

تحول سازمانهای اروپا پس از جنگ جهانی دوم

قسمت دوم - پایان دوره اول و آغاز مرحله اول دوره دوم (۱۹۵۰ - ۱۹۵۴)

در قسمت اول (۱) ، عوامل حاکم بر پیدائی سازمانهای اروپا به اختصار بر شمرده شدند . در آستانه قسمت دوم ، احساس می شود که بررسی دو سازمان ، " سازمان همکاری اقتصادی اروپا " (۲) و " شورای اروپا " (۳) ، به علت نقش به سزائی که در این تحول داشته اند ، به تفصیلی بیشتر به رشته تحریر در آید .

سازمان پیمان بروکسل (۴) ، اولین سازمانی که در دوران پس از جنگ دوم جهانی بوجود آورده شد ، در کنار تحقق وحدتی دفاعی ، به تحقیق وحدتی کلی (۵) و سیاسی و همکاری اقتصادی دولتهای عضو نیز نظر داشت . هدفهای دفاعی و سیاسی به ترتیب در صلاحیت " سازمان پیمان آتلانتیک شمالی " و " شورای اروپا " قرار گرفتند ، همکاری اقتصادی به " سازمان

۱ - مقاله نویسنده ، مجله "روابط بین الملل" ، شماره ۴ - ۱۳۵۴ ، ص ۱۸۶ - ۲۰۲

۲ - همان مقاله ص ۱۹۷ - ۱۹۸ ؛ ۳ - همان مقاله ، ص ۲۰۰ - ۲۰۲ ؛

۴ - همان مقاله ، ص ۱۹۷ ؛ ۵ - در همانجا سطر ۴ ، به اشتباه " ملی " چاپ شده است .

همکاری اقتصادی اروپا " سپرده شد .

بررسی تحقق وحدت اروپا به دست " سازمان همکاری اقتصادی ، و " شورای اروپا " بیانگر آنست که چگونه شکست روش همکاری بین‌المللی راه بر ادغام و تشکیل جامعه‌های اروپا هموار ساخت .

۱ - " سازمان همکاری اقتصادی اروپا " که به منظور توزیع کمک طرح مارشال پا گرفت ، به هدفی دور دست نیز می‌نگریست . توافق دولتهای بنیادگذار دربارهٔ نیازهای مشترک و تنظیم برنامه‌های مشترک که به وضع نابسامان اقتصاد اروپا سر و صورت دهند (۱) ، اقدامی عاجل " و برنامه‌های کوتاه مدت به شمار می‌رفت که کشورهای اروپا را هر چه زودتر به سطح فعالیت رضایتبخشی برساند " (۲) . و اما نظر به مدت چهار سالهٔ کمک آمریکا اقدامی مستمر و پی‌گیر (۳) به کمک برنامه‌هایی میانه مدت و دراز مدت ، کمک‌گیرندگان را به " برقراری سریع شرایط اقتصادی سالمی " (۴) فرامی‌خواند که به برکت آن بتوانند " خود را در همان سطح نگاه دارند ، بی‌آنکه به کمک خارجی خاصی نیاز افتد " .

تلفیق برنامهٔ توسعه اقتصادی که هر دولت عرضه می‌داشت در " مجموعه همبسته‌های که برنامه‌های گسترش اقتصادی کشورها را در هم آمیزد " ، و در زمینه‌هایی مشخص‌تر ، " هماهنگ‌سازی سرمایه‌گذاری " و در این رابطه ، تولید و مبادلات ، به اتخاذ نوعی سیاست ارشاد " و " برنامه‌ریزی فوق ملی " (۵) و از این رو به مرجعی فوق ملی (۶) نیاز داشتند که سرشت سازمانی به‌گونهٔ سازمان همکاری بین‌المللی پذیرا نمی‌شد . تنظیم برنامه‌های مشترک رها شد ، سازمان به آزادی تدریجی مبادلات تجاری روی آورد .

۱ - همان مقاله ، ص ۱۹۷ - ۱۹۸

2-Ganshof Van Der Meersch, W.J., Organisations Européennes, Sirey, 1966, p. 455.

گانشف وان در مرش ، سازمانهای اروپا ، ۱۹۶۶ ، ص ۴۵۵

۳ - همان مؤلف ، ص ۴۵۶ ؛ ۴ - مقدمهٔ عهدنامه " سازمان همکاری و اقتصادی اروپا " ، بند ۵ ، و نیز ماده ۱۵

5-L'Huillier, Théorie et pratique de la Coopération économique internationale, 1957, pp. 222-223.

