

## نقش نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای در مدیریت بحران‌های بین‌المللی (مطالعه موردی: بحران سوریه)

سید محمد حسینی<sup>\*۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۸

۱۷۳

### چکیده

نهادگرایی نئولیبرال وظیفه نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای را تعدیل‌آنا‌رشی و توسعه همکاری بین‌اعضا و حل و فصل مسالمت‌آمیز منازعات و بحران‌های بین‌المللی می‌داند؛ اما نگاهی به عملکرد نهادها در بحران‌های بین‌المللی به وضوح نشان می‌دهد که در عمل و نه در تئوری حق با نئورئالیست‌ها می‌باشد که بر این باورند نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای تنها پدیده‌های سیاسی هستند که بازتابی از اهداف و منافع بازیگران قدرتمند می‌باشند و کارآمدی آنها به شدت به این اصل کلیدی وابسته است که اهداف آنها با منافع قدرت‌های بزرگ در یک راستا و همسو باشد. برای آزمون این فرضیه در پژوهش حاضر، بحران سوریه به طور موردی بررسی می‌شود. مدعای پژوهش پیش‌رو درباره بحران سوریه این است که تعارض منافع قدرت‌های بزرگ در شورای امنیت و همچنین قدرت‌های منطقه‌ای حاضر در اتحادیه عرب درباره بحران سوریه علت اصلی شکست سازمان ملل و اتحادیه عرب در مدیریت مسالمت‌آمیز بحران سوریه بود.

**واژگان کلیدی:** نهادهای بین‌المللی، بحران‌های بین‌المللی، نهادگرایی نئولیبرال، نئورئالیسم، تعارض منافع

۱. عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز

\* نویسنده مسئول hosseini.seyed.m@gmail.com

## مقدمه

امروزه نهادها و سازمان‌های بین‌المللی بخش بسیار مهمی از سیاست و روابط بین‌الملل را تشکیل می‌دهند و مطالعه روابط بین‌الملل و بحران‌های بین‌المللی بدون توجه به نقش این نهادها و سازمان‌ها تقریباً کاری غیر ممکن به نظر می‌رسد. در مورد این که نهادها چه نقشی در همکاری بین دولت‌ها یا مدیریت منازعات و بحران‌های بین‌المللی ایفا می‌کنند؟ بین نظریات روابط بین‌الملل اختلاف نظر و دیدگاه وجود دارد. نهادگرایان نئولیبرال نقش مستقلی برای نهادها و سازمان‌های بین‌المللی در جهت گسترش همکاری‌ها و مدیریت منازعات و بحران‌های بین‌المللی قائل هستند. اما فرضیه پژوهش پیش رو بر اساس نئورالیسم این می‌باشد که نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای تنها پدیده‌های سیاسی هستند که بازتابی از اهداف و منافع بازیگران قدرتمند می‌باشند و کارآمدی آنها به شدت به این اصل کلیدی وابسته است که اهداف آنها با منافع قدرت‌های بزرگ در یک راستا و همسو باشد. برای آزمون فرضیه در پژوهش حاضر، بحران سوریه به طور موردی بررسی می‌شود. مدعای پژوهش پیش رو درباره بحران سوریه این است که تعارض منافع قدرت‌های بزرگ در شورای امنیت و همچنین قدرت‌های منطقه‌ای حاضر در اتحادیه عرب درباره بحران سوریه علت اصلی شکست سازمان ملل و اتحادیه عرب در مدیریت مسالمت آمیز بحران سوریه بود.

پژوهش پیش رو توصیفی-تبیینی است و از چهار بخش تشکیل شده است. در بخش نخست، به بررسی اجمالی نظریه نهادگرایی نئولیبرال به عنوان نظریه‌ای که نقطه کانونی تمرکز خود را به نقش نهادها و سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی برای ایجاد همکاری و تعدیل آنارشی در نظام بین‌الملل گذاشته، می‌پردازیم همچنین در این بخش موضوع نقش سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی به عنوان «مداخله گر سوم» در مهار، کنترل یا تشدید بحران‌های بین‌المللی بررسی می‌شود در بخش دوم، به بررسی اجمالی بحران سوریه می‌پردازیم، در بخش سوم موضوع تعارض منافع بازیگران منطقه‌ای و بین‌المللی را در بحران سوریه تبیین می‌کنیم و در نهایت در بخش چهارم نیز نقش سازمان ملل و اتحادیه عرب در بحران سوریه بررسی خواهد شد.

## ۱. چهارچوب تئوریک

هیچ نظریه‌ای در روابط بین‌الملل به اندازه «نئولیبرالیسم»<sup>۱</sup> یا «نهادگرایی نئولیبرال»<sup>۱</sup> به موضوع نهادها، رژیم‌ها، سازمان‌ها و نقش آنها در همکاری و مدیریت منازعه بین بازیگران در

1. Neoliberalism

روابط بین الملل پرداخته است. در مورد تبار شناسی این نظریه می‌توان گفت در اواخر دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ میلادی در اثر ناکامی نظریات همگرایی، علاقه فکری نظریه‌پردازان به نظریه «نوکارکردگرایی»<sup>۲</sup> رو به کاهش نهاد و کم کم این نظریه به حاشیه رفت و به دنبال آن نیز «ارنست هاس»<sup>۳</sup>، بنیانگذار نظریه «نوکارکردگرایی»، از آنجا که شرایط عملیاتی این نظریه برآورده نشد، فسخ آن را اعلام کرد. ناامیدی و یأس از کارآیی و مطلوبیت «نوکارکردگرایی» باعث پردازش نظریه «وابستگی متقابل»<sup>۴</sup> شد. نظریه‌پردازان وابستگی متقابل، نسبت به «نوکارکردگرایی» چون «هاس» موضعی مکمل گرفتند. آنها تلاش کردند دامنه و دایره شمول «نوکارکردگرایی» را گسترش و مطلوبیت آن را برای درک و فهم حوزه وسیع‌تر وابستگی متقابل نشان دهند. نظریه‌پردازان «وابستگی متقابل» با انتقاد از جهت‌گیری منطقه‌ای و غایت‌گرایانه «نوکارکردگرایی»، تلاش کردند از اصول آن برای توضیح و تبیین شکل‌گیری و گسترش «رژیم‌های بین‌المللی»<sup>۵</sup> استفاده کنند. طبق نظر «رابرت کوهن»<sup>۶</sup> و «جوزف نای»<sup>۷</sup>، تحت شرایط «وابستگی متقابل پیچیده»<sup>۸</sup>، رژیم‌ها و نهادهای بین‌المللی جهت هدایت روابط بین‌کشورها شکل می‌گیرند (دهقانی فیروز آبادی، ۱۳۷۷: ۵۶۹-۵۶۸).

«رژیم‌های بین‌المللی» در تمام حوزه‌ها در نظام بین‌الملل از جمله اقتصاد، امنیت، محیط زیست، حقوق بشر، کنترل تسلیحات، هوانوردی، اقیانوس‌ها و دریاها مفهوم پیدا کرده‌اند با این وجود در بعد امنیت، رژیم‌ها به اندازه رژیم‌های اقتصادی موفقیت نداشته‌اند. «هاس»، «نای» و «کوهن» هر یک تعاریفی از رژیم‌های بین‌المللی ارائه کرده‌اند اما تعریف «کراسنر»<sup>۹</sup> به عنوان یک تعریف استاندارد در محافل آکادمیک پذیرفته شده است.

وی رژیم‌های بین‌المللی را این‌گونه تعریف می‌کند: «رژیم‌ها مجموعه‌ای از اصول و قواعد صریح یا تلویحی، هنجارها و رویه‌های تصمیم‌گیری می‌باشند که به واسطه آنها توقعات بازیگران پیرامون موضوعات خاص با هم تلاقی نموده و خواسته‌های بازیگران

1. Neoliberal Institutionalism
2. Neofunctionalism
3. Ernst B. Haas
4. Interdependence
5. International Regimes
6. Robert O. Keohane
7. Joseph S. Nye
8. Complex interdependence
9. Stephen D. Krasner



برآورده می‌شود» (Krasner, 1982:186). به باور «رابرت جرویس»<sup>۱</sup> مهم‌ترین نقش رژیم‌های بین‌المللی در ایجاد زمینه‌های همکاری بین دولت‌ها است، که چیزی فراتر از دنبال کردن منافع کوتاه مدت است (Krasner, 1982:187).

نظریه رژیم‌ها، به نوبه خود، منجر به ارائه نظریه «نهادگرایی نئولیبرال» شد. «نهادگرایی نئولیبرال» نظریه‌ای درباره ماهیت، نقش و کارکرد نهادهای بین‌المللی در روابط بین‌الملل است که تلاش می‌کند سه عنصر و مولفه واقع‌گرایی و لیبرالیسم را در هم آمیزد. اول، نئولیبرالیسم نقش مهم کشورها در روابط بین‌الملل و پیرو آن منافع و قدرت آنها را به رسمیت می‌شناسد. دوم، انگیزه‌های قوی و قاطعی را که برای همکاری به وسیله وابستگی متقابل در سطح بین‌المللی ایجاد می‌شود؛ مدنظر قرار می‌دهد. سوم، چگونگی و شیوه‌های تأثیرگذاری نهادهای بین‌المللی بر ادراک منافع و ترجیحات کشورها از طریق تأثیرگذاری بر محاسبات سود و زیان گزینه‌های مختلف را ملحوظ می‌کند (دهقانی فیروز آبادی، ۱۳۹۴: ۱۹۹).

مهم‌ترین ویژگی و مشخصه نظریه نهادگرایی نئولیبرال، قائل بودن هویت مستقل برای نهادهای بین‌المللی در سیاست بین‌الملل است. نهادهای بین‌المللی آن گونه که نئورئالیسم ادعا می‌کند پدیده‌های درجه دو نیستند که تأثیر اندکی روی نتایج دسته جمعی بین‌المللی و رفتار کشورها در نظام بین‌الملل داشته باشند. نهادهای بین‌المللی تنها بازتاب تصنعی توزیع بین‌المللی قدرت و منافع ملی نیستند که در اثر تغییرات در قدرت و منافع ملی کشورهای عضو دستخوش تغییر و دگرگونی نتایج بین‌المللی و رفتار کشورها باشند. نهادهای بین‌المللی از درجه‌ای از خودمختاری استقلال و آزادی عمل برخوردارند. از این رو درجه نهادینگی نظام بین‌الملل تأثیر تعیین‌کننده‌ای در نتایج بین‌المللی و رفتار کشورها دارند. این اصل مهم‌ترین نقطه تعارض و تقابل نئورئالیسم با نئولیبرالیسم است. این گفته به این معنا نیست که توزیع بین‌المللی قدرت و منافع ملی کشورها در شکل‌گیری و رشد نهادهای بین‌المللی تأثیری ندارد؛ بلکه این نظریه استدلال می‌کند وقتی که نهادهای بین‌المللی تأسیس شدند، حیات مستقل پیدا می‌کنند و به ندرت بازتاب قدرت و منافع اولیه‌ای که آنها را در بدو امر ایجاد کردند، می‌باشند. بنابراین، نهادهای بین‌المللی از طریق اطلاع‌رسانی به کشورهای عضو با امکان چانه‌زنی و مذاکرات بین آنها و قادر ساختن اعضا به نظارت بر انجام تعهدات شرکا، به طور قابل توجهی بر رفتار و اقدامات کشورها

1 . Robert Jervis

تأثیر می‌گذارند (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۴: ۲۰۱-۱۹۹) و (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۷۷: ۵۷۸-۵۷۱).

بر اساس نظریه «نهادگرایی نئولیبرال» هدف و کارکرد اصلی نهادها و سازمان‌های بین‌المللی تعدیل آنارشی و تسهیل همکاری بین کشورها در شرایط آنارشیک نظام بین‌الملل است. بر این اساس در بحران‌های بین‌المللی و منطقه‌ای نیز انتظاری که از نهادها و سازمان‌ها می‌رود تسهیل همکاری بین طرفین بحران و حل و فصل مسالمت‌آمیز بحران‌های بین‌المللی است. «مایکل برچر»<sup>۱</sup> پژوهشگر برجسته بحران‌مداخله‌سازان‌های بین‌المللی (کم یا زیاد) را یکی از متغیرهای تبیین‌کننده مرتبط با پایان بحران‌های بین‌المللی به صورت توافق می‌داند. سه متغیر دیگر عبارتند از وضعیت منازعه (ممتد با منازعه طولانی)، فعالیت قدرت‌های بزرگ (زیاد یا اندک) و متغیر چهارم نوع شیوه مدیریت بحران بازیگران (خشونت‌بار یا مسالمت‌آمیز) است. میزان دخالت سازمان‌های بین‌المللی در جست و جو برای فروکاستن از بحران به ویژه تمایل سازمان‌های بین‌المللی برای حمایت از اهداف یک دولت انتخاب آن دولت را در زمینه شیوه مدیریت بحران تحت نفوذ قرار می‌دهد؛ اگر آن دولت احساس کند که سازمان‌های بین‌المللی از ادعا و خواسته‌های او پشتیبانی می‌کنند احتمال بیشتری وجود دارد که تنش را کاهش دهد (Brecher, 1993: 241-242).

به گفته برچر چشم‌اندازهای کاهش بحران‌ها از طریق دخالت زیاد سازمان‌های بین‌المللی در مدیریت یک بحران بین‌دولتی زیاد می‌شود. متخصصین معمولاً قادر به فرونشاندن بحران خویش به وسیله مذاکرات مستقیم نیستند بنابراین نقش نیروی سوم (در اینجا سازمان‌های بین‌المللی) به عنوان عاملی در ایجاد چارچوبی برای مذاکره، در خصوص آتش‌بس موقت در یک بحران خشونت‌آمیز یا در خصوص یک توافق رسمی، غیر رسمی یا تلویحی برای پایان یک بحران غیر خشونت‌آمیز تأثیر قاطع دارد. ضرورتی ندارد که هیچ‌کدام از متخصصین به آغاز مصالحه و اظهار ضعف تن دهند به علاوه سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند مساعی جمیله<sup>۲</sup>، مصالحه یا میانجی‌گری فعالی برای رسیدن به سازش مهیا نمایند. سازمان‌های بین‌المللی مشروعیت نظام بین‌الملل برای هرگونه توافق به دست آمده را فراهم می‌کنند (Brecher, 1993: 239-240).

