

# نیویارک، جایی مناسب برای سازمان ملل متحد نیست!



ملک ستیز پژوهش گر ارشد  
روابط بین الدول

## جستاری پیرامون «جای گاه سازمان ملل متحد در نظام روابط بین الدول»

به بهانه هفتادمین سال گرد تاسیس سازمان ملل متحد

سازمان ملل متحد بزرگ‌ترین نهاد هم‌آهنگ‌کننده دولت‌ها در جهان است. دورنمای استراتژیک سازمان ملل متحد را «فراهم سازی زمینه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جامعه بین‌المللی برای شکل‌گیری جهانی مبرا از فقر، تشنج، بی‌عدالتی و جنگ» می‌سازد. ماموریت استراتژیک سازمان ملل متحد بر بنیاد تعهدات دولت‌های عضو برای رسیدن به هدف مشترک که در دورنمای این سازمان تجلی یافته است، اساس گذاشته شده است.

سازمان ملل متحد، برآیند پنج دوره تعامل و توسعه روابط بین‌الدول است. نخستین دوره شکل‌گیری نظام روابط بین‌الملل بر می‌گردد به نضج‌گیری ابتدایی‌ترین لایه‌های دولت‌ها که تاریخ باستان شاهد آن بوده است. در این دوران دودمان‌ها و امپراطوری‌های بزرگ در تاریخ توسعه بشری انسجام یافتند و نخستین پایه‌های «روابط مشارکتی» را برای گسترش قدرت سیاسی و اقتصادی خویش بنا گذاشتند. نخستین حرکت‌های توسعه روابط بین‌الملل را در تاریخ

باستان، دودمان «شانگ» در چین، هزار سال پیش از میلاد، امپراطوری «هخامنشیان» و امپراطوری «ماد» شش صد سال پیش از میلاد به نمایش می‌گذارد. به همین ترتیب گسترش جغرافیای سیاسی و اقتصادی نظام‌های امپراطوری به مانند «ساتاواهانا» هند و امپراطوری مصر در دوران گذار پیش از میلاد به بعد از میلاد مسیح، روابط بین‌الدول را ساز و کار بیش‌تر بخشیدند.

دومین دور گسترش روابط بین‌الدول را دوران شکل‌گیری دولت‌های مستقل شکل می‌دهد. این دوران بر می‌گردد به سال‌های آغاز رنسانس و روشن‌گری Enlightenment در اروپا. این دوران که به نام دوران نواندیشی و دیگر اندیشی نام گرفت در سال 1300 آغاز شد و سه صد سال به درازا کشید. در این دوران اروپا که پیش‌آهنگ جنبش روشن‌گری در جهان بود، اصلاحات گسترده سیاسی در پیوند به ساختار سیاسی دولت‌ها زد و فرهنگ سیکولاریزم در مناسبات بین‌الملل رایج گردید. در این دوران دولت‌ها دست به ایجاد «سیاست خارجی» زده و راه را برای بهبود و گسترش روابط میان «دولت-دولت» فراهم‌تر گردانیدند. در این دوران «سیاست روابط بین‌الدول» دولت‌ها بناگذاری شد و «منافع ملی» به محور اساسی سیاست خارجی دولت‌ها مبدل گردید. جدایی دین از سیاست، زمینه آن را مهیا کرد که دولت‌ها «پلورالیزم» را در سیاست‌های بین‌المللی خویش راه دهند. بدین ترتیب، دولت‌ها با داشتن ادیان و آیین‌های متفاوت باهم روابط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایجاد کردند. این «ریفرم»، انقلاب کلانی را در روابط بین‌الملل به راه انداخت.