لوئیلیه ، تئوری و عمل در همکاری اقتصادی بین‌المللی ، ۱۹۵۷ ، ص ۲۲۲ - ۲۲۳

6-Maury R., L'Intégration européenne, Sirey, 1958, p. 223

موری ، ادغام اروپا ، انتشارات سیره ، ۱۹۵۸ ، ص ۲۲۳

آزادی تدریجی مبادلات از راه کاهش سهمیه‌های وارداتی و تدابیری دیگر که مبادلات را از صورت دوجانبه به صورت چند جانبه در آورد ، در اروپائی دستخوش کمبود دلار و ارزهای دیگر ، آزادی پرداختها را نیز به میان می آورد . (۱) آزادی پرداختها خود به وجود "تهاتری چند جانبه بر اساس واحد محاسبه‌ای بین‌المللی نیاز داشت که در مبادلات به جای پایه طلا به کار برده شود". (۲) کمک آمریکا به دلار ، هر چند مشکل کسر موازنه پرداختها را بطور موقت حل می کرد (۳) ، راه حلی بی نیاز از کمک آمریکا وقتی یافته شد که بانک "اتحاد پرداختهای اروپا" مکانیسمی برقرار کرد که "صندوق بین‌المللی پول" به کار می برد . بانک به هر دولت اعتبار "سهمیه پرداختی" (۴) اختصاص می داد که میزان پرداخت قسمتی از مانده خالص حسابهای بدهکار و بستانکار از این محلها ، بی آنکه طلا انتقال داده شود ، در قسمت دیگر به طلا ، مبادلات چند جانبه کشورهای اروپا را به جریان می انداخت (۵) . با اینکه بانک "اتحاد پرداختهای اروپا" در برقراری پرداختهای چند جانبه ، عامل محرک مبادلات ، تلاشی به سزا کرده ، نه توانست دولتهائی را که نرخ آزادی مبادلات را به فراخور منافع ملی خود می کاستند ، از این کار باز دارد ، نه توانست قابلیت تبدیل پولهای اروپا را بیکدیگر تامین کند . (۶)

بی شک ، فواید مستمر تبدیل پذیری پولها چندان زیاد نیست ، و به نظر می رسد که برقراری پایه طلا در مبادلات تنها مکانیسمی باشد که خود بخود مبادلات را به قید نظارت و نظم در آورد ، بطوری که اگر چنین پایه‌ای معمول می شد ، وجود مرجعی فوق ملی مورد پیدانمی کرد . و اما از طرف دیگر ، نظر به علاقه دولتها به حفظ حاکمیت خود و موازنه تجارتی آنها بازگشت به پایه طلا بر اثر توافقی مشترک ، بی وجود مرجعی فوق ملی و تصمیماتی

۱- مری ، همان کتاب ، ص ۲۲۶ ؛ لوئیلیه ، همان کتاب ، ص ۲۰۷ ؛

۲- مری ، ص ۲۲۶ ؛ ۳- لوئیلیه ، ص ۲۰۸ ؛

}- Reuter, Paul. Organisations européennes, Coll. "Thémis", 1970, p. 110.

رویتر ، سازمانهای اروپا ، تمیس ، ۱۹۷۰ ، ص ۱۱۰

+ - Quota

۵- مری ، ص ۲۲۷ - ۲۲۸ ؛ ۶- مری ، ص ۲۲۹ - ۲۳۰ ، و نیز لوئیلیه ص ۲۰۷ - ۲۰۸

الزام آور تصوری باطل به نظر می رسد . (۱)

در واقع کار به بن بست کشیده بود . فکر سازماندهی اروپا به سبکی دیگر و در دیدگاهی دیگر به شیوه‌ای تجربی اندیشیده می شد (۲) که شورای اروپا می پرورد . شیوه "وظیفه‌گرائی" (۳) به تامین ادغامی اقتصادی توجه داشت که سازمان همکاری اقتصادی نمی‌توانست عملی سازد .

۲- "شورای اروپا" ، سازمان همکاری سیاسی دولتهائی که مرامی سیاسی و میراثی مشترک - "آزادی فردی" ، "آزادی سیاسی" ، "تفوق اصول حقوقی (۴) - به هم می‌پیوست ، در قالب الفاظ "تحقق وحدتی فشرده‌تر بین اعضا به منظور حفظ و پیشبرد آرمانهائی که میراث مشترک آنها است" (۵) ، سودای نیل به هدفی گسترده در سر می‌پروراند .

