

Regulating the private security industry: a story of regulating the last war

تنظیم صنعت امنیت خصوصی: داستان تنظیم جنگ پیشین^۱

سارا پرسی^۲

چکیده

مقاله‌ی حاضر این موضوع را مورد بحث قرار می‌دهد که تلاش برای تنظیم صنعت نظامی و امنیتی به خاطر تمایل مداوم به «تنظیم جنگ پیشین» یا پاسخ به چالش‌های نمود قبلی نیروی خصوصی، به جای برخورد با چالش‌های کنونی آن، با مانع روبرو می‌شود. در این مقاله بیان می‌شود که دولت‌ها بایستی به جای مقررات‌گذاری در پاسخ به بحران‌ها، با وضوح بیشتری مسیر این صنعت را مشخص کنند. رویکردی که مقررات را در برابر دو حوزه‌ی مرفقی شرکت‌های امنیت خصوصی، یعنی استفاده از شرکت‌های خصوصی در برابر دزدی دریایی و ارائه و حمایت از کمک‌های بشردوستانه تضعیف و غیرمجهز می‌کند.

کلمات کلیدی: مزدوران، شرکت‌های امنیتی خصوصی، شرکت‌های نظامی خصوصی.

این ایده که فرماندهان همیشه در حال مبارزه در جنگ قبلی هستند، یکی از کلیشه‌های بزرگ نظامی است. با این حال، مانند بسیاری از کلیشه‌ها، دارای عصاره‌ای از حقیقت است: در مسائل نظامی، ادارک واقعیات پیشین موثرتر از پیش‌بینی آینده است. تکامل شرکت‌های خصوصی نظامی و امنیتی و تلاش برای مقررات‌گذاری و تنظیم آن‌ها نشان‌دهنده‌ی این امر است که تا چه حد یافتن پاسخ برای تغییرات سریع شیوه‌های نظامی و تجارت دشوار است. این مقاله ادعا می‌کند که صنعت نظامی و امنیتی خصوصی محرک و مبتکر است و به سرعت به فشارهای متغیر بازار پاسخ می‌دهد. در نتیجه، تنظیم‌کنندگان مقررات در تمام سطوح، اغلب در فرآیند مذاکرات طولانی گیر می‌کنند و این درحالی است که هدف مورد نظر مقررات آن‌ها به سرعت تغییر شکل می‌دهد. به عبارت دیگر، تلاش برای تنظیم بازیگران خصوصی که از زور بهره می‌گیرند

^۱ برگردان به فارسی: نرگس انصاری

^۲ سارا پرسی استاد روابط بین‌الملل دانشگاه استرالیای غربی است. او نویسنده‌ی آثار متعددی در مورد نیروهای خصوصی، از جمله مزدوران مسلح: تاریخچه‌ی یک هنجار در رابط بین‌الملل (انتشارات دانشگاه آکسفورد، ۲۰۰۷) و تنظیم صنعت امنیت خصوصی (مقاله آدلفی، ۲۰۰۶)، می‌باشد.

منجر به تنظیم مقررات برای جنگ پیشین شده و یک رشته از ابزارهای نظارتی ناکافی را پشت سر، باقی می‌گذارد. در عوض، این رشته از مقررات ناکافی این تصور را به همراه خواهند داشت که مقررات‌گذاری و تنظیم رسمی، بیش از حد مشکل بوده و منجر به ایجاد انواع مختلفی از مقررات داوطلبانه می‌شود که گامی مهم اما ناکافی به حساب می‌آیند. این ادعا در سه بخش شکل گرفته است. اول، یک طرح کلی و تعریف از ماهیت صنعت نظامی خصوصی صورت گرفته و در مورد سه موج اصلی توسعه ادعا صحبت می‌شود. در مرحله دوم، این که چگونه در هر یک از این سه موج تحول و تغییر، دولت‌ها و سایر بازیگران، در نهایت به «تنظیم جنگ پیشین» می‌رسند، بررسی می‌گردد و بعضی از دلایل این اتفاق معرفی می‌شوند. این مقاله با توجه به الزامات نهادهای نظارتی که به دنبال رویارویی با شرکت‌های امنیتی و نظامی خصوصی هستند، به نتیجه‌گیری می‌رسد. تمرکز بر روی تلاش‌های نظارتی بین‌المللی و مباحث موجود در ایالات متحده آمریکا و انگلستان می‌باشد. آمریکا به علت موقعیت خود به عنوان یک کارفرمای بزرگ امنیت خصوصی و مقر شرکت‌هایی از این دست و انگلیس به خاطر نقش خود به عنوان خانه‌ی شرکت‌های امنیت خصوصی و شرکت‌های نظامی خصوصی مورد توجه قرار می‌گیرند.

صنعت نظامی و امنیتی خصوصی: نمای کلی

تلاش‌های بسیاری برای تعریف و توصیف شرکت‌های امنیتی خصوصی صورت گرفته است؛³ با این حال، مباحث تعریفی تماماً تلاش‌های آکادمیک نیستند. در عوض منعکس‌کننده‌ی یکی از چالش‌های مشخص نیروی خصوصی هستند که شامل طیف گسترده‌ای از فعالیت‌های پیش پا افتاده تا موارد بحث‌انگیز هستند. بسیاری از شرکت‌ها، در زمینه‌ی پاکسازی مین متخصص هستند که تقریباً مناقشه‌برانگیز نیست با این حال، این شرکت‌ها حفاظت نزدیکی را نیز فراهم می‌کنند که این خود نیازمند تسلیحات است. کارکنان بلک‌واتر که در سپتامبر ۲۰۰۷ در بازار بغداد آتش گشودند، مشغول حفاظت از نزدیک بودند. شرکت ایجس هم خدمات تحلیل خطر (آن‌چنان که بسیاری از شرکت‌های بیمه انجام می‌دهند) و هم خدمات امنیتی را در مناطق جنگی ارائه می‌دهند.

درحالی‌که مرز بین انواع شرکت‌های فراهم‌کننده‌ی خدمات امنیت داخلی (مانند نیروی امنیتی ساختمان‌های تجاری) و خدمات بین‌المللی (مانند پشتیبانی جنگی) روشن بوده است، در سال ۲۰۰۸

³ See, among others, Deborah Avant, 'The implications of marketised security', in Perspectives on Politics, Vol. 4, No. 3, 2006, pp. 507–528; Peter W. Singer, Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry, Cornell University Press, Ithaca and London, 2003; Christopher Kinsey, Corporate Soldiers and International Security: The Rise of Private Security Companies, Routledge, London, 2006; Elke Krahnmann, States, Citizens and the Privatization of Security, Cambridge University Press, Cambridge, 2010; Sarah Percy, Regulating the Private Security Industry, Adelphi Paper Vol. 384, Routledge and the International Institute of Strategic Studies, London, 2006; Simon Chesterman and Chia Lehnhardt (eds), From Mercenaries to Market: The Rise and Regulation of Private Military Companies, Oxford University Press, Oxford, 2007; Molly Dunigan, Victory for Hire, Stanford University Press, Stanford, 2011.

کمپانی جی. ۴/اس. (یک شرکت امنیت داخلی آمریکایی) آرمورگروپ را که شرکتی بین‌المللی بود به مالکیت خود درآورد و واحدی خدماتی در دو حوزه‌ی داخلی و بین‌المللی تشکیل داد.^۴ بنابراین، ارائه‌ی تعریفی که گویای کل این صنعت باشد کاری دشوار است.

تمایل افراد آکادمیک برای بحث در مورد تعاریف، وضعیت را پیچیده‌تر می‌کند. در حالی که اصطلاحاتی چون شرکت نظامی خصوصی، شرکت امنیت خصوصی و شرکت نظامی و امنیتی خصوصی رواج دارند اما هنگام کاربرد و همچنین در محتوای دقیق خود، تنوع قابل توجهی بین آن‌ها وجود دارد. به نظر من یکی از راه‌های نسبتاً واضح برای خروج از سردرگمی ناشی از نام‌های متعدد، پیگیری تکامل تاریخی این صنعت و اصطلاحاتی است که خود شرکت‌ها مورد استفاده قرار می‌دهند. به منظور توضیح تعاریف مذکور در این مقاله، ابتدا تصویری کلی از تاریخچه‌ی نیروی خصوصی مدرن ارائه می‌شود که بدین منظور، اکنون، پیش از پرداختن به سؤال چگونگی تعریف، توضیح تاریخی مختصری داده می‌شود.

اواسط دهه‌ی ۱۹۹۰، دولت آنگولا یک شرکت متعلق به آفریقای جنوبی به نام «دستاوردهای اجرایی» را برای باز پس‌گیری میدان‌های نفتی خود که توسط شورشیان گرفته شده بود، به استخدام درآورد.^۵ این شرکت که خود را یک شرکت نظامی خصوصی می‌نامید، بار دیگر توسط دولت سیرالئون به منظور عقب راندن نیروهای شورشی و خشن جبهه‌ی متحد (RUF) که به پایتخت نزدیک شده بودند، به کار گرفته شدند. در هر دو مورد، شرکت دستاوردهای اجرایی به همان گونه که یک ارتش ملی دست به برنامه‌ریزی می‌زند، به طرح‌ریزی و انجام مأموریت پرداخت. شرکت مشابه دیگر، سندلاین نام دارد که در اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ ایجاد و به ارائه‌ی خدمات جنگی پرداخت. همچنین در سیرالئون و پاپوآ گینه نو استخدام شدند. از تیم اسپانسر، رییس بعدی سندلاین پرسیده شد که آیا شرکتش در عملیات نظامی شرکت می‌کند و او پاسخ داد: «البته که ما این کار را انجام می‌دهیم.»^۶

با این حال، خدمات جنگی بیش از حد بحث‌برانگیز بود و از سوی دیگر تنفر بین‌المللی ناشی از تدارک علنی جنگ، منجر شد تا شرکت‌های دستاوردهای اجرایی و سندلاین از دور تجارت خارج شوند.^۷ تیم اسپانسر شرکت جدیدی را با نام ایجس تأسیس کرد که به طور خاص، ضمن خودداری از جنگ و مبارزه، سایر

⁴ Helen Power, 'Troubled ArmorGroup secures sale to G4S', in The Telegraph, 21 March 2008, available at: <http://www.telegraph.co.uk/finance/markets/2786738/Troubled-ArmorGroup-secures-sale-to-G4S.html> (all links in this article last visited November 2012).

⁵ P. Singer, above note 1, p. 108.

⁶ Tim Spicer, 'Interview with Lt. Col. Tim Spicer', in Cambridge Review of International Affairs, Vol. XIII, No. 1, 1999, p. 168

⁷ Sarah Percy, Mercenaries: The History of a Norm in International Relations, Oxford University Press, Oxford, 2007, Chapter 7.

خدمات امنیتی را فراهم می‌کند.^۸ ایجس و شرکتهایی از این دست، به منظور جلوگیری از ارتباط با پیشینیان بحث‌انگیز خود، عنوان شرکتهای امنیت خصوصی را انتخاب کرده‌اند.^۹

پس از حملات ۱۱ سپتامبر و متعاقب آن، جنگ‌های عراق و افغانستان، صنعت نوپای شرکتهای امنیت خصوصی رونق گرفت. تعدیل نیرو در ارتش آمریکا همراه با فضای کلی به نفع خصوصی‌سازی^{۱۰} منجر شد تا دولت آمریکا تعداد زیادی از وظایف را، اعم از ترجمه به هنگام بازجویی نظامی و حفاظت نزدیک مسلح از افراد و تاسیسات را به بخش خصوصی محول کند. این شرکتهای اصرار داشتند که خدمات جنگی ارائه نداده و تنها به صورت تدافعی^{۱۱} از زور استفاده می‌کنند. بدین ترتیب با تصمیم‌های آگاهانه از برنامه‌ریزی و اجرای عملیات‌های نظامی به نفع سایر خدمات کمتر مناقشه‌انگیز خودداری می‌نمایند. کاربرد اصطلاحاتی چون شرکتهای نظامی خصوصی (PMC) و شرکتهای امنیت خصوصی (PSC)، تغییر قابل توجه در این صنعت را به خوبی نشان می‌دهد؛ در حالی که اصطلاح شرکتهای نظامی و امنیت خصوصی (PMSC) هر دو گونه‌ی موجود در این صنعت را دربرمی‌گیرد.

