

شورای امنیت و مدیریت بحران‌های منطقه‌ای (مطالعه موردی: بحران‌های سوریه و اوکراین)

نسرين مصفا^۱

استاد گروه روابط بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

مریم عبادی

کارشناس ارشد روابط بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۶/۴/۱۴ - تاریخ تصویب: ۹۶/۱۰/۲۴)

چکیده

بحران‌ها به‌عنوان متغیرهای دائمی سیاست بین‌الملل هنگامی که به‌وقوع می‌پیوندند از سوی بازیگران مؤثر نظام بین‌الملل برای مدیریت و کنترل آن‌ها اقداماتی صورت می‌گیرد. شورای امنیت با مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی یکی از این بازیگران است. با توجه به اقدامات این نهاد در بحران‌های متعدد این پرسش مطرح است که ایفای نقش آن در بحران‌ها متأثر از چه عواملی است؟ در پاسخ، این فرضیه مطرح می‌شود که ایفای نقش شورای امنیت در مدیریت بحران‌ها متأثر از ماهیت بحران، گستردگی بحران و سیاست قدرت‌های بزرگ است. یافته‌های پژوهش هم‌نشان می‌دهد که عواملی همچون گستردگی بحران، تنوع مسائل در آن و حضور بازیگر مداخله‌گر مؤثر در موضع‌گیری‌ها و اقدامات این نهاد، تأثیرگذار است.

واژگان کلیدی

اوکراین، سوریه، شورای امنیت، قطعنامه، مدیریت بحران.

مقدمه

در عصر سلاح‌های هسته‌ای که روابط قدرت‌های بزرگ به دلیل تأثیرپذیری از تعادل نسبی قوا و قابلیت بازدارندگی در وضعیت «نه جنگ نه صلح» یا صلح معلق قرار دارد و در عرصه سیاست بین‌الملل حالتی از بن‌بست به وجود آمده است، بحران‌ها نه به‌عنوان ماجراهای خطرناک و مقدمه جنگ، بلکه جانشین جنگ‌ها تلقی می‌شوند. منشا بحران‌ها یا مبتنی بر فرآیند است که در این حالت بحران نقطه عطف تعاملات خصمانه شدید است یا اینکه ساختارها را باید مورد ملاحظه قرار داد. از دیدگاه مک کلند بحران به نوعی تغییر وضعیت در جریان اقدامات و تصمیمات سیاست بین‌الملل است. یا مبتنی بر تصمیم‌گیری در این حالت منشا بحران تصمیم‌گیران یا تعاملات میان ملت‌ها است. (Mccland, 1968:159-186). براساس مطالعات مؤسسه ای‌سی‌بی دیتاویور^۱ در سال‌های ۱۹۱۸ تا ۲۰۱۳ در مجموع و به شکل‌های مختلف ۴۷۰ نمونه بحران‌های داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی رخ داده‌اند که ۱۰۳۶ بازیگر در آن‌ها درگیر بوده‌اند (ICB Projct, 2016).

بحران‌های داخلی شرایط غیرمتعارفی هستند که معمولاً در ساختار سیاسی یک کشور روی می‌دهند همانند شورش‌های قومی، انقلاب‌های اجتماعی که میان چند گروه متخاصم در قلمرو داخلی یک کشور ایجاد می‌شوند. بازیگران بحران‌های بین‌المللی قدرت‌های جهانی هستند و وضعیت به‌گونه‌ای است که نتایج و پیامدهای بحران تمام یا بخشی از دنیا را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد (رضایی، ۱۹: ۱۳۷۶).

بحران‌های منطقه‌ای که در منطقه‌ای خاص رخ می‌دهند، در سال‌های اخیر به دلیل شرایط حاکم بر روابط بین‌الملل که قدرت‌های بزرگ را به این سمت سوق داده است، به‌جای رویارویی مستقیم درگیری‌ها و تنش‌ها را به لایه‌های پایین‌تر منتقل کنند، گستردگی بیشتری دارند. به‌طوری که مناطق دارای اهمیت راهبردی، بیشتر مستعد بحران هستند

با شکل‌گیری بحران‌های منطقه‌ای بازیگران نظام جهانی اعم از دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی با توجه به اهمیت راهبردی منطقه و براساس منافع خود جهت‌گیری‌های مختلفی را اتخاذ می‌کنند (جعفری ولدانی، ۱۳۹۳: ۱۴۲). بعد از جنگ جهانی دوم، نقش نهادهای بین‌المللی به دلیل داشتن سازوکارهای مربوط به حل اختلافات در مدیریت بحران‌ها قابل توجه بوده است، از جمله این نهادها می‌توان به سازمان ملل و به‌طور خاص رکن اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی یعنی شورای امنیت اشاره کرد (مصلى‌نژاد، ۱۳۹۱: ۵۷).

با توجه به تعدد بحران‌ها در عرصه بین‌الملل و ایفای نقش شورای امنیت در این بحران‌ها این پرسش مطرح می‌شود که مداخله این نهاد به‌عنوان کنشگر مهم عرصه روابط بین‌الملل در

زمینه مدیریت بحران متأثر از چه عواملی است؟ در پاسخ، این فرضیه مطرح می‌شود که ایفای نقش شورای امنیت در مدیریت بحران متأثر از ماهیت بحران، گستردگی بحران و سیاست‌های قدرت‌های بزرگ است.

برای بررسی این فرضیه در بخش اول این مقاله بحران‌های سوریه و اوکراین تبیین می‌شود که در دو منطقه خاورمیانه و حوزه اوراسیا و بالکان به وقوع پیوسته‌اند. در بخش دوم، بعد از ارائه مطالبی درباره چگونگی ایفای نقش شورا در مدیریت بحران‌ها با توجه به قطعنامه‌های شورای امنیت نقش و عملکرد این نهاد در این دو بحران بررسی می‌شود.

بحران سوریه

منطقه خاورمیانه به دلیل داشتن منابع غنی انرژی، موقعیت ژئوپلیتیک و استراتژیک خود همواره مورد توجه قدرت‌های بزرگ بوده است؛ به طوری که از پایان جنگ جهانی دوم تا به امروز در زمره بحرانی‌ترین مناطق جهان قرار داشته است. از آغاز سال ۲۰۱۱ در پی خیزش‌های مردمی و تحولات جدید در این منطقه، برخی از نظام‌های سیاسی و نظم‌های آن تغییر یافته و الگوهای مختلفی از تحولات در کشورهای مختلف این منطقه رخ داده است (جعفری ولدانی، ۱۳۹۳: ۱۴۲).

سوریه به‌عنوان یکی از کشورهای عربی نیز از امواج این تحولات در امان نماند و آخرین حلقه از کشورهای عربی بود که گرفتار این موج شد.

برخی منشا بحران سوریه را عوامل داخلی می‌دانند. آن‌ها معتقدند که در کنار مشکلات اقتصادی، فساد مالی و اداری دستگاه حاکم بر سوریه و ضعف حاکمیت در زمینه مدیریت توسعه باعث شده است تا مناطق محروم زیادی در این کشور وجود داشته باشند (آجلو، ۱۳۹۰: ۶۴-۶۵). ساختار سیاسی این کشور و حاکم‌بودن نظام تک‌حزبی که زمینه‌ساز اقتدارگرایی شده است و در ذات خود نوعی استبداد سیاسی را به همراه دارد، سبب از بین رفتن مشروعیت نظام در بین مردم شده است. به‌گونه‌ای که در فضای حاصل از انقلاب‌های عربی این فرصت به‌لحاظ فکری برای مردم سوریه فراهم شد تا اعتراضات خود را اعلام کنند.

گرچه خواسته‌های مردمی در شکل‌گیری و تداوم بحران نقش بسزایی داشته است؛ اما از نظر برخی دیگر بحران سوریه بیش از آنکه منشأ داخلی داشته باشد، منشأ خارجی دارد و مشکلات داخلی سوریه فرصتی را برای رقابت بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی ایجاد کرده است (جعفری ولدانی، ۱۳۹۲: ۱۴۲). به طوری که هر یک از آن‌ها با حضور در این بحران براساس منافع خود مواضع خاصی اتخاذ کرده و گروه‌هایی از موافقان و مخالفان را تشکیل دادند. در گروه مخالفان که محور غربی، عربی و ترکی شکل گرفته بود، بازیگرانی همانند آمریکا، ترکیه، عربستان حضور داشته که هدف مشترک آن‌ها سرنگونی رژیم اسد بود. در گروه موافقان که

محور روسی، ایرانی و چینی شکل گرفت، خواهان حل سیاسی بحران و مخالف دخالت‌های خارجی و تقویت و تجهیز مخالفان بودند (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۹۲: ۱۴۵).

