

منشور ملل متحد و اصلاحات اساسی در سازمان ملل متحد

دکتر بهرام نوازی*

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۱۰/۱۱
تاریخ تأیید نهایی: ۱۳۹۰/۹/۱

چکیده

سازمان ملل متحد، بزرگ‌ترین و پر قدرت‌ترین سازمان بین‌المللی است که در نتیجه پیدایش و تکامل روابط بین‌الملل در اواسط قرن بیستم تشکیل شد و به لحاظ ویژگی‌های بسیار خود هر ساله نه تنها بر دامنه فعالیت و مسئولیت‌ها بلکه بر میزان قدرت و اختیارات خود نیز افزوده است. با این حال مطالعه روند تدوین منشور ملل متحد و چگونگی فعالیت این سازمان و ترکیب ساختاری آن نشان می‌دهد این سازمان برای دستیابی به اهداف و آرمان‌های مندرج در منشور خود نیازمند اصلاحات محتوایی و ساختاری بسیاری است و حتی هیأت مؤسس این سازمان که همان قدرت‌های پیروز در جنگ دوم جهانی بوده‌اند برای خود در این منشور امتیازاتی را لحاظ کرده‌اند که اصرار افراط‌گرایانه بر آنها مانع از تحقق اهداف و آرمان‌های منشور شده است.

این مقاله تلاش می‌کند با بهره‌گیری از یک رویکرد تلفیقی حقوقی و سیاسی، گذشته از اهداف و آرمان‌های مندرج در منشور، به انگیزه‌های تدوین منشور ملل متحد و منافع اعضای سازمان ملل در تشکیل و اصلاحات بعدی آن برای رسیدن به اهداف تدوین‌کنندگان منشور بپردازد و اصلاحات لازم برای دستیابی این سازمان به اهداف و آرمان‌های خود را تحلیل کند.

واژگان کلیدی: منشور ملل متحد، سازمان ملل متحد، حاکمیت ملی، برابری

دولت‌ها، اصلاحات اساسی

مقدمه

سازمان ملل متحد بزرگ‌ترین و پر قدرت‌ترین سازمان بین‌المللی است که در نتیجه پیدایش و تکامل روابط بین‌المللی در اواسط قرن بیستم تشکیل شد و به لحاظ ویژگی‌های بسیار خود هر ساله نه تنها بر دامنه فعالیت و مسئولیت‌ها بلکه بر میزان قدرت و اختیارات خود نیز افزوده است. تکامل و توسعه روابط بین‌الملل نه تنها موجب ایجاد و تقویت سازمان ملل متحد بلکه دیگر سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی در سطوح، مناطق و موضوعات مختلف شده است به طوری که امروزه بیش از ۴۰۰ سازمان بین‌المللی دولتی و بیش از ۲۰۰۰ سازمان بین‌المللی غیردولتی وجود داشته و بسیاری همچون سازمان بهداشت جهانی زیر مجموعه سازمان ملل متحد هستند یا مانند خیل عظیمی از سازمان‌های بین‌المللی غیردولتی با شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد همکاری و هماهنگی دارند.

جمهوری اسلامی ایران از سال ۱۳۸۰ به این سو همواره تلاش کرده تا وضعیت عضویت و نظارت خود را در بیش از یکصد سازمان بین‌المللی دولتی حفظ کند و برای مثال در قانون بودجه ۱۳۸۷ کل کشور نیز رقمی برابر ۲۲۹/۲۶۶/۰۰۰/۰۰۰ ریال برای این موضوع تصویب کرد. بی‌تردید پرداخت سالانه چنین مبلغ هنگفتی از سوی یک دولت در حال توسعه، از اهمیت سازمان ملل متحد و دیگر سازمان‌های بین‌المللی حکایت دارد و این اهمیت برای دولت‌های بزرگ و حتی ابرقدرت نیز درخور توجه است چرا که مثلاً بدون اجماع رأی در ناتو هیچ یک از دولت‌های بزرگ اروپایی تصمیمی نمی‌گیرند و حتی ایالات متحده نیز برای کسب مشروعیت تهاجم به کشورهای کوچکی مثل افغانستان و عراق، خود را بی‌نیاز از اخذ مجوز شورای امنیت سازمان ملل متحد نمی‌بیند.

با این حال سازمان ملل متحد خالی از اشکال و ایراد نیست و صاحب‌نظران بسیاری از بدو تأسیس این سازمان تاکنون، به طرح این اشکالات و تلاش برای رفع آنها برآمده‌اند. حتی مجمع عمومی سازمان ملل متحد نیز به ضرورت و لزوم اعمال اصلاحاتی در ساختار این سازمان پی برده و در ۱۷ دسامبر ۱۹۹۶ که کوفی عنان را به دبیرکلی سازمان انتخاب می‌کرد، طرح وی را برای «اعمال اصلاحات مؤثر و کارآمد در جهت پاسخگویی بیشتر این سازمان به خواسته‌ها و آرزوهای اعضا و تحقق بیشتر اهداف و تعهدات سازمان» نیز تصویب کرد. این طرح از ژانویه ۱۹۹۷

که کوفی عنان عهده‌دار این سمت شد در چهار بخش صلح و امنیت، امور اقتصادی و اجتماعی، امور بشردوستانه و توسعه در دست بررسی قرار گرفت (www.un.org/) (reform/chronology.shtml, 2009) تا این که در ۲۱ مارس ۲۰۰۵ به گزارش جامعی در این زمینه با عنوان «به سوی آزادی گسترده‌تر» انجامید^۱ (Annan, 2005) و از سوی شرکت کنندگان در اجلاس سران ملل متحد نیز به تصویب رسید. (www.un.org/reform/index.shtml, 2009) کوفی عنان در گزارش خود خواستار اصلاحات متعددی شده بود که برخی از آنها عبارت بودند از:

اصلاح تعداد اعضاء و توازن نیروها در شورای امنیت؛
تغییر نام کمیسیون حقوق بشر به «شورای حقوق بشر»^۲ و ارتقای جایگاه آن به یک رکن دائمی ملل متحد یا زیر نظر مجمع عمومی که اعضای آن با دو سوم آرای مجمع عمومی انتخاب شوند؛

حذف فصل سیزدهم منشور درباره شورای تولید^۳؛
حذف ماده ۴۷ منشور درباره کمیته مأموران نظامی^۴ و تمامی ارجاعات به این ماده در مواد ۲۶، ۴۵ و ۴۶؛

حذف عبارت «کشورهای دشمن» در مواد ۵۳ و ۱۰۷ منشور که به دولت‌های محور در جنگ دوم جهانی (آلمان، ژاپن و ایتالیا) دلالت دارد. (Annan, 2005)
اما با وجود احساس نیاز به اصلاحات سازمان ملل، بسیاری از این ایرادات و انحرافات یا اساساً مورد غفلت واقع شده و یا در صورت توجه، تاکنون به نتیجه قطعی نرسیده و حتی همین پیشنهادهای مشخص کوفی عنان نیز در حالت بحث و مناقشه باقی مانده است، به طوری که در ژانویه ۲۰۰۸ که بان‌کی مون، دبیرکلی این سازمان را برعهده گرفت، برنامه خود را بر پایه «ملل متحدی نیرومندتر برای جهانی بهتر» قرار داد و کار خود را با هدف «انسجام و پاسخگویی مؤثرتر و کارآمدتر» این سازمان و رفع موانع آن در قرن بیست و یکم آغاز کرد. (www.un.org/apps/news, 2009)

این مقاله تلاش می‌کند با بهره‌گیری از یک رویکرد تلفیقی حقوقی و سیاسی، ضمن تأکید بر اهداف و آرمان‌های مندرج در منشور، به انگیزه‌های تدوین منشور ملل

۱. In Larger Freedom

۲. Human Rights Council

۳. Trusteeship Council

۴. Military Staff Committee

متحد و منافع اعضای سازمان ملل در تشکیل و اصلاحات بعدی آن برای رسیدن به اهداف تدوین‌کنندگان منشور پیردازد و از این طریق می‌خواهد علل مخالفت جدی با اصلاحات سازمان ملل را توضیح دهد. در مطالعه سازمان ملل متحد از منظر حقوقی، اهداف و آمال تشکیل سازمان ملل متحد مورد توجه قرار می‌گیرد و از همین رو، منشور ملل متحد به عنوان اساسنامه سازمان ملل متحد، ملاک و معیار ارزیابی در این روش خواهد بود. از این منظر، از آنجا که سازمان ملل متحد مظهر عدالت بین‌المللی و پشتیبان حق و حقیقت تلقی شده و وظیفه آن تأمین رابطه دوستی میان دولت‌ها بر اساس حاکمیت ملی و برابری دولت‌ها، عدالت و کمک به گسترش رفاه اجتماعی در میان تمامی افراد بشر به شمار می‌رود، هر گونه انحرافی در سازمان نیز بر مبنای همین منشور تجزیه و تحلیل می‌شود و ناقض آن گناهکار و مجرم تلقی شده و مشمول مجازات واقع می‌گردد.

اما این مطالعه تنها به منظر حقوقی اکتفا نکرده و به منظر سیاسی نیز توجه دارد، چرا که به قول هابز «عهد و پیمان‌ها بدون پشتوانه شمشیر، تنها حرف‌اند و به هیچ روی توان تأمین امنیت آدمی را ندارند.» (هابز، ۱۳۸۰، ۱۸۹) در منظر سیاسی، سازمان ملل متحد به منزله یک مجموعه و کل که دارای اجزایی با منافع مختلف است مورد توجه قرار می‌گیرد. در چنین وضعیتی هر یک از اجزاء دارای نقش و جایگاهی خواهد بود که نقش برخی بزرگ‌تر و بیشتر از دیگران است و در هر زمان نقش هر یک ممکن است متفاوت از پیش و بیشتر یا کمتر از دیگران باشد و در نتیجه تأثیرگذاری آن بر دیگر اجزاء و کل مجموعه در هر زمان تفاوت خواهد کرد. از این منظر، منافع دولت‌ها و اجزای تشکیل‌دهنده سازمان ملل متحد در تشکیل و اصلاحات اساسی آن اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. در این مطالعه، منظور از اصلاحات اساسی سازمان ملل، هم اصلاحات محتوایی و زیربنایی است و هم اصلاحات ظاهری و ساختاری که در صفحات آینده به تفصیل درباره آنها توضیح داده خواهد شد.

منشور و آرمان ملل متحد:

در گذشته باستان و در سده‌های میانی به سختی می‌توان شورایی از دولت‌ها پیدا کرد که در آن به همفکری در تصمیم و هماهنگی در اقدام پرداخته باشند، اما در دوره معاصر روابط بین‌الملل که با کنگره وستفالی و عهدنامه صلح ۱۶۴۸ آغاز شده است به تدریج بر تعداد و گستردگی این گونه شوراها همچون کنگره‌های وین ۱۸۱۵،

آکس لاشاپل ۱۸۱۸، برلین ۱۸۷۸ و اتحاد‌های ۴ گانه و ۵ گانه و اتفاق مثلث و اتحاد مثلث افزوده شد و دولت‌های شرکت‌کننده در این شوراها تلاش کردند تا از طریق هفکری و سازش، روند جنگ و صلح را به نفع خود هدایت کنند. (نقیب زاده، ۱۳۷۸: ۱۳۹-۱۳) علاوه بر موضوع این گردهمایی‌ها، حیظه فعالیت هم از اهمیت قابل توجهی برخوردار است و هر چه به قرن بیستم نزدیک‌تر شده است، بر دامنه و شعاع فعالیت آن نیز افزوده شده و از مناطق اروپایی به کل قاره اروپا و از آنجا به سراسر جهان گسترش یافته است و در نتیجه قدرت‌های دیگر اروپایی نیز به این شوراها پیوستند. مهم‌ترین این شوراها در آغاز قرن بیستم، کنفرانس صلح پاریس بود که علاوه بر قدرت‌های اروپایی، ایالات مت‌حده و ژاپن نیز شرکت جستند و نه تنها مسئله دولت‌های شکست خورده در جنگ اول جهانی را حل و مستعمرات آنها را میان خود تقسیم کردند بلکه با تأسیس جامعه ملل، نظم نوینی را برای اداره صلح پس از جنگ برقرار کردند. اما کار جامعه ملل با تخلف کشورهای عضو جامعه (ژاپن، ایتالیا، آلمان، شوروی) که ساختار و برنامه‌های آن را با منافع خود مخالف می‌دیدند، معلق و با شروع جنگ دوم جهانی در سال ۱۹۳۹ به طور کلی متوقف شد. این جنگ خسارت و تلفاتی به بار آورد که در مقایسه با جنگ اول جهانی بسیار سهمگین‌تر بود. (Schwarzenberger, 1936; Keylor, 1984)

