

بازسازی نظام ملل متحد؛ دیدگاهی از جنوب

● ترجمه: از علیرضا طیب

وظایف آینده‌اش مناسبت بیشتری پیدا کند. در بازسازی سازمان ملل متحد با این معما روبرو هستیم که این سازمان از يك سو نهادی متشکل از اعضای بسیار نابرابر و متفاوت است و از سوی دیگر در بستر نوعی نظام اقتصادی جهانی فعالیت دارد که در آن بسیاری خواهان وقوع تغییرات عمده‌ای هستند و برخی دیگر مصممند به هر قیمت که شده وضع موجود را حفظ کنند.

تاریخ سازمان ملل تا زمان حاضر نشان می‌دهد که تعدادی کشور قدرتمند شمال توانسته‌اند به ویژه با توسل به «اهرم مالی»، اثر قاطعی بر چارچوب نهادی و سمت‌گیری خط‌مشی‌های این سازمان بگذارند. با پایان جنگ سرد و پدید آمدن نوعی توازن نامتقارن قدرت در داخل سازمان ملل، راه برای برخی از قدرت‌های بزرگ گشوده شده است تا به منظور تجدید سازمان نظام ملل متحد و سازمان‌های چندجانبه در راستای منافع، اولویت‌ها و ترجیحات سیاسی خویش دست به تلاش‌های شدیدتر و منظم‌تر بزنند. در واقع تا همین اواخر، رایج‌ترین آراء در زمینه اصلاح نظام ملل متحد بیانگر دیدگاه «تقلیل گرایان» بود که با سیاق کار فعلی کشور کشورهای شمال که سعی در «عقب راندن» دولت و نهادهای عمومی داشتند همخوان بود. با اهداف اعلام شده‌ای چون عقلایی کردن سازمان، نوسازی مدیریت، کاهش هزینه‌ها، کاستن از اتلاف منابع و همساز کردن سازمان ملل با دنیای در حال تغییر، از حجم و دامنه این سازمان کاسته خواهد شد. در این جریان، مخاطرات پیش روی سازمان ملل مطابق میل قدرت‌های بزرگ جرح و تعدیل خواهد شد و این سازمان از فعالیت‌هایی که کمترین مطلوبیت را نزد این قدرت‌ها دارد فاصله خواهد گرفت. از جمله مواردی که در معرض خطر خاص قرار دارد، فعالیت‌هایی است که اغلب موجب اختلاف نظر و نارضایتی می‌شود یا نوعی معارضه‌جویی با نظام مسلط اقتصادی به شمار می‌آید. احتمالاً اصلاحاتی که تحت این عنوان صورت خواهد گرفت تلاش‌هایی را که برای دستیابی به سطح بالاتری از همکاری و مشارکت در مدیریت اقتصاد جهان در صحنه سازمان ملل صورت می‌گیرد ناکام خواهد گذاشت. در این صورت، سازمان ملل صرفاً به ابزاری تبدیل می‌گردد که به طور عمده برای صلح‌بانی و اداره دولت‌های بی‌ثبات یا «ناتوان» در

آنچه در زیر به نظر خوانندگان ارجمند می‌رسد، متنی است که از سوی «مرکز جنوب» South Centre تهیه و در سمینار برگزار شده به منظور بحث و تبادل نظر پیرامون آینده سازمان ملل متحد در اول مارس ۱۹۹۵ در وین مطرح گردیده است. از جناب آقای دکتر محمد سعید نوری نائینی سفیر و نماینده دائم ایران در سازمان خواربار و کشاورزی ملل متحد که این متن را در اختیار ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی قرار داده‌اند، سپاسگزاریم.

○ پنج‌هفتمین سالگرد تشکیل سازمان ملل - نقطه عطفی حیاتی

در محیط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و فیزیکی جهان که وابستگی متقابل [کشورها] در آن هر دم شدت می‌یابد، نهادها و مؤسسات چندجانبه باید نقشی محوری بازی کنند. آنچه اهمیت حیاتی دارد این است که در آستانه قرن بیست و یکم، نظام ملل متحد باید چه شکلی به خود بگیرد. نظام ملل متحد، به عنوان تنها سازمان عالمگیر، قطعاً نقش بسیار مهمی در شکل‌دهی آینده ما دارد و چنانچه این آینده برای ما از اهمیتی برخوردار است باید مراقب باشیم که چه نقش‌ها و کارویژه‌هایی به عهده سازمان ملل گذاشته می‌شود، حدود دامنه دستور کار آن چه خواهد بود و نفوذ سیاسی کلی آن به چه میزان خواهد رسید. اما نظام ملل متحد با نزدیک شدن به پنج‌هفتمین سالگرد تشکیل خود در نقطه عطفی تعیین‌کننده قرار گرفته است. ارزیابی‌های ضد و نقیض درباره عملکرد و ثمربخشی آن در گذشته و دیدگاه‌های متباین درخصوص نقش‌های آینده آن مناقشه‌ای سیاسی به وجود آورده است.

اما بدون درک کامل عوامل شکل‌دهنده به ارزش‌ها، اهداف، کارویژه‌ها و کارایی عمده‌ترین نهادهای چندجانبه‌ای که در حال حاضر وجود دارند، نمی‌توان چنان اصلاحات معقولی در نظام ملل متحد صورت داد که با

کشورهای جنوب مورد استفاده قرار خواهد گرفت و در مقابل، نهادهای برتون وودز همچنان بر مدیریت اقتصادی کشورهای در حال توسعه نظارت خواهد کرد.

در واقع، روح و سمت گیری سازمان ملل در معرض خطر است. سازمان ملل سازمانی عالمگیر با عضویت همه دولت‌های جهان و شش میلیارد تن مردم آنهاست. سازمان ملل آینده باید بر پایه همان ارزش‌های عالمگیری استوار باشد که پنجاه سال پیش الهامبخش تشکیل آن گردیده است.

چندین میلیون تن از مردم جهان انتظار دارند که سازمان ملل به صورت عامل پیشرفت و دگرگونی عمل کند و برای ایفای نقشی مؤثر و رهبری کننده در اصلاح وضع اقتصادی و اجتماعی ساکنان تمامی کشورهای جهان - و نه تنها چند کشور ثروتمند - تجهیز گردد. آنان همچنین مایلند نظام ملل متحد با شمار فزاینده مسائل پیچیده بین‌المللی که با توسعه، صلح و امنیت در ارتباط است برخورد کند. بعلاوه، این انتظار وجود دارد که سازمان ملل در زمینه تلاش مبرم به منظور یافتن بدیل‌هایی برای سیاست‌ها و روابط مسلط و نابرابری‌زای کنونی که بذره‌های آشوب و منازعه را در سراسر جهان می‌پراکند، راهبر و ابهامبخش باشد.

بنابراین برای اصلاح نظام ملل متحد باید پیشنهادهایی مطرح گردد که متضمن راه‌حلی‌هایی سازنده و ملهم از دموکراسی باشد تا بدین ترتیب مباحثه‌ای گسترده‌تر و آگاهانه‌تر صورت گیرد و به تصمیماتی مورد قبول همه طرف‌ها بینجامد. هدف این نوشته نیز گسترده‌تر ساختن دامنه این مباحثه است.

OO سازمان ملل: رویارو با مبارزه‌ای دشوار

الف) منشور ملل متحد: دیدگاه و آرمانی همچنان ارزشمند در پایان جنگ جهانی دوم، دولت‌های ملی وقت با بنیانگذاری سازمان ملل با سخگویی نیازی شدند که برای تنظیم روابط بین‌المللی بر مبنای همیارانه، روشن و منظم وجود داشت. طرح‌های ناظر به بنا کردن جامعه بین‌المللی بر بنیان‌هایی نو و معقول‌تر، تجلی هر دو دسته رویکردهای تخیلی و عملگراییانه در خصوص تنظیم روابط اقتصادی و سیاسی بین‌المللی بود. با عنایت به مباحثه جاری در مورد نقش آینده سازمان ملل، یادآوری این نکته حائز اهمیت است که منشور ملل متحد: (۱) مسائل سیاسی، امنیتی، اقتصادی، اجتماعی فرهنگی و بشردوستانه را به هم مرتبط دانسته و بنابراین حل آنها را در گرو رویکردها و سیاست‌های هماهنگ می‌داند.

(۲) اختیار برخورد با مسائلی را که فراتر از مسائل مطرح در روابط میان ملت‌هاست و نیز اختیار پیگیری فعالانه شماری اهداف تجویزی گسترده‌تر از جمله ترویج «سطح بالاتری از زندگی، اشتغال کامل، و شرایط ترقی اقتصادی و اجتماعی» و «پیشرفت اقتصادی و اجتماعی تمامی مردمان» را به سازمان ملل می‌دهد.

(۳) سازمان ملل را از لحاظ سیاستگذاری در صدر نظام بالقوه سازمان‌های بین‌المللی قرار می‌دهد. این حکم شامل حال نهادهای تخصصی موجود مانند سازمان بین‌المللی کار و نهادهای برتون وودز (صندوق بین‌المللی پول، بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه) که سال پیش

از موجودیت یافتن سازمان ملل تشکیل شده بود نیز می‌گردید.

