

جیمز ویلکینسون - کریستوفر اسولیوان*

بدری دهقانی**

چکیده

بررسی چگونگی تصمیم‌گیری در شورای امنیت برای مقابله با تهاجم عراق به کویت در سال ۱۹۹۰ و مقایسه آن با بحران ۲۰۰۳، تاکنون کمتر مورد توجه نویسندگان و صاحب‌نظران داخلی قرار گرفته است. این مقایسه به خوبی نشانگر تغییر تدریجی رویکرد ایالات متحده به مسایل جهانی و نوع نگاه آن به شورای امنیت ملل متحد است. به گونه‌ای که امروزه این پرسش پدید آمده است که آیا آمریکا اساساً به سازمان ملل متحد و ارکان آن نیازی دارد؟ محتوای مقاله حاضر به این دلیل اهمیت بیشتری دارد که بیانگر رویکرد صاحب‌نظران آمریکایی به اصلاحات مورد نظر در شورای امنیت، با توجه به بحران عراق و پیامدهای آن است.

کلیدواژه‌ها: شورای امنیت، امنیت بین‌المللی، جنگ دوم خلیج فارس، بحران عراق.

حادثه ۱۱ سپتامبر

“The UN Security Council and Iraq,” *American Diplomacy*, Jan-March 2004.

* نماینده بازنشسته وزارت امور خارجه آمریکا در شورای امنیت - استادیار تاریخ دانشگاه سانفرانسیسکو

** کارشناس ارشد علوم سیاسی

فصلنامه مطالعات خاورمیانه، سال سیزدهم، شماره‌های ۲ و ۳، تابستان و پاییز ۱۳۸۵، صص ۱۷۰-۱۴۵

در اواسط سال ۹۰، جوی از کار گروهی به بخشهای مختلف شورای امنیت رسوخ کرد. علاوه بر وجود یک جو آرام، هیأت آمریکایی تحت سرپرستی بوش، به رغم تشدید آن پسرفت ایالات متحده و محکومیت وسیع حمله یک جانبه آمریکا به نوریگا، دیکتاتور مخلوع پانامایی در اواخر ۱۹۸۹، در این زمان از اعتبار قابل توجهی در سازمان ملل سود می برد. جامعه ملل از این بابت خیالی آسوده داشت که خود رییس جمهور به عنوان نماینده دایم آمریکا از ۱۹۷۱ تا ۱۹۷۳ در سازمان ملل خدمت می کرده است. علاوه بر آن، تعیین توماس پیکرینگ، دیپلمات سیاسی برجسته نشان داد که هیأت آمریکایی راهکار جدی و حرفه ای در رفتار خود با سازمان ملل در پیش خواهد گرفت. در واقع، رییس جمهور و مشاوران کلیدی او از روز اولی که بحران عراق - کویت همه جا را فرا گرفت، اولویت نخست خود را به کار با شورای امنیت و جامعه بین الملل اختصاص دادند.

با این حال، «شمایل جدید» شورای امنیت، صدام حسین را از دومین حمله نظامی به خاک همسایه خود که این بار کویت بود، منع نکرد. عراق از مدتها قبل شکایات و ادعاهای بی دلیلی علیه امارات، مبنی بر استخراج غیرقانونی فرآورده های نفتی متعلق به عراق داشت و نیز ادعا می کرد که خود کویت به لحاظ قانونی استان نوزدهم عراق است. وقتی صدام نیروهای خود را پشت مرزهای کویت مستقر کرد، شاید در مورد سازمان ملل به دلیل بی تفاوتی اش به حمله صدام به ایران در ۱۹۸۰ یا حمایتی که وی طی آن زد و خورد طولانی و سخت و دیرپا از غربی ها دریافت کرده بود، دچار اشتباه شده بود. در حقیقت، طی چند ماه قبل از حمله به کویت، وی علایم سردرگم کننده یا مبهمی از سران رسمی غربی دریافت کرده بود؛ از جمله در پی ملاقاتی عمومی با سفیر آمریکایی، در اولین ساعات دوم آگوست بیش از ۱۵۰ هزار نیروی عراقی به کویت حمله و خاندان حاکم الصباح را وادار به فرار از وطن کردند. نبرد بین دو کشور صاحب نفت به لحاظ نظامی و نیز سیاسی یک طرفه بود. عراق کشوری بزرگ و از نظر نظامی - به رغم تلفاتش در جنگ با ایران - قوی بود و به وضوح آرزوی برتری منطقه ای را داشت، در حالی که کویت کوچک و از لحاظ نظامی ضعیف و وابسته به غرب بود. جهان آماده شد تا تخصم بی دلیل

صدام را عقب براند، اما استقرار نیروهای نظامی در زمین و عقب راندن او از کویت چیز دیگری بود. این احتمال واقعاً وجود داشت که اگر ایالات متحده راهی برای بیرون راندن عراق و انتقال نیروهای لازم پیدا نمی کرد، دیکتاتور عراقی، کویت یا سرزمینهای نفتی شمال آن را در اشغال خود نگه دارد. شورای امنیت برای رهبری کار به ایالات متحده رو کرد.

حمله عراقی ها به کویت در دوم آگوست، اعضای شورای امنیت و سران آن را شگفت زده کرد و روحیه همکاری تازه پدیدار شده آنان را در بوته آزمون قرار داد. واشنگتن، جامعه عرب و دولت مردان اروپایی، مسکو و پکن همگی گمان کرده بودند که انتقال نیروهای عراقی به پشت مرزهای کویت تنها یک تاکتیک فشار یا بلوف است. شاید آنها ملاحظه کاری می کردند، اما هیچگاه نگران نبودند. بنابراین، با رسیدن اخباری در آخرین ساعات اول آگوست به نیویورک، مبنی بر آنکه تانکهای عراقی با از بین بردن موانع پیش رو همگی در راه کویت هستند، نمایندگان شورا از موضع خود عقب نشینی کردند. از دیدگاه نمایندگان شورای امنیت، خبرهای خوب صحت گزارشها بود؛ یعنی شکی در حمله بی دلیل عراقی ها نبود و اخبار بد آن بود که هیچ طرحی برای بازی وجود نداشته و هیچ پیش نویس قطعنامه ای برای مقابله با این موقعیت در دست نبود. قطعنامه ۶۶۰ شورای امنیت؛ خطی در ماسه زار (به صورت تحت اللفظی کنایه از ناپایداری و تیری در تاریکی است) حدود ساعت ۹ بعد از ظهر اول آگوست، یعنی در خلال اولین دقایق پس از دریافت اخبار حمله عراق از واشنگتن، در نیویورک توسط سفیر آمریکا یعنی پیکرینگ به جنب و جوش افتاد. مشورت های تلفنی وی با سران اجرایی به سرعت به توافق همگانی مبتنی بر صدور قطعنامه شورای امنیت منجر شد و او سریعاً درخواست یک دیدار فوری تحت تعهدات مقرر شورای امنیت را نمود تا طی یک ساعت همه اعضا گردهم آیند. تمام اعضا به این سرعت مطلع نشدند و برخی از آنان نیاز به زمان بیشتری برای گرفتن دستور از پایتخت های خود داشتند. با یک تأخیر ۲ تا ۳ ساعته، هیچ یک از اعضا جایی برای اعتراض نداشتند و ۱۵ عضو از اعضای شورا در حدود نیمه شب شروع به شور غیررسمی کردند. پیکرینگ پیش نویسی را به شدیدترین لحن ممکن به شورا ارایه کرد که در گردهمایی به آن کوتاهی قابل تصویب بود (تصویب شد). به زودی اعضا قطعنامه ۶۶۰ را صادر کردند، که بندهای ضروری آن عبارت بود از:

– توسل به مواد ۳۹ و ۴۰ فصل ۷ منشور سازمان ملل، فرمولی که متعاقب موارد قبلی در مورد قطعنامه آتش بس ایران – عراق بود و ارتباط حیاتی برای حق اختیار استفاده از نیروی نظامی را ایجاد کرد؛

– محکومیت حمله عراق؛

– «تقاضای توقف فوری حمله عراق و برگرداندن بدون قید و شرط تمامی نیروهای خود به مواضع اول آگوست» (در لحن اولیه ایالات متحده از عبارت مرز عراق – کویت استفاده شده بود)؛ و – پیش بینی «گامهای بیشتر برای اطمینان از پذیرش قطعنامه» و فراخوان برای مذاکره بین عراق و کویت، اما هیچ یک از دو طرف انتظار نداشته باشد که این تقاضا یا استیناف به زودی به منصفه اجرا گذاشته شود.

