

کنگره آمریکا و اصلاحات سازمان ملل متحد



سیدعلی طباطبایی*
ناهید فراهانی**

چکیده

کنگره برجسته‌ترین و مهم‌ترین نهاد تأثیرگذار بر عملکرد مقامات آمریکا نسبت به سازمان ملل است که نقش مهمی در شکل‌دادن به سیاست‌های این کشور نسبت به سازمان ملل دارد. به‌باور برخی از اعضای کنگره، با توجه به موقعیت منحصر به فرد آمریکا در صحنه جهانی و نیز در سازمان ملل، این کشور باید نقش تعیین‌کننده‌ای در تصمیم‌گیری‌های سازمان ملل داشته باشد. با توجه به این‌که حق عضویت آمریکا در سازمان ملل که روندی رو به افزایش دارد، توسط کنگره این کشور تأمین می‌شود، پرواضح است که چرا اصلاحات مدیریتی و بودجه سازمان ملل در اولویت دولت و کنگره آمریکا قرار می‌گیرد. تاکنون قوانین بسیاری در رابطه با اصلاحات در سازمان ملل به تصویب رسیده‌اند. برخی نمایندگان کنگره بر این باورند که قوانین تصویب‌شده، توانسته است اهداف این کشور را در سازمان ملل تحقق بخشد.

واژه‌های کلیدی: کنگره آمریکا، اصلاحات سازمان ملل، دولت آمریکا

* استادیار دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی؛ واحد تهران مرکزی
s_ali_tabatabaee@yahoo.com

** کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه آزاد اسلامی؛ واحد تهران مرکزی
nahidfarahani63@gmail.com

تاریخ دریافت: ۹۱/۱۲/۱
تاریخ پذیرش: ۹۲/۳/۱
فصلنامه سازمان‌های بین‌المللی، سال اول، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۲۵-۵۴

مقدمه

قانون اساسی آمریکا این قدرت را به کنگره اعطا کرده که به صورت قانونی در صورتی که تمایل دارد در حیطه سیاست خارجی که روابط با سازمان‌های بین‌المللی نیز بخشی از آن است به اعمال نظر پردازد. قدرت قانون‌گذاری که براساس آن، باید الحاق آمریکا به نهادها و سازمان‌های بین‌المللی به وسیله کنگره تأیید شود و از سوی دیگر، تأمین بودجه برای پرداخت حق عضویت به سازمان‌های بین‌المللی که در اختیار کنگره هستند، عملاً کنگره را در وضعیت استراتژیک قرار می‌دهد (دهشیار، ۱۳۸۵: ۱۳۲).

بنابراین کنگره آمریکا به سبب اختیاراتی که براساس قانون اساسی این کشور دارد، دارای نقش تعیین‌کننده‌ای در اتخاذ سیاست‌ها و رویکرد آمریکا به سازمان ملل است. تاکنون قوانین بسیاری در کنگره در ارتباط با سازمان ملل به تصویب رسیده است. از نظر مجموعه‌ای از اعضای کنگره، اعمال فشار این نهاد بر تصمیم‌های سازمان ملل در پیشبرد سیاست آمریکا و نیز برخی اصلاحات مورد نظر این کشور در آن سازمان مؤثر بوده است.

در این نوشتار در صدد پاسخگویی به این پرسش هستیم که کنگره آمریکا با توجه به جایگاه قانونی خود چه نقشی در تصمیم‌گیری‌های این کشور در قبال سازمان ملل و بحث اصلاحات در آن دارد؟

نتایج به‌دست‌آمده از این پژوهش بیانگر آن است که کنگره آمریکا در تصمیم‌های این کشور در روند اصلاحات ساختاری در سازمان ملل متحد یک عامل تأثیرگذار است.



۱. پیشینه روابط کنگره و سازمان ملل

یک نظم چندجانبه هنگامی قابل تداوم است که از حمایت در داخل کشورهای عضو برخوردار باشد. این حمایت ضرورت دارد؛ زیرا نهادها باید به رهبران فشار آورند تا از تعهدات خود نسبت به سازمان‌های حیات‌دهنده نظم غفلت نکنند. به همین دلیل، رابطه آمریکا و این سازمان بستگی شدیدی به نگاه مثبت در داخل آمریکا از طرف مردم و نهادهای داخلی از قبیل کنگره دارد. بنابراین کنگره آمریکا نهاد برجسته و مهمی در عملکرد رهبران این کشور نسبت به سازمان ملل است. از ابتدای تأسیس سازمان ملل، لیبرال‌های حاکم بر سیاست خارجی آمریکا، علت اشتیاق برای عضویت در سازمان ملل را به این شکل بیان کردند که تطابق کاملی میان منافع آمریکا و وظایف سازمان ملل وجود دارد. به طور کلی، واشنگتن به این نتیجه رسیده است که چارچوب‌های منشور با منافع این کشور موازی است، اما این بدان معنا نیست که در سطح قوه مجریه مخالفت و یا انتقادهایی نسبت به سازمان ملل وجود نداشته است، بلکه در تحلیل کلان، رهبران آمریکا حضور در سازمان ملل را به نفع خود دیده‌اند. بنابراین منصوب کردن جان بولتون که یکی از منتقدان سازمان ملل بود، به عنوان سفیر آمریکا در سازمان ملل را نباید به معنای مخالفت دولت در نظر گرفت، بلکه به مفهوم آن است که فشار بیشتری بر سازمان ملل برای نزدیک شدن به منافع آمریکا در نظر گرفته شده است (دهشیار، ۱۳۸۵: ۱۳۲).

تا اوایل دهه هفتاد میلادی، حمایت وسیعی از سازمان ملل در آمریکا وجود داشت. اجماع نظر در خصوص سازمان ملل، برخاسته از واقعیات حاکم بر صحنه جهانی بود که به وضوح عملکرد سازمان ملل را همسو با منافع آمریکا ساخته بود. این واقعیات از تنوع فراوانی برخوردار بودند، از جمله:

- مقابله جهانی با شوروی، توجیه ابزاری مطلوبی را برای پشتیبانی آمریکا از سازمان ملل فراهم کرده بود.

