

تحکیم صلح ملل متحد؛ چالش های پیش رو

نسرین مصفا *

دانشیار گروه روابط بین الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۸۸/۲/۲۰ - تاریخ تصویب: ۸۸/۳/۲۰)

چکیده:

مقاله پیش رو پس از تشریح و تبیین تحکیم صلح در چارچوب عملیات صلح متحد به چالش های پیش روی آن می پردازد. تحکیم صلح در حقیقت مجموعه ای است در هم تنیده از فعالیت هایی که از لحاظ نظری فاقد مبنای حقوقی روشن در منشور ملل متحد، ولیکن به لحاظ عملی و تجربی مهمترین ابزار قابل دسترس برای تامین حفظ اصلح و امنیت بین المللی می باشد، در حالی که تحکیم صلح یک رهیافت عملی برای حفظ اصلح و امنیت بین المللی است و نمی توان دست آوردهای مثبت آن را انکار نمود ولیکن در عمل با چالش های زیادی روبرو بوده که موجب تحلیل کارایی آن می باشد. این چالش ها خود به عوامل متعددی وابسته هستند که ریشه ای ترین آنها آپارتاید جهانی، نظام بین المللی ناعادلانه مبتنی بر تبعیض می باشد. در عین حال این باور که این ابزار، نوع جدید استعمار غربی است که در قالب نهادسازی های مبتنی بر ارزش های کشورهای لیبرال غرب در جستجوی صلح در جوامع درگیر تعارضات در کشورهای عمدتاً فقر می باشد نیز وجود دارد.

واژگان کلیدی:

سازمان ملل متحد - عملیات صلح - تحکیم صلح - کمیسیون تحکیم صلح - مخاصمات مسلحانه

Email: nmosaffa@ut.ac.ir

* فاکس: ۶۶۴۰۹۵۹۵

برای اطلاع از دیگر مقالات این نویسنده که در این مجله، منتشر شده‌اند به صفحه پایانی همین مقاله نگاه کنید.

مقدمه

آنچه که امروزه روز در ادبیات سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای فعال در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با عنوان «عملیات صلح» (Peace Operations) از آن یاد می‌شود در حقیقت مجموعه‌ای است در هم تنیده از فعالیت‌هایی که از لحاظ نظری فاقد مبنای حقوقی روشن در منشور ملل می‌باشد ولیکن به لحاظ عملی و تجربی مهمترین ابزار قابل دسترس برای تامین حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است که از طرف آنان به کار می‌رود.

عملیات صلح طیفی از مجموعه پیشگیری از تعارض، (Conflict prevention) پاسداری صلح (peace keeping)، ایجاد صلح (Peace making) و تحکیم صلح (Peace building) توسط نیروهای چندملیتی نظامی و مدنی است که تحت نظارت سازمان ملل متحد و یا با همکاری دیگر سازمان‌ها در مناطق درگیر تعارض بکار گرفته می‌شوند. این مجموعه فعالیت، بیش از شصت سال سابقه در ملل متحد دارد که در طول زمان تحول و تکامل یافته است.

در این میان «تحکیم صلح» وفاق بیشتری با دیگر اهداف منشور ملل متحد؛ توسعه اقتصادی و اجتماعی و فراهم آوردن عدالت دارد.

در دیدگاه خوشبینانه؛ به عملیات صلح به ویژه تحکیم صلح پس از پایان جنگ سرد به عنوان راه حل عملی برای خاتمه به مخاصمات مسلحانه نگریسته می‌شود. این اعتقاد موجب ایجاد تشکیلاتی به نام «کمیسیون تحکیم صلح» (peace building commission) در سال ۲۰۰۵ برای کارائی بیشتر آن نیز شده است.

واقعیت و تجربه در دست حاکی از آن است که نسل اول پاسدار صلح که ابزار عملی ملل متحد در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی پیش از جنگ سرد بود عمدتاً توانایی حفظ وضعیت موجود را داشت که غالباً با صلحی شکننده در مناطق درگیر و پس از آتش بس و ترک مخاصمه همراه بود و راه‌حلی اساسی برای خاتمه آنها به شمار نمی‌آمد. همواره این سوال اساسی نیز وجود دارد که در شرایطی که اصولاً صلحی وجود ندارد، چگونه می‌توان از آن پاسداری نمود و مهمتر شرایط خاتمه واقعی تعارضات چیست؟

در حالی که تحکیم صلح به عنوان رهیافت عملی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مطرح است و نمی‌توان دست‌آوردهای مثبت آن را انکار نمود، ولیکن در عمل با چالش‌های زیادی روبرو بوده است که موجب تحلیل کارائی گردیده است.

این چالش‌ها خود به عوامل متعددی وابسته هستند که ریشه‌ای‌ترین آنها آپارتاید جهانی (Global apartied)؛ نظام بین‌المللی ناعادلانه مبتنی بر تبعیض می‌باشد (Allen & sens 2004, p. 141). در عین حال این باور که این ابزار، نوع جدید استعمار غربی است که در قالب

نهادسازی‌های مبتنی بر ارزش‌های کشورهای لیبرال غرب در جستجوی صلح در جوامع دیگر تعارضات عمدتاً فقیر می‌باشد، نیز وجود دارد.

هدف از ارائه این مقاله تشریح و تبیین «تحکیم صلح» در چارچوب عملیات صلح ملل متحد با تاکید بر چالش‌های آن است که پس از این مقدمه و بررسی مفهوم، موضوعاتی مانند فرآیند تکوین و هنجاری شدن آن در شرایط جدید جهانی و دورنمای آن مورد مذاقه قرار می‌گیرد.