با این حال آرمان‌های حاکمیت ملی، برابری و استقلال دولت‌ها از یکدیگر در روابط بین‌الملل هرگز به فراموشی سپرده نشد و به نوشته داوود آقایی (۱۳۸۲: ۸۳) «در ره آورد چنین اندیشه‌ای» بود که متفقین جنگ دوم جهانی، در ۱۳ کنفرانس گرد هم آمدند تا علاوه بر تهیه نقشه‌های عملیات نظامی بر ضد دشمن، به امیدها و آرزوهای خود برای آینده پس از شکست قدرت‌های محور نیز جامه عمل بپوشانند. کوردل هال، رئیس هیئت آمریکایی در کنفرانس‌های سازمان ملل می‌خواست سازمانی جدید را بر ویرانه‌های جامعه ملل ایجاد کند که به جای قدرت، «حکومت قانون و اخلاق» را بر رفتار کلیه ملت‌ها فائق آورد. (Hull, 1948, vol. 2, 1651)

مردم آمریکا نیز رؤیای اصول لیبرال - دموکراسی «جهان واحد» را در این سازمان تحقق یافته می‌دیدند و به همین دلیل کنگره آمریکا متقاعد شد به منشور رأی موافق و به حکومت این کشور اجازه عضویت در سازمان بدهد. پیشتر از این در مارس ۱۹۴۵ روزولت، رئیس جمهور آمریکا، خطاب به نمایندگان کنگره اعلام کرده بود که

دیگر فضای ناخوشایند سیاست نفوذ سال‌های پیشین به پایان رسیده است و منشور، بنیانی برای یک صلح پایدار «بر اساس اصول منطقی و عدالت منشور آتلانتیک» فراهم کرده است. (Claude, 1971, 60; Rosenman, 1950, Vol. 13, 570-586) ماده ۱ منشور، سازمان ملل متحد را بر پایه مقاصد زیر استوار کرده است:

حفظ صلح و امنیت بین‌المللی؛ ... اعمال اقدامات دست جمعی مؤثر برای جلوگیری و برطرف کردن تهدیدات بر ضد صلح و سرکوب هرگونه عمل تجاوز؛ ... فراهم کردن موجبات تعدیل و تصفیه اختلاف‌های بین‌المللی با استفاده از روش‌های مسالمت آمیز و مطابق اصول عدالت و حقوق بین‌الملل؛ ... توسعه روابط دوستانه در میان ملت‌ها بر مبنای احترام به اصل حقوق برابر و تعیین سرنوشت ملت‌ها توسط خود؛ ... حصول همکاری بین‌المللی در حل مسائل بین‌المللی؛ ... [و] بودن مرکزی برای هماهنگی اقداماتی که ملت‌ها برای حصول این اهداف معمول می‌دارند. در تعقیب این اهداف، منشور در ماده ۲ اصول مشخصی از جمله «حاکمیت برابر کلیه اعضاء» را اتخاذ کرد و اعضاء را موظف کرد تا:

... تعهداتی را که به موجب این منشور بر عهده گرفته‌اند، با حسن نیت انجام دهند؛ ... اختلاف‌های بین‌المللی خود را با استفاده از وسائل صلح آمیز تصفیه کنند؛ ... در روابط بین‌الملل از تهدید یا استفاده از زور بر ضد تمامیت ارضی یا استقلال سیاسی هر کشوری خودداری کنند؛ ... در هر اقدامی که سازمان ملل متحد انجام می‌دهد همه گونه مساعدت کنند؛ ... از کمک به هر کشوری که سازمان ملل متحد بر ضد آن اقدام بازدارنده یا قهری می‌کند خودداری کنند؛ ... [و] نسبت به رفتار کشورهای غیر عضو سازمان ملل متحد بر طبق این اصول مراقبت کنند.

منافع هیأت مؤسس سازمان ملل متحد

ابتکار ایجاد سازمان جدیدی بر ویرانه‌های جامعه ملل که کمبودها و نقیصه‌های آن را برطرف کند نخستین بار در اعلامیه متفقین در جون ۱۹۴۱ مطرح شد و در ۱۲ کنفرانس دیگری که با حضور قدرت‌های بزرگ متفق جنگ دوم جهانی تشکیل شد و آخرین آنها در جون ۱۹۴۵ در سان فرانسیسکو بود، به طور مداوم مورد تأکید قرار گرفت. کتاب «سازمان ملل متحد برای همه» که همه ساله تجدید چاپ می‌شود، تاریخچه تشکیل سازمان ملل متحد را به ۱۳ کنفرانس متفقین باز می‌گرداند. (Everyone's United Nations, 1968: 5-39)

کنفرانس اول در ۱۲ جون ۱۹۴۱ در لندن و با حضور نمایندگان انگلستان، استرالیا، کانادا، نیوزیلند، آفریقای جنوبی و حکومت‌های در تبعید بلژیک، چکسلواکی، یونان، لوکزامبورگ، هلند، نورژ، لهستان، یوگسلاوی و فرانسه برگزار شد. در پایان این نشست اعلامیه‌ای منتشر شد که در آن شرکت کنندگان با شناخت کامل از این که «تنها ریشه حقیقی یک صلح پایدار، همکاری صمیمی مردم آزاد جهان است که جهان را از تهدید تجاوز رها ساخته و همه خواهان برخورداری از امنیت اقتصادی و اجتماعی هستند» تمایل خود را «برای همکاری با یکدیگر و سایر مردم آزاد در جهت این هدف هم در جنگ و هم در صلح» اظهار داشتند.

کنفرانس دوم از ۹ تا ۱۲ آگوست ۱۹۴۱ بر عرشه کشتی در خلیج آرژانتی و نیوفاوندلند با حضور چرچیل و روزولت برگزار شد که به امضای اعلامیه‌ای با عنوان «منشور آتلانتیک اصول انگلیسی - آمریکایی» در ۱۴ آگوست ۱۹۴۱ انجامید. این منشور که در اول ژانویه ۱۹۴۲ با بیانیه مشترک ۲۶ کشور که به عنوان ملل متحد در حال جنگ با قدرت‌های محور شناخته شدند مورد حمایت قرار گرفت (Ibid:38-39)، هر گونه تصرف ارضی، سلطه جویی و تغییرات مرزی بر خلاف «خواست‌های آزاد مردم» را محکوم می‌کرد و حق «همه مردم برای انتخاب شکل حکومتی که تحت لوای آن زندگی می‌کنند» محترم می‌شمرد. در این منشور آمده بود که هیچ صلحی تحت پوشش تسلیحات تحقق نخواهد یافت و برای همین پیشنهاد می‌کرد «یک سیستم دائمی و فراگیر از امنیت کلی تأسیس شود».

در کنفرانس سوم که میان چرچیل و روزولت در کازابلانکا در ۱۴ ژانویه ۱۹۴۳ برگزار شد، برای نخستین بار موضوع ارسال تدارکات لازم به شوروی مطرح شد (Feis, 1957:105) و در کنفرانس چهارم که از ۲۴-۱۴ آگوست ۱۹۴۳ در کبک کانادا میان چرچیل و روزولت برگزار شد، تهاجم مشترکی بر ضد آلمان در اول مه ۱۹۴۴ طرح ریزی شد و برای نخستین بار به پیشنهاد چرچیل، نخست وزیر بریتانیا، رهبری عملیات به یک آمریکایی سپرده شد و همچنین عملیات دریایی و هوایی گسترده‌ای را در نواحی مرکزی و جنوب شرقی حوزه اقیانوس آرام بر ضد ژاپن تصویب و زمان بندی کرد. (Ibid:149-151)

تا اینجا کنفرانس‌های متفقین میان چرچیل و روزولت برگزار می‌شد اما در ۱۸ اکتبر ۱۹۴۳ برای نخستین بار وزیران خارجه بریتانیا، ایالات متحده، اتحاد شوروی و چین

ملی گرا در مسکو گردهم آمدند تا در اعلامیه‌ای که به نام چهار ملت^۱ منتشر شد، اراده مشترک خود را برای «ادامه جنگ با دشمن مشترک و آگاهی دادن سریع به دیگران و اقدام هماهنگ با یکدیگر» اعلام کنند. (Russel, 1958: 128-144) این دولت‌های بزرگ با وجودی که هر یک از ملت‌های مختلف و متعددی تشکیل شده بودند و از هر گونه عامل پیوستگی ملی تهی بودند، خود را با عنوان «ملت» به شناسایی یکدیگر رساندند و بر «ضرورت تأسیس یک سازمان کلی بین‌المللی در نزدیک‌ترین زمان ممکن بر اساس اصل برابری حاکمیت کلیه کشورهای صلح دوست و همچنین باز برای عضویت این دسته کشورها چه بزرگ و چه کوچک برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» تأکید کردند. (Subcommittee, 1954: 39) از این پس، نهادهای طرح و برنامه آمریکایی تلاش خود را برای تهیه طرح پیش‌نویس اساسنامه سازمان ملل متحد آغاز کردند. (Claude, 1971: 52)

با وجودی که از این تاریخ قدرت‌های بزرگ متفق دست کم به چهار دولت-ملت افزایش یافته بود و قاعدتاً نشست‌های بعدی باید با حضور کلیه اعضا و در سطح برابری صورت می‌گرفت اما از آنجا که چرچیل معتقد بود قبل از هر ملاقاتی با روس‌ها و چینی‌ها، ملاقات‌های بسیاری باید میان بریتانیا و آمریکا صورت گیرد و به موضع هماهنگی دست یابند، (Ibid: 245) کنفرانس ششم پیش از ورود به تهران در ۲۵-۲۲ نوامبر ۱۹۴۳ در قاهره تشکیل شد. روزولت و چرچیل پس از سه روز مذاکره خصوصی، در ۲۵ نوامبر وارد مذاکره با چیانگ کای چک، رئیس چین ملی گرا شدند و به ویشنسکی، معاون وزیر خارجه شوروی نیز به عنوان ناظر اجازه حضور دادند. در این نشست تصمیمات مهمی درباره شرق دور گرفته شد. طرح‌های عملیات نظامی در جبهه چین، برمه و هند تنظیم شد و همگی موافقت کردند که بدون هر گونه چشم‌داشتی به تصرفات ارضی برای خودشان، دست ژاپن را از تمامی جزیره‌هایی که از آغاز جنگ اول جهانی در سال ۱۹۱۴ در منطقه اقیانوس آرام تصرف کرده بود کوتاه کنند، کره را آزاد و مستقل گردانند و همه سرزمین‌هایی همچون منچوری، فرمز و پسکادورز را که از چین جدا شده بود به این کشور بازگردانند. شرکت‌کنندگان در این کنفرانس موافقت کردند یک کرسی از شورای اجرایی (چهار پلیس) سازمان امنیت بین‌المللی در شرف تأسیس را نیز به چین

۱. Four-Nation Declaration

اختصاص دهند. (Russel,1958:150-153; Feis,1957:248-253)

کنفرانس تهران هفتمین کنفرانس متفقین بود که در ۲۸ نوامبر تا ۶ دسامبر ۱۹۴۳ برای اولین بار در سطح سران سه قدرت بزرگ بریتانیا، ایالات متحده و اتحاد شوروی برگزار می‌شد. سرخط مذاکرات در سه دسته خلاصه می‌شد: ۱) طرح‌هایی برای عملیات مشترک نظامی در مقابل آلمان، ۲) مفهوم سازمان امنیت بین‌المللی آینده و ۳) اوضاع سیاسی بی‌ثباتی که به طور روز افزونی در بالکان پدید می‌آمد. در بیانیه مشترکی که در ۶ دسامبر منتشر شد سه متفق اراده خود را برای «همکاری در جنگ و صلح» اعلام کردند. (Ibid:277) آنها برای عملیات مشترک بر ضد آلمان، طرح استراتژیک تهاجم بزرگ اوور لورد و پیاده کردن نیرو در جنوب فرانسه را تصویب کردند و شوروی نیز موظف شد همزمان عملیات تهاجمی خود را از جبهه شرقی آغاز کند. استالین نیز دوباره وعده کرد به محض شکست آلمان، نیروهای خود را وارد جنگ با ژاپن کند. (Ibid:253-264) درباره سازمان امنیت بین‌المللی آینده، آنها توافق کردند برخلاف انجمن منطقه- منطقه‌ای، یک انجمن جهان‌گستر متشکل از کلیه ملت‌های آزاد را زیر نظارت چهار پلیس ایجاد کنند تا به طور یکپارچه «مسئولیت برتر ... برای ایجاد صلحی که حسن نیت اکثریت قاطع توده‌های مردم جهان را مسلط می‌کند و ترس و واهمه جنگ را برای نسل‌های بسیاری مرتفع می‌کند» (Ibid:277) برعهده گیرند. موضوع چین ملی به ریاست چیان کای چک که در قاهره مطرح شده بود در تهران و در حضور استالین به بحث گذاشته شد و قلمرو وسیع آن، نفوذ عظیم بالقوه آن و مسئولیت‌های خطیر آن در منطقه اقیانوس آرام و نقش آن به عنوان یکی از چهار پلیس مورد موافقت قرار گرفت. (Russel:1958,160) چرچیل و روزولت در بازگشت از تهران در قاهره نشست دیگری ترتیب دادند و در آن به مرور عملیات اورلورد پرداختند. (Feis,1957:257-269)

