

آمریکا و اصلاحات سازمان ملل: هژمونی با تبصره

حسین دهشیار*

دیباچه

سیاست بین‌الملل در عصر مدرن بر محوریت برجستگی کشورهای بزرگ استوار بوده است. این برجستگی نقش و عملکرد بازیگران مطرح در حیات دادن به واقعیات و جهت بخشیدن به آنها در سال ۱۸۱۵ مشروعیت هنجاری و عملیاتی یافت.^(۱) تعاملات بین بازیگری در بطن سیستمهای بین‌المللی متفاوت، شکل گرفته و در همه آنها با وجود تمایزات بین سیستمها، الگوهای متمایز رفتاری وجود داشته که بازیگران را به یکدیگر متصل کرده است.^(۲) اما آنچه از اهمیت فراوانی برخوردار می‌باشد، آگاهی به این نکته باریک است که نظم برخاسته از الگوهای رفتاری مشابه، بر دو نوع است: «نظم غیرعمدی»^۱ و «نظم هدفمند»^۲ نظم غیرعمدی به جهت اینکه براساس طراحی از پیش تنظیم شده حیات نیافته است، اهداف از پیش تعیین شده بازیگران را به طور طبیعی برآورده نمی‌سازد. نظم از

* دکتر حسین دهشیار، استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی است.
فصلنامه مطالعات بین‌المللی (ISJ)، سال دوم، شماره ۴، بهار ۱۳۸۵، صص ۱۰۳-۱۴۹.

1. Unintended Order
2. Purposive Order

این گونه بر بستر «هرج و مرج»^۱ و «انکای به خود»^۲ تجلی می‌یابد.^(۳) منطق هرج و مرج ماهیت روابط را ترسیم می‌سازد. این سیستم، آماده بسترسازی برای شکل گرفتن «هژمونی بدخیم»^۴ است. به لحاظ اهداف متفاوت بازیگران، مناقشات ضروری جلوه می‌کنند.^(۴) به همین دلیل است که اعتبار اندکی برای نهادهای بین‌المللی و فراملی جهت تحقق منافع ملی منظور می‌گردد،^(۵) چرا که بازیگران در صورت دستیابی به «پنجره فرصت»^۶، تجاوز را طبیعی می‌یابند.^(۶)

نظم هدفمند با توجه به نیازهای مطرح و اهداف از پیش تعیین شده بازیگران، ضرورت حیات می‌یابد. بازیگران در این چارچوب، همچنان مطرح‌ترین و قدرتمندترین هستند، هر چند که توجه به بازیگران حاشیه‌ای هم اهمیت پیدا می‌کند. بنابراین، بازیگرانی مطرح هستند که ارزشهای تأثیرگذار را معین می‌کنند و توانایی نمایش قدرت را نیز در اختیار دارند. در اینجا باید توجه شود که «تجزیه و تحلیل ایستا»^۷ طبیعتاً راهگشای نوع پویای آن خواهد شد.^(۷) به همین جهت است که برای بسیاری، امروزه اولویت و تأکید بر «تجزیه و تحلیل پویا»^۸ می‌باشد. نظم هدفمند شکل می‌گیرد تا ارزشها و نتایج کاملاً طراحی شده، پذیرش جهانی پیدا کنند و بازیگران بین‌المللی آنها را قابل قبول ببینند. بازیگران مطرح و در کنار آنها سایر بازیگران، الگوهای رفتاری و ارزشهای حاکم بر روابط را مشروع می‌یابند، اما چگونه بین اهداف خود و آنها سنخیت و تطابق ایجاد می‌کنند؟ نظم هدفمند بر بستر الگوهای نهادینه شده تجلی می‌یابد.^(۸) و به همین دلیل است که ضرورت شکل‌گیری، تداوم و گسترش «نهادهای بین‌المللی»^۹ اهمیت پیدا می‌کند.^(۹) نهادها، تأثیرگذار بر میزان همکاری و از همه مهمتر اینکه معین می‌کنند کدامین بازیگر بهره‌فزون‌تری در تعاملات بین‌المللی کسب می‌کند.^(۱۰) نهادینه شدن الگوهای هنجاری و شیوه‌های رفتاری به

-
1. Anarchy
 2. Self - Help
 3. Malignant Hegemony
 4. Window of Opportunity
 5. Static Analysis
 6. Dynamic Analysis
 7. International Institutions

معنای محو شدن تعارض منافع نمی‌باشد،^(۱۱) چرا که بازیگران از ویژگیهای تاریخی و نیازهای متفاوتی به لحاظ جایگاه بین‌المللی بهره‌مند هستند. تداوم هرج و مرج به عنوان بخشی از ماهیت وجودی سیستم بین‌المللی همچنان جلوه‌گری خواهد داشت، زیر تغییرات تنها در داخل سیستم ایجاد می‌شود و کلیت سیستم تغییر نمی‌یابد.^(۱۲) اما دامنه و برد هرج و مرج در نظم هدفمند به شدت متفاوت با هرج و مرج در نظم غیرعمدی است. در نظم هدفمند، نهادهای بین‌المللی نقشی کلیدی پیدا می‌کنند و جایگاه ویژه‌ای در شکل دادن و تأثیرگذاری بر روابط بین‌الملل می‌یابند. نهادها به عنوان بازیگران غیر دولتی در سیاست خارجی کشورها از توجه و تمایز برخوردار می‌شوند.^(۱۳) بنابراین نهادهای بین‌المللی از این جهت برجستگی می‌یابند که نقش تعیین‌کننده‌ای در ظرفیت‌سازی برای تحقق صلح را سامان می‌دهند.^(۱۴) نهادها از طریق هنجارسازی و اعمال هنجارها، هرج و مرج ذاتی سیستم بین‌الملل را «تعدیل»^۱ می‌کنند.^(۱۵) نهادها، جنگ را غیر ممکن نمی‌سازند و صلح را نیز الزامی نمی‌کنند، اما از طریق نهادینه‌سازی الگوهای همه‌گیر و «اجتماع‌پذیری»^۲، بازیگران را در صحنه جهانی «مقید»^۳ می‌سازند.^(۱۶) نهادها نه تنها بازیگران را مقید می‌کنند، بلکه به تجویز این امر می‌پردازند که چه رفتار و اعمالی مطلوب هستند و چه ویژگیها و خصوصیات باید مذموم در نظر گرفته شوند.^(۱۷) در بطن نظم هدفمند حتی اگر هژمونی هم به علت تحولات تکنولوژیک، تطابق ارزشها و ضرورت‌های اقتصادی شکل بگیرد، باید محققاً سخن از «هژمونی خوش‌خیم»^۴ به میان آورد، زیرا مبتنی بر کشورگشایی نمی‌باشد و ضرورتی برای توازن احساس نمی‌شود. در چنین شرایطی، شاهد کم‌رنگ شدن مفهوم حاکمیت به معنای وستفالی آن هستیم چرا که اصولی که به دنبال پایان جنگهای سی‌ساله در نیمه اول سده ۱۶۰۰ حیات یافتند به چالش توسط نهادهای بین‌المللی گرفته می‌شوند.^(۱۸) هر چند باید به این نکته توجه شود که مقید شدن دولت به میزان یکسانی

-
1. Mitigate
 2. Socialization
 3. Bind
 4. Benign Hegemony

نیست، بلکه با توجه به جایگاه بین‌المللی بازیگران است که میزان چالش‌پذیری حاکمیت ملی معین می‌شود.

پایان جنگ جهانی دوم، منجر به حیات یافتن شکل متفاوتی از سیستم بین‌الملل شد که ایالات متحده آمریکا در بطن این سیستم از موقعیت متمایز و برجسته‌ای برخوردار گردید. بنابراین برای حفظ، تداوم و تثبیت جایگاه جهانی خود و مشروعیت بخشی به عملکرد جهانی‌اش و تضعیف موقعیت اتحاد جماهیر شوروی، رهبران آمریکا در سیاست خارجی خویش توجه گسترده‌ای را صرف ایجاد سازمان ملل متحد به عنوان یک ساختار فراملی کردند. از این رو در راستای ایجاد «نظم لیبرال»^۱ طراحان سیاست خارجی آمریکا تکیه بر نهادهای بین‌المللی را جهت نهادینه ساختن اصول و ارزشهای مطلوب نظر، حیاتی یافتند. بنابراین سازمان ملل ایجاد شد تا روابط بین بازیگران در صحنه بین‌المللی در قالب الگوهای خاص و مطلوب نظر ایالات متحده آمریکا حیات یابند. نظم لیبرال، متکی بر ستونهای چهارگانه تجارت آزاد، اقتصاد سرمایه‌داری، حل و فصل مناقشات در چارچوب مذاکره و تأسیس نهادهای چندجانبه‌گرایی بین‌المللی است. سازمان ملل، نقشی اساسی در مدیریت سیستم بین‌الملل پس از پایان جنگ دوم به وسیله آمریکا بازی کرد، اما با توجه به تغییرات مداوم و مستمر در الگوهای قدرت و به عبارت دیگر دگرگونی در توزیع قدرت در سطح جهانی و دگرگونیهای ارزشی و ساختاری حیات داخلی بازیگران بین‌المللی، آمریکا در رابطه‌ای با سازمان ملل، شاهد فراز و فرودهای وسیعی بوده است. از حمایت سازمان ملل از دخالت آمریکا در کره تا مخالفت گسترده سازمان ملل با حمله آمریکا به عراق، به تناسب کاخ سفید و کنگره دیدگاهها و ارزیابیهای مختلفی نسبت به سازمان ملل را شکل داده‌اند. در سال ۱۹۴۵، آمریکا خواهان «نظم مبتنی بر توازن قوا»^۲ بود، در حالی که امروز آمریکا «نظم مبتنی بر هژمونی»^۳ را بنیان نهاده است. پس پرواضح است که در دو نظم

1. Liberal Order

2. Balance of Power Order

3. Hegemonic Order

متفاوت به لحاظ هستی‌شناختی شاهد دو گونه مختلف از برخورد در رابطه با نقش و عملکرد سازمان ملل باشیم.

نگاه کمینه و بیشینه به سازمان ملل

به دنبال اضمحلال نازیسم، کیفیت قدرت آمریکا به گونه‌ای بنیادین متحول شد و در موقعیت متمایزی در صحنه جهانی قرار گرفت که در تاریخ این کشور بی‌سابقه بود. در سال ۱۹۴۵، آمریکا با سه گزینه روبه‌رو شد که با توجه به شرایط دگرگون شده جهانی، چه نقشی را برای خود ترسیم نماید که به ترتیب عبارت بودند از:

۱. گزینه امپراتوری: با توجه به انتقال مرکز قدرت برای نخستین بار در طول پانصد سال تاریخ مدرن جهان به خارج از اروپا، بخشی از نخبگان آمریکایی بر این باور بودند که باید از انحصار اتمی استفاده کرد و به کشورگشایی پرداخت، بنابراین باید از خلاء قدرت ایجاد شده در آسیا و آفریقا به جهت تضعیف شدید امپراتوری‌های سنتی اروپایی و از وجود خلاء قدرت در قلب اروپا به لحاظ آسیب شدید برخاسته از جنگ بهره گرفته و در نتیجه امپراتوری آمریکا شکل بگیرد. این درک صرفاً ژئوپلیتیک از عملکرد کشورها در صحنه بین‌المللی با توجه به سرنوشت رقم زده شده برای آلمان هیتلری و پذیرش هنجاری «حق تعیین سرنوشت»^۱ در بین تصمیم‌گیرندگان آمریکایی، کمترین توجهی را به خود جلب نکرد. برای آمریکاییان دوران امپراتوریها به پایان رسیده بود.

۲. گزینه پادگانی: از غرب میانه تا جنوب آمریکا، بسیاری بر این اعتقاد بودند که باید از قدرت به دست آمده در جهت توسعه داخلی استفاده کرد و با تکیه بر منابع عظیم مادی و انسانی در دسترس، به محو کاستیهایی که جامعه گریبان‌گیر آنهاست، همت گماشت. «محافظه‌کاران سنتی»^۲ همان استدلالهایی را به صحنه آوردند که با توسل به آنها موفق شدند در ۱۹۱۹، آمریکا را به داخل مرزهای خود بازگردانند و انزوای تاریخی آمریکا را فعال و زنده سازند. محافظه‌کاران سنتی با ترسیم «آمریکا به مثابه پادگان»^۳ این باور را

1. Right of Self - Detemination
2. Traditional Conservatives
3. Fortress America

اشاعه می‌دادند که بهترین راه تحقق صلح و امنیت برای مردم آمریکا، دوری از صحنه جهانی و تمرکز تواناییها و منابع برای توسعه و رونق داخلی است. از دید اینان، منطقی‌ترین و کم‌هزینه‌ترین راه برای دستیابی به اعتبار جهانی و تبدیل شدن به نماد ترقی و سمبل آینده، امری جز دستیابی به بزرگی در داخل از طریق غلبه بر کاستیهای داخلی نیست.

۳. گزینه بین‌الملل‌گرایی: نخبگان آمریکایی که در طول دوران جنگ دوم هدایت کشور را بر عهده داشتند به دنبال پایان جنگ به تصریح این باور پرداختند که امنیت و صلح برای کشور تنها از طریق حضور وسیع در صحنه جهانی و رهبری بین‌المللی ممکن است؛ با توجه به اینکه آمریکا تنها کشور بزرگی می‌باشد که از جنگ لطمه نخورده و در موقعیتی قرار دارد که می‌تواند جهان را براساس الگوها و ارزشهای خود شکل دهد. برخلاف محافظه‌کاران سنتی، نخبگان لیبرال که در شرق و شمال شرق جایگاه رفیعی داشتند، بزرگی و اقتدار را در پرستیژ جهانی و رهبری می‌دانستند و به همین روی بر این اعتقاد بودند که علت جنگ جهانی دوم، عدم حضور آمریکا در صحنه جهانی بود، چرا که این فرصت را نصیب هیتلر کرد تا از ضعف کشورهای غربی به رهبری فرانسه و انگلستان بهره برده و جنگ را آغاز کند که در نهایت هم آمریکا را به ورطه خود کشید. از نظر «لیبرالهای بین‌الملل‌گرا»^۱ تنها در صورتی آمریکا مصون از تجاوز و قادر به ایجاد امنیت دائم خواهد شد که نقش راهبری جهان را بر عهده گیرد و مسیر و اهداف دنیای بعد از جنگ را ترسیم سازد. چرا که از قدرت باید برای دگرگون ساختن صحنه جهان و ایجاد چشم‌اندازهای جدید استفاده کرد.

بنابراین، با توجه به کنترل کاخ سفید و کنگره به وسیله لیبرالهای حزب دموکرات، بعد از پایان جنگ دوم پرواضح بود که بین‌الملل‌گراها طراحی سیاست خارجی آمریکا و استراتژی جهانی این کشور را بر عهده گیرند. اینان گزینه‌ای جز حضور در صحنه برای آمریکا قائل نبودند و با تکیه بر تجزیه دو دهه انزوای آمریکا از صحنه جهانی در حد فاصل دو جنگ بر این باور بودند که باید بین‌الملل‌گرایی، محور سیاست خارجی آمریکا باشد.

