

دیپلماسی پیشگیرانه در سازمان ملل متحد

فرهاد شهابی^۱

عمر تفکر در مورد دیپلماسی پیشگیرانه،^۲ در ابتدایی ترین اشکالش، شاید به دورانی قابل بازگشت باشد که برای نخستین بار دست بشر به خشونت و ستیز علیه دیگر هموعانش گشوده شد. اما طی قرن حاضر، با ظهور سازمانهای بین‌المللی با هدف حفظ صلح در سطح جهان،^(۱) و گسترش تجربیاتشان در میدان کار و عمل، دیپلماسی پیشگیرانه به تدریج وارد اشکال رسمی شده و توانایی‌های آن، جنبه‌ها، موارد کاربرد و بخصوص مشکلات پیش‌رویش تا حدی نمایان گردیده‌است. برای سازمان ملل متحد^(۲)، به عنوان برترین تشکیلات بین‌المللی عصر ما با مسئولیت حفظ صلح و امنیت جهانی، دیپلماسی پیشگیرانه همواره به عنوان راهکاری ارزشمند مطرح بوده، اگرچه بواسطه اشکالاتی در ساختار ملل متحد، استفاده از آن بندرت فارغ از موانع و محدودیتهای شدید بوده‌است.

در طول چهار دهه جنگ سرد، بین بلوک سرمایه‌داری (غرب) و بلوک سوسیالیستی (شرق)، کاربرد دیپلماسی پیشگیرانه در ملل متحد عمدتاً معطوف به پیشگیری از سرایت رقابتها و مجادلات جنگ سرد به حوزه‌های جدیدی از درگیری در جهان سوم بوده‌است. در دوران کنونی پس از جنگ سرد، شاهد تغییرات عمده‌ای در معادله قدرت مابین کشورهای نیرومند هستیم و به همین جهت دیگر مثل گذشته خطر سرایت رقابتها و مجادلات مابین آنها به کشورهای جهان سوم نیست. با این وجود، و تا حدی به همین دلیل، امکان یافتن بروز منازعات قومی و گروهی در داخل و در بین برخی کشورها و مداخلات یکجانبه خارجی در

۱. دکتر فرهاد شهابی، عضو هیئت علمی دانشکده روابط بین‌الملل وابسته به وزارت امور خارجه است.

2. Preventive Diplomacy

برخی از آنها در دوران پس از جنگ سرد، جنگ و بحرانهای بسیاری در جهان سوم واقع شده که برخی از آنها همچنان ادامه دارند و تعدادی دیگر در حال ظهورند و ملل متحد بجز نشان دادن واکنش‌های غالباً متناقض در قبال آنها ناتوان از ایفای نقش بهتری است. پس به این دلیل و به دلایل دیگر، دوران پس از جنگ سرد، جهانی صلح‌آمیزتر از گذشته را به ارمغان نیاورده است. بلکه بواقع، جهان کنونی به لحاظ هراس‌انگیزی و پرخطر بودنش چیزی کمتر از گذشته ندارد و جهان سوم بطور مشهود در وضعی مخاطره‌انگیزتر از پیش به سر می‌برد.^(۳)

به‌رغم هیاهویی که با شروع دوره پس از جنگ سرد در مورد اهمیت ویژه کاربرد دیپلماسی پیشگیرانه صورت گرفته است، این راهکار کماکان با محدودیتهایی جدی روبروست و به هیچ وجه پاسخگویی مسائل و مشکلات روزافزون جهان سوم، بخصوص در باب صلح و امنیت - که غالباً در اشکال جنگهای خونین داخلی و مابین کشورها، که ضایعات بیشمار آوارگی، گرسنگی، مرض و محرومیت بیشتر را بدنبال دارد، ظاهر می‌شود - نیست. لذا، حصول شناخت عمیق‌تری از مفهوم دیپلماسی پیشگیرانه و چگونگی موانع در مقابل کاربرد آن در ملل متحد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. مقصود از نوشتن این مقاله تحقیقی، برداشتن گامی در جهت نیل به این مهم است.

گرچه به نظر می‌رسد که دیپلماسی پیشگیرانه واژه‌ای نسبتاً جدید است، اما مطمئناً بلحاظ معنی و مفهوم، نو و تازه از راه رسیده نیست. این مفهوم در اوایل قرن بیستم، به هنگام شکل یافتن رشته روابط بین‌الملل در قالب یک نظام تحصیلی^(۴) برای پیشگیری از جنگ و تشکیل تقریباً هم‌زمان جامعه ملل در ۱۹۱۸ و نیز حدود سی سال بعد از این در زمان تأسیس سازمان ملل متحد، بطور جدی در جهان غرب مطرح بوده است. این نکته تاریخی نیز قابل ملاحظه است که حدود یک قرن قبل از کنفرانس ورسای که جامعه ملل از آنجا پدید آمد، یعنی در زمان کنگره وین (۱۸۱۵)، مفهوم دیپلماسی پیشگیرانه یا ایده پیشگیری از جنگ اهمیت چندانی نداشت. در آن زمان توازن قوا، آن هم در حوزه اروپا، دارای اهمیت به مراتب بیشتری از تلاش برای صلح در سطح جهان بود.^(۵) در مقابل، دیپلماسی پیشگیرانه یکی از کلیدی‌ترین مفاهیم نهفته در بطن منشور ملل متحد است، بخصوص از آنرو که پیشگیری از جنگ و صیانت از صلح و امنیت بین‌المللی به عنوان هدف اولیه منشور می‌باشد. به هر حال، نظر به امکان وجود تعبیر گوناگون که در مورد این واژه قابل طرح است و برای روشن بودن منظور ما از مفهوم دیپلماسی پیشگیرانه، شاید لازم به ذکر باشد که مقصود، طرح و اعمال تدابیر منصفانه و روشهای مسالمت‌آمیز است برای پیشگیری از جنگ یا توسعه آن و ممانعت

از وقوع تحولات و پیشرفت روندهایی که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر می‌اندازد. دیپلماسی پیشگیرانه ارتباط نزدیکی با مفهوم اخطار به هنگام^۱ دارد، ولی از آن متمایز می‌باشد. بدین صورت که اخطار به هنگام، مثلاً در رابطه با احتمال وقوع یک جنگ، در مرحله قبل از اقدام به دیپلماسی پیشگیرانه قرار دارد. یا به عبارت دیگر، اخطار به هنگام محرک دیپلماسی پیشگیرانه است. دیپلماسی پیشگیرانه با پیشگیری ضربتی^۲ نیز متفاوت است. از مهم‌ترین جنبه‌های اختلاف بین این دو مفهوم، که هر دو پس از جنگ سرد بسیار رایج شده‌اند، وجود قوی عنصر مسالمت‌آمیز دیپلماتیک در اولی و نبود یا قلت آن در دومی است. در این مقاله ابتدا به جایگاه حقوقی دیپلماسی پیشگیرانه در منشور ملل متحد می‌پردازیم و سپس تجربه کاری ملل متحد در این خصوص را مورد بررسی قرار می‌دهیم و در خلال این بررسی‌ها مشکلات و محدودیتهای دیپلماسی پیشگیرانه در ملل متحد مورد بحث قرار می‌گیرد.

دیپلماسی پیشگیرانه و منشور ملل متحد

ظهور سازمان ملل متحد در پس جنگ جهانی شباهت زیادی به ظاهر گشتن جامعه ملل بدنبال جنگ جهانی اول دارد، خصوصاً از آنرو که هر دو سازمان به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، آن‌گونه که مورد نظر قدرتهای بزرگ بود، تأسیس شدند. در ابتدای منشور چنین آمده است که:

ملل متحد مصمم است که نسل‌های آتی را از بلای جنگ محفوظ بدارد و این مهم را از طریق ساختن توانایی‌ها، از راه پذیرش اصول و بنا نهادن روشهایی برای عدم کاربرد نیروهای مسلح، مگر از برای منافع عمومی، محقق خواهد ساخت.^(۶)

پیشگیری از جنگ به عنوان طریق اصلی ملل متحد برای تحقق بخشیدن به ایده‌آلش درخصوص صلح، در مقدمه ماده یک منشور که اختصاص به اهداف ملل متحد دارد نیز مورد تأکید قرار گرفته است. تمهیدات برای پیشگیری از جنگ، در قالب اصول منشور ملل متحد، که عمدتاً در ماده دوم آن گردآوری شده‌اند نیز قابل ملاحظه است. در فصول ششم و هفتم منشور نیز پیشگیری از جنگ مورد پشتیبانی وسیع قرار گرفته است. طبق ماده ۳۴ از فصل ششم:

1. Early Warning

2. Pre-emptive Action

شورای امنیت قادر به تحقیق و تفحص در مورد هر دعوا یا وضعیتی است که امکان منجر شدن آن به اصطکاک در صحنه بین‌المللی وجود دارد... تا بدین ترتیب مشخص سازد که آیا ادامه آن دعوا یا وضعیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را دچار مخاطره می‌سازد.^(۷)

همان‌گونه که در این ماده قابل مشاهده است، منشور دارای اشارات مستقیم و محکمی در مورد نقش اساسی شورای امنیت در باب صلح و امنیت بین‌المللی و تشخیص وجود تهدید حقیقی نسبت به آن است. از طرف دیگر مواد ۳۳ و ۳۵، طرفهای هر دعوا و همه کشورها را متعهد به این می‌سازند که در تشخیص وجود تهدیدات جدی نسبت به صلح بین‌المللی ایفای نقش نمایند. به‌رغم اینکه ایفای این نقش تأثیر چندانی بلحاظ اجرایی در ملل متحد ندارد - در شکل گروهی و در سطحی بسیار بالاتر، نقش مجمع عمومی را درخصوص این‌گونه مسائل در نظر بگیرید - اما اقدام به موقع و مناسب در این زمینه بخصوص از طریق متوجه نمودن و تنویر افکار عمومی، ممکن است در جلوگیری از نقض قانون و حقوق بین‌الملل یا جلوگیری از وقوع خشونت‌های سیاسی در سطحی وسیع مؤثر واقع شود. بنابراین قابل ملاحظه است که اگرچه نقش و مسئولیت اول در حفظ صلح از آن شورای امنیت است، مؤسسات دیگری نیز در ملل متحد وجود دارند^(۸) که در زمینه پیشگیری از خشونت و جنگ هریک بنحوی مشارکت داشته و بعضی نیز حق دخالت دارند. از جمله مهم‌ترین آنها مجمع عمومی و دبیرکل ملل متحداند.

