منظمة إيغاد وإدارة النزاعات في القرن الإفريقي: تقييم الدور والفاعلية في السياسة الإقليمية (1996-2026م)

د. عمر الخير إبراهيم

أستاذ مساعد بجامعة الجزيرة – قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية – السودان

تُعدّ منطقة القرن الإفريقي من أكثر الأقاليم الإفريقية تعرضاً للنزاعات المسلحة وعدم الاستقرار السياسي، نتيجةً لتشابك عوامل تاريخية وبنيوية تتصل بضعف بناء الدولة، وتداخل الهويات، وهشاشة الأوضاع الاقتصادية، فضلاً عن الطبيعة العابرة للحدود للعديد من النزاعات. وقد أفضى هذا الواقع إلى تصاعد أهمية الأطر الإقليمية في إدارة النزاعات والحفاظ على السلم والأمن، في ظل محدودية الاستجابات الوطنية وتعقيدات التدخل الدولي. في هذا السياق، برزت الهيئة الحكومية الدولية للتنمية (إيغاد) بوصفها الفاعل الإقليمي الأهم في القرن الإفريقي، ولاسيما منذ منتصف تسعينيات القرن الماضي، حيث توسع دورها من إطار تنموي–تعاوني إلى منظمة إقليمية تضطلع بمهام سياسية وأمنية متزايدة في مجال إدارة النزاعات.

تكتسب دراسة دور إيغاد في إدارة النزاعات أهميةً خاصة، بالنظر إلى اتساع تدخلاتها في نزاعات معقدة، مثل النزاع في السودان والصومال وجنوب السودان وإثيوبيا، وما رافق ذلك من تباين في مستويات النجاح والإخفاق. كما تنبع أهمية الدراسة من كونها تسهم في تقييم الفعالية السياسية والمؤسسية للمنظمات الإقليمية الإفريقية في بيئةٍ تتسم بتنافس الأجندات الدولية، وتداخل أدوار الفاعلين الإقليميين والدوليين، وتزايد الاعتماد على المقاربات الاحتوائية لإدارة النزاعات بدلاً من الحلول الجذرية.

وتنطلق الدراسة من فرضية رئيسة مفادها: أن فاعلية المنظمات الإقليمية في إدارة النزاعات لا تقاس بقدرتها على إنهاء النزاع جذرياً، بل بمدى قدرتها على احتواء العنف، وتنظيم التفاعل بين الأطراف، وخلق مسارات سياسية قابلة للاستمرار ضمن بيئة إقليمية معقدة ومتداخلة المستويات.

وعليه؛ تطرح الدراسة السؤال الرئيس الآتي: (إلى أي مدى نجحت منظمة إيغاد في إدارة النزاعات في القرن الإفريقي بالفترة (١٩٩٦-٢٠٢٦م)، وما محددات فاعليتها في السياق الإقليمي والدولي؟).

ويتفرع عنه التساؤلات الآتية: ما طبيعة أدوات التدخل التي اعتمدتها المنظمة؟ وما مستوى استقلالها عن الدول الأعضاء؟ وما أثر البيئة الإقليمية والدولية على أدائها؟ وما الفروق بين دراسات الحالة من حيث النتائج والاستدامة؟

وللإجابة عن هذه الأسئلة، تعتمد الدراسة منهجاً تاريخياً لتفسير تطور إيغاد بالفترة الزمنية المحددة، ومنهجاً وصفياً-تحليلياً. كما أن المنهج مدعوم بدراسات حالة (الصومال، جنوب السودان، إثيوبيا، إريتريا)، تستخدم فيها مقاربة تحليلية تربط بين (طبيعة النزاع، سياق التدخل، أدوات إيغاد، ونتائج التدخل قصيرة أو متوسطة المدى).

وقد تم تقسيم الدراسة إلى المحاور الآتية:

أولاً: الإطار النظري والمنهجي لإدارة النزاعات في المنظمات الإقليمية.

ثانياً: دور المنظمات الإقليمية في حفظ السلم والأمن.

ثالثاً: موقع إيغاد ضمن منظومة الأمن الإفريقي.

رابعاً: التطور المؤسسي والسياسي لمنظمة إيغاد.

خامساً: إيغاد وإدارة النزاعات – دراسات حالة.

سادساً: تقييم فاعلية إيغاد في إدارة النزاعات.

سابعاً: مستقبل إيغاد في منظومة الأمن الإقليمي.

نتائج وتوصيات الدراسة.

أولاً: الإطار النظري والمنهجي لإدارة النزاعات في المنظمات الإقليمية:

يُنظر إلى ظاهرة النزاعات باعتبارها جزءاً من طبيعة المجتمعات الإنسانية، بالتأكيد هناك اختلافات كثيرة حدثت في طبيعة هذه النزاعات ومستوياتها وتطورها وآليات حلها، ولكن ظل جوهرها ثابتاً. ويُعتبر النزاع في مستوى العلاقات الدولية هو الأكثر تعقيداً، وذلك للأبعاد الكثيرة والمعقدة التي غالباً ما يشملها النزاع بجانب تعدد أطرافه المباشرين وغير المباشرين.

١) تعريف «النزاع»:

يرى هيو ميال Hugh Miall أن «النزاع» حالة من التفاعل الاجتماعي أو السياسي تنشأ

عندما ترى الأطراف عدم التوافق أو التضارب في مصالحها أو قيمها أو أهدافها، فيسعى كل طرف إلى تحقيق أهدافه بوسائل سلمية أو عنيفة. أما وودهاوس، فيضيف عنصر «الاحتياجات» إلى محددات النزاع، فينظر للنزاع باعتباره علاقة بين أطراف متعددة ترى تناقضاً جوهرياً بين أهدافها وقيمها واحتياجاتها، مما يؤدي إلى توتر مستمر بينها قد يتخذ أشكالاً سلمية أو عنيفة. ولكن نجد أن النظرة إلى النزاع اختلفت كثيراً عند برايان فرجسون Brian Ferguson، لأنه اعتمد نظرة بنيوية سياسية، معتبراً النزاع نتاجاً لتفاعلات غير متكافئة للقوة والموارد داخل المجتمع أو بين المجتمعات، فيظهر في شكل توترات وصراعات مفتوحة أو كامنة[١].

وفي إطار العلاقات الدولية، يُفهم النزاع بوصفه تعبيراً عن تنازع الإرادات السياسية بين الفاعلين الدوليين؛ دوافعهم، تصوراتهم، أهدافهم، إمكانياتهم وتطلعاتهم، مما يؤدي في الغالب إلى اختلاف في سياساتهم وسلوكياتهم الخارجية.

عليه؛ يمكن أن نستخلص من دلالات النزاع السابقة:

- أن النزاع عملية مستمرة وديناميكية،
- ويقوم على تعارض وتضارب فعلي أو متوهم في المصالح، القيم أو الاحتياجات،
- وأن هناك أطرافاً متعددة ذات صلة بالنزاع (أفراد، منظمات، دول،.. إلخ)،
- وأنه يمكن أن يكون معلناً أو غير معلن، سلمياً أو عنيفاً،
- وأنه يتأثر بوفرة الموارد وبنى القوة سياسياً واقتصادياً.

وعليه؛ يمكننا أن نخرج بالتعريف الإجرائي التالي لمفهوم النزاع في إطار هذه الدراسة: (هو حالة تفاعلية ديناميكية تنشأ بين أطراف متعددة نتيجة تعارض مدرك أو فعلي في المصالح أو القيم أو الاحتياجات، وتتأثر باختلالات القوة والبنى السياسية والاجتماعية، وقد تتخذ أشكالاً سلمية أو عنيفة، كامنة أو معلنة، ضمن سياق محلي أو إقليمي أو دولي).

٢) تعريف «إدارة النزاعات» والمقارنة بين «حل النزاع» و«تسوية النزاع»:

لا يُقصد بـ«إدارة النزاع» ضرورة إنهائه، بل تنظيم تفاعلاته والتحكم في مساراته بما يحول دون تحوّله إلى عنف واسع أو حرب شاملة. ويؤكد ذلك ما ذهب إليه فريد تانر Fred Tanner في تعريفه لإدارة النزاع بأنها: (تتمثل في الحد والتخفيف أو احتواء النزاع دون حله بالضرورة)[٢].

إذاً «إدارة النزاع» تمثل شكلاً من أشكال المقاربات التي لا ترقى إلى مستوى «حل النزاع» Conflict Resolution، ولا تنزل إلى مستوى «تسوية النزاع» Conflict Settlement. فالتمييز بين المقاربتين (التسوية والحل)، ليس تمييزاً لغوياً فقط، بل هو تمييز نظري ومنهجي، مما يجعل تبني أي مقاربة منهما، لها آليات ونتائج مختلفة بالضرورة. انظر (الجدول ١).

---

(١) محمد أحمد عبد الغفار: (فض النزاعات في الفكر والممارسة الغربية)، دراسة نقدية تحليلية، ط١، ج١ (الجزائر، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٣)، ص٢٣٧.

(٢) Niklas LP. Swanström and Mikael S. Weissmann: «Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration,» Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, (Summer 2005), p.23.

