

«برنامه‌ای برای صلح»

پس از جنگ سرد

■ دکتر مسعود اسلامی - دانشگاه فلچر - ایالات متحده آمریکا

صلح طولانی یا جنگ طولانی؟

پنجاه سال پیش از این، جنگ جهانی دوم به پایان رسید و سازمان ملل متحد تأسیس شد. تشکیل يك سازمان جهانی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در سایه همکاری نهادینه کشورهای قدرتمند، تولد صلحی پایدار برای جامعه بین‌المللی را نوید داد. برخلاف انتظار بنیان‌گذاران سازمان ملل متحد، همکاری بین کشورهای پیروز در جنگ جهانی دوم، دیری نپایید و ائتلاف دوران جنگ به سرعت جای خود را به کشمکش و ناسازگاری داد.

پایان جنگ سرد نیز همچون آغاز آن برای بسیاری از ناظران امور بین‌المللی غیر منتظره بود. تحولات سیاسی - اقتصادی درون بلوک شرق به در هم شکستن ساختار حکومتی و ایدئولوژی حاکم بر کشورهای اروپای شرقی و اتحاد جماهیر شوروی انجامید. در بعد بین‌المللی، تحولاتی مانند تجزیه شوروی و استقلال جمهوری‌های آن، وحدت دو آلمان و از بین رفتن پیمان ورشو، چنان سریع و غیر مترقبه به وقوع پیوست که تقریباً هیچ يك از تئوریهای موجود در روابط بین‌الملل و سیاستمداران برجسته یاری پیش‌بینی و تحلیل آن را نداشتند.^۱

همچون سالهای نخستین پس از جنگ جهانی دوم، ساختار روابط بین‌الملل اینک در يك برهه انتقالی و تثبیت نشده به سر می‌برد. در حال حاضر از دیدگاه نظری این سوال مطرح است که آیا جهان پس از جنگ سرد در حال انتقال از يك دوران جنگی و بی‌ثبات به يك دوران صلح و سازش بین‌المللی است یا در مرحله تمدید يك صلح پایدار سیستمیک؟ چنانچه جنگ سرد دوره‌ای از صلح ساختاری و درازمدت محسوب شود، جامعه بین‌المللی بایستی بکوشد تا عوامل بنیادین ثبات در روابط کشورهای قدرتمند، نظیر قطبی بودن ساختار و سلاحهای هسته‌ای را تحکیم کند و نوعی توازن قوا و تقابل خنثی‌کننده میان کانونهای قدرت ایجاد شود. اما چنانچه پایان جنگ سرد تحولی اساسی در روابط بین‌الملل فرض شود و وضع کنونی گذار از يك دوران جنگی به صلح و سازش تلقی گردد، می‌بایست در جهت تضعیف عوامل تنش و تشنج در دوران جنگ سرد گام برداشته شود. برای نیل به این مهم لازم خواهد بود که ضمن شناخت عناصر پیچیده، متنوع و متعدد دخیل در صلح و

ثبات، به برنامه‌ریزی جامع برای مقابله با تهدیدات جدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی در دوران پس از جنگ سرد اقدام شود.

روابط ابرقدرتها و بلوک‌های وابسته به آن دو در دوران چهل و چند ساله جنگ سرد از تنش‌های حاد سیاسی، نظامی و ایدئولوژیک آکنده بود و تولید و انباشت سلاح‌های هسته‌ای بطور فزاینده‌ای بر تشنج بین آنها می‌افزود. علیرغم وجود تضادهای فاحش بین دو ابرقدرت رقیب، عدم وقوع يك جنگ مستقیم فیزیکی بین آنها دوران جنگ سرد را از بسیاری دیگر از ادوار تاریخ روابط بین‌الملل ممتاز می‌نماید. بدین لحاظ برخی از صاحب‌نظران «جنگ سرد» را «صلح طولانی» خوانده و آن را فرآورده «ثبات سیستم بین‌المللی» دانسته‌اند.^۲

اینکه جنگ سرد ابرقدرتها بیش از چهار دهه به طول انجامید و هیچگاه به «جنگ گرم» منجر نشد، واقعیت شایان توجهی است که اندیشه کردن در علل و عوامل آن می‌تواند برای مطالعه صلح و امنیت بین‌المللی بسیار مفید و ارزنده باشد.^۳ با این وجود، در جهان پیچیده امروزی، که وابستگی و همبستگی متقابل بین زیر مجموعه‌های آن بطور کثیف و کیفی در حال افزایش و تکامل است، بایستی «صلح» و «ثبات سیستم» را چیزی فراتر از فقدان جنگ فیزیکی دانست. بدین لحاظ مشکل می‌توان دوران جنگ سرد را برهه‌ای از «صلح» قلمداد نمود. جمود فکری و سیاسی نسبت به مفهوم امنیت بین‌المللی که صرفاً آن را در بعد میلیتاریستی و در چارچوب منافع ملی کشورها خلاصه می‌کرد، در دوران جنگ سرد مانع از آن بود که به ابعاد انسانی، اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی امنیت توجه کافی مبذول شود.^۴

حجم وسیع و قدرت کشتار و تخریب وحشت‌آفرین سلاحها و موشک‌های قاره‌پیمای هسته‌ای چنان فضای سیاسی جهان را به مخاطره و تشنج آلوده بود که هیچگونه توازن و تناسبی بین پروژه‌های نظامی - تسلیحاتی و برنامه‌های سازنده و صلح‌آمیز وجود نداشت. بودجه‌ای که در سطح جهان برای آموزش، بهداشت و سلامت محیط و جامعه صرف می‌شد در مقایسه با بودجه سرسام‌آوری که به مصرف تولید و ذخیره تسلیحات می‌رسید بسیار ناچیز بود. مجموع هزینه‌های نظامی در جهان بین سالهای ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ بالغ بر ۲۱/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰ (بیست و یک تریلیون) دلار، با ارزش سال ۱۹۸۷، بود. این مبلغ با ارزش مجموع کالاها و خدمات تولید شده برای

۵/۳ میلیارد نفر در سال ۱۹۹۰ برابری می‌کرد.^۵ هزینه یک فروند زیردریایی بالستیک، دو برابر بودجه لازم برای آموزش ۱۳۰ میلیون دانش آموز در هجده کشور فقیر می‌باشد. این درحالی است که براساس آمار منتشره در سال ۱۹۹۱، تعداد سربازان در کشورهای درحال توسعه هشت برابر رقم پزشکان آنها بوده است.^۶

از سوی دیگر، چنین به نظر می‌رسد که با ملاحظه پیامدهای پایان جنگ سرد، مقایسه آن با جنگ‌های بین‌المللی مناسبتر از قیاس آن با ادوار صلح باشد. از این دیدگاه، برخی از تحلیلگران جنگ سرد را معادل «جنگ جهانی سوم» دانسته‌اند.^۷ همچون دو جنگ جهانی قرن بیستم که به ترتیب با انقراض امپراتوری‌های عثمانی و اتریش - مجارستان و متلاشی شدن امپراتوری پروس و آلمان بیسمارک پایان یافت، جنگ سرد نیز با فروپاشی یک امپراتوری بزرگ، اتحاد جماهیر شوروی، و تجزیه آن به اجزاء متعدد به انجام رسید. همانند دوران پس از جنگ‌های اول و دوم جهانی، به دنبال جنگ سرد، نقشه جغرافیایی و مرزهای مهم سیاسی و استراتژیک در شرق و مرکز اروپا دستخوش تغییرات اساسی شد و ساختار سیاسی و رژیم حاکم بر چندین کشور بکلی متحول گردید. نهاد سلطنت و سنت پادشاهی در اروپا که قوام خود را تا اوائل قرن بیستم حفظ کرده بود، در اثر پیامدهای جنگ جهانی اول (۱۹۱۴) به اضمحلال گرائید. با پایان جنگ جهانی دوم، ایدئولوژی‌های نازیسم و فاشیسم اعتبار خود را از دست داد. بر همین سیاق، خاتمه جنگ سرد نیز با شکست فاحش ایدئولوژی مارکسیسم - لنینیسم و آرمان کمونیستی آن همراه بود.

پایان جنگ سرد و پیامدهای آن برای شورای امنیت سازمان ملل متحد:

خاستگاه سیاسی «برنامه‌ای برای صلح»

جنگ سرد از یک جهت دیگر نیز به جنگ‌های مهم بین‌المللی شباهت دارد. پس از هر جنگ بزرگ، سیاستمداران و دولتمردان کشورهای پیروز و قدرتمند از نظم نوپنی برای جهان سخن می‌گویند و با برگزاری چند نشست و کنفرانس و احیانا عقد قرارداد تلاش می‌کنند معادلات جدید سیاسی را با توافق بر سر سیاستها و اولویت‌های مشترک ترسیم کنند و قدرت کنترل خود را نهادینه سازند. به دنبال «جنگ‌های سی ساله» در اروپا، سران کشورهای مهم اروپایی با عقد معاهده وستفالی در سال ۱۶۴۸ مبنای یک نظم بین‌المللی برای دولت - ملت‌های مستقل را پی‌ریزی کردند. در سال ۱۸۱۵، کشورهای فاتح اروپایی که توانسته بودند با شکست دادن ناپلئون نظم مطلوب خود را بار دیگر به اروپا بازگردانند، با تشکیل کنگره وین محورهای اصلی روابط خود را تنظیم نمودند و آن نظم جدید برای یک سده پایدار ماند. در سال ۱۹۱۹ اجتماع سران کشورهای پیروز در جنگ جهانی اول به قرارداد ورسای و تشکیل جامعه ملل انجامید. کنفرانس‌های پوتسدام و یالتا در سال‌های ۱۹۴۴ و ۱۹۴۵ با شرکت سران کشورهای فاتح در جنگ جهانی دوم نیز ضمن ترسیم نقشه جدید جغرافیای سیاسی جهان، چارچوب جدیدی برای روابط بین‌الملل فراهم آورد.

بر همین منوال، اجلاس ویژه سران کشورهای عضو شورای امنیت سازمان ملل متحد که در ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲ در نیویورک برگزار گردید، یک نشست نمادین برای ترسیم خط‌مشی آینده این نهاد در مواجهه با مسائل مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی پس از جنگ سرد بود. البته شورای امنیت سازمان ملل متحد از دید سیاسی مؤثرترین و کارآمدترین نهاد بین‌المللی برای رویارویی با مسائل مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نیست.

جهان امروز مسائل امنیتی آن هم بسیار پیچیده تر و گسترده تر از آن است که چون گذشته‌ها با تصمیم‌گیری سران کشورهای قدرتمند و مصوبات آنان تسلیم‌راه حل‌های مطلوبشان شود. اما شورای امنیت واجد این ویژگی است که اولاً کشورهای قدرتمند و ثروتمند جهان اعضای دائم و مؤثر آن را تشکیل می‌دهند، و ثانیاً کشورهای عضو سازمان ملل متحد، مشروعیت و اقتدار نهادینه آن را به رسمیت شناخته‌اند. این ویژگی‌هاست که شورای امنیت را از نهادهای سیاسی احیاناً قویتر و منسجم‌تری مانند اجلاس سالانه هفت کشور صنعتی جهان و زیرمجموعه‌های آن متمایز می‌سازد.

