

بررسی فرایند دمکراسی سازی در بخشهای امنیتی: مطالعه موردی کشورهای غرب آفریقا

سیروس احمدی*

مربی مرکز مطالعات آفریقا، دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

پذیرش: ۸۶/۲/۱۷

دریافت: ۸۵/۴/۲۰

چکیده

در دهه‌های اخیر، مناطق مختلف آفریقا شاهد بحرانها و مناقشات متعدد بود. غرب آفریقا نیز از این امر مستثنا نبود و امنیت این منطقه از آفریقا در برهه‌ای به شدت مورد تهدید قرار گرفت. اما در این منطقه، سازوکارهایی به کار گرفته شد تا بحرانها تحت مدیریت قرار گرفته، مناقشات کاهش یابند. در این مقاله سعی شده نشان دهیم که ایجاد فضاها برای مردم سالارانه، تعویض دولتهای در حال فروپاشی به دولتهای برآمده از صندوق رأی، موقعیتهای بدیعی را برای اصلاح در بخشهای امنیتی منطقه به وجود آورد. در این تحقیق، دولتهای آفریقایی بر اساس برخی معیارهای اساسی طبقه‌بندی شده‌اند تا وضعیت مدیریت بخشهای امنیتی آنها به دست آید. در واقع، تلفیق قواعد در سطح منطقه و فعالیت بخش غیر دولتی موجب حسن حکومت‌داری حتی در بخش امنیتی در سطح ملی و منطقه‌ای خواهد شد. اما پذیرش اصول حکومت‌داری خوب توسط دولتها الزاماً به تغییرات عمیق در آنها نمی‌انجامد. لذا ضرورت برنامه‌ای برای مدیریت بخش امنیتی در سطح زیرمنطقه و ملی احساس شد تا زمینه‌های لازم برای تحقق اصلاحات در بخش امنیتی غرب آفریقا فراهم آید. علی‌رغم کندی برخی کشورهای منطقه در این راه، شاهد پیشرفت‌های خوبی بودیم که در جدول «طبقه‌بندی کشورها»، وضعیت هر کدام از شانزده کشور غرب آفریقا، ماهیت حکومتداری، توانمندیها و میزان اصلاحات در بخش امنیتی آنها نشان داده شده است.

کلید واژه‌ها: غرب آفریقا، دمکراسی سازی، بخش امنیتی، اکواس، اصلاحات.



۱- مقدمه

با نگاهی به تحولات دهه اخیر غرب آفریقا می‌توانیم این نظر را بپذیریم که «غرب آفریقا یکی از بی‌ثبات‌ترین مناطق جهان است» [۸، ص ۹۳].

در حالی که بحران ساحل عاج از سال ۱۹۹۹ تاکنون ادامه یافته، تلاشهایی برای کودتا و نا آرامی در کشورهای نیجریه، غنا، گینه بیسائو، موریتانی، توگو و گینه کوناکری مشاهده شده است. در توگو پس از فوت رئیس جمهور آن، آقای ایادما، ارتش سعی کرد پسر وی (فوره یاسیمبه) را به قدرت برساند، اما با فشار اتحادیه آفریقایی، کشورهای منطقه و مجامع بین‌المللی این اقدام ناکام ماند و توگو شاهد انتخاباتی به سبک مردم‌سالارانه بود. اما هنوز زود است که این چرخش را یک تحول واقعی مردم‌سالارانه در این کشور بنامیم. چنین وقایعی در منطقه غرب آفریقا نشانه‌هایی از میراث باقیمانده از استعمار و حکومت‌های خودمدار ناشی از آن هستند و ضرورت دارد چنین رفتارهایی مورد تحلیل و ارزیابی قرار گیرند.

می‌دانیم که دیگر مناطق آفریقا نیز دچار بحرانهای متعدد بوده‌اند. اما موضوع این مقاله، غرب آفریقا و مشکلات امنیتی آن است. علی‌رغم تلاشهای فراوان در سطح داخلی کشورهای منطقه و حمایت‌های جامعه بین‌الملل و اتحادیه آفریقایی هنوز این منطقه در بی‌ثباتی و ناآرامی به سر می‌برد. «به دلیل امکانات نامناسب دولتها و نیز مدیریت نامناسب ارتشها شاهد رشد بی‌ثباتی منطقه بودیم و دولتها توان اندکی در کنترل آنها داشتند» [۲، صص ۲۸-۵۰].

«قوه مجریه، مسئول پیشنهاد و به تصویب رساندن قوانین لازم برای بخش امنیتی است و مطالعه‌ای در سال ۱۹۹۴ نشان می‌دهد که در کشورهای دارای نظامهای مردم‌سالارانه، قوه مجریه، نود درصد پیشنهادهای قانونی در این خصوص را ارائه می‌دهد» [۳، ص ۸۷].

اما با ابزار منطقه‌ای مناسبی به نام اکواس^۱ می‌بینیم که رهبران منطقه برای حل بحرانهای امنیتی خود اقدام کرده، نتایج خوبی هم داشته‌اند، هر چند کافی نبوده است. به نظر آقای بریدن «با تلاش جمعی دولتها و تلاشهای جدی در طولانی مدت برای اصلاح فضای امنیتی در سراسر زیرمنطقه توسط دولتها می‌توان هزینه‌های بی‌ثباتی و خشونت را در این منطقه کاهش داد» [۴].

۱. جامعه اقتصادی دولتهای غرب آفریقا. تمام کشورهای غرب آفریقا به استثنای موریتانی عضو این جامعه هستند. موریتانی در سال ۲۰۰۰ از اکواس خارج شد.

برغم مشکلات امنیتی ناشی از مناقشات مسلحانه و بی‌ثباتی در غرب آفریقا، در دهه اخیر تغییرات وسیعی در اکثر کشورهای منطقه مشاهده شد. پیشرفتهایی در منطقه دیده شد و برخی رژیمهای خودکامه با تغییر رژیم به دولتهای انتقالی به سوی نظام مردم‌سالارانه حرکت کردند و در این راستا نیز بخشهای امنیتی منطقه مورد توجه خاص قرار گرفتند.

اکنون اقداماتی که برای اصلاح و تدوین قوانین اساسی کشورها در قاره انجام می‌شود نشانگر نیاز اساسی و روزافزون مدیریت بخش امنیتی است [۵، ص ۳۷].

بدون مقررات قانونی، دموکراتیک و بر مبنای قانون اساسی و بدون یک نظام نظارت و هماهنگی در دولت یا در نهادهای آن، داشتن بخش امنیتی محکم و قابل اطمینان غیرممکن است [۶].

سؤال اصلی این تحقیق این است که آیا الزام کشورهای آفریقایی به انجام اصلاحات دموکراتیک، منجر به مدیریت مردم‌سالارانه بخشهای امنیتی این کشورها شده است؟

در این مقاله می‌بینیم که گشودن فضاهای دموکراتیک در کشورهای در راه مردم‌سالاری و بازسازی دولتهای فروشکسته، امکان بیشتری برای اصلاحات در بخشهای امنیتی ایجاد کرد. وسعت و نحوه اصلاحات به عواملی بستگی دارند که متعاقباً مورد مطالعه قرار خواهد گرفت. هدف این کار، تبیین چارچوبی مشخص برای مدیریت نهادهای امنیتی است. به‌علاوه با بررسی ماهیت داخلی بحرانها در هر کشور، مواردی نیز در این مطالعه اهمیت دارند که ریشه آنها در خارج از مرزهای ملی کشورهای مورد مطالعه قرار دارند.

همچنین باید یادآوری کرد که روشهای قانونمند و نیز فعالیت بخش غیردولتی در کشورهای منطقه موجب می‌شود (هر چند آهسته و با کنترل اندک) مدیریت بخشهای مختلف، از جمله بخش امنیتی اصلاح شود.