ب) سازمان ملل: تلاش برای ایجاد جهانی برپایه برابری بیشتر

بدین ترتیب، همه امیدها برای آینده‌ای صلح‌آمیزتر و سعادتمندتر، به مجموعه‌ای از نهادها بسته شد که هدف از آنها اعمال حدی از حکومت جهانی تحت لوای سازمان ملل بود. اما این دیدگاه انترناسیونالیستی و دموکراتیک در مورد سازمان ملل و اختیاراتش از ابتدا با واقعیت سیاست قدرت برخورد پیدا کرد.

نمود اولیه این برخورد، تصمیم قدرت‌های بزرگ دایر بر جدا نگه داشتن نهادهای مالی برتون وودز و نهاد تجارت بین‌المللی یا گات از نظام ملل متحد بود. این تصمیمات، برای هماهنگی خط‌مشی‌ها در سطح جهان و مشارکت دموکراتیک در تصمیم‌گیری‌های مهم پیامدهای جدی داشته است.

با این وجود، چارچوب نهادینی که به وجود آمد و خط‌مشی‌هایی که در پیش گرفته شد هر چند با امیدهای بیشتر انترناسیونالیست‌ها و معماران دنیای پس از جنگ انطباق کامل نداشت ولی در واقع موجب تسهیل پیشرفت چشمگیر در مدت نزدیک به سی و پنج سال شد. در طول این دوره، بسیاری از امیدهایی که به نظام ملل متحد بسته شده بود تحقق یافت. سازمان ملل در تلاش برای زدودن استعمار از چهره کشورهای جهان سوم و رهایی سیاسی آنها، هم صحنه‌ای سیاسی فراهم آورد و هم خود پیشتاز این جریان شد.

قطع نظر از تنش‌های بین‌المللی و کاستی‌های خود سازمان ملل، وجود این سازمان به عنوان یک نهاد جهانی به تمامی کشورها نوعی حس عضویت در جامعه جهانی می‌بخشد و به تکوین خودآگاهی جهانی کمک می‌کند و در کشورهای در حال توسعه نیز نوعی حس مشارکت و تعلق به وجود می‌آورد.

از نظر اقتصادی و اجتماعی، در طول این سه دهه، رشد اقتصادی موجب اشتغال کامل و شکوفایی اقتصادی فزاینده شده و احقاق حقوق اجتماعی را تسهیل کرده و در عین حال بسیاری از کشورهای جنوب نیز توسعه مستمری داشته‌اند.

برخی از نهادهای جدید ملل متحد مانند اونکتاد و یونیدو در پاسخ به نیازهایی تشکیل شد که از سوی جمع کشورهای در حال توسعه ابراز می‌شد. هدف این نهادها کمک به تدوین سیاست‌ها و مکانیسم‌هایی بین‌المللی بود که وضع اجتماعی - اقتصادی این کشورها را بهبود بخشد.

فعالیت تحقیقاتی و آماری سازمان ملل موجب روشن شدن نحوه عمل اقتصاد جهان شد و نابرابری‌ها و ناهنجاریهای آن را عیان ساخت. این نهادهای جدید و برخی کنفرانس‌های بین‌المللی موجب شکل‌گیری موافقت‌نامه‌ها، سیاست‌ها و اقداماتی شد که عناصر اساسی همکاری بین‌المللی برای توسعه را تشکیل می‌دهد. بدین ترتیب، نوعی دستور کار جهانی برای توسعه به وجود آمد و به یکی از ابعاد اساسی فعالیت سازمان ملل مبدل شد.

برخی از تقاضاهای دولت‌های جنوب برای سیاست‌ها و اقداماتی که هدفشان دستیابی به عدالت اقتصادی بیشتر است، در ظاهر با روابط اقتصادی و سیاسی جاری و بنابراین با منافع بلافصل کشورهایی که به لحاظ اقتصادی قدرتمندترند تعارض دارد. تلاش‌هایی که برای بازگردان این خواست‌ها در قالب تعهدات و فعالیت‌های عملی سازمان ملل صورت می‌گیرد، به ندرت با حمایت مشتاقانه کشورهای قدرتمندتر

عدم پرداخت سهمیه‌های مالی به سازمان ملل و سازمان‌های وابسته به آن، اعمال فشار بر دبیرخانه این سازمان‌ها و بر سیاست‌های پرسنلی آنها، و دیگر تاکتیک‌هایی مانند فشار دوجانبه بر تک‌تک کشورهای درحال توسعه، از جمله ابزارهایی است که برخی از کشورهای توسعه یافته برای اعمال نفوذ و کنترل بر سازمان‌های وابسته به ملل متحد به کار می‌برند. در نتیجه این سیاست‌ها بحران‌های مالی حادی برای این سازمان‌ها به وجود آمده که به نوبه خود بر برنامه‌ها و روحیه و عملکرد کارکنان سازمان‌ها و نیز بر نفس استقلال این نهادها اثر گذاشته است.

اما هیچیک از این گونه محدودیت‌ها در مورد نهادهای برتون وودز اعمال نمی‌شود؛ نهادهایی که بی‌هیچ شگفتی بیانگر رویکرد ایدئولوژیک و سیاست‌های مرجح سهامداران اصلی خود یعنی کشورهای توسعه یافته صنعتی است. این نهادها از اعتبارات سخاوتمندانه‌ای که از محل درآمدهای حاصل شده در کشورهای جنوب تأمین می‌گردد برخوردار شده و توانسته‌اند دامنه فعالیت‌ها، وظایف، و شمار کارکنان و مشاوران تمام وقت خود را به میزان چشمگیری افزایش دهند.

در نتیجه، اکنون به نظر بسیاری افراد، نهادهای برتون وودز از لحاظ توانایی کلی در زمینه مسائل اقتصادی نسبت به سازمان ملل از مزیت نسبی برخوردارند و فعالیت آنها در عرصه تحقیق و سیاستگذاری در امر توسعه، برخوردار از اعتبار بیشتری شناخته می‌شود. بدین ترتیب، نتیجه تصمیمات سیاسی گذشته و حال در مورد تخصیص منابع، اکنون دستاویزی برای حمایت از پیشنهادهایی قرار می‌گیرد که درخصوص تقسیم صوری کار در حوزه مسائل اقتصادی میان سازمان ملل و نهادهای برتون وودز براساس به اصطلاح کارایی و کیفیت کار مطرح می‌شود.

اما صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی که همواره بیرون از دایره کنترل دموکراتیک قرار داشته‌اند از اهداف اصلی و اولیه خویش منحرف و به ابزاری برای کنترل سیاست‌های داخلی کشورهای درحال توسعه مبدل شده‌اند. توجه اصلی این نهادها از دهه ۱۹۸۰ به این سو، معطوف به تضمین بازپرداخت منظم بدهی‌ها توسط کشورهای مقروض درحال توسعه بوده است. این نهادهای مالی چندجانبه برای حصول این مقصود، از طریق مشروط ساختن اعطای کمک‌ها آنچه را خود سیاست‌های مناسب داخلی می‌دانند به کشورهای درحال توسعه تحمیل کرده‌اند. سیاست‌های تجویز شده در زمینه ایجاد ثبات پولی و تعدیل ساختار اقتصادی کشورها به پایین آمدن سطح زندگی و نیز به سرمایه‌گذاری‌هایی که برای رشد و توسعه آینده این کشورها پیامدهای منفی دارد منجر شده است.

در دیگر زمینه‌ها نیز نهادهای برتون وودز نتوانسته‌اند به نفع کلیت اقتصاد جهان عمل کنند. سیاست‌های اقتصادی قدرت‌های بزرگ اقتصادی جهان در دهه ۱۹۸۰ از جمله سیاست‌های انقباض پولی در کنار سیاست‌های مالی ملایم و نتیجه آنها یعنی کاهش شدید تورم، برای توسعه موزون اقتصاد جهان به شدت زیان بار بود و افزون بر آن اثرات جنبی و خیمی برخورد کشورهای توسعه یافته گذاشت. اما به علت ساختار مالکیت و تصمیم‌گیری در نهادهای برتون وودز، صندوق بین‌المللی پول قادر به نظارت بر سیاست کشورهای توسعه یافته در راستای منافع اعضای سازمان ملل نیست.

ت) دولت و بازارها

در جهانی که پیچیدگی و وابستگی متقابل اجزای آن رو به تزاید است و گزینه‌های سیاستگذاری در آن پیچیده و اتخاذ تصمیم دشوار است، یک ایدئولوژی اقتصادی که هوادار واگذاشتن بیشتر مسائل رشد و توسعه به عهده بازار است و این روش را به عنوان چیزی که به نفع همه

شمال روبرو می‌گردد. حصول اتفاق نظر در مورد پیشنهادهای ناظر به سیاست‌های بین‌المللی در زمینه کالا، انتقال تکنولوژی و قواعد رفتار شرکت‌های فراملی و... اگر نه ناممکن، دست کم دشوار است.

در طول این دوره، مسئله همکاری بین‌المللی برای هماهنگ ساختن سیاست‌های کلان اقتصادی، مسئله برجسته‌ای نبود. این امر تا حد زیادی ناشی از وضع کاملاً مساعدی بود که از نظر رشد و اشتغال و نبود بحران‌های عمده اقتصادی یا مالی وجود داشت. در هر حال، از نظر کشورهای توسعه یافته، سیاست‌های کلان اقتصادی آنها مسائلی بود که باید توسط خود آنها و در سازمان‌های خودشان مانند سازمان همکاری و توسعه اقتصادی مورد بحث قرار می‌گرفت، نه در نهادهای چندجانبه اصیل.

پ) زوال نقش اقتصادی سازمان ملل

از دهه ۱۹۸۰ به این سو، ایستار برخی از بخش‌های شمال در قبال سازمان ملل به تدریج سختگیرانه تر شده است. این ناخرسندی فزاینده را تا حدی می‌توان با سقوط چشمگیر وضع اقتصادی جهان از آغاز دهه ۱۹۸۰ مرتبط دانست که عمدتاً ناشی از سیاست‌های پولی ضد تورمی خود شمال بوده است. در دوره‌ای از کاهش رشد و تلاش برای کاهش کسری بودجه داخلی و مشکلات فزاینده داخلی، دومی اولویت یافت و به مسائل بین‌المللی بویژه مسائلی که متضمن تعهدات مالی بود توجه کمتری شد.

اما اقدامات قدرت‌های بزرگ در برابر سازمان ملل از چیزی بیش از نیاز به تحت کنترل نگهداشتن هزینه‌های این قدرت‌ها مایه می‌گرفت. تلاش‌های پیوسته‌ای برای کاهش فعالیت‌ها و ابتکارات کلیدی اقتصادی در داخل نظام ملل متحد صورت گرفت که نتیجه آنها خنثی شدن یا تضعیف سازمان‌هایی بود که کاملاً تحت کنترل [قدرت‌های مزبور] قرار نداشتند. امروزه اینها اهدافی آشکار و اعلام شده است.

به ویژه کارکردهای سازمان ملل در زمینه تحقیقات، تدوین سیاست‌ها و مذاکرات ناظر به مسائل به اصطلاح «دقیق» اقتصادی کاهش یافته است. بدین ترتیب، سازمان ملل بعنوان یک نیروی عمده سیاستگذاری در عرصه‌هایی چون تجارت بین‌الملل، توسعه مالی و مسائل پولی به حاشیه رانده شد. در عین حال، مسائل سیاستگذاری عمده مرتبط با سرمایه‌گذاری خارجی، شرکت‌های فراملی و انتقال تکنولوژی تقریباً از دایره توجه و بررسی بین‌المللی و حتی چندجانبه کنار گذاشته شد.

اونکتاد که اختیار فعالیت برای توسعه جهان را در دست داشت و وزن و ظرفیت فکری آن در زمینه‌های به اصطلاح «دقیق» عموماً مورد تصدیق بود، به عمد و به طور حساب شده پرو و بالش چیده شد. توانایی این نهاد برای انجام تحلیل‌های اقتصادی و سیاستگذارانه با کمیّت و کیفیت مطلوب، به شدت محدود شد. بدین ترتیب، توانایی اونکتاد برای دادن نظرات منطقی مخالف با خط کلی سیاست‌های مورد هواداری صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، و سازمان تجارت جهانی تضعیف شد. درحال حاضر اونکتاد در راستای تغییر کانون فعالیت‌هایش از نو الگوبندی می‌شود و این درحالی است که جایگاه آن در درون ساختار نظام ملل متحد نیز تنزل یافته است. این تغییرات نمایانگر هدف کشورهای گروه هفت برای تبدیل کردن این سازمان و دیگر سازمان‌ها به «باتوق‌های گپ‌زنی» است. اکنون به شکل نامیمون‌تری این پرسش مطرح می‌شود که آیا اساساً به اونکتاد، بویژه اونکتادی که اختیار پرداختن به برخورد با مسائل توسعه در سطح جهان را داشته باشد، نیازی هست؟

الف) سازمان ملل زیر فشار

اما متأسفانه این مباحثه در شرایطی آغاز می‌شود که پیشینه‌ای از بدبینی گسترده و حتی دشمنی نسبت به سازمان ملل وجود دارد. تصور عمومی نادرست ولی مسلطی را که امروزه در مورد سازمان ملل وجود دارد می‌توان چنین خلاصه کرد:

(۱) سازمان ملل ساختاری بدقواره و سخت دیوانسالارانه دارد که بسیار پرهزینه است، به درستی اداره نمی‌شود، فاقد کارایی و فاسد است و کارکنان آن نیز از لحاظ کیفی در سطح پائینی هستند. آراء و اسناد سازمان ملل الفاظ و اوراقتی نه چندان با ارزش تصویری می‌گردد. برعکس، نهادهای برتون‌وودز بعنوان سازمان‌هایی بین‌المللی با کیفیت و ثمربخشی عالی معرفی می‌شود که به مجموعه هرچه متنوع‌تری از طرح‌ها و کشورهای در جهان درحال توسعه کمک‌های واقعی می‌رساند و به کشورهای مقروض نیز وام‌هانی سودمند می‌دهد. حجم عظیم تحقیقات فنی، بررسی‌ها، و گزارش‌های صادر شده از سوی این نهادها، شاهدهی بر صلاحیت و پویایی آنها گرفته می‌شود. هزینه‌های هنگفت این نهادها را نیز برای سازمان‌هایی با بازده جهانی، چیزی عادی می‌شناسند.

(۲) مشکلات اصلی سازمان ملل از زیادی اعضای آن، اصل برابری تمامی دولت‌ها و «نظام یک رأی برای هر کشور» ریشه می‌گیرد. اکثریت این اعضا، نامنضبط یا همچون اعضای معرفی می‌گردند که به گونه‌ای هماهنگ، با مانع تراشی، تفرقه‌آفرینی و به صورت غیر مسئولانه از اکثریت بودن خود برای تحمیل دیدگاه‌هایی که در مورد نحوه اداره منابع سازمان دارند استفاده می‌کنند؛ منابعی که عمدتاً از کیسه کشورهای شمال تأمین می‌شود. این تصویر، نقطه مقابل وضع منظم‌تری معرفی می‌شود که در نهادهای برتون‌وودز وجود دارد و اساس آن را اصول کاملاً متفاوت تصمیم‌گیری که خود بازتاب وجود سلسله مراتب قدرت اقتصادی در میان اعضای آنهاست تشکیل می‌دهد.

(۳) در مورد عملکرد سازمان ملل نیز بخش بزرگی از فعالیت گذشته آن فاقد ارزش قابل ملاحظه یا دارای سمت‌گیری نادرست معرفی می‌گردد. ادعا می‌شود که جنگ سرد عملاً نقش سیاسی این سازمان را بی‌اثر ساخته بوده است. در حوزه توسعه اقتصادی و اجتماعی نیز گفته می‌شود که سازمان ملل پیگیر مجموعه نادرستی از اهداف نشأت گرفته از ایدئولوژی‌های «دولتمدار»ی بوده که اکنون دیگر منسوخ گردیده است و باید کنار نهاده شود. در اینجا هم، این وضع نقطه مقابل فعالیت نهادهای برتون‌وودز معرفی می‌شود که بنا به فرض، در عرصه توسعه عملکردی درخشان دارند.

چنین دیدگاه‌هایی را، مؤکدتر از همه، کسانی بیان می‌کنند که در لکه‌دار کردن تصویر سازمان ملل نفعی سیاسی دارند. تصور ضعف و بی‌ثمر بودن سازمان ملل به شکل گسترده‌ای در رسانه‌ها مطرح می‌شود تا بدین ترتیب آسان‌تر بتوان این سازمان را از مقام نهادی که قابلیت کار در زمینه‌های «دقیق» مالی، تجاری و تربیاتی پولی دارد برکنار کرد. همچنین بدین وسیله دولت‌هایی که مایل به انجام چنین کاری هستند راحت‌تر می‌توانند مدعی لزوم خارج شدن از انتظام جمعی جزئی و نه چندان دموکراتیکی که در مسائل مرتبط با صلح بانی وجود دارد گردند. بنابراین، امروزه این خطر وجود دارد که برای اصلاح نظام ملل متحد،

است تلقی می‌کند، طرفدارانی پیدا کرده است. ولی شواهد دال بر توفیق چنین رویکرد افراطی بسیار اغفال‌کننده است. سیاست‌های اقتصادی نولیبرال غلیظ‌تری که در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه اتخاذ شده است مشکلات اقتصادی و اجتماعی بزرگی را سبب می‌شود. این سیاست‌ها موجب تشدید تفاوت‌های اقتصادی و اجتماعی داخلی شده و در بسیاری از موارد عملاً وضع واقعی تهیدستان را وخیم‌تر می‌سازد. این سیاست‌ها منجر به بروز اوضاع اجتماعی انفجارآمیزی در سراسر جهان، در درون تک‌تک جوامع و در امتداد مرزهای ملی می‌شود. افزون بر این، چنین سیاست‌هایی نابرابری ثروت کشورهای را تشدید می‌کند، هرچند در این میان، بخش‌های کوچکی از مردم کشورهای فقیرتر به رونق اقتصادی می‌رسند و به صورت بخشی از طبقات مرفه جهان درمی‌آیند.

بازاری شدن و آزاد شدن اقتصاد جهان و کنار گذاشته شدن مقررات محتاطانه‌ای که در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ مورد اجرا بود، دشواری اعمال کنترل اقتصادی در جهت اهداف اجتماعی را در هر اقتصادی دوچندان ساخته است. در واقع، اشتغال کامل و داشتن یک دستمزد یا درآمد خوب، اغلب از فهرست آن دسته اهداف اجتماعی که باید به طور جدی پیگیری شود حذف گردیده است.

حذف مقررات ناظر بر بخش‌های مالی تأثیر گسترده‌ای داشته و دولت‌ها را زیر سیل عظیم سرمایه‌داری برون مرزی قرار داده است. مسلماً برای تأمین اعتبار تجارت جهانی و سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی به برخی از این جریان‌های سرمایه‌نیاز است ولی امروزه درصد بسیار بالایی از جریان‌های مالی را بورس‌بازی تشکیل می‌دهد که به منظور دستیابی به سودهای بادآورده صورت می‌گیرد. حتی کشورهای ثروتمند نیز وقتی با جابجایی‌های عظیم سرمایه مواجه شوند نمی‌توانند بر نرخ‌های مبادله و بهره خود و بنابراین بر قیمت‌های داخلی و سطح فعالیت اقتصادی و اشتغال داخلی اعمال کنترل کنند.

به گونه‌ای تناقض‌آمیز، درحالی که طرز فکر غالب موجود تا این حد موجب تزلزل و محدود شدن سازمان ملل و فعالیت‌های آن در عرصه توسعه گردیده است، وضع وخیمی که در تمام جهان به علت حذف سریع مقررات اقتصادی و آزادسازی اقتصاد به وجود آمده است مؤید تأکید مجدد بر ارزش فعالیت‌ها و اهداف بنیادین منشور ملل متحد می‌باشد.

همچنین، این وضع، تقاضا برای نهادهای مؤثر، دموکراتیک و کثرت‌نگرای بین‌المللی را که دست به دست هم بدهند و در راستای منافع تمامی کشورها از هر گروه فعالیت کنند، افزایش می‌دهد.

واقعیت این است که هیچگونه توازن قدرت مؤثری وجود ندارد. تعدادی از دولت‌ها توانسته‌اند سازمان ملل را به گروگان بگیرند و موجب تسریع یک بحران عظیم هويت شوند. در همین حال، فقدان نهادهای چندجانبه دموکراتیک که کشورهای بزرگ توسعه یافته و کشورهای درحال توسعه از بابت سیاست‌های اقتصادی داخلی خود در پیشگاه آن پاسخگو باشند، غیر قابل دفاع است.

۰۰۰ اصلاح سازمان ملل

بنابراین باید به مسائل بنیادینی پرداخت که متضمن اصلاحات عمده‌ای است. اقدامی با دامنه‌ای چنین فراخ، فرآیندی خطیر است و باید به شیوه‌ای دموکراتیک و آشکار و با مشارکت همه کشورهای و در نظر گرفتن امکان بحث درباره پیشنهادهایی که از مبادی منطقی گوناگون ریشه گرفته است صورت پذیرد. پنجاهمین سالگرد تأسیس سازمان ملل موقع مناسبی است برای آغاز این فرآیند بحث و نتیجه‌گیری نهایی.

به مکان بهتری برای کل بشریت است، می باشد. تدابیر نهادی مشخص تر را می توان از دل این جارجوب بیرون کشید.

یادآوری اصول بنیادین

برای اصلاح سازمان ملل باید اصول بنیادین مطرح شده در منشور ملل متحد بعنوان مبنایی اساسی دستمایه قرار گیرد. در صورت نادیده انگاشتن این اصول ماندگار، سازمان ملل از بزرگترین توان ذاتی خود محروم خواهد شد. بسیاری از این گونه اصول و ارزش ها را می توان برشمرد، ولی سه تا از آنها نسبت به بقیه ذاتی تر است: دموکراسی، مسئولیت، و احترام به تنوع دیدگاه ها. تصادفی نیست که در این برهه خاص از تحول این سازمان جهانی این سه ارزش بیش از همه در معرض خطر حذف شدن قرار گرفته است.

این اصول صرفاً آمال و آرزوهایی نیست که باید از آنها تعریف تمجید کرد یا هر یک از اعضا بر اساس تمایلات فردی یا طرح های سیاسی خود محترمشان بشمارد و تحقق بخشد. این اصول بخشی از حقوق بین المللی ملل متحد. این اصول را که پنجاه سال پیش در کنفرانس ملل متحد پیرامون سازمان بین المللی در سانفرانسیسکو رسماً مورد پذیرش اعضای مؤسس سازمان ملل - از جمله قدرت های بزرگ - قرار گرفت یا باید در خود منشور جستجو کرد یا در تعریف اصطلاحات منشور که توسط همان کنفرانس به تصویب رسیده یافت. این اصول جزو لاینفک تعهدات حقوقی، اخلاقی و سیاسی اعضا است. ظفره رفتن هر عضو از هر یک از این اصول نه تنها به معنی نقض منشور و ضوابط عضویت در سازمان ملل است، بلکه موجب پائین آمدن ارزش این سازمان جهانی نزد همه اعضا می شود. موارد زیادی از نقض این اصول که امروزه به چشم می خورد، موجب تردید کسالت بار و گاه کاهش امید برخی از اعضای ضعیف تر نسبت به این سازمان می شود. برای روشن تر شدن موضوع بحث شایسته است که این اصول بنیادین را بار دیگر بازگو کنیم.

(۱) دموکراسی

«... تأکید مجدد بر اعتقاد به برابری حقوق مردان و زنان و ملت های بزرگ و کوچک» (مقدمه)
 «... گسترش روابط دوستانه میان ملت ها بر اساس احترام به اصل برابری حقوق و حق تعیین سرنوشت مردمان» (ماده ۲)
 اصل دموکراسی در ارتباط با الهام بخشی، ساختارها، کارکردها و تصمیم گیری های نظام ملل متحد از همان جایگاه محوری برخوردار است که در نظام های سیاسی ملی، از جمله نظام سیاسی آن دسته کشورهای که اولیای امور آنها دموکراسی را در گوش دیگر اعضای سازمان ملل موعظه می کنند ولی خود مترصد کنار گذاشتن آن از خود سازمان هستند. هرگونه تلاش برای تبدیل سازمان ملل به ابزاری در دست معدودی از قدرتمندان و ثروتمندان به معنی نقض منشور است. منشور ملل متحد در مورد این مقررات بنیادی عاری از هرگونه ابهام است و آنها را وظیفه قطعی هر یک از اعضا می داند. منشور به عنوان حقوق بین المللی قراردادی تصریح می کند که «سازمان و اعضای آن... برطبق... اصل برابری مطلق تمامی اعضا عمل خواهند کرد.» (ماده ۲-۱)

کنفرانس سانفرانسیسکو از این نیز فراتر رفت و برای عبارت «برابری مطلق» تعریفی حقوقی را مورد مذاکره و تصویب قرار داد. این تعریف هر سه ارزش اصلی - دموکراسی، مسئولیت و احترام به تنوع دیدگاه ها - را در برمی گیرد و باید آن را در برابر همه تلاش هایی که برای کاستن از اهمیت این ارزشها صورت می گیرد اقامه کرد. کنفرانس مزبور

رویکردهای یکسره نامناسب، اگر نه خطرناک، اتخاذ شود و در سال های آینده سیمانی نهادین یابد.

مسلماً سازمان ملل گرفتار مشکلات بسیاری است و برخی از انتقاداتی که از آن می شود کاملاً وارد است. بسیاری از کسانی نیز که به سازمان ملل به عنوان یک سازمان جهانی امید بسته اند به این مشکلات اذعان دارند. انتظار آنان در مورد اصلاح این سازمان شامل اصلاحاتی می شود که به این سازمان کمک کند تا بر بسیاری از نقائص یک سازمان بزرگ و چند فرهنگی که منابعی به مراتب کمتر از حد شایسته در اختیار دارد و بیش از حد گسترش یافته است فائق آید و به گونه ای مناسب با مجموعه عظیم مسائل حیاتی موجود در دستور کار جهانی اش برخورد نماید.

به هرحال مشکلات سازمان ملل اساساً سیاسی و ماهوی است و نمی توان آنها را با اصلاحاتی که عمدتاً به رویکرد مدیریتی و اقتباس ماشینی مدل ها، فنون، و رویکردهای نهادی شرکت های فراملی یا دولت های ملی محدود می شود درمان کرد. سازمان ملل سازمانی منحصر به فرد است. مسلماً بسیاری از فعالیت ها و ادارات سازمان ملل نیازمند بهبود مدیریت و افزایش بهره وری است، ولی در اصلاح این سازمان باید به مسائل گسترده تر مرتبط با نقش ها و اهداف سازمان نیز پرداخته شود. عملکرد کلی این سازمان را نمی توان بر پایه تجزیه و تحلیل سودها و هزینه ها ارزیابی کرد.

(ب) رویکردی سازنده برای اصلاح سازمان ملل

همانگونه که در سطور پیش تلاش کردیم نشان دهیم، نقض سازمان ملل طی پنجاه سال گذشته این بوده است که نتوانسته - یا به آن اجازه داده نشده - بیشتر هدفهایی را که برای تحققشان تشکیل شده و سعی در رسیدن به آنها داشته عملی سازد. ارزش الهامبخش و انگیزه اساسی این سازمان که همانا تحقق اداره دموکراتیک اقتصاد جهان به منظور غلبه بر فقر و نابرابری و رفع علل آشوب اقتصادی و اجتماعی تهدیدکننده صلح است تا اندازه زیادی با مانع برخورد کرده است.

اما برخلاف دیدگاه متداول، دنیای امروز «بهترین دنیای ممکن» نیست. در بخش های بزرگی از جنوب و در شمال بیکاری گسترده حاکم است، فلاکت انسان ها در سطح وسیع، بی عدالتی، بهره کشی و سرکوب، نابسامانی در بازارهای ارزی و یک اقتصاد جهانی بسیار ناپایدار وجود دارد. این مشکلات در تلفیق با آشوب گسترده اجتماعی، ظهور برنامه های خطرناک سیاسی، برخورد های مسلحانه در داخل کشورها و میان آنها، جنایات سازمان یافته بین المللی و خراب شدن محیط زیست، برای بسیاری از جوامع و نیز برای کل جامعه جهانی تهدیدی جدی پیش می آورد. این مشکلات با وجود افزایش ثروت و توانایی های کلی بشر همچنان دوام دارد.

پیگیری مستمر ولی کورکورانه سیاست های کنونی تنها می تواند وضع را وخیم تر سازد. این واقعیت که در حالی که پایان قرن نزدیک می شویم که جهان به مراتب بیشتر از دنیایی که پیش روی بنیانگذاران سازمان ملل قرار داشت یکبارچه و درهم ادغام شده است، نیاز به گسترش همکاری جهانی و مکانیسم هایی برای اصلاح و دموکراتیک کردن تنسيق امور جهان را برجسته تر می سازد.

به هرحال، تغییر نهادی را می توان هم برای افزایش قدرت ثروت در مورد مردم و هم برای افزایش قدرت مردم در مورد ثروت به کار گرفت. انتخاب جهت تغییر، اهمیت حیاتی و تعیین کننده دارد. در ادامه مطلب چارچوبی از اصول و سیاست ها را مطرح می سازیم که هدف از آن، تقویت و تجهیز سازمان ملل برای برخورد با معضلات معاصر و آینده، در عین حفظ هویت آن به عنوان نهادی عالمگیر که در پی تبدیل کردن جهان

جهانی و ارتقاء سطح پیشرفت اقتصادی و اجتماعی همه مردمان در همه زمان‌هاست.

(۱) دیدگاه جهانی

در همه تنش‌های پنج دهه گذشته، سازمان ملل سه موفقیت عالی را در پرونده خود ضبط کرده است. نخست، عضویت آن واقعاً همگانی شده است؛ دوم، از طریق شبکه جهانی خود، تحقیقات، مشورت‌هایش و هزاران فعالیت دیگر، بیش از هر نهاد دیگری در ایجاد یک دیدگاه جهانی تلاش کرده است. این دو موفقیت در تلفیق با هم، به آرامی ولی با قطعیت سومین موفقیت را سبب شده که همانا ایجاد احساس وجود جامعه بین‌المللی و وجدان جهانی است و خود یکی از بزرگترین کمک‌ها به بشریت و یکی از ستون‌های اصلی توانمندی سازمان ملل به شمار می‌رود.

با این وجود، چه بسیار موارد و مسائل وجود دارد که در آنها منافع متعارض موجب بروز تنش و رفتارهای خودخواهانه و کوتاه بینانه می‌شود. سازمان ملل باید همچنان بر فراز این تنش‌ها قرار داشته باشد و بر آنها فاتح آید زیرا تمامیت و اصول آن راهنمای نوعی وجدان جهانی تر است. در غیر این صورت، سازمان ملل نخواهد توانست به عنوان قهرمان صلح، عدالت و برابری نقش خود را ایفا نماید.

(۲) «حکومت جهانی»

با پایان گرفتن قرن بیستم، حل شمار فزاینده‌ای از مشکلات نیازمند پاسخ‌ها، تعهدات و سیاست‌های مبتنی بر همکاری بیشتر و حتی دستجمعی است که در آنها تمامی حکومت‌ها برای ایجاد نوعی چارچوب و قواعد به همکاری بپردازند. در عین حال، مفهوم حاکمیت مطلق دولت ملی در سایه واقعیت‌های سیاسی و اقتصادی و الزامات همکاری بین‌المللی هر چه بیشتر در حال رنگ باختن است.

«حکومت جهانی» به عنوان مفهومی که بیانگر تصدیق نیاز به اشکال جدید و پیشرفته‌تر همکاری بین‌المللی، مدیریت مسائل جهانی، و برخورد با مشکلات مشترک تمامی یا دست کم تعدادی از کشورها می‌باشد در حال ظهور است. اما «حکومت جهانی» نیازمند رویکردی واقعاً جهانی است که انتظار آن را تنها از سازمان ملل می‌توان داشت. با این وجود، در یک جامعه بین‌المللی که آکنده از نابرابری و بی‌عدالتی است، نهادینه کردن «حکومت جهانی»، بدون توجه دقیق به این مسئله که چه کسی قدرت را به دست می‌گیرد و بدون وجود ابزارهای کافی برای کنترل، به معنی برقراری حکومت اقلیتی از قدرتمندان بر جمع کثیری از ضعیفا خواهد بود.

جامعه بین‌المللی هنگام بررسی گام‌هایی که به سمت درجه بالاتری از «حکومت جهانی» برداشته می‌شود، باید مطمئن گردد که ترتیبات جدید این اجازه را نمی‌دهد که سازمان ملل همچنان مانند ابزاری مناسب مورد استفاده قدرتمندان قرار گیرد تا کنترل خود را بر کسانی که در یک مبارزه بسیار نابرابر و برای ایستادگی در برابر فشارها تنها ابزارهای دفاعی ضعیفی دارند افزایش دهند. در وضع فعلی نیز توزیع محدودیت‌هایی که بر حاکمیت کشورها تحمیل شده فوق‌العاده نابرابر است. هیچ چیز این مطلب را روشن تر از عدم تقارن مسئولیت‌هایی که در زمینه تعدیل‌های اقتصادی متوجه کشورهاست نشان نمی‌دهد. سیاست‌های تعدیل ساختار اقتصادی به حدود نود کشور در حال توسعه دیکته می‌شود، حال آنکه در خصوص تغییر رفتار اقتصادی حتی زمانی که این امر آشکارا به نفع اقتصاد جهان باشد هیچ تکلیفی متوجه

مقرر داشت که تمامی دولت‌ها از نظر قضایی برابری، هر دولت از حقوق مستتر در حاکمیت مطلق برخوردار است، شخصیت دولت و نیز تمامیت ارضی و استقلال سیاسی آن محترم است و دولت باید به وظایف و تعهدات بین‌المللی خود صادقانه پای بند باشد.

تعریف کنفرانس سانفرانسیسکو از حاکمیت، در منشور نیامده زیرا فرض بر آن بوده است که اتخاذ رسمی آن توسط نهاد مؤسس سازمان ملل تضمینی بر کاربست یکسان آن خواهد بود. با این حال، تعریف مزبور جزء لاینفک قوانین سازمان ملل می‌باشد. در برابر تعدادی از قدرت‌های بزرگ که به طور فردی و جمعی کراراً به هوس استیلای سیاسی و اقتصادی بر جهان و نیز بر سازمان ملل می‌افتند، باید اصول دموکراتیک منشور ملل متحد را بازگو کرد و مورد تأکید قرار داد.

(۲) مسئولیت

«کلیه اعضا به منظور تضمین بهره‌مندی همه از حقوق و امتیازات ناشی از عضویت، تعهدات مورد پذیرش خود را با حسن نیت و مطابق با منشور حاضر ایفا خواهند کرد.» (ماده ۲-۲)

«تمامی اعضا متعهد می‌شوند که برای تحقق اهداف مندرج در ماده ۵۵ (یعنی «ایجاد ثبات و رفاه لازم برای روابط مسالمت‌آمیز و دوستانه میان ملت‌ها بر اساس اصل برابری حقوق و حق تعیین سرنوشت مردمان») مشترکاً و جداگانه با سازمان همکاری کنند.»

بدین ترتیب همه کشورها از بابت اقدامات و سیاست‌هایی که بر تعهدات ناشی از عضویت در سازمان اثر می‌گذارد و برای دیگر اعضا یا کل جامعه بین‌المللی پیامدهای اساسی دارد در برابر سازمان ملل مسئولند. به یک کشور یا گروهی از کشورها نباید امکان آن را داد که خود را فراتر از قانون ملل متحد قرار دهد.

