

« بدنبال چارچوبی سیاسی برای صلح و امنیت در آفریقا: توسعه، پیشرفت و چالش‌ها »

چکیده

در ژانویه ۲۰۰۴ اعلام شد که اتحادیه آفریقا (AU) طرح اولیه‌ای را برای سیاست مشترک امنیتی و دفاعی آفریقا در این قاره تهیه نموده است. بدنبال مورد موافقت قرار گرفتن وظایف و ویژگیهای نیروی آماده باش آفریقایی برای بکارگیری در بحران‌های امنیتی قاره آفریقا، اتحادیه آفریقا به پیشرفت مهمی در توسعه سیستمی منسجم برای صلح و امنیت آفریقایی دست یافت.

در این مقاله علاوه بر بررسی و تحلیل اصول حقوقی - سیاسی عمل مداخله اتحادیه آفریقا در قاره آفریقا به ذکر ویژگیهای چارچوب برنامه مشترک امنیتی، دفاعی آفریقا پرداخته و تشکیل نیروی آماده باش آفریقایی را مورد بحث قرار می‌دهیم.

مقدمه

نشست افتتاحیه AU در دوربان آفریقای جنوبی در ژوئای ۲۰۰۲ برگزار شد و در آن رهبران آفریقا، ضرورت نیاز به سیاست امنیتی، دفاعی مشترک در آفریقا را متذکر شده و آن را در ارتباط با چارچوب عمل اتحادیه آفریقا (Au Act) دانستند. بعلاوه از دبیر کل

اتحادیه خواستند که گروهی از کارشناسان را برای بررسی همه‌جانبه جهت گسترش چنین سیاست امنیتی و دفاعی مورد نظر فرا خواند.

در ژانویه ۲۰۰۴ وزرای دفاع و امنیت آفریقایی در آدیس‌آبابا با سران AU ملاقاتی داشتند و بدنبال آن طرح چارچوب سیاست دفاع و امنیت مشترک آفریقا آماده شد. در ضمن پیشرفتهای مربوط به توسعه نیروی آماده باش آفریقا برای صلح و جلوگیری از ایجاد درگیری و تضمین کمک به مردم در زمان وقوع حادثه‌ای فاجعه‌آمیز مورد بررسی قرار گرفت.

متعاقب آن شورای AU در ژولای ۲۰۰۴ در آدیس‌آبابا تشکیل جلسه داد و به طور رسمی طرح دقیق آفریقا یا همان چارچوب صلح و امنیت و ثبات قاره آفریقا را به تصویب رساند. تصویب این سیاست دفاعی و امنیتی مشترک تحقق بند ۳ و ۴ برنامه عمل اتحادیه آفریقا بود، بویژه اینکه اهداف در نظر گرفته شده توسط AU در قسمتهای a و ۱b بند سه و قسمت d از بند ۴ برای گسترش سیاست دفاع مشترک قاره آفریقا را پوشش می‌دهد.

تصویب این سیاست و گزارش پیشرفت آن توسط وزرای دفاع و امنیت آفریقا در ژانویه ۲۰۰۴ باید به عنوان برداشتن گامی سرنوشت ساز توسط AU تلقی شود. بنابراین، چالش در پیش روی مهار بازیگران زیر منطقه ای و بین‌المللی و کارافزارهای چارچوب همگرایی و انسجام در سطوح فنی و سیاسی است.

در واقع این اقدام انعکاسی است از اهمیت منطقه گرایی و پاسخ‌های منطقه ای به درگیریها و در نظر گرفتن اصول سیاسی و حقوقی چارچوب مشترک امنیتی و دفاعی که

سبب پیشرفتهای اخیر برای ایجاد نیروی آماده باش آفریقا جهت برقراری صلح و مقابله با بحرانهای امنیتی در قاره آفریقا گردیده است.

منطقه گرایی و پاسخهای منطقه به درگیری

به طور سنتی، منطقه گرایی بر همکاری میان دولتها در یک محدوده جغرافیایی دلالت دارد که با یکدیگر هم مرز بوده و بدنبال هدف متقابل در یک یا چند حوزه دارای منافع مشترک هستند.

بنابراین مزیت تأسیس سازمانهای منطقه‌ای در این است که کشورهای همسایه عمدتاً دارای فرهنگ، هویت اجتماعی و تاریخ مشترک بوده و با مشکلات یکدیگر بیشتر از کشورهای خارج از منطقه آشنا می‌باشند، بدین ترتیب در تجربه‌های مشابه‌ای با هم شریک بوده و برای حفظ صلح در منطقه پاسخگو هستند.

