

نقش اتحادیه آفریقا در حل و فصل بحران لیبی

مهدی عباسی سمرمدی*

چکیده

با گذار از «سازمان وحدت آفریقا» به «اتحادیه آفریقا»، «مشکلات آفریقا» باید «راه حل آفریقایی» را طلب نماید. بحران لیبی آزمون جدی این استراتژی در عمل بود زیرا نه تنها یکی از رژیم‌های فاسد و دیر پای این قاره را هدف قرار می‌داد بلکه به مثابه بحرانی تلقی می‌گردید که صلح و امنیت را در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی به مخاطره انداخته بود. از اینرو در پژوهش حاضر با متدولوژی سیاسی-حقوقی، نقش اتحادیه آفریقا را بعنوان یک سازمان منطقه‌ای ریشه دار در مدیریت بحران مذکور به محک می‌گذاریم. بدین منظور پس از اشاره‌ای کوتاه به تحولات اتحادیه و علل بحران لیبی، چگونگی واکنش آن را در قبال این بحران از طریق اقدامات «شورای صلح و امنیت» و «کمیته موقت» پی می‌گیریم تا نشان دهیم که علیرغم اینکه اتحادیه آفریقا با ایجاد این شورا بطور خاص خود را از سازمان وحدت آفریقا متمایز می‌سازد و بر توجه ویژه خود به مسئله صلح و امنیت تأکید

* استادیار گروه حقوق دانشگاه خوارزمی (ma.sarmadi@yahoo.com).

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۴/۲۰
فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره نخست، شماره دوازدهم، تابستان ۱۳۹۳، صص ۹۹-۱۲۶
تاریخ پذیرش: ۱۳۹۲/۱۲/۳

می‌نماید اما بنا به ضعف‌های بینشی، سیاسی، تصمیم‌گیری و مالی خود، آن نتوانست از تمام ظرفیت‌هایش در حل و فصل بحران لیبی استفاده نماید و در نتیجه نتوانست استراتژی «راه حل افریقایی برای مشکلات افریقا» را در قبال این بحران به منصفه ظهور برساند...

واژه‌های کلیدی: اتحادیه افریقا، بحران لیبی، شورای صلح و امنیت، کمیته موقت، راه حل افریقایی.



مقدمه

جایگاه ترتیبات منطقه‌ای در رابطه با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در منشور سازمان ملل متحد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از این رو منشور ملل متحد^۱ توجه خاصی به این ترتیبات در قالب یک فصل جداگانه (فصل هشتم) نموده است. در حقیقت علاوه بر اولویتی که به نهادهای منطقه‌ای برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی در ماده ۵۲ داده شده است این ترتیبات می‌توانند به عنوان بازوی اجرایی شورای امنیت نیز مورد استفاده شورا قرار بگیرند (ماده ۵۳). اتحادیه آفریقا یکی از این سازمان‌های منطقه‌ای است که در سال ۲۰۰۲ با شعار «راه حل آفریقایی برای مشکلات آفریقا» که در واقع مبنای یکی از اصول بنیادین آن بود جایگزین سازمان وحدت آفریقا شد و بر این اساس، به دنبال آغاز درگیری‌ها در لیبی جهت حل و فصل این بحران وارد عمل شد.

در این پژوهش به بررسی و تحلیل مواضع و اقدامات اتحادیه آفریقا در مواجهه با بحران لیبی خواهیم پرداخت و از آنجا که دستیابی سازمان‌ها به اهدافش در گرو عملکرد مطابق با اصول و وظایف تعریف شده در سند تأسیس می‌باشد این بررسی در مطابقت با اساسنامه و سیاست‌های کلی این سازمان خواهد بود. اهمیت پرداختن به موضوع این است که قاره آفریقا با وجود کمبودها، فقر و منازعات فراوان توانسته است با تکیه بر نقاط اشتراک بومی و استفاده از فرصت‌های منطقه‌ای

۱. طبق ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد «در صورت تعارض بین تعهدات اعضاء ملل متحد به موجب این منشور و تعهدات آنها بر طبق هر موافقتنامه بین‌المللی دیگر، تعهدات آنها به موجب این منشور مقدم خواهد بود». این بدان معنی است که هر گونه تدابیر و اقدام دول در صحنه بین‌المللی خواه چهارچوب Statu quo یا وضع موجود و خواه در خارج از آن باید بر مبنای این منشور یا حداقل بر توجیه یا استدلال طبق آن به عنوان یک میثاق جهانی استوار باشد.

یک نهاد همگرا در سطح قاره ارائه دهد در حالی که منطقه مجاور آن یعنی خاورمیانه، همگرایی فعال در این سطح را از خود بروز نداده و در سطح قاره آسیا نیز یک نهاد همگرا در سطح کل قاره مشابه اتحادیه آفریقا را نمی‌توان یافت. بنابراین مرور ساختار و اصول این سازمان منطقه‌ای و بررسی عملکرد آن در مواجهه با بحران که منجر به شناخت نقاط ضعف و قوت سازمان می‌شود می‌تواند به بهره بردن از آن به عنوان یک الگو کمک نماید.

این نکته قابل توجه است که در بررسی‌های بعمل آمده در زمینه بحران لیبی به دلیل تأکید بر نقش شورای امنیت و ناتو، در واقع اتحادیه آفریقا به حاشیه رانده شده و نوشتاری که به طور خاص به نقش این سازمان در بحران لیبی از دیدگاه مورد نظر این تحقیق پرداخته باشد، مشاهده نشد. مثلاً در مقاله‌ای تحت عنوان «در پرتو اصل راه حل آفریقایی برای مشکلات آفریقا: اتحادیه آفریقا و بحران لیبی» (Apuuli, 2011, pp. 30-39) به همه اقدامات اتحادیه آفریقا اشاره نشده و موارد اشاره شده نیز تحلیل نشده‌اند. یا در مقاله «بهار عرب و پاسخ اتحادیه آفریقا» (Turngwara, 2011, pp. 25-35) بیشتر بر جنبه‌های سیاسی عملکرد اتحادیه آفریقا در بحران لیبی تأکید شده است و جنبه‌های حقوقی مورد توجه چندانی قرار نگرفته است.

پژوهش حاضر در پی پاسخ به این سوال است که بحران لیبی و واکنش اتحادیه آفریقا در قبال آن چه بوده است؟

در پاسخ به سوال فوق، این فرضیه را می‌توان مطرح کرد با توجه به اجتناب ناپذیری وقوع بحران در لیبی اتحادیه آفریقا به دلایل گوناگونی که به آنها خواهیم پرداخت از تمام ظرفیت خود برای حل بحران لیبی استفاده نکرده است.

در همین راستا ناگزیریم به این سوالات نیز پاسخ دهیم: گذار از سازمان وحدت آفریقا به اتحادیه آفریقا چگونه بوده است؟ اهداف و ساختار آن کدامند؟ علل بحران لیبی و روند آن چه بود؟ آیا اتحادیه آفریقا مجاز به دخالت در امور داخلی کشورهای عضو در شرایط بحرانی می‌باشد؟

به منظور نیل به مقصود، تحقیق در دو بخش با مباحث ذریبط سازماندهی شده است.

۱. نگاهی به اتحادیه آفریقا

جهت بررسی عملکرد هر سازمان بین‌المللی لازم است نسبت به علل تشکیل سازمان و اهداف و اصول حاکم بر آن سازمان آگاهی داشته باشیم. از آنجا که اتحادیه آفریقا، جایگزین سازمان وحدت آفریقا شده است، لازم است ابتدا روند این گذار را مورد بحث قرار داده، سپس به بررسی ماهیت سازمان بپردازیم.

۱-۱. از سازمان وحدت آفریقا تا اتحادیه آفریقا^۱

اتحادیه آفریقا در سال ۲۰۰۲ جانشین سازمان وحدت آفریقا شد. هدف این سازمان علاوه بر ایجاد یکپارچگی در همه عرصه‌ها در کل قاره، هدایت آفریقا به سمت صلح و امنیت پایدار می‌باشد. سازمان وحدت آفریقا بر پایه تفکر «پان آفریکانیسم»^۲ (Fogue Tedom, 2012, pp. 60-68) و با هدف مبارزه با استثمار و بردگی سیاهان و آزادسازی کشورهای آفریقایی در سال ۱۹۶۳ تشکیل شد و در سال‌های بعد، به موازات دستیابی به برخی اهداف سیاسی و افزایش تعداد اعضا، اهداف خود را به عرصه‌های اقتصادی، فرهنگی و علمی نیز گسترش داد.