طی بازخوانی پیش نویس قطعنامه ارایه شده از سوی آمریکا توسط شورا، هیچ اختلاف نظر جدی در مورد این مسئله وجود نداشت. تنها یمن امتناع ورزید و در نهایت نماینده دایم یمنی به طور غیررسمی اظهار کرد که موضوع در حقیقت به رسمیت شناختن حمله عراق نیست، بلکه فشاری است که به وی به دلیل دوستی شخصی رییس جمهور یمن با صدام حسین وارد می آید. یک موضوع که البته حداقل تغییر را در لحن و زبان پیش نویس قطعنامه ارایه شده از سوی آمریکا پدید آورد، به نکته حساسی مربوط می شد که به عبارت «مرز عراق – کویت» اشاره داشت و این می توانست ایجاد تناقض نماید که خطوط مرزی واقعاً کجا بوده است، اما اشاره به عبارت «موقعیت اول آگوست» خلل ناپذیر بود. شگفت آنکه، در کمتر از ۸ ساعت پس از اولین اخبار جنگ، اعضای شورا روی متنی که جامعه بین المللی را به مخالفت با اشغال کویت توسط عراق متعهد می کرد، اتفاق نظر پیدا کردند. قبل از طلوع آفتاب روز دوم آگوست، نمایندگان دایم به پشت میز آشنای نعل اسبی رفتند تا در مجمع عمومی تصویب احتمالی قطعنامه علیه عراق را بررسی کنند. نه تنها اتحاد جماهیر شوروی (سابق) و چین کاملاً بر آشفند، بلکه کوبا و اتیوپی هم در آن زمان مخالفت شدید خود را با «امپریالیسم» ایالات متحده اظهار کردند. پیکرینگ موفق شد تا رأی و نظر ایالات متحده را اعلام کرده و با یک پرواز فوری به واشنگتن رفت تا در جلسه شورای امنیت ملی ایالات متحده شرکت کند.

مصوبات و آماده باش نیروها: اعمال فشار

اولین جلسه شورای امنیت ملی واشنگتن در دوم آگوست اجماع همه جانبه ای در مورد راهبرد کلی به دست نیاورد، اما در مورد نیاز به مجوز فوری علیه عراق به ویژه برای قطع درآمدهای نفتی تصمیم گیری شد. پیکرینگ به نیویورک بازگشت و پیش نویس قطعنامه ای را به جریان انداخت که عبارت بندی آن از لحن آزمون شده مصوبات رودزیای جنوبی (زیمبابوه) (قطعنامه ۲۵۳ شورای امنیت) مبنی بر تحریم همه جانبه، با استثنائات ضروری در مورد غذا و دارو، برگرفته شده بود.

اعضای شورای امنیت که با فاش شدن جزئیات وحشی گری عراقی ها تحریک شده بودند، استفاده از لحن شدید را تصویب کردند. قطعنامه ای که فراتر از ۶۶۰ بود، نه تنها بندهای ۳۹ و ۴۰، بلکه کل فصل ۷ را در خود داشت، بنابراین تلویحاً تمامی اختیارات مندرج در آن فصل از جمله استفاده از نیروی نظامی را در برمی گرفت. این قطعنامه همچنین کمیته ای را از کل اعضا برای اجرای برون مرزی تأسیس کرد. با پافشاری ایالات متحده و انگلستان، در مقدمه قطعنامه ۶۶۱ بر «حق ذاتی دفاع انفرادی یا جمعی از خود» براساس بند ۵۱ (منشور) سازمان ملل تأکید شد، که طبق آن از مورد قانونی ائتلاف به رهبری آمریکا، در پاسخ به درخواست کویت در صورت ناتوانی شورای امنیت در تصویب استفاده از نیروی نظامی، پشتیبانی و حمایت می کرد. در ۶ آگوست قطعنامه ۶۶۱ با رأی ممتنع کوبا و یمن تصویب شد؛ در واقع، این دو کشور نه رأی منفی دادند و نه جزئیات عمل شورا را پذیرفتند. به موازات مشورت های شورای امنیت، ایالات متحده برای جلوگیری از هر گونه تهاجم علیه عربستان سعودی و نیز افزایش فشار به صدام با استفاده از نسخه جدید دیپلماسی ناو توپدار، شمشیر خود را کشید. نیروهای ایالات متحده در عربستان سعودی در اولین روزهای آگوست که نگرانی های جدی درباره عبور عراقی ها با نیروهای زیاد خود از مرز کویت و تصرف بخش بزرگی از خاک عربستان وجود داشت، به حالت آماده باش درآمدند. دولت عربستان در ابتدا درنگ نمود، اما در مواجهه با نیروهای بیش از حد عراقی ها پشت درهای خود، به آمریکاییان اجازه حضور یک ستون مقاومتی ثابت را در خاک خود داد. قطعنامه ۶۶۱، به طور اخص در مورد اعمال زور صحبتی به میان نیاورده بود و

خیلی زود به دلیل احتمال فروش نفت خودسرانه تانکرهای نفتی در معرض چالش قرار گرفت. در ۱۶ آگوست، ۱۰ روز پس از تصویب قطعنامه ۶۶۱، زمانی که آمریکا اعلام کرد برای اعمال تحریم کشتیها را بازرسی خواهد کرد، چین و سایر اعضا تاکید کردند که استفاده از نیروی نظامی آمریکا بدون اجازه صریح شورای امنیت، آسان نخواهد بود. با وجودی که آمریکا هنوز از لحن پیشنهادی شورا مطمئن نبود، این کار را انجام داد و قطعنامه ۶۶۵ بدون مخالفت جدی در ۲۵ آگوست تصویب شد که طی آن توقیف ناوهای مجاز و به دولتهای عضو جهت اعمال زور اجازه لازم داده شد. قطعنامه ۶۷۰ نیز که در ۲۵ سپتامبر تصویب شد، تقریباً پرواز هواپیماها به عراق و بالعکس را حذف کرد.

قبل از پایان آگوست مشاجرات مهم بر سر اجرای مصوبات بود. ایالات متحده، به همراه انگلستان، بر معاهده ۶۶۱ تاکید بسیار داشت و حتی با وجود آنکه در قطعنامه موارد استثنایی برای غذا و دارو در نظر گرفته شده بود، موافقت برای هرگونه کشتی رانی را منع کرد. گروههای خیریه مسلمان، به عنوان مثال یک گروه از زنان الجزایری، تقاضای اجازه فرستادن کمک برای زنان و بچه های عراقی را داشتند که موافقت نشد. بعدها بحران به اتباع کشورهای جهان سوم که در کویت سرگردان مانده بودند، کشیده شد و آنها با بدگمانی کمک دولت عراق را رد کردند. هند با حدود ۱۰۰ هزار تبعه تحت خطر، یک کشتی لوازم اولیه راحتی بار زده و تهدید کرد که در صورت لزوم بدون موافقت شورای امنیت سازمان ملل آن را اعزام خواهد نمود. خشم هندی ها دست شورای امنیت را بست. قطعنامه ۶۶۶ که باز هم با رأی ممتنع کوبا و یمن در ۱۳ سپتامبر تصویب شد، محموله های انسان دوستانه ای فراهم آورد که تحت نظارت شدید توزیع در عراق توسط سازمانهای بین المللی بشردوستانه قرار داشت (به حکم آمریکا و دستور انگلستان)، با این حال تحمیل چنین نیازهای سخت و شدیدی باعث شد که تهدید وتو از سوی آمریکا و انگلیس در کمیته تصویب و ترمد عراق از قبول بازرسیهای سرزده ادامه یافت، تا جایی که عملاً از تمامی تلاشهای رفاهی جلوگیری کرد. بدین ترتیب بذری که در آن هنگام کاشته شد، برای بیش از یک دهه اختلافهای بزرگی ایجاد کرد.

شیپور جنگ

هر چند نیروها اجازه توقیف ناوها را داشتند، جستجو برای حمله نظامی جهت راندن عراقی‌ها از کویت از سپتامبر تا اکتبر مورد مناقشه بود. این ایده که تحریمها باید عملی شوند یا حداقل زمان کافی برای اجرای آنها در نظر گرفته شود، خواسته بسیاری از جمله برخی سران کنگره بود. با این حال در اکتبر، رییس جمهور و نزدیک ترین مشاوران او به این یقین رسیدند که مداخله نظامی برای آزاد کردن کویت لازم و ضروری است. بیشتر نیروهای ذخیره ایالات متحده در اواخر اکتبر فراخوانده شدند. رییس جمهور سعی کرد تا شورای امنیت سازمان ملل ضرب الاجلی برای عقب نشینی عراق تعیین کند. مارگارت تاچر انگلیسی و برخی دیگر در واشنگتن بحث حمله نظامی بدن سرو صدارا پیش کشیدند؛ چرا که از واکنش منفی شورای امنیت که می توانست بعدها استفاده از زور را مسئله دارتر کند، می ترسیدند. در حقیقت، بسیاری از اروپایی ها، مسکو، پکن و اتحادیه عرب، آشکارا در مورد زمان و نقش به کارگیری نیروی نظامی تردید داشتند. بیکر، وزیر امور خارجه، پیام مخابره حمایت و پشتیبانی نیروهای پشت پرده را دریافت کرد (آرای آنها در شورای امنیت و شرکت در تلاشهای ائتلافی). وی اعتقاد داشت که شوروی کلید ماجراست و با همتای روسی خود ادوارد شواردناдзе با زبان قابل قبولی کنار آمد تا در مورد حساسیت به عبارت «استفاده از زور» مذاکره نمایند. آنان در مورد عبارت «تمامی ابزارهای لازم» موافقت کردند. این عبارت به مذاق چین نیز خوش آمد و موضع اصولی خود مبنی بر مخالفت با اقدام نظامی و مخالفت با وتو را رها کرد.