۲- مبانی نظری تحقیق

دموکراسی^۱ از واژه یونانی «*démokratia*» به معنای «حاکمیت مردم»، مرکب از دو عبارت *démo* (مردم) و *krato* (قدرت) است. در دولت‌شهرهای یونان باستان، دموکراسی، نوعی رژیم سیاسی متمایز از سلطنت (حکومت یک نفر) و یا الیگارشسی و حکومت اشراف (حکومت چند نفر) بود. از زمان مونتسکیو به بعد با تفکیک قوا، رژیمهای سیاسی با اتکا بر مردم متمایز از

1. Democracy



هم شدند. هنوز معیارهای قابل قبول جهانی برای دموکراسی و اینکه دموکراسی چیست، وجود ندارد. کشورهای بلوک شرق تا قبل از ۱۹۸۹ از عنوان دموکراسی خلقی استفاده می‌کردند، اما اکثر محققان بیان می‌دارند که پنج معیار ذیل باید در رژیمهای دموکراتیک رعایت شود:

- انتخاب مدیران حکومت از طریق انتخابات آزاد و همگانی،

- وجود اپوزیسیون سیاسی و سازماندهی شده برخوردار از آزادی بیان و فعالیت،

- وجود نظام قضایی مبتنی بر قانون،

- وجود رسانه‌ها و مطبوعات مستقل و آزاد،

- وجود حداقل دو جناح رقیب در دولت.

دموکراسی سازی: انتقال از سیستم حکومتی اقتدارگرا یا نیمه اقتدارگرا به سیستم سیاسی مردم‌سالار، فرایندی خاص برای تغییرات اجتماعی است و منظور از آن، آسان‌سازی دسترسی تمام افراد به مواردی است که قبل از آن به عده‌ای خاص تعلق داشت. این عبارت از دموکراسی مشتق شده و در حیطه ادبیات اصلاحات قرار دارد. عوامل زیادی در فرایند دموکراسی‌سازی نقش دارند و محققان، این عوامل را در ساختارهای اقتصادی، فرهنگی، تاریخی، اجتماعی و غیره بیان داشته‌اند، اما مهمترین عوامل که توسط اکثر محققان بیان شده‌اند عبارتند از: دارایی، منابع، سرمایه‌داری، وجود طبقه متوسط، سابقه قبلی مردم‌سالاری، عوامل خارجی.

اصلاح بخش امنیتی^۲، مفهومی برای اصلاح یا بازسازی نهادهای امنیتی دولتها است. این اصطلاح از سال ۱۹۹۰ در غرب اروپا رواج پیدا کرد. این اصلاحات، زمانی انجام می‌شود که بخش امنیتی به دلیل عدم کارایی نتواند امنیت دولت و ملت را تأمین کند. گرچه اصلاح بخش امنیتی در برخی موارد به بروز ناامنی و بی‌ثباتی نظام سیاسی منجر شده، اما عدم اصلاح یا ترکیب ناموزون بخش امنیتی از موانع جدی رشد و ارتقای دموکراسی و صلح است. ابزارهای اصلاح بخش امنیتی عبارتند از: ۱) اصلاحات در بخش دفاعی، ۲) اصلاحات در بخش انتظامی (پلیس)، ۳) اصلاحات در بخش اطلاعاتی (Intelligence)، ۴) اصلاحات قضایی، ۵) اصلاحات در زندانها، ۶) اقداماتی برای تقویت مدیریت شهروندی و مسئولیت‌پذیری دموکراتیک نهادهای امنیتی.

1. Democratisation

2. Security Sector reform (SSR)

سرزمین: واژه قلمرو گاهی مترادف با سرزمین آورده می‌شود، به طوری که آن را پهنه‌ای جغرافیایی با مرزهای مشخص که جنبه حقوقی حاکمیت را بدنه‌ای فیزیکی می‌بخشد و از جهتی ویژه با مفهوم کشور در زبان فارسی مشابهت دارد، بیان کرده‌اند [۷، ص ۳۴].

دولتهای آفریقایی با توجه به تغییر سیستم بین‌الملل دچار تحول شدند و تغییراتی چند در آنها مشاهده شد. «تمام الگوهای که در کشورها به کار گرفته می‌شود برای پیونددهندگی بین سرزمین و ملت عمل می‌کنند و باید گفت قدرت حکومت از پیوند سرزمین میان حکومت و ملت ناشی می‌شود» [۸، ص ۱۱].

ژئوپلیتیک، گفتمانی است در رابطه با تقسیم فضایی ما و دیگران و این موضوع در زمان هژمونیک احتمال تشدید خواهد داشت [۹، ص ۷۲].

ساخت نوین سیستم (بین‌الملل)، شکل‌گیری بلوکهای نوین است. هژمونی آمریکا خود به شکل‌گیری یا تحکیم بلوکهای موجود یا نوین کمک خواهد کرد.

۳- روش تحقیق

روش آزمون فرضیه در این تحقیق، توصیفی-تحلیلی است. بر اساس میانی نظری ارائه شده، شاخصهایی تعیین و سطح اجرای هر یک در کشورهای مورد مطالعه ارزیابی شده است. روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای و بهره‌گیری از اطلاعات ارائه شده در مورد وضعیت امنیتی کشورهای مورد مطالعه است. یکی از مشکلات موجود، کمبود اطلاعات در مورد کشورهای مورد مطالعه به‌ویژه کمبود اطلاعات موثق در مورد نهادهای امنیتی آنها است.

برای تحلیل اطلاعات، داده‌ها، جمع‌آوری و در پنج دسته طبقه‌بندی شدند و موارد مربوط به هر یک از کشورها مشخص گردید. سپس وضعیت هر یک از کشورهای غرب آفریقا در خصوص میزان اجرای دموکراسی در بخشهای امنیتی آنها مورد ارزیابی قرار گرفت.

مشکل مدلهای کارکردگرایانه عملاً از دو علت عمده ناشی می‌شود: یکی تأکید بر رابطه میان عناصر سیستم در وضعیت موجود و در نتیجه کم توجهی به فرایندهای تاریخی شکل‌گیری پدیده‌ها، و دیگری نگرش درون‌گرایانه به کارکرد عناصر سیستم که خود به خود موجب می‌شود تا از نقش عوامل و نیروهای خارجی تأثیرگذار بر سیستم غفلت شود. به دلیل



وجود این دو اشکال اساسی، اندیشمندان علوم انسانی نوعی رهیافت حاصل از ترکیب دو رهیافت کارکردگرایانه و ساختارگرایانه را مورد توجه قرار داده‌اند. طی این مدل که به «کارکردگرایی ساختاری» موسوم است سیستم، هم از درون و هم از بیرون مورد تحلیل قرار می‌گیرد، یعنی هم به تأثیر اجزا بر کل و هم به تأثیر کل بر اجزا توجه می‌شود. ضمن اینکه تحولات سیستم نیز در یک دوره زمانی و به صورت پویا مورد مطالعه و تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد [۱۰، صص ۸۳-۸۴].

۴- یافته های تحقیق

۴-۱ اکواس^۱، الگوی همگرایی در منطقه

اکواس (جامعه اقتصادی دولتهای غرب آفریقا) در سال ۱۹۷۵ تأسیس شد و در ابتدای کار به هیچ وجه نقشی در بخش امنیتی نداشت. بانیان اکواس، دستیابی به همبستگی اقتصادی را از این طریق مد نظر داشتند. مناقشات میان دولتها و اقدامات مزدوران برای بی‌ثباتی دولتهای عضو موجب شد تا پیمانهای عدم تعرض و معاضدت متقابل در زمینه دفاعی میان اعضا در سالهای ۱۹۷۸ و ۱۹۸۱ به امضا برسد، اما همچنان دغدغه اصلی اکواس امنیت نبود تا اینکه در سالهای دهه ۱۹۹۰ این سازمان کاملاً تغییر روش داد و بر رابطه ذاتی میان حکومتداری سیاسی مطلوب و امنیت تأکید کرد [۱۱، ص ۲۴].

با وجود اینکه اقدامات نظامی سازمان در کشورهای عضو تا حدودی با موفقیت مواجه شد، اما تلاشهای این سازمان برای جلوگیری از بروز بحران، از جمله تدوین قواعد خاص امنیتی و نیز تدوین راه‌حلهای فعال در زمان بحران قابل توجه نبودند. پس از آن اکواس طی دهه ۹۰ در برقراری امنیت و حل بحرانهای منطقه، نقش فعالی ایفا کرد. قطعنامه‌ها و بیانیه‌های متعددی صادر و در کشورهایی که درگیر کودتا یا بحران و مناقشه بودند هیأت‌های میانجی اعزام و مبنای اصلی کاهش تنش در منطقه و برقراری ثبات داخلی را تدوین کرد.

محمد بن شامباس (دبیر اجرایی اکواس) اظهار می‌دارد که «اکواس راهبردهای اصلی را برای روابط میان دولتهای مستعد دمکراسی مشارکتی، حکومتداری خوب، قانون‌مداری، رعایت حقوق

1. Economic Community Of West African States (ECOWAS)

بشر و نیز توزیع عادلانه و برابر منابع و ثروتها و... تدوین کرده است، زیرا بی‌توجهی به این موضوعات موجب بی‌ثباتی دولتها می‌شود» [۱۲، ص xiii].

