الأمم المتحدة

A/79/226–S/2024/550

الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
23 July 2024
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة التاسعة والسبعون
البند 65 (ب) من جدول الأعمال المؤقت*
من الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا إلى خطة عام 2063: التقدم المحرز في تنفيذ التنمية المستدامة في أفريقيا والدعم الدولي: أسباب النزاع في أفريقيا وتحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة فيها

مجلس الأمن
السنة التاسعة والسبعون

تحقيق السلام الدائم من خلال التنمية المستدامة في أفريقيا**

تقرير الأمين العام

موجز

يُقدَّم هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة 263/78 الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يقدم تقريرا عن التحديات المستمرة والمستجدة التي تحول دون تحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا، بما في ذلك الأسباب الجذرية للنزاعات والظروف اللازم توافرها لتحقيق التنمية المستدامة، إلى جانب النهج الذي تأخذ به منظومة الأمم المتحدة والدعم الذي تقدمه.

ومع دخول القارة في النصف الثاني من فترة تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وإطلاقها خطة السنوات العشر الثانية (2024–2033) لتنفيذ خطة الاتحاد الأفريقي لعام 2063، واستعدادها لعقد مؤتمر القمة المعني بالمستقبل، هناك ضرورة ملحة لتقييم التقدم المحرز، ولا سيما في البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات، وللتعجيل بإحراز المزيد منه. ويُقدّم هذا التقرير لمحة عامة عن مشهد السلام والأمن في أفريقيا، وتقدُّم القارة المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وأوجه الترابط بين السلام والأمن، والتنمية، والعمل الإنساني، وحقوق الإنسان في تسريع وتيرة التقدم.

* A/79/150.

** قُدّم هذا التقرير لأغراض التجهيز بعد انقضاء الموعد النهائي لأسباب فنية خارجة عن سيطرة المكتب المقدِّم للتقرير.

24-13501 (A) 160824 280824

الرجاء إعادة استعمال الورق

ويتناول التقرير أيضا سيادة القانون في أفريقيا، من منظور النهج الذي محوره الإنسان والمبين في عام 2023 في رؤية الأمين العام الجديدة لسيادة القانون، التي أُقر فيها بالأهمية الحيوية لسيادة القانون باعتبارها أساسا لتحقيق التنمية المستدامة الشاملة للجميع ومنع نشوب النزاعات وإحلال السلام. ويبرز التقرير كيف أن التحديات التي تواجه سيادة القانون والوصول إلى العدالة تقف عائقا أمام الفرص الاقتصادية وتقوض التماسك الاجتماعي وتضعف الاستقرار السياسي، مما يؤجج النزاعات ويتيح فرصا متزايدة للجهات المؤذية من غير الدول، ولا سيما الجماعات المتطرفة، لملء هذا الفراغ.

وأخيرا، يقدم التقرير أمثلة على النُهُج التي محورها الإنسان والمتبعة في التصدي للتحديات التي تواجه سيادة القانون في القارة.

أولا - مقدمة

1 - يُقدَّم هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة 263/78 الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يواصل رصد التحديات المستمرة والمستجدة التي تحول دون تحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا، بما في ذلك الأسباب الجذرية للنزاعات والظروف اللازم توافرها لتحقيق التنمية المستدامة، إلى جانب النهج الذي تأخذ به منظومة الأمم المتحدة والدعم الذي تقدمه، وأن يوافي الجمعية العامة بتقارير سنوية عن ذلك.

2 - ويمثل عام 2024 نقطة البداية للنصف الثاني من فترة تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وبداية خطة السنوات العشر الثانية (2024-2033) لتنفيذ خطة الاتحاد الأفريقي لعام 2063. وهو أيضا العام الذي سيُعقد فيه مؤتمر القمة المعني بالمستقبل. وتسنح في هذه اللحظة الفارقة فرصة حاسمة لتقييم التقدم المحرز وتحديد الجهود الجماعية الاستراتيجية من أجل التحقيق الكامل لأهداف التنمية المستدامة في أفريقيا.

3 - ولئن كانت أفريقيا قد أحرزت تقدما نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، فهناك حاجة إلى تسارع كبير في إحراز المزيد إذا ما أريد تحقيقها بحلول عام 2030. وقد ازداد تفاقم التحديات التي تواجهها القارة بسبب الأزمات العالمية، مثل جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والحرب في أوكرانيا، اللتين أدتا إلى الارتفاع الحاد في أسعار السلع الأساسية، واستمرار التضخم، وزيادة أسعار الفائدة، والتباطؤ الاقتصادي، وانعدام الأمن الغذائي. وبالإضافة إلى ذلك، أصبحت الصدمات المناخية سببا رئيسيا للاختلال الاقتصادي والنزوح القسري، مما قد يؤدي إلى تفاقم مخاطر نشوب النزاعات[1].

4 - وفي خضم هذه التحديات، تأثر ملايين الأشخاص في جميع أنحاء القارة سلبا من جراء الحالة الأمنية المتردية وتدهور سيادة القانون. ويوضح مؤشر إبراهيم للحوكمة في أفريقيا لعام 2022 أن 70 في المائة من سكان أفريقيا يعيشون في بلدان تراجع فيها مستوى الأمن وسيادة القانون خلال العقد الماضي، حيث شهد أكثر من نصف تلك البلدان تدهورا متسارعا في السنوات الخمس الماضية[2].

ثانيا - مشهد السلام والأمن والتنمية في أفريقيا

السلام والأمن

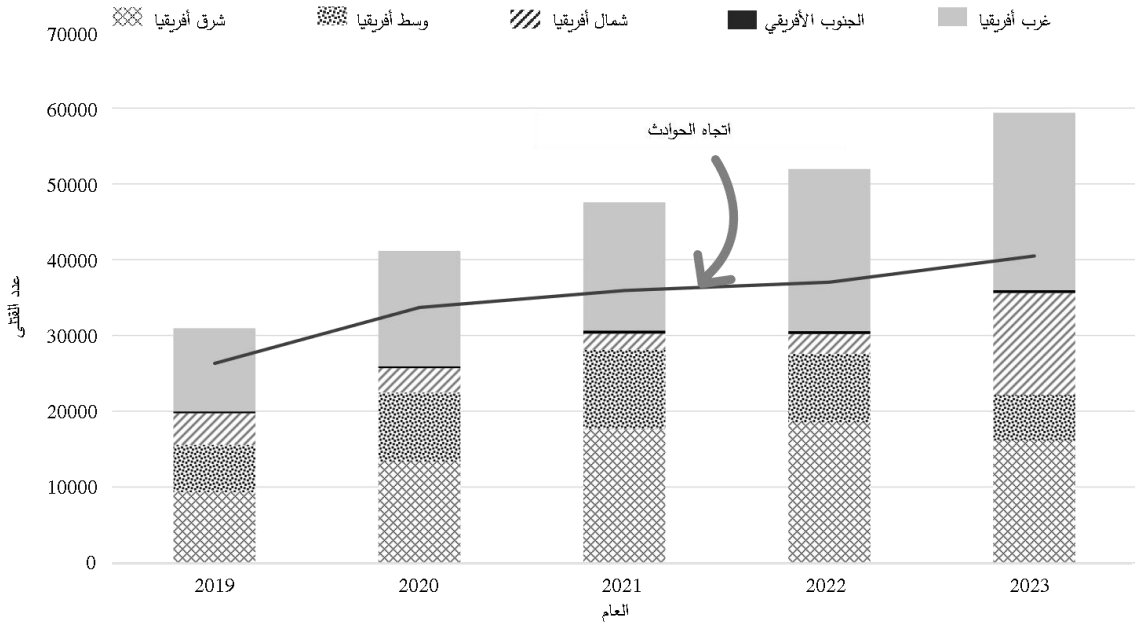
5 - ظلت أفريقيا تواجه، في عام 2023، تحديات معقدة في مجالي السلام والأمن، اتسمت بزيادة في أعداد الحوادث والقتلى المرتبطة بالنزاعات المسلحة.

(1) International Organization for Migration (IOM) and African Union, *Africa Migration Report: Connecting the Threads – Linking Policy, Practice and the Welfare of the African Migrant*, 2nd ed. (Addis Ababa, IOM, 2024); and Laura Jaramillo and others, *Climate Challenges in Fragile and Conflict-Affected States*, IMF Staff Climate Note, No. 2023/001 (Washington, D.C., International Monetary Fund (IMF), 2023).

(2) Mo Ibrahim Foundation, *2022 Ibrahim Index of African Governance: Index Report* (2023).

الشكل الأول

عدد الحوادث والقتلى في المناطق دون الإقليمية الأفريقية، 2019–2023



المصدر: قاعدة بيانات مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة.

6 - وشهدت الفترة المشمولة بالتقرير ارتفاعا كبيرا في حوادث النزاعات المسلحة، ولا سيما في شمال ووسط أفريقيا (انظر الشكلين الأول والثاني). وعلى وجه الخصوص، زادت أعداد الحوادث والقتلى المرتبطة بالنزاعات في شمال أفريقيا بشكل كبير بسبب الحرب التي اندلعت في السودان، والتي تسببت في أزمة إنسانية، وأدت إلى نزوح أكثر من 8 ملايين شخص وإلى التهديد بخطر المجاعة، وخلّفت 25 مليون شخص بحاجة إلى المساعدة الإنسانية[3].

(3) الأمم المتحدة، مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، "السودان: التحديث الإنساني"، 25 آذار/مارس 2024.

الشكل الثاني

التباين في الحوادث في المناطق دون الإقليمية الأفريقية في عام 2023، حسب النوع، مقارنة بعام 2022[4]

	مجموع عدد الحوادث، 2023	التباين	العنف ضد المدنيين	التطورات الاستراتيجية	أعمال الشغب	الاحتجاجات	التفجيرات/العنف المرتكب عن بُعد	المعارك
شرق أفريقيا	10 765	⇧ 474 (5%)	⇩ -10%	⇧ 30%	⇧ 17%	⇧ 29%	⇧ 3%	⇩ 7%
وسط أفريقيا	5 382	⇧ 676 (11%)	⇩ -23%	⇧ 35%	⇩ -16%	⇩ -26%	⇩ -3%	⇩ 15%
شمال أفريقيا	9 838	⇧ 3976 (68%)	⇧ 69%	⇧ 471%	⇩ -24%	⇩ -9%	⇧ 771%	⇧ 577%
الجنوب الأفريقي	2 594	⇩ -170 (-6%)	⇧ 1%	⇩ -23%	⇧ 6%	⇩ -12%	⇧ 100%	⇩ 85%
غرب أفريقيا	11 944	⇩ -102 (-1%)	⇩ -2%	⇩ -15%	⇧ 10%	0%	⇧ 10%	⇧ 4%

المصدر: قاعدة بيانات مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة.

7 - ووفقا لمعهد الاقتصاد والسلام، ارتفعت أعداد الوفيات العالمية الناجمة عن الإرهاب بنسبة 22 في المائة في عام 2023، بالغةً بذلك أعلى مستوى لها منذ عام 2017. وقد وقع عدد كبير من تلك الوفيات في منطقة الساحل، التي أصبحت مركز الإرهاب في العالم، حيث يبلغ عدد الوفيات فيها ما يقرب من نصف مجموع الوفيات المرتبطة بالإرهاب وتشمل خمسة من أصل البلدان العشرة الأكثر تضررا. وعلى مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، تصاعدت أعمال الإرهاب في منطقة الساحل، حيث زاد عدد الوفيات بنسبة 860 2 في المائة وارتفع عدد الحوادث بنسبة 266 1 في المائة[5].

8 - ووفقا للمصدر نفسه، سجلت أفريقيا أعلى عدد من الوفيات المرتبطة بالإرهاب على مستوى العالم للسنة السابعة على التوالي في عام 2023، حيث شهدت أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى زيادة بنسبة 21 في المائة مقارنة بعام 2022. ومما يبعث على القلق المتزايد أن النشاط الإرهابي في منطقة الساحل بدأ يؤثر أيضا على البلدان المجاورة، حيث أبلغت بعض هذه البلدان عن وقوع أكثر من 40 حالة وفاة مرتبطة بالإرهاب للمرة الأولى. وبالإضافة إلى ذلك، هناك علاقة بين تصاعد الإرهاب وتزايد الجريمة المنظمة الذي يتجلى في الارتفاع الكبير في أنشطة الاتجار بالمخدرات والتعدين غير القانوني وعمليات الاختطاف وسرقة الماشية. وعلى وجه الخصوص، شهدت عمليات الاختطاف في منطقة الساحل زيادة كبيرة من 78 عملية في عام 2017 إلى أكثر من 000 1 عملية في عام 2023[6].

9 - واستمر أيضا في عام 2023 الاتجاه المثير للقلق المتمثل في التغييرات غير الدستورية للحكومات في أفريقيا، حيث وقعت مثل هذه التغييرات في كل من غابون والنيجر. وفي الفترة بين عامي 2020 و 2023، حدثت تغييرات غير دستورية للحكومات في سبعة بلدان أفريقية، وهي بوركينا فاسو، وتشاد، والسودان، وغابون، وغينيا، ومالي، والنيجر.

(4) تشتمل فئة "التطورات الاستراتيجية" على حوادث وأنشطة قامت بها جماعات ولم تسجل على أنها "أعمال عنف سياسي" أو "مظاهرات"، ولكنها قد تؤدي إلى وقوع أحداث في المستقبل أو تسهم في الديناميات السياسية. للمزيد من المعلومات، انظر Armed Conflict Location and Event Data Project, "Armed Conflict Location and Event Data Project codebook", 2023.

(5) معهد الاقتصاد والسلام، *مؤشر الإرهاب العالمي 2024* (سيدني، 2024).

(6) المرجع نفسه.

