

آزمایش‌های تاسیس^۱

مقایسه نقش امریکا و سازمان ملل در تاسیس دولتهای ملی
جیمز دوپینز / ترجمه: علی گل محمدی

«هزینه چند میلیارد دلاری حضور امریکا در عراق طی یکماه با هزینه یکساله سازمان ملل برای انجام مأموریت پاسداری از صلح در هفده کشور برابری می‌کند. درحالی‌که درصد موفقیت عملیاتهای آن در مقایسه با سازمان ملل بسیار پایین‌تر است. ناتوانی امریکا در انجام عملیاتهای نظامی برای استقرار صلح یا حکومت ملی را نباید تنها به حساب ناتوانی و بی‌تدبیری آنها گذاشت، بلکه مهمترین مساله ضعف مشروعیت امریکا برای مداخله نظامی در مقایسه با سازمان ملل است و همین عامل، مایه بروز بیشترین میزان ناراضی‌های عمومی، ناپیوستگی و بی‌ثباتی مداوم در کشورهای مورد مداخله می‌شود. مقاله پیش‌رو که حاصل تحقیق یک موسسه امریکایی (RAND) است و برای ارائه راهکار به دولت امریکا در عملیاتهای به‌منظور دولت‌سازی در دیگر کشورها ارائه شده است، گرچه به این حقیقت اشاره می‌کند، اما به‌نظر می‌رسد سعی دارد بیشترین گناه شکست امریکا در عراق و افغانستان را به پای تقلید امریکا از شیوه عملیاتهای سازمان ملل در این دو کشور بگذارد و لذا به دولت ایالات‌متحده توصیه می‌کند همچنان به روش سابق خود، یعنی به انجام عملیاتهای حجیم و سرکوب‌کننده بازگردد. درواقع باید گفت این محققان امریکایی علیرغم آن‌که متوجه حقیقت مساله شده‌اند، از پذیرش آن سرباز می‌زنند؛ زیرا قبل از تجربه افغانستان و عراق، ایالات‌متحده در دو کشور دیگر نیز با تجربه عملیاتهای ناموفق برخورد کرده است و لذا این محققان نباید نتیجه‌گیری نهای خود را صرفاً بر مبنای دو مورد عراق و افغانستان استوار می‌کردند، بلکه باید راهکار درستی را پیشنهاد می‌کردند و آن همانا پذیرش شکست از سوی امریکا و تن‌دادن به موازین و مقررات بین‌المللی براساس موازین سازمان ملل می‌باشد.

پس از جنگ جهانی دوم، سازمان ملل متحد و امریکا هرکدام به شیوه‌های جانب توجه کاملاً متمایزی به تاسیس دولتهای ملی اقدام کرده‌اند و این تمایزات درواقع از ماهیتها و ظرفیتهای کاملاً متفاوت هرکدام از آنها نشأت می‌گیرند؛ به‌این معنا که سازمان ملل متحد آرگانی بین‌المللی است که در تاسیس دولتهای ملی صرفاً به استطاعت اعضای خود متکی می‌باشد، اما امریکا تنها ابرقدرت جهان است که علاوه بر منابع سرشار داخلی، به منابع سایر ملتها و نهادها نیز دسترسی دارد. نگارنده به‌عنوان عضوی از موسسه پژوهشی و تحقیقاتی Rand، از اقدام به تاسیس دولتهای ملی چنین تعریفی را ارائه می‌دهد: «به‌کارگیری نیروهای مسلح در پی بروز یک بحران به منظور گذار به دموکراسی». در نوشتار حاضر، هشت مورد از کشورهایی را که سازمان ملل در آنها ایفای نقش کرده است و نیز هشت مورد از اقدامات امریکا را مورد بررسی و مقایسه قرار می‌دهیم. عملیات سازمان ملل متحد تقریباً همیشه با نیرو و امکانات کم انجام شده است؛ چراکه کشورهای عضو به‌ندرت خود را متعهد به اعزام نیروی انسانی و یا دراختیار قراردادن کمک مالی می‌دانند؛ درحالی‌که این دو مولفه مهمترین امکانات مورد درخواست هر فرمانده باتدبیر نظامی را تشکیل می‌دهند. در نتیجه، نیروهای کم و ضعیف سازمان ملل در یک وضعیت عادی به مناطقی اعزام می‌شوند که امیدوارند با بهترین فرض، یعنی با وضعیت پس از بحران مواجه شوند. اما هرگاه نادرست بودن این فرض ثابت شود، آنها ناگزیر می‌شوند یکی از گزینه‌های تقویت، خروج و یا در موارد بحرانی نجات نیروهای سازمان ملل متحد را در پیش گیرند. باین‌وجود، مأموریت‌های سازمان ملل متحد در تاسیس دولتهای ملی اغلب با موفقیت همراه بوده است.

