

پل تاورنیه
Paul TAVERNIER

ترجمه:

دکتر ابراهیم بیگ زاده

تغییر ساختار شورای امنیت سازمان
ملل متحد: نقش قدرتهای بزرگ

10

پیشگفتار مترجم

می‌دانیم که یکی از مهمترین اهداف سازمان ملل متحد، حفظ صلح و استقرار امنیت بین‌المللی است و به همین دلیل هم بود که منشور رکنی دائم به نام شورای امنیت را با اختیارات وسیع و مسؤولیتی سنگین مأمور حفظ صلح و استقرار امنیت جمعی نموده است.

مع هذا شورای امنیت، در طول پنجاه سالی که از عمرش می‌گذرد، با آنکه تا حدودی در زدودن تنشهای بین‌المللی مؤثر بوده، نتوانسته است که در مقام رکن اجرایی و انتظامی ملل متحد به نحو اکمل از عهده انجام مأموریت خود برآید. علت اصلی ناکامی شورای امنیت آن است که منشور ملل متحد در واقع انتظام امور اصلی عالم را بر عهده پنج عضو دائم آن گذاشته است؛ که غالباً در مورد مسائل اساسی جهان با یکدیگر همسو نبوده و هریک مصالح و منافع جمع را با محک منافع ملی خویش سنجیده است، تا آن حد که این شائبه بوجود آمده که فلسفه اصلی حضور این پنج قدرت در سازمان ملل متحد، تدبیر امور سایر دولتها و حل اختلافات خود از طریق مذاکره مستقیم و خارج از محدوده نظام ملل متحد بوده است.

علاوه بر مسائل مربوط به حفظ صلح و استقرار امنیت بین‌المللی،

شورای امنیت در قبال مسائل مهم دیگری که با موجودیت، فعالیت‌های سازمان و تحولات مربوط به نظام منشور سر و کار دارد، آنگاه می‌تواند تصمیمی واقعی اتخاذ نماید که پنج عضو دائم درباره آن امور نظر موافق داشته باشند.

مسائل مربوط به پذیرش اعضای جدید در سازمان (ماده ۴ منشور)، تعلیق حقوق و امتیازات اعضای سازمان و برقراری مجدد آنها (ماده ۵ منشور)، اخراج اعضای خاطی (ماده ۶ منشور)، تهیه برنامه‌هایی در مورد استقرار نظام تسلیحاتی (ماده ۲۶ منشور)، استفاده از موافقتنامه‌ها یا نهادهای منطقه‌ای برای اجرای اقدامات تنبیهی متخذ توسط شورا (ماده ۵۳ منشور)، اجرای وظایف ملل متحد در مورد مناطق استراتژیک (ماده ۸۳ منشور)، تعیین شرایطی که به موجب آن دولتهای غیرعضو ملل متحد می‌توانند به عضویت دیوان بین‌المللی دادگستری درآیند (ماده ۹۳ منشور)، اتخاذ تدابیر ضروری برای اجرای احکام دیوان بین‌المللی دادگستری (ماده ۹۴ منشور)، انتصاب دبیرکل سازمان ملل متحد (ماده ۹۷ منشور)، تصویب اصلاحات منشور (ماده ۱۰۸ منشور)، تصویب تغییرات منشور توصیه شده توسط کنفرانس بازنگری (ماده ۱۰۹ منشور) از جمله این مسائل هستند.

ماده ۲۳ منشور در متن اولیه خود (۱۹۴۵) برای شورای امنیت یازده عضو یعنی پنج عضو دائم و شش عضو غیردائم در نظر گرفته بود. اما از آنجا که این شورا با گذشت زمان و افزایش تعداد اعضا، دیگر نمی‌توانست مظهر رکن اجرایی سازمان باشد، به موجب قطعنامه شماره (۱۸) ۱۹۹۱ مورخ ۱۷ دسامبر ۱۹۶۳ مجمع عمومی، منشور در این مورد اصلاح شد و از ۱۹۶۵ به بعد اعضای شورای امنیت به ۱۵ عضو یعنی ۵ عضو دائم و ده عضو غیردائم افزایش یافت. همانگونه که ملاحظه می‌شود تعداد اعضای دائم به همان صورت اول باقی ماند و تغییری در آن بوجود نیامد.

اما با تحولات عظیم جهانی در سالهای اخیر که یکی از نتایجش پیدایش دولتهای کوچک و مستغنی در جهان است که اکثر قریب به اتفاق

آنها به عضویت سازمان ملل نیز درآمده اند، تردیدی وجود ندارد که این بار باید ترکیب شورای امنیت تغییر کرده و هم تعداد اعضای دائم هم و غیردائم آن افزایش یابد. در این صورت است که این رکن می تواند از لحاظ شکلی با ساختار کل سازمان ملل متحد سازگار گردد و هم با توجه به مشکلاتی که در حال حاضر دامنگیر کلیه کشورهای جهان است دیگر ارکان سازمان را در صلاحیتی که مختص شورای امنیت است سهم نمود، چه حل مشکلات پیچیده امروز جهان مستلزم درک مشکلات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است که دیگر تجمعی محدود از دولتها یارای مقابله با آنها را ندارد.