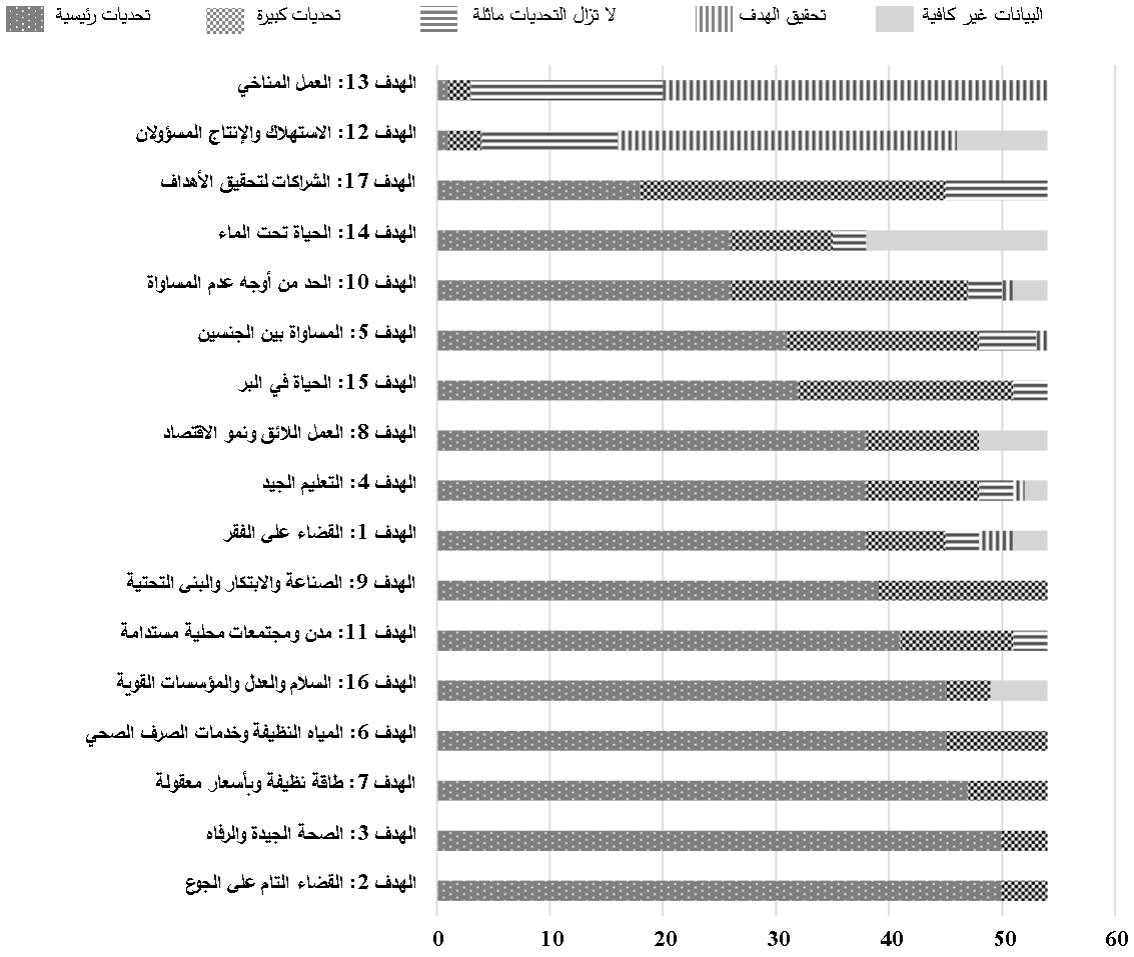
التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة

10 - أحرزت أفريقيا، خلال الفترة المشمولة بالتقرير، تقدما محدودا نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة. فقد أحرزت القارة بعض التقدم نحو تحقيق الأهداف المرتبطة بالبيئة، مثل الهدف 12، بشأن الاستهلاك والإنتاج المسؤولين، والهدف 13، بشأن العمل المناخي، حيث كانت تسير بالفعل على مسار واعد فيما يتعلق بهما (انظر الشكل الثالث). ومع ذلك، لا تزال أفريقيا بعيدة عن تحقيق معظم أهداف التنمية المستدامة الأخرى، ولا سيما تلك التي لها أهمية محورية بالنسبة لرفاه الإنسان والتنمية، مثل الأهداف المتعلقة بالفقر والجوع والصحة والتعليم والمساواة بين الجنسين والمياه والصرف الصحي والطاقة والمدن المستدامة (الأهداف من 1 إلى 7 والهدف 11 على التوالي). ومن ثم، فإن ثمانية من البلدان العشرة الأقل أداءً من حيث التقدم العام المحرز نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة تقع في أفريقيا، وستة من هذه البلدان متأثرة بالنزاعات[7]. وفي الوقت الحالي الذي يصادف منتصف الطريق في فترة تنفيذ خطة عام 2030، تظل هناك تحديات كبيرة، حيث لا يزال أكثر من 850 مليون شخص في القارة يعانون من انعدام الأمن الغذائي بشكل معتدل أو حاد، ويظل ما يقرب من 29 في المائة من الأطفال الذين هم في سن الدراسة غير ملتحقين بالمدارس، ويفتقر ثلاثة أرباع السكان إلى فرص الحصول على الطاقة.

(7) Sustainable Development Solutions Network, *Sustainable Development Report 2023: Implementing the SDG Stimulus – Includes the SDG Index and Dashboards* (Dublin, Dublin University Press, 2023).

الشكل الثالث

أهداف التنمية المستدامة في أفريقيا



المصدر: تقرير التنمية المستدامة لعام 2023: تنفيذ خطة تحفيز أهداف التنمية المستدامة (Sustainable Development Report 2023: Implementing the SDG Stimulus).

البلدان المتأثرة بالنزاعات في أفريقيا

11 - على الصعيد العالمي، تضاعف عدد الأشخاص الذين يعيشون بالقرب من النزاعات[8] في العقد الماضي. وخلال تلك الفترة، انخفضت معدلات الفقر في البلدان التي لم يصنفها البنك الدولي قط على أنها "هشة ومتأثرة بالنزاعات" من 27 إلى 4 في المائة. وشهدت البلدان التي كانت مصنفة من قبل على أنها "هشة ومتأثرة بالنزاعات" ولكنها تخلصت من هذا التصنيف فيما بعد تراجعا في معدلات الفقر من 44 إلى 19 في المائة. ومع ذلك، زادت نسبة الفقر في الدول التي لا تزال تُعتبر "هشة ومتأثرة بالنزاعات" من 17 إلى

(8) يُعرّف هؤلاء الأشخاص بأنهم "رسميا، يعيشون على بعد 60 كيلومترا من مكان وقوع ما لا يقل عن 25 حالة وفاة مرتبطة بالنزاعات". انظر Paul Corral and others, *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty* (Washington, D.C., World Bank, 2020)، نقلا عن Uppsala Conflict Data Programme، المتاح على الرابط التالي: https://ucdp.uu.se/encyclopedia.

23 في المائة وما زالت أعلى من 40 في المائة في الدول التي اتسمت دائما بهذه الصفة. وعلاوة على ذلك، فإن البلدان المصنفة على أنها "هشة ومتأثرة بالنزاعات" بشكل مزمن لم تكن تمثل سوى 5 في المائة من فقراء العالم في عام 2000، ولكن من المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى حوالي 25 في المائة بحلول عام 2030. وبالتالي، فإن احتمالات انتشار الفقر بين الأشخاص الذين يعيشون في بلدان "هشة ومتأثرة بالنزاعات" بشكل مزمن تزيد بمقدار عشر مرات مقارنةً بغيرهم ممن يعيشون في بلدانٍ لم تصنف قط على هذا النحو[9].

12 - وقد أصبح التفاوت واضحا بشكل متزايد في أفريقيا، حيث تصاعد عدد النزاعات وتفاقمت حدتها. وفي عام 2023، مثلت البلدان الأفريقية 20 بلدا من البلدان الـ 39 التي صنفها البنك الدولي على أنها "هشة ومتأثرة بالنزاعات". وبالإضافة إلى ذلك، هناك 30 بلدا من البلدان الأفريقية مصنفة، أو كانت مصنفة في وقت من الأوقات منذ عام 2006، على هذا النحو[10]. وتتخلف بشكل كبير البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات لا عن ركب البلدان الأخرى في القارة فحسب، بل أيضا عن ركب المجتمع العالمي ككل، من حيث تحقيق أهداف التنمية المستدامة (انظر الشكل الرابع)[11]. والنزاعات التي نشبت في القارة، بالإضافة إلى تسببها في خسائر كبيرة في الأرواح البشرية، فقد أدت أيضا إلى زعزعة استقرار الاقتصادات ونزوح السكان والتعجيل بحدوث الأزمات الصحية وزيادة انعدام الأمن الغذائي، فيما يعد تجسيدا للروابط القوية بين التنمية، والسلام والأمن، والعمل الإنساني، وحقوق الإنسان.

الشكل الرابع

تحقيق أهداف التنمية المستدامة: مقارنة بين الدول الأفريقية المتأثرة بالنزاعات وبين سائر دول أفريقيا وسائر دول العالم

المصدر: قاعدة البيانات العالمية لمؤشرات أهداف التنمية المستدامة.

* تشمل فئة "الدول الأفريقية المتأثرة بالنزاعات" جميع البلدان الأفريقية المدرجة في قائمة البنك الدولي للأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات لعام 2023.

(9) Corral and others, *Fragility and Conflict*.

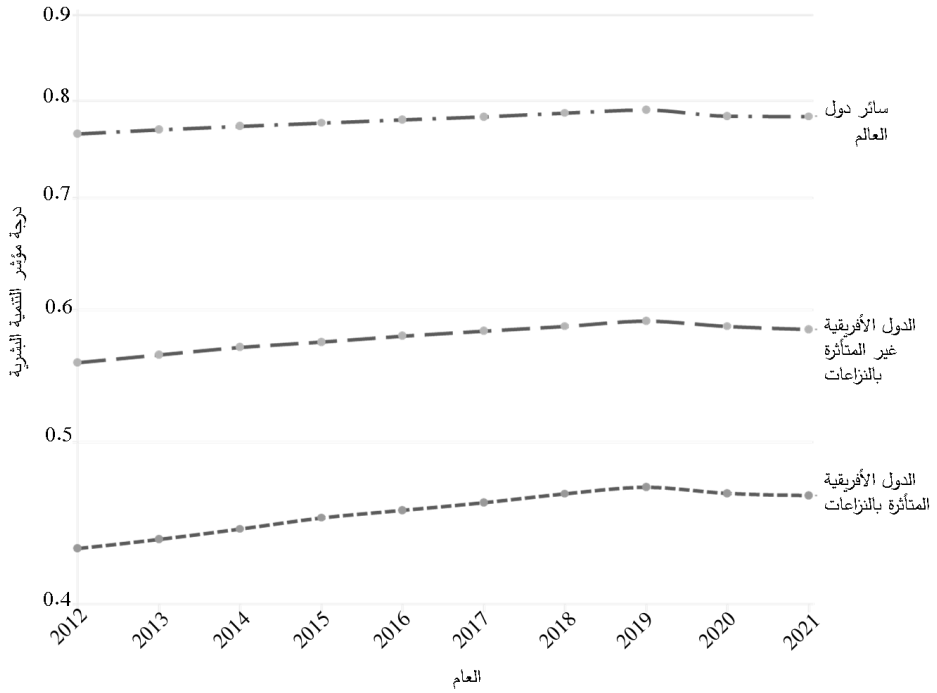
(10) Colin Andrews and others, *The State of Economic Inclusion Report 2021: The Potential Scale* (Washington, D.C., World Bank, 2021).

(11) United Nations, SDG Global Database, available at https://unstats.un.org/sdgs/dataportal.

13 - ولا تعاني البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات من ارتفاع مستويات الفقر فحسب، بل تواجه الأسر في هذه البلدان أيضا انخفاضا في مستويات التنمية البشرية (انظر الشكل الخامس) وزيادة في الفقر المتعدد الأبعاد، وهو مقياس لعناصر الفقر غير النقدية، مثل فرص الوصول إلى التعليم والبنية التحتية. ويعاني ما يقرب من 20 في المائة من السكان في البلدان التي يصنفها البنك الدولي على أنها "هشة ومتأثرة بالنزاعات" من حرمان في التعليم وفي البنية التحتية الأساسية وفي الرفاه النقدي في آنٍ واحد، وهي نسبة تزيد على المعدل المُسجل في البلدان غير المدرجة في هذه القائمة بأكثر من ثلاث مرات. وحتى بعد أخذ نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في الحسبان، فإن مستويات الفقر المتعدد الأبعاد أعلى في أفريقيا منها في المناطق الأخرى، وهي مرتفعة بشكل خاص في البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات، حيث يعاني أكثر من ثلث السكان من أوجه حرمان متزامنة في التعليم والبنية التحتية الأساسية والرفاه النقدي[12].

الشكل الخامس

التقدم المحرز في التنمية البشرية: مقارنة بين الدول الأفريقية المتأثرة بالنزاعات وبين الدول الأفريقية غير المتأثرة بالنزاعات وسائر دول العالم (2012-2021)



المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، قاعدة بيانات مؤشر التنمية البشرية.

14 - وبالرغم من أن الفقر المدقع، الذي يُعرّف بأنه العيش على أقل من 2,15 دولار للفرد الواحد في اليوم وفقا لتعادل القوة الشرائية لعام 2017، قد انخفض بشكل ملحوظ في جميع أنحاء العالم خلال العقود

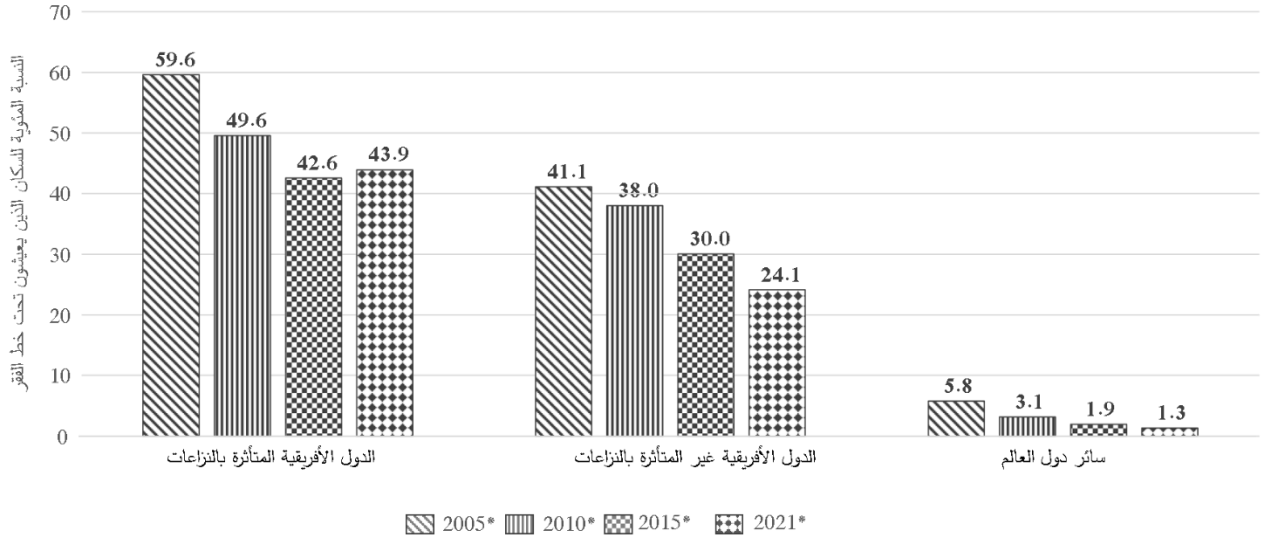
(12) United Nations Development Programme (UNDP) and Oxford Poverty and Human Development Initiative, *Global Multidimensional Poverty Index 2023: Unstacking Global Poverty – Data for High Impact Action* (2023); World Bank, *Tackling Inequality to Revitalize Growth and Reduce Poverty in Africa*, Africa's Pulse, vol. 29 (Washington, D.C., 2024); and Corral and others, *Fragility and Conflict*.

