

Afrika Birliği'nin Kurumsal Reformlarının Başarı Düzeyleri Üzerine Bir İnceleme

Mouhamed Bachir DIOP*

Öz

Afrika Birliği'nin 2016 yılı öncesinde de reform yapmayı amaçlayan birçok girişimi olmuş ve bu girişimler sonucunda Birlik, yeteri kadar tecrübe edinmiştir. Bu reformların bazıları yönetimin yasama boyutunu, bazıları örgütün idari yönünü içerirken, bazı reformlar da yargı boyutunu kapsamıştır. Afrika Birliği liderleri, önceki tüm reform girişimlerinin hedeflenen amaçlara ulaşmadığı tespitiyle, 2016 yılında Afrika Birliği kurumları için yeni bir reform projesi başlatmıştır. Bu çalışmanın amacı, Afrika Birliği'nin 2016 yılında başlattığı yeni reform projesinin gerekçelerini, bugüne kadar elde edilen sonuçları ve projenin önündeki en önemli engelleri analiz etmektir. Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde Afrika Birliği'nin kurumsal reformunun gerekçeleri, ikinci bölümünde ise reformların sınırlılıkları ele alınmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde reform sürecindeki zorluklar incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise reformların mevcut başarı düzeyleri analiz edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Afrika Birliği, kurumsal reformlar, Afrika Birliği Komisyonu, Afrika Gündemi 2063, bölgesel örgütler

A Study on the Levels of Success of Institutional Reforms of the African Union

Abstract

The African Union has known many reform experiences which aimed to reform the union. Some of these reforms include the Union legal framework aspect, others include only the administrative aspect, while some reforms combine the objective and formal aspects simultaneously. In the last reform launched in 2016, the African Union leaders have targeted the Union institutions, after noticing that all previous reform attempts did not produce the expected objectives. In this article, we evaluated this project in order to find out its justifications, achievement, and the most important obstacles facing the project.

Keywords: African Union, institutional reforms, African Union Commission, African Agenda 2063, regional organizations



Özgün Araştırma Makalesi (Original Research Article)

Geliş/Received: 15.04.2022

Kabul/Accepted: 02.08.2023

DOI: <https://dx.doi.org/10.17336/igusb.1104001>

* Dr. Öğr. Üyesi, İstanbul Gelişim Üniversitesi, İİSBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
İstanbul, Türkiye. E-posta: mbdiop@gelisim.edu.tr ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2273-4243>

1. Giriş

Afrika Birliği Örgütü (AfBÖ)'nün Afrika Birliği (AfB)'ye dönüşümü, Afrika kıtasını güçlendirme ve kıtada çağlar boyunca var olan zorluklarla yüzleşmeye yönelik önemli bir girişim olarak görülmektedir. Esasen AfBÖ, Afrika gerçekliğini karşılayan güçlü kurumlar altında bütünleşmiş bir siyasi birlik sağlayarak, o dönemde kıtanın başta gelen sorunu olan sömürgecilik olgusuna son vermeye yönelik çareler üzerinde çalışmıştır. AfBÖ yetkilileri, Batı sömürgecilerine direnen tüm Afrika ülkelerinin bağımsızlığının teminine yönelik mücadelenin ciddi zorluklar içerdiğinin farkına varmışlar ve bu bağlamda örgütün misyon ve hedeflerini yeniden düzenlemek gerektiğini belirtmişlerdir. AfB'nin kurulmasıyla sonuçlanan bu süreç, yeni örgütlenmenin kavramsal ve işlevsel çerçevesinde büyük çapta değişikliklerin gerçekleştirilmesini zorunlu kılmış ve buna yönelik yeni fikirler ve vizyonlar geliştirilmiştir(mekte)dir.

Afrikalı liderler, bu niteliksel dönüşüm sürecinde, kıtanın karşı karşıya olduğu temel zorluklar altında meselenin; siyasi, ekonomik, güvenlik yönlerini dikkate alan ve kapsamlı Afrika entegrasyonunu sağlamayı amaçlayan önemli ve resmi değişiklikler yapmayı öngörmüştür. AfB, çağdaş yerel ve uluslararası gerçeklere ayak uydurmak, küreselleşme eğilimlerine, demokratik kurumların ve insan haklarının güçlendirilmesi konusundaki gereklere uyum sağlamak için AfBÖ Şartı'nda yer almayan bazı ilkeleri, AfB Kurucu Antlaşması'na dâhil etmiştir.

Afrikalı liderler, AfB'nin kuruluşundan bu yana on yıldan fazla bir süre geçmiş olmasına karşın, örgütün performansının kurumsal ve yapısal sorunlar nedeniyle yeterli olmadığını fark etmiştir. Kurumsal reformlarının gerekliliği ve aciliyeti nedeniyle, 2016 yılında, AfB'nin kuruluşu ve reform planının ana hatları daha sonra Ocak 2017'de Addis Ababa'da düzenlenen bir zirvede kabul edilmiştir. Keza bu zirvede bu yeni örgütün eskisinden tümüyle farklı rol ve işlevler üstlenmesi ve bu kapsamda, özellikle de, kapsayıcı ekonomik büyüme ve kalkınma için Afrika Gündemi 2063 vizyonunu gerçekleştirmesi kararlaştırılmıştır.

