

پایداری مرزها در آفریقا

○ نویسنده: Jeffrey Herbst

استادیار علوم سیاسی و روابط بین‌المللی در دانشگاه «پرینستون»

○ منبع:

International Organization

Vol. 43 - No. 4 - 1989

● ترجمه: سیروس سعیدی

انجام می‌شد.

«لرد سالیسبوری» در تشریح فرآیند تقسیم اراضی خاطر نشان ساخت [ما] نقشه مناطقی را ترسیم کردیم که پای هیچ سفید پوستی به آنها نرسیده بود: ما کوهها، رودخانه‌ها و دریاچه‌ها را به یکدیگر می‌بخشیدیم، صرفاً به این خاطر که نمی‌دانستیم کوهها، رودها و دریاچه‌های مذکور دقیقاً در کجا واقع شده‌اند.» با توجه به نحوه پیدایش مرزهای آفریقا و این واقعیت که حدود ۴۴ درصد از مرزهای مذکور از خطوط مستقیمی تشکیل شده‌اند که یا بر اساس اندازه گیری نجومی و یا با توجه به مجموعه‌ای از خطوط دیگر ترسیم گردیده‌اند، چنین مرسوم شده است که مرزهای آفریقا را تصادفی و خودسرانه بخوانند. همان گونه که «سعیده تووال» می‌گوید، مرزهای آفریقا «بدون کوچکترین توجه به مقتضیات و اوضاع محلی تعیین گردیده است.» این واقعیت که مرزهای مورد بحث بدون رعایت معیارهای مشخص تعیین گردیده و به قول «بواهن»، واقعیات قومی-فرهنگی، جغرافیایی و محیطی آفریقا در نظر گرفته نشده نیز برای بسیاری از نویسندگان حایز اهمیت می‌باشد.

هریک از کشورهای مستقل آفریقا، به دلیل تصنعی بودن مرزهای قاره، گروههای قومی-فرهنگی و ملیتهای گوناگونی را در بر می‌گیرد که فرهنگها و سنن متفاوتی دارند و به زبانهای مختلف سخن می‌گویند. از این جا می‌توان حدس زد که تبدیل کشورهای مستقل آفریقا به «ملت-کشورهای» مستقل واقعا چه مشکل پیچیده‌ای است.

«جان راون هیل» نیز به همین ترتیب استدلال می‌کند: تقسیم خودسرانه قاره از سوی قدرتهای اروپایی، با اندک توجه یا بدون توجه به گروههای اجتماعی و سیاسی موجود و یا حتی گاه بدون در نظر گرفتن ملاحظات جغرافیایی «طبیعی»، وظیفه دولتهای آفریقایی، یعنی ایجاد کشورها و ملت‌های جدید را سخت دشوار ساخته است.

سازمان وحدت آفریقا نیز از مدتها پیش ماهیت تصنعی مرزهای آفریقا را پذیرفته است. به عنوان مثال، سازمان مذکور در قطعنامه سال ۱۹۶۴ خود در باره منازعات مرزی خاطر نشان ساخت که مرزهای کنونی آفریقا «یک عامل مهم و دائمی اختلاف است».

با این وجود، طی قرن گذشته، مرزهای آفریقا از ثبات قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده است. مرزهای تعیین شده از سوی استعمارگران تقریباً بدون استثناء، به مرزهای کشورهای جدیدالاستقلال آفریقا تبدیل گردیده است. حتی مرزهای اداری میان آفریقای شمالی فرانسه و آفریقای غربی فرانسه که در گذشته هیچ‌گاه جزء مرزهای بین‌المللی به حساب نمی‌آمد، پس از فروپاشی اتحادیه‌های فرانسه در اوایل دهه ۱۹۶۰، به مرزهای بین‌المللی کشورهای آفریقای غربی تبدیل شد. در واقع، پس از آغاز عصر استقلال در اواخر دهه ۱۹۵۰، هیچ نوع تغییر مرزی چشمگیری در آفریقا صورت نگرفته و هیچ نهضت جدایی طلبی موفق به ایجاد یک کشور جدید نشده است. جدایی طلبان مذکور، از جمله ابرتیره‌ای‌ها، اهالی جنوب سودان، کاتانگایی‌ها، و ایبوها، گاه آشکارا در منازعات نظامی شکست خوردند، گاه به زور امتیازاتی از دولت مرکزی دریافت کردند و حتی در بعضی مواقع کنترل برخی سرزمینها را عملاً بدست گرفتند ولی هیچیک از این گروهها به هدف خود که ایجاد یک کشور جدید بود، نایل نشدند. مرزهای آفریقا، با وجود اتفاق نظر در باره تصنعی بودن آنها و نیز توانایی محدود بسیاری از کشورهای آفریقا در دفاع از مرزهای خود و برغم وجود گروههای متعددی که از بروز تغییرات عمده در مرزهای مذکور خوشنود خواهند شد، از ثبات چشمگیری برخوردار است.

آفریقا ظاهراً این سخن طنزآمیز «لرد کرزن» را که «در واقع، امروزه مرزها به پرتگاههایی می‌مانند که مسئله جنگ و صلح یا مرگ و زندگی ملتها بر فراز آنها معلق است»، تکذیب می‌کند.

● در ماهیت مرزهای سیاسی آفریقا، يك تناقض مهم نهفته است: بسیاری معتقدند که این مرزها قراردادی‌اند ولی با این وجود اکثر آنها از اواخر قرن هجدهم به بعد، یعنی از هنگامی که برای نخستین بار تعیین شدند، همچنان دست نخورده باقی مانده‌اند. در آفریقا که خاکش بیش از سایر قاره‌ها به قطعات کوچک تقسیم گردیده و نهادهای سیاسی آن هیچگاه برای مدتی مدید دوام نیاورده است، ثبات مرزها غالباً موجب شگفتی شده است. خاصه آنکه این مرزها در ابتدا بدون توجه به دسته‌بندیهای قوی و زبانی تعیین گردیده و مقامات سیاسی دوران استعمار و پس از استعمار که وظیفه حفظ آنها را بر عهده داشته‌اند، ضعیف و یا غایب بوده‌اند. علاوه بر این، دو سازمان بین‌المللی که ظاهراً ارتباطی هم با یکدیگر ندارند - کنفرانس سال ۱۸۸۵ کنگو در برلین (مرکب از نمایندگان کشورهای عمده غربی آن زمان) و سازمان وحدت آفریقا (مرکب از نمایندگان آن دسته کشورهای قاره که دارای حکومت انتخاب شده توسط مردم هستند) - در تعیین ضوابط و تصمیماتی که منجر به ایجاد و افزایش ثبات مرزها گردیده، نقش مؤثر داشته‌اند.

در این مقاله، ثابت خواهد شد که به خلاف فرضیه‌های رایج، رهبران آفریقا در دوران استعمار و پس از آن، نظام کنونی مرزها را بصورتی عاقلانه و با توجه به مقتضیات ساختار آماری و قومی قاره تعیین کرده‌اند. یکی از کارهای مفید آنان، ایجاد معیارهای بین‌المللی برای تمامیت ارضی بوده که امروزه بخش مهمی از نظام حکومت را تشکیل می‌دهد. در این محدوده تحلیل، مسئله تغییر احتمالی مرزهای آفریقا در آینده نیز مورد بررسی قرار خواهد گرفت. سرانجام اینکه، تلاش خواهد شد تا ضمن پژوهش در باره ایجاد و حفظ مرزها نشان داده شود که چطور کشورهای آفریقا از طریق بررسی دقیق «جریانه‌ها و موانع خبری و روابط پیش بینی شده دراز مدت» ی که در قاره آفریقا شکل گرفته است، می‌توانند با یکدیگر همکاری کنند.

مسئله: قراردادی بودن و ثبات مرزها

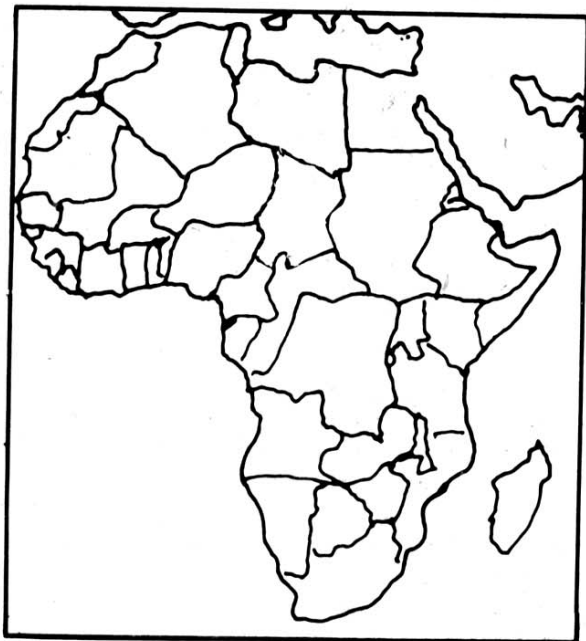
بیشتر مرزهای آفریقا در اواخر قرن نوزدهم تعیین شد، یعنی هنگامی که بریتانیای کبیر، فرانسه، بلژیک و آلمان کوشیدند تا به ادعاهای خود در قاره آفریقا جامه عمل ببوشانند. نفوذ به داخل قاره از اوایل قرن شانزدهم با سفر اکتشافی پرتقالیها به «زامبزی» آغاز گردید و با حمله مصریان به نیل در سال ۱۸۲۱ و افزایش روزافزون منافع فرانسه و بریتانیا در اواسط قرن نوزدهم، ادامه یافت.