- از سازمان ملل به عنوان تریبون آزاد استفاده می‌شد تا با تبلیغات شوروی مقابله شود.

- آمریکا به خاطر نقش جهانی که داشت، خواهان یک نهاد جهانی نیز بود تا بتواند از آن برای تحقق اهداف خود استفاده کند.

- آمریکا برای ایجاد صلح در مناطق بحرانی، نیازمند سازمان ملل بود.
- کلاه‌آبی‌های سازمان ملل با تلاش برای ایجاد صلح در بین بازیگران متعارض بین‌المللی، فرصت را برای پیشروی کمونیسم محدود می‌ساختند (دهشمار، ۱۳۸۵: ۱۳۰).

اما نگاه منفی کنگره نسبت به سازمان ملل در دهه ۱۹۷۰، با افزایش تعداد کشورهای عضو سازمان ملل و نیز تصویب قطعنامه علیه اسرائیل، ماهیت کاملاً وسیعی پیدا کرد. در این سال‌ها، اطلس جغرافیایی سازمان ملل دگرگون شد. کشورهای جدید که به‌تازگی استقلال خود را در آسیا و آفریقا به‌دست آورده بودند، به عضویت سازمان ملل درآمدند. مجمع عمومی که تا این زمان نقش تریبون آزاد را برای غرب بازی می‌کرد به تریبون کشورهای جهان سوم که اغلب سیاست‌های ضدغربی را تبلیغ می‌کردند، تبدیل شد. قدرت‌یابی کشورهای جنوب در مجمع عمومی همراه با رقابت و مخالفت شوروی در شورای امنیت، آمریکا را در شرایطی قرارداد که فضای روانی سازمان ملل را علیه خود یافت (دهشمار، ۱۳۸۵: ۱۱۶).

در دهه ۱۹۸۰ و با ورود ریگان به کاخ سفید و قدرت‌یابی محافظه‌کاران در عرصه سیاسی و اجتماعی ایالات متحده، تنش میان آمریکا و سازمان ملل افزایش یافت. تا آن زمان، برخی از برنامه‌های دولت آمریکا را اکثریت اعضای مجمع عمومی سازمان ملل متحد ناکام گذارده بودند. محکومیت‌های پی‌درپی اسرائیل در مجمع عمومی نشان داد که آمریکا با گذر زمان در جلب نظر مساعد جامعه جهانی و یا دست‌کم اعضای گروه غیرمتعهدها و یا بلوک اسلامی در مجمع عمومی با چه دشواری‌هایی روبه‌رو است (دهشمار، ۱۳۸۵: ۱۳۴).

محافظه‌کاران آمریکایی در دهه ۱۹۹۰ به مخالفت خود با سازمان ملل جنبه عملی بخشیدند. نیوت گینگریچ، رئیس وقت مجلس نمایندگان آمریکا در نیمه دهه ۱۹۹۰ و یکی از سرسخت‌ترین چهره‌های راست‌گرای آمریکایی با بهره‌گیری از اکثریت جمهوری خواه کنگره از پرداخت حق عضویت آمریکا به سازمان ملل برای چند سال جلوگیری کرد. بهانه ظاهری در این ماجرا، هزینه‌های اضافی دبیرخانه سازمان ملل اعلام شد. محافظه‌کاران با به‌گروگان‌گرفتن بودجه سازمان ملل، تلاش کردند آن را در مسیر مورد نظر خود قرار دهند. جورج هربرت واکر بوش (بوش

پدر) با ورود به کاخ سفید، دکترین «نظم نوین جهانی» را مطرح کرد. قرار بود در نظم نوین جهانی، سازمان ملل به ابزاری برای گسترش دموکراسی و صلح آمریکایی تبدیل شود. با ورود *بیل کلینتون* در سال ۱۹۹۳ به کاخ سفید، این طرح به گونه‌ای تعدیل شد. کلینتون برخلاف محافظه‌کاران به جهان‌گرایی اعتقاد داشت و در دوره زمامداری هشت‌ساله خود، نبرد شدیدی را با جمهوری خواهان بر سر تصویب برخی پیمان‌های بین‌المللی نظیر کیوتو و یا اساسنامه دیوان کیفری بین‌المللی پشت سر گذاشت. محافظه‌کاران نیز در مقابل از تصویب پرداخت بدهی دو میلیارد دلاری ایالات متحده به سازمان ملل خودداری کردند. آنان تنها زمانی حاضر شدند هشتصد میلیون دلار از بدهی‌های آمریکا را به سازمان ملل پرداخت کنند که براساس منشور ملل متحد، آمریکا در آستانه از دست دادن حق رأی خود قرار گرفت (مطلبی، ۱۳۸۵: ۶۲-۵۷).

براساس ماده ۱۹ منشور ملل متحد، اگر بدهی کشوری به سازمان ملل بیش از مقدار سهمیه آن کشور باشد، حق رأی خود را در این سازمان از دست می‌دهد. به همین دلیل، محافظه‌کاران کنگره بخشی از حق عضویت آمریکا را به سازمان ملل پرداخت کردند تا این کشور مشمول مجازات نشود.

با ورود جورج بوش پسر به کاخ سفید، روند مخالفت با سازمان ملل به اوج خود رسید. این مخالفت، به‌ویژه پس از اظهار نظر کوفی عنان، دبیرکل وقت سازمان ملل که حمله نظامی آمریکا به عراق را اقدامی غیرقانونی خوانده بود، بیشتر شد و خشم نومحافظه‌کاران را برانگیخت. پس از این ماجرا، نمایندگان کنگره آمریکا خواهان عزل کوفی عنان شدند (مطلبی، ۱۳۸۵: ۶۲-۵۷). در این راستا نورم کولمان^۱، رئیس کمیته فرعی سنای ایالات متحده در روزنامه *وال استریت ژورنال* نوشت: «زمان آن فرارسیده که کوفی عنان استعفا دهد.» وی با توجه به اینکه ریاست کمیسیون تحقیق درباره پرونده نفت در برابر غذا را برعهده داشت، افزود: «من به این نتیجه رسیده‌ام که گسترده‌ترین فساد مالی در تاریخ سازمان ملل متحد در دوران مأموریت کوفی عنان روی داده است» (articles.cnn.com, 2004). *دان بورتون*^۲،