پرفسور پل تاورنیه با اشراف کامل به مسائل و مشکلات سازمان ملل متحد و با توجه به نظام موضوعه منشور با مطرح ساختن ضرورت گسترش قلمرو شورای امنیت، ترکیب احتمالی شورای امنیت و حق وتو، مسأله تغییر ساختار شورای امنیت را بصورتی سودمند مورد بررسی قرار خواهند داد و آنگاه از جلسات غیررسمی و رابطه شورای امنیت با دولتهای غیرعضو آن سخن به میان خواهند آورد و به نقد و تحلیل آن خواهند پرداخت.

مقدمه

تغییر ساختار سازمان ملل متحد و سیستم ملل متحد یک اسطوره است، اسطوره در معنایی که ژرژ سورل^۱ تئورسین فرانسوی در نظر می‌گیرد یعنی «مجموعه پیوسته‌ای از تصاویر زنده». تعداد زیادی دولتهای کوچک، از ۱۹۴۵، در جریان کنفرانس سان فرانسیسکو، حق و تویی را که منشور ملل متحد (بند ۳ ماده ۲۷) برای پنج عضو دائم شورای امنیت شناخته است به شدت مورد انتقاد قرار دادند؛ و از اولین اجلاس مجمع عمومی پیشنهاد تغییر قواعد مربوط به رأی‌گیری در شورای امنیت مطرح شد. این انتقادات هرگز پایان نیافت. معذک، مسأله تجدیدنظر در حق و تو تا ۱۹۶۹ در دستور کار سازمان ملل متحد قرار نگرفت؛ بلکه در این سال بود که این مسأله، در چارچوب بحثهای کمیته خاص منشور ملل متحد و تقویت نقش سازمان، مجدداً در دستور کار سازمان قرار گرفت. بحثها در این کمیته به نتیجه‌ای منجر نشد و آن به علت نیروهای باز دارنده‌ای بود که مانع هرگونه رفرم سازمان ملل متحد میشدند: متن منشور، علیرغم وجود مواد ۱۰۸ و ۱۰۹ در مورد اصلاح و بازنگری آن، عملاً غیر قابل

1. George SOREL.

تغییر می‌باشد، مگر برای اصلاحات جزئی همچون تغییراتی که در سال ۱۹۶۳، ۱۹۶۵ و ۱۹۷۱ مورد تصویب قرار گرفت. با این تغییرات تعداد اعضای شورای اقتصادی و اجتماعی در سالهای ۱۹۶۳ و ۱۹۷۱ افزایش یافته است. سایر اصلاحیه‌ها در مورد شورای امنیت است که تعداد اعضای آن از یازده به پانزده افزایش یافت. این مسأله سبب تغییر مواد ۲۳ (ترکیب شورا) و ۲۷ (رأی در شورا) شد؛ و اکثریت لازم برای اتخاذ تصمیمات از هفت رأی به نه رأی تغییر یافت. این تغییرات محدود با اصلاح ماده ۱۰۹ منشور در ۱۹۶۵ کامل شد، این اصلاحیه محدود به جایگزین نمودن اکثریت جدید در شورای امنیت برای اتخاذ تصمیمات مربوط به تشکیل کنفرانس تجدیدنظر می‌شد، که در تغییر سال ۱۹۶۳ از قلم افتاده بود. در تغییرات سالهای ۱۹۶۵ - ۱۹۶۳ توجه به افزایش تعداد دولتهای عضو سازمان ملل متحد بود بدون آنکه به امتیاز مضاعف پنج فاتح جنگ دوم جهانی، یعنی عضویت دائم و قدرت جلوگیری از اتخاذ تصمیمات شورا به غیر از تصمیمات آئین نامه‌ای، خدشه‌ای وارد شود. در واقع، هرگونه اصلاحیه‌ای که هدفش تغییر این امتیاز مضاعف باشد نیاز به اتفاق آراء اعضای دائم شورای امنیت دارد (مواد ۱۰۸ و ۱۰۹).

مسأله تغییر ساختار شورای امنیت در ۱۹۷۹ بنا به تقاضای الجزایر، آرژانتین، بنگلادش، بوتان، گویان، هند، مالدیو، نپال، نیجریه، سریلانکا مجدداً مطرح شد و مجمع عمومی تصمیم گرفت که «مسأله بازنمایی» منصفانه دولتها در شورای امنیت و افزایش تعداد اعضای آنرا، علیرغم مخالفت چهار عضو از پنج عضو دائم شورا، در دستور کار خود قرار دهد. اما بررسی این مسأله بطور دائم سال به سال از سی و پنجمین تا چهل و ششمین اجلاس مجمع عمومی به تأخیر افتاد. سرانجام مجمع عمومی در «دسامبر ۱۹۹۲ با تصویب بدون رأی قطعهنامه A/۴۷/۶۲ از دولتها درخواست نمود که نقطه نظرات خود را (در مورد تغییر ساختار شورای امنیت) به دبیرکل تسلیم نمایند و از او تقاضا کرد گزارشی در آن خصوص به مجمع عمومی ارائه دهد. مجمع عمومی، پس از بررسی نقطه نظرات دولتها و گزارش دبیرکل، در ۱۹۹۳ تصمیم گرفت که «یک گروه کاری با تعداد