برطبق منشور ملل متحد، دبیرکل در رأس دستگاه اداری سازمان ملل متحد قرار دارد.^(۹) علاوه بر این، برخی از مهم‌ترین ویژگی‌های مقام او عبارتند از: طبیعت بین‌المللی آن، ارتباط نزدیک آن با صلح و امنیت و دیگر مسائل مهم بین‌المللی، و حضور و ارتباط تقریباً دائمی او با همه دولت‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در بالاترین سطوح ممکن و ارتباطش با شخصیت‌های مهم سیاسی و بین‌المللی در سراسر جهان. جامعه بین‌المللی از دبیرکل انتظار دارد که در پیشبرد اهداف اساسی ملل متحد در همه حال جانب حق و حقیقت را داشته باشد و در اجرای وظایف خود از هیچ دولت و یا مقامی در خارج از ملل متحد دستور نخواهد و نپذیرد.^(۱۰) اینها زمینه‌ساز بروز احترام و تکریم نسبت به مقام دبیرکل است. این ترتیبات و انتظارات از یکسو و توقعات و اعمال نفوذ دولت‌ها و گروه‌های مختلف آنها نسبت به دبیرکل، که گاه در نقض صریح منشور صورت می‌گیرد،^(۱۱) از سوی دیگر، ایفای نقش سیاسی حساس و پرمخاطره‌ای را از دبیرکل طلب می‌کند. وجود مقامی با چنین طبیعت

سیاسی حساس، ظاهراً در زمان دبیرکلی آقای درآموند، دبیرکل جامعه ملل نیز واقعیت داشته‌است. (۱۲) طبق اظهارات با روس، درک این امر با توجه به قدرت پنهانی که یک چنین فرد بوروکراتی بواسطه نفوذ و موقعیت مشورتی‌اش با دول و گروه‌های گوناگون داراست، میسر می‌گردد. (۱۳)

در ماده ۹۹ منشور، اهمیت و تأثیر نقش سیاسی دبیرکل مورد توجه قرار گرفته است و بطور ضمنی با امکانات اجرایی و فضا برای عمل همراه شده که این امر در عصر جامعه ملل معمول نبوده‌است. براساس این ماده، دبیرکل می‌تواند توجه شورای امنیت را به هر موضوعی که به نظر وی ممکن است صلح و امنیت بین‌المللی را مورد تهدید قرار دهد جلب نماید. این اهمیتی که به نظر و قضاوت وی داده شده‌است به دبیرکل این امکان را به لحاظ حقوقی می‌دهد که به برخی ابتکارات سیاسی شخصی، مانند اعزام گروه‌های تفحص به نقاط بحرانی جهان، و آگاه ساختن دول عضو از نظرات خویش در مورد آنها، دست بزنند.

اما در عمل این اختیارات بسیار محدود هستند و دبیرکل از استقلال عمل کمی برخوردار است. این گونه محدودیتها غالباً دارای ابعاد سیاسی و مالی هستند. بدین ترتیب که قدرتهای بزرگ در مورد اعزام یا عدم اعزام گروه‌های تفحص نقش تعیین‌کننده سیاسی و مالی را به عهده دارند. در اینجا به ادامه بحث حقوقی مان می‌پردازیم و بحث مشکلات عملی را به قسمت بعد می‌سپاریم.

نوعی دیگری از مانع در مقابل ابتکار سیاسی شورای امنیت، مجمع عمومی یا دبیرکل در اعزام گروه‌های تفحص، در بند ۷ ماده ۲ منشور مشهود است، که به عنوان یک اصل، دخالت ملل متحد در اموری که اساساً در حوزه حاکمیت داخلی کشورهاست را مجاز نمی‌شمارد. اما در انتهای همین ماده نیز تصریح شده‌است که در قالب فصل هفتم منشور، در باب «اقدامات مربوط به تهدیدات نسبت به صلح و اعمال تجاوزکارانه» (۱۴)، مانعی در مقابل دخالت ملل متحد در یک کشور وجود ندارد. اما اقدام به این گونه دخالتها نیز اساساً در حوزه تصمیم‌گیری و عمل شورای امنیت و مجمع عمومی ملل متحد قرار دارد و نقش مهمی در این عرصه برای دبیرکل متصور نیست.

به رغم همه این محدودیتها، مقام دبیرکلی دارای ویژگی‌های سیاسی و طبیعت کاری خاصی است که با تقویت ویژگی‌های مثبت آن، مثلاً تقویت استعداد حق‌گرایی یا بیطرفی، شاید در مواردی دبیرکل موفق شود با تنویر و استعانت از افکار عمومی گامهای سازنده‌ای در جهت تقلیل یا پیشگیری از ازدیاد مسائل و مشکلات مردم جهان بردارد. سازمان ملل متحد،

به عنوان یک تشکیلات جهانی، که برخلاف این معنا، در بخشهای مهمی تحت انحصار زورمدارانه قدرتهای بزرگ قرار دارد، بشدت نیازمند یک چنین تحولاتی، به عنوان گامهای اولیه در جهت رفع دیگر نقایص و کمبودهای مهم آن می‌باشد. اهمیت نقش مجمع عمومی ملل متحد در این زمینه و در باب دیپلماسی پیشگیرانه و رفع موانع پیش روی آن، در خلال بخش بعدی مورد توجه قرار خواهد گرفت.

دیپلماسی پیشگیرانه در عرصه کار و فعالیت ملل متحد

آمریکا که عهده‌دار پرداخت ۲۵ درصد بودجه سالانه ملل متحد است با عدم پرداخت به موقع سهمیه و دیون بجای مانده‌اش از سالها پیش، ملل متحد را در یک تنگنای مالی شدید قرار داده‌است که به دلایل چندی قابل تعبیر به باج‌خواهی آشکار سیاسی است. (۱۵) مثلاً بواسطه نبود بودجه کافی اعزام هیئت‌های تحقیق به برخی از نقاط بحران زده جهان ناممکن می‌شود و برای عملی شدن فعالیت‌های مهمی از این قبیل، ملل متحد ناچار به پذیرش شرایطی تحمیلی از سوی آمریکا است، که ممکن است تأثیرات سوئی در نحوه و نتیجه کار این گونه هیئت‌ها بگذارد. عدم پرداخت به موقع سهمیه‌ها و بدهی‌های معوقه و این‌گونه اعمال نفوذ در نحوه کار و فعالیت ملل متحد، در نقض صریح منشور بوده و غیرقانونی است. اما برای آمریکا و برخی دیگر از کشورهای قدرتمند عضو دائم شورای امنیت، راههای دیگری نیز برای اعمال نفوذ انحصارگرانه‌شان در ملل متحد وجود دارد، که اگرچه با روح منشور، مبنی بر همکاری همه اعضا برای تأمین و حفظ صلح جهانی در تضاد است، اما ظاهراً ناقض هیچ یک از مفاد منشور نبوده، بلکه در مواردی همچون قدرت و تو، قانونیت یافته و مورد تصریح قرار گرفته است. (۱۶)

آنچه کاملاً روشن است این است که در ملل متحد، دیپلماسی پیشگیرانه غالباً تحت تأثیر کامل قدرتهای بزرگ و محدود به ملاحظات خاص آنها طراحی شده و به اجرا درمی‌آید. در سالهای پس از جنگ سرد، نمود این امر در شورای امنیت برجستگی چشمگیری داشته است، و این عمدتاً بخاطر از میان رفتن رقابتها و اختلافات شدید بین قدرتمندترین اعضای شورا، یعنی آمریکا و شوروی بوده‌است. نفس تأسیس ملل متحد، که در اواخر و در پایان جنگ جهانی دوم، توسط قدرتهای فاتح در جنگ طراحی شد و عملی گردید، نمونه تاریخی آشکاری است در اثبات ادعای فوق، که شاید بواسطه پیچیدگی‌ها و بزرگی بیش از حد آن، هیچ‌گاه با چنین دیدی مورد توجه قرار نگرفته است. بدین ترتیب باید تأسیس ملل متحد را

نتیجه دیپلماسی پیشگیرانه‌ای در سطح بسیار کلان دانست - نهادینه نمودن پیشگیری از جنگ جهانی‌ای دیگر - که مانند دیگر موارد مهم با اراده قدرتهای بزرگ تحقق یافته است.

مفهوم دیپلماسی پیشگیرانه، در دهه ۵۰، در زمان دبیرکلی داگ هامرشولد در سازمان ملل، اهمیت ویژه‌ای یافت و بدین نام مشهور شد و از آن هنگام به عنوان یکی از طرق مفید دیپلماسی بین‌المللی مطرح بوده‌است و در مواقعی برای کنترل و ممانعت از منجر شدن درگیری‌ها به مخاصمه و جنگ، مورد توجه قرار گرفته و در بعضی موارد به صورت بسیار محدود بکار آمده‌است. با این وجود، نظر به اینکه کاربرد دیپلماسی مزبور با موانع و محدودیتهای جدی روبرو بوده‌است،^(۱۷) با گذشت بیش از نیم قرن از زمان تشکیل ملل متحد، دیپلماسی پیشگیرانه هنوز در اشکالی ابتدایی و محروم از پشتوانه تجربی در خور آن بسر می‌برد. پیچیدگی‌ها و درگیری‌های روزافزون در روابط بین‌المللی نیز این نقیصه را بیش از پیش عیان می‌نماید و لزوم رفع موانع و محدودیتهای در مقابل این رویکرد و توسعه آن را آشکار می‌کند. در این قسمت بطور عمیق‌تر با نگرشی تاریخی به برخی از مسائل عملی دیپلماسی پیشگیرانه در ملل متحد می‌پردازیم.

