إفريقيا
من منظمة الوحدة الأفريقية
إلى الاتحاد الأفريقي

بقلم
السفير / أحمد حجاج
الأمين العام المساعد السابق لمنظمة الوحدة الأفريقية
وسكرتير عام الجمعية الأفريقية

مقدمـــة:

فـــي يولـــيو عام ٢٠٠١ شهدت لوزاكا– عاصمة زامبيا – حدثاً تاريخياً بمعنى الكلمـــة حيـــن قرر مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الأفريقية الانتقال من المنظمة إلى الاتحاد الأفريقي الذي كان محل بحث من قبل الحكومات والخبراء طوال العاميـــن الماضـــيين. وقـــد تراوحت ردود الأفعال تجاه هذا الحدث التاريخي فاعتبره الـــبعض تجســـيداً لإرادة الشعوب الأفريقية التي تتطلع إلى الوحدة والتضامن وأنه آن الأوان لقـــارة أفريقـــيا أن تثبـــت للعالم أنها ليست أقل شأناً من التكتلات الأخرى في أوروبـــا وآسيا وأمريكا الشمالية، واعتبر البعض الآخر أن إنشاء الاتحاد الأفريقي يعد خطـــوه متســـرعة لـــم تتم دراسة نتائجها بواقعية وأن مصيرها الفشل مثل المبادرات الأفريقية الأخرى التي لم تلق أي نجاح.

وفـــي هـــذا البحث نتعرض إلى تجربة منظمة الوحدة الأفريقية وما حققته من إنجازات وما لم تحققه والصعوبات التي واجهتها طيلة الفترة التي مرت منذ إنشائه في مـــايو ١٩٦٣، ثـــم نســـتعرض ملامح الاتحاد الأفريقي المقترح ومؤسساته وإمكانيات نجاحه في المستقبل.

منظمة الوحدة الأفريقية
بين الواقع والخيال

أنشـــئت مـــنظمة الوحدة الأفريقية عام ١٩٦٣ في ظروف دولية وإقليمية صعبة واجهـــت شـــعوب القارة. ففي ذلك التاريـــخ كانت العـــديد من شعـــوب القـــــارة لا تـــزال ترزح تحت نير الاستعمار سواء بريطانيا أو فرنسا أم برتغاليا. وكانت الحرب

الباردة بين الكتلتين السوفيتية والغربية على أشدها مما استتبعه من استقطاب لدول القارة حيث انتقل الصراع الدولي في شكل من أشكاله إلى القارة في صوره مناطق النفوذ والسعي للحصول على قواعد عسكرية وبيع الأسلحة وأنظمة الحكم والتوجه الاقتصادي إلخ... وفي نفس الوقت كانت الدول المستقلة في القارة تنقسم إلى قسمين كبيرين أحدهما عرف بمجموعه "الدار البيضاء" الذي ضم ما يسمى في ذلك الوقت بالدول ذات التوجهات الاشتراكية، ومجموعة "منروفيا" التي كانت تضم الدول ذات التوجهات المحافظة المعروفة بتأييدها للغرب عموماً. وكانت حركات التحرير في الدول الخاضعة للاستعمار في بداية تكوين كوادرها.

وقد شهدت القارة قبل إنشاء المنظمة عدة محاولات لإنشاء نوع من "الوحدة" أو "التضامن" أو "التعاون" بين بعض الدول الأفريقية المستقلة، ومن أمثلتها:

* اتحاد غانا وغينيا في نوفمبر ١٩٥٨ والذي انضمت إليه مالي فيما بعد في إبريل ١٩٦٥.
* مؤتمر شعوب عموم أفريقيا الذي عقد في أكرا عام ١٩٥٨.
* مجموعة دول "الدار البيضاء" في يناير ١٩٦١ والذي ضم كل من غانا وغينيا ومالي والمغرب والجمهورية العربية المتحدة والحكومة الجزائرية المؤقتة.
* تجمع دول شرق ووسط وجنوب أفريقيا.
* اجتماع دول مجموعة "منروفيا" في مايو ١٩٦١ والذي ضم ليبيريا وساحل العاج والكاميرون والسنغال ومدغشقر والتوجو وبنين والتشاد والنيجر وبوركينا فاسو والكونجو برازافيل وأفريقيا الوسطى والجابون وأثيوبيا وليبيا. وقد شكلت هذه الدول فيما بعد ما يسمى "بميثاق لاجوس".
* مجموعة برازفيل التي ضمت كل من الكاميرون وأفريقيا الوسطى والكونجو برازافيل وساحل العاج وداهومي (بنين) والجابون وموريتانيا وفولتا العليا (بوركينا فاسو) ومدغشقر والنيجر والسنغال والتشاد. وقد وقع ميثاق برازافيل في ديسمبر ١٩٦٠ ودخل حيز التنفيذ في سبتمبر ١٩٦١.

كل هذه التجمعات التي كانت تتجاوزها التيارات الدولية أدت في آخر المطاف إلى اقتناع القادة الأفارقة أنه ليس من صالح القارة استمرار التجمعات المتعارضة والمتنافسة وأنه من الأوفق إنشاء تجمع يجمع كل الدول الأفريقية المستقلة. وعلى هذا

الأســـاس تم إنشاء منظمة الوحدة الأفريقية في ٢٥ مايو ١٩٦٣ في أديس أبابا من قبل اثنان وثلاثون دولة أفريقية مستقلة.

