

نقشی سازمان ملل متحد

در جهانی متلاطم

جیمز روزنو

ترجمه و تلخیص: سید داود آقایی*

مقدمه

مقاله حاضر خلاصه و جمع بندی نظریات جیمز روزنو درباره تحول نظام بین‌المللی و جایگاه سازمان ملل در آن است. که بر پایه مطالب مندرج در کتاب سازمان ملل متحد در جهانی متلاطم (The united nations in a turbulent world) تنظیم شده است. در این کتاب جیمز روزنو کوشیده است ویژگی‌های جهان متحول و دگرگون شده کنونی را بازگو کرده و در آن نقش و جایگاه سازمان ملل به عنوان یک عامل تأثیر گذار و در عین حال تأثیرپذیر از این تحولات را تبیین کند و ضمن ارائه توصیه‌هایی به دست اندر کاران سازمان ملل متحد، کوشیده است در زمانه‌ای که اصل حاکمیت محو تدریجی را طی می‌کند و با این وصف مانعی از سر راه اعمال اقتدار سازمان ملل برداشته می‌شود، به سطح ارتقای موقعیت این نهاد بین‌المللی کمک رساند، خاصه آن که از دیدگاه روزنو از جمله مبانی اقتدار، بر خلاف گذشته که مبتنی بر سنت‌ها و عرف‌ها و یا وراثت و انتخاب بود، بر پایه موقعیت در عملکردهاست و از این منظر وی سعی می‌کند توجه متولیان سازمان

* استاد یار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

ملل را در شناساندن خدمات و موقعیت‌های این سازمان به جهانیان جلب کند.

عوامل و مشخصات تلاطم جهانی

جیمز روزنو از جمله متفکران و صاحب نظرانی است که سعی کرده تحولات و مسائل سازمان ملل متحد را در قالب تئوری عمومی خود درباره روابط بین الملل توضیح دهد. روزنو معتقد است جهان امروز به ویژه پس از پایان جنگ سرد دچار تلاطمی شده که این تلاطم بنیاد روابط بین الملل را دگرگون ساخته است. وی درباره سازمان ملل این سؤال را مطرح می‌کند که آیا این سازمان در تحولات جدید مستغرق می‌گردد و یا جایگاه و نقش خود را افزایش می‌دهد؟ روزنو برای توضیح و تشریح این مسأله عمومی سه سؤال اساسی را طرح می‌سازد:

۱. سازمان ملل از تحولات بنیادین پس از ۱۹۴۵ چه تأثیری پذیرفته است؟

۲. آیا سازمان ملل توان مقابله و تطابق با تلاطم فزاینده جهان را دارد؟

۳. آیا سازمان ملل می‌تواند همان طور که متأثر از تحولات جهانی است، عامل

آن نیز باشد؟^۱

از نظر روزنو دو دیدگاه عمومی که بیانگر افراط و تفریط در قضاوت و پاسخ‌گویی به این سؤالات است وجود دارد. یک نظر در بیان یک آواره‌گرد عراقی متجلی است که می‌گفت: «نیروهای آمریکایی از سازمان ملل بهتر هستند، زیرا آنها قدرت دارند. سازمان ملل چه کرده است؟ این تنها یک نام است». در مقابل این نظر که به بی تأثیری و بی خاصیتی سازمان ملل معتقد است، نظر دیگری وجود دارد که بیشتر زبان حال خبرگزاری‌ها و رسانه‌های خبری دنیاست. بر پایه این نظر، سازمان ملل در شرایط جدید جهانی، قدرت و جایگاه بی سابقه‌ای پیدا کرده است؛ این که شورای امنیت این ادعای دولت عراق را که سرکوب شورشیان کرد و شیعیان جنوب عراق یک مسأله داخلی است را رد می‌کند و یادآور می‌شود که «عراق با کوچاندن مردم خود، صلح و امنیت بین المللی را به خطر انداخته است»، در تاریخ سازمان ملل متحد بی سابقه است، زیرا بدین گونه یک سازمان بین المللی برای حفظ صلح و امنیت بین المللی، حتی در داخل یک کشور حضور پیدا می‌کند و کشوری به علت

رفتار خشونت‌آمیز با شهروندان خود به عنوان تهدید علیه امنیت بین‌المللی محکوم می‌شود. حال برای این که روشن شود کدام یک از این دو تعبیر صحیح است و یا این که آیا می‌توان تعبیر جایگزینی برای آن یافت، لازم است تحول و تلاطم جامعه بین‌المللی در شرایط جدید به خوبی درک شده و سازمان ملل در درون این تحولات مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد.^۲

از نظر جیمز روزنو، تاکنون بررسی وضعیت سازمان‌های بین‌المللی بیشتر بر روی روش‌های تصمیم‌گیری و ساختار نهادی و سازمانی و تنظیمات درونی این سازمان‌ها متمرکز بود و در مطالعه بر روی آنها کمتر به میزان تأثیرشان از اوضاع بین‌المللی و نحوه‌ی تطور آنها در بستر روابط بین‌الملل توجه شده است،^۳ و این کاری است که روزنو ادعای انجام آن را دارد؛ از این رو قبل از بررسی مسائل و تحولات سازمان ملل به ذکر مبانی تئوری خود درباره‌ی تلاطم جهانی می‌پردازد. به عقیده‌ی روزنو هفت عامل عمده موجب پیدایش تلاطم در جامعه بین‌المللی شده و ماهیت روابط بین‌الملل را تغییر داده است، هفت عامل عبارتند از:

