

حتی اگر ضعف‌های مربوط به دستگاه اداری و نیروی انسانی سازمان ملل برطرف شود، لازم است در تشکیلات این سازمان جهانی تجدیدنظر به عمل آید تا بتواند پاسخگوی فشارهای سالهای آغازین قرن بیست و یکم باشد.

سازمان ملل در هر يك از فعالیتهایش، از پاسداری صلح تا توسعه، از نظارت بر امور مربوط به حقوق بشر تا رسیدگی به مسایل مرتبط با موافقت‌نامه‌های زیست‌محیطی، از سوی دولت‌های عضو و ملت‌های آنها تحت فشار قرار گرفته است تا نقش گسترده‌تری بازی کند و مسئولیت‌های تازه‌ای بپذیرد. در خلال نخستین سالهای دهه ۱۹۹۰، شمار نیروهای پاسدار صلح ملل متحد و هزینه عملیات پاسداری صلح به ده برابر افزایش یافت. فشارهایی که به بنیان اجتماعی بسیاری از ملت‌ها وارد می‌شود، کمک‌های سازمان ملل متحد را می‌طلبد. در عرصه اقتصادی نیز از این سازمان جهانی خواسته می‌شود که امنیت، برابری و بهروزی بیشتری برای همه انسانها و نه فقط برای اقلیتی برخوردار از مزایای خاص فراهم آورد. این عملیات، امیدها و چشمداشت‌ها فراتر از توانایی‌های کنونی سازمان است و بیم آن می‌رود که سازمان را در هم شکنند و آنرا برای همیشه حتی در نظر صمیمی‌ترین حامیانش بی اعتبار سازد. سازمان ملل متحد در پنجاه سالگی در وضعی بحرانی قرار دارد، وضعی که دولت‌های عضو که مالکان سازمان هستند و خصایص فعلی را به این نهاد بخشیده‌اند، باید صمیمانه با آن مقابله کنند.

دوره در پیش‌روی این جامعه جهانی قرار دارد: کشورها باید تصمیم بگیرند که یا انتظاراتشان از سازمان ملل متحد را کاهش دهند و به این ترتیب فرصت معقولی در اختیار سازمان بگذارند تا با منابع موجود وظایفش را انجام دهد، یا ضرورت افزایش توانمندیهای آن را بپذیرند و منابع مالی بیشتر، کارویژه‌های بیشتر و اختیارات بیشتری در زمینه هماهنگی به سازمان اعطا کنند. خودداری از اتخاذ تصمیم در این باره این مخاطره را در بر دارد که نه تنها سازمان بلکه جهان به داشتن آینده‌ای آشفته محکوم شود. این انتخاب، کاری اساسی‌تر از اصلاح بخش‌هایی از سیستم ملل متحد است.

باتوجه به اوضاع و احوال کلی، عاقلانه‌تر آن است که راه حل دوم را برگزینیم و سازمان ملل متحد را در جهت منافع نسل‌های آینده اصلاح کنیم. نیم قرن قبل، دولت‌های عضو به این نتیجه رسیدند که برای دستیابی به اهدافی که به تنهایی نمی‌توانند به آنها برسند، وجود مجموعه‌ای از ابزارهای بین‌المللی ضرورت دارد. جهان سال ۱۹۹۵، آشکارا با دنیای سال ۱۹۴۵ تفاوت‌های زیادی دارد و آهنگ تغییرات تکنولوژیک، رشد جمعیت جهان و فشارهای زیست‌محیطی موجب خواهد شد که جهان سال ۲۰۴۵ (یا حتی ۲۰۲۰) سخت با دنیای امروز فرق داشته باشد. هر قدر توقعات از کشورها و دولت‌ها افزایش یابد نیاز به يك سازمان جهانی بیشتر خواهد شد نه کمتر. دلیل اصلی نیاز به ابزارهای بین‌المللی مؤثر، همان‌گونه که بنیان‌گذاران سازمان ملل متحد تشخیص داده بودند، جنبه عملی دارد. به بیان ساده، دولت‌ها، ملت‌ها و نظام‌های بازرگانی، نیازمند سیستمی بین‌المللی هستند که تأمین‌کننده امنیت فیزیکی، اقتصادی و حقوقی آنها باشد. آنها محتاج به يك نوع نیروی انتظامی بین‌المللی هستند تا راه را بر تروریست‌ها و دیگر نقض‌کنندگان صلح ببندد؛ نهادهایی مانند سازمان تجارت جهانی برای مقابله با جنگ‌های تجاری؛ سازمان‌هایی نظیر آنچه بموجب

# بازسازی سازمان ملل متحد

□ نوشته: Paul Kennedy استاد کرسی تاریخ و Bruce Russet استاد علوم سیاسی در دانشگاه ییل.

□ ترجمه: مرتضی میرمطهری

پنجاه سال قبل، ملت‌های آزاد جهان در مجمع عمومی سازمان ملل متحد گرد آمدند تا کار ایجاد نظام پس از جنگ را که می‌بایست صلح را تأمین نماید، پیشرفت را تسریع کند فقر و بیکاری را تخفیف دهد و حقوق بشر را در سراسر جهان ارتقاء بخشد، آغاز کنند. اینها اهدافی والا بود اما بنیان‌گذاران نظام ملل متحد در واقع گرانی راه افراط پیموده بودند. گذر از بحران‌های اقتصادی دهه ۱۹۳۰، ظهور دولت‌های تجاوزگر فاشیستی و رویدادهای وحشت‌انگیز جنگ جهانی دوم، این سیاستمداران از وینستون چرچیل تا سناتور برجسته جمهوری خواه آمریکائی آرتور وندنبرگ را قاطعانه بران داشته بود تا سازمان‌هایی بین‌المللی تأسیس کنند که مسئولیت رسیدگی به مسایلی را که دارای ماهیتی بین‌المللی است عهده‌دار باشند. بخشی از واقع گرانی سیاستمداران مزبور این اعتقاد بود که مسئولیت دارند تا ترتیبی اتخاذ کنند که در آینده از طریق چنین سازمان‌هایی امور بر روال بهتری جاری شود.