با این وجود، افزایش سریع ادعاهای رسمی ارضی در مورد قاره آفریقا از دهه ۱۸۸۰ شروع شد، یعنی از هنگامی که بلژیک و آلمان در آفریقا منافع پیدا کردند. قدرتهای استعماری، در جریان هجوم برای تصاحب هرچه بیشتر اراضی، ادعاهای ارضی گوناگونی مطرح کردند و بعداً آنرا از طریق انعقاد قرارداد با سایر قدرتهای اروپایی، تثبیت نمودند.

«رج. هریسون چرچ» خاطر نشان می‌سازد که «بخش اعظم نقشه سیاسی فعلی بین سالهای ۱۸۸۵ و ۱۹۰۴ کشیده شد و بقیه آن نیز تا سال ۱۹۱۹ تکمیل گردید.»

در واقع، مرزهایی که در سال ۱۹۰۴ تعیین شد، اصول کلی نظام کنونی مرزهای آفریقا را قاطعانه تعیین کرد.

اهمیت بی‌چون و چرای منافع نظامی و ژئوپولیتیکی در تلاش برای سلطه بر آفریقا، باعث شد که اروپائیان الزاماً عواملی را که معمولاً در تقسیم اراضی در نظر گرفته می‌شود، نادیده انگارند. در بسیاری از موارد، اشتباهاتی که در تقسیم اراضی صورت می‌گرفت، ناشی از عدم آگاهی دقیق استعمارگران از جغرافیای منطقه بود. در پاره‌ای موارد دیگر، تقسیم سرزمینها بر لپاس ساده‌ترین قواعد و بدون در نظر گرفتن عوامل آماری، قومی و نقشه برداری



در واقع، علی‌رغم تعیین خودسرانه مرزهای آفریقا، رهبران آفریقایی از ابتدای دوره استقلال اعلام کرده‌اند که مرزهای مزبور تنها مرزهای ممکن برای قاره آفریقا می‌باشد. سازمان وحدت آفریقا، در سال ۱۹۶۴ اعلام کرد که مرزهای آفریقا یک «واقعیت محسوس» است و رهبران آفریقایی متعهد شدند که «مرزهای موجود در زمان نیل به استقلال را محترم بشمارند».

سازمان وحدت آفریقا هنوز این موضع خود را حفظ کرده است، هر چند که برخی از اعضای آن ادعاهای جدایی طلبان را پذیرفته‌اند. بیافرا یکی از آن موارد بوده است.

برای توجیه ثبات مرزهای آفریقا فرضیه‌های متعددی ارائه گردیده است. یکی از آنها دلیل ثبات مرزها را در خصایص اخلاقی سیاستمدارانی می‌داند که در اواخر دوران استعمار به قدرت رسیده‌اند و پس از کسب استقلال نیز به حکومت خود ادامه داده‌اند. «ویلیام فولتس» معتقد است که ضوابط مرزی مصوب سازمان وحدت آفریقا «نقاط ضعف و قوت طبقه متوسط ناسیونالیست را متمرکز می‌سازد». او بویژه اظهار می‌دارد که ثبات مرزهای خارجی ناسیونالیستهای جدید را مطمئن می‌سازد که منابع وارد شده از خارج را کنترل خواهند کرد. این منابع ممکن است جنبه اقتصادی، کمک فنی و یا حمایت سیاسی داشته باشد.

ضوابط تغییرات مرزی برای نخبگان نوپای ضعیف نیز اطمینان بخش بود، زیرا نمی‌خواستند از جانب گروه‌های تجزیه طلب بالقوه بزرگ مورد تهدید قرار بگیرند و در صورت مواجه شدن با خطر تجزیه طلبی نیز می‌توانستند برای شکست گروه یاغی از حمایت جامعه بین‌المللی برخوردار شوند. طبق این منطق، سازمان وحدت آفریقا، به گفته «جولیوس نایره» رئیس جمهور پیشین تانزانیا، به صورت «اتحادیه» رهبران آفریقا درآمد، رهبرانی که وظیفه اصلی آنان ایجاد قواعدی برای بقای خود بود.

همان‌گونه که «فولتس» خاطرنشان می‌سازد «سازمان وحدت آفریقا چه از طریق تقویت موضع سیاسی اصلی رئیس کشور و چه از طریق پشتیبانی از خطوط مرزی خارجی، به مؤثرترین مدافع نظم مرزی ناسیونالیستی آفریقا تبدیل شده است».

طبق یک توجیه دیگر، ثبات مرزهای بین‌المللی آفریقا ناشی از توسعه معیارهای بین‌المللی حاکمیت، خصوصاً بعد از پایان جنگ دوم جهانی، می‌باشد. همان‌گونه که «رابرت جکسون» و «کارل رزبرگ» خاطرنشان ساخته‌اند، در مورد کشورهای آفریقایی، سازمانهای بین‌المللی نقش «نهادهای نظم‌دهنده دوره بعد از استعمار» را ایفا کرده و این کشورها را در واقع در قلمرو استعماری پیشین تثبیت نموده و راه نهضت‌های استقلال طلب دوره بعد از استقلال را بسته‌اند.

عضویت در جامعه بین‌المللی به کشورهای آفریقایی سیاه فرصت می‌دهد - فرصتی که در دوران استعمار از آنها دریغ شده بود - تا اصول و عقاید بین‌المللی مربوط به جنبه‌های مطلوب و نامطلوب روابط کشورها را هم تحت تأثیر و هم مورد بهره‌برداری قرار دهند.

در واقع، «جکسون» و «رزبرگ» ادعا می‌کنند که اگر ملاحظات حقوقی در میان نمی‌بود، «نقشه سیاسی آفریقا ظاهراً به نحو چشمگیری با شکل فعلی آن تفاوت می‌یافت». آنان خصوصاً اظهار می‌دارند که، «برخی دولت‌ها به ضرر دولتهائی دیگر، سرزمینهایی به دست خواهند آورد؛ بعضی از جدایی طلبان یا الحاق‌گرایان، با استناد به حقوق موضوعه بین‌الملل، ادعاهای خود را به تأیید جامعه بین‌المللی خواهند رسانید؛ برخی کشورهای جدید یا کاملاً تغییر شکل یافته یا به عرصه وجود خواهند نهاد؛ تعدادی از کشورهای نیرومند به زیان کشورهای همجوار و ضعیف توسعه خواهند یافت».

جکسون سال ۱۹۶۰ را سرآغاز این عصر نوین در روابط بین‌المللی می‌داند. در این سال، مجمع عمومی سازمان ملل متحد شرایط تجربی و سنتی تعیین شده برای تشکیل حکومت مستقل را لغو کرد و در عوض اعلام نمود که «عدم آمادگی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی یا آموزشی هرگز نباید بهانه‌ای برای تعویق استقلال باشد».

این دو توضیح کاملاً با هم مغایر نیستند. می‌توان چنین استدلال کرد که رهبران آفریقایی نظم قانونی بالنده بین‌المللی را بی‌نهایت مساعد یافته و معیار حاکمیت را صرفاً برای توجیه اوضاعی به کار برده‌اند که مواضع داخلی‌شان را تقویت می‌کرده است. با این وجود، توضیحات دوگانه فوق که برای توجیه ثبات مرزهای آفریقا به دو منشاء اساساً متفاوت استناد می‌جویند، نتیجتاً باید وضعیت را نیز به گونه‌ای نسبتاً متفاوت تحلیل نمایند. به عنوان مثال، توضیحی که ثبات مرزها را ناشی از وضعیت سیاسی نخبگان داخلی می‌داند، خاص آفریقا است، حال آنکه تحلیل مبتنی بر تغییر معیارهای بین‌المللی، در مورد سایر مناطق جهان نیز کاربرد دارد. توضیحات دوگانه مورد بحث به

پیش‌بینی‌های متفاوتی درباره مرزهای آفریقا منجر می‌گردد. «فولتس» می‌گوید که «وقوع تغییرات عمده در نظم ناسیونالیستی موجود امکان‌پذیر است، خاصه آنکه بین کشورها و مناطق مختلف در هر کشور تفاوت‌های اقتصادی و نظامی افزایش پیدا می‌کند». نتیجتاً مرزها ممکن است دچار تغییر شوند زیرا علی‌رغم استحکام ناشی از نظام بین‌المللی و ثبات‌های داخلی، ساختار مرزهای سیاسی این کشورهای جدید در نهایت به خصایص و اختیارات گروه‌هایی بستگی پیدا می‌کند که تمام یا قسمتهای قابل توجهی از کشورهای مورد بحث را تحت کنترل دارند.

ولی از توضیحاتی که بر معیارهای نظام بین‌المللی استوار است چنین برمی‌آید که هیچ نوع تغییر فوری در مرزهای بین‌المللی صورت نخواهد پذیرفت. همان‌طور که «کرافورد یانگ» می‌نویسد: «هر اتفاقی که بیفتد، احترام به حاکمیت و تمامیت ارضی دولت‌های آفریقایی [ظاهراً یکی از قابل اعتمادترین پیش‌بینی‌های سیاسی است».