طی دهه ۱۹۹۰، امریکا روشی کاملاً متضاد با سازمان ملل را در طرح‌های دولت‌سازی خود به کار گرفت؛ به‌این‌صورت که آنها فرض را بر رویارویی با بدترین شرایط می‌گذاشتند و لذا سعی می‌کردند به اتکاء نیروهای قوی و سرکوبگر، هرچه‌زودتر به تثبیت محیط و درهم‌شکستن هرگونه زمینه شکل‌گیری مقاومت دست یابند. نیروهای ائتلاف تحت رهبری امریکا با تغییر در آرایش نیروهای نظامی و نیز با بهره‌گیری از قابلیت‌هایی که هرگونه امکان مقاومت عمده و مهم را در هم می‌شکست، توانستند به‌طورمرتب در طی دهه ۱۹۹۰ - از سومالی تا هائیتی، بوسنی و کوزوو - به سطوح بالاتری از موفقیت دست یابند. اما در بررسی میزان ثبات‌آوری عملیات صورت‌گرفته در افغانستان و عراق، رهبری جدید امریکا استراتژی سبک‌رو کوبنده معروف به دکترین پاول (Powell) را کنارگذاشتند و به جای آن نیروهایشان را در وضعیت «ردپای کوچک (small footprint)» یا «نمای کوتاه (low profile)» - که درواقع ترسیم‌کننده الگوی عملیات‌های صورت‌گرفته توسط سازمان ملل متحد می‌باشد - آرایش دادند. نتیجه آن شد که در عراق و افغانستان، نیروهای ائتلاف تحت رهبری امریکا عملاً از ایجاد محیطی امن در این دو کشور درمانده شدند. در هر دو کشور، علیرغم آن‌که سطح نیروهای نظامی امریکا به نسبت آغاز عملیات به نحو چشمگیری افزایش یافته‌اند، اما در هیچ‌یک از این دو کشور این افزایش نیرو تاکنون باعث ایجاد سطح قابل‌قبولی از امنیت عمومی نشده است. در افغانستان جنایات سازمان یافته در سطحی وسیع جایگزین خشونت‌های پراکنده شورشیان شده است و ضمناً شصت درصد کل تولید ناخالص داخلی این کشور از راه تولید مواد مخدر به‌دست می‌آید. در عراق نیز مقاومت‌هایی که در برابر اشغالگری امریکا



خود گرفته است. سرمشق قرار دهد.

داده‌ها و برون داده‌ها

تجربه سازمان ملل متحد در تاسیس دولتهای ملی با کشور تازه استقلال یافته کنگو در سال ۱۹۶۰ آغاز شد. تجربه استفاده از نیروهای سازمان ملل متحد به منظور تاسیس دولتهای ملی در تمامی موارد دیگر، به پس از پایان جنگ سرد در سال ۱۹۸۹ باز می‌گردد که در کشورهایی چون نامیبیا، السالوادور، کامبوج، موزامبیک، اسلوانی، سیرالئون و تیمور شرقی رخ داده‌اند. تجربه امریکا با اشغال کشورهای آلمان غربی و ژاپن در سال ۱۹۴۵ آغاز شد و پس از ۱۹۸۹ در سومالی، هائیتی، بوسنی و کوزوو ادامه یافت و در دهه فعلی افغانستان و عراق را دربرگرفت.

تاسیس دولتهای ملی را می‌توان در قالب داده‌ها (مثل نیروهای انسانی، پول و زمان) و برون داده‌ها (مثل تلفات، صلح، رشد اقتصادی و روند دموکراتیزه شدن) مورد ارزیابی قرار داد. البته موفقیت در این موارد صرفاً به داده‌ها بستگی ندارد بلکه تدبیر در به کارگیری منابع و همچنین استعداد جامعه‌ای که تغییرات مورد نظر در آن ترویج می‌شود نیز تاثیرگذار هستند. باین حال

صورت می‌گیرد، ممکن است به یک جنگ داخلی فرقه‌ای تبدیل شود.