به گفته وی بیشترین احتمال برای اتخاذ یک استراتژی مصالحه‌جویانه در مدیریت بحران از سوی یک دولت نیز زمانی است که: «اول، بحران در چارچوب یک منازعه غیر

1 . Michael Brecher  
2 . Good Offices



ممتد رخ دهد. دوم، قدرت آن مساوی یا ضعیف تر از طرف تخصم خودش باشد. سوم، این دولت به وسیله یک رژیم دموکراتیک اداره شود که یکی از ویژگی های آن ثبات داخلی باشد. چهارم، از یک قدرت بزرگ حمایت نظامی دریافت نکند و پنجم، این که ادعاهای آن از سوی سازمان های بین المللی دخیل حمایت شود. بیشترین احتمال برای رضایت یک بازیگر از نتیجه بحران نیز زمانی رخ می دهد که بحران آن دولت خارج از یک منازعه ممتد اتفاق افتد؛ این دولت از یک قدرت بزرگ حمایت نظامی دریافت کند؛ سازمان بین المللی مربوطه به عنوان حامی درک شود و بازیگر پیروزی را احساس کند (Brecher, 1993: 245-246).

برچر دخالت های سازمان های بین المللی و منطقه ای در بحران های بین المللی را از سه جنبه و سطح مورد بررسی قرار می دهد؛ اول، توجه به سطح سازمانی این گونه مداخلات است که این سطح بر حسب ارگان های خاصی که نقش فعال در مدیریت بحران ایفا می کنند (شورای امنیت، مجمع عمومی، دبیر کل سازمان ملل) تعیین می شود. در سطح دوم وسعت این مداخلات بررسی می شود. مداخله ممکن است در سطح پایین (حقیقت یابی، گفت و گو بدون صدور قطعنامه، وساطت و مسائل عمومی دیگر) باشد. یا در سطح متوسط (میانجیگری، محکوم کردن و درخواست اقدام عملی) و یا در سطح بالا (حکمیت، تحریم ها، ناظران و نیروهای نظامی اضطراری) صورت می گیرد. در سطح سوم، اثربخشی مداخله سازمان های جهانی در کاهش بحران ارزیابی می شود. کاهش بحران به معنی پیشگیری از جنگ یا سهمیم شدن در ختم بحران است (برچر، وینکفلد، ۱۳۹۶: ۱۶۲-۱۶۱).

داده های ارائه شده توسط برچر نشان می دهد که سازمان های جهانی تنها در نیمی از ۲۹۲ بحران بین المللی که طی دره های ۱۹۲۹-۱۹۳۹ و ۱۹۴۵-۱۹۸۵ روی داده دخیل بوده اند. اما پرسش مهمتری که در مورد دخالت سازمان های بین المللی در بحران ها وجود دارد میزان اثرگذاری این دخالت بر نتایج بحران می باشد. به گفته برچر هر چه سازمان جهانی در یک بحران بین المللی موثرتر و فعال تر باشد احتمالاً نتایج حاصله برای مشارک کنندگان در بحران و نظام بین الملل در کل مطلوبتر خواهد بود. (برچر، وینکفلد، ۱۳۹۶: ۱۷۷-۱۶۲). با وجود این چنان که پیش از این نیز بیان شد بنا به گفته نئورنالیست ها زمانی دخالت سازمان های بین المللی در یک بحران در جهت حل و فصل مسالمت آمیز بحران مؤثر خواهد بود که منافع و اهداف قدرت های بزرگ حاضر در آن سازمان در باره بحران مد نظر در یک راستا باشد.

## ۲. بحران سوریه

بحران سوریه در سال ۲۰۱۱ و همزمان با شروع موج بهار عربی در خاورمیانه و شمال آفریقا آغاز شده و هم کنون در سال ۲۰۲۲ نیز همچنان ادامه دارد. در تحلیل چرایی شکل گیری این بحران دیدگاه های مختلفی مطرح می شود. به طور کلی دو دیدگاه در مورد بحران سوریه وجود دارد؛ عده زیادی از پژوهشگران معتقدند کشورهای درگیر بهار عربی مشکلات مشترکی داشتند و ریشه های بحران سوریه را نیز مانند سایر کشورهای اقتدارگرای عربی مثل تونس، مصر و لیبی باید فقر، بیکاری، فساد گسترده، بحران اقتصادی، شکاف طبقاتی ناکارآمدی، بحران مشروعیت و فقدان چرخش قدرت دانست (Dalacoura, 2012: 67).

دیدگاه دیگری نیز که بیشتر در ایران و در بین نخبگان اجرایی و بخشی از نخبگان فکری کشور طرفدار دارد؛ بر این باور است که شرایط داخلی سوریه و دیکتاتوری خاندان اسد به گونه ای نبود که سوریه را به این حال و روز درآورد و باید علت اصلی بحران سوریه را در جای دیگری جست و جو کرد که همان موقعیت ژئوپلیتیک سوریه و حضور این کشور در محور مقاومت و انتقام از دولت بشار اسد به خاطر حضور در این محور است. حضور سوریه در محور مقاومت از الزامات اصلی استراتژی سیاست خارجی حافظ اسد و بشار اسد تلقی می شد. پس از توافق نامه کمپ دیوید در سال ۱۹۷۹، که پایان محور سه جانبه دمشق - ریاض - قاهره را مشخص کرده و نظم منطقه ای عربی را نابود کرد؛ سوریه برای دستیابی به توازن استراتژیک با اسرائیل اتحاد با انقلاب تازه متولد شده اسلامی در ایران و نیروی تازه تاسیس حزب الله لبنان را در دهه ۱۹۸۰ میلادی پایه ریزی کرد. این اتحاد تحت عنوان محور مقاومت تا کنون دوام آورده است (Sottimano, 2019: 161-165).

خود بشار اسد در اولین سخنرانی عمومی خود تنها پس از ۲ ماه از شروع اعتراضات در ۲۹ مارس ۲۰۱۱ (سه شنبه ۹ فروردین ۱۳۹۰) در پارلمان این کشور دیدگاه دوم را پذیرفته و بدون توجه به ریشه های داخلی این اعتراضات مثل فقر، فساد و شکاف طبقاتی، معترضین را به عنوان خرابکار به تصویر کشیده و گفت: «آنها خواهند گفت که ما به تئوری توطئه اعتقاد داریم در حقیقت نظریه توطئه وجود ندارد یک توطئه وجود دارد. سوریه امروز با یک توطئه بزرگ خارجی رویه رو است» (Scartozzi, 2015: 319).

با تشدید اعتراضات در روزها و هفته های بعدی اسد به خوبی تشخیص داد که روایش از ریشه های اعتراضات قانع کننده نیست و باید آن را تغییر دهد. لذا وی در دومین سخنرانی خود در مراسم تحلیف کابینه جدید دولت سوریه در تاریخ ۱۶ آوریل ۲۰۱۱ (شنبه ۲۷ فروردین ۱۳۹۰) تنها ۱۷ روز بعد از سخنرانی اول روایت قبلی خود را در مورد توطئه

جهانی علیه سوریه کنار گذاشته و اندکی به دیدگاه اول نزدیک شد. وی در این سخنرانی اعلام کرد که «قانون وضعیت اضطراری را لغو می کند، نهاد مبارزه با فساد ایجاد می کند؛ چرخه تصمیم گیری ها را گسترش می دهد و تلاش می کند کانال های ارتباطی با مردم را برقرار سازد». اما با گسترش شورش ها، شروع جنگ داخلی و تشدید درگیری های فرقه ای در ماه های بعدی اسد دوباره روایت خود را تغییر داد و اعلام کرد « تروریسم و رادیکالیسم جهادی در حال ریشه دواندن در سوریه است و دولت وی تنها گزینه ای است که می تواند بر این وضعیت غلبه کند». ایران و روسیه به عنوان حامیان بین المللی اسد نیز به سرعت خود را با این روایت تطبیق دادند (Scartozzi, 2015: 319-323).

در یک دیدگاه ترکیبی می توان این گونه بیان کرد که بحران سوریه ریشه در بحران هویت، نارضایتی ها و سیاسی شدن هویت های مذهبی (عمدتاً سنی های در اکثریت)، هویت های قومی (کردها) و عدم دولت سازی فراگیر با حضور همه گروه های قومی و مذهبی داشت که تبلور آن قیام هویت های قومی و مذهبی به ویژه جمعیت سنی مذهب در سوریه در سال ۲۰۱۱ همزمان با سایر انقلاب های عربی بود. اما به دلیل موقعیت ژئوپلیتیک سوریه و همچنین نقش دولت این کشور در محور مقاومت به رهبری ایران با دخالت کنشگران منطقه ای و فرامنطقه ای و عملکرد بسیار منفی دولت اسد این بحران از یک بحران داخلی به یک بحران بین المللی تبدیل شد.

### ۳. تعارض منافع بازیگران منطقه ای و بین المللی در بحران سوریه

بحران سوریه بازیگران متعددی در دو سطح منطقه ای و بین المللی داشت. براساس تحلیل «بروس جونز» در «بروکینگز» ژئوپلیتیک جدید منطقه خاورمیانه ۶ بازیگر اصلی (آمریکا، روسیه، ایران، اسرائیل، عربستان و ترکیه) دارد (Brookings, 2018: 1-4). شاید بتوان در مورد بحران سوریه این بازیگران و سایر بازیگران منطقه ای و بین المللی را در دو دسته کلی تقسیم بندی کرد اول، بازیگرانی که حامی سوریه بوده و خواستار ادامه حضور «بشار اسد» در قدرت بودند (ایران، روسیه، حزب الله) و دوم بازیگرانی که خواستار سرنگونی اسد بودند (آمریکا، اتحادیه اروپا، عربستان، ترکیه، اسرائیل، قطر، امارات) بودند. در این بخش از بین بازیگران حامی اسد منافع روسیه و ایران و از بین بازیگران مخالف اسد آمریکا و عربستان مورد بررسی قرار می گیرد.



### ۳-۱. حامیان سوریه

منافع ایران و روسیه ایجاب می‌کرد که اسد در قدرت باقی بماند اما دو کشور اهداف متفاوتی از این منافع مشترک داشتند. بحران سوریه زمانی به وقوع پیوست که پوتین رسماً سیاست خارجی تهاجمی خود را آغاز کرده بود و مصمم بود به سال‌ها تحقیر تاریخی کشور خود از جانب غرب و تلقی روسیه به‌عنوان یک قدرت درجه دو که باید حوزه نفوذ آن را به شدت محدود کرد خاتمه دهد. نشانه‌های این رویکرد تهاجمی از سوی پوتین به وضوح در گرجستان، اوکراین و سوریه قابل رویت بود (Kumar, 2018: 220-221). پوتین فکر می‌کرد اگر به خاورمیانه از دریچه سوریه وارد نشود و ایفای نقش نکند قادر نخواهد بود جایگاه روسیه را نه به‌عنوان یک قدرت جهانی و نه یک قدرت منطقه‌ای تثبیت کند (10-7: 2016, Perera).

روسیه سه دلیل برای ادامه حمایت از دولت اسد داشت اول، سوریه نقش اساسی در سیاست خارجی روسیه داشت و تنها پایگاه نظامی روسیه در خارج از اتحاد جماهیر شوروی سابق، تأسیسات دریایی در بندر مدیترانه‌ای طرطوس بود. دوم، حمایت مسکو از رژیم اسد بخشی از استراتژی برای عقب نشینی علیه آنچه که آن را مداخله بیش از حد غرب در کشورهای مستقل تلقی می‌کند، بود و سوم، سوریه آخرین متحد روسیه در جهان عرب به شمار می‌رفت و اگر اسد سقوط می‌کرد مسکو بخش اعظم نفوذ خود را در منطقه از دست می‌داد. علاوه بر این، مسکو دارای منافع اقتصادی قابل توجهی به ارزش تقریبی ۲۰ میلیارد دلار، قراردادهای نظامی با ارزش و سرمایه‌گذاری‌هایی در حوزه انرژی در سوریه بود که سقوط اسد همه را از بین می‌برد (Chaziza, 2014: 250-251).

ایران نیز در جبهه حامیان اسد بود البته با اهدافی متفاوت. سوریه بخش مهم و حیاتی سیاست خارجی ایران در منطقه خاورمیانه است. در آغاز، تهران از انقلاب‌های بهار عربی استقبال کرده و موضع متعادلی در مورد آنها اتخاذ کرد. با وجود این، زنگ خطر زمانی برای ایران به صدا درآمد که اعتراضات به سوریه رسید، و ایران به سرعت تحولات سوریه را فتنه الهام گرفته از خارج تعریف کرد. ایران هیچ‌گاه زمان را برای حمایت از دولت اسد با ابزارهای سیاسی، نظامی و اقتصادی خود هدر نداد. با توجه به ماهیت روابط استراتژیک دمشق و تهران، موضع ایران در مورد جنگ سوریه تعجب‌آور نبود. سقوط اسد مانع نفوذ ایران در خاورمیانه و به ویژه دروازه آن یعنی لبنان بود. همچنین، ایران نمی‌خواست شاهد تخریب در حوزه نفوذ خود در برابر رقیب اصلی خود در منطقه یعنی عربستان سعودی و متحدین غربی آن باشد (Cengiz, 2020: 9-10).