نماینده جمهوری خواه مجلس نمایندگان نیز گفت: «کوفی عنان باید برود» (www.washington times.com, 2004). همچنین ویتو فوسللا^۱ نماینده ایالت نیویورک نیز خاطرنشان کرد: «برای اینکه سازمان ملل بتواند مأموریت خود را انجام دهد، استعفای عنان اجتناب‌ناپذیر است.» (cnsnews.com, 2008)

در پی این اظهارات خصمانه، نومحافظه‌کاران کنگره آمریکا طرحی را به همکاران خود ارائه کردند که براساس آن، تا هنگامی که سازمان ملل از همکاری کامل با بازرسان آمریکایی در زمینه پرونده اختلاس مالی مربوط به برنامه نفت در برابر غذا خودداری کند، واشنگتن بخشی از سهم مالی خود را برای تأمین هزینه‌های اجرایی این سازمان پرداخت نخواهد کرد. یک دهه قبل نیز به‌کارگیری چنین حربه‌ای، سازمان ملل متحد را در آستانه ورشکستگی مالی قرار داده بود (مطلبی، ۱۳۸۵: ۶۲-۵۷).

علاوه بر استفاده از اهرم مالی، طرح خروج آمریکا از سازمان ملل نیز در دستور کار برخی نمایندگان کنگره آمریکا قرار گرفته است. از نظر ران پل^۲، نماینده جمهوری خواه کنگره از ایالت تگزاس «آنچه که تاکنون باعث اهمیت سازمان ملل نزد دموکرات‌ها و جمهوری خواهان شده، استفاده ابزاری از سازمان ملل در راستای پیشبرد اهداف و سیاست خارجی تهاجمی ایالات متحده بوده است. این در حالی است که تاکنون با صرف میلیاردها دلار در سازمان ملل، آمریکا بهره لازم را از آن نبرده است» (Paul, 2005). از نظر وی «عضویت در سازمان ملل که کمترین نهاد دموکراتیکی است که می‌توان تصور کرد و همواره به خصومت و دشمنی با قوانین، ارزش‌ها و آرمان‌های ایالات متحده پرداخته و در تضاد با حاکمیت ملی آمریکا بوده است و بیشترین میزان بودجه آن از طریق مالیات‌دهندگان آمریکایی تأمین می‌شود، باید خاتمه یابد» (Paul, 2004). به گفته ران پل، «مشارکت در سازمان ملل، اساساً در تضاد با حاکمیت و قانون اساسی آمریکاست. وقتی آمریکا برای توجیه اقداماتش در راستای قطعنامه‌های سازمان ملل عمل می‌کند، در حقیقت به مفاهیم حقوق بین‌الملل و حکومت جهانی اعتبار و ارزش داده است. این در حالی است که نه سازمان ملل و

1. Vito Fossella
2. Ron Paul

نه هیچ نهاد بین‌المللی دیگری حق ندارد، آمریکا را به رعایت قوانین خود ملزم کند. مطابق قانون اساسی، تنها کنگره می‌تواند قوانین حکومت فدرال را وضع کند. همچنین معاهدات، زمانی جنبه قانونی و الزام‌آور پیدا می‌کنند که به تصویب کنگره رسیده باشند و هیچ معاهده‌ای نمی‌تواند نقش و کارکرد اصلی کنگره را با اعطای قدرت قانونی، به یک نهاد بین‌المللی واگذار کند. زمانی که سازمان ملل سعی در تحمیل قوانینی در امور داخلی آمریکا از جمله مسائل محیطی، تجاری، قوانین مربوط به وضع مالیات و حمل سلاح می‌کند، یادآوری این نکته ضروری است که تنها نمایندگان کنگره آمریکا می‌توانند قوانین داخلی را وضع کنند» (Paul, 2003).

طبق اظهارات مایکل گلنن^۱، استاد حقوق در مدرسه حقوق و دیپلماسی فلچر، در حقیقت آمریکاییان عمدتاً هر چیزی را که جنبه فراملی داشته باشد، رد می‌کنند. به سختی می‌توان شرایطی را تصور کرد که واشنگتن اجازه دهد نهادی بین‌المللی میزان کسری بودجه آمریکا را محدود کرده و یا پول و چاپ اسکناس در آمریکا را کنترل کند. در حالی که این مسائل و مسائل دیگری از این قبیل برای کشورهای اروپایی توسط سازمان‌های فراملی که عضو آن هستند، تعیین می‌شود. در واقع، اروپاییان حقانیت دموکراتیک را برخاسته از جامعه بین‌المللی می‌دانند و بنابراین این محدودیت‌ها را بر حاکمیت ملی خود می‌پذیرند، در حالی که آمریکایی‌ها از آن بیزارند. تصمیم‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد که کاربرد زور و نیروی نظامی را محدود می‌کند، نمونه‌ای گویا در این زمینه است (Glennon, 2003).

بنابراین ران پل بر لایحه H.R.1146 تأکید می‌کند که به گفته وی «به مشارکت و عضویت آمریکا در سازمان ملل پایان می‌دهد، مانع از هدر رفتن ۳۰۰ میلیون دلار حق عضویت سالیانه این کشور به سازمان ملل می‌شود و نیز تضمین می‌کند که سربازان آمریکایی هرگز تحت نظارت و کنترل سازمان ملل انجام وظیفه نخواهند کرد» (Paul, 2003).

۲. کنگره و اصلاحات در سازمان ملل

به‌طور کلی اهداف و وظایف سازمان ملل مورد حمایت کنگره آمریکا هستند. کنگره،

سالانه بودجه‌ای را به سازمان ملل اختصاص می‌دهد و اغلب سازوکار سازمان ملل را در راستای پیشبرد اهداف سیاست خارجی آمریکا به کار می‌گیرد. همچنین کنگره در برخی موارد منتقد عملکرد سازمان ملل است، به خصوص زمانی که برخی اعضای آن بر این باورند که سازمان ملل آن‌طور که باید و شاید مؤثر و کارآمد نیست. در این صورت، کنگره اقدام‌های گسترده قانونی را به منظور اثرپذیری سازمان ملل از سیاست‌های آمریکا به عمل می‌آورد. قرار دادن شروط یا محدودیت‌های مالی بر تأمین بودجه آمریکا در سازمان ملل، رویکرد سیاسی متداول کنگره به اصلاحات در سازمان ملل است (CRS Report for Congress, 2009: 8).

