

چالش‌های عملیات صلح سازمان ملل

در محیط امنیتی نوین جهانی

سیدعلی طباطبایی*

چکیده

امناقشات و درگیری‌ها در طول تاریخ همواره یکی از عناصر اصلی سیاست داخلی و سیاست بین‌الملل بوده‌اند. پس از شکل‌گیری دولت مدرن، این نهاد تلاش کرده است وقوع مناقشات را تا حد امکان کاهش دهد. به صورت کلی در عرصه تحول نظام بین‌المللی جامعه بین‌المللی از زمان عهدنامه وستفالی تاکنون رهیافت‌های متفاوتی را جهت پایان دادن به مناقشات و درگیری‌ها پشت سر نهاده است. در یک تقسیم‌بندی علمی سه رهیافت مدیریت مناقشه، رهیافت حل و فصل مناقشه و رهیافت چندبعدی پایان‌بخشی به مناقشه از جمله رهیافت‌های جامعه بین‌المللی در مدیریت مناقشات در طول چند سده گذشته بوده است. مقاله کنونی به صورت مشخص به بررسی چالش‌های رهیافت چندبعدی پایان‌بخشی به مناقشه در چهارچوب عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد از یک منظر تاریخی تحلیلی می‌پردازد. سابقه تاریخی عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد به عنوان یکی از اجزای رهیافت چندبعدی پایان‌بخشی به مناقشات و عناصر مختلف شکل‌دهنده به آن در این مقاله بررسی می‌شود. با توجه به پیشینه تاریخی، عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد در فضای کنونی با چالش‌های عمده‌ای مواجه است که این چالش‌ها را می‌توان به دو گروه: چالش‌های امنیتی و چالش‌های همکاری هماهنگی تقسیم کرد. بر این اساس چالش‌های امنیتی بر دودسته اساسی شکل گرفته‌اند: ۱) دولت‌های ضعیف یا شکست خورده و ۲) بحث تروریسم. از جمله علل چالش‌های امنیتی درباره دولت‌های ضعیف یا شکست خورده می‌توان به تأخیر در فرآیند ملت‌سازی، خلأ قدرت، نابرابری و فساد اشاره کرد. همچنین در خصوص تروریسم می‌بایستی عللی چون تعصبات قومی، قبیله‌ای، نژادی و مذهبی را می‌توان ذکر کرد. با توجه به اهمیت عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد باید با شناسایی چالش‌های مربوطه خود را برای مقابله با آنها و هماهنگی عوامل مختلف عملیات حفظ صلح با شرایط نوین جهانی آماده نماید. در این راستا توجه به موضوع امنیت انسانی در این عملیات دارای اهمیت بالایی است.

کلید واژه‌ها

سازمان ملل متحد، عملیات حفظ صلح، مناقشات، امنیت انسانی، مناقشه بفرنج

* دکتر سید علی طباطبایی، استادیار دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکزی

Email: s_ali_tabatabaee@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۸۷/۰۴/۱۴

تاریخ ارسال: ۸۶/۱۲/۲۲

فصلنامه راهبرد / سال شانزدهم / شماره ۴۸ / تابستان ۱۳۸۷، صص ۱۲۳-۱۳۲

درآمد

برقراری صلح در سیستم بین‌المللی به طور سنتی به ماهیت دیپلماسی و استفاده‌گرینشی از زور به شکل مستقیم یا غیرمستقیم وابسته بوده است. ماهیت دیپلماسی و نحوه استفاده از قوه قهریه عمدتاً توسط چهارچوب سیاست بین‌الملل تعریف شده است که به نوبه خود بر تعاملات دولت‌ها به ویژه قدرت‌های بزرگ و هژمون‌های منطقه‌ای متکی می‌باشد. تحولات اخیر در نظام بین‌الملل تغییراتی را در نحوه استفاده از شیوه‌های پایان‌بخشی به مناقشه پدید آورده است.

می‌کند. اما چرا جامعه جهانی نتوانسته است چنین مناقشاتی را حل و فصل کند؟ مقاله حاضر به تبیین چرایی این مسئله نمی‌پردازد اما رهیافت‌های متعددی را که جامعه بین‌المللی جهت خاتمه دادن به مناقشات اتخاذ کرده است را بررسی می‌کند. عملیات صلح سازمان ملل متحد یکی از رهیافت‌های حل و فصل مناقشه است که جامعه جهانی بدان روی آورده است. پرسش اصلی مقاله حاضر آن است که عملیات صلح سازمان ملل متحد در فضای امنیتی جدید با چه چالش‌هایی مواجه خواهد بود؟

از سوی دیگر بازیگران جدید بین‌المللی نظیر سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های غیردولتی به عرصه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی وارد شده‌اند و به واقع، نظام بین‌المللی پس از جنگ سرد شاهد فعالیت‌های سایر بازیگران در کنار دولت‌هاست.