درگیری‌های بین دو بلوک

خیلی زود پس از تأسیس ملل متحد، رقابتهای بین دو بلوک شرق و غرب فعالیت‌های آن سازمان را بشدت تحت تأثیر خود قرار داد. این رقابتهای با سرعت بالا گرفت و بقدری خطرناک شد که به جنگ سرد موسوم گردید. بدین ترتیب، جنگ سرد به شکل تعیین‌کننده‌ای ترسیم‌کننده خطوط و محتوای فضای سیاسی‌ای شد که از آغاز تولدش و برای دهها سال پس از آن، ملل متحد در آن فضا بکار پرداخت. این فضایی بود آکنده از سوءظن و خصومت شدید بین دو ابرقدرت و دولتهایی که آنها را احاطه کرده بودند و مملو از رقابت برای تسخیر قلبها و عقل‌ها در سراسر جهان؛ فضایی انباشته از اعتقادات متعصبانه که هر یک از دو قطب به حقانیت و درستی خویش داشتند.^(۱۸)

بدین ترتیب، زمینه‌های رشد و تحول ملل متحد، بخصوص نقشی که ممکن بود ملل متحد در عرصه دیپلماسی ایفا کند، عمیقاً تحت تأثیرات سوء ناشی از جنگ سرد واقع گردید. مثلاً، طی دهه اول از تأسیس ملل متحد، بلوک سوسیالیستی که در مقایسه با اکثریت قاطع در ملل متحد به سوی بلوک غرب، در اقلیت قرار داشت، با توسعه نقش و قدرت آن سازمان، که طبیعتاً به سود غرب می‌بود، بویژه با دخالت دبیرکل در امور مربوط به صلح و امنیت،

مخالفت می‌ورزید. نه تنها در این دوران تحول مهمی در توسعه نقش ملل متحد رخ نداد، بلکه موارد جدی نقض، تحریف و بی‌توجهی به اهداف اولیه منشور ملل متحد موجب تضعیف موقعیت و اعتبار این سازمان شد. برجسته‌ترین این موارد مربوط است به درگیری‌های خشونت‌آمیز بین شرق و غرب. مثلاً در رابطه با بحران و جنگ کره، به‌رغم اهمیت فوق‌العاده آن به لحاظ امکان بکار رفتن سلاح‌های هسته‌ای، ملل متحد هیچ اقدام مهمی در جهت بحث و بررسی موضوع، پیشگیری از وقوع جنگ و یا حل آن ننمود. این موارد از آن جهت نقض منشور شمرده شده‌اند که دارای زمینه‌های بسیار جدی برای تبدیل شدن به جنگ جهانی‌ای به مراتب مخرب‌تر از دو جنگ پیشین بودند، چیزی که پیشگیری از آن به عنوان اساسی‌ترین هدف منشور ملل متحد مقرر شده‌است.

در ملل متحد، مجادلات تخریبی و طعنه‌زدن‌های معمول در جنگ سرد جایی برای بحث و مذاکره جدی منازعات بین دو بلوک باقی نمی‌گذاشت. ولی مشکل جدی‌تر از این بود. نه تنها قدرتهای بزرگ جلسات و دیگر امکانات و وقت ارزشمند ملل متحد را اساساً برای این گونه جار و جنجالها مورد سوء استفاده قرار می‌دادند، بلکه ملل متحد را برای حل و فصل جدی منازعات و نگرانی‌هایشان اصولاً مناسب نمی‌دیدند. گویی می‌خواستند عملاً نشان دهند که ملل متحد فقط برای دخالت در مناقشات کشورهای خارج از حوزه دو بلوک قدرت ساخته شده‌است. آمریکا و شوروی به این دلیل مشترک که می‌خواستند از دخالت دیگر کشورها، بخصوص کشورهای در حال توسعه، در مسائل و روابط فی‌مابین‌شان ممانعت کنند، از طرح و بحث آنها در ملل متحد طفره می‌رفتند. علاوه بر این دلیل، برای شوروی این نگرانی جدی نیز مطرح بود که اصولاً ملل متحد، بخصوص در ابعاد تصمیم‌گیری و اجرایی مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی، در تحت نفوذ قوی غرب بود. ولی درست به همین دلیل، آمریکا خواهان دخالت ملل متحد در منازعات و مخاصمات واقع در جهان سوم بود و این چنین نیز عمل می‌کرد.

این طرز عمل ملل متحد، به‌رغم محدودیت و کاستی‌هایش، موجب تقلیل گسترش جنگ سرد به حوزه‌های جدید مناقشات در سطح جهان بود. بدین ترتیب که گاهی با دخالت به موقع، ملل متحد موفق به کسب جایی مناسب در حل و فصل برخی مناقشات می‌گردید و نیز از این طریق، راه را بر مداخله سیاسی و بخصوص نظامی شوروی می‌بست و در نتیجه از پدید آمدن صحنه‌ای جدید در مخاصمات دو بلوک جلوگیری می‌نمود. البته برای نشان دادن بیطرفی ملل متحد، این گونه فعالیتها از طریق دبیرکل صورت می‌گرفت. اما بی‌تردید، بدون

خواست یا موافقت ضمنی بلوک غرب هیچ دخالت و فعالیت مهمی، توسط دبیرکل ممکن نمی‌بود. دخالت ملل متحد در کنگو، در اوایل دهه ۶۰، گرچه عمدتاً یک عملیات حفظ صلح بود، مثال خوبی در این زمینه است.

هامرشولد و بحران کنگو

در ۳۰ ژوئن ۱۹۶۰، قسمتی از کنگو که تحت استعمار بلژیک قرار داشت به استقلال رسید. اما وضعیت اجتماعی و سیاسی کشور آماده وقوع جنگ داخلی و دخالت خارجی بود. تنها یک هفته پس از استقلال، مواردی از تمرد در ارتش ظاهر گشت و در لئوپولدویل شدت یافت و به شهرهای دیگر کشیده شد. این شورشها، اقدامات خشونت‌آمیز و غارت وحشیانه‌ای را نیز به همراه داشت. نیروهای بلژیکی که برای کمک به تخلیه خارجی‌ها آمده بودند نیز درگیر جنگ شدند. (۱۹)

بنابراین در ۱۲ ژوئیه ۱۹۶۰، رهبران این کشور تازه استقلال یافته از دبیرکل ملل متحد درخواست کمک نظامی کردند. هامرشولد نیز با استفاده از ماده ۹۹ منشور، فوراً موضوع را در شورای امنیت مطرح کرد. این اولین بار بود که این ماده بوسیله یک دبیرکل ملل متحد مورد استفاده قرار می‌گرفت. در مقابل، شورای امنیت حکم نسبتاً فراخی برای دخالت دبیرکل ملل متحد در کنگو صادر کرد، که نشان‌دهنده رغبت خاص دولتهای غربی به دخالت ملل متحد در آن کشور بود. گرچه در ابتدا نقش ملل متحد بطور واضح تخلیه نیروهای بلژیکی از کنگو بود، خیلی زود این نقش به دیگر حوزه‌های مسئله‌دار نیز کشیده شد، مثلاً حفظ قانون و نظم داخلی و جلوگیری از بروز جنگ داخلی در کنگو.

اما از مهم‌ترین اموری که به عهده هامرشولد بود و او بیشترین هم خود را مصروف آن می‌کرد جلوگیری از ورود رقابتهای دو بلوک به صحنه متلاطم کنگو بود. او در ایفای این نقش از حمایت ویژه غرب برخوردار بود و به حفظ منافع آنها توجه خاص داشت. از این روی نقش وی و قانونیت اقداماتش بشدت زیر سؤال رفت، بنحوی که در جریان دخالت ملل متحد در کنگو، شوروی بطور روزافزون نسبت به نقش و اختیارات وسیع دبیرکل حساس گشته و ابراز مخالفت می‌کرد. از ابتدای کار، مواردی چند قابل مشاهده بود که می‌توانست باعث بروز تردید جدی نسبت به بیطرفی دبیرکل شود. (۲۰)

به‌رغم این مشکلات و بروز اقدامات خشونت‌آمیز چندی در جریان عملیات کنگو و پس از آن، شاید دخالت ملل متحد از اشاعه خشونت و جنگ داخلی گسترده‌تر در کنگو

جلوگیری کرده باشد. آنچه مسلم به نظر می‌رسد این است که دخالت ملل متحد در کنگو و دیپلماسی پیشگیرانه‌ای که هامرشولد مبتکر یا به احتمال بیشتر عامل آن بود، از کشیده شدن رقابتهای دو ابرقدرت به صحنه جنگ داخلی در کنگو جلوگیری کرد. به هر حال، دیپلماسی پیشگیرانه، آن گونه که هامرشولد آن را در جریان مشغولیت سنگینش در کنگو تعریف نمود، بنحو عمیقی با جلوگیری از ورود بلوکهای جنگ سرد به درگیری‌های واقع در جهان سوم مرتبط بود. همچنین، وی ارتباط عمیقی بین این مفهوم و اعزام به موقع تیمهای تفحص ملل متحد، حضور و دخالت فعال ملل متحد با حفظ بیطرفی در این گونه درگیری‌ها، به منظور جلوگیری از خشونت و حل مسالمت‌آمیز آنها را مطرح نمود.

