مأسسة مسار إدارة النزاعات في إفريقيا

أ. سامي بخوش
باحث بقسم العلوم السياسية، جامعة باتنة – الجزائر-

ملخص:
تهدف هذه المقالة إلى القاء الضوء على الآليات المؤسساتية التي استحدثتها المنظمات الاقليمية القارية والفرعية على مستوى القارة الافريقية لإدارة وتسوية النزاعات الواقعة على نطاقها الجغرافي، وهذا في إطار التغيرات الهيكلية التي شهدتها هذه المنظمات والتي فرضتها العديد من متغيرات فترة ما بعد نهاية الحرب الباردة، هذه الظروف ادت بهذه المنظمات إلى إعادة النظر في هياكلها المؤسسية الأمنية من خلال تطوير الآليات القديمة أو استحداث آليات جديدة ليس فقط لإدارة وتسوية النزاعات وإنما من اجل العمل على الوقاية منها قبل اندلاعها أو احتوائها قبل انتقالها إلى مرحلة التصعيد.

Abstract:
The aim of this article is to cast light on the institutional mechanisms, developed by the African regional organizations, continental and subcontinental, to manage and settle the conflicts ongoing within its geographical scope. This institutionalization trend has gained momentum since the end of the Cold War. Many new changes have urged those organizations to reconsider their security institutional structures through developing their traditional mechanisms and inventing new mechanisms not only for the management and settlement of conflicts, but also in order prevent them before they break out or to contain them before they escalate.

مقدمة

تعتبر إدارة النزاع وسيلة من وسائل السيطرة على النزاع، قبل أو أثناء وبعد حدوثه، فهي أكثر تفصيلا وأوسع نطاقا في المفهوم والتطبيق، خاصة أنها تنطوي على حل واستحالة حل النزاع، فهي أكثر من ترتيبات طويلة الأجل والتي تنطوي على إضفاء الطابع المؤسسي والأحكام والإجراءات التنظيمية للتعامل مع النزاعات أينما حدثت.

هذه النظرة للشمولية ومشاركة المؤسسات والمنظمات في إدارة النزاع شدد عليها وأيدها "زارتمان" عندما كتب أن إدارة النزاع تشير إلى دور هذه المنظمات في القضاء وتحييد النزاع من التحول إلى أزمات أو تهدئة الأزمة في حالة الانفجار.

وفي هذا الإطار شهدت القارة الإفريقية تجسيدا لهذا التوجه نحو إضفاء الطابع المؤسسي على إدارة النزاعات الواقعة داخل نطاقها وذلك من خلال الأدوار التي لعبتها المنظمات الإفريقية بشقيها الإقليمي (القاري) والإقليمي (الفرعي) منذ ستينات القرن الماضي (بالنسبة لمنظمة الوحدة الإفريقية)، ومنذ التسعينات (بالنسبة للمنظمات الإقليمية الفرعية). وقد شهد هذا الدور تطورا كبيرا سواء فيما يتعلق بالمواقف من عملية التدخل وإدارة النزاع من ناحية، وتوافر الهياكل المؤسسية اللازمة لعملية الإدارة من ناحية ثانية. ولقد برز هذا التطور في إطار منظمة الوحدة الإفريقية من خلال تشكيل لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم، باعتبارها آلية تسوية النزاعات خاصة البينية، مرورا بتشكيل آلية خاصة ليس فقط من اجل تسوية النزاعات بعد نشوبها، لكن من اجل الحيلولة دون نشوبها من الأساس (آلية منع وإدارة وحل النزاعات)، ووصل الأمر إلى حد تشكيل مجلس للسلم والأمن على مستوى القارة. ويلاحظ انه تزامن مع هذا التطور – على المستوى القاري – تطور آخر على المستوى الإقليمي الفرعي، إذ أن معظم التجمعات الإقليمية الفرعية على مستوى القارة الافريقية نشأت بالأساس لتحقيق أهداف اقتصادية، لكنها اضطرت إلى إدخال تعديلات على مبادئها وأهدافها من ناحية، وعلى هياكلها المؤسسية من ناحية ثانية للتأكيد على أهمية توافر بيئة آمنة مواتية، إذ تم تضمين آليات أمنية، ليس فقط لتسوية النزاعات، ولكن من اجل العمل على احتوائها قبل بروزها، ولقد كانت الجماعة الاقتصادية لغرب إفريقيا (الإيكواس) سباقة في هذا الشأن. وفي ظل هذا الاهتمام بالدور الذي تلعبه هذه المنظمات والمؤسسات في ادارة النزاعات وتسويتها في القارة الافريقية، وعلى ضوء ما تقدم تثير هذه الورقة البحثية تساؤلا جوهريا مفاده:

ما هي الآليات المؤسساتية الأمنية المستحدثة من قبل هذه المنظمات على المستوى القاري والاقليمي الفرعي وما مدى مساهمتها في ادارة النزاعات وتسويتها؟

وللإجابة عن السؤال سنقسم هذه الورقة البحثية الى محورين أساسيين الأول سنخصصه لدور المنظمة القارية الافريقية في ادارة وتسوية النزاعات، والتطورات التي حدثت على مستوى هياكلها المؤسسية الأمنية، اما الثاني فسنتطرق فيه لدور المنظمات الاقليمية الفرعية الافريقية في ادارة النزاعات واهم الآليات المؤسساتية الأمنية المستحدثة من قبل هذه المنظمات.

I - الآليات المؤسساتية الأمنية في إطار المنظمة القارية الإفريقية:

لقد أصبحت إدارة وتسوية النزاعات في إطار إفريقي احد أهم المبادئ الأساسية لمنظمة الوحدة الإفريقية منذ إنشائها، وتجسد هذا الطرح في ثلاثة مراحل أساسية من تاريخ المنظمة:

المرحلة الأولى: منذ نشأة المنظمة 1963م إلى غاية 1993م.