مفهوم تحکیم صلح

همانطوری که ذکر آن رفت تحکیم صلح درون چارچوب کلی عملیات صلح صورت می‌گیرد. همچنین این عملیات در حقیقت مجموعه‌ای از روش‌هایی است که سازمان ملل متحد و تدریجاً دیگر سازمان‌ها^۱ بر مبنای رهیافت‌های نظری و عملی خود برای پیشگیری و اداره تعارضات به کار می‌گیرد. این رهیافت‌ها را می‌توان براساس نمودار زیر بیان کرد (Sven Bernhard Gareis 2003, p.94).

- امنیت دسته جمعی

نظریه و عملی که براساس آن دولت‌ها با یکدیگر علیه تجاوز دولت متجاوز متفق می‌شوند. کوشش‌ها برای جلوگیری از وقوع جنگ بکار می‌رود. اما اگر حمله‌ای رخ دهد متجاوز با نیروی قهری مواجه خواهد شد.

- دیپلماسی پیشگیرانه

استفاده از مداخلات دیپلماتیک قبل از ظهور و وقوع تعارض و نظارت بر نقاط بحرانی توسط نیروهای پاسدار صلح

- حل و فصل مسالمت‌آمیز

روش‌های مختلفی مانند رسیدگی قضائی، داوری، میانجیگری، سازش، مساعی جمیله که توسط آن اختلافات حل و رفع می‌شوند.

- ایجاد صلح

کوشش‌های برای بستن موافقت‌نامه صلح بین طرفین تعارض

- پاسداری از صلح

^۱ . عملیات صلح پس از سازمان ملل متحد توسط سازمان‌های منطقه‌ای مانند ناتو، اتحادیه آفریقا (سازمان وحدت آفریقا قبل)، سازمان‌های کشورهای آمریکایی مورد استفاده قرار گرفته است برای اطلاع بیشتر در این زمینه نگاه کنید به: Katharina P. Coleman, *International organizations and peace enforcement; the politics of International Legitimacy*, Cambridge: University press. 2007.

استفاده از نیروهای چندجانبه برای بدست آوردن اهداف مختلف مانند؛ نظارت بر خطوط آتش بس و ترک مخاصمه، جداسازی نیروها، ترویج نظم و قانون، تمهیدات کمک‌های بشردوستانه....

- تحکیم صلح

فعالیت‌های پس از خاتمه عملی تعارض برای تقویت و حفظ صلح از قبیل کمک‌های توسعه، مدیریت مدنی، رعایت حقوق بشر و نظارت بر انتخابات...

- معیارهای قهری (enforcement measures)

فعالیت‌های مستقیم که برای اطمینان از رعایت تمهیدات سازمان ملل متحد مانند اجرای تحریم‌های اقتصادی، محدودیت به روی پروازها، ارتباطات و استفاده از نیروی نظامی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی صورت می‌گیرد.

- کنترل تسلیحات و خلع سلاح

کوشش‌ها برای ترغیب دولت‌های برای محدود ساختن، کاهش و یا امحای

اشکال مختلف سلاح‌ها

در میان این رهیافت‌ها؛ پیشگیری از تعارضات، پاسداری از صلح، ایجاد صلح و تحکیم صلح عملیات صلح را تشکیل می‌دهند، که در حقیقت با پاسداری از صلح تکوین یافته‌اند. پاسداری از صلح تکنیکی است که توسط سازمان ملل متحد اولین بار در سال ۱۹۴۸ پس از اشتباه تاریخی خود در تشکیل دولت اسرائیل به کار گرفته شد: نیروهای نظارت بر ترک مخاصمه در فلسطین (UNTSO: United Nations Truce Supervision Organization). در سال‌های بعد تشکیل و بکارگیری این نیروها با نام پاسدار صلح بخش عظیمی از فعالیت ملل متحد را به خود اختصاص دادند که پرونده‌ای از موفقیت‌ها و شکست‌ها را در بر دارد. البته از منظر دیگری اولین نیروی واقعی پاسداری از صلح نیروی اضطراری ملل متحد (UNIFIL) بود که در پی قطعنامه اتحاد برای صلح توسط مجمع عمومی ملل متحد و به ابتکار دبیر کل آن تشکیل شد (A/RES/377 (v), 1950). پاسداری از صلح در منشور ملل متحد پیش‌بینی نشده است و جایگاه حقوقی مشخص ندارد. می‌توان جایگاه آن را بین فصل ششم (حل و فصل اختلافات) و فصل هفتم (اقدامات قهری) داشت و به زعم دبیر کل متحد فصل ششم و نیم منشور (مصفا، ۱۳۷۱).

نیروهای پاسدار صلح ملل متحد در طول جنگ سرد، نقش برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی پیدا کردند و در همین دوران ۱۸ عملیات انجام شد. آنان تابع یک سلسله قواعد سیاسی و عملیاتی بودند. اصول فعالیت مبتنی بر رضایت دولت یا دولت‌های میزبان، بی‌طرفی نیروها عدم استفاده از زور مگر در دفاع شخصی (مصفا، همان).