اعضای نا محدود برای بررسی کلیه ابعاد مسأله افزایش تعداد اعضای شورای امنیت و همچنین سایر مسائل مرتبط با شورا ایجاد کند». این گروه کاری گزارش مختصری را تهیه نمود ولی نتوانست در مورد توصیه های مشخص به مجمع عمومی به توافق برسد. بحث عمیقی در مجمع عمومی در این مورد انجام شد.

با آنکه هیچ تصمیم مشخصی در مورد تغییر ساختار شورای امنیت نتوانست اتخاذ گردد، ولی سال ۱۹۹۲ شاهد تحوّل بود، بدانسان که اصل تغییر ساختار از این پس پذیرفته شد؛ و اعضای دائم شورای امنیت، به استثنای چین، که مخالف چنین تغییر و تحوّل احتمالی بودند، عدم مخالفت خود را با هرگونه رفتاری اعلام داشتند. در این حالت بنظر میرسد که منتهی اساسی^۲ مربوط به انحصار پنج عضو کنار گذاشته شده باشد، اما توافق در مورد محتوای تغییر ساختار همچنان بعید می نماید، گویانکه مفاهیم زیادی مطرح گردیده و راه حل های ممکن مشخص شده اند.

دلایل عدیده ای، بخصوص «افزایش قابل توجه تعداد اعضای سازمان ملل متحد، بالاخص کشورهای در حال توسعه و همچنین تحوّل روابط بین المللی» (قطعنامه ۴۸/۲۶) تغییر ساختار شورای امنیت را توجیه می کنند. سازمان ملل متحد، در واقع هنگام تصویب اصلاحیه مربوط به افزایش اعضای شورای امنیت در ۱۹۶۳ دارای ۱۱۳ دولت عضو بود در حالیکه این سازمان در حال حاضر دارای ۱۸۵ عضو می باشد. بعلاوه توزیع قدرت در سالهای نود نسبت به سالهای بعد از جنگ دوم جهانی تغییر کرده است؛ آلمان و ژاپن قدرتهای بزرگی شده اند و سایر دولتها، مانند هند، برزیل یا مکزیک سهم مهمی در صحنه بین المللی پیدا کرده اند. علاوه بر آن، سقوط دیوار برلن، فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی و پایان جنگ سرد تأثیر عمیقی بر روابط بین المللی داشته اند. در این وضعیت جدید است که گفت و شنودهای مربوط به تغییر ساختار شورای امنیت معین می گردد؛ مواضع دولتها بازتابی از آن گفت و شنودهاست.

در میان اندیشه ها و پیشنهادهای فراوانی که مطرح شده اند، برخی خواهان تغییر رسمی منشور یعنی گسترش شورای امنیت و افزایش تعداد

3. Le tabou fondamental.

اعضای آن بوده اند. برعکس، پاره‌ای دیگر از راه‌حلهای پیشنهادی بطور عمده مربوط به روش کار شورای امنیت بوده است که میتوانند بدون تغییر منشور مورد پذیرش قرار گیرند.

فصل اول

گسترش شورای امنیت

هرگونه افزایش در شمار اعضای شورای امنیت نیاز به موافقت پنج عضو دائم دارد (مواد ۱۰۸ و ۱۰۹ منشور). تحول اوضاع و احوال بین‌المللی قدرتهای بزرگ راناکزیر از تأملی دیگر در اندیشه‌ها و دیدگاههای خود نموده است: آنها دریافته اند که در جهت نظارت بهتر بر روند این تغییر ساختاری بی‌تردید پذیرش بعضی درخواستها بخصوص درخواستهای ژاپن و آلمان، به صرفه آنهاست. این تغییر ساختار همانا شامل ترکیب شورای امنیت جدید و همچنین مقام و موقع اعضای آن می‌باشد.