شورای امنیت در یک نشست تاریخی در ۲۹ نوامبر که وزیرای خارجه برای رأی گیری جانشین سفرای خود جمع شده بودند، قطعنامه ۶۸۷ به تصویب رساند. کوبا و یمن که از احساسات ضد جنگ حمایت می کردند، رأی مخالف دادند و چین رأی ممتنع داد. قطعنامه ۶۸۷ آخرین فرصت را به عراق داد تا تصمیمهای شورا را تمکین نماید. در صورتی که عراق تا ۱۵ ژانویه این کار را نمی کرد، قطعنامه به دول عضو اجازه می داد تا از «تمامی ابزارهای لازم» استفاده کند. در ۹ ژانویه، به عنوان آخرین ژست از سوی آمریکا مشاور بیکر با طارق عزیز عراقی در ژنو دیدار کرد، ولی مرد عراقی تسلیم نشد. دولت ایالات متحده هنوز می بایست از سد کنگره می گذشتند.

طبق نوشته جیمز بیکر، قطعنامه ۶۸۷ برای نکوهش مخالفت با هیل به کار برده می شد. شکست آخرین ملاقات بی حاصل در ژنو آشکارا توازن را یک طرفه کرد و در ۱۲ ژانویه کنگره اجازه و اختیار قانونی را به ایالات متحده برای حمله نظامی اعطا کرد. ۵۲ رأی در مقابل ۴۷ رأی در سنا نشان داد که مرز بین دو گروه چقدر نزدیک بوده است.

خود جنگ عمر کوتاهی داشت. در ۱۵ ژانویه، ایالات متحده به حملات هوایی دست زد و در ۲۴ ژانویه عملیات توفان صحران را بر روی زمین به اجرا درآورد. مقاومت عراقی ها درهم شکسته شد و آمریکا پس از انهدام بخش زیادی از ستونهای در حال فرار ارتش عراق، دستور توقف عملیات ائتلافی را صادر کرد. بعدها، بوش در پاسخ به انتقادهای عدم صدور دستور به نیروها برای پیشروی به سمت بغداد و سرنگونی صدام، نوشت که او به این دلیل این کار را نکرد که این به معنی تخطی از ممنوعیتهای سازمان ملل، از هم پاشیدن ائتلاف و روبه رو کردن کل جامعه عرب با ایالات متحده و قرار دادن رهبر عراق در ردیف شهدا بوده است. رئیس جمهور و مشاوران نزدیکش انتظار داشتند که صدام به دنبال شکست تحقیرآمیز نظامی خود از قدرت سقوط کند.

با درهم شکستن نیروهای عراق، شورای امنیت اقدام به اعمال رژیمهای تحمیلی پس از جنگ کرد که نه تنها به معنای تداوم مصوباتی بود که عراق را وادار به خلع سلاح کامل می نمود، بلکه جبران خسارتهای تعیین حدود مرزی عراق - کویت را لازم الاجرا می کرد. قطعنامه ۶۸۶ در ۲ مارس، چهارمین فصل اساسی را برای آتش بس به اجرا گذاشت و یک ماه بعد در ۳ آوریل، قطعنامه ۶۸۷ پیش شرط های شورا را به تفصیل در معرض دید همگان نهاد، که تأسیس کمیته ویژه سازمان ملل در عراق (UNSCOM) از آن جمله بود. اجرای مفاد اصلی قطعنامه ۶۸۷ (تداوم مصوبات قبلی و ابهام در معیارهای اجرای آنها و مقتضیات پیچیده، برای فعالیت کمیته ویژه سازمان ملل در عراق) خاستگاه بروز مناقشات زیادی گردید، که به شکل سرسختانه ای منجر به شکاف خطرناک در درون پنج عضو دایم یعنی بین انگلستان و آمریکا از یک سو و فرانسه، روسیه و چین از سوی دیگر گردید.

سرکوب قیام کردها و شیعیان عراق توسط صدام پس از جنگ، شورای امنیت را به چالش طلبید و میزان وحدت و قدرت چاره جویی آن را آشکار کرد. هر چند قطعنامه ۶۸۸ دولت عراق را

محکوم کرد و خواهان پایان فوری سرکوبها شد، اما این بار این عبارتها صرفاً در حد عبارات باقی ماندند. این بار قطعنامه به وضوح هرگونه اشاره به فصل ۷ را حذف کرد و هیچ گونه اجماعی مبنی بر اقدامات بعدی در آن دیده نمی شد. با این اوصاف آمریکا و انگلستان قطعنامه ۶۸۸ را به عنوان مرجع مشورتی برای تعیین «منطقه پرواز ممنوع» تفسیر کردند و جنگنده های خود را برای اعمال زور به آنها به مدت ۱۲ سال بعد از آن تاریخ به حالت آماده باش درآوردند. اولین نتیجه این تفسیر بلافاصله پس از جنگ ۱۹۹۱ برای محافظت منطقه کردنشین شمال عراق خود را نشان داد و دومین بار دو سال بعد برای جلوگیری از فعالیتهای هوایی عراق علیه شهروندان شیعه در جنوب نمایان شد. به رغم آنکه در ابتدا فرانسه به منطقه پرواز ممنوع در شمال ملحق شد، پس از تثبیت موقعیت منطقه، آنها عقب نشینی کردند.

شورای امنیت بین دو جنگ عراق: یک دهه فرصتهای سوخته، ۱۹۹۱-۲۰۰۲

پرستیژ و تاثیرگذاری شورای امنیت به تدریج در سالهای پس از جنگ اول خلیج فارس هنگامی که شورا در سوماتی، رواندا و بالکان متحمل شکستهای سختی شد، از درون زیر سؤال رفت. در سوماتی، پیامدهای شکست مأموریت سازمان ملل بسیار زیاد بود. به رغم آنکه سازمان ملل موفقیتهایی در امور بشردوستانه به دست آورد، اما از دست دادن مجموعاً ۱۴۷ نفر از نیروهای حافظ صلح بیشترین توجهات را به خود معطوف داشت. در کنار نتایج ناگوار دیگر، سازمان ملل در سوماتی به موفقیتهای اندکی در زمینه ایجاد نهادها حتی نهادهای دولتی پایه دست یافت. پس از بلوای رسانه ها در انتقاد از عملیات، این بحران موجب شکل گیری افکار عمومی مبنی بر لزوم استفاده از نیروهای آمریکایی در مناطقی که برای آمریکا اهمیت و توجه حیاتی نداشت، گردید. سوماتی از کشورهایی که از لزوم توجه بیشتر شورای امنیت به مداخلات بشردوستانه حمایت کرده بودند، به شدت گلایه کرد.

اقدامات نادرست در رواندا و بوسنی به از بین رفتن تعداد بیشتری بر روی زمین منجر شد. در روندا خاطره نه چندان دور سوماتی همراه با ناکارآمدی شورای امنیت و پدیده «خستگی از اقدامات بشردوستانه» باعث شد تا در حالی که شورا به طور بارزی در حاشیه قرار

گرفته بود، ۸۰۰ هزار رواندایی در یکی از بدترین اعمال نسل کشی پس از جنگ جهانی دوم کشتار شوند. در حالی که مقصر بودن (مجرم) سازمان ملل در مورد نسل کشی در رواندا را می توان به طور عمده ای از منظر غفلت و ترک وظیفه مورد بحث قرار داد، در بوسنی شورای امنیت از ساعات آغازین مناقشه درگیر ماجرا بود. به رغم این توجه اولیه شورای امنیت که در نهایت به اعزام ۴۰ هزار نیروی حافظ صلح منجر گردید، بوسنی با مرگ شاید بیش از ۲۵۰ هزار نفر تقریباً به حالت جنون تنزل کرد. شورای امنیت در شکستن محاصره طولانی سارایوو ناتوان بود و بسیاری از مناطقی که قبلاً «منطقه امن» اعلام شده بود، در نهایت سقوط کرد، که بحث انگیزترین آنها منطقه شرقی بوسنیایی ها یعنی سربرنیتسا در جولای ۱۹۹۵ بود که منجر به مرگ حدود ۱۰ هزار مسلمان بوسنیایی شد. سپس در بحران بعدی در کوزوو، شورای امنیت در برابر دیدگاههای مخالف پنج عضو دائم، خود را از انجام هر اقدامی ناتوان یافت که منجر به مشارکت و مداخله ناتو (NATO) در بمباران صربستان گردید.

علاوه بر این، طی دهه ۱۹۹۰، حمایت همه جانبه شورای امنیت از مواضع آمریکا و انگلستان در مورد عراق تا حدودی به دلیل حمایتهای فرسایشی از تحریمهای تاریخ گذشته آمریکا و تا حدی نیز به دلیل عدم توافق میان پنج عضو دائم شورا در مورد مأموریت و الزامات کمیته ویژه بازرسی (UNSCOM)، و همچنین حفظ منطقه پرواز ممنوع در داخل عراق از هم پاشید. تحریمهایی که توسط شورا در آگوست ۱۹۹۰ بر عراق تحمیل شد و پس از آن به قوت خود باقی ماند، به تدریج با افزایش شواهدی دال بر موقعیت هولناک اقدامات بشر دوستانه در عراق به موضوع مناقشات تبدیل شد. شورای امنیت برنامه «نفت در برابر غذا» را به اجرا درآورد که طی آن عراق می توانست مقدار محدودی نفت را تنها برای خرید لوازم و مایحتاج انسانی از خارج صادر کند. مقاومت عراق در برابر بازرسیهای (UNSCOM) منجر به عملیات بمباران در دسامبر ۱۹۹۸ توسط انگلستان و آمریکا گردید. با این حال، در تمام مدت یک دهه پس از اولین جنگ با عراق هنوز هم تنها انگلستان بود که در همه حال از مواضع آمریکا در برابر عراق در شورای امنیت حمایت می کرد، در حالی که فرانسه، چین و روسیه راهکار آمریکا را به دلیل عدم کارایی و نیز خشونت بی نتیجه همیشه مورد انتقاد قرار می دادند. صدام حسین همواره از

سرزنش و نکوهش در امان بود؛ حتی زمانی که از پیش فروش نفت برای خرید اماکن به جای غذا برای کودکان عراق استفاده کرد.