درواقع به کارگیری رویکرد ردپای کوچک یا نمای کوتاه برای دولت‌سازی، بیش از آن که برای صلح‌سازی تحمیلی به شیوه امریکایی مفید باشد، به کار پاسداری از صلح به شیوه سازمان ملل می‌آید؛ چراکه سازمان ملل متحد حداقل از این توان برخوردار است که کمبود «قدرت سخت‌افزاری» خود را با برخی ویژگی‌های «قدرت نرم‌افزاری» - مثل بی‌طرفی داخلی و مشروعیت بین‌المللی - جبران کند، اما امریکا در شرایطی که خود یکی از طرفین منازعه محسوب می‌شود و یا آنجا که ناگزیر است بدون حکم بین‌المللی در دیگر کشورها مداخله کند، از چنین امتیازی برخوردار نیست؛ لذا به صلاح امریکا است که در تاسیس دولتهای ملی مجدداً عملیتهای گسترده خود را از سر بگیرد و رویکرد ردپای کوچک [عملیتهای سبک] را به سازمان ملل متحد واگذار کند. البته این مساله منافاتی با این ندارد که دولت امریکا نظر به رکورد شکننده‌ای که سازمان ملل با اتخاذ رویکرد خاص خود به آنها دست یافته است، درسهای حاصله از عملیتهای موفق سازمان ملل متحد را در کنار درسهایی که از عملیتهای پیشین

طی دهه ۱۹۹۰، امریکا روشی کاملاً متضاد با سازمان ملل را در طرحهای دولت‌سازی خود به کار گرفت؛ به این صورت که آنها فرض را بر رویارویی با بدترین شرایط می‌گذاشتند و لذا سعی می‌کردند به اتکاء نیروهای قوی و سرکوبگر، هر چه زودتر به تثبیت محیط و درهم شکستن هر گونه زمینه شکل‌گیری مقاومت دست یابند

موفقیت در این زمینه تاحدودی به شمار نیروهای پاسدار و نظامی بین‌المللی. میزان کمکهای اقتصادی بین‌المللی و دوره زمانی استفاده از این نیروها و کمکها نیز بستگی دارد.

از حیث نفرات، دامنه نیروهای نظامی اعزامی در ماموریت‌های سازمان ملل متحد، تعداد نیرویی متغیر از حدود بیست هزار نفر اعزامی به کنگو و شانزده هزار نفر اعزامی به کامبوج تا کمتر از پنج هزار نفر در نامیبیا و السالوادور را در برمی‌گیرد. در ماموریت‌های سازمان ملل متحد، گروههای اعزامی معمولاً بسیار کوچکتر از عملیاتی‌هایی هستند که آمریکا رهبری آنها را برعهده دارد. از نظر تعداد، بزرگترین گروههای اعزامی سازمان ملل متحد از کوچکترین گروههای اعزامی آمریکا، کوچکترند. هرچند در ماموریت‌های سازمان ملل متحد در اسلونی شرقی و تیمور شرقی، نسبت به جمعیت این مناطق، سازمان ملل نیروهای نظامی قابل ملاحظه‌ای را اعزام کرده بود.

از نظر بودجه مالی، عملیاتی‌هایی که به رهبری سازمان ملل صورت می‌گیرند، در مقایسه با عملیاتی‌های تحت رهبری ایالات متحده، حمایت اقتصادی کمتری را در سطح بین‌المللی به خود جذب می‌کنند. این مساله نشانگر آن است که آمریکا به منابع مالی بیشتری برای عملیاتی‌های خود دسترسی دارد؛ چنان‌که علاوه بر منابع مالی داخلی، از کمکهای نهادهای مالی بین‌المللی که آمریکا در آنها عضویت دارد نیز بهره می‌گیرد. در واقع، آمریکا همواره می‌تواند میزان کمکی را که برای انجام عملیاتی‌های ضروری می‌داند، تضمین کند و این کاری است که سازمان ملل متحد کمتر از عهده آن برمی‌آید. بنابراین بسیاری از عملیاتی‌های سازمان ملل متحد به لحاظ برخورداری از کمکهای اقتصادی تاحدزیادی در تنگنا قرار دارند.