نیم قرن پس از آن، کاری بجاست که دولت‌ها و ملت‌های جهان عملکرد سازمان ملل متحد را مورد ارزیابی قرار دهند. پیشینه سازمان ملل متحد تصویری آشفته ارائه می‌کند و در سال‌های اخیر این سازمان جهانی بارها مورد انتقاد قرار گرفته است. سازمان ملل متحد در بوسنی تحقیر شده است و این امر موفقیت‌های سازمان در پاسداری صلح در دیگر نقاط جهان را تحت الشعاع قرار داده است. سازمان ملل اخیراً اجرای سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی مؤثری را آغاز کرده و استراتژی‌های توسعه پیشنهادی آن از اطراف و اکناف مورد انتقاد و حمله قرار گرفته است. سازمان ملل متحد عموماً به عنوان مؤسسه‌ای تلقی می‌شود با دستگاه اداری غول‌پیکر، به گونه غیر ضروری، پرهزینه، و ضعیف بخاطر سیستم استخدامی نامناسب. این قبیل احساسات که بویژه در ایالات متحده آمریکا نیرومند و منعکس‌کننده سیاست‌های جاری آن کشور در جهت خنثی‌سازی سازمان ملل متحد می‌باشد، در بسیاری از نقاط دیگر جهان نیز وجود دارد.

کمتر از گذشته نیست، بنابراین هرگونه برنامه برای تقویت سازمان ملل متحد باید این گونه احساسات را ملحوظ دارد. سازمان فقط تا آن حد می تواند مؤثر باشد که دولتهای عضو متفقاً خواهان آن باشند. به هر حال، نیروهای جهانی در جهت ایجاد تحول، اقتدار سنتی دولتهای ملی برخوردار از حاکمیت را به گونه ای که در سال ۱۹۴۵ قابل پیش بینی نبود تضعیف می کنند. به عنوان مثال، اگر دلار آمریکا یا فرانک فرانسه در بازارهای آسیای شرقی در نیمه شب آزادانه مورد دادوستد قرار می گیرد، تا چه حد این ارزشهای خارجی را می توان پول ملی تلقی کرد؟ چگونه هر یک از دولتها می توانند با تهدیداتی که بر اثر فرسایش جهانی محیط زیست یا تروریسم بین المللی یا حمل و نقل مواد مخدر متوجه امنیت ملی آنها می شود مقابله کنند؟ چگونه شهروندان می توانند انتظار داشته باشند دولتهائی که امروز گرفتار چنین وضعی هستند این قبیل موضوعات را در شرایطی مورد حل و فصل قرار دهند که اقتدار و نفوذ در بسیاری از زمینه ها از مراکز ملی سلب شده و به سطح پائین تر یعنی مناطق یا بالاتر یعنی بازیگران فراملی منتقل گردیده است؟

از دست رفتن مستقر حاکمیت احتمالاً سبب خواهد شد که کشورها پیش از هر چیز نسبت به خودمختاری شان حساسیت بیشتری پیدا کنند. اما تنها امکانی که اعضای ملل متحد برای حل و فصل مسایل فراملی در اختیار دارند اینست که چاره هایی فراملی برای آنها بیابند. این امر مستلزم ایجاد نظام های بین المللی و روش های عملیاتی مؤثرتر، نه صرفاً بعنوان هدف، بلکه به مثابه ابزارهائی برای تأمین نیازهای ملی است. اما تا زمانی که دولتها به چنین برداشتی اعتقاد پیدا نکنند، کوشش های درجهت تقویت سازمان ملل متحد بی حاصل خواهد بود.

کسانی که طرفدار اصلاح این سازمان جهانی هستند باید تأکید کنند که منظور از پیشنهاد های مربوط به استفاده از نیروهای واکنش سریع برای برخورد با مسایلی چون رواندا در آینده، و بسیاری از برنامه های دیگر درجهت بازسازی سازمان، کاهش آزادی دولتهای عضو نیست، بلکه تقویت حاکمیت واقعی جوامع (ملتها) در همه جا است. منظور از «حاکمیت واقعی»، توانائی تأثیر گذاری بر امور ملی و بین المللی است که در دهه اخیر در کشورهائی مانند فرانسه، هند، آرژانتین و حتی ایالات متحده آمریکا کاهش یافته است. ملتها نخواهند توانست مجدداً حاکمیت واقعی را به دست آورند مگر آنکه اختلافات خود را کنار گذارند و برای نیل به اهداف مشترک با یکدیگر همکاری کنند.

چنانچه برخی از زمینه های خاص پیشنهادی برای بازسازی سازمان ملل متحد را مورد نظر قرار دهیم، بلافاصله می توان موضوع را در بوته آزمایش گذاشت. برای رعایت اختصار، در اینجا فقط پنج زمینه را برای انجام اصلاحات و بازسازی مورد بحث قرار می دهیم و بسیاری از دیگر ابعاد مهم (مانند حقوق بشر و بازسازی دبیرخانه و غیره) در این مقاله مورد بحث و بررسی قرار نخواهد گرفت. اما پنج نمونه ای که برگزیده ایم مبین مشکلات و احتمال انجام اصلاحات و بازسازی می باشد.

### جایگیری در شورای امنیت

به نظر می رسد افزایش تعداد اعضای شورای امنیت یکی از معقول ترین راه ها برای تقویت خصیصه نمایندگی آن و در نتیجه

ترتیبات برتون وودز برای کمک به اقتصادهای نوپا پدید آمد؛ سازمانهای حقوق بشر برای تضمین آزادیهای اساسی فردی در سراسر جهان؛ و تعداد کنیری از دفترها و کارگزاریها برای حصول اطمینان از اینکه اموری اساسی از قبیل ارتباطات و رفت و آمدهای هوائی با امنیت انجام خواهد گرفت. اگر نظام سازمان ملل متحد وجود نداشت، بسیاری از اینها باید ابداع می شد.