(الجدول ١): مقارنة بين تسوية النزاع وحل النزاع:

الرقم	البُعد	تسوية النزاع	حل النزاع
١	الهدف	وقف العنف	إنهاء النزاع
٢	المدى الزمني	قصير/ متوسط	طويل
٣	طبيعة التدخل	سياسي - تفاوضي	بنيوي - تحويلي
٤	التركيز	النتائج	الأسباب
٥	الاستدامة	هشة	أعلى
٦	احتمال عودة النزاع	مرتفع	منخفض نسبياً

بناءً على التمييز السابق، يتضح أن كل محاولات المعالجة أو التدخل لإدارة أي نزاع تُعتبر في جوهرها «عملية سياسية» بامتياز تخضع لمجموعة من الاعتبارات الداخلية بأطراف النزاع والخارجية عنها، مما يرهن نجاحها بمدى التفاعل بينها ونتائج هذا التفاعل، سواءٌ كان توجهاً نحو تسوية مؤقتة أو حلاً دائماً. في هذا المستوى يمكن أن نُقدّم تعريفاً لـ(إدارة النزاعات) نعتقد في عمليته وشموله- أو على الأقل- يساعد استخدامه على مخاطبة إشكالية البحث بشكلٍ أكثر موضوعية: (إدارة النزاعات في العلاقات الدولية: هي عملية سياسية- مؤسسية مركّبة، تتولاها الدول، والمنظمات الدولية أو الإقليمية، وغيرها من الفاعلين الدوليين، عبر حزمة من السياسات والآليات والأدوات الدبلوماسية والأمنية، وتهدف إلى احتواء النزاعات المسلحة أو الكامنة، ولاسيما ذات الأبعاد العابرة للحدود، والحد من تصعيدها العنيف، وتنظيم أنماط التفاعل بين أطرافها بما يقلل كلفتها الإنسانية والسياسية ويحافظ على الاستقرار الإقليمي أو الدولي، دون أن يشترط ذلك المعالجة الفورية أو الجذرية للأسباب البنيوية للنزاع).

وسوف تستخدم الدراسة هذا التعريف بوصفه إطاراً تحليلياً لتقييم فعالية أدوار منظمة إيغاد في إدارة النزاعات، من حيث: الأدوات المستخدمة، وحدود التأثير، ومستوى الإسهام في احتواء النزاع ومنع تفاقمه، دون افتراض ضرورة تحقيق تسوية نهائية له.

ويساعد التعريف أيضاً على سهولة التشغيل الإجرائي له عبر بعض المؤشرات، مثلاً: نوع الأدوات المستخدمة (وساطة، مراقبة، عقوبات، بعثات سلام... إلخ)، مستوى التدخل (وقائي، احتوائي، تفاعلي)، درجة التصعيد أو الانخفاض في العنف، شكل التفاعل بين الأطراف (حوار، تفاوض، ردع، تجميد نزاع). بالتالي؛ فإن تقييم فاعلية المنظمات الإقليمية لا يمكن أن يقوم على معيار «الحل النهائي للنزاع» فقط، بل على قدرتها العملية في إدارة مساراته والحد من تداعياته وتنظيم التفاعل بين أطرافه. لذلك؛ تعتمد الدراسة مجموعة من المؤشرات الإجرائية التي تسمح بقياس فاعلية إيغاد بصورة أكثر موضوعية وقابلية للمقارنة:

١- **مؤشر الاحتواء:** قدرة المنظمة على وقف أو تقليل التصعيد العسكري.

٢- **مؤشر التنظيم السياسي:** نجاحها في رعاية مسارات تفاوضية مستمرة.

٣- **مؤشر الاستدامة:** مدى استمرار الاتفاقات أو ترتيبات الانتقال.

٤- **مؤشر التأثير المؤسسي:** إسهام التدخل في بناء مؤسسات أو آليات دائمة لإدارة النزاع.

وبناءً على المؤشرات أعلاه، يمكن توظيف وتفسير النتائج في ضوء عدد من مدارس العلاقات الدولية، مثلاً: الواقعية (دور الدول الأعضاء وموازين القوى)، الليبرالية المؤسسية (أثر الأطر التعاونية)، والبنائية (ديناميات الهوية والتفاعل الإقليمي).

ثانياً: دور المنظمات الإقليمية في حفظ السلم والأمن:

المنظمات الإقليمية هي كيانات مؤسسية تضم دولاً متجاورة جغرافياً، يتم إنشاؤها

لتحقيق التعاون الجماعي، ويُعدّ حفظ السلم والأمن الإقليمي أحد أهم وظائفها السياسية.

يُنظر إلى مسألة «حفظ السلم والأمن» تقليدياً باعتبارها إحدى الوظائف المركزية للنظام الدولي، لكن حفظ السلم والأمن عملياً يُمارَس عبر مستويات وأطر متداخلة. دولياً؛ تقوده منظومة الأمن الجماعي باسم الأمم المتحدة. إقليمياً؛ تضطلع به منظمات إقليمية مثل الاتحاد الإفريقي، الإيغاد وغيرها من المنظمات الإقليمية. ونجد أن العلاقة بين المستويين ليست ثابتة، ومقاربتها تختلف باختلاف المدارس النظرية المهيمنة في حقل العلاقات الدولية.

وتساعدنا بعض الأطر النظرية في اكتشاف الأبعاد المؤثرة في مسألة حفظ السلم والأمن ومدى تأثيرها في دور المنظمات الإقليمية، إذ يرى بعض الباحثين أن تفسير الظاهرة يقتضي الجمع بين أكثر من مقاربة نظرية[1].

يرى المنظور الواقعي أن السلم والأمن نتاج لتوازنات القوة ومصالح الدول الكبرى، بينما تبقى فعالية المنظمات الدولية والإقليمية رهينةً بحسابات هذه القوى وتوافقاتها، بما يجعل فعالية هذه الأطر ظرفية ومشروطة. في المقابل، تؤكد الليبرالية المؤسسية على إمكانية تحقيق السلم والأمن عبر التعاون المنظم، وتُبرز دور المنظمات الدولية والإقليمية في إدارة النزاعات وتقاسم الأعباء، وترى العلاقة بين المستويين الدولي والإقليمي علاقة تكامل وظيفي، تجمع بين الشرعية الدولية والقدرة التنفيذية الإقليمية. أما المدرسة البنائية، فتركز على أن مفهومَي السلم والأمن ليسا معطيين ثابتين، بل يُعاد تعريفهما اجتماعياً عبر الأفكار والمعايير والهويات، وترى أن المنظمات الإقليمية تسهم في إعادة إنتاج المعايير الدولية أو تكييفها وفق السياقات المحلية.

في حين تذهب المقاربات النقدية وما بعد الاستعمار إلى أن خطاب حفظ السلم والأمن يعكس غالباً اختلالات بنيوية في النظام الدولي، وتتعامل بحذر مع العلاقة بين الإطارين الدولي والإقليمي، بوصفها علاقة غير متكافئة قد تحد من استقلالية الفعل الإقليمي.

وتخلص المقارنة إلى أن دراسة حفظ السلم والأمن، ولاسيما على المستوى الإقليمي، تستلزم مقاربة تحليلية مركّبة لا تكتفي بتقييم النتائج الأمنية المباشرة، بل تمتد إلى تحليل السياقات السياسية، وحدود الاستقلال المؤسسي، وطبيعة التفاعل بين المستويين الدولي والإقليمي، وهو ما يوفر أساساً نظرياً مناسباً لتقييم فعالية المنظمات الإقليمية في إدارة النزاعات دون افتراض تحقيق تسوية نهائية لها.

ومن ثَمّ؛ تنطلق الدراسة من مقاربة نظرية تجمع بين الليبرالية المؤسسية والبنائية، لفهم العلاقة بين الإطارين الدولي والإقليمي في حفظ السلم والأمن، حيث يُنظر إلى المنظمات الإقليمية بوصفها فاعلاً مكمّلاً للنظام الدولي، يتمتع بميزة القرب الجغرافي والمعرفي من النزاعات، مع التأكيد على أن فاعليتها تظل مشروطة بالبيئة السياسية الدولية وبشبكة المعايير الحاكمة للنظام الدولي.

ثالثاً: موقع إيغاد ضمن منظومة الأمن الإفريقي:

يساعدنا فهم منظومة الأمن الإفريقي على معرفة موقع إيغاد منها، فالمنظومة تبدأ بوضوح

(١) ستيف سميث: (التنوعية والتخصصية في نظرية العلاقات الدولية)، في: نظريات العلاقات الدولية: التخصص والتنوع، مجموعة محررين، ديما الخضر (مترجمة)، (الدوحة: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠١٦)، ص٦٤.