«فارین پالیسی» در گزارش در مورد اهداف ایران از درگیری در بحران سوریه و حضور نظامی در این کشور می نویسد: «مهمترین مسئله برای ایران در سوریه حفظ دولت سوریه به عنوان بخشی از محور مقاومت (اتحاد دیرینه بین ایران، سوریه و حزب الله) است. ایران همچنین از طریق حضور در سوریه به دنبال ایجاد توازن قدرت - از جمله بازدارندگی - با سایر بازیگران منطقه ای و بین المللی است. سوریه عمق استراتژیک حیاتی را در اختیار ایران قرار می دهد و به آن اجازه می دهد قدرت خود را از طریق سوریه عملی کند و دروازه ای به حزب الله می دهد و بازدارندگی ایران را مقابل اسرائیل تقویت می کند. سقوط رژیم اسد و فروپاشی دولت سوریه با از دست دادن یکی از معبود متحدین مهم خود در جهان عرب ضربه مهمی به ایران وارد خواهد کرد. بر این اساس، از منظر ایران، این کشور طرف اصلی تهدید در سوریه است. ایران معتقد است بهترین راه برای حفظ سوریه در محور مقاومت، اطمینان از دستیابی کشور سوریه به کنترل کامل بر قلمرو خود است (Mohseni, Ahmadian, 2018).

### ۳-۲. مخالفین اسد

در جبهه مخالفین اسد نیز آمریکا، عربستان، ترکیه، اسرائیل، قطر و امارات قرار داشتند. این بازیگران نیز منفعت مشترکی در سرنگونی اسد داشتند اما در این منفعت مشترک اهداف متفاوتی را دنبال می کردند. در مورد آمریکا شاید بتوان مهم ترین انگیزه را در سرنگونی اسد، تثبیت امنیت اسرائیل، تضعیف ایران و تقویت فرایند صلح اعراب و اسرائیل دانست. دولت کنونی سوریه مهم ترین دولت عرب ضد اسرائیل در منطقه خاورمیانه محسوب می شود، بنابراین بحران سوریه اگر منجر به سرنگونی این دولت و تشکیل یک دولت طرفدار صلح اعراب و اسرائیل می شد دولت آمریکا با یک تیر چند نشان را می زد؛ اول، دولت مزاحم بعثی اسد از جبهه انقلابی مخالف صلح حذف شده و موازنه به نفع جبهه طرفدار صلح اعراب و اسرائیل تغییر می کرد. دوم، جمهوری اسلامی ایران که مخالف صلح اعراب و اسرائیل است، متحد کلیدی خود را در منطقه از دست می داد و این در راهبرد کلان خاورمیانه ای آمریکا که سعی در مهار و کنترل ایران دارد، بسیار مهم و کارگشا بود. سوم، با سقوط اسد، جمهوری اسلامی ایران، شاخص ترین دشمن موجودیت اسرائیل، مخالف سرسخت فرایند صلح اعراب و اسرائیل و حامی مالی، نظامی و سیاسی گروه های مقاومت ضد اسرائیلی در منطقه نیز به شدت منزوی شده و تضعیف می شد و چهارم، حلقه اتصال و پل ژئوپلیتیکی بین ایران و گروه هایی که امنیت اسرائیل را به شدت دچار مخاطره کرده اند

مثل حزب الله، حماس و جهاد اسلامی قطع شده و موقعیت این گروه‌ها تضعیف شده و در نقطه مقابل ضریب امنیتی اسرائیل به شدت بالا می‌رود. اندیشکده بروکینگز سال ۲۰۰۹ در همین راستا در گزارشی پیشنهاد می‌کند واشنگتن باید برای پیشبرد مذاکرات صلح و همچنین امنیت اسرائیل، سوریه را از ایران جدا سازد (Saab, 2009).

منافع عربستان در سوریه نیز در تعارض آشکار با منافع ایران بود. سوریه را می‌توان خط مقدم منازعه ژئوپلیتیکی و ایدئولوژیکی ایران و عربستان دانست؛ اولویت عربستان سعودی در سوریه قطعاً مبارزه با گروه‌های سلفی یا شکست داعش نبود، هدف و تمرکز اصلی عربستان در بحران سوریه، ایران بود و ریاض به بحران سوریه در قالب رقابت کلان منطقه‌ای خود با ایران نگاه می‌کرد (Mitton, 2016: 288-289).

تأسیس دولت شیعی در عراق و تثبیت حضور و نفوذ ایران در این کشور که طی سال‌های اخیر و بعد از تأسیس نیروهای حشدالشعبی به شدت نیز تقویت شده است. تثبیت موقعیت حزب الله بعد از جنگ ۳۳ روزه ۲۰۰۶ در لبنان، سقوط دیکتاتورهای مورد حمایت عربستان بعد از بهار عربی در مصر و تونس و زمزمه‌ها از بروز انقلابی شیعی در بحرین، قدرت گرفتن شیعیان حوثی در یمن و بیخ‌گوش عربستان کشوری که همواره منطقه نفوذ سنی عربستان محسوب می‌شد و زمزمه‌ها از بروز ناآرامی در مناطق شیعه‌نشین عربستان، ریاض را به این نتیجه رساند که در حال باختن بازی و تغییر موازنه به نفع جمهوری اسلامی ایران و جریان انقلابی منطقه است. سوریه بهترین آوردگاهی بود که با تغییر حکومت آن عربستان با یک تیر چند نشان را می‌زد؛ سوریه از مدار ایران خارج می‌شد. ارتباط ایران با بازوهای جنگ نیابتی خود در لبنان و فلسطین قطع می‌شد و موازنه منطقه‌ای دوباره به نفع عربستان در منطقه شکل می‌گرفت. «اندیشکده بروکینگز» در گزارشی در این زمینه می‌نویسد: «یکی از مهمترین اهداف عربستان برای حضور در بحران سوریه مقابله با ایران و تشیع بود. سعودی‌ها ایران را تهدید اصلی خود در منطقه می‌دانند و به سرعت از مقابله با ایران به مقابله با تشیع می‌روند.

این ریشه‌ای عمیق در ایدئولوژی و هابی دارد. عملاً هیچ تفاوتی در ذهن آنها بین شیعه و ایران وجود ندارد... مقابله عربستان با ایران در سوریه را باید در امتداد رقابت دو کشور در بحرین، لبنان، عراق و یمن و آرزوهای عربستان برای رهبری منطقه دید» (13-14 Brookings, 2018).

#### ۴. نقش نهادها در بحران سوریه

یافته‌های سه بخش پیشین را می‌توان در گزاره‌های زیر که بسیار برای بخش چهارم و ارزیابی عملکرد سازمان ملل و اتحادیه عرب در بحران سوریه مفید خواهد بود؛ خلاصه کرد؛ اول، امروزه نهادها و سازمان‌های بین‌المللی بخش بسیار مهمی از سیاست و روابط بین‌الملل را تشکیل می‌دهند و مطالعه روابط بین‌الملل و به تبع آن بحران‌های بین‌المللی بدون توجه به نقش این نهادها و سازمان‌ها تقریباً کاری غیر ممکن است یا حداقل تصویر ناقصی از موضوع و ابعاد آن ارائه می‌کند. دوم، نظریه نهادگرایی نئولیبرال، نهادهای بین‌المللی را مهم‌ترین ابزاری می‌داند که شکل‌گیری همکاری بین کشورها را در شرایط آنارشیک نظام بین‌الملل تسهیل کرده و مشکلات بی‌اعتمادی و فریبکاری را که موانع اصلی همکاری هستند حل می‌کند. سوم، به گفته نهادگرایان نئولیبرال وظیفه ذاتی نهادها و سازمان‌های بین‌المللی به عنوان مداخله‌گر سوم، مدیریت مسالمت‌آمیز بحران‌های بین‌المللی است. چهارم، تنوع و اختلاف در میزان نهادینگی سیاست بین‌الملل، شدیداً بر رفتار کشورها و نتایج همکاری جویانه در سطح بین‌المللی تأثیر می‌گذارد. پنجم، مداخله سازمان‌های بین‌المللی (کم یا زیاد) یکی از متغیرهای تبیین‌کننده مرتبط با پایان بحران‌های بین‌المللی به صورت توافق است. ششم، طرفین بحران معمولاً قادر به فرونشاندن بحران خویش به وسیله مذاکرات مستقیم نیستند، بنابراین نقش سازمان‌های بین‌المللی به عنوان عاملی در ایجاد چارچوبی برای مذاکره برای پایان یک بحران تأثیر دارد. هفتم، بیشترین احتمال برای اتخاذ یک استراتژی مصالحه جویانه در مدیریت بحران از سوی یک دولت زمانی است که بحران در چارچوب یک منازعه غیر ممتد رخ دهد، آن دولت از یک رژیم دموکراتیک برخوردار باشد و ادعاهای آن از سوی سازمان‌های بین‌المللی حمایت شود. هشتم، شرط اصلی و ضروری مداخله موفق نهادها و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای در جهت مدیریت مسالمت‌آمیز بحران این است که به گفته نئورئالیست‌ها اهداف و منافع بازیگران قدرتمند حاضر در این نهادها و سازمان‌ها در باره بحران در یک راستا بوده و با هم متعارض نباشد.

#### ۴-۱. سازمان ملل

بر اساس تئوری «نهادگرایی نئولیبرال» نقش سازمان ملل را نباید تنها بر اساس نقش حمایتی قدرت‌های بزرگ تعریف کرد و سازمان ملل متحد، بیشتر از جمع کشورهای عضو آن است. دبیرخانه و رئیس آن (دبیر کل) نیز طی این مدت توانسته‌اند نقش مستقل خود را به عنوان

مروج دموکراسی به‌عنوان سنگ بنای صلح و ثبات جهانی به اثبات برسانند. «پطروس غالی»<sup>۱</sup> دبیرکل سازمان ملل در این باره گفته بود: «ترویج دموکراسی هم به خودی خود یک هدف است و هم بخشی از مسئولیت سازمان ملل برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی. دموکراسی باید به خاطر خودش دنبال شود و همچنین به این دلیل که دموکراسی یکی از ستون‌هایی است که بر روی آن می‌توان یک جهان صلح‌آمیزتر، عادلانه‌تر و مطمئن‌تر ساخته شد» (Rushton, 2008: 98-103). «کوفی عنان»<sup>۲</sup>، جانشین «پطروس غالی» نیز چنین نظری داشت؛ وی بر این باور بود که دموکراسی به یک «حق جهانی» تبدیل شده است و محدود به هیچ کشور یا منطقه خاصی نیست وی زمانی که برنده جایزه صلح نوبل در دسامبر ۲۰۰۱ شد، در سخنرانی خود تأکید کرد که سازمان ملل متحد «سه اولویت اصلی برای آینده دارد: ریشه کن کردن فقر، جلوگیری از درگیری و منازعه و ترویج دموکراسی» (Rushton, 2008: 107).

در سال ۲۰۱۱ و تقریباً هم‌زمان با شروع بحران سوریه، شورای امنیت به‌عنوان مهمترین رکن سازمان ملل وضعیت بحرانی سوریه را در دستور کار خود قرار داد. بر اساس نظریه «نهادگرایی نئولیبرال» و همچنین نظریه «مایکل برچر» نقش سازمان ملل و نهادهای اصلی آن (مجمع عمومی و شورای امنیت) طبیعتاً باید در چارچوب حل و فصل مسالمت‌آمیز بحران سوریه ارزیابی می‌شد؛ از سوی دیگر فرایند دموکراسی خواهی در کشورهایی که درگیر انقلاب بودند و ماموریت سازمان ملل و شورای امنیت که به خصوص بعد از جنگ سرد در همین راستا و کمک به فرایند انتقال کشورها به سوی دموکراسی و انتخابات تعریف شده بود؛ ایجاب می‌کرد که سازمان ملل نقش فعالتری در بحران سوریه داشته باشد، اما چنان که در ادامه نیز خواهد آمد به دلیل اختلاف نظر گسترده قدرت‌های بزرگ دارای حق وتو در شورای امنیت در مورد سرشست بحران سوریه و اهداف کاملاً متضاد آنها در این بحران، سازمان ملل قادر به ایفای نقش خود در کنترل و مدیریت این بحران بین‌المللی نشد و تحولات نظامی و سیاسی در خارج از منطقه و بین قدرت‌های بزرگ منجر به بن‌بست دیپلماتیک در شورای امنیت سازمان ملل در قبال بحران سوریه شد (Murthy, 2018: 1-3).

پرونده سوریه برای سازمان ملل متحد بیشتر از لیبی، دیگر کشوری که درگیر بهار عربی شده بود؛ چالش برانگیز بود و اختلاف گسترده بین اعضای شورای امنیت باعث شد در فاصله سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۷ قطعنامه کمتری (۲۱ مورد در مقابل ۲۸ مورد) نسبت به

1 . Boutros Boutros Ghali  
2 . Kofi Atta Annan



بحران لیبی در شورا تصویب شود آن هم در مورد موضوعات کمتر چالش برانگیز مثل تحویل کمک های بشر دوستانه، تخریب سلاح های شیمیایی یا جلوگیری از اقدامات تروریستی توسط داعش در حالی که در فاصله این سالها در ۱۰ نوبت متن هایی که هدف از آن محکوم کردن دولت سوریه یا به دنبال تهدید یا تحمیل مجازات یا سرزنش دولت سوریه برای استفاده از سلاح های شیمیایی بود به دلیل مخالفت روسیه یا مشترکاً با چین تصویب نشد. در برخی موارد نیز اعضای غیر دائم با قطعنامه ها مخالفت یا رای ممتنع می دادند.