المرحلة الثانية: منذ عام 1993م (نشأة آلية المنظمة لمنع وإدارة وحل النزاعات) إلى غاية 2002م.

المرحلة الثالثة: إدارة النزاعات في ضوء الاتحاد الإفريقي الجديد.

المرحلة الأولى: منذ نشأة المنظمة 1963م إلى غاية 1993م:

من خلال الاطلاع على الميثاق المنشئ لمنظمة الوحدة الإفريقية نلاحظ وُرود التأكيد على مبدأ التسوية السلمية للنزاعات الإفريقية في أكثر من موضع سواء أكان ذلك صراحة أم ضمننا، كما ورد نفس التأكيد في العديد من قرارات المنظمة الصادرة عن أجهزتها المختلفة. حيث جاء النص صريحا بالنسبة لهذا المبدأ في الفقرة الرابعة من المادة الثالثة من الميثاق والمتعلقة بالمبادئ، حيث جاءت على النحو التالي: التسوية السلمية للنزاعات عن طريق (التفاوض- الوساطة- التوفيق- التحكيم[1].

ولقد حدد الميثاق كذلك آلية خاصة للقيام بعملية التسوية حيث نصت المادة (19) من الميثاق على إنشاء لجنة الوساطة والتوفيق والتحكيم، ويتم تشكيل هذه اللجنة وتحديد شروط عملها بمقتضى بروتوكول يوافق عليه مؤتمر رؤساء الدول والحكومات، ويعتبر هذا البروتوكول جزءا لا يتجزأ من الميثاق كما تعتبر اللجنة من الأفرع الرئيسية في المنظمة[2].

من خلال فحص الإطار النظري لمبدأ إدارة وتسوية النزاعات في إطار المنظمة في هذه المرحلة نلاحظ انه ليس هناك تحديدا واضحا لطبيعة النزاعات

التي تتدخل فيها المنظمة، وتلك التي لا تتدخل فيها. فالمبدأ جاء على نحو مطلق حيث لم يفهم منه متى يتم التدخل في النزاع، في البدايات الأولى، أو عندما يشكل النزاع تهديدا للسلم والأمن في المنطقة، كما لم يتم تحديد مسألة تدخل المنظمة في النزاعات الداخلية، وإن كان مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء (م3/ف2) يعد ذا دلالة في هذا الشأن[3]. بالإضافة إلى عدم حديث الميثاق عن وسائل التسوية العسكرية أو تدابير قمعية لردع العدوان في حالة وجود اعتداء من دولة على دولة أخرى، وفق ما يقتضيه نظام الأمن الجماعي والفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ومرد ذلك ظروف النشأة التاريخية للمنظمة حيث كان التركيز بالأساس على العدوان الخارجي المتمثل في الاستعمار. حيث كانت معظم النزاعات في هذه المرحلة تطرح على لجان وساطة خاصة لحلها دون الرجوع إلى لجنة الوساطة التابعة للمنظمة (النزاع النيجيري والنزاع الليبي التشادي)[4].

ولقد انعكست كل هذه الاعتبارات على دور المنظمة في عملية إدارة وتسوية النزاعات في هذه المرحلة، فالآليات والأجهزة التي أنيطت بها هذه المهام عجزت عن العمل تماما، مما دفع بعض الدول لاقتراح تعديلات تهدف إلى تطوير هذه الآليات وتنشيطها، ليس لتسوية النزاعات فحسب، وإنما للحيلولة دون اندلاعها أو منع تصعيدها وانتقالها إلى دول الجوار، ومن هنا ظهرت فكرة إنشاء آلية منع وإدارة وحل النزاعات في إطار المنظمة 1993م.

المرحلة الثانية: منذ عام 1993م (نشأة آلية المنظمة لمنع وإدارة وحل النزاعات) إلى غاية 2002م:

بعد الانتقادات التي منيت بها الآليات المؤسساتية لإدارة وتسوية النزاعات في إطار المنظمة في بداياتها الأولى حدث تطور كبير في هذا المجال بداية من تسعينيات القرن الماضي، إذ بدأ التفكير التدريجي نحو إعادة تعريف وتوسيع مفهوم السيادة الوطنية والأمن القومي، وبرزت حالة من الاتفاق العام بين الدول الإفريقية على ضرورة اهتمام المنظمة بالنزاعات الداخلية، وعدم قصر اهتمامها على النزاعات التي تندلع بين الدول الإفريقية فقط. وقد ظهر ذلك بوضوح في القمة العادية السادسة والعشرين (أديس أبابا،1990م)، حيث أكد القادة الأفارقة على ضرورة اهتمام المنظمة بإيجاد حلول سلمية للنزاعات الداخلية[5]. وفي هذا الإطار صاغت المنظمة تصورا جديدا لمفهوم التدخل في الشؤون الداخلية، حيث أشارت إلى إمكانية التدخل في حالتين هما:

1- إذا كانت الدولة محل النزاع تعاني انهيارا شاملا في النظام أو القانون (حالة ليبيريا)، إذ يمكن تبرير التدخل هنا استنادا إلى الاعتبارات الإنسانية والرغبة في استعادة النظام والقانون، فضلا عن الحفاظ عن السلم والأمن الإقليميين.

2- عندما تصل التوترات داخل الدولة محل النزاع إلى مستوى قد ينذر بتحوله إلى صراع واسع النطاق، ففي هذه الحالة أقرت المنظمة إمكانية التدخل الوقائي Preventive Involvement لمنع النزاع قبل اندلاعه.

