك أيضاً فيما يتعلّق بمعالجة قصور ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية في مايتعلّق بتلك الأمور :

V . O .Nmehielle , The African human rights system : its laws , practice , and institutions, (Martinus Nijhoff Publishers, The Hague . The Netherlands, 2001) , P.81 .

حيث يقول في معنى ذلك :

"...some of shortcomings of the OAU Charter as a true normative human rights instrument in africa , highlighted in this sectio , are now addressed by the Constitutive Act of the new African Union . The Act has placed the promotion and protection of human rights in agenda of regional body .Member states of the OAU have new pledged their determination to promote and protect human and peoples rights consolidate democratic institutions and culture and to ensure good governance and the rule of law ....".

(2) انظر في معنى لذلك :

S . Adejumobi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p.379 .

ويقول في معنى لذلك :

"...while the AU still sought to respect the territorial integrity and independence of its member states and noninterference in their internal affairs ( provided for in the AU Constitutive act , in apparent deference and compromise to africa's political leadership) however ,the act also clearly states that member states are to respect democratic principles , human rights , rule of law , and good governance..." .

بعد أن حققت الدول الإفريقية مطالبها في السيادة السياسية، كان بديهيًا أن تعمل على تحقيق مطالبها في التنمية الاقتصادية، بوضع مفاهيم جديدة تخدم عملية التنمية الاقتصادية، نظرا لأهميتها للدول الإفريقية، وما تعانيه من تخلف، ولعجز منظمة الوحدة الإفريقية عن تحقيقها. فقد استمر سعي تلك الدول إلى تحقيق التنمية، مما دفعها لإقامة الاتحاد الإفريقي في 1999/9/9.

وغني عن البيان أنّ القارة الإفريقية تعاني من تخلف واضح في كافة المجالات المجتمعية عموما، وفي المجال الاقتصادي خصوصا. وتبدو خصائص التخلف الاقتصادي في إفريقيا واضحة في العديد من المؤشرات<sup>(1)</sup>.

وقد حققت دول القارة الإفريقية معدّلات سلبية للغاية في جميع هذه المؤشرات، ولازالت الاقتصاديات الإفريقية تنسجم إلى حد كبير بالخصائص المميزة لنمط الاقتصاد المتخلف التابع للمراكز الرأسمالية العالمية. ولذلك كان أداء الحكومات الإفريقية في مجال التنمية الاقتصادية مخيباً للأمال إلى حد كبير طيلة فترة ما بعد الاستقلال. على الرغم من أنّ القارة الإفريقية غنيّة بثروات معدنيّة وطاقات، أي إمكانيات طبيّعية وبشرية. وهذا إن دلّ على شيء إنما يدلّ على فشل النماذج الاقتصادية التي تمّ تطبيقها في إفريقيا في تحقيق أهدافها. ولعلّ هذا ما دفع بالدول الإفريقية إلى إنشاء الاتحاد الإفريقي، حيث نلاحظ أنّ القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي يعكس حرصا على وحدة القارة وتنميتها وتكاملها بشكل متوازن في مختلف المجالات.

وعلى ذلك فمبدأ التنمية الاجتماعية والاقتصادية يتمحور في المادة (4) من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي في سياق المبادئ. وبالرغم من ذلك فإنّ واضعي القانون التأسيسي قد أعطوا إهتماماً ضئيلاً ومحدوداً فقط على المسائل الاجتماعيّة والاقتصاديّة، مشيراً إلى أنّ "التنمية الاقتصادية المتوازنة" سوف تكون من خلال "تعزيز العدالة الاجتماعيّة"<sup>(2)</sup>.

وفي تقديرنا بغضّ النظر عن ماقد يُفهم من تقصير في إرساء الميثاق لمقاصد التعاون لتحقيق التنمية الاقتصادية - كما ورد في سياق المبادئ - فليس من شكّ في أنّ ذلك يمثل إحدى

(1) مثلّ تدنّي معدل النمو الاقتصادي السنوي، وتفاقم الديون، وتدهور الإنتاج القطاعي في مجالات الزراعة والصناعة، وتدني متوسط دخول الأفراد وضعف مستوى التعليم والرعاية الصحية والاجتماعية، والضالة الشديدة في الاسهام القاري العام في الانتاج. انظر ماسبق دراسته بصدد المتغيرات الإقليمية الإفريقية كدافع للاندماج داخل الاتحاد الإفريقي .

(2) ومع ذلك فقد أدلت مبادرة الشراكة الجديدة "النيباد" - التي سيأتي دراستها لاحقاً- لهذا المبدأ مزيداً من الإهتمام والذي يتوقّع أن يعتمد في النهاية كمخطط التنمية للاتحاد الإفريقي . انظر في معنى ذلك :

S . Adejumobi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p39 .

ويقول في معنى ذلك :

"... the constitutive act gives only scant attention to socio-economic matters stating that " balanced economic development " will be sough through the " promotion of social justice" Nonetheless , this principle is given more attention in the NEPAD initiative that is expected to be eventually adopted as the development blueprint of the AU....".

القيم العامة التي تدين لها الشعوب الأفريقية جميعا بالولاء بعد الاستقلال، ولذا فإنّ الدول تسعى إليها بالرغم من عدم إظهار توفيرها شكلياً في إطار القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي<sup>(1)</sup>.

سادساً - تعزيز الإعتدال علي الذات في إطار الإتحاد:

أدرك واضعو الميثاق التأسيسي للاتحاد أهمية ربط الاتحاد بالتجمّعات الاقتصادية الإقليمية وتحقيق أهداف الجماعة الاقتصادية الأفريقية بصدد تطوير التنمية المتناسقة للنشاطات الاقتصادية عبر الدول الاعضاء<sup>(2)</sup>، وانه لا يكفي أن ننظر خارج القارة، بل يمكن للمبادرات المحلية أيضاً توليد الموارد اللازمة لتنفيذ مشاريع التنمية. ذلك أنّ التحديّ في أفريقيا ليس لعدم وجود الأفكار ولكن لعدم وجود بيئة يدعم فيها القيام بأعمال تجارية.

فغني عن البيان أنّ هناك عقبات لها معقباتها الملموسة على نشاط الاتحاد لتنفيذ مشاريع التنمية والاعتماد على الذات، وفي مقدّمها الفساد المستشري والروتين البيروقراطي، مما يستلزم وجود إصلاحات سياسية، وحاجة إلى تطوير البنية التحتية وتكنولوجيا المعلومات لتشجيع المستثمرين المحليين. فبعضها يتعلّق بطرح مبادرات ناجحة تزيد من عددا السكان في القوة العاملة، وبالتالي عدد الأشخاص الذين يدفعون الضرائب، ممّا يمكّن الحكومات بأن تصبح أكثر اعتماداً على الذات<sup>(3)</sup>.

والبعض الآخر يشمل تبسيط السياسة الضريبية وأنظمتها ومتطلبات البدء بالتطوير، بالإضافة إلى إنشاء أطر قانونية وتنظيمية، يمكن لها مساعدة الدول الأعضاء بالاتحاد الإفريقي من خلال تشغيل مراكز المشورة القانونية والتجارية لدعم جهود الشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم<sup>(4)</sup>.

(1) وعلى ذلك تبرز أهمية الأدوار التي يضطلع بها الجمهور ولاسيما في إدارة المنظمات في مجالات من البرامج تتنوع بتنوع تنمية المجتمع.

(2) حيث تم النصّ في سياق المادة(4) على أنه ينبغي أن تعزّز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتكامل الإقتصاديات الإفريقية من أجل الاعتماد على الذات بين دول الجماعة في إطار تحقيق التكامل. كما نصّت على إنشاء إطار علي المستوى القاري بُغية تحقيق تنمية معتمدة على الذات. راجع في ذلك اتفاقية الجماعة الاقتصادية الإفريقية المادة (4 أ،ب) في سياق أهداف الجماعة.

(3) انظر في عرض لمعنى ذلك :

T. Murithi , The African union : Pan-Africanism, peacebulding and development, op. cit p.158.

ويقول في هذا المعنى:

"..it is not enough to look outside the continent for developmental finds Local initiatives can generate the resources necessary to implement development projects. The challenge in africa is not the lack of ideas but the lack of a supportive environment in which to do business. Massive corruption and bureaucratic red tape means that even local business people have to deal with unnecessary obstacles policy reforms, the development of infrastructure and information technologies are needed to encourage local investors to launch businesses . If these business were successful they would increase the number of people in the work force and by extension the number of people paying taxes which means that the governments can become more self-reliant...."

(4) انظر في معنى ذلك :

Ibid.,p. 159.

ويقول في معنى قريب لذلك :

"...Some of these policy reforms would include simplifying tax regimes and the requirements for starting and developing a business. In addition to establishing transparent legal and regulatory

وعلي ذلك يمكننا القول إنَّ الاعتماد على الذات يعتمد - في تحقيقه - على الدول الأفريقية، ولا مجال لتحقيق ذلك، إلا بمساهمة حكوماتها. حيث يلعب رؤساء الدول - في إرساء - الدور البارز من خلال العمل الجماعي للاتحاد الأفريقي بتحسين شروطهم للتجارة الدولية، ولاسيما فيما يتعلّق بإمكانية الوصول إلى اسواق البلدان الصناعية أمام المنتجات الإفريقية. وفي تقديرنا أنّ الاعتماد على الذات - المطروح في سياق مبادئ الإتحاد - يمثل أهمية قصوى بالنسبة لإفريقيا ، ولأحسب أننا أبعد عن الحقيقة إذا قلت إن الدول الأفريقية - وقد برزت إلى الوجود الدولي - وجدت نفسها أمام تعاضم دور التكتلات الإقليمية الأخرى ، ولاسيما الدور الإقتصادي، الذي بدأ يهيمن علي العلاقات الدولية، وسيصبح الإتحاد كالبنا الخاوي إذا لم يحقّق تقدماً نوعياً في مفهوم الاعتماد علي الذات بتقديم مبادرات عمليّة على مستوى القمّة في إطار الإتحاد على نحو يمكن من الإلتزام للعمل على سياسة مشتركة جنباً إلى جنب مع الجماعات الاقتصادية الإقليمية بالقارة<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثالث

#### مبادئ ذات صلة بالأمن والسلام الدولي

لا نستطيع في هذا المقام أن نتجاهل ما يسيطر على هذا النوع من العلاقات بين المنظمات العالمية والإقليمية من توزيع الأدوار لأجل الوصول إلى تحقيق أهم أهداف التنظيم الدولي المتمثلة في الأمن والسلام<sup>(2)</sup>. وقد سبق القول بأنّ ميثاق الأمم المتّحدة قدّر المنظمات الإقليمية حق قدرها فأدمجها في النظام العام للأمن العالمي بما أورده بالفصل الثامن (م53-54). الذي يفهم منها أنّ الدول الأعضاء عليها أن تبذل كلّ جهدها لحلّ منازعاتها عن طريق المنظمات الإقليمية، ولا يتأتّى هذا طبعاً إلا إذا تضمّنت قواعد هذه المنظّمات نصوصاً خاصّة بالأمن والسلام. فأمن أفريقيا على وجه الخصوص ليس مرتبطاً بالدرجة الأولى بالأمن العسكري فحسب، بل له أبعاد متشابهة مابين السياسية منها والاقتصادية والاجتماعية، لتشمل كلّ مفاهيم الاستقرار بكل أبعاده<sup>(3)</sup>.

---

frameworks, AU Member states could assist their cause by operating legal and business advice centres to support the efforts of small and Medium Size Enterprises...".

(1) ولعلّ ذلك مادعا إلى عقد قمّة الإتحاد الأفريقي في بوركينا فاسو ، في سبتمبر 2004، حيث التزم الإتحاد الأفريقي للعمل على سياسة مشتركة بشأن القضاء على الفقر والعمل جنباً إلى جنب مع الجماعات الاقتصادية الإقليمية لتحقيق الاعتماد علي الذات . انظر في اشارة لذلك:

Ibid.,p.159.

(2) سبق وان بيّنا تفصيلاً أكثر لذلك عند الكلام على المنظمات الإقليمية وطبيعة العلاقة بينها وبين الأمم المتحدة بالفصل التمهيدي.

(3) انظر في ذلك : عبد الرحمن إسماعيل الصالحي ،دراسة نقدية لميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، مرجع سابق، ص 76 .

وعلي ذلك فإنّ إرادة واضعي ميثاق الاتحاد الأفريقي واعية لحقيقة أنّ ويلات النزاعات في إفريقيا تشكّل عائقاً رئيساً أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية في القارة وأنّ السلم والأمن والإستقرار شروط أساسية من أجل تنمية أفريقيا وبرامج التكامل<sup>(1)</sup>. وعلى ذلك فقد حدوا بالنص بالمادة (4) على مبادئ ذات صلة بالأمن والسلم بالقارة ، وهي تشمل الآتي :

أولاً - وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة الأفريقية:

جاء النص على هذا المبدأ بالمادة (4د)، لدواع خاصة ترتبط بأمن الكيان الإفريقي وخصوصية واقعه المتمثلة في الصراعات الإفريقية التي اندلعت في أكثر من موقع من القارة، والتي تكمن خلفها عوامل أجنبية تحرك الصراع وتزيده اشتعالاً، وقد استطاعت القوى الأجنبية أن تقنع مناطق كبيرة في أفريقيا بأنها أداة الحسم دائماً، لاسيما بعد عجز منظمة الوحدة الإفريقية عن أن تقوم بدور إيجابي في مواجهة الدول الكبرى، الأمر الذي يحتاج بالدرجة الأولى إلى تكوين نظام للدفاع عن أمن القارة خاصة وأن ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية جاء خلوا من هذا الأمر، لهذا فإن الأمر يقتضي إقامة نظام دفاعي في أفريقيا مرتبط في الوقت نفسه بتبني إستراتيجية مشتركة تساعد على التعامل بفاعلية مع التناقضات والمواجهات داخل القارة الإفريقية .

ولعل ذلك ما اتجهت إليه إرادة مؤسسي الإتحاد بالنص على وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة الإفريقية في سياق المبادئ<sup>(2)</sup>.

ومما لا شك فيه أن الصيغة التي يطرحها القانون التأسيسي للاتحاد المتمثلة في وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة سوف تنتظر الترجمة الفعلية والحقيقية لها في ظل بيئة جديدة، أحرزت فيها كتل إقليمية أخرى على مستوى العالم تقدماً كبيراً في بناء سياسات دفاعية مشتركة، مما يستلزم وضع خطوات وبناء سياسة دفاعية مشتركة لم تتخط مرحلة البداية المبكرة جداً وتحتاج لخطوات مؤسسية فعّالة من قبيل تنظيم اللقاءات المشتركة بين وزراء الدفاع الأفارقة ورؤساء هيئة أركان الجيوش بالشكل الذي يسهّل عملية التخطيط والتدريب للعمليات المشتركة

(1) انظر في ذلك :

S. M. Makinda, F. W. Okumu , The African Union: Challenges of globalization, security, and governance, , op. cit p.38-39.

ويقول في معنى ذلك :

"...the peace and security principles of the AU relate to the establishment of a common defence policy , peaceful resolution of conflicts among member states , and the prohibition of the use of force or threat to use force among member states . In forming the AU to replace the OAU, African leaders were conscious of the fact that the scourge of conflicts in africa constitute a major impediment to the socio-economic development of the continent and that peace and security and stability were prerequisites for africa's development and integration agenda..." .

(2) انظر في ذلك : عبد الرحمن إسماعيل الصالحي ، دراسة نقدية لميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، مرجع سابق، ص 76.

من قبل الجيوش الإفريقية ووضعها في حالة استعداد مع دراسة للإنذار المبكر لحالات الصراع والحروب الأهلية داخل دول القارة<sup>(1)</sup>.

على أية حال فإنّ الاتحاد الإفريقي قد وضع منهجاً جديداً، في إطار السياسة الدفاعية للقارة وقيم جديدة تحظى بإجماع إفريقي، ممّا يعدّ تطوراً يحقّق أملاً إفريقيّاً خاصة إذا ماتوّقت الإرادة السياسية الإفريقية من جانب القيادات والشعوب الإفريقية في بناء نظام مؤسسي قاريّ وفَعّال قادر علي نقل إفريقيا من حالة الصراعات وعدم الاستقرار إلى حالة من الأمن والسلام تحقق التنمية المنشودة وتكامل القارة<sup>(2)</sup>.

ثانياً - تسوية الخلافات بين الدول الأعضاء في الاتحاد بوسائل مناسبة يقرّها المؤتمر:

إذا نظرنا إلى الواقع العملي نجد أنّ الاتحاد الإفريقي - وعلى شاكلته كثير من المنظّمات الإقليمية- يتجه إلى الإقرار بأهلية تسوية الخلافات بين الدول الأعضاء، حيث يثبت ذلك أنّ الدول إذ تنشئ منظمة دولية -إنّما تحيل إليه على المستوى القانوني- إختصاصات معينة تسمح للمنظمة بأن تقوم بتسوية الخلافات وإبرام الوفاقات بين الدول الأعضاء في الاتحاد<sup>(3)</sup>.

(1) وتلك تعتبر نقلة نوعيّة جديدة للعمل الجماعي الهيكلي لم تكن موجودة من قبل ، فعلي مدار ثلاثين عاماً تقريباً من عام 63-1993م تعاملت منظمة الوحدة الإفريقية بإقامة نظام دفاعي مشترك من خلال تنسيق السياسات الدفاعية وبصفة خاصة ضد التهديدات الخارجية من الدول الإستعمارية والنظم العنصرية ، غير أنّ هذا الأمر لم يكن يستند على أساس ثابت من ميثاق المنظمة، وقد أنشئت لجنة للدفاع وهي لجنة متخصصة مستقلة تضم الوزراء المتخصصين في الدفاع أو أي وزراء مفوضين من قبل حكوماتهم ومقرها أديس أبابا حيث تعمل تحت إشراف الأمانة العامة ، ومما لاشك فيه أنّ اللجنة كانت أضعف من أن تعبر عن آمال كثير من دول القارة في بناء نظام للأمن والدفاع القاري مما ترك الباب مفتوحاً أمام أفكار ومشروعات طموحة ، منها مقترح القيادة الإفريقية العليا الذي إقترحه الراحل الغاني كوامي نكروما منذ بداية الستينيات من القرن الماضي ، وإقتراح سيراليون عام 1965 بإنشاء منظمة دفاع أفريقية خاصة ، وإقتراح في إطار لجنة الدفاع في إجتماعها في أبريل عام 1979 بأهمية إنشاء قوة حفظ سلام إفريقية والذي جاء من خلال مؤتمرات الفرانكفونية منذ مؤتمر داكار عام 1977م ، مروراً بمقترح خاص بإنشاء مجلس أمن إفريقي إلى غير ذلك من المقترحات التي لم تتوفّر لها الإرادة السياسية لدول القارة كي ينفذ أي منها في عهد منظمة الوحدة الإفريقية . انظر في ذلك : إفريقيا في إطار منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص158-159.

(2) وإذا كانت الدول الإفريقية قد اعربت عن إرادتها في إنشاء قوة دفاعية إفريقية فإن وضع ذلك موضع التنفيذ يتطلب مزيداً من الخطوات الإيجابية من جانب كل الدول الإفريقية من ناحية من جانب المنظمة الإفريقية من ناحية أخرى وفي مقدمت هذه الخطوات : أولاً: محاولة بلورة فكر إفريقي عسكري مشترك نابع من طبيعة القارة الإفريقية . ثانياً: ضرورة التعايش السلمي بين الأنظمة المتباينة سياسياً وإيديولوجياً في أفريقيا . ثالثاً: تحسين وتقوية وسائل المواصلات والنقل في إفريقيا والتعاون في المجال الإقتصادي . رابعاً: ضرورة تنمية الروابط الثقافية . خامساً: عدم تشتيت الجهود المتواضعة في النزاعات الداخلية التجريبية بين الدول الأعضاء لأنها تتيح فرص ثمينة للقوى الخارجية المتعطّشة إلى التخلّل للقضاء على التضامن الإفريقي والقضايا ذات الأسبقية . انظر في هذا الرأي : أحمد يوسف القرعي ، ميثاق أديس أبابا نظرة معاصرة ، مرجع سابق ، ص55 .

(3) فللدول الأعضاء أن تلجأ إلى ذلك في المنظمات الإقليمية طبقاً للسلطات الممنوحة با للفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة بنص المادة (2,3,52) من الميثاق التي تنص على " يبذل أعضاء الأمم المتحدة الداخلون في مثل هذه التنظيمات أو الذين تتألف فيهم تلك الوكالات كل جهودهم لتدبير حل سلمي للمنازعات المحلية عن طريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة هذه الوكالات الإقليمية وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن " وجاء في الفقرة (3) " على مجلس الأمن أن يشجع على الإستكثار من الحل السلمي لهذه المنازعات المحلية بطريق هذه التنظيمات الإقليمية أو بواسطة تلك الوكالات الإقليمية بطلب من الدول التي يعينها الأمر بالإحالة من جانب مجلس الأمن " . وذلك ليعتمد على مدى السلطات أو الإختصاصات الممنوحة للمنظمة الإقليمية بقدر ما يتوقف على إتجاه إرادة الدول الأعضاء نحو تدعيم وتعزيز عمل المنظمة . انظر في تفصيل لذلك : محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامة حسين ، المنظمات الدولية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص 153 وما بعدها

وجدير بالملاحظة أنّ نصّ المادة(4هـ) في سياق المبادئ يجب ربطه بنصّ المادة (9از) بشأن سلطات المؤتمر ومهامّه فيما يتعلّق بنشاط الإتحاد، والمادة (213) بشأن مهام المجلس التنفيذي، ذلك أنّ المؤتمر يضطلع بإصدار قرارات حول إدارة النزاعات وفق ما يراه مناسباً من وسائل وسياسات، وعلى ذلك يكون المجلس التنفيذي مسئولاً أمامه في مراقبة تنفيذها وضمن الإلتزام بها<sup>(1)</sup>.

وعلى ضوء ذلك يتّضح أنّ ما جاء به القانون التأسيسي يؤكّد - سياسات منظمة الوحدة الإفريقية - بتفضيل دبلوماسية القمة لتسوية الخلافات، حيث يتولى وضع الحلول لهذه الخلافات مؤتمر رؤساء الدول والحكومات الإفريقية ومجلس الوزراء .

ومن ثمّ يمكن القول إنّ للمؤتمر دور مهم في تسوية الخلافات بين الدول الأعضاء ، حيث يعتبر الميثاق التأسيسي للاتحاد يردد ذات الآلية - الفعّالة والسريعة- التي وردت في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية لتسوية الخلافات، كونه الجهاز الفعال في هذا الصدد الذي تنبثق عنه أجهزة<sup>(2)</sup>، ولجان للمصالحة والوساطة ويعمل في مفهوم دبلوماسية القمة، وهي أكثر مناسبة للواقع الإفريقي .

ثالثاً - منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها بين الدول الأعضاء في الإتحاد: يعتبر هذا المبدأ متقرّعاً عن المبدأ السابق، أو هو أثر من آثاره، أو نتيجة منطقية مترتبة عليه<sup>(3)</sup>. وحرى بالذكر أنّه بعد إنتهاء الحرب العالمية الثانية وتأسيس الأمم المتحدة أصبح منع الحروب وتحريمها من أهم سمات القرن العشرين ونصراً لقوى السلم الدولي، فقد تضمن ميثاق الأمم المتحدة نصوصاً صريحة لتحريم الحروب ومنع الدول الأعضاء من استخدام القوة في العلاقات الدولية بل حتى مجرد التهديد بها<sup>(4)</sup>.

(1) راجع المواد المشار إليها بالمتن، في ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي .  
(2) فقد أصبح من المبادئ المسلّمة الآن - في فقه القانون الدولي - أن لأي من الأجهزة الرئيسة الحقّ في أن تنشئ بقرار يصدره ما يرى مناسبة إستخدامه من أجهزة فرعية، وقد تعدّدت بالفعل في السنوات الأخيرة مظاهر إستخدام الأجهزة الرئيسة لكثير من المنظمات الدولية لهذه الرخصة - سواء نص عليها صراحة في المعاهدة المنشئة للمنظمة أم لم يوجد مثل هذا النص - بحيث أصبح من النادر الآن وجود جهاز رئيس لم يحط نفسه بعدد من الأجهزة الفرعية. انظر بصفة أساسية : محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص289 .  
(3) ذلك أنّ الإلتزام بحلّ المنازعات الدولية بطرق مناسبة يعني أيضاً عدم استخدام القوة أو التهديد بها . انظر في ذلك : أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص320.  
(4) فتنص المادة (2) بالفقرة الرابعة من ميثاق الأمم المتحدة على أنه " يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد بإستعمال القوة أو إستخدامها ضد سلامة الأراضي أو الإستقلال السياسي لأية دولة أو علي وجه آخر لا يتفق ومقاصد الامم المتحدة " حيث أكتسب مبدأ تحريم استخدام القوة في العلاقات الدولية القوة القانونية ، إلا انه ورد إستثناءين عليها، الأول يرتبط بحالة الدفاع الشرعي، والثاني في حالة الأمن الجماعي.



ولعلّ من المناسب أن نشير هنا إلى أنّ الأمم المتحدة سمحت في سابقة لها دلالتها الهامة بأن تضطلع المنظمات الإقليمية بمعالجة الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي، حيث أولاها واضعو ميثاق الأمم المتحدة نصيباً من إهتمامهم ، فأقرّوا لها في الميثاق المذكور فصلاً خاصاً - الفصل الثامن - جاء فيه أنه " ليس في هذا الميثاق ما يحول دون قيام منظمات أو وكالات إقليمية تعالج الأمور المتعلقة بحفظ السلم والأمن الدولي ما يكون العمل الإقليمي صالحاً فيها ومناسباً ، مادامت هذه المنظمات أو الوكالات الإقليمية ونشاطها متلائمة مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها "(1).

ولاشك أنّ الاتحاد الإفريقي - في إطار ماصاغته الأمم المتحدة - لم يقف جامداً أمام تأثيرات كل العناصر الموجهة للعلاقات الدولية، فقد جرى النص في الميثاق التأسيسي للاتحاد على مبدأ " منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها بين الدول الأعضاء في الإتحاد " بالمادة (4و) .

فمن حيث قيام الدول الإفريقية - بوسائلها الخاصة الإقليمية - بوضع هذه الأحكام موضع المبادئ التي يقوم عليها الإتحاد بالميثاق التأسيسي، نجد أن تلك الدول قد عمدت الى وضعها موضع التنفيذ لما لها في الأمور التي تتطلب تعاوناً دولياً لصيانة السلم والأمن الدولي، فالعمل الإفريقي المشترك يمكن له أن يعزز مسألة الأمن الإفريقي في وقت أصبحت فيه أحداث الغزو واعتداءات الحكومات الإفريقية أحداثاً متكرّرة(2)، ممّا يتعيّن على أفريقيا أكثر من أي وقت مضى بأن تفكر جدياً و تعرب عن إرادتها السياسية لتحقيق أمنها بمنع استخدام القوة أو التهديد بها.

رابعاً - حقّ الإتحاد في التدخل في دولة عضو:

وذلك طبقاً لما قرّره المؤتمر في ظلّ ظروف خطيرة متمثلة في جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضدّ الإنسانية . إن هذا الحق كماورد في المادة (4ح) من الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي، قد تم تحديده بجرائم معينة وهي : جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضدّ الإنسانية، وهذه الجرائم قد أصبحت في المفهوم الدولي المعاصر بمثابة جرائم ضدّ الإنسانية تستدعي تدخل المجتمع الدولي لمقاومتها وذلك يعني أنّ التحفظ أو الاعتراض على هذا بمثابة تحفظ أو إعتراض على الإرادة الدولية فيما يتعلق بهذه الجرائم الخطيرة . وعلى ذلك فقد إسترشد واضعي ميثاق الإتحاد الإفريقي بميثاق الأمم المتحدة، ذلك أن دور المنظمات الإقليمية في

(1) إلا أن ذلك مفيد بشروط وهي : أن يرى مجلس الامن ملاءمة استخدام هذه المنظمة لأعمال المنع أو القمع ، وأن تكون هذه الأعمال بعد إستئذان من مجلس الأمن . ويكون تحت اشرافه ورقابته وذلك عملاً بالمادة (153) . راجع ميثاق الأمم المتحدة ، بالفصل الثامن بشأن التنظيمات الإقليمية .

(2) ومن هذه الأحداث على سبيل المثال : أحداث الغزو والاعتداءات من حكومة جنوب افريقيا على دول خط المواجهة الافريقية (انجولا، موزمبيق، زامبيا ، ليسوتو، بتسوانا) . انظر في إشارة إلى ذلك : أحمد يوسف القرعي ، ميثاق أديس أبابا . نظرة معاصرة ، مرجع سابق . ص55.

المحافظة على السلم والأمن الدولي محدّد بواسطة ميثاق الأمم المتحدة الذي يعلو فوق أية إتفاقات دولية أخرى<sup>(1)</sup>.

ومن الجليّ أنّ الظروف الخطيرة التي حدّدها الاتحاد تتعلق كلها بأمر هي من صميم حقوق الإنسان، مما يبرز قيمة مبادئ حقوق الإنسان في أذهان القائمين على وضع الميثاق، لدرجة تجعل إنتهاك حقوق الإنسان أمراً يبرر التدخل في الدول الأعضاء<sup>(2)</sup>.

فيعدّ هذا المبدأ الوارد في المادة(4أح) نقلة نوعيّة في العلاقات الدولية السياسية والدبلوماسية للدول الإفريقية ، إذ نصت على ولاية الإتحاد الإفريقي وحقّه في التّدخل في دولة عضو، دون الحصول على موافقتها من أجل إستعادة السلام والإستقرار. لمنع جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضدّ الإنسانية والإستجابة الى الحالات التي تشكّل تهديداً خطيراً للنظام الشرعي . وذلك بعد خمول منظّمة الوحدة الافريقية في ذلك بسبب التمسك بسيادة الدول وعدم التدخل. حيث لم تعد السيادة السياسية مقدسة بحيث لا يجوز المساس بها بشكل مطلق، فلأنّ وضع حقّ التّدخل في حالات انهيار الدولة وجرائم الحرب والإبادة الجماعية ولأغراض حماية الإنسانية<sup>(3)</sup>.

(1) وجاء تدخّل الإتحاد الإفريقي أوّل مرّة عندما تولى مسؤولية بعثة لحفظ السلام في بوروندي في أبريل 2003 . ثم إستبدلت بعد ذلك بقوة من الأمم المتحدة والإتحاد الإفريقي في يناير 2004 . وكانت تلك القوة مكونه من 3,335 جندي تم استخلاصها من جنوب أفريقيا واثيوبيا ، وموزمبيق ، فضلاً عم مراقبين من بوركينا فاسو والجابون ومالي والتوجو وتونس. كما تدخّل الإتحاد الإفريقي لحفظ السلم في إقليم دارفور بالسودان ،في تاريخ أبريل 2004 ، والتي استطاعت وقف النار بين الحكومة والمتمردين وذلك نشر مراقبين من الإتحاد الإفريقي ، وكانت القوة في بداية تدخلها قوامها 3200 جندي ثم تزايد العدد حتى وصل في نهاية المطاف الى 7000 جندي . انظر في ذلك :

John Allphin Moore, Jerry Pubantz , Encyclopedia of the United Nations ,( Library of Congress Cataloging , New York , 2 Edition, 2008) , p.8.

ويقول في ذلك المعنى :

"...The AU's first military intervention came when it assumed temporary responsibility for a PEACEKEEPING mission in Burundi in April 2003. a UN force replaced the African Union In June 2004. The mission had a total strength of 3,335 troops drawn from South Africa , Ethiopia , and Mozambique as well as observers from Burkina Faso , Gabon , Mali ,Togo , and Tunisia. The AU also provided a peacekeeping force for DARFUR region of Sudan. In April 2004 , a cease-fire between the government and the rebels resulted in agreement to allow African Union observers to be deployed. An initial force of 3,200 troops was committed with the number rising eventually to 7,000 ".

(2) إنّ الدول الأعضاء التي توجد في أقليمها هذه الجرائم المحددة لا تملك- نظرياً- أن تدفع بحصانة إقليمها ضدّ تصرف يتخذه الإتحاد بقصد اقرار السلم والامن في هذه الحالات المحددة . ومن أبرز خطوات تضييق نطاق مبدأ عدم التّدخل تلك التي أتخذها مؤتمر برلين المنعقد في الفترة من 19-20 يونيو 1991 فقد ضمّ هذا المؤتمر وزراء خارجية الدّول مؤتمر الامن والتعاون في أوروبا وقد تمخّص عن إبرام ترتيبات غير مسبوقه حيث بحق أن تتدخّل بوضع حد لأية إنتهاكات لحقوق الإنسان والقوانين الدولية داخل أي دولة عضو في المؤتمر . انظر في إشارة لذلك وبتفصيل أكثر تضاؤل مبدأ عدم التّدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى : محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامة حسين ، التنظيم الدولي ، الجزء الأول الأشخاص ، مرجع سابق ، ص201-200.

(3) انظر في معني ذلك :

David .J.Francis , Uniting Africa: bulding regional peace and security systems, (Ashgate Publishing Limited , Hampshire , England ,2006) , p.129.

ويقول في معني ذلك :

"...Article 4(h) is a paradigm shift in the international relation and political diplomacy of african states . Article 4 (h) , mandates the african union and has the right to intervene, without consent in a member state in order to restore peace and stability to prevent war crimes , genocide and crimes against humanity and to respond to situations that constitute a serious threat to legitimate order. The genie that has been responsible for the inactivity of the OAU in responding to conflicts in Africa has finally been exorcised. Political sovereignty is no longer sacrosanct , and it is now replaced bu the right to intervene

والرأي أنّ القانون التأسيسي بوضع هذا المبدأ وغيره من المبادئ الأخرى التي تشير إلى احترام حقوق الإنسان وسيادة القانون وتعزيز المساواة بين الجنسين وغيرها من الحقوق الأساسية بشكل عام ، ينبئ عن إنتهاج أسلوب حديث يتوافق مع التطوّرات المتلاحقة لهذه الحقوق والمكتسبات من خلال المتطلبات العالميّة لإقرارها وكشف الممارسات المنتهكة لهذه الحقوق، وملاحقة مرتكبيها .

ومن المفيد أن نشير إلى ما تسهم فيه المنظمات الدولية في تطوير القانون الدولي بكلّ ما يصدر عنها، فإن كانت النظرة المبكّرة لمنظمة الوحدة الإفريقية قد تعاملت مع انتهاكات حقوق الإنسان بشكل عام بإعتباره شأنًا داخلياً لا ينبغي التدخل فيه<sup>(1)</sup>، سواء من جانبها أو من جانب الدول الإفريقية والأجنبية الأخرى والجهود الدولية الرامية إلى التدقيق في الانتهاكات التي ترتكبها تلك الدول.

فإن الأدق الآن هو القول أن الإتحاد الإفريقي قد خطا خطوات لا بأس بها في مجال العمل الإفريقي حيث تعتبر التدابير الواردة في القانون التأسيسي للإتحاد بمثابة قواعد غير مسبوقة لتنظيم عملية التدخل في القارة الإفريقية. وتعتبر من أهم الإضافات الواردة فيه<sup>(2)</sup>.

ولعلّ ما هو جدير بالحسبان أنّ إرادة واضعي الميثاق بإعطاء أهمية كبيرة وأولويات سيضعها الإتحاد على أجندته فيما يتعلق بالعمل الإفريقي المشترك من أجل سدّ الحاجات الأوليّة للبشرية باستعادة السلام والإستقرار لمنع جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية<sup>(3)</sup>، تطلّ أمامها طريق طويل لكي تحول هذه النصوص إلي حيز الممارسة الفعلية القابلة للتطبيق<sup>(4)</sup>، وعلى ذلك تظل النوايا التي عبّر عنها واضعو الميثاق التأسيسي تعتمد بالدرجة الأولى على الشعور بالالتزام .

وفي رأينا أن الشعور بالالتزام سينتج أثارة بفرضين وهما:

---

in member states in situations of state collapse , war crimes , genocide and for human protection purposes..."

(1) بالرغم من أن منظمة الوحدة الإفريقية ، عام 1963 ، قد نصّ ميثاقها على أهمية التعاون الدولي ، طبقاً لميثاق الأمم المتحدة ، والاعلان العالمي لحقوق الإنسان . وقد ورد ذلك في ديباجة الميثاق ، والمادة 26 منه. كما جاءت أكثر مواد ميثاق المنظمة ، فيما يخص العلاقات بين الدول ، متمشياً مع ميثاق الأمم المتحدة ، خاصة المادة (2/هـ) والمادة (3،2/3). إلا أنّ منظمة الوحدة الإفريقية قد تعاملت مع إنتهاكات حقوق الإنسان بشكل عام باعتبارها شأن داخلي لا ينبغي التدخل فيه ، و لا يدخل في اختصاصها، وهو يُعدّ مناقضاً لما جاء بميثاق الهيئة العالمية وإلى ما جاء فيه ، ويفتح المجال امام التدخلات الخارجية. كما أنه قد يتخذ ذريعة للتدخل الاستعماري في دول أفريقيا وهو ما حدث فعلاً في عدة أحداث ماضيه.

(2) فإنه مع تزايد التوجّه الدولي نحو التدخل في مواجهة الحالات الجسيمة للإنتهاكات التي تلحق بالإنسان والشعوب ورصد ممارسات عديدة في هذا الشأن من أفريقيا ، لم يجد واضعو الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي مناص من إقرار مبدأ "حق الإتحاد في التدخل في دولة عضو" طبقاً لما يقرره المؤتمر في ظل ظروف خطيرة متمثلة في جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية .

انظر في عرض ذلك : مصطفى سلامة حسين ، القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص 276.

(3) وهي تقريباً نفس الجرائم المنصوص عليها في نظام روما لعام 1998 بشأن المحكمة الجنائية الدولية .

(4) انظر في ذلك : رانيا حسين خفاجة ، الإتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة ، مرجع سابق ص 146 .

1- إذا التزمت الدول بتلك النصوص الواردة بالميثاق لفترة ما أو ظهر ما يدل على أن إلزامها بها يعود إلى أن إرادة الدول تنظر إليها على أنها قاعدة قانونية ملزمة بمقتضى التقيد بها زمنياً مما يوفّر الرُكن المعنوي لقواعد العرف الدولي<sup>(1)</sup>.

2- إذا ما أعلن الميثاق مقدّماً أنها سوف تحترم تلك النصوص بما يضيفي عليها قوة الإلزام القانوني. على سبيل المثال بأن توضع كشرط من شروط العضوية. إذ أنّ الأمر لا يتوقف على مدى السلطات أو الإختصاصات الممنوحة للمنظمة بقدر ما يتوقف على اتجاه إرادة الدول الأعضاء نحو تدعيم عمل المنظمة وتعزيز رابطة التضامن فيما بينها<sup>(2)</sup>.

خامساً - حقّ الدول الأعضاء في طلب التدخّل من الاتحاد لإعادة السلام والأمن: لا شك أنّ تحريم استخدام القوة أو التهديد بها - كما قصد منه في ميثاق الأمم المتحدة - قصد منه الاستخدام القسري لها، أي ذلك الذي يتمّ ضد إرادة الدولة المعتدى عليها أو المهذّدة بها، فإذا كانت الدولة المتدخل فيها هي التي طلبت ذلك، فإنّ أساس القاعدة السابقة يكون قد زال، وبالتالي يكون استخدام القوة مشروعاً في هذه الحالة<sup>(3)</sup>.

وعلى ذلك فإدراج مثل هذا المبدأ في ميثاق الاتحاد الإفريقي يُعدّ أمراً أساسياً لا غنى عنه، ذلك أن الإتحاد يضطلع بمهامه الإقليمية المقررة له بميثاق الأمم المتحدة بشأن الحفاظ على الأمن والسلم بموجب الفصل الثامن . كما أن على الدول الأعضاء معاونة المنظمة في كلّ عمل تتخذه وفقاً للميثاق، حيث يعتبر ذلك من أهم المبادئ في قانون المنظمات الدولية ويترتّب عليه ضرورة مساعدة المنظمة في كلّ عمل أو نشاط تقوم به طالما كان ذلك يدخل ضمن وظائفها واختصاصاتها<sup>(4)</sup>، ولاسيّما الاختصاص بحفظ السلم والأمن الدولي .

وبالتالي فإنّنا نرى أن هذه القواعد تعبّر - في الوقت نفسه - عن أحد صور الوجه الإيجابي لهذا المبدأ المهم في قانون المنظمات الدولية. ذلك أن طلب العون من الاتحاد في

(1) وإرادة الدول دور مهم في كيفية تفسير المبادئ والتي قد تؤثر سلباً على قدرة المنظمة في القيام بكثير من مهامها ، على سبيل المثال مبدأ عدم التدخّل في الشؤون الداخلية، فهو نص وارد في كثير من المنظمات وكيفية تفسيره هي التي تؤدي إلى حدوث العقبات .  
(2) انظر بتفصيل أكثر عن مدى تأثير السلطة الممنوحة للمنظمة الإقليمية في تحقيق الفعالية : محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامة حسين ، المنظمات الدولية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص252.

(3) ومن امثلة ذلك : في يناير 2005 طلب الرئيس الجديد للحكومة الانتقالية في الصومال عبد الله يوسف أحمد ، من الاتحاد الإفريقي بتوفير قوات حفظ سلام إلى تقدر بـ20000 لتمكين ادارته التي انتخبت ومقرّها في نيروبي مقديشو للعودة والبدء في حكم البلاد. وبالفعل باشرت بعثة الاتحاد الإفريقي العمل على استعادة النظام في البلاد ونزع سلاح الميليشيات المختلفة. بالرغم من وجود عناصر داخل الاقليم اعترضت على وجوده خوفاً على استقلاليتها . انظر في تفصيل أكثر فيما يتعلق ببعثات الاتحاد الإفريقي لحفظ السلام :

T . Murithi , The African Union: Pan -Africanism , peacebuilding and development , op. cit p.92 and beyond.

ويقول في معنى قريب إلى ماسبق :

" .. in January 2005 the new President of the Transitional Government of Somalia, Abdullahi Yusuf Ahmed, asked the AU to provide 20,000 peacekeepers to enable his administration which was elected and based in Nairobi to return to Mogadishu and begin to govern the country..."

(4) مشار إلى هذا المبدأ بتفصيل أكثر : أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، مرجع سابق ص224-225.

حفظ السلم والأمن وفقاً للإختيار الحرّ هو في الواقع نتيجة منطّقة مترتبة على عقلانية عضوية الدول في المنظّمة التي تضطلع بمعالجة أمور السلم والأمن الدوليين إقليمياً، والتي تقضي بالتخلّي عن إرجاع أساس وجود قوّات الاتحاد الأفريقي في إقليم دولة ما إلى تفويض استقلاليتها .

وإذا كان إكتساب الدول لعضوية منظمة دولية يترتّب عليه ضرورة مساعدتها في نشاطاتها واختصاصاتها فمن الأخرى أن تلجأ تلك الدول الأعضاء لاستخدام تلك الاختصاصات في أقاليمها وبناء على طلب الدولة ذاتها<sup>(1)</sup>. وبالفعل مارس الاتحاد حقّ التدخل عندما أرسل قواته إلى بوروندي في إطار أول عملية لحفظ السلم في إبريل 2003 ، وعندما نشر الاتحاد قوات أفريقية في الصومال ومؤخراً في دارفور بالسودان من أجل حفظ السلم وحماية حقوق الإنسان بعد مناقشات مجلس الأمن التي عقد جلساتها في نيروبي بكينيا في نهاية نوفمبر 2004 وحضرها وفد الاتحاد لمناقشة عمليات السلام في كلا البلدين<sup>(2)</sup>.

سادساً - التعايش السلمي بين الدول الأعضاء في الإتحاد وحققها في العيش في سلام وأمن:

إنّ مبدأ التعايش السلمي يُعدّ من مبادئ القانون الدولي العام التي لها طابع الشمولية، فهو مبدأ لضمان السلام والأمن وتنمية التعاون بين الدول، "بغضّ النظر عن نظمها الاجتماعية". وعلى ذلك فهو يدلّ على "الحفاظ على الالتزام بعلاقات حسن الجوار بين الدول بغضّ النظر عن نظمها الاجتماعية على أساس المبادئ الديمقراطية المتبلورة بموجب ميثاق الأمم المتحدة"<sup>(3)</sup>.

(1) وهذه القواعد هي التي تدعمت واتسعت أكثر في إطار البروتوكول المقترح للآلية الأفريقية لمنع وإدارة وتسوية الصراعات، والذي تمّ طرحه في القمة الأولى للاتحاد في ديربان بجنوب أفريقيا في يوليو 2002. فبموجب هذا البروتوكول تمّ تأسيس آلية أفريقية جديدة لمنع وإدارة وتسوية الصراعات تسمى (مجلس السلم والأمن) سوف نتناولها بالدراسة لاحقاً.  
(2) انظر في إشاره لمعنى ذلك :

T . Murithi , The African Union: Pan –Africanism , peacebuilding and development , op. cit p.92.

وقرب الي معنى ذلك بقوله :

"... the experience in Burundi highlight the importance of collaboration between the AU and the UN when it comes to resolving the disputes on the continent. Towards the end of November 2004 an African Union delegation attended the UN Security council was at the time holding its meetings in Nairobi Kenya to discuss the peace processes in Sudan and Somalia.."

(3) وقد أشار لأهمية هذا المبدأ البروفسور السوفييتي( بوبروف) عندما قال " إنّ الاتجاه السياسي الاجتماعي الحاسم لمبدأ التعايش السلمي بين الدول المعاصرة يتألف من الحاجة والطلب لضمان التعايش السلمي بين الدول ذات النظم الاجتماعية المختلفة. انظر في إشارة لمعنى ذلك :

Grigoriĭ. L .Tunkin , Theory of international law ,( Copyright by William E , Butler , Library of Congress , USA , 1974), P. 73

ويقول في معنى ذلك:

" the principle of peaceful coexistence as a principle of general international law has the character of universality , it is a principle of ensuring peace and security and of the development of cooperation between states"irrespective of their social system" Profesor M. Virally is completely correct in calling attention to the importance of this formulation . R.L. Bobrov Writes that the principle of peaceful coexistence as a principle of general international law signifies " the obligatoriness of

فمبدأ التعايش السلمي يعتمد على التزام الدول بأن تعترف بالنظم الإجتماعية المختلفة القائمة في الدول، وعدم محاولة فرض نظامها الخاص على دولة اخرى بواسطة القوة، والضغط الاقتصادي، وغيرها من الوسائل. وهو ما يؤكد على أنّ التعايش السلمي بين النظم الإجتماعية المختلفة للدول هو العنصر الجوهرى في مضمون هذا المبدأ<sup>(1)</sup>. وميثاق الاتحاد الأفريقي لم يغفل في نصوصه المصاغة بأن يشير إلى أهمية التعايش السلمي بين الدول الأعضاء ، لاسيّما وأنّ الإعتراف بالتنوع - كما يرى كثير من المثقفين الافارقة - يتسق مع الوحدة الإفريقية، بحيث ينظر إلى تفاعل الانظمة الاجتماعية والثقافية المتنوعة على إعتباره هدفا إستراتيجيا طويل المدى ، ولايعني تصعيد التفكك أو تكريس الانفصال .

وعلى ذلك أصبح يتعيّن على واضعي الميثاق أن يحدّوا بالنص على ضرورة إتخاذ الخطوات الإيجابية من جانب كل دولة إفريقية - وهو أمر مرهون بخيارات الإرادة السياسية الإفريقية - في التعايش السلمي بين الأنظمة المتباينة سياسياً وأيديولوجياً في أفريقيا، لاسيّما أنّ أحداث الغزو والاعتداءات العنصرية المتكررة في القارة، تشكل بطبيعتها حاجزاً أمام الفلسفة المرشدة للوحدة والتحرير والتضامن والتنمية<sup>(2)</sup>.

و باعتبارها أحد مبادئ القانون الدولي بوجه عام، وفي إطار النظرة المعاصرة لرصد مسألة الأمن الإفريقي كأحد محاور العمل الإفريقي المشترك لتعزيز الوحدة والتضامن والتحرير والتنمية

سابعاً - إحترام قدسيّة الحياة البشرية وإدانة ورفض الإفلات من العقوبة والإغتيالات السياسية والأعمال الإرهابية والأنشطة التخريبية:

---

maintaining good-neighborly relations among states irrespective of their social system on the basis of the democratic principle consolidated by the UN Charter".

(1) انظر في ذلك :

Ibid.,p.173.

ويقول في لهذا المعنى :

At the same time it is exceedingly important to emphasize that the peaceful coexistence of states of the tow opposed social systems is the principle element in the content of this principle. Professor Bobrov is wholly correct in noting that " the decisive sociopolitical trend of the principle of peaceful coexistence of contemporary states consisted of the demand to ensure the peaceful coexistence of contemporary states consisted of the demand to ensure the peaceful coexistence of states with different social systems . This demand is the general trend of the general international legal principle of peaceful coexistence..." As a principle of general international law , the principle of peaceful coexistence includes the obligation of states to recognize the social systems existing in various states , not to attempt to impose its own system on another state with the aid of force , economic pressure , and so forth.

(2) ومن أبرزها انتهاج جنوب افريقيا لسياسة قمعيه ضدّ الدول المحيطة بها ، وممارسة نظام التفوق العنصري داخل اراضيها ضدّ الأغلبية الافريقية . انظر في ذلك : أحمد يوسف القرعي ، ميثاق أديس أبابا . نظرة معاصرة ، مرجع سابق ، ص 54-55. وقد سعت منظمة الوحدة الإفريقية إلى التضييق على النظام العنصري ومن ذلك القرار رقم 206 لسنة 1969 الصادر عن مجلس وزراء المنظمة ، والذي سعي لطرده النظام العنصري في جنوب أفريقيا من الأمم المتحدة وسبق ذلك صدور القرار القاضي بقطع العلاقات مع نظام جنوب أفريقيا ، والبرتغال وذلك في القمة التأسيسية سنة 1996 إلا أن برنامج المقاطعة الاقتصادية لهاتين الدولتين قد فشل بسبب خرقه من قبل الدول الأعضاء . انظر أيضاً في اشارة إلى ذلك : فوزية أمجد أبو زهو ، التطور التاريخي من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي ، بحث غير منشور مقدّم إلى ندوة القارة السمراء من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي ليبيا ، 2007 ، ص15.

نصت المادة (4س) من القانون التأسيسي ، على إقرار مبدأ "احترام الحياة البشرية وعدم الإفلات من العقوبة والإغتيالات السياسية والأعمال الإرهابية والأنشطة الإرهابية والأنشطة التخريبية . ذلك أنها من القضايا ذات الاهتمام العالمي التي لم يعد ممكناً للقارة تجاهلها ، فقد أهتم واضعو الميثاق بطرحها في سياق المبادئ لكي تكون ضمن قضايا المجال الإنساني الجديدة التي لم يشر إليها ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية<sup>(1)</sup> . إذ يلزم إيجاد حلول جذرية بشأنها فاستمرارها سوف يؤدي إلى إجهاد أي سعي للإنشاء الفعلي لهذا الكيان المطروح ،وعائقاً رئيساً أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية للقارة، والسلام والأمن والاستقرار ، الذي يعتبر شرطاً أساسياً لتنفيذ برنامج التنمية والتكامل . فمن الصعب تحقيق أو على أقل تقدير من الصعب التنبؤ بنجاحه دون النظر الى الواقع الإفريقي الذي يعاني من تفاقم الصراعات والاغتيالات السياسية والأعمال الإرهابية والتخريبية. وقد أشارت ديباجة الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي إلى تلك التوجهات الإنسانية العامة لواضعي هذا القانون<sup>(2)</sup> - التي لا تخرج عن إظهار إهتمامات رؤساء الدول والحكومات في مواجهة التحديات - مسابرةً للتوجه العالمي ومواجهة سياسات التكتل الاستراتيجية الجديدة في عصر العولمة، وذلك بعد أربعة عقود من عمر منظمة الوحدة الإفريقية. وفي إطار المقارنة على الجانب الأوربي فإن الأسس التي قام عليها نظام الإتحاد الأوربي جاءت في سياق مختلف، فقد سعت القارة الأوربية - منذ قديم الزمان - الى تحقيق وحدة تدعم التعاون بين دولها، وتحفظ الأمن الأوربي . فكان للدمار الذي عانته أوربا في أعقاب الحربين العالميتين أثر في دفع الدول الأوربية نحو إقامة اتحادات أوربية تعمل على تحقيق هذه الأهداف، وتتجاوز اختلاف القوميات، وآثار التنافس السياسي والاقتصادي. وما خلفه من حروب وعداوات بين دول القارة .

وللحقيقة فقد قامت عدّة تنظيمات أوربية، ذات أهداف اقتصادية وسياسية، إلى جانب جماعات أوربية ثلاث تتكامل فيما بينها، وتضمّ مجموعة معينة من دول اوربا . ونستطيع أن نخلص إلى أنّ فكرة الإتحاد الأوربي قد تحدّدت معالمها على نحو يتّسع محيطه أو يضيق وفقاً لعناصر يمكن تحديدها بصورة أو بأخرى إذا ما أدخلنا في اعتبارنا المعاهدات التي أبرمت وكانت أنفاقية تأسيس الإتحاد لاحقة عليها. إذ جاء الإتحاد الأوربي ليدخل مرحلة جديدة للتوصل إلى اتفاق بشأن الوحدة الأوربية الاقتصادية والنقدية، وبشأن الإتحاد السياسي أيضاً. ويمكن القول إنّ أهم المعاهدات التي أسهمت في تطوير الإتحاد هي: معاهدة

(1) انظر: المرجع سابق ص 27 .

(2) وقد نصّت ديباجة الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي على " ...وإذ ندرك أن ويلات النزاعات في أفريقيا تشكل عائقاً رئيساً أمام التنمية الاجتماعية والاقتصادية لقارتنا ، وإنّ هناك حاجة إلى تعزيز السلام والأمن والاستقرار كشرط أساسي لتنفيذ برنامجنا الخاص بالتنمية والتكامل. وإذ نعقد العزم على تعزيز حقوق الإنسان والشعوب وحمائتها ودعم المؤسسات والثقافة الديمقراطية وكفالة الحكم الرشيد وسيادة القانون" .

مايسترخت، ومعاهدة أمستردام، ومعاهدة نيس. حيث كان في كل معاهدة مستجدات أتت بها لتساهم في عملية التطوير، ولعل من المفيد أن نتعرض لها بشيء من الإيجاز وفقاً للآتي:

1- من مستجدات معاهدة مايسترخت أنها أنشأت اتحاداً أوروبياً على الركائز الثلاث التي أشرنا إليها، والتي أثبتت فاعليتها ونجاحها، كما انها إستعاضت عن تعبير (المجموعة الاقتصادية الأوروبية) بتعبير جامع وواضح (المجموعة الأوروبية). وسعت الإختصاصات لتشمل التربية والثقافة والتجارة والصحة العامة وحماية المستهلك، وشبكات النقل، والبيئة. كما أنها عززت التعاون في حقل السياسة الاقتصادية، وذلك بإنشاء إتحاد إقتصادي ونقدي. وطوّرت قانون الجماعة بحيث أصبح أسمى من القوانين الوطنية. وأدخلت إلى الإتحاد المواظنية الأوروبية التي تكفل الحصول على كثير من المكاسب والفوائد.

2- أهم مستجدات معاهدة أمستردام أنها عززت السياسة الاجتماعية وحقوق المواطن الأوروبي<sup>(1)</sup>. وأيضاً عززت معاهدة أمستردام دور السياسة الخارجية والأمن المشترك. وكذلك توسيع دور الشرطة الأوروبية في مواجهة الجريمة المنظّمة وتهريب المخدرات والهجرة غير المشروعة. كما التزمت الحكومات بالتنسيق لوضع خطط من أجل إيجاد فرص عمل جديدة وتمويل برامج من موازنة الاتحاد لهذا الغرض. كذلك فقد أقيمت على تركيبة المفوضية الأوروبية التي تضم عشرين مفوضاً إلى حين توسيع الإتحاد.

3- أهم مستجدات معاهدة نيس أنها تبنّت ميثاق الحقوق الأساسية دون أن تكون له القيمة القانونية الإلزامية، ومنح المجلس الأوروبي حقّ التأكد من وجود خرق خطير للحقوق الأساسية، وحق تعليق بعض الحقوق للدولة المخالفة، وإنهاء معاهدة المجموعة الأوروبية للفحم والصلب، وتحويل تركتها إلى المجموعة الأوروبية، كذلك تهيئة الاتحاد لقبول عضوية دول أوروبا الوسطى والشرقية<sup>(2)</sup>.

إنّ قصدنا ممّا سبق هو إظهار كيف أنّ الوحدة الأوروبية قد بدأت في شكل وحدة اقتصادية عندما أبرمت ستّ دول أوروبية المعاهدة المنشئة للجماعة الأوروبية للفحم والصلب في 18 أبريل 1951<sup>(3)</sup>، ثم قامت الدول الست نفسها بتوقيع معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية

(1) فالمعاهدة اعتبرت " أن الاتحاد يقوم على مبادئ الحرية والديمقراطية وإحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، كما يقوم على مبدأ دولة القانون وهي مبادئ مشتركة للدول الأعضاء". انظر في عرض لتلك المستجدات بأكثر تفصيل: محمد المجذوب، التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة. مرجع سابق، ص 551-552.

(2) انظر بتفصيل أكثر لذلك: محمد المجذوب، التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة. مرجع سابق، ص 553 وما بعدها.

(3) حيث كانت نواة لاتحاد أوربي يكوّن عصباً لتحقيق السلام في القارة الأوروبية، وقد اقترح وضعها وزير خارجية فرنسا روبرت شومان في 9 مايو 1950 الذي أكد فيه أن " أوروبا لن تصنع بعضاً سحرية ولا بإنشاء خُطب جماعية بل لابد أن يمهّد لذلك ترابط واقعي". انظر في عرض ذلك: أبو الخير أحمد عطية، النظام المؤسسي للاتحاد الأوربي، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 2007، ص 19.



والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية، وقد أتجهت الدول الأعضاء فيها- بعد ذلك- بالسعي إلى تحقيق الوحدة الأوروبية الكاملة. ورأت الدول الأعضاء في محاولة لتحقيق الوحدة الأوروبية توحيد الأجهزة المتناظرة في الجماعات الثلاث السابقة. وتم بالفعل توقيع اتفاقية في 8 أبريل 1965 . وترتب عليها ضم هذه الجماعات وأصبح يطلق عليها الجماعة الأوروبية<sup>(1)</sup>. فالإتحاد الأوروبي أنشئ بمعاهدة دولية وقعت في مدينة ماسترخت بهولندا، في 1992\2\7، الدول الاثنتا عشرة، الأعضاء - آنذاك - في المجموعة الأوروبية، المكوّنة من المجموعات الثلاث : السوق الأوروبية، والفحم والصلب، والطاقة الذرية (الأوراتوم).

فهذا النظام يقوم في الواقع على ركائز ثلاث تختلف مقومات وآليات عمل كل منها. وهي تتكون من مجموعة الأنشطة التي يمارسها الإتحاد الأوروبي في إطار الإتفاقات المنظمة للجماعات الأوروبية الثلاث: جماعة الفحم والصلب، والجماعة الاقتصادية، وجماعة الطاقة النووية ومايتصل بهذه الإتفاقات من خطط وبرامج ولوائح تتضمنها القرارات أو الإتفاقيات ذات الصلة. ويعتمد الإتحاد الأوروبي - عندما يضطلع بالكثير من المهام المحددة له في هذا الإطار - سياسة تكاملية وإندماجية تجعله يبدو وكأنه يتطور في إتجاه فيدرالي. فقد تعهدت الدول الأعضاء بمنح المؤسسات الإتحادية خاصة المفوضية والبرلمان ومحكمة العدل الأوروبية سلطات وصلاحيات واسعة تضي عليها حين تعمل في إطار تلك الأنشطة سمة فوق وطنية<sup>(2)</sup>.

وعلى ذلك فإنه يمكن القول إنّ مسيرة البناء الأوروبي قد بدأت في عام 1950 واتجهت نحو تحقيق حلم البناء الأوروبي وهو يضمّ المجموعات الأوروبية الثلاث<sup>(3)</sup>، وفي هذا الفرض نجد أنّ المقاصد المختلفة التي تدخل في نطاق صلاحياته، تتركز علي ركيزتين الأولى : تتكون من مجموعة الأنشطة التي يمارسها الإتحاد الأوروبي في إطار الإتفاقات المنظمة للجماعات الأوروبية الثلاث، ومايتصل بها من أهداف تتضمنها الإتفاقيات ذات الصلة.

والثانية : تتكوّن من مجموعة الأنشطة التي يمارس الإتحاد الأوروبي اختصاصاته بالتعاون مع الدول الأعضاء، في إطار معاهدة ماسترخت المنشئة للإتحاد الأوروبي . وربما يكون من الملائم لأن المقام لا يتسع هنا لتحليل تفصيلي لسياسات أهداف الإتحاد الأوروبي في جميع المجالات المدرجة على جدول أعماله، والتي باتت تشمل كل شيء تقريباً ، فسنكتفي

(1) وترتب عليها أن اصبحَت الجماعات الأوروبية الثلاث تتكوّن من : 1- لجنة واحدة للجماعات الثلاث . 2- مجلس وزراء واحد . 3- برلمان أوروبي واحد . 4- محكمة العدل الأوروبية .

(2) سوف يأتي لاحقاً الحديث بشئ من التفصيل عن كيفية عمل تلك المؤسسات وما لها من صلاحيات مُنحت في إطار التجربة الأوروبية . بصدد مقارنتها بمؤسسات الإتحاد الإفريقي محلّ الدراسة.

(3) والإتحاد الأوروبي لا يملك ، على غرار المجموعات الثلاث المذكورة الشخصية القانونية . فهو منظمة سياسية من نوع غير مألوف ونظام اتخاذ القرار فيه يتميّز بغياب الفصل الحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومع أنّه يبرز كمجموعة تخضع لسيادة القانون، فهو حتى الآن كتلة بلا دستور نهائي متفق عليه . ونص معاهدة ماسترخت طويل ومعقد هو الذي عُدل واستكمل المعاهدات السابقة . انظر في ذلك : محمد المجذوب، التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصّصة ، مرجع سابق ، ص548-549.

بعرض المجالات والميادين الأساسية لتلك الأهداف - في سياق المقارنة - بشيء من الإيجاز مع التركيز على صلتها بتلك الاتفاقيات<sup>(1)</sup> على النحو الآتي :

أ- إنشاء سوق أوروبية داخلية تهدف إلى ثبات الأسعار وتحقيق المنافسة وتوفير الوظائف، والعمل على تحقيق التقدّم العلمي وتنمية التقدم الاقتصادي والاجتماعي بطريقة متوازنة ومستمرة .

وفي هذا الصدد تضمّنت الاتفاقية المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية عدداً من النصوص (المواد 48-51) استهدفت تمكين كافة العاملين أو الباحثين عن عمل من مواطني الدول الأعضاء ، من التنقل بحرية تامة داخل الإقليم الأوروبي المشمول بالتجربة التكاملية، والتقدّم لشغل الوظائف التي تتلاءم مع مؤهلاتهم وكفاءاتهم المهنية، وإزالة جميع أنواع التمييز سواء عند الترشيح لشغل هذه الوظائف أو عند القيام بها . وكان يفترض تحقيق هذا الهدف في نهاية المرحلة الانتقالية التي تسبق قيام السوق المشتركة أو الوحدة<sup>(2)</sup>.

ب- تقوية حقوق ومصالح مواطني الدول الأعضاء وحمايتهم، من خلال إنشاء مواطنة للاتحاد الأوروبي . ولعلّ هذا الهدف مستمدّ من حرص الجماعة الأوروبية على التأكيد - دوماً - أنّها ليست مجرد كتل اقتصادي إقليمي، وإنما هي نواة لمشروع سياسي يستهدف إقامة شكل من أشكال الوحدة السياسية الأوروبية، ولأنّها اختارت منهجاً وظيفياً، مدخلة الاقتصاد لتحقيق هدف سياسي في النهاية . حيث يحاول إلى جانب إحترامه للخصوصيات الوطنية للدول الأعضاء ، المساعدة في بروز "مواطنة أوروبية" تتعايش مع المواطنة المحلية، وتتمتع بحقوق جديدة واسعة تستحقّ الدفاع عنها والحرص عليها وتمييزها<sup>(3)</sup>.

ج- إنشاء اتحاد أوروبي اقتصادي ونقدي يتضمّن في النهاية عملة أوروبية واحدة، ومن خلال إقامة منطقة بلا حدود داخلية تضمن حرية الانتقال للبضائع والسلع والأشخاص والخدمات ورأس المال . ونستخلص من هذا الهدف أربع حريات أساسية في أقاليم الدول الأعضاء وهي : حرية مرور البضائع - حرية مرور الأشخاص - حرية مرور الخدمات - حرية مرور رؤوس

(1) إن اتفاقية مايستريخت المؤسسة للاتحاد الأوروبي لا تتضمن ، بحكم طبيعتها ، كافة الأهداف المحددة للدول الأطراف - على عكس الحال في ميثاق الاتحاد الإفريقي - لذلك يتم عرض تلك الأهداف بوجه عام مع الإشارة إلى مصدرها من اتفاقيات كلما لزم الأمر .

(2) انظر في عرض ذلك : حسن نافعة ، الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الأولى، 2004، ص 355.

(3) وهي سياسة حقوق الإنسان والمواطنة التي اكدت وحرصت عليها الجماعة الأوروبية عند كل منعطف على طريق الوحدة السياسية . كما تبنّت معاهدة ماستريخت لعام 1992 مفهوم المواطنة الأوروبية وأقرت مجموعة من الحقوق المترتبة على الإعراف بتلك المواطنة بالمواد (17-22) بدا من خلالها الاتحاد الأوروبي وكأنه يتّجه بثبات نحو تأسيس وحدة فيدرالية. غير أن لا يُستفاد من نصوص المعاهدة أنّ الاتحاد الأوروبي تحوّل إلى كيان سياسي موحد يتمتع مواطنوه بالجنسية الأوروبية . فهناك فرق واضح بين مفهوم المواطنة ومفهوم = الجنسية . فقد نصّت الفقرة الأولى من المادة (17) على أن " كل من يحمل جنسية أي من الدول الأعضاء في الإتحاد يعد مواطناً أوروبياً " بمعنى أنها هوية تضاف إلى الهوية الأصلية وتتعايش معها وتحوّل صاحبها مجموعة من الحقوق السياسية والمدنية . انظر في تفصيل ذلك : حسن نافعة ، الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق، ص 366-374 .

الأموال. وهي مانصت عليها معاهدة روما المنشئة للجماعة الاقتصادية الأوروبية كمتطلبات للوحدة الاقتصادية التي تحقّقها من خلال مراحل على مدى إثنتى عشرة سنة<sup>(1)</sup>.

ومما لاشكّ فيه أنّ المتتبع لمراحل تطوّر الاندماج الاقتصادي الأوروبي منذ البداية بنشأة جماعة الفحم والصلب عام 1951 مروراً بمعاهدة روما في 1957 ثم معاهدة ماسترخت في 1992، يُدرك بالطبع أن الإتحاد الأوروبي يسير بخطى ثابتة ومستقرّة وفقاً لمنهج عقلائي يتجاوز الحساسيات العرقية والتاريخية نحو اندماج اقتصادي يتجسد على أرض الواقع متمثل في سوق واحدة ضخمة، عملة واحدة قوية، وحرية إنتقال الأفراد والسلع والخدمات ورؤوس الأموال. مما يدل بوضوح أن الفاعلية السياسية لهذا الكيان الكبير قد وضعت - منذ بداياتها - في إعتباراتها الأساسية الشأن الإقتصادي.

وعلى ضوء ذلك فقد صاغت معاهدة ماسترخت مجدّداً في أغراض الإتحاد التي يسعى إلى تحقيقها على تشجيع التقدم الاقتصادي والاجتماعي المتوازن والدائم، بإنشاء مدى بلا حدود داخلية، وإقامة اتحاد اقتصادي ونقدي يفضي، بعد مدّة، إلى عملة موحّدة<sup>(2)</sup>.

د- تأكيد هوية الإتحاد على المسرح الدولي، ولاسيما بوضع سياسة خارجية وأمنية مشتركة تؤدي، بعد مدة، إلى تحديد سياسة دفاعية مشتركة.

لعلّ هذا الهدف هو أهم مايقصده الإتحاد الأوربي إلى تحقيقه، فهو يستوعب غيره من الأهداف الأخرى ويطغى عليها بحيث تبدو هذه الأخيرة كما لوكانت خطوات نحو الوصول إلى الهدف الأسمى وهو وضع سياسة أمنية مشتركة للقارة الأوروبية. ذلك أن أوربا واجهت لقرون عديدة معضلة أمنية كانت هي السبب الرئيس في قطع الطريق أمام أيّ أمل لقيام وحدة تحقق الإستقرار للشعوب الأوروبية التي عانت كثيراً للإضطرابات والحروب المستمرة.

ومن المفيد هنا أن نُعيد التذكير بما سبقت الإشارة من أن المعضلة الأمنية كانت حاضرة في قلب العملية التكاملية منذ بدايتها، وكيف تمكّن (جان مونييه) الأب الروحي لهذه العملية، من إبتكار صيغة تسمح بتهدئة مخاوف فرنسا الأمنية، وذلك بوضع القطاع الذي يغذي الصناعات العسكرية، أي قطاع الفحم والصلب، تحت سلطة أوربية عليا مشتركة. ففي إطار تلك الصيغة العبقريّة، أمكن الجمع بين ألمانيا وفرنسا داخل تنظيم مؤسسي يتمتع بسلطة تلو

(1) وقد حدّدت المادة الثامنة من معاهدة روما هذه المدّة في نهاية عام 1970 ويمكن زيادتها إلى خمسة عشر عاماً كحد أقصى. وبعد ان حققت اهدافها في 1968 فيما يتعلق بإلغاء الرسوم الجمركية داخل الجماعة وإتمام وضع التعريفة الجمركية الخارجية المشتركة للجماعة. في شهر فبراير تم تعديل معاهدة روما لتتضمن النص على ضرورة اكتمال إنشاء السوق دون حدود تفصلها وعوائق تقيدها، تضمن حريّات تنقل البضائع والأشخاص ورؤوس الأموال. وكما نصّ على تطوير الوحدة الحسابية بحيث تؤدي إلى إصدار عملة أوربية موحّدة ومصرف مركزي واحد قبل تاريخ 31 ديسمبر 1992. انظر في ذلك فيما يتعلق بأهداف الجماعة الاقتصادية الأوروبية وهذا الهدف على وجه الخصوص والتعليق عليه: مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية مرجع سابق، ص500.

وانظر أيضاً في إشارة لذلك: عبد السلام صالح عرفة، المنظمات الدولية والإقليمية، مرجع سابق، ص407.  
(2) انظر في عرض ذلك: مجد المجذوب، التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة، مرجع سابق، ص550.

على سلطة الدول الأعضاء ،ربما لأول مرة في تاريخ أوروبا . وراح هذا التيار يطالب بدعم جماعة الفحم والصلب الوليدة بجناح أمني يضاف إلى جناحها الاقتصادي كي تتمكن حركة التكامل والاندماج الأوروبي من الإقلاع بسهولة ويُسر نحو غايتها وهدفها<sup>(1)</sup>.

ولعلّه من المفيد أيضاً في هذا المقام أن نُشير الى ما دعا اليه الكاتبان (هوبز هانيل وفرانسوا سيكار) في كتابهما المعنون بـ "ترسيخ أوروبا " وهو عنوان يحمل دلالة مهمة، حيث يظهر أن هناك عملية مقصودة وفعلية لترسيخ مفهوم "أوروبا " ويوضح الكاتبان أهمية ترسيخ هويّة اوروبية لا تولد فقط من خلال الدفاع المشترك عن بعض القيم التي هي في واقع الأمر قيم عالمية . فلا بد تبعاً للمؤلفين أن يتمّ الإعتماد على مايميز أوروبا من موروثات ثقافية وإنسانية ودينية وكذلك على تنوع القارة اللغوي والثقافي . ويرى الكاتبان أنّ على الأوروبيين أن يبحثوا عن أنفسهم على أساس لهوية مشتركة، كما دعا الكاتبان الشعوب الاوروبية الى بناء مستقبلي لهويّة اوروبية تتخذ مكاناً وسطاً ما بين دائرة العولمة ودائرة الهويات القومية<sup>(2)</sup>.

وعلى ذلك يمكن القول بأن معاهدة ماستريخت التي تم بموجبها إعلان "الاتحاد الأوروبي " هي المناسبة التي أدت إلى ظهور تعبيرات "الأمن" و"الدفاع " و"السياسة الخارجية الأوربية الموحدة "، لأول مرة ، بهذا القدر من الوضوح ، في أدبيات العملية التكاملية . فقد تحدّثت معاهدة ماستريخت عن "سياسة خارجية وأمنية مشتركة " باعتبارها إحدى الركائز للعملية التكاملية التي تجري في إطار الإتحاد الأوروبي . فقد حددت الفقرة الأولى من المادة (17) من معاهدة ماستريخت أن السياسة الخارجية المشتركة للإتحاد الأوروبي تتضمن أيضاً كافة المسائل المتعلقة بالأمن الأوروبي، بما في ذلك رسم وتحديد سياسة مشتركة للدفاع عندما يحين الوقت المناسب<sup>(3)</sup>. وقد اتخذ ذلك بعداً سياسياً أكثر منه دفاعياً في هذه المعاهدة، وتبيّن ذلك بشكل واضح من الإضافة التي وردت في نص معاهدة أمستردام (1997) ، فقد نص هذا الأخير على الدفاع عن استقلال الإتحاد الأوروبي وعن حدوده الخارجية ، بوجه أيّ اعتداء مُحتمل<sup>(4)</sup>.