وقد نص ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية على عدة مبادئ وأهداف رئيسية أهمها:

* السعي إلى الوحدة والتضامن بين الدول الأفريقية.
* التنسيق وترسيخ التعاون والجهود لتحقيق معيشة أفضل لشعوب القارة.
* الدفاع عن سيادة ووحدة أراضي واستقلال الدول الأفريقية.
* العمل على إزالة كل أنواع الاستعمار من أفريقيا.
* تطويـــر التعاون الدولي بما يتفق مع ميثاق الأمم المتحدة والإعلان الدولي لحقوق الإنسان.

ويلاحـــظ هـــنا أن ميـــثاق منظمة الوحدة الأفريقية كان ميثاق حكومات وليس شـــعوب وأن الحكومات هي التي تقرر أوجه التعاون ولم توجد أي مؤسسة أو منظمة تمـــثل الشعوب أو برلماناتها، ولذلك حرص الميثاق على التأكيد على المساواة الكاملة بيـــن كـــل الدول الأعضاء وعدم التدخل في شئونها الداخلية وعلى تسوية المنازعات وعلـــى الإدانـــة الكاملـــة لكـــل أوجه الاغتيال السياسي والعمليات الهدامة ضد الدول المجاورة أو أي دولة عضو في المنظمة. كما حرص الميثاق– وهذه نقطة هامة– على التأكـــيد علـــى سياســـة عدم الانحياز تجاه كل التكتلات الدولية، وأصبحت كل الدول الأعضـــاء في المنظمة أعضاء في حركة عدم الانحياز التي كانت بوادرها قد ظهرت بوضوح في تلك الفترة. ويمكن القول أن أفريقيا كانت عصب حركة عدم الانحياز في الستينات.

وقد عملت المنظمة بقوة خلال الستينات والسبعينات على دعم حركات التحرير فـــي الـــدول غـــير المستقلة، فأنشأت لجنة التحرير– ومقرها تانزانيا – والتي قدمت مساعدات إلى هذه الحركات وكان لها فضل كبير في نيل شعوب هذه الدول استقلالها، وتـــوج عملهـــا بانتهاء نظام التفرقة العنصرية في جنوب أفريقيا وتولى الأغلبية الحكم فـــيها بعد مدة طويلة من سيطرة الأقلية البيضاء. وبلغ أعضاء منظمة الوحدة الأفريقية ٥٣ دولة تضم كل الدول الأفريقية فيما عدا المغرب الذي انسحب من المنظمة احتجاجاً على قبول البوليساريو عضواً في المنظمة.

كانت المنظمة تتبعها عدة لجان متخصصة طبقاً للمادة العشرون من الميثاق والتي تم تعديلها عام ١٩٦٩، وهي :-

* لجنة العمل.
* لجنة الشئون الاقتصادية والاجتماعية والنقل والاتصالات (التي تحولت فيما بعد إلى الإدارة الاقتصادية بالمنظمة).
* لجنة الدفاع.
* لجنة الشئون العلمية والثقافية والتعليمية والصحة (والتي أصبحت فيما بعد إدارة الشئون العلمية والثقافية والاجتماعية).

أدارت المنظمة سكرتارية عامة مقرها أديس أبابا تقوم بتنظيم اجتماعات المنظمة سواء للخبراء أو الوزراء أو للرؤساء وكذلك العمل على تطبيق القرارات التي تتخذها أجهزة المنظمة إلى جانب الاتصالات الدولية مع المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة. ويرأس السكرتارية أمين عام يعاونه خمسة من الأمناء المساعدين يتم انتخابهم جميعاً من قبل رؤساء الدول والحكومات. وفي وقت من الأوقات كان عدد موظفي السكرتارية العامة يبلغ حوالي الخمسمائة تم تقليص عددهم لترشيد النفقات وزيادة كفاءة العاملين، كما أنشأت المنظمة عدة مكاتب إقليمية في عدة دول أفريقية منها القاهرة (للاتصال مع جامعة الدول العربية) وفي نيويورك (مع الأمم المتحدة) وفي جنيف (مع المقر الأوروبي للأمم المتحدة) وفي لاجوس (للشئون العلمية) وفي نيروبي (الشئون الزراعية) الخ... واتفق على أن تكون لغات العمل الرسمية هي الإنجليزية والفرنسية والعربية ثم البرتغالية فيما بعد عقب انضمام الدول الناطقة بالبرتغالية والتي حصلت على استقلالها.

هل حققت المنظمة أهدافها؟

هذا سؤال هام، فالبعض يقول أن المنظمة لم تحقق تطلعات الشعوب الأفريقية وأن نشاطها كان يتسم بالبيروقراطية والتردد وأن الحكومات لم تقدم لها الدعم المادي والسياسي الكافيين، والبعض الآخر من المدافعين عن المنظمة يؤكد أنها حققت إنجازات هامة في ضوء الظروف والإمكانيات التي منحت لها. والتقييم الموضوعي للمنظمة يؤدي بها إلى عدة نتائج أهمها:

أولاً: كـــان للمـــنظمة فضـــل كبير في تدعيم حركات الاستقلال في الدول التي كانت ترزح تحت الاستعمار وخاصة عن طريق ما أشرت إليه من قبل بواسطة "لجنة التنســيق لــتحرير أفريقــيا" التي أنشئت عام ١٩٦٣ والتي أمكنها حشد التأييد الدولي والإقليمي لهذه الحركات والذي تبلور لأول مرة في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٢٥٥٥ والذي طالب كل المنظمات الدولية المتخصصة تقديم مســاعدات عينــية لحركات التحرير الأفريقية. كما قادت المنظمة حرباً شرسة سياســية ودبلوماسية ومادية ضد نظام الفصل العنصري في جنوب أفريقيا الذي كانت تؤيده الدول الغربية والتي انتهت بانتصار الأغلبية السوداء هناك.