۱۱ سپتامبر و خط سیر یک جانبه آمریکا

حملات ۱۱ سپتامبر به نیویورک و واشنگتن در ابتدا به نظر می رسید که موجب به کار افتادن دوباره شورای امنیت شود. طی چند ساعت اولیه وقوع این تراژدی، شورا قطعنامه ۱۳۶۸ را تصویب کرد که قاطعانه حملات را محکوم می نمود و در پی آن به سرعت قطعنامه ۱۳۷۳ را تصویب کرد که دولت‌های عضو را ملزم می نمود تا طبق فصل ۷ منشور سازمان ملل تمامی مظاهر حمایت یا ایجاد پناهگاه امن را برای تروریست‌ها از بین ببرند. شورا برای کمک به عملی شدن دستورات این قطعنامه‌ها، کمیته ویژه مبارزه با تروریسم (CTC) را تاسیس کرد. هر چند کمیته ویژه مبارزه با تروریسم بدون قدرت سیاسی بیشتر و سرمایه گذاری کافی نتوانست نقشی جدی در زمینه اعمال دستورات ایفا کند. ناکارآمدی این قطعنامه‌ها و کمیته، موجب شد تا واشنگتن از درگیری سازمان ملل در عکس العمل به ۱۱ سپتامبر امتناع ورزد. واشنگتن قبل از تهاجم به افغانستان در ۷ اکتبر ۲۰۰۱، معطل الزام و اجبار سازمان ملل نماند؛ چرا که عنوان کرد تحت اصل ۵۱ منشور سازمان ملل برای تأمین دفاع از خود او از قبل اجازه لازم برای انجام این عمل را داشته است. بعد از پیروزی در این زمینه، واشنگتن مستقل از سازمان ملل یک رژیم امنیتی در افغانستان برپا نموده و به صورت یک جانبه ای برای تجدید ساختار دولت برنامه ریزی کرد.

نماینده سیاسی سازمان ملل تنها موفق به ایفای یک نقش سیاسی شد، هر چند تعجب آور هم نبود که مؤسسه‌های سازمان ملل ملزم به انجام بیشترین کمک‌های انسان دوستانه بودند. در مجموع، سال پس از حادثه ۱۱ سپتامبر به جای آنکه اتحاد بین سازمان ملل و ایالات متحده برای عملیاتی متمرکز علیه ترور باشد، در بخش‌های زیادی بین آنها شکاف‌های عمیقی ایجاد شد که از عقاید متضاد در مورد آنکه چه عواملی در تروریسم دخیل اند و چه واکنش‌هایی در برابر آن قابل قبول است، سرچشمه می گرفت. پس از آرام شدن اوضاع در افغانستان و فرار اسامه بن لادن و جان سالم به در بردن سران طالبان، واشنگتن بیش از هر زمان دیگری مصرانه توجه خود را به

عراق معطوف کرد. ایالات متحده با اظهارات بی دلیل مبنی بر فعالیت عراقی ها برای استفاده از تسلیحات کشتار جمعی (WMD) و ارتباط آنها با تروریستها از جمله القاعده، ادعا می کرد که جنگ پیش گیرانه علیه عراق به عنوان بخشی از جنگ علیه ترور قابل توجیه است. تونی بلر آن را پذیرفت، اما فرانسه و روسیه با تمایل به رهیافت مسالمت آمیزتر نسبت به بغداد، تکیه بر بازرسیهای UNMOVIC و تداوم تلاشها جهت گسترش فرصت های تجاری و بازرگانی و کاهش تحریم های سازمان ملل [توجیهات آمریکا را] نپذیرفتند. مشاجرات تلخ درباره برنامه نفت در برابر غذا نیز ادامه یافت و اکثریت اعضای شورا راجع به ادعاهای آمریکا علیه عراق و اطلاعات ارایه شده در تأیید آن در شک و تردید باقی ماندند. صرف نظر از خود مسئله عراق، رهنامه جدید دولت بوش با عقلانی جلوه دادن جنگ پیش گیرانه علیه عراق، به بسیاری کشورهای دیگر هشدار داد. از نظر برخی از اعضای شورای امنیت، به نظر می رسید که موضع ایالات متحده اصول اساسی سیاست پیش گیرانه و امنیت گروهی را نادیده می گرفت.

شورای امنیت و جنگ دوم عراق ۲۰۰۳-۲۰۰۲

به موازات آنکه در اوایل پاییز ۲۰۰۲ بحث عراق در رأس گفتگوها و مباحث واقع شده بود، شورای امنیت در نهایت غفلت و بی خبری بود. به دلیل عدم ثبات موفقیت های مقطعی، شکاف بین شورای امنیت به دلیل یک دهه اختلاف روی موضوعاتی چون تحریم های عراق، منازعات قومی در یوگسلاوی سابق، و مشاجرات اعراب و اسرائیل ایجاد شده بود. شورای امنیت با رویه دولت آمریکا در مورد بسیاری از موضوعات کلیدی که به طور عمیقی در تضاد با یک سازمان ملل قوی بود، از هم گسیخته ترمی شد. بیانات سرسختانه روزافزون واشنگتن علیه عراق و موضع های یک جانبه گرایانه آشکار او پنج عضو دایم شورای امنیت را درمانده کرد و شکاف میان آمریکا و انگلستان از یک سو، و فرانسه، روسیه و دیگران را از سوی دیگر - که غالباً طبعی ایدئولوژیک داشت - عمیق تر کرد. چین به دلیل نگرانی از سوابق آمادگی آمریکا برای دخالت در امور سایر ملتها در جبهه دوم واقع بود.

بنابراین جنگ دوم عراق در زمینه ای کاملاً متمایز از جنگ ۹۱-۱۹۹۰ خود را آشکار

ساخت. شاهد اول مدعا [آن بود که] این جنگ با وقایع ۱۱ سپتامبر رنگ و لعاب گرفت، که واشنگتن را با دستاویز قرار دادن تهدیدهای تروریستی به عنوان راهبرد منطقی امنیت ملی خود برای توجیه پیشگیرانه با نام دفاع از خود، در موضع تهاجمانه تری قرارداد، هرچند که سایرین چنین سیاستی را برخلاف بند ۵۱ منشور سازمان ملل تلقی می کردند. دولت بوش با مجاب شدگیهای ایدلوثیکی و به ظاهر اطمینان از توانایی آمریکا برای همراه کردن عقاید عمومی مردم، در اواسط ۲۰۰۲ به روشنی جنگ تمام عیار علیه عراق را بدون هیچ نوع تحریک خشم آور آشکار که در ۱۹۹۰ وجود داشت و نیز بدون حمایت (اگر هم لازم بود) جامعه بین المللی تحت نام ائتلاف اراده اعلام نمود. در سپتامبر ۲۰۰۲ پنج عضو دایم شورا به طرز ناامیدکننده ای در مورد عراق تقسیم بندی شدند. موضع هر طرف تعیین می کند که چگونه طرف برای حل اختلاف قبل از تهاجم آمریکا در مارس ۲۰۰۳ دیگری را مسئول ناکامی معرفی می کند. دولتهایی که با عملیات نظامی موافق بودند، به ویژه آمریکا و بریتانیا، انگشت خود را به دلیل نرمش در برابر صدام به سمت فرانسویان، آلمانی ها و روس ها نشانه رفتند؛ در حالی که بسیاری از شهروندان آن کشورها و بسیاری افراد دیگر متمایل به پیشرفت، دولت بوش را مقصر اول تصمیم گیری غیرقابل توجیه برای شروع بدون اعتنای جنگ می دانستند.

با شورای امنیت یا بدون آن

رییس جمهور بوش در سخنرانی کوبنده خود در گردهمایی عمومی در سپتامبر ۲۰۰۲، عراق را به مبارزه طلبید. بوش اصرار داشت که صدام حسین رویه خود را تغییر دهد وگرنه جنگ اجتناب ناپذیر خواهد بود. اظهارات وی به درستی چنین تفسیر شد که اگر سازمان ملل قادر به انجام اقدامی مؤثر نباشد، بدون شک آمریکا با ائتلاف هم پیمانان خود وارد جنگ با عراق خواهد شد. دیپلماتهای آمریکایی شروع به نظرسنجی برای یک قطعنامه در شورای امنیت کردند که طی آن در صورت لزوم اجازه استفاده از زور صادر شود. بریتانیا موافقت کرد، اما فرانسه، روسیه و چین نیاز به زمان بیشتر و تکیه قوی بر UNMOVIC و بازرسیهای آن را مطرح کردند.

