

● تحلیل‌ها و گزارش‌ها

سازمان ملل متحد

در آغاز قرن بیست و یکم^۱

مقدمه

صلح لاهه در ۱۸۹۹ و ۱۹۰۷، کنفرانس صلح ورسای در ۱۹۱۹ و کنفرانس مالتا در ۱۹۴۵ همگی درصدد ایجاد وضعیت تعهدآمیز حقوقی بودند که نظم سیاسی را سامان دهد. در واقع، تمام تنش‌ها و خصومت‌ها و برخوردها میان کشورها به یک تعبیر، ناشی از ناسازگاری میان نظم سیاسی و نظم حقوقی و به هم خوردن توازن میان این دو مفهوم یا پدیده بوده است. تأسیس نهادها و سازمان‌های منطقه‌یی و بین‌المللی با کاربردهای متنوع و انعقاد قراردادهای متعدد در سطوح مختلف نیز همواره کوششی برای برقراری این تعادل و توازن بوده است.

اگر به تحولات قرن بیستم از این

نگاهی گذرا به تاریخ تحول حقوق و سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که معمولاً پس از هرجنگ خانمانسوز منطقه‌یی یا جهانی، سیاستمداران و حقوقدانانی که به نحوی دغدغه‌ی صلح و استقرار نظم و امنیت را داشتند گردهم آمده و با تشکیل کنگره‌ها و کنفرانس‌ها درصدد اعاده‌ی نظم و پیشگیری از به هم خوردن دوباره‌ی آن در روابط میان دولت-ملت‌ها برآمدند. کنگره‌ی وستفالی در سال ۱۶۴۸ بعد از جنگ‌های سی ساله‌ی مذهبی در اروپا، کنگره‌ی وین در ۱۸۱۵ پس از جنگ‌های ناپلئونی، کنفرانس صلح پاریس در ۱۸۵۶، کنگره‌ی برلین در ۱۸۷۸ و کنفرانس‌های

۱. این سخنرانی در سالروز تأسیس سازمان ملل متحد در مرکز مطالعات عالی بین‌المللی دانشگاه تهران، آبان ۱۳۷۸ ایراد گردید.

منظر نگاه کنیم، درک بسیاری از فراگردها، فعل و انفعال‌ها و بحران‌های بین‌المللی که منجر به جنگ‌های خونین و گرفتن میلیون‌ها قربانی شد، آسان‌تر می‌شود. در این دوره‌ی نسبتاً طولانی، روابط میان ملت‌ها همواره بین دو نیروی متضاد تحت فشار بود: از یک سو نظام حقوقی حاکم بر روابط بین‌الملل مبتنی بر قانون که اساساً اهتمام در محدود کردن حق توسل به زور برای حل اختلاف‌های بین‌المللی دارد و از سوی دیگر جو حاکم بر روابط سیاسی مبتنی بر قدرت نابرابر بین‌المللی که خصوصیت عمده‌ی آن تشدید کشمکش‌ها و منازعات، درگیری‌ها و بحران‌های کوچک و بزرگ برای جبران کمبودها و تنگناهای ژئوپلیتیکی و توزیع ناعادلانه‌ی ثروت و منابع طبیعی است.

نتیجه‌ی این دوگانگی و تعارض آن بود که کوشش‌های آرمان‌گرایان برای استقرار صلح و خروج از وضع طبیعی^۱ و دستیابی به عدالت، دموکراسی و حکومت قانون در جامعه‌ی جهانی، مغلوب اندیشه‌های تنگ‌نظرانه‌ی واقع‌گرایان ماکیاولیستی گردد. آن‌چه که امروزه ما در پایان قرن بیستم و در آغاز قرن بیست و یکم و هزاره‌ی سوم میلادی از پیشینیان در دست داریم، میراث بسیار حجیم و پربهایی از اصول مدون، نهادها، قواعد،

عهدنامه‌ها و قراردادهای ریز و درشت است که کوشش همه‌ی آنها برای ایجاد نوعی توازن میان نظم حقوقی و نظم سیاسی بوده است. دهه‌ی آخر قرن بیستم هم که به عنوان دهه‌ی حقوق بین‌المللی از طرف ملل متحد نامیده شده، نقطه‌ی عطف کوشش‌های جهانی برای رسیدن به این موضوع است.

واقعیت آن است که گردش زمان و چرخش قرن در ذات خود هیچ معنا و مفهومی ندارد. در واقع این ما هستیم که بنا به تجربیات نیک و بد تاریخی و دغدغه‌ها و دلواپسی‌های ذهنی خود به آن معنا می‌بخشیم. طبیعی است، کسانی که به نحوی اهل تأمل و اندیشه‌اند در پایان قرن با نگاهی انتقادی به دست آورده‌های زمان سپری شده، غفلت‌ها، خطاها و انحراف‌ها پردازند و با ترسیم افق‌های جدید، خود را برای ورود به قرن بیست و یکم از جهات مختلف آماده کنند.

۲- پایان قرن و پرسش‌های بی‌پاسخ

قرن بیستم در میان تمام قرون از همه شاخص‌تر است. این قرن تجربه‌هایی را پشت سر گذاشت که در هیچ دوره‌ی از تاریخ نظیرش را در این ابعاد گسترده سراغ نداریم؛ از آن جمله

1. State/Nature.

کرد و هر کس مطلع تر بود و اطلاعات بیشتری تولید می‌کرد، توانا تر بود. بعضی‌ها این روند را به غلبه‌ی دانایی و آگاهی بر نادانی و بی‌خبری تعبیر کرده‌اند که البته حرف درستی است، اما وقتی به کُنه قضیه می‌نگرید، هدف آن مشکوک و راه آن وارونه است.

مدت کمی پس از تأسیس سازمان ملل متحد، دوران جنگ سرد و توازن وحشت میان دو ابرقدرت، مناسب‌ترین شیوه‌ی بقا و دوام و تأمین منافع موهوم ملی تلقی می‌شد. کشورهای کوچک‌تر نیز هرکدام در یکی از قطب‌های قدرت، پناه گرفته بودند. با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و پایان جنگ به اصطلاح سرد نه تنها زمینه برای استقرار صلح و دموکراسی از نوع لیبرال فراهم نشد بلکه خصومت‌ها و اختلاف‌های خفته در گوشه و کنار جهان در زمینه‌های قومی، ارضی، نژادی، دینی، زبانی، تاریخی و غیره تشدید گردید. بعضی سخن از پایان تاریخ گفتند و برخی دیگر چرخش قرن را طلیعه‌ی رویارویی تمدن‌ها می‌بینند. نظم نوجوانی در بستر خشونت زاییده شد و هر روز بر ابعاد سنگدلی‌ها، برادرکشی‌ها و نسل‌کشی‌ها افزوده می‌شود. (افغانستان، بوسنی هرزگوین، کوزوو، افریقای مرکزی، آسیای جنوب شرقی، منطقه‌ی خاورمیانه و آسیای مرکزی و... از آن

دو جنگ بزرگ جهانی که روی خرابه‌های هرکدام، دولت‌های پیروز مبادرت به تأسیس یک نظام جهانی، جامعه‌ی ملل و سازمان ملل متحد کردند. معمولاً تفسیرهای متفاوتی از این کوشش‌ها داده می‌شود. یکی حفظ وضع موجود در جهت منافع و مطامع قدرت‌های فاتح و دیگری برقراری نظم و صلح پایدار و عادلانه در روابط میان دولت‌های حاکم.

قرن گذشته قرن تضادها، ایدئولوژی‌ها، خصومت‌ها، رقابت‌ها، اختراع‌ها و جهالت‌ها بوده است. در عین حال تجربه‌ی این قرن برای انسان و جوامع از ابعاد مختلف از جمله تدوین قوانین و تأسیس نهادها به اندازه‌ی تمام حافظه‌ی تاریخی بشر در طول قرون و اعصار بوده است. اختراع‌ها و ابداع‌های جدید در عرصه‌ی تسلیحات، کارآیی انسان در انهدام هم‌نوعانش را به طور سرسام‌آوری افزایش داد. انفجار دو بمب هسته‌یی برفراز هیروشیما و ناکازاکی (ژاپن) در جنگ دوم نمونه‌یی از آن است که بشریت را وارد عصر تازه‌یی از بربریت و وضع طبیعی کرد. در قرن بیستم با وجود آن که همه از منطق و عقلانیت دم می‌زدند، هرکس سلاح برنده‌تری در اختیار داشت، وسوسه می‌شد که دیگران را مرعوب کرده یا به اطاعت وادارد. این قرن، انقلاب اطلاعات را نیز تجربه

۱۸۹۹ و ۱۹۰۷ لاهه همراه بود. کنوانسیون‌های حاصله از این دو کنفرانس همگی در جهت قانونمند کردن روابط خصمانه میان دول^۱ و تاحدودی محدود کردن حق توسل^۲ به جنگ بود. اما هیچ یک از آنها و سایر عهدنامه‌های بشردوستانه‌ی قبلی مانع نشد که جنگ اول جهانی با آن ابعاد فاجعه‌آمیز و خونین رخ ندهد. کوشش‌های ویلسون آرمان‌خواه نیز در کنفرانس صلح ورسای تنها بازتابی از یک سلسله آرزوی خام برای استقرار یک نظم عادلانه‌ی حقوقی جدید تحت تأثیر شعارهای اعلامیه‌ی چهارده ماده‌یی او نبود. امنیت گروهی، دموکراسی، حق تعیین سرنوشت، خلع سلاح، حاکمیت قانون و ... همه‌ی آرمان‌هایی بود که سعی شد نهادهای اجرایی متناسب آن در میثاق جامعه‌ی ملل تعبیه و تعریف شود. اما حتی نیروهای سیاسی در بطن جامعه‌ی امریکا از پذیرش این نهاد جدید طفره رفتند و با پشت کردن به کوشش‌های آرمان‌خواهانه‌ی رییس جمهور خود (ویلسون)، اساس حقوقی آن را سست و مبانی اجرایی آن را متزلزل کردند.

به یک تعبیر، جنگ جهانی دوم نتیجه‌ی محنوم ناکامی کشورها در ایجاد توازن

جمله‌اند). وحدت‌های منطقه‌یی از هم می‌پاشد و غریزه‌ی بقا به مناقشات محلی و ازهم‌گسیختگی دولت-ملت‌ها دامن می‌زند.

انقلاب ارتباطات مرزهای ملی حاکمیت‌ها را درهم شکسته و امواج فرهنگ‌ساز به حریم خصوصی نهاد خانواده رخنه کرده است. فقرا و گرسنگان جهان با آزمندی و حسرت و نفرت به سفره‌ی اغنیا چشم دوخته‌اند. شکاف میان ملت‌ها روز به روز فزاینده‌تر می‌شود. مردم از نهادهای سیاسی و اجتماعی سرخورده شده‌اند و مفاهیم و الایسی مانند صلح، آزادی، عدالت، دموکراسی، حقوق بشر و دیگر آرمان‌های انسان در لابه‌لای اندیشه‌های عالمانه و قوانین بی‌خاصیت گم شده‌اند. دانش و آگاهی‌ها به جای آن که موجباتی برای آرامش روح و رستگاری نوع بشر در زندگی باشد، باعث تشویش و سرگشتگی انسان شده است.

آیا سازمان ملل متحد پاسخی برای این معضلات یافته است؟

کوشش‌های ناکام برای ایجاد تعادل میان نظم حقوقی و نظم سیاسی

شروع قرن بیستم با وضع قواعدی در باب مخاصمات مسلحانه در کنفرانس‌های صلح

1. Jus bello.

2. Jus ad Bellum.

به جز مواردی که اقدام‌های اجرایی طبق فصل هفتم منشور به اجرا درمی‌آید که البته همان‌گونه که می‌دانیم، توسل به فصل هفتم و احراز شرایط به مخاطره افتادن صلح جهانی، دوباره در گرو خط مشی‌های سیاسی پنج قدرت عضو دایم شورای امنیت است.

به عبارت دیگر مواد تعبیه شده در منشور صرفاً ابزاری برای برقراری نوعی توازن میان نظم حقوقی و نظم سیاسی است. به همین اعتبار، همان‌گونه که در مورد جنگ ایران و عراق شاهد بودیم، تنها زمانی قطعنامه‌ی ۵۹۸ در چارچوب فصل هفتم صادر شد که اتحاد جماهیر شوروی، برای نشان دادن حسن نیت در همراهی با سیاست‌های جهانی غرب، با آن موافقت نمود. از آن پس، دست کم برای مدت زمان کوتاهی در اوایل دهه‌ی ۹۰، شورای امنیت توانست برای تدبیر بحران‌های کوچک و بزرگ از بازوی اجرایی خود بر اساس فصل هفتم منشور استفاده کند. اما با اطمینان می‌توان گفت که امروزه آن شرایط فرق کرده و نتیجه‌ی چنین وضعیتی فرو غلتیدن دوباره در بحران‌ها و هرج و مرج ناشی از همان وضع طبیعی "هابز" است. به عبارت دیگر، منشور ملل متحد نتوانسته زمینه‌های خروج از وضع طبیعی جامعه‌ی

میان نظام حقوقی و سیاسی دوران بین دو جنگ بود. حتی عهدنامه‌های عمده‌ی مانند عهدنامه‌ی تحریم جنگ برابان-کلوگ (۱۹۲۸) نتوانست تضمین مناسب و معتبری برای صلح پایدار ایجاد کند. کمیسیون‌های خلع سلاح، تدوین حقوق بین‌الملل، کوشش کشورهای ناراضی برای برهم زدن نظم سیاسی جهان، نظم حقوقی مورد انتظار میثاق را متزلزل کرد و بحران‌های پی‌درپی دهه‌ی ۳۰ ناشی از تجاوز کشورهای سرکش (آلمان، ایتالیا و ژاپن) موجبات سقوط جامعه‌ی ملل و افول آرمان‌گرایی ویلسونی را فراهم کرد.

قدرت‌های فاتح جنگ جهانی دوم نیز کوشیدند با نگاهی واقع بینانه‌تر کمبودها و تنگناهای میثاق جامعه‌ی ملل را در منشور ملل متحد برطرف کنند. اما این مانع از آن نبود که نظم مدون اما مبهم حقوقی منشور تحت الشعاع نظم سیاسی، یعنی موازنه و توزیع قدرت میان کشورهای پیروز قرار گیرد. منشور ملل متحد نه تنها به عنوان یک معاهده‌ی چند جانبه که سازمان ملل متحد را ایجاد کرد و حقوق و تکالیف اعضای آن را تعیین نمود، بلکه به یک تعبیر قانون اساسی ملل متحد را مدون کرد. اما هنوز در آن حق حاکمیت دولت‌ها بر سایر شوون آن اولویت داشت. (بند ۷ ماده‌ی ۲)، البته

هنوز بدیل مناسبی برای این سازمان جهانی نمی‌توان یافت. در سال‌های آینده این سازمان با چالش‌های تازه و تعیین‌کننده‌ی مواجه خواهد بود که ضرورت بازبینی نقش سنتی آن را توجیه می‌کند.

۴- چالش‌های آینده و ضرورت بازنگری نقش سنتی سازمان ملل متحد

این پرسش که نقش سازمان ملل متحد بعد از پایان جنگ سرد و شکل‌گیری نظام نوین جهانی در آغاز قرن بیست و یکم چه خواهد بود، موضوعی است که از چند سال پیش اکثر محافل دانشگاهی و سیاسی جهان را به خود مشغول داشته است.

در باب این سؤال که نظم نوین جهانی چه معنا و مفهومی دارد و ارتباط آن با سازمان ملل متحد چه خواهد بود، هیچ‌گونه اجماعی در سطح بین‌المللی وجود ندارد و هر کشور مطابق شرایط و انتظارات خود آن را تعریف می‌کند و سعی دارد قرائت خود را به دیگران القا کند. به نظر می‌رسد، اغلب کشورهای جنوب به اساس و ماهیت این نظم در شرف تکوین با دیده‌ی شک و تردید می‌نگرند و اصولاً خاطره‌ی خوبی از کوشش دیگری تحت عنوان