در ابتدا رهیافت‌های متعدد جامعه بین‌المللی جهت پایان دادن به مناقشات بررسی می‌گردد. سپس عملیات صلح سازمان ملل متحد به عنوان یکی از این رهیافت‌ها مورد توجه واقع می‌شود. در انتها نیز چالش‌های این رهیافت مورد بررسی قرار می‌گیرد.

سازمان ملل متحد به عنوان یکی از مهم‌ترین بازیگران نهادی عرصه روابط بین‌الملل تلاش نموده نقش مؤثری را در مدیریت و حل و فصل مناقشات ایفا نماید. امروزه مناقشات متعددی در نقاط مختلفی از جهان در حال جریان است. «مناقشه بغرنج»^۱ یکی از چالش‌هایی است که سیاست‌گذاران جهانی با آن مواجهند. «بغرنج بودن» مناقشه به وضعیتی اشاره می‌کند که مناقشه‌ای به لحاظ زمانی تداوم داشته و تلاش‌ها جهت حل و فصل آن به نتیجه نرسیده است.

۱. رهیافت‌های جامعه بین‌المللی جهت پایان دادن به مناقشات

جامعه بین‌المللی تاکنون سه رهیافت را جهت پایان دادن به مناقشات اتخاذ کرده است. اولیور ریچموند^۲ از این رهیافت‌ها به صورت رهیافت‌های نسل اول، دوم و سوم یاد می‌کند.

سازمان ملل متحد در حال حاضر عملیات صلح^۲ خود را در بسیاری از مناقشات بغرنج اجرا

۱-۱. رهیافت نسل اول؛ مدیریت مناقشه^۴
براساس رهیافت مدیریت مناقشه با توجه به

1. Intractable Conflict 2. Peace Operation
3. Oliver Richmond 4. Conflict Management

مناقشات جهانی عمل کند و مناقشات بدون هیچ گونه تغییری همچنان به حیات خود ادامه داده‌اند.

از جمله این مناقشات می‌توان به مناقشات سودان و افغانستان اشاره کرد. بدین ترتیب، اهداف رهیافت مدیریت مناقشه این بود که:

(۱) از بروز مناقشات جدی و آشکار جلوگیری کند؛

(۲) ترتیبات قانونی جدیدی برای مدیریت دولت‌های درگیر در مناقشه بیابد؛

(۳) راه‌حل‌هایی برای دولت‌های متخاصم و در حال جنگ ارائه کند و

(۴) سیستم منطقه‌ای جدیدی ایجاد نماید که دولت‌های شکست خورده را دربرگیرد.

۲-۱. رهیافت نسل دوم؛ حل و فصل مناقشه^{۱۱}

برخلاف رهیافت مدیریت مناقشه، رهیافت حل و فصل مناقشه در تلاش است با بحث در مورد ماهیت رفتارهای انسانی و ساختارهای محدودکننده، به ریشه‌های اصلی مناقشه دست یابد. این رهیافت از سه طریق به درک ریشه‌های مناقشه می‌پردازد:

(۱) رفتار انسانی ناشی از عوامل ژنتیکی است،

(۲) رفتار انسانی متأثر از محیط و جامعه پیرامونی است. و

(۳) رفتار انسانی نتیجه تعامل ویژگی‌های

5. Peace Keeping

6. Status Quo Diplomacy

7. Jimmy Carter

8. Camp David

9. Dayton

10. Richard Holbrook

11. Conflict Resolution

وجود منافع ملی رقیب در سیستم بین‌المللی آنارشیک، در بهترین حالت می‌توان یک مناقشه را مدیریت کرد. این رهیافت بر پایه سنت‌ها، هنجارها و فرهنگ دیپلماسی غربی تولد یافته و از عصر وستفالی به بعد به عنوان «حفظ وضع موجود» دوام داشته است. حامیان این رهیافت معتقدند دیپلماسی، صلح‌بانی،^۵ میانجی‌گری بین‌المللی و مذاکره نمی‌توانند مناقشات و نقاط اختلاف را از بین ببرند بلکه تنها قادر به مدیریت آنها هستند. بر اساس چنین نگرشی است که رهیافت‌های مدیریت مناقشه بیشتر در پی تثبیت وضع موجود بوده‌اند. در زمان جنگ سرد، ابزارهایی نظیر صلح‌بانی، مذاکره، میانجی‌گری و داوری، برای حفظ موازنه قدرت (بحران موشکی کوبا ۱۹۶۲) و یا به مثابه «دیپلماسی حفظ وضع موجود»^۶ (بحران قبرس از سال ۱۹۶۴ تاکنون) به کار رفته‌اند.

در مواردی که میانجی‌گری موفق بود نظیر اقدامات رئیس‌جمهوری امریکا جیمی کارتر^۷ در کمپ دیوید،^۸ به‌واقع از ساختارهای پاداش و تهدید استفاده شده بود. به‌طور مشابه در مذاکرات صلح دیتون^۹ در مورد آینده بوسنی در سال ۱۹۹۵، تهدیداتی علیه صرب‌ها مطرح و پاداش‌هایی نیز برای کروات‌ها در نظر گرفته شد. ریچارد هولبروک^{۱۰} به‌عنوان نماینده میانجی‌گر ایالات متحده معتقد است صرب‌ها به دلیل انجام سیاست تصفیه نژادی در آن مذاکرات مورد بی‌مهری قرار گرفته‌اند.

این رهیافت نتوانست به منزله نوشداروی

ذاتی انسان و محیط اجتماعی است. اگرچه رهیافت‌های حل و فصل مناقشات نوید دنیایی تازه را می‌دادند و تحقیقات بسیاری در این زمینه انجام شد، اما باز هم بسیاری از مناقشات همچنان به حیات خود ادامه دادند. در دهه ۱۹۷۰ کارگاه‌های بررسی مناقشات داخلی و بین‌المللی به طور فزاینده‌ای برگزار شدند. برتون^{۱۲} نخستین بار این تکنیک‌ها را در نشست‌هایی به کار گرفت که به «موافقتنامه صلح مانیل» میان اندونزی، مالزی و سنگاپور کمک کرد.

اگرچه رهیافت‌های حل و فصل مناقشات به موضوعاتی نظیر امنیت انسانی، نیازهای انسانی و علل ساختار مناقشات توجه داشتند اما همه این مباحث در قالب تنگ‌نظرانه مفاهیم وستفالیایی حاکمیت و قلمرو ملی انجام شد و نتوانست تأثیر اصلی خود را بر جای گذارد. برخی از محققین غربی فعالیت رهیافت‌های نسل اول و دوم در قالب منافع ملی و خواست دولت‌ها را مهم‌ترین انتقاد وارد بر این رهیافت‌ها می‌دانند. نقص این رهیافت‌ها منجر به ظهور رهیافت‌های چندبعدی نسل سوم شد.

۳-۱. رهیافت‌های چندبعدی نسل سوم برای پایان بخشی به مناقشات

نخستین ویژگی رهیافت‌های نسل سوم عملیات صلح ملل متحد این است که بازیگران متعددی را در سطوح مختلف در عرصه پایان دادن به مناقشات وارد نمود و آنان را به بررسی ریشه‌های

مناقشه و امی دارد. در این راستا سازمان‌های بین‌المللی و نیروهای جوامع مدنی مانند سازمان‌های غیردولتی نقش مهمی یافتند. پس از جنگ سرد، سازمان‌های غیردولتی نقش بسیار فعالی در عملیات بشردوستانه، صلح‌سازی پیشگیرانه و حل و فصل مناقشات ایفا نموده‌اند. سازمان‌های غیردولتی به واقع شکاف میان امنیت دولتی و امنیت انسانی را پر کرده‌اند.

دومین ویژگی رهیافت‌های نسل سوم عملیات صلح ارایه تعریفی جدید از مفهوم امنیت است. در این راستا، برخی از محققین اعتقاد دارند که مفهوم امنیت از محدوده تنگ دولت محوری و نظامی‌گری خارج شده و به امنیت انسانی توجه نموده است. مفهوم «امنیت انسانی» حاصل همین تغییر نگرش است. در این معنا، سلامت روانی و فیزیکی افراد بسیار اهمیت می‌یابد و بدین ترتیب، حوزه تهدیدات و پاسخ به تهدیدات نیز گسترده‌تر می‌شود.

در کنار سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های منطقه‌ای نیز سیاست‌هایی را در جهت حل و فصل مناقشات اتخاذ کرده‌اند. در این راستا گفته می‌شود که مناقشات محلی را می‌توان به طور جامع در بافت منطقه‌ای حل کرد. از این طریق، شبکه‌ای از فرصت‌ها و منابع منطقه‌ای برای حل و فصل مناقشه ایجاد می‌شود. در این زمینه می‌توان به اقدامات سازمان امنیت و همکاری در اروپا و سازمان وحدت آفریقا اشاره کرد. سازمان امنیت و همکاری در اروپا چندین نهاد مدیریت

12. Burton

داشته باشند. این مسئله بدان معنا نیست که همه مناقشات حل و فصل می شوند، بلکه از نظر مسئولین و سیاستگذاران ملل متحد تنها به مفهوم افزایش کارآمدی نحوه برخورد و مقابله با مناقشات است.

۲. عملیات صلح سازمان ملل متحد

عملیات حفظ صلح سازمان ملل، ابزاری حیاتی برای تحقق صلح و ایجاد امنیت در اختیار شورای امنیت سازمان ملل متحد است. سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۸ با ایجاد سازمان نظارت بر آتش بس ملل متحد در خاورمیانه در حفظ صلح پیشگام شد. در حالی که این موضوع به صورت ویژه در منشور ملل متحد پیش بینی نشده بود. از سال ۱۹۴۸، حدود ۸۰۰ هزار پرسنل نظامی و پلیس غیرنظامی از حدود ۱۳۰ کشور جهان در عملیات حفظ صلح سازمان ملل خدمت کرده اند.

عملیات چندبعدی صلح سازمان ملل متحد یکی از رهیافت های پایان بخشی به مناقشات در فضای پس از جنگ سرد به شمار می رود. عملیات صلح عبارتند از عملیات سنتی حفظ صلح به علاوه عناصر بشردوستانه و دموکراسی سازی جدید. سازمان ملل متحد از این رهیافت در کامبوج و یوگسلاوی سابق استفاده کرد. در عملیات چندبعدی صلح سازمان ملل متحد؛ دو

مناقشه نظیر کمیسر عالی اقلیت های ملی،^{۱۳} مأموریت های درازمدت^{۱۴} و دفتر نهادهای دموکراتیک و حقوق بشر^{۱۵} ایجاد نموده است. در ایجاد چنین نهادهایی به معیارهای امنیت انسانی توجه شده است. سازمان وحدت افریقا نیز سازوکارهایی را برای پیشگیری، مدیریت و حل و فصل مناقشه ایجاد نموده است.

در سطح سازمان های جهانی، باید به نقش سازمان ملل متحد در رهیافت های نسل سوم اشاره کرد. در همین جاست که مفهوم «عملیات صلح سازمان ملل متحد» مطرح می شود.

پیش از آنکه به بررسی مفهوم عملیات صلح و چالش های آن در محیط امنیتی نوین و آشوب زده جهانی پردازیم، باید اشاره داشت که عملیات صلح محصول رهیافت های نسل سوم پایان بخشی به مناقشه است. همان گونه که بحث شد، پیدایش این رهیافت ها با فراتر رفتن از محدوده سیستم وستفالی میسر شده است. اگرچه دولت همچنان به عنوان مهم ترین بازیگر عرصه بین المللی مطرح است، اما گسترش روزافزون نقش بازیگران غیردولتی و ظهور مفاهیم جدید مانند «امنیت انسانی» نوید تغییر در محیط جهانی را می دهند. در هر حال، دولت ها نیز امروزه بیش از پیش نقش سازمان های بین المللی منطقه ای و جهانی و نقش سازمان های غیردولتی را مدنظر قرار می دهند. مهم ترین ویژگی رهیافت های نسل سوم پایان بخشی به مناقشات، همین چندبعدی بودن آنهاست که موجب می شود سعی کنند جوانب مختلف یک مناقشه را مد نظر

13. High Commissioner on National Minorities

14. Long Term Missions

15. The Office for Democratic Institutions and Human Rights

مفهوم «حفظ صلح»^{۱۶} و «صلح‌سازی»^{۱۷} بایکدیگر ترکیب شده‌اند. کوفی عنان^{۱۸} اشاره داشته که تمایز میان صلح، صلح‌سازی و تحکیم صلح، تمایزی مصنوعی است و عملیات صلح ملل متحد تمامی این عناصر را در بر می‌گیرد. فعالیت‌های گروه کمک به انتقال در نامیبیا نخستین عملیات سازمان ملل متحد بود که از مرزهای عملیاتی سنتی حفظ صلح فراتر رفت. این گروه کمک‌شایانی به استقلال نامیبیا^{۱۹} از آفریقای جنوبی نمود. در مورد این عملیات، رضایت محلی، منطقه‌ای و جهانی به چشم می‌خورد.

در کامبوج نیز عملیات چندبعدی صلح اجرا شد. در کنفرانس پاریس در سال ۱۹۸۹ که مسئله کامبوج مورد بررسی قرار گرفت، علاوه بر تضمین بی‌طرفی، حاکمیت ملی و تمامیت ارضی کامبوج، نیاز این کشور به حمایت بین‌المللی برای بازسازی نیز مورد تأکید قرار گرفت. مرجع انتقالی ملل متحد در کامبوج^{۲۰} مأموریت یافت بر اجرای توافق پاریس نظارت کرده و نظارت بر حقوق بشر و برنامه‌های آموزشی حقوق بشر را برعهده گرفت. سازمان ملل متحد عملیات صلح متعدد دیگری در سومالی، یوگسلاوی سابق، رواندا، لیبیا و بوسنی انجام داد. این عملیات با چالش‌های بسیاری روبه‌رو بوده‌اند. محیط‌های امنیتی محلی و منطقه‌ای چالش‌های متعددی برای این عملیات ایجاد کرده‌اند. اگرچه اغلب این عملیات با رضایت دولت‌های طرف مناقشه صورت گرفته‌اند اما همگی طبق فصل هفتم منشور انجام شده‌اند.

از آوریل ۲۰۰۲ تا سال ۲۰۰۷ پنج عملیات صلح جدید آغاز شد. شورای امنیت همچنین مجوز ۶ عملیات صلح دیگر را صادر کرده است که توسط ائتلاف‌ها یا ترتیبات منطقه‌ای انجام می‌گیرند. از سال ۲۰۰۲ تا اکتبر ۲۰۰۵ حدود ۶۹۰۰۰ نیروی نظامی و پلیس غیرنظامی در ۱۷ مأموریت صلح‌بانی سازمان ملل متحد شرکت داشته‌اند. همچنین ۱۴۰۰۰ نیروی غیرنظامی در این عرصه فعالیت نموده‌اند.

بیشترین تمرکز عملیات صلح سازمان ملل متحد در سال‌های اخیر، در افریقا بوده است. حدود هشت عملیات هم‌اکنون در افریقا در حال انجام است و حدود سه چهارم نیروهای عملیاتی سازمان ملل در آنجا حضور دارند. در برخی موارد نیز عملیات صلح با کمک سازمان‌های منطقه‌ای انجام شده است.

همان‌گونه که اشاره شد چالش‌های متعددی در راه انجام این عملیات قرار داشته و دارد. از جمله این چالش‌ها می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد: گسترش سلاح‌های کوچک، گسترش فساد و جنایت، ظهور جنگ‌سالاران محلی و قاچاقچیان اسلحه، مواد مخدر، قاچاق الماس و انسان، ضعف حکومت قانون، و حملات تروریستی، جریان‌های پناهندگان و ویرانی محیط زیست.

16. Peace Keeping
17. Peace Making
18. Kofi Annan
19. United Nations Transit Assistant Group (UNTAG)
20. United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)

۳. چالش‌های عملیات صلح سازمان ملل

متحد

به طور کلی چالش‌های مطرح در زمینه عملیات صلح سازمان ملل متحد را می‌توان به دو گروه تقسیم بندی کرد:

۱) چالش‌های امنیتی؛

۲) چالش‌های هماهنگی و همکاری.

۱-۳. چالش‌های امنیتی

در مباحث بالا به نمونه‌هایی از چالش‌های امنیتی اشاره شد اما این چالش در دو بستر کلی شکل گرفته است. روابط قدرت در قالب «دولت شکست خورده» بستر اول و توسل روزافزون به اعمال تروریستی نیز بستر دوم است.

۱-۱-۳. دولت‌های ضعیف یا شکست خورده^{۲۱}

بخش اعظم عملیات صلح سازمان ملل متحد در مورد دولت‌های ضعیف یا شکست خورده صورت می‌گیرد. این دولت‌ها نه تنها امور مردم خود را به خوبی انجام نمی‌دهند بلکه خلأ قدرتی را فراهم می‌آورند که گروه‌های تروریستی و مافیایی از آن بهره می‌گیرند. حکمرانی بد، فقر، فساد گسترده، فقدان رعایت حکومت قانون، نابرابری در توزیع درآمد، قاچاق انسان، گسترش سلاح‌های کوچک و سبک و قاچاق مواد مخدر به موضوعاتی رایج در این دولت‌ها تبدیل می‌شوند. پیچیدگی این مشکلات نیازمند ابزارهای هماهنگی در عملیات صلح است و هدف کلی این ابزارها عبارت از بازسازی سیاسی، امنیتی، اجتماعی، اقتصادی و نهادی این جوامع خواهد

بود.

همان‌طور که اشاره شد در سال‌های اخیر توجه ویژه‌ای به مفهوم امنیت انسانی شده و کرامت انسانی و شرایط زندگی انسانی در کنار نگرانی‌های سنتی امنیتی مدنظر قرار گرفته است. عملیات صلح در دولت‌های ضعیف یا شکست خورده باید دستورالعمل کاری گسترده‌تری را به خود اختصاص دهد و عناصر مفهوم امنیت انسانی را نیز دربرگیرد. این مسئله نیازمند نوآوری عملیاتی، ابتکارات نهادی، شجاعت شخصی و همکاری میان بخش‌های نظامی و مدنی است. عملیات صلح ملل متحد در این راستا با موفقیت‌ها و شکست‌هایی همراه بوده‌اند که درس‌های آموزنده‌ای از این ناکامی‌ها به دست آمده است. از میان درس‌های آموزنده عملیات صلح در دولت‌های شکست خورده می‌بایستی به نیاز به برنامه‌ریزی همه‌جانبه برای عملیات صلح، توجه به ویژگی‌های بومی در عملیات صلح، همراهی بخش‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری و لزوم استفاده از جوامع مدنی اشاره کرد.

۲-۱-۳. تروریسم

تروریسم و نحوه مقابله با آن پس از حوادث ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱ در صدر اولویت‌های امنیتی قرار گرفته‌اند. تروریسم به عنوان یک استراتژی و روش مبارزه توسط برخی گروه‌ها در نظر گرفته شده و گسترش فزاینده آن بر عملکرد عملیات صلح سازمان ملل متحد تأثیرگذار بوده است.

بمب‌گذاری در دفتر سازمان ملل متحد در

بغداد در ۱۹ آگوست ۲۰۰۳ که به کشته شدن ۲۲ نفر از اعضای دفتر منجر شد، حکایت از ناآمادگی هیئت‌های عملیاتی سازمان ملل متحد برای مقابله با حملات تروریستی داشت.

این واقعه سبب شد دبیرکل و سازمان ملل متحد به مسئله حفاظت از هیئت‌های مأموریتی خود توجه ویژه‌ای نمایند و شرایط امنیتی هیئت‌های عملیاتی نیز در نقاط خطرناک مدنظر قرار گیرد. «گروه بلندپایه دبیرکل ملل متحد در مورد تهدیدات، چالش‌ها و تغییر»^{۲۲} در گزارش دسامبر ۲۰۰۴ تأکید کرد که «القاعده و نهادهای نزدیک به آن، تهدیدی جهانی علیه سازمان ملل متحد و اعضای آن محسوب می‌شوند. القاعده در بیانیه‌های خود سازمان ملل متحد را یکی از دشمنان خود دانسته است».

محیط‌های امنیتی محلی نیز نسبت به گذشته حاوی خطرات بیشتری برای هیئت‌های مأموریتی سازمان ملل متحد هستند. از جمله این تهدیدات می‌توان به گروگان گرفته شدن نیروهای سازمان ملل متحد در بوسنی در اواسط دهه ۱۹۹۰ اشاره کرد. هم‌اکنون اعضای غیرنظامی هیئت‌های سازمان ملل متحد و اعضای سازمان‌های غیردولتی که در عملیات صلح شرکت دارند، با خطر و تهدید بیشتری مواجهند. این افراد همچنین ابزار دفاعی محدودتری در اختیار دارند. در این راستا، باید توجه بیشتری به آموزش‌های ایمنی و امنیتی مبذول شود.

اما دسته دوم چالش‌ها به «چالش‌های هماهنگی و همکاری» موسوم هستند. این

چالش‌ها بیشتر در نتیجه اقدامات دولت‌های طرف مناقشه و یا عدم توجه جامعه بین‌المللی به مقتضیات اجرایی عملیات صلح ایجاد می‌شوند.

۲-۳. چالش‌های هماهنگی^{۲۳} و همکاری^{۲۴}
همکاری در این بافت عبارت است از فعالیت مشترک گروهی برای دستیابی به یک هدف. همکاری نیازمند وجود ارتباطات و روابط مؤثر حرفه‌ای و شخصی است. هماهنگی نیز مفهوم همکاری را دربردارد اما استفاده نظام‌مند از سیاست‌گذاری و اقدامات در جهت برنامه‌ریزی، مدیریت، مذاکره و اجرا را نیز در بر می‌گیرد. عوامل متعددی وجود دارند که همکاری و هماهنگی را تضعیف می‌کنند که در ادامه به آنها اشاره می‌شود:

۱-۲-۳. منافع

قدرت‌های بزرگ و حتی گروه‌بندی‌های منطقه‌ای و ملی به نحوه خاصی به بحران‌ها یا قراردادهای صلح می‌نگرند و منافع آنها در تعیین اولویت‌ها، بودجه و دستورالعمل عملیات صلح مؤثر است. بنابراین تا زمانی که منافع، شامل منافع فردی، گروهی یا ملی به منافع در سطح تحلیل بالاتری یعنی «منافع بشری» یا «منافع جهانی» ارتقا نیابد، عملیات صلح همواره با چالش‌هایی مواجه خواهد بود. سازمان ملل متحد نیز همواره از اعضای دائم شورای امنیت نیز در به دلیل رجحان دادن به اولویت‌های ملی خود بر اولویت‌های جهانی انتقاد کرده است.

22. UNSG High Level Panel on Threats, Challenges and Change

23. Coordination

24. Cooperation

۲-۲-۳. مشکلات قانونی و اساسنامه‌ای نهادهای

بین‌المللی

نهادهای ممکن است اهداف مشترکی را دنبال کنند اما به جهت محدودیت‌های قانونی و اساسنامه‌ای نتوانند در عملیات صلح مشارکت نمایند. کمیته بین‌المللی صلیب سرخ از جمله این نهادهاست. سازمان پزشکان بدون مرز به عنوان مثال از دکترونی پیروی می‌کند که با انجام «عملیات صلح میان‌دولتی» مغایر است. بنابراین انتظار می‌رود نهاد و سازمان‌های بین‌المللی تأثیرگذار در عملیات صلح با بازبینی اساسنامه و فعالیت‌های خود شرایط ارتقای تأثیرگذاری و کارکرد خود را در عملیات صلح سازمان ملل و مناقشات فراهم آورند.

۳-۲-۳. کمبود منابع مالی و همپوشانی وظایف

نهادهای غیردولتی فعال

گاهی اوقات نهادها به دلیل عدم تناسب در دسترسی به منابع نمی‌توانند در عرصه‌های مختلف با یکدیگر همکاری کنند و در عین حال، هم‌پوشانی وظایف نیز یکی از علل تضعیف‌کننده همکاری به شمار می‌رود. در این خصوص، تشکیل کارگروه‌های ویژه برای بررسی میزان و شکل دسترسی نهادها به منابع و بررسی موضوع تفکیک وظایف و شفاف‌سازی محیط فعالیت‌های نهادها و سازمان‌ها یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر محسوب می‌گردد.

۴-۲-۳. تأثیر رسانه‌ها

رسانه‌ها منبع تولید و توزیع اطلاعات و اخبار به‌شمار می‌روند و بر ماهیت سیاسی عملیات

صلح تأثیر ویژه‌ای دارند. رسانه‌ها براراده و توانایی دولت‌ها برای مشارکت در عملیات صلح، در پیامده‌آن و در شکل و میزان تخصیص منابع برای عملیات صلح سازمان ملل تأثیرگذار هستند. به نظر می‌رسد آشنایی عمیق‌تر رسانه‌ها با از رسانه‌های مکتوب، شفاهی و الکترونیکی با فعالیت‌های مرتبط با عملیات صلح یک ضرورت حیاتی است. چراکه پیامدهای این امر، تأثیر مثبت و گسترده‌تر این رسانه‌ها بر جامعه بین‌المللی، دولت‌های ملی و تقویت عملیات صلح سازمان ملل می‌باشد.

نتیجه‌گیری

روابط بین‌الملل در دنیای امروز بسیار پیچیده و درهم‌تنیده شده است و بازیگران دولتی و غیردولتی با منافع متفاوت و متضاد به همکاری، رقابت و خصومت با یکدیگر در نظام بین‌المللی می‌پردازند. نتیجه چنین وضعیتی وجود تهدیدات چندبعدی و مناقشاتی است که دارای ترکیبی پیچیده و پرابهام می‌باشند. این مناقشات امکان دارد دارای ماهیتی داخلی یا بین‌المللی باشند که متأثر از منافع بازیگران، بازی بازیگران، قواعد بازی و ماهیت نظام بین‌المللی به شدت پیچیده گردیده و نیازمند همکاری دسته‌جمعی برای حل و فصل آن می‌باشند.

در این راستا اقدامات سازمان ملل برای حل و فصل مناقشات دارای اهمیتی حیاتی است؛ چراکه سازمان ملل به عنوان نهادی فراملی، توانایی و مشروعیت ایفای نقشی تأثیرگذار و

4. Richmond, Oliver P. (1998) **Mediating in Cyprus: The Cypriot Communities and the UN**, London: Frank Cass.
5. Richmond, Oliver P. (2002) **Maintaining Order, Making Peace**, palgrave.
6. (2 Sep. 2003) Report of the United Nations Security Coordinator to the Secretary-General. Available at: www.un.org.
7. Richard Holbrooke, (1998) **To End a War**, Random House: NewYork.
8. (2004) **Abuja Challenges Seminar Report: The Regional Dimension of Peace Operations into the 21st Century-Arrangements**, National War College, Abuja.
9. (30 October 1991) "Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict," **Security Council Letter from the Permanent Representatives of France and Indonesia to the United Nation to the Secretary-General**.
10. (September 2003) Lessons Learned From United Nations Peacekeeping Experiences in Sierra Leone, "Peacekeeping Best Practices Unit", **DPKO**, available at: <http://pbpu.unlb.org/pbpu>.
11. (19 May 1983) " Report of the Secretary-General." S/15776.
12. Princen, Thomas (1992) **Intermediaries in International Conflict**, Princeton: Princeton University Press.
13. www.un.org/dpko.
14. (1996) **The Blue Helmets - A Review of UN Peacekeeping**, 3 rd ed. NewYork: United Nation. pp. 203-4.
15. Weiss, Thomas. G. Forsythe, David p.& Roger. (1997) A. Coate, **The United Nations and Changing World Politics**, Boulder, CO: Westview Press. p. 39.
16. UN Document, A/53/1.
17. United Nations, (2004) **A More Secure world: Our Shared Responsibility**, Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, NewYork: United Nations. www.un.org/secureworld_A/59/565.
18. United Nations, (31 January 2005) "Report of the Secretary-General on Sudan",s/2005/57, para.25.

مورد پذیرش همگان را در جامعه جهانی داراست. عملیات صلح سازمان ملل متحد در هزاره جدید متأثر از تغییر و تحولات شگرف در نظام بین‌المللی بایستی از نسل سوم رهیافت‌های پایان بخشی به مناقشات استفاده کند. در این راستا، موفقیت سازمان ملل در عملیات صلح منوط به درک واقعیت‌های فضای نوین بین‌المللی، استفاده از پتانسیل‌های سخت‌افزاری و نرم‌افزاری موجود از جمله پتانسیل‌های جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی و توجه کافی به تمامی وجوه امنیت، از جمله امنیت انسانی در حل و فصل مناقشات است.

در این فرایند توجه به امنیت انسانی که ناظر بر حفظ حرمت و کرامت انسانی انسان‌ها و ایجاد شرایط سالم و امن زندگی است علاوه بر وجوه سخت‌افزاری می‌بایستی در دستورکار فعالیت‌های صلح سازمان ملل قرار گیرد.

بازشناسی و تحلیل دقیق چالش‌های عملیات صلح سازمان ملل توسط نخبگان اجرایی و فکری بین‌المللی یک الزام اجتناب‌ناپذیر و حیاتی است تا شرایط برای اجرای دقیق عملیات صلح سازمان ملل و در پیامد آن، تحقق صلح و امنیت بین‌المللی فراهم گردد.

منابع

1. Alan C. Tidwell, (1998) **Conflict Resolved**, London: Pinter, p. 30.
2. (2004) See also: Basic Facts about UN.
3. J. Buton, (1968) **Conflict and Communication**, London: Macmillan.