پس از آنکه کنگره در ۱۱ اکتبر قانونی را تصویب کرد که راه جنگ به سوی عراق را

می‌گشود، مخالفتها با جنگ علیه عراق در درون خود آمریکا به طور مؤثری فروکش کرد. این قانون به رییس‌جمهور اجازه داد که از نیروی نظامی سود ببرد تا: الف) از امنیت ملی ایالات متحده در برابر عراق دفاع کند؛ و ب) تمامی قطعه‌نامه‌های مرتبط با عراق را در شورای امنیت سازمان ملل اجرایی و عملی نماید. با در دست گرفتن قدرت پس از ۱۱ اکتبر، دولت دیگر هیچ نیازی برای مراجعه دوباره به شورای امنیت نداشت، هرچند که نظرسنجی نشان می‌داد که اکثریت آمریکاییان آشکارا ترجیح می‌دهند که هماهنگ با سازمان ملل عمل کنند. ظاهراً در واکنش به نگرانیهای عمومی در آمریکا، در ۲۵ اکتبر واشنگتن با ارایه پیش‌نویس یک قطعه‌نامه به شورای امنیت ملحق شد که به مانند قطعه‌نامه ۶۶۰ در ۱۹۹۰، یک ضرب‌الاجل به صدام حسین داده بود و خواستار موافقت با حمله نظامی در صورت عدم پذیرش صدام شده بود. فرانسه و روسیه بر تکیه به بازرسیهای UNMOVIC تأکید کردند.

قطعه‌نامه ۱۴۴۱ شورای امنیت که به اتفاق آرا توسط شورا در ۸ نوامبر تصویب شد، مصالحه‌ای غم‌انگیز بود. در بازتاب تقاضاهای آمریکا، قطعه‌نامه رژیم تحریمهای سازمان ملل را با اصلاحاتی که اغلب غیرقابل اجرا بودند، قوی‌تر کرد و عنوان کرد که عراق باید «در خمیرمایه حدود» الزامات او قرار گیرد. اما برخلاف قطعه‌نامه ۶۷۸، حاوی هیچ نقطه شروعی برای تصویب هرگونه فعالیت نظامی آمریکا در آینده نبود. طی چندین هفته پس از آن، بحثهای تندی بین دولت‌ها (و در خیابانها) ادامه یافت که آیا واقعاً هیچ‌گونه صلاحیتی در ادعاهای آمریکا مبنی بر تهدید قریب الوقوع از سوی عراق در حدی که جنگ را توجیه پذیر نماید، وجود دارد یا خیر؟ ایالات متحده و بریتانیا سخت تلاش می‌کردند تا حرف خود را به کرسی بنشانند. در ۵ فوریه سخنگوی دولت، پاول، به شورای امنیت اطلاعات تفصیلی ارایه داد که مفهوم آن مواجهه با طیفی از برنامه‌های تسلیحات کشتار جمعی عراق بود. این گزارش افکار عمومی ایالات متحده را به طور قابل توجهی تحت تأثیر قرار داد، اما برای سایر قدرتهای حاضر در شورا برانگیزاننده نبود. بلافاصله پس از آن UNMOVIC گزارش داد که هنوز هیچ مدرک قطعی از تسلیحات کشتار جمعی در عراق نیافته است. بدون توجه به گزارش UNMOVIC، ایالات متحده، بریتانیا و اسپانیا پیش‌نویس قطعه‌نامه‌ای را با لحنی که می‌توانست با تصویب قطعه‌نامه شماره ۱۴۴۱ نقطه

شروع باشد، به شورا ارایه نمودند. احتمال غلبه بر حق وتوی فرانسه و روسیه بعید بود، اما کاخ سفید با توجه به لزوم به دست آوردن ۹ رأی برای تصویب یک قطعنامه در شورای امنیت در صورت عدم استفاده از وتو، امید زیادی به روابط عمومی داشت. اما با این وجود برای هفت عضو غیر جناحی تعداد کافی نبود. با توجه به ناکامی در کسب ۹ رأی مطمئن و با وجود قطعیت وتو در هر شرایطی، ایالات متحده و هم پیمانان وی حمله خود را آغاز نمودند.

پس از جنگ: شورای امنیت و صفحه کلکسیون ایالات متحده

ایالات متحده برای حمله خود به عراق نیاز به تصویب شورای امنیت نداشت، اما برای باز کردن عایدات نفتی عراق نیازمند اجازه شورای امنیت بود. اولین گام نسبتاً ابتدایی بود. قطعنامه ۱۴۷۲ که در ۲۸ مارس تصویب شد، بودجه ها را آزاد کرده و قراردادهای تجاری را که قبلاً تحت برنامه نفت در برابر غذا بود، دوباره به اجرا درآورد. اما، حیاتی ترین مسایل در این اقدام اولیه شورا لحاظ نشده بود: کنترل درآمدهای نفتی در آینده، مسئولیت نهایی دولت کشور عراق در این مورد و منبع هزینه ها برای تجدید ساختار زیرساختهای ضروری و بسیار گران وزارت امور خارجه. روسیه با عجله خاطر نشان کرد که عبارت یک ex post facto مشروع عملیات نظامی نیست و لذا ائتلاف به همراهی آمریکا به عنوان «قدرت اشغالگر» نام برده شد و از دیدگاه مسکو این قدرت طبق قانون بین المللی «حل مسایل بشردوستانه» در عراق مسئول این قضایا بود. به رغم تلخیهایی که به دلیل مناظره در مورد عراق به وجود آمد، آشکار شد که ایالات متحده و شورای امنیت برای بازسازی عراق مجبور به همکاری هستند. فرانسه و روسیه غوغای زیادی کردند، اما از حق وتوی خود صرف نظر کردند و قطعنامه ۱۴۸۳ در ۲۲ می با برداشتن تحریمهای غیرنظامی و انتقال کنترل درآمدهای نفتی به اجازه اشغال گران و در نهایت حل مسایل قانونی که در مورد فروش نفت وجود داشت، به آمریکایی ها نیازهای اساسی بعدی شان را اعطا کرد. در مقابل، ایالات متحده با نقش تا اندازه ای گسترده برای نماینده ویژه سازمان ملل کمی از موضع خود کنار کشید و درها را برای ملاحظات بعدی در بازرسیهای UNMOVIC باز گذاشت. در ۱۴ آگوست، روزنه دیگری در مسیر آشتی در داخل شورا به وجود آمد و آن زمانی

بود که قطعنامه ۱۵۰۰ تأسیس شورای حکومتی تحت حمایت آمریکا را در عراق به فال نیک گرفت، هرچند که به شکل کنایه آمیزی از مشورت در مورد هرگونه نشانی از اعطای اختیار خودداری کرد. علاوه بر این، اینکه شورای حکومتی تحت حمایت آمریکا در عراق در نظر مردم خود عراق چقدر مشروعیت دارد، نامعلوم باقی ماند. ماهها پس از آنکه نیروهای ائتلافی صدام را از قدرت به زیر کشیدند، سؤالهای اساسی در مورد تحولات سیاسی عراق و تجدید ساختارهای آن بدون جواب باقی ماند. به نظر دوره چانه زنی سخت و اختلاف مداوم بین ایالات متحده و سایر اعضای شورا قطعی است؛ هر کس در انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۴ آمریکا برنده شود، باز تفکر نومحافظه کاران اثر بسیار قوی خود را در کنگره حفظ خواهد کرد. چگونه رقم خوردن این مسایل نه تنها سرنوشت عراق را ترسیم خواهد کرد، بلکه چشم انداز آینده امنیت جهانی و نقش شورای امنیت را که پس از منازعات عراق با عدم اعتماد عمومی مواجه است، شکل خواهد داد.

۱۹۹۱ در مقایسه با ۲۰۰۳

چرا نتیجه عمل شورای امنیت در ۲۰۰۳-۲۰۰۲ تا این اندازه متفاوت بود؟ دستورات و رویه های اجرایی شورا بین دو جنگ عراق هرگز تغییر نکرد. پنج عضو دارای حق وتوی شورا تغییر نکردند. ۱۰ عضو غیردائم و چرخشی تغییر کردند، اما آرایش سیاستهای کلی آنها تفاوت بسیار کمی داشت؛ اتحاد غربی ها، موضع گیری معمول دول غیرجناحی آمریکای لاتین، آفریقا و آسیا، از جمله حضور سوریه عربی در ۲۰۰۳ و یکی شدن با موضع یمن عربی در ۱۹۹۰. شاید بتوان دو عامل اصلی را به صورت جداگانه برای تشریح نتایج اعمال شورا مورد بررسی قرار داد: وسعت تهدیدها علیه صلح بین المللی؛ و رهبری آمریکا به عنوان تنها ابر قدرت دنیا با توانایی اعزام نیروهای قاطع.

