

نقش منطقه‌گرایی در حفظ صلح و امنیت منطقه‌ای: با تأکید بر نقش سازمان همکاری اسلامی در منطقه خاورمیانه

تاریخ دریافت ۹۴/۳/۱۲ - تاریخ پذیرش ۹۴/۶/۲۳

سیده لطیفه حسینی^۱

چکیده

فرایند منطقه‌ای شدن واکنشی به عدم توانایی الگوی دولت-ملت در دستیابی به نتایج مطلوب بوده که به تحدید حاکمیت می‌پردازد. فصل هشتم منشور ملل متحد بر نقش مؤثر ترتیبات منطقه‌ای در حفظ صلح و امنیت منطقه‌ای و حل اختلافات محلی از طریق این ترتیبات تأکید کرده است. در همین راستا خاورمیانه از میانه‌ی قرن بیستم، مرکز توجه جهانی به شمار می‌رفته است. منشور سازمان همکاری اسلامی با تأکید بر باورهای اسلامی بر ضرورت ارتقاء و تحکیم اتحاد و همبستگی دولت‌های عضو در تأمین منافع مشترک خود در عرصه‌ی بین‌المللی تأکید کرده است. در این مقاله، ضمن پرداختن به جایگاه حقوقی سازمان همکاری اسلامی در قالب فصل هشتم منشور ملل متحد، نقش این سازمان به عنوان یکی از ظرفیت‌های موجود، در تأمین صلح و امنیت منطقه مطمح‌نظر است. در این راستا قابلیت‌های قانونی و محدودیت‌های عملی سازمان همکاری اسلامی در این خصوص نیز بررسی می‌گردد، تا در نهایت مشخص شود که اصولاً ترتیبات منطقه‌ای با لحاظ پاره‌ای ملاحظات می‌توانند گزینه‌ی مناسبی برای حفظ صلح و امنیت یک منطقه به شمار روند.

واژگان کلیدی: ترتیبات منطقه‌ای، صلح و امنیت، سازمان همکاری اسلامی، منطقه‌گرایی، منطقه خاورمیانه.





مقدمه

خاورمیانه به جهت برخورداری از ذخایر عظیم نفت و گاز، منطقه‌ی مهمی در جهان محسوب می‌شود. این منطقه از میانه قرن بیستم در زمره‌ی حساس‌ترین مناطق راهبردی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جهان بوده است. منطقه‌ی مزبور پایگاه کشمکش‌های دراز مدت اعراب و اسرائیل و خاستگاه بیداری اسلامی تلقی می‌گردد. خاورمیانه همچنین زادگاه ادیان مهمی چون یهودیت، مسیحیت و اسلام است. همین عوامل سبب شده است زمینه‌ی مداخله‌های دولت‌های قدرتمند جهان به بهانه‌ی تأمین صلح و امنیت در منطقه را فراهم سازد. این در حالی است که به موجب فصل هشتم منشور ملل متحد، ترتیبات منطقه‌ای بهترین گزینه برای حفظ صلح و امنیت در منطقه محسوب می‌شوند و بهتر است وضعیت‌هایی که ممکن است صلح و امنیت منطقه را در مخاطره قرار دهند در چارچوب ساز و کارهای موجود در سازمان منطقه‌ای مدیریت گردد. ماده (۵۲) منشور جایگاه منطقه-گرایی به طور عام و نقش ترتیبات منطقه‌ای را به طور خاص در حوزه‌ی صلح و امنیت منطقه مشخص کرده است. به موجب بند یک ماده (۳۳) منشور ملل متحد نیز توسل به ترتیبات منطقه‌ای یکی از شیوه‌های حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات به شمار می‌رود. (حسینی، ۱۳۹۴: ۱۰)

سازمان همکاری اسلامی متشکل از کشورهای اسلامی از جمله سازمان‌های منطقه‌ای خاورمیانه به شمار می‌رود که بر ضرورت تحکیم اتحاد و همبستگی دولت‌های عضو در تأمین منافع مشترک خود تأکید دارد (مقدمه منشور سازمان همکاری‌های اسلامی)؛ این سازمان در چارچوب فصل هشتم منشور ملل متحد وفاداری خود بر اصول و اهداف منشور ملل متحد را اعلام داشته است.

این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی با مطالعه و تدقیق در نظام بین‌المللی در حوزه منطقه‌گرایی و نقش آن در تأمین صلح و امنیت منطقه‌ای به طور خاص، و صلح و امنیت





جهانی به طور عام، و با تأکید بر اسناد جهانی نظیر منشور ملل متحد، قطعنامه‌های سازمان ملل و اسناد منطقه‌ای نظیر منشور سازمان همکاری اسلامی به نگارش درآمده است. بنابراین بررسی اسناد و منابع موجود به منظور تفسیر عقلانی وضعیت موجود سرلوحه‌ی کار قرار گرفته است. سؤال اصلی این مقاله آن است که نقش منطقه‌گرایی به طور عام و توسل به ترتیبات و سازمان‌های منطقه‌ای به طور خاص در تأمین صلح و امنیت منطقه چیست؟ پاسخ به این مسأله با تأکید بر نقش سازمان همکاری اسلامی در حفظ صلح و امنیت منطقه خاورمیانه مورد مذاقه قرار گرفته است. فرضیه‌ی این مقاله آن است که اصولاً ترتیبات منطقه‌ای از جمله سازمان همکاری اسلامی به دلیل اهداف و منافع مشترکی که دولت‌های عضو دنبال می‌کنند می‌توانند گزینه‌ی مناسبی برای حفظ صلح و امنیت یک منطقه به شمار روند. در همین راستا برای پاسخ به سؤال و اثبات فرضیه، موضوع از منظر گاه منشور ملل متحد نگریسته شد و موضوع و جایگاه منطقه‌گرایی در این سند جهانی مهم مورد بررسی قرار گرفت (قسمت اول) تا ضمن مباحث نظری جایگاه سازمان همکاری اسلامی به عنوان یک سازمان منطقه‌ای و عملکرد آن در قالب فصل هشتم منشور ملل متحد توجیه گردد (قسمت دوم) تا در پی آن اولویت توسل به ساز و کار سازمان همکاری اسلامی برای تأمین صلح و امنیت منطقه خاورمیانه احراز شود (قسمت سوم). در این میان ظرفیت‌ها و محدودیت‌های موجود در این سازمان منطقه‌ای در راستای تأمین صلح و امنیت منطقه از نظر دور نمانده است. (قسمت‌های چهارم و پنجم)

۱. منطقه‌گرایی در آیین منشور ملل متحد

منطقه‌گرایی به‌عنوان پدیده نوظهور حکمرانی بین‌المللی بیانگر صورت متفاوتی از اعمال اقتدار در فضای بین‌المللی است (Larner and Walters, 2002: 408)؛ و واکنشی در برابر دولت - ملت محسوب می‌شود (Newhouse, 1997:67) و بر مجموعه‌ای از همکاری‌ها در ابعاد مختلف و نقاط اشتراک استوار است. (Hertzler, 1944: 386) منطقه‌گرایی ماهیتاً از همکاری، اتحاد، پیشرفت و صلح حکایت دارد. (Hurrell, 2007:154)





بعد از جنگ سرد مفهوم منطقه گرایی باز تعریف شد و جامعه‌ی بین‌المللی بر ضرورت تقویت و تجدید سازمان‌دهی منطقه‌گرایی قدیمی تأکید نمود و این کار را با تمرکز مطالعات خود بر پیدایش نوع جدید و تقویت ترتیبات منطقه‌ای موجود انجام داده است. (Fawcett, 2007:83) منطقه‌گرایی واحدها یا مناطق متکی بر دولت‌هایی می‌باشد که نمایشگر الگوی رفتاری مشخص اعضای آنها است. چنین واحدهایی طبیعتاً از جامعه‌ی بین‌المللی دولت‌ها کوچک‌تر و از هر دولت مستقل بزرگ‌تر می‌باشند و ویژگی دایمی یا موقتی و نهادین یا غیرنهادین به خود می‌گیرند. (Fawcett, 2004:432) منشور ملل سند تأسیس سازمان ملل و مبنای تقسیم وظایف میان ارکان اصلی آن می‌باشد. در میان مباحث متعدد راجع به ماهیت منشور، تمرکز این سند بر اصول اساسی مربوط به نظم حقوقی بین‌المللی محرز است (Macdonald, 1983: 889).

