AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي

UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

تقرير عن وضع التكامل الإقليمي في أفريقيا

الموجز التنفيذي

مفوضية الاتحاد الأفريقي
إدارة الشؤون الاقتصادية
فبراير 2019

الخلفية

يقدم **الفصل الأول** السياق التاريخي لعملية التكامل الأفريقي والخطوات الواسعة التي قام بها القادة الأفريقيون من أجل تحقيق قارة موحدة ومتكاملة ومزدهرة على النحو المنصوص عليه، من بين صكوك أخرى، في معاهدة أبوجا وأجندة 2063 للاتحاد الأفريقي. وبشكل أكثر تحديداً، تضع معاهدة أبوجا أرضية لإنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية، حيث سيتم إدماج اقتصادات الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي بشكل كامل، وتحقيق إنشاء جماعة اقتصادية أفريقية. ويتمثل الهدف من الجماعة الاقتصادية الأفريقية في تحويل الاقتصادات الثلاثة والخمسين في أفريقيا إلى اتحاد اقتصادي ونقدي واحد، بعملة موحدة، وحرية حركة رأس المال والعمالة. ويلاحظ أن إعلان سرت الذي وُقع في عام 1999، والقانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، يهدفان إلى الإسراع بعملية التكامل الأفريقي، من خلال إنشاء مؤسسات رئيسية مثل البنك المركزي الأفريقي، وصندوق النقد الأفريقي، وبنك الاستثمار الأفريقي، ومحكمة العدل الأفريقية والبرلمان الأفريقي. ويكفي القول بأن عملية إنشاء المؤسسات المالية القارية الثلاث المذكورة أعلاه كانت بطيئة، بسبب بطء التصديق على الصكوك ذات الصلة من قبل الدول الأعضاء. أما المؤسسات الأخرى المذكورة، وهي محكمة العدل الأفريقية والبرلمان الأفريقي، على الرغم من وجودها، فهي تتمتع بسلطات محدودة للاضطلاع بولاياتها على نحو فعال، وفقا لمعاهدة أبوجا.

ووفقا لأهداف معاهدة أبوجا، من المتوقع أن تكتمل عملية التكامل الأفريقي عن طريق إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية باتباع نهج متسلسل من ست خطوات يستغرق 34 سنة. ويعتمد تنفيذ الجماعة الاقتصادية الأفريقية على التقدم الذي حققته المجموعات الاقتصادية الإقليمية، التي تعتبر الركائز الأساسية لعملية التكامل الأفريقي، حيث تلعب مفوضية الاتحاد الأفريقي دورًا تنسيقيًا.

وبينما أحرز عدد من المجموعات الاقتصادية الإقليمية قدرا كبيرا من التقدم، يشير هذا التقرير إلى أن بعض الدول الأخرى بعيدة عن تحقيق رؤاها وأهدافها، على النحو المنصوص عليه في معاهداتها التأسيسية. ومن مسائل أخرى، لا تزال مسألة تداخل عضويات الدول الأعضاء في العديد من المجموعات الاقتصادية الإقليمية تشكل تحديًا كبيرًا وتظل عقبة مستعصية على التكامل الإقليمي والقاري الأعمق. لا يقتصر ازدواجية العضوية وسط الدول الأعضاء في العديد من المجموعات الاقتصادية الإقليمية على كونها تؤدي إلى تفاقم مشاكل التمويل والقدرات البشرية المستمرة لدعم البرامج الإقليمية فحسب، بل تؤدي أيضًا إلى تحديات التنسيق الفعال للسياسات والبرامج من أجل تعزيز التكامل الإقليمي والقاري الأوثق والأعمق. وبينما تم تحقيق بعض التقدم، يلاحظ التقرير أن اختناقات كبيرة تقف عقبة في طريق التكامل الأعمق بما في ذلك ضعف شبكات البنية التحتية، والإجراءات المرهقة والإجراءات الإدارية التي تعوق التكامل التجاري؛ وضيق الأسواق وعدم وجود قاعدة إنتاج متنوعة مقترنة بضعف وتخلف الروابط بين الزراعة والصناعة بالإضافة إلى ضعف الآليات المؤسسية والقانونية لتنفيذ البرامج والمشاريع الإقليمية والقارية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عزوف الدول الأعضاء عن التنازل عن سيادتها للأجهزة الرئيسية في الاتحاد الأفريقي، يعتبر بعض المعوقات التي تعترض عملية تعجيل التكامل الأفريقي. وبالمثل، تشكل الصراعات المستمرة في القرن الأفريقي، وأجزاء من وسط أفريقيا، وغرب أفريقيا وشمال أفريقيا تحديات هائلة في الحفاظ على عملية التكامل في أفريقيا.

ومع ذلك، وبالرغم من هذه التحديات التي تبدو عويصة، فإن التقرير يلاحظ أنه قد تم تحقيق بعض الإنجازات الهامة. وعلى وجه الخصوص، كان التوقيع على اتفاقية التجارة الحرة الثلاثية للكوميسا وجماعة شرق أفريقيا والسادك في 22 أكتوبر 2008، في كمبالا، أوغندا، خطوة كبيرة في الاتجاه الصحيح. والأهم من ذلك، أن اتفاقية التجارة الحرة الثلاثية تشمل 26 دولة من المجموعات الاقتصادية الإقليمية الثلاث التي يبلغ مجموع سكانها 527 مليون نسمة، وإجمالي الناتج المحلي الإجمالي 624 مليار دولارا أمريكيا، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 1،184 دولارًا أمريكيًا. وتشكل المجموعات الاقتصادية الإقليمية

الثلاث حوالي نصف الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي البالغ عددها 55 دولة، وتسهم بأكثر من 58٪ من الناتج المحلي الإجمالي للقارة، وتمثل 57٪ من إجمالي عدد سكان الاتحاد الأفريقي.

