

مفهوم مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد و سیر تحول آن

امیرحسین حسینی^۱

چکیده: بررسی روند تاریخی مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد حاکی از بروز تحولی کمی و کیفی در این مأموریت‌ها در دو دهه اخیر است که از آن به عنوان سیر تحول مأموریت‌های صلح‌بانی این سازمان یاد می‌شود. این توسعه و تحول به تدریج شکل گرفته و از مأموریت‌های سنتی صلح‌بانی با وظیفه محدود نظارت بر آتش‌بس آن هم غالباً در درگیری‌های مسلحانه بین دولت‌ها (درگیری‌های بین‌المللی)، به مأموریت‌های پیچیده و چندوجهی با مشارکت واحدهای نظامی، پلیس و نیروهای غیرنظامی و بشردوستانه که به‌طور عمده برای پاسخ به درگیری‌های مسلحانه داخلی (در نقطه مقابل درگیری‌های بین‌المللی) اعزام می‌شوند، تغییر ماهیت داده است. این تحول در واقع در پاسخ به محیط بین‌المللی جدید شکل گرفته در دوران پس از خاتمه جنگ سرد و شرایط نوین حاکم بر درگیری‌ها و بحران‌های بین‌المللی صورت گرفته و اعزام پرشماری نیروهای صلح‌بان این سازمان به مناطق به شدت فقیر و آشوب‌زده به عنوان یکی از نتایج طبیعی ایجاد محیط نوین بین‌المللی ارزیابی می‌گردد. البته در این زمینه یکی از نگرانی‌های مهم موجود در ارتباط با روند تحول کیفی و کمی مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد، امکان تبدیل چنین سازوکاری به یک عنصر قدرتمند پشتیبانی‌کننده سیاست‌های تغییر رژیم در جهان توسط قدرت‌های غربی می‌باشد. مقاله حاضر کوشیده است با استفاده از اسناد و گزارش‌های سازمان ملل متحد، در قالب یک مقدمه، سه بخش و نتیجه‌گیری به بررسی مفهوم صلح‌بانی سازمان ملل متحد و سیر تحول آن بپردازد. بخش اول مقاله به بررسی مفهوم صلح‌بانی در چهار دوره زمانی مفروض پس از تأسیس سازمان ملل متحد، بخش دوم به بررسی تحول مفهوم صلح‌بانی و بخش سوم به آسیب‌شناسی مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد اختصاص یافته است.

واژگان کلیدی: سازمان ملل، صلح‌بانی، امنیت بین‌الملل، ناظران نظامی، جنگ سرد.

۱. آقای امیرحسین حسینی، کارشناس سیاسی وزارت امور خارجه ah.hosseini1962@yahoo.com

مقدمه

اصطلاح صلح‌بانی برای مدت‌ها واژه مطلوب سازمان ملل متحد جهت توصیف عملیاتی بوده است که توسط صلح‌بانان این سازمان و براساس رضایت کلیه طرف‌های یک درگیری مسلحانه در کشور میزبان این نیروها انجام می‌شوند. صلح‌بانی در مفهوم سنتی آن به مأموریت‌هایی اطلاق شده است که سازمان ملل متحد به منظور حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی در مناطق بروز درگیری‌های مسلحانه عهده‌دار می‌گردد و نیروهای نظامی بدون برخورداری از اختیار به‌کارگیری زور، در این مناطق حضور و فعالیت دارند (UN, The Blue Helmets, 1990: 4). تحقق مأموریت‌های صلح‌بانی، مستلزم استقرار نیروهای تحت امر سازمان ملل متحد (نیروهای نظامی، پلیس و غیرنظامیان) در مناطق درگیری براساس رضایت کلیه طرف‌های درگیر است. در سال‌های اخیر مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد به عنوان اقداماتی تعریف شده‌اند که به منظور حفظ صلح، هر چند به شکلی شکننده، در مناطقی که جنگ در آن‌ها متوقف گردیده و نیز کمک به اجرای موافقت‌نامه‌های حاصل از فعالیت مذاکره‌کنندگان صلح صورت می‌پذیرد (UN, UN Peacekeeping Operations, 2008: annex 2). صلح‌بانی در مفهوم جدید آن، تکنیکی است که امکانات موجود را هم برای جلوگیری از بروز مجدد درگیری‌ها و هم به منظور ایجاد صلح، توسعه می‌دهد (UN, An Agenda for Peace, 1992: para.20). از این رو در اسناد سازمان ملل متحد از مفهوم جدید صلح‌بانی با عنوان "مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی"^۱ یاد می‌شود که مراد از آن "تلفیقی از واحدهای نظامی، پلیس و نیروهای غیرنظامی است که به منظور بنا نهادن صلحی پایدار با یکدیگر همکاری می‌کنند (An Agenda for Peace, 1992: Annex 2). صرف‌نظر از تعابیر مختلف به کار رفته برای تشریح مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد، ویژگی‌های اصلی چنین مأموریت‌هایی آن است که اولاً بین‌المللی هستند و ثانیاً هدف اولیه آن‌ها حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد طی شش دهه گذشته تحولاتی ساختاری و مفهومی را شاهد بوده و از یک فرآیند عملیاتی ساده به سازوکاری پیچیده تغییر شکل داده‌اند. نحوه اداره مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد در خلال این دوره بر حجم گسترده‌ای از اصول نانوشته و تجارب حاصل از انجام بیش از شصت مورد مأموریت صلح‌بانی از سال ۱۹۴۸ تاکنون استوار بوده است. حوزه مأموریت‌های صلح‌بانی معاصر به نحوی فزاینده گسترش یافته و علاوه بر مأموریت‌های تحت مدیریت و هدایت سازمان ملل متحد، همچنین آن دسته از

مأموریت‌های صلح‌بانی انجام‌شده توسط سایر کنشگران بین‌المللی با مجوز شورای امنیت این سازمان را نیز در بر می‌گیرد. در این مقاله به‌طور خاص تنها به آن دسته از مأموریت‌های صلح‌بانی پرداخته شده است که مجوز آن‌ها توسط شورای امنیت سازمان ملل متحد صادر شده است؛ تحت هدایت دبیرکل سازمان ملل متحد اداره می‌شوند و بخش‌های ذی‌ربط دبیرخانه سازمان یعنی دپارتمان مأموریت‌های صلح‌بانی^۱ و دپارتمان پشتیبانی مأموریت‌های صلح‌بانی^۲ مسئول مدیریت و پشتیبانی آن‌ها هستند. بدین ترتیب صدور مجوز، برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و مدیریت مأموریت‌های صلح‌بانی مورد بحث در این نوشتار به‌طور کامل توسط نظام ملل متحد صورت می‌گیرد.

به فاصله یک قرن پس از تولد رالف بونش^۳ یکی از بنیان‌گذاران مبحث صلح‌بانی، مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد در مقایسه با اولین روزهای تأسیس آن‌ها تحولی گسترده و عمیق را شاهد بوده‌اند. در حالی که شرح وظایف مختصر، تسلیحات سبک و عملیات به شدت خنثی، ویژگی‌های اصلی مأموریت‌های صلح‌بانی دوره بونش را تشکیل می‌داد، اینک پیچیده، چندرشته‌ای بودن^۴ و دولت‌سازی از خصیصه‌های اصلی این‌گونه مأموریت‌ها به شمار می‌رود. این تحولات بازتابی از شش تغییر جهت اساسی حادث در عرصه بین‌المللی شامل پایان جنگ سرد، تغییر شکل غالب درگیری‌های مسلحانه از جنگ بین کشورها به درگیری‌های مسلحانه درون کشورها (جنگ‌های داخلی)، ظهور سازمان‌های منطقه‌ای، تغییر فضای جغرافیای سیاسی رقابت‌های سیاسی بین‌المللی از رقابت شرق و غرب به مضاف شمال و جنوب، تحولات حادث در روابط ایالات متحده آمریکا و سازمان ملل متحد و تحول کیفی و کمی مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد می‌باشد.

پیش‌بینی می‌شود که این تغییر جهت‌ها سه چالش مهم شامل دولت‌سازی، تغییر مفهوم حاکمیت و نیاز به واقع‌گرایی در آینده را موجب خواهند شد (Cockane & Malone, 2005, pp. 331-350). هر چند گزارش هیأت بلندپایه منصوب کوفی عنان دبیرکل پیشین سازمان ملل متحد^۵ در سال ۲۰۰۴ به زعم خود راه‌حل‌های معتدل و میانه‌روانه‌ای را برای مواجهه با این چالش‌ها ارائه می‌دهد، ولی شکی نیست که شرط

1. Department of Peacekeeping Operations (DPKO)

2. Department of Field Support (DFS)

3. Ralph Bunche

4. Multidisciplinary

5. United Nations, A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (New York: United Nations, 2004).

اصلی عملی شدن این راه‌حل‌ها، میزان تمایل دولت‌های عضو سازمان ملل متحد برای تحقق آنها است.

بخش اول: مفهوم صلح‌بانی

صلح‌بانی بخشی از طیف گسترده اقدامات سازمان ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در سراسر جهان به شمار می‌رود. مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد از سال ۱۹۴۸ همزمان با صدور مجوز استقرار نیروهای ناظر نظامی این سازمان در خاورمیانه آغاز شد. از آن تاریخ به بعد تعداد ۶۴ مأموریت صلح‌بانی توسط سازمان ملل متحد تأسیس شده است که تصویب و اجرایی شدن تعداد ۵۱ مورد آن‌ها از سال ۱۹۸۸ به بعد صورت گرفته است.^۱ از آنجا که سازمان ملل متحد فاقد یک نیروی نظامی مستقل است، لذا منابع مالی، نیرو و تجهیزات مورد نیازش برای انجام مأموریت‌های صلح‌بانی به‌طور داوطلبانه توسط دولت‌های عضو آن تأمین می‌شود. از دهه ۱۹۵۰ تاکنون بیش از یکصد و بیست کشور در مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد شرکت کرده‌اند. در دسامبر ۲۰۱۰ تقریباً ۱۲۳۰۰۰ پرسنل در تعداد ۱۶ مأموریت صلح‌بانی سازمان ملل متحد مشغول انجام وظیفه بوده‌اند (UN, Background Note, 2011: 1). اهداف فعالیت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد برطبق قاعده بررسی مورد به مورد تعیین شده و به میزان قابل توجهی تحت تأثیر سیاست‌های جهانی و منطقه‌ای و در مسیر منافع ملی دولت‌های عضو شورای امنیت به‌ویژه پنج دولت عضو دائم آن قرار داشته است. از این‌رو مفهوم صلح‌بانی سازمان ملل متحد در سیر تاریخی خود از دهه ۱۹۴۰ در فضایی فارغ از نظریه‌پردازی‌های رایج حقوقی و در یک بستر عینی و عمل‌گرایانه تحول یافته است. هر چند این مفهوم به ملاحظه شرایط و مقتضیات خاص هر دوره زمانی، دستخوش تغییرات و نوساناتی شده است ولی برداشت کنونی از این مفهوم نسبت به پنج دهه قبل قطعاً گسترده‌تر و پیچیده‌تر شده است. نیروهای صلح‌بان سازمان ملل متحد از همان بدو تأسیس، برای ایفای نقش‌های متنوع و متفاوت زیر به مناطق عملیاتی اعزام شده‌اند:

- به عنوان یک شاهد بی‌طرف با وظیفه صرف نظارت بر وضعیت و گزارش واقعیات، بدون وظیفه یا توان تغییر شرایط حاکم بر صحنه درگیری‌های مسلحانه؛

۱. برای اطلاع بیشتر به تارنمای زیر مراجعه شود:

- به عنوان داور اجرای یک موافقت‌نامه صلح با وظیفه قضاوت در مورد میزان اجرای موافقت‌نامه مزبور توسط طرف‌های درگیری و متکی به ضمانت اجرایی موافقت‌نامه مزبور توسط قدرت‌های بزرگ؛

- به عنوان پلیس با وظیفه اجرای منصفانه و بی‌طرفانه یک قرارداد صلح از طریق استفاده از اختیارات و ابزار اعطایی به آن‌ها در کوتاه‌مدت به همراه برخورداری از اجازه به کارگیری زور در شرایط مقتضی، به صورت حداقلی و متناسب. البته در دوره بلندمدت در مورد قضاوت درباره مأموریت‌های خود و نتایج آن‌ها هیچ نقشی نداشت؛

- به عنوان یکی از عناصر دخیل در امر دولت‌سازی و طرف کار مشترک با مراجع و شرکای محلی که بدین ترتیب در نتیجه این نوع اقدامات، کار آن به اقتضای شرایط و ظرفیت‌های محلی، از ابعاد امنیتی به ابعاد توسعه‌ای تغییر ماهیت داد؛

- به عنوان جانشین دولت با مسئولیت بازسازی نهادهای حکومتی و ایفای مسئولیت جانشین دولت تا زمان آماده‌شدن نهادهای حکومتی و ایجاد ظرفیت انسانی لازم در جوامع محلی جهت عهده‌داری مسئولیت‌های حاکمیتی.

ملاحظات عینی و رویه‌های کاری که تا دوره رالف بونش^۱ در سازمان ملل متحد قابل ردگیری است، سه اصل رضایت محلی،^۲ بی‌طرفی مأموریت صلح‌بانی^۳ و عدم به‌کارگیری زور به استثنای موارد دفاع از خود^۴ را به عنوان اصول عملی نظارت بر صلح و صلح‌بانی سنتی (با وظیفه نظارت بر مرزها) شناسایی نمود. با وجود ثبات این سه اصل به عنوان ارکان مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل تا زمان حاضر، مفهوم صلح‌بانی در مقاطع زمانی مشخصی پس از تأسیس اولین نیروی صلح‌بان در خاورمیانه دستخوش تحولات کیفی قابل توجهی شده است. تحول مفهوم صلح‌بانی و چگونگی تطبیق آن با شرایط حاکم بر فضای روابط بین‌الملل در سه برهه زمانی منتهی به:

الف) دوره جنگ سرد،

ب) دوره پس از جنگ سرد،

۱. Ralph Bunche: بونش سرپرستی تأسیس سازمان نظارت بر آتش بس خاورمیانه (UN Truce Supervision Organization) سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۸ را به عهده داشت. برای آگاهی از شرح حال بونش و نقش وی در ایجاد و توسعه مفهوم صلح‌بانی بنگرید به:

Brian Urquhart, Ralph Bunche: An American Odyssey (New York: W. W. Norton, 1998).

2. Local Consent

3. Mission Neutrality

4. Non-use of Force Except in Self-Defense

پ) دوره پس از حادثه یازده سپتامبر ۲۰۰۱ که طی آن گسترش بیش از پیش مفهوم صلح‌بانی و کم‌رنگ‌شدن مرز جداکننده آن از جنگ و درگیری مسلحانه، هویتش به عنوان یک کار ویژه نظامی معتبر مرتبط با موضوع حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را که به‌خوبی از جنگ قابل بازشناسی است، به‌شدت به مخاطره افکنده، قابل تعریف می‌باشد.

۱. دوره جنگ سرد: مأموریت‌های صلح‌بانی پیش از تصویب گزارش "دستور کاری برای صلح"^۱

اولین صلح‌بانان سازمان ملل متحد در حکم ناظرانی منصف در درگیری‌های مسلحانه عمل می‌کردند. در آن زمان اصطلاح "صلح‌بانی" برای توصیف وظایف نیروهای نظامی و ناظر تحت امر سازمان ملل متحد ابداع و مطرح نشده بود. هر چند این اصطلاح اولین بار در جریان بروز بحران کانال سوئز در سال ۱۹۵۶ مورد استفاده قرار گرفت ولی تنها هنگامی که مجمع عمومی سازمان ملل متحد در فوریه ۱۹۶۵ یعنی درست پس از پایان مأموریت نیروهای سازمان در کنگو کمیته ویژه مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد^۲ را تأسیس نمود تاحدودی رسمیت پیدا کرد (Rikhye, 1984: 1). صلح‌بانی به ابزاری راهبردی تبدیل شد که شورای امنیت سازمان ملل متحد با توسل به آن توانست اوضاع بخش‌های بحران‌زده جامعه بین‌المللی را مهار نموده و از اثرگذاری منفی آن‌ها بر ثبات ناشی از بن‌بست جنگ سرد جلوگیری کند. صلح‌بانان از سال ۱۹۵۶ اجازه یافتند تا برای دفاع از خود اسلحه به دست گیرند (Findlay, 2002: 20). صلح‌بانان سازمان ملل متحد در اوایل دهه ۱۹۶۰ در کنگوی سابق بلژیک به عنوان پلیس به کار گرفته شدند ولی پس از خاتمه این مأموریت دوباره به ایفای نقش سنتی خود به عنوان یک شاهد منصف اجرای موافقت‌نامه‌های صلح و ناظر آتش بس مشغول شدند. به دنبال آن، صلح‌بانان دوباره از اواخر دهه ۱۹۸۰ به ترتیب در نامیبیا (۱۹۸۹-۱۹۹۰)، آمریکای مرکزی (۱۹۹۴-۱۹۹۸)، آنگولا (۱۹۹۱-۱۹۹۸) و موزامبیک (۱۹۹۲-۱۹۹۴) ایفای نقش داور را به عهده گرفتند. ایفای نقش داور توسط صلح‌بانان در همه موارد فوق به‌استثنای آنگولا با کامیابی همراه بود. در آنگولا دو بار متوالی نتوانستند از بروز جنگ جلوگیری نمایند که همین موضوع برای مردم این سرزمین پیامدهایی مخرب را در پی داشت. برای پایان‌بخشیدن به جنگ داخلی خانمان‌سوز در کامبوج و تأسیس یک دولت مشروع در این کشور، به مأموریت صلح‌بانی سازمان ملل متحد در کامبوج (۱۹۹۳-)

1. An Agenda for Peace

2. The United Nations Special Committee on Peacekeeping Operations (C34)

(۱۹۹۲) اختیاراتی شکلی به منظور امکان مدیریت و تضمین اجرای تدابیر مصوب (از جمله برگزاری انتخابات) اعطا گردید. این مأموریت تاحدودی موفق بود و توانست انتخابات پیش‌بینی‌شده را برگزار کند ولی زمانی که حزب حاکم با نتیجه انتخابات مخالفت کرد، از توان لازم برای اعمال نتایج انتخابات برخوردار نبود.

۲. دوره پس از جنگ سرد: از دستور کاری برای صلح تا گزارش اخضر ابراهیمی^۱

اولین نشست سران شورای امنیت در تاریخ ۳۱ ژانویه سال ۱۹۹۲ طی تصویب بیانیه‌ای از پطرس غالی دبیرکل وقت سازمان ملل متحد خواست تا گزارشی را در زمینه راه‌های تقویت ظرفیت سازمان برای اجرای دیپلماسی بازدارنده،^۲ ایجاد صلح^۳ و صلح‌بانی به شورا ارائه دهد. پطرس غالی در گزارش مورخ ژوئیه ۱۹۹۲ خود به شورای امنیت سازمان ملل متحد کوشش کرد تا نخستین تعریف دبیرخانه سازمان از صلح‌بانی را ارائه دهد. به نظر می‌رسد او با چنان بی‌میلی بدین کار مبادرت کرده که شاید کمتر کسی با مطالعه تعریف ارائه‌شده در این گزارش به عمق تحول در حال جریان در آن زمان برای تغییر کارکرد مأموریت‌های صلح‌بانی وقوف پیدا می‌کرد (UN, An Agenda for Peace, 1995: 45).^۴ به همین دلیل از آنجا که گزارش "دستور کاری برای صلح" از فرصت مغتنم به دست آمده برای ارائه یک تعریف دقیق و چارچوبی عینی منطبق با ماهیت واقعی و سنتی صلح‌بانی سود نبرد، همین غفلت سبب شد تا دست قدرت‌های

1. United Nations, Identical Letters Dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council Containing "Report of the Panel on United Nations Peace Operations", United Nations Document A/55/305-S/2000/809 (21 August 2000) (Hereinafter *Brahimi Report*).

گزارش ابراهیمی (اخضر ابراهیمی وزیر امور خارجه اسبق الجزایر) نقش بسیار مهمی در تبیین مفهوم، اصول و مبانی مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد ایفا کرده است به‌گونه‌ای که از آن به عنوان "کتاب مقدس صلح‌بانی" (Bible of Peacekeeping) یاد می‌شود.

2. Preventive Diplomacy

3. Peacemaking

4. "Peacekeeping is the Deployment of a United Nations Presence in the /Field, Hitherto with the Consent of all the Parties Concerned, Normally Involving United Nations Military and/or Police Personnel and Frequently Civilians as Well. Peacekeeping is a Technique that Expands the Possibilities for Both the Prevention of Conflict and the Making of Peace".

این تعریف ارائه‌شده از صلح‌بانی، تعریفی بسیار ناقص و بی‌روح است که کمتر به ابعاد ماهوی صلح‌بانی توجه نشان داده است. به‌عنوان مثال از سه اصل بنیادین صلح‌بانی شامل رضایت، بی‌طرفی و عدم به‌کارگیری زور تنها به یکی از آن‌ها یعنی اصل رضایت اشاره کرده است. اشاره به اصل رضایت نیز به‌گونه‌ای است که گویی اصلی به‌شدت منسوخ و از دور خارج شده می‌باشد. همچنین، به وظایف نیروهای صلح‌بان (وظایفی شامل نظارت، گزارش‌دهی، مقابله مسلحانه و...) نیز نپرداخته است.