سازمان ملل، سازمانی با عضویت جهانی است که دارای اختیارات اجرایی و رکن قضایی با صلاحیت برجسته است. منشور ملل متحد در بردارنده‌ی مقررات صریح راجع به قانونگذاری، اجرای قانون و رسیدگی به اختلافات است و مسؤولیت‌ها و اختیارات متفاوتی برای نهادهای گوناگون پیش‌بینی کرده است. (Fassbender, 2009: 51&76) اهمیت کارکرد مؤثر ترتیبات منطقه‌ای در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به طور خاص در فصل هشتم منشور ملل متحد به رسمیت شناخته شده است و به استفاده‌ی مناسب از این ترتیبات تشویق شده است. در منشور ملل متحد به حل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای [منشور ملل متحد، ۱۹۴۵، بند (۱) ماده (۳۳) و بند (۲) ماده (۵۲)]، و با حمایت و تشویق فعال شورای امنیت [بند (۳) ماده (۵۲)] و بدون تغییر اختیارات شورای امنیت [بند (۴) ماده (۵۲)] اولویت داده شده است. (Goodrich, 1995: 10)

با اتخاذ اقدام قهری از سوی شورای امنیت، سازمان‌های منطقه‌ای برای اعمال اقدامات اجرایی نقش بازوی اجرایی شورای امنیت را به خود می‌گیرند [بند (۲) ماده (۴۸) و بند (۱) ماده (۵۳)]. اصولاً هیچ اقدام قهری نباید از سوی سازمان‌های منطقه‌ای بدون مجوز شورای امنیت اتخاذ شود [بند (۱) ماده (۵۳) منشور ملل متحد ۱۹۴۵]. همچنین به موجب بند (۱) ماده (۵۲) منشور هیچ‌یک از مقررات این منشور مانع از وجود موافقت‌نامه‌ها یا سازمان‌های منطقه‌ای برای انجام امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که متناسب با





اقدامات منطقه‌ای باشد، نیست مشروط بر آنکه این گونه موافقت‌نامه‌ها یا نهادها و فعالیت‌های آنها با اهداف و اصول ملل متحد سازگار باشد (فلسفی، ۱۳۸۳: ۳-۲۹۲)

رابطه‌ی سازمان‌های منطقه‌ای با سازمان ملل در حوزه‌ی صلح و امنیت بین‌المللی در دو مقوله‌ی کارکرد حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی و توسل به زور مجاز قابل تفکیک است. مجمع عمومی نیز در تشویق ترتیبات منطقه‌ای برای تلاش در حوزه‌ی صلح و امنیت تلاش کرده است. به عنوان نمونه در بند (۶) فصل (۱) اعلامیه مانیل راجع به حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بر این امر تأکید دارد که دولت‌های عضو سازمان‌ها و موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای باید تمام کوشش خود را برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی به عنوان یکی از عوامل تهدیدکننده‌ی صلح و امنیت از طریق چنین موافقت‌نامه‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای قبل از ارجاع امر به شورای امنیت به کار بگیرند. (GA/ Res, 1970: 6; اینیس ل، ۱۳۶۹: ۴-۵۳) به این ترتیب جایگاه منطقه‌گرایی و نقش مهم ترتیبات منطقه‌ای در منشور ملل متحد به عنوان سند تأسیس سازمان ملل متحد مشخص گردید. در این میان بایسته است روشن شود آیا سازمان همکاری اسلامی می‌تواند به موجب منشور ملل متحد در قالب فصل هشتم به عنوان سازمان منطقه‌ای و در چارچوب ترتیبات منطقه‌ای ظاهر شود که در پی آن بتوان بر نقش آن در تأمین صلح و امنیت منطقه‌ای همچون منطقه خاورمیانه بحث نمود. برای پاسخ به این سؤال لازم است ضمن تعریف منطقه‌گرایی و بیان ویژگی‌های مهم آن، ساختار سازمان همکاری اسلامی را بر تعریفی از منطقه‌گرایی مبتنی نمود که بتوان سازمان مذکور را به عنوان یک سازمان منطقه‌ای که می‌تواند در جهت صلح و امنیت منطقه گام بردارد، توصیف کرد. لذا در قسمت بعدی با توجه به نظریات مرسوم راجع به منطقه‌گرایی روشن خواهد شد سازمان همکاری اسلامی به عنوان سازمانی منطقه‌ای توصیف پذیر است.

۲. سازمان همکاری‌های اسلامی در قالب ترتیبات منطقه‌ای

در میان تعاریف متفاوت از منطقه‌گرایی، این نظر نیز در ارتباط با عضویت و عملکرد منطقه‌گرایی وجود دارد که مجاورت جغرافیایی ضرورتی ندارد بنابراین لازم نیست سرزمین‌های اعضای یک سازمان منطقه‌ای به لحاظ جغرافیایی هم‌جوار باشند. (9: 1976,





(Akindele) منطقه در روابط بین‌المللی، با عوامل زبانی، اعتقادی، سیاسی و اقتصادی مشترک میان تعدادی از دولت‌ها تعریف می‌شود. به موجب این دیدگاه، رویه‌ی مشترک دولت‌ها و نه ملاک سرزمینی، می‌تواند عامل ایجاد منطقه باشد (Leonard, 1945: 498&502) به این ترتیب، ترکیب و اندازه‌ی یک منطقه متفاوت می‌شود. در همین راستا کشورهای اسلامی در قالب سازمان همکاری اسلامی، صرف‌نظر از ملاک مجاورت سرزمینی، بنا بر اعتقاد و بعضاً منافع و اهداف مشترک به صورت یک منطقه متجلی شده‌اند. (Fawcett, 2004: 432-3) همچنین بدون توجه به عوامل طبیعی و نقاط اشتراک موجود میان دولت‌ها، پیوند ارادی نیز می‌تواند آنها را تحت عنوان یک منطقه قرار دهد. به این ترتیب تشخیص منطقه‌ای بودن یک سازمان متشکل از دولت‌ها با توجه به اوضاع و احوال خاص هر قضیه و از طریق موافقت‌نامه‌های مؤسس آن‌ها امکان‌پذیر است. (Kleffens, 1949: 667)