۲-۱. تأمین بودجه آمریکا: ابزاری برای اصلاح سازمان ملل

در گذشته کنگره از قدرت و اختیار خود در جهت محدود کردن بودجه آمریکا در سازمان ملل، به عنوان سازوکاری جهت تحت تأثیر قرار دادن سیاست‌ها و خط مشی‌های این سازمان استفاده می‌کرد. در برخی موارد، کنگره از پرداخت بودجه آمریکا به آن‌دسته از برنامه‌ها و سیاست‌های سازمان ملل که خوشایند آن کشور نبودند، خودداری کرد. از سال ۱۹۸۰ کنگره از پرداخت بودجه مربوط به برنامه‌های واحد ویژه سازمان ملل درباره حقوق فلسطینیان و کمیسیون تدارکاتی حقوق دریاها امتناع کرد. در مجموع، خودداری از پرداخت سهم تعیین شده بستگی به اصل و ماهیت آن برنامه دارد. مخارج برخی از برنامه‌های سازمان ملل از چندین بودجه تأمین می‌شود که ممکن است شامل بودجه عادی سازمان ملل، بودجه آژانس‌های تخصصی و اجلاس‌ها و بودجه اداری شود. در برخی موارد، خودداری آمریکا از پرداخت سهم تعیین شده، بیشتر یک حرکت نمادین خواهد بود که عملکرد آن برنامه را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد، اما به هر حال تأثیر کناره‌گیری آمریکا بیشتر خواهد بود. در حال حاضر امتناع آمریکا از پرداخت بودجه عادی سازمان ملل در مورد برخی فعالیت‌ها و برنامه‌های مرتبط با سازمان آزادی‌بخش فلسطین یا موجودیت‌های مرتبط با آن است. علاوه بر امتناع آمریکا از پرداخت سهم خود، امکان اینکه کنگره قانون کاهش یا افزایش میزان پرداختی این کشور را بررسی کند یا پرداخت بدهی‌های آن را مشروط به انجام اقدام‌هایی کند نیز وجود دارد. به عنوان

مثال در اکتبر سال ۲۰۰۳، کنگره سهم آمریکا در عملیات صلح‌بانی را ۲۵ درصد اعلام کرد (کمتر از میزانی که توسط سازمان ملل تعیین شده بود). کنگره همین راهبرد را در پیشبرد سیاست‌هایش درباره اصلاحات در سازمان ملل به کار برد؛ وضع قوانینی مانند *موافقت‌نامه هلمز-بایدن* و *لایحه پیشنهادی هنری‌هاید* از آن جمله است (CRS Report for Congress, 2009: 8-9).

گروهی که مخالف مرتبط کردن پرداخت بودجه تعیین‌شده برای آمریکا و انجام برخی اصلاحات در سازمان ملل هستند، بر این باورند که این مسئله از تأثیرگذاری آمریکا در سازمان ملل می‌کاهد و توانایی این کشور در اجرای دیپلماسی و تصمیم‌های سیاست خارجی آن کاهش می‌یابد. گروهی نیز بر این باورند که عدم پرداخت بودجه آمریکا به سازمان ملل، تعهدات این کشور را به دیگر اعضای سازمان ملل واگذار می‌کند و می‌تواند بر روابط دیپلماتیک خارج از سازمان ملل تأثیر بگذارد. از این گذشته، لوابی‌هایی که در ارتباط با سازمان ملل مورد بررسی قرار گرفته‌اند (مانند *لایحه اصلاحی هاید*) غیرواقع‌بینانه هستند؛ چرا که اصلاحات مورد نظر در چارچوب زمانی خاص و برنامه‌ریزی‌شده، تحقق نمی‌یابد (CRS Report for Congress, 2009: 9).

مارک کوارترمن^۱، مشاور ارشد در مرکز مطالعات استراتژیک و بین‌المللی در بیانیه‌ای پیش از جلسه کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان در ژانویه ۲۰۱۱ می‌گوید که: «آمریکا نباید از پرداخت بودجه مقرر شده به سازمان ملل خودداری کند. آمریکا باید به تعهدات خود در تأمین بودجه صلح‌بانی و تأمین منابع ضروری برای انجام عملیات کارآمد و تأثیرگذار در سازمان ملل پایبند باشد. عدم پرداخت بودجه، بیش از آنکه به سازمان ملل و فعالیت‌های آن ضربه بزند، مانع پیشرفت منافع آمریکا می‌شود. بودجه ناکافی و محدود در حوزه‌هایی چون عملیات صلح، اقدام‌های بشردوستانه و دیگر فعالیت‌های عمده سازمان ملل مانع جدی ایجاد می‌کند. این موضوع منجر به ایجاد فضای همراه با جدال و مشاجره شده و مانع از هدایت سازمان ملل توسط آمریکا می‌شود. البته این بدان معنا نیست که آمریکا نباید به مسائل مدیریتی و بودجه سازمان ملل بی‌توجه باشد؛ چراکه مقررات مالی در سازمان ملل

ضروری است. کنگره و بخش اجرایی باید کمک‌های ایالات متحده را به سازمان ملل تأمین مالی کند. پرداخت بودجه کافی و به موقع، موقعیت سازمان ملل را مستحکم کرده و تأثیرگذاری و اعتبار آمریکا را در ارتباط با دیگر دولت‌های عضو افزایش می‌دهد» (Quarterman, 2011: 4-5).