ولی به مرور زمان این سازمان کارایی خود را از دست داد و اندیشه برای تغییر آن از دهه ۹۰ میلادی آغاز شد. در حقیقت اگر به تصمیمات سازمان وحدت آفریقا در این مقطع زمانی توجه کنیم به اولویت‌های موردنظر اعضا برای تحول و توسعه سازمان پی خواهیم برد:

۱- معاهده مؤسس جامعه اقتصادی آفریقا در سال ۱۹۹۱ (معاهده ابوجا) که در آن ۶ مرحله برای رسیدن به یک بازار مشترک آفریقایی و یکپارچگی اقتصادی کل قاره پیش‌بینی شده است و نشان می‌دهد مسئله توسعه اقتصادی یکی از مهم‌ترین هدف سازمان می‌باشد.

۲- اعلامیه قاهره مصوب سال ۱۹۹۳ برای مکانیسم پیشگیری، مدیریت و حل و فصل درگیری‌ها که از آن می‌توان چنین استنباط نمود که چون معضل درگیری‌ها

۱. به منظور بحث مفصل و جامع و مستند در این خصوص از جمله نگاه کنید: سید جواد کشفی «تحولات حقوقی اتحادیه آفریقا از سازمان وحدت آفریقا تا اتحادیه آفریقا»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، تهران، دانشکده حقوق واحد تهران مرکزی، زمستان، ۱۳۸۹.

۲. یک دکترین سیاسی، ایدئولوژیکی به مفهوم همبستگی ملل آفریقا

در قاره آفریقا، خود یک مانع اصلی جهت توسعه اقتصادی و اجتماعی می‌باشد؛ جهت رسیدن به یکپارچگی اقتصادی، حل درگیری‌ها یک شرط ضروری است.

۳- تصمیم‌الجزایر در همین دوران به انجام اصلاحات در دولت علیرغم مفاد قانون اساسی مصوب سال ۱۹۹۶ حاکی از تصمیم اعضاء برای برداشتن گام‌هایی به سمت دموکراسی و دولت‌هایی برآمده از اراده مردم از طریق انتخابات شفاف و عادلانه بوده است.

با ملاحظه این تصمیمات در چهارچوب سازمان وحدت آفریقا که بسیار فراتر از اصول و اهداف پیش‌بینی شده در اساسنامه آن بود، ضرورت و علل تغییر سازمان مذکور آشکارتر می‌گردد. این علل را می‌توان به شرح ذیل خلاصه کرد:

۱-۱-۱. علل تغییر سازمان وحدت آفریقا به اتحادیه آفریقا

۱- گذر از مرحله استقلال‌طلبی و آزادسازی کشورها از استعمار که یکی از اهداف پایه‌گذار سازمان وحدت آفریقا بود و گام نهادن به مرحله جدیدی از توسعه و پیشرفت که نیاز به تشکیلاتی با اهداف جدید، توانایی بیشتر و افق دید وسیع‌تر داشت.

۲- نا کارآمدی سازمان وحدت آفریقا به دلیل تحولات جهان و تغییرات در نظام بین‌الملل و به دنبال آن احساس نیاز به ساختار قوی‌تر و کارآمدتر که بتواند در عرصه بین‌المللی حضوری پررنگ‌تر داشته باشد.

۳- ضرورت سرعت بخشیدن به روند اجرایی معاهده تشکیل جامعه اقتصادی آفریقا برای توسعه اجتماعی - اقتصادی قاره آفریقا.

۴- طرح مسائل جدید مثل توسعه حقوق بشر و حقوق شهروندی، مردم‌سالاری و حکمرانی مطلوب.

۵- ایجاد یک مکانیسم عملی مؤثر برای پیش‌گیری و حل و فصل درگیری‌ها به عنوان معضل بزرگ قاره آفریقا، چرا که سازمان وحدت آفریقا در تأثیرگذاری سیاست‌های ملی کشورهای عضو و نظارت بر رفتار داخلی آنها به ویژه در جلوگیری از نقض حقوق بشر ناتوان بود (بند ۲، ماده ۳ اساسنامه سازمان وحدت آفریقا).

۱-۲. روند تشکیل اتحادیه آفریقا

با توجه به دلایل گفته شده و توافق کشورهای عضو سازمان وحدت آفریقا، در جلسه فوق العاده سران این سازمان که در سپتامبر ۱۹۹۹ در شهر «سرت» لیبی برگزار شد، تصمیم برای ایجاد اتحادیه آفریقا اعلام شد. دلیل این تصمیم را می توان در بند ششم اعلامیه سرت به وضوح مشاهده کرد: «اعتقاد ما این است که سازمان قاره ای ما لازم است احیا شود، برای اینکه بتواند نقش فعالتری داشته، در جهت نیازهای مردم ما حرکت کند و پاسخگوی نیازها در شرایط حاکم باشد».

و در ادامه به مسئله درگیری ها اشاره شده: «ما همچنین برای از بین بردن معضل درگیری که یک مانع عمده برای اجرا کردن برنامه های توسعه و یکپارچه سازی است، مصمم هستیم».

سپس در بند هشتم، به تصمیمات گرفته شده در این اجلاس پرداخته شده است که اولین آن تأسیس اتحادیه آفریقا در انطباق با اهداف نهایی منشور سازمان وحدت آفریقا است. در همین بند از اعلامیه نیز، به شورای وزیران که از ارکان سازمان است دستور داده می شود اقدامات لازم را در جهت اجرایی کردن این تصمیم، از جمله آماده سازی متن حقوقی اساسنامه، صورت داده و گزارش خود را درباره این عملکرد در سی و ششمین مجمع ارائه دهد (EAHG / Draft / Decl.(IV) Rev. 1). سی و ششمین جلسه اجلاس سرای در ژوئیه ۲۰۰۰ در شهر لومه توگو برگزار شد. و در آن، متن اساسنامه اتحادیه آفریقا مورد پذیرش قرار گرفت. در بند ۲۹ بیانیه لومه آمده است: «همه ما برای دفاع از منافع آفریقا و تقویت آن در چهارچوب اتحادیه آفریقا جهت داشتن یک آفریقای متحدتر و قوی تر که به طور کامل مسئول سرنوشت خود باشد، تلاش می کنیم».

در سی و هفتمین جلسه اجلاس سران سازمان وحدت آفریقا که در ژوئیه ۲۰۰۱ در شهر «لوزاکا» زامبیا برگزار شد، تصمیماتی برای اجرایی کردن تشکیل اتحادیه آفریقا از جمله راه اندازی ارگان های اتحادیه آفریقا و ارتباط آنها با نهادهای دیگر و سایر موارد گرفته شد (AHG / Dec. 1 (XXXVII), Para 4-10). در این جلسه عملاً به حیات سازمان وحدت آفریقا پایان داده شد و یک سال نیز به عنوان دوره انتقالی جهت اجرای تصمیمات در نظر گرفته شد (Ibid, Para 15). سرانجام اولین

نشست اتحادیهٔ افریقا در ژوئیه ۲۰۰۲ در «دوربان» افریقای جنوبی برگزار شد. در حال حاضر از مجموع ۵۴ کشور قارهٔ افریقا، ۵۳ کشور عضو اتحادیهٔ افریقا می‌باشد^۱ و مرکز اصلی اتحادیه در شهر «آدیس آبابا» کشور اتیوپی می‌باشد. همچنین پنج زبان فرانسه، انگلیسی، پرتغالی، عربی و اسپانیایی ذرمرهٔ زبان‌های رسمی و کاری اتحادیه هستند^۲ و کلیه اسناد و معاهدات به این زبان‌ها منتشر می‌شود.

۱-۲. بررسی اساسنامه و سایر اسناد اتحادیه افریقا

عنصر مبنایی هر سازمان بین‌المللی سند مؤسس آن سازمان است که مبین اراده دولت‌های حاکم برای همکاری در زمینه‌های خاص جهت نیل به اهداف معین می‌باشد. بنابراین برای شناخت هر سازمان لازم است که اساسنامه آن را با تکیه بر اهداف، اصول و ارکان مورد بررسی قرار دهیم.

