

עורכת: ד"ר אסתי ובמן

כרך 7, גיליון מס' 7,5 במאי 2017

התחזקות מעמדם של ארגונים אפריקאיים אזוריים ביישוב בעיות ביבשת

ד"ר אירית בק

מתוך שש עשרה מערכות בחירות שהתקיימו באפריקה במהלך שנת 2016, התנהלו יותר ממחציתן בצורה חופשית ושקופה, וחילופי השלטון עברו בהצלחה. מבין אלה שהתנהלו כהלכה היתה גאנה, למשל, בה נערכו בחירות בדצמבר 2016. היתה מעורבות נאותה של האזרחים בבחירות, כמעט ללא תסיסה ואלימות, וחילופי השלטון התקיימו בשלווה. לעומת זאת, מערכות הבחירות בגאבון ובגמביה, למשל, היו בעייתיות. תוצאות הבחירות של גאבון השאירו את הנשיא עלי בונגו (Bongo) על כנו, אך נדחו על ידי מנהיג האופוזיציה ז'יאן פינג (Ping) ואזרחים רבים האשימו את הנשיא ואת ועדת הבחירות בחוסר שקיפות ובזיוף, במיוחד במחוז הביתי של בונגו.¹ הבחירות שהתקיימו בגמביה ב-1 בדצמבר היו כשלעצמן הרבה יותר מוצלחות, והביאו לניצחון של מנהיג האופוזיציה, אדמה בארו (Barrow). עם זאת, דחה הנשיא המכהן, יחיא ג'אמע (Jammeh), את תוצאותיהן והכריז על "מצב חירום" של שלושה חודשים, יום לפני תום תקופת כהונתו ב-18 בינואר 2017.²

תופעות אלו מדגישות רבים מהאתגרים העומדים בפני המאמצים לדמוקרטיזציה באפריקה. מאמר זה מתמקד בתגובה של ארגונים אפריקאיים אזוריים לאתגרים אלה, ומצביע על התגברות מעורבותם בסוגיות של חילופי שלטון במדינות החברות בהם מראשית המאה ה-21, תוך התייחסות לגמביה כמקרה בוחן.

ארגונים אפריקאיים אזוריים והמעבר לגישה התערבותית

ההשלכות הטראומטיות של מבצע "השבת התקווה" בסומליה (Restore Hope Operation) ב-1993, הביאו להימנעות כללית יותר מהתערבות בינלאומית זרה בסכסוכים ובתהליכים של כינון שלום באפריקה ושמירתו. לפיכך, נותרו מדינות אפריקה לבדן בחזית זו במהלך שנות התשעים. כתוצאה מכך, הן פיתחו לרוב הבנה משותפת על מצבן הפגיע ומודעות לצורך בשילוב כוחות, כדי להתמודד עם האתגרים המשותפים שלהן. אתגרים אלו כללו בנייה מחדש ורפורמה של מערך שירותי הביטחון, השירותים האזרחיים והמערכת המשפטית, כמו גם ניטור הפרות זכויות אדם, וחקירה ופיקוח על ממשלות מעבר אזרחיות.

עם כניסת המילניום, נעשתה המחויבות החדשה למעורבותם של ארגונים אזוריים באזורי העימות ביבשת גלויה ויעילה יותר. מחויבות זו קשורה לסדר היום האישי של שני מנהיגים אפריקאים בולטים: נשיא דרום אפריקה, תאבו מבקי (Mbeki, 1999-2008) ונשיא ניגריה, אולוסגון אובסנג'ו (Obasanjo, 1999-2007). שני

¹ "Gabon election 2016: Jean Ping demands a recount", *Al Jazeera*, 1 September 2016. Accessed 20 January, 2017. <http://www.aljazeera.com/news/2016/09/gabon-election-2016-jean-ping-demands-recount-160901090151460.html>

² Vera Songwe, "Africa Mixed Political Transitions in the 3 Gs: Gabon, the Gambia, and Ghana", *Brookings Institution*, 22 December, 2016. Accessed 20 January, 2017. https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2016/12/22/africas-mixed-political-transitions-in-the-3-gs-gabon-the-gambia-and-ghana/?utm_campaign=Brookings+Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=39778572

האישים גינו את הדבקות האפריקאית בעיקרון אי-ההתערבות בעניינים הפנימיים של מדינות היבשת, בחסות הערך של שמירת ריבונותן, וקראו לאימוץ עמדה חדשה המקדמת התערבות ולעידן חדש של שמירת השלום.³ הם הגבירו את מאמציהם לחיזוק הקשר המוסדי בין שני ארגונים אזוריים בולטים – ECOAWS (Economic Community of West Africa) ו-SADC (Southern Africa Development Community) (הארגונים האזוריים של מערב ודרום אפריקה, בהתאמה). אובסנג'ו ומבקי גם קידמו את הרעיון של מנגנון ביטחון חדש באפריקה, ו"תמכו ברעיון של התערבות צבאית על ידי גופים אזוריים בארבעה מקרים ספציפיים: ראשית, כדי לתקן חילופי שלטון בלתי חוקתיים; שנית, כדי למנוע רצח עם; שלישית, במקרים של אי יציבות המאיימים להתפשט ולהשתלט על מדינות אחרות; ולבסוף, עקב הפרות חמורות של זכויות אדם."⁴