ولوضع إطار مؤسساتي لذالك تم الاتفاق في القمة العادية التاسعة والعشرين (القاهرة 1993) على إنشاء آلية جديدة تكون مهمتها الأساسية ليس فقط التعامل مع النزاعات القائمة، وإنما الحيلولة دون اندلاعها منذ البداية[6]، وذلك من خلال القيام بجهود الدبلوماسية الوقائية والتسوية السلمية للنزاعات، مع إمكانية التدخل في النزاعات الداخلية في الحالات السابق ذكرها. هذه الآلية أطلق عليها اسم آلية منظمة الوحدة الإفريقية لمنع وإدارة وحل النزاعات، ولقد نص الإعلان المنشئ لها على اضطلاعها بمهام حفظ السلام[7]، إلا أن إعلان القاهرة حاول وضع بعض القيود على ذلك لاعتبارات عملية ترتبط بالنواحي المالية من ناحية واعتبارات سياسية ترتبط بحساسية الدول اتجاه عملية التدخل في شؤونها الداخلية.

ولقد حققت الآلية مجموعة من الانجازات المحدودة في مجال إدارة وتسوية واحتواء النزاعات في العديد من الدول الإفريقية، كاستخدام الدبلوماسية الوقائية لمنع تفاقم النزاع في كل من(نيجيريا، بورندي وسيراليون)، إضافة إلى إرسال مبعوثين خاصين للسكرتير العام وفق ما ينص عليه الميثاق إلى كل من (بورندي وليبيريا)، وكذلك مبعوث مشترك بالتعاون مع الأمم المتحدة إلى منطقة البحيرات العظمى، بالإضافة إلى إرسال مراقبين عسكريين لمراقبة الانتخابات في العديد من الدول[8].

بالرغم من هذه النجاحات، إلا أن هناك مجموعة من العقبات الرئيسة التي واجهت عمل الآلية في مجال إدارة النزاعات وتسويتها أهمها غياب الإرادة السياسية بين الدول الأعضاء – خاصة الدول الأعضاء في الجهاز المركزي للآلية – مما قد يؤدي إلى عدم اتخاذ إجراءات فعالة في مواجهة النزاعات. إضافة إلى ضرورة موافقة أطراف النزاع على التدخل، فضلا عن مشكلة التمويل التي تعد من أهم العقبات التي تحول دون قيام الآلية بالمهام المنوطة بها[9].

كل هذه الانتقادات الموجهة للآلية أدت بالزعماء الأفارقة إلى البحث عن كيفية تفعيل أداءها، أو تشكيل آلية جديدة تعمل على تلافي سلبياتها، ومن هنا ظهرت فكرة إنشاء الاتحاد الإفريقي الذي حل محل منظمة الوحدة الإفريقية.

المرحلة الثالثة: إدارة النزاعات في ضوء الاتحاد الإفريقي الجديد:

إن مجال وخطورة النزاعات بالإضافة إلى طبيعتها المعقدة، إضافة إلى الانتقادات التي وجهت للآلية في إطار منظمة الوحدة الإفريقية، كان من الضروري تكييف هياكل وموارد القارة مع الوضع السائد في الميدان آنذاك ومع التحديات الجديدة الناجمة عن التغيرات التي حدثت في المنظومة الدولية. وكانت الجهود المبذولة في هذا الشأن هي الأخرى جزءا من الخطط الرامية إلى تحويل منظمة الوحدة الأفريقية إلى الاتحاد الأفريقي. وعلى الرغم من أن القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي- الذي حل محل المنظمة – لم يذكر أو يشر صراحة إلى الآلية ، إلا أن الأمر لم يدم طويلا حيث تم دمج الآلية في أجهزة الاتحاد الإفريقي طبقا (للمادة 5/ الفقرة 2) من القانون التأسيسي له. وفي أول قمة للاتحاد الإفريقي (دوربان 2002م) تم إقرار البرتوكول المنشئ لمجلس السلم والأمن الإفريقيين ليحل محل الآلية. ولقد كان لاعتماد هذا البروتوكول نقطة تحول كبيرة، نظرا لكونه عزز بشكل كبير سلطات الاتحاد الأفريقي فيما يخص منع وتسوية النزاعات وأدخل قواعد و إجراءات جديدة منحت مصداقية إضافية للاتحاد الأفريقي[10].

لقد وفر البروتوكول المؤسس لمجلس السلم والأمن أساسا للهندسة الأفريقية للسلم والأمن والتي تشمل خمس دعائم هي[11]:

1 – مجلس السلم والأمن، الذي يشكل جهازا دائما لاتخاذ القرار بشأن منع النزاعات وإدارتها وتسويتها في القارة، وتسهيل استجابة مناسبة التوقيت، وفعالة لأوضاع النزاع والأزمة في إفريقيا.

2 – هيئة الحكماء، التي يتمثل دورها في دعم جهود مجلس السلم والأمن وجهود رئيس المفوضية، لاسيما في مجالات منع النزاعات.

3 – النظام القاري للإنذار المبكر، الذي يتولى مهمة تسهيل استباق ومنع النزاعات ويتألف من:(أ) مركز مراقبة ورصد يوجد مقره في الاتحاد الإفريقي، ويُعرف باسم" غرفةالأوضاع".
(ب) وحدات المراقبة والرصد للآليات الإقليمية، يتم ربطها مباشرة من خلال وسائل اتصال مناسبة بغرفة الأوضاع، ويتمثل عملها في جمع ومعالجة البيانات على الصعيد الإقليمي وإرسالها إلى قاعة العمليات.