سازمانهای منطقه‌ای سیاسی یا اقتصادی متعهد شده‌اند که نقش فعالی را در منطقه ایفا کنند. در طرح برنامه برای صلح آفریقا همانطور که پطروس گالی دبیرکل سابق سازمان ملل نیز چندین بار بازگو کرده بود فصل هشتم منشور سازمان ملل به ترتیبات و سازمانهای منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت بین الملل بین الملل اشاره داشته و فعالیت های منطقه‌ای را مناسب تر می‌داند. وی همچنین به تشویق سازمان ملل راجع به تلاش های گوناگون در این زمینه و درک این حقیقت که سازمان اتحادیه آفریقا (OAU) در تلاشهای سازمان ملل برای وضعیت سوماتالی همکاری نموده، اشاره می‌کند.

کوفی عنان نیز به ضرورت همکاری میان سازمان ملل و بازیگران اصلی آفریقا تأکید نموده و گفته که: « در متن مسئولیت ابتدایی سازمان ملل راجع به موضوعات صلح

و امنیت بین‌المللی، حمایت از ابتکارات منطقه ای و زیر منطقه ای در آفریقا مطلوب و ضروری است. چنین حمایتی بواسطه نقصانهای سازمان ملل در ظرفیت، منابع و تخصص‌هایش برای حل مشکلاتی که ممکن است در آفریقا پیش بیاید ضروری و مورد نیاز است. بهر حال جامعه بین‌المللی باید بتواند تلاش‌هایی را که برای حل مشکلات در آفریقا انجام می‌گیرد به ثمر رساند.»

در عین حال پنج کشور عضو دائم شورای امنیت خواستار آن هستند که دنیای پیشرفته برای ایجاد صلح در جایی که با منافعش در تعارض نباشد، نیروی حافظ صلح شکل بگیرد و این کشورها بدنال محدود کردن خود به فصل ششم منشور برای حفظ صلح هستند. (همانند مأموریت سازمان ملل در اریتره و اتیوپی) آفریقا باید مکانیزم‌های سازمانی را در اتحادیه آفریقا توسعه دهد تا خود را متعهد به پاسخگویی در مقابل تهدیدات امنیتی مشترک برای حفظ و ترویج صلح، امنیت و ثبات در قاره بداند.

پروتکل صلح و امنیت اتحادیه آفریقا برای گسترش شورای صلح و امنیت جهت ایجاد ساختار عملی برای مؤثر بودن اجرای تصمیمات گرفته شده در منطقه و جلوگیری از درگیری، حفظ صلح، حمایت از آن و مداخله در منطقه و ایجاد صلح و بازسازی بعد از درگیری تدوین شده است. و بدنال آن سیاست دفاعی و امنیتی مشترک برای یک نیروی آماده باش آفریقایی تهیه می‌شود تا شورای صلح و امنیت را قادر سازد، مسئولیت‌هایش را با به بکارگیری مأموریت‌های حمایت از صلح و مداخله‌جویانه دنبال کند.

اصول سیاسی و حقوقی برای عمل مداخله جویانه

قبل از بررسی سیاست مشترک دفاعی و امنیتی نیاز است که ابتدا اصول سیاسی و حقوقی AU برای اقدام مداخله جویانه را بررسی می‌کند. AU به طور ساختاری از OAU بخصوص در مورد درگیریها و تلاشهای هماهنگ در مورد صلح و امنیت قاره سازمانی تر شده است. به نظر می‌رسد که اراده سیاسی قوی تری در میان رهبران آفریقایی بوجود آمده تا مشکلات قاره را مورد بررسی کنند. همانطور که در بند (F) ۳ از طرح عمل AU آمده، این سازمان متعهد می‌شود که برای برقراری صلح، امنیت و ثبات در قاره بدنبال تصمیم مجمع عمومی در موارد جنایات جنگی، نسل کشی و جنایت علیه بشریت، مداخله کند. بنابراین AU در این زمینه با سیستم OAU متفاوت است و کاری را که در OAU انجامش ممکن نبود، به ثمر می‌رساند.

OAU که اولین سازمان بین دولتی آفریقایی بود، در زمانی تشکیل شد که حاکمیت دولت در اولویت بالایی بود و هیچ مرجع مشخصی در منشور OAU برای ترویج و حفظ حقوق بشر وجود نداشت در واقع منشور OAU متعهد بود که اهداف دفاع از حاکمیت، تمامیت ارضی و استقلال دولتهای عضو را سازماندهی کند. دولتهای عضو نیز همچنین بر خود لازم می‌دیدند از مداخله در امور داخلی سایر اعضا خودداری کنند.