گام سوم پیشرفت صنعت شرکتهای نظامی و امنیتی خصوصی، دوره زمانی پس از جنگ عراق و افغانستان را شامل می‌شود. تصاحب شرکت آرمور گروپ توسط شرکت جی. ۴ اس. در پاسخ به مشکلات اقتصادی پیشین ایجاد شده در اثر زوال قراردادهای در عراق بود.^{۱۲} پس از قراردادهای بزرگ و تصور موقعیت طلایی عراق و افغانستان، شرکتهای به آینده خود توجه کرده و دست به تنوع در حوزه‌ی مختلف زدند: امنیت دریایی به ویژه در برابر حملات دزدان دریایی؛ حفاظت از کمک‌های بشردوستانه و در برخی موارد تمایل به ورود به این تجارت و تحویل کمک‌های بشردوستانه؛ و گسترش خدمات غیرنظامی موجود مانند تجزیه و تحلیل خطر. در ادامه این حوزه‌ها مورد بحث قرار می‌گیرند.

⁸ Ibid., p. 228.

⁹ نکته جالب توجه آن است که بعد از سال ۲۰۰۰، هنوز بازار مساعدت جنگی وجود دارد گرچه زیرزمینی است. دولت بریتانیا در سال ۲۰۰۳، اقدامات یک شرکت انگلیسی را که قصد کمک به کشور ساحل عاج را داشت، ساقط کرد. در سال ۲۰۰۶، هنگامی که شرکت بلک‌واتر اعلام کرد می‌تواند به اندازه‌ی یک گردان به عنوان نیروهای حافظ صلح در سودان عمل کند، مفسر برجسته‌ی دانشگاهی در مورد این ادعا اظهار داشت که شانس پذیرفتن چنین ادعایی به اندازه‌ی قبول کردن تصور فرود مریخیان بر روی زمین است. نشان می‌دهد که حتی در شرایطی که اثبات نیاز است، دولت‌ها با مفهوم بازیگران خصوصی که فرماندهی مستقل و کنترل بر نیروهای نظامی گسترده را دارند، مشکل دارند.

For the Martians remark, see 'Private firms eye Darfur', in The Washington Times, 1 October 2006, available at: <http://www.washingtontimes.com/news/2006/oct/1/20061001-114438-5654r/?page=all>

¹⁰ E. Krahnmann, above note 1, p. 197; Alison Stanger, One Nation Under Contract, Yale University Press, New Haven and London, 2009.

¹¹ S. Percy, above note 5, p. 226. The offensive/defensive use of force distinction is problematic in practice, as force used defensively can still be considerable and result in casualties, as the Blackwater market shooting demonstrates

¹² Helen Power, 'Troubled ArmorGroup secures sale to G4S', in The Telegraph, 21 March 2008, available at: <http://www.telegraph.co.uk/finance/markets/2786738/Troubled-ArmorGroup-secures-sale-to-G4S.html>.

در کمتر از بیست سال، صنایع نظامی و امنیتی خصوصی سه برداشت کاملاً متفاوت داشته‌اند و جامعه‌ی بین‌المللی و هم‌چنین دولت‌ها، تلاش‌های بسیاری را برای تنظیم مقررات برای این حوزه انجام داده‌اند. با این حال، دولت‌ها در تلاش برای تنظیم یک هدف در حال حرکت بوده‌اند و بدتر از آن، گاه مقررات ذاتاً ضعیف بوده‌اند. در گام بعدی، تلاش‌های صورت گرفته برای تنظیم جلوه‌های گوناگون نیروی خصوصی بررسی می‌شود و به این نکته اشاره می‌گردد که در هر مورد، به هنگام رسیدن زمان عملی شدن مقررات (حتی گاهی اوقات، پیش از آن)، قوانین منقضی شده و به روز نبوده‌اند.

تنظیم جنگ پیشین: تحول مقررات امنیت خصوصی

تنظیم مقررره برای نیروی خصوصی یک بازی تعقیب و گریز است که با ضرورت پاسخ‌گویی به مشکلات این صنعت به جای تلاش برای تنظیم جهت رشد آن، هدایت می‌شود. این ایده که تنظیم‌کنندگان نیروی خصوصی، جنگ پیشین را تنظیم می‌کنند به وضوح از طریق سه مرحله‌ی تحول این صنعت قابل مشاهده است. در هر سه مورد، تنظیم‌کنندگان به مفاسد و بحران‌های ایجاد شده توسط این صنعت پاسخ داده‌اند و متعاقباً اغلب خود را در فرایند طولانی مذاکرات دیده‌اند؛ فرایندی که همزمان با آن صنعت دگرگون می‌شود. نتیجه اصولاً به سرعت مشخص می‌شود و آن این‌که مقررات در بدترین حالت، منسوخ و در بهترین حالت غیرقابل اجرا بر جلوه‌های جدید نیروی خصوصی خواهند بود. این بخش هر مرحله از تحول این صنعت را ترسیم می‌کند و نشان می‌دهد که ترکیبی از اشتغال ذهنی با حل مشکلات و هم‌چنین تمایل به این فرض که آخرین نمود نیروهای خصوصی همانند نمونه‌ی قبلی آن است، همراه با سرعت آهسته‌ی روند قانون‌گذاری، منجر به مقررات عقب‌مانده به جای قواعد آینده‌نگر خواهد شد. هنگامی که شرکت‌های نظامی خصوصی پدید آمد، تنظیم‌کنندگان هنوز تلاش می‌کردند تا از طریق ابزارهایی که برای مزدوران مسلح به کار گرفته می‌شد، صرف نظر از کاربردی بودن آن‌ها، با این شرکت‌ها برخورد کنند. زمانی که شرکت‌های امنیت خصوصی جایگزین شرکت‌های نظامی خصوصی شدند، تنظیم‌کنندگان سرعت خود را کم کردند چرا که تمرکز آن‌ها هنوز بر روی برخورد با مشکلات ناشی از شرکت‌های نظامی خصوصی بود. در حالی که جامعه‌ی بین‌المللی از طریق فرایند مونترئو^{۱۳} و ضوابط رفتاری حاکم بر ارائه‌دهندگان امنیت خصوصی^{۱۴} بر روی برخورد با شرکت‌های امنیت خصوصی تمرکز می‌کرد، این صنعت بار دیگر در حدی متحول شد که این ضوابط اغلب بی‌اثر شدند. به علاوه، هم قواعد مونترئو و هم ضوابط رفتاری، موافقت‌نامه‌های داوطلبانه هستند و نشان‌دهنده‌ی تغییر به سمت مقررات خود-تنظیمی هستند که اغلب به خاطر ناتوانی طرفین مربوطه در طراحی مقررات رسمی رخ داده است.

¹³ The Montreux Document and the history of the process leading up to it are available at the Swiss Ministry of Foreign Affairs' website, available at: <http://www.eda.admin.ch/psc>.

¹⁴ To consult the ICoC, its negotiation process and the list of signatory companies, see: http://www.icoc-ppsp.org/Home_Page.html.

از مزدوران به شرکت‌های نظامی خصوصی

زمانی که شرکت دستاوردهای اجرایی در اواخر دهه‌ی ۹۰ میلادی، مورد توجه بین‌المللی قرار گرفت، به میزان قابل ملاحظه‌ای، حقوق بین‌الملل حاکم بر مزدوران مسلح، ماهیتی ناکافی و ناکارآمد نسبت به شرکت‌هایی چون دستاوردهای اجرایی و سندلاین شناخته داشت. در طول دو دهه‌ی ۶۰ و ۷۰ میلادی، کاربرد شایع مزدوران مسلح در آفریقا، تلاش‌های بین‌المللی متمایزی را برای تنظیم مقررات به همراه داشت که البته منجر به قواعد بی‌اثر گشت. هم پروتکل الحاقی اول به کنوانسیون‌های ژنو^{۱۵} و هم کنوانسیون بین‌المللی منع استخدام، به کارگیری، تأمین مالی و آموزش مزدوران،^{۱۶} تعریفی از مزدوران را ارائه داده‌اند که باعث تضعیف بسیار حقوق و تبدیل آن به جایگاهی شده است که شاید بتوان گفت، «هر مزدوری که نتواند خود را از این تعریف استثنا کند سزاوار است که خودش و وکیلش هر دو با گلوله کشته شوند!»^{۱۷}

مسئله‌ی وخیم‌تر، سرعت بسیار آرام ایجاد کنوانسیون سازمان ملل متحد بود که مباحث مربوط به آن از سال ۱۹۸۰ آغاز و با تصویب کنوانسیون در سال ۱۹۸۹ به پایان رسید. کنوانسیون تا سال ۲۰۰۱، یعنی زمانی که جهان نیروی خصوصی کاملاً تغییر کرده بود، به اجرا در نیامد. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای از میان بردن فعالیت‌های مزدوران که در قالب گروه‌هایی برای کودتا و یا تضعیف دولت‌ها تلاش می‌کردند، طراحی شده بود. با شروع سال ۲۰۰۱، این نوع از مزدوران دیگر شایع نبود و شرکت‌های نظامی خصوصی مانند دستاوردهای اجرایی و سندلاین چالش متفاوتی را به همراه داشتند.

یکی از پیامدهای ناخواسته‌ی دوره‌ی طولانی کنوانسیون سازمان ملل متحد این بود که نیروی خصوصی با نگاه به حقوق بین‌الملل متحول می‌شد. علت آن که تعریف مزدوران در حقوق بین‌الملل مشکل‌ساز است این است که نقاط ضعفی دارد که موجب می‌شود کاربرد قانونی نیروی خصوصی اجازه داده شود. در عوض، این امر نشان‌دهنده‌ی آن است که دولت‌ها در تلاش برای کنترل نوع خاصی از مزدوران یعنی مبارزه‌ی فرد خارجی برای کسب سود مالی^{۱۸} و تلاش برای بی‌ثباتی دولت، بوده‌اند. مقررات موجود، تعمداً، مبارزان

¹⁵ Article 47, Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, 8 June 1977 (hereinafter 'Additional Protocol I'), available at: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebART/470-750057>.

¹⁶ Article 1, United Nations Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries (1989), UN Doc. A/RES/44/34 (hereinafter 'UN Convention'), available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/44/a44r034.htm>. The UN Convention essentially reproduces the wording of Article 47 of Additional Protocol I. A third document from this period exists: the Convention of the OAU for the Elimination of Mercenarism in Africa, Libreville, 3 July 1977. It attempts to make state support for mercenaries a crime, but its impact has been insignificant. The text is available at: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/485?OpenDocument>.

¹⁷ Originally quoted in Geoffrey Best, *Humanity in Warfare: The Modern History of the International Law of Armed Conflicts*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1980, p. 375, note 83.

¹⁸ For a discussion of the international legal deliberations see Sarah V. Percy, 'Mercenaries: strong norm, weak law', in *International Organization*, Vol. 61, No. 2, 2007, pp. 367-397.

خصوصی را که در نیروهای مسلح یک دولت به کار گرفته می‌شدند، مستثنی می‌کردند؛ هم شرکت دستاوردهای اجرایی و هم سندلایین از این خلاء قانونی بهره‌برداری می‌کردند. در نتیجه، توافق گسترده‌ای وجود داشت که شرکت‌های امنیت خصوصی نه موضوع ماده ۴۷ پروتکل الحاقی اول و نه موضوع کنوانسیون سازمان ملل متحد هستند.^{۱۹} به علاوه، زمانی که کنوانسیون به مرحله‌ی اجرایی درآمد، یکی از کشورهای امضاکننده یعنی آنگولا، شرکت دستاوردهای اجرایی را به استخدام خود درآورده بود.

