▪ المبحث الثاني
الدور الليبي في التحول إلى الاتحاد
(وإنشاء البرلمان الإفريقي)

تمهيد:

يشتمل هذا المبحث على عدة نقاط منها: التحول من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي؛ إنشاء البرلمان الإفريقي؛ وسوف يجد القارئ في هذا المبحث كيف أن الدور الليبي بارز وظاهر جدا ربما أكثر من دور أية دولة أخرى في هذا الصدد.

أولاً- الدور الليبي في التحول من منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي:

مع نهاية قمة منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، ينبغي الاعتراف بأن المنظمة قد أدت الغرض منها، وكان لزاما فتح الطريق أمام تنظيم هيكلي، يتميز بالشمولية والمرونة، ويضم آليات قارئة، تكون أكثر استجابة للتعامل مع تحديات القرن الحادي والعشرين؛ وتوفر إطارًا شاملاً لعرض رؤية فاعلة، للنهضة الإفريقية. تكمن الفرصة الكبرى، أمام النهضة الإفريقية، بصفة عامة في أن الاتحاد الإفريقي، سيبني على النجاح، الذي حققته منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، التي أضحت، منذ نشأتها، نقطة ارتكاز اقتصادية وسياسية، في إفريقيا. فقد كانت مؤسسة أفريقية فريدة، أنشأتها الدول

الإفريقية، اختيارًا، لا إجبارًا، لتكون وسيلة، تخدم المصالح الإفريقية الشاملة.

وقد جسدت المنظمة طموحات الشعوب الإفريقية[1]، وقرارات زعماء القارة الجماعية ومن الواضح، أن منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، كانت أداة إيجابية، ليس لتعزيز الوحدة والتعاون الإفريقيين فحسب، بل لتحديد الأولويات المستجدة في القارة. كما كانت نقطة اهتمام طبيعية، للسياسات الخارجية لدولها الأعضاء ومتابعتها؛ وكذلك، لسياسات الدول غير الإفريقية. إضافة إلى ذلك، كانت منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية منبرًا، أمكن من خلاله، تبنى مواقف أفريقية جماعية وموحدة، تجاه القضايا، التي تؤثر في الشعوب الإفريقية. فقد كانت المنظمة ساحة، لوضع سياسات أفريقية مشتركة، قد يتفق الأعضاء أو يختلفون في شأنها. كما كانت مظلة، تحل، في ظلها، التوترات، التي تشوب العلاقات، بين دول القارة. إضافة إلى ذلك، أبرزت منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، ربما بشكل أكثر جلاء من أي منطقة أخرى من العالم، المشكلات، التي خلفتها قضايا الاستعمار، والعنصرية، ونقص التنمية، والديون. ومن أمثلة توحد المنظمة، التماسك الذي تعاملت به مع قضية لوكيربي، وإلى حد كبير، نجحت منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، في تلبية الحاجة النفسية، إلى التعاضد بين دولها الأعضاء. ومع أن «الشخصية الإفريقية، ربما لم توجد بعد، إلا أن الأفارقة، أضحت أمرا معترفا به، على المستوى العام. وهنا، ربما يكمن أهم إسهامات المنظمة. فضلا عن ذلك، أدرك دور المنظمة كسلطة معنوية، حتى في الأوقات، التي لم تعر فيها انتباها، ولم تلق احتراما وأصبح بقاء منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، قضية عاطفية، بالنسبة إلى عدد كبير من الأفارقة؛ وذلك يرجع، إلى حد كبير، إلى قيمتها الرمزية، بصفتها تجسيدًا، وحقيقة ملموسة، للشخصية الإفريقية

(1)التقرير الاستراتيجي الإفريقي، 2002-2003، جامعة القاهرة، ص: 214.

الجماعية، على الساحة العالمية.

وفضلا عن منجزاتها العامة، كانت منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، وسيلة نجحت جنوب إفريقيا، من خلال عضويتها فيها، في التفاوض في شأن الميثاق الخاص بحظر استخدام الألغام الأرضية المضادة للأفراد وتخزينها ونقلها؛ وتدميرها. وهو الميثاق، الذي وقعته 38 دولة أفريقية.

وبعد مبادرة جنوب إفريقيا، ونجاح ميثاق الألغام الأرضية، قررت منظمة الوحدة الإفريقية صياغة سياسة شاملة، في شأن التجارة غير المشروعة في الأسلحة الخفيفة وتمكنت جنوب إفريقيا من الحصول على قرار في هذا الشأن، تبنته قمة الجزائر، عام 1999.

1 – دخول القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي حيز التنفيذ:

لم يحسم التاريخ الفعلي لقيام الاتحاد الإفريقي؛ إذ أن هناك أربعة احتمالات، لابد أن تؤخذ في الحسبان:

أ. تاريخ القمة الاستثنائية الرابعة، في سرت؛ في 9 الفاتح من سبتمبر 1999، إقرار إعلان قيام الاتحاد الإفريقي).

ب. تاريخ تبني الميثاق، في قمة لومي أي 11 ناصر/ يوليو 2000.

ج. تاريخ عقد الجلسة الاستثنائية الخامسة لمجلس رؤساء الدول والحكومات، في سرت، الذي أعلن قيام الاتحاد في 2 الربيع/ مارس 2001.

د. تاريخ دخول القانون التأسيسي حيز التنفيذ، في قمة لوساكا في 26 الماء/ مايو 2001.

وفي هذا الصدد، توجد سابقتان:

السابقة الأولى، لقد تم تبني ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية تاريخ 25 الماء/

مايو 1963، وهو اليوم، الذي يحتفل فيه بميلاد منظمة الوحدة الإفريقية، على الرغم من أن الميثاق لم يدخل حيز التنفيذ، إلا في 13 الفاتح من سبتمبر عام 1963.