تم إنشاء اتفاقية التجارة الحرة الواحدة بدون التعريفة الجمركية، وبدون فرض الحصص، وبدون إعفاءات، وتتبنى مبدأ الهندسة المتغيرة من خلال الجمع ببساطة بين اتفاقيات التجارة الحرة الحالية الثلاث للكوميسا وجماعة شرق أفريقيا والسادك في اتفاقية تجارة حرة واحدة. وتؤدي العملية إلى الإزالة التامة لأي استثناءات أو قوائم حساسة في أنظمة التداول الخاصة بها. وعلاوة على ذلك، من المتوقع أن تعمل اتفاقية التجارة الحرة داخل المجموعات الاقتصادية الإقليمية على التخفيف من الصدمات التجارية الداخلية والخارجية المستمرة والتخفيف من حدتها؛ وتوسيع أسواق السلع والخدمات للدول الأعضاء المعنية؛ وزيادة الكتلة الحرجة لأدوات التداول؛ وإزالة مشكلة ازدواجية العضوية؛ وتعزيز التجارة بين المجموعات الاقتصادية الإقليمية والتجارة الأفريقية البينية؛ وتعزيز الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لشعوب المنطقة. ومن المتوقع أن تحفز اتفاقية التجارة الحرة الثلاثية تشكيل اتفاقيات التجارة الحرة الأخرى في أقاليم أخرى من أفريقيا.

الأهداف

يتمثل الهدف الرئيسي من هذا التقرير في تقديم تقييم لعملية التكامل الأفريقي من خلال تسليط الضوء على الإنجازات والتحديات والتوصيات الرئيسية فيما يتعلق بالأبعاد المختلفة لمؤشر التكامل الإقليمي ومعاهدة أبوجا، بالإضافة إلى الدروس المستفادة من المجموعات الاقتصادية الإقليمية، مثل الاتحاد الأوروبي.
تتمثل الأهداف المحددة للتقرير فيما يلي:

- عرض الإنجازات التي حققتها الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية ومفوضية الاتحاد الأفريقي. ووفقاً لولاية كل منها، يحدد التقرير ويبلغ عن حالة الأدوات والعناصر التي تم وضعها لتنفيذ أجندة التكامل؛
- استعراض التحديات التي تعرقل عملية التكامل الأفريقي. والمبدأ هنا هو اعتبار هذه التحديات فرصا تستطيع البلدان والمؤسسات الأفريقية المكلفة بالتكامل تسخيرها لتسريع عملية إنشاء الجماعة الاقتصادية الأفريقية وتعزيز التحول الهيكلي اللازم للتصدي للفقر وعدم المساواة وتهميش أفريقيا على المستوى الدولي؛
- تحليل وجهات النظر من حيث تكامل الدول الأعضاء والمجموعات الاقتصادية الإقليمية ومفوضية الاتحاد الأفريقي. ويتم التعامل مع الرؤى الجديدة للتكامل مع الحلول المبتكرة التي تعمل كتوصيات لتحفيز ديناميكية جديدة في عملية التكامل.

المنهجية

فيما يتعلق *بالمنهجية والبيانات*، يسلط التقرير الضوء على أنه قبل جمع البيانات، تم وضع مؤشر جديد متعدد الأبعاد للتكامل الأفريقي وتم اعتماده في عام 2018 من قبل خبراء المجموعات الاقتصادية الإقليمية والبنوك المركزية ومعاهد الإحصاء الوطنية. والهدف من وضع هذا المؤشر هو أن يكون بمثابة أداة لرصد وتقييم أداء التكامل الإقليمي الذي حققته كل مجموعة اقتصادية إقليمية. تم استخدام هذا المؤشر كأساس لتصميم استبيانات منظمة والتي تم استخدامها لاستيعاب إنجازات المجموعات الاقتصادية الإقليمية أثناء عملية جمع البيانات. ويتكون الاستبيان من ثمانية أبعاد لها أسئلة محددة على التوالي. والأبعاد الثمانية هي: (1) التكامل التجاري؛ (2) حرية تنقل الأشخاص؛ (3) تكامل البنية التحتية؛ (4) التكامل السياسي والمؤسسي؛ (5) التكامل النقدي؛ (6) التكامل المالي؛ (7) الاندماج الاجتماعي؛ (8) وإدارة البيئة. أتاح الاستبيان الفرصة أمام المجموعات الاقتصادية الإقليمية للإبلاغ عن إنجازاتها وتحدياتها باستخدام المؤشرات التي وضعها مؤشر التكامل المتعدد الأبعاد الجديد أعلاه.

وكانت الزيارات الفعلية التي قام بها ممثلو مفوضية الاتحاد الأفريقي (بما في ذلك المناقشات التي أجريت مع مختلف الرؤساء التنفيذيين للمجموعات الاقتصادية الإقليمية وخبراءهم) تهدف إلى جمع بيانات موثوقة، مما ساهم في إعداد التقرير.