گرچه پایان جنگ سرد برخلاف پایان جنگ جهانی اول که به تأسیس جامعه ملل انجامید و پایان جنگ جهانی دوم که به برپائی سازمان ملل متحد ختم گردید، منشأ تشکیل سازمان بین‌المللی جدیدی نشد، اما از حیث کمی و کیفی تأثیرات چشمگیری بر افزایش کارائی سازمان ملل متحد در مسائل مربوط به امنیت بین‌المللی به جا گذاشت. تضاد منافع دو ابرقدرت و اقمار آنها در دوران جنگ سرد، فعالیت‌های سازمان ملل متحد را بطور اعم و شورای امنیت را بطور اخص، کند یا فلج کرده بود. در نتیجه شورای امنیت عمل‌نقش خود را بعنوان یک نهاد بین‌المللی عهده‌دار «مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی»^۸ از دست داده بود و به عرصه‌ای دیپلماتیک برای تقابل دیدگاهها و تضارب منافع کشورهای عضو دائم خود تبدیل شده بود.

از میان ارکان شش‌گانه سازمان ملل متحد، شورای امنیت بیشترین سهم را از آثار فلج‌کننده جنگ سرد داشت. این وضع از یکسو متأثر از طبیعت حساس و پیچیده مسائل مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و از سوی دیگر ناشی از تضاد منافع کشورهای بزرگ و به کارگیری امتیاز و تو توسط اعضای دائم شورا برای سد کردن راه اقدامات نامطلوبشان بود. تحولات ناشی از پایان جنگ سرد نیز شورای امنیت سازمان را بیش از هر ارگان دیگری تحت تأثیر قرار داده است. تجدیدنظر بنیادینی که گورباچف در سیاست‌های استراتژیک و اهداف سیاسی و امنیتی شوروی در سال‌های وایسین دهه ۱۹۸۰ میلادی صورت داد و متعاقباً با متلاشی شدن اتحاد جماهیر شوروی و سقوط نظام‌های کمونیستی در اروپای شرقی و تفوق صیغه غرب‌گرانی در شیوه‌های اقتصادی و سیاسی آنها قرین گشت، در مجموع سبب شد که شورای امنیت از بند تضاد منافع سیاسی و رویارویی ایدئولوژیک ابرقدرتها رها شود و ناباورانه از همکاری و همسویی آراء اعضا دائم خود درخصوص صلح و امنیت بین‌المللی بهره گیرد.^۹

آب شدن یخ‌های جنگ سرد با موفقیت‌های مودی و مقطعی اقدامات سازمان ملل در کشورهایی نظیر آنگولا، موزامبیک، السالوادور، کامبوج، نامیبیا، و جنگ‌های عراق - ایران و عراق - کویت قرین گردید. تجاوز عراق به کویت در ماه اوت سال ۱۹۹۰ که با نقض آشکار اصل (۴) منشور سازمان ملل متحد صورت گرفت و نابخردی سیاسی رهبران آن کشور در سرپیچی از تصمیمات شورای امنیت، عرصه بی‌نظیری برای آزمون و نمایش کارائی مؤثر و تعیین‌کننده شورای امنیت پس از جنگ سرد فراهم آورد. شورای امنیت که اینک، با شرایط فراهم آمده پس از جنگ سرد تحت نفوذ بلامنزاع کشورهای غربی قرار داشت، با یافتن محمل قانونی برای دفع تجاوز عراق، زمینه گسترش کمی و کیفی فعالیت‌های خود را افزایش داد. از لحاظ کمی، تعداد نشستها، قطعنامه‌ها و بیانیه‌های شورا به شدت افزایش یافت. از نظر کیفی نیز شورا حیطه صلاحیت خود را به گونه‌ای بی‌سابقه گسترش داد و مسائلی چون تروریسم و نقض حقوق بشر را به حوزه انحصاری خود، که در آن مجاز به تصمیم‌گیری درخصوص توسل به نیروی نظامی و اعمال تحریم‌های الزامی برای دفع «تهدید نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی» می‌باشد، وارد کرد.

در چنین وضع سیاسی و زمانی بود که پتروس گالی، نخستین دبیرکل

در بخش دوم تعاریف جدیدی برای اصطلاحات قدیمی دیپلماسی پیشگیرانه، صلح‌سازی و حفظ صلح ارائه شده و یک اصطلاح تازه تحت عنوان «صلح‌سازی پس از درگیری» نیز بدانها اضافه شده است. چهار بخش بعدی گزارش دبیرکل به تشریح این تعاریف و بحث از ابعاد آنها اختصاص یافته است.

دبیرکل «دیپلماسی پیشگیرانه» را چنین تعریف کرده است: «اقدام به منظور جلوگیری از بروز مناقشه بین طرفین یا اطراف (مناقشه)، ممانعت از تبدیل مناقشات به درگیری و محدود کردن گسترش درگیریها پس از وقوع».^{۱۸} اشخاص و نهادهائی که برای به اجرا گذاردن دیپلماسی پیشگیرانه در نظر گرفته شده‌اند عبارتند از: شخص دبیرکل چه بطور مستقیم و مباشر و چه بطور غیر مستقیم از طریق کارگزاران ورزیده یا اژانس‌های تخصصی و برنامه‌های وابسته به سازمان ملل متحد؛ شورای امنیت؛ مجمع عمومی؛ و بالاخره سازمان‌های منطقه‌ای با همکاری سازمان ملل متحد. مکانیسم‌های اجرایی که برای تحقق دیپلماسی پیشگیرانه در نظر گرفته شده عبارت است از: اقدام برای جلب اعتماد، هشدار پیشاپیش براساس گردآوری اطلاعات و گزارش‌های رسمی و غیر رسمی درخصوص حقیقت‌یابی و احیاناً استقرار پیشاپیش نیروی نظامی و تعیین مناطق غیر نظامی.

تعریفی که برای «صلح‌سازی» ارائه شده چنین است: «اقدام برای ایجاد توافق بین طرفین منازعه، اساساً با وساطت صلح‌آمیز از قبیل آنچه در فصل ششم منشور سازمان ملل متحد پیش‌بینی شده است».^{۱۹} صلح‌سازی که بعنوان مرحلهٔ بینابین دیپلماسی پیشگیرانه و عملیات حفظ صلح مطرح شده، بطور عمده شامل روش‌های صلح‌آمیز حل و فصل اختلافات است.^{۲۰} نهادهای واجد صلاحیت برای پیگیری و اجرای روش‌های مسالمت‌آمیز حل اختلافات، نظیر آنچه در صلح‌سازی پیش‌بینی شده عبارتند از: شخص دبیرکل و شخصیت‌های برجسته بین‌المللی تعیین شده از سوی دبیرکل؛ شورای امنیت؛ و مجمع عمومی. مکانیسم‌های اجرایی مورد تأکید برای انجام این مهم عبارت است از: تقویت نقش دیوان بین‌المللی دادگستری و فراهم کردن تسهیلات برای مراجعه بیشتر به آن توسط دولت‌ها از راه پذیرش صلاحیت اجبازی دیوان از سوی تمامی دولت‌ها، مجاز ساختن دبیرکل برای تقاضای رأی مشورتی دیوان و استفاده بیشتر از آراء مشورتی دیوان توسط سازمان‌های ذیصلاح؛ کمک‌رسانی برای بهبود اوضاع متشنج؛ استفاده از تحریم و مجازات اقتصادی و در عین حال توجه جدی به مسائل ناشی از این‌گونه تحریم‌ها برای کشورهای ثالث.

در صورت ناموفق بودن اقدامات مسالمت‌آمیز، بکارگیری قوه قهریه توسط شورای امنیت براساس مادهٔ ۴۲ منشور توصیه شده است. دبیرکل پیشنهاد می‌کند که یک نیروی نظامی دائمی با مشارکت و مساعدت کشورهای عضو سازمان، که براساس مادهٔ ۴۳ منشور تحت نظر شورای امنیت بکار گرفته خواهد شد، تشکیل گردد تا در کنار استفاده‌های احتمالی از آن در وهلهٔ اول نقش یک قدرت بازدارنده را در قبال نقض صلح توسط تجاوزگران بالقوه ایفا نماید. دبیرکل تأکید می‌کند که نیروی نظامی دائمی پایستی با تشکیل یک ستاد نظامی که مشخصاً تحت فصل هفتم منشور و بکلی جدا از عملیات حفظ صلح ایفای نقش کند، تکمیل گردد. وظیفهٔ این نیرو براساس اظهارات دبیرکل مقابله با تجاوزهای آشکار، «خواه قریب الوقوع یا واقع شده»، خواهد بود.^{۲۱}

از آنجا که تشکیل چنین نیروی نظامی دائمی در آینده نزدیک تحقق نخواهد یافت، دبیرکل پیشنهاد می‌کند که با استناد به مادهٔ ۴۰ منشور که اقدامات موقتی را برای شورا مجاز می‌شمارد، به منظور تقویت نقش سازمان ملل متحد در حفظ یا اعادهٔ آتش بس بین طرفین یا طرف‌های درگیر، واحدهای تنفیذ صلح (peace-enforcement units) تشکیل شوند تا زیر نظر شورای

سازمان ملل متحد پس از جنگ سرد، از سوی نشست ویژه سران کشورهای عضو شورای امنیت در ۳۱ ژانویهٔ ۱۹۹۲ موظف گردید «تحلیل و توصیه‌هایی درخصوص راه‌های تقویت و افزایش کارائی و توان سازمان ملل متحد برای دیپلماسی پیشگیرانه، صلح‌سازی و حفظ صلح در چارچوب و مطابق با مواد منشور» آماده سازد.^{۱۰} موفقیت‌های محدود سازمان ملل متحد در حل و فصل برخی مناقشات پس از جنگ سرد، این خوشبینی را برای دبیرکل و همکارانش ایجاد کرده بود که درگیری‌های دوران بعد از جنگ سرد می‌تواند با توسعه و تعمیم عملیات حفظ صلح مهار گردد. بنابراین، وی طرح خود را تحت عنوان «برنامه‌ای برای صلح؛ دیپلماسی پیشگیرانه، صلح‌سازی و حفظ صلح» در تاریخ ۱۷ ژوئن ۱۹۹۲ به شورای امنیت عرضه کرد.^{۱۱}

برنامه‌ای برای صلح پس از جنگ سرد

«برنامه‌ای برای صلح» شامل یک مقدمه و ده بخش می‌باشد. دبیرکل در مقدمه به «فرصت دوباره به دست آمده برای نیل به اهداف منشور سازمان ملل متحد که همانا حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، تأمین عدالت و حقوق بشر و ارتقاء بخشیدن به پیشرفت اجتماعی و استانداردهای بهتر زندگی در بستر آزادی و سیمتر» می‌باشد، اشاره کرده و همهٔ اعضای سازمان را به اتخاذ «تصمیمات سخت» در جهت تثبیت روحیهٔ همکاری و تعاون و استفاده هرچه بهتر از این فرصت فراخوانده است.^{۱۲}

در بخش اول، دبیرکل بستر درحال تغییر روابط بین‌الملل بویژه زائل شدن منازعهٔ ایدئولوژیک و سیاسی بین کشورهای شرق و غرب را مورد توجه قرار داده است. وی از سقوط رژیم‌های خودکامه در آمریکای لاتین، اروپا و آسیا و هموار شدن مسیر برای «نیروهای دموکراتیک و دولت‌های مسئول» که موجب ایجاد «حس تحول و جنبش در سطح جهان» بعنوان یک «پدیدهٔ جهانی» شده استقبال کرده است.^{۱۳} او همچنین بر اصل «حاکمیت دولت‌ها» تأکید و از نهاد «دولت» بعنوان «کیان بنیادین جامعهٔ بین‌الملل» یاد کرده است.^{۱۴}