والسابقة الثانية، هي تاريخ إنشاء منظمة الأمم المتحدة الذي يعود إلى 24 التمور/ أكتوبر 1945 وهو اليوم الذي دخل فيه ميثاق المنظمة حيز التنفيذ، وليس 26 الصيف/ يونيو 1945، اليوم، الذي تبني فيه الميثاق(□).

وقد أوصي، لأغراض قانونية، أن يكون تاريخ دخول القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي حيز التنفيذ (26 الماء/ مايو 2001)، هو التاريخ الفعلي لتأسيس الاتحاد الإفريقي. ويلاحظ أن هذا التاريخ يمثل مرور عام وشهر كامل على تاريخ آخر تصديق على الميثاق الجديد.

2. العلاقة بين الاتحاد وأجهزة منظمة الوحدة الإفريقية والجماعة الاقتصادية الإفريقية:

تنص المادة 5 (1) من القانون التأسيسي، على أن أجهزة الاتحاد الإفريقي، هي:

أ. مجلس الاتحاد.

ب. المجلس التنفيذي.

ج. البرلمان الإفريقي.

د. محكمة العدل الإفريقية.

هـ.اللجنة التنفيذية.

و. لجنة المندوبين الدائمين.

ز. اللجان المتخصصة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والفني.

(1)التقرير الاستراتيجي الإفريقي، 2002-2003، جامعة القاهرة، ص: 512.

ط. المؤسسات المالية.

وقد جرى تناول التحول من منظمة الوحدة الإفريقية الجماعة الاقتصادية الإفريقية، إلى الاتحاد الإفريقي، في الإطار، الذي حددته المادة 33 (من 1 إلى 4)، من القانون التأسيسي، التي تنص على أن:

1. هذا القانون، يتعين أن يحل محل ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية. ومع ذلك، يجب أن يبقى الميثاق ساري المفعول، خلال فترة انتقالية، مدتها سنة واحدة، أو الفترة، التي يحددها المجلس، بعد دخول القانون حيز التنفيذ؛ لتمكين منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، من اتخاذ التدابير اللازمة، المتعلقة بنقل ملكية أصولها ومسؤولياتها، إلى الاتحاد.

2. يكون لنصوص هذا القانون السيادة. وتلغى أي نصوص، تناقض أو لا تطابق نصوص المعاهدة، التي تقضي بإنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية.

3. عند دخول هذا القانون حيز التنفيذ، يجب اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتنفيذ نصوصه، وضمان إقامة الأجهزة المنصوص عليها فيه، وفقا لأي توجيهات أو قرارات، قد تتبناها أطراف القانون، في هذا الشأن، خلال الفترة الانتقالية المنصوص عليها.

4. إلى حين تشكيل اللجنة التنفيذية، ينبغي أن تكون الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية، أمانة انتقالية للاتحاد.

وبالنظر في أجهزة الاتحاد الإفريقي، يتبين تحديد وظائف المجلس، والمجلس التنفيذي واللجان الفنية المتخصصة، في القانون التأسيسي. بينما ينبغي تحديد وظائف الأجهزة الأخرى، في بروتوكولات القانون. وينص القانون التأسيسي على فترة انتقالية محددة، تضمن سلاسة وتدرج الانتقال من منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، إلى الاتحاد الإفريقي وعملية

تحويل منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي، واضحة ومفصلة في القانون التأسيسي، غير أن الموقف الخاص بتحويل الجماعة الاقتصادية الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي، غير واضحة بشكل قاطع والرأي البديل، هو أن يحل الاتحاد الإفريقي محل منظمة الوحدة الإفريقية فقط، بينما تستمر الجماعة الاقتصادية الإفريقية في شكلها الحالي، يشرط أن يأخذ القانون أسبقية عليه، وتلغي أي نصوص لا تتطابق، أو تتناقض مع المعاهدة، التي تقضي بإنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية(1).

إن أساس هذه الرؤى المتعارضة، يمكن ربطها مباشرة، بأن منظمة الوحدة الإفريقية تعمل، منذ دخول معاهدة أبوجا، التي تقضي بإنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية حيز التنفيذ، على أساس مستندين قانونيين. ولهذا السبب فقط، وجه مجلس رؤساء الدول والحكومات اللجنة المعنية بمراجعة الميثاق، أن تراجع ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية، بغية تطابقه مع معاهدة اللجنة الاقتصادية الإفريقية. والواضح من القانون التأسيسي، أن الاتحاد الإفريقي، سيخرج من رحم منظمة الوحدة الإفريقية واللجنة الاقتصادية الإفريقية كليهما، مؤسسة واحدة، على أساس الدفع القانوني القائم على أساس المادتين 3 (1)، و5(1) ج، د، ز، ح) من القانون التأسيسي)؛ وكذلك، على أساس المقصد منه، إذ هو الحالة النهائية المرجوة.

أ. فيما يتعلق بالمادة 5(1) (ج، د، ز، ح)، فقد جاءت أجهزة الاتحاد الحالية البرلمان الإفريقي؛ ومنظمة العدل واللجان الفنية المتخصصة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي؛ والمؤسسات المالية، في معاهدة أبوجا، بصفتها للجماعة الإفريقية الاقتصادية. ب. تحدد المادة 3(1)، أن الاتحاد سيضطلع

(1)جريدة البيان الإماراتية، الاتحاد الإفريقي يستهل مسيرته باربعة اجهزة اساسية، الأربعاء 10 يوليو 2002، ص: 12.

بمهام الجماعة الاقتصادية الإفريقية الأساسية، في تنسيق السياسات مع الجماعات الإقليمية، القائمة والمستقبلية، لتحقيق مقاصد الاتحاد، تدريجيا.

