

تهدیدها، چالش ها و تغییرات سازمان ملل متحد در قرن بیست و یکم

بیانیه دبیرکل ملل متحد خطاب به مجمع عمومی،

۲ دسامبر ۲۰۰۴

اشاره:

دبیرکل ملل متحد در سال ۲۰۰۳ خواستار تشکیل هیأتی متشکل از کارشناسان عالیرتبه شد تا وضعیت ملل متحد را در آستانه ورود به قرن بیست و یکم تحلیل و ارزیابی نموده، موانع و تهدیدهای فراروی تحقق اهداف و مقاصد مندرج در منشور را مورد تدقیق قرار دهند. این هیأت با عنوان «هیأت عالیرتبه در خصوص تهدیدها، چالش ها و تغییر»^۱ با حضور شانزده مقام عالی سیاسی (با بهره گیری از مساعدت کارشناسان مسائل مختلف مرتبط با امنیت بین المللی که در سطح گروههای کاری تشکیل شدند)، ضمن بررسی این موضوع، نتایج کار خود را در اواخر نوامبر ۲۰۰۴ به دبیرکل ملل متحد ارائه نمود. دبیرکل نیز طی یادداشتی رسمی، ضمن استقبال از نتایج این هیأت، برخی از محورهای مهم آن را خطاب به اعضای ملل متحد و سایر بازیگران جامعه بین المللی یادآوری نمود. با توجه به اینکه محتوای این گزارش حاکی از تحلیل وضعیت موجود، ارزیابی تهدیدها و فرصت ها و همچنین توصیه هائی برای گذار از تهدید و چالش موجود (با تاکید بر ابعاد حقوقی موضوع) در قرن جدید است و بر نکات مهمی مانند: تروریسم، توسعه، بیوتکنولوژی، سلاحهای هسته ای و در نهایت اصلاح برخی از ارکان سازمان ملل تاکید می کنند، برگردان یادداشت مذکور تقدیم خوانندگان می گردد.

طی سخنانی خطاب به مجمع عمومی در سپتامبر ۲۰۰۳، خاطر نشان ساختم که در دوره تعیین کننده ای از حیات سازمان ملل بسر می بریم؛ دوره ای که خصوصا از نظر آرمان های مندرج در منشور ملل متحد پیرامون «تامین امنیت دسته جمعی» برای همه حائز اهمیت است. در آن سخنرانی نظر مجمع را به اختلافات عمیقی که در بین اعضای سازمان ملل در مورد ماهیت تهدیدهای فراروی و مناسب بودن

^۱UN High-Panel on Threats, Challenges and Change

توسل به زور برای برخورد با آنها وجود دارد، جلب‌کردم و اعضا را به تلاش برای ارتقای اثربخشی سازمان ملل متحد فراخواندم. سخنرانی مذکور را نهایتاً با اعلام قصد تشکیل یک هیأت عالی رتبه متشکل از شخصیت‌های برجسته با هدف ارائه نظراتی مشترک و جامع در باره مسیری که در ارتباط با موضوعات حساس در پیش رو داریم، به پایان بردم. از اناند پانیراچان، نخست‌وزیر سابق تایلند، خواستم تا ریاست «هیأت عالی رتبه در مورد تهدیدها، چالش‌ها و تغییر» را که شخصیت‌های برجسته زیر از سراسر جهان با طیف وسیعی از تجربیات و تخصص‌ها عضویت آنرا داشتند، بر عهده بگیرد:

رابرت بادینتر (فرانسه)، جوائو بائنا سوارز (برزیل)، گرو هارلم برانتلند (نروژ)، ماری چینی هس (غنا)، گارت ایونس (استرالیا)، دیوید هانای (انگلیس)، انری کایگلزیاس (اورگوئه)، عمر موسی (مصر)، ساتیش نمیار (هند)، ساداگو اوگاتا (ژاپن)، یوگنی پریماکف (روسیه)، کیان کیچیان (چین)، سالم سالم (تانزانیا)، نفیس صدیق (پاکستان) و برنت اسکوکرافت (آمریکا).

از هیأت عالی‌رتبه خواستم تا تهدیدهای موجود علیه صلح و امنیت بین‌المللی را ارزیابی کند؛ نحوه برخورد نهادها و سیاست‌های کنونی ما با این تهدیدها را بسنجد؛ و توصیه‌هایی برای تقویت سازمان ملل به نحوی که بتواند امنیت جمعی را برای قرن بیست و یکم فراهم آورد، ارائه نماید.

بسیار خوشوقتم که اکنون می‌توانم گزارش هیأت را که چارچوب گسترده‌ای برای امنیت جمعی در قرن جدید ارائه کرده است، به استحضار اعضای سازمان برسانم. این گزارش از گستره و عمق قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده و دورنمای گسترده‌ای را در ارتباط با مقوله امنیت ارائه کرده است. گزارش نه تنها در پی پرداختن به تهدیدهای خاص است، بلکه راه‌های جدیدی را نیز برای درک روابط بین آنها و آثارشان بر سیاست‌ها و نهادهایی که باید داشته باشیم، می‌نماید.

یافته‌ها و توصیه‌ها

گزارش هیأت فرصتی منحصر به فرد برای نوسازی نهادها، در اختیار سازمان ملل متحد قرار می‌دهد. من کاملاً استدلال‌های محوری گزارش را در ارتباط با مفهومی وسیع‌تر و جامع‌تر از امنیت جمعی، تایید می‌کنم؛ مفهومی که به تهدیدات جدید و قدیم پرداخته و نگرانی‌های کلیه دولت‌ها، اعم از فقیر و غنی، قوی و ضعیف را مورد توجه قرار می‌دهد. این تاکید هیأت حائز اهمیت ویژه است که ما باید مرتبط بودن تهدیدهای معاصر به یکدیگر را که متوجه امنیت ما است، در نظر بگیریم و نمی‌توانیم موضوعاتی مانند تروریسم یا جنگ‌های داخلی یا فقر فوق‌العاده شدید را جدا از هم مورد

بررسی قرار دهیم. این مرتبط بودن این تهدیدها با هم، دارای آثار عمیقی است. راهبردهای ما باید جامع باشد. نهادهای ما باید بر تصورات ذهنی ناقص از آنها فائق آمده و بیاموزند که چگونه ورای موضوعات خاص و به نحوی هماهنگ عمل کنند.

این گزارش استدلال می کند که در مبارزه با تهدیدهای کنونی، کشورهای قدرتمند و مسئول باید در خط مقدم باشند. من با این نظر هیأت که «وظیفه کمک به کشورها» برای ارتقای ظرفیت هایشان جهت مواجهه با تهدیدات معاصر، حیاتی و فوری است و اینکه سازمان ملل باید بتواند در این زمینه بهتر عمل کند، موافقم و از توصیه هایشان در این زمینه استقبال می کنم.

من از تاکید هیأت بر توسعه به عنوان مبنای اجتناب ناپذیر امنیت جمعی جدید حمایت می کنم. فقر شدید و بیماری های عفونی به خودی خود تهدید اند؛ بلکه محیط هایی ایجاد می کنند که در آنها ظهور دیگر انواع تهدیدها، از جمله منازعات داخلی، محتمل تر خواهد بود. برای اینکه در حفاظت بهتر از امنیت شهروندانمان موفق عمل کنیم، ضرورت تام دارد که به اهداف توسعه هزاره توجه کافی معطوف نموده و منابع ضروری را بدین منظور اختصاص دهیم.

من از تمرکز نوآندیشانه گزارش بر موضوعات مربوط به امنیت زیست شناختی (بیولوژیک) استقبال می کنم. متأسفانه، گزارش در آنجا که به وضعیت مواجهه با ایدز و ویروس آن می پردازد، آن را «به نحوی تکان دهنده، با تأخیر و با منابع اندک» توصیف می کند و نیاز به رفع کمبودها در زمینه کمک به متوقف ساختن شیوع این بیماری را برجسته می کند، کاملاً دقیق است. اما گزارش جلوتر می رود و توجهات را به وخامت نظام بهداشت جهانی، آسیب پذیری در برابر بیماری های عفونی جدید و تهدیدها در حوزه فن آوری زیستی (بیوتکنولوژی) جلب می کند. هیأت خواستار ابتکاری عمده برای بازسازی نظام بهداشت جهانی شده و پیشنهاد می کند که این مهم با تقویت ظرفیت بهداشت عمومی در سطوح محلی و ملی در سراسر دنیای در حال توسعه آغاز شود. همانطور که گزارش تاکید دارد چنین ابتکاری نه تنها باید مزایای مستقیمی برای پیشگیری و درمان بیماری ها در سراسر جهان در حال توسعه داشته باشد، بلکه می تواند مبنایی نیز برای دفاع مؤثر جهانی در برابر تروریسم میکروبی و شیوع طبیعی بیماری های عفونی مرگبار باشد.

همانطور که اعضای هیأت به درستی می گویند، تمرکز اصلی ما باید بر «جلوگیری» از شکل گیری تهدیدها باشد. اما اگر چنین تهدیدهایی ظاهر شوند، ما باید برای «مقابله» با آنها آماده باشیم. تحریم ها و میانجیگری دو ابزاری هستند که در این رابطه باید کارآیی بهتری بیابند. من کشورهای عضو را

تشویق می‌کنم تا توصیه‌های هیأت در مورد راه‌های تقویت این دو ابزار را به نحوی مثبت مورد بررسی قرار دهند.

هیأت همچنین معیارهایی در خصوص توسل به زور توصیه می‌کند. من از کمک هیأت در ارتباط با این بحث فوق‌العاده مهم استقبال می‌کنم و از اعضا می‌خواهم تا توصیه‌های مربوطه را به نحوی دقیق مورد بررسی قرار دهند. به سختی می‌توانم اهمیت اجماع جدیدی در این رابطه برای نوسازی نظام امنیت جمعی را به خوبی منعکس نمایم.

بر اساس این گزارش سازمان ملل به نحو احسن از منابع خود برای مبارزه با تروریسم بهره‌نبرده است. همانگونه که هیأت به درستی خاطرنشان می‌سازد، سازمان ملل باید بتواند یک راهبرد ضد تروریستی اصولی و موثر که حاکمیت قانون را محترم شمرده و توأم با رعایت حقوق بشر باشد، تدوین کند. به اعتقاد من تاکنون ناتوانی اعضای سازمان ملل از تصویب تعریف تروریسم، یکی از موانع موجود در این راه بوده است. گزارش مذکور در این رابطه تعریفی ارائه می‌دهد و اطمینان دارم که این تعریف به نیل به اجماعی که جهت حرکت سریع به پیش ضروری است، کمک خواهد کرد.

هیأت خواستار توجه فوری به وضعیت متزلزل رژیم عدم گسترش سلاح‌های هسته‌ای شده و نسبت به مخاطرات احتمالی گسترش سریع این سلاح‌ها در آینده، هشدار می‌دهد. توصیه‌های هیأت برای تقویت رژیم از طریق پروتکل الحاقی، ایجاد انگیزه در کشورها برای کنار گذاشتن توسعه تاسیسات غنی‌سازی و بازفراوری اورانیوم، به تعویق انداختن احداث هر گونه تاسیساتی از این نوع بطور داوطلبانه و برای مدتی معین، و مذاکره در مورد انعقاد معاهده‌ای که به تولید اورانیوم با غنای بالا برای مقاصد تسلیحاتی و غیر تسلیحاتی خاتمه دهد، همگی از توانی بالقوه برای کاهش امکان حمله هسته‌ای دولتها یا بازیگران غیر دولتی برخوردار بوده و اقدام فوری را می‌طلبند.

ارائه چشم‌انداز کارکرد سازمان ملل متحد در قرن بیست و یکم و توصیه‌هایی برای «تغییر» در هریک از ارکان اصلی، از جمله اصلاح شورای امنیت، نیز حائز اهمیت است. من مدتهاست که از نیاز به شورای امنیتی که به نحوی بهتر [سازمان ملل متحد و مجموعه جامعه بین‌المللی] را نمایندگی کند، سخن گفته‌ام. موجب سرخوردگی است که طی بیش از ده سال تلاش در جهت نیل به این هدف، پیشرفت اندکی حاصل شده یا اصلاً پیشرفتی حاصل نشده است. گزارش هیأت، دو الگو را برای گسترش و تحول شورای امنیت ارائه می‌دهد. امیدوارم که این پیشنهادها بحث را آسان‌تر کند و به اعضا برای رسیدن به تصمیمی در سال ۲۰۰۵ کمک نماید.

علاوه بر اصلاح نهادهای موجود، این گزارش پیشنهاد می‌کند که یک نهاد بین‌الدولی جدید به نام «کمیسیون تحکیم صلح» تاسیس شود. من با نظر هیأت موافقم که به خاطر چالش‌هایی که امروزه با آنها مواجه هستیم، تحکیم صلح در دوره بعد از خاتمه منازعه، بسیار ضروری است. کار و منابع در این حوزه بسیار پراکنده است و من از اندیشه ایجاد یک نهاد جدید بین‌الدولی و نیز ایجاد ظرفیت‌هایی بدین منظور در دبیرخانه، استقبال می‌کنم. امیدوارم که چنین کمیسیونی که به کشورها در مسیر انتقال از دوره «بعد از منازعه» به دوره «بازسازی و توسعه دراز مدت تر» کمک خواهد کرد، بتواند به کشورها نیز به تقاضای خود آنها، جهت تقویت ظرفیت‌هایشان کمک نماید.

هیأت همچنین تغییراتی را در کمیسیون حقوق بشر توصیه کرده است. اعلامیه جهانی حقوق بشر همچنان یکی از دستاوردهای بزرگ سازمان ملل متحد است. باید به خاطر کار سازمان در توسعه هنجارها و استانداردهای حقوق بشر در سطح بین‌المللی احساس شادمانی کنیم. با این حال، نمی‌توان بدون اعاده اعتبار و کارآیی سازوکارهای حقوق بشری و تمرکز بر حفاظت از حقوق فردی، به پیش رفت. امیدوارم که توصیه‌های هیأت بتوانند مبنایی برای تحول در این زمینه باشند.

همچنین خوشحالم که این گزارش، تقویت دبیرخانه را خواستار شده و من به دقت توصیه‌های ارائه شده در این رابطه را مطالعه خواهم کرد. با اعتقاد هیأت مبنی بر اینکه اعضای سازمان ملل نمی‌توانند دبیرخانه‌ای را تحمل کنند که فاقد بهترین کارکنان با لوازم کافی برای اجرای وظایفشان باشد، کاملاً موافقم.

نیاز به مشورت و اقدام

توصیه‌های هیأت متعدد هستند، طیف وسیعی از موضوعات را پوشش می‌دهند و نیازمند پاسخی با ابعاد گسترده‌اند.

برخی از توصیه‌های مندرج در گزارش متوجه کارگزاری‌های تخصصی و نهادهای بین‌الدولی خارج از سازمان ملل متحد است. به عنوان مثال هیأت توصیه می‌کند که شورای حکام آژانس بین‌المللی انرژی اتمی، پروتکل الحاقی را به عنوان استاندارد امروزی برای پادمانهای آژانس به رسمیت بشناسد. در ارتباط با این توصیه و توصیه‌های مشابه آن، من مشورت با روسای آن نهادها را آغاز و راه‌هایی را برای کار در جهت بررسی و اجرای توصیه‌های مندرج در گزارش در اسرع وقت جستجو خواهم کرد. ارکان اجرائی این نهادها ممکن است مایل به انجام سریعتر اقداماتی باشند.

من به سرعت جهت بررسی و اجرای آن دسته از توصیه‌ها که در حوزه صلاحیت من به عنوان دبیرکل قرار دارند، اقدام خواهم کرد. به عنوان مثال، مجدانه در مورد توصیه‌ای مبنی بر اینکه باید در جهت پیشبرد یک راهبرد نو، جامع و اصولی برای مبارزه با تروریسم نقشی هدایت‌کننده داشته باشم، عمل کرده و متعهد می‌شوم که در سال آینده، طرحی را در خصوص این راهبرد، برای بررسی اعضا ارائه نمایم.

در ارتباط با دیگر توصیه‌هایی که به کار دبیرخانه مربوط است، من به تصویب و حمایت نهادهای تقنینی ملل متحد نیاز دارم. دبیرخانه‌ای که از منابع لازم برخوردار بوده و برای مواجهه با چالش‌های موجود سازماندهی شده باشد، یک عنصر حیاتی برای نظام امنیت دسته‌جمعی است. قویاً اعضای ملل متحد را تشویق می‌کنم که توصیه‌های هیأت در مورد تقویت دبیرخانه در حوزه جلوگیری از منازعات، میانجیگری، تحکیم صلح و تحلیل استراتژیک را بررسی نمایند. آماده‌ام تا نظرات دقیق‌تری به اعضا عرضه کنم و بر مبنای نظرات آنها طرحی برای اجرا ارائه نمایم.

دسته سوم توصیه‌ها، در رابطه با ارکان بین‌الدولی سازمان ملل هستند و در این مبنای می‌تواند مورد توجه قرار گیرند. برای مثال، هیأت خواستار آن است که شورای اقتصادی و اجتماعی، «کمیته‌ای در مورد ابعاد اجتماعی و اقتصادی تهدیدهای امنیتی» به عنوان وسیله‌ای برای کمک به مشورت‌ها در باره علل و عواقب و نیز ارتباط بین تهدیدهای موجود ایجاد کند.

همچنین برای من روشن است برخی از توصیه‌های هیأت، توجه در بالاترین سطوح دولتها را می‌طلبد و برای دستیابی به اجماعی جدید در مورد امنیت جمعی ضروری‌اند. به عنوان مثال، توافق در مورد قواعد و هنجارهای حاکم بر توسل به زور در ارتباط با اینکه ما چگونه می‌توانیم به عنوان یک سازمان برای مقابله با تهدیدهای موجود به پیش برویم، از اهمیتی بنیادین برخوردار است. در گزارشی که در مارس ۲۰۰۵ به اعضا خواهم داد، قصد دارم آن دسته از توصیه‌های گزارش در مورد اینکه ما به عنوان سازمان ملل چه هستیم و چه می‌خواهیم و همچنین توصیه‌هایی را که برای اجلاس سران در سپتامبر آینده اهمیت محوری خواهند داشت، مورد توجه قرار دهم.

امیدوارم که همه اقدامات، تا سپتامبر آینده متوقف نشوند. ما باید به سرعت حرکت کنیم و هر زمان که می‌توانیم در ارتباط با اجرای توصیه‌ها اقدام نمایم. به عنوان مثال، هیأت چندین ابتکار مهم برای بهبود امنیت بیولوژیک را توصیه می‌کند. شورای امنیت ممکن است بخواهد به سرعت در مورد توصیه‌های هیأت راجع به برگزاری یک نشست ویژه در مورد ایدز و ویروس آن و صلح و امنیت بین

المللی برگزار و بر آثار تصاعدی بیماری بر کشورها و جوامع، متمرکز شود. همزمان، مجمع بهداشت جهانی ممکن است مایل باشد توصیه هیأت مبنی بر افزایش منابع برای نظارت جهانی و نیز برخورد با پیدایش بیماری‌های عفونی را مورد بررسی قرار دهد. کمک دهندگان علاقه‌مند، اعم از دولت‌ها و بنیادها، ممکن است مایل به بررسی توصیه مهم هیأت در مورد یک ابتکار عمده برای بازسازی بهداشت عمومی جهانی باشند. تمامی این موضوعات، ضروری و فوری هستند و در هیچ مورد نباید منتظر ماه سپتامبر شد.

نتیجه‌گیری

از هیأت برای گزارشی که ارائه کرده، سپاسگزارم. فکر می‌کنم کشورهای عضو متوجه خواهند شد که این گزارش ما را به پاسخگویی به برخی از مسائل مهم قرن جدید بسیار نزدیکتر می‌کند. امیدوارم که این گزارش محرک یک بحث زنده در میان اعضا و اتخاذ تصمیماتی توسط آنها در اسرع وقت شود. جامعه بین‌المللی باید فوراً به اجماعی جدید در مورد آینده امنیت جمعی و تغییرات ضروری در سازمان ملل دست یابد.

در پایان، مایلم مراتب تمجید و تشکر عمیق خود را از رئیس و اعضای هیأت به خاطر تلاش‌هایشان ابراز نمایم. آنها از برخورد با سخت‌ترین موضوعاتی که موجب اختلاف بین ما بوده، منصرف نشدند. اینکه اعضای متنوع و برجسته این گروه توانستند به اجماعی در مورد توصیه‌های دورنگر و در عین حال عملی دست یابند، به من امید می‌دهد که اعضای سازمان ملل نیز بتوانند به همین نحو اقدام نمایند.

کوفی عنان

دبیرکل سازمان ملل متحد