پتروس گالی به «روندهای متضاد دوران انتقال» در دوران پس از جنگ سرد اشاره کرده و نمونه‌هایی از آن‌ها را برشمرده است، از جمله: کاهش اهمیت مرزهای جغرافیائی در اثر پیشرفت تکنولوژی ارتباطات از یکسو و قوت گرفتن مناقشات قومی، مذهبی، اجتماعی، فرهنگی و زبانی از سوی دیگر، کاهش تشنج ناشی از توسل احتمالی به سلاح‌های هسته‌ای از یکسو و روند فزایندهٔ توسعهٔ سلاح‌های کشتار جمعی از سوی دیگر، محکومیت نژادپرستی و سیاست آپارتاید از یک طرف و مطرح شدن چهره‌های دیگر نژادپرستی که در خشونت تجلی می‌یابد از طرف دیگر.^{۱۵}

دبیرکل همچنین از مسائل ویرانگری که از دیرباز در برابر جامعهٔ بشری قرار داشته و دارد از قبیل رشد کنترل نشدهٔ جمعیت، فشارهای شکنندهٔ بدهی‌های خارجی، موانع تجارت آزاد، مواد مخدر، گسترش فزایندهٔ شکاف بین اغنیاء و فقرا، بعنوان معضلات بغرنج جامعهٔ بشری که هم منشأ و هم نتیجهٔ منازعات است یاد می‌کند و متذکر می‌شود که این مشکلات مجموعاً عوارضی مانند هفده میلیون نفر آواره و بیست میلیون نفر بی‌خانمان و مهاجرتهای جمعی وسیع بین مرزها را به همراه داشته است.^{۱۶} وی همچنین از ابعاد جدید ناامنی و بی‌ثباتی که شامل به مخاطره افتادن سلامت محیط زیست، از هم پاشیدن خانواده و زندگی اجتماعی و تعرض نسبت به زندگی و حقوق افراد می‌باشد سخن به میان آورده است. وی در ادامه ضرورت «نگرش منسجم به امنیت انسانی» و همکاری ارگان‌های مختلف سازمان ملل متحد را برای دستیابی به «تعادل و هماهنگی» که منشور التزام به آن را مقرر داشته است» مورد تأکید قرار داده است.^{۱۷}

دائم شورای امنیت با استثناء چین بود، در عمل شورای امنیت را نیز به صحنه مقابلۀ این دو بلوک میدل ساخته بود.

طی چند سال اخیر سازمان‌هایی نظیر سازمان وحدت آفریقا، اتحادیه عرب و سازمان کنفرانس اسلامی در مواجهه با بحران سومالی، اتحادیه کشورهای آسیای جنوب شرقی در مسأله کامبوج؛ سازمان کشورهای آمریکایی در قضایای مربوط به السالوادور و هائیتی؛ کنفرانس امنیت و همکاری در اروپا و ناتو در یوگسلاوی سابق، زمینه‌های همکاری نزدیکی با سازمان ملل متحد یافته‌اند. دبیرکل به «استفاده مؤثر از قابلیت‌ها و توانایی‌های سازمان‌های بین‌المللی برای مساعدت در دیپلماسی پیشگیرانه، صلح‌سازی، حفظ صلح و صلح‌سازی پس از درگیری» تأکید کرده و در عین حال که بر اساس منشور مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت را برای شورای امنیت محفوظ می‌داند، خواستار «مشارکت و مساعدت نهادهای منطقه‌ای در انجام این مسئولیت و همکاری با سازمان ملل» شده است.^{۲۰}

بخش هشتم «برنامه‌ای برای صلح» به مسأله تأمین امنیت نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد پرداخته است. در این بخش دبیرکل از شورای امنیت قویاً خواسته است ترتیباتی برای مقابله با کسانی که امنیت پرسنل سازمان ملل متحد را به مخاطره می‌اندازند اتخاذ نماید.^{۲۱}

در بخش نهم دبیرکل مسأله تأمین منابع مالی و بودجه مورد نیاز برای اجرای «برنامه‌ای برای صلح» و انجام مسئولیت‌های متنوع و متعدد سازمان در مواجهه با بحران‌های داخلی و بین‌المللی را مورد بحث قرار داده است. وی این مشکلات را به دو دسته کوتاه مدت و دراز مدت تقسیم و برای هر یک چند پیشنهاد ارائه کرده است. برای حل مشکل مالی در درازمدت، دبیرکل به سه طرح مشخص که قبلاً توسط خاورپرزکوئیاری دبیرکل سابق سازمان ملل متحد نیز ارائه شده بود ولی تاکنون جامه عمل نپوشیده اشاره کرده است. بر اساس یکی از این طرح‌ها کشورهایی که سهمیه مقرر مالی خود را به بودجه حفظ صلح سازمان به موقع نپردازند ملزم خواهند شد بهره‌بردار پرداخت خود را نیز بدان بیفزایند. بعلاوه، پیشنهاد شده که برخی از مقررات مالی سازمان ملل به حال تعلیق درآید تا ذخیره مازاد بودجه میسر گردد. مضافاً بودجه صندوق سرمایه جاری (Working Capital Fund) به ۲۵۰ میلیون دلار افزایش یابد و میزان تخصیص بودجه به این صندوق دستکم به میزان ۲۵ درصد برآورد سالانه تضمین گردد. پیشنهاد دیگری که ضمن طرح اول ارائه شده، متضمن مجاز نمودن دبیرکل برای دریافت وام از مؤسسات تجاری برای تأمین هزینه‌های حفظ صلح می‌باشد. بر اساس طرح سوم ذخیره موقت ویژه‌ای برای تأمین هزینه‌های عملیات حفظ صلح با حداقل بودجه ۵۰ میلیون دلار تأسیس خواهد شد که در مراحل بدوی چنین عملیاتی به کار گرفته شود. پیشنهادهای متفرقه دیگری نیز برای تأمین بودجه حفظ صلح عرضه شده که از آن جمله می‌توان به مواردی چون اخذ عوارض از فروش تسلیحات، و اخذ عوارض از پروازهایی که انجام آنها وابسته به حفظ صلح می‌باشد، اشاره کرد.^{۲۲}

درخاتمه، دبیرکل ضمن تأکید بر نقش سیستمیک کلیه ارگانها و نهادهای داخلی و وابسته به سازمان ملل متحد و لزوم هماهنگی آنها، همگان را به تلاش پیگیر و همه‌جانبه برای روبرو شدن با چالش‌های دوران پس از جنگ سرد فراخوانده است. وی همچنین سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی و نهادهای آکادمیک و مجامع حرفه‌ای دیگر را به مشارکت در پدیده مستدام اصلاح و پیشرفت تشویق نموده است.

وجوه مثبت «برنامه‌ای برای صلح»

پتروس غالی طرح را در چارچوب انجام وظیفه محوله از سوی نشست رسمی سران کشورهای عضو شورای امنیت در سال ۱۹۹۲ عرضه کرد. با این

امنیت با آموریت مشخص به این گونه مناطق اعزام گردند. این واحدها برای اجرای مؤثر نقش خود بایستی در مقایسه با نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد از تسلیحات سنگین‌تر و آموزش بیشتری برخوردار باشند.^{۲۳}

دبیرکل «حفظ صلح» را چنین تعریف کرده است: «حضور سازمان ملل متحد در منطقه که تاکنون با موافقت تمامی طرفهای مربوطه صورت می‌گرفته و معمولاً شامل بکارگیری پرسنل نظامی و انتظامی یا یکی از این دو بوده است. حفظ صلح شیوه‌ای است که امکان جلوگیری از درگیری و نیز صلح‌سازی را گسترش می‌دهد.»^{۲۴} وی از افزایش شمار عملیات حفظ صلح در دوران پس از جنگ سرد استقبال می‌کند و الترناتیو آن را جنگ می‌داند و بدین لحاظ صرف بودجه‌های کلان در عملیات حفظ صلح را در مقایسه با آثار مخرب جنگ ناچیز قلمداد می‌کند. مشکل عمده در برابر افزایش و توسعه عملیات حفظ صلح نیز بطور عمده در تأمین بودجه لازم از سوی کشورهای عضو نهفته است که دبیرکل آنها را تشویق می‌کند سهمیه خود را به جای بودجه وزارت خارجه از بودجه دفاعی خویش بپردازند.^{۲۵} وی همچنین به «تکامل سریع ماهیت عملیات حفظ صلح در سالهای اخیر» اشاره می‌کند و اظهار می‌دارد که میانی و رویه‌های حفظ صلح با انعطاف مطلوبی به نیازهای جدید پاسخ گفته است.^{۲۶}

حفظ صلح بطور فزاینده‌ای ایجاب می‌کند که مسئولان سیاسی غیر نظامی، ناظران حقوق بشر، مقامات (ناظر بر) انتخابات، متخصصان (امور) آوارگان و امدادهای انسانی و پلیس نقشی مرکزی مانند (نیروهای) نظامی برعهده گیرند.^{۲۷}

دبیرکل همچنین نیاز مبرم به تدارکات و امکانات لجستیکی عملیات حفظ صلح را گوشزد کرده و خواستار تشکیل یک انبار دائمی از تجهیزات لازم برای اجرای عملیات و حمایت نقدی و جنسی از سوی کشورهای عضو شده است.^{۲۸}

پتروس غالی در «برنامه‌ای برای صلح» مفهوم جدید «صلح پس از درگیری» را بدین گونه تعریف نموده است: «اقدام برای شناسایی و حمایت از ساختارهایی که به تقویت و تحکیم صلح گرایش دارد به منظور آن که از بازگشت به درگیری اجتناب شود.»^{۲۹} برخی از مکانیسم‌های پیش‌بینی شده توسط دبیرکل برای تحقق صلح‌سازی پس از درگیری عبارتست از: خلع سلاح طرفهائی که سابقاً درگیر جنگ بودند و اعاده نظم، حضانت و انهدام احتمالی سلاحها، بازگرداندن آوارگان به اوطانشان، کمک‌های مشورتی و تعلیماتی به پرسنل امنیتی، نظارت بر انتخابات، تلاش برای حمایت از حقوق بشر، اصلاح و تقویت نهادهای دولتی و ارتقاء بخشیدن به روندهای رسمی و غیر رسمی مشارکت سیاسی. در صورت وقوع جنگ بین دولتها، انواع اقدامات مشترک سیاسی، اقتصادی، فنی و فرهنگی برای تقویت و تحکیم صلح پیشنهاد شده است.