اما کنفرانس نهم متفقین که در دامبارتون اوکس در حومه واشنگتن برگزار شد از اهمیت خاصی درباره تشکیل سازمان ملل متحد برخوردار است. در این کنفرانس بود که هیأت‌های کارشناسی بریتانیا، ایالات متحده و شوروی به مدت نزدیک به دو ماه از ۲۱ آگوست تا ۱۹ اکتبر ۱۹۴۴ به تبادل نظر درباره منشور و تدوین برنامه کار سازمان پرداختند. (Russel,1958:205-401; Feis,1957:429) سه گروه شرکت کننده در پایان توافق کردند: ۱- در مجمع عمومی، هر عضوی یک کرسی داشته باشد؛

۲- قدرت نهایی تصمیم‌گیری و اقدام در شورای امنیت متمرکز گردد؛ ۳- بریتانیا، ایالات متحده و اتحاد شوروی هر یک دارای یک کرسی دائمی و منحصر به فرد در شورای امنیت باشد و موقعیت مشابهی نیز برای فرانسه و چین در نظر گرفته شود و شش عضو دیگر شورای امنیت (از ۱۱ عضو) برای دوره‌های کوتاه مدت از طرف مجمع عمومی انتخاب گردند؛ ۴- پنج عضو دائم شورا از «حق» انحصاری و توی هر تصمیمی در شورا برخوردار باشند. (Subcommittee, 1954, 40-48; Feis, 1957, 430-436)

در حالی که هیأت‌های نمایندگی سه متفق مشغول تبادل نظر درباره اساسنامه سازمان بودند، چرچیل و روزولت که از پیشروی‌های کوبنده ارتش سرخ در اروپای شرقی نگران شده بودند در ۱۳ سپتامبر در کبک خلوت کرده و در غیاب استالین برای اولین بار اولویت جنگی را در منطقه اقیانوس آرام و آسیای جنوب شرقی بر ضد ژاپن تعیین کردند و برای تلاش‌های جنگی خود در اروپا یک برنامه استراتژیک تنظیم کردند، آنگاه در ۲۳ سپتامبر در پیام مشترکی برای استالین، وی را از تصمیم خود مطلع ساختند. (Ibid., 129-137) کنفرانس یازدهم در ۹ اکتبر ۱۹۴۴ و در پی پیروزی‌های ارتش سرخ در رومانی و بلغارستان تشکیل شد. چرچیل که از فشار سنگین شوروی بر بالکان نگران شده بود پس از هماهنگی با روزولت، به دیدار استالین در مسکو شتافت تا به تقسیم مسئولیت‌های خود در مراقبت از کشورهای این منطقه بپردازد. (Ibid, 197-212) چرچیل این تقسیم مسئولیت‌ها در بالکان را چنین گزارش کرده است:

جدول ۱- منطقه مسئولیت قدرت‌های بزرگ پیروز در بالکان

| منطقه | قدرت بزرگ پیروز | درصد مسئولیت |
|-----------|---------------------------------------|--------------|
| رومانی | روسیه | ۹۰٪ |
| | دیگران | ۱۰٪ |
| یونان | بریتانیای کبیر (در هماهنگی با آمریکا) | ۹۰٪ |
| | روسیه | ۱۰٪ |
| یوگسلاوی | روسیه - دیگران | ۵۰-۵۰٪ |
| مجارستان | روسیه - دیگران | ۵۰-۵۰٪ |
| بلغارستان | روسیه | ۷۵٪ |
| | دیگران | ۲۵٪ |

Source: Churchill, 1954, 198

در پاسخ به این توافق چرچیل و استالین بر سر «منافع، مأموریت‌ها و مأموران» در کشورهای بالکان و برای پرهیز از آن چه که چرچیل «تداخل مسئولیت‌ها»

می‌نامید (Ibid) روزولت نامه‌ای به استالین نوشت و وی را مطمئن ساخت که «در این جنگ جهانی، هیچ مسئله سیاسی یا نظامی وجود ندارد که ایالات متحده نسبت به آن بی‌علاقه باشد. من شدیداً معتقدم که ما سه تا، و تنها ما سه تا، می‌توانیم برای مسائلی که تاکنون لاینحل مانده است راه‌حلی بیابیم.» (Feis, 1957, 442)

پیشروی‌های سریع ارتش سرخ، بر سرعت تشکیل کنفرانس‌های متفقین نیز می‌افزود به طوری که در ۵ فوریه ۱۹۴۵ کنفرانس دوازدهم در حالی با حضور سران سه متفق تشکیل شد که ارتش سرخ ۵۰ کیلومتر با برلین بیشتر فاصله نداشت. در این کنفرانس که در کریمه (یالتا) برگزار شد بریتانیا و ایالات متحده در تلاش برای رهایی آلمان از سقوط به دامن شوروی و نهایی کردن بنای سازمان ملل متحد گام آخر خود را برداشتند و ضمن موافقت با گشودن در مذاکره درباره آینده آلمان، مسیر عملیات نظامی مشترک را از اروپا به منطقه اقیانوس آرام تغییر دادند. در این کنفرانس بود که استالین تصدیق کرد ۳ ماه پس از شکست آلمان، ارتش روسیه وارد جنگ با ژاپن شود و اقتدار عالی در آلمان نیز از هیئتی متشکل از رئیس‌ان ستاد ارتش بریتانیا، ایالات متحده، اتحاد شوروی و فرانسه اعمال شود و در «بیانیه اروپای آزاد شده» که در پایان کار کنفرانس صادر شد، سران قدرت‌های بزرگ درباره اوضاع نابسامان کشورهای کوچکتری چون ایتالیا، یونان، یوگسلاوی، هلند، اتریش، رومانی، بلغارستان، مجارستان و مرزهای آنها «موافقت خود را برای هماهنگ نمودن سیاست‌های سه حکومت خویش در دوره موقت بی‌ثباتی در اروپای آزاد شده و با استفاده از روش‌های دموکراتیک در مساعدت برای حل مشکلات اساسی سیاسی و اقتصادی مردمی که از زیر سلطه آلمان نازی و مردم دولت‌های محور اروپا رها شده‌اند» اعلام کردند. (Feis, 1957, 549)

روش رأی دادن در شورای امنیت، مسئله اعضای اولیه سازمان و تولید سرزمینی در منشور سازمان ملل متحد که در دامبارتون اوکس لاینحل مانده بود در یالتا بررسی و چنین توافق شد: (۱) شورای امنیت باید قادر باشد که امور اجرایی را با رأی هر ۷ عضو (از ۱۱ عضو) شورا انجام دهد؛ (۲) در تصمیم‌گیری دیگر موضوعات حتماً بایستی رأی مثبت کلیه اعضای دائم فراهم باشد؛ (۳) هرگاه شورای امنیت با توصیه، پا در میانی یا قضاوت درصدد حل و فصل مسالمت‌آمیز داوطلبانه یک اختلاف برآید، هر عضو شورا از جمله اعضای دائمی که طرف اختلاف باشد باید از دادن رأی خودداری کند.

(Ibid,551) درباره اعضاء اولیه سازمان نیز تصمیم بر این شد که از «کلیه ملت‌های متحدی که تا ۸ فوریه ۱۹۴۵ وجود داشت ... و همچنین ملت‌های همبسته‌ای که تا تاریخ ۱ مارس ۱۹۴۵ بر ضد دشمن مشترک اعلام جنگ کرده بودند» دعوت شود. روس‌ها که قبلاً در دامبارتون اوکس خواستار عضویت تمامی ۱۶ جمهوری اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی به عنوان اعضاء اولیه شده بودند ولی موافقت نشده بود، اکنون بر عضویت دو دولت بلاروس و اوکراین اصرار می‌کردند که مورد قبول بریتانیا و ایالات متحده قرار گرفت. (Ibid,554) درباره تولیت، آنها تفاهم کردند هرگونه تولیتی باید فقط در موارد ذیل اجرا گردد: ۱- سرزمین‌هایی که هم اکنون تحت قیمومت جامعه ملل قرار دارد؛ ۲- سرزمین‌هایی که در نتیجه جنگ کنونی از دشمن جدا شده است؛ ۳- هر سرزمین دیگری که ممکن است به طور داوطلبانه تحت تولیت قرار گیرد. (Subcommittee,1954,50; Feis,1957,556) با این حال سه قدرت شرکت کننده توافق کردند قبل از کنفرانس ملت‌های متحد برای تهیه یک مکانیسم تولیت در منشور با دو عضو دائمی دیگر شورا (فرانسه و چین) مشورت‌های بیشتری انجام دهند. (Russel, 1958, 808-842) در یالتا آنها همچنین پذیرفتند که درباره امور اجرایی و دیگر موارد اصولی سازمان جهانی پیشنهادی که باید برای ۲۵ آوریل ۱۹۴۵ در ایالات متحده افتتاح می‌شد، بحث‌های خود را در کنفرانس ملت‌های متحد دنبال کنند. (Subcommittee,1954,49)

کنفرانس سیزدهم متفقین با حضور دیگر دولت‌های همبسته با آنها در ۲۵ آوریل تا ۲۶ جون ۱۹۴۵ در سان فرانسیسکو تشکیل شد و در آن ۵۰ کشور عضو اولیه به مدت دو ماه به تدوین نهایی منشور ملل متحد و ارگان قضایی اصلی آن، دیوان بین‌المللی دادگستری، اقدام کردند. در این کنفرانس بود که یک کمیسیون مقدماتی متشکل از یک نماینده از هر عضو اولیه تشکیل شد تا ترتیبات موقتی برای اولین نشست مجمع عمومی، شورای امنیت، شورای اقتصادی و اجتماعی و شورای تولیت و برای تأسیس دبیرخانه و دیوان بین‌المللی دادگستری تهیه کند. (Ibid,50)

به این ترتیب کنفرانس‌های ۱۳ گانه متفقین و دولت‌های همبسته با آنها که دست‌کم دو قدرت بزرگ بریتانیا و ایالات متحده در بیشتر آنها و بریتانیا در تمامی آنها حضور داشت علاوه بر پرداختن به مسائل زمان جنگ برای حفظ اتحاد خود در مقابل قدرت‌های محور، راه را برای تأسیس یک سازمان جامع بین‌المللی متشکل از کلیه

ملت‌های آزادی که در مقابل قدرت‌های محور می‌جنگیدند هموار کرد تا این سازمان بتواند به طور دست‌جمعی صلح و امنیت میان ملت‌ها را حفظ کرده و پایه و اساس نظام بین‌المللی پس از جنگ را تشکیل دهد.

اصلاحات منشور

پیش‌نویس منشور ابتدا در سان فرانسیسکو توسط نمایندگان ۵۰ دولت متفق و همبسته (و با الحاق لهستان به ۵۱ دولت اولیه ارتقا یافت) به امضاء رسید ولی برای این که به مرحله اجرا درآید، می‌بایست پس از آن که به تصویب قانونی دولت‌های امضاء کننده می‌رسید طبق ماده ۱۱۰ منشور «اسناد تصویب آن از سوی جمهوری چین، فرانسه، اتحاد جماهیر سوسیالیستی شوروی، پادشاهی متحده بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی و ایالات متحده آمریکا و اکثریت دیگر دولت‌های امضاء کننده تسلیم شده باشد». بنابراین در ۲۴ اکتبر ۱۹۴۵ هنگامی که اکثریت کشورهای امضاء کننده منشور پس از تصویب آن بر طبق قوانین اساسی خود، به همراه ۵ قدرت بزرگ که مجموعاً به تعداد ۲۹ دولت بالغ می‌شد اسناد تصویب را تسلیم کردند در واقع «منشور سازمان ملل متحد بخشی از حقوق ملت‌ها» شد (US Department of State Bulletin, 1945, 679-680) و این روز به عنوان روز سازمان ملل متحد شناخته شد.

