

# اصلاح ساختار شورای امنیت: سناریوها و چالش‌های آن



ولی کوزه مگر کالجی  
پروفسور مرکز تحقیقات استراتژیک

جهان در نخستین روزهای مهر ماه ۱۳۸۸ (اواخر سپتامبر ۲۰۰۹) شاهد برگزاری بزرگ‌ترین رویداد سیاسی سال یعنی برگزاری مجمع عمومی سازمان ملل متحد در نیویورک بود. طی شش دهه گذشته این اجلاس سالانه فرصتی بی‌نظیر را برای رهبران سیاسی جهان با ایدئولوژی‌ها و ادبیات مختلف اعم از راست رادیکال سرمایه‌داری تا چپ مارکسیستی و نیز اسلام‌گرایان انقلابی را فراهم ساخته است تا ضمن بیان اهداف و مواضع کشورهای متبوعشان، به تجزیه و تحلیل تحولات پیچیده جهانی از منظر خاص خودشان بپردازند. پس از فروپاشی شوروی و پایان جهان دو قطبی، ضرورت اصلاح ساختار سازمان ملل به یکی از نقاط مشترک اکثر سخنرانی‌ها و مباحث مطرح در اجلاس مجمع عمومی گردید؛ البته با در نظر گرفتن این نکته که هر یک از کشورها بنا به خط مشی‌های سیاسی و اهداف و منافع خود، راهکار متفاوتی را برای اصلاح بزرگ‌ترین سازمان بین‌المللی پیشنهاد دادند که همین امر موجب شده است تاکنون هیچ یک از طرح‌ها و پیشنهادهای مطرح شده به مرحله عمل نرسد. از آنجا که بحث تغییرات و اصلاحات در مهم‌ترین نهاد سازمان ملل متحد یعنی شورای امنیت، در کانون این مباحثات قرار دارد، در این نوشتار کوشش می‌شود به صورت فشرده به مهم‌ترین دیدگاه‌ها و طرح‌های بازیگران مطرح جهانی در این زمینه و نیز دلایل ناکامی و محقق نشدن آن

پرداخته شود تا دید بهتر و واقع‌بینانه‌تری نسبت به اصلاح ساختار سازمان ملل حاصل شود. سازمان ملل متحد تنها سازمان بین‌الدولی است که هدف اصلی آن حفظ صلح و امنیت جهانی است. این سازمان که پس از پایان جنگ جهانی دوم شکل گرفت، در طول دوران جنگ سرد و حاکمیت رقابت‌های سیاسی-نظامی و ایدئولوژیک دو ابرقدرت ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی، فراز و نشیب‌های فراوانی را پشت سر نهاد. با فروپاشی شوروی و پایان یافتن جهان دو قطبی، بسیاری از سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی دچار تحول شکلی و ماهوی شدند تا بتوانند خود را با شرایط و فضای جدید بین‌المللی سازگار نمایند. ضرورت سازواری با شرایط جدید نظام بین‌الملل پس از جنگ سرد موجب شد بیشترین نگاه‌ها به اصلاح و تغییر ساختار سازمان ملل متحد، به عنوان بزرگ‌ترین و مهم‌ترین سازمان بین‌الدولی معطوف شود. اما متأسفانه علی‌رغم وجود چنین ضرورتی در نزد جامعه بین‌المللی، روند اصلاح ساختار سازمان ملل متحد به ویژه شورای امنیت به دلیل جهت‌گیری قدرت‌های بزرگ بسیار کند و تا حدودی ناامید کننده بوده است. از آنجا که بحث اصلاحات در ساختار سازمان ملل، بسیار گسترده و پیچیده است در این نوشتار صرفاً به واکوی مهم‌ترین دیدگاه‌ها، طرح‌ها و نیز موانعی که برای اصلاح این ارگان به عنوان مهم‌ترین رکن سازمان ملل بسنده می‌کنیم.