۱. تکثر و افزایش تعداد بازیگران بین‌المللی؛ ۲. تحول و رشد سریع تکنولوژی؛
۳. بین‌المللی شدن اقتصادهای ملی؛ ۴. افزایش وابستگی متقابل؛ ۵. تضعیف نقش دولت‌ها و تجدید ساختار وفاداری؛ ۶. گرایش به زیرگروه‌ها؛ ۷. گسترش گرسنگی، فقر و پیچیدگی مسائل جهان سوم.

۱. تکثر و افزایش تعداد بازیگران بین‌المللی

از دید روزنو، روابط بین‌الملل از حالت دولت محوری خارج شده است و امروز دیگر نمی‌توان دولت‌های ملی یا به عبارت دیگر کشورها را بازیگر اصلی و یگانه عرصه جهانی دانست. از نظر وی امروز بسیاری از شرکت‌های کوچک و بزرگ، گروه‌های سیاسی، طبقات مستقل اجتماعی، افراد یا سازمان‌های تخصصی می‌توانند به عنوان بازیگر بین‌المللی مطرح باشند.

اگر تا چندی قبلی ۱۶۰ کشور و چند سازمان بین‌المللی که متشکل از همین کشورها بودند، اصلی‌ترین بازیگران بین‌المللی محسوب می‌شدند، امروز صدها

بازیگر مستقل اما مرتبط وجود دارند که محاسبه آنها دشوار است. این امر یکی از عوامل عمده تحول و تطور جامعه جهانی شده است.^۴

۲. تحول و رشد سریع تکنولوژی

در جهان امروز رشد سریع تکنولوژی، واحدهای مختلف انسانی را دارای توانایی‌هایی ساخته است که هر یک قادرند به طرز شگفت‌انگیزی بر مجموعه روابط بین الملل تأثیر بگذارند. انقلاب تکنولوژی در زمینه‌های مختلف، توانایی‌ها و قدرت انسان امروزی را تغییر داده و مدل تازه‌ای برای برقراری رابطه با محیط پیرامون ارائه داده است.

عمده‌ترین مظاهر این تحول را می‌توان در انقلاب تکنولوژی هسته‌ای، انقلاب ارتباطات و انقلاب انفورماتیک یافت. انقلاب در تکنولوژی هسته‌ای توان انسان را برای نابود ساختن و نیز توانایی جنگی او را نامحدود ساخته است. انقلاب ارتباطات موجب افزایش توان مقابله افکار و تأثیرگذاری بر ارزش‌ها، اندیشه‌ها و اذهان بشر را در سراسر جهان امروز فراهم ساخته است، و انقلاب انفورماتیک، پایگاه قدرت و شیوه زندگی را در جوامع بشری تغییر داده است. انقلاب ارتباطات و انفورماتیک گروه‌های انسانی جدیدی را قادر ساخته است تا به فراتر از مرزهای ملی نفوذ کرده و راه‌های تازه‌ای برای تأثیر و تأثر در عرصه بین‌المللی به وجود آورند.^۵

۳. بین‌المللی شدن اقتصادهای ملی

از دیدگاه روز نو امروزه تمامی عوامل و عناصر اقتصاد ملی، جهانی شده‌اند؛ بدین معنا که دیگر متعلق به کشوری خاص نیستند و ماهیت متفاوت و جهانی یافته‌اند؛ برای نمونه سرمایه‌های موجود در اقتصادهای امروز در کشور خاصی متمرکز نیست، بلکه سرمایه به پدیده‌ای جهانی بدل شده که بخش‌هایی از آن در کشورهای مختلف وجود داشته و به کار گرفته می‌شود. نظام تولید نیز به همین نحو است؛ امروزه دیگر برای تولید یک کالا ممکن است چند کشور حضور داشته باشند

و بخش‌های زنجیره تولید در کشورهای مختلف پراکنده شده باشند. نیروی کار که توان رفتن از جایی به جای دیگر داشته و بازار جهانی که ماهیتی فراملی یافته است نیز از مظاهر جهانی شدن اقتصادهای ملی است. امروزه بازار کشورهای مختلف چنان در هم تنیده و مرتبط با یکدیگرند که در حقیقت مجموعه آنها بازاری جهانی را تشکیل می‌دهند.

بنابراین، اقتصادهای ملی، جهانی شده و ماهیتی بین‌المللی یافته‌اند. بدیهی است که منافع اقتصادی در این دنیای جدید معنایی تازه می‌یابد و رفتار کشورها و بازیگر بین‌المللی را تغییر می‌دهد. این نکته‌ای است که سازمان ملل نیز با آن روبه‌رو می‌گردد و ناگزیر است برای مقابله با آن، تعریف تازه‌ای از نهادهای اقتصادی خود ارائه دهد.^۶

۴. افزایش وابستگی متقابل

به عقیده روزنو، جهانی شدن اقتصادهای ملی تنها امری نیست که موجب گرایش به زندگی جهانی و جهان‌گرایی شده است، بلکه مسائل فراملی تازه‌ای نیز وجود دارند که موجب پیدایش وابستگی متقابل و مسائل مشترکی می‌شوند که انسان امروز به طور مشترک و واحد با آن روبه‌روست.