به طور کلی یک سازمان منطقه‌ای نماینده دولت‌های مؤسس می‌باشد. این تعبیر با رویه‌ی سازمان ملل که بر تمرکززدایی تأکید کرده و بر نقش ترتیبات منطقه‌ای ابتناء دارد هماهنگ است. (Hettne, 1994: 646) سازمان همکاری‌های اسلامی در تاریخ ۱۹۷۲ تأسیس و معاهده‌ی آن در سال ۱۹۷۳ لازم‌الاجرا گردید. ویژگی منطقه‌ای بودن سازمان مذکور به این اعتبار که اعضای آن در یک محدوده‌ی جغرافیایی مشخص نیستند، از سوی برخی مورد تردید است و به نظر می‌رسد اگر معیار هم‌جواری جغرافیایی را شرط شکل‌گیری سازمان منطقه‌ای بدانیم باید سازمان مذکور را سازمان بین منطقه‌ای بدانیم زیرا چهل و چهار عضو آن از دو قاره و مناطق مختلف می‌باشند. این در حالی است که بیان شد معیار هم‌جواری نمی‌تواند به تنهایی تعیین‌کننده‌ی منطقه‌ای بودن یک سازمان باشد بلکه مؤلفه‌های دیگری نظیر منافع و اهداف مشترک، اعتقاد مشترک و اراده‌ی دولت‌ها برای ایجاد سازمانی با ویژگی منطقه‌ای نیز می‌تواند از علل ایجاد یک سازمان منطقه‌ای باشند. معیار عضویت در سازمان همکاری اسلامی، مسلمان بودن اکثریت جمعیت یک کشور صرف‌نظر از موقعیت جغرافیایی و وفاداری آن به منشور سازمان است. [بند (۲) ماده (۳) منشور سازمان همکاری اسلامی] منشور سازمان همکاری‌های اسلامی وفاداری خود بر اهداف و اصول منشور ملل متحد را اعلام داشته است [بند (۱) ماده (۲)]. تلاش برای احیای





نقش پیشروی اسلام در جهان در جهت تضمین توسعه‌ی پایدار، پیشرفت و سعادت مردم دولت‌های عضو از دیگر اهداف سازمان مذکور است. [بند (۲) ماده (۱)] این سازمان بر احترام به حاکمیت ملی، استقلال و تمامیت ارضی هر دولت عضو تحت اشغال، بر مبنای حقوق بین‌الملل و با همکاری سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی ذی‌ربط تأکید کرده است [بند (۴) ماده (۱)]، و بر صلح و امنیت بین‌المللی و تشویق روابط دوستانه و حسن هم‌جواری، احترام و همکاری متقابل تصریح دارد [بند (۶) ماده (۱)]. ارتقای همکاری تجاری و اقتصادی اسلامی به منظور تحقق یکپارچگی اقتصادی در جهت ایجاد بازار مشترک اسلامی مورد توجه این سازمان قرار گرفته است [بند (۹) ماده (۱)]. در نهایت مقررات منشور سازمان مذکور شامل تعهداتی در خصوص حل مسالمت‌آمیز اختلافات در معنی ماده (۵۲) منشور ملل متحد است [بند (۳) و (۵) و (۶) ماده (۲)]. (Ademola, 2004: 706)

به این ترتیب مشخص می‌شود سازمان همکاری اسلامی می‌تواند در چارچوب یک سازمان منطقه‌ای تصویر شود. این سازمان که در بردارنده‌ی بخشی و نه همه‌ی دولت‌های جهان با ویژگی مشترک اسلامی بودن است می‌تواند در قالب فصل هشتم منشور ملل متحد در زمان وقوع بحران‌های منطقه‌ای در حفظ صلح و امنیت منطقه نسبت به سازمان ملل و ارکان آن از جمله شورای امنیت و مجمع عمومی پیشگام باشد. لذا مسأله‌ی اولویت توسل به ساز و کارهای حل و فصل اختلافات سازمان همکاری اسلامی مطرح می‌شود که به این موضوع در پرتو اولویت توسل به ترتیبات منطقه‌ای در چارچوب نظام بین‌المللی در قسمت بعد پرداخته شده است.

۳. اولویت سازمان همکاری اسلامی در برقراری صلح و امنیت در منطقه خاورمیانه

منطقه خاورمیانه از میانه قرن بیستم، از جمله حساس‌ترین مناطق جهان از نظر راهبردی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی به شمار می‌رود که حفظ صلح و امنیت آن برای تمام دولت‌های منطقه اهمیت دارد. در همین راستا این منطقه با بحران‌های متعددی نیز روبرو شده است که نمونه‌ی اخیر آن پیدایش گروه تروریستی داعش، وضعیت سوریه و یمن می‌باشد. البته در این میان سکوت جامعه جهانی نسبت به حملات صورت گرفته علیه یمن به





سرکردگی دولت عربستان سعودی حکایت از اقدام گزینشی و سلیقه‌ای در خصوص وضعیت‌های موجود در منطقه خاورمیانه دارد. صرف‌نظر از تعلیق عضویت سوریه در سازمان همکاری اسلامی، در راستای مدیریت بحران سوریه و تلاش برای رسیدن به راه-کارهای معقول نقش سازمان همکاری اسلامی در حفظ صلح و امنیت منطقه از جمله صلح در سوریه مغفول مانده است. یکی از دلایل آن همراهی برخی دولت‌های اسلامی نظیر آل سعود با منافع ابرقدرت‌های جهان بدون در نظر گرفتن صلح و امنیت منطقه است. این در حالی است که بند (۲) ماده (۵۲) منشور ملل متحد بر تعهد شورای امنیت برای توسعه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق سازمان‌های منطقه‌ای چه به ابتکار کشورهای ذی‌نفع و چه با ارجاع از طرف شورای امنیت تأکید کرده است. در این ماده، این موضوع که کشورهای عضو سازمان منطقه‌ای اختلافات خود را از طریق سازمان ذی‌ربط حل و فصل کنند مورد تشویق قرار گرفته است؛ این امکان نیز وجود دارد که خود شورای امنیت حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف را به سازمان منطقه‌ای ذی‌ربط ارجاع دهد. وجود بند (۴) ماده (۵۲) منشور که به موجب آن صلاحیت رسیدگی و بررسی صرف وضعیت در حوزه اختیار و صلاحیت شورای امنیت باقی مانده است حاکی از آن است که شورای امنیت می‌تواند اقدامات موقتی را اتخاذ نماید. اما این اقدامات شامل حل و فصل ماهوی اختلافات نمی‌شود و اولویت سازمان‌های منطقه‌ای را در حل و فصل اختلافات محلی خدشه‌دار نمی‌کند. اقدامات شورای امنیت باید در جهت تسهیل و آماده‌سازی حل و فصل بعدی اختلافات توسط سازمان منطقه‌ای اتخاذ شود و از این طریق شورای امنیت به وظیفه‌ی ترغیب به توسعه‌ی حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای عمل کند. با این تفاسیر به نظر می‌رسد شورای امنیت و سازمان منطقه‌ای از صلاحیت مقارن رسیدگی به موضوع برخوردار نباشند و شورای امنیت از اتخاذ اقدامات نهایی و ماهیتی مادام که غیر مؤثر بودن ساز و کار منطقه‌ای اثبات نشده باشد، منع شده است. (Bruno, 1995: 709) حال آن که این مسأله در خصوص تأمین صلح و امنیت در منطقه خاورمیانه و حل تنش‌ها رعایت نشده است و در عمل نقش چندانی برای سازمان همکاری اسلامی قایل نشده‌اند.