### سیاست در مقیاسی جهانی

کسانی که مسئولیت بازسازی سازمان ملل متحد را به عهده دارند باید این موضوع را مدنظر داشته باشند که تصویرهای گوناگونی از سازمان ملل متحد وجود دارد - یا دستکم برداشت گروه های مختلف ذینفع و دولتها از این سازمان جهانی متفاوت است. رسانه های جمعی در اروپا و آمریکای شمالی سازمان ملل را مؤسسه ای می پندارند که عمدتاً دست اندرکار پاسداری صلح و مسائل امنیتی در جاهائی مانند بوسنی است. از نظر وزرای دارایی کشورهای آمریکای لاتین یا جنوب شرقی آسیا، سازمان ملل متحد موجودی چندسر و پیچیده است که بانک جهانی و صندوق بین المللی پولش توصیه هائی (گاه متناقض) همراه با سیاست تنبیه و تحبیب در زمینه توسعه اقتصادی ارائه می کنند. برای گروه های زنان و سازمانهای غیردولتی که در چهارمین کنفرانس جهانی زنان در پکن شرکت کردند، سازمان ملل متحد مجموعه ای از مؤسساتی است که دست اندرکار امور آموزشی، حقوق باروری، مراقبت های بهداشتی و موضوعات دیگری از این دست می باشد. از دیدگاه حقوقدانان بین المللی و مدافعان حقوق بشر، نظام ملل متحد به معنای یک سلسله ابزارهای حقوقی و دفتراست که اعلامیه جهانی حقوق بشر و پروتکل ها و موافقت نامه های الحاقی به آن را ترویج می کنند. از لحاظ منتقدان انزواگر، سازمان ملل متحد نظام دیوان سالاری عظیمی است که پول مالیات دهندگان را تلف می کند. از دید معتقدان واقعی، این نهاد جهانی، گونه جنینی چیزی است که Tennyson از آن بعنوان «پارلمان بشری و فدراسیون جهانی» یاد کرده است. در اقدام برای بازسازی باید این نکته را در نظر گرفت که مواضع گوناگون عقیدتی و سیاسی دول عضو، گروه های ذینفع و رأی دهندگان در توفیق یا شکست پیشنهاد های ویژه ای که مطرح می شود، تأثیری حیاتی خواهد داشت. در واقع، چنانچه دولتها نتوانند درباره اصول اساسی مربوط به نقش سازمان ملل متحد توافق کنند و حاضر نباشند در مورد تغییراتی که باید در نظام ملل متحد داده شود انعطاف به خرج دهند، سالهائی توأم با مشکلات لاینحل بین المللی پیش رو خواهیم داشت.

بالاخره، مسئله حساس حاکمیت دولتها مطرح است. با آن که اعضای مؤسس سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵ توافق کردند (و سایر دولتهائی که بعدها به سازمان ملحق شدند با الحاق به منشور بر این توافق صحه گذارند) که درجهت مصالح مشترک به صورتهای گوناگون الزاماتی را بپذیرند، مسئله حاکمیت ملی و ممنوعیت مداخله در موضوعاتی را که اساساً «در چارچوب صلاحیت ملی هر دولت» است مورد تأکید قرار دادند. آنچه آنها برپا کردند یک دولت جهانی نبود بلکه یک شرکت بین المللی بود که سهامدارانش دولتهای ملی بودند. در حال حاضر، خواه برای محافظه کاران آمریکایی و خواه برای حکومت های پکن یا دهلی نوا اهمیت حاکمیت

بهترین چاره‌ای که می‌توان امید تحقق آن را داشت انتخاب راه حلی میانه پس از مذاکره در مجمع عمومی است. این راه عبارت است از افزایش اعضای دائمی و غیر دائمی شورای امنیت و محدود کردن حق وتو به موضوعات مرتبط با جنگ و صلح به همان گونه که مورد نظر بنیانگذاران سازمان ملل متحد بوده است. این ترتیب از کارآئی شورای امنیت نخواهد کاست اما موجب خواهد شد که شورا کمتر به کانون قدیمی‌های سال ۱۹۴۵ شبیه باشد.

### فرصتی برای صلح

سازمان جهانی برای اجرای مأموریت‌های پاسداری صلح که مورد موافقت شورای امنیت قرار گرفته است، باید به نیروهای آموزش دیده دسترسی بهتری داشته باشد و این گونه مأموریت‌ها باید از عملیات به اجرا گذاردن صلح متمایز باشد تا سردرگمی‌هایی که در سومالی و بوسنی پیش آمد تکرار نشود. این دو، مهمترین موضوعاتی است که با مهمترین وظائف سازمان ملل یعنی تأمین صلح مرتبط است. شرط اول، یعنی در دسترس بودن نیروها، بار دیگر مسئله حاکمیت را مطرح می‌سازد. دولت‌های عضو همیشه این حق را برای خود محفوظ می‌دارند که در مورد اعزام نیروهای نظامی یا سایر نیروها برای هرگونه عملیات پاسداری صلح بنا به میل خود به تقاضای دبیرکل پاسخ بدهند. در این مورد نیز مانند هر مسئله دیگری، سازمان ملل متحد متکی به امیال دولتهاست و شواهد قطعی وجود دارد که دولت‌های اعزام کننده نیرو تا اندازه‌ای به خاطر آبروریزی‌های مربوط به بحران‌های سومالی، بوسنی و رواندا و عموماً به سبب تعداد بی سابقه مأموریت‌ها و نیروهای پاسدار صلح از سال ۱۹۸۹ به بعد، از انجام این قبیل کارها خسته شده‌اند. شورای امنیت در آینده برای تجویز عملیات پاسداری صلح با دقت بیشتری عمل خواهد کرد، هرچند اخذ تصمیم در مورد ضابطه‌ای که باید برای ارزیابی تقاضاهای مربوط به اعزام نیرو به کار گرفته شود، کاری بسیار دشوار خواهد بود. به عبارت ساده‌تر، عدم موافقت با اعزام نیروهای تازه برای عملیات پاسداری صلح، به منزله نادیده گرفتن هدف‌های ملل متحد خواهد بود و صحنه را برای بروز حوادث مهیب در آینده مهیا خواهد ساخت.