ظهور شرکت‌های نظامی خصوصی در صحنه‌ی بین‌المللی مباحث قانون‌گذاری بین‌المللی و داخلی جدیدی را به همراه داشته‌اند که برخی از آن‌ها در مکان‌های آشنا صورت گرفته است. پاسخ سازمان ملل متحد این بود که کار بر روی این موضوع از طریق دفتر گزارشگر ویژه برای مزدوران^{۲۰}، آقای انریکه برنالس بالستروس ادامه پیدا کند. بالستروس طولانی‌ترین دوره‌ی خدمت در مقام گزارشگر ویژه را دارا بود تا اینکه در سال ۲۰۰۴، فرد دیگری جایگزین او شد.^{۲۱} بالستروس شاید یک نمونه از شرط لازم و ضروری یک قانون‌گذار غرق در جنگ پیشین باشد: او بر این نکته اصرار دارد که به هیچ وجه تفاوتی میان مزدورانی که در دوران استعمارزدایی در آفریقا فعالیت می‌کردند و شرکت‌های نظامی خصوصی مانند دستاوردهای اجرایی و سندلایین و همچنین شرکت‌های امنیت خصوصی وجود ندارد.

نگرانی اصلی بالستروس این بود که نیروی خصوصی (در هر نوعی) دموکراسی و حق تعیین سرنوشت را که در واقع در طول دوره‌ی استعمارزدایی داشتند، تهدید می‌کردند. مزدوران درگیر در جنگ‌های پیرامون استعمارزدایی در آفریقا، اوایل دهه‌ی ۶۰ میلادی، عمدتاً افراد یا گروه‌هایی سست بنیاد بودند که برای بی‌ثبات کردن کشورهای تازه استقلال یافته ایجاد شدند (مانند کنگو). مزدوران همچنین از طریق برکناری دولت‌ها (به عنوان مثال در بنین، سیشل و جزایر کومور) یا کمک به گروه‌های آزادی‌بخش ملی (مانند آنگولا و نیجریه/بیافرا) شانس و اقبال خود را جستجو می‌کنند.^{۲۲} در این موارد، مزدوران که غالباً سفیدپوست

¹⁹ Juan Carlos Zarate, 'The emergence of a new dog of war: private international security companies, international law, and the new world disorder', in *Stanford Journal of International Law*, Vol. 34, No. 1, Winter 1998, pp. 75–162; Garth Abraham, 'The contemporary legal environment', in Greg Mills and John Strelau (eds), *The Privatization of Security in Africa*, South African Institute of International Affairs, Johannesburg, 1999; Yves Sandoz, 'Private security and international law', in Jakkie Cilliers and Peggy Mason (eds), *Peace, Profit or Plunder? The Privatization of Security in War-torn African Societies*, Institute for Security Studies, Johannesburg, 1999. The role Executive Outcomes played in Angola is slightly less clear-cut: see Sean Cleary, 'Angola: a case study of private military involvement', in Jakkie Cilliers and Peggy Mason (eds), *Peace, Profit or Plunder? As time went on, PMCs were careful to avoid the UN Convention definition.*

²⁰ The United Nations Commission on Human Rights created the mandate of the 'Special Rapporteur on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination' in 1987, by Resolution 1987/16 of the Commission on Human Rights.

²¹ Ballesteros served from 1987–2004. He was replaced by Shaista Shameem, and ultimately in 2005 by a UN Working Group on Mercenaries, which is still in existence. A description of the mandate of the Working Group is available at: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Mercenaries/WGMercenaries/Pages/WGMercenariesIndex.aspx>.

²² For details, see Anthony Mockler, *The Mercenaries*, Macdonald, London, 1969, pp. 257–265; S. Percy, above note 5, pp. 187–189

بودند، بدون شک به دنبال سرنگونی و یا در تلاش برای برانداختن تعیین سرنوشت ملی در کشورهای تازه استقلال یافته بودند.

درحالی که شرکت‌های نظامی خصوصی و پیشینیان مزدور آن‌ها، در برخی از ویژگی‌ها دارای اشتراک هستند؛ مثلاً این که این افراد عمدتاً سفیدپوستانی می‌باشند که در جنگ‌های جاری در کشورهای جهان سوم حضور دارند، با وجود این، این دو دسته یکسان نبوده و برخورد با هر دوی آن‌ها به عنوان مزدور نادرست و مشکل ساز خواهد بود.

شرکت‌های *دستاورهای اجرایی* و *سندلایین* توسط دولت‌هایی به کار گرفته شدند که اغلب به این شرکت‌ها به عنوان آخرین راهکار برای پایان دادن به تحرکات شورشی نگاه می‌کردند. در سیرالئون، به این علت که جبهه‌ی متحد انقلابی دست و پای هر کسی که در مسیر خود می‌دید قطع می‌کرد و با این روش تا بیست کیلومتری شهر فریتاون پیشرفت کرده بود، نیروهای شرکت *دستاورهای اجرایی* را استخدام کرد. مقامات سیرالئون احساس می‌کردند که توسط جامعه‌ی بین‌المللی رها شده‌اند لذا برای بقا هیچ چاره‌ای جز به کارگیری یک شرکت نظامی خصوصی نداشتند.^{۲۳} مشاهده‌ی این امر که چگونه یک دولت نیروی خصوصی را برای دفاع از خودش در برابر جنبش‌های شورشی به کار می‌گیرد و منجر به نقض حق تعیین سرنوشت خود می‌شود، دشوار است؛ حتی اگر در غیر این صورت مشکل ساز باشد.

شرکت‌های نظامی خصوصی، مجموعه‌ای از مسائل قانون‌گذاری را که مختص شرایط محل اجرا و متفاوت از مباحث ایجاد شده توسط مزدوران هستند، مطرح کرده‌اند. هر دو شرکت *دستاوردهای اجرایی* و *سندلایین* در کشورهای کوچک با ظرفیت محدود نظامی استخدام شده‌اند و این بدان معناست که در تئوری، این امکان برای آن‌ها وجود دارد که دولت میزبان را در حد چشمگیری تضعیف کنند. با این حال، در سیرالئون نیروهای مسلح به شدت فاسد و بسیاری از سربازان شورشی بودند که همین امر منجر به خلق اصطلاح «سوبل» شد.^{۲۴} سخت است که ببینید چگونه شرکت‌های نظامی خصوصی مکمل نیروهای نظامی منظم نیستند.

نمی‌توان ادعا کرد شرکت‌های خصوصی نظامی، بحث‌برانگیز نیستند. در واقع، شرکت *سندلایین* در دو رسوایی بزرگ نقش داشت: در سیرالئون، *سندلایین* به نقض تحریم تسلیحاتی بر این کشور متهم شد که احتمالاً با همدستی وزارت امور خارجه بریتانیا^{۲۵} صورت گرفته بود. و در پاپوآ گینه نو، قرارداد این شرکت پس از این

²³ S. Percy, above note 5, p. 219.

²⁴ William Reno, 'War, markets and the reconfiguration of West Africa's weak states', in *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4, 1997, pp. 493-510.

²⁵ For details, see C. Kinsey, above note 1, pp. 72-77. This scandal resulted in a government inquiry, which produced the Report of the Sierra Leone Arms Investigation, or the 'Legg Report', available at: <http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/fco.gov.uk/files/kfile/report.pdf>.

که نیروهای نظامی پاپوآ گینه نو به جای کار در کنار این شرکت، تهدید به شورش کردند، لغو شد.^{۲۶} علاوه بر این، تعدادی اتهامات در رابطه با جبران خسارت پرداختی به شرکت‌های دستاوردهای اجرایی و سندلاین مطرح شده است. در آنگولا و سیرالئون، امتیازات منابع طبیعی دراز مدتی به شرکت دستاوردهای اجرایی اعطا شد؛ حرکتی که از نظر منتقدین آینده‌ی هر دو کشور را در ازای راه‌حل‌های امنیتی موقت گرو گذاشته است.^{۲۷} همچنین نگرانی‌هایی وجود داشت که شرکت‌های نظامی خصوصی به جای آن که به طور گسترده در سراسر جامعه فعالیت کنند؛ تنها در مناطق دارای منابع طبیعی به ارائه خدمات می‌پردازند.^{۲۸} به علاوه شرکت دستاوردهای اجرایی به سوءاستفاده در آنگولا متهم شد.^{۲۹} با این حال، این اتهامات ثابت نمی‌کند که شرکت‌های نظامی خصوصی مانند مزدوران هستند بلکه می‌توان گفت آن‌ها بازیگرانی مشکل‌ساز می‌باشند. رسوایی‌هایی که شرکت‌های نظامی خصوصی درگیر آن‌ها بودند مباحث مربوط به مقررات‌گذاری را به جهت خاصی هدایت کردند که منعکس‌کننده‌ی مشکلات مشخص ایجاد شده توسط شرکت‌های امنیت خصوصی بودند.

گزارش بالستروس از اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ مملو از این ایده است که شرکت‌های نظامی خصوصی مزدور هستند و مزدوران تحت حقوق بین‌الملل کاملاً غیرقانونی می‌باشند. بالستروس بحث می‌کند که حتی اگر قواعد حقوق بین‌الملل موجود پر از خلاء باشد... استناد به قواعد موجود در مسیری که اعمال مزدوران و استخدام آن‌ها به هر طریقی (چه در شرکت‌های خصوصی و چه موارد دیگر) منجر به تضعیف حق سرنوشت شود را توجیه کند،^{۳۰} اشتباه خواهد بود.^{۳۱} با این حال، مشاهده‌ی این که چگونه شرکت‌های نظامی خصوصی برای دفاع از یک کشور به استخدام آن در می‌آیند ولی حق تعیین سرنوشت را، به ویژه زمانی که دولت مورد نظر با تهدیدات متمایزی روبرو است؛ به چالش می‌کشند، دشوار است.

بالستروس بیشتر درگیر مشکلات قبلی ایجاد شده توسط مزدوران بود لذا گزارش‌های او کمتر به چالش‌هایی که واقعاً ناشی از به کارگیری شرکت‌های نظامی خصوصی است، می‌پردازد. تنظیم‌کنندگان باید یک سری از سؤالات را مد نظر قرار دهند: چگونه دولت‌های ضعیف را در برابر مشکلات احتمالی ناشی از شریک نظامی

²⁶ For details, see S. Dinnen, 'Militaristic solutions in a weak state: internal security, private contractors and political leadership in Papua New Guinea', in *Contemporary Pacific*, Vol. 11, No. 2, 1999; P. Singer, above note 1, pp. 192-195.

²⁷ David J. Francis, 'Mercenary intervention in Sierra Leone: providing national security or international exploitation?', in *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 1999, p. 222; Alex Vines, 'Mercenaries and the privatisation of force in Africa', in Greg Mills and John Strelau (eds), above note 17, p. 62.

²⁸ D. Francis, above note 25, p. 32.

²⁹ A. Vines, above note 25, p. 54.

³⁰ See 'Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur, pursuant to Commission resolution 1998/6', UN Doc. E/CN.4/1999/11, 13 January 1999, para. 41.

³¹ See 'Report on the question of the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination, submitted by the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights', UN Doc A/53/338, 4 September 1998, para. 20.

خصوصی مجهز و آموزش دیده، صرف نظر از اینکه پرداخت منابع طبیعی ایده‌ی خوبی باشد و یا خیر، مورد حمایت قرار دهیم. و اینکه چگونه دولت‌های میزبان این فعالیت‌های بحث‌برانگیز را در خارج از کشور مدیریت می‌کنند. این دیدگاه کلی که حتی با وجود اینکه قواعد بر این بازیگران قابل اعمال نیست، باید نسبت به آن‌ها آن قواعد را اجرا کرد؛ ممکن است از ایجاد مقررات جدید برای پاسخگویی به مشکلات تازه، جلوگیری کند.