1. Internationalist Liberals

آمریکا تنها هنگامی می‌تواند از امنیت برخوردار باشد که معضلات در دیگر نقاط جهان به حمله گرفته شوند و این امر نیز تنها از طریق دخالت فعال در امور بین‌المللی حاصل می‌شود. «اگر آمریکا و غرب خواهان دستیابی به امنیت برای خود در گذر زمان می‌باشند باید این را به معرض نمایش بگذارند که آنها به فراتر از آمال خود می‌نگرند.»^(۱۹)

محافظه‌کاران سستی که تحقق امنیت و صلح را در دوری از صحنه مناقشات بین‌المللی می‌دانستند، به دنبال حمله ژاپن به پرل هاربر در داخل آمریکا به ورشکستگی تئوریک دچار شده بودند، به همین دلیل لیبرالها در توجیه ضرورت حضور آمریکا در صحنه جهانی از غنای روشنفکرانه‌ای برخوردار بودند. اینان آرمان‌گرایی ویلسون را که در تأسیس جامعه ملل تجلی یافته بود، به فرایند طراحی استراتژی جهانی آمریکا وارد ساختند، اما اشتباه ساختاری او را تکرار نکردند. لیبرالها، سناتور «آرتور و اندنبرگ»^۱ رهبر جمهوری خواهان در سنای آمریکا را فرصت اعمال نظر و ابراز عقیده اعطا کردند و از طریق وارد ساختن او در شکل‌دادن به ماهیت و روشهای ترسیم شده در استراتژی کلان کشور توانستند از مخالفت کنگره جلوگیری کنند. لیبرالهای حاکم در ساختار قدرت در طراحی استراتژی آمریکا به شدت متأثر از استدلال تئوریک وودرو ویلسون در خصوص روشهای مؤثر و کارآمد برای بین‌المللی کردن آمریکا در دوران بعد از جنگ بودند. به همین دلیل این عقیده را داشتند که برای حفظ موقعیت متمایز امروزی آمریکا، تثبیت آن و تداوم بلند مدت جایگاه آمریکا در قلمرو گیتی، باید به شکل دادن «نهادهای مقید کننده»^۲ متوسل شد. بنابراین از طریق ایجاد نهادهای بین‌المللی براساس ارزشهای متناسب با منافع و ایده‌های آمریکا می‌توان هنجارها و الگوهای رفتاری همسو با الزامات قدرت، فرهنگ، تاریخ و منافع آمریکا را پذیرش جهانی اعطا کرد. اینان برای آنکه برتری آمریکا و موقعیت جهانی این کشور در صحنه گیتی نهادینه شود، توجه را به فرایند «اجتماع پذیری»^(۲۰) در سطح بین‌المللی معطوف ساختند. دولتمردان آمریکایی خواهان نظم لیبرال در صحنه جهانی بودند و برای پیاده‌سازی این نظم، نه تنها متأثر از افکار و اندیشه‌های آرمان‌گرایانی همچون

1. Arthur Vandenberg
 2. Binding Institutions

وودرو ویلسون بودند، بلکه به عملکرد واقع‌گرایانه قدرتهای اروپایی در سده ۱۸۰۰ نیز توجه کردند. آمریکا به عنوان یک قدرت بزرگ، گزینه‌ای جز حضور فعال پیش‌رو نداشت، بنابراین طبیعی بود روشها و اعمالی که قدرتهای بزرگ اروپایی برای نظم مطلوب خود به کار گرفته بودند، مورد توجه قرار گیرد.

جنگهای ناپلئون نشان داد که «دیپلماسی دو جانبه»^۱ که طی سده‌های گذشته منافع قدرتهای بزرگ را تأمین می‌کرده است، دیگر پاسخگوی جدید بین‌المللی نیست، بنابراین با درک این مهم بود که در قرن نوزدهم، دوران طلایی کنفرانسهای چندجانبه و بزرگ بین‌المللی حیات یافتند. کنفرانس وین، سمبل این دوران است. بین سالهای ۱۸۱۵ تا ۱۸۲۲، چهار کنفرانس بزرگ بین‌المللی در اروپا برای مدیریت و غنابخشی به نظم حاکم بین‌المللی شکل گرفت. از این تاریخ تا سال ۱۹۱۴ کشورهای بزرگ اروپایی که موسوم به «کنسرت اروپا»^۲ بودند، برای تداوم نظم و مبارزه با چالش پیش‌روی نظم بین‌المللی گرد هم آمدند. به همین روی «دیپلماسی از طریق کنفرانس، واقعیت ملموس حیات در قرن نوزدهم شد.»^(۳۱) بنابراین، همان‌طور که کشورهای برتر اروپا گرد هم آمدند و تعارض به ساختار بین‌الملل توسط ناپلئون را متوقف ساختند، باید این تجربه را در قالب نوعی از کنسرت برای دوران بعد از جنگ دوم هم حیات داد تا از طریق آن صلح شکل بگیرد و تجاوز به چالش گرفته شود. آمریکا برای جلوگیری از به‌سخره گرفتن نظم موردنظر خود، ضرورت شکل‌گیری سازمان ملل را براساس تجارب تاریخی کنسرت اروپا و اندیشه‌های آرمان‌گرایانه شکل‌دهنده جامعه ملل، در راستای منافع خود احساس کرد. لیبرالها با پذیرش منطق هرج و مرج به عنوان جزء جدایی‌ناپذیر سیستم بین‌الملل، جهت تعدیل آن، با ایده گرفتن از مفهوم کنسرت اروپا در قرن نوزدهم^(۳۲)، به تأسیس سازمان ملل برای بسط همکاری جهت حفظ امنیت بر بستر نظم لیبرال مهر تأیید زدند. پنج کشوری که در شکست نازیسم نقش داشتند (به‌مانند کشورهایی که در شکست ناپلئون نقش داشتند و مسئولیت نظم جهانی را بر عهده گرفتند) با رهبری آمریکا، قدرت نظامی خود را به سازمان

1. Bilateral Diplomacy

2. Concert of Europe

ملل وام دادند تا امنیت جهانی را برقرار کند و در برابر آن پنج کرسی دائم در شورای امنیت به دست آوردند. در سال ۱۹۴۵ با حضور خود در کنفرانس سانفرانسیسکو جهت تأسیس سازمان ملل به طور ضمنی، منطق لیبرالهای بین‌الملل گرای آمریکایی را که نهادهای بین‌المللی و بالاخص سازمان ملل برای ایجاد امنیت و به تبع آن صلح ضروری هستند، رأی مثبت دادند. به مانند طراحان کنسرت و بانیان جامعه ملل، اینان هدف از تأسیس سازمان ملل را «رها ساختن نسلهای بعدی از بلاى جنگ»^(۲۳) بیان کردند. آمریکا تأسیس سازمان ملل را مطلوب یافت، چرا که بر این اعتقاد بود که به عنوان یک «نهاد چند جانبه‌گرا»^۱ منجر به کاهش هزینه‌های هنجاری، مادی و انسانی این کشور برای تداوم نظم لیبرال خواهد شد. ایجاد «هنجارهای جهانی»^۲، بستر شکل‌دهنده نظم لیبرال آمریکایی است و این امر تنها از طریق نهادسازی امکان‌پذیر می‌باشد. آمریکا برخلاف قدرتهای بزرگ سده‌های پیش از جنگ دوم، بهینه‌ترین، عقلانی‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و با توجه به توانایی تکنولوژیک دیگر کشورها برای دستیابی به سلاحهای کشتار جمعی در مدتی کوتاه، عملی‌ترین روش برای مشروعیت بخشیدن به ارزشهای نظم لیبرال را در تأسیس سازمان ملل یافت. هنجارها تنها تا حدی مشروع هستند که مورد پذیرش دیگر بازیگران قرار گیرند^(۲۴) و سازمان ملل از نظر آمریکا باید به عنوان ابزار هنجارسازی جهانی به کار رود.

آمریکا با پیشتازی برای تأسیس سازمان ملل نشان داد که خواهان نهادینه ساختن مجموعه‌ای از رفتارها، ارزشها و قوانین برای مشروعیت‌بخشی بین‌المللی به نظم لیبرال است. آمریکا از بین سه نظم مبتنی بر توازن قوا، هژمونی و قانون اساسی، آخری را که در قالب قواعد و مقررات جهان‌شمول و لازم‌الاجرا است، برگزید.^(۲۵) لیبرالهای بین‌الملل گرا به عنوان «رهبران افکار عمومی»^۳ که برخاسته از نقش آنها طی دوران جنگ دوم بود با حمایت از تأسیس سازمان ملل خواستند تا این تفکر واقع‌گرایان را که «ویلسون سیاست درستی را دنبال کرد، اما به دلیل اشتباه آن سیاست را پی گرفت»^(۲۶) با امکان تحقق

-
1. Multilateral Institution
 2. Global Norms
 3. Opinion Leaders

دموکراسی از بطن امنیت مبتنی بر نهادها، نادرست نشان دهند. لیبرالها به عنوان رهبران افکار عمومی «یعنی افرادی که از موقعیتی برخوردارند که آنها را قادر می‌سازد تا مرتباً افکار و عقاید در خصوص موضوعات را چه در سطح محلی و یا ملی به افرادی که در خارج از حیطه شغلی آنها هستند... منتقل نمایند»^(۲۷) این باور را گسترش دادند که بالقوه‌گی برای همکاری جهت تحقق امنیت وجود دارد. اما این امر کاملاً برخلاف نظر واقع‌گراهاست که بر این باورند که امکان چندانی برای همکاری که منافع همگان را تأمین نماید، وجود ندارد.^(۲۸) منطق تئوریک نظریه بر این گزاره مبتنی است که در حیطه‌های امنیتی، شفافیت فراوان‌تری در مقام مقایسه با حیطه اقتصاد سیاسی بین‌المللی - مرکز توجه لیبرالها - وجود دارد.^(۲۹) از این رو، در چارچوب این واقعیات بود که سازمان ملل به عنوان یک نهاد مطلوب به چشم آمد. اگر نهادها را الگوهای متحد «انتظارات مشترک»^۱ رفتاری که مبتنی بر پذیرش رسمی است،^(۳۰) مدنظر قرار دهیم، پرواضح است که آمریکاییان به دنبال حفظ وضع موجود و الگوسازی بودند. با در نظر گرفتن نهاد به عنوان الگوساز^(۳۱) باید آگاه به تمایز میان «رجحان»^۲ در خصوص استراتژی با تأکید بر روشها برای تحقق اهداف و ترجیحات در دگرگون ساختن نتایج بود. این بدان معناست که آیا نهادها، ترتیباتی محسوب می‌شوند که حامی منافع کنونی و جهت تثبیت آنها به وجود می‌آیند و یا اینکه ترتیباتی هستند که شکل می‌گیرند تا جهت و ماهیت نتایج را دگرگون سازند.^(۳۲) نگاه تثبیت کننده به نهادهای بین‌المللی، چشم‌انداز «لیبرالهای حداقل‌گرا»^۳ را تشکیل می‌دهد و نگاه اشاعه‌دهنده^۴ هنجارها، درک «لیبرالهای حداکثرگرا»^۴ از عملکرد نهادهاست. لیبرالهای آمریکایی که در کرسی شکل دادن به ماهیت رهبری کشور در صحنه جهانی بودند، در کوتاه‌مدت به سازمان ملل از یک بعد کمینه، نظاره‌گر بودند و برای بلند مدت و به دنبال نهادینه شدن حضور جهانی آمریکا، محققاً انتظار بیشینه را برای سازمان ملل پیش‌بینی می‌کردند. اینان به مانند رهبران امروزی آمریکا، مخالف این اعتقاد آرمان‌گرایان اوایل قرن

-
1. Shared Expectations
 2. Preferences
 3. Minimalist Liberals
 4. Maximalist Liberals

بیستم بودند که نهادها فراتر از یک ابزار هستند و «براساس الزامات ذاتی خود عمل می‌کنند».^(۳۳) آمریکا طبیعتاً به مانند یک قدرت بزرگ عمل کرد و سازمان ملل را ضروری یافت، چرا که نهادها «محصول همان عواملی همیشگی هستند - منافع دولتها و محدودیتهایی که به وسیله سیستم تحمیل می‌شوند - که بر این امر تأثیرگذار هستند که آیا دولتها باید همکاری کنند و یا سیاستهای دیگری را پیشه کنند».^(۳۴) بنابراین آمریکاییان، ماهیت دوگانه نهادها را در حمایت از تأسیس سازمان ملل مدنظر داشتند. از یک سو، نهادها ابزار حفظ منافع از پیش شکل گرفته هستند^(۳۵) و از سوی دیگر، نهادها به شکل دادن عقاید و منافع می‌پردازند.^(۳۶) البته توجه شود که نهادها این امر را در رابطه با منافع کشورهای مطرح، انجام می‌دهند. اما آنچه آمریکا را برخلاف ۱۹۱۹ به سوی نهادهای بین‌المللی سوق داد، موقعیت یکه‌تاز آن بود که ایجاب کرد تا سازمان ملل شکل بگیرد. در سال ۱۹۴۵، دغدغه‌های آمریکا به جهت تبدیل شدن به مرکز ثقل قدرت از نوع دغدغه‌های «امنیت ملی»^۲ بود که این همان نگاه کمینه به مطلوبیت سازمان ملل بود. موقعیت آمریکا در پایان جنگ جهانی دوم ایجاب می‌نمود تا دغدغه، امنیتی باشد و توجه به روابط بین کشورها معطوف گردد. اما امروزه به دنبال سقوط کمونیسم، آمریکا در موقعیت متفاوتی از ۱۹۴۵ قرار گرفته است و به همین سبب امروزه نگاه آمریکا به مطلوبیت سازمان ملل براساس دیدگاه بیشینه به این سازمان است. موقعیت کنونی آمریکا ایجاب می‌کند تا اولویت را به «امنیت انسانی»^۳ بدهد و دغدغه‌های امنیتی به جای اینکه در رابطه با روابط بین بازیگران باشد، به ماهیت داخل کشورها معطوف شده است. به همین سبب آمریکا از سازمان ملل برای الگوسازی، هنجارسازی و شکل دادن به شیوه‌های متفاوت رفتاری و ارزشی در کشورهای دیگر استفاده می‌کند. نگاه آمریکا از زمانی که پنجاه کشور در سانفرانسیسکو گرد هم آمدند تا سازمان ملل را تأسیس کنند، ماهیت ابزاری داشته است. البته جز این هم نباید انتظار داشت، چرا که در شرایطی که نظم مبتنی بر هرج و مرج در

-
1. A Life of Their Own
 2. National Security
 3. Human Security

صحنه جهانی برقرار است، معیار تعیین کننده سیاستها، منافع ملی به تعریفی که رهبران می‌کنند باید منظور شود. هر چند که باید در نظر داشت، نگاه ابزاری تا ۱۹۹۱ در راستای تأمین امنیت ملی بود، در حالی که امروزه تأکید بر امنیت انسانی است.