اگر در زمانی که فاجعه رواندا آغاز شد سازمان ملل توانسته بود نیروهای رزمی را فراخواند، مداخله سریع نیروهای پاسدار صلح جان ده‌ها هزار نفر را از مرگ نجات داده بود. ضرورت چاره جوئی برای چنین وضعی، دو پیشنهاد را مطرح ساخته است: ایجاد نیروهای واکنش سریع در خود سازمان ملل متحد یا مذاکره با دولت‌های عضو و ایجاد واحدهای آماده به خدمت واکنش سریع در چارچوب نیروهای مسلح ملی، برای تأمین فوری هدف‌های سازمان ملل متحد.

از لحاظ سرعت و انسجام عملیات، پیشنهاد اول مزیت دارد. نیروهای آماده به خدمت سازمان که در اجرای قطعنامه شورای امنیت به مناطق بحرانی اعزام می‌شوند می‌توانند به سرعت در زمینه پاسداری صلح و امور بشردوستانه اقدام کنند. دبیرکل سازمان ملل متحد مجبور نخواهد بود برای اعزام موقتی واحدهای پاسدار صلح به دولتها التماس کند و دولتها نیز هرچندگاه یکبار با این انتخاب حساس که آیا باید نیرو اعزام کنند یا نه، روبرو نخواهند شد. منتقدان درباره هزینه این نیروها (هزینه نگهداری ۱۰ هزار نفر نیروی آماده به خدمت، سالانه می‌تواند به ۵۰۰ میلیون دلار برسد) و عملیات

مشروعیتش از دیدگاه ۱۸۶ کشور عضو سازمان و ملت‌های آنها باشد. بیشتر شدن اعضای شورای امنیت از ۱۵ عضو فعلی، به ملت‌های بیشتری امکان خواهد داد تا به صورت نوبتی در شورا حضور یابند و در تصمیم‌گیری این واحد بسیار مهم بین‌المللی مشارکت داشته باشند. و افزودن به تعداد اعضای دائمی، به شورای امنیت امکان خواهد داد که منعکس کننده تغییرات در موازنه جهانی در مقایسه با زمانی باشد که پنج دولت فاتح در سال ۱۹۴۵ اصرار ورزیدند منشور باید دربرگیرنده مقررات خاصی شود که موقع و منافع آنها را پاس بدارد.

درعین حال، پیشنهادهای مربوط به ارتقاء برخی از کشورها به عضویت دائمی شورا، فوراً به اعتراضات سیاسی می‌انجامد. مثلاً، ژاپن و آلمان به عنوان دومین و سومین کمک کننده عمده به بودجه سازمان ملل متحد، قویاً خواهان عضویت دائمی در شورای امنیت هستند، اما آیا همسایگان آنها از این تحول خشنود خواهند بود؟ و با توجه به مسئولیت ویژه اعضای دائمی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، آیا باید عضویت دائمی به ژاپن داده شود که قانون اساسی آن در مورد اعزام نیرو به خارج کشور تضيیقاتی قابل شده است؟

ضمناً، از آنجا که پذیرفتن ژاپن و آلمان به عضویت دائمی شورا نفوذ «شمال» را به گونه‌ای نابجا زیاد می‌کند، لازم خواهد بود برای جبران آن تعدادی از کشورهای «جنوب» بویژه قدرتهای بزرگ منطقه‌ای مانند هند، برزیل، نیجریه و آفریقای جنوبی وارد شورا شوند. اما این ترتیب نیز انتقاد همسایگان این کشورها را موجب خواهد شد. به جای ترتیبات فوق، چرا عضویت دائمی منطقه‌ای در شورای امنیت را که براساس آن کشورهای مختلف به نوبت به عنوان نماینده منطقه خود در شورا حضور خواهند یافت مورد بررسی قرار ندهیم. حال اینکه چقدر احتمال دارد انگلیس و فرانسه موقعیت تاریخی شان به عنوان اعضای دائمی شورا را رها کنند و حفظ منافع خود را به یک نماینده منطقه اروپا محول سازند، جای سؤال است؟ حق وتوی هر یک از اعضای دائمی، دورنمای اصلاحات در شورای امنیت را پیچیده تر می‌کند. تدوین کنندگان منشور فرض را بر این گذاشته بودند که پنج قدرت بزرگ عمدتاً مسئول حفظ صلح و شکست دادن متجاوزین هستند و بنابراین مسئله به کارگیری نیروهای ملل متحد باید تحت کنترل آنها باشد. بعلاوه، این نکته واجد اهمیت حیاتی بود که قدرتهای بزرگ تصمیم به خروج از سازمان نگیرند. در اینجا سایه غیبت آمریکا از جامعه ملل آشکارا به چشم می‌خورد بنابراین باید به دول بزرگ تضمین داده می‌شد که دستکم در مورد موضوعات مربوط به جنگ و صلح منافع آنها نادیده گرفته نخواهد شد. به هر حال، در طول نیم قرن بعد حق وتو در موارد بسیار دیگری مانند جلوگیری از تصویب قطعنامه‌ها یا مخالفت با نامزدی افراد برای تصدی مقامات سازمان ملل متحد نیز به کار گرفته شد. اگر شمار اعضای دائمی شورای امنیت را افزایش دهیم آیا خطر وتوهای بیشتری در آینده وجود نخواهد داشت؟ یک راه حل اینست که اعضای دائمی جدید از حق وتو برخوردار نباشند. اما این نیز ایجاد سردرگمی خواهد کرد زیرا نوع سوئی از عضویت را در شورای امنیت ابداع کرده‌ایم. کسانی پیشنهاد کرده‌اند که حق وتو از میان برود. عقیده‌ای قابل توجه که مبتنی بر مساوات و برابری است اما بسیار بعید می‌نماید که پنج عضو دائمی شورا آن را بپذیرند.