دبیرکل در جمع‌بندی از تعاریف ارائه شده اظهار می‌دارد:

دیپلماسی پیشگیرانه تلاش می‌کند اختلافات را پیش از آن که به خشونت بینجامد حل کند؛ صلح‌سازی و حفظ صلح بدان جهت لازم است که درگیری‌ها را متوقف سازد و از صلح بدست آمده نگهداری کند. چنانچه اینها با موفقیت همراه باشد، موجب تقویت فرصت فراهم شده برای صلح‌سازی بعد از درگیری خواهد شد که می‌تواند از وقوع مجدد خشونت در بین ملتها و مردم جلوگیری کند.^{۳۰}

بخش هفتم «برنامه‌ای برای صلح» به همکاری با ترتیبات و سازمان‌های منطقه‌ای در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی اختصاص داده شده است. چارچوب همکاری سازمان ملل متحد با نهادهای منطقه‌ای در فصل هشتم منشور تبیین گردیده است، لکن در اثر جنگ سرد این گونه نهادها به وسیله‌ای برای صف‌ارائی دو اردوگاه شرق و غرب تبدیل شدند. مهم‌ترین آنها یعنی سازمان پیمان اتلانتیک شمالی (ناتو) و پیمان ورشو که در برگیرنده اعضای

مطرح شده، این است که با پایان گرفتن جنگ سرد «شرق» و «غرب» و روند نزولی منازعات بین‌المللی بین کانونهای قدرت، برنامه‌های آتی سازمان ملل متحد بایستی از این پس حول محور توسعه پایدار کشورهای درحال توسعه متمرکز باشد و به جنبه‌های اقتصادی و زیست محیطی امنیت بین‌المللی عنایت بیشتری مبذول گردد. ریشه‌یابی درگیریها و منازعات کنونی در سطح جهان و جستجوی راههای پر کردن شکاف موجود بین «شمال» و «جنوب» و چاره‌معضلاتی چون فقر و بیسوادی و جمعیت که خود می‌تواند منشأ درگیریهای نظامی شود، باید مورد توجه ویژه قرار گیرد. با وجود اهتمام و تأکید دبیرکل بر جنبه‌های غیر نظامی امنیت بین‌المللی در «برنامه‌ای برای صلح» پیشنهادهای مشخص و عملی برای پاسخگویی به نیازهای زیربنایی کشورهای درحال توسعه ارائه نشده است. اما انتظارات مطرح شده توسط کشورهای درحال توسعه، دبیرکل سازمان ملل متحد را واداشت تا با فاصله اندکی از صدور «برنامه‌ای برای صلح» وی «برنامه‌ای برای توسعه» تهیه کند و برای بررسی به مجمع عمومی تسلیم نماید.^{۲۸}

از سوی دیگر، کشورهای درحال توسعه پایان جنگ سرد را فرصت مناسبی برای تجدید ساختار و بازنگری در عملکرد سازمان ملل متحد می‌بینند. در حیطه قدرت و اختیارات شورای امنیت، این کشورها طی چند سال اخیر طرح‌ها و پیشنهادهای بسیاری برای دموکراتیزه کردن و افزایش اعضای این شورا و محدود کردن و حتی لغو امتیاز وتوی اعضای دائم مطرح کرده‌اند.^{۲۹} با این حال پتروس غالی هیچگونه اشاره‌ای به این طرح‌ها و چشم‌انداز احتمالی تغییر در شیوه تصمیم‌گیری یا افزایش اعضای شورای امنیت نداشته است.

۲- خلط و ابهام مفاهیم

آن بخش از فعالیت‌های سازمان ملل متحد که اصطلاحاً «حفظ صلح» نامیده می‌شود در منشور پیش‌بینی و طراحی نشده است. با فلج شدن مقررات فصل هفتم منشور در اثر «جنگ و تو» در شورای امنیت و ماهیت غیر الزامی و فاقد ضمانت اجرائی مواد فصل ششم آن، به ابتکار هامر شولد دبیرکل اسبق سازمان ملل متحد و با استقبال و حمایت مجمع عمومی، اقداماتی برای حفظ صلح طراحی شد که احیاناً از آن بعنوان «فصل شش و نیم» منشور یاد می‌شود. بدین معنا که اقدامات مزبور از يك سو به لحاظ این که با هدف تسهیل سازش و خاتمه دادن به درگیریهای مسلحانه بین دولتها با استفاده از روشهای جداسازی و اجرای مسالمت‌آمیز آتش‌بس طراحی می‌شود با فصل ششم منشور، تحت عنوان حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات، مناسبت داشت و از سوی دیگر چون بطور عمده با استقرار نیروهای نظامی در مناطق جنگی همراه بود با مفاد فصل هفتم ارتباط پیدا می‌کرد. عملیات حفظ صلح و استقرار نیروی سازمان ملل در مناطق جنگ زده برای حفظ آتش‌بس که ابتدا به صورت استثنائی بر اصل امنیت جمعی مطرح گردید، رفته رفته شکل يك رویه اصلی را گرفت و در دوران جنگ سرد در سیزده مورد جامه عمل پوشید.^{۳۰}

ماده ۴۳ از فصل هفتم منشور سازمان ملل متحد، سازماندهی نیروهای مسلح تحت کنترل شورای امنیت را برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی پیش‌بینی کرده است. چنین نیروهایی همراه با تسهیلات دیگر نظامی، مانند حق عبور از سرزمین، به هنگام درخواست شورای امنیت و براساس توافق یا توافق‌های ویژه بین شورا و کشورهای عضو سازمان در اختیار شورا قرار می‌گیرد. لازم به یادآوری است که اثرات الزام‌آور حقوقی اینگونه توافق‌ها برای کشورهای عضو منوط به تصویب آنها از سوی نهادهای تصمیم‌گیرنده مطابق با قوانین اساسی آنها می‌باشد. بنابراین، مفاد ماده ۴۳ منشور به

حال، گستره مباحث و عمق مسائل مطروحه در آن، فصل جدیدی در روند بحث و بررسی و ارزیابی عملکرد سازمان ملل متحد توسط مقامات رسمی آن پروژه در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی گشود. در این طرح تلاش شده است به شیوه‌ای منسجم برای مشکلات جدید جامعه بین‌المللی راه‌حلهای عملی جستجو شود.

دیدگاه جامع و فراگیری که در تعریف «امنیت بین‌المللی» و ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست محیطی آن در این طرح اتخاذ گردیده، حائز اهمیت بسیار است؛ چرا که تعریف سنتی این اصطلاح که آن را صرفاً در محدوده جلوگیری از جنگ بین کشورها در اثر منازعه یا تجاوز نظامی خلاصه می‌کرد به هیچ روی یارای انطباق با واقعیات پیچیده و متنوع جهان امروز را ندارد.

«برنامه‌ای برای صلح» در عمل نیز موجب پیشرفت‌ها و اقدامات مؤثری در ساختار تصمیم‌گیری و اجرائی سازمان ملل متحد درخصوص رویارویی با بحرانها و درگیریهای بین‌المللی شده است. نظر به اولویت و اهمیت ویژه‌ای که دبیرکل برای دیپلماسی پیشگیرانه قائل شده است، در سال ۱۹۹۲ کلیه فعالیت‌های سیاسی و دیپلماتیک سازمان را در بخش ویژه‌ای تحت عنوان بخش امور سیاسی متمرکز ساخت تا قدرت همکاری و میزان هماهنگی قسمتهای مختلف تقویت گردد. در سال ۱۹۹۴ این بخش به سطح يك معاونت مستقل در دبیرخانه ارتقاء یافت. دبیرکل متعاقباً با ارائه گزارشها و پیشنهادهای جزئی‌تر، زمینه اجرای «برنامه‌ای برای صلح» را در حد امکان روشن تر ساخت.^{۳۱} بسیاری از پیشنهادها مطرح شده در این طرح، در صورت تحقق عملی، بسیار مثبت و سازنده خواهد بود.

دبیرکل، در یکی از برجسته‌ترین فرازهای گزارش خود می‌نویسد:

دموکراسی در درون خانواده ملل به معنای تحقق اصول آن در درون سازمان جهانی (ملل متحد) است. این امر مستلزم بالاترین درجه مشورت، مشارکت و دخیل بودن تمام کشورها، بزرگ و کوچک، در کار این سازمان می‌باشد. کلیه ارگانهای سازمان ملل متحد بایستی به گونه‌ای نقش کامل و مناسب خویش را ایفا نمایند که اعتماد همه کشورها و مردم همچنان حفظ گردد و به آن بهاداده شود. اصول منشور می‌بایست بطور همگون و سازگار اجرا شود، نه بطور انتخابی و ناسازگار. زیرا چنانچه عملکرد به گونه دوم باشد، اعتماد و به همراه آن اقتدار اخلاقی که والاترین ویژگی منشور سازمان است، به ضعف خواهد گرائید. دموکراسی در تمام سطوح برای دستیابی به صلح در برهه جدید خوشبختی و عدالت، يك شرط اساسی است.^{۳۲}

انتقادهای وارد بر «برنامه‌ای برای صلح»

«برنامه‌ای برای صلح» از زمان انتشار تاکنون بهره زیادی از بررسی و نقد داشته و با واکنش‌های مختلفی روبرو بوده است. بخشی از این بررسی‌ها و انتقادات از سوی کشورهای عضو سازمان ملل متحد در جلسات مجمع عمومی و کمیته‌های فرعی آن از جمله کمیته ویژه منشور و کمیته ویژه عملیات حفظ صلح^{۳۳} و شورای امنیت^{۳۴} مطرح شده و قسمتی دیگر از سوی شخصیت‌ها و نهادهای آکادمیک^{۳۵} در زیر به برخی از اهم انتقادات وارد بر این طرح اشاره می‌شود:

۱- تعیین نامتعادل اولویتها

یکی از مهمترین انتقادات اصولی، که از سوی بسیاری از کشورهای عضو

خودی خود نمی‌تواند مبنای حقوقی اقدامات الزام‌آور شورای امنیت محسوب گردد.

شالوده سیاسی - حقوقی عملیات حفظ صلح بر سه پایه زیر استوار است:
الف - بین‌المللی بودن نزاع و احراز این که طرفین یا طرفهای درگیر ویژگی‌های لازم برای یک «دولت» را که عبارت از قلمرو مشخص، جمعیت معین و قدرت حاکمه منسجم است، دارند. ماده دوم منشور ملل متحد، «حاکمیت دولتها» را یکی از اصول قطعی و خدشه‌ناپذیر خود برشمرده و مطابق ماده (۷) ۲ سازمان ملل از هرگونه دخالت در اموری که اساساً در حیطه حاکمیت دولتها و امور داخلی آنها طبقه‌بندی می‌شود منع شده است. بنابراین منازعات و جنگ‌های داخلی اصولاً در حوزه اقدامات نظامی سازمان ملل متحد محسوب نمی‌شود مگر آن که آثار و پیامدهای ناشی از اوضاع داخلی یک کشور، بنا به تشخیص شورای امنیت سازمان ملل متحد، عواقب تهدید کننده‌ای برای صلح و امنیت بین‌المللی داشته باشد.^{۲۱}

ب - موافقت کشورهای درگیر با انجام عملیات. ماده دوم منشور همچنین اقتضا می‌کند که هرگونه عملیات نظامی ولو در حد استقرار نیروهای ناظر در مرزها و قلمرو یک کشور، با کسب موافقت قبلی آن صورت پذیرد و هیچ کشوری را نمی‌توان به قبول این گونه اقدامات مجبور کرد.