اکواس با استفاده از مکانیسم مؤثر میانجی‌گری توانست در کنترل بحرانها فعال عمل کرده، منابع مادی و انسانی قابل‌توجهی برای برقراری و نیز پاسداری از صلح پس از مناقشه (به‌ویژه در حوزه رود مانو) بسیج کند. اکواس در سال ۱۹۹۱ بیانیه اصول سیاسی اکواس را صادر کرد که در آن، تکرر احزاب و نهادهای انتخابی به عنوان ضامن امنیت و آزادیهای فردی در منطقه مورد تأکید قرار گرفت. این بیانیه، گام مهمی به سوی برقراری رژیمهای با حکومت مطلوب بود. سپس در سال ۱۹۹۳ معاهده اکواس به تصویب رسید که در آن بر اهمیت مردم‌سالاری و برقراری قانون تأکید شده بود.

در سال ۲۰۰۱ پروتکل داکار در خصوص مردم‌سالاری و حکومتداری مطلوب به تصویب اکواس رسید و مهمترین ابزار سازمان بود که رابطه میان صلح، امنیت و حکومتداری خوب را تعریف می‌کرد. قبل از آن در دسامبر سال ۱۹۹۹ پروتکل سازوکارهای پیشگیری، مدیریت و حل مناقشات، پاسداری از صلح و امنیت به تصویب رسیده بود که با پروتکل ۲۰۰۱ تکمیل گردید. در این پروتکل، رؤسای دولتهای منطقه سعی کرده‌اند مقدمات صلح و امنیت را در ۵۰ ماده پروتکل ببینند که مهمترین آنها عبارت بودند از: نقش نیروهای مسلح، پلیس و نیروهای امنیتی در نظامهای مردم‌سالار در انتخابات، در برقراری قانون، در حقوق بشر و در حکومتداری مطلوب. رؤسای دولتها با جدیت به توافق رسیدند که نیروهای امنیتی و مسلح به‌درستی آموزش دیده، وابستگی به هیچ گروه و مرامی نداشته، غیرسیاسی و مستقل، اما نسبت به انجام وظایف و مسئولیتهای خود در برابر شهروندان متعهد باشند. رؤسای دولتهای منطقه همچنین بر اقدامات هنجارگرا^۱ تأکید کردند تا قابلیت عکس‌العمل خود در برابر انتظارات مردم را افزایش داده، موجب کاهش مناقشات و اعتراضات شوند. آنها همچنین بر تقویت نهادهای دولتی، از جمله قوه قضاییه مستقل و ساختارهای برگزار و نظارت‌کننده انتخابات تأکید کردند. در ماده ۴۵ پروتکل، مجازاتهایی برای دولتها به سبب تخطی زیاد از حقوق بشر پیش‌بینی شده است. این مجازاتها، هم در داخل و هم در خارج مرزهای دولت خاطی قابل اجرا خواهند بود [۱۳، ص ۳۷].

در سال ۲۰۰۳ نیز اکواس بیانیه‌ای در خصوص نگرش منطقه‌ای به صلح و امنیت در منطقه صادر کرد که یکی از ابزارهای مهم این سازمان در دهه اخیر است. در این



بیانیه که در فضایی آکنده از بحران و مناقشه در منطقه به تصویب رسید، سران دولتهای منطقه تأکید کردند که یک نگرش منطقه‌ای می‌تواند ضامن صلح، امنیت و ثبات باشد. سران دولتها بر تقویت مردم‌سالاری و پرهیز از به کار بردن زور برای در دست گرفتن یا حفظ قدرت تأکید کردند. اکواس برای بازگشت صلح به ساحل عاج (موافقتنامه لومه ۳)، آرام‌سازی گینه بیسائو، پایان دادن به جنگ داخلی لیبریا و حل مسأله جاننشینی در توگو تلاش زیادی به عمل آورد.

۲-۴- نقش جامعه مدنی در مدیریت بخش امنیتی

جامعه مدنی در غرب آفریقا با ایجاد یک چارچوب هنجاری در ارتقای فضای مردم‌سالاری در سطح ملی مشارکت فعال کرد. جامعه مدنی منطقه نشان داد که در تلاش برای بهبود مدیریت بخش امنیتی نیز بیش از پیش نقش ایفا می‌کند. تعیین هنجارها، فضای مناسبی برای اصلاحات به وجود آورد و عوامل فعال جامعه مدنی را به وارد آوردن فشار بیشتر به دولتها و ادار ساخت تا دولتها به تعهداتشان نسبت به آنها پایبند باشند. فعالان غیردولتی برای فعالیت و نقد عملکرد دولتها نیاز به مشروعیت قانونی دارند. طی سه دهه اخیر، شبکه‌های غیردولتی متعددی در منطقه حول محورهای صلح و امنیت و حتی اصلاحات بخش امنیتی به وجود آمد که مهمترین آنها عبارتند از:

- شبکه سراسری تسهیل اصلاحات بخشی امنیتی^۱،

- شبکه غرب آفریقا برای سلاحهای سبک^۲،

- گردهمایی جامعه مدنی غرب آفریقا^۳.

شبکه غرب آفریقا برای سلاحهای سبک (WANSA) با تشکیل «واحد سلاحهای با کالیبر کم» در اکواس و نیز با تصویب پروتکل تکمیلی به نام «معاهده واردات و ساخت سلاحهای کالیبر کم و سلاحهای سبک» (در اجلاس وزرای اکواس در ژانویه ۲۰۰۳ داکار - سنگال) نقش مهمی ایفا کرد. این اولین اجلاس وزرای اکواس بود که عوامل جامعه مدنی به آن دسترسی

1. Global facilitation Network for Security Sector Reform
2. West Africa Network on Small Arms/WANSA
3. West Africa Civil Society Forum

داشتند و توانستند در آن، مصوبه‌ای داشته باشند. این امر در اکرا(غنا) نیز تکرار شد. در دسامبر ۲۰۰۳ نمایندگان «گردهمایی جامعه مدنی غرب آفریقا» در اجلاس سران غرب آفریقا شرکت و در برابر رؤسای دولتهای حاضر سخنرانی کردند.

در کشورها و دولتهایی که فضای ابراز عقیده و فعالیت گروهی محدود است، چنین شبکه‌های منطقه‌ای بسیار مفید هستند و زمینه ابراز برخی عقاید و خواسته‌ها و تحمیل آنها به دولتها فراهم می‌شود. عقیده و فعالیت گروهی در درون گروههای منطقه‌ای فعال، نقطه فشار خوبی در برابر دولتها است که موجب می‌شود اعضا پس از بازگشت به کشورهانشان مورد تهدید یا خطر قرار نداشته باشند. اگر اعضای غنایی، نیجریه‌ای و سنگالی چنین شبکه‌هایی بتوانند آزادانه ابراز عقیده کنند مسلماً اعضای توگویی یا ساحل عاجی چنین احساس آزادی‌ای ندارند. لذا چنین سازوکاری برای فعالیت اعضای فعال جامعه مدنی که در محیطهای خطرناک و دشوار کار می‌کنند، اهمیت دارد و از سوی دیگر، این گروهها در سالهای اخیر الگوی خوبی برای همکاری جمعی (منطقه‌ای) بوده‌اند. همچنین این امر که اکواس به جامعه مدنی غرب آفریقا اجازه حضور در اجلاسهای رسمی خود را داد، قابل توجه است. دبیرخانه سازمان نیز با تداوم حضور و همکاری گروههای جامعه مدنی، نظر مساعد نشان داد و لذا در ماه می ۲۰۰۳، دبیرخانه اجرایی سازمان «واحد هماهنگی با جامعه مدنی» را در درون اکواس تأسیس کرد. همچنین «گردهمایی جامعه مدنی غرب آفریقا» تأسیس شد تا برابر نهاد واحد فوق‌الذکر باشد و تأثیر این همکاری، تدوین مقررات همکاری اکواس با جامعه مدنی بود^۱ [۱۴، ص ۲۹].