منافع ملی و سازمان ملل

آمریکا به عنوان یک بازیگر برتر به سبب موقعیت بین‌المللی، الزامات خاصی را در نظر می‌گیرد. سازمان ملل صرفاً به عنوان یک نهاد، مهم نیست، بلکه وظایفی که این نهاد انجام می‌دهد از همان ابتدا برای آمریکا مهم بوده است. اصولاً هر کشور و یا بازیگر غیردولتی به آن ارگانی توجه دارد که برایش مفید است. مثلاً اتحادیه‌های کارگری به سازمان بین‌المللی کار توجه دارند. به همین سبب، میزان حمایت آمریکا از یک ارگان سازمان ملل نسبت به ارگان دیگر متفاوت است که این امر در میزان بودجه‌ای که آمریکا به ارگانهای مختلف سازمان ملل تخصیص می‌دهد، جلوه‌گری می‌کند. به همین روی است که تمامی رهبران آمریکا از هری ترومن تا جورج دبلیو بوش از سازمان ملل حمایت کرده‌اند و تنها تفاوت در لحن آنها است. سازمان ملل هم یک تعریف «عملکردی»^۱ برای طراحان سیاست خارجی آمریکا داشته و هم اینکه به عنوان یک «تربون آزاد»^۲ به آن نگریسته شده است. این بدان معناست که از یک سو به عنوان یک ابزار بهره‌برداری و از سویی دیگر جهت جلوه‌دادن و مشروعیت بخشیدن به اولویتها استفاده شده است. اینکه سازمان ملل چه جایگاهی از زمان تأسیس در استراتژی جهانی آمریکا داشته، بیش از هر چیز به تعریفی که از منافع ملی به وسیله رهبران این کشور شده، بستگی داشته است. بنابراین ابتدا باید توجه شود که چه تعریفی از منافع ملی آمریکا می‌شود. از هری ترومن تا جورج هربرت واکربوش، منافع در رابطه با سد نفوذ شوروی تعریف شده بود. اما از سال ۲۰۰۱ به بعد مبارزه با تروریسم، بستر تعریف از منافع ملی شده است. اما به دنبال تعریف منافع ملی باید مشخص شود که چه تهدیداتی متوجه این منافع است. زمانی کمونیسسم، تهدید محسوب

1. Functional

2. Forum

می‌شد ولی امروز گسترش سلاحهای کشتار جمعی و ربط آن با تروریسم تهدید به حساب می‌آید. سپس در مرحله پایانی باید مشخص شود که چه ابزاری برای مقابله با تهدیدات مطلوب‌تر است. بنابراین با توجه به این مؤلفه‌ها است که باید متوجه شد نحوه نگرش به نقش سازمان ملل در استراتژی جهانی آمریکا بستگی به عوامل چندی دارد که عبارتند از:

۱. چه تعریفی از منافع ملی به وسیله دو حزب دموکرات و جمهوری خواه تبلیغ می‌گردد.

۲. دکترین حاکم بر کاخ سفید چه می‌باشد.

۳. چه نگاهی در کنگره راجع به عملکرد سازمان ملل حاکم است.

۴. بین‌الملل‌گرایان لیبرال، نقش تعیین‌کننده‌ای در تدوین سیاست خارجی بازی می‌کنند و یا بین‌الملل‌گرایان محافظه‌کار، نقش رهبری را بر عهده دارند.

۵. چند جانبه‌گرایی مقبولیت دارد و یا اینکه یک جانبه‌گرایی محوریت در نگرش به چگونگی تحقق اهداف دارد.

در این چارچوب است که ارزیابی نسبت به سازمان ملل و نقش آن در استراتژی جهانی آمریکا هویت می‌یابد. آیا سازمان ملل توانمندی آمریکا را فزون می‌سازد و یا اینکه موجب کاهش قدرت آمریکا می‌شود. آیا سازمان ملل، هزینه‌های بین‌الملل‌گرایی آمریکا را کاهش می‌دهد و یا اینکه هزینه‌های چنین سیاستی را چه در بعد مالی و چه در بعد روانی افزایش می‌دهد. آیا سازمان ملل به تحکیم جایگاه جهانی آمریکا کمک می‌کند و یا اینکه به تضعیف موقعیت آمریکا منجر می‌شود. بنابراین به همین جهت است که اولویتها از یک رییس جمهور به رییس جمهور دیگر تفاوت دارد. در زمان رونالد ریگان، یک بررسی کلی از سازمان ملل و برنامه‌های آن شد که براساس آن آمریکا از یونسکو کناره‌گیری کرد. این نگرش «انتخابی»^۱ در دوران جنگ سرد طبیعی جلوه می‌کرد، در حالی که امروزه توسل به این خط مشی به لحاظ ماهیت نظام بین‌المللی و ماهیت صلح که آمریکایی می‌باشد، به شدت غیر عقلایی جلوه می‌کند. منافع آمریکا حکم می‌کند تا حمایت از سازمان ملل را کماکان دنبال کند. به دنبال پایان فاز نخست - علت حمایت آغازین آمریکا از سازمان ملل

1. Selection

که حفظ وضع موجود بود - شاهد فاز دوم ضرورت حمایت از سازمان ملل هستیم که امری جز اشاعه هنجارها و الگوها نمی‌باشد.

تا اوایل دهه ۷۰ حمایت وسیعی از سازمان ملل در آمریکا وجود داشت. اجماع نظر در خصوص سازمان ملل برخاسته از واقعیات حاکم بر صحنه جهانی بود که به وضوح عملکرد سازمان ملل را همسو با منافع آمریکا ساخته بود. این واقعیات از تنوع فراوانی برخوردار بودند که عبارتند از:

۱. مقابله جهانی با شوروی، توجیه ابزاری مطلوبی را برای پشتیبانی آمریکا از سازمان ملل فراهم کرده بود.
۲. از سازمان ملل به عنوان تریبون آزاد استفاده می‌شد تا با تبلیغات شوروی مقابله شود.
۳. در مکانهایی که شوروی خواهان بی‌ثباتی بود از سازمان ملل استفاده می‌شد تا فرصت تداوم ثبات به وجود آید.
۴. آمریکا به جهت نقش جهانی که داشت خواهان یک نهاد جهانی نیز بود تا بتواند از آن برای تحقق اهداف خود استفاده کند.
۵. به جهت اینکه آمریکا، جهان را در قالب ژئوپلیتیک تعریف می‌کرد، برای ایجاد صلح در نقاط بحرانی نیازمند سازمان ملل بود.
۶. کلاه آبی‌های سازمان ملل با تلاش برای ایجاد صلح در بین بازیگران متعارض بین‌المللی، فرصت را برای پیشروی کمونیسم محدود می‌ساختند.

اما از اوایل دهه ۷۰ شاهد روبه‌رو شدن آمریکا با مشکلاتی در رابطه با سازمان ملل هستیم که این امر منجر به شکل‌گیری کانون مخالفت با این نهاد بین‌المللی به خصوص در کنگره آمریکا شد. به دنبال استقلال کشورهای جهان سوم و افزایش تعداد آنان، به تدریج شاهد دگرگونی در «نقشه ژئوپلیتیک»^۱ سازمان ملل هستیم. با در نظر گرفتن این واقعیت که نیازهای کشورهای جهان سوم و جایگاه آنها به شدت در وضعیتی غیرمقارن با نیازها و جایگاه آمریکا قرار داشت، پرواضح بود که تعارض اجتناب‌ناپذیر گردد. اما به تدریج

1. Geopolitical Map

سازمان ملل از صحنه رقابت شرق و غرب به صحنه مبارزه شمال - جنوب تبدیل شد. بنابراین در حالی که آمریکا، اولویت را متوجه موضوعات امنیتی ساخته بود، این کشورها خواهان آن بودند تا سازمان ملل نقش وسیع‌تر و قاطع‌تری در مبارزه با معضلات مرتبط به اقتصاد، محیط زیست، گرسنگی، و دیگر موضوعات گسترده در جهان سوم بازی کند.

مجادلات شمال - جنوب نقشی اساسی در تضعیف جایگاه سازمان ملل در بین اعضای کنگره و رهبران محافظه‌کار در کاخ سفید از نیمه‌های دهه ۷۰ به بعد بازی کرده است. آمریکا، سازمان ملل را به عنوان یک نهاد چندجانبه‌گرا، نزدیک به سه دهه بعد از جنگ دوم از حمایت وسیع برخوردار ساخت، اما زمانی که به علت افزایش تعداد کشورهای جنوب در سازمان ملل و افزایش نقش آنان در تصمیم‌گیریها منافع خود را در خطر دید، نگاهی منفی در خصوص بسیاری از برنامه‌ها و ارگانهای سازمان ملل را طبیعی دانست. به همین جهت است که با وجود سقوط شوروی، امروزه آمریکا در قبال سازمان ملل، قادر به ارایه سیاست شفافی نیست. اکنون آمریکا به جهت قدرت غیر قابل چالش خود خواهان آن است که سازمان ملل، سیاستهایش را کاملاً با آن منطبق سازد، در حالی که بسیاری از کشورهای این نهاد، به خصوص کشورهای جنوب، آن را به نفع خود نمی‌یابند. آمریکا به دلیل جایگاه متمایز جهانی‌اش، به جای آنکه به دغدغه‌های سایر بازیگران توجه کند، به این نتیجه رسیده است که هر کجا به نفع آمریکا باشد، بهتر است سازمان ملل را دور بزند و به نادیده‌گیری توصیه‌های این نهاد پردازد. مقابله شدید آمریکا با شورای امنیت در خصوص عدم صدور قطعنامه برای تجویز حمله به عراق از بارزترین نمادهای تفاوت در دیدگاههای آمریکا و سازمان ملل می‌باشد. اگر در دوران جنگ سرد به جهت نیاز به سد نفوذ شوروی، آمریکا سازمان ملل را ضروری می‌یافت، امروز نیز برای «اعمال» ارزشهای لیبرال که عملکرد سازمان ملل براساس آن است، سازمان ملل را ضروری می‌یابد. اما تفاوت در این است که در دوران هژمونی، برخلاف دوران جنگ سرد، آمریکا از قدرت مانور وسیعی برای نادیده انگاشتن سازمان ملل در مواقعی که همسویی منافع وجود ندارد، برخوردار است. بنابراین به همین دلیل است که یک جانبه‌گرایی، در عصر هژمونی آمریکا،

در سیاست خارجی این کشور به شدت پر رنگ جلوه می‌کند. در دوران هژمونی، حساسیت به محدود گشتن حاکمیت وسیع‌تر می‌شود، چرا که حجم وسیع قدرت آن را تأمل‌ناپذیر می‌سازد. آمریکا امروز از آنچنان ظرفیتهای بالای قدرت نرم‌افزاری و سخت‌افزاری برخوردار است که این را قابل تأمل و قبول می‌یابد که در مواردی سازمان ملل را نادیده بگیرد.

فعالیت‌های سه‌گانه سازمان ملل

آنچه به وضوح قابل رؤیت می‌باشد وجود دو عملکرد توأمان سازمان ملل است که در بطن حقوق بین‌الملل شکل می‌گیرد. این سازمان از سویی دارای «کارکرد هنجاری»^۱ و از سوی دیگر دارای «کارکرد عملیاتی»^۲ است، هر چند که «تمایز قائل شدن میان این دو حیطه هنجاری و عملیاتی شاید همیشه امکان‌پذیر نباشد.»^(۳) بنابراین با توجه به این عملکردهای تنیده در یکدیگر است که آمریکا، سازمان ملل را در سطح کلان مطلوب می‌یابد. سازمان ملل در حیطه سه‌فعالیت بیش از هر حوزه دیگری مورد توجه آمریکا بوده است و به همین روی باید نگرش امروزه آمریکا در خصوص سازمان ملل را در قالب سه حوزه زیر بررسی نمود:

۱. فعالیت حفظ صلح

لغت «حفظ صلح»^۴ در سال ۱۹۵۶ به وجود آمد. تا قبل از آن سازمان ملل در برخورد با منازعات، ناظران سازمان را گسیل می‌کرد تا شرایط بحرانی را ثبات‌سازی کنند. به دنبال آغاز بحران کانال سوئز، تصویر به کلی به جهت ضرورت‌های حفظ منافع آمریکا و تداوم نظم لیبرال دگرگون شد. بستر ساز عملیات حفظ صلح را باید «سازمان نظارت بر آتش‌بس سازمان ملل»^۵ دانست که برای نظارت بر توافقنامه صلح در سال ۱۹۴۸ بین اعراب و اسرائیل شکل گرفت. از این سال تا پایان دوران رونالد ریگان که در واقع آغاز در هم

-
1. Normative Function
 2. Operative Function
 3. Peace Keeping
 4. UN Truce Supervisin Organization (UNTSO)

فروری نهایی شوروی بود، سازمان ملل تعداد سیزده عملیات حفظ صلح را عهده‌دار شده بود. در طول دوران جنگ سرد، عملیات حفظ صلح از طریق دپارتمان امور سیاسی هدایت می‌شد، اما بعد از پایان دوران جنگ سرد از سال ۱۹۹۱ به جهت اهمیت یافتن این عملکرد به طور مداوم و مستقل به وسیله دپارتمان عملیات حفظ صلح انجام می‌گیرد. عملیات حفظ صلح در دوران جنگ سرد از موفقیت برخوردار نبود، چرا که درک متفاوت امنیتی آمریکا و شوروی اجازه یک تعریف واحد از «جلوگیری از مناقشه»^۱ را نمی‌داد. در این دوران بیشتر بر راههای سنتی برای جلوگیری از به خطر افتادن صلح تکیه می‌شد. «دیپلماسی پیشگیرانه»^۲ که در بر گیرنده میانجیگری و مصالحه بود. همچنان از کاربرد وسیع‌تری برخوردار بود. آمریکا خطر را در بی‌ثباتی ناشی از عملکرد شوروی می‌یافت و اکثر کشورهای غیرغربی، علت مناقشه‌های جهانی را ناشی از «علل بنیادی»^۳ مانند فقر و عقب‌ماندگی می‌دانستند.^(۳۸) از نقطه نظر آمریکا، جلوگیری از مناقشه یک عمل سیاسی است و نباید به آن از زاویه اقتصادی نگریست. در دوران جنگ سرد، دولتمردان آمریکایی، کمونیسم را علت شکل گرفتن مناقشات قلمداد می‌کردند، همان‌طور که امروزه، فقدان دموکراسی را علت کلیدی شکل گرفتن مناقشات می‌دانند. این تفاوت در دیدگاهها نیز همچنان امروزه وجود دارد، هر چند که شدت وحدت آن به جهت موقعیت و جایگاه یک‌تازانه آمریکا و اضمحلال شوروی کاهش یافته است. ولیکن این تعارض در ریشه‌یابی، محققاً منجر به شکل‌گیری سیری شده که در بطن آن شاهد شکل‌گیری «تعارفات کلامی و فقدان انسجام برنامه‌ای»^(۳۹) هستیم. در این حیطه محققاً در دوران جنگ سرد، سازمان ملل با شکست روبه‌رو بود، چرا که رقابت ایدئولوژیک و ژئوپلیتیک دو کشور، سازمان ملل را فاقد توانایی برای تصمیم‌گیری ساخته بود. حق و تو که دو کشور از آن برخوردار بودند، عملاً به معنای شکست در شکل دادن به هر گونه فعالیت برای جلوگیری از مناقشه بود. سازمان ملل در زمینه جلوگیری از مناقشه به جهت فقدان انعطاف - حق و توی دو رقیب