پ - بی‌طرفی نیروهای حافظ صلح و محدود بودن مأموریت آنان به نظارت و اشراف بر رعایت آتش‌بس میان طرفین درگیر. نیروهای حافظ صلح هیچگونه مسئولیتی برای به اجرا گذاردن طرح‌های صلح با توسل به قوای قهریه ندارند و تنها در موارد دفاعی می‌توانند به اسلحه متوسل شوند. اما دبیرکل با تعریف جدیدی که از این گونه عملیات می‌کند در واقع حد و حدود حقوقی و اجرایی آنها را نادیده می‌انگارد و آن را تا فصل هفتم منشور یعنی توسل به نیروی نظامی برای تنفیذ صلح توسعه می‌دهد. بعلاوه، دبیرکل برای اجرای عملیات حفظ صلح بکارگیری واحدهای نظامی ویژه‌ای را که از تجهیزات سنگین نظامی نیز برخوردار بوده و تحت فرمان دبیرکل باشند توصیه می‌نماید. براین اساس مرز بین «حفظ صلح» (Peace - Keeping) و «تنفیذ صلح» (peace - enforcing) از میان برداشته می‌شود و ابهام جای آن را می‌گیرد.

یکی دیگر از موارد خلط مفاهیم در طرح دبیرکل، مربوط به دو اصطلاح «مناقشه» (dispute) و درگیری (نظامی) (conflict) می‌باشد. یکی از اهداف دیپلماسی پیشگیرانه: «اقدام برای جلوگیری از بروز مناقشه (dispute) بین طرفین (یا طرفها)» قلمداد شده است، حال آن که چنین مأموریتی نه ممکن است و نه مطلوب. اختلافات و مناقشات بین‌المللی فی‌نفسه خطرناک و زیان‌بار نیست و بخشی از روند واقعی روابط بین‌الملل می‌باشد. بعلاوه، هیچ راه مشخص و قدرت‌کارآمدی برای جلوگیری از اختلافات وجود ندارد. بلی همانگونه که دبیرکل در ادامه تعریفش اضافه می‌کند، «جلوگیری از تبدیل شدن مناقشات به درگیری‌های (نظامی) و ممانعت از گسترش آنها در صورت وقوع» می‌تواند در مفهوم دیپلماسی پیشگیرانه لحاظ شود.

دبیرکل همچنین مفهوم «دیپلماسی» را به اقداماتی از قبیل ایجاد اعتماد، حقیقت‌یابی، هشدار پیشاپیش، استقرار پیشاپیش نیروی نظامی و ایجاد مناطق غیر نظامی گسترش داده و این واژه را از مفهوم متعارف آن، که معمولاً به مذاکره و مصالحه و اعزام نماینده و مانند آن اطلاق می‌شود، خارج ساخته است. تعریف ارائه شده برای «صلح‌سازی» نیز خالی از ابهام نیست. تمامی اقداماتی که دبیرکل تحت عنوان صلح‌سازی از آنها نام برده است، از جمله میانجیگری، مذاکره، اعزام نماینده، داوری و اقدامات انسان‌دوستانه برای بهبود اوضاع، در حقیقت شیوه‌هایی است که بطور مناسب تری تحت فصل ششم منشور و در ذیل عنوان حل‌وفصل مسالمت‌آمیز اختلافات قابل طبقه‌بندی می‌باشد. زمان، شاخص روشنی برای تمیز دو مفهوم دیپلماسی پیشگیرانه و صلح‌سازی نیست و صرف بکارگیری این روشها قبل یا بعد از وقوع درگیری، تفاوت ماهوی در آنها ایجاد نمی‌کند.

برهیز از خلط مفاهیم و رعایت اصول تعریف و تبیین نه تنها از دید حقوقی حائز اهمیت است بلکه عواقب سیاسی جدی و خطیری نیز در پی دارد. چنانچه مرز تعاریف آکنده از ابهام باشد، اعضاء سازمان می‌توانند به عناوین گونه‌گون از ادای وظائف خود طفره روند و عملاً سازمان را از اقدام مؤثر فلج سازند. همچنین، چنانچه بدون توافق قبلی طرفین درگیری، نیروهای نظامی سازمان ملل وارد درگیری شوند، اصل بیطرفی عملیات حفظ صلح خدشه‌دار و سازمان ملل بعنوان یکی از طرفهای درگیری وارد معرکه خواهد شد.

۳- ساده‌انگاری و بلندپروازی

پایان جنگ سرد و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و آثار مثبت آن در فعال شدن سازمان ملل متحد از یکسو، و موفقیت‌های سازمان ملل متحد در میانجیگری و حل‌وفصل منازعات حاد نظیر فراهم ساختن چارچوبی برای پایان گرفتن جنگ ایران و عراق، رقراری صلح و آرامش در کامبوج، برگزاری انتخابات در السالوادور، استقلال نامیبیا و حل بحران کویت از سوی دیگر، این توهم را برای دبیرکل ایجاد نمود که در طرح خود مسائل سیاسی جهانی و منطقه‌ای را با ساده‌انگاری و خوشبینی وافر مورد ارزیابی قرار دهد. برپائی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵ نیز با امید و آرزوی فراوان برای همکاری کشورهای عضو، به ویژه کشورهای قدرتمند همراه بود و چنان تصور می‌شد که چارچوب حقوقی مناسبی منطبق با واقعیات سیاسی آن روز برای همکاری کشورها فراهم شده است. اما دیری نماند که ابرسیاه جنگ سرد بر روابط شرق و غرب سایه افکند و تاریخ چهل و پنج سال بعدی سازمان را با تضاد و تنش و اضطراب رقم زد.

دبیرکل با کم توجهی به تضادهای بالقوه و بالفعل در منافع روسیه، چین و کشورهای غربی و نیز بی توجهی به زمینه‌های اختلاف در بین کشورهای غربی عضو شورای امنیت، همکاری و سازش کشورهای قدرتمند را امری مفروض پنداشته و احتمال تنش و تضاد در روابط این کشورها و راههای جلوگیری یا کاهش آن را مطرح نظر قرار نداده است. هرچند فروپاشی اتحاد شوروی، جایگاه روسیه را در عرصه سیاست بین‌الملل تنزل داده است اما هنوز به نظر نمی‌رسد که سخن از «احساس صمیمی اجماع که از منافع مشترک نشأت می‌گیرد»^{۲۲} بیان واقع بینانه‌ای از ماهیت روابط کنونی اعضاء دائم شورای امنیت باشد. بعلاوه، با وجود نیاز مبرم روسیه به کمک‌های مالی و اقتصادی کشورهای غربی برای رونق دادن به اقتصاد و تجارت بی‌رمق خود، تعلل و عملکرد سست کشورهای غربی در اعطای این کمک‌ها به روسیه، ثبات روابط در آینده درازمدت این کشور با کشورهای غربی را در معرض تردید قرار داده است.

روسیه در تلاش برای حفظ و تحکیم موقع خود بعنوان یک قدرت جهانی، سیاست‌های استراتژیک خود را بر دو محور متمرکز کرده است. به لحاظ اقتصادی این کشور می‌کوشد تا به جایگاهی رسمی و نقشی تعریف شده در میان هفت کشور صنعتی جهان دست یابد و بخشی از بازارهای بین‌المللی را برای تولیدات خود تضمین کند. در بُعد نظامی - امنیتی، روسیه مصمم است گسترش سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) در شرق اروپا را محدود سازد و دستکم گسترش نفوذ غرب را مشروط به مشارکت نهادینه و نقش ویژه خود در تصمیم‌گیریهای آن سازمان کند. مقامات این کشور در پیگیری این سیاست‌ها در مواقع متعدد به اظهارات تند و صریح و تهدیدات تلویحی متوسل شده‌اند. از جمله آندره کوزیروف، وزیر خارجه روسیه، با تحلیل اوضاع کنونی در روابط کشور متبوعش با کشورهای غربی بویژه آمریکا، اخیراً از «صلح سرد» سخن به میان آورده و در موارد دیگر نیز مراتب ناراضیاتی روسیه را از عملکرد غرب نسبت به مسائل روسیه ابراز داشته است.^{۲۳} برخی از ناظران سیاسی در غرب نیز نسبت به استمرار ثبات و سازش در روابط روسیه با کشورهای غربی اظهار تردید کرده‌اند.^{۲۴}

دیپلماسی پیشگیرانه تا صلح سازی پس از درگیری تأکید می‌ورزد و مصادیق آنها را از میانجیگری تا مین‌روبی و از داوری تا برگزاری انتخابات برمی‌شمارد، اما تکیه‌گاه محوری عملیات حفظ صلح را تقویت و گسترش نیرو و تجهیزات نظامی می‌داند و طرح نیروی مستقل برای سازمان ملل متحد را پیش می‌کشد. هرچند مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی در سایه ملاحظات زیربنایی مربوط به محیط زیست، فقر اقتصادی و معضلات اجتماعی در طرح دبیرکل مورد بحث قرار گرفته لکن پیشنهادهای عملی دبیرکل بطور عمده پیرامون عملیات حفظ صلح با استفاده از نیرو و تجهیزات نظامی است و جای پیشنهادها مشخص برای جنبه‌های غیر نظامی امنیت بین‌المللی در طرح دبیرکل خالی می‌باشد. نیروی نظامی مورد نظر دبیرکل بایستی قادر باشد مأموریت‌هایی بسیار گسترده‌تر و پیچیده‌تر از عملیات سنتی حفظ صلح را به انجام رساند. پر واضح است که چنین پدیده‌ای ابعاد دیگر حفظ صلح را تحت الشعاع قرار خواهد داد و ماهیت داوطلبانه بودن اعزام نیرو توسط دولت‌های عضو سازمان را خدشه‌دار خواهد کرد.

دبیرکل همچنین بدون توجه کافی به تحولات جدی در مفهوم و مصداق حاکمیت دولتها در جهان سیاسی معاصر، از یکسو اصل حاکمیت دولتها را مورد تأکید وثیق قرار می‌دهد و از سوی دیگر شرط توافق آنها برای اجرای عملیات حفظ صلح را کمرنگ تلقی می‌کند و نقش فوق‌العاده‌ای برای سازمان‌های بین‌المللی غیر دولتی در حفظ صلح قائل می‌شود. واقعیت این است که اصل حاکمیت دولتها در برابر پدیده‌های جهانشمولی چون پیشرفت شگرف تکنولوژی و گسترش وسائط ارتباط، حفظ سلامت و بقاء محیط زیست و موارد عمده نقض حقوق بشر، نتوانسته و نمی‌تواند بدون انعطاف باقی بماند. عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد در مورد مجازات عراق پس از خاتمه تجاوز آن کشور به کویت نشانگر آن است که از حاکمیت دولتها در برابر اولویت‌های مهم بین‌المللی صرف‌نظر می‌شود. دخالت سازمان ملل در تعویض دستگاه حاکمه در هائیتی گواه آن است که آثار حقوقی حاکمیت دولتها در برابر فشارهای سیاسی و بین‌المللی کشورهای قدرتمند، نادیده گرفته می‌شود.