تجربیات مکرر دولتهای عضو OAU بویژه در بیست سال موجودیتش بر پایه تفسیر و درخواست اصول حاکمیت بود و در این زمینه دولتهای آفریقایی نگرانی بین‌المللی برای حقوق بشر و دولت دموکراتیک را بعنوان بهانه ای برای از بین بردن حاکمیت خود می‌دانستند. با پذیرش تنها تعدادی از دولتها، دولتهای آفریقایی به طور کل از تعهد و اقدام مداخله جویانه برای متوقف کردن خشونت‌های بزرگ بشری در سایر دولتها خودداری

می کردند. برای پاسخگویی به چالشهای جدیدی که قاره با آن روبرو بود بویژه در دوران پس از جنگ سرد، دبیرخانه OAU متن قانون AU که در ۲۶ می ۲۰۰۱ لازم الاجرا می شد را ترسیم کرده و در آن حق مداخله برای امور بشردوستانه را برای AU ملحوظ نمود. اما در این طرح اشاره نشد که منظور از مداخله استفاده از نیروی نظامی است یا میانجیگری، مأموریت حفظ صلح، تحریم و یا سایر اقدامات غیر اجباری .

در واقع طرح عمل AU اولین پیمان بین‌المللی است که حق مداخله برای مقاصد بشردوستانه را برای خود محفوظ دانسته است.

در یک نگاه خوش بینانه این اقدام در راستای تلاش اتحادیه در ایفا کردن نقش سازنده تر از OAU برای تضمین اینکه پاسخ مناسبی به بحرانهای امنیتی پیش روی قاره آفریقا بدهد، می باشد.

این از دیدگاه برخی که بر این باورند، اتحادیه آفریقا بعنوان یک نهاد قاره‌ای باید به همه جنبه های فراهم سازی و بکارگیری حافظان اصلی در قاره توجه کند، یک حد متوسطی از اختیارات است. همزمان در سطح عمل سیاست امنیتی و دفاعی مفروض هماهنگ کننده این کوششها است.

بهر حال AU انتخاب اعضای شورای صلح و امنیت را به تأخیر نینداخته است. در ۱۵ مارس ۲۰۰۴، ۱۵ عضو شورا انتخاب شدند، ۵ نماینده (از هر منطقه یک نماینده) از کشورهای : غنا، اتیوپی، الجزایر، نیجریه و آفریقای جنوبی برای یک دوره سه ساله انتخاب شدند. بعلاوه نمایندگانی از سایر کشورها برای یک دوره دو ساله انتخاب شدند، این کشورها عبارتند از : کامرون، کنگو از مرکز آفریقا، کنیا و سودان از شرق آفریقا و لیبی از شمال، لسوتو و موزامبیک از جنوب آفریقا و غنا، سنگال و توگو از غرب آفریقا.

ویژگیهای ناگفته سیاست مشترک دفاعی و امنیتی

سیاست مشترک دفاعی و امنیتی سندی مفهومی است که شامل بخش های زیر

می باشد:

- مقدمه
- اصول و ارزشهای سیاست مشترک دفاعی و امنیتی آفریقایی
- اهداف و مقاصد سیاست مشترک دفاعی و امنیتی
- سازمانهای اجرایی و مکانیسمهای سیاست مشترک دفاعی و امنیتی
- روابط با UN و با سایر سازمانهای بین المللی
- بلوکهای ساختاری سیاست مشترک دفاعی و امنیتی آفریقایی

اگرچه بیان تمامی متن این سند ممکن می باشد، لکن موارد زیر برای مقصود

این بحث کافی است:

اولاً سند بیان می کند که دفاع و امنیت مشترک آفریقا باید بر اساس سنت و دولت محوری باشد تا نیروهای نظامی دولتها پاسخگو حفظ حاکمیت ملی و تمامیت ارضی خود باشند در این زمینه این نکته روشن است که هر دولت آفریقایی به سایر دولتهای آفریقایی و سایر مناطق و در کل به قاره آفریقا ارتباط پیدا کرده است. در این سند بر امنیت بشر که نه تنها براساس ارزشهای سیاسی بلکه براساس قواعد اجتماعی و اقتصادی بنا شده است، قواعدی همچون حقوق بشر، حق مشارکت کامل در دولت، حق توسعه برابر همانند حق دستیابی به منابع و نیازهای ضروری زندگی، حق جلوگیری از فقر، حق ایجاد شرایط تحصیلی و بهداشتی، حق جلوگیری از حاشیه نشینی بر اساس جنسیت، حفاظت در مقابل بلایای طبیعی تأکید شده است.

