

# سازمان ملل متحد: گذشته، حال، آینده

دکتر ابو محمد عسگرخانی<sup>۱</sup>

## مقدمه

تزو هسته‌ی اصلی مقاله‌ی حاضر تغییر ساختار و رهبری سازمان ملل را در برمی‌گیرد، گرچه شش بخش دیگر مقاله - مفاهیم، نظریه‌ها، شکل‌گیری، اصول و اهداف، ارگان‌ها، و آینده‌ی سازمان ملل در قرن بیست و یکم - به سهم خود به درک ماهیت سازمان ملل کمک می‌کند. پس از ارایه‌ی مفاهیم در بخش اول که به صورت گذرا مطالعه شده است، نظریه‌های سازمان‌های بین‌المللی مطابق چهار شاخه‌ی تئوری - دولت محوری، چندمحوری، مارکسیسم و جهان ستایی - در بخش دوم ارایه شده است. چگونگی شکل‌گیری سازمان ملل متحد از زمان جنگ دوم جهانی در بخش سوم و سپس اصول و اهداف اولیه، ثانوی و ثالثه این سازمان همراه با اصول متناقض و اهداف تکراری مندرج در منشور سازمان به تفصیل در بخش چهارم مطالعه شده است. در بخش پنجم ارگان‌های اصلی و فرعی سازمان، بسیار خلاصه بیان شده و سپس در فصل‌های ششم و هفتم مهم‌ترین قسمت‌های مقاله پیرامون تغییر ساختار و رهبری سازمان ملل تحلیل شده است. بخش پایانی مقاله به برنامه و مشکلات سازمان ملل در قرن بیست و یکم توجه دارد.

سازمان ملل متحد برای اجرای برنامه‌های بسیار گسترده‌ی خود - به عنوان مثال برای

۱. ابو محمد عسگرخانی، استاد روابط بین‌الملل دانشگاه تهران است.

حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از شیوه‌های مختلف به ویژه از طریق عملیات حفظ صلح و یا برای اجرای اهداف ثانوی یعنی توسعه‌ی سیاسی، اقتصادی و اجتماعی - اگر کاملاً به عنوان یک متغیر وابسته‌ی قدرت نباشد، دست کم یک متغیر واسطه بین قدرت و دست‌آورد یا فرآیند می‌باشد. سازمان ملل متحد حداقل به لحاظ مالی و بودجه وابسته به دولت‌هاست. هزینه‌ی برنامه‌های فوق چگونه تأمین خواهد شد؟ قوانین اساسی کشورها، حتی مجموعه قوانین داخلی امریکا که مدعی رهبری است، دارای مقررات قوی و صریح در حمایت از برنامه‌های سازمان ملل نمی‌باشد. دبیرکل سازمان فاقد این امکانات است. به این جهت و به لحاظی که در مقاله آمده است، سازمان ملل متحد هم‌چنان وابسته به دولت‌های قوی خواهد بود. تغییر ساختار با شیب تند، افق روشنی نداشته و به جهت توزیع نابرابر قدرت در نظام بین‌الملل امکان‌پذیر نیست. هرگونه تغییر به نفع قدرت‌های اقتصادی و هسته‌یی خواهد بود. اما تغییرات غیررسمی، تکاملی و فرآیندی از همان آغاز سازمان ملل رخ داده است و این تغییرات خزنده‌ی غیررسمی و تدریجی با ایجاد رویه‌ها و عرف ادامه خواهد داشت.

سؤال دیگر در رابطه با رهبری است: رهبری جهان و رهبری سازمان ملل متحد. آیا سازمان ملل، رهبری دنیا را به عهده خواهد داشت؟ آیا رهبر سازمان ملل، دبیرکل سازمان ملل است یا قدرت‌های بزرگ؟ اختلاف بین پطرس غالی دبیرکل سابق سازمان ملل با ایالات متحده درباره‌ی نقش سازمان و نقش دبیرکل سازمان بود. از نظر امریکا دبیرکل سازمان ملل باید یک دیپلمات و ابرمرد مذاکره بوده و مدیریت نظام ملل متحد را به عهده بگیرد ولی به این معنا نیست که دبیرکل، سیاست‌گذار بین‌المللی باشد. مقاله‌ی حاضر این قبیل مسایل را در پرتو منشور سازمان ملل (مفاد ۱۰۱-۹۷) مورد مطالعه قرار داده است.

از آنجا که فرآیند بین‌المللی شدن با سه نیروی اقتصادی انتقال کالا، خدمات و سرمایه به شدت ادامه پیدا کرده است و روند بین‌المللی شدن در سطح کلان از تسهیلات بیشتری برخوردار است تا وجود این قبیل تسهیلات در نظام داخلی کشورها، لذا سیاست‌های داخلی کشورها با تنش‌های غیرقابل پیش‌بینی شده مواجه خواهند شد. مثلاً قشری در اثر این فرآیندهای بین‌المللی سقوط خواهند کرد و قشر دیگر جامعه که بر موج بین‌المللی شدن سوار است به سرعت ترقی خواهد کرد. از این رو دولت‌های ملی درصدد استمداد از نیروهای

خارجی و در رأس آن از سازمان ملل خواهند بود که با برنامه‌هایش ارگان‌های اصلی و فرعی را با ایجاد ثبات اقتصادی، نظامی، سیاسی، اجتماعی و حقوق بشر دوستانه وارد صحنه نماید. به همین سبب قدرت دولت‌ها رو به افول خواهد بود و اصل حاکمیت به شدت تحدید خواهد شد و با تحدید شدن اصل حاکمیت، اصل حقوق مالکانه و سایر اصولی که به مشروعیت سازمان ملل به عنوان یک متغیر مستقل کمک می‌کنند، شکل خواهد گرفت و این به مرور زمان نیاز دارد تا رویه‌ی قضایی کافی ایجاد گردد. هنوز سازمان ملل متحد مانند گیاهی است ضعیف که بذر آن توسط قدرت‌های بزرگ کاشته شده و مدت‌ها طول خواهد کشید تا به درخت تنومند تبدیل گردد.

### بخش اول: مفاهیم

عبارت سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> به لحاظ مفهوم از سه واژه‌ی یکی-یکی شده<sup>۲</sup>، متولد شده<sup>۳</sup> و عمل یا فرآینده<sup>۴</sup> سازماندهی<sup>۴</sup> تشکیل شده است و به سازمان و فرآیندی اطلاق می‌شود که در زمان جنگ دوم جهانی طی کنفرانس‌های سران و فعالیت‌های دیپلماتیک ایالات متحده‌ی امریکا، بریتانیا، اتحاد جماهیر شوروی و چین مورد بحث قرار گرفت و سرانجام در سال ۱۹۴۴ در نشست دمبارتن اوکس<sup>۵</sup> و گردهم‌آیی سران یالتا در فوریه‌ی ۱۹۴۵ به ایجاد سازمان و تشکیلاتی به نام سازمان ملل متحد منجر گردید. به طور کلی یکی از علل و عوامل مهم تغییر در نظام بین‌المللی، جنگ است. نشست‌هایی که پس از جنگ‌ها انجام گرفته است و یا تلاش‌هایی که برای پیشگیری از جنگ و یا تنظیم مقررات درگیری‌های مسلحانه صورت پذیرفته دارای ترتیباتی بوده که به فرآیند شکل‌گیری سازمان‌های بین‌المللی کمک کرده است. به نظر عده‌یی از نویسندگان، سازمان‌های بین‌المللی "اشکال جمعی یا ساختارهای اساسی سازمان اجتماعی می‌باشند که به موجب قانون یا سنت انسان‌ها ایجاد می‌شوند."<sup>(۱)</sup> در این چارچوب یک سازمان بین‌المللی "نهادی دارای یک نظام رسمی قواعد و اهداف و یک

1. United Nations Organization

2. Unus

3. Natus

4. Organization

5. Dumbarton Oak

ابزار اداری خردمند می‌باشد<sup>(۲)</sup> که دارای تشکیلاتی از قبیل "سازمان فنی رسمی و مادی یعنی قوانین، ابزار فیزیکی، کارمند و پرسنل، تشکلات اداری و غیره می‌باشد."<sup>(۳)</sup> به نظر یک متخصص سازمان ملل متحد، "سازمان‌های بین‌المللی یک فرآیند است... جنبه‌هایی از فرآیند است که در مدتی مشخص حاصل می‌شود"<sup>(۴)</sup> برای عده‌ی دیگری این عبارت معنای فراختری دارد و سیستم روابطی که ممکن است در ساختمان، آجر، پرسنل و کاغذ و عناوین یافت نشود را در برمی‌گیرد. به نحوی که این روابط می‌تواند "ثبات، استمرار و انسجام" پیدا کند.<sup>(۵)</sup>

لذا سازمان‌های بین‌المللی عامل برقراری ثبات و ایجاد رفتار همکارانه بین دولت‌ها می‌باشند یعنی در درجه‌ی نخست رفتار همکارانه برای رسیدگی به پی‌آمدهای جنگ، پیش‌بینی و پیشگیری از جنگ، برقراری ثبات، صلح و امنیت بین‌المللی، منطقه‌ی ملی و سپس برای توسعه‌ی کمی و کیفی ملت‌هاست. مفاهیم اصلی در سازمان‌های بین‌المللی به خصوص سازمان‌های دولتی حول محورهای دیپلماسی، معاهدات، کنفرانس‌ها، قواعد درگیری‌های مسلحانه و استفاده از زور، حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف‌ها، تدوین و توسعه‌ی حقوق بین‌الملل، تجارت بین‌الملل، همکاری‌های اقتصادی بین‌المللی، همکاری‌های اجتماعی بین‌المللی، روابط فرهنگی، جهانگردی، ارتباطات جهانی، جهان وطنی، جنبش‌های طرفدار صلح، تشکیل جوامع و فدراسیون، امنیت دسته‌جمعی و جنبش‌های طرفدار دولت جهانی می‌باشد. این مفاهیم ریشه در فلسفه‌ی سیاسی دارند. به نظر دانتی آلیگیری<sup>۱</sup>، امپراتوری رم بهترین شیوه برای برقراری صلح در جهان بود و وی از آن دوره به عنوان "عصر طلایی" یاد می‌کند. در مقابل وی اراسموس<sup>۲</sup>، سیسرو<sup>۳</sup> و سنکا<sup>۴</sup> قرار دارند که با یک دید جهان وطنی به قانون برتر عدالت، برگرفته از منطق و عقل معتقدند و حقیقت را در خدمت به جامعه‌ی جهانی می‌پنداشتند.<sup>(۶)</sup> از ریشه‌یابی سازمان‌های بین‌المللی در فلسفه سیاسی صرف نظر می‌کنیم و به نظریه‌های بعد از جنگ دوم جهانی که به سازمان ملل متحد

1. Dante Alighieri

2. Erasmus

3. Cicero

4. Seneca

توجه داشته‌اند می‌پردازیم.

## نظریه‌ی سازمان‌های بین‌المللی

چهار شاخه نظریه درخصوص سازمان‌های بین‌المللی ارایه گردیده است. شاخه‌ی اول نظریه‌های سنتی دولت محوری، شاخه‌ی دوم نظریه‌های چند محوری، شاخه‌ی سوم مارکسیسم و شاخه‌ی چهارم نظریه‌های جهان ستایی است.

### شاخه‌ی اول، نظریه‌های دولت محوری

این شاخه به چهار گروه تقسیم می‌شود: الف- نویسندگان حقوق بین‌الملل؛ ب- حقوق دانان ایده‌آلیست؛ ج- رئالیست‌ها؛ د- نئورئالیست‌ها.

درخصوص نویسندگان حقوق بین‌الملل یادآوری این نکته حایز اهمیت است که این نویسندگان کمک شایانی درخصوص نه نظریه‌پردازی بلکه ارایه‌ی مفاهیم و عبارات توصیفی نموده‌اند. اولین فردی که واژه‌ی سازمان بین‌المللی را به کار برد لوریمر<sup>۱</sup> استاد حقوق دانشگاه ادینبورو در سال ۱۸۶۷ در اسکاتلند بود. اثر زیمرن<sup>۲</sup> در سال ۱۹۳۹ در رابطه با جامعه‌ی ملل و مقایسه‌ی بریرلی<sup>۳</sup> از سازمان ملل و جامعه‌ی ملل در سال ۱۹۴۶ به تأثیر حقوق بین‌الملل در امور اقتصادی و اجتماعی، مطالعه‌ی توسعه‌ی حقوق بین‌الملل در سال ۱۹۳۴ توسط لاترپاخت<sup>۴</sup> به خصوص در رابطه با نقش دیوان دایمی دادگستری بین‌المللی و نوشته‌های هودسن<sup>۵</sup> به سال ۱۹۴۴ درخصوص دیوان‌های بین‌الملل و جنکز<sup>۶</sup> درخصوص سازمان‌های بین‌المللی مؤید این نکته بود که باید فن و هنر حقوق دانان بین‌المللی با صبر و شکیبایی سیاستمداران در هم آمیزد تا یک سیستم مؤثری برای سازمان‌های بین‌المللی به وجود آید. آثار شرمس<sup>۷</sup> ۱۹۷۲، باوت<sup>۸</sup> ۱۹۷۰، ریتز<sup>۹</sup> ۱۹۵۸، به سازمان‌های بین‌المللی به عنوان

1. Lorimer
3. Brierly
5. Hudson
7. Schermers

2. Zimmern
4. Lauterpacht
6. Jenks
8. Bowett

نهادهای جدید جامعه‌ی بین‌المللی توجه کرده‌اند.

این نویسندگان در کل به میثاق جامعه‌ی ملل، دیوان دایمی دادگستری بین‌المللی در رابطه با حفظ صلح (مفاد ۱۶-۱۲) توجه خاص داشتند و هسته‌ی اصلی استدلال آنها توافق درخصوص مقررات حقوق بین‌الملل، قضاوت و اجرای آن حقوق بود و نقض این مقررات گناهی بزرگ تلقی می‌شد و برعکس رعایت آن موجبات صلح را فراهم می‌کرد. اما وقتی منشور سازمان ملل به امضای دولت‌ها رسید و راه حل‌های سیاسی برای حل و فصل اختلاف‌های سیاسی به جای آن مقررات پذیرفته شد، حقوق‌دانان فوق سخت مأیوس شدند. سسیل<sup>۱۰</sup> در سال ۱۹۴۱ استدلال کرده بود که "تشکیلات دیگر نمی‌تواند موفق باشد مگر این که دولت‌ها و ملت‌ها اجرای قانون و حفظ صلح را به عنوان اولین و بزرگ‌ترین منافع ملی خود بشمارند<sup>(۷)</sup> حال آن که کلسن<sup>۱۱</sup> (۱۹۵۰) گودریخ<sup>۱۲</sup> هامبرو<sup>۱۳</sup> و سایمونز<sup>۱۴</sup> (۱۹۶۹) اذعان داشتند که در هنگام تفسیر منشور سازمان ملل فرآیند تفسیر احتمالاً سیاسی خواهد بود تا قضایی چراکه مسؤولیت تفسیر به عهده‌ی ارکان و اعضای سازمان ملل است.<sup>(۸)</sup>

گروه دوم، حقوق‌دانان ایده‌آلیست مانند کلارک<sup>۱۵</sup> و سان<sup>۱۶</sup> بدون در نظر گرفتن منافع قدرت‌هایی که سازمان ملل را تشکیل دادند، دو طرح در رابطه با سازمان ملل به عنوان مادر سازمان‌های بین‌المللی ارائه کردند: الف- تجدید نظر منشور سازمان ملل؛ ب- امنیت و توسعه‌ی جدید جهانی که وظیفه‌ی سازمان ملل فعلی را بر عهده بگیرد. نوشته‌ی این گروه نیز بسیار هنجاری و غیرعملی بود. نمونه‌ی دیگر ایده‌آلیست‌ها، وولف<sup>۱۷</sup> بنیان‌گذار مکتب جامعه‌ی فابیان بود که معتقد بود "اگر قرار است از جنگ پیشگیری شود دولت‌ها باید تسلیم یک نوع کنترل یا دولت بین‌المللی شوند.<sup>(۹)</sup>" همان‌طوری که هدلی بال<sup>۱۸</sup> استدلال کرده است این نویسندگان نقش سیاست بین‌الملل را نادیده گرفته‌اند.<sup>(۱۰)</sup>

9. Reuter

11. Kelsen

13. Hambro

15. Clark

17. Woolf

10. Cecil

12. Goodrich

14. Simmons

16. Sohn

18. Hedely Bull

گروه سوم از توسعیدید گرفته تا هابس، ماکیاولی، کار، مورگنتا و نیبور و دیگر رئالیست‌ها سازمان‌های بین‌المللی را ابزار دست قدرت‌های بزرگ می‌دانند. سازمان‌ها متغیرهای وابسته‌ی قدرت هستند و در دنیا اصل حاکم بر نظام - به عبارت دیگر منطق نظام - هرج و مرج است و هیچ‌گونه قواعدی حاکم بر دنیا نیست. کار به عنوان مثال اظهار داشت "در نظام بین‌الملل نقش قدرت بیشتر و نقش اخلاقیات کمتر است"<sup>(۱۱)</sup> ترس و عدم اعتماد باعث می‌شود آینده پیش‌بینی نشود. لذا جنگ یک پدیده‌ی اجتماعی و غیرقابل کنترل است. اسپارتنای ترس قوی‌تر شدن آتن جنگ را آغاز می‌کند.<sup>(۱۲)</sup>

مورگنتا می‌گوید: "مشکل ما این است که تکنیک‌ها یک جامعه‌ی جهانی ابتدایی را ایجاد کرده‌اند .... جامعه‌ی براساس وابستگی دوجانبه (متقابل) ایجاد شده است، نه یک جامعه‌ی که براساس اعتماد و احترام باشد به همین دلیل سازمان ملل متحد بنا به نظر مورگنتا بر پایه‌های نامطمئن استوار بوده است. چرا که پس از پیروزی، ابتدا دولت‌های بزرگ، مبادرت به ایجاد یک حکومت بین‌المللی برای حفظ وضعیت موجود کردند و پس از آن پیشنهاد کردند در مورد وضعیت موجود توافق کنند و چون این موافقتنامه هرگز به وجود نیامده است لذا دولت بین‌المللی سازمان ملل به شرح پیش‌بینی شده در منشور سازمان ملل، سند مرده‌بی است.<sup>(۱۳)</sup> مورگنتا به شورای امنیت "فلج" اشاره کرد و اظهار داشت که مجمع عمومی و دبیرکل سازمان، از ضعف سازمان بوده و دست آورد آن در آینده ناچیز خواهد بود.<sup>(۱۴)</sup> درخصوص نهادهای سازمان ملل، مورگنتا معتقد است نقش این نهادها مهم نخواهد بود و همگان در مقابل دیده‌های خود، برخوردهای سیاسی زیادی را مشاهده خواهند کرد و شاهد تفرقه بین ملت‌های کره‌ی زمین خواهند بود این سازمان اگر سلامت ملت‌های ضعیف را نابود نکند، دقیقاً آن را به خطر خواهد افکند.<sup>(۱۵)</sup>

گروه چهارم، نئورئالیست‌ها همان مواضع رئالیست‌ها درخصوص سازمان‌های بین‌المللی را دارند اما با به قدرت و سیطره‌ی یک سرکرده‌ی نظامی یا اقتصادی مانند امریکا معتقد هستند<sup>(۱۶)</sup> و یا با تحلیل سیستمی بر اساس موازنه‌ی قدرت به نیروی ساختار جهانی معتقد هستند که در واقع برآیند نیروهاست و در آن تصویر موقعیت دولت‌ها براساس توزیع قدرت است.<sup>(۱۷)</sup> به هر حال در این سیستم این دولت‌ها هستند که نمایشنامه‌ها را به صحنه

می‌آورند. اگر قواعدی برخلاف میل آنها باشد آن را نقض می‌کنند و قدرت نادیده گرفتن آن قواعد را دارند و قواعد جدیدی مطابق منافع خود ایجاد و یا این که قواعد موجود را به نفع خود تفسیر می‌کنند.<sup>(۱۸)</sup>

### شاخه‌ی دوم، نظریه‌های چندمحوری

این شاخه که در واقع پلورالیسم مرکب از کارکردگرایی، نئوکارکردگرایی، همگرایی، وابستگی متقابل، نهادگرایی لیبرال، نهادگرایی نئولیبرال و رژیم‌های بین‌المللی را در برمی‌گیرد، همکاری بین دولت‌ها را امکان‌پذیر می‌داند. با وجود تفاوت‌های موجود میان آنها، این شاخه را می‌توان در تضاد با شاخه‌ی اول دانست چرا که مطابق این نویسندگان، دولت‌ها تنها بازیگران روابط بین‌المللی نیستند. اگرچه این شاخه مبانی فکری خود را از علم اقتصاد گرفته است اما در روابط بین‌الملل و حقوق بین‌الملل نیز از این دیدگاه چند محوری (بازیگران جدید به نام سازمان‌های بین‌المللی، شرکت‌های چند ملیتی و افراد در مقابل دولت‌ها) استفاده شده است. این نویسندگان به نقش مثبت سازمان‌های بین‌المللی اشاره نموده و نقش اطلاع‌رسانی سازمان‌های بین‌المللی را به عنوان "فوروم" مناسبی برای رسیدن به تفاهم، مورد تأکید قرار می‌دهند. این شاخه به فرآیند فراگیری<sup>۱</sup> اشاره می‌کند و معتقد است که سازمان‌های بین‌المللی به عنوان اقدام‌های امنیت آفرین (SBMs) و اقدام‌های اعتمادآفرین (CBMs) گام بسیار بزرگی برای از بین بردن ترس و وحشت در نظام بین‌الملل است.<sup>(۱۹)</sup>

### شاخه‌ی سوم، مارکسیسم

مارکس و انگلس به سازمان‌های بین‌المللی اشاره نکرده‌اند. حتی برخلاف رئالیست‌ها به دولت نیز توجه چندانی ندارند و معتقدند دولت‌ها سرانجام از بین رفته و سوسیالیسم بر دنیا حاکم می‌شود. از این نظر آنها نیز با ایده آلیست‌ها تشابه خاصی دارند. مارکسیسم به ساختار اقتصادی جامعه معتقد است و اصول حاکم بر نظام بین‌الملل، به عبارت دیگر منطق



نظام، شکل یا شیوه‌ی تولید و تجارت تاریخی است. به عنوان مثال مارکس انحصار تاریخی زیر را برای بشر پیش‌بینی کرده است: شکل تولید آسیایی، فئودالی، کاپیتالیسم و سوسیالیسم. تضاد در شکل تولید براساس اصل دیالکتیک باعث دگرگونی زیربنا می‌شود. مبارزات طبقاتی باعث به وجود آمدن نهادهای حقوقی، سیاسی و مذهبی می‌شود. به نظر مارکس "طبقه و نه دولت‌ها یا ملت‌ها واحدهای اصلی تاریخ به شمار می‌آیند و مبارزه‌ی طبقاتی و نه مناقشات دولت‌ها" هسته‌ی اصلی خواهند بود.<sup>(۲۰)</sup>

پیروان مارکس در چارچوب نظریه‌های امپریالیسم، وابستگی، توسعه، نظام سرمایه‌داری و مبادله‌ی نابرابر سازمان‌های بین‌المللی را به عنوان متغیر مستقل به کار برده‌اند. تعدادی، رابطه بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه را مثبت تلقی می‌کنند<sup>(۲۱)</sup> و غالب مارکسیست‌ها این رابطه را منفی می‌دانند. آنها که نقش سازمان‌ها را منفی تلقی می‌کنند، در واقع آنها را ابزار دست نظام‌های سرمایه‌داری می‌دانند و خواستار دگرگونی اساسی در قواعد و مقررات این سازمان‌ها هستند و آنها که برای سازمان‌های بین‌المللی نیز اهمیت قایل هستند، خواهان استفاده از نهادهای بین‌المللی برای تغییر نظام اقتصادی هستند.

### شاخه‌ی چهارم، جهان ستایی

این گروه چه در میان سیاستمداران، نظریه پردازان، حقوق‌دانان، اخلاقیون و مذهبیین براساس نظریه‌های هنجاری - یعنی باید باشد و نه هست - قضاوت می‌کنند. آنها اصول حاکم بر نظام بین‌الملل را اخلاقیات و نیازهای بشری می‌دانند. برای آنها منافع ملی باید در چارچوب جامعه‌ی جهانی و یک دهکده‌ی جهانی تلقی گردد؛<sup>(۲۲)</sup> اشاعه‌ی سلاح‌های هسته‌یی، انفجار جمعیت، آلودگی هوا و انقلاب ارتباطات، تمرکز ثروت و گسترش فقر جهانی هستند و نه محلی یا ملی و اینها نیاز به آموزش همگان دارد. مسایل مربوط به سلامت انسان‌ها و رفاه بشریت نیاز به مشارکت همه‌ی مردم در تصمیم‌گیری دارد<sup>(۲۳)</sup>، مبارزه با بیماری، گرسنگی، بیسوادی و بیکاری نیاز به اقدام‌های همگانی دارد. این نویسندگان درصدد ایجاد سازمان‌های جهانی‌اند که وظایف دولت‌ها را بر عهده‌گیرند و این مستلزم از بین رفتن دولت‌هاست، پدیده‌یی که تاکنون رخ نداده است. تردیدی نیست اصل حاکمیت از یک طرف

ضعیف شده است به نحوی که حتی افراد می‌توانند علیه دولت خود (برخلاف اصل حاکمیت) اقامه‌ی دعوی نمایند اما از طرف دیگر تعداد کشورها در حال تکثیر است و تعدادشان از ۷۵ کشور در سال ۱۹۴۵ به قریب ۲۰۰ کشور در پایان ۱۹۹۹ رسیده است.

### شکل‌گیری

سازمان ملل زمانی که هنوز جنگ جهانی دوم ادامه داشت، تشکیل گردید. هنگام تشکیل این سازمان، تأکید بر همکاری بین سه قدرت بزرگ<sup>۱</sup> (ایالت متحده‌ی امریکا، اتحاد جماهیر شوروی و انگلیس) جهت انتقال وضعیت جنگی به وضعیت صلح بود. فرانسه و چین در این مذاکرات نقش دوم را ایفا می‌کردند. مسؤولیت اولیه‌ی این قدرت‌ها حفظ صلح و امنیت بود. راه حل سیاسی کماکان همان راه حل میثاق جامعه‌ی ملل بود ولی تا حدی با واقعیت‌ها نیز مطابقت داشت. شورای امنیت در واقع برای تأمین این مسؤولیت اولیه تشکیل گردید. گرچه کشورهای کوچک نیز در زمان جنگ ایفای نقش داشتند و برخی از رهبران تبعیدی و فراری کشورها در مناظره‌های مربوط به نهادهای دوران بعد از جنگ شرکت داشتند، اما غیر ممکن بود که حقوق خاصی برای آنها مانند حق وتوی اعضای دائمی شورای امنیت قایل شد. باید دبیرخانه‌یی برای انجام وظایف اداری تشکیل می‌گردید. به موجب ماده‌ی ۹۸ نقش اجرایی و سیاسی گسترده‌یی برای دبیرکل سازمان ملل قایل شدند. در طول مذاکرات، سازمان‌های خصوصی زیادی در امریکا مورد مشورت قرار گرفتند و هدف این بود که اشتباه‌های جامعه‌ی ملل تکرار نشود.

اما آنچه که مورد مذاکره قرار گرفت در رابطه با وضعیت جنگ بود. در واقع مفهوم چهار پلیس<sup>۲</sup> (شامل امریکا، انگلیس، اتحاد جماهیر شوروی و چین) در رابطه با حفظ وضعیت حاضر در برابر تجاوز دولت‌های محور بود. کنفرانس سانفرانسیسکو باعث شد شورای اقتصادی و اجتماعی (فصل ۱۰) و اعلامیه‌ی مربوط به سرزمین‌های غیر خودمختار (فصل ۱۱) به منشور افزوده شود. منشور سازمان ملل گرچه در دوران جنگ تنظیم شد و

1. The Big Three

2. The Four Policeman

دارای نواقصی بود اما در مقایسه با جامعه‌ی ملل، قدرت آینده‌نگری آن بیشتر بود. امریکا به جامعه‌ی ملل، نپيوست و اتحاد شوروی به خاطر حمله به فنلاند در سال ۱۹۳۹ از آن اخراج گردید. چین به خاطر عدم پیشگیری ژاپن از حمله به خاک چین از جامعه‌ی ملل آزرده بود و بریتانیا به جهت پیشروی هیتلر در دهه‌ی ۳۰ به دکتورین خودیاری روی آورده بود. انگلیس (با نماینده‌ی خود چرچیل) از یک طرف و امریکا (با نماینده‌ی خود روزولت) از طرف دیگر درخصوص ماهیت سازمان ملل، مناظره داشتند. انگلیس خواستار نقش قوی سازمان در مسایل منطقه‌ی بود و بیشتر دید منطقه‌ی داشت حال آن که امریکایی‌ها سازمان را جهان‌شمول می‌دانستند. حاصل این مناظره‌ها انعکاس خواسته‌های انگلیس از زبان شورای امنیت و سایر ابعاد سازمان متأثر از دیدگاه‌های امریکایی‌ها بود. اعضای دایمی شورای امنیت در واقع منافع چهار قدرت را تأمین می‌کرد چرا که در زمان جنگ این چهار قدرت با هم همکاری داشتند ولی اعضای غیر دایمی شورای امنیت از سایر کشورهایی که قدرت کمتری داشتند، انتخاب گردید. سند منشور در ۲۶ ژوئن ۱۹۴۵ یعنی شش هفته پیش از پایان جنگ دوم جهانی به امضا رسید. (۲۴)

### اصول و اهداف سازمان ملل

اصول در واقع در رابطه با اهداف می‌باشند. اهداف سازمان ملل، هم کلی و هم بسیار تکراری است. تکراری بودن اهداف در مقدمه و ماده‌ی یک معاهده مشهود است اما با وجود آن، منشور دارای یک هدف اولیه و آن حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. منشور دارای ابزاری عدیده برای اجابت این هدف است. شورای امنیت مسؤولیت اولیه در این خصوص را دارا می‌باشد اما مجمع عمومی و دیوان بین‌المللی دادگستری نیز در این وظیفه سهم دارند. (۲۵)

فصل ششم دارای ابزارهای مختلف درخصوص حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف‌های بین دولت‌هاست و دولت‌ها قبل از توسل به زور باید ساز و کارهای مذاکره، مشورت، میانجیگری، داوری، حل و فصل قضایی و ترتیبات منطقه‌ی و سازش را انتخاب نمایند.

فصل هفتم اقدام‌هایی را در صورت تهدید علیه صلح، نقض صلح یا عمل تجاوزگرانه پیش‌بینی می‌کند. دومین هدف سازمان ملل، تقویت و حمایت از همکاری‌های اقتصادی و

اجتماعی بین‌المللی است. مجمع عمومی و سایر نهادها در این همکاری نقش دارند. سومین هدف منشور تقویت حقوق بشر برای تمام ملت‌هاست. اشاره به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی در ماده‌ی یک بار دیگر مانند سایر معاهده‌ها نشان می‌دهد که پس از پایان جنگ‌ها حقوق بشر مورد تأکید قرار گرفته و در واقع ادبیات حقوق بشر ناشی از جنگ است. ولی منشور هیچ‌گونه رهنمودی را برای اجرای حقوق بشر پیش‌بینی نکرده است. (۲۶)

اصول منشور دارای تناقض است. مهم‌ترین اصل منشور، اصل حاکمیت می‌باشد که یک اصل سیاسی تلقی می‌گردد، یعنی اصل برابری حاکمیت - و منظور از برابری، داشتن وضعیت حقوقی مساوی و نه اندازه، قدرت یا ثروت است - از طرف دیگر، اصل نابرابری وجود دارد و آن در رابطه با اعضای دائمی شورای امنیت است. پنج عضو دائمی دارای سلاح‌های هسته‌یی می‌باشند. کاندیداهای جدید نیز یا قدرت هسته‌یی و یا قدرت اقتصادی هستند (هند، ژاپن و آلمان) محدودیت‌هایی نیز در منشور سازمان ملل بر اصل حاکمیت قایل شده‌اند، به عنوان مثال تعهداتی که دولت‌ها به موجب تصمیم‌های شورای امنیت باید اجرا نمایند. یعنی دخالت در امور داخلی، زمانی که صلح و امنیت بین‌المللی یا منطقه‌یی به خطر افتد. این محدودیت پس از فروپاشی اتحاد شوروی، تحت عنوان رژیم امنیت دسته‌جمعی به صورت موسع تفسیر شده است که مورد بررسی قرار خواهد گرفت. البته بروز رویدادهای بین‌المللی عملاً ایجاد رویه کرده و گرنه مقررات صریح در منشور گنجانیده نشده است (غیر از اجرای تصمیم‌های شورای امنیت در رابطه با امنیت ملی و بین‌المللی).

## ارگان‌ها

منشور، شش نهاد را به عنوان عضو و ارگان اصلی سازمان تعیین کرده است: ۱- مجمع عمومی؛ ۲- شورای امنیت؛ ۳- شورای اقتصادی و اجتماعی؛ ۴- شورای قیمومت؛ ۵- دبیرخانه و ۶- دیوان بین‌المللی دادگستری. نهادها و برنامه‌های دیگری چه به صورت تخصصی، خودمختار یا وابسته به ارگان اصلی در طول نیم قرن گذشته تشکیل شده‌اند سازمان تجارت جهانی به جای گات (WTO)، سازمان توسعه‌ی صنعتی سازمان ملل (UNIDO)، صندوق بین‌المللی توسعه‌ی کشاورزی (IFAO)، صندوق بین‌المللی پول (IMF)، سازمان

بهداشت جهانی (WHO)، سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (UNESCO)، سازمان بین‌المللی هواپیمایی کشوری (ICAO)، سازمان بین‌المللی کار (ILO)، سازمان بین‌المللی دریانوردی (IMO)، اتحادیه بین‌المللی (جهانی) پست (UPU)، سازمان خواروبار کشاورزی (FAO)، بانک جهانی (بانک بین‌المللی بازسازی و توسعه IBRD)، شرکت امور مالی بین‌المللی (IFC)، اتحادیه بین‌المللی مخابرات (ITU) سازمان هواشناسی جهانی (WMO)، برنامه توسعه ملل متحد (UNDP)، دانشگاه سازمان ملل (UNU)، صندوق کودکان سازمان ملل (UNICEF)، نیروی فوق‌العاده سازمان ملل (UNEF)، دفتر کمیسیونر عالی پناهندگان سازمان ملل (UNHCR)، برنامه محیط زیست سازمان ملل (UNEP)، برنامه توسعه سازمان ملل (UND)، کمیسیون توسعه پایدار (UNECD)، آژانس بین‌المللی انرژی اتمی (IAEA)، کمیسیون قواعد طبی تغذیه (CAC)، گردهمایی بین‌دولتی در خصوص تغییرات آب و هوا (IPCC)، گروه مشاورین در زمینه تحقیقات کشاورزی بین‌المللی (CGLAR)، گردهمایی بین‌دولتی در خصوص ایمنی شیمیایی (IFCS)، سازمان نظارت ملل متحد بر قطع مخاصمه (UNTSO)، نیروی ناظر بر جداسازی ملل متحد (UNDOF)، نیروی موقت ملل متحد (UNIF)، مؤسسه آموزش و پژوهش برای توسعه زنان (INSTRAW)، کنفرانس ملل متحد در خصوص تجارت و توسعه (UNCTAD) و غیره که همگی در زمینه‌های امنیتی، آموزشی، اقتصادی و توسعه کمی، توسعه کیفی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی فعالیت می‌کنند.

### تغییر ساختار

اما از آنجا که هدف اولیه سازمان ملل پیشگیری از جنگ و برقراری صلح و ثبات بین‌المللی و منطقه‌یی می‌باشد، لذا این هدف به عنوان یک اصل بسیار مقدس در سازمان ملل مورد توجه قرار گرفته است. به ویژه آن که حفظ وضعیت موجود و ثبات در واقع با منافع مستقیم قدرت یا قدرت‌های حاکم بر نظام بین‌الملل مطابقت دارد. به همین دلیل قدرت اصلی سازمان ملل، در شورای امنیت متمرکز شده است و در آن حق وتو، رابطه‌ی صاحبان قدرت را با کشورهای ضعیف و فاقد قدرت لازم جهت استفاده از حق وتو معین می‌کنند و صرفاً به همین دلیل است که شورای اقتصادی و اجتماعی آن‌چنان مورد توجه قرار نگرفته و بسیاری از

اندیشمندان معتقدند که باید یک شورای اقتصادی و اجتماعی امنیتی دیگری جایگزین آن شود. این درحالی صورت می‌گیرد که در واقع تغییر ساختار شورای امنیت توسط کاندیداهای جدید مطرح می‌گردد. ژاپن به عنوان یک قدرت اقتصادی مایل به عضویت دائمی در شورای امنیت است. از طرف دیگر برخی نیز خواستار خروج فرانسه و انگلیس از شورای امنیت شده و به جای آن یک کرسی برای اتحادیه‌ی اروپایی را پیشنهاد می‌کنند.

هند نیز با ادعای این که بزرگ‌ترین کشور دموکراتیک و پرجمعیت‌ترین کشور دنیا در قرن بیست و یکم است با روی آوردن به سلاح‌های هسته‌یی، خود را برای عضویت دائمی شورای امنیت کاندیدا می‌کند. این در حالی است که عده‌یی از دانشمندان معتقد به افزایش تعداد اعضای دائمی شورای امنیت نیستند بلکه درصدد حذف تدریجی حق و تو می‌باشند و آن را به صورت فرآیند عنوان می‌کنند. به طوری که ابتدا استفاده از حق و تو برای پنج عضو فعلی مشروط گردد. به عنوان مثال امریکا، روسیه، انگلیس، فرانسه و چین ظرف ۱۰ سال آینده فقط بتوانند دوبار از حق و تو استفاده کنند و در دهی بعد فقط یک بار مجوز استفاده از این حق را داشته باشند و سپس در دهی سوم حق و تو به طور کلی حذف گردد. این که جامعه‌ی جهانی بتواند به حذف حق و تو در آینده‌ی نزدیک نایل شود یا خیر مسأله‌یی است که باید در چارچوب موازنه‌ی قدرت کمی و کیفی آزمایش کرد.

در طول بیش از نیم قرن گذشته، ساختار شورای امنیت تحولات جدی نداشته و بیشتر نظریه‌های استمرار<sup>۱</sup> مصداق داشته است. اما این که ادعا شود ساختار شورای امنیت و سازمان ملل هیچ تغییری نداشته است درست نیست بلکه ساختار این سازمان و شورای امنیت به صورت تکاملی در طول زمان تحولاتی به صورت فرآیند داشته است. به عبارت دیگر تغییرات رسمی اندک و بدون شیب تند بوده‌اند ولی تغییرات غیررسمی صورت گرفته است. در سال ۱۹۴۵ سازمان ملل دارای ۵۱ عضو بود. اینک بیش از ۱۸۵ عضو دارد. اعضای غیردائمی شورای امنیت از ۶ عضو به ۱۰ عضو و اعضای شورای اقتصادی و اجتماعی از ۱۸ عضو به ۵۴ عضو افزایش یافته است. سازمان ملل از یک سازمان غیرمتعهد علیه دشمنان

سابق<sup>۲۶</sup> به یک سازمانی تبدیل شد که خود آن دشمنان یعنی آلمان، ژاپن و ایتالیا را نیز شامل شده و سازمان از یک سازمان منطقه‌یی به یک سازمان جهانی مبدل شده است. سازمان از یک نهاد اروپا محوری به یک سازمان جهان محوری تبدیل شد. شدت حق و تو در شورای امنیت مندرج در ماده‌ی ۲۷ کاهش یافته است. این کاهش مطابق این رویه‌ی مسلم چنان‌جا افتاده است که عدم حضور یا رأی ممتنع یکی از اعضای دایمی به منزله‌ی حق و تو نیست. سازمان ملل با وجود عدم اجرای کامل ماده‌ی ۴۳ (تدارک نیروهای مسلح) هم‌چنان به حیات خود ادامه داده است.

سازمان ملل نه تنها به موجودیت خود ادامه داده است بلکه ابتکار تشکیل نیروهای "حافظ صلح" را که در منشور سازمان ملل پیش‌بینی نشده پیدا کرده و در عمل با حمایت شورای امنیت در اقصی نقاط مختلف این نیروها را متمرکز کرده است. سازمان ملل توانسته است مقررات منشور خود را به موجب دکترین "اختیارات ضمنی" تفسیر نماید. این تفسیر معمولاً از طریق قطعنامه، یا آراء مشورتی دیوان بین‌المللی دادگستری صورت گرفته است. تغییرات شکلی غیررسمی و تفاهم‌های اکثریت اعضای سازمان ملل منبع بالقوه‌ی تغییر و تحول بوده و شیوه‌ی خوبی برای دگرگونی ساختار سازمان ملل به شمار می‌آید. البته این نوع دگرگونی همان‌طوری که قبلاً ذکر شد به صورت فرآیندی مرحله به مرحله، مورد به مورد و براساس رویه‌های ایجاد شده می‌باشد. تحول ساختار با شیب تند یا انقلابی و از پایین به بالا صورت نگرفته است و چون با منافع حیاتی قدرت‌های بزرگ منافات دارد در آینده‌ی نزدیک نیز به وقوع نخواهد پیوست مگر این که الف) جنگی در سطح نظام بین‌الملل صورت گیرد؛ ب) توزیع قدرت در نظام بین‌الملل جابه‌جا شود؛ ج) یا فن‌آوری به طور غیر مترقبه‌یی باعث دگرگونی شود در غیر این صورت تغییرات ناشی از آرا و تصمیم‌های سازمان‌های بین‌المللی به صورت فرآیندی خواهد بود و در دراز مدت باید به دست آورد مثبت آن رسید.

این تغییرات مرحله‌یی،<sup>(۲۷)</sup> متوجه ارگان اصلی سازمان ملل شده است. شورای امنیت مجمع عمومی، نقش دبیرکل سازمان ملل، نقش سازمان‌های منطقه‌یی، ارگان‌ها و نهادهای ذیربط در برنامه‌های توسعه‌ی کشورها، تغییر شکل نهادهای تخصصی در زمینه‌ی اقتصاد و مالی، تأمین بودجه‌ی سازمان ملل، شفافیت آرای صادره از ناحیه‌ی شورای امنیت در واقع

ماهیت این تغییرات را به طور فرآیندی و مرحله‌یی نشان می‌دهد. تغییراساسی در شورای امنیت مستلزم آن است که ماده‌ی ۲۳ منشور سازمان ملل تغییر نماید. (۲۸)

یعنی تعداد اعضای دائمی شورای امنیت یا به سوی به علاوه و یا به سوی منها خواهد رفت. دیپلماسی در یک چنین شورای چندجانبه طبعاً مشمول نظریه‌ی بازی‌ها خواهد شد. هر قدر تعداد بازیگران بیشتر شود، بدیهی است شورای امنیت از یک لحاظ مؤثرتر خواهد شد چرا که به کل نزدیک شده و آرای بازیگران بیشتری مورد مشورت قرار خواهد گرفت، ولی به همان اندازه نیز طفره روی از همکاری و تقلب بیشتر شده و کنترل شورا دشوارتر خواهد شد. مشارکت بیشتر در شورای امنیت هم‌چنین باعث خواهد شد این شورا قوی‌تر شود و ثبات نظام بین‌الملل بیشتر شود ولی برای رعایت حقوق اکثریت باید سازوکاری جهت کنترل شورای امنیت ایجاد کرد.

این کنترل امکان پذیر نیست مگر با تقویت مجمع عمومی سازمان ملل و دیوان بین‌المللی دادگستری به نحوی که به صورت منظم ماهیانه و یا در فاصله‌های زمانی کمتری مشاوره‌هایی بین رییس مجمع عمومی و رییس شورای امنیت برگزار گردد و این نشست‌ها نهادینه شود تا ایجاد رویه نماید و به این ترتیب مجمع عمومی به عنوان ابزار بازدارنده‌ی شورای امنیت عمل کند. این کنترل سپس شامل شورای امنیت گردد به گونه‌یی که تصمیم‌های سیاسی و قضایی توسط مجمع عمومی و دیوان بین‌المللی دادگستری اعمال شود و دیوان بین‌المللی دادگستری بتواند تصمیم‌های شورای امنیت را با قوانین داخلی کشورها و حقوق بین‌الملل مطابقت نماید. انتقادهایی که اینک در سطح جهانی از شورای امنیت انجام گرفته است که اولاً شورای امنیت برخلاف سال‌های اولیه از آرای کمیته‌ی کارشناسان حقوقی استفاده ننموده و دیگر نظام حقوقی را رها کرده است ثانیاً اقدام‌هایی را اتخاذ کرده است که به موجب منشور سازمان ملل، صلاحیت آن را نداشته است. ثالثاً اقدام‌های شورای امنیت فاقد شفافیت لازم بوده و اصل سری یا محرمانه بودن بر اصل شفافیت که ویژگی بارز رژیم‌های بین‌المللی است، نادیده گرفته شده است. (۲۹)



بنیاد هری تچ<sup>۱</sup> در نیمه‌ی دوم دهه‌ی ۸۰ مبادرت به انتشار مقاله‌هایی متنوع در انتقاد از سازمان ملل کرد. در این مقاله‌ها سازمان ملل به عنوان یک نیروی بی‌ثبات کننده در سیاست بین‌المللی تلقی گردید. نویسنده‌ی در مجله‌ی این بنیاد تحت عنوان Backgrounder نشان می‌داد که چگونه سازمان ملل به ملل فقیر خسارت می‌زند<sup>(۳۰)</sup> و نویسنده‌ی دیگر استدلال می‌کرد که "افریقا از گرسنگی جان می‌سپارد و سازمان ملل نیز در این امر بار سرزنش را بدوش می‌کشد."<sup>(۳۱)</sup> در واقع نهادهای سازمان ملل به ویژه رژیم‌های اقتصادی آن سازمان از قبیل صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و حتی برنامه‌های سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی (FDI) جهت ارایه‌ی وام و کمک‌های مالی به کشورهای افریقای مشروط شده است. در ادبیات توسعه نیافتگی در واقع نقش سازمان ملل منفی تلقی گردیده است.<sup>(۳۲)</sup>

دو نویسنده‌ی دیگر به مدیریت سازمان ملل، در مورد مسایل مختلف اشاره کرده و می‌گویند این مدیریت دنیا را به "مکان خطرناک" تبدیل کرده است<sup>(۳۳)</sup> رابرت جکسون سازمان ملل را به "هیولای ماقبل تاریخ" تشبیه کرده است، هیولایی که قادر نیست از لحاظ اطلاعاتی خود را کنترل کند، نه به دلیل این که فاقد اطلاعات و کارکنان مقتدر است، بلکه به این جهت که طوری سازماندهی شده که مسیر مدیریت آن کج است<sup>(۳۴)</sup> و به همین سبب بسیاری به ماهیت دیوان سالارانه و بوروکراسی سازمان ملل تاخته‌اند<sup>(۳۵)</sup> طی سال‌های گذشته ما شاهد حیف و میل و به سرقت رفتن اموال سازمان بوده و مشاهده کرده‌ایم که چگونه فساد مالی به نهادهای آن رخنه کرده است. در واقع به نظر این نویسندگان ساختارهای مدیریتی سازمان، منبع اصلی بی‌کفایتی و قصور این سازمان است. بی‌کفایتی و سلب مشروعیت صندوق بین‌المللی پول<sup>(۳۶)</sup> و بانک جهانی مورد مطالعه قرار گرفته است.<sup>(۳۷)</sup> برخی از نویسندگان بسیار ثوریک با مسأله‌ی سازمان ملل و عدم کارایی آن برخورد کرده‌اند. طرفداران نظریه‌های انتخاب عقلانی و انتخاب عمومی استدلال می‌نمایند که به طور کلی مدیریت‌های فراملی هم زاید و هم منبع ناکارآمد در روابط بین دولت‌ها می‌باشند. این نویسندگان براساس اصل عرضه و تقاضای بازار می‌گویند بازار می‌تواند به حد کافی کالا

تخصیص داده و مشکلات بین‌المللی را مرتفع نماید و لازم نیست طرح‌های متمرکز شده‌یی با مدیریت فراملی در دنیا ایجاد گردد.<sup>(۳۸)</sup>

ملت‌ها همواره با مشکلات داخلی و خارجی مواجه هستند و رفع این مشکلات مستلزم صرف هزینه‌های سیاسی، اقتصادی یا اجتماعی است. اگرچه نهادهای سازمان ملل متحد با برنامه‌های مطروحه در این سازمان و نهادها می‌توانند در کوتاه مدت برخی از فشارها را از دوش ملت‌ها بکاهند، اما این اتکا باعث می‌شود ملت‌ها از تدبیرها و ابتکارهای خود غفلت کنند و راه‌حل‌های دراز مدت را برای خود جست‌وجو نکنند. در سیاست‌های داخلی کشورها افق‌ها بسیار کوتاه می‌باشند و نظام سیاسی داخلی همواره به انتخاب سیاست‌های کوتاه مدت مؤثر علاقه‌مند می‌باشند. رهبران ملی در پرداخت این هزینه‌ها حساس می‌باشند و دولت‌ها تشویق می‌شوند طرح‌های کم هزینه‌ی چند جانبه که دارای کارآیی نامؤثری هستند را با راه حل‌های ماهوی پرهزینه جایگزین کنند.

از آنجا که معمولاً سازمان‌های بین‌المللی با مشکل محدودیت صلاحیت و فرآیند چانه‌زنی مواجه می‌شوند، راه‌حل‌های ارابه شده اغلب ماهوی نیستند. دبیرکل اسبق سازمان ملل در اولین گزارش سالانه‌ی خود به مشکل جایگزینی اشاره و افزود "این گرایش در سازمان ملل متحد وجود دارد که دولت‌ها چنان رفتار می‌کنند که گویی امضای یک قطعنامه آنها را از تعهدات و مسئولیت درخصوص مسأله‌ی مورد نظر بری می‌سازد. به ویژه در مورد حل و فصل اختلاف‌ها، تمایل دولت‌ها به این بوده که راه حل‌ها به نحوی ضعیف، "وصله دوزی" شده و انگیزه‌ی پیدا کردن راه بهتر برای اختلاف‌ها کاهش یافته است."<sup>(۳۹)</sup>

یک نویسنده‌ی امریکایی کمک‌های امنیتی نیروهای حافظ صلح در قبرس (UNFICYP) را منفی تلقی کرده و خود این نیروها را مانع یافتن راه حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف‌ها می‌داند.<sup>(۴۰)</sup> دیگران نیز تلاش نیروهای اضطراری (فوق‌العاده) سازمان ملل (UNEF) در خاورمیانه را با آثار منفی ارزیابی کرده‌اند.<sup>(۴۱)</sup> پاتریک گریتی<sup>۱</sup> ضمن ارزیابی نیروهای حافظ صلح سازمان ملل چنین نتیجه می‌گیرد که تلاش‌های این نیروها باعث شده

1. Patrick Garrity

است تصمیم‌هایی را که در نهایت باید اتخاذ گردد به تعویق افتند.

در طول جنگ سرد مجمع عمومی از یک ابرقدرت علیه ابرقدرت دیگر حمایت می‌کرد. در دهه‌های نخست، این مجمع بیشتر حامی امریکا بود حال آن‌که در دهه‌های بعد، از اتحاد شوروی حمایت می‌کرد. سازمان ملل در طول جنگ سرد ابزار رقابت در دست دو قطب بود. موضع‌گیری سازمان ملل متحد در بحران‌های بین‌المللی کاملاً تبعیض آمیز بوده است.

این سازمان پس از افتتاح در ۲۶ ژوئن ۱۹۴۵ با مسأله فلسطین مواجه می‌شود. این مسأله برای اولین بار در فوریه‌ی ۱۹۴۷ در سازمان ملل مطرح می‌شود، مجمع عمومی سازمان ملل کمیته ویژه‌ی را به درخواست انگلیس تحت عنوان کمیته‌ی ویژه‌ی سازمان ملل درخصوص فلسطین (UNSCOP) تشکیل می‌دهد. در ۲۹ نوامبر ۱۹۴۷ مجمع عمومی سازمان ملل طی قطعنامه‌ی شماره‌ی ۱۸۱ کشور اسرائیل را ایجاد می‌کند. با عنایت به این‌که قطعنامه‌های مجمع عمومی برخلاف قطعنامه‌های شورای امنیت لازم‌الاتباع نیستند ولی این قطعنامه موجودیت اسرائیل را فراهم می‌کند اما قطعنامه‌های بعدی شورای امنیت گرچه توسط شورای امنیت صادر گردیده ولی چون برخی در محکومیت اسرائیل است رعایت نمی‌شود. قطعنامه‌ی ۲۳۷ شورای امنیت مورخ ۱۴ ژوئن ۱۹۶۷ در رابطه با رعایت حقوق بشر از ناحیه‌ی اسرائیل درباره‌ی اسرای جنگی و مناطق اشغالی صادر گردیده، قطعنامه‌ی ۲۴۲ شورای امنیت مورخ ۲۲ نوامبر ۱۹۶۷ درخصوص عقب‌نشینی نیروهای مسلح اسرائیلی از مناطق اشغالی، قطعنامه‌های ۲۶۷۲ و ۲۷۸۷ و ۲۸۵۱ مجمع عمومی، قطعنامه‌ی ۲۹۸ شورای امنیت، قطعنامه‌ی ۳۳۸ شورای امنیت مورخ ۲۲ اکتبر ۱۹۷۳ که مفاد قطعنامه‌ی ۲۴۲ را مورد تأکید قرار می‌دهد، به موقع اجرا گذاشته نشد. مجمع عمومی طی قطعنامه‌ی شماره‌ی ۳۳۷۹ مورخ ۱۰ نوامبر ۱۹۷۵ صهیونیسم را نوعی نژادپرستی می‌خواند ولی در اثر فشار اسرائیل و امریکا مجمع عمومی طی قطعنامه‌ی ۴۶/۸۶ مورخ ۱۶ دسامبر ۱۹۹۱ قطعنامه‌ی ۳۳۷۹ را لغو کرده و در واقع حرف خود را پس می‌گیرد. (۴۲)

علاوه بر آن‌که در دوران جنگ، قطعنامه‌های صادره به نفع فلسطینی‌ها به موقع اجرا گذاشته نشد و از طرف اسرائیل هم‌چنان نادیده گرفته شد، سازمان ملل به لفظ اظهار تأسف اکتفا نمود. به عنوان مثال قطعنامه‌ی ۵۰۱ مورخ ۱۹۸۲ خواستار متوقف شدن حملات به

لبنان و خروج نیروهای اسرائیلی از آن منطقه بود و در قطعنامه‌ی ۶۳۶ در سال ۱۹۸۹ از اخراج فلسطینی‌ها توسط نیروهای اسرائیلی اظهار تأسف شد.

پس از فروپاشی اتحاد شوروی - در دهه‌ی ۹۰ - سازمان ملل در مورد بحران اعراب و اسرائیل چشم انتظار اقدام‌های امریکا بوده است. (۴۳) در ۲۳ اکتبر ۱۹۹۸ قرارداد مرینلد در وای ریور بین ساف و اسرائیل به امضا رسید. قطعنامه‌های صادره در سال ۱۹۹۹ (۵۳/۳۹)، (۵۳/۴۰)، (۵۳/۴۲) یا در رابطه با حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلاف‌ها و رعایت حقوق فلسطینی‌هاست که تکرار مفاد قطعنامه‌های قبلی است و شرط یا فراز خاصی را در بر ندارد.

به این ترتیب سازمان ملل درخصوص بحران اعراب و اسرائیل نتوانست به عنوان یک متغیر مستقل از قدرت عمل نماید. بر همین منوال در جنگ هشت ساله‌ی ایران و عراق سکوت اختیار کرد و در رفع تجاوز هیچ‌گونه اقدامی به عمل نیاورد. در جنگ کوزوو سازمان ملل کاملاً نادیده گرفته شد و سازمان پیمان آتلانتیک شمالی به رهبری امریکا وظیفه‌ی برقراری صلح و امنیت منطقه‌ی را به عهده گرفت. گرچه به لحاظ تصفیه‌ی قومی و نسل‌کشی و جنبه‌های حقوق بشر دوستانه، عملیات ناتو قابل توجیه است، اما انجام آن عملیات در خارج از چارچوب سازمان ملل قابل توجیه نیست. دلیل این که این عملیات خارج از کانال سازمان ملل انجام گرفت خود نشانه‌ی ضعف بزرگ در ساختار این سازمان است. این سازمان، مانند هر سازمان بین‌المللی دیگر دارای محدودیت‌های مالی و بودجه‌ی و نیز محدودیت‌های عملیاتی مؤثر می‌باشد. از این لحاظ این سازمان وابسته به اعضایش می‌باشد. در طول پنجاه سال گذشته سازمان ملل با عدم پرداخت سهمیه‌ی مالی اعضا مواجه بوده است. (۴۴)

علاوه بر هزینه‌های عادی و رورمره، نیروهای حافظ صلح این سازمان متضمن هزینه‌های گزاف است که از محل برنامه‌های مختلف مانند UNRWA, UNDP, UNICEF تأمین می‌شود و امریکا سهم عمده‌ی را در این برنامه‌ها به عهده گرفته است به نحوی که گفته می‌شود ۲۵ درصد هزینه‌ی سازمان ملل به وسیله‌ی امریکا پرداخت شده است، گرچه در حال حاضر در این پرداخت‌ها تأمل کرده است اما به همان میزانی که کمک‌های مالی آرایه می‌کند به همان اندازه نیز آرا و تصمیم‌های صادره تحت تأثیر خواسته‌های آن کشور است. به لحاظ اجرایی نیز بوروکراسی سازمان ملل از افراد مجرب برخوردار نیست، مضافاً این که افراد آن

وفاداری لازم را نسبت به سازمان ندارند.

بنابراین سازمان ملل به لحاظ مالی و اجرایی بیشتر متکی به قدرت‌های بزرگ به ویژه امریکا بوده است. درخود امریکا سه دید نسبت به سازمان ملل وجود داشته است. دید اول این که سازمان ملل نسخه‌ی دیگری از جامعه‌ی ملل است و درعمل کارآیی نخواهد داشت لذا امریکا باید رهبر دنیا باشد. دید دوم این است که امریکا باید از درگیری‌های بین‌المللی کناره بگیرد و به سیاست انزواطلبی روی آورد و دید سوم این که امریکا باید کمک کند مردم دنیا زیر چتر سازمان ملل عاری از دولت به سر برند. از میان این سه دید قدر مسلم آن که دید دوم تحقق نیافته است و امریکا پس از فروپاشی شوروی خود را ملزم به رهبری دنیا دانسته است<sup>(۴۵)</sup> و حتی عملاً درخصوص رهبری سازمان ملل با دبیرکل سابق آن سازمان اختلاف نظر داشت تا این که منجر به کناره‌گیری پطرس غالی شد.

#### رهبری

۵۵ سال پیش از این، تریگولی<sup>۱</sup> اولین دبیرکل سازمان ملل متحد هنگام تصدی این شغل اظهار داشت شغل دبیرکلی در سازمان ملل "غیر ممکن‌ترین شغل در جهان است."<sup>(۴۶)</sup> بدیهی است که اندیشه‌های جهانی ویلسون و افکار روزولت در رابطه با امنیت دسته جمعی، به خصوص چهار آزادی مورد تأکید روزولت تحت عنوان الف) آزادی کلام؛ ب) آزادی مذهب؛ ج) آزادی از نیاز و فقر؛ د) آزادی از ترس<sup>(۴۷)</sup>. در واقع به عنوان اصول و اهداف سازمان ملل در مقدمه‌ی منشور سازمان ملل گنجانیده شد: "کمک به ترقی اجتماعی و شرایط زندگی بهتر با آزادی بیشتر" (مقدمه‌ی منشور سازمان ملل)

امریکایی‌ها این تلاش‌ها را با دوهدف مهم دنبال کردند، در درجه‌ی اول منافع ملی خود دولت امریکا، شرکت‌های امریکایی و اتباع امریکا تأمین گردد و در درجه‌ی دوم حاصل این تلاش‌ها به عنوان کالاهای همگانی<sup>۲</sup> در خدمت جامعه‌ی بین‌المللی باشد. یعنی در درجه‌ی اول عملکرد سازمان ملل باید با منافع امریکا تضاد نداشته باشد و در درجه‌ی دوم

1. Trygve lie

2. Collective goods, Collective utility

درجهت خیر مشترک<sup>۱</sup> باشد. برای نیل به خیر مشترک، سازمان ملل با برنامه‌ی جدی مواجه بوده است که می‌توان از میان آنها به مدیریت بحران، حفظ صلح، توسعه‌ی اقتصادی، بهبود وضعیت حقوق بشر، کمک‌های بشردوستانه و حمایت از محیط زیست و غیره که همگی مستلزم کمک‌های مالی بوده است اشاره کرد. سهم عمده‌ی این کمک‌ها از طرف ایالات متحده‌ی امریکا تأمین می‌گردد که در دوره‌های پنجم و ششم، دبیران کل امریکا از پرداخت سهمیه‌ی مالی خود خودداری کرد. کوفی عنان به عنوان هفتمین دبیرکل و پطروس گالی به عنوان ششمین دبیرکل، خود این منابع مالی را در اختیار نداشتند و ندارند. سازمان ملل از این حیث وابسته به امریکا بوده است. سیاست‌های جداگانه‌ی اعضای سازمان ملل به طور کلی و سیاست‌های امریکا در چارچوب نفع خودپرستانه به طور اخص مانع توسعه‌ی سازمان ملل به عنوان یک سازمان مرکزی در سیاست بین‌المللی می‌باشد. دبیرکل سازمان حق پیشنهاد دارد اما نهادهای دیگر مانند شورای امنیت، مجمع عمومی و شورای اقتصادی و اجتماعی می‌توانند پیشنهاد وی را رد کنند. سمت دبیرکل بسیار ضعیف‌تر از رییس دولتی است که به موجب قوه‌ی قانون‌گذاری انتخاب می‌گردد. دبیرکل نه حزبی دارد و نه دسترسی به جمعیتی که از او پشتیبانی کنند. دبیرکل یک رهبر سیاسی و فاقد ابزار اجرایی است. (۴۸)

در نظریه‌های تصمیم‌گیری گفته می‌شود که تفاوت‌های موجود در سوابق فردی و شخصیتی افراد، اثر مستقیم در تصمیم‌گیری‌ها دارد، خواه رییس دولت باشد و یا مدیر شرکت، رییس دانشگاه یا دبیرکل سازمان ملل. تمام اینها مهم هستند ولی کلیه‌ی این ویژگی‌ها تحت الشعاع عوامل محیطی و کلان است، محیطی که دبیرکل در آن انجام وظیفه می‌نماید. با تغییر شرایط محیطی و کلان، نقش و وظایف دبیران کل نیز تغییر یافته است. زمانی بود که دومین دبیرکل سازمان ملل - داگ هامرشولد<sup>۲</sup> - مظهر آزادی و سخنگوی مؤثر سازمان لقب یافته بود چرا که در مقابل خروشچف و خواسته‌های وی در خصوص تقسیم دبیرکلی به سه بخش ایستادگی کرده بود. این لقب صرفاً به این جهت به وی اعطا شده بود که وی کاملاً با سیاست‌های امریکا در خاورمیانه و کنگو موافق بود. جنگ سرد اثر مستقیم روی پست

1. Common good, Common interests

2. Dag Hammorskjold

دبیرکلی داشت. هر دو ابرقدرت برای در هم شکستن بن‌بست‌هایی که در شواری امنیت به وجود می‌آمد به دبیرکل رو می‌آوردند. بنا به گفته تامس فرننگ "دفتر دبیرکل به جعبه‌ی سیاه سازمان ملل تبدیل شده بود و اعضای سازمان ملل مسایل غیرقابل بحث و بسیار مهمی را که درخصوص آن توافق نداشتند به آن جعبه سیاه می‌انداختند به این امید که بالاخره یک راه حلی برایش پیدا می‌شود."<sup>(۴۹)</sup> در طول تصدی اولین دبیرکل این سیاست سازمان ملل به "سیندروم دگ" معروف شده بود و مسایل لاینحل را گفته می‌شد به "سیندروم دگ بسپارید" به همین دلیل در این دور، دبیرکل را به عنوان یک مقام اجرایی اصلی تلقی می‌کردند و در خط مشی‌های اجرایی دست دبیرکل به طور قابل ملاحظه‌ی باز بود ولی با این وجود اختیارات غیرعادی به وی تفویض نمی‌کردند.<sup>(۵۰)</sup>

عامل دیگری که پست دبیرکل در دوران جنگ سرد را تحت تأثیر قرار داده بود، ظهور مجمع عمومی به عنوان نیروی اکثریت (جنوب) در مقابل قدرت اقلیت (شمال) بود و دبیرکل وظیفه‌اش سازش بین اکثریت غیرمتعهدها و متحدین شمال بود. با پایان یافتن جنگ سرد، غرب که در واقع فاتح جنگ سرد بود، خواستار تقسیم غنائم شد. غنائم جنگی باید توسط دبیرکل سازمان ملل با نقشی جدید توزیع می‌گردید. جان میجر نخست وزیر وقت انگلیس در گردهمایی سران در اواخر ژانویه‌ی ۱۹۹۲ هنگام آغاز تصدی پطرس غالی اظهار داشت "ما در اینجا گرد آمده‌ایم نه تنها برای دکتر پطرس غالی آرزوی موفقیت بکنیم بلکه حمایت کامل خود را از ایشان در اجرای وظایفش اعلام کنیم"<sup>(۵۱)</sup> شورای امنیت از دبیرکل خواست تحلیل و توصیه‌های جامعی از چگونگی حفظ، اجرا و برقراری صلح تهیه نماید. هرگز در زمان صلح شورای امنیت این چنین به دبیرکل مراجعه نکرده بود. پطرس غالی با دستور کار برای صلح به درخواست شورای امنیت پاسخ گفت که فراخوانی بود برای واکنش سریع واحدهای حافظ صلح که به طور دایم "تحت فرماندهی دبیرکل" برای واکنش به تجاوز استقرار یابند. (دستور کار مشابهی تحت عنوان دستور کار برای توسعه توسط مجمع عمومی درخواست شد که از قطعنامه‌ی شماره‌ی ۴۹/۱۲۶ مورخ ۱۲ دسامبر ۱۹۹۴ اتخاذ گردید)

پطرس غالی هم‌چنین در آن دستور کار توصیه کرده بود که دبیرکل این اختیارات را داشته باشد که از دیوان بین‌المللی دادگستری برای آرای مشورتی کمک بخواهد تا از این نهادی

که تاکنون در حل و فصل اختلاف‌های مسالمت‌آمیز کمتر استفاده شده است، جامعه‌ی جهانی بیشتر بهره‌جوید. دستور کار برای صلح در واقع نقش سازمان ملل را گسترش داده و به دبیرکل خود مختاری بیشتری می‌داد اما بحران سومالی، رواندا و بوسنی از اجرای آن پیشگیری کرد. اختلاف‌های بین پطرس غالی و ایالات متحده‌ی امریکا در حقیقت اختلافی بود بین دبیرکل سازمان ملل در اجرای مسؤولیت‌های واگذار شده به وی به موجب منشور سازمان ملل از یک طرف و قدرت و سیطره‌ی امریکا از طرف دیگر که به موجب آن امریکا رهبر دنیا می‌باشد. (۵۲)

سازمان ملل یک ابزار بین‌الدولتی است که باید برای اعضای آن سازمان، به وسیله‌ی دولت‌های مستقل و به موجب اصول و شیوه‌های مندرج در منشور مورد استفاده قرار گیرد. دولت‌ها اربابان سازمان ملل هستند اما منشور، دبیرخانه‌ی بین‌المللی را که در رأس آن دبیرکل قرار دارد پیش‌بینی می‌کند. در ادبیات مربوط به سازمان‌ها و دیوان‌ها مسأله‌ی ماهیت بسیار حایز اهمیت است، ماهیت سازمان ملل به موجب ماده‌ی ۱۰۰ ماهیتی است "صرفاً بین‌المللی" و هر یک از اعضا "ملزوم به رعایت" آن می‌باشند: ماده‌ی ۱۰۰ چنین مقرر داشته است:

۱. "دبیرکل و کارمندان ملل متحد در انجام وظایف خود از هیچ دولت یا مقام خارج از سازمان کسب دستور نخواهند کرد و دستوراتی نخواهند پذیرفت. آنها فقط مسؤول سازمان هستند و از هر عملی که منافی موقعیتشان به عنوان مأمورین رسمی بین‌المللی باشد، خودداری خواهند کرد.

۲. هر عضو ملل متحد متعهد می‌شود که جنبه‌ی منحصرأ بین‌المللی مسؤولیت‌های دبیرکل و کارمندان سازمان را محترم شمارد و درصدد بر نیاید که آنها را در اجرای وظایفشان تحت نفوذ قرار دهد.<sup>۱</sup>

مضافاً دبیرکل و دبیرخانه دارای مسؤولیت‌های رهبری می‌باشند. اول این که دبیرکل به موجب ماده‌ی ۹۷ "عالی‌ترین مقام اداری سازمان است" و دبیرخانه یک ارگان اصلی در کنار

۱. تأکید توسط نگارنده افزوده شده است.



مجمع عمومی، شورای امنیت و شورای اقتصادی و اجتماعی است، دوم این که به موجب ماده‌ی ۹۹ دبیرکل مجاز است "نظر شورای امنیت را به هر موضوعی که به عقیده او ممکن است حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید کند جلب نماید" سوم این که به موجب ماده‌ی ۹۸ دبیرکل گزارش سالانه‌ی دربارہ‌ی کار سازمان باید فراهم کند، چهارم این که به موجب ماده‌ی ۱۰۱ دبیرکل مجاز است کارکنان دبیرخانه را "به موجب مقررات وضع شده توسط مجمع عمومی انتصاب نماید." پنجم این که دبیرکل مسئول تهیه‌ی بودجه‌ی سازمان ملل است که بنا به درخواست مجمع عمومی و به موجب ماده‌ی ۹۸ و ماده‌ی ۷ تحقق می‌یابد. بنا به اظهارات کوفی عنان تنظیم بودجه‌ی سازمان ملل یکی از مهم‌ترین ابزار موجود در دست دبیرکل می‌باشد تا کار سازمان را هدایت و به آن شکل داده و هماهنگی ایجاد کند و برخلاف برداشت‌های عامیانه تنظیم بودجه، دفترداری خشک نیست بلکه یک فرآیند پیویاست که هدف آن اجابت نیازهای سازمان است، کمک به مشخص کردن اولویتهاست که تمام آنها را در یک چارچوب مالی منسجم و روشن قرار می‌دهد." (۵۳)

تمام این مسؤولیت‌ها باید در جهت اهداف سازمان ملل به عنوان مرکزی برای هم‌نوایی و هماهنگی کردن اعمال و رفتار دولت‌ها برای رسیدن به آن خیر مشترک باشد. به همین دلیل است که برخلاف میثاق جامعه‌ی ملل، منشور سازمان ملل، وظایف سیاسی و دیپلماتیک مستقلی را برای دبیرکل پیش‌بینی کرده است. اختلاف ایالات متحده‌ی امریکا با پطرس غالی در واقع بر سر رهبری دنیا بوده است. خانم آلبرایت که نماینده‌ی دایم امریکا در سازمان ملل بوده، دربارہ‌ی پطرس غالی می‌گوید "پطرس غالی سه کلاه به سر داشت. یکی به عنوان ابرمرد مذاکرات و دیپلماسی، دوم به عنوان مدیر نظام ملل متحد و سوم به عنوان سیاست‌گذار بین‌المللی. اما ما فکر می‌کنیم که وی باید بیشتر دو کلاه اول و دوم را به سر کند تا کلاه سوم." (۵۴)

### سازمان ملل در قرن بیست و یکم

مشکل می‌توان وظایف سازمان ملل را در قرن بیست و یکم پیش‌بینی کرد ولی دامنه‌ی فعالیت‌های سازمان ملل هم‌چنان حول محورهای حفظ صلح، توسعه‌ی اقتصادی،

اجتماعی و سیاسی خواهد بود. تهدید قدیمی بر امنیت بین‌المللی از بین نرفته است. وقوع جنگ‌ها در نظام بین‌الملل خواه ناشی از فطرت و ذات بد انسان‌ها باشد یا ژن‌های خودخواه، سیم‌پلاسم، سلول‌های پروتوپلاسمی، ناسیونالیسم افراطی، قومیت و ملیت، نژادپرستی، فزون‌طلبی، هرج و مرج نظام بین‌الملل، پرخاشگری ناشی از محرومیت‌های اقتصادی سیاسی یا اجتماعی در قرن بیست و یکم نیز شعله‌های جنگ را بر خواهد افروخت. حتی اگر یک دهکده‌ی جهانی - محض ادامه‌ی بحث - به وجود آید نام جنگ بین‌المللی به جنگ داخلی تغییر خواهد یافت.

علاوه بر این فرآیند بین‌المللی شدن باعث خواهد شد کالا، خدمات و سرمایه به شدت از مرزهای ملی گذشته و تحولاتی را در داخل دولت‌های مستقل به وجود آورد. این فرآیندهای بین‌المللی در نظام بین‌الملل از تسهیلات خاصی برخوردار بوده و به سرعت انتقال خواهد یافت به طوری که دولت‌ها در داخل کشورهای خود از این تسهیلات بهره‌مند نخواهند شد. این فرآیندها باعث خواهد شد گروهی یا بخشی از اقتصاد داخلی کشورها رشد سریع پیدا کنند حال آن که گروه‌های دیگر یا بخش‌های دیگر به شدت سقوط نمایند. در نتیجه، بین‌المللی شدن باعث بحران در سیاست‌های داخلی کشورها خواهد شد. (۵۵) اما از آنجا که دولت‌های مستقل نیز با راهبردهای ملی واکنش نشان خواهند داد و خواسته‌های خود را از طریق سازمان ملل و نهادهای ذریع مطرح خواهند نمود، لذا سازمان ملل باید چنان تغییر ساختار پیدا کند که بتواند توقعات و انتظارات اعضای خود را تأمین نماید. کوفی عنان از پدیده‌ی جهانی شدن به عنوان یکی از عمیق‌ترین چالش‌ها یاد کرده است. (۵۶) بدیهی است که شرایط از سال ۱۹۴۵ تاکنون بسیار فرق کرده و زمان آن رسیده است که در قرن بیست و یکم فرضیه‌ها و ساختار سازمان نیز تغییر یابد. باید سازمان ملل مجدداً تعریف شود. در زمینه‌ی حفظ صلح، سازمان ملل از ۲۰ درصد انرژی و امکانات استفاده می‌نماید و حال آن که ۹۹ درصد تبلیغات دارد. در این مأموریت سازمان ملل به عراق، سومالی، رواندا، بوسنی، هاییتی کشانیده شده است.

در سال ۱۹۹۹ نیز پس از عملیات ناتو، سازمان ملل به کوزوو برده شد. بحران کوزوو بر نظریه‌های نهادگرایی خط بطلان کشید و بار دیگر منطق رئالیسم با لباس مبدل بشردوستانه

خود را جلوه داد. آنچه که در این عملیات انجام گرفت در راستای رژیم امنیت دسته جمعی بود، رژیمی که در حال شکل‌گیری است، رژیمی که پس از عملیات قواعد آن نوشته می‌شود، رژیمی که ابعاد آن به طور مشخص در منشور سازمان ملل گنجانیده نشده است. رژیمی که دخالت را در دست کم چهار مورد موجه می‌کند: ۱- چنانچه در کشوری جنگ داخلی بوده و امنیت منطقه‌یی یا بین‌المللی تهدید شود؛ ۲- چنانچه حقوق بشر در کشوری به شدت نقض شود؛ ۳- کشوری از تروریسم بین‌المللی حمایت نماید؛ ۴- کشوری در صدد دست‌یابی به سلاح‌های هسته‌یی و کشتار جمعی باشد.

سازمان ملل از ناحیه‌ی شمال و جنوب مورد انتقاد است. کشورهای در حال توسعه مدعی هستند که سازمان ملل استقلال نداشته و اگر هم موفقیتی داشته، این موفقیت‌ها در زمینه‌ی امنیتی و حفظ ثبات و وضعیت موجود بوده است. در هر کجا که منافع قدرت‌های بزرگ ایجاب می‌کرده، سازمان ملل فعال بوده است. به نظر این کشورها فعالیت سازمان ملل در زمینه‌های توسعه ناچیز بوده است چرا که منافع قدرت‌های بزرگ مطرح نبوده است. از طرف دیگر جهان توسعه یافته معتقد است که سازمان ملل به حد کافی فعال نبوده و باید بیش از این منافع آنها را تأمین نماید.<sup>(۵۷)</sup> به عنوان مثال هم در داخل و هم خارج از کنگره‌ی امریکا مخالفت با سازمان ملل بسیار جدی است. گرچه سابقه‌ی عدم رضایت امریکایی‌ها از سازمان ملل به دهه‌ی ۷۰ برمی‌گردد یعنی زمانی که سناتور پتريک موی نیهان نماینده‌ی دایم امریکا در سازمان ملل بود و سازمان ملل را به عنوان "مکان خطرناک" نامیده بود، اما احساسات ضد سازمان ملل در امریکا پس از انتخابات کنگره‌ی امریکا در سال ۱۹۹۴ به اوج خود رسید. کنگره‌ی امریکا برای کاهش بودجه، کاهش بدهی‌ها، پیشگیری از افزایش مالیات و تجدید ساختار خط مشی‌های داخلی امریکا ناگزیر بود بودجه‌ی برنامه‌ی بین‌المللی را که به لحاظ قانون اساسی امریکا از حمایت زیاد برخوردار نیستند کم کند. جالب اینجاست که افکار عمومی امریکا از سازمان ملل حمایت نموده اما نمایندگان کنگره می‌دانند که رأی مخالف به سازمان ملل و برنامه‌هایش هیچ پی‌آمد سویی برای ایشان ندارد. بودجه‌ی تخصیص یافته برای امور بین‌المللی در امریکا کمتر از ۱/۵ درصد کل بودجه‌ی فدرال را تشکیل می‌دهد. اما امور بین‌المللی در اولویت نبوده و از این رو آسیب پذیرترین ناحیه است چرا که چندان مورد

حمایت قانون اساسی امریکا نمی‌باشد. (۵۸)

پس از بحران سومالی، وضعیت نامعلوم بوسنی و تردید درخصوص دخالت سازمان ملل در هایتی باعث گردید کنگره‌ی امریکا مایل به حمایت از عملیات حفظ صلح سازمان ملل نباشد. زمانی که مسایل حاد داخلی با مسایل خارجی در کنگره مطرح می‌شود، مسایل داخلی بیشترین توجه را به خود جلب می‌کند. در کنگره‌ی امریکا یک نظریه‌ی واحدی درخصوص تغییر ساختار سازمان ملل وجود ندارد. عده‌ی خواستار خروج امریکا از سازمان ملل هستند و عده‌ی دیگر به ادامه‌ی رهبری سازمان ملل معتقد می‌باشند.