از نظر زمانی، نیروهای سازمان ملل متحد در مقایسه با نیروهای آمریکایی تمایل کمتری به باقی ماندن در کشورهایی دارند که دوره جنگ و منازعه در آنها به اتمام رسیده است. در اوایل دهه ۱۹۹۰ تمایل بر این بود که عملیاتی‌هایی که هم از سوی سازمان ملل متحد و هم آمریکا رهبری می‌شد، در اسرع وقت - اغلب بلافاصله پس از برگزاری یک انتخابات دموکراتیک مقدماتی و تشکیل دولت جدید - خاتمه یابند. هم‌زمان با رشد تجربیات مربوط به تاسیس دولت‌های ملی، هم سازمان ملل متحد و هم آمریکا به این نکته پی بردند که فرایند سازگاری و روند تطبیق به اقداماتی بیش از برگزاری یک انتخابات نیاز دارد. در نتیجه در پایان این دهه، عملیاتی‌های انجام شده به رهبری آمریکا و سازمان ملل گسترده‌تر و طولانی‌تر شدند. ما برون دادهای هرکدام از هشت عملیات سازمان ملل متحد و آمریکا - شامل تلفات برجای مانده، هزینه‌های حفظ صلح، رشد اقتصادی و روند دموکراتیزه شدن - را اندازه‌گیری کردیم. از

این میان، برآورد تلفات برجای مانده، معیار خوبی برای بررسی مشکلاتی است که در یک عملیات تاسیس دولت ملی وجود دارد. ماموریت‌هایی که میزان تلفات در آنها بالا است، در زمره ماموریت‌هایی تلقی می‌شوند که میزان موفقیتشان در کمترین حد است. در میان عملیاتی‌هایی که به رهبری سازمان ملل متحد انجام شد، عملیات کنگو بیشترین تعداد تلفات را در بر داشت و این مساله، نشاندهنده ماهیت عملیات تحمیل صلح در این کشور می‌باشد. عملیات کامبوج که نسبت به میزان جمعیت این کشور، از نیروی انسانی کمتری در آن استفاده شد، در رتبه دوم بالاترین سطح تلفات پس از سیرالئون قرار گرفت.

در پی کشته شدن هیجده سرباز آمریکایی در سال ۱۹۹۳ در سومالی، آمریکا به منظور پیشگیری از تلفات بیشتر در طول سالهای باقیمانده این دهه، اقدامات احتیاطی شدیدی را در پیش گرفت. اما در پی حملات تروریستی یازدهم سپتامبر ۲۰۰۱، حساسیت آمریکایی‌ها نسبت به تلفات ناشی از عملیاتی‌ها کم شد. هم‌زمان، آمریکا از استراتژی خود مبنی بر اعزام نیروهای کوبنده در آغاز عملیاتی‌های تاسیس دولت‌های ملی صرفنظر کرد. تعداد بسیار کم نیروها نسبت به جمعیت افغانستان و عراق در مقایسه با بوسنی و کوزوو به مراتب میزان بیشتری از تلفات را همراه داشته است. در افغانستان میزان تلفات در نیروهای آمریکایی بیش از تمامی تلفاتی است که در بررسی سوابق عملیاتی آمریکا در حوزه تاسیس دولت‌های ملی از سال ۱۹۴۵ ثبت شده است و میزان تلفات آمریکا در عراق ده برابر بیشتر از افغانستان است.

از میان شانزده جامعه مورد مطالعه (کنگو، نامیبیا، السالوادور، کامبوج، موزامبیک، اسلونی شرقی، سیرالئون، تیمور شرقی، آلمان، ژاپن، سومالی، هائیتی، بوسنی، کوزوو، افغانستان، عراق)، امروزه یازده مورد از آنها در آرامش به سر می‌برند و پنج مورد فاقد این ویژگی هستند. همچنین از میان هشت موردی که سازمان ملل متحد رهبری عملیات را در دست داشت (هشت مورد نخست)، هفت مورد (به استثنای کنگو) در صلح و آرامش هستند و از میان هشت مورد به رهبری آمریکا (هشت مورد آخری)، چهار مورد (آلمان، ژاپن، بوسنی، کوزوو) در صلح و آرامش و چهار مورد دیگر (سومالی، هائیتی، افغانستان، عراق) فاقد این ویژگی - حداقل در حال حاضر - هستند.

لازم به ذکر است که این طبقه‌بندی، به‌ویژه در مورد عملیاتی‌هایی که در عراق و افغانستان تداوم دارند، موقتی است. صلح و آرامش تاکنون در بوسنی، سیرالئون، تیمور شرقی و کوزوو حفظ شده است؛ که البته این امر تنها با تداوم حضور نیروهای پاسدار صلح میسر گردیده است. به نظر نمی‌رسد که یگانه عامل تعیین‌کننده کلیدی در رشد اقتصادی، سطح کمکهای اقتصادی

باشد، بلکه حضور پاسداران صلح بین‌المللی و موفقیتشان در فرونشاندن منازعات جدید است که در این زمینه موثر جلوه می‌کند. همانگونه که شرایط فعلی در عراق نشان می‌دهد، امنیت پیش‌نیاز رشد است و پول نمی‌تواند جایگزین نیروهای کافی برای حفظ امنیت شود. در واقع احتمال این که امنیت بدون کمک اقتصادی محرک رشد اقتصادی شود، به مراتب بیشتر از این احتمال است که کمک اقتصادی بدون امنیت به این نتیجه منجر شود.