هر دو توضیح اخیرالذکر قانع‌کننده و بی‌تردید تا حدی صحیح است. با این وجود، هر دو توضیح برای تعلیل ثبات مرزها به رویدادهای پس از جنگ جهانی دوم تکیه می‌کند. استناد به این دوره کوتاه کافی نیست زیرا مرزهای آفریقا پیش از سال ۱۹۴۵ نیز از ثبات برخوردار بوده است. در نتیجه این نکته را باید بررسی کرد که آیا عوامل دیگری - عواملی مقدم بر ترتیبات داخلی و بین‌المللی کنونی - در تأمین ثبات مرزها دخالت داشته است یا نه. خصوصاً برای آگاهی از علل ایجاد و حفظ مرزهای ملی در آفریقا، باید آندسته از عوامل ساختاری را که مانع از تغییر مرزها می‌شود، شناخت.

قاره آفریقا و مسائل مرزی

در آفریقا موانع متعددی بر سر راه تعیین «عقلانی» مرزهای ملی وجود دارد. منظور، مرزهایی است که با توجه به تقسیمات قومی حاضر تعیین شود و مشکلات سیاسی ناشی از آنها بمراتب کمتر از مشکلات نظام کنونی مرزهای آفریقا باشد. نخست اینکه، پراکندگی جمعیت در آفریقا، چه در دوران استعمار و چه در دوران استقلال، تعیین‌کنندگان مرزها در این قاره را از نظر دسترسی به اطلاعات لازم با محدودیتهای بزرگ مواجه می‌ساخت.

در آفریقای پیش از استعمار، مردم در مناطق وسیعی پراکنده شده بودند، تعداد شهرها کم بود و زراعت نیز به دلیل نامرغوب بودن خاک و عقب‌ماندگی تکنولوژی کشاورزی، صورت سطحی و وسیع داشت. مردم برای تأمین غذای کافی ناگزیر زمینها را به نوبت کشت می‌کردند. برخی گروهها نیز نیمه بیابانگرد بودند. در نتیجه، در آفریقای قبل از استعمار قدرت سیاسی نه بر اساس زمین بلکه نسبت به جمعیت اعمال می‌شد. بدین ترتیب، تعداد مواردی که در آنها گروه‌های بزرگ مردم تابع نهادی بزرگتر از قریه خود باشند، بسیار اندک بود و این دومین مشکلی بود که در برابر تعیین‌کنندگان مرزهای آفریقا قرار داشت. در نتیجه، تعیین مرزها بر اساس اطلاعات حاصل از هویت‌های قومی میسر نبود. البته این واقعیت که در دوره پیش از استعمار وفاداری مردم در اکثر موارد از حدود روستاهایشان فراتر نمی‌رفت، تا اندازه

زیادی ناشی از تراکم ناچیز جمعیت و هزینه زیاد سازماندهی سیاسی هر نوع دولت - چه آفریقایی - چه اروپایی - بود. توصیفی که «الیزابت کولسون» از قوم «ایبو» - که در ۱۹۶۷، نومیدانه برای ایجاد یک دولت مستقل جنگید - به عمل آورده، از این لحاظ آموزنده است:

«در ۱۸۷۰، ایبوها در روستاهای کوچک خودمختاری که بایکدیگر می‌جنگیدند، زندگی می‌کردند. آنان رهبران سیاسی مشترکی نداشتند، گرچه اعتقاد به شمار اندکی از معابد وسیله‌ای برای اعمال نفوذ در سطح گسترده به شمار می‌رفت... ممکن است جوامع ایبو در برابر جوامعی که به زبان دیگری سخن می‌گفتند نوعی احساس هویت مشترک داشته‌اند، ولی این احساس هویت احتمالاً ضعیف بوده است. زیرا آنها نه اسامی مشترکی برای خود داشتند و نه سنتی که از وحدت قبلی ناشی شده باشد.»

«ترنس رنجر» نیز در مورد پیدایش هویتی به نام «شونا» در زیمبابوه استدلال مشابهی دارد و آن را یک تحول نسبتاً جدید می‌داند. به نظر رنجر، تا دهه ۱۸۸۰، «افراد منتسب به آن فرهنگ مشترک، خود را وابسته به هویت واحدی به نام «شونا» احساس نمی‌کردند. آنها بیشتر خود را از نظر سیاسی - به عنوان رعایای یک حاکم خاص - متمایز می‌دانستند تا از نظر زبانی، فرهنگی یا قومی.»

این واقعیتی است که هشتاد سال پیش از شروع رقابت پرشور بر سر تصاحب آفریقا، دوره یوئانی برای دولت‌های بومی بوده است. در واقع، «جان هار گریوز» از نوعی «تقسیم آفریقایی آفریقا» سخن می‌گوید که شامل توسعه مصر، زنگبار و همچنین پیدایش نظامهای پادشاهی نیرومند در ماداگاسکار و اطراف دریاچه‌های آفریقای شرقی می‌باشد. با این وجود، مرزهای متنازل این کشورها را به هیچ وجه نمی‌توان به عنوان حدفاصل اقوام گوناگون تلقی نمود. نفس سیالیت مرزهای آفریقا در دوره قبل از استعمار که ظهور و سقوط نظامهای پادشاهی دوره پیش از استعمار مبین آن می‌باشد، حکایت از آن دارد که آگاهی از چگونگی وفاداری‌های دوره پیش از استعمار عملاً برای تعیین مرزها چندان مفید نیست. به گفته «آنتونی الات»، در دوران پیش از استعمار، «قلمرو یک حاکم عبارت از سرزمینهایی بود که رعایای او عملاً در تصرف خود داشتند. در نتیجه وقتی پای قدرتهای اروپایی به آفریقا باز شد، مرزهای مشخص و ثابتی که لازمه تملک منظم می‌باشد، وجود نداشت.»

علاوه بر این، در آفریقای امروز به دلیل مشخص نبودن هویت‌های قومی، نمی‌توان بر پایه قومیت اطلاعات لازم را برای تعیین مرزها به صورت «عقلانی» به دست آورد. شمار اقوامی که مانند سومالیایی‌ها، خود را به چشم یک ملت منسجم و مستقل بنگرند، بسیار اندک است. بعلاوه در بسیاری از موارد، آنچه که امروزه اختلافات ریشه دار قبیله‌ای نامیده می‌شود، تنها بلافاصله قبل و بعد از تشکیل یک دولت مستقل آفریقایی آشکار گردید، یعنی زمانی که گروههای مردم احساس کردند در کشور نوپیدا برای برخورداری از منابع و امکانات لازم باید حضور سیاسی کافی داشته باشند و لازمه این حضور نیز سازماندهی در سطح وسیع‌تر می‌باشد. به عنوان مثال، «ایبوها» تنها زمانی به عنوان «ایبو» بسیج شدند که، در چهارچوب سیاسی یک مستعمره، با گروههایی غیر از خود گرد آمدند و ناگهان با این دورنما مواجه شدند که در صورت عدم تشکیل یک گروه مستقل، تصمیماتی که دور از آنها و در بایتخت، در زمینه تخصص منابع و امکانات، اتخاذ می‌گردد، همیشه به ضررشان خواهد بود. بی‌تردید این نکته نیز درست است که در مواردی که همبستگی‌های قبلی وجود داشته، مرزهای تعیین شده از جانب اروپاییان موجب تفرقه یک گروه منسجم گردیده است. با این وجود، در اکثر موارد (نظیر مورد ایبوها)، در اثر ایجاد مرزهای مشخص ملی بود که میان گروههای قومی رقیب پیوندهایی به وجود آمد. برپائی مرزهای جدید گرچه می‌تواند منازعات قومی را موقتا کاهش دهد، اما در عین حال زمینه پیدایش هویت‌های نوینی را که باید با یکدیگر تلفیق شود و همچنین زمینه تجدید منازعات را فراهم می‌آورد.

نقشه برداری نیز مانند توزیع و وفاداری‌های جمعیت، به تنهایی نمی‌تواند رهنمودهای لازم را برای ایجاد یک نظام مرزی عقلانی در آفریقا ارائه دهد. اولاً، آفریقا فاقد رشته کوه‌هایی است که در بعضی مناطق مرزهای سیاسی را تشکیل می‌دهد. بعلاوه، کوه‌های مورد نظر باید آن اندازه مرتفع باشد که واقعا سازمان سیاسی را تحت تأثیر قرار دهد. به طور کلی، نقشه برداری بندرت می‌تواند اساس یک نظام مرزهای سیاسی را فراهم آورد. این فرضیه که مرزهای طبیعی را می‌توان تا حدی بر مبنای نقشه برداری تعیین نمود و چنین مرزهایی کمتر از مرزهای کنونی در آفریقا حالت ساختگی خواهد داشت، بیش از آن مشکل آفرین است که ظاهراً به نظر می‌رسد. همان گونه که «پان بروک» خاطر نشان می‌سازد:

○ **لرد کرزن: در واقع، مرزها به پرتگاه‌هایی می‌ماند که مسئله جنگ و صلح یا مرگ و زندگی ملت‌ها بر فراز آنها معلق است.**

○ **لرد سالیسبوری: ما (قدرت‌های استعماری) نقشه مناطقی را [در آفریقا] ترسیم می‌کردیم که پای هیچ سفیدپوستی به آنجا نرسیده بود. ما کوه‌ها، رودخانه‌ها و دریاچه‌ها را به یکدیگر می‌بخشیدیم، صرفاً به این علت که نمی‌دانستیم کوه‌ها، رودها و دریاچه‌های مذکور دقیقاً در کجا واقع شده است.**

«در گذشته چنین تصور می‌شد (و شاید هنوز هم این تصور وجود داشته باشد) که در سطح زمین نوعی تقسیم بندی طبیعی و مشخص وجود دارد و تنها مشکل ما شناسایی دقیق حدودی است که قانون طبیعت آن را مشخص کرده است... این تصور باطلی است زیرا بر یک فرض غلط استوار می‌باشد... البته تردیدی وجود ندارد که برخی ویژگیهای جغرافیایی برای تشکیل مرزها مناسب‌ترند ولی به هر حال این انسان است که تصمیم می‌گیرد کدام یک از ویژگیهای مذکور باید مورد استفاده قرار بگیرد. و این در عین حال یک واقعیت مهم را توجیه می‌کند و آن اینکه چرا ملتها همیشه مرزهای طبیعی خویش را فراتر از مرزهای موجود می‌بندارند.»