غربی عضو شورای امنیت برای گنجاندن مفاهیم و تعاریف دلخواه خود در این زمینه و همچنین تصویب اقدامات خارج از چارچوب سنتی صلح‌بانی بیش از پیش باز گذارده شود. در این زمینه می‌توان به مواردی مانند تشکیل مجدد دولت سومالی با وجود مخالفت رهبران جناح‌های داخلی قدرتمند این کشور و دخالت نظامی بسیار گسترده در یک جنگ در جریان در بوسنی با هدف تخفیف آلام مردم این سرزمین و نه پایان دادن به درگیری‌های مسلحانه اشاره کرد. این وضعیت تا زمان ناکامی نیروهای صلح‌بان در سومالی، بوسنی و رواندا ادامه یافت که در مورد اخیر نیروهای صلح‌بان نتوانستند وقوع نسل‌زدایی در حد فاصل ماه‌های آوریل تا ژوئن ۱۹۹۴ را پیش‌بینی کنند. در ژانویه ۱۹۹۵ ضمیمه‌ای به "دستور کاری برای صلح" اضافه گردید که هر چند اهداف جدید صلح‌بانی سازمان ملل متحد در آن مطرح شده بود ولی در عین حال با زیرکی خاصی از پرداختن به قصورهای سازمان ملل متحد به ویژه تلفات انسانی سهمگین ناشی از این قصورها طفره رفته بود (UN, An Agenda for Peace: 9-11 and 14-19).

ناکامی صلح‌بانان در سه مأموریت فوق، فعالیت مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد را برای مدتی کم‌رنگ نمود. به همین جهت بخش عمده‌ای از صلح‌بانان در اواخر دهه ۱۹۹۰ تحت لوای سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) و سازمان‌های منطقه‌ای و نه سازمان ملل متحد به مناطق عملیاتی مورد نظر اعزام شدند. این واقعیت سبب گردید تا غربی‌ها از فرصت حاصله برای تغییر مسیر مأموریت‌های صلح‌بانی در جهان در جهت اهداف سیاسی مورد نظر خود بهره‌برداری کنند و حتی در مقاطع زمانی بعدی این خواست خود را به میزان قابل توجهی بر راهبرد صلح‌بانی سازمان ملل متحد که توسط دبیرخانه این سازمان تنظیم شده است نیز تحمیل نمایند. افزایش نفوذ ناتو در مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد در کنار کوشش قدرت‌های غربی برای استفاده از اهرم صلح‌بانی سازمان مزبور به منظور تغییر رژیم یا دولت‌سازی در جهان در حال توسعه از آثار منفی این اعمال نفوذ ارزیابی می‌شود که تاکنون با مقاومت دولت‌های در حال توسعه به ویژه جنبش عدم تعهد روبرو گردیده است.

تجدید حیات مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد توسط شورای امنیت در قالب "جانشینان موقت دولت"^۱ و "سازندگان دولت"^۲ در کوزوو و تی‌مور شرقی که اولی سرزمینی از نظر سیاسی بی‌شکل و ساختار و دومی دارای جمعیتی فقیر و نسبتاً بی‌سواد که حدود ربع قرن تحت حاکمیت اندونزی و چهار قرن تحت استعمار

-
1. State Surrogates
 2. State Builders

پرتغال بود، مایه شگفتی همگان به‌ویژه دبیرخانه این سازمان گردید. نتیجه فعالیت مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد در این سرزمین‌ها ایجاد دولت‌هایی برای حکومت بر مردمی شد که در کوزوو ناراضی ولی بلندپرواز و در تی‌مور شرقی سرسخت و لجوج بودند و برای تشکیل یک حکومت مستقل آماده نبودند. به فاصله‌ای کوتاه پس از استقرار این دو مأموریت صلح‌بانی، گزارش ابراهیمی تعریف صلح‌بانی را مورد بازنگری قرار داد. در این گزارش صلح‌بانی به صورت زیر بازتعریف شده است:

"صلح‌بانی یک نهاد^۱ پنجاه ساله است که در خلال دهه گذشته به سرعت از یک مدل سنتی عمدتاً نظامی نظارت بر آتش بس و جداسازی نیروها پس از وقوع جنگ‌های داخلی، به مدلی پیچیده متشکل از عناصر متعدد نظامی و غیرنظامی تحول یافته که برای ایجاد صلح در دوره خطرناک پس از خاتمه جنگ‌های داخلی با یکدیگر همکاری می‌کنند" (UN, The Report of the Panel, 2000: para. 12).

این گزارش ادامه می‌دهد که یک مأموریت پیچیده صلح‌بانی^۲ نمایان‌گر اتفاق صلح‌بانی با صلح‌سازی می‌باشد که دومی فعالیت‌هایی را شامل می‌گردد که پس از خاتمه درگیری‌های مسلحانه با هدف بازسازی بنیان‌های صلح و... بنای بنیادی فراتر از صرف فقدان جنگ صورت می‌گیرند. (UN, The Report of the Panel, 2000: paras. 13-18). گزارش ابراهیمی ناکامی‌های گذشته و حال صلح‌بانی را بررسی نمود و در این زمینه از جمله موارد زیر را مورد تأکید قرار داد:

- دولت‌های تأمین‌کننده نیرو، نیروهایی کاملاً مجهز به مأموریت‌های صلح‌بانی اعزام کنند،

- در احکام مأموریت‌های صلح‌بانی امکان اجرای ابتکارات نظامی (به‌کارگیری زور) در محیط‌های خطرناک پیش‌بینی شود،

- مفهوم بی‌طرفی بررسی و به‌گونه‌ای بازتعریف شود تا به معنی تبعیت از اصول منشور ملل متحد و آن نوع از اهداف مأموریتی باشد که از این اصول و نه بی‌طرفی (به‌معنی عدم جانبداری از هیچ‌یک از طرف‌های درگیری) در کل مدت انجام مأموریت ریشه می‌گیرند،

- در وضعیت‌های خطرناکی که در آن متجاوزین و قربانیان به روشنی از یکدیگر قابل شناسایی و تفکیک هستند، به‌کارگیری زور توسط صلح‌بانان نه تنها از نظر عملیاتی قابل توجیه است، بلکه آنان از نظر اخلاقی نیز موظف به چنین کاری می‌باشند. البته

1. Enterprise

2. A Complex Peacekeeping Operation

برای مبادرت به این اقدام باید از اختیار دخالت مقتدرانه در درگیری‌ها برخوردار گردند (UN, Report of the Panel, 2000: 54-58).

۳. دوره پس از وقوع حادثه یازده سپتامبر: از گزارش ابراهیمی تا افغانستان و دارفور
 موارد مطرح شده در گزارش ابراهیمی در جریان تصویب هر مأموریت جدید صلح‌بانی در قرن جدید مورد توجه شورای امنیت قرار گرفته است. تا اواسط سال ۲۰۰۸ بیش از ۸۰ درصد موارد اعزام نیروهای نظامی و پلیس به مأموریت‌های صلح‌بانی تحت هدایت سازمان ملل متحد و براساس احکام مأموریتی صادر شده برطبق مفاد فصل هفتم منشور ملل متحد صورت گرفته است (Durch, 2009: 3). هر چند پانل ابراهیمی تأکید کرد که "سازمان ملل متحد نباید آغازگر جنگ باشد" (UN, Report of the Panel, 2000: para. 53). ولی موضوع صلح‌بانی مقتدرانه^۱ در چنان قالب و بنا بر چنان ضرورت‌هایی مطرح شده که به نظر می‌رسد به تدریج اعضای سازمان ملل متحد را به‌گونه‌ای مجاب نماید که برای جلوگیری از شکست مأموریت‌های صلح‌بانی در مقابل سوءاستفاده‌های سیاسی احتمالی، چاره‌ای به جز اقدام قهرآمیز پیش‌روی خویش نبینند. چنین وضعیتی در تابستان و پاییز سال ۲۰۰۸ در جمهوری دموکراتیک کنگوی شرقی به وجود آمد که طی آن صلح‌بانان خود را بین نیروهای شورشی یا همان عاملان پیشین نسل‌زدایی در این کشور و نیروهای بی‌کفایت ولی خشن ارتش ملی که قاعدتاً باید به کمک آنان می‌آمدند، گرفتار و در معرض خطر یافتند. علاوه بر آن در همان زمان، کار استقرار نیروهای صلح‌بان در دارفور برای دومین سال متوالی با ملاحظاتی از سوی دولت سودان مواجه شده بود که به باور مسئولان سازمان ملل متحد در صورت استمرار چنین وضعیتی، خطر شکست کل مأموریت صلح‌بانی و در نتیجه ناکامی سازمان در امر حمایت از قربانیان خشونت‌ها در منطقه مزبور را در پی داشت. از سوی دیگر کشورهای درحال توسعه با توجه به آگاهی از نیات سیاسی قدرت‌های غربی برای پیشبرد سیاست تجزیه سودان، نگرانی خود درخصوص اهداف واقعی مأموریت صلح‌بانی سازمان ملل متحد در دارفور را پنهان نساخته‌اند. تجربه مأموریت‌های صلح‌بانی دارفور (تحت امر سازمان ملل متحد) و افغانستان (نیروی ائتلاف بین‌المللی مصوب سازمان ملل متحد ولی خارج از کنترل آن) حاکی از کم‌رنگ‌شدن عنصر احترام به حاکمیت ملی دولت‌ها از طریق بی‌اعتنایی به شروط مشروعیت بین‌المللی و رضایت دولت میزبان برای تصویب و استقرار مأموریت‌های صلح‌بانی در خاک آن‌ها است. هدف پنهان این نوع

اقدامات پیشبرد سیاست تغییر رژیم و دولت‌سازی توسط دولت‌های غربی ارزیابی می‌گردد.

در جریان مذاکرات سازمان ملل متحد پیرامون ضرورت برخورد جدی‌تر با معضل جهانی تروریسم در برهه بعد از حادثه یازده سپتامبر ۲۰۰۱ در نیویورک و مقابله با تروریسم القاعده در صحنه‌ای فراتر از افغانستان، با توجه به اختلاف نظر اعضا و دشواری بیش از حد و مخاطرات بالای چنین عملیاتی، سازمان ملل از ورود به این موضوع شانه خالی کرد. به دنبال آن شورای امنیت با توجه به استدلال مطرح‌شده دایر بر دشواری بسیار زیاد تأسیس یک مأموریت جدید صلح‌بانی و یا مخاطره‌آمیز بودن اتخاذ اقدامات نیمه‌تمام در این زمینه و در سایه فشار گسترده آمریکا و متحدانش با تصویب قطعنامه شماره ۱۳۸۶ در تاریخ ۲۰ دسامبر ۲۰۰۱ مجوز تشکیل یک نیروی ائتلافی بین‌المللی موسوم به "نیروی بین‌المللی کمک امنیتی آیساف"^۱ به مدت شش ماه با وظیفه تأمین امنیت کابل و مناطق اطراف آن را به تصویب رساند (UN, 2001, Press Release SC/7248). دولت بریتانیا داوطلبی خود را برای رهبری این نیروی ائتلافی در سه ماهه اول آغاز به کار آن اعلام کرد که بعداً رهبری آن به ناتو تفویض شد.

هر چند در سطح بین‌المللی وظیفه این نیروی ائتلافی انجام امور صلح‌بانی در کابل مرکز افغانستان و مناطق اطراف آن بیان می‌شد ولی بی‌تردید وظیفه عملی نیروی مزبور نه حفظ وضعیت صلح که مبارزه با طالبان و القاعده بود و برخلاف عملیات سنتی صلح‌بانی، نیروهای فعال در این ائتلاف یک نیروی جنگی تمام‌عیار بودند که از انواع و اقسام سلاح‌های پیشرفته در جهت اهدافی بس فراتر از اصل "دفاع از خود" استفاده می‌کردند.