الأخيرة، فقد أدت جائحة كوفيد-19 إلى تراجع هذا الاتجاه، وكان التعافي اللاحق بطيئا ومتفاوتا. وإذا استمرت الاتجاهات الحالية، فإن ما يقدر بنحو 7 في المائة من سكان العالم، أو ما يقرب من 575 مليون شخص، سيعيشون في فقر مدقع بحلول عام 2030، ومعظمهم في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى[13]. ويتجلى هذا التحدي بصورة خاصة في البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات، حيث يبدو أن معدلات الفقر المدقع عموما آخذة في الارتفاع أو في حالة ركود أو، في أحسن الأحوال، آخذة في الانخفاض ببطء. وتمثل البلدان الأفريقية أكثر من نصف البلدان التي يصنفها البنك الدولي حاليا على أنها "هشة ومتأثرة بالنزاعات"، وأكثر من 60 في المائة من البلدان المصنفة تحديدا على أنها "متأثرة بالنزاعات". ويسلط تركّز هذه البلدان بنسب عالية في أفريقيا الضوء على التحديات الكبيرة التي تواجهها القارة، بما في ذلك النزاعات وعدم الاستقرار السياسي والاضطرابات الاجتماعية، والتحديات الإنمائية ذات الصلة.

15 - وتشكل البلدان الأفريقية الثلاثون المصنّفة، أو التي كانت مصنفة في وقت من الأوقات منذ عام 2006، على أنها "هشة ومتأثرة بالنزاعات" موطنا لأكثر من 70 في المائة من إجمالي سكان المنطقة ويعيش 74 في المائة من سكانها في فقر مدقع، مما يؤدي إلى الوقوع في مصيدة الفقر الذي يتفاقم بسبب عدم الاستقرار السياسي والعنف والفساد[14]. وتعرقل هذه الحلقة المستمرة النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، مما يزيد من التفاوت بين البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات وبقية بلدان العالم، حيث ما فتئت الاقتصادات في البلدان الخالية من النزاعات تحد بقوة من الفقر المدقع وتحقق مكاسب إنمائية (انظر الشكل السادس).

الشكل 6

اتجاهات الفقر: مقارنة بين الدول الأفريقية المتأثرة بالنزاعات وبين الدول الأفريقية غير المتأثرة بالنزاعات وسائر دول العالم



* قام موظفو مكتب المستشار الخاص لشؤون أفريقيا بحساب متوسط القيم عن طريق اختيار أحدث البيانات المتاحة ضمن كل فترة خمس سنوات محددة مسبقا لكل بلد، مما يضمن أن يعكس التحليل أحدث ما جرت ملاحظته من كل فترة.

(13) *The Sustainable Development Goals Report 2023*, Special ed. (United Nations publication, 2023).

(14) World Bank, *Tackling Inequality to Revitalize Growth*.

16 - والتباين الصـــارخ في الحد من الفقر بين البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات ونظيراتها غير المتأثرة بالنزاعات وســـائر بلدان العالم يؤكد عدم ملاءمة النُهج المتبعة حاليا إزاء التنمية في البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات. وينتج عن هذه النُهُج غير الملائمة حلقة مفرغة حيث يؤدي الفقر إلى تفاقم عدم الاســـتقرار الذي يؤدي بدوره إلى زيادة التخلف في النمو. وعلاوة على ذلك، فلئن كان ثلث بلدان القارة متأثرا بالنزاعات بالفعل، فإن تأثير النزاعات يمتد إلى ما هو أبعد بكثير من حدود تلك البلدان. وبشـــكل عام، يقيم 85 في المائة من سكان أفريقيا إما في بلد متأثر بالنزاعات أو في بلد له حدود مشتركة مع بلد مجاور متأثر بالنزاعات. ويعني هذا الترابط وجود خطر يتمثل في أن يمتد النزاع إلى البلدان المجاورة، مما يؤدي إلى تفاقم حالة عدم الاســـتقرار والنزوح على المستوى الإقليمي، ويعيق الجهود الرامية إلى الحد من الفقر وتحقيق التنمية المستدامة على نطاق القارة. وعلى سـبيل المثال، فإن الأزمة التي اجتاحت مناطق مثل منطقتي لبتاكو - غورما وحوض بحيرة تشـاد دون الإقليميتين في عام 2012 قد امتدت منذئذ إلى جميع أنحاء منطقة الساحل، حيث وقعت أكثر من 40 في المائة من حوادث العنف والوفيات على بعد يقل عن 100 كيلومتر من الحدود[15].

17 - ولكســر حلقة النزاع والفقر في أفريقيا، يلزم حدوث تحول أســاســي في النهج المتبع. ويتطلب هذا التحول وضـع اسـتراتيجية شـاملة وأدق تفصـيلا تعترف بالروابط القوية بين السـلام والأمن، والتنمية، والعمل الإنســـاني، وحقوق الإنســـان. ويجب زيادة التركيز على البلدان المتأثرة بالنزاعات، وتنفيذ تدخلات مبتكرة ومحددة السياق ومركزة على التنمية توفر الإغاثة الفورية وتسهم في الوقت نفسه في تحقيق التنمية والاستقرار الطويلي الأجل. ويكتسي هذا النهج أهمية بالغة لمعالجة الأسباب الكامنة وراء الفقر باستهداف مسائل محددة مثل التعليم والرعاية الصـحية والبنية التحتية والحوكمة، وضـمان أن تتسـم التدخلات بالاسـتدامة وأن تعزز السلام الدائم.

ثالثا - سيادة القانون

18 - تتمتع أفريقيا بتاريخ غني في مجال ســيادة القانون والعدالة، يعكس تراثها الثقافي والفكري الهائل. فقد كانت لدى المجتمعات الأفريقية، قبل تأثيرات الحقبة الاسـتعمارية بوقت طويل، نظم قانونية متطورة ترتكز على الممارســـات العرفية وتوافق الآراء المجتمعي. وكانت الإمبراطوريات والممالك والمجتمعات المحلية، مثل مملكة الأشـانتي بقوانينها المدونة، ومملكة الكونغو بمجالسـها القضـائية، وإمبراطورية سـونغاي بنظامها الخاص بإنفاذ العدالة الجنائية، تتبع أساليب مفصلة لتسوية النزاعات يشارك فيها الشيوخ وقادة المجتمعات المحلية. وأصبحت العدالة في ظل هذه النظم جزءا لا يتجزأ من النسـيج الاجتماعي والروحي للحياة، مما يعكس التزاما طويل الأمد بمبادئ العدالة والإنصـاف في مختلف الثقافات الأفريقية. ويُسترشد بهذه النظم والممارسات التاريخية في سـعي القارة في الوقت الحاضـر لتحقيق الحوكمة الديمقراطية والخاضـعة للمساءلة، مما يسلط الضوء على إرث يسبق الجهود المبذولة في مجال سيادة القانون في العهد الحديث وتتشكل على أساسه هذه الجهود[16].

(15) Deborah Isser and others, "Governance in sub-Saharan Africa in the 21st century: four trends and an uncertain outlook", Policy Research Working Paper, No. 10713 (World Bank, 2024).

(16) T. C. McCaskie, "Komfo Anokye of Asante: meaning, history and philosophy in an African society", *Journal of African History*, vol. 27, No. 2 (1986); and John Thornton, "Demography and history in the kingdom of Kongo, 1550–1750", *The Journal of African History*, vol. 18, No. 4 (2009).

19 - ويشمل مفهوم سيادة القانون في العصر الحديث مجموعة واسعة من المسائل موضع الاهتمام على كل من الصعيد العالمي والوطني والمحلي والمجتمعي والعائلي والفردي. وبالنسبة للأمم المتحدة، تشير "سيادة القانون" إلى مبدأ من مبادئ الحوكمة التي يخضع فيها جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات، العامة منها والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، للمساءلة بموجب قوانين تُسن علنا، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المفهوم كذلك اتخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمساءلة أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، وفصل السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، والشفافية الإجرائية والقانونية (انظر S/2004/616، الفقرة 6).

20 - ولا تشمل سيادة القانون آليات ومؤسسات العدالة فحسب؛ فهي منفعة عامة أساسية متوقعة من أي دولة ذات حكم رشيد. وتتخلل سيادة القانون كل جانب من جوانب المجتمع، وتؤثر على المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. وهي تحكم المعاملات التجارية، وتضمن حقوق الملكية، ويمكن أن تعزز مباشرة الأعمال الحرة، وتوفر الهويات القانونية اللازمة للحصول على مزايا مثل الرعاية الصحية العمومية. ويمكن أن يمتد نطاقها إلى أمور تعتبر خاصة، مثل العلاقات الأسرية والحميمة. أما من الناحية السياسية، فهي أساس الحوكمة الديمقراطية، حيث توفر الإطار الناظم للمساءلة وتحافظ على التوازن الدستوري.

21 - والتفاعل بين سيادة القانون والتنمية المستدامة والسلام الدائم أمر أساسي لتقدم الدول الأفريقية واستقرارها. وتكتسي سيادة القانون أهمية أساسية في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتشكل ركيزة تقوم عليها العدالة والمساءلة واستيعاب الجميع في كافة مجالات التنمية. وهي تكفل الإنصاف في الحصول على الموارد، وتحمي حقوق الملكية والعمل (الأهداف 1 و 2 و 8)، وتدعم معايير الصحة والتعليم (الهدفان 3 و 4). وتعزز الأطر القانونية أيضا المساواة بين الجنسين والاستدامة البيئية (الأهداف 5 ومن 13 إلى 15)، وتنظم التنمية الحضرية والطاقة النظيفة (الهدفان 7 و 11) وتضمن الاستهلاك والإنتاج المسؤولين (الهدف 12). وعلاوة على ذلك، تحقق سيادة القانون، من خلال التصدي للتمييز البنيوي وحماية المجتمعات المحلية المهمشة (الهدفان 10 و 16)، تعزيز السلام الدائم والمؤسسات القوية، مما يسهم بشكل مباشر في تحقيق النمو الشامل والتنمية المستدامة. وفي المقابل، تؤثر التنمية المستدامة أيضا على سيادة القانون وتحدد فعاليتها ونطاقها.

22 - وفي هذا السياق، يشدد الأمين العام في رؤيته الجديدة لسيادة القانون على نهج تطلعي محوره الإنسان ومراعٍ للاعتبارات الجنسانية، ويجدد التزام الأمم المتحدة بسيادة القانون ويقر بآثارها الواسعة النطاق على جميع حقوق الإنسان. وتؤكد الرؤية الجديدة على أهمية سيادة القانون باعتبارها الأساس الذي يقوم عليه منع نشوب النزاعات وصنع السلام وحفظ السلام والحفاظ على السلام وبناء السلام والتنمية المستدامة.

23 - ويكمن في صميم سيادة القانون مبدأ "الوصول إلى العدالة"، وهو مبدأ متمحور في الأساس حول الإنسان ويركز على قدرة الناس على حل مشاكلها القانونية في الوقت المناسب وبتكلفة ميسورة وبصورة عادلة[17]. ويشمل الوصول إلى العدالة الكثير من العناصر، بما في ذلك الوعي العام بالحقوق القانونية والآليات المتاحة، والوصول إلى التمثيل القانوني، وإجراءات العدالة الميسورة التكلفة والمناسبة التوقيت، وتسوية المنازعات بصورة عادلة وفعالة، ومؤسسات العدالة التي تقوم بإنفاذ أحكامها.

(17) UNDP, *Addressing Impunity* (2022).

24 - ومع ذلك، وعلى الرغم مما تتسم به إمكانية الوصول المجدي إلى العدالة من أهمية حيوية، فإن 5,1 بلايين شخص - أي ما يقرب من ثلثي سكان العالم - يفتقرون إلى هذه الإمكانية، منهم أكثر من 253 مليون شخص يعيشون في ظروف قاسية من الظلم[18]. وتؤثر المشاكل القانونية بشكل غير متناسب على الجماعات المحرومة، وتقترن بعواقب وخيمة إذا لم تُحل[19]. ويرتبط التعليم بشكل خاص بسيادة القانون، فهو يتيح الإلمام بالنواحي القانونية والوعي بالحقوق، ويمكّن الأفراد من مباشرة الإجراءات القانونية، ويغرس القيم اللازمة لدعم العدالة وحقوق الإنسان. ويدعم التعليم، من خلال تعزيز الوعي لدى الشعوب، الضوابط والتوازنات وييسر إعمال سيادة القانون، مما يوفر أسسا قوية للسلام[20].

25 - وقد شهدت أفريقيا في السنوات الأخيرة تدهورا ملحوظا في مجالات رئيسية تتعلق بسيادة القانون، بما في ذلك تراجع مستويات المساواة أمام القانون وحياد النظم القضائية واستقلاليتها (انظر الشكل السابع)، إلى جانب تراجع في الوصول إلى العدالة والإنفاذ وتطبيق الإجراءات القضائية بشكل منصف وحَسن التوقيت. وتُظهر بيانات حديثة أن التمويل المقدم في مجال العدالة من قبل كل من الحكومات والشركاء في التنمية غير كافٍ على الإطلاق، حيث يبلغ الدعم العالمي 2,9 بليون دولار سنويا، مقارنة بمبلغ 15 بليون دولار للتعليم و 29 بليون دولار للصحة. ولا تبلغ النسبة الموجهة إلى قطاع العدل من المعونة سوى 1,5 في المائة، بعد أن كانت 2,4 في المائة قبل سبع سنوات - أي انخفضت بمقدار الثلث تقريبا[21]. وتسلط أحدث بيانات مؤشر إبراهيم للحوكمة في أفريقيا الضوء على الاتجاهات المثيرة للقلق في مجالي سيادة القانون والعدالة على مدى السنوات الخمس الماضية، ولا سيما فيما يتعلق بالمرأة والفئات المنخفضة الدخل وسكان الريف والمجتمعات المحلية المهمشة[22]. ولا تقتصر هذه الاتجاهات على البلدان المنخفضة الدخل أو المتأثرة بالنزاعات؛ فهي ممتدة على نطاق القارة والعالم، وتؤثر على البلدان المتوسطة والمرتفعة الدخل أيضا.