بدین ترتیب در زمان هامرشولد، نه تنها واژه دیپلماسی پیشگیرانه به عنوان نوع تازه‌ای از دیپلماسی در ملل متحد مطرح شد، بلکه مفهوم آن در محیط ملل متحد و در ارتباط با درگیری‌های جهان سوم و با توجه به حضور سنگین رقابت بلوکهای جنگ سرد در جهان و به منظور پیشگیری از توسعه آن به مراکز جدید بحران، معنی یافت. گفته شده است که هامرشولد واژه «دیپلماسی پیشگیرانه» را ابداع نموده است. ولی با توجه به شرایط بین‌المللی غالب در زمان او و مفهومی که این واژه به خود گرفت، به نظر صحیح تر می‌رسد که واژه و مفهوم مزبور زاییده جنگ سرد بوده است. یا در نگرشی عمیق‌تر، شاید بتوان گفت که این واژه و مفهوم جلوه‌ای بوده است از تفکر واقع‌گرایانه سیاسی غرب و اهمیت تعیین‌کننده نقش دولت در روابط بین‌الملل، که در مقابل اعتقاد آرمان‌گرایانه یا ایده‌آلیستی بلوک شرق به «جبر تاریخی»، در قالب دیپلماسی پیشگیرانه تظاهری نو یافت. بدین معنی که با اقدامات پیشگیرانه، از جمله در بعد دیپلماسی، می‌توان تا حد زیادی تاریخ آینده را از جبر تهی کرد و انسان نیرومند را مالک جبار آن ساخت. پس با چنین نگرشی، دیپلماسی پیشگیرانه همانند بسیاری دیگر از مفاهیم از این قبیل در ملل متحد، جلوه‌ای است از تفکر و اندیشه سیاسی غرب، در قالب مفاهیم و راهکارهای منسوب به ملل متحد.

تحدید دیپلماسی پیشگیرانه

در ۱۹۶۱، هامرشولد در حین انجام مأموریت در کنگو و در اثر یک سانحه هوایی کشته شد. در دوران زعامت وی در ملل متحد، به خواست کشورهای قدرتمند غربی، بخصوص آمریکا، پست دبیرکلی از اهمیت و نقش برجسته‌ای در افکار عمومی غرب و کشورهای تحت نفوذشان برخوردار گردید. اما این امر، که بخصوص در قالب اختیارات وسیع

رشد در بطن ملل متحد نبود. بلکه همان گونه که در فوق مورد اشاره قرار گرفت، اختیارات واگذار شده به دبیرکل، اساساً وسیله‌ای بود برای تسهیل و تحقق اهداف غرب، که بزودی موجب برانگیخته شدن حساسیت و عدم رضایت شوروی گردید. لذا، ادامه آن راه دیگر ممکن و یا بحد کافی مثمرتر نبود.

دبیرکل‌هایی که پس از هامرشولد در رأس تشکیلات اداری ملل متحد قرار گرفتند، هیچ یک، از آزادی عمل نسبی که وی از آن برخوردار شده بود بهره‌مند نشدند. اوتانت که پس از او به دبیرکلی رسید (۷۱-۱۹۶۱)، قابل توجه‌ترین عرصه‌ای که توانست از برای نقش سیاسی دبیرکل مطرح کند، ایفای دیپلماسی یا «رویکرد آرام»^۱ در رابطه با مسائل سنگین جنگ و صلح در طول مدت ده ساله‌اش در آن مقام بود. مهم‌ترین وجه‌آین رویکرد، نقش ملل متحد در ارائه کمک‌های بشردوستانه^(۲۱) در خلال جنگ بود، که معمولاً به عنوان نقشی جانبی در کنار فعالیت‌های اصلی بنای صلح محسوب می‌شود و شاید بندرت بتوان از آن به تنهایی به عنوان ابزاری مؤثر جهت پیشگیری از جنگ یا متوقف نمودن آن استفاده کرد. بنابراین در سال ۱۹۶۲، به این دلیل و به دلایل مهم‌تری، مثل عدم اجازه قدرتهای بزرگ به دخالت ملل متحد در مسائل فی‌مابین‌شان، ملل متحد هیچ نقش مهمی در رابطه با تقلیل وضعیت به شدت خطرناک بحران موشکی کوبا نداشت. در رابطه با بحران بین اسرائیل و مصر که منجر به جنگ شد با بی‌مسئولیتی عمل نمود و در رابطه با وضعیت بحرانی بین هند و پاکستان که به جنگ ۱۹۷۱ منجر شد نیز بار دیگر عدم کفایت ملل متحد در پیشگیری از بروز جنگ به نمایش گذاشته شد.^(۲۲)

در دوران دبیرکلی کورت والدهایم (۸۲-۱۹۷۲) نیز شاهد وضعی بمانند وضع فوق یا شاید بدتر از آن هستیم. مثلاً در ۱۹۸۰، به‌رغم آشکار بودن وضعیت بحرانی مابین عراق و ایران، که یکی از بارزترین جلوه‌های آن، اقدام کاملاً غیرقانونی و بشدت گستاخانه عراق مبنی بر پاره نمودن قرارداد ۱۹۷۵ الجزایر بین ایران و عراق بود، نه تنها سازمان ملل هیچ اقدام جدی برای پیشگیری از جنگ بشدت مخربی که ایران و عراق را تا مرز نابودی در خود فرو کشید انجام نداد، حتی وقتی که عراق در نقض فاحش حقوق بین‌المللی خاک ایران را از ناحیه جنوب غربی مورد تجاوز و اشغال نظامی گسترده‌ای قرارداد (۲۲ سپتامبر ۱۹۸۰)، ملل متحد از محکوم نمودن این تجاوز آشکار و ملزم نمودن عراق به ترک فوری خاک ایران نیز ناتوان ماند.^(۲۳)

1. Quiet Approach

همچنین با وجود اهمیت خاصی که پرزدکوئینار از ابتدای تصدی‌اش بر مسند دبیرکلی ملل متحد برای «اخطار پیشاپیش»^۱ به عنوان پیش شرط اجرای موفقیت‌آمیز دیپلماسی پیشگیرانه قائل بود، تحقق آن در قالبی تشکیلاتی با عنوان «اداره تحقیقات و جمع‌آوری اطلاعات» (۲۴) تا سال ۱۹۸۷، یعنی زمانی که جنگ سرد روزهای پایانی عمرش را می‌گذراند، محقق نشد. بدین ترتیب به نظر می‌رسد طی سالهای پیش از آن، مانع اصلی در مقابل تأسیس چنین اداره‌ای مخالفت بلوک شرق با جمع‌آوری اطلاعات، بخصوص در ابعاد سیاسی و امنیتی، توسط دبیرخانه ملل متحد بوده‌است.

عصر بعد از پایان جنگ سرد

در نیمه‌های دهه ۸۰ ضعف بلوک شرق، بخصوص شوروی به عنوان رهبر بلوک، به اوج خود رسیده بود و دیگر برایش امکان ادامه جنگ سرد وجود نداشت. بدین ترتیب با فرونشستن و پایان جنگ سرد، مخالفت بلوک شرق با مسئله جمع‌آوری اطلاعات توسط دبیرخانه ملل متحد مرتفع گردید و به‌رغم حساسیت بسیاری از کشورهای در حال توسعه با این مسئله، راه برای تأسیس اداره تحقیقات و اطلاعات باز شد.

به نظر می‌رسد که از اواخر دهه ۷۰، با توجه به وقوع تحولات سیاسی و اجتماعی مهمی که در نقاطی از جهان رخ داد، بخصوص واژگون شدن رژیم دیکتاتوری شاه مورد حمایت آمریکا و غرب و پیروزی انقلاب اسلامی در ایران، که باعث افزایش فوق‌العاده ضربه‌پذیری منافع آمریکا در نقاط مختلف جهان شد، نیاز آمریکا به کسب اطلاعات گسترده‌تر و دقیق‌تر از این نقاط، بویژه در ابعاد سیاسی و امنیتی، بطور جدی فزونی یافت. البته همان گونه که مورد اشاره قرار گرفت، پاسخگویی به چنین نیازی، در قالبی سازمانی، عملی و به ظاهر موجه در درون قلب سیاسی دبیرخانه ملل متحد، یعنی در دپارتمان سیاسی، تا فرونشستن و پایان جنگ سرد میسر نشد. گرچه آمریکا بطرق مختلفی، بخصوص عملیات جاسوسی توسط سازمان سیا، (۲۵) تا حدود زیادی قادر بر کسب اطلاعات سیاسی و امنیتی مورد نیازش است و همچنین بطرق چندی اطلاعات و تحلیل‌های مورد نظرش را بگوش محافل سیاسی و جمعیت‌های مختلف پراکنده در جهان می‌رساند، اما با تأسیس اداره تحقیقات و اطلاعات در دپارتمان سیاسی ملل متحد، امکان کسب اطلاعات مورد نیاز آمریکا بطریقی

1. Early Warning

دیگر و بطور متمرکز در سطح ملل متحد پایه‌ریزی شد و نیز بطریقی دیگر تزریق اطلاعات و تحلیل‌های آمریکایی به دبیرخانه ملل متحد میسر گشت.

لذا با توجه به نظر فوق، اداره تحقیقات و اطلاعات باید در واقع وسیله‌ای می‌بود برای تأمین مقاصد اطلاعاتی غرب، نه آنچه به عنوان نظر اصولی پرزدکوئینار مطرح بود، یعنی ابزاری برای اخطار پیشاپیش جهت پیشگیری از جنگ و دیگر فجایع بین‌المللی. در هر حال آنچه مسلم است، این است که شورای امنیت چندانی به نقش اصولی اداره نمی‌داد. گویی به‌رغم تشکیل اداره‌ای با چنین مسئولیت مهمی در صحنه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، اعضای قدرتمند و صاحب نفوذ شورای امنیت این مسئولیت را در حد آن اداره ندانسته و تمایلی به جدی گرفتن آن و اخطارهای پیشاپیش، که با گذشت چند سال از عمر اداره و تلاشهای متخصصان برجسته از دقت و جامعیت خاصی برخوردار شده بود، نداشتند. از جمله این موارد نحوه برخورد شورای امنیت با بحران سومالی بود، که در سال ۱۹۹۰ با سرعت اوج می‌گرفت و در اثر بی‌توجهی شورا به اخطارهای «اداره تحقیقات و اطلاعات»، در طول سالهای بعدی تبدیل به یک فاجعه بزرگ انسانی شد. (۲۶)