امنیت و دولت‌های ذریبط باید موضوع را بطور کلی با دقت مورد بررسی قرار دهند. نیروهای پاسدار صلح باید از مناطق خطر خارج شوند یا به اندازه کافی مورد پشتیبانی قرار گیرند، اعتبارات مالی کافی باید تأمین گردد، و اعضای شورای امنیت و دیگر دولت‌های شرکت کننده در عملیات باید مصمم باشند که صلح را به مورد اجرا بگذارند. اگر شرایط فوق الذکر وجود نداشته باشد نباید با عملیات اجرای صلح موافقت کرد. شرایط یاد شده ممکن است اموری بدیهی و مبتنی بر عقل سلیم به نظر برسد، اما عدم تحقق آنها دلیل هزیمت سازمان ملل متحد در بوسنی و سومالی را مشخص می‌کند.

### تسریع پیشرفت اقتصادی و اجتماعی

عنوان بالا، مجموعه‌ای وسیع از فعالیت‌های ملل متحد از جمله بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان جهانی تجارت را دربرمی‌گیرد و بیشترین قسمت هزینه‌های سازمان ملل متحد مربوط به این بخش است. وظائف سازمان در این زمینه، پنجاه سال قبل به بیانی شیوا توصیف شده است. دولت‌های مؤسس سازمان ملل متحد متعهد شدند که: نظام بین‌المللی را برای سرعت بخشیدن به پیشرفت اقتصادی و اجتماعی همه ملت‌ها به کار گیرند. آنها شورای اقتصادی و اجتماعی را ایجاد کردند تا فعالیت مؤسسات تخصصی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و بهداشتی بین‌المللی و سایر موضوعات ذریبط را هم‌آهنگ و برای ارتقاء حقوق بشر و آزادی‌های اساسی و پیشبرد همکاری‌های فرهنگی و آموزشی بین‌المللی اقدام نماید.

جای شگفتی نیست اگر نقش سازمان ملل متحد در این زمینه بحث‌انگیز بوده است. برخی از نظریه‌پردازان مکتب اقتصاد آزاد پیشنهاد می‌کنند که دستور کار اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد باطل اعلام شود. به نظر آنان دلیلی وجود ندارد که از اقتدار دولت‌ها در این زمینه‌ها در سطح ملی کاسته شود و مبالغی بابت هزینه‌های مؤسسات بین‌المللی و برنامه‌های آنها پرداخت گردد. سازمان ملل متحد که مانند بسیاری از سازمان‌های عمومی در حال حاضر سخت زیر فشار است تا از هزینه‌های خود بکاهد و برنامه‌هایش را محدودتر کند، باید دائماً علت وجودیش را برای کشورهای ثروتمندتر که بخش عمده‌ای از بودجه سازمان از محل کمک‌های آنها تأمین می‌شود توجیه نماید. درعین حال، سازمان آماج حمله مؤسسات دولتی و غیردولتی کشورهای در حال توسعه و طرفداران آنها در کشورهای توسعه یافته است زیرا از دیدگاه آنها سازمان ملل متحد از تعقیب هدف‌های اصیل اجتماعی و اقتصادی به شرح مندرج در منشور ملل متحد عاجز مانده است. به زعم این منتقدان، اعتبارات اختصاص یافته به امر توسعه کاملاً غیرکافی است و نظام اقتصاد جهانی هنوز به نفع کشورهای معدود و شرکت‌هایی است که سرمایه کلان دارند. آنان می‌گویند موعظه دائمی کشورهای غنی درباره بازار آزاد این واقعیت را نادیده می‌انگارد که شرایط وخیم اجتماعی و فقدان تأسیسات زیربنایی در مناطق رو به رشد، جذب سرمایه را برای این بخش از جهان مشکل می‌سازد. برنامه‌های ریاضت اقتصادی که توسط بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول تجویز می‌شود گاهی به کاهش اعتبارات ناچیز اختصاص یافته به برنامه‌های آموزشی و اجتماعی می‌انجامد.

شکاف بین غنی‌ترین و فقیرترین کشورهای در گوشه و کنار جهان

پشتیبانی از آنها (از جمله اینکه در کجا باید مستقر شوند) اعتراضاتی مطرح کرده‌اند. اما بزرگترین مشکلات موجود جنبه سیاسی دارد. آیا دولت‌ها مایلند این سازمان جهانی ارتش پاسدار صلح مختص خود داشته باشد و به این ترتیب یکی از مشخصات ویژه دولت‌ها را واجد شود؟

اگر ترتیب مزبور مورد قبول نباشد، بهترین راه حل این است که پس از آنکه دولت‌ها با تقاضای دبیرکل در مورد اعزام نیروهای پاسدار صلح موافقت کردند، نیروهای ویژه ملی را که آماده به خدمت باشند برای این منظور اختصاص دهند. البته این ترتیب نیز گاهی اوقات با تأخیر همراه خواهد بود و ممکن است تا دولت‌ها در اندیشه بررسی تقاضای دبیرکل هستند يك فاجعه بالقوه به مصیبتی تمام عیار تبدیل شود. و تا زمانی که واحدهای مختلف در خلال عملیات با مشکلاتی از قبیل تفهیم و تفاهم و هماهنگی دست به گریبانند، زیر نظارت دقیق و دائمی دولت‌های متبوعشان که می‌خواهند در تصمیم‌گیری‌های عملیاتی سهمیم باشند باقی بمانند. بنابراین، نیروی آماده به خدمت وابسته به سازمان ملل متحد بر نیروهای آماده به خدمت ملی که حالت نیم‌بند دارند مرجح است.