ثانياً: نجحــت المنظمة جزئياً في موضوع تسوية النزاعات بين دولها والتي تطورت في أحيان كثيرة إلى نزاعات مسلحة. ومن أهم إنجازات المنظمة في هذا الصدد الــنزاع بيــن المغرب والجزائر وبين الصومال وأثيوبيا، وبين الجابون وغينيا الاســتوائية وبيــن ليبــيا والتشــاد. ولكنها فشلت في التوصل إلى حل لبعض الــنزاعات المســلحة الأخــرى وخاصة الداخلية منها مثل الكونجو والصومال وأنجــولا وليبــيريا وقد تم في قمة القاهرة عام ١٩٩٣، إنشاء آلية أفريقية لمنع وإدارة وحــل النزاعات وكانت أول آلية من نوعها في المنظمة ولا تزال قائمة حــتى الآن ولكــن نفوذهــا لا يزل محدوداً بسبب قلة إمكانياتها وضعف التأييد الإقليمي والدولي لها.

ثالثاً: يمكن القول أن أهم إخفاقات المنظمة هو في الميدان الاقتصادي، فبالرغــم من القــــرارات الاقتصادية الهامة مثل "الإعلان الأفريقي حول التعاون الاقتصادي والتنمــية والاستقلال" والذي أقر في مايو ١٩٧٣ بمناسبة مرور عشر سنوات على إنشاء المنظمة ثم برنامج التعاون الفني بين الدول الأفريقية (يوليو ١٩٧٥) ثم إعلان كينشاسا (ديسمبر ١٩٧٦) الذي أقر مبادئ إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية، ثم "استراتيجية منروفيا للتنمية الاقتصادية في أفريقيا" (يوليو ١٩٧٩) والــذي تــبعه بعد ذلك الإعلان الشهير بما يسمى "بخطة عمل لاجوس" (إبريل ١٩٨٠) والــذي كان يتضمن خطة طموحة للتعاون الاقتصادي في أفريقيا وبعد ذلك إنشاء الجماعة الاقتصادية في أفريقيا (أبوجا في عام ١٩٩١) والتي صدقت

علـيها كـل الدول الأفريقية. كل هذه المبادرات لم تلق التأييد الكافي من الدول الأفريقـية، وشـعرت الشـعوب الأفريقية بإحباطات حيث أنها لم تسهم بشكل ملمـوس في تدعيم التعاون الاقتصادي والتعاون بين الدول الأفريقية بالرغم من الاتفاقـيات التـي عقدتها بعض الدول الأفريقية لتسهيل انتقال السلع والبضائع والعمالة فيما بينها.

ولا تزال اتفاقية "أبوجا" هي الاتفاقية الوحيدة التي يؤمل أن تحقق شيئاً في زيادة الـتعاون الاقتصادي بين الدول الأفريقية. ولكن لا يزال يلاحظ أن هذه الاتفاقية – مثل الاتفاقيات السابقة – تعطي للدول الدور الرئيسي والمسيطر في حين يتم تقلـيص دور القطاع الخاص في اتخاذ القرارات، في حين أن التجارب الناجحة خـارج أفريقيا كانت تركز بصفة رئيسية على دور القطاع الخاص وأن يقتصر دور الدولـة أو الحكومـات علـى دور المسـاعد أو المسهل لتحقيق الأهداف المرجوة. وكان من أهم المعوقات أيضاً في طريق التعاون الاقتصادي اختلاف النظم النقدية بين الدول الأعضاء وضعف البنية الأساسية التي تساعد على تدفق البضـائع والسلع وتفاوت موارد الدول من حيث الزراعة والسلع الأولية إضافة إلى المعوقات السياسية والتي أدت في بعض الأوقات إلى عدة تجارب اقتصادية ناجحة كما حدث في تجربة التجميع الاقتصادي لدول شرق أفريقيا، حيث ازداد التنافس السياسي بين دول المنظمة مما أدى إلى إنهاء هذه التجربة الناجحة.

رابعاً: أخفقـت المـنظمة أيضـاً في موضوع دعم الديموقراطية وحقوق الإنسان في أفريقيا، ففي العقود الثلاثة الماضية كان عدد كبير من دول القارة يحكم بواسطة نظـم عسـكرية جاءت عن طريق الانقلابات أو الاستيلاء على السلطة أو حكم الحـزب الواحد. وقد تزامن مع ذلك انتهاك كبير لحقوق الإنسان الأفريقي. وقد حـدث بعـض التحسن النسبي في هذا الصدد بعد إنشاء اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسـان والشـعوب والتي تراقب عمليات انتهاكات حقوق الإنسان وبعد تدخل المنظمة لمراقبة الانتخابات في بعض دول القارة.

وبصـفة عامة يمكن القول أن منظمة الوحدة الأفريقية قد قامت بإنجازات هامة كان يمكن مضاعفتها لولا العقبات الرئيسية التي وضعت في طريقها والتي زادها تفاقم

مشكلة الديون التي عرقلت أي تنمية اقتصادية حقيقية وانخفاض أسعار المواد الأولية الرئيسية التي تعتمد عليها غالبية الدول الأفريقية في السوق العالمي وكذلك تزايد مشكلة اللاجئين والمشردين نتيجة الصراعات بين الدول والنزاعات الداخلية، وهو ما أثقل كاهل العديد من الدول الأفريقية وأدى إلى زيادة مشكلة الفقر فيها واعتمادها بصفة رئيسية على المعونات الخارجية.