بنابر این، چه استعمارگران اروپایی و چه دولت‌های آفریقایی با مشکل ایجاد و حفظ یک نظام مرزی در قاره آفریقا مواجه بودند، قاره‌ای که در آن ملاحظات خاص جمعیت شناسی، قوم شناسی، نقشه برداری و همچنین قلت اطلاعات موجود، تعیین مرزهای ملی را سخت دشوار می‌سازد. دور راه حل سنتی سیاسی که در آن تعیین مرزها مستلزم اطلاعات خاص نیست، برای هیچ یک از رهبران اروپایی و آفریقایی جالب نبود. نخست اینکه اروپاییان در گذشته توانسته بودند نهاد‌های سیاسی نیرومندی در آفریقا تأسیس کرده و ساختارهای اداری خود را تدریجاً توسعه دهند به طوری که رفته رفته جمعیت بیشتری تحت پوشش قرار گیرد.

بنابراین، در آفریقا، مرزهای ملی در اثر توسعه نهاد‌های سیاسی داخلی تغییر می‌کرد. با این وجود، اروپاییان کلاً تمایلی به ادامه این روند نداشتند زیرا به دلیل مشکلات اداری و تدارکاتی، ایجاد هرگونه نهاد سیاسی در آفریقا بی‌نهایت گران تمام می‌شد. «ه. ف. موریس» خاطر نشان می‌سازد که برای بریتانیای کبیر (و بی‌تردید برای سایر قدرتهای اروپایی نیز)، «الحاق [سرزمینهای جدید] مستلزم اعمال کنترل دقیق اداری بر نواحی وسیع بود و بریتانیا حتی در صورت تمایل نیز توان انجام آن را نداشت. او خاطر نشان می‌سازد که بریتانیا نمی‌خواست چیزی «بیش از حداقل تعهد مالی» را بپذیرد زیرا حدود جغرافیایی منطقه «مبهم» بود و به دشواری می‌شد حکام واقعی را تشخیص داد.

دوم اینکه اروپاییان به روش دیگر تعیین مرز، یعنی جنگ، که مستلزم دسترسی به اطلاعات فراوان نبود، به دلیل هزینه زیاد و فواید نامعلوم آن علاقه چندانی نداشتند. طبق گزارش سال ۱۸۸۴ اکونومیست، برای استعمارگران، احتراز از منازعه در سرزمینهای دوردستی که ارزش آنها مورد تردید بود، بیش از حفظ مرزهای موجود در آفریقا اهمیت داشت:

«برای آفریقای غربی یا اروپا هیچ چیز بدتر از آن نخواهد بود که به مقامات محلی فرصت کشمکش داده شود. آنان بی‌تردید از چنین فرصتی استفاده خواهند کرد. هیچ کس طالب آن نیست که سراسر کنگو درگیر یک جنگ غیر رسمی باشد، هیچ کس نمی‌خواهد برتقال ضعف خود را وسیله توجیه هر ادعا قرار دهد، فرانسه از حساسیت‌هایش سخن بگوید، آلمان پرچم‌هایی به دست استادان اعزامی خود به آفریقا بدهد که هیچکس نباید جرئت دست زدن به آنها را پیدا کند و انگلستان سرسختانه در پی آن باشد که تمایلات سیاه پوستان - غالباً هوادار انگلیس - به حد کافی در نظر گرفته شود.»

«آیزور» نیز به همین ترتیب استدلال می‌کرد: «مبالغه نخواهد بود اگر بگوییم که مهمترین مسئله در امور استعماری، اتخاذ یک سیاست روشن و عاری از ابهام می‌باشد. آنچه لازمه حفظ مستملکات انگلیس در ساحل غربی، جنوب آفریقا، آفریقای مرکزی و یا ناتال می‌باشد، باید یک بار و برای همیشه مشخص شود. نقشه‌هایی که در حال حاضر برای توسعه ارضی وجود دارد، بندرت در چهار چوب سیاست‌های واقع بینانه‌ای که باید در مورد آفریقای غربی اتخاذ شود، قرار می‌گیرد. اما اینکه چه مناطقی برای امنیت ما ضروری است و کلام

دولتهای محلی باید از رهنمودهای سیاسی ما پیروی کنند، مسائلی عملی است که نباید دستخوش ابهام بماند»

رهبران آفریقایی در دوره بعد از استعمار نیز این دو شیوه تعیین مرز را نمی‌پسندیدند. همان گونه که «فولتس» خاطر نشان ساخته است، رهبران کشورهای آفریقایی، هنگام نیل به استقلال، وارث نهادهای سیاسی بی‌نهایت ضعیفی بودند و در نتیجه تعیین مجدد مرزها، با توجه به میزان حضور اداری واقعی هر دولت در نواحی گوناگون، بسیار دشوار بود. توسل به جنگ نیز، به دلیل هزینه زیاد و نتایج نامعلوم آن، همانند راه حل اول، باب میل رهبران آفریقایی نبود. به همین دلیل هم ژنرال «اوبان سانجو»، رهبر وقت نیجریه، که نسبت به عواقب سوق الجیشی تغییرات مرزی وقوف کامل داشت، حمله ۱۹۷۹ تانزانیا به اوگاندا را محکوم ساخت و اظهار داشت که این عمل «یک سابقه خطرناک با عواقب غیر قابل پیش بینی به وجود خواهد آورد».

ضوابط مرزی بدون حضور سیاسی یا جنگ

مسئله‌ای سیاسی که استعمارگران و رهبران مستقل آفریقایی با آن مواجه بودند، ایجاد مجموعه‌ای از قواعد تصمیم‌گیری بود، قواعدی که تعیین حدود و ثغور داخلی قاره را به گونه‌ای امکان‌پذیر سازد که اولاً امکان برخورد میان کشورها (حاکمیت خارجی مطلق) به حداقل برسد و ثانیاً ایجاد نهادهای محلی را در پائین‌ترین سطح ممکن میسر سازد (حداقل حاکمیت داخلی). اروپاییان کنفرانس ۱۸۸۵ برلین را برای ایجاد چنین وضعی در مورد کنگو تشکیل دادند و رهبران کشورهای جدیدالاستقلال آفریقا نیز سازمان وحدت آفریقا را در سال ۱۹۶۳ برای حفظ همین شرایط بنیان نهادند. شناخت این دو نهاد بین‌المللی برای درک عمیق اصولی که پایه تصمیم‌گیری در مورد تعیین و حفظ مرزهای آفریقا بوده است، ضرورت دارد.

کنفرانس ۱۸۸۵ برلین در مورد کنگو

در باره کنفرانس ۱۸۸۵ برلین در مورد کنگو، مطالب نادرستی انتشار یافته است. برخلاف تصور بسیاری، کنفرانس مذکور، کنفرانسی برای «تقسیم» آفریقا نبود بلکه هدف اصلی آن تصمیم‌گیری در مورد سرنوشت کنگو و مسائل مربوط به کشتیرانی آزاد در رودخانه‌های آفریقا بود. کنفرانس برلین سیر آغاز رقابت برای تصاحب آفریقا به شمار نمی‌رفت زیرا رقابت مذکور پیش از آن آغاز شده بود؛ در واقع، تا سال ۱۸۸۵، کشورهای اروپایی تقریباً بر تمام سواحل آفریقا مسلط شده بودند. هدف اصلی کنفرانس برلین، در وهله اول، کاستن از رقابت استعماری میان انگلستان، فرانسه و آلمان بود. ولی بسیاری از اهداف اعلام شده کنفرانس عملاً نادیده گرفته شد. به عنوان مثال، با اینکه قرار بود در مصوب و حوزه رودخانه کنگو تجارت آزاد برقرار شود، مع ذلك

عملایک نظام انحصاری در آن نقاط ایجاد گردید. به همین ترتیب، مرکز آفریقا که قرار بود حالت بین‌المللی پیدا کند، به قلمرو بلژیک تبدیل شد.

در حالیکه کنفرانس در نظر داشت ضوابطی برای تصرف اراضی آفریقا در آینده وضع کند، مع ذلك تنها توانست ادعاهای ارضی اروپاییان در آفریقا را از دو جهت محدود سازد. نخست اینکه تصریح نمود هر قدرت اروپایی، در صورت تصرف سرزمینهای ساحلی جدید در آفریقا، باید اقدام خود را به اطلاع دیگر قدرتهای اروپایی برساند. دوم اینکه، استعمارگرانی که به اشغال سرزمینهای ساحلی جدید مبادرت می‌ورزند «به منظور حفظ حقوق خویش در سواحل اشغالی و همچنین، در صورت لزوم، تأمین آزادی تجارت و عبور و مرور تحت شرایطی که قبلاً مورد توافق واقع شده است، باید استقرار قدرت کافی در مناطق تحت اشغال خود را تضمین کنند».

