

## ارزیابی عملکرد شورای امنیت سازمان ملل در عملیات حفظ صلح در آفریقا

بررسی تطبیقی سودان جنوبی، دارفور و آبیه

عنایت‌الله یزدانی<sup>۱</sup>

زهرآقامحمدی<sup>۲</sup>

احسان فلاحی<sup>۳</sup>

### چکیده

با تغییر ماهیت درگیری‌های بین‌المللی در دوران پسا دوقطبی، مأموریت‌های حفظ صلح در نقاط بحرانی جهان از جمله آفریقا افزایش یافته است. بحران سودان را می‌توان یکی از بزرگ‌ترین فاجعه‌های بشردوستانه در جهان نامید. شورای امنیت سازمان ملل در مقام حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با صدور قطعنامه‌های متعدد در کامیابی یا ناکامی این مأموریت‌ها نقشی اساسی ایفا می‌کند. مقاله‌ی پیش‌رو ضمن ارزیابی عملیات‌های حفظ صلح در آفریقا در پی پاسخ به این سؤال است که چرا شورای امنیت در عملیات‌های صلح بانی در سه منطقه‌ی دارفور، سودان جنوبی و آبیه موفق نبوده است؟ «رعایت‌نکردن مؤلفه‌های تأثیرگذار در عملیات‌های صلح بانی عامل شکست شورای امنیت در این مأموریت‌ها بوده است.» مؤلفه‌های مذکور شامل موارد زیر است: رضایت و حسن نیت طرفین، عدم جانبداری، همکاری بازیگران مهم خارجی، احساس امنیت طرفین درگیر، شفافیت در اختیارات مأموریت، استقرار به موقع عملیات حفظ صلح، هماهنگی داخلی و خارجی، فرماندهی شایسته‌ی مأموریت صلح بانی و توجه به دلایل جنگ.

**کلیدواژه‌ها:** حفظ صلح، سازمان ملل متحد، شورای امنیت، سودان جنوبی، دارفور، آبیه.

۱. دانشیار گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

۲. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه اصفهان

۳. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه اصفهان؛ نویسنده مسئول: [Eh.Fallahi@ase.ui.ac.ir](mailto:Eh.Fallahi@ase.ui.ac.ir)

## An Assessment of the UN Peacekeeping Missions in Africa: A Comparative Study of South Sudan, Darfur and Abyei

**Enayatallah Yazdani\***

Associate Professor of International Relations, University of Isfahan

**Zahra Aghamohammadi**

PhD Candidate of International Relations, University of Isfahan

**Ehsan Fallahi**

PhD Candidate of International Relations, University of Isfahan

### Abstract

In the post-bipolar period, the nature of international conflicts has changed and peacekeeping missions increased in Critical parts of the world such as Africa. Sudan crisis can be nominated as the greatest humanitarian catastrophe in the world that has provoked the reaction of countries and the United Nations. The UN Security Council through prescription of multiple resolutions play vital role as the main operator of keeping the international peace and security. Current article evaluates peacekeeping missions in Africa and seeks to answer why the Security Council's peacekeeping missions have not been successful in South Sudan, Darfur and Abyei? Failure to follow the effective components in peacekeeping operations caused to fizzle the UN in these missions. The mentioned elements include consent and goodwill of the two parties, impartiality, collaboration and participation of key foreign players, sense of security for the parties involved, transparency in the functions and powers of the mission, timely and rapid deployment of peacekeeping operations, domestic and international coordination and cooperation, competent leadership of the peacekeeping mission, and considering the causes and reasons of war.

**Keywords:** Peacekeeping mission, The United Nations, Security council, South Sudan, Darfur and Abyei.

### مقدمه

منشور سازمان ملل متحد بر اساس بند ۱ ماده ۲۴ مسئولیت اولیه‌ی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار نموده است. شورای امنیت در انجام این مسئولیت خطیر می‌تواند بر اساس فصول ۶، ۷ و ۸ منشور به طیف وسیعی از اقدامات، از جمله استقرار عملیات صلح‌بانی مبادرت ورزد. عملیات حفظ صلح سازمان ملل به‌طور سنتی، با فصل ششم منشور در ارتباط است. با این حال، شورای امنیت در هنگام تصویب قطعنامه برای استقرار عملیات‌های حفظ صلح نیازی به مراجعه به فصل خاصی از منشور

\* Corresponding Author: Eyazden@ase.ui.ac.ir

ندارد و هیچ گاه به فصل ششم منشور استناد نکرده است. اما در سال‌های اخیر، شورای امنیت برای استقرار نیروهای صلح بان سازمان ملل در مناطق مورد مناقشه به فصل هفتم منشور استناد نموده است (Latif, 1999, p.28). بنابراین، مأموریت‌های حفظ صلح از دهه‌ی ۱۹۹۰ به این سو شاهد رشد چشم‌گیری بوده است و در راستای تبدیل شدن به سنگ بنای واکنش جامعه‌ی بین‌المللی به بحران‌های بین‌المللی تکامل یافته است. این مأموریت‌ها برای تثبیت اوضاع مناطق مورد مناقشه و به منظور پایان درگیری، به استقرار نیروهای حافظ صلح مبادرت ورزیده است. عملیات‌های حفظ صلح در ابتدا بر اساس الگویی مبتنی بر نظارت نظامی بر آتش‌بس‌ها و جدا کردن مبارزان پس از درگیری بود؛ اما امروزه، عملیات‌های حفظ صلح تحول یافته و به صورت ترکیبی از عناصر متعدد شامل کارکنان نظامی، پلیس و نفرات غیرنظامی گسترش یافته که به‌طور هماهنگ برای ایجاد صلح در شرایط خطرناک پسماناقشه فعالیت کنند (United Nations, 2008a, p.1). با وجود درگیری‌هایی که هنوز در کشورهایی مانند کنگو، برون‌دی، اریتره/اتیوپی، نیجریه و سودان در جریان است، کاهش عملیات‌های حفظ صلح در آفریقا بعید به نظر می‌رسد. مأموریت‌های حفظ صلح در کشورهای آفریقایی پیامدهای مثبت و منفی ناخواسته‌ای را برای مردمان مناطق درگیر به همراه خواهد داشت که بر توسعه‌ی قاره‌ی آفریقا اثرات بلندمدتی بر جای خواهد گذاشت. عملیات حفظ صلح بشردوستانه به نظارت و حمایت از حقوق بشر و کاهش درد و رنج انسانی در کشورهای میزبان اشاره دارد. اما گذر زمان نشان می‌دهد که عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل به ویژه در آفریقا با شکست مواجه شده است.

با توجه به گزارش ویژه‌ی عملیات حفظ صلح در آفریقا، فقط در سال ۱۹۹۹ شانزده درگیری مسلحانه در آفریقا رخ داده است. در دوره پس از جنگ سرد بیشترین عملیات حفظ صلح در قاره‌ی آفریقا انجام شده است. مجموعه‌ای از این مسائل اهمیت بررسی عملیات حفظ صلح سازمان ملل در آفریقا را دوچندان می‌کند. در این مقاله ابتدا آمار و ارقام عملیات‌های حفظ صلح قبل و بعد از جنگ سرد در مناطق مختلف با یکدیگر مقایسه شده است. سپس با برشمردن شاخصه‌های عملیات صلح‌بانی موفق به این سؤال پاسخ داده شده است که چرا عملیات‌های صلح‌بانی شورای امنیت در سه منطقه‌ی سودان جنوبی، دارفور و ابیه با شکست مواجه شده است؟ «رعایت نکردن مؤلفه‌های عملیات صلح‌بانی موفق دلیل شکست مأموریت‌ها در سه منطقه‌ی مذکور است». مؤلفه‌های مذکور شامل رضایت و حسن‌نیت طرفین درگیر، عدم جانب‌داری و سوگیری مأموریت، همکاری بازیگران مهم خارجی، احساس امنیت طرفین درگیر، شفافیت در اختیارات مأموریت، استقرار سریع و به‌موقع عملیات حفظ صلح، هماهنگی داخلی و

خارجی، فرماندهی شایسته‌ی مأموریت صلح‌بانی و توجه به دلایل جنگ است. شرایط پیچیده در سودان جنوبی، دارفور و ابیه و عدم توجه کافی به مؤلفه‌های فوق منجر به سردرگمی شورای امنیت و در نتیجه ناکارایی مأموریت‌های صلح‌بانی در این مناطق شده است.

### ادبیات پژوهش

با توجه به مطالعه‌ی منابع مختلف و بررسی‌هایی که توسط نگارندگان صورت گرفته است، تاکنون هیچ پایان‌نامه، مقاله و یا کتاب دیگری که به بررسی نقش و عملکرد شورای امنیت در رابطه با عملیات‌های صلح‌بانی در کشور سودان پردازد یافت نشده است، و با وجود اینکه شورای امنیت، در استقرار نیروهای صلح‌بان در منطقه‌ی مورد نظر نقشی اصلی و اساسی را ایفا می‌کند؛ اما عملیات حفظ صلح بیشتر در ذیل سازمان ملل و به شکل کلی مورد بررسی قرار گرفته و به شورای امنیت اشاره‌ی کمتری شده است. می‌توان گفت که در رابطه با ارزیابی عملکرد شورای امنیت در عملیات حفظ صلح سودان مطالب علمی قابل توجهی به زبان فارسی وجود ندارد. همچنین منابع موجود به زبان انگلیسی نیز دارای عدم انسجام و پراکندگی قابل توجهی است. در ادامه به مهم‌ترین منابع موجود در این خصوص اشاره می‌شود.

کتاب «شورای امنیت سازمان ملل متحد و سیاست‌های اقتدار بین‌المللی»<sup>۱</sup> اثر براک کرونین و لن هارد<sup>۲</sup> (۲۰۰۸) با نگاهی جامع به دنبال توضیح منابع، اثرات و پیامدهای اختیارات واگذار شده به شورای امنیت است. کتاب فوق، منبع مهم و مفیدی در ایجاد پیشرفت‌های نظری در راستای درک قدرت سیاسی و مشروعیت بین‌المللی، رویکردهای قانونی، سازنده و عقل‌گرا برای توضیح اقتدار شورای امنیت به شمار می‌آید. به معنای واقعی کلمه، این کتاب به دنبال کمک به رشد بحث در زمینه‌ی روابط بین‌الملل درباره‌ی ماهیت اقتدار بین‌المللی، قدرت مشروعیت و نقش سازمان‌های بین‌المللی در سیاست‌های جهانی با بررسی رقابت منابع اقتدار بین‌المللی در جهان مدرن یعنی شورای امنیت سازمان ملل متحد می‌باشد. کتاب «شورای امنیت سازمان ملل متحد در عصر پساجنگ سرد»<sup>۳</sup> نوشته کنت منیوساما<sup>۴</sup> (۲۰۰۶) در فصول مختلف به بررسی شورای امنیت و اصل مشروعیت پرداخته است. در این کتاب به ترتیب مباحثی چون؛ ماهیت شورای امنیت و تصمیمات آن، صلاحیت شورای امنیت و بند ۷ ماده‌ی ۲ منشور ملل متحد،

1. The UN Security Council and the Politics of International Authority
2. Bruce Cronin and Ian Hurd
3. The United Nations Security Council in the Post-Cold War Era
4. Kenneth Manusama

اقدامات شورای امنیت در بحران عراق - کویت و قطعنامه‌ی ۶۸۷ به‌عنوان مادر تمامی قطعنامه‌ها و خلع سلاح، شورای امنیت و اقدامات قهری نیروهای مسلح، شورای امنیت و استفاده‌ی جمعی از زور مورد پژوهش قرار گرفته‌اند. این کتاب با دیدی واقع‌گرایانه اقدامات قهری شورای امنیت علیه تعدادی از کشورها را مدنظر قرار داده است. از ویژگی‌های مثبت کتاب مزبور، بررسی برخی از قطعنامه‌های صادره از سوی شورا علیه کشورهای فوق و به‌خصوص جنبه‌ی استنادی آن است. از دیگر ویژگی‌های مثبت این اثر این است که در خصوص تحولات حادث‌شده در شورای امنیت پس از جنگ سرد دیدی جامع به خواننده ارائه می‌دهد.