مفاهيمي يترتب عليه وجود سياسات وآليات متوافق عليها للقيام بالدور والوظيفة الأمنية. ويأتي الاتحاد الإفريقي باعتباره الحاضنة الأساسية لمنظومة الأمن الإفريقي، حيث تمثل منظومة السلام والأمن الإفريقي APSA الإطار المؤسسي المركزي الذي يعتمد عليه الاتحاد الإفريقي في إدارة قضايا السلم والأمن بالقارة، حيث جاءت كاستجابة إستراتيجية لتكرار النزاعات العنيفة وضعف الآليات التقليدية في احتوائها[١]. وتقوم هذه المنظومة على فلسفة الحلول الإفريقية للمشكلات الإفريقية، عبر الانتقال من منطق الاستجابة المتأخرة للأزمات إلى مقاربة وقائية تعتمد على الرصد المبكر، والدبلوماسية الوقائية، والتدخل التدريجي.

وتعمل منظومة السلام والأمن الإفريقي APSA عبر بنية متعددة المستويات، تتكامل فيها الوظائف السياسية والإنذارية والاستشارية والعملياتية والتمويلية، إذ يضطلع مجلس السلم والأمن بدور القيادة السياسية وصنع القرار، بينما يوفر نظام الإنذار المبكر القاري المعلومات والتحليلات اللازمة لتوقع النزاعات. وتساهم لجنة الحكماء في دعم جهود الوساطة والوقاية عبر الخبرة الأخلاقية والسياسية، في حين تُشكّل القوة الإفريقية الجاهزة الذراع التنفيذية للتدخل الميداني عند الضرورة، ويدعم صندوق السلام الاستدامة المالية لهذه الجهود. ورغم هذا التطور المؤسسي والمعياري، لا تزال فعالية المنظومة محدودة في جانب المنع المبكر للنزاعات، نتيجة فجوات تتعلق بسرعة اتخاذ القرار، وتنسيق الأدوار، وتوافر الموارد، إضافةً إلى تعقّد السياقات السياسية للنزاعات المعاصرة.

وضمن منظومة السلام والأمن الإفريقي APSA يأتي دور الإيغاد كمنظمة إقليمية تضطلع بأدوار وظيفية وجغرافية لها أهميتها وميزاتها، بوصفها إحدى الركائز الإقليمية لمنظومة الأمن القاري في منطقة القرن الإفريقي، بما يتيح مواءمة الاستجابات القارية مع الخصوصيات السياسية والأمنية للنزاعات المحلية[٢]. ويبرز دور الإيغاد بصورة خاصة في تفعيل البُعد الوقائي لمنظومة APSA، عبر مساهمتها في نظم الإنذار المبكر الإقليمية التي تتكامل مع نظام الإنذار المبكر القاري، بما يسمح بتبادل المعلومات وتحليل مؤشرات النزاع في منطقة القرن الإفريقي. كما تضطلع الإيغاد بأدوار محورية في الدبلوماسية الوقائية والوساطة السياسية، مستفيدةً من قربها الجغرافي ومعرفتها العميقة بسياقات النزاعات المعقدة في الإقليم، الأمر الذي يعزز قدرة المنظومة APSA على التحرك المبكر قبل تحول الأزمات إلى نزاعات مفتوحة.

وعلى المستوى العملياتي، تسهم الإيغاد في دعم جاهزية وتنفيذ مهام القوة الإفريقية الجاهزة عبر المكونات الإقليمية، سواءٌ من حيث بناء القدرات أو التنسيق مع الدول الأعضاء في حالات التدخل أو حفظ السلام[٣]. كما تُشكّل

(١) Murithi, T.: "The African Union's evolving role in peace operations: The African Union Mission in Burundi", the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia. African Security Review, 2009, 18(1), p.2–10.

(٢) Bruce Byiers: "Understanding economic integration and peace and security in IGAD: (High-level summitry and pragmatism in a region of persistent turbulence)", published by European Center for Development Policy Management, March 2017, p.3.

(٣) Murithi, T.: African Union peace and security architecture: A critical analysis. Institute for Jus-

الإيغاد قناة أساسية لربط قرارات مجلس السلم والأمن بالواقع الميداني، عبر ترجمة التوجيهات القارية إلى مبادرات إقليمية قابلة للتنفيذ.

ورغم هذا التكامل المؤسسي، تواجه العلاقة بين المنظومة APSA والإيغاد تحديات تتعلق بتداخل الصلاحيات، وتفاوت القدرات المؤسسية، والاعتماد على التمويل الخارجي، إضافةً إلى حساسيات سيادة الدول الأعضاء. وتنعكس هذه التحديات على فعالية منع النزاعات والاستجابة لها في الإقليم، ما يطرح تساؤلات مهمة حول مدى قدرة الإيغاد على الانتقال من دور الوسيط الظرفي إلى فاعل أمني إقليمي مستدام ضمن منظومة APSA.

وبناءً عليه؛ فإن تحليل دور الإيغاد داخل منظومة السلام والأمن الإفريقي يتيح فهماً أعمق لديناميات الأمن الإقليمي في القرن الإفريقي، كما يُبرز أهمية التنسيق متعدد المستويات بين الإطار القاري والإقليمي بوصفه شرطاً أساسياً لتعزيز فعالية APSA وتحقيق نتائج ملموسة في مجال السلم والأمن.

رابعاً: التطور المؤسسي والسياسي لمنظمة إيغاد:

تُعدّ الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيغاد) إحدى أبرز المنظمات الإقليمية في إفريقيا، وقد أُعيد تأسيسها بصيغتها الحالية عام ١٩٩٦م، امتداداً للهيئة الحكومية للتنمية ومكافحة التصحر التي أُنشئت عام ١٩٨٦م. وتضم الإيغاد في عضويتها دول القرن الإفريقي وشرق إفريقيا، وتهدف إلى تعزيز التعاون الإقليمي في مجالات التنمية المستدامة والسلم والأمن وإدارة النزاعات والاستجابة للأزمات الإنسانية.

وقد شهدت الإيغاد تطوراً ملحوظاً في دورها السياسي، حيث انتقلت تدريجياً من منظمة ذات تركيز تنموي وبيئي محدود إلى فاعل إقليمي معني بقضايا الأمن الجماعي والوساطة وبناء السلام، خاصةً في ظل تصاعد النزاعات المسلحة وتعقّد الأوضاع السياسية في إقليم القرن الإفريقي. ويعكس هذا التحول تطوراً مؤسسياً في طبيعة مهام الإيغاد، وانخراطها المتزايد في منظومة السلم والأمن الإفريقية[١].

وتتكون أعلى هيئات صنع القرار في الإيغاد من ثلاثة مستويات عليا:

١- قمة رؤساء الدول والحكومات:

تُعدّ الهيئة العليا في المنظمة، حيث تختص بتحديد التوجهات الإستراتيجية العامة، واعتماد السياسات الكبرى، واتخاذ القرارات السياسية المتعلقة بقضايا السلم والأمن الإقليمي.

٢- مجلس الوزراء:

يتكون عادةً من وزراء الخارجية أو الوزراء المعنيين بالتعاون الإقليمي في الدول الأعضاء، ويتولى ترجمة التوجهات السياسية إلى سياسات وبرامج عملية، بجانب الإشراف على تنفيذ قرارات القمة.

٣- مجلس المندوبين الدائمين (أو السفراء):

يضطلع بدور تنسيقي وتحضيري، حيث يناقش القضايا الفنية والإجرائية، ويهيئ الملفات لعرضها على المستويات الأعلى.

أما الأمانة العامة، ومقرها جيبوتي، فهي الجهاز التنفيذي للإيغاد، وتتولى تنفيذ البرامج والقرارات المعتمدة، وتضم إدارات متخصصة

(١) Handbook Of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Published by the Intergovernmental Authority on Development (IGAD), Life & Peace Institute (LPI) and with the generous support of the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). 2020. tice and Reconciliation, 2022, p.747.

من بينها إدارة السلم والأمن، التي تلعب دوراً محورياً في الإنذار المبكر، والوساطة، ودعم عمليات منع النزاعات وإدارتها.

وتعتمد آليات اتخاذ القرار داخل الإيغاد على «مبدأ التوافق» بين الدول الأعضاء، ولاسيما في القضايا السياسية والأمنية الحساسة، ما يعكس الطبيعة الحكومية للمنظمة واحترام سيادة الدول. ورغم أن هذا الأسلوب يسهم في الحفاظ على الحد الأدنى من الإجماع الإقليمي، فإنه قد يؤدي إلى بطء في اتخاذ القرار أو ضعف في إلزامية التنفيذ، خاصةً في حالات النزاعات المعقدة. وعليه؛ فإن فعالية دور الإيغاد تظل رهينة بمدى قدرة بنيتها التنظيمية وآليات اتخاذ القرار على تجاوز القيود المرتبطة بالتوافق السياسي، وتعزيز الاستقلالية المؤسسية، وتطوير أدوات التدخل والوقاية من النزاعات.

ورغم أن الإيغاد تمتلك هياكل مؤسسية تنظيمية واضحة لصنع القرار، مثل جمعية رؤساء الدول ومجلس الوزراء والأمانة العامة، فإن تحديات الحوكمة الإقليمية تؤثر في كفاءة هذه الهياكل. فعدم وجود آليات إلزامية لرصد النزاعات أو مراقبة الانتخابات، وضعف التنسيق بين الدول الأعضاء، يؤدي إلى بطء في صنع القرار أو تفاوت في تنفيذ القرارات، خاصةً في الأزمات المعقدة مثل النزاع السوداني الأخير.