۱-۲-۱. اهداف و اصول اتحادیه افریقا

این بحث را در دو بند پی می‌گیریم:

الف. اهداف اتحادیه افریقا

اتحادیهٔ افریقا بر چشم‌انداز افریقای واحد و ثروتمند در پرتو همکاری میان دولت‌ها و تمام اقشار جامعهٔ مدنی و همچنین همبستگی و پیوستگی میان مردم افریقا مبتنی است. از طرف دیگر اعضای سازمان نسبت به این امر که فعالیت‌های قاره‌ای اتحادیهٔ افریقا، بر ایجاد صلح و ثبات قاره به عنوان پیش‌نیاز پیشرفت و یکپارچه‌سازی اثر اساسی می‌گذارد آگاه هستند. در چنین چشم‌اندازی اتحادیه به دنبال اهداف زیر است:

□ دستیابی به وحدت و همبستگی بیشتر بین کشورهای افریقای و مردم افریقا.

۱. مراکش، در اتحادیهٔ عضویت رسمیت ندارد و عضو ناظر اتحادیه است.
۲. طبق ماده ۱۰ "پروتکل راجع به اصلاحات سند تأسیس اتحادیه افریقا" مصوب جلسه فوق العاده مورخ ۳ فوریه ۲۰۰۳ اتحادیه در آدیس آبابا و جلسه عادی ۱۱ جولای ۲۰۰۳ ماپوتو (موزامبیک) عنوان "زبان‌های رسمی" جایگزین عنوان "زبان‌های کاری" در ماده ۲۵ اساسنامه اتحادیه می‌شود و طبق بند ۱ ماده ۱۰ این پروتکل "زبان‌های رسمی اتحادیه و همه نهادها عبارتند از عربی، انگلیسی، فرانسه، پرتغالی، اسپانیایی... و هر زبان دیگر افریقای" و طبق بند ۲ همین ماده "شورای اجرایی روند و کیفیت عملی استفاده از زبان‌های رسمی را به عنوان زبان‌های کاری تعیین میکند."

- دفاع از حاکمیت، تمامیت ارضی و استقلال کشورهای عضو.
- تسریع همگرایی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی قاره.
- ترویج و حمایت از مواضع مشترک افریقایی در مورد مسائل مفید برای قاره و مردم آن.
- تقویت همکاری بین‌المللی، عمل به منشور سازمان ملل متحد و اعلامیه جهانی حقوق بشر.
- گسترش صلح و امنیت و ثبات در قاره.
- گسترش اصول دموکراتیک، مشارکت مردمی و حکومت مطلوب.
- توسعه و حمایت از حقوق بشر و مردم مطابق با منشور افریقایی حقوق بشر و مردم و سایر اسناد مربوط به حقوق بشر.
- در مقایسه با اهداف سازمان وحدت افریقا مشاهده می‌شود به جز مورد «حذف نشانه‌های استعمار و نژادپرستی» سایر اهداف سازمان وحدت افریقا در اساسنامه اتحادیه افریقا تکرار شده و اهداف دیگری نیز تبیین شده‌اند که نشان از افق دید وسیع‌تر اتحادیه نسبت به سازمان دارند. یکی از مهم‌ترین این موارد مسئله تعهد به دموکراسی و رعایت حقوق بشر است که سازمان در مورد آن ساکت بود در حالی که در اتحادیه جزء اهداف مهم قلمداد می‌شود.

ب. اصول اتحادیه افریقا

- برابری حاکمیت و وابستگی متقابل میان کشورهای عضو اتحادیه
- احترام به مرزهای موجود حاصل از استقلال
- ایجاد یک سیاست دفاع مشترک برای قاره افریقا
- حل و فصل مسالمت‌آمیز منازعات بین دولت‌های عضو اتحادیه با روش‌های مناسب که ممکن است تصمیم مجمع باشد.
- ممنوعیت توسل به زور یا تهدید به استفاده از زور بین دولت‌های عضو اتحادیه
- عدم مداخله هر دولت عضو در امور داخلی دیگر کشورها
- حق اتحادیه برای مداخله در هر کشور عضو بر اساس تصمیم مجمع در

شرایط بحرانی مثل جنایت جنگی، نسل‌کشی و جنایت علیه بشریت
□ همزیستی مسالمت‌آمیز بین دولت‌های عضو اتحادیه و حق آنها برای زندگی

در صلح و امنیت

□ حق دولت‌های عضو مبنی بر درخواست مداخله از اتحادیه برای بازگرداندن

صلح و امنیت

□ ترویج برابری جنسیتی

□ احترام به تقدس و حرمت زندگی بشر و محکوم کردن و مردود دانستن

مصونیت از مجازات در مورد جرایم سیاسی و اقدامات تروریستی و خرابکارانه

(بندم ماده ۴ اساسنامه)

در رابطه با اصول کاری، صرف‌نظر از گستردگی این اصول در اتحادیه نسبت به سازمان وحدت افریقا و حذف اصل «عدم وابستگی به دو بلوک شرق و غرب» که در منشور سازمان وجود داشت، مهم‌ترین تفاوت، مسئله امکان مداخله اتحادیه در امور داخلی کشورهای عضو در شرایط بحرانی است که چنین حقی برای سازمان وحدت افریقا وجود نداشت و همین سیاست عدم مداخله، این سازمان را به یک ناظر ساکت در مقابل قساوت‌های دول عضو تبدیل کرده بود. به همین دلیل در اصول اتحادیه افریقا حتی این حق برای کشورهای عضو هم وجود دارد که برای بازگرداندن صلح، از اتحادیه درخواست مداخله نمایند.

۱-۲-۲. شورای صلح و امنیت اتحادیه افریقا

دیدگاه عملیاتی در تأسیس اتحادیه افریقا سبب ایجاد ارکان جدیدی شده است که ضمن تعامل با یکدیگر حوزه‌های کارکردی جدا و تعریف شده‌ای دارند که این امر مسائل را آسان و از برخورد تنازعی با موضوعات دیگر جلوگیری می‌کند. وجود این ارکان جدید که با تفکیک ساختاری شکل گرفته‌اند گام مهمی در تنظیم تعاملات قاره و تصمیم‌گیری جداگانه درباره مسائل پیچیده قاره افریقا تلقی می‌شود. ماده ۵ اساسنامه این ارکان را مشخص نموده است.^۱

۱. این ارکان شامل: (۱) مجمع، (۲) شورای اجرایی، (۳) پارلمان پان آفریکایی، (۴) دیوان دادگستری، (۵) کمیسیون، (۶) کمیته نمایندگان دائم، (۷) کمیته‌های فنی و تخصصی، (۸) شورای اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی افریقا، (۹) مؤسسات مالی.

با این همه رکن اصلی مسئول در زمینه صلح و امنیت، حاصل روند تحولات و شرایط جدید منطقه‌ای بوده که از آن بعنوان شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقا نام برده می‌شود.

شورای صلح و امنیت اتحادیه آفریقا در حقیقت کلید تحقق ایده «راه حل‌های آفریقایی برای مشکلات آفریقا» تلقی می‌شود و از جمله ابتکارات عمده و عملیاتی اتحادیه به حساب می‌آید.

تصمیم برای تشکیل این شورا به عنوان یکی از ارکان اتحادیه در سی و هفتمین جلسه مجمع سران در «لوزاکا» پایتخت زامبیا قبل از اینکه اتحادیه آفریقا رسماً فعالیت خود را آغاز کند مطرح شد. بر اساس این تصمیم، با توجه به بند ۲ از ماده ۵ اساسنامه که اجازه ایجاد هر ارگان لازم دیگری را می‌دهد و اینکه جلوگیری از درگیری، مدیریت و حل و فصل آن یک بخش تفکیک‌ناپذیر از اهداف و اصول اتحادیه آفریقا می‌باشد قرار شد یک ارگان مرکزی برای این موضوع ایجاد شود (AHG / Dec. 1 (XXXVII). Para 8). سپس در اولین جلسه مجمع اتحادیه آفریقا که در «دوربان» آفریقای جنوبی برگزار شد پروتکل مربوط به تشکیل شورای صلح و امنیت برای امضا در اختیار کشورهای عضو قرار گرفت (Fogue Tedom 2012, p. 61). در دومین نشست فوق‌العاده مجمع اتحادیه، در فوریه ۲۰۰۴ در «سرت» لیبی از میان ۱۵ دولت عضو تعیین شده توسط مجمع برای اولین دوره شورا، ۵ کشور که عبارت بودند از: گابن، الجزایر، نیجریه، آفریقای جنوبی و اتیوپی جهت یک دوره سه ساله تعیین شدند و آغاز به کار رسمی شورا نیز در ۲۵ می ۲۰۰۴ صورت گرفت.

به موجب پروتکل تشکیل شورای صلح و امنیت، هدف اصلی این شورا ترویج و ارتقای صلح و ثبات و امنیت در قاره آفریقا از طریق پیش‌بینی و پیشگیری از درگیری‌ها، حل منازعات در صورت وقوع و جلوگیری از ظهور مجدد خشونت می‌باشد. در راستای دستیابی به این اهدا، ماده ۷ پروتکل مقرر می‌دارد که شورای صلح و امنیت باید:

□ از درگیری‌ها و همچنین سیاست‌هایی که ممکن است منجر به نسل‌کشی و جنایت علیه بشریت شود پیشگیری کند.

□ در صورت بروز درگیری، در محلی که درگیری رخ داده صلح برقرار کند.

□ در صورت لزوم، اجازه استقرار نیروهای حافظ صلح را صادر نماید.

□ برای هدایت نیروهای حافظ صلح، دستورالعمل‌هایی شامل حدود اختیارات آنها وضع کرده و از این دستورالعمل‌ها بازرسی دوره‌ای به عمل آورد.

□ به مجمع جهت مداخله در کشورهای عضو در شرایط حاد، یعنی جنایات جنگی، ژنوساید و جنایت علیه بشریت (مطابق با تعریف اسناد و کنوانسیون‌های بین‌المللی) توصیه نموده و پس از تصمیم مجمع برای مداخله، نوع و روش آن را تعیین و تصویب کند.

□ رعایت حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، قوانین بشردوستانه بین‌المللی، حکومت قانون و... را در کشورهای عضو در چهارچوب مسئولیت‌هایش برای جلوگیری از مناقشات پیگیری نماید.

□ در باره هر مسئله مربوط به حفظ صلح و امنیت و ثبات در قاره تصمیم‌گیری کند.

ماده ۱۴ پروتکل^۱ وظایف شورای صلح و امنیت را برای ایجاد صلح با جزئیات بیشتری بیان کرده است و بازگرداندن حکومت قانونی، تأسیس و توسعه نهادهای دموکراتیک و نظارت بر انتخابات رادر کشورهایی که درگیر مناقشه بوده‌اند بر عهده این شورا گذاشته است.

در بند ۲ از ماده ۷ پروتکل نیز تصریح شده است که کشورهای عضو اتحادیه باید تصمیمات شورای صلح و امنیت را در موضوعات مربوطه بپذیرند و برای تسهیل اقدامات با شورا همکاری نمایند. همچنین سه مکانیسم برای اجرای وظایف شورا در پروتکل تعریف شده است که دو مکانیسم آن یعنی «هیأت نخبگان» و «سیستم هشداردهنده زود هنگام قاره» در واقع مکانیسم‌های پیشگیری بوده و «نیروهای آماده به کار افریقایی» بعنوان مکانیسم عملیاتی اتحادیه افریقا محسوب می‌شود.

نیروهای آماده به کار افریقایی از سربازان انتظامی آماده دریگان‌های نظامی و غیرنظامی کشورهای عضو تشکیل شده و در شرایط زیر به کار گرفته می‌شوند:

۱. برای اطلاع از سایر وظایف و اختیارات این شورا به:

Protocol Relating to The Establishment of The Peace And Security Council of The Africa Union

□ استقرار پیشگیرانه به منظور پیشگیری از درگیری، جلوگیری از گسترش خشونت به مناطق مجاور یا ظهور مجدد خشونت

□ برای مداخله در کشورهای عضو در شرایط بحرانی یا درخواست خود کشور عضو برای بازگرداندن صلح و امنیت

۲. واکنش اتحادیه افریقا در قبال بحران لیبی

با توجه به بررسی اتحادیه افریقا و اصول و اهداف حاکم بر اساسنامه آن و همین طور مطالعه شورای صلح و امنیت که در بخش قبل مورد بحث قرار گرفت، در این بخش ابتدا به بررسی بحران لیبی به عنوان یکی از کشورهای عضو اتحادیه افریقا خواهیم پرداخت و سپس عکس العمل اتحادیه افریقا را در مواجهه با این بحران، مورد کنکاش قرار خواهیم داد.

۲-۱. بحران لیبی

اعتراضات در لیبی در واقع از ۱۳ ژانویه ۲۰۱۱ به شکل تظاهرات مسالمت‌آمیز آغاز شد. این تظاهرات توسط خانواده زندانیان مفقود شده زندان «بوسلیم» که خواهان روشن شدن وضعیت ۱۲۰۰ زندانی مفقود شده بودند، صورت گرفت. سرکوب این تظاهرات توسط نیروهای امنیتی، سبب شد که امواج این حرکت رفته رفته اما به سرعت گسترش یابد.

اوج اعتراضات در ۱۷ فوریه ۲۰۱۱ در «بنغازی» دومین شهر بزرگ لیبی اتفاق افتاد که با پیوستن برخی از نیروهای ارتش و پلیس به معترضان، کنترل بخش‌هایی از شهر به دست مردم افتاد. از آنجا که تقریباً در همه شهرهای لیبی، اعتراضات وجود داشت، معترضین به تدریج کنترل شهرها را از شرق به غرب در دست گرفتند و با ریاست «مصطفی محمد عبدالجلیل» وزیر مستعفی دادگستری، در بنغازی تشکیل دولت موقت دادند، اما موفق نشدند منطقه غرب را که «طرابلس» پایتخت لیبی در آن قرار داشت، تصرف کنند و به این ترتیب، لیبی به دو جبهه متخاصم تقسیم شده و این شورش به یک جنگ داخلی تبدیل شد. در طی درگیری‌ها، چند بار نیروهای دولتی، کنترل بعضی از شهرهای در تصرف مخالفین را به دست گرفته و مجدداً از دست دادند.

پس از قطعنامه‌های شورای امنیت و دخالت ناتو، در ۲۰ اگوست ۲۰۱۱ مخالفین توانستند بیشتر شهرها را در دست خود بگیرند و سرانجام با ورود به طرابلس، مقر «معمّر قذافی» را تصرف کردند. قذافی به شهر «سرت» فرار کرد که در ۲۰ اکتبر این شهر نیز به تصرف مخالفان درآمد و با سقوط آخرین پایگاه، قذافی نیز کشته شد و دولت انتقالی وقت، امور را در دست گرفت.

نکته قابل توجه این است که اگر چه قیام در لیبی به دنبال قیام‌های مردمی در مصر و تونس برای مقابله با رژیم‌های سرکوبگر آغاز شد اما تفاوت‌هایی داشت که این قیام را از سایر قیام‌ها در خاورمیانه جدا می‌سازد.

۲-۱-۱. اقتصاد لیبی:

نارضایتی‌های اقتصادی که زمینه‌ساز شورش‌های مردمی در مصر و تونس بود، برای لیبی بی‌معنا است. با توجه به منابع نفت و ثروت حاصل از آن، وضعیت اقتصادی لیبی در حوزه آفریقا، به طور محسوس مطلوب بود، به طوری که قبل از بحران، این کشور ۱/۵ میلیون بشکه نفت در روز تولید می‌کرد و ۱۵۰ میلیارد دلار به عنوان ذخائر مالی برای ۶ میلیون جمعیت به دست می‌آورد (Mamadova, 2011, p. 13).

مسئله بیکاری هم که در مصر و تونس الهام‌بخش قیام بود، در لیبی وجود نداشت چرا که فقط سه میلیون کارگر مهاجر در لیبی مشغول به کار بودند و با توجه به گزارش یونسف در سال ۲۰۰۹، لیبی دستاوردهای اجتماعی و اقتصادی مهمی داشته که این کشور را در بین ۱۸۲ کشور دیگر، از لحاظ توسعه انسانی در رتبه ۵۵ قرار داده است (Ibid, Para. 6). ولی نکته اینجاست که توقع مردم لیبی از توسعه کشور نشان بسیار فراتر از این مطلب بود. چرا که با آگاهی از ثروت بی‌کران نفت، خودشان را با کشورهای ثروتمند عربی مقایسه می‌کردند نه با کشورهای آفریقایی فقیر که فاقد منابع هستند. از طرف دیگر اختصاص مبالغ قابل توجهی از این منافع ملی تنها به طبقه حاکم، به افزایش خشم در میان مردم عادی کمک می‌کرد.

۲-۱-۲. نظام سیاسی لیبی

علل سیاسی بحران در لیبی که همان نارضایتی از نظام سیاسی خودکامه و سرکوبگر

بود، می‌تواند تنها عامل مشترک میان این قیام و سایر قیام‌ها در خاورمیانه و شمال آفریقا باشد. در لیبی احزاب سیاسی یا اتحادیه‌های صنفی وجود نداشت. چرا که بر اساس «نظریه سوم جهانی»^۱ ارائه شده توسط معمر قذافی، مردم نماینده خودشان هستند و هر نوع نمایندگی سیاسی، مردود می‌باشد.

سیستم سیاسی در لیبی که توسط قذافی اختراع شده بود به این شکل بود که هر استان بر اساس تراکم جمعیت، دارای تعدادی کنگره مردمی بود و هر کنگره یک کمیته به عنوان بازوی اجرایی داشت که امور اجرایی منطقه به این کمیته سپرده می‌شد و کنگره بر آن نظارت می‌کرد. کلیه ساکنین بالای ۱۸ سال هر منطقه عضو کنگره مردمی منطقه خود بودند. بعد از کنگره‌های مردمی، کنگره‌های استانی و در رأس آنها کنگره عمومی خلق وجود داشت. در واقع می‌توان گفت کنگره‌های مردمی به منزله پارلمان و کمیته‌های اجرایی در حکم قوه مجریه بودند (Ibid, p.22). اما در حقیقت قدرت واقعی در دست خانواده قذافی و شبکه‌ای از واسطه‌های قدرت غیررسمی مانند «مردان چادر» (رجال الخیمه)، قبایل قدرتمند طرفدار قذافی و وفاداران رژیم که قابلیت اتصال به شخص قذافی را داشتند، بود و در رأس همه اینها، قذافی بود که قدرت مطلق را در دست داشت و اگر چه ظاهراً خود را «رهبر انقلاب» می‌نامید و هیچ عنوان و موقعیت رسمی نداشت اما قدرت متمرکز در دستان او بود و ایده‌ها و نظرات او در همه جنبه‌های زندگی مردم حکمفرما بود. همین مسئله تسلط و نفوذ قذافی در زمینه‌های سیاسی، امنیتی و اقتصادی، همچنین طرز فکر و شخصیت وی که در عرصه بین‌المللی سبب تحقیر کشور لیبی می‌شد در کنار هزینه‌هایی که بابت اشتباهات او در سیاست خارجی نظیر حمایت از برخی سازمان‌های تروریستی، پذیرش مسئولیت برخی حوادث و پرداخت غرامت و... کشور متحمل می‌شد، از عوامل نارضایتی مردم بود.

۲-۱-۳. ساختار اجتماعی لیبی

ساختار اجتماعی کشور لیبی، یک ساختار قومی - قبیله‌ای است. پیوند اجتماعی در

۱. این نظریه که از سوسیالیسم اسلامی و ناسیونالیسم عربی و تا حدی از دموکراسی مستقیم الهام گرفته شده بود، پیشنهادی برای نظام سیاسی کشورهای جهان سوم در برابر نظام‌های سرمایه‌داری و کمونیسم بود.

این سرزمین بیشتر بر پایه همخوانی استوار شده و رقابت شدیدی میان قبایل از نظر ارضی وجود دارد. هنگامی که قذافی در سال ۱۹۶۹ در پی کودتای نظامی به قدرت رسید، در صدد استقرار دولتی به دور از وابستگی‌های قبیله‌ای سنتی حاکم در لیبی بود، اما برای تداوم زمامداری خود مجبور شد به همان سیستم قبیله‌ای سنتی وفادار بماند تا بتواند از حمایت ۱۴۰ قبیله حاکم موجود در کشور بهره‌مند شود. اما از همان ابتدا قبایل شرقی مورد تبعیض واقع شدند و بدین ترتیب شکاف میان قبایل ایجاد شد. در دهه ۹۰ میلادی، بنغازی بارها صحنه شورش‌های مردمی و تظاهرات اعتراض‌آمیز بود که قذافی در همه موارد، موفق به سرکوب شده بود و در نهایت بنغازی را از سود سهام نفت محروم کرده بود. بنابراین با توجه به آغاز قیام از شرق لیبی، کاملاً محتمل است که یکی از دلایل شورش را وجود رقابت بین قبایل غربی و شرقی و اعتراض نهفته قبایل شرقی به وجود قدرت در اختیار قبایل غربی در طی سال‌های حکومت قذافی بدانیم.

علاوه بر عوامل فوق، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های بحران لیبی که آن را از سایر قیام‌های منطقه متمایز می‌کند، انتقال فوری جنبش مسالمت‌آمیز به فاز نظامی است. اولین دلیل این مطلب می‌تواند ابعاد شخصیتی قذافی و نحوه واکنش او به اعتراضات باشد. وی در سخنرانی‌هایش خود را غیرمسئول خواند و اعلام کرد که قدرت را ۴۲ سال قبل به کمیته‌های مردمی سپرده و قدرتی ندارد که آن را به کسی واگذار کند و بدین ترتیب راه هر گونه تعامل و رایزنی برای انتقال مسالمت‌آمیز قدرت را مسدود نمود. از طرف دیگر اعلام رسمی وی مبنی بر «جنگ تا آخرین زن و مرد باقیمانده» یک شخصیت خشن و خطرناک از وی به نمایش گذاشت و سبب تحریک بیشتر مخالفان شد.

دومین دلیل می‌تواند استراتژی خود قذافی برای تبدیل جنبش به فاز نظامی باشد. چرا که به این ترتیب می‌توانست هم برای سرکوب معترضان، مشروعیت لازم را کسب کند و هم همبستگی درونی وفاداران خود را که دچار شوک شده بودند حفظ نماید و همانطور که مشاهده شد، این استراتژی منجر به خشونت وحشیانه علیه غیرنظامیان و ایجاد یک بحران انسانی گردید.

۲-۲. عکس‌العمل اتحادیه افریقا

این عکس‌العمل را می‌توان در دو قالب ذیل خلاصه کرد:

۱. شورای صلح و امنیت به مثابه رکن مسئول مدیریت بحران
۲. کمیته موقت به مثابه گروه میانجی گر اجلاس سران

۲-۲-۱. شورای صلح و امنیت به مثابه رکن مسئول مدیریت بحران

همانطور که اشاره شد، رهبران افریقایی با درس‌هایی که از سازمان وحدت افریقا گرفته بودند، هنگام تأسیس اتحادیه افریقا تصمیم گرفتند حق مداخله بیشتری در چهارچوب قانونی برای اتحادیه در نظر بگیرند و در پی همین تصمیم مندرج در اساسنامه بود که شورای صلح و امنیت اتحادیه افریقا برای جلوگیری، مدیریت و حل و فصل منازعات ایجاد گردید. ماده ۲ پروتکل تشکیل شورای صلح و امنیت به نوعی شورا را تعریف می‌کند: «شورای صلح و امنیت، یک ترکیب مشترک برای امنیت و اعلام خطر و تسهیل واکنش‌های به موقع و مؤثر در درگیری‌ها و موقعیت‌های بحرانی در افریقا است».

بر همین اساس وقتی بحران در لیبی آغاز شد این شورا موضوع را فوراً در دستور کار خود قرار داد. تلاش‌های این شورا به عنوان یک ارگان اتحادیه افریقا در جهت نیل به یک راه حل سیاسی بودتا وضعیت موجود در لیبی را به طور دمکراتیک تغییر دهد. بدین ترتیب شورای مذکور اجلاس‌های متعددی برگزار می‌نماید.

الف. جلسه ۲۶۱ شورای صلح و امنیت در ۲۳ فوریه ۲۰۱۱

شورا طی این جلسه از وضعیت موجود لیبی ابراز نگرانی عمیق کرده و استفاده بی‌رویه و بدون تبعیض از زور و سلاح‌های کشنده علیه تظاهرات کنندگان را محکوم کرد. همچنین شورا بر مشروعیت آرمان‌های مردم لیبی برای دموکراسی، اصلاحات سیاسی، عدالت و... تأکید نموده و از طرف‌های درگیر، به ویژه دولت می‌خواهد که از دست زدن به اعمالی که می‌تواند وضعیت را تشدید کند خودداری کنند. (PSC/PR/COMM (CCLXI).

مهم‌ترین تصمیم شورا در این جلسه اعزام فوری یک کمیته حقیقت‌یاب برای

ارزیابی وضعیت در لیبی است که عملی نمی‌شود و هیچ گروهی از طرف شورا به لیبی اعزام نمی‌شود.

پس از این جلسه، در ۲۶ فوریه ۲۰۱۱، قطعنامه ۱۹۷۰ توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد به تصویب رسید که شامل مواردی نظیر ارجاع مقامات لیبیایی به دیوان کیفری بین‌المللی، تحریم تسلیحاتی، اعمال تحریم علیه افراد شاخص رژیم حاکم و... بود. اما نکته قابل توجه در این خصوص این است که این قطعنامه سبب شد از همین ابتدا، اتحادیه افریقا به حاشیه رانده شود. چرا که اگر چه مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با شورای امنیت است ولی با بررسی ماده ۵۲ منشور ملل متحد چنین به نظر می‌رسد که در ابتدای امر، فرصتی به نهادهای منطقه‌ای جهت حل و فصل بحران داده می‌شود. پس این اقدام فوری شورای امنیت را شاید بتوان نتیجه عدم اقدام فوری از طرف اتحادیه افریقا دانست. زیرا اتحادیه از هنگام آغاز جدی بحران در ۱۷ فوریه ۲۰۱۱ تا ۲۳ فوریه هیچ اقدامی نکرد و حتی پس از جلسه شورای صلح و امنیت هم به تصمیمات گرفته شده عمل ننمود.

از طرف دیگر، اتحادیه افریقا خود این ظرفیت را داشت که تحریم‌هایی علیه لیبی انجام دهد. بند ۲ از ماده ۲۳ اساسنامه مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو که نتواند مطابق با سیاست‌ها و تصمیمات اتحادیه عمل کند ممکن است در معرض تحریم قرار گیرد».

سرکوب مردم با استفاده از مزدوران اعمالی برخلاف سیاست‌ها و تصمیمات اتحادیه محسوب می‌شدند و اگر چه این تحریم‌ها فقط در سطح قاره افریقا بود ولی به اتحادیه اعتبار می‌بخشید. اما اتحادیه افریقا با واکنش کندی که در این رابطه داشت سبب شد که هر اقدام آن در بحران لیبی که از این پس صورت بگیرد، یک اقدام ثانویه نسبت به سازمان ملل متحد باشد.

ب. جلسه ۲۶۵ شورای صلح و امنیت در ۱۰ مارس ۲۰۱۱

در این جلسه نیز همان موضوعات و نگرانی‌های نشست اول مطرح شد، اما حاوی نکات و تصمیمات جدید نیز بود (PSC/PR/COMM (2 CCLXV).

اول اینکه به مسئله کارگران مهاجر مخصوصاً مهاجرین افریقایی که در لیبی

زندگی می‌کنند اشاره شد و شورا از همه کشورهای عضو اتحادیه درخواست نمود که در ارائه خدمات پشتیبانی و حمایت‌های انسانی برای کارگران افریقایی مهاجر که مایل به ترک لیبی هستند همکاری کنند و همچنین به کشورهای متبوع این مهاجران نیز کمک کنند تا ورود دوباره آنها به اقتصاد و اجتماع کشورشان تسهیل شود.

دوم اینکه شورا از کمیسیون درخواست نمود تا اطلاعات مربوط به گزارش حضور مزدوران در لیبی و اعمال آنها را جمع‌آوری نماید. سوم اینکه در بیانیه شورا، بر این نکته تأکید شد که باید به وحدت و تمامیت ارضی لیبی احترام گذاشته شود و اتحادیه افریقا باید از هر گونه مداخله نظامی خارجی به هر شکل آن پرهیز نماید.

اما آخرین و مهم‌ترین تصمیم شورای صلح و امنیت در این جلسه ارائه یک طرح موسوم به «نقشه راه» برای حل بحران لیبی بود. مثال:

- الف) توقف فوری تمام خصومت‌ها (آتش‌بس)
- ب) همکاری مقامات لیبی به منظور تسهیل در تحویل به موقع کمک‌های انسان دوستانه به افراد نیازمند
- ج) حفاظت از اتباع خارجی
- د) تصویب و اجرای اصلاحات سیاسی لازم برای از بین بردن علل بحران کنونی

همچنین برای اجرای این طرح، تصمیم به تأسیس یک کمیته اختصاصی شامل پنج تن از سران حکومت‌های اتحادیه افریقا به علاوه رئیس کمیسیون گرفته شد که وظایف این کمیته نیز به شرح ذیل بود:

- تعامل با طرف‌های درگیر در لیبی و ارزیابی مداوم وضعیت در لیبی
- تسهیل شرایط برای یک گفتگوی فراگیر میان طرف‌های درگیر برای اصلاحات مقتضی

□ تعامل با شرکای اتحادیه به ویژه در اتحادیه عرب، سازمان کنفرانس اسلامی اتحادیه اروپا و سازمان ملل متحد برای تسهیل هماهنگی تلاش‌ها و جلب حمایت آنها جهت حل زود هنگام بحران

ج. جلسه ۲۶۸ شورای صلح و امنیت در ۲۳ مارس ۲۰۱۱

در این جلسه با وجود ابراز تأسف از عدم موفقیت کمیته در سفر به لیبی، بر احترام به مفاد قطعنامه ۱۹۷۳ نیز تأکید شد (PSC/PR/BR. 1 (CCLXVII), Para. 2). همچنین شورا از همه شرکای اتحادیهٔ افریقا برای اجرای «نقشه راه» و اقدامات کمیته موقت درخواست پشتیبانی نموده و ابراز امیدواری کرد. در جلسه ۲۵ مارس که در بیانیه «نواکشوت» تعیین شده است، طرفین به یک توافق بر سر مکانیسم خروج زودهنگام از بحران دست یابند. (Ibid, Para 4). اهمیت این جلسه و اقدامات پس از آن این است که اتحادیه افریقا با وجود دخالت نظامی ناتو همچنان به تلاش‌های خود برای رسیدن به یک راه حل سیاسی ادامه می‌دهد و در واقع در راستای یکی از اصول مندرج در اساسنامه‌اش که همان تقویت خودوابستگی در چهارچوب اتحادیه است عمل می‌کند.

د. جلسه ۲۹۱ شورای صلح و امنیت در ۲۶ آگوست ۲۰۱۱

پس از تصرف طرابلس توسط نیروهای مخالف شورای صلح و امنیت و کمیته در «آدیس آبابا» اتیوپی تشکیل جلسه می‌دهند (PSC/AHG/COMM. (CCXCI)). محور این نشست مسئله ایجاد یک دولت انتقالی فراگیر بود که بتواند به عنوان نماینده مردم لیبی در اتحادیه افریقا حضور پیدا کند.

در حقیقت اتحادیهٔ افریقا همچنان به دنبال ایجاد آشتی ملی، برگزاری انتخابات همراه با یک مکانیسم نظارت معتبر و ایجاد یک چهارچوب قانونی برای تحول دموکراتیک در لیبی بود و در این مقطع زمانی شورای ملی انتقالی فعلی لیبی را به رسمیت نمی‌شناخت. علت این امر ماده ۳۰ اساسنامه اتحادیه افریقا می‌باشد که مقرر می‌دارد: «دولت‌هایی که از طریق خلاف قانون اساسی به قدرت می‌رسند مجاز به شرکت در فعالیت‌های اتحادیه نیستند».

اما از آنجا که دولت‌های نیجریه و اتیوپی و به دنبال آن ۹ کشور دیگر اتحادیه، شورای ملی انتقالی لیبی را به رسمیت شناختند، اتحادیه افریقا نیز در ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۱ این شورا را به رسمیت شناخت^۱

۱. به عقیده برخی تحلیل‌گران این شناسایی در آخرین زمان ممکن و با اکراه بوده است برای مقایسه و آگاهی از نظریه مخالف یا به عبارتی بهتر توجیهات رئیس کمیسیون اتحادیه

۲-۲-۲. کمیته موقت به مثابه گروه میانجی‌گر اجلاس سران

در این زمینه مباحث ذیل را پی می‌گیریم (Bendib, 2011, pp. 10-12).

