

بررسی مقارنه‌ای تجربه جامعه ملل با چالشهای فراروی سازمان ملل

بهزاد صابری انصاری

درآمد

بین‌المللی در حال حاضر بر آن قرار گرفته که سیستم فعلی پاسخگوی نیازها و چالشهای جهان امروز نیست و چنانچه برای این وضعیت، تدبیری اندیشیده نشود، بر سازمان ملل متحد همان خواهد رفت که برسلف آن یعنی «جامعه ملل» گذشت. در اینجا لازم است بر این نکته مهم انگشت نهاد که این سرنوشت سازمان ملل متحد به خودی خود نیست که توجه همگان را جلب کرده، بلکه سازمان ملل متحد سمبل نظم حاکم بر جهان و روابط بین‌الدول است و تزلزل در عملکرد آن بازتابی از بن‌بست در روابط بین‌المللی خواهد بود. به بیان دیگر، ناتوانی سازمان، معلول عواملی است که این عوامل در صورتی که درمان نشوند، جامعه بشری را با

سازمان ملل متحد بی هیچ تردیدی به عنوان اصلی‌ترین، گسترده‌ترین و مقبول‌ترین نهاد بین‌المللی که دامنه فعالیت آن از صلح و امنیت بین‌المللی گرفته تا مقابله با ایدز، سواد آموزی، حقوق بشر و بسیاری موضوعهای خرد و کلان را در سراسر گیتی دربرمی‌گیرد، شناخته می‌شود. این سازمان نقش مؤثری در حل و فصل بسیاری از بحرانهای بین‌المللی ایفا کرده و در توسعه همکاریها میان کشورهای جهان، کارنامه‌ی نسبتاً قابل قبولی دارد. با این حال، چند سالی است که صحبت از ضرورت اصلاح در ساختار و عملکرد سازمان ملل متحد در محافل علمی، دیپلماتیک و بین‌المللی به گوش می‌رسد. واقعیت آن است که اجماع جامعه‌ی

معضلاتی مهیب تر از آنچه حتی بتوان به تصور درآورد، روبه‌رو خواهند ساخت.

جامعه‌ی جهانی یکبار دیگر نیز این مسئله را به گونه‌ای بسیار تلخ تجربه کرده است. زمانی که کشورهای جهان برای نخستین بار در طول تاریخ کوشیدند با تأسیس یک سازمان بین‌المللی، اداره امور جهان را تحت نظم و قاعده درآورده و کابوس هولناک جنگهای خونین را از اذهان ملتها پاک کنند، طراحی غلط سیستم بین‌المللی و عدم توجه به مباحثی کلیدی نظیر توازن قوا در جامعه بین‌الملل، به آنجا انجامید که نهایتاً از نظم مورد نظر و سازمانی که نماینده آن نظم بود جز اسمی باقی نمانده و جنگ، بار دیگر - و این بار خونین تر از هر زمان دیگری در تاریخ - به وقوع پیوندد.

مقاله حاضر در نظر دارد تا با یک بررسی تطبیقی به مقایسه کاستیهایی که موجب شد «جامعه ملل» کارکرد خود را از دست داده و نتواند پاسخی برای بحرانهای مهم جهانی باشد با چالشهای فراروی سازمان ملل متحد بپردازد.

۱- جامعه ملل: راهکاری برای مقابله با جنگ

اندیشه تأسیس «جامعه ملل» زمانی به اذهان سیاستمداران و دولتمردان کشورهای قدرتمند جهان خطور کرد که جنگ جهانی اول تغییرات وسیعی در ساختار قدرت و نظام توازن قوای بین‌المللی به وجود آورده بود. امپراتوریهای

بزرگی دچار زوال و فروپاشی شده،^۲ کشورهای جدیدی رخ نموده بودند. همچنین، افکار نو و دیدگاههای کسانی نظیر وودرو ویلسون^۳ مبنی بر ضرورت ایجاد جو همکاری و تعامل سازنده میان کشورها، سبب گردید که در کنفرانس صلح پاریس در آوریل ۱۹۱۹ «میثاق جامعه‌ی ملل»^۴ مورد پذیرش قرار گیرد. این میثاق که در واقع اساسنامه‌ی «جامعه‌ی ملل» محسوب می‌گردید، برای حفظ صلح بین‌المللی، «داوری» را روش اصلی حل و فصل اختلافات دانسته، بر سیستم «امنیت دسته جمعی» تأکید کرده و خواستار آن بود که هر دولتی به جنگ دست یازد از سوی دیگر دولتهای عضو مورد تحریم و مجازاتهای اقتصادی قرار گیرد. جامعه ملل فاقد هرگونه نیروی نظامی بوده و از اختیار وضع مجازاتهای نظامی نیز برخوردار نبود.^(۱)

کنوانسیون صلح و رسای و میثاق جامعه ملل، هدف از تشکیل این سازمان را «ارتقاء همکاری بین‌المللی و نیل به صلح و امنیت» ذکر می‌کرد. جامعه ملل دارای یک مجمع عمومی، یک شورا و یک دبیرخانه بود و شورای آن چهار عضو دائم مرکب از کشورهای بریتانیا، فرانسه، ژاپن و ایتالیا بود. چهار عضو غیردائم (که بعدها به ۹ عضو افزایش یافت) نیز هر سه سال یکبار توسط مجمع عمومی برگزیده می‌شدند. در این میان، یکی از مواردی که به