با این وجود، کنفرانس برلین از کشورهای اروپایی نمی‌خواست که برای ازمیان بردن رقابت، کنترل اداری مؤثری در داخل قاره اعمال کنند. تنها کاری که یک کشور اروپایی موظف به انجام آن شد، ایجاد نوعی پایگاه زمینی در ساحل بود. ایجاد چنین پایگاهی به کشور مزبور اجازه می‌داد تا بدون حضور اداری و یا پذیرش تعهدات بیشتری که لازمه حمایت یا الحاق رسمی بود، قلمرو نفوذ خود را به سرزمینهای داخل قاره بسط دهد. بدین ترتیب، کنفرانس برلین سابقه‌ای به وجود آورد که به موجب آن یک قدرت اروپایی می‌توانست در سرزمینی که آشکارا جزء حوزه نفوذ آن بود، از رقابت دیگر قدرتهای اروپایی جلوگیری نماید.

بدین ترتیب، امضاکنندگان سند کنفرانس می‌توانستند بدون روبروشدن با مسائل پیچیده جمعیت‌شناسی و نقشه‌نگاری آفریقا سرزمینهایی را در داخل قاره اشغال و نظامهای تحت‌الحمایگی خاصی ایجاد نمایند که تأمین‌کننده خواسته‌های اصلی آنان باشد. پس از ایجاد این نظامهای تحت‌الحمایگی، قدرتهای اروپایی بلافاصله حاکمیت خارجی و بخشی از حاکمیت داخلی (خصوصاً توانایی کنترل اموری نظیر مالیات و غیره) را به دست آوردند. با گذشت زمان، دست قدرتهای بزرگ برای اعمال کنترل داخلی بیشتر باز شد و اکثر آنها تدریجاً سرزمینهای تحت‌الحمایه را به مستعمره تبدیل نمودند. همان گونه که «موریس» اظهار می‌دارد:

«در دهه‌های ۱۸۸۰ و ۱۸۹۰، ایجاد نظامهای تحت‌الحمایگی بهترین راه حلی بود که بریتانیای کبیر برای حل مسأله رقابت بین‌المللی بر سر مستملکات آفریقانی در اختیار داشت.»

بدین ترتیب، بریتانیای کبیر با کنار زدن رقبای خود، بر ناحیه مورد نظر مسلط گردد و در عین حال، از نظر میزان اعمال کنترل داخلی و حتی، در صورت لزوم، خروج از منطقه، آزادی عمل داشته باشد.

به همین دلیل بود که یک مقام استعماری آفریقا در سال ۱۸۹۰ می‌توانست بنویسد «جسارتا عرض می‌کنم، ترس مزمنی که از افزایش مسئولیتهای ما



○ هریک از کشورهای مستقل آفریقا، به دلیل ساختگی بودن مرزها، گروههای قومی - فرهنگی و ملیت‌های گوناگونی را در برمی‌گیرد که فرهنگ‌ها و سنن متفاوتی دارند و به زبانهای مختلف سخن می‌گویند.

دراثر تصرف سرزمینهای جدید وجود دارد، به حکم تجربه، ترس موهومی است.

تصمیمات کنفرانس برلین در مورد کنگو، ظاهراً یک منظور دیگر اروپاییان یعنی احتراز از جنگ در حین رقابت بر سر خاک آفریقا را نیز تأمین نمود. نخست اینکه، هدف حقوق بین‌الملل که روز بروز گسترش بیشتری می‌یافت، در وهله نخست کاهش امکانات برخورد بود. همان گونه که «ویلیام هال» پژوهشگر حقوقی، خاطر نشان ساخته، «در سرزمین‌های تحت الحمایه، ایجاد حالت استثنائی و انحصاری برای دولت‌های اروپایی نخستین هدف به شمار می‌رود؛ بدین ترتیب حاکمیت خارجی، همراه با بخشی از حاکمیت داخلی که لازمه تکمیل آن است، به دست می‌آید.»

دوم اینکه، کنفرانس با لازم شمردن تبادل اطلاعات در محیطی که اطلاعات مربوط به مرزها از راه دیگری قابل حصول نبود، کشورهای اروپایی را قادر ساخت که از کشمکش بر سر مناطق مورد ادعا اجتناب ورزند. (م.ف. لیندلی) اهمیت آن بند از سند کنفرانس را که به مبادله اطلاعات مربوط می‌شود، خاطر نشان ساخته است:

«به همین علت [رعایت ترتیبات مربوط به شناسائی سرزمینهای تحت الحمایه کشورهای دیگر] بود که تقسیم اولیه خاک آفریقا و اقیانوسیه، علی‌رغم وجود رقابت شدید برای تصاحب آنها، به طرق مسالمت آمیز صورت گرفت. روحیه مصالحه جویی طرفین موجب حل مشکلات و یا احتراز از آنها گردید؛ و زور که در قرن هجدهم یکی از مهمترین وسایل حل اختلافات استعماری بود، جای خود را به توافق داد.»

در واقع، هر چند دولت‌های اروپایی در استراتژی‌های مربوط به رقابت استعماری به تصرف اراضی گرایش داشتند، لکن قلت برخورد‌های نظامی در آن دوره شگفت‌انگیز است. کنفرانس برلین به اروپاییان امکان داد تا در مورد آفریقا به یک مصالحه مهم نایل آیند. مصالحه‌ای که با تکیه بر آن توانستند ویژگیهای جمعیت‌شناسی، قوم‌شناسی و نقشه‌نگاری آفریقا را نادیده انگارند و از ایجاد نهادهای جدید و مهم داخلی یا مبادرت به جنگ اجتناب ورزند. پس از تعیین مرزهای اصلی، اروپاییان در تلاش برای معقول تر جلوه دادن مرزهایی که خود تعیین کرده بودند، به انجام پاره‌ای اصلاحات مرزی جزئی دست زدند بدین ترتیب کار تعیین مرزها برای آنان خیلی ارزان تمام شد.

سازمان وحدت آفریقا

در اوایل دهه ۱۹۶۰، اعضای مؤسس سازمان وحدت آفریقا با همان مسائلی مواجه گردیدند که استعمارگران قبلی هنگام نیل به قدرت با آنها روبرو بودند. یک بار دیگر، ویژگیهای جمعیت‌شناسی، قوم‌شناسی و نقشه‌نگاری آفریقا، تعیین مرزهای «عقلانی» جدید را بسیار دشوار ساخت. علاوه بر این، ضعف شدید ساختارهای اداری آفریقا بدان معنا بود که سازماندهی حاکمیت بر مبنای کنترل ارضی واقعی، اگر نه ناممکن، لاقلاً دشوار خواهد بود. ضمناً رهبران آفریقایی نمی‌خواستند از جنگ به عنوان وسیله‌ای برای تعیین مرزها، استفاده کنند زیرا همان طور که از منشور سازمان وحدت آفریقا برمی‌آید، این نکته را از همان ابتدا پذیرفته بودند که اصلاح مرزها از طریق توسل به زور، موقعیت خودشان را به مخاطره خواهد افکند. به هر حال، یک کشور جدید التاسیس آفریقایی حتی در صورت تمایل نیز احتمالاً توانایی قدرت نمایی در آنسوی مرزهای خود را نداشت زیرا ارتشهایی که این رهبران در دوره بعد از استقلال به ارث برده بودند، به زحمت از سطح یک نیروی پلیس مکانیزه تجاوز می‌کرد. این واقعیت که اروپاییان و رهبران آفریقایی جدید با مسائل مشابهی مواجه بودند، تعجب آور نیست زیرا ویژگیهای ساختاری آفریقا تغییر نکرده بود و کشورهای جدیدالاستقلال مستقیماً از نسل همان کشورهای به شمار می‌رفتند که اروپاییان در گذشته از قاره آفریقا جدا کرده بودند.

با توجه به تشابه مسائل مطروحه، منطقی است که استعمارگران اروپایی و رهبران کشورهای مستقل آفریقا به راه حل‌های مشابهی توسل جستند. لغو قاطعانه حق خودمختاری، نخستین وجه راه حل سازمان وحدت آفریقا برای مسائل مرزی کشورهای آفریقایی بود. این حق که همه ناسیونالیستهای آفریقایی هنگام مبارزه برای کسب استقلال به آن استناد جستند، بودند، خطر عظیمی برای رهبران کشورهای جدیدالاستقلال محسوب می‌شد زیرا

تولیحاً بدان معنی بود که بسیاری از اقلیتهای ناراضی در این کشورها قانوناً حق دارند تمامیت ارضی کشورهای خود را از طریق تجزیه طلبی نقض کنند. با اینکه در منشور سازمان وحدت آفریقا «حق بی چون و چرای هر ملت در تعیین سرنوشت خویش» به رسمیت شناخته شده است، مع ذلک اصول سازمان وحدت آفریقا بیشتر در جهت اعتلای حقوق دولتهاست تا حقوق افراد. در واقع، موضوع سه اصل اول منشور (مندرج در ماده ۳) مشعر بر تساوی حق حاکمیت کلیه دولت‌های عضو، عدم مداخله دولت‌های عضو در امور داخلی یکدیگر و احترام به حاکمیت و تمامیت ارضی آنها می‌باشد. حق خودمختاری ظاهراً فقط برای آن دسته از کشورها که هنوز مستعمره هستند در نظر گرفته شده است. در بهترین حالت، کشورهای مستقل آفریقایی حق خودمختاری را بعنوان حق مردم برای ترک کشور، و نه ایجاد تغییرات ارضی، تعبیر کرده‌اند.