تکمله برنامه‌ای برای صلح: عقب‌نشینی در برابر واقعیات

بتروس غالی در «برنامه‌ای برای صلح» از نشست سران کشورهای عضو شورای امنیت در سال ۱۹۹۲ بعنوان يك «محل بی‌بدیل برای تبادل آراء و تقویت همکاری» یاد کرد و به آنان توصیه کرد که هر دو سال یکبار پیش از اجلاس سالیانه مجمع عمومی، نشست‌های مشابهی داشته باشند.^{۲۴} این پیشنهاد هیچگاه بطور رسمی مورد موافقت سران کشورهای عضو شورای امنیت قرار نگرفت لکن بطور غیر رسمی و با پیگیری ویژه مقامات آرژانتینی، اجمالا قرار شد که چنین نشستی در اوایل سال ۱۹۹۵ باردیگر تشکیل گردد. اظهار بی‌علاقگی از سوی اعضای شورای امنیت، مخصوصا اعضای دائم، نسبت به هدف و فایده عملی این نشست موجب گردید که از آن صرف‌نظر شود. بنابراین، دبیرکل سازمان ملل متحد، گزارشی را که ظاهرا برای آن اجلاس تهیه کرده بود، تحت عنوان «تکمله برنامه‌ای برای صلح» و به مناسبت پنجاهمین سالگرد تأسیس سازمان ملل متحد، منتشر کرد.^{۲۷}

دبیرکل در مقام توضیح هدف از انتشار تکمله برنامه‌ای برای صلح، اظهار داشته است که قصد ندارد طرح قبلی را مورد تجدیدنظر قرار دهد یا روند و چارچوب اجرای آن را که بعضا به محک تجربه خورده است زیر سؤال برد، بلکه صرفا در صدد است تا «زمینه‌های مشخصی را که در آن بخاطر مشکلات پیش‌بینی نشده یا غیر قابل پیش‌بینی، نیاز مبرم به اتخاذ تصمیمات سخت از سوی اعضای سازمان می‌باشد، بطور پراکنده برگزیده و مورد توجه قرار دهد».^{۲۸}

چنین نیز بطور اصولی اختلافات مهمی در زمینه حقوق بشر، تجارت بین‌المللی، و ملاحظات سیاسی منطقه‌ای و جهانی با کشورهای غربی دارد و در مواقع مختلف از نفوذ و قدرت خود در شورای امنیت بهره‌برداری می‌کند. مضافا، ملاحظات امنیتی در اروپا، منافع اقتصادی و رقابت شدید بر سر تصاحب سهم بیشتر از بازارهای جهانی و منطقه‌ای بین کشورهای صنعتی غرب در نبود يك خطر استراتژیک مشترك، می‌رود که بیش از پیش روابط کشورهای غربی را دستخوش تحول و تغییر سازد. در هر حال نمی‌توان پایان جنگ سرد را گسلی در تاریخ تلقی نمود که گذشته را از آینده جدا کرده، چرا که بی‌تردید عناصری از تداوم و تغییر دنیای جنگ سرد را به جهان پس از آن پیوند زده است.

پیشنهاد دبیرکل در خصوص تشکیل نیروی نظامی مستقل سازمان ملل متحد از عمل‌گرایی و تحقق واقعی بسیار دور است. کشورهای قدرتمند که دارای قابلیت دیپلماتیک و توانایی نظامی و تکنولوژیک لازم برای تدارک و تجهیز چنین نیروی هستند، نوعا از این که نیروهای خود را تحت فرماندهی يك سازمان بین‌المللی قرار دهند ابا دارند. آنها می‌خواهند چنانچه نیروی رزمی شان در انجام مأموریتی به کار گرفته می‌شود، فرماندهی و کنترل آن به دست خودشان باشد تا بیشترین بهره‌برداری سیاسی را از آن بنمایند. بعلاوه، ایجاد تشکیلات هماهنگ و منسجم از نیروها و فرماندهان نظامی چند کشور مختلف که بی‌شک دارای منافع سیاسی خاص خود هستند، با مشکلات فنی و سیاسی عدیده‌ای روبرو خواهد شد و به احتمال زیاد سرنویشت کمیته نظامی پیش‌بینی شده در منشور را خواهد یافت که هیچگاه جامه عمل نپوشید.^{۲۵} از سوی دیگر، بسیار بعید به نظر می‌رسد که کشورهای در حال توسعه که اکثریت اعضای مجمع عمومی سازمان ملل متحد را تشکیل می‌دهند و در شورای امنیت از نفوذ کیفی نازلی برخوردارند به تشکیل يك نیروی نظامی مستقل که طبیعتا کنترل چندانی بر فرماندهی و تعیین مأموریت آن نخواهند داشت، تن در دهند.

مسأله مهم دیگر این است که به اذعان خود دبیرکل عملیات حفظ صلح سازمان، با معضل فلج‌کننده کمبود منابع مالی و لجستیکی روبروست و بسیاری از کشورهای عضو در پرداخت به موقع سهمیه‌های مالی خود به بودجه عملیات حفظ صلح تعلل و تأخیر دارند. مضافا، ایالات متحده که بزرگترین سهم را در تأمین بودجه سازمان ملل متحد برای حفظ صلح برعهده دارد، اعلام کرده است که از اکتبر سال جاری میزان پرداخت خود را به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش خواهد داد. با این وجود، شمار عملیات حفظ صلح در اثر بروز درگیریهای متعدد و متنوع بین‌المللی رو به افزایش است و طبعا حمایت مالی بسیار وسیعتری را طلب می‌کند. این امر سطح توقع کشورهای ملت‌ها را از سازمان ملل بالاتر می‌برد و آن را با بحران مواجه می‌سازد. ظاهرا دبیرکل همکاری با سازمان‌های منطقه‌ای را راه چاره‌ای برای سبک کردن بار سازمان ملل متحد تلقی نموده است، اما در حال حاضر غیر از سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، سازمان منطقه‌ای دیگری که قادر باشد عملا و بطور مؤثر در عملیات نظامی و لجستیکی حفظ صلح مشارکت کند وجود ندارد و این امر طبعا سازمان ملل متحد را از اعمال فشارهای سیاسی و تصمیمات مقطعی اعضای بی‌نصیب نخواهد گذارد.

۴- ناسازگاری برخی دیدگاهها و پیشنهادهای دبیرکل

علیرغم آن که دبیرکل در طرح خود برای صلح در صدد تقسیم‌بندی نوینی از عملیات سازمان ملل متحد برآمده و پیشنهادهای جدیدی برای توسعه مفاهیم و عرصه تحقق عملی آنها مطرح کرده است، لکن به نظر می‌رسد که برخی از این طرح‌ها فاقد مبانی و مبادی منسجم و سازگار باشد. بعنوان مثال، دبیرکل در عین حالی که بر وجوه گونه‌گون اقدامات سازمان ملل متحد از

این اظهارات انعکاس وضعی است که عملکرد ناموفق سازمان ملل متحد در سومالی و یوگسلاوی سابق در راستای رهنمودهای «برنامه‌ای برای صلح» به بار آورد. سردرگمی طراحان و مجریان عملیات حفظ صلح در این دو بحران، در وهله اول ناشی از این تصور ساده لوحانه بود که هرگونه اختلاف و درگیری را می‌توان با اعزام نیروهای حافظ صلح خاتمه داد. این دو مورد عملیات در شرایطی صورت گرفت که زمینه‌های سیاسی برای تأثیر اینگونه عملیات به خوبی بررسی نشده و مأموریت نیروهای اعزامی نیز روشن و مشخص نبود.

در عین حال باید توجه داشت که ناکامی عملیات حفظ صلح در سومالی و یوگسلاوی سابق برخلاف تحلیلی که دبیرکل در تکمله برنامه‌ای برای صلح دارد، صرفاً در عدم رعایت اصول و ابهام در مأموریت نیروها خلاصه نمی‌شود، بلکه افزون بر این‌ها اغراض سیاسی کشورهای ذینفع نیز در این عدم موفقیت تأثیر بسیار داشته است. «وسوسه تسریع در پایان دادن درگیریها با استفاده از نیروی نظامی» که دبیرکل اینک از مقاومت در برابر آن سخن می‌گوید،^{۵۱} نه تنها با ایده‌های بلندپروازانه تشکیل واحدهای ویژه تنفیذ صلح، بلکه با ادعیه به دست گرفتن رهبری نظم نوین جهانی از سوی آمریکا نیز گره خورده بود. بدون تردید، اجرای عملیات وسیع نظامی توسط ایالات متحده در سومالی بیش از آن که با احتمال رویارویی با یک ارتش نیرومند در سومالی سازگار باشد، با نمایش دادن قدرت تحرک نظامی در دوران پس از جنگ سرد قابل توجیه است. در یوگسلاوی سابق، صرف نظر از عوامل داخلی نظیر سرسختی صربها در قبال پذیرش راه‌حلهای صلح‌آمیز و نارسایی در تعیین مأموریت عملیات صلح، ناموفق بودن سازمان ملل متحد در متوقف ساختن جنگ و کشتار غیر نظامیان، به تردید و تعلل در تصمیم‌گیری توسط شورای امنیت نیز ارتباط داشت. این وضع خود ناشی از جانبداری روسیه از صربها و ناخشنودی انگلستان و فرانسه از روی کارآمدن یک دولت نیرومند مسلمان در بوسنی - هرزگوین بود.

دبیرکل در مقام اصلاح و ترمیم خلط مفاهیم و توسعه بی‌ضابطه دامنه اقدامات سازمان ملل متحد متذکر می‌شود که دیپلماسی پیشگیرانه و صلح‌سازی، حفظ صلح، و صلح‌سازی پس از درگیری، «تنها در صورت توافق طرفین (یا طرفهای) درگیری می‌تواند به کار گرفته شود».^{۵۲} وی اظهار می‌دارد:

سازمان ملل متحد می‌تواند به سرعت عمل خود در حفظ صلح، که در پاسخ به محیط جدید سیاسی ناشی از پایان جنگ سرد شکل گرفته است، بیابد. اما چند سال اخیر ثابت کرد که رعایت برخی از اصول اولیه حفظ صلح در موفقیت آنها نقش اساسی دارد. سه اصلی که از اهمیت ویژه برخوردار است عبارتست از: توافق طرفین (یا طرفهای) بیطرفی و عدم استفاده از نیروی نظامی جز در موارد دفاع از خود. تحلیل موفقیتها و ناکامی‌های اخیر نشان می‌دهد که در تمام موارد موفقیت‌آمیز، این اصول رعایت گردیده و در بیشتر موارد ناموفق، یک یا چند اصل مراعات نشده است.^{۵۳}

بدین ترتیب، پیام اصلی پتروس غالی در تکمله برنامه‌ای برای صلح عقب‌نشینی در برابر واقعیات و کاستن از میزان توقعات است. واقعیاتی همچون درون‌گرایی و بی‌علاقگی کشورهای قدرتمند نسبت به مشارکت جدی و مؤثر در بحران‌هایی که منافع حیاتی آنها در آن مطرح نیست؛ آثار سوء گره زدن سرنوشت مأموریت‌های سازمان ملل متحد با ملاحظات سیاسی سازمانهای منطقه‌ای؛ و کمبود شدید منابع مالی و لجستیکی، خواه ناخواه دامنه تأثیر و میزان موفقیت عملیات حفظ صلح را محدود می‌سازد.