3. الفترة الانتقالية:

على الرغم من أن المادة 33 (1) من القانون التأسيسي، تشير إلى أن زمن الفترة الانتقالي، هو عام واحد، إلا أنه يمكن تبني نهج، مماثل لنهج مراجعة عمليات مؤسسات جماعة تنمية جنوب أفريقيا **SADC**، التي تبنت خطة تنفيذ مرحلية، لعملية إعادة الهيكلة. فلا بد أن تحقق خطة التنفيذ إطارا زمنيا، تتخذ خلاله إجراءات متنوعة، حسب الأسبقية، نحو التحول من منظمة الوحدة الإفريقية، إلى الاتحاد الإفريقي، ويوصى، في هذا الصدد، بالتمييز بين العمليات الثلاث، التي ينبغي اتباعها، أثناء الفترة الانتقالية، وهي أ. تأسيس الاتحاد الإفريقي ب. تفكيك منظمة الوحدة الإفريقية. ج. نقل ملكية أصول منظمة الوحدة الإفريقية والتزاماتها، إلى الاتحاد الإفريقي(□).

ثانيًا- الدور الليبي في إنشاء البرلمان الإفريقي:

يلاحظ أن البرلمان الإفريقي، كان قد أنشئ بصفته جهازا من أجهزة الجماعة الاقتصادية الإفريقية. ولهذا الغرض، كان لا بد من تعديل عنوان البروتوكول، التابع لمعاهدة إنشاء الجماعة الاقتصادية الإفريقية، المتعلق بالبرلمان الإفريقي، ليصبح: «البروتوكول التابع للقانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، المتعلق بالبرلمان الإفريقي».

إضافة إلى ذلك، كان من الضروري إدخال تغييرات فنية ملائمة، على النص القانوني للبروتوكول، ليناسب البرلمان الإفريقي، بصفته جهاز من أجهزة الاتحاد

(1)جمال السيد محمد ضليع، الجماعة الاقتصادية الإفريقية كلية التكامل القاري «معهد البحوث والدراسات الإفريقية با القاهرة، القاهرة 10 ماير 2006، ص: 33.

الإفريقي. وقد نصت المادة الخامسة من القانون التأسيسي على إنشاء برلمان عموم إفريقيا ضمن الاتحاد.

كما نصت المادة السابعة عشر على أنه لضمان مشاركة كاملة للشعوب الإفريقية في تنمية وتكامل القارة اقتصاديا، يتم إنشاء برلمان عموم إفريقيا.

وفي أعقاب صدور مقررات قمة لومي، بالموافقة على القانون التأسيسي للاتحاد في شهر ناصر/ يوليو 2000، تقرر عقد مؤتمر للبرلمانيين الأفارقة في بريتوريا بجنوب إفريقيا، في الحرث/ نوفمبر من العام نفسه، لمناقشة طريقة تكوين البرلمان وكيفية انتخاب أعضائه وتعيين مهامه وسلطاته.

1. طبيعة البرلمان وأهدافه :

كان التأكيد على أن هذا البرلمان يمثل كافة الشعوب الإفريقية، وسوف يمنح سلطة تشريعية كاملة وينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع العام المباشر. أما أهدافه، فإنه يسعى إلى تحقيق الغايات الآتية:

أ. العمل على تيسير التنفيذ الناجح لسياسات وأهداف الاتحاد الإفريقي.

ب. تعزيز مبادئ وحقوق الإنسان والديموقراطية في إفريقيا.

ج. تشجيع الحكم الصالح والشفافية والمساءلة في الدول الأعضاء.

د. ترويج الأهداف والسياسات التي ترمي إلى تكامل القارة في إطار الاتحاد الإفريقي.

هـ. تعزيز السلام والأمن والاستقرار.

و. تسهيل التعاون والتنمية في القارة.

ز. توطيد التضامن القاري وخلق الشعور بالمصير المشترك.

ح. تنسيق التعاون بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية وبرلماناتها[1].

2. مراجعة هيكل معاهدة أبوجا»، ومسارها ومضمونها:

يقر القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، الحاجة إلى تسريع عملية تنفيذ معاهدة أبوجاء لتعزيز التنمية الاجتماعية- الاقتصادية، في إفريقيا، ولمواجهة التحديات، التي تفرضها العولمة، بفاعلية أكبر. وعلى الرغم من انقسام الأراء إلى قسمين، في شأن الجماعةالاقتصادية الإفريقية، إلا أن ملابسات كل منهما متماثلة، إذ يرى كل منهما ضرورة مراجعة هياكل معاهدة أبوجا، ومسارها ومضمونها. وهذا أمر له أهميته، من وجهة النظر القانونية؛ إذ أنه سوف يضمن وجود أساس قانوني سليم للاتحاد الإفريقي؛ واحترام مبدأ سيادة القانون؛ والتقدم من الأنشطة التنظيمية، التي تهيمن عليها أزمات الأمن والاستقرار، إلى الاهتمام والتركيز في الأنشطة التنموية.

إضافة إلى ذلك، جرى التفاوض على معاهدة الجماعة الاقتصادية الإفريقية، قبل أن تصبح جنوب إفريقيا عضوا في منظمة الوحدة الإفريقية؛ وهو ما كان يعني أن جنوب إفريقيا، لم تكن لديها الفرصة لإدخال أي معطيات، في عملية التكامل الاقتصادي القارية المهمة. ومن وجهة النظر الهيكلية، لا بد من التركيز في أن إدخال الأجهزة الرئيسية، التي وردت في معاهدة أبوجا، من قبل بصفتها أجهزة الجماعة الاقتصادية الإفريقية، في الاتحاد الإفريقي، يعد فرصة مهمة؛ ذلك أن البروتوكول القاضي بإنشاء هذه الأجهزة، ينبغي أن يخضع لمراجعة هيكلية وعملية؛ فضلا عن مراجعة المضمون، لضمان مشروعيته وارتباطه وفاعليته، داخل الاتحاد الإفريقي.