بازیگران بحران سوریه

ایران

نقش‌آفرینی ایران در بحران سوریه با توجه به اهمیت راهبردی این کشور در چارچوب همسایگی و هم‌مرز بودن با اسرائیل به‌عنوان مهم‌ترین دشمن ایران تبیین‌پذیر است. به‌طوری که این هم‌مرزی با اسرائیل که سوریه را در لایه‌های نخست عمق راهبردی ایران قرار می‌داد، این امکان را برای ایران فراهم می‌کند تا بتواند تحرکات اسرائیل را در منطقه شامات رصد کند (عباسی، ۱۳۹۴: ۱۰۰).

سوریه همچنین برای ایران که در هیچ یک از پیمان‌های منطقه‌ای همچون اتحادیه عرب یا شورای همکاری خلیج فارس حضور ندارد در جایگاه متحدی راهبردی اهمیت دارد (سیمبر، ۱۳۹۳: ۱۵). به این ترتیب سوریه با درپیش گرفتن سیاست‌های ضدغربی و ضداسرائیلی و در جایگاه متحدی راهبردی به‌عنوان عامل توازن‌بخش قوای راهبردی ایران در منطقه ایفای نقش می‌کند؛ چرا که تغییر وضعیت در سوریه به معنای افزایش یک رقیب به رقبای منطقه‌ای ایران یعنی ترکیه و عربستان و از دست دادن یک هم‌پیمان و کاهش قدرت منطقه‌ای ایران است.

روسیه

نقش‌آفرینی روسیه در بحران سوریه با توجه به اهمیت ژئوپلیتیکی و امنیتی این کشور به‌ویژه بندر طرطوس برای روسیه است. این بندر به‌دلیل موقعیت راهبردی خود قابلیت دسترسی به دریای سرخ و اقیانوس هند را برای روسیه فراهم می‌سازد. به این ترتیب اگر روسیه این بندر را از دست می‌داد با توجه به پیشروی‌های ناتو به سمت شرق این احتمال وجود داشت که این بندر به پایگاه ناتو تبدیل شود (Hermer, 2012).

همچنین ایجاد ثبات در خاورمیانه و جلوگیری از سرایت بحران سوریه به مناطق زیرنفوذ در آسیای مرکزی و قفقاز و مقابله با توسعه و نقش‌آفرینی آمریکا و کسب اعتبار سیاسی از دیگر دلایل روسیه برای نقش‌آفرینی در بحران سوریه بوده است (Menkiszak, 2013: 14). بحران سوریه همچنین از نظر تبدیل شدن این کشور به بازاری برای فروش تسلیحات روسی اهمیت دارد که از اهداف روسیه در منطقه بوده است (قلخانبا، ۱۳۹۴: ۴۴). مجموع این عوامل باعث شد تا روسیه از ۳۰ سپتامبر ۲۰۱۵ درگیر جنگ داخلی سوریه شود و به درخواست دولت این کشور حملات هوایی را علیه داعش و دیگر گروه‌های تروریستی انجام دهد.

آمریکا

اهمیت بحران سوریه برای آمریکا از دو جنبه امنیت اسرائیل و جلوگیری از قدرت‌یافتن دولت دیگر در منطقه قابل بحث است. موضوع امنیت اسرائیل و حفظ موجودیت آن و تعهد آمریکا برای تحقق این موضوع از اهداف و برنامه‌های تغییرناپذیر سیاست خارجی آمریکا بوده است (نیاکویی، ۱۳۹۱: ۱۱۰). این در حالی است که سوریه به‌عنوان یکی از حلقه‌های محور مقاومت به رهبری ایران مواضعی مبارزه‌جویانه را در قبال اسرائیل به‌کار گرفته است و ضربه‌های اساسی را چه به‌لحاظ سیاسی و چه به‌لحاظ نظامی بر اسرائیل وارد آورده است (Goodarzi, 2009: 18). با حمایت‌های ایران و سوریه اسرائیل در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۸ از گروه‌های جهادی شکست خورد.

سوریه تنها کشور عربی است که آمریکا نتوانسته است آن را به صلح، حل اختلافات و به رسمیت‌شناختن اسرائیل ترغیب کند؛ بنابراین رویدادهای سوریه این امکان را برای آمریکا فراهم کرد تا علاوه بر تضعیف محور مقاومت با تغییر در جهت‌گیری سیاست خارجی این کشور به‌سوی جریان محافظه‌کاری، از راه روی‌کارآوردن متحدان غربی، به‌نوعی امنیت اسرائیل را تضمین کند (نیاکویی، ۱۳۹۱: ۱۰۹).

در تبیین عامل دوم باید به رابطه نزدیک سوریه با روسیه اشاره کرد. سوریه که در جبهه مخالف غرب به رهبری آمریکا قرار داشته همواره روسیه را به‌عنوان جایگزین مناسبی برای مشارکت و همکاری راهبردی در نظر گرفته است؛ به‌طوری که از معدود کشورهای خاورمیانه بوده که چه در دوران جنگ سرد و چه پس از آن روابط راهبردی خود را با روسیه حفظ کرده است. به این ترتیب بدیهی است که روسیه این کشور را مهره‌ای ارزشمند در سیاست خارجی خود بداند و با ایفای نقش فعال در جریان بحران این کشور برای بقا و دوام نظام سیاسی سوریه تلاش کند (زرگر، ۱۳۹۲: ۶۰-۶۲).

این در حالی است که آمریکا خواهان خاورمیانه‌ای بدون روسیه یا سایر قدرت‌های بزرگ است و این شرایط برای آن پذیرفتنی نیست. به همین دلیل، در جبهه مخالفان برخی اقدامات را انجام داد، از جمله کوشید با فشارآوردن به کنفرانس بین‌المللی دوستان ملت سوریه یا گروه‌های پاریس طرح‌های خود را پیش ببرد. همچنین تحریم‌های خود را علیه سوریه افزایش داد و به مخالفان نظام سوری کمک‌های مختلفی کرد (احمدخان بیگی، ۱۳۹۲: ۱۰۲۰-۱۰۲۱).

ترکیه

رویکرد ترکیه در قبال بحران سوریه براساس آیین نوعثمانی‌گرایی تبیین‌پذیر است. براساس این آیین که با روی‌کارآمدن حزب عدالت و توسعه و توسط احمد داود اوغلو مطرح شد،

ترکیه با تجدیدنظر در سیاست خارجی خود به جای تأکید بر برقراری روابط با اروپا و آمریکا، (نیاکویی، ۱۳۹۱: ۱۲۴-۱۲۵) کوشید تا با درپیش گرفتن سیاست نگاه به شرق در سیاست خارجی خود نقش پررنگ و فعال در این منطقه ایفا کند (فلاح، ۱۳۹۱: ۳۴). در این مسیر گسترش نفوذ در خاورمیانه از بهترین گزینه‌ها بود؛ به طوری که هم‌زمانی این سیاست‌ها با حوادث و خیزش‌های مردم به‌ویژه در سوریه این فرصت را به ترکیه داد تا در جهت تحقق اهداف خود بهره‌گیر (نیاکویی، ۱۳۹۱: ۱۲۸).

ترکیه که سوریه را دروازه ورود به خاورمیانه عربی و مسیری برای ایجاد تغییر در موقعیت منطقه‌ای خود می‌دانست (نیاکویی، ۱۳۹۱: ۱۲۸) به اقتضای شرایط در مراحل مختلف بحران ایفای نقش کرد، از جمله اینکه در مراحل اولیه بحران کوشید تا در قالب میانجی با نصیحت و راهنمایی دولت سوریه تحولات را مهار کند. این امر با اعتراض روبه‌رو شد؛ به طوری که ترکیه متهم به حمایت از دیکتاتوری بر ضد ملت خود شد. به همین دلیل، سیاست‌های خود را به سمت نزدیکی با مخالفان دولت سوریه تغییر داد و همراه با سایر کشورهای گروه مخالف از منتقدان بشار اسد شد. به طوری که به مخالفان اجازه داد در خاک این کشور حضور و فعالیت داشته باشند و پایگاه‌هایی را برای آموزش نظامی آن‌ها فراهم کرد (جعفری ولدانی، ۱۳۹۳: ۱۵۰-۱۵۲).