از همان آغاز کار ، "تحقق وحدتی فشرده‌تر" (۶) به دو تفسیر بیان می‌شد ، تحول به شیوه ادغام در برابر راه ورسم همکاری بین‌المللی . به هر حال ارگانهائی (الف) که اساسنامه در نظر گرفته بود ، تحولی کند مجسم می‌کردند (۷) ، بی‌آنکه راهی بر تحولی ادغام گرا بکشانید . (ب)

الف - تحقق وحدت مطلوب به دو ارگان سپرده شده ، یکی "کمیته وزیران" ، ارگان بین‌الحکومتی ، دیگری "مجمع مشورتی" ، "ارگان شور شورای اروپا" ، هر دو برخوردار از صلاحیتی دامنه‌دار ، ولی در قید اختیاراتی کم دامنه . صلاحیت "کمیته وزیران" در بررسی تدابیری درخور "عقد عهدنامه و موافقت‌نامه و

۱- مری ، ص ۲۳۱ - ۲۳۲ ؛ ۲- مری ص ۲۳۲ ؛

3-Fonctionnalisme

4- "La prééminence du Droit" - "the rule of Law"

در مقدمه اساسنامه شورای اروپا ؛ ۵- ماده ۱ اساسنامه

6- "Une union plus étroite" - "a closer union"

۷- رویتر ، ص ۴۸

اتخاذ سیاستی مشترک از طرف اعضاء در قبال موضوعاتی مشخص " (۱) ، قلمروئی است گسترده و از آن گسترده تر صلاحیت مجمع مشورتی است که می تواند به " شور و تنظیم توصیه در هر موضوع که در صلاحیت او است " (۲) بپردازد .

بی شک ، پیدایی مجمع مشورتی منتخب پارلمان هر کشور یا به طریقی که هر دولت بقرر کند (۳) ، نوآوری چشمگیر شورای اروپاست که اول بار سازمانی بین المللی را بر رگی پارلمانی استوار ساخته است (۴) . با این وصف ، مجمعی که کنگره لاهه " عامل محرک " (۵) شورای اروپا می پنداشت ، در مقامی مشورتی قرار داده شد .

اختیار مجمع تصویب " نتیجه مذاکرات " (۶) به اکثریت دوسوم (۷) و ابلاغ آن " به شکل توصیه به کمیته وزیران " (۸) ، اختیار کمیته وزیران تصویب " نتیجه مذاکرات " خود به اتفاق آراء (۹) و ابلاغ آن به همین شکل و " هر گاه اقتضا کند به شکل توصیه به حکومتها " (۱۰) هم موجب کندی کار می شد ، هم بنا بر بی مایگی چنین اختیاراتی " نه کمیته وزیران نه مجمع مشورتی نمی توانستند تصمیماتی بگیرند که بر دولتها الزام آور باشند " (۱۱) .

ب - از نظر جناح فدرال مجمع مشورتی ، " تحقق وحدتی فشرده تر ، نسبت به تحقق وحدتی در صلاحیت دو سازمانی که تشکیل شده بودند ، یکی " سازمان همکاری اقتصادی اروپا " ، دیگری ناتو ، بیانگر " خصلتی تحول ناپذیر ، تحولی فدرال گراست " و بایست به قسمی به پیش برده شود که " دولتهای عضو را به ترک حاکمیت از راه تشکیل جامعه و سرانجام تجدید نظری در اساسنامه وادارد "

۱ - اساسنامه ، ماده ۱۳ - الف ؛ ۲ - اساسنامه ماده ۲۳ - الف ؛

۳ - همان مقاله ، ص ۱۹۶ ؛ ۴ - گانسف و اندرمرش ص ۲۰۶ - ۲۰۷ و ۲۲۰

۵ - Teitgen, P.H., Le Conseil de l'Europe, in "les Organisations régionales internationales", Faculté internationale pour l'enseignement du Droit comparé, fasc. 1, Montchrestien, 1971, p.25.