الف- ترکیب شورای امنیت جدید

بنظر میرسد که اصل افزایش تعداد اعضای شورای امنیت، از آن موقع که قدرتهای بزرگ دیگر مخالف مطرح شدن این مسأله در مجمع عمومی نبوده‌اند، پذیرفته شده باشد. در عوض، نه فقط در مورد قواعد مربوط به چنین افزایشی، بلکه همچنین در خصوص حدود آن توافقی وجود ندارد. اعداد مختلفی در مورد تعداد اعضای شورای امنیت پیشنهاد شده است. بنظر برخی شورای امنیت باید دارای بیست عضو باشد، در حالیکه عده‌ای بیست و پنج و بالاخره پاره‌ای سی عضو را پیشنهاد کرده‌اند. اگر نسبت عددی اعضای شورای امنیت با کل اعضای سازمان ملل در ۱۹۴۵ محاسبه می‌گردد، عدد یازده به پنجاه و یک یعنی تقریباً بیست و یک درصد بدست می‌آید، که با چنین نسبتی تعداد اعضای شورای امنیت امروز میتواند تا سی و نه یا چهل عضو افزایش یابد. چنین گسترشی، که ممکن است با توجه به ضرورت بازنمایی دولتها در سازمان و استقرار

دموکراسی که دولتها اغلب اوقات بعنوان دلیل برای توجیه این تغییر ساختار ارائه کرده اند، مورد قبول قرار گیرد، در عوض احتمالاً با ضرورت دیگری که همان مؤثر بودن اقدامات شورای امنیت، که به موجب منشور شورا موظف به انجام آنها شده است، برخورد می کند. بهرحال این نکته، خود جای تأمل دارد که پیشنهادهایی در این جهت ارائه نشده و اغلب هیأت‌های نمایندگی نظرشان افزایش معتدل و محدود اعضای شورای امنیت بوده است تا از این طریق اغتشاشی در وضعیت فعلی بوجود نیاید.

معذک تعداد زیادی از دولتها با استناد به ماده ۲۴ منشور، که بنابر آن شورای امنیت در اجرای وظایف مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از سوی کلیه اعضای سازمان ملل متحد اقدام می کند، معتقدند مأموریتی که اینچنین از طرف دولتهای عضو سازمان به شورا واگذار شده است ایجاب می کند که ترکیب سازمان ملل متحد بصورت بهتری در ترکیب شورا منعکس گردد. هند خاطر نشان کرده است که «نسبت میان تعداد اعضای شورای امنیت و تعداد اعضای مجمع عمومی کاهش یافته است، بطوریکه از ۱ در مقابل ۴/۶ در ۱۹۴۵، امروز به ۱ در مقابل ۱۲ رسیده است». به خصوص دولتهای کوچک و متوسط از امید ضعیف خود که روزی بتوانند در میان اعضای غیر دائم شورای امنیت قرار گیرند، سخن به میان آورده اند.

علاوه بر این مسأله، مضمون مباحثات اساساً در مورد حفظ دو گروه از اعضا، دائم یا غیر دائم یا ورود گروهی سوم بوده است. در میان اسامی دولتهایی که ممکن است به عضویت دائم شورای امنیت در آیند اغلب نام آلمان و ژاپن به چشم می خورد. این دو دولت آمادگی خود را برای عهده دار شدن این مسئولیت اعلام نموده اند و مورد حمایت دولتهای زیادی از جمله، ایالات متحد آمریکا، فرانسه، هلند، رومانی، اردن، غنا، پرو، قزاقستان، ... قرار گرفته اند. معذک، از دولتهای دیگر نیز برای عضویت دائم در شورای امنیت نام برده شده است. از آن جمله هند است که مدعی است که «دارای کلیه شرایط برای عضویت دائم در شورای امنیت است». هند بر اهمیت ملاک جمعیت بعنوان عنصر

دموکراسی و قدرت پافشاری می‌کند. ایتالیا نیز، به سهم خود، مدعی است که حق دارد در میان اعضای دائم جدید شورای امنیت قرار گیرد «زیرا ایتالیا از جمله آن دولتهایی است که در تأمین بودجه سازمان ملل متحد و اجرای عملیات حفظ صلح، که توسط شورای امنیت تصمیم‌گیری می‌شود، بیشترین سهم را داراست».

بنابراین آن مسأله‌ای که بیش از هر چیز اهمیت داشته مسأله معیارهای لازم برای اشغال کرسیهای شورای امنیت و بطور دقیق‌تر عضویت دائم در آن شورا بوده است. معذک اکثر دولتها فکر می‌کنند که بازنگری شرایط پیش‌بینی شده در بند یک ماده ۲۳ منشور ضرورتی ندارد، اگر چه حتی بعضی از آنها ممنوعیت عضویت در شورای امنیت را برای دولتی که از انجام تعهدات مالی‌اش سرباز زده است، پیشنهاد می‌کنند، که این خود میتواند برخی از اعضای دائم فعلی را نیز با مشکل مواجه کند.

از سوی دیگر، مسأله وارد کردن گروهی سوم از اعضا مطرح شده است که به لحاظ دو گروه یادشده باید در وضعیتی میانه قرار گیرند. تعدادی راه حل در این مورد مطرح شده‌اند. ابتدا تفکیک میان دائمی بودن و بهره‌مند شدن از حق وتو مطرح شده است، بدین معنا که اعضای دائمی جدید نباید از حق وتو برخوردار باشند. فرانسه پیش از آنکه با اعطای وضعیت فعلی به آلمان و ژاپن موافقت نماید، ابتدا چنین راه حلی را برای این دو دولت پذیرفته بود.