تنها در سال ۲۰۱۷، پنج پیش نویس قطعنامه درباره بحران سوریه و تو شد که بالاترین میزان و تو از سال ۱۹۹۰ تنها در یک سال بود. به دلیل بن بست در شورای امنیت مجمع عمومی در این سال ها ۷ قطعنامه را در مورد بحران سوریه تصویب کرد که مهمترین آنها دو قطعنامه محکومیت خشونت در سوریه و بی عملی شورای امنیت در این زمینه بود که ۱۶ فوریه ۲۰۱۲ (پنجشنبه ۲۷ بهمن ۱۳۹۰) و ۳ آگوست ۲۰۱۲ (جمعه ۱۳ مرداد ۱۳۹۱) تصویب شدند (Murthy, 2018: 9-10).

قطعنامه غیر الزام آور ۱۶ فوریه ۲۰۱۲ مجمع عمومی به دنبال بن بست در شورای امنیت و به ابتکار کشورهای غربی و اتحادیه عرب با ۱۳۷ رای موافق و ۱۲ رای مخالف در مجمع به تصویب رسید. این قطعنامه از دولت سوریه می خواست که بدون تأخیر، تمام خشونت ها را متوقف کند همه افراد بازداشت شده در جریان ناآرامی ها را آزاد کند، همه نیروهای مسلح را از شهرها خارج کند، تظاهرات مسالمت آمیز را تضمین کند و اجازه دسترسی بدون مانع برای ناظران اتحادیه عرب و رسانه های بین المللی را فراهم کند. مجمع عمومی همچنین در این قطعنامه تعیین یک فرستاده ویژه مشترک با اتحادیه عرب را تأیید کرد. البته پیروزی اخلاقی در مجمع عمومی با یک قطعنامه غیر الزام آور منجر به تغییر واقعیت های میدانی در سوریه یا تغییر نظر روسیه و چین نشد (Murthy, 2018: 12).

از سال ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱ که در این پژوهش بررسی شده است چنان که گفته شد شورای امنیت به دلیل اختلافات گسترده اعضای دارای حق و تو نتوانست راه حلی قطعی برای خروج از بحران بیابد و این نظر نئو- رئالیست ها را تأیید کرد که نهادها بازتابی از منافع بازیگران قدرتمند هستند. با وجود این شورای امنیت با تصویب ۲۷ قطعنامه دستاوردهایی در حوزه های سیاست ادنی یا غیر حیاتی مثل عملیات صلح بانی، کمک ها و دسترسی های بشر دوستانه، حمایت از پناهجویان، حمایت از آثار باستانی، ارسال کمک های غذایی و

دارویی، نابودی تسلیحات شیمیایی، مقابله با تروریسم، فرایند انتقال سیاسی، تضمین حاکمیت ملی سوریه داشته است.

جدای از 27 قطعنامه تصویب شده توسط شورای امنیت درباره بحران سوریه در فاصله سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱ روسیه و چین حداقل ۱۳ قطعنامه شورای امنیت را نیز درباره بحران سوریه وتو کرده‌اند (Reuters, 19 Sep, 2019). نکته قابل توجه این‌که 13 قطعنامه‌ای که توسط روسیه وتو شده‌اند، عموماً در خصوص تحقیق و تفحص در مورد استفاده از سلاح‌های شیمیایی توسط دولت اسد، ممنوعیت پروازهای نظامی در مناطق خاص، ارجاع جنایات جنگی رخ داده در طول جنگ سوریه به دیوان کیفری بین‌المللی و اعمال مجازات‌ها در خصوص آن‌ها بوده است (باقری، ۱۳۹۸).

در ۴ اکتبر ۲۰۱۱ (سه شنبه ۱۲ مهر ۱۳۹۰) شش ماه بعد از آغاز درگیری‌ها در سوریه، روسیه و چین قطعنامه پیشنهادی سازمان ملل را در مورد محکومیت نقض سنگین حقوق بشر در سوریه و اقدامات تهدیدی علیه رژیم بشار اسد وتو کردند. در تاریخ ۴ فوریه ۲۰۱۲ (شنبه ۱۵ بهمن ۱۳۹۰)، روسیه و چین دوباره پیش‌نویس قطعنامه‌ای را که حمله رژیم اسد به مخالفان را محکوم می‌کرد وتو کردند؛ در حالی که سایر اعضای شورای امنیت به نفع این قطعنامه رای داده بودند. در تاریخ ۱۹ جولای ۲۰۱۲ (پنج شنبه ۲۹ تیر ۱۳۹۱) پکن و مسکو دوباره قطعنامه مورد حمایت کشورهای غربی را که تهدید می‌کرد دمشق در صورت متوقف نکردن استفاده از سلاح‌های سنگین تحریم خواهد شد، وتو کردند. در ۲۲ می ۲۰۱۴ (پنج شنبه یک خرداد ۱۳۹۳) پکن و مسکو مجدداً پیش‌نویس قطعنامه‌ای را که توسط فرانسه تهیه شده بود و خواهان ارجاع جنایات دولت سوریه به دادگاه کیفری بین‌المللی (ICC) می‌شد وتو کردند (Dailysabah, 20 September, 2019).

۸ اکتبر ۲۰۱۶ (شنبه ۱۷ مهر ۱۳۹۵) روسیه به تنهایی متنی را که فرانسه برای جلوگیری از بمباران حلب تهیه کرده بود، وتو کرد. چین به این قطعنامه رای ممتنع داد. این اولین بار بود که چین پیش‌نویس قطعنامه را در کنار روسیه وتو نکرده و به آن رای ممتنع می‌داد. در ۵ دسامبر ۲۰۱۶ (دوشنبه ۱۵ آذر ۱۳۹۵) چین و روسیه مجدداً قطعنامه‌ای را که خواستار آتش بس در حلب بود وتو کردند. در تاریخ ۲۸ فوریه ۲۰۱۷ (سه شنبه ۱۰ اسفند ۱۳۹۵) روسیه و چین مجدداً قطعنامه‌ای را که توسط انگلیس، فرانسه و آمریکا پیش‌نویس آن تهیه شده بود وتو کردند. این قطعنامه خواستار اعمال تحریم علیه دولت سوریه به دلیل استفاده از سلاح شیمیایی در مناطق درگیری شده بود. در تاریخ ۱۲ آوریل ۲۰۱۷ (چهارشنبه ۲۳ فروردین ۱۳۹۶) روسیه پیش‌نویس قطعنامه‌ای را وتو کرد که خواستار همکاری رژیم

اسد با تحقیقات در مورد حمله مشکوک و مرگبار شیمیایی به شهرک خان شیخون در ۴ آوریل شده بود. چین به این قطعنامه رای ممتنع داد. در ۲۴ اکتبر ۲۰۱۷ (سه شنبه ۲ آبان ۱۳۹۶) و در ۱۶ و ۱۷ نوامبر ۲۰۱۷ (پنج شنبه و جمعه ۲۵ و ۲۶ آبان ۱۳۹۶) روسیه در کمتر از یک ماه سه بار از حق وتو استفاده کرد تا پیش نویس قطعنامه های مربوط به استفاده از سلاح های شیمیایی رادر بحران سوریه وتو کند. در ۱۰ آوریل ۲۰۱۸ (سه شنبه ۲۱ فروردین ۱۳۹۷) روسیه بار دیگر با صدور قطعنامه ای که پیش نویس آن را آمریکا و با هدف شناسایی عوامل استفاده از سلاح شیمیایی در سوریه بود مخالفت کرد و آن را نیز وتو کرد. در تاریخ ۱۹ سپتامبر ۲۰۱۹ (پنج شنبه ۲۸ آذر ۱۳۹۸) نیز روسیه و چین قطعنامه ای را که توسط بلژیک، آلمان و کویت در مورد آتش بس در استان جنگ زده ادلب تهیه شده بود وتو کردند (Dailysabah, 20 September, 2019). این هفتمین باری بود که چین قطعنامه های پیشنهادی درباره بحران سوریه را در کنار روسیه وتو می کرد. این قطعنامه خواستار آتش بس در ادلب شده بود اما حملات نظامی نیروهای دولتی علیه شبه نظامیان را از این آتش بس استثنا نمی کرد (Reuters, 19 September, 2019).

۱۰ جولای ۲۰۲۰ (جمعه ۲۰ تیر ۱۳۹۹) نیز بار دیگر روسیه و چین قطعنامه شورای امنیت سازمان ملل متحد را در مورد تمدید یک ساله ارسال کمک های انسان دوستانه از دو گذرگاه مرزی ترکیه به سوریه وتو کردند. قطعنامه پیشنهادی از سوی آلمان و بلژیک تهیه شده بود. این دومین وتوی روسیه و چین تنها در عرض یک هفته بود.

روسیه و چین خواهان آن بودند که تنها یک گذرگاه مرزی و تحت نظارت دولت سوریه باز باشد ولی بقیه اعضا با این مسأله مخالف بودند و روسیه را به سیاسی کاری در این زمینه متهم می کردند اتهامی که متقابلاً روسیه و چین نیز به کشورهای غربی وارد می کردند (Aljazeera, 10 July 2020).

۲۷ قطعنامه تصویب شده از آغاز بحران سوریه در سال ۲۰۱۱ تا سال ۲۰۲۱، به خوبی گویای این واقعیت است که مهم ترین رکن سازمان ملل یعنی شورای امنیت که از بالاترین صلاحیت در حفظ صلح و امنیت بین المللی برخوردار است طی ۱۰ سال گذشته در مورد بحران سوریه فاقد کارایی و کارآمدی بوده است. به دلیل اختلاف گسترده قدرت های بزرگ درباره ماهیت بحران سوریه و نگاه صفر و صدی به این بحران عملاً شورای امنیت قادر به ایفای نقش خود برای مدیریت و کنترل بحران سوریه نبود. آمریکا در کنار انگلیس و فرانسه خواستار برکناری دولت اسد و روسیه در کنار چین خواستار ابقای رژیم اسد بودند. در این



میان دو طرف برای تحقق این دو هدف کاملاً متعارض به نیروهای نیابتی خود تا می‌توانستند کمک نظامی، سیاسی و دیپلماتیک روانه کردند.

قطعه‌نامه‌های تصویب شده نیز عموماً بازتاب منافع روسیه و آمریکا در بحران سوریه بود و تنها قطعه‌نامه‌هایی تصویب شد که اولاً ابهام در ضمانت اجرا داشتند و ثانیاً از محکوم کردن مستقیم دولت اسد یا معارضان مسلح خودداری می‌کردند و ثالثاً بیشتر در حوزه‌های مربوط به مسائل غیر امنیتی و غیر سیاسی مثل ارسال کمک‌های بشری دوستانه مثل غذا و دارو یا مسائل مربوط به حمایت از آوارگان و غیر نظامیان، آثار باستانی و مراکز بهداشتی و بیمارستانی بود. قطعه‌نامه‌هایی که خارج از این چارچوب بود و به نوعی مربوط به برکناری بشار اسد یا محکوم کردن دولت سوریه می‌شد یا مسئولیت حملات شیمیایی و جنایات گسترده در شهرهای سوریه علیه غیر نظامیان را مستقیماً متوجه اسد می‌کرد، توسط روسیه و در برخی موارد توسط چین و تو شدند. سازمان ملل و شورای امنیت در میانجیگری در بحران سوریه نیز کارنامه موفق از خود به یادگار نگذاشت به طوری که سه نماینده ویژه دبیر کل سازمان ملل در باره سوریه «کوفی عنان»<sup>۱</sup>، «اخضر ابراهیمی»<sup>۲</sup> و «استفان دی میستورا»<sup>۳</sup> که هر سه شخصیت‌های شناخته شده‌ای در مدیریت منازعات بین‌المللی بودند به دلیل آنچه که به بن بست رسیدن مذاکرات بین دولت سوریه و معارضان خواندند، مجبور به استعفا شدند (Murthy, 2018: 14).

شورای امنیت سازمان ملل طی ۱۰ سال گذشته به دلیل اختلافات گسترده بین اعضای دارای حق و تو درباره بحران سوریه قادر به ایفای نقش مستقل خود نبود و در نهایت مجبور شد به ابتکارات سایر کشورها (روسیه، ترکیه و ایران) در مورد این بحران مثل مذاکرات «ژنو» و نشست‌های «آستانه» که دولت و معارضان را دور یک میز جمع می‌کرد، تن دهد و نتایج این نشست‌ها را تأیید کند. نشست‌های ژنو و آستانه نیز تا حدود زیادی بازتاب منافع متضاد حامیان منطقه‌ای و بین‌المللی دولت سوریه و معارضان بوده است. روسیه، آمریکا، عربستان، ایران و ترکیه هر کدام منافع متضادی در بحران سوریه داشته و دارند و جمع کردن دیدگاه بازیگران دخیل در بحران سوریه دستاورد ملموسی برای مدیریت بحران و پایان درگیری‌ها نداشته و این بیشتر تحولات میدانی بوده که نتایج سیاسی را رقم زده است.

تا لحظه نگارش این پژوهش هشت دور مذاکرات بین دولت و معارضان در ژنو برگزار شده که آخرین دور مذاکرات حول چهار مسئله قانون اساسی، حکومت، انتخابات و مبارزه با

1 . Kofi Atta Annan  
2 . Lakhdar Brahimi  
3 . Staffan de Mistura



تروریسم بود. در «آستانه» قزاقستان نیز با حضور نمایندگان دولت سوریه و معارضان و هیئت‌های مذاکره کننده سه کشور ضامن روند آستانه (ایران، روسیه و ترکیه) ۱۴ دور مذاکره برگزار شده است. اما نتیجه بحران سوریه نه در قطعنامه‌های شورای امنیت، نه در بیانیه‌های نشست‌های ژنو و آستانه تعیین نشده بلکه این زورآزمایی دولت بشار اسد، تروریست‌ها، معارضان و حامیان منطقه‌ای و بین‌المللی آنها (روسیه، آمریکا، ایران، عربستان و ترکیه) بوده که نتیجه بحران را مشخص کرده است. فارین پالیسی در گزارشی درباره جمع‌بندی مذاکرات ژنو می‌نویسد: «کارشناسان معتقدند آخرین دور مذاکرات صلح سوریه و تشکیل کمیته قانون اساسی در ژنو نتایج مشخص و ملموسی را برای صلح در سوریه به دنبال نخواهد داشت. و پس از گذشت بیش از ۹ سال جنگ چشمانداز رسیدن به یک راه حل سیاسی مشخص در سوریه از طریق مذاکرات ژنو کم‌رنگ است. مشکل این است که هیچ یک از دو طرف در مذاکرات جدی نیستند» (Foreign policy, 12 November, 2019)

#### ۲-۴. اتحادیه عرب

با شروع تحولات بهار عربی در منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا همه چشم‌ها به «اتحادیه عرب»<sup>۱</sup> به عنوان تنها نهادی که همه کشورهای عرب، عضو آن بودند، دوخته شد. این نهاد نمی‌توانست خود را از تحولات جهان عرب کنار بکشد. مثل سازمان ملل، نقش اتحادیه عرب را نیز باید به عنوان یک نهاد و سازمان مرتبط با به مدیریت مسالمت‌آمیز بحران تلقی کرد؛ اما چنان که در بخش نخست نیز ذکر شد بر خلاف ادعای نهادگرایان نئولیبرال نهادها هویت مستقلی بدون بازیگران قدرتمند ندارند و آنها بازتاب منافع قدرت‌های بزرگ هستند. دعوای قدرت و منافع بین بازیگران عمده در نهادها نقش بسیار مهمی در کارآمدی یا ناکارآمدی نهادها دارد؛ اگر بر سر موضوعی بازیگران قدرتمندی که در نهاد حضور دارند اجماع و اشتراک نظر داشته باشند نهاد می‌تواند بر سر این موضوع به ایفای نقش بپردازد. اما در صورتی که این اشتراک نظر وجود نداشته باشد و حتی تقابل و تعارض صد درصدی دیدگاه‌ها وجود داشته باشد، نهاد فاقد کارآمدی و توانایی خواهد بود.

پیش از پرداختن به نقش اتحادیه عرب در بحران سوریه باید به این نکته مهم نیز اذعان کرد که سازمان‌های منطقه‌ای نقش بسیار کمی در ثبات سیاسی و شکوفایی اقتصادی منطقه خاورمیانه ایفا می‌کنند. در همین راستا اتحادیه عرب اساساً مسائل داخلی کشورهای عضو این اتحادیه را نادیده گرفته و بیشتر تمرکز خود را به تقابل با اسرائیل و این اواخر ایران معطوف

1. Arab League

کرده است. شورای همکاری خلیج فارس نیز که در اصل از کشورهای عرب سنی خلیج فارس تشکیل شده کمی بیش از یک جبهه تحت سلطه عربستان علیه ایران نیست. هیچ سازمان منطقه‌ای نیز در خاورمیانه وجود ندارد که همزمان شامل ایران، اسرائیل و ترکیه همراه با کشورهای عرب منطقه باشد. در واقع می‌توان گفت هیچ سازمان منطقه‌ای در خاورمیانه برای این که خود را به صورت جدی درگیر مسائل منطقه‌ای کند وجود ندارد (Haass,2020:127).

«اتحادیه عرب» با نام کامل «اتحادیه کشورهای عربی» یک سازمان منطقه‌ای شامل کشورهای عمدتاً عربی جنوب غرب آسیا و شمال آفریقا است (۲۲ کشور عرب‌زبان شامل ۱۰ کشور آفریقایی و ۱۲ کشور آسیایی). این اتحادیه در ۲۲ مارس ۱۹۴۵ (پنج شنبه ۲ فروردین ۱۳۲۴) با ۶ عضو مؤسس مصر، عربستان، عراق، سوریه، لبنان و اردن بنیان نهاده شد و یمن نیز کمی بعد در ۵ می ۱۹۴۵ (شنبه ۱۵ اردیبهشت ۱۳۲۴) به آن پیوست. این اتحادیه هم‌اکنون ۲۲ عضو اصلی و ۴ عضو ناظر دارد (Ulger,2018:36-39).

اتحادیه عرب از زمان تأسیس، هدف اولیه خود را تقویت روابط بین کشورهای عضو، هماهنگی سیاست‌های آنها برای دستیابی به همکاری بین کشورهای عضو و حفظ استقلال و حاکمیت آنها عنوان کرده است. اما در عمل کشورهای عربی در بسیاری از مواقع حاکمیت یکدیگر را تضعیف کرده‌اند. ماده ۵ اساسنامه اتحادیه عرب می‌گوید: «هرگونه اعمال زور برای حل و فصل اختلافات بین دو یا چند کشور عضو اتحادیه ممنوع است. اگر در بین آنها اختلافی وجود داشته باشد که به استقلال، حاکمیت یا تمامیت ارضی یک کشور مربوط نباشد و طرفین دعوا برای حل این اختلاف، به شورا مراجعه کرده باشند، تصمیم شورا قابل اجرا خواهد بود. در چنین حالتی، کشورهایی که اختلاف بین آنها به وجود آمده است، در بحث و تصمیمات شورا شرکت نخواهند کرد. شورا باید در تمام اختلافاتی که ممکن است منجر به جنگ بین دو کشور عضو یا یک کشور عضو و یک کشور سوم شود، میانجیگری کند تا آشتی بین آنها را به وجود آورد. تصمیمات داوری و میانجیگری نیز با رأی اکثریت اتخاذ خواهد شد (Ulger,2018:38-45).

مواد ۶، ۷ و ۸ اساسنامه اتحادیه عرب نیز به نوعی به حل مسالمت‌آمیز اختلافات بین دولت‌های عضو و لزوم احترام به حق حاکمیت یکدیگر اختصاص دارد در این مواد آمده است: «چنانچه یک کشور به کشور دیگر عضو اتحادیه تجاوز کرد و یا چنانچه ترس از وقوع این تجاوز وجود داشته باشد، کشوری که مورد تجاوز قرار گرفته و یا تهدید به تجاوز شده، این حق را دارد که از شورای اتحادیه درخواست نشست فوری کند. شورا تدابیر لازم

را برای دفع این تجاوز بکار می گیرد و قطعنامه ای را با اجماع صادر می کند. اگر تجاوز از سوی یکی از کشورهای عضو اتحادیه بود، رأی کشور تجاوز کننده به حساب اجماع گذاشته نخواهد شد.

اگر تجاوزی صورت بگیرد به نحوی که دولت کشور مورد تجاوز قرار گرفته شده از تماس با شورای اتحادیه عاجز باشد، در این صورت نماینده آن کشور در شورا این حق را دارد که از شورا بخواهد تا نشست خود را برگزار کند و چنانچه نماینده آن کشور نیز قادر به تماس با اتحادیه نباشد در این حالت هر یک از کشورهای عضو اتحادیه این حق را دارند که از جانب کشور مورد تجاوز قرار گرفته، از شورا درخواست نشست فوری کنند. تصمیماتی که شورا با اجماع اتخاذ می کند برای همه کشورهای عضو اتحادیه لازم الاجراست. تصمیماتی که شورا با اکثریت آراء اتخاذ می کند برای کشوری که آن را پذیرفته است لازم الاجرا خواهد بود. در دو حالت یاد شده، تصمیمات شورا در هر کشوری بر اساس نظام و قانون اساسی آن کشور اجرا می شود. هر یک از کشورهای عضو اتحادیه، نظام حاکم در دیگر کشورهای اتحادیه را محترم می شمرد و تعهد می کند که اقدامی که در جهت تغییر حکومت در آن کشور باشد انجام ندهد» (Refworld, 11 August 2020).

با وجود تأکید صریح اساسنامه اتحادیه عرب بر حل و فصل مسالمت آمیز اختلافات بین اعضا و همچنین احترام به حق حاکمیت یکدیگر و ممنوعیت اعضا برای اعمال زور، کشورهای عضو در بسیاری از مواقع از زور علیه یکدیگر استفاده کرده اند. مصر در دهه ۱۹۶۰ وارد یمن شد. سوریه ۱۹۷۶ لبنان را اشغال کرد. عراق در سال ۱۹۹۰ به کویت حمله کرد. مراکش، الجزایر و موریتانی نیز در چندین نوبت از سال ۱۹۷۵ با هم درگیر شده اند. حملات اسرائیل به فلسطین، جنگ داخلی در سودان، حمله ۲۰۰۳ آمریکا به عراق، حمله ۲۰۰۶ اسرائیل به لبنان و علاوه بر اینها لیست بلند بالایی از بحرانهای داخلی در بین کشورهای عضو نشان دهنده عدم کارآمدی اتحادیه در حل و فصل بحرانها در بین اعضا بوده است (Ulger, 2018:38-45).

عدم کارآمدی اتحادیه عرب در حل و فصل بحرانها به خوبی در جریان تحولات بهار عربی خود را نشان داد؛ با شروع بهار عربی از تونس، اتحادیه عرب تقریباً در خلال قیام در تونس ساکت بود، اجلاس سالانه خود را نیز در سال ۲۰۱۱ به دلیل آشفتگی در تونس لغو کرد. در نخستین نشست خود در سطح سران کشورهای عضو یک نشست اقتصادی در ۱۹ ژانویه ۲۰۱۱ ( چهارشنبه ۲۹ دی ۱۳۸۹) در قاهره برگزار شد، «عمرو موسی»<sup>۱</sup> دبیر کل

1 . Amr Moussa

اتحادیه عرب در این نشست گفت: «روح اعراب از فقر، بیکاری و بحران اقتصادی شکسته شده و آسیب دیده است است». وی هشدار داد که «انقلاب تونس از ما دور نیست، شهروندان عرب وارد یک حالت بی سابقه ای از عصبانیت و ناامیدی شده اند» (Aljazeera, 19 jan 2011).

در پاسخ به این فراخوان، رهبران عرب متعهد شدند که ۲ میلیارد دلار برای اقتصادهای متلاشی شده کشورهای عضو اختصاص دهند. عربستان سعودی و کویت قول دادند نیمی از این کمک هزینه را بپردازند. اما مشخص نبود این ۲ میلیارد دلار چگونه باید پرداخت شود و کدام دولت‌ها در اولویت پرداخت قرار دارند. در همان جلسه، «حسنی مبارک»<sup>۱</sup> رئیس جمهور مصر، بر اهمیت همکاری‌های اقتصادی تأکید کرد و آن را به عنوان اولویت مهم امنیت ملی کشورهای عرب منطقه اعلام کرد (Foxnews, 17 Nov 2014).

با شروع اعتراضات در مصر، «نبیل العربی»<sup>۲</sup> به دنبال «عمرو موسی» مصری، در ماه می ۲۰۱۱ به عنوان دبیر کل اتحادیه عرب منصوب شد. العربی به دلیل حمایت از جنبش‌های اعتراضی مصر مشهور بود. اما در دوره اعتراضات مصر و پس از سرنگونی حسنی مبارک و حتی پس از سرنگونی دولت اخوانی «محمد مرسی»<sup>۳</sup> توسط ارتش مصر نیز اتحادیه عرب نقش چندانی در این تحولات ایفا نکرد. در مقابل اتحادیه عرب بر خلاف تونس و مصر نقش بسیار فعالی در تحولات لیبی بازی کرد. اتحادیه عرب در ۲۲ فوریه ۲۰۱۱ (سه شنبه ۳ اسفند ۱۳۸۹) عضویت لیبی را به حالت تعلیق درآورد. یک ماه بعد اتحادیه عرب خواستار اجرای منطقه پرواز ممنوع با همکاری اتحادیه آفریقا و شورای امنیت سازمان ملل در لیبی و مداخله کشورهای غربی در قلمرو یک کشور عضو عرب و در حمایت از شورشیان عرب شد. اما به دنبال سرنگونی «معمّر قذافی»<sup>۴</sup> اتحادیه عرب نتوانست در ایجاد ثبات در این کشور نقشی ایفا کند. همزمان اتحادیه عرب در تحولات بحرین و عمان نیز با وجود گزارش‌ها از زندان، شکنجه و اعدام مخالفان در این دو کشور سکوت کرد. سکوت اتحادیه عرب در قبال تحولات این دو کشور به شدت تحت‌تأثیر عربستان و قطر دو کشور مهم منطقه خلیج فارس بود. آنها تحولات در بحرین و عمان را بر ضد ثبات منطقه خلیج فارس می‌دانستند و نگران تسری این اعتراضات به قلمرو پادشاهی خود بودند (Mencutek, 2014: 96-98).

1 . Muhammad Hosni El Sayed Mubarak  
 2 . Nabil Elaraby  
 3 . Mohamed Morsi Issa Al-Ayyat  
 4 . Muammar Mohammed Abu Minyar al-Gaddafi

در مورد بحران سوریه اتحادیه عرب باز رویه خود را تغییر داده و جانب شورشیان و معارضان را گرفت. در مورد سوریه هیچ یک از مواد منشور اتحادیه عرب درباره لزوم حل و فصل مسالمت آمیز بحران و احترام به حق حاکمیت و استقلال کشورهای عضو رعایت نشد. عربستان و قطر به عنوان حامیان اصلی منطقه ای گروه های معارض دولت سوریه در همان ماه های اول شروع بحران سوریه تلاش کردند تا اهداف خود را از طریق اتحادیه عرب پی گیری کنند و تا حدود زیادی نیز در این امر موفق شدند و سازمانی که مسئولیت آن حل و فصل صلح آمیز اختلافات بین کشورهای عربی بود تبدیل به نهادی شد که تنها در یک طرف مناقشه ایستاده است. اولین اقدام اتحادیه عرب به رهبری عربستان و قطر، در قبال سوریه، اجلاس وزرای خارجه این اتحادیه در ۱۶ اکتبر ۲۰۱۱ (یکشنبه ۲۴ مهر ۱۳۹۰) در مصر بود. علی رغم انتظار تعلیق عضویت سوریه در این اتحادیه اما همه آن چیزی که اتحادیه عرب در این زمان انجام داد، درخواست از اسد برای توقف به کارگیری زور و شروع گفتگوها میان وی و مخالفان بود همچنین، اتحادیه عرب با تشکیل «کمیته حل بحران سوریه» به ریاست قطر، آن را مکلف به پیگیری بحران سوریه کرد (Duran, Inat, 2012).