در جهان پس از جنگ سرد، نه تنها اقتصادها و منافع سیاسی - اجتماعی کشورها به هم پیوسته و نظام‌های مختلف را به هم پیوند زده است، بلکه مسائلی به وجود آمده که بشر امروز ناگزیر از مقابله همه‌جانبه با آن است؛ مسائلی چون آلودگی محیط زیست، بحران بدهی‌ها، تجارت مواد مخدر، تروریسم، ایدز و جریان مهاجران وجود دارد که می‌توان نام «مسائل مشترک بشری» بر آن نهاد. این پدیده‌ها موجب تحول محیط و جو بین‌المللی شده و کارهای تازه‌ای برای سازمان‌های بین‌المللی به وجود آورده است.^۷

۵. تضعیف نقش دولت‌ها و تجدید ساختار وفاداری

از این دیدگاه‌گر چه حیات و حضور دولت‌ها در جهان متلاطم تداوم یافته و آنها هنوز نقش مهم و اساسی در روابط و تلاطم بین‌المللی بازی می‌کنند، اما نقش

محوری آنها از میان رفته و آنها دیگر به عنوان تنها نهادهایی که وفاداری شهروندان مختص آنهاست مطرح نیستند، امروزه با توجه به افزایش مهارت‌های تحلیلی افراد و شهروندان هر کشور، جهانی شدن اقتصادهای ملی، گرایش به وفاداری به گروه‌های کوچک‌تر و تغییر منافع و معیارهای مشروعیت در داخل کشورها، موجب شده تا مناط و ساختار وفاداری در درون و بیرون کشورها متفاوت باشد. در این شرایط جدید، هم معیارهای وفاداری تغییر کرده و هم نهادها و گروه‌هایی که ممکن است وفاداری متوجه آنها شود؛ از این رو دولت‌ها هر چند کارکردهایی اساسی در جهان دارند، اما نقش محوری خود را از دست داده و در نتیجه تغییر ساختار وفاداری، جایگاهی متفاوت یافته‌اند. این امر سبب می‌گردد که حاکمیت نقش خود را به عنوان اصل بنیادی و محوری روابط بین الملل به تدریج از دست بدهد.

روزنو در این زمینه به مسأله وفاداری و گریز از وابستگی متقابل و گریز از وفاداری به نهادی فراملی در کشور نروژ اشاره می‌کند. او معتقد است که نروژی‌ها از نظر تاریخی اعتقاد و گرایش چندانی به پیوستن کامل به یک نهاد فراملی رانداشته و به شدت به ملت خود وفادار بودند؛ از این رو در سال ۱۹۷۲ به عدم الحاق به جامعه اروپا گرایش داشتند؛ اما در سال ۱۹۹۰ هنگامی که دیدند حتی کشورهای مثل سوئد، اتریش و فنلاند، به این جامعه گرایش نشان دادند و ممکن است آنها به تنها کشور اروپایی خارج از جامعه اروپا تبدیل شوند، ذهنیت و نوع وفاداری آنها تغییر کرد و عناصر حاکمیت را تا حدودی نادیده انگاشته و به پیوستن کامل به جامعه (اتحادیه) اروپا تمایل نشان دادند.^۸

۶. گرایش به زیر گروه‌ها (تضعیف ملی گرایی)

این منبع از جمله منابعی است که گرایش به ناسیونالیزم و محوریت آن را در جهان امروز تضعیف کرده است، هر چند گرایش به امور بین الملل نیز موجب کاهش ملی گرایی شده است؛ اما گرایش به زیر گروه‌ها، ملی گرایی را از درون دچار تزلزل و مخاطره کرده است. گرایش به گروه‌های کوچک نژادی، گرایش به احزاب سیاسی، گرایش به اتحادیه‌های کارگری، گرایش به کلیسا، گرایش به انجمن‌های

تخصصی و گروه‌های متعدد و فراوان دیگر، نمونه‌هایی از گرایش به زیر گروه‌ها هستند که امروزه تا حدی ملی‌گرایی را تحت الشعاع قرار داده‌اند.^۹

۷. گسترش گرسنگی، فقر و پیچیدگی مسائل جهان سوم

امروزه به رغم گسترده شدن اقتصادها و رشد تکنولوژی، شاهد گسترش روزافزون گرسنگی و فقر و وجود مسائل متعدد ولاینحل در کشورهای جهان سوم هستیم. این امور که امروزه جدی‌تر و تهدیدکننده‌تر از هر زمان مطرح است، مسائل و دل‌مشغولی‌هایی را برای جهانیان به وجود آورده که آنها را به طور یکپارچه در مقابل مسأله‌ای خاص قرار داده است. وجود این مسائل که تحولاتی را در جهان سوم سبب می‌گردد، در مجموعه مسائل جهانی امروز، آثار عمیق و پایدار برجا می‌گذارد که در جای خود موجب تلاطم جهانی و به وجود آمدن مشکلات و مسئولیت‌های تازه برای سازمان ملل می‌شود.^{۱۰}

پارامترهای اصلی تلاطم جهانی

از دیدگاه روزنو، پیدایش تلاطم جهانی را در شکل و قالبی دیگر نیز می‌توان تبیین کرد و آن بررسی تحوّل در سه پارامتر مشخص جهانی است. روزنو این پارامترها را پارامتر خرد، پارامتر خرد - کلان و پارامتر کلان می‌نامد.^{۱۱}

۱. تحوّل در پارامتر خرد: از نظر روزنو عوامل مختلفی در جهان امروز سبب شده‌اند که مهارت‌ها و توانایی افراد از نظر تحلیلی به طور بی‌سابقه و ناگهانی رشد یابد. به عقیده وی جهان گذشته، جهانی است که شهروندان هر کشور و افراد از مهارت‌های تحلیلی اندکی برخوردار بوده‌اند؛ اما رشد و انقلاب در تکنولوژی ارتباطات و انفورماتیک و گسترده‌تر شدن وسایل ارتباط جمعی و نیز افزایش وابستگی متقابل کشورها سبب بالارفتن اطلاعات و آگاهی‌ها و مهارت‌های افراد شده است. در کنار آنها رشد و گسترش آموزش و پرورش، بالارفتن نرخ استفاده از تلویزیون، استفاده وسیع از کامپیوتر، امکانات سهل‌تر برای مسافرت و اموری از این قبیل سبب ساز بیشتر شدن توان و مهارت‌های افراد شده و انسان امروز را با انسان

دیروز متفاوت ساخته است.

۲. تحوّل در پارامتر خرد - کلان یا تغییر موقعیت اقتدار: از نظر روزنو، این پارامتر شامل مجموعه گرانمایی از اعمال و الگوهای است که شهروندان در پارامتر خرد را به اجتماع آنها در پارامتر کلان مربوط می‌سازد. این پارامتر در قالب ساختار و موقعیت اقتدار تجلی پیدا می‌کند؛ بدین معنا که در آن مبنا و اساس که بر پایه آن یک گروه از انسان‌ها از گروه دیگر اطاعت کرده و تحت اقتدار آن قرار می‌گیرند بررسی می‌گردد.

در گذشته، مبنای اقتدار یک بنیاد سنتی بود؛ بدین لحاظ که وجود یک موقعیت ویژه از نظر قانون یا عرف، وراثت یا تعلق به یک گروه بالای اجتماعی موجب به وجود آمدن اقتدار برای صاحبان قدرت می‌گردید. کسی که از طریق قانون، عرف، وراثت و یا حتی انتخابات در مسند قدرت قرار می‌گرفت تا زمانی که در این مسند باقی بود، به علت وجود مسند دارای اقتدار بود؛ اما امروزه، مبنا و منبع اقتدار تفاوت کرده است و حتی دیگر عقاید، ارزش‌ها یا گرایش‌های مردم نیز به دشواری می‌تواند پایه اقتدار باشد. آنچه در جهان متلاطم منبع اقتدار است، عملکرد مثبت و موفقیت‌آمیز است. امروزه ارزیابی نحوه عملکرد صاحبان قدرت و سنجش میزان موفقیت آنهاست که مشروعیت آنها را مشخص کرده و اقتدار آنها را ابقا یا متزلزل می‌سازد؛ البته شکی نیست که عقاید و ارزش‌ها در تعیین معیارهای ارزیابی مؤثر است و همین امر باعث شده تا ساختار اقتدار در کشورهای گوناگون به دلایل مختلف متزلزل گردد؛ اما چیزی که در میان همه مشترک است، توافق در این موضوع است که اقتدار و مشروعیت بر مبنای میزان موفقیت و عملکرد مثبت صاحبان قدرت استوار است.

۳. پارامتر کلان یا تکثر و توسعه ساختار جهانی: به عقیده روزنو، بیش از سه قرن است که ساختار سیاست جهانی بر اساس نظام آنارشیک دولت‌های ملی دارای حاکمیت بنا شده، اما در جهان امروز و با ظهور بازیگران خود مختار تازه، این ساختار دگرگون شده است. نظام دولت مرکزی گذشته به نظام چند مرکزی بدل

شده که در آن صدها بازیگر خود مختار همانند شرکت‌های چند ملیتی، اقلیت‌های نژادی، دولت‌های محلی، بوروکراسی‌های محلی، انجمن‌های تخصصی و احزاب سیاسی، اهداف و جایگاه خود را یافته‌اند.

از نظر روزنو، در جهان متلاطم ساختار نظام جهانی یک ساختار دو شاخه‌ای شده است که یک شاخه آن، دولت‌ها هستند و شاخه دیگر آن، زیر نظام‌های چند مرکزی که صدها بازیگر جدید آنها را تشکیل می‌دهند. در این ساختار تازه، به جز افزایش بازیگران، مسأله اصلی و هدف اولیه آنها به جای داشتن امنیت که در نظام قبلی هدف اصلی بازیگران بود، دست یابی به خود مختاری و استقلال عمل است. ضمن آن که بازیگران جدید به جای آن که همچون دولت‌های ملی به دنبال امنیت، نزدیکی، وحدت سرزمینی، حاکمیت و... باشند، در پی یافتن نقشی بیشتر در بازار جهانی و نیز حفظ همگرایی زیر نظام‌های خود هستند.

از دیگر عوامل تأثیرگذار در تحول جهانی، تأثیر عامل دموگرافیک است، بدین معنا که پس از جنگ جهانی دوم جمعیت جهان از ۲/۵ میلیارد نفر به بیش از شش میلیارد نفر رسیده است و این گسترش دموگرافیک، پیچیدگی قوانین حرکت و پارامترهای نظام جهانی را عوض کرده است. به علاوه تعداد بیشتری از این مردم تحت تأثیر نوآوری‌های تکنولوژیک قرار گرفته و سهم بیشتری در مسائل عمومی طلب کردند و بدین گونه قدرت دولت‌ها و محوریت آنها در سیستم بین‌المللی کاهش یافته است.

بنابراین از دیدگاه جیمز روزنو، جهان امروزی دچار تلاطم شده و تمامی عناصر و عوامل اساسی آن دستخوش دگرگونی گشته است.

حال، سازمان ملل به عنوان عامل این تحول، خود چه تغییراتی را خواهد پذیرفت؟ به اعتقاد روزنو، در یک نگاه کوتاه تاریخی در می‌یابیم که سازمان ملل در سال‌های پس از جنگ دوم جهانی از جمله عوامل مؤثری بود که مانع بروز یک جنگ جهانی شده است، هر چند سازمان ملل گاهی در نگهداری صلح و امنیت بین‌المللی به ویژه در مناطق و عرصه‌هایی که قدرت‌های بزرگ حضور داشتند

ناموفق بوده و در انجام پاره‌ای از وظایف خود به بن بست رسیده بود، اما در کنار عوامل دیگر در جامعه جهانی، موجب پیشگیری از جنگ جهانی شده است. البته این سازمان در طول پانزده سال یعنی از ۱۹۷۵ تا پایان دهه ۱۹۸۰ دوران دشوار و سختی را پشت سر گذاشت، به گونه‌ای که برخی از متفکران رفته رفته به این اندیشه گرایش یافتند که سازمان ملل متحد از نقش اساسی و تعیین کننده‌ای که در منشور برای آن در نظر گرفته شده بود، فاصله گرفته و به یک محل مناظره و ارائه پاره‌ای از سرویس‌ها و خدمات بین‌المللی تبدیل شده است؛ اما با پایان جنگ سرد و در اوایل دهه ۱۹۹۰ سازمان ملل ناگهان نقش عمده‌ای را در به وجود آوردن و محافظت از صلح و امنیت به ویژه در کشورهای جهان سوم بر عهده گرفت.^{۱۲} بر این پایه روزنو، از دو نظر وضعیت جدید سازمان ملل را مورد بررسی قرار می‌دهد: نخست این که تحولات جدید و تلاطم جهانی چه تأثیری بر سازمان ملل گذاشته است؛ دوم این که سازمان ملل چگونه می‌تواند به مثابه عاملی در تحولات جهانی مورد ارزیابی قرار گیرد.

آثار تلاطم جهانی بر سازمان ملل متحد

به عقیده روزنو، تحولات عمیق روابط بین‌الملل که تحت عنوان تلاطم جهانی* درباره آنها سخن گفته شد، از نظر گاه‌های مختلف به نفع سازمان ملل متحد است:^{۱۳}

نخست آنکه از میان رفتن تدریجی اصل حاکمیت که اصل محوری روابط بین‌الملل محسوب می‌گردید، موجب می‌شود تا این سازمان بتواند با آزادی، قدرت و نفوذ بیشتری در مسائل جهانی دخالت کرده و در عرصه بین‌المللی حضور یابد. در جهانی که دولت‌ها دیگر محور و بازیگر اصلی و منحصر به فرد آن نیستند و در جهان متکثر کنونی، مؤسسات وابسته به سازمان می‌توانند در نقش بازیگرانی عمده در عرصه بین‌المللی ظاهر شوند.

تا پیش از این، وجود اصل حاکمیت باعث محدودیت فراوانی برای عملکرد سازمان ملل می‌شد؛ اما در حال حاضر شرایطی فراهم شده که مؤسسات سازمان ملل می‌توانند مرزهای حاکمیت را درنوردند. از آغاز تأسیس این سازمان تاکنون تقابل و تناقضی در درون آن وجود داشته است، زیرا وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، درگیری با اموری که در حیطه مسائل داخلی کشورهاست را می‌طلبد؛ این در شرایطی است که در منشور سازمان بر احترام به حق حاکمیت کشورها و عدم مداخله در امور داخلی آنها تأکید شده است. به اعتقاد روزنو، با از میان رفتن دولت محوری و نقش اساسی اصل حاکمیت، این تناقض رو به محوشدن می‌رود. سازمان ملل که همیشه به علت این اصول در مقابل اعضای خود در موضع ضعف قرار داشت، تا حدودی در موضع قدرت قرار می‌گیرد؛ البته این نیازمند شکسته شدن کامل چارچوب‌های مفهومی گذشته است که حتی نحوه حضور ابر قدرت‌ها در شورای امنیت را تغییر می‌دهد. این چارچوب‌ها باید به گونه‌ای تغییر کند که زمینه هر نوع مداخله در امور داخلی به این بهانه از میان برود. روزنو یادآور می‌شود که در ماده ۷۱ منشور ملل متحد راهی قانونی برای از میان بردن دولت محوری و پایه دولتی این سازمان باز شده است، زیرا در آن به روابط سازمان ملل با سازمان‌های غیر دولتی* اشاره شده و امکان این روابط در نظر گرفته شده است.

دوم آن که تغییر مبنا و ساختار مشروعیت و اقتدار نیز زمینه جدیدی برای فعالیت سازمان ملل فراهم آورده است. به دلیل آن که از این پس، ارزیابی میزان موفقیت، پایه اصلی مشروعیت در عرصه بین‌المللی محسوب می‌شود. سازمان ملل ناگزیر است به گونه‌هایی از فعالیت روی آورد که امکان موفقیت بیشتری برای آن فراهم کند. مضافاً این که سازمان ملل خود به یک مرجع ارزیابی موفقیت‌ها بدل شده است. معیارها و ملاک‌هایی که سازمان ملل تعیین می‌کند، از آن جایی که برآیند نرم‌ها و عرف بین‌المللی هستند که اصلی‌ترین معیار سنجش موفقیت

* Non government organisations=NGO

کشورهاست و این امر تأثیری به سزا در افکار عمومی و مشروعیت دولت‌ها و مراجع مختلف بازیگران بین‌المللی دارد، با شکسته شدن ساختار سنتی اقتدار و مشروعیت، این امکان برای سازمان ملل به وجود آمده تا به تدریج به مرجعی برای تعیین مشروعیت‌ها بدل شود.

سوم آن که افزایش مهارت‌های تحلیلی و قدرت فکری و ذهنی افراد، زمینه مناسبی برای عملیات سازمان ملل در حفظ و نگهداری صلح و امنیت بین‌المللی فراهم کرده است. در فضایی که افراد دارای توانایی درک و دانش و تحلیل قوی‌تری هستند، فعالیت‌ها و عملیات حفظ صلح، بهتر و گسترده‌تر دنبال می‌شود، زیرا قدرت تحلیل و اندیشه بالاتر به آرمان‌ها و ارزش‌هایی همچون صلح و امنیت گرایش بیشتری دارند.

اما تمامی این زمینه‌های مناسب در حالی امکان‌گسترش و منفعت سازمان ملل را فراهم می‌آورند که تغییراتی در ساخت سازمان ملل و توانایی کارکنان آن به وجود آید. از نظر روزنو، عادات تحلیلی و بوروکراتیک کارکنان سازمان ملل که به مرکزیت دولت‌ها خو گرفته بودند، باید تغییر کند و آنها لازم است قابلیت انعطاف و امکان برخورد با مسائل جدید را به دست آورند. مؤسسات سازمان ملل می‌باید خود را برای ایجاد ارتباط با بازیگران جدید آماده کنند و خود را با تحولات جدید وفق دهند. لازم است تغییراتی در منشور به وجود آید و شیوه‌های جدیدی برای تصمیم‌گیری سازمان به دست آید. همچنین نقش دبیرکل و نحوه عملکرد او و حتی شیوه انتخاب وی باید تحول یافته و یا تغییرات جدید سازگار شود. در این شرایط سازمان ملل از تحولات و تلاطم جهانی سود برده و می‌تواند از جایگاه مشخص و تعیین‌کننده‌ای در جامعه بین‌المللی برخوردار شود.

توصیه‌هایی برای سازمان ملل به عنوان یک عامل تحول

روزنو معتقد است سازمان ملل نقش قابل توجهی در نظام بین‌المللی داشته است، به طوری که اگر در سال ۱۹۴۵ این سازمان تشکیل نمی‌شد، بدون تردید جهان امروز چهره دیگری داشت؛ اما سازمان ملل به رغم این نقش قابل توجه،

هرگز به عنوان عامل و منشأ اصلی تحول و تغییر در روابط بین‌الملل مطرح نبوده است. حال شرایط جدید، این زمینه را به وجود آورده که سازمان ملل به عنوان یک عامل و منشأ تحول نیز مطرح شود. روزنو برای تحقق این امر شش توصیه اصلی دارد که به طور جداگانه آنها را طرح می‌کند:

توصیه اول، به سوی تحول در طرز فکرها و نگرش‌ها^{۱۴}

به عقیده روزنو، وجود یک رویه بین‌المللی و سابقه طولانی تاریخی، ذهنیت و طرز فکری خاص را درباره امور بین‌المللی به ویژه اصلی خدشه‌ناپذیر «حاکمیت» به وجود آورده است. شرایط جدید ایجاب می‌کند که سازمان ملل منشأ تحول در این طرز فکر و شیوه تلقی عمومی به ویژه درباره اصل حاکمیت شود. از نظر جیمز روزنو، لازم است ذهنیت رهبران و تفسیری که از اصل حاکمیت می‌کنند تغییر یابد. این تفسیر دوباره می‌تواند نحوه تغییر و برداشت از منشور، وظایف و نقش سازمان ملل و همچنین نحوه عمل و جایگاه دبیرکل را متحول سازد. انعطاف‌پذیر شدن اصل حاکمیت می‌تواند توسط کارکنان، مؤسسات تابعه و کارشناسان سازمان ملل آغاز و به وسیله دبیرکل تکمیل شود.

توصیه دوم، به سوی افزایش اقتدار^{۱۵}

به عقیده روزنو، در جهان امروز مشاهده موفقیت‌ها و ارزیابی عملکرد هاست که زمینه مشروعیت و اقتدار را فراهم می‌کند؛ از این رو چنانچه سازمان ملل در پی افزایش اقتدار خود باشد، می‌باید عملکرد و فعالیت‌های خود را در معرض دید و مشاهده جهانیان قرار دهد. نشان دادن مستمر خدمات، عملکرد و عملیات موفقیت‌آمیز سازمان ملل در رسانه‌های گروهی می‌تواند اذهان عمومی را متوجه اقدامات مثبت و فراگیر این سازمان کرده و زمینه مشروعیت و در نتیجه اقتدار بیشتر سازمان ملل را فراهم سازد. روزنو پیشنهاد می‌کند که برای هیأت‌های نمایندگی کشورها در سازمان ملل نام دیگری به جز نمایندگی دایم یا سفارت انتخاب شود، زیرا در جهان چند مرکزی دیگر تنها کار سازمان ملل ارائه خدمات و یا تأمین

نظرهای دولت‌ها و کشورهای عضو نیست؛ از این رو برای تبیین نظرگاه‌ها و جمع‌آوری اطلاعات سازمان ملل می‌باید دفاتر یا سفارت‌هایی در تمامی پایتخت‌های دنیا تأسیس کند. از دید روزنو لازم است در هر کشور منابع خاصی برای اخذ مالیات برای تأمین مخارج و هزینه‌های خدمات گسترده سازمان ملل و ارائه و تبلیغ آن در عرصه بین‌المللی تعیین و در ازای حضور هیأت نمایندگی خود پراخت کند.

توصیه سوم، تقویت ساختار نظام دو شاخه‌ای^{۱۶}

از این نظرگاه سازمان ملل می‌تواند با نحوه عملکرد ویژه‌ای ساختار چند مرکزی و بازیگران غیردولتی خود مختار را تقویت کند. هیأت‌ها و مؤسسات وابسته سازمان ملل می‌توانند ارتباطات مستقیم با بازیگران جدید برقرار کرده و به آنها خدمات و اطلاعات ارائه کنند. داشتن رابطه رسمی و ارائه خدمات سازمان ملل می‌تواند حیات این بازیگران و نیز ساختار چند مرکزی جهان امروز را تقویت کند.

توصیه چهارم، به سوی پدید آوردن زمینه‌های خدمات و عملیات جهانی^{۱۷}

به نظر جیمز روزنو، جایگاه جدید سازمان ملل چنین می‌طلبد که خدمات و عملیات این سازمان عمیق‌تر، گسترده‌تر و جهانی‌تر شود و در این امر تمامی کشورهای عضو باید چه به لحاظ مادی و چه به لحاظ فکری و اداری به سازمان ملل یاری رسانند. از این پس و با توجه به این که حتی برخی از مسائل و تعارضات درونی کشورها در حیطه مسؤولیت‌های سازمان ملل قرار می‌گیرد و نیز این سازمان وظیفه ارائه خدمات به تمامی بازیگران جدید را می‌یابد، لازم است نیرو و توان گسترده‌تری برای آن پدید آید؛ برای مثال جهت عملیات حفظ صلح، با تعریف تازه‌ای که در فضای جدید بین‌المللی از آن می‌شود، لازم است نیرویی بزرگ‌تر که نقشی بیش از ناظر بازی می‌کنند به وجود آید.

توصیه پنجم، به سوی ایفای نقش رهبری مؤثرتر^{۱۸}

از این نظرگاه مؤسسات و عناصر اصلی سازمان ملل باید به سوی یافتن مهارت‌ها و جایگاه تازه‌ای متمایل شوند که بتوانند در برخورد با مسائل جهانی

متلاطم امروزی نقش واقعی خود را ایفا کنند. این امر در مورد تمامی پرسنل اعم از بوروکرات‌ها، کارشناسان و رؤسای تشکیلات سازمان ملل صادق است؛ اما بیش از همه در مورد دبیر کل صدق می‌کند. از نظر روزنو، هم انتخاب دبیرکل، هم حیطة اختیارات و هم گرایش دبیر کل، می‌باید با توجه به شناخت اصول جدید جامعه جهانی و منطبق با آن باشد. انتخاب دبیر کل که تاکنون بر پایه معیارهای سنتی انجام می‌گرفت، باید جای خود را به معیارهای جدید بدهد، یعنی شخصیت سیاسی ای انتخاب شود که دارای تجربیات موفقیت‌آمیز بوده و مشروعیتش بر پایه معیارهای جدید باشد. همچنین اوضاع جهانی چند مرکزی و متکثر کنونی، دارا بودن اختیارات بیشتر برای دبیر کل را می‌طلبد؛ اختیاراتی که به او امکان مداخله مؤثر را چه در مسائلی که پای دولت‌ها در میان است و چه در موضوعاتی که بازیگران غیردولتی پدید می‌آورند بدهد؛ البته این در شرایطی است که دبیر کل ذهنیت، تحلیل و شیوه برخورد را بر اساس مسائل دنیای جدید هماهنگ کند؛ مثلاً در گذشته در هنگامی که آمریکا قصد مداخله در شمال عراق را داشت، خاورپرز دکوئیار، دبیر کل وقت سازمان ملل، به دلیل حفظ و احترام به حق حاکمیت، در پی آن بود که حتی المقدور از این امر جلوگیری به عمل آورد و مسأله را از طریق مذاکره و دیپلماسی حل و فصل کند، در حالی که در جهان نو، «اصل حاکمیت» دچار انعطاف شده و همانند گذشته مطلق و غیر قابل خدشه نیست و دبیر کل برای آن که بتواند نقشی مؤثرتر بازی کند باید به این امر آگاهی داشته و برنامه عمل خود را بر اساس آن تنظیم کند.

توصیه ششم، افزایش قدرت معنوی ارشادی^{۱۹}

سرانجام لازم است جایگاه ارشادی و توان ارائه طریق سازمان ملل از موضع هدایتگر اصلی، افزایش و گسترش یابد. این امر که از طریق دبیر کل یا نمایندگان او و یا سفارت‌هایی که سازمان ملل در پایتخت‌های جهان تأسیس می‌کند قابل انجام است و می‌تواند این سازمان را به مرجع ارشاد و اعمال نظر در بحران‌ها و اختلافات بین‌المللی بدل سازد.^{۲۰}

از دید روزنو، با از بین رفتن انحصار نقش دولت‌ها به عنوان بازیگران بین‌المللی، جهان از یک سیستم مرکزی خارج و به یک سیستم چند مرکزی تبدیل گردیده که در آن صدها بازیگر مستقل و خود مختار جدید پدید آمده‌اند. در این جهان که براساس افزایش آگاهی و مهارت‌های افراد و شهروندان بنا گردیده است. معیار مشروعیت و اقتدار، دیگر از ارزش‌های سنتی، قانونی و نهادی استخراج نمی‌شود، بلکه موفقیت و ارزیابی عملکردها سنگ بنای مشروعیت و اقتدار است و این چه در حوزه داخلی و چه در عرصه بین‌المللی مشهور است.

رشد تکنولوژی، مبادله فراوان افکار و اندیشه‌ها و گسترش ارتباطات و نتایج گسترده‌ای که انقلاب انفورماتیک به وجود آورده، مبانی رفتار و روابط بین‌الملل را تغییر داده است. در این میان سازمان ملل متحد به علت از میان رفتن نقش محوری دولت‌ها و دگرگون شدن و انعطاف پذیری اصل حاکمیت می‌تواند نقش عمده‌تر و گسترده‌تری را در جهان ایفا کند. سازمان ملل به علت آن که دیگر به وسیله اصل حاکمیت محدود نمی‌شود و امکان برقراری رابطه با صدها بازیگر جدید بین‌المللی را دارد، می‌تواند جایگاه متفاوتی در جامعه جهانی بیابد و حتی به ارائه دهنده ملاک‌های مشروعیت و اقتدار بدل گردد؛ البته تمامی این امور منوط به آن است که تشکیلات، اهداف و برداشت‌های موجود از سازمان ملل متحول شده و با تغییرات جدید هماهنگ شود. همچنین نقش و شیوه انتخاب و عمل دبیرکل و نحوه حضور نمایندگان سازمان ملل در نقاط مختلف جهان بر پایه اصول جدید جهان متلاطم یعنی چند مرکزی بودن، اقتدار بر پایه موفقیت، احترام به افراد آگاه و ارائه خدمات به بازیگران جدید بنا می‌گردد.

پی نوشت ها

1. James N.Rosenau, *The united Nations in a Turbulent World*
(London: LyNNE RIENNER, 1992) P.10.
2. *Ibid*, P.7- 8
3. *Ibid*, P.9.
4. *Ibid*, P.22-24.
5. *Ibid*, P.24-26.
6. *Ibid*, P.26-27.
7. *Ibid*, P.27-28.
8. *Ibid*, P.29-39.
9. *Ibid*, P.32-33.
10. *Ibid*, P.34-35.
11. *Ibid*, P.11-22.
12. *Ibid*, P.36-39.
13. *Ibid*, P.40-58.
14. *Ibid*, P.61-64.
15. *Ibid*, P.65-67.
16. *Ibid*, P.67-69.
17. *Ibid*, P.69-70.
18. *Ibid*, P.70-75.
19. *Ibid*, P.74-76.
20. *Ibid*, P.89-92.