النتائج الرئيسية: الإنجازات والتحديات والأفكار والتحليل المقارن والتوصيات المحددة

الإنجازات والتحديات والمنظورات القارية

يتناول الفصل 2 من التقرير تقييما مفصلاً من مبادرات التكامل الاقتصادي والسياسي الرئيسية في أفريقيا، بهدف التأكيد على ما تم تحقيقه بالفعل، من أجل تحديد الزخم لتحقيق وتيرة أسرع وأداء أفضل، والتطلع إلى الأمام. ويسلط هذا الفصل الضوء أيضا على المعالم الرئيسية الأخرى التي تم التوصل إليها بما في ذلك التوقيع على خطة عمل لاجوس، بالإضافة إلى مبادرات أخرى مثل معاهدة أبوجا وإعلان سرت والقانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي وأجندة 2063 للاتحاد الأفريقي. ويعرض التقرير التقدم المحرز بشأن حالة إنشاء المؤسسات المالية الأفريقية المقترحة، بما في ذلك عمليات التصديق. وأخيرا، يقدم هذا الفصل تفاصيل عن المبادرات الرئيسية التي اتخذها مؤتمر الاتحاد الأفريقي، في إطار معاهدة أبوجا. وبشكل أكثر تحديداً، يتم التركيز على المؤسسات الأفريقية التي تم اقتراحها في معاهدة أبوجا وهي: البنك المركزي الأفريقي وبنك الاستثمار الأفريقي وصندوق النقد الأفريقي. ومن الجدير بالذكر أنه على الرغم من أن من المتوقع أن تضطلع هذه المؤسسات بأدوار هامة في تعزيز أجندة تكامل أفريقيا، إلا أنه لم يدخل أي منها قيد التشغيل بعد بسبب بطء وتيرة التصديق على الصكوك ذات الصلة.

الإنجازات والتحديات والمنظورات الإقليمية والتوصيات المحددة

يقدم **الفصل 3** من التقرير لمحة عامة عن وضع التكامل في أفريقيا، على أساس أداء كل مجموعة اقتصادية إقليمية. ويحدد هذا الفصل أيضًا التحديات الرئيسية والتوصيات المحددة، كطريق المضي قدمًا. والرسالة الرئيسية المنبثقة من هذا الجزء من التقرير هي أنه في حين أن إنجازات المجموعات الاقتصادية الإقليمية جديرة بالإشادة، إلا أن النجاحات المحرزة لا تزال مختلطة. وعموما، تواجه جميع المجموعات الاقتصادية الإقليمية الثماني المعترف بها من قبل الاتحاد الأفريقي، تحديات كبيرة بشكل دائم وتواجه صعوبات التمويل والقدرات البشرية؛ وازدواجية العضوية؛ وضعف أجهزة التنفيذ لبرامج ومشاريع التكامل الإقليمية الرئيسية وعدم التركيز والانسجام المؤسسي. ولا تزال اختناقات الصراعات المستمرة وانعدام الأمن والافتقار إلى البنية التحتية، تشكل عقبات متفشية في تعميق التكامل. ومن الآن فصاعداً، يوصى بعدم الاستهانة بالحاجة إلى آليات تمويل مبتكرة، من بين أمور أخرى. ويقدم التقرير ملخصًا عن الإنجازات والتحديات والتوصيات لكل مجموعة اقتصادية إقليمية. ومن المهم أن نلاحظ أن النقاط المقدمة لكل مجموعة اقتصادية إقليمية ليست مفصلة بما فيه الكفاية، وترد قائمة طويلة في التقرير الكامل.

اتحاد المغرب العربي. لقد حقق اتحاد المغرب العربي بعض التقدم الجدير بالثناء استناداً إلى أهداف المعاهدة. ويواجه إقليم اتحاد المغرب العربي تحديات عدم الاستقرار السياسي وانعدام الأمن ومحدودية التعاون بين الدول الأعضاء ومحدودية روابط البنية التحتية. ولسنوات عديدة، شكلت محدودية التعاون في اتحاد المغرب العربي مع مفوضية الاتحاد الأفريقي تحديا رئيسيا آخر. وكتوصية، تحتاج الدول الأعضاء في اتحاد المغرب العربي إلى وضع استراتيجيات للتصدي لهذه التحديات، بما في ذلك العمل بشكل وثيق مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية الأخرى لمحاكاة دروسها مثل طريقة التمويل الذاتي للمجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا.

تجمع دول الساحل والصحراء. من حيث الإنجازات التي تحققت منذ إنشاء تجمع دول الساحل والصحراء، قامت س ص بأعمال في اتجاه تحسين مناخ السلام والأمن بين الدول الأعضاء فيه. ولديه ميثاق للسلام والاستقرار وبروتوكول بشأن آلية منع الصراعات وإدارتها وتسويتها واتفاقية التعاون الأمني. وعلاوة على ذلك، وبسبب التهديدات البيئية التي تواجهها دول تجمع الساحل والصحراء، تركز السلطات أيضا على حماية البيئة وإدارتها. وبشكل أكثر تحديداً، تشكل مبادرة الجدار الأخضر العظيم التي وافق عليها رؤساء دول وحكومات كل من المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والاتحاد الأفريقي، لتعزيز مكافحة التصحر والتنمية الاجتماعية والاقتصادية للمناطق المعرضة للخطر، إنجازاً كبيراً.
ومن حيث التحديات، يفتقر "س ص" إلى الأموال اللازمة لتمويل برامجه ومشاريعه التكاملية الإقليمية الطموحة. ولا يزال اعتماده الكبير على المانحين لتمويل المشاريع الرئيسية غير متوقع ولا يمكن التنبؤ به. وتشكل التحديات الأمنية المستمرة في ليبيا والحوادث الإرهابية من قبل بوكو حرام وتنظيم الدولة الإسلامية تحديات خطيرة لتعميق التكامل داخل إقليم س ص. وفيما يتعلق بالتوصيات الرئيسية، هناك حاجة ملحة لإعادة تحديد أولويات س ص لمدة خمس أو عشر سنوات بما يتماشى مع رؤيتها وديناميكاتها الجديدة في الإقليم ووضع وسائل لمعالجة المشاكل الأمنية التي طال أمدها.