الاتحاد الأفريقي: الواقع والخيال

اخترت لموضوع الاتحاد الأفريقي نفس العنوان الذي اخترته لمنظمة الوحدة الأفريقية. هل يمكن للاتحاد أن يحقق ما عجزت منظمة الوحدة الأفريقية عن تحقيقه؟ هل وضعت له الأسس المتينة التي تمكنه بالفعل أن يحقق هذه الأهداف؟ هل للدول الأفريقية الإرادة السياسية للالتزام بتحقيق تلك الأهداف؟ أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد إعلان مبادئ لن يتم تنفيذها.

مراحل إنشاء الاتحاد الأفريقي:

طوال العقود الأربعة الماضية لم يتخل دعاة الوحدة الأفريقية عن مطالبهم خاصة تأكيدهم أنه لا خلاص للقارة الأفريقية في خضم التطورات العالمية المتلاحقة وانهيار الكتلة الشرقية وظهور التكتلات الدولية، من العمل على إنشاء أكبر قدر من الوحدة فيما بينها. وقد ساعد على نمو هذا التطور تهميش القارة الأفريقية ونشوب عدد من النزاعات المسلحة بين دول القارة وتقليل اهتمام القوى الكبرى والمؤثرة بالقارة ومشاكلها بل وانخفاض معدلات المساعدات الدولية وتزايد عبء المديونية الأفريقية.

وأهم التطورات التي مرت بها عملية إنشاء الاتحاد الأفريقي يمكن إيجازها فيما يلي:

١- شهدت الدورة العادية رقم ٢٥ لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات الأعضاء بمنظمة الوحدة الأفريقية (الجزائر ١٢ – ١٤ يوليو ١٩٩٩) أولى لبنات مسيرة إنشاء الاتحاد الأفريقي، وذلك بصدور قرار بقبول المؤتمر للدعوة المقدمة من الرئيس الليبي معمر القذافي لاستضافة بلاده لمؤتمر قمة استثنائي للمنظمة خلال الفترة ٦ – ٩ سبتمبر ١٩٩٩ لمناقشة سبل وأدوات تفعيل منظمة الوحدة الأفريقية

بمـــا يتمشى مع التطورات السياسية والاقتصادية العالمية، وإعداد القارة الأفريقية بمـــا يضمن لها الحفاظ على مقدراتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية في إطار عملية العولمة.

٢- وبناء عليه، استضافة مدينة سرت الليبية خلال يومي ٨ و ٩ سبتمبر ١٩٩٩ القمة الاســـتثنائية الـــرابعة لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات الأعضاء بمنظمة الوحدة الأفريقـــية، وهي القمـــة التي صـــدر عنها في ١٩٩٩/٩/٩ "إعلان سرت" الذي نص – ضمن أمور أخرى – على ما يلي:

أ – إنشاء الاتحاد الأفريقي، طبقاً لأهداف ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية وأحكام معاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية

ب– التعجيل بمسيرة إدخال المعاهدة المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأفريقية إلى حيز النفاذ، وتحديداً فيما يتعلق بما يلي:

- ضغط المدد الزمنية لمراحل تنفيذ معاهدة أبوجا.

- العمـــل علـــى التعجـــيل بإنشاء كافة المؤسسات المنصوص عليها بمعاهدة أبوجـــا، كالبـــنك المركـــزي الأفريقـــي، ومحكمة العدل الأفريقية، وبصفة خاصـــة، بـــرلمان عمـــوم أفريقـــيا. (نص الإعلان على استهداف الدول الأعضاء إنشاء البرلمان بحلول عام ٢٠٠٠).

ج – تفويـــض المجلس الوزاري للمنظمة لاتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذ ما تقدم من قرارات، ولا سيما إعداد الوثيقة القانونية المنشئة للاتحاد على أن يقوم المجلـــس الـــوزاري برفع تقرير في هذا الشأن إلى الدورة العادية رقم ٣٦ لمؤتمـــر قمـــة المـــنظمة. كما طلب مؤتمر رؤساء الدول والحكومات من الأميـــن العام القيام بكافة الإجراءات ذات الصلة لمتابعة تنفيذ هذه القرارات بصورة عاجلة.

٣- وترتيباً على التكليف الصادر بإعلان سرت اتصالاً بإنشاء الاتحاد الأفريقي، قامت الأمانـــة العامـــة للمنظمة بإعداد مشروع نص القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي الذي تمت دراسته في عدد من الاجتماعات:

- الاجتماع الأول للخبراء القانونيين والبرلمانيين لبحث مشروع القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي وبروتوكول إنشاء برلمان عموم أفريقيا (أديس أبابا، ١٧ – ٢١ إبريل ٢٠٠٠).

- الاجتماع الثاني للخبراء والقانونيين والبرلمانيين لبحث مشروع القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي وبروتوكول إنشاء برلمان عموم أفريقيا (طرابلس، ٢٧ – ٣٠ مايو ٢٠٠٠).

- المؤتمر الوزاري لبحث مشروعي القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي وبروتوكول إنشاء برلمان عموم أفريقيا (٣١مايو – ٢ يونيو ٢٠٠٠).