۲. نظیر امپراتوری عثمانی و یا امپراتوری اتریش-مجارستان

۳. رئیس جمهور وقت ایالات متحده آمریکا

4. The Covenant of the League of Nations

ملل، اخراج اتحاد جماهیر شوروی در پی تهاجم این کشور به فنلاند در سال ۱۹۴۰ بود.^(۴) پس از آن، جامعه ملل در طول مدت جنگ جهانی دوم جلسه‌ای تشکیل نداد تا اینکه در جلسات ۸ تا ۱۸ آوریل ۱۹۴۶ مجمع عمومی در ژنو، انحلال حقوقی «جامعه» به تصویب رسیده و با تشکیل سازمان ملل متحد، کلیه وظایف و تشکیلات جامعه ملل به این سازمان جدید منتقل گردید. برخی از نویسندگان در کتب خود در خصوص جامعه ملل معتقد هستند که مشکل اساسی جامعه ملل نبودن ضمانتی برای تصمیمات جامعه بود و این سازمان نمی‌توانست کشورهای بزرگ را مجبور به رعایت مقررات خود کند.^(۵) بحث ضمانت اجرا برای قوانین بین‌المللی بحث تازه‌ای نیست؛ یکی از نخستین مطالبی که هر دانشجوی علم حقوق از استادان خود شنیده یا در کتب حقوقی می‌خواند آن است که یکی از تفاوت‌های اصلی حقوق داخلی با حقوق بین‌الملل در آن است که حقوق بین‌الملل منبع و نیروی همانند حقوق داخلی برای تحقق بخشیدن به قواعد خود در اختیار ندارد و به بیان مشهور، قواعد و مقررات حقوق بین‌الملل فاقد ضمانت اجرای لازم است. همین امر سبب می‌شود که عده بسیاری خصوصاً در میان مکتب رئالیستها یا واقعگرایان، توجه چندانی به مقولاتی از قبیل حقوق بین‌الملل نداشته و آن را خیال پردازی و خوش باوری ایدئالیستها و پلورالیستها بدانند.

شدت موجب کاهش توانایی و قدرت عمل جامعه ملل گردید، تصمیم‌کننده‌ی ایالات متحده آمریکا برای عدم عضویت در این سازمان جدید التأسیس بود. سازمانی که در حقیقت با نظر و نفوذ خود این کشور پای به عرصه حیات نهاده بود.^(۶) ضعف ساختاری و عدم توجه به شرایط و واقعیات بین‌المللی سبب گردید که کشورهای دیگر نیز پس از چندی این سازمان را رها نمایند. برزیل در ۱۹۲۶، ژاپن در ۱۹۳۳ و ایتالیا در ۱۹۳۷ به ترتیب جامعه ملل را ترک گفتند و آلمان، بازنده‌ی جنگ جهانی اول که در سال ۱۹۲۶ به جامعه ملل وارد شده بود، پس از آنکه توانست دوباره بر پای خود بایستد و مطالبات خود را در عرصه بین‌المللی مطرح کند، تنها پس از ۷ سال از این سازمان خارج گردید. اتحاد جماهیر شوروی نیز تنها در خلال سالهای ۱۹۳۳ تا ۱۹۴۰ عضویت این سازمان را دارا بود.^(۷) جامعه ملل به دلیل همین ضعف ساختاری یعنی عدم توجه به واقعیات شاکله‌ی نظام قدرت جهانی در قبال بسیاری از تهاجمات و اتفاقات بین‌المللی چاره‌ای جز سکوت ندید: اشغال روهر توسط فرانسه و بمباران جزایر یونانی کورفو توسط ایتالیا در ۱۹۲۳ نمونه بارز این وضعیت بود. همچنین، وقتی در ۱۹۳۲ ژاپن به خاک چین حمله برد و دولت دست‌نشانده‌ی مانچوکو را در ایالت منچوری تأسیس کرد، جامعه ملل در قطعنامه‌ای دولت مزبور را به رسمیت نشناخت و در نتیجه ژاپن از این سازمان خارج شد. آخرین اقدام مهم جامعه

۲- سازمان ملل متحد: تلاش برای جبران اشتباهات گذشته

شکست روبه‌رو شده و جهان باردیگر در کابوس نبردی عالم‌گیر گرفتار شود.

طراحان سازمان ملل متحد کوشیدند این نقایص را در نهاد جدید بر طرف سازند. آنان به صرف گام برداشتن به سوی تأسیس یک «سازمان بین‌المللی» و توسعه «حقوق بین‌الملل»، قدمی از دیدگاه‌های رئالیستی خالص فاصله گرفته بودند، اما بی‌توجهی بیشتر به واقعیات می‌توانست همان سرنوشت جامعه ملل را برای سازمان ملل به همراه آورد. به همین سبب، سازمان ملل متحد به نسبت سلف خود از پایه‌های مستحکم‌تری برخوردار شد. تجربه شکست جامعه ملل و وقوع جنگ جهانی دوم در ابعادی به مراتب فراتر از جنگ اول در سبب‌های بسیاری برای جامعه بین‌المللی و خصوصاً قدرتهای بزرگ به همراه آورده بود: ایالات متحده این بار نه تنها عضویت در سازمان ملل متحد را رد نکرد بلکه پذیرای مقر آن شده و پیش از هر کشور دیگری برای خویش سهم‌خواهی نمود. دیگر دولتهای مقتدر جهانی نیز صاحب کرسی دائم در شورای امنیت شده و مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر عهده آنها قرار گرفت. چهار قدرت بزرگ جهانی که بعدها چین کمونیست نیز به آنها افزوده شد، از حق و تو نیز برخوردار گشتند. حقی که به آنان این امکان را می‌داد تا هرگونه مصوبه‌ی شورارا ولو با رأی قاطع تمام اعضای دیگر روبه‌رو شده باشد، رد و بلا اثر نمایند.^(۶)