گذشته از اینکه مدارک و شواهدی دال بر توجه شورای امنیت به اخطارهای پیشاپیش اداره تحقیقات و اطلاعات در دست نیست، عدم واگذاری امکانات لازم به آن اداره برای کسب سریع درجه‌ای معقول از توانایی اخطار پیشاپیش نیز مؤید این ادعا است که تأسیس اداره مزبور به واقع برای کمک به پیشگیری از جنگ و دیگر فجایع انسانی نبوده است. به هر حال، چنین به نظر می‌رسد که اداره تحقیقات و اطلاعات، در عمل، آن‌طور که شاید و باید مقاصد قدرتهای بزرگ را برآورده نمی‌کرده است، یا فراتر از این، با کسب تدریجی توانایی‌های نسبتاً خوب در زمینه اخطار پیشاپیش، قدرتهای بزرگ را با مزاحمت‌هایی، بخصوص در زمینه‌های اطلاعاتی و عملیاتی، روبرو می‌کرد. یکی از شواهد مهم در تأیید این مدعا انحلال اداره مزبور و تقسیم مسئولیت‌هایش در بین دو دپارتمان امور سیاسی و امور بشردوستانه (۲۷) بود، که خیلی زود پس از قرارگرفتن پطروس عالی در رأس ملل متحد (ژانویه ۱۹۹۲) عملی گردید. (۲۸)

نقش توسعه‌طلبانه آمریکا و غرب

در دوران پس از جنگ سرد، شرایط شورای امنیت ملل متحد با وضعیت آن در زمان

جنگ سرد، که اغلب گرفتار کشمکشهای بین آمریکا و شوروی بود و به همین واسطه در ناتوانی بسر می‌برد، تفاوت بسیاری پیدا کرد. با پایان جنگ سرد و فروپاشی شوروی، موقعیت آمریکا در شورای امنیت از برجستگی فوق‌العاده بیشتری برخوردار شد، زیرا با فروپاشی شوروی فضای تازه‌ای برای طرح و اجرای اهداف مورد نظر آمریکا در ملل متحد پدید آمد. از این روی با تلاش آمریکا و غرب این سازمان و بخصوص شورای امنیت مورد توجه خاص قرار گرفت و دارای اهمیت بی‌سابقه‌ای گردید. دخالت جنجالی (۲۹)، آمریکا و متحدان برای بیرون راندن ارتش متجاوز عراق از خاک کویت، که با استفاده از قطعنامه‌های قوی شورای امنیت صورت گرفت، میزان اهمیت دادن غرب به شورای امنیت را عملاً نیز به اثبات رسانده بود و پیروزی در عملیات مزبور که به رهبری آمریکا صورت گرفته بود شوق تکرار این گونه همکاری‌ها در بین کشورهای قدرتمند را به اوج رساند و امر تقویت شورای امنیت را فوریت بخشید.

لذا، اجلاس شورای امنیت خیلی زود پس از پیروزی آمریکا و متحدان بر عراق و برای اولین بار در سطح سران کشورهای عضو تشکیل شد. در این اجلاس مهم، رئیس شورای امنیت، نخست وزیر وقت انگلستان، جان میجر، در نطق افتتاحیه‌اش گفت: «باید این را به روشنی نشان دهیم که ما مصمم هستیم که از طریق شورای امنیت با تهدیدات نسبت به صلح و امنیت بین‌المللی برخورد نماییم.» (۳۰) وی افزود: «اکنون زمان آن فرا رسیده که ابزارهای تحت اختیارمان را بررسی نماییم - اقدام پیشگیرانه: به مفهوم جلوگیری از بحران از طریق نظارت و برخورد با ریشه‌های درگیری.» (۳۱) جرج بوش، رئیس جمهور وقت آمریکا گفت: «هرگز سابق بر این ملل متحد این چنین آماده و نیازمند افزایش تلاش برای بنای صلح^۱ به مفهوم حل جنگهای خونین و همچنین دست‌زدن به اقدامات آینده‌نگرانه، معروف به دیپلماسی پیشگیرانه نبوده است.» (۳۲) در بیانیه نهایی اجلاس سران شورای امنیت، توقع ایفای یک نقش مرکزی از ملل متحد مطرح شد، (۳۳) و اعضای شورا بر تعهدشان نسبت به نظام امنیت جمعی منشور، مبنی بر مقابله با تهدیدات علیه صلح و خنثی نمودن آثار باقی از اقدامات تجاوزکارانه، تأکید ورزیدند. (۳۴) به منظور تقویت تأثیرگذاری این گونه تعهدات و تصمیمات، در بیانیه نهایی از دبیرکل خواسته شد که تحلیلها و توصیه‌هایش در خصوص تقویت و کارآمدسازی توانایی ملل متحد برای دست‌زدن به دیپلماسی پیشگیرانه، بنا و حفظ صلح را طی گزارشی در ظرف مدت پنج ماه منتشر نماید. بخصوص اشاره شده بود که این

گزارش می‌تواند به نقش ملل متحد در کمک به کار شورا در تشخیص وضعیتهای قابل تبدیل به بحران و مناطق بی‌ثبات بپردازد.^(۳۵)

گزارش دبیرکل، با عنوان «برنامه‌ای برای صلح»، در نیمه‌های سال ۱۹۹۲ تحویل ملل متحد شد. در بحث مربوط به دیپلماسی پیشگیرانه پیشنهاد شده بود که اقداماتی برای ایجاد اطمینان مورد نیاز است و اینکه دیپلماسی پیشگیرانه نیازمند اخطار پیشاپیش بر مبنای جمع‌آوری اطلاعات و اعزام رسمی یا غیررسمی گروههای تفحص است و ممکن است شامل «استقرار پیشگیرانه نیروها»^(۳۶) و در برخی شرایط، تشکیل مناطق غیرنظامی گردد.^(۳۷) در قسمت پایانی گزارش و در ارتباط با نیاز به اعتماد دول عضو نسبت به ملل متحد چنین آمده است که لازمه این گونه اعتماد، اطمینان دول به عکس‌العمل فوری، قطعی و بی‌طرفانه سازمان ملل متحد در قبال تهدیدات نسبت به حفظ صلح و امنیت آنهاست، بنحوی که این ویژگی‌ها تحت‌الشعاع فرصت‌طلبی‌های سیاسی و کمبودهای اداری و مالی ملل متحد واقع نشود.^(۳۸)

اما عکس‌العمل فوری، قطعی و بی‌طرفانه ملل متحد، در شرایط فعلی ساختاری سازمان، امکان چندانی برای ظهور ندارد. زیرا در عمل مسئولیت تصمیم‌گیری در این گونه موارد بطور کامل با شورای امنیت است، شورایی که تصمیم‌گیری در آن، تقریباً بطور مطلق، در انحصار چند قدرت بزرگ قرار دارد، که قبل از هر چیز در پی حفظ و گسترش منافع ملی خویش هستند و در این راه از بستن درها، اغلب با استفاده از حق وتو، در مقابل واکنشهای مناسب ملل متحد در قبال برخی از بحرانها هیچ تردیدی بخود راه نمی‌دهند.

در رابطه با نظرات و پیشنهادات دبیرکل در مورد دیپلماسی پیشگیرانه و لوازم آن،^(۳۹) قابل توجه است که راهکارهای استقرار پیشگیرانه، تشکیل مناطق غیرنظامی، و بسیار جنجالی‌تر از اینها، یعنی راهکار اعزام واحدهای تحمیل صلح^۱ در رابطه با عملیات حفظ صلح، از راهکارهای مورد نظر آمریکا در چارچوب اعمال دیپلماسی پیشگیرانه بوده است. این راهکارها، در کمیته ویژه عملیات حفظ صلح - وابسته به مجمع عمومی - مورد اعتراض شدید بسیاری از اعضا، بویژه کشورهای در حال توسعه، قرار گرفتند.^(۴۰) ادامه مباحثه بر روی گزارش کمیته ویژه حفظ صلح، که در کمیته سیاسی ویژه^۲ انجام شد، نشانگر توافق عمومی در خصوص بررسی پیشنهاداتی بود که در ارتباط با اخطار پیشاپیش، تفحص، اقدامات

1. Peace Enforcement Units
2. Special Political Committee

اطمینان‌ساز و کمکهای بشردوستانه بودند. (۴۱)

به‌رغم وضعیت فوق، تحولات در عمل آنچنان پیشرفت که مورد نظر قدرتهای بزرگ، بخصوص آمریکا، بود. در ۱۹۹۳، عملیات حفظ صلح ملل متحد در سومالی از نو تعریف شد و در عمل به مأموریت تحمیل صلح مبدل گشت. در دسامبر ۱۹۹۲ نیز، شورای امنیت اجازه استقرار پیشگیرانه نیروهای حافظ صلح در مرز مقدونیه را صادر کرد. (۴۲) گرچه عملیات استقرار پیشگیرانه در مقدونیه، بواسطه شرایط خاص موجود، (۴۳) موفقیت‌آمیز بوده‌است، اما عملیات در سومالی و در بوسنی با پیچیدگی‌های بسیار روبرو شد و در سیر تحولات، شکلی کاملاً قهرآمیز بخود گرفت، و با سرشکستگی روزافزون ملل متحد در انجام مداخلات سیاسی و عملیات نظامی، به شکست انجامید.