4 – القوة الإفريقية الجاهزة، وتتألف من الوحدات المتعددة الاختصاصات الجاهزة، مع عنصرين مدني وعسكري من بلدانها الأصلية، جاهزة للنشر السريع.

5 – مذكرة تفاهم حول التعاون في مجال السلم والأمن بين الاتحاد الإفريقي والآليات الإقليمية لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها، ومن المهم التأكيد أن

بروتوكول مجلس السلم والأمن، في (مادته 1/16)، يطلب من المجلس ومن رئيس المفوضية مواءمة وتنسيق أنشطة الآليات الإقليمية في ميدان السلم والأمن والاستقرار، والتأكد من اتساق هذه الأنشطة مع أهداف ومبادئ الاتحاد.

ولقد اقر القانون التأسيسي للاتحاد مبدأ حق التدخل في النزاعات الداخلية في ظل ظروف معينة حددتها المادة الرابعة، وهي تلك المتعلقة بوجود جرائم حرب – عمليات إبادة جماعية – جرائم ضد الإنسانية، كما نصت المادة ذاتها على حق الدول الأعضاء في مطالبة الاتحاد بالتدخل من اجل استعادة السلم والأمن، إضافة إلى وجود تهديد خطير للنظام الشرعي القائم، حيث يتم التدخل بناء على توصية من مجلس السلم والأمن. وتعتبر التدابير الواردة في القانون التأسيسي للاتحاد بمثابة قواعد غير مسبوقة لتنظيم عملية التدخل في القارة[12].

من خلال ما سبق نرى أن الاتحاد الإفريقي نجح – إلى حد كبير – من الناحية المؤسسية في تجاوز العديد من القيود التي كان ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية يضعها فيما يتعلق بإدارة وتسوية النزاعات الداخلية من ناحية، كما أن تشكيل مجلس السلم والأمن يعد بمثابة قفزة نوعية في الهياكل المؤسسية الإفريقية المعنية بالاستجابة للأزمات من ناحية ثانية. فضلا عن أن العناصر الرئيسية للنظام القاري للإنذار المبكر والقوة الإفريقية الجاهزة للتدخل السريع يعد انجازا تاريخيا، لكونه المرة الأولى التي تضع فيها إفريقيا أسس نظام التدخل العسكري في النزاعات. ولقد برز دور الاتحاد الإفريقي عامة ومجلس السلم والأمن الإفريقيين خاصة في عملية إدارة وتسوية العديد من النزاعات الإفريقية. إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور العديد من المنظمات الإقليمية الفرعية في القارة الإفريقية والتي عملت جاهدة على تطوير آلياتها المؤسساتية الأمنية وتكييفها مع متطلبات إدارة وتسوية النزاعات داخل القارة الإفريقية. وهذا ما سنتطرق إليه بالتفصيل في المحور الثاني من هذه الورقة البحثية.

II - الآليات المؤسساتية الأمنية في إطار المنظمات الإقليمية الفرعية الإفريقية:

بالإضافة إلى الدور الإقليمي (القاري) المتمثل في منظمة الوحدة الإفريقية سابقا (الاتحاد الإفريقي حاليا) وجهودهما في إنشاء آليات مؤسسية للتعامل مع النزاعات داخل القارة، نجد دورا آخرا لا يقل أهمية عن هذا الدور، والمتمثل في الدور الإقليمي (الفرعي) مجسدا في مجموعة من المنظمات على مستوى أقاليم معينة في القارة، عملت هي الأخرى على تطوير هياكلها المؤسسية الأمنية حتى تساهم في إدارة وتسوية النزاعات الواقعة في نطاقها الجغرافي. ولقد ساعدها في ذلك تراجع دور الأمم المتحدة بعد انتهاء الحرب الباردة من

ناحية، وضعف آليات إدارة وتسوية النزاعات في إطار منظمة الوحدة الإفريقية من ناحية ثانية.

ونظرا لأن هذه المنظمات الفرعية كانت تفتقد للآليات الأمنية اللازمة لعملية التدخل في النزاعات الواقعة داخل الدول الأعضاء فيها، أو فيما بينها، فقد دفعها ذلك للبحث عن آليات مؤسسية أمنية، ليس فقط للقيام بمهام صنع السلام والدبلوماسية الوقائية، وإنما بمهام حفظ السلام، وما قد يستلزمه ذلك من إمكانية استخدام القوة لفرض السلام إن استلزم الأمر ذلك.

ومن هنا سنحاول في هذا المحور وباختصار إلقاء الضوء على دور هذه المنظمات في إنشاء آليات مؤسسية للتعامل مع النزاعات من ناحية، وإدارتها وتسويتها من ناحية أخرى.

1- آلية ادارة النزاعات في اطار الايكواس (ECOWAS)* :

تأسست المنظمة في العام 1975م من قبل دول غرب إفريقيا كجزء من إستراتيجيتها الرامية إلى تعزيز التنمية الاقتصادية والازدهار لدول الإقليم، وتزامنت هذه الإستراتيجية مع أوضاع أمنية غير مستقرة ونزاعات عديدة شهدتها دول المنطقة، ولقد أدرك القادة المؤسسون أن تحقيق التنمية الاقتصادية لا يمكن أن تتحقق في ظل غياب الأمن والسلم في المنطقة، الأمر الذي أدى إلى التفكير في صياغة بروتوكولات أمنية وإضفاء الطابع المؤسسي على إدارة النزاعات وحلها داخل هياكل المنظمة[13]، وذلك من خلال انشاء آلية منع وادارة وحل النزاع وحفظ السلام والأمن 1990م ويمكن القول ان انشاء الايكواس لهذه الآلية يعتبر بمثابة استجابة طبيعية للتحديات التي فرضتها فترة مابعد الحرب الباردة، والتي اثبتت عدم ملائمة الآليات القديمة التي استخدمتها الايكواس لحفظ السلم والأمن في فترة الحرب الباردة، كما تعتبر هذه الآلية ومؤسساتها المختلفة نموذجا يحتذي به داخل المنظمات الإقليمية الأخرى، وتطورت آلية فض النزاعات عام 1990م