(1) انظر في ذلك بتفصيل أكثر: حسن نافعة ، الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً، مرجع سابق ، ص436-437.  
(2) أنظر في إشارة لذلك : فريدة جاد الحق ، الهويّة الثقافية الأوربية ، السياسة الدولية ، العدد157، المجلد39، يوليو 2004 ، ص97.  
(3) كما حدّدت المادة(11) من المعاهدة نفسها أن أهداف السياسة الخارجية والأمن الأوروبي المشترك تتضمن : (أ) العمل على حماية القيم المشتركة والمصالح الأساسية للإتحاد. (ب) حماية أمن الإتحاد. (ج)الإسهام في حفظ السلم والأمن الدوليين ، وفقاً للمبادئ المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة ، والبيان الختامي لمؤتمر هلنسيكي ، وميثاق باريس حول أوروبا الجديدة .(د)المساهمة في تطوير التعاون الدولي ، وفي تحقيق التنمية .(هـ) دعم الديمقراطية ودولة القانون وكفالة إحترام حقوق الإنسان . ومن الجليّ أن سياسة الأمن الأوربية ماتزال، على الرغم من التحوّلات الهائلة التي طرأت على معادلة الأمن الأوربية ، تبدو وكأنها مجال فسيح يتسع لدوائر ومستويات متعددة لكل منها إطاره المؤسسي الخاص والمختلف . وفي سياق هذه التعددية ، وربما بسببها ، تتجاذب دوائر صنع السياسات الخاصة بالأمن الأوروبي مشاعر متناقضة تتأرجح بين طموحات الاستقلال وبين الاحساس بالعجز عن تحقيقه. انظر في تفصيل ذلك : حسن نافعة ، الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، ص439-450.

(4) وهي تُعدّ من المُستجدات التي تضمّنتها معاهدة أمستردام ضمن أمور أخرى، حيث نصّت على تعزيز دور السياسة الخارجية والأمن المشترك ، بإنشاء منصب "الممثل السامي" لهذه الشؤون . انظر في عرض ذلك : عبد السلام صالح عرفة ، المنظمات الدولية والإقليمية ، مرجع سابق ، ص412.  
وانظر أيضاً : محمد المجذوب ، التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصّصة ، مرجع سابق ، ص553.

هـ- تنمية التعاون الوثيق بين الدول الأوروبية في شؤون العدالة والأمن والشؤون الداخلية والخارجية .

إنّ هذا المقصد يُعدّ من المرتكزات التي تقوم عليها معاهدة ماستريخت، و يتكوّن من مجموعة الأنشطة التي ينظر إليها تقليدياً باعتبارها حكراً على السلطة الوطنية، مثل الأنشطة الخاصة بالقضاء والعدالة والأمن الداخلي. حيث بدأت تشدد على أهميّة بلورة سياسات أوروبية مشتركة بشأن بعض جوانبها.

وعند اضطلاع الاتحاد الأوربي بالمهام المحددة له في إطار هذه الأنشطة فإنه سيعتمد - كقاعدة عامة - على أسلوب التعاون التقليدي للتسيق بين سياسات دول مستقلة ذات سيادة . ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنّ معاهدة ماستريخت كانت قد أستحدثت نصاً يؤكد على ضرورة النقل المتدرج، وعبر فترة زمنية مدتها خمس سنوات، لبعض الأنشطة التي تدخل في إطار هذه الركيزة إلى نطاق السياسات الأوروبية المشتركة . وهو ما أكّدت عليه أيضاً معاهدة أمستردام الموقعة في 1997\10\2، بأن خطت لزيادة التلاحم أو الإنصهار الأوربي، تدريجياً في حقل التعاون الأمني والقضائي<sup>(1)</sup>.

كما أنّ الأوربيين أصبحوا يدركون بكل وضوح أهمية التقليل -على أقلّ تقدير- من تبعيّة أوروبا الغربية لأمريكا رغم الصعوبات التي تواجه عملية الإتحاد في أوروبا. التي ستتمّ عندما تستطيع الدول الأوروبية ولاسيّما الدول الكبرى الثلاث في أوروبا (ألمانيا- فرنسا- إنجلترا) أنّ تجد أساساً للتسيق فيما بين برامجها وسياساتها وجهودها في الشؤون الداخلية والخارجية. وبالرغم من أنّ الدول مازالت تتمسك باختصاصاتها الأصلية في السياسة الخارجية والأمن المشترك، فتشير دلائل كثيرة إلى توافر إرادة سياسية واضحة وتصميم حقيقي على بذل الجهود اللازمة لإخضاع هذين المجالين، أي السياسة الخارجية والأمن، تدريجياً وبشكل منظم ومدروس، لآليات تشبه تلك المستخدمة في اتخاذ القرارات المتعلقة بأنشطة الجماعات الأوروبية<sup>(2)</sup>. وفي سياق ذلك، لم يكن غريباً أن يحرصوا على صياغة هذا الهدف ضمن مقاصد الإتحاد الأوربي، فبالإضافة إلى أنّ معاهدة مااستريخت ارتكزت على تعديل المعاهدات السابقة واستكمالها، ولاسيّما معاهدة روما لعام 1957. فإنها تقوم على السياسة الخارجية والأمن المشترك، و التعاون في مجالات العدل والشؤون الداخلية<sup>(3)</sup>.

(1) انظر في عرض ذلك : محمد المجذوب ، المرجع سابق ،ص550 .

(2) ذلك أنّه يصعب المحافظة على قوة الدفع الكامنة في عملية التكامل والاندماج الاقتصادي مالم يصاحبها حدّ أدنى من التجانس في المواقف السياسية . فقد أدّت ديناميكية ومتطلبات السوق الاقتصادية الموحدة إلى حاجة لظهور حاجة ماسة إلى توحيد السياسات الأوروبية في المجالات الاقتصادية والمالية ، وقد أدّت هذه بدورها إلى زيادة الاقتناع بأهميّة التوصل إلى سياسات خارجية وأمنية مشتركة في مرحلة أو أخرى من مسيرة العملية التكاملية . انظر في تفصيل ذلك : حسن نافعة ، الإتحاد الأوربي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، صص159-187..

(3) فمن مستجدات معاهدة مااستريخت انها أنشأت إتحاداً أوروبياً على الركائز الثلاث التي أشرنا إليها، والتي أثبتت فاعليتها ونجاحها خلال الاعوام المنصرمة . انظر في عرض لذلك : محمد المجذوب ، التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة مرجع السابق . ص 549 ومابعدها .

و- وضع أسس للاتحاد القويّ والوثيق بين الشعوب الأوروبية. إنّ الدول الأوروبية قد أدركت أنّ الأساس الاقتصادي في تجربة الوحدة الأوروبية له دوراً رئيساً، ولكنه لم يكن العامل الوحيد، فقد حرصت التجربة على أن تنشئ نموذجاً أوروبياً قائماً على نسج شبكة مصالح مشتركة بين الشعوب الأوروبية يبحث الأوروبيون عن هويّتهم المشتركة فيها من خلال الوحدة الأوروبية، وذلك يتأتى عندما يلتقي الأوروبيون في مشروع مستقبلي يجمعهم ويقربهم، ويقوي معنى الهوية الأوروبية المشتركة والشعور بالانتماء إلى ثقافة مشتركة<sup>(1)</sup>.

إنّ إقامة اتحاد يتوطّد دائماً بين الشعوب الأوروبية، ضمن المقاصد التي يسعى إليها الاتحاد الأوروبي، قد حدّته معاهدة مايسترخت ضمن الأغراض المتعدّدة التي يسعى إلى تحقيقها الاتحاد الأوروبي من خطط لزيادة التلاحم أو الانصهار الأوروبي تدريجياً<sup>(2)</sup>. حيث يؤكّد ذلك وعي المسؤولين الإقليميين لأهمية التفاعلات الاختيارية بين الشعوب الأوروبية كأسس للاتحاد القويّ والوثيق، ذلك أنّ نسج شبكة مصالح مشتركة بين الشعوب الإفريقية تدعم حركة الوحدة الأوروبية، يتطلب أن تكون علي نحو لا تتعالى هذه التجربة فيه على تباين المصالح بين الشعوب الأوروبية، ولا تفرض حلولاً فوقية لها، وأن تعتبرها جزءاً أساسياً من التحديات التي تواجه التجربة وتعمل على حلها، ذلك أنّ شبكة التفاعلات الأفقية بين الشعوب تحقّق لهم جانباً من مصالحهم الاقتصادية وطموحاتهم المادية وتسمح باستقلالية العمل الأهلي وفاعليته، وتتيح لهم حرية الرأي والتعبير المستقلّ وقدرتهم على النقد داخل بلادهم، بقدر يحول هدف الوحدة الأوروبية إلى ممارسة عملية يومية لتحقيق هذه القيمة بشكل واقعي قائم على شبكة المصالح والرؤى المختلفة للشعوب- ليست المتخيلة في أذهان بعض السياسيين فقط - ويكون ذلك بإيجاد مشروع مشترك يوجد شعوراً بالاندماج والتوحد ويعزّز فكرة المصير المشترك للشعوب<sup>(3)</sup>.

أمّا المبادئ التي يستند إليها الاتحاد الأوروبي فتتلخّص في أمرين: احترام الهوية الوطنية للدول الأعضاء التي تقوم أنظمة الحكم فيها على المبادئ اليمقرطية، ثم احترام الحقوق الأساسية التي كفلتها الإتفاقيه الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، التي تتبع من التقاليد الدستورية المشتركة باعتبارها مبادئ عامة لحقوق المجموعة الأوروبية<sup>(4)</sup>.

(1) انظر في ذلك : عمرو الشوبكي ، استراتيجيه بناء الوحدة الأوروبية ، مرجع سابق ، ص 91 .

(2) انظر في عرض لذلك : محمد المجذوب ، المرجع سابق ، ص 550 .

(3) ويرى (فيرى) أستاذ الفلسفة والعلوم السياسية بالجامعة الحرّة ببروكسل أن الثقافة و الذاكرة التاريخية المشتركة ، تعتبران شرطين أساسيين لوجود ارتباط بين الدول الأعضاء ، وذلك عن طريق إعادة نظر كل الشعوب الأوروبية لماضيها الخاص ، وذلك يتطلب إعادة النظر في كتابة التاريخ في المقرّرات المدرسية و الاعياد القومية و الإحتفالات الخاصة بذكرى معينة ، ويستتبع ذلك مراجعة تاريخ الصراعات بين أوروبية . حيث يرى أن الموافقة الشكلية على دستور للاتحاد ليست رمزاً كافياً وإنما الاعتراف المتبادل بالمسئولية عن أخطاء الماضي هو رمز قوي وذو مغزى خاص بشأن الاستعداد الحقيقي للتعاون . انظر في عرض مفصل لذلك : فريد جاد الحق ، الهوية الثقافية الأوروبية ، مرجع سابق ، ص 97-98 .

(4) أنظر في عرض للمبادئ : محمد المجذوب ، التنظيم الدولي النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة ، مرجع سابق ، ص 550 .

وانظر كذلك : أبو الخير أحمد عطية ، النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي ، مرجع سابق ، ص 51-52 .

يمكن القول من خلال النظرة المتعمقة في القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي أنّ الأهداف في جملتها تشكّل مرتكزات ينطلق منها العمل الإفريقي من خلال مجموعة من المبادئ التي تحكمها، وبصفه عامة فإنّ واضعي الميثاق قد وضعوا في اعتبارهم المبادئ والأهداف المتضمّنة في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية وفي المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية<sup>(1)</sup>، ومن ثم فقد نص القانون التأسيسي على عدد من الأهداف منها : تحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الإفريقية ، الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أراضيها واستقلالها، التعجيل بالتكامل السياسي والاجتماعي والاقتصادي للقارة ، تعزيز مواقف أفريقية موحّدة حول المسائل ذات الاهتمام للقارة وشعوبها والدفاع عنها ، تشجيع التعاون الدولي مع الأخذ في الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة<sup>(2)</sup>.

وليس لنا من تعليق سوى أنّ الاتحاد الإفريقي - من جديد - يؤكّد أنّه منظمّة حكوميّة تركز بشدّة على الاعتراف بالحدود الإفريقية القائمة للدول، وعلى تحقيق استقلالها، وعدم التدخّل من جانب أي دولة عضو في الشؤون الداخلية للأخرى، واحترام السيادة الوطنية الإقليمية، ممّا يعني أنّ مفهوم السيادة ذو قيمة مطلقة غير قابله للتغيير، وسمة سياسية غالبية على الإقليمية الإفريقية.

ويري جانب من الفقه أنّها أهداف تقليدية تشكّل عقبة خطيرة في طريق التكامل المنشود. ويستدلّ على ذلك بما هو منصوص عليه في المادة (3/أ،ج) من ميثاق الاتحاد الإفريقي، ففي الفقرة (أ) تنصّ على " تحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الإفريقية " ،وبالفقرة (ج) تنصّ على " التعجيل بتكامل القارة السياسي والاجتماعي والاقتصادي". وبالنظر إلى هذين الهدفين سندرك أنه من الصعب التوفيق بما جاء فيهما - على النحو المتوخّى للتعاون الإقليمي - والهدف الوارد في سياق المادة (3/ب) وهو " الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أراضيها واستقلالها"<sup>(3)</sup>. وذلك للقيود التي تفرضها بعض المسائل المرتبطة بالتفسيرات التي تعطيها إرادة الدول الأعضاء للسيادة وتحتفظ بها.

وعلى العكس تماماً هناك رأي آخر من الفقه يسلم بأنّ الأمر لايتوقّف فقط على مدى السلطات الممنوحة أو الإختصاصات للمنظمة الإقليمية بقدر مايتوقف على إتجاه إرادة الدول

(1) وهذا ليس غريباً ذلك أن ميثاق الاتحاد الإفريقي جاء ليحلّ محلّ منظمة الوحدة الإفريقية والجماعة الاقتصادية . انظر في ذلك :

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit, p.8.

(2) انظر في ذلك : رانيا حسين خفاجة ، الإتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة ، مرجع سابق ، ص 174 .

(3) انظر في معنى لهذا الرأي :

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit, p.6.

وفي معنى ذلك يقول :

"... Specifically , Article 3(a-n) include inter-alia , achieving greater unity and solidarity between the peoples of African and the countries , defending the territorial integrity and independence of member states, and accelerating the political , social ,and economic integration of the continent.. " .

الأعضاء . من خلال اتجاهها نحو تدعيم عمل المنظمة وتعزيز رابطة التضامن فيما بينها ويستوي في ذلك المنظّمات الإقليمية التي تقوم علي التعاون الاختياري التي تستهدف مجرد التنسيق بين أعضائها أو تلك التي يتم منحها سلطة فوق الدول. ويدلّ هذا الرأي بالجماعة الاقتصادية الأوروبية أنها قد ظلت تعاني باستمرار من الأزمة المتعلقة بالسياسة المالية بالرغم من السلطات الممنوحة لها في مواجهة الدول الأعضاء . علاوة على الأزمات التي يعاني منها نظام النقد الأوربي، والعقبات التي واجهت معاهدت مااسترخت<sup>(1)</sup>.

كما أولى القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي كذلك أهمية خاصة للجوانب الاقتصادية، فقد جاءت في أهدافه : تهيئة الظروف اللازمه التي تمكّن القارة من لعب دورها المناسب في الاقتصاد العالمي والمفاوضات الدولية ، تعزيز التنمية المستدامة علي المستويات الاقتصادية والاجتماعية، تنسيق ومواءمة السياسات بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية القائمة والمستقبلية من أجل التحقيق التدريجي لأهداف الإتحاد<sup>(2)</sup>. ولاشك أنّ هذه الأهداف تمثّل طموحات للقادة الأفارقة التي استجبت في ميثاق الإتحاد وسط ظروف تنطوي على كثير من التحديات التي تواجه القارة الإفريقية . التي لاشك أنّها تحول دون تحقيق الإتحاد الإفريقي لأهدافه. وفي هذا السياق بدأ الأفارقة يركزون على الجوانب والأبعاد الاقتصادية والفنية بمحاولة استخلاص الدروس المستفادة من تجارب الفشل والتي لانقل أهمية عن الدروس المستفادة من تجارب النجاح التي ظلت محدودة وفي حيز ضيق لا يكاد يذكر بالرغم من الثروات المختلفة التي تعجّ بها إفريقيا، فضلاً عن المجال الاجتماعي الذي كان التعاون فيه ضعيفاً بشكل ملحوظ في إطار منظّمة الوحدة الإفريقية<sup>(3)</sup>. ذلك أن التعاون السياسي لمواجهة قضية التحرر السياسي والقضاء على الإستعمار الأجنبي كان من أولويات المنظمة ومن مبررات وجودها وإستمرارها<sup>(4)</sup>.

اماً على الجانب الأوربي - فيختلف الأمر - من المؤكّد أنّ أهمّ ما يميّز تجربة الوحدة الأوربية أنها بدأت من "أسفل الهرم" ووضعت أهدافاً متواضعة لم يتوقّع كثير من المراقبين أن تكون الطريق نحو إنجاز الوحدة، فلم تبدأ بالتوقيع على اتفاقات وحدة بين الدول الأعضاء ولم تطرح قضايا السياسة الخارجية المشتركة كأهداف فوريّة للدول المنضمّة للمجموعة الأوربية .

(1) انظر في هذا الرأي : مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، مرجع سابق ، ص 121.  
وانظر أيضاً: محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامة حسن ، المنظمات الدولية المعاصرة ، مرجع سابق ، ص 252-253.  
(2) وتجدر الإشارة إلى أن قمة لواسكا كانت قد تحدثت عن ضرورة الإسراع بإقامة الجماعة الاقتصادية الإفريقية بشكل يتوازى مع خطوات تأسيس الإتحاد الإفريقي ، وهو مايتفق مع القانون التأسيسي للإتحاد خاصة بالمادتين الثالثة والرابعة ، وذلك من منطلق أهمية التعجيل بتحقيق التكامل الاقتصادي الإفريقي باعتبارها الإستراتيجية المثلى لتعزيز جهود القارة في مجال التنمية الاقتصادية وتوفير البيئة الملائمة لتحقيق هذه التنمية ، خاصة في ظل الضغوطات والمخاطر التي تفرضها الظروف الدولية على جهود الإصلاح والتنمية في أفريقيا . انظر في إشارة لذلك : رانيا حسين خفاجة ، الإتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة ، مرجع سابق ، ص 147-148

(3) انظر في عرض لذلك : سعد العسيلي ، الإتحاد الإفريقي من خلال الوثائق الأساسية ، بحث غير منشور مقدّم إلى ندوة القارة السمراء ، ليبيا ، 2007، ص 21.

وانظر أيضاً: عبد الناصر السيد محمد الجهاني ، فدالية القارة السمراء في ضوء نجاح النموذج الأمريكي ، بحث غير منشور مقدّم إلى ندوة القارة السمراء ، ليبيا، 2007، ص 9-10.

(4) وذلك نظراً لاختلاف الظروف الدولية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي نشأت في ظلّها منظمة الوحدة الإفريقية .



إنما تركت التفاعلات الاختيارية بين دول المجموعة حول قضايا جزئية هي التي توصل الدول الأعضاء أو معظمها إلى خيار الاتحاد الذي ظلّ منذ البداية هدفاً وليس قانوناً جبرياً يفرض من أعلى أو بقرار سيادي<sup>(1)</sup>.

أمّا في إطار المبادئ الواردة بالمادة (4) من ميثاق الاتحاد الإفريقي فكان قيام الاتحاد الإفريقي بمثابة تحوّل مفصليّ في مجال العمل الإفريقي المشترك . وذلك بطرح قيم وأنماط معيارية جديدة في التفاعلات البنينة الإفريقية، وأهمها ما استحدثته إرادة واضعي الميثاق بسرد مبادئ بشأن الحكم الرشيد والديمقراطية وحقوق الإنسان وتعزيز الأمن والاستقرار . ولكن لاأخذنا الزهو بعيداً عن الواقع ذلك أن تلك المبادئ وغيرها، في ميثاق الإتحاد الإفريقي جاءت كغايات بعيدة وليست كشروط عضوية، وإن كانت المادة (4/ح) تنص على حق الاتحاد في التدخل في دولة عضو في الحالات الخطيرة، والمادة (4/م) تنص على إحترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد، فإن القيادة السياسية مابعد الإستعمار في إفريقيا قد أظهرت ترددها في القيام بذلك بشكل جدّي . نتيجة للتذبذب والتعقيم في تنفيذ نظام الامن الجماعي والفشل في التعامل مع العديد من الصراعات القائمة، ممّا يُعدّ عقبة وتحدياً قد يدفع بالاتحاد الإفريقي إلى ذات النمط العاجز الذي كانت عليه منظمة الوحدة الإفريقية<sup>(2)</sup>.

وعلي الجانب الأوربي فقد حرصت الجماعة الأوربية على أن تؤكّد على الدوام أنها ليست مجرد تكتل اقتصادي إقليمي، وإنما هي نواة لمشروع سياسي يستهدف إقامة شكل من أشكال الوحدة السياسية الأوربية . ولأنها اختارت منهجاً وظيفياً، مدخلة الاقتصاد، لتحقيق هدف سياسي في نهاية طريق طويل، فقد ظلّت الجماعة الأوربية حريصة في كل مناسبة، على أن تتخذ من المواقف وتبلور من السياسات وتصدر من الوثائق والبيانات والإعلانات ما يؤكد على أن الكيان السياسي الذي تعمل الجماعة الأوربية لاستكمال بنائه هو كيان يقوم على أسس الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان .

وتستمدّ السمة الديمقراطية للإتحاد الأوربي أساسها القانوني من نصّ الفقرة الأولى من المادة (6) ومن المادة (49) من معاهدة مايستريخت (معاهدة الاتحاد الأوربي)، وفقاً للتعديل الذي أدخلته عليها معاهدة أمستردام . فالمادة (49) تقصر عضوية الاتحاد على الدول الأوربية التي تحترم القيم والمبادئ التي يقوم عليها الاتحاد. أما الفقرة الأولى من المعاهدة نفسها فتحدد هذه

(1) ولعلّ الطريق نحو الوحدة السياسية الأوربية بدأ عبر بناء ثلاثة محاور رئيسية للتفاعل الاقتصادي ، الأول تمثّل في الوحدة الجمركية ، والثاني السوق الاقتصادية المشتركة ، والثالث العملة الموحدة . انظر في تفصيل لذلك : عمرو الشوبكي ، إستراتيجيات بناء الوحدة الأوربية ، مرجع سابق، ص91.

(2) ومن الامثلة البارزة التي تضع علامة استفهام على الإرادة الجماعية لتطبيق نظام الأمن الجماعي في أفريقيا التسامح مع الانظمة القمعية والسيئة ، كالتسامح مع نظام الرئيس روبرت موغابي الإستبدادي في زيمبابوي.

المبادئ على النحو الآتي: "الحرية، الديمقراطية، احترام حقوق الإنسان وحياته الأساسية، ودولة القانون". وقد انعكست هذه السمة بوضوح على سلوك ومواقف الجماعة الأوروبية، منذ تأسيسها وحتى الآن<sup>(1)</sup>.

---

(1) حيث ذهب الاتحاد الأوروبي لعدم التسامح مطلقاً، فلم تتمكن أي دولة أوروبية غير ديمقراطية من الانضمام إليها قط قبل حدوث تحوّل ديمقراطي حقيقي بها . ينطبق هذا على دول أوروبا الغربية والشرقية سواء بسواء . فلم تقبل اليونان وأسبانيا والبرتغال في عضوية الجماعة الأوروبية إلا بعد إنتهاء الحكم العسكري أو الدكتاتوري في هذه الدول . ولم تصبح دول أوروبا الشرقية مرشحة لعضوية الجماعة الأوروبية إلا بعد سقوط وإنهيار الأنظمة الشيوعية- التطهير العرقي في يوغسلافيا السابقة- فيها وبداية تحوّلها إلى التعددية السياسية . وشكّل غياب بعض المظاهر الديمقراطية في تركيا ، بسبب الدور الذي تلعبه المؤسسة العسكرية في النظام السياسي التركي وإستمرار العديد من الممارسات المقيّدة للحريات أو التي تشكّل إنتهاكاً واضحاً وصريحاً لحقوق الإنسان ، واحداث من اهم الأسباب التي حالت دون قبول تركيا عضواً في الاتحاد الاوربي وأدت إلى تأخر دخول الجماعة الأوروبية في مفاوضات معها حول هذا الموضوع . وتجدر الإشارة إلى ان النجاح الذي حققته التجربة التكاملية الاوربية ، كعملية إقتصادية مفيدة مادياً لكلّ المشاركين فيها ، كان عاملاً مساعداً على دعم التحوّل الديمقراطي داخل الجماعة وخارجها، مما أسّهم في تغيير الخريطة الإستراتيجية في أوروبا وفي العالم ، حيث أصبح قطب جاذب إقتصادياً – بالنظر إلى الفائدة الاقتصادية- وإلى قطب جاذب سياسي أيضاً بالنظر إلى طبيعته كنموذج سياسي-إجتماعي أكثر كفاءة وقدرة في الوقت نفسه على تقديم الوسائل المادية والمعنوية الكفيلة بحماية ودعم عملية التحوّل الديمقراطي في مختلف أنحاء القارة . انظر على وجه الخصوص : حسن نافعة ، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، ص367-368.

## الباب الثاني

# الملامح الهيكلية والرؤية الاستراتيجية للاتحاد الإفريقي

## الباب الثاني

# الملامح الهيكلية والرؤية الاستراتيجية للاتحاد الإفريقي

يتطلب إنشاء أي منظمة إقليمية أو قارية أو عالمية بناء منظومة من الأجهزة المؤسسية تعمل على وضع وتنفيذ استراتيجيات المنظمة وخططها التي تعمل بدورها على تحقيق أهدافها على المدى القصير والطويل، وعليه كان لابد للاتحاد الأفريقي في إطار سعيه لتحقيق أهدافه التي ينشدها والتي ولد من أجلها أن يقوم ببناء مؤسساته التي تعمل على تحقيق رؤيته المستقبلية<sup>(1)</sup> واضعاً في الاعتبار المبادرات التكاملية السابقة واللاحقة، ومستلهماً بالمنظمات القارية الأخرى كالاتحاد الأوربي.

ولا غرو أنّ ممارسة الصلاحيات والاختصاصات عن طريق تلك المؤسسات يعتمد بالدرجة الأولى على مدى الفهم المشترك لما تملكه تلك الأجهزة من صلاحيات واختصاصات، قد تتجاوز حدود الولاية وأحكام السيادة الوطنية<sup>(2)</sup>.

ومن جهة أخرى، تجدر الإشارة لأنه عندما أعمدت الخطة لتنفيذ الاتحاد الأفريقي في قمة لوساكا التي إنعقدت في عام 2001 م - وفي الوقت نفسه - تم تنفيذ مبادرة إنشاء الشراكة

---

(1) وقد نوه إلى ذلك الفاعل عمر كوناري رئيس لجنة الاتحاد الأفريقي وذلك خلال الندوة المنعقدة في يوليو 2004 بأديس أبابا، حول الرؤية والرسالة والإطار الاستراتيجي للجنة، بقوله ".... يجب علينا التغلب على هذا التحدي من خلال الجهود الحثيثة لوضع استراتيجية ممكنة وقابلة للتحقيق وتنفيذها، تحقيقاً لهذه الغاية، وسيكون علينا استثمار الجهود التي نبذلها كافة، أولاً وقبل كل شيء سيكون على دولنا الالتزام الحازم لبناء هيكل الاتحاد الأفريقي، وهو شرط أساسي لتحقيق النجاح، ثم لدينا شعب أفريقيا، حيث لا يمكن أن يكون التكامل إلا إذا انطلق من الشعب، وأخيراً، لدينا أجهزة الاتحاد التي يمكن أن تساهم بقدر كبير في تسريع التحول في القارة وذلك إذا وهبت الموارد التي تتناسب مع التنمية المستدامة وتدار وفقاً لقواعد التجارة والصناعة، وتحقيقاً لهذه الغاية فإن أجهزة الاتحاد سوف يكون عليها أن تطوّر من أدائها وأن تلتزم بتحقيق النتائج المطلوبة في الأجل المحددة...." راجع في ذلك الموقع الرسمي للاتحاد الأفريقي:

[http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/vision\\_mission.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/vision_mission.htm)

(2) ويلاحظ في هذا الشأن أن القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي يحتوي على غموض كبير، ذلك أنّ الفهم المشترك للدول المنضمة للاتحاد الأفريقي - كما يبدو واضحاً - أن هذا الأخير ليس منظمة فوق وطنية، في حين أنه وفقاً للأحكام الواردة في ميثاقه له من الصلاحيات التي تجعل منه سلطة فوق وطنية. وعلى ذلك فإن كل تلك القواعد المقررة، التي تم تعيينها في وقت مبكر من حياة الاتحاد الأفريقي ستكون محورية وتصبح أحكاماً فوق وطنية بشكل حقيقي وفعلي إذا ما كانت الدول الأعضاء مستعدة لجعلها كذلك. وتعد تلك المسألة في غاية الأهمية خصوصاً عند تحديد قدرات وصلاحيات تلك الأجهزة الرئيسية لما لها - على سبيل المثال - من سلطة عليا لفرض الأمن والسلم بأذن بها بالتدخل عندما ترتكب جرائم ضد الإنسانية، وما يملكه البرلمان الأفريقي من سلطة تشريعية، وبالمثل ماسيكون من قدرة على الإنفاذ للمحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان، وما سيكون لبعض الأجهزة من صلاحيات وإصدار توصيات وتقييمها وفرض عقوبات تم تحديدها في الميثاق عند عدم الإمتثال - على سبيل المثال - كحظر التعامل والمشاركة في مؤسسات الاتحاد الأفريقي. انظر في معنى ذلك:

S. Adejumobi, O.Olukoshi, The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p67 .

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"...the exercise of powers by the AU depends on the common understanding of what powers it possesses. the constitutive act of AU contains significant ambiguities concerning the powers of the AU and its organs, the member states that have acceded to the union have made clear their understanding that. like the organization of african unity, the AU is not a supranational organization. However, there are some provisions in the Constitutive Act that clearly imply supranational powers..... this becomes a crucial issue, especially when the powers and capacities of key AU organs will be specified. What, for example, is the ultimate authority of the peace and security council? can it authorize intervention when crimes against humanity arise? what legislative powers does the pan-african parliament possess? similarly, what will be the enforcement capacity of african court of human rights? According to a strong interpretation of the act, the AU will have extensive powers of intervention and enforcement. According to weaker interpretation, the powers of the AU organs will be more akin to a process of peer review including evaluation, exposure, recommendation, and limited sanctions against noncompliance (e.g, debarring a state from participating in AU institutions) ..."

الجديدة من أجل تنمية أفريقيا (النيباد) التي تعكس رؤية أفريقيا وفلسفتها لعملية التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويمهد الاتحاد الأفريقي لبناء إطار مؤسسي أفريقي جماعي فعال لتحقيق الوحدة الإفريقية.

وبناء على ماتقدّم وفي محاولة للتعامل مع تلك المُعطيات بقدر الإمكان، يقسّم هذا الباب إلى فصلين كما يلي:

الأول: الملامح الهيكلية لبُنْيَانِ الاتحاد الإفريقي .

الثاني: الرؤية الاستراتيجية للاتحاد الإفريقي وتحدياته .

## الملاح الهيكلية لبنيان الاتحاد الإفريقي

تمهيد وتقسيم:

لكي نتبين حقيقة المؤسسات التي أفرزها النظام الإقليمي الإفريقي في تجربته التكاملية من منظمة الوحدة الأفريقية إلى الاتحاد الإفريقي - في مواطن القوة والضعف - ونميز بينها وبين مؤسسات نظيره المقارن بصورة أكثر وضوحاً وجلاءً فإنه من الملائم، في سياق كهذا، أن نحاول العثور على مدخل جديد لدراسة النظام القانوني للاتحاد الإفريقي يأخذ في اعتباره خصوصية هذا النظام في تصنيف الأجهزة المختلفة التي تشكل البنيان العضوي للاتحاد<sup>(1)</sup>. ونحن نفضل أن نستند على معيار يوضح الآليات الجديدة والفاعلة لمواجهة التحديات التي تواجه القارة الإفريقية . ودافعنا إلى ذلك هو اعتقادنا أن هذا المعيار يتميز بعموميته أيّاً كان الجهاز ومهما كان الموضوع الذي يعالجه، كما أنه يُمكننا من رصد الأجهزة الجديدة والفاعلة وتحليلها للوقوف على مواطن القوة والضعف فيها، مع عقد مقارنة بين الاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي لمعرفة مدى خصوصية تلك المؤسسات و"حدود التقليد" على غرار الاتحاد الأوروبي<sup>(2)</sup>، وعلى ضوء ماتقدم قسّمنا هذا الفصل في مبحثين على النحو الآتي:

الأول: الأجهزة التقليدية.

الثاني: الأجهزة المستحدثة.

### المبحث الأول

#### الأجهزة التقليدية

(1) لم يفرّق ميثاق الاتحاد الإفريقي بين الأجهزة الرئيسية والأجهزة الفرعية في المظهر العضوي لبنيان الاتحاد الإفريقي .، مخالفاً بذلك ما كان معمولاً به في منظمة الوحدة الإفريقية السابقة ، وما جرى عليه العمل في أغلب المنظمات التي تقوم بالتمييز بين الأجهزة الرئيسية والفرعية ، وعلى رأسها الأمم المتحدة حيث نصّ ميثاقها في الفصل الثالث بشأن فروع الهيئة بالمادة(1,2\7) علي أن : " تنشأ الهيئات الأتية فروعاً رئيسة للأمم المتحدة : جمعية عامة ، مجلس أمن ، مجلس اقتصادي واجتماعي ، مجلس وصاية ، محكمة عدل دولية ، أمانة " وبالفقرة الثانية نصّت على أنه " يجوز أن ينشأ وفقاً لأحكام هذا الميثاق ما يرى ضرورة إنشائه من فروع ثانوية أخرى" انظر في إشارة مماثلة لذلك : أحمد الرشدي، الجهاز القضائي في إطار منظومة الاتحاد الإفريقي حدود الدور المتوقع والمأمول ، بحث مؤتمري الاتحاد الإفريقي ، دار الكتب الوطنية ، الطبعة الأولى ، 2005، ص124.

وانظر أيضاً : عبير المقيرحي ، القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي ، دراسة للحصول علي درجة الماجستير في القانون ، أكاديمية الدراسات العليا ،بنغازي ،ليبيا 2005 ،ص250.

(2) فمن المفيد أيضاً في هذا المقام أن نلاحظ التشابه الكبير بين الهياكل المؤسسية للاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوروبي، على الأقل على الورق. ففي الواقع أن مؤسسي الاتحاد الإفريقي لم يخفوا حقيقة أنه على غرار الاتحاد الأوروبي في ذلك . انظر في إشارة لذلك :

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p8.

ويقول في معني لذلك:

"...It is further instructive to note the striking similarities between the institutional structures of the AU and the European Union's, at least on paper. Indeed, the architects of the AU have not hidden the fact that the AU was modeled on the EU "

نقصد بالأجهزة التقليدية، تلك الأجهزة الحكومية التي شأنها شأن أجهزة منظمة الوحدة الإفريقية في التكوين والسلطات، التي تعبر عن النهج التقليدي، والطبيعة غير الناضجة لعملية التكامل في المنظمة الحكومية. وتلك الأجهزة قد ظهرت مسبقاً بسلاسة من منظمة الوحدة الإفريقية، فمؤتمر رؤساء الدول والحكومات اصبح المؤتمر لرؤساء الدول والحكومات ، ومجلس الوزراء أصبح المجلس التنفيذي، وغيرها. ومن هذا الاستنتاج ما يدعو الى الاعتقاد أنّ الأعمال التي سيقوم بها الاتحاد الإفريقي لن تكون مختلفة عن سابقه وإنّ الدول الأعضاء لن تخرج عن السياق التقليدي في هذا البناء الجديد ، بالرغم من وجود العديد من القواعد \_ على الاقل على الورق \_ تختلف عن ما سبق، فبالنظر إلى هيكل الإتحاد الإفريقي، هناك ما يدعو الى الاعتقاد أنّ عبارة عن نسخة جديدة وكبيرة من منظمة الوحدة الإفريقية، وبالرغم مما قد يعطي الإتحاد مظهر جديد من وجود تسعة أجهزة رئيسة ضدّ خمسة من المنظمة السابقة، إلا أنّ هناك جانباً كبيراً من هذه الاختلافات يُعدّ ظاهرياً أكثر من حقيقي<sup>(1)</sup>.

فعلى إعتبار ان صيغة الإتحاد الإفريقي تعدّ بديلاً عن منظمة الوحدة الإفريقية، فأنّه تتطلب جهازاً مشرفاً على أعلى مستوى من حيث الكفاءة والفعالية بدلاً من الأجهزة الحالية التقليدية، التي تركز فيها القوة المؤثرة وصنع القرار في أعلى الهرم بحيث يحتكرها الجهاز العام ، ويعمل على تنفيذ قراراته الجهاز الخاص وهو مجلس الوزراء ، ويقوم الفرع الإداري فيها وهو المفوضية بالدور الإداري<sup>(2)</sup>. ويمكننا على ضوء ما سبق أن نحصر تلك الأجهزة التقليدية، من خلال الآتي :

## المطلب الأول

### المؤتمر

(1) انظر في الى ذلك:

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p.46.

وقرّب في معني لهذا النقد بقوله:

"..... and is by-and-large a revamped version of the OAU. The fact that it has nine principal organs against the five of the OAU, gives it a new appearance, but the jury is still out as to whether these differences are more apparent than real..."

(2) ونعتبر تلك الصورة هي العادية للمنظمات الدولية في وجود ثلاثة أجهزة رئيسة ، إلا أنّ طبيعة بعض المنظمات الدولية لاسيما الإتحاد الإفريقي تقتضي تطويراً في أسلوب عمل تلك الأجهزة ، ومشاركة فروع رئيسة أخرى، فقد أثبتت تلك الأجهزة أنها غير قادرة على قيادة مسيرة العمل الإفريقي للتكامل والاندماج، ذلك أنّ تلك الهياكل التنظيمية هي بمثابة الوسيلة التي يمكن بها تحقيق ذلك، وبما أنّ تلك الأجهزة هي ليست الغاية في حدّ ذاتها ، حيث أنّها تتطلب تفعيلها مادياً ومعنوياً ، وفقاً للأماكنيات والقدرات الإفريقية وبما يتمشى مع الظروف والاضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الإفريقية. بما يتفق مع الواقع الحي والملموس الذي تعابشه القارة الإفريقية . فإنها تحتاج إلى تطوير في تكوينها وفي مدى الصلاحيات الممنوحة لها في جوانب عديدة ، وهو ما سنراه لاحقاً عند التعرّض لكلّ منها على حده .

يمثل المؤتمر الجهاز العام الحكومي في المنظمات الدولية، ويتألف من ممثلين عن كل الدول الأعضاء بالمنظمة بالمساواة، ويتم إختيارهم في العادة بواسطة حكوماتهم، وتأكيداً لهذه الاعتبارات فهو الجهاز الأعلى للاتحاد وأهم أجهزته والمشرف عليها، وهي الاعتبارات نفسها المنصوص عليها - بوجه عام - في ميثاق الأمم المتحدة عندما نصّ ميثاقها على ضرورة أن تقدّم الأجهزة الرئيسية في المنظمة تقارير سنوية على نشاطاتها إلى الجمعية للنظر فيها، وبوجه خاص في منظمة الوحدة الإفريقية السابقة للاتحاد حيث نصت المادة الثامنة من الميثاق على أنّ مؤتمر رؤساء الدول والحكومات هو "الجهاز العام للمنظمة". ويمكن القول عموماً أنّ الجهاز العام للمنظمة الدولية يملك اختصاص مناقشة أيّ مسألة أو موضوع منصوص عليه في الوثيقة التأسيسية للمنظمة الدولية واتخاذ قرارات أو توصيات بشأنها<sup>(1)</sup>.

وعلى ضوء الطبيعة الدستورية للميثاق التأسيسي، وبالنظر إلى الاختصاص العام الذي يمنحه هذا الميثاق، وعلى رأسه السلطة التشريعية، فإنه يطلق عليه صفة الجهاز التشريعي أو شبه التشريعي للمنظمة، تشبيهاً له بالجهاز النيابي في داخل الدول<sup>(2)</sup>.

ويمكن، إبتداءً، الإشارة إلى أن عملية صنع السياسات وإتخاذ القرارات، في التنظيم القاري الأفريقي، مجسداً في الاتحاد الأفريقي، هي على درجة كبيرة من الأهمية والخصوصية، إذ أنّ مدى الكفاءة في الإضطلاع بها رهن بفاعلية هذا الاتحاد ومن ثم يُساعد ذلك مساعدة كبيرة على بلوغ الأهداف والمصالح، التي يتوخّاها الإتحاد ودولة الاعضاء . وبالتالي تكمن أهمية دراسة المؤتمر بإعتباره هو الجهاز المخوّل بصنع تلك السياسات وإتخاذ القرارات، وفقاً لما نصّ عليه القانون التأسيسي، في معرفة ما يحتويه من تكوين وإختصاصات وصلاحيات تمكّنا في نهاية المطاف من معرفة مدى تماشيه مع الدوافع الأساسية الى انشاء الإتحاد الافريقي من عدمها، لاسيّما وإنه - كما يبدو من النظرة السريعة على الميثاق - لا يكاد يختلف عن منظمة الوحدة الأفريقية. ولمعرفة ذلك بشكل دقيق وقانوني، نبحث في مايلي تكوينه وإختصاصاته ونظام سير العمل فيه، ونظام التصويت المُتبع لإتخاذ قراراته وتوصياته في الاتحاد. أولاً - التكوين: لم يخرج الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي عن القاعدة العامة في تكوين الجهاز العام بالمنظمات الدولية، حيث يتألف من رؤساء الدول والحكومات أو ممثليهم المعتمدين حسب الأصول، ويُعدّ الجهاز الأعلى في الاتحاد، ويتولى رئيس دولة بالانتخاب رئاسة المؤتمر لمدة عام<sup>(3)</sup>.

(1) ويترتب على ذلك أن الجهاز العام يعتبر مشرفاً على باقي فروع المنظمة الدولية، ويؤكد ذلك، على سبيل المثال، مايقرّره ميثاق الأمم المتحدة من أن تتلقى الجمعية العمومية تقارير سنوية وخاصة، من مجلس الأمن، عما يكون قد قام به من تدابير لحفظ السلم والأمن الدوليين، وتقارير أخرى من المجلس الاقتصادي ومجلس الوصاية بخصوص أعمالها.

(2) انظر في ذلك بوجه عام: إبراهيم محمد العناني، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص276

(3) راجع الفقرات (1،2،3) من نص المادة(6) بملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي.



وتجدر الإشارة لما ورد في سياق المادة(4\6) من الميثاق التي تنص على أن " يتولى أي رئيس دولة أو حكومة يتم انتخابه بعد مشاورات بين الدول الأعضاء، رئاسة المؤتمر لمدة سنة واحدة " في أنّ للرئيس دوراً حاسماً في تفعيل أهداف الاتحاد، ولاسيما المتعلقة باحترام حقوق الإنسان والديمقراطية فإذا كان رئيس الدولة العضو المنتخب ينتمي لحكومة ديمقراطية في بلاده، فإن احتمالات وإمكانية تحقيق تلك الأهداف ستكون جيدة<sup>(1)</sup>. ولكن إذا سمح بأن انتخبت سياسة دكتاتورية ومخالفة لحقوق الإنسان لتولي رئاسة الاتحاد، فإن ذلك لاينتظر منه تحقيق تلك الأهداف بالإضافة إلى أن ذلك سيؤثر صورة الاتحاد دولياً. وهو ما يستلزم عدم السماح للأنظمة المستبدّة بارتداء عباءة القيادة الزائفة<sup>(2)</sup>، بأن تكون هناك معايير ديمقراطية صارمة لمن يتولى الرئاسة.

ومن ناحية أخرى، فإن الدوران السنوي لتولي الرئاسة وفقاً للميثاق، يُعد قصيراً جداً لاسيما أمام القضايا الرئيسة للاتحاد التي تتطلب - في كثير من الأحيان - وقتاً كافياً لحسمها، حيث إنّ التغيير السريع لهذا المنصب قد يسبب افتقاراً في القيادة الناجحة والمجدية. كما أنه يجب النظر إلى تلك الواجبات المرهقة التي تنطوي على أعباء العمل لهذا المنصب، فقد يكون من الصعب على رئيس دوله العمل كرئيس للاتحاد لعدة سنوات. لذلك فإن الحفاظ على المستوى المطلوب من القيام بتلك المهام المتعددة، يجب أن يكون لفترة رئاسه ليست طويلة. وبالتالي - من الأفضل - أمام تلك المعطيات أن يكون نظام الرئاسة يدمج أمرين: الأول، بأن تكون فترة تولي الرئاسة لمدة سنتين، والثاني، بالأخذ بنظام "الترويكا" على غرار الإتحاد الأوروبي<sup>(3)</sup>، وذلك بأن يكون الرئيس الحالي والرئيس السابق والرئيس القادم، يعملون معاً ويكون كلّ منهم مسؤولاً عن كافة الجوانب و الأدوار الرئيسة من عمل الإتحاد الأفريقي<sup>(4)</sup>.

(1) ولا يتضمّن هذا الميثاق أي تحديد فعلي لدور الرئيس ، وترك تحديد الدور مفتوحاً لكلّ رئيس ، ليعمل وفقاً لرغباته الخاصة ، وتحديد الخطة الخاص لدور الرئيس .

(2) و يجب أن يكون الرئيس مستعداً للنقد الذاتي ، على سبيل المثال قرار التصويت لصالح (ليبيا) للعمل كرئيس للجنة الإفريقية لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة ، فقد اعتبره البعض غير مشجعاً وإنعكاساً للتفكير قصير المدى والمقايضات السياسية . انظر في معنى ذلك :

S . Adejumobi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p67 . ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"...addressing this issue requires leadership and a readiness to be publicly self-critical. Recent decisions, such as the vote for libya to act as Africa's chair of the UN Commission for Human Rights , are discouraging and reflect short-term thinking and political trade-offs....."

(3) الترويكا عربية روسية خفيفة تجرّها ثلاثة جياد. وقد استخدم مصطلح الترويكا الذي يعني في الروسية المجموعة الثلاثية على الخطة (عام 1960م) التي اقترحها الإتحاد السوفييتي السابق، وهي أن يتولى رئاسة الأمم المتحدة ثلاثة أشخاص في منصب السكرتير العام بدلاً من واحد. ومنذ ذلك الزمن بات وجود ثلاثة مسؤولين عن القرار في أيّ هيئة أو شركة تسمى ترويكا . انظر في إشارة لمعنى لذلك: S . Khrushchev , Memoirs of Nikita Khrushchev, ( Translation by the Marha and Artemis Joukowsky Family Foundation , Printed in USA , The Pennsylvania State University Press , vol 2, 2006) , p.200.

(4) ويمكن ترسيخ معنى الإستمرار المتعلق بهذا النهج ، بالتشاور مع عضوي " الترويكا" الآخرين ، جدول اعمال الإتحاد ، أثناء مدة رئاسته ، وقد يتطلب ذلك تطوير موضوعات محددة وتبنيها ، أثناء إنعقاد القمم ، لتجاوز جداول الأعمال التقليدية والفنية، والتي تكون مجرد ردود أفعال . وقد تم الأخذ بهذا النظام مسبقاً ، لدى جماعة التنمية للجنوب الإفريقي (سادك ) عندما قرّرت القمة التي عقدت في إيطارها في مارس 2001 بإضفاء طابع رسمي على ممارسة نظام الترويكا ، بأن يعمل به على مستوى القمة وجهاز السادك . انظر ماسبق دراسة بالفصل التمهيدي .

ومن ناحية أخرى يمكن الإشارة إلى ما يُعتبر عيباً جوهرياً - تكرر من ميثاق المنظمة إلى ميثاق الإتحاد - من حيث جدوى دبلوماسية القمة في الواقع العملي التي تتطلب أن يكون التمثيل للدولة إما رئيس أو رئيس وزراء علي أقل تقدير ،حيث جاءت المادة(1\6) من الميثاق، مكررة لنفس النص يقولها " يتألف المؤتمر من رؤساء الدول والحكومات أو ممثليهم المعتمدين حسب الأصول". وكذلك بصدد إتخاذ القرارات بالإجماع والتي تعد هي أيضاً احد مظاهر الأزيمة البنوية في توجّهات الإتحاد. ونظرا لتكرارها، فلانرى داعياً للخوض في تفاصيل ذلك مجدداً<sup>(1)</sup>.

ثانياً - الاختصاص: تطبيقاً للقاعدة العامة للجهاز العام بشأن ممارسته كافة الإختصاصات المنصوص عليها بميثاق المنظمة الدولية، فقد حددت المادة (9) من ميثاق الاتحاد الإفريقي سلطات ومهام المؤتمر، وقد مُنح إختصاصات واسعة<sup>(2)</sup>، وبالمعنى القانوني له قدرة قانونية على اتخاذ إجراءات واسعة النطاق وقرارات قابلة للتنفيذ الفوري. وهي تكاد لا تختلف عن إختصاصات مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بمنظمة الوحدة الإفريقية. ممّا يدعو للتساؤل عن مدى ملاءمة هذا الوضع لدواعي إنشاء الاتحاد، ذلك أنّ الاتحاد الإفريقي قد تم إنشاؤه في وقت تطالب فيه الحكومات في أفريقيا بأن تُلبّي متطلبات الديمقراطية، والمشاركة الشعبية، وأن تفعل دور المؤسسات والمجتمع المدني في إطارالاتحاد. وهذه الاختصاصات منها ما يتعلّق بالمنظمة في ذاتها، وما يتعلق بنشاطها، وفقاً للآتي:

#### 1- إختصاصات تتعلّق بالاتحاد :

هي تلك الاختصاصات المتعلقة بالبناء والنظام الداخلي للاتحاد و الإشراف على الأجهزة الأخرى. وتشمل:

أ- يعتمد المؤتمر اللاتحة الداخلية الخاصة به. وتدرج اللوائح التنظيمية الداخلية في قوتها حسب الجهاز الذي تصدر عنه. وهي في مجموعها، تأتي في درجة أقل من ميثاق المنظمة وقرارات الفروع الرئيسية الملزمة. وتطبيقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية فإن هذه اللوائح لايمكن أن تخالف أحكام قرار ملزم صادر عن المؤتمر، ولا أحكام الميثاق التأسيسي

(1) راجع ماسبق دراسة بالفصل التمهيدي بصدد دراسة تكوين مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بمنظمة الوحدة الإفريقية .

(2) أن إختصاصات المؤتمر سواء المتعلقة بكيان المنظمة أم نشاطها تعتبر تقريباً كإختصاصات مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بمنظمة الوحدة الإفريقية. . وهي كما وردت بالميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي ،المادة(1/9) تشمل :

- إستلام وبحث التقارير والتوصيات الصادرة عن الأجهزة الأخرى للإتحاد وإتخاذ القرارات بشأنها.

- بحث طلبات الانضمام إلى عضوية الإتحاد .

- إنشاء أي جهاز للإتحاد.

- مراقبة تنفيذ سياسات وقرارات الإتحاد وضمان الإلتزام بها من قبل جميع الدول الأعضاء .

- إعتداد ميزانية الاتحاد .

- إصدار توجيهات إلى المجلس التنفيذي حول إدارة النزاعات والحروب والحالات الطارئة الأخرى وإستعادة السلام .

- تعيين قضاة محكمة العدل وإنهاء مهامهم.

- تعيين رئيس اللجنة أو نائبه أو نوابه وأعضاء اللجنة وتحديد مهامهم ومدة ولايتهم.

للإتحاد<sup>(1)</sup>. و في سياق ذلك تنصّ المادة(1\ 34) على أن القرارات التي يصدرها المؤتمر ستكون ملزمة للدول الأعضاء وسيتم اتخاذ جميع التدابير اللازمة لضمان تنفيذها في غضون 30 يوماً<sup>(2)</sup>.

ب- إنشاء أي جهاز للاتحاد . فنظراً لأنه لا يمكن لمواثيق المنظمات الدولية -بوجه عام- أن تتنبأ مسبقاً بمدى إتساع نطاق العمل، فإنها تترك سلطة إنشاء ماقد تحتاج إليه من فروع أو أجهزة ثانوية لسلطة الفروع الرئيسية لتعاونها في عملها على أساس من التخصص، حتى ولو لم ينصّ الميثاق صراحة على ذلك<sup>(3)</sup>.

وبالرغم من عدم وجود تحديد دقيق يُفرد بين الأجهزة الرئيسة والفرعية بشكل واضح، وكما هو متبع في مواثيق المنظمات الدولية بوجه عام، فإنّ الميثاق التأسيسي للاتحاد قد أناط ذلك الحق بالمؤتمر في سياق اختصاصاته وقد تم النصّ صراحة على هذه السلطة، فنقرر المادة (1\9د) أنّ للمؤتمر " إنشاء أي جهاز للاتحاد" فعلى اعتبار أنّ هذا الجهاز يُعدّ الجهاز الأعلى، فإنه حتى لو لم ينصّ الميثاق على هذا الحق فإن من البديهي ستكون له تلك الصلاحية دون غيره . علاوة على تفويض أيّ من سلطاته ومهامه لأيّ من أجهزة الاتحاد<sup>(4)</sup>.

ج- تعيين قضاة محكمة العدل وإنهاء مهامهم .حيث يتم انتخاب مجلس الوزراء لهم من قائمة المرشحين المقدّمة من الدول الأطراف، ويعيّنهم المؤتمر لمدة ستّ سنوات<sup>(5)</sup>. أمّا عزل القضاة من مناصبهم ، فيكون بقرار يصدر من قضاة المحكمة بأغلبية الثلثين بأنّ القاضي لم يُعدّ يستوفي الشروط المطلوبة لهذا المنصب<sup>(6)</sup>، ويأتي بعد ذلك المؤتمر ليعطي موافقته النهائية على أي توصية بإنهاء مهام أي قاضٍ .

وواقع الأمر، أنّ هذه الوظيفة تتطوي على قدر كبير من الأهمية في نطاق قانون المنظمات الدولية، فالثابت، أنه على الرغم من تعدّد أشكاله وتوّع الجهات التي تختصّ بتقديمه<sup>(7)</sup>، فإن الطابع القضائي يظلّ دوماً هو الأكثر قبولاً في الغالب الأعم لموضوعيته وحياديته.

(1) ويختص المؤتمر أيضا بالنظر في اقتراح تعديل الميثاق والنظر في تفسيره.

(2) حيث تنصّ أنّه "يجب أن تكون الانظمة والتعليمات قابلة للتنفيذ الفوري لتقانيا خلال (30) يوما من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية للاتحاد أو كما يحدّد في القرار"

(3) يؤكد ذلك أن عهد عصبة الأمم قد تحدّث في أكثر من موقع عما أسماه باللجان الدائمة في مسائل التسليح (مادة6) والانتداب (مادة 9\22) وغيرها بالرغم من أنه لم يشر إطلاقا إلى سلطة إنشاء الفروع الثانوية . انظر في ذلك : مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص232 .

(4) انظر في تفويض المؤتمر لأي من سلطاته للأجهزة الأخرى : المادة (2\9) من الميثاق التأسيسي التي تنص "يجوز للمجلس تفويض أي من سلطاته ومهامه لأي من أجهزة الاتحاد".

(5) انظر المادة(1\7) من النظام الأساسي لمحكمة العدل الأفريقية حيث تنصّ على " القضاة يتم انتخابهم بواسطة مجلس الوزراء ، ويتم تعيينهم بواسطة المؤتمر " وكذلك المادة (1\8) منة "القضاة يتم انتخابهم لفترة ست سنوات ....".

(6) انظر المادة (2\9) من النظام الأساسي للمحكمة " لا يجوز للقاضي أن يعلّق أو أن يزال من منصبه إلا بناء على توصية من أغلبية ثلثي الأعضاء الآخرين يذكرون فيها أنه لم يعد يفي بالشروط اللازمة ليكون قاضيا "

(7) حيث يلاحظ أن الوظائف التي يضطلع بها الجهاز القضائي الدولي تختلف من منظمة إلى أخرى ، وذلك بحسب طبيعة كل منظمة ومقاصدها ، وبحسب ما يقرره له الميثاق المنشئ أو القانون التأسيسي ، والسؤال إلى أيّ مدى تتحقّق هذه الوظائف بالنسبة إلى الجهاز القضائي في نطاق المنظومة المؤسسية للاتحاد الإفريقي . وهوما لانريد ان نتناوله أكثر تفصيلا مما يدخل فيما تتناوله الدراسة لاحقا.

ويلاحظ من الأحكام السابقة - من تعيين وإنهاء مهام - سيطرة المؤتمر، التي قد تشكل خطورة على تعزيز الموضوعية والحيادية وضمانها، ووجود محكمة قوية ومستقلة بما يكفي لمواجهة التحديات ولتعزيز التكامل الإقتصادي في أفريقيا<sup>(1)</sup>.

د- تعيين رئيس اللجنة أو نائبه أو نوابه وأعضاء اللجنة وتحديد مهامهم ومدة ولايتهم. فقد جاءت المادة (2،312) لتؤكد " أن اللجنة تتكون من الرئيس ونائبه أو نوابه ومن أعضاء اللجنة ويساعدتهم العدد اللازم من العاملين لتسيير مهام اللجنة ويحدد المؤتمر هيكل اللجنة ومهامها ونظامها"<sup>(2)</sup>.

هـ- بحث طلبات الانضمام إلى عضوية الاتحاد. جاءت المادة (9أج) من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي، ونصت على " بحث طلبات الانضمام إلى عضوية الاتحاد" في سياق مهام المؤتمر، وعلى ذلك فإن قبول الانضمام في عضوية الاتحاد، سيكون ضمن السلطة التقديرية للمؤتمر، كونه أعلى فروع المنظمة، وهنا ستكون العضوية المعنية في هذه المادة هي العضوية بالانضمام التي نصت عليها المادة (29) من الميثاق<sup>(3)</sup>.

ومن سياق المادة (9أج) والمادة (29) نستطيع أن نخلص إلى أن ميثاق الاتحاد الإفريقي قد أعطى الاختصاص بأمر قبول الأعضاء لأعلى فروع الاتحاد.

إلا أننا نرى أنّ ذلك لا يعني عدم وجود شروط موضوعية للقبول حيث يستشف من نص المادة (1129) والتي تنص على "يجوز لأي دولة إفريقية بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ، وفي أي وقت، أن تخطر رئيس اللجنة بنيتها في الانضمام إلى هذا القانون وقبول عضويتها في الاتحاد". أنّ هناك شرطين موضوعيين وإن لم تنص عليهما صراحة وهما: أن تكون دولة إفريقية وهذا الشرط من الشروط الموضوعية التي لا يمكن تحديدها إلا في إطار معيار جغرافي مُعيّن، والشرط الآخر أن تكون حرة مستقلة ذات سيادة<sup>(4)</sup>.

(1) خاصة وأنّ البروتوكول قد صممت عن ما إذا سيكون للمؤتمر أي صلاحيات يمكن أن تقلل من ميزانية المحكمة، ذلك أن سيطرة المؤتمر على ميزانية المحكمة قد يشكل خطراً محتملاً على استقلال المحكمة. انظر في ذلك:

Richard . F. Oppong , Legal Aspects of Economic Integration in Africa , (Cambridge University Press , First published , 2011) , p. 173.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

"... the protocol is silent on whether the Assembly can reduce the court's budget..... the assembly's control over the court's budget is a potential threat to the independence of the court. indeed , it is open to question whether the above provisions on the appointment .removal. independence and remuneration of judges are adequate to guarantee a strong and independent court that will be strong enough to face up to the chalanges of promoting economic integration in africa"

(2) راجع المادة (2،312) من ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

(3) راجع المادة (29) من ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي .

(4) ويمكن أن نميز بين عدة طرق تتبعها المنظمات الدولية لقبول الانضمام: (1) لايشترط فيها أكثر من إبداء رغبة وقبول ميثاق المنظمة كما هو الحال في اتحاد البريد العالمي حتى سنة 1947، وكما هو الحال بالنسبة لانضمام الدول أعضاء هيئة الأمم المتحدة إلى الوكالات المتخصصة المرتبطة بالهيئة. (2) ويشترط لانضمام البعض الآخر علاوة على ماتقدم توافر بعض الشروط الموضوعية. (3) وأحياناً أخرى يترك للمنظمة سلطة تقديرية في ذلك أما بواسطة عدة فروع مختلفة أو أن يختص أعلى الفروع بأمر قبول الدول الأعضاء، كما هو الحال بالنسبة للاتحاد الإفريقي. انظر في ذلك بوجه عام أكثر تفصيلاً: محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية الحديثة، مطبعة نهضة مصر، القاهرة، 1960، ص 39-40.

مشار إلى ذلك أيضاً: محمد حسين الإبياري، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية، مرجع سابق، ص 256-257.

## 2- اختصاصات تتعلق بنشاط الاتحاد :

هي أهم السلطات التي تباشرها المنظمات عموماً. كونها تُعبّر عن شخصيتها القانونية المستقلة. وهي تختلف - من منظمة إلى أخرى - بحسب طبيعة الأهداف والمصالح المشتركة للدول الأعضاء . وتشمل :

أ- تسلّم وبحث التقارير والتوصيات الصادرة عن الأجهزة الأخرى للاتحاد واتخاذ القرارات بشأنها. وفي جميع الأحوال نجد أن التقارير والتوصيات الصادرة عن الأجهزة تسهم بها في عملية تكوين القرار، غير أن صدور القرار في ذاته لا يناط إلا بجهاز واحد فقط هو المؤتمر ولا ينسب إلا له وحده . لذلك تظهر أهمية ما ذكر في أنه يتبع في إصدار القرارات الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (1/ب) من المادة التاسعة بصدد المهام المنوطة بهذا الجهاز أي المؤتمر ، ومن ثم فإذا كانت هناك إجراءات خاصة ينبغي إتباعها في جهاز من الأجهزة التي تشترك في عملية تكوين القرار من تقارير وتوصيات ، فإن العبرة هي بتلك الإجراءات المنصوص عليها في الجهاز الذي يناط به اتخاذ القرار<sup>(1)</sup>.

ب- مراقبة تنفيذ سياسات وقرارات الاتحاد وضمان إلتزام جميع الدول الأعضاء بها. فنتيجة للتسلسل الهرمي - في إطار النهج الحكومي - لأجهزة الإتحاد، الذي يضع المؤتمر في قمة الهرم فمن البديهي أن يكون مراقباً لتنفيذ سياسات الإتحاد وقراراتها، التي لاتخرج عن نطاق سلطانه، ولا يكاد أن يذكر شيء في هذا المقام سوى أنه يفرضّ التزامات من أعلى وتكون ملزمة للدول الأعضاء، وتراقب تنفيذها وضمان الإلتزام بها ، ويمكن الإشارة في هذا الصدد الي ما اقتره

الميثاق عند عدم الإلتزام والإمتثال لقرارات وسياسات الإتحاد الأفريقي في المادة(2\23) التي تنصّ " علاوة على ذلك يجوز أن تخضع أية دولة لا تلتزم بقرارات وسياسات الإتحاد لعقوبات أخرى مثل حرمانها من إقامة روابط للنقل والإتصالات مع دول أعضاء أخرى أو إجراءات ذات طابع سياسي أو اقتصادي يحددها المؤتمر " حيث اعطى الميثاق المجال مفتوحاً للمؤتمر ليرى ما يراه مناسباً لضمان الإلتزام وفي وضع تلك العقوبات السياسية أو الاقتصادية<sup>(2)</sup>. كما أنّ هذه النبره الخاصه بجوازية خضوع الدول لعقوبات، تشير بوضوح إلى أنّ عدم الامتثال للقرارات ، ليس تحت كل الظروف يؤدّي إلى فرض عقوبات<sup>(3)</sup>.

(1) انظر في تفصيل ذلك بوجه عام : محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص109

(2) راجع المادة (2\23) من الميثاق التأسيس للاتحاد الإفريقي.

(3) أنظر في هذا النقد :

ج- اعتماد ميزانية الاتحاد . أعطى ميثاق الاتحاد للمؤتمر صلاحية اعتماد ميزانيته المقررة سنوياً وفقاً للمادة (9أ) منه ، وفي الواقع فإنّ المؤتمر ليس في جميع الاحوال يعتمد الميزانيات المخصّصة للاتحاد<sup>(1)</sup>. ذلك أنه نتيجة للتحويل الوارد بالمادة (2١9) بشأن تفويض أيّ من سلطات المؤتمر فإن له أن يفوض في ذلك لأي من أجهزة الاتحاد . وبالرغم من أنه في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية، ميزانية الجماعه الاقتصادية الافريقية، كان أول من إقترحها الأمين العام، ومن ثمّ اعتمدها مجلس الوزراء، إلا أنه عندما حلّ الاتحاد الإفريقي محل المنظمة فقد تغيّر ذلك ،حيث تقترح اللجنة الميزانية ويعتمدها المؤتمر بدلاً من ذلك<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن الميزانية الفعلية للاتحاد الإفريقي حتي عام 2010 كانت مختلفة جداً عن تلك الميزانية المعتمدة، بسبب مشاكل جمع المساهمات المفروضة على الدول الأعضاء<sup>(3)</sup>. ممّا يطرح تساؤلاً عن عدم اتخاذ مايلزم من فرض عقوبات يحددها المؤتمر وفقاً للمادة(1٢3) من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي. بشأن فرض العقوبات علي أية دولة تتخلف عن سداد مساهماتها في ميزانية الاتحاد<sup>(4)</sup>. خاصة أنّ هذا هو الإجراء الوحيد الذي اتخذه الميثاق في هذا الإطار<sup>(1)</sup>.

ويقول في معنى هذا النقد:

".... The word may clearly indicate that non-compliance with AU decisions would not under all circumstances lead to sanctions...".

(1) حيث اعتمد المؤتمر الميزانيات المخصّصة للأعوام :2003،2004،2007،2009،2010. فحسب، أما باقي السنوات فقد اعتمدها المجلس التنفيذي بناء على التفويض الوارد بالمادة (2١9) من الميثاق . فقد فوّض المؤتمر المجلس التنفيذي لإعتماد ميزانية عام 2005،2006،2008 . انظر في لذلك:

James .T. Gathii , *African Regional Trade Agreements as Legal Regimes*, (Cambridge University Press,UK , First published, 2011), p.249.

ويقول في معنى ذلك:

"..... another impact of article 9 is that assembly itself has only approved the budgets for 2003,2004,2007,2009,2010.

the assembly gave the executive council the authority to re-examine the 2004 budget in March 2004 in order to make any necessary changes..... the assembly mandated the excutive council to adopt the 2005 budget .... in 2005 , the assembly mandated that the council hold an extra session in january 2006 to approve the 2006 budget...".

(2) ومع ذلك فقد فوّض المؤتمر المجلس التنفيذي مجدداً ، أن يعتمد الميزانية بدلا من الجماعة في عدة مناسبات . انظر في تفصيل ذلك: Ibid., p.249-250.

ويقول في إشارة إلى ذلك المعنى :

"... the OAU charter provided that budget of the AEC was first to be proposed by Secretary general , and then approved by the council of ministers . once the AU replaced the OAU this changed. Instead , the budget was proposed by the commission and approved by the assembly. Nevertheless , the assembly has mandated the excutive council to approve the budget in lieu of the assembly on several occasions... "

(3) انظر في ذلك :

James .T. Gathii , *African Regional Trade Agreements as Legal Regimes*, op,cit, p.249.

ويقول في إشارة لمعنى ذلك في مؤلفه :

".....Due to problems in the collection of mandatory member state contributions , the actual budget has traditionally been very different from the approved budget...".

(4) تنص المادة(1٢3) من ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي على" يحدّد المؤتمر العقوبات المناسبة التي تفرض على أية دولة عضو تتخلف عن سداد مساهمتها في ميزانية الاتحاد على النحو الآتي : تحرم من حق التحدّث في الاجتماعات والتصويت وتقديم مرشحين لأي منصب في الاتحاد أو الإستفادة من أنشطة أو إنتزاعات الاتحاد " ويلاحظ أن تلك العقوبات لم ترد على سبيل الحصر

د- إصدار التوجيهات إلى المجلس التنفيذي حول إدارة النزاعات والحروب والحالات الطارئة الأخرى واستعادة السلام<sup>(2)</sup>. فلاشك أنّ التكامل الاقتصادي والسياسي، لمُجمل القارة، يجب أن يرافقه التصدي وحل النزاعات المسلحة المزمّنة، وإطفاء حروبها الأهلية، والسعي الدؤوب والجاد، من أجل تعزيز فرص السلام والأمن وخلق بيئة مواتية لإحترام حقوق الإنسان، وحكم القانون، في جميع أرجاء القارة .

ولعلّ الاتحاد الإفريقي يجب عليه أن يدرج ذلك ضمن خطته التنموية، وبالتالي فالمؤتمر باعتبارها صاحب القرار في هذا التنظيم فيحب عليه ان يضطلع بدور إيجابي في هذا المجال لكي يثبت أنه بديل عن منظمة الوحدة الإفريقية وليس بديلاً عن إسمها فقط . ويأتي دور المؤتمر بإتباع الوسائل السياسية لحسم المنازعات عن طريق إصدار توجيهات من القمة، للمجلس التنفيذي، ويكون الأخير مسؤولاً عن مراقبة تنفيذ تلك القرارات والسياسات التي يضعها المؤتمر حول إدارة النزاعات والحروب، وهي قرارات ذات طبيعة سياسية لحسم النزاعات لا تأخذ في إعتبارها الحجج القانونية التي يثيرها الأطراف<sup>(3)</sup>، بأن يقدم توصيات يراها ملائمة كحل موضوعي للنزاع . ولعل هذا الدور المهم في التسوية السلمية للمنازعات بين الدول الأعضاء والذي تنبثق عنه لجان المصالحة والوساطة ويعمل فيه مفهوم دبلوماسية القمة، قد أثبتت أنه أكثر مناسبة للواقع الإفريقي خلال الحقبة الماضية إبّان إنشاء منظمة الوحدة الإفريقية.

إلّا أننا نرى أنّ ذلك كان له ما يبرره خاصة لعدم وجود آليات رسمية ناجحة<sup>(4)</sup>، أمّا في إطار الاتحاد فعليه أن يتعامل في تسوية وحسم المنازعات مع الأجهزة القضائية كونها أقوى أثراً وأحسم نتيجة من الوسائل السياسية، فتأسيس الإتحاد الإفريقي يُعدّ استثماراً للجهود والتجارب الوجدوية السابقة، وبالتالي لا بدّ لمؤسّساته أن تكون مؤثّرة وفعّالة وبخاصة في هذه المرحلة الفارقة ولاسيما في ما يتعلق بحالات التدخل الطارئة لحفظ السلم، إذ أن قرار التدخل يصدر من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات للاتحاد الإفريقي وهذا يعني موافقة جميع الدول الأعضاء في الإتحاد

، ويكون للمؤتمر فرض ما يراه من عقوبات أخرى ، وتبرير ذلك أن صياغة النص بالرغم من ذكر تلك العقوبات لم يأت محدد بشكل يحصر سلطات المؤتمر فيها فحسب ، وإنما جاءت الصياغة بأن "يحدد المؤتمر العقوبات المناسبة " ثم جاء ليسرد تلك العقوبات في سياق المادة (123) ، ذلك أنه لو كان المقصود هو حصر تلك العقوبات المذكورة ، لوجب أن تكون الصياغة (يضع المؤتمر العقوبات) ، وبالتالي يكون محصوراً في وضع العقوبات المذكورة في سياق نفس المادة .

(1) وهو أمر جديد لم يسبق أن تم النص عليه ، في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية . انظر في تأكيد ذلك : رانيا حسين خفاجة ، الاتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة ، مرجع سابق ، ص149 .

(2) انظر المادة (29) من ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

(3) انظر في تفصيل أكثر للوسائل السياسية لحسم المنازعات: جعفر عبد السلام ، المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة السادسة، بدون تاريخ ، ص199 وما بعدها .

(4) حيث رأى واضعوا ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية أنها ستكون اجراءات أقل رسمية وأكثر تناغماً ومرونة وسرعة في حل الصراعات من اتباع الحلول القانونية مفرطة الرسمية والمضيق للوقت . فقد فضلت المنظمة استخدام آليات اخرى لتسوية المنازعات من خلال اللجان للتعامل مع الصراعات بدلاً من الآليات الرسمية المتمثلة في لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم . انظر ماسبق دراسة بالفصل التمهيدي ضمن اختصاصات مؤتمر رؤساء الدول والحكومات بمنظمة الوحدة الإفريقية .

بالإجماع أو على الأقل بأغلبية ثلثي الدول الأعضاء في الاتحاد إن تعذر توافر الإجماع وهذا قد يوفر ضماناً كافية لعدم التعسف في استخدام حق التدخل .

ومع ذلك يظل مبدأ التدخل الجماعي الإقليمي محفوظاً بمحاذاير متمثلة في غيبة وفاق إقليمي حول بعض المفاهيم مثل مفهوم جرائم الحرب ومفهوم الإبادة الجماعية ومفهوم الجرائم ضد الإنسانية، لذا ينبغي تحديدها حتى لا يكون ذلك سبباً في خلاف بين الدول الأعضاء ويؤدي إلى مزيد من الصراعات، وأجدد من يوكل الية تحديد تلك المفاهيم هو جهاز قضائي فعال ضمن مؤسسات الاتحاد، وبالتالي فإن سياسة الاتحاد في اتخاذ مثل تلك القرارات يجب أن تكون مبنية علي قاعدة المشاركة وتفعيل دور المؤسسات ولاسيما المتخصصة وإلا فإن الاتحاد لن يعدو كونه منظمة ذات طابع روتيني ، في أدائها وفي تشكيلها المؤسسي .

ومن ثم نخلص أن القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي قد أوكل جوهر صلاحيات الاتحاد إلى المؤتمر حيث أنيط به تحديد سياسات الاتحاد، واتخاذ القرارات بشأن التوصيات المرفوعة إليه من الأجهزة الأخرى ، ومراقبة تنفيذ سياسات وقرارات الاتحاد ، وإصدار توجيهات للمجلس التنفيذي بشأن إدارة النزاعات وحالات الحرب والطوارئ من أجل إقرار السلام ، وإعتماد ميزانية الاتحاد وغيرها .

وفي إطار الآليات - كما سبقت الإشارة- فإن القانون التأسيسي قد كرر إمكانية التمثيل لمن هم دون الرئيس وأحتى رئيس وزراء<sup>(1)</sup>، وهو ما قد يؤخذ عليه من حيث الفاعلية أنه قد يتكرر التمثيل من وزراء الخارجية في المؤتمر والمجلس التنفيذي .

ثالثاً - نظام العمل والتصويت داخل المؤتمر: لا يعمل المؤتمر بصفة مستمرة وإنما يقتصر على عقد دورات - عادية أو استثنائية- كما تحدّد لائحته الداخلية أسلوب سير المناقشات ونظام التصويت لاتخاذ القرارات . وذلك على النحو الآتي:

1- كقاعدة عامة فإن اجتماعات الجهاز العام للمنظمات الدولية تكون دورية، بمعنى أن يعقد الجهاز العام دورات اجتماع عادية منظمة كل فترة معينة، كما ينصّ على ذلك في ميثاقها التأسيسي واللائحة الداخلية، ويرجع ذلك لصعوبة العملية التي تحيط الاجتماع المستمر للجهاز العام. وهذه الدورة قد تكون سنوية كما هو متبع بوجه عام في اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة<sup>(2)</sup>، وبوجه خاص كما في إجتماعات مؤتمر رؤساء الدول والحكومات لمنظمة الوحدة الإفريقية.