-
1. Conflict Prevention
 2. Preventive Diplomacy
 3. Root Causes

استراتژیک - فقدان اهرم اعمال زور و فقدان مشروعیت به علت شکستهای سابق^(۴۱) از پویایی لازم در دوران جنگ سرد برخوردار نبود. بنابراین به دنبال پایان جنگ سرد، شاهد حضور وسیع‌تر و مؤثرتر سازمان ملل در رابطه با جلوگیری از مناقشه هستیم. آمریکا امروز به میزان زیادی حمایت خود را برای عملیات سازمان ملل در این حیطة بسیج کرده است. منافع جهانی آمریکا به ضرورت، این کشور را در موقعیتی قرار داده است که خواهان گسترش هر چه وسیع‌تر صلح باشد.^(۴۱) به همین جهت، شاهد افزایش عملیات حفظ صلح و افزایش بودجه آن بوده‌ایم. از ۱۹۸۸ تا پایان سال ۲۰۰۳، ۴۴ مورد عملیات حفظ صلح انجام شده که بیش از سه برابر مجموع تمامی عملیاتی است که در دوران جنگ سرد انجام گرفت.^(۴۲) در سال ۲۰۰۳، تعداد پانزده مأموریت حفظ صلح فعال کرد که در مجموع ۴۴ هزار نفر از نود کشور را در بر داشت.^(۴۳) از این رو دگرگونی در معادلات قدرت در سطح جهانی، روح تازه‌ای به کالبد عملیات حفظ صلح دمیده است. این امر نشان‌دهنده آن است که تا چه اندازه از اهمیت برخوردار می‌باشد که قدرتهای بزرگ، منافع خود را در تقویت فعالیت این سازمان بیابند و زمانی که منافع قدرتهای بزرگ ایجاب کند، محققاً استعداد فزون‌تری برای حفظ صلح پدید می‌آید. از بین رفتن تعارضات ایدئولوژیک، فرصت و محرکهای بسیاری را برای طرفین منازعات بین‌المللی به وجود آورده^(۴۴) تا به نفع خود بیابند که مناقشه «مساعد برای حل و فصل»^۱ است.^(۴۵) هر زمان که هزینه‌های «بن‌بست سیاسی»^۲ از بهره‌های نظامی کمتر باشد؛ به این معنا است که مناقشه هنوز استعداد برای حل و فصل را پیدا نکرده است.^(۴۶) از این رو با توجه به تغییرات جهانی است که تعریف متفاوتی از مناقشه و صلح به وجود آمده، اما این محققاً برای برخی از گروه‌ها و افراد مطلوب نیست که نقش وسیعی به سازمان ملل داده شود. «صلحی که از مذاکره حادث شود، قدرت و همچنین منافع و چشم‌انداز جهانی آنها را به خطر می‌اندازد و به همین سبب است که به خشونت متوسل می‌شوند.»^(۴۷) با در نظر گرفتن این واقعیت متوجه می‌شویم که چرا سازمان ملل در یوگسلاوی قادر به جلوگیری از قتل عام نشد^(۴۸) و به رغم

1. Ripe for Resolution

2. Political Stalemate

تخصیص منابع لازم، نتوانست جلوی کشتار یک میلیون نفر را در روآندا بگیرد.^(۴۹) مخالفت برخی از بازیگران با عملیات حفظ صلح سازمان ملل، ماهیت ایدئولوژیک دارد. اینان این عملیات را بازتاب منافع آمریکا و ارزشهای لیبرال می‌دانند. (شکل دادن به صلح یک تجربه عظیم در مهندسی اجتماعی است، تجربه‌ای که در برگیرنده پیوند زدن مدل‌های غربی سازمان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به جوامع از هم گسیخته به دلیل جنگ است...)^(۵۰)

بنابراین با وجود مخالفتها و کاستیها به روشنی مشخص است که سازمان ملل به خاطر علائق ویژه آمریکا در زمینه حفظ صلح فعال‌تر گردیده و این خود منجر به تغییر کیفی در مفهوم جلوگیری از مناقشه شده است. امروزه این مفهوم، تعریفی بسیط و بالطبع شکلی متفاوت از فعالیتهای حفظ صلح را رقم زده است. سه نوع عملیات حفظ صلح در طول تاریخ سازمان ملل قابل تشخیص است که عبارتند از:

۱. «نسل نخست حفظ صلح»، مأموریت‌های حفظ صلح سازمان ملل به شکل سنتی آن جزء این دسته بود. برای تحقق حفظ صلح ضرورت دارد تا طرفین مناقشه، خواهان دخالت سازمان ملل گردند. در این مقطع، سازمان ملل بین دو طرف مناقشه قرار می‌گیرد تا از برخورد جلوگیری نماید. قرار گرفتن نیروی سازمان ملل در سال ۱۹۴۸ بین اعراب و اسرائیل از این نوع محسوب می‌شود. در این نوع از حفظ صلح، نیروهای سازمان ملل به سلاحهای فردی مجهزند و بین طرفین دعوا قرار می‌گیرند تا بر آتش‌بس نظارت داشته باشند، در حالی که مذاکرات بین آنها در جریان است.

۲. «نسل دوم حفظ صلح»، در این نوع از حفظ صلح نیروهای سازمان ملل نه تنها به مانند نوع سابق، دارای مأموریت نظامی هستند، بلکه فعالیتهای غیرنظامی هم انجام می‌دهند و نقش پلیس را نیز ایفا می‌کنند. در اینجا تأکید بر این امر است که سعی شود دلایل ایجاد کننده مناقشه، محو شوند. در این نوع، سازمان ملل کمک به انعقاد قرارداد صلح می‌کند و همیاری با طرفین مناقشه را انجام می‌دهد تا ساختارهای شکل‌دهنده صلح دائم ایجاد شوند. در این بین موافقت طرفین مناقشه برای موفقیت نیروهای حفظ صلح سازمان ملل ضروری

1. First Generation Peace Keeping
2. Second Generation Peace Keeping

است. مأموریت‌های اجرا شده در اوایل دهه ۹۰ در السالوادور را باید از زمره این نوع مأموریت، دانست.

۳. «نسل سوم حفظ صلح»، آنچه برجستگی و اعتبار به فعالیت سازمان ملل در قلمرو حل و فصل مناقشات داده است به وجود آمدن نسل سوم حفظ صلح می‌باشد. نسل سوم در شرایطی شکل گرفت که رقابت ایدئولوژیک پایان یافته است. کشورهای برتر سیستم بین‌الملل و بالاخص آمریکا در جهت تأمین منافع خود، آن را ضروری دانستند. در اینجا موافقت طرفین مناقشه اصولاً ضروری نیست و شورای امنیت مستقیماً حضور نیروهای حفظ صلح سازمان ملل را تصویب می‌کند. برای مأموریت از این نوع محققاً حمایت تمامی کشورهای بزرگ دارای حق و تو ضروری است. در این مرحله نقش نیروها فراتر از نظارت - نسل یکم و صلح‌سازی - نسل دوم است. نسل سوم حفظ صلح، در واقع فاقد موافقت طرفین دعوا است و نقش نیروها «اعمال»^۲ صلح است. نیروهای سازمان ملل این عملکرد را در یوگسلاوی به نمایش گذاشتند. در نسل دوم و سوم حفظ صلح همراه با درگیر شدن در فرایند «ساختن صلح»^۳ است. تحولات شکل گرفته در ماهیت مأموریت‌های حفظ صلح سازمان ملل به جهت نیازهای کشورهای غربی و به ویژه آمریکا می‌باشد.^(۵۱) برنامه‌ریزیها با توجه به نیازهای آنها و در چارچوب تعریفی که از منافع خود دارند، شکل می‌گیرند. انتخابات بوسنی در سال ۱۹۹۶ دقیقاً به این علت شکل گرفت که تا پیش از انتخابات ریاست جمهوری آمریکا ایجاد اعتبار برای شخص رئیس جمهور شود.^(۵۲)

۲. فعالیت جلوگیری از گسترش سلاحهای هسته‌ای

در منشور سازمان ملل سخنی در ارتباط با جلوگیری از گسترش سلاحهای کشتار جمعی ذکر نشده است. هر چند که نخستین قطعنامه مجمع عمومی در سال ۱۹۴۶ از کمیسیون انرژی اتمی درخواست کرد تا برای از بین بردن سلاحهای کشتار جمعی پیشنهاداتی ارائه دهند. به دنبال پایان جنگ سرد، نوع نگاه به این موضوع به شدت دچار تحول کیفی و

1. Third Generation Peace Keeping

2. Enforcement

3. Peace Building

کمی شد و نخستین جنگ تمام عیار هزاره سوم با نام جلوگیری از اشاعه و گسترش
 سلاحهای کشتار جمعی اتفاق افتاد. بنابراین موضوعی که در طول دوران جنگ سرد مشکل
 شرق و غرب بود، امروزه به مشکل جنوب و شمال تبدیل شده است. کلوپ اختصاصی
 هسته ای که انحصاراً در اختیار کشورهای بزرگ بود، با ترقی تکنولوژیک که توسط
 کشورهای جهان سوم به دست آمده، عملاً از بین رفته است. از این رو به دلیل دستیابی به
 توانایی هسته‌ای است که آمریکا، سازمان ملل را ابزاری مثر ثمر در جلوگیری از اشاعه
 سلاحها یافته است. اما چون تکنولوژی هسته‌ای، شیمیایی و بیولوژیک به طور بالفعل
 دارای «استفاده دوگانه»^۱ است، آمریکا به تنهایی قادر به این مهم نیست تا از اشاعه
 سلاحهای کشتار جمعی جلوگیری کند و بدین سبب سازمان ملل نقشی مهم در سیاستهای
 آمریکا در رابطه با این سلاحها پیدا کرده است. واقعیات حاکم، گزینه‌ای جز تکیه بر
 سازمان ملل در جهت مبارزه با اشاعه سلاحهای کشتار جمعی باقی نگذاشته است. معضل
 بزرگ آمریکا امروزه این است که چگونه می‌توان به نیازهای طبیعی کشورهای جنوب
 برای دستیابی به تکنولوژی احترام گذارد و در عین حال نیز مطمئن بود که از این
 تکنولوژی برای دستیابی به سلاحهای کشتار جمعی استفاده نمی‌شود. چگونه می‌توان
 «دولتهای مسئول»^۲ را از دولت غیر مسئول تمایز داد. موضوع گسترش سلاحهای کشتار
 جمعی در هزاره جدید از اولویت آنچنان وسیعی در سیاست خارجی آمریکا برخوردار
 گردیده که در سال ۲۰۰۲ در «بررسی وضعیت هسته‌ای آمریکا» که به عنوان گزارش منتشر
 می‌شود، بیان شد که آمریکا حق خود می‌داند تا حتی از سلاحهای هسته‌ای برای جلوگیری
 از اشاعه و گسترش آنها استفاده کند. این امر به معنای دگرگونی وسیع در استراتژی جهانی
 آمریکا به لحاظ احساس خطر ناشی از اشاعه سلاحهاست. زیرا کشورهایی که در سالهای
 اخیر به این سلاحها دست یافته‌اند، از کشورهای آسیایی می‌باشند که جزء قدرتهای برتر
 جهانی نیستند و به همین سبب ممکن است الگوهای رفتاری و ارزشی متفاوتی را مطلوب
 ببابند. دستیابی این کشورها به تکنولوژی هسته‌ای آنها را قادر ساخته تا به دگرگونی

1. Dual Use

2. Responsible States

معادلات قدرت در سطح جهان پیراژند. درصد مهندسان و دانشمندی که در کشورهای جهان سوم زندگی می‌کنند از ۷/۶ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۱۰/۲ درصد در سال ۱۹۸۰ رسیده که امروزه از سیزده درصد هم فزون‌تر شده است.^(۵۳)

این امر بیانگر این واقعیت است که توانمندیهای تکنولوژیک ضروری برای دستیابی به سلاحهای کشتار جمعی در اختیار بسیاری از بازیگران خواهد بود که ضرورتاً آن را به یک موضوع جنوب - جنوب تبدیل می‌کند.^(۵۴)

اختلافات هند و پاکستان که مشوق این دو برای به دست آوردن سلاحهای هسته‌ای شد، نماد این بعد از قضیه اشاعه سلاحهای کشتار جمعی است. در عین حال، گسترش سلاحهای کشتار جمعی معضل جنوب - شمال نیز شده است. اگر در سالهای دور، مدیریت سلاحهای کشتار جمعی به جهت انحصار هسته‌ای دغدغه بازیگران برتر سیستم بود، اما امروزه تنش بین کشورهای شمال و جنوب را وسعت بخشیده است.^(۵۵) تشدید فضای بحران بین کره شمالی و ژاپن به وضوح بازتاب این دغدغه است. از این رو به لحاظ دغدغه‌های کشورهای بزرگ و بالاخص آمریکا که با توجه به احساس در خطر قرار گرفتن منافع و موقعیت متمایز جهانی که یکی از علل آن انحصار قدرت هسته‌ای بود، تلاش برای هنجارسازی و قاعده‌مند کردن سلاحهای کشتار جمعی افزایش یافت. بنابراین در سال ۱۹۶۸ معاهده منع گسترش سلاحهای هسته‌ای^۱ به وجود آمد. این امر نشان‌دهنده آن بود که آمریکا در چارچوب یک رهیافت چند جانبه درصدد جلوگیری از گسترش سلاحهاست. پس پرواضح بود که تلاش و اقدام یک جانبه جوابگو نخواهد بود و «عدم گسترش هژمونیک»^۲ با در نظر گرفتن سرعت تحولات تکنولوژیک کمترین نتیجه مثبتی را امکان‌پذیر می‌سازد. به همین دلیل است که از همان ابتدا به تدریج تور سیاستهای عدم گسترش از طریق همکاریهای چندجانبه گسترده‌تر شد. به همین ترتیب در رابطه با کره شمالی که دارای سلاحهای هسته‌ای است، نیز سیاست عدم گسترش هژمونیک از همان ابتدا مطرح نشد^(۵۶) و بازیگران مطرح منطقه در فرایند مذاکره نقش قاطعی بر عهده گرفتند.

1. Non Proliferation Treaty (NPT)

2. Hegemonic Non - Proliferation

امضای قرارداد منع گسترش سلاحهای هسته‌ای در جولای ۱۹۶۸ که در حال حاضر ۱۸۷ کشور آن را پذیرفته‌اند، سه هدف عمده را در بر داشت:

نخست، از دستیابی دولتهای فاقد این سلاحها به آنها جلوگیری شود، در حالی که استفاده صلح‌آمیز از انرژی هسته‌ای گسترش یابد. دوم، امکانات و فرصتهای بیشتری برای خلع سلاح هسته‌ای به وجود آورد. سوم، یک رهیافت چندجانبه‌گرا مبتنی بر همکاری را به عنوان بهینه‌ترین استراتژی برای نهادینه ساختن منع گسترش مشروعیت ببخشد. کشورهای چین و فرانسه نیز بعدها به قرارداد منع گسترش ملحق شدند. البته لازم به توضیح است که اعضای این معاهده شامل دو دسته کشور هستند: کشورهایی که در ۱۹۶۸ دارای سلاح بودند و دولتهایی که در ۱۹۶۸ دارای سلاح نبودند.