مسئله تفکیک قابل شدن بین عملیات پاسداری صلح و مأموریت‌های مربوط به اجرای صلح، خارج از بحث‌هایی که در بالا صورت گرفت نیست. در واقع، اگرچه بسیاری از دولت‌ها در مورد اعزام نیرو برای خدمت در عملیات پاسداری صلح سازمان ملل، ناشی از این نگرانی است که امکان دارد واحدهای اعزامی آنها درگیر عملیاتی شوند که اهداف آن هرچندگاه یکبار تغییر می‌یابد. باید از تجارب بوسنی و سومالی و همچنین از عملیات موفق تری چون عملیات سازمان ملل متحد در کامبوج درس گرفت. عناصر اصلی عملیات پاسداری صلح که در نتیجه تجارب دشوار سازمان ملل شکل گرفته، به خوبی روشن می‌باشد. بریان ارکهارت پس از چهار دهه سفر در سراسر جهان از طرف دبیرکل سازمان ملل متحد، در کتابی که در سال ۱۹۸۷ تحت عنوان «زندگی در جنگ و صلح» نوشته، این عناصر را توصیف کرده است. طرف‌های درگیر کمک بین‌المللی را در جهت حفظ صلح خواستار می‌شدند، کلاه آبی‌های سازمان ملل متحد که به سلاح‌های سبک مجهز بودند با بی‌طرفی مداخله می‌کردند و بالاخره با بکارگیری مساعی جمیله دبیرکل راه حل سیاسی برای مسئله ارائه می‌شد. هرچند در مورد اعطای کمک‌های نوع دوستانه، بویژه در شرایطی که دولت سقوط کرده یا در شرف سقوط است، بین جناح‌های مختلف درگیری وجود دارد، و برخی از طرف‌های درگیر در جنگ از همکاری خودداری می‌کنند، عناصر یادشده بی‌رنگ‌تر می‌شود حال در مواردی که افراد شریک در عملیات پاسداری صلح و فعالیت‌های نوع دوستانه مداخله می‌کنند و دست به خونریزی می‌زنند، سازمان ملل متحد چه اقدامی باید به عمل آورد؟

ماهیت متغیر و غیرقابل پیش‌بینی این قبیل درگیری‌ها مانع از آن می‌شود که شورای امنیت هنگام رسیدگی به تقاضاهای رسیده برای مداخله، ضابطه مشخصی در اختیار داشته باشد. اما چنانچه در يك منطقه بحرانی که نیروهای پاسدار صلح ملل متحد مستقر هستند اوضاع رو به وخامت گذارد و از سازمان خواسته شود برای اجرای صلح اقدام کند، تحقق چند پیش شرط ضرورت دارد. قبل از آنکه در ماهیت مأموریت سازمان ملل متحد تغییری حاصل شود، شورای

پیوسته در حال افزایش است. آنها که تندروترند خواستار توزیع مجدد ثروت و کنترل سازمان ملل متحد بر مؤسسات برتون وودز می باشند. اصلاح طلبان میانه رو، دهه ۱۹۶۰ را یادآور می شوند که رشد اقتصاد جهان و تعهد محکم کشورهای «شمال» به کاهش دادن شکاف بین جهان توسعه یافته و جهان در حال توسعه به کشورهای رو به رشد امید می بخشید.

با فرض آنکه مشتاقان بازار آزاد و حامیان «نظم نوین اقتصادی بین المللی» هیچیک نتوانند نظراتشان را در این مورد که سازمان ملل متحد چه کاری باید انجام دهد و از چه اقداماتی خودداری ورزد، به مورد اجرا بگذارند، صورت دادن چند اصلاح چه تأثیری می تواند در جریان امر داشته باشد؟

در بسیاری از مطالعاتی که برای اصلاح سازمان به عمل آمده، توصیه شده است که شورای اقتصادی و اجتماعی که واحدی غیر کارآمد است منحل و به جای آن واحد کارآمدتری برپا گردد. باید به مؤسسات غیر دولتی دائمی که تازه تأسیس شده اند اختیار داده شود برای حل و فصل موضوعات پیچیده اقتصادی - اجتماعی که جهان با آنها روبروست خط مشی هائی تهیه و تدوین کنند. این امر مستلزم آن است که بانک جهانی و صندوق بین المللی پول و سایر مؤسسات تخصصی که خودمختاری آنها با فعالیت های شورای اقتصادی و اجتماعی تعارض دارد با نظام سازمان ملل متحد همکاری نزدیکتری داشته باشند. این همکاری به آن معنی نیست که مؤسسات مورد اشاره باید مستقیماً زیر نظر سازمان ملل متحد قرار گیرند - چرا که بی گمان چنین ترتیبی یا مخالفت وزرای دارائی کشورها روبرو خواهد شد - بلکه منظور آنست که دولتهای جهان که سهامداران عمده بانک جهانی و صندوق بین المللی پول هستند بالاخره به این نتیجه برسند که چنانچه در نظر دارند مسئولیت های مشترک را به گونه مؤثر به مورد اجرا بگذارند، باید بین نهادهائی که دست اندرکار مسایل اقتصادی و اجتماعی هستند هماهنگی بیشتری صورت گیرد.

چنین انسجامی در حل و فصل مسایل اجتماعی و اقتصادی بین المللی بستگی به آن دارد که دولتهای عضو درباره چگونگی بکارگیری نظام بین المللی برای بهبود اوضاع جهان دیدگاه کلی تری اتخاذ کنند. همان طور که بنیان گذاران سازمان ملل متحد معتقد بودند، این برداشت باید مبتنی بر این نکته باشد که امنیت واقعی بدون ریشه کنی فقر دست نیافتنی است. همان گونه که پطروس - پطروس غالی در گزارش های خود در سال های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۴ متذکر گردیده است، «دستور کار برای صلح» بدون «دستور کار برای توسعه» کامل نخواهد بود. در «دستور کار برای توسعه» مسایلی چون آشفته گی های مربوط به بازار جهانی ارز، بیکاری جوانان، و بی سوادی زنان مورد توجه قرار خواهد گرفت؛ چرا که مسایلی از این دست که تهدیدی برای بهزیستی محسوب می شود، به آینده بشریت لطمه می زند.