از سوی دیگر، گروهی که موافق مرتبط کردن پرداخت بودجه تعیین شده آمریکا به سازمان ملل، به انجام اصلاحاتی خاص در این سازمان هستند، این‌طور استدلال می‌کنند که ایالات متحده باید از موقعیت خود به‌عنوان تأمین‌کننده بیشترین مقدار بودجه سازمان ملل به‌منظور انجام اصلاحاتی گسترده استفاده کند. آنها خاطرنشان می‌کنند که با وجود فشارهای دیپلماتیک و سیاسی از سوی بسیاری از کشورها، سازمان ملل در اجرای اصلاحات اساسی، کند عمل کرده است و بر این باورند که برخی اصلاحاتی که در گذشته انجام شده مانند تأسیس شورای حقوق بشر، در عمل اقدامی بوده که نتیجه مطلوب و مورد نظر را نداشته است. این گروه تأکید می‌کنند که برخی قوانینی که در گذشته تهدید به قطع بودجه آمریکا در سازمان ملل کرده بود، (مانند اصلاحیه Kassebaum-Solomon) مؤثر بوده و منجر به تغییرات اساسی در اقدام‌ها و برنامه‌های سازمان ملل شده است (CRS Report for Congress, 2009: 9-10).

۲-۲. ابزارهای عملی برای پیشبرد سیاست اصلاحی ایالات متحده

تأثیرگذاری کنگره بر بودجه ایالات متحده در سازمان ملل، ابزار مؤثری در پیشبرد سیاست اصلاحی این کشور در سازمان ملل است. با این حال، این احتمال وجود دارد که به‌منظور تأثیرگذاری بر سازمان ملل، شیوه‌ها و برنامه‌های دیگری در دستور کار کنگره قرار گیرد. البته این اقدام‌ها و سیاست‌ها به‌طور گسترده توسط بسیاری از نمایندگان پیشین و فعلی کنگره استفاده شده‌اند، اما تنها به این موارد محدود نمی‌شوند و شامل موارد زیادی می‌شوند:

- قطعنامه‌ها: ممکن است اعضای کنگره، قطعنامه‌هایی در خصوص آراء و نظرات یک یا هر دوی مجالس پیشنهاد دهند یا تصویب کنند. برخی نمایندگان این قطعنامه‌ها را به‌منظور بیان سیاست آمریکا در قبال سازمان ملل و یا خود سازمان ملل

تصویب کرده‌اند.

• همکاری با دبیرکل سازمان ملل: اعضای کنگره آمریکا اقدام‌هایی را برای کسب حمایت دبیرکل‌های سازمان ملل به منظور حمایت از مواضعشان انجام داده‌اند. توسعه روابط با مقام عالی‌رتبه سازمان ملل در جریان برخی مذاکرات بسیار ارزشمند است و دبیرکل می‌تواند به‌عنوان پلی میان دولت‌هایی که در ارتباط با برخی مسائل مخالف آمریکا هستند، باشد. برخی اعضای کنگره بر این باورند که دبیرکل می‌تواند نقش مهمی را در پیشبرد منافع آمریکا در اصلاحات سازمان ملل بازی کند.

• همکاری با دولت‌های عضو سازمان ملل: ایالات متحده خواستار گسترش همکاری در چارچوب سازمان ملل یا به‌صورت دوجانبه با کشورهای همفکر به‌منظور توافق بر سر موضوعات و اصلاحات مورد نظر خود در سازمان ملل است.

• شناسایی اولویت‌های اصلی: ایالات متحده اولویت‌های خود را در اصلاح ساختار سازمان ملل شناسایی کرده و آنها را قاطعانه به‌صورت چندجانبه یا دوجانبه دنبال می‌کند و با بعضی از کشورها در رابطه با برخی مسائل که اولویت چندانی برای این کشور ندارند، مصالحه می‌کند. در این راستا، کنگره نیز اجرا و در مجموع پیشرفت اصلاحات در سازمان ملل را نظارت و مورد بررسی قرار می‌دهد (CRS (Report for Congress, 2009 : 10-11).

۳-۲. اصلاح مدیریت، بودجه و دبیرخانه؛ اولویت کنگره در بحث اصلاحات سازمان ملل انتقاد آمریکا از ساختار کنونی سازمان ملل متحد بیشتر متوجه نظام مدیریتی، بودجه و دبیرخانه آن است. نارضایتی آمریکا از دبیرخانه و به‌طور اخص از دبیرکل سازمان ملل از سال ۲۰۰۴ و در پی مخالفت شدید کوفی عنان با حمله یک‌جانبه آمریکا و انگلستان به عراق در مارس ۲۰۰۳ آغاز شد. در آن زمان کوفی عنان در مخالفت با واشنگتن تا آنجا پیش رفت که اقدام این کشور را در حمله به عراق غیرقانونی خواند، اما انتقاد دولت مردان کاخ سفید از دبیرکل و نهاد زیردستش در پی رسوایی سازمان ملل در «برنامه نفت در برابر غذا» به اوج خود رسید و واشنگتن حتی در مقطعی خواهان برکناری کوفی عنان شد. انتقاد آمریکا از دبیرخانه سازمان ملل به اینجا ختم نمی‌شود. این کشور همچنین نظام بودجه‌بندی سازمان ملل



را نامناسب می‌داند. واشنگتن معتقد است سازمان ملل باید از برخی هزینه‌های خود از جمله هزینه‌های مرتبط با ترجمه، چاپ و تکثیر صرف‌نظر کرده و آنها را به بخش خصوصی واگذار کند. در این راستا در سال ۲۰۰۵ مارک پی‌لاگون^۱، معاون وزارت خارجه آمریکا در امور سازمان‌های بین‌المللی در جلسه‌ای در کمیته روابط خارجی کنگره اظهار داشت: «یکی از اصلاحاتی که می‌تواند کارایی سازمان ملل را افزایش دهد، گسترش استفاده از منابع بیرونی و خودکفایی بخش‌های ترجمه است؛ بخش‌هایی که در یک دوره دوساله حدود دویست میلیون دلار از بودجه سازمان ملل را به خود اختصاص می‌دهند» (Lauria, 2006).

