



دکتر حمیدرضا اکبرپور

پژوهشگر مهمان پژوهشکده

مطالعات استراتژیک خاورمیانه

ظرفیت سازمان‌های بین‌المللی در دوران گذار نظم جهانی

سازمان‌های بین‌المللی از بازیگران مهم بین‌المللی در کنار دولت‌ها هستند. این سازمان‌ها به مرور زمان و با توجه به نقش‌آفرینی که داشته‌اند، از ظرفیت‌های عظیمی برخوردارند. توجه به این ظرفیت‌ها به‌ویژه تأکید و مانور بر ارگان‌های عمومی این سازمان‌های بین‌المللی جهان‌شمول و در کنار آن، استفاده مؤثر از قابلیت‌های سازمان‌های بین‌المللی منطقه‌ای، می‌تواند در تغییر چپ‌نشدن قدرت در نظم بین‌المللی یا حداقل تعدیل آن کمک کند. تغییر یا تعدیلی که منجر به گذار از یک‌جانبه‌گرایی مستقر به سمت چندجانبه‌گرایی می‌شود. البته این گذار به‌صورت آهسته و پیوسته است، زیرا تغییرات ناگهانی، ممکن است به تبعات ناخواسته منجر شود؛ تبعاتی که می‌تواند گریبان‌دول یا جامعه بین‌المللی خواهان تغییر را بگیرد. از سوی دیگر نیز ایالات متحده با وجود ظهور قدرت‌های نوظهور مانند چین، هنوز قدرت مسلط است؛ بنابراین، تغییر نظم مبتنی بر چندجانبه‌گرایی در بستری‌هایی مانند سازمان‌های بین‌المللی ممکن است، اما به‌سرعت رخ نمی‌دهد.

بین‌المللی مانند سازمان بین‌المللی کشتیرانی (آی‌مو) یا سازمان هواپیمایی کشوری (ایکائو) در دوران جنگ سرد با قدرت در راستای ایجاد رژیم‌های بین‌المللی و تدوین قوانین و مقررات آن عمل می‌کردند. هرچند همین سازمان‌های تخصصی نیز گاه قربانی رقابت در این دوران و به زمین تقابل ایالات متحده و شوروی تبدیل می‌شدند.

دهه نخستین پس از جنگ سرد، سازمان‌های بین‌المللی تحت تأثیر هژمونی غالب ایالات متحده بودند که نمود بارز آن را می‌توان در بدعت شورای امنیت سازمان ملل در تفسیر موسع از حق دفاع مشروع در سال ۲۰۰۱ میلادی و طی قطعنامه‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۷۳ در راستای منافع آمریکا مشاهده کرد. این رویکرد استثنایی شورای امنیت، سبب شد تا ایالات متحده با عنوان دفاع مشروع در مقابل گروه‌های تروریستی، به هزاران کیلومتر دورتر از خاکش لشکرکشی کند و جنگ افغانستان را با عنوان جنگ علیه تروریسم و در قبال حملات ۱۱ سپتامبر توجیه کند. البته در آغاز هزاره سوم، میل به چندجانبه‌گرایی در جامعه بین‌المللی بیش از پیش، خود را نشان داده که این امر در عمل، یک‌جانبه‌گرایی ایالات متحده را نشانه گرفته است. عدم همراهی فرانسه، آلمان، روسیه و متعاقباً سازمان ملل متحد با ایالات متحده در هجوم به عراق در سال ۲۰۰۳ میلادی، یکی از فرازهای مهم این رویکرد بود. مخالفت روسیه در شورای امنیت با تفسیر فرانسه و شرکای غربی در باب قطعنامه ۲۲۴۹ - که خواهان شبیه‌سازی حملات تروریستی داعش در پاریس با حوادث ۱۱ سپتامبر بودند و قاعدتاً به نتایج آن نیز منجر می‌شد- از جمله

با پایان جنگ جهانی دوم، عرصه بین‌الملل با دو رویداد جدید مواجه شد؛ از یک سو نظم جدیدی شکل گرفت که ماحصل آن، جنگ سرد مابین ایالات متحده و شوروی بود. از سوی دیگر، سازمان‌های بین‌المللی به عنوان بازیگران جدید، پا به عرصه بین‌المللی گذاشتند که سرآمد آنان، سازمان ملل متحد بود. در قدم‌های نخست، با سازمان‌های بین‌المللی و به خصوص سازمان ملل متحد مخالفت‌هایی شد، زیرا برخی اعتقاد داشتند به آنان هویت یک ابر دولت داده می‌شود. به دلیل همین مخالفت‌های اولیه با سازمان‌های بین‌المللی تا مدتی آنان به بازیگرانی منفعل بدل شده بودند، اما اندک‌اندک و با شناسایی شخصیت حقوقی بین‌المللی برای این‌گونه از سازمان‌ها، به بازیگرانی مؤثر و فعال در جامعه بین‌المللی تبدیل شدند.