سومین دور تاریخ روابط بین‌الدول بر می‌گردد به شکل‌گیری دولت‌های ملی. نضج‌گیری دولت‌های ملی که سال‌های 1700 تا 1900 را در خود ثبت تاریخ کرده است، پی‌آمد دوران نواندیشی و روشن‌گرایی محسوب می‌شوند. در این دوران رابطه میان «دولت-دولت‌ها» گسترش حاصل کرد و راه برای دگرگونی‌های روابط بین‌الملل هم‌وار تر گردید. در این دوران دولت‌های اروپایی به ویژه ایتالیا، روسیه، بریتانیا، یونان، فرانسه، آلمان و اسپانیا نقش بارزی را در گسترش روابط بین‌الملل ایفا کردند. در برون از جغرافیای اروپا دولت‌های چین، مصر و هند روابط شان را با دولت‌های هم‌جوار گسترش داده و اصل «حسن هم‌جواری» به شکل فرسایشی اما با چالش‌ها، شامل نظام روابط بین‌الملل گردید. در این دوران روابط دولت‌ها از محدوده جغرافیایی قاره‌ها برون رفت. تاسیس دولت ایالات متحده آمریکا و ایجاد اروپای پلورالیست، نقش بارزی در هم‌آهنگی روابط سیاسی دولت‌های جهان داشت. در این دوران اندیشه تفکیک قوا در ساختار سیاسی دولت‌ها نضج یافت و دولت‌های مدرن جای دولت‌های کلاسیک را پر کردند.

چهارمین دور گسترش روابط بین‌الدول شکل‌گیری کانون‌های هم‌آهنگی دولت‌ها نامیده می‌شود که سده بیست را در بر گرفته است. در این دوران، دولت‌های جهان، به منظور هم‌آهنگی بهتر، سازمان‌های منطقه‌یی و بین‌المللی را راه اندازی کردند. در سده بیستم کار برای نخستین پلاتفرم بین‌المللی توسط امریکایی‌ها و اروپایی‌ها آغاز گردید. اروپایی‌ها و امریکایی‌ها که از جنگ اول جهانی

سال‌های 1914 تا 1918 رنج فراوانی برده بودند و هفت میلیون کشته داده بودند، مبتکر اصلی هم‌گرایی بین‌المللی برای گسترش هم‌کاری‌های بین‌المللی شدند. آن‌ها در سال 1920 لیگ ملت‌ها را تأسیس کردند. لیگ ملت‌ها نخستین نهاد هم‌آهنگی بین‌المللی بود که هدف اصلی خود را تأمین صلح و امنیت جهانی قرار داد. این نهاد از سال 1920 تا سال 1935 با عضویت 58 دولت جهان کار و فعالیت نمود. اما درگیری دولت‌های عضو این نهاد در جنگ اول جهانی و ضعف در توانایی محدودسازی جنگ‌ها و منازعات بین‌المللی، اعتبار لیگ ملت‌ها را خیلی صدمه زد. در سال‌های 1935 دولت‌های مقتدری چون اسپانیا، آلمان و جاپان از عضویت لیگ ملت‌ها خارج شدند و دامنه جنگ دوم جهانی گسترش بیش‌تر حاصل کرد. آغاز جنگ دوم جهانی مفهوم لیگ ملت‌ها را خدشه زد و این نهاد روبه اضمحلال نهاد.