بین‌المللی و استقرار وضع مدنی^۱ را به عنوان یک قرارداد اجتماعی فراهم کنند. لذا به نظر می‌رسد، جهان در آغاز قرن بیست و یکم کماکان اسیر و منقاد همان اسطوره‌های عهد عتیق و دوران بدویت سیاست قدرت است. یعنی کسی که زور بیشتر دارد قانون را نقض می‌کند و تنها خود را داور اعمال و کردار خویش می‌داند. مقررات و اصول حقوقی هم تا آن‌جا که منافع و مظالم او را تأمین می‌کند، معتبر و مجری است. البته همه‌ی آنچه که در مورد تنگناهای سیاسی و کاستی‌های حقوقی سازمان ملل متحد گفته شد، نباید باعث شود که ما چشمان خود را به روی اقدام‌های مفید، کارساز و تعیین‌کننده‌ی این نهاد بین‌المللی برای تدبیر بحران‌های منطقه‌ی و بین‌المللی ببندیم و موجودیت و رسالت آن را در اوضاع مغشوش کنونی جهان نادیده انگاریم. در حقیقت این سازمان و ارگان‌های وابسته به آن هنوز ملجأ و مأمن هر چند نامطمئن برای کشورهایی است که مورد ظلم و بی‌عدالتی قرار گرفته‌اند. هنوز مداخلات بشردوستانه در گوشه و کنار جهان به صحیح یا غلط زیر پرچم و با مجوز آن انجام می‌شود. هنوز تریبون‌های مجمع عمومی، مکان مناسبی برای نظم خواهی‌ها و عقده‌تکانی‌ها و سخنرانی‌های کشورهای ریز و درشت است.

1. State of Civility.

هسته‌یی باید برطرف شود. درچنین نظامی، صلح و امنیت از طریق توسعه و انسجام نظام امنیت گروهی که سازمان ملل متحد متضمن آن باشد، یک ضرورت است. مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی باید با در نظر گرفتن همه‌ی ابعاد سیاسی، اجتماعی، حقوقی، اقتصادی، نظامی و زیست‌محیطی، دوباره تعریف شود. به موازات آن برای افزایش کارایی سازمان ملل متحد در زمینه‌های مختلف، یک دوباره‌نگری در برخی مواد ضعیف یا بازدارنده‌ی منشور باید انجام گیرد. به عبارت دیگر باید نوعی توازن بین حق حاکمیت دولت‌ها، حقوق افراد (در اعلامیه‌ی جهانی حقوق بشر) و حق دخالت سازمان ملل در اموری که صلح و امنیت جوامع را به خطر می‌اندازد، برقرار گردد.

پایان جنگ سرد در واقع فرصت خوبی را برای جامه‌ی عمل پوشاندن به نیت و اهداف مندرج در روح منشور ملل متحد می‌باشد. افزایش نقش دیوان بین‌المللی دادگستری، فعال کردن دیوان بین‌المللی کیفری، توسعه‌ی کارایی سازمان‌های منطقه‌یی مورد نظر فصل هشتم منشور برای حل و فصل اختلاف‌های منطقه‌یی قبل از احاله به شورای امنیت، تجدید نظر در فعالیت دبیرخانه‌ی سازمان برای استقرار یک

"نظم نوین اقتصادی"^۱ که در سال ۱۹۷۴ در مجمع عمومی سازمان ملل متحد مطرح شد، ندارند. اما درعین حال باید اذعان کرد که پایان جنگ سرد، افق‌های روشنی برای همکاری و همگرایی بین‌المللی پیش روی ملت‌ها گشوده است. در صورتی که نظم نوین بر پایه‌ی عدالت، صلح، مردم سالاری و توسعه‌ی حقوق بشر و قوانین بین‌المللی استوار باشد و بکوشد بین نظم حقوقی و نظم سیاسی جهان یک توازن پایدار ایجاد کند می‌توان به دورنمای آن امیدوار بود.

هرگونه نظام جایگزین درآینده باید نظامی اخلاقی ایجاد کند که در پرتو آن نیازهای کلیه‌ی ابنای بشر برآورده شود و نوعی وابستگی متقابل و همبستگی را میان اقوام و ملل مختلف ترغیب کند. طبیعی است که چنین نظم مطلوبی باید روابط بین‌المللی مثبتی برقرار کند که بر پایه‌ی مشارکت حقیقی و صادقانه بین کلیه‌ی کشورها اعم از ضعیف و قوی، شمال و جنوب، غنی و فقیر باشد. لازمه‌ی این امر، درک مشترک و هماهنگ از نظم است که باید به طور جمعی تعریف، طراحی، پیاده و از آن حمایت شود.

منشور ملل متحد می‌تواند به عنوان چارچوب "نظم نوین جهانی" مورد استفاده قرار گیرد. اما کمبودها و خلأهای آن در بسیاری موارد مثل محیط زیست، معضل فقر و تهدیدهای

1. The New World Economic Order.

تشکیلات اداری و مدیریت کارآمد، نگرش دوباره به برخی امتیازهای داده شده به کشورهای عضو دایم شورای امنیت (حق وتو) و... از جمله مواردی است که می‌تواند زمینه‌ی تأثیرگذاری این سازمان بین‌المللی را در قرن بیست و یکم فراهم کند.

سازمان ملل متحد در سال‌های آینده از دو طریق با چالشی فزاینده رو به رو خواهد بود. این چالش هم از درون و هم از بیرون است. چالش درونی مربوط به ضرورت ایجاد تغییرات بنیادی در نظام و ساختار سازمان می‌شود به نحوی که روند تصمیم‌گیری در آن به صورت دموکراتیک انجام شود. نظام دیوان‌سالاری حاکم بر سازمان باید متعادل شود و شرایطی فراهم آید که همه‌ی کشورها اعم از کوچک و بزرگ احساس کنند به وجود آن نیاز دارند. در غیر این صورت ممکن است مجموعه‌ی این تشکیلات در یک نظم نوین جبری و ناخواسته مستحیل گردد و از آن میان یک نظام سلطه بر جهان - در آغاز قرن بیست و یکم - تحمیل شود.

سازمان ملل متحد اگر بخواهد نقشی را که جبر حاکم بر نظم در شرف تکوین بعد از پایان جنگ سرد به آن واگذار کرده به درستی ایفا کند، باید به منابع مالی هنگفتی دست پیدا کند که در گذشته به دلایل مختلف از آن محروم بوده است.

هزینه‌های سنگین عملیات صلح و نظارت بر آتش بس در نقاط مختلف جهان، خنثی‌سازی میادین مین، بازگرداندن آوارگان جهان و اسکان آنها، نظارت بر برگزاری انتخابات، کمک به برنامه‌های محیط زیست، توسعه، مبارزه با مواد مخدر، تروریسم و... نیاز به میلیاردها دلار منابع مالی دارد که تأمین آن کار آسانی نیست و بسیاری از کشورهای ثروتمند بنا به ملاحظات سیاسی از پرداخت سهمیه‌ی سالانه‌ی خود طفره می‌روند (ایالات متحده‌ی آمریکا یکی از آنهاست)، کشورهای جهان سوم نیز منابع مالی اندکی دارند و اگر قرار باشد، مفاد منشور در مورد اسقاط حق رأی اعضا در صورت پرداخت نکردن سهمیه (ماده‌ی ۱۹ منشور) به مورد اجرا گذارده شود، ضربه‌ی بزرگی برای وجهه‌ی دموکراتیک این سازمان جهانی خواهد بود.

سازمان ملل متحد در عین حال که باید به مشکلات داخلی خود برای افزایش کارایی و اعتبار بپردازد، با زخم‌های کهنه و التیام نیافته‌ی در روابط نابرابر بین‌المللی سروکار دارد که بدون درمان آنها قادر نخواهد بود به بازسازی و خودسازی بپردازد. کانون‌های بحران و ناآرامی در دنیای بعد از جنگ سرد به شدت در حال گسترش است. از تیمور شرقی، کشمیر، آسیای مرکزی، بالکان، خاورمیانه، افریقا تا خیزش‌های

آن‌گونه خواهد بود که کشورهای عضو اراده کنند و این میسر نیست مگر با برقراری توازن پایدار میان نظم سیاسی، حقوقی و اخلاقی جامعه‌ی بین‌المللی.

دکتر سیدعلی اصغر کاظمی

قومی، نژادی و مذهبی در جای جای دنیا، همه مشکلاتی است که حل آنها نیاز به منابع مادی و حمایت معنوی دارد که سازمان ملل متحد رأساً قادر به تأمین آنها نیست.

سازمان ملل متحد در قرن بیست و یکم





پڙهه ښكاره علوم انساني او مطالعاتو فرېښتې
پرتال جامع علوم انساني