بحران اوکراین

حوزه اوراسیا و بالکان از دیگر مناطق بحران‌خیز است که بحران‌های مختلفی همچون بحران گرجستان، قره‌باغ و جمهوری آذربایجان را تجربه کرده است. در این منطقه اوکراین که به دلیل موقعیت راهبردی خو در چهار قرن گذشته نقش حائل اروپا و روسیه را ایفا کرده و عرصه رقابت‌های ژئوپلیتیکی روسیه و غرب بوده است، برای قدرت‌های بزرگ اهمیت زیادی دارد (بهمن، ۱۳۹۴: ۵۴). این موقعیت راهبردی همراه با برخی عوامل دیگر زمینه‌ساز شکل‌گیری بحرانی عمیق در این کشور شد که برخی علت آن را مسائل داخلی و بافت قومیتی این کشور و برخی دیگر اوکراین را صحنه رویارویی قدرت‌های فرامنطقه‌ای می‌دانند.

پس از فروپاشی اتحاد شوروی انتقال قدرت سیاسی از سیستم پیشین به جای مانده از نظام کمونیستی از یک‌سو و گرایش برخی از نخبگان سیاسی برای ارتباط با غرب از سوی دیگر همواره زمینه‌ساز شکل‌گیری تنش و رقابت میان احزاب و جناح‌های سیاسی طرفدار روسیه و غرب برای کسب قدرت بوده است (ترابی، ۱۳۹۳: ۹). غرب‌گرایان در سال ۲۰۱۳ با توجه به توافقنامه آزاد تجاری اوکراین و اتحادیه اروپا خواهان پیوستن کشورشان به اتحادیه اروپا بودند؛ بنابراین اوکراین نزدیکی راهبردی با اتحادیه اروپا را در مقابل ادغام در مدار راهبردی و اقتصادی روسیه قرار می‌داد؛ اما تصمیم یاکونویچ مبنی بر امضای قرارداد تجاری بزرگ با

روسیه و امتناع از امضای توافقنامه آزاد تجاری به شکل‌گیری شدیدترین درگیری‌ها پس از فروپاشی اتحاد شوروی منجر شد؛ به طوری که در پی این اعتراضات دولت اوکراین در فوریه ۲۰۱۴ سقوط کرد و یاکونویچ برکنار شد (ولی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۶۰).

بحران زمانی وارد شدیدترین مراحل خود شد که معترضان طرفدار روسیه و مخالف برکناری یاکونویچ در مناطق شرقی به‌ویژه شبه‌جزیره کریمه دست به اعتراض‌های گسترده زدند. در نهایت این شورش‌ها به مداخله مستقیم روسیه و برگزاری همه‌پرسی انجامید که با رأی ۹۶ درصدی شرکت‌کنندگان که به نفع پیوستن به روسیه بود کریمه از اوکراین جدا شد و به روسیه پیوست (کریمی‌فرد، ۱۳۹۳: ۵۶).

بازیگران بحران اوکراین

روسیه

روسیه همواره کوشیده است تا به روش‌های مختلف جایگاه خود به‌عنوان قدرت بزرگ را به ابرقدرتی ارتقا دهد. با اینکه از راه درآمدهای حاصل از انرژی توانسته بود این هدف را محقق کند؛ اما به دلیل حاکم‌بودن منطق ارضی قدرت بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی این کشور، این هدف را در چارچوب نظم جغرافیایی دنبال می‌کند (ترابی، ۱۳۹۳: ۲۴). به طوری که از سه زیرمجموعه منطقه‌ای قفقاز، آسیای مرکزی و اروپای شرقی، زیرمجموعه اروپای شرقی مهم‌ترین مجموعه برای تحقق این هدف بود. در این میان اوکراین اهمیت بیشتری داشت (Nygren, 2008: 229).

اوکراین با توجه به موقعیت خود در جنوب غربی روسیه که دروازه این کشور به سمت غرب است و واقع‌شدن شبه‌جزیره کریمه که مقر یکی از پایگاه‌های اصلی روسیه است (مصلی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۱۰) در حلقه اول پیرامونی برای روسیه اهمیت دارد؛ به گونه‌ای که از دید برخی کارشناسان روسیه همراه با این کشور قدرتی جهانی است و بدون اوکراین نمی‌تواند فراتر از یک قدرت منطقه‌ای باشد (Brzezinski, 1997: 25) و اگر بتواند بار دیگر بر این کشور تسلط پیدا کند، می‌تواند به دولت قدرتمندی تبدیل شود که بخش مهمی از آسیا و اروپا را در کنترل داشته باشد (بهمن، ۱۳۹۴: ۵۴).

اوکراین از نظر امنیتی هم برای روسیه اهمیت دارد. گسترش ناتو به شرق همواره از موضوعات تنش‌برانگیز بین روسیه و غرب بوده است. این موضوع بعد از فروپاشی اتحاد شوروی در پایان جنگ سرد از راه ایجاد پایگاه‌های نظامی، سایت‌های موشکی و جذب اعضای جدید از میان کشورهای بلوک شرق ابعاد وسیع‌تری به خود گرفت (زمانی، ۱۳۹۲: ۱۸۳). در این میان عضویت اوکراین در ناتو به‌عنوان بخشی از راهبردی بزرگ‌تر برای خارج‌کردن این کشور از مدار روسیه و هم‌گراکردن آن با غرب حساسیت‌برانگیز بوده و مخالفت روسیه را به

همراه داشته است؛ چراکه در صورت چرخش اوکراین به سوی غرب شبه جزیره کریمه واقع در این کشور می‌تواند به پایگاه دریایی ناتو تبدیل شود.

آمریکا

اهمیت بحران اوکراین برای آمریکا از نظر محدودساختن فضای ظهور دوباره روسیه به عنوان قدرت بزرگ و کاهش قدرت مانور این کشور قابل بحث است. در همین زمینه علاوه بر تلاش‌های خود برای گسترش ناتو به شرق، جلوگیری از تحقق طرح اوراسیاگرایی پوتین را در دستور کار خود قرار داد. طرحی که براساس آن روسیه در قالب اتحادیه اوراسیا به دنبال ایجاد همگرایی منطقه‌ای و رسیدن به قدرت مسلط در اوراسیای مرکزی است و مهم‌ترین هدف آن نظارت مؤثر بر فضای اتحاد شوروی و جلوگیری از گسترش نفوذ دیگر مراکز قدرت از قبیل آمریکا در این فضا است (ترابی، ۱۳۹۳: ۲۴).

در این میان عضویت اوکراین به لحاظ سیاست کلان روسیه برای شکل‌دادن به اتحادیه ضروری است؛ بنابراین روسیه همواره کوشیده است تا با عضویت کامل اوکراین در این اتحادیه مانع نزدیک شدن این کشور به اتحادیه اروپا شود (ترابی، ۱۳۹۳: ۱۶). آمریکا و متحدانش ضمن اعلام مخالفت خود با این اتحادیه آن را گامی در راستای احیای اتحاد شوروی می‌دانند و کوشیده‌اند تا روند آن را کند یا متوقف کنند؛ یکی از این راه‌ها را جلوگیری از پیوستن اوکراین به اتحادیه اوراسیا می‌دانند (کریمی‌فرد، ۱۳۹۳: ۱۶). به طوری که آمریکا از سال ۱۹۹۱ پنج میلیارد دلار برای پیشرفت اوکراین سرمایه‌گذاری کرده است تا شرایط عضویت در اتحادیه اروپا را به دست آورد (Nuland, 2013).