إلى إيجاد آلية عسكرية دائمة هي فريق الرصد التابع للإيكواس، أو مجموعة المراقبة الخاصة بدول الجماعة الاقتصادية لغرب إفريقيا Ecowas Montoring Group (ECOMOG)، وكان الهدف الأساسي منها مراقبة وقف إطلاق النار وتنفيذ اتفاقيات السلام، وحفظ السلام واستعادة النظام والقانون، كما

* الايكواس هي "الجماعة الاقتصادية لدول غرب افريقيا" ، وتعرف اختصارا باسم الايكواس ECOWAS، تضم في عضويتها 15 دولة على التوالي: كوت ديفوار، بنين، غينيا، بوركينافاسو، مالي، نيجر، السنغال و توجو (دول فرانكفونية)، نيجيريا، غانا، سيراليون، ليبيريا و جامبيا (دول أنجلوفونية)، غينيا بيساو، الرأس الأخضر (دول لوزفونية).

أنشأت الإيكواس لجنة للوساطة، مهمتها التوسط في النزاعات التي تنشب بين الدول الأعضاء، من اجل احتواء أية اعتداءات بينية قد تنشب بين هذه الدول وذلك في القمة التي عقدت عام 1991م، كما تضمن الميثاق الموقع في جويلية 1993م مواد تخص الأمن الإقليمي، والدعوة إلى العمل على حفظ الأمن والسلم، والتي تعطي للإيكواس حق التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء التي تشهد نزاعات أو عمليات عسكرية قد تهدد أمن المنطقة[14]، وكذلك ظهور مبادئ إحتلت مكان الصدارة في أولويات المنظمة، فتراجعت مبادئ السيادة والمساواة لصالح مبادئ إحترام حقوق الانسان - الديمقراطية – الحكم الجيد، مبادئ انعكست على عمل الآلية لاحتواء النزاعات قبل اندلاعها من خلال أساليب الدبلوماسية الوقائية.

ولقد جاءت أهداف الآلية في المادة (3) من البروتوكول والتي تنص على أن هدف الآلية هو منع وإدارة وتسوية النزاعات الداخلية والبينية، كما نصت على ضرورة التعاون الوثيق بين الدول الأعضاء فيما يتعلق بدعم جهود الدبلوماسية الوقائية وحفظ السلام، وضرورة تنفيذ التدابير الملائمة الواردة في البروتوكولين السابقين في مجال الأمن، إضافة إلى ضرورة دعم وتقوية التعاون في مجالات منع النزاع والإنذار المبكر، وصياغة السياسات التي من شأنها التنسيق فيما يتعلق ببعثات الإغاثة الإنسانية في مناطق النزاع.

وإذا كان من ابرز أهداف الآلية هو منع النزاع إلا أنها لم تغفل هدفي إدارة النزاع وتسويته، فقد تم تخصيص فصل بكامله –الفصل السادس- لهذا الهدف، وحدد أن الجهة المنوط بها ذلك في الأساس هي قوات الإيكوموق[15]، وفيما يتعلق بتسوية النزاعات فقد نصت الفقرة (الثانية) من المادة (الثالثة) على ضرورة تنفيذ التدابير الملائمة وفقا لما جاء في المادة (58) من المعاهدة المنقحة، والتي تنص على ضرورة إستخدام المساعي الحميدة، الوساطة والتوفيق للتسوية السلمية للنزاعات لتحقيق الأمن الإقليمي.

ولقد ساهم بروتوكول الآلية في تحسين أداء المنظمة في عملية إدارة وتسوية النزاعات في المنطقة خاصة تلك النزاعات التي كانت سائدة قبل الآلية واستمرت بعد دخول الآلية حيز التنفيذ، مثل النزاع الليبيري والنزاع في سيراليون وغينيا بيساو والنزاع في كوت ديفوار، ومساهمتها في ايجاد حل للأزمة في مالي وإنهاء الاحتقان الداخلي بما يساهم في تحقيق السلم والأمن في المنطقة.

2- آلية إدارة النزاعات في إطار السادك (SADC)*:

لقد نص ميثاق السادك في مواده (4،5،21) على مبادئ تكرس التعاون بين الدول الأعضاء في دعم السلم والأمن في إقليم الجنوب الإفريقي، والعمل على الدفاع عن دول الجماعة، والالتزام بالتعاون في المجالات السياسية والأمنية. ولتجسيد هذه المواد والنصوص إلى آليات عمل اتفقت دول الجماعة في 28 جوان 1996م على إنشاء جهاز السادك للسياسات والدفاع والتعاون الأمني[16]. ولقد تحددت أهداف الجهاز في بروتوكول السياسات والدفاع والتعاون الأمني الذي تم توقيعه في 13 أوت 2001م، كما تم الاتفاق على آلية لتحقيق ذلك، ووفقا للمادة(2) من البروتوكول فان أهداف الجهاز تتمثل في دعم السلم والأمن في الإقليم، حماية البشر والعملية التنموية في الإقليم ضد أخطار عدم الاستقرار الناجم عن انهيار القانون والنظام أثناء النزاعات، ودعم التعاون الإقليمي في مجالات الدفاع والأمن وإنشاء الآليات المناسبة لذلك، ومنع و إدارة وتسوية النزاعات بالوسائل السلمية التي تتضمن الدبلوماسية الوقائية، التفاوض، الوساطة، المساعي الحميدة، التحكيم، مع إقرار إمكانية اللجوء إلى الوسائل القسرية وفقا لقواعد القانون الدولي[17].