برای آمریکا به عنوان کشوری که بیش از هر بازیگر دیگری منافع ملی‌اش با عدم گسترش سلاحهای کشتار جمعی گره خورده است، پرسشهای چندی به شرح زیر مطرح است:

۱. چگونه باید مانع از استفاده سلاحهای کشتار جمعی شد؟
۲. چگونه باید از مسابقه تسلیحاتی جلوگیری کرد؟ آیا تأکید بر خلع سلاح باشد و یا تأکید بر منع گسترش باشد؟
۳. کدام یک از کشورهایی که دارای سلاح هستند، خطرناک می‌باشند؟ کشورهایی که در شمال و یا کشورهایی که در جنوب هستند؟
۴. چه نوع رژیمهای نظارتی و یا بازرسی باید به کار گرفته شوند؟

گسترش سلاحهای کشتار جمعی یکی از برجسته‌ترین خطراتی است که نظم لیبرال آمریکایی حاکم بر جهان را تهدید می‌کند. از سال ۱۹۴۹ که روسیه بمب اتم را منفجر کرد، آمریکا نگران گسترش سلاحهای کشتار جمعی شد. با افزایش کشورهای بهره‌مند از تواناییهای تکنولوژیک، این دغدغه نیز گسترش یافت. به همین دلیل بود که «کنفرانس بررسی معاهده منع گسترش سلاحهای کشتار جمعی و تمدید آن»^۱ در سال ۱۹۹۵ تشکیل شد و کشورهای پنج‌گانه اعلام کردند به کشورهایی که عضو قرارداد منع گسترش هستند

1. NPT Review and Extension Conference

در صورتی که مورد تهدید قرار گیرند، کمک کنند. قطعنامه ۹۸۴ شورای امنیت در آوریل ۱۹۹۵ بر «اطمینانهایی»^۱ که آمریکا، انگلستان و شوروی - چین و فرانسه در آن مقطع تاریخی هنوز به قرارداد ملحق نشده بودند - در سال ۱۹۶۸ براساس قطعنامه ۲۲۵ داده بودند، تأکید دوباره کردند. این آگاهی نیز امروزه وجود دارد که رویه‌ها و قوانینی که در دوران جنگ سرد بوده است به مانند گذشته مشکل‌گشا نیستند؛ چرا که نخست، توسعه تکنولوژیک فراگیر شده است، دوم کشورهایی که امروزه به گسترش دست می‌زنند، قدرتهای بزرگ جهانی نیستند، سوم برای کشورهایی که قرارداد منع گسترش سلاحها را نادیده می‌گیرند، جریمه‌های الزامی وجود ندارد. بنابراین با توجه به چنین شرایطی است که آمریکا از «اعلامیه نشست سران شورای امنیت»^۲ در سال ۱۹۹۲ حمایت گسترده‌ای کرد. این اعلامیه این امکان را به شورای امنیت می‌دهد تا در صورتی که به وسیله سازمان بین‌المللی انرژی اتمی مطلع گشت که یکی از کشورهای عضو قرارداد منع گسترش، به نقض آن پرداخته است، جریمه‌ای تعیین کند. البته باید توجه داشت که پاکستان، هند و اسرائیل از امضای قرارداد خودداری کرده‌اند و کره شمالی هم در سال ۲۰۰۳ از آن خارج شد. آمریکا در جهت حفظ نظم و در راستای به حداکثر رسانیدن منافع خود، نقش اساسی به سازمان ملل به عنوان یک نهاد چندجانبه‌گرا جهت مدیریت هسته‌ای در سطح جهان را واگذار کرده است. آمریکا سیاستهای خود را در رابطه با جلوگیری از اشاعه سلاحهای کشتار جمعی در چارچوب یکسری عملکردها قرار داده است که عبارتند از:

۱. هنجارسازی عدم گسترش؛ آمریکا از طریق سازمان ملل موفق شده تا این هنجارها را اجرایی کند که کشورهای دارای توانایی هسته‌ای از صادر کردن آن خودداری کنند. هرچند که باید توجه داشت، در مواردی کره شمالی و تا حدودی چین آن را نادیده گرفته‌اند.

1. Assurances
2. Security Council Summit Declaration

۲. نهادسازی؛ با مطرح ساختن مداوم موضوع در سازمان ملل و صدور قطعنامه‌های متعدد، بوروکرات‌ها و سیاستمداران کشورهای دیگر را به سوی منع گسترش جلب کند تا متوجه شوند که پذیرش منع چه بهره‌هایی برای آنها خواهد داشت.

۳. ایجاد امنیت؛ آمریکا توسط سازمان ملل از سه طریق به این کار اقدام می‌کند، نخست دادن اطمینان به کشورهایی که مورد تهدید قرار می‌گیرند، دوم، تلاش برای جلوگیری از شکل گرفتن بحرانهای منطقه‌ای به وسیله مکانیسمهای غیر نظامی و سوم، وسعت یافتن نظارت از طریق سازمان بین‌المللی انرژی اتمی است. این اقدامات بیانگر آن است که «با سقوط دنیای دوقطبی، دوران سیاست عدم گسترش به عنوان یک اقدام تقریباً مستقل که باید دنبال شود، دیگر گذشته است.»^(۵۷) اما باید پذیرفت که به جهت عدم تقارن قدرت در صحنه جهانی و با توجه به «معمای امنیتی»^۱ اجرای تعهدات بستگی به ارزیابی منفعت محور کشورها دارد.^(۵۸)

۳. فعالیت حقوق بشر

ارزشهای حقوق بشر به عنوان چارچوبی برای تضعیف موقعیت کشورهای مخالف آمریکا از همان ابتدای تأسیس سازمان ملل دنبال می‌شد. به دنبال سقوط نظام دو قطبی، حقوق بشر نقشی مرکزی در سیاست خارجی و امنیتی آمریکا یافته است. توجه وسیع‌تر به حقوق بشر به لحاظ از بین رفتن تعارضات ایدئولوژیک، به معیاری مهم برای سازمان ملل در سیاستهایش تبدیل شده است. با نگاه متفاوتی که امروزه به مفهوم حاکمیت در سازمان ملل نضح یافته، فرصت برای قرار گرفتن حقوق بشر به عنوان یکی از اولویتهای سازمان ملل تحکیم شده است. منافع آمریکا و سیاستهای سازمان ملل در رابطه با موضوع حقوق بشر، امروزه از تنگاتنگی بی‌سابقه‌ای بهره‌مند شده‌اند. پس جای تعجب نیست که آمریکا از «قانون کوفی»^۲ که منسوب به کوفی عنان، دبیرکل سازمان ملل است، حمایت گسترده می‌کند. بنابراین حاکمیت دولت به مفهوم سنتی آن از نظر سازمان ملل در رابطه با موضوع حقوق بشر دیگر پذیرفتنی نیست. آمریکا از سال ۱۹۴۵ نادیده انگاشتن مفهوم سنتی

1. Security Dilemma

2. Kofi s Rule

حاکمیت را در رابطه با موضوع حقوق بشر، در قبال تمامی کشورهای مخالف خود به ویژه کشورهای کمونیستی به کار برد. قانون کوفی می‌گوید: «حقوق بشر، تقدم بر حاکمیت کشورها دارد.»^(۵۹) با توجه به دگرگونی در واقعیات جهانی و ارزیابیهای متحول‌شده در سازمان ملل است که مشروعیت به دخالت‌های انسان‌دوستانه به وسیله این سازمان اعطا شده است و اصولاً حمایت این سازمان از جنگ افغانستان با توجه به این موضوع بود.^(۶۰)

پایه و بنیان موضوع حقوق بشر در ۱۰ دسامبر ۱۹۴۸ ریخته شد، زمانی که مجمع عمومی، اعلامیه جهانی حقوق بشر را تصویب کرد و به تعریف هنجارهای رفتاری در حوزه حقوق بشر پرداخت. «با وجود اینکه حقوق بشر سلب‌نشده است... باید به وسیله انسانها ساخته شوند و در سیستمهای حقوقی تدوین گردند.»^(۶۱) امروزه حقوق بشر، تقاضاهای متعارف شده‌اند و در حال بسط و گسترش هستند.^(۶۲) البته در بسیاری از کشورهای جهان سوم این باور در بخشهایی از جامعه وجود دارد که سازمان ملل با اولویت دادن به موضوع حقوق بشر در رابطه با موضوع حاکمیت، عملاً مشروعیت را به اعمال ارزشهای غربی و لیبرال داده است.^(۶۳) به همین جهت بسیاری در سازمان ملل به مانند کثیری از افراد در کشورهای غیر غربی بر این اعتقاد هستند که تمایزات فرهنگی باید مورد توجه قرار گیرد. به همین دلیل مفهوم حقوق بشر باید «پویا، مسئولیت‌پذیر و انطباق‌پذیر باشد... و ما باید از نقطه‌نظر فرهنگی بسیار حساس رفتار کنیم.»^(۶۴) برای بسیاری از متخصصان سیاست خارجی حتی در کشورهای بزرگ نیز توجه به موضوع حقوق بشر شاید مطلوب جلوه نکند، اما باید پذیرفت که «آنها یک واقعیت دموکراتیک محسوب می‌شوند»^(۶۵) و در شرایط امروزی جهان که دموکراسی از چنین مشروعیتی برخوردار گشته است، نمی‌شود به نادیده انگاشتن حقوق بشر دست زد. بعد از پایان جنگ سرد، دولت آمریکا با محیط امنیتی متفاوتی روبه‌رو شد که به تنهایی فاقد ابزار، منابع و از همه مهم‌تر مشروعیت برای مواجه شدن با آن بود. بنابراین برای از بین بردن مناقشات بین‌المللی، آمریکا تشخیص داد که حربه حقوق بشر می‌تواند مثر ثمر باشد، چنانچه در سال ۱۹۹۰ در السالوادور، شورای امنیت به موضوع حقوق بشر به عنوان یکی از بخشهای مهم فرایند صلح نگاه کرد. قطعنامه ۶۹۳ برای نخستین بار اعلام نمود که یکی از وظایف هیأت نظارت

سازمان ملل در السالوادور، نظارت بر وضعیت حقوق بشر است، هر چند که بسیاری، دغدغه‌های بشردوستانه در داخل کشورها را به وسیله سازمان ملل یک «پروژه نواستعماری»^۱ قلمداد می‌کنند.^(۶۶) سازمان ملل در راستای تفکر لیبرال حقوق محور بر این اساس عمل می‌کند که مفهوم حاکمیت در بسیاری از کشورهای جنوب عملاً وجود ندارد، چرا که اینها «دولتهای شکست خورده» هستند و خطری برای امنیت جهانی محسوب می‌شود. وظیفه اصلی سازمان ملل از همان ابتدا نیز در درجه نخست حفظ امنیت و صلح جهانی بوده است. امریکا نیز با بیان این مطلب اعتقاد دارد که باید محرکهای انسان‌دوستانه را مبنایی برای دخالت مشروع در نظر گرفت.» از دهه ۹۰، مداخله جزء منفعت حیاتی دولتها قرار گرفته است: «دولتهای شکست‌خورده»^۲ باید ساخته شوند تا اینکه دیگر تهدیدات امنیت ملی محسوب نشوند.»^(۶۷) براساس این منطق است که مداخله برای مجبور ساختن دولتهای دیگر به رعایت حقوق بشر «الزامات اخلاقی و استراتژیک محسوب می‌گردند.»^(۶۸) جدا از انتقادهایی که به ماهیت لیبرال موضوع حقوق بشر و بهره‌برداری ابزاری آمریکا از سازمان ملل در رابطه با این موضوع می‌شود، واضح است که محرکهای ناشی از حقوق بشر تأثیر وسیعی در ماهیت عملکرد سازمان ملل داشته است. اصولاً منشور سازمان ملل با منظور داشتن موضوع حقوق بشر مسیری بسیار متفاوت را آغاز کرد. تا آن زمان حقوق بین‌الملل، کمترین توجه و حمایتی را برای شهروندان در برابر دولتها اعطا نکرده بود. در کنفرانس سانفرانسیسکو، نهادهای غیر دولتی، نمایندگان را ترغیب به آوردن زبان حقوق بشر در پیش‌نویس منشور ساختند. در رابطه با این پیش‌گامی در ۱۹۴۵ است که متوجه می‌شویم چرا سازمان ملل مروزه هم با این موضوع حساسیت نشان می‌دهد. کوفی عنان، دبیرکل سازمان ملل، با بسط موضوع حقوق بشر در تعیین ماهیت روابط کشورها، اقدام به سازماندهی دبیرخانه سازمان نمود و حوزه‌های چهارگانه را به پنج حوزه افزایش داد که پنجمین حوزه، حقوق بشر بود. این پنج حوزه عبارت از حوزه‌های امنیت و صلح، توسعه، کمک‌های انسان‌دوستانه، امور اجتماعی و اقتصادی و حقوق بشر هستند.