همچنین با توجه به سابقه‌ای که در این زمینه در جامعه ملل وجود داشت و به زعم عده‌ای سرانجام اسفباری داشت ایجاد گروه اعضای نیمه دائم پیشنهاد گردید. این گروه نیمه دائم میتواند با قواعد متنوعی شکل گیرد بدین ترتیب که یا مدت عضویت آنها، از دو سال فعلی، افزایش یابد یا ممنوعیت انتخاب مجدد و بلافاصله آنها که در آخر بند ۲ ماده ۲۳ منشور پیش‌بینی شده از میان برداشته شود.

ایجاد سومین گروه اعضا امکان‌میدهد که توزیع منطقه‌ای کرسیها به بهترین شکلی تضمین شود. بسیاری از هیأت‌های نمایندگی عدم تعادل

موجود در توزیع کرسیهای شورای امنیت را که عموماً به نفع اروپا و خصوصاً به نفع اروپای غربی می باشد، خاطرنشان کرده اند در حالیکه آفریقا هیچ کرسی دائمی در اختیار ندارد. اگر توزیع فعلی کرسیها، که ناشی از جنگ دوم جهانی است، در دوران جنگ سرد مورد قبول بود، حال دیگر با پایان یافتن این جنگ مقبولیتی ندارد و قابل توجیه نمی باشد. برعکس، اهمیت روزافزونی که برای موافقتنامه های منطقه ای در چارچوب فصل هشتم شناخته شده است باید در ترکیب شورای امنیت منعکس گردد. تعدادی پیشنهاد نیز در این جهت طرح شده اند.

کثرت پیشنهادها، که نشاندهنده پیشرفت اندک مذاکرات می باشد، تعجبی بر نمی انگیزد. کلیه این طرحها با اصلاح ماده ۲۳ منشور که تعیین کننده ترکیب شورای امنیت است ملازمست دارد، ولی در نهان غالباً با مسأله وضعیت خاص اعضای جدید شورا و بویژه سرانجامی که برای حق و تو مندرج در بند ۳ ماده ۲۷ منشور باید در نظر گرفته شود مرتبط است.

ب- وضعیت اعضای جدید شورای امنیت و حق و تو

اتفاق نظر کلیه اعضای دائم برسر تغییر ساختار و گسترش اعضای شورای امنیت سبب از سرگیری مجدد بحثهای قدیمی مربوط به حق و تو شده است. بحثها حول دو محور عمده متمرکز شده اند؛ که یکی وجود حق و تو و دیگری نحوه استفاده از آن می باشد.

در مورد وجود حق و تو سه نوع موضع اتخاذ شده است: ۱- حذف این حق (بلافاصله یا با مهلت)؛ ۲- حفظ وضع موجود، یعنی حفظ امتیاز فقط برای پنج عضو دائم؛ ۳- گسترش حق و تو به اعضای دائم جدید، در این حالت اعطای حق و تو به یک یا گروهی از دولتها میتواند هر از گاهی مورد بازبینی قرارگیرد و این به منظور بررسی آنست که آیا شرایط برخورداری از حق و تو هنوز پا برجاست و وضعیت بین المللی تغییر نکرده است؟ از سوی دیگر به نظم کشیدن کاربرد حق و تو مورد توجه قرار گرفته است و آن بمنظور محدود کرد توسل به آن و کاهش آثارش می باشد.

مصر، که تأثیر بسزایی در این قلمرو داشته است، پیشنهاد های قبلی را مجدداً مطرح کرده و چندین نظر کم و بیش جدیدی نیز ارائه شده اند. برخی پیشنهاد کرده اند استفاده از حق وتو به مسائلی محدود گردد که در قلمرو فصل هفتم منشور مطرح شده است. عده دیگری خواستار برقراری وتوی مضاعف برای جلوگیری از اخذ تصمیم در شورای امنیت شده اند یا اینکه پیشنهاد کرده اند که به شورای امنیت، یا حتی به مجمع عمومی حق داده شود وتویی را که فقط توسط یک عضو دائم داده شده، باطل کند. بنابراین در مقابل مجموعه ای از پیشنهاد های متنوع قرار داریم که باید عملکرد شورای امنیت را بهتر کرده و آنرا آزاد منشانه تر نمایند. این پیشنهاد ها در هر حال اصلاح رسمی منشور را بدنبال دارند درحالی که سایر پیشنهاد های مربوط به تغییر ساختار روش های کار شورای امنیت میتواند بدون تغییر متن منشور مورد قبول واقع شوند.