(18) Manuel Ramos-Maqueda and Daniel L. Chen, "The role of justice in development: the data revolution", Policy Research Working Paper, No. 9720 (World Bank, 2021).

(19) Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and World Justice Project, *Building a Business Case for Access to Justice* (2019).

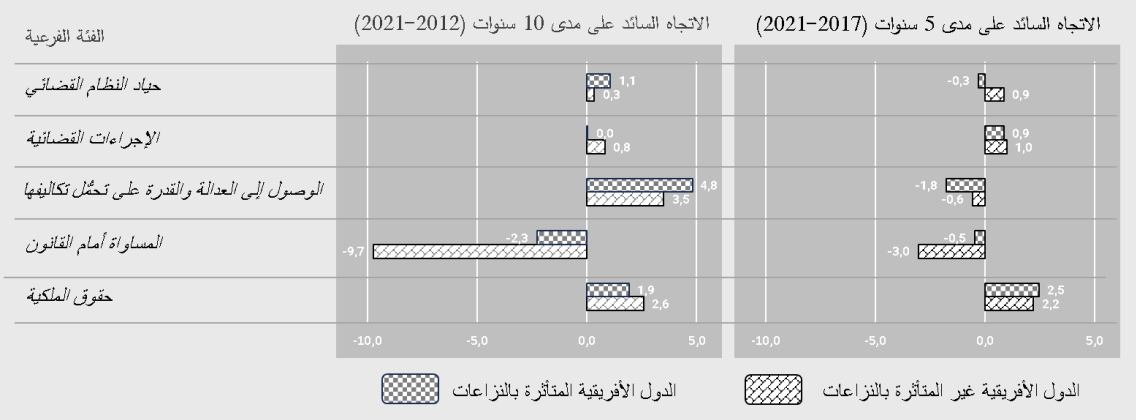
(20) منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، *تعزيز سيادة القانون عن طريق التعليم: دليل لواضعي السياسات* (باريس وفيينا، 2019)؛ و UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2016: Place – Inclusive and Sustainable Cities* (Paris, 2016).

(21) International Development Law Organization, *Diverse Pathways to People-Centred Justice: Report of the Working Group on Customary and Informal Justice and SDG16+* (Rome, 2023).

(22) Mo Ibrahim Foundation, *2022 Ibrahim Index of African Governance*.

الشكل السابع

الاتجاهات السائدة في مجالي سيادة القانون والعدالة في أفريقيا[23]



المصدر: مؤسسة مو إبراهيم.

26 - ولئن كانت التحديات المتعلقة بسيادة القانون موجودة على مستوى العالم، فهي تتسم بالحدة بشكل خاص في البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات، حيث تكون لتحديات الحوكمة والتفكك المجتمعي آثار عميقة[24]. وغالبا ما تؤدي النزاعات إلى نقص حاد في الموظفين القضائيين والموارد المالية والمعدات الأساسية والبنية التحتية للمحاكم، وهو نقص يتفاقم في حالة فقدان الوثائق والسجلات القانونية الهامة. فعلى سبيل المثال، أدى النزاع في ليبريا إلى هجرة جماعية للمهنيين القضائيين وألحق دمارا كبيرا بالمباني القضائية. وبالمثل، تسببت الاضطرابات التي شهدتها كوت ديفوار في الفترة من 2000 إلى 2009 في انتشار أعمال النهب على نطاق واسع وإلحاق أضرار جسيمة بالبنية التحتية المادية للحكومة، بما في ذلك المباني القضائية[25].

27 - والسعي إلى تحقيق العدالة يعوقه أيضا النقص الحاد في الموظفين في نظم العدالة الرسمية. فعلى سبيل المثال، يوجد في تشاد محامٍ واحد مرخص له لكل 103 78 مواطنين، بينما في موزامبيق، يوجد مدعٍ عام واحد لكل 000 65 شخص ومحامي دفاع مجاني واحد لكل 000 124 شخص. ويسفر هذا النقص في عدد الموظفين عن كم كبير من القضايا المتراكمة في المحاكم الجنائية والمدنية على حد سواء، مما يؤدي إلى الحرمان من العدالة وإلى الاحتجاز السابق للمحاكمة لفترات مفرطة الطول. ويشكل المحتجزون رهن المحاكمة أكثر من 40 في المائة من السجناء في القارة، وقد ظل بعض الأفراد ينتظر المحاكمة لأكثر من 15 عاما[26].

(23) في مؤشر إبراهيم للحوكمة في أفريقيا، يتم تقييس البيانات إلى مدى يتراوح بين 0,0 و 100,0، حيث تشكل القيمة 100,0 أفضل درجة ممكنة. ويتم حساب متوسط الاتجاهات السنوية لفترتي العشر سنوات والخمس سنوات على النحو التالي: '1' متوسط الاتجاهات السنوية لفترة العشر سنوات هو إجمالي التغير في الدرجة بين عامي 2012 و 2021، مقسومًا على تسعة (عدد الفترات الزمنية السنوية)؛ '2' متوسط الاتجاهات السنوية لفترة الخمس سنوات هو إجمالي التغير في الدرجة بين عامي 2017 و 2021، مقسومًا على أربعة (عدد الفترات الزمنية السنوية).

(24) Carolyn Logan, *Ambitious SDG Goal Confronts Challenging Realities: Access to Justice is Still Elusive for Many Africans*, Afrobarometer Policy Paper, No. 39 (2017).

(25) World Bank, "Increasing access to justice in fragile settings", 2023.

(26) International Development Law Organization, *Diverse Pathways to People-Centred Justice*.

28 - وفي حين تركز المناقشات المتعلقة بسيادة القانون في كثير من الأحيان على وجود الأطر القانونية والنظم القضائية، فإن العدالة الحقيقية تتطلب منظورا أوسع نطاقا ومتمحورا حول الإنسان بشكل أكبر، يعطي الأولوية للتجارب التي يعيشها الأفراد وتصوراتهم.

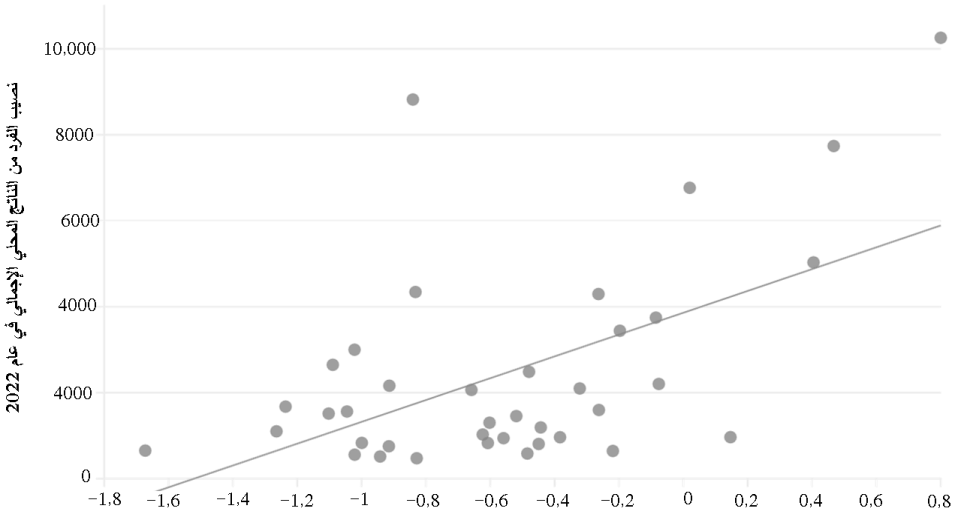
29 - وفي هذا التقرير، لا تُحلل سيادة القانون من منظور مؤسسي فحسب، بل أيضا من وجهة نظر الأفراد والمجتمعات المحلية، ولا سيما الفئات السكانية الضعيفة. وسينصب تركيز التقرير على الوصول إلى العدالة كأحد الجوانب المتمحورة حول الإنسان لسيادة القانون، مع إيلاء الاهتمام لكيفية تسبب أوجه القصور في حدوث حالات انعدام الأمن في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي ترتبط ارتباطا وثيقا بالسلام والأمن والتنمية وحقوق الإنسان.

ألف - المجال الاقتصادي

30 - تؤثر سيادة القانون تأثيرا كبيرا على التنمية الاقتصادية في جميع أنحاء أفريقيا (انظر الشكل الثامن). فالقواعد والمؤسسات القانونية المستقرة والقابلة للتنبؤ التي يتحقق بها إنفاذ العقود وحماية حقوق الملكية وتعزيز الاستثمارات الاقتصادية تؤثر تأثيرا قويا على مسارات التنمية وتتأثر بها بشدة[27]. وتؤكد الأدلة التجريبية دورَ سيادة القانون في تعزيز مباشرة الأعمال الحرة، وتحسين أداء الشركات، وتشجيع الإقراض المواتي، ودعم القطاعات الرئيسية مثل الزراعة والصناعة، وبالتالي وضع أساس لتعبئة الموارد المحلية الأساسية[28].

الشكل الثامن

العلاقة بين سيادة القانون والناتج المحلي الإجمالي في أفريقيا



المصدر: البنك الدولي.

(27) World Bank, "Governance in sub-Saharan Africa".

(28) Erica Bosio, "A survey of judicial effectiveness", Policy Research Working Paper, No. 10501 (World Bank, 2023).

31 - وعلى النقيض مما سبق، فإن ضعف سيادة القانون وعدم إمكانية الوصول إلى العدالة وعدم كفاية الأطر القانونية كلها عوامل تعيق بشدة النمو الاقتصادي في أفريقيا. وتُظهر البيانات المستمدة من آخر إصدار لمؤشر إبراهيم للحوكمة في أفريقيا وجود علاقة قوية بين الامتثال لسيادة القانون والاستقرار الاقتصادي. والبلدان ذات المعدلات المنخفضة في فئة "سيادة القانون والعدالة"، التي تقيس عوامل مثل الحياد القضائي وحقوق الملكية، تُظهر أيضا أوجه قصور في فئة "أسس الفرص الاقتصادية"، والتي تشمل مجموعة من العوامل الاقتصادية، منها بيئة الأعمال التجارية والعمالة، والإدارة العامة، والبنية التحتية. وبالإضافة إلى ذلك، يعكس مؤشرا "سيادة القانون والعدالة" و "أسس الفرص الاقتصادية" في مؤشر إبراهيم تداخلا بنسبة 80 في المائة في البلدان العشرة الأدنى، وتداخلا بنسبة 70 في المائة في البلدان العشرين الأدنى، مما يشير إلى أن الدول التي تعاني من سوء الحوكمة وضعف سيادة القانون تواجه تحديات اقتصادية كبيرة وتكابد من أجل تهيئة أوضاع اقتصادية مواتية وأسواق عمل مستقرة[29].

32 - وفي البلدان الأفريقية التي تعاني من ضعف سيادة القانون وعدم الموثوقية في إنفاذ العقود وحماية حقوق الملكية، تكون التنمية الاقتصادية في حالة ركود، مما يؤثر سلبا على الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة[30]. وقد وُجد أن البيئة القانونية والتنظيمية في البلدان من بين أهم ثلاثة اعتبارات بالنسبة للمستثمرين المحتملين، ولا يسبقها إلا اعتبار الاستقرار السياسي واستقرار الاقتصاد الكلي، في حين يرتبط انخفاض المخاطر التنظيمية بزيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر في القارة[31]. ووفقا لدراسة أجراها البنك الدولي مؤخرا، فإن تأثر القدرة التصديرية في أفريقيا بجودة سيادة القانون أكبر بكثير من تأثرها بالفساد السياسي أو الاستقرار السياسي، مما يعكس أهمية إنفاذ العقود وحماية حقوق الملكية وتطبيق الإجراءات القضائية في تيسير المعاملات المتعلقة بالأعمال التجارية وحل المنازعات. وأشارت التقديرات إلى أن تحسين مؤشر سيادة القانون، في بلدان مثل موزامبيق، بحيث يرتفع إلى الوسيط الحسابي للمؤشرات القطرية يمكن أن يؤدي إلى نمو الصادرات بنسبة تصل إلى 32 في المائة[32].

33 - ورغم أهمية الناتج المحلي الإجمالي والاستثمار الأجنبي المباشر، فإن أهمية ضمان الوصول إلى العدالة تتجاوز مؤشرات الاقتصاد الكلي. وتؤثر سيادة القانون بشكل كبير على الشمول الاقتصادي، خاصة بالنسبة للفئات المهمشة، مما يؤثر على قطاعات مثل الزراعة والصحة والتوظيف والتعليم والإسكان. وفي أفريقيا، يسهم عدم المساواة في الحصول على الخدمات القانونية والقضائية، إلى جانب التمييز البنيوي، في

(29) عند ترتيب جميع البلدان من أعلى المعدلات إلى أدنى المعدلات في كل فئة، نجد أن هناك 8 بلدان تشترك في ترتيبها في البلدان العشرة الأدنى (إريتريا، وتشاد، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، والصومال، وغينيا الاستوائية، والكونغو، وليبيا)، أي ما يعادل 80 في المائة؛ و 14 بلدا تشترك في ترتيبها في البلدان العشرين الأدنى (إريتريا، وأنغولا، وبوروندي، وتشاد، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وغينيا، وغينيا الاستوائية، والكونغو، وليبيا)، أي ما يعادل 70 في المائة. انظر مؤسسة مو إبراهيم، بوابة بيانات مؤشر إبراهيم للحوكمة في أفريقيا، المتاحة على الرابط التالي: https://iiag.online/ar/.

(30) المنظمة الدولية لقانون التنمية، "دعم الاستثمار لصالح البلدان الأقل نموا: شراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل تنمية مستدامة"، 2022.

(31) Roberto Echandi, Maryla Maliszewska and Victor Steenbergen, *Making the Most of the African Continental Free Trade Area: Leveraging Trade and Foreign Direct Investment to Boost Growth and Reduce Poverty* (Washington, D.C., World Bank, 2022).

(32) World Bank, *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains* (Washington, D.C., 2020).

انعدام المساواة الهيكلية، مما يعيق المشاركة الاقتصادية للفئات المهمشة مثل النساء والشباب والأقليات والمهاجرين. فعلى سبيل المثال، تشير تقديرات البنك الدولي إلى أن الفجوة بين الأطر القانونية القائمة والأطر الداعمة اللازمة لتأمين الحقوق الاقتصادية للمرأة أوسع في أفريقيا منها في أي مكان آخر[33]. وبالإضافة إلى ذلك، يؤثر عدم المساواة في الوصول إلى العدالة تأثيرا سلبيا على كفالة الحقوق في الأراضي والأجور العادلة والخدمات الأساسية للمجتمعات المحلية المهمشة، مما يديم عدم المساواة الاقتصادية بين الأجيال.