اعضای این کمیته مشتمل از قطر، مصر، الجزایر، سودان و عمان در ۲۶ اکتبر ۲۰۱۱ (چهارشنبه ۴ آبان ۱۳۹۰) با رئیس جمهور سوریه دیدار کردند و برنامه اقدام اتحادیه عرب را برای توقف خشونت ها، به اطلاع بشار اسد رساندند. متعاقب این دیدار، سوریه برنامه اقدام اتحادیه عرب را که در نشست ۳۰ اکتبر ۲۰۱۱ (یکشنبه ۸ آبان ۱۳۹۰) این اتحادیه تصویب شده بود، در تاریخ ۲ نوامبر ۲۰۱۱ (چهارشنبه ۱۱ آبان ۱۳۹۰) امضا کرد. این برنامه از دولت سوریه می خواست که فوراً خشونت ها را متوقف، زندانیان سیاسی را آزاد، گفت و گو با مخالفین را آغاز و به ناظران و رسانه های بین المللی برای ورود به سوریه اجازه دهد. اما در نهایت اتحادیه عرب در نشست فوق العاده وزرای خارجه خود در ۱۲ نوامبر ۲۰۱۱ (شنبه ۲۱ آبان ۱۳۹۰) در قاهره، عضویت سوریه در این اتحادیه را تعلیق کرد (Duran, Inat, 2012).

سوریه یکی از مؤسسين اصلی اتحادیه عرب بود اما عضویت این کشور در اتحادیه عرب به دلیل آن چه که «عدم پایان دادن به کشتار وحشیانه معترضان و عدم توقف خشونت علیه آنها خوانده شد به حالت تعلیق درآمد». «شیخ حمد بن جاسم»<sup>۱</sup>، نخست وزیر وقت قطر در این جلسه اضطراری گفت: «اتحادیه عرب موافقت کرده است که تحریم های اقتصادی و سیاسی را علیه سوریه به دلیل عدم توقف این خشونت ها اعمال کند و از

1 . Sheikh Hamad bin Jassim

کشورهای عضو خود خواست تا سفیران خود را از دمشق خارج کنند». از ۲۲ عضو اتحادیه عرب ۱۸ عضو به این تصمیم رای مثبت دادند و تنها لبنان، یمن و خود سوریه رای منفی دادند و عراق نیز رای ممتنع داد (Guardian, 12 Nov 2011).

کشورهای عربی و به خصوص عربستان و قطر در ماه‌های نخست شروع درگیری‌ها در سوریه نسبت به ورود جدی به این بحران تردید داشتند و علت آن نیز ترس شدید از سرایت بهار عربی به کشورهای حاشیه خلیج فارس بود. اما با گذشت چند ماه از شروع بهار عربی حمله ناتو به لیبی و سقوط طرابلس پایتخت به دست مخالفان، تردید این کشورها نیز در حمایت از مخالفان دولت سوریه برطرف شد که بازتاب گسترده آن در تعلیق عضویت دولت سوریه در اتحادیه عرب بود. به دنبال تعلیق عضویت سوریه، اتحادیه عرب در ۱۶ نوامبر ۲۰۱۱ (چهارشنبه ۲۵ آبان ۱۳۹۰) تصمیم دیگری برای اعمال تحریم‌های اقتصادی علیه دولت اسد گرفت. این تحریم‌ها شامل ممنوعیت مسافرت مقامات ارشد سوریه به کشورهای عضو اتحادیه عرب، توقیف دارائی‌های دولت سوریه در کشورهای عرب، ممنوعیت معامله با بانک مرکزی سوریه و توقف تمامی معاملات تجاری با دولت سوریه بود. این تحریم‌ها مکمل تحریم‌هایی بود که پیش از آن آمریکا، اتحادیه اروپا و ترکیه علیه دولت سوریه وضع کرده بودند (Duran, Inat, 2012).

در ادامه بحران سوریه نیز اتحادیه عرب در ۲۴ دسامبر ۲۰۱۱ (شنبه ۳ دی ۱۳۹۰) طرح ورود ناظران به سوریه را تصویب کرد. این ناظران قرار بود از شهرهایی که توسط دولت اسد تعیین شده از جمله شهرهای محل اعتراضات مثل «حمص»، «درعا» و «حما» بازدید کنند. یک ماه پیش از اعزام این هیئت، سوریه با طرح صلح اتحادیه عرب برای پایان دادن به بحران موافقت کرده بود.

این سازمان خواستار خروج نیروهای نظامی و سلاح‌های سنگین از خیابان‌های شهرها و آغاز مذاکرات با رهبران مخالفان و اجازه ورود نهادهای حقوق بشری و روزنامه نگاران همراه با ناظران اتحادیه عرب به داخل کشور شده بود (Guardian, 19 Dec 2011). با این وجود نتیجه گزارش این ناظران بیشتر باعث سردرگمی شد. گزارش تهیه شده توسط ناظران اتحادیه عرب، هر دو طرف را مسئول حمله به غیر نظامیان عنوان کرده بود. نتیجه نهایی گزارش نیز عربستان و قطر را که خواستار مداخله بین‌المللی در سوریه بودند، ناراحت کرد. در نتیجه، عربستان، و پس از آن سایر دولت‌های عرب خلیج فارس ناظران خود را فراخواندند و این طرح نیز شکست خورد (Duran, Inat, 2012).

اتحادیه عرب در نشست ۲۲ ژانویه ۲۰۱۲ (یکشنبه ۲ بهمن ۱۳۹۰) خود در قاهره مصر طرح صلح دیگری را برای حل و فصل بحران سوریه به سازمان ملل ارائه کرد. طرح جدید کاملاً شبیه طرحی بود که برای یمن ارائه شده بود. این طرح از اسد می خواست که از قدرت کناره گیری کند و اختیارات خود را به معاون خود واگذار کند، این طرح همچنین خواستار تشکیل یک دولت وحدت ملی در طی ۲ سال و برگزاری انتخابات فوری شده بود. از طرح جدید همه اعضای اتحادیه عرب به جز لبنان حمایت کردند. با این حال کشورهای عرب از این که این طرح به شورای امنیت فرستاده شود؛ مخالفت کردند. استدلال مخالفان این بود که در صورت ورود شورای امنیت به مسئله، بحران سوریه تحت ابتکار بازیگران خارجی قرار خواهد گرفت. با این وجود «حمد بن جاسم» نخست وزیر قطر همراه با «نبیل العربی» دبیر کل اتحادیه عرب نامه ای به «بان کی مون» دبیر کل سازمان ملل نوشته و خواستار قرار گرفتن موضوع در دستور کار شورای امنیت شدند. واکنش دولت سوریه به طرح صلح اتحادیه عرب منفی بود و اسد اعلام کرد که قدرت را واگذار نخواهد کرد. در نتیجه اتحادیه عرب در ۲۶ ژانویه ۲۰۱۲ (پنجشنبه ۶ بهمن ۱۳۹۰) ماموریت ناظران را به حالت تعلیق درآورد. این اقدام از سوی بسیاری از ناظران این گونه تعبیر شد که اتحادیه عرب به دنبال قطع روابط با دولت سوریه است. در این برحه زمانی جلسات شورای امنیت نیز درباره سوریه ادامه داشت. چین و روسیه پیش نویس قطعنامه ای را که بر اساس طرح اتحادیه عرب تهیه شده بود و خواستار خروج اسد از قدرت و مقصر شناختن وی در خشونت ها می شد و تو کردند اما چند روز بعد در ۱۷ فوریه ۲۰۱۲ (جمعه ۲۸ بهمن ۱۳۹۰) در مجمع عمومی این طرح با ۱۳۷ رای موافق تصویب شد (Duran, Inat, 2012).

با شکست طرح اتحادیه عرب در سازمان ملل و توی چین و روسیه و همچنین بروز اختلاف در بین اعضای اتحادیه عرب در مورد شیوه مواجهه با بحران سوریه از این تاریخ به بعد یعنی ۴ فوریه ۲۰۱۲ (شنبه ۱۵ بهمن ۱۳۹۰) نقش اتحادیه عرب در حل و فصل بحران سوریه به شدت تضعیف و به حاشیه رفت و ابتکار عمل دیگری تحت عنوان «گروه دوستان سوریه»<sup>۱</sup> که متشکل از کشورهای غربی، عربی و ترکیه بود، جای اتحادیه عرب و همچنین سازمان ملل را گرفت. ابتکار «دوستان سوریه» برای اولین بار توسط آمریکا و فرانسه پیشنهاد شد و در جهان عرب نیز پشتیبان پیدا کرد. اولین نشست گروه «دوستان سوریه» در تاریخ ۲۴ فوریه ۲۰۱۲ (جمعه ۵ اسفند ۱۳۹۰) در تونس برگزار شد. نمایندگان حدود ۷۰ کشور از جمله آمریکا، ترکیه، کشورهای اروپایی و کشورهای عربی در این نشست شرکت

1 . Friends of Syria Group



کردند. نمایندگان روسیه و چین به دلیل عدم دعوت از دولت سوریه به این نشست شرکت نکردند. در این جلسه، احتمال مداخله نظامی در سوریه مطرح نشد اما این گروه از دولت اسد خواست که فوراً همه خشونت‌ها را متوقف کند و به آژانس‌های بشردوستانه اجازه ارائه کمک‌های بشردوستانه را بدهد. در این نشست «شورای ملی سوریه»<sup>۱</sup> متعلق به گروه‌های معارض سوریه نیز به عنوان نماینده قانونی مردم سوریه به رسمیت شناخته شد، این گروه همچنین خواستار تحریم‌های جدید علیه بشار اسد شد. در بیانیه نهایی این نشست، پیشنهاد اتحادیه عرب برای استقرار نیروهای حافظ صلح در سوریه تحت نظارت اتحادیه عرب و سازمان ملل قید نشد در نتیجه، عربستان سعودی از این گروه جدا شد و ابتکار «دوستان سوریه» را متهم به عدم تحرک در بحران سوریه کرد (Duran, Inat, 2012).

در طول چند دهه گذشته یکی از دلایل عمده عدم موفقیت اتحادیه عرب برای تبدیل شدن به یک سازمان مهم و تأثیرگذار دو عامل بوده است؛ اول تضاد منافع بین کشورهای عضو و دوم ناکارآمدی روند تصمیم‌گیری و عدم ضمانت اجرای تصمیمات. روند تصمیم‌گیری در اتحادیه عرب بر اساس مذاکرات بین کشورهای عضو است و اتحادیه عرب طی این مدت به ندرت قادر به تبدیل منافع مشترک به یک سیاست مشترک بوده است. از سوی دیگر توازن قدرت، منافع و ملاحظات سیاسی همچنان انگیزه اصلی این تصمیمات بوده است. «معمر قذافی» رهبر لیبی این وضعیت را کاملاً به صورت طعنه آمیز و در عین حال توصیف واقعی از کارنامه اتحادیه عرب و اختلافات سیاسی بین اعضای آن در اجلاس دمشق در سال ۲۰۰۸ عنوان کرده بود. وی در این نشست گفته بود «همه ما با هم مشکل داریم. هیچ چیز مشترکی بین ما نیست جز این اتاق». بعد از شروع بهار عربی این وضعیت بدتر نیز شد (Ulger, 2018: ۴۲-۴۶).

در مورد بحران سوریه نیز وضعیت توصیف شده توسط قذافی به خوبی قابل مشاهده بود. یکی از دلایل اصلی این که اتحادیه عرب نتوانست به ایفای نقش مستقل مؤثر و کارآمدی در بحران سوریه بپردازد؛ بروز اختلافات گسترده در بین اعضای این سازمان و به خصوص در همسایگان عرب سوریه با کشورهایی مثل عربستان و قطر بود که خواهان سرنگونی دولت بشار اسد بودند. لبنان نگران این مسئله بود که تغییر رژیم در سوریه باعث بی‌ثباتی قومی و فرقه‌ای در داخل لبنان شود. به همین دلیل با تعلیق عضویت سوریه در اتحادیه عرب، تحریم‌ها و ارجاع بحران به شورای امنیت مخالفت کرد. در داخل لبنان نیز گروه‌ها در مقابل بحران سوریه موضع واحدی نداشتند. در حالی که حزب الله از دولت اسد

1 . Syrian National Council



پشتیبانی می کرد «گروه ۱۴ مارس»<sup>۱</sup> به رهبری «سعد الحریری»<sup>۲</sup> با نیروها و گروه های معارض بشار اسد که خواهان سرنگونی حکومت وی بودند همکاری و همراهی می کرد. دولت «نوری مالکی»<sup>۳</sup> در عراق بازیگر دیگری بود که از رژیم سوریه پشتیبانی می کرد، البته کمتر از همتای لبنانی خود. موضع دولت عراق در مقابل بحران سوریه به موازات سیاست ایران بود. مالکی طرفدار اصلاحات در سوریه و نه براندازی بود. دولت عراق نیز مثل لبنان نگران این بود که یک جنگ داخلی در سوریه به بروز بی ثباتی در داخل این کشور منجر شود. (Seta, April 2012). جدای از لبنان و عراق شکاف در دیگر سران کشورهای عربی درباره نوع برخورد اتحادیه عرب با بحران سوریه نیز مشهود بود و الجزایر، مصر و سودان نیز قانع نشدند که در کنار معارضان و مقابل دولت سوریه بایستند (Vasiliev, 2018: ۴۷۷)

مجموعه ای از عوامل در کنار بروز اختلاف در درون اعضای اتحادیه عرب و همچنین ریاست عراق بر اتحادیه عرب از مارس ۲۰۱۲ که موضع میانه ای نسبت به بحران سوریه داشت؛ باعث شد که نقش مستقل اتحادیه عرب در بحران سوریه بیش از پیش کم رنگتر شود. به طوری که پس از انتصاب «کوفی عنان» و بر خلاف طرح صلح دوم اتحادیه عرب که خواستار کناره گیری اسد از قدرت شده بود؛ در طرح ۶ ماده ای عنان که به طور کامل ضمیمه قطعنامه ۲۰۴۲ شده بود خبری از برکناری بشار اسد از قدرت یعنی خواسته اصلی اتحادیه عرب با محوریت عربستان و قطر نبود. طرح ۶ ماده ای عنان از دولت سوریه می خواست: «سریعاً اعزام نیروها را به مناطق غیرنظامی متوقف کند؛ به استفاده از سلاح های سنگین در مناطق غیرنظامی پایان دهد و نسبت به عقب کشیدن نیروهای خود از اطراف و مراکز غیر نظامی اقدام نماید؛ خشونت ها را در مناطق غیر نظامی متوقف کند؛ اجازه دسترسی های بشردوستانه را بدهد، افزاد بازداشت شده را آزاد کند، آزادی تردد برای خبرنگاران را بدون هرگونه تبعیضی تضمین کند و به آزادی تجمعات و حق اعتراضات مسالمت آمیز مردم طبق قانون احترام بگذارد» (Hinnebusch, Zartman, 2016: 7).