اصل ثانویه یا فرعی بودن اختیار شورای امنیت در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات از ماده (۳۷) منشور ملل متحد نیز قابل استنباط است. به موجب این ماده در صورتی که طرف‌های اختلاف آن گونه که در ماده (۳۳) منشور بدان اشاره شده است نتوانند اختلاف خود را از طریق وسایل مذکور در ماده مزبور حل و فصل کنند باید آن را به شورای امنیت ارجاع نمایند. بنابراین کافی است که تلاش‌های جدی در به کارگیری یکی از شیوه‌ها صورت انجام و نتیجه‌ای حاصل نشده باشد. شورای امنیت زمانی به اختلاف رسیدگی می‌کند که حل آن از طریق شیوه‌های طرفین از جمله توسط به سازمان منطقه‌ای غیر ممکن باشد. به موجب ماده (۳۳) اعضای سازمان منطقه‌ای در ابتدا باید به آن سازمان برای حل و فصل اختلافات خود متوسل شوند و موضوع تنها زمانی به شورای امنیت واگذار می‌شود که ساز و کار منطقه‌ای به رغم به کارگیری تمام تلاش اعضا موفق نباشد. طبق منشور ملل متحد، شورای امنیت باید بعد از به کارگیری ظرفیت منطقه‌ای و عدم حصول نتیجه برای میانجی‌گری و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات در ماهیت موضوع وارد شود. به این ترتیب تصریح بند (۴) ماده (۵۳) مبنی بر عدم لطمه به اجرای مواد (۳۴) و (۳۵) منشور و دیگر مواد فصل (۶) منشور حکایت از این امر دارد که صلاحیت شورای امنیت برای حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات تا زمانی که بی‌تأثیر بودن اقدامات منطقه‌ای محرز نشود، دارای اثر نخواهد بود. بنابراین دخالت شورای امنیت منوط به ناکام ماندن ساز و کار منطقه‌ای است.^۱ (Oscar, 1965: 965)

۱. مسأله‌ی ترجیح ساز و کار منطقه‌ای حل و فصل اختلافات بر ساز و کار شورای امنیت بحث بر انگیز است و موضوع در قالب دو نظر قابل بررسی است. نظر اول حاکی از رویکرد امریکای لاتین بوده که بر این مبنا استوار است که بند (۳)، (۲) و (۴) ماده (۵۲) به همراه مواد (۳۴) و (۳۵) منشور ملل متحد مبنای قانونی اولویت سازمان‌های منطقه‌ای در حل اختلافات است و شورای امنیت تنها در این زمینه می‌تواند رسیدگی کند که آیا ادامه‌ی اختلاف یا وضعیت مزبور می‌تواند حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر بیندازد. اما در مقابل دولت‌های سوسیالیست استدلال می‌کردند با توجه به تفویض مسؤلیت اولیه‌ی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شورای امنیت [ماده (۲۴)] و اولویت تعهدات دولت‌های عضو سازمان ملل به موجب منشور بر سایر تعهدات آنها بر طبق هر موافقت‌نامه‌ی بین‌المللی دیگر [ماده (۱۰۳)]، تصویب بند (۲) و (۳) ماده (۵۲) منشور مانع بقای صلاحیت شورای امنیت به موجب بند (۴) ماده (۵۲) و مواد (۳۴) و (۳۵) در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات نمی‌شود؛ مطابق این استدلال هر دولتی





به طور خلاصه می‌توان گفت ارتباط ماده (۵۲) منشور و فصل ششم به این صورت است مادام که شرایط فصل ششم محقق شده باشد شورای امنیت نمی‌تواند در خصوص ماهیت اتخاذ تصمیم کند و باید در صورت اقتضاء دعوا و اختلاف را به سازمان منطقه‌ای ارجاع دهد. در این خصوص ماده (۵۲) نسبت به ماده (۳۳) قانون خاص است و قاعده کلی در صورت عدم وجود شرایط ماده (۵۲)، نظیر عدم عضویت دولت در سازمان منطقه‌ای، حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات مطابق فصل ششم است. (Bruno, 1995: 711) طبق منشور سازمان همکاری اسلامی دولت‌های عضو سازمان که طرف هر اختلافی قرار می‌گیرند که تداوم آن اختلاف ممکن است به منافع کشورهای اسلامی خلل وارد نموده یا صلح و امنیت بین‌المللی را به مخاطره اندازد باید کوشش کنند اختلاف را از طریق مساعی جمیله، میانجی‌گری، مذاکره، تحقیق، سازش، داوری و حل و فصل قضایی و دیگر شیوه‌های مسالمت‌آمیز حل و فصل کنند. در این میان مساعی جمیله ممکن است از طریق کمیته اجرایی یا دبیر کل سازمان انجام یابد. [ماده (۲۷) منشور سازمان همکاری اسلامی] اولین بار مسأله‌ی اولویت ساز و کار منطقه‌ای در حل و فصل اختلاف به سال ۱۹۵۴ در قضایای مربوط به سازمان کشورهای امریکایی بر می‌گردد. (Frederking, 2007: 26) این مسأله تا حدی به این خاطر است که سازمان مذکور به صراحت اعضای خود را به استفاده از ساز و کار منطقه‌ای برای حل و فصل اختلافات خود قبل از ارجاع به شورای امنیت ملزم کرده است و همین‌طور ایالات متحده امریکا به عنوان قدرت برتر منطقه‌ای به لحاظ سیاسی مصلحت خود را در حمایت از توسل به سازمان منطقه‌ای می‌داند تا سایر اعضای دایم شورای امنیت امکان و فرصت مداخله در ارتقای صلح در نیمکره‌ی غربی را نداشته باشد. (Byers, 2003: 103) این در حالی است که چنین الزامی در اساسنامه سازمان همکاری اسلامی وجود ندارد که دولت‌های عضو و همچنین دولت‌های منطقه خاورمیانه برای حل





بحران های پیش رو به ترتیبات منطقه ای متوسل شوند. با وجود این، به موجب شرایط معمول، ترجیح ساز و کار منطقه ای منطقی به نظر می رسد. (Akindele, 1976: 705)

توسل به ساز و کارهای منطقه ای در تأمین صلح و امنیت در منطقه زمانی اولویت می یابد که در جهت حل و رفع اختلافات و بحران های محلی باشد. بند (۲) ماده (۵۲) به صراحت از واژگان «اختلافات» و «محلی» سخن به میان آورده است. به نظر می رسد اطلاق بند (۱) ماده (۵۲) منشور ملل متحد مبنی بر وجود سازمان ها و ترتیبات منطقه ای برای انجام امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین المللی که متناسب برای اقدامات منطقه ای باشد دلالت بر این دارد که وضعیت هایی که ادامه آن ها ممکن است صلح و امنیت بین المللی را تهدید کند نیز در دامنه ی شمول بند (۱) ماده (۵۲) قرار می گیرند و به این ترتیب اگر وضعیتی در منطقه موجود باشد که ادامه ی آن صلح و امنیت منطقه را تهدید کند، سازمان های منطقه ای باید از ظرفیت های منطقه ای متناسب برای اقدام به منظور رفع و حل مسالمت آمیز آن وضعیت استفاده کنند. (Frederking, 2005: 38) پر واضح است پیشگیری از چنین وضعیتی مانع از بروز اختلاف به معنای واقعی کلمه خواهد شد و هدف ماده (۵۲) که اولویت دهی به توسل به ساز و کار منطقه ای حل و فصل اختلافات است محقق خواهد شد. اقدام سازمان های منطقه ای در جهت حل و فصل اختلافات محلی بدون داشتن صلاحیت رسیدگی و بررسی وضعیت های محلی منجر به اختلاف از طریق اقدامات منطقه ای منطقی نیست. بنابراین به عنوان نمونه جنگ داخلی نیز تا جایی که تهدیدی برای صلح و امنیت بین المللی تلقی شود تحت مفهوم اختلاف محلی قرار می گیرند. (Bruno, 1995: 696)

رویه ی سازمان ملل بعد از جنگ سرد از جایگاه سازمان های منطقه ای در حل و فصل اختلافات محلی از طریق نهادهای ذی ربط آن سازمان حکایت دارد. به عنوان نمونه، در قطعنامه شماره ۸۶۶ شورای امنیت تصریح شده است برای اولین بار سازمان ملل با همکاری سازمان منطقه ای مأموریت حفظ صلح را در بحران لیبریا طی سال های ۱۹۸۹ الی ۱۹۹۷ به عهده داشته است. همچنین در سال ۱۹۹۴ دبیر کل سازمان ملل برای رسیدگی به بحران یوگسلاوی سابق اتحادیه های مذکور را در جلسات با سازمان های منطقه ای دعوت کرد. (Ademola, 2004: 42) به این ترتیب با توجه به رویه ی سازمان ملل در قضایای پیش گفته





عجیب نیست که سازمان همکاری اسلامی نیز بتواند به عنوان سازمان منطقه‌ای در برقراری صلح و امنیت منطقه ایفای نقش نماید. اما نگرانی در عملکرد سازمان همکاری اسلامی علاوه بر امکان ظرفیت قانونی، به چالش‌های پیش‌روی این سازمان از جمله اقدامات غیرقانونی برخی دولت‌ها نظیر دولت آل سعود بر می‌گردد که تجاوز غیرقانونی به یمن نمونه‌ی اخیر چنین اقدامات خودسرانه‌ای است که بذریعۀ اعتمادی را در نظر دولت‌های دیگر نسبت به آینده‌ی این سازمان می‌پراکند.

تصریح ماهیت محلی اختلاف در بند (۲) ماده (۵۲) منشور حاکی از آن است که اختلاف باید به لحاظ محلی محدود باشد، مثل این که در بین اعضای سازمان منطقه‌ای رخ دهد. در این خصوص، سازمان منطقه‌ای تنها به حل و فصل اختلافات و بحران‌های محلی در چارچوب محلی مبادرت می‌ورزد و از این طریق به حفظ صلح و امنیت کمک می‌کند. البته ورود دولت ثالث در درگیری و اختلاف محلی نمی‌تواند مانع از مداخله سازمان منطقه‌ای در حل و فصل آن شود زیرا در غیر این صورت هر دولت ثالثی می‌توانست از طریق اعلام هر نوع منفعت در اختلاف به وجود آمده، ماهیت محلی اختلاف را به طور خودسرانه مورد سؤال قرار دهد و از این طریق صلاحیت سازمان منطقه‌ای را از بین ببرد. (fernandez, 1998: 696) پس از ایضاح مسأله‌ی اولویت مشارکت فعال سازمان همکاری اسلامی در تأمین صلح و امنیت منطقه بررسی ظرفیت عملی و قانونی سازمان مذکور لازم است تا چگونگی امکان توسل به این سازمان برای تأمین صلح و امنیت منطقه مشخص گردد. این مسأله در قسمت بعد مطمح نظر قرار گرفته است.

۴. ظرفیت سازمان همکاری اسلامی در برقراری صلح و امنیت در منطقه

بند (۲) و (۳) ماده (۵۲) منشور در خصوص حوزه صلاحیت سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای در حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات این امکان را فراهم می‌سازد که ساز و کارهای منطقه‌ای با توجه به ظرفیت خود در فرایند حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات نقش مؤثری ایفا کنند و تلاش‌های خود را در جهت پیشگیری از بروز اختلافات و در صورت وقوع، رفع آن به کارگیرند. در این خصوص سازمان ملل بر نقش تکمیلی سازمان‌های منطقه‌ای تأکید کرده و به تشویق تلاش‌های آن‌ها در این زمینه پرداخته است.





همان‌طور که پطروس‌غالی دبیر کل سابق سازمان ملل متحد معتقد است همکاری و تقسیم کار متناسب با واقعیات هر قضیه پیام‌آور نتایج مثبت در حوزه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات و در نتیجه تأمین صلح و امنیت خواهد بود. به عنوان نمونه در قاره آفریقا، سه گروه منطقه‌ای متفاوت از جمله سازمان اتحادیه آفریقایی، جامعه دولت‌های عرب و سازمان همکاری اسلامی در قضیه سومالی با سازمان ملل همکاری کردند. (Deng, 2011: 79)

به این ترتیب سازمان‌های منطقه‌ای با توجه به ظرفیت‌های موجود می‌توانند در کنار مراجع صالح بین‌المللی از جمله شورای امنیت در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از طریق حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات نقش تکمیلی و مشارکتی ایفا کنند. همگرایی بیشتر دولت‌های عضو یک سازمان منطقه‌ای در مقایسه با سازمان بین‌المللی زمینه‌ی اعتماد دولت‌های عضو به سازمان ذی‌ربط برای حل و فصل هر چه سریعتر اختلافات خود را فراهم می‌کند. بدیهی است اقدامات و فعالیت‌های سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای در این حوزه باید در جهت تحقق اهداف و اصول ملل متحد و در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی باشد.

با توجه به این که عملیات تروریسی و پیدایش تروریسم در یک منطقه می‌تواند برای صلح و امنیت منطقه و حتی جهان به عنوان تهدید تلقی شود، نقش تقنینی سازمان همکاری اسلامی در این خصوص حائز اهمیت است. در این میان سازمان همکاری اسلامی معاهده-ای در خصوص مبارزه با تروریسم تصویب کرده است که در آن ضمن اعلام وفاداری به اصول حقوق بین‌الملل و منشور ملل متحد و تمام قطعنامه‌های سازمان ملل با هدف مبارزه با تروریسم بین‌المللی بر رعایت حاکمیت، ثبات، تمامیت ارضی و استقلال سیاسی و امنیت دولت‌ها و عدم مداخله در امور داخلی آن‌ها تأکید شده است. دولت‌های عضو به موجب این معاهده ملزم هستند برای مبارزه با تروریسم که امنیت و ثبات دولت‌های اسلامی را تهدید کرده و منافع جهانی آن‌ها را با مخاطره می‌اندازد، با احترام به قوانین و مقررات هر دولت به طرق مختلف نظیر تبادل اطلاعات همکاری نمایند.¹ البته این کنوانسیون بر



1. Convention of the organization of the Islamic conference on combating International Terrorism, 1999, article 4.



مشروعیت حق مردم برای مبارزه در برابر اشغال خارجی از طریق ابزارهایی از جمله مبارزه نظامی برای رهایی سرزمین‌شان و حصول حق تعیین سرنوشت و استقلال بر طبق اهداف و اصول منشور ملل متحد و قطعنامه‌های سازمان ملل تأکید دارد. [Ibid, Atticle 2 (1)]

عدم توانایی سازمان ملل در یافتن راه‌حل برای تمام مخاصمات جهانی سبب شد این سازمان تا حدی در رویه‌ی خود در واکنش به بحران‌های مطرح در جامعه بین‌المللی گزینشی اقدام کند. به عنوان نمونه، شورای امنیت در خصوص ژنوساید در رواندا قطعنامه ۹۱۸ و ۹۲۹ را تصویب کرد و به موجب آن وقایع رواندا را موجب تهدید صلح و امنیت بین‌المللی بر طبق ماده (۳۹) منشور دانست. با وجود این از مداخله در لیبریا امتناع کرد و در سیرالئون نقشی کمینه ایفا کرد. در کوزوو موقعیت را تهدید صلح و امنیت اعلام کرد اما نتوانست اقدام جدی‌ای انجام دهد. به این ترتیب موضع انفعالی سازمان ملل به ویژه شورای امنیت، سازمان‌های منطقه‌ای را به حضور فعال در مخاصمات منطقه‌ای تشویق می‌کند. (Ademola, 2004:178)

در عمل سازمان‌های منطقه‌ای مداخله‌ی خود را در محل درگیری این گونه توجیه می‌کنند که مخاصمه نه تنها کشور ذی‌ربط بلکه کل منطقه را تحت تاثیر قرار می‌دهد، دولت‌های همسایه هزینه‌های سنگینی در نتیجه‌ی وجود اختلاف و مخاصمه در یکی از دولت‌های عضو منطقه متحمل می‌شوند، به عنوان نمونه شمار پناهندگان از کشور درگیر به سایر کشورها افزایش می‌یابد؛ به علاوه اعضای سازمان منطقه‌ای مسؤولیت جمعی مشترک برای تضمین صلح و ثبات در محدوده منطقه‌ی ذی‌ربط را دارند. (Diehl, 1993: 35-6; Carment, 2006:32) با این حال مداخله‌ی سازمان‌های منطقه‌ای در دولت غیر عضو در قالب کمک به سازمان ملل و مقررات منشور ملل متحد و در چارچوب تفویض مأموریت از سوی شورای امنیت در راستای انجام و تحقق وظیفه‌ی اصلی خود یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در قالب فصل هفتم قابل توجیه است. (Nowrojee, 1995: 134-5)

کشورهای اسلامی به منظور کارکرد مؤثر سازمان همکاری اسلامی باید در ابعاد مختلف در جهت حرکت به سوی مرکزیتی باشند. به رغم این که دولت‌های اسلامی با ویژگی‌های متفاوت در سراسر منطقه توزیع می‌شوند، برای حل مشکلات منطقه به یکدیگر وابسته‌اند و باید خود را بخشی از یک مجموعه‌ی بزرگ‌تر بدانند. مرکزیتی که از آن





سخن گفته شد در قالب سازمان همکاری اسلامی می‌تواند اداره‌ی امور را به عهده گیرد و تمام کارکردها در آن متمرکز شود. البته وجود چنین توانایی و ظرفیتی منوط به خواست و اراده‌ی دولت‌های عضو و اعطای چنین نقشی به سازمان همکاری اسلامی می‌باشد. (Riemer, 1943: 283-5) به موجب منشور سازمان همکاری اسلامی کلیه‌ی دولت‌های عضو ملزم هستند در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مشارکت نمایند و از مداخله در امور داخلی یکدیگر برطبق مقررات منشور سازمان همکاری اسلامی و منشور سازمان ملل امتناع کنند. [بند (۵) ماده (۲)] هر قدر ظرفیت‌های قانونی سازمان همکاری اسلامی محدود باشد توسل به این سازمان برای حل بحران‌های منطقه دشوار خواهد بود و در نتیجه مداخله‌های خارجی افزایش خواهد یافت. این در حالی است که تکرر سیاسی در یک منطقه سبب بروز تعارضات داخلی و فشارهای خارجی خواهد شد و همین امر سبب می‌شود که فرایند منطقه‌ای شدن و توسل به ظرفیت‌های منطقه‌ای آرام و مشکل پیش رود. بدیهی است در چنین حالتی تعارضات منطقه‌ای بی‌شماری در مرزهای سرزمینی و دریایی و نظارت بر منابع طبیعی بروز خواهد کرد. (Hung, 2010: 821) به این ترتیب با توسل به ظرفیت‌های سازمان همکاری اسلامی می‌توان معتقد بود منطقه‌گرایی در این خصوص به‌عنوان ابزار موازنه یا جلوگیری از تفوق برخی ابرقدرت‌های جهانی به کار می‌آید زیرا در عمل عملکرد قدرت‌ها در ترسیم نظم بین‌المللی تأثیرگذار است و اغلب در بحث‌های مربوط به نظم جهانی صدای قدرتمندترین‌ها طنین‌انداز است و معمولاً آن‌ها هستند که بر موضوع مسلط می‌شوند. (Hurrell, 2010: 164) سازمان همکاری اسلامی از طریق ارکان اجرایی خود نظیر اجلاس اسلامی و شورای وزیران امور خارجه در صورت اراده‌ی دولت‌های عضو قادر است با اتخاذ تصمیمات سیاسی و ترسیم اصول راهنما در خصوص بحران‌های موجود در منطقه اقدام نماید [مواد (۷) و (۱۰) منشور سازمان همکاری اسلامی] به‌عنوان نمونه در قطعنامه‌های متعددی راجع به وضعیت کنونی صلح در خاورمیانه اشاره شده و تعهد به صلح کامل و عادلانه در خاورمیانه مورد تأکید قرار گرفته است. حق مردم فلسطین بر تعیین سرنوشت خود و کناره‌گیری اسرائیل از سرزمین فلسطین اشغالی و از اراضی اشغالی لبنان در آنها تأکید شده است و از تلاش‌های منطقه‌ای و بین‌المللی با همکاری دولت‌های ذی‌نفع در پایان دادن عادلانه و مسالمت‌آمیز اشغال اسرائیل بر سرزمین فلسطین





استقبال می‌کند. (OIC Resolutions, 2016-2015, para.5). در پیمان مکه نیز به مسأله فلسطین و پایان دادن به اشغال اسرائیل بر طبق قطعنامه‌های مصوب سازمان ملل تأکید شده است. (OIC/Ex-sum-4/2012/Makkah Pact, para.9) تأکید بر ظرفیت‌های موجود در سازمان همکاری اسلامی گامی در جهت برجسته کردن نقش این سازمان در تأمین صلح و امنیت در منطقه خواهد بود. به رغم این امتیاز در عمل سازمان مذکور با محدودیت‌هایی مواجه هست که عاملی برای رکود و حرکت کند آن برای حل بحران‌های پیش روی منطقه محسوب می‌گردد. نگاهی اجمالی به این محدودیت‌ها در بخش بعدی صورت پذیرفته است.

۵. محدودیت‌های سازمان همکاری اسلامی در برقراری صلح و امنیت در منطقه

دولت‌های جهان با توجه به نقاط اشتراک هر چند محدود خود ترجیح می‌دهند برای رفع نیازها و تحقق اهداف مشترک مبنای همکاری هدف‌مند را از طریق ایجاد یک سازمان منطقه‌ای محقق سازند. همکاری منطقه‌ای که شامل موضوعات مختلف اقتصادی، حقوق بشری و سیاسی است دارای ساختار نظارتی و اجرایی می‌باشد. در این راستا دولت‌های عضو ترتیبات منطقه‌ای باید از بخشی از حاکمیت خود چشم‌پوشی نمایند تا به اهداف مشترک خود دست یابند. البته همکاری دولت‌ها در یک منطقه با همکاری آن‌ها در حوزه‌ی وسیع‌تر نظام بین‌المللی تفاوت دارد. همکاری دولت‌ها در یک منطقه دارای یک مرکزیتی است که در قالب یک سازمان و نهاد تبلور می‌یابد. بنابراین لازم نیست از تمام نقاط اشتراک زبانی، فرهنگی یا حتی معجوریت سرزمینی هم‌زمان برخوردار باشند، از این رو دولت‌های عضو سازمان همکاری اسلامی می‌توانند به رغم نبود غالب نقاط اشتراک، بر مبنای وجود اعتقاد مشترک در جهت حصول اهداف واحد با اراده‌ی خود همکاری کنند. بدیهی است با افزایش وجوه اشتراک، دامنه و حوزه‌ی همکاری گسترش می‌یابد به عنوان نمونه جامعه اروپا که بر مبنای همکاری اقتصادی شکل گرفت در حال حاضر به سازمانی منطقه‌ای تبدیل شده است که در حوزه‌های مختلف حقوق بشر، صلح و امنیت به عنوان بازیگری مؤثر ایفای نقش می‌کند. برعکس اگر یکپارچگی کمتری میان دولت‌های عضو باشد ممکن است تعارضات داخلی در محدوده‌ی یک منطقه و همچنین فشارهای خارجی





بیشتر شود. دلیل بسیاری از محدودیت‌های عملی سازمان همکاری اسلامی نیز نبود وحدت موضع دولت‌های عضو در مسایل مختلف یا عدم وجود نقاط اشتراک بیشتر است. البته گفتنی است سازمان منطقه‌ای می‌تواند ظرفی برای کثرت‌گرایی و چارچوبی برای حمایت از تکثر فراهم کند با این ادعا که هر کدام از دولت‌های عضو هویت خاص خود را دارند. پذیرش تکثر و تفاوت ارزش‌ها به عنوان یک امر طبیعی در زندگی بین‌الملل، سازماندهی سیاست‌های جهانی را به سمتی سوق می‌دهد که حوزه‌ای برای خودگردانی جمعی و استقلال فرهنگی در اداره‌ی امور مربوط به خود به گروه‌ها و دولت‌ها اعطا شود، البته هر قدر اعضای سازمان منطقه‌ای قدرت بیشتری برای خود محفوظ دارند قدرت عملی سازمان منطقه‌ای محدود خواهد شد. (Heymann, 2006: 50)

یکی از شرایط و ویژگی‌های کارایی سازمان همکاری اسلامی در برقراری صلح و امنیت منطقه ضرورت وجود ساختار نهادی قوی توأم با ساز و کار اجرایی کارآمد و متعاقب آن تصویب اسناد حقوقی که مبین اهداف و مسیر پیش رو باشند است. بدیهی است این ساز و کار اجرایی در کنار وجود امکانی برای بازنگری و تجدیدنظر و مرجعی قضایی برای رسیدگی به اختلافات مؤثرتر می‌شود. (Carlisle, 1971: 507) این در حالی است که به رغم این که در اساسنامه سازمان همکاری اسلامی مرجعی قضایی تحت عنوان دادگاه عدل اسلامی پیش‌بینی شده است، اما در عمل این دادگاه به دلیل عدم تحقق شرایطی از جمله توقف تشکیل آن به تصویب اساسنامه از سوی دو سوم دولت‌های عضو، عینیت نیافته است. [ماده (۱۴) منشور سازمان همکاری اسلامی] یا به عنوان نمونه عدم تصویب کنوانسیون‌هایی که در چارچوب سازمان همکاری اسلامی نظیر کنوانسیون مبارزه با تروریسم از سوی برخی دولت‌های عضو سازمان در عداد محدودیت‌هایی به شمار می‌رود که سبب ضعف کارکرد سازمان مذکور می‌شود. همین محدودیت‌های ساختاری و قانونی یکی از عوامل کم‌رنگ شدن نقش سازمان همکاری اسلامی در حل بحران منطقه‌ای است.

نتیجه‌گیری

وابستگی متقابل دولت‌ها در دنیای امروز و تمایل آنها برای همکاری در کنار تحولات نظام بین‌الملل کنونی، ضرورت وجود و ظهور منطقه‌گرایی را توجیه می‌کند. رویکرد





منطقه‌گرایی زمانی عینیت می‌یابد که اتحاد و همکاری دولت‌ها به دلیل وجود پاره‌ای نقاط اشتراک از جمله هم‌جواری، زبان، تاریخ، هویت مشترک و دیگر وابستگی‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در پوشش سازمان و ترتیبات منطقه‌ای برای تحقق اهداف و اصول مشترک شکل می‌گیرد. البته لزوماً وجود تمام این نقاط اشتراک برای شکل‌گیری یک منطقه لازم نیست. مبنا و دلایل قرار گرفتن دولت‌ها در کنار هم در قالب یک سازمان یا ترتیبات منطقه‌ای می‌تواند متفاوت باشد، بنابراین ممکن است یک سازمان منطقه‌ای به صرف وجود یک اشتراک نظیر اشتراک عقیدتی و با هدف تأمین منافع مشترک اعضای خود به طور ارادی ایجاد شود، صرف نظر از این که آن دولت‌ها از جوه اشتراک دیگری چون زبان، فرهنگ یا تاریخ مشترک برخوردار بوده یا این که در جوار یکدیگر باشند.

نتیجه‌ی تأمین صلح و امنیت منطقه، تأمین صلح و امنیت جهان نیز خواهد بود. سازمان همکاری اسلامی به عنوان یک سازمان منطقه‌ای از این نظر که بر مبنای اعتقادی مشترک دولت‌های جهان تشکیل شده است می‌تواند نقش مهمی در برقراری صلح و امنیت منطقه خاورمیانه ایفا نماید. سازمان همکاری اسلامی باید این امکان را داشته باشد که از ظرفیت‌های قانونی خود برای حل و فصل اختلافات منطقه‌ای که ممکن است صلح و امنیت منطقه را تهدید نماید، استفاده کند. این مهم جز با همکاری و تمایل دولت‌های عضو برای اعطای اختیارات لازم به این سازمان حاصل نمی‌شود، در چنین فرضی سازمان همکاری اسلامی می‌تواند نقش تکمیلی را در کنار مراجع صالح بین‌المللی در تأمین صلح و امنیت بین‌المللی داشته باشد. مواضع متفاوت دولت‌های منطقه خاورمیانه به رغم داشتن مبنای عقیدتی مشترک از جمله محدودیت‌های عملی کارایی سازمان همکاری اسلامی در حل اختلافات منطقه‌ای است. به علاوه نبود ساز و کار اجرایی مؤثر حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات نیز از دیگر محدودیت‌های موجود در سازمان همکاری اسلامی است که سبب شده تا این سازمان نتواند نقش مؤثرتری در وضعیت‌های موجود منطقه ایفا کند.

نقش ترتیبات منطقه‌ای در تأمین صلح و امنیت منطقه‌ای با رجوع به بند (۲) ماده (۵۲) منشور ملل متحد روشن می‌شود، آن جا که بر تعهد شورای امنیت برای توسعه‌ی حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق سازمان‌های منطقه‌ای چه به ابتکار کشورهای ذی‌نفع و چه با ارجاع از طرف شورای امنیت تأکید شده است. در این ماده، این موضوع





که کشورهای عضو سازمان منطقه‌ای اختلافات خود را از طریق سازمان ذی‌ربط حل و فصل کنند مورد تشویق قرار گرفته است. همچنین شورای امنیت نیز می‌تواند حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف را به سازمان منطقه‌ای ذی‌ربط ارجاع دهد. وجود بند (۴) ماده (۵۲) منشور که به موجب آن صلاحیت رسیدگی و بررسی صرف وضعیت در حوزه اختیار و صلاحیت شورای امنیت باقی مانده است حاکی از آن است که شورای امنیت نمی‌تواند اقداماتی شامل حل و فصل ماهوی اختلافات محلی را اتخاذ نماید و صلاحیت شورای امنیت برای بررسی وضعیتی خاص، اولویت سازمان‌های منطقه‌ای را در حل و فصل اختلافات محلی خدشه‌دار نمی‌کند. اقدامات شورای امنیت باید در جهت تسهیل و آماده‌سازی حل و فصل بعدی اختلافات توسط سازمان منطقه‌ای اتخاذ گردد و از این طریق شورای امنیت به وظیفه‌ی تشویق توسعه‌ی حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای عمل کند.