34 - وأوجه القصور في الوصول إلى العدالة في أفريقيا، باعتبارها أحد العوامل الرئيسية وراء اللامساواة الهيكلية، تعوق بشكل كبير الجهود المبذولة للحدّ من الفقر. وغالبا ما تواجه الفئات المهمشة مثل النساء والمجتمعات الريفية والأقليات العرقية في العديد من البلدان الأفريقية حواجز بنيوية مثل ارتفاع الرسوم القانونية وبُعد المسافة الجغرافية عن المحاكم والممارسات القانونية التمييزية. وبالتالي، لا تتمكن هذه الفئات من حماية حقوقها في الأراضي، أو تأمين أجور عادلة أو الحصول على الخدمات الأساسية، مما يديم تهميشها الاقتصادي. ويسفر هذا الافتقار إلى الحماية والتمثيل القانونيين عن انخفاض المشاركة والإنتاجية في الميدان الاقتصادي، مما يمكن أن يوسع الفجوة في الدخل ويسهم في ارتفاع معاملات جيني في جميع أنحاء القارة. وتشتد هذه التحديات بشكل خاص في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. فمتوسط مؤشر جيني الذي يبلغ 41,5 في هذه المنطقة يجعلها ثاني أكثر المناطق افتقارا إلى المساواة في العالم، حيث تظهر بلدان المنطقة معدلات من انعدام المساواة أعلى من تلك الموجودة في مناطق أخرى ذات مستويات دخل مماثلة[34].

35 - ويعيق هذا التفاوت الجهود المبذولة للحدّ من الفقر، مما يسلط الضوء على الحاجة الملحة لمعالجة اللامساواة الهيكلية، بما في ذلك داخل نظم العدالة. وقد اتسم النمو في أفريقيا بعدم الكفاءة من حيث الحد من الفقر بسبب اللامساواة الهيكلية وانخفاض مستويات إعادة التوزيع. وقد كشف تحليل عالمي لما يقرب من 600 نوبة من نوبات النمو بين عامي 1981 و 2021 عن أن زيادة نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في أفريقيا بنسبة 1 في المائة ترتبط بانخفاض في الفقر بنسبة 1 في المائة فقط، مقارنة بنسبة 2,5 في المائة في بقية العالم. ويعزى هذا الاختلاف في كثير من الأحيان إلى عدم وجود آليات فعالة لإعادة التوزيع تتيح للنمو أن ينتشر على نطاق واسع في المجتمع وبالتالي يسهم بفعالية في الحد من الفقر. ففي الفترة بين عامي 2000 و 2010، كان النمو هو السبب وراء الحد من الفقر بنسبة 84 في المائة، بينما كانت نسبة 16 في المائة بسبب إعادة التوزيع، وهي منخفضة بالفعل، من الناحية النسبية. ومع ذلك، فإن تزايد عدم المساواة يعني أن الحد من الفقر في الفترة بين عامي 2010 و 2019 كان يُعزى كليا إلى النمو، دون أن يكون لإعادة التوزيع أي مساهمة في ذلك، مما زاد من عرقلة الجهود المبذولة للحد من الفقر[35]. وتؤكد هذه البيانات أنه على الرغم من الأهمية البالغة التي يكتسيها النمو الاقتصادي، يجب أن يُستكمل باستراتيجيات للحد من اللامساواة المجتمعية إذا ما أريد الحد من الفقر بشكل كبير وبصورة دائمة.

(33) World Bank, *Women, Business and the Law 2.0* (Washington, D.C., 2024).

(34) World Bank, *Tackling Inequality to Revitalize Growth*; and Aziz Atamanov and others, "New evidence on inequality of opportunity in sub-Saharan Africa: more unequal than we thought", Policy Research Working Paper, No. 10723 (World Bank, 2024).

(35) World Bank, *Tackling Inequality to Revitalize Growth*.

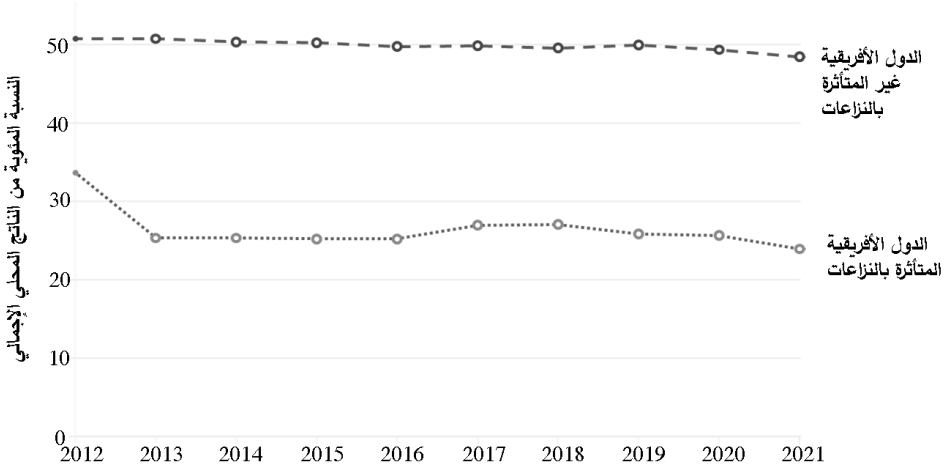
36 - وبما أن عدم المساواة في نظم العدالة يشكل قوة رئيسية تديم أوجه عدم المساواة الاجتماعية والاقتصادية، فإن التدابير الرامية إلى معالجة أوجه اللامساواة الهيكلية الموجودة داخل نظم العدالة لها دور مهم في التعجيل بالحد من الفقر في القارة.

باء - المجال الاجتماعي

37 - إن سيادة القانون وأوجه عدم المساواة الاجتماعية والسياسية عاملان يؤثر كل واحد منهما في الآخر ويؤثران معا على فعالية الحوكمة. وسيادة القانون، التي يمثل تعزيزها إحدى غايات الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة، أمر حيوي لمعالجة أوجه عدم المساواة هذه، وتعزيز قدرة المجتمعات على الصمود، وتحسين قدرات الدول على إدارة مخاطر نشوب النزاعات (انظر الشكل التاسع).

الشكل التاسع

مقارنة بين الدول الأفريقية المتأثرة بالنزاعات والدول الأفريقية غير المتأثرة بالنزاعات من حيث عدم المساواة أمام القانون



المصدر: مؤسسة مو إبراهيم.

38 - ويسهم ضعف سيادة القانون ومحدودية الوصول إلى العدالة في أشكال مختلفة من عدم المساواة والإقصاء والتهميش في العديد من البلدان الأفريقية. وغالبا ما تؤدي هذه التحديات إلى اتساع هوة التفاوتات القائمة وإثارة المظالم داخل مختلف الشرائح الاجتماعية.

1 - الشؤون الجنسانية

39 - إن سيادة القانون في أفريقيا مجنسنة بحكم طبيعتها، حيث كثيرا ما تواجه النساء في الوصول إلى العدالة عقبات أكبر وذات أوجه أكثر تنوعا من تلك التي يواجهها الرجال. وقد أبرزت دراسة متعددة الأقطار أجرتها مؤخرا هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) بشأن وصول المرأة إلى العدالة في أفريقيا تحديات شتى، بما في ذلك الأعراف الاجتماعية التمييزية والعقبات القانونية وجوانب الحرمان المتقاطعة مثل الفقر والإعاقة والأصل العرقي. ويؤدي التمييز القانوني والتفاوت

في الضمانات وعدم الاتساق في الحماية القانونية إلى تفاقم هذه الحواجز، مما يفضي إلى الاستبعاد الاقتصادي والعنف الجنساني وأنواع أخرى من الضرر[36].

2 - النزوح

40 - غالبا ما يواجه الأفراد النازحون قسرا، بمن فيهم اللاجئون والنازحون داخليا، مشاكل أكبر فيما يتعلق بالوصول إلى العدالة مقارنة بعامة السكان والمجتمعات المضيفة. ففي عام 2023، لم يحصل أكثر من ثلث اللاجئين على الحقوق القانونية الكاملة في العمل أو في التملك، وفرضت 44 بلدا قيودا قانونية على اللاجئين، ولم توفر 21 بلدا أي حقوق قانونية لهم على الإطلاق[37]. وكشفت دراسة استقصائية أجرتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بالاشتراك مع معهد لاهاي للابتكار في القانون، أن النازحين داخليا تعترضهم عقبات إضافية في حل المشاكل التي يواجهونها في مجال العدالة، مما يسلط الضوء على التأثير الكبير للنزوح على الوصول إلى العدالة[38].

3 - الديناميات الحضرية - الريفية

41 - تؤدي التفاوتات الجغرافية إلى تفاقم أوجه عدم المساواة في الوصول إلى العدالة في أفريقيا، ولا سيما في المناطق النائية حيث تكون الخدمات محدودة أو منعدمة[39]. وغالبا ما تتركز المؤسسات والخدمات ذات الصلة بالعدالة في المناطق الحضرية، مما يحرم المناطق الريفية من الاستفادة من هذه الخدمات بشكل كاف. ويبرز هذا التفاوت بشكل خاص في البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات حيث يؤدي تصاعد العنف في كثير من الأحيان إلى انسحاب إدارة الدولة وخدماتها وقوات الأمن إلى العواصم والمدن المتوسطة الحجم[40].

4 - المراحل الانتقالية بعد انتهاء النزاعات

42 - غالبا ما تواجه البلدان التي تنتقل من مرحلة النزاع تحديات تتعلق بالعدالة الانتقالية. ومعالجة التجاوزات التي ارتكبت في الماضي أمر بالغ الأهمية لاستعادة الثقة المجتمعية ومنع تجدد النزاعات، ولكن تحقيق ذلك صعب بحكم طبيعته بسبب ديناميات السلطة، حيث كثيرا ما يظل مرتكبو هذه التجاوزات شاغلين لمناصب مركزية في الحكومة، وبسبب الشكوك المرتبطة بالعملية الانتقالية. ويكتسي اتباع نُهج كلية في تحقيق العدالة الانتقالية – بما يشمل المساءلة الجنائية وجبر الضرر وتقصي الحقائق وضمانات عدم التكرار – أهمية حيوية لتحقيق المصالحة والسلام الدائم، كما ثبت في كل من رواندا، وسيراليون، وليبريا[41].

(36) United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, “Situational analysis of access to justice for victims and survivors of violence against women and girls in East and Southern Africa”, 2023.

(37) Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), “Global survey on livelihoods and economic inclusion report”, December 2023.

(38) UNHCR and UNDP, “Advancing access to justice and legal aid in situations of forced displacement”, 2022.

(39) OECD and World Justice Project, *Building a Business Case for Access to Justice*.

(40) World Bank, “Increasing access to justice in fragile settings”.

(41) United Nations, “Guidance note of the Secretary General on transitional justice”, 2023.

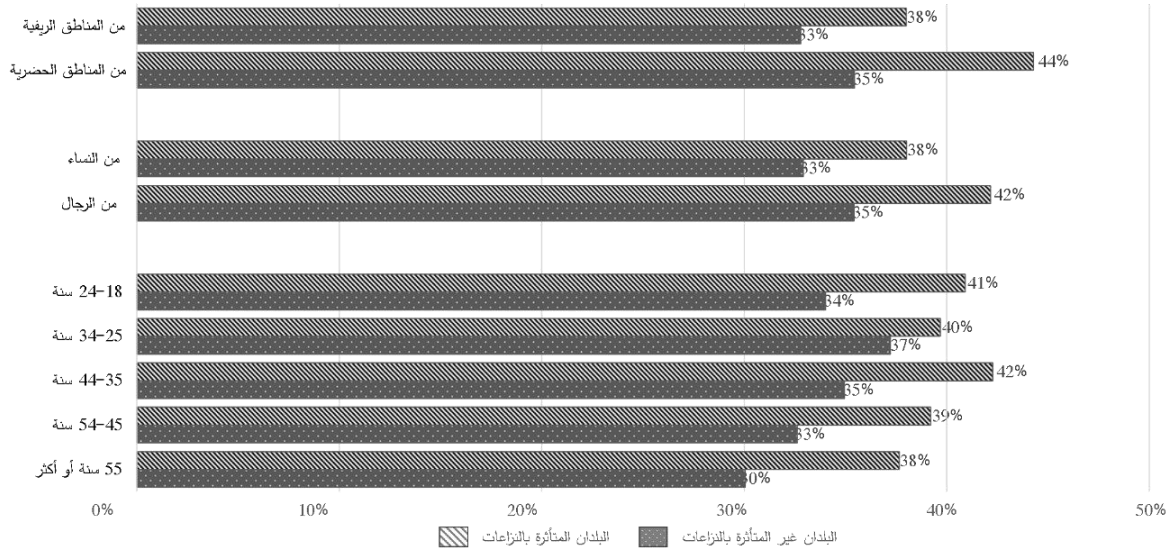
ويمكن أن يؤدي عدم ضمان المساءلة إلى تعميق الانقسامات في مرحلة ما بعد النزاع وتأجيج المزيد من العنف والإقصاء.

43 - وبالإضافة إلى هذه التفاوتات، يمكن أن يؤدي الضعف القضائي والفساد إلى تفاقم عدم المساواة والانقسامات والمظالم المجتمعية، مما يؤجج النزاعات الطائفية والتطرف العنيف. ويسود هذا الوضع بشكل خاص في البلدان المتأثرة بالنزاعات، حيث غالبا ما تكون المؤسسات ضعيفة أو غير موجودة ويقوض الفساد ثقة الجمهور في نزاهة السلطة القضائية. ويتبين باستمرار من الدراسات الاستقصائية التي أجرتها شبكة "أفروباروميتر" في 31 بلدا أفريقيا، والتي تغطي الفترة من 2014 إلى 2023، تدهور الصورة فيما يتعلق بالفساد القضائي، حيث يرى 45 في المائة من المستطلَعين في 2023 أن "بعض" القضاة وقضاة الصلح فاسدون، بينما يعتقد أكثر من 35 في المائة من المستطلَعين أن "معظمهم أو كلهم" فاسدون[42]. وكان الاعتقاد بأن "معظم أو كل" القضاة وقضاة الصلح فاسدون أكثر انتشارا بشكل ملحوظ بين جميع الفئات السكانية في البلدان المتأثرة بالنزاعات، مما يشير إلى تدهور نسبي في إقامة العدل في تلك البلدان (انظر الشكل العاشر). وهذا الانعدام في الثقة يقوّض النظم القانونية ويتسبب في تآكل العقد الاجتماعي، مما يؤدي إلى انخفاض المشاركة المدنية وتدني مستوى الامتثال للقانون. وعندما ينظر المواطنون إلى السلطة القضائية على أنها فاسدة، تتضاءل الثقة في العمليات الديمقراطية، مما يقلل من المشاركة في الانتخابات والمناقشات العامة والقرارات المجتمعية. ويضعف هذا العزوف المؤسسات والعمليات الديمقراطية، مما يعيق المساءلة والحوكمة الشاملة للجميع. وعلاوة على ذلك، يمكن للإحساس بالظلم وعدم وجود سبل للانتصاف أن يدفعا الأفراد إلى البحث عن طرق بديلة، وعنيفة أحيانا، لحل نزاعاتهم والتعبير عن مظالمهم، مما يفاقم حالة عدم الاستقرار ويقوض الديمقراطية.