وفيما يتعلق بعميلة التحول، يجب أن يؤخذ في الحسبان، أن الموضوع

(1)انظر الميثاق التأسيسي للاتحاد الإفريقي،

المحوري للقمة الاستثنائية، التي عقدت في سرت، عام 1999، جرى التركيز فيه، على التزام تسريع العملية، التي وضعتها معاهدة أبوجا، باختصار فترات التنفيذ. وفي ضوء ما سبق، يتبين أهمية تطوير فهم واضح، وتحديد أوجه العلاقة المهمة، بين الاتحاد الإفريقي والجماعة الاقتصادية الإفريقية بغية التعجيل بعملية التكامل، على أساس البرامج التشغيلية، المنصوص عليها في معاهدة أبوجا، مما يفرض مراجعة شاملة لمعاهدة أبوجا، التي ينبغي أن تضم، كذلك، إطارًاهيكليًا.

3. العلاقة بين الاتحاد الإفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية:

ينبغي مناقشة الدور الحيوي، الذي تؤديه الجماعات الاقتصادية الإقليمية، أثناء مراحل إقامة الجماعة الاقتصادية الإفريقية؛ إذ من الواضح، من معاهدة أبوجا، أن فكرة الجماعة الاقتصادية، وانطلاقها الفعلي، وتأسيسها التدرجي، ترتبط، ارتباطا وثيقا بالتعاون، على المستوى الإقليمي، فالجماعات الاقتصادية الإقليمية، هي اللبنات الأساسية للجماعة الاقتصادية الإفريقية، أبرم البروتوكول الخاص بالعلاقات بين الجماعة الاقتصادية الإفريقية والجماعات الاقتصادية الإقليمية، ووقع، في شهر الثمور/ فبراير 1998.

ويعد هذا البروتوكول أداة وإطارا للتعاون الوثيق، وتحقيق التنسيق بين المناهج؛ إضافة إلى تحقيق التكامل بين الجماعات الاقتصادية الإقليمية، من ناحية (أفقيًا)، والجماعة الاقتصاديةالإفريقية والجماعات الاقتصادية الإقليمية، من ناحية أخرى (رأسيًا). ولهذا البروتوكول ميزة تعزيز وضع الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية، التي هي، في الوقت نفسه، الأمانة العامة للجماعة الاقتصادية الإفريقية، وتعزيز دورها في كل الشؤون المتعلقة بتنفيذ معاهدة أبوجا غير أنه من مقاصد الاتحاد الإفريقي، تحقيق التنميق، بين سياسات الجماعات الاقتصادية الإقليمية، القائمة والمستقبلية، لتحقيق مقاصد الاتحاد، تدريجيا (المادة 3) (1).

أ. وفي هذا الخصوص، ينبغي تعديل البروتوكول الخاص بالعلاقات بين الجماعة الاقتصادية الإفريقية، والجماعات الاقتصادية الإقليمية، مع الأخذ في الحسبان مراجعة معاهدة أبوجا، حسب توصيات الفقرة 7؛ أو استبدال بروتوكول جديد به خاص بالعلاقات بين الاتحاد الإفريقي والجماعات الاقتصادية الإقليمية.

ب. وينبغي أن يأخذ البرتوكول، المعدل أو الجديد، في الحسبان، التطورات الجارية داخل كل من منظمة الوحدة الإفريقية والجماعات الاقتصادية الإقليمية، منذ تبني معاهدة أبوجا خاصة: أنشطة الجماعات الاقتصادية الإقليمية، ومشاركتها في منع الصراعات وإدارتها وحلها؛ وإعادة التأهيل بعد الصراعات، وإعادة التوطين والإعمار وإدارة الكوارث والإغاثة.

4- المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

هو هيئة استشارية مكونة من مختلف المجموعات المهنية للدول الأعضاء في الاتحاد، وتقع مسؤولية تحديد مهامه وسلطاته وتنظيمه وتشكيله على عاتق المؤتمر. إن مراجعة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وهيكله، وتقدمه، وسياساته، واللجان الفنية المتخصصة، أمر لازم.

ذلك أن هذا المجلس، الذي سيحل محل اللجنة الاقتصادية والاجتماعية **Ecosoc** الحالية التابعة للجماعة الاقتصادية الإفريقية، فرصة كبيرة؛ إذ كان لوظائف اللجنة الاقتصادية والاجتماعية **ECOsoc** بوصفها جهازا لصنع السياسة الفنية الرئيسية للجماعة، دور محورى، في تنفيذ مقاصد الجماعة الاقتصادية. وكان الهدف من اللجنة الاقتصادية والاجتماعية، أن تصبح أهم جهاز متخصص، لجميع الأنشطة، التي تتعلق، بشكل مباشر أو غير مباشر، بإقامة الجماعة الاقتصادية الإفريقية المرجوة.

ومن ثم، كان من المفترض أن تكون مسؤولة عن إعداد سياسات التعاون، في

المجال الاجتماعي- الاقتصادي، ووضع مناهجه، واستراتيجياته، وتنسيق أنشطته، وقضاياه، وتقييمها وتحقيق الاتساق بينها، إضافة إلى ذلك، فمن المفترض أن تفحص اللجنة الاقتصادية والاجتماعية **ECOS0C**، جميع تقارير اللجان الفنية المتخصصة؛ وأن ترصد ما أحرز من تقدم، في إقامة الجماعة الاقتصادية الإفريقية، في ضوء المراحل الست، التي حددتها المعاهدة ثم في ظل إعلان سرت.