السوق المشتركة للشرق والجنوب الأفريقي. من حيث أهم إنجازات الكوميسا، من حيث رؤيتها المتمثلة في كونها مجموعة اقتصادية إقليمية متكاملة قادرة على المنافسة دوليًا ومزدهرة اقتصاديًا، وضعت الكوميسا العديد من المبادرات التي تشمل المجالات التالية:-تحرير التجارة: إنشاء منطقة تجارة حرة من خلال إزالة الحواجز غير الجمركية، بما في ذلك إزالة القيود المتعلقة بأسعار الصرف، عن طريق إزالة القيود على العملة الأجنبية، وإزالة حصص الاستيراد والتصدير، فضلا عن حواجز الطرق، من خلال تبسيط الإجراءات الجمركية، وتمديد ساعات العمل عند الحدود. وبشكل أكثر تحديدا، ومن أجل تعزيز التكامل التجاري، قامت الكوميسا بتصميم وتنفيذ العديد من برامج وأدوات التكامل التجاري المتعلقة بمجال التجارة الحرة والاتحاد الجمركي وتسهيل التجارة وتسهيل المرور العابر بما في ذلك إدارة الحدود المنسقة من خلال مراكز حدودية واحدة، وتسوية الحواجز غير الجمركية أمام التجارة؛ والتجارة الحرة الرقمية؛ والأدوات الجمركية الفعالة مثل أسيكودا؛ وتبسيط الوثائق الجمركية. كما اعتمدت الكوميسا تعريفة خارجية موحدة كطريقة لتعميق التكامل التجاري.

وفيما يتعلق بالتحديات الرئيسية، في حين أن التقدم الذي حققته الكوميسا جدير بالإشادة، إلا أنها لا تزال يواجه العديد من التحديات. وتشمل هذه التحديات، من بين أمور أخرى، الاعتماد الكبير من قبل المانحين على تمويل برامج التكامل الإقليمي الرئيسية، وضعف شبكات البنية التحتية؛ واستمرار ضعف الاقتصاد الكلي؛ ومحدودية تنسيق السياسات؛ وقيود القدرات البشرية.

وفيما يتعلق بالتوصيات، بشأن القيود المالية، يوصى بأن تحذو الكوميسا حذو المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في تطوير مصادر تمويل مستدامة. ونظرا لكون الكوميسا سوقا ضخمة، فمن المستحسن أيضًا أن تركز الدول الأعضاء على تحسين سلاسل القيمة وأن تستثمر أيضًا في الصناعات التي يمكنها تحسين عمليات المعالجة وإضافة القيمة إلى حد كبير.

جماعة شرق أفريقيا. من حيث الإنجازات الرئيسية، لا تزال جماعة شرق أفريقيا حاليا الأكثر تقدما من حيث مستوى التكامل بعد أن حققت سوقا موحدة، بهدف تحقيق اتحاد نقدي وفي نهاية المطاف تحقيق اتحاد سياسي.

أحرزت الدول الأعضاء في جماعة شرق أفريقيا، منذ عام 2005، تقدما في تنفيذ الاتحاد الجمركي، مما أدى إلى زيادات كبيرة في الاستثمارات والتجارة وتخفيض الرسوم الجمركية. تم تحقيق العديد من الإنجازات الجديرة بالثناء في مجال تطوير البنية التحتية، مع التركيز بشكل خاص على الطرق الإقليمية

وخطوط السكك الحديدية، والنقل الجوي والنقل المائي. ومن حيث التحديات الرئيسية، على الرغم من التقدم المحرز في تنفيذ مشاريع وبرامج جماعة شرق أفريقيا، لا يزال هناك عدد من التحديات. فعلى سبيل المثال، لم يتم بعد تفعيل الاتحاد الجمركي والسوق المشتركة بالكامل. وعلى الرغم من التقدم الذي حققته الدول الأعضاء، تواجه جماعة شرق أفريقيا كما هو الحال بالنسبة للمجموعات الاقتصادية الإقليمية تحديات كبيرة في التمويل الذاتي لبرامجها وقدراتها البشرية. وعلاوة على ذلك، لم تنفذ بعد بالكامل الاتحاد الجمركي والسوق الموحدة. وللمضي قدما، يوصى بأن تقوم الدول الأعضاء في جماعة شرق أفريقيا بإزالة الحواجز غير الجمركية المتبقية بالكامل وأن تعمل بشكل كامل على بروتوكول السوق الموحدة. وعلاوة على ذلك، تواجه جماعة شرق أفريقيا تحديات خطيرة في تنفيذ برامج التكامل الإقليمي الرئيسية بسبب محدودية الأموال وضعف القدرات البشرية. ويوصى بالاقتداء بالدروس المستفادة من المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في هذا الصدد.

المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا: من حيث الإنجازات الرئيسية، حققت المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا بعض التقدم في مجال تعزيز التكامل الإقليمي الأوثق. وعلى الرغم من إمكانات الموارد الغنية غير المستغلة في إقليم الإيكاس، لا يزال التعاون بين الدول الأعضاء في المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا منخفضا جدا. وتعتبر البنية التحتية السيئة، والإجراءات الجمركية التقييدية والهجرة؛ والصراعات المستمرة وضعف تنسيق السياسات إلى جانب القيود الضخمة على القدرات المالية والبشرية تشكل بعض التحديات التي يتعين معالجتها. ومن الموصى به، أن تحاكي الدول الأعضاء في المجموعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا التقدم الذي أحرزته المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا في ابتكار آليات مبتكرة للاكتفاء الذاتي، من حيث التمويل. ولتعزيز التجارة البينية للإيكاس، لا يستهان بأهمية إنشاء البنية التحتية الإقليمية اللازمة، في شكل طرق وسكك حديدية واتصالات وخطوط أنابيب نفطية.

المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا: يعتبر البروتوكول المتعلق بحرية تنقل الأشخاص من أهم الإنجازات التي حققتها المجموعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والتي يجري تنفيذ برامجها. أدى تنفيذ البروتوكول المتعلق بحرية تنقل الأشخاص والسلع والخدمات إلى زيادة التجارة البينية بين الدول الأعضاء. ومن أجل الإسراع في إنشاء الاتحاد الجمركي، بدأت الإيكواس في عام 2015 تنفيذ التعريفة الخارجية الموحدة. واعتبارًا من يونيو 2018، قامت جميع الدول الأعضاء باستثناء الرأس الأخضر بتطبيق التعريفة الخارجية الموحدة للإيكواس. وعلاوة على ذلك، اعتمدت الدول الأعضاء في الإيكواس، في عام 2017، مدونة جمركية مشتركة لتعزيز هذا الهيكل التنظيمي للاتحاد الجمركي وتبسيط الإجراءات الجمركية، التي من المتوقع أن تعزز التجارة البينية للإيكواس. كما نفذت الإيكواس العديد من مشاريع البنية التحتية الرئيسية بما في ذلك الطرق الإقليمية الرئيسية وخطوط السكك الحديدية وخطوط أنابيب النفط.

كما ينبغي الإشادة بالمجموعة الاقتصادية لريادتها لمبادرة ذاتية التمويل لدعم برامج التكامل الإقليمي، مما يقلل الاعتماد الشديد على المانحين. ومع ذلك، تشمل بعض التحديات التي تواجهها الإيكواس: عدم الأمان والهجمات الإرهابية؛ وتنسيق سياسات الاقتصاد الكلي؛ وضعف شبكات البنية التحتية، ومحدودية تمويل التكامل الإقليمي؛ وقيود القدرات البشرية. وكتوصية، تعتبر تعبئة التمويل اللازم للتصدي لهذه التحديات أمرا بالغ الأهمية. وتتطلب معالجة المشاكل الأمنية المستمرة التي تسببها بوكو حرام وداعش اهتمامًا عاجلاً.

الهيئة الحكومية المشتركة للتنمية. ومن حيث الإنجازات، تحركت الهيئة الحكومية المشتركة للتنمية في إرساء هيكل فعال للسلم والأمن من أجل تسوية النزاعات. وعلاوة على ذلك، تم إحراز تقدم جدير بالإشادة في مجالات البيئة والأمن الغذائي وحتى البنية التحتية. ومع ذلك، لا يزال عدد من الدول الأعضاء في "الإيجاد" يواجه تحديات كبيرة مثل الضعف أمام النزاعات واللاجئين والنازحين داخلياً وتدهور البيئة وتغير المناخ. ويشكل الجفاف في إقليم الإيجاد تحديات كبيرة، بما في ذلك الظروف المناخية القاسية التي لا تزال تؤثر سلبًا على الزراعة واستدامة التنوع البيولوجي، وهو أمر بالغ الأهمية لضمان حياة الإنسان.

وكتوصية، لا يستهان بضرورة وضع استراتيجيات إقليمية للتغلب على التحديات المتمثلة في الصراع المستمر ووضع إدارة للبيئة والتدخلات لتخفيف تغير المناخ.

مجموعة تنمية الجنوب الأفريقي. حققت السادك أيضا إنجازات جديرة بالإشادة من حيث تعزيز التكامل التجاري الأعمق، وتطوير البنية التحتية، والبرامج الإقليمية في الزراعة والبيئة والقطاع الاجتماعي. لقد قام الجهاز المعني بالدفاع والأمن بعمل جدير بالإشادة. ومع ذلك، تواجه السادك أيضا مشكلة خطيرة في التمويل، ولا يستهان بضرورة التنفيذ الكامل لبروتوكول منطقة التجارة الحرة.

كتوصية، تحتاج الدول الأعضاء إلى المضي قدماً ببروتوكول السادك للتجارة إلى مستوى آخر. إن العمل المنجز في مجالات مراقبة الاقتصاد الكلي جدير بالإشادة. وعلاوة على ذلك، يجب بذل الجهود لتعزيز حرية تنقل الأشخاص. ولا يزال انتشار وباء فيروس نقص المناعة البشرية/ الإيدز على نطاق واسع يشكل تحديا رئيسيا يتطلب التدخل الإقليمي.