۱. ماهیت جرم و جنایت

حمله نظامی صدام به دولت همسایه خیلی کوچک تر از خود در ۱۹۹۰، تقریباً توسط تمامی اعضای سازمان ملل به عنوان تهاجم غیرمحرکی که نیاز به واکنش شورای امنیت در چارچوب

منشور سازمان ملل داشت، تلقی شد. مسئله فوری پس از آن استفاده از اعمال زور نظامی برای بیرون راندن ارتش عراق یا تحت فشار قراردادن عراق در طول زمان از طریق مصوبات شورا بود. برخلاف این، در مواجهه با مورد دوم، یک چنین موردی برای نمونه جهت شفاف سازی اذهان دولتها وجود نداشت. ماهیت تهدیدی که از جانب عراق در سال ۲۰۰۲ وجود داشت، به شدت مورد مشاجره بود، حقایق نامعلوم بودند و هنگامی که ملل محوری که در شورا نماینده داشتند، به اجماع کلی در شورا دست یافتند، به دو گروه مخالف تقسیم شدند. وحدت شورا همیشه مسئله ساز است: نیروهای غیرمتعهد طی سالها تفاوتهای آشتی ناپذیری بر سر موضوع اعراب-اسرائیل با ایالات متحده داشته اند، و مورد یوگسلاوی سابق نیز شکاف طولانی میان شرق و غرب را به اثبات رساند. بحران عراق در سال ۲۰۰۳-۲۰۰۲ نشان داد که حتی دموکراسیهای همگون غربی با ارزشهای اساسی عمیقاً مشترک، تازمانی که رهبران دولتهای آنها درک متفاوتی از اهمیت مسئله دارند، قادر به همکاری نخواهند بود؛ چه این مسئله مربوط به ملاحظات سیاسی-اقتصادی باشد و چه به افکار عمومی.

۲. رهبری آمریکا و ۱۱ سپتامبر

دولت بوش در ۱۹۹۰ این استعداد را داشت تا یک ائتلاف جعلی بین المللی را تحت نظر سازمان ملل بسازد، هر چند حق تصمیم گیری نهایی برای استفاده از زور را تحت عنوان حق کویت برای دفاع از خویشتن، برای خود محفوظ نگه داشت. در آن زمان پیشنهاد آمریکا برای همکاری با شورای امنیت، به رغم قطعی نبودن و عدم اطمینان از داخل (تردیدهای ابتدایی متحدان حیاتی مثل عربستان سعودی و مصر، و غیرقابل پیش بینی بودن اتحاد جماهیر شوروی و چین)، گام برجسته ای بود. در سه ماهه اول، پس حمله صدام به کویت در آگوست ۱۹۹۰، عقاید زیادی در داخل آمریکا و خارج آن وجود داشت که تمایل به اجرای تحریمها را به عنوان مهم ترین ابزار ساکت نشاندن صدام می دانست. اما دولت آمریکا با موفقیت بحث لزوم آزاد سازی بلافاصله کویت از طریق راه حل نظامی را به میان کشید. با همان اهمیت، واشنگتن تصریح کرد که می تواند بدون شکست، فشار کافی را برای انجام این «کار» اعمال نماید؛ در آن زمان «کار»

شامل اشغال و بازسازی عراق نبود، کاری که تضمین آن آسان نیست. در نهایت اعضای شورا براساس شایستگی شان به پیشنهادهای آمریکا واکنش زیادی نشان دادند، هر چند که آمریکا درصدد استفاده از تاکتیک فشار برای تحت تأثیر قرار دادن دولتهای مردد نبود. در ۲۰۰۳-۲۰۰۲ بوش پسر، به همراه نزدیک ترین مشاوران خود و برخی رهبران کنگره تحت کنترل جمهوری خواهان، به سازمان ملل به چشم سازمانی غیرقابل اعتماد (فاقد ارزش اعتماد) و کارشکن نگاه می کرد. ایالات متحده برنامه ای عملی (به نام جنگ) داشت که به موفقیت آن ایمان داشت، این برنامه با حوادث ۱۱ سپتامبر انگیزه بیشتری یافت، اما اهداف آن فراتر از حدی بود که مورد قبول سایر اعضای شورای امنیت، به ویژه فرانسه، روسیه و چین (و آلمان پس از اول ژانویه ۲۰۰۳) باشد. به رغم آنکه احتمال خیلی کمی وجود داشت که شورا تمایلی به حمایت از استفاده از زور داشته باشد، اما راهکار «بگیر یا رهاکن» آمریکا در کنار مصالحه جلوه گر شد، رنجش و غضب را به حداکثر رسانید و همکاریهای پس از حمله را تضعیف کرد.

به هر صورت، نیروهای انگلیسی-آمریکایی در مارس ۲۰۰۳ به عراق حمله کرده و طی چند هفته اعلام «پیروزی» کردند. اما متعاقب موفقیتهای نظامی آوریل ۲۰۰۳، هرگز معلوم نبود که سرنوشت عراق چه خواهد شد. در حقیقت، به نظر می رسید که تاریخ با نیروهای اشغالگر همکاری نمی کند. واشنگتن (به رغم مخالفت بریتانیا) در وهله اول از نقش گسترده تر سازمان ملل در عراق جلوگیری کرد و بنابراین به اجبار، خود برنامه های آرام کردن منطقه و مردم سرکش آن را به پیش برد. در برابر هرج و مرج های روزافزون مدنی در سراسر عراق (باید مقاومت سابق در برابر سلطه انگلیسی ها بر جامعه عراق در جریان قیمومت و پس از آن را یادآور شد)، آمریکا خواستار نقشهای فعال تر سازمان ملل در عراق شد، این تقاضا هنگامی که دفتر مرکزی سازمان ملل در بغداد در آگوست ۲۰۰۳ با تلفات جانی قابل توجهی از جمله رئیس مأموریت، سرجیو ویرا و ملو تخریب شد، به مخاطره افتاد. آنچه که قابل توجه است و هنوز به آن اشاره نشده، این است که سرنوشت عراق در نهایت باید توسط خود مردم عراق تعیین گردد، نه توسط حکم نیروهای اشغالگر انگلیسی و آمریکایی. اگر تاریخ گذشته عراق آموزه هایی را پیشنهاد می کند، نشانه ها و علایم خبر از ناکامی خارجیانی می دهد که به دنبال تعیین سرنوشت عراق هستند. شالوده

تفاوت‌های بین دو مورد شورای امنیت، این سؤال است که «آیا موفقیت‌های سال ۹۱-۱۹۹۰ (مثل واکنش به جنگ کره) تصادفی بود یا به منزله سابقه‌ای مربوط به آینده بود؟» بر عکس، آیا جنگ ۲۰۰۳-۲۰۰۲ بیشتر نتیجه شمارش آرای انتخابات ریاست جمهوری در فلوریدا بود یا روشن شدن نواقص وحشتناک شورا که نیاز مبرمی به تجدید بنا داشت؟ در ادامه، نظرانی در این مورد ارایه می‌شود.

نتایج: چه باید کرد؟

حمله به عراق و نتایج آن، بحث جدی و در بیشتر موارد گیج‌کننده‌ای در مورد آینده شورای امنیت به میان کشیده است. آیا دقیقاً همانی است که باید باشد؟ چقدر کارآمد است؟ آیا باید از آن کناره گرفت؟ آیا باید تغییر ساختاری (رفرم) در آن صورت پذیرد و اگر این طور است، چگونه؟ ایالات متحده به دنبال تجربه خود، قبل، حین و پس از ائتلاف پیروزی بخش سریع و برق آسا در ۲۰۰۳ باید از چه چیزی حمایت کند؟ مزایای حاصل از مشارکت شورای امنیت در اولین جنگ خلیج فارس بسیار زیاد بود. برای آغازگران جنگ، دولتهای دیگر ۵۴ میلیارد دلار به خاطر تلاش در جنگ تأمین کردند که ۸۸ درصد از کل ۶۱ میلیارد دلار هزینه نظامی جنگ آمریکا را پرداخت می‌کرد. تحریمهایی که توسط شورا تصویب شد، بلافاصله پس از تصویب، نیروی قوانین بین‌المللی را در حمایت از خود داشت. مشروعیت یا پوشش سیاسی که در شورا به مصوبات داده شد، برای رفع هرگونه خشم و انزجار مذهبی و قومی کافی بود و نیروهای اضافی مثل نیروهایی که توسط فرانسه و مصر در عملیات توفان صحرا شرکت داده شده بودند- هر چند در پیروزی ضرورتی نداشتند- نقش خود را در میدان جنگ ایفا کردند که پیام سیاسی مهمی از وحدت و مشروعیت عمل به همراه داشت.