آمریکا بعد از فروپاشی اتحاد شوروی به دنبال گسترش ناتو به کشورهای بلوک شرق همانند مجارستان، لهستان، چک و کشورهای بالتیک بود که موفقیت‌هایی نیز به دست آورده بود؛ اما در این میان اوکراین و روسیه سفید مناطق حائل با روسیه بودند که به دلیل نفوذ سنتی روسیه در اوکراین و نیز وجود روس‌تبارها در آن، آمریکا برای نفوذ در این کشور موفقیت چندانی به دست نیاورده بود. از این رو، برای تغییر ساختار قدرت در این کشور تلاش می‌کرد و بحران سال ۲۰۱۳ زمینه را برای اقدامات آمریکا فراهم کرد. در جریان این تحولات حمایت دولت‌مردان آمریکایی از مخالفان به شکلی بود که در عین مذاکره رسمی با دولت اوکراین برای بررسی مسئله پیوستن اقتصادی به طور هماهنگ در تظاهرات مخالفان شرکت می‌کردند (آدمی، ۱۳۹۳: ۱۱۳).

شورای امنیت و مدیریت بحران

مطابق بند ۱ ماده ۲۴ منشور مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی برعهده شورا است. به همین منظور قبل از هر اقدامی، بر اساس ماده ۳۴ که اشعار می‌دارد «شورای امنیت می‌تواند به هر اختلاف یا وضعیتی که ممکن است به اصطکاک بین‌المللی منجر شود یا اختلافی ایجاد کند را رسیدگی کند؛ بدین منظور که تعیین کند آیا محتمل است که ادامه وضعیت یا اختلاف مذکور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد» (آقایی، ۱۳۹۰: ۳۷۶). شورا باید جنبه‌های مختلف شرایط را بررسی کند تا بحرانی و تهدیدآمیز بودن آن مشخص شود.

به‌طور کلی شرایطی که شورا با آن مواجه است، با دو عنوان وضعیت^۱ و اختلاف^۲ توصیف می‌شود که به واژه وضعیت در مواد ۱۱(۳)، ۱۴، ۴۰ منشور و به دو واژه وضعیت و اختلاف در مواد ۱(۱)، ۱۲، ۳۴، ۳۵(۱) و ۳۶ اشاره شده است (Stephan & Klimenko, 1991:263). با آنکه منشور تعریفی از این دو واژه ارائه نکرده است؛ اما براساس آیین حقوق بین‌الملل اختلاف عبارت است از شرایطی که دولت‌ها علیه یکدیگر ادعای متقابل دارند و موضوع اختلاف مشابه است و وضعیت حالتی است که تعارض منافع بین دولت‌ها اتفاق می‌افتد؛ اما با ادعای متقابل دولت‌ها علیه یکدیگر همراه نیست. وضعیت، واژه عام‌تری نسبت به اختلاف است؛ بنابراین هر اختلافی بین دولت‌ها می‌تواند وضعیتی را ایجاد کند؛ اما هر وضعیتی، اختلاف را سبب نمی‌شود. در هر دو حالت تعارض منافع دولت می‌تواند برخورد و اصطکاک در سطح بین‌المللی را به‌وجود آورد (White & Henderson, 2013: 13).

بعد از آنکه مشخص شد ادامه یک وضعیت یا اختلاف خاص می‌تواند صلح و امنیت بین‌الملل را به مخاطره اندازد، شورا براساس ماده ۳۹ ماهیت آن وضعیت یا اختلاف را مشخص می‌کند که آیا تهدیدی برای صلح، نقض صلح یا عمل تجاوزکارانه است تا بتواند تصمیم بگیرد که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی و مدیریت بحران چه اقداماتی باید انجام شود.

شورای امنیت در زمینه مدیریت بحران دو کار انجام می‌دهد: نخست تشخیص و احراز این مسئله که آیا اختلاف یا وضعیت به‌وجود آمده به بحران منجر می‌شود یا خیر؟ دوم ارائه توصیه و انجام اقدامات لازم برای حفظ صلح و امنیت جهانی که این اقدامات به‌موجب فصول ششم و هفتم از این قرارند: ۱. حل مسالمت‌آمیز اختلاف‌ها براساس فصل ششم؛ ۲. اقدامات در قبال تهدید علیه صلح، نقض صلح و اعمال تجاوزکارانه براساس فصل هفتم.

فصل ششم منشور که مواد ۳۳ تا ۳۸ را در بر می‌گیرد بر اقدامات غیرنظامی شورای امنیت

در مدیریت بحران دلالت دارد و به حل و رفع اختلافاتی اختصاص دارد که ادامه آن احتمال به خطر انداختن صلح و امنیت بین‌المللی را به همراه داشته باشد. در این حالت، اقدامات شورا در قالب صدور توصیه‌نامه یا راهنمایی دوطرف به استفاده از روش‌های مسالمت‌آمیز حل اختلافات همچون مذاکره، میانجی‌گری، سازش، داوری و رسیدگی قضایی خواهد بود.

فصل هفتم منشور که اساس کار شورای امنیت در زمینه مدیریت بحران است به‌نوعی حکایت از ضمانت اجرای اقدامات در این زمینه را دارد. بعد از آنکه قطعی شد، وضعیت بحرانی به‌گونه‌ای است که نقض و تهدید علیه صلح یا عمل تجاوزکارانه را در پی دارد، شورا با به‌کارگیری تدابیر موقت که هدف آن جلوگیری از وخامت اوضاع است و به موجب ماده ۴۱ منشور جنبه غیرنظامی دارد یا انجام اقدامات قهری اقدام براساس ماده ۴۲ که جنبه نظامی دارد به مدیریت بحران اقدام می‌کند. اگر شورای امنیت براساس فصل هفتم تصمیم بگیرد آن تصمیم برای همه اعضای سازمان الزام‌آور است.

با پایان یافتن جنگ سرد و بروز بحران‌هایی که در دوران رقابت دو ابرقدرت امکان ظهور آن نمی‌رفت شورای امنیت با ارائه تفسیر موسع از اختیارات خود کوشید تا در صحنه بین‌الملل نقش فعال‌تری ایفا کند؛ مأموریت‌هایی همچون حفظ صلح، اجرای صلح و ایجاد صلح را عهده‌دار شد که همه این کارویژه‌ها در مقوله عملیات حفظ صلح متجلی شدند.

عملیات حفظ صلح کارویژه‌های مختلفی دارد؛ کارویژه‌هایی که از نقشی محدود و نظارت‌کننده و گزارشگر درباره یک وضعیت یا آتش‌بس تا وظایف پیچیده همچون عقب‌نشینی نیروها، جلوگیری از بازگشت منازعه، حفظ نظم و قانون، کمک به اعاده شرایط عادی و حتی حالت یک نیروی پیشگیری‌کننده در بعضی موارد، کمک به مردم محلی برای مسائل انسانی و بشردوستانه و نظارت بر انتخابات و فعالیت‌های اقتصادی را در بر می‌گیرد.

شورای امنیت و مدیریت بحران سوریه

شورای امنیت در اولین گام برای مدیریت بحران در سوریه بعد از پذیرش طرح ۶ ماده‌ای کوفی‌عنان از سوی طرف‌های درگیر با تصویب قطعنامه ۲۰۴۲ برای فرستادن ناظران بین‌المللی به سوریه اقدام کرد. براساس بند ۷ این قطعنامه شورا تصمیم گرفت که ۳۰ ناظر بین‌المللی غیرمسلح به سوریه بفرستد تا با دوطرف درگیر مذاکره کنند و بر اجرای آتش‌بس و توقف همه اشکال خشونت نظامی میان نیروهای دولتی و گروه‌های مسلح نظارت کنند (UNSCR 2042, 2012).

کوفی‌عنان به‌عنوان فرستاده ویژه مشترک اتحادیه عرب و سازمان ملل در مسائل سوریه مأموریت داشت تا از راه مذاکره با طرف‌های درگیر راه حلی برای پایان‌دادن به مخاصمات سوریه ارائه کند. براساس طرح ۶ ماده‌ای وی که در ۲۱ مارس ۲۰۱۲ تأیید شده بود، دولت

سوریه باید فعالیت‌های تسلیحاتی نسبت به مراکز مسکونی و همه نوع استفاده از سلاح‌های سنگین را در چنین مراکزی متوقف می‌کند و از تجمع نظامی درون و اطراف مراکز مسکونی عقب‌نشینی می‌کند.