(1) راجع المادة (1\6) من ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي .

(2) أو كل سنتين كما في مؤتمر اليونسكو ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة ، أو حتى كل خمس سنوات كما في المؤتمر العام الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية . انظر في ذلك : مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص 140 .



وإلى جانب ذلك يمكن أن يعقد الجهاز العام دورات خاصة أو غير عادية وفق ماتحدده الوثيقة التأسيسية من شروط لذلك .

وتأكيداً على ذلك فإن ميثاق الاتحاد الإفريقي لم يخرج عن تلك القاعدة ، حيث نصت المادة (316) على أن " يجتمع المؤتمر مرة في السنة على الأقل في دورة عادية وبناء على طلب أي دولة عضو وبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء ، يجتمع المؤتمر في دورة غير عادية " وهو نص واضح في ذاته ، إذ يشير إلى دورية وإستمرار الاجتماعات بصورة سنوية في دورة عادية ، إلى جانب ذلك قد يجتمع المؤتمر في دورة خاصة أو غير عادية وفقاً لما حدّته المادة المذكورة بشرط موافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء . والأصل أن تعقد الاجتماعات في مقر المنظمة الدولية، ولكن قد يحدث أحياناً أن تعقد خارج المقر<sup>(1)</sup>.

كما أنّ الجهاز العام له لائحة داخلية يضعها ويحدّد من خلالها كيفية إعداد جدول الأعمال وأسلوب سير المناقشات، وتأجيلها، وإقبال بابها ، ونظام التصويت، وغير ذلك من المسائل التفصيلية<sup>(2)</sup>، التي تقوم على ضمان حرية التعبير عن الآراء وحرية التصويت، واحترام حقوق الأغلبية. وعلى ذلك حيث نصت المادة (8) من ميثاق الاتحاد الإفريقي، بشأن اللائحة الداخلية للمؤتمر على أن "يعتمد المؤتمر اللائحة الخاصة به" وهو يُعدّ من ضمن الاختصاصات العامة والممنوحة في الميثاق للمؤتمر. التي تعرضنا إليها في إطار الاختصاصات .

2- مايتعلق بنظام التصويت، فمن أهم المسائل التي قد يثيرها نظام التصويت بوجه عام في إطار المنظمات الدولية، هو تحديد من يملك حق التصويت في الجهاز العام للمنظمة ؟. ومن هذا المنطلق فإن القاعدة العامة أن لكل دولة حق التصويت ، بمعنى أن لكل ممثل دولة في إجتماعات المنظمة له صوت متميز داخل الجهاز العام ، ومثال ذلك بصورة عامة ماينصّ عليه ميثاق الأمم المتحدة في المادة(118) من أن " يكون لكل عضو في الأمم المتحدة صوت واحد في الجمعية العامة " . وبصورة خاصة بميثاق منظمة الوحدة الإفريقية حيث جاء في سياق المادة (110) أن " لكل دولة عضو صوت واحد " . وتعتبر تلك القاعدة هي القاعدة التقليدية التي لايزال يؤخذ بها في أكثر المنظمات الدولية<sup>(3)</sup>.

ولم يخرج الاتحاد الإفريقي عن هذه القاعدة العامة والتقليدية، فقد أشار في ميثاقه إلى أن الأصل فيه أن تتخذ قرارات المؤتمر بالإجماع حيث نص في المادة (117) على أن " يتخذ

(1) فقد كان يجتمع سنوياً وتنتقل في ارجاء القارة الافريقية وفقاً لرئيس منظمة الوحدة الافريقية ، مع عقد اجتماعات عرضية في المقر الرئيسي بأديس أبابا في اثيوبيا.

(2) راجع المادة(8) من ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

(3) ومع هذا فقد خرجت بعض المنظمات الدولية ، خاصة المنظمات ذات الطابع الاقتصادي والمالي البحث ، عن الاخذ بهذه القاعدة وطبقت مايعرف بنظام وزن الاصوات ، بحيث يكون لكل دولة أكثر من صوت بحسب أهميتها داخل المنظمة . انظر بوجه عام أحكام التصويت في الجهاز العام للمنظمات الدولية : محمد سامي عبد الحميد ، التنظيم الدولي ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، الطبعة السادسة ، 2000، ص291 ومابعدها .

وانظراً أيضاً : جعفر عبد السلام ، المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص105-106.

المؤتمر قراراته بالإجماع وإن تعذر فبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء في الاتحاد وغير أن البت في المسائل الإجرائية بما في ذلك معرفة ما إذا كانت مسألة إجرائية أم لا يتم بأغلبية بسيطة " . بحيث تكون أغلبية نصف الأصوات مضافاً إليها صوت واحد<sup>(1)</sup>.

فهو بذلك قد عرّف قاعدتين في تحديد العدد اللازم من الأصوات لصدور قرارات المؤتمر ، الأولى وهي الإجماع كأصل عام ، والثانية هي قاعدة الأغلبية . فقد إستعمل قاعدة الأغلبية الخاصة عند تعذر تطبيق قاعدة الإجماع ، وعاد وإستعمل قاعدة الأغلبية البسيطة فيما يتعلق بإتخاذ القرارات المتصلة بالمسائل الإجرائية. ولعلّ تلك الخيارات سببها صعوبة الحصول على موافقة جميع الدول الاعضاء أحياناً . ذلك أنّ تغليب الصالح العام للدول الأعضاء جميعاً يقتضي فرض ماتراه الأغلبية على الأقلية ، ولذلك فإنّ التخلي عن قاعدة الإجماع لكي تحل محلها قاعدة الأغلبية، له مبرراته المقنعة، وعلى ذلك ففي كثير من المنظمات الدولية مع تطورها في أعقاب الحرب العالمية الثانية، وبعد توجيه سهام النقد على مبدأ المساواة في السيادة في صورته المطلقة، أصبحت تصدقرقرارات ملزمة للجميع بمجرد حصولها على أصوات أغلبية أعضاء المنظمة<sup>(2)</sup>.

ولذلك كان حرياً بواضعي القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، أن يؤثروا اللّجؤ إلى قاعدة الثلثين على الإجماع، لضمان فاعلية الإتحاد وديمقراطيته . ولا يقلل من هذا الرأي كون واضعي القانون التأسيسي، قد قرروا الأخذ بقاعدة الثلثين في حالة تعذر الأخذ بقاعدة الإجماع ، من دون ذكر الحالات، التي يحدث فيها ذلك، إضافة إلى تكرارهم كذلك إمكان الأخذ بقاعدة الأغلبية في المسائل الاجرائية القليلة .

أما علي الجانب الأوربي، فيعتبر (المجلس الأوربي) هو أيضاً من مؤسسات صنع القرار في الاتحاد الأوربي، وهو يتكوّن من رؤساء الدول والحكومات للدول الأعضاء في الإتحاد ، ويعتبر أعلى مستويات صنع القرار . إلا أنّ نشأة وتطور ومكانة هذا الجهاز داخل هيكل صناعة القرار تختلف عن المؤتمر في الاتحاد الإفريقي ذلك أن المجلس الأوربي قد مرّ بمراحل بدأت من نشأة الجماعة الأوربية وامتدت حتى صدور القانون الأوربي الموحد وحتى الآن، وهي المرحلة التي استقر فيها دور المجلس الأوربي بإعتباره الجهاز الرئيس في منظومة مؤسسات الاتحاد الأوربي<sup>(3)</sup>.

(1) راجع المادة (17) من ملحق الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي .  
(2) قاعدة الاغلبية بانواعها بوجه عام تمثل مساساً بمبدأ السيادة في صورتها المطلقة، وقد اتخذتها معظم المنظمات الدولية وأصبحت تشكل القاعدة العامة المثبّعة فيها ، إلا أن يوجد إختلاف بين المنظمات حول تحديد مدى الأغلبية المطلوبة . فالبعض منها يأخذ بقاعدة الأغلبية البسيطة وهي أغلبية نصف الاصوات مضافا إليها صوت واحد ، أو أغلبية خاصة ، وهي مثل أغلبية الثلثين أو الثلاثة أرباع وهكذا . انظر في عرض أكثر تفصيلاً لذلك : إبراهيم محمد العناني ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص 83 .  
وانظر أيضاً : محمد السعيد الدقاق ، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص 117 ومابعده.  
(3) انظر في تفصيل تلك المراحل : حسن نافعة ، الاتحاد الأوربي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، ص 191-192.

وتجدر الإشارة في ما يتعلق بتكوين المجلس أنه لا يقتصر تكوينه على رؤساء الدول والحكومات فقد نصت المادة (519أب) من معاهدة لشبونة الموقعة في 13 ديسمبر عام 2007 على بعض التعديلات التي أدخلت على تشكيل المجلس، حيث جاء فيها " أن يتكون المجلس الأوروبي من رؤساء الدول والحكومات للدول الأعضاء في الإتحاد وكذلك رئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية الأوروبية، والممثل الأعلى للشؤون الخارجية والسياسة المشتركة"<sup>(1)</sup>.

كما يلاحظ في أسلوب عمل المجلس، أنه يجتمع مرتين كل ستة أشهر، بناء على دعوة من رئيسه، ويساعد كل عضو في المجلس وزير من دولته كما يساعد رئيس المفوضية عضو من المفوضية، كما يمكن للمجلس أن يعقد إجتماعات إستثنائية (دورة غير عادية) بدعوة من رئيسه. أمّا بخصوص نظام التصويت في إتخاذ القرارات فيندُر فيه أن يتخذ قرارات ملزمة، أو يصدر توجيهات، أو يشرع قوانين واجبة التطبيق الفوري، فإنّ المجلس الأوروبي يكتفي في الغالب بوضع توجيهات وبرامج عامة، وإصدار توصيات لا حاجة لإجراء تصويت عليها لأنها عادة ماتكون محصلة لعملية تفاوضية مستمرة. ففي سياق نفس المادة قد نصّت على أن " لا يُباشِر المجلس الأوروبي وظائف تشريعية " كما يتخذ المجلس قراراته " بالتوافق"<sup>(2)</sup>.

فيما عدا حالات معيّنة منصوص عليها في المعاهدة<sup>(3)</sup>.

وبالإضافة لما سبق فمن الناحية العملية يعتبر المجلس الأوروبي مرجعية مؤسسية عليا تحال إليها كافة المشكلات التي يُستعصى حلّها على المؤسسات الأخرى، من خلال عملية تفاوض منتظمة لمعالجة تلك المشكلات. ثم يعيد الكرة إلي ملعب المؤسسات الأخرى لتستكمل دورها في بحث الجوانب الفنية المتخصصة ودراستها، قبل أن تعود للمجلس من جديد ليقترها بشكل نهائي، وبهذه الطريقة تغلب المجلس علي العديد من العقبات التي اعترضت طريق الوحدة ولاسيما النقدية والاقتصادية، والعديد من الأزمات الأخرى<sup>(4)</sup>.

(1) انظر في عرض ذلك : أبو الخير أحمد عطية عمر ، النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي ، مرجع سابق ، ص 60.  
(2) ويعني موافقة أغلبية الدول المنتمية لمجموعات مختلفة دون معارضة قويّة من أي مجموعة أو عدد من الدول . وهذا النمط من التصويت برز لضمان الحصول على موافقة الدول والتجمعات الدولية الهامة ولتفادي التصويت بأغلبية وأقلية قد يؤدي إلى عزل وإستبعاد قوى ذات وزن من تأييد القرار ومن ثم إضعاف قانونية وربما عدم تنفيذها . ومفهوم التوافق هذا يرتبط بمفهوم آخر في التفاوض يسمى التعادل أو التكافؤ وأصبح يُطلق عليه دبلوماسية التعادل أو التكافؤ ، وهو يعني تطويراً لمبدأ المساواة لتصبح بين المجموعات بدلاً من بين الدول فرادى . هذا وقد ظهرت فكرة التجمع في مجموعات بالمؤتمرات الدولية مع ظهور حركة عدم الإنحياز عام 1961 ، ثم مؤتمر الانكاد عام 1964 وأدى ظهور مجموعة الـ77 إلي تحوّل في منهج التصويت ، إذ سعت الدول التي ليس لديها قوّة عسكرية لتعزيب قوتها التفاوضية من خلال التفاوض كمجموعة ، وذلك في إطار الدبلوماسية متعدّدة الأطراف فكان المجتمع الدولي تحوّل إلى أحزاب أو أطراف ، وأصبحت عملية التفاوض وكذلك التكافؤ بين هذه الأطراف ضرورية في إتخاذ القرارات ليعكس الإعتبارات الشكلية والموضوعية في الوقت نفسه . وكان هذا التحوّل إنعكاساً لظهور دول جديدة ، وكذلك مفاهيم جديدة في العمل الدولي ، وبخاصة في المجال الاقتصادي مثل مفهوم التساند ومفهوم العولمة ونحو ذلك . انظر في تفصيل ذلك وفي تطوّر الأوضاع على الساحة الدولية وأثره على أساليب وطرق إتخاذ القرار بوجه عام : محمد نعمان جلال ، الاستراتيجية والدبلوماسية والبروتوكول ، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 2004 ، ص 272 ومابعدها .

(3) انظر في عرض ذلك : أبو الخير أحمد عطية عمر ، المرجع السابق ، ص 60 .

(4) انظر في عرض ذلك : حسن ناعمة ، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، ص 193 .

وعلى ذلك يمكن القول إنّ المجلس الأوربي يختلف عن نظيره المؤتمر بالاتحاد الإفريقي من عدّة نواح رئيسة، فمن حيث التكوين نرى التكوين المدمج حيث يتكوّن المجلس الأوربي من رؤساء الدول والحكومات للدول الأعضاء في الاتحاد وكذلك رئيس المجلس الأوربي ورئيس المفوضية الأوربية ، والممثل الأعلى للشؤون الخارجية والسياسة المشتركة أمّا المؤتمر في الاتحاد الإفريقي فتكوينه يقتصر على رؤساء الدول والحكومات ويعتمد على التسلسل الهرمي، الذي يضعه في قمة الهرم ونتيجة ذلك، فهو صاحب القرار وهو المراقب لتنفيذ سياسات وقرارات الإتحاد، التي لاتخرج عن نطاق سلطانه، ويفرض التزامات من أعلى وتكون ملزمة للدول الأعضاء. وبالتالي يمكن ان نلاحظ الفارق في الطبيعة غير الناضجة له مقارنة بمجلس الاتحاد الأوربي الذي اتسم بالتجديد المستمر، يعكس الحال ما عليه المؤتمر الذي لم يتطوّر منذ تأسيس منظمة الوحدة الإفريقية ضمن الأجهزة الرئيسية صانعة القرار .

كما أنّه بالرغم من أنّ هذا التجديد يدعم الشخصية القانونية المستقلة للاتحاد الاوربي، فإنه يلاحظ أن صلاحيات " رئيس المجلس الأوربي "، الذي يفترض أن يكون " الرئيس الأعلى للاتحاد الأوربي " لا تبدو كبيرة ، بل تكاد تكون " شرفية " وقاصرة على الجوانب الإدارية أو التنظيمية ، فهو لايملك سلطات أو صلاحيات خاصة ، ولاينظر إليه حتى كواحد من بين متساويين ، لأنه لايملك حق التصويت على مشروعات القرارات المطروحة على المجلس ، شأنه في ذلك شأن رئيس المفوضية<sup>(1)</sup>. وهو ما لا نجده في رئيس المؤتمر للاتحاد الإفريقي ، فكما سبق أن عرضنا في تكوينه، للرئيس دور حاسم في تفعيل أهداف الإتحاد، كما لا يتضمّن الميثاق أيّ تحديد فعلي لدور الرئيس ، وترك تحديد الدور مفتوحاً لكل رئيس ، ليعمل وفقاً لرغباته الخاصة ، وتحديد الخاصة لدور الرئيس . !

## المطلب الثاني

### المجلس التنفيذي

حدّدت المادة العاشرة من الميثاق التأسيسي للاتحاد تكوين وإختصاصات المجلس

التنفيذي، وذلك على النحو الآتي:

أولاً- التكوين:

يمثّل مجلس الوزراء ثاني أجهزة الهيكل أهمية بعد مؤتمر الرؤساء ويعدّ الجهاز التنفيذي

للاتحاد الإفريقي، ويتألف هذا المجلس من وزراء خارجية دول الاتحاد أو أيّ سلطات تعيّنها

(1) انظر في ذلك : المرجع السابق ، ص194.

الحكومات ويجتمع المجلس التنفيذي مرتين في السنة على الأقل في دورتين عاديتين ، ولعلّ المشرّع قصد بثنائية الإجتماع السنوي استمرار الاتصال المباشر بين الدول الأعضاء . ويجتمع في دورة غير عادية بناء على طلب أية دولة عضو وبموافقة أغلبية ثلثي جميع الدول الأعضاء<sup>(1)</sup>. ويصدر قراراته بالإجماع وإن تعدّر ذلك ، فبموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء، غير أنّ البتّ في المسائل الإجرائية، بما في ذلك معرفة ما إذا كانت مسألة إجرائية أم لا، يتم بأغلبية بسيطة . كما يتكون النصاب القانوني من أغلبية ثلثي جميع أعضاء الإتحاد لأيّ إجتماع من إجتماعات المجلس التنفيذي<sup>(2)</sup>.

ويلاحظ أنّ الإتحاد الإفريقي قد اختلف عن منظمة الوحدة الإفريقية في أنّ المجلس التنفيذي يصدر قراراته بالإجماع وإن تعدّر فأغلبية ثلثي الدول الأعضاء، حيث كان ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ينصّ على أن تصدر جميع القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس الوزراء ، وممّا يحسب لهذا الإتحاد في ذلك أنه بدأ يبتعد عن التردّد في الاعتراف بمنحه سلطه مطلقة في إصدار القرارات الملزمة، ذلك أن الدول كانت ترى أن في ذلك مساس بسيادتها، ولذلك فمنظمة الوحدة الإفريقية قد وضعت شروطاً لإصدار مثل هذه القرارات تتمثل أساساً في ضرورة الموافقة الإجماعية لإصدارها<sup>(3)</sup>.

#### ثانياً - الاختصاص:

طبقاً للمادة (13) من ميثاق الإتحاد الإفريقي على المجلس التنفيذي أن ينسّق ويتخذ القرارات بشأن السياسات ذات الاهتمام المشترك بالنسبة للدول الأعضاء في الإتحاد في جميع الميادين: الطاقة والصناعة والموارد الطبيعية، الأغذية والزراعة والموارد الحيوانية وحماية البيئة، النقل والاتصال، التعليم ، الثقافة ، والصحة ، والهجرة ، حماية الطفولة<sup>(4)</sup>.

وقد نصّت المادة (2) من الميثاق بأن "يكون المجلس التنفيذي مسئولاً أمام المؤتمر ويبحث المسائل التي تحال إليه ويراقب تنفيذ السياسات التي يضعها المؤتمر"، وجاءت في سياق نفس المادة بالفقرة(3) منها بأن "يجوز للمجلس تفويض أيّ من مهامه وسلطاته الواردة في الفقرة الأولى من هذه المادة إلى اللجان الفنية المتخصّصة التي تنشأ بموجب المادة (14) من هذا الميثاق"<sup>(5)</sup>.

وممّا لاشك فيه فإن مجلس الوزراء باختصاصاته هذه، يُعدّ الجهاز المحرّك لعمل الإتحاد إلّا أنّه تابع لمؤتمر الرؤساء ومسئولاً أمامه ولايملك حقّ إصدار قرارات منفردة ، فقراراته

(1) راجع المادة(2،1\10) من ملحق الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي.

(2) راجع المادة (11) بشأن قرارات المجلس التنفيذي ،من ملحق الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي.

(3) انظر في تفصيل عام بشأن سلطة إصدار القرارات والقيودات التي قد توضع عليها بوجه عام : إبراهيم محمد العناني ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق، ص 107-108.

(4) راجع المادة(1\13) بشأن مهام المجلس التنفيذي ، من ملحق الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي.

(5) راجع في ذلك المادة (3،2/13) من ملحق الميثاق التأسيسي للإتحاد الإفريقي.

تُعد بمثابة توصيات ترفع للمؤتمر لإقرارها . وهو بذلك لا يختلف عما أنيط بمجلس الوزراء لمنظمة الوحدة الإفريقية.

وفي الواقع فإنّ التوصية تتمثّل في رغبة أو دعوة يبيدها المجلس في موضوع معيّن إلى المؤتمر . وليس للتوصية أيّ قوة إلزامية في ذاتها ولا ترتب آثارها القانونية إلا إذا قبلها المؤتمر ، وعلى ذلك لا تترتب قبل ذلك أيّ مسؤولية دولية على مخالفتها<sup>(1)</sup>.

أما علي الجانب الأوربي فمجلس الوزراء في الاتحاد الأوربي ، هو أيضاً أحد الأجهزة الرئيسة التي تضمّنّها الهيكل التنظيمي منذ البداية في عملية التكامل والاندماج ، أي منذ تأسيس " الجماعة الاوربية للفحم والصلب " إلا أنّ ما يميّز هذا الجهاز أنه لم يبق على وتيرة ثابتة سواء من حيث التكوين وطريقة صنع القرار فيه أم الاختصاص حيث طرأت عليه تعديلات كثيرة خلال تلك المسيرة من المعاهدات المختلفة التي ورد فيها تشكيل المؤسسات الأوربية ومن بينها معاهدتا ماسترخت ونيس .

فمن حيث التكوين ، طبقاً للمادة (203) من معاهدة ماسترخت يتكوّن المجلس من " ممثل واحد عن كل دولة يتعيّن أن يكون على المستوى الوزاري يملك صلاحية التحدث باسم الحكومة التي يمثّلها " . ومعنى ذلك عدم جواز إيفاد موظفين حكوميين مهما علت مراتبهم الوظيفية ، لتمثيلها في اجتماعات هذا المجلس، وإنما يتعيّن إيفاد ممثلين سياسيين من مرتبة وزراء<sup>(2)</sup>.

ويبرز لدى مجلس الوزراء في الاتحاد الأوربي أنّه باتساع نطاق مجالات التعاون والتنسيق الموكلة للمؤسسات الأوربية، لم يعد يقتصر على وزراء الخارجية للدول الأعضاء فحسب ، فبتنوع الموضوعات المطروحة على طاولة المجلس وتشابك أبعاد العملية التكاملية المتطوّرة ، بدأ تشكيله يتنوع ويختلف باختلاف تلك الموضوعات المعالجة فيه، فهو يقتصر على وزراء الخارجية، إذا كانت الموضوعات المدرجة من قبيل الموضوعات العامة والمهمة، أي غير الفنية والمتخصصة، وعلى وزراء الاقتصاد والمالية إذا ماكانت الموضوعات المدرجة تتعلق بالسياسات الإقتصادية والمالية، وعلى وزراء الزراعة، إذا ماكانت الموضوعات المدرجة على جدول الأعمال تتعلق بالسياسات الزراعية ، وهكذا. أما الوظيفة الرئيسة الموكلة للمجلس الوزاري في سياق البنية التنظيمية والمؤسسية الراهنة للاتحاد الأوربي ، فهي وظيفة مزدوجة ذات بعدين مختلفين : أحدهما تشريعي ، والآخر تنفيذي. فالمجلس هو العنصر الرئيس في معادلة التشريع ،

(1) إلا أنّ التوصية تتميز بكونها وسيلة تمهيدية قد يلجأ إليها في محاولة لاستطلاع وجهة نظر بشأن مسائل معينة. انظر في ذلك بوجه عام : إبراهيم محمد العناني ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق، ص108-109.

(2) على عكس الحال في مجلس الوزراء في الاتحاد الإفريقي الذي قد يتكوّن من أي سلطات تعيّنّها الحكومات. مما يبرز مدى الإهتمام في إطار الاتحاد الأوربي بمركز التمثيل عن الحكومات خلال الاجتماعات لما فيه من جدوى من حيث التمثيل السياسي عن الدول الأعضاء للتحدث باسم الحكومة التي يمثّلها في الاتحاد الأوربي .

أو بعبارة أخرى ، هو الذي يتولّى سلطة التشريع ، وخاصة في الأمور المتعلقة بالإسراع في عملية التكامل والاندماج الأوربي، وهو في الوقت نفسه أحد الأعمدة الرئيسة التي تقوم عليها السلطة التنفيذية في النظام السياسي للاتحاد الأوربي. ويحتل المجلس موقعاً استراتيجياً على خريطة عملية صنع القرار في الاتحاد الأوربي ، باعتبارها حلقة وصل رئيسة تربط بين الموقعين الرئيسين الآخرين على هذه الخريطة، وهما البرلمان من ناحية، والمفوضية من ناحية أخرى<sup>(1)</sup>.

والجدير بالذكر أنّ المجلس الوزاري قد ابتعد عن قاعدة الاجماع في عملية اتخاذ القرار ، ولعلّ ذلك لإدراكهم حقيقة الصعوبة في استمرار وتنشيط عجلة التكامل الأوربي بتبني قاعدة الإجماع خصوصاً بعد تنوع موضوعات التكامل المطروحة على جدول الأعمال . ويلاحظ الفارق الواضح بين المجلسين الوزاريين في كلا الإتحدادين ، حيث تميّز المجلس الوزاري في الاتحاد الأوربي عن نظيره الإفريقي في عدة أمور جوهرية منها طريقة التكوين ، ففي الإتحاد الإوربي يعتمد المجلس في تكوينه على تعدّد تشكيلاته مع الحفاظ على الرغبة في أن يكون للإتحاد الأوربي " وزير للشؤون الخارجية "<sup>(2)</sup>.

كما يميّز بمنحه وظائف فاعلة - تشريعية وتنفيذية - وهو ما يفتقده نظيره المجلس الوزاري بالاتحاد الإفريقي الذي لايمكّن حق إصدار قرارات منفردة ، فقراراته تعدّ بمثابة توصيات ترفع للمؤتمر لإقرارها.

## المطلب الثالث

### اللجنة

وهي بمثابة أمانة للاتحاد التي تملك التعبير عن إرادته، فقد نصّت المادة (1\2) من الميثاق على أنّه " يتمّ إنشاء لجنة للاتحاد وتكون أمانة له " وتجدر ملاحظة عدم نصّ الميثاق علي حصر دور الأمين العام في الدور الإداري ، كما ورد - بوجه خاص - في منظمة الوحدة الإفريقية . حيث أنّ ذلك النصّ غير وارد في ميثاق الإتحاد ، إلا أنّ اللجنة تخضع للمؤتمر

(1) انظر في تفاصيل ذلك : حسن نافعة ، الاتحاد الأوربي والدروس المستفادة عربياً، مرجع سابق ، ص 195-196

(2) انظر في عرض ذلك : المرجع السابق ، ص 196.

باعتباره أعلى سلطة في أجهزة الاتحاد في تحديد تكوين اللجنة ومهامها ونظمها<sup>(1)</sup>، وذلك وفقاً للآتي:

#### أولاً - التكوين :

جاءت الفقرة (3,2) من المادة نفسها لتحدد بصفة عامة تكوين اللجنة لتؤكد " أن اللجنة تتكون من الرئيس أو نائبه أو نوابه ومن أعضاء اللجنة ويساعدهم العدد اللازم من العاملين لتيسير مهام اللجنة ويحدد المؤتمر هيكل اللجنة ومهامها ونظمها " .  
ويلاحظ هنا أن القانون التأسيسي قد استبدل مسمى الأمانة العامة بمسمى اللجنة تاركاً مهمة تشكيل اللجنة وتحديد مهامها ونظمها للمؤتمر ، ونصت المادة(4\33) على أن يتم إنشاء اللجنة وتقوم الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية بدور الأمانة الانتقالية للاتحاد<sup>(2)</sup>.

#### ثانياً - الاختصاص :

بصفة عامة اختصاصات اللجنة يحددها المؤتمر أو أي اتفاقات قد تعقد بين الدول الأعضاء، ويلاحظ أن الميثاق لم ينص على الصفة الإدارية صراحة كما هو الحال في منظمة الوحدة الإفريقية ، خشية من زيادة نفوذ الأمين العام ، و أن بعض اختصاصات الأمين العام للاتحاد لها طابع سياسي وتنفيذي ، إلا أنه في الحقيقة لم يخرج عن دائرة سلطان المؤتمر .  
ومن بين تلك المهام التحضيرية التي كان من المتوقع أن تنفذها الأمانة العامة، إعداد مشروع برنامج العمل، ومشروع ميزانية الاتحاد، ومشاريع القرارات اللازمة لتحديد العلاقة الرسمية بين الاتحاد الأفريقي والتجمعات الاقتصادية الأخرى، كركائز للجماعة الاقتصادية الإفريقية.

وأيضاً إعداد مشاريع للقرارات اللازمة لإضفاء الطابع الرسمي على العلاقة بين الاتحاد الأفريقي وغيرها من المؤسسات التي لم يتم النص عليها في القانون التأسيسي ، وإمكانية دمجها كأجهزة للإتحاد الإفريقي ، كما هو منصوص عليه بالمادة (2\5) من القانون التأسيسي ، أضف الى ذلك تقديم التوصيات المناسبة المتعلقة بمؤسسات منظمة الوحدة الإفريقية والجماعة الاقتصادية الإفريقية والهياكل الاقتصادية خلال الفترة الانتقالية، بما في ذلك تحويل أصولها على النحو المنصوص عليه بالمادة (1\33) بالميثاق<sup>(3)</sup>.

(1) حيث نصت المادة(3,2,1\20) من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي على "1- يتم إنشاء لجنة للاتحاد وتكون أمانة له. 2- تتكون اللجنة من الرئيس ونائبه ونوابه ومن أعضاء اللجنة ويساعدهم العدد اللازم من العاملين لتيسير مهام اللجنة . 3- يحدد المؤتمر هيكل اللجنة ومهامها ونظمها.

(2) انظر في اشارة إلى ذلك: رجب عبد المنعم متوأي ، الوجيز في قانون المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2008 ، ص231.

(3) انظر في معني ذلك :

Martinus Nijhoff Publishers, African Association of International Law , African yearbook of international law, 2001 ( , Kluwer Law International , The Netherlands, vol 9, 2001), P.30-31.

ويقول في هذا الشأن :



وفي الدورة العادية السابعة والثلاثين لمؤتمر قمة منظمة الوحدة الإفريقية لوسكا في الفترة من 9-10\7\2001 فقد شهدت انتخاب السيد اعمار عيسى اعلى رأس الأمانة الانتقالية لمنظمة الوحدة الإفريقية، وما هو جدير بالذكر أنّ القرار الصادر عن القمة قد نصّ ضمن أمور أخرى على تفويض الأمانة العامة في مايلي(1):

1- مطالبة الدول الأعضاء غير المصدّقة على الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي بالإسراع بالتصديق على الوثيقة .

2- تفويض الأمين العام بالتشاور مع الدول الأعضاء من خلال المندوبين الدائمين وخبراء تلك الدول على أن يتم رفع نتائج أعمالهم إلى لجنة وزارية يتم إنشاؤها لهذا الغرض وذلك قبل رفعها إلى المجلس والمؤتمر .

3- تفويض الأمين العام بإجراء المشاورات اللازمة مع الدول الأعضاء بسبل ومحددات إنشاء هيكل الاتحاد الإفريقي .

4- تفويض الأمين العام بالتشاور مع الدول الأعضاء لتقديم مقترحات بشأن هيكل اللجنة ومهامها وسلطاتها .

5- مطالبة الدول الأعضاء بإتخاذ الخطوات والإجراءات اللازمة للتعريف والتوعية بالاتحاد الإفريقي حتى يكون بحق تجمعا للشعوب، فضلاً عن مطالبة الأمانة العامة للمنظمة والتجمعات الإقليمية بإتخاذ الخطوات المكتملة اللازمة للتعريف بالاتحاد .

ونرى أن لا يأخذنا الزهو بعيداً عن الواقع، بأنّ دور الأمين أصبح ميسياً - خصوصاً - لقيامه ببعض الأدوار السياسية فعلاً، ذلك أن تلك الأدوار لم تخرج عن الإطار التقليدي، كونها سلسلة تفويضات غير مستقرة تخضع لسلطان وصلاحيّة تفويض المؤتمر للقيام ببعض المهام(2)، وهو أسلوب غير متطور لوظيفة الأمين العام مقارنة بكل المنظمات الدولية ، حيث أصبح هو المحرك الأساسي لمعظم الأنشطة، حيث ساهمت عدم إلزامية قرارات مفوضية

---

".....other preparatory tasks which the general secretariat was expected to carry out included: the preparation of the draft work programme and the draft budget of the AU, the preparation of necessary draft decisions to formalize the relationship between the AU and RECs, as the pillars of the african economic community the preparation of the necessary draft decisions formalizing the relationship between the AU and other institutions not specifically provided for in the constitutive act or relating to the possibility of incorporating such institutions as organs of the AU , in accordance with article 5-2 of the constitutive act. and making appropriate recommendations relating to the organization of african union \African economic community institutions and structures during the transitional period , including the devolution of its assets and liabilities, as provided for article 33-1 of the constitutive act....."

(1) انظر في عرض ذلك : عادل عبد الرزاق ، إفريقيا في إطار منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص71 .  
(2) حيث تصدر تلك المهام على شكل تفويضات من خلال مؤتمر القمة ، استناداً للمادة (3\20) من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي . وبالرغم من أن بعض اختصاصات الأمين العام للاتحاد لها طابع سياسي وتنفيذي فإننا نرى أنها لازال يغلب عليها الطابع الإداري ، وما قد يرد من سلطات هي ذات طبيعة مؤقتة تدرج تحت ما يملكه المؤتمر من سلطة تفويض في القيام ببعض المهام ، ولعل ذلك يبدو واضحاً من سياق المادة(3\20) التي جاء فيها أن "يحدد المؤتمر هيكل اللجنة ومهامها ونظمها " حيث ترتبط تلك الاختصاصات بما ورد في سياق هذا النص وما ورد أيضاً في سياق سلطات المؤتمر-السابق عرضها - بالمادة (2\9) التي جاء في سياق تفسيرها أحقية المؤتمر في تفويض أي من سلطاته ومهامه لأي من أجهزة الاتحاد

الاتحاد الإفريقي، وهو ما أدى إلى عدم إلزام الدول الأعضاء من تطبيقها ، في إظهار الاتحاد كأنه امتداد لمنظمة الوحدة الإفريقية<sup>(1)</sup>. وإذا أضفنا كذلك توسيع نطاق الأجهزة وزيادة الأعضاء، مما يضفي على دور الأمين العام أهمية وحساسية معينة تستلزم بعض الصلاحيات السياسية لسرعة الحركة وسرعة إتخاذ المبادرة السياسية في مواجهة العاجل والسريع من التحديات.

أما على جانب الاتحاد الأوربي، فنعتبر المفوضية هي الجهاز المناظر للأمانة العامة في الاتحاد الإفريقي، غير أنّ هذه المؤسسة قد شهدت تطوراً كبيراً عبر مسيرة التكامل والاندماج الأوربي، ففي السنوات الأولى والسابقة لقيام الاتحاد الأوربي، كانت الوظيفة التنظيمية والإدارية المتبعة في الطريقة التقليدية، التي تتبعها بعض امانات المنظمات الدولية، تشير إلى المستوى المنخفض للمساندة الفعّالة في عملية صنع القرار السياسي من خلال الأمانات.

بحيث يقتصر دورها على تنظيم الاجتماعات وإعداد جداول الاعمال، وترجمة وتوزيع الوثائق، وصياغتها . فكانت مهمتها الرئيسية هي خلق الظروف الملائمة لحسن سير العمل<sup>(2)</sup>.

وعلى أيّ حال جاء اسم " المفوضية " من خلال معاهدة روما، وتتكوّن وفقاً للقواعد المعمول بها، من رئيس للمفوضية يعينه المجلس الأوربي (مستوى رؤساء الدول والحكومات)، من بين مرشحي الدول الأعضاء، بقرار يأخذ بالأغلبية الموصوفة، والجدير بالذكر أنّ هذا القرار لا يصبح نافذاً إلاّ بعد موافقة البرلمان الأوربي عليه، ثم يقوم المجلس بعد ذلك، وبالاتفاق مع رئيس المفوضية، بفحص واختيار قائمة المفوضين التي ترشحهم الدول الأعضاء . كما أنه من اهم ما يميزها هو إستقلاليتها عن حكومات الدول الاعضاء، وعدم جواز تلقي أي تعليمات من تلك الحكومات التي ينتمون اليها، كما لايجوز لهذه الأخيرة أن تطالب بتنحية هؤلاء المفوضين أو اتخاذ إجراءات عقابية ضدهم . حيث لايمكن خلعه إلاّ بقرار من محكمة العدل الأوربية بناء على طلب المجلس<sup>(3)</sup>.

وعند اندماج الجماعات الأوربية الثلاث، أُعيدت صياغة أهداف ووظائف "المفوضية بما يتناسب مع ما مرّت به حركة التكامل الأوربي من تحولات، وعلى ذلك فإن الدور الذي تلعبه لا

(1) انظر في اشارة إلى ذلك : خيرية الدغيلي ، عوامل تفعيل مؤسسات الاتحاد الإفريقي وترسيخ دعائمه ، بحث غير منشور، ندوة القارة السمراء من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي ، ليبيا ، 2007، ص 16.

(2) أنظر في ذلك :

Deirdre Curtin, Exucutive Power of the European Union, (Oxford University Press , New York , 2009) ,p.125.

ويقول في معنى قريب إلى ذلك :

"... in the early years of the EU and its predecessors the general secretariats of both the Commission and the Council fulfilled primarily an organizational and administrative function in the classic way that the secretariats of international organizations do , as a low-key, back-up to effective political decision-making..... the council general secretariat was in charge of organizing meetings preparing agendas , translating and distributing documents , and drafting minutes. Its main tasks was to creat the conditions for a smooth running of the council machineryt.."

(3) انظر في ذلك: حسن نافع . الاتحاد الأوربي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، ص 203.

يقتصر على الدور التنفيذي التقليدي، إذ تمارس المفوضية في الاتحاد الأوروبي وظائف وصلاحيات ذات أبعاد مختلفة، يمكن عرضها بإيجاز وفقاً للآتي<sup>(1)</sup>:

أ- للمفوضية دور رئيس في التشريع ذلك أن الدورة التشريعية -في العادة- تبدأ منها ، حيث تقوم بإعداد المقترحات اللازمة كافة للمحافظة على قوة الدفع في حركة التكامل الأوروبي والعمل على تطويرها باستمرار ، حيث تعدّ المفوضية هي المسؤولة في المقام الأول عن ما هو مطلوب لإنجاح العملية التكاملية.

ب- للمفوضية دور تنفيذي كونها الجهة المسؤولة عن تنفيذ ما يشرع من قوانين أو ما يصدر من قرارات ، وذلك من منطلق أنها أحد العناصر الرئيسة للسلطة التنفيذية في الاتحاد .

ج- للمفوضية دور المتابعة والرقابة حيث يوكل لها مهمة الضامن لتنفيذ أحكام المعاهدات، وعلى ذلك فهي مسؤولة عن التزام حكومات الدول الأعضاء بما تعهدت به، والتأكد من ذلك.

د- تعتبر المفوضية هي الجهة الرسمية الممثلة والمتحدثة باسم الاتحاد الأوروبي، وهي القائد للمفاوضات الاقتصادية والتجارية والدولية .

هـ- تشارك المفوضية في إعداد ميزانية الاتحاد الأوروبي وتنفيذها، حيث تعدّ المشروع الأولى لميزانية الاتحاد .

ونستنتج مما سلف أنّ المسائل المتعلقة بالتكوين والاختصاص لمفوضية الاتحاد الأوروبي، لها قدراً من الحرية في التصرفات الكاملة دون أن يحدّ من قدرتها المجلس الأوروبي (على مستوى رؤساء الدول والحكومات ) ، حيث لها استقلالية كاملة عن المجلس، ولا يقتصر دورها على الدور الإداري فقط، بل تُعتبر بمثابة "حكومة الاتحاد الأوروبي"<sup>(2)</sup>، كونها تستطيع أن تتدخل بموجب مالها من صلاحيات في مسألة ما، بواسطة ما قد تتخذه من إصدار قرارات أو توصيات، أو ما تتخذه من أدوار تنفيذية أو رقابية، وعلى العكس تماماً ما هو عليه الحال في نظيره المقارن في الاتحاد الإفريقي، فاللجنة لازالت تتبع النهج التقليدي الموروث من المنظمة الفعّيدة، من حيث اقتصار دورها على الدور الإداري، وبالرغم من وضع بعض الصلاحيات التنفيذية ، فإننا نرى أنها لاتخرج عن إطار ما هو متاح من صلاحيات تفويضية من المؤتمر لاسيّما خلال الفترة الإنتقالية ممّا يثير الشك في مدى كفاءة هذا الاتحاد في بلوغ الأهداف والمصالح، التي يتوخّاها الدول الاعضاء، فلا تكاد تختلف أجهزة صنع القرار وفقاً للمادة

(1) انظر في تفصيل لتلك الادوار والمهام للمفوضية : أبو الخير أحمد عطية عمر ، النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي ، مرجع سابق ، ص99 ومابعدها.

كذلك انظر : حسن نافعة ، المرجع السابق ، ص200 ومابعدها .  
(2) أنظر في ذلك : عادل عبد الرازق ، إفريقيا في إطار منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص189.

الخامسة من القانون التأسيسي، ولاسيما الجهازين الأولين، أي المؤتمر والمجلس التنفيذي، ولا النص على الاجماع في إتخاذ هذين الجهازين لقراراتهما، عن المنظمة السابقة<sup>(1)</sup>.

## المطلب الرابع اللجان الفنية المتخصصة

الى جانب الأجهزة الثلاثة السابقة، عهد الميثاق للمؤتمر، أن ينشئ لجاناً متخصصة، قد أشارت المادة (14) من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، فيها لإنشاء سبع لجان مسؤولة أما المجلس التنفيذي، لمساعدة هذا الاخير على أداء مهامه . ولاتخرج هذه اللجان من حيث التكوين والاختصاص عن نظيرتها المنصوص عليها في معاهدة أبوجا المنشئة للجماعة الاقتصادية الإفريقية سنة 1991م ، وهي تشمل<sup>(2)</sup>:

- لجنة الاقتصاد الريفي والمسائل الزراعية.
- لجنة الشؤون النقدية والمالية .

---

(1) ولاشك ان ذلك يتعارض مع عنصرين أساسيين في التطور بعملية التكامل : أولهما مناقضته الدوافع الأساسية إلى إنشاء الاتحاد الإفريقي ، وجعله بديلاً من منظمة الوحدة الإفريقية ، من حيث إتاحة مساحة أكبر لتعدد الآراء ، وتوسيع قاعدة المشاركة .

وثانيهما مايتعلق بشرط الإجماع ، ففي ظل التطورات الراهنة ، يكاد يكون اتجاه معاكس عن التطورات التي تحققت على طريق التطور الديمقراطي . ذلك فإننا نرى أنه كان حرياً بوضعي القانون التأسيسي ، أن يهتموا باللجوء إلى قاعدة الثلثين عن الإجماع ، لضمان فاعلية أكبر لتعدد الآراء وديمقراطية الاتحاد ، ولا يقلل من هذا الرأي كون واضعي القانون التأسيسي ، قد قرروا الأخذ بقاعدة الثلثين ، في حالة تعذر الأخذ بقاعدة الإجماع ، من دون ذكر الحالات التي يحدث فيها ذلك ، بالإضافة إلى تكرارهم كذلك لإمكانية الأخذ بقاعدة الاغلبية البسيطة ، في المسائل الإجرائية .

(2) وقد زاد عددها من خمس لجان في ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية إلى سبع لجان بمقتضى المادة الرابعة عشرة من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي مراعيًا في ذلك تنوع مهام هذه اللجان طبقاً لمقتضيات الحياة المعاصرة . راجع المادة(14) من ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

- لجنة التجارة والجمارك والهجرة.
- لجنة الصناعة والعلوم والتكنولوجيا والطاقة والموارد الطبيعية .
- لجنة النقل والمواصلات والسياحة .
- لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية .
- لجنة التعليم والثقافة والموارد البشرية .

وبالرغم من الطبيعة الفنية لدور هذه اللجان من إعداد مشروعات وبرامج ، ومتابعة للتقييم والتنفيذ ، فإن تشكيلها لم يمنح سوى للمؤتمر ، وهو نفس السياق المتبع بمعاهدة الجماعة الاقتصادية التي أوكلت هذه المهمة الى الجمعية، وبالتالي كان من المأمول أن يعهد بهذه المهمة إلى أجهزة أخرى ، بحيث يمكن لها ان تفسر ما لحق من تطوّر بالتنظيم الدولي الإفريقي، ولكن التأكيد على الدور المهيمن للمؤتمر يعاود الظهور في هذا الشأن مجدداً .

#### أولاً - التشكيل:

أشارت المادة (3/14) الى تشكيل اللجان الفنية المتخصصة حيث تتكوّن " من الوزراء أو كبار المسؤولين المعنيين بالقطاعات التي تقع ضمن إختصاصاتهم .

وتجدر الإشارة إلى أهمية تكوينها على المستوى الوزاري ،لما يساعد على أخذ قرارات ملزمة في الحالات التي قد تختصّ بها اللجان. ولكن يجب مراعاة مدى الحاجة لهؤلاء داخل دولهم مما يثير تعذر الدول الأعضاء أن ترسل خبراءها لفترة طويلة كأعضاء في اللجان المتخصصة<sup>(1)</sup>.

#### ثانياً - المهام:

نصّت المادة ( 15 ) من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي، على أن تضطلع كلّ لجنة - في حدود اختصاصها - بالمهام الآتية<sup>(2)</sup>:

- 1- إعداد مشاريع الإتحاد وبرامجه وتقديمها إلى المجلس التنفيذي .
- 2- كفالة رصد ومتابعة وتقييم تنفيذ القرارات الصادرة عن أجهزة الاتحاد .
- 3- كفالة تنسيق ومواءمة مشاريع الإتحاد وبرامجه.
- 4- تقديم تقارير وتوصيات الى المجلس التنفيذي سواء بمبادراتها الخاصة أم بناءً على طلب المجلس التنفيذي بشأن تنفيذ أحكام هذا القانون .
- 5- القيام بأية مهام أخرى تكلف بها لغرض كفالة تنفيذ أحكام هذا القانون .

(1) لذلك كانت من أهم أسباب معوقات قيام تلك اللجان بمهامها في إطار منظمة الوحدة الإفريقية. انظر معوقات وعقبات اللجان المتخصصة في منظمة الوحدة الإفريقية: محمد حسين مصيلحي ، منظمة الوحدة الإفريقية، دار النهضة العربية، 1976، ص36 وما بعدها .  
مشار إليه أيضاً : عبيد الله عبد العزيز المقبرحي ، القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص301.  
(2) راجع المادة (15) من ملحق ميثاق الإتحاد الإفريقي.

ولعلّ الاتحاد الإفريقي في سياق كهذا يجب عليه أن يراعي معالجة بعض الأمور التي ساهمت في عدم فاعلية تلك اللجان سابقاً، ذلك أنه هناك عدة أمور أخرى لا تقل أهمية جعلتها لا تستطيع أن تقوم بدورها كما يجب وهي<sup>(1)</sup>:

أ- عدم التزام الدول الاعضاء بحضور اجتماعات اللجان المتخصصة ممّا أضعف دورها في تنشيط التعاون والتضامن الإفريقي .

ب- قرارات اللجان لم تكن ذات جدوى وذلك لسببين اولهما، أنها كانت مجرد توصيات ، يتوقف نفاذها من عدمه على موافقة مجلس الوزراء . وثانيهما، انها كانت تكرر قرارات اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة.

ج- الطبيعة التنظيمية لهذه اللجان، التي كانت تضع كلّ لجنة من اللجان المتخصصة داخل إطار الأمانة العامة، لم تمكّنها من قيامها بدورها بشكل مستقل .

د- إنّ هذه اللجان لم تكن تجتمع بطريقة منتظمة ودورية ، ويرجع ذلك الى عدم توافر النصاب القانوني . مما أثر سلباً على دروها، وجعل مجلس الوزراء لمنظمة الوحدة الإفريقية أن يقرّر تخفيض عددها في دورة انعقاده في شهر مارس سنة 1966، ثم انتهى الأمر بعد ذلك بأن يتولّى أهم اختصاصات هذه اللجان .

وبالمقارنة بالاتحاد الأوروبي، فقد انتهج هذا الأخير سياسة مختلفة بحيث أوكلت تلك الإختصاصات الفنية المتخصصة إلى مجلس وزراء الإتحاد الأوروبي، إذ ليست هناك لجان متخصصة في الإتحاد الأوروبي، بل إنّ الوزراء الذين يمثلون الدول الأعضاء في المجلس يتغيرون تبعاً لطبيعة الموضوع المطروح عليه، فحينما يكون الأمر متعلقاً بمسألة زراعية، يُشكل المجلس من وزراء الزراعة، أمّا إذا كانت المسألة صناعية أو متعلقة بالنقل والمواصلات يكون التمثيل لوزراء الصناعة أو النقل، وهكذا .

وفي عام 2002 تمّ تحديد أنواع التشكيلات المختلفة التي يتكوّن منها المجلس بتسعة أنواع من التشكيلات، فبالإضافة إلى مايتعلق بالقضايا العامة والسياسات الخارجية، يعقد المجلس اجتماعه رسمياً مرّة كلّ شهرين، على أقلّ تقدير في تشكيلات تشمل الآتي<sup>(2)</sup>:

(1) انظر : محمد حسين مصيلحي ، منظمة الوحدة الإفريقية، مرجع السابق ، ص 36 ومابعدها.

(2) انظر في ذلك :

D. Chalmers , C. Hadjiemmanuil, G.Monti , A. Tomkins , European Union Law: Text And Materials ,(Cambridge University press , UK , 2008 Updated Version) , p.101 ets.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

" The ministers representing each Member States are those equipped to represent the government on that matter. Environment Ministers will sit in the Environmental Council and agriculture or fisheries ministers in the Agriculture and Fisheries Council. Since 2002 , it has been agreed that more than one minister from each Member states may sit in a Council meeting , Particulary where an issue crosses different ministerial portfolios Most Councils meet formally between once a month and once every tow months . The Council sits in nine configurations: .General Affairs and External Relations; . Economic and Financial Affairs; .Justice and Home Affairs; .Employment , Social Policy and

- مجلس وزراء الشؤون الاقتصادية والمالية .
- مجلس وزراء العدل والشؤون الداخلية . كالوظيفة والصحة والسياحة والميزانية والحماية المدنية والقضايا الاجتماعية ...الخ.
- مجلس الوزراء الخاص بقضايا القدرة التنافسية. كالسوق الداخلي والصناعة والبحث العلمي .
- مجلس وزراء النقل والاتصالات والطاقة .
- مجلس وزراء الزراعة والثروة السمكية .
- مجلس وزراء البيئة .
- مجلس وزراء التربية والتعليم .
- مجلس وزراء الشباب والثقافة .

ويساعد هذا التنوع في تشكيل المجلس على اتخاذ القرارات في أية قضية أو مسألة تدخل في اختصاص المجلس، كما يؤدي إلى تسيير عمل المجلس، لأنّ الوزراء الذين يتخذون القرارات في المجلس هم في الوقت نفسه الذين يتولّون تنفيذ هذه القرارات، كلّ في دولته وفي إطار وزارته. ومن هنا تتضح أوجه الاختلاف بين الاتحاد الإفريقي والاوربي، في ما يتعلق بالسياسة المتبعة لمواجهة القضايا المعاصرة ، حيث وضع الاتحاد الاوربي من أولوياته سرعة الوصول إلى قرار أو تدبير ذي مضمون فعال بشأن مشكلة معروضة عليه، أما الاتحاد الإفريقي فقد أعتمد على تنوع اللجان بتنوع الاختصاصات، وأسند تشكيلها الى المؤتمر وتتخذ قراراتها بموافقة المجلس، ومعنى ذلك أنه بالرغم من النص على تكوين تلك اللجان من وزراء وكبار المسؤولين ، فإنهم خارج الأجهزة صاحبة القرار في الاتحاد ، وقراراتهم ليست سوى توصيات يتوقف نفاذها على موافقة المجلس . وعلى ذلك فإننا نرى أن اعتبارات السرعة والفاعلية ينبغي أن تكفل للجان المتخصصة في ممارسة إختصاصها، ويقنضي ذلك بالإضافة إلى شروط الكفاءة أن يكون فعالا يسمح بسرعة الوصول إلى قرارات بشأن ما هو معروض عليها وفقا للاختصاص المحدد، وهو ما قد يكون مستحيلاً في ظل الطبيعة التنظيمية الحالية لهذه اللجان التي لا تمكّنها من القيام بدورها كما يجب . وما قد يسبّب في تخفيض عددها .

## المبحث الثاني الأجهزة المُستحدثة في الاتحاد الإفريقي

ونقصد بالاستحداث إستجلاب رموز الحضارة الحديثة، وأدوات الحياة العصرية المتمثلة في تلك الأجهزة التي جاء النصّ عليها في الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي جديداً على مستوى القارة وعلى صعيد التنظيم الدولي الإفريقي الحكومي، التي ابتعد فيها - إلى حدّ ما - عن السياسات والقواعد التقليدية الموروثة.



وفي هذا الإطار وانطلاقاً منه تأتي أهمية رصد وتحليل المؤسسات وآليات وأجهزة الاتحاد الإفريقي الجديدة والفاعلة للوقوف على مواطن القوة والضعف في تلك الآليات والمؤسسات والأجهزة ، ذلك أنه لا بد من قيادة مؤثرة وفعاله خاصة في تلك المرحلة الفارقة، من تطوّر العمل والتعاون الإفريقي المشترك، وإلا فإن الاتحاد، لن يعدو كونه منظمة ذات طابع روتيني، في تشكيلها المؤسسي، وفي أدائها . ومن ثم تتناول الدراسة هذه الأجهزة للاتحاد الإفريقي في عدّة مطالب تباعاً ، على النحو الآتي:

## المطلب الأوّل

### برلمان عموم أفريقيا

جاء النص على إنشاء برلمان عموم إفريقيا في الوثيقة التأسيسية للاتحاد الإفريقي جديداً على مستوى القارة حيث يعتبر جهازاً مستحدثاً، فقد أشارت إليه في المادة (17) لضمان مشاركة الشعوب الإفريقية في تقدّم القارة، الذي جاء تأكيداً لمعاهدة أبوجا 1991 التي وقّعها مؤتمر رؤساء الدول والحكومات والتي نصّت على إنشائه<sup>(1)</sup>.

(1) وقد كانت هناك إرهابات أخرى في عام 1992 حين نصّت دول الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا (الإيكواس) في ميثاقها على أهمية وجود لجنة برلمانية مشتركة لدول الجماعة ، ودخلت حيز التنفيذ عام 2001. وإنطبق ذلك أيضاً على الجماعة الإنمائية

وتأتي أهمية دراسة البرلمان لشعوب إفريقيا في أنه يمثل مصالح وشعوب القارة كافة أي القوى الاجتماعية والتيارات السياسية لدول القارة كافة، ودور البرلمان الحقيقي في إدارة الإتحاد ودرجة التماسك السياسي بين الدول الأعضاء والتعبير الدقيق عن مصالح شعوب القارة ، الأمر الذي يُعدّ مؤشراً حقيقياً لمستقبل الاتحاد، لأنّ البرلمان يُعدّ مؤسسة رقابية ونيابية من الشعوب الإفريقية على القادة ونخبها الحاكمة، ومن ثمّ يتّضح مدى التزام القادة الأفارقة بفكرة سيادة القانون والديمقراطية والوحدة الإفريقية.

ولعلّ تبرير ذلك أنّه قد تغيّرت فكرة الطريقة التي تتخذ بها القرارات الحكومية حديثاً، فلم يعد مقبولاً ان يتخذ مثل هذه القرارات بعض القادة الأقوياء الذين يزعمون بانهم يعملون بالنيابة عن الكثيرين وإن كانوا يرفضون إشترك الكثيرين في مداولاتهم . ولما كان انتشار المعلومات عن طريق التعليم قد شجعت عليه التكنولوجيا الجديدة، أصبح كثير من الناس يشعرون بأنهم قادرين على التعبير دونما خوف عن آرائهم في القرارات. فإذا كانت مطالب الجمهور بالمشاركة لا تجد إهتماماً تفقد القرارات معناها حيث تلقى من الجمهور لا مبالاة أو معارضة فعلية<sup>(1)</sup>.

فالبرلمان هو المؤسسة الأكثر ارتباطاً بالشعوب والمعبرة عن إرادتها، وأعضاء البرلمان أكثر تنوعاً من أعضاء السلطة التنفيذية والقضائية من الناحية السياسية والحزبية وأيضاً من ناحية الانتماء إلى المناطق والأقاليم الجغرافية والثقافات المحلية المختلفة في المجتمع . وتتميز البرلمانات أيضاً عن غيرها من المؤسسات بأنها تعمل في إطار قاعدة المساواة بين أعضاء أغلبية ومعارضة معينين ومنتخبين سواء في طريقة الانتخاب أو التعيين وفي صفتهم النيابية وفي حقوقهم وواجباتهم وحتى رئيس البرلمان اختصاصاته تنظيمية بالأساس أي أنه رئيس البرلمان وليس رئيساً للأعضاء .

ووظيفة التشريع هي أبرز مايقوم به البرلمان، إلا أنه حتى الآن تمّت المبادرة باقتراح القوانين في صورة مشروعات تأتي غالباً من السلطة التنفيذية، كما سبق أن رأينا من خلال الاجهزة التنفيذية، مما يشير إلى الاستحواذ على تلك الوظيفة وممارستها أيضاً من المؤسسة التنفيذية سواء أكانت مستمّدة ومقررة في دستور المنظمة ام عن طريق تفويض ، ضمن صلاحيات مقررة، حيث أنّ القاعدة أصبحت عكسية فبدلاً من أن ينشأ برلمان له إختصاصات واسعة فقد قُصّ دوره وتم تحديد المجالات التي يشرع فيها ومنح اختصاص استشاري فحسب، وفتح المجال أمام المؤسسات التنفيذية التي أصبحت تتدخل في مختلف المجالات بموجب مقرر لها من إختصاصات واسعة.

---

لدول الجنوب الإفريقي(سادك) التي إتفقت عام 1997 على إنشاء جهاز برلماني مشترك بالرغم من قيامها بذلك بسنوات عديدة . راجع ماسبقته دراسته بالفصل التمهيدي بصدد إرهابات التكامل الفرعية للقارة .  
(1) انظر على وجه الخصوص بشأن مشاركة الجمهور في القرارات العامة بوجه عام : جون كلايتون توماس ، مشاركة الجمهور في القرارات العامة ، مرجع سابق ، ص19 ومابعدها

ولعل ذلك مؤداه هشاشة المؤسسات الديمقراطية في أفريقيا ، حيث تحتاج إلى تشجيع التطور الديمقراطي التدريجي وإيجاد الثقافة الديمقراطية والتعددية الحزبية وتداول السلطة على المستوى الوطني من أجل ضمان نجاح التجربة الديمقراطية نفسها على مستوى القارة . فلعل ردود الفعل المضادة للدول التي لا تقبل بالتنازل عن سيادتها من أجل جهاز يتعدى السيادة الوطنية أترعلى البرلمان نفسه ، بأن يتم حظر حق الشعوب في انتخاب ممثليها بتعيين أعضائه دون إنتخابهم<sup>(1)</sup>.

ولاشك أن في ذلك خطأ فادح، حيث سيكون النواب ممثلين عن الحكومات لا البرلمان، وقرب لذلك (جون ميجر) عندما قال "... الخطأ الفادح أن يكون البرلمان، كما هو في بعض الأحيان، مطية للوصول إلى أعمال أخرى . فمجلس العموم هو جمعية نيابية ، وممتدى ، وفوق ذلك هو الهيئة التشريعية . وهو بحاجة لكل الاختصاصات ويجب أن لا يكون مكاناً لتأجير الاختصاصات"<sup>(2)</sup>.

وتعتبر فكرة إنشاء برلمان إفريقي فكرة حديثة نسبياً حيث أنّ البرلمان الإقليمي الوحيد القائم هو البرلمان الأوروبي في ستراسبورج. وبالرغم من أنّ دعاة الوحدة الإفريقية في الستينيات كانوا يؤكدون أهمية إقامة برلمان يضم كلّ الدول إلا أنّ التجربة الديمقراطية نفسها في تلك الدول خلال تلك الفترة لم تكن مُشجّعة<sup>(3)</sup>.

وعندما تمّت الموافقة على إتفاقية إنشاء الجماعة الإقتصادية الإفريقية في قمة أبوجا عام 1991 كان من ضمن بنودها نص على إنشاء برلمان إفريقي ، حيث إن التجارب الإفريقية السابقة قد فشلت بسبب غياب صوت الشعوب وعدم وجود إرادة سياسية للحكومات للدفع بإتفاقيات التعاون الإقتصادي نحو التنفيذ<sup>(4)</sup>.

ولعلّ رؤية الأفارقة في توفير منبر مشترك لصوت الشعوب الأفريقية وللمنظمات الشعبية من خلال المشاركة في المناقشات وصنع القرار سيكون دافعاً قوياً ومدخراً ثميناً للاتحاد الإفريقي لحل المشاكل والتحديات التي تواجه القارة . وقد أشارت ديباجة البروتوكول الخاص بالبرلمان الإفريقي إلى ذلك بقولها " ...توفير منبر مشترك للشعوب الأفريقية والمنظمات الشعبية

(1) وقد بحث الزعماء الأفارقة في القمة المنعقدة في (مابوتو بموزمبيق) في يوليو 2003 ، موضوع البرلمان الإفريقي ، وانتهوا إلى قرار بأن تكون سلطات البرلمان استشارية فقط للدول الأعضاء، وإلى أن يتم تعيين أعضائه، أي لن يتم إنتخابهم.

(2) انظر في ذلك : جون ميجر، قصة حياتي ، تعريب وليد شحادة ، مكتبة العبيكان ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، الطبعة العربية الأولى ، 2003 ، ص982.

(3) حيث إنّ غالبية دول القارة في تلك الفترة كانت تتبع أسلوب الحزب الواحد كما أنه لم يكن هناك أي ضمان بأنه ستجرى إنتخابات مباشرة لأعضاء مثل هذا البرلمان ، مثل ما يحدث في البرلمان الأوروبي وأقرب ما حدث هو إنشاء اتحاد البرلمانات الإفريقية وهو دون أي سلطات أو حتى نشاط فاعل . انظر في ذلك : السفير أحمد حجاج ، الحكومات الإفريقية والبرلمان الإفريقي ، مرجع سابق ، ص32.

(4) ولعلّ التجربة أوروبية – مرة أخرى- موضع المقارنة فلاشك أنّ الاتحاد الأوروبي يُدين بالفضل في إنشائه وتطوره إلى رأي الشعوب التي شكلت ضغطاً كبيراً على الحكومات .

للمشاركة في عملية صنع القرار والمناقشات حول المشاكل والتحديات التي تواجه القارة...<sup>(1)</sup>. ذلك أنّ إسهام الرأي العام في السياسة الخارجية وإشرافه عليها، من خلال تلك السلطة المخولة للهيئة البرلمانية للنظر في المعاهدات والاتفاقات الدولية، وضرورة موافقتها قبل الالتزام بها نهائياً ، يلقي الضوء على أهم نواحي النشاط الدبلوماسي، ويبطل الدبلوماسية السرية التي قد يدبر بواسطتها أمور تتعارض مع المصالح الحقيقية للقارة أو تهدد السلم والأمن الدوليين بوجه عام . هذا ومن الجدير بالذكر - في هذا الصدد- أن القارة الإفريقية لم تشهد منذ بداية نشأة التنظيم الوحدوي على مستوى العموم، هذا النوع من المؤسسات بشكل فعلي ، بالرغم من أنها تعتبر "مسؤولة"<sup>(2)</sup> في الوقت الراهن، عن نشأة و ازدهار ظاهرة التكامل والاندماج .

ومما تقدّم تبرز أهمية دراسة البرلمان كأحد مؤسسات الاتحاد الإفريقي<sup>(3)</sup>، ولكي تكون دراسته جادة ومثمرة ، يتوجب إلقاء الضوء على تكوينه، وسلطاته واختصاصاته ، على النحو الآتي :

#### أولاً - التكوين :

في إطار تشكيل برلمان عموم أفريقيا فقد استقر الرأي وفقاً لما ورد بالمادة(4) من البروتوكول، على أنه خلال المرحلة الانتقالية سوف يتشكّل على الوجه الآتي :

1- نصّت المادة (1\4) من البروتوكول على أن "يتم تمثيل الدول الأعضاء في البرلمان بعدد متساو من الاعضاء البرلمانيين"<sup>(4)</sup>. وكانت هناك أصوات عديدة أثناء مداوات التحضير لإنشاء هذا البرلمان ، خاصة من الدول الصغيرة تتادي بأنه يجب أن تكون هناك مساواة بين كل الدول في عدد الأعضاء الذين يمثلون كل دولة بغض النظر عن عدد سكانها في حين أنّ

(1) راجع : ديباجة البروتوكول الخاص بالبرلمان الإفريقي .  
(2) حيث يعتبر البرلمان من المؤسسات المسؤولة عن وحدة أفريقيا و اندماجها باعتبار قوة دافعة تساعد على جعل مؤسسات الاتحاد الإفريقي أكثر ديناميكية وفعالية . انظر في ذلك :

S . Adejumbi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p74 .

ويقول في معني قريب لذلك :

"The Accountability Institutions ...The popular impulse for unification is the AU's powerful asset. Popular support for a united African can impel pro-integration domestic policies and can help make the AU institutions more dynamic and effective....."

(3) ينبغي ملاحظة ان البرلمان الإفريقي ، كان قد أنشئ بصفته جهازاً من اجهزة الجماعة الاقتصادية الإفريقية . ولهذا الغرض كان لابد من تعديل عنوان البروتوكول ، التابع لمعاهدة إنشاء الجماعة ، المتعلق بالبرلمان الإفريقي ، ليصبح " البروتوكول التابع للقانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي " . إضافة إلى ذلك ، كان من الضروري إدخال تغييرات فنية ملائمة ، على النص القانوني للبروتوكول ، ليناسب البرلمان الإفريقي بصفته جهاز من اجهزة الاتحاد الإفريقي .

(4) راجع : المادة (1\4) من البروتوكول المتعلق بالبرلمان الإفريقي .

الدول الكبيرة كانت ترى أنّ ذلك ينافي الأسلوب الديمقراطي المطبق، وهو أن يكون لكل فرد صوت واحد وإلا كان ذلك حظر على حق الشعوب في انتخاب ممثليها<sup>(1)</sup>.

2- كما نصّت المادة (2\4) على أن "يتم تمثيل كل دولة عضو بخمسة تكون من بينهم امرأة واحدة على الأقل"<sup>(2)</sup>. ولعلّ معظم الأنظمة أصبحت تهدف إلى زيادة تمثيل المرأة في البرلمانات، وذلك بسبب ملاحظة نقص تمثيلهن في البرلمانات في جميع أنحاء العالم. وتبرز أهمية ذلك، على إعتبار أن النساء يشكّلن 50% من عدد السكان، ولكن لديهن 16% من المقاعد في البرلمان فحسب على مستوى العالم<sup>(3)</sup>. ومن بينها دول أفريقية.

3- يتعيّن أن يعكس تمثيل كلّ دولة تنوع الآراء السياسية في كل برلمان وطني أو في جهاز تداولي آخر<sup>(4)</sup>. فكما أنّ البرلمانات الوطنية أو برلمانات المجموعات الاقتصادية الإقليمية والأجهزة التداولية الأخرى للدول الأعضاء، تتطلّب ضرورة أن تعكس تعدّد وجهات النظر السياسية، بحيث يكون في البرلمان جميع مكونات المجتمع، لكي يكون لديه الصلاحيات والشرعية اللازمة للتعبير عن إرادة الشعوب من خلال التشريع ومراقبة عمل الحكومات، ضمن مقومات الحكم الديمقراطي، التي أكّد عليها مضمون ومحتوى الإعلان العالمي للديمقراطية، الصادر عن الاتحاد البرلماني الدولي عام 1997. الذي يُهيب في القسم الثاني، بالمادة (11) منه، على أن "تقوم الديمقراطية على حقّ كل فرد في المشاركة في إدارة الشؤون العامة، الأمر الذي يستلزم وجود مؤسسات نيابية على كافة المستويات، وخاصة برلمان يمثل جميع عناصر المجتمع، وتتوافر لديه السلطات والصلاحيات التي تمكنه من التعبير عن إرادة الشعب وذلك عن طريق التشريع ومراقبة أعمال الحكومة"<sup>(5)</sup>. فإنه من الأخرى أن يعكس تمثيل تلك الدول

(1) راجع : المادة (2\4) من البروتوكول المتعلق بالبرلمان الأفريقي .

(2) انظر في عرض ذلك : السفير أحمد حجاج ، الحكومات الأفريقية والبرلمان الأفريقي ، مرجع سابق ، ص32 .

(3) وحالياً يوجد ( 19 ) برلمان وطني من بينها دول أفريقية يوجد فيه أكثر من ( 30 % ) نساء في عضويتها . وهي : الأرجنتين، النمسا، بلجيكا، بروندي، كوستاريكا، كوبا، الدانمارك، فنلندا، ألمانيا، غيانا، أيسلندا، موزمبيق، هولندا، نيوزيلندا، النرويج، أسبانيا، جنوب أفريقيا، والسويد، وتزانيا". انظر في ذلك :

Mitchell O'Brien , Rick Stapenhurst , Niall Johnston , Parliaments as peacebuilders in conflict-affected countries ,(World Bank Institute Publications , Washington , 2008) , p. 146 .

ويقول في معني ذلك :

"... most quotas aim to increase women's representation because of the endemic underrepresentation of women in parliaments around the world. this is important when one considers that women make up more than 50 percent of the population , but globally they hold only 16 percent of seats in parliament. Currently 19 national parliaments have more than 30 percent women in their membership- Argentina, Austria, Belgium, Burundi, Costa Rica, Cuba , Denmark , Finland, Germany, Guyana, Iceland , Mozambique , Netherland , New Zealand, Norway, Spain , South Africa , Sweden , and Tanzania...."

(4) راجع : المادة (3\4) من البروتوكول المتعلق بالبرلمان الأفريقي

(5) ويعتبر هذا الإعلان دليلاً شاملاً تسترشد به الحكومات والبرلمانات في شتى أنحاء العالم، فهو وثيقة دولية تستحقّ اهتماماً أكثر وهذه الوثيقة اقترح فكرة إصدارها : د. أحمد فتحي سرور رئيس مجلس الشعب المصري ورئيس الاتحاد البرلماني الدولي آنذاك، وأقره مجلس الاتحاد في دورته الـ161 بالقاهرة في 16 سبتمبر 1997، والإعلان العالمي للديمقراطية يقع في ديباجة وأقسام ثلاثة، وينضمّن 27 مادة، تعد معلماً على طريق العمل من أجل النهوض بالديمقراطية، وهو ما أشار إليه الأمين العام للأمم المتحدة (بانكي مون) في كلمة القاها في اليوم العالمي للديمقراطية عام 2008، بقوله ".... وقد أقام الاتحاد البرلماني الدولي، بإصدار الإعلان منذ 11 سنة خلت باعتباره دليلاً شاملاً تسترشد به الحكومات والبرلمانات في شتى أنحاء العالم، معلماً على طريق العمل من أجل النهوض بالديمقراطية. وصدر هذا الإعلان، شأنه شأن القدوة الدائمة والساطعة التي مثلها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قبل أكثر من 50 سنة، ليسد ثغرة في بنيان المواثيق الشارعة في عصرنا. واليوم، يشكل الإعلان العالمي بشأن الديمقراطية مصدراً غزيراً للمعلومات نستند

تنوّع الآراء وجميع عناصر المجتمع ، لكي يكتسب البرلمان الأفريقي الصلاحية والشرعية اللازمة للتعبير ولمشاركة الشعوب الأفريقية في مناقشات وعملية صنع القرار في الإتحاد الأفريقي . وعلى إعتبار أنّ الاعتراف بالديمقراطية، يُعدّ مبدأً دولياً يجب تطبيقه في المنظمات الدولية وفي العلاقات الدولية للدول وهو ما أكدّه الإعلان العالمي للديمقراطية بالقسم الثالث بشأن النُبعد الدولي للديمقراطية، في المادة (24) منه بقوله " يتعيّن الاعتراف بالديمقراطية كمبدأً دولي ، يجب تطبيقه في المنظمات الدولية وفي العلاقات الدولية للدول ...."(1).

وفي تبسيط عام لما قد يطرح من تساؤل عن مدى نجاح البرلمان الأفريقي فيما قد تفشل فيه البرلمانات الوطنية نفسها ؟ فإننا نرى أنّ نجاح البرلمان الإفريقي يتوقّف على نجاح البرلمانات الوطنية في تمثيل الآراء السياسية كافة وتعدّد وجهات النظر للدول الأعضاء . ولعلّ ذلك ماقصده المشرّع في هذا السياق بالبروتوكول .

### ثانياً - اختصاص برلمان عموم أفريقيا:

نصّت المادة(11) من البروتوكول المنشئ للبرلمان على أنه " خلال الفترة الأولى من إنشائه يمارس البرلمان الإفريقي سلطات استشارية فقط"(2)، ويلاحظ حجم التراجع في الاختصاصات والمهام الممنوحة للبرلمان الإفريقي، بمقارنة بعض المواد التي كانت مقرّرة في مشروع البروتوكول والتي تم إلغاؤها لاحقاً، حيث أُلغيت المادة (3 11) من المشروع، التي كانت تحوّل البرلمان وضع قانون أو إجازة أيّ قرار له قوّة القانون بموجب المعاهدة أو أي صك آخر لاحق ، بنظيرتها في البروتوكول النهائي ، كما أُلغيت المادة (7 11) من المشروع التي تُجيز للبرلمان رصد وتقييم ومراقبة عملية تنفيذ المهام الموكلة إلى اللجان الفنية والأجهزة الفرعية الأخرى وطلب أي معلومة يراها ضرورية من هذه اللجان أو يطلب منها إجراء دراسات متخصصة . كما الغيت المادة ( 8 11) من المشروع تلك التي كانت تمنح البرلمان حقّ طلب الحصول على رأي استشاري من محكمة العدل الإفريقية بشأن مسألة تتعلق بصلاحيته .