ومن اجل توفير الأساس لتشغيل هذا الجهاز، وقعت دول السادك على معاهدة للدفاع المشترك (تنزانيا 2003م) تنص على التعاون في مجالات إدارة وتسوية النزاعات، والتعاون في المجالات الأمنية والدفاعية والأمن الجماعي والتصدي لعناصر عدم الاستقرار في الإقليم.

وما يمكن ملاحظته هو اقتصار جهود الجماعة في عملية إدارة النزاعات على جهود التسوية السلمية، ومن ابرز جهودها في هذا الشأن هو إقناع طرفي النزاع في انجولا بالتوصل إلى اتفاق سلام في أفريل 2002م، وكذلك التوصل إلى اتفاق بشأن تقسيم السلطة بين الحكومة والمتمردين في الكونغو الديمقراطية في 30جوان 2003م. وبصفة عامة يمكن القول أن جهود الجماعة في عملية إدارة النزاعات واجهتها العديد من الصعوبات، أهمها عدم تفعيل هياكل الجهاز الأمني بسبب الخلافات السياسية بين زيمبابوي وجنوب إفريقيا إضافة إلى مشكلة التمويل التي تعاني منه أجهزة المنظمة[18].

3- آلية إدارة النزاعات في إطار الإيكاس (ECCAS)*:

* السادك هي "جماعة التنمية لدول الجنوب الإفريقي" Southern Africa Development، وتعرف اختصارا باسم سادك SADC، تضم في عضويتها 15 دولة على التوالي: انجولا، بوتسوانا، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ليسوتو، مدغشقر، ملاوي، موريشيوس، موزمبيق، ناميبيا، سيشل، جنوب إفريقيا، سوازيلاند، تنزانيا، زامبيا، زيمبابوي.

* الإيكاس هي "الجماعة الاقتصادية لدول وسط إفريقيا" Economic Community of Central African States وتعرف اختصارا باسم الإيكاس ECCAS وتضم في عضويتها 11 دولة على التوالي: انجولا،

على الرغم من الطابع الاقتصادي للمنظمة إلا أن ذلك لم يمنعها من الاهتمام بالجوانب الأمنية خاصة بعد أحداث التمرد العسكري الذي شهدته إفريقيا الوسطى عام 1996م، مما أدى إلى تدخل الجماعة والوصول إلى اتفاق سلام (بانجي 1998م)، ومنذ ذلك الحين ظهرت الحاجة إلى ضرورة إيجاد إطار مؤسسي يتولى تعزيز الأمن والسلم في الإقليم. وقد تم بالفعل إقامة ثلاثة آليات لدعم التعاون الأمني في إقليم وسط إفريقيا، حيث وقعت تسع دول من الدول الأعضاء على ميثاق عدم الاعتداء في الكامرون (جويلية 1996م) بهدف التعاون بينها في المسائل المتعلقة بالسلم والأمن. وفي أكتوبر من نفس العام تم إنشاء آلية الإنذار المبكر، ومن بين مهامها الإشراف على الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية في الإقليم، تحديد مصادر التوتر قبل تحولها إلى صراعات سياسية، توقع المصادر المختلفة للنزاعات والبحث عن السبل المناسبة لتسويتها قبل نشوبها[19].

ومن اجل تدعيم القدرات الدفاعية والأمنية للجماعة قررت قمة ياوندي (25 فيفري 1999م) إنشاء المجلس الأعلى للسلم والأمن في وسط إفريقيا ليكون بمثابة آلية لمنع وإدارة وتسوية النزاعات في الإقليم، بما في ذلك تشجيع والحفاظ على تعزيز السلم والأمن في ذلك الإقليم، وقد دخلت الآلية حيز التنفيذ في 17جويلية 2002م. وفي محاولة لتفعيل الآلية قرر وزراء دفاع الجماعة في اجتماعهم بالكونجو (أكتوبر 2003م) إنشاء قوة حفظ سلام إقليمية يتم تشكيلها وتكوينها من كل دول الجماعة، مع الاتفاق على إنشاء مركز تدريب لهذه القوات[20].

ولقد ساهمت دول المجموعة بقوة إقليمية لحفظ السلام في إفريقيا الوسطى (أكتوبر 1993م) اثر اندلاع النزاع مجددا بها، كما تم التنسيق مع الإيكاس والسادك فيما يتعلق بإدارة النزاع في الكونجو الديمقراطية باعتبارها عضو في الجماعتين.

وما يمكن ملاحظته هو أن منظمة الإيكاس كانت السباقة في إقرار نظام شبكة الإنذار المبكر (1998م) وهي بذلك سبقت الإيكواس في هذا الشأن، كما أنها قامت بتدشين آلية كاملة ليس فقط لمنع النزاعات، وإنما لإدارتها وتسويتها في نفس العام الذي تم فيه إنشاء آلية الإيكواس.

4- آلية إدارة النزاعات في إطار الكوميسا (COMESA)*:

بورندي، الكامرون، جمهورية أفريقيا الوسطى، تشاد، الكونغو، جمهورية الكونغو الديمقراطية، غينيا الاستوائية، الجابون، رواندا، ساوتومي وبرينسيبي.