معیارهای محلی ایجاد شده از سوی سازمان وحدت آفریقا به نحوی مؤثر مانع از آن شده است که اصل خودمختاری در مورد گروهی از مردم یک کشور بهنگام کسب استقلال به اجرا درآید. بدین ترتیب، در جریان مناقشه مرزی میان مالی و بورکینافاسو، دیوان بین‌المللی دادگستری صریحاً اعلام کرد که با توجه به تصمیم کشورهای آفریقایی مبنی بر احترام به تمامیت مرزهای استعماری به منظور اجتناب از تغییر وضع موجود، عرف منطقه، علی‌رغم تناقض آشکار آن با اصل خودمختاری، باید محترم شمرده شود. البته دیوان بین‌المللی دادگستری و سایر کشورهای دنیا می‌توانستند معیار حاکمیت را با در نظر گرفتن اهمیت اصل خودمختاری در حقوق بین‌الملل، مرجح بدانند ولی سابقه‌ای که رهبران آفریقا به وجود آورده‌اند، عرف و رویه بین‌المللی را تا اندازه زیادی تحت الشعاع قرار داده است.

نادیده گرفته شدن حق خودمختاری در دوره پس از استقلال، گاه با مخالفت‌هایی در آفریقا روبرو شده است. بی‌تردید مهمترین نمونه آن شناسایی حکومت شورشی بیافرا از جانب تانزانیا و چند کشور دیگر در جریان جنگ داخلی نیجریه است. دولت تانزانیا ضمن اعلام اینکه ضرورت جلوگیری از فروپاشی کشورهای موجود را درک می‌کند، خاطر نشان ساخت که همین ضرورت موجب شده است تا «آفریقا شاهد کشتار دهها هزار نفر از مردم، استفاده طرفین از افراد مزدور در جریان جنگ داخلی نیجریه و رد پیشنهاد‌های متعدد به منظور کمک از طریق میانجیگری یا آشتی باشد».

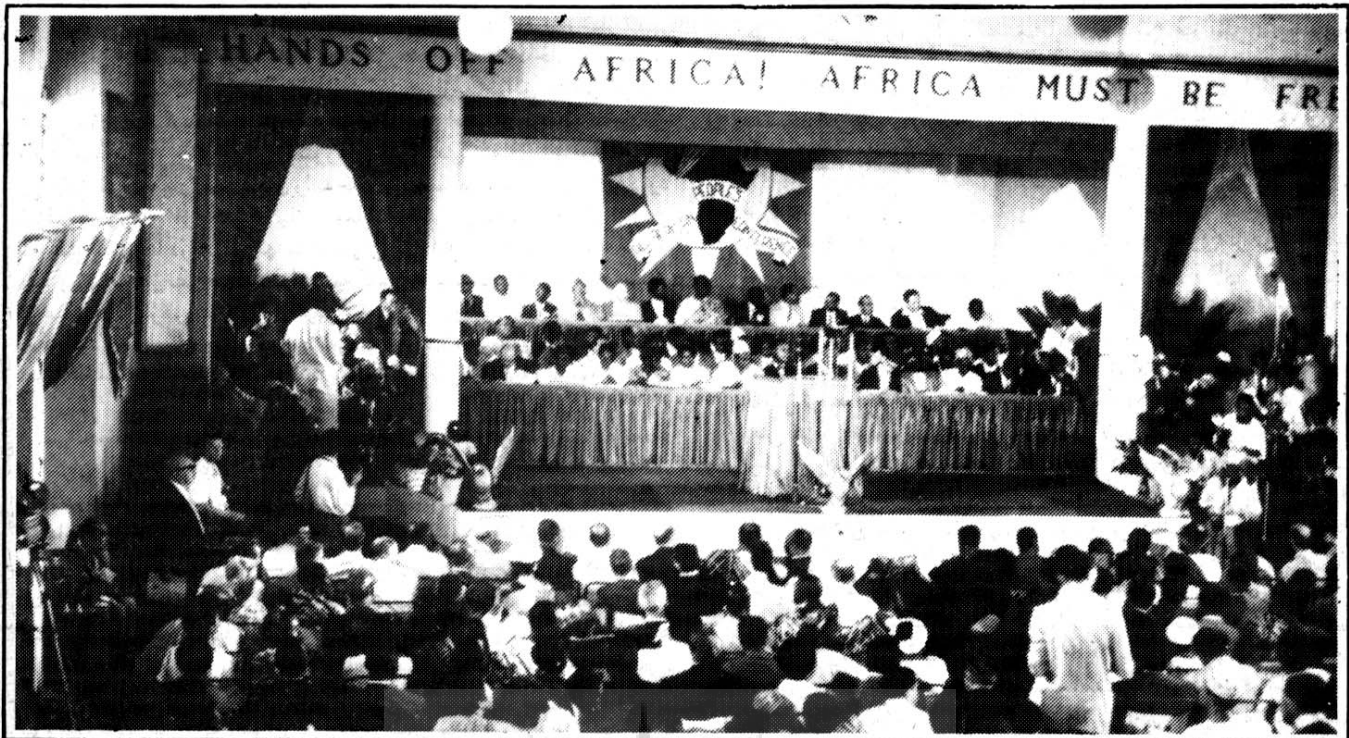
«نیجریه»، رئیس‌جمهور تانزانیا، اظهار داشت که «مردم باید احساس کنند که فلان کشور یا فلان اتحادیه به آنان تعلق دارد؛ و باید مایل باشند که مبارزات خود را در چهارچوب آن کشور یا اتحادیه قرار دهند. ولی زمانی که در هر واحد سیاسی تعداد کثیری از مردم معتقد شدند کشور به آنان تعلق ندارد و دولت مجری اراده‌شان نیست، آن واحد سیاسی دیگر نمی‌تواند به موجودیت خود ادامه دهد.»

با این وجود، در سال ۱۹۶۷، سازمان وحدت آفریقا و اکثریت عظیم کشورهای آفریقایی مجدداً تأکید کردند که حق حاکمیت و تمامیت ارضی نیجریه و سایر کشورهای آفریقایی را محترم می‌شمارند، هرگونه اقدام تجزیه طلبانه در هر نقطه آفریقا را محکوم می‌کنند و اعلام می‌دارند که جنگ نیجریه مسئله‌ای داخلی بوده است.

بنابراین، سازمان وحدت آفریقا اصلی را بنا نهاد که مرزهای آفریقا حفظ شود و با حداقل حاکمیت مؤثر داخلی، از هرگونه رقابت خارجی جلوگیری بعمل آید. در واقع، از نظر سازمان وحدت آفریقا، یک دولت آفریقایی همین که زمام امور پایتخت را به دست داشته باشد، از حق مشروع اداره ملت - کشور برخوردار می‌شود و گروه‌های داخلی یا خارجی حق ندارند با آن به مبارزه برخیزند. همان گونه که «فولتس» خاطر نشان ساخته، اصل مزبور مبین این واقعیت است که «بزرگترین وجه مشترک کسانی که در اجلاس سران سازمان وحدت آفریقا

شرکت می‌کنند، این است که همه آنها زمام امور پایتخت کشورهای خود را به دست دارند.» در چشم بیگانگان نیز، کنترل عملی پایتخت، بارزترین نشانه حضور سیاسی است. برای جامعه بین‌المللی نیز بسیار دشوار خواهد بود که پیش از شناسایی یک حکومت به عنوان مسئول اداره کشور، معیارهایی (نظیر حمایت مردم یا وجود ساختارهای اداری در سراسر کشور) را تعیین و آزمایش کند. اروپاییان نیز قاعده مشابهی را بنا نهادند، به این معنا که کنترل مؤثر سواحل آفریقا به ایشان اجازه می‌داد تا بر سرزمینهای وسیعتری در داخل قاره ادعای حاکمیت کنند.

بدون شک تشابه میان اصل کنترل پایتختها و اصلی که اروپاییان برای اعمال کنترل مؤثر از طریق تحت‌الحمایگی بنا نهادند، تصادفی نیست. موضوع اداره امور پایتخت که نخستین بار از سوی اروپائیان در کنفرانس برلین در مورد کنگو مطرح شد، امروزه در واقع پایین‌ترین سطح حضور دولت است.



همکاری های مرزی

توضیح این نکته که چرا کشورهای آفریقایی تمامیت ارضی خود را در طول زمان حفظ کرده اند، از اهمیت خاصی برخوردار است زیرا برخی چنین ادعا کرده اند که بقای این کشورهای ضعیف با اصول بنیادی روابط بین الملل سازگار نیست.