ويلاحظ كذلك أن البروتوكول النهائي لم يأخذ بما نصّت عليه المادة (23) من مشروع البروتوكول التي كانت تنصّ على " يجوز للبرلمان، طبقاً لنظامه الداخلي أن يمنح صفة المراقب لمنظمة أفريقية غير حكومية أو مجموعة اقتصادية إقليمية أو منظمة إقليمية أفريقية، أو أيّ منظمة أخرى يمكن أن يحددها بمطلق اختياره" حيث لم يرد ذلك النصّ في الصيغة النهائية للبروتوكول .

---

إليه فيما يتعلق بالمبادئ الأساسية للديمقراطية، وعناصر ومعايير ممارسة الحكم الديمقراطي، والبعد الدولي للديمقراطية....." . انظر في ذلك كلمة الأمين العام في اليوم الدولي للديمقراطية بتاريخ 10 سبتمبر عام 2008. موقع الأمم المتّحدة ، مُتاح على شبكة المعلومات العالمية :

[http://www.un.org/ar/events/democracyday/sg\\_message\\_2008.shtml](http://www.un.org/ar/events/democracyday/sg_message_2008.shtml)

(1) راجع المادة (24) من الاعلان العالمي بشأن الديمقراطية للاتحاد البرلماني الدولي ، لعام 1997.

(2) راجع المادة(11) من بروتوكول برلمان عموم افريقيا .

وتكشف المقارنة بين المادة (18) من البروتوكول النهائي لبرلمان عموم أفريقيا ونظيرتها المادة (24) من مشروع البروتوكول والتي تعالج العلاقة بين البرلمان الإفريقي وبرلمانات المجموعات الاقتصادية الإقليمية والبرلمانات الوطنية، سيادة الاتجاه التوفيقى القائم على تعاون الحد الأدنى بين الدول الأعضاء، حيث أغفل النص النهائي البند (42\2) من المشروع والذي كان يعطي لقرارات وقوانين البرلمان الإفريقي الغلبة على ماقد يتعارض مع برلمان وطني أو برلمان مجموعة اقتصادية إقليمية<sup>(1)</sup>.

فمن ناحية سلطات واختصاصات برلمان عموم أفريقيا ، فإنه من المفترض أن يقوم برلمان عموم إفريقيا بأداء مهام وسلطات تشريعية تحددها له هيئة مؤتمر رؤساء الدول والحكومات، إلا أنه خلال الفترة الأولى من إنشائه سيتولى وظائف وسلطات استشارية فقط ومن ذلك<sup>(2)</sup>:

- 1- بحث ومناقشة وإبداء الرأي في المسائل الخاصة باحترام حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون ومؤسساتها . فمن حق البرلمان ضمن الإختصاص الاستشاري خلال الفترة الأولى، أن يناقش ويعبر عن إرادته في أيّ موضوع سواء بمبادرة منه أو بطلب من المؤتمر أو أيّ جهاز آخر، وأن يقدم مقترحات وتوصيات تتعلّق بحقوق الإنسان وتدعيم المنظمات الديمقراطية وحكم القانون . ووفقا للنظرية العامة لقانون المنظمات فإنّ تلك التوصيات ليس لها سوى قيمة أدبية وسياسية ليست ملزمة ولا تترتب عليها أي آثار قانونية . فتعتبر نصيحة أو رغبة أو دعوة يبيدها البرلمان في تلك المسائل .
- 2- مناقشة ميزانيته وميزانية الجماعة الاقتصادية، وتقديم التوصيات قبل موافقة المؤتمر عليها، ولاشك أنّ مثل هذه التوصيات تُعدّ من قبيل الرقابة التي يباشرها المؤتمر على سائر الفروع الأخرى بالمنظمة . وتجدر الإشارة أنّ تلك التوصيات والمناقشات قد تتسبّب في ببطء أعمال الفرع وتعقيدها، مما يستدعي التفويض للقيام ببعض الإختصاصات، إلا ان مايتعلق بإقرار الميزانية يعتبر من الموضوعات التي لا يجوز التفويض فيها<sup>(3)</sup>، وبالتالي فإن المؤتمر لا يفوض فيها ويكتفي بإستقبال الآراء والتوصيات بشأنها، ولاسيما من البرلمان الذي وضع لفترة غير محددة كهيئة إستشارية فقط .
- 3- العمل من أجل تحقيق التجانس والتنسيق بين قوانين الدول الأعضاء .

(1) حيث نصّ على أنّه " في حالة وجود أي تعارض بين قرار أو قانون من " البرلمان " و برلمان قومي أو برلمان مجموعة اقتصادية إقليمية - ومع مراعاة أن يكون البرلمان قد عمل في حدود صلاحيته - فإن القرار أو القانون الصادر عنه يكون هو الغالب على الرغم من أي قانون أو مبدأ معارض لذلك، سواء أكان ذا طابع دستوري أم غيره " . انظر في عرض مفصّل للرؤية التقويمية للبروتوكول : محمد عاشور مهدي ، برلمان عموم أفريقيا ومستقبل الاتحاد الإفريقي ، بحوث مؤتمر الاتحاد الإفريقي ، دار الكتب الوطنية ، بنغازي ليبيا ، الطبعة الأولى ، 2005، ص166-167.

(2) وبذلك تحوّل البرلمان إلى هيئة استشارية أقرب إلى هيئة دراسية أكاديمية منها إلى برلمان . راجع المادة (11) من بروتوكول انشاء البرلمان الإفريقي .

(3) أنظر في هذا النوع من الإختصاصات بوجه عام : مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص 139 .

- 4- تقديم توصيات تهدف إلى المساهمة في تحقيق أهداف منظمة الوحدة الإفريقية والجماعة الاقتصادية الإفريقية وتوجيه الإهتمام للتحديات التي تواجه العملية التكاملية في أفريقيا وكذلك أسترجمات مواجهة هذه التحديات .
- 5- دعوة المسؤولين في المنظمة والجماعة لحضور إجتماعات البرلمان الإفريقي وتقديم الوثائق والمساعدة في اداء مهامه .
- 6- دعم برامج وأهداف المنظمة والجماعة في أقليم الدول الأعضاء .
- 7- تشجيع التنسيق والتجانس في السياسات والإجراءات والبرامج والأنشطة الخاصة بالتجمعات الاقتصادية والهيئات البرلمانية في أفريقيا .
- 8- وضع قواعد وإجراءات لكي يسير عليها البرلمان بما في ذلك إنتخاب رئيس له وتقديم الإقتراح لكل من رؤساء ومجلس الوزراء بحجم وطبيعة فريق المساعدة اللازم لبرلمان عموم أفريقيا .
- 9- إنجاز أيه وظائف أخرى تبدو ملائمة لتحقيق أهداف البرلمان ، المنصوص عليها في المادة الثالثة من البروتوكول المنشئ له<sup>(1)</sup>.
- 10- توجية الإنتباه إلى التحديات التي ينبغي مواجهتها في عملية التكامل<sup>(2)</sup>، لتعزيز برامج وأهداف الإتحاد الإفريقي في الدوئر الإنتخابية للدول الأعضاء ، وتعزيز وتنسيق وموائمة سياسات وإجراءات برامج وأنشطة المجموعات الاقتصادية والإقليمية والمحافل البرلمانية لإفريقيا .

(1) وقد نصت المادة (3) من البروتوكول المنشئ للبرلمان على عدة أهداف يمكن تلخيصها في الآتي:

- تسهيل عملية تطبيق سياسات (منظمة الوحدة الإفريقية \ الإتحاد الإفريقي الأن )، والجماعة الاقتصادية الإفريقية .
- تشجيع مبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية في أفريقيا .
- تشجيع الحكم الرشيد والشفافية والمحاسبة في الدول الأعضاء .
- تعريف شعوب أفريقيا بالسياسات التي ترمي إلى اندماج القارة في ضوء إنشاء الإتحاد الإفريقي .
- تنمية السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا .
- تسهيل عملية التعاون والتنمية في أفريقيا .

(2) وتعتبر اهم التحديات التي تواجه القارة في عملية التكامل والتي يضطلع بها البرلمان لمواجهتها هي الامن والسلم في القارة ، ولكن في ظل تلك الظروف المحيطة بة والاختصاصات الاستشارية له لن يستطيع أن يقوم بدور فعال لمحدودية امكاناته ولوضعه الاستشاري الذي ليس له تأثير على القرارات، التي تتخذ بشأن معالجة "الأوضاع الشاذة" ، التي تنتشر في القارة الإفريقية. وفي ذلك قد أشار السيد \ فرحات لطي ، المخول عن ليبيا في مناقشات برلمان عموم افريقيا المنعقدة في أثيوبيا بتاريخ 11 أكتوبر 2010 ، والذي حضره مندوبي عن كافة الدول الاعضاء بالبرلمان ، علاوة على استضافة مندوبي عن الاتحاد الاوربي . حيث قال في كلمة اعطيت له = " شكرا سيدتي الرئيسة على إعطائي الكلمة مساهمتي، في هذا الموضوع، يمكن أن تكون نظرية أكثر مما هي عملية. ونحن نحتاج إلى التنظير. يرجع غياب السلم والأمن في إفريقيا إلى العوامل التالية: أولا : غياب الديمقراطية في الكثير من البلدان الإفريقية. ثانيا: عدم الاعتراف بالاختلافات العرقية والدينية والسياسية وغيرها من الاختلافات. ثالثا: عدم الاعتراف بالحقوق الطبيعية للإنسان كحق الحرية الشخصية وحرية التعبير. رابعا التفاوت الطبقي والتباين الشديد بين الأغنياء والفقراء، الذي يزعزع الأمن الاجتماعي. خامسا التدخل الخارجي، الذي يصب في إطار المصالح الخاصة بالدول الكبرى، والدول التي كنت تستعمر القارة الإفريقية. هذه هي العناوين الرئيسية، التي ترجع إليها أهم أسباب عدم الاستقرار وغياب السلم والأمن، والتي يمكن أن تسطر بشأنها مجلدات كبيرة وأن يساق بشأنها أمثلة كثيرة، في معظم الدول الإفريقية. إن معالجة هذه العوامل، تقع ضمن أهداف البرلمان الإفريقي واختصاصاته. ولكن البرلمان، بوضعه الحالي، لا يستطيع أن يقوم بدور فعال لمحدودية امكاناته ولوضعه الاستشاري الذي ليس له تأثير على القرارات، التي تتخذ بشأن معالجة الأوضاع الشاذة، التي تنتشر في القارة الإفريقية ". انظر في عرض ذلك بالتفصيل : المناقشات البرلمانية، المنعقدة في 10 أكتوبر ، عام 2010 ، قسم أرشيف الوثائق بالبرلمان الأفريقي ، موقع البرلمان الإفريقي ، متاح على شبكة المعلومات العالمية :



هذا وفي إطار النظام الداخلي للبرلمان الإفريقي ، فيعتمد البرلمان نظامه الداخلي بأغلبية ثلثي جميع أعضائه ، وينتخب عن طريق الإقتراع السري من بين أعضائه رئيساً وأربعة نواب له ، وتكون الإنتخابات بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين المصوتين ، وفي مايتصل بالنصاب القانوني لصحة إنعقاد البرلمان نص البروتوكول على الأغلبية البسيطة (م12\11)<sup>(1)</sup> .

وأن يكون لكل عضو في البرلمان الأفريقي صوت واحد يدلي به بصفته الشخصية المستقلة (م6) ، ويتم إتخاذ القرارات بالإجماع وإن تعذر ذلك فبأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمصوتين ، أما في مايتعلق بالمسائل الإجرائية بما في ذلك ما إذا كانت مسألة إجرائية أم لا يتم إتخاذ القرارات بالأغلبية البسيطة للحاضرين المصوتين مالم ينص النظام الداخلي على خلاف ذلك وفي حالة تساوي الأصوات يكون للشخص الذي يرأس الجلسة الصوت المرجح<sup>(2)</sup> .

هذا وفي إطار تناولنا للوثائق الخاصة بالبرلمان الإفريقي فإن هناك جملة من العقبات والتحديات التي تحول دون تحقيق أهداف البرلمان كأداة وخطوة على طريق تدعيم الإتحاد الإفريقي في مواجهة تحديات القارة الإفريقية ، وإن أبرز تلك العقبات تتمثل في إستمرار ظاهرة غلبة المصالح القطرية والنخبوية الضيقة ولو على حساب مصالح الجماعة المشتركة على مستوى القارة ، وتجاهل دور الشعوب في هذا المقام، ومن هنا تبرز الحاجة إلى البحث عن إمكانات وضمانات تفعيل مؤسسات الإتحاد الإفريقي بصفة عامة وبرلمان عموم أفريقيا بصفة خاصة .

كما تشير القراءة المتأنية لبروتوكول برلمان عموم أفريقيا إلى تحديات أخرى - لاتقل أهمية - يمكن رصدها في التمسك بالمساواة القانونية والسيادة التي مازالت تمثل أهم وأخطر مهددات الآمال المعلقة على البرلمان الإفريقي ، ومؤشرات ذلك النص على تساوي عدد الأعضاء البرلمانيين الممثلين لكل دولة بصرف النظر عن حجم سكانها أو القدرات الإقتصادية والبشرية لكل دولة، الأمر الذي يعكس جانب منه قدراً من الحرص وعدم الثقة من جانب بعض الدول الأعضاء في الإتحاد وخشيتهم من سيطرة القوى الكبرى بالقارة كا(جنوب أفريقيا - نيجيريا - مصر - إثيوبيا...) على مقدرات الإتحاد والبرلمان الإفريقي حيث يؤدي معيار حجم السكان أو القدرات الإقتصادية والبشرية، إلى إستئثار الدول المذكورة بما يقرب من نصف مقاعد البرلمان مقابل إنعدام التمثيل تقريباً للدول ذات الكثافة السكانية الخفيفة في أفريقيا مثل ( جيبوتي ، سيشل ،ساوتومي، بوتسوانا ، سوازيلاند)<sup>(3)</sup> .

(1) راجع المواد (11-12) من البروتوكول المنشئ للبرلمان الإفريقي .

(2) راجع المادة (6) من البروتوكول المنشئ للبرلمان الإفريقي .

(3) انظر في ذلك بشئ من التفصيل : محمد عاشور مهدي ، برلمان عموم أفريقيا ومستقبل الإتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص 163-164 .

أما على الجانب الأوروبي فقد حرصت حركة الوحدة الأوروبية منذ بدايتها على أن تتضمن مؤسسات التكامل الأوروبي هيئة تمثيلية تعبّر عن إرادة الشعوب الأوروبية . وبالرغم من خلو خطة شومان ، التي أطلقت مشروع الجماعة الأوروبية للفحم والصلب، من أي ذكر للبرلمان ضمن الإطار المؤسسي المقترح للجماعة، فإن المفاوضات التمهيديّة سرعان ما أكّدت إدراك المؤسّسين لأهمية البعد الديمقراطي وحرصهم على أن يتضمّن الهيكل التنظيمي لمؤسسات التكامل هيئة تمثيلية منتخبة بالاقتراع المباشر تقوم بوظيفة تشريعية ورقابية حقيقية.

ويمكن القول إنّ التقدّم الملحوظ قد تحقّق عقب إبرام معاهدة روما بالنصّ على تشكيل " برلمان أوروبي " موحد للجماعات الأوروبية الثلاث . فقد بدأ اسم " البرلمان الأوروبي " يستخدم بالفعل من عام 1962 ، وفي 20 سبتمبر 1976 صدر قرار المجلس بانتخاب البرلمان الأوروبي على المستوى العام مباشرة في انتخابات خاصة، لا ترتبط بالانتخابات البرلمانية الوطنية<sup>(1)</sup>. وبخصوص التكوين فقد تمّت زيادة عدد المقاعد الى 142 مقعداً، لمواكبة التوسّع الأفقي للجماعة ، بانضمام أعضاء جدد، وتوسّعها الرأسي، بزيادة حجم أنشطة التكامل والمشروعات والسياسات المشتركة، كما أدخلت بعض التعديلات المتتالية اللاحقه التي أدت إلى زيادة كبيرة في عدد مقاعد البرلمان الأوروبي، وإلى توسع ملحوظ في صلاحياته وإختصاصاته. وعلى ضوء التعديلات بموجب معاهدة (نيس) لعام 2001 فقد أصبحت مقاعد البرلمان الأوروبي 785 مقعداً موزعة على الدول الأعضاء السبع والعشرين. وهذا التوزيع هو ماتمّ اتخاذه خلال الدورة البرلمانية 2004-2009<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى اختصاصات البرلمان الأوروبي وسلطاته، حيث كانت مهام البرلمان الأوروبي، في بداية نشأته استشارية في معظمها، ولم يكن يتمتّع بصلاحيات حقيقية فاعلة، ثم مالبت هذه السلطات والصلاحيات أن تزايدت تدريجياً، بفضل ما منحه الاتفاقيات المتتالية للبرلمان الأوروبي من العديد من السلطات والاختصاصات، وهي في مجال الرقابة السياسية والمالية وكذلك الرقابة التشريعية .

ومن المفيد هنا في إطار المقارنة بين البرلمان الأوروبي والبرلمان الإفريقي كمؤسسة للإتحاد الإفريقي، محلّ الدراسة، أن نتعرّض لتلك الاختصاصات والسلطات بشيء من الإيجاز وفقاً للآتي :

(1) انظر في ذلك: محمد سعد أبو عامود ، البناء المؤسسي للإتحاد الأوروبي ، السياسة الدولية ، ملف العدد 142، أكتوبر 2000، ص78.  
(2) ويعقد البرلمان الأوروبي إجتماعاته العادية في مدينة (إستراسبورغ) بفرنسا ، وهي المقر الرسمي للبرلمان ، وتبدأ الدورة السنوية العادية للبرلمان في الثاني من مارس من كل عام وعادة مايستغرق إجتماعاته الإعتيادية أربعة أو خمسة أيام من كل شهر . كما يعمل البرلمان بأكثر من خمسة ألف موظف يقومون بالأعمال الإدارية المختلفة للبرلمان الأوروبي . راجع المواد من( 139 إلى142 ) من معاهدة الجماعة الأوروبية ، والمادة (1\25) من معاهدة الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية ، والمواد من ( 95 إلى 100) من اللائحة أو النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي والمادة ( 196 ) من معاهدة (نيس) لعام 2001 .  
وانظر كذلك بشئ من التفصيل في هذا الصدد : حسن نافعه ، الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، ص210 ومابعدها .

أ- للبرلمان الأوروبي سلطات تشريعية، فله سلطة إصدار تشريعات أوروبية بالمشاركة مع المجلس على قدم المساواة، كما يحق له الاعتراض على قرارات المجلس، بأن يطلب منه إعادة بحث الموضوع من جديد .

ولاشك أن ذلك يمثل تقدماً حقيقياً للديمقراطية وتطوراً دستورياً لعملية التكامل داخل الاتحاد الأوروبي حيث تعتبر من أهم التعديلات المتعلقة بدور المؤسسات ،التي أدخلتها معاهدة استرداد عام 1997<sup>(1)</sup>. وفي الإطار نفسه يملك البرلمان سلطة الموافقة على المعاهدات الدولية التي يبرمها المجلس ، حيث لا تعتبر المعاهدة نافذة إلا بعد تصديق البرلمان الأوروبي عليها، وقد أقرت هذه السلطة بموجب المادة(300) من معاهدة الجماعة الأوروبية. وعلى ذلك يجب أن يؤخذ رأي البرلمان الأوروبي في جميع المعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد الأوروبي . بحيث يجب على المجلس أن يُحيل الإتفاقية إلى البرلمان الأوروبي ويحدّد أجلاً معيناً لكي يُبدي رأيه فيها . ومن ناحية أخرى يحقّ للبرلمان الأوروبي أن يوجّه أسئلة - شفاهة أو مكتوبة - أو توجيه اللوم إلى المفوضية الأوروبية وإلى المجلس في أي شأن يتعلق باختصاصهما. ممّا يُتيح للبرلمان التعليق على الأمور عند حدوثها بدلاً من اتباع سياسة التحقيق اللاحق بعد وقوع المشكلة<sup>(2)</sup>.

ويجوز كذلك أن يتدخل البرلمان أمام محكمة العدل الأوروبية كطرف ثالث لمعارضة حكم صادر عن المحكمة أو لتفسير الحكم . كما له أن يعين محقق برلماني للتحقيق في الشكاوي التي قد تقدم إلي البرلمان مباشرة من أي شخص طبيعي أو معنوي<sup>(3)</sup>.

(1) وقد أدى التطور الدستوري السريع والمتتالي لعملية التكامل في الاتحاد الأوروبي إلى تقرير التشريعات بشكل مشترك من قبل البرلمان، الذي يمثل الشعب والمجلس الأوروبي للاتحاد، الذي يمثل الدول الأعضاء. حيث جعلت معاهدة أمستردام لكل من المجلس والبرلمان الأوروبي شركاء على قدم المساواة، في عملية اتخاذ القرار في طريق التشريع الأوروبي. انظر في لذلك :

Jeremy John Richardson , European Union: power and policy-making , ( 2nd edition , Routedge , USA , 2001), p.129 .

ويقول في معني لذلك:

"..... the rapid constitutional evolution of the integration process has brought the EU closer to a system in which legislation is decided jointly by the parliament , representing the people and the council , representing the member states..... the Amsterdam treaty made the co-decision procedure . in which the Council and the EP are equal partners , the main procedure for passing European legislation...".

(2) حيث نصت المادة (140) من معاهدة الإتحاد الأوربي علي :

" The commission shall reply orally or in writing to questions put to it by the European Parliament or by its members. the council shall be heard by the European Parliament in accordance with conditions laid down by the Council in its rules of procedure..."

راجع في ذلك :

Official Journal of the European Communities ,English edition , C224, Vol 35 , 31 Aug , 1992 . p.59.

ولا شك أن ذلك يعكس نهجا ديموقراطياً قوياً في تنفيذ السياسات وإدارتها من الإداريين بالحكومة ، بحيث ترى نفسها وكأنها على حد قول ( تيري كوبرز ) " مواطنون محترفون" أو " إداريون نواب على الوطن " أي كأنهم " وكلاً إستخدمهم المواطنون جميعاً للعمل نيابة عنهم " . ويجب أن يكون جزء من مسئولية " الإداري النائب عن المواطن " أنه يلتزم وينصت إلى آراء المواطنين = الآخرين . إذا أن مجرد الإستماع الي عدد كبير من المواطنين يمكن من العمل بفاعلية نيابة عنهم ، محققاً بذلك الديمقراطية القوية للعملية الإدارية . انظر في إشارة لذلك : جون كلايتون توماس ، مشاركة الجمهور في القرارات العامة ، مرجع سابق ،ص 27.

(3) وقد نصّت المادة(138e) من معاهدة الإتحاد الأوربي على حق تعيين محقق برلماني للتحقيق في الشكاوي المقدمة للبرلمان الأوربي . بقولها :

".....the European Parliament shall appoint an Ombudsman empowered to receive complaints from any citizen of the Union or any natural or legal person residing or having its registered office in a member state concerning instances of maladministration in the activities of the Community institutions or bodies with the exception acting in their judicial role"

ب - للبرلمان الأوروبي أهم السلطات التي يتمتع بها البرلمانات الوطنية ، وهي إقرار الميزانية ، فله الحق في إعتقاد أو رفض الميزانية المقترحة بشكل نهائي ، وهو يعد نهجاً متطوراً عن المنظور التقليدي الذي بموجبه يمنح للجهاز العام في المنظمات الدولية الأفراد بهذا النوع من الإختصاصات ، بالإضافة لتلك المتعلقة بالتصديق على المعاهدات كما سبق وأن رأينا<sup>(1)</sup>. وبالتالي إذا رفض البرلمان إقرار وإعتقاد الميزانية المقترحة ، فلا مفر أمام المجلس والمفوضية من سحبها وإعداد مشروع جديد<sup>(2)</sup>.

وفي مايتعلق بالدور الرقابي أيضاً ، يلاحظ ان معاهدة روما كانت قد أعترفت للبرلمان الأوروبي بهذا الدور منذ البداية حيث منحه حق التصويت بالثقة في المفوضية ، بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين والمشاركين في التصويت ، والأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء . وعندما تبين صعوبة الحصول على تلك الأغلبية ، حاول البرلمان الأوروبي ممارسة دوره الرقابي من خلال وسائل أخرى مثل : الإستفسارات والأسئلة أو من خلال لجان تحقيق أو المناقشات التي تدور في البرلمان<sup>(3)</sup>.

فلاشك أنه بالرغم من حرص حركة الوحدة الأوروبية ، منذ بدايتها على أن تتضمن مؤسسات التكامل الأوروبي هيئة تمثيلية ، الا أن الطريق أمام تحقيق هذا الطموح كان طويلاً ومليئاً بالصعاب، فقد تطوّرت السلطات بشكل تدريجي إلى أن أصبحت مؤسّسة "مسؤولة" عن صنع القرار وصنع سياسات الاتحاد .

ولعلّ نقطة البداية بالنسبة للاتحاد الإفريقي باتخاذ خطوات من شأنها أن تفعل البرلمانات الوطنية بشكل جدّي وحقيقي ومن ثمّ تفعيل دور برلمان عموم أفريقيا، بالعمل على اتباع سياسة مشاركة المواطنين في القرارات العامة كمهارات واستراتيجيات أصبحت تكتسي أهمية خاصة وقوة مؤثّرة<sup>(4)</sup> في إدارة الشأن العام من تشريع وإدارة وقضاء ، وبما يعود بالمصلحة والرفاه لأبناء الشعب كافة.

راجع في ذلك :

- Ibid., p.58.

(1) فقد جرى العمل في منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة على عدم التفويض في مثل هذه الاختصاصات وانفراد الجهاز العام بها .

(2) وقد حدث أن رفض البرلمان مشروع الميزانية ككل في أعوام 1985، 1982، 1979 . انظر في إشارة إلى ذلك : أبو الخير أحمد عطية عمر ، النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي ، مرجع سابق ، ص133.

(3) وقد وسّعت اتفاقية ماسترخت من ذلك الدور الرقابي بضرورة إستشارة البرلمان عند تعيين رئيس المفوضية ، وتشكيل وتوزيع الإختصاصات على هيئة المفوضين، ثم حوّلت معاهدة أمستردام هذه الصلاحية الإستشارية إلى مشاركة فعلية في صنع القرار حين أشرتت موافقة البرلمان على ترشيح المجلس . انظر في تفصيل ذلك : حسن ناعمة ، الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، ص 213-214.

(4) انظر في ذلك : سليمان صالح الغويل ، الظاهرة الحزبية بين الضرورة والضرر ، الثقافة العربية ، مجلس الثقافة العام بليبيا ، العدد 287 ، 2007 ، ص29

وبتفسير آخر "بتجاوز"<sup>(1)</sup> نظريتي "السيادة الوطنية والسيادة الشعبية"<sup>(2)</sup>. لامجرد قادة يفرضون القرارات من أعلى<sup>(3)</sup>.

ومما تقدّم يمكن لنا في هذا السياق المقارن أن نشير إلى أهمّ التحدّيات التي تواجه عمل برلمان عموم الإفريقي، أولها، هو إختلاف رؤية بعض دول القارة لمفهوم الديمقراطية، ومن ثمّ يُطرح التساؤل عن إمكانية ضمان تمثيل الإتجاهات والقوى السياسية في دول القارة كافة كما أشار إلى ذلك البروتوكول الخاص ببرلمان عموم أفريقيا . وثانيها، أنّ التأكيد على مبدأ التمثيل المتساوي سوف يجعل المندوبين ممثلين لوجهات نظر دولهم ومن ثمّ تكريس تقاليد منظمة الوحدة الإفريقية، فكيف يمكن القول إنّ كلاً من مصر وملاوي، وكلاً من جنوب أفريقيا وليسوتو، على قدم المساواة من حيث التمثيل في البرلمان بالرغم من الكثافة السكانية المختلفة لدولهم . وثالثها، أنّ النظرة الاستراتيجية المتطورة التي يمكن أن ترسم مستقبلاً لإفريقيا لتحقيق النهضة الإفريقية والتنمية المستدامة والوحدة الإفريقية ، ومن ثمّ فعلى الشعوب والحكومات معاً أن تعي أبعاد هذه التحديات الإفريقية والدولية وطبيعتها في ظلّ العولمة، إذا أرادت أنّ تواجهها فعلياً.

## المطلب الثاني

### المصرف المركزي الإفريقي

نصّت المادة التاسعة عشرة من القانون التأسيسي لوثيقة الاتحاد الإفريقي على إنشاء مصرف مركزي إفريقي - ضمن مؤسسات مالية واقتصادية جديدة - يتحدّد نظامه ولوائحه

(1) وبدأ هذا الأسلوب في القرن التاسع عشر وبداية العشرين ، بحيث تتدخل الشعوب مباشرة للتقرير في الشؤون العامة بالمشاركة في إقتراح القوانين وحق الإعتراض عليها . انظر في تفصيل ذلك : رقية المصدق ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، دار توبقال ، الدار البيضاء ، المغرب ، الطبعة الأولى ، 1987، ص72.

(2) السيادة الوطنية أو القومية تعني ان السيادة لاتعود إلى المواطنين وإنما تعود للأمة وهي شخص معنوي مجرد وبهذا فلا يمكن تفويضها أو تجزئتها . أمّا السيادة الشعبية حسب مفهوم ( روسو) كل مواطن يمتلك جزءاً مساوياً للسيادة بالنسبة إلى المواطنين الآخرين . ولا نريد الخوض إلا بالقدر الذي يخدم هذا الموضوع كونه ليس مجال إهتمامنا الرئيس وإنما يندرج حسب التخصص في حقل النظم السياسية. وانظر في تفصيل ذلك: حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، جامعة بغداد ، 1986، ص 393-394.

(3) وقد أظهر لدى المنظرين الخطأ التجريبي لوجهة نظر الطريق المقصور على إتجاه واحد من أعلى إلى أسفل . انظر في تفصيل ذلك : جون كلايتون توماس ، مشاركة الجمهور في القرارات العامة ، مرجع سابق ، ص45.

بموجب بروتوكول خاص<sup>(1)</sup>. كما نصت ديباجة القانون على حاجة الدول الإفريقية للتعجيل بعملية تنفيذ المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية بغية تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية في أفريقيا، ونصت أيضاً الفقرة الثالثة من المادة الثالثة والثلاثين الخاصة بالترتيبات الانتقالية والأحكام النهائية على إتخاذ جميع الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكام القانون، وضمان إنشاء الأجهزة المنصوص عليها بموجبه وفقاً لأية توجيهات أو قرارات قد تعتمدها الأطراف في هذا الشأن خلال الفترة الانتقالية الأولى المذكورة من المادة ذاتها .

ولما كان هدف إنشاء البنك المركزي الإفريقي قد ورد من حيث توقيته الزمني في المرحلة الأخيرة من مراحل المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية، فقد تقرّر تشكيل لجنة توجيهه في أثيوبيا أديس أبابا عام 2008 ، للقيام بالعمل التحضيري الذي يسبق إنشاء البنك المذكور. وتأدية للمهام المنوطة بها، ستعمل اللجنة بالتشاور مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية واتحاد البنوك المركزية الأفريقية<sup>(2)</sup>.

وبعد التوقيع على الاتفاق، المتعلق بإنشاء هذه اللجنة، تمّ الشروع في تنفيذ هذا المشروع القاري، وقامت المفوضية بالافتتاح الرسمي لمكاتب هذه اللجنة في نيجيريا . فقد تقرّر أن يستغرق تنفيذ هذا المشروع وقتاً أطول . ولعلّ أهم المعوقات التي قد تسهم في تنفيذ هذا المشروع ، هو إصدار العملة الموحّدة، فهي مسألة بالغة الصعوبة لأنها تمسّ أحد رموز سيادة الدول .

لهذا السبب عكف خبراء هذه اللجنة على تقديم إيضاحات نظرية وعملية للمفوضية بخصوص أفضل السبل التي يتعيّن اتباعها للوصول إلى إقرار عملة إفريقية موحّدة<sup>(3)</sup>.

ولاشك أنّ وجود الوحدة النقدية بين مجموعات من الدول الأعضاء يستدعي وجود المصرف المركزي الإفريقي كهيكل مؤسسي قائم ومستمر<sup>(4)</sup>، ويمارس وظائفه في مجال إصدار النقد ومراقبة الائتمان والرقابة على البنوك التجارية فضلاً عن القيام بوظيفته كبنك للحكومات .

(1) حيث نصّت المادة المذكورة على أن " يكون للاتحاد المؤسسات المالية التالية التي تحدّد نظمها ولوائحها بروتوكولات خاصة بها : أ-المصرف المركزي الإفريقي . ب-صندوق النقد الإفريقي . ج-المصرف الإفريقي للاستثمار " .

(2) راجع في ذلك : تقرير اللجنة الاقتصادية لإفريقيا التابعة للأمم المتحدة، عن حالة الاتحاد الإفريقي والمؤسسات المالية ، 2011، ص2-3.

مُتاح على شبكة المعلومات العالمية ، وثائق الأمم المتحدة :

[http://www.un.org/ar/events/democracyday/sg\\_message\\_2008.shtml](http://www.un.org/ar/events/democracyday/sg_message_2008.shtml)

(3) راجع في ذلك : المرجع السابق، ص2-3 .

(4) وهذا سيكون أعظم تغيير هيكلي في إطار الاتحاد . انظر في ذلك :

George Ngwane , *The power in the writer: collected essays on culture, democracy*, (First Published, Langaa RPCIG, Bamenda , Cameroon, 2008) ,p. 106 .

ويقول في معني لذلك :

" ..... Article 19 of the AU draws inspiration from the Sirte proposal b instituting the African Central Bank , the African Monetary Fund and the African Investment Bank . These institutions would have

ومن ثم ننتهي إلى ضرورة تحديد تكوين وأهداف واختصاص المصرف المركزي الإفريقي، في ضوء مرحلة التكامل الاقتصادي التي تتم في إطار الاتحاد الإفريقي وفقاً للآتي:  
أولاً - التكوين:

- يتكوّن الهيكل التنظيمي للمصرف المركزي من عدّة هياكل، وهي على النحو الآتي<sup>(1)</sup>:
- 1- مجلس محافظي البنوك المركزية الإفريقية ويعقد اجتماعاته بشكل دوري لتحديد الأهداف الرئيسية، للسياسة النقدية في أفريقيا ومتابعة الأداء للبنوك المركزية الإفريقية في نطاق الأهداف الموضوعية، وترفع تقارير هذا المجلس إلى مؤتمر رؤساء الدول والحكومات .
  - 2- لجان فنية متخصصة وتتعدّد هذه اللجان كلّما دعت الحاجة لانعقادها ويمكن أن تشمل هذه اللجان على لجنة خاصة لمتابعة معدلات التضخم، ولجنة خاصة لمتابعة معدلات نموّ العرض النقدي ولجنة خاصة لمتابعة أسعار الفائدة فضلاً عن لجنة المقاصة بين البنوك المركزية للدول الأعضاء ، وترفع تقارير تلك اللجان إلى مجلس المحافظين .
  - 3- السكرتارية التنفيذية حيث يقع عبء إدارة العمل اليومي، ويدخل في اختصاصها الإعداد لعقد الاجتماعات الخاصة باللجان الفنية، ومجلس محافظي البنوك المركزية وإعداد جدول الأعمال حسبما تتقرر موضوعاته بمعرفة مجلس المحافظين .

ولمّا كان هدف إنشاء البنك المركزي الإفريقي قد ورد من حيث توقيته الزمني في المرحلة الأخيرة من مراحل التكامل الاقتصادي المنصوص عليها في معاهدة أوجا الاقتصادية وكان القانون التأسيسي للاتحاد الأسبقية على أيّ أحكام في المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية التي لا تتفق معها أو تعارضها فإنه بذلك يكون دور البنك المركزي الإفريقي الذي يدير السياسة النقدية بنظمها المختلفة على مستوى القارة بأكملها قد حلّ أجله ووجب طرحه على مؤتمر رؤساء وحكومات الاتحاد الإفريقي.

#### ثانياً - الاختصاص:

إنّ الدور المنتظر للمصرف المركزي الإفريقي سيختلف من مرحلة إلى أخرى تبعاً لمراحل التكامل الاقتصادي المتحقّقة على مستوى التجمعات الإقليمية، التي هي المدخل الذي اختارته القارة الإفريقية لتحقيق التكامل الاقتصادي بحسب نصوص القانون التأسيسي للاتحاد،

---

their raison when we adopt a single currency ; a single currency will be the greatest structural change....."

(1) وذلك على النحو الذي عرضه الاستاذ الدكتور فرج عبد الفتاح - أستاذ الاقتصاد بمعهد البحوث الإفريقية . مشار إليه : عادل عبد الرازق ، إفريقيا في إطار منظمة الوحدة الإفريقية والاتحاد الإفريقي ، مرجع سابق ، ص 164-165.

وعلى ذلك فإنّ أهداف المصرف المركزي الإفريقي يجب أن تختلف عن أهدافه في المرحلة التالية لاكتتمال السوق الإفريقية المشتركة<sup>(1)</sup>.

إنّ البنك المركزي الإفريقي هو واحد من ثلاث مؤسسات ماليّة للاتحاد الإفريقي، وعندما يتمّ تنفيذه بصورة كاملة بحلول عام 2028، بناء على معاهدة أبوجا لعام 1991، وإعلان الاتحاد الإفريقي عام 1999 الذي دعا للتسريع بهذه العملية، فإنه من خلال تشريع برلمان عموم أفريقيا ، سوف يكون المصدر الوحيد للعملة الإفريقية الموحّدة، وسوف يُصبح مصرف الحكومة الإفريقية، وللمؤسسات المصرفية الإفريقية الخاصّة والعامة، وسوف ينظّم ويشرف على القطاع المصرفي الإفريقي، ويحدّد الفائدة الرسمية وأسعار الصرف، جنباً إلى جنب مع إدارة الحكومة الإفريقية<sup>(2)</sup>، وفي سبيل ذلك يجب تطوير استراتيجيات لإنشاء المصرف المركزي القاري في الوقت الذي يستمرّ فيه العمل على إعداد خطط أكثر عمقا للتقارب. ومؤخراً على هامش اجتماع لجنة الممثلين الدائمين التي بدأت أعمالها في أديس أبابا في 24 يناير 2012، لمناقشة التحضيرات لقمة رؤساء الدول والحكومات، قد قال مفوض الاتحاد الإفريقي للشؤون الاقتصادية (ماكسويل مكوزالامبا) "إنّ المنظمة القارية قرّرت إنشاء معهد نقدي إفريقي لدراسة السياسات التي يجب وضعها قبل إنشاء المصرف المركزي الإفريقي وتبني عملة واحدة في القارة " .

كما قال " إنّ المصرف المركزي الإفريقي الذي سيكون مقرّه في (نيجيريا) سيمكّن معظم الدول الإفريقية من أن تمارس التجارة بحرية كما سيساعد في خفض الخسائر المرتبطة بسعر الصرف التي يتكبّدها معظم التجار الأفارقة". وأضاف (مكوزالامبا) قوله " إنّ لجنة من الخبراء

(1) وبالرغم أن المصرف المركزي -بوجه عام- مؤسسة يجب أن تتوفر به معايير محدده أهمها أن يضطلع بوظائف على الأقل تلك المتعلقة بوصفها مصدر للعملة الموحدة، ومصرفي للحكومات، وللبنوك التجارية إلا أنه يجب ان نضع إعتبار لظروف الدول الإفريقية كدول نامية، حيث لا يأمل في القيام بوظائف للمصرف المركزي بشكل فوري، ذلك ان نطاق الأنشطة المصرفية المركزية تكون مختلفة كثيراً عن تلك التي تكون لدول أكثر تطوراً. و ان دور السياسة النقدية في إقتصاد الدول النامية والصغيرة سيكون أقل طموحاً مما كان عليه في إقتصاد الدول الصناعية الكبرى. فالخصائص المختلفة للهيكل المالي في البلدان النامية تؤثر على الفرص التي تواجه المؤسسة المصرفية المركزية، ذلك أن البيئة الإجتماعية والسياسية لتلك الدول تحدّ من قدرات المؤسسة المصرفية المركزية. انظر في ذلك:

Charles Collyns, Alternatives to the Central Bank in the Developing World, (External Relations Department, Attention Publications, International Monetary Fund, Washington), 1984, p. 45.

ويقول في معنى ذلك:

"...Central bank are organization that fulfill criteria:... undertake most of the functions ascribed above to central banking institutions( at least acting as issuer of currency, banker to the governments, and banker to commercia)..... in this circumstances, an overriding consideration must be to ensure that the new institution cannot hope to undertake immediately all of the functions of all the full -fledged central bankwhile the scope for central banking activities would be considerably different from that in a more developed country.... First, it considers the role objectives of monetary policy in small, developing economy arguing that the objectives of monetary policy in such an economic must be less ambitious than in a larger industrial economy Next, it analyzes how various characteristics of the financial structure in developing countries effect the constraints and opportunities facing the central banking institution. Lastly, it considers haw the social and political environment may limit the capabilities of the central banking institution..."

(2) انظر في ذلك: ويكيبيديا، الموسوعة الحرّة، الموقع الرسمي للموسوعة على شبكة المعلومات العالمية على:

[http://en.wikipedia.org/wiki/African\\_Central\\_Bank](http://en.wikipedia.org/wiki/African_Central_Bank)



تعكف حالياً على تطوير استراتيجيات لإنشاء المصرف المركزي القاري في الوقت الذي يستمر فيه العمل على إعداد خطط أكثر عمقاً للتقارب، وسيقود معهد النقدية الإفريقي الدراسات حول المعايير الرئيسية التي يجب تحقيقها قبل إمكانية الاتفاق على خارطة طريق للعملة الموحدة والمصرف المركزي.... وأن إنشاء المصرف المركزي ليس عملية سهلة. ويجب إقناع جميع الدول على الاتفاق حول هذه القضية لأنها تتضمن بعض الفقدان للسيادة " وعلى ضوء ذلك أجريت مناقشات ساخنة خلال اجتماع لجنة الممثلين الدائمين، مع جمعيتهم محافظي المصارف الإفريقية حول هذه القضية<sup>(1)</sup>.

وعلى أي حال فإن أي مصرف مركزي - بوجه عام - لديه في الأساس نفس المهام والأدوار وهي<sup>(2)</sup>:

- 1- ضبط السياسات النقدية، فدور المصرف المركزي الإفريقي يجب أن يستهدف من الآن غرفة مقاصة لتسوية حسابات الدول الأعضاء إذ أن ذلك الهدف سوف يترتب عليه خروج معاملات تجارية بين الدول الأعضاء من دائرة التعامل الفعلي بالعملة الحرة. والاكتفاء بالتعامل عليها حسابياً أي سترتب عليه توفير في النقد الأجنبي المتاح للدول الأعضاء.
- 2- تحديد كيفية السلوك الاقتصادي وضبط الحجم النقدي المتداول، فيجب أن يستهدف البنك المركزي الإفريقي -مرحلة إنشائه- وضع قاعدة بيانات عن الاقتصادات الإفريقية وأن تكون هذه القاعدة متاحة للنشر في شكل تقرير سنوي. فضلاً عن إمكانية إتاحتها على شبكة المعلومات الدولية، وبطبيعة الحال يجب أن تتركز هذه القاعدة على المعلومات الخاصة بالسياسات النقدية ومؤشراتها في الدول الإفريقية، إن هذه القاعدة

<sup>(1)</sup> وأوضح مفوض الاتحاد الإفريقي (مكوز الامبا) الذي كان يتحدث على هامش إجتماع لجنة الممثلين الدائمين التي بدأت أعمالها في أديس أبابا في يناير 2012 لمناقشة التحضيرات لقمة رؤساء الدول والحكومات، أنه يجب الإتفاق على إجراءات عقابية قبل إنشاء المصرف المركزي. وأضاف "يجب علينا الإتفاق على معيار للتقارب الإقتصادي ونسبة العجز في الميزانية بحوالي 30%. كما يجب قبول أهداف لخفض معدل التضخم وحول حرية حركة الأشخاص والسلع ورؤوس الأموال... وجاءت خطط إنشاء مصرف مركزي إفريقي في ضوء المشاكل التي سببتها أزمة الديون الأوروبية التي أثرت سلباً على الإقتصادات الإفريقية بدرجة كبيرة نتيجة لعلاقتها التجارية مع الدول الأوروبية. كما قال "إنها عملية معقدة والعمل جار الآن لإعداد إستراتيجية ويجب إتخاذ قرار في هذا الشأن. وقد حقق الخبراء تقدماً كبيراً". وأضاف (مكوز الامبا) "أنه يتوقع أن تتراجع نسبة الإستثمارات الأجنبية في إفريقيا نتيجة لأزمة الديون الأوروبية" وأوضح أن "الإتحاد الإفريقي يجري حالياً مناقشات مع مختلف الدول الإفريقية من أجل ضمان أن تبقى بيئة الإستثمار حيوية وتجذب المزيد من العوائد إفريقيا منها إلى أنه سيكون من الصعب إنشاء مصرف مركزي فاعل إذا لم يتم ضمان حرية حركة السلع والخدمات في القارة" ولاحظ المفوض "أن أزمة الديون الأوروبية قدّمت لنا دروساً لإنشاء المصرف المركزي الإفريقي والعملة الواحدة. وسأخذ عملنا لإنشاء هذا المصرف ووحدة الإقتصاد الجزئي بعين الإعتبار". انظر في ذلك: بانابرس، الموقع الرسمي لوكالة أنباء عموم أفريقيا، متاح على شبكة المعلومات العالمية على:

<http://www.panapress.com/pana-pays-pagination-1-3848-7-lang3-ET-index.html>

<sup>(2)</sup> انظر في عرض ذلك:

Anne Dolganos Picker, *International Economic Indicators and Central Banks*, (Wiley & Sons, New Jersey, 2007), p.27.

ويقول في معنى ذلك:

".. Regardless of which central bank you are talking about ,they all have essentially the same functions They : Set monetary policy , Determine how the economy behaves, Control money supply, Regulate the banking system, Issue currency".

يمكن أن تساعد صناع القرار الإقتصادي والباحثين في مجال الاقتصاد النقدي والمالي للدول الإفريقية بشكل خاص وباحثي الاقتصاد الإفريقي بشكل عام.

3- تنظيم الجهاز المصرفي، فأثناء بنك مركزي أفريقي يجب أن لا يؤدي إلى إختفاء البنوك المركزية في الدول الأعضاء في الإتحاد الإفريقي، التي ينبغي أن تمارس تمارس دورها ولكن في إطار تنسيق تام مع البنك المركزي الإفريقي، وكذلك التنسيق فيما بين محافظي البنوك المركزية في الدول الأعضاء بإتاحة إجتماع دوري يتم فيه عرض المشكلات وتبادل الآراء في ضوء معايير قياسية للمؤشرات الإقتصادية كنسبة الدين العام/ الناتج المحلي الإجمالي، أسعار الفائدة، معدلات التضخم، منح الإئتمان على أن يشمل تطور العمل في هذا المجال وضع قوائم إرشادية موحدة للعمل المصرفي في الدول الأعضاء وذلك لتعظيم المنافع النقدية للإتحاد وخفض تكلفته. بحيث تشكل مع البنك المركزي منظومة موحدة تقع على عاتقها مسؤولية تنفيذ السياسات المالية والنقدية لأفريقيا.

4- إصدار العملة، فالمصرف المركزي الإفريقي، شأنه في ذلك شأن البنوك المركزية الوطنية في الدول الأعضاء، يضطلع بإصدار العملة، الا أن ذلك يتطلب قراراً حاسماً في عملية التكامل والإندماج الإفريقي، بتوحيد العملات ومن ثم إصدار عملة أفريقية موحدة.

أما على الجانب الأوربي، قد تأسس البنك المركزي الأوربي في مرحلة متأخرة، من تطوّر الجماعة الأوربية، بعد أن دخلت عملية التكامل والإندماج، مرحلة حاسمة بقرار توحيد العملات الأوربية، وإصدار عملة موحدة وهي اليورو. وهذا البنك - شأنه شأن البنوك المركزية في الدول الوطنية - هدفة الأساسي هو المحافظة على استقرار العملة والمحافظة على استقرار العملة الأوربية، والعمل على ضبط حجم النقود المتداولة.

ولضمان فاعلية السياسة النقدية، فإنّ واضعي معاهدة الإتحاد الأوربي كانوا يرون ضرورة أن تتم إدارة تلك السياسة بطريقة مركزية، وتمكين البنك المركزي من أداء وظائفه ومهامه في استقلال تام، وبعيداً عن تدخّلات حكومات الدول الأعضاء، أو حتى تدخّل مؤسسات وأجهزة الإتحاد الأوربي<sup>(1)</sup>. فلا يجوز أن تطلب أو تقبل أيّ تعليمات أو توجيهات من أيّ دولة أو من أي

(1) ومن أجل ذلك نصت المادة (107) من معاهدة ماسترخت، على أن البنوك المركزية للدول الأعضاء يجب أن تدار بتوجيه من قرارات البنك المركزي الأوربي. وأن يتمكن البنك المركزي من أداء وظائفه ومهامه في استقلال تام. وتنص المادة المذكورة في معنى ذلك على: " when exercising the powers and carrying out the tasks and duties conferred upon them by this Treaty and the Statute of the ESCB neither the ECB, nor a national central bank, nor any member of their decision-making bodies shall seek or take instructions from Community institutions or bodies, from any governments of a Member state or from any other body. the community institutions and bodies and the governments of member states undertake to respect this principle and not to seek to influence the members of the decision-making bodies of the ECB or of the national central banks in the performance of their tasks".

جهاز من الأجهزة في الإتحاد، كما لاتستطيع الدول الأعضاء مخالفة النظام الأوربي للبنوك المركزية .

ويشرف على إدارة البنك المركزي الأوربي مجلس محافظين، أما الإدارة الفعلية، فيتولاها مجلس تنفيذي . ويتكوّن مجلس المحافظين من أعضاء مجلس إدارة البنك المركزي الأوربي ومحافظي البنوك المركزية الوطنية للدول الأعضاء في نظام اليورو . ويمنح حقّ التصويت فقط لخمسة عشر عضواً حسب نظام توزيع الأصوات في القرارات الخاصة بالسياسة النقدية . وتصنّف الدول الأعضاء في البنك إلى مجموعات حسب وزنها الاقتصادي والمالي للدولة. وتصدر قرارات البنك بالأغلبية البسيطة وفي حالة التعادل يرجّح الجانب الذي منه الرئيس، وعلى ذلك فإن هذه القاعدة تأخذ بمبدأ المساواة، بحيث يكون لكل عضو صوت واحد له وزنه المستقل على قدم المساواة<sup>(1)</sup>.

أما المجلس التنفيذي، فيتكوّن من الرئيس ونائب الرئيس وأربعة أعضاء. ويتمّ تعيين كلّ منهم بالإضافة إلى الأعضاء لمدة ثماني سنوات من بين الشخصيات التي تتوافر فيها أعلى الكفاءات الفنية المطلوبة في الأمور المالية والمصرفية، وبناءً على توصية من مجلس الوزراء الأوربي بعد التشاور مع البرلمان، وذلك بقرار يصدر باتفاق جماعي بين حكومات الدول الأعضاء<sup>(2)</sup>.

وأمام التساؤل الذي قد يُطرح حول حقيقة العلاقة بين المصرف المركزي الأوربي وأجهزة الاتحاد الأخرى، في ظل تأكيد المعاهدات الأوربية على استقلالية المصرف المركزي الأوربي، فإن ذلك لايعني انعزال المصرف عن هذه الأجهزة، بل توجد علاقات وروابط بينهما يمكن عرضها بصورة أكثر وضوحاً وجلاءً على النحو الآتي<sup>(3)</sup>:

أ- يحقّ لرئيس المجلس وعضو المفوضية حضور اجتماعات مجلس محافظي البنك المركزي الأوربي ولكن دون أن يكون لهما الحق في التصويت.

(1) وبناء على هذا فإنّ التصويت لعضو مجلس إدارة من (لوكسمبورج) لديه الوزن نفسه لعضو من (ألمانيا) ، وبذلك فإنّ "الأغلبية المؤهله" في التصويت على القرارات الخاصة بالسياسات النقدية على نقبض من القواعد التي يستخدمها مجلس وزراء الاتحاد الأوربي ، الذي يتخذ قراراته بالأغلبية الموصوفة . انظر في ذلك :

Emmanuel Apel, Central Banking Systems Compared: The ECB, The Pre-Euro Bundesbank, and The Federal Reserve System, (Rouledge, London , F1 Edition, 2003), P.4-5.

ويقول في معني ذلك :

" The European Central Bank (ECB) with the 15 national central banks of of the EU member states Monetary policy decisions are taken by a simple majority of the members of the Goveren governing council , with the President having a casting vote in case of a tie. This rule reinforces the view that each member has an equal weight , independent , of national origin... voting for a board member of(Luxembourg) has the same weight to a memberof (Germany), and this is the "qualified majority" voting on monetary policy decisions , in contrast to the rules used by the Council of Minsters of the EU " .

(2) انظر في ذلك : حسن نأفغه ، الإتحاد الأوربي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، ص230.

(3) انظر في عرض ذلك : أبو الخير أحمد عطية ، النظام المؤسسي للإتحاد الأوربي ، مرجع سابق ، ص 197.

ب- يحقّ لرئيس البنك المركزي الأوروبي حضور اجتماعات مجلس وزراء الدول والحكومات الأوروبية إذا كان يناقش مسائل تتعلق بالنظام الأوروبي للبنوك المركزية ، ولكن ليس له الحق في التصويت .

ج- يجب على البنك المركزي الأوروبي أن يقدم تقريراً سنوياً عن أعماله إلى أجهزة الجماعة الأوروبية الأخرى ، بإستثناء محكمة العدل الأوروبية ومحكمة المحاسبين ، ويجوز للبرلمان الأوروبي أن يعقد جلسة عامة لمناقشة هذا التقرير .

د- يجوز لأعضاء مجلس إدارة البنك المركزي الأوروبي أن يدلوا ببيانات أمام اللجان المتخصصة للبرلمان الأوروبي بطلب من البرلمان أو بمبادرة من جانبهم .

هـ- يحقّ للبنك المركزي الأوروبي أن يلجأ إلى محكمة العدل الأوروبية سواء كمدّع أو كمدّعى عليه في الحدود التي أقرتها معاهدة ماسترخت . ويمكن أن ترفع دعاوى أمام المحكمة لإلغاء الأعمال الملزمة التي تصدر عن البنك المركزي الأوروبي ، كما يجوز للأخير أن يرفع دعاوى أمام المحكمة لإلغاء قرارات المؤسسات الاتحادية الأخرى، وللمصرف المركزي أن يوقع بعض العقوبات كالغرامة مثلاً، على المؤسسات الخاصة التي تخالف قراراته، ولكنه لا يملك هذه السلطة تجاه الدول الأعضاء<sup>(1)</sup>.

ويعدّ المصرف المركزي الأوروبي إحدى أهم المؤسسات الاقتصادية في الاتحاد الأوروبي، ويعكس تطوراً ملحوظاً - وإن جاء متأخراً من رحلة التطور للجماعة الأوروبية - بعد ان دخلت عملية التكامل والاندماج الأوروبي مرحلة حاسمة بأن اتخذ قراراً بتوحيد العملات الأوروبية ، وتكوين منظومة مالية أوروبية موحده<sup>(2)</sup>.

ولعلنا نستطيع أن نستنتج من العرض السابق للمصرف المركزي الإفريقي، الفارق أمام نظيره المقارن في الاتحاد الأوروبي . فلاشكّ أننا إذا قارنا طبيعة التطور الذي شهدته هذه العملية في المجال الاقتصادي والمالي، بالتطور الذي شهدته في عموم أفريقيا، فسوف نجد الفارق واضحاً وكبيراً للغاية، وربما يكون سبب ذلك هو المفارقة في سرعة إيقاع حركة التكامل والاندماج بين المؤسستين . فبالرغم من أنّ مسيرة الأوروبيين لم تكن ميسورة فإنها قد تطوّرت بأن

(1) غير أن البنك يملك أن يؤكد من خلال محكمة العدل الأوروبية مخالفة البنوك المركزية الوطنية للإلتزاماتها الاتحادية وذلك بنفس القواعد التي تملكها المفوضية الأوروبية في هذا الشأن . فالمفوضية الأوروبية تملك رفع دعوى ضدّ دولة عضو لمخالفة التزماتها المستمدة من النظام الأوروبي للبنوك المركزية أو مخالفة قرارات البنك المركزي الأوروبي ، بينما يملك البنك المركزي هذه السلطة ضدّ البنوك المركزية الوطنية التي تخالف قراراته أو تخالف إلتزاماتها . راجع المواد ( 237,110,108.107 ) من معاهدة الجماعة الأوروبية .

(2) المنتبج لمراحل تطور الاندماج الاقتصادي الأوروبي منذ نشأة جماعة الفحم والصلب الأوروبية عام 1951 حتى دخول العملة الأوروبية الموحدة (اليورو) حيز التنفيذ اعتباراً من يناير 2002 ، يدرك بالطبع أنّ الاتحاد الأوروبي كان يسير بخطى ثابتة ومستقرّة وفقاً لمنهج عقلاني يتجاوز الحساسيات العرقية والتاريخية ، وكانت مسيرة الحلم الأوروبي تتجسد على أرض الواقع متمثلة في سوق واحدة وعملة واحدة قويّة ، وحرية انتقال الأفراد والسلع والخدمات ورؤوس الأموال ، وبغض النظر عن الفاعلية السياسية لهذا الكيان الكبير ، فإن الفاعلية الاقتصادية له تظل محلّ إعتبار وإتفاق بين المعنيين بالشأن الإقتصادي . انظر في عرض ذلك : ناصر حامد ، الأثار الاقتصادية لتوسّع الإتحاد الأوروبي ، السياسة الدولية ، العدد 51 ، المجلد 39 ، يوليو 2004 ، ص 100 .

أصبحوا قادرين على أخذ قرارات حاسمة ، قد تنتقص من سيادة الدول لصالح العموم. ولاسيما قرار توحيد العملة الأوروبية. وخلق نظام مالي مركزي موحد.

أما أفريقياً فلاشك أن الوضع كان مختلفاً فالأهداف والمطالب الاقتصادية كما سبق أن رأينا - ترسم مسارها وفق محدّدات داخلية اختلفت نتائجها وتأثيراتها بالنسبة للدول الأفريقية عنها بالنسبة للدول الأوروبية. وبالتالي فإننا نرى أن أيّ قصور أو تقصير يرجع لتلك المحدّدات، التي يجب أن تتركها القيادة الفاعلة المؤثرة، لاسيّما في مرحلة إنشاء المصرف المركزي الأفريقي<sup>(1)</sup>.

وقد اتفق مؤتمر محافظي جمعية المصارف المركزية الأفريقية ومفوضية الاتحاد الأفريقي، بعد حوار أجرى بينهما، خلال الاجتماع العادي الحادي والثلاثين للجمعية المعقود في طرابلس، ليبيا في 15 أغسطس 2007، على تشكيل لجنة مشتركة بين مفوضية الاتحاد الأفريقي وجمعية المصارف المركزية الأفريقية من أجل تحديد استراتيجية مشتركة لإنشاء المصرف المركزي الأفريقي.

وعقد الاجتماع الأول لهذه اللجنة المشتركة في 22 نوفمبر 2007، في مقر مفوضية الاتحاد الأفريقي في أديس أبابا، إثيوبيا. وأوعزت اللجنة المشتركة إلى اللجنة التقنية المشتركة بين مفوضية الاتحاد الأفريقي وجمعية المصارف المركزية الأفريقية بأن تقوم بدعم استشاريين خارجيين، بصياغة مشروع إستراتيجية مشتركة لإنشاء المصرف المركزي الأفريقي وخارطة طريق لتنفيذ هذه الاستراتيجية. كما وافقت اللجنة المشتركة على ما يلي<sup>(2)</sup>:

1- تحقيق التقارب على صعيد الاقتصاد الكليّ باعتباره مطلباً مسبقاً لبدء استخدام عملة مشتركة وإنشاء المصرف المركزي الأفريقي. وفي هذا الشأن، أوصت اللجنة بإعادة تقييم معايير تحقيق التقارب ومواءمة السياسات الاقتصادية. وستجرى جمعية المصارف المركزية الأفريقية دراسة لهذا الغرض.

2- ضرورة إنشاء سوق مشتركة أفريقية قائمة على (حرية تنقل البضائع والخدمات، والعمل ورأس المال، وتطوير البنى التحتية) قبل تحقيق التكامل النقدي. وينبغي لمفوضية

(1) وهناك عناصر رئيسية يجب أن يركز عليها قرار إنشاء هذه الهيئة . منها ماهو مؤسسي وماهو موضوعي ، المؤسسي من خلال الاسراع بتكوين وتفعيل بعض المؤسسات الهامه كالبرلمان الافريقي كهيئة تشريعية ورقابية ، ومخكمة العدل الأفريقية كهيئة قضائية . أما الموضوعي بتوافر مجموعة من الشروط الموضوعية، وأبرزها درجة استقلالية البنك المركزي ومصداقية سياساته وإجراءاته وتوفير قدر كبير من الشفافية في عمل هذه البنك وخضوعه للمساءلة إزاء مدى نجاحه في تحقيق الأهداف المنوطة به. فإن استقلالية البنوك المركزية تعتبر إحدى المسائل الهامة في إطار البحث عن الإطار المؤسسي الذي يساعد السياسة النقدية، وتعني الإستقلالية هنا حرية البنك المركزي في رسم وتنفيذ سياسته النقدية دونما خضوع للإعتبارات أو التدخلات السياسية. أما المصدقية، فإنها تمثل ركيزة أساسية تساعد في تحقيق السياسة النقدية لأهدافها. ونعني بالمصدقية التزام البنك المركزي باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف السياسة النقدية، ودون تهاون . أما شفافية السياسة النقدية، فتعني اطلاق الجمهور، بشكل واضح وفي أوقات منتظمة، على توجهات وإجراءات السياسة النقدية. حيث أن معرفة الجمهور وإدراكهم لأهداف وإجراءات هذه السياسة وأدواتها وتمكينهم من الحصول على المعلومات المطلوبة في هذا الخصوص سيعمل على زيادة فعاليتها وتمكين الجمهور، في ضوء ذلك، من بناء قرارات سليمة، فضلاً عن خلق مزيد من التزام البنك المركزي للوفاء بهذه الأهداف. انظر في تفصيل ذلك: أمية طوقان ، دور البنوك المركزية في إرساء السياسة النقدية ، بحث غير منشور قدم لمؤتمر العمل المصرفي في سوريا في ضوء التجارب العربية والعالمية ، 2005 ، ص3.

(2) راجع في ذلك : وثيقة طرح عطاء لدراسة إنشاء المصرف المركزي الإفريقي ، ووثائق الموقع الرسمي لمفوضية الاتحاد الإفريقي ، متاح علي شبكة المعلومات العالمية :

الاتحاد الإفريقي أن تجري الدراسات ذات الصلة بمساهمة تقدمها الجمعية بشأن تطوير سوق رأس المال، وكفالة التنفيذ.

3- قيام المجموعات الاقتصادية الإقليمية بتشكيل ركائز التكامل الاقتصادي والنقدي فى أفريقيا.

4- قيام اللجنة المشتركة بين مفوضية الاتحاد الإفريقي وجمعية المصارف المركزية الأفريقية بإنشاء معهد نقدي إفريقي كمرحلة انتقالية نحو إنشاء المصرف المركزي الإفريقي ولجنة تقنية توجيهية للمعهد النقدي الإفريقي والمصرف المركزي الإفريقي.

## المطلب الثالث

### محكمة عدل إفريقية للاتحاد الإفريقي

تضمّن القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي النصّ في المادة الثامنة عشرة على أن " يتمّ إنشاء محكمة عدل تابعة للاتحاد وأن يتمّ تحديد النظام الأساسي لمحكمة العدل وتشكيلها ومهامّها في بروتوكول خاص بها"<sup>(1)</sup>، ومما لاشكّ فيه أنّ عناية واضعي القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي بالنصّ على إنشاء جهاز قضائي في إطار المنظومة المؤسسة لهذا الاتحاد إنما تشكّل تطوُّراً مهماً ومستحدثاً على صعيد دعم العمل الإفريقي المشترك الموحد خاصّة وأنّ ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية الذي جاء ميثاق الاتحاد ليحلّ محله، قد خلا من مثل هذا الجهاز مكتفياً بالإشارة إلى ما يعرف بلجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم فحسب . وكما هو واضح من النصّ على إنشاء محكمة عدل، على أن يتمّ لاحقاً ومن خلال بروتوكول خاص يضع النظام الأساسي لهذا الجهاز القضائي يتكفّل بتحديد طريقة تشكيله وبيان اختصاصه وآلية العمل من خلاله بوصفها هيئة قضائية دولية .

وقد جرت عدّة مداورات حول البلد الذي سيستضيف مقرّ المحكمة، فقرر المؤتمر في يناير 2005، أنّ مقر محكمة العدل الدولية سيكون في المنطقة الشرقية للقارة، وطلب أعضاء من المنطقة الشرقية للقارة تحديد أيّ من هذه الدول سوف تستضيف المحكمة. وخلال قمة الخرطوم، اجتمع مندوبون من المنطقة الشرقية، وعرضت المسألة للتصويت، وفازت تنزانيا بأغلبية الأصوات، بأن تصبح مقرّاً للمحكمة الجديدة<sup>(2)</sup>.

ومن جهة أخرى باعتبارها أداة لتحقيق العدالة تضطلع بحلّ الخلافات القانونية التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء، ويجب أن يحدّد تكوينها وينظّم نشاطها بنظام أساسي يلحق بالميثاق، وقد اعتمد بروتوكول لإنشاء محكمة العدل الإفريقية في عام 2003. و ينصّ قانونها التأسيسي

(1) قد نصّت المادة (18) من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي بشأن محكمة العدل الإفريقية على : (1) يتمّ إنشاء محكمة عدل تابعة للاتحاد . (2) يتمّ تحديد النظام الأساسي لمحكمة العدل وتشكيلها ومهامّها في بروتوكول خاص بها . راجع في ذلك ملحق الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي .  
(2) انظر في ذلك :

The African Network on Debt and Development (AFRODAD), the Open Society Institute Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP), and Oxfam GB. Towards A people- Driven African Union , British Library Cataloguing , 2007 , p.48

ويقول في معنى ذلك:

"..... Without an undisputed host country emerging, the AU requested members of the eastern region to decide which of these countries would host the court. During the Khartoum summit, the delegates of the eastern region met and the matter was put to a vote: Tanzania won the majority of the votes by a narrow margin. Ethiopia, which chaired the meeting as current dean of the region, submitted its report to the AU Commission in which it recorded its discussions and recommended that Tanzania should become the seat of the new court".

على البتّ في الخلافات الناشئة حول تفسير الأعضاء لمعاهدات الاتحاد الإفريقي، وذلك أسوة بمحكمة العدل الدولية التي ألحق نظامها الأساسي بميثاق الأمم المتحدة المنظمة التابعة لها. ومن المتوقع أن يخلد محلّ هذا البروتوكول بروتوكول لإنشاء محكمة العدل وحقوق الإنسان، التي تتضمن شقًا قضائيًا للمسائل القانونية وآخر لأحكام معاهدات حقوق الإنسان. وما زال مشروع البروتوكول قيد المناقشة منذ عدّة سنوات وقد حدثت العديد من المدولات بشأن تحديد نظام أساسي موحد يجمع بين كل من محكمة العدل الأفريقية و المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان، في إطار قانون موحد، يحدّد التكوين والاختصاص<sup>(1)</sup>.

وفي القمة الإفريقيّة المنعقدة في العاصمة الإثيوبية أديس أبابا، خلال الفترة 14-2008/4/17. قد جرى التطرّق لعدّة قضايا ومشاريع لوثائق قانونية جديدة، وقد تمّ إقرار وثيقة قانونية واحدة حول دمج محكمة العدل الإفريقية والمحكمة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

(1) وقد بدت هناك مداولات حديثة لدمج " المحكمة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب " والتي وردت في الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ، مع " محكمة العدل الأفريقية " الواردة في الميثاق التأسيسي كأحد أجهزة الاتحاد الإفريقي ، وكان ذلك بعد أن أصدر مؤتمر رؤساء الدول والحكومات تعليماته في القمة التي انعقدت بتاريخ يونيو 2004 بأديس أبابا- أثيوبيا ، إلى المفوضية للعمل على إكتشاف سبل دمج هاتين المحكمتين . وبدأت المداولات حول إيجاد وثيقة قانون واحد يدمج المحكمتين ، ففي نوفمبر 2005 بالجزائر قدم مشروع نص تم إعادة من قبل وزير الخارجية الجزائري ، والرئيس السابق لمحكمة العدل الدولية ، والذي يعتبر من ضمن فريق عمل لجنة الممثلين الدائمين . وبعد ذلك قدّمت لجنة الممثلين الدائمين تقريرها عن تلك المداولات إلى القمة التي تليها المنعقدة في الخرطوم في يناير 2006 ، إلا أن لم يتم الفصل في الموضوع ، وقد صدرت تعليمات أخرى لمزيد من المداولات . حيث قامت المفوضية بعقد إجتماع برعاية مكتب المستشار القانوني ، لسفراء وممثلين عن العواصم في الدول الاعضاء ، وبعض الوفود عن الحكومات مثل " كينيا ، اوغندا " وخبراء من خارج تلك الحكومات ، خلال الفترة من 16-19 مايو 2006 ، وذلك للمداولة بشأن هذا الإندماج ، وقد برزت عدة دول خلال تلك المداولات مثل " الجزائر ، جنوب افريقيا ، نيجيريا ، كينيا ، مصر " من خلال وجهة النظر ، التي تحرص على أن يكون الاتفاق على مشروع القرار على هذه الوثيقة بتوافق الآراء . إلا أن مع ذلك قد فشلت لذلك لسببين الأول، حول التمثيل الجغرافي في تكوين هذه المحكمة ، والثاني، بسبب الاعتراض على حق الفرد في الوصول مباشرة إلى المحكمة . انظر في عرض ذلك :

The African Network on Debt and Development (AFRODAD), op. cit . p.48

ويقول في معنى ذلك :

"... at the June 2004 summit in Addis Ababa, Ethiopia. The AU Commission was instructed to explore the modalities for the merger of the two courts Deliberations on the Draft Single Legal Instrument on the Merger of the African Court on Human and Peoples' Rights and the Court of Justice of the African Union began in Algiers in November 2005, where a draft text prepared by the Algerian minister of foreign affairs, a former president of the International Court of Justice, was considered by a working group of Permanent Representatives Committee The Permanent Representatives Committee presented its report on these deliberations to the Khartoum summit in January 2006 and was instructed to hold further deliberations.....The AU Commission, under the auspices of the Office of Legal Counsel, convened on 16-19 May 2006 a meeting of ambassadors and representatives from the capitals. Some government delegations, notably Kenya and Uganda, included experts outside of government agencies to participate in deliberations on the merger document at the meeting from. During the meeting, Algeria, South Africa, Nigeria, Kenya and Egypt were active in articulating their views on the document. Algeria was keen to see the passage of draft by consensus. Nigeria, one of the backers of the establishment of an integrated court, was also favourable to agreement of the draft by consensus However, failure to reach consensus on geographical representation in the composition of the court and on a right of direct access to the court by individuals, meant that the document was referred to the AU summit in Banjul for resolution. The fact that many state delegates had also participated in the preparatory meetings in Algiers and Addis Ababa facilitated the debate at the summit, despite the usual lack of timely documentation However, eventually, the Banjul summit mandated the AU Commission to convene a ministerial meeting to consider the draft protocol and present recommendations in January 2007 in Addis Ababa As of November 2006, the AU Commission legal directorate was facing difficulties in scheduling a preparatory meeting in advance of the summit, because of the pressure of competing meetings..".



ووفقاً لبروتوكول دمج كلتا المحكمتين المعتمد<sup>(1)</sup>، نعرض فيما يلي لكل من اختصاصها وتكوينها بقدر من التفصيل على النحو الآتي:

### أولاً - التكوين:

نص بروتوكول المحكمة الإفريقية للعدل وحقوق الإنسان أن تتكوّن من الآتي:

1- تتكوّن المحكمة من (16) قاضياً يتم اختيارهم من رعايا الدول الأعضاء، وللمؤتمر بناء على توصية من المحكمة أن يعيد النظر في عدد القضاة. ولا يجوز أن يكون هناك للمحكمة أكثر من قاض واحد من كل دولة عضو في الاتحاد.

2- تتألّف المحكمة من قضاة مستقلين وغير متحيزين، يتم انتخابهم من ذوي الصفات الخلقية الرفيعة، وتتوافر فيهم المؤهلات المطلوبة في بلدانهم للتعيين في أرفع المناصب القضائية والفقهية، أو يكون مشهود لهم بالكفاءة والخبرة في مجال القانون الدولي و حقوق الإنسان. ويراعى في الترشيح لهذا المنصب المساواة بين الجنسين في عملية الترشيح. وينتخب القضاة المجلس التنفيذي، بأغلبية الثلثين ويعينهم المؤتمر، حيث ينتخب القضاة لمدة ستّ سنوات، ويجوز إعادة انتخابهم مرّة واحدة فحسب، وعند انتخابهم يقومون بالإدلاء بالقسم الرسمي<sup>(2)</sup>.