ولاختبار سلامة الافتراضات المذكورة؛ نحاول في المحور التالي دراسة بعض الحالات النزاعية التي تدخلت فيها الإيغاد، وهي: الصومال، جنوب السودان، إثيوبيا، وإريتريا.

خامساً: إيغاد وإدارة النزاعات – دراسات حالة:

يركز هذا الجزء على تحليل عدد من تدخلات منظمة إيغاد في إدارة النزاعات في القرن الإفريقي، وفق إطار تحليلي موحد يركز على خلفية النزاع، وسياق التدخل، وأدواته، ونتائجه، وحدود فاعليته. بهدف المقارنة بين الحالات المدروسة، واستخلاص أنماط تفسيرية مشتركة تفسر تباين أداء المنظمة في سياقات نزاع مختلفة.

١) دور إيغاد في الصومال:

تدخلت (إيغاد) في الصومال بعد انهيار الدولة عام ١٩٩١م، الذي ترتب عليه فراغ سياسي وأمني ممتد، تحوّل تدريجياً إلى مصدر تهديد لأمن واستقرار دول القرن الإفريقي. حيث أدى الانفلات الأمني، وانتشار الجماعات المسلحة، وتصاعد أنشطة القرصنة والإرهاب، إلى تدويل الأزمة الصومالية، الأمر الذي دفع إيغاد إلى التعامل معها بوصفها نزاعاً ذا تداعيات إقليمية لا يمكن احتواؤها عبر المقاربات الوطنية أو الدولية وحدها، إذ جاء تدخل إيغاد بمبادرة إقليمية ذاتية خوفاً من تصاعد مآلات النزاع في المنطقة. وتزامن التدخل مع قبول الأطراف الصومالية ضمنياً بدور إقليمي وسيط، خاصةً في مراحل مؤتمرات المصالحة السياسية، وإن ظل هذا القبول متبايناً ومشروطاً بتوازنات القوى الداخلية.

وفي مراحله اللاحقة، جرى تعزيز تدخل إيغاد بتنسيق مؤسسي مع الاتحاد الإفريقي، ولاسيما فيما يتصل بالترتيبات الأمنية وبناء مؤسسات الدولة، كما حظي بدعم وغطاء سياسي دولي من الأمم المتحدة، دون أن يصل إلى مستوى تفويض دولي مباشر يقود العملية السياسية. إذاً مثّل تدخل إيغاد إطاراً مركّباً من الشرعية الإقليمية، والقارية والدولية. جدير بالذكر؛ أن التداخل المركّب المستويات نفسه ترتب عليه لاحقاً فرض قيود على فاعلية إيغاد وحدود نطاق تدخلها.

وفيما يلي رصد زمني لمراحل تدخلات

إيغاد وأدواتها المستخدمة في حالة الصومال.

أ- الوساطة السياسية وبناء المنصات التفاوضية (١٩٩٦-٢٠٠٤م):

ركزت المنظمة على الوساطة السياسية وتنظيم مؤتمرات المصالحة، بدءًا من مؤتمر سودري، وصولًا إلى مسارَي آرتا ٢٠٠٠م، وإلدوريت ٢٠٠٢م، اللذين مهّدا لتشكيل الحكومة الاتحادية الانتقالية عام ٢٠٠٤م[١].

ب- التحول نحو المقاربة الأمنية ودعم بعثات الاستقرار (٢٠٠٥-٢٠١٢م):

اتجهت إيغاد نحو المقاربة الأمنية عبر دعم بعثات الاستقرار والتنسيق مع الاتحاد الإفريقي، مما أسهم في نشر بعثة أميسوم ٢٠٠٧م، وشجعت مساهمة دول الإقليم بقوات عسكرية تحت مظلة إقليمية/قارية[٢].

ج- دعم بناء الدولة والتنسيق المؤسسي (٢٠١٣-٢٠٢٠م):

ركزت إيغاد على قضايا ذات أثر أعمق وأكبر في دعم استقرار الصومال، حيث عملت على دعم الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات، بجانب المشاركة عبر مجموعات اتصال وشراكات متعددة الأطراف في تنسيق الجهود الدولية. واتسم دورها إجمالاً بطابع المساعدة الفنية، فتولت قضايا مثل الحوكمة، وبناء القدرات، وإصلاح القطاع الأمني ضمن مقاربتها[٣].

د- الانتقال إلى مقاربة الاستقرار طويل الأمد والتكامل الإقليمي (٢٠٢١-٢٠٢٦م):

يبدو واضحاً أن إيغاد خلال هذه الفترة، وبعد مصادقة الصومال على معاهدة إيغاد الجديدة (٢٠٢٣)، تحولت من إدارة الأزمة إلى التفكير فيما بعد النزاع، حيث وسّعت من أدواتها لتشمل مثلاً: العمل على ربط استقرار الصومال السياسي باقتصادات الإقليم، عبر إدماج الصومال في برامج الأمن الغذائي ومبادرات الصمود الاقتصادي.

يلاحظ من التدخلات المذكورة لإيغاد في النزاع الصومالي، أن هناك تدرجاً واضحاً في استخدام أدوات سياسية ودبلوماسية وأمنية واقتصادية مختلفة، إذ مثّل التدخل وتصاعد مؤشراته وتعدد آلياته دلالةً واضحة على الحضور الإقليمي لإيغاد رغم محدودية قدرتها على حسم وإنهاء النزاع. وعليه؛ فإن تقييم دور الإيغاد في الصومال يكشف عن مفارقة أساسية: إذ رغم أنها لعبت أدواراً لا غنى عنها في لحظات مفصلية من النزاع، لكنها لم تنجح في ترجمة تدخلها إلى سلام مستدام أو دولة مستقرة، وهو ما يطرح تساؤلات جوهرية حول حدود الدور الإقليمي لإيغاد في سياقات عضوية دوله الهشة[٤]، حيث أدى تباين مواقف ومصالح الدول الأعضاء، ومحدودية الموارد والإمكانيات الإقليمية، وتعقيد النزاع نفسه، إلى تقييد حرية إيغاد في الفعل والحل. (جدول ٢).

(١) Saul Kipchirchir Marigat & Others: "Looking at Conflict Management in the Lenses of Power: A Review of IGAD Interventions in the Horn of Africa", International Journal of Political Science (IJPS) Volume 3, Issue 2, 2017, PP.15-24, p.18-19.

(٢) Demeke M. A: "Conflict Resolution Responses of IGAD and AU To the Somalia Crises". International Journal of Political Science and Development, 2014, 2(10): 248-257

(٣) Woodward P.: "Somalia and Sudan: A tale of Two Peace processes", The Round Table, 2004, 93(375), pp.469-481.

(٤) Bruce Byiers, (2017), p.11.

٢) وساطات إيغاد في جنوب السودان:

بدأ النزاع في جنوب السودان نتيجة صراع سياسي داخل الحركة الشعبية لتحرير السودان، بين الرئيس سلفا كير ميارديت ونائبه رياك مشار آنذاك، بعد عامين فقط من حصوله على استقلاله من السودان في ٢٠١١م. ثم تحول الخلاف السياسي إلى نزاع مسلح ذي طابع إثني (الدينكا والنوير)، إذ لم تكن الدولة الوليدة قد استوت مؤسساتها بعد، أو بُني جيشها، مما اعتُبر تهديداً لبقائها وللاستقرار الإقليمي في منطقة القرن الإفريقي.

وقد مثّل تدخل إيغاد في نزاع جنوب السودان استجابةً لمهامها وصلاحياتها من ناحية، وتلبيةً لنداءات دول الجوار التي رأت في توسع العنف تهديداً لأمنها وأمن الإقليم من الناحية الأخرى. وبذلك، تحركت الإيغاد منذ الأيام الأولى للنزاع كوسيط رئيسي، بدعم من الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة وشركاء دوليين[١].

ويمكن رصد أهم محطات تدخل إيغاد فيما يلي:

أ- احتواء الانفجار الأوّلي للنزاع ومنع امتداده الإقليمي (٢٠١٣-٢٠١٦م):

بدأت إيغاد بتعيين مبعوثين خاصين لها لتولي التوسط بين الأطراف المتنازعة، وأسفرت جهودها في الفترة من ٢٣ يناير إلى ٢٥ أغسطس ٢٠١٤م عن توقيع عدد من اتفاقيات وقف العدائيات. ومع تكرر انتهاك الأطراف للاتفاقيات، هددت إيغاد بتوقيع عقوبات صارمة على المنتهكين، مما دفع الأطراف إلى اتخاذ موقف إيجابي تجنباً لعواقب عدم الالتزام. وفي ٢٦ أغسطس ٢٠١٥م تم توقيع اتفاق السلام النهائي بين رياك مشار وحكومة جنوب السودان رغم تحفظات الأخيرة[٢].