وجود قید تطابق و هماهنگی اقدامات صورت گرفته از طریق سازمان‌ها و ترتیبات منطقه‌ای با اهداف و اصول منشور ملل متحد معیاری است که می‌توان به موجب آن عملکرد سازمان منطقه‌ای را ارزیابی نمود. همین معیار می‌تواند این فرض را ثابت کند که سازمان‌های منطقه‌ای در صورت اعلام وفاداری و پایبندی خود به اهداف و اصول منشور ملل متحد می‌توانند بهترین گزینه برای حفظ صلح و امنیت منطقه باشند. سازمان همکاری اسلامی نیز خود را مقید به رعایت اصول و اهداف منشور ملل متحد نموده است و فاعلیت در حل و فصل اختلافات منطقه و مدیریت وضعیت‌های پیش آمده در منطقه‌ی خاورمیانه با همکاری دولت‌ها نه تنها می‌تواند صلح و امنیت منطقه خاورمیانه را تضمین کند بلکه می‌تواند نقش تکمیلی در جهت برقراری صلح و امنیت جهانی نیز ایفا نماید، زیرا طبیعی است که ناامنی در منطقه می‌تواند تهدیدی برای صلح و امنیت بین‌المللی تلقی شود و بهترین و در دسترس‌ترین گزینه برای مدیریت وضعیت‌های پیش روی منطقه خاورمیانه توسط سازمان همکاری اسلامی و تأکید بر نقاط اشتراک و منافع مشترک است زیرا صلح و امنیت آن برای تمام دولت‌های منطقه ضروری می‌نماید.





منابع

۱. اینیس ل. کلاد، ۱۳۶۹ش، ارزیابی سازمان‌های بین‌المللی در قرن بیستم، ترجمه فرهنگ رجائی، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، چ ۲.
۲. پیز، کلی - کیت، ۱۳۸۴ش، سازمان‌های بین‌المللی، ترجمه حسین شریفی طراز کوهی، تهران، میزان، بی‌چا.
۳. شایگان، فریده، ۱۳۷۹ش، شورای امنیت سازمان ملل و مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی، تهران، دانشگاه تهران، بی‌چا.
۴. شریف، محمد، ۱۳۷۳ش، بررسی دکتترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت، تهران، انتشارات اطلاعات، بی‌چا.
۵. شاو، ملکم، ۱۳۹۴ش، روش‌های حل فصل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی، ترجمه سیده لطیفه حسینی و نرگس حسینی، تهران، انتشارات خرسندی، بی‌چا.
۶. فلسفی، هدایت‌الله، ۱۳۸۳ش، حقوق بین‌الملل معاهدات، تهران، فرهنگ نشر نو، بی‌چا.
۷. _____، ۱۳۶۹ش، شورای امنیت و صلح جهانی، مجله تحقیقات حقوقی، ش ۸.
8. Abass, Ademola, (2004), Regional Organizations and the Development of Collective Security beyond Chapter VIII of the UN Charter, Hart Publishing.
9. Akindele, R.A, (1976), the Organization and Promotion World Peace: a Study of Universal – Regional Relationships, University of the Toronto Press.
10. An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, (1992), Peace making and Peace keeping”, -A/47/277- S/24111, 17 June, paras.
11. Blaauw, Lesley, (2007), Transcending State-Centrism: New Regionalism and the Future of Southern African Regional Integration, Thesis Submitted in Fulfilment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy in International Studies, Rhodes University.
12. Bruno, Simma, (1995), the Charter of the United Nations: a Commentary, New York, Oxford University Press.
13. Byers Michael and Nolte Georg, (2003), United State Hegemony and the Foundations of International Law, Cambridge University Press.
14. Carment, David and Rudner, Maartin, (2006), Peace keeping Intelligence, USA & Canada, New players, Extended Boundaries, Routledge.





15. Carlisle, P. Runge and W.L. Charch, (1971), "New Directions in Regionalism: a Case Study of International Relations in North Western", Wisconsin Law Review.
16. Charter of the Organization of Islamic Cooperation, (2009), Perspectives on Federalism, Vol. 1.
17. Convention of the organization of the Islamic conference on combating International Terrorism, (1999), available at: <http://www.oic.oci.org>.
18. Resolutions on the cause of Palestine, (2015), A-Quds Al-Sharif, and the Arab- Israeli conflict, of foreign ministers (session of education and enlightenment: Path to peace and creativity), at: <http://www.oic.oci.org>.
19. Deng, Francis M, (2011), "Sovereignty as Responsibility for the Prevention of Genocide", Comparative Perspectives on Law and Justice, Vol.7.
20. Dixon, Martin, (1996), Text Book on International Law, London, Blackstone Press, 3rd Edition.
21. Diehl, Paulf, (1993), International Peace Keeping, Baltimore and London, Johns Hopkins University Press.
22. Fassbender, Bardo, (2009), the United Nations Charter as the Constitution of the International Community, Boston, Martinus Nijhoff, Leiden.
23. Fawcett, Louise, (2004), "Exploring Regional Domains: a Comparative History of Regionalism", International Affairs, Vol.80, Issue.3.
24. Fernandez, Raquel and Portes, Jonathan, (1998), "Returns to Regionalism: An Analysis of Non traditional Gains from Regional Trade Agreements", The World Bank Economic Review, Vol.12.
25. Frederking, Brian, (2007), the United States and Security Council: Collective Security since the Cold War, London and New York, Routledge Taylor and Francis Group.
26. Frantzen, Henning A, (2005), NATO and Peace Support Operations 1991-1999: Policies and Doctrines, London and New York, Frank Cass.
27. General Assembly Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations, (1970), UN GA, 2625.
28. Goodrich, Leland M and Simons, Anne P, (1955), the United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, Washington, D.C, the Brookings International.
29. Hertzler, J.O, (1944), "Some Basic Queries Respecting World Regionalism", Social Forces, Vol.22, No.4.
30. Hettne, Bjorn, (1994), "The United Nations and Conflict Management: the Role of the New Regionalism", Transnational Law & Contemporary Problems, Vol.4, No.2.
31. Hung, LIN Chun, (2010), "ASEAN Charter: Deeper Regionalism Integration under International Law", Chinese Journal of International Law, Vol.9, No.4.

32. Hurrell, Andrew, (2007), "One World? Many Worlds, the Place of Region in the Study of International Society", International Affairs, Vol. 83.
33. International Law Commission: Report of the Study Group, "Fragmentation of International Law" Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, (2006), Finalized by Martti Koskenniemi.
34. Kleffens, E.N. Van, (1949), "Regionalism and Political Pacts with Special Reference to the North Atlantic Treaty Organization", the American Journal of International Law, Vol.43.
35. Larner, Wendy and Walters, William, (2002), "The Political Rationality of New Regionalism: Toward a Genealogy of the Region", Theory and Society, Vol.31.
36. Leonard, L. Larry, (1945), "UNRRA and the Concept of Regional International Organization", Iowa Law Review, Vol.30.
37. Newhouse, John, (1997), "Europe's Rising Regionalism", Foreign Affairs, Vol.76, No.1.
38. Nowrojee, Binaifer, (1995), "Joining Forces: United Nations and Regional Peace Keeping: Lessons From Liberia", Harvard Human Rights Journal, Vol.8.
39. Oscar Schechter, (1964), "The Quasi- Judicial Role of the Security Council and of the General Assembly" American Journal of International Law, Vol.58.
40. Riemer, Svend, (1943), "Theoretical Aspects of Regionalism", Oxford Journal, Social Forces, Vol.21.
41. Unity and Diversity in International Law, (2004), Proceedings of an International Symposium of the Kiel Walther Shucking Institute of International Law.
42. Macdonald, R. St. J and Johnston, Douglas M, (1983), the Structure and Process of International Law: Essay in Legal Philosophy Doctrine and Theory, Martinus Nijhoff.