وأخيرًا، فإن هذه الهيئة مسؤولة عن الإشراف على الاستعدادات للمفاوضات الدولية، التي تجري في هذه المجالات، لتقييم نتائجها، ورفع تقرير سنوي إلى قمة منظمة الوحدة الإفريقية الجماعة الاقتصادية الإفريقية، من خلال مجلس الوزراء. كما اقترح، أعلاه، ينبغي على كل لجنة، من اللجان الفنية المتخصصة، أن تخضع لمراجعة هيكلية: مراجعة في العمل والمضمون، لضمان مشروعيتها وعلاقتها وفاعليتها، داخل الاتحاد الإفريقي، وهذه اللجان الفنية، هي:

أ. لجنة الاقتصاد الريفي والشؤون الزراعية.

ب. لجنة الشؤون التقنية والمالية.

ج، لجنة التجارة والجمارك وشؤون الهجرة.

د. لجنة الصناعة والعلوم والتقنية والطاقة والموارد الطبيعية والبيئة.

هـ. لجنة النقل والاتصالات والسياحة.

و. لجنة الصحة والعمل والشؤون الاجتماعية .

ز. لجنة التعليم والثقافة والموارد البشرية.

5. العلاقة بين الاتحاد الإفريقي والأجهزة، التي لم تذكر في القانون التأسيسي:

من المقترح، أن لا يكون هناك وعد بأن تصبح جميع الأجهزة، التي تشكل جزءا لا يتجزا من منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية،

تلقائيًا- جزءًا لا يتجزأ من الإتحاد الإفريقي، وينبغي تأكيد نقل أصول منظمة الوحدة الإفريقية الجماعة الاقتصادية الإفريقية، التي تخدم في تعزيز مقاصد سياسات القارة فقط، والأجهزة الرئيسية، التي ينبغي الاعتراف بها، هي:

أ. اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب.

ب. الأداة المركزية لآلية منع الصراعات وإدارتها وحلها.

ج. مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا **cssDCA**.

6. اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب:

ردًا على الاستفسار التمهيدي، عن الحالة، التي ستتمتع بها اللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، في ظل الاتحاد الإفريقي، أجابت الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية، بالأتي:

اللجنة الإفريقية، تأسست بموجب الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. وأن هذا الميثاق، لم يلغه القانون التأسيسي، ولم ينص على تعديله، بأي شكل من الأشكال.

وفي الواقع، أولى القانون قضايا حقوق الإنسان، والحكم، والديموقراطية، التي يساندها مزيدا من الاهتمام. ولهذا السبب، تبقى اللجنة الأفريقية جهازًا من أجهزة منظمة الوحدة الإفريقية، والمنظمة الوريثة لها، أي الاتحاد الإفريقي، بالنظر إلى المادة 33 من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، ولكن هذا لا يعدو كونه تأكيدا لوجهة نظر الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية؛ لأنه يتضمن مقصد القانون التأسيسي.

ففي الوقت الذي يقر فيه القانون بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، في بيان مقاصده، لا توجد إشارة صريحة، أو اعتراف واضح باللجنة الإفريقية لحقوق الإنسان والشعوب، بصفتها جهازا من أجهزة الاتحاد. وبما أن

الميثاق لم يقر، بصفته جهازًا من أجهزة منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، على وجه التحديد، فينبغي إقراره بقرار، يتبناه أول اجتماع لمجلس الاتحاد.

1. آلية منع الصراعات وإدارتها وحلها:

لم ينص ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية، ولا القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، على آلية منع الصراعات وإدارتها وحلها. والأساس القانوني لهذه الآلية، المكتب (الجهاز المركزي)، هو إعلان القاهرة 1999.

وبينما يعد الجهاز المركزي آلية مهمة ومفيدة، تعمل على ثلاثة مستويات: مستوى رؤساء الدول والحكومات، ومستوى الوزراء، ومستوى السفراء؛ إلا أن فاعليته تحتاج إلى تعزيز اعتمدت الجلسة العادية الرابعة، لمجلس رؤساء الدول والحكومات، التي عقدت في واقادوقو، توصية، بتعديل قواعد الإجراءات، بموجب الفقرة 20 من إعلان القاهرة، يخول الاجتماع على مستوى السفراء بها، للجهاز المركزي، أداء وظائف صنع القرارات اليومية، كما قررت القمة التحفظ من عقد اجتماعات الجهاز المركزي، على المستويات الأخرى، إلا في الحالات الطارئة جدًا، أو عندما تقتضي أهمية غير عادية اتخاذ قرار أو قرارات.

وتنص الفقرة المعدلة على أن تزول المسؤولية عن وظائف صنع القرارات اليومية المستمرة للآلية، إلى اجتماع الجهاز المركزي، ويجب التحفظ من اجتماعات الجهازالمركزي، على المستويات الأخرى، إلا في الحالات الطارئة جدا، أو عندما تقتضي أهمية غير عادية اتخاذ قرار أو قرارات.

وعلى الرغم من عدم إكماله، من حيث التفويض والهيكل والقدرة البشرية، إلا أن الجهاز المركزي، تطور، ليصبح وحدة من أهم سواعد الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية. ثم جاء قرار قمة لوساكا، في شهر ناصر/ يوليو 2001، ليقرر دمج الآلية وجعلها أحد أجهزة الاتحاد الإفريقي، وقد ورد في قرار القمة النص

الآتي: «وإذ يعتبر المؤتمر أن الأهداف والمبادئ التي انطوى عليها إعلان القاهرة المنشئ لآلية منع وإدارة وتسوية النزاعات وفق منظمة الوحدة الإفريقية، جزءا لا يتجزأ من الأهداف والمبادئ المعلنة للاتحاد الإفريقي».