نگارنده بر این باور است که دولتهای مؤسس سازمان ملل متحد و نیز باقی کشورهای جهان که متعاقباً به این سازمان پیوستند، تلاش داشته‌اند تلفیق و ترکیبی از هر دو دیدگاه «واقع‌گرایانه» و «آرمانگرایی» را به منصفه ظهور برسانند. این دولتها با درک این نکته مهم که نظم، صلح، امنیت و توسعه بدون پذیرش یک نظام قاعده‌مند جهانی و رعایت آن از سوی همگان امکان‌پذیر نخواهد بود، با یک دید آرمانگرایانه دست به تأسیس سازمان ملل زدند و در منشور ملل متحد عزم خود و مردم خود را مبنی بر جلوگیری از تکرار فجایع ناشی از جنگ در صحنه‌ی جهانی اعلام داشتند. اما این دید آرمانگرایانه و ایدئالیستی چگونه می‌توانست با واقعیات رئالیستی روابط بین‌الملل یعنی اصولی همچون «معمای امنیت»،^۵ «اصل توازن قوا»،^۶ «خودمدار بودن دولتها» و ... سازگار درآید؟

می‌دانیم که رئالیستها معتقدند دولتها بازیگران اصلی و حتی تنها بازیگران صحنه‌ی جهانی هستند و نقش چندانی برای بازیگران دیگر نظیر سازمانهای بین‌المللی قائل نمی‌شوند. به اعتقاد آنان، چند اصل بنیادین بر روابط بین‌الملل و تعامل کشورها با یکدیگر حاکم است: قدرت محوری، دولت محوری و موازنه‌ی قوا. از دیدگاه ایشان بی‌توجهی به همین اصول بود که موجب شد آرمانگرایی حاکم بر دهه‌های بین جنگ جهانی اول و جنگ جهانی دوم با

کشورهای کوچک نیز با امضا و تصویب منشور ملل متحد، ضمن عضویت در سازمان ملل متحد پذیرفتند که اولاً منشور را بر هر معاهده و تعهد بین‌المللی دیگر خویش رجحان دهند و ثانیاً به موجب منشور پذیرفتند که تصمیمات شورای امنیت سازمان ملل را گردن نهند. در واقع، کشورها پذیرفته‌اند که تصمیمات این شورا برای همه اعضای ملل متحد به لحاظ حقوقی الزام آور باشد. در اینجا مناسب است به یک تفاوت اساسی میان ساختار حقوقی درون کشوری و ملی با ساختار حقوقی جامعه بین‌المللی اشاره کنیم. در جامعه‌ی مدرن و دموکراتیک، به سبب غلبه تئوریهایی مانند تئوری «قرارداد اجتماعی»، دو اصل «قدرت» و «مسئولیت» شانه به شانه یکدیگر اعمال می‌شوند. بدین معنا که جامعه با استفاده از ابزارهای قانونی، به یک فرد یا ارگان در راستای اهداف جامعه قدرتی تفویض می‌نماید. پر واضح است که هر فرد یا ارگان (به عبارت دیگر هر شخص حقیقی یا حقوقی) بایستی دقیقاً به میزان قدرتی که به او واگذار شده است، پاسخگو باشد و ابزارهای نظارتی مناسبی بر نحوه‌ی اعمال آن قدرت از سوی شخص حقیقی یا حقوقی مورد نظر وجود داشته باشد.

اما آیا در جامعه بین‌المللی نیز وضعیت به همین شکل است؟ پاسخ این سؤال از دید کسانی که تعصب حقوقی خود را اندکی به کنار نهاده و با دیدی واقع‌نگر به مسئله توجه کنند منفی است. در واقع، در جامعه بین‌الملل و

به عنوان مثال در خصوص شورای امنیت سازمان ملل متحد و مسائلی از قبیل حق وتو و کرسی عضویت دائم در این شورا، آنچه مسلم است اینکه قدرت از سوی جامعه بین‌المللی به پنج کشور صاحب کرسی «اعطاء» نشده است بلکه «قدرت موجود» این کشورها از سوی جامعه جهانی تنها به «رسمیت» شناخته شده است. به بیان دیگر، کشورهای پنج‌گانه که در زمان تدوین منشور ملل متحد فاتحین اصلی جنگ جهانی دوم بوده و قدرتهای برتر در نظام بین‌الملل محسوب می‌شدند (البته به استثنای چین که بعدها حایز عنوان عضو دائم شورا گردید)، در قالب انعقاد یک قرارداد با سایر کشورها پذیرفتند که از توان و نیروی برتر سیاسی، نظامی، اقتصادی و فرهنگی خود برای حفظ صلح و امنیت و نیز گسترش همکاریهای بین‌المللی بهره گرفته، خود را مقید به رعایت برخی قواعد و مقررات براساس منشور نموده و اصول اساسی مورد نظر جامعه بین‌المللی را رعایت نمایند و در مقابل از امتیازات خاصی در عرصه حقوق و روابط بین‌الملل برخوردار شوند.