* الكوميسا هي "السوق المشتركة لدول الشرق والجنوب الإفريقي" Common Market for Eastern and Southern Africa" وتعرف اختصارا باسم الكوميسا COMESA وتضم في عضويتها 19 دولة على

لقد أدت اعتبارات كل من الطابع الاقتصادي للمنظمة وعضوية معظم دولها في منظمات إقليمية فرعية اخرى ذات الاختصاصات الأمنية، إلى عدم اهتمام المنظمة بتطوير آليات أمنية لإدارة وتسوية النزاعات داخل إقليمها. وعلى الرغم من ذلك فقد أكد الميثاق المؤسس للكوميسا على أن السلام والاستقرار يعتبران هدفا ووسيلة للتنمية، ولقد أقرت المادة السادسة على مجموعة من المبادئ في هذا الشأن، من أهمها مبدأ عدم الاعتداء، التسوية السلمية للنزاعات، صيانة السلام والأمن الإقليميين من خلال تشجيع وتقوية علاقات حسن الجوار[21].

ولقد تبنت القمة الخامسة (2000م) والسادسة (2001م) برنامجا لتعزيز السلام والأمن في منطقة الشرق والجنوب الإفريقي، وكان من أهم بنوده إنشاء هيكل مؤسسي أمني للقيام بمهام منع النزاع من خلال الدبلوماسية الوقائية.

وما يمكن ملاحظته هو أن للكوميسا دور في القيام بالمهام الأمنية لكن بالتنسيق مع المنظمات الإقليمية الفرعية الأخرى خاصة السادك والإيجاد.

5- آلية إدارة النزاعات في إطار الإيجاد (IGAD)* :

لا تختلف الإيجاد كثيرا عن الكوميسا، فهي من خلال اسمها تبدو منظمة مهتمة بقضايا التنمية فقط، إلا أن هذا لم يمنعها من الانشغال بقضايا السلم والأمن وإدارة وتسوية النزاعات الواقعة في نطاقها خاصة (السودان والصومال)، حيث اهتمت الإيجاد بإنشاء آليات مؤسسية للقيام بهذا الدور. وقد كانت البداية بجهود الوساطة لإنهاء النزاع في الصومال، ومن اجل وضع آلية فعالة لمنع النزاعات وإدارتها وحلها قامت الإيجاد في جانفي 2002م بتشكيل آلية الإنذار المبكر والاستجابة للأزمات[22].

ولقد برز دور منظمة الإيجاد عاليا في تسوية النزاع في كل من الصومال والسودان من خلال إنشاء لجان خاصة للتعامل مع النزاعات. ففي السودان رعت المنظمة المفاوضات بين الحكومة وبين الحركة الشعبية لتحرير السودان، والتي انتهت بتوقيع ستة اتفاقيات تمثل العمود الفقري لاتفاقية شاملة للسلام وإنهاء الحرب في جنوب السودان. وقد عكست هذه الرعاية دورا مهما قامت به هذه المنظمة الإقليمية الفرعية الأفريقية في إطار إحلال السلام في البلدان الأعضاء ومواجهة الأزمات والحروب الأهلية فيها[23].

التوالي: بورندي، جزر القمر، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جيبوتي، مصر، ارتيريا، إثيوبيا، كينيا، ليبيا، مدغشقر، مالاوي، موريشيوس، رواندا، سيشل، السودان، سوازيلاند، انجولا، زمبيا، زيمبابوي.

* الإيجاد هي " الهيئة الحكومية للتنمية" Intergovernmental Authority of Development" وتعرف اختصارا باسم الإيجاد IGAD وتضم في عضويتها سبعة دول على التوالي: جيبوتي، ارتيريا، إثيوبيا، كينيا، الصومال، السودان، أوغندا.

6- آلية إدارة النزاعات في إطار تجمع الساحل والصحراء (SEN-SAD) *:

يعتبر تجمع الساحل والصحراء من احدث التجمعات الإقليمية الفرعية في إفريقيا، وعلى الرغم من النشأة الاقتصادية للتجمع إلا أن قادة دوله أدركوا أهمية توافر الأمن والاستقرار السياسي من اجل تحقيق التنمية، حيث تم التوقيع على ميثاق التعاون الأمني خلال القمة الثانية للتجمع في (نجامينا، تشاد 2000م)، وبمقتضي هذا الاتفاق تلتزم الدول الأعضاء بتعزيز الأمن والاستقرار السياسي، واحترام السلامة الإقليمية، ومنع استخدام أراضيها في أي نشاط يقوض سيادتها، وكذلك عدم التدخل في شؤونها الداخلية، مع العمل على تسوية النزاعات التي قد تنشأ بالطرق السلمية، وضمان الأمن على الحدود (المواد من 1-8)[24].

ولتنفيذ بنود هذا الاتفاق، اخذ التجمع في البحث عن إنشاء آلية لمنع وإدارة وحل النزاعات بين دوله تكون مماثلة لآليات الإيكواس والسادك والإيكاس، خاصة بعدما شهد الإقليم العديد من الخلافات بين دوله. وفي الدورة الرابعة لمجلس التجمع (سرت مارس 2002م) اتفق الأعضاء على وجوب إنشاء آلية لمنع وإدارة وتسوية النزاعات داخل التجمع، مع تشكيل لجنة ثلاثية مكونة من ليبيا- السودان- بوركينافاسو لوضع مشروع إنشاء الآلية وإجراءات عملها. وبالفعل تم التوقيع على البروتوكول المنشئ للآلية في القمة الخامسة للتجمع (نيامي مارس 2003م). وبالرغم من الاتفاق على تشكيل هذه الآليات الأمنية إلا أن الواقع يثبت محدودية عملها في إدارة وتسوية النزاعات داخل الإقليم (إفريقيا الوسطى وأزمة توجو).