جدای از بروز اختلاف بین اعضا و ناکارآمدی روندهای تصمیم گیری، اتحادیه عرب به شدت گرفتار معیارهای دوگانه و متناقض در قبال تحولات بهار عربی شده بود. پیش از این اشاره شد که رویکرد اتحادیه عرب مورد به مورد در مورد کشورهایی که درگیر بحران بودند از تونس گرفته تا مصر، لیبی، بحرین، عمان و سوریه فرق می کرد. به عنوان نمونه در بحرین اتحادیه عرب با شروع اعتراضات پشت سر پادشاهی بحرین و در دفاع از آن موضع گرفت

1 . March 14 Alliance

2 . Saad El-Din Rafik Al-Hariri

3 . Nouri Kamil Mohammed Hasan al-Maliki

اما در سوریه درست برعکس و در کنار معترضان و علیه دولت بشار اسد قرار گرفت (Mencutek, 2014:84). هر چه زمان نیز گذشت حمایت اعضای موثر اتحادیه عرب از معارضان مسلح سوری بیشتر شد به طوری که در ۶ مارس ۲۰۱۳ (چهارشنبه ۱۶ اسفند ۱۳۹۱)، اتحادیه عرب به اعضای خود چراغ سبز داد و از آنها خواست تا شورشیان سوریه را مسلح کنند. در ۲۶ مارس ۲۰۱۳ (سه شنبه ۶ فروردین ۱۳۹۲)، در اجلاس دوحه نیز اتحادیه عرب ائتلاف ملی معارضان را به عنوان نماینده قانونی مردم سوریه به رسمیت شناخت (Vasiliev, 2018:447-448).

تحولات بعدی و نشست‌های متعدد در ژنو و استانبول استعفای «کوفی عنان» و به دنبال آن استعفای «اخضر ابراهیمی» و در نهایت استعفای «دی میستورا» به عنوان نمایندگان ویژه دبیر کل سازمان ملل و اتحادیه عرب در بحران سوریه نشان داد که اتحادیه عرب نیز برای مدیریت و کنترل بحران سوریه ناکارآمد است. حمایت این اتحادیه از شورشیان مسلح نه تنها گامی در راستای مدیریت مسالمت آمیز بحران نبود که بنزینی بر روی آتش و گامی در راستای تشدید بحران بود. این اتحادیه به شدت تحت تاثیر موضع عربستان در بحران سوریه بود و پس از ناکامی اتحادیه در تامین خواسته عربستان برای برکناری اسد، ریاض و به دنبال آن دوحه تصمیم گرفتند که هدف خود را از کانال‌های دیگری غیر از اتحادیه عرب پیگیری کنند و همین مسئله نیز در به حاشیه رانده شدن اتحادیه عرب در بحران سوریه نقش اساسی داشت.

پس از گذشت بیش از ۱۰ سال از بحران سوریه و پس از ناکامی اتحادیه عرب و همچنین تداوم حضور بشار اسد در قدرت و بروز اختلافات گسترده در جبهه معارضان دولت سوریه که مورد حمایت عربستان و قطر بود؛ بازگشایی سفارت خانه‌های امارات و بحرین در دمشق و همچنین بروز اختلافات گسترده و تنش‌های شدید بین قطر و عربستان از یک سو و عربستان و ترکیه از سوی دیگر به دنبال قتل فجیع «جمال خاشقچی»<sup>۱</sup> به نظر می‌رسد که اتحادیه عرب در زمینه بحران سوریه دوباره تغییر استراتژی داده و بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه عرب از لغو تعلیق عضویت سوریه در اتحادیه عرب و بازگشت سوریه به این اتحادیه حمایت و پشتیبانی می‌کنند (Middleeast monitor, October 14, 2019).

ناتوانی اتحادیه عرب در مدیریت بحران سوریه و جلوگیری از گسترش آن تنها به سوریه ختم نمی‌شود این اتحادیه به دلیل ضعف‌های گسترده ساختاری و همچنین

اختلافات ریشه دار داخلی بین اعضا تا کنون قادر به حل و فصل یا مدیریت تقریباً هیچ یک از بحران های جهان عرب مثل بحران فلسطین، جنگ یمن، جنگ داخلی لیبی، بحران عراق، بحران لبنان، بحران در روابط قطر و عربستان و ... نبوده است. بحران لیبی و پس از آن بحران سوریه نیز نشان داد که اتحادیه عرب تنها در شرایط خاصی موفق می شود و آن دخالت کشورهای غربی در مدیریت بحران است و شرط اساسی موفقیت این اتحادیه پشتیبانی غربی هاست و اتحادیه عرب نمی تواند خود به تنهایی ابتکار دیپلماتیک و نظامی برای حل و فصل بحران ها اتخاذ کند (Alahramonline, 27 September 2012)

در یک ارزیابی کلی طی ۱۰ سال گذشته تلاش های فراوانی برای حل و فصل مساملت آمیز بحران سوریه از سوی نهادهای منطقه ای و بین المللی صورت گرفت است. سازمان ملل و اتحادیه عرب از همان آغاز وارد فرایند این بحران شدند. در ادامه نیز ابتکارات صلحی توسط این دو نهاد برای جمع کردن مخالفان و دولت اسد بر دور یک میز ارائه شد. ابتکارات هر دو نهاد در سال ۲۰۱۲ تقریباً با شکست مواجه شد در همان سال «گروه دوستان سوریه» برای اتحاد بین همه نیروهای مخالف و ایجاد جبهه مخالف محکم برای یک دولت در حال گذار ایجاد شد. مطابق طرحی که توسط «نیکولاس سارکوزی»<sup>۱</sup> رئیس جمهور وقت فرانسه، ارائه شد، این گروه چهار بار در سال ۲۰۱۲ جلساتی برگزار کرد، اما تصمیمات این گروه توسط روسیه و چین، دو طرفدار کلیدی رژیم سوریه در سازمان ملل متحد رد شد. سال ۲۰۱۴ نیز مذاکرات ژنو که یک کنفرانس صلح بین المللی با حمایت سازمان ملل با هدف جمع کردن دولت و مخالفان سوریه برای بحث و گفتگو درباره یک دولت انتقالی بود نیز بدون هیچ پیشرفتی ناکام ماند. در سال ۲۰۱۵، مذاکرات دیگری در وین آغاز شد که در آن، برای اولین بار، بازیگران منطقه ای مانند عربستان سعودی، مصر، ترکیه و ایران گرد هم آمدند؛ در جلسات وین، که دو بار برگزار شد، هیچ اشاره ای به سرنوشت اسد صورت نگرفت. به دنبال بروز انشقاق در قدرت های حاضر در نشست های وین «اخضر ابراهیمی» نماینده دبیر کل سازمان ملل در امور سوریه استعفا کرد و حالا نوبت «استفان دی میستورا» بود که رهبری ماموریت غیر ممکن برقراری صلح را بر عهده بگیرد. پس از ناکامی های «ژنو یک»، و «ژنو دو»، میستورا «ژنو سه» را در سال ۲۰۱۶ راه اندازی کرد. اما نتیجه این نشست ها نیز شکست بود. مذاکرات پس از آن متوقف شد که نمایندگان مخالف و رژیم اسد از توافق برای نشست بر سر یک میز خودداری کردند. در مذاکرات ژنو، آمریکا و روسیه بازیگران اصلی بودند و اتحادیه عرب، چین، فرانسه، عراق، کویت،

1. Nicolas Sarkozy

قطر، ترکیه و انگلیس نیز مشارکت داشتند. در همان سال، مذاکرات لوزان بین آمریکا، روسیه، عربستان سعودی، ترکیه، قطر و ایران نیز اتفاق افتاد، اما این نشست نیز از عدم توافق در مورد استراتژی مشترک با روسیه برای پایان دادن به درگیری در سوریه رنج می‌برد. به دنبال شکست مذاکرات لوزان و ژنو سه نیز، روند صلح جدیدی در سال ۲۰۱۷ در آستانه، قزاقستان با رهبری روسیه، ترکیه و ایران آغاز شد (Cengiz, 2020: 6-7).

از سال ۲۰۱۱ چنانچه گفته شد بحران سوریه به شدت در برابر میانجیگری طرف‌های ثالث و به خصوص نهادهای منطقه‌ای و بین‌المللی مقاومت نشان داده است؛ چندین عامل وجود دارد که منجر به شکست ابتکار عمل‌ها در بحران سوریه شده است؛ به گفته «ویلیان زارتمن»<sup>۱</sup> و «ریموند هینه بوش»<sup>۲</sup> بی‌طرفی و شمول از ویژگی‌های مهم مداخله موثر طرف سوم برای حل و فصل یک بحران است. اما در مورد بحران سوریه هیچ کدام از این دو شرط ضروری رعایت نشد. در بحران سوریه نه سازمان ملل و نه اتحادیه عرب بی‌طرف نبودند و بیشتر در حمایت از معارضان به دنبال تحمیل خواسته‌های خود بر دولت سوریه بودند. از سوی دیگر برخی از کشورهای منطقه که مستقیماً تحت تأثیر این بحران هستند و بازیگران محلی که درگیر این بحران بودند در این میانجیگری‌ها حضور نداشتند. دلیل سوم شکست نهادها در برقراری صلح این بود که بیشتر این واسطه‌گری‌ها بعد از افزایش خشونت‌ها و طولانی شدن بحران شروع شد بر اساس تئوری، احتمال موفقیت میانجیگری طرف ثالث بعد از تشدید خصومت بین طرف‌های درگیر و افزایش خشونت‌ها بسیار پایین است.

دلیل چهارم، خوشبینی طرف‌های درگیر در بحران سوریه به این اصل بود که می‌توانند از طریق دستاورد‌های نظامی و روی زمین و نه در پشت میز مذاکره به اهداف خود برسند. این جاه طلبی نظامی توسط هواداران منطقه‌ای و بین‌المللی دولت و معارضان مسلح تغذیه می‌شود. دلیل پنجم شکست تلاش‌های نهادها برای حل و فصل مسالمت‌آمیز بحران سوریه به ماهیت تقسیم شده و غیر منسجم مخالفان برمی‌گشت آنها فاقد رهبری منسجم و معتبر بودند و در درون خود نیز به جناح‌های متخاصم و ناسازگار تقسیم می‌شدند. دلیل ششم، شکست تلاش‌ها ماهیت صفر و صدی درخواست‌های دو طرف در مسائل حیاتی به خصوص در مورد سرنوشت اسد بود. مخالفان به شدت اصرار داشتند که اسد باید برود و پیش شرط مذاکرات و نه نتیجه آن را برکناری اسد قرار داده بودند و در مقابل دولت

1. Raymond Hinnebusch  
2. William Zartman

طرفداران منطقه ای و بین المللی آن به شدت روی بقای اسد تاکید می کردند(8)-  
(Hinnebusch, Zartman, 2016:2).

توضیح بیشتر در باره عامل ششم شکست تلاش های طرف های ثالث از جمله نهاد های منطقه ای و بین المللی در بحران سوریه این که ادبیات آکادمیک تولید شده درباره بحران هایی که به جنگ داخلی تبدیل می شوند بر این اصل اساسی تاکید دارد که جنگهای داخلی مانند جنگ سوریه معمولاً مدتها طول می کشد و فقط با پیروزی یک طرف بر طرف دیگر پایان می یابد. معدودی از این بحران ها که از طریق توافق و مذاکره حل و فصل می شوند؛ معمولاً به توافقی نیاز دارند که اجازه تقسیم قدرت و کنترل سیاسی را بدهد که تقریباً با تقسیم قدرت در زمین مطابقت داشته باشد. برای حصول به این هدف نیز به یک توافق موازی بین دولت های منطقه ای و فرامنطقه ای حامی طرف های درگیر برای نظارت و اجرای توافق نامه نیاز هست. در بحران سوریه هیچ یک از این موارد رعایت نشد(Shapiro, 2013:66).