خارج از سازمان ملل نیز دولت‌ها به صورت فردی، با چگونگی بهترین نوع برخورد با بازیگران نظامی خصوصی دست و پنجه نرم می‌کنند. حرکت به سمت تنظیم مقررات در انگلستان با پاسخ به نیروی مسلح سندلین در موضوع آفریقا، که منجر به اجبار دولت به تحقیق شد، آغاز گردید. از آن جایکه عملکرد وزارت امور خارجه مورد سؤال قرار گرفت،^{۳۲} این وزارتخانه تبدیل به نهاد دولتی مسئول برای ارتباط با نیروهای خصوصی شد که این نقش را در طول جنگ عراق تا به امروز ادامه داده است. تحقیق در سال ۱۹۹۸ منجر به گزارش لگ شد؛ این گزارش نتیجه گرفت، درحالی که وزارت امور خارجه بریتانیا هرگز خودش مستقیماً انتقال سلاح به دولت کاباه را ممنوع نکرده بود اما پرسنل این وزارتخانه، از جمله کمیساریای عالی بریتانیا در سیرالئون، به صورت فردی در این مسئله دخیل بودند.^{۳۳} هم‌چنین گزارش لگ خواستار برگ سبز (گرین پیپر-اسناد مشورتی) در مورد شرکت‌های نظامی خصوصی شد که به نوبه‌ی خود منجر به برگ سفید (وایت پیپر) و قانون‌گذاری بعدی گشت.^{۳۴} کاغذ سبز در فوریه ۲۰۰۲ منتشر شد و در ادامه با دقت بیشتری در مورد آن بحث خواهد شد.

گزارش لگ، بحث قانون‌گذاری طولانی ناخواسته‌ای را در انگلستان آغاز کرد. این فرآیند به سه علت به تعویق افتاده بود: اول، عملکرد زیاد وزرای امور خارجه در دولت‌های حزب کارگر و اولویت‌های متفاوتی که آن‌ها در مورد این مسئله قرار می‌دادند؛ دوم، مسائل سیاست خارجی مهم و پیچیده پس از ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱؛ و سوم، این حس که این مسئله، یک مورد بغرنج سیاسی است که هیچ بخش دولتی نمی‌خواهد مسئولیت رسیدگی به آن را برعهده بگیرد.^{۳۵} روند قانون‌گذاری طولانی مدت بدان معنی بود که بریتانیا هنوز

^{۳۲} رسوایی مورد نظر مربوط به ارائه‌ی تسلیحات توسط سندلین به رهبر معزول سیرالئون یعنی احمد تیجان کاباه بود که این فرد موافقت‌نامه‌های تحریم تسلیحاتی را نقض کرده بود؛ سؤال اصلی این بود که آیا مقامات وزارتخانه‌ی امور خارجه بریتانیا (در چه سطحی) انتقال را ممنوع کرده بودند.

^{۳۳} See 'Foreign Office savaged over arms to Africa', in The Guardian, 9 February 1999, available at: <http://www.guardian.co.uk/politics/1999/feb/09/foreignpolicy.politicalnews>.

^{۳۴} Green Papers are consultation documents that usually form the first step in changing or creating law; White Papers are the last consultation stage and usually form the substance of bills to go before Parliament. See: <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/white-paper/> and <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/green-paper>. This process will be discussed in more detail in the next section.

^{۳۵} Interview with FCO official, London, November 2003

هم با شرکتهایی چون سندلاین به هنگام آغاز جنگ در عراق دست و پنجه نرم می‌کرد. پیامدهای این بحث در ادامه بررسی خواهد شد.

نه سازمان ملل و نه دولت‌ها قادر به پاسخگویی به استفاده از شرکت‌های نظامی خصوصی در یک روش به موقع مشخص نبودند. در نتیجه احتمالاً، فشار بازار بیشترین تأثیر را بر تغییر رفتار شرکت‌های نظامی خصوصی داشت. شرکت‌های نظامی خصوصی تا حد زیادی در همه‌ی جنبه‌های عملیات جنگی از مراحل راهبردی گرفته تا بخش‌های تاکتیکی، درگیر بودند. در نتیجه، آن‌ها تا حد زیادی قادر به تأثیر بر روی سیاست‌های محلی هستند و البته از آن‌جا که مایل به مبارزه در جنگ‌ها هستند، لذا تلفات شخصی آن‌ها بالا است. عدم رضایت بین‌المللی از ایده‌ی تجهیز نظامی منجر به حذف آن از صنعت نظامی خصوصی شد: هیچ بازاری برای تجهیز خصوصی نیروی تهاجمی وجود نداشت. علت عدم وجود این بازار بخشی به خاطر این بود که دولت‌های کمی قادر به پرداخت هزینه‌ی شرکت‌های نظامی خصوصی بدون اعطای منابع طبیعی خود بودند. دیگر مشتریان بالقوه نیز به علت رسوایی‌های خاص شرکت‌های نظامی خصوصی منصرف شدند. خود شرکت‌های نظامی خصوصی تشخیص دادند که ارائه‌ی خدمات امنیتی، توقف کوتاه مبارزه، بحث کمتری را به همراه خواهد داشت و در نتیجه دولت‌های قدرتمند مشتریان قابل اعتمادتری نسبت به کشورهای در حال توسعه، که زمانی شرکت دستاوردهای اجرایی و سندلاین را استخدام کرده بودند، می‌باشند. این دولت‌های قدرتمند علاقه‌مند به خصوصی‌سازی مبارزه و جنگیدن نبودند بلکه به دنبال خصوصی‌سازی پشتیبانی و دیگر کارهایی بودند که اهمیت کمتری دارند.^{۳۶}

از شرکت‌های خصوصی نظامی تا شرکت‌های خصوصی امنیتی: تغییر جهت در میانه‌ی جنگ

شروع جنگ عراق در سال ۲۰۰۳، صنعت امنیت خصوصی را از اساس تغییر داد. شرکت‌های جدید همچون تام اسپایسرز که برای دوری کردن از جنگ ایجاد شده بودند در این خصوص قراردادهای عمده نیافتند. تصمیم آمریکا در استخدام تعداد زیادی از متعاملین، تفکری طلایی و فوری و همچنین رشدی انفجاری را در این صنعت به وجود آورد.^{۳۷} این شرکت‌ها دسته‌ای جدید از مسائل را پیش رو قرار دادند: چه راهکارهای حقوقی برای کنترل متعاملینی که در صحنه‌ی جنگ مرتکب جرائمی می‌شوند وجود دارد؟ آیا شرکت‌های خصوصی نظامی تأثیری بر نیروهای ضد شورش که نیازمند اعمال شکل حساسی از زور هستند، می‌گذارند یا خیر؟ هرچند قاعده‌گذاران به صورت فوری این سؤالات را در نظر نگرفتند. در انگلستان، دولت همچنان

³⁶ Both Executive Outcomes and Sandline were sacked by their clients. After a coup, the new Sierra Leonean government did not renew Executive Outcomes' contract. In Papua New Guinea, the government fired the company, a decision that led to extensive international litigation, which Sandline ultimately won. For details, see: http://www.eiu.com/index.asp?layout=VWArticleVW3&article_id=1534678553®ion_id=1510000351&country_id=450000045&channel_id=210004021&category_id=500004050&refm=vwCat&page_title=Article.

³⁷ Dominick Donald, 'After the bubble: British private security companies after Iraq', Royal United Services Institute, Whitehall Papers, London, 2006.

درگیر اسناد مشورتی-برگ سبز- بود که در فوریه ۲۰۰۲ صادر شده و با دوره‌ی پیش از جنگ عراق گره خورده بود. این اسناد مشورتی دسته‌ای از راه‌حل‌ها را برای برخورد با شرکت‌های خصوصی نظامی و مشکلاتی که آن‌ها موجب بودند ارائه داد؛ اما فی‌الواقع، استفاده از شرکت‌های خصوصی را در طول جنگ‌های بزرگ و زمانی که این شرکت‌ها برای حفظ روش‌های راهبردی فرماندهی و کنترل به کار گرفته می‌شود، در نظر نگرفته بود.

فعالیت‌های متعاملین در میدان جنگ سریعاً این نکته را آشکار ساخت که نه دولت‌ها و نه جامعه‌ی حقوقی بین‌المللی سازوکارهای مقرراتی کافی برای برخورد با تجارت صنایع نیروهای مرگبار را ندارند. مستخدمین شرکت‌های خصوصی امنیتی در رسوایی زندان ابوغریب در سال ۲۰۰۴ همدست بودند، و در سال ۲۰۰۷، مستخدمین شرکت آمریکائی بلک‌واتر بر روی حدود ۱۷ غیرنظامی در بازار بغداد آتش گشوده و آن‌ها را کشتند. این وقایع از مهم‌ترین مشکلاتی بودند که رخ نمود؛ اعم از مسائلی که ناشی از عدم اطمینان در مورد نقش متعاملین در زنجیره‌ی دستورات موجود^{۳۸} و بهره‌گیری از آن‌ها در جهت حمایت از عملیات پیچیده‌ی ضد شورش است.^{۳۹} مشکلات ناشی از متعاملین در صحنه‌ی جنگ نشان داد که هیچ راهکار حقوقی که بتواند آن‌ها را به پیشگاه عدالت بیاورد وجود ندارد.

پاسخ انگلستان به جنگ در عراق

انگلستان و آمریکا به گونه‌های متفاوت به وقایع عراق پاسخ دادند. در انگلستان، جنگ در عراق تا حدودی فرآیند اسناد مشورتی را به دلیل زمان‌بندی نامناسب مهجور قلمداد می‌کرد. نه تنها جنگ عراق حدود یک سال بعد از انتشار اسناد مشورتی-برگ سبز- آغاز شد، علاوه بر آن دوره‌ی طولانی آماده‌سازی را پشت سر گذاشت که منطقی‌اً باعث اولویت یافتن آن در دپارتمان‌های دولتی شد. فرآیند اسناد مشورتی پس از عراق متوقف شد. گزارش‌هایی در باب اینکه مقررات در شرف وضع هستند بیرون آمد^{۴۰} اما هیچ یک منجر به نتیجه‌ای نشد. محتمل است که FCO به عنوان مسئول عالی درگیر در مقررات‌گذاری، به دلیل ماهیت پیچیده‌ی سیاست خارجی انگلستان در این دوره، و به ویژه به دلیل تعهدات غیرمنتظره و طولانی در عراق و افغانستان همچنان درگیر بود. بدنه‌ی صنعتی و اتحادیه‌ی شرکت‌های امنیت خصوصی انگلستان همچنان بر آن بودند که این موضوع حساسیت‌برانگیز یک مشکل جدی است که در عین آنکه اشتیاق و محبوبیتی در

³⁸ Fred Schreier and Marina Caparini, 'Privatising security: law, practice and governance of private military and security companies', Occasional Paper No. 6, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2005, p. 47; Caroline Holmqvist, 'Private security companies: the case for regulation', SIPRI Policy Paper No. 9, Stockholm Institute for Peace Research, Stockholm, 2005, p. 26.

³⁹ Jeffrey S. Thurnher, 'Drowning in Blackwater: how weak accountability over private security contractors significantly undermines counterinsurgency efforts', in *Army Law*, Vol. 64, Issue 422, July 2008, p. 64.

⁴⁰ Clayton Hirst, 'Dogs of war to face new curbs in Foreign Office crackdown', in *The Independent*, 13 March 2005, available at: <http://www.independent.co.uk/news/business/news/dogs-of-war-to-face-new-curbs-inforeign-office-crackdown-6151383.html>.

مورد آن وجود ندارد می‌تواند موضوع تیتتر رسانه‌ها باشد.^{۴۱} نهایتاً، زمانی که فشارها از سوی کمیته‌ی انتخابی امور خارجه‌ی مجلس عوام به دلیل علل تأخیر در مقررات‌گذاری افزایش یافت، لرد براون، مسئول FCO اینگونه بیان کرد که پیچیدگی موضوع مسئول طولانی شدن دوره‌ی بحث در خصوص آن است.^{۴۲} بر خلاف آمریکا، وقایع پیش آمده انگلستان را مجبور به وارد شدن به مباحث جدی‌تر قانون‌گذاری نکرد. بسیاری از شرکت‌های مقیم انگلستان در عراق کار می‌کردند، اما آن‌ها ابتدائاً توسط آمریکا استخدام شده بودند که توپ قانون‌گذاری را در زمین دادگاه‌های آمریکائی می‌انداخت.