لازم به ذکر است که AU کاملاً آگاه است که پاسخهای مناسب به توانایی‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی نیازمند تمرکز روی دولتهای تأثیرگذار، دموکراسی‌های نیرومند و توسعه اجتماعی و اقتصادی است. به عبارت دیگر؛ برخلاف دوره قبل از ۱۹۹۰ این آگاهی وجود دارد که اولاً آفریقا خودش را در یک محیط جدید و متفاوت پیدا کرده و این استراتژیهای دوباره شکل گرفته، نیازمند بررسی منابع نادیده انگاشته قبلی امنیت و ثبات است.

در ثانی چهارچوب مشترک دفاعی و امنیتی براساس تهدیدات امنیتی که برای منافع امنیتی و دفاعی قاره خطر فرض می‌شوند در نظر گرفته شده است. چنین تهدیداتی در چهار دسته طبقه بندی می‌شوند:

- تنشها و درگیریهای درون دولتی
- تنشها و درگیریهای فرا دولتی
- موقعیتهای بی ثبات بعد از درگیری
- سایر عواملی که امنیت را موجب می‌شوند

براساس این طبقه بندی درگیریها و تنشهای فرا دولتی احتمالاً اهمیت بیشتری دارند.

براساس سیاست مشترک دفاعی و امنیتی تهدیدات زیر جزو درگیریها یا تنشهای

فرا دولتی قرار می‌گیرند:

- وجود شرائط بحرانی همچون جنایات جنگی، نسل کشی و جنایت علیه بشریت.
- کمبود احترام به حرمت زندگی بشر، ترورهای سیاسی، عملیات تروریستی و فعالیت های زیر زمینی.

- کودتاها و تغییرات برخلاف قانون اساسی دولت و جلوگیری غیر قانونی از روی کارآمدن ساختارها و مؤسسات دموکراتیک، نظم عادلانه اجتماعی، مشارکت عمومی، مراحل انتخاباتی

- عدم تعهد احزاب به عمل کردن وعده های انتخاباتی خود طبق قانون کشور
- عدم تشویق و حفظ حقوق مردم و انسانها، آزادیهای فردی و جمعی، برابری برای همه، شامل زنها، بچه ها و اقلیت های قوی.

- فقر و توزیع نابرابر منابع طبیعی

- فساد

- افراط گرایی سیاسی، مذهبی و قومی و نژادپرستی

ثالثاً اسناد سیاست مشترک دفاعی و امنیتی رسم کننده برخی اصول و ارزشها در چهارچوب سیاسی هستند. عمل مداخله نیز در نظر گرفته شده است، سند تاکید دارد که اهمیت مفهوم حاکمیت دولت در سیستم بین المللی و اتحادیه آفریقا درک شده اند. گذر از اصول قدیمی سازمان اتحادیه آفریقا (OAU)، احترام به مرزهای بین المللی موجود و مورد پذیرش قرار گرفته، پیش فرض این موضوع است که هر دولتی دارای قدرت، اقتدار و حاکمیت بر تمامیت ارضی خود می باشد، همزمان سند، شرائط AU برای مداخله را بیان می دارد و امکان نیاز به برقراری صلح و ثبات در دولتی که ضعیف بوده و قادر به حفظ شهروندان خود از جنایات جنگی، نسل کشی و جنایت علیه بشریت نیست و یا با یک تهدید جدی در تمامیت ارضی خود مواجه است را لازم می داند. این حق برای هر دولتی شناخته شده است که درخواست مداخله کند.

رابعا سند سیاست مشترک دفاعی و امنیتی، اهداف چهارچوب سیاسی را برجسته می کند. باید توجه شود که میدان و پارامترهای چهارچوب سیاسی فراتر از نیاز به تلاشهای حفظ صلح و هماهنگی برای حل درگیری در قاره می باشد و لزوم تضمین پاسخهای جمعی به تهدیدات داخلی و خارجی آفریقا در نظر گرفته شده است و اهداف داخلی عبارتند از:

الف - به خدمت گرفتن ابزار افزایش هماهنگی های دفاعی میان دولتهای عضو آفریقا

ب - ایجاد چارچوبی جهت هماهنگی در موضوعات دفاعی دولتهای عضو AU از قبیل:

- آموزش نیروی نظامی، تغییر اطلاعات و اسرار نظامی، توسعه دکترین نظامی و ایجاد ظرفیت جمعی به خدمت گرفتن تجهیزاتی برای افزایش همزمان همکاری دفاعی میان کشورهای آفریقایی و یا در نظر گرفتن دفاع ملی
- فراهم کردن بهترین عملکرد و ظرفیت های استراتژی توسعه با آموزش و توصیه های سیاسی به منظور تقویت بخش های دفاعی و امنیتی آفریقا.
- توسعه و افزایش دفاع جمعی و ظرفیت های استراتژیک همانند آمادگی نظامی دولتهای عضو

برخی اهداف به طور ویژه مربوط به هماهنگی برای حفظ صلح و حل منازعات

در قاره است و برای رسیدن به این مقاصد، اهداف زیر مورد نظر است:

- افزایش قابلیت AU برای هماهنگی در اقدام اولیه جهت جلوگیری از درگیری و مدیریت، حل و محدود کردن درگیریها، شامل بکارگیری مأموریت های حفظ صلح و ترویج ابتکاراتی که سبب تقویت صلح و توسعه در آفریقا خواهد شد.

- همگرایی و هماهنگی ابتکارات منطقه ای در موضوعات دفاعی و امنیتی
- فراهم نمودن چارچوبی عملی برای ترسیم پارامترهای حقوقی در جامعه مدنی
- آفریقا با تکیه بر جلوگیری از نزاع و مدیریت و حل آن
- ایجاد چارچوبی برای مشارکت مؤثر زنان در جلوگیری مدیریت و حل درگیریها
- ایجاد چارچوبی برای گسترش و عملکرد نیروی آماده باش آفریقا
- افزایش قابلیت AU در توسعه و ترغیب سیاست‌های مشترک در سایر مناطق همچون روابط خارجی و تجارت برای تضمین امنیت قاره.
- ایجاد چارچوبی برای گسترش و عملکرد نیروی آماده باش آفریقا
- تشویق فرهنگ صلح و همزیستی مسالمت آمیز در میان دولتهای عضو AU و مناطقی که می‌تواند با استفاده از روشهای مسالمت آمیز برای حل منازعات و عدم استفاده از زور همچون دیپلماسی فعال مذاکره، بکارگیری مقامات مهم، میانجیگری و قضاوت، این فرهنگ ترویج شود.
- سرانجام سیاست مشترک دفاعی و امنیتی می‌تواند برخی از مکانیسمهای سازمانهای اجرایی را به عنوان بازیگران و سازمانهای اجرایی سیاست مشترک دفاعی و امنیتی در کل قاره آفریقا مورد بررسی قرار دهد.
- برخی سازمانهای زیر منطقه‌ای همچون اکواس یا جامعه اقتصادی دولتهای غرب آفریقا (ECOWAS)^۱ سادک یا جامعه توسعه جنوب آفریقا (SADC)^۲ اتحاد مغرب

1. Economic community of west african states

2. Southern African development community

عربی، بازار مشترک شرق و جنوب آفریقا (COMESA)^۱ و برخی دیگر. بهر حال تشکیل یک نیروی آماده باش آفریقایی بعنوان ابتکار جدید از منافع ویژه است.

ایجاد نیروی آماده باش آفریقایی (ASF)^۲

ظهور ساختار نوین بین‌المللی در دهه ۱۹۹۰ ارزیابی مجدد از توسعه نیروی نظامی را به همراه داشت. بدین ترتیب انتظار می‌رود نیروهای نظامی ظرفیتی بیش از گذشته داشته باشند. در حال حاضر، تأکید بیشتر بر روی وظایف غیر سنتی همچون بکارگیری نیروهای مشترک برای مواجه شدن با تهدیدات امنیتی مشترک یا بررسی مشکلات (منطقه‌ای) مشترک در حوزه حفظ صلح می‌باشد. بنابراین عملکردهای ائتلافی اخیراً از فعالیت‌های نظامی رایج تر می‌باشد: تقریباً در هر درگیری مهم از دهه گذشته و همه عملکردهای حمایت از صلح، نیروهای مشترک حضور داشته‌اند، بنابراین توسعه یک نیروی آماده باش آفریقایی (ASF) اهمیت ویژه ای دارد و ابزاری برای AU خواهد بود که روابط امنیتی واقعی، با دیدی بر توسعه صلح و امنیت در قاره را دنبال کند.