موضوع کوشش‌های مربوط به تقویت به‌کارگیری زور در مأموریت‌های صلح‌بانی در فرازهای بعدی این نوشتار در بخش آسیب‌شناسی نظری مأموریت‌های صلح‌بانی و مشکل مربوط به تعارض اهداف مأموریت صلح‌بانی با منافع ملی دولت‌ها بیشتر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۴. از صلح‌بانی مقتدرانه تا اقدام به جنگ

مأموریت‌های صلح‌بانی اغلب مولود بحران‌ها بوده و در مناطقی عمل می‌کنند که ضمن کنترل نسبی بر آن‌ها، براساس اولویت‌های متفاوت و حتی متعارضی همخوان با ماهیت چندملیتی و چندجانبه این مأموریت‌ها عمل می‌کنند. فقدان انسجام سازمانی این

1. The International Security Assistance Force (ISAF)

مأموریت‌ها بازتاب طبیعی پیشینه عمل‌گرایانه، تنظیم مورد به مورد برنامه مأموریت‌ها و تمرکز اختیارات اصلی سیاسی و نظامی آن‌ها بر دولت‌ها به جای سازمان ملل متحد می‌باشد. هر کنشگر^۱ درگیر در فعالیت‌های بازسازی مرحله بعد از وقوع درگیری‌های مسلحانه، کوچک یا بزرگ و رسمی یا غیررسمی، در حوزه کاری خود به شکلی مستقل عمل می‌کند. این ویژگی‌ها در عمل مأموریت‌های صلح‌بانی را به الگوهایی ضعیف برای اعمال نوعی فرماندهی یک‌پارچه و اقدام هماهنگ برای عملیات جنگی تبدیل می‌کند. باتوجه به این که در خلال پانزده سال گذشته دکترین‌های نظامی قدرت‌های بزرگ در جهت ادغام صلح‌بانی با قابلیت اقدام به عملیات جنگی حرکت کرده است، این نکته نگرانی دولت‌ها در زمینه مخاطرات ناشی از انجام مأموریت‌های صلح‌بانی مقتدرانه برای حاکمیت آنها را موجب گردیده و کشورهای زیادی همچنان به این نوع عملیات به دیده شک و تردید نگریسته و اجرای این عملیات را تهدیدی علیه حاکمیت ملی خود فرض می‌کنند.

بخش دوم: بررسی تحول مفهوم صلح‌بانی سازمان ملل متحد

باوجود عدم پیش‌بینی صلح‌بانی در منشور ملل متحد، این رویه در سال ۱۹۴۸ با اعزام نخستین ناظران نظامی سازمان به خاورمیانه آغاز شد. تغییر و تحول کیفی هنجارها و بسط افقی و عمودی حوزه فعالیت‌های صلح‌بانی در دوره پس از جنگ سرد، از نتایج فروپاشی بلوک شرق و بازتعریف مناسبات قدرت در سطح بین‌المللی بوده است. درگیرشدن بسیاری از کشورهای درحال توسعه با مشکلات مختلف هویتی، ساختاری و اقتصادی، به وقوع درگیری‌های مسلحانه داخلی و بین‌المللی در آن‌ها و بروز بحران‌های جدی برای صلح و امنیت بین‌المللی منجر شد. همچنین وقوع تحولات عمیق در عرصه سیاست قدرت بین‌المللی، تطبیق ساختار و وظایف سازمان ملل متحد با این شرایط نوظهور از جمله بازتعریف ساختار و وظایف آن در حوزه مأموریت‌های صلح‌بانی به دلیل تغییر ماهیت غالب درگیری‌های مسلحانه از درگیری‌های مسلحانه بین‌المللی به انواع داخلی را به عنوان ضرورتی جدی مطرح ساخت. ضرورت تجدید ساختار سازمان در این زمینه در زمان دبیرکلی پطرس غالی مطرح شد که دو دبیرکل بعدی سازمان یعنی کوفی عنان و بان کی‌مون نیز با جدیت این بحث را دنبال نموده‌اند. در دوران جنگ سرد اهداف مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد برحسب ضرورت به حفظ آتش بس و تثبیت وضعیت در مناطق محل مأموریت نیروهای صلح‌بان این سازمان محدود می‌شد.

بدین ترتیب فضای لازم برای حل و فصل اختلافات منتهی به بروز درگیری‌های مسلحانه از طریق توسل به ابزار و روش‌های صلح‌آمیز فراهم می‌گردد. شمار قابل توجهی از مأموریت‌های صلح‌بانی قدیمی سازمان ملل متحد با چنین مدل سنتی صلح‌بانی همخوانی دارند. وظایف محوله به مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان توسط شورای امنیت به‌طور کلی واجد ماهیتی نظامی هستند و می‌توانند یکی از حالت‌های زیر را شامل گردند:

- نظارت، پایش و گزارش با استفاده از پست‌های ثابت نظارتی، واحدهای گشت نظامی، مأموریت‌های گشت هوایی یا سایر ابزار و تجهیزات فنی مورد توافق طرف‌های درگیری مسلحانه،

- نظارت بر آتش بس و حمایت از سازوکارهای راستی‌آزمایی^۱،

- قرارگرفتن بین نیروهای متخاصم به‌عنوان یک نیروی حایل و یک اقدام اعتمادساز.

با خاتمه جنگ سرد، ماهیت راهبردی مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد دستخوش تغییراتی اساسی گردید و شورای امنیت رسیدگی جدی‌تر به درگیری‌های مسلحانه و کار فعال‌تر در این زمینه را به منظور تحدید و حل و فصل مسالمت‌آمیز درگیری‌های مسلحانه منطقه‌ای آغاز نمود. تحولات پدیدآمده در محیط بین‌المللی دوران پس از جنگ سرد، پیدایش نسل جدیدی از مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد را سبب گردیده است که از آن به مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی^۲ تعبیر می‌شود. این نیروهای صلح‌بان در بیشتر مواقع در شرایط مخاطره‌آمیز پس از بروز درگیری‌های مسلحانه داخلی به مناطق درگیری اعزام می‌شوند و می‌توانند برای حمایت از اجرای یک موافقت‌نامه جامع صلح^۳ ترکیبی از ظرفیت‌های نظامی، پلیس و کارکنان غیرنظامی را به خدمت گیرند. در صورت نبود یک موافقت‌نامه رسمی صلح، چنین مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد به دنبال دریافت درخواست رسمی مقامات و مراجع ملی برای برخورداری از حمایت سازمان از روندهای سیاسی مربوط به انتقال به یک دولت مشروع و قانونی، در مناطق موردنظر استقرار یافته‌اند. همچنین شورای امنیت سازمان ملل متحد در شرایط استثنایی به مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان اجازه داده است تا به نیابت از دولت موردنظر و به منظور حمایت از روند انتقال قدرت از یک موجودیت سیاسی به موجودیت سیاسی دیگر یا تا زمان

1. Verification
2. Multi-Dimensional Peacekeeping Operations
3. Comprehensive Peace Agreement

حل و فصل کامل اختلافات مربوط به حاکمیت و یا برای کمک به دولت موردنظر در امر تأسیس ساختارهای اداری-اجرایی لازم که از قبل وجود نداشته‌اند، مسئولیت‌های قانون‌گزاری و اجرایی را به‌طور موقت به‌عهده گیرد. تحول مفهوم سنتی صلح‌بانی از قرارگرفتن بین طرف‌های درگیر به‌منظور جلوگیری از وقوع مجدد درگیری مسلحانه به مفهومی جدید ناظر بر ورود سازمان ملل متحد به روندی فراگیر موسوم به "عملیات صلح"^۱ که برحسب نیاز شناسایی‌شده توسط شورای امنیت می‌تواند از جداسازی نیروها (نقش سنتی نیروهای صلح‌بان) تا تحقق واقعی مفهوم دولت‌سازی توسط سازمان ملل متحد (نقش تحول‌یافته صلح‌بانی) در کشورها و مناطق هدف را شامل گردد، از مهم‌ترین موضوعات مربوط به صلح‌بانی است که علاوه بر صلح‌بانی، موضوع صلح‌سازی را نیز مطرح می‌کند. نکته حساس در این زمینه آن است که این روند به‌زعم دولت‌های غربی و همفکرانشان "عملیات صلح" که معنی صریح آن تحقق ایده دولت‌سازی توسط سازمان ملل متحد می‌باشد، بر الگوها و ساختارهای ملهم از ارزش‌های لیبرال دموکراسی غربی مبتنی است که مجری آن‌ها کلیت نظام ملل متحد از جمله کارگزاری‌های تخصصی و نهادهای توسعه‌ای آن می‌باشند. باتوجه به تخصیص بودجه هنگفت سالانه‌ای معادل ۸ میلیارد دلار برای مأموریت‌های صلح‌بانی (در مقایسه با بودجه سالانه کمی بیشتر از ۲ میلیارد دلاری کل نظام ملل متحد)، درگیری بیش از ۱۲۰ هزار نیروی نظامی و پلیس در کنار صدها نیروی غیرنظامی در این‌گونه مأموریت‌ها، حمایت سیاسی بی‌دریغ مجموعه کشورهای غربی از این روند و سرانجام تغذیه فکری و علمی سازمان ملل متحد توسط ده‌ها سازمان تخصصی و پژوهشی غربی، می‌توان گفت که عملیات صلح‌بانی و صلح‌سازی در واقع می‌تواند به عنوان نوک پیکان راهبرد غربی‌ها برای تغییر ساختار قدرت در جهان در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته در جهان پس از جنگ سرد عمل کند. مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد در اصل بخشی از مجموعه کوشش‌های بسیار گسترده‌تر بین‌المللی برای کمک به دولت‌های ظهوریافته از بطن درگیری‌های مسلحانه به‌منظور حرکت آن‌ها در مسیر انتقال به یک صلح پایدار را تشکیل می‌دهند. این کوشش‌ها می‌تواند شامل مراحل متعددی باشد و نیز دسته‌جات و انواع مختلفی از کنش‌گران را با مأموریت‌ها و شرح وظایف مستقل و جداگانه در حوزه‌های تخصصی متفاوت به میدان آورد. وظایف اصلی یک مأموریت صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد را می‌توان شامل موارد زیر دانست:

1. Peace Operations

الف) ایجاد محیطی امن و باثبات و به‌طور هم‌زمان تقویت توان دولت میزبان برای تأمین امنیت و رعایت کامل حاکمیت قانون و حقوق بشر؛

ب) تسهیل روند سیاسی از طریق ارتقای گفتگو و آشتی و حمایت از تأسیس نهادهای حکومتی مشروع و کارآمد؛

پ) تأمین چارچوبی مناسب برای تضمین فعالیت منسجم و هماهنگ کلیه کنش‌گران سازمان ملل متحد و دیگر سازمان‌های بین‌المللی فعال در روند صلح‌بانی چندبعدی در سطح ملی.