التحليل المقارن

يحاول **الفصل 4** من التقرير إجراء تحليل مقارن لحوكمة التكامل في أفريقيا مستفيداً من الدروس المستفادة من ترتيبات التكامل الإقليمي الأخرى، مثل الاتحاد الأوروبي. ويحقق التقرير ذلك، بالأخذ في الاعتبار تنفيذ معاهدة أبوجا والصكوك القانونية الرئيسية التي تم إبرامها، مثل إعلان سرت، والقانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي بالإضافة إلى الإنجازات والتحديات التي تواجهها المجموعات الاقتصادية الإقليمية، وهي أسس عملية تكامل أفريقيا. ويشير التقرير إلى أنه على الرغم من العديد من المعاهدات والبروتوكولات والإعلانات والقرارات التي وقعها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي، فإن النتائج الإيجابية الملموسة على أرض الواقع لا تزال ضئيلة. وعلى النقيض من ذلك، حاول الاتحاد الأفريقي أن يحذو حذو الاتحاد الأوروبي باستمرار، لا سيما من حيث الهيكل المؤسسي وحتى مسار التكامل، وقد تحقق الكثير منذ تأسيسه في عام 1958. ويخلص التقرير إلى أن الأداء الهزيل لعملية التكامل الأفريقي يمكن تفسيره بالاختناقات الهيكلية والمؤسسية والقانونية وعمليات الإنفاذ التي لا تزال مطولة ولم تتم معالجتها بشكل كافٍ.

وتتمثل إحدى السمات الهامة لعملية تكامل أفريقيا في أن القرارات الرئيسية لا تزال تتخذ بتوافق الآراء، وليس من خلال مقتضيات قانونية ملزمة، مما يجعل التنفيذ محل إشكال، وحسب تقدير الدول الأعضاء. وتلاحظ التقارير أن هذا يفسر السبب في أن معظم البروتوكولات والتوجيهات واللوائح والقرارات الهامة التي أصدرها مؤتمر الاتحاد الأفريقي، وكذلك الأجهزة الرئيسية الأخرى في الاتحاد، إما أنها لم تصدق أو تصدق بوتيرة بطيئة أو لا تنفذ على الإطلاق. وفي نفس السياق، بينما تم إنشاء مؤسسات رئيسية مثل مفوضية الاتحاد الإفريقي والمحكمة الأفريقية للعدل وحقوق الإنسان بالإضافة إلى البرلمان الأفريقي لتسريع عملية تكامل أفريقيا، فمن المفارقة أنه لم يتم منح أي منها صلاحيات مناسبة لإنفاذ القرارات. ويخلص التقرير إلى أن أحد التفسيرات الهامة لهذه الحالة هو أن سلطات هذه المؤسسات لا تزال محدودة للغاية بسبب تردد الدول الأعضاء في التنازل عن سيادتها.

يسلط التقرير الضوء على خمسة دروس أساسية من عملية التكامل للاتحاد الأوروبي على النحو التالي:

(1) أولاً، في حالة الاتحاد الأوروبي، تم وضع آليات اتخاذ القرار والإنفاذ في المؤسسات الرئيسية وهذا أسهل لأن الدول الأعضاء متحدة في التعاون لتحقيق غاية مشتركة وتحقيق أهداف محددة. وعلى سبيل المثال، استمر المجلس ومحكمة العدل الأوروبية والبرلمان الأوروبي والبنك المركزي الأوروبي في ممارسة دورها وسلطاتها بشأن مسائل التكامل بشكل كبير، بناء على حث الدول الأعضاء. ولدى المجلس كل من وضع جدول الأعمال وصلاحيات الإنفاذ. ولدى محكمة العدل الأوروبية صلاحيات، من بين أمور أخرى، لتسوية النزاعات كلما نشأت، وتفسير القوانين. ومن حيث المبدأ، فإن للبرلمان الكلمة الأخيرة فيما يتعلق بمقترحات الميزانية من مجلس الوزراء. ويمكنه

أيضًا إقالة اللجنة بأكملها من خلال التصويت على حجب الثقة. وبالتالي، فإن ذلك يعزز مصداقيتها وفعاليتها، في تعزيز أجندة التكامل الأوروبي. وفي المقابل، تُنسب صلاحيات القرار والمراقبة والإنفاذ إلى المؤتمر، التي هي اجتماع القمة السياسي للاتحاد. وتعمل مفوضية الاتحاد الأفريقي كأمانة، ولديها صلاحيات محدودة في وضع جدول الأعمال. ولا تزال القضايا الاستراتيجية تحال إلى مجلس الوزراء، من خلال مجلس الممثلين الدائمين.

(2) ثانيا، إن عملية تكامل الاتحاد الأوروبي، لا سيما في المراحل المبكرة، كان لها "مناصرون" مكرسون يعملون على حفز التعاون الأوثق والتكامل الاقتصادي الأعمق. ضمّن قادة فرنسا وألمانيا في فترات مختلفة، بقاء الاتحاد الأوروبي، لا سيما في الأوقات العصيبة. وساعدت مساعيهم للتخلص من مخلفات الحروب الطويلة (بما في ذلك آثار ما بعد الحرب العالمية الثانية والحرب الباردة اللاحقة) على تعزيز العلاقات الجديدة بين الأعداء التاريخيين (مثل ألمانيا وفرنسا). وبالإضافة إلى ذلك، فإن المنافع التي تستمد حرية حركة السلع والخدمات والأشخاص ورؤوس الأموال، أصبحت نقاط جذب عملية لأعضاء آخرين للانضمام إلى الاتحاد الأوروبي.

