

بررسی و تحلیل موانع حقوقی و سیاسی اصلاح ساختار شورای امنیت

علی اصغر کاظمی^۱

استاد گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران

شهرام عسکری حصن

دانشجوی کارشناسی ارشد گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد

علوم و تحقیقات تهران

(تاریخ دریافت: ۹۴/۴/۲۷ - تاریخ تصویب: ۹۴/۷/۲۱)

چکیده

در سال‌های اخیر مذاکرات به‌منظور تغییر قدرتمندترین و مؤثرترین رکن سازمان ملل متحد (شورای امنیت)، به مباحث گسترده‌ای دامن زده است. مزایا و اختیارات ویژه اعضای دائم شورای امنیت مانند حق وتو، اعمال تحریم و ... از سویی موجب برتابیدن نظم موجود از جانب دولت‌های منتقد و اصلاح‌طلب شده، و از دیگر سو پنج عضو دائم شورای امنیت را در مسیر حفظ وضع موجود، متحد ساخته است. به هر حال از آنجا که شورای امنیت نماینده کلیه کشورهای دنیا نبوده و مسئول اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، نویسنده در این مقاله ضمن بررسی اجمالی دلایل نارضایتی از شورای امنیت با تأکید بر گروه ۴ موانع اصلی ناکامی دولت‌های اصلاح‌طلب را دو طیف سیاسی و حقوقی بررسی می‌کند.

واژگان کلیدی

حق وتو، شورای امنیت، گروه ۴، موانع سیاسی، موانع حقوقی.

مقدمه

یکی از مهم‌ترین اهداف سازمان ملل متحد حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، براساس منشور ملل متحد تحقق این امر با توجه به مقتضیات تاریخی پس از جنگ دوم جهانی بر عهده پنج عضو دائم شورای امنیت با حق وتوست. با آنکه نمی‌توان به نقش شورای امنیت در زدودن تنش‌های بین‌المللی از مقام انکار نگریست، به موازات این، حل و فصل درگیری‌های بین‌المللی در اقصی نقاط جهان توسط شورا، به دلیل تضاد منافع اعضای دائم با یکدیگر، حاکم بودن سیستم حق وتو بر روش کار شورا و وجود موانع ساختاری و سیاسی برای عضویت سایر کشورها در شورا و ... بسیار سخت و دشوار شده است. از این رو بدینی جامعه بین‌المللی نسبت به ساختار و رویه شورای امنیت به منظور فیصله مسالمت‌آمیز اختلاف‌ها با روندی رو به رشد همراه بوده است. از بدو تأسیس سازمان ملل همواره تعدادی از دولت‌ها، هم نسبت به اختیارات و انحصارات ویژه شورای امنیت از جمله حق وتو اعتراض داشته‌اند و هم در مقابل محدودیت‌های حقوقی و سیاسی نهادینه نظم پس از جنگ که بر کالبد سیاست بین‌الملل دمیده، ناکام از اصلاح ساختار شورای امنیت بوده‌اند. از این رو در پژوهش پیش رو نویسنده با توجه به مفروضات مذکور در پی پاسخ به این پرسش‌هاست. بازتاب اختیارات و انحصارات ویژه شورای امنیت به چه صورت در جامعه بین‌المللی منعکس شده است؟ دلایل دولت‌های منتقد اوضاع فعلی حاکم بر شورا برای عضویت چیست؟ و اینکه موانع و محدودیت‌های بر سر راه اصلاح‌طلبان برای تغییر ساختار شورا کدام‌اند؟ به این ترتیب این نوشتار اولاً با نگاهی به اختیارات منحصر به فرد شورای امنیت زمینه‌های نارضایتی کشورها از سوی شورا را بررسی می‌کند، در ادامه به اختصار به دلایل اصلی گروه ۴ (از بین طرح‌های ارائه شده برای اصلاح ساختار شورا) برای عضویت در شورا توجه می‌کند و در نهایت موانع اصلی اصلاح ساختار شورا را از حیث حقوقی و سیاسی بازمی‌شناسد. وجه تمایز این پژوهش از سایر تلاش‌های انجام گرفته در این زمینه، عنایت به موانع حقوقی در کنار موانع سیاسی اصلاح ساختار شورای امنیت است.

اختیارات و انحصارات ویژه شورای امنیت

۱. اختیارات

شورای امنیت قوی‌ترین رکن سازمان ملل و در عین حال قوی‌ترین و مؤثرترین نهاد چندجانبه‌ای است که تاکنون به وجود آمده است. در زمان تدوین منشور از شورای امنیت به عنوان یکی از شش رکن اصلی سازمان ملل که با هم برابرند یاد شد، اما عملکرد ارکان سازمان ملل طی هفتاد سال گذشته به خصوص طی دوره پس از جنگ سرد جای هیچ تردیدی

باقی نگذاشته که شورای امنیت در عمل مهم‌ترین رکن سازمان ملل است؛ چراکه هم وظیفه صلح و امنیت بین‌المللی، یعنی اصلی‌ترین علت وجودی سازمان ملل، به شورا محول شده و هم به این دلیل که تنها رکن از ارکان ملل متحد است که تصمیماتش براساس ماده ۲۵ منشور برای کلیه اعضا الزام‌آور است، تقریباً هر تصمیم مهم سیاسی در سازمان ملل باید از شورا منشأ بگیرد (احمدی، ۱۳۸۶: ۸).

علاوه بر مسائل مربوط به حفظ صلح و استقرار امنیت بین‌المللی، شورا با مسائل مهم دیگر نیز سروکار دارد:

- الف) مسائل مربوط به پذیرش اعضای جدید در سازمان (ماده ۴ منشور)؛
- ب) تعلیق حقوق و امتیازهای اعضای سازمان و برقراری مجدد آنها (ماده ۵ منشور)؛
- پ) اخراج اعضای خاطی (ماده ۶ منشور)؛
- ت) تهیه برنامه‌هایی در مورد استقرار نظام تسلیحاتی (ماده ۲۶ منشور)؛
- ث) استفاده از موافقت‌نامه‌ها یا نهادهای منطقه‌ای برای اجرای اقدامات تنبیهی متخذه توسط شورا (ماده ۵۳)؛
- ج) اجرای وظایف ملل متحد در مورد مناطق استراتژیک (ماده ۸۳ منشور)؛
- چ) تعیین شرایطی که به موجب آن دولت‌های غیرعضو ملل متحد می‌توانند به عضویت دیوان بین‌المللی دادگستری درآیند (ماده ۹۳ منشور)؛
- ح) اتخاذ تدابیر ضروری برای اجرای احکام دیوان بین‌المللی دادگستری (ماده ۹۴ منشور)؛
- خ) انتصاب دبیر کل ملل متحد (۹۷)؛
- د) تصویب اصلاح منشور (ماده ۱۰۸ منشور)؛
- ذ) تصویب تغییرات منشور توصیه‌شده توسط کنفرانس بازنگری (ماده ۱۰۹ منشور) (سادات میدانی، ۱۳۸۴: ۴۷).

۲. انحصارات ویژه

برخی از انحصارات یا امتیازهای ویژه شورای امنیت عبارت‌اند از:

۲.۱. توسل به زور

ماده ۳۹ منشور به شورای امنیت اختیار تعیین هر گونه تهدید علیه صلح، نقض صلح و اقدام تجاوزکارانه یا هر گونه توصیه یا تصمیم در زمینه اقدام‌هایی را که باید برای حفظ و برقراری صلح و امنیت بین‌المللی صورت گیرد، می‌دهد. در فصل هفتم منشور یک سیستم امنیت دسته‌جمعی به‌وجود آمده که به شورای امنیت که در آن پنج دولت بزرگ کرسی دائم حق وتو دارند، اجازه می‌دهد از نیروی نظامی علیه تجاوز، نقض صلح و تهدید صلح استفاده کند (مقتدر، ۱۳۷۶: ۱۳۹).

۲.۲. برخورداری از حق وتو

در گیرودار جنگ جهانی دوم و با الهام از تجربه جامعه ملل متحد متفقین بر آن شدند تا انجمنی محدود از قدرت‌های بزرگ یا نظامی متمرکز برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به وجود آورند. در پی همین اندیشه در اعلامیه ۳۰ اکتبر ۱۹۴۳ مسکو علناً ایجاد چنین نظامی را به کشورهای صلح‌دوست پیشنهاد شد که این پیشنهاد در سپتامبر ۱۹۴۴ به تصویب کمیته کارشناسان «دمبارتون اوکس» رسید، و نظام امنیت جمعی به وجود آمد. مشکل عمده این نظام، شیوه تصمیم‌گیری اعضای مسئول حفظ امنیت جمعی است، زیرا در شورای امنیت اعضای دائم از امتیاز خاصی برخوردارند که در اصطلاح حق وتو نامیده می‌شود و به موجب ماده ۲۷ منشور هر عضو شورای امنیت یک رأی دارد (بند ۱). تصمیمات شورای امنیت در مورد آیین کار با رأی ۹ عضو (بند ۲) و موارد دیگر با رأی مثبت ۹ عضو که شامل تمام آرای اعضای دائم باشد، اتخاذ می‌گردد (آقایی، ۱۳۸۲: ۱۰۸-۱۰۷).

۲.۳. اعمال تحریم

یکی دیگر از اختیارات انحصاری شورای امنیت که به دلیل عدم توسل به قوه قهریه از صلاحیت انحصاری توسل به زور متمایز می‌شود، همانا اعمال تحریم است. اختیار برقراری تحریم‌های اقتصادی اجباری به شورای امنیت واگذار شده است. براساس ماده ۳۹ منشور زمانی که شورای امنیت به این نتیجه برسد که صلح تهدید یا نقض شده است، به تحریم مبادرت می‌کند (علیخانی، ۱۳۸۴: ۳۶).

۲.۴. صدور قطعنامه‌های الزام‌آور در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی

به تصمیمات شورای امنیت سازمان ملل قطعنامه گفته می‌شود. برای پذیرش یک قطعنامه باید دست‌کم ۹ عضو از ۱۵ عضو شورای امنیت به آن رأی مثبت دهند و هیچ‌یک از اعضای دائم به آن رأی مخالف ندهد. بخش شایان ملاحظه‌ای از قطعنامه‌های سازمان ملل متحد مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. قدرت الزام‌آور بودن این قطعنامه‌ها ناشی از ماده ۲۵ منشور است که به موجب آن «اعضای ملل متحد موافقت می‌کنند که تصمیم‌های شورای امنیت را بر طبق این منشور قبول و اجرا کنند» (موسی‌زاده و کوهی، ۱۳۸۹: ۱۷۸).

علل نارضایتی از شورای امنیت

در حال حاضر با وجود حاکم بودن نظم تک‌قطبی بر دنیا، سازمان ملل متحد با کاهش مشروعیت، به واسطه قدرت بیش از اندازه اعضای دائم شورای امنیت مواجه است.

۱. دیکتاتوری شورای امنیت

عدم تفکیک قوا در سازمان ملل متحد، نمایانگر شرایطی است که در آن یک رکن اساسی شبیه به نظام‌های دیکتاتوری مبادرت به تصمیم‌گیری می‌کند. به‌ویژه پس از پایان نظام دوقطبی جنگ سرد، به ناحق اختیارات شورای امنیت بیشتر و بیشتر شده است. حتی در بعضی موارد شورای امنیت به‌منظور رسیدن به خواست‌های خود مفاد منشور ملل متحد را نادیده انگاشته است. به‌خصوص اقدام‌های شورای امنیت در زمینه فصل هفتم منشور بیشتر مرتبط با منافع پنج عضو دائمی شورا است تا حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (Kochler, 2007: 2).

۲. حق وتو

ماده ۲۷ منشور ملل متحد به اعضای دائم شورای امنیت اجازه می‌دهد، با رأی منفی خود به نقض هر یک از پیش‌نویس قطعنامه‌ها صرف‌نظر از حمایت و محبوبیت بین‌المللی آن پردازند. این قدرت که در اختیار پنج عضو دائم شورای امنیت است، «حق وتو» خوانده می‌شود. اگرچه اصطلاح «وتو» هرگز در منشور ذکر نشده است، دلیل اولیه گنجاندن این قدرت در منشور، جلوگیری از اقدام‌های هر یک از اعضای مؤسس علیه سازمان ملل متحد بود. اما استفاده از حق وتو از دلیل اولیه فاصله گرفته و به ابزاری برای حفاظت از منافع ملی اعضای دائم یا متحدان استراتژیک آنها تبدیل شده است. این حق وتو مسئول سکوت شورای امنیت در قبال برخی از درگیری‌های بین‌المللی، از جمله جنگ عراق در سال ۲۰۰۳، جنگ در گرجستان در سال ۲۰۰۸، قتل عام سریلانکا در سال ۲۰۰۹ و درگیری‌های اخیر سوریه است (Okhovat, 2011: 15).

۳. افزایش نقش شورای امنیت پس از پایان جنگ سرد و ظهور قدرت‌های جدید

نقش شورای امنیت به‌طور فاحشی پس از جنگ سرد افزایش یافته است. درحالی‌که شورا در طول جنگ سرد به مکانی برای منازعات کلامی تبدیل شده و عملاً فلج شده بود، پس از سقوط دیوار برلین شورا به مکانی تبدیل شد که تصمیمات بسیار مهمی در آن اخذ می‌شود. نمود این ادعا در تعداد زیادی از عملیات حفظ صلح متجلی است که از طریق آن بحران‌هایی مثل تیمور شرقی حل‌وفصل شده است. همچنین شورا در برخی موارد کارکرد اداری - حاکمیتی مانند مورد کوزوو قبل از استقلال آن داشته است (Ronzitti, 2010: 7). یکی از ضعف‌های سازمان ملل متحد این است که طی دهه‌های گذشته نتوانسته است سلسله‌مراتب سازمانی خود را با تغییرات حاصل در اوضاع جهان تطبیق دهد. در اوضاع کنونی شورای امنیت از دو بعد در جایگاه مناسب تاریخی قرار ندارد؛ اول - عدم موفقیت در بازسازی عضویت دائمی با توجه به تغییرات حاصله در قدرت و ثروت نسبی مثل عدم عضویت آلمان و ژاپن؛ دوم - اضافه نکردن کشورهای مهم جنوب در ساختار قدرت جهان. این ضعف‌های

سازمان ملل ناشی از ناتوانی رسمی آن از تغییر و جابه‌جایی منافع تحکیم‌شدهٔ اعضای دائم شورای امنیت در چارچوب ساختار اولیه و کهنهٔ خود است، زیرا روند اصلاح منشور بدون رضایت اعضای دائم غیرممکن است (فالک، ۱۳۷۵: ۶۷).

۴. اعمال فشار و تطمیع

یکی از مواردی که پیوسته مورد اعتراض شمار زیادی از اعضای غیردائمی شورای امنیت بوده، گرایش کشورهای قدرتمند عضو شورا به اعمال فشار و توسل به تطمیع برای پیشبرد مقاصد خود در روند تصمیم‌گیری در شورا است. توسل به تهدیدهای اقتصادی، از جمله تهدید به قطع کمک‌های اقتصادی، جلوگیری از ارائه وام‌ها، و توقف معاملات تجاری... با هدف تحت فشار قرار دادن کشورهای کوچک (تجدیدنظر طلب) در راستای ایجاد همسویی آنها با سیاست‌های قدرت‌های اصلی در شورای امنیت می‌باشد. برای مثال موضوع صحبت در گوشی پیکرینگ سفیر وقت آمریکا در سازمان ملل با سفیر وقت یمن که پس از رأی‌گیری در مورد قطعنامهٔ ۶۷۸ در نوامبر ۱۹۹۰ (در مورد صدور مجوز توسل به هر وسیلهٔ ممکن علیه عراق) انجام گرفت، وی به سفیر یمن که رأی منفی به قطعنامه داده بود، گفت: این گران‌ترین رأی است که تاکنون داده‌اید. این سخنان که در نزدیکی یک میکروفون روشن گفته شده بود، به گوش بسیاری رسید. روز بعد نیز کمک‌های صد میلیون دلاری آمریکا به یمن به حال تعلیق درآمد (احمدی، ۱۳۸۶: ۳۵-۳۴).

برخوردار بودن پنج کشور از حق و تو در مسائل مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، فرصت نیافتن بیش از هفتاد کشور برای حضور در شورا به‌عنوان عضو غیردائم و منابع فزایندهٔ ناراضیتی از سوی کشورهای دنیا نسبت به شورا؛ حاکی از توزیع نامتناسب قدرت بین اعضای سازمان ملل متحد و مهم‌ترین رکن آن یعنی شورای امنیت است. از این رو واکنش و اعتراض کشورهای غیرعضو در قالب طرح‌های اصلاحی طبیعی است.

بحث در مورد اصلاحات در ساختار شورای امنیت مربوط به افزایش اعضا و اصلاح آیین کار آن می‌شود که با توجه به توزیع مجدد قدرت جهانی، افزایش توان تأثیرگذاری برخی از بازیگران بین‌المللی، رشد و تقویت اتحادیهٔ اروپایی، افزایش نقش برخی کشورها در عرصهٔ بین‌المللی به‌خصوص کشورهای جنوب و ... ضروری به‌نظر می‌رسد. در این چارچوب گروه کاری تغییر ساختار شورای امنیت به این نتیجه رسیدند که نگاه مشترک دولت‌ها به افزایش اعضای شورای امنیت با تأکید بر توزیع عادلانهٔ گروه‌های جغرافیایی و همچنین افزایش قدرت اجرایی مجمع عمومی با هدف ایجاد موازنهٔ شورای امنیت و مجمع عمومی بوده است (خسروی، ۱۳۸۴: ۹۵).

به استثنای سال ۱۹۶۵ که اعضا غیردائم از ۱۰ به ۱۵ عضو افزایش یافتند، تلاش به منظور اصلاح شورای امنیت از زمان آغاز به کار سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵ بارها در قالب طرح‌های مختلف، با شکست مواجه شده است (Weiss, 2003: 147). تبیین تمام طرح‌های اصلاحی مانند مدل سبز، مدل آبی، مدل C و X، پیشنهاد اتحادیه آفریقا و ... مجال دیگری می‌طلبد، اما در اینجا تنها پیشنهاد کشورهای گروه ۴ به عنوان اصلی‌ترین طرح پیشنهاد شده و طرحی که پیشنهاددهندگان آن از مناطق مختلف جغرافیایی دنیا هستند، ملاحظه و بررسی می‌شود. گروه ۴ شامل کشورهای برزیل، آلمان، هندوستان و ژاپن است. هر یک از این کشورها دلایل خاص خود را برای عضویت دائم در شورا ابراز داشته‌اند.

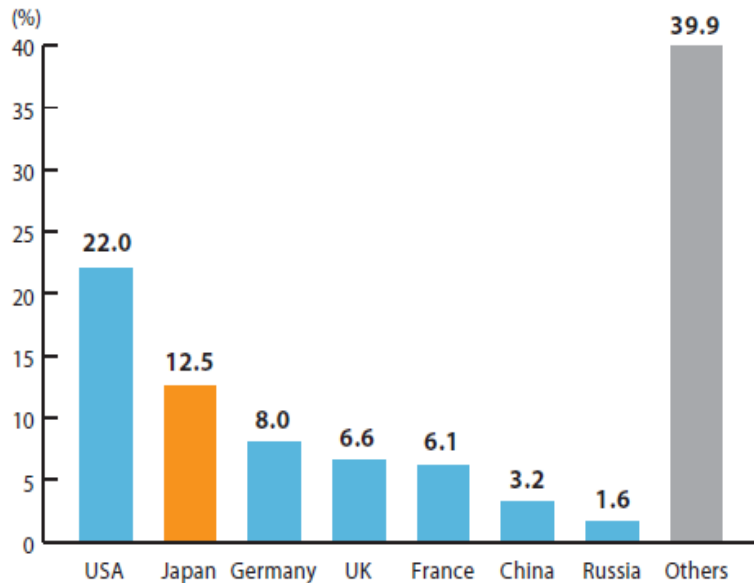
الف) آلمان

دولت آلمان فدرال خواستار اصلاحات ریشه‌ای در شورای امنیت و پذیرش آلمان به عنوان یک عضو دائمی است. آلمان مدعی است متعهد به اقدام به اصلاحات در سایر زمینه‌های ساختاری سازمان ملل شده است. برای نمونه آلمان نقش عمده‌ای در ایجاد شورای حقوق بشر و کمیسیون ایجاد صلح ایفا کرده است. از سال ۱۹۴۵ نقش آلمان در تغییرات اساسی در جهان به شدت افزایش پیدا کرده و یکی از طرفداران سرسخت پیشرفت صلح و توسعه در سایه پرچم سازمان ملل متحد است. آلمان نه تنها سومین تأمین‌کننده بودجه مالی سازمان ملل است، بلکه به طور چشمگیری به روش‌های دیگر در پیشبرد اهداف سازمان ملل مؤثر بوده است. برای مثال آماده‌سازی نیروی نظامی برای مأموریت‌های مربوط به حفظ صلح بین‌المللی، کمک و همکاری برای توسعه بین‌المللی، توسعه پایدار، کمک‌های انسان‌دوستانه و ترویج حقوق بشر در تمام نقاط دنیا، اهم فعالیت‌های این کشور در راستای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بوده است (<http://www.auswaertiges-amt>).

ب) ژاپن

ژاپن مدعی است شورای امنیت بازتاب‌دهنده واقعیات قرن بیست و یکم نیست، چراکه با افزایش شمار اعضای سازمان ملل متحد تعداد اعضای دائم شورای امنیت بدون توجه به مناطق جغرافیایی مختلف همچنان تغییری نداشته است. برای نمونه کشورهای قاره آفریقا یک چهارم کشورهای عضو سازمان ملل را تشکیل می‌دهند، اما آفریقا نماینده‌ای در اعضای دائم شورای امنیت ندارد. این کشور دومین تأمین‌کننده مالی سازمان ملل متحد پس از آمریکا است و معتقد است به پاس خدماتی که برای تأمین صلح و امنیت بین‌المللی انجام می‌دهد، از شایستگی عضویت دائم در شورا برخوردار است. این خدمات شامل حفظ صلح و صلح‌سازی در مناطق مختلف دنیا از جمله کلمبیا (۱۹۹۲)، رواندا (۱۹۹۴)، افغانستان (۲۰۰۱)، عراق (۲۰۰۳)، هائیتی (۲۰۱۰)، و ... است. همچنین ژاپن در زمینه مبارزه با تسلیحات کشتار جمعی، خدمات

انسان‌دوستانه، مثل تزریق واکسن به کودکان کشورهای آسیایی و آفریقایی، و آموزش کشاورزی به بومیان کشورهای کمتر توسعه‌یافته، خدمات ارزنده‌ای انجام داده است (Ministry of foreign affairs of Japan, 2011).



(Ministry of foreign affairs of Japan, 2013)

میزان کمک‌های کشورهای دنیا به سازمان ملل بر حسب درصد

پ) هندوستان

هندوستان خواستار یک کرسی اصلی در شورای امنیت است و ادعای خود را از طریق شاخص‌های مختلف که تقریباً تمامی بازیگران بین‌المللی آن را به رسمیت شناخته‌اند، مطرح می‌کند. کشور هند بعد از چین دومین کشور پرجمعیت دنیاست و چهارمین‌بزرگ جهان را نیز در اختیار دارد. هند بیشترین تعداد مهندسان و دانشمندان دنیا را در اختیار دارد. همچنین رشد اقتصادی این کشور از این ادعا حمایت می‌کند؛ از سال ۱۹۹۱ در پی اجرای اصلاحات اقتصادی نرخ رشد اقتصادی هند از ۵ درصد تا ۷ درصد رسید که به هند انگیزه بیشتری در مقابل رقبای منطقه‌ای و برون‌منطقه‌ای داد. هند بزرگ‌ترین دموکراسی در دنیاست؛ هنری کسینجر پیش‌بینی کرد که نظام بین‌المللی در قرن بیست‌ویکم تحت سلطه شش قدرت هسته‌ای آمریکا، چین، روسیه، اروپا، ژاپن و احتمالاً هند خواهد بود. ساموئل هانتینگتون نیز اشاره کرد

که کشور هند به سرعت به سمت توسعه اقتصادی حرکت می‌کند و به عنوان یک مدعی اصلی برای نفوذ در امور جهان ظاهر می‌شود (Jabeen, 2010: 142).

ت) برزیل

کشور برزیل بزرگترین و پرجمعیت‌ترین کشور آمریکای جنوبی می‌باشد که اخیراً رویکرد خود را به عنوان قدرت هژمون در این منطقه مطرح کرده است. برزیل به مهاجران روزافزون غیرقانونی همسایگان خود پناه می‌دهد و از سال ۲۰۰۴ مأموریت ثابت در هائیتی را سازماندهی و رهبری می‌کند. برزیل سال‌هاست از ثبات و رشد اقتصادی پایداری برخوردار است و مجموعه‌ای از سیاست‌های اجتماعی موفقیت‌آمیز را نه تنها به واسطه افزایش طبقه متوسط جدید، بلکه رونق شرکت‌های چندملیتی برزیلی که قهرمان‌های ملی خوانده می‌شود، تجربه کرده است (Bremmer, 2012). برزیل به عنوان قدرتمندترین اقتصاد آمریکای لاتین و جمعیتی عظیم از حیث قدرت، شایستگی کسب کرسی شورای امنیت را دارد. برزیل به عنوان حامی سرسخت تغییر در ساختار شورای امنیت، خواستار یک کرسی دائم در شورای امنیت سازمان ملل متحد بوده است. در نگاهی واقع‌بینانه، رفتار برزیل را از دو نظر متفاوت می‌توان تبیین کرد؛ اول اینکه از آنجا که برزیل قدرت نظامی چشمگیر ندارد، به چندجانبه‌گرایی به عنوان تنها راه حفظ قدرت خود و نفوذ بر خارج از مرزهایش عنایت ویژه‌ای دارد. از آنجا که برزیل در منطقه فوق‌العاده آرامی قرار دارد، بسیار بعید است که وارد درگیری‌های نظامی شود. بنابراین اخذ یک کرسی دائم در شورای امنیت برای این کشور بسیار حیاتی و بهترین شکل ممکن برای این بازیگر جهانی است (Stuenkel, 2010: 56).

بدین ترتیب سران گروه ۴ در حاشیه نشست در مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۰۴ با صدور بیانیه مشترکی خواستار عضویت دائمی در شورای امنیت شدند. طرح گروه ۴ مبتنی بر افزایش اعضای شورا از ۱۵ عضو به ۲۵ عضو است. براساس این طرح شش کرسی دائم و چهار کرسی غیردائم به ترتیب زیر در بین گروه‌های منطقه‌ای توزیع می‌شود:

قاره آفریقا: دو کرسی دائم و یک کرسی غیردائم؛

قاره آسیا: دو کرسی دائم و یک کرسی غیردائم؛

گروه اروپای غربی و سایرین: یک کرسی دائم و یک کرسی غیردائم؛

کشورهای آمریکای لاتین و حوزه کارائیب: یک کرسی دائم و یک کرسی غیردائم.

فعالیت‌های گروه ۴ به دلیل مخالفت پنج عضو دائم با اعطای حق وتو به این کشورها از یک سو و مخالفت چهار کشور یادشده با اعطای حق وتو به سایر گروه‌های منطقه‌ای از جمله آفریقا راه به جایی نبرده است (کوزه‌گر کالجی، ۱۳۸۸: ۷۴-۷۲).

موانع سیاسی اصلاح ساختار شورای امنیت

این موانع به طور کلی به دو دسته، مواضع منفی اعضای دائم شورای امنیت و مواضع منفی کشورهای غیرعضو نسبت به یکدیگر تقسیم می‌شوند.

۱. اعضای دائم شورای امنیت

الف) آمریکا

ایالات متحده آمریکا به عنوان قدرت نخست شورای امنیت عقیده دارد که اعضای دائمی کنونی شورا کشورهایی با توان و نفوذ سیاسی و اقتصادی در گستره‌ای جهانی‌اند. آنها همچنین با عملیات حفظ صلح و دیگر فعالیت‌ها در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی شرکت می‌کنند؛ پس، موقعیت این دولت‌ها در شورای امنیت باید بی‌تغییر بماند (شاکریان، ۱۳۷۴: ۱۰۱۳). گزارش‌های وزارت خارجه درباره هماهنگ بودن یا نبودن موضع رأی‌دهی اعضای سازمان ملل در مجمع عمومی با مواضع آمریکا نشان می‌دهد که چرا آمریکا از گسترش شورای امنیت نگرانی دارد. براساس آمار منتشره درباره موضع رأی‌دهی ۱۹۰ عضو سازمان ملل (به جز آمریکا) در سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۴، تنها ۴۲ کشور (۲۰/۹) به طور میانگین بیش از ۵۰ درصد موارد برابر با موضع و نظر آمریکا رأی داده‌اند. در بین کشورهای خواهان کرسی دائم، ژاپن، آلمان، هند، مصر، نیجریه و آفریقای جنوبی، این میانگین چندان دلخواه نبوده است (مهدویان، ۱۳۸۴: ۹۰).

ب) روسیه، فرانسه و انگلیس

فدراسیون روسیه معتقد است اصلاح ساختار شورای امنیت یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین مسائل در دستور کار سازمان ملل متحد است. امروزه، هفتاد سال پس از ایجاد شورای امنیت ملت‌های جدیدی در حوزه‌های اقتصادی و سیاسی در رهبری دنیا دخیل شده‌اند. از این رو روسیه در عرصه نظر در پی اعطای کرسی دائم به دولت‌های گروه ۴ و همچنین دولت‌های پیشرو قاره آفریقا یعنی آفریقای جنوبی و مصر است. با همه این اوصاف در عرصه عمل روسیه ثابت کرده است گسترش حق وتو به گروه ۴ ناممکن است و این حق همواره باید در اختیار اعضای دائم باشد (Rosman, 2010: 1). مقامات بریتانیایی نیز از سویی بر بهبود توانایی سازمان ملل از طریق تغییر در مورد آرایش کنونی ساختار شورای امنیت، تأکید می‌ورزند و خواستار کرسی برای ژاپن، آلمان، هند و دیگر کشورهای از آمریکای لاتین و آفریقا هستند و از دیگر سو، از پیشنهاد گروه ۴ برای گسترش شورای امنیت مخالفت می‌ورزند. روی هم رفته توماس ویس معتقد است، قدرت‌های رو به افولی مانند فرانسه و انگلستان مایل نیستند قدرتشان را بین رقبای جدید تقسیم کنند. به این ترتیب عضو دائم شورای امنیت بودن به دو کشور مزبور ظرفیتی اعطا می‌کند که قدرت آنها بیش از آنچه هست منعکس شود (Weiss, 1995: 13).

پ) چین

مواضع این دولت در خصوص عضویت جدید در شورای امنیت مبهم و پیچیده است. به خصوص این دولت به دنبال ابرقدرت بودن و تنها عضو دائمی آسیایی در شورای امنیت است و رقیبان آسیایی یعنی هند و ژاپن در تلاش برای عضویت هستند. بر این اساس چین در حمایت از گسترش شورای امنیت توجه خود را به اصول توزیع جغرافیایی منصفانه و فراهم ساختن منافع کشورهای در حال توسعه، معطوف کرده است (Paul, 1995). اما راهبرد آسیایی چین پکن را ملزم به خارج نگه داشتن ژاپن و هند از باشگاه دارندگان حق و تو می کند. به علاوه چین همواره از اشغال کشورش در زمان جنگ رنجیده و نسبت به جاه طلبی های هند نگران بوده و در نتیجه همیشه سیاست حفظ وضع موجود را دنبال کرده است (Malik, 2005).

۲. مواضع غیرسازنده کشورهای خواهان عضویت نسبت به یکدیگر

واقعیت این است که درخواست هر کرسی دائمی مخالفت هایی را نیز برانگیخته است. برای نمونه پاکستان با دادن کرسی دائم به هند و نیز آرژانتین و مکزیک به دادن کرسی دائم به برزیل و همچنین چین با دادن کرسی دائم به ژاپن و نیز ایتالیا با دادن کرسی دائم به آلمان مخالف اند (مهدویان، ۱۳۸۴: ۹۵). در این زمینه مواضع اعضای کشورهای غیرمتعهد نیز مثال زدنی است. اتخاذ موضع واحد در گروه غیرمتعهدها دشوار است، چراکه در مقابل کشورهای پاکستان، آرژانتین، نیجریه و لیبی نیز خود را مدعی می دانند و ورود کشورهای مزبور به شورای امنیت را خلاف امنیت ملی خود برمی شمارند. در نتیجه رقابت های شدیدی بین کشورهای عضو عدم تعهد برای عضویت در شورای امنیت وجود دارد (بعیدی نژاد، دریایی و علی آبادی، ۱۳۸۴: ۲۲۲).

موانع حقوقی اصلاح ساختار شورای امنیت

در روند اصلاح ساختار شورای امنیت موانع حقوقی نه تنها اهمیت کمتری نسبت به موانع سیاسی ندارند، حتی می توان مطابق نظر غالب صاحب نظران این موانع را تقویت کننده موانع سیاسی محسوب کرد. این موانع اغلب در روند اصلاح منشور و مبانی حقوقی حق و تو خلاصه می شوند.

۱. اصلاح منشور

ماده ۱۰۹ منشور مقرر می دارد: ۱. به منظور تجدید نظر در این منشور ممکن است در تاریخ و محلی که با دوسوم اعضا مجمع عمومی و آرا نه عضو شورای امنیت معین خواهد شد، یک کنفرانس عمومی از اعضای ملل متحد تشکیل گردد. در کنفرانس مزبور هر عضو ملل متحد

یک رأی خواهد داشت؛ ۲. هر تغییری در این منشور که به موجب آرای دوسوم از اعضای کنفرانس توصیه شده باشد، زمانی لازم‌الاجرا خواهد شد که توسط دوسوم از اعضای ملل متحد که شامل تمام اعضای دائم شورای امنیت باشد، براساس مقررات قوانین اساسی آنها به تصویب رسیده باشد؛ ۳. هر گاه چنین کنفرانسی قبل از دهمین دوره اجلاس سالانه مجمع عمومی پس از لازم‌الاجرا شدن این منشور تشکیل نشده باشد، پیشنهاد دعوت این کنفرانس باید در دستور اجلاس مذکور مجمع عمومی قرار گیرد و در صورتی که اعضای مجمع عمومی با اکثریت آرا و یا رأی کمی ۹ عضو شورای امنیت تصمیم به تشکیل آن بگیرند، کنفرانس مزبور تشکیل خواهد شد (موسی‌زاده و کوهی، ۱۳۸۶: ۱۹۸). براساس منشور سازمان ملل هر گونه تغییر نیازمند رأی اکثریت اعضای شورای امنیت همراه با موافقت پنج عضو دائمی و موافقت دوسوم اعضای مجمع عمومی است.

۲. مبانی حقوقی حق وتو

در این زمینه تقفی عامری می‌نویسد مطابق اصل برابری حق و تکلیف بدیهی است کشورهایایی که وظایف بیشتری را تحمل می‌کنند، از حق بیشتری برخوردار باشند. به عبارت دیگر، اگر این دولت‌ها با دولت‌هایی که نقش و وظایف کمتری در صحنه روابط بین‌المللی ایفا می‌کنند، از حقوق مساوی برخوردار باشند، این خود بی‌عدالتی و نفی تساوی است. بنابراین به مقتضای برابری حق و تکلیف، امتیاز حق وتو برای دولت‌هایی در نظر گرفته شد که براساس ماده ۱۰۶ منشور به‌عنوان «چهار ملت» آمریکا، انگلیس، شوروی، چین و سپس فرانسه موظف شدند تا زمان لازم‌الاجرا شدن قراردادهای مذکور در ماده ۴۳، حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ایفای نقش کنند. از این رو امتیاز وتو برای آنان مبناى حقوقی دارد. دوم امتیاز وتو به اعضای دائم شورا مبتنی بر وجود عنصر رضایت بوده است، زیرا دول عضو ملل متحد با رضایت چنین حقی را به دولت‌های مزبور اعطا کرده‌اند. البته می‌توان زمینه اعطای چنین حقی را شرایط آن مقطع تاریخی دانست؛ یعنی کشورهای کوچک و متوسط هنگام تصویب منشور در سال ۱۹۴۵ از دو جنگ جهانی وارهیده بودند، چنین امتیازی را به قدرت‌های بزرگ دادند تا آنان را در قالب سازمان بین‌المللی جدیدی که تشکیل می‌شد، از خطرهای عمده جنگ جهانی دیگری حفظ کنند. سوم اگر بپذیریم که یکی از اهداف منشور سازمان ملل متحد و بلکه مهم‌ترین هدف آن حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است، پذیرش امتیاز وتو برای دولت‌های بزرگ در راستای اهداف منشور ملل متحد بوده است؛ زیرا وجود چنین حقی مانع درگیری و جنگ میان قدرت‌های بزرگ است، چنانکه عملاً در دوره جنگ سرد، امتیاز وتو مانع جنگ بین آنها شد و از خروج قدرت‌های بزرگ سازمان ملل نیز جلوگیری کرد (تقفی عامری، ۱۳۷۶: ۲۱-۲۲).

اصلاحات در شورای امنیت (دستور کار کوفی عنان)

از بدو تأسیس سازمان ملل متحد موضوع توزیع عادلانه کرسی‌ها در شورای امنیت مطرح بوده است و از همان آغاز بعضی دولت‌ها با اعطای عضویت دائم و حق وتو به پنج کشور آمریکا، شوروی، انگلستان، فرانسه و چین مخالف بودند. لیکن نخستین پیشنهاد اصلی برای افزایش اعضای شورای امنیت در سال‌های ۵۷-۱۹۵۶ توسط هجده کشور آمریکای لاتین در دستور کار نشست یازدهم و دوازدهم مجمع عمومی قرار می‌گیرد.

این پیشنهاد در سال ۱۹۵۶ توسط نشست سران جنبش عدم تعهد در بلگراد و در سال ۱۹۶۳ توسط کنفرانس شورای مستقل آفریقا مورد حمایت قرار می‌گیرد.

با توجه به افزایش اعضای سازمان از ۵۱ عضو در ۱۹۴۵ به ۱۱۴ عضو در ۱۹۶۳، این روند تسریع شده و در نهایت به تصویب قطعنامه (۱۸) ۱۹۹۱ مجمع عمومی مصوب ۱۷ دسامبر ۱۹۶۳ منجر می‌شود. به موجب این قطعنامه که در سال ۱۹۶۵ لازم‌الاجرا شد، اعضای شورای امنیت از ۶ عضو به ۱۰ عضو افزایش یافت.

در پی تحولات بین‌المللی مسئله اصلاح ساختار شورای امنیت بار دیگر مطرح شده و از ۱۹۷۹ در مذاکرات مجمع عمومی عنوان می‌شود پس از ناکامی‌های مجمع عمومی در سومالی، جنبش عدم تعهد در دهمین نشست سران کشورهای عضو در جاکارتا در ۶ دسامبر ۱۹۹۲ خواستار اصلاح موردی ساختار شورای امنیت می‌شود. متعاقب این تحول مجمع عمومی طی قطعنامه‌ای خواهان اظهار نظر دولت‌ها می‌شود. مجمع عمومی در دسامبر ۱۹۹۳ با تصویب قطعنامه دیگری یک گروه کاری را به‌عنوان «گروه کاری در مورد مسئله حضور منصفانه در شورا و افزایش اعضای آن و دیگر موضوعات مربوط به شورای امنیت» برای اصلاح و تجدید ساختار شورای امنیت ایجاد کرد. قطعنامه مذکور ضرورت بازنگری در ترکیب شورای امنیت را «افزایش عمده در شمار اعضای سازمان ملل متحد به‌خصوص از کشورهای در حال توسعه»، «تغییرات در روابط بین‌الملل»، «افزایش کارایی شورای امنیت» و «اصل تساوی حاکمیت کلیه اعضای سازمان ملل» می‌داند.

طی یک دهه فعالیت گروه کاری تجدید ساختاری شورای امنیت، نه‌تنها هیچ توافقی بین اعضای آن در مورد افزایش اعضا حاصل نشده است، بلکه اختلاف نظرهای فاحش بین آنها در این مورد به قوت خود باقی می‌ماند.

مرحله جدیدی از تلاش برای اصلاحات سازمان ملل متحد به‌خصوص تغییر ساختار شورای امنیت توسط کوفی عنان دبیر کل وقت سازمان ملل با تشکیل یک هیأت عالی‌رتبه شانزده نفره در ۳ نوامبر ۲۰۰۳ آغاز می‌شود.

هیأت مذکور گزارش خود را در ۲ دسامبر ۲۰۰۴ تقدیم دبیر کل سازمان ملل می‌کند. در پی گزارش مذکور، کوفی عنان گزارشی با عنوان «برای آزادی بیشتر: به‌سوی توسعه، امنیت و حقوق بشر» را در ۲۰ مارس ۲۰۰۵ منتشر می‌کند که در بخش شورای امنیت دو مدل اصلاح ساختار شورای امنیت (مدل الف و مدل ب) را پیشنهاد می‌دهد که تاکنون به‌عنوان پیشنهاد مطرح بوده و در اجلاس سران دولت‌ها در دسامبر ۲۰۰۵ مورد تأیید دولت‌ها قرار نمی‌گیرد و بحث مربوط به اصلاح ساختار شورای امنیت کماکان مفتوح باقی می‌ماند (موسوی‌زاده، ۱۳۸۴: ۱۳۷-۱۳۶).

نتیجه

امروزه ساختار حقوقی و سیاسی شورای امنیت سازمان ملل متحد، مبتنی بر واقعیات دوره پس از جنگ جهانی دوم است، و قرابت کمتری با روح جامعه بین‌المللی در قرن بیست‌ویکم دارد. از این رو سازمان ملل همواره پیشنهادهای متعددی را برای اصلاح ساختار شورای امنیت دریافت کرده است، اما پیشنهادها و طرح‌های ارائه‌شده به دلایل مختلفی از جمله دارا بودن حق وتو، و دیگر اختیارات تشکیلاتی محوله از جانب منشور به پنج عضو دائم شورای امنیت، با ناکامی مواجه شده‌اند. از طرفی دنیای امروز با رشد دولت‌هایی در نظام بین‌المللی روبه‌رو بوده است که نه تنها نظم حاکم بر ساختار سازمان ملل را نمی‌پذیرند، بلکه خواهان ایفای نقش به‌عنوان بازیگران اصلی در مهم‌ترین رکن سازمان ملل متحد یعنی شورای امنیت هستند. استدالات دولت‌های مزبور برای عضویت دائم در شورا علاوه بر ظرفیت‌های داخلی، اقدام‌های سازنده آنها در انواع موضوعات جهانی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی است. اما استدالات و اقدام‌های مزبور به دو دلیل عمده با شکست مواجه بوده‌اند؛ اول آنکه، نوع نگاه و رفتار سیاسی پنج عضو دائم نسبت به افزایش اعضا و اصلاح آیین کار شورا ماهیت اصلاحی ندارد و کاملاً در جهت حفظ وضع موجود قابل تبیین است. در این زمینه به‌خوبی می‌توان نگرش آمریکا به سازمان ملل را در جمله ریچارد نیکسون رئیس‌جمهور اسبق ایالات متحده دریافت. وی در کتاب فرصت را دریابیم می‌نویسد: «سازمان ملل متحد باید به یکی از اداره‌های تابعه وزارت امور خارجه آمریکا تبدیل شود» (محمدیان، ۱۳۸۴: ۷۳). به همین ترتیب رقابت‌های منطقه‌ای و سیاسی دولت‌های اصلاح‌طلب نیز به این مشکل دامن زده است. در ثانی، موانع حقوقی از جمله رضایت پنج عضو دائم شورای امنیت برای اصلاح منشور، و اخذ مجوز از پارلمان‌های کشورهای عضو در صورت تصویب طرح اصلاحات، و مبانی حقوقی حق وتو محدودیت‌های عدیده‌ای را پیش روی طرح‌های اصلاحی و دولت‌های اصلاح‌طلب می‌گذارد. طرح کوفی عنان نیز با تشکیل هیأت شانزده‌نفره با توجه به عدم اجماع بین اعضا به

نتیجه نرسید. از مشکلات یادشده می‌توان به‌عنوان اصلی‌ترین موانع ساختاری اصلاح شورای امنیت سازمان ملل یاد کرد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. آقای، داود (۱۳۸۲). سازمان‌های بین‌المللی، تهران: سرای عدالت.
۲. احمدی، کورش (۱۳۸۶). شورای امنیت و مسئله تجدید ساختار آن، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۳. معیدی نژاد، حمید، دریایی، محمدحسین و علی‌آبادی، مهدی (۱۳۸۴)، تحول در ساختار نظام ملل متحد، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۴. ثقفی عامری، ناصر (۱۳۷۶). سازمان ملل متحد، مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، تهران: وزارت امور خارجه، مؤسسه چاپ و انتشارات.
۵. سادات میدانی، سید حسین (۱۳۸۴). صلاحیت قانونگذاری شورای امنیت، تهران: وزارت امور خارجه، مؤسسه چاپ و انتشارات.
۶. موسوی‌زاده، رضا (۱۳۸۴). سازمان‌های بین‌المللی، تهران: میزان.
۷. شاکریان، شاهرخ (۱۳۷۴). «شورای امنیت: فرآیند توزیع مجدد قدرت»، مجله سیاست خارجی، سال ۹، ش ۴.
۸. خسروی، شهرام (۱۳۸۴). «ساختار شورای امنیت در طرح اصلاحات سازمان ملل»، فصلنامه راهبرد، ش ۳۸.
۹. علیخانی، حسین (۱۳۸۴). تحریم ایران شکست یک سیاست، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۱۰. فالک، ریچارد (۱۳۷۵). «ارزیابی سازمان ملل در ۵۰ سالگی؛ چالش‌های در حال ظهور»، فصلنامه سازمان ملل، سال اول، ش ۱.
۱۱. کوزه‌گر کالچی، ولی (۱۳۸۸). «اصلاح ساختار شورای امنیت: سناریوها و چالش‌های آن»، ماهنامه گزارش، سال هجدهم، ش ۲۱۳.
۱۲. محمدیان، حمید (۱۳۸۴). «پیامدهای هژمونی و یکجانبه‌گرایی آمریکا در بحث افزایش اعضای شورای امنیت سازمان ملل»، فصلنامه راهبرد، ش ۳۸.
۱۳. مقتدر، هوشنگ (۱۳۷۶). حقوق بین‌الملل عمومی، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۱۴. موسوی‌زاده، رضا و کوهی، ابراهیم، حقوق سازمان‌های بین‌المللی: حقوق شورای امنیت، تهران: میزان.
۱۵. مهدویان، حسن (۱۳۸۴). «گسترش شورای امنیت: طرح‌ها و دیدگاه‌ها»، ماهنامه سیاسی اقتصادی اطلاعات، ش ۲۱۵ و ۲۱۶.

ب) خارجی

16. Bremmer, Lan (2012), "Brazil wants some security council love", http://eurasia.foreignpolicy.com/posts/2012/04/03/brazil_wants_some_security_council_love_but_won_t_get_it_yet
17. Jabeen, Mussarat (2010), "Indian Aspiration of Permanent Membership in the UN Security Council and American Stance", <http://www.google.com/#output=search&client=psy-ab&q=Jabeen%2>
18. Kochler, Hans (2007), "Security Council Reform: A Requirement of International Democracy", <http://www.google.com/#client=psy-ab&q=hans+kochler+security&oq=hans+kochler>.
19. Malic, J. Moban (2005), "Security Council Reform: China signals its veto" <http://www.jstor.org/discover/10.2307/40209946?uid=2>
20. Ministry of foreign affairs of Japan, (2013), "Japans position on the united nation security council for the 21st century", <http://www.google.com/#client=psy-ab&q=japan>

21. Okhovat, sahar (2011), The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform, <http://www.google.com/#sclient=psy-ab&q=Okhovat%2Csahar%2C%28>
22. Paul, James A. (1995), "Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System" <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/41128.html>
23. Ronzitti, Natalino (2010), "The Reform of the UN Security Council", <http://www.google.com/search?biw=1252&bih=578&noj=1&sclient=psy-ab&q=Ronzitti%2>
24. Rosman, Jordan (2010), "Expansion of the UN Security Council", <http://www.google.com/webhp?hl=en&tab=ww#hl=en&sclient=psy-ab&q=Rosman%2>
25. Stuenkel, Oliver (2010), "Leading the disenfranchised or joining the establishment? India, Brazil, and the UN Security Council", <http://www.google.com/#sclient=psy-ab&q=Stuenkel%2COliver>
26. Weiss, Thomas (1995) "Overcoming the Security Council Reform Impasse: The Implausible versus Plausible", <http://wenku.baidu.com/view/bf022feb6294dd88d0d26bd7.html>
27. Weiss, Thomas (2003), "The Illusion of UN Security Council Reform", <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=the%20first%20change%20in%20security%20council%2019>
28. http://www.auswaertigesamt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/ReformVN/ReformSR-Fragen_node.html