اساساً، سیاست مشترک دفاعی و امنیتی برای ایجاد ASF بدین منظور است که شورای صلح و امنیت قادر باشد مسئولیت‌هایش را با توجه به مداخلات و عملکردهای صلح جویانه و تأمین AU ACT پیگیری کند.

به طور واضح تصریح شده که ASF باید بعنوان مکانیزم اجرایی برای تصمیمات شورای صلح و امنیت و در تمام مسائل مربوط به نیازهای نظامی و امنیتی بکار گرفته شود.

1. The common market for eastern and southern africa
2. African standby force

توجه به ASF به طور اساسی گسترش یک نیروی چند ملیتی قدرتمند برای مداخله در درگیری‌های جدی در قاره است.

در چارچوب سیاسی و بعنوان تشویق آفریقاییان در حل بحرانهای قاره، ASF مداخله در مرزهای جنگی و درگیریهای داخلی را تحت نظر AU بکار خواهد گرفت. ASF از پنج شاخه اصلی منطقه‌ای که هر یک شامل سه تا چهار هزار نیرو هستند، شکل گرفته است. بدین ترتیب AU دارای نیروی آماده باش مشترک است که پانزده تا بیست هزار نیروی حافظ صلح دارد. با توجه به اینکه برنامه‌ای زمان بندی شده برای گسترش نیروها نیز مورد توافق قرار گرفته است. بدین ترتیب، باید توجه داشت که مدل ASF بر شش سناریوی ممکن توسعه داده شده است. سه سناریو راجع به مأموریت‌های نظارتی جهت حفظ صلح و عملکردهای صلح و مأموریت‌های مداخله گرایانه مجسم شده که ASF در دو مورد توسعه پیدا خواهد کرد. توسعه توانایی مدیریت بعنوان اولین سناریو و شامل مأموریت‌های نظارتی می‌باشد که تا پایان سال ۲۰۰۵ توسعه خواهد یافت. مورد دوم در توسعه توانایی مواجه شدن با حفظ صلح کلاسیک و مأموریت مداخله جویانه است که تا سال ۲۰۱۰ توسعه می‌یابد.

چگونگی تشکیلات ASF نیز مهم است و ایده دیرین آفریقا در داشتن یک نیروی آماده باش در قاره را به واقعیت می‌رساند. همچنین ابتکارات ظرفیت سازی در حمایت از اهداف مشترک نیز مهم است و پیش‌بینی می‌شود که تمرکز اصلی در ملاقات‌های چند گانه امنیتی و دفاعی چه در سطح قاره‌ای و چه در سطح زیر منطقه‌ای در راستای این اهداف باشد.

چالش‌های عملکرد نظامی برای حفظ صلح

اتحادیه آفریقا می‌داند که گسترش درگیری‌های آفریقا و خشونت‌های به هم پیوسته مانع عمده در دستیابی به توسعه و رشد پایدار در قاره می‌باشد. در نتیجه مجمع AU در دومین نشست خود در ژوئیه ۲۰۰۳ بیان کرد که محدودیت‌هایی برای بررسی علل درگیری‌های آفریقا در یک مجموعه و در چهارچوب AU و سازمان‌های مربوطه به آن وجود دارد.

عملکرد حفظ صلح در آفریقا به معنای وظیفه‌ای ساده و آسان نیست. تجربیات گذشته و حال نشان می‌دهد که چنین عملکردی چالش‌های عملی و جدی برای نیروی نظامی که نقش حمایت از صلح را بر عهده دارند به وجود می‌آورد. به طور خلاصه عوامل کلیدی (شاید بیشتر از گذشته) هست که بیشترین اهمیت را دارند و رهیافت همگرا شده در جهت عملکردهای چند ملیتی برای حمایت از صلح و امنیت در قاره آفریقا را به هم مربوط ساخته است. این عوامل کلیدی عبارتند از:

الف - توافق کامل سیاسی

در حال حاضر اجماعی عمومی برای جلوگیری از درگیری، مدیریت و ثمربخش بودن فعالیت‌های دیپلماتیک و سیاسی وجود دارد و این دلالت بر این دارد که عملکرد نظامی در راستای حمایت از اهداف سیاسی است. بعلاوه، ضروری است که همه کشورها در راستای همکاری، منافع ملی گوناگون خود را در نظر گرفته و آنها را در استراتژی

مشترک با هم ترکیب کنند. مشکلات مناطق مأموریتی اغلب به اختلافات سیاسی میان دولت‌های عضو مربوط می‌باشد، بویژه در حالی که بی‌ثباتی‌ها اوج گرفته باشد.

