

ضرورت اصلاحات ساختاری در شورای امنیت: چون و چرایی آن

عنایت‌الله یزدانی*

جعفر دوستی**

دیباچه

پس از جنگ جهانی دوم در سال ۱۹۴۵ سازمان ملل متحد با هدف حفظ صلح و امنیت بین‌المللی در سایه همکاری‌های نهادینه کشورهای قدرتمند تاسیس شد. از جمله رکنهای این سازمان، شورای امنیت است که بر اساس ماده ۲۴ منشور ملل متحد مسئولیت آغازین حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده دارد. ساختار شورای امنیت نیز به‌گونه‌ای تعریف شده است که بیش از آنکه نماینده جغرافیایی جامعه بین‌المللی باشد نهادی با یک ساختار سیاسی برای تصمیم‌گیری در شرایط حساس می‌باشد. در دوران جنگ سرد، تضاد منافع دو ابرقدرت (آمریکا و اتحاد جماهیر شوروی) و متحدین آنها و حاکمیت نظام دوقطبی، فعالیتهای سازمان ملل متحد را به طور کلان و شورای امنیت را به طور خرد، کند یا فلج کرده بود. علت این امر هم، تضاد منافع کشورهای بزرگ و به کارگیری امتیاز و تو توسط اعضای دایم شورای امنیت بود. در نتیجه شورای امنیت در

* دکتر عنایت‌الله یزدانی، استادیار روابط بین‌الملل گروه علوم سیاسی دانشگاه اصفهان است. (yazden@pol.tiu.ac.ir)

** جعفر دوستی، دانشجوی کارشناسی‌ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه اصفهان.

فصلنامه مطالعات بین‌المللی (ISJ)، سال چهارم، شماره ۱، تابستان ۱۳۸۶، صص ۱۷۲-۱۵۵

عمل نقش خود را به عنوان یک نهاد بین‌المللی عهده‌دار مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی از دست داده بود و به عرصه‌ای دیپلماتیک برای تقابل دیدگاهها و تضاد منافع کشورهای عضو دایم خود تبدیل شده بود. در میان ارکان شش‌گانه سازمان ملل متحد، شورای امنیت بیشترین سهم را از آثار فلج‌کننده جنگ سرد داشته است. این موضوع هم، متأثر از طبیعت حساس و پیچیده مسایل مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی می‌باشد. اما پس از فروپاشی شوروی در سال ۱۹۹۱ دوران جدیدی در روابط بین‌الملل آغاز گردید. در سالهای اخیر ماهیت تهدیدات علیه صلح و امنیت بین‌المللی تغییرات زیادی یافته است و از طرف دیگر توزیع قدرت نیز با دگرگونی‌هایی مواجه بوده است. با توجه به تغییرات عمده و بنیادی که طی دهه‌های گذشته در شکل و ساختار نظام بین‌الملل صورت پذیرفت و با عنایت به چند برابر شدن اعضای سازمان ملل نسبت به دهه‌های نخست تولد آن، اصلاح ساختار شورای امنیت و افزایش تعداد کشورهای عضو شورای امنیت، ضروری به نظر می‌رسد. در این نوشتار ابتدا جایگاه شورای امنیت در سازمان ملل متحد مورد بررسی قرار می‌گیرد. در قسمت دوم به پیشینه اصلاحات در ساختار شورای امنیت پرداخته می‌شود و در پایان ضرورت اصلاحات ساختاری در شورای امنیت، افزایش توان تأثیرگذاری برخی از بازیگران بین‌المللی و نیاز به نمایندگی عادلانه در شورای امنیت مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

جایگاه شورای امنیت در سازمان ملل

هدف از تشکیل سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵ حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و جلوگیری از جنگ بود. در بند ۱ ماده ۱ منشور، یکی از چهار وظیفه اصلی سازمان ملل حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بیان گردیده است و شورای امنیت سازمان ملل به عنوان رکن اجرایی این سازمان عهده‌دار تأمین صلح و امنیت بین‌المللی است.^۱ ماده ۲۴ منشور ملل متحد اعلام می‌دارد که به منظور تأمین اقدام سریع و موثر از طرف ملل

متحد، اعضای آن، مسئولیت آغازین حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار می‌کنند و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت بر عهده دارد از طرف آنها اقدام نماید.^۲

علت اصلی واگذاری مسئولیت نخستین حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شورای امنیت این بوده است که سازمان ملل بتواند به صورت موثر و سریع در این زمینه اقدام کند. بدین ترتیب به کشورهای ایالات متحده آمریکا، انگلستان، فرانسه، روسیه و چین کرسی دائم و حق وتو اعطا شد. توجیه منطقی قضیه این بود که تنها دولتهای قدرتمند دارای این توان می‌باشند که با اعمال قدرت و با استفاده از نیروی نظامی استقرار صلح را تضمین کنند و هر کشوری که بخواهد صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر اندازد و یا تهدیدی علیه آن به عمل آورد و اقدام به تجاوز نماید، از این تصمیمات باز دارند. بر این اساس قدرت و توان نظامی درباره تصمیمات لازم الاجرای شورای امنیت حرف نخست را می‌زند و جلوگیری از تهدید صلح و نقض آن و برطرف کردن تجاوز از طریق مقابله به مثل، یعنی استفاده از زور میسر می‌باشد. از آنجا که سایر کشورهای عضو سازمان، دارای این قدرت و توان نمی‌باشند، به همین خاطر این مسئولیت اساسی و خطیر را به شورای امنیت واگذار کرده‌اند تا به نمایندگی از آنها این مسئولیت را بر عهده بگیرد و بر اساس ماده ۲۵ منشور «اعضای ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیمات شورای امنیت را برطبق منشور قبول و اجرا نمایند.»^۳ در این ماده با وجود اینکه دولتهای عضو در صورتی موظف به اجرای تصمیمات شورای امنیت هستند که این تصمیمات بر طبق منشور اتخاذ شده باشد، ولی به موجب بند ۷ ماده ۲ منشور به شورای امنیت صلاحیت داده شده است که در اعمال اقدامات قهری خود صلاحیت داخلی کشورها را نیز نادیده بگیرند. همچنین به موجب ماده ۳۹ منشور شورای امنیت باید وجود هرگونه تهدید علیه صلح و نقض صلح و یا عمل تجاوزکارانه را احراز و توصیه‌هایی ارائه کند و یا تصمیم بگیرد که برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تصمیماتی را اتخاذ بکند که این تصمیمات ممکن

است به موجب ماده ۴۱ منشور جنبه غیر نظامی (مانند قطع روابط اقتصادی و ارتباطی) و یا بر طبق ماده ۴۲ منشور، جنبه نظامی داشته باشد.^۴

بنابراین، شورای امنیت تنها نهاد بین‌المللی است که قادر به برخورد فعال با منازعات و صدور مجوز برای عملیات نظامی است. بر اساس منشور، به استثنای مورد دفاع از خود، توسل به زور تنها در صورت وجود چنین مجوزی، مجاز و مشروع خواهد بود. به عبارت دیگر، بدون مجوز شورای امنیت هرگونه عملیات نظامی، به استثنای حق مشروع دفاع از خود مطابق ماده ۵۱ منشور، غیر مجاز و نامشروع شمرده می‌شود.

پیشینه اصلاحات در ساختار شورای امنیت

شورای امنیت به عنوان رکن اصلی و اجرایی در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی دارای چنان نقش و وظیفه حساس و برجسته‌ای است که از همان آغاز تاسیس سازمان ملل متحد بسیاری نگران ترکیب و چگونگی تصمیم‌گیری در آن بودند.^۵ پیشینه تقاضا برای تغییر ساختار شورای امنیت و افزایش اعضای آن به کنفرانس سانفرانسیسکو در سال ۱۹۴۵ بر می‌گردد. در همان هنگام برخی دولت‌های شرکت‌کننده بر این باور بودند که محدود کردن اعضای دایم شورای امنیت به ۵ دولت قدرتمند بر خلاف رویه جامعه بین‌الملل است که راه را برای عضویت دیگر قدرتهای بزرگ باز گذاشته بود؛^۶ زیرا ممکن بود در آینده برخی از این پنج عضو توان ایفای وظایف و مسئولیتهایی را که منشور بر عهده آنها گذاشته است از دست بدهند. رخداد چنین وضعیتی می‌تواند به توانایی سازمان در ایفای وظایفش آسیب وارد آورد. بدین ترتیب پیشنهادی مطرح شد که برای تعیین اعضای دایم ملاک «توانمندترین دولت‌ها برای ایفای وظیفه صلح و امنیت بین‌المللی» مورد توجه قرار گیرد. اما حضور مسلط قدرتهای متفق در کنفرانس سانفرانسیسکو، که اندیشه عضویت دایم در شورای امنیت را مدنظر داشتند موجب شد که این پیشنهاد رد شود و این قدرتها کرسیهای دایم و حق وتو را تنها برای خودشان در

نظر گرفتند.^۷

در دوران جنگ سرد به سبب دوقطبی بودن ساختار نظام بین‌الملل و چیرگی فضای امنیتی بر جامعه جهانی، شورای امنیت به عنوان مسئول اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی عرصه درگیری و رقابت دو ابرقدرت بود و کارآیی لازم را نداشت. از این رو در دوران جنگ سرد ززمه‌های گسترش این شورا آنچنان جدی نبود که به نگرانی اساسی پنج قدرت عضو اصلی منجر شود. نخستین پیشنهاد اصلاح ساختار شورای امنیت از سوی دولتهای آمریکای لاتین در سال ۱۹۵۶ مطرح شد. آنها خواهان افزایش اعضای غیردایم به ۸ عضو بودند. در نهایت مجمع عمومی در سال ۱۹۶۳ با اتخاذ قطعنامه‌ای تعداد اعضای غیردایم شورای امنیت را به ۱۰ عضو افزایش داد. این قطعنامه اصلاحی در یکم سپتامبر ۱۹۶۵ با تصویب دوسوم اعضای مجمع عمومی از جمله ۵ عضو دایم شورای امنیت لازم‌الاجرا شد.^۸ بر این اساس ۵ عضو از میان دولتهای آسیایی و آفریقایی، ۲ عضو از میان دولتهای آمریکای لاتین و کارائیب، ۲ عضو از میان دولتهای اروپای باختری و سایر کشورها و یک عضو از میان دولتهای اروپای خاوری به عضویت غیردایم شورای امنیت درآمدند.^۹ افزون بر این در سال ۱۹۷۹ طی اجلاس سی و چهارم مجمع عمومی افزایش اعضای شورای امنیت از سوی دولتهای آرژانتین، الجزایر، بنگلادش، یونان، گویان، هند، نپال، نیجریه و سریلانکا مطرح شد که در آن تقاضای افزایش مجدد اعضای غیردایم از ۱۰ عضو به ۱۴ عضو مطرح بود. اما این پیشنهاد برای درج در دستور کار مجمع عمومی مورد پذیرش قرار نگرفت و با مخالفت سرسختانه ایالات متحده آمریکا، انگلستان و فرانسه روبه‌رو شد.^{۱۰}

پس از جنگ سرد گفتمان گسترش شورا از سال ۱۹۹۳ با تشکیل «گروه کاری بدون محدودیت سازمان ملل» که مسئولیت بررسی راههای افزایش شمار اعضای شورا را برعهده داشت، به شکل جدی تری ادامه یافت. کوفی انان در ۱۴ ژوئیه ۱۹۹۷ گزارشی را تحت عنوان «برنامه‌ای برای اصلاح»^(۱۱) به سازمان ملل لرایه نمود که طی آن پیشنهادها

1. Program for Reform

و ایده‌های مختلفی را در مورد ضرورت انجام اصلاحات در این سازمان ارائه نمود. در چارچوب همین طرح در ۱۶ ژوئیه همان سال، دبیرکل سابق، پیشنهاد برگزاری اجلاس هزاره در سال ۲۰۰۰ را در سطح سران ارائه نمود که مورد حمایت قرار گرفت. اجلاس هزاره، موضوع اصلاحات در سازمان ملل را به عنوان یک اولویت اصلی مورد حمایت قرار داد و با برشمردن چالش‌های عمده بین‌المللی، خواستار نقش موثرتر سازمان ملل در این عرصه‌ها گردید.^{۱۱}

در سالهای اخیر، به ویژه در پی رویدادهای تروریستی یازدهم سپتامبر در سال ۲۰۰۱ در آمریکا و لشکرکشی آمریکا و متحدینش در ۲۰ مارس ۲۰۰۳ به عراق، بار دیگر لزوم بهسازی ساختار سازمان ملل متحد به گفتمانی همگانی تبدیل شد. البته این ضرورت از سوی همه قدرتهای بزرگ و کوچک مطرح شده است. در چنین فضایی کوفی انان، دبیرکل سازمان ملل متحد، در پاسخ به این نیازها و برای پیگیری تلاشهای ناپیوسته‌ای که در سالهای پس از جنگ سرد با هدف دگرگون‌سازی ساختار سازمان ملل صورت پذیرفته بود، به گونه‌ای جدی موضوع اصلاح سازمان را در دستور کار خود قرار داد.^{۱۲} با توجه به مسئولیتی که سران کشورهای عضو در نشست هزاره به دبیرکل سابق داده بودند وی در سال ۲۰۰۳ به کمیسیونی در برگیرنده ۱۶ کارشناس بلند پایه ماموریت داد که تهدیدها، چالشها و راهکارهای اصلاح بنیادین ساختار این سازمان جهانی را بررسی کنند. کمیسیون در دسامبر ۲۰۰۴ پیشنهادهای خود را به عنوان «تهدیدها، چالشها و دگرگونیهای سازمان ملل متحد» منتشر کرد. هیات بلند پایه در مورد چگونگی افزایش اعضای شورای امنیت و ترکیب آن دو مدل را مطرح کرده است که بر اساس مدل (الف) ۶ عضو داریم و سه عضو غیردائم و بر پایه مدل (ب) ۸ عضو غیردائم با مدت عضویت ۴ ساله و تمدید شدنی و نیز یک عضو غیردائم با مدت عضویت دوساله و تمدید نشدنی به شورای امنیت افزوده می‌شود. کوفی انان از اعضای سازمان ملل متحد خواست تا در مورد یکی از این دو الگو و یا هر الگوی دیگری که بر پایه این دو الگو طراحی شده باشد

به توافق برسند. وی همچنین تاکید کرده است که بهتر است اعضا در خصوص افزایش اعضای شورای امنیت با اجماع به توافق برسند. ولی به دست نیامدن اجماع نباید بهانه‌ای برای به تعویق انداختن موضوع باشد.^{۱۳} بان کی مون^(۱) دبیر کل جدید سازمان ملل نیز در مورد اصلاح ساختار شورای امنیت اعلام کرده است که با در نظر گرفتن تغییرات شگرف عرصه سیاست بین‌المللی در شش دهه گذشته، افزایش تعداد اعضا و اصلاح ساختار شورای امنیت سازمان ملل متحد ضروری است. نحوه و زمانبندی این تغییرات پرسشهای مهمی است که به عنوان دبیر کل جدید سعی می‌کنم با استفاده از مهارتهای دیپلماتیک خود پاسخ مناسبی برای آن پیدا کنم تا کشورهای عضو در این زمینه به هم‌اندیشی برسند.^{۱۴} اما بحث اصلاحات در ساختار شورای امنیت سازمان ملل تاکنون به نتیجه‌ای نرسیده است و اکثریت اعضای سازمان ملل نتوانستند بر روی فرمول خاصی برای افزایش اعضای شورای امنیت توافق نمایند. در ادامه به ضرورت اصلاحات ساختاری در شورای امنیت می‌پردازیم. امروزه اکثر محافل و دولتها بر سر اصل لزوم اصلاح ساختار شورای امنیت به نوعی تفاهم نسبی رسیده‌اند. دلایلی که باعث شده تا اصلاح شورای امنیت ضروری به نظر برسد، عبارتند از:

پایان جنگ سرد و برهم خوردن نظام دوقطبی

شکل بندی نظام روابط بین‌الملل پس از جنگ جهانی دوم به صورت دو بلوک شرق و غرب و رخداد رقابتها و تعارضات سیاسی- مسلکی موجب شد که توازن مقرر در شورای امنیت به گونه‌ای توازن سخت تبدیل شود. بدان معنا که هر تغییری در ساختار و ترکیب شورای امنیت می‌توانست توازن قدرت را در شورای امنیت برهم زده، بالطبع اثراتی بر توزیع جهانی قدرت بر جای گذارد. اما این امر، هیچگاه به دلیل واقعیت‌های عینی حاکم بر نظام روابط بین‌الملل حادث نشد. تنها تغییر ساختاری که شورای امنیت طی آن

مدت شاهد بود افزایش اعضای غیردایم بود که آن هم اثر بنیادینی بر توازن قدرت موجود در شورای امنیت نداشت.^{۱۵}

در نظام دوقطبی، که در درون آن رقابت سیستماتیک بین دو بلوک شرق و غرب وجود داشت، همه بازیگران اعم از دولتها، سازمانها و نهادهای بین‌المللی تابعی از نظام بین‌المللی و رقابت سیستماتیک ناشی از آن بودند. سازمان ملل متحد نیز که در درون این نظام قرار داشت، تابع رقابتهای بین‌المللی دو بلوک قدرت بود. بنابراین، رفتار این سازمان همواره متأثر از رفتار دو بلوک شرق و غرب بود. در هر جا که دو بلوک قدرت به همسویی و همگرایی می‌رسیدند، سازمان ملل امکان ابراز وجود و ایفای نقش را در تحولات بین‌المللی می‌یافت و هر جا که دو بلوک قدرت درگیر رقابت با یکدیگر بودند، سازمان ملل نیز تحت تأثیر این رقابت از هرگونه تصمیم‌گیری و ایفای نقش موثر باز می‌ماند. با توجه به این وضعیت، سازمان ملل در دوران دوقطبی، سازمانی تابع و فاقد نقش و عملکرد موثر بین‌المللی برای حل و فصل بحرانها بود.^{۱۶}

اما با پایان جنگ سرد و با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، برخوردهای ایدئولوژیک بین دو بلوک در سطح کلان پایان یافته است و اقتصاد به عمده‌ترین و مهمترین مولفه این نظام تبدیل شده است. بلوک بندی‌هایی که در درون این سیستم در حال شکل‌گیری می‌باشند پیش از آنکه دارای ماهیت سیاسی یا نظامی باشند، دارای ماهیت اقتصادی می‌باشند و این امر موجب تغییر در نظام توزیع قدرت شده است و به موازات این امر، اصلاح ساختار شورای امنیت ضروری به نظر می‌رسد. از طرف دیگر مفهوم «صلح و امنیت بین‌المللی» از جمله مفاهیم عرصه بین‌المللی می‌باشد که متأثر از تحولات جاری در عرصه نظام بین‌الملل در مبانی تئوریک و مصادیق عینی دچار قبض و بسط جدی شده است. بازنگری در مفهوم امنیت و نگرش جامعه‌تر به تهدیدات چند بعدی علیه امنیت یکی از مهمترین عرصه‌های تحول در تعاملات بین‌المللی است. با گذشت زمان و پیچیده‌تر شدن ساختار اجتماعات بشری، سطح وابستگی متقابل میان انسانها نیز بالاتر رفته

است. موضوعاتی همچون تروریسم، تخریب محیط زیست و گرم شدن زمین، بیماریهای عفونی همچون ایدز و آنفلوآنزا، تسلیحات کشتار جمعی و خطر دستیابی تروریستها به آن، فقر و بیکاری و توسعه نیافتگی بخش عظیمی از جوامع انسانی، مهاجرت و غیره درک سنتی از مفهوم صلح و امنیت بین‌المللی را با چالشهای جدی مواجه ساخته است. پیامد چنین رویدادهایی این است که توان دولت برای تامین امنیت شهروندان خود از راه به کارگیری منابع نظامی و استراتژیکی، به گونه‌ای روزافزون کاهش می‌یابد.^{۱۷} نقش نهادهای بین‌المللی، به ویژه شورای امنیت سازمان ملل در جهت ایجاد یک هماهنگی بین‌المللی در رویارویی با این تهدیدات نوین از اهمیتی فزاینده برخوردار است و به همین خاطر ضرورت دارد با انجام اصلاحات لازم توانایی خود را در این راستا ارتقا بخشد.^{۱۸}

افزایش توان تأثیر گذاری برخی از بازیگران بین‌المللی

واقعیت محوری در روابط بین‌الملل بحث قدرت است که دیدگاه رئالیستها می‌باشد. بر اساس نظریه قدرت سازمانهای بین‌المللی آینه منعکس کننده روابط بین‌الملل می‌باشند و قدرتهای مسلط برای نهادینه کردن قدرت خود این نهادها را شکل داده‌اند. بر همین اساس شورای امنیت سازمان ملل متحد و به ویژه پنج عضو دائم آن پس از جنگ جهانی دوم بر مبنای منطق واقع‌گرایی سیاسی و براساس میزان قدرت دولت در ساختار نظام بین‌المللی شکل گرفته است. در کنفرانس سانفرانسیسکو، خواست قدرتهای بزرگ به شکل رهیافت «قدرت و مسئولیت» مطرح بوده است گودریچ^(۱) و همبرو^(۲) در تفسیری که بر منشور نوشته‌اند در پی توجیه این رهیافت بوده و می‌نویسند:

«در کنفرانس سانفرانسیسکو احساس می‌شد که باید ارتباطی قطعی بین تعهداتی که بر برخی دولتها تحمیل می‌گردد و توانایی آنها برای تأثیر گذاری بر تصمیمات سازمان وجود داشته باشد. قدرت و مسئولیت باید با هم در هم آمیزد. این مبنایی بود که

1. Goodrich
2. Hambro

بر مبنای آن تصمیم گرفته شد به برخی دولت‌ها وضعیت ویژه اعطا شود. آنها دولت‌هایی هستند که مهمترین تضمین کنندگان امنیت تلقی می‌شوند، یعنی کشورهایی که بر اساس منابع صنعتی و نیروی انسانی خود به احتمال زیاد برای تجهیز نیروی ضروری برای حفظ صلح در جهان فرا خوانده خواهند شد.^{۱۹} بر اساس رهیافت قدرت در توزیع جهانی قدرت تنها بازیگرانی عهده دار نقشهای اصلی شدند که پس از جنگ جهانی دوم بالاترین توان نظامی، سیاسی و سپس اقتصادی را برای رهبری نظام جدید بین‌المللی دارا بودند. بر این اساس، پنج کشور آمریکا، انگلستان، چین، شوروی و فرانسه به عنوان اعضای دایم شورای امنیت انتخاب شدند. رویدادها و پدیدارهای نو در عرصه روابط بین‌الملل از جمله پایان جنگ سرد و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی موجب شده که توزیع سنتی قدرت با چالشهای جدی روبه‌رو شود و ضرورت بازتاب واقعیات عینی بین‌المللی برای توزیع دوباره جهانی قدرت در شورای امنیت احساس گردد. سازمان ملل اصولاً بر اساس نظم جهانی ایجاد شده از سوی فاتحین جنگ جهانی دوم استوار است و امروزه از عمده ترین نقاط ضعف سازمان ملل ترکیب شورای امنیت می‌باشد که در حقیقت نمایانگر واقعیت‌های جهان در دنیای پس از جنگ جهانی دوم و نه واقعیت‌های جهان امروز می‌باشد.^{۲۰}

ترکیب کنونی اعضای دایم این شورا انعکاس دهنده موازنه قدرت در سالهای پس از جنگ جهانی دوم است و این ترکیب با وضعیت امروز جهان و شرایط حاکم بر روابط بین‌المللی انطباق ندارد. با توجه به تغییرات در سطح جهان، شورای امنیت سازمان ملل متحد نیز به عنوان انعکاس واقعیت‌های جدید، باید تغییراتی در ساختار آن صورت بگیرد. به موازات رقابتهای و تخاصمات سیاسی- مسلکی بین دو بلوک مسلط شرق و غرب، برخی از بازیگران روابط بین‌الملل توانستند با استفاده از فرصتهای ایجاد شده و با انجام تحرکات درون بلوکی ابزارهای تاثیرگذاری بیشتری را در این نظام به دست آورند. رویارویی آمریکا و شوروی در یک رقابت همه‌جانبه، به ویژه مسابقه پرخرج تسلیحاتی و گسترش چترهای حمایتی دفاعی- امنیتی از سوی آنها در گستره جهانی موجب

گردید که بازیگران دیگری، به ویژه آلمان و ژاپن، آسوده از ورود در رقابتهای تسلیحاتی و فارغ از افزایش توان دفاعی خود، توان اقتصادی خویش و نیز سهم خود در بازار داد و ستد جهانی را به طور چشمگیری گسترش بخشند. به عبارت دیگر، تغییرات مهمی در ساختار توزیع قدرت در جهان، به ویژه پس از جنگ سرد به وقوع پیوسته و طی آن، قدرتهای نوینی مانند ژاپن و آلمان در صحنه بین‌المللی ظهور کرده‌اند که موقعیت آنها در عرصه اقتصاد و داد و ستد جهانی و همچنین سهم آنان در تولید و بهره‌وری از دانش و فناوری روز، از برخی دولتهای عضو دایم شورای امنیت مانند فرانسه و انگلستان برتر و تعیین‌کننده‌تر است.^{۲۱} بنابراین، از آنجا که آنها به «غولهای اقتصادی و کوتوله‌های سیاسی» معروف شده‌اند^{۲۲} در صددند در جهت افزایش نقش سیاسی خود در جامعه جهانی گامهای ارزنده‌ای بردارند. امروزه، این دولتها به ضرورت تعریفی تازه از منافع ملی خود، به دنبال نقش فعال‌تری در عرصه روابط بین‌الملل می‌باشند و این غولهای اقتصادی دیگر نمی‌خواهند به صورت کوتوله‌های سیاسی باقی بمانند و این امر نظام سنتی توزیع قدرت را به مبارزه فرا می‌خواند. یکی از وجوه این مبارزه درخواست عضویت در ترکیب دایم شورای امنیت است.

در اصلاح ساختار شورای امنیت موضوع قابل توجه، تقویت نقش قدرتهای اقتصادی جهان و قدرتهای منطقه‌ای است. در این ارتباط کشورهایی چون ژاپن، آلمان، برزیل و هند در صدد به دست آوردن عضویت دایم در شورای امنیت می‌باشند.^{۲۳} برزیل و هند به عنوان قدرتهای منطقه‌ای خواهان کسب کرسی دایم در شورای امنیت می‌باشند و قدرت اقتصادی ژاپن حقیقتی انکارناپذیر است. از طرف دیگر آلمان جایگاه ویژه‌ای در اروپا به دست آورده است و خواهان تجدید نظر در نقش جهانی خود می‌باشد. آلمان و ژاپن به خوبی در بازیهای مختلف حضور دارند. از جمله این عرصه‌ها گروه هشت کشور صنعتی^{۲۴} یا کلوپ قدرتمندان است که هر دوی این کشورها در آن عضویت دارند و به عنوان برترین اقتصادهای دنیا، سازگارترین دولتها با نظام بین‌الملل کنونی

و نیز از بزرگترین تامین‌کنندگان مالی سازمان ملل به حساب می‌آیند. در حال حاضر ژاپن و آلمان به عنوان دومین و سومین تامین‌کنندگان بودجه مالی سازمان ملل پس از ایالات متحده آمریکا می‌باشند که به ترتیب ۱۹/۴۶۸ درصد و ۸/۶۶۲ درصد بودجه سازمان ملل را تامین می‌کنند. در حالی که کل بودجه ۴ کشور عضو دائم شورای امنیت به جز آمریکا ۱۵/۳۱ می‌باشد یعنی سهم ژاپن به تنهایی بیشتر از سهم این ۴ کشور می‌باشد. در سالهای آغازین سازمان ملل، پنج عضو دائم شورای امنیت بیشترین سهم را در مسئولیتهای مالی سازمان ملل بر عهده داشتند، در حالی که این نسبت امروزه تغییر کرده است.^{۲۵} درصد بودجه پرداختی برخی از اعضای سازمان ملل در نمودار زیر نشان داده شده است.

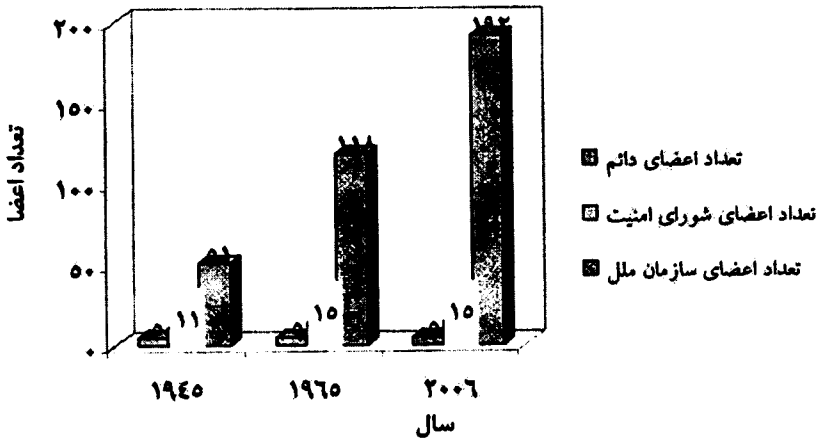
۲۶ درصد بودجه پرداختی اعضای اصلی به سازمان ملل



بدین ترتیب، تردید در جایگاه ویژه کشورهای متحد در جنگ جهانی دوم، نگرانی در مورد اینکه سه کشور از پنج کشور عضو دائم شورای امنیت یعنی فرانسه، بریتانیا و ایالات متحده آمریکا تصمیمات مهم و برنامه ساز را در شورای امنیت در اختیار دارند و ناخرسندی به ویژه از ناحیه ژاپن و آلمان درباره فرمول «وضع مالیات بدون

داشتن نمایندگی» انتقاداتی است که بر شورای امنیت وارد است.^{۲۷} موفقیت سازمانهای بین‌المللی در نیل به اهداف خود علاوه بر منابع درون سازمانی و مشارکت و حمایت اعضا، به ساختار و نحوه توزیع قدرت و ثروت در عرصه بین‌المللی نیز بستگی تام دارد. به عبارت دیگر اهداف سازمانی، ساختار حقوقی و قواعد و اختیارات تصمیم‌گیری در هر نهاد بین‌المللی به ویژه نهادهایی که با صلح و امنیت سروکار دارند، تا اندازه زیادی منعکس‌کننده روابط قدرت و ثروت در میان آنهاست. این روابط همواره در معرض تغییر هستند زیرا ماهیت و نحوه توزیع قدرت و ثروت در حال تحول است. بدین لحاظ نهادهای امنیتی بایستی توانایی انعطاف و انطباق با وضعیت متغیر را داشته باشند چرا که در غیر این صورت، دچار رکود می‌شوند و دامنه‌کلرایی و تاثیرگذاری آنها محدود می‌گردد و به تدریج با فاصله گرفتن از واقعیات، مشروعیت خود را از دست می‌دهند. بنابراین، برای انطباق ساختار شورای امنیت با واقعیات ساختار جهانی اصلاحات در آن ضروری به نظر می‌رسد. نیاز به نمایندگی عادلانه در شورای امنیت، افزایش چشمگیر اعضای سازمان ملل متحد، بازتاب نمایندگی عادلانه را در شورای امنیت مطرح کرده است. هنگامی که سازمان ملل پس از جنگ جهانی دوم شکل گرفت دارای ۵۱ عضو بود و شورای امنیت هم ۱۱ عضو داشت (۵ عضو دایم و ۶ عضو غیردایم) با تجدید نظر در منشور سازمان ملل در سال ۱۹۶۵ شمار اعضای شورای امنیت به ۱۵ عضو افزایش یافت (۵ عضو دایم و ۱۰ عضو غیر دایم)، در حال حاضر هم سازمان ملل دارای ۱۹۲ عضو می‌باشد، در حالی که تعداد اعضای شورای امنیت همان ۱۵ عضو سابق است.

۲۸ تعداد اعضای شورای امنیت



در واقع اگر طی سالهای آغازین تناسب بین اعضای شورای امنیت و تمام اعضای ملل متحد یک به ۵ بود، به تدریج رقم اخیر افزایش یافته است تا جایی که امروز این نسبت به حدود یک به ۱۳ رسیده است. نسبت اعضای دایم شورای امنیت به کل اعضای ملل متحد هم در سالهای آغازین یک به ۱۰ بود اما در سالهای اخیر این نسبت به حدود یک به ۳۸ رسیده است. به همین علت بیشتر دولتهایی که خواهان تغییر ساختار شورای امنیت و افزایش اعضای آن هستند، بازتاب نمایندگی عادلانه در شورای امنیت را از جمله دلایل خویش عنوان می‌کنند.^{۲۹} با توجه به تغییر شرایط بین‌المللی و متناسب با شرایط پس از جنگ سرد باید تغییراتی در ساختار و کارکرد شورای امنیت صورت بگیرد. یکی از انتقادات اصلی از شورای امنیت این است که شورا دموکراتیک نیست و برای افزایش مشروعیت و اثربخشی آن باید بلزتابی از شرایط جهانی باشد.^{۳۰} برای اینکه تصمیمات شورای امنیت تاثیرگذارتر باشد باید اعضای دیگری هم به ترکیب آن اضافه شوند و اصلاحاتی در ساختار آن صورت بگیرد. زیرا ترکیب کنونی آن مشروعیت این نهاد را در مورد اینکه نماینده چه بخشی از جهان باشد از میان برده است. امروزه مناطق بزرگی

چون آفریقا و آمریکای لاتین در شورای امنیت نماینده دایم ندارند.^{۳۱}

ایجاد تعادل و گستردگی بیشتر در شورای امنیت و حضور نمایندگان مناطق مختلف در آن، باعث خواهد شد که شورای امنیت مورد حمایت کشورهای بیشتری قرار بگیرد. این افزایش اعضا باعث خواهد شد که انگیزه اعضای جدید برای تلاش مستمر جهت تحقق اهداف سازمان ملل به طور آشکار افزایش یابد. شورایی با اعضای بیشتر در صحنه بین‌المللی از مقبولیت بیشتری برخوردار خواهد بود. از طرف دیگر افزایش تعداد اعضای شورای امنیت بر اساس تقسیم جغرافیایی می‌تواند تاثیرگذاری بیشتری در تصمیم‌گیریهای بین‌المللی و منطقه‌ای داشته باشد.^{۳۲} بنابراین، شورای امنیت باید به‌گونه‌ای تجهیز شود که بتواند مسئولیتهای خود را به خوبی انجام دهد و تصمیماتش مورد احترام جهانیان باشد. تغییر ترکیب شورا از جمله باید معرف نمایندگی گسترده‌تر جامعه بین‌المللی و منعکس‌کننده واقعیات ژئوپلیتیکی امروز باشد تا در انظار جهانیان مشروع جلوه کند.^{۳۳} البته در کنار شاخصه‌های ژئوپلیتیکی و جغرافیایی، اختصاصات مهم دیگری همچون شاخصه تمدنی و مذهبی هم باید در نمایندگی شورا، مورد توجه قرار گیرد. ایران به عنوان کشوری با کهن‌ترین تمدن و گستره فرهنگی در شورای امنیت دارای کرسی دایم نیست. کشورهای اسلامی که ایران یکی از بزرگترین و مهم‌ترین آنها است با دارا بودن یک پنجم جمعیت جهان در شورای امنیت دارای کرسی دایم نمی‌باشند. در حالی که در طی دهه‌های اخیر مهمترین موضوعاتی که شورای امنیت سازمان ملل با آنها درگیر بوده به نحوی در ارتباط با ایران و جهان اسلام بوده است. موضوع پناهندگان، موضوع اسراییل، حمله ائتلاف بین‌المللی به عراق در دهه ۹۰، حمله آمریکا به افغانستان و عراق در سالهای ۲۰۰۱ و ۲۰۰۳ و موضوع پرونده هسته‌ای ایران همگی موضوعاتی می‌باشند که در سازمان ملل، شورای امنیت در مورد آنها تصمیم‌گیری و اقدام کرده و یا امروزه به نحوی با آن مسائل در ارتباط است.

دستاورد

از زمان تاسیس سازمان ملل در سال ۱۹۴۵ تغییرات اساسی و بنیادین در حوزه‌های مفهومی، نظری و عرصه عمل به وجود آمده است. نظام بین‌المللی دچار دگرگونی‌های اساسی شده، چالش‌های نوین شکل گرفته است، بازیگران عرصه بین‌المللی تغییر موقعیت داده‌اند و قواعد بازی نیز به پیروی از این تحولات تغییر یافته است. بنابراین، سازمان ملل متحد که یکی از بازیگران عرصه بین‌المللی محسوب می‌شود لزوماً و متناسب با این تحولات باید در مسیر اصلاح ساختار خود حرکت کند. این ضرورت در مورد شورای امنیت بیشتر احساس می‌شود. زیرا مسئولیت نخستین حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر عهده این رکن سازمان ملل می‌باشد و با توجه به افزایش روندهای دموکراتیک و نیاز به نمایندگی عادلانه در شورای امنیت و افزایش توان تاثیر گذاری برخی از بازیگران بین‌المللی از جمله ژاپن و آلمان، اصلاحات در ساختار شورای امنیت ضروری به نظر می‌رسد. □

پی نوشتها:

۱. مهدی علی آبادی، «بازی با منطق قدرت: شورای امنیت و مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی»، همشهری دیپلماتیک، (۱۳۸۵/۱/۳۰)، ص ۲.
 ۲. ماده ۲۴ منشور ملل متحد: بند ۱: به منظور تامین اقدام سریع و موثر از طرف ملل متحد اعضای آن مسئولیت اولیه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را به شورای امنیت واگذار می‌نمایند و موافقت می‌کنند که شورای امنیت در اجرای وظایفی که به موجب این مسئولیت بر عهده دارد از طرف آنها اقدام نماید.
 - بند ۲: شورای امنیت در اجرای این وظایف بر طبق مقاصد و اصول ملل متحد عمل می‌کند. اختیارات مخصوصی که برای انجام وظایف مذکور به شورای امنیت واگذار گردیده در فصول ۶-۸ و ۱۲ بیان شده است.
 - بند ۳: شورای امنیت گزارشهای سالانه و در صورت اقتضا گزارشهای ویژه برای بررسی به مجمع عمومی تقدیم می‌دارد.
 ۳. ماده ۲۵ منشور ملل متحد: اعضای ملل متحد موافقت می‌نمایند که تصمیمات شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا نمایند.
 ۴. داود آقایی، نقش و جایگاه شورای امنیت در نظم نوین جهانی، تهران: انتشارات نسل نیکان، ۱۳۸۴، صص ۹۴-۹۲.
 ۵. اصغر دستمالچی، «اصلاح ساختار سازمان ملل متحد»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره‌های ۲۰۳-۲۰۴، خرداد و تیر ۱۳۸۴، صص ۸۳-۷۴.
 ۶. ترکیب شورای اجرایی جامعه ملل برابر اصل چهارم میثاق عبارت بود از: نمایندگان دولتهای متفق و متحدان آنها و نمایندگان ۴ عضو دیگر جامعه که این تعداد از سوی مجمع عمومی آزادانه و هر زمانی که مقتضی می‌دانست، انتخاب می‌شدند. شورای اجرایی همچنین می‌توانست با تصویب اکثریت اعضای مجمع عمومی، از میان دیگر اعضای جامعه نمایندگانی در مقام عضو دائم شورا تعیین کند. افزون بر این شورا می‌توانست با تصویب اکثریت مجمع عمومی، تعداد اعضای شورای اجرایی را که با رای موافق مجمع عمومی انتخاب می‌شدند افزایش دهد.
 ۷. شاهرخ شاکریان، «شورای امنیت: فرایند توزیع مجدد قدرت»، سیاست خارجی، سال نهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۷۴، صص ۴۶-۴۵.
 ۸. حسن مهدویان، «گسترش شورای امنیت: طرحها و دیدگاهها»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره‌های ۲۱۶-۲۱۵، مرداد و شهریور ۱۳۸۴، صص ۹۹-۹۰.
 ۹. در حال حاضر اعضای غیردائم شورای امنیت شامل کشورهای زیر می‌باشد: آفریقای جنوبی، غنا و کنگو از آفریقا، ژاپن و قطر از آسیا، پاناما و پرو از آمریکای لاتین و حوزه کارائیب، بلژیک و ایتالیا از اروپای غربی و سایر کشورها، اسلواکی از اروپای شرقی.
 ۱۰. رضا سیمبر، «اصلاحات سازمان ملل پس از جنگ سرد»، سیاست خارجی، سال نهم، شماره ۳، پاییز ۱۳۷۴، صص ۴۴-۲۱.
 ۱۱. حمید بعیدی نژاد، «چالشهای نوین در امنیت بین‌الملل و ضرورت تحول در ساختار سازمان ملل متحد»، روزنامه همشهری، (۱۳۸۵/۱/۳۰)، ص ۲۳.
 ۱۲. وحید مجتبی امیری، «سازمان ملل متحد در سده بیست و یکم: نگاهی به اصلاحات محتوایی و ساختاری سازمان ملل متحد»، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره‌های ۲۱۴-۲۱۳، خرداد و تیر ۱۳۸۴، صص ۷۳-۵۲ همچنین نگاه کنید به
- Michael Soussan, "Can the UN be Fixed?", Commentary, Vol. 119, No. 4, New York, April 2005, pp. 55-60.
۱۳. حمید بعیدی نژاد و همکاران، تحول در ساختار نظام بین‌الملل، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۵، صص ۱۳۹-۱۳۷.
 14. Ki-Moon, Ban, "Next UN chief pledges key reforms", 2006 available at: <http://news.bbc.co.uk/>

2/hi/asia-pacific/6134880.stm

۱۵. شاهرخ شاکریان، پیشین، ص ۵۱.
۱۶. حاکم قاسمی، «سازمان ملل بازیگری با نقشهای متفاوت»، *ماهنامه زمانه*، سال پنجم، شماره ۴۹، مهر ۱۳۸۵، صص ۱۵-۲۲.
۱۷. فیلیپ آلن رینولدز، *شناخت اصول روابط بین‌الملل*، ترجمه جمشید زنگنه، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۰، ص ۳۶۳.
۱۸. بعیدی نژاد و همکاران، پیشین، ص ۷ و
- Otunnu, Olara A., "The Security Council: A Need for Change", *The Ecumenical Review*, Vol. 47, No. 3, July 1995, pp. 302-310.
19. Leland M. Goodrich and Edward Hambro, *Charter of the United Nations: Commentary and Documents*, Boston: World Peace Foundation, 1946, p305.
۲۰. رضا سیمبر، پیشین، ص ۷۴ همچنین رجوع کنید به:
- Wu Miaofa, "Restructuring the United Nations", *Beijing Review*, Vol. 13, No. 19, May 13, 2004, pp. 10-13.
۲۱. مسعود اسلامی، «مشروعیت شورای امنیت در ترازوی اخلاق، حقوق و سیاست»، *ماهنامه زمانه*، سال پنجم، شماره ۴۹، مهر ۱۳۸۵، صص ۲۹-۲۲.
۲۲. شاهرخ شاکریان، پیشین، ص ۵۲.
۲۳. اسماعیل نواب صفوی، *جایگاه ژاپن در جهان معاصر*، تهران: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۸۰، ص ۱۰۰.
۲۴. هشت کشور صنعتی جهان یعنی کشورهای ایالات متحده آمریکا، انگلستان، فرانسه، آلمان، کانادا، ایتالیا، ژاپن و روسیه گروه ۸ (G8) را تشکیل می‌دهند.
25. Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Japan's Role in the Maintenance of International Peace and Security", (2006), available at: <http://www.mofa.go.jp/policy/un/role./pamph0408.pdf>
26. U.N.DOC.ST/ADM/SER>B/668, available at: <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/pamph0503.pdf>
۲۷. آدام رابرتز، «سازمان ملل و امنیت بین‌المللی»، ترجمه مهدی رحمانی، در: اصغر افتخاری (گردآورنده)، *نامنی جهانی بررسی چهره دوم جهانی شدن*، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۰، صص ۱۷۲ و حسین دهشیار، «آمریکا و اصلاحات سازمان ملل: هژمونی با تبصره»، *فصلنامه مطالعات بین‌المللی*، سال دوم، شماره ۴، بهار ۱۳۸۵، صص ۱۴۹-۱۰۳.
28. Ministry of Foreign Affairs of Japan, "Reform of the UN Security Council", available at: <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/pamph0503.pdf>
۲۹. شاهرخ شاکریان، پیشین.
30. Malone, David, *The UN Security Council: from the Cold War to the 21st Century*, London: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 2.
۳۱. آقایی، پیشین، ص ۱۰۸.
۳۲. وزارت امور خارجه آلمان، «نگاهی به آلمان امروز: سازمان ملل متحد»، ۱۳۸۵، از: <http://www.2.tatsachen-ueber-deutschland.de/906.99.html>
۳۳. دستمالچی، پیشین، ص ۸۲ و
- Yehuda, Z. Blum, "Proposals for UN Security Council Reform", *The American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 3, July 2005, pp.632-650.