به این ترتیب، مسائل مربوط به بودجه، دبیرخانه و نظام مدیریتی در اولویت اصلی دولت و کنگره آمریکا در بحث اصلاحات سازمان ملل قرار می‌گیرد. بودجه کل سازمان ملل در نخستین سال تأسیس؛ یعنی سال ۱۹۴۵ حدود ۲۴ میلیون دلار بود. بنابراین با توجه به افزایش میلیاردری بودجه متوجه می‌شویم که چرا سلاح مالی به‌وسیله اعضای کنگره آمریکا برای اعمال نظرات خود بر سازمان ملل استفاده می‌شود. سهم بودجه آمریکا به‌طور مداوم در حال افزایش بوده و با توجه به اینکه بالاترین بخش بودجه سازمان ملل توسط آمریکا تأمین می‌شود، روشن است که کنگره از قدرت خود در این زمینه برای تحمیل نظرات استفاده کند (دهشیار، ۱۳۸۵: ۱۳۸).

از دیدگاه سازمان ملل و دبیرخانه این سازمان نیز، آنچه که نظرات کنگره آمریکا را با اهمیت جلوه می‌دهد، مسائل مالی است؛ چرا که آمریکا به‌تنهایی بیشترین مقدار بودجه سازمان ملل را پرداخت می‌کند. سه کشور آمریکا، ژاپن و آلمان در مجموع بیش از نیمی از بودجه سازمان ملل را تقبل کرده‌اند. در حالی که ۱۲۸ کشور کمترین میزان را پرداخت می‌کنند و در مجموع کمتر از یک درصد بودجه را می‌پردازند. بنابراین، اینکه باید به اصلاحات مورد نظر کنگره توجه شود، به دلیل همین حجم وسیع مالی است که آمریکا می‌پردازد؛ چرا که این کنگره آمریکا است که باید سهم بودجه این کشور را تأمین مالی کند و به همین دلیل است که نظر موافق اعضای کنگره اهمیت فراوانی پیدا می‌کند.

1. Mark P. Lagon

با توجه به اینکه در سال ۲۰۰۹ سهم آمریکا در تأمین بودجه عادی سازمان ملل متحد ۲۲ درصد و در بودجه صلح‌بانی ۲۵ درصد بود و در سال مالی ۲۰۱۰ کمک‌های این کشور به ۷,۶۹۲ میلیارد دلار رسید، بنابراین مشخص می‌شود که اعضای کنگره آمریکا وقتی از اصلاحات مدیریتی در سازمان ملل متحد صحبت می‌کنند، به دور از واقعیات گام بر نمی‌دارند. برت شافر^۱، پژوهشگر بنیاد هریتیج^۲ نیز بر این باور است؛ از آنجا که آمریکا در حال حاضر ۲۲ درصد بودجه عادی و بیش از ۲۷ درصد بودجه عملیات صلح سازمان ملل را می‌پردازد، چنانچه در این نهاد بین‌المللی اصلاحات مورد نظر این کشور انجام نشود، امتناع از پرداخت سهم مقرر شده به سازمان ملل اجتناب‌ناپذیر خواهد بود (Schaefer, 2011).

۳. نگاهی گذرا به برخی از مصوبات کنگره در خصوص سازمان ملل

در کنگره آمریکا، قوانینی در رابطه با اصلاحات در سازمان ملل تصویب شده‌اند که برخی از آنها به‌طور خلاصه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۳-۱. اصلاحیه کاسبوم- سالومون^۳ (۱۹۸۷-۱۹۸۶)

در اواسط دهه ۱۹۸۰، برخی اعضای کنگره از اینکه تأثیر ایالات متحده بر بودجه سازمان ملل متناسب با میزان پرداختی این کشور نبود، ابراز نگرانی کردند. آنها در سال ۱۹۸۶ اصلاحیه کاسبوم- سالومون را تصویب کردند که خواستار این بود که ایالات متحده، پرداخت بودجه عادی به سازمان ملل را تا ۲۰ درصد کاهش دهد، مگر اینکه سازمان ملل اختیارات بیشتری را در فرایند تنظیم بودجه به آمریکا بدهد. در سال ۱۹۸۶ مجمع عمومی روند جدیدی را به‌منظور تعیین بودجه تصویب کرد که این قانون شامل تنظیم بودجه به‌عنوان یک سازوکار تصمیم‌گیری بر مبنای اجماع بود. به این ترتیب که دولت‌های عضو که سهم مالی بالاتری در سازمان ملل داشتند، نفوذ بیشتری در فرایند بودجه‌بندی داشته باشند.

1. Brett D. Schaefer
2. Heritage Foundation
3. Kassebaum-Solomon Amendment

۲-۳. اداره نظارت بر خدمات داخلی^۱ (۱۹۹۳)

عدم نظارت و پاسخگویی در سیستم سازمان ملل در اوایل دهه ۱۹۹۰ باعث نگرانی اعضای کنگره و دولت ایالات متحده آمریکا شد. در سال ۱۹۹۳ کنگره خواستار آن شد که ۱۰ درصد سهم آمریکا در تأمین بودجه عادی سازمان ملل پرداخت نشود تا زمانی که سازمان ملل یک دفتر مستقل با مسئولیت و قدرت مشابه با دفاتر بازرسان عمومی قانون ۱۹۷۸ تأسیس کند. در ۲۹ جولای ۱۹۹۴ مجمع عمومی سازمان ملل، اداره نظارت بر خدمات داخلی را تأسیس کرد که به طور مستقیم به دبیرکل گزارش می‌دهد و حسابرسی داخلی، تحقیق، بازرسی، برنامه‌ریزی، ارزیابی و خدمات مشاوره‌ای را در تمام اقدام‌های سازمان ملل، تحت اختیار دبیرکل انجام می‌دهد (CRS Report for Congress, 2009: 25).

۳-۳. موافقت‌نامه هلمز - بایدن^۲ (۱۹۹۹)

در اواخر دهه ۱۹۹۰ کنگره و دولت درباره قانونی که سیاست‌های اصلاحی آمریکا در سازمان ملل را تحقق می‌بخشید، به توافق رسیدند. لایحه هلمز - بایدن امکان پرداخت بخشی از بدهی‌های ایالات متحده را به سازمان ملل می‌داد؛ چنانچه اصلاحات ویژه‌ای انجام گیرند. طبق این لایحه ایالات متحده با موارد زیر موافقت کرد:

- پرداخت ۸۱۹ میلیون دلار از بدهی‌های خود برای سال‌های مالی ۱۹۹۸، ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰؛

- پرداخت ۱۰۷ میلیون دلار برای عملیات صلح‌بانی؛ چنانچه سازمان ملل این مبلغ را صرف عملیات صلح‌بانی کرده باشد، در غیر این صورت ایالات متحده تعهدی به پرداخت آن ندارد.