در پی ارزیابی فرستاده ویژه سازمان ملل مبنی بر اینکه دو طرف به‌ظاهر آتش‌بس را رعایت کرده و تعهدات خود را انجام داده‌اند؛ اما در واقع توقف خشونت، به‌طور ناقص صورت گرفته است. هیئت نظارت سازمان ملل در سوریه^۱ مرکب از ۳۰۰ ناظر غیرمسلح نظامی و یک بخش غیرنظامی برای انجام تعهدات تشکیل شد. اختیارات این هیئت براساس قطعنامه ۲۰۴۳ نظارت بر توقف عملیات نظامی و خشونت‌های مسلحانه از سوی دولت و گروه‌های مسلح و نیز اجرای کامل طرح شش ماده‌ای کوفی عنان برای یک دوره زمانی ۹۰ روزه در نظر گرفته شده بود (UNSCR 2043, 2012).

شورای امنیت با تصویب قطعنامه ۲۰۵۹ که پیش‌نویس آن را فرانسه، آلمان، پرتغال و انگلیس ارائه داده بودند درباره تمدید مأموریت مأموران آن‌سمیس تصمیم‌گیری کرد و با توجه به توصیه‌های دبیرکل و الزامات عملیات در شرایط امنیتی بسیار خطرناک در سوریه، مأموریت آن‌سمیس را برای یک دوره زمانی ۳۰ روزه تمدید کرد (United Nations, 2012). البته بعد از این زمان تمدید مشروط به شرایطی بود که براساس گزارش دبیرکل و مصوبه شورای امنیت کاهش سطح خشونت از سوی طرف‌ها در حدی باشد که به این هیئت اجازه انجام مسئولیت را بدهد (UNSCR 2059, 2012).

شورای امنیت در پی حملات ۲۱ آگوست ۲۰۱۳ به منطقه غور و کشته شدن ۱۴۰۰ شهروند سوری، با تصویب قطعنامه ۲۱۱۸ برای مدیریت بحران با استفاده از روش‌های مسالمت‌آمیز گام دیگری برداشت. در این قطعنامه که به‌نوعی نخستین قطعنامه‌ای بود که از زمان شروع بحران در ارتباط با شرایط سوریه تصویب شده بود (European Integration foreign Affairs, 2013)، شورا استفاده از سلاح‌های شیمیایی را به‌عنوان تهدید علیه صلح و امنیت بین‌الملل به رسمیت شناخت و تعهدات الزام‌آور را بر دولت سوریه تحمیل کرد. به‌طوری که موظف شد تا براساس مکانیسم پیش‌بینی‌شده در قطعنامه در سریع‌ترین زمان ممکن برنامه سلاح‌های شیمیایی خود را متوقف کند. همچنین مقرر شد در صورت متعهدنبودن دولت سوریه به قطعنامه و همکاری نکردن با شورای امنیت و اوپ‌سی‌دبلیو^۲ شورا اقداماتی را ذیل فصل هفتم منشور انجام دهد (Resolution 2118 and debates, 2013).

با تصویب قطعنامه ۲۱۱۸ براساس توافق سازمان ملل با اوپ‌سی‌دبلیو کمیته حقیقت‌یاب توسط این سازمان تشکیل شد تا در عین اینکه براساس موارد قطعنامه رویه‌های خاصی را

1. United Nations Supervision Mission in Syria (UNSMIS)

2. Organization for Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)

برای توقف برنامه سلاح‌های شیمیایی در سوریه در نظر می‌گیرد با حضور بازرسان خود در محل‌هایی که سلاح‌های شیمیایی وجود دارد برای کنترل و نظارت بر زردخانه‌های شیمیایی سوریه و توقف کامل برنامه سلاح‌های شیمیایی دولت اقدامات را لازم انجام دهند. این کمیته در جریان مأموریت خود باید گزارش اقدامات و همکاری‌های صورت گرفته را برای شورا ارسال می‌کند و در صورت گزارش همکاری نکردن سوریه با بازرسان بین‌المللی یا اثبات این واقعیت که یکی از طرف‌های سوری در فعالیت بازرسان کارشکنی و یا از سلاح‌های شیمیایی استفاده کرده است. شورا با توجه به بند هفت منشور سازمان ملل واکنش نشان خواهد داد که در این حالت هم باید قطعنامه‌ای تصویب شود و از آنجایی که تصویب هر قطعنامه‌ای نیازمند مراجعه به شورای امنیت و گرفتن مجوز است؛ در این حالت مسئله توی روسیه و چین مطرح می‌شود که به‌طور کامل استفاده از گزینه نظامی را منتفی می‌سازد.

با تصویب این قطعنامه کاربرد زور علیه کشور سوریه منتفی شد و شورا فقط خواستار امحای کامل این سلاح‌ها شد. به‌بیان دیگر، در صورت همکاری دولت سوریه با اوپ‌سی دلبلیو و سازمان ملل یکی از مهم‌ترین برنامه‌های سلاح‌های شیمیایی از راه غیرنظامی متوقف می‌شد. تصویب قطعنامه ۲۱۱۸ یکی از موفقیت‌های شورای امنیت در زمینه اداره بحران سوریه بود؛ به‌طوری که باعث شد تا سازمان ملل و به‌ویژه شورای امنیت که تا آن زمان در جریان بحران در حاشیه بود، بتواند نقش پررنگی در مدیریت بحران ایفا کند، اما گزارش‌های سه‌گانه کمیته حقیقت‌یاب سازمان اوپ‌سی دلبلیو و تصمیم کمیسیون اجرایی این سازمان مبنی بر اینکه گاز کلرین به دفعات و به‌طور سیستماتیک در منازعات به‌عنوان سلاح استفاده می‌شود، باعث تصویب قطعنامه ۲۲۰۹ در ۶ مارس ۲۰۱۵ شد. در آن هرگونه استفاده از مواد شیمیایی به‌عنوان سلاح در منازعات محکوم شده بود. مورد سوریه اولین نمونه مستند استفاده از مواد شیمیایی به‌عنوان سلاح در قلمرو دولت‌های عضو اوپ‌سی دلبلیو است (UNSCR 2209, 2015).

با وجود نقش و جایگاه کمیته حقیقت‌یاب در زمینه کشف حقایق مربوط به استفاده از سلاح‌های شیمیایی که به تصویب دو قطعنامه ۲۲۱۸ و ۲۲۰۹ منجر شده بود؛ اما این کمیته این اختیار را نداشت که عاملان جنایت‌ها و ناقضان حقوق بین‌الملل را شناسایی کند. همین امر در روند اقدامات مدیریت شورا خلل ایجاد کرده بود. از همین رو، شورا برای اینکه مشخص شود چه کسانی در پس قضایای مربوط به استفاده از سلاح‌های شیمیایی هستند، قطعنامه ۲۲۳۵ را در ۷ آگوست ۲۰۱۵ تصویب کرد که در آن مکانیسم بررسی مشترک پیش‌بینی شده بود.

این مکانیسم که با همکاری سازمان ملل و سازمان اوپ‌سی دلبلیو ایجاد شده بود می‌توانست با گردآوری شواهد و مدارک افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها یا دولت‌هایی را شناسایی و مجازات

کند که در زمینه استفاده از سلاح‌های شیمیایی مقصر بودند یا اینکه اقداماتی برای استفاده از سلاح‌های شیمیایی را سازماندهی و حمایت می‌کردند (Resolution 2235 and Debates, 2015). در پی گزارش‌های مجمع عمومی در خصوص شرایط وخیم انسانی در مناطق در محاصره، شورای امنیت قطعنامه ۲۱۳۹ را به منظور بهبود وضع انسانی در سوریه و ورود کمک‌های انسانی تصویب کرد (UNSCR 2139) که در آن بر رفع محاصره شهرهای سوریه و توقف حملات علیه غیرنظامیان و تسهیل در ارسال کمک‌های انسانی به مناطق آسیب‌دیده در این کشور تأکید شده بود (Feri, 2014). شورا همچنین در این قطعنامه ضمن اشاره به پیامدها و اثرات نامطلوب حضور آوارگان در کشورهای مختلف، تعهدات طرف‌های درگیر ذیل حقوق بشردوستانه بین‌المللی و حقوق بشر بین‌المللی را نیز یادآور شده بود. در این زمینه، شورا موانع ایجاد شده بر سر راه ارائه کمک‌های بشردوستانه و محروم کردن غیرنظامیان از کمک‌های ضروری را برای بقای آن‌ها مصداق نقض حقوق بین‌الملل بشردوستانه دانسته بود (UNSC Resolution, 2139).

با اینکه تصویب قطعنامه ۲۱۳۹ از اقدامات مهم شورا در جریان بحران بود؛ اما اوضاع انسانی در سوریه هر روز بدتر می‌شد. به طوری که از زمان تصویب این قطعنامه که بیش از ۱/۵ میلیون نفر نیازمند کمک، ۱/۲ میلیون نفر در مناطق صعب‌العبور و تعداد آوارگان ۳ میلیون نفر بودند (Resolution 2165 & debates, 2014). شرایط به گونه‌ای شده بود که بنابر برآوردهای دفتر هماهنگی امور بشردوستانه ۱۰ میلیون نفر در سوریه نیازمند کمک‌های بشردوستانه فوری بودند. از این تعداد در حدود ۶/۴ میلیون نفر در داخل کشور آواره و بیش از ۴/۵ میلیون نفر در جاهایی زندگی می‌کردند که دسترسی به آن‌ها برای نیروهای بشردوستانه سخت یا غیرممکن بود. در این بین فقط ۱ درصد مردمی که در مناطق تحت محاصره بودند و ۱۲ درصد آن‌هایی که در مناطق صعب‌العبور بودند به کمک‌های بشردوستانه دسترسی داشتند (what's in blue, 2014).

علاوه بر این آمارهای که بیانگر اوضاع انسانی وخیم در سوریه بود؛ بان‌کی مون دبیرکل سازمان ملل متحد هم در گزارش خود پیرامون اجرای قطعنامه ۲۱۳۹ به موانع موجود بر سر راه دسترسی به کمک‌های بشردوستانه اشاره داشت، از جمله آنکه دولت‌مردان سوری به طور نظام‌مند از تاکتیک‌های گرسنگی و محاصره و جلوگیری از تحویل کمک‌های بشردوستانه بهره می‌برند؛ به شکلی که مانع رسیدن کمک‌های بشردوستانه به بخش‌هایی می‌شوند که در نظارت مخالفان هستند و محموله‌های بشردوستانه را در نقاطی که به عنوان گذرگاه سازمان ملل در نظر گرفته شده، مصادره می‌کنند (Sengupta, 2014).

در چنین شرایطی شورا با تصویب قطعنامه ۲۱۶۵ کوشید تا در چارچوب مداخلات بشردوستانه از راه اصلاح شرایط و بهبود کارایی کارگزاران ارائه‌دهنده کمک‌های بشردوستانه، با کاستن از درد و رنج شهروندان سوری برای مدیریت بحران از این جنبه اقدام کند.

در این قطعنامه این اجازه و اختیار به سازمان ملل داده شد تا کمک‌های بشردوستانه را از راه چهار گذرگاه اضافی در کشورهای همسایه سوریه به این کشور منتقل کند که دو مورد در مرز ترکیه، یکی در مرز عراق و دیگری در مرز با اردن بود (Sengupta, 2014).

براساس منشور ملل متحد رویه همیشگی سازمان، آن است که فعالیت امدادرسانی با توجه به رضایت دولت مربوط صورت می‌گیرد و تنها استثنای آن، مجوز شورای امنیت براساس فصل هفتم منشور است که به سازمان اجازه عملیات بدون نیاز به رضایت دولت مربوطه را می‌دهد؛ اما از آنجا که دولت سوریه مانع رسیدن کمک‌های بشردوستانه به سوری‌ها بود و مدعی بود که به‌عنوان دولتی مستقل دارای حاکمیت، می‌تواند کمک‌ها را بپذیرد و یا مانع ارسال آن‌ها شود؛ بنابراین شورا با توجه رنج و مشقتی که بر مردم سوریه وارد می‌آمد با تصویب قطعنامه ۲۱۶۵ این تدبیر را به‌کار گرفت که برای ارسال کمک‌های بشردوستانه، دیگر رضایت دولت سوریه ضروری نباشد.

در چنین شرایطی برخی از اعضای شورای امنیت معتقد بودند که بحران سوریه دیگر یک مشکل منطقه‌ای نیست؛ بلکه تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌الملل به‌شمار می‌آید و شورا باید اقداماتی را ذیل فصل هفتم و ماده ۴۱ انجام دهد (Resolution 2165 and debates, 2014). این انتظار وجود داشت که در قطعنامه به این مسئله اشاره شود که در صورت عدم تعهد دولت سوریه اقدامات قهری ذیل فصل هفتم از جمله تحریم یا به‌کارگیری نیروی نظامی به اجرا درخواهد آمد، اما شورا در قطعنامه خود هیچ اشاره‌ای به این موضوع نداشته است و علت آن را احتمال وتو از سوی چین و روسیه بیان کرده بود (Sengupta, 2014).

شورای امنیت و مدیریت بحران اوکراین

شورای امنیت در اولین قدم برای مدیریت بحران در اوکراین، به درخواست دولت موقت و براساس قطعنامه پیشنهادی آمریکا که در آن ضمن تأکید بر حفظ استقلال و تمامیت ارضی اوکراین، هم‌پرسی و به‌تبع آن پیوستن کریمه به روسیه فاقد ارزش و اعتبار دانسته شده بود (Nekrassov, 2014). در مارس ۲۰۱۵ رأی‌گیری انجام شد. ۱۳ عضو رأی موافق دادند. چین به‌عنوان متحد قدیمی روسیه به آن رأی ممتنع و روسیه رأی مخالف داد و آن را وتو کرد.

در دومین قطعنامه که در ۲۷ مارس ۲۰۱۵ تصویب شد، مجمع عمومی از دولت‌ها خواسته بود که همه‌پرسی در کریمه را به رسمیت نشناسند که در این بین ۱۰۰ کشور به آن رأی موافق، ۱۱ کشور رأی مخالف و ۵۸ کشور رأی ممتنع دادند (Nekrassov, 2014).

جدی‌ترین اقدام سازمان ملل در این زمینه تصویب قطعنامه ۲۲۰۲ شورای امنیت در ۱۷ فوریه ۲۰۱۵ بود. شورا در این قطعنامه ضمن یادآوری اهداف و اصول گنجانده‌شده در منشور

بر احترام کامل به حاکمیت، استقلال و تمامیت سرزمینی اوکراین تأکید داشت و راه حل خشونت‌ها در نواحی شرقی اوکراین را به وسیله روش‌های مسالمت‌آمیز می‌دانست. همچنین اقدامات اجرایی توافقنامه مینسک^۱ ۱۲ فوریه ۲۰۱۵ را تأیید کرد (UNSC Resolution, 2202).

شورای امنیت در قطعنامه ۲۲۰۲ همه تلاش خود را به کار برد تا به بحرانی خاتمه دهد که موضوع توافقنامه‌ای بود که ۴ کشور گروه نرماندی یعنی روسیه، اوکراین، آلمان و فرانسه آن را در ۱۲ فوریه ۲۰۱۵ در مینسک روسیه سفید امضا کرده بودند. این توافق به عنوان نقشه راه دربردارنده نکات سیاسی برای حرکت به سمت راه حل مسالمت‌آمیز و جامع برای بحران بود (France ONU, 2015) و سازمان همکاری و امنیت اروپا مسئول اجرایی کردن آن بود (Mbatha, 2015).

توافقنامه مینسک پویایی جدیدی را در روند مدیریت بحران اوکراین به وجود آورد؛ چرا که از یک سو زمینه‌ساز احترام به آتش‌بس ۱۵ فوریه بود که به کاهش سطح خشونت منجر می‌شد، از سوی دیگر با شروع عملیات خروج سلاح‌های سنگین درگیری‌ها کاهش می‌یافت. این توافقنامه زمینه را برای آزادی و مبادله گروگان‌ها و افرادی که به طور غیرقانونی زندانی شده بودند براساس اصول «همه در مقابل همه»^۲ فراهم می‌کرد (France ONU, 2015).