في الأخير وبعد عرض لأدوار هذه المنظمات الإقليمية القارية منها والفرعية في تطوير هياكلها الأمنية وإنشاء آليات مؤسسية لمنع وإدارة وتسوية النزاعات، نجد أن بعض المنظمات حقق تطورات في تجسيد هذه الآليات على ارض الواقع وقامت بإدارة وتسوية العديد من النزاعات الواقعة في نطاقها، في حين أن بعضها الآخر لا يزال في مرحلة إدخال هذه الآليات موضع التنفيذ، وان كان هناك شبه اتفاق بين العديد من الباحثين على انه لا تزال هناك عقبات أساسية تقف في وجه هذه التنظيمات ولعل أبرزها مشكلة التمويل والتي تعاني منها أغلبية هذه التنظيمات، إضافة إلى الخلافات السياسية وتنازع المصالح بين الدول الكبرى داخل هذه المنظمات.

*(س- ص) هو " تجمع دول الساحل و الصحراء"Community of Sahel- Saharan States " ويعرف اختصارا باسم (س- ص) SEN-SAD ويضم في عضويته 28 دولة على التوالي: البنين، بوركينافاسو، إفريقيا الوسطى، جزر القمر، كوت ديفوار، جيبوتي، مصر، ارتريا، غامبيا، غينيا، غينيا بيساو ، غانا، ليبيا، ليبيريا ، كينيا، مالي، موريتانيا ، المغرب، النيجر، نيجيريا، السنغال، سيراليون، الصومال، ساوتومي وبرينسيبي، السودان، تشاد، التوغو، تونس.

الهوامش والإحالات:

1: انظر: "ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية"، أديس أبابا ماي 1963، الفقرة الرابعة من المادة (3).
2: المرجع نفسه، المادة (19).
3: المرجع نفسه، المادة (03).
4: Habu Shuaibu Galadima. Sub-regional security co-operation and conflict management in west Africa: the ECOMOG experience. A thesis in partial fulfillment of the requirements for the award of the degree of Doctor Of Philosophy in political sciences , University Of Jos, Faculty Of Social Sciences, Department of Political Science, August 2006, p. 104.
5: لمزيد من التفاصيل أنظر: "تقرير القمة العادية السادسة والعشرين لمنظمة الوحدة الإفريقية" (أديس أبابا 1991)".
6: لمزيد من التفاصيل أنظر: "تقرير القمة العادية التاسعة والعشرين لمنظمة الوحدة الإفريقية" (القاهرة 1993)".
7: Habu Shuaibu Galadima, Op cit., p. 109.
8: انظر في: الدبلوماسية الإفريقية في إطار المنظمة، (تم الاطلاع على الموقع في 2012/10/10) في:
http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Monzmat3/Wehda-afri/sec08.doc_cvt.htm
9: الصعوبات التي تواجه الآلية في تنفيذ مهامها، في "نشاط المنظمة وفاعليتها في حل المشاكل داخل القارة الإفريقية"، (تم الاطلاع على الموقع في 2012/10/10) في:
http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Monzmat3/Wehda-afri/sec05.doc_cvt.htm
10: للإطلاع أكثر أنظر: تعزيز تصميم وفاعلية إفريقيا في إنهاء النزاعات وتحقيق السلام المستدام، "دورة خاصة لمؤتمر الاتحاد الإفريقي لبحث وتسوية النزاعات في إفريقيا"، ليبيا،30-31 أوت 2009م، ص. 6.
11: المرجع نفسه، ص.ص. 6.7.
12: Habu Shuaibu Galadima, Op cit., p.116.
13: John M. Kabia, Humanitarian Intervention and Conflict Resolution in West Africa, (England: Ashgate Publishing Limited, 2009), p. 57.
14: البشير الكوت، المنظمات الإقليمية الفرعية في إفريقيا دراسة للأبرز المنظمات، (ليبيا، بنغازي: المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، 2008)، ص. 39.
15: Protocol Relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, p.p.15.17, (Accessed 17/10/ 2012) in:
http://www.iss.co.za/af/regorg/unity_to_union/pdfs/ecowas/ConflictMecha.pdf
16 : Eric G. Berman and Katie E. Sams, « The Peacekeeping Potential of African Regional Organizations» in Dealing with Conflict in Africa, Jane Boulden (ed), First published, (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p.61.
17 : Website for SADC, Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation, (Accessed 17/10/ 2012) in:
http://www.sadc.int/key-documents/protocols/protocol-on-politics-defence-and-security-cooperation/

18 : Eric G. Berman and Katie E. Sams, Op cit., p. 64.

19: أيمن السيد محمد احمد حسن شبانة، ظاهرة التدخل الإقليمي في الصراعات الداخلية الإفريقية بعد الحرب الباردة: الكونجو الديمقراطية نموذجا، (رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات الإفريقية، جامعة القاهرة، 2003)، ص.109.

20 : Profile: Economic Community of Central African States, (Accessed 17/10/2012) in:
http://www.africa-union.org/recs/eccasoverview.pdf

21 : Profile: Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), p.p: 5-6, (Accessed 17 /10/2012) in:
http://www.africa-union.org/Recs/COMESAProfile.pdf

22 : Eric G. Berman and Katie E. Sams, Op cit., p :65.

23: "الإيجاد ودورها في تسوية المنازعات"، التقرير الاستراتيجي العربي، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، (تم الاطلاع على الموقع في 2012/10/20) في:
http://acpss.ahram.org.eg/ahram/2001/1/1/RARB69.HTM

24: حول هذه النصوص أنظر "مشروع ميثاق الأمن لمنطقة دول الساحل والصحراء"، (تم الاطلاع على الموقع في 2011/01/15) في:
http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Monzmat3/dewal-sahe/mol01.doc_cvt.htm