### نجات کشورهای فروپاشیده

زمانی که پایه گذاران سازمان ملل متحد منشور را تدوین کردند، جنگی را پشت سر گذارده بودند که در جریان آن، بسیاری از ملتها به علت تجاوز دولتهای خارجی استقلالشان را از دست داده بودند و آمریکا (نه انگلیس یا فرانسه) انتظار داشت که سرزمین های تحت

استعمار به استقلال دست یابند. در آن زمان تأکید بر ایجاد دولتها بود و حصول اطمینان از این که هیچ يك از دول عضو و بویژه دولتهای کوچکتر با مشکل مداخله خارجی مواجه نخواهند شد. با این حال، پنجاه سال بعد و پس از ماجراهای کامبوج، افغانستان، هائیتی و رواندا، کاملاً روشن است که آنچه ثبات بین المللی را به چالش می خواند، پدیده درگیری های داخلی است که در نتیجه آن اقتدار دولتها از درون متلاشی می شود، اختلافات قومی و مذهبی شعله ور می گردد، جانهای بسیاری از دست می رود، و میلیون ها نفر در سراسر مرزهای بین المللی به دیگر کشورها متواری می شوند. حتی بدون موافق بودن با پیشگویی های نویسندگانی چون رابرت کاپلان و مارتین وان کیرولد، مبنی بر گسترش هرج و مرج در جهان، می توان استنباط کرد که ترکیبی از فشارهای جمعیتی، ته کشیدن منابع، مهاجرت های داخلی و فشارهای اجتماعی می تواند به تجزیه کشورها بینجامد.

نجات ملتھائی که با این گونه مشکلات دست به گریبانند، کاراً پرهزینه ایست و فشارهای بیشتری به بودجه سازمان ملل متحد وارد می کند. بعلاوه، وارد شدن به کشورها غالباً هم از نظر جوامعی که در حال سقوط می باشند و هم از دیدگاه جهان در حال توسعه که معمولاً این قبیل سقوطها در آنجا اتفاق می افتد، از لحاظ سیاسی کار بسیار حساسی است. بسیاری از دولتها در کشورهای در حال توسعه به عملیات سازمان ملل متحد برای نجات کشورها به دیده تردید می نگرند، چرا که از دید آنها این گونه عملیات هنوز تحت سلطه کشورهای ثروتمند قرار دارد؛ مطرح شدن مسایل مربوط به قیمت و سرپرستی این ترس را در آنها برمی انگیزد که این گونه مداخلات ممکن است نوعی استعمار جدید باشد. آنها حتی از کاربرد اصطلاح «دولت شکست خورده» خرسند نیستند زیرا ممکن است این معنی از آن مستفاد شود که حاکمیت يك کشور ممکنست محو و نابود گردد. بنابراین، هرگونه اقدام در جهت مداخله باید با دقت و وسواس مورد بررسی قرار گیرد. ممکن است مداخله را در ارتباط با مسایل قومی چنین توجیه کنند که جامعه بین المللی وظیفه دارد به کمک جوامع در حال تجزیه بشناید و از نقض گسترده حقوق بشر که معمولاً با هرج و مرج هائی از این دست همراه است، جلوگیری کند. در برخی از موارد ممکن است استدلال شود که مهاجرتها عظیم در طول مرزهای کشورها تهدیدی نسبت به ثبات بین المللی محسوب می شود، کما اینکه سال گذشته تقاضای آمریکا برای مداخله در هائیتی بر این استدلال استوار بود.

اگر قرار باشد در این زمینه اقدامات بیشتری صورت پذیرد، سازمان ملل متحد باید برای اخذ تصمیم درباره مداخله سازمان ملل متحد در این گونه موارد و چگونگی آن قواعد و مقرراتی وضع کند که همه بتوانند از آن مطلع شوند (مثلاً مداخله باید به تقاضای طرف های درگیر باشد، شورای امنیت آنرا تصویب کرده باشد، اعتبارات مالی کافی برای انجام عملیات اختصاص یافته باشد و بالاخره مجمع عمومی نیز بتواند موضوع را مورد بررسی قرار دهد). مؤسسات ویژه ای از سازمان ملل متحد که مسئولیت های آنها مشخص و روشن است باید وظائف محوله را ایفا کنند و سازمان ملل متحد باید با احزاب محلی و سازمانهای غیردولتی در جهت اعاده حاکمیت و بازگشت کشور بحران زده به عضویت جامعه بین المللی همکاری کند.

تمایل دولتهای عضو برای کمک مالی و نیز توانایی آنها برای پرداخت نخواهد بود. دو گروه با این عقیده مخالفند: محافظه کاران که می ترسند چنین ترتیبی باعث شود سازمان از نارضایتی دولتها و از تهدید به اینکه کمکهای آنها معلق خواهد ماند فارغ شود، و گروه دیگری که اعلام می کنند چون سازمان متعلق به دولتهای عضو است، دولتها موظفند نیازهای مالی آنرا کاملاً تأمین کنند (جز سازمانهایی مانند صندوق کودکان ملل متحد که کمکهای داوطلبانه نیز دریافت می کنند) به هر حال این پرسش مطرح است که آیا کشورهای عضو منبع درآمدی غیر از سهمیه های خود در اختیار سازمان ملل خواهند گذاشت؟

### اکنون اقدام کنید وگرنه بعداً مجبور خواهید شد

اینها مشکلات بسیار بزرگی است، و در جو سیاسی فعلی ممکن است خوانندگان مقاله تردید داشته باشند که انجام پیشنهادهای مطرح شده هرگز مقدور باشد، حتی اگر خود نیز به پیشنهادهای مذکور اعتقاد داشته باشند. خوانندگان همچنین ممکن است به خاطر آورند که سازمان ملل با وجود همه نارساییها، تغییر کرده و به گونه ای چشمگیر تکامل یافته است. ضمناً با گذشت هر دهه، به مرزهای جمعیتی، زیست محیطی، مالی و اجتماعی - اقتصادی نگران کننده ای نزدیک می شویم. جهان با این انتخاب روبروست که در سالهای آینده در جهت اصلاحات بنیادین و عاقلانه گام بردارد یا سرانجام مجبور شود به هنگام وخامت اوضاع به اقداماتی اضطراری دست یازد. از آنجا که هیچکس از آینده جهان با خبر نیست، آیا ارزش ندارد که مبلغ اندکی از سرمایه های بشر را برای ایجاد سیاست بیمه جهانی، یعنی همان کاری که سازمان ملل متحد در نظر دارد انجام دهد، سرمایه گذاری کنیم؟