پاسخ آمریکا به جنگ در عراق

در ایالات متحده‌ی آمریکا، داستان مقررات‌گذاری به معنای قانون‌گذاری در مورد آخرین جنگ نبود، بلکه به معنای وضع مقرره در خصوص مسائل موجود با بذل توجهی اندک به تحولات آن‌ها بود. آمریکایی‌ها به روشنی برای تقریباً همه‌ی ابعاد جنگ در عراق^{۴۳} ناآماده بودند و احتمالاً برای رویارویی با مشکلات بالقوه‌ی ناشی از شرکت‌های امنیت خصوصی در عراق، از آن هم ناآماده‌تر بودند.

دولت آمریکا حداقل از اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰ از شرکت‌های امنیت خصوصی بی‌آکه با مشکل زیادی مواجه شود بهره برده بود. آمریکا سابقه‌ی طولانی در خصوصی‌سازی سایر نقش‌های حمایتی را حداقل از سال ۱۹۸۰ داشته‌است.^{۴۴} شرکت‌های خصوصی امنیتی مقیم آمریکا نظیر Dyncorp و MPRI آموزش‌های نظامی گسترده‌ای را که مورد قبول دولت آمریکا نیز بود، برای فعالان زیادی در خارج فراهم آورده بودند. هرچند که این قراردادها بدون حوادث نبود،^{۴۵} در سطوح وسیع برای دولت آمریکا بدون مشکل و مؤثر بود که امکان مداخله را در مکان‌های چون کرواسی که کمک نظامی رسمی آمریکا می‌توانست از نظر دیپلماتیک چالش برانگیز باشد، ایجاد می‌نمود.

استفاده از شرکت‌های امنیت خصوصی پیش از عراق با همان روشی اداره می‌شد که پیش از آن آمریکا برای فروش ادوات نظامی در خارج از آن بهره می‌برد، که مطابق با آن تأیید کننده برای فروش بیش از ۵۰۰۰۰ دلار مورد نیاز بود. هرچند این قراردادها معمولاً به قسمت‌هایی با مبالغ کمتر از این مبلغ تقسیم می‌شدند و

⁴¹See 'Mercenary firms seek tighter laws', in BBC, 5 December 2007, available at: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7128046.stm.

⁴² See 'MPs unimpressed by missing mercenary regulation', in Politics.co.uk, 20 July 2008, available at: <http://www.politics.co.uk/news/2008/7/20/mps-unimpressed-by-missing-mercenary-regulati>.

⁴³ For detailed accounts of these problems, see Thomas Ricks, *Fiasco: The American Military Adventure in Iraq*, Penguin, London, 2006; Rajiv Chandrasekaran, *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*, Bloomsbury, London, 2008.

A. Stanger, above note 8, p. 86.⁴⁴

⁴⁵ There were claims that the Croatian military, which MPRI trained during the 1990s, had improved beyond all recognition. See S. Percy, above note 5, p. 226. Dyncorp was involved in a prostitution ring in Bosnia; see: http://www.huffingtonpost.com/david-isenberg/its-dj-vu-for-dyncorp-all_b_792394.html

از این طریق قانون دور زده می‌شد. در اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ مدیران نظارت قرارداده‌ها شاهد شکاف‌های مالی قابل توجهی بودند^{۴۶} که به آن معنا بود که با وجود به کارگیری متعاملین بیشتر در حوزه‌های مشکل‌برانگیزتر، هیچ راهی برای نظارت بر آن‌ها وجود نداشت.^{۴۷}

برای بدتر کردن موارد، نیروهای نظامی آمریکا در عراق به ابزاری حقوقی تکیه زدند که پیش از این در مخاصمات قبلی مفهوم داشت: وضعیت توافق نیروها (SOFA) که همراهان پرسنل را، مانند متعاملین، از تعقیب محلی ایمن می‌ساخت. موافقت‌نامه‌های SOFA با عراق به این معناست که پیمانکاران برای هیچ سواستفاده‌ای در عراق نمی‌توانند محکوم شوند. برخلاف شروط مربوط به پرسنل آمریکائی، هیچ شرطی که بتوان پیمانکاران را در آمریکا محاکمه کرد، وجود نداشت.^{۴۸}

وقایع رخ داده آمریکا را مجبور ساخت که قوانینش را در مورد شرکت‌های امنیت خصوصی به شدت تغییر دهد؛ اما، همان طور که یک متفکر گفته است، این تا حد زیادی مانند آن بود که در را ببندیم در حالی که اسب آن را از جا کنده است.^{۴۹} آمریکائی‌ها خود را در این موقعیت یافتند و این تا حدود زیادی به دلیل حس خوشنودی از خود بود: مسئله‌ی مربوط به شرکت‌های خصوصی نظامی تأثیر چندانی بر آمریکا نگذاشته بود و موفقیت نسبی این کشور در استفاده از شرکت‌های امنیت خصوصی در طول دهه‌ی ۱۹۹۰ به این معنا بود که آمریکا در عمل اینگونه می‌اندیشد که آینده نیز همچون گذشته خواهد بود و بستن قرارداد خدمات در ابعاد وسیع در طول جنگی که خود آمریکا نیز طرفی از آن است، مانند بستن قراردادهایی در همان ابعاد در زمان صلح است.

به اشکال متفاوتی، آمریکا و انگلستان، هر دو چنان درگیر استفاده‌های جاری از نیروهای خصوصی هستند که در پیش‌بینی اینکه این صنعت چطور ممکن است تطور کند شکست خوردند. در انگلستان این به معنای درگیر شدن در فرآیند مقررات‌گذاری است که تکمیل آن سال‌ها طول می‌کشد و با عمق بیشتری در صفحات آتی از آن بحث می‌شود. در آمریکا، شکست در پیش‌بینی اینکه چطور استفاده‌ی روزافزون از پیمانکاران نظامی، که به منظور برخورد با پدیده‌های دیگری طراحی شده است، می‌تواند سیستم را دچار چالش کند، منجر به سواستفاده‌های قابل توجهی از سوی پیمانکاران و نیروی نظامی شد که نمی‌توانست

⁴⁶ Steven L. Schooner, 'Contractor atrocities at Abu Ghraib: compromised accountability in a streamlined, outsourced government', in *Stanford Law and Policy Review*, Vol. 16, No. 2, 2005, p. 560.

⁴⁷ A. Stanger, above note 8, p. 89.

⁴⁸ The Alien Tort Statute has been used to sue PMSCs in the United States; however, this type of litigation results from the clever use of existing law rather than the purposeful creation of new regulations. Atteritano argues that its potential scope of application is quite narrow. Andrea Atteritano, 'Liability in tort of private military and security companies: jurisdictional issues and applicable law', in Francesco Francioni and Natalino Ronzitti (eds), *War by Contract: Human Rights, Humanitarian Law and Private Contractors*, Oxford University Press, New York, 2011, p. 481.

⁴⁹ Frederick A. Stein, 'Have we closed the barn door yet? A look at the current loopholes in the Military Extraterritorial Jurisdiction Act', in *Houston Journal of International Law*, Vol. 27, No. 3, 2005.

آن‌ها را مجازات کند. هیچ دولت و سازمان نظامی توان پیش‌بینی ندارد و سرعتی که این صنعت به پیش رفت و همچنین طول مدت جنگ در عراق، قطعاً غافلگیرکننده بود. نمی‌توان دولت‌ها را برای شکست در پیش‌بینی نتایج مرتکب اشتباه دانست.

هرچند، استفاده از نیروهای خصوصی از سوی هر دو دولت، بدون هیچ مانعی و بدون هیچ‌گونه بحث در خصوص سیاست به کارگیری آن‌ها پیش رفت. در حالیکه ابداع مقرراتی از قبل می‌توانست مشکل‌ساز باشد، اما هیچ بحثی در خصوص سیاست‌های مربوط به اینکه چه نوع خدماتی باید خصوصی شوند در همان ابتدا، هیچگاه صورت نگرفت. به عنوان مثال بسیاری از فرماندهان نظامی، استثنائات قابل توجهی در خصوص خصوصی سازی بازجویی‌های نظامی داشتند^{۵۰} و بازجویی نظامی در ابوغریب اولین رسوایی شرکت‌های امنیت خصوصی بود.

رویکرد سازمان ملل به بخش خصوصی به شکل فجیع‌تری در تلاش برای مقررات‌گذاری شکل‌های پیشین شرکت‌های خصوصی نظامی بود. بالستروس، گزارشگر ویژه‌ی سازمان ملل در مورد سربازان مزدور، در زمان ابتدای جنگ عراق در سال ۲۰۰۳ مسئول بود. او پیوسته اصرار می‌کرد که شرکت‌های امنیت خصوصی (مانند شرکت امنیت خصوصی که پیش از آن بود) تجسم جدیدی از سربازان مزدور بودند، و هر دو شرکت‌های امنیت خصوصی و نظامی به نحو پیچیده‌ای در ماجرای سربازان مزدور که تا پیش از آن بود، دخیل بودند. در آن شرکت‌های خصوصی، ممکن است آن‌ها در حال گرفتن و استخدام نیروهای مزدور تصور شوند.^{۵۱} اصرار او بر نگاه به عقب که در تشخیص هر نوع تفاوتی میان شرکت‌های امنیت خصوصی استخدام شده توسط آمریکا و دسته‌ی سربازان مزدور پلیسی که در کشورهای آفریقایی بودند، شکست خورد، علی‌الخصوص که مشکلاتی که هریک از این دو ایجاد کردند بسیار متفاوت بود. موضع سازمان ملل شرکت‌های خصوصی امنیتی را از آنچه هستند منحرف کرد، شرکت‌هایی که طرفدار جدی مقررات‌گذاری بوده‌اند و همچنان هستند، حتی اگر از فعالان بدون عیب و نقص بسیار دور باشند. نتیجه آن است که شرکت‌های خصوصی امنیتی مسیرهای دیگری از مقررات‌گذاری شامل اسناد عملی‌تری مانند سند مونترو و ICoC را دنبال کنند، و از این طریق فرآیند تاخیری مقررات‌گذاری در سازمان ملل و انگلستان را از دور خارج کنند. این مقاله اکنون به بررسی این تلاش‌ها در مقررات‌گذاری می‌پردازد.

فرآیند مونترو، ICoC و آینده‌ی شرکت‌های نظامی خصوصی

⁵⁰Martha Minow, 'Outsourcing power: how privatizing military efforts challenges accountability, professionalism and democracy', in Boston College Law Review, Vol. 46, 2005, p. 1014.

⁵¹ See 'Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination; report submitted by Mr. Enrique Bernales Ballesteros, Special Rapporteur', UN Doc. E/CN.4/2004/15, 24 December 2003.

کمیته‌ی بین‌المللی صلیب سرخ و دولت سوییس از جمله‌ی اولین بازیگرانی بودند که پس از شروع جنگ عراق در سال ۲۰۰۳، حمایت خود را از قانون‌گذاری‌های بعدی در رابطه با شرکت‌های امنیت خصوصی آغاز کردند. در حالی که صلیب سرخ معتقد بود (و هنوز هم بر این عقیده استوار است) که شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی باید مانند باقی بازیگران در میدان جنگ، به وسیله‌ی قواعد حقوق بشردوستانه‌ی بین‌المللی، متعهد شوند؛ با وجود این، صلیب سرخ به مقررات‌گذاری برای این صنعت توجه نموده و از کنترل بیشتر بر آن‌ها حمایت می‌کند.