وفي الفقرة الثانية قرر مؤتمر القمة ما يلي:

1. دمج الجهاز المركزي لآلية منع وإدارة وتسوية النزاعات الإفريقية، لتكون أحد أجهزة الاتحاد (طبقًا للمادة رقم 5 من القانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي.

2. يطلب من الأمين العام مراجعة الهياكل والإجراءات وطرق العمل للجهاز المركزي، بما في ذلك إمكانية تغيير الاسم، وهو ما يحيي الأمل في تطوير وملاءمة ظروف العمل.

ب. مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا CSSDCA:

ينبغي على الاتحاد الإفريقي الاعتراف بمؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا **CSSDCA**، بصفته وحدة لا تتجزأ من منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية. وينبغي أن يجعل اندماج المؤتمر في هيكل الاتحاد الإفريقي، محورا أساسيا، لتطوير المناهج داخل الاتحاد.

وينبغي الأخذ في الحسبان، أن قمة منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية التي عقدت في لومي، عام 2000، تبنت تقرير الاجتماع الوزاري لمؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا **CSSICA**، الذي عقد في أبوجا، في 8 و9 الماء/ مايو 2000. وفي إعلانها، أقرت القمة، أن عمليات مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا **CSSDCA**، تخلق تعاونًا دووبًا، بين مختلف الأنشطة، التي تؤديها، حاليًا، منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، التي ينبغي أن تساعد على توحيد عمل المنظمة، في مجالات السلام والأمن والاستقرار والتنمية والتعاون.

وفي هذا الصدد، ينبغي أن يقدم المؤتمر منتدى لتطوير السياسات، لتوضيح

القيم المشتركة داخل أجهزة السياسات الأساسية، في منظمة الوحدة الإفريقية الجماعة الاقتصادية الإفريقية،وتعزيزها.

ولاستيعاب مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا **CSSDCA**، داخل إطار منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية؛ ولضمان استمرار تقدمه، جرى الاتفاق على إنشاء المؤتمر الدائم لمؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا **CSSICA**، ليجتمع كل سنتين، أثناء القمة.

وسوف تتضمن اجتماعات الوزراء المفوضين، وكبار المسؤولين، اجتماعات مراجعة، بين جلسات المؤتمر الدائم، وقد طلب من الأمين العام إعداد ترتيبات إدارية داخلية، لتعيين وحدة، داخل الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، لتنسيق أعمال مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا **CSSDCA**. كما اتفق على عقد مناقشات تفصيلية، للعديد من العناصر الرئيسية لمؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون في إفريقيا **CSSDCA**

ولتفعيل مؤتمر الأمن والاستقرار والتنمية والتعاون، في إفريقيا **CSSDCA**، ستكون المرحلة الأولى من دورة اجتماعات المؤتمر، على مستوى الخبراء. ثم يعقبها اجتماع، على مستوى الوزراء، لمراجعة العناصر الأساسية كلها، ثم يتبع ذلك قمة دائمة، نصف سنوية، تعقد بالتزامن مع قمة 2000، المقرر عقدها في جنوب إفريقيا. الفرص المتعلقة بأعمال المؤتمر، مثل: تعزيز صلاحيات رئيس المجلس ورئيس اللجنة، في الاتحاد الإفريقي. لأسباب عديدة وضعت منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، إجراءات خاصة بها، وهو ما يعد سابقة جديدة، فيما يتعلق بمثل هذه الإجراءات المهمة، لتنشئ بها ثقافة وتقليد محددين.

وفي ظروف معينة، ربما لا يطبق ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة

الاقتصادية الإفريقية التطبيق الملائم. فعلى الرغم من أن الأعضاء، يمكنهم، مثلا، التصويت، لاختيار رئيس جديد للمنظمة، حسب مواد الميثاق، إلا أن الرئيس الجديد، لا يخضع للتصويت في القمة؛ بل يقبل بناء على رغبة البلد المضيف، أو بوصفه اختيارًا إقليميًا.

وكانت النتيجة، أن أصبح في استطاعة أي رئيس دولة أفريقية، أن يكون زعميا قاريًا لرغبته في ذلك فقط؛ على الرغم من أنه ربما لا يكون الأفضل، لشغل هذه الوظيفة.

ولا يتضمن هذا الميثاق أي تحديد فعلي لدور الرئيس، وترك تحديد الدور مفتوحا لكل رئيس، ليعمل وفقا لرغباته الخاصة، وتحديده الخاص لدور الرئيس. وتنص المادة السادسة من القانون التأسيسي، على تقلد رئيس إحدى الدول أو الحكومات، منصب رئيس المجلس، لمدة سنة واحدة، على أن ينتخب، بعد مشاورات بين الدول الأعضاء. وتنص المادة على فرصة اختيار رئيس الاتحاد، على أساس الجدارة وحسن القيادة، وعلى الرغم من عدم وجود اعتراف سابق، تقريبا، بمنصب رئيس منظمة الوحدة الإفريقية، إلا أن الرئيس الجزائري، عبدالعزيز بوتفليقة، نجح، أثناء مدة رئاسته، من 1998 إلى 1999، في ترسيخ منصب رئيس منظمة الوحدة الإفريقية، بصفته منصبًا رائدًا لدى الدوائر العالمية.