٤- وقد تم التقدم بمشروع الوثيقة التأسيسية للاتحاد الأفريقي إلى الدورة العادية رقم ٣٦ لمؤتمر رؤساء الدول والحكومات الأعضاء بالمنظمة (لومي، ١٠ –١٢ يوليو ٢٠٠٠)، حيث تم اعتماد القانون التأسيسي رسمياً في ١١ يوليو ٢٠٠٠، وعند اختتام أعمال الدورة في ١٢ يوليو ٢٠٠٠ كانت ٢٧ دولة قد وقعت على الوثيقة (الجزائر، الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية، ليبيا، السودان، بنين، بوركينا فاسو، بورندي، الرأس الأخضر، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد جيبوتي، غينيا الاستوائية، أثيوبيا، الجابون، جامبيا، غانا، غينيا بيساو، ليسوتو، ليبيريا، مدغشقر، مالاوي، مالي النيجر، السنغال، سيراليون، توجو، زامبيا)، بينما قامت مصر بالتوقيع على القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي في ٢٠٠١/١/١٨ بأديس أبابا وتم التصديق عليه من قبل مجلس الشعب المصري وتم إيداع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة للمنظمة.

٥- ومن الجدير بالذكر أن الوفد المصري المشارك بقمة لومي قد طلب إدخال ثلاثة تعديلات على مشروع الوثيقة – التي تقع في ديباجة و ٣٣ مادة – وهي التعديلات التي تم الأخذ بها جميعاً:

أ – تعديل على المادة ٤ (ح) بما من شأنه قصر حق الاتحاد في التدخل بالدول الأعضاء على حالات ثلاث محددة هي: جرائم الإبادة/ الجرائم ضد الإنسانية/ جرائم الحرب.

ب- تعديل على المادة ٢٥ بإضافة اللغة العربية لتكون ضمن لغات عمل الاتحاد.

ج- إضافة مادة ختامية تؤكد تطابق وحجية النصوص الأصلية الأربعة للوثيقة المحررة باللغات العربية والإنجليزية والفرنسية والبرتغالية.

٦- وفيما يتعلق بدخول القانون التأسيسي حيز النفاذ فإنه، وطبقاً للمادة ٢٨، فإنه كان يتطلب تصديق أغلبية ثلثي الدول الأعضاء، وهو ما يعني تصديق ٣٦ دولة من بين الدول الـ ٥٣ الأعضاء، وعلى أن يكون دخوله حيز النفاذ بعد مضي ٣٠ يوماً من تاريخ إيداع وثائق التصديق الـ ٣٦. ومن ناحية أخرى، ووفقاً للمادة ٣٣ فإن القانون التأسيسي يحل محل ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية على أن يظل ميثاق المنظمة سارياً لفترة انتقالية لا تتجاوز عام واحد أو لفترة إضافية قد يحددها المؤتمر بعد دخول القانون التأسيسي حيز التنفيذ، وذلك لتمكين منظمة الوحدة الأفريقية/ الجماعة الاقتصادية الأفريقية من اتخاذ الإجراءات اللازمة لنقل كل من الأصول والالتزامات إلى الاتحاد الأفريقي. وقد تم بالفعل تصديق أكثر من ٤٥ دولة على القانون التأسيسي للاتحاد.

٧- وتجدر الإشارة إلى أنه بعد دخول القانون التأسيسي حيز النفاذ تستمر منظمة الوحدة الأفريقية والجماعة الاقتصادية الأفريقية في الوجود من أجل اتخاذ الإجراءات العملية اللازمة لتسهيل تنفيذ أحكام القانون التأسيسي وإنشاء الأجهزة المنصوص عليها في القانون المذكور طبقاً لأي قرارات قد تتخذها الأطراف في الاتفاق. وطبقاً للمادة ٣٣ (٤) من القانون التأسيسي، فإن الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الأفريقية ستكون أمانة مؤقتة للاتحاد الأفريقي إلى أن يتم تأسيس اللجنة وبناء على ذلك تتخذ الإجراءات اللازمة، بالتشاور مع الدول الأعضاء، حيال المواضيع التالية، ضمن أمور أخرى:

* إعداد مشروعات قواعد إجراءات أجهزة صنع السياسة للاتحاد الأفريقي (المؤتمر – المجلس التنفيذي – اللجنة ولجنة الممثلين الدائمين والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.. إلخ) لاعتمادها من قبل هذه الأجهزة.

* إعداد مشروع القرار اللازم لإضفاء الصبغة الرسمية على العلاقات بين الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية التي هي دعائم للجماعة الاقتصادية الأفريقية.

* إعداد مشروع القرار اللازم لإضفاء الصبغة الرسمية على وضع آلية منع النزاعات وإدارتها وتسويتها كجهاز للاتحاد الأفريقي وفقاً للمادة (٢) للقانون التأسيسي.

* إعداد مشروعات القرارات اللازمة لإضفاء الصبغة الرسمية على العلاقات بين الاتحاد الأفريقي والأجهزة والمؤسسات الأخرى التي لم ينص عليها القانون التأسيسي وخاصة المجموعات الاقتصادية الأفريقية الإقليمية، وآلية منع النزاعات وإدارتها وتسويتها واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

* إعداد البروتوكولات ذات الأولوية والمتعلقة بالمؤسسات الواردة في القانون التأسيسي، وهي محكمة العدل والمؤسسات المالية (البنك الأفريقي وصندوق النقد الأفريقي وبنك الاستثمار الأفريقي)، وتحديد مجالات أخرى قد تتطلب بروتوكولات أو قرارات خاصة من قبل المؤتمر أثناء تنفيذ القانون التأسيسي.