با این طراحی پیچیده و واقع‌گرا، کشورهای جهان کوشیده‌اند یک راه حل برای مشکلی که همواره فراروی حقوق بین‌الملل بوده و «جامعه ملل» را به اضمحلال کشانید، پیدا کنند: تسری و تعمیم نظریه «قرارداد اجتماعی» از محیط داخلی به محیط جهانی. توماس هابز^۷ متفکر نامدار و صاحب جمله معروف «انسان گرگ

7. Thomas Hobbes

انسان است»، معتقد است انسانی که اهل محاسبه و تعقل است برای آنکه بتواند به حیات خود ادامه دهد، چاره‌ی کار را در یک قرارداد اجتماعی می‌بیند که بر مبنای آن از برخی آزادیهای خود چشم‌پوشد و آنها را در ازای تأمین امنیت به یک غول^۸ بسپارد. از دید هابز، این کار فقط در یک محدوده و در حقیقت درون یک جامعه‌ی و نه در سطح بین‌المللی میسر می‌شود.^(۷) اما کشورهای جهان تلاش نموده‌اند این مسئله را در سطح بین‌المللی نیز جامه عمل ببوشانند. به همین دلیل، کشورها از برخی آزادیهای خود صرف‌نظر کرده و خود را متعهد به رُجحان «منشور ملل متحد» بر هر تعهد بین‌المللی خود و نیز پذیرش بدون چون و چرای مصوبات شورای امنیت نموده و غولهای جامعه بین‌المللی یعنی پنج کشور توانمند ایالات متحده، انگلستان، فرانسه، اتحاد جماهیر شوروی و نهایتاً چین را تا حد زیادی بر مقدرات خود مسلط گردانیده‌اند. در مقابل، این غولها متعهد هستند که امنیت بین‌المللی را برای کشورهای کوچک تر و ضعیف تر تأمین نمایند. این تصویری از نظم جهان در دیدگاه مؤسسان سازمان ملل متحد است. همین تعبیر را می‌توان در گزارشی که دبیرکل سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۵ به مجمع عمومی ارائه می‌کند مشاهده کرد، آنجا که وی می‌گوید «طبق ماده ۲۳ منشور، باید آنانی که بیشترین کمک مالی، نظامی و دیپلماتیک را در اختیار سازمان ملل قرار می‌دهند خصوصاً در قالب مشارکت در بودجه‌های مصوب سازمان

ملل، مشارکت در عملیات حفظ صلح، مشارکت در فعالیتهای داوطلبانه ملل متحد در حوزه‌های امنیت و توسعه و فعالیتهای دیپلماتیک در جهت حمایت از اهداف و وظایف سازمان ملل متحد، هرچه بیشتر در فرآیند تصمیم‌سازی دخالت داده شوند.»^(۸)

این گونه‌ی نظامی، مورد پسند و رضایت نسبی اکثر کشورهای جهان بوده است. حتی برخی از این کشورها آن را بهترین حالت ممکن توصیف می‌کنند. به تعبیر یکی از مقامات کویته، این امر همان قدر مطلوب است که استخدام یک یا چند نگهبان برای حفظ امنیت منزل.^(۹) به همین سبب معبود کشورهای نظیر ایران پس از انقلاب اسلامی که این گونه‌ی نظامی را برنتابیده و آن را ظالمانه و غیرمنصفانه دانسته‌اند از سوی غولها به عنوان «دولتهای یاغی»^۹ و یا «دولتهای نگران‌کننده»^{۱۰} و یا حتی «محور شرارت و اهریمنی»^{۱۱} نامیده شده‌اند.^(۱۰) اما آیا این سیستم یعنی «سیستم ملل متحد» فارغ از نقصها و گره‌های سیستم قبلی است؟ یعنی آیا آنچه جامعه ملل را به چالش طلبید و منجر به فروپاشی آن گردید در سازمان ملل متحد مشکل‌ساز نیست؟ باید گفت تا بدین جای کار می‌توان به طور نسبی عملکرد این سازمان، نهادهای وابسته به آن و رژیمهای بین‌المللی مربوط به آن را موفق ارزیابی نمود. «سازمان ملل متحد و نهادهای امنیت دسته جمعی مان

8. Leviathan 9. Rogue States
10. Certain States of Concern
11. Axis of Evil

نشان داده‌اند که توانایی انجام کار را دارند. در ۱۵ سال اخیر به نسبت ۲۰۰ سال گذشته، جنگ‌های داخلی بیشتری از طریق مذاکره پایان یافتند. در دهه ۱۹۶۰، عده زیادی بر این باور بودند که تا زمان ما بین پانزده تا بیست و پنج دولت دارای سلاح هسته‌ای خواهند بود؛ اما «معاهده منع گسترش سلاح‌های هسته‌ای»

مانع از تحقق این پیش‌بینی شده است. سازمان بهداشت جهانی موفق شد پیش از آنکه بیماری سارس جان دهها هزار نفر یا حتی بیشتر را بگیرد، جلوی انتشار آن را بگیرد.^(۱) اما واقعیت آن است که سازمان ملل امروزه نه تنها در معرض همان‌گونه تهدیداتی است که پیش از این «جامعه‌ی ملل» را با مشکل مواجه ساخته بود، بلکه علاوه بر آن، این سازمان با تهدیدهای نوینی نیز روبه‌روست که در زمان تأسیس سازمان ملل در سال ۱۹۴۶ قابل پیش‌بینی نبودند- تهدیدهایی مثل تروریسم هسته‌ای، فروپاشی دولتها در اثر فقر، بیماری و جنگ داخلی.