تتجن شورای اروپا ، در مجموعه " سازمانهای منطقه ای بین المللی ، سال ۱۹۷۱ ، ص ۲۵

6 - Conclusions

۷ - اساسنامه ، ماده ۲۳ ، بند ۱ ؛ ۸ - اساسنامه ، ماده ۲۲ ؛ ۹ - ماده ۲۰ ؛

۱۰ - ماده ۱۳ - ب ؛ ۱۱ - گانسف و اندرمرش ، ص ۲۰۷ ؛

به عقیده^۶ اعضای دیگر ، به خصوص نمایندگان کشورهای انگلستان و اسکاتلندیناوی ، طرفداران حفظ حاکمیت ، " تحقق چنین وحدت بایست به همان روشهایی عملی شود که اساسنامه عرضه داشته است ، بی آنکه تجدید نظری در آن به میان آید که در جهت جامعهها تحول دهد " ، (۱) از طرف دیگر روشها ، " بررسی موضوعاتی متضمن نفع مشترک " ، " عقد موافقتنامه و عهدنامه " ، " اتخاذسیاستی مشترک در قبال موضوعاتی مشخص " (۲) ، همگی روشهای همکاری بینالمللی به شمار میروند ، نه توجه به " وضع مقرراتی دارند که به تقلید قوانین اساسی کشورها " روابط ارگانها را برحسب نوع آنها منظم کند ، بدین معنی که ارگانی پارلمانی و ارگانی اجرایی و دومی را تابع اولی برقرار سازد ، " نه کمترین اشاره‌ای به جوشش حاکمیت دولتها در یکدیگر در بردارد . نه به ایجاد مرجعی فوق ملی " (۳)

به هر حال از همان آغاز ، جناح فدرال مجمع مشورتی دریافت که " در انتظار دگرگونی شورای اروپا به مظهری همچون کنگره فیلا دلفی ، مجلس مؤسسان ایالات متحده آمریکای شمالی ، نشستن خواب و خیالی بیش نیست ، شیوه‌ای واقع‌گراتر بایست اندیشیده شود " . (۴)

قطعنامه^۷ مجمع مشورتی مبنی بر " به وجود آوردن مرجعی سیاسی در اروپا ، عهده‌دار وظایفی محدود ، ولی برخوردار از اختیاراتی واقعی " (۵) ، شیوه‌ای عرضه می‌داشت که در روابط بینالمللی " وظیفه‌گرائی " نامیده می‌شود . شکست شورای اروپا نشان داد که استقرار مرجعی فوق ملی هدفی است دور دست ، راهی است سخت گذر . شیوه^۸ وظیفه‌گرائی راه بر چنین تحولی هموار می‌سازد . به عقیده طرفداران این نظریه ، " بدان علت که به سد حاکمیت دولتها برخورد می‌شود ،

۱ - گانسف و اندرمرش ، ص ۲۱۱ : ۲ - ماده ۱ - ب اساسنامه ؛

۳ - در همان مجموعه^۹ مذکور در زیرنویس شماره ۵ صفحه ۸۱

Robertson, A.H. Conseil de l'Europe et Droits de l'Homme, pp.105-106.

روبرتسن ، شورای اروپا و حقوق بشر ، ص ۱۰۵ - ۱۰۶

۴ - تتجن ، ص ۲۶

5- Résolution du 6 septembre 1949, Documents 1949, no. 87, titre III, par. 5 et 8.

برتر آنست که دولت را از محتوای اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی تهی ساخت ، و این بخشهای فعالیت ملی را به سازمانی بین‌المللی واگذار کرد " (۱) و بدین ترتیب " مراجعی تخصصی " (۲) به وجود آورد ، به چنین مراجع " اختیاراتی واقعی " ، به مفهوم حق تصمیم‌گیری در قبال دولتهای عضو و حق اداره امور تفویض ولی صلاحیت ذاتی آنها را به بخشهایی مشخص محدود کرد (۳) . بنا بر همین عقیده ، "انتقال حاکمیت به مرجعی فوق ملی ، هر گاه در بخشی مشخص انجام گیرد و دولت به درستی بداند چه مقدار حاکمیت از دست می‌دهد آسانتر حاصل می‌شود . اروپا بر اثر انتقالات متوالی حاکمیت که به تدریج قلمروهای گسترده‌تر صلاحیت دولت را در بر گیرد ساخته خواهد شد . فدراسیون اروپا همچنان هدف نهایی می‌ماند ، ولی سیر تحول بایست بخش به بخش به پیش رانده شود " (۴) .