این امر شدیداً روش همکاری این سازمان با گروههای غیردولتی را تغییر داد. اکواس نظرهای کارشناسی جامعه مدنی را به طور مرتب دریافت می‌کند و بدین ترتیب، جامعه مدنی برای فعالیتهای مختلف در سطح منطقه مشروعیت - کاملاً لازم - را به دست آورد. باید گفت که این همکاری در حد وسیعی توسط دبیرخانه اکواس و با حمایت دبیر اجرایی آن، آقای بن شامباس صورت گرفت، اما نمایندگان برخی دولتها با این کار موافق نبوده، خواستار کاهش نقش جامعه مدنی بودند. با این حال، گشایش این فضای جدید موجب شد تا طرحهای مختلفی،

۱. مصوبه اولین جلسه مشورتی اکواس و جامعه مدنی، ابوجا، نیجریه، اول ژوئن ۲۰۰۳.



از جمله اصلاح بخش امنیتی در دستور کار اکواس قرار گیرد تا حدی که جامعه مدنی توانست اقدامات اساسی در خصوص سلاحهای سبک به عمل آورد.

۳-۴- معیارهای اصلاحات در بخش امنیتی کشورهای غرب آفریقا

امنیت و وحدت ملی بر پایه سه بنیاد مستحکم اجتماعی و یکپارچگی، رونق اقتصادی، ثبات وحدت سیاسی بنا شده است. فقدان یکی از این بنیادها مانع پیدایش امنیت کامل می‌گردد. درجه میزان امنیتی که یک کشور از آن بهره‌مند می‌گردد، ارتباط وسیعی به قوت و استحکام بنیادهای امنیت ملی آن دارد. این بنیادها به هم وابسته بوده، یکدیگر را تقویت می‌کنند [۱۵، ص ۴۵].

در این تحقیق، معیارهایی برشمرده می‌شوند که می‌توانند عناصر نشان‌دهنده میزان اصلاح‌پذیری بخش امنیتی هر یک از کشورهای غرب آفریقا باشند. انتخاب معیارها از حساسیت و دقت ویژه‌ای برخوردارند، زیرا چنانچه هنجاری در خصوص حکومتداری به تصویب سازمانهای منطقه‌ای نرسیده و در برنامه اصلاحات پایدار و مشارکتی آنها دیده نشده باشد، قابل اجرا نیست و لذا نمی‌تواند ملاک ارزیابی قرار گیرد [۱۶].

این معیارها می‌توانند در درک میزان اصلاح‌پذیری بخش امنیتی کشورها که تابع مهمی از اجرای اصلاحات در دیگر بخشها است کمک کند.

۱- اعلام روشن و واضح اصول راهبردی مدیریت نیروهای مسلح. در این خصوص به عنوان مثال باید نقشها و مسئولیتهای عوامل سیاسی، پارلمان و نیز نقش نظارتی دولت، نقش و اقدامات هر یک از بخشهای امنیتی و اصول مردم‌سالاری که نیروهای مسلح و امنیتی باید به آنها پایبند باشند ذکر شده باشند.

۲- دارا بودن سیاست امنیتی روشن و تعریف شده در فرایند اصلاحات. اگر در چارچوب اصلاحات چنین سیاستی تعریف نشده، باید به طور جداگانه تعریف و تصویب شده باشد. عوامل سیاسی، دولتی و اداری در تدوین و اجرای یک سیاست خاص، نقش عمده‌ای دارند. در این معیار باید سیاست مورد نظر با مشارکت عموم و به طور شفاف تدوین شده باشد و دولتها مسئولیت تام در اجرای آن داشته باشند.

۳- چارچوب مدیریت سیاسی روشن که در آن، رابطه میان نیروهای امنیتی و مقامات غیرنظامی به درستی تشریح و اجرا شده باشد.

۴- سیاست روشن دولت در مدیریت تغییرات بخش امنیتی. معمولاً در این خصوص مصوبات و اعلام سیاستها توسط دولت به‌ویژه در مورد بازنگری دفاع و امنیت وجود خواهد داشت.

۵- برنامه اصلاحات که به اجرا درآید.

در کنار معیارهای فوق، نشانگرهای ذیل می‌توانند میزان پیشرفت اصلاحات در بخش امنیتی را واضح سازند. در واقع، این نشانگرها ابزار اندازه‌گیری معیارهای فوق‌الشاره‌اند.

الف) تأسیس ادارات صلاحیت‌دار در کمیسیونهای نظارتی مجلس و دیگر دستگاههای نظارت غیر نظامی، همانند وزارت دارایی، دیوان محاسبات و وزارت دفاع.

ب) مدیریت منابع انسانی انتقاد برانگیز که نیروهای امنیتی با آنها سر و کار دارند، همانند ارتقا برای بخشهای مختلف این نیروها، تغییر فرهنگ فرماندهی و مدیریت این نیروها.

ج) تخصصی کردن ساختار نیروهای امنیتی، از جمله جدا کردن پلیس (غیر نظامی) از نیروهای دفاعی و امنیتی، هدایت وظایف نیروهای امنیتی به سوی حراست از دولت و ملت به جای حراست از گروه یا دسته‌ای از نخبگان.

د) آماده سازی نیروهای امنیتی برای پذیرش مسئولیتهای جدید، همانند عملیات پاسداری از صلح، کمک نظامی به مردم غیر نظامی و مبارزه علیه جنایات فرامرزی.

موارد فوق‌الزاماً در برنامه‌های اصلاحات نیروهای امنیتی کشورهای غرب آفریقا درج نشده، اما لازم است که برای دموکراتیک کردن مدیریت این نیروها، موارد فوق نیز مورد توجه قرار گیرند. به منظور پرهیز از شکاف اجتماعی، فرایند اصلاحات باید مشارکتی باشد، نه تبعیض آمیز و مقطعی و به نیازهای مردم توجه داشته باشد. این اقدامات باید درازمدت بوده، منجر به تثبیت صلاحیتهای نظارتی در دستگاههای امنیتی دولتی و غیردولتی شود.

در بخش ذیل به بررسی میزان اجرای معیارهای فوق‌الذکر در کشورهای غرب آفریقا می‌پردازیم.

۵- بررسی میزان اصلاحات در کشورهای غرب آفریقا

کشورهای آفریقایی (غرب آفریقا) دچار تحولات سریع هستند و طبقه‌بندی کشورها با معیارهای فوق‌الشاره به دلیل معضلات امنیتی پایدار، کاری بس دشوار و سخت است. لذا هر نوع طبقه‌بندی، کامل و رسا نخواهد بود. وجود نظامهای متفاوت در منطقه، دخالت عناصر خارجی در بخش امنیتی و تحولات این بخش در سالهای اخیر، عوامل دیگری هستند که طبقه‌بندی کشورهای غرب آفریقا را مشکل‌تر می‌سازند. مشکل دیگر این است که دموکراسی و حکومتداری با معیارهای غربی آن در دهه اخیر در منطقه ترویج شده و هنوز شکل یک ساختار متعارف را به خود نگرفته‌است. اما با مطالعه تحقیقات انجام یافته در این خصوص و طبقه‌بندیهای متعددی که انجام شده، می‌توانیم مقایسه جالب توجهی از شانزده دولت منطقه غرب آفریقا به‌ویژه در مورد ماهیت حکومتداری، توانمندیها و میزان انجام اصلاحات در بخش امنیتی آنها ارائه کنیم.

جدول ۱ طبقه‌بندی کشورهای غرب آفریقا بر اساس میزان اصلاحات در بخش امنیتی

کشور	طبقه‌بندی کلی	میزان اجرای اصلاحات در بخش امنیتی	اصول کلی و چارچوب	ویژگیهای محلی/مشارکت	میزان پیشرفت
بوتانی	در حال استقرار دموکراسی	محدود، بدون مصوبات روشن *انتخابات پی درپی و فضای دموکراسی باز موقعیت خوبی برای اصلاحات ایجاد کرده است.	*سازمان قانونی وجود دارد. *سازمانهای امنیتی در برابر مقامات سیاسی مسؤول هستند. *مشارکت ضعیف جامعه مدنی در امور سیاسی	*دولت منتخب فرایند محدودی را کنترل می‌کند. *فرهنگ محدود و اندک مشارکت جامعه مدنی	*ظرفیت محدود نظارت پارلمانی *دسترسی مشکل جامعه مدنی
بورکینافاسو	بسته- شبکه‌های نظارت دموکراتیک بسیار محدود	*بدون مصوبه‌ای برای اجرای اصلاحات	*حکم ۲۰۰۴ که طی آن وظایف عناصر امنیتی تبیین شده است. *عدم وجود سیاست دفاعی و امنیتی	*انتقادات سازنده جامعه مدنی از نقش آژانسهای امنیتی. *عدم وجود مشارکت در اصلاحات.	*نهادهای کنترل و نظارت نقش محدودی دارند و آگاهی عمومی در این زمینه اندک است.