نگاهی به عملکرد شورای امنیت، در دوران پس از پایان جنگ سرد، بخوبی نشان می‌دهد که در رابطه با برخی از مهمترین بحرانها در نقاطی از جهان، همچون مخاصمات در بوسنی، برادرکشی در افغانستان و گسترش روزافزون دامنه‌های تجاوز در فلسطین اشغالی، شورا، به‌رغم هیاهوی بسیارش در مورد دیپلماسی پیشگیرانه، قادر به برداشتن گام عملی قابل ذکری در این باب نبوده‌است. یاسوشی آکاشی، دیپلمات برجسته ژاپنی و نماینده ویژه دبیرکل ملل متحد برای یوگسلاوی سابق (ژانویه ۱۹۹۴ تا اکتبر ۱۹۹۵)، در باب زمان دخالت ملل متحد در قبال یک بحران معتقد است، «هدف ایده‌ال، جلوگیری از بازشدن دستها به اعمال خشونت، با توسل به کاربرد مؤثر دیپلماسی پیشگیرانه می‌باشد.» (۴۴)

بدین ترتیب، برای آکاشی، توسل به دیپلماسی پیشگیرانه امری بوده‌است که در وادی ایده‌الها قرار داشته - وقتی او از عوامل اساسی برای مؤثر بودن دیپلماسی ملل متحد بحث می‌کند (۴۵)، با عدم اشاره‌اش به عامل مهم زمان، نشان می‌دهد که توجهی به دیپلماسی از نوع پیشگیرانه ندارد. تجربه ملل متحد در بوسنی هرزه‌گوین نیز نشان‌دهنده این امر است که نه تنها جایی برای اعمال دیپلماسی پیشگیرانه نبوده، بلکه اگر گونه‌ای از دیپلماسی اعمال می‌گردیده‌است، بشدت دچار تناقض و سردرگمی بوده‌است. طبق نظر نماینده دبیرکل برای یوگسلاوی سابق، دخالت ملل متحد در بوسنی هرزه‌گوین، در موارد بسیاری، دارای ماهیت مدیریت بحران بوده‌است، (۴۶) و این نه تنها در نحوه کشیده شدن نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد^۱ (۴۷) از یک بحران به بحرانی دیگر، بلکه همچنین در گسترش مسئولیتهای این نیرو توسط قطعنامه‌های شورای امنیت در رویارویی با هر بحران تازه در بوسنی قابل مشاهده بود.

1. UNPROFOR

بعضی از این قطعنامه‌ها نه تنها با یکدیگر در تناقض‌اند بلکه در خودشان نیز حامل تناقضاتی می‌باشند که موجب بروز اقدامات نسنجیده‌ای توسط این نیروهای حافظ صلح^۱ در برخورد با وقایع بوده‌است.

در رابطه با قطعنامه‌ها و دیپلماسی‌های متناقض درخصوص وضعیت در بوسنی، به نظر می‌رسد که نماینده دبیرکل از ذکر این مهم که مشکل اصلی چه بوده، محروم مانده‌است. (۴۸) در جریان بحران بوسنی کاملاً روشن بود، و اکنون نیز نباید فراموش شود، که سیاستهای تعدادی از اعضای قدرتمند شورای امنیت ملل متحد، بخصوص روسیه، فرانسه و انگلستان، اجازه کاسته شدن از جنگ و جنایت را نمی‌داد، مگر به بهای نابودی کامل حکومت مسلمان در بوسنی. این کشورها، بخصوص انگلستان و فرانسه، به بهانه تضمین امنیت نیروهای به اصطلاح حافظ صلح و کمکرسان خود در بوسنی، مانع هر اقدام نظامی قاطع بر علیه جنایتکاران صرب می‌شدند و در حالی که صربها آزادانه از خارج سلاح دریافت می‌کردند، تا به اقدامات جنایتکارانه خود در بوسنی که با بی‌شرمی تمام نام «پاک‌سازی قومی» به آن داده بودند ادامه دهند، به هیچ وجه اجازه نمی‌دادند تحریم تسلیحاتی که یکجانبه و علیه مسلمانان اعمال می‌شد، لغو گردد. (۴۹)

به هر حال، بنابر ملاحظات خاص، (۵۰) ایالات متحده با ادامه این وضعیت در بوسنی، با انگلستان و فرانسه به مخالفت پرداخت و با انجام بمباران‌های هوایی علیه مواضع صربها، توانست آنها را در اواخر دسامبر ۱۹۹۴ ناچار به امضای یک قرارداد آتش‌بس با طرفهای دیگر بنماید. روسیه نیز در جریان تحولات در بوسنی همواره در حمایت از جنایتکاران صرب و علیه صلح در این کشور عمل نمود و حتی از حق و تو در شورای امنیت به نفع آن جنایتکاران استفاده کرد. حال این سؤال قابل طرح است که اگر تمایل سیاسی کشور قدرتمندی چون آمریکا بر این قرار نمی‌گرفت که در مخالفت با وضعیت در بوسنی برخیزد، «پاک‌سازی قومی» در اروپا تاکی ادامه می‌یافت و تا به کجا می‌کشید؟ برآستی اگر منافع ملی آمریکا، همسویی با انگلیس، فرانسه و روسیه را در شورای امنیت دیکته می‌کرد، چه بر سر ملت‌های مسلمان و کراوات در بوسنی می‌آمد؟ با توجه به این نگرانی‌ها آیا برآستی ملت‌ها، بخصوص ملت‌های جهان سوم، نباید در مورد امنیت خویش نسبت به ملل متحد نامطمئن و بلکه مظنون باشند؟ در اینجا است که اهمیت انجام اصلاحات اساسی در سیستم امنیت جمعی ملل متحد، از جمله لغو برخی امتیازات و مزیت‌های انحصاری که بیش از نیم قرن پیش توسط قدرتهای بزرگ وقت،

1. UNPROFOR

برای حفظ توافق دائمی خودشان در تشکیلات ملل متحد مقرر کردند، روشن می‌شود مانند لغو امتیازاتی مانند حق وتو و عضویت دائم تعدادی از کشورها در شورای امنیت ملل متحد.

لزوم جدیت بیشتر در مجمع عمومی

بحرانها و فجایع مهم دوران پس از جنگ سرد - مانند بحران در سومالی و بوسنی - این واقعیت هولناک، ولی انکارناپذیر را عیان ساخته که در این دوره، امنیت و بلکه موجودیت ملل جهان سوم با بزرگترین خطرهای روبروست و به حقیقت شکننده است. بنابراین، مجمع عمومی ملل متحد، نظر به عضویت جهانی (۵۱) و ماهیت اصولاً غیرانحصاری آن، (۵۲) توان انجام رسالت بسیار مهمی در مهیامودن ملل متحد برای مواجهه با این مسائل و کاهش و رفع آنها را دارد. در رابطه با اهمیت ویژه نقش مجمع عمومی در این خصوص، شاید نیاز به توضیح نباشد که اگرچه امنیت بین‌الملل دارای ابعاد جهانی است، اما این جهان سوم است که از جنگ جهانی دوم به این سو همواره صحنه اصلی ظهور و گسترش جنگ و دیگر فجایع بزرگ انسانی بوده است. از این روی و به دلایل دیگر، اغلب رسیدن به درک و تصمیمی درست در مورد حل این مسائل و حتی تصور عمق فجایع ناشی از آنها، در توان کسانی نیست که حل این مسائل را مقدم نمی‌شمارند، از این صحنه بدورند، یا مؤثرترین وسیله ارتباطشان با نقاط بحران زده در جهان سوم کانال «سی.ان.ان» آمریکاست. بنابراین مسئولیت اصلی حل این گونه مسائل و مشکلات بر دوش ملل جهان سوم است تا خود با بیشترین درک نسبت به مسائل و ریشه‌های آنها و صمیمانه‌ترین دلسوزی و تصمیم برای رفع آنها، در قالب مجمع عمومی و شورای امنیت، به تلاش و کوشش پردازند. جدیت در مجمع عمومی از آن جهت اولویت دارد که لازمه اصلاحات اساسی در ملل متحد، بخصوص در شورای امنیت، فعالیت در مجمع است و از آنجا که کشورهای جهان سوم در این نهاد اکثریت بزرگی را تشکیل می‌دهند، از این توان برخوردارند که منشأ تحولات سازنده‌ای در اصلاح ملل متحد باشند. البته بدیهی است که در این راه سخت، جهان سوم هیچ‌گاه از حمایتها و کمکهای ارزشمند مردم و تشکلهای نوع دوست و حامی صلح در سراسر جهان بی‌نیاز نخواهد بود و در واقع بدون چنین حمایتها و کمکهایی از حرکت باز خواهد ایستاد. اکنون کمی بیشتر به موقعیت حقوقی مجمع عمومی می‌پردازیم و در خلال این بحث به لزوم جدیت مجمع در باب دیپلماسی پیشگیرانه می‌رسیم. مجمع عمومی این حق را دارد که در مورد هر مسئله یا موضوعی که در حیطه منشور ملل متحد قرار دارد یا با قدرت یا فعالیتهای هر یک از ارگانهای اصلی ملل متحد مرتبط است،

به بحث و بررسی بپردازد،^(۵۳) و مگر در رابطه با دعاوی یا وضعیتهایی که تحت مراقبت شورای امنیت قرار دارد،^(۵۴) توصیه‌هایی به اعضای ملل متحد یا به شورای امنیت بنماید. بدین ترتیب تحت شرایط حاضر، مهم‌ترین فعالیت مجمع عمومی، آگاهی دادن و جهت بخشیدن به افکار عمومی در سطح جهان است،^(۵۵) که میزان تأثیر آن نیز چندان روشن نیست. گذشته از این ماده، که نقش مجمع را در رابطه با وضعیتها و بحرانها، بخصوص آن دسته که جاری و یا در اوج خود هستند- و درست به همین علت نیازمند توجه افزونتر جامعه جهانی‌اند- نقشی ناقص و محدود نموده‌است، در قالب ماده دیگری مجمع از دارا بودن قدرت اجرایی نیز محروم شده‌است.^(۵۶) یعنی حتی در محدوده وضعیتها و مسائلی که تحت توجه مجمع قرار دارند، هنگامی که نیاز به اقدام عملی در مورد آنها پیش آید، مجمع ناچار به روی آوردن به شورای امنیت است. یا توجه به این محدودیتهای زمانی و عملی در مقابل فعالیت مجمع عمومی، از یکسوی، و پیچیده‌تر شدن روزافزون مسائل و بحرانهای بین‌المللی، از سوی دیگر، نیاز مجمع عمومی به بکارگیری هرچه مؤثرتر دیپلماسی پیشگیرانه روشنتر می‌گردد. از این طریق است که مجمع عمومی می‌تواند نقش بزرگتری را در رابطه با مسائل بین‌المللی ایفا نماید- نقشی که بواسطه ماهیت پیشگیرانه آن، به مراتب عاقلانه‌تر و مؤثرتر از واکنشهای عکس‌العمل گونه معمول در ملل متحد است.