(3) ثالثاً، هناك دروس هامة أخرى يمكن تعلمها من الاتحاد الأوروبي تتمثل في أنه من أجل تحقيق تكامل اقتصادي ذي مغزى، يتعين على الدول الأعضاء المعنية وقادتها القيام باستثمارات حقيقية، من حيث وقتهم وطاقتهم ومواردهم. ومع الأخذ في الاعتبار مثال الاتحاد الأوروبي للتكامل، فإن هذه العملية لن تكون سهلة أبداً. كان هناك العديد من الخلافات على طول الطريق. وقد اضطرت الدول الأعضاء إلى تقديم تنازلات ضرورية من أجل التمتع بالمنافع المشتركة، التي تنبع من الانتماء إلى مجتمع أكبر. وشملت هذه، من بين أمور أخرى، أسواقا أكبر، والدفاع، و"الحريات الأربع"، على سبيل المثال لا الحصر بعدة طرق، من خلال جعل البلدان الأصغر الأفقر تتغلب على قيود القدرات المالية والبشرية، بسهولة أكبر، مما لو كانت تواجه هذه المشاكل بمفردها.

(4) رابعا، لا يستهان بأهمية التوقيت والتسلسل والبراغماتية. وهناك عنصر مهم آخر يجب ملاحظته فيما يتعلق بعملية تكامل الاتحاد الأوروبي، وهو أن التوقيت والتسلسل، وتحديد الأولويات في تحديد نجاح مبادرات التكامل الإقليمي وفشلها. وعلى الرغم من كونها طموحة سواء من حيث مشاريع أو برامج التكامل أو حتى المبادرات الجيدة بشكل عام، يجب أن تكون متناسبة مع الموارد المتاحة والوقت المتاح. وعندما تنشأ مشاكل، يتعين على الدول الأعضاء أن تكون مرنة لتغيير المسار، وحتى تعديل المعاهدات، عند الضرورة. علاوة على ذلك، فإن القادة الأوروبيين المدعومين من المؤسسات الرئيسية، تبنوا نهجًا عمليا لتحقيق تعاون وتكامل أوثق-وبدلاً من ذلك قضاء كل الوقت في اتقان برنامج السوق الموحدة، تم وضع مبادرات مهمة أخرى للدفع باتجاه الاتحاد الاقتصادي والنقدي. وساعد هذا النهج في توليد تأثيرات مضاعفة ضخمة على سوق موحدة قائمة.

(5) وأخيراً ، فإن عملية تكامل الاتحاد الأوروبي موجهة نحو المواطن. وتنص اتفاقيات الاتحاد الأوروبي على أحكام تدفع الحقوق الديمقراطية للمواطنين الأوروبيين. وتؤسس السوق الموحدة، كما تفسرها محكمة العدل الأوروبية، إطارًا قانونيًا أساسيًا يشمل المبادئ العامة لإجراءات الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، مبدأ عدم التمييز بين مواطني الدول الأعضاء والتطبيق المحدد للحريات الأربع. وبموجب القانون الأوروبي، تقع على الدول الأعضاء التزامات أساسية معينة للوفاء، بعبارات عامة. ويجب عليهم، ما لم يتمكنوا من تأسيس تبرير واضح لعدم القيام بذلك، السماح بحرية تنقل المواطنين من أي مكان في الاتحاد الأوروبي. السماح للشركات التي تم تشكيلها بموجب قوانين دولة عضو أخرى بالتأسيس على نفس الأساس الخاص بها؛ والسماح لمزودي الخدمات الفردية أو الشركات بإنشاء أي دولة عضو أو تقديم الخدمات عبر الحدود، والسماح لمواطنيهم بالحصول على تلك الخدمات؛ وإتاحة تدفق رأس المال (الاستثمار، الأرباح، الفائدة)

والمدفوعات بحرية داخل الاتحاد الأوروبي وخارجه. لقد جعلت حماية "المصلحة العامة" عملية تكامل الاتحاد الأوروبي جذابة للدول الأعضاء فيه، وتم بذل كل جهد ممكن لاحترام القرارات التي اتخذتها الجماعة، ويحمي القانون الأوروبي هذا المبدأ بقوة.

الاستنتاجات والتوصيات

يقدم الفصل الخامس، الاستنتاجات والتوصيات الشاملة وطريق المضي قدمًا.

الخاتمة

وكما ذكر أعلاه، يخلص التقرير إلى أن عملية التكامل الأفريقي حققت إنجازات لا يمكن إنكارها. وقد أكملت معظم المجموعات الاقتصادية الإقليمية معالم بارزة تتوافق مع مختلف مراحل معاهدة أبوجا. وأصبحت حرية تنقل الأشخاص حقيقة واقعة في معظم المجموعات الاقتصادية الإقليمية. والأهم من ذلك، أن التوقيع التاريخي لاتفاقية البلدان الأفريقية لمكافحة الفساد والحركة الحرة للأفراد في مارس 2017، في كيجالي، رواندا، من جانب رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي، أمر جيد في الاتجاه الصحيح. ومع ذلك، فبالرغم من إنشاء مؤسسات رئيسية تمشيا مع معاهدة أبوجا، فإن سلطاتها تظل محدودة بسبب إحجام الدول الأعضاء عن التنازل عن السيادة. وكما ذكر أعلاه، فإن عملية صنع القرار، القائمة على التوافق في الآراء، هي محل إشكال بمعنى أن القرارات الموقعة ليست ملزمة قانونًا، والبلدان التي لا تنفذ لا تواجه أي شكل من العقوبات. ويرى التقرير أن الأسلوب الحالي لتمويل التكامل الإقليمي والقاري لا يمكن التنبؤ به وغير قابل للاستمرار. ويعتبر كون الجهات المانحة تمول معظم هذه البرامج مشكلا ويتطلب إحداث تحول كبير. وعلاوة على ذلك، لم يتم بعد توضيح تقسيم العمل بين الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية- وما زال العمل جارياً. ويقال إن الصراعات المستمرة في القارة أثرت سلبا على وتيرة التكامل وحولت الموارد المحدودة الموجهة نحو التنمية. ويلاحظ التقرير أن الافتقار إلى الإرادة السياسية يقلل من مستوى تنفيذ العديد من القرارات المتخذة على مستوى المجموعات الاقتصادية الإقليمية والمستويات القارية. وعلاوة على ذلك، فإن مشكلة العضوية المتعددة مكلفة من الناحية المالية والبشرية، ولا تسمح بالتقدم إلى أشكال أعمق من التكامل الإقليمي والقاري. ويقدم الثلاثي المشترك بين الكوميسا وجماعة شرق أفريقيا والسادك دروسًا لمعالجة مسألة ازدواج العضوية، والتي يجب أن تحاكيها المجموعات الاقتصادية الإقليمية الأخرى.