ب - مأموریت و میانجیگری

نیروهای چند ملیتی با چالش‌های جدی و عملکردهای مقاوم محیطی مواجه هستند. در چنین موقعیتهای بی‌ثباتی، میانجیگرها باید برای تغییر در طبیعت عملکردها و اقدام نظامی عمل کنند.

در عملکردهای چند ملیتی برای استقرار صلح و امنیت عدم مداخله در امور داخلی کشورها جزو تعهدات قانونی و مهم است. بر خلاف این پیش زمینه، تجربه نیروهای حافظ صلح در برخی تهدیدات مهم یک موضوع انتقادی است و عملکرد آنها در درگیریهای داخلی را در بر می‌گیرد، چالش در تدوین دستوراتی که بتواند اهداف سیاسی را از اهداف بشردوستانه متمایز سازد کار مشکلی است.

ج - قوانین در مقابل ارزشها

مشارکت نظامیان آفریقا در عملکردهای چند ملیتی برای جلوگیری، مدیریت یا حل درگیریها طیفی از مشکلات متفاوت را بدنبال دارد که مهمترین آن تهیه بودجه مورد نیاز است. به‌طور خلاصه نیروهای نظامی آفریقا به کمکهای مالی برای مشارکت در عملکردهای صلح نیاز دارند. در نتیجه کمک مالی باری حل مشکلات تشکیلاتی و لجستیکی نیروهای آفریقا لازم است. اکثر کشورهای آفریقایی برای مشارکت در عملکردهای چند ملیتی در نظر گرفته شده با مشکلات فنی در حمل و نقل دریایی، هوایی

و زمینی مواجه هستند و برای توسعه و برای رفع این مشکلات به زمان زیادی نیاز دارند. برای نمونه، نیجریه تنها عضو اکواس است که دارای نیروی هوایی و دریایی خوبی است. بنابراین تنها کشور عضوی است که به طور مؤثر قادر به حمایت از نیروهایش می‌باشد و سایر اعضا چنین ظرفیتی را ندارند.

د - هماهنگی و وحدت تلاش

دولتهای مشارکت کننده در عملکردهای چند ملیتی برای جلوگیری؛ مدیریت و حل مشکلات اقتدار و حاکمیت خود را حفظ می‌کنند. اولویت‌های ملی بر مشکلات قوانین مدیریت، اقدامات منظم و رفتارهای شخصی اثر می‌گذارد اختلاف نظر در وضعیت بی‌ثباتی می‌تواند منجر به اختلافات سیاسی و عدم توافق میان دولتهای مشارکت کننده شود.

بنابراین، با توجه به این چالشها و ناهماهنگی میان عوامل مأموریت، بویژه در مورد شیوه‌های عملکردی و تردیدهای مربوط به تبادلات اطلاعات محرمانه، مسائل نظامی فراوانی پیش رو خواهد بود.

ه - روابط رسانه‌ای

نیروهای نظامی که برای برقراری صلح بکار می‌روند باید به طور مؤثر از حمایت رسانه‌ها برخوردار باشند و مفسران رسانه‌ها باید در موقعیتی باشند که فهم درستی از عملکرد و از موضوعات عملکردی در سرزمین مأموریتی خود داشته باشند. پوشش رسانه‌ها باید شامل نظرات منفی و مثبت هر دو طرف درگیر باشد.

ی - کنش و واکنش نظامی و غیر نظامی

تلاشهای ابتدایی صلح در زمان درگیری باید بازتابی از عملکردهای نظامی و غیر نظامی باشد. در واقع عملکردهای حفظ صلح به طور معمول توسط حضور غیر نظامیان در سطوح استراتژیک، عملکردی و تاکتیکی شکل گرفته است. و این دلیل بر این است که حافظان صلح نه تنها باید حالت رزمجویی خود را تقویت کنند بلکه باید همکاری میان غیر نظامیان را نیز مورد تشویق قرار دهند.

و - تنوع فرهنگی و زبانی

تأثیر و کنترل عملکرد نظامی وابسته به ظرفیت و توانایی ارتباط است. منطقه زیر صحرا نظامیان دولتهای منطقه زیر دارای یک زبان و فرهنگ هستند، مشکلات مشترک قبلی و کنترل عملکردهای چند ملیتی در آفریقا اغلب به تنوع زبانی مربوط می‌شود.