برونداد نهایی، روند دموکراتیزه شدن است. براساس طبقه‌بندی ارائه شده از سوی فریدوم هاوس (Freedom House) در دانشگاه مریلند (Maryland)، تمامی عملیاتی که به رهبری سازمان ملل متحد انجام شده‌اند، - جز در کنگو و کامبوج - به کشورهایی دموکرات منجر گردیده‌اند که البته در این میان برخی دموکرات تر هستند. در میان مواردی که آمریکا متولی آنها بود، روشن است که آلمان و ژاپن از نظام دموکراتیک برخوردارند؛ بوسنی و کوزوو هم نظام دموکراتیک دارند اما هنوز تاحدودی تحت سرپرستی نظام بین‌المللی هستند. سومالی و هائیتی فاقد رژیم دموکرات هستند. عراق و افغانستان در صدد هستند ساختارهای دموکراتیک را - آن هم در شرایطی فوق‌العاده دشوار - ایجاد کنند.

سازمان ملل متحد ۶، آمریکا ۴

سازمان ملل متحد در مقایسه با آمریکا تمایل دارد عملیاتی‌های خود را در اندازه کوچکتر، شرایطی کم‌مسئولیت‌تر، مداوم‌تر و در نتیجه پرشمارتر، با اهداف تعریف شده و دوراندیشی و احتیاط بیشتر - دست کم در میان ماموریت‌هایی که مورد بررسی قرار گرفته‌اند - به اجرا گذارد و سعی می‌کنند این عملیاتی‌ها در مقایسه با اقدامات آمریکا از موفقیت بیشتری برخوردار باشند. با بررسی مقایسه‌ای مشخص می‌شود عملیاتی‌های تاسیس دولت‌های ملی به رهبری آمریکا در شرایط دشوارتری انجام شده‌اند و نیازمند نیروهای بیشتر و دستور و فرامین قوی‌تر بوده‌اند و حمایت‌های اقتصادی بیشتری را توانسته‌اند جذب کنند و از اهداف جاه‌طلبانه‌تری حمایت کرده‌اند - حداقل در ماموریت‌های بررسی شده این گونه است - و اغلب نسبت به ماموریت‌های سازمان ملل متحد اهداف این عملیاتی‌ها را در سرفصل‌های کمتری می‌توان برشمرد.

در مورد وضعیت مناسب‌تر توفیقات سازمان ملل متحد، سه تفسیر وجود دارد: ۱- همین که کشور هدف، برای تاسیس دولت ملی بر مبنای متفاوتی انتخاب می‌شود، نتایج متفاوتی به بار می‌آید. ۲- موارد انتخابی آمریکا اساساً موارد مشکل‌زایی بوده‌اند. ۳- سازمان ملل متحد در مقایسه با آمریکا عبرت‌آموزی بهتری از اشتباهات گذشته‌اش داشته است.



طی دهه ۱۹۹۰، آمریکا پیوسته در امر تاسیس دولتهای ملی بهتر عمل می کرد. عملیات هائیتی نسبت به سومالی، عملیات بوسنی نسبت به هائیتی، و کوزوو نسبت به بوسنی از مدیریت بهتری برخوردار بودند. منحنی رشد آمریکا تا عصر حاضر تداوم نیافت. دولتی که در سال ۲۰۰۱ در امریکاروی کار آمد. تاسیس دولتهای ملی را در آغاز عملی خارج از شأن نیروهای امریکایی می دانست. دولت آمریکا هنگامی که نخست در افغانستان و سپس در عراق، مجبور به ورود به چنین ماموریتهایی شد، درصدد عدول از استراتژیها و پاسخهای سازمانی بود که طی دهه ۱۹۹۰ به هنگام مواجهه با این چالشها صیقل خورده و آبدیده شده بودند.