ب- إعادة تجديد وتنفيذ اتفاق السلام (٢٠١٦-٢٠١٨م):

لم يصمد اتفاق السلام الموقع في أغسطس ٢٠١٥م كثيراً، إذ تجدد القتال وتوسع في جوبا، مما أدى إلى إطلاق عمليات سلام داخلية لاستعادة السلام والاستقرار في ٢٠١٦م. وفي ٢٠١٨م، وبجهود ومساعي إيغاد المدعومة من الاتحاد الإفريقي وبعض الشركاء الدوليين، تم الاتفاق على تجديد تنفيذ اتفاق السلام، الذي رغم عدم اكتماله، نجح في الحد من النزاعات واسعة النطاق لفترات طويلة، مما سمح للبلد والمجتمعات المحلية بالقيام باستثمارات طويلة الأجل في التنمية[٣].

ج- متابعة تنفيذ اتفاق السلام (٢٠١٨-٢٠٢٦م):

مثّل تدخل إيغاد المبكر في احتواء النزاع في جنوب السودان ومنع انتشاره وتدويله نقطة إيجابية تُحسب لها، رغم أن التدخل لإحراز تقدّم في تسويته وتحقيق إصلاحات واسعة وحاسمة يبدو بعيداً عن التحقق في هذه المرحلة. لكن يظل التحدي قائماً أمام إيغاد لإكمال مساعيها في إنجاز خريطة طريق نهائية للانتقال والانتخابات بحلول ديسمبر ٢٠٢٦م، مع تحديد معالم واضحة للإصلاح الدستوري والاستعدادات الانتخابية وإعادة

---

(١) Akol DZ: "Inclusivity: A Challenge to the IGAD-Led South Sudanese Peace Process", The Sudd Institute, policy brief. December 7, 2014, p.3.

(٢) Sudan Tribune: "SPLM-IO Protests to IGAD Over Ceasefire Violations: Spokesperson". Accessed 17 November 2015 from, http://sudantribune.com/spip.php?article56305

(٣) Report of the Executive Secretary of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) to the 43rd Extraordinary Summit of IGAD Heads of State and Government on the Situation in the Republic of South Sudan, 12th March 2025, Virtual Summit, p.3.

تشكيل المؤسسات[١].

وبالنظر إلى ما حققته إيغاد في نزاع جنوب السودان، يلاحظ مجموعة من النقاط الإيجابية التي تحققت، مثل: الاحتواء المبكر للنزاع، النجاح في إيجاد إطار تفاوضي إقليمي يحظى بالقبول والاستجابة من الأطراف المعنية، والقدرة على إعادة إحياء اتفاق السلام رغم انهياره. وفي الوقت نفسه، يشير بطء وتطاول حسم النزاع إلى بعض النقاط السلبية المؤثرة في تدخلات إيغاد، مثل: تضارب مصالح الدول الأعضاء، وغياب أو ضعف أدوات الإلزام لديها مما يدفعها للاعتماد على فاعلين خارجيين، والتركيز على مخاطبة أعراض النزاع (تقاسم السلطة) بدلاً من جذوره. (جدول ٢).

٣) التحديات الإثيوبية وانعكاسها على الإيغاد:

تواجه إثيوبيا مجموعة من التحديات يتجاوز تأثيراتها الشأن الداخلي إلى علاقاتها في إطارها الإقليمي، ولاسيما منطقة القرن الإفريقي.

١- أزمة بناء الدولة والشرعية السياسية:

يُمثل النظام السياسي الاتحادي المتبنى من ١٩٩١م تركة مثقلة بالأزمات، إذ يُنظر إلى فكرة القومية الإثنية المدعومة دستورياً بالحق في تقرير المصير على أنها عامل في تعميق التعصب الإثني بدلاً من تعزيز الوحدة الوطنية، بل أصبحت مصدر توتر دائم بين المركز والأقاليم نتيجة الشعور بالتهميش والإقصاء من بعض المكونات الإثنية، حيث تطور هذا الشعور إلى صراعات مسلحة نتجت عنها خسائر في الأرواح والممتلكات والبنيات الأساسية[٢].

وأكدت تجربة الأعوام الثلاثين الماضية ضعف النظام السياسي وهشاشة الدولة الإثيوبية، حيث يتوقف استقرارها سياسياً على قدرة النظام على إدارة التنوع الإثني دون انحياز أو تهميش.

٢- الصراعات الداخلية المسلحة:

يُعتبر أبرزها النزاع في إقليم تيغراي (٢٠٢٠-٢٠٢٢م)، بين الحكومة الاتحادية وجبهة تحرير شعب تيغراي، بسبب خلافات حول السلطة الاتحادية والدستور. وتشير التقارير إلى حدوث جرائم ضد الإنسانية وإبادة جماعية بحق المجموعة الإثنية، ما ينذر بتطاول أمد النزاع. وقد امتدت التوترات إلى أقاليم أخرى، ما كشف أيضاً عن هشاشة النظام الاتحادي. ورغم توقيع اتفاق سلام بين الطرفين، في نوفمبر ٢٠٢٢م، فإن التوتر في الإقليم ما زال قائماً حتى الآن[٣].

٣- التحديات الإقليمية والدولية:

تعيش إثيوبيا داخل إطارها الإقليمي في توترات مع كل دول جوارها تقريباً، بسبب قضايا مهمة تشمل ملفات الحدود والأمن والمياه، فضلاً عن ضغوط دولية مرتبطة بحقوق الإنسان والنزاعات الداخلية. وتعكس علاقتها مع إريتريا وحدها أبعاداً أوسع لأزمات العلاقات الإقليمية، خاصةً في ظل نزاعات حدودية وتأثيرات سياسية لكلا البلدين على استقرار القرن الإفريقي.

أما علاقة إيغاد مع إثيوبيا، فيلاحظ أن

---

(١) Ibid, p.7-8.

(٢) Lefort, R.: "Preaching unity but flying solo, Abiy's ambition may stall Ethiopia's transition", Ethiopian Insight, (2020, February 25), https://www.ethiopia-insight.com/2020/02/25/preaching-unity-but-flying-solo-abiys-ambition-may-/stall-ethiopias-transition

(٣) See Wikipedia: https://en.wikipedia.org/wiki/Tigray_genocide?utm_source=chatgpt.com

طبيعة التفاعلات بين الطرفين تأثرت بخلفيات وثقل الأخيرة، ولذا اتسمت علاقتهما بأبعاد مختلفة من التأثير. اتخذت إثيوبيا- مثلاً- دور القيادة والتوجيه لمبادرات إيغاد في ملفات الصومال وجنوب السودان. والتأثير المتبادل في فترات الاستقرار النسبي، حيث شكّلت إثيوبيا رافعة لفاعلية الإيغاد، بينما تحوّل انشغالها بأزماتها الداخلية في فترات أخرى إلى عامل إضعاف لأداء المنظمة. واتُّهمت إيغاد بعدم الحياد نتيجة الحضور الإثيوبي القوي وأثره في بقية الدول الأعضاء، مما دفع أحياناً إلى البحث عن مسارات تفاوض موازية أو تدخل أطراف دولية مباشرة (الأمم المتحدة، الترويكا، المبادرات الثنائية).

استناداً إلى ما سبق، وبقراءة موضوعية:

نجد أن إثيوبيا رغم تحدياتها الكبيرة داخلياً فإنها عملت على استثمار موقعها الجغرافي وثقلها السكاني وقوتها العسكرية في تعزيز نفوذها الإقليمي، إذ ربطت نفسها بنيوياً بإيغاد، حيث تُعدّ من أكثر الدول تأثيراً في توجهاتها وفاعلاً رئيسياً في صياغة أجندتها، ولاسيما في قضايا السلام والأمن في القرن الإفريقي. إلا أن هذه العلاقة أدت إلى اختلال ميزان القوة داخل المنظمة نتيجة تداخل الأجندة الوطنية الإثيوبية مع الأجندة الإقليمية، ما أضعف أحياناً قدرة الإيغاد على الظهور كوسيط محايد، خاصةً في القضايا التي تمس المصالح الإثيوبية مباشرة. إذاً يشير انعكاس التحديات الإثيوبية على الإيغاد إلى مسألة مهمة جداً، وهي أن الدول الكبيرة والمؤثرة في المنظمة غالباً ما تؤدي أزماتها وإشكالياتها الداخلية إلى تقييد فعلها وفاعليتها. الأمر الذي يقتضي إصلاحاً للإيغاد يشمل ليس فقط ميثاقها التأسيسي، بل أيضاً تطوير آلياتها، وإعادة ضبط علاقات دولها الكبرى والمؤثرة بها، وفي مقدمتها الدولة الإثيوبية. لكن هذه الحالة تُدرج في إطار تفسير البيئة الإقليمية المؤثرة في أداء إيغاد، ولا تمثل حالة تدخل مباشر للمنظمة بالمعنى المقارن لبقية الحالات المدروسة. (جدول ٢).

٤) إريتريا والانسحاب من إيغاد:

استقلت إريتريا عن إثيوبيا في ١٩٩٣م، والتحقت مباشرة بإيغاد، ثم شكّلت أحد الفاعلين الأكثر تعقيداً وإثارةً للجدل في القرن الإفريقي، بسبب طبيعة نظامها السياسي المغلق، وتوتر علاقاتها مع الجوار الإقليمي، ولاسيما إثيوبيا. اتخذ النظام في إريتريا سياسات داخلية أسهمت في إحكام قبضته على مفاصل السلطة وإغلاق فضائه السياسي العام، مقابل سياسات خارجية مع دول الجوار اتسمت غالباً بالتوتر والعداء. فقد دخلت في حرب حدود مع إثيوبيا (١٩٩٨-٢٠٠٠م)، ثم استخدمت حروب الوكالة في دعم بعض الحركات والجماعات المتمردة في إثيوبيا والصومال والسودان. الأمر الذي جعل من إريتريا طرفاً إقليمياً مؤثراً في نزاعات دول الجوار، وبالتالي دافعاً لتدخلات إيغاد[١].

وعليه؛ فقد ارتبطت تدخلات إيغاد في إريتريا وفقاً لطبيعة النزاعات التي كانت الأخيرة جزءاً منها.

ويمكن تصنيفها كما يأتي:

١- **طبيعة الأزمة:** النزاعات المرتبطة بإريتريا كانت في الغالب نزاعات بين دول (خصوصاً مع إثيوبيا) أو نزاعات إقليمية بالوكالة، لا نزاعاً داخلياً مفتوحاً يستدعي وساطة تقليدية.

(١) Saul Kipchirchir Marigat & Others: "Looking at Conflict Management in the Lenses of Power: A Review of IGAD Interventions in the Horn of Africa", International Journal of Political Science (IJPS) Volume 3, Issue 2, 2017, pp.15-24, p.21.

٢- **موقف إريتريا من الإيغاد:** اتسمت علاقة أسمرة بالإيغاد بالتوتر، حيث جمدت إريتريا عضويتها في المنظمة بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١م، وانسحبت منها في ٢٠٢٥م احتجاجاً على ما اعتبرته انحيازاً إثيوبياً داخل الإيغاد.

٣- **تداخل المصالح الإقليمية:** حيث إن وجود إثيوبيا كدولة محورية داخل الإيغاد حد من قدرة المنظمة على لعب دور وسيط محايد في الملفات التي تكون إريتريا طرفاً فيها.

ويمكن رصد أهم المحطات التي توضح سياقات علاقة إيغاد بإريتريا:

■ (١٩٩٨-٢٠٠٠م): تم توقيع اتفاق الجزائر بين إثيوبيا وإريتريا الذي نتج عنه إنشاء مفوضية للحدود بين البلدين، اتفق الطرفان على أن يكون قرارها نهائياً وملزماً لكليهما. ولكن عندما اتخذت المفوضية قرارها في ٢٠٠٢م بتبعية بادمي Badme لصالح إريتريا رفضت إثيوبيا القبول به، وادعت أن الحرب انتهت وأن المنطقة تحت سيطرتها ولن تتنازل عنها. وتظهر هذه الحالة محدودية دور إيغاد خلال الحرب الإريترية-الإثيوبية، وانتقال زمام المبادرة إلى أطراف دولية[١].

■ (٢٠٠٧-٢٠٢٣م): اتخذت إريتريا قراراً بتجميد عضويتها في إيغاد بعد موافقة الأخيرة على تدخّل إثيوبيا عسكرياً في الصومال لمحاربة المجموعات المسلحة المتمردة على الحكومة الاتحادية الانتقالية. لقد مثلت فترة تجميد إريتريا لعضويتها في الإيغاد، واتخاذها العزلة الإقليمية خياراً، أدنى مستويات التفاعل. بل يشير توقيع اتفاق السلام بين إريتريا وإثيوبيا، خارج إطار الإيغاد في ٢٠١٨م، إلى غياب أو ضعف دور الإيغاد في الشأن الإريتري[٢].

■ (٢٠٢٣-٢٠٢٥م): في ٢٠٢٣م عادت إريتريا مجدداً إلى حضن إيغاد، ولكن بعد عامين من العودة اتخذت مرةً أخرى قراراً بالانسحاب منها مبررةً ذلك بانتهاء ولايتها القانونية واتهامها بأنها لم تعد تخدم «التنمية»، ولا محايدة، بل أصبحت «أداة» لخدمة بعض الدول الأعضاء والإضرار بمصالح دول بعينها[٣].

بقراءة متأنية لمسار العلاقة بين إيغاد وإريتريا، يلاحظ أن أدوات الأولى في التعامل قد اقتصرت على القنوات الدبلوماسية الإقليمية (اجتماعات وزارية، قمم إقليمية) أكثر منها تدخلات مباشرة كما حدث في ملفَي الصومال وجنوب السودان. وربما يعود ذلك لارتباط الملف الإريتري بعلاقات نزاعية مع دول أعضاء وليس بقضايا داخلية. لذلك كانت القضايا ذات الطابع الأمني المعقد تحال إلى الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة. وقد تدخلت إيغاد في دعم المواقف التي أدت إلى عزل إريتريا سياسياً في بعض المراحل نتيجة اتهامها بدعم جماعات إسلامية مسلحة في الصومال كانت تُصنف بالإرهاب. ورغم نجاح إيغاد المحدود جداً في المحافظة على التواصل في حده الأدنى مع إريتريا؛ فإنها أسهمت في خفض التوترات دون تصعيد إقليمي شامل.

---

(١) Redie B.: "The Eritrea-Ethiopia Conflict and the Algiers Agreement: Eritrea's Road to Isolation," in Eritrea's External Relations; Understanding Its Regional Role and Foreign Policy, ed. Richard Reid (London: Chatham House, 2009), 111.

(٢) Befekadu Bogale: "Eritrea's Relation with IGAD and the OAU/AU", p.4, ALTERNATIVES TURKISH JOURNAL OF INTERNATIONAL RELATIONS, see at; www.alternativesjournal.net

(٣) محمود أبوبكر: (انسحاب إريتريا من «إيغاد»... الأسباب والتبعات)، ١٥ ديسمبر ٢٠٢٥. على الرابط: https://www./independentarabia.com/node/638346

عموماً، تكشـــف تجربة الإيغاد مع إريتريا عن إحدى أبـــرز مفارقات العمل الإقليمي في القرن الإفريقي: فبينما نجحت الإيغاد نسبياً في إدارة النزاعات الداخلية في دول هشـــة، أخفقـــت في لعـــب دور فاعل فـــي النزاعات البينيـــة بين الدول الأعضـــاء. وهو ما يجعل الحالة الإريترية مثالاً كاشفاً لحدود الوساطة الإقليمية عندما تغيب الثقـــة، ويتراجع مبدأ الحيـــاد، وتتقدم اعتبـــارات القوة على منطق المؤسسة. كما تعكس هذه الحالة انتقال مركز الثقـــل في إدارة النزاعات من الإطار الإقليمي إلى المستويات القارية والدولية، وهو ما يحد مـــن قدرة إيغـــاد على لعب دور مســـتقل في النزاعات البينية. انظر (جدول ٢).

(جدول ٢): مصفوفة مقارنة تحليلية مختصرة لدراسات الحالة:

الرقم	الحالة	طبيعة النزاع	نمط التدخل	مستوى التفويض	درجة الاحتواء	التأثير المؤسسي
١	الصومال	انهيار دولة شامل (منذ ١٩٩١م)، تفكك مؤسسي، تهديدات عابرة للحدود (الإرهاب/القرصنة)	وساطة سياسية طويلة الأمد + دعم أمني غير مباشر + مرافقة بناء الدولة	مرتفع إقليمياً (تكليف ذاتي بوصفها المنبر الإقليمي الرئيسي) مع دعم إفريقي ودولي	احتواء متوسط: منع الانهيار الكامل وإعادة إنتاج مسار سياسي دون إنهاء جذور النزاع	عززت موقع إيغاد كفاعل إقليمي، لكن أظهرت محدودية استقلالها أمام نفوذ الدول المحورية
٢	جنوب السودان	نزاع سلطوي مسلح تحوّل إلى صراع إثني (٢٠١٣) بعد الاستقلال	وساطة مباشرة ومكثفة + آليات متابعة تنفيذ الاتفاق	مرتفع رسمياً (تفويض إقليمي مباشر لقيادة الوساطة) مع إسناد من الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة	احتواء نسبي مرتفع: منع التفكك الإقليمي وإحياء اتفاق السلام (٢٠١٨) مع استمرار الهشاشة	رسخت صورة إيغاد كوسيط رئيسي، لكنها كشفت ضعف أدوات الإلزام المؤسسي
٣	إثيوبيا	صراعات داخلية مسلحة (تيغراي ٢٠٢٠–٢٠٢٢م) وأزمات فيدرالية	غياب وساطة رسمية؛ تأثير غير مباشر عبر توازنات القوى	منخفض جداً (لا تفويض للتدخل في نزاع دولة محورية مؤسسة)	احتواء محدود: المنظمة متأثرة بالأزمة أكثر من كونها مؤثرة فيها	أبرزت اختلال ميزان القوة داخل المنظمة، وارتباط فاعليتها باستقرار الدولة الأقوى
٤	إريتريا	نزاع بيني حدودي مع إثيوبيا، توترات سيادية	تدخل دبلوماسي محدود؛ انتقال المبادرة لمستويات قارية ودولية	ضعيف (تفويض شكلي دون قدرة تنفيذية)	احتواء ضعيف جدا؛ فشل في لعب دور الوسيط المحايد	أدى إلى تآكل الثقة وانسحاب إريتريا، ما كشف حدود الدور البيني للمنظمة

سادساً: تقييم فاعلية إيغاد في إدارة النزاعات:

رغم ما تحظى به (إيغـــاد) من حضور كثيف في مســـارات الوساطة وإدارة النزاعات في القرن الإفريقي منذ إعادة تنشيطها عام ١٩٩٦م، فإن هذا الحضور لم يُترجم إلى نتائج بنيوية مستدامة. فقد ظلت تدخلات الإيغاد، فـــي معظم الحالات محل الدراسة، أســـيرة منطق إدارة الأزمات واحتوائها، أكثر من كونها مســـاراً فعّالاً لحـــل النزاعات من جذورها، ما يضع فاعليتها الإقليمية موضع تساؤل نقدي يتجاوز خطابها الرســـمي إلى اختبار الأثر الفعلي على الأرض. انظر: (الجدول ٣).