ادامه جدول ۱

توگو	مقاومت در برابر تغییرات*	*عدم اراده دولت برای تغییرات	*تسلط کامل نظامیان بر قوه مجریه *پارلمان تحت نفوذ ارتش و قوه مجریه	*عدم مشارکت جامعه مدنی *آزادبها و فضای دموکراتیک محدود	*عدم اعمال نقش نظارتی توسط نهادهای نظارتی و جامعه مدنی
دماغه سبز (کپی ورد)	در حال استقرار دموکراسی	*عدم مصوبه و اراده روشن برای اصلاح بخش امنیتی، اما تداوم برنامه استقرار دموکراسی	*وجود چارچوب قانونی *شفافیت نقش دستگاههای نظارتی و مسئولیتها *احترام جامعه مدنی توسط بخش امنیتی	*وجود گفتگوی سازنده با جامعه مدنی	*نیاز به افزایش آگاهی جامعه مدنی از اصلاح بخش امنیتی
ساحل عاج	در آستانه پایان بحران	*اجرای موافقتنامه صلح موجب آغاز اصلاحات خواهد شد.	*وابسته به اجرای موافقتنامه صلح	*هنوز برای ارزیابی زود است.	
سنگال	در حال استقرار دموکراسی	*وجود شواهدی دال بر تعهد دولت نسبت به اصلاحات	*چارچوب و اهداف قانونی مشخص *نقش روشن و شفاف نهادهای نظارتی *رعایت احترام و شأن مقامات مدنی توسط بخش امنیتی.	*اقدامات وسیع مربوط به اصلاح بخش امنیتی *مشارکت محدود جامعه مدنی	*آگاهی ضعیف جامعه مدنی

* پس از فوت آقای ایادما (رئیس جمهور سابق توگو) و برگزاری انتخابات دموکراتیک در آن کشور، اوضاع اندکی تغییر یافته است.



ادامه جدول ۱

<p>سیرالون</p>	<p>مرحله پس از مناقشه</p>	<p>*تعهد دولت نسبت به اصلاحات *اقدامات زیادی انجام یافته تا یک دولت ضعیف و فروپاشیده تبدیل به دولتی با ثبات و قوی شود.</p>	<p>*چارچوب قانونی مؤثر *رئیس جمهور وزیر دفاع نیز است. *سیاست امنیتی در حال تدوین *ایجاد مسئولیت پذیری بخش امنیتی در قبال مقامات مدنی *نقش کاملاً تعریف شده نهادهای نظارتی</p>	<p>*حمایت وسیع خارجی از فرایند اصلاحات بخش امنیتی. دولت و مقامات نظامی در اجرای این اصلاحات نقش کمتری دارند. *نخالت آشکار جامعه مدنی در این فرایند.</p>	<p>*ضعف نهادهای نظارتی به دلیل آگاهی اندک و آموزش ناکافی *به دلیل بحرانهای متوالی، ارزیابی احتمال تلاوم تلاش دولت و موفقیت آن در اجرای اصلاحات در این حد مشکل است.</p>
<p>عراق</p>	<p>در حال استقرار دمکراسی</p>	<p>*وجود برنامه اصلاح و بهبود وزارت دفاع</p>	<p>*وجود چارچوب قانونی و مقررات مربوط به تبیین نقش نهادهای امنیتی و نظارتی *عدم وجود سیاست دفاعی و امنیتی *عدم وجود چارچوب سیاسی راهبردی برای نیروهای امنیتی</p>	<p>*تلاشهایی برای اصلاحات در بخشهای محلی و وجود تأثیرات خارجی بر محور منابع</p>	<p>*ایجاد آگاهی برای نظامیان و نیروهای نظامی از طریق سمینار و کلاسهای آموزشی *افزایش تدریجی آگاهی جامعه مدنی و تمرین اقدامهای نظارتی محدود. *وجود نظارت عمومی ضعیف و آگاهی هنوز اندک.</p>



ادامه جدول ۱

<p>کامیاب</p>	<p>بسته/نظارت ضعیف دمکراتیک</p>	<p>*میزان اصلاحات مشخص نیست.</p>	<p>*عدم وجود سیاست روشن و چارچوب راهبردی</p>	<p>*مشارکت محدود جامعه مدنی *عدم وجود شفافیت</p>
<p>کمیته بیسابقه</p>	<p>مرحله پس از مناقشه</p>	<p>*مرحله اوایل پس از مناقشه</p>	<p>*عدم وجود برنامه‌ای قابل اجرا</p>	<p>*با شرایط فعلی مشارکت جامعه مدنی و اقدام آتی در اصلاح بخش امنیتی متصور نیست.</p>
<p>کمیته کوتاهی</p>	<p>مقاوم در برابر تغییرات</p>	<p>*عدم وجود اصلاحات</p>	<p>*عدم شفافیت چارچوب قانونی *عدم وجود سیاست امنیتی *نبود شفافیت در مدیریت بخش امنیتی *مکانیسم‌های مسؤولیت‌زایی مغشوش و غیرقابل طرح</p>	<p>*ممنوعیت کامل جامعه مدنی از پرداختن به موضوعات بخش امنیتی *کمبود آگاهی در نهادها و در جامعه مدنی</p>
<p></p>	<p></p>	<p></p>	<p>*عدم وجود گفتگو در خصوص اصلاح بخش امنیتی</p>	<p></p>

ادامه جدول ۱

<p>۵ ۴ ۳ ۲ ۱</p>	<p>مرحله پس از مناقشه</p>	<p>*در موافقتنامه صلح اصلاح بخش امنیتی دیده شده است.</p>	<p>*شروع به کار دولت منتخب مردم در ماههای اخیر و عدم تبیین اصلاحات به طور روشن</p>	<p>*آغاز فرایند بازسازی *مشارکت جامعه مدنی در فرایند صلح *فعالیت جدی جامعه مدنی پس از انتخابات</p>	<p>*آگاهی اندک از اصلاحات بخش امنیتی *عدم وجود هماهنگی میان اجزای اصلاحات (به دلیل آغاز به کار اخیر دولت جدید).</p>
<p>۵ ۴ ۳ ۲ ۱</p>	<p>در حال استقرار دمکراسی</p>	<p>*اعلام رسمی و روشن دولت برای اصلاحات</p>	<p>*وجود چارچوب قانونی فعال *آغاز اصلاحات توسط دولت با همکاری جامعه مدنی *رعایت حقوق مدنی توسط نیروهای امنیتی *شفافیت فرایند سیاست‌گذاری *نقش تعریف شده و مشخص نهادهای نظارتی</p>	<p>*تعامل مناسب مردم و دولت *جامعه مدنی کاملاً در برنامه‌ریزی و اجرای برنامه اصلاحات نقش دارد.</p>	<p>*مرحله پیشرفته اصلاحات *بخش امنیتی آموزش دیده *کمبود کمک خارجی برای تقویت اصلاحات و دمکراسی.</p>



ادامه جدول ۱

موردیاتی	مقاومت در برابر تغییرات	*عدم وجود برنامه برای اصلاحات *تغییر دولت و استقرار دولت انتقالی نظامی	*عدم وجود سیاست دفاعی و چارچوب قانونی لازم.	*فضای محدود دموکراسی *محدودیت آزادیهای بنیادین
در حال استقرار دموکراسی		*نشانه‌هایی از تعهد دولت برای اصلاحات وجود دارد، اصلاحاتی که با مشارکت سازمانهای مهم بین‌المللی برای تسهیل فرایند گفتگو آغاز شده است. *مصوبه مشخصی در خصوص اصلاحات بخش امنیتی وجود ندارد.	*وجود چارچوب قانونی *عدم وجود سیاست دفاعی امنیتی *آغاز فرایند آموزش نظامیان به رعایت اقتدار شهروندی	*فرایند داخلی مورد حمایت خارجی *وجود فضاهای گفتگو و تشویق مشارکت جامعه مدنی
				*فرایند استقرار مردم‌سالاری و اصلاحات در حال انجام *نشانه‌های امید بخش از اراده دولت برای انجام تغییرات *تعهد سازنده جامعه مدنی *وجود آگاهی لازم از اصلاحات بخش امنیتی

