

همکاری و مشارکت میان سازمان‌های منطقه‌ای و سازمان ملل متحد به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (مطالعه موردی اتحادیه اروپا)

* نودر شفییعی

** فرزانه مرادی

چکیده

سازمان‌های بین‌المللی از مهم‌ترین ارکان حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌روند. پس از ایجاد چنین سازمان‌هایی، همکاری‌های بین‌المللی نیز گسترش یافته است. امروزه عرصه روابط بین‌الملل نه تنها شامل کشورها، بلکه شامل بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی، مانند سازمان‌های منطقه‌ای از جمله اتحادیه اروپا، اتحادیه آفریقا، سازمان کشورهای آمریکایی (پان‌امریکن) و غیره است. سازمان‌های منطقه‌ای یکی از حقیقت‌های

* عضو هیئت علمی دانشگاه اصفهان (Shafiee2@hotmail.com).
** دانش‌آموخته کارشناسی ارشد روابط بین‌الملل دانشگاه اصفهان

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۹/۲۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۱/۷/۹

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره نخست، شماره ششم، زمستان ۱۳۹۱.

انکارناپذیر سیاست و روابط بین‌الملل هستند. تقریباً همه کشورهای جهان، دست کم عضو یک سازمان منطقه‌ای هستند. دولت‌های ملی و سازمان ملل متحد چنین سازمان‌هایی را به منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تشکیل داده‌اند.

واژه‌های کلیدی: سازمان‌های منطقه‌ای، سازمان ملل متحد، شورای امنیت، اتحادیه اروپا، منطقه‌گرایی.

مقدمه

ضرورت اجتناب از جنگ و مخاصمات بین دولت‌ها، پیشرفت علوم و فنون، توسعه ارتباطات، بسط مناسبات تجاری و بالاخره احساسات بشردوستانه، مهم‌ترین دلایل ایجاد، گسترش و تقویت سازمان‌های بین‌المللی^۱ در طول قرن بیستم و سال‌های اخیر بوده است (آقایی، ۱۳۸۷: ۲۶). همانگونه که گفته شد، امروزه عرصه روابط بین‌الملل نه تنها شامل کشورها، بلکه بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی همانند سازمان‌های منطقه‌ای^۲ از جمله اتحادیه اروپا (EU)، اتحادیه افریقا (AU)، سازمان کشورهای امریکایی (پان‌امریکن)، سازمان کشورهای امریکای لاتین، سازمان همکاری اقتصادی (اگو)، سازمان همکاری شانگهای یا اتحادیه ملل جنوب شرقی آسیا (آ.س.آن) است. از زمان پایان جنگ جهانی دوم، این سازمان‌ها به طور سنتی با هدف پیگیری اهداف سیاسی، اقتصادی یا محیط زیستی شکل گرفته‌اند. با این حال، طی دهه‌های گذشته سازمان‌های منطقه‌ای به تدریج به حوزه امنیتی نفوذ کرده و ظرفیت خود را در پیشگیری از جنگ، حفظ صلح و همچنین بازسازی پس از جنگ گسترش داده‌اند (www.cris.unu.edu).

پس از جنگ جهانی دوم سازمان‌های بین‌المللی عمدتاً به دلایل امنیتی ایجاد شدند، همبستگی‌ها افزایش یافت و بیشتر آنها به صورت نهادهای دائمی نهادینه شدند (ابی صعب، ۱۳۷۳: ۶۵). در سایه فلج شدن سازمان ملل و حکمرانی ابرقدرت‌ها، چندین سازمان منطقه‌ای پا به عرصه ظهور گذاشتند. برخی از متفکران در سانفرانسیسکو معتقد بودند که چندین ستون منطقه‌ای ممکن است در

1. International Organizations
2. Regional Organizations

آینده سازمان ملل متحد را هدایت کند. همکاری سازمان‌های منطقه‌ای با سازمان ملل متحد در عملیات حفظ صلح^۱ و توسعه صلح‌بانی پس از جنگ سرد افزایش یافته است. ابتدا پطرس غالی^۲، دبیر کل سابق سازمان ملل متحد، این ایده را در دستور کار خود برای ارائه صلح قرار داد و همکاری با سازمان‌های منطقه‌ای به اشکال مختلف اعم از دیپلماتیک و غیردیپلماتیک و عملیات استقرار صلح ادامه پیدا کرد.

در طول دهه ۱۹۹۰، سازمان‌های منطقه‌ای نه تنها در عرصه دیپلماسی پیشگیرانه و حفظ صلح و اعتمادسازی، بلکه با توجه به برقراری صلح، به طور فزاینده‌تری نقش فعالی در امور منطقه‌ای بر عهده داشتند. رابطه بین سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای پیچیده و گاهی دشوار؛ اما تأثیرگذار است. سازمان ملل متحد یگانه سازمان صلح در این زمینه است که تجربه لازم برای حل چنین مشکلاتی را دارد؛ اما با تفویض این صلاحیت به دیگر سازمان‌های منطقه‌ای می‌توان مشکلات پیچیده‌تر و بیشتری را حل و فصل کرد (www.un.org).

اکنون این پرسش پیش می‌آید که آیا در عصر جهانی شدن که رقابت‌ها شدید، مرزها دگرگون و مفهوم سنتی دولت‌ملت^۳ دچار تحولی اساسی شده است و بازیگران جدیدی جایگزین آن شده‌اند، سازمان‌های منطقه‌ای می‌توانند با همکاری و مشارکت سازمان ملل متحد، صلح و امنیت بین‌المللی را تضمین و بحران‌های بین‌المللی را مدیریت و حل و فصل کنند؟

نویسندگان بر اساس یافته‌های موجود و با استفاده از روش تحلیلی - توصیفی این فرضیه را دنبال می‌کنند و معتقدند با توجه به ظرفیت مؤثر سازمان‌های منطقه‌ای در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و شرکت چنین سازمان‌هایی مانند اتحادیه اروپا در مدیریت بحران‌های بین‌المللی به نظر می‌رسد که می‌توان در آینده انتظار داشت که سازمان‌های منطقه‌ای با همکاری و مشارکت سازمان ملل متحد، بحران‌های بین‌المللی را حل و فصل کنند و صلح و امنیت جهانی را به ارمغان آورند.

1. Peacekeeping
2. Boutros. B. Ghali
3. Nation-State

۱. سازمان‌های منطقه‌ای و نحوه ارتباط آنها با سازمان ملل متحد

۱-۱. تعریف سازمان‌های منطقه‌ای

سازمان‌های منطقه‌ای تشکیلاتی هستند که به دلایل تاریخی و واقعی در منطقه‌ای از جهان تأسیس می‌شوند. این سازمان‌ها که بر مبنای تقسیمات جغرافیایی استوارند، موجب نزدیکی دولت‌ها و کشورهایی می‌شوند که احتمالاً اشتراکات فرهنگی، تاریخی، زبانی و مذهبی دارند. سازمان‌های منطقه‌ای چه به عنوان سازمان‌های فراملی و چه به عنوان سازمانی بین‌المللی در مناطق مختلف دنیا تأسیس شده‌اند و در جهت تعمیق همکاری‌های بین‌المللی و حفظ صلح و افزایش سطح زندگی مردم منطقه نقش قابل ملاحظه‌ای دارند (کاظمی، ۱۳۷۰: ۱۱۳-۱۰۳). با این حال، می‌توان تعریف دیگری برای موافقت‌نامه‌ها یا نهادهای منطقه‌ای به کار برد که جامع‌تر باشد: آنها شامل سازمان‌هایی بر مبنای موافقت‌نامه هستند. سازمان‌های منطقه‌ای خواه پیش یا پس از تأسیس سازمان ملل متحد ایجاد شده باشند، سازمان‌هایی به منظور حفظ امنیت و دفاع دوجانبه، توسعه عمومی منطقه و همکاری اقتصادی و گروه‌های ایجادشده برای مواجهه شدن با پیامدهای اجتماعی یا سیاسی موجود هستند.

۱-۲. انگیزه‌های تأسیس سازمان‌های منطقه‌ای

سازمان‌های منطقه‌ای تحت تأثیر عوامل مختلفی شکل گرفته‌اند. به عنوان نمونه، انگیزه شکل‌گیری سازمان وحدت افریقا را «زمینه‌های استعماری» و «حفظ استقلال» ذکر کرده‌اند (جلیلی، ۱۳۵۲: ۲۲). در حالی که علت وحدت در بین کشورهای اروپایی «زمینه‌های جنگ سرد» و «اندیشه وحدت‌گرایی» بیان شده است (مقتدر، ۱۳۵۲: ۱۶۲-۱۵۹). سازمان‌های منطقه‌ای با تخصصی شدن و افزایش اختیارات قادر خواهند بود در آینده تأثیر عمیقی بر فرایند دموکراسیزه‌شدن بگذارند. چنانکه هانتینگتون یادآور می‌شود: «جو بین‌المللی و عوامل خارجی در پیدایش دموکراسی‌های موج سوم نقش مهمی ایفا کرده‌اند» (هانتینگتون، ۱۳۷۳: ۲۹۹). برای مثال، بررسی‌ها نشان می‌دهد که سازمان امنیت و همکاری اروپا از سال ۱۹۹۰ تاکنون فقط در درون اروپا، بر بیش از ۱۵۰ انتخابات ریاستی و پارلمانی نظارت کرده است. اتحادیه افریقا نیز از سال ۱۹۹۰، بر انتخابات ریاست جمهوری و

پارلمانی و رفتارندم‌ها در ۴۰ کشور عضو نظارت کرده است (پک، ۱۳۸۱: ۲۵۹). فشارهایی که از خارج نشئت می‌گیرد، در ترکیب با نیروهای داخلی می‌تواند رژیم‌های استبدادی را به آزادسازی وادار کند. همچنین کنترل آنها را بر جامعه مدنی یا نهادهای سیاسی سست کند (Pevehouse, 2005: 16). به عبارتی، ظرفیت چنین سازمان‌هایی در فرایند صلح‌سازی و مدیریت بحران‌های بین‌المللی آنها را به عنصر مؤثری در فرایند صلح‌سازی تبدیل کرده است. با وجود این، عوامل مشترک زیر را می‌توان در پیدایش سازمان‌های منطقه‌ای مؤثر دانست:

۱. واقع بودن در یک منطقه و امکان به‌کارگیری آسان‌تر امکانات موجود برای رسیدن به اهداف مشترک؛
۲. زمینه‌های همکاری‌های قبلی در سایه عوامل مختلف مانند جنگ و استعمار؛
۳. تکنولوژی‌های نوین و افزایش همبستگی و وابستگی متقابل کشورها که نیاز به همکاری بیشتر را افزایش می‌دهد؛
۴. ضمانت اجرای حفظ استقلال سیاسی و اقتصادی در مقابل قدرت‌های بزرگ (در اروپا) و استعمارگر (در افریقا)؛
۵. اندیشه‌های وحدت‌گرایانه و آرمان وحدت منطقه‌ای (بر مبنای نژاد، زبان و مذهب)؛
۶. شخصیت‌های بزرگ سیاسی که بر مبنای آرمان وحدت منطقه‌ای، فراملی‌نگر و سیاست‌گذار بوده‌اند؛
۷. پاسخ‌گویی به نیازهای مقطعی در وضعیت‌های خاص (مانند وضعیت ویژه کشورهای اروپایی پس از جنگ، وضعیت خاص کشورهای افریقایی پس از کسب استقلال)؛
۸. احساس خطر مشترک و نیاز به همکاری‌های بیشتر در مقابل دشمن مشترک؛
۹. تأکید منشور ملل متحد بر همکاری‌های منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و رشد سطح زندگی مردم (جمالی، ۱۳۸۵: ۱۶).

۳-۱. الزامات تأسیس سازمان‌های منطقه‌ای در منشور

فصل هشتم منشور درباره ترتیبات منطقه‌ای و نیز سازمان‌های صالح برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بحث کرده است. این فصل از منشور، چهارچوبی قانونی برای ارتباط میان سازمان‌های منطقه‌ای و سازمان ملل در برقراری صلح و امنیت بین‌المللی را مشخص می‌کند. به نظر می‌رسد که نویسندگان اصلی منشور خواهان سازمانی جهانی با محوریت شورای امنیت بوده‌اند (Drieskens, 2010: 149). همچنین برخی از دولت‌ها به‌ویژه دولت‌های امریکای لاتین و اعراب، خواستار به رسمیت شناختن قانونی بودن سازمان‌های منطقه‌ای بوده‌اند. توافقی که در قالب فصل هشتم منشور به دست آمد، اغلب با تعیین حدود شایستگی و صلاحیت سازمان‌ها و آژانس‌ها و همچنین شورای امنیت سروکار دارد. جنبه اصلی این تعیین حدود، نقش مرکزی سپرده شده به شورای امنیت در برقراری صلح و امنیت بین‌المللی است. به بیان دیگر، فصل هشتم اصولاً روابط سلسله مراتبی شورای امنیت و سازمان‌های منطقه‌ای را تعیین کرده است. فعالیت سازمان‌های منطقه‌ای، به اجبار بایستی تحت نظارت سازمان ملل متحد باشد (Hummer & Schweitzer, 2005: 685-687). فصل هشتم منشور شامل بندهای ۵۲، ۵۳ و ۵۴ است که به اختصار و جداگانه در ادامه درباره آنها بحث خواهد شد.

بند ۵۲: هیچ یک از مقررات این منشور مانع ایجاد موافقت‌نامه‌ها یا نهادهای منطقه‌ای برای انجام دادن امور مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی که برای اقدامات منطقه‌ای متناسب باشد، نیست؛ مشروط بر اینکه این گونه قراردادهای یا نهادهای فعالیت‌های آنها با اهداف و اصول ملل متحد سازگار باشد.

اعضای ملل متحد که چنین قراردادهایی را منعقد می‌کنند یا چنین نهادهایی را تأسیس می‌کنند، هر کوششی را برای تصفیه مسالمت‌آمیز اختلافات محلی از طریق این قراردادها یا نهادهای منطقه‌ای قبل از مراجعه به شورای امنیت به کار خواهند برد. شورای امنیت، توسعه و حل و فصل مسالمت‌آمیز اختلافات محلی را از طریق چنین قراردادهای یا نهادهای منطقه‌ای، چه به ابتکار کشورهای ذی‌نفع و چه با ارجاع از طرف شورای امنیت تشویق می‌کند.

بند ۵۲ منشور به موافقت‌نامه‌ها یا نهادهای منطقه‌ای اشاره می‌کند. منشور تعریف

مشخصی برای این عبارت ارائه نمی‌کند و اجماع همه‌گیری درباره دکترین مربوط به این معنا وجود ندارد (Walter, 1996: 29). باین حال کلمه‌بندی بند ۵۲ تا حدودی ما را راهنمایی می‌کند. نخستین کلمه کلیدی در این عبارت، کلمه منطقه‌ای است. این کلمه تأکید می‌کند که بایستی نزدیکی جغرافیایی میان اعضای یک موافقت‌نامه یا نهاد منطقه‌ای وجود داشته باشد (Akehurst, 1967: 175). با وجود این بسیاری از مؤلفان اجرای دقیق این معیار را رد می‌کنند. بسیاری از آنها مدعی هستند که فعالیت‌های یادشده در فصل هشتم ممکن است توسط یا علیه دیگر اعضای موافقت‌نامه‌ها یا نهادهای منطقه‌ای استفاده شود. حتی اگر نیازی به نزدیکی جغرافیایی همه اعضا نباشد، منظور این بند درجه‌ای از نزدیکی است (Beylerlin, EPIL:1040).

بند ۵۲ همچنین مقرر می‌کند که باید موافقت‌نامه یا نهادی منطقه‌ای برای ساماندهی موضوعات مربوط به برقراری صلح و امنیت بین‌المللی ایجاد شود. بر اساس الزاماتی از قبیل وجود یک دستورکار به منظور فرونشاندن منازعات که در بند ۵۲ دیده می‌شود، فقط تعداد محدودی از سازمان‌ها همانند موافقت‌نامه‌ها و نهادهای منطقه‌ای به رسمیت شناخته می‌شوند و هر سازمان غیر بین‌المللی نمی‌تواند نهادی منطقه‌ای پنداشته شود.

بند ۵۳: شورای امنیت در موارد مقتضی از این قراردادها یا نهادهای منطقه‌ای برای عملیات اجرایی تحت اختیار خود استفاده خواهد کرد؛ ولی هیچ گونه عملیات اجرایی به موجب قراردادها یا منطقه‌ای یا توسط مؤسسات منطقه‌ای بدون اجازه شورای امنیت صورت نخواهد گرفت (Gray, 1996: 241).

بند ۵۴: فعالیت‌هایی که به موجب موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای یا توسط نهادهای منطقه‌ای برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی انجام می‌گیرد یا مورد نظر است، باید در هر موقع به طور کامل به اطلاع شورای امنیت برسد. البته این اجبار درباره اقدامات بند ۵۲ و ۵۳ نیز مصداق دارد. به عبارت دیگر، کلیه فعالیت‌های سازمان‌های منطقه‌ای در حوزه حفظ امنیت مورد پوشش است. هدف بند ۵۴ حصول اطمینان از کنترل شورای امنیت است (Ress & White, 2000: 56).

در فصل هفتم منشور نیز درباره منطقه‌گرایی بحث شده است. همانطور که در ماده ۴۸ منشور آمده است، برای اجرای تصمیمات شورای امنیت به منظور حفظ

صلح و امنیت بین‌المللی، اعضای ملل متحد بایستی مستقیماً از طریق اقدامات خود در سازمان‌های بین‌المللی مورد نظر که عضو آن هستند، تصمیمات مذکور را اجرا کنند. این مقررات مشمول سازمان‌های منطقه‌ای نیز است. همانگونه که به‌درستی در ماده ۴۹ منشور آمده است، اعضای سازمان ملل متحد در کمک متقابل به یکدیگر برای اجرای تصمیمات اتخاذشده از طرف شورای امنیت تشریک مساعی خواهند کرد. آخرین مورد که کم‌اهمیت هم نیست، مربوط به بند ۱ از ماده ۴۸ است که می‌گوید: برای اجرای تصمیمات شورای امنیت به‌منظور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، همه یا بعضی از اعضای ملل متحد به تشخیص شورای امنیت، اقدام لازم را انجام خواهند داد. ممکن است منظور از عبارت «بعضی از آنها» این باشد که امکان دارد شورای امنیت نماینده دولت‌ها در سازمان بین‌المللی را برای انجام تصمیمات خود گروه‌بندی کند (www.onlinelibrary.wiley.com).

کوفی عنان، دبیر کل پیشین سازمان ملل متحد، در شصتین جلسه مجمع عمومی در گزارش خود درباره برقراری صلح اظهار کرد: «ظهور سازمان‌های منطقه‌ای به عنوان فعالان صلح‌طلب، فرصت‌های زیادی برای همکاری با سازمان ملل ایجاد می‌کند». اظهارات دبیر کل سازمان ملل متحد منعکس‌کننده دیدگاهی گسترده‌تر است که سازمان‌های منطقه‌ای می‌توانند در برقراری صلح و امنیت بین‌الملل مشارکت زیادی داشته باشند و همچنین در گسترش سازمان ملل متحد نقش داشته باشند. مشارکت سازمان‌های منطقه‌ای در فعالیت‌های صلح‌جویانه می‌تواند مزایای دیگری نیز داشته باشد و این حقیقت را آشکار کند که چنین سازمان‌هایی می‌توانند عضوی مؤثر در سازمان ملل باشند و در کنار دولت‌های عضو به حل و فصل مناقشات و بحران‌های بین‌المللی بپردازند (کوفی عنان، ۲۰۰۵: ۲۹).

۲. واگذاری نقش شورای امنیت به سازمان‌های منطقه‌ای

۲-۱. نمایندگی‌های منطقه‌ای در درون شورای امنیت

ممکن است نمایندگی منطقه‌ای در شورای امنیت از طریق روش‌های متعددی به دست آید. بر اساس مقررات کنونی منشور، نمایندگی‌های منطقه‌ای ممکن است به

دولت‌های حاضر در گروه‌بندی‌های منطقه‌ای تعلق داشته باشند که امکان دارد به اعضای غیردائم تبدیل شوند. این موضوع به ماده ۲۳ منشور، بند ۱ و قطعنامه ۱۸ سال ۱۹۹۱ مجمع عمومی اشاره می‌کند که تأسیس گروه‌های منطقه‌ای برای شورای امنیت در روند انتخابات صورت پذیرفته است. از آنجا که قطعنامه‌های بیشتری درباره این واقعیت سیاسی که یک تغییر حتی از جنبه‌های سیاسی دشواری‌های زیادی دارد، وجود ندارد، باز بایستی کرسی‌ها بین گروه‌های منطقه‌ای توزیع شود.

گزینه دیگری که از نظر قانونی امکان‌پذیر، اما از نظر سیاسی دشوار است، این است که از طریق پروتکلی اجازه داده شود که جایگاه نمایندگی‌های منطقه‌ای در درون شورای امنیت اصلاح شود. این امر از نگاه رسمی، بدون در نظر گرفتن روش‌های اصلاح و تجدیدنظری که منشور تنظیم کرده، به معنای اصلاح منشور است. پروتکل بایستی به تصویب تمامی اعضای سازمان ملل متحد برسد. به همین دلیل دستیابی به آن دشوار است. در مقایسه با روند اصلاحیه و تجدیدنظر، روش اصلاح پروتکل بایستی وتو شود و بایستی به تصویب تمامی اعضا از جمله اعضای دائم برسد.

روشی که درباره مشارکت در ماده ۳۱ با تأکید کمتری ارائه شده است، این است که «هر عضو ملل متحد که عضو شورای امنیت نیست، می‌تواند بدون حق رأی در مذاکرات مربوط به هر مسئله‌ای که در شورای امنیت مطرح است، در هر مورد که شورای امنیت مسائل مزبور را مخصوصاً در منافع آن عضو مؤثر بداند، شرکت کند». آنچه بر طبق ماده ۳۱ مانع مشارکت سازمان‌های منطقه‌ای می‌شود، این است که نماینده بایستی دولت عضو سازمان ملل متحد باشد. باین حال، برای اینکه راحت‌تر به اصلاحات دست یافت، بایستی از سازمان‌های منطقه‌ای متناسب دعوت به عمل آورد. با توجه به تغییرات لازم همانطور که به‌درستی نیز در ماده ۳۲ آمده است، ممکن است از «هر عضو سازمان ملل متحد که عضو شورای امنیت نیست یا هر کشوری که عضویت سازمان ملل متحد را ندارد، هرگاه طرف اختلافی باشد که در شورای امنیت تحت رسیدگی است، دعوت خواهد شد که بدون حق رأی در مذاکرات مربوط به اختلاف مذکور شرکت نماید. شورای امنیت شرایطی که برای شرکت کشوری که عضو ملل متحد نیست، عادلانه می‌داند را وضع خواهد نمود» (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۴۲۲).

۲-۲. سند کاری روسیه درباره تقویت همکاری سازمان ملل با سازمان‌های منطقه‌ای این سند از کشورهای عضو می‌خواهد که سازمان‌هایی منطقه‌ای ایجاد کنند که از نظر ساختار و نیز از نظر حدود و وظایف بتوانند از بروز اختلاف جلوگیری کنند و در صورت آشکار شدن اختلاف آن را فیصله دهند. بر اساس این سند، کشورها باید سازوکارهای امنیت منطقه‌ای و شبکه‌های اطلاعاتی را با استخدام ناظران نظامی و غیرنظامی و نیروهای متخصص در استقرار صلح برای حقیقت‌یابی و حفظ نظم و قانون تقویت کنند. این امر کشورها را تشویق می‌کند که اختلاف خود را قبل از ارجاع به شورای امنیت در سطح منطقه‌ای حل کرده و شورای امنیت را در جریان هرگونه اقدام در این خصوص قرار دهند؛ زیرا شورای امنیت نقش محوری خود را همچنان حفظ خواهد کرد و به عنوان تضمین‌کننده صلح در زمانی که سازمان‌های منطقه‌ای درخواست کنند، عمل خواهد نمود (آقایی، ۱۳۷۵: ۲۰۰-۱۹۹).

۳. چگونگی تعامل اتحادیه اروپا با سازمان ملل متحد و شورای امنیت

اتحادیه اروپا به‌منزله سازمانی منطقه‌ای نقش مهمی در تعاملات بین‌المللی بازی می‌کند. این اتحادیه رابطه بسیار نزدیکی با سازمان ملل متحد دارد و همواره نمایندگان خوبی در شورای امنیت سازمان ملل متحد با دو عضو دائم (فرانسه و بریتانیا) و دو یا سه عضو غیردائم شامل (آلمان و پرتغال به عنوان نمایندگان اروپایی برای دوره زمانی ۲۰۱۱-۲۰۱۲) دارد. همواره یک نوع تنش بین رویکردهای «بین‌دولتی» و «ادغام» میان دولت‌های عضو اتحادیه اروپا در برابر نقش آنها در شورای امنیت وجود دارد. این امر تا به امروز مانع پیاده‌سازی اقدامات مؤثر اتحادیه بوده است، با وجود این اتحادیه اروپا همراه مؤثری برای سازمان ملل در حل بحران‌های بین‌المللی بوده است (Kissack, 2010: 107-109). اتحادیه اروپا، پس از آخرین تحولاتش به سازمانی تمام‌عیار برای فعالیت در زمینه حفظ و گسترش صلح تبدیل شده است. این اتحادیه نه تنها در اسناد تشکیل‌دهنده‌اش، بلکه در مأموریت‌های متعددی که در مناطق مختلف در این زمینه انجام داده است، این امر را به خوبی نشان داده است. یکی از مهم‌ترین ارکان سازمان ملل متحد، شورای

امنیت است و مهم‌ترین وظیفه شورای امنیت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی است. در دهه‌های اخیر، اتحادیه اروپا در بسیاری از موارد حساس، به شورای امنیت کمک کرده است. برخی از نمونه‌ها عبارت است از:

■ قطعنامه‌های قانونگذاری شورای امنیت: حتی اگر منشور، نیروهای ویژه‌ای را به این منظور در نظر نگیرد، شورای امنیت از ابتدا کار خود را در عمل به‌مثابه قانونگذار شروع کرده است. مخاطب شورای امنیت همان حالت‌های فرضی است که در معاهدات بین‌المللی بایستی از طریق قطعنامه‌های قانونگذاری تنظیم شود. برای مثال، این اتفاق برای قطعنامه ۱۳۷۱ (۲۰۰۱) و ۱۵۴۰ (۲۰۰۴) شورای امنیت درباره مبارزه با تروریسم و سلاح‌های کشتار جمعی افتاد که اتحادیه اروپا صلاحیت رسیدگی و تصویب این مقررات را بر عهده پیمان لیسبون گذاشته بود.

■ تحریم‌های شورای امنیت: شورای امنیت تحریم‌های مختلفی را علیه دولت‌هایی وضع کرده است که ناقض حقوق بشر بوده‌اند، امنیت بین‌المللی را به خطر می‌انداختند و از سیاست و تعهدات عدم اشاعه و خلع سلاح سرپیچی می‌کردند. بسیاری از این تحریم‌ها بر صلاحیت تجاری اتحادیه اروپا و ستون سیاسی این اتحادیه اثر می‌گذاشت. آنها ابزار دست اتحادیه اروپا بودند و مفاد این پیمان تحت مقررات و عملکرد اتحادیه اروپا اجرا می‌شد. این مقررات به طور مستقیم در کشورهای عضو اجرایی است. زمانی که راه‌حل‌های قضایی ممنوع است و در دسترس نیست و ممکن است مشکلاتی را از نظر دسترسی عادلانه ایجاد کند، از تحریم‌های هدفمند مانند توقیف دارایی‌ها و همچنین ممنوعیت سفر استفاده می‌شود.

■ استفاده از زور مشروع توسط شورای امنیت: دولت‌ها ممکن است علاوه بر دفاع فردی و جمعی‌شان و در چهارچوب مسئولیت حفاظت^۱ نیروهای مسلح خود را به منظور دفاع مشروع در اختیار شورای امنیت قرار دهند. اتحادیه اروپا قدرت انجام دادن اقدامات قاطعانه مجاز پیش‌بینی شده را از طریق شورای امنیت دارد. این امر پس از تمديد از طریق پیمان لیسبون لازم‌الاجرا شد (Barent, 2011: 2).

۱-۳. پیمان لیسبون

در دوران ریاست آلمان بر اتحادیه اروپا، سندی تنظیم شد که بعدها در دوره ریاست پرتغال در دسامبر ۲۰۰۷ با عنوان «پیمان لیسبون» به امضای سران ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا رسید.

مهم‌ترین تغییراتی که در پیمان لیسبون دیده می‌شود عبارت است از:

۱. حذف نمادهای فدرالی مانند پرچم و سرود اروپایی در این معاهده؛
۲. ارتقای جایگاه و اقتدار دولت‌های ملی و کاهش جنبه‌های حساسیت‌برانگیز فدرالی مانند قانون اساسی از پیمان جدید؛
۳. افزایش قدرت پارلمان اروپا و پارلمان‌های ملی؛
۴. افزایش سهم کشورهای کوچک‌تر اتحادیه در اثرگذاری بر سیاست‌ها (حداقل شش کرسی برای کشورهای کوچک) به منظور ایجاد توازن با نقش برجسته‌ای که کشورهای بزرگ اروپایی در اتحادیه دارند؛
۵. توجه ویژه به افکار عمومی مردم اروپا و محور قرار دادن «شهروندان اروپایی» در تصمیمات اتحادیه به منظور کاهش فاصله بین مردم اروپا و اتحادیه (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۳۰۵).

بر اساس ماده ۱۹ پیمان اتحادیه اروپا، نشست‌های هفتگی درباره موضوع شورای امنیت در سال ۲۰۰۱ در نظر گرفته شد. این نشست‌ها با هدف اطمینان از به اشتراک‌گذاری اطلاعات و هماهنگی میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا در سطح مشاور سیاسی (در عصر پنج‌شنبه) در نظر گرفته شده است. رئیس هیئت‌اعزامی دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، نشست‌های هفتگی را صبح هر سه‌شنبه در نیویورک برگزار می‌کند. با اینکه این نشست‌ها خواستار افزایش گردش اطلاعات در میان نمایندگان اتحادیه اروپا در نیویورک است، هنوز سازوکاری هماهنگ‌کننده و در خور انتظار درباره بحث‌های شورای امنیت سازمان ملل متحد تنظیم نشده است.

برای بهبود این وضعیت، سازوکارهایی در سال‌های اخیر افزوده شده است که شامل گردهمایی‌های ماهانه نمایندگان دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد و اعضای هماهنگ‌کننده اتحادیه اروپا در شورای امنیت است. نشست‌های این شورا یک بار در ماه در نیویورک برگزار می‌شود. نشست‌های هدفمند دیگری نیز در

پایتخت‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا برگزار می‌شود که از اعضای اتحادیه اروپا در شورای امنیت تشکیل شده است و در سطح مدیران سازمان ملل متحد برگزار می‌شود. کمیته سیاسی و امنیتی شورای اتحادیه اروپا در بروکسل نیز به طور منظم درباره مسائلی بحث می‌کند که در دستور کار شورای امنیت قرار دارد. حزب کار «شورای اتحادیه اروپا در سازمان ملل متحد» نیز بحث‌هایی را به طور گسترده در دستور کار سازمان ملل متحد قرار می‌دهد که ماهی یک بار در بروکسل بررسی می‌شود (Marchesi, 2010: 97).

از زمان لازم‌الاجرا شدن پیمان لیسبون، اتحادیه اروپا نزدیک به چهل بیانیه درباره شورای امنیت صادر کرده است که خانم/اشتون دو بیانیه آن را ارائه کرده است. او برای نخستین بار در تاریخ ۴ مه ۲۰۱۰، در جلسه شورای امنیت سازمان ملل شرکت کرد. سخنرانی او به مناسبت پرداختن به وضعیت محدودیت‌های موجود و همچنین ارائه فرصت‌های بیشتر برای همکاری اتحادیه اروپا و سازمان ملل متحد بود. از مشارکت او می‌توان افزایش ظرفیت‌های اتحادیه اروپا درباره مسائل مربوط به شورای امنیت سازمان ملل را نتیجه گرفت (www.consilium.europa.eu). مورد مثبتی که خانم اشتون درباره آن صحبت کرد، «همکاری بین سازمان ملل با اتحادیه اروپا و دیگر سازمان‌های منطقه‌ای و زیرمنطقه‌ای در حفظ صلح و امنیت» بود که در تاریخ ۸ فوریه ۲۰۱۱ به شورای امنیت ارائه شد (Ashton, 2011).

نوآوری‌های موجود در پیمان لیسبون به طور بالقوه موجب حضور اتحادیه اروپا در صحنه جهانی و همکاری نزدیک با شورای امنیت سازمان ملل متحد خواهد شد. اتحادیه اروپا به لحاظ جایگاهش نزد سازمان ملل متحد تاکنون جایگزین موفقی برای جامعه اروپا بوده است و در حال حاضر تمامی قوانین را اعمال کرده و همه تعهدات را بر عهده گرفته است؛ بنابراین اکنون اتحادیه اروپا عضو بیش از پنجاه موافقت‌نامه چندجانبه و کنوانسیون سازمان ملل متحد است. این وضعیت ویژه به دلیل شرکت کامل اتحادیه اروپا در تعدادی از کنفرانس‌ها و کمیسیون‌های سازمان ملل متحد مانند کمیسیون توسعه پایدار سازمان ملل متحد (CSD) و همچنین عضویت کامل در سازمان خواربار و کشاورزی سازمان ملل

متحد (FAO) به دست آمده است (www.un.org).

اعضای اتحادیه اروپا معتقدند که قطعنامه شورای امنیت بایستی ماهیت ویژه اتحادیه اروپا و به خصوص واقعیت این اتحادیه در اجرای قطعنامه‌ها در زمینه‌های مشخص شده را در نظر بگیرد. حتی نباید مزایای عملیاتی شدن طرح خانه مشترک اروپایی در نیویورک را دست کم گرفت. هیئت نمایندگی اتحادیه اروپا به مرجعی برای نهادهای سازمان ملل تبدیل شده است و زمانی عضوگیری آن گسترده‌تر خواهد بود که بخواهند با اتحادیه اروپا گفت‌وگو کنند و به میزان زیادی به کارآمد کردن تعامل بین این دو سازمان کمک کنند (www.dw.de).

نتیجه‌گیری

در جهان کنونی، تمامی کشورها دست‌کم عضو یک سازمان منطقه‌ای هستند و هریک از این سازمان‌ها به طور مؤثر نقش مهمی را در معادلات بین‌المللی بازی می‌کنند. هریک از این سازمان‌های منطقه‌ای با توجه به ظرفیتشان نقش مهمی در حل بحران‌های مربوط به مناطق خود بر عهده دارند و چه بسا در بسیاری موارد توانسته‌اند این بحران‌های بین‌المللی را حل و فصل و مدیریت کنند. برای مثال، اخیراً اتحادیه افریقا در سه بحران مهم در سطح قاره افریقا (مأمریت اتحادیه افریقا در سودان، مجمع اقتصادی دول افریقای غربی و مجمع اقتصادی و پولی افریقای مرکزی در جمهوری افریقای مرکزی) با سازمان ملل متحد همکاری کرده است. سازمان همکاری شانگهای نیز پس از وقوع حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۲ مبارزه با تروریسم بین‌المللی را در صدر اهداف اساسی خود قرار داده است. همچنین، اتحادیه اروپا طی دهه‌های اخیر توانسته است در بسیاری از مذاکرات مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی در شورای امنیت حضور داشته باشد و بسیاری از قطعنامه‌های این شورا را اجرا کند؛ بنابراین هر کدام از سازمان‌های منطقه‌ای بنا بر ظرفیت و موقعیت خود می‌توانند به سازمان ملل متحد در برقراری صلح و امنیت و مدیریت بحران‌های بین‌المللی یاری رسانند.

شاید بهتر باشد که دولت‌ها در قالب سازمان‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای به عضویت سازمان ملل متحد درآیند. برای مثال کشورهای اروپایی تحت عضویت

اتحادیه اروپا در مجمع عمومی و به‌ویژه شورای امنیت حضور داشته باشند؛ اما برخی معتقدند اینکه شورای امنیت بایستی صرفاً ساخته دست سازمان‌های بین‌المللی باشد، نه علمی است و نه از نظر سیاسی خوشایند؛ زیرا اغلب سازمان‌های بین‌المللی یک‌صدا صحبت نمی‌کنند و صلاحیت اجرای تصمیمات شورای امنیت را ندارند. در جواب این عده می‌توان گفت که دولت‌های عضو سازمان ملل نیز قطعاً یک‌صدا نیستند.

با این حال، ممکن است با شکل‌های مختلف مشارکت سازمان‌های منطقه‌ای با سازمان ملل متحد روبه‌رو شویم. برای مثال، اتحادیه اروپا صلاحیت اجرا و پیاده‌سازی تعدادی از قطعنامه‌های شورای امنیت را درون سیستم داخلی خود دارد. البته این امر بدین معنا نیست که اتحادیه اروپا تنها سازمان منطقه‌ای است که باید عضو سازمان ملل باشد و در مذاکرات شورای امنیت شرکت کند؛ زیرا این اتحادیه فقط شامل دولت‌های اروپایی است و هر سازمان منطقه‌ای می‌تواند به نمایندگی از دولت‌های منطقه خود در مذاکرات شرکت کند و هر کدام باید به نوبت سهمی در فرایند صلح‌سازی، ایجاد امنیت و حل بحران‌های بین‌المللی داشته باشد. همچنین بایستی همه آنها به نمایندگی از دولت‌های عضوشان در مجمع عمومی شرکت کنند و در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت نقش داشته باشند؛ بنابراین نقش سازمان‌های منطقه‌ای درون سازمان ملل متحد بایستی با توانایی آنها در مقام بازیگری معتبر در مسائل مربوط به صلح و امنیت بین‌المللی گره خورده باشد.

سازمان‌های منطقه‌ای بایستی به منظور افزایش تأثیرشان بر سازمان ملل متحد درباره مسائلی مانند منع گسترش سلاح، مدیریت بحران‌های بین‌المللی و مبارزه با تروریسم توانایی خود را به مثابه بازیگری واحد نشان دهند. اتحادیه اروپا به لطف معاهده لیسبون به ساختاری پیشرفته، شایسته و سازوکاری هماهنگ‌کننده مجهز شده است که توانایی مدیریت بسیاری از بحران‌های بین‌المللی را دارد.

در نهایت، در این مقاله نقش سازمان‌های منطقه‌ای در حفظ و حراست از صلح و امنیت بین‌المللی به وضوح آشکار شد؛ هرچند که این نقش موضوع جدیدی نیست. سازمان‌های منطقه‌ای تاکنون تأثیر زیادی بر روند حل مناقشات در سال‌های اخیر داشته‌اند. به هر حال، قدرت و سلطه شورای امنیت بایستی تماماً در زمینه

فعالیت‌های مربوط به صلح و امنیت منطقه‌ای به کار گرفته شود تا بدین وسیله صلح و امنیت بین‌المللی برقرار شود.

هر چقدر همکاری کشورها درون سازمان‌های منطقه‌ای در پیشبرد اهداف یادشده بیش از پیش اهمیت یابد، می‌توان انتظار آینده‌ای روشن‌تر در پیشبرد اهداف مربوط به صلح و عضویت این سازمان‌ها درون سازمان ملل متحد را داشت. در پایان، گفتنی است که بر اساس موارد ذکرشده در این مقاله به نظر می‌رسد که فعالیت‌های مربوط به صلح و امنیت سازمان‌های منطقه‌ای تا حدودی بر چهارچوب قوانین بین‌المللی موجود فشار وارد کرده و آنها را تحت تأثیر خود قرار داده است. *

کتابنامه

- ابی صعب، ژرژ. ۱۳۷۳. *مفهوم سازمان‌های بین‌المللی*، ترجمه ایرج پاد، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ اول.
- آقایی، داوود. ۱۳۷۵. *نقش و جایگاه شورای امنیت در نظم نوین جهانی*، تهران: پیک فرهنگ.
- _____ ۱۳۸۷. *سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: سرای عدالت.
- پک، کانی. ۱۳۸۱. *صلح پایدار؛ نقش سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای در پیشگیری از جنگ*، ترجمه سهیلا ناصری، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، چاپ اول.
- جلیلی، محمدرضا. ۱۳۵۲. «دهمین سالگرد تأسیس سازمان وحدت افریقا»، *مجله روابط بین‌المللی*، شماره ۱.
- جمالی، حسین. ۱۳۸۵. *سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای*، قم: زمزم هدایت.
- کاظمی، علی اصغر. ۱۳۷۰. *نظریه همگرایی در روابط بین‌المللی*، تجربه جهان سوم، تهران: قومس.
- مقتدر، هوشنگ. ۱۳۵۲. «معرفی کتاب: سازمان‌های اروپایی»، *مجله روابط بین‌المللی*، شماره ۱.
- موسی زاده، رضا. ۱۳۸۸. *سازمان‌های بین‌المللی*، تهران: میزان.
- هاتینگتون، ساموئل. ۱۳۷۳. *موج سوم دموکراسی در پایان سده بیستم*، ترجمه احمد شهسا، تهران: روزنه.
- Akehurst. M, 'Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States', (1967) 42 *BYIL*, p. 175.
- Beyerlin. U, 'Regional Arrangements', *EPIL* 1040.
- Drieskens. E, "Limits and Opportunities for Regional Representation at the UN Security Council", in *International Organizations Law Review*, Vol. 7, No. 1 (2010), p. 149-169.
- Gray. C, 'Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia', (1996) 7 *Duke Journal of Comparative and International Law* 241.
- Hummer. W & Schweitzer. M, (2005). 'Article 25' in B. Simma (ed), *The United Nations Charter: A Commentary* 679 at 685-687.
- Kissack. R, (2010). *Pursuing Effective Multilateralism. The European Union, International Organisations and the Politics of Decision Making*, Basingstoke

and New York, Palgrave Macmillan, (Palgrave Studies in European Union Politics).

Marchesi. D, (2010) "The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: Between Representation and Coordination", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 15, No. 1, p. 97.

Pevehouse, Jon C. 2005. *Democracy From Above: Regional Organization and democratization*. Cambridge University Press.

Ress & White. (2000) *Charter and Regional Organizations*, loc. cit. , fn. 23, p. 56.

Walter. C, (1996) *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen* 29.

اسناد پنجاه و چهارمین نشست مجمع عمومی: سازمان ملل، سازمان‌های منطقه‌ای و امنیت، مکمل شماره A/54/1، سایت سازمان ملل متحد، قابل دسترسی در:

<http://www.un.org/docs/SG/Report99/security.htm>

اشتون، کترین، (۲۰۱۱)، «همکاری میان سازمان ملل، اتحادیه اروپا و دیگر سازمان‌های منطقه‌ای و زیر منطقه‌ای جهت حفظ صلح و امنیت»، قابل دسترسی در:

European Union, *Catherine Ashton EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy and Vice President of the European Commission Address at the United Nations Security Council United Nations*, New York, 8 February 2011 (SPEECH/11/77) ,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/77>.

بارنت، مایکل، (۲۰۱۱)، همکاری بین سازمان ملل متحد و اتحادیه اروپا، قابل دسترسی در:

<http://www.cris.unu.edu/Relations-between-the-European-Union-and-the-Unite.96.0.html>

بیانیه نماینده عالی اتحادیه اروپا به شورای امنیت (۲۰۱۰)، قابل دسترسی در:

European Union, *Statement by High Representative Catherine Ashton at the UN Security Council*, New York, 4 May 2010 (A70/10) , http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/114179.pdf.

اتحادیه اروپا در مجمع عمومی سازمان ملل، (۲۰۱۱)، قابل دسترسی در:

<http://www.dw.de/dw/article/0,,15048269,00.html>

رابطه سازمان ملل با سازمان‌های منطقه‌ای در مدیریت بحران و صلح‌سازی، قابل دسترسی در:

The UN's Relationship with Regional Organizations in Crisis Management and Peacekeeping: How Should it be Developed to Mutual Advantage, Report on: Wilton-Park-Conference, 21-23. April 2005. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2346.2006.00533.x/full>

عنان، کوفی، (۲۰۰۵)، گزارش دبیر کل در شصتین نشست مجمع عمومی، سایت سازمان ملل متحد، قابل دسترسی در:

Implementation of the Recommendations Of The Special Committee on Peacekeeping Operations, 29 December 2005, Un doc. A/60/640, para. 29. <http://www.un.org>

همکاری بین سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای، برگرفته از سایت دانشگاه ملل متحد، قابل دسترس در:

[http://www.cris.unu.edu/Cooperation between the UN and regional organisat.89.0.htm](http://www.cris.unu.edu/Cooperation%20between%20the%20UN%20and%20regional%20organisations/89.0.htm)

همکاری میان مجمع عمومی سازمان ملل متحد و سازمان‌های منطقه‌ای جهت صلح‌سازی، برگرفته از سایت سازمان ملل متحد، قابل دسترسی در:

<http://www.un.org/en/events/peacekeepersday>