1. Neocolonialism Project
2. Failed States

کنگره و سازمان ملل

یک نظم چندجانبه‌هنگامی قابل تداوم و پویایی است که از حمایت در داخل کشورهای عضو برخوردار باشد، این حمایت ضرورت دارد، زیرا نهادها باید به رهبران فشار آورند تا از تعهدات خود نسبت به سازمانهای حیات‌دهنده نظم غفلت نکنند. سازمان ملل یکی از مهم‌ترین نهادهای فراملی است که نظم لیبرال آمریکایی در سطح جهان را تداوم می‌بخشد. به همین جهت رابطه آمریکا و این سازمان بستگی شدیدی به نگاه مثبت در داخل آمریکا از طرف مردم و نهادهای داخلی از قبیل کنگره دارد.^(۶۹) آمریکا در راستای اینکه بتواند به گونه‌ای مطلوب و بهینه از سازمان ملل و ارگانهای آن در جهت منافع خود استفاده کند،^(۷۰) به حمایت وسیع مردم و نهادهای داخلی و بالاخص کنگره احتیاج دارد. بنابراین این امر نیازمند آن است تا دولت آمریکا بتواند نمایش دهد که سازمان ملل منافع این کشور را تأمین می‌کند. البته از همان ابتدا لیبرالهای حاکم بر سیاست خارجی آمریکا، علت اشتیاق برای ملحق شدن به سازمان ملل را به این شکل بیان کردند که تطابق کاملی میان منافع آمریکا و وظایف سازمان ملل وجود دارد. «به طور کلی، واشنگتن به این نتیجه رسیده که استانداردهای منشور با منافع این کشور متقارن است.»^(۷۱) اما این بدان معنا نیست که در سطح قوه مجریه مخالفت و یا انتقاداتی با سازمان ملل وجود نداشته است، بلکه در تحلیل کلان رهبران آمریکا، حضور در سازمان ملل را به نفع خود دیده‌اند. بنابراین منصوب کردن جان بولتون، یکی از منتقدان سازمان ملل به عنوان سفیر آمریکا در سازمان ملل را نباید به معنای مخالفت دولت در نظر گرفت، بلکه به مفهوم آن است که فشار بیشتری بر سازمان ملل برای نزدیک‌تر شدن به منافع آمریکا در نظر گرفته شده است. پس اینکه برخی از مقامات ارشد که در تماس مستقیم و مداوم با سازمان ملل خواهند بود، در خصوص این سازمان دارای بدبینی هستند^(۷۲) باید در این چارچوب به تحلیل گرفته شود. حمایت همه‌جانبه سازمان ملل از اقدامات جورج بوش در حمله به نیروهای عراقی که «نقطه عطفی در روابط آمریکا و سازمان ملل» بود^(۷۳) را باید از نتایج این سیاست دانست. هرچند که در حمله آمریکا به عراق در سال ۲۰۰۳، فشارهای آمریکا به سازمان ملل در خصوص دریافت مجوز حمله جوابی نداد. همان‌طور که بیان شد، حمایت در داخل، نقش مهمی در رابطه

کشور با سازمانهای بین‌المللی بازی می‌کند که در این میان ایالات متحده نیز این قاعده مستثنی نیست. اما در خصوص سازمان ملل در آمریکا، برجسته‌ترین و مهم‌ترین تأثیرگذار در عملکرد رهبران آمریکا نسبت به سازمان ملل، کنگره آمریکا می‌باشد. افکار عمومی قاعداً نظر مثبتی نسبت به سازمان ملل دارند.^(۷۴)

البته حمایت افکار عمومی چندان عمیق نیست و تنها بخش محدودی از افکار عمومی اعتقادات عمیق حمایت‌گرانه از نقش و عملکرد سازمان ملل دارند.^(۷۵) به طور کلی مردم و نخبگان آمریکا را با توجه به نقطه‌نظرات در خصوص سازمان ملل باید به چهار دسته تقسیم کرد که عبارتند از:^(۷۶)

۱. بین‌الملل‌گرایان^۱، حمایت کامل و وسیعی از حضور آمریکا در امور جهانی دارند.
۲. انزواگرایان^۲، مخالف بین‌الملل‌گرایی جنگجویانه و از سویی دیگر مخالف بین‌الملل‌گرایی همکارانه هستند.
۳. انعطاف‌پذیران^۳، به بین‌الملل‌گرایی انتخابی اعتقاد دارند. در قسمتهایی که منافع آمریکا حیاتی است باید حضور فعال در صحنه بین‌المللی را تجربه کرد و به همکاری با دیگر بازیگران روی آورد.
۴. تندروها^۴، اینان نیز به بین‌الملل‌گرایی انتخابی معتقد هستند. اما می‌گویند حضور آمریکا در زمانی که منافع حیاتی کشور ایجاب می‌کند، باید مستقل و بدون تکیه بر دیگر بازیگران و نهادها باشد.

اما در مورد سازمان ملل برخلاف سایر موضوعات بین‌المللی، افکار عمومی و گروه‌های ذی‌نفع مانند «آپیک»^(۷۷) هرچند از نقشی برخوردارند، ولیکن کنگره آمریکا در وضعیتی بسیار متمایز قرار دارد. اگر مردم، روزنامه‌ها و یا مؤسسات مطالعاتی بیان کنند که دنیا بدون سازمان ملل هم تفاوتی نمی‌کند^(۷۸) تا آنکه این نظریه توسط کنگره بیان شود،

1. Internationalists
 2. Isolationists
 3. Accomodationists
 4. Hard Liners
 5. American ~ Israel Public Affairs Committee (AIPAC)

تأثیر و پیامد بسیار متفاوتی در سیاست خارجی آمریکا خواهد داشت. نظر کنگره، الزامات ساختاری ایجاد می‌کند، در حالی که نظرات افکار عمومی و یا روزنامه تنها معادلات قدرت در داخل را ممکن است، متأثر سازد. موقعیت ساختاری کنگره و الزامات قانون اساسی شرایطی را به وجود آورده که کنگره را در فضایی متفاوت از افکار عمومی و گروه‌های ذی‌نفوذ قرار داده است.

قانون اساسی آمریکا به گونه‌ای نوشته شده که رقابت بین دو ستون اصلی حیات‌دهنده آن در حیطه سیاست خارجی، قانونی باشد^(۷۹) و مناقشه بین کنگره و رییس‌جمهور اجتناب‌ناپذیر شود.^(۸۰) نظریه تفکیک قوای منتسکیو، روح حکومت‌های دموکراتیک جمهوری است که در قانون اساسی آمریکا به بیانی واضح و دقیق رعایت شده، اما در عین حال سه قوه از «تندگی قدرت»^۱ تشکیل شده است. این امر طبیعتاً به دنبال خود مناقشه را گریزناپذیر می‌سازد. اما باید آگاه بود که «دعوت به کشمکش»^۲ بین ریاست جمهوری و کنگره در حیطه سیاست خارجی لزوماً به معنای هرج و مرج و عدم قطعیت در تصمیم‌گیری نیست.^(۸۳) بنابراین قانون اساسی این قدرت را به کنگره اعطا کرده که به صورت قانونی در صورتی که تمایل دارد حیطه سیاست خارجی که روابط با سازمان‌های بین‌المللی بخشی از آن است به اعمال نظر پردازد. قدرت قانون‌گذاری که براساس آن باید الحاق آمریکا به نهادها و سازمان‌های بین‌المللی به وسیله کنگره تأیید شود و از سویی دیگر تعیین بودجه، برای پرداخت دیون به سازمان‌های بین‌المللی که در اختیار کنگره هستند، عملاً کنگره را در وضعیت استراتژیک قرار می‌دهد. البته براساس «نظریه دو رییس‌جمهور»^۳ که «آمریکا دارای یک مقام ریاست جمهوری است، اما دارای دو رییس‌جمهور می‌باشد که یکی در خصوص مسایل داخلی و دیگری در خصوص مسایل سیاست خارجی دارای دغدغه است.»^(۸۴) کنگره آمریکا در حیطه سیاست خارجی در مقام مقایسه با سیاست داخلی حمایت بیشتری را نصیب رییس‌جمهور می‌کند. جدا از موقعیت تعیین

-
1. Shared Power
 2. Invitation to Struggle
 3. Two Presidencies Thesis

کننده کنگره به وسیله قانون اساسی، اینکه در بسیاری از مواقع «حکومت تقسیم‌شده»^۱ در آمریکا وجود دارد، نقش کنگره و نفوذ او را افزایش می‌دهد.^(۸۵)

در بسیاری از دورانهای تاریخی قدرت حزبی واحدی بر کنگره و کاخ سفید حاکم نبوده است. از زمان تأسیس سازمان ملل تا به امروز - بیش از پنجاه سال - در بیشتر دهه‌ها قدرت در کنگره در دست دموکراتها بوده، در حالی که کاخ سفید در اختیار جمهوری خواهان قرار داشته است. البته باید توجه شود که حکومت تقسیم‌شده در حیطه سیاست داخلی از تأثیرگذاری بیشتر برخوردار است. در خصوص نقش کنگره در سیاست خارجی در کنار نظریه قانون اساسی، نظریه دو رییس جمهور، نظریه حکومت تقسیم شده، به «نظریه دوره‌ای»^۲ هم باید توجه کرد براساس این نظریه در هر مقطع تاریخی به دلایل متنوعی یکی از دو قوه حضور قاطع‌تری در شکل دادن به سیاستهای داخلی و خارجی داشته است. الکس دوتوکویل در سال ۱۸۳۵ در خصوص عملکرد رییس جمهور بیان داشت که او «به مانند یک قدرت زیردست و وابسته در کنار قوه مقننه قرار گرفته است».^(۸۶) البته به طور کلی در طول قرون هجدهم و نوزدهم حضور کنگره و نقش آن وسیع‌تر از رییس جمهور بوده است.^(۸۷) به دنبال پایان جنگ دوم و حضور همه‌گیر و بین‌المللی آمریکا در صحنه جهانی و ضرورت تعامل وسیع‌تر با دیگر بازیگران جهانی و نیاز به پاسخگویی سریع به حوادث و پدیده‌های بین‌المللی منجر به این شده تا رییس جمهور در نقش طراحی «دستور کار»^۳ قرار بگیرد^(۸۸) و رؤسای جمهور «از طریق روشهایی که انتخاب می‌کنند، ترسیم می‌سازند و سیاستهای عمومی که ارایه می‌دهند، قادر گشته‌اند بسیاری از موانع را برای کسب حمایت کنگره از پیش روی بردارند».^(۸۹) در رابطه با تأثیر نگاه و عملکرد کنگره در سیاستهای آمریکا نسبت به سازمان ملل، جدا از اینکه نوع‌شناسی «بخشی در برابر تکه‌ای»^۴، «ماهوی در برابر رویه‌ای»^(۹۰)، «مادی در برابر سمبلیک»^(۹۱) و یا

-
1. Divided Government
 2. Cyclical Thesis
 3. Agenda Setting
 4. Areal Vs. Seymental
 5. Substantive Vs. Procedural
 6. Material Vs. Segmental

«حوزه سیاست»^(۹۳) را معیار قرار دهیم، باید توجه کرد که قانون اساسی به گونه‌ای تنظیم شده که این عملکرد کنگره را تعیین‌کننده ساخته است.^(۹۴)

از زمان تأسیس سازمان ملل در سال ۱۹۴۵ که لیبرالهای بین‌الملل‌گرا در کاخ سفید قدرت را در اختیار داشته‌اند تا سال ۲۰۰۵ که محافظه‌کاران بین‌الملل‌گرا در کاخ سفید سکونت دارند، تنها نهادی که به عنوان سمبل مخالفت با سازمان ملل در ساختار قدرت و جامعه آمریکایی جلوه خاصی داشته، کنگره بوده است. در دهه‌های ۵۰ و اوایل دهه ۶۰ فرصتی برای کنگره ایجاد نشد تا به مخالفت رسمی و واضح با سازمان ملل پرداخت. در این سالها آرایش جغرافیایی سازمان ملل دگرگون شد. کشورهای جدید که به تازگی استقلال خود را در آسیا و آفریقا به دست آورده بودند به عضویت سازمان ملل درآمدند. مجمع عمومی که تا این زمان نقش تربیون آزاد را برای غرب بازی می‌کرد به تربیون کشورهای جهان سوم که غالباً سیاستهای ضد غربی را تبلیغ می‌کرد، تبدیل شد. قدرت‌یابی کشورهای جنوب در مجمع عمومی همراه با رقابت و مخالفت شوروی در شورای امنیت، آمریکا را در شرایطی قرار داد که فضای روانی سازمان ملل را علیه خود یافت. آمریکا تا دهه ۷۰ از سازمان ملل و ارگانهای آن در دو جهت استفاده کرد؛ از یک‌سو از آنها برای مشروعیت‌بخشی به اقدامات و فعالیتهای خود بهره برد و از سوی دیگر در همان حال از سازمان و ارگانهای آن استفاده کرد تا سیاستهای مخالفان خود را غیر مشروع جلوه دهد. توجه آمریکا به شدت معطوف ارگانهایی بود که مسئولیت «اعمال قوانین»^۱ و «حل و فصل اختلافات»^۲ را داشتند.^(۹۵) ولیکن آمریکا از اوایل دهه ۷۰ این احساس را پیدا کرد که فضای سیاسی، علیه منافع و سیاستهای غرب و بالاخص آمریکا است.

نگاه منفی کنگره نسبت به سازمان ملل با عملکرد این سازمان در قبال اسرائیل در دهه ۷۰ ماهیت کاملاً وسیعی پیدا کرد. در سال ۱۹۷۴، قطعنامه ۳۲۳۶ سازمان ملل اعلام داشت که مردم فلسطین حق لاینفک برای تعیین حق حاکمیت دارند. در قطعنامه ۲۳۷۹ سازمان

-
1. Policy Area
 2. Rule Enforcement
 3. Dispute Settlement

ملل، صهیونیسم را با نژادپرستی یکسان اعلام کرد. از این رو اسرائیل از کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای غرب آسیا حذف شد و همچنین از گروه آسیایی داخل یونسکو نیز اخراج شد. سپس یاسر عرفات در مجمع عمومی سخنرانی کرد. از نظر آمریکا این امر به معنای وجود استاندارد دوگانه در بین اعضای سازمان - منظور کشورهای جهان سوم - قلمداد شد. بنابراین شاهدیم که اسرائیل مورد نکوهش قرار می‌گیرد، بدون آنکه کشورهای جنوب توجهی به کاستیهای خود کنند.^(۹۶) همچنین آمریکا در مورد نقض حقوق بشر در کشورهای صهیونیستی صحبت کرد که در سازمان ملل سخن از یکسانی نژادپرستی و صهیونیسم گفتند.^(۹۷) آمریکاییان و به خصوص محافظه‌کاران این کشور، موضوع حقوق بشر در کشورهای جنوب را مطرح می‌کردند و اینکه این کشورها در شرایطی نیستند که مباحث اخلاقی را ملاک و معیار عملکرد خود قرار دهند.^(۹۸) به همین سبب آمریکا، عملکرد ارگانهای سازمان ملل در خصوص موعظه‌های اخلاقی علیه این کشور و متحدانش به خصوص اسرائیل را که برای رهبر جهان غرب بود، بسیار ناگوار قلمداد نمود. بنابراین آمریکا در اقدامی یک‌جانبه در سال ۱۹۸۳، بعد از پیشنهاد یونسکو در خصوص تأسیس نظم ارتباطی و اطلاعاتی جهان جدید که به نظر آمریکا منجر به سانسور می‌شد، از این ارگان خارج گردید.^(۹۹) حمله اعضای کنگره به سازمان ملل با توجه به جهت‌گیری ایدئولوژیک اعضا علیه منافع آمریکا بر این مسئله تکیه داشت که ارگانهای سازمان ملل برخلاف علت وجود شکل‌گیری آنها به اقدامات سیاسی روی آورده و فعالیت‌های سیاسی را دنبال می‌کنند.^(۱۰۰) در پی عملکرد ارگانهای سازمان ملل به خصوص یونسکو در خصوص اسرائیل و افزایش سطح نگرش سیاسی حاکم بر این ارگانها، مخالفت‌های کنگره از دهه ۷۰ به بعد تشدید شد و به تدریج منجر به فشار برای تغییر و تحول در سازمان ملل شد. سقوط اتحاد جماهیر شوروی این روند را تشدید ساخت. از نقطه‌نظر کنگره آمریکا با توجه به دگرگون شدن صحنه بین‌المللی، طبیعی بود که انتظار دگرگونی در عملکرد ارگانهای متفاوت سازمان ملل ایجاد شد. «اگر سازمانهای بین‌المللی خودشان را با شرایط متفاوت جهانی تطبیق ندهند، یا سازمان باید تغییر کند یا اینکه آمریکا از صحنه خارج

خواهد شد»^(۱۰۱) این تغییرات از هنگام فروپاشی شوروی به روشنی محسوس می‌باشند که کاهش تعداد وتوهای آمریکا در شورای امنیت بین نیمه‌های دهه ۷۰ و ۸۰ بازتاب آن است.