علاوه بر آن ممکن است بارها از مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی خواسته شود تا به‌منظور پایش و مراقبت از آتش‌بس، سازمان‌های داخلی مأمور تأمین امنیت و نظم عمومی را مورد حمایت قرار دهند؛ امنیت بناهای دولتی مهم، بنادر و دیگر زیرساخت‌های حیاتی را تأمین کنند؛ شرایط امنیتی لازم را برای تحرک آزادانه مردم، کالاهای مصرفی و کمک‌های بشردوستانه فراهم آورند و کمک‌های بشردوستانه ضروری برای انجام مأموریت‌های مین‌زدایی را در اختیار قرار دهند.

در وضعیت‌های درگیری مسلحانه داخلی، بخش عمده خسارت‌های جانی و مالی متوجه شهروندان غیرنظامی است. بسیاری از غیرنظامیان به ترک سرزمین محل سکونت خود وادار و به بی‌خانمان‌های داخلی تبدیل می‌شوند و به دلیل همین جابه‌جایی، در معرض آسیب‌های خاص قرار می‌گیرند. نتیجه این‌که بیشتر مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد که امروزه توسط شورای امنیت به تصویب می‌رسند، برطبق حکم مأموریت خود عهده‌دار مسئولیت حفاظت از جان و مال غیرنظامیانی هستند که در معرض تهدید جدی و فوری خشونت‌های فیزیکی قرار دارند. به همین دلیل دبیرخانه سازمان ملل متحد و دولت‌های غربی ضمن طراحی ایده درحال شکل‌گیری "حمایت از غیرنظامیان" برای پاسخ به چنین وضعیت‌هایی، بر این باورند که تحقق این ایده مستلزم انجام اقدامات دسته‌جمعی و هماهنگ واحدهای نظامی، پلیس و غیرنظامی یک مأموریت صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد است. این در حالی است که بسیاری از کشورهای درحال توسعه ترویج این ایده را حرکتی مشکوک در جهت تقویت سیاست‌های مداخله‌گرانه قدرت‌های غربی در امور داخلی خود و تضعیف اصول حاکمیت و رضایت در مبحث صلح‌بانی ارزیابی می‌کنند. مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد در نقطه مقابل مأموریت‌های صلح‌بانی سنتی آن، در غالب مواقع در کوشش‌های سیاسی مربوط به حل‌وفصل درگیری‌های مسلحانه نقشی مستقیم ایفا می‌کنند. شورای امنیت در غالب موارد به آنها مأموریت می‌دهد تا از طریق انجام

مساعی جمیله^۱ در جهت ارتقای گفتگوهای سیاسی داخلی و دستیابی به آشتی ملی ابتکاراتی را به مورد اجرا درآوردند. این اهرم اثرگذاری می‌تواند در جهت ایجاد یک اجماع سیاسی حول روند صلح، ارتقای "به زمامداری"^۲ و حفظ فشار بر طرف‌های درگیر به منظور وادار ساختن آنان به اجرای اصلاحات ضروری در نهادهای مختلف سیاسی، اقتصادی، قضایی، اجتماعی و فرهنگی به کار گرفته شود که این امر توسط کشورهای مستقل به عنوان افزایش مداخلات سازمان ملل متحد در امور داخلی دولت‌های عضو آن تفسیر می‌گردد.

مأموریت‌های صلح‌بانی چندبعدی سازمان ملل متحد در امر تضمین این موضوع که فعالیت‌های نظام ملل متحد و دیگر کنش‌گران بین‌المللی براساس یک دیدگاه راهبردی مشترک هدایت می‌شوند نیز نقشی مهم ایفا می‌کنند. سازمان ملل متحد از توانمندی منحصربه‌فرد در زمینه پاسخ‌گویی و واکنش به بحران‌های پیچیده برخوردار است و در این زمینه مفهوم "مأموریت‌های هم بسته یا یک‌پارچه"^۳ را با هدف حداکثری نمودن آثار همکاری خود با دولت‌مملت‌های برخاسته از بطن درگیری‌های مسلحانه، توسعه و تعمیم بخشیده است (UN S-G's Note of Guidance, 2006).

بخش سوم: آسیب‌شناسی مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد

۱. مشکلات عملیاتی

مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد هنگامی به بهترین شکل عمل می‌کنند که نه تنها مجوز آن‌ها توسط این سازمان صادر شده باشد بلکه علاوه بر آن، در چارچوب یک موافقت‌نامه صلح از آنها برای استقرار در مناطق عملیاتی مربوطه دعوت به عمل آید. در این صورت نیروهای صلح‌بان هم از مشروعیت بین‌المللی و هم از مشروعیت و مقبولیت داخلی در کشور میزبان و مناطق عملیاتی خود برخوردار خواهند شد. عهده‌داری مأموریت براساس حکم سازمان ملل متحد، اعتماد و اطمینان دولت میزبان و دولت‌های تأمین‌کننده نیرو و تجهیزات نسبت به این مأموریت‌ها را جلب می‌کند. علاوه بر آن صدور مجوز این مأموریت‌ها توسط سازمان ملل متحد، برای دولت میزبان به منزله حفاظی سیاسی برای مقابله با دخالت‌ها و اعمال نفوذهای نامحدود خارجی است. بدیهی است بخشی از عملیات صلح‌بانی نیازمند توسل به قوه قهریه (به کارگیری زور) و تشکیل آرایش جنگی در مواردی است که پیروزی بر نیروهای معارض موقتاً

1. Good Offices
2. Good-Governance
3. Integrated Missions

ضروری تشخیص داده می‌شود. به عبارت دیگر، گاهی اوقات نفس انجام عملیات در محیط‌های ناامن برای صلح‌بانان و ایمن برای فعالیت‌های گروه‌های مفسده‌جو، اتخاذ اقدامات نظامی موقت به منظور رفع موانع موجود بر سر راه اجرای موافقت‌نامه‌های صلح را ضروری جلوه‌گر می‌سازد. در سال‌های اخیر طرح نظریه‌های جدیدی مانند "حمایت از غیرنظامیان"^۱، "حق حمایت"^۲ و "صلح‌بانی مقتدرانه" از سوی قدرت‌های غربی، به نگرانی‌های جدی کشورهای در حال توسعه در زمینه امکان افزایش مداخلات این قدرت‌ها در امور داخلی دیگر کشورها تحت پوشش سازمان‌های بین‌المللی دامن زده است. دو نمونه اخیر در این زمینه را می‌توان بحث عملیات مصوب سازمان ملل متحد در افغانستان و دارفور سودان ذکر کرد. عملیات ناتو در افغانستان نیز همانند مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد بر احکام مأموریتی صادره توسط شورای امنیت مبتنی می‌باشد. در مورد افغانستان می‌توان گفت که دولت مرکزی با نیروهای مداخله‌گر خارجی که به بهانه استقرار صلح در این کشور فعالیت دارند در حال همکاری است، هر چند در این زمینه به دلیل کاربرد بی‌رویه و نامتناسب نیروی نظامی علیه شهروندان عادی توسط نیروهای اشغال‌گر خارجی انتقادات فراوانی را متوجه آمریکا و متحدان آن در ناتو مطرح ساخته و می‌سازد. وضعیت در دارفور بغرنج‌تر است. فعالیت نیروهای مشترک اتحادیه آفریقا و سازمان ملل متحد در دارفور موسوم به یونامید^۳ که دارای حکم مأموریت مشخص و روشن شورای امنیت می‌باشد همواره با مخالفت جدی دولت سودان شمالی که این مأموریت را چالشی برای حاکمیت خود می‌داند مواجه بوده است. سازمان‌های بانی و دولت‌های تأمین‌کننده نیرو برای "یونامید" به منظور فائق آمدن بر این چالش و به‌کارگیری زور برای وادار ساختن دولت سودان به پیروی از قطعنامه‌های بین‌المللی در زمینه استقرار کامل یونامید، باید از خط قرمزی عبور کنند که فقط تعداد معدودی از آن‌ها، آن هم صرفاً در شرایط جنگی، حاضر به انجام چنین کاری خواهند بود. نفس به‌کارگیری زور علیه دولت سودان در این زمینه، امکان ایجاد تمایز بین انجام عملیات صلح‌بانی در این کشور و اقدام به جنگ و اشغال نظامی آن را با دشواری روبرو خواهد ساخت.

این مثال‌ها نشان می‌دهند که مأموریت‌های صلح‌بانی مقتدرانه تنها زمانی واقعاً مقتدرانه خواهند بود که مرز بین مأموریت صلح‌بانی و اقدام جنگی فرو ریزد. این تمایز، ماهوی و مفهومی نبوده و راهبردی می‌باشد. مأموریت‌های صلح‌بانی به‌طور سنتی فاقد

1. Protection of Civilians (POCs)
2. Right to Protect (RtoP)
3. African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)

دشمنان اعلام شده هستند. یک دشمن به عنوان هدفی مشروع برای اقدام مسلحانه مرگبار علیه آن در هر مکان لازم تعریف و شناسایی می‌شود، هدفی که غلبه بر آن به منزله کسب پیروزی نهایی در مأموریت نظامی و دستیابی به اهداف عملیاتی از پیش تعیین شده به شمار می‌رود. با توجه به این تعریف باید گفت که نیروهای ناتو که در مناطق افغانستان اهداف شناسایی طالبان را با نیروی نظامی مرگبار و به صورت ابتدا به ساکن (بدون انتظار جهت پیش‌قدمی طرف مقابل برای حمله) مورد تهاجم قرار می‌دهند، در حقیقت به جای شرکت در مأموریت‌های صلح‌بانی به عملیات جنگی دست می‌زنند زیرا برای مقابله با یک دشمن تعریف شده و اهدافی که نابود کردن آن‌ها مشروع شناخته شده است نیروی نظامی مرگبار را مورد استفاده قرار می‌دهند.

این در حالی است که هدف از مأموریت‌های صلح‌بانی غلبه بر شرایطی است که بروز درگیری مسلحانه و وارد آمدن رنج و آلام به جان و روان انسان‌ها را سبب می‌گردد. دستیابی به این هدف ممکن است مستلزم پاسخ تدافعی قدرتمندانه در زمان مواجهه یک مأموریت صلح‌بانی با موانع جدی‌ای باشد که آن را در انجام وظایفش به چالش می‌کشد. غلبه بر چنین وضعیتی مستلزم ارائه ابتکاری به منظور پیشگیری از وقوع یک تهاجم قریب‌الوقوع به ویژه تهاجمی است که می‌تواند یا در نظر دارد به غیرنظامیان آسیب‌ها و صدماتی قابل توجه وارد آورد. البته عملی شدن این گونه ابتکارات پیش‌دستانه موکول به آن است که اطلاعات نظامی تاکتیکی گردآوری شده، انجام آن را به عنوان بهترین راه پیشگیری از وقوع تهاجم مورد تأیید قرار دهد. به همین دلیل است که گفته می‌شود مبادرت به عملیات نظامی آخرین راه‌حل پیش روی نیروهای صلح‌بان می‌باشد. سرانجام این که مأموریت‌های صلح‌بانی هیچ‌گاه از نظر سنتی به معنی اقدام قهرآمیز و زورمدارانه علیه معارضان مسلح نبوده است. هر چند در صورت بروز درگیری‌های مسلحانه شاید مبادرت به چنین اقدامی برای حفاظت از جان جمعیت غیرنظامیان لازم باشد ولی واقعیت این است که تحقق این امر در حکم ورود عملی نیروهای صلح‌بان به جنگ است. این در حالی است که یک مأموریت صلح‌بانی همیشه بعد از پایان درگیری‌های مسلحانه به مناطق جنگ‌زده اعزام و در آنها مستقر می‌شود (Durch & England, 2009: 5).^۱ در نتیجه باید پذیرفت که این دو مقوله را نمی‌توان در یک ظرف مفهومی و عملیاتی واحد گنجاند.