עמדתם של שני הנשיאים שיקפה שינוי יבשתי רחב יותר בהתייחסות להתערבות ומניעת סכסוכים מצד ארגונים אזוריים באווירה הסוערת באפריקה שלאחר המלחמה הקרה. הלקחים שנלמדו מהתערבויות קודמות הוטמעו בתפיסה רחבה יותר של "ארכיטקטורת שלום וביטחון אפריקאית", שפותחה באותה עת ואומצה על-ידי האיחוד האפריקאי (AU) – הארגון אשר החליף את ארגון האיחוד האפריקאי OAU בשנת 2002 והמועצה לשלום ולביטחון שלו (PSC).⁵

בניגוד למחויבותו המעורפלת של ארגון האיחוד האפריקאי לעיקרון "יישוב סכסוכים בדרכי שלום", נראה כי האיחוד האפריקאי הוסיף איזונים ובלמים ומנגנוני ניטור אחרים, שהפכו אותו לארגון "יעיל, דמוקרטי ואוטונומי יותר" מקודמו.⁶ אמנם, סעיף מס' 4 לחוק הייסוד של האיחוד האפריקאי כלל מחויבות לעקרונות ארגון האיחוד האפריקאי – הכרה בשוויוניות הריבונות של המדינות החברות; בתלות ההדדית ביניהן; ובאי-התערבות של מדינות חברות בענייניה הפנימיים של מדינה חברה אחרת. עם זאת, הדגיש האיחוד את כיבוד עקרונות הדמוקרטיה, זכויות האדם, שלטון החוק וממשל תקין, לצד זכותו להתערב במקרים שיש להשיב שלום וביטחון על כנם. בהשוואה לקודמו, האיחוד האפריקאי נחוש הרבה יותר לגנות פעולות ממשלתיות לא חוקתיות, ואף התערב באופן פעיל כדי להבטיח חילופי שלטון שקטים, המבוססים על תוצאות בחירות. כך קרה, למשל, בבורונדי (2003) ובאיי קומורו (2008).⁷ אבל האיחוד האפריקאי איננו עקבי לחלוטין במדיניותו, כפי שבא לידי ביטוי בשוויון הנפש של הארגון בתגובה לסרובו של נשיא זימבבואה, רוברט מוגאבה, להתפטר מהשלטון לאחר שהפסיד בבחירות בשנת 2008.⁸

חשיבותו של הידוק שיתוף הפעולה בין ארגונים יבשתיים ואזוריים בסוגיות המחייבות התערבות השתקפה בהתערבות ECOWAS והאיחוד האפריקאי בחוף השנהב ב-2011. המאמצים המשולבים של ארגונים אלה שינו את גורלה של המדינה המערב אפריקאית. בעקבות סירובו של הנשיא המכהן לורן גבאגבו (Gbagbo) להכיר בניצחונו של המתמודד אלסן וואטארה (Ouattara), בבחירות שהתקיימו בנובמבר 2010, השעתה המועצה לשלום ולביטחון את חוף השנהב מכל פעילויות האיחוד האפריקאי, והכריזה על תמיכתה החד-משמעית בזכויות העם בחוף השנהב לקבוע את עתידו הפוליטי. דוגמה זו מייצגת את המחויבות של הארגון כלפי גישה פייסנית. ECOWAS, מצדו, היה נחוש אף יותר בתמיכתו בשינוי הדמוקרטי המתחייב מבחירתם של אזרחי חוף השנהב. הוא דחה כל פשרה בין הצדדים ואיים בשימוש בכוח אם הנשיא גבאגבו יסרב לקבל את התוצאות עליהן הכריזה ועדת הבחירות. הארגון הישעה אף הוא את חוף השנהב עד שתיושמה תוצאות

³ Adekeye Adedajo and Christopher Landsberg, "The Heirs of Nkrumah: Africa's New Interventionists," *Pugwash Occasional Papers*, 2, 1 (January 2000): 65-90; for a detailed discussion on the changes in the African discourse on intervention in the internal affairs of sovereign states, see: Irit Back, *Sovereignty and Intervention in Africa: Conflict Resolution and International Organizations in Darfur*. London: I B Tauris, 2015.

⁴ Khathu Mamaila, "Mbeki MAP's Out Africa's Fresh Beginning", *The Star*, 20 July 2001.

⁵ Report on the Status of the Establishment of the Continental Peace and Security Architecture, Presented at the 57th meeting of the PSC, Addis Ababa, Ethiopia, 21 June, 2006. Reference: PSC/PR/3) LVII). See also: Ulf Engel and Joao Gomes Porto, "Africa's New Peace and Security Architecture, Promoting Norms, Institutionalizing Solutions", *Journal of Conflict and Security Law*, 16, 1 (2011): 212-217.

⁶ Thomas D. Zweifel, *International Organizations and Democracy: Accountability, Politics, and Power*, Boulder: Lynne Rienner, 2006: 148.

⁷ Henri Boshoff, "Burundi: The African Union's First Mission", *Institute for Security Studies*, 9 June, 2011.

⁸ Irit Back, "Beyond Zimbabwe: The African Discourse on Dictatorship and Democracy", *Tel Aviv Notes*, 6 August, 2008.

הבחירות.⁹ בסופו של דבר, שיתוף הפעולה בין ECOWAS לבין האיחוד האפריקאי, בשילוב עם התערבות בינלאומית, הובילו להכתרת הנשיא הנבחר, וככל הנראה מנעו את המשך ההתקוממות הפוליטית במדינה זו למשך זמן מה. עם זאת, לאחרונה, התחדשה אי היציבות הפוליטית, ומתחים בין הממשלה לבין הצבא מסכנים את מורשת ההתערבות המשולבת מ-2011.¹⁰

הסוגייה של גמביה

מקרה בולט אחר של התערבות, המחזק את הטענה כי ארגונים אזוריים הולכים ולוקחים חלק פעיל בפתרון בעיות חילופי שלטון באפריקה, אירע בינואר 2017 בגמביה. משהחלו להתפשט הדיווחים הראשונים על המשבר הפוליטי המתפתח שם בעקבות סרובו של הנשיא ג'אמע לכבד את תוצאות הבחירות, נחלצו האיחוד האפריקאי ו-ECOWAS לפתור את המבוי הסתום שנוצר.¹¹ שני הארגונים שילבו ביניהם כוחות דיפלומטיים וצבאיים ודרשו את התפטרותו המיידית של ג'אמע. כאשר ג'אמע המשיך להתעקש על דחיית הפתרון המוצע, נקטו שני הארגונים צעדים חריפים יותר. ב-19 בינואר הושבע הנשיא הנבחר בארו בשגרירות גמביה בדקר, בירת סנגל השכנה. בינתיים, כוח של 7,000 חיילי חי"ר וטנקים חצה את הגבול לתוך גמביה, ואיים לסלק את ג'אמע בכוח, אם לא יפרוש מרצונו. "השהינו את הפעילות ונתנו לו אולטימטום", אמר מרסל אלן דה סוזה (de Souza), ראש ארגון ECOWAS. "אם עד הצהריים הוא לא יסכים לעזוב את גמביה... אנחנו נתערב צבאית ממש".¹² בסופו של דבר, ג'אמע הסכים להתפטר, ויצא מגמביה לגינאה.¹³

ההתערבות בגמביה היא חוליה נוספת בשרשרת שבה הארגונים האפריקאים האזוריים מגבירים את מעורבותם במאמצי גישור, בניסיונות לשמירת שלום ואף בהתערבות ישירה בסוגיות פנים-מדינתיות באפריקה. עם זאת, נראה כי הקריטריונים להתערבות, או להימנעות ממנה, עדיין אינם ברורים ועשויים להיות תלויי מקרה. המאבק על דמוקרטיזציה באפריקה עדיין בעיצומו, והשנים ואולי העשורים הבאים יעידו על מידת הצלחתה של מדיניות ההתערבות האזורית לקידום הדמוקרטיזציה ולהבטחת חילופי שלטון תקינים.

אירית בק היא חוקרת בכירה במרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה, מרצה בחוג להיסטוריה של המזרח התיכון ואפריקה, וראשת התוכנית ללימודי אפריקה באוניברסיטת תל אביב.

⁹ "Cote d'Ivoire expelled from ECOWAS", *Al Jazeera*, 7 December, 2010. Accessed 20 January, 2017.

<http://www.aljazeera.com/news/africa/2010/12/20101272090983941.html>

¹⁰ See, for example: "Cote d'Ivoire: Côte d'Ivoire Vice-President Takes Office amid Army Discontent", *Radio France Internationale*, 16 January 2017. Accessed 20 January, 2017. <http://allafrica.com/stories/201701161184.html>

¹¹ Songwe, "Mixed Political Transitions".

¹² "Gambia: Yahya Jammeh gets a final deadline to step down", *Al Jazeera*, 20 January, 2017. Accessed 21 January, 2017. <http://www.aljazeera.com/news/2017/01/gambia-yahya-jammeh-final-deadline-step-170120044922953.html>

¹³ "Jammeh Leaves Gambia", *Jolof Media Network*, 21 January 2017. Accessed 22 January, 2017.

<https://jollofnews.com/2017/01/21/live-report-gambians-react-to-jammehs-departure/>