باید این نکته ذکر شود که مجمع عمومی AU در طول دومین نشست سالیانه خود در ژوئای ۲۰۰۳ از اتحادیه اروپا درخواست کرد که امکان فراهم کردن تسهیلات مالی برای عملکرد حامیان صلح در راستای همکاریها و کمکهای مالی اتحادیه آفریقا در اختیار این اتحادیه قرار دهد و ظرفیت عملکرد EU در ایفای نقش خود بعنوان مشوق صلح، امنیت و ثبات در آفریقا را بالا ببرد. چنین تسهیلاتی باید براساس اصل حاکمیت کشورهای آفریقایی باشد و باید بر اساس منابع تخصیص یافته در توافقات همکاری با EU باشد.

متعاقباً مجمع AU از تحرک و تجدد نیرو مشارکت که قبلاً میان AU و EU در جهت صلح، امنیت و ثبات در آفریقا توسعه یافته بود استقبال کرده و از EU برای کمک‌هایی که تاکنون به AU بویژه در زمینه حمایت از صلح و امنیت نموده تشکر نموده است.

نتیجه گیری

تصویب سیاست مشترک امنیتی و دفاعی آفریقا، بر مبنای تصمیم مشترک در میان رهبران آفریقا بر این اساس است که اقدامات جمعی لازم جهت تحقق اهداف و تأمین منافع امنیتی و دفاعی مشترک آفریقا همچنانکه در بند ۳ و ۴ طرح عمل AU ذکر شده تضمین داده شود. در واقع می‌توان گفت که چارچوب امنیتی و دفاعی مشترک به انگیزه نیاز برای فهم روشن‌تری از پارامترها و اصول اجرایی عملکردهای چند لایه‌ای حمایتی صلح (زیر منطقه‌ای - UN-AU) می‌باشد.

AU در توسعه درک و انسجام چارچوب سیاست امنیتی و صلح پیشرفت مهمی را حاصل کرده است. اگرچه برخی موضوعات و اصول عملی راهنمای مداخله هنوز در سطوح ویژه عملکردی روشن نشده است، سیاست مشترک امنیتی و دفاعی اشاره به پیشرفتی معنی‌دار در فهم ذهنی پارامترها و اصول منطقه‌ای یا عملکردهای ائتلافی برای صلح در آفریقا دارد. شاید با اهمیت‌ترین نکته مربوط به ضرورت ثبت برخی پیشرفتها در زمینه حمایت کنندگان از مأموریت برقراری صلح باشد. عملکردهای حفظ صلح مستلزم صرف هزینه‌های بالایی است.

در آفریقا در یک سطح سیاسی کلان، یک باور مشترک وجود دارد که UN مسئولیت اولیه صلح و امنیت بین‌المللی را بعهده دارد. در حال حاضر UN نمی‌تواند فراتر از بخش ششم منشور در حوزه مداخله نظامی برای حفظ صلح عمل کند.

از طرف دیگر ائتلاف آفریقایی خود را متقاعد کرده در راستای عملکردهای چند ملیتی، کمک به حل درگیری‌ها در سطح قاره را خود به عهده بگیرد. همزمان تجربه آفریقا تایید می‌کند که حتی مأموریت‌های ناظر صلح که به امکانات لجستیکی کمتری نیاز دارد برای آفریقا هزینه سنگینی دارد. با توجه به این نکته که کمبود منابع مالی AU به معنای این است که هر گونه تصمیمات یکجانبه در مواضع استراتژیک و عملگرا برای حفظ صلح نمی‌تواند آزادانه گرفته شود. بنابراین AU نیاز دارد که منابع و بودجه خود را از سایر بازیگران درخواست نماید و مادامیکه این واقعیت وجود دارد، نفوذ اهدا کنندگان کمک، بر اهداف و عملکردهای این مأموریت‌ها ادامه خواهد یافت.

با توجه به نکات بالا، تلاش آفریقا در تصویب سیاستی کارآمدتر، AU را قادر خواهد ساخت که تمرکز بیشتری را برای دستیابی به رهیافتی حیاتی جهت ایفای نقشی کلیدی‌تر در مأموریت‌ها AU انجام دهد. تلاشهای چند جانبه‌ای که سبب مشخص شدن سیاست دقیق‌تر و با جزئیات بیشتر شود و به توسعه نیروی آماده باش قاره‌ای با هزینه کشورهای آفریقایی بیانجامد. بدین ترتیب رهبران آفریقا وضعیتی بهتر برای مدیریت درگیریها و حفظ صلح در قاره خواهند داشت.

Strategic Review for Southern Africa University of Pretoria,
South Africa, vol xxvi, NO2

ترجمه و تلخیص: محمد حسن معظمی گودرزی

کارشناس مرکز مطالعات آفریقا



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی