

راهکار پیشنهادی برای اصلاح شورای امنیت سازمان ملل

سید داود آقایی*

استاد گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

فائزه قاسمی

دانشجوی دکتری گروه روابط بین‌الملل دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۹/۱۱/۲۵ _ تاریخ تصویب: ۹۰/۷/۴)

چکیده:

سازمان ملل متحد، پس از ناکامی آرمان‌های ابتدای سده بیستم و به‌منظور غلبه بر مشکلات آن، بر فراز سازه‌های ازهم‌پاشیده جامعه بین‌المللی جهانی نسبت به سلف خود داشته، باید اذعان کرد این امیدها در به‌عنوان یک سازمان بین‌المللی جهانی نسبت به سلف خود داشته، باید اذعان کرد این امیدها در برخی جنبه‌ها سرابی بیش نبوده و این سازمان به برخی اهداف خود به‌علت مغایرت با منافع ملی دولت‌های بزرگ نرسیده است. در این میان وجود حق وتو برای پنج عضو شورای امنیت (آمریکا، روسیه، چین، فرانسه و انگلستان)، از همان ابتدای تأسیس سازمان با انتقادهای فراوانی روبرو بوده است. کشورهای کوچک از آغاز و در کنفرانس سانفرانسیسکو با داشتن چنین اختیاری برای کشورهای بزرگ مخالف بوده، آن را با روح منشور مغایر می‌دانستند. امروزه نیز باوجود استدلال کشورهای بزرگ مبنی بر داشتن مسئولیت حفظ صلح و امنیت، مخالفت‌ها نسبت به این حق به‌ویژه پس از جنگ اخیر در عراق، بیش از گذشته افزایش یافته است. این پرسش همواره مطرح بوده است که آیا پنج عضو دائم شورای امنیت در وهله نخست برای دراختیار داشتن این حق تا چه اندازه شایسته هستند، و در وهله دوم به چه میزان اعطای این حق به پنج کشور یادشده، برای جامعه بین‌الملل مفید بوده است. بر مبنای همین تردیدها، کشورها و ارگان‌های مختلف تلاش داشته‌اند تا طرح‌های جایگزین برای این حق اعضای دائم شورای امنیت ارائه کنند. در این مقاله ضمن توضیح دلایل وجود این تغییرات، ایده جدیدی ارائه شده است.

واژگان کلیدی:

حق وتو، سازمان ملل، شورای امنیت، طرح انتخاب دموکراتیک

مقدمه

شورای امنیت ارگانی به مراتب کوچک‌تر از مجمع عمومی و به منزله سلسله اعصاب سازمان ملل است. اما برخلاف مجمع عمومی در آن مساوات واقعی بین دولت‌ها وجود ندارد، چون اعضای دائمی در شورا دارای قدرت فوق‌العاده‌ای هستند و این امتیاز در دائمی بودن و داشتن حق وتو است. درحالی‌که منشور سازمان ملل همه جا از برابری اعضا سخن می‌گوید، این امر در شورای امنیت کاملاً نادیده انگاشته شده و برتری اعضای دائم بر دیگران محرز است (آقایی، ۱۳۸۲، ص ۶۸).

هرچند انتخاب ده عضو غیردائم شورا با در نظر گرفتن میزان همکاری و مشارکت ایشان در پشتیبانی از صلح و امنیت بین‌الملل و دیگر اهداف سازمان ملل، به شکل دمکراتیک و از سوی اعضای سازمان ملل در مجمع عمومی انجام می‌شود (ضیایی بیگدلی، ۱۳۸۸، ص ۲۴۵)، اما این مسئله در خصوص اعضای دائم صادق نیست.

در شورای امنیت، تصمیمات مربوط به نظامنامه با اکثریت نه رأی در مقابل پانزده رأی اتخاذ می‌گردد که این تصمیمات معمولاً در ارتباط با مسائلی از قبیل دعوت شورا، دستور جلسه، معرفی کشورهای عضو به شورا است. در سایر موارد تصمیم‌گیری هم شورای امنیت نیازمند نه رأی از پانزده رأی است؛ مشروط به اینکه پنج رأی اعضای دائمی شورا در موقع تصمیم‌گیری مثبت باشد (شیرنگ، ۱۳۸۸، ماده ۲۷ منشور).

از جمله وظایفی که برعهده شورای امنیت قرار داده شده، وظیفه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. بر طبق ماده ۲۴ منشور شورای امنیت، این شورا عمده‌ترین ارگان مسئول صلح و امنیت بین‌المللی است. طبق فصل ششم منشور سازمان ملل، شورای امنیت باید از طریق توصیه به حل و فصل مسائل ارجاع‌شده بپردازد. بنابر فصل هفتم این منشور، در موارد به‌خطر افتادن صلح، نقض صلح و تهاجم، این شورا باید دست به اقدام بزند. در چنین مواردی شورا تنها به توصیه اکتفا نمی‌کند، بلکه از راه برخی مصوبات الزام‌آور و اقداماتی نظیر استفاده از زور عمل می‌کند (آقایی، ۱۳۸۳، ص ۱۰۵). در منشور چنین حق و اختیاری به شکل ویژه‌ای به پنج کشور عضو دائم شورای امنیت داده شده و این کشورها را افزون‌بر قدرت سیاسی - نظامی، از نظر قدرت حقوقی به‌شدت تقویت کرده است.

۱. چارچوب تئوریک

پاره‌تو، جامعه‌شناس محافظه‌کار ایتالیایی، بیشتر نظریاتش در رد مارکس و فیلسوفان روشن‌اندیش است. نظریه نخبگان وی در جامعه‌شناسی و سیاست نظریه‌ای شناخته شده است.

این نظریه به یکی از انواع حاکمیت اشاره دارد که در زمره نظریه‌های Moniste یا تک‌گرای حاکمیت است. پاره‌تو معتقد است که انسان‌ها چه از نظر جسمی و چه فکری و اخلاقی با یکدیگر برابر نیستند. در تمام جوامع برخی افراد از دیگران با استعدادترند و شایسته‌ترین افراد هر گروه، نخبگان آن گروه را می‌سازند. اصطلاح نخبگان در کاربرد پاره‌تو هیچ‌گونه دلالت اخلاقی ندارد و این اصطلاح تنها بر کسانی اطلاق می‌شود که در هریک از شاخه‌های فعالیت بشری بالاترین نمره را به دست آورده باشند.

پاره‌تو از دیدگاه جامعه‌شناختی اعتقاد دارد که نخبگان مشخصی همیشه بر سر قدرت نخواهند ماند. آنها بعد از مدتی به وسیله نخبگان دیگری از مسند قدرت به زیر کشیده خواهند شد؛ روندی که او آن را در جامعه‌شناسی «چرخش نخبگان» می‌خواند. او بر این یاور است که چرخش نخبگان در زمینه‌های سیاسی، ایدئولوژی و همچنین اقتصادی وجود دارد و تاریخ نیز «گورستان نخبگان» است. به نظر او حرکت آرام نخبگان به جای یکدیگر ادامه پیدا خواهد کرد. برخی مواقع نیز این روند آرام تبدیل به حرکت‌های تند تاریخی شده، طبقه دیگری از نخبگان رهبری جامعه را در دست می‌گیرند؛ چیزی که او از آن به‌عنوان «انقلاب نخبگان» یاد می‌کند.

پاره‌تو معتقد است در چرخش سیاسی نخبگان، گروهی بر جامعه تسلط خواهند یافت که از جرأت کافی برخوردار باشند. او این گروه را «گروه شیرها» می‌خواند؛ ولی این پایان ماجرا نیست، گروه‌های نخبه دیگری یکی پس از دیگری با گذشت زمان بر جامعه مسلط خواهند شد.

نظریه گردش نخبگان در نظام‌های دموکراتیک امروزی به تدریج شکل و محتوای تازه یافته است. در این‌گونه نظام‌ها زمینه‌های مشارکت همگانی، مؤثر و قابل قبول در عرصه سیاسی در کنار رقابت نخبگان سیاسی و اقتصادی تا حدودی که این گردش را مسالمت‌آمیز سازد و از خون‌ریزی جلوگیری نماید، فراهم آمده است. در واقع یکی از ویژگی‌های نظام‌های دموکراتیک، بزرگ‌شدن تدریجی نهادها و سیاستمداران است (باتامور، ۱۳۷۱، صص ۵۶-۴۵).

در این مقاله که از چشم‌اندازی واقع‌گرایانه حق و تو را بررسی کرده، تلاش شده است با استفاده از اصل چرخش نخبگان، مسئله چرخش قدرت در نظام بین‌الملل مطرح گردد. هرچند نمی‌توان گونه‌ای چرخش دموکراتیک را در میان دولت‌های قدرتمند جهان تصور کرد، این مقاله مدعی است سازمان ملل به‌مثابه باشگاه تمامی دولت‌های جهان می‌تواند در ابعاد حقوقی پیگیر این تصور دموکراتیک باشد.

۲. تحولات پیرامون حق وتو

وتو یک ویژگی قدرت است؛ به عبارت دیگر توانایی متوقف ساختن نتایج نامطلوب است. افزون‌براین، نوعی توانایی یک‌جانبه است؛ هرچند احتمال همکاری کنش‌گران مختلف برای اعمال یک وتوی مشترک وجود دارد (ایوانز و نونام، ۱۳۸۱، ص ۸۵).

در دوره جنگ سرد و رقابت دو ابرقدرت، شورای امنیت به دلیل استفاده مکرر از حق وتو در رویارویی با بحران‌های بین‌المللی ناتوان بود و همین موضوع در افزایش فعالیت‌های مجمع عمومی تأثیر بسزایی داشت که نمونه بارز آن را در سال ۱۹۵۰م با تصویب قطعنامه اتحاد برای صلح در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌بینیم. این قطعنامه در موارد متعددی برای انتقال مسائل درجه اول صلح و امنیت بین‌المللی از شورای امنیت به مجمع عمومی به‌کار گرفته شد (مقتدر، ص ۸۵).

از سوی دیگر با استعمارزدایی و ایجاد دولت‌های نوبنیاد زیادی در جامعه ملل، ترکیب سیاسی مجمع عمومی تغییر اساسی یافت. این امر سبب شد تا قدرت‌های بزرگ که تأثیر دلخواه خود را در سازمان ملل نداشتند، تلاش کنند که بسیاری از مسائل خود را خارج از چارچوب سازمان دنبال نمایند.

در پی این شرایط، خاویر پرز دکوئیار، دبیر کل وقت سازمان ملل، در دهه ۱۹۸۰م در گزارش خود به شورا تلاش نمود تا قدرت را به آن بازگرداند و مجمع نیز این گزارش را تصویب و ضمن قطعنامه شماره ۳۷۶۷ به اجرای آن تأکید کرد. دلیل این رویکرد بیش از هر چیز درک این مسئله از سوی کشورهای جهان سوم بود که تضعیف شورای امنیت سبب تضعیف سازمان ملل شده و این موضوع در نهایت به ضرر دولت‌هایی تمام می‌شود که توان رویارویی با زیاده‌طلبی‌های ابرقدرت‌ها را در عرصه‌های نظامی اقتصادی و سیاسی ندارند. حداقل پابندی دولت‌ها به اصول و مبانی سازمان ملل و انطباق تمایلات میلیتاریستی دولت‌ها بر اصول منشور، منافع قدرت‌های کوچک را بیشتر تأمین خواهد کرد (شریف، ۱۳۷۳، ص ۱۵۹).

با پایان جنگ سرد، توافق اعضای دائم شورای امنیت بر سر مسائل مختلف سهولت بیشتر یافت. این امر قدرت شورا را بیش از پیش افزایش داد، به طوری که در میانه سال‌های ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۰م هیچ قطعنامه‌ای از سوی شورای امنیت و چین وتو نشده است. پس از آن نیز از ژوئن ۱۹۹۰ تا می ۱۹۹۳ هیچ وتویی از هیچ‌یک از اعضای دائم دیده نشده است و تنها در ۱۱ می ۱۹۹۳ روسیه یک قطعنامه را درباره نیروهای پاسدار صلح در قبرس وتو نمود (Robert, 1994:96).

از زمان سقوط دیوار برلین در ۱۹۸۹ تا پایان سال ۲۰۰۴م نیز در مجموع ۱۹ بار از وتو

استفاده شد:

- آمریکا ۱۳ مورد: ۱۱ مورد مربوط به خاورمیانه، ۱ مورد بوسنی و ۱ مورد در جریان حمله آمریکا به پاناما
 - روسیه/شوروی ۴ مورد: دو مورد قبرس، ۱ مورد بوسنی و ۱ مورد میانمار.
- به این ترتیب با وجود اینکه در سال‌های دهه ۹۰ نوعی خوش‌بینی در خصوص افزایش نقش سازمان ملل به علت کاربرد کم‌تر حق وتو در شورای امنیت ایجاد شده بود، رقابت‌های جدید میان اعضا از یک‌سو و تفاوت در جنگ‌ها و نزاع‌های جدید سبب شد تا در خصوص نقش شورا دیگر بار تردیدهایی ایجاد شود. ناتوانی شورای امنیت در حل مناقشاتی کهن چون مناقشه قره‌باغ و یا وجود اختلاف نظر گسترده اعضا در زمینه حمله به عراق از جمله این موضوع‌هاست.

۳. ضرورت انجام اصلاح منشور در ارتباط با حق وتو

حق وتو با تمام توانمندی که برای اعضای دائم شورای امنیت قائل شده و با وجود فراز و نشیب‌هایی که در طول تاریخ داشته است، مخالفان و موافقان خود را دارد. دلایلی که برای نشان دادن ضرورت اصلاح مسئله حق وتو در شورای امنیت مطرح شده، عبارت است از:

الف. تطبیق نداشتن با برخی اصول مسلم منشور سازمان ملل

حق وتو با اصل تساوی حاکمیت کلیه اعضا که در بند ۱ ماده ۲ منشور پیش‌بینی شده، مخالف است.

ب. ناکارآمدی سازمان

با پذیرش حق وتو، هرگونه اقدام از طرف شورای امنیت علیه اعضای دائم غیرممکن می‌شود. چنان‌که یکی از اعضای دائم شورا «نقض صلح» کند یا «اقدام تجاوزکارانه» انجام دهد، کشور مزبور می‌تواند با استفاده از حق وتو مانع از هرگونه تصمیم‌گیری شورا علیه آن کشور شود (آقایی، ۱۳۸۲، ص ۷۱).

ج. مطرح شدن مسائل امنیتی جدید پس از جنگ سرد

تغییر و تحولات امروزی بیشتر در مسائل امنیتی رخ می‌دهند. این مسائل و مخاطرات جدید در عرصه بین‌المللی از آنجا که محصول ویژگی‌های دوران پس از جنگ سردند، دارای ماهیتی متفاوت هستند و از این رو برخوردی متفاوت را می‌طلبند (آقایی، ۱۳۸۳، صص ۱۳-۱۲). اختلافات قومی، مذهبی، اقتصادی، اختلافات درون سرزمینی، تروریسم، مسئله خلع سلاح، فقر و... از جمله مسائلی هستند که باعث افزایش تقاضای بین‌المللی برای انواع خدمات و گسترش اولویت‌های سازمان ملل شده است. در این میان نقش نهادهای بین‌المللی به‌ویژه شورای امنیت سازمان ملل در راستای ایجاد یک هماهنگی بین‌المللی در برخورد با این تهدیدات نوین

اهمیت بسیاری می‌یابد و به همین دلیل ضرورت دارد با انجام اصلاحات لازم توانایی خود را در این راستا ارتقا بخشد (بعیدی نژاد، ۱۳۸۵، ص ۸).

د. افزایش توان تأثیرگذاری برخی از بازیگران بین‌المللی

سازمان‌ها اغلب محصول و نتیجه اوضاع و شرایط بین‌المللی هستند؛ به عبارت دیگر نوع ساختار و توزیع قدرت در درون سازمان، بیانگر ساختار و توزیع قدرت در صحنه سیاست بین‌المللی است. ترکیب فعلی شورای امنیت بیانگر واقعیات سیاسی پس از جنگ جهانی دوم است و با توجه به تغییراتی که در سطح نظام بین‌الملل با فروپاشی شوروی رخ داده است، شورای امنیت دیگر منعکس‌کننده واقعیات ژئوپلیتیک جدید نیست و قدرت‌های نوظهور در صحنه سیاست بین‌المللی خواستار ایفای نقشی مؤثر هستند.

ه. نیاز به نمایندگی عادلانه در شورای امنیت

بر طبق بند ۱ ماده ۲۴ منشور ملل متحد، شورای امنیت به نمایندگی از اعضای ملل متحد مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را برعهده دارد (منشور سازمان ملل). گرچه طبق ماده ۲۵ منشور، اعضا موظف به پذیرش تصمیمات شورا هستند، اما مبانی نظریه نمایندگی لزوم تناسب بین اعضا و نمایندگان را ایجاب می‌کند؛ اصلی که با افزایش اعضای سازمان ملل اعتبار آن متزلزل شده است. سازمان ملل در آغاز تشکیل و در کنفرانس سانفرانسیسکو ۵۱ عضو داشت که در ۱۹۶۳م که اولین اصلاحات در شورا صورت گرفت به ۱۱۴ عضو افزایش یافت و امروزه ۱۹۲ عضو دارد (Weiss, 2003:147-161).

به‌لحاظ کمی نسبت اعضای شورای امنیت به کل اعضای سازمان ملل از یک به پنج به یک به سیزده کاهش یافته و نسبت اعضای دائمی شورا به کل اعضا از یک به ده به یک به سی‌وهشت کاهش یافته است (اسلامی، ۱۳۸۵، صص ۲۹-۲۳). از نظر کیفی هم اعضای دائم را به‌سختی می‌توان نماینده جامعه بین‌الملل دانست. کاهش قدرت فرانسه، انگلیس و روسیه همراه با ظهور قدرت‌های جدید، تغییر در ترکیب شورای امنیت را ضروری کرده است. طرفداران افزایش اعضای شورای امنیت معتقدند که افزایش اعضا باعث می‌شود اعضای بیشتری تصمیمات آن را بپذیرند و از این راه مشروعیت و اثربخشی شورا افزایش می‌یابد (آقایی، ۱۳۸۴، ص ۱۰۸).

اما موافقان وضع موجود نیز دلایل خود را ارائه کرده‌اند. این گروه براین باورند که در آغاز ممکن است این امر ناخوشایند به‌نظر برسد، ولی ضروری است؛ زیرا این در واقع امتیازی است که قدرت‌های کوچک و متوسط، گرچه از روی اجبار، در سال ۱۹۴۵م به قدرت‌های بزرگ دادند تا آنان را در سازمان بین‌المللی جدیدی که تشکیل می‌گردد، حفظ کنند (باوت، ۱۳۷۳، ص ۵۳).

طرفداران «حق وتو» همچنین بر این باورند که وجود این حق از درگیری و جنگ میان قدرت‌های بزرگ عضو دائم شورای امنیت جلوگیری خواهد کرد. (هرچند می‌توان این ادعا را با این اشکال پاسخ گفت که اعضای دائم شورا لزوماً و همواره قدرت‌های بزرگ جهان نیستند که به‌وسیله این حق، هراس جنگ میان آنان را از بین ببریم). این امر به‌ویژه در زمان حاضر که سلاح‌های هسته‌ای وجود دارد از بروز یک فاجعه جلوگیری خواهد کرد.

از سوی دیگر این گروه حق وتو را عامل متوازن‌کننده در برابر مجمع عمومی می‌دانند که در آن کلیه کشورهای از تساوی حقوق برخوردارند، زیرا در مجمع کشورهای چگونگی و سبب سبیل همان قدرتی را دارند که چین یا ایالات متحده (تقی، ۱۳۷۰، ص ۲۳).

اعضای دائم شورای امنیت همگی قدرت‌های اتمی هستند و لغو حق وتوی این کشورها اختیار سازمان ملل را به واقع اضافه نخواهد کرد؛ زیرا سازمان ملل در عمل نمی‌تواند در برابر یک قدرت هسته‌ای قرار بگیرد و نیز نیاز این سازمان به همکاری با کشورهای قوی‌تر، کشورهای کوچک‌تر را و خواهد داشت امتیازاتی را که به دولت‌های قوی‌تر داده شده، بازپس نگیرند.

۴. شیوه اصلاح اصول منشور

منشور سازمان ملل که در ۲۶ اکتبر ۱۹۴۵ با تصویب اکثریت دولت‌های جهان اعتبار یافت، در دوره زمانی پس از جنگ و متناسب با اوضاع آن روزگار شکل گرفته بود. این امر به این معناست که منشور پدیده‌ای تاریخی است و با گذر زمان نیاز به تغییر و دگرگونی دارد.

بر این اساس، منشور امکان تغییر و اصلاح در خود را پیش‌بینی کرده است. اصلاح و تغییر در منشور مبتنی است بر تصویب اکثریت اعضای مجمع و نیز تصویب تمامی کشورهای دارای حق وتو در شورای امنیت (آقای، ۱۳۸۰، ص ۵۷). به این ترتیب، تغییر در اصولی که بر پایه دادن حق حداکثری به ۵ کشور دارای حق وتو است، بسیار دشوار و بر اساس خواست و اراده این کشورهای محدود است.

۵. طرح‌های آلترناتیو

با وجود اتفاق نظر تمام اعضای سازمان ملل برای اصلاحات در شورای امنیت، به دلیل شرایط و ویژگی‌ها و منافع متفاوت دولت‌ها، گروه‌های مختلف طرح‌های گوناگونی ارائه داده‌اند؛ از جمله دو مدل الف و ب گروه کاری شانزده نفره، مدل گروه چهار (G4)، مدل ارائه شده گروه اتحاد برای اتفاق، مدل ارائه شده اتحادیه آفریقا، مدل کرسی‌های مضاعف، مدل X، مدل فیلیپ.اچ. گوردون.

در بین مدل های ارائه شده، مدل گروه ۴، مدل های الف و ب گروه کاری شانزده نفره، مدل گروه اتحاد برای اتفاق و مدل اتحادیه آفریقا، نسبت به بقیه مدل ها توجه بیشتری را به خود جلب کرده اند.

۱.۵. طرح گروه چهار

این گروه شامل آلمان، ژاپن، برزیل و هند است که در پنجاه و نهمین نشست سران مجمع عمومی، رهبران این چهار کشور موافقت کردند که از عضویت دائم یکدیگر در شورای امنیت حمایت کنند. طرح این گروه طی قطعنامه پیشنهادی در ۶ جولای ۲۰۰۵ در اختیار مجمع عمومی قرار گرفت. در این مدل با افزایش ۶ کرسی دائم و ۴ کرسی غیردائم شمار اعضای شورای امنیت به ۲۵ عضو افزایش می یابد. از ۶ کرسی دائم، قاره آفریقا و آسیا هر کدام ۲ کرسی، به گروه اروپای غربی و سایرین یک کرسی، و به امریکای لاتین و حوزه کارائیب نیز یک کرسی تعلق می گیرد. توزیع ۴ کرسی غیردائم نیز به این صورت است که آفریقا، آسیا، اروپای شرقی و امریکای لاتین و حوزه کارائیب هر کدام یک کرسی دارند (امیری وحید، ۱۳۸۴، صص ۵۲-۷۳).

اعضای گروه چهار از این واقعیت آگاه هستند که برای دستیابی به کرسی دائم در شورای امنیت نیاز به جلب دو سوم آرای مجمع عمومی است که اکثر آنها را دولت های درحال توسعه از آفریقا و آسیا تشکیل می دهند. بر همین اساس سعی دارند با در نظر گرفتن کرسی های دائمی و غیردائمی برای آنها، موافقت و نظر این کشورها را جلب کنند (Flamini, 2005). مهم ترین تفاوت این طرح با طرح اتحادیه آفریقا در این است که در این طرح به علت مخالفت چین و بی میلی آمریکا بحث کسب حق وتو به مدت ۱۵ سال از زمان عضویت دائم مسکوت می ماند. ژاپن و آلمان در این گروه که دومین و سومین تأمین کننده بودجه سازمان ملل هستند، در پی کسب حمایت ایالات متحده بودند. با وجود حمایت اولیه آمریکا از این گروه، به علت مخالفت آلمان با حمله آمریکا به عراق در ۲۰۰۳م، و سوابق رأی های هند و برزیل در مجمع عمومی، آمریکا در حال حاضر توجه خود را تنها بر ژاپن متمرکز کرده است.

۲.۵. طرح اتحادیه آفریقا

اتحادیه آفریقا بر تأمین حق مشروع آفریقا بر اساس موقعیت جغرافیایی شان و اینکه هرگونه اصلاحاتی در سازمان ملل باید تمام ارکان آن از جمله شورای امنیت را دربر گیرد، تأکید می کنند. در این قاره، مصر، آفریقای جنوبی و نیجریه پیشرو مدعیان عضویت دائم در شورای امنیت هستند. طبق طرح این اتحادیه، با افزایش ۶ کرسی دائم با حق وتو و ۵ کرسی غیردائم، اعضای شورا را باید به ۲۶ عضو رساند. از ۶ کرسی دائم به آسیا و آفریقا هر کدام ۲ کرسی، و به گروه اروپای غربی و دیگران و نیز امریکای لاتین و حوزه کارائیب هر کدام یک کرسی

تعلق دارد. در توزیع ۵ کرسی غیردائم نیز آفریقا ۲ کرسی، و آسیا، اروپای شرقی، آمریکای لاتین و حوزه کارائیب هر کدام یک کرسی باید داشته باشند (Okumu, 2005).

۵.۳. طرح‌های گروه کاری بدون محدودیت

این گروه شامل کمیته ۱۶ نفری است که دبیرکل سازمان ملل در سال ۲۰۰۳ آن را تشکیل داده است. در گزارش ۹۶ صفحه‌ای این گروه که کوفی عنان با عنوان «آزادی بیشتر؛ به سوی توسعه، امنیت و حقوق بشر برای همه» منتشر کرد، در بخش گسترش شورای امنیت دو طرح ارائه شده که هر دو طرح ناظر به افزایش اعضای شورای امنیت به ۲۴ عضو است و با عنوان مدل‌های الف و ب مطرح شده‌اند. در مدل الف شش کرسی دائمی بدون وتو و سه کرسی تازه غیردائم و دوساله پیش‌بینی شده است. در توزیع کرسی‌های دائم، دو کرسی به آفریقا، دو کرسی به آسیا و اقیانوسیه، یک کرسی دائم به اروپا و یک کرسی دائم نیز به قاره آمریکا تعلق می‌گیرد.

براساس این طرح، توزیع کرسی‌های غیردائم دوساله تازه به این صورت خواهد بود: چهار کرسی برای قاره آفریقا، سه کرسی برای آسیا و اقیانوسیه، دو کرسی برای اروپا، و چهار کرسی برای آمریکا. در این طرح هر سیزده کرسی غیردائم، دوساله و تجدیدنپذیرند (یزدانی و دوستی، ۱۳۸۷، ص ۱۳۲).

در مدل ب هیچ کرسی دائمی پیش‌بینی نشده است، اما گروه تازه‌ای از هشت کرسی تجدیدشدنی چهارساله و یک کرسی تازه غیردائم و تجدیدنشدنی دوساله که بین حوزه‌های منطقه‌ای مهم تقسیم خواهد شد ایجاد می‌شود. بر پایه مدل ب، توزیع کرسی‌های چهارساله تجدیدشدنی این‌گونه خواهد بود که به هر حوزه منطقه‌ای (آفریقا، آسیا و اقیانوسیه، اروپا و آمریکا) دو کرسی اختصاص می‌یابد. بر پایه این طرح، توزیع کرسی‌های غیردائم و تجدیدنشدنی دوساله این‌گونه است که به حوزه منطقه‌ای آفریقا چهار کرسی، به آسیا سه کرسی، به اروپا یک کرسی، و به آمریکا سه کرسی تعلق می‌گیرد (Martini, 2009).

۵.۴. طرح‌های گروه اتحاد برای اتفاق

آرژانتین، ایتالیا، پاکستان، مکزیک، کانادا، کره جنوبی، اسپانیا و ترکیه در برابر گروه ۴، گروه «اتحاد برای اتفاق» را تشکیل داده‌اند. به نظر این گروه، طرح گروه ۴ برای افزایش شمار اعضای شورای امنیت تبعیض‌آمیز است و هژمونی‌های سطحی در سراسر جهان ایجاد می‌کند که در کار شورای امنیت اختلال و کندی به وجود خواهد آورد. این گروه معتقد است که هرگونه گسترش در شورای امنیت باید آن را بیشتر دموکراتیک، شفاف، مؤثر و پاسخگو کند. این گروه در ارتباط با گسترش شورا در آوریل ۲۰۰۵ دو مدل با نام مدل آبی و مدل سبز ارائه کردند. ایتالیا نیز به‌طور مستقل در راستای تقسیم‌بندی‌های منطقه‌ای مدلی را ارائه داده است.

۱.۴.۵. مدل آبی

در این مدل کرسی‌های بلندمدت‌تری پیشنهاد شده است. بر پایه این الگو افزون‌بر اینکه شماری به کرسی‌های غیردائم افزوده می‌شود، کرسی‌های طولانی‌تر سه یا چهارساله نیز ایجاد خواهد شد و فرصت‌گزینش دوباره کشورها برای این کرسی‌ها وجود دارد (Global Policy Forum, 2005).

۲.۴.۵. مدل سبز

بر اساس این مدل، ده عضو جدید به شورای امنیت اضافه می‌شود که این گسترش فقط در بخش اعضای غیردائم شورا خواهد بود و تمام بیست عضو غیردائم برای مدت دو یا سه سال قابل تجدید از سوی مجمع عمومی انتخاب می‌شوند (Global Policy Forum, 2005).

۳.۴.۵. مدل منطقه‌ای ایتالیا

این مدل ضمن حفظ گروه‌بندی‌های منطقه‌ای در انتخاب اعضای غیردائم شورای امنیت و مجمع عمومی (آسیا، آفریقا، اروپای غربی و سایر کشورها، امریکای لاتین و حوزه کارائیب و اروپای شرقی)، ۱۰ کرسی دائم جدید بدون حق وتو را برای مناطق - نه کشورهای خاص - در نظر گرفته است (Mayer-Mruwat, 1998).

۵.۵. طرح فیلیپ گوردون

فیلیپ گوردون، دیپلمات برجسته امریکایی، معتقد است هرچند امریکایی‌ها می‌توانند طرح‌های مطرح‌شده درباره اصلاح شورای امنیت را وتو کنند، اما این مسئله به شدت اعتبار و حیثیت این شورا را مخدوش خواهد کرد.

بر این اساس، وی با رد درخواست کشورهای چوآن آلمان، برزیل و کشورهای آفریقایی، بر این باور است که بهترین گزینه‌ها برای ورود به شورای امنیت، هندوستان و ژاپن می‌باشند. هندوستان افزون‌بر حرکت خود به سوی دموکراسی و اقتصاد نسبتاً پویا، به تنهایی یک ششم جمعیت جهان را در خود جای داده است. ژاپن نیز در حدود ۲۰ درصد بودجه سازمان را می‌پردازد و نیروی زیادی برای اهداف سازمان صرف کرده است (گوردون، ۱۳۸۴).

۶. طرح انتخاب دمکراتیک

همان‌طور که گفته شد، این طرح برگرفته از تئوری چرخش نخبگی در علوم سیاسی است. به این ترتیب همان‌گونه که قدرت در میان نخبگان سیاسی و در جامعه داخلی تقسیم و جابه‌جا می‌شود، در نظام بین‌الملل نیز به شیوه‌ای متفاوت این جایگزینی صورت می‌گیرد. در واقع قدرت میان نخبگان و بازیگران بین‌المللی دولت‌ها، به‌عنوان مهم‌ترین این بازیگران، در عمل دست‌به‌دست می‌شود.

در طرح‌هایی که تا به امروز پیشنهاد شده، فارغ از برخی طرح‌ها و ایده‌ها که منطبق بر یک تئوری آرمان‌گرایانه خواهان حذف حق وتو هستند، مسئله انطباق با اوضاع و شرایط روز چندان در نظر گرفته نشده است. در غالب این طرح‌ها تنها به ورود اعضای بیشتر (دائم یا غیردائم) به شورای امنیت توجه شده است؛ درحالی‌که با اوضاع جدید، مکانیزم خاصی برای هماهنگ کردن این ورود در زمان‌های گوناگون پیش‌بینی نشده است.

طرح پیش رو تلاشی است برای از میان برداشتن این مشکل و ایجاد سازوکاری بلندمدت، اگر نه دائمی، برای انتخاب سیستماتیک اعضای شورای امنیت.

درحالی‌که این طرح تلاش دارد به ایجاد مناسبات دموکراتیک در سازمان ملل و به‌ویژه در شورای امنیت کمک کند، مناسبات و ترتیبات قدرت را نیز در نظر داشته و به نوعی راهکاری محافظه‌کارانه و نه انقلابی، به منظور تغییر وضع موجود اتخاذ کرده است.

برای طرح جدید بیش از هر چیز وجود یک کمیسیون ویژه مورد نیاز است. این کمیسیون باید دارای ویژگی‌های زیر باشد:

- کارکرد کمیسیون، غیرسیاسی و صرفاً فنی باشد.
- اعضای کمیسیون فارغ از تابعیت و یا ملیت خود، و به عنوان کارمندان سازمان ملل فعالیت کرده، در زمینه‌های اقتصادی، نظامی و حقوقی کارشناس باشند.

۱.۶. کارویژه‌های کمیسیون

کمیسیون از بیست عضو کارشناس و از ملیت‌های گوناگون تشکیل شده است که همگی کارمندان سازمان ملل می‌باشند. اعضای کمیسیون از سوی دبیرکل معرفی و نیز از جانب مجمع عمومی برای دوره‌ای طولانی معرفی می‌شوند.

در وهله نخست کمیسیون تلاش خواهد کرد تا ۲۰ کشور برتر از لحاظ قدرت و توانمندی در عرصه‌های سیاسی، نظامی، فرهنگی و به‌ویژه اقتصادی با مؤلفه‌هایی از پیش تعیین شده را مشخص سازد. در این زمینه کمیسیون مواردی از جمله تعداد نیروهای مسلح، کارآمدی ارتش و تسلیحات، میزان تولید ملی، درآمد ملی را در نظر خواهد گرفت. اما مهم‌تر از پارامتر نخست یعنی میزان قدرت ملی کشور، کمیسیون همچنین به سهم کشور در همکاری‌های بین‌المللی و مشارکت در راستای اهداف سازمان ملل توجه داشته، مراقبت و پژوهش کافی نسبت به عملکرد سالیانه کشورها در زمینه میزان همکاری‌شان با سازمان ملل خواهد داشت. در این زمینه کمیسیون می‌تواند مؤلفه‌هایی چون میزان پرداخت سهم مالی هر کشور، اجرای تعهدات نسبت به سازمان و یا در اختیار قرار دادن نیروی نظامی برای امور مربوط به تأمین صلح و امنیت بین‌المللی را در نظر بگیرد.

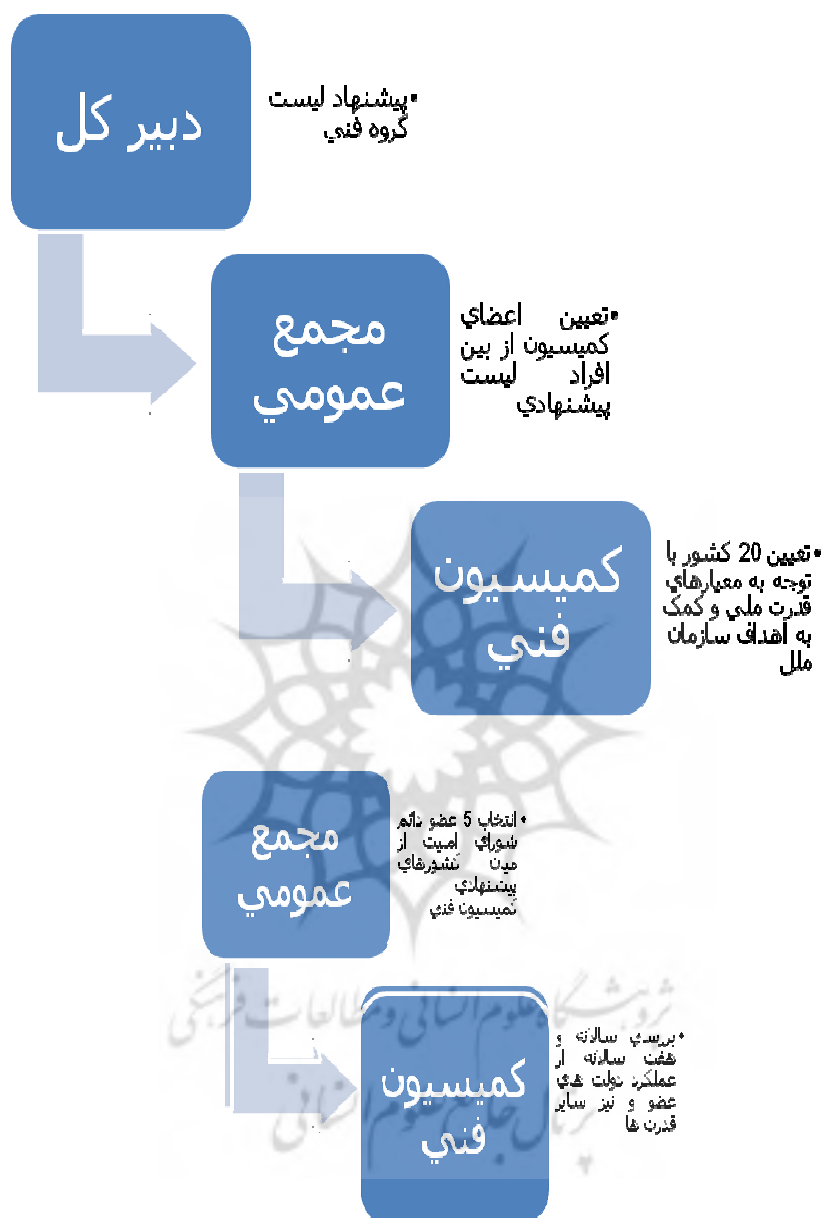
پس از انتخاب ۲۰ کشور نامزد شورای امنیت، این لیست در اختیار مجمع عمومی سازمان ملل قرار خواهد گرفت. مجمع طی نشست‌های موضوعی را به رأی می‌گذارد و از میان ۲۰ کشور ۵ کشور را به عنوان اعضای شورا انتخاب خواهد کرد.

مسئله در این انتخاب افزون بر مسائل فنی و نوع برخورد دولت‌های بزرگ با اهداف سازمان ملل، انتخاب دولت‌های بزرگ و کوچک دیگر نیز مؤثر می‌باشد. در عین حال قدرت‌های بزرگ می‌توانند از قدرت خود برای چانه‌زنی و تحت تأثیر قرار دادن دولت‌های کوچک‌تر استفاده کنند. بدین‌سان حقیقت ابرقدرتی و توان تأثیرگذاری دولت‌ها در این طرح نادیده گرفته نمی‌شود.

مجمع عمومی سازمان ملل این انتخاب را به‌واسطه ترتیبات دموکراتیک (حق رأی مخفی و برابر) هر هفت سال یک‌بار و با توجه به گزارش‌های سالانه و هفت سالانه کمیسیون تکرار خواهد کرد.

دلیل هفت سالانه بودن حق رأی و تو برای دولت‌ها، تغییرات اندک و درازمدت در میزان قدرت و جابه‌جایی قدرت در جهان است.

کمیسیون موظف است گزارش سالانه عملکرد ۵ عضو را در اختیار مجمع و نیز دبیرکل سازمان قرار دهد. کشورهایی که از میزان حسن‌نیت و مشارکت آنها در امور و اهداف سازمان کاسته شود و یا قدرت و توانمندی اجرایی‌شان در حل مسائل جهانی در طول زمان کاهش یابد، از لیست کمیسیون حذف شده، در دور بعد انتخابات نامزد نخواهند شد (نمودار زیر).



۲.۶. برجستگی‌ها و نارسایی‌های طرح

برجستگی‌های طرح:

- در این طرح قدرت اعضای دائم برای اجرای مواد ۶ و ۷ منشور لحاظ شده و تا حد امکان اعضای شورا را کشورهای قدرتمندی که برای قواعد حقوق بین‌الملل و منشور سازمان ملل احترام بیشتری قائل بوده و به منافع عمومی جامعه بین‌الملل یاری رسانده‌اند، تشکیل خواهند داد.

- خواست قدرت‌های بزرگ برای دراختیار داشتن حق و تو تأمین می‌شود.

- به پدیده چرخش قدرت در نظام بین‌الملل توجه شده است. در واقع طبق این طرح، دولت‌ها تنها تا زمانی که از قدرت و منابع لازم برخوردارند می‌توانند عضو شورا باقی بمانند و در صورت تغییر در جایگاه قدرت از لیست حذف شده، کشورهای دیگری جایگزین آن‌ها می‌شوند.

- خواست قدرت‌های بزرگ دیگر که در سال ۱۹۴۵م نتوانستند به باشگاه قدرت‌های دارای حق و تو وارد شوند حفظ شده، این دولت‌ها می‌توانند به عضویت در شورای امنیت به عنوان دولت‌های دارای حق و تو امید داشته باشند.

- از آنجا که تمامی دولت‌های عضو سازمان حق شرکت در انتخاب اعضای شورای امنیت را دارند، می‌توان بارقه‌هایی از دمکراتیزه شدن شورای امنیت را، هرچند نه به‌طور کامل، مشاهده کرد.

- این طرح سبب می‌شود تا سازمان ملل بتواند با در اختیار گرفتن نیروها و توانمندی کشورهای مختلف، بیش از پیش مؤثر و توانمند عمل کند.

- بر اساس این طرح تمامی کشورهای جهان به‌صورت بالقوه و از نظر حقوقی می‌توانند وارد باشگاه اعضای دائم شورای امنیت شوند.

نارسایی‌های طرح:

- از جمله نارسایی‌های مهم طرح، احتمال پذیرفته نشدن آن از سوی قدرت‌های عضو دائم شورا است؛ چراکه جایگاه مطمئن آنان را در سازمان ملل متزلزل خواهد کرد.

- باوجود اینکه در این طرح کمیسیون فنی مبرا از فعالیت یا وابستگی سیاسی در نظر گرفته شده است، اما نمی‌توان این موضوع را نادیده گرفت که قدرت‌های بزرگ همواره تلاش خواهند داشت تا به شیوه‌های مختلف بر روی رأی و نظر کمیسیون و نیز اعضای رأی‌دهنده در مجمع عمومی تأثیر بگذارند. هرچند توان این تاثیرگذاری خود نمایانگر میزان قدرت برتر چنین دولتی است.

– به نظر می‌رسد این طرح، یک طرح دموکراتیک حداقلی باشد و نمی‌تواند تمامی خواسته‌های جامعه بین‌الملل کنونی را مبنی بر تساوی دولت‌ها رعایت کند. گرچه این طرح موافق جابه‌جایی واحدهای نخبه بین‌المللی یا همان دولت‌هاست، اما همچنان با طرح‌های دموکراتیک حاکم بر نظام‌های داخلی متفاوت بوده، میزانی از نابرابری‌ها را در نظام بین‌الملل می‌پذیرد و گاه باشگاه قدرتمندان را در این نظام تقویت می‌کند (هرچند آن را از حصار محدود خود نیز به‌در خواهد آورد).

– این طرح به اندازه کافی وارد جزئیات نشده است؛ برای مثال مؤلفه‌های مهم تشخیص قدرت یک کشور بسیار مبهم است و از سوی دیگر مشخص نیست چگونه می‌توان به شکل مناسبی کشورهایی را که با سازمان ملل همکاری بهینه‌ای داشته‌اند تعیین کرد؛ در واقع شناخت این مؤلفه‌ها به‌عهده اعضای کمیسیون گذاشته شده است.

نتیجه

با توجه به تاثیرگذاری بیشتر قدرت‌های بزرگ در مسئله حفظ صلح و امنیت بین‌الملل و اهمیت همکاری این دسته از کشورها برای دستیابی به اهداف سازمان ملل، حق و توبه‌نوعی امتیازی است که به قدرت‌های بزرگ داده شده است. ولی تغییرات گسترده‌ای که در جامعه بین‌الملل از زمان امضای منشور از سوی دولت‌های مختلف تاکنون صورت گرفته و نیز به علت ضعف‌ها و ناکامی‌هایی که در عملکرد ۶۰ ساله شورای امنیت سازمان ملل در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی وجود داشته، تقاضا برای تغییر ساختار شورای امنیت افزایش یافته است.

به نظر می‌رسد جامعه جهانی امروزه نمی‌تواند بر اساس مناسبات دهه‌های گذشته اداره شود. بنابراین گمان می‌رود که شورا نیاز به تغییر بر اساس طرح‌هایی دارد که ضمن درک و در نظر گرفتن موقعیت برتر دولت‌های بزرگ، بتواند در برابر دگرگونی‌های رخ داده در جامعه جهانی انعطاف لازم را داشته باشد.

در این مقاله تلاش شد تا ضمن در نظر گرفتن نکات یادشده، طرح جدیدی پیشنهاد گردد. این طرح تلاشی است برای نزدیک کردن دیدگاه آرمان‌گرایانه حذف حق و توبه واقع‌گرایی تلخ موجود. در این طرح از سویی رضایت خاطر قدرت‌های بزرگ و نیز خواست سازمان ملل برای استفاده از کارکردهای قدرت‌های بزرگ در کمک به این سازمان مورد توجه بوده و از سوی دیگر تغییر و تحول و چرخه‌های قدرت در نظام بین‌الملل در نظر گرفته شده است.

در این طرح، حق و توبه عنوان راهکاری برای جلب نظر کشورهای بزرگ برای همکاری با سازمان ملل باقی مانده است. اما کشورهای عضو دائم، از طریق مناسبات فنی (نظامی) –

حقوقی - اقتصادی) و نیز از طریق کشورهای مجمع عمومی مورد نظارت همیشگی قرار گرفته‌اند.

منابع و مأخذ:

الف. فارسی:

- ۱- آقای، سید داوود (۱۳۸۴)، نقش و جایگاه شورای امنیت در نظم نوین جهانی، تهران، انتشارات نسل نیکان.
- ۲- آقای، سید داوود (۱۳۸۳)، سازمان های بین‌المللی، تهران، نشر نیکان.
- ۳- امیری وحید، مجتبی (۱۳۸۴)، "سازمان ملل متحد در سده بیست و یکم، نگاهی به اصلاحات محتوایی و ساختاری سازمان ملل متحد"، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، شماره ۲۱۴-۲۱۳.
- ۴- اسلامی، مسعود (۱۳۸۵) "مشروعیت شورای امنیت در ترازوی اخلاق، حقوق و سیاست"، ماهنامه زمانه، سال پنجم، شماره ۴۹.
- ۵- ایوانز، نونام، گراهام و جفری (۱۳۸۱)، *فرهنگ روابط بین‌الملل*، ترجمه حمیرا مشیرزاده و حسین شریفی، تهران، نشر میزان.
- ۶- باتومورتی بی (۱۳۷۱)، *نخبگان و جامعه*، ترجمه علیرضا طیب، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- ۷- باوت، دی‌وی (۱۳۷۳)، *حقوق نهادهای بین‌المللی*، ترجمه هومن اعرابی، تهران نشر کیهان.
- ۸- بعیدی‌نژاد، حمید و همکاران (۱۳۸۵)، *تحول در ساختار نظام بین‌الملل*، تهران، انتشارات وزارت امور خارجه.
- ۹- سیف‌زاده، سید حسین (۱۳۸۳)، *نظریه‌پردازی در روابط بین‌الملل؛ مباحث فکری و قالب‌ها*، تهران، انتشارات سمت.
- ۱۰- شریف، محمد (۱۳۷۳)، *پررسی دکترین نامحدود بودن صلاحیت شورای امنیت*، تهران، انتشارات اطلاعات.
- ۱۱- شیرنگ، محمد (۱۳۸۶)، *منشور سازمان ملل متحد؛ انگلیسی به فارسی به اضافه اعلامیه حقوق بشر*، تهران، انتشارات دانشور.
- ۱۲- گوردون، فیلیپ‌اچ (۱۳۸۴)، *سناریویی برای اصلاحات در سازمان ملل*، ترجمه مصطفی شیرمحمدی، از سایت: <http://www.rissna.ir/PrintTK.asp?txtC=t84062601030001001>
- ۱۳- مقتدر، هوشنگ (بی تا)، *تحولات سازمان ملل متحد*، شیراز، انتشارات دانشگاه شیراز.
- ۱۴- موسی‌زاده، رضا (۱۳۷۸)، *سازمان های بین‌المللی*، تهران، نشر میزان.
- ۱۵- یزدانی، عنایت‌الله و جعفر دوستی (۱۳۸۷)، "بررسی طرح‌های پیشنهادی برای اصلاح شورای امنیت سازمان ملل متحد"، *فصلنامه سیاست خارجی*.

ب. خارجی:

- 16- Martini, Elisabetta (2009), "UN Security Council Reform Current Development". From: <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0926.pdf>
- 17- Weiss, Thomas G. (2003), "The Illusion Of UN Security Council Reform", *The Washington Quarterly*.
- 18- Okumu, Wafula (2005), "Africa and the U.N Security Council Permanent Seat", available at: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/0428afriSeats.htm>
- 19- Mayer-Mruwat, Emad (1998), "United Nations: Critiques and Reforms", *Journal of Third World Studies*.
- 20- Global Policy Forum (2005), "Green Model". available at: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/04greenmodel.Pdf>
- 21- Global Policy Forum (2005), "Blue Model". available at: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2005/04bluemodel.Pdf>
- 22- Flamini, Ronald (2005), "Battle Over Security Reform" available at: <http://www.wpherald.com/soryview.php?storyID=2005081212-033804-6901r>