«ائتلاف اراده» سال ۲۰۰۳، تا اینجا برای مشارکت در زحمت و کار تقریباً قدمی برنداشته است. هر چند دولت بوش هنوز هم اصرار دارد که حمله و تهاجم لازم است، شک و گمانها در مورد منطقی بودن عمل نظامی فزاینده است. شاید نتوان گفت که یک تلاش جدی برای تحمیل تحریمهای «خردمندانه» و انجام کار توسط UNMOVIC نتیجه بهتری می‌داد، اما

انعطاف ناپذیری آمریکا و تکبر آشکار او به شورای امنیت به یقین رنجش و آزرده‌گی خاطرها را به حداکثر رسانید و احتمال مصالحه را به حداقل کاهش داد. بن بست ایجاد شده در شورای امنیت در ۲۰۰۳-۲۰۰۲ پایان حرکت رو به پایین بود که حتماً پیش از پایان عملیات توفان صحرا در ۱۹۹۱ آغاز شده بود. سیاست دولت آمریکا در مورد عراق در دهه ۹۰ در چنگال بازهای خانگی که خواهان قوانین شدید علیه صدام و سایر خارجیانی که متقاضی بازگشت هرچه سریع‌تر تجارت سودآور با دولت عراق بودند، افتاد. طی یک دهه، سرانجام بازرسیهای UNSCOM (کمیته ویژه بازرسی سازمان ملل) به اتمام رسید، رژیم تحریمها تضعیف شد، حتی صدام با سرزنش آمریکا به خاطر مرگ هزاران کودک عراقی، جنگ روانی علیه آمریکا را برد و فرانسه و روسیه در مورد آینده نفت عراق به بن بست رسیدند. بنابراین، حتی قبل از حوادث وحشتناک ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، صف بندی میان پنج عضو دائم شورای امنیت عملاً اصلاح ناپذیر بود. در ۲۰۰۳-۲۰۰۲، مسئله اصلی آن بود که آیا پنج عضو دائم در نهایت راهی برای سازش پیدا می‌کنند یا خیر؟

آیا ایالات متحده واقعاً نیازمند شورای امنیت است؟

هدف اصلی تصویب عملیات نظامی توسط شورای امنیت، اعطای مشروعیت (به عملیات نظامی) با امضاء و توافق جامعه بین‌المللی است. بسیاری از نومحافظه کاران عقیده مشروعیت شورای امنیت را به سخره می‌گیرند. آنها این مسئله [مشروعیت] را بی معنا می‌دانند؛ چرا که منوط به تایید کشورهای دیگری چون چین است که به اعتقاد آنها نمی‌تواند در مورد آمریکا صلاحیت قضاوت داشته باشد، یا فرانسه و روسیه که ممکن است براساس علایق محدود ملی خود عمل کنند. با این حال، این واقعیت هنوز پابرجاست که مصوبات شورای امنیت معتبرترین معیار از منظر افکار عمومی جهان بوده و تبعات شناخته شده‌ای در قوانین بین‌المللی دارد، هرچند سیستم آن ممکن است ناقص باشد. گسترش قانونی شورای امنیت در سرتاسر جهان به ویژه زمانی دارای اهمیت است که تحریمها موضوع مورد بحث باشد. منشور سازمان ملل اعضا را ملزم می‌کند تا به تصمیمهای شورا گردن نهند، بنابراین یک چارچوب بین‌المللی برای اجرای

بازرسیها در تجارت، حمل و نقل یا داد و ستدهای مالی تأمین می نماید. در نبود احکام شورا، اصولی برای معاهدات یا توافقیهای بین المللی مورد نیاز است. قطعنامه سازمان در مورد تروریسم پس از ۱۱ سپتامبر نیازمند آن است تا تمامی کشورها تروریستها را تعقیب و متوقف کرده و علیه تأمین بودجه و سربازگیری آنها گامهایی بردارند. طی چند ماه بیش از ۱۷۰ کشور مراکز تماس رسمی را برای هم سو شدن با این قطعنامه طراحی کرده اند. این آغاز روبه جلو بدون مذاکرات وقت گیر و پیچیده دولتها با یکدیگر به هیچ شکل دیگری قابل دستیابی نبود. زمانی که ایالات متحده خود پیش دستی کرد، باید هزینه ای برای آن می پرداخت، هر چند این هزینه برای ابر قدرت غیر قابل تحمل نبود. عملیات نظامی آمریکا برای تغییر رژیم در گرانادا و پاناما، سرزنشهای زیادی را از هر گوشه ای برانگیخت، اما هیچ کشوری به طور جدی عملی انجام نداد و در عرض چند ماه وقایع از نظرها محو شد. به رغم همه اینها، چنین ملاحظاتی از سوی آمریکا بی شک در خاطره ها باقی خواهد ماند و در آزر دگی از قدرت آمریکا نقش خواهد داشت. گفتن اینکه اجازه شورای امنیت تا چه اندازه این عامل را تخفیف می دهد، دشوار است. اما، شکی نیست که میلیاردها دلار از ترتیبات مسالمت آمیزی به دست می آمد که به موافقت شورای امنیت برای تجدید ساختار عراق در ۲۰۰۳ و پس از آن منجر می گردید.

به هر حال، بیشتر ۶۰ سال گذشته جهان بدون یک شورای امنیت تأثیر گذار به بقای خود ادامه داده است. همان طور که در بخشهای قبلی اشاره شد، بلافاصله پس از روی کار آمدن شورای امنیت مشاجرات بین شرق و غرب آن را خنثی کرد. در ۴۰ سال بعد، شورای امنیت تنها قادر بود تا در مورد بحرانهایی کوچکی که توجه اساسی قدرتهای بهره مند از حق وتو را بر نمی انگیخت، اظهار نظر نماید. پس از جنگ سرد، شورا کمی دستان خود را بازتر دید؛ تنها در حدی که در یک محدوده زمانی - که دوباره به واسطه اختلاف پنج عضو دایم دچار اختلال شد - توانست خود را پیدا کند. وقتی آمریکا در مورد معضل اعراب - اسرائیل اختلاف عقیده داشت و روسیه در مورد یوگسلاوی سابق راه خود را می رفت، دوباره غرولندها شروع شد اما تعداد کمی شورا را بیمار لاعلاج دیدند، تا اینکه آمریکا در ۲۰۰۳ - ۲۰۰۲ طغیان کرد. شاید ایالات متحده بتواند بدون موافقت شورای امنیت عمل کند، اما ممکن است دور انداختن شورا به مانند یک

کفش کهنه نشانه بی‌خردی - و در نهایت مضر - باشد. مداخلات ائتلاف اراده را باید اقدامی موقت و اسف‌بار دید که گروه کوچکی از دولتهای انتخاب شده براساس ماهیت ثروت و قدرت، به پلیس بلامنازع جهان تبدیل شده‌اند. حرکت در این جهت، راهی به سوی یک اصل قانونی خواهد گشود که از سال ۱۹۴۵ ایجاد شده است. همان گونه که میخائیل ایگناتیف (M. Ignatieff) بر آن تأکید کرده، «عدم دریافت علایمی از سوی سیاست خارجی آمریکا از زمان پس از جنگ سرد به دلیل عدم تمایل برای رهبری و مداخله جویی نیست؛ بلکه نشان دهنده فقدان تصور وجود ایالات متحده‌ای است که بتواند بار دیگر با سایرین جهت ایجاد قوانینی برای جامعه بین‌المللی همکاری نماید.»

آیا تغییر ساختاری شورای امنیت کمکی خواهد کرد؟

آیا تغییر ساختار شورای امنیت می‌تواند باعث جلب حمایت بیشتر آمریکا از آن و اطمینان از نقش موثرتر شورا در پهنه بین‌المللی گردد؟ انتقاداتی که متوجه شورای امنیت است بر سه موضوع متمرکز شده است: عضویت آن و حق و تو؛ رویه‌هایی که به کشورهایی همچون سوریه اجازه عضویت می‌دهند؛ و ضعف در قابلیت‌های بالقوه شورا در اعمال صلح‌جویانه. به ویژه با توجه به پیشرفت ژاپن، آلمان و هند (برخی ممکن است حتی برزیل و شاید بقیه را نیز شامل بدانند) برای جانشینی رهبری جهان و به خصوص با توجه به هم‌ترازی حداقل با فرانسه و بریتانیا از میان پنج عضو دائم، به هیچ عنوان نمی‌توان بی‌قاعدگی را که در عضوگیری وجود دارد، نادیده انگاشت. اما در برابر واقعیتهای تند هیچ پیشنهادی در زمینه اصلاح ساختاری ارایه نشده است: حداقل یکی از پنج عضو دائم هرگونه تلاش برای برداشتن یا تضعیف حق و تو را و تو خواهد کرد؛ هیچ راه ساده‌ای وجود ندارد که رقابت منطقه‌ای از جمله میان هند و پاکستان یا برزیل و قدرتهای در حال ظهور آمریکای لاتین برسر آرایش جدید عضویت (با داشتن حق و تو یا بدون آن) را در نظر گرفته باشد. شورای امنیت حتی بدون تغییرات ساختار می‌توانست نماینده بهتری باشد. اعضای غیردائم با معیار منطقه‌ای انتخاب شده‌اند و وظیفه ضمنی نمایندگی بی‌طرفانه اجماع منطقه‌ای را بر عهده دارند. می‌توان راههایی یافت که این وظایف را به روشنی بیان کرده

و بنابراین وزن بیشتری به گروههای منطقه ای بدهد. به علاوه اگر کشوری مثل آفریقای جنوبی سفید به دلیل مسایل آپارتاید نمی توانست جایی در شورا داشته باشد، به لحاظ تئوری هر کشور دیگری را نیز می توان به خاطر فعالیتهایی همچون حمایت از تروریستها از عضویت محروم کرد. رویه کرسیهای چرخشی (عضویت چرخشی) در شورای امنیت (و سایر بدنه های سازمان ملل) برای نیل به «نمایندگی عادلانه از لحاظ جغرافیایی» بدون توجه به شخصیت دولت مربوطه، اعتبار سازمان و تأثیرگذاری آن را به شکلی جدی به مخاطره می اندازد.