کتاب «عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد در عصر پس از جنگ سرد»<sup>۱</sup> نوشته‌ی جان ترنس انیل و نیکلاس ریس<sup>۲</sup> (۲۰۰۵) می‌تواند در فهم و چگونگی شکل‌گیری عملیات‌های صلح‌بانی مثرتر واقع شود. این کتاب تغییرات به‌وجودآمده در عملیات‌های حفظ صلح را طی دو دوره‌ی جنگ سرد و پس از آن بررسی می‌کند و مطالعه‌ی موردی خود را به کشورهای چون کنگو، قبرس، سومالی و آنگولا و همچنین عملیات‌های انجام‌شده در سال‌های اخیر در کشورهایی همانند سیرالئون و تیمور شرقی معطوف نموده است. کتاب فوق از این جهت که تأثیر تحولات حادث‌شده در زمان جنگ سرد و پس از آن را بر روی عملیات‌های حفظ صلح معاصر بررسی می‌کند منبع بسیار مفیدی است؛ اما از این جهت که کشور سودان جزء مطالعه‌ی موردی آن نیست، نمی‌تواند مقصود اصلی پژوهش حاضر را پوشش دهد.

تریور فایندلی<sup>۳</sup> (۲۰۰۲) کتابی با عنوان «توسل به زور در عملیات‌های حفظ صلح»<sup>۴</sup> را به رشته‌ی تحریر درآورده است. در این کتاب مجوز توسل به زور توسط عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل متحد و ریشه‌های دفاع مشروع مورد بررسی قرار گرفته است. بدین ترتیب در راستای فهم و درک اصل عدم توسل به زور به عنوان یکی از اصول و مبانی مأموریت‌های حفظ صلح، این کتاب می‌تواند پاسخ‌گوی برخی از شبهات مطرح‌شده در این زمینه باشد. به‌ویژه اینکه با مطالعه‌ی موردی چندین عملیات صلح‌بانی اصل فوق را تبیین و تشریح نموده است. مقاله‌ی «چالش‌های عملیات حفظ صلح در عصر پس از جنگ سرد» نوشته‌ی امل عثمان کاوسقلو<sup>۵</sup> (۲۰۰۰) همان‌گونه که از عنوان آن برمی‌آید به مشکلات و

- 
1. United Nations peacekeeping in the post-Cold War era
  2. John Terence O'Neill and Nicholas Rees
  3. Trevor Findlay
  4. The use of force in UN peace operations
  5. Emel Osman Çavusoğlu

مواعی که مأموریت‌های صلح‌بانی پس از جنگ سرد با آنها روبه‌رو بوده‌اند می‌پردازد. این مقاله علی‌رغم حجم کم آن به‌طور منسجم و یکپارچه با تشریح برخی مقدمات به بحث اصلی مقاله حاضر پرداخته؛ اما نقطه ضعف این مقاله هیچ‌گونه راهکار و پیشنهادی در جهت رفع چالش‌های مزبور ارائه نداده است و تنها به بررسی سطحی آنها اکتفا نموده است. اداره‌ی عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> (۲۰۰۴) در گزارشی با نام «چالش‌های حفظ صلح در قرن بیست‌ویکم»<sup>۲</sup> به‌عنوان یک راهکار به اتحادیه‌ی بین پارلمانی<sup>۳</sup> توصیه کرده است که به ترغیب مجالس کشورها برای تأمین هزینه‌ی عملیات‌های حفظ صلح بپردازد. اما به‌طور کلی باید اشاره داشت که موضوع ارزیابی عملکرد شورای امنیت در عملیات حفظ صلح منطقه‌ی سودان به‌صورت مقایسه‌ای در هیچ اثری مورد ملاحظه قرار نگرفته است.

### عملیات حفظ صلح در دوره‌ی جنگ سرد و پس از آن

پس از جنگ جهانی دوم، تضاد منافع و خصومت بین شرق و غرب، عملکرد سازمان ملل متحد را تحت تأثیر خود قرار داد. این امر، هدف اصلی سازمان ملل را در جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نفی می‌کرد. اختلاف‌نظر بین ابرقدرت‌ها به ناکارایی سیستم امنیت دسته‌جمعی برای تحقق صلح و امنیت بین‌المللی انجامید؛ زیرا در طول جنگ سرد ایالات متحده آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی قبل از هر چیز به استفاده از حق وتوی خود متوسل می‌شدند که ماحصل آن محدودیت عملکرد اجرایی شورای امنیت بود. به‌طوری که نقش‌های اجرایی شورای امنیت در بستری از اختلاف‌نظر و تضاد در میان اعضای دائمی آن عملی می‌شد. بنابراین، سازمان ملل متحد برای ارتقا و حفظ صلح، به اقدامات دیگری از قبیل مساعی جمیله‌ی دبیرکل، مصالحه، میانجی‌گری و عملیات حفظ صلح متوسل می‌شد (Sani, 2010, pp.22-23). ناکارایی سازمان ملل در طول جنگ سرد باعث شد که دولت‌ها از سیستم امنیت دسته‌جمعی فاصله گرفته و به سمت سیستم دفاع دسته‌جمعی حرکت نمایند که نمود آن اتحادیه‌هایی مانند ناتو، پیمان ورشو (Thakur & Schnable, 2001, pp.10-25) و همچنین سنتو و سیتو بود. نکته‌ی قابل توجه این است که در طول جنگ سرد اعضای دائم شورای امنیت و به‌ویژه آمریکا و شوروی، نقش عملیاتی قابل توجهی را در مأموریت‌های حفظ صلح ایفا نمی‌کردند. در واقع بیشتر مأموریت‌های حفظ صلح در این دوران اهداف، رهبری و راهبرد مشخصی نداشتند (O'Neill & Rees, 2005, p.22). به همین دلیل سازمان ملل نتوانست در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی گام‌های مؤثری بردارد. اگرچه در منشور ملل متحد

- 
1. United Nations Department of Peacekeeping Operations
  2. The Challenges of Peacekeeping in the 21st Century
  3. Inter-Parliamentary Union (IPU)

اختیار عملیات مربوط به امنیت دسته جمعی به پنج عضو دائم شورای امنیت واگذار شده است؛ اما اعضای دائم شورای امنیت نمی توانستند به اجماع برسند و به تبع آن، سازمان ملل متحد نتوانست عملیات نظامی مؤثری را در خصوص حفظ صلح در دوران جنگ سرد انجام دهد (Smith, 2003, p.83). البته در منشور ملل متحد از عملیات حفظ صلح و مجوز استقرار چنین مأموریت‌هایی تعریفی به عمل نیامده است؛ اما عملیات صلح‌بانی سازمان ملل برخی از اصول قانونی مانند رضایت، بی طرفی، انصاف، و توسل به زور در دفاع از خود را توسعه داده است (Çavusoğlu, 2000, p.1). نمودار زیر آمار عملیات‌های حفظ صلح در دوران جنگ سرد را نشان می‌دهد.



نمودار (۱): عملیات حفظ صلح صورت گرفته در دوره‌ی جنگ سرد به تفکیک مناطق (۱۹۹۰-۱۹۴۸)

منبع: [www.un.org](http://www.un.org)

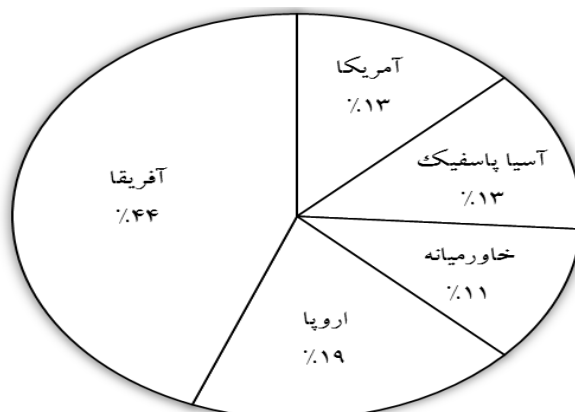
جالب توجه است که در دوره‌ی جنگ سرد هیچ گونه عملیات حفظ صلحی در قاره‌ی اروپا صورت نگرفته است. در فضای جنگ سرد عملیات‌های حفظ صلح در فضای ناآشنا و بر اساس شیوه‌ها و اصولی جدید شکل می‌گرفتند. این روند باعث شد که در پایان جنگ سرد عملیات‌های حفظ صلح از پختگی و تجارب کافی برخوردار باشند؛ به طوری که در حال حاضر نیروهای صلح‌بان مجبور به درگیر شدن در خلع سلاح، آموزش نظامی برای ایجاد ارتش واحد جدید، مراحل انتخاباتی و بسیاری از وظایف غیرنظامی دیگر هستند (International Studies Review, 2003, p.97). عملیات‌های حفظ صلح پس از جنگ سرد را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: دسته‌ی نخست، مأموریت‌های حفظ صلحی هستند که

مدت زمانی طولانی در قبرس<sup>۱</sup>، صحرای سینا<sup>۲</sup> و بلندی‌های جولان<sup>۳</sup> به کار گرفته شده‌اند. دسته‌ی دوم جدیدترند و اجرای صلح را در برمی‌گیرد، همانند آنچه که در بوسنی و سومالی انجام شد (Dobbins, 1995, p.4).

این تقسیم‌بندی از آنجا نشأت می‌گیرد که با پایان جنگ سرد، تغییراتی بنیادین در عرصه‌ی روابط بین‌الملل رخ داد که ماهیت درگیری‌های بین‌المللی را دگرگون کرده است. در نظام پسادوقطبی درگیری‌های داخلی بیشتر شدند و به صورت تهدیدی جدی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی درآمدند. از این رو، عملیات حفظ صلح برای توقف درگیری‌های درون‌دولتی، به خصوص درگیری‌های فیزیکی عنصری اساسی محسوب می‌گردد (Yilmaz, 2006, p.27). همچنین شایان ذکر است که کشورهایمانند سومالی، برون‌دی، لیبیا، سودان و سیرالئون<sup>۴</sup> که در عصر پسا جنگ سرد، از درگیری‌های داخلی رنج می‌برند، گرفتار فقر و همچنین توزیع ناعادلانه‌ی ثروت هستند (Burton, 1997, p.79). اگرچه مأموریت‌های پیشین سازمان ملل به خشونت‌های سازمان‌یافته بین دولت‌ها در خصوص مرزهای بین‌المللی مربوط می‌شد؛ اما در دوره‌ی پسا جنگ سرد مجموعه‌ای از بحران‌های جدید شکل گرفته است که شرایط اضطراری از قبیل ساختارهای فروریخته‌ی دولتی، فجایع انسانی ناشی از گرسنگی، نسل‌کشی، جنگ و کشتارهای وسیع بین گروه‌های قومی رقیب و جنایات حقوق بشری را شامل می‌شود (Ghoniem, 2003, p.4). به‌طور کلی پایان جنگ سرد اثر فوق‌العاده‌ای بر شرایط سیاسی بین‌المللی گذاشته است؛ در واقع مفاهیم اساسی نهفته در روابط دولت‌ها در دوره‌ی نوین تغییر یافته است (Inoue, 1993, p.269). سازمان ملل متحد در پایان دادن به جنگ ایران و عراق، عقب‌نشینی شوروی از افغانستان، بحران‌های آنگولا و نامیبیا، ایجاد یک دولت در کامبوج و جنگ داخلی در السالوادور، نقش مثبتی را ایفا نموده است. بنابراین، انتظارات در خصوص نقش آینده‌ی سازمان ملل به طرز قابل ملاحظه‌ای در حال افزایش است. نمودار زیر مأموریت‌های صلح‌بانی سازمان ملل متحد در عصر پس از جنگ سرد را به تفکیک مناطق نشان می‌دهد.

- 
1. Cyprus
  2. Sinai
  3. Golan Heights
  4. Somalia, Burundi, Liberia, Haiti, Sudan and Sierra Leone





نمودار (۲): عملیات حفظ صلح صورت گرفته در دوره‌ی پس از جنگ سرد به تفکیک مناطق (۱۹۹۱-۲۰۱۴)

منبع: [www.un.org](http://www.un.org)

از میان عملیات‌های حفظ صلح صورت گرفته در دوره پس از جنگ سرد، ۱۶ عملیات در حال حاضر در جریان و مدت زمان استقرار نیروهای حافظ صلح در این مناطق هنوز به اتمام نرسیده است. با این توضیح که سه مأموریت به طور همزمان در کشور سودان مستقر است. البته زمان شروع برخی از این عملیات‌های جاری به دوره قبل از جنگ سرد بازمی‌گردد. به عنوان مثال سازمان نظارت بر آتش‌بس خاورمیانه ۱۹۴۸ به عنوان اولین عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد تا به امروز در منطقه‌ی موردنظر حضور دارند. گروه ناظران سازمان ملل متحد در هند و پاکستان، نیروی حفظ صلح سازمان ملل متحد در قبرس، نیروی سازمان ملل متحد ناظر بر جداسازی و نیروی موقت سازمان ملل در لبنان از دیگر نمونه‌های عملیات‌های حفظ صلح کنونی هستند که استقرار آنها از دوره‌ی جنگ سرد تا به امروز همچنان ادامه داشته است.

### عملیات حفظ صلح در آفریقا

پس از جنگ سرد ماهیت بیشتر درگیری‌های بین‌المللی از حالت میان‌دولتی به شکل درون‌دولتی درآمد. لذا تقاضای استقرار عملیات صلح‌بانی در دهه‌ی ۱۹۹۰ افزایش پیدا کرد. این امر نه تنها فشار زیادی را بر قابلیت‌ها و منابع سازمان ملل وارد آورد؛ بلکه کشورهای شرکت‌کننده در عملیات را نیز

تحت تأثیر خود قرار داد. در سال ۲۰۰۱ گزارش براهیمی<sup>۱</sup> اعلام داشت که عملیات حفظ صلح فاقد پشتیبانی سیاسی لازم و همچنین تزریق بودجه‌ی کافی از سوی کشورهای عضو به‌ویژه ایالات متحده آمریکا بوده است. آنچه که گزارش براهیمی از آن غافل ماند، فقدان تمایل سیاسی دولت‌های مشارکت‌کننده در راستای همکاری با عملیات حفظ صلح سازمان ملل بود. فقدان اراده‌ی سیاسی لازم از سوی کشورهای غربی، عمده‌ترین مانع استقرار و موفقیت عملیات حفظ صلح در آفریقا و جاهای دیگر است. کشورهای غربی به‌ویژه آمریکا تمایلی به شرکت در این گونه مأموریت‌ها ندارند؛ زیرا کشورهای ضعیف آفریقایی منافع اقتصادی و استراتژیکی چندانی برای کشورهای غربی ندارند. این شرایط، کشورهای آفریقایی مانند آفریقای جنوبی را ناگزیر به شرکت در عملیات‌های حفظ صلح نموده است. سازمان ملل از زمان تأسیس تاکنون ۲۳ عملیات حفظ صلح را در قاره‌ی آفریقا به اتمام رسانده است و در حال حاضر ۹ مأموریت در حال انجام در این قاره دارد (United Nations Peacekeeping, 2016). شمار زیادی از این مأموریت‌ها در طول جنگ سرد ایجاد شدند. دامنه‌ی فعالیت مأموریت‌های حفظ صلح پس از جنگ سرد به حدی بود که به عملیات‌های حفظ صلح نسل دوم<sup>۲</sup> مشهور شدند (Adibe, 1997, p.482).

عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد در کنگو<sup>۳</sup> (جولای ۱۹۶۰ تا ژوئن ۱۹۶۴) نخستین عملیات در آفریقا بود. این عملیات در ابتدا در پی تقاضای دولت وقت جهت تضمین انتقال آرام به شرایط استقلال و همچنین تضمین عقب‌نشینی سربازان بلژیکی بود. در مأموریت حفظ صلح کنگو برای نخستین بار مجوز توسل به زور توسط شورای امنیت صادر شد؛ زیرا شورای امنیت وضعیت کنگو را تهدیدی علیه صلح احراز نمود. اهمیت عملیات کنگو بدین جهت است که در اوایل تأسیس این سازمان انجام شد و یکی از بزرگ‌ترین و پرهزینه‌ترین عملیات‌های حفظ صلح بود. به موازات اینکه نیروهای حافظ صلح برای فرونشاندن جنبش جدایی طلب در استان کاتانگا<sup>۴</sup> در جمهوری دموکراتیک کنگو به کار گرفته شدند، فضای بی‌اعتمادی نیز گسترش پیدا کرد (African Rights, 1993, p.4). عملیات بعدی سازمان ملل متحد در آفریقا در سال ۱۹۸۹ و با بهبود روابط اعضای دائم شورای امنیت آغاز شد. قطعنامه‌های ۶۲۶ و ۶۲۹ به ترتیب برای اصلاح ناهنجاری‌های طولانی‌مدت و حل و فصل مناقشات آنگولا و نامیبیا صادر شد

۱. در سال ۲۰۰۰ به دستور کوفی عنان هیئتی به ریاست اخضر براهیمی (Akhzar Brahimi) برای ارزیابی عملیات‌های حفظ صلح تشکیل شد، که حاصل آن ارائه‌ی گزارشی معروف به گزارش براهیمی است. این گزارش مهم‌ترین سند در رابطه با عملیات حفظ صلح است.

2. Second generation peacekeeping  
3. United Nations Operation in the Congo (ONUC)  
4. Katanga

(Sahnoun, 1994, P.xii). مأموریت سازمان ملل متحد در آنگولا به منظور بررسی عقب‌نشینی سربازان کوبایی از آنگولا تأسیس شد. عملیات نامیبیا نیز برای هدایت فرایند انتخاباتی، گذار به استقلال، و عقب‌نشینی آفریقای جنوبی از نامیبیا بود (Otunnu, 1996, p.7). با توجه به نواقص موجود در کنترل درگیری‌های نظامی در مراحل اولیه‌ی روند گذار، برخی انتقادات به این مأموریت‌ها وارد است. اما به‌طور کلی این دو عملیات عملکرد قابل قبولی داشتند. همچنین اتمام سریع مأموریت سازمان ملل در آنگولا به‌عنوان یک فاکتور مثبت ارزیابی می‌شود (Johnstone, & Nkiwane, 1993, p.9).

با توجه به مثال‌های فوق مفهوم عملیات حفظ صلح از کنترل درگیری میان دولت‌ها به درگیری درون‌دولتی سوق یافته است. این مفهوم مبتنی بر این فرض است که دولت‌های درگیر پذیرفته‌اند که کمک‌های بین‌المللی جهت کمک به اعاده‌ی صلح و امنیت در کشور آنها انجام شود. تقریباً تمام درگیری‌های آفریقایی که به عملیات حفظ صلح نیاز داشت، درون‌دولتی بوده‌اند. که این امر به دلیل نفوذپذیری مرز و ضعف دولت‌های آفریقایی است (Cilliers, 1999, p.138). به‌طور کلی می‌توان گفت که برای حفظ صلح سه مرحله در نظر گرفته شده است: نخست، نیروهای مسلح و غیرمسلح میان طرفین درگیر میانجی‌گری می‌کنند. این مرحله عملیات حفظ صلح نسل اول نامیده می‌شود. عملیات حفظ صلح نسل دوم، عملکرد عملیات‌های نسل اول را بهبود می‌بخشد و اقداماتی مانند عملیات پلیسی، خلع سلاح طرفین درگیر، بازگرداندن آوارگان، نظارت بر انتخابات و ترویج فرایندهای رسمی و غیررسمی مشارکت سیاسی را شامل می‌شود. عملیات حفظ صلح نسل سوم به‌منظور حل و فصل مشکلات لاینحلی مانند تضمین ارسال کمک‌های بشردوستانه، کمک به آوارگان و توقف کشتار غیرنظامیان مطرح شده است (Ngoma, 2005, p.2).

عملیات حفظ صلح یک اصطلاح جامع و فراگیر برای صلح‌سازی، حفظ صلح و اجرای صلح است، که شامل استفاده از نیروی نظامی برای حفظ آتش‌بس و تسهیل راه‌حل سیاسی - دیپلماتیک در درگیری‌ها است (Williams, 1996, p.61). این مأموریت‌ها نظارت بر آتش‌بس، کنترل سلاح و بسیج‌زدایی را در بر می‌گیرند. عملیات‌های صلح‌بانی بر اساس تأکید بر خویش‌داری و دفاع مشروع شناخته شده‌اند (Cilliers & Mills, 1999, p.4). از دهه‌ی آخر قرن بیستم به بعد ما شاهد تغییراتی در عملیات حفظ صلح بوده‌ایم. نیروهای صلح‌بان در برخی مواقع می‌بایست مسئولیت‌های بیشتری را بر عهده بگیرند. این نیروها ضمن محافظت از خود در قبال جوامع محلی، مسئولیت خطیری را نیز بر عهده دارند (Swigert, 2004, p.2). اگرچه مشارکت در عملیات حفظ صلح قابل تقدیر است؛ اما هزینه‌های زیادی در بر دارد. میزان عملیات‌های حفظ صلح در آفریقا تنها به اراده‌ی سیاسی محدود نمی‌شود، بلکه به تأمین بودجه نیز

بستگی دارد (De Coning, 2004, p.4). علی‌رغم تغییراتی مثبت در عملیات‌های نوین پیامدهای ناخواسته‌ای نیز بر این عملیات‌ها مترتب است؛ به طوری که مداخلات نیروهای حافظ صلح گاهی باعث ضعف دولت و اقتصاد کشور میزبان می‌شود و متعاقباً به شکست مأموریت می‌انجامد (Twum-Danso, 2003, p.2). به‌طور کلی عملیات‌های سنتی معمولاً به‌منظور نظارت بر موافقتنامه صلح یا آتش‌بس میان کشورها شکل می‌گرفت که هدف آن تعمیم دادن اثرات مثبت بی‌طرفی بر آینده‌ی روند صلح بود. اما عملیات‌های نوین با هدف حفظ یا برقراری صلح در درون دولت‌ها است (Aoi et al., 2007, p.1)، که بیشترین نمونه‌های آن در آفریقا رخ داده است.

### مقایسه سه مأموریت صلح‌بانی جاری در کشور سودان

سه عملیات حفظ صلح در کشور سودان در حال انجام است. این سه مأموریت، ویژگی‌های مختلف عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل متحد را آشکار می‌نماید. نخستین عملیات، مأموریت ترکیبی سازمان ملل متحد و اتحادیه‌ی آفریقا در دارفور سودان<sup>۱</sup> بر اساس قطعنامه‌ی ۱۷۶۹ شورای امنیت است که از سال ۲۰۰۷ اجرا شده است. این عملیات بر پیشگیری از درگیری در منطقه‌ی دارفور تمرکز دارد. شکست یک عملیات حفظ صلح می‌تواند توسط عوامل مختلفی از قبیل عدم تمایل طرفین متخاصم به متوقف‌نمودن درگیری، فراهم‌نمودن بودجه یا کارکنان کافی برای عملیات توسط قدرت‌های بزرگ و همچنین سردرگمی سازمان ملل توسط رقبای داخلی ایجاد شود. به‌علاوه نگرش ناهماهنگ دولت میزبان، وجود درگیری ریشه‌دار و یک سیستم جدید عملیات حفظ صلح نیز می‌تواند در میزان کارایی عملیات تأثیر بسزایی داشته باشد. (Africa Action Report, 2008, pp.1-3). عملیات صلح‌بانی در دارفور یکی از بزرگ‌ترین مأموریت‌های حفظ صلح در سال‌های اخیر بوده است. این مأموریت، چندین عنصر نوین از جمله مفاهیم منطقه‌ای شدن حفظ صلح، مأموریت حفظ صلح ترکیبی (سازمان ملل متحد+ اتحادیه آفریقا)، پیچیدگی درگیری، مشکلات تدارکاتی و موانع رسیدن به موافقتنامه صلح را ترکیب بندی کرده است. مشکل عملیات صلح‌بانی دارفور به فقدان حسن نیت دولت سودان در عمل به وظایفش برمی‌گردد. نیروهای حافظ صلح با صدور مجوز از سوی شورای امنیت قادر به ورود به منطقه دارفور و استفاده از تکنولوژی شدند. تصویر این عملیات از یک موجودیت بی‌طرف و مدافع حقوق آوارگان و قربانیان داخلی به جانب‌داری از گروه‌های شورشی تغییر یافته است؛ زیرا بدون ایجاد صلحی پایدار نمی‌توان شاهد موفقیت عملیات حفظ صلح بود. با این وجود، یک موافقتنامه‌ی صلح تمامی مشکلات عملیات

1. United Nations–African Union Mission in Darfur (UNAMID)

صلح‌بانی در دارفور را حل نمی‌کند. اگرچه موجبات تسهیل حل و فصل مناقشات را مهیا می‌نماید (Bergholm, 2010, p.20).

دومین عملیات در سودان، مأموریت نیروی امنیتی موقت سازمان ملل در ابیه<sup>۱</sup> است که با قطعنامه‌ی ۱۹۹۰ شورای امنیت در ۲۷ ژوئن ۲۰۱۱ در منطقه‌ی موردنظر مستقر شد؛ و هدف آن نظارت و بررسی تحرکات نیروهای مسلح دولتی سودان و همچنین ارتش آزادی‌بخش خلق سودان در ابیه است. مأموریت سازمان ملل در ابیه، با همان ویژگی‌های ساده‌ی سنتی عملیات حفظ صلح، یعنی نظارت منطبق با رضایت، موافقت طرفین درگیر و اجرای موافقتنامه‌ی آتش‌بس انجام می‌شود. از زمان استقرار این مأموریت در ژوئن ۲۰۱۱، صلح‌بانان یک مانع مؤثر بین نیروهای سودانی و سودان جنوبی شکل دادند و از بازگشت خشونت به منطقه‌ی ابیه جلوگیری و مانع ورود نیروهای مسلح غیرمجاز به منطقه هستند. نیروهای امنیتی در ابیه بر عقب‌نشینی کامل سربازان سودانی و سودان جنوبی از ابیه تا ماه مه ۲۰۱۲ نظارت کردند، اگرچه نیرویی در حدود ۱۵۰ پلیس سودانی همچنان به اقامت در مجتمع نفتی دیفرا<sup>۲</sup> در ابیه ادامه دادند. حضور این نیروها از نظر فنی به معنای نقض قطعنامه‌های شورای امنیت است. نیروهای اتیوپیایی از نقشی کلیدی در این منطقه برخوردارند و ثبات بیشتری را برای ابیه به ارمغان آورده‌اند. اگر تلاش‌های دیپلماتیک کنونی ثمره‌ای در بر داشته باشد، بسترهای لازم برای از سرگیری خدمات اساسی، معیشت، کاهش تعارضات و فعالیت‌های صلح‌سازی در ابیه نیز آماده خواهد شد. پاک‌سازی مهمات منفجر نشده یک نیاز بشردوستانه‌ی فوری در ابیه است. نیروهای ملل متحد در این منطقه در حال پاک‌سازی این مهمات خطرناک از مناطق غیرنظامی هستند. به‌علاوه در صدد بهبودبخشیدن به امکانات بهداشتی، مدارس و مسائل مربوط به آب هستند. مین‌روبی نیز یکی دیگر از فعالیت‌های مهم در منطقه است. این اقدامات امکان بازگشت هزاران نفر را به خانه‌های خود فراهم کرده است (security council resolution N. 1990, 2014, p.1-4).

مأموریت سوم، عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد در جمهوری سودان جنوبی<sup>۳</sup> تحت قطعنامه ۱۹۹۶ شورای امنیت است. هدف این مأموریت صلح‌سازی و ملت‌سازی پس از استقلال جنوب سودان است که شامل طیف گسترده‌ای از فعالیت‌ها مانند اصلاح بخش امنیتی، خلع سلاح، بسیج‌زدایی و استقرار مجدد نیروها، توسعه‌ی اقتصادی و بازسازی اجتماعی می‌شود. خشونت علیه غیرنظامیان در سودان جنوبی

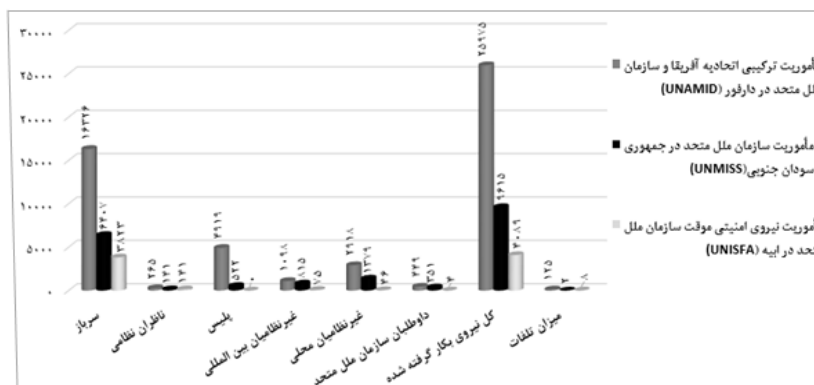
1. United Nations Interim Security Force for Abyei (UNISFA)

2. Diffra

3. United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS)

همچنان ادامه دارد و دولت سودان جنوبی هنوز قادر به حمایت از غیرنظامیان از تهدیدات نیست. شکاف امنیتی موجود و خشونت علیه غیرنظامیان از طریق یک عملیات حفظ صلح موفق در این منطقه قابل حل است. با توجه به نوع تهدیدات بر علیه غیرنظامیان در سودان جنوبی یک عملیات حفظ صلح چندبُعدی در این منطقه نیاز است، که هدف اصلی آن باید حمایت از غیرنظامیان و توقف درگیری‌ها باشد. این امر از طریق فصل هفتم منشور و با مجوز توسل به زور بر علیه تهدیدکنندگان امکان‌پذیر است. تفاوت دیگر عملیات در سودان جنوبی با دو عملیات دیگر در این است که، کشورهای اصلی تأمین‌کننده نیرو در این مأموریت از فقیرترین کشورهای جهان انتخاب شده‌اند. کشورهایی که حتی نمی‌توانند از پس حمایت و سیرنمودن جمعیت کشور خویش برآیند، چه برسد به اینکه بخواهند از سایر ملت‌ها محافظت کنند. دلیل انتخاب چنین کشورهایی بسیار ساده است؛ زیرا آنها در قبال دستمزدهای بسیار پایین، حاضر به اعزام نیرو به منطقه‌ی درگیر هستند. اختیارات عملیات حفظ صلح در سودان جنوبی بسیار گسترده‌تر از مأموریت‌های صلح‌بانی سنتی است که علاوه بر وظایف سنتی و وظایف دیگری از جمله کمک انتخاباتی، حمایت قضایی، اصلاحات سیاسی و کمک برای حاکمیت قانون در کشور را بر عهده دارد (Stamnes, 2015, pp.1-4).

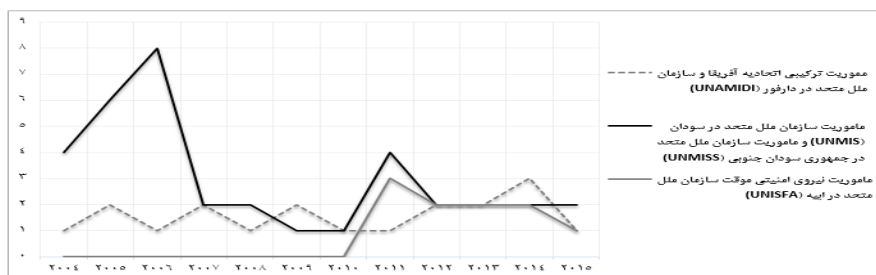
وجود هم‌زمان سه نوع از عملیات حفظ صلح در یک کشور پیچیدگی‌هایی که سودان با آنها مواجه است را نمایان می‌سازد. دو عملیات مأموریت سازمان ملل در سودان جنوبی و دارفور، مأموریت‌هایی چندبُعدی هستند که نیروهای صلح‌بان علاوه بر وظایف اولیه‌ی خویش مطابق با عملیات صلح‌بانی سنتی، دارای وظایف دیگری از جمله بازگرداندن و اسکان مجدد پناهندگان، برگزاری انتخابات، خلع سلاح، بسیج‌زدایی و همچنین بازگرداندن مردان مسلح به زندگی عادی است. بدون شک چنین وظایفی بسیار فراتر از وظایفی است که نیروهای صلح‌بان در یک عملیات حفظ صلح سنتی بر عهده دارند. از این رو تنها مأموریت ایبه حالت سنتی دارد که وظیفه‌ی کاهش درگیری و نظارت بر آتش‌بس را بر عهده دارد. شدت و ضعف وخامت اوضاع هر یک از مأموریت‌های مستقر در کشور سودان را می‌توان با در نظر گرفتن عواملی چون میزان نیروهای به کار گرفته شده در هر مأموریت، میزان تلفات آن و همچنین تعداد قطعنامه‌های صادره از سوی شورای امنیت، تا حدودی ارزیابی نمود. با این توضیح که، هر چقدر میزان این مؤلفه‌ها در یک مأموریت بیشتر باشد، شدت درگیری و ناآرامی در آن منطقه بیش از سایر مناطق به چشم می‌خورد.



نمودار (۳): مؤلفه‌های تشکیل دهنده سه عملیات حفظ صلح در کشور سودان از اوت تا سپتامبر ۲۰۱۴

منبع: نگارندگان

نمودار فوق، تعداد سربازان، ناظران نظامی، نیروی پلیس، غیرنظامیان، داوطلبان سازمان ملل متحد و همچنین میزان تلفات در هر یک از سه مأموریت را در ماه‌های اوت و سپتامبر ۲۰۱۴ را نشان می‌دهد. طبق آمار تمامی مؤلفه‌ها در عملیات دارفور نسبت به دو مأموریت دیگر بیشتر است. بیشترین نیروی به کار گرفته شده در این مأموریت است. این عملیات با از دست دادن ۱۲۵ نیرو، بیشترین تلفات را دارد؛ که این امر نشانگر میزان وخامت و شدت درگیری این مأموریت نسبت به دو عملیات دیگر است. مأموریت سازمان ملل متحد در جمهوری سودان جنوبی در رتبه‌ی دوم قرار دارد. علی‌رغم سابقه‌ی اندک این عملیات، به دلیل شدت درگیری تعداد پرسنل مستقر شده توسط سازمان ملل متحد از فراوانی قابل ملاحظه‌ای برخوردار است. بنابراین دو مأموریت فوق به دلیل پیچیدگی، دور شدن از بُعد سنتی و وخامت اوضاع به تعداد نیروهای بیشتری نسبت به عملیات ایبه نیاز دارند؛ زیرا مأموریت در ایبه صرفاً عملیاتی سنتی است که فقط به عنوان حائل بین شمال و جنوب عمل می‌کند. برای روشن شدن این امر شاید خالی از لطف نباشد تا به قطعه‌نامه‌های صادره از سوی شورای امنیت در ارتباط با این مناطق اشاره شود.



نمودار (۴): قطعه‌نامه‌های صادره از سوی شورای امنیت از ۲۰۰۴-۲۰۱۵

منبع: نگارندگان

نمودار فوق تعداد قطعنامه‌های صادره از سوی شورای امنیت در این مناطق را (۲۰۱۵-۲۰۰۴) نشان می‌دهد. شورای امنیت تا پایان سال ۲۰۱۵ جمعاً ۷۰ قطعنامه در مورد مناطق دارفور، ایه و سودان جنوبی صادر نموده است. بیشتر این قطعنامه‌ها به بحران دارفور و سودان جنوبی مربوط می‌شود. به دلیل شدت درگیری در این مناطق شورای امنیت حداقل هر سال به صدور یک قطعنامه مبادرت نموده است. حتی در مورد مأموریت آیه که مدت زیادی از تأسیس آن نمی‌گذرد تا پایان سال ۲۰۱۵ حدود ۱۰ قطعنامه صادر شده است. با توجه به به مطالب فوق می‌توان نتیجه گرفت که این سه مأموریت علی‌رغم تفاوت در ماهیت عملیات از حیث سنتی و چندبُعدی بودن، وظایف و اختیارات، تعداد نیروها، میزان تلفات و همچنین تعداد قطعنامه‌های صادره از سوی شورای امنیت، همگی در یک وجه مشترک هستند و آن میزان شدت درگیری در این مناطق است. چراکه نه تنها با مأموریت در دارفور و سپس در سودان جنوبی از شدت بحران کاسته نشد، بلکه دو عملیات در کشور سودان به سه عملیات در سال ۲۰۱۱ تبدیل شد. این امر خود نشانگر عدم کارآمدی مأموریت‌ها در این کشور است؛ زیرا سودان تنها کشوری است که به‌طور هم‌زمان سه مأموریت در آن در حال اجرا است. پس از جدایی شمال از جنوب نه تنها از شدت بحران کاسته نشد، بلکه مأموریت سازمان ملل متحد در سودان<sup>۱</sup> به مأموریت این سازمان در جمهوری سودان جنوبی تحول یافت.

#### معیارهای موفقیت آمیز بودن عملیات صلح‌بانی

**رضایت، تمایل و حسن نیت:** بدین معنا که اگر طرفین درگیر از طریق موافقت‌نامه‌ی صلح رسمی تمایل واقعی خویش را برای صلح مورد تأکید قرار دهند، آن عملیات بهترین شانس موفقیت را دارد. در صورت از بین رفتن این اصل انجام وظایف مأموریت تنها از طریق برخورد نظامی میسر خواهد بود. زیرا در صورت فقدان موافقت‌نامه‌ی صلح، طرفین درگیر عملیات حفظ صلح را خطری علیه منافع و امنیت خویش قلمداد خواهند نمود، نه به‌عنوان جایگزینی برای جنگ. حتی اگر یک طرف با عدم همکاری خود جنگ را انتخاب کند، طرف دیگر می‌تواند به عملیات حفظ صلح، به‌عنوان فرصتی در جهت بهبود وضعیت خود بنگرد. در چنین موردی طرفین ممکن است حسن نیت خود را از دست داده و وعده‌های خود را نیز زیر پا گذارند.

**عدم جانب‌داری و عدم توسل به زور:** به‌طور کلی عملیات حفظ صلح می‌بایست عدم جانب‌داری از طرفین را حفظ نماید. در غیر این صورت خطر از بین رفتن اصل رضایت طرفین و تبدیل شدن نیروهای

1. United Nations Mission in Sudan (UNMIS)



حفظ صلح به عنوان یکی از طرفین درگیری محتمل است. اصل عدم توسل به زور نیز با عدم جانب‌داری ارتباطی تنگاتنگ دارد. گفته می‌شود که اگر عملیات حفظ صلح رضایت طرفین را کسب نکرده باشد، ادامه‌ی آن مأموریت نیاز به اتخاذ مجوزی در راستای خاتمه‌ی جنگ دارد. در طول دهه‌ی ۱۹۹۰، مأموریت‌های حفظ صلح سازمان ملل در یوگسلاوی و سومالی در مقایسه با سایر مأموریت‌های این دهه با مشکلات بزرگی مواجه بود؛ زیرا زمانی که نیروهای حافظ صلح به عنوان حامی یکی از طرفین درگیر عمل می‌نمودند، در بین دوراهی حفظ صلح و جنگ گرفتار می‌شدند. گزارش براهیمی نیز تصریح می‌نماید توسل به زور توسط نیروهای حافظ صلح فقط در حالت دفاع مشروع پذیرفتنی است. در طی چند سال گذشته این امر در عملیات صلح‌بانی سازمان ملل متحد صورت عملی به خود گرفته است (Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 2000: ix-x).

**همکاری و مشارکت بازیگران مهم خارجی:** این فاکتور به قدری اهمیت دارد که دبیرخانه‌ی سازمان ملل، حمایت سیاسی جامعه‌ی بین‌المللی و ارائه‌ی منابع لازم توسط کشورها را شرط لازم برای موفقیت یک عملیات می‌داند (United Nations, 2011). همچنین شواهد گویای این مطلب است که اگر جامعه‌ی بین‌المللی توسط اعضای دائم شورای امنیت به رسمیت شناخته شود و کشورهای توزیع‌کننده‌ی نیرو به خصوص ایالات متحده آمریکا با تخصیص منابع و بودجه‌ی بیشتر حمایت کامل از عملیات حفظ صلح به عمل آورند، شانس موفقیت یک مأموریت بیشتر خواهد بود. گزارش‌های تحقیق مستقل در رواندا و همچنین گزارش دبیرکل در سربرنیتسا<sup>۱</sup> حاکی از آن است که مهم‌ترین دلیل چرایی شکست سازمان ملل متحد در چنین مواردی فقدان اراده‌ی سیاسی جامعه‌ی بین‌المللی بوده است (Report of the Independent Inquiry into... , 1999).

**احساس امنیت طرفین درگیر:** برای موفقیت یک عملیات تضمین امنیت طرفین نیازی مبرم است. پیشینه منازعات اغلب چنین درکی را در میان طرفین درگیر به وجود آورده که سایرین غیرقابل اعتماد هستند. به طوری که تلاش هر یک از طرفین برای حفظ امنیت خویش تهدیدی برای دیگری تلقی می‌شود. بنابراین طرفین منازعه با معمای امنیتی مواجه‌اند. بر اساس گزارش براهیمی بخش نظامی عملیات‌های حفظ صلح باید به دفاع از سایر مؤلفه‌های غیرنظامی مأموریت مبادرت ورزد. البته این کارویژه نباید باعث ایجاد حس تهدید در طرفین درگیری شود (Garb, 2014, p.49).

۱. Srebrenica

**شفافیت در وظایف و اختیارات مأموریت:** اهدافی که در مجوز مأموریت‌های صلح‌بانی ذکر می‌شود به‌طور کلی برای موفقیت عملیات‌ها اهمیت فراوانی دارد. بنابراین برنامه‌ریزی دقیق عملیات‌ها یک ضرورت است؛ زیرا بسیاری از مشکلات نتیجه ابهامات موجود در برخی از موافقتنامه‌های صلح میان طرفین درگیر است. علاوه بر این عدم توافق در شورای امنیت ممکن است به ابهام در مجوز مأموریت منجر شود (United Nations, 2008b, p.33). شایان ذکر است که اختیارات گسترده‌تر در عملیات‌های حفظ صلح چندبعدی از عوامل تعیین‌کننده‌ی بسیار مهم در موفقیت عملیات است.

**استقرار به‌موقع و سریع عملیات حفظ صلح:** بعد از توافق طرفین درگیر در مورد استقرار یک مأموریت صلح‌بانی، حضور سریع نیروها بسیار ضروری است. گزارش براهیمی نیز اذعان دارد که دوازده هفته نخست پس از موافقتنامه صلح یا آتش‌بس بسیار مهم است؛ زیرا متخصصین توانایی و اعتبار عملیات را اغلب در آغاز مأموریت و در طی مقاطع زمانی اولیه مورد ارزیابی قرار می‌دهند. بنابراین اگر یک عملیات صلح‌بانی در طول این دوره چنین ظرفیت‌هایی را از خود به نمایش نگذارد رضایت و یا همکاری هر یک از طرفین را تحت تأثیر قرار می‌دهد. درعین حال، استقرار دیر هنگام یک مأموریت صلح ممکن است به معنای از بین رفتن شتاب و تسریع صلح مورد نظر باشد.

**رهبری و نیروهای شایسته و ساختارهای شفاف فرماندهی:** شخصیت و توانایی کسانی که عملیات را فرماندهی می‌کنند کل مأموریت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. شایستگی نیروهای نظامی و غیرنظامی نیز به موفقیت یک عملیات کمک شایانی می‌نمایند. البته ارائه‌ی تجهیزات لازم و کافی به اندازه‌ی توانایی نیروهای شرکت‌کننده مهم و حیاتی است. ساختارهای شفاف فرماندهی نیز کیفیت عملیات را تحت تأثیر قرار می‌دهد. شایان ذکر است که این سه عامل مکمل یکدیگرند و برای اجرای یک مأموریت امری اساسی به شمار می‌روند (The Brookings Institution, 2014, p.13).

**هماهنگی و همکاری داخلی و خارجی:** بنا به گزارش براهیمی مأموریت‌ها می‌بایست در یک استراتژی جامع‌تر در راستای حل و فصل مناقشات تعبیه شوند تا صلحی پایدار را به ارمغان آورند. بدین منظور از عملیات‌های حفظ صلح انتظار می‌رود با سازمان‌هایی مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و کمیساریای عالی ملل متحد برای پناهندگان همکاری نمایند. از نظر داخلی نیز هماهنگی و انسجام شانس موفقیت را بالا می‌برد. در حال حاضر، مالکیت، یکی از شعارهای اصلی در روند حفظ صلح است. اگرچه معنای آن به‌طور کامل مشخص نیست اما دربرگیرنده رضایت و پاسخگویی به مردم محلی است. به این معنا که جمعیت محلی باید احساس کنند که نتیجه‌ی عملیات دربردارنده‌ی خواسته‌های آنان نیز

هست و کشور توسط نیروهای نظامی خارجی اشغال نخواهد شد. اصل مالکیت باید به عنوان یک هدف و نه ابزار مأموریت‌ها در نظر گرفته شود؛ زیرا اگر کشورهای بحران‌زده قادر به مراقبت از اصل مالکیت بودند، اصلاً نیازی به حضور نیروهای بین‌المللی نبود. (Balanzino, 2014, p.11).

**توجه به علل و دلایل جنگ:** این فاکتور شاید نسبت به سایر عوامل اهمیت چندانی نداشته باشد؛ اما برای جلوگیری از بازتولید منازعات عامل مهمی است. چراکه در صورت باقی ماندن علل جنگ تلاش‌هایی که در راستای بازسازی انجام شده است ممکن است محکوم به فنا شود. در این صورت درگیری‌ها مجدداً از سر گرفته خواهد شد. به علاوه عملیات حفظ صلح نباید به صلح منفی، بلکه باید به صلح مثبت و فعال منتهی شود. از این رو، بر اساس تحقیقات فترسون<sup>۱</sup> بخشی از درگیری و نزاع بر اثر سرخوردگی نیازهای انسان ایجاد می‌شود و تا حدی پدیده‌ای ذهنی است. بنابراین شرایط اجتماعی و فرهنگی مولد درگیری‌ها می‌تواند توسط عملیات حفظ صلح تغییر داده شود (Fetherston, 1994, p.17). یک عملیات صلح‌بانی در صورت رعایت معیارهای فوق با پیروزی و درغیراین صورت با شکست روبه‌رو خواهد شد. البته عدم توسل به زور و همچنین مأموریت شفاف را نمی‌توان به عنوان دو عامل ثابت موفقیت عملیات‌ها در نظر گرفت؛ چراکه توسل به زور و یا حداقل تهدید به آن ممکن است در برخی مواقع برای کمک به طرفین و در راستای احساس امنیت لازم باشد. برخی مواقع نیز یک مأموریت مبهم ممکن است برای گسترش نفوذ عملیات مفید واقع شود. درحالی که یک مأموریت با وظایف و اختیارات دقیق گاهی اوقات موانع بیش از حدی را ایجاد می‌کند.

#### ارزیابی شکست و یا موفقیت مأموریت‌های حفظ صلح در کشور سودان

پس از مرگ جان گارانگ<sup>۲</sup> معاون رئیس‌جمهور سودان در سال ۲۰۰۵ سالوا کئیر<sup>۳</sup> به‌عنوان جانشین وی کمتر قادر به حفظ روابط حسنه با حزب کنگره ملی سودان<sup>۴</sup> بود. موضع حزب کنگره ملی نسبت به مأموریت سازمان ملل در سودان بدبینانه و با همکاری کمتری بود. تا آنجا که حزب کنگره ملی نه تنها از مخالفت‌هایی که علیه سازمان ملل صورت می‌گرفت طرفداری می‌کرد؛ بلکه شروع به خنثی‌سازی عملیات سازمان ملل در سودان و اعمال محدودیت‌هایی بر نیروها و کارکنان حفظ صلح نمود. در این برهه روابط سازمان ملل و خارطوم رو به وخامت گرایید و هنگامی که نماینده‌ی ویژه‌ی دبیرکل به نام

1- Fetherston

2. John Garang

3. Salva Kiir

4. National Congress Party (NCP)

جان پرانک<sup>۱</sup> در اکتبر ۲۰۰۶ به عنوان عنصر نامطلوب شناخته شد، تیرگی روابط به اوج رسید. در ادامه فاکتورهای موفقیت در عملیات‌های حفظ صلح در سودان بررسی شده است.

**رضایت، تمایل و حسن نیت:** در حال حاضر مسائل زیادی در سودان وجود دارد که حل و فصل نشده اند. ارتش آزادی‌بخش خلق سودان و حزب کنگره‌ی ملی نیز تمایل چندانی به رفع مشکلات مربوطه ندارند. طرفین درگیر در سطح ملی همچنان به مباحثه‌ی خود بر سر تفسیر جنبه‌های مختلف موافقتنامه‌ی صلح جامع ادامه می‌دهند. در حالی که در سطح محلی هنوز منازعات زیادی بین جوامع به صورت لاینحل باقی مانده است. اگرچه در سطح کشوری هر دو طرف بدون هیچ مشکلی با یکدیگر همکاری می‌کنند؛ اما مسئله‌ی اصلی، همکاری در سطح گروه‌های محلی است (Ottaway & Sadany, 2012, p.7). بنابراین مأموریت‌های سازمان ملل در کشور سودان فاقد تمایل طرفین به رفع مخاصمه در سطح محلی است

**احساس امنیت طرفین درگیر:** نقش عملیات صلح‌بانی در سودان تنها به تأمین امنیت غیرنظامیان محدود می‌شود. در اوایل استقرار عملیات، امنیت سودان جنوبی و مناطق انتقالی همچنان شکننده بود؛ اما با گذشت زمان وضعیت امنیتی مناطق تحت نظر سازمان ملل تا حدی بهبود یافت. با این حال تنش‌ها در مناطقی که سایر گروه‌های مسلح در آن حضور فیزیکی دارند افزایش یافت. در سایه‌ی ناامنی گسترده در این مناطق، حمایت از غیرنظامیان توسط صلح‌بانان امری دشوار به نظر می‌رسید. هنگامی که حکم نهایی و الزام‌آور کمیسیون مرزی آبیّه توسط حزب کنگره‌ی ملی رد شد اوضاع منطقه ناامن‌تر شد (Oxfam International, 2012, p.1). بنابراین نیروهای سازمان ملل متحد در سودان به منظور کمک به تثبیت اوضاع، به حضور خود در این مناطق شدت بخشید؛ اما واقعیت این است که هیچ یک از طرفین درگیر احساسی مبنی بر تأمین امنیت خود از سوی این مأموریت‌ها نداشته‌اند.

**توجه به علل و دلایل جنگ:** موافقت‌نامه صلح جامع و عملیات‌های حفظ صلح در سودان، برای شماری از ریشه‌های درگیری راه‌حلی را بر روی کاغذ ارائه می‌دهند. در صورت اجرای موافقتنامه صلح جامع، روند تحولات سیاسی و دموکراسی‌سازی در شمال و جنوب سودان آغاز می‌شود. شاید از این رهگذر به دلایل بسیاری از درگیری‌ها در سودان توجه شود. مأموریت‌های ملل متحد در کشور سودان تا حدودی به بررسی و ریشه‌یابی علل درگیری‌ها می‌پردازند و امیدوارند از طریق تسهیل، پشتیبانی و تشویق طرح آشتی محلی روابط میان گروهی را بهبود ببخشند. به نظر می‌رسد که شمال سودان توانایی حل و فصل ریشه‌های درگیری را دارد؛ اما تمایلی به این کار ندارد و بالعکس، جنوب سودان علی

رغم تمایل به خاتمه‌ی درگیری، توانایی چنین کاری از عهده آن خارج است (Arenas, 2010, p.3). بنابراین، اگر این روند ادامه یابد هم حزب کنگره ملی و هم ارتش آزادی‌بخش خلق سودان قدرت خود را از دست خواهند داد و در نهایت ممکن است برای جلوگیری از اقدامات یکدیگر درصدد تضعیف هم برآیند. حل و فصل ریشه‌های درگیری منوط به اجرای توافقات اولیه و همچنین عنایت کافی به سایر مؤلفه‌ها مطرح شده است.

**هماهنگی و همکاری داخلی و خارجی:** اختلافات داخلی فی‌نفسه علت شکل‌گیری بحران‌های متعدد در سودان است. از سوی دیگر عدم اجماع و هماهنگی داخلی عامل تداوم بحران است. در بُعد خارجی نیز کشورهای توزیع‌کننده‌ی نیرو در سودان آمادگی‌چندانی برای عمل به وعده‌های خویش ندارند. همچنین توجهات بین‌المللی به اجرای موافقتنامه صلح جامع با موانعی روبه‌رو است؛ زیرا اجرای آن توسط بحران دارفور تحت‌الشعاع قرار گرفته است (Sudd Institute, 2014, pp.2-3). حتی کمیسیون‌های فرعی در خصوص مسائل سودان به دلیل عدم پیگیری سازوکارهای مناسب منحل شد. همچنین اعضای دائم شورای امنیت در این زمینه با یکدیگر متفق‌القول نیستند. به‌عنوان نمونه، چین در دفاع از منافع نفتی خویش به ادامه‌ی دوستی با هر دو طرف درگیر نیاز دارد و به همین دلیل نمی‌تواند موجبات آزرده‌گی هیچ‌یک از طرفین را فراهم آورد. گذشته از این، یکن مانند مسکو به دلیل مشکلات مشابه داخلی خود تمایل به حفظ حاکمیت خارطوم دارد (Large & patey, 2014, pp.5-17). از این‌رو هر دو کشور چین و روسیه به‌عنوان اعضای دائم شورای امنیت تاکنون چندین بار در برابر مأموریت‌های واقع در کشور سودان مانع‌تراشی نموده‌اند. به‌عنوان مثال، چین با بودجه‌ی حقوق بشری عملیات مخالفت کرد. روسیه نیز وعده‌ی خویش را در راستای ارسال تجهیزات رادیویی و تلویزیونی با تأخیر عملی نمود. توجه فرانسه نیز بیشتر به چاد و درگیری‌های دارفور معطوف است. بریتانیا و ایالات متحده آمریکا نیز بیشتر علاقه‌مند به دخالت در مسائل دارفور هستند.

**استقرار به‌موقع و سریع عملیات حفظ صلح:** اولویت نخست مأموریت‌های سازمان ملل در سودان خاتمه‌بخشیدن به منازعات شمال- جنوب بود. ارتش آزادی‌بخش خلق سودان سهم عمده‌ای در درون دولت دارد؛ درحالی‌که حزب کنگره‌ی ملی اگر بخواهد کنترل خود بر شمال سودان را حفظ کند، در فرایند دموکراسی‌سازی به پشتیبانی این ارتش نیاز خواهد داشت. با امضای موافقتنامه‌ی صلح جامع در سال ۲۰۰۳، سازمان ملل تمایل خود را برای نظارت بر اجرای موافقتنامه صلح ابراز نمود. شورای امنیت در سال ۲۰۰۴ آمادگی خویش را برای استقرار یک عملیات صلح حمایتی اعلام کرد و از دبیرکل تقاضا

نمود زمینه‌های مناسب برای عملیات صلح‌بانی مقتضی را فراهم نماید. اندکی بعد دبیرکل جهت ایجاد مأموریت ویژه‌ی سیاسی در سودان، فردی به نام جان پرانک را به‌عنوان نماینده‌ی ویژه خود در این منطقه منصوب نمود. به نظر می‌رسید همه‌چیز در مسیر استقرار سریع و به‌موقع نیروهای حافظ صلح پیش می‌رفت (Grawert, 2007, p.18). اما علی‌رغم چنین آمادگی‌هایی به‌دلیل عدم توافق بر سر شرایط استفاده از زور و محدودیت‌های دیگری که توسط دولت سودان جنوبی و ارتش آزادی‌بخش خلق تحمیل شده بود و همچنین به‌دلیل فصول بارانی که مانعی عمده برای حمل و نقل، آماده‌سازی عملیات بود استقرار نیروها مدام به تعویق می‌افتاد.

**رهبری و نیروهای شایسته و ساختار شفاف فرماندهی:** مأموریت سازمان ملل در سودان یک عملیات حفظ صلح چندبُعدی است که طیف وسیعی از مؤلفه‌ها را دربرمی‌گیرد. نماینده‌ی ویژه‌ی سازمان ملل تقویت این مؤلفه‌های مختلف را مورد تأکید قرار داده است. در همین راستا یک دفتر مرکزی در خارطوم و یک دفتر ویژه در جوبا وجود دارد. ساختارهای فرماندهی در مأموریت‌های سازمان ملل در کشور سودان از جنبه نظامی شفاف هستند اما از جنبه غیرنظامی دارای شفافیت کمتری می‌باشند. ساختارهای فرماندهی در درون واحدها و سازمان‌ها نیز از شفافیت برخوردار است؛ اما زمانی که مأموریت فاقد رهبری باشد عملیات فاقد هماهنگی است و به همکاری سران واحدها در سطوح پایین‌تر بستگی خواهد داشت (Carvalho & Alghali, 2010, p.3). سازمان ملل متحد در مأموریت‌های خود در کشور سودان تعداد زیادی پرسنل نظامی در اختیار دارد. سازمان ملل در آغاز کار قادر به استخدام تعداد فراوانی از نیروهای باتجربه بین‌المللی بود. با این وجود، این مأموریت با مشکلاتی از جمله مردد بودن نیروهای بین‌المللی جهت خدمت در این عملیات و شرایط نامناسب زندگی در سودان به‌خصوص بخش‌های جنوبی مواجه است. در نتیجه بهترین نیروها همیشه در مناطقی که مورد نیاز مأموریت بوده است منصوب نشده‌اند و شمار زیادی از کارکنان باتجربه به دلیل ناامیدی از سازمان آن را ترک نموده‌اند. برخی از کارکنان شمال سودان نیز توسط سازمان‌های امنیت ملی استخدام شده‌اند (Gowan & Gleason, 2012, p.2).

در جریان انعقاد موافقتنامه‌ی صلح جامع، ایالات متحده آمریکا طرفین درگیر را برای امضای موافقتنامه تحت فشار قرار داد و در طول مذاکرات قصد داشت که از نفوذ جامعه‌ی بین‌المللی در بسیاری از مناطق جلوگیری به عمل آورد. نهادسازی و رفراندوم برای ارتش آزادی‌بخش خلق سودان هنوز از فاکتورهای بسیار مهم به شمار می‌آید. برای حزب کنگره‌ی ملی نیز، حفظ صلحی که فضای بیشتری را برای حل مناقشه‌ی دارفور فراهم نماید در اولویت قرار دارد. موضع سودان شمالی قطع امید از اجرای

موافقتنامه‌ی صلح جامع است؛ زیرا معتقدند که این موافقتنامه تاکنون به تحولی سیاسی منجر نشده است. بر اساس تبلیغات حزب کنگره‌ی ملی، مأموریت‌های سازمان ملل در سودان به‌عنوان یک سازوکار غربی به تصویر کشیده شده است. به‌طوری که نگرش جمعیت عرب مناطق شمالی تحت تأثیر این تبلیغات است. حتی استقبال اولیه‌ی جمعیت سودان جنوبی از این مأموریت ناشی از برداشت نادرست آنها از وظایف و اختیارات مثبت عملیات بود که به مرور ناکارآیی آن به اثبات رسید. نهایتاً باید اذعان کرد که عملیات‌های حفظ صلح سازمان ملل در سودان از کارنامه‌ی قابل قبولی برخوردار نیست.

### تحلیل و ارزیابی نقش و عملکرد شورای امنیت در مأموریت‌های حفظ صلح کشور سودان

نظام بین‌الملل کنونی پس از جنگ جهانی دوم توسط فاتحان جنگ تعریف و تأسیس شد و مؤسسات مورد نیاز آن از جمله سازمان ملل متحد ایجاد گردید. امروزه سازمان‌های بین‌المللی به یکی از بازیگران اصلی نظام بین‌الملل مبدل شده‌اند. به‌گونه‌ای که حتی قدرت‌های بزرگ برای توجیه اقدامات خود به مجوز این نهادها نیاز دارد. ساختار اقتصادی جهان تابعی از ساختار قدرت در نظام بین‌الملل است. یعنی قدرت، ثروت را به سمت خود می‌کشد و بر این اساس ساختار مرکز-پیرامون شکل گرفته است. بنابراین قدرت و ثروت در مرکز جمع شده است. رابطه‌ی ناعادلانه در ساختار نظام بین‌الملل باعث شده است که قدرت‌های جهانی، ثروت کشورهای جهان سومی مانند سودان را به کشورهای خود منتقل کنند و در مقابل بحران‌های خود، به‌ویژه بحران‌های اقتصادی را به کشورهای دیگر منتقل کنند. واقع‌گرایان ساختارگرا معتقدند که قدرت‌های بزرگ در سیاست بین‌الملل تعیین‌کننده‌ی قواعد بازی و ساختار نظام بین‌الملل هستند. سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد بخش مهم و تفکیک‌ناپذیری از ساختار نظام بین‌الملل را تشکیل می‌دهند. بر همین اساس می‌توان گفت که شورای امنیت سازمان ملل بازتابی از ساختار نظام بین‌الملل است. منشور ملل متحد حول سه محور اصلی ساخته و پرداخته شده است: برابری حاکمیت دولت‌ها در قبال نابرابری امتیازات، تقلیل‌گرایی در تعریف امنیت بین‌المللی، و همکاری‌های سیاسی - بین‌المللی. فصل ۷ منشور نیز دامنه‌ی مسئولیت‌های شورای امنیت در خصوص صلح و امنیت بین‌المللی را تشریح می‌نماید.

علاوه بر اهمیت سازمان‌های بین‌المللی اقتصاد نیز نقشی انکارناپذیر در نظام بین‌الملل کنونی دارد. این دو عنصر مهم در شورای امنیت سازمان ملل به یکدیگر گره خورده‌اند. یکی از اهداف اعضای دائم شورای امنیت و در رأس آن آمریکا از عملیات حفظ صلح در کشور سودان بهره‌گیری از منابع اقتصادی این کشور در راستای تأمین امنیت و منافع خود است. اگرچه بخشی از حساسیت‌های غرب در قبال کشور سودان و عملیات‌های حفظ صلح مستقر در آن به دلیل موقعیت استراتژیک این کشور است؛ اما نباید از

منابع طبیعی این کشور به‌ویژه چاه‌های نفت غافل شد. اعضای دائم شورای امنیت در مورد عملیات‌های صلح‌بانی در مواردی که بر خلاف منافع ملی آنها باشد، ابراز نگرانی کرده‌اند. بریتانیا به عملیات حفظ صلح به‌عنوان ابزاری برای تأمین منافع خود می‌نگرد. فرانسه نیز در این دیدگاه سهیم است و با خاطرنشان کردن ایفای نقش‌های مهم توسط دبیرکل و مجمع عمومی درخصوص امکان تضعیف شورای امنیت ابراز نگرانی نموده است؛ چراکه این امر می‌تواند توانایی فرانسه برای کنترل مأموریت‌های حفظ صلح را از طریق شورای امنیت تضعیف نماید.

درخصوص عملیات‌های صلح‌بانی مستقر در کشور سودان ایالات متحده آمریکا بیشترین حساسیت را از خود نشان داده است. آمریکا به‌عنوان عضو دائم شورای امنیت اختیار صدور مجوز برای هر یک از مأموریت‌های حفظ صلح سازمان ملل متحد را دارا است و در تأمین یک‌چهارم هزینه‌های آن همکاری و مشارکت دارد. این کشور کلیدی‌ترین نقش در تأمین منابع، آموزش نیروها و همکاری با اداره‌ی عملیات حفظ صلح برای صدور مجوز مأموریت را ایفا نموده است. بنابراین ایالات متحده از طرح‌های پیشنهادی شورای امنیت در شرایطی که با منافع این کشور تداخل پیدا کند پشتیبانی نمی‌نماید. درعین حال ایجاد قابلیت انجام عملیات حفظ صلح چندجانبه در سودان بخشی از استراتژی امنیت ملی و نظامی آمریکا شده است. اگرچه عملیات حفظ صلح می‌تواند ابزاری گران‌بها برای ارتقای منافع ملی این کشور باشد؛ اما واشنگتن علاوه بر عملیات‌های حفظ صلح، سایر ابزارها را کنار نخواهد گذاشت، تا آنجا که در صورت تهدید منافع خود و متحدانش توانایی اقدام ائتلافی یا یک‌جانبه را دارا است. با توجه به نقش رهبرگونه‌ی آمریکا در مأموریت‌های حفظ صلح در سودان، می‌توان گفت که آمریکا نه تنها از استقرار نیروها هدف بشردوستانه ندارد، بلکه با توجه به منافع خویش گام برمی‌دارد. آمریکا تهدید به اعمال تحریم‌های بیشتر بر علیه سودان را از دستور کار خارج نکرده است. به‌طوری‌که باراک اوباما ضمن تهدید سودان به اعمال تحریم‌های بیشتر، اذعان کرده است که تلاش این کشور برای ممانعت از بروز جنگ در سودان فقط دلایل بشردوستانه ندارد، بلکه منافع آمریکا هم در معرض تهدید قرار می‌گیرد. در ادامه با بررسی چند مؤلفه نقش منافع اعضای دائم شورای امنیت در عملیات‌های حفظ صلح در سودان بررسی شده است.

**اشتراک در مسئولیت:** اعضای دائم شورای امنیت نمی‌توانند به تنهایی امنیت بین‌المللی به‌طور عام و امنیت کشور سودان به‌طور خاص را ارتقا بخشد. حفظ صلح سازمان ملل متحد در این منطقه، منابع اقتصادی و انسانی دولت‌های عضو سازمان ملل متحد را به کار می‌گیرد و به سایر ملت‌ها نیز این اجازه را



می‌دهد که در مسئولیت حفظ صلح جهانی و امنیت دسته‌جمعی و کاهش نیاز به مداخله‌ی یک‌جانبه سهمیم باشند.

**صرفه‌جویی در هزینه‌ها:** عملیات حفظ صلح سازمان ملل متحد در سودان یک راه مقرون‌به‌صرفه برای جلوگیری از منازعات، و بازسازی جوامع این کشور است. بر اساس دفتر پاسخ‌گویی دولتی ایالات متحده آمریکا<sup>۱</sup> اعزام نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد به هائیتی در مقایسه با یک مأموریت ایالات متحده آمریکا هشت برابر کم‌هزینه‌تر بود. مطالعه‌ی دیگری نشان داد که استقرار حافظان صلح ملل متحد خطر بازگشت یک کشور به جنگ را به میزان ۵۰ درصد کاهش خواهد داد. همچنین مأموریت‌های حفظ صلح سازمان ملل در سه سال نخست اثر قابل توجهی در تولید ناخالص داخلی خواهند داشت.

**جلوگیری از فروپاشی دولت:** اعضای دائم شورای امنیت تلاش کرده‌اند که با عملیات حفظ صلح از فروپاشی دولت ضعیف سودان جلوگیری نمایند؛ زیرا کاهش تعداد دولت‌های ورشکسته به معنای کاهش پناگاه‌های امن برای تروریست‌ها است که این مزیتی امنیتی برای آمریکا و اعضای دائم شورا می‌باشد. اگرچه سایر کشورهای جهان نیز در این مقوله دارای منافع موازی با این کشورها هستند.

**ترویج و ارتقای حکومت دموکراتیک:** ارتقای دموکراسی از نوع غربی آن از اولویت‌های کلیدی سیاست خارجی اعضای دائم شورای امنیت است. عملیات صلح‌بانی در سه منطقه‌ی سودان جنوبی، دارفور و ابیه ظرفیتی را برای ایجاد حکومت پایدار و ترویج حاکمیت قانون ایجاد نمود.

**اهرم مشروعیت بین‌المللی:** عملیات حفظ صلح سازمان ملل به دلیل عضویت متنوع دولت‌ها و پابندی دولت‌های عضو به منشور از مشروعیت بین‌المللی برخوردار است. بدین ترتیب اعضای دائم شورای امنیت قادر به اعمال مشروعیت در تعقیب ارزش‌ها و منافع استراتژیک خویش هستند. همه چیز نشانگر آن است که شورای امنیت در قضیه‌ی سودان دیگر خود را با سازمان ملل هماهنگ نمی‌کند. قرارگرفتن اعضای دائم شورا در موقعیت برتر باعث شده است که آنها محدودیت‌هایی که شیوه‌های قانونی ایجاد می‌کنند را پس بزنند. اعضای دائم شورا دلیلی نمی‌بینند تا برتری خود را در چارچوب ضوابط حاکم بر شورای امنیت با دیگران تقسیم و یا محدود کنند. عملکرد شورای امنیت در مأموریت‌های حفظ صلح در سودان را می‌توان این‌گونه خلاصه کرد: «چندجانبه‌گرایی، هرچا که ممکن است و یک‌جانبه‌گرایی هرچا که ضروری است»

1. The U.S. Government Accountability Office (GAO)

### نتیجه‌گیری

استقرار هم‌زمان سه عملیات حفظ صلح در کشور سودان بازتاب ساختار قدرت بین‌الملل از یک سو و تحول در کارکرد عملیات حفظ صلح از سوی دیگر است. با توافق اعضای دائم شورای امنیت عملیات‌های حفظ صلح از ماهیت سنتی خود فاصله گرفته و به عملیات پیچیده‌ی چندبُعدی تبدیل شده‌اند. شورای امنیت فعالیت‌های خود را در راستای منافع کل بشریت قلمداد می‌کند. درحالی‌که سیاست قدرت و منافع اعضای دائم بر این نهاد مسلط است. این مسئله در مورد اقدامات شورای امنیت در سودان نمود پیدا کرده است. عملیات حفظ صلح همچون ابزاری در دستان شورای امنیت جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. این ابزار سه‌بار در کشور سودان مورد استفاده قرار گرفته است. علی‌رغم منابع و امکانات گسترده‌ای که شورای امنیت در اختیار دارد این عملیات‌ها با موفقیت چندانی همراه نبوده است. این مقاله درصدد پاسخ‌گویی به این سؤال بود که چرا عملیات‌های صلح‌بانی شورای امنیت در دارفور، سودان جنوبی و ابیه با شکست مواجه شده است؟ بر اساس شاخص‌هایی که برای ارزیابی عملیات‌های حفظ صلح ارائه گردید، این فرضیه مطرح شد که «رعایت نکردن مؤلفه‌های عملیات صلح‌بانی موفق دلیل شکست مأموریت‌ها در سه منطقه مذکور است.» با بررسی هر کدام از این شاخص‌ها در مورد سودان مشخص شد که شورای امنیت در رعایت این مؤلفه‌ها ناکارآمد بوده است. البته در برخی شاخص‌ها مانند شفافیت و توجه به دلایل جنگ نسبتاً بهتر عمل شده است. به عبارت دیگر اگرچه ناامنی تا حدودی کاهش یافته است؛ اما با توجه به شرایط سیاسی سودان، شورای امنیت در اعاده‌ی صلح و امنیت در این کشور ناتوان بوده است. شورای امنیت در سودان موظف است که عواقب ناشی از نقض آتش‌بس را به طرفین درگیر یادآوری کند. همچنین باید از سازگاری مجوز مأموریت‌ها با نیازهای منطقه اطمینان کافی حاصل شود. شورای امنیت در مورد تغییر شرایط باید انعطاف‌پذیر باشد و اقدامات عملیات را با شرایط جدید هماهنگ کند. در پایان نیز ذکر این نکته ضروری است که نهادهای مربوطه از جمله شورای امنیت، اداره‌ی عملیات حفظ صلح و کمیته‌های صلح‌سازی نیاز به هماهنگی بیشتری با یکدیگر دارند.

### References

- Adibe, C. E. (1997). The Liberian Conflict and the ECOWAS-UN Partnership, *Third World Quarterly*, 18(3), 471-488.
- Africa Action Report. (2008). An Overview of Conflict in Sudan and the International Failure to Protect, August 2007 – January 2008, Africa Action Report.

- African Rights. (1993). *Somalia: Human Rights Abuses by the United Nations Forces*, London: African Rights.
- Aoi, C.; De Coning, C., & Thaku, R. (2007). *Unintended consequences of peacekeeping*. Centre for International Political studies, Electronic briefing paper. No 56/2007, University of Pretoria.
- Arenas, G. N. (2010). *The UNMIS in South Sudan: Challenges & Dilemmas*, Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action, Documento n. 5/2010, Madrid.
- Balanzino, S. (2014). *Lessons Learned in Peacekeeping Operations*, NATO graphics studio.
- Bergholm, L. (2010). The African Union, the United Nations and civilian protection challenges in Darfur, *Refugee Studies Centre; working paper series*, 63, 1-35
- Burton, J. W. (1997). *Violence Explained: The Sources of Conflict, Violence and Crime and Their Prevention*, New York: Manchester University Press ND.
- Carvalho, G. D., & Alghali, Z. (2010). The Significant Role of Civilians in Peacekeeping Operations, *conflict trends*, 2, 3-10
- Çavusoğlu, E. O. (2000). Challenges to United Nations Peacekeeping Operations in The Post-Cold War Era, *Perceptions Journal of International Affairs*, IV(4), 1-8.
- Cilliers, J., & Mills, G. (1999). From peacekeeping to managing complex emergencies: peace support missions in Africa, ISS: Natal Witness.
- Cilliers, J. (1999). Regional African peacekeeping capacity – mythical construct or essential tool?, In Cilliers, J. & Mills, G (ed) *From peacekeeping to managing complex emergencies: peace support missions in Africa*. ISS: Natal Witness, 133-152.
- De Coning, C. (2004). *Towards a common South African peacekeeping system*, Center for International Political Studies Electronic Briefing paper no. 16/2004, University of Pretoria.
- Dobbins, J. F. (1995). Haiti: A Case Study in Post-Cold War Peacekeeping Remarks at the ISD Conference on Diplomacy and the Use of Force, Institute for The Study of Diplomacy.
- Fetherston, A. B. (1994). Putting the Peace back in to Peacekeeping: Theory Must Inform Practice, *International Peacekeeping*, 1(1), 3-29.
- Garb, M. (2014). Evaluating the success of peace operations, *Journal of Military Studies, Faculty of Social Sciences*, 42(1), 44-63
- Ghoniem, A. A. (2003). *United Nations Peacekeeping Operations: Improvements for Mission Success*, Ethics of Development in a Global Environment.
- Gowan, R., & Gleason, M. (2012). *UN Peacekeeping: The Next Five Years*, Center on international cooperation, A Report by the New York University Center on International Cooperation Commissioned by the Permanent Mission of Denmark to the United Nations.
- Grawert, E. (2007). Challenges of Regional Peace after the Comprehensive Peace Agreement in Sudan, Center for African Development Policy Research, The 4<sup>th</sup> International Conference on Ethiopian Development Studies.

- Inoue, Y. (1993). United Nation's Peace-keeping Role in the Post-Cold War Era: The Conflict in Bosnia-Herzegovina, *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, 16, 245-274.
- International Studies Review. (2003). Inside and Out: Peacekeeping and the Duration of Peace after Civil and Interstate Wars, *International Studies Review*, 5(4), 97-114.
- Johnstone, I., & Nkiwane, T. (1993). *The Organization of African Unity and Conflict Management in Africa*, New York: International Peace Academy Report.
- Large, D., & Patey, L. (2014). *Riding the Sudanese Storm: China, India, Russia, Brazil and the Two Sudans*, Global Powers and Africa Programme, Occasional paper.
- Latif, D. (1999). *United Nations' Changing Role in The Post-Cold War Era*, The Turkish Yearbook, Eastern Mediterranean University.
- Ngoma, N. (2005). Peace support operations and perpetual human failings: Are we all human, or are some more human than others?, *African Security Studies*, 14(2), 111-116.
- O'Neill, J. T., & Rees, N. (2005). *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, London & New York: Routledge Taylor & Francis.
- Ottaway, M., & Sadany, M. E. (2012). *SUDAN: From Conflict to Conflict*, Carnegie Endowment for International Peace.
- Otunnu, O. (1996). *The Peace and Security Agenda of the United Nations: From Crossroads into the Next Century*, Washington: Commission on Global Governance.
- Oxfam International. (2012). *The Role of UN Peacekeeping Mission in the Protection of Civilians*, OXFAM Polisy Compendium Note.
- Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda. (1999). United Nations, "Independent Inquiry", UN doc. S/1999/1257, 16 December 1999; and Secretary-General, Report of the Secretary-General Pursuant to General Assembly Resolution 53/35: The Fall of Srebrenica, UN doc. A/54/549
- Report of the Panel on United Nations Peace Operations. (2000). Available at: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305), (Accessed on: 7 September 2015).
- Sahnoun, M. (1994). In the Foreword of Joanna Macrae and Anthony Zwi (eds), *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, London: Zed Books Ltd.
- Sani, B. A. (2010). *Logistical Support to Peacekeeping Operations: Challenges and Prospects of Air Support*, Thesis, Peace Operations Training Institute.
- Security council resolution N. 1990 (2014). *Report of the Secretary General on the Situation in Abyei*, United Nation Security Council.
- Smith, E. M. (2003). *Democratic Accountability and the Use of Force in International Law*, London: Cambridge University Press.

- Stannes, E. (2015). The United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS): Protecting Civilians in a Volatile Environment, *Norwegian Institute of International Affairs, Policy Brief, 24*, 1-4.
- Sudd Institute. (2014). south Sudan's Crisis: Its Drivers, Key Players, and Post-conflict Prospects, Special Report of The Sudd Institute.
- Swigert, J. W. (2004). Challenges of peacekeeping in Africa. Statement before the Africa Subcommittee of the House International Relations Committee, Washington: US Department of State.
- Thakur, R., & Schnabel, A. (2001). *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, New York: UN University Press.
- The Brookings Institution. (2014). *New Challenges and Priorities for UN Peacekeeping* United Nations Under-Secretary-General Hervé Ladsous, The Brookings Institution.
- Twum-Danso, A. (2003). An overview of child soldiering. Africa's young soldiers the cooption of childhood, *Institute for Security Studies Monograph, 83*. 1-55
- United Nationd. (2008a). *United Nations Peacekeeping: The Challenges Ahead*, document of Parliamentary Hearing at The United Nations, New York.
- United Nations. (2008b). *United Nations Peacekeeping Operations; Principles Guidelines*, United Nations Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, New York.
- United Nations. (2011). *Basic Facts about the United Nations*, New York: Department of Public Information.
- United Nations peacekeeping. (2016). Current peacekeeping operations, Available at: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>, (Accessed on: 30, February 2016).
- Williams, R. (1996), *Practical challenges to South African peace operations*, Newyork: Institute of Defence Policy.
- Yılmaz, M. E. (2006). Resolving Internal Conflicts in the Post-Cold War Era: Is Peacekeeping Enough?, *Journal of Economic and Social Research*, 8(2), 27-42.