افزون بر اینها، مقاومت برخی جناح‌های درگیر در جنگ‌های داخلی و ماهیت چند بُعدی عملیات حفظ صلح در این گونه منازعات این توجیه را برای دبیرکل فراهم ساخته است که «سازمان ملل متحد، به دلایل موجه، تمایلی به قبول مسئولیت برای حفظ نظم و قانون (در کشورهایی که دولت آنها ساقط

در فاصله زمانی دو سال و نیمه بین انتشار برنامه‌ای برای صلح و تکمله آن، فعالیت‌های سازمان ملل متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، بطور بی‌سابقه‌ای فزونی یافت و ابعاد پیچیده‌ای به خود گرفت. شمار پرسنل نظامی که در عملیات حفظ صلح شرکت کرده‌اند از ۱۱۴۹۵ نفر در ژانویه ۱۹۹۲ به ۷۳۳۹۳ نفر در دسامبر ۱۹۹۴ بالغ گردید. طی همین مدت بودجه مصوب سازمان ملل متحد برای عملیات حفظ صلح از ۱۶۸۹/۶ میلیون دلار به ۳۶۱۰ میلیون دلار رسید. شمار عملیاتی که در اثنای این مدت با مأموریت‌های دیپلماسی پیشگیرانه و صلح‌سازی توسط سازمان ملل متحد انجام گرفت از ۱۳ به ۲۸ افزایش یافت. از ۱۱ مورد عملیات حفظ صلح طی همین مدت ۹ مورد آن مربوط به درگیریها و جنگ‌های داخلی بوده است.^{۴۱}

درگیریها و جنگ‌های داخلی نوعاً با فجایع انسانی مانند کشتار جمعی و بی‌خانمان شدن افراد غیر نظامی در سطح وسیع همراه است که رسیدگی به آنها بسیار مشکل و پیچیده و در عین حال پر هزینه است. عواقب ناگوار جنگ‌های داخلی همچنین اقتضاء دارد که خدماتی متنوع و گسترده و فراتر از نقش نظامی به منظور بازسازی و بازگرداندن نظم و قانون در جوامع جنگ زده در برنامه عملیات حفظ صلح گنجانده شود.

مجموعه این تغییرات کمی و تحولات کیفی در زمینه بین‌المللی، برنامه‌ریزان سازمان ملل متحد را بر آن داشت که توصیه‌های بلندپروازانه «برنامه‌ای برای صلح» را مورد تجدیدنظر و ارزیابی مجدد قرار دهند. اقدامات فرساینده و ناموفق سازمان ملل متحد در برابر درگیریهای داخلی در سومالی و یوگسلاوی سابق (و متعاقباً رواندا) بازرترین سهم را در ایجاد انگیزه برای این تجدیدنظر داشت. این بحرانها نشان داد که خلط مفاهیم و فقدان تعریف مشخص از اهداف و مأموریت‌های عملیات حفظ صلح، حل و فصل درگیریها را پیچیده تر می‌کند و زمینه را برای بهره‌برداریهای سیاسی طرفهای درگیر فراهم می‌سازد.

ناکامی سازمان ملل متحد در ایفای نقشی کارساز در این بحرانها همچنین بازگو کننده این حقیقت است که عملیات حفظ صلح توسط سازمان ملل، همچون دیگر اقدامات این سازمان در زمینه صلح و امنیت بین‌المللی، به شدت متأثر از منافع سیاسی و استراتژیک کشورهای ذی‌نفع در شورای امنیت می‌باشد. بدین ترتیب، موفقیت مأموریت نیروهای سازمان ملل متحد در بعضی موارد در گرو فعالیت‌های مفرط و تصمیم‌گیری سیاسی یک یا چند کشور قدرتمند (مانند فعالیت ایالات متحده آمریکا و متحدانش در جنگ عراق - کویت و فعالیت آمریکا در سومالی) قرار می‌گیرد و در موارد دیگر از کناره‌گیری و بی‌توجهی آنها (نظیر بحران یوگسلاوی سابق بویژه در بوسنی هرزگوین) آسیب می‌بیند. حاصل این وضع برای سازمان ملل متحد چیزی جز ضعف و فرسودگی و کاهش اعتبار بین‌المللی نخواهد بود. برخلاف دیدگاه اتخاذ شده در «برنامه‌ای برای صلح»، دبیرکل در یک تغییر موضع آشکار ابراز می‌دارد:

در عالم واقع، برای عملیات حفظ صلح هیچ چیز خطرناکتر از این نیست که از آن خواسته شود از نیروی نظامی استفاده کند درحالی که بافت موجود آن، نوع تسلیحات آن و پشتیبانی تدارکاتی و استقرار آن، توان چنین کاری را برایش فراهم نمی‌سازد. منطلق حفظ صلح - (Peace - Keeping) از پایه‌های سیاسی و نظامی (خاص) نشأت می‌گیرد که با اصول تنفیذ قهرآمیز صلح (Peace - enforcement) کاملاً متفاوت است و کیفیت تحقق تنفیذ قهرآمیز نیز با پروسه سیاسی‌ای که حفظ صلح قصد تسهیل آن را دارد، سازگار نمی‌باشد. مبهم ساختن تمایز بین این دو، می‌تواند قابلیت اعتماد عملیات حفظ صلح را از بین ببرد و پرسنل آن را به مخاطره افکند.^{۵۰}

نامر بوط می‌دانند و بر نقش ایدئولوژی اصرار می‌ورزند. تئولیرالهای نهادگرا با تأکید بر نقش نهادها و رژیمهای بین‌المللی بر این عقیده‌اند که ثبات روابط بین‌المللی در گرو گسترش و تعمیق نهادهای فنی، اقتصادی و سیاسی برحسب منافع رئالیستی کشورهاست.

برای اطلاع از دیدگاه نئورئالیستها نگاه کنید به:

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (Reading, M.A.: Addison - Wesley, 1979); Kenneth N. Waltz, «The Stability of a Bipolar World,» *Daedalus*, No. 93 (Summer 1964), pp. 881-909; Christopher Layne, «The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise,» *International Security*, Vol. 17, No. 4, (Spring 1993), pp. 5-51.

برای اطلاع از تئوری‌های لیبرالیستی روابط بین‌الملل نگاه کنید به:

Mark W. Zacher and Richard A. Matthew, «Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands,» in Charles W. Kegley, Jr., ed. *Controversies in International Relations, Realism and the Neoliberal Challenge*, (New York: St. Martin Press, 1995), pp. 106-150; Michael W. Doyle, «Liberalism and World Politics Revisited,» in Kegley, *Controversies*, pp. 83-106. John Mueller «The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons,» *International Security*, Vol. 13, No. 2, (Fall 1988), pp. 55-79.

برای اطلاع از دیدگاه تئولیرالهای نهادگرا نگاه کنید به:

Oran R. Young, *International Cooperation: Building Regiems for Natural Resources and Environment*, (Ithaca: Cornell University Press, 1989); Robert O. Krohane, *International Institutions and State Power*, (Boulder: Westview Press, 1989).

۴. برای مطالعه پیرامون ابعاد مختلف امنیت نگاه کنید به:

Barry Buzan, *People, State and Fear*, 2nd. ed. (Boulder, Colorado: Lagneia Rainier Publishers, 1991); Michael T. Klare and Daniel C. Thomas, *World Security: Trends and Challenges at the Cetury's End*, (New York: St. Martin's Press, 1991); David Dewitt, David Haglund and John Kirton, ed., *Building a New Global Order, Emerging Trends in International Security*, (New York: Oxford University Press, 1993).

5. Ruth L. Sivard, *World Military and Social Expenditure 1991*, (Washington D.C., World Priorities), p. 11.

۶. همان: صفحه ۵.

7. John Mueller, «Quiet Cataclysm: Some Afterthoughts on World War III,» in Michael J. Hogan, ed., *The End of the Cold War, Its Meaning and Implications*, (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 39-52, at 39.

۸. ماده ۲۴ منشور ملل متحد، در مقام بیان نقش و کارکرد شورای امنیت در خصوص حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، «مسئولیت» و «وظائف» این نهاد را چنین مقرر می‌دارد: به منظور تضمین اقدام فوری و مؤثر توسط سازمان ملل متحد، اعضای آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده شورای امنیت می‌گذارند و موافقت می‌نمایند که شورای امنیت در اجرای این مسئولیت از جانب آنان عمل کند.

۹- از ۳۱ ماه می ۱۹۹۰ به این سو تنها دو مورد تودر تصمیمات شورای امنیت صورت گرفته است. در مورد نخست روسیه پیش‌نویس قطعنامه‌ای را وتو کرد که به موجب آن قرار بود هزینه‌های مربوط به نیروی سازمان ملل متحد در قبرس (UNFICYP) در ردیف بودجه سازمان تحت ماده (۲) ۱۷ منشور گنجانیده شود. روسیه معتقد بود که چنین قطعنامه‌ای سبب خواهد شد کمک مالی به بودجه حفظ صلح سازمان ملل متحد از حالت داوطلبانه خارج شود و جنبه الزامی به خود گیرد. برای اطلاع از جزئیات رجوع کنید به:

UN. Doc. S/693 (29 April 1993).

مورد دوم، پیش‌نویس قطعنامه‌ای بود که بموجب آن از دولت اسرائیل خواسته می‌شد از تصمیم خود مبنی بر تصرف اجباری ۵۳ هکتار از زمینهای بیت المقدس شرقی صرف‌نظر کند و در آینده نیز به چنین اقدامی دست نزنند. پیش‌نویس قطعنامه مزبور توسط ایالات متحده آمریکا وتو شد. رجوع کنید به:

UN. Doc. S/1995/394 (17 May 1995).

10. UN DOC. S/ 23500.

11. UN DOC. A/47/277; S/ 24111 (17 June 1992).

شده) ندارد. در اغلب موارد معلوم می‌شود که جناح‌های درگیر هنوز خواهان کمک (سازمان ملل متحد) نیستند و نمی‌خواهند مسائل آنها به سرعت حل شود.^{۵۴} به این ترتیب، دبیرکل سطح توقعات جامعه بین‌المللی از سازمان ملل متحد را به پایین‌ترین حد ممکن تنزل داده و اظهار می‌دارد:

یکی از دستاوردهای منشور ملل متحد این بود که این سازمان را قادر ساخت بر ضد عاملان تهدید نسبت به صلح، نقض صلح یا عمل تجاوز به اقدامات قهرآمیز متوسل شود. اما در حال حاضر نه شورای امنیت توان مستقر کردن، هدایت، فرماندهی و کنترل عملیات بدین منظور را، مگر احتمالاً در سطح بسیار محدود، دارد و نه دبیرکل.^{۵۵}

بنابراین، به نظر می‌رسد که نقش و کارکرد اقدامات سازمان ملل متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی جز در مواردی که اعضای دائم پر قدرت شورای امنیت اراده سیاسی خود را به خاطر حفاظت از منافعشان بسیج کنند، در مجموع به سوی نقش و کارکرد سنتی خود در دوران جنگ سرد پیش می‌رود. برخلاف خوشبینی‌های دوران اولیه پس از جنگ سرد، با ملاحظه اوضاع سیاسی کنونی در روابط بین‌الملل مشکل می‌توان به تحقق عملی سیستم امنیت جمعی مندرج در منشور ملل متحد دل بست. این سیستم غیر از فقدان انسجام تئوریک، از اراده سیاسی لازم برای اجرای آن نیز برخوردار نیست. یعلاوه، امکانات موجود در دست سازمان ملل متحد با توان لازم برای اجرای آن تفاوت فاحش دارد. بنابراین، راه میانه بین اقدامات جدی و قهرآمیز فصل هفتم منشور و اقدامات فاقد ضمانت اجرای فصل ششم، همان عملیات حفظ صلح در سطح بسیار محدود و با تأثیر بسیار کم بطور سنتی است که فصل شش و نیم خوانده می‌شود.