پنجمین دور گسترش روابط بین‌الملل را دوران هم‌گرایی برای تأمین صلح و امنیت جهان از یک‌سو و تعمیم امنیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی از سوی دیگر می‌نامند. این پس‌منظر ارزشمند جهانی به مأموریت اصلی سازمان ملل متحد مبدل شد. سازمان ملل متحد که جایگزین لیگ ملت‌ها بود در سال 1945 تأسیس گردید. جامعه جهانی که تازه جنگ دوم جهانی را پشت سر گذاشته و از جنگ نخست جهانی درس‌های بزرگی را آموخته بودند، این سازمان بین‌الدولتی کثیرالملت را تأسیس کردند. جنگ دوم جهانی، جان 50 میلیون انسان را درنورید که فاجعه‌بارترین جنگ در جامعه جهانی نام گرفت. اندیشه شکل‌گیری سازمان ملل در جریان جنگ دوم جهانی سال‌های 1943-1945 تبیین شد. در این مدت رهبران اروپایی و امریکایی ابتکار ایجاد سازمان ملل را در دست گرفتند و تلاش برای رضایت و مقبولیت جامعه جهانی را آغاز کردند. در این مدت منشور سازمان ملل متحد که یکی از مهم‌ترین منابع روابط بین‌الدول است نضج گرفت. سازمان ملل پنج مأموریت اساسی خویش را در این منشور پیاده کرد. مأموریت نخست تأمین امنیت بین‌الملل بود که توسط شورای امنیت این سازمان هم‌آهنگ می‌گردد. مأموریت دوم تأمین امنیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در سطح جهانی است که به وسیله شورای اقتصادی و اجتماعی هم‌آهنگی می‌گردد. مأموریت سوم سازمان ملل نظارت بر عملکرد دولت‌ها بر بنیاد منشور این سازمان و دادخواهی-دادگاهی این سازمان است که توسط نهاد دادگاه بین‌المللی عدالت *Justice of Court Internationl* هم‌آهنگی می‌گردد. مأموریت چهارمی سازمان ملل متحد را نظارت بر قیومیت بر دولت‌ها به‌یژه دولت‌های شکننده (و جریان دولت‌سازی و به‌رسمیت شناسی دولت‌ها) شکل می‌دهد که توسط نهاد قیومیت این سازمان هم‌آهنگی می‌گردد. در نهایت مأموریت پنجمی سازمان ملل متحد را دبیرخانه یا نهاد اجرایی این سازمان می‌سازد که مسوولیت هم‌آهنگی برنامه‌های اجرایی میان ساختارهای سازمان ملل و دیپلماسی هم‌گرایی با دولت‌های عضو را به عهده دارد.

عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیرنده سازمان ملل متحد را مجمع عمومی این سازمان شکل می‌دهد که با حضور تمام دولت‌های عضو هر سال، یک مرتبه دایر می‌گردد. ماموریت‌های پنج‌گانه سازمان ملل که از آن‌ها نام برده شد، به مجمع عمومی پاسخ‌گو هستند. مجمع عمومی کنوانسیون‌ها، قطع‌نامه‌ها، اعلامیه‌های جهانی و پالیسی‌های اساسی سازمان ملل متحد از جمله تأمین اقتصادی این سازمان را تصویب می‌نماید. شورای‌های سکتوری سازمان ملل حق تصویب قطع‌نامه‌ها را در پرتو منشور این سازمان دارند. سازمان ملل دارای دو دفتر مرکزی می‌باشد. دفتر نیویارک، بیش‌ترین ماموریت صلح و امنیت جهانی را هم‌آهنگ می‌کند و دفتر ژنیوا، بیش‌ترین ماموریت اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد را زمینه‌سازی می‌کند.

پس از جنگ دوم جهانی، دو دسته‌گی استراتژیک و ایدیالوژیک در جهان بروز کرد و جنگ سرد آغاز گردید. آغاز جنگ سرد چالش بزرگی برای تطبیق و تأمین هدف اساسی سازمان ملل متحد یعنی امنیت جهانی به شمار می‌رفت. پژوهش‌گران بین‌الملل به این باور هستند که شورای امنیت سازمان ملل به مثابه مهم‌ترین ارگان این سازمان پس از مجمع عمومی، نتوانست جای‌گاه «ضمانت‌گر» امنیت جهانی را حفظ کند. از سویی هم این سازمان نتوانست جنگ ویتنام، جنگ کوریا، جنگ‌های هند و پاکستان، اسرائیل و اعراب، جنگ افغانستان و بحران کیوبا مانع گردد و بر منزلت خویش صدمه شدیدی وارد نماید.

چالش دیگر در برابر این سازمان ایجاد پیمان‌های رزمی ناتو و وارسا بود که در حمایت ابر قدرت‌های جهانی به سان ایالات متحده آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی در دهه پنجاه شروع به فعالیت کردند. ایجاد این دو نهاد رزمی جای‌گاه سیاسی سازمان ملل متحد را آسیب فراوانی رسانید. چون این دو نهاد بر جوهر شکل‌گیری شورای امنیت صدمه شدیدی وارد می‌کرد.