وتوجد الفرصة أمام جيل جديد من القادة، في إفريقيا، ليقبل ويواصل نهج بوتفليقة، بصفته رئيسًا للاتحاد الإفريقي، فضلا عن ذلك، يمكن ترسيخ معنى الاستمرار المتعلق بهذا النهج؛ إذ ستكون دول جنوب القارة الإفريقية أعضاء في «ترويكا» الاتحاد الإفريقي/ منظمة الوحدة الإفريقية، خلال السنوات الست المقبلة؛ بل سيراسونها لمدة أربع سنوات. والمطلب الأساسي الاستمرار نهج «أبوثفليقة»، هو المبدأ، الذي رسخته السابقة الأولى. فسيحدد رئيس الاتحاد، بالتشاور مع عضوي الترويكا» الأخريين، جدول أعمال المنظمة، أثناء مدة رئاسته. وقد يتطلب ذلك تطوير موضوعات محددة وتبنيها، أثناء انعقاد القمم،

لتجاوز جداول الأعمال التقليدية والفنية، التي تكون مجرد ردود أفعال[1].

وكما كان الحال في الماضي، ستظل إمكانية أن يأخذ أحد رؤساء الدول، الذين يتمتعون بقوة الشخصية، زمام المبادرة، ويحدد عنصرا محددًا، لتقدم القارة؛ كما حدث في قمة سرت، في الفاتح من سبتمبر 1999، حين أرغمت بقية دول القارة، على تبني موقف وسط. ولمواجه هذا التهديد، سوف يستمر الاتحاد الإفريقي في توفير فرص كبيرة للرؤساء: أمبيكي وأوباسانجو وبوتفليقة، وغيرهم من الزعماء الأفارقة ذوي العقليات المماثلة، الذين يتمتعون بالرؤى العقلية والواقعية، لأخذ المبادرة، وقيادة إفريقيا، في الألفية الجديدة.

وكذلك، هناك حاجة إلى تحديد صلاحية الأمين العام لمنظمة الوحدة الإفريقية، الذي يجري تحويله، حاليا، إلى رئيس لجنة الاتحاد الإفريقي، ومن العوامل الإيجابية، أنه لا جدال فى مصداقية الأمين العام؛ فهذا وضع راسخ معترف به، في أنحاء القارة. ولكن نتيجة لسابقة بوتفليقة، يمكن للأمين العام الحالي، العمل على نحو مستقل، تقريبا، وأن يحدد، كذلك، جدول أعمال المنظمة، إضافة إلى ذلك، فإن الصلاحيات المخولة للأمين العام، قد تملى سير الأعمال القارية، وتحدد وأولوياتها.

فإذا كانت شخصية هذا الأمين تهيمن على شخصية رئيس الاتحاد، فإنه قد يكون في موضع، يجعله يملي جدول الأعمال على رئيس الاتحاد. وفي تحويل مكتب الأمين العام لمنظمة الوحدة الإفريقية إلى رئيس اللجنة، التابعة للاتحاد الإفريقي، تلوح فرصة لتوجيه رئيس اللجنة وتركيز سلطاته، نحو تنفيذ القرارات، وفي منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، كان مبدا اتخاذ القرار، بالإجماع، من العوامل المعوقة للتقدم؛ إذ كان ينبغي، دوما، تخفيف القرارات، لتلبية كافة الأهداف والآراء؛ وهو ما كان يمثل، في بعض الأحيان،

(1)التقرير الاستراتيجي الإفريقي، 2002-2003، جامعة القاهرة، ص: 216.

ضررة شديدة بالقرار وفاعليته، وتنص المادة السابعة من القانون التأسيسي، أن على المجلس أن يتخذ القرار، بالإجماع، أو بأغلبية ثلثي الدول الأعضاء في الاتحاد. وعلى كل فإن الأمور الإجرائية، بما فيها مسالة تحديد هل القضية إجرائية أم لا، أمر تقرره أغلبية ضئيلة. ومن المقترح، أن ينظر في نصوص هذه المادة، خاصة عند الحاجة إلى قوة دفع القرارات الاتحاد الإفريقي الاستراتيجية. ومن مصادر التعويق الأخرى، عند الحاجة إلى تطوير مواقف خاصة أو محددة، في شأن التحديات المشتركة، كان التزام الدول الأعضاء، كاسحا، تقريبا، بمبدأ السيادة، وعدم التدخل في شؤون الآخرين؛ ومعارضتهم بحث قضايا، قد تمثل حساسية سياسية لإحدى الدول الأعضاء.

وبسبب هيمنة بعض الدول الأعضاء على منظمة الوحدة الإفريقية، لم تظهر قضايا ذات حساسية، على جدول أعمالها قط، مثل قضيتي نيجيريا والسودان، وإلى هذا الحد، تميزت منظمة الوحدة الإفريقية بتعاملها البطيء، مع مواقف الأزمات الإفريقية، التي تبنت في جميع مواقفها، تقريبا، مواقف تعبر عن رد الفعل، ولم تأخذ بزمام المبادرة، لتحويل مسار الأزمات المحتملة. وينبغي الأخذ في الحسبان أنها تحتاج إلى الإجماع، لوضع قضية تخص دولة من الدول الأعضاء، على جدول أعمالها. وقد أدى ذلك، في مرات كثيرة، إلى سد المنافذ وعدم النقد، في مواقف، كانت تستدعي النقد أو التعليق. إضافة إلى ذلك، حدث التهرب من الواقع، في مرات أخرى، للمحافظة على التضامن.