فصل دوم

نوسازی روش های کار شورای امنیت

لزوم نوسازی روش های کار شورای امنیت اخیراً در شرایطی، پدید آمده است که دگرگونی های عمیق جامعه بین المللی در سال های نود، با پایان یافتن جنگ سرد و تضاد غرب - شرق تأثیر قابل ملاحظه ای بر نحوه دخالت شورای امنیت داشته است. حجم قضایا و مسائل رسیدگی شده در شورای امنیت تا حال به چنین میزانی افزایش نیافته بوده است، حتی با آنکه رسیدگی به برخی از قضایا را به سازمان های منطقه ای و دولتها محول کرده است. بعلاوه شورای امنیت، که برای مدت مدیدی به علت تضاد ایدئولوژیک موجود میان دولتهای سوسیالیستی و سرمایه داری فلج شده بود، اقتداری بدست آورده که قبلاً از آن خبری نبوده چندان که از این رهگذر نیرویی تازه یافته است. بسیاری از ناظران و سیاستمداران از این امر به وجد آمده و صحبت از بازگشت به منشور را می کنند، چیزی که کاملاً نادرست می نماید. برعکس، این یقین وجود دارد که شورای امنیت

مجبور شده است روشهای تصمیم گیری خود را با وضعیت جدید تطبیق دهد. شورا مشورتهای غیررسمی خود را به لحاظ ضرورتهای ناشی از سرعت عمل و اقدام مؤثرافزایش داده است، ولی گاهی فراموش کرده است که در این مشورتهای از دیگر دولتها یا دیگر ارکان سازمان ملل متحد که حق اظهارنظر دارند بهره برد.

برخی پیشنهاد تغییر بنیادین آئین نامه داخلی شورا را نموده اند که نزدیک به پنجاه سال است که بر مبنای یک آئین نامه موقتی عمل می کند. بحثها دو ضرورت را آشکار می سازد: یکی نمایان شدن کارهای شورای امنیت است و دیگری نوعی مشارکت دولتهای ذینفع در تصمیمات شورا برای سهولت بخشیدن به اجرای بعدی آنها.

الف- گردهماییهای غیررسمی

شورای امنیت از دیرباز مبادرت به برگذاری گردهماییها و مشورتهای غیررسمی کرده است، اما آنچه که بنظر نو می رسد، گستره این گردهماییها و مشورتهای و کاهش اعتبار واقعی جلسات رسمی می باشد. جلسات رسمی اغلب جلسات تشریفاتی و محدود به چند دقیقه است که هدفش ثبت نتایج جلسات غیررسمی می باشد: صورتجلسه، به عنوان تنها مدرکی که در دسترس عموم قرار می گیرد، بیش از چند خط نمی باشد. از این پس هاله ای از ابهام مطلق بر کارها سایه افکنده و دیگر نمیتوان فهمید که شورای امنیت چگونه تصمیم می گیرد. البته درخواست صراحت کامل در کارهای شورای امنیت آرمانی دست نیافتنی بیش نیست، ولی کثرت نظرات و انتقادهای دولتها در این مورد نشانگر وجود یک مشکل واقعی است. بهمین جهت پیشنهاد محدود شدن تعداد جلسات غیررسمی و تضمین انتشار برخی از مباحثات این جلسات شده است.

اما زدودن ابهام از گردهماییهای غیررسمی به تنهایی کافی نیست بلکه باید جلسات علنی برگزار نمود. فرانسه روی این نکته پافشاری نموده و نظرات خود را در سندی تحت عنوان «تذکاریه در مورد روشهای کار شورای امنیت» توضیح داده است. کلید حل مسأله ممکن است در ماده ۴۸

آئین نامه داخلی موقت شورای امنیت یافت شود که طبق آن اصل «جلسات علنی» است؛ این ماده اشعار میدارد «جلسات شورای امنیت علنی است مگر آنکه خود شورا بنحو دیگری تصمیم بگیرد». بنظر دولت فرانسه «اطلاعات، مشورتها و تبادل نظرهای عمومی باید علی الاصول علنی باشند، و مذاکرات و تهیه جزئیات تصمیمی که باید اتخاذ گردد، معمولاً تابع آئین های دیگری می باشند».

فرانسه در این دیدگاه، برقراری توازن بهتری را میان جلسات رسمی و مشورتهای غیر رسمی پیشنهاد می کند. این کشور، بجای تشکیل جلسه علنی شورا برای تصمیماتی که از قبل اتخاذ شده اند، معتقد است که دو نوع جلسات علنی میتوانند تشکیل شوند، یکی «برپایی مذاکرات جهت دار با امکان مشارکت کلیه اعضای سازمان ملل در موقعی که شورا آماده شروع بررسی یک مسأله مهم می باشد»، و دیگری، «تبادل نظرهای علنی میان اعضای شورای امنیت» که میتوانند جانشین گردهمائیهای غیر رسمی شوند. این پیشنهاد میتواند امکان «زنده نمودن مجدد بحث علنی را فراهم کرده» و آنرا «از بی ثمری که در حال حاضر دچار آن است، و بیشتر با عملکرد زائد و جانبی مرتبط است نجات دهد». در واقع، بنظر فرانسه «شورای امنیت باید حداقل بخش قابل ملاحظه ای از کار خود را بی پرده و در مقابل دیدگان کلیه هیأت های نمایندگی انجام دهد».