ناتوانی سازمان ملل متحد در تأمین روی‌کردهای بی‌طرفانه با جهان از نقدهای دیگر تحلیل‌گران حقوق و مناسبات بین‌الملل بر این سازمان است. سازمان ملل متحد که از حمایت اقتصادی و سیاسی غرب بهره می‌گیرد نتوانسته است از چنبره استراتژی‌های غربی به‌ویژه ایالات متحده آمریکا رهایی یابد. این وابستگی با غرب سبب شده است که فیصله‌های این سازمان غرب‌گرایانه مطرح شود و جای‌گاه و خواست‌گاه سایر دولت‌های جهان را در پوشش خویش قرار دهد.

چالش سوم و مهم در برابر سازمان ملل متحد، گسترش هراس‌افگنی جهانی است. هراس‌افکنان بین‌المللی، امنیت جامعه جهانی به خطر واداشته‌اند. امروز منابع کلان جامعه جهانی مصرف امنیت سیاسی و فیزیکی می‌گردد در حالی که به امنیت اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی توجه جدی صورت نمی‌گیرد. به باور این قلم، سازمان ملل متحد تا هنوز نتوانسته است ریشه اساسی هراس‌افگنی بین‌المللی را از دیدگاه یک نهاد بی‌طرف بین‌المللی شناسایی کند. از سوی دیگر سازمان ملل متحد تا هنوز نتوانسته است برای دریافت یک تعریف همه‌پسند از هراس‌افگنی بین‌المللی، اجماع جهانی

را جلب نماید. نگارنده به این باور است که هراس افگنی، بزرگ‌ترین چالش در برابر مأموریت اصلی و پس‌منظر استراتژی یک سازمان ملل متحد می‌تواند تلقی شود. شورای امنیت سازمان ملل متحد بایست روی طرح کنوانسیون بین‌المللی مجادله با هراس افگنی جهانی کار کرده و آن را به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد می‌رسانید. نبود تعریف مشخص از این پدیده شوم و کم‌بود ساز و کارهای مبارزه با آن، سبب گردیده است که دولت‌ها و نهادهای مختلف در پراکنده‌گی، برنامه‌های شان را راه اندازی نمایند. این نابسامانی حقوقی و تخنیکی سبب شده است که دولت‌های حامی هراس افگنی بین‌المللی از هرگونه کیفر، بر بنیاد حقوق بین‌المللی برائت گیرند.

بزرگ‌ترین دستاوردهای سازمان ملل متحد را می‌توان در کارکردهای شورای اقتصادی و اجتماعی آن جست. از این شورا نهادهای مهم مدد رسانی جهانی نشأت گرفته است که می‌توان به برخی از آن‌ها اشاره کرد. نهاد حمایت از کودکان جهان (یونسف)، نهاد حمایت و توسعه فرهنگ جهانی (یونسکو)، شورای حقوق بشر، سازمان بین‌المللی خوارک، سازمان صحت جهانی، کمیساریای امور پناهنده‌گان، سازمان بین‌المللی کار، سازمان بین‌المللی ارتباطات، سازمان بین‌المللی حمایت از زنان، نهادهای بین‌المللی نظارتی از کنوانسیون‌های جهانی به‌مانند کمیته حقوق بشر، کمیته حقوق زنان، کمیته حقوق کودکان، کمیته حمایت از قربانیان شکنجه، کمیته رفع تبعیض جنسی، کمیته حمایت از معلولین، کمیته حقوق اقتصادی و اجتماعی، سازمان بین‌المللی حمایت‌های بشردوستانه و ده‌ها نهاد دیگر نام برد که نقش مهمی را در حمایت جامعه جهانی داشته‌اند.