دسته دوم پیشنهادهای مربوط به اصلاح قابلیت های عملیاتی شورا برای واکنش به بحران را مد نظر قرار می دهد. در سال ۲۰۰۰ سازمان ملل مطالعه جامعی (گزارش براهیمی) را منتشر کرد که مسایل موجود در عملیات حفظ صلح سازمان ملل را به تفصیل شرح داد و تغییراتی را پیشنهاد کرده بود که برخی از آنها اجرا شد. در اینجا نیز، فقدان بصیرت، پیشرفت در جنبه های حیاتی چون محدودیتهای بودجه ای، گستردگی و قدرت گروه عملیات حفظ صلح سازمان ملل، منابع اطلاعاتی و به اشتراک گذاردن آن، ارتباط بین کشورهای سهیم در تأمین نیرو و شورای امنیت و ارتباط مسایل زنان را بی نتیجه و باطل می کند. واشنگتن برای پیشبرد گفتگو چندین طرح پیشنهادی معین را ارایه کرده است و بیشتر انرژی وزارت امور خارجه به توافقه های بین کشوری برای معاف کردن شرکای حافظ صلح آمریکا از حق قضاوت در دادگاههای جنایی بین المللی اختصاص یافته است. با وجود این، در دنیای امروز چنین طرحهای پیشنهادی وارونه دیدن قضایاست، که چالشهای هیات دولت آمریکا را متوجه اصول اساسی مکانیزمهای امنیتی موجود در سازمان ملل کرده است. شورای امنیت به عنوان یک نهاد به دلیل آنکه فرانسه و روسیه با آمریکا و انگلیس بر سر نحوه برخورد با صدام حسین در ۲۰۰۳-۲۰۰۲ مخالف یکدیگر بودند، مقصر شناخته نشد. نه می توان از شورای امنیت انتظار داشت که به نحوی حصار میان دو جبهه در شورا را فرو بریزد و نه ترمیم آرایش یا خط مشی های شورای امنیت به هر میزان می تواند در آینده این کار را انجام دهد.

ایالات متحده: عضورا هنما یا ژاندارم بزرگ

سال ۲۰۰۳ به وضوح آشکار ساخته که در حال حاضر هیچ اجماع روشنی، نه در مورد وسعت مسئولیت شورای امنیت وجود دارد و نه در مورد اینکه زمانی که شورای امنیت به بن بست رسید، چگونه باید با بحرانها برخورد کند. احتمالاً سؤال اصلی چه کردن با شورای امنیت نیست، بلکه چه کردن با پنج عضو دایم در شرایطی است که حاضر به سازش با یکدیگر نیستند. در مورد صدام حسین در ۲۰۰۲، پاسخ صریح آمریکا ائتلاف اراده بود، در حالی که مخالفان با رنجش هرچه تمام به آن تن دادند. این یک پیشدستی شجاعانه نیست، بلکه موضع سلطه جویانه آمریکا را به اثبات می‌رساند. کلید پیشروی به سمت یک سیستم کارآمد برای امنیت جهانی در دستان واشنگتن است، نه نیویورک. نه هیچ عملیات نظامی و نه هیچ مصوبه اقتصادی بدون مشارکت آمریکا موفق نخواهد بود. در آینده قابل پیش بینی، ایالات متحده تنها ابرقدرت باقی خواهد ماند و خوب یا بد، مهر تأیید عموسام برای بقای هرگونه معماری امنیت جهانی لازم خواهد بود. زمانی که نیروی نظامی زیادی لازم باشد، برای موفقیت به مشارکت فعالانه آمریکا نیاز است. هیچ کشور دیگری قدرت اجرا و ادامه عملیات نظامی در مقیاس دو جنگ علیه عراق را ندارد؛ اگرچه همه بحرانها نیز چنین نسبیته را نمی‌طلبد. در موقعیتهای محدودتر، نیروهای کوچک‌تر تحت نظارت شورای امنیت بدون حمایت جدی آمریکا موفق بودند، مانند استرالیا در تیمور شرقی و انگلیس در سیرالئون. متأسفانه، این تجربه نهادینه نشده و شورای امنیت قادر نبوده است واکنشهای موثری به جنگ وحشتناک با تلفات زیاد دوطرفه در مناطقی چون لیبیا و کنگو نشان دهد. همچون تحریمهای اقتصادی، موقعیت فرماندهی آمریکا در اقتصاد جهانی برای موفقیت در هر تلاش بین‌المللی حیاتی است. هرچند در برهه‌هایی از زمان واشنگتن به صورت پنهانی محدودیتهای بازرگانی تحمیل شده بر آفریقای جنوبی و رودزیا را از بین برد، اما اقدامات مخفی در آمریکا، مثل مذاکرات گسترده برای تحریم سرمایه‌داران آمریکایی از سرمایه‌گذاری در آفریقای جنوبی، کمک کرد تا فشاری که در خاتمه دادن به قانون برتری اقلیت سفیدپوست در هر دو کشور نقش داشت، پایدار بماند. از سوی دیگر، خود آمریکا نیز به تنهایی نمی‌تواند از موفقیت اطمینان کامل حاصل کند. مرزهای قابل نفوذ و یا کشورهای غیرهم‌پیمان

می توانند از تاثیر تحریمها بکاهند؛ درست مثل آنچه در ناکامی بزرگ واشنگتن در مورد عراق پس از جنگ خلیج فارس رخ داد.

جالب توجه است که طی دهه ۱۹۹۰ و در حال حاضر، افکار عمومی ایالات متحده مصرانه به اقدام از طریق سازمان ملل متمایل شده اند. فعالیتهای کنگره این واقعیتهای را منعکس نکرده است، هر چند پس از آنکه سناتور میانر ووتر ریچارد لوگاری جایگزین هلمز شد، رویه ها به شکل قابل ملاحظه ای بهبود یافته و ایالات متحده بیشتر سررسیدهای عقب افتاده خود را تصفیه حساب کرده است. بین الملل گراها که از همکاری نزدیک تر آمریکا و سازمان ملل حمایت می کنند، در تشریح وضعیت برای حمایت قوی تر از برنامه های سازمان ملل یا چاره جویی هایی برای برخورد با مسایل تناقض برانگیزی چون پروتکل کیوتو و دادگاههای جنایی بین المللی، ناتوان بوده اند. اکنون وقت آن است که بار دیگر آمریکا به جای آنکه تنها قوی ترین پاسبان دنیا باشد، شهروند راهنمای جهان لقب گیرد. این به آن معنی نیست که آمریکا مجبور باشد استفاده از زور را نفی کند، بلکه دقیقاً به این معنی است که واشنگتن باید در پیشبرد اصول قانونی و تکیه بر سرکوبهای نظامی به عنوان آخرین راه چاره پیش گام باشد. چه حمله به عراق در سال ۲۰۰۳ توجیه پذیر باشد و چه نباشد، آمریکا باید به منشأ و نتایج آن واقعه بنگرد تا برای آزمون بعدی مشابه با آن آماده باشد. موفقیتهای شورای امنیت، اول و پیش از همه در جنگ خلیج فارس، نشان می دهد که آمریکا علاقه مند به مشارکت کامل در شورای امنیت است. شکست شورا ثابت می کند که هنوز ابزاری ناقص است و ایالات متحده باید در اصلاح آن پیش گام باشد. اما کامل شدن آن نباید به دشمنی با خوبیها منجر شود، عقلانی تر آن است که پیشرفتهای آغاز شده از ۱۹۴۵ تکمیل شود تا آنکه شورا کنار گذاشته شود یا تا حد دادگاه شاکیان کوچکی که تنها به مسایلی باعواقب کم اهمیت رسیدگی می کند، تنزل یابد. سیاست ایالات متحده که به مسایل پس از شکستهای دهه گذشته حساس باشد، از اصول زیر نشأت خواهد گرفت:

– سرلوحه قرار دادن اصول حقوقی به عنوان سیاست خارجی آمریکا؛

– حمایت از شورای امنیت به عنوان مهم ترین مجمع ارجاع چالشهای جهانی صلح و

امنیت؛

- تلاش برای بهبود (اصلاح) قابلیت‌های شورای امنیت برای مداخله تأثیر گذارتر در بحران‌هایی که آمریکا تمایلی ندارد پیش گام اجرای عملیات نظامی باشد؛

- انجام اصلاحاتی در زمینه عضویت در شورای امنیت (و سایر بخش‌های سازمان ملل) جهت تقویت تأثیر دموکراسی و کاهش شرکت دولتهای دیکتاتور؛

- چاره‌جویی برای ایالات متحده برای مشارکت در دادگاه‌های جنایی بین‌المللی و نوسازی تعهدات آمریکا به دادگاه‌ها یا رأی بین‌المللی؛ و

- پیشبرد مباحثات جدی بین‌المللی در مورد آینده شورای امنیت و علایم برای راهنمایی ائتلاف اراده در شرایطی که استفاده از آنها اجتناب‌ناپذیر می‌شود.

حال زمان آن فرا رسیده که چنین بازگشتی به چندجانبه‌گرایی در سیاست خارجی آمریکا آغاز شود، هرچند چنین چرخشی در این مسیر، با وجود هیأت دولت فعلی احتمالاً بعید به نظر می‌رسد. پیشتر نیز مسئله انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۴ بوده است. باید دید که آیا حمایت عمومی آمریکا از همکاری بین‌المللی بیشتر، رنگ عمل به خود خواهد گرفت یا خیر؟