ولی چنین تقاضایی خیلی بیش از درخواست ساده صراحت در کارهای شورا می باشد چونکه دولتها اغلب عادت دارند که در تدارک تصمیمات آن شورایی، که ظاهراً بنظرشان در مقام هیأت مدیره جهانی به دور از هرگونه آزاد منشی عمل می کند، مشارکت نکنند. البته برخی از دولتهای عضو غیر دائم شورا گاهی مخالفت خود را با چنین نظری ابراز داشته اند، برای مثال نظر ایتالیا در ۱۹۸۷ در هنگام تصویب قطعنامه ۵۹۸ در مورد جنگ ایران - عراق است، ولی این مسأله برای دولتهایی که عضو شورای امنیت نیستند هنوز بشدت مطرح می باشد.

ب- روابط با دولتهای غیر عضو شورای امنیت

عیوب ناشی از عدم مشارکت برخی دولتها در کارهای شورای امنیت مسأله‌ای بوده است که غالباً به باد انتقاد گرفته شده است و این انتقاد را بیشتر دولتهایی کرده‌اند که طرفین اختلاف مطروحه در شورای امنیت بوده‌اند.

پیشنهادهای زیادی برای نهادین کردن مشارکت دولتهای غیر عضو در قالب ارکان فرعی که میتوانند براساس ماده ۲۹ منشور ایجاد شوند، ارائه شده است. این مشارکت در درجهٔ اول شامل حال دولتهایی می‌شود که نیروی نظامی در اختیار سازمان ملل قرار میدهند و در عملیات حفظ صلح شرکت می‌کنند. بعلاوه خاطر نشان شده است که ماده ۴۴ منشور پیش‌بینی کرده است که شورای امنیت باید از دولت غیر عضو شورا، که نیروهای نظامی در اختیار آن قرار میدهد، جهت شرکت در اخذ تصمیمات مربوط به استفاده از آن نیروها دعوت کند. اما باید همچنین موافقت کشورهای پذیرنده این نیروها یعنی کشورهایی که حضور نیروهای حافظ صلح سازمان ملل را در سرزمین خود می‌پذیرند جلب گردد، زیرا تصمیمات شورا بیشترین تأثیر را بر آنها می‌گذارد. بعلاوه، به نظر تعداد زیادی از دولتها، بیشترین مشورتها باید با کشورهایی انجام گیرد که مشمول مجازات‌های معین شورا هستند.

تعداد کثیری از دولتها بر لزوم تغییر مناسب‌تر روابط شورای امنیت با ارکان دیگر ملل متحد، که در برگیرندهٔ تعداد بیشتری از دولتهاست، از جمله با مجمع عمومی، که متشکل از کلیه دولتهاست و همچنین با شورای اقتصادی و اجتماعی، پافشاری کرده‌اند. برای مثال، پاکستان نقش پیشگیرانه‌ای را که شورای اقتصادی و اجتماعی ملل متحد میتواند با جلب توجه شورای امنیت به «تنش‌ها و مخاصمات مهم» داشته باشد، خاطر نشان نموده است. پاکستان همچنین گردهماییهای منظمی را بین رؤسای شورای امنیت و مجمع عمومی برای هماهنگی کارهای دورکن پیشنهاد کرده و حتی پیشنهاد ایجاد یک رکن فرعی مجمع عمومی بر اساس ماده ۲۲ منشور را نموده است که مسؤل بررسی و بحث در مورد مسائل

مربوط به صلح و امنیت بین المللی باشد.

اکثر پیشنهادها مربوط به بهبود روابط میان شورای امنیت و مجمع عمومی، بخصوص در مورد ارائه بهتر گزارش سالانه از شورا به مجمع عمومی بوده است که در حال حاضر جنبه اختیاری دارد. و همچنین مربوط به اینستکه به کمک سازمان یک بحث واقعی در مجمع عمومی در مورد این گزارش انجام شود، و آن چیزی است که در حال حاضر وجود ندارد، اگر چه اخیراً اقداماتی در این جهت انجام شده اند. بعلاوه، طبق این پیشنهادها گزارش شورا به مجمع باید قاعدتاً افزایش یافته و به صورت سه ماه یکبار در آید.

بدین ترتیب، هر پیشنهادی که لازم می نموده مطرح شده است. معذک، میتوان بدرستی در مورد اینکه سرانجام این پیشنهادها چه خواهد شد، از خود سؤال نمود.

نتیجه گیری

تغییر ساختار شورای امنیت چه امکاناتی برای تحقق خواهد داشت؟

تغییر ساختار سازمان ملل، و بطور اخص تغییر ساختار شورای امنیت، از بسیاری جهات، شبیه مار دریا یا هیولای دریایچه نس^۲ است که هر از گاهی ظهور می کند. مع هذا بنظر میرسد که از ۱۹۹۲ یعنی از موقعیکه قدرتهای بزرگ دیگری مخالفتی با بحث در مورد این مسأله در مجمع عمومی نکرده اند وضع به گونه ای دیگر درآمده باشد. گزارش گروه کاری، که موجز بودن آن نشان دهنده عدم توافق عمومی در مورد مسائل ناشی از این رفرم می باشد، نشان میدهد که به هر حال اصل گسترش

4. Monstre du LOCH NESS.

هیولای دریایچه نس در واقع انعکاس نوری است که هر از گاهی در دریایچه نس در اسکاتلند بدیدار می شود. این انعکاس نور سبب شده است که مردم این ناحیه افسانه هایی را در مورد یک هیولا در این دریایچه نقل کنند.