۳ - به روز ۹ مه ۱۹۵۰ ، روبرت شومن ، وزیر خارجه فرانسه ، طی مصاحبه‌ای مطبوعاتی پیشنهادی عرضه داشت که همان روش وظیفه‌گرایی را در انگیزه نیل به هدفهای اقتصادی و نیات و مقاصد سیاسی به کار می‌بست .

الف - در آغاز اعلامیه روش سازماندهی اروپا چنین بیان شده که " اروپا نه به یکبار ساخته خواهد شد ، نه در نوعی سازماندهی جامع ؛ اروپا بر اثر تحقیقاتی عینی ساخته خواهد شد که اول همبستگی در عمل به وجود آورند " . اینکه " همبستگی در عمل " چگونه به وجود آورده شود ، اعلامیه پیشنهاد می‌کند : " مجموع تولید ذغال و فولاد فرانسه تحت مسئولیت مرجع عالی سازمانی قرار گیرد که بر کشورهای دیگر اروپا

1-Gonidec, P.F., Relations internationales, Montchrestien, 1974, p.158.

پ . ف . گونیدک ، روابط بین‌الملل ، ۱۹۷۴ ، ص ۱۵۸

2-Autorités spécialisées - Specialized Agencies

۳ - تتجن ص ۲۶

4-Masclet, J.-C., Union politique de l'Europe, P.U.F., col. "Que sais-je?", 1973, p.8.

ژ . ک . ماسکله ، وحدت سیاسی اروپا ، ۱۹۷۳ ، ص ۸ (ترجمه این کتاب به رودی انتشار خواهد یافت)

باز باشد " و بدین ترتیب " استقرار جامعه‌ای اقتصادی " تحقق یابد .

بنابر آنچه نظریه وظیفه‌گرائی می‌آموزد ، هدفهای سیاسی و از آنجمله " استقرار جامعه‌ای اقتصادی مرحله‌ای گذرا به سوی هدفی سیاسی و تشکیل " جامعه‌ای وسیع‌تر و عمیق‌تر " است . در همین رابطه ، بر اثر " استقرار مرجع عالی نو پدیدگی که تصمیم‌هایش بر فرانسه و آلمان و کشورهای که ملحق شوند ، الزام‌آور باشند " ، ادغامی به فراخور وظیفه و بر حسب بخش (۱) تحقق خواهد یافت که " اولین شالوه‌های عینی فدراسیون اروپا را که به منظور حفظ صلح ضرور است خواهند ریخت " و " بین فرانسه و آلمان ، بروز هر جنگی را ، نه همان تصور ناپذیر ، مطلقاً ناممکن خواهد ساخت " .

ب - اعلامیه شومن و شیوه‌ای معروف به ادغام که عرضه داشت ، فصل جدیدی در تحول سازمانهای اروپا گشوده است . از آن پس ، " جامعه " هائی در اروپا پایه عرصه وجود گذاشته‌اند .

مرحله اول دوره دوم تحول سازمانهای اروپا (۱۹۵۰ - ۱۹۵۴) ، مرحله فراز و نشیب سیاست جامعه سازی است . در زمینه اقتصادی ، " جامعه ذغال و فولاد اروپا " که عهدنامه تشکیل آن به روز ۱۸ آوریل ۱۹۵۱ در پاریس امضا شد ، اول بار شیوه ادغام رابه کار بست و در زمینه اقتصادی بازار مشترکی خاص به وجود آورد . در زمینه سیاسی ، طرح عهدنامه " جامعه دفاع اروپا " (۲) به روز ۲۷ مه ۱۹۵۲ امضا و به روز ۳۰ اوت ۱۹۵۴ ، در مجلس ملی فرانسه طرد شد ، و به همراه آن ، طرح عهدنامه " جامعه اروپا " (۳) که خصلت سیاسی در آن مستتر است ، در همین مرحله ، در انگیزه جبران شکستی که دامنگیر طرح " جامعه دفاع اروپا " شده بود ، عهدنامه " اتحاد اروپای باختری " (۴) به روز ۲۳ اکتبر ۱۹۵۴ در پاریس به امضا رسید . مرحله اول دوره دوم تحول سازمانهای اروپا در شماره بعد به تفصیلی بیشتر بررسی خواهد شد .

1-Intégration fonctionnelle par secteur

2-Communauté Européenne de Défense (CED)
Western European Defence (WED)

3-Communauté Européenne - European Community

4-Union de l'Europe Occidentale (UEO)
Western European Union (WEU)