* التقدم بتوصيات مناسبة فيما يتعلق بمؤسسات وهيكل منظمة الوحدة الأفريقية/ الجماعة الاقتصادية أثناء الفترة الانتقالية، بما في ذلك انتقال أصولها والتزاماتها.

* تحديد المسائل ذات الأولوية للتعامل معها في الاجتماعات الافتتاحية لأجهزة صنع السياسة للاتحاد.

٨- وطبقاً للفقرة الثالثة من البند ٨ من إعلان قمة سرت، دعت ليبيا إلى عقد القمة الاستثنائية الخامسة للمنظمة خلال الفترة ١ – ٢ مارس ٢٠٠١ بمدينة سرت، قمة سرت٢، علماً بأنه طبقاً للمادة ٢٨ من ... فإن دخول القانون التأسيسي حيز النفاذ يتطلب تصديق أغلبية ثلثي الدول الأعضاء، وهو ما يعني تصديق ٣٦ دولة من بين الدول الـ ٥٣ الأعضاء. وبالفعل فإن عدد الدول المصدقة قد تجاوز ٣٦ دولة فيما يعني أن القانون الأساسي قد دخل حيز النفاذ بالفعل.

دراسة مقارنة بين المنظمة والاتحاد:

١- تقع الوثيقة التأسيسية للاتحاد الأفريقي في ديباجة و ٣٣ مادة تتناول أهداف ومبادئ الاتحاد وأجهزته ولغات عمله، وعدد من الأحكام المتعلقة بدخول الوثيقة حيز النفاذ والانضمام إلى عضوية الاتحاد وانقطاع هذه العضوية، وإمكانية تعديل ومراجعة الوثيقة وحلولها محل ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية بعد فترة انتقالية مدتها عام أو أكثر.

٢- تكرر الوثيقة نفس الأهداف والمبادئ التي ورد النص عليها في ميثاق المنظمة ومعاهدة أبوجا، باستثناء عدد من المبادئ والأهداف التي استقرت على الصعيد العالمي (مثل تعزيز المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، وإدانة الإرهاب، وإدانة التغييرات غير الدستورية للحكومات)، أو مبادئ أخرى أصبحت من قبيل الممارسات الدولية العادية (مثل حق التدخل في حالات مثل جرائم الإبادة والجرائم ضد الإنسانية وجرائم الحرب).

٣- أسندت الوثيقة جوهر صلاحيات الاتحاد إلى كل من مؤتمر رؤساء الدول والحكومات والمجلس التنفيذي (وزراء الخارجية)، وقد تبنت الوثيقة قاعدة الإجماع في اتخاذ القرارات بالنسبة لهذين الجهازين، وإن تعذر فبموافقة أغلبية ثلثي الدول الأعضاء، ولم تأت الوثيقة في هذا الصدد بجديد يضاف إلى ما نصت عليه معاهدة أبوجا.

٤- **أهم الاعتراضات فيما يتعلق بحق التدخل للاتحاد وتنفيذها:**

أ) ورد هذا الحق في سياق المادة التي تتناول "المبادئ"، وهذا يعني أنها ليست التزاماً تعاقدياً بالمعنى القانوني الدقيق، وإنما مجرد إعلان للنوايا.

ب) أن هذا الحق قد تم تحديده بجرائم معينة وهي: جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، وكل هذه الجرائم قد أصبحت في المفهوم الدولي المعاصر بمثابة جرائم ضد الإنسانية تستدعي تدخل المجتمع الدولي لمقاومتها، وذلك يعني أن التحفظ أو الاعتراض على هذا الحق بمثابة تحفظ أو اعتراض على الإرادة الدولية فيما يتعلق بهذه الجرائم الخطيرة.

ج) أن التدخل الموصوف عاليه، يتم بقرار من مؤتمر الاتحاد، ويصدر بالإجماع أو بأغلبية الثلثين إذا تعذر الإجماع، وهو ما يعتبر ضماناً لعدم التعسف في استخدام هذا الحق.

د) كما أن دور المنظمات الإقليمية في المحافظة على السلم والأمن الدولي محدد بواسطة ميثاق الأمم المتحدة الذي يعلو فوق أية اتفاقات دولية أخرى، حيث ينبغي عرض موضوع التدخل على مجلس الأمن لاتخاذ قرار بشأنه.

٥- **فيما يتعلق بالعقوبات على الدول:**

أ) النص في الوثيقة "جوازي" وليس "إلزامي".

ب) يصدر القرار عن مؤتمر الاتحاد بالإجماع أو بأغلبية الثلثين إذا تعذر ذلك.

٦- **الدفاع المشترك:**

أ) الالتزام الوارد في الوثيقة هو التزام ببذل عناية (وضع سياسة دفاعية مشتركة للقارة)، ولا يلزم الدول الأعضاء بأمور محددة.

ب) ويكفي في هذا السياق الإشارة إلى التزامات الدفاع المشترك في إطار جامعة الدول العربية (وهي التزامات أكثر تحديداً).

<u>ولذلك نخلص إلى ما يلي:</u>

١- أن الاتحاد المذكور قد حل بالفعل محل منظمة الوحدة الأفريقية، وقد كانت مصر من الدول المؤسسة للمنظمة الأخيرة، وساهمت بفاعلية ونشاط في كافة أجهزتها.