تأسیس سازمان ملل متحد به سبب تغییرات فراوانی که در نظام جهانی حادث شده است، آن «واقعیات نظام قدرت بین‌المللی» دچار دگرگونی شده و از این رو، به نظر می‌رسد که ساختار کنونی سازمان ملل که در سال ۱۹۴۶ تنظیم شده است، در شرایط کنونی توان پاسخگویی ندارد.

مقایسه شرایط کنونی با سال ۱۹۴۶ نشانگر تفاوت‌های چشمگیری است:

اتحاد جماهیر شوروی به عنوان یکی از دو قطب و یکی از دو ابرقدرت جهان از هم فروپاشیده و دیگر وجود خارجی ندارد و جانشین آن یعنی دولت فدراسیون روسیه با سلف خود از ابعاد مختلف نظامی، سیاسی، اقتصادی و نفوذ جهانی به هیچ عنوان قابل مقایسه نیست. همین امر سبب شده است جهان از حالت دو قطبی به حالتی نوین تغییر ماهیت دهد که برخی آن را تک قطبی به محوریت ایالات متحده و برخی آن را چند قطبی توصیف می‌کنند.

ژاپن و آلمان یعنی دو بازنده‌ی اصلی جنگ جهانی دوم که طبعاً در نظام تقسیم غنائیم پس از جنگ هیچ جایگاهی جز جایگاه دولت مغلوب نداشتند و از امتیازات خاصی که به کشورهای قدرتمند جهان در سازمان ملل متحد اعطا گردید نصیبی نبردند، امروزه در باشگاه قوی‌ترین اقتصادهای جهان بر صدر مجلس جای دارند و به لحاظ اقتصادی، تکنولوژیک و صنعتی در رده‌ی بالای درجه‌بندی کشورهای جهان قرار

۳- ارزیابی عملکرد سازمان ملل متحد

مشکل اصلی فراروی «جامعه ملل» یعنی عدم انطباق ساختاری آن با واقعیات نظام قدرت بین‌المللی امروزه گریبان‌گیر سازمان ملل نیز شده است. همچنان که ذکر شد، طراحان سازمان ملل تمام کوشش خود را به کار بستند تا این امر مانعی برای بقا و فعالیت آن فراهم نسازد و در این راه به مدت شصت سال موفق بودند. اما اینک پس از گذشت شصت سال از

می‌گیرند. این کشورها با آنکه به لحاظ نظامی فاقد بمبهای هسته‌ای هستند اما یقیناً در صورت لزوم قادر خواهند بود با توجه به توان تکنولوژیک و صنعتی خویش در کوتاه‌ترین زمان ممکن دارای مخرب‌ترین انواع تسلیحات هسته‌ای، شیمیایی، میکروبی و موشکی باشند. در ۱۵ آگوست ۱۹۴۷ کشور هندوستان توانست از استعمار بریتانیا رهایی یابد و دارای استقلال شود. این کشور در سال ۱۹۴۶ و در زمان تأسیس سازمان ملل فاقد استقلال سیاسی بوده و به لحاظ اقتصادی، اجتماعی و صنعتی در نازل‌ترین جایگاه قرار داشت، فقر و عدم توسعه بر زوایای گوناگون اجتماع هند چیره بود و اختلافات و درگیریهای مذهبی، قومی و نژادی دشواریهای فراوانی برای این کشور پدید آورده بود. با این حال، به لطف تلاش همه جانبه ملی، تدبیر سیاستمداران و بهره‌گیری از فرصتها، امروزه هندوستان با رشدی ۷/۳ درصدی پس از چین و آرژانتین دارای بیشترین نرخ رشد اقتصادی در جهان است.^(۱۲) جمعیت این کشور که در مارس ۲۰۰۱ از مرز یک میلیارد نفر گذشت^(۱۳) موجب شده است تا هند پس از چین دومین کشور پرجمعیت جهان باشد. این کشور که عضویت در پیمان منع اشاعه‌ی سلاحهای هسته‌ای^{۱۲} را نپذیرفته است، در ماه مه ۱۹۹۸ علی‌رغم تمام فشارهای جامعه جهانی دست به آزمایش اتمی زده و به جمع کشورهای دارای تسلیحات هسته‌ای پیوسته است.

ملاحظه می‌شود که حتی بدون در نظر گرفتن تغییرات بنیادینی که در اثر جهانی شدن به وقوع پیوسته است و نیز فارغ از موضوعات مهم و حساسی نظیر تروریسم، تهدیدات هسته‌ای و جرایم سازمان یافته، باز هم ابعاد تغییرات در «بازیگران» نظام بین‌الملل (ولو در تعبیر خشک و متصلب رئالیستی آن) آن قدر فراوان است که هر ناظری را به تفاوت میان فضای سال ۱۹۴۶ و فضای ابتدای قرن بیست و یکم متوجه سازد. به نظر می‌رسد که اولین پیام تغییراتی که در بالا ذکر شد این است که اکنون کشورهای بزرگ و قدرتمند دیگری نیز به غیر از ۵ کشور نخست وجود دارند که به ازای مشارکت در حفظ صلح، امنیت و توسعه همکاریها در نظام بین‌الملل و به ازای صرف منابع و امکانات خود در این مسیر، خواهان آن هستند که به طور رسمی از سوی جامعه بین‌المللی به عنوان غول^{۱۳} مورد شناسایی قرار گرفته و جزء کسانی محسوب گردند که سهم اصلی^{۱۴} را دریافت می‌دارند. به همین سبب است که اکنون چهار کشور هند، ژاپن، آلمان و برزیل در صف نخست منادیان اصلاحات در ساختار سازمان ملل متحد قرار گرفته‌اند.^{۱۵} این چهار کشور در بیانیه مشترکی که در سال ۲۰۰۴ صادر نمودند، ضمن تأکید بر ضرورت افزایش