۱. البته در این زمینه استثنایی هم وجود دارد که به تی‌مور شرقی مربوط می‌شود. در جریان بحران تی‌مور شرقی یک نیروی بین‌المللی دارای مجوز سازمان ملل متحد برای ورود به این جزیره ناچار شد تا علیه نیروهای مسلح محلی وارد جنگ شود. البته این عملیات پس از کسب رضایت دولت اندونزی انجام شد.

۲. مشکلات نظری

دکترین نظامی در حقیقت تلفیق تجربه (حیطه عمل) و باور (عرصه نظر) پیرامون بهترین روش هدایت و اجرای اقدامات نظامی است. این دکترین می‌تواند طیفی متنوع از اصول انتزاعی جنگ تا دکترین سازمانی- عملیاتی مربوط به وظایف و مأموریت‌ها و اهداف جاری و بهترین رویه‌های ممکن برای به‌کارگیری نیروها توسط یک سازمان نظامی خاص به منظور دستیابی به اهداف ویژه یا ترتیباتی خاص را در برگیرد (Drew & Snow, 1998). دکترین مأموریت‌های صلح‌بانی با چنین کارویژه‌ها و ترتیبات خاص و نیز اصول اساسی و اهداف راهبردی سر و کار دارد. هر چند که نتایج جنگ‌ها غالباً با تصمیمات نظامی در سطوح بالا و انجام عملیات نظامی بزرگ تعیین می‌شود ولی در مأموریت‌های صلح‌بانی حتی اقدامات گروه کوچکی از سربازان به استعداد یک جوخه^۱ می‌تواند برای ثبات داخلی و دستاوردهای مأموریت‌های صلح‌بانی تبعاتی قابل‌ملاحظه را در پی داشته باشد. دکترین‌های صلح‌بانی چگونگی انجام این مسئولیت راهبردی توسط سازمان‌ها و ذوات اصلی دست‌اندرکار صلح‌بانی را مشخص می‌کنند. در این زمینه بررسی چگونگی سازگاری این دکترین‌ها با تجارب عینی به‌دست آمده در مناطق عملیاتی (تطبیق نظر با عمل) می‌تواند در خصوص نحوه نگرش تأمین‌کنندگان اصلی امنیت به تغییرات محیط راهبردی مأموریت‌های صلح‌بانی و تطبیق طیف متنوع و گسترده نیروهای حاضر در مأموریت صلح‌بانی با این تغییرات بینشی ارزشمند را به‌دست دهد.

پنج‌سال قبل مفهوم صلح‌بانی هم از بُعد نظری (دکترین) و هم از لحاظ عملیاتی کاملاً از مبحث اقدام به جنگ قابل تفکیک بود. شاید هدف قدرت‌های بزرگ از اعمال این تفکیک، حمایت از صلح‌بانی در مقابل ایده دخالت نظامی ابتدا به ساکن سازمان ملل متحد در قلمروی دولت‌های عضو آن و یا ممانعت از خدشه‌دار شدن اعتبار و یا تنزل سطح مهارت‌های نیروهای نظامی این قدرت‌ها به دلیل ضرورت حضور مکرر و فوری آن‌ها در مأموریت‌های صلح‌بانی، یعنی مأموریت‌هایی که از نظر نظامی در شمار عملیاتی قرار می‌گیرند که در گستره جغرافیایی محدود و با کیفیت نظامی نازل انجام می‌شوند، بوده باشد. در هر صورت امروزه دکترین‌های نظامی قدرت‌های بزرگ از جمله دولت‌های آمریکا، بریتانیا، فرانسه و هند منظور نمودن جایگاه صلح‌بانی در طیفی

۱. کوچک‌ترین واحد نظامی که تعداد افراد آن بالغ بر ۶ تن است. اقتباس از نسخه آنلاین لغت‌نامه دهخدا به نشانی زیر:

پردامنه از تنش‌ها است که یک سر این طیف را صلح‌بانی و سر دیگرش را اقدام به جنگ تشکیل می‌دهد. باتوجه به شرایط فعلی جهان و نیز مباحث مطرح در سطح سازمان ملل متحد و اندیشکده‌های تخصصی مطالعات و پژوهش‌های صلح‌بانی، به نظر می‌رسد که قدرت‌های بزرگ بر آنند تا صلح‌بانی را به ماشین نظامی قدرتمندی تبدیل کنند که به اقتضای شرایط پیچیده حاکم بر مناطق عملیاتی و از حیث ظرفیت‌های مادی، عملیاتی و روانی از توان انجام طیف متنوعی از وظایف مختلف از صلح‌بانی گرفته تا مبادرت به عملیات جنگی از جمله علیه "شورشیان" یا "تروریست‌ها" برخوردار باشد. البته این که نیروهای نظامی فعال در مأموریت‌های صلح‌بانی برای عمل در چارچوب این دکترین قادر به ایفای نقش باشند، هنوز امری نامشخص است به ویژه آن که بخش عمده‌ای از نیروهای نظامی ارتش‌های جهان را افراد جوان داوطلبی تشکیل می‌دهند که سطح آگاهی آن‌ها از اصول و مهارت‌های رزمی به آشنایی صرف با الفبای جنگ محدود می‌شود.

تحول اخیر در دکترین قدرت‌های بزرگ درباره مأموریت‌های صلح‌بانی مبین ریزش تدریجی دیوار حایل بین مأموریت‌های صلح‌بانی و اقدام به عملیات جنگی است. این قدرت‌ها ترجیح می‌دهند که به جای تکیه بر مأموریت‌های صلح‌بانی به عنوان یک اقدام اعتمادساز یا نهاد حامی آشتی و مصالحه جناح‌های متخاصم و بازسازی نیروهای امنیتی کشور میزبان، نسبت به بازتعریف مفهوم این مأموریت‌ها به عنوان جنگ‌های کم‌شدتی اقدام کنند که جزئی از برنامه‌های کلان طراحی شده برای فتح قلوب و اذهان و از هم پاشاندن ساختارهای حکومت‌های ناهمراه با آنان هستند. در صورت تحقق این ایده، دکترین‌های صلح‌بانی به جای اتکا به رضایت طرف‌های درگیری و پی‌گیری موضوع ضرورت کسب رضایت محلی به عنوان منبعی برای توجیه مشروعیت عملیات خویش، مدعی خواهند شد که اجرای جدی و منصفانه بازسازی ساختار سیاسی، امنیتی و اقتصادی کشورها و مناطق قربانی درگیری‌های مسلحانه در مراحل پس از فروکش کردن درگیری‌های مسلحانه، بدون الزام به کسب رضایت دولت میزبان یا طرف‌های درگیر به عنوان منبع مشروعیت مأموریت‌های صلح‌بانی، در نهایت موجد رضایت مردم محلی خواهد شد.

دولت‌های عضو سازمان ملل متحد در این زمینه دو نظر متفاوت دارند. در شرایطی که دولت‌های غربی و طیف دولت‌های همفکر و اقماری آن‌ها ناخشنودی و انتقاد خود از این که سازمان ملل متحد به بهانه ضرورت پاسخ‌گو بودنش نسبت به منافع و نگرانی‌های اکثریت اعضای خود، در مقابل ایده اصلاحات مورد نیاز برای افزایش کارایی مأموریت‌های صلح‌بانی مقاومت می‌کند را پنهان نمی‌سازند، در مقابل بخش

قابل توجهی از کشورهای در حال توسعه به ویژه دولت‌های عضو نهضت عدم تعهد بر این باورند که ضعف دبیرکل فعلی سازمان ملل متحد سبب شده است تا قدرت‌های غربی از طریق اعمال نفوذ بر دبیرخانه، بیش از گذشته در پیشبرد منویات و اهداف خاص خود در زمینه تقویت جایگاه به‌کارگیری زور در مأموریت‌های صلح‌بانی توفیق حاصل کنند. به باور دولت‌های عضو نهضت عدم تعهد، دولت‌های غربی به‌ویژه در سال‌های اخیر در هر زمینه‌ای که در جریان مذاکرات بین‌الدولی جاری در چارچوب سازمان ملل متحد به مشکل برخوردند، از جمله در مباحث مربوط به مأموریت‌های صلح‌بانی، به راحتی با سوءاستفاده از مفرهای قانونی و رویه‌ای موجود در چارچوب مقررات و آئین‌نامه‌های مربوط به اختیارات مستقل دبیرخانه و از زبان گزارش‌های دبیرکل یا راهبردهای اجرایی دبیرخانه که تصویب و انتشار هیچ‌یک از آنها به رسیدگی و تصویب دولت‌ها نیازی ندارند و لذا به میزان زیادی از حوزه اثرگذاری و نفوذ رأی دولت‌ها مصون هستند، در صدد پیشبرد و تحقق اهداف خویش بوده‌اند.

در خصوص اختلاف نظر دولت‌های غربی و دولت‌های عضو جنبش عدم تعهد به‌عنوان مثال می‌توان به دو دکترین اخیر دبیرخانه سازمان ملل متحد در مورد مباحث صلح‌بانی تحت عناوین سند "دکترین کپاستون"^۱ و سند "افق جدید"^۲ اشاره کرد. دولت‌های عضو جنبش عدم تعهد مدعی‌اند که این دو سند داخلی دبیرخانه سازمان ملل متحد حاوی نکات مورد نظر کشورهای غربی از جمله ضرورت تقویت عنصر به‌کارگیری زور در مأموریت‌های صلح‌بانی هستند. به همین دلیل این دو دکترین در جریان مذاکرات مربوطه در نشست‌های کمیته ویژه مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد (کمیته ۳۴) با مخالفت‌های مختلفی روبرو شده‌اند به‌گونه‌ای که در نهایت جنبش عدم تعهد موفق گردید از تصویب آن توسط مجامع بین‌الدولی (یعنی هدف اصلی دبیرخانه از طرح این دو سند) جلوگیری کرده و ارزش آنها را به عنوان نظرات مطرح شده توسط دبیرخانه که فاقد هر نوع اعتبار ناشی از مذاکرات بین‌الدولی هستند تنزل دهد. در نقطه مقابل نویسندگان حقوقی غربی بر این باورند که به عنوان مثال "دکترین کپاستون" با اتخاذ یک رهیافت محافظه‌کارانه نسبت به دکترین‌های تندروانه قدرت‌های غربی، صلح‌بانی را به عنوان "تکنیک طراحی شده برای حفظ صلح هر چند شکننده در مناطقی که جنگ در آنها متوقف شده است و برای کمک به اجرای موافقت‌نامه‌های صلح منتج از فعالیت‌های مذاکره‌کنندگان صلح" تعریف می‌کنند

1. Capstone Doctrine
2. New Horizon

(UN, Capstone Doctrine: 18). آنان مدعی هستند که همین سند، تنفیذ صلح^۱ را "مستلزم اجرای طیفی از اقدامات قهری تجویز شده توسط شورای امنیت شامل کاربرد نیروی نظامی" تعریف می‌کند (UN, Capstone Doctrine: 18)^۲ و صلح‌بانی مقتدرانه در یک "سطح تاکتیکی با رضایت مقامات کشور میزبان و یا طرف‌های اصلی درگیری" را مجاز می‌داند ولی در عین حال تصریح می‌نماید که چنین اقدامی از تفاوتی ماهوی با اقدامات تنفیذ صلح که در سطح راهبردی یا بین‌المللی صورت می‌گیرد برخوردار هستند (UN, Capstone Doctrine: 19). در نتیجه باید گفت که با وجود همه انتقادات دولت‌های در حال توسعه از دبیرخانه سازمان ملل متحد در خصوص همراهی آن با دولت‌های غربی، باید پذیرفت که حداقل بخش‌هایی از دبیرخانه مزبور با اتخاذ چنین رویه‌هایی تا این تاریخ کوشش نموده‌اند تا در مقابل روند فزاینده فشارهای قدرت‌های غربی برای ایجاد همگرایی بیشتر بین صلح‌بانی و عملیات جنگی مقاومت کرده و با تأکید بر اصول بنیادین سه گانه صلح‌بانی تلاش نمایند تا همچنان صلح‌بانی را از حیث مفهومی و کارکردی به عنوان حوزه‌ای کاملاً متمایز از جنگ مطرح و بر ضرورت استمرار این تفکیک پافشاری کنند.