٢- أن الوثيقة تردد ذات الأهداف والمبادئ التي وردت في ميثاق منظمة الوحدة الأفريقية ومعاهدة أبوجا باستثناء عدد من المبادئ والأهداف التي استقرت على الصعيد العالمي.

٣- أنه من المبادئ المسلم بها في العمل الدولي، أن سيادة الدول ليست مطلقة في ممارستها الدولية الاتفاقية، وإنما ترد عليها بعض القيود.

٤- أن التواجد الدبلوماسي في إطار العمل الدولي (الإقليمي والعالمي، يتجاوز في فوائده ما يمكن الحصول عليه؟أو تفاديه من اتخاذ مواقف انعزالية أو فردية، وهو أمر لصالح الدول الأفريقية بصفة عامة.

الاتحاد الأفريقي وقمة لوزاكا

كانت قمة لوزاكا في يوليو ٢٠٠١ قمة "تاريخية " حينما قررت إعلان الاتحاد الأفريقي بعد مناقشات مستفيضة من قبل رؤساء الدول والحكومات حول مستقبل العمل الأفريقي. وقد حثت القمة كل الدول التي لم تصدق بعد (وهي قليلة) على القانون التأسيسي للاتحاد أن تفعل ذلك في أقرب فرصة. كما أقرت إنشاء لجنة خاصة من الخبراء لدراسة أوجه عمل الاتحاد وأجهزته تعرض توصياتهم على اجتماع للجنة خاصة من الوزراء.

على أن أهم ما اتخذته قمة "لوزاكا" فيما يتعلق بالاتحاد كان ما يلي:

(١) تفويض الأمين العام على أن يقوم بالمشاورات اللازمة مع الدول الأعضاء من أجل وضع الخطوط الإرشادية لبدء عمل أجهزة الاتحاد ومن ضمنها الإعداد للائحة الإجراءات الداخلية لهذه الأجهزة مع إعطاء أولوية خاصة لاجتماع الرؤساء والمجلس التنفيذي وللمفوضية (أي السكرتارية) ولجنة المندوبين الدائمين.

(٢) بالنسبة للمفوضية العامة يجب على الأمين العام أن يقدم مقترحات حول تشكيل ومهام المفوضية.

(٣) يجب العمل على زيادة الوعي لدى الرأي العام بالاتحاد الأفريقي بما يضمن إعلام المواطنين على مختلف الأصعدة، وطلبت القمة من الدول الأعضاء أن تتخذ الإجراءات اللازمة في هذا الاتجاه بحيث يصبح الاتحاد بالفعل "جماعة الشعوب".

(٤) بالنسبة لأجهزة الاتحاد وعلاقاتها مع المؤسسات الأخرى قررت القمة فيما يتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي ما يلي:

* التأكيد على إدماج الجمعيات غير الحكومية والتنظيمات المهنية ومنظمات المجتمع المدني بصفة عامة في عملية التكامل الأفريقي وكذلك في عملية تطبيق برامج الاتحاد الأفريقي.

- أن يقدم الأمين العام إلى الدورة القادمة للمجلس توصيات حول العلاقات مع الأجهزة الأخرى في الاتحاد ومعايير اختيار أعضاء المجلس.

- بالنسبة لإدماج الأجهزة القادمة بالفعل في نطاق منظمة الوحدة الأفريقية مثل آلية منع وإدارة وحل المنازعات لكي تعد جزءاً من الاتحاد الأفريقي، تقرر أن المبادئ والأهداف المنصوص عليها في إعلان القاهرة المنشئ لهذه الآلية (في قمة ١٩٩٣) تشكل جزءاً لا يتجزأ من أهداف ومبادئ الاتحاد الأفريقي. كذلك تقرر إدماج الجهاز المركزي لهذه الآلية لأحد أجهزة الاتحاد. وللعلم يتكون هذا الجهاز من الدول الأعضاء الذين ينتخبون كل عام كنواب لرئيس المنظمة.

- فيما يتعلق بالعلاقات مع التجمعات الاقتصادية الإقليمية (مثل الكوميسا وغيرها) أشار القرار إلى البروتوكول المتعلق بالعلاقة بين الجماعة الاقتصادية الأفريقية وهذه التجمعات والتي أكد أنه يعتبرها لبنات إقامة الاتحاد الأفريقي نفسه ودورها في تشكيل وتطبيق قرارات الاتحاد.

- تعرضت القمة أيضاً إلى العلاقة بين الاتحاد مع المنظمات المتخصصة التابعة لمنظمة الوحدة الأفريقية، وفوضت الأمين العام تحديد مصير هذه المنظمات وضرورة استمرارها وإدماج البعض منها في أجهزة الاتحاد.

- أما ما يتعلق باللجان الفنية المتخصصة وهي التي تضم الاجتماعات الوزارية المتخصصة (الزراعة والإعلام والصناعة إلخ..) فقد قررت القمة استمرارها مع ضمان أن تعمل في نطاق الاتحاد الأفريقي كجزء لا يتجزأ منه.

(٥) أعطت القمة اهتماماً خاصاً بموضوع إنشاء البرلمان الأفريقي وأهمية التوقيع والتصديق على البروتوكول الخاص بهذا البرلمان النابع عن اتفاقية الجماعة الاقتصادية الأفريقية، والطلب من الدول الأعضاء سرعة التوقيع والتصديق من أجل العمل على إنشاء البرلمان في أقرب فرصة.