در زمینه اقدامات بشردوستانه از همه طرف‌ها خواسته شده بود که اقداماتشان در هماهنگی با کمک بشردوستانه باشد و در همه مناطق دسترسی افراد نیازمند به کمک‌های بشردوستانه را تضمین کنند. از اعلامیه دولت اوکراین که زمینه‌ساز بحث و تبادل نظر میان مقامات اوکراین و نمایندگان از جوامع بین‌المللی بود و پیشنهادهای نماینده ویژه رئیس سازمان همکاری و امنیت اروپا در اوکراین مبنی بر ایجاد یک گروه کاری برای رسیدگی به مشکلات آوارگان و حل مسائل اقتصادی و انسان دوستانه استقبال کرد (France ONU, 2015).

در زمینه فرستادن نیروهای حافظ صلح با اینکه در چارچوب توافقنامه مینسک ناظران سازمان همکاری و امنیت اروپا به منطقه فرستاده شده بودند و از دوطرف هم خواسته شده بود که دسترسی کامل، ایمن و بدون قید و شرط ناظران به همه مناطق و انتقال اطلاعات برای حصول اطمینان از عقب‌نشینی سلاح‌های سنگین را تضمین کنند؛ اما در این میان موضع‌گیری منفعلانه شورای امنیت به عنوان نهادی پیشگام در زمینه عملیات حفظ صلح درخور توجه است. به گونه‌ای که در مقابل درخواست اوکراین برای استقرار نیروهای حافظ صلح در مناطق شرقی این کشور با بیان اینکه در توافقنامه مینسک اشاره‌ای به حضور نیروهای سازمان ملل نشده است تصمیم‌گیری در این زمینه را مشروط به آرا اعضا شورای امنیت دانست (France ONU, 2015).

1. Minsk Agreement
2. All Against All

البته این انفعال شورای امنیت تا حدی ریشه در واکنش روسیه به این اقدام داشت. به شکلی که مسکو در واکنش به این اقدام اوکراین، اعلام کرده بود که در صورت استقرار نیروهای بین‌المللی حافظ صلح، پیش‌نویس قطعنامه‌ای را به شورای امنیت سازمان ملل ارائه کند که در آن خواستار پایبندی کی‌یف به توافقنامه مینسک و اجرای این توافقنامه خواهد شد (segar, 2016).

نتیجه

شورای امنیت با توجه به نقش خود در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌الملل کوشید تا به فراخور ابزارها و امکانات خود، در زمینه مدیریت بحران‌های سوریه و اوکراین نقش ایفای کند؛ اما میزان و گستره مداخله این نهاد، با توجه به گستردگی بحران‌ها و تنوع بازیگران درگیر و مسئله و موضوعات موجود در این دو بحران متفاوت بود.

در بحران سوریه با توجه به گستردگی بحران و تنوع مسائل آن همانند آوارگان و پناهجویان، مسئله استفاده از سلاح‌های شیمیایی علیه غیرنظامیان، موانع سر راه ارسال کمک‌های بشردوستانه، شورا کوشید تا با تصویب بیش از ۷ قطعنامه، فرستادن فرستاده ویژه، تشکیل هیئت نظارت و کمیته حقیقت‌یاب نقش پررنگی را ایفا کند؛ اما درباره بحران اوکراین به دلیل محدود بودن گستره بحران از نظر مسائل و موضوعات، مداخله شورای امنیت محدود بود و فقط به صدور یک قطعنامه خلاصه شد. قطعنامه‌ای در آن‌هم تنها کاری که شورای امنیت انجام داد، تأیید توافقنامه مینسک بود.

حضور بازیگری مثل روسیه در هر دو بحران که به‌عنوان عضو دائم شورای امنیت از حق و تو نیز برخوردار است بر نقش و عملکرد این سازمان تأثیر داشته است؛ به‌گونه‌ای که در بحران سوریه و توهان مکرر روسیه به هنگام تصویب قطعنامه‌ها مانع بزرگی در راه اقدامات شورای امنیت بود، برای نمونه هنگام تصویب قطعنامه ۲۱۱۸ این مقاومت و مخالفت‌های روسیه بود که مانع آن شد که حمله نظامی علیه دمشق در پیش‌نویس قطعنامه گنجانده شود و فقط امحای سلاح‌های شیمیایی مورد وفاق بین‌المللی قرار گیرد. همچنین به‌کارگیری نیروی نظامی علیه سوریه در صورت همکاری نکردن با بازرسانی که در این شرایط سوریه ذیل فصل هفتم منشور قرار می‌گرفت، نیازمند تصویب قطعنامه بود که در این شرایط هم گرفتن مجوز لازم با وتوی روسیه و چین مواجه می‌شد و به این ترتیب باز هم شورای امنیت نمی‌توانست کاری انجام دهد.

در بحران اوکراین روسیه با استفاده از موقعیت و جایگاه خود در شورای امنیت باعث محدود شدن نقش و جایگاه این شورا در این بحران شد و شورا نتوانست در بحران اوکراین نقش فعالی ایفا کند، مگر تصویب قطعنامه ۲۲۰۲ که در آن‌هم به هیچ‌گونه اقدام و عملیاتی

اشاره نشده بود و فقط به توافقنامه‌ای که چهار کشور تُرماندی تصویب کرده بودند، رسمیت بخشید و به این ترتیب در عمل کنترل و مدیریت بحران را به سازمان همکاری و امنیت واگذار کرد و این بار هم بیرون از ساختار شورای امنیت و از راه توافق بین قدرت‌های بزرگ درباره اداره یک بحران تصمیم گرفته شد.

میزان هماهنگی موضوع قطعنامه‌ها و مفاد آن‌ها با منافع قدرت‌های بزرگ هم در چگونگی ایفای نقش شورا و موفقیت آن‌ها تأثیرگذار بوده است. در مواردی که موضوع قطعنامه با منافع بازیگران اصلی منافاتی نداشت، شورا توانسته بود با تصویب قطعنامه، نقش مؤثری ایفا کند. در بحران سوریه، شورا در حوزه‌هایی همچون عملیات حفظ صلح، حفظ حقوق بشر و مسائل بشردوستانه توانست موفقیت‌هایی کسب کند. تصویب قطعنامه‌های ۲۰۴۲ و ۲۰۴۳ در زمینه عملیات حفظ صلح، قطعنامه ۲۱۱۸ برای توقف برنامه سلاح‌های شیمیایی سوریه از راه غیرنظامی، قطعنامه‌های ۲۱۳۹، ۲۱۶۵ برای ارائه کمک‌های بشردوستانه و جلوگیری از فاجعه انسانی تأییدی بر این ادعا است. در بحران اوکراین نیز تأکید قطعنامه ۲۱۲۲ بر حل مسالمت‌آمیز اختلاف بود.

اما در مواردی که به هنگام تصویب قطعنامه یا مفادی از آن منافع بازیگران اصلی به خطر می‌افتاد، شورای امنیت نقش منفعل داشت و موفق نبود. در بحران سوریه ناتوانی شورا در تصویب دو قطعنامه پیشنهادی در ماه‌های اول بحران، متفی بودن واکنش نظامی پیش‌بینی شده در قطعنامه ۲۱۱۸ در شرایط همکاری نکردن سوریه با بازرسان و اشاره نشدن به اجرای اقدامات قهری در قطعنامه ۲۱۱۶۵ در صورت عدم تعهد دولت سوریه ناشی از منافات داشتن این موارد با منافع روسیه و چین بود.

به این ترتیب یافته‌های پژوهش این فرضیه را تأیید می‌کند که ایفای نقش شورای امنیت در مدیریت بحران‌های سوریه و اوکراین بستگی به شرایط بحران‌ها دارد؛ به‌شکلی که عواملی همچون گستردگی بحران، تنوع مسائل و موضوعات مطرح شده در بحران و حضور بازیگران مداخله‌گر مؤثر در موضع‌گیری‌ها و اقدامات این نهاد برای مداخله تأثیرگذار بوده است.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. احمدخان بیگی، سمانه (۱۳۹۲)، «تأثیر سیاست آمریکا و اروپا در قبال بحران سوریه بر اختلافات فرآتلاتیک»، فصلنامه سیاست خارجی، سال ۲۷، شماره ۴، زمستان.
۲. آجرلو، حسین (۱۳۹۰)، «تحولات سوریه: ریشه‌ها و چشم‌اندازها»، مطالعات خاورمیانه، سال ۱۸، شماره ۳.
۳. آدمی، علی و مهدی هدایتی شهیدانی (۱۳۹۳)، «ساختار اجتماعی شکننده در اوکراین: عرصه رویارویی قدرت نرم بازیگران بین‌المللی»، فصلنامه مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، تابستان، شماره ۸۶.
۴. آقایی، داوود (۱۳۹۰)، نقش و جایگاه شورای امنیت در نظم نوین جهانی، تهران: سرای عدالت.