در چارچوب شورای امنیت نیز ساختارهایی شکل گرفته‌اند که نقش بارزی در تأمین امنیت جهانی داشته‌اند که از برخی آن‌ها می‌توان چنین نام برد. ایجاد مأموریت‌های سازمان ملل متحد در نقاط مختلف جهان به منظور حمایت از صلح و امنیت از جمله یوناما در افغانستان (نقد و تحلیل بر یوناما را در نوشته جداگانه بررسی خواهیم کرد)، ایجاد مأموریت‌های سازمان ملل متحد بر نظارت از کنوانسیون‌های محدودسازی سلاح هسته‌یی، ایجاد گروه‌های امنیتی حافظین صلح، کمیته نظارت بر تسلیحات و ایجاد ده‌ها کمیته و ساختارهای دائمی و موقت که بر بنیاد قطع‌نامه‌های شورای امنیت شکل می‌گیرند.

یکی از دستاوردهای تاریخی سازمان ملل متحد تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر است. بر بنیاد این اعلامیه هفت کنوانسیون بین‌المللی به تصویب رسید. این کنوانسیون‌ها راهکارهای سازنده برای تأمین حقوق سیاسی و مدنی و حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را به جامعه جهانی پیش‌کش کردند. اعلامیه جهانی حقوق بشر و کنوانسیون‌های ناشی از آن، شهروند جهانی را به رسمیت پذیرفت و جای‌گاه شهروند را به یکی از مولفه‌های ارزش‌مند حقوق و روابط بین‌المللی مطرح کرد. ختم دوران برده‌گی، ختم دوران اپارتاید، محدودشدن تبعیض جنسی و نژادی از دست‌آوردهای با اهمیت کانون‌های حقوق بشری سازمان ملل متحد به‌شمار می‌روند.

در سال 1949 کنوانسیون‌های چهارگانه ژینوا به تصویب سازمان ملل متحد رسید. این کنوانسیون‌ها از ابعاد گوناگون پیامدهای جنگ و گونه عمل کرد دولت‌ها در جریان جنگ‌ها، اسیران جنگی، افراد غیر نظامی و نهادهای مدرسان پرداخته است. هرچند این کنوانسیون‌ها که بنام کنوانسیون‌های بشردوستانه نام گرفته است، به صورت گسترده نقض می‌گردد، اما به صورت قطع می‌توان ادعا کرد که کنوانسیون‌های چهارگانه برای نخستین بار راه و رسم حقوقی جنگ‌ها را تعریف کرد و ساختارهای نظارتی برای این راه و رسم شکل داد. اگر این سازوکارها شکل نمی‌گرفتند، تبعات جنگ‌ها به مراتب بیش‌تر از امروز می‌بود.

هفتاد سال از ایجاد سازمان ملل متحد می‌گذرد. در این مدت، جهان دوره‌های دشواری را سپری کرده است. واریزی دیوار برلین و ختم جنگ سرد، امیدواری اصلاحات را در سازمان ملل متحد برتابید. پتروس گالی و کوفی عنان سر منشی‌های سازمان ملل پس از جنگ سرد تلاش‌هایی را برای ریفرم این سازمان آغاز کردند که تا هنوز ادامه دارد. این ریفرم‌ها بر فعال شدن بیش‌تر جهان روبه انکشاف در ساختارهای تصمیم‌گیرنده این سازمان تکیه کرده است. در کمیته‌های نظارتی سازمان ملل متحد نقش شخصیت‌ها و متخصصین بی‌طرف، بیش‌تر و فعال‌تر گردیده است. تغییراتی در ساختار دبیرخانه و سایر نهادهای این سازمان راه اندازی گردیده است. کمیسیون حقوق بشر به شورای حقوق بشر تغییر ماموریت داده است. اما این تغییرات در برابر خواست‌های شهروندان جهان از این سازمان خیلی ناچیز به نظر می‌رسند.

سازمان ملل متحد به‌مثابه بزرگ‌ترین ساختار دیپلوماسی جهان که 193 دولت عضو آن است، هنوز هم با چالش‌های بزرگی مواجه است. در سال 2003 آمریکا برخلاف اصول شورای امنیت به عراق حمله کرد. این در حالیست که شورای امنیت نتوانست بر تصمیم ایالات متحده مبنی بر اصل ارجحیت دیپلوماسی بر جنگ، غالب آید. وقتی روسیه شامل جنگ سوریه شد، تقاضای قطع‌نامه شورای امنیت نکرد. این اصل برخلاف ماموریت استراتژیک شورای امنیت تلقی می‌گردد.

بر بنیاد فرهنگ علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، زمانی که دیپلوماسی نتیجه نمی‌دهد، جنگ‌ها آغاز می‌شوند. این که هنوز جنگ‌های افغانستان، سوریه، فلسطین، عراق، سوریه، مرزهای اوکراین و روسیه روزانه صدها انسان را به خاک و خون می‌کشاند، این که برخی دولت‌ها به صورت آشکار، از هراس‌افگنی و افراطیت حمایت می‌کند، ناتوانی دیپلوماسی جهانی را برملا می‌سازد. این بار سنگین بر دوش سازمان ملل متحد هنوز هم سنگینی می‌کند. به باور نگارنده این مقاله، مجمع عمومی سازمان ملل متحد باید بر تغییرات ساختاری و پالیسی‌ساز شورای امنیت تصمیم اتخاذ کند. دولت‌های چون هندوستان، برزیل و افریقای جنوبی باید به عضویت دائمی شورای امنیت راه یابند. شمولیت این دولت‌ها به شورای امنیت، از سنگینی بار استراتژیک غرب بر شانه‌های شورای امنیت و به صورت کل سازمان ملل می‌کاهد. سازمان ملل کمیت قابل ملاحظه بودجه خود را از ایالات متحده آمریکا

بدست می‌آورد. این کار سبب شده است تا سازمان ملل برنامه‌هایش را بر بنیاد محدودیت‌های «تحمیلی» عملی گرداند و بی‌طرفی‌اش را زیر سوال برد. دولت‌های جهان باید سهمیه حمایتی خود را از سازمان ملل بالا ببرند تا میزان حمایت غرب از آن تقلیل یابد. جامعه جهانی باید بداند که اعتدال و بی‌طرفی ارزش اقتصادی دارد.

به باور این قلم مقرر سازمان ملل متحد باید از نیویارک، که یکی از شهرهای مهم استراتژیک در غرب به‌ویژه ایالات متحده آمریکا است، تغییر و به یکی از شهرهای با اعتدال سیاسی جهان نقل مکان کند. بهترین گزینه‌ها برای مقرر اصلی سازمان ملل متحد می‌تواند ژوهانسبرگ (شهر مهمی افریقای جنوبی و سمبول آزادی از اپارتاید)، بونس آیرس (ارژنتاین، نماد آزادی از برده‌گی) یا مومبایی (شهر مهمی در هندوستان و نماد بزرگ‌ترین دموکراسی جهان) باشد. زمانی که دولت آمریکا به آن عده از رهبران و فعالان سیاسی جهان که مخالف استراتژی‌های آمریکا هستند، ویزای ورود به آمریکا نمی‌دهد، چه‌گونه می‌توان از مشارکت هم‌سان جامعه جهانی در سازمان ملل حرف زد؟

این وظیفه تمام جامعه بشری است تا با تشریک مساعی و دادخواهی گسترده، سازمان ملل متحد را به یک نهاد بی‌طرف، حرفه‌یی و فعال بین‌المللی مبدل گرداند تا این سازمان بتواند به دورنمای استراتژیک خویش که در آغاز این نوشته از آن نام برده شد، برسد. جامعه بشری به سازمان ملل و سازمان ملل به جامعه بشری نیاز اساسی دارد. **هفتادمین سال‌گرد تاسیس سازمان ملل**

**متحد به تمام جامعه بشری مبارک باد!**