به منظور پرداخت بدهی‌ها، کنگره سهم این کشور را در بودجه عادی از ۲۵ درصد به ۲۲ درصد و در بودجه صلح‌بانی از ۳۰ درصد به ۲۵ درصد کاهش داد. در همین راستا در دسامبر سال ۲۰۰۰ مجمع عمومی سازمان ملل، سهم آمریکا را در بودجه عادی از ۲۵ درصد به ۲۲ درصد و در بودجه صلح‌بانی از ۳۰/۴ درصد به

1. Office of Internal Oversight Services(OIOS)
2. Helms-Biden Agreement

۲۸ درصد کاهش داد. طی سال‌های بعد، سهم آمریکا در بودجه صلح‌بانی سیر نزولی را طی کرد و در سال ۲۰۰۷ نزدیک به ۲۶/۵ درصد رسید (CRS Report for Congress, 2009: 25-26).

۴-۳. لایحه اصلاحی هنری‌هاید^۱ (۲۰۰۵)

در سال ۲۰۰۵ هنری‌هاید، رئیس کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان لایحه اصلاحی را مطرح کرد که البته مورد تصویب کنگره قرار نگرفت (لایحه اصلاحی هنری‌هاید). این لایحه خواستار آن بود که ایالات متحده از آغاز سال ۲۰۰۷، از پرداخت ۵۰ درصد بودجه تعیین‌شده به سازمان ملل خودداری کند تا زمانی که سازمان ملل ۳۲ مورد از ۴۰ مورد تغییر مورد نظر آمریکا را اجرا کند. برخی از اصلاحات مورد نظر عبارت بودند از:

- تأسیس یک هیئت نظارت داخلی؛

- تغییر بودجه هیجده برنامه سازمان ملل از بودجه الزام‌آور و اجباری به بودجه داوطلبانه و کاهش میزان بودجه مجمع عمومی سازمان ملل متحد و جلسات کارکنان؛

- ممانعت از ورود کشورهایی که تحت رسیدگی به موارد نقض حقوق بشر هستند به ارکان حقوق بشری سازمان ملل؛

- تغییراتی در امور صلح‌بانی سازمان ملل از جمله بازنگری در اختیارات و عملیات (CRS Report for Congress, 2007: 26).

لایحه اصلاحی هنری‌هاید، واکنش‌هایی را دربر داشت. از جمله اینکه نیکلاس برنز، معاون وزیر خارجه در ۱۵ ژوئن اعلام کرد که «عدم پرداخت نیمی از حق عضویت ایالات متحده به اعتبار آمریکا در سازمان ملل ضربه بزرگی وارد خواهد آورد.» وی در ادامه اظهار داشت که: «ایالات متحده خواهان اصلاحات در سازمان ملل است، اما بر این باور نیستیم که خودداری از پرداخت حق عضویت، شیوه مناسبی خواهد بود؛ چرا که تأثیرگذاری آمریکا را در سازمان ملل کاهش خواهد داد و به ما اجازه نخواهد داد که دستور کار اصلاحی خود را در سازمان ملل

پیش ببریم.» طبق اظهارات اسکات مک‌میلان مشاور مطبوعاتی کاخ سفید، جورج بوش نیز در سخنانی مشابه لایحه اصلاحی هنری‌هاید را در راستای منافع آمریکا ندانست (Kellerhalse, 2005). از سوی دیگر هشت تن از سفرای پیشین آمریکا در سازمان ملل شامل مادلین آلبرایت^۱، جان دانفورت^۲، ریچارد هالبروک^۳، جین کرک‌پاتریک^۴، دونالد مک‌هنری^۵، توماس پیکرینگ^۶، بیل ریچاردسون^۷ و اندرو یانگ^۸، در اظهاراتی به بیان این مسئله پرداختند که اگرچه خودداری آمریکا از پرداخت حق عضویت خود به سازمان ملل ممکن است سیاست هوشمندانه‌ای به نظر برسد، اما دارای تبعات منفی خواهد بود. این اقدام باعث دامن‌زدن به احساسات ضدآمریکایی در میان اعضای سازمان ملل خواهد شد که در حقیقت موضع و جناح مخالف آمریکا را تقویت می‌کند. چنین مسئله‌ای منافع آمریکا را در سازمان ملل به خطر می‌اندازد. آمریکا باید با رهبری و هدایت سیاسی و دیپلماتیک خود، کشورها را با هدف حمایت از سازمان ملل در پرداختن به مسائل مهم جهانی گرد هم آورد؛ درحالی‌که این لایحه مسئولیت‌ها و تعهدات این کشور را در سازمان ملل به کشورهای دیگر واگذار می‌کند که نتیجه آن تضعیف جایگاه ایالات متحده در سازمان ملل متحد خواهد بود (U.S. Ambassador Urge Congress Not to Withhold UN Dues Ad Campaign, 2005).

۳-۵. لایحه اصلاحی ارائه‌شده از سوی رز لنینن^۹ (۲۰۱۱)

در اکتبر ۲۰۱۱ کمیته روابط خارجی مجلس نمایندگان، لایحه‌ای^{۱۰} ارائه کرد که دربرگیرنده موارد زیر بود:

- تغییر در سیستم پرداخت بودجه عادی سازمان ملل؛ از نرخ مقررشده توسط

1. Madeleine Albright
2. John Danforth
3. Richard Holbrooke
4. Jean J. Kirkpatrick
5. Donald F. McHenry
6. Thomas R. Pickering
7. Bill Richardson
8. Andrew Young
9. Ros-Lehtinen Reform Act
10. H.R.2829

سازمان ملل به صورت کمک‌های داوطلبانه از سوی کشورهای عضو؛
- پیوستگی میان کمک‌های آمریکا و انجام اصلاحاتی ویژه در شورای حقوق بشر و صلح بانی سازمان ملل (CRS Report for Congress, 2011: 11).

این لایحه که از سوی رز لتینن، رئیس کمیته روابط خارجی تنظیم شد، درصدد تغییر روش سازمان ملل در جهت اهداف تعریف‌شده و اساسی آن و نیز تغییر در سازوکار تأمین بودجه آن براساس کمک‌های داوطلبانه است. این تحول به آمریکا و دیگر دولت‌های عضو این امکان را می‌دهد که خود انتخاب کنند چه هزینه‌ای را و به چه منظوری به سازمان ملل بپردازند. به اعتقاد وی این لایحه به کمک‌های بی‌قید و شرط پایان می‌بخشد و به آمریکا اهرم فشاری در راستای اصلاحات بنیادین در سازمان ملل می‌دهد. سیستم پرداخت داوطلبانه در سازمان ملل به ایالات متحده این امکان را می‌دهد تا بر چگونگی هزینه‌شدن آنها کنترل داشته باشد (foreignaffairs.house.gov, Aug 30, 2011).

در این لایحه که در سوم دسامبر ۲۰۱۱ در کمیته روابط خارجی تصویب شد، به سازمان ملل تا دو سال پس از تاریخ تصویب آن فرصت می‌دهد تا پیش از آنکه آمریکا از پرداخت سهم‌های برآورده‌شده امتناع ورزد، برای تغییر در سیستم پرداخت بودجه خود برنامه‌ریزی کند (foreignaffairs.house.gov, Nov 3, 2011).

نتیجه‌گیری

می‌توان گفت که کنگره آمریکا با توجه به جایگاه و اختیاراتی که براساس قانون اساسی این کشور دارد، تا حدود زیادی بر سیاست‌های دولت آمریکا نسبت به سازمان ملل تأثیرگذار است. قدرت قانون‌گذاری که براساس آن، عضویت آمریکا در سازمان‌های بین‌المللی و پرداخت سهم این کشور به سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان ملل متحد باید به تأیید و تصویب کنگره برسد، عملاً کنگره را در موقعیت حساس و مهمی قرار می‌دهد.

با توجه به بودجه رو به افزایش سازمان ملل و تأمین بیشترین مقدار آن توسط آمریکا، سازمان ملل باید به دغدغه‌ها و نظرات این نهاد توجه خاصی داشته باشد و آنها را مدنظر قرار دهد؛ چرا که در نهایت این کنگره آمریکاست که باید سهم

بودجه این کشور را به سازمان ملل تأمین مالی کند. بنابراین نمایندگان کنگره آمریکا حق دارند با توجه به اینکه آمریکا به عنوان کشوری که بیشترین مقدار بودجه سازمان ملل، عملیات حفظ صلح، بودجه آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، کمیساریای عالی پناهندگان را تأمین می‌کند، خواهان نظارت و کنترل دقیق و اصلاح نظام بودجه‌بندی سازمان ملل متحد و نهادهای وابسته به آن باشد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



منابع

الف - فارسی

دهشیار، حسین (۱۳۸۵)، «آمریکا و اصلاحات سازمان ملل: هژمونی یا تبصره»، *فصلنامه مطالعات بین‌المللی*، سال دوم، شماره ۴.
مطلبی، مسعود (۱۳۸۵)، «اصلاح ساختار سازمان ملل به روش آمریکایی»، *ماهنامه زمانه*، سال پنجم، شماره ۴۹.

ب - انگلیسی

Brett, D. Schaefer (September 1, 2011), Congress Is Critical to UN Reform, Available at: www.nationalreview.com/articles/216003/congress-critical-un-reform-brett-d-schaefer.

CRS Report for Congress (December 21, 2011), United Nations Reform: US Policy and International Perspectives, Order Code RL33848, by Luisa Blanchfield.

CRS Report for Congress (December 15, 2009), United Nations Reform: U.S. Policy and International Perspectives, Order Code RL33848, by Luisa Blanchfield.

CRS Report for Congress (January 22, 2007), United Nations Reform: US Policy and International Perspectives, Order Code RL383, by Luisa Blanchfield.

Glennon, Michael J (May/June 2003), Why the Security Council Failed?, Foreign Affairs issue, reprinted in the New York Times, April 24, 2003.

House Republicans Call for Annan to Step Down (December 7, 2004), Available at: www.washingtontimes.com/news/2004/dec/7/20041207-122108-1034r/?page=all.

H.R.2829 (November 3, 2011), Available at: ForeignAffairs.house.gov/legislation/2002.

Johnson, Jeff (July 7, 2008), Congress May Block UN Budget Over Oil-for-Food Probe, Available at: cnsnews.com/news/articles/congress-may-block-un-

budget-over-oil-food-probe.

Kellerhalse, Merle (June 17, 2005), US Approves United Nations Reform Legislation, Available at: www.america.gov/washfileenglish.

Lauria, Joe (February 10, 2006), UN Looks at Ways to Reduce Its Staff, Boston Glob.

Paul, Ron (June 20, 2005), Can the UN Really be Reformed, Available at: <http://www.house.gov/paul/tst/tst2005/tst062005.htm>.

Paul, Ron (July 9, 2004), Paul Continues Fight for US Independence, Available at:

<http://www.lewrockwell.com/paul/paul190.htm>.

Paul, Ron (April 30, 2003), Keep the United Nations Out of Iraq-and America, Available at:

<http://www.lewrockwell.com/paul/pau192.htm>.

Quarterman, Mark (January 25, 2011), Statement Before the House Foreign Affairs Committee: The United Nations: Urgent Problems That Need Congressional Action, Available at: www.internationalrelations.house.gov.

Ros-Lehtinen Introduces United Nations Reform Bill Legislation Seeks Changes to UN Funding Mechanism, Opposes Anti-Israel policies (August 30, 2011), Available at: <http://foreignaffairs.house.gov/news/story/?1958>

US Ambassadors Urge Congress Not To Withhold UN Dues Ad Campaign (June 14, 2005), Available at:

<http://www.betterworldcampaign.org/news-room/press-release/us-should-not-withhold-dues>

US Senator Wants Annan to Resign as UN Leader (December 01, 2004), Available at: articles.cnn.com/2004-12-01/politics/annan.coleman_kofi_annan-oil-for-food-program-secretary-general-annan?_S=PM:

ALLPOLITICS