12. Non-Proliferation Treaty (NPT)

13. Leviathan 14. Lion's Share

۱۵. البته با قید این تذکر که ایشان بیش از همه در صف نخست از آن جهت افزایش اعضای شورای امنیت هستند؛ و در عین اینکه اصلاحات، دامنه وسیعی را نیز دربرمی‌گیرد. (از جمله در مورد مفاهیم امنیتی مربوط به دفاع از خود، حملات پیشگیرانه و پیشدستانه و غیره.)

تا ۱۹۹۱ اساس سیاست خارجی و برنامه ریزیهای کلان آمریکا حول محور رقابت با اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی یعنی دیگر فاتح بزرگ جنگ جهانی متمرکز گردیده بود. این رقابت، نه تنها بر سیاستهای آمریکا و شوروی بلکه بر سیاستها و برنامه ریزیهای تمام کشورهای جهان اعم از بلوک غرب، بلوک شرق و غیرمتعهدها و نیز بر تمامی سازمانهای جهانی و منطقه‌ای اعم از سیاسی و اقتصادی و نظامی سایه افکنده بود. نهایتاً، ایالات متحده پس از چند دهه پرفراز و نشیب و از سرگذراندن حوادث متعددی نظیر رقابتهای تسلیحاتی، بحران کره، بحران ویتنام، بحران کوبا و غیره، توانست رقیب اصلی خود را از صحنه به در کرده و اتحاد جماهیر شوروی رسماً فروپاشید.^{۱۷} این پیروزی بزرگ که اساس نظام توازن قوای بین‌المللی را دچار تحول نموده و به عصر جهان دوقطبی^{۱۸} پایان بخشیده است، جهانی را از پی خود ایجاد کرد که دو نظریه عمده در تبیین آن وجود دارد. نظریه نخست جهان را تک‌قطبی به رهبری ایالات متحده و نظریه دوم آن را چندقطبی با محوریت آمریکا، اروپا، چین، روسیه و برخی دیگر از کشورهای قدرتمند

16. UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change

۱۷. میخائیل گورباچوف در کریسمس ۱۹۹۱ در یک سخنرانی رسماً از مقام خود به عنوان رئیس جمهوری اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی استعفا داد و با این کار آخرین گام در مسیر فروپاشی این دولت کمونیست که از انقلاب اکتبر ۱۹۱۷ موجودیت یافته بود را برداشت.

18. Bipolar

تعداد کرسیهای دائم شورای امنیت، تعهد نموده‌اند از موضع همدیگر پشتیبانی کرده و نیز خواستار آن شدند که یک کشور آفریقایی نیز به اعضای دائم شورای امنیت بپیوندد.^(۱۴) افزایش اعضای دائم شورای امنیت هم در گزارش هیئت عالی رتبه دبیرکل که با هدف بررسی تهدیدات، چالشها و تغییرات^{۱۶} تشکیل یافته بود و با عنوان «جهانی امن تر: مسئولیت مشترک ما» انتشار یافت و هم در گزارش خود دبیرکل در سال ۲۰۰۵ با عنوان «آزادی گسترده تر» مورد تأکید قرار گرفت.^(۱۵)

بدین ترتیب در نگاه نخست به نظر می‌رسد که با افزودن این کشورها به شورای امنیت و شناسایی آنان به عنوان «غول»، مشکل عدم انطباق ساختار سازمان ملل متحد با «واقعیات نظام بین‌الملل» مرتفع شده و سازمان ملل متحد از خطر کاهش کارآمدی و نابودی تدریجی و نظام بین‌الملل از خطر بروز جنگهای بزرگ و عالم‌گیر رهایی خواهند یافت. اما این تمام ماجرا نبوده و وضعیت قدری پیچیده تر از آن است که راه‌حلهایی این چنین ساده داشته باشد. مشکل در اینجا نهفته است که ایالات متحده آمریکا که به عنوان یکی از فاتحین اصلی جنگ جهانی دوم توانست علاوه بر کسب امتیازاتی نظیر کرسی دائم در شورای امنیت و حق وتو، امتیازات فراوان دیگری نظیر میزبانی مقر سازمان ملل متحد را نیز دریافت کند، امروز این امتیازات را کافی ندانسته و به دنبال سهمی باز هم بیشتر است. طی سالهای ۱۹۴۶

توصیف می‌کنند. اگرچه «جهان تک قطبی» و یا «جهان چند قطبی» از دید بسیاری از تحلیلگران دو «نظریه» برای «توصیف» وضعیت موجود و آینده به شمار می‌آیند. اما روند حوادث نشان می‌دهد که این دو بیش از آنکه «نظریه» باشند، دو «پروژه» و دو «برنامه» هستند. بدین ترتیب که در مقابل تحرکات کشورهای آلمان، ژاپن، هند و دیگر کشورهای معتقد به جهان چندقطبی، آمریکا به عنوان فاتح جنگ جهانی دوم و نیز فاتح بزرگ جنگ سرد، خود را مستحق آن می‌داند که رهبری جهان را به طور یک جانبه به دست گیرد. بنابراین، این فکر که نظم کنونی جهان که سازمان ملل و شورای امنیتش سمبل آن هستند دیگر با واقعیات روز سنخیت ندارد. اما اینکه این سنخیت چگونه باید ایجاد شود محل اختلاف است و این امر از دید نگارنده اصلی‌ترین و مهم‌ترین تهدیدی است که آینده‌ی نظم جهانی و به طریق اولی سازمان ملل متحد را در معرض خطر قرار داده است.