ادامه جدول ۱

<p>*آموزش مجدد نیروهای مسلح *حمایت و کمک وسیع خارجی *آگاهی محدود جامعه مدنی از اصلاحات بخش امنیتی، اما فعالیتهای نظارتی محدود انجام می‌دهند. *نظارت ضعیف، دانش اندک و عدم اقدام مؤثر نهادهای نظارتی</p>	<p>اقدامات اصلاحی مورد حمایت خارجی هستند، اما توسط دولت اجرا می‌شوند. *مشارکت محدود جامعه مدنی.</p>	<p>*عدم سیاست بازنگری در سیاست دفاعی و امنیتی *وجود مکانیسم‌های نظارتی اما عملکرد آنها سطحی است به دلیل سطح آگاهی اندک نمایندگان مجلس و آزادی عمل محدود آنها *عدم وجود مسؤلیت افقی</p>	<p>*مصوبه ریاست جمهوری برای پرهیز از بازگشت به رژیم نظامی *اقدامات پیش‌رس برای ممانعت از سیاسی شدن نیروهای نظامی از طریق بازنشسته کردن افسران سیاسی نیروهای مسلح *عدم وجود تعهد لازم برای اجرای کامل برنامه اصلاحات بخش امنیتی</p>	<p>دوران گذار- شریانهای ضعیف نظارت دمکراتیک</p>	<p>ش.ع.ا.ت.</p>
---	---	--	--	---	-----------------



«کشورهای بنین، غنا، نیجر، سنگال، مالی و دماغه سبز به دلیل درگیری با مشکلات نظام‌های سیاسی جدید خود از تمرکز کامل بر اصلاح بخش امنیتی غافل ماندند. کشورهای دماغه سبز، بنین، نیجر و غنا در تلاشند تا دمکراسی را در کشورهای خود تثبیت و غیر قابل تغییر کنند و فقط به ساماندهی (اندک) بخش‌های امنیتی خود مبادرت کردند. مالی تلاش‌های قابل توجهی در برقراری نظام مردم‌سالاری فعال و نیز بازسازی دستگاه‌های نظامی و نیروهای امنیتی انجام داده است» [۱۷، ص ۹۷]؛ اما مشکلاتی همچون فساد در دستگاه اداری دولت، مرزهای طولی و غیر قابل کنترل که مورد سوء استفاده مهاجرین و اشرار قرار می‌گیرد، «قاچاق سلاح‌های سبک و غیره، بخش امنیتی خصوصی رو به رشد اما غیر قانونمند و نیز کمبود امکانات موجب می‌شود دوام و پویایی اصلاحات بخش امنیتی در کشور مالی مورد شک قرار گیرد» [۱۸].

سنگال دارای حکومتی تک‌ترگرا، چند حزبی و خویشتندار است و دستگاه امنیتی آن از مدیریت خوب و کارایی بهره‌مند است؛ اما این کشور با مشکلاتی روبه‌رو است، از جمله قاچاق، خصوصی‌سازی بخش امنیتی، عدم اولویت‌بندی وظایف پلیس، مناقشه طولانی‌مدت کازامانس (شورش جدایی طلبانه در منطقه کازامانس که در آن سوی نیروهای دولتی و نیز شورشیان تخطی بسیاری مشاهده می‌شود). این مشکلات، اصلاح بخش امنیتی در این کشور را دشوار کرده است [۱۹].

در بورکینافاسو، غنا و نیجریه، اقدامات جدی یا پایدار برای اصلاحات در رژیم سیاسی، و لذا اصلاح بخشی امنیتی و نیز انجام تعهدات دولت که در پروتکل‌های امنیتی منطقه عنوان شده، انجام نگرفته است؛ در حالی که در این کشورها گروه‌های اپوزیسیون و جامعه مدنی فعال و قوی حضور دارند. در هر یک از این سه کشور، اقدامات در باب اصلاحات با یکدیگر تفاوت دارد. نیجریه دارای تجربه طولانی در مداخله نظامی در حل مناقشات سیاسی آفریقا است و به نظر می‌رسد بیشتر در اصلاح بخش امنیتی خود تلاش کرده است. اوباسانجو (رئیس جمهور نیجریه) تعدادی از افسران نظامی را که رعایت شأن و احترام مقامات غیرنظامی را نکرده بودند از کار اخراج کرد، اما دو کشور دیگر (بورکینافاسو و غنا) چنین نیازی را احساس نکردند. همچنین نیجریه برنامه‌های متعددی برای افزایش تخصص و کارایی نظامیان (با حمایت خارجی) انجام داد، اما این کار با این حجم در دو کشور دیگر انجام نشد.

در بورکینافاسو، جامعه مدنی علیه سوء استفاده‌های دستگاه‌های امنیتی به فعالیت پرداخت و نتیجه آن، صدور حکم (۲۰۰۴) رئیس جمهور بود که در آن، نقش عناصر امنیتی تعیین شده است. در هر سه کشور، نهادهای نظارتی ضعیفی وجود دارد و در خصوص اصلاح بخش امنیتی و منطبق ساختن آن با الزامات مردم‌سالاری و تکرگرایایی چند حزبی، اطلاع‌رسانی کافی انجام نشده است.

در کشورهایی که سالها جنگ داخلی را پشت سر گذاشته‌اند، تلاشهای زیادی برای خلع سلاح، آرام‌سازی و بازگرداندن افراد مسلح به حیات اجتماعی به عمل می‌آید، اما پس از پایان درگیریها معمولاً توجه اندکی به ضرورت تغییر و اصلاحات عمیق در دستگاه امنیتی می‌شود؛ زیرا تمام توجهات به خلع سلاح، بازگرداندن افراد مسلح به حیات اجتماعی و ایجاد اشتغال برای آنها و تقویت دستگاه نظامی ملی (ارتش ملی) است [۱۶].

در کشورهایی همچون سیرالئون، لیبیا، گینه بیسائو و ساحل عاج که درگیر بحران و جنگ داخلی بوده (و یا هستند)، پس از پایان بحران، پرداختن به موارد فوق‌الذکر مانع از توجه به بخش امنیتی شد؛ اما در سیرالئون موارد مثبتی دیده شد که در تجربه لیبیا مفید بود. کشورهای این گروه در اجرای اصلاحات بخش امنیتی و نیز در اجرای تعهدات خود پس از پایان بحران در مراتب متفاوت قرار دارند. در زمان نگارش این مقاله هنوز بحران ساحل عاج پایان نیافته و خوب بود می‌توانستیم مورد ساحل عاج را نیز به عنوان کشوری در زمان پس از بحران بررسی کنیم.

در گروه آخر، تحولات اساسی و تغییر رژیم سیاسی روی داد و نوعی حرکت آزادیبخش کنترل شده به وقوع پیوست. رژیمهای توگو، گینه و موریتانی از این جمله‌اند. در این کشورها، دستگاه امنیتی به عنوان بازوی سرکوبگر رژیم مورد استفاده قرار می‌گرفت. در هر یک از کشورهای فوق، بخش امنیتی توسط اشخاص نزدیک به رئیس دولت یا خانواده یا قوم وی کنترل می‌شود. در چنین شرایطی، بدون تغییر دمکراتیک در رژیم حاکم، امکان تغییر و یا اصلاح بخشی امنیتی متصور نیست. یکی از مؤلفه‌های مشترک این دولتها، احتمال بروز خشونت به‌ویژه به هنگام کناره‌روی یا برکناری رئیس دولت آن است (رئیس دولتی که مدت طولانی قدرت را در دست دارد). وقایع



اخیر کشور توگو نشان داد که در چنین شرایطی ارتش می‌تواند کاندیدای خود را تحمیل کند. در توگو، پسر رئیس‌جمهور متوفی، خود را رئیس‌دولت نامید؛ اما با اعتراض مردمی و با فشار نهادهای قاره‌ای، همچون اتحادیه آفریقایی و اکواس و نیز جامعه جهانی، توگو مجبور به برگزاری همه‌پرسی شد، هر چند که در این همه‌پرسی کاندیدای ارتش به پیروزی رسید و دیوان قضایی توگو نیز مهر صحت بر انتخابات زد.