كما نصّت المادة (1/15) من البروتوكول على " أن يتمتّع القضاة من وقت انتخابهم وتعيينهم وعلى مدى مدّة ولايتهم، بجميع الإمتيازات والحصانات المكفولة للدبلوماسيين وفقاً

---

(1) راجع في ذلك البروتوكول، حيث نصت المادة (2،1،3) من البروتوكول على:

"(1) The Court shall consist of sixteen (16) Judges who are nationals of States Upon recommendation of the Court, the Assembly, may, review the number.(2) The Court shall not, at any one time, have more than one judge from a single Member State. "

(2) راجع في ذلك المواد (7،5،4،8) من البروتوكول، حيث نصت المادة (4) من البروتوكول على:

" The Court shall be composed of impartial and independent Judges elected from among persons of high moral character, who possess the qualifications required in their respective countries for appointment to the highest judicial offices, or are jurist- consults of recognized competence and experience in international law and /or human rights law"

وكما نصت المادة (2/5) علي:

"(2) Each State Party may present up to two (2) candidates and shall take into account equitable gender representation in the nomination process "

ونصت المادة (5،2،1/ 7) من نفس البروتوكول على:

" (1) The Judges shall be elected by the Executive Council, and appointed by the Assembly . (2) They shall be elected through secret ballot by a two-thirds majority of Member States with voting rights, from among the candidates provided for in Article 6 of this Statute. (5) In the election of the Judges, the Assembly shall ensure that there is equitable gender representation "

وقد نصت كذلك المادة(1/8) على:

"The Judges shall be elected for a period of six (6) years and may be re-elected .However, the term of office of eight (8) judges, four (4) from each section, elected during the first election shall end after four (4) years"

للقانون الدولي " وتمتد تلك الحصانة الى الإجراءات القانونية كافة التي قد تتخذ عند القيام أو الامتناع عن فعل قد ارتكب لأداء مهامه القضائية<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك فلم يخرج نظام المحكمة عن الاعتبارات الدولية من حيث التكوين واختيار القضاة، فقد تم مراعاة الاعتبار الشخصي في الاختيار، بمعنى أنهم يُختارون نظراً لتوافر كفاءات ومواصفات معيّنة فيهم، كما أنهم لا يمثلون دولهم بل هم مستقلون وغير منحازين، مما يحتمّ عدم اشتغالهم أو تولّيهم أي مناصب سياسية أو إدارية أخرى. ويتمّ اختيارهم من ضمن ذوي الصفات الخلفية العالية الحائزين على المؤهلات المطلوبة في دولهم للتعيين في أرفع المناصب القضائية، وأضاف تمتّعهم بالكفاءة والخبرة في مجال القانون الدولي<sup>(2)</sup>، وحقوق الإنسان، ضمن متطلبات اندماج كلتا المحكمتين.

### ثانياً - الاختصاص:

يمكن الإشارة إلى أنّ هناك عدة وظائف يستطيع هذا الجهاز القضائي الجديد أن يضطلع بها ، فقد نصّ النظام الأساسي بالمادة (28) على أن يكون للمحكمة اختصاص على جميع القضايا وجميع المنازعات القانونية التي تقدّم إليها وفقاً لهذا النظام الأساسي<sup>(3)</sup>، والتي تتعلّق بما يلي:

1- تفسير وتطبيق القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، كذلك الأعمال والقرارات والأنظمة والتعليمات الصادرة عن أجهزة الاتحاد الإفريقي. وهذه الوظيفة مهمّة للغاية ذلك أنّه من خلالها يقوم الجهاز القضائي الدولي بدورهم في تفسير الميثاق المنشئ للمنظمة الدولية وكذلك تفسير قراراتها.

(1) راجع المادة(2,1/15) من بروتوكول النظام الاساسي للمحكمة ، والتي تنص على :

" (1) The Judges shall enjoy, from the time of their election and throughout their term of office, the full privileges and immunities extended to diplomatic agents in accordance with international law. (2) The Judges shall be immune from legal proceedings for any act or omission committed in the discharge of their judicial functions" .

(2) فعلى ضوء النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التابعة لميثاق الأمم المتحدة ، فيتمّ اختيار القضاة كما نصّت المادة (2) من هذا النظام، من بين الأشخاص ذوي الصفات الخلفية العالية والحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين في أرفع المناصب القضائية، أو من المشرعين المشهود لهم بالكفاءة في القانون الدولي . حيث تبرز الاعتبارات الشخصية في إختيار القضاة في تلك المحكمة .  
(3) نصّ بروتوكول النظام الاساسي للمحكمة بالمادة(28) على تلك الإختصاصات وفقاً للآتي:

" a) The interpretation and application of the Constitutive Act. (b) the interpretation, application or validity of other Union Treaties and all subsidiary legal instruments adopted within the framework of the Union or the Organization of African Unity.(c) the interpretation and the application of the African Charter, the Charter on the Rights and Welfare of the Child, the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, or any other legal instrument relating to human rights, ratified by the States Parties concerned. (d) any question of international law. (e) all acts, decisions, regulations and directives of the organs of the Union. (f) all matters specifically provided for in any other agreements that States Parties may conclude among themselves, or with the Union and which confer jurisdiction on the Court. (g) the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an obligation owed to a State Party or to the Union.(h) the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation".

وواقع الأمر أنّ هذه الوظيفة التفسيرية تتطوي على قدر كبير من الأهمية في نطاق قانون المنظمات الدولية ، فالثابت أنه على الرغم من تعدد أشكال التفسير وتنوع الجهات التي تختص بتقديمه إلا أن التفسير الأكثر قبولاً في الغالب الأعم لموضوعيته وحيادته<sup>(1)</sup>.

2- تفسير أو تطبيق أو سريان المعاهدات وجميع الصكوك القانونية التابعة ، التي اعتمدت في إطار الاتحاد أو منظمة الوحدة الإفريقية . فاللحكمة أن تقدّم الرأي القانوني بالنسبة لمختلف المسائل القانونية بشأن المعاهدات وجميع الصكوك القانونية التي تمّ اعتمادها . والتي تدخل في نطاق عمل الاتحاد أو منظمة الوحدة الإفريقية من حيث تفسير نصوص أو تطبيق أو سريان تلك المعاهدات . وكذلك المسائل المنصوص عليها كافة في أية إتفاقات للدول الأطراف سواء في مابينها أو مع الاتحاد أو أي إتفاقات أخرى تمنح ولاية قضائية للمحكمة .

3- تفسير وتطبيق أيّ مسألة من مسائل القانون الدولي، أوالميثاق التأسيسي للاتحاد، وميثاق حقوق ورفاهية الطفل، والبروتوكول الملحق للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، أو أي وثيقة قانونية أخرى تتعلّق بحقوق الإنسان ، صدّقت عليها الدول الأعضاء .

4- أيّ وقائع ثبت أنها تشكل خرقاً لالتزام مستحقّ لدولة طرف أو للاتحاد، على أن يقدّم طبيعة ومدى التعويض عن خرق هذا الالتزام الدولي.

ويشكّل بحث موضوع اختصاصات المحكمة موضوعاً هاماً من موضوعات النظرية العامة للتنظيم الدولي، ذلك أنّ إنشاء المحكمة ليس غاية في ذاتها، وإنّما هي وسيلة لتحقيق أهداف ووظائف منوّطة بها .

ويمكن القول إنّ وظيفة التسوية السلمية للمنازعات الإفريقية التي تتور فيما بين الدول الأعضاء في المنظمة تعتبر الوظيفة الأساسية التي يمكن أن يضطلع بها أيّ جهاز قضائي دولي بغض النظر عن التسمية التي تطلق عليه، معزّزاً من خلالها دور المنظمة المعنيّة في مجال التسوية السلمية للنزاعات التي قد تتور فيما بين أعضائها.

ولا غرو أنّ هذه الوظيفة تعتبر من أهم الوظائف التي تضطلع بها المنظمات الدولية، لاسيّما الإقليمية حيث إن هدف حفظ السلم والأمن يعد أحد الدوافع الرئيسة لنشأة التنظيم الدولي المعاصر .

(1) - ويتميّز هذا الاختصاص الاستشاري للمحكمة بوجه عام ، بالآتي :  
أ- أن المحكمة ليست ملزمة بإصدار آراء استشارية ، بل لها الامتناع عن ذلك متى رأت أنّ طبيعتها القضائية تحتم ذلك. إلا أنه على اعتبار أنّ المحكمة هي الجهاز القضائي الرئيس ، فهي في أغلب الأحوال تراعي دائما عدم الامتناع عن إصدار مثل هذه الآراء لمساعدة المنظمات الدولية على القيام بوظائفها .

ب- يجب أن يصدر طلب الرأي الاستشاري عن الجهاز العام ، ولسائر الأجهزة الأخرى للمنظمة الدولية ، أن تطلب هذا الرأي ، بشرط أن يأذن لها الجهاز العام بذلك. انظر في عرض ذلك بشكل مفصّل : أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، مرجع سابق ، ص 289-290.

وعلى ذلك فإنّ المؤتمر عندما اعتمد بروتوكول إنشاء محكمة العدل وحقوق الإنسان الإفريقية عام 2008 كان يهدف للتأثير من خلالها على تسوية النزاع في المنطقة، وبالرغم من أنّ كلاً من الاتحاد ومنظمة الوحدة الإفريقية السابقة له، يعترف بالحاجة إلى وسيلة لتسوية النزاعات الداخلية، ويشجّع لوجود استجابة جماعية لذلك. فإنّ المحكمة تعتبر من أبرز الملامح التي تمّ إنشاؤها في الاتحاد ليحل محلّ منظمة الوحدة الإفريقية وليكون مختلفاً عنها<sup>(1)</sup>. ومن ثمّ يمكن القول بحتمية وضرورة إنشاء هذا الجهاز القضائي حتى يمكن أن يضطلع بدوره بالاختصاصات والوظائف المنوطة به كجهاز قضائي دولي إفريقي تحقيقاً لأهداف ومبادئ الاتحاد الإفريقي .

وعلى الرغم من تشابه هذا الجهاز القضائي مع نظيره المقارن في الإتحاد الأوروبي، على أقلّ تقدير من حيث التسمية، فإنه، كما سنشير لاحقاً، تلعب محكمة العدل الأوروبية دوراً بالغ الأهمية في عملية التكامل والاندماج الأوروبي ليس لها مثيل في الاتحاد الإفريقي. ولعلّ أهمية دور محكمة العدل الأوروبية في الاتحاد الأوروبي تعود إلى الصلاحيات القانونية والقضائية الواسعة التي تتمتع بها في إطاره، أضف إلى ذلك - وهي الأهم - الرؤية الجماعية المتطورة للجماعة الأوروبية، على اعتبار أنها جماعة تضامنية تعاقدية تقوم أساساً على فكرة إحترام القانون، أي احترام الحقوق والواجبات والاضطلاع بالمسؤوليات وتنفيذ الالتزامات الواقعة على عاتقها، سواء بموجب الاتفاقات والمعاهدات التي وقّعها جميعاً الأطراف وصدّقوا عليها أو بموجب ما يصدر عنها من قرارات .

فمن حيث تشكيل وتكوين هذه المحكمة فقد تغيّر تشكيل محكمة العدل الأوروبية بتغيير عدد الدول الأعضاء في الجماعة الأوروبية، على ضوء التعديلات التي إستحدثتها معاهدتها (نيس) لعام 2001 ولشبونة لعام 2007 على تشكيل محكمة العدل الأوروبية .

وتجدر الملاحظة أنه بالرغم من تلك التعديلات ظلت القاعدة التي تقضي بضرورة تشكيل المحكمة من قضاة ينتمون إلى جميع الدول الأعضاء، وبعدم جواز أن يضمّ هذا التشكيل أكثر من قاض واحد من كل دولة عضو، مستقرة دون أن يطرأ عليها أي تعديل . فعندما أدخلت معاهدة نيس الموقعة في عام 2001 والنافذة في عام 2003، ومعاهدة لشبونة الموقعة في 13

(1) انظر في ذلك :

J. G. Merrills , International Dispute Settlement,(Cambridge University Press, UK, Fifth edition,2011),p.262.

وقرب في معني ذلك بقوله :

"... the AU Assembly adopted a Protocol in 2008 with the aim of establishing a new African Court of Justic and Human Rights . In terms of the implications for dispute settlement in the region , the most significant features of the Union are that it has been created to replace the OAU and that the Constitutive Act , unlike the OAU Charter , both recognises the need for and encourages a collective response to internal conflict in certain circumstances..".

ديسمبر 2007 تعديلاً على تشكيل المحكمة حيث قررت أن محكمة العدل الأوروبية تتشكل من قاض واحد عن كل دولة عضو في الإتحاد الأوروبي، وعلى ذلك يصبح عدد القضاة بالمحكمة سبعة وعشرين قاضياً حسب عدد الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي حالياً.

وعلي ذلك فقد تضمن الدستور الأوروبي النص على تشكيل لجنة تتكوّن من سبعة أعضاء يتم إختيارهم من بين كبار قضاة المحاكم الوطنية والدولية، وكبار الفقهاء والمشرعين المشهود لهم بالكفاءة، كما يتولى البرلمان الأوروبي تعيين أحد أعضاء هذه اللجنة، ويقوم المجلس بتعيين أعضائها بناء على مبادرة من رئيس محكمة العدل الأوروبية، وهذه اللجنة هي صاحبة الرأي في اختيار قضاة محكمة العدل الأوروبية ومراعاة تلك الاعتبارات الشخصية في اختيار القضاة. كذلك يتمتع قضاة المحكمة باستقلالية في أداء أعمالهم، سواء من دولهم أم من أيّ جهاز أو سلطة أخرى داخل أو خارج الإتحاد<sup>(1)</sup>، وبذلك فإنّ المحكمة اتخذت الاعتبار الشخصي في عملية الإختيار من حيث الكفاءة والنزاهة وهي بذلك لم تخرج عن الاعتبارات الدولية من حيث التكوين وإختيار القضاة.

وهكذا يحقّق هذا التشكيل قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء بغضّ النظر ما إذا كانت تلك الدول من الدول الكبرى أم من الدول الصغرى في الإتحاد، حيث تحرص كلّ دولة على تعيين قاض من رعاياها في المحكمة ممّا يحقّق قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء في عضويّة المحكمة<sup>(2)</sup>.

أمّا من حيث اختصاصات ووظائف محكمة العدل الأوروبية، فيمكن القول أنّها تمثّل الجهاز الرقابي القضائي في الإتحاد حيث تقوم بمراقبة أجهزة الإتحاد الأوروبي في حسن قيامه بأعباء ومهام وظائفها، وتتولّى مساءلتها إن حدث تقصير في ذلك، وتفضّل المحكمة في القضايا المرفوعة إليها من الدول الأعضاء أو من أجهزة الإتحاد أو من الأفراد والشركات. وتضمن تفسيراً موحداً لقوانين الإتحاد من خلال التعاون الوثيق مع المحاكم الوطنية من خلال إجراء الحكم التمهيدي للمحكمة.

كما تلعب المحكمة دوراً هاماً في تحقيق الوحدة الأوروبية من خلال مراقبتها للدول الأعضاء فيما يتعلق بتنفيذ قوانين الإتحاد داخل الأنظمة القانونية الداخلية لهذه الدول. ويمكن إجمال تلك الاختصاصات والوظائف لمحكمة العدل الأوروبية، على النحو الآتي<sup>(3)</sup>:

(1) انظر في ذلك: أبو الخير أحمد عطية عمر، النظام المؤسسي للاتحاد الإفريقي، مرجع سابق، ص 161-163.  
(2) وعلى شاكلة ذلك الدمج بين وجود رئيس منتخب للاتحاد وتناوب الأعضاء على رئاسة مجلس رؤساء الدول والحكومات أو ما يظهر في بنية المفوضية الأوروبية في الإتحاد، من حق كل عضو في تعيين مفوض واحد، له صلاحيات تصويبية كاملة، حيث يعبر ذلك عن قائمة من التنازلات التي تقدمها الدول الكبرى للاتحاد الأوروبي، كون ذلك يعد الطريق الوحيد للحفاظ على الهوية الفعلية للاتحاد الأوروبي، كنموذج ديمقراطي للتوحد والاندماج قائم على المساواة والمسئولية المشتركة بين أطرافه وبصرف النظر عن حظوظها المتفاوتة من القوة والنفوذ، مع تجديد شباب مؤسساته لمواجهة التحديات القائمة والقادمة. انظر في ذلك وإشكالات الإندماج على نحو أكثر تفصيلاً: عمرو حمزاوي، توسع الإتحاد الأوروبي التحديات والفرص، السياسة الدولية، العدد 175، المجلد 39، يوليو 2004، ص 84 وما بعدها.  
(3) أنظر في ذلك: حسن نافع، الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً، مرجع سابق، ص 216.

أ- الفصل في المنازعات التي تثور بين الدول الأعضاء حول تفسير القوانين والمعاهدات والاتفاقيات ذات الصلة.

ب- الفصل في المنازعات التي قد تثور بين المؤسسات، من ناحية وبين الدول الأعضاء، في الاتحاد الأوروبي من ناحية أخرى، أو فيما بين مؤسسات الاتحاد نفسها، حول صلاحيات هذه المؤسسات وما يصدر عنها أو ما تقوم به من أنشطة .

ج- الفصل في المنازعات التي قد تثور بين الأفراد والشركات، من ناحية، وبينهم وبين الدول الأعضاء، من ناحية أخرى، حول الحقوق والالتزامات المترتبة على أنشطة الاتحاد .

د- تفسير الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي يبرمها الاتحاد.

هـ- الفصل في المسائل المرفوعة إليها من المحاكم الوطنية وتحديد القوانين الواجبة التطبيق على هذه المسائل.

ويمكن القول إنّ الهيئة القضائية للاتحاد الأوروبي، تحوّلت بالفعل، وبسبب دورها المحوري في تحقيق التجانس القانوني، إلى حلقة رئيسة من حلقات صناعة التكامل والاندماج الأوروبي، على الرغم من أنها لا تشارك في عملية صنع السياسات . وقد اتسع نطاق نشاطها تدريجياً إلى أن أصبح دورها بالغ الأهمية، باعتبارها أحد مكوّنات النظام المؤسسي الأوروبي والجهة المسؤولة عن فرز وتوحيد القوانين الأوروبية الواجبة التطبيق وفرض احترامها على الجميع . وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من أنه لم يتم دمج محكمة العدل الأوروبية مع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الواردة في الإتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، فإنّه قد صادق كل أعضاء الاتحاد الأوروبي على "المعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان" الصادرة من المجلس الأوروبي . ووافقوا على اختصاص المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كمتطلّب لالتحاقهم في الاتحاد، وهي اتفاقية مبرمة في إطار النشاط الذي تقوم به منظمة أوروبية أخرى، وهي المجلس الأوروبي<sup>(1)</sup>، وليس في إطار أنشطة الاتحاد الأوروبي .

ويتّضح من العرض السابق أنّ الدور الذي يقوم به هذا الجهاز القضائي يعتمد بالأخصّ على ما قد تخوّله الدول الأطراف في النظام الأساسي من صلاحيات لازمة تمكّنه من أن يقوم في نطاق المنظمة الدولية بدور مشابه لذلك الدور الذي تقوم به المحاكم العليا في نطاق النظم القانونية الداخلية .

وبالتالي يمكن القول بحتمية وضرورة تفعيل هذا الجهاز القضائي في الاتحاد الإفريقي، كنظيره الأوروبي من حيث الاضطلاع بالاختصاصات والوظائف المنوطة به كجهاز قضائي يمكن أن يمارس الوظيفة القضائية والاستشارية، ومن حيث إصدار أحكام قضائية تكون ملزمة

(1) المجلس الأوروبي هو الاسم الرسمي لمنظمة مستقلة تضم في عضويتها معظم الدول الأوروبية . وهذا يعني على سبيل المثال: أن تكون كل الدول الأعضاء قد ألغت عقوبة الإعدام في قوانينها قبل الالتحاق بالاتحاد الأوروبي.

وواجبة النفاذ في أقاليم الدول الأعضاء كما في الاتحاد الأوروبي، بأن يكون دورها أقرب إلى دور المحكمة العليا في الإتحاد الفيدرالي<sup>(1)</sup>. كذلك بأن يتم تفعيل الدور الرقابي بحيث يمثل الدور القضائي الرقابي في الاتحاد، وهو ما يُمكن الإستفادة منه من خلال تطبيق الاتحاد الأوروبي حيث يقوم بمراقبة أجهزة الاتحاد في حسن قيامها بمهامها ووظائفها. كذلك تمكين الأفراد من رفع قضايا إليها، والتعاون مع المحاكم الوطنية، وأخيراً وهو ما لا يقل أهمية عن ماسبق هو دور المحكمة في تحقيق التكامل والاندماج والوحدة من خلال مراقبتها للدول الأعضاء فيما يتعلق بتنفيذ قوانين الإتحاد داخل الأنظمة القانونية الداخلية لهذه الدول .

وعلى ذلك يتضح مدى تطوّر الجهاز القضائي في الاتحاد الأوروبي بالمقارنة بالاتحاد الإفريقي، مما يحتم على الأفارقة أن يستفيدوا من التجربة الأوروبية، لاسيّما أنّ الاتحاد الأوروبي يعتبر المنظمة الدولية الوحيدة تقريباً التي تخضع أجهزتها أو مؤسساتها لنظام الرقابة القضائية اللاحقة، من خلال مراجعة أعمالها وقراراتها أمام محكمة العدل الأوروبية . كما أنّ الواقع يعكس الحاجة الملحة لهذا الجهاز في إطار مؤسسات الاتحاد الإفريقي بوصفه جهازاً قضائياً دولياً، وترجع هذه الحاجة إلى عدّة اعتبارات أهمها :

- 1- أنّ وجود مثل هذا الجهاز بكامل صلاحياته، ضروري اتساقاً مع الاتجاه العام في قانون المنظمات الدولية الذي بمقتضاه أصبح وجود مثل هذا الجهاز أمراً مهماً ولا غنى عنه .
- 2- ثاني هذه الاعتبارات يتمثل في ضرورة استكمال البناء القانوني المؤسسي للاتحاد، فهو بوصفه شكلاً من أشكال التنظيم الدولي الإقليمي يلزمه جهازاً قضائياً بالإضافة إلى الجهاز العام كالمؤتمر، والتنفيذي كالمجلس التنفيذي، والإداري كاللجنة .
- 3- ضرورة الوظائف المهمّة التي يضطلع بها هذا الجهاز أسوة بالأجهزة القضائية الدولية المماثلة، حيث أن وجود مثل هذه الأجهزة في نطاق المنظمات الدولية ذات الطبيعة المماثلة<sup>(2)</sup>، يعتبر ضرورياً من أجل الارتقاء بأداء هذا الاتحاد الوليد بالنظر إلى أنّ الجهاز المذكور سيصبح أحد الأدوات المهمّة لأحداث التطوير المستمر في آليات عمل الاتحاد تماماً كما تلعب المحكمة التابعة للاتحاد الأوروبي دوراً بالغ الأهمية في الوقت الحاضر في تحقيق الاندماج الأوروبي .

(1) فقد لعبت دوراً مشابهاً للدور الذي لعبته المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمريكية فيما يتعلق بالدستور الأمريكي .

(2) من ذلك مثلاً جامعة الدول العربية .

## المطلب الرابع مجلس السلم والأمن الإفريقي

لقد حدّد القانون التأسيسي الإطار القانوني لمجلس السلم والأمن الإفريقي<sup>(1)</sup>، بالرغم من أنه لم يدرجه ضمن أجهزة الإتحاد الإفريقي، وفي هذا الإطار أصدر مؤتمر الإتحاد الإفريقي في 9 يوليو 2002 ، بديربان / جنوب أفريقيا، بروتوكول إنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي للإتحاد الإفريقي الذي دخل حيز النفاذ في 26 ديسمبر 2003<sup>(2)</sup>.

هذا ويعتبر قيام الإتحاد الإفريقي بوضع البروتوكول الخاص بإنشاء مجلس السلم والأمن الإفريقي بمثابة قفزة نوعية في تنفيذ الهياكل المؤسسية الفاعلة والضابطة للاستجابة للالتزامات في القارة ، وتترجم عملية تنظيم الاستجابة الجماعية للقارة للمنازعات سواء الداخلية أو ما بين الدول إرادة سياسية وتعهداً إستراتيجياً للقيام بأعمال بناء السلم على الأراضي الإفريقية . لاسيّما بعد وضع نصوص غير تقليدية وجديدة في العمل الإقليمي القاري من أجل السلام وهو ما تبين من خلال نقطتان هامتان إحداهما تعطي للإتحاد الحق في التدخل لفرض السلام ، والثانية بوضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة الإفريقية<sup>(3)</sup>.

وعلى ذلك يعتبر مجلس الأمن الإفريقي محور قرارات الأمن الجماعي من قبل الأفارقة وللأفارقة ، ويعدّ كذلك في صلب الإصلاحات - من حيث الإجراءات و القواعد على السواء - في القارة التي تترجم التغيير من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الإتحاد الإفريقي. فمن الناحية الإجرائية، يُعد المجلس المكوّن من خمسة عشر عضواً قادراً على العمل بشكل أكثر حسماً من (53) دولة عضواً في مؤتمر الإتحاد لمواجهة الازمات السياسية والصراعات بصورة عاجلة.

(1) ويحدد هذا الإطار القانوني في ما نصّت عليه المادة الثالثة من القانون التأسيسي للإتحاد على أنّ أهداف الإتحاد الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أراضيها واستقلالها ، كما نصّت على تعزيز السلم والأمن الإفريقي في القارة ، في حين تنصّ المادة الرابعة الخاصة بالمبادئ على وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة ، وعلى تسوية الخلافات بين الدول الأعضاء بوسائل مناسبة يقرّها المؤتمر ، في حين تنصّ الفقرة (2) من ذات المادة على حق الإتحاد في التدخل في دولة عضو طبقاً لما يقرره المؤتمر في ظل ظروف خطيرة . أنظر في تفصيل ذلك ماتقدم في إطار دراسة المبادئ والأهداف للإتحاد الإفريقي.

(2) أجاز المؤتمر البروتوكول ، كما قرّر في ذات الوقت إستمرار عمل آلية منع وتسوية الصراعات التابعة لمنظمة الوحدة الإفريقية حتى استكمال إجراءات إنشاء مجلس الأمن والسلم الإفريقي وبهذا سيحل المجلس محل الآلية في مرحلته المقبلة.

(3) هذه المبادرات والنقاشات الأخيرة حول السلام و الهيكل الأمني الجديد في أفريقيا ، غالباً ما ينسبنا ان الوحدة الإفريقية التي ألهمت تشكيل منظمة الوحدة الإفريقية عام 1963، قد دعت إلى نهج مشترك لمعالجة الصراعات في أفريقيا ، (اشتملت ولكن لم تقتصر على حفظ السلام ) ، وفي الواقع أشار ( كوامي نكروما) إلى أنّ القادة الأفارقة يمكن أن يحولوا معاً دون تدخّل قوى الحرب الباردة ، والأطماع الأجنبية . انظر في عرض ذلك:

Ulf Engel , João Gomes Porto , *Africa's new peace and security architecture*, (Ashgate Publishing Limited, UK , 2010) ,P.57.

وويقول في معنى ذلك :

" historical context... In current debates on africa's new peace and security architecture , it is often forgotten that the pan- Africanism that inspired the formation of the organization of African unity in 1963 advocated a common approach to addressing conflicts in Africa . Indeed , long before the notion and practice of regional security ( including but not limited to peacekeeping) gained currency in global affairs , Kwame Nkrumah noted that African leaders together could have prevented the interference of Cold War powers and foreign business intrestes in the independence..."



بوصفة جهازاً لإتخاذ القرار بشكل دائم لمنع وإدارة وتسوية المنازعات ، كما يشكل نظاماً للامن الجماعي والإنذار السريع بما يمكن من إستجابة سريعة وفعالة في حالات وجود منازعات أو أزمات في إفريقيا.

أما من ناحية القواعد والمبادئ فإنّ مجلس الأمن قد انتقل بالاتحاد الإفريقي من التقاليد الصارمة في القواعد والمبادئ بعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء إلى طريقة عمل جديدة، أكثر تأكيداً على الدبلوماسية الإقليمية<sup>(1)</sup>.

وتتمثل أهداف المجلس في تعزيز السلم والأمن والاستقرار في أفريقيا، ومنع الصراعات وصنع وبناء السلام، وتنسيق الجهود القارية لمنع وحصر الإرهاب الدولي ، وتطوير سياسة دفاعية مشتركة للاتحاد، وتعزيز وتشجيع الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون ، وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. كما تتمثل مبادئ المجلس في التسوية السلمية للمنازعات والصراعات، والاستجابة المبكرة لاحتواء الأوضاع الصراعية التي يمكن أن تتطور إلى أزمات ، والتفاعل المتبادل بين التنمية الاقتصادية- الإجتماعية، وتحقيق الأمن للشعوب والدول وإحترام السيادة، وعدم التدخل في الحالات المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون الاتحاد المتمثلة في جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضدّ الإنسانية<sup>(2)</sup>.

(1) انظر في ذلك :

Ulf Engel , João Gomes Porto , *Africa's new peace and security architecture*, , op. cit P.57.

ويقول في معنى ذلك :

"In its fifth year , the Peace and Security Council has become a focus of collective security decisions by Africans for Africans It has been at the centre of reforms of the Organization Of African unity into the African Union changing both the procedures and norms of the continental organization Procedurally , the 15 -member council has been able to act more decisively than the larger Assembly of 53 member states in response to urgent political crises and conflicts ...At the level of norms and principles the PSC has shifted the AU from a tradition of strict non-interference in affairs of member states to a new modus operandi , sanctions and more assertive regional diplomacy ..".

(2) حيث وردت أهداف ومبادئ المجلس في البروتوكول المنشئ له في المادتين الثالثة والرابعة منه وفقاً للاتي:

فمن حيث الأهداف التي ينشأ من أجلها مجلس السلم والأمن هي :

أ- تعزيز السلم والأمن والاستقرار في افريقيا من أجل ضمان حماية وحفظ حياة وممتلكات ورفاهية الشعوب الافريقية وبيئتها وكذلك خلق الظروف المواتية لتحقيق التنمية المستدامة .ب- ترقيب ومنع النزاعات وفي حالات حدوث النزاعات تكون مسنولية مجلس السلم والأمن هي تولي مهام إحلال وبناء السلام بغية تسوية هذه النزاعات . ج- تعزيز وتنفيذ الأنشطة المتعلقة ببناء السلام وإعادة التعمير في فترة ما بعد النزاعات وذلك لتعزيز السلم والحيلولة دون تجدد أعمال العنف . د- تنسيق ومواءمة الجهود القارية الرامية إلى منع ومكافحة الإرهاب الدولي بكافة جوانبه. هـ- وضع سياسة دفاع مشترك للاتحاد طبقاً للمادة (4) من القانون التأسيسي . و- تعزيز وتشجيع الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية واحترام قُسية حياة الإنسان والقانون الإنساني الدولي وذلك كجزء من الجهود الرامية إلى منع النزاعات .

أما من حيث المبادئ وفقاً للمادة ( 4 ) من البروتوكول . يستترشد مجلس السلم والأمن بالمبادئ المنصوص عليها في القانون التأسيسي وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان ويستترشد بشكل خاص بالمبادئ التالية:

أ- التسوية السلمية للخلافات والنزاعات . ب- الاستجابات المبكرة لاحتواء أوضاع الازمات للحيلولة دون تطورها الي نزاعات كاملة. ج- احترام سيادة القانون والحقوق والحريات الأساسية للإنسان واحترام قُسية حياة الإنسان والقانون الإنساني الدولي . د- الترابط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأمن الشعوب والدول. هـ- احترام سيادة ووحدة أراضي الدول الأعضاء. و- عدم التدخل من جانب أي دولة عضو في الشؤون الداخلية لدولة أخرى. ز- المساواة المطلقة والترابط بين الدول الأعضاء . ح- الحق الثابت في الوجود المستقل . ط- احترام الحدود الموروثة عند نيل الاستقلال . ي- حق الاتحاد في التدخل في أية دولة عضو في أعقاب مقرر صادر عن المؤتمر فيما يتعلق بظروف خطيرة مثل جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضدّ الإنسانية ، وذلك طبقاً للمادة (4/ ح) من القانون التأسيسي. ك- حق أية دولة عضو في أن تطلب التدخل من الاتحاد بغية استعادة السلم والأمن وذلك طبقاً للمادة 4(ي) من القانون التأسيسي.

ومن هنا تبرز لنا حقيقة أنّ مجلس الأمن الإفريقي هو الإطار الجديد للارتقاء بالأمن الجماعي من جانب الاتحاد الإفريقي<sup>(1)</sup>. ولكي نزيد من الإيضاح حول هذا المجلس سوف نتناول تشكيله وهياكله ومهامه وسلطاته وفقاً للآتي :

أولاً - التشكيل والآليات:

حدّد البروتوكول المنشئ للمجلس تشكيله و كذلك آلياته وفقاً للآتي:

1- التشكيل :حدّدت المادة (5) من البروتوكول مايتعلّق بتشكيل مجلس الأمن الإفريقي، حيث سيشكل من خمسة عشر عضواً منتخباً<sup>(2)</sup>، وعلى أسس متساوية منهم عدد عشرة أعضاء ينتخبون لمدة عامين ، وخمسة أعضاء ينتخبون لمدة ثلاث سنوات لتحقيق الاستمرارية، مع مراعاة التمثيل الإقليمي المتساوي والدوري في العضوية من جانب المؤتمر عند الانتخاب، على أن يلتزم الأعضاء بأهداف الاتحاد، ويكون لكل عضو القدرة على تحمّل الالتزامات الملقاة على عاتقه بموجب العضوية، كما يكون للعضو القدرة على إرسال بعثة مؤهلة لدى مقرّ الاتحاد والأمم المتحدة تكون قادرة على تحمّل الأعباء الملقاة على عاتقها بما في ذلك الوفاء بالالتزامات المالية تجاه الإتحاد.

ويتمّ شغل منصب رئيس مجلس السلم والأمن بتناول الأعضاء حسب الترتيب الأبجدي لأسمائهم ويشغل كلّ رئيس هذا المنصب لمدة شهر واحد<sup>(3)</sup>، ويقوم رئيس اللجنة تحت إشراف مجلس السلم والأمن وبالتشاور مع الأطراف المتورّطة في الصراع ببذل الجهود واتخاذ كلّ المبادرات المناسبة لمنع وإدارة وتسوية الصراعات ومتابعة تنفيذ قرارات المجلس وإعداد التقارير الدورية والوثائق التي تمكن المجلس وأجهزته الفرعية من أداء دورها بفاعلية . ويساعد رئيس اللجنة مفوض للسلم والأمن، ولتحقيق هذا الهدف يتم إنشاء سكرتارية تكون مسؤولة عن التعامل مع وسائل منع وإدارة وتسوية الصراعات<sup>(4)</sup>.

2- يجوز لمجلس السلم والأمن أن يقوم بإنشاء هياكل فرعية كلما رأى ذلك ضرورياً لأداء مهامه، وتشمل هذه الأجهزة لجاناً مؤقتة للوساطة والتوفيق والتحقيق، وتتكون هذه اللجان من دولة واحدة أو عدة دول ، ويمكن للمجلس أن ينظر في أمر إنشاء أشكال من لجان خبراء عسكريين وقانونيين وغيرها.

(1) يعتبر مجلس السلم والأمن بمثابة تغيير عميق في الرؤية العملية للسعي لإقرار السلم والأمن الجماعي في أفريقيا ، مما يُعدّ مرحلة متقدمة على إعلان القاهرة عام 1993 المنشئ لآلية منع وإدارة وتسوية المنازعات بداخل منظمة الوحدة الإفريقية ، لأن مجلس الأمن والسلم قد وضع بعداً جديداً فيما يتعلّق بحفظ السلم والأمن الإقليميين تركز على مبدأ التدخل . وتترجم هذه العملية إستجابة الإرادة السياسية للدول وتعهداً إستراتيجياً للقيام بأعمال حفظ السلم والأمن الجماعي على الأراضي الإفريقية.

(2) وهو بذلك نفس عدد أعضاء مجلس الامن بالأمم المتحدة .

(3) راجع في ذلك المادة(6/8) من البروتوكول المنشئ للمجلس .

(4) حيث نصت المادة (1/10) من البروتوكول المنشئ للمجلس على أن "يقوم رئيس المفوضية بتصريح من مجلس السلم والأمن ، وبالتشاور مع جميع الأطراف المتورّطة في نزاع ما ، ببذل الجهود واتخاذ كافة المبادرات التي يراها ملائمة لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها".

كما نصّت المواد (11،12،13،21)، من البروتوكول المنشئ للمجلس على أربع آليات للمجلس وتشكل هذه الآليات جزءاً من الهيكل التنظيمي للمجلس، وهي على النحو الآتي:

أ- هيئة الحكماء: وتتكوّن من خمس شخصيات لها مكانتها لدى قطاعات المجتمع كافة وذات إسهام في مجالات السلم والامن والتنمية ، ويقوم باختيارهم رئيس المفوضية بالتشاور مع الدول الأعضاء على أساس التمثيل الإقليمي، ويعيّنهم المؤتمر مدّة ثلاث سنوات . وتقوم هيئة الحكماء بتقديم النصح إلى المجلس وإلى رئيس المفوضية في جميع المسائل المتعلقة بصون السلم والأمن والاستقرار وتعزيزه في القارة، وتقوم أيضاً وبناء على طلب المجلس، أو بمبادرتها الخاصة باتخاذ الإجراءات الملائمة لدعم الجهود المبذولة من المجلس ورئيس المفوضية لمنع الصراعات ، وتقدم الهيئة تقاريرها للمجلس، ومنه للمؤتمر<sup>(1)</sup>.

ب- نظام الإنذار القاري المبكّر: جاء النصّ عليه بالمادة(12) من البروتوكول ويتكون النظام من وحدة مركزية للمراقبة والرصد تعرف بفرقة الأوضاع، وتعدّ جزءاً من إدارة السلم والامن في الاتحاد، وتتصل بوحدات فرعية للمراقبة والرصد داخل الآليات الإقليمية، مثل آلية الإكوموج في تجمع الإيكواس بغرب أفريقيا، ويتم ربط الوحدات بالمركز للتنبؤ بالنزاعات. ويتكون هيكل النظام من (21) عضواً، فضلاً عن رئيس الجهاز، مقسمين إلى (2) من النواب، وعدد (2) من السكرتارية، وعدد (2) من المسجلين ، وعدد (15) من المحللين ، خمسة منهم محللون سياسيون يعملون كرؤساء لأفرع النظام .

وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ فكرة هذا النظام ليست جديدة تماماً ، حيث سبقتها محاولات على المستوى الإقليمي ، وخاصة في إقليميّ غرب أفريقيا وجنوبها، وهو ما قد يساعد المجلس على سرعة تأسيس الوحدات الفرعية للنظام<sup>(2)</sup>.

ج- القوة الإفريقية الجاهزة: وهي عبارة عن أداة لمنع الصراعات الداخلية والحدودية في الدول الإفريقية قبل وقوعها ، والتعامل مع الصراعات فور وقوعها دون انتظار تفاقمها، ولردع أي عدوان خارجي على القارة، ولمنع تدويل الصراعات الإفريقية، كما كان يحدث فيما مضى قبل إنشاء مجلس السلم والامن ، كحالات ( سيراليون، ليبيريا). وتتكون من فرق جاهزة متعددة الأفرع تضم عناصر عسكرية ومدنية في بلدانها الأصلية ، مستعدة للاستثمار السريع عندما يكلفها المؤتمر أو المجلس بذلك.

(1) تم عرض تكوينها ومهامها في ثمانية نقاط جاءت بصدور المادة (11) من البروتوكول المنشئ للمجلس.  
(2) محمود أبو العينين (محرراً) ، دور مجلس السلم والأمن التابع للإتحاد الإفريقي في الوقاية من النزاعات والصراعات ، التقرير الإستراتيجي الإفريقي، 2006-2007 ، مركز البحوث الإفريقية ، القاهرة ، يوليو 2007، ص ص 61- 65.

وتتكون القوة أيضاً من لجنة أركان الحرب التي تتمحور مهمتها الأساسية في إسداء المشورة ، وتقديم المساعدة لمجلس السلم بشأن المسائل المتعلقة بالاحتياجات العسكرية والأمنية ، بهدف تعزيز السلم والأمن في القارة وصونه<sup>(1)</sup>.

د- صندوق السلم: تُعدّ مسألة التمويل نقطة مهمّة وأساسية في عمل المجلس، إذ يمكن أن تؤثر مصادر التمويل المختلفة مثل الأمم المتحدة، والقطاع الخاص، والمصادر الأخرى من خارج الإتحاد سلبياً في إستقلالية المجلس في ممارسته لعمله.

ولمعالجة هذا الأمر ، نصت المادة (1/21) على " توفير الموارد المالية اللازمة لمهام دعم السلام والأنشطة التشغيلية الأخرى المتعلقة بالسلام والأمن ، يتم انشاء صندوق خاص يعرف بـ"صندوق السلام" وتحكم عمليات صندوق السلام النظم واللوائح المالية ذات الصلة للإتحاد" وذلك من خلال الإعتمادات المالية في ميزانية الإتحاد الإفريقي، ومن مساهمات الدول الأعضاء، ونسبة من المعونات الاقتصادية من داخل القارة أو من خارجها، ثم المساهمة الطوعية (التبرعات).

كما يحقّ لرئيس المفوضية قبول أيّ تمويل من المجتمع المدني والأفراد، وأيّة مصادر أخرى من خارج أفريقيا بشرط أن يكون ذلك وفقاً لمبادئ الإتحاد وأهدافه<sup>(2)</sup>.  
ثانياً - المهام والسلطات:

لمجلس الأمن مهام كما له سلطات واسعة للقيام بتلك المهام، وهو ماسوف نتعرض إليه وفقاً للآتي:

1- مهام المجلس، المهمة الأساسية لمجلس السلم والأمن الإفريقي هي تعزيز السلم والأمن والاستقرار في أفريقيا، ولكي يتمكن المجلس من تحقيق هذه المهمة الأساسية حدد البروتوكول للمجلس عدداً من المهام الفرعية الأخرى للقيام بها، ومن هذه المهام، الإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية، وصنع السلم، بما في ذلك إستخدام المساعي الحميدة والوساطة والمصالحة والتحقيق وعمليات دعم السلم والتدخل طبقاً للمادة (4/ح) من القانون التأسيسي للإتحاد الإفريقي، التي تنص على حق الإتحاد في التدخل في أية دولة عضو في أعقاب قرار صادر

(1) انظر في عرض ذلك : محمد هيبه على أحطبية ، دور مجلس السلم والامن الإفريقي في حلّ المنازعات وتسويتها في أفريقيا ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 27 ، العدد الثالث ، 2011 ، ص 636.

(2) في ذلك تنص المادة (21) من البروتوكول المنشئ للمجلس على " 1- لتوفير الموارد المالية اللازمة لمهام دعم السلام والأنشطة التشغيلية الأخرى المتعلقة بالسلام والأمن ، يتم انشاء صندوق خاص يعرف بـ " صندوق السلام " وتحكم عمليات صندوق السلام النظم واللوائح المالية ذات الصلة للإتحاد .

2- يتكوّن صندوق السلام من الإعتمادات المالية في الميزانية العادية للإتحاد ، بما فيها متأخرات المساهمات والمساهمات الطوعية من الدول الأعضاء ومصادر أخرى في أفريقيا ومنها القطاع الخاص والمجتمع المدني والأفراد وكذلك من خلال الأنشطة المناسبة لجمع الأموال . 3- يجوز لرئيس المفوضية جمع وقبول مساهمات طوعية من مصادر خارج أفريقيا وفقاً لأهداف ومبادئ الإتحاد . 4- ينشأ - ضمن صندوق السلام - صندوق انتماني متجدد وتقوم أجهزة توجيه السياسات ذات الصلة للإتحاد بناء على توصية مجلس السلم والأمن بتحديد المبالغ اللازمة للصندوق الانتماني المتجدد".

عن مؤتمر الاتحاد، فيما يتعلق بظروف خطيرة، وهي جرائم الحرب، والإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية وإدارة الكوارث، وبناء السلم وإعادة التعمير في مرحلة ما بعد الصراعات .  
وقد تضمنت المادة(14) من البروتوكول شرحاً تفصيلياً لكيفية قيام المجلس بهذه المهمة، فضلاً عن هذه المهام التي نكرت، يقوم المجلس بأية مهام أخرى قد يراها مؤتمر الاتحاد<sup>(1)</sup>.

2- **سلطات المجلس**، يتمتع المجلس بسلطات واسعة وشبه مطلقة للقيام بمهامه في إتخاذ المبادرات والإجراءات كلها التي يراها مناسبة للحيلولة دون تفجر الصراعات . وقد منحت المادة(7) من البروتوكول العديد من السلطات للمجلس، إذ نصت الفقرة (1) من هذه المادة على عدد من هذه السلطات- وعددها 28- التي يتمتع بها المجلس ويباشرها بالتعاون مع رئيس المفوضية.

وهذه السلطات هي: ترقب الخلافات والصراعات ومنعها، فضلاً عن السياسات التي قد تؤدي إلى الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، والقيام بمهام صنع السلم وبنائه لتسوية الصراعات حيثما تحدث، وتشمل سلطات المجلس التصريح بتشكيل بعثات دعم السلم ونشرها، وهي من أهم السلطات التي يتميز بها المجلس، ويأتي استخدام المجلس لهذه السلطة بعد استخدام سلطته في التوصية للمؤتمر بالتدخل نيابة عن الإتحاد في أية دولة عضو في ظروف خطيرة ، وفقاً للفقرتين (ح،ي) من المادة الرابعة في القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي<sup>(2)</sup>.

ويمكن القول إن فرض التدخل لحفظ السلام وفرضه يُعد نقلة نوعية في ظل الاتحاد الإفريقي، غير أن هذه النقلة النوعية الجديدة، وردت " كأهداف بعيدة " ينبغي أن توضع في سياقها القانوني الصحيح، ذلك أن ورود ذلك في سياق المبادئ ينتهي بالحق لأن يكون إعلاناً للنوايا أكثر من كونه التزاماً قانونياً تعاقدياً بالمعنى القانوني الدقيق<sup>(3)</sup>.

كما يدخل ضمن سلطات المجلس سلطة فرض العقوبات عندما يحدث تغيير غير دستوري للحكومة في أية دولة عضو في الاتحاد<sup>(4)</sup>، ومن سلطات المجلس أيضاً ضمان تنفيذ

(1) نصت لمادة(6) والمادة(14) من بروتوكول مجلس السلم والامن الإفريقي، بأن يتولى مجلس السلم والامن مهامه في المجالات التالية:

أ- تعزيز السلم والأمن والاستقرار في أفريقيا . ب- الإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية . ج- صنع السلام ، بما في ذلك استخدام المساعي الحميدة والوساطة والمصالحة والتحقيق . د- عمليات دعم السلام والتدخل طبقاً للمادة 4 (ح) و (ي) من القانون التأسيسي . هـ- بناء السلام وإعادة التعمير في فترة ما بعد النزاعات. و- العمل الانساني وإدارة الكوارث . ز- أي مهام أخرى قد يقررها المؤتمر.

(2) راجع ماتقدم بالمادة (4/ح،ي) ، في إطار مبادئ الاتحاد الإفريقي والتعليق عليها ، في هذه الدراسة.

(3) انظر في إشارة لذلك فيما يتعلق بمبدأ التدخل ، والتعليق عليه :

J. O. Babarinde , *The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation*, op,cit,p7.

حيث يقول :

"...Norms and principles on good governance, democracy, human rights etc, are listed in the AU Act, not as conditions of membership but rather as distant objectives. Although article 4[h] provides for the right of the Union to intervene in a Member State in case of grave circumstances (war crimes, genocide, crimes against humanity) respect for democratic principles.....".

(4) ومن ذلك مثلاً دور المجلس في تسوية أزمة جزيرة انجوان في جمهورية جزر القمر ، عندما تأزمت الأمور برفض العقيد : محمد بكر " ، الذي تولى الرئاسة في الجزيرة عام 2002 م ، التنحي عن السلطة تنفيذاً لحكم المحكمة الدستورية ، التي رأت أنه أستغنى مدة

إتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية بشأن منع الإرهاب ومكافحته ، والاتفاقيات والمواثيق الدولية والقارية والإقليمية ذات الصلة الأخرى .

ويلاحظ أن البروتوكول قد تغاضى تماماً عن دور المجلس التنفيذي للإتحاد وذلك بموجب ماورد بالمادة (3/9) من القانون التأسيسي للإتحاد بشأن سلطات وهام المؤتمر والتي تنص على "إصدار توجيهات إلى المجلس التنفيذي حول إدارة النزاعات والحروب والحالات الطارئة الأخرى وإستعادة السلام" ، حيث في المقابل فإن البروتوكول أعطى الدور الأكبر في هذا المجال لرئيس اللجنة، سواء من حيث إختيار أعضاء لجنة الحكماء أم من حيث القيام بالمبادرات المتعلقة بمنع وإدارة وتسوية الصراعات ومتابعة تنفيذ قرارات مجلس السلم والأمن، وإعداد تقارير ووثائق تعرض عليه بشكل دوري. مما يأخذ عليه عيب الغموض والإزدواجية والتنازع في مابين النصوص . ويفتح الباب على مصراعيه، نتيجة تداخل وتعارض نطاق أعمال هذا النص الوارد في الميثاق الذي يعد المصدر الأساسي، مع نطاق أعمال النص الوارد بالبروتوكول .

ولعلّ من المفيد أيضاً أن نشير - في السياق العام - إلى أن حظر اتخاذ أيّ تدابير منع وقمع ألاّ بناء على قرار مجلس الأمن الدولي ،بموجب المادة (54) من ميثاق الأمم المتحدة ، التي تنص على أنه " يجب أن يكون مجلس الأمن على علم تام بما يجري من أعمال لحفظ السلم والأمن الدولي بمقتضى تنظيمات أو بواسطة وكالات إقليمية " يفرض على المنظمة الإقليمية حتى ولو ضمّ في عضويتها دولاً لا تتمتع بالعضوية في الأمم المتحدة ، في حالة تدخلها في أغراض السلم أن تخضع في السياق العام لميثاق الأمم المتحدة وإشراف مجلس الأمن الدولي ، الذي ينبغي أن يكون على بينة كاملة بأي عملية تدخل ، وهو مايمثل ضمانة لعدم المغالاة أو التطرف في إستخدام حقّ الإتحاد في التدخل . ويقطع الطريق أمام التدخلات الأخرى سواء من قبل الدول الأفريقية فرادى أم من قبل التدخلات الأجنبية التي عانت منها القارة كثيراً .

أمّا على الجانب الأوربي، فعلى الرغم من موافقة الدول الأعضاء على أن يكون للإتحاد الأوربي سياسة خارجية وأمنية مشتركة، فإن نتيجة للتيار المقاوم لها المتمثل في فكرة التنازل عن جانب من الصلاحيات لصالح المؤسسات التكاملية، لاسيّما فيما يتعلق باحتكار عملية صنع السياسة الأمنية المشتركة داخل الإتحاد الأوربي، ترتب عليه إسناد الدور الرئيس، في عملية

---

ولايته القانونية في أبريل 2007 ، ونصّب نفسه رئيساً على الجزيرة . فقد التزم مجلس السلم والأمن الإفريقي بمبدأ التسوية السلمية للصراع في البداية ، إلا أنّ نتيجة رفض السلطة الانجولية الإستجابة لقرارات المجلس ، فقد قرّر تسوية الصراع قسرياً، وقد تدرّجت = العقوبات التي فرضها المجلس بدءاً من حظر التنقل من الجزيرة وإليها ، فالعقوبات الاقتصادية ، إلى أن قام المجلس بعملية عسكرية ضدها عرفت بعملية " الديمقراطية في جمهورية القمر " في إطار تنفيذ قرار مؤتمر الإتحاد الإفريقي رقم "168" الصادر عن قمة الإتحاد العاشرة في يناير 2008 م ، والذي اعقبه إجتماع رئيس المجلس التنفيذي في 20 فبراير لبحث تنفيذ قرار المؤتمر. انظر في تفصيل ذلك : هيبه على أحطية ، دور مجلس السلم والأمن الإفريقي في حل المنازعات وتسويتها في أفريقيا، مرجع سابق ، ص638-639.

صنع هذه السياسة إلى المجلس<sup>(1)</sup>. وعلى ذلك يتولّى المجلس تحديد المبادئ والتوجّهات العامة للسياسة الخارجية والأمنية، وكذلك تحديد الأدوات المناسبة لتنفيذها. أما مجلس الوزراء ، فهو صانع القرار فعلياً كونه يعد وينفذ تلك السياسات ، على ضوء التوجيهات العامة الصادرة عن المجلس الأوروبي . ويساعد المجلس في أداء تلك المهام بنية تنظيمية<sup>(2)</sup>، يمكن الإشارة إليها بشيء من الإيجاز وفقاً للآتي :

أ- ممثل أعلى للشؤون الخارجية والأمن :

يشغل في الوقت نفسه منصب السكرتير العام للمجلس، وكذلك منصب السكرتير العام لاتحاد أوروبا الغربية . ومهامه، هي مساعدة مجلس الوزراء على إعداد وصياغة كل ما يتعلق بصنع وتنفيذ سياسة الأمن المشترك ، بالإضافة إلى أمور السياسة الخارجية والدفاع<sup>(3)</sup>. ويساعده في ذلك جهاز إداري قوي من الدبلوماسيين والخبراء والفنيين الإداريين يضم وحدة للإنذار المبكر وللتخطيط السياسي.

ب - اللجنة الدائمة للسياسة والأمن :

تتكوّن من مديري إدارات الشؤون السياسية في وزارات الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد . ومهامها أن تتولى متابعة الموقف الدولي، وإجراء التحليلات اللازمة وإستخلاص النتائج حول طبيعة الخطوات والإجراءات التي يتعين إتخاذها، ويمكنها رفع توصياتها الى المجلس سواء كانت بناء على طلب من هذا الأخير أم بمبادرة ذاتية منها .

ج - مجموعة عسكرية لتخطيط ومتابعة العمليات العسكرية الميدانية :

تتكون من اللجنة العسكرية للاتحاد الأوروبي، ولجنة أركان الإتحاد الأوروبي، ومجموعة بحثية لدراسة وتحليل الأزمات والقضايا الأمنية، ومتابعة المعلومات العسكرية المتاحة عن مناطق الأزمات وتشمل مركزاً للدراسات الأمنية، وآخر للمتابعة عبر الأقمار الصناعية.

د - الممثلون الخواص:

هم ممثلون يوفدهم المجلس إلى مناطق معيّنة للقيام بمهام تتطلّب إقامة طويلة نسبياً أو دائمة.

وكما أشرنا مسبقاً فإنّ المجلس الأوروبي - بمستوياته الوزاري والقمة - هو صانع القرار الحقيقي، لسياسة الأمن والدفاع ، والسياسة الخارجية في الإتحاد الأوروبي . ويتخذ قراراته في

(1) نقصد بالمجلس ، مجلسي الاتحاد بمستوياتيه وهما ، مجلس الاتحاد الاوربي ، والمجلس الوزاري.

(2) انظر في تلك البنية وتكوينها بشكل تفصيلي : حسن نافع ، الإتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عريباً ، مرجع سابق ، ص453 ومابعدها .

(3) والمرجح أن يُلغى هذا المنصب ، في حال تبني الدستور الأوروبي دون تعديل ، والذي يقضي بأن يكون هناك منصب وزير خارجية للاتحاد الأوروبي ، ويعين بالانتخاب.

سبيل ذلك كقاعدة عامة، بالاجماع. إلا في حالات استثنائية بسيطة يسمح باتخاذ قرارات بالأغلبية الموصوفة<sup>(1)</sup>.

ويمكن القول إن في سياق كهذا أن بنية الأمن الأوربي - بعد الحرب الباردة - لم تعكس أيّ تخطيط متسق، أو تصميم من أجل تلبية متطلبات ذلك في فضاء المستقبل الأوربي . فلم تكن هناك " بنية " بما تحمله الكلمة من معنى، وإنما مجرد تخطيطات وملحقات وضعت هنا وهناك ، تفترق إلى المرافق أو الرغبة في خلق تصميم بنيوي عام . وبالتالي فإن الهياكل الأمنية لأوربا بعد الحرب الباردة في واقع الأمر لم تكن ضمن المؤسسات والآليات التي أنشئت للإدارة الحرب الباردة<sup>(2)</sup>.

وبالطبع فإنّ إلغاء والتخلي عن مفهوم النزاع المسلح بين الأعضاء الحاليين للاتحاد الأوربي، كان نتيجة لتجربة الحرب نفسها ، والتي عقبتها عملية تدريجية لبناء المجتمعات والإيدولوجيات المشتركة ، والمؤسسات . إلا أنّ هذه التجربة لا تنتقل إلى الأعضاء الجدد المنضمين للاتحاد الأوربي من تلقاء نفسها، كما أنّ الاتحاد لا يطمح بأن يحول نفسه إلى نظام للأمن الجماعي، يهدف لمنع أي تهديدات بين أعضاءه . فبدلاً من ذلك فقد فرض على أي دولة لكي تكون مؤهلة للقبول في عضوية الاتحاد، أن تثبت مؤسساتها السياسية، بأنها ديمقراطية و مستقرة، وأنّ أيّة منازعات في حال حدوثها سيتم تسويتها بالطرق السلمية<sup>(3)</sup>.

ولعلّ اعتماد الأوربيين على هذه السياسة في العمل تجعل عملهم يتسم بالفعالية والاستمرارية، ذلك أن عملية تحقيق السلام تتم برمتها، وتتخذ إجراءات قبل حدوث النزاع ولا تقتصر على تسويتها بعد نشوبه فحسب، وبالتالي فهي إطار عملي للاتحاد يمنع وقوع النزاعات

(1) انظر في اشارة الى ذلك: حسن نافع، المرجع السابق، ص 455.

(2) انظر في ذلك :

Marti Koskeniemi , International law aspects of the European Union, (Martinus Nijhoff Publishers, Netherlands, 1998),p.58.

وفي معني ذلك يقول :

".. a European security architecture. There was no consistent planning and design in order to meet the requirements of future users of space , there was no architecture in the sense of the word Instead , the planning was left to the building contractors , who erected occasional extensions here and there but lacked the facility or desire to create an overall design.... Hence, the security structures for the post cold War Europe were in fact nothing than the very institutions and mechanisms which had been created to administer the Cold war "

(3) انظر في ذلك :

Ibid.,p.60.

ويقول في معني ذلك :

'... of course , the abolition of the very concept of armed conflict among the present members of the Union was the result of the war experience itself, followed by the gradual process of constructing the Communities common ideology , processes and institutions this experience does not automatically transmit itself to new members upon accession . but the Union is of course not proposing to transform itself into a system of collective security. aimed at preventing threats to certain specific values of its own member which may emanate from its own membership Instead , anew members , in order to be eligible for admission , must demonstrate that their political institutions are democratic and stable , that all disputes will be setted peacefully and that there is no risk of armed conflict.."



ويُدعم السلم ، بالرغم من عدم وجود بنية هيكلية كمجلس للأمن ، حيث يمكن القول بأن الاتحاد الأوروبي، قد اعتمد على خلق مجتمعات آمنة كأفضل وسيلة لضمان الأمن الجماعي، وإضفاء الطابع السلمي على المجتمع المدني، وإنتهاج دبلوماسية السلام التي تعتمد على القضاء على الظلم وعدم المساواة والفقر، وتدعيم القضاء والتعليم وتحقيق الوفاق داخلياً وخارجياً.

ولعلّ الاتحاد الأوروبي قد يكون أوفر حظاً بالرغم من عدم إدراج جهاز يتخذ القرار بشكل دائم لمنع وإدارة وتسوية المنازعات ، ذلك بسبب الظروف المحيطة المتمثلة في إضفاء الطابع السلمي والأمن للمجتمعات، والتنمية السياسية، واتخاذ تدابير مسبقة ضد المنازعات يضمن بها الأمن الجماعي . ونظراً لاختلاف الظروف المحيطة بالاتحاد الإفريقي عن نظيرة الأوروبي، فهذا البناء الجديد المتمثل في مجلس السلم والأمن الإفريقي، كونه يركز على مبادئ جديدة في العمل الإقليمي القاري من أجل السلام. ، فهي تحتاج - كما سبق نأشرنا - بالإضافة إلى وضعها في السياق القانوني الصحيح .

وكما هو واضح من خلال نقطتين مهمتين إحداهما تتعلّق بحقّ تدخّل الاتحاد في ظلّ ظروف محددة، والذي يظلّ محفوظاً ببعض المحاذير المتمثلة في غيبة وفاق إقليمي حول بعض المفاهيم المرتبطة بجرائم الحرب ومفهوم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، ومن ناحية أخرى عدم تفهم إفريقي للدول الأعضاء لأهمية النظرة الاستراتيجية لدور الاتحاد على حسم النزاعات وذلك من خلال الموارد الذاتية دون الاعتماد على الأمم المتحدة .

والنقطة الأخرى وهي " وضع سياسة دفاعية مشتركة" فلاشكّ أن الاتحاد الأوروبي قد أحرز تقدماً كبيراً في بناء سياسات دفاعية مشتركة، حيث أسندت له مسؤوليات تتعلّق بالدفاع المشترك وتطوير السياسة الأوروبية في مجال الأمن والدفاع وهذه السياسة تستند إلى الشرعية التي تمنحها لها عملية التكامل الأوروبية ، كما أنها تمثل جزءاً من عملية أخرى أكثر إتساعاً لبناء الهوية السياسية للقارة الأوروبية، وهي تنطوي على تزويد الإتحاد الأوروبي بالقدرة على إتخاذ القرار بشكل مستقل في العمليات العسكرية للتدخل في مناطق المصالح المشتركة أو مناطق النزاع .

أمّا على مستوى الاتحاد الإفريقي فإنّ خطوات تنسيق وبناء سياسة دفاعية مشتركة لم تتخطّ مرحلة البداية المبكرة جداً وتحتاج إلى خطوات مؤسسية فعّالة من خلال تنظيم اللقاءات المشتركة بين وزراء الدفاع الأفارقة ورؤساء أركان الجيوش بالشكل الذي يسهل عملية التخطيط والتدريب للعمليات المشتركة التي تقوم بها الجيوش الإفريقية ووضعها في حالة استعداد مع دراسة للإنذار المبكر لحالات الصراع والحروب الأهلية داخل دول القارة .

وعلى أيّة حال فإنّ الاتحاد الإفريقي - من خلال هاتين النقطتين - قد وضع منهاجاً وقيماً جديدة ، تحظى بإجماع إفريقي، مما يحقّق أملاً أفريقياً لاسيّما إذا توفّرت الإرادة السياسية الإفريقية من جانب القيادات والشعوب الإفريقية في بناء نظام مؤسسي قاري وفعّال قادر على

العبور بإفريقيا من حالة الصراعات وعدم الإستقرار إلى حالة الأمن والسلام وتحقق التنمية المنشودة.

## المطلب الخامس لجنة الممثلين الدائمين

يشكّل السفراء الافارقة للاتحاد الافريقي منبر حكوماتهم في الاتحاد الأفريقي، ولهم مهام ومسؤوليات مهمّة، تأتي أهميتها من خلال إعطاء الحكومة العضو في الاتحاد الأفريقي اعتباراً كافياً للمسؤوليات التي يتحمّلها هؤلاء السفراء الممثلون للاتحاد الأفريقي .

وتجدر الملاحظة بشأن المهام التقليدية التي كانت للسفير لدى منظمة الوحدة الأفريقية في الدفاع عن المصالح السياسية للدولة العضو، بحيث يستتبع الحكومة، ولا سيّما فيما يتعلّق بقضايا مهمة مثل السلام والأمن. ومع التوسع الهائل في نطاق الاتحاد الأفريقي لتشمل مجموعة واسعة من المسؤوليات الاقتصادية والاجتماعية، فكان من الضروري أن يكون السفراء الأفارقة للاتحاد الأفريقي متوائمين بشكل كامل في ما تتطوي عليه هذه المهام. وهذا بدوره يتطلب مجموعة أوسع بكثير من المهارات والعديد من السفراء. وعلى ذلك فإن العمل بشكل فعّال للجنة الممثلين الدائمين، لا بد أن يتطلب أيضاً رفع مستوى التمثيل، وزيادة عدد موظفيها من قدرة وخبرة. في كل بعثة أفريقية في أديس أبابا<sup>(1)</sup>.

وقد نصّت المادة (21) من القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي على إنشاء " لجنة الممثلين الدائمين لدى الاتحاد وغيرهم من مفوضيّ الدول الأعضاء " وقد خصّصت الفقرة الأولى منها لتكوين هذه اللجنة، أمّا الفقرة الثانية فقد تناولت مسؤولياتها وسلطاتها ، وذلك على النحو الآتي:

أولاً - التكوين :

(1) انظر في ذلك :

S . Adejumobi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p.69-70 .

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

"..the african ambassadors to the african Union constitute the governing broad of the AU Their responsibilities and tasks are onerous. it is important that member government give sufficient consideration to the responsibilities of their ambassadors to the AU The traditional tasks of an ambassador to the OAU has been to defend the political interests of the member government , especially concerning key issues such as peace and security. With the enormous broadening of the mandate of the AU to include a wide range of economic and social responsibilities, it is essential that the african ambassadors to the AU become fully literate in what these tasks entail . This in turn requires a much broader set of skills than many ambassador may currently possess . For the PPC to operate effectively, it must require each African mission in Addis Ababa to upgrade its representation and increase its staff, capacity , and expertise " .

تتكوّن من الممثّلين الدائمين للدول الأعضاء المعتمدين لدى الاتحاد وغيرهم من المفوضيّين المعتمدين من الدول الأعضاء وعلى ذلك وبإقرار هذه اللجنة فإنّ لكل دولة عضو في الاتحاد الإفريقي يكون لها ممثّل دائم في مقرّ الاتحاد، وهو بذلك سفير عن دولته.

## ثانياً - المهام:

من حيث المهام، تكون لجنة الممثّلين الدائمين بمثابة هيئة استشارية للمجلس التنفيذي<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك فهي تضطلع بعدّة مهام أهمها<sup>(2)</sup>:

- 1- إعداد نظامه الداخلي ورفعها إلى المجلس التنفيذي.
- 2- إعداد اجتماع للمجلس التنفيذي، بما في ذلك جدول الأعمال ومشاريع القرارات.
- 3- تقديم توصيات بشأن المجالات ذات الاهتمام المشترك للدول الأعضاء ولا سيما في القضايا المطروحة على جدول أعمال المجلس التنفيذي.
- 4- تسهيل التواصل بين اللجنة وعواصم الدول الأعضاء.
- 5- النظر في البرنامج والميزانية للاتحاد فضلا عن المسائل الإدارية والميزانية والشؤون المالية للجنة، وتقديم توصيات إلى المجلس التنفيذي.
- 6- اقتراح تشكيل مكاتب للأجهزة ولجان مخصّصة للاتحاد واللجان الفرعية.
- 7- النظر في المسائل المتصلة البرامج والمشاريع في الاتحاد لا سيما القضايا المتعلقة بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية للقارة، وتقديم توصيات بشأنها إلى المجلس التنفيذي.
- 8- المشاركة في إعداد برنامج أنشطة الاتحاد، فضلا عن إعداد الجدول الزمني لاجتماعات الاتحاد.

ويظهر جلياً مما سبق أنّ اعتماد الاتحاد الإفريقي في مايتعلّق بأقرار تلك اللجنة، يعتبر ضماناً لتنفيذ القرارات التي يتخذها المؤتمر والمجلس التنفيذي نيابة عن الدول الأعضاء. كما

(1) ويمكن ان نستدل على ذلك من خلال السوابق التي اضطلعت بها اللجنة ونحن نصطفي منها مثلاً مُستمد من الدورة العادية الثانية والعشرين للجنة الممثّلين الدائمين التابعة للاتحاد الإفريقي، في 23 يونيو 2011، بمالابو، جمهورية غينيا الاستوائية بالتداول حول أجندة الدورة العادية السابعة عشر لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات بالاتحاد الإفريقي التي فُرد عقدها من 30 يونيو – 1 يوليو 2011. حيث نظر السفراء في اجتماعهم الذي استغرق يومين، في وثائق العمل ومشروع المقررات استعداداً للدورة العادية التاسعة عشر للمجلس التنفيذي المقرر عقدها في 26 – 28 يونيو 2011، في مالابو. وتم تبادل الآراء حول عدد من المسائل بما في ذلك النظر في تقرير اللجان الفرعية التابعة للجنة الممثّلين الدائمين، والذي يتضمن تقرير اللجنة الفرعية الاستشارية حول المسائل الإدارية والميزانية والمالية بشأن مشروع الميزانية للعام 2012، وكذلك حالة تنفيذ اللوائح والقوانين الجديدة الخاصة بالموظفين وغيرها. وناقشت لجنة الممثّلين الدائمين تقارير معينة تتضمن تقرير اللجنة الفرعية حول الهياكل وأنشطة التعاون متعدد الأطراف، واللجانين والعائدين والمشردين داخلياً في أفريقيا، والمسائل الاقتصادية والتجارية، وتقرير النيباد. راجع في ذلك موقع الاتحاد، متاح على شبكة المعلومات العالمية :

[au.int/.../Press%20Release%20No.2-%2017th%20AU%20Summit.do...](http://au.int/.../Press%20Release%20No.2-%2017th%20AU%20Summit.do...)

(2) راجع في تلك المهام، ووثائق موقع مفوضية الاتحاد الإفريقي، متاح على شبكة المعلومات العالمية على :

<http://au.int/en/organs/prc>

انها همزة الوصل بين أجهزة الإتحاد وحكوماتهم ، فهي التي تدافع عن المصلحة الوطنية لدى الجماعة كما تمثل رأي الجماعة لدى حكوماتهم .

وبالمقارنة بالاتحاد الأوروبي يظهر لنا أنه أيضاً قد أقرّ - في وقت سابق - بوجود هذه اللجنة وسار عليها العمل منذ سنوات .

فمن حيث التكوين ، فكما ورد بالمادة (207) من معاهدة روما، تتكوّن من ممثل دائم في الاتحاد الاوربي عن كلّ دولة ويكون بدرجة سفير ، ويكون معه مندوب مساعد بدرجة وزير مفوض ، ويجوز أن يكون معه مندوب مساعد بدرجة وزير مفوض ، كما يجوز أن يكون معه خبراء متخصصون من الوزارات المختلفة، ويشكّل هؤلاء وفد الدولة العضو في اللجنة.

وتجتمع اللجنة مرّة واحدة كل اسبوع على الأقل ويمكن أن يستمر الاجتماع لأكثر من اجتماع واحد في الأسبوع، ويقوم رئيس المجلس بمساعدة السكرتارية بإعداد جدول الأعمال اليومي للجنة . وتعدّ لجنة الممثلين الدائمين اجتماعاتها برئاسة المندوب الدائم للدولة التي تتولى رئاسة المجلس أو نائبه. وتتمثل مهمة اللجنة في اختيار الموضوعات الأكثر صعوبة والأكثر أهمية التي ستعرض على المجلس، بحيث تناقش جميع القضايا والموضوعات المطروحة والتي تدخل في إختصاص المجلس والتي ستعرض عليه والتكليفات الصادرة منه، ويعتمد المجلس لاتخاذ القرار على أساس نتائج تلك المناقشات، بحيث تكون الاولوية للموافقة دون مناقشات لتلك الأمور والقضايا التي وافقت عليها اللجنة خلال مناقشاتها<sup>(1)</sup>.

ونخلص ممّا سبق أن الاتحاد الإفريقي قد تنبّى الصورة نفسها التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي في صياغة هذه اللجنة وإقرارها ضمن هيكله . وفي رأينا لم يكن غريباً أن نشاهد تماثلاً بين أجهزة المنظمات، لاسيّما تلك الأجهزة التي تترجم سرعة تطوّر الأساليب المتبعة لتنظيم علاقات المنظمة الدولية بالدول الأعضاء فيها.

## خُلاصة:

(1) انظر في ذلك :

Robert Dover , Europeanization of British defence policy,( Ashgate Publishing, Hampshire , UK , 2007),p.41.

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"... is based on article 207 of the Treaty of Rome. Every member states has a permanent representative in the EU with the rank of ambassador. The fifteen Permanent Representative together from the Committee of Permanent Representative ..... there are numerous function working group with officials who prepare the subjects in the various policy fields. The Permanent Representatives prepare the activities of the Council and carry out the assignments given by the Council (Article 207) COREPER makes its decisions on the basis of the findings of the functional working groups. In these matters , the Permanent Representatives have a certain margin of negotiation granted them by their government , with which they also continually hold consultation in the course of the negotiations....."

وانظر في عرض ذلك أيضاً : أبو الخير أحمد عطية عمر ، النظام المؤسسي للاتحاد الأوروبي ، مرجع سابق ، ص67.

يتّضح من العرض السابق للتكوين المؤسسي للاتحاد الإفريقي، أنّ هناك نسخاً طبق الأصل لهياكل من الإتحاد الأوروبي، كان لها الفضل لإضفاء النبرة المتطوّره والمستحدثة لهياكل الاتحاد الإفريقي .

ومهما كان رأينا في الآثار المنتقدة التي تنتج عن ذلك، فإننا نستطيع الوقوف على عدّة عوامل كان ذلك التشابه والتطابق نتيجة منطقية لها، لعلّ أهمها كان من الشعور العام لدي مؤتمر قمة لواسكا في يوليو عام 2001 إبان مرحلة إنشاء الإتحاد الإفريقي، الذي شدد على ضرورة إنشاء منظمة فريدة تعكس الواقع الإفريقي، حتى لو على غرار الاتحاد الأوروبي<sup>(1)</sup>.

حيث حوّلت الأمانة العامة الانتقالية- ضمن أمور أخرى- بالتشاور مع الدول الأعضاء، اتّصلاً بسبل ومحدّدات إنشاء و تطوير هياكل الاتحاد الإفريقي، بما في ذلك الوثائق المنظّمة لعمل تلك الهياكل، التي من شأنها ضمان التنفيذ السلس لمشروع الاتحاد الإفريقي. وتجدر الإشارة إلى أنّ في الوقت الذي كان يتمّ فيه ذلك داخل الإطار الزمني المحدّد لعام واحد فقط<sup>(2)</sup>، لم تتخذ أيّ ترتيبات مسبقه لإنشاء هياكل خاصة للاتحاد الإفريقي. لذلك فقد تمّ إعطاء الأولوية لتلك الأجهزة التي كانت موجودة بمنظمة الوحدة الأفريقية. حيث ورث الاتحاد تلك الأجهزة الموجودة فيها وأهمها: المؤتمر، المجلس التنفيذي، اللجنة، واللجان المتخصصة<sup>(3)</sup>. أمّا بقية الأجهزة الأخرى، المنصوص عليها في القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، كالبرلمان، ومحكمة العدل الإفريقية، والبنك المركزي، والممثلين الدائمين، فقد اقتبسها الاتحاد الإفريقي من منظّمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، فضلاً عن الاتحاد الأوروبي.

ففي الواقع يمكن القول إنّ في وقت سابق عن إنشاء الاتحاد الإفريقي ، قد تمّ نسخ نموذج الاتحاد الأوروبي، إلى هياكل الجماعة الاقتصادية الإفريقية، وهذه الأخيرة الآن تعدّ جزءاً لا يتجزأ من الاتحاد الإفريقي. وبالتالي انعكس التشابه بين هياكل الجماعة الاقتصادية الإفريقية وبين الاتحاد الأوروبي، في الأجهزة الرئيسة لكلا الإتحادين .

وبالتالي فإنّ الملامح الواضحة لهياكل النظام القانوني في الاتحاد الإفريقي تجعلنا نسلّم في النهاية بأنّها خليط مقتبس من جانبيين، منه ماهو تقليدي ومنه ماهو مستحدث كما أشرنا، وعلى أيه حال فإنّنا نرى أنّ تلك الهياكل لا يمكن أن تكون فاعلة و مثمرة ، إلا بإرادة فاعلة

(1) انظر في ذلك :

S . Adejumbi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p.159 .

ويقول في تأكيد لهذا المعني :

".. The general feeling at the Lusaka Summit in July 2001, which stressed the need to create an organization that reflected the unique African reality- even if modeled on the EU structure".

(2) وهي الفترة التي تمّ تحديدها لكي تحلّ الوثيقة التأسيسية للاتحاد محل ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية ، على أنّ يظلّ هذا الأخير سارياً خلالها . راجع في ذلك بشكل مستفيض ، ماتقدم في الفصل التمهيدي لهذه الدراسة .

(3) بالرغم من الاختلاف الذي طرأ على هذه اللجان كما سبق أن عرضنا في إطار الاتحاد إلا أنه لا يخفى أنّها أيضاً كان منصوصاً عليها في إطار منظّمة الوحدة الإفريقية .

ومثمرة للدول الأعضاء في الاتحاد . ولعلنا نختم القول في هذا المقام بما أكده الأستاذ الدكتور عبد الرحمن الصالحي، بأن المسألة الإفريقية ليست في تعديل ميثاق أو استحداث هياكل أو إعادة صياغة أو الخروج بنصوص ملزمة أو قيام اتحاد جديد، بل المطلوب الاقتناع أولاً بضرورة الإتفاق على حدّ أدنى لاتحاد الإرادات وتناسقها وتوافقها وعملها الصادق حتى يكون الدفع مثمراً وإلى الأمام فالعمل وفق حدّ أدنى من الإرادة الصحيحة الفعالة بعيداً عن شوائب الخلافات والصراعات هو الفيصل والفاصل بين الكلمة والفعل وبين الجدّ والهزل<sup>(1)</sup>.

---

(1) عبد الرحمن الصالحي ، الاتحاد الإفريقي كمنظمة إقليمية بين الأمل والحذر ، بحث نشر في ندوة الاتحاد الإفريقي ومستقبل القارة الإفريقية ، معهد البحوث الإفريقية ، جامعة القاهرة ، ص 161.

## الفصل الثاني

### الرؤية الاستراتيجية للاتحاد الإفريقي وتحدياته

تمهيد:

شهدت القارة تصعيداً لحركة الإقليمية الجديدة لإعادة بنائها في مرحلة العولمة في شكل محاولات لإنشاء تجمّعات إقليمية جديدة متعدّدة الأغراض، أو تطوير القديم الساكن منها ذي الطابع السياسي ليصبح متوافقاً مع النظم الاقتصادية العالمية، وهو ما يعني إحياء لحركة الوحدة الإفريقية في أشكال تنظيمية جديدة، وفي هذا السياق برزت تجمّعات جهوية عديدة . وأخيراً، مبادرة الشركة الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد) التي يُنتظر أن تكون أداة رئيسة لدفع عجلة استراتيجية التنمية بين البلدان الإفريقية، وإرساء الإطار اللازم للتكامل على المستوى القاري متجاوزة فوارق اللغة والتاريخ والانتماءات والمؤسسات القائمة. وهو ما يميّزها عن غيرها من المبادرات الإفريقية .

إذا كانت صيغة التكامل الإقليمي الأوربي، تستقطب الاهتمام في هذا المجال بتمتعها بدرجة عالية من الاعتماد المتبادل في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنّ أفريقيا أصبحت أحوج من غيرها لإقامة التعاون وتأسيسه في ما بينها عن طريق هذا الأسلوب المتقدّم والمتكامل . ولعلّ الأفارقة قد أدركوا أهمية ذلك بالبدء في إنشاء خطوات متتالية من أجل التعاون الاقتصادي في إطار الوحدة الإفريقية .

يناقش هذا الفصل ديناميات عناصر العمليات المؤسسية للتنمية في إطار الاتحاد الإفريقي، فيما يتعلق بالقوة والقدرة والتأثير حيث هناك العديد من التساؤلات التي تثار بشأن الارتباط الوثيق بينها وبين الاتحاد، مثال ذلك كيف يتم إنجاز الأدوار أو تحقيق الأهداف في إطار موحد .

وقد شهد مطلع الألفية الجديدة ، ظهور مبادرة إفريقية جديدة على جانب كبير من الأهمية، تهدف إلى إعادة صياغة مستقبل القارة الإفريقية، خلال القرن الحادي والعشرين، على أسس جديدة بحيث يكون للقارة بقياداتها وشعوبها الكلمة العليا في تحديد غاياتها وأهدافها، وفي توحيد الجهود والإجراءات نحو تحقيق تلك الغايات والأهداف .

فبالإضافة إلى إنشاء الاتحاد الإفريقي - محلّ الدراسة - الذي حلّ محلّ منظمة الوحدة الإفريقية ، في قيادة العمل المشترك في المرحلة القادمة، يتم التركيز على مبادرة "المشاركة الجديدة للتنمية في أفريقيا"، التي تتضمن برنامج عمل إستراتيجي لتحقيق أهداف القارة لمواجهة التحديات لاسيّما الفقر والتهميش في عصر العولمة، وتحقيق التنمية المستدامة.

والذي يهّمنا الإشارة إليه في هذا الصدد أن مبادرة النيباد هي مفهوم يجب التأكيد عليه، ليس كمنظمة أو مؤسسة مُستقلة بذاتها وإنما هي بشكل عام برنامج عمل للاتحاد الإفريقي يعرض لاستراتيجية أفريقيا للتعامل مع قضايا ومشاكل القارة وتحقيق التنمية الشاملة سياسياً وإقتصادياً وإجتماعياً لأبنائها وبالتالي فإن برنامج عمل " النيباد" هو بمثابة الذراع التنموية للاتحاد الإفريقي، ذلك أنه يعد الإطار الشامل الذي يهدف الي تجميع المبادرات والبرامج الإفريقية الحالية ، لضمان التنسيق والتناسق في تنفيذ خطط التنمية المستدامة على جميع المستويات في أفريقيا .

ونحن في تأكّيدنا لهذه الفكرة ، فإننا نتناول هذه المبادرة باعتبارها داخل إطار النظام القانوني الذي يدور فيه نشاط الاتحاد الإفريقي ورؤيته الاستراتيجية للتنمية .

وقد بَشّر بإنطلاق الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا في لوساكا ، زامبيا ، في يوليو 2001م ، خلال مؤتمر قمة منظمة الوحدة الإفريقية في دورتها العادية السابعة والثلاثين . وصادق عليها الزعماء الأفارقة لاحقاً عند إنشاء الاتحاد الإفريقي في ديربان ، بجنوب أفريقيا ، في يوليو 2002م ، لدخول مرحلة جديدة في البحث الإفريقي المستمر عن الأمن والنمو والتنمية المستدامة، إدراكاً من الأفارقة أنه لا مجال لتحقيق التنمية المستدامة في غياب السلم والأمن والديمقراطية والحكم الرشيد، وحقوق الإنسان والإدارة الاقتصادية السليمة.

وفي حين أنّ الأفكار المقترحة في إطار الشراكة الجديدة للتنمية ليست جديدة تماماً، إلا أنّ هذه المبادرة تدل على الإلتزام المتجدد من جانب القادة الأفارقة على إيجاد السبل الفعاله وذات الكفاءة في التصدي لأزمات أمن المنطقة وتنميتها .

ومن ثمّ نخلص الى أنّ النيباد هي رؤية إفريقية لاستراتيجية شاملة لتحقيق التنمية الاقتصادية والإجتماعية بالقارة، صاغها رؤساء الدول الخمس : مصر - الجزائر - نيجيريا - جنوب أفريقيا - السنغال ، واعتمدها قمة منظمة الوحدة الإفريقية بلوساكا في يوليو 2001م ، لتصبح بذلك برنامج الإتحاد الإفريقي لتحقيق التنمية الشاملة بالقارة .

لمبادرة النيباد محاور أساسية متعدّدة، تجعل منها أحد أهم المبادرات الدولية المتميزة على مستوى عموم القارة ، وعلى ذلك سنتعرف على هذه المبادرة من حيث إطارها ونطاق عملها ، ثم وضع الدول فيها، وكيفية العمل على احترام قواعدها والتحدّيات البارزة في إطار اندماج النيباد وفي مواجهة الاتحاد الإفريقي ككل . وعلى ذلك تقسّم الدراسة لهذا الفصل في مبحثين على النحو الآتي :



**المبحث الأول:** المحاور الأساسية للنيباد.

**المبحث الثاني:** التحديات التي تواجه الاتحاد الأفريقي.

## المبحث الأول

### المحاور الأساسية لمبادرة الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا ( النيباد )

هذه الوثيقة الجديدة (نيباد) ، جاءت ثمرة لسعي القادة الأفارقة، مع مطلع الألفية الجديدة، للبحث عن مناهج جديدة، وخطط وبرامج مشتركة، نابعة من القارة نفسها، تستهدف انتشار القارة من براثن أزمتهما الراهنة التي تهددها بمزيد من التهميش في عالم تتسارع خطاه نحو العولمة . وقد شكلت الشراكة الجديدة من جانب القادة الأفارقة خلال أحد اجتماعاتها تحت مظلة الاتحاد الأفريقي ذلك أن هذا الأخير هو الهيئة القارية واسعة النطاق، التي تضم كل الدول الأفريقية.

وكمبادرة للاتحاد الأفريقي، تم إنشاء الشراكة الجديدة من قبل رؤساء الدول والحكومات على أنها محاولة للتصدي للتحديات الاقتصادية والإنمائية التي تواجه القارة<sup>(1)</sup>. وعلى ذلك نتناول دراسة هذه المبادرة ، بالتعرض لمضمونها وغاياتها، وهيكلها وأنشطتها، بالإضافة لأهم التحديات التي يمكن أن تواجه الاتحاد، ونخصص لكل منها مطلباً مستقلاً في هذا المبحث وفقاً للآتي:

**المطلب الأول:** مضمون وغايات المبادرة.

**المطلب الثاني:** آليات عمل المبادرة.

**المطلب الثالث:** اندماج النيباد في الاتحاد.

---

(1) انظر في ذلك :

A. Okoth & A. Ndaloh , PTE Revision Series social Studies – For Primary Teacher Education, ( East African Educational Publishers Ltd , Nairobi , KENYA, 2008) , P.213.

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"... NEPAD was formed by African Leaders during one of their meetings under the umbrella of the African Union. The latter is a continent wide body which brings together all african nations. As an AU initiative, NEPAD was created by the Heads of States and Governments as an attempt to address the economic and development challenges facing the continent. Achieving this was not an easy task. It involves forging partnership with other continents and muti- lateral bodies..."

## المطلب الأول

### مضمون النيباد وغاياته

اعتمدت وثيقة النيباد الإستراتيجية الإطارية في القمة السابعة والثلاثين لمنظمة الوحدة الأفريقية، لتصبح بذلك برنامج الاتحاد الأفريقي - وريث منظمة الوحدة الإفريقية - لتحقيق التنمية الشاملة بالقارة<sup>(1)</sup>. وقد عرضت وثيقة النيباد الأساسية أوضاع القارة الإفريقية ومؤشراتها التنموية والبشرية والاقتصادية، واستعرضت أسباب تخلف أفريقيا وتناولت دور الاستعمار وهجرة الكفاءات وفساد أنظمة الحكم والإدارة ومظالم العولمة وتهميش الإقتصاد العالمي الجديد للقارة، وناقشت الوثيقة أيضاً الملامح الرئيسة التي تعكس الأوضاع وسبل الإرتقاء بالقارة وبإنسانها إلى حيث مكانه الطبيعي بين الأمم. كما تحدثت بوضوح - بالرغم من إتمادها آلية السوق منهاجاً - عن أنّ مؤشرات النمو الإقتصادي وحدها لا تكفي للقضاء على الفقر وتحقيق التنمية البشرية للإنسان الأفريقي، وما سيتبع ذلك من الاهتمام بالآثار الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية والبيئية بشكل متكامل لعمليات التغيير المتوقعة .

وتتألف وثيقة النيباد من ثمانية أقسام ، تمثل الأربعة الأقسام الأولى منها خلفيّة تحدّد الإطار العام للمبادرة، هي: الرؤية المشتركة - برنامج العمل - فكرة المشاركة العالمية الجديدة - تنفيذ المبادرة. أما أهداف المبادرة فقد حدّدها القسم الخامس من الوثيقة الذي يتضمّن خطة العمل التي تسعى المبادرة إلى تنفيذها. ونعرض فيما يلي لكلّ قسم من هذه الأقسام على حده بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

#### أولاً - مضمون النيباد:

يتمثّل مضمون النيباد في الأقسام الأربعة الرئيسة الأولى في الوثيقة، فيعرف القسم الأول المبادرة ويؤكد على فرصة أفريقيا لمواجهة ماتعانية من تحديات تنموية . ويفصل القسم الثاني هذه المشكلات عارضاً لمكانة أفريقيا في المجتمع العالمي المعاصر، والافقار التاريخي الذي تعرضت له القارة، والمعالم الرئيسة للإطار العالمي الجديد الذي تدور فيه عملية التنمية الأفريقية مع مطلع الألفية الجديدة . ويتعرّض القسم الثالث للظروف الجديدة التي برزت في القارة الأفريقية والتي يمكن أن تساعد على تنفيذ المبادرة وإنجاحها ، ويوجه القسم الرابع نداءً إلى

(1) وقد اشارت الفقرة (65) من وثيقة النيباد لذلك بأن:

"The objective of the New Partnership for Africa.s Development is to give impetus to Africa.s development by bridging existing gaps in priority sectors in order to enable the continent to catch up with developed parts of the world".

شعوب القارة ، لإدراك خطورة الوضع التنموي في القارة وتعبئة جهودها لوضع نهاية لتهميش القارة ووضعها على مسار التنمية.

ونتناول كذا قسم منها على حده بشيء من التفصيل، وفقاً للآتي :

1- **الرؤية المشتركة:** تهدف المبادرة في الأصل وكما وصفها مؤسسوها، بالشراكة الجديدة، حيث تمثل رؤية مشتركة وإطاراً استراتيجياً لنهضة أفريقيا. وعلى هذا النحو، فهي ليست كما وصفها بعض الخبراء بأنها "خطة مارشال" لأفريقيا<sup>(1)</sup>، وأيضاً هي ليست مؤسسة إقليمية، بل على النقيض من ذلك، وذلك من عدة نواح: فالنيباد ليست أجنبية بقيادة الولايات المتحدة ولكنها مبادرة أفريقية نابعة من القارة نفسها.

وبالإضافة إلى ذلك، فالهدف الرئيس للشراكة الجديدة ليست، كما هو الحال بالنسبة لخطة "مارشال" لإعادة بناء ما كان قائماً من قبل. وإنما هدفها هو الوصول إلى مستوى جديد وأعلى بكثير من التنمية.

كما أنه بالرغم من مقارنة النيباد بالمؤسسة الإقليمية في بعض الأحيان، غير أنّ المؤسسة الإقليمية عادة ما تركز على أهداف أكثر تحديداً، و تخصص مالديها من الموارد والآليات لتنفيذ ماتعهدت به.

وعلى النقيض من ذلك، فإنّ الشراكة الجديدة ذات قاعدة عريضة وشاملة جداً من الأهداف حيث إنّها مفرطة الطموح بشكل يشكك في قابليتها للتطبيق، كما وأنها لم تذكر سلطة الإنفاذ فيها ولم توضح كيف ومن سيقوم بترجمة الخطة إلى الأفعال والمنجزات المطلوبة، ومن ناحية أخرى لا يمكن اعتبارها "مسودة للتنمية" في أفريقيا، ذلك أن تفاصيل التنفيذ لهذه المبادرة مازالت قيد تطويرها، حيث تقدم فرص فيما يخص تحرك دول وشعوب القارة نحو صياغة وتنفيذ أهدافها المشتركة، و سيتم في نهاية المطاف صياغتها - إلى حد كبير - في سياق الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية للبلدان الأفريقية<sup>(2)</sup>.

(1) مشروع مارشال هو المشروع الاقتصادي لإعادة تعمير أوروبا بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية الذي وضعه الجنرال جورج مارشال رئيس هيئة أركان الجيش الأميركي أثناء الحرب العالمية الثانية ووزير الخارجية الأميركي منذ يناير 1947 الذي أعلنه بنفسه في 5 يونيو 1947 في خطاب أمام جامعة هارفارد وكانت الهيئة التي أقامتها حكومات غرب أوروبا للاشراف على إنفاق 13 مليار دولار أميركي قد سميت " منظمة التعاون والاقتصادي الاوربي" وقد ساهمت هذه الأموال في إعادة اعمار وتشغيل الاقتصاد والمصانع الاوربية. راجع في ذلك :

موقع الموسوعة الحرة ، وكيبيديا، شبكة المعلومات العالمية ، متاح على :

[http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9\\_%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B4%D8%A7%D9%84](http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9_%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B4%D8%A7%D9%84)

(2) انظر في ذلك :

Saleh M. Nsouli, *The New Partnership for Africa's Development: macroeconomics, institutions, and Poverty*, (Joint Africa Institute, African Development Bank, International Monetary Fund, World Bank, 2004) , p.11.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

"the overall plan . As originally intended and described by its architects , the NEPAD represents a common vision and strategic framework for Africa's renewal. As such , it is not a Marshall plan , it is not a regional institution , and it is not a blueprint. In press , the NEPAD has at times been interpreted

ويقدم القسم الأول من الوثيقة الخطة الشاملة والمشاركة لقادة المبادرة بشأن معطيات الواقع الإفريقي، والعالمى الراهن، وماتقرضه من قيود أو ماتقدمه من فرص فيما يخص تحرك دول وشعوب القارة نحو صياغة وتنفيذ أهدافها المشتركة في التنمية والقضاء على الفقر في إطار من مشاركة ببناء مع المجتمع العالمى . مؤكداً أنّ لدى أفريقيا فرصة تاريخية لمواجهة ماتعانية من مشكلات تنموية ، وتتطوي هذه الرؤية المشتركة على عناصر أربعة رئيسة نحاول هنا أن نعرضها بإيجاز وفقاً للآتي<sup>(1)</sup>:

أ- مكانة أفريقيا في المجتمع العالمى المعاصر: حيث تعتبر القارة قاعدة موارد لا غنى عنها ظلت تخدم البشرية لقرون طويلة ومازالت تشكل أساساً راسخاً لوضع إفريقيا كشريك متكافئ مع غيرها للنهوض بالحضارة الإنسانية ككل .

ب- التشخيص التاريخى لعملية إفقار إفريقيا على مدار قرون عديدة، وماتقدمة هذه التجربة من دروس لا بد من الإستفادة منها حتى يمكن إقامة مشاركة تتمتع بالمصادقية والقابلية للتنفيذ.

ج- المعالم الرئيسية للإطار العالمى الذى تدور فيه عملية التنمية الإفريقية مع مطلع الألفية الجديدة. والذى تتمثل أهم معالمه في تسارع عملية " العولمة" تلك العملية التى كان نصيب إفريقيا فيها هو المزيد من مخاطر التهميش، نظراً لوجود عوائق هيكلية تحول دون مشاركة فعالة للقارة في عملية العولمة والاستفادة مما تتيحه من فرص ومزايا . وتدعوالنيباد ، الحكومات الوطنية الإفريقية إلى السعي المشترك في سبيل إزالة هذه العوائق.

د- الظروف الجديدة التى برزت في القارة الإفريقية، والتى يمكن أن تساعد على تنفيذ النيباد ونجاحها. وتتمثل أساساً في انتشار الديمقراطية في ربوع القارة وظهور إرادة سياسية جديدة لدى القادة الأفارقة والحكومات، تجعلهم أكثر تصميماً على تحقيق الأهداف القارية والإقليمية في التنمية والتكامل الاقتصادى . وهى ظروف لاقت بالفعل تفهماً من جانب المجتمع الدولى، ولذلك يعرب القادة الأفارقة من جانبهم عن تعهدهم بتحمل المسئولية المشتركة لاتخاذ الإجراءات التى تضمّ تحقيق التنمية المستدامة في المجالات

---

as some kind of a Marshall Plan for Africa. However , in contrast to the Marshall plan , the NEPAD , the NEPAD is not a foreign- led but an African-owned initiative. In addition , the NEPAD's main goal is not , as in the case of the Marshall Plan , to reconstruct what existed previously. Its goal is to reach a new and substantially higher level of development. Sometimes , the NEPAD has also been compared = = to a regional institution . However , a regional institution typically focuses on more narrowly defined goals and initiatives, has dedicated resources , and has some mechanisms to enforce contracts. By contrast , the NEPAD is very broad-based, comprehensive , and as yet has little enforcement power. the NEPAD is also not a blueprint for African development , because implementation details are still being developed ..... and will ultimately be formulated largely in the context of the national development strategies of individual African countries..."

(1) انظر في تلك العناصر: عادل عبد الرازق، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة للتنمية في أفريقيا، مرجع سابق، ص332.

الآتية : الأمن والسلم، الديمقراطية وحقوق الإنسان، الاستقرار الاقتصادي الكلي ، تنظيم الأسواق المالية ، التعليم والصحة، دور المرأة ومشاركتها الفعالة في التنمية، ترسيخ قواعد القانون والنظام، البنية الأساسية والتنوع الزراعي والتصدير<sup>(1)</sup>.

2- برنامج العمل: وهذا الجانب يستغرق قرابة ثلثي حجم الوثيقة، وهو برنامج العمل الذي يعرض لاستراتيجية النيباد من أجل تحقيق التنمية المستدامة في أفريقيا. وذلك في ثلاثة أقسام وهي<sup>(2)</sup>:

- أ - شروط التنمية المستدامة: وهي المعايير الأساسية تطرحها الوثيقة بحيث تعطي لها أولوية عالية يتوقف عليها نجاح النيباد في تحقيق أهدافها . فإنها تعتبر من العناصر الحاسمة في جدول أعمال التنمية في أفريقيا. التي يلتزم القادة الأفارقة بالعمل على تنفيذها وتعتبر مكونات أساسية للنهوض بأفريقيا، والعناصر الحاسمة في جدول أعمال التنمية على شكل عدد من المبادرات، وذلك بالنظر الى واقع التجربة الأفريقية في الماضي والحاضر، وهي تشمل: مبادرة السلم والأمن لمنع النزاعات والديمقراطية ، مبادرة الديمقراطية والحكم السياسي الرشيد، مبادرة الإدارة الجيدة للاقتصاد ولمشروعات الأعمال . وتقدم الوثيقة إجراءات محددة في إطار كل من هذه المبادرات ، وآليات لمراجعة وتقييم التزام الدول الأعضاء بالإصلاحات والإجراءات والمعايير المتفق عليها .
- ب- الأولويات القطاعية: ينطوي القسم الثاني على اتخاذ نهج إقليمي ،على نطاق القارة لتعزيز القدرات في أفريقيا، مع التركيز على الأولويات القطاعية وتشمل : البنى التحتية في جميع القطاعات، وبصفة خاصة التكنولوجيات الجديدة للمعلومات، تنمية الموارد البشرية (التعليم. الصحة. وفقدان رأس المال الفكري)، الزراعة، البيئة، الثقافة، العلوم والتكنولوجيا.

(1) راجع في ذلك : الفصل الثالث ، فقرة 49 من وثيقة المبادرة .  
(2) انظر في ذلك :

Saleh M. Nsouli, The New Partnership for Africa's Development: macroeconomics, institutions, and Poverty op. cit , p.35 ets.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

".. As indicated above , NEPAD gives high priority to conflict prevention, democracy, and good political governance as essential ingredients for africa's renewal . Indeed given Africa's past and even current experience , there is no doubt that the achievement of substantial poverty reduction and sustainable development will depend importantly on ensuring peace , security , human rights , and good governance throughout the continent. Although these issues are not discussed further here, they are considered critical elements of Africa's development agenda. The following sections deal with other important issues and initiatives envisaged in the NEPAD document... The second entails taking a regional and continent- wide approach to strengthening Africa's to strengthening Africa's capacities, focusing on the following sectoral priorities: infrastructures in all sectors, including new information technologies , human resources ( education .health . and loss of intellectual capital) , agriculture . environment , culture, and science and technology ...".

ج- تعبئة الموارد: تسيرالنيباد في نهجين لتمويل برنامج عملها ،ولوضع برامجها موضع التنفيذ: أولها، حشد المزيد من الموارد الداخلية لأفريقيا، وجذب رأس المال الأجنبي. و بطبيعة الحال، ينبغي النظر إلى التدابير التي تتطوي على تدفقات رؤوس الأموال، سواء من منظور طويل الأجل أم في المديين القصير والمتوسط ، سوف تركز أيضا على جهود المساعدة الإنمائية الرسمية ، بغرض زيادة حجمها وتحسين كفاءتها، وعلى الدين، وذلك بهدف تخفيف عبء الديون الخارجية على نطاق واسع بحيث يتجاوز المستويات الحالية. ثانيها، توسيع نطاق وصول المنتجات الأفريقية إلى الأسواق الدولية.

3- الشراكة العالمية الجديدة ، وذلك بدعوتها الى قيام شراكة عالمية جديدة بين أفريقيا وشركائها في التنمية، وهنا عدّدت النيباد المنافع التي سوف يجنيها العالم من تلك المشاركة الجديدة، وكيف أنها تصبّ في النهاية في تحقيق الاستعادة الكاملة من منجزات الثورة التكنولوجية العالمية، وتدعيم قواعد الأمن والسلم العالمي<sup>(1)</sup>. ويقوم ذلك بدون شكّ بتصحيح مظالم القرون الماضية الطويلة، وتعبئة الجهود كافة للارتقاء بنوعيّة الحياة للشعوب الأفريقية في أسرع وقت ممكن .

4- تنفيذ المشاركة الجديدة لتنمية إفريقيا، يمثّل الجانب الرابع الأخير من جوانب النيباد ، وقد وضعت الوثيقة بعض الأسس المتعلقة بهذا الجانب المهمّ، وقد أجمّلها الفصل السابع منها في أربعة<sup>(2)</sup>:

أ- إعداد مجموعة من البرامج العاجلة. لكي يتمّ وضعها موضع التنفيذ على وجه السرعة بالتعاون مع شركاء التنمية ، وهي البرامج الخاصة بالمجالات الأربعة التالية : الأمراض المعدية (الأيدز والملاريا والسل ) - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات - تخفيض الديون - سبل الوصول إلى الأسواق.

(1) انظر في ذلك:

Saleh M. Nsouli, *The New Partnership for Africa's Development*, op. cit p.37 .

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

"..... NEPAD is exploring two approaches to financing its action program: First, mobilize more of Africa's internal resources while simultaneously attracting foreign private capital. Naturally , measures involving private capital flows should be viewed from a long-term perspective. In the short and medium terms, efforts will also focus on official development assistance and on debt , with the aim of obtaining debt relief on a scale that exceeds current Levels. Second , expand the access of African products to international markets ... The third suggest to the creation of a new global partnership between Africa and its development partners, here are a NEPAD benefits that will accrue to the world thatthe new post, and how they are in the end, to take full advantage of the achievements of the global technological revolution, and reinforce the disciplines of peace and security world... " .

(2) انظر في ذلك :

ب- اقتراح عدد من المشروعات ذات الأهمية الحيوية للتنمية التكاملية على المستوى الإقليمي، وقد وضعت قائمة تفصيلية لهذه البرامج على موقع النيباد على شبكة المعلومات العالمية . وأوردت أمثله لها في مجالات الزراعة والبنية الأساسية وتعزيز القطاع الخاص.

ج- وضع الأسس لتقييم الاحتياجات على المستويات الإقليمية والقطاعية، وصولاً إلى خطة قارية شاملة.

د- إنشاء جهاز لإدارة وتسيير شؤون النيباد . وفي هذا الخصوص، نصّت الوثيقة على إنشاء لجنة تنفيذ من رؤساء الدول الأفريقية تتكون من رؤساء خمس عشرة دولة منها الدول الخمس المؤسسة للنيباد<sup>(1)</sup>.

### ثانياً - غايات المبادرة:

قد حدّدها القسم الخامس من الوثيقة الذي تضمّن خطة العمل التي ستسعى المبادرة الى تنفيذها ، وقد حددت المبادرة أهدافاً طويلة الأجل وأخرى محدّدة بإطار زمني ، وفقاً للآتي:

#### 1- غايات طويلة الاجل:

أ- القضاء على الفقر في أفريقيا ووضع الدول الأفريقية، على حدّ سواء بشكل فردي وبشكل جماعي، على طريق النمو والتنمية المستدامة، وبالتالي وقف تهميش أفريقيا في عملية العولمة<sup>(2)</sup>. ذلك أنه قد تخلّفت جهود التنمية في إفريقيا بكل المقاييس عنها في أية منطقة أخرى من مناطق العالم، ولاغرو أن إنهاء تهميش وتمزّق وتفكك أفريقيا، على كلّ المستويات، لا يكون إلا باندماج الدول الصغيرة في وحدات اقتصادية أكبر وأكثر قوّة وأشد حيوية للنمو والبناء. ولا شك في أنّ مستقبل القارة الأفريقية مرتبط بخروجها من المأزق الاقتصادي الذي تواجهه، إذ أنّ عبور القارة من عنق الزجاجة سيضعها في موقع أفضل اقتصادياً واجتماعياً وبالتالي سياسياً وثقافياً.

وعلى ذلك فإنّ نجاح الخطط التنموية الأفريقية ومواجهة تحديات العولمة واقتناص فرصها، يتطلبان توفير شروط كثيرة، تأتي في مقدمتها توفير مؤسسات ديمقراطية تمكّن المواطنين الأفارقة من المشاركة في صياغة مستقبل وطنهم والمفاضلة، بحرية ووعي واستقلالية، بين الخيارات التنموية المتاحة وطرق ووسائل بلوغها، وبالتالي إجراء مفاضلة صحيحة بين

(1) حيث جاء ذلك في الفصل السابع من وثيقة النيباد بعنوان تنفيذ الشراكة الجديدة للتنمية ، بالفقرة 86 والتي تنص على :

" that these programmes be fast-tracked." Recognising the need to sequence and prioritise, the initiating Presidents propose , in collaboration with development partners: Communicable diseases: HIV/AIDS, malaria and tuberculosis- Information and communications technolog- Debt reduction- Market acces.."

(2) حيث أكدت على معنى ذلك الفقرة(67) من وثيقة النيباد ، وجاء نصها على:

" To eradicate poverty in Africa and to place African countries, both individually and collectively, on a path of sustainable growth and development and thus halt the marginalisation of Africa in the globalisation process".

الأعباء والمردودية المتوقعة لكل من هذه الخيارات و اتخاذ القرارات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المتصلة باستراتيجيات وسياسات التنمية. وقد طرحت المبادرة برامج محددة لمجموعة من الأولويات القطاعية ، لتحقيق ذلك تمثلت في : دعم الأمن والسلم في القارة- تحقيق الحكم السياسي والاقتصادي الرشيد وتعميق مفاهيم الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان- زيادة الإنتاجية الزراعية وتحقيق الأمن الغذائي- تحسين البيئة- تطوير التعليم والبحث العلمي- تعظيم الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات - الصحة ومكافحة الأمراض المتوطنة وخاصة الإيدز والمalaria - التنمية البشرية وبناء القدرات الإفريقية<sup>(1)</sup>.

ب- تعزيز دور المرأة في جميع الأنشطة<sup>(2)</sup>. فمع الاعتراف بأن النساء يشكّلن غالبية الفقراء، ويفتقرن للعب بأدوار رئيسة في جميع الأنشطة على حدّ سواء ، فإنه لا بدّ من تعزيز دورها في المجتمع وعلى ذلك تناشد الشراكة الجديدة للقادة الأفارقة على تحمل المسؤولية - من بين أمور أخرى - من أجل تعزيز دور المرأة في المجتمع والتنمية الاقتصادية من خلال التعليم والتدريب والحصول على الائتمان، وضمان مشاركة المرأة في الحياة السياسية و الحياة الاقتصادية<sup>(3)</sup>.

2- غايات محدّدة بإطار زمني ، وتشمل<sup>(4)</sup>:

أ- تحقيق نموّ في الناتج المحلي الإجمالي والمحافظة عليه، بما يزيد على 7% سنوياً للسنوات الخمس عشرة المقبلة.

ب- ضمان تحقيق القارة لأهداف التنمية المتفق عليها عالمياً، والمتمثلة في:

(1) انظر في ذلك : عادل عبد الرازق ، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة للتنمية في أفريقيا ، مرجع سابق ، ص339.

(2) حيث أكدت على معنى ذلك البند الثاني من الفقرة (67) من وثيقة النيباد ، وجاء نصّها على:

" To promote the role of women in all activities"

(3) انظر في ذلك :

S . Adejumobi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p.329 .

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

" ...Recognizing that women constitute a majority of the poor and equally play key roles in agriculture and food security issues, their role in society must be strengthened. In promoting the role of women in all activities, NEPAD appeals to African leaders to take responsibility (among other things) for promoting the role of women in society and economic development through education and training, access to credit, and assuring women's participation in political and economic life".

(4) وقد أكدت على معنى ذلك ، بنود الفقرة (68) من وثيقة النيباد ، وجاء نصّها كالاتي :

" - To achieve and sustain an average gross domestic product (GDP) growth rate of over 7 per cent per annum for the next 15 years; - To ensure that the continent achieves the agreed International Development Goals (IDGs), which are:

- To reduce the proportion of people living in extreme poverty by half between 1990 and 2015; - To enrol all children of school age in primary schools by 2015; - To make progress towards gender equality and empowering women by eliminating gender disparities in the secondary education by 2005; - To reduce infant and child mortality ratios by two-thirds between 1990 and 2015. - To reduce maternal mortality ratios by three-quarters between 1990 and 2015; - To provide access for all who need reproductive health services by 2015; -To implement national strategies for sustainable development by 2005, so as to reverse the loss of environmental resources by 2015".



- الحدّ من نسبة السكان الذين يعيشون في فقر مدقع بمقدار النصف بين عامي 1990-2015.
- استيعاب جميع الأطفال الذين هم في سنّ الدراسة في المدارس الابتدائية بحلول عام 2015.
- إحراز تقدّم نحو تحقيق المساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة عن طريق القضاء على التفاوت بين الجنسين من الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي بحلول عام 2005.
- خفض معدّلات الوفيات بين الأطفال والرّضع بنسبة ثلاثة أرباع بين عامي 1990-2015<sup>(1)</sup>.
- الحدّ من معدّلات وفيات الأمّهات بنسبة ثلاثة أرباع بين عامي 1990-2015 .
- توفير وسائل وصول جميع الذين يحتاجون إلى خدمات الصّحة الإنجابية بحلول عام 2015.
- تنفيذ استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة بحلول عام 2005، وذلك لانحسار فقدان الموارد البيئية بحلول عام 2015.

وإذا كنّا نؤكّد أن النيباد هي رؤية إفريقية لاستراتيجية شاملة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالقارة ، وأنها برنامج الإتحاد الإفريقي لتحقيق التنمية الشاملة بالقارة . فإننا ممتدّون عرضة، نبنّي هذا الإعتقاد على النظر إلى طبيعة نهج هذه المبادرة، والدور الذي تقوم به في إطار الأهداف والإجراءات القطاعية الواردة فيها، حيث أنّ النيباد في الواقع قد اعتمد على النهج الإقليمي، أساساً لتنفيذ تلك الأهداف - كما سبقت الإشارة آنفاً- وهذا يعنى أنّ نجاحها وفاعلية دورها مرهون بنجاح الحركة التكاملية الإفريقية ، وأنّ فشل هذه الأخيرة معناه سقوط النيباد وفشلها.

كما أنّ الأهداف والإجراءات القطاعية، جاءت عامة وفضفاضة إلى حد كبير، وهو أمر بديهي ذلك أنّ وثيقة النيباد قد تناولت قضايا ومشكلات نطاقها بالغ الامتداد والانتساع على صعيد عموم القارة .

(1) انظر في عرض تلك الاهداف : محمد عاشور ، أحمد على سالم (محررين) ، دليل المنظمات الإفريقية الدولية ، مبادرة النيباد ، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، جامعة القاهرة ، 2006، ص 62 .

## المطلب الثاني آليات عمل المبادرة

تعتبر المبادرة برنامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية للاتحاد الأفريقي، لذلك فإن أجهزتها تابعة للاتحاد . وقد اتفق القادة الأفارقة في قمة الإتحاد الإفريقي المنعقدة في " مابوتو" في يوليو 2003 على نقل أمانة المبادرة من جنوب أفريقيا إلى أديس أبابا فوراً ودمجها في هيكل مفوضية الاتحاد تدريجياً خلال ثلاث سنوات . كما حددت خطة العمل الأولوية للمبادرة مجموعة من المجالات ذات الأولوية كما سبقت الإشارة آنفاً ، وبناء عليه حددت قمة رؤساء دول وحكومات المبادرة في اجتماعها في نيجيريا في نوفمبر 2002 مجموعة من الأولويات في المدى المتوسط . ويمكن رصد أنشطة المبادرة فيها من واقع تقاريرها السنوية ونشراتها الدورية .

ونعرض فيما يلي أولاً الهيكل التنظيمي للنيباد، ثم نعقب ذلك برصد أهم أنشطتها .

أولاً - الهيكل التنظيمي للنيباد:

يضم الهيكل التنظيمي للمبادرة اللجنة التنفيذية لرؤساء الدول والحكومات ، ولجنة التسيير والتوجيه ، وأمانة المبادرة، والمحفل الرئاسي للآلية الأفريقية لمراجعة النظراء .

1- اللجنة التنفيذية لرؤساء دول وحكومات المبادرة:

وهي السلطة العليا الموجهة للمبادرة. ورغم نص الوثيقة الأساسية للمبادرة على أن اللجنة تتكوّن من خمس عشرة دولة<sup>(1)</sup>، إلا أن قمة الإتحاد الإفريقي التي عقدت في ديربان في يوليو 2002 قرّرت زيادة عدد اعضائها إلى عشرين دولة لإتاحة الفرصة لتمثيل القارة بمختلف أقاليمها وتنوّعاتها الثقافية والسياسية ، فأصبحت اللجنة تضمّ الدول الخمس المؤسسة لها<sup>(2)</sup>، بالإضافة إلى خمس عشرة دولة أخرى ، التي تمثّل أقاليم القارة الفرعية الخمسة<sup>(3)</sup>.

ويتولى الرئيس النيجيري (أوباسانجو) رئاسة اللجنة ، وله نائبان هما الرئيس الجزائري والسنغالي<sup>(4)</sup>. وتجتمع اللجنة ثلاث مرات على الأقل خلال العام لتحديد القضايا الاستراتيجية

(1) حيث ورد ذلك بالفقرة (200) من وثيقة النيباد ، وجاء فيها تأكيداً لهذا المعنى :

"A Heads of State Implementation Committee composed of the five heads of state, promoters of the New for Partnership Africa.s Development and ten others (two from each region) will be appointed for the implementation".

(2) وهذه الدول المؤسسة للنيباد هي : الجزائر و جنوب أفريقيا ، ونيجيريا ، والسنغال ومصر .

(3) وهي : الكامبيرون والجابون وساو تومي وأثيوبيا وموريشيوس ورواند و بوتسوانا وموزمبيق ومالي وتونس والكونغو وليبيا وانجولا وغانا وكينيا .

(4) انظر في إشارة إلى ذلك: محمد عاشور ، أحمد على سالم (محررين)، دليل المنظمات الأفريقية الدولية ، مرجع سابق ، ص 64. وأنظر أيضاً :

Jeggan Colley Senghor, Nana Poku , Towards Africa's renewal , (Ashgate Publishing Limited , Hampshire , UK , 2007) , P.137.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى:

" NEPAD's operational structures comprise the Implementation Committee composed of fifteen Heads of State and Government. It is chaired by President Obasanjo with three Vice-Presidents Mbeki , Wade and Boutaflika"

التي تحتاج إلى البحث والتنفيذ، حيث تختص اللجنة بالترويج للمبادرة وكسب التأييد الدولي لها، ووضع آليات لاستعراض التقدم المحرز في تنفيذ القرارات السابقة، وفقاً للمعايير، وتحديد السياسات والأولويات الخاصة ببرنامج عملها ومتابعة تنفيذها، وتقديم تقارير دورية عن أعمالها لقمة الاتحاد الإفريقي<sup>(1)</sup>.

## 2- لجنة التسيير:

وتضم ممثلين لرؤساء الدول أعضاء لجنة التنفيذ، وتتولى وضع الشروط المرجعية للمشروعات التي تتبناها المبادرة، وتشرف على دراستها وإعدادها، وعلى أعمال الأمانة وتوجيهها. ويتولى رئاسة اللجنة المستشار الاقتصادي لرئيس جنوب أفريقيا<sup>(2)</sup>.

## 3- أمانة المبادرة:

وتباشر الأعمال التنفيذية والإدارية للمبادرة، ومقرها في جنوب أفريقيا، ومن المقرر نقله إلى أديس أبابا مع إتمام دمج أجهزة المبادرة في الاتحاد الإفريقي<sup>(3)</sup>.

حيث قام رؤساء الدول الأفارقة بإنشاء أمانة الشراكة الجديدة لتنمية أفريقيا (النيباد) في 2002، باعتبارها آلية تهدف إلى تحقيق رؤية النيباد وبرامجها. وتتوقع رؤية النيباد عملية تحوّل اجتماعي واقتصادي للقارة تقودها وتمتلكها أفريقيا بشكل يعالج المسائل المرتبطة بالقضاء على الفقر والتنمية الاقتصادية المستدامة وإعادة تحديد موقع القارة الأفريقية في الاتجاه العالمي السائد.

لقد تولت أمانة النيباد القيادة من مؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي ولجنة تنفيذ النيباد لرؤساء الدول والحكومات ورئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي. وفي المرحلة الانتقالية قبل أن يتم دمج النيباد في هياكل وعمليات الاتحاد الإفريقي، واصلت لجنة توجيه النيباد، بالتعاون مع المفوضية، تقديم التوجيه من أجل تنشيط القيادة الأفريقية الجماعية الحاسمة فيما يخص القرارات والإجراءات المطلوبة للتعبيل بتنفيذ برنامج النيباد. كما تتولى الأمانة أيضاً، بالتعاون مع المفوضية، مسؤولية تنسيق وتسهيل إعداد البرامج وتنفيذها إلى جانب تعبئة الدعم الفني والمالي لبرنامج النيباد من أصحاب المصالح الإفريقيين والمجتمع الدولي وشركاء وحلفاء

<sup>(1)</sup> حيث ورد ذلك بالفقرة (201) من وثيقة النيباد، وجاء فيها تأكيداً لهذا المعنى:

" The functions of the Implementation Committee will consist of: . Identifying strategic issues that, need to be researched planned and managed at the continental level;"

<sup>(2)</sup> انظر في إشارة إلى ذلك: محمد عاشور، أحمد على سالم (محررين)، دليل المنظمات الأفريقية الدولية، مرجع سابق، ص 64. وانظر أيضاً في إشارة لذلك:

Jeggan Colley Senghor, Nana Poku, Towards Africa's renewal op. cit p.137.

ويقول تأكيداً لهذا المعنى:

"...so called founder countries..... The third Level is that of the NEPAD Secretarial, based in South Africa's Leadership, and directed by the president of the Steering Committee From a technical point of view the Steering Committee is the operational organ at the disposal of the Heads of State and Government Implementation Committee"

<sup>(3)</sup> انظر في إشارة لذلك: محمد عاشور، أحمد على سالم (محررين)، المرجع سابق، ص 64

أفريقيا في التنمية. وسينتقل هذا الدور إلى مفوضية الاتحاد الإفريقي بعد استكمال عملية الدمج. ومن المتوقع أن تقوم الأمانة أيضا بكسب التأييد من أجل الدعم العام للمسائل الإنمائية الأفريقية الخاصة بالنيباد في أفريقيا وعلى الصعيد الدولي.

إنّ النيباد، حالياً، بصدد استكمال دمجه في عمليات وهياكل الاتحاد الإفريقي طبقاً لمقرر مؤتمر الاتحاد الإفريقي في مابوتو 2003. وبناءً على ذلك، سيتم تحويل أمانة النيباد إلى سلطة أو وكالة وفقاً للعملية التي تم الاتفاق عليها خلال اجتماع لجنة تنفيذ النيباد لرؤساء الدول والحكومات المنعقد في الجزائر في مارس 2007 والتي أجازت تنفيذها الدورة العادية العاشرة لمؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد الإفريقي المنعقدة في أديس أبابا في فبراير 2008<sup>(1)</sup>.

وعليه، دعا رئيس مفوضية الاتحاد الإفريقي ورئيس لجنة تنفيذ النيباد لرؤساء الدول والحكومات المكلفين من الدورة العادية العاشرة لمؤتمر الاتحاد، الدول الأعضاء إلى تقديم طلبات الترشيح لمنصب كبير الموظفين التنفيذيين لأمانة النيباد. وسيتولى كبير الموظفين التنفيذيين مسؤولية القيادة والإدارة العامة لأمانة النيباد وسيكون مقره في ميدراندي، جنوب أفريقيا. كما سيرأس الهيكل الذي سيحل محل الهيكل الحالي بولايتيه وهياكله الجديدة وذلك طبقاً للمقرر الذي سيصدر عن المؤتمر<sup>(2)</sup>.

#### 4- فرق العمل:

وتتولى إعداد المشروعات والبرامج التفصيلية تمهيداً لعرضها على اللجنة الرئاسية والجهات المانحة، وتوجه عملها المؤسسات المسؤولة عن تصميم البرامج في كل مجال من المجالات، وهي اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة في مجالي الزراعة والنفاد إلى الأسواق والسلم والأمن، مع التوصية بإنشاء لجنة فرعية للسلم والأمن برئاسة جنوب أفريقيا، وبنك التنمية الإفريقي في مجالي البنية الأساسية والأعمال البنكية والمصرفية .

#### 5- المحفل الرئاسي للآلية الإفريقية لمراجعة النظراء:

يتداخل الهيكل التنظيمي للمبادرة مع هيكل آلية مراجعة النظراء المكوّن من رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في الآلية، وهذه الآلية منبثقة عن مبادرة الحكم السياسي والاقتصادي

(1) انظر في ذلك: مواصفات وظيفة كبير الموظفين التنفيذيين للنيباد، وثائق النيباد، ص 1-2. الموقع الرسمي للاتحاد الإفريقي، مُتاح على شبكة المعلومات العالمية على:

[https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:T2kEWIom8-wJ:www.africa-union.org/root/au/employment/2008/Nepad/THE%2520JOB%2520PROFILE-CHIEF%2520EXECUTIVE%2520\(NEPAD\)-](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:T2kEWIom8-wJ:www.africa-union.org/root/au/employment/2008/Nepad/THE%2520JOB%2520PROFILE-CHIEF%2520EXECUTIVE%2520(NEPAD)-)

ARABIC.doc+%D9%88%D8%B8%D8%A7%D8%A6%D9%81+%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%A9+%D9%81%D9%8A+%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%8A%D8%A8%D8%A7%D8%AF&hl=ar&gl=ly&pid=bl&srcid=ADGEESiOqw7AJCvoeRDl64iaHg0Dw0Jgr93sNmGH\_ishfUmP6-

ROSR6PdfYRShyWQ0pGhEzW30q8tTjqHeSybFpHZGQaNwoMr5FX8foFteN5CgKdfZmnCNCBcAKk2s0Q9iAehKdlsIo&sig=AHIEtbQx6ync8Xw3hwHd0gZqHnXy27XTmQ\_

(2) راجع في ذلك: المرجع السابق، ص 2.

الرشيد . وتتضمّن الدول الأفريقية طواعية إلى آلية مراجعة النظراء التي تهدف إلى مراجعة التزام الدول الأفريقية بقواعد الحكم الرشيد لدعم السياسات والممارسات التي تؤدي إلى الإستقرار السياسي والنمو الاقتصادي والتنمية المستدامة. وحتى سبتمبر 2004 أنضمت إلى الآلية أربع وعشرون دولة<sup>(1)</sup>.

وهذه الآلية تتكوّن في داخلها من قمة رؤساء الدول والحكومات، ولجنة الأمناء، وفرق المراجعة، لكلّ منها اختصاصات، وهو ما نتعرض إليه بإيجاز على النحو الآتي<sup>(2)</sup>:

أ- قمة رؤساء الدول والحكومات: وهي أعلى سلطة لاتخاذ القرار في الآلية، وتضم جميع الدول المشاركة فيها، وتتولّى تعيين أعضاء لجنة الأمناء، وبحث تقارير المراجعة، وممارسة الضغط على الدول الأعضاء التي لا تلتزم بمبادئ الآلية .

ب- لجنة الأمناء: وتضم ما بين خمسة وسبعة أعضاء، وتضطلع بالإشراف على عملية المراجعة لضمان نزاهتها، ومراجعة تقارير المراجعة قبل عرضها على رؤساء الدول والحكومات، وإصدار توصيات بشأنها ويعين أعضاء اللجنة لمدة أربع سنوات فحسب بينما يعيّن رئيسها لخمس سنوات<sup>(3)</sup>.

ج- فرق المراجعة: وتقوم بزيارة الدول التي تخضع لعملية المراجعة لتلتقي بأكبر عدد ممكن من المعنيين بقضايا الحكم الاقتصادي والسياسي من وزراء وبرلمانيين وممثلي الأحزاب السياسية ورجال الأعمال ونشطاء المجتمع المدني بمن فيهم أساتذة الجامعات والإعلاميون وممثّلو إتحادات العمال والمنظمات غير الحكومية . وترفع هذه الفرق تقاريرها إلى لجنة الأمناء<sup>(4)</sup>.

وتتعاون أجهزة المبادرة بصفة عامة وآلية مراجعة النظراء بصفة خاصة في عملية المراجعة مع مؤسسات الاتحاد الإفريقي سواء القائم منها أو ما هو قيد الإنشاء، كما تتعاون مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة .

ثانياً - أنشطة المبادرة<sup>(5)</sup>:

حدّدت خطة العمل الأولية للمبادرة، وبناء عليه حدّدت قمة رؤساء الدول وحكومات المبادرة في اجتماعها المنعقد في نيجيريا عام 2002 مجموعة من الأولويات في المدى المتوسط

(1) وهذه الدول هي: الجزائر، وبوركينا فاسو، والكاميرون، الكونغو، اثيوبيا، الجابون، غانا، كينيا، مالي، أنجولا، وليسوتو، سيراليون، مالاوي، تنزانيا، بنين، مصر، زامبيا. انظر في عرض ذلك: دليل المنظمات الأفريقية الدولية، مبادرة النيباد، المرجع السابق، ص65.

(2) انظر في عرض ذلك: دليل المنظمات الأفريقية الدولية، مبادرة النيباد، المرجع السابق، ص66.

(3) وقد عقدت اللجنة إجتماعاً في جوهانسبرج في أغسطس 2005.

(4) وقد بدأت بالفعل الخطوات التمهيدية لعملية المراجعة بزيارة فرق المراجعة لغانا في مايو 2004، ثم موريشيوس، وكينيا في يوليو وأغسطس من العام نفسه على التوالي . وذلك لتقييم استعداد هذه الدول لعملية المراجعة .

(5) يُمكن مراجعة إصدارات النشرة شهرية مطبوعة ونشرة أسبوعية إلكترونية، بالإضافة إلى إتاحة جميع وثائق المبادرة. لاسيما المتعلقة ببيانات وقرارات المبادرة وأهم أنشطتها على الموقع الرسمي على شبكة المعلومات المتاح على :

، منها : دعم القدرة على منع الصراعات وإدلتها وتسويتها على المستويين القاري والإقليمي ، وتحسين الإدارة والقيادة السياسية والاقتصادية والاجتماعية عن طريق دعم المؤسسات وبناء القدرات الوطنية والإقليمية والقارية، والانتها من تشكيل آلية مراجعة النظراء والبدء في تنفيذها ، وتنفيذ مشروعات البنية الأساسية على المستوى الإقليمي، ودعم قدرة أفريقيا على المشاركة الفعالة في المؤسسات والمحافل الدولية .

ويمكن رصد العديد من أنشطة المبادرة من واقع تقاريرها السنوية ونشرتها الدورية، التي لايتسع المقام لعرضها تفصيلاً، لذلك سنكتفي بالإشارة إلى أهمها على النحو الآتي<sup>(1)</sup>:

#### 1- في مجال الأمن والسلم:

سعت المبادرة إلى التنسيق مع الاتحاد الأفريقي، وبلورت جدول أعمال الأمن والسلم تقوم على عدة أولويات ، أهمها:

أ- تطوير الآليات وبناء القدرات لدعم الأمن والسلم في القارة ، وتطوير القدرة على اتخاذ الإجراءات المبكرة في منع الصراعات وإدارتها وتسويتها .

ب- تطوير القدرة على الإنذار المبكر عن طريق التحليل الاستراتيجي، والعمل على اتخاذ إجراءات فاعلة في مجال تهريب الأسلحة.

ج- الاتفاق على معايير دنيا في مجال استغلال الموارد الإفريقية في مناطق الصراعات وإدارتها .

د- تعبئة الموارد لتمويل صندوق السلم التابع للاتحاد الإفريقي .

<sup>(1)</sup> انظر في عرض ذلك بالتفصيل :

Saleh M. Nsouli, The New Partnership for Africa's Development, op. cit p.13 ets .

ويقول في عرض لمعني ذلك :

" As indicated ..... the NEPAD gives high priority to conflict prevention , as well as democracy and good political governance , as essential ingredients for Africa's renewal . Indeed ,given Africa's past and even current experience , there is no doubt that the achievement of substantial poverty reduction and sustainable development will depend importantly on ensuring peace , security , human rights , and good governance throughout the continent . Although these issues are not discussed further in this paper, they are considered critical elements of Africa's development agenda The following sections deal with other important issues and initiatives envisaged in the NEPAD documen..."

وانظر كذلك :

House Of Lords - European Union Committee , The EU and Africa: Towards a Strategic partnership ,( 34th Report of Session 2005-06, VOL I) ,P.26.

ويقول تأكيداً لمعني ذلك:

" NEPAD'S key priority areas for action are : operationalizing the African Peer Review Mechanism;- facilitating and supporting implementation of the short- term regional infrastructure program covering Transport Energy , Water and Sanitation ;- facilitating implementation of the food , security and agricultural development program in all sub-regions;-facilitating the preparation of a co-ordinated African position om market access m debt relief and ODA reforms ; and- monitoring and intervening as appropriate to ensure that MDGs in the areas of health and education are met.."

راجع أيضاً: محمد عاشور ، أحمد على سالم (محررين)، دليل المنظمات الأفريقية الدولية ، مرجع سابق ، ص68.

هـ - كما شكّلت المبادرة بالتعاون مع الاتحاد الإفريقي لجنة مشتركة تعمل مع مجموعة الدول الثماني لبورصة خطة مشتركة لدعم عمليات السلام في إطار الاتحاد الإفريقي والمنظمات الإقليمية ، وتهدف هذه اللجنة إلى تعبئة الدعم المالي والفني بحيث يصبح الشركاء المانحون أكثر قدرة على الاندماج بفاعلية في عملية منع الصراعات وإدارتها، والقيام بمهام حفظ السلم في القارة<sup>(1)</sup>.

## 2- في مجال الديمقراطية والحكم السياسي والاقتصادي الرشيد:

يعتبر الانتهاء من إنجاز وثائق ومؤسّسات آلية مراجعة النظراء . ففي الاجتماع السادس للجنة التنفيذية لرؤساء الدول والحكومات في أبوجا في مارس 2003 تمّ الإعلان عن أربع وثائق جديدة لتتضمّن إلى وثيقة آلية مراجعة النظراء الأساسية وإعلان الحكم السياسي والاقتصادي اللذين صدرا في يوليو 2002، وهذه الوثائق الجديدة هي مذكرة التفاهم ووثيقة تنظيم آلية المراجعة وعملها. ووثيقة الأهداف والمعايير والمؤشّرات وخطة التفاهم حول الدعم الفني لآلية المراجعة وزيارات فرق المراجعة، وهو ما نقوم بعرضه تباعاً بإيجاز على النحو الآتي<sup>(2)</sup>:

أ - مذكرة التفاهم: وتحتوي على مسؤوليات الدول المشاركة تجاة الآلية حيث تتعهد فيها الدول المنضمّة إلى الآلية بالمساهمة في تمويلها، وإتخاذ الإجراءات اللازمة كافة لتنفيذ مبادئها وضمن مشاركة الاطراف الداخلية في كل دولة في عملية المراجعة، وإتخاذ اللازم لتنفيذ توصيات عملية المراجعة ، والتعاون مع الدول الاخرى كافة للاستفادة من التجارب الناجحة وبناء القدرات .

ب- وثيقة تنظيم آلية المراجعة وعملها: وتوضّح الوثيقة المؤسّسات الآلية ووظائف كلّ منها وكيفية تعيينها واختيارها، كما توضّح خطوات عملية المراجعة، وتعرض لكيفية تمويل الآلية من مساهمات الدول الأعضاء في الآلية فحسب دون الاعتماد على الموارد الخارجية إلا في عمليات بناء القدرات والدعم الفني .

ج- وثيقة الأهداف والمعايير والمؤشّرات: وتوضّح الأهداف التي تسعى إليها الآلية في مجالات الديمقراطية والحكم السياسي والاقتصادي، وإدارة المشروعات، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما تحدّد المعايير لتحقيق هذه الأهداف ومؤشّرات قياس تقدم الدولة في هذا الصدد.

(1) ويعتبر ذلك من محافل المشاركة الدولية مع النيباد ، حيث تم الحوار مع مجموعة الدول الصناعية الثماني على مستويين : (أ) لقاءات قمة سنوية بين رؤساء الدول وحكومات النيباد ، وزعماء دول المجموعة ، والتي بدأت منذ قمة جنوة في يوليو 2001 ، بهدف تدارس سبل مساندة الجهود الإفريقية في وضع المبادرة وضع التنفيذ ، وتعدّ قمة كاناسكيس 2002 أبرز تلك اللقاءات ، حيث صدر عنها مايسمى " خطة عمل أفريقيا " كبرنامج عمل مشترك لدعم تنفيذ النيباد . (ب) إجتماعات دورية تجمع ممثلي رؤساء الدول أعضاء لجنة تسبير النيباد ، والممثلين الشخصيين لزعماء دول المجموعة ، لبحث سبل التعاون لدعم تنفيذ برامج عمل المبادرة ، ومتابعة التوصيات والقرارات الصادرة عن القمة . انظر في إشارة لذلك : عادل عبد الرازق ، المنظومة الإفريقية ، مرجع سابق ، ص 340-341.

(2) انظر في عرض ذلك : دليل المنظمات الإفريقية الدولية ، مبادرة النيباد، المرجع السابق ، ص 69.

د- خطة التفاهم حول الدعم الفني لآلية المراجعة وزيارات فرق المراجعة: وتحدّد مايجب أن تتفق فيه الدولة مع فريق المراجعة الذي يعمل في أراضيها ، وتشمل المسائل المتعلقة بفرق المراجعة من حيث حصاناتها وأعضاؤها، وغير ذلك ممّا يضمن قيامها بعملها .

3- في القطاعات ذات الأولوية، هناك عدّة إنجازات أهمّها:

أ- البنية الأساسية: أعدت المبادرة خطة عمل قصيرة المدى تتضمن مشروعات في مجالات الطاقة والمواصلات وتكنولوجيا المعلومات والموارد المائية، وتم دراسة جدوى لبعض هذه المشروعات.

ب- الزراعة : تم الانتهاء من إعداد البرنامج الإفريقي الشامل لتنمية الزراعة ، ووافق عليها وزراء الزراعة الأفارقة في يونيو 2002. وتعاونت أجهزة المبادرة مع المنظمات الإقليمية الإفريقية وبعض المؤسسات الدولية مثل منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الغذاء العالمي لوضع خطة عمل للبرنامج في أبريل 2003 .

ج- تنمية الموارد البشرية : ففي مجال الصحة تمّ إعداد استراتيجية خاصة عرضت على الوزراء والمتخصصين الأفارقة في أكثر من اجتماع، ثم عرضت النسخة النهائية للخطة بعد التعديلات على المؤتمر الأول لوزراء الصحة الأفارقة بطرابلس في أبريل 2003 قبل عرضها على قمة الاتحاد الإفريقي في مابوتو في يوليو من العام نفس. وفي مجال التعليم تعمل المبادرة على تنفيذ برامجها لتحقيق أهداف التنمية المتفق عليها عالمياً بالتعاون مع منظمة اليونسكو وغيرها من الشركاء. وقد نظمت اليونسكو مؤتمراً خاصاً للبحث في تنفيذ المبادرة والتنمية الإفريقية بوجه عام في مارس 2003.

د- العلم والتكنولوجيا : تحاول المبادرة تطوير برنامج خاص للعلم والتكنولوجيا ، وقد عقدت لهذا الغرض ورشة عمل في جوهانسبرج في فبراير 2003.

4- رفع الوعي للمبادرة:

عملت المبادرة على رفع الوعي بشأن هذه المبادرة، وفي سبيل ذلك قامت بالآتي :

أ- تمّ إنشاء مشروعات عديدة في بعض الدول الأفريقية بمساعدة أمانة المبادرة، وتشكّلت فرق عمل وطنية فيها<sup>(1)</sup>.

(1) وتشكّلت فرق عمل وطنية في جنوب أفريقيا ، موزمبيق ، نيجيريا ، السنغال ، الكاميرون ، كينيا ، الجابون . انظر في عرض مفصّل لذلك : محمد عاشور ، أحمد على سالم (محررين)، دليل المنظمات الأفريقية الدولية ، مرجع سابق ، ص74-75.



ب- عملت أمانة المبادرة على رفع الوعي عن طريق إنشاء موقع للمبادرة على الشبكة العالمية باللغتين الانجليزية والفرنسية ، وإصدار نشرة شهرية مطبوعة ونشرة أسبوعية إلكترونية ، بالإضافة إلى إتاحة جميع وثائق المبادرة.

ج- عقدت المبادرة ورشة عمل جمعت ممثلي الصحافة والإعلام ، بهدف رفع الوعي بالمبادرة ، في دول غرب أفريقيا في داكار في يوليو 2004 للتعريف بأهداف المبادرة ومبادئها.

#### 5- دعم مشروعات الشراكة الداخلية والخارجية:

سعت المبادرة لدعم عدة مشروعات بمشاركة الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني ، كما سعت للشراكة مع الدول والمؤسسات المانحة والمنظمات الإقليمية في أفريقيا ، وذلك وفقاً لما هو آت:

أ- لإشراك المجتمع المدني في المبادرة، عقدت أمانة المبادرة عدّة اجتماعات مع مؤسسات المجتمع المدني في مختلف دول القارة للبحث في تنشيط دور المجتمع المدني في المبادرة، وقد تم أول هذه الاجتماعات في داكار في أبريل 2002 ، ثم تكررت خلال 2003 .

ب- عملت المبادرة على تشجيع مشاركة القطاع الخاص وإشراكه في بعض الاجتماعات التي عقدت لمناقشتها. وبعد انتهاء القمة الأفريقية للمنتدى الاقتصادي العالمي بديربان في يونيو 2003 وقّعت أكثر من 130 مؤسسة اقتصادية أفريقية إعلاناً لتأكيد تأييد القطاع الخاص للمبادرة .

ج- وقد وقّعت في مجال الشراكة الخارجية المبادرة عن طريق أمانتها مشروعاً مع الأمم المتحدة لوضع خطة استراتيجية مدتها خمس سنوات تركّز على دعم قدرات الأمانة لتعبئة الموارد المالية والبشرية لخدمة أهداف المبادرة بفاعلية، وتشكيل هيئة استشارية دائمة لتقديم المشورة للمبادرة في مختلف المجالات ، وتنفيذ برامج لزيادة الوعي بالمبادرة وبالاتحاد الإفريقي، ودعم الديمقراطية والحكم السياسي الرشيد، ودعم تنفيذ المبادرة على المستوى الوطني<sup>(1)</sup>.

وأخيراً، مبادرة الشركة الجديدة لتنمية أفريقيا (نيباد) ينتظر أن تكون هي الأداة الرئيسية لدفع عجلة استراتيجية التناقد بين البلدان الأفريقية، وارساء الإطار اللازم للتكامل على المستوى القاري متجاوزة فوارق اللغة والتاريخ والانتماءات والمؤسسات القائمة.

(1) انظر في تفصيل لذلك ، وإلى محافل المشاركة الدولية مع النيباد بوجه عام : عادل عبد الرازق ، المنظومة الافريقية ، مرجع سابق ، ص341 ،

ولعلّ أهم عوامل قيامها هو امتلاك أفريقيا لمقومات اقتصادية وسياسية وثقافية مشتركة تدفعها لتحقيق مطلب التكامل الإقليمي، ومعاناة أغلب الدول الأفريقية من تداعيات العولمة، فمعظمها يعجز عن اتخاذ قرار تنويع موارده وتوزيعها، والنفوذ إلى الأسواق العالمية بسبب سيطرة الشركات متعددة الجنسيات على اقتصادياتها لاسيّما، إثر تراجع دور الدولة كنتيجة لمحاولات الدول الأفريقية تطبيق برامج الإصلاح الاقتصادي التي أدت إلى خصخصة القطاع العام، إضافة إلى رغبة الدول الإفريقية في تحقيق مكاسب اقتصادية من انضمامها إلى مثل هذه التجمعات، من السعي إلى توسيع الأسواق وتحسين الإنتاج وتنويعه، وانتشار المعرفة التقنية ونقلها، وحرية التنقل للأفراد ورؤوس الأموال، ودعم الاستثمار الخارجي، وتحسين موازين المدفوعات، وزيادة حجم المبادلات التجارية، وتوسيع قاعدة الصادرات، وتقليل الاعتماد على الدول الكبرى والصناعية وتقوية الاعتماد المتبادل مع بعضها البعض.

وتجدر الإشارة إلى ما ثبت من التجارب العملية الناجحة نتيجة اعتمادها على الروابط الاقتصادية الجامعة بين الأقطار التي تخلق تعاوناً وثق وروابط أقوى بينها، تكون قادرة على تجاوز معوقات التكامل والتنمية المستدامة، ويمكن تأكيد هذا القول بما انتهى إليه الاتحاد الأوروبي من إقامة روابط أمتن وعلاقات وثق فيما بين الدول الأعضاء كان باب الاقتصاد من الأساس مدخلاً إلى بناء الاندماج الأوروبي بينها . ولتفادي التكرار في المعلومات قدر الإمكان، فإننا نكتفي بعرض أهم العناصر التي ساهمت في اختلاف السياقات من الناحية التاريخية ، فمن الطبيعي أن تختلف كلّ من أفريقيا وأوروبا في وضع الاستراتيجيات التنموية، ذلك أنه لا نستطيع انكار الإنجازات الملموسة على الأرض، التي تثبت أنّ التجربة التنموية في أوروبا هي الأنجح والأكثر تحقيقاً . وأمام ذلك فإننا نعتقد أنّ السياق القانوني الصحيح بالمقارنة بالخبرة الأوروبية، أن تكون المبادرة ضمن مناهج النظام القانوني وآلياته في الاتحاد الإفريقي ، لتحقيق التكامل ومن ثمّ التنمية الإفريقية المستدامة، وبعيداً عن الصياغات القانونية المعقّدة يكمن ذلك لسببين : **أولهما**، هو تداخل الكثير من النصوص- بين النيباد والاتحاد- مع بعضها البعض، نتيجة للرؤية المشتركة في التنمية، لمواجهة الأزمات السياسية والاقتصادية، ممّا يفتح مجالاً لإثارة العديد من التساؤلات القانونية، التي قد لا تلقى إجابات قانونية دقيقة وواضحة . وبالإمكان ، ودون عناء أو جهد رفع هذا التداخل غير المنطقي بدمج النيباد ضمن إطار الاتحاد الإفريقي لتتسع أحكام هذا الأخير بنود تلك المبادرة .

**وثانيهما**، أنّ المنهج الوظيفي الأوروبي قد بدأ ممّا يحاول الوصول إليه لاحقاً النهج الإفريقي وعلى ذلك فمن المنطقي، أن يحاول الأفارقة إصلاح ما أفسدته الرؤية السياسية . فإن كانت هناك مبررات لها خصوصيتها الثقافية والقومية الإفريقية، كانت تركز فقط على التحرر والإستقلال من براثن الاستعمار، فقد حان الوقت لنضوج تجربة التكامل ليس في التركيز على

تلك المفاهيم التقليدية وإنما بالوعي لدى الجميع بأن الهدف من العملية التكاملية ليس أضعاف الخصوصيات الثقافية والقومية أو العمل على توحيدها، وإنما العكس هو الصحيح، في دعم هذه الخصوصيات والترحيب بالتنوع الثقافي والقومي وإزالة ما بينها من تناقض أو تناقضاً من الاقتناع بأن تقوية الكل لا تكون إلا بتقوية الجزء، وبالتالي إقامة وحدة تقوم على التنوع وتحترمه وترفض التتميط وتبغضه<sup>(1)</sup>. وتبني مصالح ومنافع متبادلة ومتكافئة ذلك أن المعالم الرئيسية للإطار العالمي الذي تدور في عملية التنمية الإفريقية مع مطلع الألفية الجديدة، تتمثل أهم معالمه في تسارع عملية "العولمة" تلك العملية التي كان نصيب أفريقيا فيها هو المزيد من التهميش، نظراً لوجود عوائق هيكلية ناتجة عن عوامل السياسة تحول دون مشاركة فعالة للقارة في عملية العولمة والاستفادة مما يتيح من فرص ومزايا.

وعلى ذلك وأمام هذا المنطق، كانت النيباد تدعو الحكومات الإفريقية إلى السعي المشترك في سبيل إزالة هذه العوائق، ولعلّ مكانها الأنسب والقانوني لتلبية غاياتها وتنفيذها، هو داخل إطار النظام القانوني للإتحاد الإفريقي، كونه يمثل الإرادة السياسية الشاملة والجديدة للقادة الأفارقة والحكومات، التي تجعلهم أكثر تصميماً على تحقيق الأهداف القارية والإقليمية في التنمية والتكامل. وهو ما يعطي القدر غير القليل من الأهمية إلى التنسيق بين النيباد وبين الإتحاد الإفريقي، وهو ما ندرسه بشيء من الإيضاح لاحقاً.

---

(1) ولقد ظهرت دراسات ملحوظة عن الدول النامية منها دراسات ممتازة في أفريقيا عن نيجيريا، غانا، وسريلانكا، قام بها علماء بارزون يحدون فيه طبيعة النظم السياسية في هذه البلاد، ونذكر منهم: كولمان، وريجنر، وبايندر، وفابت، باي، وينر، ابتر، و آخرين أجروا دراسات عميقة على القوميات التي تسود تلك البلاد والمحن التي واجهتها على المستويات الثقافية والسياسية والاقتصادية ودور البيروقراطية أو الدين ودور هذه العوامل مجتمعه في السياسة، ولماذا تدهور الديمقراطية الدستورية، والدور الذي تلعبه الاتجاهات السياسية والسلوك الفردي في عمليات البناء وكيف أثر التخلف الاقتصادي على طبيعة السياسة، ولما كانت هذا الدراسات قد أجريت في نطاق الإطار الواسع للنموذج البنوي - الوظيفي الذي قدمه " جابريل الموندي " إلا أنهم أضافوا الكثير والقدر الهائل من المعلومات التي تساعد على فهم النمو والتطور وفقاً لتلك المفاهيم التي تقود بالضرورة إلى غاية واحدة وهي المجتمعات المتكاملة والمتجانسة والعقلانية وبمعنى أبسط تقود إلى الدولة القومية الديمقراطية في مراحلها الصناعية المتقدمة. انظر في إشارة للنموذج الغربي في التنمية السياسية والتحديث بوجه عام، وإلى مدى نضوج فكرة التكامل في الدول النامية ومن ضمنها أفريقيا، على نحو أكثر تفصيلاً: محمد نصر مهنا، تطوّر السياسات العالمية والاستراتيجية القومية، مرجع سابق، ص154 وما بعدها.

## المطلب الثالث اندماج النيباد في الاتحاد

لاشك أن دمج النيباد في الإتحاد الإفريقي يُعدّ أمراً مهماً، وذلك لتصبح إفريقيا ذات هيكل واحد وقمة واحدة، ولجنة واحدة، وآلية واحدة للتعاون الدولي أو التجارة الخارجية تتفاوض مع الآخرين .

و يدل التخطيط، لدمج النيباد في الاتحاد الإفريقي على الرغبة في أن تكون كلتا المؤسسات تعملان معاً بشكل وثيق بشأن تعزيز السلام والأمن والحكم الرشيد والتنمية في عموم أفريقيا. لاسيما ان تعزيز الحكم الرشيد يعد مبدأً موجهاً لكلا المؤسسات، فكما ورد في القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي مبادئ يمكن لها أن تدعم الحكومات في ما يتعلق بولايتها السياسية، فإن هناك دوراً لا يقل أهمية للمبادرات و للتكتلات الإقليمية في عمل الاتحاد الإفريقي، و بناء الأجهزة المتخصصة<sup>(1)</sup>.

وفي أول حوار فتح باب التصريحات في هذا الشأن، عقد في جنوب أفريقيا في 22-23 أكتوبر 2004، التي أدلى بها كل من الرئيس النيجيري "أولوسينغون أوباسانجو"، و"ثابو مبيكي" رئيس جنوب أفريقيا، و كذلك رئيس السنغال "عبد الله واد"، أكدوا فيه على أهمية العلاقة الوثيقة

---

(1) وعلى سبيل المثال ، هناك اجهزة تضمن مشاركة الشعوب والمجتمع المدني، مثل برلمان عموم أفريقيا ، ورد ضمن آليات الجماعة الاقتصادية واندماج داخل الاتحاد. كذلك آلية النيباد التي تعتبر في المقام الأول لتعزيز الحكم الرشيد عن طريق آلية مراجعة النظراء الإفريقية ، يمكن ان تصبح ضمن آليات الاتحاد. انظر في ذلك :

House Of Lords - European Union Committee , The EU and Africa: Towards a Strategic partnership, op,cit P.26-27.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى:

"... Promoting good governance is guiding principle for both institutions AU resources that can support its governance function include a political mandate as part of the AU Constitutive Act. the role of the REC's as regional building blocks for the work of the AU , and dedicated organs that incorporate input from citizen , such as ECOSOCC and Pan - African Parliament. NEPAD's primary mechanism for promoting good governance is the African Peer Review Mechanism... However, there has been some tension between the AU and NEPAD ... At the first NEPAD Multi- Stakeholder Dialogue, held in South Africa on 22-23 October 2004 , opening statements made by presidents Olusegun Obasanjo of Nigeria . Thabo Mbeki of South Africa and Abdoulaye Wade of Senegal underlined the importance of close relationship between NEPAD and the AU , emphasising that NEPAD is the socio-economic development programme of the AU.... The plan to integrate NEPAD into the AU as a specialised agency in 2006 demonstrates the desire that the two institutions should work closely together as complementary pan - African institutions to promote peace and security , good governance and development in Africa..."

بين نيباد والاتحاد الأفريقي، مؤكدين على أنّ النيباد هي برنامج التنمية الاجتماعية والاقتصادية للاتحاد الأفريقي.

وقد لاحظ النقاد أنّ النهج الذي اعتمده كلّ من الاتحاد والنيباد في تقديم مبادرة إلى الحكومات الأفريقية ومنظمات المجتمع المدني، أعطى انطباعاً بأن كليهما يتزاحم من أجل التفوق في مجال تعزيز الديمقراطية والتكامل الاقتصادي في أفريقيا. وعلى ذلك كان ينبغي اتخاذ قرار لدمج الشراكة الجديدة رسمياً إلى الاتحاد الأفريقي عام 2006 مساعدةً للتخفيف من حدة هذا التزاحم بين المؤسستين<sup>(1)</sup>.

ولا شك ان سياسة الدمج والتنسيق تعد مهمه جدا لتحقيق فكرة التكامل ، ذلك ان الأحتواء والتنسيق علي مختلف المستويات ساهم الي حد كبير في تطوير الإتحاد الاوربي ولاسيما من داخله . حيث تم تطوير آلياته المعقدة للربط بين الحكومة الإقليمية الوطنية وفوق الوطنية<sup>(2)</sup>.

وعلى ذلك فقد أيد مؤتمر الإتحاد الأفريقي توصيات اللجنة التنفيذية لرؤساء دول وحكومات النيباد، ، بشأن دمج النيباد في هياكل وعمليات الإتحاد الإفريقي. وقرر إتماده بالدورة العادية الرابعة عشرة للمؤتمر في أديس أبابا، إثيوبيا، في 2 فبراير 2010، وترتب هذا القرار ملامح جديدة للنيباد، سنتطرق إليها تباعاً ، وفقاً للآتي :

أولاً - إنشاء وكالة تخطيط وتنسيق للنيباد كجهاز فني للاتحاد الأفريقي ليحل محل لسكرتارية النيباد:

---

(1) انظر في ذلك :

House Of Lords - European Union Committee , The EU and Africa: Towards a Strategic partnership, op,cit.,p.27 .

ويقول في هذا المعنى :

"... .. Critics have observed that the divergent approaches adopted by officials from each institution in presenting initiative to African governments and civil society groups have given an impression that the AU and NEPAD are competing for supremacy in promoting democratisation and economic integration in African . The decision to integrate NEPAD formally into the AU by 2006 should help to mitigate rivalry between the two institutions..."

(2) وهو ما برز ممثالاً منذ أن انطلقت هذه المبادرة في جنوب أفريقيا تحت قيادة "مبيكي" في سياق ترتيبات دستورية معقدة من الحكم التعاوني على نطاق و مستوى القارة، فقد تشكلت من الاتحاد الأفريقي والشراكة الجديدة ما يوفر بشكل ملحوظ بدايات تجريبية متعددة المستويات من القيادة والتخطيط المتكامل للتنمية . وقد أشار "بيل كلينتون" لذلك بقوله أن " الشراكة الجديدة تعتبر شكلاً من أشكال التخطيط للطريق الثالث " في كلمته أمام مؤتمر حزب العمال البريطاني عام 2002 . انظر في تفصيل ذلك :

Udesh Pillay , Richard Tomlinson & Jacques Du Toit , Democracy and Delivery: Urban Policy in South Africa , (HSRC press , South Africa , First published ,2006) , p.191.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

" ... A further important dimension to integration is the idea of multi-level governance and coordination which is largely the result of development within the EU where complex mechanisms have been developed to link regional , national and supranational government .As shall be seen, a similar focus emerged in South Africa under Mbeki's Leadership within the context of complex constitutional arrangement of cooperative governance . On a continent -wide scale , the newly formed African Union and NEPAD may offer the tentative beginnings of multi-Level governance and integrated development planning .... Significantly , Bill Clinton referred to NEPAD as a form of THIRD WAY planning in his speech to the British Labour party Conference 2002 " .

ويمارس رئيس الاتحاد الإفريقي سلطة رقابية على هذه الوكالة ، وفي الوقت نفسه يمنحها المرونة الكافية واللازمة لتنفيذ ولايتها في<sup>(1)</sup>:

- 1- تيسير وتنسيق تنفيذ البرامج والمشاريع ذات الأولوية القارية والاقليمية.
- 2- تعبئة الموارد والشركاء في دعم تنفيذ البرامج والمشاريع ذات الأولوية في أفريقيا.
- 3- إجراء وتنسيق الأبحاث وإدارة المعرفة.
- 4- رصد وتقييم تنفيذ البرامج والمشاريع.
- 5- الدعوة والدفاع عن الرؤية و المبادئ والقيم الأساسية للاتحاد الإفريقي والشراكة الجديدة.

ثانياً - إنشاء لجنة التوجيه:

وهي لجنة فرعية تابعة لمؤتمر الاتحاد الإفريقي، تحل محل اللجنة التنفيذية لرؤساء دول وحكومات المبادرة. وهي بذلك<sup>(2)</sup>:

- 1- توفر القيادة السياسية والاستراتيجية الارشادية، فيما يتعلّق ببرنامج الشراكة الجديدة.
- 2- تقديم تقارير بشأن التوصيات المحالة إلى المؤتمر للمصادقة عليها وعلى ذلك فإنّ مؤتمر قمة الاتحاد الإفريقي، هو أعلى سلطة في عملية تنفيذ الشراكة الجديدة وترفع التقارير إلى مؤتمر قمة الاتحاد الإفريقي بشكل دوري سنوياً.

---

(1) راجع في ذلك : وثيقة نص القرار رقم (283) الذي أعمدته الدورة العادية الرابعة عشر للمؤتمر في أديس أبابا ، أثيوبيا ، في 2 فبراير 2010 . وثائق النيباد ، ص 1- 2 . متاح على الموقع الرسمي للنيباد على :  
<http://www.nepad.org/system/files/Decsion%20of%20the%2014th%20Assembly%20on%20Integration%20of%20NEPAD> . =

حيث جاء فيها :

" endorses the recommendations of the 21 NEPAD Heads of states and government Implementation Committee as re-submitted by the 22 on the integration of NEPAD into the structures and processes of the AU.... the establishment of the NEPAD planning and Coordinating Agency as a technical body of the AU in replacement of the NEPAD Secretarial. with the mandate to: (1) Facilitate and coordinate the implementation of the continental and regional priority programmes and projects . (2) Mobilize resources and partners in support of the implementation of Africa's priority programmes and projects.(3) Conduct and coordinate research and knowledge management.(4) Monitor and evaluate the implementation of programmes and projects Advocate on the AU and NEPAD vision , mission and core principles\values....".

(2) راجع في ذلك : وثيقة نص القرار رقم (283) بالدورة العادية الرابعة عشر للمؤتمر في أديس أبابا ، أثيوبيا ، في 2 فبراير 2010 . وثائق النيباد ، مرجع سابق ، ص 2- 3 . متاح على الموقع الرسمي للنيباد على :

<http://www.nepad.org/system/files/Decsion%20of%20the%2014th%20Assembly%20on%20Integration%20of%20NEPAD>

حيث جاء فيه:

"... 1-The NEPAD Heads of states and government implementation Committee with a change of name to the NEPAD Heads of States and government Orientation Committee.(2) The HSGOC is a sub-committee of the AU Assembly that provides political Leadership and strategic guidance on the NEPAD Programme and reports its recommendations to Assembly for endorsement..(3) The HSGOC is the essence and spirit of NEPAD with the lead function of high-Level coordination of the NEPAD priority sectors" .

3- تعتبر "روح وجوه" النيباد ، بأداء وظيفة على أعلى مستوى من التنسيق في القطاعات ذات الأولوية ، كالتى تتعلق بالبنية الأساسية والزراعة وتنمية الموارد البشرية والعلم والتكنولوجيا .

### ثالثاً - التمويل:

سيكون تمويل أجهزة وبرامج وأنشطة النيباد من خلال الآتي<sup>(1)</sup>:

- 1- تأسيس ميزانية خاصة بها من المصادر القانونية الممولة للاتحاد الإفريقي .
- 2- الاستمرار في تقديم التبرعات من الدول الأعضاء في الاتحاد الإفريقي .
- 3- وضع ميزانية إضافية من دعم ومساندة شركاء التنمية والقطاع الخاص، وذلك وفقاً للوائح والقواعد المالية المعمول بها في الاتحاد الإفريقي .

وعلي ضوء ما سبق يتضح أنّ دمج النيباد في الاتحاد ترتبت عليه آثار قانونية ، تتمثل في تطور الاعمال وتنسيقها، وكذا البنيان التنظيمي للنيباد . بحيث يتولى الاتحاد الإفريقي بصفته منظمة قارية أفريقية فريدة من نوعها ، قيادة عملية التكامل السريع والتنمية المستدامة لأفريقيا عن طريق تعزيز الوحدة والتضامن والوئام والتعاون بين الشعوب والدول الإفريقية وكذلك من خلال إقامة شراكة جديدة مع مناطق العالم الأخرى . ومن أجل بلوغ ذلك يسعى الاتحاد الإفريقي إلى تعزيز قدرته على أداء مهمته لاسيّما من خلال القيام - بين أمور أخرى - بتنفيذ هيكله التنظيمي الجديد الناتج عن هذا الاندماج، ليعمل كوحدة متجانسة .

ولاشكّ أنّ ذلك يسهم في تحسين البنية المؤسسية وتبسيط الآليات وأدوات العمل، من خلال توزيع السلطة والاختصاصات توزيعاً واضحاً، تكون عملية صنع القرار فيها أكثر تبسيطاً ، بدون أية عوائق أو عناصر متفرقة، كما أنّ الدمج يزود الاتحاد بالشخصية القانونية المطلوبة لبلوغ الأهداف، لاسيّما أن تمتع القارة بظروف معيشية جيدة و تنمية مستدامة. مما يساعد على استقطاب وجذب الدول لصالح البقاء ضمن عضوية الاتحاد الإفريقي، وبالتالي تكون سيادة هذا الأخير مستقلة ومنفصلة عن سيادة تلك الدول، مما يعطى للاتحاد صلاحيات تقدّم دعماً للوصول في نهاية المطاف إلى هدف توحيد أفريقيا .

<sup>(1)</sup> راجع في ذلك وثيقة نص القرار رقم (283) بالدورة العادية الرابعة عشر للمؤتمر في أديس أبابا ، أثيوبيا ، في 2 فبراير 2010 . وثائق النيباد ، مرجع سابق ، ص3. وجاء فيها :

".. Financing the NPCA and its programmatic activities will be through: (1) Established budget from the statutory sources of the African Union. (2) Continuation of voluntary contributions by AU member-States. (3) Additional budgetary support from Development Partners and the Private Sector in conformity with AU financial rules and regulations".

وقد يكون من المفيد في سياق المقارنة، أن نعيد التأكيد هنا على إحدى أهم خصائص النظام الأوروبي، ذلك أن فكرة الاتحاد الأوروبي - كما أشرنا مسبقاً - ليست فكرة حديثة وإنما جاءت نتيجة لتطورات تاريخية في شكل مبادرات واتفاقيات، إلا أنه في نهاية المطاف تمّ تجميع عناصرها ولملمة شتاتها لتعمل بواجهه قانونية منفردة جنباً إلى جنب من خلال منظمة واحدة، وهو ما شهدناه من خلال ميلاد المجموعة الأوروبية التي تعتبر قد قدّمت دعماً لتوحيد أوربا<sup>(1)</sup>. فمجموعة الأنشطة التي يمارسها الاتحاد الأوروبي تتكوّن من إطار الإتفاقيات المنظمة للجماعات الأوربيّة الثلاث : جماعة الفحم والصلب ، والجماعة الاقتصادية، وجماعة الطاقة النووية، ومايتصل بهذه الاتفاقيات من خطط وبرامج ولوائح تتضمنها الاتفاقيات ذات الصلة . ويعتمد الاتحاد الأوروبي، عندما يضطلع بالكثير من المهام المحددة له في هذا الإطار ، سياسة تكاملية واندماجية تجعله يبدو وكأنه يتطوّر في اتجاه فدرالي<sup>(2)</sup>.

---

(1) انظر في إشارة إلى التطوّر التاريخي ، ودور المجموعة الاقتصادية الأوروبية في توحيد أوربا : جمال عبد الناصر مانع ، التنظيم الدولي ، مرجع سابق ، ص328-329.

(2) انظر في تفصيل ذلك ولأهم خصائص الاتحاد الأوروبي ونظامه السياسي بوجه عام : حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربياً ، مرجع سابق ، 186 ومابعدها.



## المبحث الثاني تحديات الاتحاد الإفريقي

تمثل التحديات بوجه عام الصعاب أو المخاطر أو القيود التي من شأنها أن تهدد بتدمير قدرات المنظمة الدولية وتمنعها من تحقيق أهدافها أو تصعد ماتعانيه من مشكلات . وهي بذلك إما أن تضعف مواطن القوة في المنظمة أو تدعم ضعفها . والاتحاد الإفريقي كأحد تلك المنظمات، يواجه تحديات تنظيمية، منها مايتعلق بقدرات مؤسساته وعدم نضوجها وهي مايمكن أن نطلق عليها التحديات الهيكلية، وماتتصل بالقدرة على تحقيق أهدافه، ويمكن أن نطلق عليها التحديات المنهجية. ومن ناحية أخرى يواجه الاتحاد الإفريقي تحديات واقعية منها ما هو سياسي ومنها ما هو اقتصادي وأمني، لا تقل خطورة في تهديد قدراته . ولتوضيح ذلك فإننا نقسم هذا المبحث إلى مطلبين :

**المطلب الأول: التحديات التنظيمية**

**المطلب الثاني: التحديات الواقعية**

## المطلب الأول التحديات التنظيمية

لاغرو أنّ رؤية الاتحاد الأفريقي المترسّخة في بناء متكامل يقود مواطني أفريقيا إلى حياة مزدهرة وسلمية، قادرة على الوقوف كقوة ديناميكية في الساحة العالمية، يعتمد على ترجمة هذه الرؤية إلى إجراءات ملموسة بتعيين عدد من المؤسسات، التي يمكن لها من بين أمور أخرى ضمان الاتساق العام للبرامج التي تهدف إلى تسريع عملية بناء التكامل، ولاسيما بلعب دور قيادي من أجل تعزيز الأمن والسلام والحكم الرشيد وحقوق الإنسان في القارة.

وعلى ذلك هناك أولويات يجب أن يضطلع بها الاتحاد الأفريقي لتحقيق حقوق الإنسان والشعوب. وهذا يشمل حقوق الإنسان والشعوب في العيش بسلام وتنمية وامن والحق في المشاركة في العمليات التي تؤثر في حياتهم، من خلال القنوات الديمقراطية والانتخابات على نحو سلس .

وإن كنا قد نوّهنا فيما سبق إلى أهمية ملاحظة، أنه قد تمّ نقل العديد من المواد القانونية لمعاهدة أبوجا المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية، إلى الاتحاد الأفريقي كنتيجة منطقية لعملية الاندماج، فلعلّه من المفيد في هذا المقام أن ننوّه إلى أنّ هناك إشارات عديدة تجعلنا نلاحظ التشابّه الكبير بين هياكل ومؤسسات الاتحاد الإفريقي والاتحاد الأوربي -على الأقل على الورق- ممّا يدلّ على اعتماد مؤسسي الاتحاد الإفريقي على نموذج الاتحاد الأوربي وهو ما يثير العديد من التحديات على عدة جوانب وذلك على النحو الآتي :

أولاً - مُعضلة اتحاد الإيرادات:

توجد العديد من المؤسسات في هيكلية الاتحاد الإفريقي هي على غرار مؤسسات الاتحاد الأوربي، ففي حين أنّ المفارقة تظّهر جلياً في مؤتمر رؤساء الدول والحكومات للاتحاد الإفريقي، بالمجلس الأوربي التابع للاتحاد الأوربي، وذلك من عدّة نواحٍ ذُكرت مسبقاً ولانرى

داعيا لتكرارها فإنه توجد مؤسسات أخرى - وهى الأغلب - تتشابه إلى حد كبير في بناء كل منهما<sup>(1)</sup>.

وفي مقدّمة تلك المؤسسات المجلس التنفيذي للاتحاد الإفريقي حيث جاء مماثلاً لمجلس وزراء الإتحاد الأوربي ، وخاصة مجلس الشؤون العامة ، كذلك لجنة الممثلين الدائمين ، والبرلمان الإفريقي ، والمفوضية ، وغيرها من المؤسسات الفاعلة التي تتشابه مع الإتحاد الأوربي . والتحدّي المطروح في هذا الصدد أنّ أمام أوجه التشابه بين أسماء ووظائف تلك المؤسسات الرئيسة للاتحاد الإفريقي وإلى الإتحاد الأوربي ، هو ما إذا كانت تلك المؤسسات ستتطور لتصبح في نهاية المطاف ، فاعلة و قوّة بحيث تكون قادرة على صنع القرار كمنظيرها في الإتحاد الأوربي<sup>(2)</sup>.

وبتوضيح أكثر فإنّ الإتحاد الإفريقي إذا فشل في معالجة الحلقة المفقودة من خلال تنسيق وتنفيذ أي مشاريع مشتركة بين الدول ، فإنه بلاشك سيرث بكل بساطة "عق الزجاجة الهيكلية " من منظمة الوحدة الإفريقية ، التي من المرجح أن تؤدي إلى إستمرار خنق الجهود الرامية الى التعاون على مستوى القارة .

ويمكن القول بأنّ الإتحاد الإفريقي يحتاج - بالنظر إلى التجربة الأوربية - بأن يضع في إعتباره أمرين مهمين :

**أولهما ،** يجب أن يوافق الإتحاد الإفريقي - على أقلّ تقدير - على تلك المجالات التي يمكن للدول الاعضاء أن تُسلم فيها سلطاتها الى اللجنة ، لكي تتصرف هذه الأخيرة نيابة عنها .

---

(1) ولم يخف مؤسسي الإتحاد الإفريقي حقيقة أن كان على غرار الإتحاد الأوربي . حيث استلهم من الإتحاد الأوربي وكان ذلك خلال قمة منظمة الوحدة الإفريقية في يوليو عام 2001 في زامبيا التي تعاملت مع الانتقال من المنظمة الى الإتحاد الإفريقي . انظر في ذلك :

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p8.

ويقول في تأكيد لهذا المعنى :

"...the architects of the AU have not hidden the fact that the AU was modeled on the EU. ....has admitted as much that he drew his inspiration from the EU experience.14 Likewise, at the July 2001 OAU summit in Zambia that dealt with the transition from the OAU to the AU, "several references were made to the African Union being loosely based on the European Union model....".

(2) انظر في ذلك :

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit, , p.9 .

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"....At any rate, the AU's "Assembly of Heads of State and Government" is comparable to the EU's European Council, while the "Executive Council" of the AU is analogous to the Council of Ministers, especially the General Affairs Council. The analog of the Committee of Permanent Representatives (COREPER) in the AU is the Permanent Representatives Committee, and that for the Economic and Social Committee (ECOSOC) in the AU is ECOSOC. Other institutions of the AU and EU that share similar names are the Commission, the Court of Justice, and the Parliament. The AU's Specialized Technical Committees might only be analogous to the EU's COREPER I. There is no doubt from the foregoing about the similarities of the names and functions of the major institutions of the AU and the EU's, what is yet unknown is whether the AU's institutions will eventually develop the sophistry and expertise for which their EU counterparts are known. For example, will the PRC evolve into a powerful decision-making body that its EU counterpart....".

وثانيه، أن تكون هذه الموافقة مبنية على أساس فهم مشترك أن تلك الإجراءات التي ستتخذها اللجنة نيابة عنهم سوف تكون ملزمة للدول الأعضاء .

ويمكن ملاحظة ذلك بوضوح وجلاء من خلال تطورات التجربة الأوروبية ، فبحلول وقت معاهدة ( ماسترخت ) اتخذ الإتحاد الأوروبي موقفاً لتحديد ما يشار إليه اليوم بـ"الركائز لعملية التكامل" فيما يتعلق بما يمكن أن تقدمه بعض القرارات الصادرة عن المؤسسات بالاتحاد الأوروبي، نتيجة للفهم المشترك للدول الأعضاء بأن تلك القرارات سوف يلزم بها الدول الأعضاء، شريطة صدورها بالأغلبية .

بعد ذلك أدرك الأوروبيون ان المسائل المتعلقة بالأمن القومي والسياسة الخارجية هي أيضا تقع في صميم وحدة الإقليم ، وقد تم إدراج تلك القضيتين في اهتمامات الاتحاد الاوربي، ليكونا ركيزتين ثانية وثالثة، وهما اللتان تأتيان بعد الانتهاء وترك الركيزة الأولى باعتبارها تتدرج تحت تجاوز الحدود الوطنية في عملية صنع القرار<sup>(1)</sup>.

وعلى ذلك فإنه يُستفاد، أن استحداث المؤسسات لايشكل تحدياً في حد ذاته وإنما التحدي هو الاقتناع أولاً بضرورة الاتفاق على حد أدنى لاتحاد الإيرادات وتناسقها وتوافقها وعملها الصادق والفعلي حتي يكون الدفع مثمراً وإلى الأمام .

ثانياً - معضلة بناء مؤسسات فعالة:

تتمثل أهم معوقات تأمين مصالح وتحقيق أهداف الإتحاد الإفريقي، من خلال عدم استكمال بناء مؤسساته، ذلك لأن تلك المؤسسات هي التي تعبر عن إرادة الإتحاد أمام الجماعة الدولية.

التشابه الكبير بين هياكل ومؤسسات الإتحاد الإفريقي والإتحاد الأوروبي، لايشكل معضله في حد ذاته وإنما تكمن الإشكالية في مدى نضوج تلك الهياكل كنظيره الإتحاد الأوروبي، ويمكن إستخلاص ذلك من خلال بعض المؤسسات التي نتعرض لها بإيجاز وفق الآتي:

(1) انظر في ذلك :

S . Adejumobi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p.432.

ويقول في معني لذلك :

"...must be approved by the African Union at the very least, on those areas that states can be delivered to its powers to the Commission to act on behalf of the group .... and thatsuch consent on the basis that they will take action on their behalf and will be bound by..... By the time of the Maastricht Treaty has been taken as the EU position to determine Mihar mechanism Today pillars fundamental to the process of integration, with respect to what can be offering some of the decisions issued by the institutions in the EU of a common understanding of the member states that those decisions will stick to them, stipulating issued a majority, then realized the Europeans that the issues relating to national security and foreign policy, it is at the heart of the unity of the region, has been the inclusion of these two cases so far in the interests of the EU pillar second and third, which comes after the left and the completion of the first pillar as one falling under the supranational decision-making process...."

1- البرلمان الإفريقي، بالنظر إليه يتضح أنه أشبه بالاتحادات البرلمانية الإقليمية والقارية والدولية منه إلى برلمان يؤسس لقيام اتحاد يمكن له أن يرسخ وحدة أفريقية، فلا دورات تشريعية تسنّ فيها القوانين الإفريقية الموحدة ولا اختيار لرئاسة المفوضية وعضويتها مثلاً، ولا حجب الثقة عنها بل تحول إلى هيئة إستشارية أقرب إلى هيئة دراسية أكاديمية منها إلى برلمان<sup>(1)</sup>.

2- محكمة عدل إفريقية، فعلى الرغم من تشابه هذا الجهاز القضائي مع نظيره المقارن في الاتحاد الأوروبي، على أقل تقدير من حيث التسمية، فإنّ - كما سبق التوضيح - محكمة العدل الأوروبية تلعب دوراً بالغ الأهمية في عملية التكامل والاندماج الأوروبي ليس لها مثل في الاتحاد الإفريقي. ولعلّ ذلك بسبب الصلاحيات القانونية والقضائية الواسعة التي تتمتع بها في إطاره .

3- المؤسسات المالية التابعة للاتحاد الإفريقي، بالرغم من أنّ مثل هذه المؤسسات عندما تكون قادرة على تقديم التمويل للمشاريع الاقتصادية والاجتماعية والصحية الإفريقية ستكون كالمفتاح لنجاحها وتحقيق غاياتها، فإنها لم تقم بالدور المناط بها حتى الآن حيث إنّها ليست قادرة لتقديم التمويل اللازم لأيّة مشاريع وحدوية .

وعلى ذلك فالتحدي لا ينبع من ضرورة بناء المؤسسات المالية في حد ذاتها وإنما في قدرة تلك المؤسسات على تقديم التمويل اللازم للمشاريع الاقتصادية والاجتماعية والصحية والبنية التحتية الوحدوية، وعند الحاجة للاقتراض من المؤسسات المالية الدولية أو الدول الأخرى يكون الاقتراض عن طريق هذه المؤسسات، كما أنّها تدعم قيام تعاون اقتصادي أفريقي وبناء مؤسسات إقتصادية مشتركة قادرة على أنها التبعية الاقتصادية للخارج وبالتالي تحقيق وحدة إقتصادية إفريقية تكون لبنة لتحقيق الوحدة الإفريقية بشكل فعلي.

### ثالثاً - تحديات منهجية:

مثل أيّ منظمة إقليمية دولية حدّد القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي جملة من الأهداف والمبادئ، تمّ تحديدها بصورة مبسطة في الميثاق المنشئ، أو ما قد لحق به من بروتوكولات ووثائق رسمية دُمجت في إطار النظام القانون للاتحاد الإفريقي، ويثير هذا الموضوع العديد من التحديات في مواجهة الاتحاد، يمكن التعرّض لأهمّها وفقاً للآتي :

#### 1- التدرّج مقابل المقاصد الكبيرة:

وتتبع التحديات وتتمحور في هذا الصدد حول حقيقة واحدة وهي أنّه مع تعدد الوثائق، تتعدّد الأهداف ممّا يصعب الربط فيما بينها . حيث تأتي الحاجة إلى ضرورة تحديد الأهداف

(1) انظر في إشارة لذلك : خيرية الدغيلي ، عوامل تفعيل مؤسسات الإتحاد الإفريقي وترسيخ دعائمه ، مرجع سابق، ص 23 .

التي يتم تحقيقها بطريقة تدريجية أو على مراحل - وهذا هو المُهم - فبالنظر إلى معاهدة أبوجا فقد حدّدت مراحل كانت على الجماعة الاقتصادية الإفريقية أن تمرّ بها قبل الوصول إلى المستوى التي تُصبح فيه جماعة اقتصادية . كذلك دمج الجماعة الاقتصادية في الاتحاد الإفريقي لا يأت مباشرة ، ينبغي أن تلي ترشيد وتوفيق أحكامها مع ميثاق الإتحاد الإفريقي<sup>(1)</sup>. وفي السياق نفسه نشير إلى أنّ بعض تلك الأهداف الواردة في ميثاق الاتحاد الإفريقي، والواردة أيضاً في وثيقة النيباد، تدعو للحاجة الي إعادة النظر في كلتا الوثيقتين بقصد ترشيدهما . ولعلّه من المفيد الإشارة إلى أنّه في الوقت الذي أكّد فيه الميثاق في ديباجته على الأهداف والمبادئ المتضمنة في معاهدة أبوجا المؤسسة للجماعة الاقتصادية الإفريقية، والحاجة إلى التعجيل بتنفيذها، فإنّ الإتحاد الإفريقي قد أيد مؤخراً توصيات اللجنة التنفيذية لرؤساء دول وحكومات النيباد، بشأن دمج النيباد في هياكل وعمليات الإتحاد الإفريقي. وقرّر اعتماده بالدورة العادية الرابعة عشرة للمؤتمر في أديس أبابا، إثيوبيا، في 2 فبراير 2010. وبالتالي ستتسع دائرة الأهداف نتيجة لهذا الاندماج الذي يُفترض أن يحتوي كلتا الوثيقتين .

ولعلّ ذلك يُفسّر سبب فشل القيام بمشاريع تعاون بين الدول الأفريقية بشكل تام إبان منظّمة الوحدة الأفريقية، ومشاريع التعاون الإقليمي كافة ومع القارة الإفريقية عموماً، حيث يحاول الزعماء الأفارقة دائماً "قضم أكثر ممّا يمكن مضغه" إذا جاز التعبير<sup>(2)</sup>.

وبالتالي فمسألة تحديد الأهداف تعتمد على مدى قدرة تحقيقها ويكون ذلك باتباع سياسة تدرّج خطوة بخطوة ويمكن الاستفادة في انتهاج هذا التدرج، أو مايسمّى بالتكامل الرأسي، الذي أتخذته التجربة الأوربية في التكامل الاقتصادي كأحد مناهجة. حيث إنّهُ على الجانب الأوربي يبرز اتباع منهاج التدرّج بالانتقال خطوة بخطوة، في تحقيق الأهداف. ويكون ذلك من أسفل إلى أعلى، وليس من أعلى إلى أسفل التي شبّهها بعض المهتمين بأنها كـ"انهيار جليدي"، حيث اتّبع الإتحاد الإفريقي والنيباد دينامية الأهداف الكبيرة والمثالية، وأوكل لأجهزته مهمة تحقيقها. مُدّعين في ذلك بأن "كلّ الأشياء الجيدة تمضي معاً"، ولعلّ ذلك يُذكرنا بالقول الشهير لـ(روبرت شومان) في اعلانه في 9 مايو 1950 بأنه "لن تكون أوربا فجأة أو وفقاً لخطة واحدة، فسيتم بناؤها من خلال الإنجازات الملموسة التي ستنشئ أول تضامن حقيقي"<sup>(3)</sup>.

(1) والقصد من الترشيد هو التوصل إلى خطة أكثر واقعية للعمل ، بحيث يتم تحديد الأهداف التي يجب أن يتم تحقيقها بطريقة تدريجية أو على مراحل ، لضمان تحقيقها .

(2) انظر في ذلك :

S . Adejumobi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p.433.

(3) انظر في ذلك :

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p5.

ويقول تفصيلاً لتأكيد هذا المعني :

"...One difference of note is the dynamic bottom-up, step-by-step, open-ended process of European integration vis-à-vis the top-down, rigid, and almost glacial nature of African integration. European integration is an exercise in pragmatism to achieve peace and progress while African integration, at

## 2- معضلة مقتضيات تطبيق النصوص:

لا شك أنّ أهداف المنظمة تمثّل الجانب الوظيفي والمبرّر لوجودها، وهذا الأخير يعتبره جمهور المنشغلين بفقّه القانون الدولي، بأنّه روح المنظمة وعقلها. ومن هذا المنطلق وتأسيساً على ذلك، يمكن الإشارة إلى تحقيق الوحدة والتضامن بين الشعوب الأفريقية، والنهوض بدول القارة، وصنع التقدّم وإحلال السلام في ربوعها هو أهم ملامح تلك الأهداف .

وتجدر الإشارة هنا في ضرورة التوفيق بين بعض النصوص، وكذلك الالتزام بها، ولعلّ من المفيد هنا أن نذكّر بما سبق التنويه عنه بصدد الأهداف الواردة في الميثاق بشأن بعض الانتقادات الموجّهة إليها، على النحو الذي اقترحه الاتحاد الإفريقي المنصوص عليه في المادة (3/أ،ج) ، بشأن تحقيق الوحدة والتضامن والتكامل، وكذلك نصّ المادة (4/ح) من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي. وذلك على النحو الآتي:

### أ- من حيث التوفيق بين الأهداف:

إنّ أهداف الاتحاد الإفريقي على النحو المنصوص عليه في المادة (3/أ،ج) من الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي، لـ " تحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الإفريقية " وإلى " التعجيل بتكامل القارة السياسي والاجتماعي والاقتصادي " يُعتبران ضمن أهم الأهداف الرئيسية لقيام الاتحاد الإفريقي، ذلك أنهما يرميان إلى النهوض بالدول الأفريقية عموماً . وبالتالي يفترض عقد العزم على توفير واتخاذ مايلزم من تدابير وموارد لازمة لتمكين الاتحاد من تحقيقها بصورة فعّالة

وعلى ذلك فإن الاتحاد يواجه تحدياً كبيراً بضرورة التوفيق بين بعض أهدافه وترشيدها حيث إنّ الأصل في النصوص ولاسيما تلك التي لها طابع دستوري، أنّها تفسّر بافتراض تكاملها باعتبار أنّ كلّاً منها لا ينعزل عن غيره، وإنّما تجمعهما تلك الوحدة العضوية التي تستخلص منها مراميها، ويتعيّن بالتالي التوفيق بينها، بما يزيل شبهة تعارضها ويكفل اتصال معانيها وتضامنها، وترابط توجّهاتها وتساندها. لاسيما تلك التي يبرز من خلالها الاتحاد الإفريقي كبدل مقبول وواقعي للردّ على التحدّيات المُستجدة والمُستديمة. حيث يوجد صعوبة في التوفيق بين ماسبق ذكره من أهداف وما ورد في السياق نفسه بالمادة (3/ب) وهو "الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أراضيها واستقلالها" لما قد تفرضه هذه الأخيرة من قيود<sup>(1)</sup>.

---

least until the coming of the AU and NEPAD, was mainly ideologically driven to protect the gains of a struggle over colonialism and apartheid. Currently African integration efforts as envisaged by the AU Act and NEPAD are based on idealistic grand designs where a multitude of organs and complex structures are tasked to achieve a broad spectrum of objectives, assuming, it seems, that "all the good things will go together". The EU, on the other hand, shunned the idea of European integration linked to one political concept or single model. As Robert Schuman put it in the famous declaration of 9 May 1950 : " Europe will not be made all at once or according to a single plan It will be built through concrete achievements which will first create real solidarity".

(1) انظر في ذلك :

ب - من حيث الالتزام بالمبادئ الأساسية:

بالنظر لما ورد في المادة (4/ح) التي تنص على "حقّ الاتحاد في التدخّل في دولة عضو طبقاً لمقرر المؤتمر في ظل ظروف خطيرة متمثلة في جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضدّ الإنسانية" التي تعتبر من أبرز التطوّرات التي جاء بها الميثاق التأسيسي للاتحاد، باعتباره شخصيّة قانونية جديدة تتحدّى المفاهيم التقليدية للنظام الويستفالي للولاية، حيث انه ومن خلال نظره الثاقبة يقدّم لنا كيف يمكن تشكيل نظام لما بعد النظام الوستيفالي (أو مابعد الدولة القومية)، وهو ما يحاول القانون التأسيسي للاتحاد أن يقدّمه كإطار بديل لتنظيم المجتمع السياسي، تتآكل تدريجياً فيه مفاهيم السيادة المطلقة، حيث يمكن من خلاله أن يضيف الشرعية على التدخل عندما يكون الأبرياء في خطر ، وذلك من خلال تقديم أطروحات جديدة في القارة الأفريقية تختلط بشكل جيّد مع مبررات إنشاء المحكمة الجنائية الدولية<sup>(1)</sup>.

وبيت القصيد في هذا المقام أنّه يتعيّن أن تكون المبادئ محلّ اعتبار رئيس من جانب الاتحاد الإفريقي في سعيه لتحقيق أهدافه ومقاصده، مما يستوجب ضرورة النصّ عليها بصورة ملزمة، كشروط عضوية وليس كما ورد "كأهداف بعيدة"<sup>(2)</sup>، أقرب لأن تكون مثالية أكثر منها ملزمة. فقد ورد حقّ التدخّل في سياق المبادئ ممّا يعني أنّه ليس التزاماً قانونياً بالمعنى الدقيق بل مجرد إعلان نوايا، مثله مثل العقوبات ضدّ الدول التي تنتهك ميثاق الاتحاد وكذلك البند

---

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p.7.

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"..This commitment to statism is very clear from the grand design for an "invigorated African continent" as proposed by the AU Act. The objectives of the AU as stipulated by article 3 (a) and (c) of the AU Act, namely to achieve greater unity and solidarity between the African states and to accelerate the political and social economic integration of the continent, is difficult to reconcile with the objective of article 3(b), namely to defend the sovereignty, territorial integrity and independence of member states. Given the restriction imposed by article 3(b), regional cooperation envisaged by article 3(a) and (c) can only exist at a strictly intergovernmental level...."

(1) انظر في ذلك :

T . Murithi , The African Union: Pan –Africanism , peacebuilding and development , op. cit p.98.

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

".. in this way the constitution of The AU as a legal personality is challenging traditional notions of Westphalian state system and does in fact offer us with an insight into how a post-Westphalian (or post- nation- state) system might be constituted. In effect , the constitution of the African Union offers an alternative framework for organizing political community , with the gradual erosion of the nation of absolute sovereignty the international community can begin to legitimize intervention when innocent people are at risk . Theses new provisions on African continent combine well the creation of the International Criminal Court and eventually Leaders who commit " Crimes against humanity " and other atrocities towards civilian populations can now be held legally responsible.."

(2) وينطبق القول كذلك على المبادئ الأخرى الواردة في الميثاق ، بشأن الحكم الرشيد والديمقراطية وحقوق الإنسان وغيرها . وبالمقارنة بالجانب الأوربي فقد وردت كشروط عضوية في الاتحاد الأوربي ، وهو ما يعكس الطابع الديمقراطي للتجربة الأوربية . انظر في ذلك :

J. O. Babarinde , The EU as a Model for the African Union: the Limits of Imitation, op,cit,p.7.

ويقول في تأكيد لمعنى ذلك :

"..Norms and principles on good governance, democracy, human rights etc, are listed in the AU Act, not as conditions of membership but rather as distant objectives. Although article 4[h] provides for the right of the Union to intervene in a Member State in case of grave circumstances (war crimes, genocide, crimes against humanity)..."



الخاص بالدفاع المشترك. مما يُشكّل عقبات أمام الاتحاد، ويرجّح أن تشلّ حركته وتحوّله إلى مجرد محفل لإلقاء الخطب الرئّانة وتصفية الحسابات بين الغرماء داخل القارة.

## المطلب الثاني تحديات واقعية

تتبع هذه التحديات وتتمحور حول حقيقة أنّ تحقيق التكامل السياسي والاقتصادي له خصوصية في إطار الاتحاد الإفريقي، فبالرغم من محاولة هذا الأخير بقدر ما يملك من عناصر قوّة أن يحصل على وضع يحفظ وينمي من مقدراته التنافسية في العلاقات الدولية، وأن يكون قاعدة لكيان أفريقي سياسي مشترك، ولرغبة عميقة في التوحيد الاقتصادي. فإن هناك تحديات على مستويات متباينة يواجهها الاتحاد، يمكن أن تفسّر عدم تنفيذ بعض مشاريع التعاون بين الدول الأفريقية. وهو ما يتم عرضه من ناحيتين بشيء من التفصيل على النحو الآتي:

### أولاً - تحديات سياسية:

وهي على رأس قائمة التحديات التي تواجه الاتحاد، ذلك أنّ عملية صنع السياسات وإتخاذ القرارات، في تنظيم قارّي أفريقيّ مجسداً في الاتحاد الإفريقي، هي على درجة كبيرة من الأهمية والخصوصية، إذ أنّ مدى الكفاءة في الاضطلاع بها رهين بفاعلية هذا الاتحاد، ومن ثم يساعد ذلك على بلوغ الاهداف والمصالح التي يتوخاها الاتحاد ودوله الاعضاء بشكل كبير، ولا تكاد تختلف أجهزة هذا الأخير في صنع القرار واتخاذها، وفقاً لما نصّ عليه القانون التأسيسي عن منظمة الوحدة الإفريقية، لاسيّما الجهازين الأولين المشار إليهما في المادة الخامسة، أي المؤتمر والمجلس التنفيذي. وقد نصّ على الإجماع في اتخاذ هذين الجهازين لقراراتهما، بيد أنّ هذا الأمر قد اعترضه عائقين لعلّه من المفيد التذكير بهما<sup>(1)</sup>:

الأول، مناقضته الدوافع الأساسية إلى إنشاء الاتحاد الإفريقي، وجعله بديلاً مقبولاً من منظمة الوحدة الإفريقية، يتيح مساحة أكبر لتعدّد الآراء، وتوسيع قاعدة المشاركة.

(1) راجع ماجاء تفصيلاً بهذا الخصوص في هذه الدراسة بشأن الأجهزة التقليدية كالمؤتمر، والمجلس التنفيذي.

**والثاني**، شرط الإجماع، في ظل التطوّرات الراهنة، يكاد يكون ردّة عن الإنجازات، التي تحققت عن طريق التطوّر الديمقراطي. ولعل ذلك يفسّره غلبة الطابع السياسي على أعمال الاتحاد وأهدافه ، وتمسّك الدول الإفريقية بالسلطة والسيادة الوطنية الكاملة، ورفض القبول بالسلطة " فوق الوطنيّة " ، الذي يُعتبر من أهمّ معوّقات التكامل السياسية الموروثة منذ مرحلة الاستقلال في ستينيات القرن العشرين<sup>(1)</sup>.

كما تدرج ضمن أهمّ التحدّيات المؤسّسية ذات الطابع السياسي في إشكالية رؤساء الدول والحكومات الذين وصلوا إلى السلطة بطرق غير دستورية، فهل سيتمّ إعمال المادة الثلاثين من القانون التأسيسي التي تحظر مشاركتهم في أنشطة الاتحاد أم أنّ الحرص على تجنّب الانقسام وتثبيت أقدام الاتحاد سوف يؤدّي إلى عدم إعمال هذه المادة . كما أنّ الاتحاد الإفريقي ينص على " إدانة رفض التغييرات غير الدستورية للحكومات " فهو يواجه -من ناحية أخرى- تحدياً كبيراً في احتواء تغييرات الأنظمة السياسية المتأكلة شرعيتها لعدم كفاءتها في نظر شعوبها<sup>(2)</sup>، في ظلّ تنامي ظاهرة الثورات داخل دول القارة، وهو ما يستوجب إعادة النظر في نصّ المادة (4/ع) بسبب استناده على المرجعيّة الدستورية لتحديد الشرعية السياسية، وذلك بغضّ النظر عن كونها ديمقراطية .

وعلى ذلك تكمن المعوقات التي من شأنها أن تؤثر سلباً على مسيرة الاتحاد الإفريقي في التدخّل الإقليمي، ويجعله عاجزاً على تحقيق الأمن في ربوع القارة، مما يزيد في حجم الخسائر المادية والبشرية، ويطيل أمدها.

أمّا على الجانب الأوربي فبالنظر للاتحاد الأوربي نجد أنّ توسيع العضوية يمثّل تحدياً هيكلياً ومؤسّسياً، فقد تقدّمت بعض الدول بطلبات انضمام للاتحاد استناداً إلى شرعيّة التجاور الجغرافي بانتماء هذه الدول إلى شرق أوربا . وتكمن الاشكالية فيما يتعلق بالصيغة التي يمكن أن يكون عليها الاتحاد الأوربي بعد توسّيعه<sup>(3)</sup>. كما أنّ هناك إشكالية تمسّك الدول بسيادتها، فبلرغم من تطوّر الاتحاد الأوربي عن نظيره الإفريقي فيما يتعلق بتطبيق مفهوم السيادة ، فإنّ هناك معارضة من بعض الدول حول تدخّل الاتحاد الأوربي في مجالات معينة تدخل في شؤون الحياة اليوميّة لدول الاتحاد، كتحديد ساعات العمل والأجور<sup>(4)</sup>.

(1) انظر في اشارة لذلك : طارق عادل الشيخ ، التجمعات الإقليمية : مقومات النجاح ومعوّقات التكامل ، السياسية الدولية ، يوليو 2007، العدد 178، ص51.

(2) يرى المنشغلون بامور الشرعية السياسية أن أحد العناصر الأساسية لمفهوم السلطة السياسية هو إقرار أغلبية أفراد المجتمع بشرعيتها، وبحقها في ممارسة وظيفتها الردعية حيالهم . وعلى ذلك يصبح النظام السياسي عرضة للتغيير في أسسه وقواعده وأشخاصه إذا تآكلت شرعيته ، أو تناقصت كفاءته في نظر الأغلبية. انظر في إشارة إلى ذلك : احمد ناصوري ، النظام السياسي وجدلية الشرعية والمشروعية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 24 ، العدد الثاني ، 2008، ص ص 378 - 381.

(3) انظر في تفصيل ذلك : عمرو حمزاوي ، توسع الاتحاد الأوربي: التحدّيات والفرص ، السياسة الدولية ، العدد 157 ، المجلد 39 ، يوليو 2004 ، ص 84 وما بعدها .

(4) ويفسّر ذلك رفض بريطانيا التوقيع على بيان مشترك يدعو لتحسين حقوق العمال داخل الاتحاد الاوربي وكذلك رفضها التوقيع على بروتوكول الميثاق الاجتماعي انظر في ذلك :

وعلى ذلك فإنَّ إصرار دوله عضو على حماية سيادتها سوف يترتب عليه وجود العديد من التوجهات داخل مؤسسات صنع القرار بشكل يعرقل عمليّة صنع القرارات واتخاذها وهو ما يبرز عند إتخاذ القرارات المعنية بتطوير نظم عمل وقواعد الإتحاد وزيادة سلطاته وإختصاصاته إزاء الدول الأعضاء ، هذا ومن المتوقع أن تزداد حدة هذا الإشكالية مع إنضمام دول شرق أوروبا لعضوية الإتحاد الأوروبي، نظراً لأن الإستقلال الحديث للعديد من هذه الدول قد يدفعها إلى التمسك الشديد بالسيادة.

### ثانياً - تحديات أمنية:

يُعتبر البحث عن السلم والأمن، بدون شك، التحديّ الأكثر إلحاحاً من بين التحديات العديدة التي تواجه القارة. وعليه، يُشكل تعزيز السلم والأمن والاستقرار أحد الأهداف الرئيسية للإتحاد الإفريقي كما هو منصوص عليه في المادة (3/و) من القانون التأسيسي. ولا سيّما أنه تُعتبر البيئة مستقرة شرطاً مسبقاً للتنمية المستدامة لإفريقيا<sup>(1)</sup>.

وبالنظر إلى الجهود الرامية إلى تعزيز السلم والأمن والاستقرار، منذ إنشاء الإتحاد الإفريقي سيتضح أنه في طبيعة جهود تسوية النزاعات في القارة. وقد التزم قادة أفريقيا بشكل دائم بالتعامل بحزم مع أوضاع النزاعات في القارة وجعل السلام أولوية.

تنفيذا لهذه الأحكام الواردة في القانون التأسيسي، قام رؤساء الدول والحكومات، خلال الدورة العادية الأولى لمؤتمر الإتحاد الإفريقي المنعقدة في دوربان، جمهورية جنوب إفريقيا، في يوليو 2002، باعتماد البروتوكول المؤسس لمجلس السلم والأمن للإتحاد الإفريقي. ويشكل ذلك معلماً تاريخياً في الجهود الرامية إلى تزويد الإتحاد الإفريقي بإطار قانوني أكثر فعالية لمواجهة آفة النزاعات في إفريقيا، حيث إنه عزز بشكل جوهري صلاحيات الإتحاد الإفريقي في مسائل منع النزاعات وتسويتها .

تجدر الإشارة في هذا المقام إلى نوعين من التحديات الأمنية التي تواجه الإتحاد، وهي:

### 1- تحديات أمنية متواصلة:

---

Robert A. Jones, The Politics and Economics of the European Union, (Edwards Elgar Publishing Limited, UK , 2 Edition , 2001). p.259.

ويقول في معنى ذلك :

"... The commission published the first draft of the charter in May 1989 . This was amended largely as a result of British objections ....Britain's refusal to sign a joint statement calling for the improvement of workers' rights within the European Union as well as its refusal to sign the Protocol on Social Charter....".

(1) ومما له أهمية خاصة أن البروتوكول أدخل قواعد إجراءات جديدة لا يمكن بموجبها لأي دولة عضو، بما في ذلك أعضاء مجلس السلم والأمن، أن تشارك في مداولات وعملية اتخاذ قرار فيما يتعلق بنزاع هي طرف فيه. انظر في ذلك : مذكرة معلومات ، الدورة الخاصة حول بحث وتسوية النزاعات في أفريقيا المنعقدة في طرابلس ، ليبيا ، 31 أغسطس 2009 ، وثائق الإتحاد الإفريقي ، ص3-4.

مما لاشك فيه أنه على مدى السنوات القليلة الماضية، تم إحراز تقدّم ملحوظ نحو السلم والأمن. غير أنه في عدد من البلدان والأقاليم التي عاد إليها السلام، يظلّ الوضع هشاً مما يتطلب مواصلة الجهود لتعزيز التقدم المحرز وتجنب الوقوع في العنف من جديد<sup>(1)</sup>.

ففي الوقت ذاته، ظلّ العنف يجتاح بعض الأقاليم، مكبّداً مزيداً من المعاناة للمدنيين، ومدمّراً بالفعل البنية التحتية النادرة، وجاعلاً آفاق التنمية والاستقرار في هذه البلدان أبعد فأبعد. ويتطلب هذا الوضع من جميع المعنيين بالأمر تجديد الجهود حيث إنّه، كما أشار إليه بروتوكول مجلس السلم والأمن، " لم يساهم أي عامل بمفرده في الانحطاط الاقتصادي والاجتماعي للقارة ومعاناة المدنيين مثلما ساهم في ذلك آفة النزاعات داخل دولنا وبينها ". فضلاً عن ذلك، برزت تحديات جديدة تهدد السلم والأمن منذ عدّة سنوات مضت . وأهمها :

أ- معضلة النزاعات المتصلة بالانتخابات: فقد أفضت العمليات الانتخابية، في بعض الحالات، إلى تقويض التلاحم العرقي والتماسك الإقليمي ونجمت عن ذلك نزاعات وأعمال عنف هدّدت النظام الاجتماعي والتنمية الاقتصادية وكذلك الجهود المبذولة لتعزيز التكامل الاجتماعي. تؤكّد التحديات الناشئة والتي تصاحبها مع النزاعات المتصلة بالانتخابات والعنف السياسي الأهمية التي يكتسبها بناء المؤسسات القادرة على تحقيق التوازن بين المنافسة القائمة على النظام والمشاركة التي يصاحبها الاستقرار والاحتجاج الذي يستند إلى التوافق<sup>(2)</sup>.

ب- معضلة الانقلابات العسكرية: يتمثّل التحديّ الرئيس الآخر بشأن السلم والأمن في مشكلة التغييرات غير الدستورية للحكومات. فقد شهدت القارة عدداً من الانقلابات العسكرية للحكومات في أفريقيا<sup>(3)</sup>. وبالرغم من ردّة على هذه التطوّرات، خلال المؤتمر في دورته العادية الثانية عشرة في أديس أبابا من 1-3 فبراير 2009 ، التي أعرب خلالها عن قلقه العميق إزاء تجدد آفة الانقلابات العسكرية في القارة، التي لا تشكّل اندحاراً سياسياً ونكسة كبيرة للعمليات الديمقراطية والسلم والأمن فحسب وإنما تهدّد كذلك

(1) ومن أبرز هذه النزاعات التي تتطلب وسائل ضمان التنفيذ الفعال ، تلك التي بادر فيها الاتحاد الإفريقي في كلّ من الصومال ، دارفور ، ومنطقة البحيرات الكبرى ، وذلك من خلا دعم حكومة وتقوية مؤسسات وتعزيز امن الصومال وتنفيذ جميع المقررات الصادرة عن الاتحاد بشأنها ، وبشان دارفور ، فتشند الحاجة إلى تعزيز الأمن، الأمر الذي لا يمكن تحقيقه الأمن خلال استكمال نشر قوات حفظ للسلم مشتركة ، والتعاون المستمر مع الحكومة السودانية وبينها والإشراف على انشاء اتفاق بين اطراف النزاع على التفاوض بحسن نية. أما بخصوص منطقة البحيرات ، ينبغي البحث عن طرق ووسائل تعزيز التقدم في احلال السلم الدائم والامن والاستقرار . راجع في تفاصيل ذلك : مذكرة معلومات ، الدورة الخاصة حول بحث وتسوية النزاعات في أفريقيا، مرجع سابق، ص10.

(2) وفي هذا السياق، أكدّ المؤتمر خلال دورته العادية العاشرة المنعقدة في أديس أبابا من 31 يناير إلى 2 فبراير 2008 على ضرورة البدء في التفكير الجماعي حول التحدّيات المتّصلة بالنزاعات وحالات التوتر التي تنسم بها غالباً العمليات الانتخابية في أفريقيا بما في ذلك تعزيز قدرة أفريقيا على المستويات الوطنية والإقليمية والقارية لرصد ومراقبة الانتخابات. راجع في ذلك : مذكرة معلومات ، الدورة الخاصة حول بحث وتسوية النزاعات في أفريقيا، مرجع سابق، ص5.

(3) إننا قصدنا هنا ، التمييز بين التغييرات غير الدستورية للحكومات والتي نص عليها الميثاق بالمادة (4/ع) في سياق المبادئ ، وبين الانقلابات العسكرية التي نحن بصدد الحديث عنها في هذا المقام ، بعدم تصنيف هذه الأخيرة ضمنها ، وذلك لكي لا يتعارض مع ما سبق من تعليقات بشأن مدى صحة إدانة التغييرات غير الدستورية بشكل مطلق ودون وجود ضوابط او استثناءات عليها.

الاستقرار في القارة<sup>(1)</sup>. إلا أنه من الناحية الواقعية فالأمر يرجع للقيود المفروضة على مبدأ التدخل العسكري لفض النزاعات، فمن الصعب تصوّر أن يتم حلّ هذه المشكلة بسهولة أو في وقت قريب.

## 2- تحديات خلل التوازن الأمني:

أمام التباين في الأوضاع الإستراتيجية والبنية الهيكلية الامنية للدول الافريقية أمام العالم المتقدم ، فإن الاتحاد سيواجه تحديات أمنية من خلال الآتي:

أ - مُعضلة تكوين نظام للدفاع عن أمن القارة:

ولعلّ أهمية أمن القارة تكمن في أنها تعاني مشكلات مابعد الاستقلال المتمثلة في الضائقة الاقتصادية وعدم الاستقرار والتوازن الداخلي وعدم قدرة الحكومات التي تولّت الحكم عقب رحيل المستعمر على إدارة الحكم بكفاءة، في وجود نزاعات قبلية داخلية وحروب أهلية، علاوة على التناقضات الإيدولوجية بين الدول الافريقية بعضها البعض ومشكلات الحدود التي خلفها الإستعمار بين عدد من الدول والتي انعكست جميعها على الاوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للقارة كافة. ممّا فتح المجال أمام التدخلات الخارجية من خلال القوى الاجنبية لحسم تلك النزاعات في العاده ، وعدم قدرة الاتحاد - في الغالب الأعم - بالقيام بدور إيجابي لمواجهتها<sup>(2)</sup>.

وبالتالي فالأمر يتطلب - في المقام الأول - في ظلّ إنشاء مجلس الأمن الإفريقي، والنصّ في البروتوكول المنشئ له على نظام قاريّ للإنذار المبكر، وقوة أفريقية جاهزة تقوم بنشر بعثات حفظ السلام، وأن يتمّ تفعيل تلك الهياكل ودعمها مادياً ومعنوياً، للدفاع عن أمن القارة خاصة وأنّ ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية جاء خلواً من هذا الأمر<sup>(3)</sup>.

(1) راجع في ذلك: مذكرة معلومات ، الدورة الخاصة حول بحث وتسوية النزاعات في أفريقيا، المرجع سابق، ص7.

(2) انظر في اشارة لذلك : خالد حنفي على ، الإقليمية في أفريقيا ، مرجع سابق ، ص176.

(3) ومن ناحية أخرى فإن الأمر يتطلب وجود تعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد على نحو يكون أكثر رصانه واستدامة ، يعتمد فيه على وضع مفاهيم أكثر تكاملاً فبلرغم من الدور التكميلي للاتحاد في صون الامن والسلم ، كمنظمة أقليمية، تطبيقاً للفصل السابع من ميثاق الامم المتحدة بالمواد (52،54)، فإنه في الواقع معلق على شرط مقيد، ذلك أنه علاوة على أن تكون الترتيبات والانشطة لحفظ الأمن تتماشى مع مقاصد الأمم المتحدة فإنه أشنرط أن يكون مجلس الأمن على علم كامل بتلك الأنشطة مما يوضح أن مسألة التنفيذ مقيدة بالحصول على إذن مسبق من مجلس الأمن الدولي . انظر ذلك:

J.Gomes, U. Engel , *African New Peac and Security Architecture*, (Ashgate Publishing Ltd ,2010, UK), p.140.

ويقول في معني لذلك :

"... African peacekeeping will at some point have to be places on a more sustainable basis. Arguably , the way forward in all of this that a more integrated concept of peace and security should be developed between the AU and the UN In effect , the degree of support and succor that the UN has provided to the ASF has been a disappointment . Instead of leading, The UN has indeed can respond to the challenges of peace and security on the AU have revolved around the expanded use of Chapter VII of the UN ..... in Article 52 to 54 , the drafters made provision for the complementary role of regional organizations in the maintenance of international peace and security, on condition that such arrangements and activities are consistent with the purposes and principles of the UN that the UN security council is kept fully informed of such activities and with the clear proviso that enforcement action require the prior authorization of the UN Security Council....." .

ب - معضلة الأمن القومي :

إنّ الامن القومي يعدّ في جوهره مجموعة من التقاليد القوميّة التي تنتهجها السياسة العملية في علاقاتها الإقليمية لضمان عدم الاعتداء عليها على غرة من عدوّ محتمل يمكنه من استغلال نقاط الضعف الكامنة في طبيعة حدودها القومية.

فإنّ التدخل الأجنبي يكاد يفرض نفسه ولا تملك هذه الدول بسهولة دفعه سواء بمفردها أم في إطار الاتحاد ، وإن كنا قد ركّزنا على أهمية البعد العسكري في الأمن القومي، فذلك أنّ الدول الإفريقية تتعرض منذ القرن الماضي لحملات استعمارية استيطانية، تستلزم توافر قدر معين ومخطط جيّد من التعاون العسكري ليكون درعا صلبا في القارة الأفريقية<sup>(1)</sup>.

أمّا على جانب الاتحاد الأوروبي فهناك العديد من التحديات نصطفي أهمها وهو افتقاد الإدراك المشترك لطبيعة المشكلات الأمنية وابعادها والتهديدات الخارجية التي كانت بمثابة حجر الزاوية في التحالف الغربي، مع عدم القدرة على بناء آلية دفاعية مشتركة، فضلا عن ذلك هناك تحديات أمنية أخرى أهمّها تفجّر الصراعات ذات الطبيعة العرقية والاثنية في العديد من الدول الأوروبية، كما هو الحال بالنسبة لصراعات البوسنة والهرسك وكوسفو، وهي صراعات أظهرت العجز الأوروبي عن مواجهة التحديات الأمنية الأوروبية بشكل مستقل عن الحلف الأطلسي والولايات المتحدة الأمريكية، هذا إلى جانب تحديات أمنية أخرى مثل مشكلة الجيش الجمهوري الانفصالي في أيرلندا الشمالية ومشكلة إقليم الباسك في إسبانيا إلخ<sup>(2)</sup>.

ثالثاً - التحديات الاقتصادية:

يمكن القول إنّ المصالح الاقتصادية تأتي في قمة الدوافع للاندماج والتكامل في العصر الحالي، إلا أنّ تلك المصالح يقابلها تحديات تواجه الاتحاد الإفريقي يتحتم إيجاد الحلول لبلوغها، وأهمّها :

1- معضلة الإعتماد على الذات:

تعد من القضايا الأكثر تحدّيًا تلك المتعلقة بالتجارب التاريخية والاقتصاد السياسي لجهود التكامل الإفريقي ذلك ان خطط التكامل الإفريقية، بحاجة إلى إدراك حقيقة من جانب القائمين عليها أنه ينظر إليها عادةً باعتبارها تهديدا للمصالح الاقتصادية ولرأس المال الأجنبي

(1) وقد دعا المؤتمر الدول الأعضاء إلى التصدي لهذه التحديات من أجل وضع حد نهائي لهذه الآفة. وطلب من رئيس المفوضية أيضا تقديم توصيات بناءة حول تنفيذ التدابير المناسبة للحيلولة دون التغييرات غير الدستورية للحكومات في أفريقيا. راجع في ذلك : مذكرة معلومات ، الدورة الخاصة حول بحث وتسوية النزاعات في أفريقيا، مرجع سابق، ص7-8.

(2) انظر تلك التحديات والمشاكل الامنية بشكل اوسع :

Europa Publications Limited , Central and South-Eastern Europe 2003 , (Europa Publication ,UK , 2002, 3rd Edition), p.43-44.

وانظر أيضاً في إشارة مماثلة : عادل عبد الرازق ، أفريقيا بين منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد ، مرجع سابق ، ص195-196.

الوجود في القارة . وبالتالي هذه الجهات الأجنبية هي عادة سريعة في اتخاذ نوع من التدابير الوقائية التي من شأنها ضمان عدم إيذاء مصالحها الوطنية في القارة<sup>(1)</sup>.

ويمكن القول بأنهم قد نجحوا إلى حدّ كبير في ذلك، ذلك أنّه لا تزال معظم البلدان الأفريقية تعتمد اقتصاديا على الدول الغربية ومؤسساتها المالية الدولية. ولذلك فخطّة للتكامل التي لاتحظى بالدعم المعنويّ والعملّي من الغرب في آن واحد سيكون محكوماً عليها بالفشل، ويظهر ذلك بوضوح في الدور الرئيس الذي لعبه البنك الدولي في انهيار خطّة عمل لاغوس . وقد تمت الإشارة إلى الموضوع في " تقرير بيرغ " الشهير بشأن تحليل قطاع الاقتصادات الأفريقية، فقد أكد من خلال تقييم خطّة عمل لاجوس بأن لدى أفريقيا القليل لإظهاره في مجال التنمية بعد عشرون عاماً من الاستقلال ، ويوجّه بيرغ المسؤوليه على الدول والبيروقراطيات الأفريقية باعتبارها المساهم الرئيسي في ضعف الأداء الاقتصادي لأفريقيا<sup>(2)</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنّ تلك العوامل الخارجية لا تمثّل العامل الأساسي المفسّر لضعف الأداء وعدم نجاح المشاريع والخطط الاقتصادية على مستوى عموم القارة ، حيث إنّها لا تتعدّى أن تكون عاملاً مساعداً، أمّا الدور الأساسي فيعتمد على العوامل الداخلية، ذلك أنها هي المسؤولة عن فهم الخارج وإدارة العلاقات معه بطريقة تمكّنه من تحقيق أهدافه .

وعلى أيّ حال يمكن القول إنّ نجاح أيّ تجربة تكاملية مرهون في الواقع بقدرة القائمين عليها على أمرين :

الأوّل، فهم وتشخيص عوامل القوة والضعف الفعلية والكامنة، مع محاولة الاستفادة من عوامل القوة إلى أقصى حدّ ممكن، والتغلّب - في الوقت نفسه- على عوامل الضعف لصالح دفع العملية التكاملية .

(1) انظر في ذلك : عبدالله الاشعل ، الاتحاد الإفريقي والقضايا الإفريقية المعاصرة ، مؤسسة الطوبجي ، القاهرة ، 2003 ، ص 168 .  
(2) وقد نشر بعد ذلك هذا التقرير في كتاب بعنوان "سرعة التنمية في جنوب صحراء أفريقيا " انظر في ذلك :

S . Adejumobi , O.Olukoshi , The African union and new strategies for development in Africa, op. cit p.162 .

ويقول في معني ذلك :

"...The most challenging issues relate to the historical experiences and political economy of African integration efforts. African , in its integration schemes , needs to appreciate that its unity is usually seen as a threat to the existing economic interests of foreign capital . Cooperation in whatever field presents a threat to to the outside world with which African interacts. These actors are usually quick in taking the kind of preemptive measures that would ensure their national interests in the continent are not hurt. And they have by and Large succeeded in doing this primarily because most African countries are still economically dependent on the Western countries and their international financial institutions. Therefore , a scheme of integration that does not have moral and practical support from the West is at once doomed to failure. This is well illustrated by the key role that World Bank played in the collapse of the Lagos Plan of Action. the Berg report also analyzed the African economies sector by sector and agreed with the LAP assessment that Africa had little to show in terms of development 20 years after independence ...Berg report delivered an indictment against the African state and African bureaucracies as being the main contributors to Africa's poor economic performance...."

والثاني، فهم طبيعة الفرص وتشخيصها والمحاذير التي قد تتيحها، أو تفرضها، موازين القوى العالمية والإقليمية المحيطة بالتجربة التكاملية، واختيار أنسب الوسائل الملائمة لتحقيق أهدافها المرجوة بما يتلاءم وهذه العوامل والموازن .

## 2- مُعضلة ضعف الأداء الاقتصادي:

بلرغم من وجود مقومات ودوافع قوية لنجاح وتفعيل الأداء الاقتصادي في إطار الاتحاد الأفريقي، إلا أنّ الملاحظ وجود تردّد وعدم قدرة في هذا الأداء، على تحقيق مشروعات مشتركة على المستوى القاري في أفريقيا . ويمكن إرجاع ذلك إلى عدّة عوامل يستلزم معالجتها وإحتواءها ، وهي على النحو الآتي<sup>(1)</sup>:

أ- اعتماد معظم الدول الأفريقية على حصيلة التعريفات الجمركية لذلك تتردّد كثيراً في قبولها الانتظام في اتحاد أقليمي قد يحرمها من هذه الموارد أو ينقص منها لاسيّما في الوقت الذي يكون فيه هذا الأخير عاجزاً عن انتهاج سبل قد تعوّضها عن مثل هذه الخسائر لعدم المعرفة أو الخبرة أو لعدم وجود مؤسّسات كافية للقيام بتلك المهام .

ب- التباين في مستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي في أغلب الدول الأعضاء ، وهو ما يؤدي إلى سيطرة دول قويّة على الاتحاد، ويؤدي كذلك إلى نشوب مشكلة في اقتسام التكاليف المتعلقة بالإسهامات المالية لها .

ج- انعكاسات برامج الإصلاح الاقتصادي السلبية، فبعض أهداف هذه البرامج المطبّقة في أفريقيا تسير في اتجاه مُضادّ للتكامل الإقليمي، لاسيّما وأنها ذات توجّه وطني يهدف إلى زيادة فوريّة في الصادرات، ممّا يؤدي إلى إزدياد دافع المنافسة بين الدول الأفريقية التي تسعى إلى تنظيم صادراتها في السلعة الدولية نفسها ممّا يؤثر سلباً على الجهود الإقليمية للتعاون، كما أنّ برامج الإصلاح الاقتصادي تفتقر إلى قدر من الإنسجام الإقليمي .

د- ضعف الالتزام السياسي والتعددية في الانتماءات الإقليمية التي تؤدي إلى مشاكل التعارض في الأهداف وتعدّد الولاءات، فهناك دول توجد في عدّة تجمّعات ممّا يؤثر على الوفاء بالالتزاماتها تجاه الاتحاد .

(1) وفصاري القول إن هناك أسبابا تعوق تفعيل الإقليمية الجديدة في القارة الإفريقية وعلى دول الاتحاد معالجتها لكي تستطيع تقوية مركزها التساومي في عالم التكتلات الاقتصادية ومواجهة التداخبات السلبية للعولمة ويمكن أن يتحقق ذلك من خلال الأمور الآتية: = 1- تحتاج الإقليمية الجديدة إلى تقوية اقتصاديات الدول الأفريقية ذاتها من خلال إعطاء دور كبير في التنمية للقطاع الخاص وتقليل للإنفاق العام وتأسيس إطار قانوني ينظم الأنشطة والاقتصادية والشفافية وإصلاح الهياكل المالية وفتح الأسواق ومرونة في الهياكل المالية وتحسين الأداء الحكومي وتفعيل المجتمع المدني . 2- رفع معدلات التبادل التجاري بين الدول الأفريقية، ودفع الاستثمار الأجنبي من خلال استراتيجيات مشتركة للتجمعات الإقليمية وتحسين معدلات النمو وتخفيض التضخم والعجز في الموازنة العامة ومقدار نمو الناتج المحلي . 3- دعم الحكومات الأفريقية للمنظمات القارية والإقليمية واختيار أنسب البدائل لتفعيل العمل الإقليمي . 4- ضرورة أن يتم التفاوض مع التكتلات العالمية كالاتحاد الأوروبي من خلال استراتيجية الاتحاد الأفريقي وليس من قبل دولة بشكل منفرد . انظر في عرض ذلك : خالد حنفي على ، الإقليمية في أفريقيا ، مرجع سابق ، ص 187 .



أما على الجانب الأوربي فلا يخلو الأمر من وجود تحدّيات اقتصادية ولعلّ أهمّها يتمثّل في مسألة إستكمال الوحدة النقدية الأوربيّة إذ مازالت هناك دول خارج نطاق الوحدة النقديّة كالدنمارك والسويد والمملكة المتحدة إمّا للرغبة في التحلّل من أعباء الانضمام للوحدة النقديّة أو الحرص على حماية عملة الدولة مما قد يحدث من تقلبات في أسعار صرف العملة الموحّدة ، أو لعدم القدرة على الوفاء بمتطلبات الانضمام وفقاً لمعاهدة " ماسترخت " وتأتي بريطانيا في مقدّمة الدول التي لا ترغب في الانضمام للعملة الموحّدة (اليورو) حيث أعلن رئيس وزرائها " تونى بلير " - في وقت سابق - أن حكومته لا تتعجّل الانضمام للعملة الموحّدة وأنها سوف تتضمّن إليها عندما تحين الظروف المناسبة<sup>(1)</sup>.

وبجانب مشكلة الوحدة النقديّة توجد مشكلات أخرى أهمّها التباين الواضح في الإمكانيات الاقتصادية والموارد ونظم الإنتاج بين أعضاء الاتحاد الأوربي، فلا يمكن مقارنة بريطانيا وألمانيا وفرنسا بالبرتغال واليونان على سبيل المثال، ومن المتوقع أن تزداد حدّة هذه المشكلة أيضا بانضمام دول شرق أوروبا لعضوية الاتحاد .

---

(1) ومازالت المملكة المتحدة - حتى وقت قريب - متمسكة بهذا الرأي ، فقد صرّح رئيس وزرائها " ديفيد كاميرون " بقوله " نحن لسنا في العملة الموحّدة، ولا نريد أن نكون في عملة واحدة. فمن حقّ بريطانيا الاهتمام بمصالحها الوطنية" انظر في ذلك بالتفصيل صحيفة ديلي ميل نيوس، بتاريخ الثلاثاء الموافق 12 يونيو، 2012 ، متاحة على :

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2071952/Eurozone-crisis-David-Cameron-vetoes-EU-treaty-save-euro.html>

## الخاتمة

من خلال هذه الدراسة في النظام القانوني للاتحاد الإفريقي يتبين لنا بوضوح وجلاء مدى الأهمية التي يكتسبها جوهر هذا النظام، من مجموعة القواعد القانونية التي تبين الاختصاصات المُسند إلى الاتحاد ممارستها، وتوضّح القدرات والسلطات التي أُتيح له استعمالها ، التي يمكن من خلال دراسته بشكل دقيق تحديد طبيعة أهداف ومبادئ الاتحاد من ناحية، والقواعد التي تحكم العلاقة بين حكوماته ومؤسساته من ناحية أخرى، وهو أمر تكمن أهميته في الكشف عن حقيقة امتلاك هذا النظام لمقومات التكامل.

وُئلفت الانتباه إلى أننا سنركّز على أهم مقومات التكامل والاندماج، مكتفين بما تمّت الإشارة إليه مسبقاً من عيوب منهجية ومؤسّساتية، رأينا لطبيعتها الخاصة إدراجها في إطار التحدّيات .

ولأن التجربة الأوربية هي تجربة فريدة ولا نظير لها في تجارب التكامل والاندماج السابقة عليها أو اللاحقة لها . فإن الدراسة قد اعتمدت على محاولة استخلاص أهم الدروس المستفادة من هذه التجربة، وهو مانحاول إلقاء الضوء عليه في نتائج هذه الدراسة التي يُمكن إجمالها في الآتي:

### أولاً - التنمية والتحوّل الديمقراطي:

تُعَدّ التنمية والتحوّل الديمقراطي للاتحاد الإفريقي، يُعدّ أمراً أساسياً، ليس فقط لصالح الشعوب الإفريقية ولكن كجزء من البناء العادل والأكثر إنصافاً للنظام العالمي . وعلى ذلك فإن

الشرط المسبق لتنمية الاتحاد الإفريقي وتطوره، يكون بإعطاء أولويه واهتمام أكبر للديمقراطية ولحقوق الإنسان، الحكم الرشيد، ومدى وجود استعداد ورغبة جادة، عند دول الاتحاد الإفريقي لتحقيق ذلك ، حيث حرصت تجربة التكامل الأوروبية منذ بداية انطلاقها على أن تتخذ من المواقف وتبلور من السياسات وتصدر من الوثائق والإعلانات ما يؤكد على أنّ الكيان السياسي الذي تعمل الجماعة الأوروبية على استكمال بنائه هو كيان يقوم على أسس الديمقراطية وحقوق الإنسان التي تتضمن ضمن مؤسساتها هيئة تمثيلية تُعبّر عن إرادة الشعوب الأوروبية وتجسّد استمرار دعم هذه الشعوب وتأييدها لفكرة الوحدة وتضمن مشاركتها في عملية صنع القرار .

ويمكن الأخذ بهذه الاعتبارات في نطاق الاتحاد الإفريقي من خلال عدّة نقاط وهي:

1- إصلاح البرلمانات الوطنية بداخل الدول الاعضاء، ومن ثمّ تفعيل دور البرلمان المنتخب بحيث يضاهي ويستوي مع أجهزة الاتحاد، ليكون وسيلة لتقوية المساءلة الديمقراطية وتعزيزها وتدعم شعور الشعوب الإفريقية بالمصالح الإفريقية المشتركة - وعدم الاكتفاء بالدور الاستشاري- ذلك أنّ نجاح أو فشل صيغة الاتحاد الإفريقي سيتوقف بالدرجة الأولى على اقتناع هذه الشعوب اقتناعاً تاماً وأنها من مصلحتها وليس مجرد اتفاق بين حكومات .