اما آخرین حلقه در زنجیره‌ی استراتژی یک جانبه‌گرایانه‌ی آمریکا، حمله این کشور به عراق و اشغال سرزمینی آن بدون وجود هرگونه توجیه قانونی به لحاظ مقررات منشور ملل متحد و قطعنامه‌های شورای امنیت است. حرکتی که به اعتقاد اکثریت قریب به اتفاق حقوق دانان غیر آمریکایی در تناقض آشکار با مقررات حقوق بشردوستانه^{۲۲} (حقوق مخاصمات مسلحانه) و قواعد ناظر بر مشروعیت آغاز جنگ^{۲۳} بود.^(۱۶) بنابر این ملاحظه می‌شود که ایالات متحده به عنوان بزرگ‌ترین قدرت حال حاضر جهان، نه تنها موافق تقسیم امتیازات خود با قدرتهای نوپا

۱۹. که حق کشورها در دفاع مشروع در مقابل حمله‌ی مسلحانه را به رسمیت می‌شناسد.

20. Preventive
22. Humanitarian Law (The Law of Armed Conflicts)
21. Preemptive
23. Jus Ad Bellum

نیست بلکه امتیازات موجود خود در نظام حاضر را بسیار ناکافی دانسته و از همین رو، خود را ملزم به حرکت در چارچوب فعلی و نظم بین‌المللی موجود با مرکزیت سازمان ملل متحد نمی‌داند. همچنان که در ادبیات برخی نویسندگان به چشم می‌خورد^(۱۷) گویا آمریکاییان بین نظریه حکومت جهانی و نظریات مدافعان پلورالیسم و سازمان ملل متحد تصمیم گرفته‌اند راه سومی را طی کنند و این راه سوم یعنی امور کلیدی جامعه جهانی از قبیل صلح، امنیت، ساختارهای منطقه‌ای، مداخله در امور داخلی و حکومتی کشورها و از این قبیل را ایالات متحده خود به عنوان کدخدای دهکده‌ی جهانی بر عهده بگیرد و رسیدگی به امور کم‌اهمیت‌تر مانند مسائل اجتماعی، توسعه‌ای و حقوق بشر را به سازمان ملل متحد بسپارد.

اوج این اختلاف دیدگاه را می‌توان در شصتیمین اجلاس مجمع عمومی سازمان در سال جاری به مشاهده نشست. با آنکه بسیاری فکر می‌کردند که در اجلاس سران کشورهای جهان در سال جاری، همان‌گونه که در اجلاس هزاره رخ داد، یک وفاق و هم‌مدلی نسبی میان کشورهای مختلف ایجاد شده و اصلاحات پیشنهادی دبیرکل و هیئت بلندپایه او با نظر موافق دولت‌ها روبه‌رو می‌گردد، اما با نظر مخالف برخی دولت‌ها و خصوصاً با اعمال نظر و نفوذ ایالات متحده اوضاع به‌گونه دیگری رقم خورد. نظرات آمریکا آن قدر با خواست کشورهای کوچک‌تر متفاوت بود که برخی مطبوعات اروپایی سازمان

را «سازمان ملل غیرمتحد» نامیدند. در خصوص اصلاح شورای امنیت نیز مجمع در پایان نشست سران تنها عزم خود را بر ضرورت این امر اعلام کرده و هیچ قدم واقعی برای افزودن دیگر کشورها به این رکن سازمان ملل برداشته نشد. تنها حاصل این اجلاس برخی اصلاحات در ساختار سازمان از قبیل تبدیل کمیسیون حقوق بشر به شورای حقوق بشر بود.^{۲۴} نه تنها در جریان این اجلاس بلکه پس از پایان آن نیز جان بولتون سفیر و نماینده دائم آمریکا نزد سازمان ملل متحد، با تأکید بر تمرکزگرایی در عرصه‌ی بین‌الملل می‌گوید: «جامعه جهانی باید کارآمدتر، مسئول‌تر و مؤثرتر عمل کند و گسترش زیاد شورای امنیت این هدف را تضعیف خواهد کرد. افزایش تعداد کرسیهای شورای امنیت به ۲۵ عضو یک مانع جدی برای این هدف است.»^(۱۸)

نکته مهم‌تر در اظهارات بولتون تأکید وی بر این مطلب است که در صورت عدم تحصیل نظرات این کشور در سازمان ملل متحد و به تعبیر خود وی «در صورت عدم رفع نقایص این نهاد جهانی»، ایالات متحده آماده‌ی فعالیت خارج از سیستم سازمان ملل متحد خواهد بود.