تعداد وتوهای انجام‌شده در شورای امنیت

سال	چین	فرانسه	انگلستان	آمریکا	شوروی / روسیه	مجموع
۱۹۴۶ - ۱۹۵۵	۱	۲	—	—	۷۵	۷۸
۱۹۵۶ - ۱۹۶۵	—	۲	۳	—	۲۶	۳۱
۱۹۶۶ - ۱۹۷۵	۲	۲	۱۰	۱۲	۷	۳۳
۱۹۷۶ - ۱۹۸۵	—	۹	۱۱	۳۴	۶	۶۰
۱۹۸۶ - ۱۹۹۵	—	۳	۸	۲۴	۲	۳۷
۱۹۹۶	—	—	—	—	—	—
۱۹۹۷	۱	—	—	۲	—	۳
۱۹۹۸	—	—	—	—	—	—
۱۹۹۹	۱	—	—	—	—	۱
۲۰۰۰	—	—	—	—	—	—
مجموع	۵	۱۸	۳۲	۷۲	۱۱۶	۲۴۳

منبع: Jean Eikrason 2002. The United Nations, Boulder, Co: Lynne

Rierner, P. 315.

با ایجاد چنین تغییراتی این تصور وجود داشت که تقویت موقعیت جهانی آمریکا، سقوط کمونیسیم و افزایش نفوذ و کنترل ارزشی آمریکا بر سازمان ملی، موجب کاهش مخالفتهای کنگره با سازمان ملل خواهد شد. اما آنچه امروز شاهد هستیم، تداوم منفی‌گرایی نسبت به سازمان ملل است. ماهیت سیاسی عملکرد سازمان ملل منجر به آن شد که در سال ۱۹۷۸ به دنبال گزارش رییس جمهور در خصوص بازسازی ساختاری و اصلاحات در سازمان ملل، جلساتی در همین رابطه در کنگره آمریکا برگزار شود. این‌گونه برنامه‌ها در دوران ریگان نیز در کنگره تداوم یافت. در سال ۱۹۹۳، کنگره آمریکا جلساتی را در خصوص تحولات در ساختار مدیریتی سازمان ملل تشکیل داد. در ژوئن سال ۲۰۰۵ به دنبال

اقدامات هنری هاید^۱، رییس کمیته روابط بین‌الملل مجلس نمایندگان آمریکا که در سال ۲۰۰۶ کنگره را ترک خواهد کرد، لایحه اصلاحات سازمان ملل در کمیته تصویب شد و برای بررسی به صحن مجلس فرستاده شد. این امر نشان‌دهنده آن است که مخالفت کنگره فراتر از مسایلی همانند سیاسی شدن و استانداردهای دوگانه ارگانهای سازمان می‌باشد. از نقطه نظر مجموعه‌ای از اعضای کنگره به خصوص نمایندگان محافظه‌کار، سازمان ملل محوریت آمریکا را در صحنه جهانی محدود می‌سازد، البته هر زمان که سازمان ملل در راستای منافع آمریکا گام بردارد، تأیید کنگره را به دنبال دارد، اما هر زمان که سیاستهایش با منافع آمریکا در تعارض باشد، مخالفت با آن افزایش می‌یابد. تأیید شورای امنیت در حمله آمریکا به نیروهای عراقی در کویت، تحسین اعضای کنگره را به دنبال داشت در صورتی که مخالفت شورا با حمله آمریکا به عراق، منجر به تجدید بحث در خصوص ناکارآمدی سازمان ملل در بین اعضای کنگره شد. به همین روی باید لایحه اصلاحات را که کمیته روابط بین‌الملل به ریاست هنری هاید تهیه کرده است، در همین چارچوب در نظر گرفت. از دیدگاه سازمان ملل و دبیرخانه این سازمان، آنچه مخالفت کنگره آمریکا را بااهمیت جلوه می‌دهد، مسئله مالی است. چرا که آمریکا به تنهایی ۲۲ درصد بودجه سازمان ملل را که مداوماً در حال افزایش است، پرداخت می‌کند. سه کشور آمریکا، ژاپن و آلمان در مجموع پنجاه درصد بودجه سازمان را تقبل کرده‌اند.

در حالی که ۱۲۸ کشور که کمترین میزان را پرداخت می‌کنند، در مجموع کمتر از یک درصد بودجه را می‌پردازند. بنابراین، اینکه باید به اصلاحات مورد نظر کنگره توجه شود، به دلیل همین حجم وسیع مالی است که آمریکا می‌پردازد. چرا که این کنگره است که باید سهم بودجه آمریکا را تأمین مالی کند و به همین روی است که نظر موافق اعضای کنگره اهمیت فراوانی پیدا می‌کند. با توجه به اینکه طی سالهای ۲۰۰۳ و ۲۰۰۴ سازمان ملل در مجموع ۵۶۵ میلیون دلار برای برگزاری جلسات سازمان هزینه نمود، مشخص می‌شود که اعضای کنگره آمریکا وقتی از اصلاحات مدیریتی در سازمان ملل صحبت می‌کنند به دور از واقعیات گام برنمی‌دارند.

1. Henry Hyde

زمانی که آمریکا نخستین شکست سنگین خود را در سازمان ملل با ورود چین کمونیست و اخراج چین تایپه از سازمان ملل متحمل گردید، برای پاسخگویی به رأی مجمع عمومی به مهم‌ترین حربه در اختیارش یعنی کمکهای مالی توجه نمود. زمانی که مجمع عمومی در دبیرخانه سازمان ملل، دستور تأسیس دفتری برای حمایت از حقوق مردم فلسطین را داد، منجر به واکنش آمریکا شد. در سال ۱۹۸۰، آمریکا حدود ۲۵ درصد از هزینه ایجاد دفتر مذکور را که سهمش از کل میزان بودجه پرداختی خود بود، کسر کرد و از پرداخت آن خودداری نمود. بودجه کل سازمان ملل در نخستین سال تأسیس خود یعنی ۱۹۴۵، حدود ۲۴ میلیون دلار بود. بنابراین، با توجه به افزایش میلیاردری بودجه متوجه می‌شویم که چرا سلاح مالی به وسیله اعضای کنگره آمریکا برای اعمال نظرات خود بر سازمان ملل استفاده شده است. سهم بودجه آمریکا به طور مداوم در حال افزایش بوده و با توجه به اینکه بالاترین بخش بودجه سازمان توسط آمریکا تهیه می‌شود، پرواضح است که کنگره از قدرت خود در این زمینه برای تحمیل نظرات استفاده کند.

نرخ تعیین شده بودجه برای آمریکا به وسیله سازمان ملل براساس سال

سال	۲۰۰۶	۲۰۰۵	۲۰۰۴	۲۰۰۳	۲۰۰۰	۱۹۹۵	۱۹۸۴	۱۹۷۴	۱۹۶۴	۱۹۵۳	۱۹۴۷
درصد	۲۰٪	۲۲٪	۲۲٪	۲۲٪	۲۵٪	۲۵٪	۲۵٪	۲۵٪	۳۲/۰۲٪	۳۵/۱۲٪	۳۹/۸۹٪

از دهه ۷۰ بودجه سازمان ملل به علت تورم شدید ناشی از افزایش قیمت نفت به گونه بی‌سابقه‌ای رشد یافت. بنابراین از این زمان است که کنگره آمریکا در موقعیت مطلوب‌تری برای اعمال فشار از طریق اهرم مالی قرار گرفت و به طور مداوم خواهان قطع رشد بودجه سازمان شد. در ابتدا کنگره تأکید داشت تا رشد واقعی بودجه به صفر برسد، اما بعدها فشار را شدیدتر کرد و خواهان رشد صفر درصدی اسمی بودجه شد. ولی تنها موفق شد که رشد صفر درصدی بودجه را پیش ببرد. تا اوایل دهه ۷۰ براساس منشور سازمان ملل باید دو سوم رأی اعضای مجمع عمومی برای تصویب بودجه سازمان ملل حاصل شود. این رویه هم مورد قبول غرب و هم آمریکا بود. اما به تدریج با افزایش تعداد اعضای غیر غربی مجمع عمومی در تخصیص بودجه، اولویتهای آمریکا مورد توجه قرار نگرفت و کشورهای جهان سوم در بودجه‌نویسی برای سازمان ملل به پروژه‌های مطلوب نظر خود به

تخصیص بودجه پرداختند و اولویت در بودجه‌نویسی را متوجه ایجاد یک نظم اقتصادی نوین کردند. از سال ۱۹۸۰ عملاً برخلاف منشور و بر اثر فشار کنگره از طریق نپرداختن به موقع سهم بودجه آمریکا، تصمیم گرفته شد تا تعیین بودجه براساس اجماع شکل بگیرد و این به معنای حق وتوی آمریکا در تخصیص بودجه به ارگانهای متفاوت بود. بنابراین با وجود مخالفت بسیاری از کشورها به دنبال فشارهای وسیع کنگره، سازمان ملل قبول کرد تا برخلاف روح منشور گام بردارد و بودجه سازمان در مجمع عمومی براساس اجماع اعضا باشد. سیاستهای کنگره در رابطه با سازمان ملل از سال ۱۹۷۸ به بعد وضوح کامل‌تری یافت. «جسی هلمز»^۱، سناتور سابق اهل کارولینای شمالی از زمان ورود خود به سنا به یکی از قطبهای مطرح مخالف سازمان ملل تبدیل شد و بعدها که در ریاست کمیته روابط خارجی سنای آمریکا قرار گرفت، نقشی اساسی در شکل دادن به نظر خصمانه کنگره نسبت به سازمان ملل بازی کرد. این سناتور به شدت محافظه‌کار نقشی اساسی در پیشبرد اصلاحات مورد نظر آمریکا در سازمان ملل بازی کرد. او سرانجام موفق شد تا دولت آمریکا و سازمان ملل را به توافق در مورد کاهش سهم بودجه آمریکا سوق دهد. در دسامبر سال ۲۰۰۰ توافق شد تا سهم آمریکا برای پرداخت هزینه‌های سازمان از ۲۵ درصد کل به ۲۲ درصد کاهش یابد. حساسیت شدید کنگره آمریکا در خصوص سازمان ملل محققاً علت تأکید کنگره بر کاهش سهم بودجه آمریکا است و هیچ ارتباطی با استدلال اعضای کنگره که مطرح می‌کردند به علت ضرورت‌های اقتصادی داخلی است که آمریکا نیازمند پرداخت سهم کمتر از بودجه سازمان است، ندارد. آمریکا به تنهایی ۵۹ درصد بودجه سازمان دولتهای قاره آمریکا را پرداخت می‌کند. اعضای کنگره آمریکا با توجه به اینکه چشم‌انداز محلی دارند به دشت در برابر چندجانبه‌گرایی که ماهیت سازمان ملل را تشکیل می‌دهد، حساس هستند. از نظر اینان حاکمیت آمریکا نباید تحت هیچ شرایطی به مصالحه گذارده شود. موکلان اعضای کنگره به صورت منفرد به خصوص در مناطق جنوبی و غرب میانه، خواهان حضور کمتر آمریکا در صحنه جهانی هستند و گرایشهای انزوطلبانه را نمایش می‌دهند. به همین روی است که متوجه می‌شویم چرا جان بولتون،

1. Jessy Helms

سفیر آمریکا در سازمان ملل، محبوب محافظه‌کاران در کنگره است. او اعلام کرد که بدون آمریکا، سازمان ملل عملاً وجود ندارد و قراردادهایی که برای آمریکا ایجاد محدودیت می‌کنند، در حقیقت از نظر قانونی، آمریکا را مقید نمی‌سازند.^(۱۰۲) کنگره آمریکا به لحاظ موقعیتی که براساس قانون اساسی در حیطة سیاست خارجی داراست و با در نظر گرفتن اینکه باید بودجه‌ای را که برای آمریکا به وسیله مجمع عمومی تعیین می‌شود به تصویب برساند، از موقعیت مهمی در شکل دادن به سیاستهای آمریکا در خصوص سازمان ملل برخوردار است. به همین روی است که نظرات این نهاد، نقش فراوانی در مقام مقایسه با دیگر بازیگران داخلی در شکل دادن به سیاستهای آمریکا در قبال سازمان ملل بازی می‌کند. بنابراین با توجه به این واقعیت است که سازمان ملل و رئیس‌جمهور آمریکا باید به دغدغه‌های این نهاد، توجه خاصی مبذول داشته و آن را مد نظر قرار دهند. چرا که این کنگره بود که با جلوگیری از حضور آمریکا در جامعه ملل، سقوط نهایی آن را تسهیل نمود. در آن مقطع تاریخی، محافظه‌کاران سستی در این نهاد در اکثریت بودند. امروز هم کنگره آمریکا به جهت حضور محافظه‌کاران، همچنان نگاه منفی خود به سازمانهای بین‌المللی و بالاخص سازمان ملل را با عملکردش نشان می‌دهد. هر چند که محافظه‌کاران امروزی به جهت اینکه از نوع نومحافظه‌کارند و اعتقاد به بین‌الملل‌گرایی دارند، تنها خواهان اصلاحات در سازمان ملل هستند. البته منظور آنها از اصلاحات خواه در پوشش اصلاحات ساختاری بیان شود و یا جلوگیری از حیف و میل مالی باشد، به معنای فرصت ندادن به سازمان ملل برای تضعیف حاکمیت آمریکا است. اینان برای آمریکا با توجه به موقعیت جهانی این کشور خواهان حساب ویژه‌ای توسط سازمان ملل هستند تا به حاکمیت و آزادی عملکرد این کشور در صحنه جهانی لطمه‌ای نخورد. خروج آمریکا از دیوان بین‌المللی کیفری به جهت اینکه عملکرد سربازان آمریکایی را مانند دیگر کشورها به زیر نظارت سازمان ملل درمی‌آورد، خود مؤید این نکته است. کنگره آمریکا به لحاظ اینکه موکلانی متفاوت از رئیس‌جمهور دارد، گرایشهای بین‌الملل‌گرا را کمتر احترام قائل است و ملی‌گرایی را بیشتر ارج می‌نهد و به همین جهت باید تداوم سیاستهای منفی کنگره را نسبت به سازمان ملل انتظار داشت.