الشكل العاشر

التصورات السائدة عن فساد القضاة وقضاة الصلح في أفريقيا

(النسبة المئوية للمستطلَعين الذين أشاروا إلى فساد "المعظم أو الكل")



(42) Afrobarometer, "Amid rising corruption, most Africans say they risk retaliation if they speak up, new Afrobarometer Pan-Africa profile reveals", 6 December 2023.

44 - وتصور وجود إجحاف هو دافع أساسي للشكوى من المظالم، مما يؤدي إلى الاستنفار العنيف والنزاع المستمر. وفي الدراسة التي أجراها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 2023 المعنونة "*رحلة التحول إلى التطرف في أفريقيا*"، والتي تناول فيها رحلات التحول في حياة 196 2 فردا، منهم أكثر من 000 1 عضو سابق في جماعات متطرفة من ثمانية بلدان أفريقية، خلص البرنامج الإنمائي إلى أن 32 في المائة من أعضاء هذه الجماعات أشاروا إلى تجاربهم المتصورة من الظلم والتهميش والإقصاء باعتبارها من العوامل الدافعة. ويرتبط العديد من المظالم المحددة بسيادة القانون، بما في ذلك البعد الجغرافي للمجتمعات المحلية التي ينتمي إليها هؤلاء الأفراد عن العاصمة وما ينتج عنه من شعور بالتهميش بسبب إعطاء الأولوية للعاصمة في تخصيص موارد الدولة؛ والشعور بالظلم أو التمييز أو الإيذاء بين المجتمعات المحلية؛ والتصورات بوجود فساد مستشرٍ؛ وبطء أو عدم فعالية جهود الدولة فيما يتعلق بتوفير العدالة وتسوية المنازعات[43].

45 - وتترتب على هذه الأوجه من عدم المساواة والقصور المتفشية عواقب وخيمة على الاستقرار المجتمعي. فتؤدي النظم القضائية غير الملائمة إلى إدامة التفاوتات الجنسانية، وتزيد من تهميش السكان النازحين، وتعمق الانقسامات بين المناطق الحضرية والريفية، وتعيق عمليات الانتقال من مرحلة النزاعات. وغالبا ما تسهم المظالم الناتجة عن ذلك في الاضطرابات الاجتماعية والتطرف العنيف، ولا سيما عندما تسود حالة من الفساد وانعدام الكفاءة. وبالتالي، فإن تعزيز سيادة القانون وكفالة المساواة في الوصول إلى العدالة أمران ضروريان لمنع التفتت المجتمعي وتعزيز السلام والتنمية الدائمين.

جيم - المجال السياسي

46 - لقد كان للتحديات المتعلقة بسيادة القانون آثار عميقة على الاستقرار السياسي والأمن في أفريقيا، وغالبا ما تزداد شدة هذه الآثار بسبب أوجه عدم الإنصاف الاقتصادي والاجتماعي التي نوقشت سابقا. ويوضح الشكل الحادي عشر الارتباط الطردي بين تقديرات البنك الدولي لسيادة القانون والمعدلات الإجمالية في مؤشر إبراهيم للحوكمة في أفريقيا - وهو ارتباط يسري على الدول الأفريقية المتأثرة بالنزاعات وغير المتأثرة بالنزاعات على حد سواء، مما يشير إلى وجود مبدأ عالمي ينطبق على مختلف سياقات الحوكمة والأمن. وتشير البيانات إلى أن التحسينات في الهياكل القانونية والالتزام بسيادة القانون يرتبطان ارتباطا وثيقا بالتحسينات في جودة الحوكمة. ولكن غالبا ما تؤدي النظم القضائية الضعيفة والأطر القانونية غير الملائمة إلى تفاقم التوترات السياسية، مما يؤجج المظالم ويقوض الثقة في مؤسسات الحوكمة.

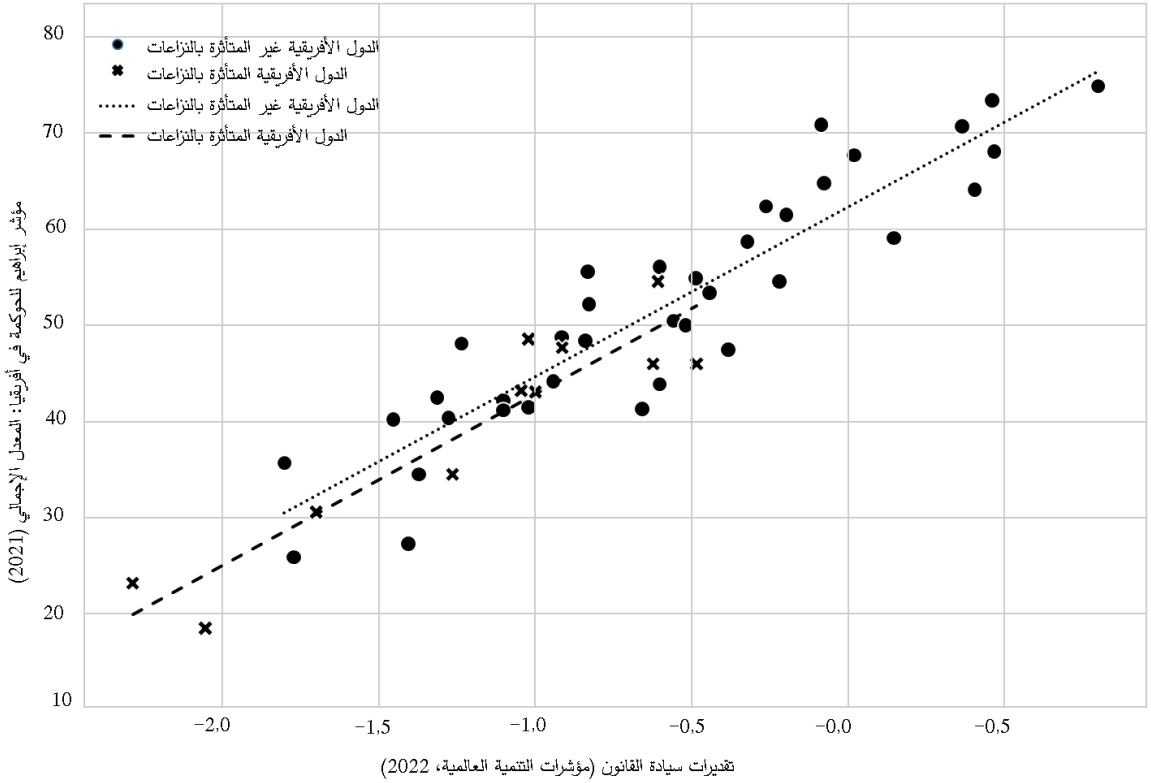
47 - ففي منطقة الساحل، على سبيل المثال، يؤدي ضعف سيادة القانون إلى تهيئة ظروف مواتية للجريمة المنظمة، بما في ذلك الاتجار بالمخدرات، الذي تكثفت عملياته نتيجة لارتفاع معدلات إنتاج الكوكايين في أمريكا الجنوبية وتزايد الطلب في أوروبا. ويؤدي افتقار المنطقة بصورة متواترة إلى بيئات قانونية تتسم بالشفافية والإنصاف وعدم إنفاذ سيادة القانون بشكل كافٍ إلى توفير بيئة خصبة لازدهار اقتصاد المخدرات، الذي غالبا ما يوفر، بدوره، الدعم المالي للجماعات المسلحة. وعلاوة على ذلك، كثيرا ما يؤدي التنافس على دروب تهريب المخدّرات إلى اشتباكات عنيفة وأعمال انتقامية، مما يديم حالة عدم الاستقرار. وغالبا ما يكون الفساد القضائي في منطقة الساحل بمثابة درع يقي تجار المخدرات من الملاحقة القضائية والعقاب، مما ييسر عملياتهم ويمكّنهم

(43) UNDP, *Journey to Extremism in Africa: Pathways to Recruitment and Disengagement* (2023).

من التصرف دون عقاب[44]. كما يؤدي الفساد المستشري والإفلات من العقاب الذي يتمتع به هؤلاء التجار إلى تقويض مصداقية وشرعية مؤسسات الدولة بصورة خطيرة.

الشكل الحادي عشر

الارتباط بين تعزيز سيادة القانون وتعزيز الحوكمة في الدول الأفريقية المتأثرة بالنزاعات وغير المتأثرة بالنزاعات



المصدر: البنك الدولي.

48 - وعلاوة على ذلك، استغلت الجماعات المتطرفة العنيفة مثل حركة الشباب وولاية غرب أفريقيا التابعة لتنظيم الدولة الإسلامية وجماعات مسلحة مختلفة في الصومال ومالي ومنطقة الساحل غياب أو ضعف النظم القضائية التي توفرها الحكومة في بعض المناطق لإنشاء أنظمة محاكم خاصة بها. وتوضح البيانات السياقية المستمدة من الصومال ومالي التصورات التي يحملها البعض عن دور الجماعات المتطرفة العنيفة كمقدمي خدمات في مجالات مثل الوساطة في النزاعات المحلية وتوفير العدالة والأمن اليومي. ففي مالي، سلطت نسبة كبيرة من المجندين المتطوعين الضوء على جاذبية الجماعات المتطرفة العنيفة في التوسط في النزاعات المحلية (70 في المائة) وضمان الأمن اليومي (71 في المائة). وبالمثل، أقرت نسبة 58 في المائة في الصومال بدور الجماعات المتطرفة العنيفة في توفير العدالة[45].

49 - وفي الصومال، تدير حركة الشباب محاكم موازية، وهي محاكم ينظر إليها البعض على أنها قاسية ولكنها عادلة في نهاية المطاف (انظر S/2019/858). ويلجأ السكان، سواء داخل المناطق التي تسيطر

(44) UNODC, *Drug Trafficking in the Sahel* (Vienna, 2024).

(45) UNDP, *Journey to Extremism in Africa*.

عليها حركة الشباب أو خارجها، إلى هذه المحاكم في بعض الأحيان لاستصدار أحكام يُعتقد أنها أكثر قابلية للإنفاذ من تلك التي تصدرها محاكم الدولة لأن الخوف من انتقام حركة الشباب يجبر الناس على الامتثال لهذه الأحكام. وبالمثل، تقوم في مالي جماعة جبهة تحرير ماسينا المسلحة المتحالفة مع تنظيم القاعدة بمعالجة النزاعات على الموارد وأوجه عدم الكفاءة القضائية من خلال أحكام تصدرها محاكم متنقلة، وهي أحكام ربما لا تتفق مع الإجراءات القانونية الواجبة، ولكن البعض ينظر إليها على أنها أسرع وأكفأ، مقارنة بالتصورات السائدة عن حالات الفساد والتأخير المرتبطة بالقضاة المحليين[46].

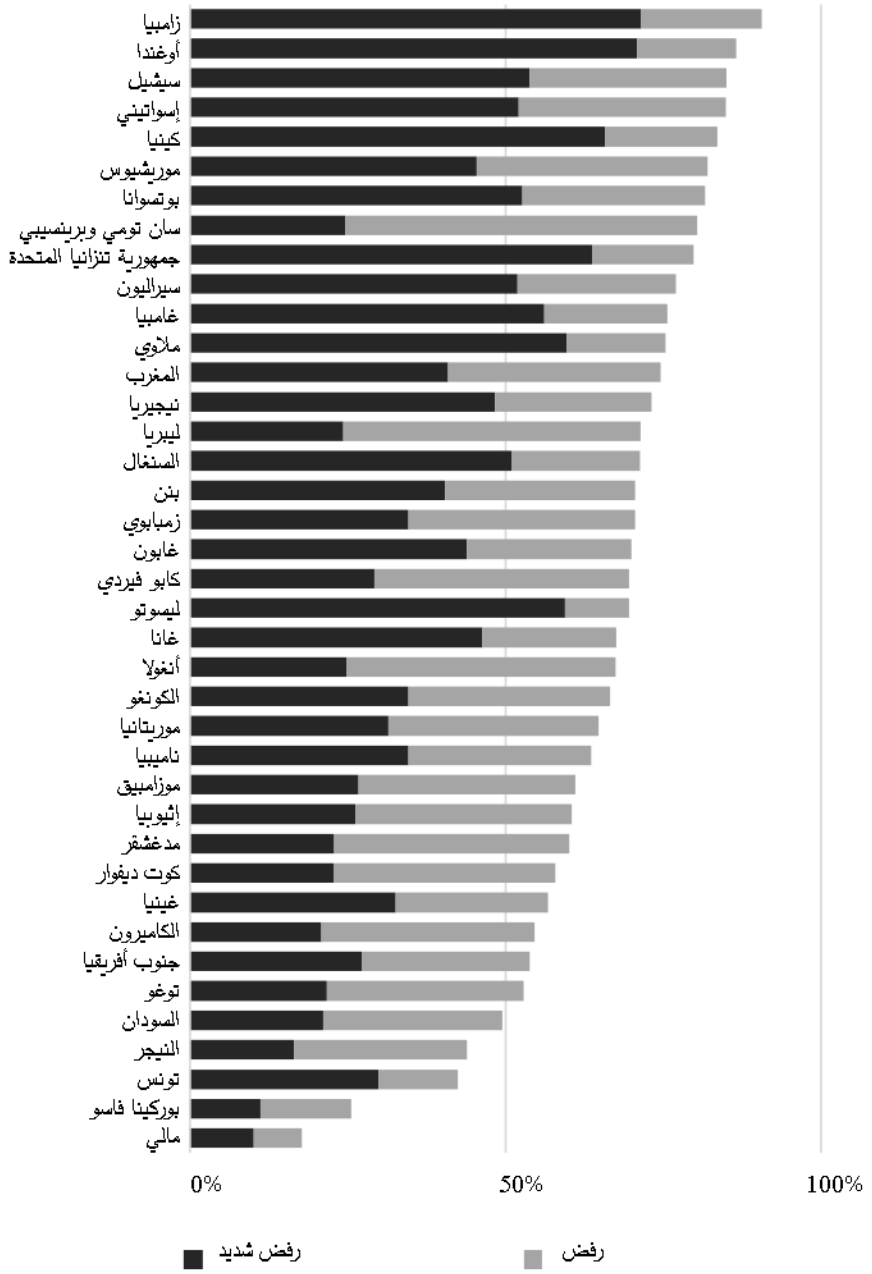
50 - وإقامة الحكومات للعدل ليست مجرد مسألة كفاءة إدارية؛ فهي تكمن في صميم توقعات المواطنين بتحقيق الحوكمة الديمقراطية والخاضعة للمساءلة. وتكفل سيادة القانون تطبيق القوانين بشكل عادل، وحماية الحقوق، وشفافية الإجراءات الحكومية وخضوعها للمساءلة، وهي كلها أبعاد أساسية للديمقراطية. وما فتئت التصورات عن الديمقراطية والقيادة الخاضعة للمساءلة تتراجع في جميع أنحاء أفريقيا، مما يسهم في وجود شعور مقلق بخيبة الأمل بين السكان. ومع ذلك، وعلى الرغم من التحديات الكبيرة القائمة، لا تزال الرغبة في تحقيق الحوكمة الديمقراطية والخاضعة للمساءلة قوية لدى الأفارقة. ففي آخر جولة من الدراسات الاستقصائية التي أجرتها شبكة "أفروباروميتر" بين عامي 2021 و 2023، تبين أن ثلثي المستطلعين أعربوا عن تفضيلهم للديمقراطية على أي نظام حكم آخر، حيث عارض 8 من كل 10 أفراد تقريبا "حكم الرجل الواحد" و "حكم الحزب الواحد"، بينما رفض 7 من كل 10 أفراد تقريبا الحكم العسكري (انظر الشكل الثاني عشر). وهذا يدل على أن سكان القارة لا يزالون يفضلون الديمقراطية بشدة، حتى وإن كانت هناك خيبة أمل أكبر إزاء الطريقة التي تطبق بها[47].