منشور ملل متحد بر اساس شرایطی که در ماده ۱۰۸ خود پیش‌بینی کرده بود تاکنون چندین بار مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفته است که اغلب درباره تعداد و نحوه رأی‌گیری در دو رکن شورای امنیت و شورای اقتصادی و اجتماعی بوده است. این اصلاحات عبارتند از اصلاح ماده ۲۳ منشور و افزایش تعداد اعضای غیردائم شورای امنیت از ۶ عضو به ۱۰ عضو که در نتیجه مجموع اعضای شورای امنیت به ۱۵ دولت افزایش یافت و همچنین اصلاح بند ۳ ماده ۲۷ منشور مبنی بر ضرورت وجود ۹ رأی به جای ۷ رأی در تاریخ ۳۱ اگوست ۱۹۶۵؛ اصلاح ماده ۶۱ منشور و افزایش تعداد اعضای شورای اقتصادی و اجتماعی از ۱۸ به ۲۷ عضو در تاریخ ۳۱ اگوست ۱۹۶۵ که دوباره در ۲۴ سپتامبر ۱۹۷۳ به ۵۴ عضو افزایش یافت؛ اصلاح ماده ۱۰۹ منشور و افزایش حدنصاب شورای امنیت از ۷ رأی به ۹ رأی در تاریخ ۱۲ جون ۱۹۶۸. (www.un.org/reform,2009)

در موارد دیگری نیز اصلاحاتی صورت گرفته که طبق ماده ۱۰۸ نبوده بلکه با

صدور قطعنامه‌هایی از سوی ارکان مختلف این سازمان تغییراتی اعمال شده یا اساساً به دلیل بی‌توجهی اعضای سازمان، برخی از مواد منشور اصلاً به اجرا گذاشته نشده است. بر طبق مواد ۳ و ۴ منشور، مسئولیت پاسداری از صلح اساساً به شورای امنیت تفویض شده است و مجمع عمومی با این که «می‌تواند مسائل و موضوعات داخل حوزه منشور یا مرتبط با اختیارات و عملکرد هر یک از ارکان را مورد بررسی قرار دهد» ولی تنها زمانی می‌تواند «به اعضاء ... یا شورای امنیت یا به هر دو توصیه کند» (ماده ۱۰) که شورای امنیت «نسبت به یک اختلاف یا وضعیتی که منشور بدان محول کرده است» سکوت اختیار کرده باشد. (ماده (۱) ۱۲) این موضوع در ماده ۲۴ منشور نیز این چنین مورد تأکید قرار گرفته که کشورهای عضو سازمان «مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی» را از طرف خود به شورای امنیت واگذار کرده‌اند. با این حال در پی استفاده‌های مکرر شوروی از حق وتو که مانع از تصویب قطعنامه‌های شورای امنیت می‌شد، مجمع عمومی در ۳ نوامبر ۱۹۵۰ با استناد به بند ۲ از ماده ۱۱ و بند الف از ماده ۱۳ منشور، قطعنامه شماره (۵) A۳۷۷ را با عنوان «اتحاد برای صلح»^۱ تصویب کرد، مبنی بر این که چنانچه شورای امنیت به خاطر استفاده یکی از اعضای دائمی خود نتواند مانع از تهدید به صلح و امنیت بین‌المللی و یا نقض صلح و آغاز تجاوز بشود، اجازه دارد خود رأساً وارد عمل شود (قائم مقام فراهانی، ۱۳۷۹: ۱۰۵) و تاکنون نیز در این زمینه چندین بار قطعنامه صادر کرده است که از جمله اینها در سال ۱۹۹۷ درباره شهرک‌سازی اسرائیل در جبل ابوغنیم در بیت‌المقدس شرقی و در سال ۲۰۰۹ درباره حمله اسرائیل به غزه بوده است. این اقدام مجمع عمومی در رأی مشورتی ۲ جولای ۲۰۰۴ دیوان بین‌المللی دادگستری با عنوان «رویه بعدی دولت‌های عضو» نیز مورد تأیید قرار گرفت.

رأی مشورتی دیوان در ۱۱ آوریل ۱۹۴۹ نیز که درباره ترمیم خسارات وارده به اعضای سازمان ملل متحد صادر شده بود ضمن تأکید بر لزوم تأمین اهداف تشکیل دهندگان آن، سازمان را «به عنوان یک شخصیت حقوقی بین‌المللی که دارای اختیارات و وظایف وسیعی است ... طبق حقوق بین‌الملل، ... واجد صلاحیت‌های لازم برای انجام مقاصد» می‌دانست «هر چند صریحاً در منشور پیش بینی نشده باشد». به این ترتیب، تغییرات بسیاری در ارکان این سازمان ایجاد شد که در بخش تغییرات ناموزون به آن پرداخته شده است. تأسیس کمیسیون صلح سازی ملل متحد

طبق قطعنامه ۱۰۸ مجمع عمومی و قطعنامه ۱۶۴۵ شورای امنیت در دسامبر ۲۰۰۵، ارتقای جایگاه کمیسیون حقوق بشر وابسته به شورای اقتصادی و اجتماعی و تبدیل آن به شورای حقوق بشر در ۱۵ مارس ۲۰۰۶ و جایگزینی سیستم جدید حل و فصل اختلافات اداری به جای دادگاه اداری ملل متحد در ۲۴ دسامبر ۲۰۰۸ از جمله این موارد است.

اصلاحات اساسی مورد نیاز

همان طور که از روند تدوین منشور و اصلاحات آن بر می آید، منافع هیأت مؤسس و رویه بعدی دولت‌های عضو موجب تغییرات بسیاری در ساختار این سازمان شده است تا اجزای این سازمان به عنوان یک مجموعه بتوانند یکدیگر را مقابله و موازنه بخشند و از این رهگذر نه تنها به هماهنگی در حل مسائل جهانی از جمله صلح بین‌المللی دست یابند بلکه در حفظ و گسترش منافع ویژه خود نیز فائق آیند. اما بی‌تردید اگر این وضعیت را با اهداف و آرمان مندرج در مواد ۱ و ۲ منشور ملل متحد مقایسه کنیم با گذشت بیش از ۶۰ سال از تدوین منشور و تشکیل سازمان ملل متحد همچنان بسیاری از این اهداف جامه عمل نپوشیده و حتی گامی نیز برای تحقق آن برداشته نشده است. در زیر به برخی از مهمترین این موارد اشاره می‌شود:

۱- عدم تحقق حق تعیین سرنوشت ملی

منشور ملل متحد بر پایه حق هر ملتی برای تعیین سرنوشت خود تدوین شد و با تعیین شورای تولیت، مقرر شد حتی سرزمین‌های مستعمره نیز به مرحله‌ای از رشد و تکامل برسند که بتوانند مستقل شده و حکومت دلخواه خود را تشکیل بدهند و بر همین اساس بود که نام سازمان بر مبنای پیشنهاد چرچیل از اشعار لرد بایرون انگلیسی از «ملل» متحد گرفته شد تا برخاسته از همین اصل و آرمان باشد. (آقایی، ۱۳۸۲: ۸۶) اما از همان ابتدا، عضویت ۱۶ جمهوری جزء اتحاد شوروی به صورت مسئله لاینحلی باقی ماند تا در کنفرانس یالتا تنها با عضویت و حق رأی ۳ جمهوری روسیه، بلاروس و اوکراین موافقت شد. در حالی با افزایش تعداد آرای اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی مخالفت می‌شد که دولت‌های کانادا و استرالیا و زلاندنو هر یک مستقل شناخته شده بودند. این دولت‌ها، هیچیک در واقع امر، ملتی جدا از انگلستان نبوده و حتی امروزه هم نیستند چرا که اکثریت مردم آنها را سفیدپوستان انگلیسی تشکیل می‌دهند که هم اینان بر این کشورها حکومت می‌کنند، انگلیسی، زبان رسمی

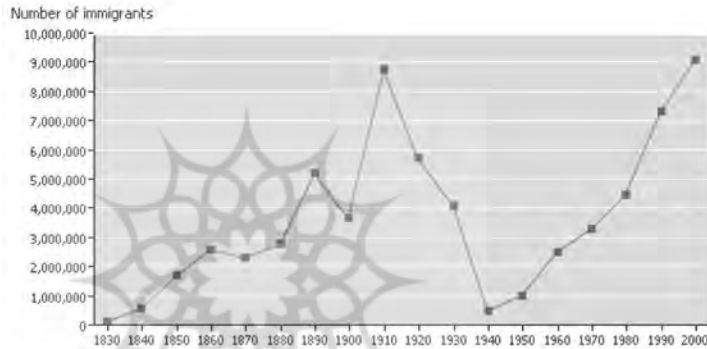
آنها است و طبق قانون اساسی خود، نظام فرمانداری کل را برگزیده و رسماً ملکه بریتانیا را به عنوان رئیس کشور خود معرفی کرده‌اند. با این حال هر یک به صورت مستقل به عضویت سازمان ملل درآمده‌اند و به عنوان ملتی جدا از انگلستان به عنوان اعضای اولیه سازمان به رسمیت شناخته شده‌اند.

جمهوری خلق چین، فدراسیون روسیه، ایالات متحده آمریکا و حتی خود بریتانیا نیز هیچیک در واقع امر دولت ملی نیستند، چرا که فاقد ویژگی‌های اساسی یک دولت ملی هستند. سازمان ملل متحد استقلال ملت‌های ۱۶ جمهوری عضو اتحاد شوروی را تنها پس از فروپاشی این اتحادیه در سال ۱۹۹۱ به رسمیت شناخت و این در حالی است که در حال حاضر فدراسیون روسیه نیز از ۸۹ واحد سرزمینی فدرال تشکیل شده است که ۲۱ جمهوری آن خودمختار و غیر روسی است و بسیاری از این مناطق در جنگ‌های گوناگون امپراتوری روسیه از قرن ۱۶ به بعد به خاک روسیه ضمیمه شده‌اند و همچون دو جمهوری چین و تاتارستان نه تنها احساس علائق مشترکی با این فدراسیون ندارند بلکه احساس مخاصمه و جنگ را نیز از یاد نبرده‌اند (کولایی، ۱۳۷۸: ۱۸۲-۱۴۰) با این حال همگی اینان دارای یک حق رأی در سازمان ملل متحد هستند که فدراسیون روسیه آن را نمایندگی می‌کند.

نمایندگی «ملت» چین در سازمان ملل متحد نیز تا سال ۱۹۷۱ در اختیار جمهوری چین بود که با جمعیت حدود بیست میلیون خود در تایوان مستقر بود و نه تنها هیچ رابطه‌ای با جمعیت حدود نیم میلیاردی آن زمان جمهوری خلق چین نداشت بلکه با آن نیز سرسبز داشت. از سال ۱۹۷۱ که حق رأی چینی‌ها به جمهوری خلق چین واگذار گردید، جمهوری چین (تایوان) از سازمان ملل متحد اخراج شد و تاکنون نیز فاقد نمایندگی است و بسیاری دیگر از سرزمین‌ها و مردم واقع در جمهوری خلق چین نیز همچون تبتی‌ها، خوئی‌ها، مغول‌ها و منچوها، خواستار استقلال از آن و جدایی از هان (قوم اکثریت مردم چین) هستند.

اگر چین امروزی را یک ملت با بیش از یک میلیارد و سیصد میلیون نفر جمعیت بدانیم که در سازمان ملل متحد دارای یک رأی هستند چرا عرب‌ها به جای یک دولت (خلافت عربی) که خواست قلبی آنان نیز بوده است به عنوان ۲۱ دولت مستقل، باید از ۲۱ رأی در سازمان ملل متحد برخوردار باشند؟ ایالات متحده همچون کانادا و استرالیا که یک دولت مهاجرپذیر بوده است در طول تاریخ پانصد ساله‌اش با

مهاجرت‌های بسیاری از مناطق مختلف جهان روبه‌رو شده است و بسیاری از جمعیت این کشور در الحاق زمین‌های مکزیکی و جمهوری تگزاس به آن شکل گرفته است که هیچگاه از تجانس لازم برای تشکیل یک ملت برخوردار نبوده است. این چگونگی ممکن است جمعیت ۴ میلیونی سال ۱۷۹۰ تصمیم بگیرد خود را «آمریکایی» و یک ملت بنامند، در حالی که با افزایش مهاجرت و الحاق سرزمین و جمعیت مناطق دیگر، رفته رفته در سال ۱۹۰۰ به ۷۶ میلیون نفر و تا سال ۲۰۱۰ به بیش از ۳۳۰ میلیون نفر افزایش پیدا کند و همچنان یک ملت و از یک رأی برخوردار باشد. برای ملاحظه روند مهاجرت از سال ۱۸۳۰ به نمودار زیر نگاه کنید.