جدول ۲ وضعیت کشورهای غرب آفریقا از منظر دموکراتیک

بنین، دماغه سبز، سنگال، غنا، مالی، نیجر	در حال استقرار دموکراسی
بورکینافاسو، گامبیا	بسته / نظارت دموکراتیک محدود
ساحل عاج	در آستانه پایان بحران
توگو، موریتانی، گینه کوناکری	مقاوم در برابر تغییرات
سیرالئون، گینه بیسائو، لیبیا	مرحله پس از مناقشه
نیجریه	دوران گذار

۵- مزایا و مشکلات اصلاحات در بخش امنیتی

با بررسی جنبه‌های مختلف (منطقه‌ای، ملی و اجتماعی) اصلاحات بخش امنیتی در غرب آفریقا می‌بینیم که علی‌رغم مشکلات موجود و عدم کارکرد اصلاحات در برخی موارد، امکان زیادی وجود دارد تا دولتهای منطقه را به سوی اجرای دموکراسی و برقراری آرامش سوق دهد و الزامات و فشارهای بین‌المللی و قاره‌ای نیز به این امر کمک می‌کنند.

«اولین قدم تعیین، طبقه‌بندی و تشریح موانعی است که در این راه وجود دارد. همچنین قابل توجه است که غرب آفریقا گامهای مهمی در این راه برداشته است» [۲۰، ص ۸۲].

اکنون رهبران غرب آفریقا می‌دانند که «امنیت» ملک شخصی قوه مجریه و رئیس آن و دور از دسترس و مجزا از دیگر بخشهای دولت و نیز جدا از جامعه مدنی نیست. این آگاهی هم برای منطقه و هم برای کل آفریقا مفید است. در مقایسه با سادک^۱ باید گفت که در جنوب

۱. SADC جامعه اقتصادی جنوب آفریقا.

آفریقا با اقدامات اساسی و مهم آفریقای جنوبی در حکومتداری و امنیت، پیشرفت خوبی در این بخش را شاهد بودیم. لذا می‌بینیم که این حرکت در دیگر نقاط آفریقا نیز سابقه دارد و نشان می‌دهد که آفریقا قصد دارد مشکل مدیریت و حکومت را در سطح قاره حل کند.

مطالعه تطبیقی ساختارهای سازمانی وزارتخانه‌های دفاع کشورهای عضو سادک (SADC) نشان می‌دهد که برخی از آنها هنوز ترتیبات نهادی لازم برای برقراری روابط نظامی_شهروندی را ندارند. در اکثر وزارتخانه‌های دفاع، نظامیان حاکم هستند و غیرنظامیان هیچ مشارکتی در تدوین سیاستهای دفاعی و نظارت‌های پولی بر آن ندارند. سران و فرماندهان نظامی که هیچ غیرنظامی در برابر خود ندارند به تدوین و اجرای سیاستهای دفاعی می‌پردازند [۲۱].

همان‌طور که گفته شد، ورود دمکراسی به کشورها الزاماً موجب تغییرات دموکراتیک در بخش امنیتی نمی‌شود. می‌توان گفت در کشورهایی همچون بورکینافاسو، گامبیا و نیجریه که دارای فضای دمکراتیک بازتر، مطبوعات آزاد و رو به رشد و جامعه مدنی فعال و پویا هستند، آن‌چنان که باید در دستگاه امنیتی تغییرات دمکراتیک روی نداد. سیاستمداران اصلی این کشورها هنوز مردم‌سالاری کامل را به رسمیت نمی‌شناسند و نمی‌خواهند بپذیرند که پویایی، اثربخشی و مسئولیت‌پذیری، ارزشهایی هستند که با هم و متقابلاً رشد می‌کنند و باید در تمام بخشهای حیات ملی (اجتماعی) وجود داشته باشند. در کشورهایی که هنوز الزامات دمکراسی را به طور کامل نپذیرفته‌اند، مشکلات زیادی وجود دارد. دولتهایی که ظواهر دمکراسی را دارند، اما همچنان در پشت پرده خودمداری حکومت می‌کنند (همانند گینه، موریتانی) و تغییراتی را پذیرفته‌اند که فقط به آنها امکان بدهد بیشتر قدرت را حفظ کنند، همچنان در برابر اصلاحات واقعی در بخشهای اصلی مقاومت می‌کنند [۲۲].

جنگ داخلی موجب فروپاشی نظام سیاسی، نهادهای اجتماعی و امنیتی و به نظر می‌رسد موجب تغییر شدید در بخش امنیتی می‌شود و معمولاً حمایت خارجی از این امر، نقش مهمی را ایفا می‌کند. وضعیت لیبریا در سال ۱۹۹۶ نشان می‌دهد که برخی مقامات داخلی و حتی برخی عناصر خارجی، متوجه وضعیت بحرانی آن نشدند. هر جا که تعهد، حمایت و رهبری بین‌المللی در سطح وسیع روی داد، موفقیت‌هایی حاصل شد [۲۰، ص ۱۲].



سیرالئون نمونه بارز این امر در غرب آفریقا است. هنگامی که در آن کشور بحران شدید روی داد، یک عامل خارجی، یعنی انگلستان با جدیت به کمک آن شتافت. مرحله جدی پس از بحران لیبریا (پس از موج دوم جنگ مسلحانه در این کشور که با امضای موافقتنامه کلی صلح به پایان رسید- اوت ۲۰۰۳) موقعیت خوبی برای آغاز اصلاحات در بخش امنیتی این کشور بود. آمریکا برای این کشور طرح اصلاحات امنیتی تدوین کرد، هر چند که این طرح دارای پیچیدگیها و مشکلات خاصی بود.

همچنین در کشورهایی که دچار فروپاشی نشده‌اند باید در اصلاح‌بخشی امنیتی از «فرصت‌طلبی مثبت» نام برد. چنین موقعیتهایی در کشورهایی همچون موریتانی (بعد از کودتای نافرجام سال ۲۰۰۳)، در گینه بیسائو (اکتبر ۲۰۰۴) مشاهده شد. در مواردی نیز این موقعیت در وضعیتهای آرامتری مشاهده شد، همچون سنگال (پس از انتقال آرام قدرت) و نیز کشورهایی که از تحولات همسایگان خود متأثر بوده‌اند. کارشناسان معتقدند که بحران کنونی ساحل عاج نیز نتیجه این امر است که رهبران این کشور از موقعیتهایی که به وجود آمد استفاده لازم را نکرده، بحران همچنان تداوم یافته است [۲۲، صص ۱۹-۵۰].

جامعه مدنی پویا که توسط دولت به رسمیت شناخته شده باشد می‌تواند کاتالیزور و عامل مهم و صلاحیت‌دار چنین «استفاده مثبتی» باشد. هر چند که می‌دانیم تعهد و اقدام جامعه مدنی به تنهایی نمی‌تواند اصلاحات بلندمدت و پایدار به وجود آورد، اما می‌تواند دستاوردهای مناسب و اجرایی داشته باشد. در جریان انعقاد موافقتنامه صلح اکرا در سال ۲۰۰۳ (برای لیبریا) جامعه مدنی، نه به عنوان ناظر، بلکه به عنوان یکی از طرفین مذاکره‌کننده حضور یافت و همین امر، گام آغازین مهمی بود [۲۳، ص ۱۸۶].

لازم است نگرش همکاری مشترک که توسط اکواس در منطقه ترویج، تقویت و تشویق شود؛ زیرا نظام مشارکتی، مسأله تصمیم‌گیری خودمدارانه را منتفی می‌کند. البته این ایده دارای خطرهای زیادی است، اما در صورت تحقق اصلاحات بخش امنیتی، اطمینان عمومی نسبت به این بخش افزایش خواهد یافت.

بررسیها نشان می‌دهد که امکان اصلاحات و تغییرات بنیادین در برخی از کشورهای غرب آفریقا وجود دارد. مشکلات امنیتی آنها از مرزها گذشته و دیگر کشورهای منطقه را تحت تأثیر قرار می‌دهند. لذا «در مواردی که کشورها به اصلاح بخش امنیتی رضایت نمی‌دهند باید به دنبال

سازوکارهای منطقه‌ای به‌ویژه تدابیر اکواس بوده، کمک‌دهندگان خارجی، کمکهای خود را با سازوکارهای منطقه‌ای هماهنگ سازند. این امر موجب می‌شود انتقادی که دائماً مبنی بر فشار و دخالت عناصر خارجی بر دولت‌ها می‌شود کاهش یابد» [۲۴، ص ۷۸].

باید گفت که بهترین راه برای اصلاح‌بخشی امنیتی کشورها، تقویت و افزایش ساختارها، نهادها و سازمانهایی است که در سطح کشورها یا منطقه فعال بوده، از کمک خارجی بی‌نیاز باشند؛ یعنی بتوانند نیاز خود را بدون نیاز به خارج رفع کنند. این اقدامات باید به طور سازماندهی شده و در قالب نهادهای مردمی خاصی انجام شود که اهداف بلندمدت داشته باشند.