2- إن أيّ شكل من أشكال الوحدة السياسية لأفريقيا ينبغي أن يختار منهجاً يؤكّد على احترام حقوق الإنسان، بحيث يستحقّ الدفاع عنه والحرص على تنميته ، ويكون ذلك من خلال فهم وتشخيص عُقدة إنتهاك حقوق الإنسان الإفريقي -في أغلب الحكومات الإفريقية- ووضع صلاحيات تكفل إتخاذ إجراءات وعقوبات حيال الدولة التي تنتهكها . ومن الناحية النظرية فقد أحتوى الميثاق التأسيس للإتحاد الإفريقي على كثير من النصوص القانونية المهمة سواء الواردة في ديباجته أم التي تم ذكرها في سياق الاهداف ، التي تهتم بقضايا حقوق الإنسان . ولكن من خلال الواقع العملي في التطبيق نجد ثمة فارقاً كبيراً بينهما ، ذلك أنه لا توجد سمة واضحة لمناهضة تلك الإنتهاكات بأن تتخذ إجراءات حيال الدول التي تنتهك حقوق الانسان، بالنص مثلاً على أن تقتصر عضوية الإتحاد على الدول التي تحترم تلك القيم - وذلك كما جاء في التجربة الأوروبية- أو وضع آليات فاعلة من خلال إطار هيكل الإتحاد ضد تلك الإنتهاكات ، فبالرغم من إقرار مؤتمر الإتحاد الإفريقي في دورته العادية الأولى في 9 يوليو 2002 المنعقدة في دوربان ، جنوب أفريقيا بأن اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان سوف تعمل من خلال هيكل الإتحاد الإفريقي . الا أنه لم يعط لهذه اللجنة صلاحيات واسعة فيما يتعلق بتلقي شكاوى إنتهاكات حقوق الإنسان من قبل الأفراد ضد الدول.

## ثانياً - أولويات التكامل:

لا يمكن إغفال علامات الدور السياسي الذي تقوم به الدول الأفريقية، للنهوض بالتنمية الاقتصادية بالقارة، لاسيما أنه من أهم مقومات إنشاء الاتحاد الإفريقي هو عجز منظمة الوحدة الإفريقية عن تحقيق التنمية الاقتصادية في الدول الإفريقية، ومن التجربة الأوربية يمكن الإشارة الى أنه ينبغي على الاتحاد الإفريقي في المرحلة المقبلة أن يضع أولويات يمكن أجمالها في الآتي:

1- خلق المزيد من حرية التجارة الداخلية البينية، مما يقود في المستقبل الى إقامة سوق مشتركة بشكل كامل على مستوى قاري، وهو بدوره يمكن له أن يؤدي ويمهد الطريق لإمكانية وجود عملة أفريقية مشتركة في المستقبل، ويمكن أن يسهم بشكل كبير في وجود إتفاق تجاري بين أفريقيا والدول ذات الإقتصادات الأكثر نمواً.

وبصفة عامة، فإن نجاح عملية التكامل الإقليمي يقتضي منح مزيد من الاهتمام بالدول والأقاليم الأقل نمواً عبر تنفيذ مشروعات تنمية بهذه المناطق، تنعكس آثارها الإيجابية ليس على تلك الدول والأقاليم فحسب، بل تنعكس كذلك على الدول الأخرى الأعضاء في العملية التكاملية وعلى العملية نفسها، ففيما يتصل بالعملية التكاملية، فإن استعادة الدول الأقل نمواً من مشروعات التكامل سوف يزيد من التزامها بالعملية التكاملية، كما أن نهوض اقتصاديات تلك الدول الأقل نمواً سوف ينعكس إيجابياً على الدول الأكثر نمواً من خلال اتساع السوق التكاملية أمام منتجات تلك الأخيرة.

ويرى البعض أن قيام النيباد في كنف الإتحاد الإفريقي - بالرغم مما عليها من قيود وملاحظات - تتضمن عناصر مهمة، ينبغي أن تساعد إفريقيا على مواجهة تحديات التنمية والعلومة.

والحق، أننا، وإن كنا نأمل أن تتحقق الرؤية الأخيرة، نرى أن معطيات الواقع ومؤشراته تشير إلى استمرار كل معوقات التكامل الإقليمي بمختلف مستوياته ومضامينه سالفه البيان، وهو الأمر الذي يجعل تلك الرؤية المتفائلة تبدو كالحلم الجميل والطموح الكبير الذي يحول دونه جهد جهيد، يبدو أن قادة القارة قد آثروا ترحيله وحفظه للجيل القادم!

2- أن إنشاء سوق أفريقية مشتركة - على مراحل - يمكن أن يوفر نقطة إنطلاق للإتحاد الإفريقي للتحويل من إتخاذ القرارات من الحكومات بلإعتماد على قاعدة الإجماع إلى نظام يعتمد على شكل من أشكال الأغلبية الموصوفة للتصويت في إتخاذ القرارات، وذلك بإستقرار الشعور المشترك الرامي إلى تغليب الصالح العام للدول الأعضاء جميعاً، وهو ما يقتضي فرض ماتراه الأغلبية على الأقلية، لاسيما أن قاعدة الإجماع تعد من أهم العقبات الإدارية المؤثرة في جهود التكامل الاقتصادي بين الدول الإفريقية، فبالرغم من أن الهدف من تطبيق هذه القاعدة يتمثل في

تفادي الانشغاقات والصراعات الصريحة عند عملية التصويت، بما يكفل التزام الجميع بتطبيق ما يتم التوصل إليه من قرارات، بوصفها صادرة عن الإرادة الجماعية للأعضاء، فإن تلك القاعدة قد أسفرت عن مشكلات أساسية عند التطبيق، حيث تشير الوقائع إلى أنه في كثير من الأحيان تستغرق المفاوضات المتعلقة بقرارات المنظمة وقتاً وجهداً كبيرين، وتنتهي عادة بقرارات توفيقية - بهدف إرضاء جميع الأطراف - خالية من محتوى ذي قيمة.

### ثالثاً - الإلتزام بمهمة حفظ السلام:

إن الإلتزام بالإتحاد الإفريقي بمسئوليات مهمة حفظ السلام في تزايد في إقليم أفريقيا وقد اكتست أهمية اليوم أكثر من ذي قبل. وتجدر الإشارة لأهمية أن يكون للإتحاد الإفريقي - مسبقاً - سياسة خارجية وأمنية صادقة ومشتركة كأساس للدور الأمني الواسع على مستوى القارة ، حيث يمكن ان يستفاد من التجربة الاوربية في وضع سياسة خارجية وامنية مشتركة رغم أنها كانت اقل تقدماً من الجهود التي بذلت في مجال السوق المشترك والعملية الموحدة . ويكون ذلك بإعتناق برامج أكثر طموحاً وفاعلية لتساعد الإتحاد الافريقي على تنفيذ حفظ السلم بالقارة . وتحول دون تدخل أي قوات أجنبية في الصراعات الإفريقية ، مثلما حدث في مشكلة (إقليم دارفور ) في الفترة الماضية ، حيث وقف الإتحاد موقفاً سلبياً ، وذلك في غياب سياسة أمنية محددة ومجهزة لمواجهة أي طارئ في القارة.

### رابعاً - قيام نظام فوق الوطني:

إن نجاح الإتحاد الإفريقي في القدرة على إعطاء صوت ونفوذ للشعوب الأفريقية في شؤون العالم . يعتمد على مدى إستعداد الدول الداخلة فيه على تجاوز فكرة التعاون والتنسيق الي ما هو أبعد من مجالات تتشارك فيها سيادة الدول بنقل ولاياتها الى نظام فوق وطني ، لتحقيق المصلحة العامة .

وجدير بالبيان ما يثمره تبني هذا الإتجاه من مساعدة على بناء نظام قضائي فوق وطني للإتحاد الإفريقي ، يمكن له مع مرور الوقت كسب إحترام إتمام أحكامه ، خاصةً عندما يكون هناك دعم وتأييد واسع للمصالح والإهتمامات الإفريقية لعموم القارة في مواجهة بعض الدول والأنظمة ذات المصالح المستقلة والخاصة . حيث بين مؤسسات الإتحاد الأوربي، محكمة العدل الأوربية ،التي لعبت دوراً كبيراً في المساعدة على جعل عملية التكامل لارجعة فيها ، فقد كان لها دوراً كبيراً جداً ، وهو صياغة بعض المحاور المركزية في التنظيم الجماعي ، على سبيل المثال وكما لاحظنا من خلال الدراسة مبدأ الفاعلية المباشرة للوائح الإتحادية ، من خلال محكمة العدل الأوروبية حيث أكدت على هذا المبدأ بالحكم الشهير الذي أصدرته في بداية الستينات

بأولوية التشريعات الأوروبية على التشريعات المحلية في الموضوعات الواردة في المعاهدات ، مما يبرز دورها من خلال دعمها لقوة مؤسسات الإتحاد الأوروبي . وبالتالي يمكن القول بحتمية ضرورة تفعيل هذا الجهاز القضائي في الإتحاد الإفريقي ، كمنظيرة الأوروبي فعلاوة عن الإضطلاع بالإختصاصات والوظائف المنوطة به كجهاز قضائي ، خاصة من حيث إصدار أحكام قضائية تكون ملزمة وواجبة النفاذ في أقاليم الدول الأعضاء كما في الإتحاد الأوروبي ، فإنه \_ وهو ما لا يقل أهمية عن ماسبق \_ له دور في تحقيق التكامل والإندماج والوحدة من خلال مراقبتها للدول الأعضاء فيما يتعلق بتنفيذ قوانين الإتحاد داخل الأنظمة القانونية الداخلية لهذه الدول .

لم يبق لنا سوى القول أن النظامين الإفريقي والأوروبي نشأ في سياقات تاريخية ودولية مختلفة، وبالتالي كان من الطبيعي أن يبرز كل منهما مناهج وآليات تكاملية مختلفة تتناسب مع هذه السياقات . ولأن التجربة الأوروبية في التكامل هي الأنجح والأكثر تحقيقاً للإنجازات الملموسة على الأرض، أصبح هناك ميل للإستفادة من تلك التجربة بإعتبارها مفتاح النجاح والعامل الرئيسي وراء كل هذه الإنجازات الهائلة في التجربة الأوروبية . وما هو جلي بالبيان أن الأمر لا يتوقف على مجرد التقليد لإنجاح تجربة التكامل ، بل أن الدور الأساسي يتوقف على العوامل والمقومات الداخلية والذاتية ، يمكن القول إن نجاح التكامل الإقليمي في المقام الأول يعتمد بدرجة كبيرة على الاستقرار السياسي والاقتصادي في الدول الإفريقية، وهو ما يقود إلى ضرورة علاج أزمة الدولة في إفريقيا، ذلك أن نظام الدولة ما زال هو الفاعل الرئيسي في التفاعلات الدولية، سياسياً واقتصادياً على السواء، كما أنه يظل العامل الرئيسي في التنمية الوطنية، فالدولة القوية هي الوحيدة القادرة على وضع البلاد على خريطة الاقتصاد السياسي العالمي، وعلى الدخول بنجاح في المساومة الجادة مع مختلف الفاعلين الاقتصاديين المختلفين داخلياً وخارجياً، وعلى القادة الأفارقة الإعتراف بهذه الحقيقة وابتكار آليات وتنظيمات جديدة أكبر من الناحية المادية والمؤسسية من الدول الوطنية الفردية القائمة، تمكّنها من تحقيق مصالح القارة، ومن الدفاع عن مصالح شعوب القارة في الاقتصاد السياسي الدولي؛ وبلورة منظور تنموي مستقل يقود القارة قُدماً .

ولا غرو أن تحقق حلم إقامة دولة كبرى في القارة، تتوحد داخلها كل القوى التنفيذية القائمة، لتقوم هيئة تنفيذية جديدة تسمو صلاحياتها وسلطاتها على مختلف السلطات الموجودة في مختلف المناطق، سوف يسفر عن كيان سياسي يمتلك القوة المادية اللازمة التي تمكّنه من الدخول بفاعلية في الاقتصاد السياسي العالمي، وعلى تحقيق التنمية الداخلية، وسوف تختفي داخله مشكلات عدم التوافق وعدم التنفيذ والتنافس ما بين الدول، على أساس أن سياسة التنمية

أو خطة التنمية ستكون خطة وسياسة لدولة واحدة، كما أن التنافس والصراع سيكون داخل مجتمع سياسي واحد.

وعلى هدى ماسيق- وفي تبسيط عام - فإن نجاح التجربة الإفريقية للتكامل مرهون في الواقع بإعتبارين هما:

أ- فهم وتشخيص عوامل القوة والضعف الفعلية والكامنة في هذا النظام وعدم الإعتماد على مجرد التقليد.

ب- إختيار أنسب الوسائل الملائمة لتحقيق الأهداف المرجوه ، بمايتلاءم وهذه العوامل .

وفي الختام رجائي أن يسدد هذا العمل قصدي، وينفعني ومن بعدي، بتكملة النقص وسد الفراغ، والباب مفتوح والصدر مشروح، لمن أراد أن يصحح خطأ، أو يقدم خيرا، وأفضلهم عندي من أهدى إلى عيبي فما هذا إلا جهد مُقلّ ولاندعي فيه الكمال ولكن عُذرنا أنّا بذلنا فيه قصارى جُهدنا فإن اصبنا فذاك مُرادنا وان أخطئنا فلنا شرف المحاولة والتعلّم .

## المراجع والمصادر

### أولاً - الكتب:

- 1- إبراهيم عبد المنعم كروان ، الموقف العربي والتحرك نحو السلام ، السياسة الدولية ، العدد 36 ، أبريل 1974
- 2- إبراهيم محمد العناني، التنظيم الدولي ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1979
- 3- أبو الخير أحمد عطية ، النظام المؤسسي للإتحاد الأوربي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2007.
- 4- أحمد أبو الوفا ، الوسيط في قانون المنظمات الدولية ، القاهرة ، دار النهضة العربية، الطبعة الثامنة ، 2011.
- 5- أحمد نبيل جوهر ، قرارات منتظم الوحدة الإفريقية النظرية والتطبيق ودورها في حل مشاكل القارة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1987.
- 6- أديب نصور ، ميزان الدول ، منشورات جامعة بنغازي، الطبعة الأولى ، 1991.
- 7- أمين أسير، مسيرة الوحدة الإفريقية ، بيروت، دار الكلمة للنشر، 1983.
- 8- أناتوني أوتكين ، الإستراتيجية الأمريكية للقرن الحادي والعشرين، ترجمة وتقديم :أنور محمد، محمد الجبالي، القاهرة، المجلس الأعلى للثقافة، الطبعة الأولى، 2003
- 9- بطرس بطرس غالي، محمود خيرى عيسى، المدخل في علم السياسة ، القاهرة ، مكتبة الانجلو مصرية ، 1988.
- 10- بطرس بطرس غالي ، منظمة الوحدة الإفريقية ، القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية 1964،
- 11- بطرس بطرس غالي، العلاقات الدولية في إطار منظمة الوحدة الإفريقية ، القاهرة ، مكتبة الانجلو المصرية، 1974
- 12- بول روتيه ، التنظيمات الدولية ، ترجمة : أحمد رضا ، مراجعة د عبدالله الاشعل ، دار المعرفة ، مطابع الهيئة المصرية للكتاب ، ابريل 1978
- 13- جعفر عبد السلام ، المنظمات الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة السادسة، بدون تاريخ .
- 14- جمال عبد الناصر مانع ، التنظيم الدولي النظرية العامة والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، طبعة أولى ، 2008 .
- 15- جميل محمد حسين الجندي، دراسات في قانون المنظمات الدولية ، مكتبة الجلاء الجديدة ، 1998 ،



- 16- جون كلايتون توماس ، مشاركة الجمهور في القرارات العامة ، ترجمة فايزة حكيم – أحمد منيب، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية ،القاهرة ، الطبعة الأولى ، 2001
- 17- جون ميجر، قصة حياتي ، تعريب وليد شحادة، مكنية العبيكان ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، الطبعة العربية الأولى ، 2003.
- 18- حازم محمد عليم ، المنظمات الدولية الإقليمية، القاهرة ، دار النهضة العربية ، الطبعة الثالثة ، 2006.
- 19- حسان محمد شفيق العاني ، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، جامعة بغداد ، 1986.
- 20- حسن نافعة ، الإتحاد الأوربي والدروس المستفادة عربياً ، مركز دراسات الوحدة العربية ،بيروت ، الطبعة الأولى، 2004.
- 21- رجب عبد المنعم متولي ، الوجيز في قانون المنظمات الدولية، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2008.
- 22- رقية المصدق ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، دار توبقال ، الدار البيضاء ، المغرب ، الطبعة الأولى ، 1987.
- 23- سليمان الغويل، الانتخاب والديمقراطية، دراسة قانونية مقارنة، منشورات أكاديمية الدراسات العليا، طرابلس، ليبيا، طبعة أولى، 2003.
- 24- سيفرين روجومامو ، العولمة ومستقبل إفريقيا نحو تحقيق التنمية المستدامة، ترجمة نهاد جوهر، القاهرة، برنامج الدراسات المصرية الإفريقية ، 2002.
- 25- الشافعي محمد بشير ، جميل محمد حسين ، دراسات في قانون المنظمات الدولية . منظمة الوحدة الإفريقية ، المنصورة ، مصر ، مكتبة الجلاء الجديدة ، 1998.
- 26- صلاح الدين حسن السيبي ، النظم والمنظمات الإقليمية والدولية ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، 2007.
- 27- صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية ، القاهرة ، طبعة سادسة ، 1998.
- 28- عادل عبد الرازق ، أفريقيا في إطار منظمة الوحدة الأفريقية والاتحاد الإفريقي ، القاهرة ، الهيئة المصرية للكتاب ، 2007.
- 29- عادل عبد الرازق ، المنظومة الإفريقية ومبادرة الشراكة الجديدة في أفريقيا بين النظرية والتطبيق ، القاهرة، الهيئة المصرية للكتاب ، 2006.
- 30- عادل عبد الرازق ، دور منظمة الوحدة الإفريقية في مواجهة المشكلات الاقتصادية في أفريقيا ، القاهرة ، الهيئة المصرية للكتاب ، 2003.

- 31- عبد السلام صالح عرفة ، المنظمات الدولية والإقليمية ، الدار الجماهيرية (سابقاً) للنشر والتوزيع والإعلان ، 1999.
- 32- عبد العزيز رفاعي، إفريقيا والعلاقات السياسية الدولية في عهد الاستقلال، القاهرة ، مكتبة الانجلومصرية، 1970.
- 33- عبد العزيز محمد سرحان ، المنظمات الإقليمية، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ط1 ، 1975.
- 34- عبد الله عبد الرازق إبراهيم ، شوقي الجمل ، تاريخ أفريقيا الحديث والمعاصر ، القاهرة ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 1997.
- 35- عبدالله الأشعل ، الاتحاد الأفريقي والقضايا الإفريقية المعاصرة ، مؤسسة الطوبجي ، القاهرة ، 2003.
- 36- علي صادق ابوهيف ، القانون الدولي العام ، التنظيم الدولي ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، بدون تاريخ .
- 37- علي مزروعى (محرر) ، تاريخ أفريقيا العام ، اللجنة العلمية الدولية لتحرير تاريخ إفريقيا العام باليونيسكو ، باريس، منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة . ، الطبعة 2 ، 1998.
- 38- كولين ليجوم ، الجامعة الإفريقية ، دليل سياسي موجز ، ترجمة أحمد محمود سليمان ، القاهرة ، الدار المصرية للتأليف والترجمة ، 1964.
- 39- محمد أبو الفتوح الخياط ، الوحدة الإفريقية ، القاهرة ، دار المعارف ، 1965.
- 40- محمد الجنوب ، محاضرات في المنظمات الدولية والإقليمية ، الدار الجامعية ، بيروت ، 1983.
- 41- محمد الحسيني مصيلحي ، منظمة الوحدة الإفريقية من الناحيتين النظرية والتطبيقية، القاهرة ، دار النهضة العربية ، 1976 .
- 42- محمد السعيد الدقاق ، الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1977 ،
- 43- محمد السعيد الدقاق ، المنظمات الدولية المعاصرة ، الإسكندرية ، منشأة المعارف، بدون تاريخ .
- 44- محمد السعيد الدقاق ، دروس في التنظيم الدولي ، الإسكندرية ، منشأة المعارف، 1976.
- 45- محمد السعيد الدقاق ، مصطفى سلامة حسين، التنظيم الدولي، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية ، الجزء الأول، 1997.

- 46- محمد السعيد عبد الجواد الدقاق، النظرية العامة لقرارات المنظمات الدولية ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1973.
- 47- محمد المجذوب، التنظيم الدولي ( النظرية والمنظمات العالمية والإقليمية والمتخصصة )، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005.
- 48- محمد المهدي عاشور، الحدود السياسية وواقع الدوله في أفريقيا ، القاهرة ، مركز دراسات المستقبل الإفريقي ، طبعة أولى ، 2001.
- 49- محمد حافظ غانم ، المنظمات الدولية الحديثة، مطبعة نهضة مصر ، القاهرة، 1960.
- 50- محمد حسن الإبياري، المنظمات الدولية الحديثة وفكرة الحكومة العالمية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، 1978.
- 51- محمد سامي عبد الحميد ،التنظيم الدولي الجماعة الدولية- الأمم المتحدة ،الإسكندرية منشأة المعارف ، الطبعة السادسة ، 2000.
- 52- محمد سامي عبد الحميد ، قانون المنظمات الدولية، الكتاب الثاني ،الإسكندرية ، منشأة المعارف ، طبعة أولى 1969 .
- 53- محمد سامي عبد الحميد ،المنظمات الإقليمية عامة الاتجاه، الإسكندرية، منشأة المعارف ، طبعة أولى 1969 .
- 54- محمد طلعت الغنيمي ، الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي ، الإسكندرية ، منشأة المعارف ، طبعة ثالثة ، 1977 .
- 55- محمد عاشور ، أحمد على سالم (محررين )، دليل المنظمات الإفريقية الدولية ، القاهرة ، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، الطبعة الأولى ، 2006.
- 56- محمد عاشور المهدي ، التكامل الإقليمي في أفريقيا مثالية التنظير وحقائق الواقع ، دليل المنظمات الإفريقية الدولية ، مشروع دعم التكامل الإفريقي بمعهد البحوث والدراسات الإفريقية ، جامعة القاهرة ، طبعة أولى ، 2006.
- 57- محمد عاشور مهدي ، برلمان عموم أفريقيا ومستقبل الاتحاد الإفريقي، بحوث مؤتمر الإتحاد الإفريقي، دار الكتب الوطنية ، بنغازي ليبيا ، الطبعة الأولى، 2005.
- 58- محمد نصر مهنا ، تطور السياسات العالمية والإستراتيجية القومية ، الإسكندرية ،المكتب الجامعي الحديث ، طبعة أولى، 2011.
- 59- محمد نعمان جلال، الإستراتيجية والدبلوماسية والبروتوكول، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ، بيروت ، الطبعة الأولى ، 2004.
- 60- محمود أبو العينين، مستقبل الإقليمية في أفريقيا ، القاهرة ، معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، 1999.

- 61- مفيد محمود شهاب ، المنظمات الدولية، دار النهضة العربية ،الطبعة الرابعة، 1978.
- 62- يحيى حلمي رجب، الرابطة بين جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية، القاهرة ، دار الفكر العربي ، 1976.

ثانياً - الدوريات:

- 1- أحمد يوسف قرعي، ميثاق أديس أبابا نظرة معاصرة ، السياسة الدولية ، العدد 93 ، يوليو 1988 .
- 2- أماني محمود فهمي ، الوحدة الأوروبية بين متطلبات الاندماج وعوائق السيادة ، السياسة الدولية ، العدد 116 أكتوبر 2000
- 3- أنور الهواري ، الاتحاد الأوربي : تساؤلات عربية ، السياسة الدولية ، العدد 142، أكتوبر 2000
- 4- جمعة سرير الزوي ، دور الإتحاد الإفريقي في صياغة النظام العالمي الجديد ، مجلة البحوث القانونية ،المرج، ليبيا ،العدد الأول ،يونيو 2002.
- 5- حسن نافعة ، البناء المؤسس للإتحاد الأوربي ، السياسة الدولية ، العدد 157 ، المجلد 39 ، يوليو 2004.
- 6- حمدي عبد الرحمن ، إفريقيا والقرن الواحد والعشرون ، سلسلة بحوث سياسية ، القاهرة ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، العدد 115 ، يوليو 1997.
- 7- حورية توفيق مجاهد ،الجمهورية العربية المتحدة و الوحدة الإفريقية ، السياسة الدولية ، العدد 5 ، 1966.
- 8- رانيا حسين خفاجة ، الاتحاد الإفريقي خطوة جديدة في مسيرة القارة ، السياسة الدولية ، العدد 150 ، المجلد 37، أكتوبر 2002.
- 9- سامية بيبرس ، قمة سرت الاستثنائية الخامسة وإعلان الاتحاد الإفريقي ، السياسة الدولية ، العدد 144 ، ابريل 2001.
- 10- السفير أحمد بالحاج ، الحكومات الإفريقية والبرلمان الإفريقي ، السياسة الدولية ، العدد 156 ، المجلد 29 ، ابريل 2004.
- 11- سلطان فولبي حسن ، التكامل الاقتصادي في إفريقيا ، مجلة معهد البحوث والدراسات الإفريقية ، جامعة القاهرة ، العدد 18 ، 1998.
- 12- سلوى محمد لبيب ، منظمة الوحدة الإفريقية في مواجهة تحديات الثمانينات ، السياسة الدولية ، العدد 93 ، يوليو 1988.

- 13- سليمان صالح الغويل، الظاهرة الحزبية بين الضرورة والضرر، الثقافة العربية ، مجلس الثقافة العام بليبيا ،العدد 287، 2007.
- 14- طارق عادل الشيخ ، التجمعات الإقليمية : مقومات النجاح ومعوقات التكامل ، السياسية الدولية ، العدد 178، يوليو 2007.
- 15- عبد الرحمن إسماعيل الصالحي ، دراسة نقدية لميثاق الوحدة الإفريقية ، السياسة الدولية ، القاهرة ، العدد 93، يوليو 1988.
- 16- عبد الملك عودة وأحمد الرشيدي ، تجمع دول الساحل والصحراء ، سلسلة دراسات مصرية أفريقية ،جامعة القاهرة ، القاهرة ، العدد الأول ،أغسطس 2001.
- 17- عز الدين الشكري ، أزمة الدولة في أفريقيا ، السياسة الدولية ، العدد 110، أكتوبر 1992.
- 18- عزت سعد السيد ، أفريقيا والتسوية القانونية للمنازعات الدولية ، السياسة الدولية ، العدد 93 ، يوليو 1988.
- 19- عمرو الشوبكي، استراتيجيات بناء الوحدة الأوربية ، السياسة الدولية ، العدد 157، المجلد 39 ، يوليو 2004 .
- 20- عمرو حمزاوي ، توسع الإتحاد الأوربي التحديات والفرص ، السياسة الدولية ، العدد 175، المجلد 39، يوليو 2004.
- 21- فريد جاد الحق ، الهوية الثقافية الأوربية ، السياسة الدولية ، العدد 157 ، المجلد 39، يوليو 2004
- 22- مالك عوني ، السياسة الخارجية والأمنية المشتركة ..آفاق التكامل الأوربي الجديدة ، السياسة الدولية ، العدد 142 ، أكتوبر 2000.
- 23- محمد السيد سعيد ،المناظرة حول السياسات الاقتصادية في إفريقيا ،السياسة الدولية ، العدد 98، 1989.
- 24- محمد سعد أبو عامود ، البناء المؤسسي للاتحاد الأوربي، السياسة الدولية ، العدد 142 ، أكتوبر 2000.
- 25- محمد عبد الشفيق عيسي، اللاعولمة بين اقتصادها السياسي وقضاياها الجديدة، السياسة الدولية ، العدد 175، المجلد 39 يوليو 2004 .
- 26- محمد هيبه على أحطبية ، دور مجلس السلم والأمن الأفريقي في حل المنازعات وتسويتها في أفريقيا ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 27، العدد الثالث ، 2011.

- 27- محمود سليمان ، حقوق الإنسان العربي بين القانون الدستوري والقانون الدولي، السياسة الدولية، العدد 175، المجلد 39 يوليو 2004 .
- 28- مصطفى سلامة حسنين ، القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، المجلة المصرية للقانون الدولي، العدد 75، 2001.
- 29- ناصر حامد، الآثار الاقتصادية لتوسّع الاتحاد الأوربي، السياسة الدولية ، العدد 51 ،المجلد 39 ، يوليو 2004.

### ثالثاً - البحوث والدراسات:

- 1- أمية طوقان، دور البنوك المركزية في إرساء السياسة النقدية ، بحث غير منشور قدم لمؤتمر العمل المصرفي في سوريا في ضوء التجارب العربية والعالمية ، 2005.
- 2- خيرية الدغيلي ، عوامل تفعيل مؤسسات الإتحاد الإفريقي وترسيخ دعائمه ، بحث غير منشور، ندوة القارة السمراء من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الإتحاد الإفريقي، ليبيا ، 2007.
- 3- سالم عبد الله الفلاح ، التطور التاريخي لمشروع الوحدة الإفريقية خلال القرنين التاسع عشر والعشرين ، بحث غير منشور مقدم إلى ندوة القارة السمراء المنعقدة في مدينة سرت ، ليبيا ، 2007 .
- 4- سعد العسبلي ، الإتحاد الإفريقي من خلال الوثائق الأساسية ، بحث غير منشور مقدم إلى ندوة القارة السمراء المنعقدة في مدينة سرت ، ليبيا ، 2007.
- 5- عبد الرحمن الصالحي ، الإتحاد الإفريقي كمنظمة إقليمية بين الأمل والحذر ، بحث نشر في ندوة الإتحاد الإفريقي ومستقبل القارة الإفريقية ، معهد البحوث الإفريقية ، جامعة القاهرة.
- 6- عبد الناصر السيد محمد الجهاني ، فدرالية القارة السمراء في ضوء نجاح النموذج الأمريكي، بحث غير منشور مقدم إلى ندوة القارة السمراء المنعقدة في مدينة سرت، ليبيا، 2007.
- 7- محمود أبو العينين (محرراً) ، دور مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الإفريقي في الوقاية من النزاعات والصراعات ، التقرير الإستراتيجي الأفريقي، 2006-2007 ، مركز البحوث الإفريقية ، القاهرة ، يوليو 2007.

رابعاً - الكتب الأجنبية:

1. A. Okoth & A. Ndaloh , PTE Revision Series social Studies – For Primary Teacher Education, East African Educational Publishers Ltd , Nairobi , KENYA, 2008.
2. A. Pavković , P. Radan, On the way to statehood: Secession and Globalisation , Ashgate publishing Limited, Hampshire , England ,2008.
3. A.D. Abdellatif , Good Governance and Its Relationship to Democracy and Economic Development ,( workshop IV. Democracy 20 -31 May 2003 , Economic development and culture, global forum III on fighting corruption, ministry of justice republic of korea , 2003 .
4. Ademola Abass . Regional Organisations And The Development Of Collective Security, Hart Publishing, USA, 2004.
5. Andrew Linklater , The Transformation of Political Community, Polity press in association with Blackwell Publishers, Ltd, UK , First published , 1998 .
6. Anne Dolganos Picker, International Economic Indicators and Central Banks, Wiley & Sons, New Jersey, 2007.
7. C. F. Amerasinghe , Principles of the institutional law of international organizations, Cambridge University Press, New York , Second Edition , 2005.
8. Charles Collyns, Alternatives to the Central Bank in the Developing World , External Relations Department, Attention Publications, International Monetary Fund , Washington ,1984.
9. Charles E . Schlumberger , Open Skies For Africa , Washington , The International Bank For Reconstruction and Development , E1 , 2010 .

10. Christian Welz , The European Social Dialogue Under Articles 138 And 139 Of The EC Treaty, Kluwer Law International , The Netherlands , 2008.
11. D. Chalmers , C. Hadjiemmanuil, G. Monti , A. Tomkins , European Union Law: Text And Materials, Cambridge University press , Updated Version UK , 2008.
12. Danfulani . S.A. , Regional Integration for Peace, Security and Development in Africa , UK , SFI Publishing , F1 Edition, 1999 .
13. David .J. Francis , Uniting Africa: bulding regional peace and security systems, Ashgate Publishing Limited , Hampshire , England , 2006.
14. Deirdre Curtin, Executive Power of the European Union, Oxford University Press , New York , 2009.
15. ED Bates .The evolution of the European Convention on Human Rights , Oxford University Press Inc , New York , 2010.
16. Elias .T.O , African and the development of international law , The Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, Edition 2, 1988.
17. Emmanuel Apel, Central Banking Systems Compared: The ECB, The Pre-Euro Bundes bank, and The Federal Reserve System, Roulledge, London , F1 Edition, 2003.
18. G. Laporte, J. Mackie , Building the African Union, Policy and Management Report 18, Europe Africa Policy Research Network, October 2010.
19. George Ngwane , The power in the writer: collected essays on culture, democracy, First Published, Langaa RPCIG, Bamenda , Cameroon, 2008.
20. Grigoriï. L .Tunkin , Theory of international law , Copyright by William E , Butler , Library of Congress , USA , 1974.



21. Imanuel Geiss, *The Pan-African Movement, a history of pan-africanism in America, Europe and Africa*, African publishing Company, New York, 1974.
22. J. G. Merrills, *International Dispute Settlement*, Cambridge University Press, UK, Fifth edition, 2011.
23. J. Senghor, N. Poku, *Towards Africa's renewal*, Ashgate Publishing Limited, Hampshire, UK, 2007.
24. J. Gomes, U. Engel, *African New Peace and Security Architecture*, Ashgate Publishing Ltd, UK, 2010.
25. James T. Gathii, *African Regional Trade Agreements as Legal Regimes*, Cambridge University Press, UK, First published, 2011.
26. Jeremy John Richardson, *European Union: power and policy-making*, 2nd edition, Routledge, USA, 2001.
27. Karwa G, Monica K, Katabaro N, *The State of Africa 2010\11 Parameters and Legacies of Governance and Issue Areas*, African Institute of South Africa, 2010, E1.
28. Kristiana Poweel, *The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on The Responsibility to Protect*, Institute for Security Studies, Canada, Canadian electronic library: Documents collection monograph series, No 119, 2005.
29. M. Halperin, M. Galic, *Protecting democracy: international responses*, Lexington Books An imprint of the Rowman & Littlefield Publishing Group, United States Of America, 2005.
30. Martinus Nijhoff Publishers, *African Association of International Law*, African yearbook of international law, Kluwer Law International, The Netherlands, vol 9, 2001.

31. Mitchell O'Brien , Rick Stapenhurst , Niall Johnston , Parliaments as peace builders in conflict-affected countries , World Bank Institute Publications , Washington , 2008.
32. P. Verloren , V. Themaat , The changing structure of international economic law, Martinus Nijhoff Publishers , Netherlands, 1981.
33. Richard . F. Opong , Legal Aspects of Economic Integration in Africa , Cambridge University Press , First published , 2011.
34. Robert A. Jones, The Politics and Economics of the European Union , Edwards Elgar Publishing Limited, UK , 2 Edition , 2001.
35. Robert Dover , Europeanization of British defence policy, Ashgate Publishing, Hampshire , UK , 2007.
36. S . Khrushchev ,Memoirs of Nikita Khrushchev , Translation by the Marha and Artemis Joukowsky Family Foundation, Printed in USA , The Pennsylvania State University Press, vol 2 , 2006.
37. S. Adejumobi , A . Olukoshi , The African Union And New Strategies For Development in Africa, Cambria Press, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, Printed in USA, 2008.
38. S. M. Makinda, F.W. Okumu, The African Union: challenges of globalization, security, and governance, Routledge publishing , USA , 1 edition, 2008.
39. Saleh M. Nsouli, The New Partnership for Africa's Development: macroeconomics, institutions, and Poverty, Joint Africa Institute, World Bank African Development Bank ,International Monetary Fund, 2004 .
40. Stephen P. Robbins, Organizational behavior : global and Southern African perspectives , Pearson Education , Inc, South Africa, 2009 , 2nd Edition

41. T. Killick, R. Gunatilaka, A. Marr, Aid and the political economy of policy change, Routledge publishing, New York, F1 Education, 1998.
42. Timothy M. The African Union Pan-Africanism, Peacebuild And Development, Ashgate Publishing Company, England, 2005.
43. Udesch Pillay, Richard Tomlinson & Jacques Du Toit, Democracy and Delivery: Urban Policy in South Africa, HSRC press, South Africa, First published, 2006.
44. Ulf Engel, João Gomes Porto, Africa's new peace and security architecture, Ashgate Publishing Limited, UK, 2010.
45. V. O. Nmeielle, The African human rights system: its laws, practice, and institutions, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, The Netherlands, 2001.
46. W. Andrew Axline. The political Economy Of Regional Cooperation, Printed by Biddles Ltd, Guildford and King's Lynn, British Library, Great Britain, 1994.
47. Zhenis Kembayev, Legal Aspects of the Regional Integration, Springer, Verlag Berlin Heidelberg, 2009.

خامساً - بحوث ودوريات أجنبية:

1. The African Network on Debt and Development (AFRODAD), the Open Society Institute Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (Afri MAP), and Oxfam GB. Towards A people-Driven African Union, British Library Cataloguing, 2007.
2. Europa Publications Limited, Central and South-Eastern Europe 2003, Europa Publication, UK, 3rd Edition, 2002.
3. House Of Lords - European Union Committee, The EU and Africa: Towards a Strategic partnership, Vol 1, 34th Report of Session 2005-06.

4. Kluwer Law International , African Yearbook Of International Law , African Association of International Law , Netherlands , Volume 9, 2001 .
5. M. N. Jovanovic, International Handbook on the Economics of Integration , Edward Elgar Publishing Limited , UK, Vol 3, 2011.
6. Olfufemi Babarinde, THE EU AS A MODEL FOR THE AFRICAN UNION: the Limits of Imitation , Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series ,Published with the support of the EU Commission. the University of Miami,Vol 7, No2, April 2007.
7. Saleh M. Nsouli,Norbert Funke, The New Partnership for Africa's Development, Working Paper , International Montary Fund Institute. 2003.
8. United Nations. Economic Commission for Africa , Assessing regional integration in Africa, Manufactured Publishing vol 1, USA, First printing , May 2004.
9. The United Nations and the Regions: Third World Report on Regional Integration , publishing by Springer , 2012 .
10. P. Mwet Munya, The Organization of African Unity and Its Role in Regional Conflict Resolution and Dispute Settlement. A Critical Evaluation , Boston College Third World Law Journal, , Vol 19 , Issue 2,1999.
11. Office of Legal Affairs Codification Division , Peaceful Settlement of Disputes between States, United States of America : United nations publication , E 92, vol 7,1992.

## سادساً - مراجع ومصادر على شبكة المعلومات العالمية:

1- ألفا عمر كوناري رئيس لجنة لجنة الاتحاد الأفريقي، الرؤية والرسالة للاتحاد الأفريقي، مقال متاح على موقع

الاتحاد الإفريقي على :

- [http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/vision\\_mission.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/vision_mission.htm)

2- رسالة الأمين العام للأمم المتحدة في اليوم العالمي للديمقراطية، عام 2008، متاح على موقع الأمم

المتحدة على :

- [http://www.un.org/ar/events/democracyday/sg\\_message\\_2008.shtml](http://www.un.org/ar/events/democracyday/sg_message_2008.shtml) -

3- المناقشات البرلمانية ، المنعقدة في 10 أكتوبر ، عام 2010 ، قسم أرشيف الوثائق بالبرلمان الأفريقي ،  
موقع البرلمان الإفريقي ، متاح على شبكة المعلومات العالمية :

- <http://www.pan-africanparliament.org/DocumentsResources/DisplayDocument.aspx?Type=Docs&ID=1210>

4- تقرير اللجنة الاقتصادية لإفريقيا والتابعة للأمم المتحدة ، عن حالة الاتحاد الإفريقي والمؤسسات المالية ،  
2011، ص2-3. وثائق الأمم المتحدة :

- [http://www.un.org/ar/events/democracyday/sg\\_message\\_2008.shtml](http://www.un.org/ar/events/democracyday/sg_message_2008.shtml)

5- ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، البنك المركزي الأفريقي ، متاح على شبكة المعلومات العالمية على:

- [http://en.wikipedia.org/wiki/African\\_Central\\_Bank](http://en.wikipedia.org/wiki/African_Central_Bank) -

6-الموقع الرسمي لوكالة أنباء عموم أفريقيا( بانا برس)، متاح على شبكة المعلومات العالمية على:

- <http://www.panapress.com/pana-pays-pagination-1-3848-7-lang3-ET-index.html>

7- وثائق الاتحاد الأفريقي ، متاح على شبكة المعلومات العالمية على:

- <http://www.au.int/ar/resources/documents->

- [au.int/.../Press%20Release%20No.2-%2017th%20AU%20Summit.do...-](http://au.int/.../Press%20Release%20No.2-%2017th%20AU%20Summit.do...-)

- <http://au.int/en/organs/prc->

8-ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، متاح على شبكة المعلومات العالمية على:

- <http://ar.wikipedia.org/wiki/%D9%85%D8%B4%D8%B1%D9%88%D8%B9%D9%85%D8%A7%D8%B1%D8%B4%D8%A7%D9%84>

9- مواصفات وظيفة كبير الموظفين التنفيذيين للنيباد، وثائق النيباد ، الموقع الرسمي للاتحاد الإفريقي ، متاح على :

- [https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:T2kEW1om8-wJ:www.africa-union.org/root/au/employment/2008/Nepad/THE%2520JOB%2520PROFILE-CHIEF%2520EXECUTIVE%2520\(NEPAD\)-ARABIC.doc+%D9%88%D8%B8%D8%A7%D8%A6%D9%81+%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%A9+%D9%81%D9%8A+%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%8A%D8%A8%D8%A7%D8%AF&hl=ar&gl=ly&pid=bl&srcid=ADGEESiOqw7AJCvoeRDI64iaHg0Dw0Jgr93sNmGH\\_ishfUmP6-ROsr6PdfYRShyWQ0pGhEzW30q8tTjqHeSybFpHZGQaNwoMr5FX8foFteN5CgKdfZmnCNCBcAKk2s0Q9iAehKdlsIo&sig=AHIEtbQx6ync8Xw3hwHd0gZqHnXy27XTmQ](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:T2kEW1om8-wJ:www.africa-union.org/root/au/employment/2008/Nepad/THE%2520JOB%2520PROFILE-CHIEF%2520EXECUTIVE%2520(NEPAD)-ARABIC.doc+%D9%88%D8%B8%D8%A7%D8%A6%D9%81+%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%A7%D9%86%D8%A9+%D9%81%D9%8A+%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%8A%D8%A8%D8%A7%D8%AF&hl=ar&gl=ly&pid=bl&srcid=ADGEESiOqw7AJCvoeRDI64iaHg0Dw0Jgr93sNmGH_ishfUmP6-ROsr6PdfYRShyWQ0pGhEzW30q8tTjqHeSybFpHZGQaNwoMr5FX8foFteN5CgKdfZmnCNCBcAKk2s0Q9iAehKdlsIo&sig=AHIEtbQx6ync8Xw3hwHd0gZqHnXy27XTmQ)
- <http://www.nepad.org/system/files/Decsion%20of%20the%2014th%20Assembly%20on%20Integration%20of%20NEPAD.pdf> -

10- صحيفة ديلي ميل نيوس، متاحة على :

<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2071952/Eurozone-crisis-David-Cameron-vetoes-EU-treaty-save-euro.html>

# ملحق القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي

نسخة موثقة

.....

التوقيع

المستشار القانوني لمنظمة الوحدة الأفريقية

## القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي

نحن رؤساء الدول والحكومات الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية :

- 1- رئيس الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .
- 2- رئيس جمهورية أنجولا .
- 3- رئيس جمهورية بنين .
- 4- رئيس جمهورية بوتسوانا.
- 5- رئيس بوركينا فاسو .
- 6- رئيس جمهورية بروندي.
- 7- رئيس جمهورية الكامرون.
- 8- رئيس جمهورية الرأس الأخضر.
- 9- رئيس جمهورية أفريقيا الوسطي.
- 10- رئيس جمهورية تشاد
- 11- رئيس جمهورية القمر الاتحادية الإسلامية.
- 12- رئيس جمهورية الكونغو.
- 13- رئيس جمهورية كوت ديفوار .
- 14- رئيس جمهورية الكونغو الديمقراطية.
- 15- رئيس جمهورية جيبوتي.
- 16- رئيس جمهورية مصر العربية.
- 17- رئيس دولة إرتريا.
- 18- رئيس وزراء جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية.
- 19- رئيس جمهورية غينيا الاستوائية.
- 20- رئيس جمهورية الجابون.



- 21- رئيس جمهورية جامبيا.
- 22- رئيس جمهورية غانا.
- 23- رئيس جمهورية غينيا.
- 24- رئيس جمهورية غينيا بيساو.
- 25- رئيس جمهورية كينيا.
- 26- رئيس وزراء ليسوتو.
- 27- رئيس جمهورية ليبيريا.
- 28- ليبيا.
- 29- رئيس جمهورية مدغشقر.
- 30- رئيس جمهورية ملاوي .
- 31- رئيس جمهورية مالي.
- 32- رئيس جمهورية موريتانيا الإسلامية.
- 33- رئيس وزراء جمهورية موريشيوس.
- 34- رئيس جمهورية موزمبيق .
- 35- رئيس جمهورية ناميبيا.
- 36- رئيس جمهورية النيجر.
- 37- رئيس جمهورية نيجيريا الاتحادية.
- 38- رئيس جمهورية رواندا.
- 39- رئيس الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية.
- 40- رئيس جمهورية ساوتومي وبرنسيب.
- 41- رئيس جمهورية السنغال.
- 42- رئيس جمهورية سيشل .
- 43- رئيس جمهورية سيراليون.
- 44- رئيس جمهورية الصومال.
- 45- رئيس جمهورية جنوب أفريقيا

46- رئيس جمهورية السودان.

47- ملك سوازيلاند.

48- رئيس جمهورية تنزانيا المتحدة.

49- رئيس جمهورية توجو.

50- رئيس الجمهورية التونسية.

51- رئيس جمهورية أوغندا.

52- رئيس جمهورية زامبيا.

53- رئيس جمهورية زيمبابوي.

إذ نستلهم من المثل النبيلة التي استرشد بها الآباء المؤسسون لمنظمتنا القارية وأجيال من أنصار الوحدة الأفريقية الشاملة في عزمهم على تعزيز الوحدة والتضامن والتلاحم والتعاون فيما بين الشعوب والدول الأفريقية.

وإذ نضع في الاعتبار المبادئ والأهداف المتضمنة في ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية وفي المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية .

وإذ نذكر بالكفاح البطولي الذي خاضته شعوبنا وبلداننا من أجل الاستقلال السياسي والكرامة الإنسانية والتحرر الاقتصادي .

وإذ نأخذ في الاعتبار أن منظمة الوحدة الأفريقية قد لعبت ، منذ إنشائها ، دوراً حاسماً وقيماً في تحرير القارة وتأكيد الهوية المشتركة وعملية تحقيق وحدة قارتنا ، كما هيأت إطاراً فريداً لعملنا الجماعي في أفريقيا وفي علاقاتنا مع بقية العالم.

وإذ نعقد العزم على التصدي للتحديات المتعددة الجوانب التي تواجه قارتنا وشعوبنا على ضوء التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تجري في العالم.

وإذ نعرب عن اقتناعنا بالحاجة إلى التعجيل بعملية تنفيذ المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية بغية تعزيز التنمية الاجتماعية والاقتصادية في أفريقيا ، والتصدي - بصورة أكثر فعالية - للتحديات التي تفرضها العولمة.

**وإذ نسترشد برؤيتنا المشتركة لأفريقيا قوية ومتحدة وبالحاجة إلى بناء شراكة**  
بين الحكومات وكافة فئات المجتمع المدني وخاصة النساء والشباب والقطاع الخاص  
بغية تعزيز التضامن والتلاحم بين شعوبنا .

**وإذ ندرك أن ويلات النزاعات في أفريقيا تشكل عائقاً رئيسياً أمام التنمية**  
الاجتماعية والاقتصادية لقارتنا ، وان هناك حاجة إلى تعزيز السلام والأمن  
والاستقرار كشرط أساسي لتنفيذ برنامجنا الخاص بالتنمية والتكامل .

**وإذ نعقد العزم على تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب ودعم المؤسسات**  
والثقافة الديمقراطية وكفالة الحكم الرشيد وسيادة القانون .

**وإذ نعقد العزم أيضا على اتخاذ التدابير اللازمة لتقوية مؤسساتنا المشتركة**  
ومنحها السلطات والموارد اللازمة لتمكينها من أداء صلاحياتها بصورة فعالة .

**وإذ نذكر بالإعلان الذي اعتمده خلال الدورة الاستثنائية الرابعة لمؤتمرنا في**  
سرت ، الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى ، في 9/9/99 والذي  
قررنا بموجبه إنشاء اتحاد أفريقي طبقاً للأهداف النهائية لميثاق منظمنا القارية  
والمعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية .

قد اتفقنا على ما يلي :-

## **المادة الأولى**

### **التعريفات**

في هذا القانون التأسيسي :

تعني كلمة (القانون) هذا القانون التأسيسي.

تعني كلمة (الجماعة) الجماعة الاقتصادية الأفريقية.

تعني كلمة (المؤتمر) مؤتمر رؤساء دول وحكومات الاتحاد.

تعني كلمة (الميثاق) ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية.

تعني كلمة (اللجنة) أمانة الاتحاد.

تعني كلمة (اللجنة) لجنة فنية متخصصة للاتحاد.

تعنى كلمة (المجلس) المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للاتحاد.  
تعنى كلمة (المحكمة) محكمة العدل للاتحاد.  
تعنى عبارة (المجلس التنفيذي) المجلس التنفيذي لوزراء للاتحاد.  
تعنى عبارة (الدولة العضو) الدولة العضو في الاتحاد.  
تعنى كلمة (المنظمة) منظمة الوحدة الأفريقية.  
تعنى كلمة (البرلمان) برلمان عموم أفريقيا التابع للاتحاد.  
تعنى كلمة (الاتحاد) الاتحاد الأفريقي الذي ينشأ بموجب هذا القانون التأسيسي.

## المادة الثانية

### التأسيس

يؤسس الاتحاد الأفريقي وفقا لأحكام هذا القانون.

## المادة الثالثة

### الأهداف

تكون أهداف الاتحاد كما يلي :

- أ- تحقيق وحدة وتضامن أكبر فيما بين البلدان والشعوب الأفريقية.
- ب- الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء ووحدة أراضيها واستقلالها.
- ج- التعجيل بتكامل القارة السياسي والاجتماعي والاقتصادي.
- د- تعزيز مواقف أفريقية موحدة حول المسائل ذات الاهتمام للقارة وشعوبها، والدفاع عنها.
- هـ- تشجيع التعاون الدولي مع الأخذ في الاعتبار ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- و- تعزيز السلام والأمن والاستقرار في القارة.

- ز - تعزيز المبادئ والمؤسسات الديمقراطية والمشاركة الشعبية والحكم الرشيد.
- ح - تعزيز وحماية حقوق الإنسان والشعوب طبقاً للميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والمواثيق الأخرى ذات الصلة بحقوق الإنسان والشعوب.
- ط - تهيئة الظروف اللازمة التي تمكّن القارة من لعب دورها المناسب في الاقتصاد العالمي والمفاوضات الدولية.
- ي - تعزيز التنمية المستدامة على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وكذلك تكامل الاقتصاديات الأفريقية.
- ك - تعزيز التعاون في جميع ميادين النشاط البشري لرفع مستوى معيشة الشعوب الأفريقية.
- ل - تنسيق ومواءمة السياسات بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية القائمة والمستقبلية من أجل التحقيق التدريجي لأهداف الاتحاد.
- م - التعجيل بتنمية القارة عن طريق تعزيز البحث في كافة المجالات وخاصة مجالي العلم والتكنولوجيا.
- ن - العمل مع الشركاء الدوليين نوى الصلة للقضاء على الأوبئة التي يمكن الوقاية منها وتعزيز الصحة الجيدة في القارة.

## المادة الرابعة

### المبادئ

- يعمل الاتحاد وفقاً للمبادئ التالية :-
- أ - مبدأ المساواة والترابط بين الدول الأعضاء في الاتحاد .
- ب - احترام الحدود القائمة عند نيل الاستقلال .
- ج - مشاركة الشعوب الأفريقية في أنشطة الاتحاد .
- د - وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة الأفريقية.
- هـ - تسوية الخلافات بين الدول الأعضاء في الاتحاد بوسائل مناسبة يقررها المؤتمر .

- و - منع استخدام القوة أو التهديد باستخدامها بين الدول الأعضاء في الاتحاد.
- ز - عدم تدخل أي دولة عضو في الشؤون الداخلية لدولة أخرى.
- ح - حق الاتحاد في التدخل في دولة عضو طبقاً لمقرر المؤتمر في ظل ظروف خطيرة متمثلة في جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية.
- ط - التعايش السلمي بين الدول الأعضاء في الاتحاد وحققها في العيش في سلام وأمن.
- ي - حق الدول الأعضاء في طلب التدخل من الاتحاد لإعادة السلام والأمن.
- ك - تعزيز الاعتماد على الذات في إطار الاتحاد.
- ل - تعزيز المساواة بين الجنسين.
- م - احترام المبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان وسيادة القانون والحكم الرشيد.
- ن - تعزيز العدالة الاجتماعية لضمان تنمية اقتصادية متوازنة.
- س - احترام قدسية الحياة البشرية وإدانة ورفض الإفلات من العقوبة والاعتقالات السياسية والأعمال الإرهابية والأنشطة التخريبية.
- ع - إدانة ورفض التغييرات غير الدستورية للحكومات.

## المادة الخامسة

### أجهزة الاتحاد

1- تكون للاتحاد الأجهزة التالية :

- أ - مؤتمر الاتحاد .
- ب - المجلس التنفيذي .
- ج - برلمان عموم أفريقيا .
- د - محكمة العدل .
- هـ - اللجنة.
- و - لجنة الممثلين الدائمين .

ز - اللجان الفنية المتخصصة .

ح - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي .

ط - المؤسسات المالية.

2- أي أجهزة أخرى قد يقرر المؤتمر إنشاءها .

## المادة السادسة

### المؤتمر

1- يتألف المؤتمر من رؤساء الدول والحكومات أو ممثليهم المعتمدين حسب الأصول.

2- يكون المؤتمر هو الجهاز الأعلى للاتحاد.

3- يجتمع المؤتمر مرة في السنة على الأقل في دورة عادية. وبناءً على طلب أي دولة عضو وبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء، يجتمع المؤتمر في دورة غير عادية.

4- يتولى رئيس دولة أو حكومة يتم انتخابه بعد مشاورات بين الدول الأعضاء، رئاسة المؤتمر لمدة سنة واحدة.

## المادة السابعة

### قرارات المؤتمر

1- يتخذ المؤتمر قراراته بالإجماع . وإن تعذر ذلك فبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء في الاتحاد. غير أن البت في المسائل الإجرائية بما في ذلك معرفة ما إذا كانت مسألة ما إجرائية أم لا، يتم بأغلبية بسيطة.

2- يتكون النصاب القانوني لأي اجتماع للمؤتمر من كافة أعضاء الاتحاد.

**المادة الثامنة**  
**اللائحة الداخلية للمؤتمر**

يعتمد المؤتمر اللائحة الداخلية الخاصة به.

**المادة التاسعة**  
**سلطات ومهام المؤتمر**

- 1- تكون للمؤتمر المهام التالية :-
- أ - تحديد السياسات المشتركة للاتحاد .
  - ب- استلام وبحث التقارير والتوصيات الصادرة عن الأجهزة الأخرى للاتحاد واتخاذ القرارات بشأنها .
  - ج - بحث طلبات الانضمام إلى عضوية الاتحاد.
  - د - إنشاء أي جهاز للاتحاد .
  - هـ- مراقبة تنفيذ سياسات وقرارات الاتحاد وضمان الالتزام بها من قبل جميع الدول الأعضاء .
  - و - اعتماد ميزانية الاتحاد
  - ز - إصدار توجيهات إلى المجلس التنفيذي حول إدارة النزاعات والحروب والحالات الطارئة الأخرى واستعادة السلام.
  - ح - تعيين قضاة محكمة العدل وإنهاء مهامهم .
  - ط - تعيين رئيس اللجنة أو نائبه أو نوابه وأعضاء اللجنة وتحديد مهامهم ومدة ولايتهم.
- 2- يجوز للمجلس تفويض أي من سلطاته ومهامه لأي من أجهزة الاتحاد.



## المادة العاشرة المجلس التنفيذي

- 1- يتألف المجلس التنفيذي من وزراء الخارجية أو أي وزراء آخرين أو سلطات تعينها حكومات الدول الأعضاء .
- 2- يجتمع المجلس التنفيذي مرتين في السنة على الأقل في دورتين عاديتين. ويجتمع في دورة غير عادية بناءً على طلب أي دولة عضو وبموافقة أغلبية ثلثي جميع الدول الأعضاء .

## المادة الحادية عشرة قرارات المجلس التنفيذي

- 1- يصدر المجلس التنفيذي قراراته بالإجماع. وإن تعذر ذلك، فبموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء. غير أن البت في المسائل الإجرائية، بما في ذلك معرفة ما إذا كانت مسألة ما إجرائية أم لا، يتم بأغلبية بسيطة.
- 2- يتكون النصاب القانوني من أغلبية ثلثي جميع أعضاء الاتحاد لأي اجتماع من اجتماعات المجلس التنفيذي .

## المادة الثانية عشرة اللائحة الداخلية للمجلس التنفيذي

يعتمد المجلس التنفيذي اللائحة الداخلية الخاصة به .

## المادة الثالثة عشرة

### مهام المجلس التنفيذي

1- يقوم المجلس التنفيذي بتنسيق واتخاذ القرارات حول السياسات في المجالات ذات الاهتمام المشترك بالنسبة للدول الأعضاء بما في ذلك ما يلي:

- ( أ ) التجارة الخارجية.
- (ب) الطاقة والصناعة والموارد المعدنية .
- ( ج ) الغذاء والزراعة والثروة الحيوانية وإنتاج الماشية والغابات.
- ( د ) الموارد المائية والري.
- (هـ) حماية البيئة والعمل الإنساني والاستجابة للكوارث الطبيعية والحد منها.
- ( و ) النقل والمواصلات .
- ( ز ) التأمين .
- ( ح ) التعليم ، الثقافة ، الصحة ، وتنمية الموارد البشرية .
- ( ط ) العلم والتكنولوجيا.
- (ى) الجنسية والإقامة ومسائل الهجرة.
- (ك) الضمان الاجتماعي بما في ذلك وضع سياسات رعاية الأم والطفل وكذلك السياسات المتعلقة بالمعوقين .
- ( ل ) وضع نظام لمنح الأوسمة والميداليات والجوائز الأفريقية.

2- يكون المجلس التنفيذي مسئولاً أمام المؤتمر ويبحث المسائل التي تحال إليه ويراقب تنفيذ السياسات التي يضعها المؤتمر .

3- يجوز للمجلس تفويض أي من مهامه وسلطاته الواردة في الفقرة الأولى من هذه المادة إلي اللجان الفنية المتخصصة التي تنشأ بموجب المادة 14 من هذا القانون.

**المادة الرابعة عشرة**  
**اللجان الفنية المتخصصة**  
**الإ إنشاء والتشكيل**

1- تنشأ اللجان الفنية المتخصصة التالية التي ستكون مسئولة أمام المجلس التنفيذي.

- (أ) لجنة الاقتصاد الريفي والمسائل الزراعية .
  - (ب) لجنة الشؤون النقدية والمالية .
  - (ج) لجنة التجارة والجمارك والهجرة.
  - (د) لجنة الصناعة والعلم والتكنولوجيا والطاقة والموارد الطبيعية والبيئة.
  - (هـ) لجنة النقل والمواصلات والسياحة.
  - (و) لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية.
  - (ز) لجنة التعليم والثقافة والموارد البشرية .
- 2- يجوز للمؤتمر أن يعيد تنظيم اللجان القائمة ، أو يكون لجانا جديدة إذا ما رأى ضرورة لذلك .
- 3- تتكون اللجان الفنية المتخصصة من الوزراء أو كبار المسؤولين المعنيين بالقطاعات التي تقع ضمن اختصاصاتهم .

**المادة الخامسة عشرة**  
**مهام اللجان الفنية المتخصصة**

- تضطلع كل لجنة - في حدود اختصاصها - متخصصة بالمهام التالية:
- (أ) إعداد مشاريع وبرامج الاتحاد وتقديمها إلي المجلس التنفيذي.
  - (ب) كفالة رصد ومتابعة وتقييم تنفيذ القرارات الصادرة عن أجهزة الاتحاد.
  - (ج) كفالة تنسيق ومواءمة مشاريع وبرامج الاتحاد.

- ( د ) تقديم تقارير وتوصيات إلي المجلس التنفيذي سواء بمبادرتها الخاصة أو بناءً علي طلب المجلس التنفيذي بشأن تنفيذ أحكام هذا القانون.
- ( هـ ) القيام بأية مهام أخرى تكلف بها لغرض كفالة تنفيذ أحكام هذا القانون.

### المادة السادسة عشرة

#### الاجتماعات

مع مراعاة التوجيهات التي قد يصدرها المجلس التنفيذي ، تجتمع كل لجنة كلما دعت الضرورة إلي ذلك وتضع نظامها الداخلي الذي تعرضه علي المجلس التنفيذي للموافقة عليه .

### المادة السابعة عشرة

#### برلمان عموم أفريقيا

- 1- لضمان مشاركة كاملة للشعوب الأفريقية في تنمية وتكامل القارة اقتصاديا، يتم إنشاء برلمان لعموم أفريقيا .
- 2- يتم تحديد تشكيل برلمان عموم أفريقيا وسلطاته ومهامه وتنظيمه في بروتوكول خاص به .

### المادة الثامنة عشرة

#### محكمة العدل

- 1- يتم إنشاء محكمة عدل تابعة للاتحاد .
- 2- يتم تحديد النظام الأساسي لمحكمة العدل وتشكيلها ومهامها في بروتوكول خاص بها .

## المادة التاسعة عشرة

### المؤسسات المالية

يكون للاتحاد المؤسسات المالية التالية التي تحدد نظمها ولوائحها بروتوكولات

خاصة بها :

- أ- المصرف المركزي الأفريقي .
- ب- صندوق النقد الأفريقي .
- ج- المصرف الأفريقي للاستثمار .

## المادة العشرون

### اللجنة

- 1- يتم إنشاء لجنة للاتحاد وتكون أمانة له .
- 2- تتكون اللجنة من الرئيس ونائبه أو نوابه ومن أعضاء اللجنة ويساعدهم العدد اللازم من العاملين لتسيير مهام اللجنة.
- 3- يحدد المؤتمر هيكل اللجنة ومهامها ونظمها .

## المادة الحادية والعشرون

### لجنة الممثلين الدائمين

- 1- يتم إنشاء لجنة للممثلين الدائمين . وتتكون من الممثلين الدائمين لدى الاتحاد وغيرهم من مفوضي الدول الأعضاء .
- 2- تكون لجنة الممثلين الدائمين مسؤولة عن التحضير لأعمال المجلس التنفيذي وتعمل بناء على تعليمات المجلس . ويجوز لها تشكيل لجان فرعية أو مجموعات عمل عند الاقتضاء .

## المادة الثانية والعشرون المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي

- 1- يعتبر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي هيئة استشارية مكونة من مختلف المجموعات المهنية والاجتماعية للدول الأعضاء في الاتحاد.
- 2- يحدد المؤتمر مهام المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي وسلطاته وتشكيله وتنظيمه.

## المادة الثالثة والعشرون فرض العقوبات

- 1- يحدد المؤتمر العقوبات المناسبة التي تفرض على أي دولة عضو تتخلف عن سداد مساهماتها في ميزانية الاتحاد، على النحو التالي :  
تحرم من حق التحدث في الاجتماعات والتصويت وتقديم مرشحين لأي منصب في الاتحاد أو الاستفادة من أنشطة أو التزامات الاتحاد.
- 2- علاوة على ذلك يجوز أن تخضع أي دولة عضو لا تلتزم بقرارات وسياسات الاتحاد لعقوبات أخرى مثل حرمانها من إقامة روابط للنقل والاتصالات مع دول أعضاء أخرى أو أي إجراءات أخرى ذات طابع سياسي أو اقتصادي يحددها المؤتمر .

## المادة الرابعة والعشرون مقر الاتحاد

- 1- يكون مقر الاتحاد الأفريقي في أديس أبابا ، جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية.
- 2- يجوز إنشاء مكاتب أخرى للاتحاد الأفريقي يحددها المؤتمر بناء علي توصية من المجلس التنفيذي.

### المادة الخامسة والعشرون

#### لغات العمل

تكون لغات عمل الاتحاد وجميع المؤسسات التابعة له هي اللغات الأفريقية إذا أمكن والعربية والإنجليزية والفرنسية والبرتغالية.

### المادة السادسة والعشرون

#### التفسير

تنظر المحكمة في المسائل المتعلقة بتفسير هذا القانون والتي تبرز عند تطبيقه أو تنفيذه. وريثما يتم إنشاء المحكمة ، فان مثل هذه المسائل تحال إلى مؤتمر الاتحاد الذي يبت فيها بأغلبية الثلثين .

### المادة السابعة والعشرون

#### التوقيع والتصديق والانضمام

- 1- يكون هذا القانون مفتوحاً للتوقيع والتصديق عليه من قبل الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية والانضمام إليه طبقاً للإجراءات الدستورية المتبعة في كل دولة.

- 2- تودع وثائق التصديق لدى الأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية.
- 3- تقوم أي دولة عضو في منظمة الوحدة الأفريقية بتضم إلى هذا القانون بعد دخوله حيز التنفيذ ، بإيداع وثائق الانضمام لدي رئيس اللجنة.

## المادة الثامنة والعشرون

### الدخول حيز التنفيذ

يدخل هذا القانون حيز التنفيذ بعد ثلاثين (30) يوماً من قيام ثلثي الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الأفريقية بإيداع وثائق التصديق عليه .

## المادة التاسعة والعشرون

### قبول العضوية

- 1- يجوز لأية دولة أفريقية بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ، وفي أي وقت، أن تخطر رئيس اللجنة بنيتها في الانضمام إلي هذا القانون وقبول عضويتها في الاتحاد.
- 2- يقوم رئيس اللجنة ، عند استلام هذا الإخطار ، بإرسال نسخ منه إلى جميع الدول الأعضاء . وتتم عملية القبول بأغلبية بسيطة للدول الأعضاء. ويحال قرار كل دولة عضو إلى رئيس اللجنة الذي يقوم، بدوره ، عند استلام العدد المطلوب من الأصوات ، بإبلاغ الدولة المعنية بالقرار .

## المادة الثلاثون

### تعليق المشاركة



لا يسمح للحكومات التي تصل إلى السلطة بطرق غير دستورية بالمشاركة في أنشطة الاتحاد .

### المادة الحادية والثلاثون

#### إنهاء العضوية

- 1- على أية دولة ترغب في التخلي عن العضوية أن تقدم إخطاراً كتابياً بذلك إلى رئيس اللجنة الذي يقوم بإبلاغ الدول الأعضاء بالأمر. وبعد مرور عام واحد من تاريخ انتهاء مثل هذا الإخطار، إذا لم يسحب ، يتوقف تطبيق القانون فيما يتعلق بالدولة المعنية التي تنتهي عضويتها بالتالي في الاتحاد.
- 2- خلال فترة السنة المشار إليها في الفقرة (1) من هذه المادة ، تلتزم الدولة العضو الراغبة في الانسحاب من الاتحاد بأحكام هذا القانون وتظل مقيدة بتنفيذ التزاماتها المنصوص عليها في هذا القانون إلى يوم انسحابها.

### المادة الثانية والثلاثون

#### التعديل والمراجعة

- 1- يجوز لأية دولة عضو تقديم مقترحات لتعديل أو مراجعة هذا القانون.
- 2- تقدم المقترحات المتعلقة بالتعديل أو المراجعة إلى رئيس اللجنة الذي يقوم بدوره بإحالتها إلى الدول الأعضاء في غضون ثلاثين (30) يوماً من استلامها.
- 3- يقوم مؤتمر الاتحاد، بناءً على توصية من المجلس التنفيذي، بدراسة هذه المقترحات في فترة زمنية مدتها عام بعد إخطار الدول الأعضاء طبقاً لأحكام الفقرة 2 من هذه المادة .
- 4- يتم إقرار التعديلات والمراجعة من جانب مؤتمر الاتحاد بالإجماع ، أو بأغلبية الثلثين في حالة تعذر ذلك. وتقدم إلى جميع الدول الأعضاء

للتصديق عليها وفقا للإجراءات الدستورية لكل دولة. وتدخل حيز التنفيذ بعد مرور ثلاثين (30) يوما من إيداع وثائق التصديق لدى رئيس اللجنة من قبل ثلثي الدول الأعضاء .

### المادة الثالثة والثلاثون الترتيبات الانتقالية والأحكام النهائية

- 1- يحل هذا القانون محل ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية. غير أن الميثاق يظل ساريا لفترة انتقالية مدتها سنة واحدة أو لمدة أخرى يحددها المؤتمر بعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ وذلك لتمكين منظمة الوحدة الأفريقية/ الجماعة الاقتصادية الأفريقية من اتخاذ التدابير اللازمة فيما يتعلق بتحويل أصولها وخصومها إلي الاتحاد أو إحالة جميع المسائل الأخرى ذات الصلة إليه.
- 2- تكون لأحكام هذا القانون الأسبقية على أي أحكام في المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية لا تتفق معها أو تعارضها .
- 3- فور دخول هذا القانون حيز التنفيذ ، تتخذ جميع الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكامه وضمن إنشء الأجهزة المنصوص عليها بموجبه وفقا لأي توجيهات أو قرارات قد تعتمدها الأطراف في هذا الصدد خلال الفترة الانتقالية المذكورة أعلاه.
- 4- وإلى أن يتم إنشاء اللجنة ، تكون الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الأفريقية هي الأمانة الانتقالية للاتحاد.
- 5- إن هذا القانون الذي تم تحريره في أربعة (4) نصوص أصلية باللغات العربية والإنجليزية والفرنسية والبرتغالية متساوية في الحجية، سيودع لدى الأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية ، وبعد دخوله حيز التنفيذ لدى رئيس اللجنة الذي يقوم بنقل صورة موثقة طبق الأصل منه إلى حكومة كل دولة موقعة

عليه. ويقوم كل من الأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية ورئيس اللجنة بإبلاغ جميع الدول الموقعة عليه بتواريخ إيداع وثائق التصديق أو الانضمام. وبعد دخول هذا القانون حيز التنفيذ ، يتم تسجيله لدى أمانة الأمم المتحدة.

**إثباتاً لذلك ، فقد قمنا باعتماد هذا القانون.**

**صدر في لومي، توجو، في اليوم الحادي عشر من شهر يوليو عام 2000.**

**القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي**  
**المعتمد من قبل الدورة العادية السادسة والثلاثين**  
**لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات في لومي، توجو**  
**11 يوليو 2000**

-1 الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.  
(ALGERIA)

.....

-2 جمهورية أنجولا  
(ANGOLA)

.....

-3 جمهورية بنين.  
(BENIN)

.....

-4 جمهورية بوتسوانا.  
(BOTSWANA)

.....

-5 بوركينا فاسو.  
(BURKINA FASO)

.....

-6 جمهورية بوروندي.  
(BURUNDI)

.....

-7 جمهورية الكاميرون.  
(CAMEROUN)

.....

-8 جمهورية الرأس الأخضر.  
(CAPE VERDE)

.....

-9 جمهورية إفريقيا الوسطى.  
(CENTRAL AFRICAN REPUBLIC)

.....

-10 تشاد.  
(CHAD)

.....

-11 جمهورية جزر القمر الاتحادية الإسلامية  
(COMOROS)

.....

-12 جمهورية الكونغو.  
(CONGO)

.....

-13 جمهورية كوت ديفوار.  
(COTE D'IVOIRE)

.....

-14 جمهورية الكونغو الديمقراطية.  
(CONGO DEMOCRATIC REP.)

.....

-15 جمهورية جيبوتي.  
(DJIBOUTI)

.....

16- جمهورية مصر العربية.  
(EGYPT)

.....

17- دولة إرتريا.  
(ERITREA)

.....

18- جمهورية إثيوبيا الاتحادية الديمقراطية.  
(ETHIOPIA)

.....

19- جمهورية غينيا الاستوائية.  
(EQUATORIAL GUINEA)

.....

20- جمهورية الجابون.  
(GABON)

.....

-21 جمهورية جامبيا.  
(GAMBIA)

.....

-22 جمهورية غانا.  
(GHANA)

.....

-23 جمهورية غينيا.  
(GUINEA)

.....

-24 جمهورية غينيا بيساو.  
(GUINEA BISSAU)

.....

-25 جمهورية كينيا.  
(KENYA)



.....

-26 مملكة ليسوتو.  
(LESOTHO)

.....

-27 جمهورية ليبيريا.  
(LIBERIA)

.....

-28 الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى.  
(GREAT JAMAHIRIYA)

.....

-29 جمهورية مدغشقر.  
(MADAGASCAR)

.....

-30 جمهورية ملاوي.  
(MALAWI)

.....

-31 جمهورية مالي.  
(MALI)

.....

-32 جمهورية موريتانيا الإسلامية.  
(MAURITANIA)

.....

-33 جمهورية موريشيوس.  
(MAURITIUS)

.....

-34 جمهورية موزمبيق.  
(MOZAMBIQUE)

.....

-35 جمهورية ناميبيا.  
(NAMIBIA)

.....

-36 جمهورية النيجر.  
(NIGER)

.....

-37 جمهورية نيجيريا الاتحادية.  
(NIGERIA)

.....

-38 جمهورية رواندا.  
(RWANDA)

.....

-39 الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية.  
(S. A. D. R.)

.....

-40 جمهورية ساوتومي وبرنسيب.  
(SAOTOME & PRINCIPE)

.....

-41 جمهورية السنغال.  
(SENEGAL)

.....

-42 جمهورية سيشل.  
(SEYCHELLES)

.....

-43 جمهورية سيراليون.  
(SIERRA LEONE)

.....

-44 جمهورية الصومال.  
(SOMALIA)

.....

-45 جنوب أفريقيا.  
(SOUTH AFRICA)

.....

-46 جمهورية السودان.  
(SUDAN)

.....

-47 مملكة سوازيلاند.  
(SWAZILAND)

.....

-48 جمهورية تنزانيا.  
(TANZANIA)

.....

-49 جمهورية توجو.  
(TOGO)

.....

-50 الجمهورية التونسية.  
(TUNISIA)

.....

51- جمهورية أوغندا.  
(UGANDA)

.....

52- جمهورية زامبيا.  
(ZAMBIA)

.....

53- جمهورية زيمبابوي.  
(ZIMBABWE)

.....