۳. مشکل مربوط به تعارض اهداف مأموریت صلح‌بانی با منافع ملی دولت‌ها

مشکل غامض دیگر ناشی از عدم تفکیک روشن اقدامات جنگی با صلح‌بانی، به انگیزه‌های متفاوت کمک‌کنندگان به مأموریت‌های صلح‌بانی مربوط می‌شود. در سازمان ملل متحد در غالب اوقات تنها پانزده دولت عضو دائم و موقت شورای امنیت هستند که درباره صدور مجوز یک مأموریت صلح‌بانی تصمیم‌گیری می‌کنند. البته ناگفته نماند که همه اعضای سازمان در چارچوب مجمع عمومی و کمیته پنجم آن باید بودجه و اعتبارات مالی این گونه مأموریت‌ها را به تصویب برسانند. در ناتو یا اتحادیه اروپایی تعداد دولت‌های تصمیم‌گیرنده در این زمینه کمی بیش از بیست کشور و در اتحادیه آفریقا این تعداد بین ده تا پانزده کشور (اعضای شورای صلح و امنیت)^۳ است.

این تصمیم‌گیری‌ها به‌طور خاص بر اقدامات بسترساز کارکنان دبیرخانه‌های سازمان‌ها و ترتیبات مربوطه مبتنی است. این دبیرخانه‌ها هستند که ساختار و اهداف یک مأموریت صلح‌بانی را تعیین می‌کنند. اقدامات دبیرخانه می‌تواند در مشورت نزدیک

1. Peace Enforcement

2. "Peace Enforcement Involves the Application, with the Authorization of the Security Council, of a Range of Coercive Measures, Including the Use of Military Force".

3. Peace and Security Council

با کشورهای صورت گیرد که از نظر دبیرخانه تأمین‌کنندگان احتمالی نیروهای نظامی و پلیس این مأموریت‌ها خواهند بود. البته حتی بحث مشورت یا عدم‌مشورت با برخی از دولت‌ها هم موضوعی است که تحقق آن به نظر کارکنان دبیرخانه بستگی دارد. حتی اگر تعیین ساختار و اهداف مأموریت‌های صلح‌بانی طی چنین مشورت‌هایی و توسط دبیرخانه تعیین شود، این نکته مهم را نباید نادیده گرفت که دولت‌هایی که موافقت خود را برای تأمین بخشی از پرسنل مورد نیاز مأموریت مورد نظر اعلام کرده‌اند، لزوماً نگرشی یکسان و تحلیلی مشابه از تحولات جهانی ندارند. به همین دلیل دولت‌های مختلف برای پرسنل اعزامی خود به مأموریت‌های صلح‌بانی محدودیت‌های سیاسی متفاوتی را در نظر می‌گیرند. هر چند این موضوع پیوسته مانعی مطرح برای مأموریت‌های صلح‌بانی چندبُعدی یا چندجانبه بوده است ولی همچنان که اهداف این نوع مأموریت‌ها گسترده‌تر، پیش‌بینی نتایج آن‌ها دشوارتر و اجرای آن‌ها مخاطره‌انگیزتر گردیده، این اختلاف نگرش دولت‌های تأمین‌کننده نیرو و تجهیزات نیز بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. مبنای محاسبات دولت‌ها درباره مخاطرات مأموریت‌های صلح‌بانی برای نیروهای آنان و نیز امکان استمرار حمایت داخلی از این‌گونه اقدامات آن‌ها احتمالاً امری متغیر است که به نوبه خود قطعاً بر میزان فراهم و در دسترس بودن نیروهای نظامی و پلیس و نیز میزان انسجام و طول عمر مأموریت‌ها اثری منفی بر جای خواهد گذاشت. در صورت وجود دولت‌های کمک‌دهنده بیشتر برای قبول این قبیل مخاطرات، چنین موضوعی از اهمیت چندانی برخوردار نبود ولی باید اذعان نمود که در صحنه عمل چنین شرایطی حکمفرما نیست و بسیاری از دولت‌ها یا نمی‌خواهند و یا نمی‌توانند در این روند مشارکتی فعال داشته باشند. در بیشتر سازمان‌های منطقه‌ای، گروهی کوچک از قدرت‌های بزرگ‌تر غالباً برای اعزام شمار قابل‌توجهی از نیروهای صلح‌بان و تأمین منابع مالی مورد نیاز مأموریت‌های صلح‌بانی ابراز تمایل می‌کنند. با این حال، حتی در میان همین دسته محدود از دولت‌ها نیز گروه‌های کوچک‌تری از این آمادگی برخوردارند تا به نمایندگی از یک مأموریت صلح‌بانی، سلامت و تمامیت فیزیکی نیروهای نظامی خود را به خطر بیندازند. به همین دلیل است که به عنوان مثال در ناتو کشورهای محدودی شامل آمریکا، بریتانیا، کانادا، هلند و شاید اخیراً فرانسه بخش اصلی نیروهای رزمنده را تأمین می‌کنند و سایر دولت‌های عضو این پیمان ترجیح می‌دهند تا با تحرکاتی نمادین از فعالیت جدی در این عرصه طفره رفته و تلاش خود را بر تأمین حداقل نیروهای ممکن برای حضور در عملیات جنگی ناتو متمرکز کنند. در مشارکت نظامی اتحادیه اروپایی در چارچوب ساختار ناتو بیشترین میزان مخاطرات مربوط به این‌گونه عملیات را فرانسه تقبل نموده است. در عملیات مشابه اتحادیه آفریقا،

کشورهای نیجریه، غنا، رواندا، سنگال و آفریقای جنوبی تأمین‌کنندگان اصلی نیروهای نظامی بوده‌اند. سازمان ملل متحد هم به‌طور مشابه برای تأمین نیروهای نظامی و پلیس خود عمدتاً به تعداد مشخص و انگشت‌شماری از دولت‌های عضو خود متکی است. براساس آخرین آمار سازمان مزبور تعداد ۱۰ دولت عضو آن در حدود ۶۰ درصد نیروهای نظامی و پلیس مورد نیاز مأموریت‌های صلح‌بانی را تأمین می‌کنند.^۱ شرایط به‌گونه‌ای است که از دست دادن هر یک از تأمین‌کنندگان نیروهای نظامی و پلیس از کشورهای جنوب آسیا یا آفریقا، به ظرفیت‌های سازمان ملل متحد در این زمینه لطماتی قابل توجه وارد می‌سازد. نظر به این که بسیاری از مأموریت‌های اصلی صلح‌بانی سازمان ملل متحد به آفریقا مربوط می‌شوند، لذا دولت‌های آفریقایی تأمین‌کننده نیروهای نظامی و پلیس مأموریت‌های صلح‌بانی این سازمان از نظر سیاسی نیز حداقل به همان میزان عملیاتی برای این سازمان ارزشمند و مهم هستند.^۲

بدیهی است مشارکت کشورهای در حال توسعه در مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد برای این دسته از کشورها فرصت‌ها و مزیت‌های ویژه‌ای را نیز فراهم می‌آورد. به‌دست آوردن تجارب عینی مربوط به حضور و فعالیت در صحنه‌های عملیاتی برای نیروهای نظامی و پلیس اعزامی به مأموریت‌های صلح‌بانی، کسب اعتبار و وجهه بین‌المللی به دلیل مشارکت در مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد، کمک به پیش افتادن از رقبای منطقه‌ای و سرانجام دستیابی به درآمدهای ارزی حاصل از واگذاری نیروهای نظامی و تجهیزات مربوطه به سازمان ملل متحد از جمله مزیت‌های مشارکت در این‌گونه مأموریت‌ها است. این نکته را نباید فراموش کرد که مزیت‌های مزبور تنها یک روی سکه شرکت در مأموریت‌های صلح‌بانی را تشکیل می‌دهند. باتوجه به روند فزاینده مخاطرات مربوط به مشارکت در بسیاری از مأموریت‌های صلح‌بانی در مناطق عملیاتی بی‌ثبات و ناامن، این مزیت‌ها در حقیقت باید به‌عنوان مابه‌ازایی برای مخاطرات جانی و مالی ناشی از فعالیت در چنین محیط‌های عملیاتی خطرناک در نظر گرفته شوند. به همین دلیل مسلم است که در صورت فقدان اراده سیاسی لازم در یک

1. United Nations, United Nations Peace Operations Year Review 2010, Produced by the Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information, (New York: United Nations, March 2011) available at <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf> (Last Visited 11 Tir 1390).

2. United Nations, Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations (Month of Report: 30 April 2011), Department of Peacekeeping Operations, available at http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/apr11_2.pdf (Last visited 11 Tir 1390).

دولت کمک‌کننده، هیچ‌یک از محرک‌های فوق نمی‌توانند این دولت را برای پذیرش مخاطرات مربوط به شرکت در چنین مأموریت‌هایی مجاب کند. همچنین به نظر می‌رسد که علاوه بر اراده سیاسی، میزان پاسخ‌گویی یک دولت در برابر مردمش نیز به‌عنوان عاملی تعیین‌کننده در این زمینه ایفای نقش می‌کند. به عبارت دیگر باور نگارنده آن است که به هر میزان ساختار یک نظام سیاسی دموکراتیک‌تر باشد، آن‌گاه باتوجه به اهمیت آرای مردم برای سیاست‌مداران فعال در این نظام سیاسی، تلفات انسانی احتمالی ناشی از چنین مشارکت‌هایی می‌تواند بر جایگاه حزب حاکم در انتخابات بعدی آثاری منفی بر جای گذارد. به همین دلیل هم برخی از دیپلمات‌های فعال در سازمان ملل متحد در صحبت‌های خصوصی خود به طعنه بین میزان دموکراتیک‌بودن یک نظام سیاسی و تمایل آن برای فراهم نمودن نیروهای نظامی و پلیس برای مأموریت‌های صلح‌بانی این سازمان نسبتی معکوس قائل می‌شوند. چنین ادعایی با واقعیت همخوانی دارد.^۱ دولت‌های مرفه و ثروتمند باتوجه به مخاطرات سیاسی ناشی از تلفات احتمالی نیروهای انسانی در مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد برای آن‌ها، با در پیش‌گرفتن خط‌مشی احتراز از تلفات انسانی، بخش عمده مشارکت خود در این‌گونه مأموریت‌ها را بر ابعاد دیگری مانند تأمین منابع مالی، حمایت پشتیبانی (لجستیک) و افزایش نقش پیمان‌کاران بخش خصوصی در فرایندهای صلح‌بانی متمرکز نموده‌اند. البته تعهدات این دولت‌ها در قبال سازمان‌هایی مانند ناتو یا درگیری نیروهای آنها در مناطق عملیاتی مانند افغانستان و عراق از دیگر علل بی‌رغبتی آنان نسبت به کمک انسانی بیشتر به مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد می‌باشد.

نتیجه‌گیری

صلح‌بانی ابزاری بسیار سودمند ولی ماهیتاً محدود برای تحقق اهداف صلح و امنیت بین‌المللی است. این ابزار می‌تواند و باید برای تبدیل چالش‌های داخلی کشورها به روند استقرار صلح و ثبات به‌کار گرفته شود ولی در عین حال در این باره هم که برخی از

۱. در این زمینه توجه به آخرین آمار مربوط به میزان مشارکت کشورهای غربی در امر تأمین نیروهای نظامی و پلیس برای مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد جالب توجه است:

United Nations, Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations (Month of Report: 30 April 2011), Department of Peacekeeping Operations, available at http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/apr11_2.pdf (Last Visited 10 Tir 1390).

قدرت‌ها درصدد هستند تا از این اهرم برای پیشبرد نیات سیاسی خود در جهت ایجاد تغییرات سیاسی اجباری و زورمدارانه در کشورهای خاص بهره ببرند نباید کوچک‌ترین تردیدی داشت. کارآیی مأموریت‌های صلح‌بانی باید صرفاً به حوزه روند صلح و نه فراتر از آن یعنی کاربرد زور محدود گردد. بدین ترتیب در صورتی که روند صلح، پویایی و ثبات خود را از دست بدهد، آن گاه یک مأموریت صلح‌بانی نیز باتوجه به نواقص ذاتی شناسایی شده در آن از قبیل هماهنگی و انسجام ذاتی اندک‌ش که به ماهیت چندملیتی آن مربوط می‌شود و نیز توان و قابلیت نظامی احتمالاً ناکافی‌اش، قادر به انجام کار قابل توجهی برای حفظ و نجات روند صلح نخواهد بود.

به همین دلیل به نظر می‌رسد که باتوجه به تحولات سال‌های اخیر باید درباره مأموریت‌های صلح‌بانی به‌طور عام و مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد به‌طور خاص مفهوم‌سازی مجددی صورت گیرد. بدین ترتیب که یک مأموریت صلح‌بانی از نظر مفهومی باید مأموریتی تعریف شود که هم از مشروعیت بین‌المللی حاصل از حکم مأموریت صادره توسط یک نهاد بین‌المللی و هم از مشروعیت داخلی ناشی از دعوت دولت میزبان از آن برای استقرار در یک کشور براساس مفاد یک موافقت‌نامه صلح و یا اقدام آن در جهت اجرای چنین موافقت‌نامه‌ای از طریق محدود ساختن و مهار خشونت‌های باقی‌مانده از درگیری‌های مسلحانه و حمایت از جمعیت‌های غیرنظامی در چارچوب مأموریت تعریف‌شده برای نیروهای صلح‌بان برخوردار باشد. در شرایط ایده‌آل، این مأموریت‌ها باید از رضایت کلیه طرف‌های داخلی برخوردار باشند ولی به‌منظور پاسخ به شرایط استثنایی نیازمند اقدام فوری به منظور حفاظت از نیروهای صلح‌بان و حسن انجام مأموریت‌های محوله به آن می‌توان تمهیداتی را اندیشید تا در عین حال در شرایط وجود رضایت نسبی نیز قادر به فعالیت باشند. به همین روال باید برای فعالیت در شرایط کاهش و زوال رضایت طرف‌های درگیری نیز از آمادگی لازم برخوردار باشند. مشروعیت و رضایت در چارچوب یک مأموریت صلح‌بانی حکم زره برای یک سرباز پیاده‌نظام را دارد. همان‌گونه که یک زره برای محافظت از تمامیت فیزیکی یک سرباز در مقابل مخاطرات میدان جنگ به‌کار می‌رود، کاربرد نیروهای صلح‌بان نیز کمکی برای کاهش احتمال فروپاشی فاجعه‌آمیز یک نظام سیاسی است. در عین حال که برای به‌کارگیری زور در یک مأموریت صلح‌بانی محدودیت‌هایی وجود دارد و این محدودیت‌ها در سند "کپاستون" دبیرخانه سازمان ملل متحد در این قالب مفهومی مطرح می‌شوند که نیروهای نظامی فعال در مأموریت‌های صلح‌بانی از نظر ماهیت و عملکرد در حکم نیروهای یک ارتش در زمان جنگ نیستند. به میزانی که قدرت‌های بزرگ فعالیت‌های نظامی خود را به‌عنوان یک اقدام جنگی که مستلزم به‌کارگیری

محدود زور یا نیازمند تأیید یک مرجع بین‌المللی نیست تعریف می‌کنند، آنان در واقع امر مفهومی را تبیین می‌کنند که از نظر ماهیت از تفاوتی اساسی با مأموریت‌های صلح‌بانی برخوردار است. با توجه به این نکته شاید بیراه نباشد که دولت آمریکا به جای کاربرد واژه "مأموریت‌های صلح‌بانی" واژه "عملیات ثبات"^۱ را مورد استفاده قرار می‌دهد.^۲

هر چند یک نیروی صلح‌بان ممکن است در مکان‌ها و زمان‌هایی مشخص نیازمند توسل به اقدامات قهرآمیز و استفاده از سلاح‌های جنگی باشد ولی رزم و عملیات نظامی نباید و نمی‌تواند مبنای اصلی کار آن قرار گیرد. در صورتی که رزم و عملیات جنگی به فعالیت عادی نیروهای صلح‌بان تبدیل شود، آن‌گاه این مأموریت‌ها صرف‌نظر از مرجع صدور احکام آن‌ها یا محتوای اولیه حکم مأموریت‌شان، عملاً به چیزی متفاوت از مأموریت‌های صلح‌بانی تغییر ماهیت می‌دهند. این گفته به معنی انکار ضرورت موردی عملیات ثبات یا عملیات جنگی در مأموریت‌های صلح‌بانی نیست ولی تردیدی وجود ندارد که پیوسته باید کوشش شود تا مأموریت‌های اخیر به شکلی مشخص از دو مورد فوق قابل تفکیک و تشخیص باشند. در این صورت ارائه مفهومی مستقل از صلح‌بانی در مقابل عملیات جنگی که به‌کارگیری زور برای دستیابی به اهداف تعیین‌شده بخشی لاینفک از فعالیت‌های آن‌ها به حساب می‌آید، امکان‌پذیر خواهد بود.

منابع

اسناد و گزارش‌های سازمان ملل متحد

1. United Nations, A More Secure World: Our Shared Responsibility, Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (New York: United Nations, 2004).
2. United Nations, An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January, United Nations Document A/47/277-S/24111 (17 June 1992).

1. Stability Operations

۲. مراد دولت آمریکا از عملیات ثبات در حقیقت عملیات صلح به معنای عام آن است که هر دو حوزه فعالیت‌های صلح‌بانی و صلح‌سازی (peacebuilding) را شامل می‌گردد. برای اطلاع بیشتر در این زمینه بنگرید به:

U.S. Army Combined Arms Center, Stability Operations, (Washington D.C.: Headquarters, Department of the Army, 6 October 2008) available at <http://usacac.army.mil/cac2/Repository/FM307/FM3-07.pdf>

3. United Nations, Background Note: United Nations Peacekeeping, (New York: Prepared by the United Nations Department of Peacekeeping Operations in cooperation with the United Nations Department of Public Information, January 2011), UN Document No. DPI/2429/Rev.10.
4. United Nations, Identical letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council Containing Report of the Panel on United Nations Peace Operations, United Nations Document A/55/305-S/2000/809 (21 August 2000).
5. United Nations, Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations (Month of Report: 30 April 2011), Department of Peacekeeping Operations available at:
http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2011/apr11_2.pdf (Last visited 21 Aban 1390).
6. United Nations, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.
7. United Nations, Secretary-General's Note of Guidance on Integrated Missions, clarifying the Role, Responsibility and Authority of the Special Representative of the Secretary-General and the Deputy Special Representative of the Secretary-General/Resident Coordinator/Humanitarian Coordination, 17 January 2006.
8. United Nations, Security Council Resolution S/RES/1935 (2010).
9. United Nations, The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping (New York: United Nations, 2nd edition 1990).
10. United Nations, United Nations Peace Operations Year Review 2010, Produced by the Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information, (New York: United Nations, March 2011), available at:
<http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf> (Last visited 1 Azar 1390).
11. United Nations, United Nations Peacekeeping Operations; Principles and Guidelines, (New York: United Nations, 2008) available at:
pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf (Last visited 2 Azar 1390).
12. United Nations, Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, 2d ed. (New York: United Nations, 3 January 1995).

کتابها

13. Cockayne, James & Malone, David M., □ The Ralph Bunche Centennial: Peace Operations Then and Now □ , (2005) Volume 11, No. 3 *Global Governance*.
14. Drew, Dennis and Snow, Donald, "What is Military Doctrine?" in *Making Strategy: An Introduction to National Security Processes and Problems*, (Maxwell AFB: Air University Press, 1988).
15. Durch, William J., with Madeline L. England, *The Purposes of Peace Operations*, (New York: New York University, 2009).

16. Findlay, Trevor, The Use of Force in UN Peace Operations (Sweden: Stockholm International Peace Research Institute, 2002) available at <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI02Findlay.pdf> (Last visited 5 Azar 1390).
17. Rikhye, Indar Jit, The Theory and Practice of Peacekeeping (New York: St. Martin's for the International Peace Academy, 1984).
18. Urquhart, Brian, Ralph Bunche: An American Odyssey (New York: W. W. Norton, 1998).

سایر منابع

19. U.S. Government, The Department of Defense, Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan (Unclassified), April 2010 available at:
http://www.defense.gov/pubs/pdfs/Report_Final_SecDef_04_26_10.pdf
(Last visited on 10 Tir 1390).
20. U.S. Government, U.S. Army Combined Arms Center, Stability Operations, (Washington D.C.: Headquarters, Department of the Army, 6 October 2008) available at:
<http://usacac.army.mil/cac2/Repository/FM307/FM3-07.pdf>.