اعضای شورای امنیت پذیرفته شده است. همانگونه که بدرستی برزیل خاطرنشان کرده که «مسأله دیگر این نیست که آیا شورای امنیت باید گسترش یابد یا نه، بلکه آنچه مطرح است تعیین تعداد اعضا و تعیین زمان تغییر می باشد». البته هر تغییر ساختاری، حداقل هر تغییر ساختاری که منجر به تغییر ترکیب شورای امنیت شود، نیاز به موافقت پنج عضو دائم و دو سوم اعضای سازمان ملل متحد دارد. آقای الارابی^۵ این مسأله را از طرف مصر مطرح کرده، و گفته است که «اکثریت دوسوم.... آنچه را که مخالف منافع حیاتی اش باشد نمی پذیرد». در چنین شرایطی تغییر ساختار غیر قابل اجتناب بنظر میرسد.

در واقع زمان کاملاً مناسب بنظر می رسد، چون که جنگ سرد پایان یافته و تغییر ساختار شورای امنیت، که بیش از پیش مورد توجه قرار گرفته است، دیگر با تهدید دائمی حقّ و تو مواجه نیست. بعلاوه پنجاهمین سالگرد تأسیس سازمان ملل متحد فرصت مناسبی را برای تحقق بخشیدن به تغییری که از دیرباز مورد نظر بسیاری از کشورها، بخصوص کشورهای جهان سوم بوده، فراهم نموده است.

مع هذا، اصلاً اطمینانی وجود ندارد که تغییر ساختار شورای امنیت در ۱۹۹۵ تصویب شود. مجمع عمومی تا بحال هیچ تصمیمی در این مورد اتخاذ ننموده است. نظرات در مورد فوریت داشتن این تغییر متفاوت بوده است: بنظر عده ای نمی توان آنرا به تأخیر انداخت، در حالیکه برای برخی نباید زیاد تمجیل کرد چونکه لازم است در مورد راه حلهایی که تمایل به تصویب شان وجود دارد، بطور دقیق فکر کرد. برخی «راه حل بی دردسر»^۶ را توصیه می کنند یعنی که باید از تغییر ساختار شورای امنیت صرف نظر نمود و فقط به تغییرات جزئی بسنده کرد. خطر بزرگی که در این حالت وجود دارد افتادن در دامی است که ملل متحد با آن بسیار آشنا است. بدون شک بسیار تأسف آور است، چونکه امکانات واقعی، اگر چه نسبتاً محدود، برای دستیابی به یک کنسانسوس وجود دارد. به نظر میرسد که دولتها و گروههای دولتها همگی برای رسیدن به یک توافق ذینفع

5. Elaraby.

6. Option Douce.

باشند: پنج عضو دائم درک کرده اند که نمیتوانند برای همیشه با درخواستهای به حق کشورهای کوچک و متوسط مخالفت نمایند و بی تردید فرصت مناسب برای قبول گسترش محدود شورای امنیت، از جمله پذیرش آلمان و ژاپن با حق و تو، به وجود آمده است؛ در مورد سایر دولتها این مسأله گوشزد شده است که از این فرصت مناسب که برایشان پیش آمده استفاده کنند و آن اقتدار منهی تغییر را، که غیر قابل شکست بنظر میرسد، از میان بردارند. بدینترتیب بنظر میرسد نیمی از راه برای رسیدن به یک توافق طی شده باشد چنانکه آقای اینسانالی،^۷ نماینده گویان و رئیس گروه کاری، بطور خلاصه وضعیت را اینطور تشریح کرده است: «ما فکر نمی کنیم که بتوان به یک توافق فوری برسر افزایش اعضای دائم رسید مگر آنکه هم زمان تعداد مناسبی نیز به اعضای غیر دائم افزوده شود که پاسخگوی توقع بازنمایی متعادل و منصفانه کلیه دولتها، اعم از توسعه یافته و در حال توسعه در شورای امنیت باشد».

دولتها در صورت نپیمودن راهی که در مقابلشان است دچار اشتباه خواهند شد، آنها باید مرحله، گریز ناپذیر، تبادل آزاد اندیشه را رها کرده به مذاکره جدی بپردازند، مذاکره ای که هنوز در اوایل سال ۱۹۹۵ آغاز نشده است. آنها فقط در همین چند ماهی که به پایان پنجاهمین اجلاس مجمع عمومی باقی مانده است برای تصویب تغییر ساختار شورای امنیت فرصت دارند.