### نتیجه گیری

در این پژوهش به دنبال تبیین نقش نهادها در مدیریت بحران های بین المللی بر اساس نظریه نهادگرایی نئولیبرال بودیم. این نظریه نهادهای بین المللی را مهم ترین ابزار می داند که شکل گیری همکاری بین کشورها را در شرایط آنارشیک تسهیل کرده و مشکلات بی اعتمادی و فریبکاری را که موانع اصلی همکاری هستند، حل می کند. نهادگرایی نئولیبرال وظیفه نهاد ها و سازمان های بین المللی و منطقه ای را تعدیل آنارشی و توسعه همکاری بین اعضا و حل و فصل مسالمت آمیز منازعات و بحران های بین المللی می داند؛ اما نگاهی به عملکرد دو نهاد سازمان ملل و اتحادیه عرب در بحران سوریه به خوبی و به وضوح نشان می دهد که در عمل و نه در تئوری حق با نئورئالیست ها می باشد که بر این باورند نهادهای بین المللی و منطقه ای تنها پدیده های سیاسی هستند که بازتابی از اهداف و منافع بازیگران قدرتمند می باشند و کارآمدی آنها به شدت به این اصل کلیدی وابسته است که اهداف آنها با منافع قدرت های بزرگ در یک راستا و همسو باشد.

شورای امنیت به عنوان اصلی ترین رکن سازمان ملل متحد برای حفظ صلح، ثبات و امنیت بین المللی و حل و فصل مسالمت آمیز بحران های بین المللی از همان روزهای آغازین بحران سوریه، وضعیت این کشور را در دستور کار خود قرار داد. اما تصویب ۲۷ قطعنامه در شورای امنیت، و توی بیش از ۱۳ قطعنامه توسط روسیه و چین، برگزاری بیش

از ۸ دور مذاکره در «ژنو» سوئیس و ۱۴ دور مذاکره در «آستانه» قزاقستان بدون این که دستاورد ملموسی برای حل و فصل بحران داشته باشد به خوبی ادعای نئورئالیست‌ها را که بر این باورند نهادها هویت مستقلی از خود ندارند و بیشتر بازتاب منافع قدرت‌های بزرگ هستند، تأیید کرد. اختلاف گسترده بین اعضای دارای حق وتو (آمریکا و روسیه) درباره ماهیت بحران و شیوه‌های حل و فصل آن و ماهیت حاصل جمع جبری صفر بین خواسته‌های روسیه و آمریکا در بحران سوریه طی سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱ به اصلی‌ترین عامل ناکارآمدی شورای امنیت در حل و فصل مسألت آمیز بحران سوریه تبدیل شد.

رویکرد اتحادیه عرب نیز در قبال بحران سوریه به شدت تحت تأثیر منافع بازیگران قدرتمند این اتحادیه مثل عربستان و قطر بود. فلسفه اصلی تشکیل اتحادیه عرب حل و فصل مسألت آمیز اختلافات بین کشورهای عرب عضو بود. اما بحران سوریه به خوبی در مورد این سازمان نیز نشان داد نهادها بر خلاف تصور نهادگرایان کمی بیش از اعضای خود نیستند و هویت آنها تا حدود زیادی وابسته به بازیگران قدرتمند آن است. رویکرد متناقض اتحادیه عرب درباره کشورهای درگیر بهار عربی (تونس، مصر، لیبی، بحرین و سرویه) به خوبی این مسئله را نشان داد.

اتحادیه عرب در ابتدای بحران، موضع تقریباً منسجمی در قبال بحران گرفت و با تعلیق عضویت سوریه در این نهاد، نماینده معارضان را به عنوان نماینده قانونی ملت سوریه در اتحادیه عرب پذیرفت. اما در ادامه اختلافات بین اعضا تشدید شد و عراق، لبنان، الجزایر و مصر دوران السیسی موضع متعادل تری نسبت به عربستان و قطر در بحران سوریه گرفتند. ریاض و دوحه زمانی که دیدند نمی‌توانند پروژه سقوط اسد را از طریق این نهاد دنبال کنند راه خود را از اتحادیه عرب جدا کردند. در ادامه نیز با بروز اختلافات گسترده بین عربستان و قطر از یک سو و ترکیه و عربستان از سوی دیگر و پیروزی‌های گسترده ارتش سوریه در جبهه میدانی به کمک متحدین منطقه‌ای خود (ایران، حزب الله و روسیه) بسیاری از اعضای اتحادیه عرب در چرخشی آشکار خواستار بازگشت نماینده دولت اسد به اتحادیه عرب شدند.

### منابع

دهقانی فیروزآبادی، سید جلال (۱۳۹۴)، نظریه‌ها و فرانظریه‌ها در روابط بین‌الملل، تهران: نشر مخاطب.

دهقانی فیروزآبادی، سید جلال (۱۳۷۷)، «نظریه نهادگرایی نئولیبرال و همکاری های بین المللی»، فصل نامه سیاست خارجی، سال دوازدهم، شماره ۳۴.

ابومحمد، عسگر خانی (۱۳۸۱)، «نظریه رژیم های بین المللی»، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۷.

برجر، مایکل، وینکنفلد (۱۳۸۲)، بحران، تعارض و بی ثباتی، مترجم: علی صبحدل، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی

باقری، سعید (۲۰۱۹)، «تداوم ناکارآمدی شورای امنیت در پایان دادن به بحران سوریه».

ایندیندنت فارسی، یک شنبه ۷ مهر ۱۳۹۸ برابر با ۲۹ سپتامبر ۲۰۱۹

Alahramonline(2012), Arab military Intervention in Syria Unrealistic: Analysts , available at: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/ 8/54028/ World/ Region/ Arab-military-intervention-in-Syria-unrealistic-An.aspx>

Aljazeera(2011), Arab leaders warned of revolution, available at: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/01/2011119165427303423.html>.

Aljazeera (19 Jul 2020 ), Russia, China veto approval of cross-border aid for Syria, available at: <https://www.aljazeera.com/news/2020/07/russia-china-veto-approval-cross-border-aid-syria-200710174418945.html>

Brecher, Michael (1993), Crises in World Politics: Theory & Reality, New York: Pergamon.

Brecher, Michael (2017), A Century of Crisis and Conflict in the International System, McGill University Montreal, QC, Canada, Library of Congress Control Number: 2017939553.

Brookings(2018), the new geopolitics of the middle east: america's role in a changing region, Available at: <https://www.brookings.edu/research/the-new-geopolitics-of-the-middle-east-americas-role-in-a-changing-region/>

Cengiz ,Sinem (2020 ), “Assessing the Astana Peace Process for Syria: Actors, Approaches, and Differences”, Contemporary Review of the Middle East, pp1-15, DOI: 10.1177 / 2347798920901876

Chaziza ,Mordechai(2014), “Soft Balancing Strategy in the Middle East: Chinese and Russian Vetoes in the United Nations Security Council in the Syria Crisis”, CHINA REPORT, Vol 50 ,Issue 3, pp: 243-258 .

Dalacoura, K. (2012), “The 2011 uprisings in the Arab Middle East: Political change and geopolitical implications”, International Affair, 88(1), 63-79.

Fox News(2014), Arab League chief says Tunisia is dire warning, available at: <https://www.foxnews.com/world/arab-league-chief-says-tunisia-is-dire-warning>

Guardian(2011), Syria suspended from Arab League, available at: <https://www.theguardian.com/world/2011/nov/12/syria-suspended-arab-league>

Guardian (2011), Syria signs deal to allow Arab League observers into country, available at: <https://www.theguardian.com/world/2011/dec/19/syria-to-admit-arab-league-observers>

Ghoble ,Vrushal T(2017), “Making of Syrian Crisis: The Energy Factor” , International Studies, Vol52, Issue (1-4) , pp38-52.

Hinnebusch, R., & Zartman, W. (2016), “UN mediation in the Syrian crisis: From Kofi Annan to Lakhdar Brahimi” , International Peace Institute, available at:



- [https://www .ipinst. org/wp-content/uploads/2016/03/IPI-Rpt-Syrian-Crisis2.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2016/03/IPI-Rpt-Syrian-Crisis2.pdf).
- Haass,Richard(2020), The world: a brief introduction, NewYork: Penguin Press, ISBN9780399562402(ebook).
- Krasner, Stephen D(1982),”Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, International Organization, Vol. 36, No. 2, pp. 185-20.
- Kumar ,Rajan(2018), “Russia’s Foreign Policy: An Overview of 25 Years of Transition” , International Studies , Vol53(3-4), pp 210-226 .
- Küçükkeleş, Müge(2012), “Arab League’s Syrian Policy”, SETA Policy Brief, No56, available at: <http://file.setav.org/Files/Pdf/arab-league%E2%80%99s-syrian-policy.pdf>
- Lynch, M. (2013), “The political science of Syria’s war”, Project on Middle East Political Science, available at: [http://www.pensamientocritico.org/primera-epoca/p\\_romi\\_d0114.pdf](http://www.pensamientocritico.org/primera-epoca/p_romi_d0114.pdf)
- Menshawy ,Mustafa (2018), “Constructing state, territory, and sovereignty in the Syrian conflict” , Politics, Vol 39 , Issue 3, pp1 -15.
- Mfa(2016), Joint Statement by the Foreign Ministers of the Islamic Republic of Iran, the Russian Federation and the Republic of Turkey, available at: [http://www.mfa.gov.tr/joint-statement-by-the-foreign-ministers-of-the-islamic-republic-of-iran\\_-the-russian-federation-and-the-republic-of-turkey-on-agreed-steps-to-revitalize-the-political-process-to-end-the-syrian-conflict\\_-20-december-2016\\_-moscow.en.mfa](http://www.mfa.gov.tr/joint-statement-by-the-foreign-ministers-of-the-islamic-republic-of-iran_-the-russian-federation-and-the-republic-of-turkey-on-agreed-steps-to-revitalize-the-political-process-to-end-the-syrian-conflict_-20-december-2016_-moscow.en.mfa)
- Murthy ,C.S.R(2018), “United Nations and the Arab Spring: Role in Libya, Syria, and Yemen”, Contemporary Review of the Middle East,Vol 5, issue2, pp:1-21.
- Middleeast Monitor(14 Oct 2019), Iraq to officially call for Syria return to Arab League , available at: <https://www.middleeastmonitor.com/20191014-iraq-to-officially-call-for-syria-return-to-arab-league/>
- M,T(2014), “The Arab League’s Role in the Syrian Civil War” , Inquiries Journal, Vol6, N07 , available at: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/906/2/the-arab-leagues- role-in-the-syrian-civil-war>
- Mitton ,John (2016), “The problem with everybody’s favourite solution in Syria”, International Journal, Vol 71, Issue 2.
- Mohseni,Payam; Ahmadian,Hassan (2018), What Iran Really Wants in Syria, , Foreign policy, Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/05/10/what-iran-really-wants-in-syria/>
- Nato Review(2015), The Paris attacks. A case of intelligence failure? , available at: <https://www.nato.int/docu/review/2015/ISIS/Paris-attacks-terrorism-intelligence-ISIS/EN/index.htm>
- Perra, Antonio (2016), From the Arab Spring to the Damascus Winter: The United States, Russia and the New Cold War , Contemporary Review of the Middle East, 3(4),1-24.
- Rushon, Simon (2008). The UN Secretary-General and norm entrepreneurship: Boutros Boutros-Ghali and democracy promotion, Global Governance,Vol 14, Issue 1, pp 95-110.
- Reuters(19 Sep 2019 ), Russia casts 13th veto of U.N. Security Council action during Syrian war , available at: <https://www.reuters.com/article/us-syria-security-un/russia-casts-13th-veto-of-u-n-security-council-action-during-syrian-war-idUSKBN1W42CJ>
- Refworld(2020), Charter of Arab League, available at: <https://www.refworld .org/docid/ 3 ae6b3ab18.html>

- Sahin-Mencutek , Zeynep (2014), “The “Rebirth” of a Dead Organization?: Questioning the Role of the Arab League in the “Arab Uprisings” Process”, PERCEPTIONS, Volume ۱۹, Number 2, pp. 83-112.
- Seligman , Lara ; Lynch Colum (2019), As Assad Gains Ground, New Syria Talks Offer Little Hope of Peace”, Foreign policy, available at: <https://foreignpolicy.com/2019/11/12/as-assad-gains-ground-new-syria-talks-offer-little-hope-of-peace/>
- Shapiro, Jeremy; Estrin ,Miriam R.(2013), “First-Rate Intelligence: U.S. Government Understanding of the Syrian Civil War”, Project on Middle East Political Science, available at: [http://www.pensamientocritico.org/primera-epoca/p\\_romi\\_d0114.pdf](http://www.pensamientocritico.org/primera-epoca/p_romi_d0114.pdf)
- Sottimano ,Aurora (2019), Syria in the ‘Resistance Front’: Persistence Through Reconfiguration?, Palgrave Macmillan, ISBN 978-3-319-98458-2 (eBook).
- Scartozzi, Marco (2015), “Assad’s Strategic Narrative: The Role of Communication in the Syrian Civil War”, Contemporary Review of the Middle East, Vol 2, Issue 4, pp 313–327.
- Saab, Bilal Y. (2009), On a New Footing: U.S.-Syria Relations, Available at: <https://www.brookings.edu/articles/on-a-new-footing-u-s-syria-relations/>
- Ulger ,Irfan kaya ; Hammoura ,Joe (2018), “The Arab League: From Establishment to Failure” ,E-jurnal of Social and Legal studies, Vol 4, issue1.
- Un News(2012), Kofi Annan resigns as UN-Arab League Joint Special Envoy for Syrian crisis , available at: <https://news.un.org/en/story/2012/08/416872-kofi-annan-resigns-un-arab-league-joint-special-envoy-syrian-crisis>
- UNSC(2011-2020), Resolutions , available at: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-0>
- Vasiliev ,Alexey(2018), Russia’s Middle East Policy From Lenin to Putin, First published by Routledge 2 Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon OX14 4RN and by Routledge 711 Third Avenue, New York, NY 10017.