وهناك نقص في قدرة الأمانة العامة لمنظمة الوحدة الإفريقية، على متابعة تنفيذ المبادرات والقرارات، وإنجاز ما يناط بها من مهام، وقد أسهم هذا النقص، وما ينجم عنه من عدم فاعلية وعدم كفاءة، في الدعوات المطالبة بمراجعة ميثاق الوحدة الإفريقية، وإصلاح المنظمة وترشيدها، ما أدي، في النهاية، إلى قرار إنشاء الاتحاد الإفريقي. ويعد القرار، الذي اتخذ في قمة الجزائر، عام 1999، في شأن

التغيرات غير الدستورية في الحكومات، خطوة جيدة في الاتجاه الصحيح، في هـذا الصدد. وتبنت قمة لومي إطارا لاستجابة منظمة الوحدة الإفريقية لتلك التغيـرات غير الدستورية في الحكومات، اشتمل على العناصر الآتية؛

1. مجموعة من القيم والمبادئ المشتركة للحكم الديموقراطي.
2. تعريف ما بعد تغييرا غير دستوري.
3. التدابير والإجراءات، التـي تتخـذها منظمـة الوحـدة الإفريقيـة، ردا عـلى حدوث تغير غير دستوري، في إحدى الحكومات.
4. آلية للتنفيذ.

كذلك، وافقت قمة لومي على التعريفات الآتية للحالات، التـي يمكـن عـذها «حالات تغييرات غير دستورية في الحكم:

1. الانقلاب العسكري على حكومة منتخبة ديموقراطيا.
2. تدخل المرتزقة لاستبدال حكومة منتخبة ديموقراطيا.
3. تبديل حكومة منتخبة ديموقراطية، من قبل مجموعات منشقة مسلحة، أو من قبل حركات متمردة.
4. رفض حكومة قائمة التخلي عن السلطة، للحزب الفائز في انتخابـات حـرة نزيهة، قانونية.

إن نقص القدرة، وعدم وجود آلية للتنفيذ، يتسببان بتراجع المنظمة عـن تبنـي خيار «المساعي الحميدة» لرؤساء الـدول، مثـل: رؤسـاء الـدول العشـرة، الـذين تعاملوا مع الزعيم العسكري لساحل العاج، عقب منعه من حضور القمة، ونجاتـه من محاولة اغتيال. وكان الهم الأساسي للأمانة، يتمثل في الاعتماد الشديد عليهـا في استشـارة قضـايا، وتقـديم موضـوعات، مـن دون وجـود تأكيـد كـاف لتنفيـذ

القرارات. إضافة إلى ذلك، كان هناك قلق من أن تصاعد قوة الأمانة سياسيا، وعملها، غالبا، كدولة عضو، تتخذ القرارات حسبما يحلو لها. ففي بعض المواقف، كان من بين أعضاء الأمانة العامة، من يعمل على تعزيز مصالح دولته، التي ينتمي إليها، على حساب المصالح الكلية للمنظمة.

7. موقف المعاهدات المبرمة، تحت رعاية منظمة الوحدة الإفريقية:

إضافة إلى المستندات التأسيسية المهمة، بالنسبة إلى منظمة الوحدة الإفريقية/ الجماعة الاقتصادية الإفريقية، والاتحاد الإفريقي مثل: ميثاق منظمة الوحدة الإفريقية، ومعاهدة أبوجاء والقانون التأسيسي للاتحاد الإفريقي، وبروتوكول إنشاء البرلمان الإفريقي، توجد 22 معاهدة أبرمتها الدول الأعضاء في منظمة الوحدة الإفريقية، تحت رعاية المنظمة؛ منها 14 معاهدة دخلت حيز التنفيذ، ومن الناحية القانونية، ينبغي استمرار العمل بهذه المعاهدات كلها، على الرغم من تحول منظمة الوحدة الإفريقية إلى الاتحاد الإفريقي، ولكن، ثمة معاهدات كثيرة، من هذه المعاهدات، تحيل إلى منظمة الوحدة الإفريقية إحالات ذات طبيعة فنية وسياسية. وعلى الرغم من تعديل نصوص هذه المعاهدات، حتى تتلاءم مع وجود الاتحاد؛ إلا أن هذا لا يعد أمرًا ملحاً، في الوقت الحاضر، لسببين:

الأول: عدم اكتمال عضوية الدول المشاركة في معاهدات منظمة الوحدة الإفريقية، في الاتحاد، ومن ثم ينبغي منحها وقتًا، للتصديق على القانون التأسيسي، قبل بدء مراجعة تلك المعاهدات، تحت رعاية الاتحاد الإفريقي.

والثاني: عدم تأثر المعاهدات، على المدى القصير، تأثرًا عكسيًا، عند التحول إلى الاتحاد والإسراع من إنهاء التفاصيل الفنية في أسرع وقت ممكن.

إضافة إلى ذلك، يقع كثير من هذه المعاهدات، في نطاق اختصاصات اللجان المتخصصة، المشار إليها في القانون التأسيسي، ومن ثم، قد ترغب هذه اللجان، في مراجعة هذه المعاهدات، أو تعديلها، حتى تقع داخل إطار الاتحاد الإفريقي،

وتتمشى مع متطلبات القرن الحادي والعشرين. إن الانتقال إلى الاتحاد الإفريقي، يعد فرصة مثالية، أمام الدول الأعضاء والاتحاد، لمراجعة هذه المعاهدات، خاصة، من حيث استمرار صلاحيتها؛ وقابليتها للتطبيق في ظل الاتحاد الإفريقي؛ ومدى ارتباطها بمتطلبات القرن الحادي والعشرين.

ويتعلق ذلك، على وجه الخصوص، بجنوب إفريقيا، التي أشار كثير من مساهميها إلى أنهم لا يتوقعون التصديق على بعض من هذه المعاهدات؛ لأنها: عفا عنها الزمن، أو أقرت قبل أن تصبح جنوب إفريقيا عضوا في منظمة الوحدة الإفريقية. ولهذا، فليس أمامها فرصة للمساهمة في عملية إعدادها، ومن ثم، لم تصدق جنوب إفريقيا، إلا على سبع معاهدات فقط (باستثناء القانون التأسيسي).