۵. بهمن، شعیب (۱۳۹۴)، «تأثیر بحران اوکراین بر روابط روسیه و آمریکا»، *مطالعات راهبردی جهان اسلام*، سال ۱۶، شماره ۱، پیاپی ۶۱.
۶. ترابی، فاسم و فریبا کیانی (۱۳۹۳)، «تبیین سیاست خارجی روسیه در قبال بحران اوکراین از منظر واقع‌گرایی ساختاری تدافعی»، *مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، شماره ۸۷.
۷. جعفری ولدانی، اصغر و علی نجات (۱۳۹۲)، نقش قدرت‌های منطقه‌ای در بحران سوریه (۱۳۹۰-۱۳۹۳)، *فصلنامه مطالعات خاورمیانه*، سال ۲۰، شماره ۴.
۸. حسینی، حسین (۱۳۸۵)، «بحران چیست و چگونه تعریف می‌شود؟» *فصلنامه امنیت*، سال ۵، شماره ۲.
۹. رضایی، علی‌اکبر (۱۳۷۶)، *علل تبدیل بحران‌های بین‌المللی به جنگ*، دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه.
۱۰. زمانی، ناصر (۱۳۹۲)، تحلیل ریشه‌ها و ماهیت بحران اوکراین: تشدید تنش شبه جنگ سرد بین روسیه و غرب. *فصلنامه سیاست خارجی*، سال ۲۷، شماره ۴، زمستان.
۱۱. زرگر، افشین (۱۳۹۲)، «مواضع روسیه در قبال تحولات روسیه ۲۰۱۱-۲۰۱۳»، *مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، شماره ۸۲.
۱۲. سیمبر، رضا و روح‌الله قاسمیان (۱۳۹۳)، «مؤلفه‌های اساسی محیط امنیتی ایران و سوریه»، *پژوهش‌های راهبردی سیاست*، سال ۳، شماره ۹.
۱۳. شیخ‌الاسلامی، محمدحسن و میثم بیکی (۱۳۹۲)، «واکاوی نقش‌آفرینی سیاست فدراسیون روسیه در قبال بحران سوریه»، *آفاق امنیت*، شماره ۲۰.
۱۴. عباسی، مجید (۱۳۹۴)، «بحران سوریه تبلور نظریه واقع‌گرایی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران»، *رهیافت انقلاب اسلامی*، سال ۹، شماره ۳۲.
۱۵. فلاح، رحمت‌الله (۱۳۹۱)، «تحولات سوریه، گسل‌های دولت ترکیه را فعال کرد»، *تحولات ایران و اوراسیا*، شماره ۳۸.
۱۶. قلخانباز، خلیل (۱۳۹۴)، «حضور نظامی روسیه در سوریه»، *ماهنامه صف*، شماره ۴۱۵.
۱۷. کریمی‌فرد، حسین و مجید روحی دهینه (۱۳۹۳)، «بیشینه‌سازی قدرت روسیه در قبال بحران اوکراین»، *سیاست خارجی*، سال ۲۸، شماره ۳.
۱۸. مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۱)، «مدیریت بحران در منازعات منطقه‌ای: مطالعه موردی جنگ تحمیلی»، *مطالعات توسعه اجتماعی*، دوره ۵، شماره ۱.
۱۹. مصلی‌نژاد، عباس (۱۳۹۲)، «بحران اوکراین و تشدید رقابت منطقه‌ای»، *سیاست جهانی*، دوره ۲، شماره ۴.
۲۰. نیاکویی، امیر و حسین بهمنش (۱۳۹۱)، «بازیگران معارض در بحران سوریه: اهداف و رویکردها»، *روابط خارجی*، سال ۴، شماره ۴.

ب) خارجی

21. Brzezinski, Zbigniew (1997), **The Grand Chess Board: American Primacy and its Geostrategic Impertive**, [n.p]. Basic Book
22. Mcclelland, C.A.(1968), **Access to Berlin:the Quantity a Variety of Event, 1948-1963**. Cambridge, Cambridge University Press,
23. European Integration Foreign affairs (2013), **Crucial Step for a World without Weapon of Mass Destruction**, Available at: <http://www.bmeia.gov.at/en/the-ministry>
24. France ONU (2015), **In Ukraine, The Minsk Agreements' Package of Measures Created a New Dynamic**, Available at: <http://Franceonu.org/In-Ukraine-the-Minsk-Agreement>
25. Goodarzi, J (2009), **Syrian and Iran: Diplomatic Alliance and Power Politics in the Middle East** [n.p]:IB Tauris
26. ICB Projec (2016)t: **International Crisis Behavior**, Available at <https://Sites.duke.edu/icbdata>.

27. Feri, Mariana (2014), **Resolution 2139 a Glimmer of Hope for Syrian Civilian**.SBS, Available at: [www.sbs.com.au /article/ 2014/02/24/Resolution-2139-Glimmer-Hope-Syrian-Civilians](http://www.sbs.com.au/article/2014/02/24/Resolution-2139-Glimmer-Hope-Syrian-Civilians)
28. Harmer, Christopher (2012), "Russian Naval Base Tartus", Institute for the Study of War, Available at: www.understanding.org.
29. Mbatha, Derrick (2015), **Security Council Endorse Package of Measure to Resolve Ukraine Crisis**, United Nations Radio, available at: <http://www.unmultimedia.org>.
30. Menkiszak, Mark (2013), "Russia's Strategy towards the Crisis in Syria", **The Finish Institute of International Affairs**, available at: www.finishinstitute.org.
31. Nekrassov, Alexander (2014), **Ukraine Crisis: What's the UN doing about it**, AlJazeera, Available at: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/04/ukraine-crisis-what-un-doing-ab-201441761310213603.html>
32. Nuland, Victoria (2013), **Remarks at the U.S.-Ukraine Foundation Conference**, Voltairnet.org, Available at: <http://www.voltairenet.org/article182080.html>.
33. Nygren, Bertil (2008), **The Rebuilding of Greater Russia Putin's Foreign Policy toward the CIS Countries**, NewYork: Routledge
34. **Resolution 2118 and Debates** (2013), Available at: <http://www.voltairenet.org>
35. **Resolutio 2165 and Debates (Humanitarian Aid in Syria)** (2014), Available at: <http://www.voltairenet.org/article184906>
36. **Resolution 2235 and Debates (Chemical War in Syria)** (2015), Available at <http://www.voltairenet.org/article188450>
37. Segar, Mike (2016), **Russian Draft Resolution on Ukraine Passed by UN Security Council**, Russia Today, available at: <https://www.rt.com/news/233243-un-council-resolution-ukraine/>
38. Sengupta, S. (2014), **U.N. Chief Urges Aid Delivery without Syria Consent**, Retrieved from NewYork Times, Available at: <http://nyti.ms/TCtsnr>
39. Stephan, Paul B, Boris Mikhaïlovich (1991), **International Law and International Security: Military and Political Deminsion**, London: M.E. Sharpe.
40. United Nations (2012), **Security Council Renews Mandate of Syria Observer Mission for 30 Days, Unanimously Adopting Resolution 2059 (2012)**, Available at: www.un.org/press/en/2012/sc10718.doc.htm
41. What's in blue (2014), **Briefing under Resolution 2165 on Cross- Border Humanitarian Access in Syria**, Available at: <http://www.whatsinblue.org/2014/07/first-briefing-under-resolution-2165-on-cross-border-humanitarian-access-in-syria.php>
42. White, Nigel D., Christian Henderson (2013), **Research Handbook on International Conflict and Security**, London: Edward Elga Publishing.
43. UNSC Resolutions 2042 (14/Apr/2012)
44. UNSC Resolutions 2059, (20/Jul/ 2012)
45. UNSC Resolutions 2118, (27/Sep/2013)
46. UNSC Resolutions 2139, (24/Feb/2014)
47. UNSC Resolutions 2209, (6/Mar/2015)
48. UNSC Resolutions 2254, (18/Dec/2015)