الف. تشکیل کمیته موقت

در پی اجلاس سران در ۱۰ مارس ۲۰۱۱، در آدیس آبابا، این کمیته مرکب از سران کشورهای موریتانی، کنگو، افریقای جنوبی، مالی و اوگاندا به علاوه رئیس کمیسیون (ژان پینگ) تشکیل شد (Seck 2011, pp. 23-24) و اعضای کمیته در تاریخ ۱۹ مارس ۲۰۱۱، در «نواکشوت» موریتانی با هم ملاقات کردند. در این جلسه اعضای کمیته ضمن تقاضای توقف فوری مخاصمات در واقع توقف حملات هوایی نیروهای ائتلافی بر علیه نیروهای وفادار به قذافی برای اجرای وظایف خود راهکارهایی اتخاذ کردند که یکی درخواست از شرکای اتحادیه آفریقا (اتحادیه عرب، اتحادیه اروپا، سازمان ملل و...) و همسایگان لیبی جهت شرکت در یک گردهمایی در ۲۵ مارس بود و دیگری درخواست از طرف‌های درگیر در لیبی (نمایندگانی از رژیم حاکم و شورای ملی انتقالی) برای شرکت در یک گفتگو در همان تاریخ بود.

از دیگر تصمیمات کمیته سفر به لیبی در ۲۰ مارس جهت بررسی اوضاع بود که این تصمیم در زمان مقرر به دلیل اعمال منطقه پرواز ممنوع بر فراز لیبی عملی نشد، چرا که قبل از ملاقات اعضای کمیته، قطعنامه دوم شورای امنیت (قطعنامه ۱۹۷۳) در ۱۷ مارس به تصویب رسید و به جهت حمایت از غیرنظامیان در لیبی منطقه پرواز ممنوع برقرار شد و به دنبال آن، نیروهای نظامی وارد لیبی شدند. در ارتباط با اتحادیه آفریقا و قطعنامه ۱۹۷۳ شورای امنیت این نکته قابل تأمل است که هر سه افریقایی عضو شورای امنیت به این قطعنامه رأی مثبت دادند (گابن، نیجریه و افریقای جنوبی) و با توجه به رأی ممتنع پنج کشور شورای امنیت رأی این سه کشور می‌توانست تعیین کننده باشد. در واقع این کشورها، به عنوان اعضای اتحادیه آفریقا مغایر با تصمیم شورای صلح و امنیت اتحادیه مبنی بر «پرهیز از هر گونه مداخله نظامی خارجی به هر شکل آن» (PSC/PR/COMM (2 CCLXV), Para. 6) عمل کردند. رهبران افریقایی در حالی به استفاده از زور رأی دادند که قرار بود برای پیدا

افریقا مبنی بر عدم تعلل این اتحادیه در قبال بحران لیبی نگاه کنید به: La Tribune, 11.03.2011

کردن یک راه حل سیاسی، با طرف‌های درگیر در لیبی تعامل نمایند. در این بین رأی افریقای جنوبی که هم عضو کمیته بود و هم عضو شورای امنیت، بسیار تأمل‌برانگیز است. این عمل، بار دیگر سبب شد اتحادیهٔ افریقا نسبت به سازمان ملل متحد در درجه دوم قرار بگیرد و اگر رهبران افریقایی به قطعنامه رأی نداده بودند، لازم نبود برای حل مشکلات قاره، از غیرافریقایی‌ها اجازه بگیرند (Akonor, 2011. p. 40).

ب. اقدامات کمیته موقت

به دنبال بیانیه ۱۹ مارس این کمیته دو نشست در ۲۵ مارس ۲۰۱۱ برگزار شد که اولی یک جلسه مشورتی بین اعضای کمیته با اعضای دائم شورای امنیت سازمان ملل، کشورهای همسایه لیبی، شرکای اتحادیهٔ افریقا و اعضای شورای صلح و امنیت اتحادیه بود و در آن از شرکت‌کنندگان درخواست شد از کمیته موقت حمایت کنند چرا که وظایف این کمیته نیز در تطابق با قطعنامه‌های شورای امنیت است. در واقع مصوبه شورای صلح و امنیت در جلسه ۲۶۵ آن در ۱۰ مارس ۲۰۱۱ بود که در ۲۵ مه همان سال توسط اجلاس سران در آدیس آبابا تمهید شد.^۱

مذاکرات دیگر که قرار بود میان طرف‌های درگیر در لیبی صورت گیرد، به دلیل عدم حضور نمایندگان شورای انتقالی، بین اعضای کمیته و نمایندگانی از مقامات لیبی صورت گرفت و طی آن نمایندگان لیبی «نقشه راه» را بدون قید و شرط پذیرفتند و برای آتش‌بس، استقرار مکانیسم نظارت و ایجاد اصلاحات سیاسی اعلام آمادگی کردند.

در ۱۰ آوریل ۲۰۱۱ کمیته موقت جهت گفتگو با مقامات لیبی به طرابلس سفر کرد که نتیجه این گفتگو پذیرش «نقشه راه» توسط قذافی بود اما مذاکرات با شورای ملی انتقالی در بنغازی موفقیت‌آمیز نبود چرا که شورای انتقالی اولین شرط مذاکرات را کنار رفتن قذافی از قدرت می‌دانست و عنوان کرده بود رژیم حاکم را دارای مشروعیت برای اینکه طرف مذاکره قرار بگیرد نمی‌داند. پس از این **ملاقات‌ها** کمیته همچنان به روند تعامل با طرف‌های درگیر در لیبی ادامه می‌دهد و

۱. نگاه کنید به:

سرانجام در ۲۶ آوریل، هر دو طرف به همراه اعضای کمیته در جلسه‌ای برای حل بحران حضور می‌یابند اما به نتیجه نمی‌رسند. شاید علت این امر را بتوان اصرار کمیته بر باقی ماندن قذافی در قدرت عنوان کرد، چرا که این نقطه نظر کمیته موقت که خارج از دیدگاه اجلاس سران افریقا نیز نبود، به صراحت در جلسه مورخ ۲۶ ژوئن این کمیته در «پرتوریا» اعلام می‌شود. در این جلسه ضمن اشاره به این مطلب که حملات ناتو و درگیری‌های آنها با نیروهای حکومتی سبب از بین رفتن زندگی بسیاری از غیرنظامیان شده است، عنوان می‌شود که تنها راه پایان مناقشات فعلی اتخاذ یک راه حل سیاسی است. پذیرش سرهنگ قذافی به عنوان یک طرف مذاکرات و به دنبال آن آشتی ملی، آغاز تحولات دموکراتیک و ایجاد دولت موقت از مواضع کمیته در این نشست است.^۱

نتیجه گیری

با نگاهی به روند اقدامات اتحادیه افریقا در مواجهه با بحران لیبی در کنار اقدامات شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌توان گفت عدم استفاده کافی و به موقع اتحادیه از ظرفیت‌هایش، راه را هموار کرد تا شورای امنیت در بحران لیبی، به اصطلاح، فرش را از زیر پای اتحادیه افریقا بکشد (Apuuli, 2011, p. 39).

نخست اینکه واکنش‌های اتحادیه افریقا کند بود، مثلاً اولین جلسه شورای صلح و امنیت در ۲۳ فوریه بعد از گذشت یک هفته از اوج اعتراضات برگزار شد و یا تحریم‌های قطعنامه ۱۹۷۰ شورای امنیت سازمان ملل همانطور که قبلاً هم اشاره شد، می‌توانست به صورت محدودتر توسط اتحادیه صورت بگیرد.

دوم اینکه اتحادیه افریقا در اقدامات عملی ضعیف بود و تصمیماتی را که می‌گرفت اجرا نمی‌کرد (عدم اعزام کمیته حقیقت‌یاب).