آنچه مسلم است امریکا به عنوان یک قدرت بزرگ در تغییر ساختار نظام بین‌الملل در قرن بیست و یکم نقش به‌سزایی خواهد داشت، همان‌طور که در شکل‌گیری، تداوم و تغییرات رسمی و غیررسمی آن از سال ۱۹۴۵ تا سال ۲۰۰۰ نقش سرکردگی خود را ایفا کرده است. فقر، گرسنگی، بیماری، مسایل زیست محیطی، تروریسم، مواد مخدر، اشاعه‌ی سلاح‌های هسته‌ی و کشتار جمعی، تکثیر سلاح‌های سبک، افزایش جمعیت، کمبود منابع استراتژیک، بیکاری، ناسیونالیسم افراطی، قومیت و ملیت، نژادپرستی، شوک‌های ناشی از بین‌المللی شدن اقتصاد، فرهنگ، افول اصل حاکمیت، رشد حقوق مالکانه، انتقال سریع خدمات، کالا و سرمایه و قهر طبیعت و غیره... مشکلات غیرقابل پیش‌بینی را در نظام بین‌الملل قرن بیست و یکم به وجود خواهند آورد. سؤال این است که آیا سازمان بین‌الملل کنونی توان مقابله با این مشکلات را داراست؟

جواب به سؤال فوق تحت سازمان مللی که دارای ماهیت مختلط است ناممکن می‌باشد. سازمان باید یا به ماهیت بین‌المللی توجه کند و یا سازمانی باشد برای اهداف دولت‌های عضو، این تضاد در ماهیت سازمان وجود دارد. وجود این تضاد باعث دگرگونی سازمان خواهد شد. (۵۹) بنابه نوشته‌ی کراست، کوفی عنان پس از انتخاب شدن به سمت دبیرکل سازمان ملل با وارن کریستوفر وزیر خارجه‌ی سابق امریکا ملاقات نموده و در طی آن از کوفی عنان خواسته می‌شود که سازمان ملل را از طریق کاهش هزینه اصلاح نماید. به این طریق که کنگره‌ی امریکا با پرداخت ۱/۴ میلیارد دلار بدهی امریکا موافقت کند. کریستوفر هم‌چنین دستورکاری را برای کوفی عنان تهیه می‌کند. از قرار معلوم کوفی عنان اظهار می‌دارد

گرچه رهبری امریکا مهم است اما کشورهای فقیرتر معتقدند سازمان ملل هیچ وظیفه‌یی مهم‌تر از کمک به رشد اقتصادی این کشورها ندارد. (۶۰)

کوفی عنان در گزارش سال ۱۹۹۸ از اقدام‌های خود برای اصلاحات سازمان ملل تحت عنوان "انقلاب آرام" یاد می‌کند و برنامه‌هایش را در چارچوب چهار زمینه‌ی اصلی مطرح می‌سازد: ۱- امنیت و صلح؛ ۲- همکاری در زمینه‌های توسعه؛ ۳- امور اجتماعی و اقتصادی بین‌المللی؛ ۴- امور بشردوستانه و زمینه‌ی دیگری تحت عنوان حقوق بشر گنجانیده است. در هر یک از شاخه‌های فوق یک کمیته‌ی اجرایی تشکیل شده است. قرار است در سپتامبر ۲۰۰۰ (شهریور- مهر ۱۳۷۹) مجمع هزاره تشکیل شود و کوفی عنان گزارشی از آن مجمع تسلیم نماید. در آن گزارش اهداف و ابزارهای نهادی سازمان ملل به دولت‌های عضو پیشنهاد خواهد شد. (۶۱) مجمع هزاره در نخستین سال هزاره‌ی سوم میلادی تشکیل می‌شود ولی آیا آن مجمع و سازمان ملل قادر خواهند بود از محدودیت سازمان‌های بین‌المللی مصون باشند؟ آن محدودیت عبارتند از وابستگی سازمان‌ها به قدرت که در رأس آن بودجه‌ی سازمان ملل است. برنامه‌های مطروحه در آن مجمع چه در بعد امنیتی، توسعه‌ی همکاری‌های بین‌المللی و جنبه‌های بشردوستانه نیاز به ایجاد رژیم‌های بین‌المللی قوی دارد. ایجاد این رژیم‌ها مستلزم هزینه‌های مالی، اراده‌ی قوی، تحدید منافع خودپرستانه و کنترل اندیشه‌های ناسیونالیستی افراطی و جایگزین کردن خیر مشترک در جامعه‌ی جهانی است. آیا نخبگان دولت‌های ملی چنین خواهند اندیشید؟

انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

کتاب‌شناسی

1. Duverger, M. The Study of Politics (London: Nelson 1972), 8.
2. Selznick, p. Leadership in Administration", (New York: Harper and Row 1957), 8.
3. Duverger M., Ibid, 68.
4. Claud Inis, L. Swords into Plowshares, 3rd ed 4th edn (London: University of London Press 1964, New York: Random House 1971), 4.  
- Claud Inis, L. "International Organization: the Process and the Institutions" in D. Sills (ed), International Encyclopedin of the social Sciences, Vol. 8, (New York: Macmillan and Free Press pp. 33-40).
5. Archer, Clive, International Organization, 2nd edn, (London and New York: Routledge 1992), 2.
6. Bennett, Leroy A., 5th edn, International Organizations: Principles and Issues (New Jersey: Prentice- Hall International, Inc., 1991).
7. Cecil, 1941: 349.
8. Goodrich, L.M., Hambro E. and Simmons, Charter of the United Nations: Commentary and Documents, 3rd edn (New York: Columbia University Press 1969), 15.
9. Woolf, L., International Government. 2nd edn. (London: Allen and Unwin 1916), 228.
10. Bull, Hedely "The Theory of International Politics 1919-1969" in Porter, B. (ed.), The Aberystwyth Papers: International Politics 1919-1916 (Oxford: OUP 1972)
11. Carr, E.h., The Twenty years Crisis 1919-1939 (London: Macmillan 1939), 168.
12. Thucydides, History of the Peloponnesian War, Trans. Rex Warner (Harmonds worth, England and New York: Penguin Books 1982), 400-471 B.G.
13. Morgenthau, H.J., Politics among Nations, the struggle for power and peace, (New York: Alfred A. Knopf), 1960, 493.

14. Morgenthau, Op. Cit., 496.
15. Morgenthau, Op. Cit., 497.
16. Gilpin Robert, War and Change in World Politics (New York: Cambridge University Press 1981, 1987-89).  
Gilpin, Robert, The Political Economy of International Relations (Princeton: Princeton University Press 1987).  
- Gilpin, Robert, The Theory of Hegemonic war, in Robert Rotberg and Theodore Rabb (eds), The Origin and Prevention of Major Wars. (Cambridge: Cambridge University Press, 1989).
17. Waltz, Kenneth N., Theory of International Politics (Menlo Park: Addison- Wesley 1979).
18. Waltz, Op. Cit., 94.
19. Keohane, Robert O., After Hegemony: Cooperation and Discord in the world Political Economy (Princeton: Princeton University Press, 1984).
20. Berki, R.N. "On Marxian Thought and the Problem of International Relations"World Politics 24 (1): 80-95.
21. Warren Bill, Imperialism the Pioneer of Capitalism (London: Verso, 1980).
22. Beitz, Charles R. Political Theory and International Relations (Princeton: Princeton University Press, 1979).
23. Sterling, 1974.
24. Russell, R. and Muther, J.E., A History of the United Nations Charter, the Role of the United States 1940-1945 (Washington D.C.: The Brookings Institution).
25. Bennett, 1991, Ibid.
26. Steiner, Henry J. and Alston Philip, International Human Rights in Context (Oxford: Clarendon Press 1996).
27. Racic Obrad, "Reform of the U.N.: Need for Division" in Review of International Affairs Vol. XLVIII, 1061, 15 Oct 1997.

- Rajan M.S. "Reforming the United Nations: Exaggerated Preoccupation" Review of International Affairs, Vol. XLIX, 15III, 1998, pp. 38-39.
- Knezevic- Predic, Vesna "Expansion of UN Security Council" Review of International Affairs Vol. XLVIII, 15 June 1997, pp. 32-36.
28. Rajan, Op. Cit.
29. Racic, Ibid.
30. Juliana Gevan Pilon "The center on Transnational Corporations: How the UN Injures poor Nations" Backgrounder Go 8 Oct 1987.
31. Brooks "Africa is starving and the United Nations Shares the Blame", Backgrounder, 177, April. 1982.
32. Show Timothy M. and Inegbedion John E. "The Marginalization of Africa in the New World (Dis) order" in Richard Stubbs and Geofforey R.D. Underhill (ed.), Political Economy and the Changing Global Order, (st. Martin's Press New York, 1994).
- Show Timothy M. "Dependent Development in the New International Division of Labour; Prospects for Africa's Political Economy" in Hagland David, and Hawes Michael K., World Politics (HBJ, Toronto, 1990)
33. Yeselson Abraham and Gaglione Anthony "The use of the United Nations in World politics" in Steven Spiegel, ed. At Issue: Politics in the World Arena. (New York: St. Martin's Press, 1981) and A Dangerous Place (New York: Viking Press, 1974.)
34. Jackson, Robert quoted in "The United Nations Agencies: A Case for Emergency Treatment" Economist" 2 Dec 1989, p. 23.
35. Pitt, David and Weiss Thomas, (eds.) The Nature of United Nations Bureaucracies (Boulder, Colo: Westview Press, 1986) pp. 23-38 and 59-83.
36. Abdullah Ismail "The Inadequacy and Loss of Legitimimacy of the International Monetary Furd" Development , Vol. 22, Society for International Development Rome, 1980, p. 46-65.



37. Payer, Cheryl, The World Bank: A Critical Analysis (New York: Monthly Review Press, 1982).
38. Conybeare, John "International Organization and the Theory of Property Rights" International Organization 34 (Summer 1980) pp. 307-8.
39. Perez de Cuellar, Report of the secretary- General on the work of the organization, p. 3.
40. Stegenga, James, The United Nations Force in Cyprus (Columbus: Ohio State University Press 1968) p. 186.
41. Yeselson and Gaglione, Ibid.
42. Ball, George W. and Ball Douglas B., The Passionate Attachment: America's Involvement with Israel, 1947 to the present (New York: W.W. Norton and company 1992).
43. 50 Years UN Peacekeeping (United Nations Department of Public Information DPI/ 2004- Oct 1998-20 M).
44. Gallarohi Giulio M. "The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations" in International Organization 45, No. 2, Spring 1991.
45. Nye Joseph, JR. Bound to lead: The Changing Nature of American Power (New York: Basic Books, Inc. publishers 1990)
46. Rivlin, Benjamin and Gordenker Leon, (eds), the Challenging Role of the UN Secretary - General: Making the Most Impossible Job in the World Possible (Westport CT and London: Praeger 1993).
47. Roosevelt, Franklin D., (The Four Freedoms Speech Delivered to Congress on January 6, 1941, Printed in Swain Donna, Bailey Matilda, Leavell Ullin W. People Places and Opinions (New York: American Book Company, 1961) p. 3.
48. Gordenker Leon, The UN Secretary- Generalship: Limits, Potentials and Leadership in Rivlin and Gordenker, Op. Cit.

49. Franck, Thomas G., Nations Against Nation: What happened to the UN. Dream and what the U.S. can Do About It (New York: Oxford University Press 1985), p. 134.
50. Op. Cit.
51. UN Doc, S/P.V. 3046, 3 Jan, 1992.
- Cox David, "Exploring An Agenda for Peace: Issues arising from the Report of the Secretary-general" Aurora papers 20, Canadian Centre for Global Security, Ottawa, Oct 1993, p. 1.
52. Bourantonis Dimitris and Evriviades Morios (eds), A united Nations for the Twenty- First Century: Peace, Security and Development (the Itague, London and Boston: Kluwer Law International 1996).
53. Kofi: A. Annan, "The secretary- general and the UN budget" in Rivlin and Gordenker, Op. Cit., p. 98.
54. New York Times, 25 Nov 1994.
55. Keohane Robert O. and Milner, Helen V. "Internationalization and Domestic Politics (Cambridge: Cambridge University press, 1996).
56. Kofi Annan. Ibid.
57. Armitage Richard L. "Bend the U.N. to Our Will" New York Times, 24 Feb 1994.
58. Moynihan Daniel Patrick, A Dangerous Place (Buston: Little Brown 1978).
59. Calvocoressi Peter, "The Cold War as episode", Bccastional Papers, No. 5, David Davies Memorial Institute of International Studies, London, Dec 1993, p. 8.
60. Crossette Barbara, "Christopher and U.N. Chief discuss differing agendas" International Herald Tribune, 11-12 Jan 1997
61. Kofi A. Annan, 1998, Ibid.