سند مونترو به دنبال افزایش کنترل بر شرکت‌های امنیت خصوصی در میدان جنگ بود و به طور مستقیم دولت‌ها را نشانه می‌رفت. این سند تعهدات بین‌المللی مرتبط موجود تحت حقوق بشردوستانه را یادآور شده و رویه‌های خوبی را برای دولت‌های به‌کارگیرنده‌ی شرکت‌های امنیت خصوصی پیشنهاد می‌دهد؛ هم‌چنین اشاره می‌کند که مقرره‌های حقوق کیفری مربوطه ممکن است بر سوءاستفاده توسط هر دو دسته‌ی اشخاص و دولت‌ها - شامل دولت میزبان (جایی که شرکت‌ها مستقر شده‌اند)، دولت سرزمینی (جایی که شرکت‌ها فعالیت می‌کنند)، و دولت طرف قرارداد (کشوری که شرکت را به استخدام درآورده است) می‌باشد. دولت‌ها و شرکت‌ها در مذاکراتی که از سال ۲۰۰۵ آغاز و در سال ۲۰۰۸ کامل شد، شرکت کردند. سند مونترو حقوق بین‌المللی رسمی را ایجاد نکرد اما بیان دوباره‌ای از حقوق بین‌الملل الزام‌آور موجود بود. این سند رویه‌ای بی‌طرفانه را نسبت به شرکت‌های امنیت خصوصی در پیش گرفت و با آن‌ها همچون بازیگران معمولی در میدان جنگ برخورد کرد؛ رویکردی که مذاکره و توافق را تسهیل نمود. فرایند مونترو موفقیت‌های متعدد چشمگیری را به همراه داشت. تلاش‌ها برای ایجاد مقرره از طریق سازمان ملل به وسیله‌ی دیدگاه بالستروس که معتقد بود شرکت‌های امنیت خصوصی مزدور هستند، ناکام ماند. حتی پس از آن که کارگروه سازمان ملل در مورد مزدوران جانشین نقش گزارشگر ویژه شد، واژه «مزدور» برای شرکت‌های امنیت خصوصی مشکل‌ساز بود و شرکت‌ها هر چه سریع‌تر به دنبال فاصله گرفتن از کارگروه بودند.^{۵۲} هنگامی که فرایند غیرقضاوتی مونترو آغاز شد، شرکت‌های امنیت خصوصی و صنایع وابسته مانند انجمن فعالیت‌های صلح بین‌المللی و انجمن بریتانیایی شرکت‌های امنیت خصوصی حمایت و علاقه‌ی خود را نسبت به آن اعلام کردند. سند مونترو قادر به فراهم کردن شفافیت برای موضوعی پیچیده از طریق تنظیم مقررات و اصول پایه‌ای بود که شرکت‌های امنیت خصوصی و کارکنان آن‌ها را موظف به پیروی می‌کرد.

هم‌چنین سند مونترو، احتمالاً تنها توافق بین‌المللی ممکن را در این سطح ارائه می‌دهد. شکست تحقیرآمیز قانون ضد مزدور منجر به فقدان اعتماد به نفس در تلاش‌های بین‌المللی برای کنترل این پدیده شد. دولت‌های قدرتمند مانند بریتانیا و آمریکا به تداوم استفاده از شرکت‌های امنیت خصوصی علاقه دارند و

⁵² Sarah Percy, 'Morality and regulation', in S. Chesterman and C. Lehnhardt (eds), above note 1, p. 26.

آمریکا به حدی بر این شرکت‌ها تکیه می‌کند که جنگ بدون پیمانکاران احتمالاً غیرممکن است. بدین ترتیب، ایجاد مباحث مقررات‌گذاری گسترده ممکن است انعطاف دولت‌ها برای استفاده از شرکت‌های امنیت خصوصی را محدود کرده و بدین ترتیب مطلوبیت سند مونترو بیشتر نمایان می‌شود. از آن جایی که سند مونترو قواعد موجود را بیان می‌کند، راه حلی کم هزینه برای دولت‌ها خواهد بود. لازم نیست که دولت‌ها بر روی چیزی که قبلاً روی آن توافق نکرده‌اند، توافق نمایند؛ آن‌ها فقط باید آن موارد را در بستری جدید مورد توجه قرار دهند. سند مونترو هیچ تعهد الزام‌آور جدیدی را برای دولت‌ها ایجاد نمی‌کند.

ICoC به دنبال تنظیم یک سری کد رفتاری است که بیشتر به سمت شرکت‌ها و نه دولت‌ها جهت‌گیری کرده باشد. اندکی پس از تکمیل سند مونترو، شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی، فرایند ایجاد یک کد رفتاری بین‌المللی هم‌راستا را آغاز کردند که رفتار مناسب شرکت‌های نظامی و امنیت خصوصی را روشن می‌کرد. پس از یک سری از جلسات جمع سهام‌داران، ICoC در نوامبر ۲۰۱۰ به امضا رسید. همانند مونترو، این سند تعهدات شرکت‌ها را تحت حقوق بشردوستانه متذکر شده و به بهترین رویه‌ها اشاره می‌کند. سند مذکور در بسیاری از زمینه‌ها شبیه معاهده‌ی جهانی سازمان ملل است که شرکت‌ها را به تهیه‌ی حداقل استانداردهای رفتاری در رابطه با دسته‌ای از مسائل حقوق بشری تشویق می‌کند.^{۵۲} ICoC خواستار تهیه‌ی تنبیهاتی برای آن گروه از شرکت‌ها است که در تصویب این کدهای رفتاری و یا تقویت استانداردها قصور می‌کنند. نظر بر این است که یک هیئت صنعتی تنها به آن بخش از شرکت‌هایی که کدها را تصویب کرده‌اند اجازه عضویت دهد و عضویت آن‌ها که این قواعد را نقض کرده‌اند، لغو نمایند. بدین ترتیب دولت‌ها تنها آن دسته از شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی را که عضو این هیئت صنعتی بوده و کد رفتاری را امضا کرده باشد، به کار خواهند گرفت.

ICoC، مانند سند مونترو، با توجه به سرعت پایین قانون‌گذاری، به ویژه در بریتانیا و مشکلات ایجاد قواعد بین‌المللی، دستاوردی متمایز به حساب می‌آید. تلاش‌های این سند برای وضع تنبیه برای قصور در امضای کد رفتاری یا برای نقض آن، ستودنی است. ICoC نمایانگر این حقیقت است که اغلب خود شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی قویترین هدایت‌کنندگان قانون‌گذاری هستند چرا که برخورداری از قواعد روشن برای اجرا، و آن‌چنان که در بالا بحث شد، تضعیف شرکت‌هایی که موجب بدنامی این صنعت می‌شوند، یک حس خوب تجاری تلقی می‌شود. بدین ترتیب، ICoC در مورد سؤالات حقوق بشر راهی را برمی‌گزیند که

^{۵۲} معاهده‌ی جهانی سازمان ملل در سال ۲۰۰۰ و برای ایجاد ده اصل اساسی بخشی از رویه‌ی پذیرفته شده برای شرکت‌ها، شکل گرفت (مربوط به حقوق بشر، محیط زیست، کارگر، و ضد فساد). این سازمان بزرگ‌ترین سازمان داوطلبانه در زمینه‌ی

رفتار شرکت‌ها در جهان می‌باشد. For details, see: <http://www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/index.html>

شاید یک مسیر دشوار و تعجب‌آور به حساب بیاید؛ به عنوان مثال، استانداردهای ضروری برای شرکت‌ها در مورد حقوق بشر، چیزی فراتر از استانداردهای اساسی حقوق بشردوستانه‌ی بین‌المللی است.

توافق‌نامه‌های غیررسمی و کدهای داوطلبانه قطعاً از نبودشان بهتر هستند اما هیچ‌کدام آن قدر قوی نیستند که به عنوان تنها وسیله‌ی قانون‌گذاری صنعت شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی شناخته شوند. توافق‌های غیررسمی می‌توانند به عنوان کمترین مخرج مشترک قانون‌گذاری یا حداقل آشکاری که جمعی از پیمانکاران و بازیگران بر روی آن امکان توافق دارند شناخته شوند. این امر که آیا حداقل آشکار برای قانون‌گذاری یک صنعت که قوه‌ی مرگبار ویژه‌ای را دارد کافی است و یا خیر، سؤال برانگیز است. هنگامی که قواعد حقوق بشری ICoC سخت‌تر از قواعد اساسی حقوق بشردوستانه هستند، آن‌ها کمترین مخرج مشترک نیز هستند که منافع شرکت‌ها را هم منعکس می‌کنند.

خطر کدهای رفتاری داوطلبانه ممکن است اثر کمی بر روی رفتار واقعی داشته باشد. کنوانسیون جهانی سازمان ملل موفقیتی غیرقابل انکار، به ویژه در مشخص نمودن مشکلات بالقوه‌ی ایجاد شده توسط شرکت‌ها داشته است؛ اما ممکن است مشخصاً اثری بر روی رفتار نداشته باشد چرا که هیچ راه حقیقی برای پیگیری و یا تحریم شرکت‌های ناقض آن ندارد و بنابراین برای تضمین مسئولیت دچار چالش می‌شود.^{۵۴} درحالی‌که استفاده از عضویت در یک هیئت صنعتی به عنوان سیاست هویج و چماق برای رفتار مناسب در کنوانسیون جهانی بهبود یافته است، سؤالات همچنان باقی است. هیچ صنعت دیگری مجاز به خود-تنظیمی کامل نیست و ساختارهای انگیزشی در برابر یک گروه تجاری که به عنوان عامل فشار و مجازات بر اعضای صنعت خود عمل می‌کند، اجرا می‌شود.^{۵۵} در حالی که صنایع کنونی علاقه‌مند به مقرر کردن قدرتمند هستند، همیشه ممکن است اینگونه نشود و احتمال دارد که در مقایسه با دولت‌ها و یا مقررات‌گذاران رسمی، به شیوه‌ی متفاوت‌تری به پیشرفت‌های جدید پاسخ دهد. بار دیگر، نکته سؤال برانگیز آن است که آیا صنعت مربوط به فراهم کردن نیروی مرگبار بالقوه بایستی در گام نخست مجاز به تجربه خودقانون‌گذاری باشد یا خیر.

مشکلات دیگری در رابطه با سند مونتر و ICoC وجود دارد. اول آن‌که، هیچ‌کدام از آن‌ها به دنبال کنترل مزدوران بحث‌برانگیز درگیر در تلاش به کودتای گینه‌ی استوایی در سال ۲۰۰۴، نبودند. کارگروه سازمان

⁵⁴ Oliver F. Williams, 'The UN Global Compact: the Challenge and the promise', in *Business Ethics Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 2004, pp. 755-774.

⁵⁵ Peter W. Singer, *The Private Military Industry and Iraq: What Have We Learned and Where to Next?*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2004.

ملل در این فرایند باقی ماند^{۵۶} اما اهمیت آن به علت تلاش‌های برجسته‌ی بیشتر برای تعامل با شرکت‌های امنیت خصوصی کنار گذاشته شد. نکته دوم، سند مونترو، در بیشتر قسمت‌ها، به دولت‌های ایالتی اجازه می‌دهد که از مخمضه‌ی سخت تنظیم مقررات داخلی برای شرکت‌های امنیت خصوصی کناره‌گیری کنند. آمریکا به خاطر رسوایی‌ها مجبور شد تا قواعد داخلی خود را در مورد اینکه چگونه و چه زمانی از شرکت‌های امنیت خصوصی استفاده شود محدودتر کند و هم‌چنین شکاف‌هایی را که مانع تعقیب پیمانکاران در عراق می‌شد، ببندد. با این حال، سیستم تأیید کنگره در آمریکا هنوز مسئله‌ساز است و بیشتر تمایل به پذیرش قراردادهای از دیگر کشورها است تا گرفتن قرارداد از دیگر بازیگران خصوصی.

در بریتانیا، سند مونترو اجازه می‌دهد که دولت این سؤال دشوار را که چگونه به طور کلی برای شرکت‌های امنیت خصوصی مقرر گذاشت، مسکوت بگذارد. برگ سبز -اسناد مشورتی- تعدادی از راه‌های بالقوه برای قانون‌گذاری را شناسایی کرده است که از میان آن‌ها، تصور می‌شود سیستم اعطای مجوز (بهره‌برداری) موثرتر باشد. قانون‌گذاری بریتانیا تا سال ۲۰۰۹ رو به جلو حرکت نکرد تا اینکه وزیر خارجه جدید حزب کارگر، دیوید میلیبند، اعلام کرد که دولت بریتانیا از شرکت‌ها می‌خواهد تا به عنوان یک عنصر الزامی پیوستن به یک هیئت صنعتی، کد رفتاری را امضا کنند. بنابراین دولت تنها باید با آن دسته از شرکت‌هایی که عضو سازمان صنعتی هستند قرارداد منعقد کند و امکان حذف اعضایی که کد رفتاری را نقض کنند، وجود دارد.^{۵۷}

مقررات‌گذاری دشوارتر نیز برای اجرا گران تمام خواهد شد و در شرایط مالی کنونی، احتمالاً غیرممکن است. ممکن است فرایند داوطلبانه به خوبی ثابت کند که برای بریتانیا، که بسیار خوش شانس بوده است تا از مشکلات مشابهی که آمریکا را تحت تأثیر قرار داد دوری کند، کافی نیست. اما به علت آن که سند مونترو و ICoC حرکت رو به عقب را پیش بینی کرده و گره پیچیده‌ی قانون‌گذاری مربوط به فعالیت‌های شرکت‌های امنیت خصوصی در مخاصمات مسلحانه‌ی بین‌المللی را باز کرده‌اند، موجب رضایت دولت‌ها شده‌اند.

پیامدها و مشکلات آینده

سه پیامد اصلی تمایل مقررات‌گذاران درگیر با صنعت امنیت خصوصی برای «تنظیم آخرین جنگ» وجود دارد. اولاً، قطعاً خلاء پیش‌بینی مشکلات آینده وجود دارد، و این امر تقریباً موجب شده است تا دو بخش

^{۵۶} با این حال، آن‌چنان که در بالا ذکر شد، سازمان ملل تلاش دارد تا کارهای زیادی انجام دهد: احتمالاً غیرممکن است که تمام گستره‌ی نیروی خصوصی را تنظیم نمود؛ همانگونه که غیرممکن است که از قانون مشابه برای کنترل فروشندگان دارو و شرکت‌های داروسازی استفاده کرد. بحثی که من قبلاً انجام داده‌ام در S. Percy, above note 1, p. 45.

^{۵۷} See 'Government proposes regulation for private security firms', in Reuters, 24 April 2009, available at: <http://uk.reuters.com/article/2009/04/24/uk-britain-security-idUKTRE53N59820090424>.

بدون توجه به چارچوب کنونی از شرکت‌های امنیت خصوصی استفاده کنند: کاربرد شرکت‌های امنیت خصوصی برای دفاع از کشتی‌ها در برابر دزدان دریایی و استفاده از شرکت‌ها برای اجرای کارهای بشردوستانه. ثانیاً، ترکیب سرعت بالای صنعت و حرکت آهسته‌ی مقررات‌گذاری باعث ایجاد انگیزه برای خود-تنظیمی شده است که در حال حاضر و در این دوره ناکافی است. ثالثاً، تغییر جهت توجه به سمت فرایندهای غیر رسمی بین‌المللی اجازه می‌دهد تا دولت‌ها از مباحث دشوار اما اساسی نقش نیروی خصوصی جلوگیری کنند.

ICoC، سند مونترو و رویکردهای داخلی در آمریکا و بریتانیا بر نوع مشترک درگیری در عراق و افغانستان تمرکز می‌کنند و این امر برخلاف آن چیزی است که در نوع درگیری عراق و افغانستان در کوتاه و یا میان مدت، خواهیم دید. در اوایل سال ۲۰۰۶، شرکت‌های امنیت خصوصی به پیامدهای پس از حباب^{۵۸} جنگ عراق توجه کرده و به صورتی فعال به دنبال تجارت بودند. شرکت‌های امنیت خصوصی، در میان سایر گزینه‌ها، دو مورد اصلی را مورد توجه قرار دادند: افزایش کار تجاری خود از طریق انعقاد قرارداد با شرکت‌های خصوصی، به ویژه در بخش امنیت دریایی و حفاظت و تأمین بالقوه کمک‌های بشردوستانه. سند مونترو در مورد این دو موضوع ساکت است و دستورالعملی که در ICoC تنظیم شده است، به این موقعیت‌های مشخص اشاره‌ای نکرده است. سیستم قانون‌گذاری آمریکایی به احتمال زیاد اجرایی نخواهد بود چرا که قراردادهای تحت آستانه‌ی تأیید کنگره قرار خواهند داشت و بریتانیا نیز به طرز مؤثر به دنبال تنظیم این بخش‌ها از طریق سند مونترو و ICoC است.

شرکت‌های امنیت خصوصی طرفدار نشان دادن نیاز به حمایت از کشتی‌ها در برابر دزدان دریایی سومالی در خلیج عدن و اقیانوس هند شده‌اند. در جامعه‌ی کشتی‌رانی، آماری وجود دارد که چندین بار نقل شده و آن این است که هیچ کشتی‌ای که در عرشه‌ی خود نیروی خصوصی داشته مورد حمله‌ی دزدان دریایی قرار نگرفته است. در حالی که ممکن است این نظر درست باشد، برای هر چیزی اولین باری وجود دارد و با توجه به این که دزدان دریایی برای گروگان‌گرفتن وسایل نقلیه‌ی دریایی تلاش کرده‌اند (البته معمولاً به صورت اشتباهی) این نظر ممکن است بیشتر از اینکه با برنامه‌ریزی بوده باشد ناشی از شانس باشد. به نظر نمی‌رسد دزدان دریایی در همه‌ی موارد به وسیله‌ی نیروی آتش دور شده باشند. به علاوه، قواعد مربوط به استفاده از زور به وسیله‌ی بازیگران خصوصی در دریا تا حد زیادی تیره و تار است و نیازمند قضاوت بسیار سنجیده است. وقایع تیراندازی غیرقانونی در عراق نشان می‌دهد که این قضاوت احتمالاً از منابع کمی برخوردار است. در نهایت، یک مشکل بزرگ که نیروهای دریایی بین‌المللی در منطقه با آن روبرو هستند، مسئله‌ی هویت اشتباه است؛ جایی که نیروهای دریایی به کشتی‌های ماهیگیری شلیک کرده و افراد بیگناه را می‌کشند. بار

⁵⁸ D. Donald, above note 35. Donald is an employee of Aegis.

دیگر تاکید می‌شود که این یک مشکل بزرگ است که نیازمند توجه دقیق می‌باشد، و تاریخچه‌ی متحول شرکت‌ها در شلیک خصمانه چگونگی حل این مشکل را به خوبی پیشگویی نمی‌کند.

همچنین شرکت‌های امنیت خصوصی در حمایت از کمک‌های بشردوستانه و کارکنان در مناطق خطرناک با توسعه‌ی قابل توجه بازار روبرو شدند. سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی به طور فزاینده‌ای علاقه‌مند به اختصاص منابع به مناطق بسیار خطرناک داشته‌اند و استفاده از شرکت‌های امنیت خصوصی برای تسهیل این امر منجر به مباحث و مناقشات گسترده‌ای شده است.^{۵۹} بعضی بحث می‌کنند که بی‌طرفی سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی از قبل با استفاده از نیروهای امنیتی خصوصی مصالحه شده است اما عده‌ای دیگر بر این نظر هستند که این امر به عنوان یک شر ضروری برای توزیع کمک‌های اساسی لازم است.^{۶۰} با وجود این، این تنها یک گام کوچک از سوی کمک‌های حمایتی برای بحث در مورد این موضوع است که شرکت‌ها ظرفیت توزیع کمک را دارا هستند که این خود چالش‌های مشخصی را برای هنجارهای کمک بشردوستانه به همراه دارد. این که آیا یک شرکت می‌تواند کمک‌ها را به روشی کاملاً بشردوستانه، بدون خدشه توسط انگیزه‌های مالی و تجاری، توزیع نماید بسیار بحث‌انگیز است. کمکی که کاملاً بشردوستانه نیست می‌تواند به این معنی باشد که شرکت خصوصی به وسیله‌ی قواعد حقوق بشردوستانه که اشاره به کمک بشردوستانه می‌کنند، پشتیبانی نشده است.^{۶۱} به نظر می‌رسد با این حال بعضی شرکت‌ها تنها این جهت را مورد توجه قرار می‌دهند.^{۶۲}

در هیچ کدام از این موارد، روشن نیست که کدام یک از قواعد بین‌المللی و تحت چه شرایطی اجرا می‌شود، و در هر دو مورد توسل به زور، بالقوه صدمات قابل توجهی را موجب می‌شود. داستان تحول نیروی خصوصی و تلاش‌های کنترل آن، مشخصاً نشان می‌دهد که دولت‌ها و دیگر مقررندگان مغرور و قانع هستند که پاسخ‌های قانون‌گذاری را در اختیار دارند البته تا زمانی که مشکلی اتفاق بیافتد که در این حالت دوباره از نو شروع می‌کنند. ماهیت کند مقررات‌گذاری و حرکت سریع تغییرات در جنگ بدین معناست که با گذشت زمان دولت‌ها مشکلات جدید را حل می‌کنند؛ چالش‌های بعدی به صورت قریب‌الوقوع پدیدار می‌شود.

⁵⁹ James Cockayne, *Commercial Security in Humanitarian and Post-Conflict Settings: An Exploratory Study*, International Peace Academy, New York, 2006; Abby Stoddard, Adele Harmer and Victoria DiDomenico, *The Use of Private Security Providers and Services in Humanitarian Operations*, Humanitarian Policy Group Report No. 27, Overseas Development Institute, London, 2008; Damian Lilly, Tony Vaux, Chris Seiple, Greg Nakano and Koenraad Van Brabant, *Humanitarian Action and Private Security Companies: Opening the Debate*, International Alert, London, May 2002.

⁶⁰ Christopher Spearin, 'Private, armed and humanitarian? States, NGOs, International private security companies and shifting humanitarianism', in *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 4, 2008, pp. 363–382.

⁶¹ Frits Kalshoven and Liesbeth Zegveld, *Constraints on the Waging of War: An Introduction to International Humanitarian Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, pp. 164–165.

⁶² Confidential interviews with PMSC officials. The company, Aegis, already provides 'humanitarian support services' which can be either 'stand-alone' or 'fully-integrated', presumably indicating that it has the capacity to perform these functions independently. See: <http://www.aegisworld.com/index.php/humanitarian-support-services-2>.

سرعت بالای تغییر در تجارت شرکت‌های امنیت خصوصی همراه با فشار ناشی از قانون‌گذاری منجر به رشد خود-قانون‌گذاری و توافق‌های داوطلبانه می‌شود.

نمی‌توان انتظار داشت که دولت‌ها یا دیگر مقررگذاران گوی بلورینی داشته باشند تا بدین ترتیب قواعدی را که به صورت کامل تمامی نمودهای آینده‌ی نیروی خصوصی را پوشش دهد، پیش‌بینی کند. با این حال، آن‌چه که می‌توان به دنبالش بود آن است که دولت‌هایی که میزبان شرکت‌های امنیت خصوصی هستند به صورت جدی بررسی نمایند که چگونه محدوده‌ی نیروی خصوصی را مشخص کنند: چه چیزی قابل قبول و غیرقابل قبول است؟ پاسخ به این سؤالات به گونه‌ای راه را برای تهیه‌ی راهنمای فعالیت‌های آینده باز می‌کند.

دولت‌ها از این نکته غافل شده‌اند که کسب و کارهای تجاری انگیزه‌ی بالایی برای تحول و یافتن بازارهای جدید به هنگام بسته شدن یا ناپدید شدن بازارهای قدیمی دارند. مقررات‌گذاران در بسیاری از صنایع جلو افتاده و پیشرفت کرده‌اند. چالش‌های حرکت رو به جلو در صنعت نیروی خصوصی که ثمره‌ی اصلی آن زور است نسبت به فرآورده‌های دیگر صنایع، آسیب‌های بالقوه‌ای را به همراه خواهد داشت. اتکای خوش‌بینانه به حقوق بشردوستانه‌ی بین‌المللی یا توافق‌های داوطلبانه هر دو ناکافی و نگران‌کننده است.

نتیجه

قطعاً، تمایل به تنظیم آخرین نمود نیروی خصوصی، به علت ماهیت این مشکل، ادامه دار خواهد بود. ترکیب دو مسئله مهم، تنظیم مقررات برای صنعت امنیت خصوصی را پیچیده کرده است. اولاً، مقررات‌گذاری چه در سطح داخلی، چه بین‌المللی، حتی در جایی که اراده و توافق قابل توجهی در مورد نیاز به مقررات و نوع آن وجود دارد، ندرتاً سریع است. ثانیاً، شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی، تجارت فرز و چابکی هستند که در برابر فشارهای بازار به سرعت متحول می‌شوند.