نتیجه‌گیری

به هنگام فرونشینی و پایان جنگ سرد بین شرق و غرب و بخصوص پس از فروپاشی شوروی و از هم گسیخته شدن بلوک شرق، باورها و آرزوهای بزرگی در مورد آینده و جهانی به مراتب بهتر از گذشته، از سوی غرب بگوش می‌رسید. ادعای جنجالی «پایان تاریخ»،^(۵۷) از سوی دانشمند آمریکایی فرانسیس فوکویاما، نمونه‌ای بارز از این گونه خوش باوری‌ها است که «پیروزی مسلم لیبرالیزم اقتصادی و سیاسی»^(۵۸) غربی و پایان جنگ در سطح جهان را نوید می‌داد. روی‌آوری به دیپلماسی پیشگیرانه نیز از جمله این باورهاست، که در ۱۹۹۲ با سروصدای فوق‌العاده زیادی در سازمان ملل متحد مطرح شد، که منظور از آن جلوگیری از جنگ و خشونت‌های اجتماعی است که امکان منجر شدن به عواقب فاجع بین‌المللی را دارند. ولی واقعیت این است که با گذشت بیش از پنجاه سال از تأسیس سازمان ملل متحد و به‌رغم ارتباط تنگاتنگی که مفهوم و کاربرد دیپلماسی پیشگیرانه با هدف بنیانی تشکیل ملل متحد- یعنی پیشگیری از جنگ- دارد، این مفهوم و کاربرد آن، از رشد چندانانی برخوردار نبوده‌است.

اغلب به وجود سابقه چهار دهه جنگ سرد به عنوان علت اصلی نقصان در رشد دیپلماسی پیشگیرانه در ملل متحد اشاره می‌شود. ولی به‌رغم تأثیرات اساسی جنگ سرد بر جنبه‌های متعدد و مهم روابط بین‌الملل و تأثیرات مهم آن بر دیپلماسی پیشگیرانه، جنگ سرد علت اصلی این نقصان نیست؛ زیرا عدم وجود جنگ سرد تأثیر مهمی بر این وضع نگذاشته است. علت اصلی را باید در ساختارها و روابط کهنه مبتنی بر تقدم قدرت مادی (نظامی، تکنولوژیک، مالی و غیره) در ملل متحد جستجو کرد، که در اصول و روش مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، این ساختارها و روابط هیچ فرق محسوسی با دوران گذشته نکرده‌اند.

البته این صحیح است که در مقایسه با زمان جنگ سرد، شورای امنیت ملل متحد نقش بسیار فعالتری در رابطه با منازعات و مخاصمات بین‌المللی پیدا کرده‌است، ولی این نیز به شدت تحت تأثیر دول غربی، بخصوص آمریکا است و بنابراین، کمتر ممکن است که نقش ملل متحد نقشی اصولی، مستقل، بیطرفانه و برخوردار از حمایت گسترده بین‌المللی باشد. گاهی ادعا می‌شود که دبیرکل ملل متحد از موقعیت خوبی برای ایفای یک چنین نقشی برخوردار است. (۵۹) قطعاً این نیز فارغ از تحمیلات و دخالت‌های قدرتهای بزرگ نیست، (۶۰) همچنین بواسطه محدودیت نقش و امکانات تحت اختیار دبیرکل، از یکسو، و پیچیدگی‌ها و مشکلات روزافزون در روابط بین‌الملل، از سوی دیگر، امکان زیادی برای رشد این نقش متصور نیست. این نقش، در مقاطعی که با سیاست غرب در همسویی کامل باشد مورد تقویت و حمایت غرب قرار می‌گیرد و در مقاطعی که بنحوی در تعارض با آن واقع شود به شدت از سوی غرب مورد تضعیف قرار می‌گیرد و عملاً محو می‌گردد.

نظر به وجود این مشکلات در شورای امنیت و در پست دبیرکلی ملل متحد، اهمیت فعالیت جدی‌تر مجمع عمومی، برای طرح و انجام اصلاحات اساسی در ترکیب و نحوه کار در شورای امنیت و ارتقای نقش مجمع آشکار می‌شود. از آنجا که تقریباً همه کشورها در مجمع عضویت دارند و در این نهاد از حقوق مساوی برخوردارند، نظرات و تصمیم‌های مصوب در مجمع، که کلیه مسائل بین‌المللی را شامل می‌گردد، از حیثیت و اعتبار بین‌المللی ویژه‌ای برخوردار است. (۶۱) لذا به‌رغم محدودیت‌هایی که براساس منشور ملل متحد در باب تصمیم‌گیری در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی با آن رویبست، مجمع عمومی در میان اکثریت بزرگی از اعضای ملل متحد به عنوان مهم‌ترین رکن ملل متحد شناخته می‌شود. امروزه این یک نیاز واقعاً حیاتی است که ملل متحد باید پاسخگوی بحرانها و وضعیت‌های

مخرب و روبه‌تزايد در همه نقاط جهان، که بویژه در سطح جهان سوم خودنمایی می‌کنند، باشد.

از حدود سه سال پیش، مجمع عمومی سرگرم انجام بررسی‌هایی درخصوص تغییر ساختار شورای امنیت بوده‌است. اما لازم است که این بررسی‌ها و تلاش دیپلماتیک در این خصوص با جدیت و دقت بیشتر انجام شده و بارور گردد. در کنار این فعالیت کلیدی و در ارتباط مستقیم با آن، مجمع باید در فکر ایفای نقش مؤثرتری در صحنه صلح و امنیت بین‌المللی، بخصوص از راه دیپلماسی پیشگیرانه باشد. این به معنی از بین بردن نقش اساسی و مهم شورای امنیت نیست. بلکه، مراد اصلاح و تقویت سیستم امنیت جمعی ملل متحد است، بنحوی که نهادهای مربوطه در ملل متحد به بهترین وجه قادر به انجام مسئولیت‌های بسیار مهم‌شان بشوند.

یعنی نباید این طور باشد که ملتها با تجاوزات بی‌شرمانه و علنی برخی دستجات یا گروه‌های دیوانه قدرت که اغلب مورد حمایت قدرتهای بزرگ نیز هستند، مواجه شوند و فجایع گسترده انسانی در نقاط مختلف جهان واقع شود، و در چنین شرایطی ملل متحد خود به ابزار تداوم، گسترش، توجیه و تثبیت ظلم و تجاوز مبدل شود یا دلخوش به صدور چند قطعنامه و ارسال کمک‌های انسان‌دوستانه، بدور از صحنه اصلی ایفای مسئولیت‌هایش در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی عملاً به ایفای نقش یک نظاره‌گر اکتفا کند.^(۶۲)

در نیمه‌های سال ۱۹۹۷، کوفی‌انان، دبیرکل ملل متحد، طرح نسبتاً مفصلی در باب اصلاح ملل متحد^(۶۳) به مجمع عمومی ارائه داد که به عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل در دستور پنجاه و دومین اجلاس سالانه مجمع قرار گرفت. در این طرح اشاراتی شده‌است به نقش یگانه مجمع در هدایت استراتژیک سازمان از طریق انجام برخی اصلاحات بنیادی، بخصوص بررسی نیاز به تغییرات اساسی از راه بازنگری و اصلاح منشور ملل متحد^(۶۴) که دارای اهمیت بسیار است و بواقع باید با جدیت از سوی مجمع پیگیری شود. به‌رغم این اشارات مهم، طرح اصلاحی دبیرکل شامل بر پیشنهادهاتی است که اساساً و بطور عمده به نکات و راهکارهای اداری و مدیریتی سازمان، که اصولاً حوزه دبیرخانه ملل متحد را در برمی‌گیرد، محدود می‌باشند - مثلاً برقراری پست معاونت دبیرکل، یا حذف حداقل هزار پست سازمانی.^(۶۵) شاید از این روی است که همچون آکاشی، کوفی‌انان نیز علت اصلی اشتباهات فجیع ملل متحد در بحران‌هایی مثل بوسنی و سومالی را ناشی از مسائل و مشکلات تکنیکی یا لجستیکی می‌داند:

«به محض اینکه جنگ سرد خاتمه یافت، ملل متحد عجله کرد، و تحت فشار قرار گرفت، که در مقابل نیاز بطور گسترده فزونی یافته به خدماتش، پاسخگو باشد. اشتباهاتی در این مدت صورت گرفت که در موارد بسیاری به دلیل عدم تناسب امکانات و اگذار شده به سازمان با انتظارات از آن بود.» (۶۶)

اگر منظور از «اشتباهات» آن دسته از اقداماتی باشند که منجر به ضرر و زیان یا تحقیر و سرشکستگی ملل متحد یا نیروهایش در رسیدن به اهداف نظامی شان شده است، شاید نظرات تکنیکی فوق، که در بسیاری از محافل غربی نیز به گوش می‌خورند، تا حد زیادی درست باشند. اما این همه واقعیت نیست، این ناشی از برخوردی انتزاعی نسبت به واقعیتی است که دامنه‌ای بسیار فراتر از آبرو و حیثیت یا تحقیر و سرشکستگی ملل متحد و نیروهایش را دارد. آنچه واقعیت دارد و این جزئی از آن است، ارزش و احترام ملت‌هاست.

بنابراین، وقتی در این امور صحبت از اشتباهات ملل متحد می‌شود، باید این آگاهی وجود داشته باشد که بزرگترین و هولناکترین آنها آن دسته‌اند که تجاوزات آشکار به حقوق ملت‌ها و آحاد مردم نادیده گرفته می‌شود و یا ملل متحد خود نیز به نحوی در آن شرکت می‌جوید. برآستی اگر اتکا و پشتگرمی به حق و تو - که بواقع امتیازی غیر منطقی، غیر عقلایی و زورگویانه می‌باشد - نمی‌بود، یا برخی از قدرتهای بزرگ، این را به صلاح خویش می‌یافتند که در تعارض شدید با اصول و اهداف منشور ملل متحد در حمایت جنایتکاران صرب به سیاستهای نژادی روی آورند آیا مانعی در برابر آنها بود که لکه کثیف مشارکت در «پارکسازی قومی» مردم مسلمان بوسنی را برای خود و برای ملل متحد نخرند؟ کارآمد شدن ملل متحد در مواجهه با بحرانهای امروزی و بحرانهای پیچیده تر قرن بیست و یکم، تفکر و پاسخگویی به یک چنین سئوالاتی را می‌طلبد.