۲۴. البته تبدیل وضعیت کمیسیون حقوق بشر به شورای حقوق بشر واقعه کم‌اهمیتی نیست و این تبدیل تبعات و اثرات فراوانی برای جهان و نیز برای جمهوری اسلامی ایران خواهد داشت که در جای خود مستلزم بحث و بررسی کارشناسانه است. با این حال، این‌گونه اصلاحات در برابر آنچه انجام نشد یعنی اصلاح ساختار شورای امنیت به عنوان اصلی‌ترین رکن سازمان ملل و رکنی که مسئولیت بنیادین حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را برعهده دارد از اهمیت ناچیزی برخوردار است.

ویلسون رئیس جمهور ایالات متحده در زمان خاتمه جنگ جهانی اول، سنای این کشور مشارکت در جامعه ملل را رد نماید. برای اطلاعات بیشتر در خصوص دکترین مونرو به پایگاه اینترنتی <http://usinfo.state.gov> و در زمینه مباحث سنای آمریکا و مواضع مختلف در خصوص عهدنامه ورسای و میثاق جامعه ملل به پایگاه <http://history.acusd.edu> مراجعه فرمایید.

3. <http://www.spartacus.schoolnet.co.uk/FWWleague.htm>

4. Ibid.

۵. ر.ک: محمدرضا ضیایی بیگدلی، حقوق بین الملل عمومی، (تهران: کتابخانه ی گنج دانش، ۱۳۸۱).

۶. ماده بیست و هفت منشور ملل متحد.

۷. نقیب زاده، واقعه گرای در روابط بین الملل به مثابه ی هسته مرکزی دیدگاه سنتی، مجله ی سیاست خارجی، دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی، شماره ی ۲ و ۳، پاییز ۱۳۷۲، ص ۴۱۶.

۸. بند ۱۶۹ از گزارش کوفی عنان دبیر کل سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۵ با عنوان "In Larger Freedom"

۹. به نقل از مشاور وزیر امور خارجه کویت در حاشیه سمینار بین المللی خلیج فارس در دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی وزارت امور خارجه.

۱۰. به عنوان مثال به سخنان جان بولتون نماینده ایالات متحده در سازمان ملل متحد. ر.ک: <http://www.state.gov/t/us/>

۱۱. برگرفته از گزارش هیئت عالی رتبه دبیرکل در مورد چالشها، تهدیدها و تغییرات با عنوان «جهانی امن تر: مسئولیت مشترک همه ما»

12. <http://www.earth-policy.org/Indicators/Econ/2005.htm>

13. <http://www.indianchild.com/populationofindia.htm>

14. See: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3678736.stm>

۱۵. برای مشاهده ی متن کامل هر دو گزارش مراجعه کنید به:

<http://www.un.org/News/press/docs/2003/sgsm6647.doc.html>

16. see for example: L'Institut de Droit International, Declaration on the use of force - September 2, 2003,

<http://www.idi-il.org/idiE/navigdec.html>

۱۷. به عنوان مثال ببینید: روزنامه ی شرق، شماره ی ۶۰۱، شنبه ۲۳ مهرماه ۱۳۸۴، صفحه ی ۸

18. Associated Press News Network, 14 October 2005, <http://hosted.ap.org>

۱۹. برای مطالعه بیشتر مراجعه کنید به: سید محمد کاظم سجادیپور، سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران، (تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی وزارت خارجه، ۱۳۸۱).

به نظر می رسد اوضاع مجدداً به دوران جامعه ملل شباهت یافته است. یقیناً اگر کشورهای بزرگ و قدرتمند جهان رسماً یا به طور غیررسمی از سیستم سازمان ملل متحد و به عبارتی از سیستم نظم بین المللی که زمانی مورد توافق تمام کشورها قرار داشت خارج شده و به طور یک جانبه به دنبال تحصیل منافع خود برآیند، بر سر سازمان ملل همان خواهد آمد که بر سر جامعه ملل آمده بود و جهان بار دیگر در معرض خطر جنگهای متعدد و این بار به مراتب خطرناک تر از جنگهای جهانی قبلی خواهد بود. بالاخص که این بار دیگر فقط دولتها در جنگ حاضر نیستند بلکه بازیگران جدید غیر دولتی و به تعبیری «بازیگران شبکه ای»^(۱۹) نظیر سازمانهای تروریستی با مبانی مختلف عقیدتی و نیز تشکیلات جنایتکارانه سازمان یافته نظیر تشکیلات قاچاق بین المللی مواد مخدر، اسلحه، قاچاق انسان و... در عرصه حضور خواهند داشت.

پانوشتها

۱. برای اطلاعات بیشتر نگاه کنید به: اف. پی. والترز، تاریخ جامعه ملل، ترجمه ی فریدون زند فرد، (تهران: انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۲).

۲. ایالات متحده آمریکا از سال ۱۸۲۳ و در زمان ریاست جمهوری جیمز مونرو با اتخاذ سیاستی موسوم به «دکترین مونرو» به کشورهای اروپایی اخطار نمود که هرگونه مداخله آنان در دنیای جدید (قاره ی آمریکا) از سوی ایالات متحده به عنوان تهدید علیه امنیت این کشور تلقی می شود و در مقابل، تعهد نمود که در جنگها و امور داخلی کشورهای اروپایی به هیچ وجه مداخله ای ننماید. از آن تاریخ، این کشور حوزه نفوذ و مداخلات خود را به قاره ی آمریکا محدود کرده و در اموری خارج از این قاره دخالت نمی نمود. همین دکترین موجب شد که علی رغم نظر وودرو