2. Konunun Önemi ve Sınırlılıkları

Afrika ülkeleri, çözüm bulamadıkları birçok sorun ve krizle karşı karşıya kalmaktadır. Bu nedenle kıtanın siyasi, ekonomik ve güvenlik sorunlarını çözebilecek uluslarüstü bir örgütlenmeye ihtiyacı olduğu söylenebilmektedir. Bu sorunlarla baş edebilmek için AfB kurumlarının esnek olması ve kıtadaki gelişmelere uyum sağlayabilmesi gerektiği bilinmektedir. Bu makale, AfB'nin idari yapılarını karakterize eden karmaşıklık sorununu çözmeye katkıda bulunan yeni yaklaşımları belirginleştirme ve AfB'nin yapısal sorun nedeniyle hedeflerine ulaşmasının önündeki engellerin ortaya çıkarılmasına yönelik bir girişimdir. Bu çerçevede, araştırmamız 2016'dan beri AfB'nin başlattığı ve büyük bir kısmı 2021'de yürürlüğe giren reformlara bağlı kalmaktadır.

3. Amaç

AfB'nin kurumlarında reform yapma süreci, Birlik'in kurulduğu hedefler ile Afrika gerçeğini dengeleme mantığından hareket etmektedir. Bu eğilim, Afrika gerçekliğinde olumlu bir değişim yapma adına Afrikalı liderlerin benimsedikleri yeni yaklaşımlara ciddi bir şekilde bakmamızı gerektiriyor. Buna bağlı olarak, bu makale aşağıdaki hedefleri gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır:

- a. AfB'nin kuruluşuna eşlik eden reform süreçlerinin tarihsel arka planını netleştirmesi.
- b. Son reformları engelleyen en önemli zorlukların belirlenmesi.

c. AfB'nin son reform süreçlerinde elde ettiği başarıların düzeyinin değerlendirilmesi.

4. Sorular

Makalenin tanımlayıcı analitik yaklaşımına bağlı olarak aşağıdaki sorular cevaplanmaya çalışılmaktadır:

- 1- AfB'yi reformları gerçekleştirmeye iten en önemli nedenler ve bağlımlar nelerdir?
- 2- AfB'nin kurumsal reformlarının önündeki en önemli engeller nelerdir?
- 3- AfB'nin kurumsal reformlarının ulaştığı başarı düzeyi nedir?

5. Varsayımlar

AfB'nin kuruluşundan bu yana kıtanın liderleri, birçok kez hem idari hem de yasal yönle odaklanan yapısal reformlar yapmaktadır. Bu durum da Birlik'in uygulamadaki performans seviyesinin hala sınırlı ve hedeflenen seviyenin altında olduğunu göstermektedir. Bu nedenle bu makalede aşağıdakileri varsaymaktayız:

- a. AfB'nin performans zayıflığının nedeni yapısal karmaşıklık ile karakterize edilmektedir.
- b. AfB'nin kurumsal reformunun önündeki engeller, birden fazla olgudan oluşmaktadır.
- c. AfB içindeki kurumsal reform süreçleri kapsayıcı değildir.

6. Yöntem

AfB'nin ele aldığı olgular çeşitlidir ve yenilenmektedir. Bu nedenle, bu reformları araştırmak, AfB'nin karşı karşıya olduğu zorluklara yanıt verme yeteneğinin düzeyini anlamak için Birlik'in kurumsal yapılarını ve bu olgularla ilişkisini incelemeyi gerektirir. Ayrıca bu reformlar ışığında AfB tarafından benimsenen yeni yaklaşımlar analiz edilmektedir. Bu makalede, AfB'nin başlangıcından bu yana geçirdiği aşamaların genel bağlamını ele alan tanımlayıcı analitik yöntem benimsenmiştir.

7. Veri Toplama Tekniği

Bu araştırmada, AfB'nin yapısal reform projesine ilişkin hazırladığı özel raporlar, Birlik'in iç raporları, basında yer alan ana kaynaklar, bu reformların önde gelen yetkililerinin açıklamaları ve röportajlarının yanı sıra nitel analiz yöntemi benimsenmiştir. Bu veriler, araştırmanın nihai çıktılarına ulaşılmasını sağlamaktadır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde Afrika Birliği'nin kurumsal reformunun gerekçeleri, ikinci bölümünde ise reformların sınırlılıkları konuları ele alınmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde reform sürecindeki zorluklar incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise reformların mevcut başarı düzeyleri analiz edilmiştir.

8. AfB'nin Kurumsal Reformunun Sınırlılıkları

Baştan vurgulamak gerekir ki bu reformlar, Afrikalı yetkililerin AfB'yi yeniden düzenlemek için yaptığı ilk deneme değildir. İlk girişim, Temmuz 2007'de Akra Deklarasyonu'nda AfB Devlet ve Hükümet Başkanları Konferansı'nın talebi üzerine yapılan yapısal incelemelerdir. İkinci girişim ise 2013 yılında, Nijerya Devlet Başkanı Olusegun Obasanjo'nun AfB için fon ve finans kaynakları aramayı amaçlayan teklifi

çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. 2015 yılında Afrika Gündemi 2063'ü benimsemek için başka bir girişim daha yapılmış ve AfB'nin yeniden yapılandırma fırsatı ilk kez bu girişimle elde edilmiştir (Turianskyi & Gruzd, 2019: 9). Bu son reform da Afrika kıtasının uzun vadeli ekonomik, sosyal ve bütünleştirici dönüşümünün temeli olarak kabul edilebilmektedir. AfB Komisyonu, Afrika Gündemi 2063 programının ilk on yılına ilişkin uygulama planını hazırlamakla görevlendirilmiştir. Ancak AfB Komisyonu'nun şimdiye kadarki önerilerinin mevcut reform çabalarında önerilenlerden çok da farklı olmadığı söylenebilecektir.

AfB'nin reform planlamaları, öncelikli görevler kapsamında yeni gündem için pusula görevi görecek dört alan belirlemiştir. Bunlar, siyasi meseleler, barış ve güvenlik, ekonomik bütünleşme ve kıtanın genel temsilidir. AfB'nin kuruluşundan bu yana bu meselelere ilişkin olarak gerçekleştirdiklerinin, AfB'nin ilan ettiği hedeflere oldukça uzak olduğu görülmektedir. Bu nedenle Afrikalı liderler, Ruanda Cumhurbaşkanı'nın reform sürecinin yönetimiyle ilgili tüm yönlerin doğru bir şekilde teşhis edilmesi gerektirdiğine ilişkin nihai raporu üzerine süreci sonlandırmıştır. Kurumsal reform sürecine liderlik etmekle görevlendirilen Ruanda Cumhurbaşkanı Paul Kagame (2017), raporunda dört ana hedefe işaret etmektedir. Bunlar:

a. AfB'nin külfetli önceliklerini azaltmak suretiyle; 'Barış ve Güvenlik, Siyasi Meseleler, Ekonomik Entegrasyon ve Uluslararası Temsil' şeklinde dört başlık altında belirlenmesi,

b. Bu hedeflere ulaşmak için örgütün kurumsal ve yönetsel yapılarının yeniden düzenlenmesi,

c. Finansal yeterliliğin sağlanması yönünde adımlar atılması ve

d. AfB'yi etkin ve verimli bir şekilde yönetmektir.

Bu hedefler, açık biçimde, AfB'nin önceliklerinin yeniden düzenlenmesi gerektiğine işaret etmektedir. Bununla birlikte ilan edilen yeni önceliklerin amacının, bu hedeflere ulaşmak için uygun bir iklim yaratmak olduğunu söylemek mümkündür. Bu çerçevede Afrikalı liderler, istişarelerin ardından kurumsal reform meselesinin örgütün etkinliğinin temel taşı olduğuna karar vermiş ve önerilen reform sürecinin kapsayacağı ana alanlara odaklanan tavsiyeleri içeren bir rapor hazırlamışlardır. Bu raporda yer verilen hususlar özetle aşağıdaki gibidir:

a. Örgütün çalışmalarının odağının yeniden belirlenmesi: Buradaki amaç, Birlik'in çabalarının dağınık olmamasını ve Afrika vatandaşları için fark yaratacak önceliklere odaklanmasını sağlamaktır. Bir diğer amacı ise Birlik, bölgesel ekonomik topluluklar ve üye devletler arasında bir iş bölümünün teminidir.

b. Örgütün Yeniden Yapılandırılması: Bu alan, AfB Komisyonu ve ana organlarının yapıları ve ihtisaslaşmış teknik ajansları üzerinde anlaşmaya varılan önceliklere odaklanacak şekilde yeniden düzenlenmesini içerir.

c. İdari Reform: Bu alan, en iyi Afrikalı profesyonellerden oluşan verimli ve etkili bir komite oluşturmayı ve AfB organlarından ve uzman teknik ajanslarının etkili ve verimli biçimde çalışmasının sağlanmasına yönelik tedbirleri içerir. Bunun yanı sıra, karar alma sürecinin kalitesini ve etkisini artırmak, konferans kararlarının zamanında uygulanmasını sağlamak için AfB Zirvesi'nin çalışma yöntemlerini güçlendirme önlemlerini de kapsar.

d. Mali Kaynaklar: Bu alan, mali bağımsızlığın sağlanması, mali yönetimin ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesini içerir.

9. AfB'nin Kurumsal Reformunun Gerekçeleri

Birçok barış ve güvenlik sorunuyla karşı karşıya kalan AfB'nin, Afrika'daki en ciddi ve örgütün aktif rol oynaması beklenen krizlere odaklanması gerektiği açıktır. Bu nedenle, bu reformların başlatılması, örgütün ilerlemesi için bir neden olabilecek temel bir ayağı ve radikal bir süreci oluşturmaktadır. Örgütün performans düzeyinin, bu reformları gerçekleştirmeyi gerektiren ve bu bağlamda etkili bir kurumsal reformu gerekli kılan gerekçeler aşağıda sıralanmıştır.

9.1. Bürokrasinin Ağırlığı

AfB'nin, selefi AfBÖ'nün bıraktığı ağır mirası kararlı ve etkili bir şekilde ele alamadığı söylenebilir. AfB'nin yaygın olarak kabul gören zorluklarından biri, AfB Komisyonu, üye devletler ve bölgesel ekonomik topluluklar (Regional Economic Committees-RECs) arasındaki koordinasyon eksikliği olmuştur. Bu durum, kıta politikasının geliştirilmesi ve uygulanmasını derinden etkilemektedir. Sonuç olarak, Paul Kagame ve ekibinin hazırladığı rapor AfB'nin görevini layıkıyla yapamadığını işaret etmektedir. Raporda, örgütün siyasi kolu (iki yılda bir düzenlenen zirvelerde bir araya gelen ve alınan kararları oylayan liderler) ile teknik kolu (AfB Komisyonu) ve örgütün faaliyet gösterdiği çeşitli organlar arasında, Afrika Barış ve Güvenlik Konseyi ile Afrika Parlamentosu gibi, gerilim olduğu belirtilmektedir. Mevcut düzenlemelere bakıldığında, AfB'nin 11 organının, 31 ihtisas teknik kurumunun ve 20 üst düzey komitesine ek olarak, hâlihazırda sekiz müdürlüğü ve 31 daire ve başkanlığının bulunduğu görülmektedir (Chekol, 2020: 36). Örgütün yönetim organlarındaki bu çeşitliliğin AfB'nin etkinliğini sağlayan bir güç unsuru olması yerine, örgütün idari kollarında bir tıkanıklık ve performansında bir ağırlık oluşmasına neden olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

9.2. Siyasi İradenin Zayıflığı

Siyasi iradenin zayıflığı, örgütün önündeki en büyük engellerden birini oluşturmaktadır ve AfB'nin ortaya çıkışına her aşamada eşlik eden bu olgunun tek bir nedenini belirlemek zordur. Nitekim bu hususa, bu reformların lideri Paul Kagame'nin raporunda da şu cümlelerle yer verilmektedir: "Siyasi iradenin yokluğunda, reformlarla ilgili birçok proje ve birçok rapor fiilen ölüdür" (Aglieti, 2021). Esasen, Afrika ülkelerindeki zayıf siyasi iradenin nedenleri konusundaki görüşler de farklılık göstermektedir. Ancak, nihai analizde, Afrikalı liderlerin baskın görüşleri, bu sorunu kıta halklarının zayıf temsil düzeyine bağlamaktadır. Belki de bu, gençlerin ve kadınların rolünü güçlendirmek ve tüm AfB'nin kurumlarında gençlere ve kadınlara yönelik kotalar belirlemek için Birlik'in kurumsal reformunun ana hükümleri arasında "Afrikalılarla doğrudan bağlantı" maddesinin dâhil edilmesini açıklamaktadır. Buna ek olarak özel sektörün katılımını sağlamak için uygun yol ve araçlar belirlenmelidir (Kagame, 2017: 2).

9.3. Finansal Bağımlılık

AfB'nin %80'inden fazlasını oluşturan dış mali desteklere (Aglieti, 2021), bağımlı olan bütçesini güvence altına almak için yabancı başışçılara ihtiyacı olduğu söylenebilir. Ancak, dış başışçılara bağımlılık ve onlara karşı duyulan aşırı güven, kurumun üye devletlerine karşı olan sorumluluklarını yerine getirmesinin önünde bir engel olmuştur. Keza bu durum örgütün kuruluş amaçları ve üye devletlerin hedefleriyle uyuşmayacak farklı çıkarlara yönelmesi anlamı da taşımaktadır. Ayrıca bu durum, AfB'nin yeterince açık, şeffaf ve hesap verebilir bir kurum olmadığına ve üye devletlerin yıllık katkı

paylarının %40'ından fazlasının ödenememesine de bir açıklama getirmektedir. Bu durumda örgütün, kıtadaki barış operasyonlarının maliyetlerinin finansmanında sıkıntılar yaşamasına neden olmaktadır. Bu nedenle liderler, 2015 Başkanlar Konferansı'nda barış operasyonlarının maliyetlerinin yalnızca %25 kadarını finanse etmeye ve bunu başarmak için Kıtaya Barış Fonu'na 2021 yılına kadar 400 milyon dolarlık taksitler halinde hibe vermeye karar vermiştir (ONU. 2021). Bu idari, siyasi ve mali boşluklar, Afrika Birliği hakkında tekrarlanan ve birbirini takip eden özel raporların ortaya koyduğu gibi, AfB'nin kurumsal reformlarının bir gereklilik olduğunu göstermesi açısından yeterlidir.

10. Reformların Mevcut Başarı Seviyesi

Ocak 2017'de düzenlenen Başkanlar Zirvesi'nde Afrikalı liderler, önceden belirlenmiş reformların uygulanması için bir eylem planı geliştirdiler. Uygulama Planı'nda, reformların büyük kısmının Ocak 2018'deki 30. zirveye kadar hazır olması gerektiği, geri kalanının ise Ocak 2019'da düzenlenecek 31. zirveye yetiştirilmesi gerektiği belirtildi. Şubat 2021'de, AfB'nin Kurumsal Reform Uygulama Birimi'ne başkanlık eden Kamerun'un eski Dış İlişkiler Bakanı Pierre Mokoko Mbongo, "Haziran 2016'da başlayan sürecin sonuna geldik" yorumunu yaparak (Dougueli, 2021) Şubat 2021'deki AfB'nin son zirvesi olan Başkanlar Konferansı'nda, Başkan Paul Kagame tarafından sunulan ilerleme raporunu memnuniyetle karşıladı ve bu konudaki ilerlemeyi takdire şayan buldu (Assembly of the Union, 2021). Reformların bazı sonuçları, mevcut Komisyon Başkanı Mohammed Moussa El Faki'nin ikinci döneminin başlamasıyla birlikte yürürlüğe girdi. 2021'de Birlik Zirvesi tarafından kabul edilen eylem planında yer alan kurumsal reform alanları aşağıdaki unsurları içermektedir:

- Kıta ölçeğinde kilit önceliklere odaklanmak,
- AfB kurumlarının yeniden düzenlenmesi,
- AfB'yi vatandaşlarla buluşturmak,
- AfB'nin çalışmalarını verimli ve etkin bir şekilde yönetmek,
- AfB'yi sürdürülebilir şekilde finanse etmek,
- Mevcut reformların uygulanması.

Bu konuda 30'dan fazla farklı tavsiye resmi olarak kabul edilmiş ve bu tavsiyeler, Paul Kagame (2018) tarafından belirtildiği gibi beş ana alanda gruplandırılmıştır. Gerçekleştirilen bir dizi reformun bir kısmı yürürlüğe girmiş, bir kısmı ise uygulamanın son aşamasına getirilmiştir. Bunlardan en önemlileri arasında şunlar yer almaktadır:

10.1. Delege Sayısını Azaltmak

AfB'nin kurumsal reformlarının bir parçası olarak, Barış ve Güvenlik Komiseri ile Siyasi İşler, Ekonomik Kalkınma, Ticaret ve Sanayi Komiseri tek bir kurumda birleştirildi ve komisyon üyesi sayısı sekizden altıya indirildi (African Union Assembly, 2018).

10.2. Kadın ve Erkek Eşitliği

AfB'nin kuruluşundan bu yana devam eden en önemli tartışma konularından biri, kadınların zayıf temsilidir. Bu fenomenin, örgüt içinde kadınlar ve erkekler arasında neredeyse ayrımcılığa varan bir marjinalleştirmeye yol açtığını söylenebilir. Bu sebeple, son kurumsal reformlar bu konuyu dikkate almış ve örgütte her iki cinsiyet için fırsat eşitliğini sağlamak için komisyon başkanının veya vekilinin kadın olmasını zorunlu hale getirmiştir.

10.3. Başkanlar Zirvesi'nin Yılda Bir Kere Düzenlenmesi

AfB'nin en yüksek kurumu, Afrika Devlet Başkanlarının Zirvesi, yılda iki kez düzenlenen Başkanlar Zirvesi'dir. Son düzenlemelerle zirve sadece bir kez yapılacak; ikinci yıllık olağan zirve, AfB ile Bölgesel Ekonomik Kuruluşlar arasında bir koordinasyon toplantısına dönüşürülecektir. Bu yönelimin amacı, AfB ve Afrika Bölgesel Örgütleri arasında kıtanın yararına ortak hedeflere yönelik işbirliği ve uyumu sağlamaktır.

10.4. Tek Tıp Vergi

Finansal bağımsızlık konusu ciddiyeti nedeniyle kurumsal reformların gündeminde güçlü bir şekilde yer almaktadır. Bunun nedeni, yalnızca örgütün kararlarını herhangi bir dış etkiden uzak tutmasının temel taşı olduğu için değil; aynı zamanda kıtanın güvenlik ve istikrar operasyonlarını tam olarak finanse ederek kıtanın güvenliğini sağlamaktır. Temmuz 2016'da Afrikalı liderler, diğer bölgesel kuruluşlarda başarıyla kullanılan bir formül olan, üye devletler için uygun ithalatlardan %0,2'lik bir vergi ile birliği finanse etme planını kabul etmiştir (African Union Assembly, 2017). 16 Haziran 2020 itibarıyla, 55 ülkeden yalnızca 17'si, AfB'yi mali açıdan daha kendi kendine yeterli hale getirmek için tasarlanmış ithalatta yüzde 0,2'lik bir vergi uygulamıştır (Byiers & Miyandazi, 2021: 4). Bu sayı beklentileri karşılamıyorsa da bu iradenin başarısının olumlu bir işaretidir.

10.5. Barış Fonunun Kurulması

Barış Fonu, 9 Temmuz 2002 tarihinde AfB Barış ve Güvenlik Konseyinin Kurulmasına İlişkin Protokolün 21. maddesi uyarınca 30 Mayıs 2017 tarihinde bağımsız bir fon olarak resmen kurulmuştur (African Union, 2021). Başkanlar Konferansı, 2017'de Barış Fonu'na 325 milyon dolar, 2020 yılına kadar %0,2'lik ithalat vergisinde toplam 400 milyon dolar vermeye karar vermiştir. Ancak şimdiye kadar Afrika ülkelerinden sadece 60 milyon dolar toplanabilmiştir (Le Monde, 2021). Fonun kurulmasının amacı, AfB'nin Afrika'daki ilgili barış ve güvenlik faaliyetlerini finanse etmek için AfB Üye Devletleri ve diğer ortaklardan kaynakları seferber etmek ve bir havuzda toplamaktır.

10.6. Alınacak Kararların Destek ve Uygulama Yapılarının Oluşturulması

Başkanlar Konferansı, kurumsal reform çabalarının bir parçası olarak, kararların sürekliliğini ve etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak için Ocak 2017'de, önceki mevcut ve gelecekteki AfB başkanlarını bir araya getiren üçlü bir yapı oluşturmaya karar vermiştir. Konferans, Ocak 2018'de yapıyı genişletme kararı almıştır. 2016 yılında üye devletlerden on maliye bakanından (F10) oluşan kurumsal yapı daha sonra AfB'nin bütçesi ve finansmanı üzerinde gözetim sağlamak üzere on beş maliye bakanından oluşan bir komiteye (F15) genişletilmiştir.

10.7. NPCA (Planlama ve Koordinasyon Ajansı) ve NEPAD (Afrika'nın Kalkınması için Yeni Ortaklık) kurumlarının birleştirilmesi

NPCA-NEPAD'ın iki kurumunu birleştirme kararı, 2018'de Nouakchott'taki AfB'nin 31. Zirvesi'nde alınmış ve iki kurum AUDA-NEPAD (Afrika Birliği Kalkınma Ajansı Planlama ve Koordinasyon Ajansı)'a dönüşmüştür (AUDA-NEPAD, 2019). Bu adımda, Afrikalı yetkililer, özellikle Afrika Kıtasal Serbest Ticaret Bölgesi'nin resmi olarak yürürlüğe girmesinden sonra, Afrika'nın ekonomik entegrasyon sürecini yeni

mekanizmalarla desteklemeyi ve 55 ülke ve 1,2 milyar insandan oluşan entegre bir kıta pazarına olanak tanımayı öngörmüştür. Bu sayı 2050 yılına kadar 2,5 milyara yükselecektir (Byiers & Miyandazi, 2021: 4).

11. Reform Sürecindeki Zorluklar

AfB'deki tüm reform deneyimlerinde, kıta liderlerinin amaçladığı hedeflere ulaşılmasını engelleyen benzer zorluklar ortaya çıkmıştır. Liderler tarafından başlatılan reformların başarıya ulaşamamasının temel nedeni, hedeflerin gerçekleştirilmesine engel teşkil eden, henüz ortadan kaldırılmamış büyük zorluklar yerine küçük sayılabilecek konulara odaklanılmasıdır. Esasen, AfB'nin karşı karşıya olduğu en önemli iki ana zorluk, yasal boşluklar ve siyasi irade zayıflığıdır.

11.1. Yasal Boşluklar

AfB'nin kurulması, bir bakıma, Avrupa Birliği'nin (AB) şekline uyma girişimidir. AB deneyimi, ulusüstü yasal yetkiden yararlanmada gelişmiş bir model olmanın yanı sıra yasal ve siyasi bir etkili kurumdur. Bu kurumsal yapı ayrıca üye devletlerden bağımsızdır (Babarinde, 2007: 8). Bu yapı, antlaşmalarda yer alan direktiflere uygun olarak Avrupa Topluluklarının hedeflerine ulaşmasına hizmet etmektedir. Kurumun işlevlerini yerine getirmesini ve amaçlarına ulaşmasını sağlamak için üye devletler, gönüllü ve kalıcı olarak egemenliklerinin bir kısmından vazgeçmiştir. Ancak AfB'nin Kurucu Antlaşması, ulusüstü özelliklere sahip olmayan ve yasalarını Afrika anayasal ilkeleri diyebileceğimiz kadar, devletler üzerinde uygulanabilir kılan bir yasanın temel kriterini netleştiren bir metin değildir. Bu durum, devlet egemenliğinin mutlak korunması ilkesine bağlılığı engellemiş ve AfB kurumlarının felce uğramasına neden olmuştur.

Bu bilgiler ışığında, AfB'nin geleneksel durumunu aşmak istiyorsa, AB'nin izinden gitmesinin ve tecrübesinden faydalanmasının gerekli olduğu söylenebilir. Buna ek olarak, kurumlarına daha fazla yetki vermesi ve AfB hukukunu üye devletlerin kanunlarına üstün kılması gerekmektedir.

11.2. Siyasi İrade Zayıflığı

Kurucu devletlerin tek taraflı siyasi iradesi, reform projeleri için gerçek başarının sağlanmasında büyük bir zorluk teşkil etmektedir. Örneğin, mali reform açısından bu son reformlar bağlamında, Mısır ve Güney Afrika gibi etkili mali katkı sağlayan ülkeler, Kigali Kararı'nın mevcut haliyle uygulanmasına karşı olduklarını resmi olarak dile getirmişlerdir. Öte yandan, AfB'nin Üye Devletleri sadece Komisyon Başkanını seçme yetkisiyle sınırlı olmayıp, aynı zamanda Başkan Yardımcısını ve Komiserlerin her birini doğrudan seçmektedir. Bu durum, komiseri atama veya görevden alma yetkisi olmayan komiserin yetkisini zayıflatmıştır.

Bu durum, 2007 yılında Nijeryalı Adebayo Adige tarafından imzalanan bir raporda sorun olarak tanımlanmıştır. Ancak bu soruna çözüm getirilmemiştir. Haziran 2018'de yapılan olağanüstü zirvede, reform teklifinde sorun yeniden gündeme getirilmiş ancak ülkelerin çoğunluğu, komisyon başkanının geniş yetkilere sahip komisyon üyelerini atama ve görevden alma yetkisine sahip olması fikrine karşı çıkmıştır. Ayrıca komiseri ülkelerin egemenliğini test edebilecek güce sahip bir aşırı yetkili haline getirebilme fikri, bazı ülkeler tarafından tamamen reddedilmektedir. Bu tür itirazların çoğu zaman ikna edici gerekçeleri olmayıp temelinde örgüt ve üye devletleri için büyük bir meydan okuma teşkil etmektedir.

12. Sonuç

Son kurumsal reform projesini önkçekilerden farklı kılan en önemli boyut, bu sefer Afrikalı liderlerin buna hazır bulunma coşkusudur. Bu durum, yasama organıyla ilgili bazı tavsiyelerin hızla kabul edilmesine ve bazılarının iki yıldan kısa bir sürede yürürlüğe girmesine neden olmuştur. Ancak, bu reformların iddialı hedeflerine ulaşma şansı oldukça tartışmalıdır. Bunun nedeni, projenin, AfB içindeki herhangi bir reform sürecinin başarısını sağlamak için kuruluşa ve bunların üstesinden gelmek için ülkelere dayatılan önemli ve resmi zorlukların varlığına ek olarak, kuruluştaki ele alınmamış temel eksikliklerin gözden kaçırılmasıdır. Her zaman olduğu gibi, Afrikalı liderlerin AfBÖ'nü AfB'ne dönüştürmeye sevk eden gerekçeleri, bugün AfB'nin önüne sunulan gerekçelerin neredeyse aynısıdır. Bu, Afrikalı liderlerin, Birlik'in kuruluşundaki hedeflere ulaşmak için hem objektif, hem de biçimsel açıdan Birlik'i geliştirmenin yollarını bulmaya çalışması gerekliliği sonucunu ortaya koymaktadır.

KAYNAKÇA

African Union, (2021) Instrument relating to the African Union Peace Fund URL: <https://au.int/en/documents/20180118/instrument-relating-african-union-peace-fund>
Accessed: 03- 09-2021

African Union Assembly, (2018) "Decision on the Institutional Reform"
Ext/Assembly/AU/Dec.1(XI), in Decisions of the 11th Extraordinary Session of the
Assembly, Addis Ababa, <https://au.int/en/node/36422> Accessed: 11-03-2022
Dernier vue 12-12-2021

African Union Assembly, (2017) Decision on the Outcome of the Retreat of the
Assembly of the African Union on the Institutional Reform of the African Union
[https://au.int/sites/default/files/decisions/32520-sc19553_e_original_-
_assembly_decisions_621-641_-_xxviii.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/32520-sc19553_e_original_-_assembly_decisions_621-641_-_xxviii.pdf)

AGLIETI, S. (2021) Les pays de l'Union africaine se penchent sur la réforme de
l'institution à Kigali, Jeune Afrique, URL :
[https://www.jeuneafrique.com/435999/politique/pays-de-lunion-africaine-se-
penchent-reforme-de-linstitution-a-kigali](https://www.jeuneafrique.com/435999/politique/pays-de-lunion-africaine-se-penchent-reforme-de-linstitution-a-kigali) Dernier vue 02-09-2021

Assembly of the Union (2021) Decisions, Declaration, Resolution and Motion,
Thirty-Four Ordinary Session URL: [https://au.int/sites/default/files/decisions/40231-
assembly_au_dec_796_-_812_xxxiv_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/40231-assembly_au_dec_796_-_812_xxxiv_e.pdf) Dernier vue 12-12-2021

AUDA-NEPAD (2019) Annual Report 2019, URL:
[https://au.int/sites/default/files/documents/38048-doc-2019_auda-
nepad_annual_report_en_final_31.1.2020_web_version.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/38048-doc-2019_auda-nepad_annual_report_en_final_31.1.2020_web_version.pdf), Accessed: 02-09-2021

BABARINDE, O. (2007) The EU as a Model for the African Union: the Limits of
Imitation, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series Vol. 7 No.2, Florida: European
Union Center

BIYERS, B., MIYANDAZI, L. (2021) Balancing Power and Consensus:
Opportunities and Challenges for Increased African Integration Author(s): Stable URL:
<https://www.jstor.org/stable/resrep30935> Accessed: 11-04-2022

CHEKOL, Y. (2020) African Union Institutional Reform: Rationales, Challenges
and Prospects, Insight on Africa 12 (1) 29-44.

DOUGUELI, G. (2021) Ce que la réforme de l'Union africaine va changer, URL :
[https://www.jeuneafrique.com/1116815/politique/ce-que-la-reforme-de-lunion-
africaine-va-changer/](https://www.jeuneafrique.com/1116815/politique/ce-que-la-reforme-de-lunion-africaine-va-changer/) Dernier vue 02-09- 2021

KAGAME, P. Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union, URL:<https://au.int/sites/default/files/documents/33273-doc-report-institutional-reform-of-the-au.pdf> Accessed: 12-01-2022

KAGAME, P. (2017) Report on the Implementation of the Decision on the Institutional Reform of the African Union, URL: <https://au.int/sites/default/files/documents/33272-doc-au-reform-implementation-report-july-2017-final-v2.pdf> Accessed: 23-04-2022

KAGAME, P. (2018) Building a stronger African Union, Unleashing Africa's Inner Strengths: Institutions, policies, and champions, Chapter 1, URL: <https://au.int/sites/default/files/documents/35364-doc-accessed-au-reforms-article-by-kagame-brookings-institute.pdf> 11 Janvier 2018

Le Monde, (2021) L'Union africaine adopte certaines des réformes proposées par Paul Kagame, URL : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/11/19/l-union-africaine-adopte-certaines-des-reformes-proposees-par-paul-kagame_5385420_3212.html, Dernier vue 03-09-2021

TURIANSKYI, Y. & GRUZD, S. (2019) Occasional Paper, The Kagame Reforms of the AU: Will They Stick? South African Institute of International Affairs (2019) Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep25888> Accessed: 11-04-2022.

UN, (2021), Conseil de sécurité: le financement des opérations de paix de l'Union africaine, au cœur de son partenariat « stratégique » avec l'ONU, URL : <https://www.un.org/press/fr/2018/cs13428.doc.htm> Dernier vue 02-09-2021
Dernier vue 02-12-2021

Summary

The transformation of the Organization of African Unity (OAU) to the African Union (UA) is seen as an important initiative to strengthen the African continent and to confront the challenges that have existed on the continent for ages. Essentially, the OAU has worked on many options to put an end to colonialism, which was the main problem of the continent for a long period, by providing an integrated political union under strong institutions that meet with the African reality. The OAU officials realized that the struggle for the independence of all African countries against Western colonialists faced serious difficulties which need to reorganize. This process led to the establishment of the AU and necessitated major changes in the conceptual and functional framework of the new organization. African leaders have realized that although more than ten years have passed since the establishment of the AU, the organization's performance has not been adequate due to institutional and structural problems. Due to the necessity and urgency of its institutional reforms, in 2016, the AU outline its reform plan which was later adopted at a summit held in Addis Ababa in January 2017. The most important aspect that makes this institutional reform project different from the previous ones is the enthusiasm of African leaders. This has led to the rapid adoption of some legislative recommendations, and some of them enter into force in less than two years. However, the chances of these reforms achieving their ambitious goals are highly questionable. This is because the project overlooks key unaddressed shortcomings in the organization, in addition to the existence of significant and formal challenges posed to the organization and countries to overcome them to ensure the success of any reform process within the UA.