۶- نتیجه‌گیری

در دهه پایانی قرن بیستم، موج دمکراسی به آفریقا نیز راه یافت؛ اما این موج الزاماً اصلاح بخش امنیتی را در همه کشورها در پی نداشت. این موج دمکراسی، موجب کاهش توجه به بخش امنیتی شد، در حالی که تغییرات دمکراتیک نیازمند اصلاحات عمیق در بخش‌های امنیتی است. آنچه مسلم است تغییر فرهنگ سیاسی کشور موجب تغییرات معنادار در روابط نهادهای امنیتی با جامعه می‌شود؛ اما در برخی کشورها این ضرورت موجب بروز اصلاحات نظام‌مند در بخش‌های امنیتی نشد [۱۳، ص ۵۲].

در غرب آفریقا، ورود دمکراسی و اصلاحات ناشی از آن، کامل و همه‌جانبه نبود. اکواس در غرب آفریقا تلاش زیادی برای ثبات و حل بحرانهای منطقه به عمل آورده و مصوبات و توصیه‌های متعددی داشته است؛ اما بر دولت‌های منطقه است که برای اجرای صحیح این دستورالعملها اقدام کنند. در کشورهایی که نخبگان آنها با چنگ و دندان سعی در حفظ قدرت دارند، این مشکل وجود دارد که چگونه باید آنها را متقاعد کرد که به تعهدات خود در سازمانهای منطقه‌ای و بین‌المللی پایبند باشند و آنها را به صورت حقوق شهروندی در کشورهای خود به اجرا درآورند. این، کار مشکلی است و فرایند دمکراسی‌سازی نیز مشکلاتی را به وجود می‌آورد. «در کشورهایی که قبلاً حکومت‌های نظامی یا خودمدار داشتند، این کار یعنی پشت کردن به اقدامات سنتی، دست برداشتن از منافع زیاد اما نامشروع، یافتن تعادل میان خطرها و اصلاحات که همه این موارد، مملو از تضاد و تنش‌زا است و خطر بازگشت به عقب، شکست اصلاحات و حتی بروز مناقشه را در بردارد» [۲، ص ۱۵۰].



در فرایند اصلاحات، مبانی ساختاری امنیت مجدداً تعریف و تبیین و در ضمن غیرسیاسی، تخصصی و تابع دستگاه غیرنظامی‌ای می‌شود که از راه مردمی و شفاف برگزیده شده باشد. در واقع، بخش امنیتی مردمی و صلاحیت‌دار در درون دولتی قانونی، مسئول و مشروع می‌تواند موجودیت داشته باشد. هر نوع اصلاحی باید با توجه به نیازهای انسان و جامعه تحقق یابد و زمانی موفق خواهد بود که همه جانبه، فراگیر و پویا باشد.

در این مقاله سعی شد نشان دهیم علاوه بر اینکه برنامه‌های مدیریت بخش امنیتی در منطقه اهمیت دارد، اجرای برنامه‌های اصلاحات در این بخش در درون هر کدام در سطح متفاوتی از اصلاحات بخش امنیتی قرار دارند. این منطقه بسیار مستعد اصلاحات و دموکراسی‌سازی است و علی‌رغم کندی برخی کشورها در این راه، پیشرفت خوبی در دهه اخیر مشاهده شده است.

۶- منابع

- [1] Ero, C. et Temin, J, *Sources of conflict in west Africa*, dans Sriram, C.L(ed). Exploring subregional conflicts. Lynne Rienner, Boulder 2004.
- [2] KANDEN, J. 2004, *Civil-Military Relation*, in Adebajo A. et Rashid, I, (eds), west Africa's security challenges, building peace in a Troubled Region.2004 lynne Rienner, Boulder, pp: 146-150; aussi Howe, H. M. 2000. Ambiguous order: Military forces in Africa states. Lynne Rienner, Boulder, pp: 28-50.
- [3] Olson, David, M. *Democratic Legislative Institution; A comparative view*; Armok, Ny, M. E. Scharpe, 1994.
- [4] Bryden, A., N'Diay, B., *Démocratisation de la Gouvernance du secteur du la sécurité en Afrique de l'Ouest*; Centre de Genève pour le Contrôle Démocratique..., Genève, 2005.
- [5] Hassen, Ebrahim, Fayemi, K. & Loomis,S. *Principles and Mechanismes of Constitution Making in Commonwealth Africa*; Delhi, CHRI. 2000.
- [6] Participation in the CDD-ISS-CIP, workshop on *Security-Sector transformation*, Dakar, Senegal, October 18-19, 2001.

[۷] مجتهد زاده پ.؛ ایده‌های ژئوپلیتیک و واقعیت‌های ایرانی؛ تهران، ۱۳۷۹. (به نقل از حافظ نیا، محمدرضا؛ قومیت و سازماندهی سیاسی فضا، مورد غرب و شمال غرب. تهران، ۱۳۸۴).

[۸] حافظ‌نیا م.ر. و دیگران؛ قومیت و سازماندهی سیاسی فضا، مورد: غرب و شمال غرب ایران؛ فصلنامه ژئوپلیتیک (علمی-پژوهشی)، انجمن ژئوپلیتیک ایران، سال اول، شماره دوم، تهران، زمستان ۱۳۸۴.

[۹] قاسمی، ف.؛ ساخت ژئوپلیتیک سیستم بین‌الملل نوین و استراتژی نظامی، امنیتی ایالات متحده آمریکا؛ فصلنامه ژئوپلیتیک (علمی-پژوهشی) انجمن ژئوپلیتیک ایران، سال اول، شماره دوم، تهران، زمستان ۱۳۸۴.

[۱۰] حیدری غ.؛ تبیین الگوهای مدیریت سیاسی فضا؛ فصلنامه ژئوپلیتیک، انجمن ژئوپلیتیک ایران، سال اول، شماره اول، تهران، پائیز ۱۳۸۴.

[11] Aning, K., 2003, *NEPAD's Democratic and governance Agenda and its linkage to Ecowas's protocols*. Etude non publiée présentée lors de la consultation sur le... Abuja. 30 mai-1er juin 2003.

[12] Chambas-Mohammed bin, Avant-propos, dans Adebajo A. and Rashid, I.,(eds)*west Africa's security challenges, Building peace in a Trouble Region*. Lynne Rienner, Boulder, 2004.

[13] Perrot, K. *La Stabilité en Afrique Subsaharienne*; Ed.de l'EPIS, 1999.

[14] Rupiya, Martin & Henk, Dan, *Funding Defense:Challenges of Buying Military capability in Sub-Saharan Africa*; unpublished working paper, Ca. 2001.

[۱۵] کلهر م.ر.؛ مبانی نظری شاخصهای امنیت؛ مرکز تحقیقات و پژوهش‌های ناجا، تهران، ۱۳۸۴.

[16] Ball, N. et al, *Security Sector Governance in Africa*, dans Ramcharan, B. (ed), Newyork.2003.

[17] Poulton, R. E., and Youssouf, I.A. *A Peace of Timbuktu. Democratic Governance, Development and African peacemaking*, UNIDIR, Geneva. 1998.



- [18] Sangaré, N. (a paraître) *Le cas du Mali dans* Bryden, A. N'Diaye, B. et Olonisakin, F., (eds), *les défis de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest*. Lit verlag, Munster, 2006.
- [19] Tall, S. (à paraître) *Le cas du Sénégal*, dans Bryden... 2006.
- [20] Bryden, A., N'Diaye, B et Olonisakin, f., *Les défis de la Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest*, lit verlag, Munster, 2005.
- [21] Erastusi N.; *Namibian Civil-Military Relations in the new Millenium: Prospect and Challenges*; Prepared for the ISS Security-Sector Transformation Project. August, 15, 2001.
- [22] N'Diaye, B., Saine, A..., *Not yet democracy: west Africa's slow farewell to Authoritarianism*. Carolina Academic press, Durham, North Carolina, USA. 2005.
- [23] Fayemi, K.; *Governing insecurity in post-conflict States: The case of Sierraleone and Liberia*; dans Bryden. A. et Hanggi, H., (eds)., *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Lit verlag, Munster, 2005.
- [24] Joyaux, P.; *CEDEAO et ses Mécanismes de Contrôle*; Polon, CDA. Paris, 2003.