سومین نکته این است که در تمام مدت بحران، اتحادیه افریقا فقط بر راه حل سیاسی تأکید داشت و این موضع یا توجه به وضعیت لیبی و امکانی که اتحادیه برای مداخله نظامی در لیبی داشت، مناسب‌ترین راه نبود. ممکن است چنین گفته

۱. اجلاس سران اتحادیه افریقا در مالابو (Malabo) پایتخت گینه استوایی در آخر ژوئن ۲۰۱۱ مذاکرات طولانی این مواضع کمیته را در قالب یک قرارداد وصلی تأیید و به دو طرف درگیری پیشنهاد می‌شود. نگاه کنید به Seck, 2011, p. 26

شود که اتحادیه افریقا به عنوان یک سازمان منطقه‌ای در تطابق با اصول خود که ارتقای صلح و منیت در قاره است باید از جنگ جلوگیری کند و استفاده از زور آخرین راه حل برای زمانی است که همه گزینه‌های دیگر به بن‌بست رسیده‌اند، ولی اگر چنین بود پس چرا رهبران افریقایی به قطعنامه ۱۹۷۳ شورای امنیت رأی مثبت دادند؟ اگر اعضای اتحادیه افریقا معتقد بودند در لیبی جنایت علیه بشریت صورت می‌گیرد چرا ابتکار عمل را در دست نگرفتند و بر اساس اساسنامه^۱ اجازه مداخله نظامی در لیبی را صادر نکردند؟

به نظر می‌رسد اتحادیه افریقا با ارائه «نقشه راه» که در واقع تلاش برای اصلاحات سیاسی در لیبی ضمن باقی ماندن رژیم حاکم بود، قصد داشت هم به وحدت و تمامیت ارضی لیبی احترام بگذارد و هم در راستای اصول دموکراتیک، مشارکت مردمی و حکمرانی مطلوب که از اهداف اتحادیه است، حرکت کند، اما نکته مسلم این است که سازمان در بحران لیبی توسط شورای امنیت به حاشیه رانده شد و علت این امر آن بود که در زمان مناسب از ابزار مناسب استفاده نکرد. در واقع تصمیم اتحادیه برای تمرکز روی راه حل سیاسی این تصور را به وجود می‌آورد که اتحادیه یا مردد بود و یا ظرفیت لازم برای حل بحران را نداشت که علت آن را می‌توان در دو نکته خلاصه کرد:

اولین مطلب کمبود منابع مالی است که عدم استفاده از ابزارهای لازم را در این بحران توجیه می‌کند و از طرف دیگر با در نظر گرفتن اینکه لیبی جزء پنج کشوری بود که ۷۵٪ بودجه اتحادیه را تأمین می‌کرد علت تمایل اتحادیه به حفظ نظام حاکم در لیبی از طریق انجام اصلاحات روشن می‌شود.

دومین نکته شکاف میان رهبران افریقایی عضو اتحادیه است که در مراحل مختلف بحران سبب اقدامات متناقض از سوی آنها و تضعیف موقعیت اتحادیه افریقا در سطح بین‌المللی گردید. در حقیقت اعضای اتحادیه یک صدا حرف نمی‌زدند و در جایی که نیاز به اتحاد و همبستگی برای دفاع از مردم لیبی در برابر خشونت‌های رژیم حاکم وجود داشت، غفلت نشان داده و با تمرکز بر راه حل سیاسی، ساده‌ترین راه را انتخاب کردند.

۱. بند ۸ ماده ۴ اساسنامه اتحادیه افریقا

این شکاف سیاسی وعدم یکپارچگی عملی خود ریشه در عدم انسجام بنیان‌های تئوریک و استراتژیک اتحادیه افریقا دارد که میتوان بشرح ذیل برشمرد:

الف-ضعف همگرایی نهادی-سیاسی: عبارت دیگر مدل همگرایی منطقه‌ای این اتحادیه به جای آنکه بر ارزشها و دیدگاه‌های سیاسی مشترک استوار باشد بر عنصر جغرافیایی مبتنی است. این واقعیت زمانی اهمیت می‌یابد که تیپولوژی یا طبقه‌بندی «نوین» سازمان‌های بین‌المللی را مورد توجه قرار دهیم. بطور خلاصه امروزه سه نظریه کلان در این زمینه وجود دارد که بر اساس نخستین و مهم‌ترین آنها سازمان‌های منطقه‌ای درمقابل سازمان‌های جهانی یا بین‌المللی قرار می‌گیرند و وجه تمایز آنها از سازمان‌های اخیر نه تنها بر عناصر کمی (تعداد کشورهای عضو) و جغرافیایی (همسایگی منطقه‌ای یا موقعیت قاره ای) استوار است بلکه و بویژه بر ارزش‌های خاص فرهنگی و تاریخی و ویژگی‌های سیاسی و ایدئولوژیک مشترک نیز مبتنی است. بنابراین طبقه‌بندی موجود از سازمان‌های بین‌المللی بویژه از سازمان‌های منطقه‌ای آنگونه که در اغلب منابع فارسی موجود آمده، شاید بتوان گفت سنتی است و روزآمد نیست.

ب- ابهام در ارزش‌ها یا هنجارهای موجود: در حالیکه از خیزش‌های مردمی اخیر در خاورمیانه یا افریقا با ویژگی «ایدئولوژیک»^۲ یا «فرامنطقه‌ای»^۳ یاد می‌شد، اتحادیه افریقا بحران لیبی را بعنوان یک مسئله منطقه‌ای و افریقایی تلقی می‌کرد. این ضعف برخلاف مقررات پیش بینی شده در پروتکل مربوط به اصلاحات اساسنامه اتحادیه افریقا (از جمله مواد ۱۷ و ۱۸ آن) در عمل با فقدان رایزنی با سازمان‌های دیگر از جمله اتحادیه اروپا در قبال بحران لیبی و ابتکار عمل اتحادیه عرب در مورد این بحران تکمیل شد.

ج- ضعف در آیین تصمیم‌گیری: این آیین در اتحادیه افریقا بر مدل یا الگوی «اجماع» مبتنی است که به نوبه خود امکان عکس‌العمل فوری، مؤثر و سریع را در قبال بحران‌ها از اتحادیه سلب می‌نماید. چنانکه بحران لیبی نمونه بارز این ضعف

۱. در این خصوص بویژه نگاه کنید به:

Daniel DORMOY, Droit des Organisations Internationales, Paris, Dalloz, 2005, surtout pp.4 et ss.

۲. نظیر اسلامی

۳. نظیر عربی

می‌باشد.

د-ضعف ماهوری: بحران لیبی نشان داد که هنوز تضاد بین منافع ملی و منافع منطقه‌ای قابل تأمل است. برآیند این تضاد «دیپلماسی مرکب»¹ اتحادیه افریقا است که اجزاء آن قبل از آنکه فرا ملی و منطقه‌ای باشند انعکاس بخش وابستگی‌های ملی و حاکمیتی است.

بنابر ملاحظات فوق، اتحادیه افریقا تا تحقق استراتژی «راه حل افریقایی برای مشکلات افریقا» هنوز فاصله دارد...



1. Diplomatie hybride

کتابنامه

کاظم سلطان احمدی، «اتحادیه افریقا (واقعیت‌ها و چالش‌ها)»، مجله افریقا، شماره ۱۵، ۱۳۸۶،
صفحه ۲۸۵-۳۰۰.

AHG/ Dec 1 (XXXVII).

Akonor, Kwame, "The War In Libya: The African Union's Mistake of Policy and
Principle", *Africa Reports*, Paris, 2011, pp. 37-46

Appult, Kasaija Phillip, "The Principle of African Solutions to African Problems 'Under
the Spotlight: The African Union (AU) and the Libya Crisis", *Africa Today*,
India, 2011, pp. 30- 39

Bendib, Mokhtav, "*Crise De Libye: Le Plan De Union Africaine*", *Le Courier*, Alger,
juillet 2011, pp. 6-15.

Communiqué de paix er sécurisé conseil de l'UA sur Libye.

Constitutive act of "AFRICAN UNION".

DORMOY, Daniel, *Droit des organisations Internationales*, Paris, Dalloz, 2005, 116p..

"DURBAN" declaration in tribute to the organization of African unity on the accasion of
the launching of the "AFRICAN UNION".

EAHG/ draft/ dec 1. (IV).

Gulnar, Mammadova, "*The Nature Of The Libyan Crisis*", *Africain Affaires*, Paris, 2011,
pp. 37-46

Fogue Tedom, Alain, "*Union African Et La Crise Lybie*", *Revue Géopolitique Grenoble*,
juin 2012, pp. 60-78.

"LOME" declaration 2000.

"OAU" charter 1963.

Protocol relating to the establishment of the peace and security council of the African
Union.

PSC/AHG/comm. (CCXCI).

PSC/ PR/ comm. (CCXT).

PSC/PR/comm. (CCXV).

PSC/PR/comm. (CCLXVIII).

Ronadjé, Jean Jacques, "*L'Union Africaine Survivra- r-elle A La Crise Libyenne*" *Pole Afrique*, sep 2011, pp.5- 15.

Seak. Amadou, "*Les Désapprobation De L'Union Africaine*", *Les Afrique*, Juillet 2011, pp. 22-28.

"SIRTE" declaration 1999.