پیش‌بینی تغییر نظامی هرگز آسان نبوده است، و شرکت‌های امنیت خصوصی مانند هر تجارت موفق دیگر، به سرعت به مشوق‌های بازار پاسخ می‌دهند. صنایع نظامی و امنیتی خصوصی بعضی از جنبه‌های تجارت را تعطیل کرده و به کاوش برخی دیگر پرداخته است؛ این اتفاق در پاسخ به تغییرات بازار و مختومه شدن برخی مسیرها مانند اعزام نسبتاً زیاد نیرو به جنگ‌های عراق و افغانستان و گشایش برخی دیگر از راه‌ها مانند پتانسیل ارائه‌ی خدمات امنیت دریایی بوده است. شرکت‌های نظامی و امنیت خصوصی، طی چندین نوبت از اوایل دهه‌ی ۱۹۹۰، توانایی خود را برای تحول هر چه سریع‌تر نشان داده‌اند. نباید این انتظار وجود داشته باشد که این شرکت‌ها ایستا و ثابت باقی بمانند.

در واقع، دلیل خوبی وجود دارد که تصور شود این شرکت‌ها به صورت مداوم متحول شده و به دنبال فرصت‌های بزرگ‌تر هستند. یکی از پیامدهای ایجاد تعداد زیادی از شرکت‌های امنیت خصوصی در طول جنگ عراق این است که این شرکت‌ها در حال حاضر وجود دارند و فعالانه به دنبال کار جدید برای جلوگیری از خروج از این تجارت هستند. تداوم کوچک‌سازی ارتش بدین معنی است که فرصت‌های بیشتری پدیدار خواهد شد. در بریتانیا، اعلام کاهش قابل ملاحظه‌ی ارتش در ۲۰۱۱، با این خبر همراه شد که پشتیبانی بیشتر می‌تواند از طریق بخش خصوصی تأمین شود.^{۶۳}

ثانیاً، فرایند قانون‌گذاری ماهیتاً، کند است. طرفین مربوطه باید بر این موارد که نیاز به قانون‌گذاری وجود دارد و اینکه چگونه این روند آغاز شود، توافق کنند. در رابطه با شرکت‌های نظامی و امنیت خصوصی تعداد زیادی از بازیگران مرتبط وجود دارد: دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی، تجارت نیازمند به امنیت، سازمان‌های بین‌المللی و خود شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی. مانند بسیاری از صنایع که عمدتاً برون مرزی فعالیت می‌کنند، شرکت‌های نظامی و امنیتی خصوصی نیازمند مقررات داخلی و بین‌المللی هستند. یک قیاس خوب در این رابطه، هوانوردی کشوری است که نیازمند قواعد داخلی و بین‌المللی برای اطمینان از ایمنی هستند. با این حال، وجود دو مرحله بالقوه‌ی قانون‌گذاری بدین معنا است که دو فرایند وجود دارد که ممکن است بسیار کند پاسخ دهند و یا تمام مسائل پیش‌آمده را دربرگیرند. دولت‌ها، خود مشتاق‌اند تا اطمینان یابند که قادر به استفاده مؤثر از شرکت‌های نظامی و امنیت خصوصی خواهند بود و بتوانند مقرراتی را طراحی کنند که تنها مناسب باشد - نه خیلی سفت و محکم و نه سست و آزاد- که البته این محدودیت بیشتری در تنظیم سریع می‌باشد. در نهایت، بازیگران دیگر سیستم، به ویژه سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های بین‌المللی، رابطه‌ی آشفته‌ای با شرکت‌های امنیت خصوصی دارند. گرچه شرکت‌های امنیت خصوصی به طور فزاینده‌ای برای عملیات‌ها از اهمیت برخوردارند، این بازیگران نگرانی‌ها را در مورد مفهوم امنیت خصوصی و مسائل مطرح شده توسط شرکت امنیت خصوصی حفظ کرده‌اند.^{۶۴} این رابطه‌ی پیچیده، تنظیم مقررات را به علت نیاز به نمایش نارضایتی یا نگرانی آرام کرده است و هم‌زمان تنظیم مقررات را که موجب تداوم استفاده از شرکت‌های امنیت خصوصی می‌شوند، تسهیل می‌کند.

شرکت‌های نظامی و امنیت خصوصی هر دو به تنظیم مقررات هم کمک می‌کنند و هم این روند را به تأخیر می‌اندازند. از همان ابتدا، هر دو شرکت نظامی خصوصی و امنیتی خصوصی از حامیان مشتاق مقررات‌گذاری بودند که تقریباً در تمام تلاش‌های صورت گرفته در این زمینه شرکت داشتند. گرچه این شور و اشتیاق قابل ستایش است اما نباید به عنوان کاری فداکارانه تلقی شود. هر دو شرکت نظامی خصوصی و امنیت خصوصی

⁶³ James Kirkup, 'British Army forced to rely on foreigners and contractors', in The Telegraph, 7 June 2012, available at: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/9315166/British-Army-forced-to-rely-onforeigners-and-contractors.html>.

⁶⁴ J. Cockayne, above note 57, pp. 13-14.

به دنبال دولت‌ها به عنوان مشتریان اصلی خود و قانون‌گذاری متناسب با آن‌ها بودند. این امر مشروعیت را به همراه خواهد داشت و می‌تواند رقابلی را که قادر به رعایت خواسته‌های قانونی نیستند، از میدان به در کنند. شرکت‌های امنیتی آمریکایی و بریتانیایی اغلب مدیرانی دارند که به خوبی چه در حین عملیات‌های روزانه و چه از طریق هیئت مدیره با هم در ارتباط هستند؛ از جمله ژنرال‌های بازنشسته و دیگر چهره‌های ارشد نظامی. این ارتباطات همراه با این واقعیت است که مقررات‌گذاران تا حد زیادی وابسته به شرکت‌های امنیت خصوصی هستند که این امر منجر می‌شود تا تنظیم قراردادهای برابر سخت‌تر از آن‌چه که نیاز است گردد.

جای تعجب نیست که با توجه به نیاز قطعی به قانون‌گذاری و سرعت پایین این کار، مقررات‌گذاری‌های داوطلبانه و فردی، موفق‌ترین راه شده است. فرایند مونتر و ضوابط رفتاری حاکم بر ارائه‌دهندگان امنیت خصوصی بسیار سریع‌تر و متقاعدکننده‌تر از اکثر فعالیت‌های رسمی صورت گرفت. بار دیگر جای تعجب نیست که با توجه به بسیاری از مسائل این حوزه، دولت‌ها و دیگر بازیگران، موافقت‌نامه‌های غیررسمی غیرالزام‌آور را ترجیح می‌دهند چرا که این موافقت‌نامه‌ها با سرعت بالاتری تهیه می‌شوند و آزادی قابل توجهی را برای مانور دادن فراهم می‌کنند. صنعت نیز به علت فراهم کردن مشروعیت بدون ایجاد محدودیت‌های غیرضروری، سهم عمده‌ای در حمایت از این نوع تنظیم مقررات ایفا می‌کند. با این حال، در حالی که سند مونتر و ضوابط رفتاری بدون شک، یک دستاورد محسوب می‌شوند اما این سؤال باقی می‌ماند که آیا این موارد کافی خواهند بود یا خیر. سند مونتر و وضوح بر به‌کارگیری شرکت‌های امنیت خصوصی به وسیله‌ی شرکت‌های خصوصی اعمال نمی‌شود؛ مانند شرکت‌هایی که از کشتی‌ها در برابر دزدان دریایی محافظت می‌کنند. خودتنظیمی از طریق ضوابط رفتاری داوطلبانه نیز احتمالاً برای صنعتی که درگیر نیروی مرگبار است کفایت نمی‌کند. خود-تنظیمی کامل، بدون وجود نیروی مقننه، بسیار نادر است: هر چیزی از انجمن‌های پزشکی و انجمن‌های حقوقی در دولت‌ها گرفته تا صنایع فراملی فعال میان دولت‌ها، هر یک که خود-تنظیمی ایشان به وسیله‌ی قانون‌گذاری یا مقررات رسمی بین‌المللی فعال شده است، همانند حمل و نقل هوایی غیرنظامی، اغلب توسط نهادهای ناظر دائمی مورد کمک قرار گرفته‌اند. تصور این امر سخت است که این صنعت خاص، حداقل به اندازه‌ی نظارت موجود بر روی حمل و نقل دریایی فراملی نیاز به توجه ندارد. برای نتیجه‌گیری با چارچوبی متفاوت از آن‌چه که این مقاله با آن آغاز شد باید گفت: خودتنظیمی به راحتی می‌تواند به معنای مسئول قرار دادن روباه برای حفاظت از قفس مرغ باشد و این به تنهایی کافی نیست. (موقعیتی که فردی را مسئول حفاظت از چیزی قرار دهند که در واقع هیچ علاقه‌ای به ایمنی و محفوظ بودن آن ندارد.)

با توجه به این‌که به طور قطع، مقررگذاران روندی را ادامه خواهند داد که طی آن آخرین نمود نیروی خصوصی تنظیم گردد، چگونه می‌توان مطمئن شد که بعضی از انواع قانون‌گذاری که حداقل شانس همراهی

با صنعت امنیت خصوصی پویا را دارند، وجود خواهد داشت؟ آن‌چنان که اغلب تخیلات نقشه‌های نظامی نشان می‌دهد، پیش‌بینی مؤثر تغییر نظامی بسیار سخت است. با این حال یک جنبه‌ی ساده، تقریباً در تمام مباحث داخلی و بسیاری از مباحث بین‌المللی در مورد نیروی خصوصی، جا مانده است: این سؤال که تا چه میزان نیروی خصوصی، ایده‌ی خوبی است و کدام کارها را می‌توان تصور کرد که شرکت‌های امنیت خصوصی انجام دهند. این مسئله می‌تواند به آسانی به خاطر آکادمیک یا دشوار بودن، از دور بحث خارج شود. اما به هر حال بحث بسیار مهم و اساسی است. اگر دولت‌های اصلی میزبان شرکت‌های امنیت خصوصی، به ویژه بریتانیا، به طور جدی آینده‌ای که برای این شرکت‌ها می‌خواستند، در نظر می‌گرفتند، پس صنعت نیروی خصوصی به جای آن‌که مجبور به پاسخ‌گویی به تحولات اتفاق افتاده شود، تا آن‌جا که می‌توانست جهت تحول را دیکته می‌کرد. در آمریکا، مقررات گذاران در پاسخ به رسوایی‌های شرکت امنیت خصوصی مجبور شده‌اند تا به بعضی از سؤالات توجه کنند و در نتیجه قوانین خود را مقیدتر نمایند. با این حال، نظر کاملاً شفاف و مشابه دولت‌های الگو که خواستار حضور این شرکت‌ها هستند فرصت‌های موجود را هدایت می‌کند.

درست است که دیوهای امنیت خصوصی از شیشه خارج شده‌اند اما در حال حاضر، دولت‌ها به میزان زیادی به این شرکت‌ها اجازه می‌دهند که آن‌چه را که می‌خواهند انجام دهند، سپس به جای آن‌که از همان ابتدا معیارهایی را برای فعالیت آنان معین کنند، برای گام‌های بعدی تنظیماتی را در نظر می‌گیرند. ممکن است بحث در مورد نقش مناسب نیروی خصوصی مشکل باشد و یا اقدامات داخلی مورد نیاز باشد اما شاید این امر، بهترین شانس قانون‌گذاری صنعتی باشد که همیشه سریع‌تر از توان قانون‌گذاران برای یافتن پاسخ برای آن حرکت می‌کند. دولت‌ها و دیگر طرفین ذینفع باید با جدیت تلاش کنند تا از رضایتمندی بی‌جا و زاید و همچنین این تصور که قواعد موجود برای فعالیت کافی است جلوگیری کنند: صنعت متحول خواهد شد و قانون باید یا معیارهایی را برای آن تحول در نظر بگیرد یا پس از وقوع تحول آماده عقب‌افتادن از آن باشد.