برای این اصل موارد کاربرد مستقیم بسیاری در خصوص رفتار مطلوب اعضا وجود دارد ولی مشخصاً یادآوری یکی از آنها که در قلب مناقشه فعلی جای دارد مفید است. اگر حتی یکی از اعضای سازمان ملل «برای همیشه» و «به عنوان یک حق» کرسی‌یی را در یکی از ارگان‌های سازمان اشغال کند، سازمان ملل دیگر یک نهاد کاملاً دموکراتیک نخواهد بود.

(۳) احترام به کثرت‌گرایی و تنوع آراء

«تساهل و همزیستی مسالمت‌آمیز با یکدیگر به عنوان همسایگانی خوب» (مقدمه)، «احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی همگان بدون تمایز نژادی، جنسی، زبانی یا مذهبی» (ماده ۱-۳)

هرگونه سلطه جوئی در حوزه بین‌المللی یا هرگونه رفتار مبتنی بر این فرض که یک ملت یا آموزه سیاسی، اجتماعی یا اقتصادی ذاتاً بر دیگری برتری دارد، با اصول بنیادین منشور بیگانه است که باید افشا و در برابر آن با عزم راسخ ایستادگی شود.

رسالت جهانی سازمان ملل

سازمان ملل یک نهاد جهانی، عالمگیر و در خدمت همگان است. علت وجودی آن خدمت به مصلحت عمومی همه انسان‌ها از هر نوع و گونه است. این سازمان وظایف عملی متعددی را به اجرا می‌گذارد و خدمات مختلفی به اعضای خود عرضه می‌کند. اما بالاتر از همه، یک رسالت جهانی دیرپا دارد که همانا برآوردن نیازهای مشترک جامعه

تخصصی مهمی که قرار بود تشکیل و تحت رهنمودهای سیاستگذارانه سازمان ملل قرار داده شود، سازمان تجارت بین الملل بود ولی پیشنهاد مربوط به آن ناکام ماند. تشکیل سازمان جدید تجارت جهانی خارج از نظام ملل متحد نیز در تعارض مستقیم با تعهدات قراردادی دولت‌های عضو و ضرورت ادغام تجارت در بافت گسترده‌تر سیاست‌های اقتصادی جهانی می‌باشد.

اما برخلاف شواهد نیرومندی که دال بر وجود بی‌ثباتی و حتی بی‌نظمی در امور مالی بین‌المللی، عدم توازن جدی در اقتصاد بین‌الملل، نابرابری‌های اساسی در نظام تجارت جهانی و ناآرامی و تنش برخاسته از فقر فزاینده توده‌ها وجود دارد، سازمان ملل به علت خودداری شمار اندکی از اعضا، از فراهم ساختن امکان تحقق اختیارات قانونی این سازمان، ناچار از وظایف قانونی خود برکنار مانده است.

از طرفی، این وظایف جهانی در هیچ ساختار دیگری نیز عملی نمی‌شود. آنها که کنترل مؤثر نهادهایی مانند صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و گات را در دست دارند، در عین امتناع مکرر از مذاکره پیرامون سیاست‌های کلان اقتصادی در زمینه پول، مالیه، بدهی‌ها یا تجارت در صحن سازمان ملل با این دلیل ظاهری که چنین سیاستگذاری‌هایی مربوط به همان نهادهاست، هرگز اجازه نمی‌دهند نهادهای مزبور بدین منظور مورد استفاده قرار گیرند.

اما زمان آن فرا خواهد رسید که این اقلیت از کشورها تحت فشارها و پیچیدگی فزاینده اوضاع و احوال، لزوم تغییر در راستای منافع خودشان را احساس کنند و درصدد مشارکت در تلاش‌های دموکراتیک و دستجمعی به منظور تزریق میزانی از ثبات در اقتصاد جهان و بهبود بخشیدن به وضع اجتماعی - اقتصادی اکثریت وسیع انسان‌ها بیاورند. دیگر دولت‌ها باید برای تحقق هر چه سریع‌تر این امر فشار وارد آورند. تحقق چنین چیزی مستلزم آن است که بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی در حلقه خانوادگی سازمان ملل و شبکه سیاستگذارهای آن وارد شوند. قرار گرفتن مسائل اقتصادی جهان در حیطه صلاحیت‌های سازمان ملل، خودبخود موجب ارتقاء ضروری جایگاه سیاسی این سازمان خواهد شد و افزون بر تسهیل گام‌های لازمی که باید در جهت تسهیل تلاش‌های دموکراتیک برای هدایت منظم‌تر این امور برداشته شود، امکان برخورد یکپارچه‌تر با مسائل اقتصادی، اجتماعی، زیست محیطی و سیاسی و دیگر معضلات جهانی را فراهم می‌سازد.

احیاء سازمان ملل

توانا و دموکراتیک شدن سازمان ملل برای ایفای نقش‌های چندگانه‌ای که بر عهده دارد به شکلی تعیین کننده به بنیة مالی و توانایی کارمندان بین‌المللی آن بستگی دارد. بدون وجود رویکردی نو و سازنده در این دو زمینه نمی‌توان از حیث تحقق آمال سازمان ملل به پیشرفت چندانی دست یافت.

(۱) منابع مالی

مسئله بنیة مالی، در مبارزه بر سر آینده سازمان ملل، جایگاهی محوری دارد. منابع مالی به سازمان ملل قدرت عملی ساختن اختیارات و برنامه‌ها را می‌دهد و فقدان این منابع موجب افت فعالیت آن و تضعیف روحیه کارکنان، از دست رفتن کارشناسان بسیار ماهر، و ناتوان شدن سازمان در برابر معضلات متعدد جهانی می‌گردد و آن را در برابر

کشورهای صنعتی نیست. این انتظار که شرکای نابرابر مثلاً در ارتباط با رژیم‌هایی که در زمینه سیاستگذاری جهانی پیرامون محیط زیست و تجارت در حال ظهور است مسئولیت‌ها و وظایف برابری به عهده گیرند به عدم تقارن مشابهی منجر می‌شود.

کشورهای قدرتمند از سازمان ملل به عنوان پوششی چندجانبه برای مشروعیت بخشیدن به اعمال سیاست‌های خارجی ملی خود و پیشبرد منافع خویش در بخش‌های مختلف جهان استفاده می‌کنند. در عین حال، آنها به طور یکجانبه و با مصونیت کامل، مرزهای دموکراسی و مسئولیت را زیر پا می‌گذارند.

بدین ترتیب، نقش اصلی سازمان ملل در تدوین ترتیبات نهادین برای حصول «حکومت جهانی» بهسازی شده آن است که خصلت دموکراتیک و واقعا بین‌المللی این ترتیبات را تضمین نماید. بنابراین وظیفه اصلی کسانی که نگران حصول این اهدافند - یعنی کشورهای در حال توسعه و دیگر کشورهایی که در این نگرانی سهیمند - باید این باشد که برای ایجاد یک برنامه مشترک و مجموعه‌ای از سیاست‌ها بکوشند که کشورهایی را که بیشترین تأثیر مادی را بر امور جهان و بر محیط سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فیزیکی دارند تابع مقررات انضباطی یک جامعه جهانی واقعی سازد.

(۳) رویکردی یکپارچه برای برخورد با مسائل جهان

از بدو بنیانگذاری سازمان ملل این نکته مورد تصدیق بوده است که حل پایدار بسیاری از مسائل جهان مستلزم بازشناسی رابطه متقابل جنبه‌های مختلف امور بشری از جمله مسائل این سو و آن سوی مرزهاست. همانگونه که در فعالیت‌های مقدماتی برای نشست اجتماعی سران در سال ۱۹۹۵ تصدیق شده است، مسائل اجتماعی پیوند تنگاتنگی با مسائل اقتصادی و سیاسی دارد. دستورالعمل شماره ۲۱ تصریح می‌کند که بین مسائل زیست محیطی و توسعه اقتصادی و عدم توسعه رابطه نزدیکی است. بسیاری از اوضاع و احوالی که در آنها پیشینه اجتماعی و خشونت، فعالیت‌های صلح‌بانی سازمان ملل را ضروری می‌سازد، ریشه در مسائل اقتصادی و اجتماعی دارد.

سازمان ملل در واقع برای آن تأسیس شد که محور نظام جدیدی از مؤسسات تخصصی قرار گیرد که با مسائل اقتصادی و اجتماعی بین‌المللی به شکلی یکپارچه برخورد می‌کنند. این نکته رسماً در منشور سازمان قید شده است.

منشور ملل متحد آکنده از بندهایی است که آشکارا این اختیار تعیین کننده را تنها و تنها به مجمع عمومی و شورای اقتصادی و اجتماعی سپرده و آن را از دیگر سازمانها دریغ داشته است. در کنفرانس سانفرانسیسکو در مورد واژه «اقتصادی» بحث و مذاکره شد و سرانجام تعریفی برای آن پذیرفته آمد که براساس آن هر جا این واژه در منشور به کار رفته، شامل برجسته‌ترین جنبه‌های اقتصاد جهان - تجارت بین‌الملل، مالیه، ارتباطات و حمل و نقل، بازسازی اقتصادی، دسترسی بین‌المللی به مواد خام و کالاهای سرمایه‌ای - می‌باشد.

اختیار هماهنگ‌سازی خط‌مشی‌های کارگزاری‌های تخصصی به دست مجمع عمومی (ماده ۵۸) و اختیار هماهنگ‌سازی فعالیت‌های آنها با شورای اقتصادی و اجتماعی (ماده ۶۳) است. در منشور تصریح شده است که ابتکار تشکیل هرگونه کارگزاری تخصصی جدید از آن خود سازمان ملل است.

هرگز این قصد در کار نبوده است که این کارگزاری‌های تخصصی همطراز یا مکمل خود سازمان ملل تلقی شوند و این نکته ایست که اغلب در مورد نهادهای برتون و ودز مطرح می‌شود. در واقع، چنین برداشتی به معنی نقض فرهنگ حقوق پایدار منشور است. از جمله مؤسسات

معنی کمتر از ۲ دلار به ازای هر نفر از ساکنان کره زمین است. مجموع کارکنان این سازمان در همه رده‌ها و تمامی مؤسسات آن در سطح جهان، به استثنای کارمندان صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی که بخشی از نظام معمول کارکنان سازمان ملل نیستند، حداکثر به ۵۲۰۰۰ نفر می‌رسد.

آن دسته اعضایی که به علت ثروتمندتر بودن، حق عضویت الزامی شان به طور مطلق هنگفت است و بنابراین بخش بزرگی از بودجه سازمان ملل را تشکیل می‌دهد، می‌توانند این سازمان را اسیر دست خود سازند. بنابراین تشکیلات سازمان ملل نیاز مبرمی به منابع مالی جدید و پایداری دارد که مستقل از فرآیندهای مستقیم بودجه و سیاست داخلی دولت‌های عضو باشد. پیشنهادهای بسیاری درخصوص انواع مختلف خراج‌گیری یا مالیات‌بندی بر معاملات و فعالیت‌های مختلف بین‌المللی مطرح شده است. این گونه رویکردهای جدید درقبال مسئله منابع مالی سازمان ملل را باید با بکارگیری کلیه کارشناسان لازم‌مورد بررسی قرار داد تا هر چه زودتر در مورد ترتیبات جدیدی که بتواند هرچه سریع‌تر به اجرا درآید توافق حاصل شود.

در همین حال، برای تضمین پرداخت حق عضویت اعضا، مکانیسم‌هایی مورد نیاز است و برای جلوگیری از سوءاستفاده از سهمیه‌های مالی برای کسب امتیازات و موقع ویژه، باید کنترل‌هایی نهادین در کار باشد.

(۲) کارمندان بین‌المللی

از جمله نقاط قوت عمده سازمان ملل در گذشته، استقلال نسبی و سرشت کثرت‌گرایانه کارمندان بین‌المللی بسیار شایسته آن بود. اما این وضع از بسیاری جهات از میان رفته و نیازمند درمان فوری است زیرا در تحول بعدی سازمان ملل، کارمندان بین‌المللی باید نقش برجسته‌ای بازی کنند.

مانند پیشنهادهای ناظر بر تأمین خودکار منابع مالی، پیشنهاد تشکیل مجدد مجموعه‌ای از کارمندان بین‌المللی مستقل و با کفایت که پای‌بند و پیگیر رسالت جهانی سازمان ملل باشند، ممکن است موجب اعتراض برخی دولت‌ها شود که احساس می‌کنند بدین ترتیب سازمان ملل از کنترل آنها خارج خواهد شد. با این وجود، کارمندان سازمان ملل در مقام اعضای يك دبیرخانه بین‌المللی باید در خدمت سازمان و اهداف آن، و بنابراین در خدمت کل بشریت باشند. لذا دبیرخانه سازمان باید تحت هدایت و نظارت جمعی دولت‌ها باشد و در برابر فشارهای یکجانبه‌ای که از راه تلاش برخی دولت‌ها به منظور تسلط بر دبیرخانه سازمان‌های بین‌المللی یا حتی اداره آنها وارد می‌شود باید از آن محافظت کرد. بعلاوه، کارکنان سازمان ملل به عنوان کارمندان بین‌المللی باید مجاز به ابراز نظریات و توصیه‌هایی در باب مسائل مطرح شده در دستور کار سازمان باشند. دبیرخانه سازمان ملل نباید برای پرهیز از برانگیختن حس خصومت اعضای خاص و خطر تلاقی آنها، در مورد مسائل مهم جهانی بی‌نظر و خشنی باشد.

بنابراین، اتخاذ تدابیری به منظور تقویت نقش کارمندان بین‌المللی در عین اصلاح کیفیت و عملکرد آنان از بالاترین اولویت برخوردار است.

برخی اصلاحات نهادی کلیدی

اگر قرار است نظام ملل متحد در سال‌های آینده فعالانه، با حساسیت و به گونه‌ای مؤثر در خدمت بشریت باشد، چارچوب مطرح شده در بالا

فشارهای صاحبان قدرت پولی آسیب‌پذیر می‌سازد. برطبق منشور ملل متحد، هدف آن است که تأمین اعتبارات سازمان ملل از سوی دولت‌های عضو بر مبنای دموکراتیک و برابر صورت گیرد که خود بر پایه اصل اساسی دیگری که تضعیف یا حذف آن بدون به خطر افتادن نظام ملل متحد ممکن نیست استوار است. اصل مزبور همان اصل تأمین مالی سازمان ملل از طریق برآورد هزینه‌ها و سرشکن ساختن آنها بین همه اعضا بر اساس توانایی نسبی پرداخت آنهاست. این اصل در بدو تشکیل سازمان ملل مورد اتفاق نظر بوده و در منشور نیز تصریح شده است («تأمین هزینه‌های سازمان به تدریجی که مجمع عمومی سهم‌بندی می‌کند به عهده اعضا خواهد بود»). (ماده ۲-۱۷)

در آن زمان، این اصل یکی از اصول بنیادی دموکراسی اجتماعی بود که جوامع صنعتی شمال، حکومت و تولید درآمدهای داخلی خود را بر پایه آن استوار ساخته بودند. در شالوده اصل مزبور این مفهوم قرار دارد که تحصیل و پرداخت مبلغ کمتری پول برای شهروندان تهیدست‌تر، دست‌کم به همان اندازه دشوار است که پرداخت مبلغ بیشتری پول برای شهروندان ثروتمندتر؛ مبلغی که فقط به طور مطلق و نه به طور نسبی بیشتر است. بر این اساس، هیچ کس نباید در تعیین سیاست‌ها و برنامه‌ها از رأی یا وزن ویژه‌ای برخوردار باشد.

بدون درک و پذیرش عمومی این اصل صعب‌الحصول توسط قانونگذاران، شهروندان و بنگاه‌های اقتصادی، دموکراسی‌ها نمی‌توانند عملکرد شایسته‌ای داشته باشند و در واقع دوام نخواهند آورد. یکی از وظایف ناشی از عضویت در سازمان ملل برای دولت‌ها ترویج این آگاهی نزد قانونگذاران و کل مردم کشور در سطح گسترده است و همین اصل قرار است در مورد تأمین مالی و هدایت نهاد جهانی نیز به کار بسته شود.

اما این اصل دقیقاً در همان کشورهایی که ریشه‌های دیرینه‌تری در آنها دارد در ارتباط با تکالیف مالی بین‌المللی رو به تضعیف و نابودی است. در مورد سازمان ملل چنین شناخت و پذیرش پیوسته کاهش یافته و به نقطه‌ای رسیده که سخن گفتن از «پرداخت سهم غالب» در بودجه سازمان ملل متداول شده است. بعلاوه، این امر به تلاش‌های هرچه شدیدتر برای کسب همه نوع حقوق و امتیازات ویژه منجر گردیده است که در جوامع سیاسی ملی همان کشورها به شدت مورد انتقاد قرار دارد. «رویکرد بازاری» فعلی، این روند خطرناک را شدت بخشیده است. تک‌تک کشورهای که ظاهراً «سهم غالب» را پرداخت می‌کنند اکنون سخن از آن به میان می‌آورند که به اندازه سهمشان از قبل سازمان ملل نفع ببرند.

در واقع، سازمان ملل در نتیجه عدم پرداخت عمدی سهمیه‌های قانونی و الزامی که در راستای تلاش برای ناگزیر ساختن این سازمان به پذیرش اولویت‌های سیاسی و اجرایی مشخص صورت می‌گیرد، در آستانه ورشکستگی قرار دارد. تجربه پنجاه سال نخست سازمان ملل به ویژه جدیدترین دوره حیات آن نشان می‌دهد که به صلاح این سازمان جهانی نیست که بیش از حد به سهمیه‌های يك یا چند عضو وابسته گردد. پرداخت‌های آزادانه که با فعالیت‌ها و مصارف مشخصی در ارتباط است، فشار مستمر برخی اعضای نیرومند که از قدرت مالی چشمگیری برخوردارند از راه مشروط ساختن پرداخت حق عضویت خود، و عدم پرداخت حق عضویت از سوی عده‌ای از اعضا، به صورت کاستی‌های ساختاری اصلی در بنای سازمان ملل نمود یافته است.

در واقع، نظام ملل متحد در حال حاضر آن تشکیلات عظیم و پر هزینه‌ای که در اقلیتی از کشورهای عضو معرفی می‌شود نیست. پرداخت‌های تعیین شده و پرداخت‌های آزادانه اعضا، جمعا بودجه‌ای کمتر از ۱۱ میلیارد دلار در سال را برای این سازمان فراهم می‌سازد که به

اختیارات و وظایف این نهادها با عنایت به لزوم احیاء برخی از وظایف اصلی و فراموش شده آنها باید از نو بررسی و تعریف شود. دموکراتیک کردن نحوه اداره و مکانیسم‌های تصمیم‌گیری در داخل این نهادها، مستلزم ایجاد تغییرات مناسبی است. عملکرد آنها نیز باید مورد نظارت و ارزیابی دقیق و مستمر قرار گیرد.

(۶) باید در داخل سازمان ملل برای تکوین چارچوبی از بررسی و تنظیمات بین‌المللی ناظر بر فعالیت و سیاست‌های شرکت‌های فراملی که به شکل فزاینده‌ای در صحنه جهان و در داخل خود سازمان ملل به بازیگرانی پرنفوذ مبدل می‌شوند، مکانیسم مؤثری ایجاد گردد.

پ اگر قرار است نظام ملل متحد احیاء و تقویت گردد، وجود منابع مالی کافی برای آن از اولویت بالایی برخوردار است. هدف، باید رها ساختن این سازمان از وابستگی مفرط به هر یک از دولت‌های عضو باشد. قواعد ناظر بر ایفای تعهدات قانونی در زمینه پرداخت کاملی و به موقع حق عضویت باید از نو بررسی و در مورد یکایک اعضای متخلف و تمامی آنها اجرا شود. باید در مورد منابع مالی جدید برای حمایت از فعالیت‌های سازمان ملل توافق گردد و به عنوان مکمل تکالیفی اصلی که اعضاء بر اساس مقررات منشور در مورد پرداخت حق عضویت دارند به فوریت اجرا شود.

ت پس از سال‌ها نادیده گرفته شدن و از دست رفتن روحیه کارمندان بین‌المللی، برای احیاء مجموعه این کارمندان باید کمیسیون کوتاه مدت و مستقلی از نمایندگان به منظور بررسی وضع و توصیه سیاست‌ها و برنامه‌هایی در جهت ارتقاء سطح کیفی کارکنان تا حد عالی مورد نیاز و تحکیم استقلال و توانایی فکری آنان برای سرسپردن به اهداف جهانی سازمان ملل تشکیل شود.

نتیجه‌گیری

سازمان ملل به راستی در نقطه عطف حیات خود قرار دارد. این سازمان که در دهه‌های گذشته از برخی جهات مهم نادیده گرفته و عمداً تضعیف شده است، اکنون با شمار بی‌سابقه‌ای از منازعات و حجم بی‌سابقه‌ای از عملیات بشردوستانه فوری روبروست. این سازمان که اغلب به عنوان سپر بلای سیاست‌های شکست خورده یک یا چند قدرت مورد استفاده قرار گرفته است، مطابق هرگونه معیار عینی و با وجود کمبود شدید منابع، به خوبی از خود واکنش نشان داده است.

مخالفت با موجودیت یک سازمان ملل نیرومند و پویا، مخالفتی سیاسی و عمیقاً ایدئولوژیک است و عمدتاً از جانب معدود کشورهای ابراز می‌شود که حکومت‌هایشان مایل به تقویت جمعی نیستند که در آن بتوان با سیاست‌های داخلی و جهانی‌شان به معارضه برخاست یا آنها را جرح و تعدیل کرد. ولی سازمان ملل به کل بشریت تعلق دارد، نه صرفاً به مشتی از دولت‌های عضو که نماینده اقلیت کوچکی از جمعیت جهان هستند؛ با این حال باید گفت که بسیاری از شهروندان همین دولت‌ها نیز هرگز در حمایت اساسی از سازمان ملل به عنوان سازمانی متعهد به بنای یک جامعه جهانی کارآمد تردید به خود راه نداده‌اند.

کسانی که دیدگاهی هدفمند و سازنده در مورد سازمان ملل دارند، نباید اجازه دهند که عظمت این معضل آنان را مرعوب یا دچار چنددستگی یا دلسرد سازد. اکنون نه زمان نومی‌دی، که هنگام تلاش مصممانه برای احیاء ارزشهای الهامبخش سازمان ملل و تزریق احساس جدیدی از سمت‌گیری هدفدار در آن است تا بدین ترتیب یک سازمان ملل تقویت شده بتواند به تحقق آمال میلیون‌ها نفر مردم سراسر جهان یاری رساند.

پیامدهای نهادی و سیاست‌های بسیاری خواهد داشت. در بندهای زیر، تعیین‌کننده‌ترین این موارد مشخص شده است:

الف در دوره جدیدی از دموکراسی و کثرت‌گرایی، سازمان ملل باید در زمینه اجرای دموکراسی در همه ارگان‌ها و فرایندهای خود پیشرو باشد و پیشرو شناخته شود. از جمله:

(۱) شورای امنیت باید مرکب از اعضای کاملاً مسئول باشد که تمامی آنها بر اساس یک دستورالعمل دموکراتیک تعیین شده از سوی مجمع عمومی منصوب گردند. این شورا باید در همه زمان‌ها عملکردی آشکار داشته باشد، بی‌وسه با مجمع عمومی به مشورت پردازد و به آن از نزدیک گزارش دهد.

(۲) به عنوان یک اقدام موقت، ضمن تلاش برای حصول توافق و تأمین منابع جدید مالی برای سازمان ملل، همه اعضا باید در رابطه با سهمیه‌های مالی خود در سازمان ملل، اصول دموکراتیک اداره امور و تولید درآمد را اعمال کنند و قانونگذاران و شهروندان خویش را از این واقعیت آگاه سازند که لازم است بپذیریم هیچ عضو سازمان «بیشترین کمک» را به سازمان ملل نمی‌کند.

(۳) قانون برابری مطلق دولت‌های عضو باید کاملاً محترم شمرده شود و هر عضوی که این قانون را زیر پا گذارد باید پاسخگو باشد.

ب برای برخورد با مسائل مرتبط با اقتصاد جهان و ایجاد مسئولیت چندجانبه واقعی برای هماهنگی کلان اقتصادی، بر اساس اختیارات کاملاً عملی موجود در منشور که مدت‌ها بلااستفاده مانده است، باید به سازمان ملل قدرت داد. هماهنگی بهتر میان کشورهای عضو گروه هفت یا تلاش‌های توأم گروه هفت و صندوق بین‌المللی پول ناکافی و غیر قابل قبول است. باید این وظیفه را بار دیگر به سازمان ملل سپرد و آن را برای اتخاذ رویکردی مؤثر و یکپارچه در قبال مسائل جهان توانمند ساخت.

(۱) مجموع عمومی باید ماده ۵۸ منشور را فعال سازد و با احیای مواد ۵۷، ۶۳ و ۶۴ رهبری خود را در زمینه سیاستگذاری در باب مسائل کلان اقتصادی و اجتماعی اعمال نماید و همه سازمان‌های تخصصی از جمله بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی را تحت هدایت سیاستگذارانه خود درآورد.

(۲) شورای اقتصادی و اجتماعی باید در راستای احیای مسئولیت‌های خود به طور کامل فعال شود. غیر از بی‌میلی کنونی تعداد کمی از دولت‌های عضو نسبت به فعالیت به نفع کل اقتصاد جهان در یک نهاد جهانی، هیچ چیز چه از لحاظ اختیارات و چه از لحاظ ترکیب شورای اقتصادی و اجتماعی مانع از آن نیست که شورای مزبور نتواند خدمات امنیتی اقتصادی را که هم اکنون مورد بحث گسترده قرار دارد، ارائه کند. با تأکید مجدد بر این نقش شورای اقتصادی و اجتماعی، طراحی مکانیسم‌هایی برای تسهیل گفتگوی متمرکز و بلندپایه در زمینه سیاست‌ها و برآوردن هرگونه نهاد کوچکتر مورد نیاز از دل شورای اقتصادی و اجتماعی برای مقاصد خاص، هیچ مشکل جدی پیش نخواهد آورد.

(۳) پس از سال‌ها تضعیف توان فکری سازمان ملل و ارگان‌های آن در زمینه انجام فعالیت‌های تحلیلی و سیاستگذارانه سازنده و با کیفیت در عرصه اقتصاد و توسعه به نفع نهادهای برتون‌وودز، باید این توان فکری از نو احیا شود.

(۴) باید از اونکتاد حمایت نهادی و مالی نیرومندی به عمل آید تا بتواند همچنان نقش مهم خود را در زمینه حل مسائل توسعه جهان ایفا کند.

(۵) به عنوان جزء لاینفکی از استراتژی پیش‌گفته، باید برای اصلاح نهادهای برتون‌وودز فرآیند بزرگ و جامعی میان دولت‌ها آغاز شود.