بستر سیاسی اجرای عملیات حفظ صلح معمولاً بر جنبه‌های حقوقی و انسان‌دوستانه آن غلبه داشته و خواهد داشت. کارکرد و ثمره عملی استقرار نیروهای حافظ صلح برای نظارت بر رعایت آتش‌بس یا ایجاد منطقه بیابین غیر نظامی طرفهای درگیر پس از مصالحه سیاسی، فی‌نفسه موفقیت چشمگیری محسوب نمی‌شود. آنچه نقش این گونه عملیات را بارز می‌نماید جلب توجه جامعه بین‌المللی به مسأله مورد نزاع و اقدامات نمادینی است که نادیده گرفتن آن از سوی یک طرف یا طرفین منازعه، احیاناً می‌تواند به حیثیت بین‌المللی آنها صدمه بزند. موفقیت این عملیات نیز در گرو واقع بینی در شناخت ابعاد مختلف منازعات و عملگرایی در برنامه‌ریزی و محدود نگاهداشتن توقع از دستاوردهای آن می‌باشد.

پی‌نوشت‌ها:

۱. برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

John Lewis Gaddis, «International Relations Theory and the End of the Cold War,» *International Security*, Vol. 17, No. 3, (Winter 1992/93), pp. 5-58.

2. John Lewis Gaddis, «The Long Peace, Elements of Stability in the Postwar International System,» *International Security*, Vol. 10. No 4, (Spring 1986), pp. 99-214.

همچنین نگاه کنید به:

John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*, (New York: Oxford University Press, 1987).

۳. در مورد عوامل ساختاری که موجب ثبات در نظام روابط بین‌المللی می‌شود آراء مختلف و متضادی وجود دارد. در خصوص دوران جنگ سرد، نئورئالیستها معمولاً دو قطبی بودن ساختار و سلاحهای هسته‌ای را دو عامل تعیین کننده در ایجاد ثبات محسوب می‌دارند. نظریه پردازان لیبرال، عواملی چون تقارب منافع سیاسی بازیگران قدرتمند و نهادهای مشابه سیاسی - اجتماعی، نظیر دموکراسی و سیستم اقتصادی آزاد، در کشورهای قدرتمند را در زمره عوامل موجب ثبات قلمداد می‌کنند و برخلاف رئالیستها برای نظامی‌گری و استراتژیهای تسلیحاتی نقشی تقلیلی قائلند. برخی از لیبرالها حتی تأثیر بازدارندگی سلاحهای هسته‌ای در دوران جنگ سرد را ناچیز و

۴۰. برای مطالعه پیرامون عملیات حفظ صلح در دوران جنگ سرد نگاه کنید به:
Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping: Documents and Commentary, Four Vols.*, (New York: Oxford University Press, 1969-1981); Henry Wiseman, ed., *Peacekeeping: Appraisals and Proposals*, (New York: Pergamon Press, 1983).

برای مروری اجمالی بر تاریخچه اعزام گروه‌های ناظر بر آتش‌بس و نیروهای حافظ صلح، قبل و بعد از جنگ سرد، نگاه کنید به:

N. D. White, *Keeping the Peace; The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, (New York: Manchester University Press, 1993), pp. 215-260.

۴۱. تشخیص موارد «تهدید صلح و امنیت بین‌المللی» یک تصمیم سیاسی با پیامدهای خاص حقوقی است که براساس ماده ۳۹ منشور ملل متحد، صلاحیت انحصاری آن در اختیار شورای امنیت می‌باشد. نکته خطیری که در مفاد ماده ۳۹ منشور نهفته این است که ملاک و معیار مشخصی برای تحدید و تعریف مفهوم «تهدید» ارائه نشده است. شورای امنیت از این وضع همواره در جهت گسترده‌تر کردن حوزه صلاحیت حقوقی و تنفیذ الزام‌آور تصمیمات خود بهره گرفته است. از آنجا که اتخاذ چنین تصمیمی در چارچوب فصل هفتم منشور صورت می‌گیرد، استفاده از امتیاز و تودردوران جنگ سرد مانع از آن بود که در بسیاری از موارد اعضای دائم شورا به یک اجماع سیاسی دست یابند. با این وجود، شورای امنیت حتی در دوران جنگ سرد نیز دایره مفهوم تهدید صلح و امنیت بین‌الملل را به مواردی همچون جنگ داخلی در کنگو، نقض حقوق بشر در رودزیا و رژیم تبعیض نژادی در آفریقای جنوبی تعمیم داد.

پایان جنگ سرد و فراهم آمدن زمینه‌های همکاری بین اعضای دائم شورای امنیت، در تشدید این روند تأثیر چشمگیری داشته است. طی سالهای اخیر، آزار و اذیت دولت عراق نسبت به اکراد ساکن شمال آن کشور که اتباع عراق محسوب می‌شوند و در داخل قلمرو عراق زندگی می‌کنند، و همچنین استتکاف لیبی از تسلیم کردن دو تن از اتباع خود که به بمب‌گذاری در یک هواپیمای آمریکائی متهم شده‌اند به مقامات کشورهای شاک، از سوی شورای امنیت از موارد تهدید شدن صلح و امنیت بین‌المللی شناخته شده و تحریم‌های اقتصادی و دیپلماتیک وسیعی را بر ضد این دو کشور به دنبال داشته‌اند. این گونه موارد به طور متعارف در زمرهٔ اموری که «اساساً جزء امور داخلی» و مشمول «حاکمیت دولتها» است محسوب می‌شده.

۴۲. «برنامه‌ای برای صلح»، پاراگراف ۷۸.

۴۳. نگاه کنید به:

Andrei Kozyrev, «Partnership or Cold Peace?» *Foreign Policy*, No. 99, (Summer 1995), pp. 3-14; Andrei Kozyrev, «The Lagging Partnership», *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 3, (May - June 1994), pp. 63-66.

۴۴. برای نمونه نگاه کنید به:

Zbigniew Brezezinski, «The Premature Partnership», *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, (March/April 1994), pp. 67-82.

۴۵. برای اطلاع از دیدگاه مخالف نسبت به ایده تشکیل نیروی نظامی مستقل برای سازمان ملل متحد، نگاه کنید به:

Alex Morrison, «The Fiction of U.N. Standing Army», *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 18, No. 1, (Winter/Spring 1994), pp. 83-96.

برای اطلاع از دیدگاه موافق این ایده نگاه کنید به:

Eric Grove, «U.N. Armed Forces and the Military Staff Committee, A Look Back» *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), pp. 172-182.

۴۶. «برنامه‌ای برای صلح» پاراگراف ۷۹.

47. Supplement to An Agenda for Peace, Position Paper of the Secretary - General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations, A/50/60; S/1995/1 (3 January 1995).

۴۸. تکمله برنامه‌ای برای صلح، پاراگراف ۶.

۴۹. همان: پاراگراف ۱۲.

۵۰. همان: پاراگراف ۳۵.

۵۱. همان: پاراگراف ۳۶.

۵۲. همان: پاراگراف ۲۳.

۵۳. همان: پاراگراف ۳۳.

۵۴. همان: پاراگراف ۱۴.

۵۵. همان: پاراگراف ۷۷.

۱۲. «برنامه‌ای برای صلح» پاراگراف‌های ۳ و ۶.

۱۳. همان: پاراگراف‌های ۸ و ۹.

۱۴. همان: پاراگراف ۱۰.

۱۵. همان: پاراگراف ۱۱ و ۱۲.

۱۶. همان: پاراگراف ۱۳.

۱۷. همان: پاراگراف ۱۶.

۱۸. همان: پاراگراف ۲۰.

۱۹. همان.

۲۰. براساس ماده ۳۳ منشور ملل متحد این روشها عبارت است از: مذاکره، کسب اطلاع، میانجیگری، سازش، داوری، ارجاع دعوی به مراجع حقوقی یا به نهادهای منطقه‌ای و هر نوع مصالحهٔ مسالمت‌آمیز دیگری که مورد توافق طرفین قرار گیرد.

۲۱. «برنامه‌ای برای صلح» پاراگراف ۴۳.

۲۲. همان: پاراگراف ۴۴.

۲۳. همان: پاراگراف ۲۰.

۲۴. همان: پاراگراف ۴۸. این پیشنهاد بر این پایه استوار است که بودجهٔ دفاعی کشورها معمولاً به مراتب بیشتر از بودجهٔ وزارت امورخارجه آنها می‌باشد. بعلاوه چنین ترتیبی در صورت تحقق، موجب کاهش هزینهٔ تسلیحات دفاعی کشورها خواهد شد که مالا به نفع صلح و امنیت بین‌المللی است.

۲۵. همان: پاراگراف ۵۰.

۲۶. همان: پاراگراف ۵۲.

۲۷. همان: پاراگراف ۵۴.

۲۸. همان: پاراگراف ۲۱.

۲۹. همان.

۳۰. همان: پاراگراف ۶۴.

۳۱. همان: پاراگراف‌های ۶۶ و ۶۸.

۳۲. همان: پاراگراف‌های ۷۰ و ۷۱.

۳۳. برای نمونه نگاه کنید به:

UN Doc. A/48/403 (14 March 1994).

۳۴. برنامه‌ای برای صلح، پاراگراف ۸۲.

۳۵. برای اطلاع بیشتر از جزئیات، نگاه کنید به:

A/47/181 (22 December 1992);

A/48/689 (29 November 1993);

GA. Res. 47/120A (18 December 1992).

۳۶. برای اطلاع از مباحث مطرح شده در شورای امنیت به اسناد زیر مراجعه کنید:

S/24872 (30 November 1992);

S/25036 (30 December 1992);

S/25184 (29 January 1993);

S/25344 (26 February 1993);

S/25493 (31 March 1993).

۳۷. مقالات و تحلیل‌های ارزشمندی که درخصوص بررسی و ارزیابی «برنامه‌ای برای صلح» به رشته تحریر درآمده بسیار است. از جمله به چند نمونه برجسته اشاره می‌شود:

D. Cox, «Exploring An Agenda for Peace: Issues Arising from the Report of the Secretary - General» 20 Aurora

Paper (Ottawa: Canadian Center for Global Security, 1993); Adam Roberts, «The United Nations and

International Security», *Survival*, Vol. 35, No.2 (Summer

1993), pp. 3-30; Thomas G. Weiss, «New Challenges for UN

Military Operations: Implementing An Agenda for Peace.»

The Washington Quarterly, Vol. 16, No. 1, (Winter 1993):

pp. 51-55; Gene M. Lyons, «A New Collective Security: The

United Nations and International Peace.» *The Washington*

Quarterly, Vol. 17, No. 2, (Spring 1994), pp. 173-199.

۳۸. برای اطلاع از جزئیات، نگاه کنید به:

A/47/181 (22 December 1992); A/48/689 (29 November

1993).

۳۹. برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به:

An Overview of the Positions of Member States; A

Background Paper Circulated Among the Open - ended

Working Group, (28 February 1994), Reprinted in

A /48/246 and Add 1 & 2, Add 2/ Corr. 1 & Add. 3-8.

این سند مبتنی است بر حدود یکصد پاسخ کتبی توسط کشورهای عضو سازمان ملل

متحد به دعوت دبیرکل برای اظهارنظر پیرامون مسأله نمایندگی منصفانهٔ اعضاء در

شورای امنیت.