به عنوان مثال، «جکسون» و «رزبرگ» می گویند:

«طبق برداشت انگلیسی - آمریکایی، هنگامی که نظام بین المللی در برابر ملت - کشور گذاشته می شود، پایدارترین تصور عبارت است از تصور تشتت بین المللی در برابر نظم و آرامش داخلی. در آفریقای سیاه، امروز، حالت توافق و آرامش بین المللی در برابر تشتت و خشونت داخلی مشهودتر می باشد... بدیهی است که تاریخ معاصر ملی و بین المللی آفریقای سیاه با برخی از اصول عمده فرضیه روابط بین الملل تناقض دارد.»

گرچه «جکسون» و «رزبرگ» این مسئله را امری استثنائی می دانند، مع ذلك همانگونه که قبلا توضیح داده شد، ایجاد معیارهایی که حاکمیت کامل خارجی را در صورت فراهم بودن زمینه برای حاکمیت داخلی در پائین ترین سطوح امکان پذیر می سازد، یک رویداد جدید نیست و سابقه آن به سال ۱۸۸۵ برمی گردد.

بنابراین آنچه اهمیت دارد توضیح علت توسعه این نظام در دوران اخیر نیست، بلکه مسئله این است که چرا نظام مذکور قرنها دوام آورده است. نظام یا روش بین المللی که در عرض صدسال گذشته در آفریقا به وجود آمده، مستقیماً با مسائلی ارتباط پیدا می کند که پیش روی کسانی که برای ایجاد و حفظ یک نظام مرزی در آفریقا تلاش می کنند، قرار گرفته است. تقسیم قاره بر اساس مرزهای طبیعی امکان پذیر نیست و مردم آفریقا را واقعاً نمی توان از یکدیگر جدا کرد زیرا وفاداری ها، بر حسب سیاست خاص هر ملت - کشور، مبهم و کاملاً دستخوش تغییر است. هدف اصلی نظام ایجاد شده آن بود که برای کشورهایی که در عین رقابت بایکدیگر بر سر تصاحب سرزمینها، نمی خواستند هزینه یک جنگ واقعی را تقبل کنند، حدود و ثغوری مشخص گردد. در نتیجه کنفرانس برلین در مورد کنگو این قاعده را بنانهاد که وقتی یک قدرت استعماری، به نحوی از انحاء، در منطقه ای حضور اداری پیدا کرد، آن منطقه خارج از حوزه نفوذ قدرتهای دیگر محسوب می شود. اگر کنفرانس برلین خواستار درجه خاصی از حضور اداری شده بود، در آن صورت، احتمالاً به هنگام ارزیابی و بررسی این امر که آیا عملاً در کشور مورد نظر، آن حد خاص از حضور اداری وجود دارد یا نه، برخورد های خصمانه ای رخ می داد.

باز به همین ترتیب، قاعده ای که سازمان وحدت آفریقا بنانهاد و تسلط یک دولت آفریقایی بر پایتخت کشور خود را با حق اعمال کنترل بر سراسر کشور مترادف شمرد، قاعده ای است که به قدرتهای دیگر تفهیم می کند تا چه اندازه

می توانند در سیاستهای کنونی آفریقا دخالت کنند. هر قاعده دیگری، مثلاً قاعده مبتنی بر حق خود مختاری، می توانست مشکلات فراوانی به بار آورد زیرا به هیچ وجه نمی شد تشخیص داد که چه موقع تعدادی کافی از اعضای یک گروه ناراضی واقعاً خواستار جدایی اند و در نتیجه مبنایی برای شناسایی آنان به عنوان یک ملت مستقل ایجاد نمی گردید. سخنان «نیرزه» در مورد نیجریه به دل می نشیند ولی معیاری برای قضاوت در این باره که مشروعیت یک دولت در چه زمان و تا چه اندازه بخاطر از دست دادن حمایت گروهی از مردم متزلزل شده و از میان رفته است، بدست نمی دهد. «جیمز کرافورد» پس از بررسی دقیق مشکلات مربوط به معیار خود مختاری، ناگزیر نتیجه گرفت که «معلوم نیست در چه مرحله ای از یک مبارزه آزادیبخش، شناسایی مجاز است. برای تشخیص اینکه یک واحد جدایی طلب، بیش از تجزیه کامل، خصلت یک کشور را دارد یا نه، هیچ آزمون رضایتبخشی نمی توان به عمل آورد.»

اقدامات اروپائیان پس از کنفرانس برلین در مورد کنگو و نیز کارهایی که کشورهای مستقل آفریقایی در چهارچوب سازمان وحدت آفریقا به آن مبادرت ورزیدند، مصادیق بارز کنش های متقابل در روابط بین المللی است. امروزه دانشجویان روابط بین الملل دریافته اند که حتی بدون وجود یک قدرت مرکزی نیز همکاری امکان پذیر است.»

در مورد حفظ مرزهای آفریقا، نظامی که پس از کنفرانس برلین در مورد کنگو ایجاد شد، می تواند به عنوان نمونه ای از آنچه «رابرت کوهن» آن را توافق بر پایه رفتار متقابل نامیده است، تلقی گردد. توافق متقابلی که رهبران کشورهای مستقل آفریقایی به آن وفادار مانده اند، نظیر همان توافقی است که در گذشته میان استعمارگران اروپایی به عمل آمده بود: تاموقعی که حداقل حضور اداری داخلی وجود داشته باشد، هیچ کشوری نباید به کشور دیگر حمله کند و یا اینکه هدف حمله واقع شود. این نظام کارایی زیادی از خود نشان داد زیرا بر موانع ناشی از وضع خاص آفریقا از نظر جغرافیای سیاسی و بر فقدان ساختارهای اداری داخلی نیرومند غلبه کرد و به حداقل اطلاعات (یعنی به دانستن اینکه یک دولت کنترل منطقه ساحلی یا پایتخت خود را در دست دارد یا خیر) اکتفا نمود.

حصول توافق ویژه بر اساس رفتار متقابل در روابط بین المللی به دلایل متعدد غالباً امر دشواری است؛ با این وجود، شرایط خاص آفریقا موجب می شود که موانع موجود در راه همکاری تا حد قابل ملاحظه ای کاهش پیدا کند. یکی از مشکلات کار این است که رفتار بر پایه عمل متقابل «تأثیر انعکاسی» دارد، بدین ترتیب که شروع یک خصومت می تواند به خصومت های بی پایان منجر شود. این واقعیت در مورد آفریقا نیز صادق است ولی دقیقاً به دلیل آنکه کلیه طرفین می دانند که تغییر مرزهای آفریقا (باتوجه به فقدان مرزهای طبیعی شناخته شده در سطح بین المللی) به دوره ای از هرج و مرج بی پایان می انجامد، خطر شدید عدم همکاری برای همه آنها آشکار و بدیهی

است. ثانياً، در حالی که بسیاری از توافقاتی متقابل، به دلیل عدم اطمینان از نفع مساوی آنها برای طرفین، به شکست می‌انجامد، در آفریقا، خطر تغییر مرزها چنان آشکار و منافع ناشی از حفظ مرزها و حاکمیت داخلی چنان عظیم است که مسئله اینکه چه کسی واقعاً نفع بیشتری از یک توافق متقابل می‌برد، اهمیت ثانوی پیدا کرده است. در واقع می‌توان چنین استدلال کرد که نظامی که حافظ همه مرزها باشد، برای کشورهای نیرومندی که در غیران صورت می‌توانند سرزمینهای همسایگان را به خاک خود ضمیمه کنند، کمتر جاذبه دارد تا برای کشورهای کوچکتر که نیاز به حمایت بیشتر دارند. با این وجود، از آنجا که کلیه کشورهای در معرض تهدید اقلیت‌های کوچک و ناراضی هستند، قاعدتاً نظام جاری باید از نظر حفاظتی برای همه کشورها متضمن منفعت زیادی باشد، نتیجتاً نیجریه و زئیر که جزء وسیعترین کشورهای قاره هستند و در شرایط دیگر ممکن بود همسایگان خود را مورد تعرض قرار دهند، با چنان ستیزه جوییهای تجزیه طلبانه‌ای مواجه شدند که ناگزیر خواستار تقویت معیار تمامیت ارضی گردیدند.

سرانجام اینکه، توافق ویژه براساس رفتار متقابل در صورتی که تعداد بازیگران بسیار زیاد باشد، احتمالاً از بین خواهد رفت زیرا حفظ آزادی عمل برای دولت‌ها سخت و سوسه انگیز است. با این وجود، کثرت کشورهای آفریقائی تهدیدی علیه نظام مرزی کنونی به شمار نمی‌رود زیرا هر کشور خود را همواره در معرض خطر تجزیه طلبی، کشور گشایی و یا نوع دیگری از موجبات تغییر مرز احساس می‌کند. در واقع، کثرت کشورها در آفریقا عملاً ممکن است علاقه نخبانان به عدم تغییر مرزها را افزایش دهد زیرا مرز بندی فعلی در آفریقا مبین آن است که راه حل «طبیعی» برای تقسیم این قاره وجود ندارد. سازمان وحدت آفریقا، به عنوان یک نهاد ظاهراً نیرومند، معیارها را به رهبران قاره خاطر نشان ساخته و مانع از نقض آنها می‌گردد. ولی با توجه به خطرات غیر قابل انکار، حتی جای تردید است که وجود سازمان وحدت آفریقا برای حفظ نظام مرزی کنونی، ضروری باشد. بررسی نظام مرزها به گونه‌ای که از سال ۱۸۸۵ به بعد برای تطبیق با شرایط جغرافیایی و سیاسی آفریقا تحول یافته، اصلاح و تغییر دو فرضیه ذکر شده در ابتدای این مقاله برای توجیه ثبات مرزهای آفریقا را ایجاد می‌کند. در فرضیه اول که مرزها را با ماهیت نخبانان داخلی مرتبط می‌داند، تناقضی وجود ندارد، هر چند تحلیل حاضر نشان می‌دهد که ماهیت این نخبانان قبل از هر چیز ناشی از شرایط ساختاری در آفریقا بوده است، شرایطی که موقعیت رهبران مذکور را منززل می‌ساخته و از سلطه آنان بر کشورهای خود می‌کاسته است. به همین ترتیب، فرضیه دوم که معیارهای بین‌المللی در زمینه حاکمیت و تمامیت ارضی را در حفظ مرزهای آفریقا مؤثر می‌داند نیز مورد مخالفت ما نیست ولی در این فرضیه روی تغییراتی تأکید می‌شود که پس از جنگ جهانی دوم در معیارهای بین‌المللی صورت گرفته است، حال آنکه تحلیل حاضر نشان می‌دهد که معیارهای کنونی عملاً از سال ۱۸۸۵ به بعد به وجود آمده و در واقع واکنش سیاسی کسانی به حساب می‌آید که نگران رقابت ارضی در قاره آفریقا بوده‌اند، منطقه‌ای که درباره آن اطلاعات اندکی وجود داشته و برخورداری نظامی در آنجا احتمالاً بسیار گران تمام می‌شده است. تحلیل حاضر ضمناً نشان می‌دهد که چرا مرزهای آفریقا از ۱۸۸۵ به بعد دست نخورده باقی مانده است، حال آنکه تغییراتی که در گذشته نسبتاً نزدیک در معیارهای بین‌المللی صورت گرفته، صرفاً ثبات مرزهای پس از ۱۹۴۵ را توجیه می‌کند.

پیش بینی‌هایی در مورد تغییرات مرزی در آفریقا

همان گونه که قبلاً خاطر نشان شد، در گذشته بحثهای قابل ملاحظه‌ای در مورد احتمال تغییر مرزهای آفریقا در گرفته است.

پژوهشگران، بسته به اینکه ثبات مرزهای کنونی را ناشی از ماهیت نظم داخلی فعلی بدانند یا آن را نتیجه معیارهای موجود برای رفتار بین‌المللی تلقی کنند، بعضاً مدعی اند که تغییرات چشمگیری صورت خواهد گرفت و برخی دیگر پیش بینی می‌کنند که نظام کنونی در آینده قابل پیش‌بینی پابرجا خواهد ماند. بهترین راه برای ارزیابی احتمال تغییرات مرزی چشمگیر، بررسی مجدد عواملی است که در ابتدا موجب نظام مورد بحث بوده اند و سپس، آگاهی از اینکه آیا احتمال تغییر عوامل مذکور در آینده وجود دارد یا نه.

بعید به نظر می‌رسد که جغرافیای سیاسی آفریقا و یا ماهیت وفاداری‌های ملی بدان اندازه تغییر کند که رهبران آفریقا خود را ناگزیر از ایجاد تغییرات مرزی چشمگیر ببینند. به عنوان مثال، به دشواری می‌توان تصور کرد که توزیع جمعیت به گونه‌ای دستخوش دگرگونی شود که تغییر مرزها را از نظر سیاسی برای نخبانان ملی مطلوب جلوه دهد. به همین ترتیب، با اینکه نهضت‌های قومی بی‌تردید اهمیت خود را حفظ خواهند کرد، مع‌ذکب به نظر نمی‌رسد که

○ با آنکه در منشور سازمان وحدت آفریقا «حق بی چون و چرای هر ملت برای تعیین سرنوشت خویش» به رسمیت شناخته شده است، لکن اصول سازمان وحدت آفریقا بیشتر در جهت اعتلای حقوق دولت‌هاست تا حقوق افراد.

هویت‌های قومی چنان صورتی به خود بگیرد که رهبران ملی را ناگزیر از تغییر مرزهای ملی سازد.

به عنوان مثال، معلوم نیست که در نقطه دیگری از آفریقا نهضتی به نیرومندی ناسیونالیسم سومالی‌ها بگیرد. البته معیارهای کنونی مربوط به تمامیت ارضی که سازمان وحدت آفریقا همواره بر آنها تأکید کرده است، نهضت‌های قومی در سطح بین‌المللی را دلسرد خواهد کرد.

بهر حال این احتمال وجود دارد یکی از عواملی که موجب ایجاد معیارهای کنونی توسط کنفرانس برلین در مورد کنگو و سازمان وحدت آفریقا گردیده - یعنی عامل ضعف نهادهای داخلی - در آینده دچار تغییر شود و تعهد لاقط برخی از رهبران آفریقایی را به حفظ تمامیت مرزهای کنونی سست نماید. خاصه آنکه در آینده رهبران آفریقا ممکن است جنگ را به عنوان وسیله‌ای برای برپا کردن نهادهای سیاسی داخلی نیرومندتر تلقی کنند. همان گونه که بسیاری از مورخین اروپایی خاطر نشان ساخته‌اند، آمادگی برای جنگ و رهبری جنگها یکی از عوامل محرکه رشد در کشورهای اروپایی بوده است.

«ساموئل هانتینگتون» اظهار داشته است که «جنگ، انگیزه بزرگ ایجاد کشورها بوده است» و «چارلز تیلی» تا آنجا پیش می‌رود که ادعا کند «کشور مخلوق جنگ و جنگ مخلوق کشور است.» اگر رهبران آفریقا به این نتیجه برسند که زیان ناشی از ادامه ضعف سیاسی داخلی بیش از منافعی است که از نظام مرزی کنونی عاید می‌گردد، در آن صورت احتمالاً تلاش‌های چشمگیری برای اصلاح نقشه آفریقا بعمل خواهد آمد.

این مسئله که یک رهبر آفریقایی چه موقع نظام مرزی فعلی را نادیده گرفته و عملاً به کشورهای همجوار حمله خواهد کرد، به محاسبات خود آن رهبر بستگی پیدا می‌کند و نتیجتاً تجسم و پیش‌بینی آن دشوار است. با این وجود، تقریباً بدیهی است که انگیزه‌هایی که رهبران آفریقا را به جنگ ترغیب می‌کند، از همین حالا چشمگیر است و در آینده نیز، هنگامی که بیهودگی اصلاحات داخلی در دوران عادی (صلح) آشکار گردد، بیش از پیش نیرومند خواهد شد. برخی اظهار داشته‌اند که نفس نابرابری فزاینده میان کشورهای آفریقایی از نظر تسلیحات و روحیه نظامی، می‌تواند در آینده برای مبادرت به اصلاحات مرزی چشمگیر از طریق تهاجم و کشور گشایی می‌تواند کافی باشد. درست است که نابرابری فزاینده میان کشورهای آفریقایی از جهت قدرت نمایی نظامی، در مقایسه با بیست و پنج سال پیش که هیچ یک از آنها قدرت حمله به یکدیگر را نداشتند، موقعیت خطرناکتری ایجاد کرده است، اما احتمالاً صرف برتری نظامی برای ترغیب رهبران آفریقایی به نادیده گرفتن اصل «تمامیت ارضی» کافی نیست، زیرا حتی آن دسته از رهبران آفریقائی که کشورشان از نظر نظامی دست بالا را دارد (به عنوان مثال، رهبران زئیر و نیجریه) به این نکته واقفند که اقلیت‌های ناراضی در کشورشان نیز می‌توانند از سابقه‌ای که به وسیله آنان در زمینه تغییر مرزها بوجود می‌آید، بمنظور افزایش مبارزات جدایی طلبی سود جویند. برتری نظامی حداکثر یک انگیزه ضروری، ولی ناکافی، برای تغییر مرزهای ملی کنونی است.

* نتیجه

مرزهای آفریقا غالباً ساختگی و تصنعی توصیف شده است. این نظر، براین واقعیت مبتنی است که مرزهای مذکور از نظر مردم، مرزهای طبیعی و منطقی متناسب با ویژگیهای جمعیتی، قومی و نقشه نگاری آفریقا نیست. با این وجود، مرزها همواره جنبه ساختگی دارد زیرا خود کشورها نیز پدیده‌های طبیعی نیستند. بنابراین، بهتر است در مورد مرزها با در نظر گرفتن سودی که متوجه ترسیم کنندگان آنها بوده است، قضاوت شود.

با این معیار، مرزهای کنونی آفریقا تصنعی نیست. نظام مرزی که در سال ۱۸۸۵، به دست استعمارگران بوجود آمد، نظامی منطقی بود زیرا به نیازهای سیاسی آنان پاسخ می‌داد. بیشتر این مرزها دست نخورده باقی مانده است زیرا همچنان پاسخگوی نیازهای سیاسی استعمارگران و رهبران امروزی آفریقا می‌باشد. این احتمال وجود دارد که در آینده، نخبانان آفریقا حفظ مرزهای موجود را، در مقایسه با راه حل‌های دیگر، مقرون به صرفه نیابند، ولی رسیدن به چنین مرحله‌ای مستلزم تغییر بسیاری از محاسبات سیاسی است. تا آن هنگام، مرزهای «منطقی» آفریقا حفظ خواهد شد.