در واقع دوره در برابر ما قرار دارد. منتقدان ممکن است سازمان ملل، دبیر کل آن، نظام دیوان سالاری غول پیکرش، شکستهایش در بوسنی و غیره را مورد تمسخر قرار دهند. اما از اینها که بگذریم، بحث ظریفی مطرح است و آن اینکه جامعه جهانی نیازمند آن است که نارساییها، کوتاهیها و مشکلات را به گردن کسی بیندازد و چون دولتهای دموکراتیک باید از انتقاد مبرا باشند، یکی از وظایف سازمان ملل متحد اینست که سپر بلا گردد. با فروپاشی جوامع، شکست عملیات پاسداری صلح و اوج گیری تشنجات اجتماعی، همواره باید کسی باشد که او را سرزنش و در جهان امروز سازمان ملل متحد آماج این گونه نكوهشهاست. هر چند سازمان ملل متحد برخلاف آنچه منتقدان غیرمنصف می گویند سازمانی غیرکارآمد و ناصالح نیست، مسلماً باید در جهت آماده سازی خود برای سالهای آینده دست به کارهایی بزند. این فرآیند با تشکیل گروههای مطالعاتی در مجمع عمومی ملل متحد و چاپ گزارشهایی درباره گذشته، حال و آینده سازمان که به مناسبت پنجاهمین سالگرد تأسیس آن انتشار یافت آغاز شده است. دولتهای عضو اکنون باید از طریق نمایندگان دائمی خود در مجمع عمومی پیشنهادهایی را که در جهت اصلاح سازمان ملل متحد مطرح می شود مورد بررسی قرار دهند و این برداشت را داشته باشند که هیچ یک از پیشنهادهای مزبور کامل نیست، بلکه مطالعه آنها و طرح افکار و اندیشه های بهتر فوریت و ضرورت دارد. لحظه تاریخی را نباید از دست داد، چرا که جهان از این لحاظ مدیون نسلهای آینده است.

به هر حال، پیش از تحقق مراتب بالا، دولتها باید نکته سیاسی دیگری را درک کنند و آن اینست که هدف از مداخله سازمان ملل کمک به ملتهای ذریبط برای اعاده حاکمیت آنها می باشد، و نیز اینکه در صلاحیت آنهاست که حاکم بر سرنوشت خود باشند و امور ملی را در صلح و آرامش به انجام رسانند.

### تسویه حسابها

این اتهامات که سازمان ملل متحد از کمک های مالی که دولتها در اختیارش می گذارند بد استفاده می کند بسیار شایع است، و منتقدان بر این نکته اصرار می ورزند که منحل کردن مؤسسات غیر ضروری و بهبود مدیریت در سازمان می تواند موجب صرفه جوئی های عمده شود. مدافعان سازمان ملل متحد به این نکته اشاره می کنند که با در نظر گرفتن انتظاراتی که از سازمان وجود دارد، هزینه های آن نسبتاً اندک است. بودجه عادی در سال ۱۹۹۴، ۱/۳ میلیارد دلار و هزینه های مربوط به عملیات پاسداری صلح ۳/۳ میلیارد دلار بوده است. اما به هر حال بسیاری از افراد معتقدند که برای بهبود کارایی سازمان هنوز می توان اقداماتی انجام داد.

برخی از این اقدامات از قبیل حذف پست های سازمانی در اجرای توصیه های مندرج در گزارش تورنبرگ انجام شده است و پطروس غالی ظاهراً مضمم است تعداد بیشتری از پست ها را حذف کند. اما پیشنهادهای دفتر دبیرکل برای منحل کردن بعضی از مؤسسات وابسته یا کم کردن کارکنان آنها مکرراً با مخالفت دولتهای عضو روبرو شده است. مهمتر آنکه مقدار پس اندازها به هر اندازه باشد، تازمانی که دول عضو بویژه اعضای شورای امنیت بر وظائف و مسئولیت های سازمان ملل متحد بیفزایند گشایشی از لحاظ مالی ایجاد نخواهد شد. به عبارت دیگر، دولتهای عضو نیز باید در این زمینه قبول مسئولیت کنند.

در این خصوص می توان به تأخیر در پرداخت یا حتی عدم پرداخت کمکهای سالانه دولتها به سازمان ملل متحد اشاره کرد. دو گناهار بزرگ در این مورد، آمریکا و روسیه (بعنوان جانشین اتحاد جماهیر شوروی) یعنی اعضای دائمی شورای امنیت و از پایه گذاران سازمان ملل متحد هستند. اما کشورهای دیگر نیز به فهرست بدهکاران افزوده می شوند به گونه ای که مبلغ کل بدهی ها به نصف بودجه عادی و اعتبارات مربوط به اعزام نیروهای پاسدار صلح بالغ می گردد. این ترتیب، سازمان ملل متحد را در بحران مالی گرفتار و از لحاظ عملیاتی وضعی ایجاد می کند که تحمل آن برای هر شرکت خصوصی یا هر یک از دولتها غیرممکن است. کمترین کاری که دولتهای عضو ممکن است انجام دهند اینست که مجدداً تعهد نمایند طبق تعهد حقوقی که دارند، سهمیه خود را بطور کامل و به موقع بپردازند. اما این امر باید توأم با موافقت در مورد تجدیدنظر در فرمولهائی باشد که برای ارزیابی کمکهای کشورهای به کار گرفته می شود (بخصوص فرمولهائی مربوط به محاسبه هزینه های اعزام نیروهای پاسدار صلح). این فرمولها غالباً بهنگام نیست و تجدیدنظر در آنها به زیان برخی از قدرتها بویژه ایالات متحده آمریکا می باشد.

اصلاح طلبانی که بلندپروازترند پیشنهاد می کنند که با توجه به غیر عادی بودن نظام فعلی و احتمال افزایش انتظارات جامعه بین المللی از سازمان ملل متحد، باید ترتیبی اتخاذ کرد که اطمینان حاصل گردد سازمان درآمد بیشتری خواهد داشت و ضمناً متکی به