شورای امنیت (Security Council) بر طبق ماده ۲۴ منشور سازمان ملل متحد، مهم‌ترین ارگان مسئول حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. این شورا در چارچوب مقررات فصل ششم منشور (تصفیه مسالمت‌آمیز اختلافات) در مقام میانجی و در چارچوب فصل هفتم (احراز و اقدام در موارد تهدید علیه صلح، نقض صلح و عمل تجاوزکارانه) به مانند مجری قانون و نظم عمل می‌نماید. در حقیقت با توجه به چنین مسوولیت خطیری است که این شورا در قانون مباحث اصلاحات در سازمان ملل قرار گرفته است. به لحاظ ساختاری، شورای امنیت ارگانی است که با ۱۵ عضو به مراتب کوچک‌تر از مجمع عمومی است. پنج کشور ایالات متحده آمریکا، روسیه، چین، بریتانیا و فرانسه به عنوان اعضای دائم برخوردار از حق وتو هستند و ده عضو غیردائم نیز برای مدت دو سال از طرف مجمع عمومی انتخاب می‌شوند. البته تعداد اعضاء انتخابی غیردائم تا سال ۱۹۶۴ شش کشور بود اما به دلیل افزایش تعداد اعضاء سازمان ملل و به موجب اصلاحیه منشور در سال ۱۹۶۵ این تعداد نیز به ده عضو افزایش یافت.

چگونگی گسترش اعضای شورای امنیت و اعضای برخوردار از حق وتو (Right of Veto) یکی از چالش برانگیزترین مباحث حقوقی و سیاسی سال‌های اخیر بوده است. اصل گسترش شورای امنیت مورد پذیرش جامعه بین‌المللی است اما چگونگی آن همواره مورد کشمکش بوده است. به گونه‌ای که تاکنون هیچ طرحی مورد پذیرش اکثریت جامعه جهانی قرار نگرفته است. در مجموع چهار سناریوی جداگانه یا «الگوی گسترش» (Enlargement Model) در خصوص اصلاح شورای امنیت مطرح است که در ادامه به بررسی اجمالی آن‌ها پرداخته می‌شود.

### ۱- الگوی حفظ وضع موجود (Status quo Model)

این الگو با نگاهی بسیار محافظه‌کارانه خواهان حفظ وضعیت کنونی ترکیب شورای امنیت است. پیروان و حامیان اصلی این الگو پنج عضو دائم برخوردار از حق وتو هستند. در واقع این الگو مطلوب‌ترین مدل برای تامین منافع قدرت‌های بزرگ است. الگوی حفظ وضع موجود بر این فرض استوار است که تنها پنج قدرت بزرگ شورای امنیت با پشتوانه سیاسی، نظامی و اقتصادی کلان قادر به ایجاد و حفظ صلح و

امنیت بین‌المللی هستند. بزرگ‌ترین نقاط ضعف این الگو را می‌توان مواردی چون غیر دموکراتیک بودن و محدود کردن گستره مشورت با حذف دیگر بازیگران قدرتمند نظام بین‌الملل دانست که این امر یافتن گزینه‌های مناسب و فراگیر در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را با مشکل مواجه ساخته است. قدرت‌هایی چون ژاپن، هند، برزیل، آلمان و ایتالیا به همراه کشورهای جهان سوم و در حال توسعه به طور جدی مخالف این الگو هستند.