(46) Norwegian Institute of International Affairs and UNDP, "Local drivers of violent extremism in Mali", 2021.

(47) Afrobarometer, "Data set for 39 countries: round 9 (2021/2023)", available at www.afrobarometer.org.

الشكل الثاني عشر

رفض الحكم العسكري في أفريقيا



51 - ومع ذلك، وجنبا إلى جنب مع هذه التأكيدات على مبادئ الديمقراطية الليبرالية، هناك بعض الاتجاهات المثيرة للقلق. فعلى مدى العقد الماضي، كان هناك تراجع كبير في الدعم الشعبي للديمقراطية في عدة بلدان أفريقية. فعلى سبيل المثال، تناقص دعم الديمقراطية الليبرالية بشكل حاد، بنسبة 36 نقطة مئوية في مالي، و 26 نقطة في بوركينا فاسو، و 21 نقطة في جنوب أفريقيا، و 19 نقطة في ناميبيا، و 15 نقطة في

غينيا. وما يبعث على القلق أن دعم الديمقراطية في بلدان مثل أنغولا، وجنوب أفريقيا، وليسوتو، ومالي، وموزامبيق يمثل الآن موقف أقلية، حيث انخفضت معدلاته إلى نسبة 39 في المائة[48].

52 - وينعكس تراجع الرضا عن الديمقراطية بقوة في تصورات المواطنين للاتجاه الذي تسير فيه بلدانهم. فترى أغلبية كبيرة منهم أن بلدانهم تسير في الاتجاه الخاطئ، وتخيم أجواء التشاؤم بشكل خاص على الشباب الأفريقي. وفي البيانات التي استمدتها شبكة "أفروباروميتر" من 39 بلدا شملتها دراسة استقصائية في 2021-2023، قال ثلثا الأفارقة الذين شملتهم الدراسة إن بلدانهم تسير في الاتجاه الخاطئ. وتشيع حالة عدم الرضا عن أداء الديمقراطية على نطاق واسع، حيث أعرب نحو 6 من كل 10 أفارقة شملتهم الدراسة الاستقصائية عن استيائهم. وعلاوة على ذلك، أدت التصورات المتعلقة باستشراء الفساد داخل المؤسسات العامة إلى المزيد من تراجع الثقة في الحكومة. ويبدي الشباب الأفريقي، على وجه الخصوص، تشككا أكبر تجاه مؤسسات الدولة وقادتها، مما يعكس خيبة أملهم في النظام الديمقراطي السائد[49].

53 - ويترتب على هذا الشعور بخيبة الأمل تجاه الديمقراطية آثار ملموسة على الاستقرار السياسي والحوكمة. ووجود استعداد متزايد للتسامح مع التدخل العسكري، خاصة بين الشباب، يؤكد الطبيعة غير المستقرة للحوكمة الديمقراطية في أفريقيا. وتكشف النتائج التي توصلت إليها شبكة "أفروباروميتر" أن أغلبية طفيفة من البالغين في 39 بلدا يرون أنه من المشروع للقوات المسلحة أن تفرض سيطرتها على الحكومة عندما يسيء القادة المنتخبون استخدام السلطة لتحقيق مآربهم الخاصة. ولئن كان هذا التسامح قد يُعزى إلى الشعور بالإحباط إزاء فشل القادة المنتخبين في التمسك بالمبادئ الديمقراطية، فهو يؤكد أيضا على أزمة أوسع نطاقا تتعلق بالثقة في قدرة المؤسسات الديمقراطية على تحقيق العدالة والمساءلة.

54 - وتكتسي مسألة التشكك المتزايد في قدرة النظم الديمقراطية على أداء الخدمات الأساسية وتوفيرها أهمية خاصة في أعقاب التغييرات غير الدستورية للحكومات التي شهدتها القارة في الآونة الأخيرة. وشمل استقصاء للتصورات أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخرا 000 8 مواطن في جميع أنحاء أفريقيا، منهم 000 5 مواطن عاشوا تجربة التغييرات غير الدستورية للحكومات في بوركينا فاسو، وتشاد، والسودان، وغينيا، ومالي. وفي البلدان التي شهدت تغييرا غير دستوري للحكومة، طُلب من المستطلعين الذين أشاروا إلى أن بدائل الديمقراطية قد تكون مقبولة أن يوضحوا الظروف التي من شأنها أن تبرر مثل هذا التغيير. وكان السبب الأكثر شيوعا إلى حد بعيد (63 في المائة) الذي أبداه المستطلعون هو أن الديمقراطية "يُساء استخدامها" أو "لا تحقق المراد منها"، وهو ما يوضح المخاطر التي تنشأ عندما يُنظر إلى الديمقراطية، بالشكل الذي تكونت به، على أنها مختلة وظيفيا أو فاسدة، وكذلك أهمية إحياء الثقة بين المواطنين والدولة في جميع السياقات في أفريقيا[50].

55 - ومن أجل معالجة الأسباب الجذرية لهذا الاستياء، لا بد من اتباع نهج متعدد الأوجه يتجاوز الإصلاح المؤسسي ويتماشى مع الإطار الأوسع نطاقا لأهداف التنمية المستدامة. ويتطلب الوفاء بالوعود المقطوعة في أهداف التنمية المستدامة اتباع نهج يضع العدالة والمساءلة في صميم الحوكمة، بما يضمن أن تكون الجهود المبذولة من أجل القضاء على الفقر وكفالة توفير التعليم والحد من أوجه عدم المساواة وتحقيق

(48) المرجع نفسه.

(49) المرجع نفسه.

(50) UNDP, *Soldiers and Citizens: Military Coups and the Need for Democratic Renewal in Africa* (2023).

الأهداف الأخرى مستندة، في جملة أمور، إلى أطر قانونية تتسم بالشفافية والإنصاف. وعلاوة على ذلك، ومن أجل استعادة الثقة في الديمقراطية، لا بد من بذل جهود استباقية لمعالجة أسباب خيبة الأمل لدى الشباب وتعزيز المشاركة الهادفة للشباب في عمليات الحوكمة، بما في ذلك تلك المتعلقة بالعدالة. وهذه الاستراتيجية الشاملة ضرورية لتحقيق التنمية المستدامة والاستقرار على المدى الطويل.

56 - وفي نهاية المطاف، يتطلب نجاح الديمقراطية في أفريقيا أن تقوم الحكومات الأفريقية وسائر أصحاب المصلحة الوطنيين وأيضا أصحاب المصلحة العالميين - في سياق بيئة عالمية تشكلها جهات منها الحكومات الأجنبية والنظام المتعدد الأطراف والجهات الفاعلة الاقتصادية العالمية - بالوفاء بالوعد المتمثل في تحقيق العدالة والمساءلة. ولن يؤدي عدم القيام بذلك إلى تقويض الشرعية الديمقراطية فحسب، بل سيؤدي أيضا إلى خطر إثارة المزيد من مشاعر الاستياء وعدم الاستقرار. وبالتالي، هناك حاجة إلى عمل منسق بين الشركاء الأفارقة والعالميين على حد سواء لسد الفجوة بين المُثل الديمقراطية والواقع، وبالتالي ضمان ألا تكون العدالة مجرد طموح بل واقع ملموس لجميع الأفارقة.

النهج التطلعية للوصول إلى العدالة

57 - يتطلب تعزيز سيادة القانون والوصول إلى العدالة في القارة اتباع نهج شامل يدمج مجموعة متنوعة من السبل والخدمات القانونية المصممة خصيصا لتلبية مختلف الاحتياجات في جميع أنحاء القارة. وقد شملت الجهود الناجحة المبذولة لتوسيع نطاق العدالة في أفريقيا نشر مساعدين قانونيين، وتنفيذ آليات بديلة لتسوية المنازعات، وإنشاء المحاكم والإجراءات المخصصة لدعاوى المطالبات الصغيرة، وتنظيم حملات توعية بشأن القضايا الجنسانية، وخفض التكاليف، وإزالة الحواجز المادية والجغرافية التي تعترض آليات العدالة. وأدى أيضا دمج أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات دورا حاسما في تعزيز تقديم الخدمات. وتتصدى هذه التدابير مجتمعةً لحواجز متعددة أمام تحقيق العدالة وتُظهر إمكانية النجاح في عملية الإصلاح.

58 - وقد وضعت عدة بلدان هذه الإصلاحات موضع التنفيذ باعتماد استراتيجيات مبتكرة لزيادة فرص الوصول إلى العدالة. ففي ملاوي، يتعاون معهد الخدمات الاستشارية للمساعدين القانونيين مع ضباط السجون لتحديد الأفراد المحتجزين بشكل غير قانوني. وأدى العمل الذي قام به المعهد في ملاوي إلى انخفاض ملحوظ ومستمر في معدلات وجود محتجزين غير محكوم عليهم، حيث انخفضت من 50 في المائة في عام 2000 إلى 18 في المائة في عام 2008، وظلت منذ ذلك الحين أقل من نسبة 20 في المائة، وهي أقل من المتوسط البالغ 24 في المائة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[51].

59 - وبالإضافة إلى ذلك، أدى إدخال نظام المحاكم المتنقلة إلى تحسن كبير في إمكانية الوصول إلى العدالة من خلال إزالة الحواجز الجغرافية، ولا سيما في بلدان مثل أوغندا، وجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، وسيراليون، والصومال، وبالتالي توصيل خدمات العدالة بشكل أكثر فعالية للمجتمعات المحلية المهمشة[52]. ففي جنوب السودان، على سبيل المثال، قامت المحكمة المتنقلة الخاصة المشتركة، التي بدأت عملها في عام 2021، والتي تضم قضاة رسميين وزعماء تقليديين نشروا من أجل التصدي للجرائم الخطيرة، بما في ذلك العنف الجنسي والجنساني، بالفصل في 262 قضية

(51) Marcus Manuel and Clare Manuel, *'Small is Beautiful but Scale is Necessary': Front-Line Justice Services in Lower-Income Countries with the Potential to Scale-Up* (London, ODI, 2023).

(52) World Bank, "Increasing access to justice in fragile settings".

شملت 368 فردا، منها 12 قضية تتعلق بالعنف الجنسي والجنساني، وذلك بدعم من بعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان.

60 - ومن الأهمية بمكان، عند النظر في نُهج توسيع نطاق الوصول إلى العدالة في القارة، مراعاة نظم العدالة العرفية وغير الرسمية، التي كانت تشكل تاريخيا جزءا حيويا من مشهد العدالة في جميع أنحاء أفريقيا. وعلى الرغم من الأهمية الحاسمة التي تكتسيها نظم العدالة الرسمية، كثيرا ما تقع المهمة الرئيسية المتمثلة في تلبية متطلبات العدالة في أفريقيا على عاتق نظم العدالة العرفية وغير الرسمية التي تؤدي بالتالي دورا محوريا في المشهد القانوني الأوسع نطاقا بالقارة. ويُعزى هذا الواقع جزئيا إلى التاريخ الاستعماري للقارة الذي غالبا ما انطوى على تطبيق نظم قضائية مزدوجة، حيث كان القانون العرفي للشعوب الأصلية يحكم مختلف جوانب حياة الشعوب الأصلية الأفريقية. وفي كثير من الحالات، قام المستعمرون الأوروبيون بتطبيق نظام الحكم غير المباشر، حيث عهدوا بإدارة الشؤون المحلية، بما في ذلك تسوية المنازعات، إلى السلطات التقليدية. وفي الوقت الراهن، لا يزال تأثير الهياكل القضائية الرسمية للدولة محدودا في أنحاء كثيرة من القارة، مع وجود اختلالات صارخة في نسبة القضاة إلى السكان وتوافر المهنيين القانونيين في العديد من البلدان الأفريقية[53].

61 - وغالبا ما تكون نظم العدالة العرفية وغير الرسمية الخيار الرئيسي لتسوية المنازعات في القارة، فهي أيسر منالا وأقل تكلفة وأكثر انسجاما مع الثقافة من المحاكم الرسمية. ففي كينيا، على سبيل المثال، يكلف حل المظالم عن طريق المحاكم ما متوسطه 689 32 شلنا كينيا (332,75 دولارا) لكل أسرة، بما في ذلك التكاليف الرسمية وغير الرسمية[54] على حد سواء، مقارنة بتكلفة أقل من 500 2 شلن كيني (25,00 دولارا) لكل أسرة عند حلها من خلال اللجوء إلى الأعيان أو الزعماء التقليديين والشيوخ[55]. وبالإضافة إلى ذلك، ففي السنة المالية 2022/2021، سجلت محاكم الصلح 374 233 قضية متراكمة، منها 323 146 قضية ظلت دون حسم لمدة تتراوح ما بين سنة وثلاث سنوات، و 854 86 قضية ظلت دون حسم لمدة تزيد على ثلاث سنوات. وعلى النقيض من ذلك، نادرا ما تستمر عمليات العدالة التقليدية لأكثر من "جلسة" واحدة يعقدها المحكمون، وعادةً ما تُحل المسائل المطروحة في غضون شهر أو شهرين[56].