Source: Immigration and Naturalization Service, 2009

دولت بریتانیا در سازمان ملل متحد با نام رسمی آن یعنی پادشاهی متحده بریتانیای کبیر و ایرلند شمالی شناخته می‌شود. اگر این دولت در درون جزیره خود که شامل انگلیسی‌ها، اسکاتلندی‌ها و ویلزی‌ها باشد که سال‌های طولانی برای تصاحب تاج شاهی در جنگ با یکدیگر بودند، مردم سرزمین‌های مستعمراتی آن که در سراسر کره زمین پراکنده شده‌اند، دیگر یک ملت نیستند. اگر ایرلندی‌های جنوبی که به انگلیسی سخن می‌گویند یک ملت جدا از انگلیسی‌ها باشند، چطور می‌توان باور کرد ایرلندی‌های شمالی که خود را ایرلندی می‌دانند، هم ملت انگلیسی‌ها باشند و با این همه جنگی که در سراسر تاریخ اشغال خود با انگلیسی‌های اشغالگر کرده‌اند، از یک سرنوشت برخوردار باشند.

۲- نابرابری ملت‌ها

همچون کنگره‌ها و کنفرانس‌های قرن نوزدهم و کنفرانس صلح پاریس ۱۹۱۹، این ۱۳ کنفرانس متفقین نیز هیچیک نتوانست «سازمان جامع بین‌المللی» را تشکیل

بدهد. مأموریت تدوین منشور به جای آن که به یک کنفرانس جهانی متشکل از کلیه ملت‌های علاقه‌مند واگذار شود، توسط یک کمیسیون که منحصرأً از نمایندگان چند قدرت بزرگ انگشت‌شمار؛ ایالات متحده، بریتانیا و اتحاد شوروی تشکیل شده بود ابداع و اجرا گردید. در برخی مناسبت‌ها همچون بیانیه «چهار ملت» در مسکو و «چهار پلیس» در قاهره اول و دامبارتون اوکس، چین هم شرکت می‌کرد و کمیته فرانسوی آزادی ملی نیز برای اولین بار به عنوان یک قدرت جهانی قیّم، در کنار چهار عضو دائمی شورای امنیت در کمیسیون تولیت ملت‌های متحد که قبل از کنفرانس سان فرانسیسکو تشکیل شده بود، اجازه شرکت یافت.

جریان تدوین منشور که از مسکو آغاز شده و در یالتا خاتمه یافته بود، منحصرأً در دست متفقین شرکت کننده بود و حتی زمانی که در سان فرانسیسکو در معرض تبادل نظر دیگر دولت‌های شرکت کننده قرار گرفت بحث درباره امور مهم و حیاتی جهانی در انحصار آن پنج دولت بود. این امور حیاتی عبارت بودند از پذیرفتن کمیته فرانسوی آزادی ملی به عنوان حکومت موقت فرانسه که به دنبال آن توانست امپراطوری استعماری کهن خود را بازسازی کند؛ شرکت دادن فرانسه و چین در مذاکرات بر سر آینده سیستم بین‌المللی؛ برقراری رژیم تولیت و تعیین سرنوشت سرزمین‌های تحت تولیت. بر همین اساس است که انیس کلاد می‌نویسد «آخرین حرف تعیین کننده برای تنظیم منشور در دست تجمع غیررسمی پنج گنده قرار داشت.» (Claude, 1971:56) در همه این کنفرانس‌ها، حتی به مطبوعات اجازه نزدیک شدن به محل کنفرانس‌ها داده نشد و تنها بعد از کنفرانس دامبارتون اوکس در اکتبر ۱۹۴۴ بود که «سازمان جامع بین‌المللی» پیشنهادی به گوش جهانیان رسید و چندی بعد در کنفرانس سان فرانسیسکو به نقد و بررسی عموم گذاشته شد. چرچیل در خاطرات خود صریحاً جریان این مخفی‌کاری را در کنفرانس‌های تهران و یالتا این چنین توضیح می‌دهد: «در تهران برای مطبوعات بسیار مشکل بود که به محل مذاکرات راه یابند و در یالتا غیرممکن.» (Churchill, 1954:562)

منشور نیز با اختصاص کرسی دائمی شورای امنیت به چین و فرانسه و گذاردن این دو در کنار سه قدرت بزرگ متفق این نابرابری را تأیید کرد. به این ترتیب سازمان ملل متحد به دو نشست تقسیم شد؛ در حالی که دولت‌های عضو فقط در مجمع عمومی از حضور دائمی و یک حق رأی برخوردار بودند، پنج قدرت بزرگ طبق

مواد ۲۳، ۲۷، ۴۷، ۸۶، ۱۰۶ و ۱۱۰ منشور از امتیازات بسیاری برخوردار شدند که دو امتیاز ویژه آنها عبارت بود از اعطای یک کرسی دائمی در شورای امنیت؛ و امتیازی که از ابتدا به حق و تو مشهور شد. بر طبق ماده ۲۷ منشور، به استثناء مسائل مربوط به آیین کار، تصمیم‌گیری درباره کلیه امور باید از «آرای مثبت اعضاء دائمی» برخوردار باشد. انیس کلاد جایگاه پنج قدرت بزرگ در سازمان ملل را این چنین ترسیم می‌کند: به جای قبول دموکراسی بین‌المللی، قلدران روی زمین چنین توطئه کردند که خود را به صورت مستبدان جهانی مبدل کنند. در سان فرانسیسکو ... قدرت‌های بزرگ سلطه خود را به زور بر جهانی که مشتاقانه ولی بیهوده چشم به طلوع روزی نو از برابری و عدالت بین‌المللی دوخته بود، تحمیل کردند. (Claude, 1971:65)

تعیین اعضای اولیه و اعطای حق عضویت به دولت‌های علاقه مند به شرکت در این سازمان نیز در دست همین قدرت‌های بزرگ بود. از ابتدا، در منشور آتلانتیک خطاب دو متفق بریتانیا و ایالات متحده به «همه ملت‌های جهان» بود و در آن از ملت‌های جهان می‌خواستند از استفاده از زور چشم‌پوشی کنند ولی بعدها در بیانیه «چهار ملت» و طرح‌های دامبارتون اوکس عضویت منحصر به «کلیه دولت‌های صلح‌دوست» شد. محدودیت‌های بیشتر زمانی به مرحله اجرا درآمد که نتیجه کنفرانس یالتا فاش شد. در این کنفرانس تصمیم گرفته شد در کنفرانس سان فرانسیسکو تنها از ملت‌هایی دعوت شود که یا جزو «... ملت‌های متفق» که تا ۸ فوریه ۱۹۴۵ وجود داشت» باشند و یا جزو «ملت‌های همبسته که تا ۱ مارس ۱۹۴۵ بر ضد دشمن مشترک اعلام جنگ کرده‌اند». (Subcommittee, 1954:49) به این ترتیب فقط ۵۱ کشور امضاء کننده منشور در سانفرانسیسکو به عنوان اعضاء اولیه سازمان ملل متحد شناخته شدند در حالی که ۷۵۰ میلیون نفر که یک سوم جمعیت جهان را در بر می‌گرفت در سرزمین‌هایی زندگی می‌کردند که یا از خود حکومتی نداشتند و یا به قدرت‌های استعماری وابسته بودند و همه اینها حتی یک کرسی در سازمان جامع بین‌المللی پیشنهادی نداشتند. حتی کشورهای کاملاً مستقل نیز از عضویت در این سازمان محروم مانده بودند. چند گروه از دولت‌ها به دلائل مختلفی پذیرفته نشده بودند؛ در میان آنها قدرت‌های محور پیشین و دولت‌های همبسته با آنها و دولت‌هایی که بی طرف باقی مانده بودند به چشم می‌خورد. از آسیا و آفریقا نیز به خاطر موقعیت استعماری که تا آن زمان ادامه یافته بود در بدو امر فقط ۱۱ دولت به عضویت پذیرفته شده بود.

شرایط عضویت برای اعضاء جدید از این رو مشکل شده بود که پس از توصیه دست کم ۷ عضو شورای امنیت از جمله اعضاء دائم، دو سوم مجمع عمومی نیز باید رأی موافق می‌داد. بدین سبب در مدت ۴ سال از ۱۹۴۶ تا ۱۹۵۰ تنها ۹ عضو جدید به عضویت پذیرفته شدند. از آن پس یک وقفه ۵ ساله تا سال ۱۹۵۵ در عضویت پدید آمد چرا که اعضاء دائم شورای امنیت اتفاق نظری در اینباره نداشتند. در سال ۱۹۵۵ تنها ۱۶ کشور به عضویت درآمدند که در چهار گروه پذیرفته شدند که خود حاکی از سازشی میان اعضاء دائم بود: آلبانی، بلغارستان، مجارستان و رومانی؛ اطریش، فنلاند، ایرلند، ایتالیا، پرتغال و اسپانیا؛ اردن و لیبی؛ و کامبوج، سیرالیون، لائوس و نپال. در خلال سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۷، ۳۴ کشور جدید آفریقایی و ۴ کشور جدید حوزه کارائیب به عضویت سازمان ملل متحد پذیرفته شدند که به این ترتیب تعداد اعضاء به رقم ۱۲۳ بالغ گردید. (United Nations, 1992) و این روند تاکنون که تعداد اعضاء سازمان ملل متحد به ۱۹۳ بالغ گردیده است، همچنان ادامه دارد.

همکاری بین‌المللی در حفظ صلح بین‌المللی

مهمترین و ابتدایی‌ترین هدف منشور که فقط با حفظ یکپارچگی ملت‌ها به ویژه قدرت‌های بزرگ قابل تحقق بود، موادی درباره حفظ صلح و برخورد با تهدید تجاوز به ویژه فصل هفتم بود که مقرر می‌داشت نیروهای نظامی در اختیار شورای امنیت قرار گیرد و اختلاف‌ها از طریق مسالمت‌آمیز برطرف گردد. اما تعیین حق و تو برای قدرت‌های بزرگ حاکی از آن بود که حتی در میان متفقینی که در کنفرانس سان فرانسیسکو گردهم آمده بودند، این موضوع تردیدبرانگیز و غیرقابل تحقق تصور می‌شد. اختراع بمب اتمی و کاربرد آن در کشتار جمعی نیز موجب تغییر اساسی در طبیعت جنگ شده بود و همین همکاری بین‌المللی را که بر پایه مفهوم قدیمی جنگ قرار داشت بی‌اعتبار کرده بود. روت راسل با تأیید این مطلب می‌نویسد وقتی در ۲۴ اکتبر ۱۹۴۵ منشور به مرحله اجرا گذاشته شد «همکاری بین‌المللی» که برای برقراری سیستم سازمان ملل متحد الزامی بود «از پیش برهم خورده بود.» (Russel, 1958, 964)

در طول تاریخ فعالیت سازمان ملل متحد تا سال ۱۹۹۱ تنها مورد کره بود که به عنوان نمونه اقدام امنیت دسته‌جمعی شورای امنیت قلمداد می‌شد. (Northedge, 1971: 261; Murphy, 1982: 31) این مورد هم زمانی به اجرا

گذاشته شد که اتحاد شوروی در اعتراض به عدم شناسایی جمهوری خلق چین از سوی سازمان ملل متحد، شورای امنیت را تحریم کرده بود و از شرکت در شورا سرباز می‌زد و در نتیجه، این غیبت به عنوان وتو تلقی نشد. حتی در چنین شرایطی وقتی دبیرکل با حمایت اروپایی‌ها تلاش کرد تا سازمان ملل متحد را به صورت فعال‌تری در دفاع از کره جنوبی دخالت دهد، ممانعت ایالات متحده باعث شد «نظارت» سازمان ملل متحد بر نیروهای نظامی در کره تنها به دریافت گزارش‌های گاه به گاه از ایالات متحده محدود شود. (Ibid,32) نمونه‌های بارز ناهماهنگی در حفظ صلح بین‌المللی را می‌توان در تهاجم شوروی به چکسلواکی در سال ۱۹۶۸ و به افغانستان در سال ۱۹۷۹ مشاهده کرد.