### ۲- الگوی گسترش کاذب (Phony Enlargement model)

این الگو برای نخستین بار توسط بیل ریچاردسون، نماینده پیشین آمریکا در سازمان ملل مطرح شد. این الگو مبتنی بر اختصاص ۵ کرسی دائم بدون حق وتو به اعضای جدید است. بدین ترتیب که یک کرسی به آلمان، یک کرسی به ژاپن و سه کرسی به کشورهای در حال توسعه آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین اختصاص می‌یابد. از دیدگاه واشنگتن ورود آلمان و ژاپن به ترکیب شورای امنیت موجب مسوولیت‌پذیری بیشتر آن‌ها در قبال مسایل و چالش‌های بین‌المللی خواهد شد و از بار تعهدات آمریکا خواهد کاست. ضمن این که به دلیل عدم برخورداری این دو کشور از حق وتو، مانعی جدی در مقابل سیاست‌های کاخ سفید در عرصه بین‌المللی ایجاد نخواهد شد. اختصاص سه کرسی به کشورهای در حال توسعه نیز در این راستا است که آراء مثبت این کشورها در مجمع عمومی برای اعطای کرسی دائم به ژاپن و آلمان ضروری است. علی‌رغم این که الگوی گسترش کاذب با کمترین مخالفت از جانب اعضای دائم روبرو می‌باشد، اما به دلیل این که تغییرات پیشنهادی موجب دگرگونی شکل موجود قدرت در شورای امنیت نمی‌شود و این ارگان را بیش از پیش غیر دموکراتیک می‌سازد، با مخالفت جامعه بین‌المللی همراه بوده است.

### ۳- الگوی گسترش عملی (Pragmatic Enlargement Model)

این الگو نخستین بار از سوی رزالی اسماعیل، رییس گروه کاری سازمان ملل برای تهیه طرح گسترش شورای امنیت مطرح شد. براساس این طرح، اعضای شورای امنیت از ۱۵ عضو به ۲۴ عضو افزایش خواهد یافت و پنج عضو دائم و چهار عضو غیر دائم جدید به اعضای

کنونی اضافه می‌شود. توزیع منطقه‌ای اعطای کرسی‌های تازه به این شکل خواهد بود که به ژاپن و آلمان و هرکدام از مناطق آسیا، آفریقا و آمریکای لاتین و کارائیب یک کرسی دائم و به آفریقا، آسیا، آمریکای لاتین و اروپای شرقی هرکدام یک کرسی غیردائم داده خواهد شد. اشکال بزرگ الگوی گسترش عملی این است که تغییری در موازنه کنونی قدرت در شورای امنیت به نفع کشورهای در حال توسعه ایجاد نمی‌کند. زیرا هر چند کرسی‌های دائم به این کشورها اعطا می‌شود اما کرسی‌های کشورهای توسعه‌یافته صنعتی شمال را به ۷ کرسی دائم افزایش می‌دهد.

### ۴- الگوی گسترش دموکراتیک (Democratic Enlargement Model)

این الگو در سنجش با سه مدل پیشین، الگویی به مراتب ایده‌آل‌تر و مطلوب‌تر است. عناصر اصلی آن عبارتند از:

الف) نمایندگی نسبی گروه‌بندی‌های منطقه‌ای کشورهای عضو سازمان ملل براساس جمعیت و سرزمین؛

ب) حساسیت نسبت به نقطه نظرات و نگرانی‌های گوناگونی که از سوی کشورهای عضو سازمان ملل در مورد اصلاحات شورای امنیت مطرح می‌شود؛

ج) توزیع برابر قدرت در شورای امنیت که باید « شیوه تصمیم‌گیری مشارکتی » نامیده شود؛

د) گسترش قدرت وتو به تمام اعضای شورای امنیت ( البته اگر وجود چنین قدرتی ضروری باشد).

مهم‌ترین مزیت و نقطه قوت الگوی گسترش دموکراتیک این است که تصمیم‌گیری در شورای امنیت بیشتر مبتنی بر مشورت و مشارکت خواهد شد. چنین مکانیسمی با مفهوم امنیت دسته جمعی (Collective Security) هماهنگی بیشتری داشته و باعث افزایش مشروعیت شورای امنیت خواهد شد. متأسفانه نگرانی قدرت‌های دائم شورای امنیت از ورود اعضای جدید و کاهش قدرت و نفوذشان در عرصه سیاست بین‌الملل مانع از تحقق این الگو شده است.