التوصيات

كطريق المضي قدما، هناك العديد من التوصيات الجديرة بالذكر.

ينبغي **لمفوضية الاتحاد الأفريقي** القيام بما يلي:

(1) الاستمرار في تنسيق تنفيذ أجندة التكامل الأفريقي إلى جانب إجراء تقييمات سنوية، بالتعاون مع المجموعات الاقتصادية الإقليمية، على أساس مؤشر التكامل الإقليمي المتعدد الأبعاد الذي تم تطويره واعتماده في أفريقيا؛

(2) مراجعة برنامج الحد الأدنى من التكامل الذي يمكن تنفيذه على مدى عام أو عامين من أجل زيادة الدقة في التنفيذ مع أهداف محددة وإطار زمني محدد؛

(3) إنشاء آلية توعية لتوعية المواطنين الأفريقيين بقضايا التكامل من خلال منتدى تكاملي سنوي يشمل المهنيين والأكاديميين والنساء والقطاع الخاص والمهجر وغيرهم من أصحاب المصلحة الأفريقيين؛

(4) تسريع تنفيذ مقرر كيجالي بشأن نسبة 0.2 في المائة لتمويل الاتحاد الأفريقي من أجل تحقيق الاستقلالية المالية للمجموعات الاقتصادية الإقليمية ومفوضية الاتحاد الأفريقي وغيرها من المؤسسات القارية والإقليمية؛

(5) تكثيف جهود الدعوة الموجهة إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي للتصديق على الصكوك القانونية للاتحاد الأفريقي، مثل المعاهدات والبروتوكولات المتعلقة بالمؤسسات المالية ومنطقة

التجارة الحرة القارية الأفريقية والمؤسسات الأفريقية للإحصاء؛ وجواز سفر الاتحاد الأفريقي وغيرها؛

(6) تعزيز التعاون بين مفوضية الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية عن طريق تحسين تبادل المعلومات وتحسين جمع البيانات ورصد التحليل ونشر التقدم والتحديات؛

(7) تعزيز التعاون بين الاتحاد الأفريقي والدول الأعضاء من خلال تعيين جهة اتصال محددة (وزارة أو إدارة أو هيكل آخر)؛

(8) اقتراح مجموعات إقليمية كبرى في مجالات الاندماج التي أحرزت فيها المجموعة الاقتصادية الإقليمية تقدمًا ملحوظًا حتى تتمكن من أن تحذو حذو المجموعات الاقتصادية الإقليمية الأخرى؛

(9) مواءمة السياسات وفقًا للأولويات، والقدرة على التمويل، والقضايا الناشئة.

يجب على **المجموعات الاقتصادية الإقليمية** ما يلي:

(1) مواءمة برامجها وخطط عملها مع أجندة التكامل القارية، التي تشمل معاهدة أبوجا، وأجندة 2063 وخطة التنفيذ العشرية؛

(2) تعزيز التعاون مع بعضهم البعض بهدف تبادل الخبرات وأفضل الممارسات؛

(3) تطوير سوق رأس المال المحلي من أجل جمع الأموال من أجل التمويل الفعال للبنية التحتية؛

(4) أن تكون بمثابة هياكل عضوية للاتحاد الأفريقي، وليس مجرد لبنات بناء ذات دور رئيسي. ويجب أن يكون إنشاء مكاتب الاتصال الدائمة في كل من مفوضية الاتحاد الأفريقي والمجموعات الاقتصادية الإقليمية فعالاً في أقرب وقت ممكن.

ينبغي **للدول الأعضاء** القيام بما يلي:

(1) التوقيع والتصديق على الصكوك القانونية للاتحاد الأفريقي المتعلقة بأدوات التكامل في معاهدة أبوجا وأجندة 2063؛

(2) المشاركة الكاملة في تعبئة الموارد المحلية والإسراع في اتخاذ مقرر كيغالي بشأن نسبة 0.2 في المائة لتمويل الاتحاد الأفريقي كي يتسنى له تمويل تنفيذ أجندة 2063 وتنفيذ صندوق التكامل الأفريقي؛

(3) مواءمة الخطط الإنمائية الوطنية مع البرامج الإقليمية والقارية لتحقيق أقصى قدر من الفعالية؛

(4) تحديد مجموعة اقتصادية إقليمية يعتزم البلد معها تحقيق أهداف التكامل التي لا يمكن تحقيقها إلا من خلال مجموعة اقتصادية إقليمية واحدة مثل التعريفة الخارجية الموحدة والاتحاد الجمركي لحل العديد من قضايا العضوية.