دوران جنگ سرد، دوران جولان سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) و پیمان دوستی، همکاری و کمک متقابل (پیمان ورشو) بود. سازمان‌های بین‌المللی دیگر تحت تأثیر این دو نهاد امنیتی و نظامی شرقی و غربی بودند. دامنه این انفعال حتی مهم‌ترین رکن سازمان ملل یعنی شورای امنیت را هم در برمی‌گرفت. به نوعی که و توهای پی‌درپی و ممتد قدرت‌های مسلط، عملاً این ارگان قدرتمند را از کار انداخته بود. با فروپاشی شوروی و پایان جنگ سرد، دوران هژمونی ایالات متحده به عنوان قدرت مسلط شروع شد. در این مقطع، سازمان‌های بین‌المللی، نفسی تازه کردند و برخی از سازمان‌های مهم بین‌المللی مانند اتحادیه اروپا تشکیل شد. از سوی دیگر، سازمان ملل نیز با فراغ بال بیشتری فعالیتش را دوچندان کرد. البته ذکر این نکته ضروری است که سازمان‌های تخصصی و فنی

مصادیق دیگر بروز چندجانبه‌گرایی بود. البته شورای امنیت نیز رویکرد موسعی را که در قطعنامه‌های ۱۳۶۸ و ۱۳۷۳ اتخاذ کرده بود، بار دیگر تکرار نکرد. این در حالی است که بارها این فرصت را داشت تا آن را به رویه تبدیل کند. آرای دیوان بین‌المللی دادگستری در باب تأکید بر تفسیر مضیق از حق دفاع مشروع (در تقابل با تفسیر موسع ایالات متحده)، از مصادیق دیگر اقدامات سازمانی است که در راستای تحدید یک‌جانبه‌گرایی مستقر است.

این مصادیق در باب ایران نیز چشمگیر است؛ تصمیمات دیوان در پرونده ضبط و مصادره حدود ۲ میلیارد دلار از اموال بانک مرکزی توسط ایالات متحده و پرونده تحریم‌های ایالات متحده علیه ایران یا مخالفت شورای امنیت با به‌کارگیری مکانیسم ماشه توسط دولت ترامپ و بازگشت تحریم‌ها، از جمله زورآزمایی‌هایی است که ایران با توسل به سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی، هژمونی ایالات متحده را به چالش کشید؛ بنابراین، از اوایل قرن بیست و یکم به بعد، سازمان‌های بین‌المللی با توجه به رغبت جامعه جهانی، به تسهیلگر تعدیل نظم جهانی از یک‌جانبه‌گرایی به چندجانبه‌گرایی تبدیل شده‌اند. این ظرفیت قابل توجه در اصلاح نظم کنونی حاکم و تعدیل آن، تأثیرگذار بوده است. البته نباید ساده‌انگارانه به این مورد نگاه کرد، زیرا با وجود به چالش کشیدن جدی هژمونی ایالات متحده، هنوز هم این کشور قدرت مسلط است.

در این میان و در بحبوحه گذار به نظم جدید بین‌المللی - که بر مبنای چندجانبه‌گرایی استوار است - برخی متغیرها نقشی اساسی دارند که تکیه کشورهای نظیر ایران بر آنان، می‌تواند این دوران گذار را تسریع ببخشد. نخست و در گام اول، توجه ویژه به ظرفیت سازمان‌های بین‌المللی جهان‌شمول و به‌خصوص تأکید بر قدرت و مانور بر روی ارگان‌های عمومی آنان، بسیار اثرگذار است. برای مثال در سازمانی مانند سازمان ملل متحد، تأکید بر اهمیت و جایگاه مجمع عمومی به‌عنوان ارگانی فراگیر در برابر شورای امنیت به‌عنوان ارگانی نسبتاً انحصاری، بسیار اهمیت دارد. در گام دوم، توجه به نقش قدرت‌های حائل و گسترش ارتباطات با آنان به‌ویژه در قالب سازمان‌های بین‌المللی منطقه‌ای است. ارتباط با قدرت‌هایی مانند روسیه و چین در قالب پیمان شانگهای یا قدرت‌های اروپایی در قالب اتحادیه اروپا، از مصادیق بارز این‌گونه پیوندها برای تسریع در دوران گذار است. البته این موارد، انحصاری نیست و بی‌گمان نمی‌توان از نقش کشورهای پرنفوذی که عضو سازمان‌های مهمی مانند اتحادیه کشورهای جنوب شرق آسیا (آ.سه. آن)، اتحادیه آفریقا، اتحادیه عرب یا سازمان کشورهای آمریکایی (به‌ویژه کشورهای آمریکای لاتین) هستند، به‌راحتی گذشت.

با همه این تفاسیر، تغییر در نظم جهانی را باید آهسته اما پیوسته دانست. به‌ویژه در هم‌تندگی اقتصاد جهانی به‌نوعی تغییرات و دگرگونی‌های آنی را بر نمی‌تابد و ممکن است که لطمات ناشی از آن، بوم‌رنگ‌وار به