یادداشتها

- مانند تشکیل جامعه ملل در سال ۱۹۱۸ و سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵. لیکن تشکیل کنسرت اروپایی در اوایل قرن نوزدهم را از این مقوله جدا می‌دانیم. زیرا کنسرت به منظور حفظ صلح در سطح جهان و حتی در محدوده، اروپا نبود. بلکه، هدف از تشکیل آن همکاری سیاسی بین قدرتهای بزرگ در اروپا بود.
- از این پس غالباً عنوان «ملل متحد» مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- مثلاً با حمایت گسترده تر آمریکا، اسرائیل سیاستهای تهاجمی تر و سرکوب‌گرانه تری را در قبال فلسطینیان و کشورهای عرب همسایه اش در پیش گرفته است.

۴. در دانشگاه ابريستويث در انگلستان در سال ۱۹۱۸.
5. William C. Olson A.J.R.Groom. *International Relations then and Now*, London, New York: Routledge, 1992, p. 23.
۶. مقدمه منشور ملل متحد.
۷. منشور ملل متحد، ماده ۳۴.
۸. مثلاً، دبیرخانه ملل متحد، مجمع عمومی، شورای اقتصادی - اجتماعی و دیوان دادگستری بین‌المللی.
۹. منشور ملل متحد، ماده ۹۷.
۱۰. م. ماده ۱۰۰.
۱۱. م.
12. J.Barros, *Office Without Power: Secretary- General Sir Eric Drummond 1919-1933*, Oxford: Clarendon Press, 1979.
13. *Ibid.*, P. 384.
۱۴. عنوان فصل هفتم منشور.
15. Farhad Shahabi, *Preventive Diplomacy at the United Nations: A Study of the Rise and fall of the Office for Research and the Collection of Information*, Phd Thesis, University of Kent at Canterbury, 1996, pp. 27-28.
۱۶. منشور ملل متحد، ماده ۲۷، بند ۳.
۱۷. مثلاً در سالهای شدت جنگ سرد، ابرقدرتها اجازه نمی‌دادند که ملل متحد در حل مسائل مهم مابین آنها دخالت نماید و حل این گونه مسائل را تقریباً بطور کامل در حیطه مسئولیت و اختیار خود می‌دانستند؛ یا استفاده‌های نامناسب برخی از کشورهای قدرتمند از قدرت و ترور در تقابل با حفظ و تقویت بنیانهای اساسی صلح و امنیت بین‌المللی منشور ملل متحد، ماده ۲۷، بند ۳.
18. E.Luard. *A History of the United Nations: Volume 1: The Years of Western Domination*, 1945-55. London: Macmillan, P. 373.
19. Farhad Shahabi. *Op.Cit.*, pp. 85-95.
۲۰. جنجالی‌ترین نمونه‌های آن یکی ترکیب اعضای کلوب کنگو (Congo Club) بود و دیگری عدم انجام مشورت با لومومبا، نخست وزیر وقت کنگو. درباره موضوع بسیار مهمی چون ترکیب و چگونگی استقرار نیروهای ملل متحد برای کنگو.
21. Humanitarian Assistance.
22. For Further details see, Pechota, *The Quiet Approach: A Study of the Good Offices*

Exercised by the United Nations Secretary-General in the Course of War, New York: UNCTAR, 1970.

23. Farhad shahabi, *Op.Cit.*, p. 94. Also see, Brian Urquhart. "The UN and International Security after the Cold War", in Roberts Kingsbury, eds., 1993, *United Nations, Divided World*, Oxford: Clarendon Press, p. 84.

24. The Office for Research and the Collection of Information (ORCI).

از این دفتر به عنوان «اداره تحقیقات و اطلاعات» نام خواهیم برد.

25. Central Intelligence Agency (CIA).

26. Farhad Shahabi, *Op.Cit.*, pp. 85-95.

27. Department of Political Affairs (DPA) and Department of Humanitarian Affairs (DHA).

۲۸. برای اطلاع بیشتر رجوع شود به:

Farhad Shahabi, *Op.Cit.*, pp. 99-140.

۲۹. بخصوص از آن جهت که هیچگاه قبلاً آمریکا این چنین آماده و مشتاق برای رفع تجاوز از کشورهای ضعیف و نشان دادن حمایتش، با این جدیت، از حقوق بین‌الملل نبوده است. البته بر همه روشن است که منافع خاص آمریکا در رابطه با کویت و برخی دیگر از کشورهای حوزه خلیج فارس، نقش بسیار مهمی در بروز چنین شور و شوقی در رفع تجاوز از کویت داشته است که التزاماً در رابطه با دیگر کشورها قابل تکرار نیست.

30. United Nations Security Council. Provisional Verbatim Record. S/Pv. 3046. 31 January 1992, pp. 2-9.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*, p. 50

33. United Nations, 31 Jan. 1992, S/23500. "Note by the President of the Security council", p.30.

34. *Ibid.*, pp. 3-4

35. Preventive Deployment.

36. United Nations, 17 June 1992, A/47/277, S/24111, An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, Peacemaking, and Peace-Keeping. Para. 23.

37. *Ibid.*, Para. 83.

38. *Ibid.*, Para. 23.

39. United Nations, 31 Aug. 1992, A/47/386. "Special Report of the Special Committee

- on Peace-Keeping Operations", para. 19.
40. D. Cox, "Exploring An Agenda For Peace", *Aurora Papers 20, Canadian Centre for Global Security*, 1993, pp. 17-18.
41. *Ibid.*, P. 19. Also, Farhad Shahabi. *Op.cit.*, p. 162.
۴۲. سادگی نسبی آن در مقایسه با دیگر عملیات ملل متحد برای حفظ صلح، خواست قدرتهای بزرگ و دخالت به هنگام آنها نیز بسیار مؤثر بوده است.
43. Yasushi Akashi, "The Limits of UN Diplomacy and the Future of Conflict Mediation", *Survival*, Vol. 37, No.4, Winter 1995-96, p. 86.
۴۴. «برای اینکه دیپلماسی ملل متحد مؤثر افتد، این امری اساسی است که تصمیم در مورد دخالت سازمان مبتنی باشد بر شرایط عینی محل بحران و داشتن انتظاری واقع‌گرایانه در مورد آنچه قابل حصول است.» همان، ص ۸۷.
۴۵. همان، ص ۹۲.
۴۶. نیروی محافظت (از صلح ملل متحد) UN Protection Force.
۴۷. شاید بنابر ملاحظات سیاسی، از نکته‌ای با این اهمیت، این گونه چشم‌پوشی شده است. به هر حال این شایسته مقامات عالی‌رتبه بین‌المللی، همچون دبیرکل و نمایندگان وی است که نکات و علل اصلی در رابطه با مسائل و مشکلات بین‌المللی را حداقل در حد اشاره مورد توجه قرار دهند تا خود موجب پدید آمدن بدفهمی‌ها و تناقضات یا تقویت آنها نشوند.
۴۸. پیروز مجتهدزاده، «جهان سیاسی در سالی که گذشت»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، جلد ۹، شماره‌های ۸-۷، فروردین و اردیبهشت ۱۳۷۴، صص ۶-۷.
۴۹. شاید برای جلوگیری از خشم و نفرت ملت‌های مسلمان و کسب وجهه در میان آنها و بدست آوردن یک موقعیت استثنایی در بوسنی واقع در قلب اروپا.
۵۰. طبق ماده ۹ منشور، مجمع عمومی شامل همه اعضای ملل متحد است.
۵۱. طبق ماده ۱۸ منشور، هر عضو مجمع عمومی دارای یک رأی است.
۵۲. طبق ماده ۱۰ منشور.
۵۳. طبق ماده ۱۲ منشور.
۵۴. با مردمی‌تر شدن دولت‌ها، مجمع عمومی بطور افزونتری دارای کینیت یک پارلمان جهانی می‌گردد و لذا از احترام و اعتبار به مراتب بیشتری برای تأثیرگذاری بر افکار عمومی در سطح جهان برخوردار خواهد شد.
۵۵. طبق بند ۲ از ماده ۱۱ منشور.
56. Francis Fukuyama, "The End of History?", *Taking Sides*, 3rd ed., John T. Rourke, ed., Guilford, CT, The Duskin Publishing Groupe, 1991.

57. *Ibid.*, p. 340.

۵۸. توسط برخی محافل سازمان مللی و غربی.

۵۹. مثلاً، سابقه توسل به قدرت و تو در انتخاب دبیرکل در سال ۱۹۹۶، که منجر به انتخاب کوفی انان شد.

۶۰. البته مجمع عمومی نیز به مانند نهادهای دیگر فارغ از خطا نیست، اما ترتیبات و نحوه تصمیم‌گیری در آن به گونه‌ای است که در این مورد از مصونیت نسبتاً بیشتری برخوردار است.

۶۱. مثل نقش ملل متحد در رابطه با فلسطین، بوسنی و سومالی. کوفی انان، در آستانه پنجاه و دومین اجلاس مجمع عمومی در رابطه با روند به اصطلاح صلح خاورمیانه گفت: «تا آنجا که به سازمان ملل مربوط است، ما قطعنامه‌هایی در مورد این موضوع داریم که امیدواریم به اجرا درآید... ما همچنان به حمایت از حل و فصل مسألت‌آمیز منازعه و اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت ادامه می‌دهیم.» استخراج شده از مقاله «اصلاحات در سازمان ملل»، ضمیمه اطلاعات، ۲۹ شهریور ص ۱.

62. United Nations, Report of the Secretary- General, "Renewing The United Nations: A Programme for Reform", A/51/950. 14 July 1997.

63. *Ibid.*, P.2, 8 and 18-19.

64. *Ibid.*, p. 6.

این گونه اصلاحات تحت عنوان صرفه‌جویی، از اصلی‌ترین پیشنهادات آمریکا برای اصلاح ملل متحد بوده است.

65. *Ibid.*, p.11.

66. *Ibid.*