سازمان ملل متحد آشکارا از وقفهها و ناپیوستگیهای سازمانی که به ایفای نقش امریکا لطمه زده بود، پرهیز می کرد. در آن هنگام کوفی عنان - دبیرکل فعلی سازمان ملل متحد - در سمت قائم مقام دبیرکل نیروهای پاسدار صلح و در طول نیمه اول دهه ۱۹۹۰ در جایگاه فرمانده عملیات حفظ صلح در بوسنی فعالیت می کرد و این زمانی بود که تاسیس دولتهای ملی از سوی سازمان ملل متحد در حال شکوفاشدن بود. امریکا و سایر دولتهای عضو سازمان ملل عمدتاً به این دلیل که کوفی عنان مهارتهای مدیریتی خود را در نیروهای پاسدار صلح سازمان ملل به خوبی آشکار ساخته است، او را به تصدی گری سمت فعلی اش برگزیدند. برخی از نزدیکترین همکارانش در آن دوره، همراه او به بخش مدیران سازمان ملل متحد منتقل شدند درحالی که دیگران در بخش عملیاتیهای حفاظت صلح باقی ماندند. در نتیجه، کادر بسیار مجربی از کارمندان غیرنظامی متصدی انجام ماموریتهای تاسیس دولتهای ملی در پانزده سال گذشته شده اند. همچنین بسیاری از عملیاتیهای حفاظت از صلح سازمان ملل در این حوزه، با فرماندهی و کادر مجرب عملیاتیهای پیشین انجام شده است.

درحالی که سازمان ملل متحد به تدریج موفق به فراهم ساختن کادری مجرب در زمینه تاسیس دولتهای ملی می شد، امریکا هر ماموریتی را با کادری کم و بیش جدید شروع می کرد. امریکا هر یک از این عملیاتیها را به گونه ای اجرا می کند که برای اعضای حاضر در عملیات اولین و آخرین عملیات از این نوع باشد. سازمان ملل متحد در عبرت آموزی از اشتباهات گذشته، نسبت به امریکا از وضعیت بهتری برخوردار است. برای افسران ارتش امریکا و یا سرویس خارجی، حضور در چنین ماموریتهایی هیچگاه به منزله ارتقاء شغل نیست. به خدمت گرفتن نیرو برای این نوع ماموریتها اغلب با مشکل مواجه می شود. آنان مایل هستند که دوره های خدمت کوتاه باشد و تعداد معدودی از داوطلبان برای پیش از یک ماموریت اعلام آمادگی می کنند.

میزان موفقیت سازمان ملل متحد در ماموریتهایی که مورد بررسی قرار گرفت - ایجاد

صلح و امنیت در هفت جامعه از جوامع مورد بررسی و ایجاد دموکراسی در شش کشور از هشت مورد - مؤید این نظر است که تاسیس دولتهای ملی می‌تواند به عنوان ابزاری موثر در خاتمه‌بخشیدن به منازعات، تضمینی بر عدم تکرار آنها و ترویج دموکراسی باشد. درکل، کاهش آشکار میزان کشته‌ها در جنگهای مسلحانه‌ای که طی دهه گذشته در جهان رخ داده‌اند، حاکی از اثرگذاری تاسیس کشورهای ملی است. طی دهه ۱۹۹۰، آمار کشته‌شدگان جنگهای مسلحانه به‌طورمتوسط بیش از دویست‌هزار نفر در سال بود. اکثر این تلفات در آفریقا صورت می‌گرفت. در سال ۲۰۰۳، یکسال پیش از سالی که آمار و ارقامش موجود است، تعداد تلفات به بیست‌وهفت‌هزار نفر - یعنی کمی کمتر از پانزده درصد میانگین قبلی - رسیده است. علیرغم اعمال خشونت وحشتناکی که هر روزه در افغانستان و عراق شاهدیم، جهان در دهه گذشته با خشونت‌های بیشتر مواجه نبوده، بلکه عکس این مساله صادق است. پاسداری از صلح بین‌المللی و تاسیس دولتهای ملی باعث کاهش قربانیان جنگهای مسلحانه شده و از اوایل دهه ۱۹۹۰، همزمان با افزایش عملیتهای سازمان ملل، از تعداد جنگهای داخلی کاسته شده است. هزینه‌های اقدامات سازمان ملل متحد در تاسیس دولتهای ملی در مقایسه با عملیتهای بزرگتر، مشکل‌تر و پرمسئولیت‌تر امریکا کاملا معقول و متعادل به‌نظر می‌رسد.