فرجام

ماهیت روابط آمریکا و سازمان ملل در بیش از پنج دهه گذشته شاهد دگرگونیهای فراوانی بوده است. این تحولات طبیعی جلوه می‌کند، چرا که موقعیت جهانی آمریکا طی این دهه‌ها مداوماً متأثر از تحولات جهانی بوده و سازمان ملل هم نسبت به این تحولات واکنش نشان داده است. از همان ابتدا که آمریکا حمایت خود را نصیب سازمان ملل کرد با درک این واقعیت همراه بود که این نهاد بین‌المللی، کم‌هزینه‌ترین و مشروع‌ترین وسیله اعمال ارزشهای آمریکا در صحنه جهانی و محافظت از منافع آمریکا است. منافع ملی آمریکا ایجاب می‌کرد تا از این سازمان در آغاز دفاع شود و همین منافع توجیه کردند که چرا در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ مخالفت با این سازمان برجسته گردد. آمریکا امروز همچنین سازمان ملل را قابل قبول می‌یابد، چرا که منافع این کشور ایجاب می‌کند. به همین جهت است که آمریکا دگرگونی در ترکیب کنونی اعضای شورای امنیت را نمی‌پذیرد، چرا که منجر به دگرگونی در معادلات قدرت خواهد شد و این به معنای تضعیف منافع جهانی آمریکا است. کنگره آمریکا به لحاظ ساختاری و ملاحظات داخلی در طول تاریخ سازمان ملل به خصوص از اوایل دهه ۷۰ مهم‌ترین منبع مخالفت با سازمان ملل بوده است و باید پذیرفت که تا حدود زیادی این نهاد است که تأثیرگذار بر سیاستهای رییس جمهور نسبت به سازمان ملل است. ❖

پی نوشتها:

1. Mearsheimer, John J. 2001. The Tragedy of Great Power Politics. New York: <http://w.w.norton.com>
2. Watson, Adam. 1992. The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis. New York: Routledge.
3. Waltz, Kenneth N. 1979. Theory of International Politics. Reading, Mass: Addison - Wesley.
4. Labs, Eric J., "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims", Security Studies, Vol. 6, No. 4, Summer 1997, pp. 1-49.
5. Mearsheimer, John J., "The False Promise of International Institutions", International Security Vol. 19, No, 3, Winter 1994/1995, pp. 5-49.
6. Gray, Colin, 1993. Weapons Don't Make War: Policy, Strategy, and Military Technology. Lawrence: University Press of Kansas.
7. Gilpin, Robert. 1981. War and Change in World Politics. New York: Cambridge University Press, P.4.
8. Bull, Hedley, 1977. The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. New York: Columbia University Press.
9. Knight, Jack. 1992. Institutions and Social Conflict. New York: Cambridge University Press.
10. Stein, Arthur A. 1990. Why Nations Cooperate. Ithaca, New York: Cornell University Press.
11. Axelord, Robert. 1970. Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals With Applications to Politics. Chicago: Markham.

12. Powell, Robert", Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist - Neoliberal Debate," International Organization, Vol. 48, No. 2, Spring 1994, p.331.

13. March, James C., and John P. Olsen," The Institutional Dynamics of International Political Orders," International Organization, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp.960-964.

14. Russett, Bruce, 1993. Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-cold War World. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

15. Keohane, Robert O. and Lisa L. Martin: "The Promise of Institutional Theory" International Security, Vol. 20, No.1. Sep 1995, pp. 39-51.

16. Kupchan, Charley and G. John Beenbeny," Socialization and Hegemonic Power," International Organization, Vo. 44, No.2, Summer 1995, pp.283-315.

17. Sebenius, James 1C, "Challenging Conventional Explanations of International Cooperation", International Organization, Vol. 46, No. 1, Winter 1992, pp. 334-339.

18. Sorensen, Vibeke, 1993. The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945,1992. London: Routledge.

19. Mills, Nicolaus, and Kira Brunner, eds., 2002. The New Killing Fields: Massacre and the Politics of Intervention. New York: Basic Books, pp. DC-X.

20. Kupchan, Charles A. and G. John Ikenbery", Socialization and Hegemonic Power," International Organization, Vol. 44, No. 2, Summer 1990, p. 284.

21. Claude, Inis L. 1984. Sword Into Plowshares: The Problems and Progress of International Organization 4th ed. New York: Random House, p. 25.

22. Jervis, Robert," From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation," in Kenneth A. Oye,ed. Cooperation under Anarchy. Princeton, N.J.: Princeton University Press 1986, pp. 58-79.

23. Krasno, Jean, 2001. The Founding of die United Nations: International Cooperation as an Evolutionary Power. New Haven, Conn: Academic Council on the United Nations System.

24. Bull, Hedley, p. 59.

25. Schwelger, Randal L, "The Problem of International Order Revisited," International Security, Vol. 26, No. 1, Summer 2001, p. 183.
26. Morgenthau, Hans J, 1951. In Defense of National Interest. New York: Knopf, p. 26.
27. Rosenau, James, 1961. Public Opinion and Foreign Policy: An Operational Formulation. New York: Random House, p. 35.
28. Krasner, Stephen D., "Global Communication and National Power: Life on the Pare to Frontier", World Politics, Vol. 43, No. 3, Apr, 1991, pp. 336-360.
29. Jervis, Robert, "Security Regimes", International Organization, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, pp. 358-360.
30. Wallander, Celeste, Helge Haftendorn and Robert A. Keohane, eds.1999 Imperfect Unions: Security Institution over Time and Space. p. I.
31. North, Douglass C. 1990. Institutional Change and Economic Performance, New York: <http://w.w.norton.com>, p. 4.
32. Powell, Robert "Anarchy in International Relation Theory: The Neorealist - Neoliberal Debate," International Organization, Vol. 48, No. 2, Spring 1994, p. 318.
33. Russett, Bruce M., John R. Oneal and Devid R. Davis, "The Third Leg of the Kantian Tripod for Peace: International Organizations and Militarized Disputes, 1950-1985, International Organization, Vol. 52, No. 3, Summer 1998, pp. 441-468.
34. Glaser, Charles L, "Realists are Optimists: Cooperation as Self-Help," International Security, Vol. 19, No. 3, Winter 1994/95, p. 85.
35. Abbott, Kenneth w.and Duncan Sindal," Why States Act Through Formal Organization," Journal of Conflict Resolution, Vol. 42, No. 1, Feb 1998, pp. 3-32.
36. March, James, and John p. Olsen," The Institutional Dynamics of International Orders," International Organization, Vol. 52, No. 4, Autumn 1998, pp. 960-964.
37. Ku., Charlotte, 2001. Global Governance and the Changing Face of International Law. New Haven. Conn.: Academic Council of the United Nations System, p. 7.

38. Hernandez, H.L. and S. Kuryama, 1995. Strengthening of the United Nations System Capacity for Conflict Prevention., Geneva: Joint Inspection Unit, United Nations, p. 32.
39. Luke, Edward C, "Prevention: Theory and Practice," in from Reaction to Prevention: Opportunities for the U.N. System, ed., Fenoster Hampson and David M. Malone. Boulder, Co.: Lynne Rienner, p. 257.
40. Touval, Saadia, " Why the U.N. Fails," Foreign Affairs, Vol. 73, No. 5, Sept/Oct 1994, pp. 44-57.
41. Krasno, Jean, Don Daniel and Bradd Hayes, eds. 2003. Leveraging for Success in United Nations. Peace Operations, Westpoint, conn.: Praeger.
42. Krasno, Jean, ed. 2004. The United Nations. Boulder, Co.: Lynne Rienner, p. 246.
43. Ratner, Steven R. 1996. The New U.N. Peackeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War. New York: St. Mertin's Press.
44. Zartman, William I," The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moment," Global Review of Ethnopolitics, Vol. 1 No. 1, 2001, pp. 8-18.
45. Zartman, William I. 1989, Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa. New York: Oxford University Press.
46. Richmond, Oliver P, "Mediating Ethnic Conflict: A Task for Sisphus?, Global Society Vol. 13, No. 2, Apr 1999, pp. 181-205.
47. Steadman, Stephen John," Spoiler Problems in Peace Process," International Security, Vol. 22, No. 2, Fall 1997, pp. 5-53.
48. Jett, Dennis C. 2000. Why Peace Keeping Fails. New York: St Martin's Press.
49. Ruggie, Gerard John," "Wandering in the Void," Foreign Affairs, Vol. 72,Nov/Dec 1993, pp. 26-31.
50. Paris, Ronald, "Peacebuilding and the Limits of Liberal Institutionalism," International Security, Vol. 22, No. 2, Fall 1997, p. 56.
51. Chopra, Jarat," Introducing Peace Maintenance" in The Politics of Peace Maintenance, Jarat Chopra, ed. Boulder, co.: Lynne Rienner, 1998, p.14.

52. Cousens, Elizabeth M. and Charles K. Cater. 2001. *Toward Peace in Bosnia: Implementing the Dayton Accords*, Boulder, Co.: Lynne Rinner, p. 133.
53. Clancy, Tom and Russell Seitz "Five Minutes Past Midnight and Welcome to the Age of Proliferation", *National Interest*, No. 26, winter 1991/92, pp.91-92.
54. Cohen, Yohana, 1989. *Small Nations in Times of Crisis and Confrontation*. Albany: State University of New York.
55. Hamish, John. E.J. Errington, eds. 1993. *Great Powers and Little Wars*. West Point, Conn: Greenwood Press.
56. Mazarr, Michael. J, "Lessons of the North Korean Crisis," *Arms Control Today*, Vol. 23, No. 6 July - Aug 1993, p. 10.
57. Garnett, Sherman W., "Ukrain's Decision to Join NPT," *Arms Control Today*, Vol. 25, No. 1, Jan - Feb 1995, p.10.
58. Johnson, Rebecca," NPT Report: the 2002 Prepcom: Papering over the Cracks," *Disarmament Diplomacy* Vol. 64, May - Jun 2002.
59. Luttwak, Edward, "Kofi's Rule; Humanitarian Intervention and Neocolonialism," *National Interest*, No. 58, Winter 1999-2000 p.60.
60. Wai zer, Michael, "The Argument about Humanitarian Intervention," *Dissent*, Winter 2002, p.29.
61. Forsy the David, 2000. *Human Rights in International Relations*. New York: Cambridge University Press. P.3.
62. Myres, S. Me Dougal, Harlod D. Lass well and Lung ChuChen., 1980. *Human Rights and World Public Order: The Basic Politicics of an International Law of Human Dignity*. New Haven: Conn: Yale University Press.
63. Norchi, Charles, "A Pivotal States Human Rights Strategy; in Robert Chase, Emily Hill and paul Kennedy, eds. *The pivotal States: A New Framwork for U.S. Policy in the Developing World*. New York: <http://www.nortoo.com>, 1999.
64. Berting, Jan et aL, 1990. *Human Rights in a Pluralistic World*. London: Meckler, p. 7.

65. Nye, Joseph P., "Redefining National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, July - Aug 1990, p. 30.

66. Ayoob, Mohammad, "Humanitarian Intervention and the State Sovereignty", *International Journal of Human Rights*, Vol. 6, No. 1, Spring 2002, pp. 81-102.

67. Ignatieff Michael, "Intervention and State Failure," *Dissent*, Winter 2002, p. 115.

68. Rotberg, Robert I, "Failed States in a World of Terror," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 4, July - Aug 2002, p. 127.

69. Cowhey, Peter R, "Domestic Institutions and the Credibility of International Commitment: Japan and the U.S," *International Organization*, Vol. 47, No. 2, Spring 1993, p. 160.

70. Karns, Margaret P. and Karen Mingst, 1990. *The United States and Multilateral Institutions: Patterns of Changing Instrumentality and Influence*, Boston: Unwin Hyman.

71. Russett, Ruth B. 1968. *The United Nations and United States Security Policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, p. 331.

72. Puchala, Donald and Royer Coate. 1988. *The State of the United Nations*, Hanover, N.H.: Academic Council on the United Nations System. p. 21.

73. Gregory, Robert W. 1993. *About Face? The United States and the United Nations*. Boulder, Co.: Lynne Rienner, p. 94.

74. Luck, Edward C. 1999. *Mixed Messages: American Publics and International Organization, 1919-1999*. Washington, D.C.: Brookings Institution, p. 262.

75. Kull, Steven, "Public Attitudes to Multilateralism," in Steward Patrick and Shepard Forman, eds. *Multilateralism and U.S. Foreign Policy.: Ambivalent Engagement*. Boulder, Co.: Lynne Rienner, 2002, p. 113.

76. Witt Kopf, Eugene R., "On Foreign Policy Belief of the American People: A Critique and some Evidence," *International Studies Quarterly*, No. 4, Dec 1986, p. 428.

77. Uslander, E. M., "One National, Many Voices: Interest Groups in Foreign Policy Making," In A.Cigler and B. Loomis, eds. Interest Group Politics. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1986, p.16.

78. Pines, Burton Yale. 1984. A World Without a U.N: What Happen if the United Nations Shut Down? New York: Heritage Foundation, p. XH.

79. Timber, James A., "Congress and The Constitution: Two Hundred Years of Stability and Change," in Richard Maidment, ed. Reflections on the Constitution, Manchester: University of Manchester Press, 1989, pp. 51-75.

80. Fisher, Louis. 1991. Constitutional Conflicts Between Congress and President. Lawrence: University Press at Kansas.

81. Fisher, Louis. 1993. the Politics of Shared Power: Congress and the Executive. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

82. Neustadt, Richard E. 1990. Presidential Power and the Modern Presidents: the Politics of Leadership From Roosevelt to Reagan. New York: Free Press. p. 317.

83. Crabb, Cecil V. and Pat M. Holt. 1992. Invitation to Struggle: Congress and the President and Foreign Policy, 4th ed. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.

84. Wildavsky, Aaron. 1991. Forward to the Two Presidencies: A Quarter Century Assessment, S.A. Shull, ed. Chicago: Nelson-Hall, p. 11.

85. Gibson, Martha, "Issues, Coalitions and Divided Government," Congress and the President, Vol. 22, 1995, pp. 155-66.

86. Shull, Steven A.2000. Presidential Congressional Relations: Policy and Time Approaches, Ann Arbor: The University of Michigan Press, p. 2.

87. Sunquist, J.L. 1981. Decline and Resurgence in Congress. Washington: D.C.: Brookings Institution, pp. 21-36.

88. Hinckley, Barbara. 1994. Less than Meets The Eye. Chicago: University of Chicago Press.

89. Peterson, Mark A. 1990. Ley is lating to Getter. Cambridge: Harvard University Press p. 222.

90. Forman, L.E., "The Categorization of Policy Contents," in Political Science and Public Policy, A. Ranney, ed. Chicago: Markham Publishing, 1968.
91. Anderson, J. 1975. Public Policy Making. New York: Praeger.
92. Edelman, M. J. 1974. The Politics of Persuasion," in Choosing the President, J.D, Barber, ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
93. Lowi, T.J., "Four Systems of Policy: Politics and Choice" Public Administration Review, Vol. 32, pp. 298-310.
94. Weisberg, Herberd F and Samuel C. Patterson, eds. 1998. Great Debate: The American Congress in the 1990. Cambridge: Cambridge University Press.
95. Luck, Edward C. 1988. UNA-USA, A Successor Vision. The United Nations of Tomorrow. Boston: University press of America.
96. Frank, Thomas M., "Is there a Double Standard at the United Nations? American Journal of International Law, Vol. 78,1984, pp. 811-833.
97. Wells, Clare, 1987. The U.N. UNESCO and the Politics of Knowledge. New York: St Martin's Press, p. 8.
98. Buckley, William F. Jr, 1977. United Nations Journal: a Delegate's Odyssey. Garden City N.Y.: Anchor Books,p. 63.
99. Coate, Royer F., "Changing Patterns of Conflict: the United States and UNESCO," in the United States and Multilateral Institution, Margaret p.Karns and Karen A. Mingst. Boston: Unwin Hyman, 1990, p. 250.
100. Lyons, Gene M., "The Politicization Issue in the U.N. Specialized Agencies" in The Changing United Nations, David A. Kay,ed. New York: Proceedings of the Academy of Political Science 1977. pp. 81-92.
101. Alger, Chadwick F. Gene M. Lyons and John E. Trent, eds. 1995. The United Nations System: The Politics of Member States. New York: The United Nations University Press, p. 488.
102. The Economist, July 11th, 2005, p. 45.