(٦) كانت النواحي المالية للاتحاد موضوع نقاش كبير في القمة على ضوء الأزمة الحالية التي شهدتها منظمة الوحدة الأفريقية طوال سنوات نشاطها بعد تقاعس عدد كبير من الدول عن سداد أنصبتها في الميزانية العامة للمنظمة وعلى ضوء ما هو متوقع من ضرورة زيادة ميزانية الاتحاد إذا ما أريد له أن يقوم بتنفيذ ما

يقـرره الرؤساء. وكانت الصيغة التي اعتمدتها قمة "لوزاكا" عائمة وغير واضحة حيـث طلبـت مـن الأميـن العام أن يعيد بحث البرامج التي تقوم الأمانة العامة بتنفـيذها مـن أجـل قيام هذه البرامج بأعباء إضافية خلال الفترة الانتقالية، وأن يبحـث عـن مصـادر مالية خارج الميزانية العادية سواء في طريق المساهمات الطوعـية من الدول الأعضاء أو غيرهم. وهذا يعني في الواقع سعي الاتحاد إلى الحصـول على معونات من الدول غير الأفريقية وهو أن لا يتوقع أن يؤدي إلى توفير اعتمادات كافية.

(٧) طلبـت القمـة من الأمين العام نقل ممتلكات منظمة الوحدة الأفريقية إلى الاتحاد الأفريقـي وأن يستمر العمل بيوم ٢٥ مايو من كل عام كيوم أفريقيا تحتفل به كل الـدول الأفريقية واعتبار يوم ٢ مارس من كل عام كيوم الاتحاد. وبالنسبة للفترة الانتقالية فقد تقرر أن تكون لعام كامل.

خاتمـــة

إذا استعرضـنا قرارات قمة "لوزاكا" بالانتقال من منظمة الوحدة الأفريقية إلى الاتحاد الأفريقي، يمكن أن نخرج بالنتائج التالية:

(١) الـتفاؤل "الحذر" بالنسبة لمستقبل القارة الأفريقية، حيث أن الدول الأفريقية تعتزم الخروج بصيغة جديدة للعمل الأفريقي المشترك ومقابلة التغيرات الدولية السريعة التي تواجه أفريقيا وخاصة التحديات الاقتصادية.

(٢) أن قصـور المـوارد المالـية سيشكل أكبر عقبة في مسيرة الاتحاد وعلى ضوء ضعف اقتصاديات العديد إن لم يمكن غالبية الدول الأفريقية.

(٣) أن صيغة الاتحاد الأفريقي بدلاً من منظمة الوحدة الأفريقية تتطلب جهازاً مشرفاً على أعلى مستوى من الكفاءة بدلاً من الأجهزة الحالية التي أثبتت أنها غير قادرة على قيادة مسيرة العمل الأفريقي.

(٤) أن هناك تعاطفاً دولياً لا بأس به لمساعدة أفريقيا يجب استثماره إلى أقصى حـد.

(٥) أن نجـاح أو فشـل صيغة الاتحاد الأفريقي سيتوقف بالدرجة الأولى على اقتناع الشـعوب الأفريقـية بـه اقتناعاً تاماً وأنه من مصلحتها وليس مجرد اتفاق بين الحكومات.

مهمـــة الأميـــن العـــام الجديد "أمارا عيسى" وزير خارجية ساحل العاج السابق والـــرجل ذو الخـــبرة الأفريقـــية والدولـــية الواسعة (كان رئيساً للجمعية العامة للأمم المـــتحدة) هو إخراج عملية انتقال منظمة الوحدة الأفريقية إلى الاتحاد الأفريقي خلال الســـنة الانتقالية بسلاسة وأقل قدر من العقبات. ستعقد القمة الأولى للاتحاد في جنوب أفريقـــيا في يوليو ٢٠٠٢ وسيظهر عندئذ هل هذا الاتحاد قد ولد ليستمر أم أنه سيلاقي نفس الصعوبات والتحديات التي واجهت منظمة الوحدة الأفريقية خلال العقود الأربعة الماضية، وأتوقع أن تكون المشاكل المالية والتنظيمية هي أكبر العقبات التي سيواجهها في هذه الفترة الانتقالية. على أن آمال الشعوب الأفريقية أبعد من أن تقبل أن تمنع مثل هـــذه العقـــبات تنفيذ وتفعيل هذا الحلم الأفريقي. ولا شك أن الآباء المؤسسون لمنظمة الوحدة الأفريقية يشعرون بالرضا بأن المؤسسة القارية الوحيدة التي أقاموها قد تحولت بعـــد أقـــل من أربعون عاماً إلى اتحاد يجمع ويزيد من روابط التعاون بين الحكومات والشعوب في أفريقيا.

ومن المنتظر أن يكون اجتماع المجلس الوزاري القادم في أديس أبابا في مارس مـــن العام القادم، وكذلك احتمال عقد مجلس وزاري استثنائي في مايو ٢٠٠٣ قبل قمة ديـــربان بجنوب أفريقيا فرصة للدول لكي تتعرف على ما أمكن تنفيذه من قرارات قمة "لوزاكا" نحو إنشاء آليات الاتحاد الأفريقي الجديد، وخاصة فيما يتعلق بإنشاء البرلمان الأفريقـــي وعلاقة الاتحاد ومؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، فعلي ســـبيل المثال وحتى أسابيع قليلة مضت لم توقع على وثيقة إنشاء البرلمان سوى عشر دول فقط ولم تصدق عليه سوى دولتان.