درحال حاضر، امریکا به منظور پشتیبانی از عملیات نظامی‌اش در عراق چیزی حدود چهارونیم میلیارد دلار در ماه هزینه می‌کند. این مبلغ بیش از هزینه‌های سازمان ملل متحد در اداره تمامی هفده ماموریت فعلی پاسداری از صلح در یک‌سال است. این بدان معنا نیست که سازمان ملل متحد می‌توانست ماموریت امریکا در عراق را با رقمی به‌مراتب ارزان‌تر تمام کند و یا به‌طورکامل این ماموریت را به انجام برساند. باید این نکته را مورد تاکید قرار داد که مشخصا هفده کشور دیگر وجود دارند که چون دخالت در آنها از سوی سازمان ملل با هزینه‌ای به‌مراتب کمتر از عملیتهای امریکا انجام پذیر است. ایالات متحده احتمالا در آن کشورها مداخله نظامی نخواهد کرد.

سطح بالای وابستگی متقابل

به‌رغم دستاوردهای مهم سازمان ملل متحد در زمینه ایجاد دولتهای ملی، ضعف سازمان مذکور در این زمینه همچنان مشهود است که این موضوع خود نیازمند کسب چند دهه تجربه است تا بتوان بر آن غلبه کرد. اکثر ماموریت‌های سازمان ملل متحد با افراد و بودجه‌ای کمتر از میزان لازم انجام شده‌اند. نیروهای نظامی تحت فرمان سازمان ملل متحد بر مبنای تصورات غیرواقع‌بینانه از بهترین مورد موجود، یگان‌بندی و اعزام می‌شوند. نیروهای اعزامی فاقد

کیفیت و ویژگیهای همگون و برابر هستند و حتی وضعیتی به‌مراتب بدتر پیدا کرده‌اند و این در حالی است که بسیاری از کشورهای ثروتمند غربی دنباله‌رو امریکا شده‌اند و در عمل نسبت به اعزام نیروهای خود به عملیتهای سازمان ملل متحد، تعهد کمتری از خود نشان می‌دهند. در عملیتهای سازمان ملل، نیروهای استحقاقی و غیرنظامی [اداری] هیچگاه واجد مهارتهای سازمان‌یافته نبوده‌اند. تمام بخشها و اعضای ماموریت، دیر به محل مورد نظر می‌رسند و نیروهای استحقاقی و کادر غیرنظامی حتی دیرتر از سربازان در محل ماموریت حضور می‌یابند.

این نقاط ضعف، در عملیات نیروهای امریکایی در عراق نیز مشهود بود. در عراق، نیروهای تثبیت‌کننده تحت فرماندهی امریکا، براساس مفروضات غیرواقع‌بینانه به این کشور اعزام شده بودند. شمار نیروهای امریکایی ناکافی بود و ناگزیر همواره سعی در تقویت آنها داشتند و چالشهای پیش‌بینی‌نشده‌ای به‌وجود می‌آمد. در عراق، آنچه بیش از هر چیز متغیر و ناهمسان جلوه می‌کرد، کیفیت گروههای اعزامی نیروهای ائتلاف تحت فرماندهی امریکا بود؛ البته درعین حال آنها تمایل به پذیرش فرامین، قبول خطر و برجای گذاشتن تلفات را نیز پذیرفته بودند. در عراق، نیروهای غیرنظامی و اداری امریکا با مهارتهای مختلف و ناهمسان حضور داشتند، ضمن آن که تعداد آنها کافی نبود و لذا به موقع به محل ماموریت نمی‌رسیدند. از این رو به نظر می‌رسد این نواقص بیش از آن که به عملکرد سازمان ملل متحد برگردند، باید یک ویژگی پایدار در تمامی ماموریت‌های تاسیس دولتهای ملی تلقی شوند.

چنانچه در میان اعضای شورای امنیت، اجماع لازم برای اجرای عملیات در هر نقطه‌ای از جهان وجود داشته باشد، باید گفت سازمان ملل متحد از مناسبترین ساختار سازمانی برای انجام اکثر ماموریت‌های تاسیس دولتهای ملی برخوردار است. وضعیت ساختار سازمان ملل متحد حاکی از سازمانی با هزینه‌های نسبتا اندک، میزان موفقیت نسبتا بیشتر و بالاترین سطح از مشروعیت بین‌المللی است. انتخاب سایر گزینه‌های محتمل (همچون ائتلافهایی که تحت فرماندهی امریکا، اتحادیه اروپا یا ناتو شکل می‌گیرد) و یا گزینه‌هایی با استعداد و آمادگی کمتر (همچون ائتلافهای تحت رهبری اتحادیه آفریقا، سازمان دولتهای امریکایی، یا مجمع دولتهای آسیای جنوب شرقی) احتمالا پرهزینه‌تر خواهند بود.