(جدول ٣): مقارنة تحليلية لدراسات الحالة توضح مدى فاعلية تدخلات (إيغاد) في إدارة النزاعات في القرن الإفريقي، التحديات والنتائج:

الرقم	الدولة	طبيعة النزاع	سياق تدخل إيغاد	الأدوات والآليات المستخدمة	النتائج المتحققة	حدود الفاعلية	مستوى التنظيم السياسي	الاستدامة
١	الصومال	نزاع داخلي ممتد ذو أبعاد إقليمية وعابرة للحدود، مرتبط بانهيار الدولة وتعدد الفاعلين	تدخل إقليمي مبكر بدافع حماية أمن الإقليم، مع قبول مشروط من الأطراف الصومالية وتنسيق لاحق مع الاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة	وساطة سياسية، مؤتمرات مصالحة، دعم بعثات الاستقرار، تنسيق أمني، مساعدة فنية وبناء قدرات	الحفاظ على مسار سياسي، منع الانهيار الكامل للدولة، تعزيز الحضور الإقليمي في إدارة الأزمة	عدم تحقيق سلام مستدام، محدودية القدرة على الحسم، تقييد الفاعلية بتعقيد النزاع وتباين مصالح الدول الأعضاء	مرتفع (وجود أطراف منظمة: حكومة + حركة شعبية)	متوسطة (انتهت بانفصال الجنوب وعودة التوترات)
٢	جنوب السودان	نزاع داخلي سياسي–إثني في دولة وليدة، مهدد بالتمدد الإقليمي	استجابة سريعة من إيغاد بدعم إقليمي ودولي، واعتراف بها كوسيط رئيسي	وساطة مباشرة، اتفاقات وقف عدائيات، تهديد بعقوبات، متابعة تنفيذ اتفاق السلام	احتواء مبكر للنزاع، توفير إطار تفاوضي جامع، الحد من العنف واسع النطاق	بطء التسوية، ضعف أدوات الإلزام، التركيز على تقاسم السلطة دون معالجة الجذور البنيوية	متوسط (انقسامات داخل الحركة السياسية)	ضعيفة (تكرار خروقات الاتفاق)
٣	إثيوبيا	صراعات داخلية مسلحة وأزمة بنيوية في بناء الدولة الفيدرالية	ليست موضوع وساطة مباشرة، بل دولة محورية تؤثر في توجهات وأداء إيغاد	اتخاذ مسارات موازية وبديلة عبر شركاء إقليميين ودوليين	دعم تماسك واستقرار إثيوبيا باعتبارها دولة محورية	تراجع الحياد المؤسسي	ضعيف (تعدد الفاعلين وغياب مركزية القرار)	ضعيفة (هشاشة مستمرة)
٤	إريتريا	نزاعات بين دول (خاصة مع إثيوبيا) وتداخلات إقليمية بالوكالة	علاقة متوترة مع إيغاد، تجميد وانسحاب متكرر من المنظمة	قنوات دبلوماسية، اجتماعات إقليمية، مواقف سياسية داعمة لجهود دولية	خفض التوتر دون تصعيد شامل في بعض المراحل	فشل الوساطة الإقليمية في النزاعات البينية، غياب الثقة، هيمنة اعتبارات القوة على منطق المؤسسة	مرتفع (دولة مركزية قوية)	ضعيفة (استمرار التوتر دون حل)

تشير بيانات (الجدول ٣) إلى:

– أن فاعلية إيغاد لا ترتبط فقط بطبيعة تدخلها، بل تتأثر بشكل كبير بمستوى التنظيم السياسي للأطراف المتنازعة، حيث تسهم البنى السياسية المتماسكة في تسهيل عمليات التفاوض.

– أن الاستدامة تمثل التحدي الأكبر، إذ إن معظم الاتفاقات التي تم التوصل إليها ظلت هشة أو مؤقتة، مما يعكس محدودية التأثير طويل المدى للمنظمة.

– أن فاعلية إيغاد كانت أعلى نسبياً في النزاعات الداخلية ذات التداعيات الإقليمية (الصومال، جنوب السودان)، وأضعف في النزاعات البينية بين الدول أو القضايا التي تكون فيها دولة محورية طرفاً مباشراً (إريتريا، إثيوبيا).

– أنه كلما زادت حساسية الأطراف تجاه سيادتهم ضعفت في المقابل فاعلية إيغاد، وكلما زاد توافق أعضائها زادت فاعليتها وتحسنت فرص نجاحها.

– أن أدوات إيغاد كانت أكثر نجاحاً في إدارة الأزمات واحتوائها مقارنةً بقدرتها على تحقيق تسويات نهائية أو سلام مستدام.

– أن فاعلية الإيغاد تعتبر فاعلية نسبية وسياقية، تتغير بتغير السياق السياسي، وتوازنات القوى الإقليمية، وطبيعة النزاع نفسه. حيث تشير حالات الدراسة إلى أن تدخلات إيغاد تستند إلى عاملين هما؛ (١) المصلحة القومية للدول الأكثر نفوذاً في الإقليم، (٢) قدرتها في أن تبدو محايدة في نظر الأطراف، حيث يلاحظ خضوع تدخلات إيغاد لمصالح أعضائها أكثر من أجندتها كمنظمة إقليمية، إذ نجدها في بعض الحالات تبرز (وسيطاً) لا غنى عنه في الحفاظ على قنوات الحوار ومنع التصعيد الإقليمي، بينما تظهر في حالات أخرى (منبراً) محدود التأثير، أو (أداةً) تعكس أولويات دول بعينها أكثر مما تعكس إرادة جماعية إقليمية.

وعليه؛ يمكن تفسير محدودية فاعلية إيغاد رغم كثافة تدخلاتها ليس في سوء النية أو افتقاد شرعية، وإنما في الافتقار إلى القدرة والاستقلالية المؤسسية. على الرغم من أن البعض يرى في غياب جهاز مثل مجلس الأمن والسلم الإفريقي الذراع التنفيذي للاتحاد الإفريقي، والذي لديه صلاحيات واسعة سياسياً وأمنياً، سبباً كافياً في إضعاف دور وفاعلية إيغاد في تسوية وحل النزاعات في دول القرن الإفريقي[١]. بينما يرى البعض الآخر أن حدود فاعلية إيغاد تم تقييدها قصداً من قِبل الدول الأعضاء مرةً عندما اتفقوا على أن تعمل وفقاً لإرادتهم، ومرةً حينما تعمدوا ألا ينصّوا على بند في ميثاق تأسيسها يخوّلها التصرف نيابةً عن الدول الأعضاء. ما يعزز فرضية أن المنظمة إما قد أُنشئت ضعيفة قصداً، أو أُضعفت مقارنةً ببعض المجموعات الإقليمية في القارة، SADC مثالاً[٢].

يتضح مما سبق، أن أهم نتائج دراسات الحالة تشير إلى ثلاثة قيود بنيوية تسهم في إضعاف فاعلية إيغاد، وهي:

١- هيمنة الدول الكبرى داخلها على استقلالية قرارها مؤسسياً،

٢- ضعف الموارد المالية والفنية نتيجة اعتمادها على الدعم الخارجي،

٣- تداخل الأجندات الإقليمية والدولية، مما يحولها إلى ساحة مفتوحة للتنافس.

وتوصلت الدراسة أيضاً إلى وجود نقاط مهمة تعزز نجاحها، تمثلت في:

١- الحفاظ على إطار إقليمي للحوار،

٢- منع الانزلاق الكامل لبعض النزاعات،

---

(١) Bruce Byiers, (2017), p.9.

(٢) See; Baylis, J.: "International and Global Security in the Post-Cold War Era", In J. Baylis & S. Smith (Eds.), The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations (pp.253-276). Oxford University Press, 2001.

٣- والنجاح في توفير مظلة سياسية بديلة عن التدخل الأحادي.

سابعاً: مستقبل إيغاد في منظومة الأمن الإقليمي:

انطلاقاً من فرضية الدراسة، بأن فاعلية المنظمات الإقليمية في إدارة النزاعات نسبية ومشروطة بالسياق البنيوي والسياسي الذي تعمل في إطاره، واستصحاباً لأهم محددات نتائج دراسات الحالة التي توصلنا إليها ممثلةً في: طبيعة النزاع والسياق الذي يدور فيه، والقيود البنيوية لإيغاد، والتفاعل بين المستوى الإقليمي والقاري، نقوم بالنظر والتحليل لمستقبل (إيغاد) من منظورين؛ منظور حذر من داخل منظومة السلم والأمن الإفريقي بوصفه امتداداً لنمط أدائها السابق، لا قطيعة معه. ومنظور جريء يتجاوز النمط السابق، وربما يمثل قطيعة معه.

١) محددات القراءة الحذرة لمستقبل إيغاد:

١- طبيعة النزاع وأهمية السياق:

استناداً إلى دراسات الحالة السابقة؛ فإن فاعلية إيغاد مستقبلاً يمكن قراءاتها مما كانت تقوم به باعتباره يشير إلى حدود ممارستها لدورها عملياً وما نتج عنه من نجاحات أو إخفاقات. فنجد أنها أثبتت فاعلية في حل النزاعات الداخلية في الدول الهشة، وفي احتوائه في مراحله المبكرة، ما يؤكد أن فاعليتها مستقبلاً ستكون أكثر بحكم التجربة والتراكم.

٢- القيود البنيوية لإيغاد:

أثبتت دراسات الحالة أن إيغاد تعمل ضمن قيود بنيوية تتعلق بسيادة الدول، وغياب أدوات الإلزام، والتفاوت في القدرات. وعليه؛ فإن مستقبل إيغاد داخل منظومة الأمن الإفريقي لن يشهد تحولاً جذرياً نحو «فاعل أمني مستقل»، إلا بمدى قدرتها على التحول من إطار سياسي تفاوضي إلى منظمة تمتلك قدرات مؤسسية تنفيذية فعّالة، خاصةً في مجالات الوساطة والدبلوماسية الوقائية. وإيغاد تمتلك فرصاً واقعية لتعزيز موقعها داخل منظومة الأمن الإفريقي، إذا عملت على تطوير استقلاليتها النسبية عن الدول المحورية، وعززت من تنسيقها الوظيفي مع آليات الاتحاد الإفريقي.

٣- التفاعل بين المستوى الإقليمي والقاري:

تشير هذه النقطة إلى أهمية تفاعل وتكامل إيغاد مع الاتحاد الإفريقي، إذ تؤكد التجربة العملية أن مستقبل إيغاد سيكون أكثر استقراراً في حالة تعزيز هذه العلاقة التنسيقية التكاملية.

٢) سيناريوهات القراءة الجريئة لمستقبل إيغاد:

استناداً إلى الفرضيات السابقة ونتائج دراسات الحالة، يمكن رسم ثلاثة سيناريوهات تحليلية جريئة لمستقبل إيغاد:

السيناريو الأول: استمرار الدور الوظيفي لإيغاد:

يفترض هذا السيناريو- وهو الراجح- استمرار إيغاد في القيام بدورها منبراً إقليمياً يدير الأزمات والوساطات دون الحاجة إلى التوسع في الصلاحيات، وفي ذلك استسلام تام للقيود البنيوية واعتراف بتوازن القوى الذي تفرضه الدول المؤثرة في الإقليم. النتيجة المتوقعة: فاعلية محدودة لإيغاد، خاصةً في النزاعات الداخلية لدولها.

السيناريو الثاني: تراجع إيغاد وتهميشها:

يفترض هذا السيناريو تراجعاً دراماتيكياً في دور إيغاد لصالح الاتحاد الإفريقي، وذلك بسبب كثرة وتصاعد الخلافات بين الدول الأعضاء (انسحابات متكررة، فقدان الحياد). النتيجة المتوقعة: تحوّل إيغاد إلى إطار شكلي محدود التأثير.

السيناريو الثالث: إعادة تعريف دور إيغاد:

يفترض هذا السيناريو إعادة تعريف دور إيغاد كفاعل وليس مجرد منبر سياسي-تفاوضي، مما يقتضي إجراء إصلاحات مؤسسية، وضبط نفوذ الدول المؤثرة داخل الإقليم، وتعزيز التنسيق والتكامل مع آليات الاتحاد الإفريقي. النتيجة المتوقعة: تحسن

ملحـــوظ في فاعلية إيغاد، ولاســـيما إذا وُجد توافق ودعم سياسي من الدول الأعضاء.

تؤكد هذه السيناريوهات أن مستقبل إيغاد داخل منظومة الأمن الإفريقي لا يُفهم خارج منطق الفاعلية النســـبية والمشـــروطة الذي تبنته الدراسة. فإيغاد ليســـت في طريقها للتحول إلى فاعل أمني مستقل، ولا إلـــى الاختفاء الكامل، بل إلى الاســـتمرار كآلية إقليمية لإدارة النزاعات ضمن حدود السياق البنيوي والسياسي للقرن الإفريقي. بالتالي، فإن فاعلية إيغاد المستقبلية ســـتظل إجرائية-سياقية تتحدد بقدرتها على إدارة التناقضـــات الإقليمية، لا تجاوزها، وعلى ما يمنع الانهيار، لا بالضرورة إنتاج السلام الشامل.

نتائج وتوصيات الدراسة:

نتائج الدراسة:

توصلت الدراســـة، حـــول مدى فاعليـــة إيغاد فـــي الفترة (١٩٩٦-٢٠٢٦م)، إلى عـــدد من النتائج الرئيسة، وهي:

١- لم تتحول إيغاد إلى فاعل حاســـم في إنهاء النزاعات، لكنها لعبت دوراً مهماً في احتوائها.

٢- فاعليتها ترتبط بمدى توافق الدول الأعضاء أكثر من ارتباطها بالبنية المؤسسية ذاتها.

٣- كلمـــا ارتفـــع مســـتوى التدويـــل، تراجعت استقلالية إيغاد.

٤- تُعدّ المنظمـــة منصة إدارة أزمات أكثر منها مؤسسة لحل النزاعات جذرياً.

توصيات الدراسة:

تنطلق توصيات الدراســـة من مســـلّمة أساسية مفادها: أن (إيغاد) لا تستطيع- في المدى المنظور- التحرر الكامل من قيودها البنيوية المرتبطة بتوازنات القـــوى داخل الإقليـــم وطبيعة بنيتها المؤسســـية. لكـــن ذلك لا ينفي إمكانية تعزيز فاعليتها النســـبية وتحســـين أدائها داخل منظومة الأمن الإفريقي عبر إصلاحات واقعية وموجهة. وعليه؛ تقترح الدراســـة جملة من التوصيات العملية التي تســـتهدف تعظيم قدرة إيغاد على إدارة النزاعات بصورة أكثر اتســـاقاً وفاعلية، في ضوء نتائج التحليلات المقارنة للحالات محل الدراسة:

١- إعـادة ضـبط دور (إيغـاد) داخـل منظومـة الأمـن الإفريقي:

بترسيخ دورها بوصفها آلية إقليمية متخصصة في الإنـــذار المبكر والوســـاطة وإدارة الأزمات، بما يتوافق مع مواردها وقدراتها.

٢- تعزيـز التكامـل الوظيفـي بيـن إيغـاد والاتحـاد الإفريقي:

من خلال توزيع أوضح للأدوار بين المســـتويين الإقليمي والقاري، تضطلع إيغاد فيه بالأدوار الميدانية والوساطات الإقليمية، بينما يتولى الاتحاد الإفريقي توفير الغطاء القاري وأدوات الإلزام السياسي.

٣- تحصـين حيـاد إيغـاد والحـد مـن هيمنـة الـدول المحورية:

بتطوير آليات مؤسسية داخل إيغاد تقلل من تأثير الدول الأكثر نفوذاً في مسارات الوساطة، عبر تفعيل الأمانة العامة، وتعزيز دور المبعوثين المستقلين، بما يسهم في استعادة قدر من الثقة والحياد في تدخلات المنظمة.

٤- الانتقـال مـن إدارة أعراض النزاع إلـى مقاربة أكثر شمولاً لجذوره البنيوية:

توصي الدراسة بتوســـيع أدوات التدخل لتشمل قضايا بناء الدولة، وإصلاح القطاع الأمني، والحوكمة الشاملة، وربط مسارات السلام ببرامج تنموية طويلة الأمد.

٥- تعزيز الاسـتدامة المؤسسـية وتقليل الاعتماد على الدعم الخارجي:

حيث توصي الدراسة بضرورة العمل على تنويع مصادر تمويل إيغـــاد وبناء قدراتها الذاتية، بما يقلل من ارتهـــان أجندتها للمانحيـــن الدوليين، ويمنحها هامشـــاً أوسع من الاســـتقلالية في صياغة وتنفيذ مبادرات السلم والأمن في القرن الإفريقي ■