پایان جنگ سرد ابتدا احساس خوشبختی و فرصتی را برای سازمان ملل متحد ایجاد کرد که نقش بهتری را در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بازی کند. از زمان پایان جنگ سرد دگرگونی در کمیّت و ماهیت تعارضات به وجود آمد. در این درگیری‌ها نیروهای پاسدار صلح ملل متحد نیز آسیب دیدند و با تجارب به دست آمده در راه تکامل خود قدم برداشتند. تحکیم صلح در این تحول و تکامل به عنوان رهیافت عملی خود نمایی کرد.

البته باید بیان داشت که این واژه تحکیم صلح اولین بار توسط جان گالتونگ به صورت نظری در سال ۱۹۷۰ مورد استفاده قرار گرفت و آن را «اجرای عملی دگرگونی اجتماعی صلح‌آمیز توسط بازسازی اقتصاد و توسعه تلقی کرد (Allen & Sens, p. 142)» که در حقیقت مبنای آن منشور ملل متحد است و به اهمیت رابطه بین صلح و امنیت و توسعه اقتصادی و اجتماعی اشاره کرده است (ماده ۱ و فصل نهم منشور ملل متحد).

در سطح ملل متحد اولین بار پطرس غالی در گزارش «دستورالعملی برای صلح» که در سال ۱۹۹۲ منتشر گردید، از واژه تحکیم صلح استفاده کرد. در این سند تحکیم صلح به معنای کوشش‌هایی برای تشخیص و حمایت از ساختارهایی است که به تقویت و انسجام صلح برای جلوگیری از بازگشت دوباره تعارض بیانجامد (Boutros Ghali, 1992, p. 37) این گزارش سپس توسط الحاقیه خود در سال ۱۹۹۵ تکمیل گردید (Boutros Ghali, 1995). علت توجه به این روش را باید در ماهیت و دگرگونی کمی تعارضات پس از پایان جنگ سرد تحلیل نمود.

یکی از مهمترین تفاوت‌های نظام بین‌المللی پس از پایان جنگ سرد تا قبل از آن در ویژگی‌های تعارضات در این دوران می‌باشد. در این راستا سلسله‌ای از متغیرها را به شرح زیر می‌توان برای دگرگونی در ماهیت تعارضات جدید مورد توجه قرار داد:

- ۱- بازیگران: دولت‌ها فقط بازیگران تعارضات نیست. بلکه بازیگران غیردولتی گروه‌های تروریستی، مزدوران طرف‌های تعارضات می‌باشند.
- ۲- انگیزه: ناسیونالیسم قومی، جدایی سرزمین، منابع طبیعی
- ۳- گستره سرزمینی: بین دولت‌ها، درون دولت‌ها (داخلی) و منطقه ای
- ۴- ابزار فنی و استراتژی: نوع اسلحه‌ها، سنگین و سبک استفاده از خشونت‌های فجیع، خشونت نسبت به زنان به عنوان ابزار جنگی
- ۵- آثار اجتماعی مادی و انسانی؛ قربانیان عادی و آوارگی مردم

بر مبنای متغیرهای فوق محققان تجزیه و تحلیل می‌کنند که این دگرگونی‌ها را در جنگ‌های جدید می‌توان مشاهده نمود:

امروزه اغلب جنگ‌ها فرادولتی هستند. جنگ‌های بین دولت‌ها کاهش یافته در حالی که جنگ‌های فرادولتی افزایش یافته اند.

- جنگ‌های جدید بیشتر از فروپاشی و اضمحلال دولت ناشی از دگرگونی‌های اجتماعی و آثار جهانی شدن و نیروهای اقتصادی آغاز می‌شوند. رقابت به روی منابع طبیعی و تجارت غیرقانونی از ویژگی‌های آن می‌باشد. همچنین امروزه این جنگ‌ها برخی از مواقع توسط ارتش‌های خصوصی و فرماندهان و مزدوران سازمان می‌یابند. جنگ‌های جدید بیشتر بر مبنای تعارضات قومی و مذهبی شکل می‌گیرند. در اینگونه جنگ‌ها مردم عادی به طور فزاینده و مشخص به عنوان هدف مورد استفاده قرار می‌گیرند، از اینرو بیشتر مصدومان و قربانیان این جنگ‌ها آنان بویژه زنان و کودکان می‌باشند. در جنگ‌های معاصر تفاوت و تمایز میان رزمندگان و مردم عادی کاهش یافته و جوامع درگیر این جنگ‌ها با شکست و اضمحلال اقتدار کلی نظام سیاسی روبرو هستیم (Bernhard garies, 2003, p.89).

از اینرو توجه به این نکته معطوف شد که آیا صلح واقعی و پایدار می‌تواند در چنین جوامعی پدید آید. اداره تعارضات با ویژگی‌های خود در حین و بعد از روش‌هایی را طلب می‌کرد که تحکیم صلح نامیده شد. به نظر رسید این روش، تحکیم نظم مدنی و ایجاد شرایط اقتصادی اجتماعی را برای صلح فراهم می‌آورد. تحکیم صلح به عنوان یک هنجار درون ملل متحد شکل گرفت. البته توسعه این هنجار و کاربرد آن به آسانی صورت نگرفت. و همانطوری که ذکر آن رفت در مواجهه با چالش‌های مستمر بوده است (Allen G. Sens, p. 144). در حقیقت کوشش‌های تحکیم صلح ملل متحد در مواجهه با تعارضات فرادولتی در مناطقی مانند سومالی، یوگسلاوی سابق، کامبوج، آنگولا، موزمبیک، هائیتی به کار رفت. زیرا در این موارد نقض گسترده حقوق بشر و حقوق بشردوستانه بین‌المللی، منطق هنجاری را برای کوشش‌هایی از طرف ملل متحد علی‌رغم محدودیت‌های حاکمیت دولت‌ها در نظام وستفالیایی را برای مداخله و حمایت از قربانیان و مردم عادی توجیه می‌کرد و با توجه به ماهیت تعارضات کوشش‌هایی را برای فراهم آوردن صلح با توسل به تکنیک تحکیم صلح به ارمغان آورد کوشش‌های تحکیم صلح در حقیقت تحولی بود که در حفظ صلح سنتی بوجود آمد و گستره‌ای از فعالیت‌ها را به خود اختصاص داد.