62 - وهذه النظم متجذرة بعمق في المجتمعات المحلية، وتركز على العدالة التصالحية والحلول المرنة القائمة على الموافقة. وتُطبق هذه النظم باللغات المحلية وتحقق نتائجها في الوقت المناسب وتتماشى مع المعايير الاجتماعية المحلية، مما يجعلها خيارا موثوقا به يديره قادة المجتمعات المحلية المعترف بهم. وفي المناطق الأفريقية المتأثرة بالنزاعات، يعتمد أكثر من 71 في المائة من السكان على الزعماء التقليديين في

(53) Waleed Haider Malik and Clara Lahoud Maghani, *Voices of the Vulnerable: Promoting Access to Justice in Sub-Saharan Africa* (Washington, D.C., World Bank, 2023).

(54) تشمل التكاليف غير الرسمية، على سبيل المثال، "الرشاوى أو الأُعطيات التي تُقدم بهدف التعجيل بعملية تسوية المنازعات أو التأثير على نتيجة الفصل فيها".

(55) Susan Lee, *Multiple Doors to Justice in Kenya: Engaging Alternative Justice Systems* (Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, 2023); and Kenya, National Bureau of Statistics, "Kenya Integrated Household Budget Survey 2015–2016", available at https://statistics.knbs.or.ke/nada/index.php/catalog/13/related-materials.

(56) Lee, *Multiple Doors to Justice in Kenya* (citing Kenya, Judiciary, *State of the Judiciary and the Administration of Justice: Annual Report Financial Year 2021/22* (Nairobi, 2023)).

تحقيق العدالة، وترتفع هذه النسبة إلى أكثر من 80 في المائة في بلدان مثل إثيوبيا، وبوروندي، وسيراليون، وغامبيا، ومالي، ونيجيريا (انظر الشكل الثالث عشر). وحتى في البلدان الأفريقية غير المتأثرة بالنزاعات، يفضل 59 في المائة من الناس اللجوء إلى الزعماء التقليديين لحل المنازعات القانونية. ويُبرز انتشار هذه النظم دورها الحاسم والحاجة إلى إدماجها في أطر العدالة الأوسع نطاقا لتلبية احتياجات العدالة المحلية. ونظرا لأن تكلفة توفير نظم العدالة الرسمية في البلدان المنخفضة الدخل تقدر بمبلغ 13 بليون دولار سنويا، فإن بدائل مثل نظم العدالة العرفية وغير الرسمية أمر حيوي لمنع حرمان أشد الناس ضعفا في أفريقيا من العدالة لفترات طويلة[57].

الشكل الثالث عشر

الاعتماد بشكل كبير على نظم العدالة العرفية وغير الرسمية في أفريقيا

ملاحظة: يأخذ هذا الرسم البياني في الاعتبار الحالات التي يكون فيها للزعماء التقليديين "بعض" أو "الكثير" من التأثير على تسوية المنازعات. وترد البلدان التي ظهرت مرة واحدة على الأقل في قائمة الأوضاع الهشة والمتأثرة بالنزاعات التي جمّعها البنك الدولي على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية في العمود ذي اللون الأزرق الداكن، بينما ترد البلدان التي لم تظهر في تلك القائمة باللون الأزرق الفاتح.

المصدر: "أفروباروميتر" (2021)، نقلا عن البنك الدولي، "زيادة إمكانية الوصول إلى العدالة في البيئات الهشة" (Increasing access to justice in fragile settings).

63 - وعلى الرغم من الطابع المعقد للتفاعلات بين النظم القضائية المدنية والتقليدية والدينية، توفر هذه النظم سبلا متعددة للوصول إلى العدالة. إلا أنه على الرغم من أن نظم العدالة العرفية وغير الرسمية توسِّع نطاق الوصول إلى العدالة بشكل كبير، يمكن أن يشكل عدم وضوح علاقتها بالمحاكم الرسمية وعدم وجود

(57) International Development Law Organization, *Diverse Pathways to People-Centred Justice*.

حلقة وصل بين النظامين عائقا أمام تحقيق فعاليتها. ومع ذلك، يمكن تسخير إمكانات هذه النظم بإنشاء قنوات واضحة للتفاعل والتنسيق وتعزيز الاتساق، مثل آليات لإحالة القضايا إلى النظام العرفي أو للطعن في الأحكام العرفية من خلال النظام الرسمي، مما يعزز أوجه التكامل ويتيح للناس مجموعة أوسع نطاقا من سبل العدالة. وقد سعت بلدان مثل بوتسوانا وتوغو وزامبيا إلى تحقيق هذا الإدماج وأحرزت نتائج إيجابية[58].

64 - وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تدخل في بعض الأحيان نظم العدالة العرفية وغير الرسمية، ولا سيما النظم القائمة على العرف، في ممارسات تلغي الحقوق، تجسيدا لديناميات عدم توازن القوى التي تؤثر سلبا على النساء والأطفال والشباب والفقراء والفئات المهمشة الأخرى التي من عادتها أيضا الاعتماد بشكل غير متناسب على هذه النظم[59]. ومع ذلك، فقد لوحظ أن نظم العدالة العرفية وغير الرسمية قد تطورت استجابةً للاحتجاجات داخل المجتمعات المحلية بشأن الحقوق والسلطة والهوية، مما يدل على أهميتها المعاصرة. فعلى سبيل المثال، كانت جماعات حقوق المرأة في بوتسوانا بمثابة الحافز لإحداث تغييرات أساسية في نظم العدالة الرسمية والتقليدية كلتيهما على مدى ثلاثة عقود. وفي شمال ناميبيا، زادت سلطة أوكوامبي التقليدية نسبةَ مشاركة المرأة في نظم العدالة العرفية وغير الرسمية، فضلا عن عدد الزعيمات التقليديات[60]. وتؤكد هذه التغييرات ذات القيادة المحلية على الأهمية الدائمة لنظم العدالة العرفية وغير الرسمية باعتبارها سبلا معاصرة لتقديم خدمات العدالة لا غنى عنها لضمان إمكانية وصول الجميع إلى العدالة[61].

رابعا - الاستنتاجات

65 - لا بد من الابتعاد الجذري عن النهج التقليدية المتبعة في أفريقيا إذا ما أريد تحقيق الوصول الشامل إلى العدالة بحلول عام 2030. ولا بد من التحرك العاجل والتحول نحو نهج محوره الإنسان. وتقر نظم العدالة المتمحورة حول الإنسان بأن الاستراتيجيات التقليدية لبناء المؤسسات قد فشلت في سد الفجوة المتزايدة في مجال العدالة في القارة. ولا يمكننا إعادة تصور نظم العدالة بحيث تقدم خدمة أفضل لأولئك الذين تهدف إلى خدمتهم إلا بإعطاء الأولوية لاحتياجات وتطلعات الأفراد والمجتمعات المحلية والفئات المهمشة. ويستلزم ذلك توسيع نطاق سبل معالجة المسائل ذات الصلة بالعدالة وتحسين جودة وفعالية الرحلات التي يخوضها الأفراد خلال سير إجراءات العدالة.

66 - ومع ذلك، من الأهمية بمكان فهم الترابط العميق بين سيادة القانون ومسائل التنمية الأوسع نطاقا. فإمكانية الوصول المجدي إلى العدالة تتوقف على معالجة مسائل مثل التعليم والمساواة بين الجنسين والشمول الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، من الضروري تعزيز التنوع، بما في ذلك المساواة بين الجنسين، داخل المؤسسات التعليمية والقضائية من أجل ضمان تكافؤ فرص وصول الجميع إلى العدالة[62].

(58) Malik and Maghani, *Voices of the Vulnerable*.

(59) International Development Law Organization, *Diverse Pathways to People-Centred Justice*.

(60) International Development Law Organization, *Navigating Complex Pathways to Justice: Women's Participation and Leadership in Customary and Informal Justice Systems* (2023).

(61) OECD and World Justice Project, *Building a Business Case for Access to Justice*.

(62) اليونسكو ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، *تعزيز سيادة القانون عن طريق التعليم*؛ و UNESCO, *Global Education Monitoring Report 2016*.

67 - ولذلك، فإن النهوض بسيادة القانون في أفريقيا يتطلب وضع استراتيجية شاملة تتضمن إصلاحات قانونية إلى جانب تحولات مجتمعية أوسع نطاقا. ويمكن للبلدان الأفريقية، من خلال معالجة الأسباب الجذرية للظلم وعدم المساواة، أن تنمي نظما قانونية أمتن وأشمل. ويدعم هذا النهج الكلي الشامل الحقوق والكرامة، مما يعزز السلام والاستقرار والتنمية على نحو مستدام في جميع أنحاء القارة.

68 - **وفي هذا الصدد، تُقدَّم التوصيات التالية.**

69 - **ينبغي للحكومات الأفريقية أن تنظر فيما يلي:**

(أ) **وضع سياسات ومبادرات شاملة لتعزيز سيادة القانون، بسبل منها تعزيز تعبئة الموارد المحلية لإتاحة التمويل اللازم من أجل إيجاد وتحسين سبل الوصول إلى نظم العدالة الرسمية، وتوسيع نطاق الاعتراف بنظم العدالة العرفية وغير الرسمية والعمل معها بطرق مناسبة من الناحيتين الثقافية والسياقية، لتشجيع التفاهم والتعاون والتآزر، وكذلك لتحسين كفالة المساواة في الوصول إلى العدالة التي تدعم حقوق الإنسان. ونظرا للتكاليف المرتفعة والجهود الطويلة الأجل المطلوبة لتعزيز سيادة القانون، فإن نظم العدالة العرفية وغير الرسمية ضرورية لكفالة الوصول إلى العدالة على أوسع نطاق ممكن على المدى القصير. ويستلزم ذلك الاستفادة من مجموعة متنوعة من الخيارات، استنادا إلى منظومة عدالة تضم مجموعة متداخلة من مقدمي الخدمات وتُنشأ بموجب أنظمة شارعة مختلفة، مع العمل في الوقت نفسه على ضمان احترام القواعد والمعايير المتعلقة بحقوق الإنسان؛**

(ب) **إجراء إصلاحات شاملة من أجل التصدي للفساد والإفلات من العقاب داخل نظام العدالة، بسبل منها ضمان استقلال السلطة القضائية عن التدخل السياسي والتأثير غير المبرر، وإنشاء آليات رقابة فعالة لإخضاع المسؤولين القضائيين ومن يمارسون تأثيرا غير سليم للمحاسبة على سوء سلوكهم، والاستثمار في بناء قدرات هيئات مكافحة الفساد، وبذل جهود إضافية لتعزيز النزاهة والسلوك الأخلاقي داخل النظام القانوني؛**

(ج) **إعطاء الأولوية لمعالجة اللامساواة الهيكلية في سيادة القانون، مع التركيز بشكل خاص على الفئات المهمشة مثل النساء والشباب وطوائف الأقليات والنازحين والأشخاص ذوي الإعاقة والقاطنين في مناطق جغرافية نائية أو ريفية، بسبل منها زيادة توفير العدالة والموارد ذات الصلة بها لهؤلاء السكان، ووضع أطر قوية للرصد والتقييم من أجل تتبع التقدم المحرز في توفير العدالة للفئات المهمشة، وبالتالي تعزيز المساءلة وتوجيه التدخلات المحددة الأهداف من أجل التصدي للحواجز البنيوية التي تحول دون إمكانية الوصول؛**

(د) **إعطاء الأولوية لرصد حالات الإقصاء ومظالم الفئات الاجتماعية كاستراتيجية وقائية. ويستلزم ذلك فهم ديناميات الإقصاء والمظالم من خلال الرصد المنتظم لأوجه عدم المساواة الأفقية بين الفئات أو المناطق الجغرافية، بالإضافة إلى تقييمات الفجوات المجتمعية مثل عدم المساواة بين الجنسين وإقصاء الشباب؛**

(هـ) **ضمان تخصيص ما يكفي من الموارد للقطاعات الحيوية التي تدعم سيادة القانون، مع التركيز على التدابير الفعالة للإنفاق العام مثل التحول الرقمي لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد.**

70 - **ويُشجع الشركاء في التنمية على القيام بما يلي:**

(أ) تكثيف وتركيز الدعم من أجل النمو الاقتصادي الشامل للجميع وإحراز تقدم نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة في البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات والخارجة من النزاعات، مع تصميم هذا الدعم خصيصا للتصدي للتحديات المتعددة الأوجه التي تواجهها هذه البلدان؛

(ب) توفير تمويل مستدام لمبادرات سيادة القانون والوصول إلى العدالة في أفريقيا، بما يضمن دعما طويل الأجل يتيح وضع نظم قانونية وقضائية قوية والحفاظ عليها، ولا سيما في المناطق التي تعاني من نقص الخدمات والمناطق المتأثرة بالنزاعات؛

(ج) تعزيز الدعم المقدم للبلدان الأفريقية في توفير خدمات العدالة ومساندة المجموعة المتنوعة من الجهات الفاعلة في مجال العدالة داخل هذه الدول، بما في ذلك من خلال الاستثمار في البنية التحتية القانونية وبناء قدرات المؤسسات القضائية، وكذلك من خلال دعم المبادرات التي تزيد من إمكانية وصول السكان المهمشين إلى العدالة، وتعزز التمكين القانوني، وتحسن التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة في قطاع العدل؛

(د) دعم البلدان الأفريقية في إنشاء آليات تمويل لنظم العدالة تتسم بالموثوقية وقابلية التنبؤ بها، وترتكز على استراتيجيات سليمة لتعبئة الموارد المحلية.

71 - وينبغي للنظام المتعدد الأطراف أن يقوم بما يلي:

(أ) تحسين التنسيق والاتساق فيما بين المنظمات الدولية لتعزيز الجهود والاستثمارات المتعلقة بالتنمية المستدامة في البلدان الأفريقية المتأثرة بالنزاعات؛

(ب) تشجيع توطد أواصر التعاون بين المجتمعات المحلية والحكومات والمجتمع المدني والأوساط الأكاديمية ومراكز الابتكار والشركاء في التنمية لزيادة صقل النهج والأدوات اللازمة لتعزيز سيادة القانون وإمكانية الوصول إلى العدالة في القارة، بما في ذلك ما يتعلق بتعزيز العمل مع نظم العدالة العرفية وغير الرسمية؛

(ج) إعطاء الأولوية لتحسين عمليات جمع البيانات وتحليلها، مع التركيز بشكل خاص على المناطق النائية والفئات المهمشة، من أجل الاسترشاد بهذه البيانات في السياسات والتدخلات الفعالة، بسبل منها تعزيز جمع البيانات الخاصة بالتصورات والتجارب من الأفراد داخل البلدان، من أجل التوصل إلى فهم شامل لاحتياجات السكان المهمشين وأوضاعهم.