اما در سال‌های اخیر به موازات چهار الگوی کلان پیش گفته، مدل‌های دیگری نیز برای اصلاح ساختار شورای امنیت ارائه شده است که به صورت بسیار فشرده به آن‌ها اشاره می‌شود:

# تاملی بر دلایل و پیامدهای احیای روابط ارمنستان و ترکیه

شهرام کالچی

▼ در عرصه سیاست بین الملل مناقشات فراوانی وجود دارد که مطالعه روند تحولات آن گاهی انسان را به این نتیجه می‌رساند که این مناقشه هرگز به سرانجام مطلوب و حل و فصل نهایی منجر نخواهد شد. مناقشه اعراب و اسرائیل، مناقشه جامو و کشمیر، بحران ناگورنو-قره‌باغ و... از جمله این مناقشات به شمار می‌روند. یکی از بحران‌هایی که در طی دو دهه اخیر علاوه بر تأثیرات داخلی بر طرفین مناقشه، ابعاد منطقه‌ای نیز به خود گرفت، بحران ناگورنو - قره‌باغ بود که در اثر جنگ خونین و خانمان سوز اوایل دهه ۹۰ میان دو جمهوری تازه به استقلال رسیده آذربایجان و ارمنستان روی داد. صرف‌نظر از دلایل وقوع چنین رویداد تلخی که منجر به از بین رفتن هزاران انسان بی‌گناه ارمنی و آذری و بی‌خانمان شدن هزاران نفر دیگر و تیرگی روابط دو کشور همسایه آذربایجان و ارمنستان گردید، یکی از مهم‌ترین پیامدهای این رویداد قطع روابط دیپلماتیک کشور ترکیه با ارمنستان به دلیل حمایت آنکارا از هم‌قومی‌ها و هم‌زبانان خود در قفقاز بود که این امر به نوبه خود یکی از مهم‌ترین پایه‌های شکل‌گیری و نحوه ترتیبات منطقه قفقاز جنوبی در دو دهه اخیر را رقم زد. در واقع وجود پیوندهای هویتی و قومی بین دو کشور ترک زبان ترکیه و آذربایجان موجب حمایت همه‌جانبه آنکارا از باکو در مقابل سیاست‌های ایران گردید. قطع مناسبات دیپلماتیک، اعمال تحریم‌های اقتصادی و بستن مرزهای دو کشور از جمله اقدامات دولتمردان ترک در طی دو دهه گذشته در قبال ارمنستان بوده است. علاوه بر این اتهام ارمنستان به ترکیه در مورد نسل‌کشی ارمنی به دست امپراطوری عثمانی در سال ۱۹۱۵ و ضرورت پذیرش و عذرخواهی رسمی و همراه با جبران خسارت مادی و معنوی آن از سوی آنکارا یکی دیگر از عوامل تنش میان ترکیه و ارمنستان به شمار می‌رفته است. امری که تاکنون تمامی دولت‌های ترکیه به شدت با آن مخالفت نموده و از پذیرش درخواست ارمنستان خودداری نموده‌اند. تقاضای آنکارا از ایران برای شناسایی رسمی مرز کنونی ترکیه - ارمنستان و چشم‌پوشی ایران از نگرستن به بخش شرقی ترکیه به عنوان ارمنستان غربی نیز از جمله دلایل دیگری بود که موجب گردید علی‌رغم این که ترکیه در زمره نخستین کشورهای بود که در سال ۱۹۹۱ استقلال ارمنستان را به رسمیت شناخت، اما به مدت ۱۷ سال یعنی تا سال ۲۰۰۸

## ۱- مدل‌های پیشنهادی از طرف هیات عالی رتبه سازمان ملل

در سال ۲۰۰۳ یک هیات ۱۶ نفره از طرف کوفی عنان تحت عنوان « هیات عالی رتبه در خصوص تهدیدات، چالش‌ها و تغییر» به ریاست آناند پانیاچون، نخست‌وزیر سابق تایلند تشکیل شد. در مورد گسترش شورای امنیت، این هیات دو مدل «الف» و «ب» را مطرح ساخت تا اعضاء بر سر یکی از آن‌ها به توافق نهایی برسند. مدل الف ۶ کرسی دائم جدید بدون حق وتو و ۳ کرسی تازه غیردائم دوساله را پیشنهاد می‌کند. بر این اساس ۲ کرسی دائم به آفریقا، ۲ کرسی دائم به آسیا و اقیانوسیه، ۲ کرسی برای اروپا و ۴ کرسی برای آمریکا اعطا می‌شود. در مدل ب شمار اعضای شورای امنیت از ۱۵ عضو به ۲۴ عضو افزایش پیدا می‌کند. در این مدل کرسی دائم جدیدی پیش‌بینی نشده است ولی یک گروه تازه‌ای از ۸ کرسی تجدید نشدنی چهارساله پیشنهاد می‌شود. بر پایه مدل ب توزیع کرسی‌های چهارساله تجدید شدنی به این صورت خواهد بود که به هر حوزه منطقه‌ای یعنی آفریقا، آسیا و اقیانوسیه، اروپا، آمریکا، هر کدام دو کرسی اختصاص می‌یابد.

## ۲- طرح گروه چهار (Group 4 - G4)

گروه چهار متشکل از کشورهای آلمان، ژاپن، هند و برزیل می‌باشد که با هدف حمایت از یکدیگر برای کسب کرسی دائم در شورای امنیت گردهم آمدند. طرح گروه چهار مبتنی بر افزایش اعضای شورای امنیت از ۱۵ عضو به ۲۵ عضو است. بر اساس این طرح ۶ کرسی دائم و ۴ کرسی غیر دائم جدید به ترتیب زیر در بین گروه‌های منطقه‌ای توزیع می‌شود:

- قاره آفریقا: ۲ کرسی دائم و یک کرسی غیر دائم؛

- قاره آسیا: ۲ کرسی دائم و یک کرسی غیردائم؛

- گروه اروپای غربی و سایرین: یک کرسی دائم و یک کرسی غیردائم؛

- کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب: یک کرسی دائم و یک کرسی غیردائم

این طرح به دلیل مخالفت پنج عضو دائم با اعطای حق وتو به چهار کشور آلمان، ژاپن، هند و برزیل از یک سو و مخالفت چهار کشور یاد شده با اعطای حق و توه سایر گروه‌های منطقه‌ای از جمله آفریقا عملاً راه به جایی نبرده است. علاوه بر الگوها و طرح‌های پیش گفته، در سال‌های اخیر برنامه‌هایی مانند طرح اتحادیه آفریقا، مدل منطقه‌ای ایتالیا، مدل آبی، مدل سبزی و نیز مدل‌های ارائه شده از طرف مرکز آموزش اصلاحات در سازمان ملل نظیر مدل C و مدل X مطرح شده است که پرداختن به جزئیات آن مجال دیگری را می‌طلبد. آنچه که در جمع بندی این نوشتار کوتاه می‌توان اشاره نمود این است که با توجه به تغییرات بنیادینی که در عرصه سیاسی، امنیتی و اقتصادی جهان رخ داده است و فضایی بسیار متفاوت از زمان تشکیل سازمان ملل در سال ۱۹۴۵ بر نظام بین‌الملل حکمفرما شده است، تغییر در اصلاح ساختار سازمان ملل به ویژه شورای امنیت با هدف کارآمدتر شدن این نهاد بین‌المللی ضرورتی انکارناپذیر است. اما به دلیل آن که نوع مناسبات حاکم در سازمان ملل به ویژه شورای امنیت بازتابی از ساختار قدرت و چگونگی توزیع قدرت در سطح بین‌المللی است، منافع قدرت‌های بزرگ مانعی اساسی برای تغییر ساختار این نهاد بین‌المللی به شمار می‌رود. بدیهی است تنها در صورت همراهی قدرت‌های بزرگ و درک درست آن‌ها از شرایط بسیار حساس و پیچیده محیط بین‌المللی و انسجام کشورهای در حال توسعه در اتخاذ یک موضع یکپارچه و هماهنگ می‌توان به اصلاح ساختار سازمان ملل به ویژه شورای امنیت در سال‌های آتی امیدوار بود. ▲