اگرچه پس از فروپاشی شوروی در سال ۱۹۹۱ و طرح نظم نوین جهانی از سوی یکتا ابرقدرت باقیمانده از جنگ سرد، شورای امنیت سازمان ملل متحد تحت رهبری ایالات متحده توانسته است در چندین مورد دیگر از خود کارآیی چشم‌گیری نشان دهد که مهمترین آنها عملیات نظامی ائتلاف بین‌المللی بر ضد عراق در سال ۱۹۹۱، عملیات بر ضد یوگسلاوی در سال ۱۹۹۶-۱۹۹۵، عملیات بر ضد صربستان در سال ۱۹۹۹ و عملیات بر ضد تروریسم بین‌المللی طالبان در افغانستان در سال ۲۰۰۱ بود، اما در همه این موارد، ضعف و ناهماهنگی بین‌المللی کاملاً آشکار بود چون در حالی که تحریم‌های شورای امنیت بر ضد عراق همچنان باقی بود، فرانسه و روسیه اقدام به شکستن تحریم هوایی عراق کردند، در حالی که قدرت‌های بزرگ سرگرم چانه‌زنی برای حل و فصل مسئله یوگسلاوی و آوارگان نیم میلیونی مردم مسلمان منطقه بودند، این شورا از قتل عام گسترده در رواندا غافل ماند و همچنان از حل و فصل مسائل تاریخی و معضلات اساسی همچون فلسطین و کشمیر که می‌تواند خطر بروز جنگ‌های هسته‌ای را به دنبال داشته باشد ناتوان مانده است. این در حالی است که ائتلاف ضد تروریسم بین‌المللی هم در ادامه حملات خود بر ضد تروریسم دچار تردید و شکاف شده است.

در واقع ابزاری که منشور برای اقدام هماهنگ بین‌المللی در برخورد با تجاوز در نظر گرفته بود «کمیته مأموران نظامی» بود که بر طبق ماده ۴۷ منشور بایستی «شورای امنیت را در کلیه مسائل مربوط به ملزومات نظامی شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی راهنمایی و مساعدت کند» ولی این ارگان هیچ‌گاه صورت واقعی

به خود نگرفت. از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۴۸، موضوع این کمیته به بحث گذاشته شد ولی جنگ سرد میان دو اردوگاه شرق و غرب منجر به یک بن‌بست سیاسی میان اعضاء دائمی شورای امنیت در تخمین‌های میزان قوت نیروهای مسلح تحت امر شورای امنیت؛ ترکیبات؛ محل و قرارگاه؛ زمان تخلیه و سازمان فرماندهی این نیروها شد و در نتیجه در ژوئیه ۱۹۴۸ این بحث ناتمام رها شد (Goodrich, 1965: 219-225) و تاکنون نیز نه تنها ترتیب اثری به آن داده نشده است بلکه در مقابل، همه کشورهای جهان حفظ امنیت خود را در یک مسابقه تسلیحاتی جستجو کرده و برای نمونه ایالات متحده آمریکا که به بهانه خطر شوروی زرادخانه خود را از انواع تسلیحات متعارف و غیر متعارف پُر کرده بود پس از فروپاشی این کشور هم، همچنان رکوردداری خود را حفظ کرده به طوری که به تنهایی برابر ۸۰ کشور جهان و ۶۰ کشور بعد از خودش و ۲۰ تا ۲۵ درصد هزینه تسلیحاتی جهان را برای این منظور هزینه می‌کند. (milexdata.sipri.org, 2009)

۳- سوء استفاده از حق وتو

یکی دیگر از اشکالاتی که موجب بروز نارسایی در کار سازمان ملل متحد و مانع تحقق اهداف و آرمان‌های منشور ملل متحد شده است استفاده بیش از اندازه از حق وتو از سوی پنج عضو دائمی شورای امنیت است که در ماده ۲۳ منشور از آنها یاد شده است. بر طبق ماده ۲۷ منشور، تصمیم‌گیری شورای امنیت درباره کلیه امور، به استثناء مسائل مربوط به آیین کار، باید از «آرای مثبت اعضاء دائمی» برخوردار باشد. شورای امنیت به موجب منشور موظف شده است تا به نمایندگی از کلیه اعضاء، صلح و امنیت بین‌الملل را برقرار و محافظت نماید و هدف از اعطای این حق به پنج قدرت فاتح جنگ دوم جهانی این بود که از آنجا که هر یک از این قدرت‌ها به تنهایی می‌توانستند منطقه‌ای را به آشوب بکشند، نباید تصمیمی بر ضد آنها گرفته شود. اما از همان ابتدا به خاطر «استفاده بیش از حد و تقریباً غیرمسئولانه از وتو از سوی یک عضو دائمی شورا [اتحاد شوروی]» چنان که هربرت ایوات مدعی است یا دیگر اعضاء دائمی، توفیق‌های اندکی بیش نداشت و نتوانست از پس مسئولیت‌های خطیر خود به خوبی برآید. (Evatt, 1948: 53) دارندگان این حق نه تنها تصمیمی بر ضد یکدیگر نمی‌گیرند که وتو شود بلکه اجازه تصمیم‌گیری بر ضد متحدان یکدیگر را هم نمی‌دهند. از ۱۶ فوریه ۱۹۴۶ تا سال ۲۰۰۸، چین ۱۲ بار، فرانسه ۳۲ بار، روسیه

۲۴۵ بار، بریتانیا ۶۰ بار و ایالات متحده ۱۴۵ بار از این حق استفاده کرده‌اند (www.un.org) و حتی ایالات متحده آمریکا از این حق برای طفره رفتن از اجرای رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در پرداخت خسارت به نیکاراگوئه نیز استفاده کرده است. درست است که بیشترین تعداد وتو از سوی روسیه صورت گرفته است ولی ناگفته نماند که بسیاری از پیش‌نویس قطعنامه‌ها به سبب این که قدرت‌های غربی به رهبری ایالات متحده با آن مخالف بودند نتوانست به تصویب برسد و این «وتوی مخفی» در مقابل «وتوی واقعی» بود که در نتیجه آن بسیاری از تصمیم‌ها که از سوی اکثریت شورا نیز حمایت می‌شد کاملاً مسکوت گذاشته شد. (Patil,1992:458)

۴- ارکان ناموزون

بر طبق منشور، سازمان ملل متحد از ۶ رکن اصلی تشکیل شده است:

۱- مجمع عمومی؛ ۲- شورای امنیت؛ ۳- شورای اقتصادی و اجتماعی؛ ۴- شورای تولید؛ ۵- دیوان بین‌المللی دادگستری؛ ۶- دبیرخانه. هر یک از این ارکان مختلف بر حسب جایگاه و وظایف خود، باید به منزله ستونی برای پایداری بنای سازمان ملل متحد باشد. اما به مرور زمان این سازمان به مراتب بزرگ‌تر شده و دیگر توازنی میان ارکان آن وجود ندارد و هر یک از ده‌ها کارگزاری، برنامه، نهاد یا سازمان زیر مجموعه آن ارزش و اعتباری بیش از خود آن ارکان یافته است. مجمع عمومی که از ابتدا به عنوان تنها رکنی پیش‌بینی شده بود که همه کشورهای عضو دارای نماینده‌ای در آن باشند به تدریج دارای شش کمیته شده است: ۱- کمیته خلع سلاح و امنیت بین‌المللی؛ ۲- کمیته اقتصادی و مالی؛ ۳- کمیته اجتماعی، بشردوستانه و فرهنگی؛ ۴- کمیته استعمارزدایی و سیاسی ویژه؛ ۵- کمیته اداری و بودجه؛ ۶- کمیته حقوقی و اعضای خود را در این کمیته‌ها تقسیم کرده است و پیش‌نویس قطعنامه‌هایی که این کمیته‌ها تهیه کرده‌اند در صحن مجمع عمومی به بحث و تصمیم‌گیری گذاشته می‌شود.

شورای امنیت نیز فعالیت خود را از طریق تشکیل کمیته و کارگروه پیگیری می‌کند. این شیوه به اعضای دائم اجازه می‌دهد تا با حضور در هر کمیته و کارگروهی، نفوذ خود را در هر موضوعی حفظ کنند. شورای امنیت در حال حاضر دارای سه کمیته دائمی است که عبارتند از: کمیته کارشناسان آیین‌نامه داخلی؛ کمیته پذیرش اعضاء جدید به سازمان ملل متحد و در مواقع نیاز کمیته‌های موقت دیگری نیز همچون

کمیته پرداخت خسارت حمله عراق به کویت ۱۹۹۱، کمیته مقابله با تروریسم ۲۰۰۱ و ۲۰۰۴، کمیته‌های تحریم ۲۰۰۸، ۱۹۹۲، سومالی، ۱۹۹۴ رواندا تشکیل می‌دهد. برخی از گروه‌های کاری زیر مجموعه شورای امنیت نیز عبارتند از گروه کاری ۲۰۰۸ برای عملیات صلح‌بانی، جلوگیری و حل منازعات آفریقا، کودکان و نبردهای مسلحانه. شورای امنیت حتی اقدام به تشکیل دو دادگاه بین‌المللی نقض فاحش حقوق بشری بین‌المللی در یوگسلاوی سابق و رواندا نیز کرده که این اساساً از وظایف دیوان بین‌المللی دادگستری که رکن ششم سازمان ملل متحد است، می‌باشد. شورای امنیت نیز رکن چهارم سازمان ملل متحد بود و همان طور که از نام «رکن» پیدا است به عنوان ستون این سازمان موظف به سرپرستی ۱۱ سرزمین تحت قیمومت باقیمانده از جنگ اول جهانی و آزاد شده از دولت‌های مغلوب در جنگ دوم جهانی و سرزمین‌های دیگری که به این نظام تمایل داشته باشند، بوده است. (منشور، مواد ۸۶-۹۱) با وجودی که تولید این سرزمین‌ها به شورا محول شده بود، اما در عمل تولید این سرزمین‌ها که ۷۵۰ میلیون نفر را در منطقه‌ای به وسعت ۲۷ میلیون کیلومتر مربع در برمی‌گرفت به هفت کشور بلژیک، استرالیا، نیوزیلند، هلند، فرانسه، بریتانیا و ایالات متحده (و بیشتر آنها در دست سه دولت اخیر) سپرده شد. گر چه بر طبق مواد ۷۳ و ۷۴ منشور، اعضای که مسئولیت اداره این سرزمین‌ها را پذیرفته بودند ضمن پاسخ‌گویی به سازمان ملل متحد، متعهد شده بودند مردم آن سرزمین‌ها را برای تشکیل حکومت خودگردان یا مستقل مورد علاقه خویش آماده کنند و قبلاً «اصل اولویت منافع ساکنان این سرزمین‌ها» را به رسمیت شناخته بودند و موظف شده بودند به عنوان «ودیع‌های مقدس»، این مسئولیت را «به بهترین وجه انجام دهند» و موافقت کرده بودند سیاست‌های آنها در این سرزمین‌ها «نسبت به قلمرو مرکزی خود پست‌تر نباشد و بر اصل کلی حسن همجواری استوار باشد» ولی در عمل تنها توانستند نام قیمومت را که در قرن نوزدهم به استعمار شهرت داشت به تولید تغییر دهند و حوزه نفوذ^۱ خود در قرن نوزدهم را که پس از جنگ اول جهانی به حوزه منافع^۲ تغییر نام یافته بود، پس از جنگ دوم با واژه حوزه مسئولیت^۳ که از نقطه نظر روانشناسانه خوشنام‌تر بود، اداء کنند.

۱. Sphere of Influence

۲. Sphere of Interests

۳. Sphere of Responsibility

به سبک مشابهی با دوره میانی جنگ اول و دوم جهانی، اختلاف بر سر سرزمین‌های تحت قیمومت یا تولیت هیچ‌گاه از مواد اعلام شده منشور نشأت نمی‌گرفت. فارستال، وزیر دریاداری ایالات متحده، در خاطرات خود درباره مذاکره خود با ترومن، رئیس‌جمهور این کشور، می‌نویسد که به وی هشدار داد آنها «نباید اشتباه سال‌های ۱۹۱۹-۱۹۱۸ که در آن تاریخ جزیره‌های آلمانی حوزه اقیانوس آرام ... در قالب موافقتنامه انگلستان و ژاپن بدون اطلاع آمریکا، میان ژاپن و استرالیا تقسیم شد و زمانی آمریکا از قضیه آگاه شد که کار تمام شده بود را تکرار کنند.» (Millis, 1952, 137) اما این نکته در قالب یک تئوری منطقی تری، این چنین بیان شد: ایالات متحده در تلاش است تا مسئولیت بیشتری برای امنیت اقیانوس آرام تقبل کند و اگر این اصل قابل قبول باشد طبیعی است ایالات متحده باید ابزاری را که به کمک آن بتواند چنین مسئولیت‌هایی را انجام دهد در دست گیرد. (Ibid, 61)

بنابراین موافقتنامه تولیت جزیره‌های این منطقه که قبلاً تحت قیمومت ژاپن بود با ایالات متحده بسته شد و از آنجا که این جزیره‌ها به عنوان مناطق استراتژیک شناخته شده بود، به جای مجمع عمومی، شورای امنیت در ۲ آوریل ۱۹۴۷ این موافقتنامه را تصویب کرد. (United Nations, 1979: 281-282) این سرزمین که به وسعت ۱/۸۵۰ کیلومتر مربع در غرب اقیانوس آرام و شمال خط استوا قرار دارد در سال ۱۹۷۳ جمعیتی حدود ۱۱۵ هزار نفر داشت. مجموعه این جزیره‌ها که به میکرونزی شهرت دارد بیش از ۲۱۰۰ جزیره دارد و عمده‌ترین مجمع‌الجزایر آن ماریانا، کارولینا و مارشال هستند.

ایرادی که در این زمینه به نظر می‌رسد این است که اگر شورای تولیت از ابتدا یک ارگان موقتی بود چرا به عنوان «رکن» دائمی در منشور ثبت گردید و چرا روند ایجاد آمادگی برای استقلال آن سرزمین‌ها تا سال ۱۹۹۴ یعنی نزدیک به ۵۰ سال به طول انجامید؟ پذیرش این ادعا که از پایان جنگ دوم جهانی تا سال ۱۹۹۴ شرایط مناسبی برای تحقق خواسته ساکنان این مناطق در انتخاب روش زندگی و نهادهای اجتماعی، سیاسی و اقتصادی خودشان فراهم نشده، بسیار مشکل است. علاوه بر این که غالب سرزمین‌های غیر خودگردان و تحت تولیت که از سیستم تولیت خارج شدند، همچون اندونزی، استقلال خویش را در نتیجه سال‌ها نبرد با اشغالگران کسب کردند. میکرونزی همراه با برخی دیگر از سرزمین‌های غیر خودگردان تا سال ۱۹۹۴

همچنان تحت کنترل قدرت‌های بزرگ پیروز باقی ماندند. (به جدول ۲ نگاه کنید) و اگر این سیستم همان طور که از نامش پیداست یک رکن باشد چرا پس از آن که آخرین این سرزمین‌ها، پالائو که تحت تولید ایالات متحده نیز قرار داشت، در سال ۱۹۹۴ مستقل و به عنوان ۱۸۵ امین کشور عضو سازمان ملل متحد پذیرفته شد، به کار شورای تولید نیز پایان داده شد و به جای این که در منشور ملل متحد بازرنگری گردد، با اصلاحیه‌ای که در آیین‌نامه این شورا وارد شد، به این شورا (که فقط از پنج عضو دائمی شورای امنیت تشکیل خواهد شد) اجازه داده شد در صورت مقتضی تشکیل جلسه دهد.

علاوه بر سیستم تولید که به سرزمین‌های غیر خودگردان تحمیل گردید، قدرت‌های بزرگ دست به ابتکار اجاره پایگاه‌های نظامی در نقاط مهم استراتژیک در مناطق خودگردان نیز زدند. این سیاست به تعبیر روزولت، رئیس جمهور آمریکا، بر ایده‌های متکی بود که «اگر آلمان عضوی را جنباند ... بتوان آن را به سرعت متوقف کرد.» (Feis, 1957, 273) به همین منظور به گفته هاپکینز، آمریکایی‌ها خواهان «پایگاه‌های دریایی و هوایی در اقیانوس آرام، فیلیپین، فرمز و احتمالاً برخی از جزیره‌های تحت قیمومت [سابق] ژاپن بودند.» (Ibid,271)

در کنفرانس کریمه، استالین نیز به طور کاملاً محرمانه خواسته خود را برای «حفاظت از وضعیت موجود در ماورای مغولستان، احیاء حقوق روسیه که در سال ۱۹۰۴ از دست رفته بود ... [و] باز پس گرداندن ساخالین جنوبی و جزیره‌های مجاور آن به روسیه» (Churchill, 1954:341) اظهار داشته بود. چنانکه چرچیل توضیح می‌دهد استالین در پوتسدام اصرار می‌کرد «اگر فکر می‌کنید دادن یک موضع مستحکم در مارمورا غیرممکن است، آیا نمی‌شود پایگاهی در دیدیگاچ داشته باشیم؟» چرچیل اضافه می‌کند او موافقت خود را با این جمله اعلام کرد که «من همواره از تقاضای روسیه برای راه یافتن به دریا در تمام طول سال حمایت خواهم کرد.» (Ibid,579)

سیستم جایگزین

مطالعه منشور نشان می‌دهد مهمترین هدف تدوین کنندگان منشور ایجاد یک سازمان هماهنگ کننده اقدام بین‌المللی برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بوده است. تحقق این هدف نیازمند چندین پیش فرض مشخص است که عبارتند از: (۱)

سازمان باید دربرگیرنده تمام ملت‌های دنیا باشد؛ ۲) با احترام به دیگر انواع رژیم‌های سیاسی و اجتماعی، ملت‌ها باید از حقوق برابر در سازمان برخوردار باشند؛ ۳) با جستجوی راه‌های صلح‌آمیز حل اختلاف‌ها، ملت‌ها باید از به کارگیری نیروهای مسلح خود پرهیز کنند؛ ۴) همه ملت‌ها در این سازمان باید برای مقابله با تهدید صلح و امنیت بین‌المللی یا تجاوز به هر یک از اعضاء به طور متحد عمل کنند و چنانچه این مأموریت به برخی واگذار شود باید از طرف دیگر اعضاء صورت پذیرد؛ ۵) در وضعیت تجاوز یا تهدید، همه اعضاء باید در حمایت از یکدیگر در رفع تهدید و سرکوب متجاوز مسئول باشند و ۶) همه ملت‌ها باید تا یک اندازه منطقی خود را موظف به رعایت خلع سلاح کنند به طوری که سطح تسلیحات آنها از سطح سازمان امنیت دست جمعی فراتر نرود.

اما تاریخ تحولات روابط بین‌الملل پس از شکست آلمان و ژاپن در جنگ دوم جهانی نشان داد که تحقق این معیارها دشوار بود. ارتش سرخ که پس از شکست آلمان‌ها در استالینگراد به تعقیب آنها تا برلین پیش رفته و علاوه بر الحاق سه دولت کوچک بالتیک (لاتوی، لیتوانی و استونی) در آستانه جنگ دوم جهانی، در این زمان بر لهستان، مجارستان، بلغارستان، رومانی و آلبانی نیز مسلط شده بود، این منطقه را برای شوروی در حکم حلقه حیاتی نوار امنیتی می‌پنداشت و تدابیر سازمان ملل متحد را برای تأمین امنیت خود کافی نمی‌دانست. سرسختی روس‌ها که با عقب‌نشینی انگلیسی‌ها از شرق مدیترانه همراه شده بود، سبب شد تا «طرح بزرگ» روزولت و این امید را که نظم جدید بین‌المللی بر پایه همکاری همه ملت‌ها از جمله همکاری آمریکا و شوروی پایدار خواهند ماند برهم بزند. درخواست شوروی از ترکیه برای تجدید نظر در کنوانسیون سال ۱۹۳۶ مونتروکس درباره تنگه‌های بوسفور و داردانل و ایجاد یک مدیریت و دفاع مشترک ترکی - شوروی، (Spanier,1988:28; Loth,1988:115) از نظر وزارت خارجه آمریکا که بر پایه «تلگرام بلند بالای» جورج کنان تنظیم یافته بود، چیزی جز «رشک و حسد روسی» (Kennan,1967:550) یا «تمایلی برای کنترل و سیطره بر آن کشور که بر طبق این ادعاها قدم بعدی نفوذ و تسلط روسیه بر یونان خواهد بود که عواقب حتمی آن در خاورمیانه و تهدید جدی بر خط ارتباطاتی بریتانیا به هند است ... [که] هر چه محکمتر باید ایستادگی کرد.» نبود. (Millis,1952:192-193)

همه اینها ترومن، رئیس جمهور آمریکا را بر آن داشت تا در واکنش نسبت به حوزه امنیتی شوروی، دست از «بازی سازش کارانه خود» بردارد و ضمن ایجاد یک نیمکره غربی، به ارسال کمک به یونان و ترکیه، اصرار درباره بین‌المللی شدن کانال کیل در آلمان، آب راه راین- دانوب و تنگه‌های دریای سیاه، اعمال کنترل کامل بر ژاپن و منطقه اقیانوس آرام و ایجاد یک حکومت مرکزی مقتدر برای مبارزه با کمونیست‌ها در چین و کره پردازد. (Truman, 1955, Vol.1:606; Spanier, 1988:40) روس‌ها در مقابل با تأسیس دفتر اطلاعات کمونیستی اقدام به هماهنگ کردن سیاست‌ها و جدول ۲: کشورهای استقلال یافته پس از اعلامیه ۱۹۶۰/۱۲/۱۴ مجمع عمومی

| تاریخ استقلال | کشور | ردیف |
|---------------|-----------------|------|
| ۱۹۹۰/۴/۲۳ | نامیبیا | ردیف |
| ۱۹۸۰/۴/۱۸ | زیمبابوه | |
| ۱۹۷۷/۹/۲۰ | جیبوتی | |
| ۱۹۷۶/۹/۲۱ | سیسیل | |
| ۱۹۷۶/۱۲/۱ | آنگولا | |
| ۱۹۷۵/۱۱/۱۲ | کومور | |
| ۱۹۷۵/۹/۲۶ | سائوتوم و پرنسپ | |
| ۱۹۷۵/۹/۱۶ | کیپ ورد | |
| ۱۹۷۵/۹/۱۶ | موزامبیک | |
| ۱۹۷۴/۹/۱۷ | گینه بیسائو | |
| ۱۹۶۸/۱۱/۱۲ | گینه استوایی | |
| ۱۹۶۸/۹/۲۴ | سوازیلند | |
| ۱۹۶۸/۴/۲۴ | موریتانی | |
| ۱۹۶۶/۱۰/۱۷ | بوتسوانا | |
| ۱۹۶۶/۱۰/۱۷ | لسوتو | |
| ۱۹۶۵/۹/۲۱ | گامبیا | |
| ۱۹۶۴/۱۲/۱ | مالاوی | |
| ۱۹۶۴/۱۲/۱ | زامبیا | |
| ۱۹۶۳/۱۲/۱۶ | کنیا | |
| ۱۹۶۲/۱۰/۲۵ | اوگاندا | |
| ۱۹۶۲/۹/۱۸ | بروندی | |
| ۱۹۶۲/۹/۱۸ | رواندا | |
| ۱۹۶۲/۱۰/۸ | الجزایر | |
| ۱۹۶۱/۱۲/۱۴ | تانزانیا | |
| ۱۹۶۱/۹/۲۷ | سیرالئون | |

| | | |
|------------|----------------------|-----------|
| ۱۹۸۴/۹/۲۱ | برونئی دارالسلام | اسپانیا |
| ۱۹۷۱/۱۰/۷ | عمان | |
| ۱۹۶۷/۹/۱۴ | یمن دمکراتیک | |
| ۱۹۶۵/۹/۲۱ | سنگاپور | |
| ۱۹۸۳/۹/۲۳ | سنت کریستوفر ونویس | کارائیب |
| ۱۹۸۱/۱۱/۱۱ | آنتیگ و باربودا | |
| ۱۹۸۱/۹/۲۵ | بلیز | |
| ۱۹۸۰/۹/۱۶ | سنت ویسنت و گرنادینز | |
| ۱۹۷۹/۹/۱۸ | سنت لوسیا | |
| ۱۹۷۸/۱۲/۱۸ | دومینیک | |
| ۱۹۷۵/۱۲/۴ | سورینام | |
| ۱۹۷۴/۱۲/۱۷ | گرانادا | |
| ۱۹۷۳/۹/۱۸ | باهاما | |
| ۱۹۶۶/۹/۲۰ | گویان | |
| ۱۹۶۶/۱۲/۹ | باربادوس | |
| ۱۹۶۲/۹/۱۸ | جامایکا | |
| ۱۹۶۲/۹/۱۸ | ترینیداد و توباگو | |
| ۱۹۶۴/۱۲/۱ | مالتا | اروپا |
| ۱۹۹۴/۱۲/۱۵ | پائولو | اقیانوسیه |
| ۱۹۹۱/۹/۱۷ | میکرونزی | |
| ۱۹۹۱/۹/۱۷ | جزایر مارشال | |
| ۱۹۸۱/۹/۱۵ | وانواتو | |
| ۱۹۷۸/۹/۱۹ | جزایر سلیمان | |
| ۱۹۷۶/۱۲/۱۵ | ساموآ | |
| ۱۹۷۵/۱۰/۱۰ | پاپوا گینه نو | |
| ۱۹۷۰/۱۰/۱۳ | فیجی | |
| - | کریباتی | |
| - | نائورو | |
| - | تووالو | |