برای انجام ماموریت‌هایی که مستلزم ورود قهری و اجباری و یا اعزام بیش از بیست‌هزار نیرو هستند، گزینه‌های پرهزینه‌تر بهترین انتخاب محسوب می‌شوند؛ که البته تاکنون عملیتهای سازمان ملل متحد از این میزان فراتر نرفته‌اند. گزینه‌های برخوردار از استعداد و آمادگی کمتر برای انجام ماموریت به‌منظور تاسیس دولت ملی، مواردی هستند که بر سر مداخله در سرنوشت آنها اجماع

منطقه‌ای - نه جهانی - وجود دارد و یا چندان مورد توجه امریکا نیستند و لذا این کشور پذیرش پرداخت بیش از بیست‌وپنج درصد هزینه‌های ماموریت را تقبل نمی‌کند.

هر چند نوع اقدامات امریکا و سازمان ملل متحد در تاسیس دولتهای ملی از یکدیگر متمایز است، اما این دو در سطح بالایی متقابلا به یکدیگر وابسته هستند. کمتر عملیاتی را می‌توان یافت که امریکا و سازمان ملل در آن همزمان دخیل نباشند. درحال حاضر تلاشهای همزمان و یاریگرانه امریکا و سازمان ملل متحد در حوزه تاسیس دولتهای ملی به لحاظ تاریخی در مقطع سرنوشت‌سازی قرار دارد. هم‌اکنون سازمان ملل متحد شصت‌هزار نیرو به هفده کشور اعزام کرده است. در مقایسه با موارد مشابهی که از سوی امریکا صورت گرفته است، این میزان مسئولیت‌پذیری در اعزام نیرو، متوسط محسوب می‌شود، اما در کل فراتر از میزانی است که یک دولت و یا مجموعه‌ای از دولتها در این زمینه فعالیت کرده‌اند، باین وجود، تقاضا برای انجام عملیتهای پاسداری از صلح به‌ویژه در بخشهایی از جنوب صحرای کبیر آفریقا، به مراتب بیش از مقداری است که در عمل امکان‌پذیر است. گذشته‌از آن که نیروهای مسلح امریکا نیز به‌عنوان قدرتمندترین نیروی جهان، شدیداً از ناحیه درخواست‌هایی که برای انجام چنین ماموریت‌هایی به آنها می‌شود، تحت فشار هستند.

یک دهه قبل، در پی عقب‌نشینی نیروهای سازمان ملل متحد و امریکا از سومالی و بوسنی، عبارت تاسیس دولتهای ملی به واژه‌های قبیح و تحقیرآمیز بدل شده بود، به‌طوری که باعث شد این تفکر از سوی بخش عظیمی از افکار عمومی امریکا مطرود شود. اما ده سال به‌طول نینجامید که فرایند تاسیس دولتهای ملی مسئولیتی تلقی شد که امریکا و یا سازمان ملل متحد، هیچ‌کدام گزیری از آن نداشتند. سازمان ملل متحد و امریکا قابلیت‌ها و توانایی‌های متفاوتی را در این فرایند دخالت دادند. آنها - هر دو - نه فقط از تجربیات خود، بلکه باید از تجربه‌های یکدیگر نیز درسهایی زیادی بگیرند. ■

پی‌نوشت

۱- جیمز دوبینز (James Dobbins) مدیر مرکز مطالعات سیاستهای دفاعی و امنیت بین‌الملل در موسسه Rand می‌باشد که مدتی را به‌عنوان فرستاده ویژه امریکا در سومالی، هائیتی، بوسنی، کوزو و افغانستان انجام وظیفه کرده است. مقاله حاضر براساس تحقیقاتی تنظیم شده است که مجموعه کامل آن را در منبع زیر می‌توان جستجو کرد:

The RAND History of Nation - Building, James Dobbins, Keith Crane, Seth G. Jones, ..., RAND/ MG-304 / L-RC, 2005

مجموعه فوق درکل از دو بخش تحقیقات جداگانه تشکیل یافته است که هرکدام به‌طور مجزا انجام شده‌اند:

America's Role in Nation - Building: From Germany to Iraq, James Dobbins and et. al, 2003, 279 PP.
2. The UN's Role in Nation - Building: From the Congo to Iraq, James Dobbins and et. al, 2005, 316 PP.