در حقیقت بنیان‌های آنچه که امروزه تحکیم صلح تلقی می‌شود، در همسوئی با سه گرایش عمده مدیریت مخاصمات مسلحانه است (Ibid).

۱- به چالش کشیدن اصل عدم مداخله در امور داخلی دولت‌های عضو به عنوان یکی از اصول اساسی ملل متحد برای حمایت از امنیت انسانی، شرایط جوامع درگیر تعارضات و شمار بیشمار قربانیان و مردم عادی، تمایل دولت‌های دیگر را برای پایان این منازعات از طریق مداخله و هموار کردن راه صلح فراهم نمود و آن را ضرورت کرد.

۲- بیم گسترش تعارضات به کشورهای همسایه و بی‌ثباتی منطقه‌ای، منافع مداخله را توجیه می‌نمود.

۳- تحکیم صلح بطور کلی مبتنی بر استراتژی لیبرال اقتصادی و سیاسی است که حمایت فزاینده جهانی به ویژه از طرف کشورهای قدرتمند و صاحب نفوذ در ملل متحد برای آن وجود دارد.

با عنایت به واقعیات فوق از نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ تحکیم صلح درون نظام ملل متحد به عنوان سهمی از گفتمان کلی عملیات صلح و عملیات عرصه ای توسعه یافت.

در این میان سازوکارهایی مانند کمیته اجرایی صلح و امنیت (Executive Committee on Peace and security)؛ سازوکار هماهنگی فعالیت‌های تحکیم صلح و برنامه عمران ملل متحد و بسیاری دیگر از کارگزاری‌های تخصصی ملل متحد فعال شدند.

در اواخر دهه ۹۰، هیاتی به ریاست اخضر براهیمی (Panel on United Nations Peace Operation Barahimi Report) متشکل از اشخاص مجرب در جنبه‌های مختلف عملیات صلح از طرف دبیر کل ملل متحد ماموریت یافت که کاستی نظام موجود را ارزیابی نمایند و توصیه‌های صریح، مشخص و واقع‌بینانه برای بهبود و کارائی آن ارائه دهند. این گزارش که در سال ۲۰۰۰ منتشر شد (Barahimi, 2000). به برخی از نکات کلیدی مانند توجه به درس‌ها و تجارب گذشته عملیات، استلزام به عمل پیشگیرانه و تحکیم صلح، نیاز به خط مشی قوی و تعهدات واقع‌گرایانه از طرف ملل متحد و دولت‌های درگیر را عنوان نمود. همچنین نیاز به یک رکن مرکزی برای تحکیم صلح را با حمایت جامعه بین‌المللی اعطاکننده کمک‌های مالی مطرح کرد. در همین سال‌ها، تحکیم صلح درون ملل متحد با ماموریت‌ها و تشکیل دفاتر تحکیم صلح در لیبریا، گینه بسائو، جمهوری آفریقای مرکزی، تاجیکستان ادامه پیدا کرد. این ماموریت‌ها با کمک دفاتر در تحکیم صلح از طریق درگیر کردن بازیگران محلی اقدام کردند یکی از بزرگترین این ماموریت‌ها برای استقلال تیمور شرقی بود که وظایف گسترده ای داشت. در کشور کوزوو به همین منظور با وظایف اداره امور عمومی و وظایف انتخاباتی، تدوین قانون اساسی (United nations interim Administration Mission in Kosoro).

توسعه هنجاری تحکیم صلح در نظام ملل متحد را می‌توان در تعریفی که از آن در بیانیه رئیس شورای امنیت در فوریه ۲۰۰۱ ارائه شده، یافت.

«تحکیم صلح برای پیشگیری از ظهور و وقوع مجدد و یا ادامه مخاصمات مسلحانه هدف دارد و بنابراین شامل سلسله‌ای از برنامه‌های سیاسی، توسعه‌ای، بشردوستانه و حقوق بشر و سازوکارهای اجرای آنهاست. این امر انجام اعمال کوتاه‌مدت و بلندمدت خاص نیازهای هر جامعه را طلب می‌کند. این اعمال باید توسط نهادهای پایدار و فرآیندهایی در زمینه توسعه،

امحاء فقر، عدم برابری‌ها، حکمرانی مطلوب و قابل ارزیابی، بهبود دموکراسی، احترام به حقوق بشر و حکومت قانون و بهبود فرهنگ صلح انسجام یابد» (S/PRST, 2001).
 مروری بر وظایف و استراتژی‌های تحکیم صلح عملیات صلح ملل متحد مجموعه‌ای شامل موارد زیر را در بردارد:

- ۱- فراهم کردن ثبات سیاسی و امنیتی داخلی
 - ۲- پیشگیری از توسعه درگیری به کشورهای همسایه و درگیری منطقه‌ای
 - ۳- خلع سلاح، مرخصی و بازگشت دوباره نیروها به جامعه
 - ۴- بازگشت پناهندگان و افراد آواره داخلی
 - ۵- کمک به دموکراسی سازی (نظارت انتخاباتی، ظرفیت سازی، نهادسازی)
 - ۶- تقویت جامعه مدنی، ترویج گفتگو، مدیریت تعارض، آموزش سازوکارهای حل اختلاف
 - ۷- ظرفیت سازی و اصلاح بخش امنیتی
 - ۸- کمک‌های فنی برای بازسازی و توسعه اقتصادی
 - ۹- ترویج و حمایت حقوق بشر
 - ۱۰- ارتقاء شناسایی بین گروهی و سازش ملی
 - ۱۱- امحاء خشونت، آموزش مدنی
 - ۱۲- مین زدائی و افزایش آگاهی
 - ۱۳- ارتقاء همگرایی اقتصادی منطقه‌ای و بین‌المللی
 - ۱۴- فراهم کردن زمینه‌های حکمرانی مطلوب (Allen Gsens, 2004, p. 146)
- یک نگاه کلی به این وظایف فوق، از طرفی حاکی از درگیری ملل متحد در حیطه مسئولیت حکومت‌هاست. امری که همانطوری که ذکر آن رفت اساساً در تعارض با اصول منشور ملل متحد است و در عمل برای هدف اصلی ملل متحد که حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد، از طریق تحکیم صلح انجام شده است. از سوی دیگر عمده وظایف در حقیقت انتقال نظام اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی غرب به آنهاست. نظام‌هایی که برای نهادینه شدن نیازمند سازوکار و بستر مناسب می‌باشند. چگونگی این انتقال و آثار آن چالش‌هایی را برای تحکیم صلح بوجود آورده است که به بررسی آن می‌پردازیم.

چالش‌های تحکیم صلح

از نظر برخی از متفکران اصولاً تحکیم صلح در عمل تغییر در مهندسی اجتماعی است. و در جستجوی بکارگیری الگوی غربی سازمان اجتماعی، سیاسی، اقتصادی در جوامع فروپاشیده

(failed state) است (Ibid, p. 147). در حالی که ملل متحد نباید بسادگی نهادهای باقیمانده از قبل نادیده گیرد. گزارش هیئت عملیات صلح ملل متحد در حقیقت به این نکته با توجه به نواقص عملیات صلح مناطقی مانند بوسنی هرزگوین، رواندا، سومالی اشاره داشت. نهادهای باقیمانده باید تقویت شوند و در برخی از مواقع جایگزین گردند ولیکن با توجه به ویژگی‌های هر جامعه. به زعم گزارش فوق، برای مواجهه با تهدیدات، چالش‌ها و دگرگونی‌های جوامع بعد از تعارض، ملل متحد همواره در راه موثری از آنان حمایت نکرده است (Ivan Nimac, pp.248-9). برای دگرگونی در جوامع و همواره ساختن راه صلح باید اصلاح در ساختارهای و فرآیندها همراه با ارزش‌های فرهنگی جامعه باشد. کمک‌های تحکیم صلح باید بلند مدت، هدفمند و برای ساختن ظرفیت بومی برای مواجهه با تعارضات جامعه باشد، تغییرات اجتماعی نیاز به زمان دارد. بوجود آوردن صلح بلندمدت بسیار مشکل است (Barahimi, 2000).

از طرفی مشروعیت این عملیات مهم است. الگوهای اقتصاد محلی، جامعه مدنی محلی و سازوکارهای مدیریت تعارض و رهبری در دوران تحکیم صلح تحلیل می‌رود. در برخی از موارد مانند سومالی، ملل متحد به سهم زیادی از سازوکارهای محلی اداره تعارضات به نفع یک مدل رسمی دیپلماتیک غفلت کرد (Allen G sens 2004, p. 148).

همچنین بکارگیری استراتژی آزادسازی اقتصادی توسط تحکیم صلح می‌تواند نابرابری‌ها را گسترش دهد و پی‌آمد آن تعارضات سیاسی را دوباره دامن زند. تشویق دموکراسی و رقابت در جوامعی که فاقد نهادهای لازم می‌باشند فاقد کارایی است و از طریق تحمیل به مردم با برگزاری انتخابات فرمایشی نمی‌توان جامعه مدنی بومی را پشتیبان آن قرار داد. برای بسیاری تحکیم صلح نگرسته می‌شود به عنوان جزئی از دستور کار تفوق سیاسی و اقتصادی غرب. کشورهای در حال توسعه غلب در مورد تحکیم صلح بدبین هستند و آن را جلوه دیگری از مداخله غربی و فرهنگ امپریالیسم می‌دانند. تا زمانی که روابط قدرت اقتصادی نابرابر با جهان به ویژه کشورهای ماقبل استعماری وجود دارد، فراهم آوردن زمینه‌های توسعه اقتصادی واقعی که زمینه‌ساز صلح مثبت گردد مشکل است. از این منظر تحکیم صلح نقش جوامع محلی در ایجاد صلح آزاد و دور از مداخله خارجی به ویژه دولت‌های غربی، سازمان‌های بین‌المللی و کمپانی‌های چندملیتی را لحاظ نمی‌کند. همچنین نهادهای مالی بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی (world Bank) حمایت از افزایش آزادسازی اقتصادی در برنامه تحکیم صلح مشارکت دارند.

وسعت وظیفه ماموریت، فراهم آوردن شرایط صلح مثبت، مشکل امنیت انسانی (Human Security) مردم، مداخله قدرت‌های خارجی همه چالش‌های پیش روی عملیات تحکیم صلح هستند. قابل ذکر است که نهادهای ضعیف حقوقی در مناطق پس از تعارض یکی از مشکلات

دیگر هستند. کوشش‌های تحکیم صلح نیازمند یک مجموعه حقوقی مناسب است که بهتر بتواند برای رعایت قوانین محلی تنظیم گردند. ایجاد تشکیلات قضایی مناسب، یکی از پراهمیت‌ترین نهادها برای دوران پس از تعارض است که در صورت عدم وجود و یا نامناسب بودن آنها تحکیم صلح با مشکلات اجرایی روبرو می‌شود. تحکیم صلح به منابع مالی، هماهنگی میان دولت‌های مشارکت‌کننده، تعادل نسبی میان امکانات، وظایف و علاقه خود جامعه به خروج از بحران بستگی دارد.

یکی از عمده‌ترین موارد مورد توجه نیز باید سازمان‌های غیردولتی (NGO) و نقش آنها در تحکیم صلح است. در حالی که این سازمان‌ها از اهمیت برخوردارند ولیکن اکثریت آنها بومی نیستند و در حقیقت از جامعه سررشته نگرفته‌اند. بلکه ریشه در کشورهای شمال دارند. بدون آنکه ارزش خدمات بشردوستانه آنها را که به صورت واقعی ارائه می‌شود به زیر سؤال بریم، ولی مداخلات آنها در جریان تحکیم صلح مبتنی بر ارزش‌های غربی است.

قبل از تشکیل کمیسیون تحکیم صلح در سال ۲۰۰۵، مسئولیت‌های تحکیم صلح در مجموعه نظام ملل متحد تقسیم شده بود که معمولاً دبیرخانه نظارتی به روی اعمال کارگزاری‌های تخصصی و نهادهای فرعی مانند کمیساریای عالی پناهندگان، یونیسف ندارد. در حالی که پاسداری صلح از یک سازوکار سیاسی و نهادی در شکل کمیته ویژه پاسداری از صلح و بخش عملیات پاسداری از صلح برخوردار بوده است ولیکن تحکیم صلح فقط پس از تشکیل کمیسیون فوق جنبه نهادی پیدا کرد که در اینجا به بررسی مختصر آن می‌پردازیم.

کمیسیون تحکیم صلح

یکی از پیشنهادات گزارش براهیمی در سال ۲۰۰۰، تشکیل نهادی خاص برای تحکیم صلح بود. در گزارشی که توسط هیئت عالی رتبه ای که از سوی دبیر کل سازمان ملل متحد مسئول بررسی چالش‌های فراروی صلح و امنیت بین‌المللی شده بود با عنوان «جهانی امن‌تر، مسئولیت مشترک»، که در دسامبر سال ۲۰۰۴ منتشر شد. وجود خلاء رکنی که مسئولیت نهادینه سازی صلح را عهده‌دار شود، اشاره شد دبیر کل سازمان ملل متحد با الهام از این پیشنهاد در گزارش خود با عنوان «آزادی بیشتر، به طرف توسعه، امنیت و حقوق بشر برای همگان» به اجلاس سران بخشی را به تحکیم صلح اختصاص داده است (Kofi Annan, 2005, p. 101). با اشاره به مواردی مانند انگولا و اوگاندا اشاره کرده و اعلام می‌دارد که تقریباً نیمی از کشورهای که از جنگ رها می‌شود ظرف ۵ سال پس از پایان مخاصمات مجدداً به دامن خشونت و درگیری می‌غلتنند. وی پس از اشاره به خلاء تشکیلاتی کمیسیون بین‌المللی تحکیم صلح را پیشنهاد می‌دهد. همچنین دفتری را نیز برای حمایت از صلح در دبیرخانه در نظر

می‌گیرد. این کمیسیون برای کمک به پیشگیری از برگشت تعارض خشونت بار در کشورها بوجود آمد و در حقیقت به عنوان پیوندی میان تلاش‌های قبل از خاتمه تعارض و برنامه‌های ملل متحد پس از خاتمه در جهت صلح پایدار و نهادسازی و توسعه محسوب می‌شود (بیگ زاده، ص ۸).

با تصمیم اجلاس سران سال ۲۰۰۵ ملل متحد، (A/60/Res/1,2005) دو رکن از ارکان ملل متحد هر یک با تصویب قطعنامه‌ای مبادرت به ایجاد کمیسیون تحکیم صلح کردند. ابتدا شورای امنیت قطعنامه ۱۶۶۵ یک نهاد بین‌الدولی مشورتی با نام فوق ایجاد کرد و سپس مجمع عمومی نیز با اتفاق آرا قطعنامه‌ای در ۳۰ دسامبر ۲۰۰۵ تصویب نمود (A/60/RES/809,2005). کمیسیون به لحاظ ماهیت یک رکن بین‌الدولی مشورتی فرعی بر مبنای دو قطعنامه فوق است. مع ذلک یک نوآوری در ایجاد این نهاد صورت گرفته است و آن اینکه کمیسیون تحکیم صلح تنها رکن فرعی مجمع عمومی و یا شورای امنیت نیست. بلکه همزمان رکن فرعی هر دو رکن است.

هر دو قطعنامه اهداف کمیسیون را چنین برشمرده اند:

- * گرد هم آوردن تمام بازیگران مربوط به منظور سازماندهی منابع، رایزنی و ارائه استراتژی جامع برای تحکیم صلح پس از منازعه و بهبود وضعیت
- * تمرکز توجه بر تلاش‌های بازسازی و نهادسازی ضروری برای گذار از منازعه و حمایت از توسعه استراتژی‌ها جامع برای پایه گذاری توسعه پایدار
- * فراهم آوردن توصیه‌ها و اطلاعات برای بهبود هماهنگی میان تمام بازیگران مربوطه درون و بیرون ملل متحد به منظور ایجاد بهترین رویه‌ها، کمک به تضمین تامین مالی پیش‌بینی‌پذیر برای اقدام‌های زود هنگام برای بهبود شرایط و به منظور تداوم توجه جامعه بین‌المللی به بهبود شرایط پس از منازعه کمیسیون در اصل به عنوان رکن مشورتی برای شورای امنیت. شورای اقتصادی اجتماعی و مجمع عمومی شناخته می‌شود و فاقد اقتدار اجرایی است. تصمیمات آن ماهیتاً توصیه‌ای است و بنابراین غیر الزام‌آور است.
- بحث و بررسی پیرامون تشکیلات، ترکیب اعضا، تصمیمات و فرآیند کار آن خود فرصت را دیگری را می‌طلبد. از لحاظ نظری می‌توان گفت که ایجاد کمیسیون تحکیم صلح تحول عظیمی در صلح و امنیت جهانی و گذار از مرحله جنگ به صلح پایدار است این نهاد که مرتفع کننده خلاء نهادینه در نظام ملل متحد است باید بتواند با تصویب استراتژی‌های بلند مدت صلح را برای جوامع پس از تعارض به وجود آورد، ولیکن طبیعی است که خود یک نهاد ملل متحدی است و از همه ویژگی‌های نهادهای مشابه خود درون ملل متحد که همواره محدودیت‌ها و امکانات آن را تجربه می‌کنند، برخوردار است.

نتیجه

ارزیابی فعالیت تحکیم صلح ملل متحد نیز مانند دیگر فعالیت‌های ملل متحد نیازمند یک نگاه خاکستری واقع بینانه است. تعارضات بین کشورها و درون کشورها عمری به قدمت تاریخ بشری دارد و همواره صلح دغدغه او در تمام اعصار بوده است. سازمان ملل متحد نیز که با هدف اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بوجود آمد، در عمل برای رسیدن به آن با موانع متعدد روبرو بوده است. تحکیم صلح هم از لحاظ مفهومی و هم عملی دارای چالش‌هایی می‌باشد که برخی از آنها مورد بررسی قرار گرفت. موفقیت تحکیم صلح به عوامل متعدد وابستگی دارد. ماهیت تعارضات ژئوپلیتیک منطقه، علائق بین‌المللی و غیره. همواره بدست آوردن صلح مثبت مشکل است. و ارزیابی آن نیازمند زمان می‌باشد. به هر حال از آن می‌توان به عنوان کوشش بین‌المللی برای پاسخگویی به تعارضات فراملی کمک گرفت. تحکیم صلح همراه با تلفیقی از امکانات و انتظارات است. سازمان ملل متحد باید بتواند با ایجاد مشروعیت و اعتماد به این مهم دست یابد و باید ظرفیت خود را به عنوان یک سازوکار موثر و هسته اصلی برای تحکیم صلح در میان دیگر بازیگران صلح محکم نماید. از درس‌های آموخته عبرت گیرد و این واقعیت پذیرفته شود که این سازمان متعلق به همه ۱۹۲ کشور عضو خود می‌باشد.

دبیر کل ملل متحد در گزارش خود ژانویه سال ۲۰۰۸ به شورای امنیت و مجمع عمومی ملل متحد بیان می‌کند:

تضمین صلح و امنیت بین‌المللی یک چالش وحشت آور پیش روی ملل متحد است و علیرغم تلاش‌های شصت سال گذشته، منازعه و خشونت دولت‌های عضو و مرمغان را مورد تهدید قرار می‌دهد. از اینرو، ملل متحد برای برخورد با ناامنی به جستجوی پاسخ‌های موثر براساس منظور خود ادامه می‌دهد.

در عین حال می‌گوید دولت‌های عضو و نهادهای آنها، به عنوان تضمین‌کنندگان اصلی امنیت باقی می‌مانند، این از جمله حقوق و مسئولیت‌های آنان است. اینکه ملل متحد چگونه می‌تواند به بهترین شکل دولت‌های عضو رادر حفظ و افزایش ظرفیت‌شان در تحقق این حق حمایت کند، دغدغه سازمان است (S/2008/39) مهم این است که ملل متحد حمایت خود را ضمن اقدام به اصول و اهداف اساسی منشور و رعایت فرهنگ در تمامی ابعاد از کشورها حمایت و راه صلح را هموار نماید.

منابع مالی و برنامه‌ریزی‌ها از آن کشورهای قدرتمند شمال است. کشورهای دیگر بیشتر تامین نیروهای انسانی این عملیات به عهده دارند که در طول سال‌های گذشته و حال تلفات بسیاری نیز داشته‌اند.

تحکیم صلح مانند هر فعالیت دیگر زمانی موفق خواهد بود که مجموعه امکانات در تعامل با انتظارات و فرهنگ مردم؛ دین، سنت‌ها، پیشینه تاریخی هر جامعه در هم آمیزد. دهه‌های پیش مردم کشورهای که اکنون بیشترین میزان تعارضات و تلفات را در کشورهای جنوب می‌کنند در یوغ استعمار قدیم بودند. نباشد که دوباره سراب صلح استعماری از طرف ملل متحد به گردن آنها نهاده شود.

هیات‌های سیاسی و تحکیم صلح جاری در جهان

1. United Nations political office for Somalia
دفتر سیاسی ملل متحد برای سومالی
تاسیس آوریل ۱۹۹۵
2. United Nations Peace building support office in Guinea – Bissau
دفتر حمایت تحکیم صلح ملل متحد در گینه بیسائو
تاسیس مارس ۱۹۹۹
3. UNSCO
Office of the United Nations special coordinator for the middle east.
دفتر هماهنگ کننده ویژه ملل متحد برای خاورمیانه
تاسیس اکتبر ۱۹۹۹
4. BONUCA
United Nations Peace building office in the African Republic
دفتر تحکیم صلح ملل متحد در آفریقای مرکزی
تاسیس فوریه ۲۰۰۰
5. UNSCOL
Office of the United special coordinator for Lebanon
دفتر هماهنگ کننده ویژه ملل متحد برای لبنان
تاسیس فوریه ۲۰۰۷
6. UNOWA
Office of the special representative of the secretary – General for west Africa
دفتر نماینده ویژه دبیر کل در آفریقای غربی
تاسیس ۲۰۰۱ نوامبر
7. UNAMA
United Nations Assistance Mission in Afghanistan
هیات کمک ملل متحد به افغانستان
تاسیس مارس ۲۰۰۲
8. United Nations Assistance Mission for Iraq
هیات کمک ملل متحد برای عراق
تاسیس اوت ۲۰۰۳

9. UNIPS IL

United Nations integrated Peace building office in Sierra Leone

دفتر مجتمع تحکیم صلح ملل متحد در سیرالئون

تاسیس اکتبر ۲۰۰۸

10. BINUB

United Nations integrated office in Brundi

دفتر مجتمع ملل متحد در بروندی

تاسیس ژانویه ۲۰۰۷

11. United Nations Mission in Nepal

هیات ملل متحد در نپال

ژانویه سال ۲۰۰۷

12. UNRCCA

مرکز منطقه‌ای دیپلماسی پیشگیرانه برای آسیای مرکزی ملل متحد

تاسیس دسامبر ۲۰۰۷

تعداد کل کسانی که در حال حاضر در هیات‌های فوق فعالیت می‌کنند به شرح زیر است:

۳۶۳	۱- پرسنل نظامی
۹۹۲	۲- پرسنل اداری بین‌المللی
۲۰۹۷	۳- پرسنل اداری محلی
۱۲۳	داوطلبان ملل متحد
۳۵۷۵	جمع

منابع و مأخذ:

الف. فارسی:

۱. بیگ زاده، ابراهیم، (۱۳۸۶)، کمیسیون تحکیم صلح، گزارش میزگرد نهادهای جدید سازمان ملل متحد، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد.
۲. مصفا، نسرین، (۱۳۷۰)، تحول در عملیات حفظ سازمان ملل متحد، مجله سیاست خارجی، سال پنجم، شماره ۲.

ب. خارجی:

1. Allen g Sens, (2004), from Peace – Keeping to Peace Building: the United Nations challenge of intra state war in the united Nations and Global security, edited by Richard M. price Mark W. Zacher, USA: palgrave.
2. Assisting Nations to cultivate peace after conflict, the work of the United Nations Peace – building support office, New york: UNDP, 2002.
3. Boutros Boutros – Ghali (1992), An Agenda for Peace.
4. Boutros – Boutros Ghali, Sufflement to agenda for Peace A/50/60/s/1995/1
5. Sven Bernahard Gareis & Johannes Varwick, the United Nations; an Introduction palgrave, china: 2003.
6. Kofi a. Annan, (2005), in larger Freedom, toward development, security and Human Rights for all, New york: United Nations.

7. Report of the Security – General's High – level panel on threats, challenges and change; A more secure world: our shared responsibility. Now york: DPI, 2004, p.83.
8. UNDOC S/PRST/2001s feb 20.
9. United Nations, Report of the panel on United Nations Peace operations A/55/305-s/2000/809.
10. UN Doc s/RES/1645 20 Dec 2005.
11. UN Doc A/60/RES/180 30 Dec 2005.
12. Ivan Nimac, (2005), Winning the peace, UN Chronicle jun – Aug No:2.
13. Un Doc A/RES/377(V) 1950.
14. Un Doc, S/2008/3.9, 23 Jan 2008.
15. UN Doc/A/60/Res/1,16 sep 2005.
16. UN Doc/A/60/Res/80, sep/2005.

از این نویسنده تاکنون مقالات زیر در همین مجله منتشر شده است:

- "گزارشی از دوره مطالعات عالی مرکز دانشگاه اروپایی برای مطالعات صلح"، شماره ۳۷، سال ۸۶؛
 "گزارشی از عملکرد مرکز مطالعات عالی بین‌المللی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران"، شماره ۴۰،
 سال ۷۷؛ "حقوق و توسعه"، شماره ۴۵، سال ۷۸؛ "اقدامات بین‌المللی در حمایت از حقوق افراد دارای معلولیت"، شماره ۵۸، سال ۸۱؛ "جایگاه حقوق بشر در نظریه‌های روابط بین‌الملل"، شماره ۴، زمستان ۸۷.

Archive of SID