دیدگاه‌های اتحاد شوروی، رژیم‌های کمونیستی اروپای شرقی و احزاب کمونیستی کشورهای دیگر کردند و دولت‌های اروپای غربی نیز از یک طرف با امضای پیمان بروکسل در مارس ۱۹۴۸ به تشکیل اتحادیه اروپای غربی دست زدند و از سوی دیگر در ۴ آوریل ۱۹۴۹ پیمان آتلانتیک شمالی را منعقد کردند تا از نیروی مسلح برای بازگرداندن و حفظ امنیت منطقه آتلانتیک شمالی استفاده کنند. دو واقعه همزمان در سال ۱۹۴۹ یعنی سقوط چین به دامن کمونیسم و دستیابی روس‌ها به بمب اتمی و

همچنین حمله کره شمالی به جنوب این شبه جزیره در بهار سال ۱۹۵۰ موجب شد تا سیاست محاصره^۱ کمونیسم گسترش و درگیری میان شرق و غرب ابعاد جهانی یابد و از این زمان دیگر این رویارویی تنها در حوزه منافع سیاسی و ملزومات امنیتی نبود بلکه به رویارویی دو نظم اجتماعی و دو سبک زندگی متضاد تبدیل شده بود.

به این ترتیب با پایان جنگ دوم جهانی دنیایی که از خاکسترهای جنگ سر برافراشته بود به دو اردوگاه مخالف تقسیم می‌شد. در یک سو ایالات متحده آمریکا و ۴۲ متحد او در سراسر جهان که در قالب پیمان‌های متعددی به دور دنیای کمونیستی صف کشیده بودند و در سوی دیگر اتحاد جماهیر سوسیالیستی شوروی که در رأس پیمان ورشو و همیمانان آن در سراسر جهان قرار داشت. هر یک از این دو اردوگاه در واهمه سلطه اردوگاه دیگر می‌زیست و به همین خاطر هر یک سعی می‌کرد، به ویژه با تحریک اختلاف‌های ملی و تناقض‌هایی که در دیگری وجود داشت آن را تضعیف کند و مناطق بیشتری از جهان را به اردوگاه خود پیوند دهد. (Grenville, 1987: 80-178)

نشست‌های «مؤدبانه» (Loth, 1988: 301) که برای اولین بار پس از تشکیل سازمان ملل صورت گرفت در دوره بازدارندگی در اوایل دهه ۱۹۶۰ بود که در آن هر طرف بر خواسته‌های اصولی خود برای همکاری و پیشگیری از تبدیل جنگ سرد به یک جنگ واقعی تأکید داشت. کنفرانس‌های سران آمریکا و شوروی در گلاسبرو در جون ۱۹۶۷، مسکو در مه ۱۹۷۲، واشنگتن، سان کلمنت در جون ۱۹۷۳، مسکو در ژوئیه ۱۹۷۴، ولادیوستک در نوامبر ۱۹۷۴، وین در جون ۱۹۷۹ از جمله اینها بود که خارج از چارچوب سازمان ملل به حل و فصل مسائل جهانی میان دو اردوگاه می‌پرداخت. صرفنظر از مناطق نفوذ یا «مسئولیت» شوروی در اروپای شرقی و ایالات متحده در آمریکای لاتین، از جمله مسائل مهمی که در این نشست‌ها و خارج از چارچوب سازمان ملل مطرح و حل و فصل شد، اداره آلمان پس از جنگ دوم جهانی، تقسیم آن، احداث دیوار برلین و برچیدن آن و اتحاد مجدد آن، تعیین تکلیف ژاپن و نوع حکومت آن، کره و تقسیم آن، خاورمیانه و مسئله اسرائیل بود.

نتیجه‌گیری:

در عصر پس از جنگ دوم جهانی سیستم پیشنهادی امنیت دسته‌جمعی سازمان ملل متحد بی‌کفایتی خود را به اثبات رسانده است. این سیستم در ایجاد وحدت

۱. Containment

میان ملت‌ها به ویژه میان قدرت‌های بزرگ ناکارآمد بوده و در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از طریق اقدامات دسته‌جمعی شکست خورده است. منشور، موقعیت مسلط قدرت‌های پیروز در جنگ دوم جهانی را به ثبت رسانده و به صراحت بر عدم توازن قدرت میان دولت‌های بزرگ و کوچک اذعان کرده و این موضوع، مسئولیت سازمان ملل متحد را به عنوان سیستم نهایی امنیت دست‌جمعی رد کرده است. در عمل نیز، روند اداره سیستم بین‌الملل در دست قدرت‌های بزرگ پیروز باقی مانده است و اینان با طرح دوره‌هایی از جنگ سرد و تشنج‌زدایی یا بازدارندگی، تنها در پی پیشبرد اختلاف‌های ایدئولوژیکی و تأمین منافع ملی خود از طریق سازمان ملل متحد و دیگر نشست‌های منطقه‌ای سران بوده‌اند.

کنسرت قدرت‌های بزرگ مؤسس سازمان ملل متحد گرچه تاکنون در جلوگیری از درگیری مستقیم میان قدرت‌های بزرگ پیروز موفقیت‌هایی داشته است اما این موفقیت در گرو هماهنگی در تقسیم جهان به حوزه نفوذ یا مسئولیت آنها بوده است. همچون قرن نوزدهم که قدرت‌های بزرگ حوزه نفوذ خود را به مستعمرات آن سوی آب‌ها گسترش دادند، در عصر نوین روابط بین‌الملل نیز مناطق منافع ویژه همواره به توسعه در مناطق نفوذ مستقیم و غیرمستقیم متمایل بوده است. بدون توجه به وجود سازمان ملل متحد، آمریکای لاتین، اروپا، خاورمیانه، آفریقا و شرق دور با عنوان حوزه مسئولیت همچنان در قلمرو و حوزه نفوذ قدرت‌های بزرگ پیروز باقی مانده است. حتی اصلاحاتی که پس از نزدیک به ۱۰ سال کار مورد توجه کوفی عنان، دبیرکل پیشین سازمان ملل قرار گرفت و در گزارش ۲۱ مارس ۲۰۰۵ خود در اجلاس سران ملل متحد با عنوان «به‌سوی آزادی گسترده‌تر» مطرح شد همچنان بی‌نتیجه مانده است و قدرت‌های بزرگ به دلیل آن که ممکن است هرگونه بازنگری در منشور ملل متحد به امتیازات و حقوق آنان در شورای امنیت این سازمان خللی وارد سازد از پیگیری آنها کوتاهی می‌کنند.

فهرست منابع:

الف) فارسی

۱. آقای، سید داوود، (۱۳۸۲)، سازمان‌های بین‌المللی، تهران، انتشارات نسل نیکان،
۲. داری شایر یان، (۱۳۶۹)، تحولات سیاسی در ایالات متحده آمریکا، ترجمه رحیم قاسمیان، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، تهران،
۳. داری شایر یان، (۱۳۶۸)، تحولات سیاسی در اتحاد شوروی: از برژنف تا گورباچف، ترجمه هرمز همایون پور، تهران، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، چاپ دوم،
۴. قائم مقام فراهانی، سید عبدالمجید، (۱۳۷۹)، حقوق بین‌الملل سازمان‌های بین‌المللی، تهران، نشر دادگستر،
۵. کولایی، الهه، (۱۳۷۸)، فدراسیون روسیه، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه،
۶. نقیب زاده، احمد، (۱۳۷۸)، تحولات روابط بین‌الملل (از کنگره وین تا امروز)، تهران، قومس، چاپ ششم
۷. نوازی، بهرام، (۱۳۸۲)، جهانی‌شدن و پیامدهای آن برای ایران، تهران، نگارش علوم،
۸. هابز، توماس، (۱۳۸۰)، لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، تهران، نشر نی،

ب) انگلیسی

9. Annan, Kofi: In Larger Freedom, A/59/2005, 21 March, 2005
10. Churchill W., (1954), **The Second World War: Triumph and Tragedy**, Vol. 6, London,
11. Claude Inis L., (1971), **Swords into Plowshares**, 4th ed., New York, Random House,
12. Evatt H. V., (1948), **The United Nations**, Cambridge, Harvard University Press,
13. Feis H., (1957), **Churchill, Roosevelt, Stalin: The War They Waged and the Peace They Sought**, Princeton, Princeton University Press,
14. Goodrich L. M. and A. P. Simons, (1965), "**The Rise and Fall of the Military Staff Committee**," in Joel Larus, ed., **From Collective Security to Preventive Diplomacy**, New York, John Wiley & Sons,
15. Grenville J. and W. Bernard, (1987), **The Major International Treaties Since 1945: A History and Guide with Text**, London, Methuen,
16. Hagan J., ed., (1961), **World History since 1789**, Sydney, Longman,
17. Hull C., (1948), **The Memoirs of Cordell Hull**, vol. 2, London, Hodder & Stoughton,
18. Kennan G. F., (1967), **Memoirs: 1925-1950**, Boston, Little, Brown and Co.,
19. Loth W., (1988), **The Division of the World: 1941-1955**, New York, St. Martin's Press,
20. Millis W., ed., (1952), **The Forrestal Diaries**, London, Cassell & Company Ltd.,
21. Murphy J., (1982), **The United Nations and the Control of International Violence: A Legal and Political Analysis**, New Jersey, Rowman & Allanheld,
22. Northedge F.S. and M. J. Grieve, (1971), **A Hundred Years of International Relations**, London, Duckworth,
23. Patil A. V., (1992), **The UN Veto in World Affairs, 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council's Veto**, Sarasota, Unifo Publishers,

24. Rifaat A. M., (1979), **International Aggression: A Study of the Legal Concept: Its Development and Definition in International Law**, New Jersey, Humanities Press,
25. Rosenman S., (1950), ed., **The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt**, vol. 13, New York,
26. Russel R., (1958), **A History of the United Nations Charter: The Role of the United States 1940-1945**, Washington, Brookings Institution,
27. Schwarzenberger G., (1936), **The League of Nations and World Order**, London, Constable & Co Ltd,
28. Spanier J., (1988), **American Foreign Policy Since World War II**, 11th ed., Washington, CQ Press,
29. Subcommittee on the United Nations Charter, (1954), **Review of the United Nations Charter: A Collection of Documents**, Pursuant to S. Res. 126, 83d Congress, 1st Session, Washington, Government Printing Office
30. Townsend M. E., (1941), **European Colonial Expansion Since 1871**, New York, Lippincott,
31. Truman H., (1955), **Memoirs: Years of Decisions**, vol.1, New York, A Signet Book,
32. United Nations, (1968), **Everyone's United Nations**, 8th ed., New York, Office of Public Information,
33. United Nations, (1979), **Everyone's United Nations**, 9th ed., New York, Office of Public Information,
34. United Nations, (1992), **Press Release**, New York, Dept. of Public Information, 22 May
35. United Nations, (1996), **Basic Facts about the United Nations**, New York, Dept. of Public Information,
36. US Department of State Bulletin, (1945), vol. 13, 28 October,
37. www.milexdata.sipri.org accessed in 2009
38. www.un.org accessed on 9 July 2009
39. www.un.org/reform/chronology.shtml accessed on 9 July 2009
40. www.en.wikipedia.org/wiki/Reform_of_the_United_Nations accessed on 9 July 2009
41. www.en.wikipedia.org/wiki/Reform_of_the_United_Nations#Removal_of_spent_provisions accessed on 10 July 2009
42. <http://www.un.org/largerfreedom/>
43. www.un.org/reform/index.shtml, accessed on 9 July 2009
44. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25214&Cr=algiers&Cr1=staff&Kw1=Secretary-General+&Kw2=&Kw3=> accessed on 9 July 2009



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی