

گروه‌های غیررسمی کشورها و شورای امنیت سازمان ملل*

یوخن پرائنتل

دکتر سید علی طباطبایی**

چکیده

به نظر می‌رسد شورای امنیت سازمان ملل متحد با محدودیتهای ساختاری، به چالش کشیده شده است، البته این به مفهوم ناکامی کامل شورای امنیت در عرصه تعاملات بین‌المللی نیست. در واقع تحلیل کارکرد شورای امنیت نباید لزوماً براساس سطح همکاری‌های رسمی صورت پذیرد و به منظور درک دقیق متغیرهای مرتبط با عملکرد شورای امنیت باید به تحلیل سطح همکاری‌های غیررسمی گروه‌های ویژه‌ای از کشورها در خارج از شورای امنیت پرداخت.

کلید واژه‌ها

شورای امنیت، گروه‌های غیررسمی، همکاری‌های رسمی، محدودیتهای ساختاری.

* . عنوان کامل مقاله عبارت است از:

Jochen Prantel, "Informal Groups of States and the UN Security Council", *International Organization*, No. ۵۹, Summer ۲۰۰۵.

** استادیار دانشکده علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکز.

حمله آمریکا به عراق در مارس ۲۰۰۳ با هدف خلع سلاح و تغییر رژیم عراق بدون مجوز شورای امنیت سازمان ملل موجب احیای مباحثاتی در خصوص محدودیتها و مقدرات سازمان ملل شد. برخی پژوهشگران چنین نتیجه‌گیری کردند که شورای امنیت در انجام نخستین وظیفه خود یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی شکست خورده، زیرا نظام بین‌الملل در راهی قرار گرفته است که دیگر با ریشه‌های اساسی طراحی سازمان ملل سازگار نیست.

اگرچه این یک واقعیت است که شورای امنیت با محدودیت‌های ساختاری به چالش کشیده شده است، اما معتقدم نتیجه‌گیری شکست شورای امنیت، ایده‌ای دقیق نیست. تحلیل کارکرد شورای امنیت نباید لزوماً براساس سطح همکاری‌های رسمی صورت پذیرد. به منظور درک دقیق متغیرهای مرتبط با عملکرد شورای امنیت باید در مرحله اول به تحلیل سطح همکاری‌های غیررسمی گروه‌های ویژه‌ای از کشورها در خارج از شورای امنیت پرداخت. این گروه‌های غیررسمی در اوایل شروع فعالیت سازمان ملل شکل گرفته و پس از پایان دوران دوقطبی گسترش یافته‌اند.

این مقاله در جستجوی کشف پویایی بین گروه‌های غیررسمی کشورها و شورای امنیت سازمان ملل می‌باشد. ایده من بر این اساس استوار است که اداره سازمان‌های دولتی شامل فرآیندها و نهادهاست که هر دو دربرگیرنده سازوکارهای رسمی و غیررسمی هستند که جهت‌دهنده و محدودکننده فعالیت‌های یک گروه می‌باشند. این مقاله با هدف تأکید بر اهمیت‌دهی به گروه‌های غیررسمی به عنوان بخشی از موضوع اداره شورای امنیت نگاشته می‌شود. به‌عنوان مثال، گروه‌های غیررسمی مانند گروه‌های «دوستان دبیرکل سازمان ملل متحد» و «گروه‌های تماس» از این نوع می‌باشند. این گروه‌ها، ابزارهای دیپلماتیکی هستند که بدون هیچ دستور کاری از سوی شورای امنیت یا مجمع عمومی فعالیت می‌کنند. چنین گروه‌هایی موجب ایجاد توازن میان فرآیندهای عمومی و خصوصی سازمان ملل می‌شوند. گروه‌هایی مانند گروه‌های دوستان برای کشورهای همفکر فضایی ایجاد می‌کنند تا به تلاش‌های دبیرکل کمک بیشتری نمایند و کشورهای ذی‌نفع را در تمامی فرآیند با موضوع درگیر نمایند. گروه‌های دوستان سعی می‌نمایند با همکاری کشورهای همفکر به حمایت و اجرای برنامه‌های مساعی

۲. گروههای غیررسمی کشورها به عنوان مکانیسمی برای خروج از محدودیتهای ساختاری شورای امنیت و صدایی برای گروههای درگیر در مناقشات عمل می‌نمایند.

۳. عصر پس از جنگ سرد موجب گسترش محیطی شده که در آن فرآیند حل و فصل دیپلماتیک موضوعات و مشروعیت بخشی جمعی به آن از یکدیگر جدا گردیده‌اند. وظیفه حل و فصل دیپلماتیک به گروههای غیررسمی کشورها و ائتلافهایی از کشورها محول شده و مشروعیت بخشی جمعی به اقدامات سازمان ملل به شورای امنیت واگذار گردیده است.

۱. گروههای غیررسمی کشورها و شورای امنیت

تحلیل من بر این فرض استوار است که شورای امنیت ساختاری با چهره ژانوسی است که می‌تواند هم سیستمی باز و هم سیستمی بسته توصیف شود. این ایده انعکاس دهنده حساسیت نسبت به تغییرات خارجی و محدودیتهای منشور درباره امکان توافق رسمی است. براساس ماده ۲۴ منشور ملل متحد مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی برعهده شورای امنیت است. گروههای دوستان و گروههای تماس، به طور روزافزونی در حال تکمیل و حتی رقابت با

جمیله، ایجاد صلح و حفاظت از صلح که به دبیرکل محول می‌شوند، بپردازند.

در مقابل گروههای تماس، گروههایی هستند که بیشتر به صورت گزینشی، ائتلافهای ویژه‌ای را به وجود می‌آورند که خارج از شورای امنیت و چارچوبهای سازمان ملل به فعالیت می‌پردازند. گروه تماس می‌تواند در چارچوب اهداف سازمان یا دستور کار تعریف شده خود فعالیت نماید. البته خطوط تفکیک گروههای دوستان با گروههای تماس تا حدود زیادی مشکل شده است، بنابراین از عنوان «گروههای غیررسمی کشورها»^۱ استفاده می‌شود. در طبیعت خود، دلایل شکل‌گیری چنین گروههای بسیار ویژه‌ای، ساختار جلسات غیررسمی آنها و میزان تأثیرات آنها بر شورای امنیت متفاوت می‌باشد.

سه بحث اصلی این مقاله شامل موارد زیر است:

۱. گروههای غیررسمی کشورها در دهه ۱۹۹۰ در پاسخ به افزایش تقاضا از سازمان ملل برای تطبیق با محیط امنیتی پس از پایان سیستم دوقطبی بدون تغییر منشور سازمان ملل رشد یافتند. این کشورها نمایندگان تغییر در سازمان ملل می‌باشند.

۱. Informal Groups of States

این کارویژه شورای امنیت می‌باشند. با این وجود در منشور ملل متحد هیچ ماده یا اختیاری به گروه‌بندی‌های ویژه برای اعطای دسترسی رسمی به مذاکرات شورای امنیت نمی‌دهد. عملکرد گروه‌های دوستان و گروه‌های تماس ثابت می‌کند که آنها می‌توانند تأثیر بسیار مهمی در سطح غیررسمی داشته باشند. این تأثیر یا نفوذ غیررسمی در هر قضیه نسبت به قضیه دیگر متفاوت است و می‌تواند در سطوح و اندازه‌های متفاوت صورت پذیرد. با وجود این، گروه‌های غیررسمی کشورها تنها دو عامل از مجموعه عوامل تأثیرگذار بر فرایند تصمیم‌گیری شورای امنیت می‌باشند.

چگونه سازمان‌های بین‌المللی با موضوع تطابق و سازگاری روبه‌رو می‌شوند؟ براساس تئوری سازمان‌ها، محدودیتهای قابل ملاحظه‌ای در فرآیند رسمی پذیرش پاسخ به تغییرات قدرت نسبی کشورها و تقاضای منبعث از تغییرات محیط امنیتی وجود دارد. سازمان‌های رسمی منعکس‌کننده نهادگرایی در توزیع نفوذ و قدرت نسبی کشور رسمی عضو در اداره سازمان در زمان مشخصی می‌باشند. چنین نهادگرایی موجب تداوم وضع موجود می‌شود و به تغییرات ساختاری به‌سختی پاسخ می‌گوید.

با وجود آنکه برخی از دانشمندان معتقدند که شورای امنیت نمونه ایستایی در نهادها است، اما دیگر دانشمندان معتقدند که شورای امنیت یک سیستم بی‌ثبات است، چرا که در مکانیسم‌های سلسله‌مراتبی براساس نفوذ پاسخگویی به تغییرات خارجی وجود ندارد. از سوی دیگر، شورای امنیت در حقیقت متأثر از تغییرات سیستمیک ناشی از پیامدهای تصمیم‌سازی، کارایی و نمایندگی این نهاد بین‌المللی می‌باشد. بنابراین تغییر می‌تواند ثبات سازمانی را به‌خطر اندازد. گروه‌های غیررسمی می‌تواند پلی برای حل بی‌ثباتی سازمان باشد. گروه‌های غیررسمی می‌تواند ابزاری باشد که شورای امنیت را به شکل روزافزونی در تطبیق و سازگاری با تغییر سیستمیک، بدون تغییر رسمی ساختار و ترکیب، کمک نماید.

مرکز‌محوری و استقلال، عناصر کلیدی سازمان‌های دولتی هستند و به کشورهای عضو محرک قدرتمندی برای فعالیت از طریق سازمان‌های دولتی می‌بخشند. یافته‌های تجربی نشان می‌دهند که گروه‌های غیررسمی کشورها با مرکز‌دایی از فعالیت‌های شورای امنیت سازمان ملل، موجب کاهش نقایص ساختاری این سازمان می‌شوند. مرکز‌دایی از طریق ایجاد گروه‌های

مهم دارد. اول آنکه وفاداری، فشاری را بر کشورهای عضو سازمان ملل برای تبعیت از اهداف سازمان وارد می‌سازد. دوم آنکه وفاداری بر آن بازیگرانی که خارج از چارچوب سازمان ملل فعالیت می‌کنند، برای کسب مشروعیت اقدامات آنها توسط شورای امنیت فشار مضاعف وارد می‌سازد. سوم آنکه وفاداری، گزینه «صدا» (بیان منافع) را فعال می‌سازد. و چهارم، وفاداری دربرگیرنده گزینه خروج است و اعضای سازمان ملل را از خاتمه عضویت در سازمان ملل منصرف می‌کند.

تحلیل بازی بازیگران و سطوح همکاری رسمی یا غیررسمی آنها و استفاده از گزینه‌های موجود دارای پیامدهای نهادی متفاوتی در سازمان ملل می‌باشد. استفاده از گزینه‌های متفاوت، مزایا و هزینه‌های متفاوتی به همراه دارد. تحقیقات آتی می‌تواند بیانگر این مطلب باشد که بین گروه‌های غیررسمی و نهادهای مرکزی تصمیم‌سازی در سازمانهایی مانند ناتو، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان جهانی تجارت پویایی و تعاملی در حال شکل‌گیری است.

غیررسمی کشورها، به اعضای سازمان ملل اجازه دستیابی به اهداف خود را که در شرایط مرکز‌محور امکان‌پذیر نیست، می‌دهد. در این مقاله با استفاده از گونه‌شناسی، «خروج»^۱، بیان^۲ و وفاداری^۳ «هیرشمن»^۴ سعی می‌شود تا به تأثیر نهادی بر شورای امنیت سازمان ملل در شرایط تغییر سیستمیک پرداخته شود. «خروج»، مشخص‌کننده گزینه خارج شدن از چارچوب سازمان ملل یا به شکل جزئی یا کامل به منظور رهایی از محدودیتهای ساختاری سازمان ملل می‌باشد. خروج جزئی، زمانی به وقوع می‌پیوندد که در چارچوب اهداف سازمان ملل بوده و به‌عنوان مثال زیر چتر قطعنامه‌های شورای امنیت صورت پذیرد. (مانند قضیه نامیبیا) خروج زمانی کامل است که خارج از اهداف سازمان ملل باشد و ممکن است شکل موقت دور زدن سازمان ملل مانند مورد کوزوو در سال ۱۹۹۹ و جنگ عراق در سال ۲۰۰۳ را به خود گیرد. «بیان» به‌وجودآورنده امکان اظهار منافع کشورهای درگیر در برابر شورای امنیت و تأثیرگذاری غیررسمی بر فرآیند تصمیم‌گیری است. وفاداری نیز چهار کارویژه

۱. Exit
۲. Voice
۳. Loyalty
۴. Hirschman

گروه‌های غیررسمی کشورها، علل شکل‌گیری

پایان سیستم دوقطبی، زمینه سیاسی لازم را برای درگیر ساختن ماشین حل‌وفصل مناقشات سازمان ملل در مورد انبوه مناقشاتی که در طول جنگ سرد به آنها غفلت شده بود، ایجاد کرد. کیفیت و کمیت افزایش یافت و در بعضی زمانها نیز افزایش بیش از حد نقش شورای امنیت مشکل ایجاد کرد. علاوه بر آن نیز در میان پنج عضو دائمی شورای امنیت و اعضای سازمان ملل در باره پرداختن به کدام یک از مناقشات، دیدگاه یکسانی وجود نداشته است. همچنین ساختار شورای امنیت نیز محدودیتهای جدی را در توسعه راه‌حلها و استانداردهای دائمی برای مواجهه با مناقشات به‌وجود می‌آورد.

گروه‌های غیر رسمی کشورها در پایان عصر جنگ سرد در پاسخ به فاکتورهای داخلی و خارجی که موجب ایجاد بحران در فرآیند تصمیم‌گیری، کارایی و نمایندگی شورای امنیت شده بود، گسترش یافتند. اعضای سازمان ملل با احاله وظایف به ترتیبات غیررسمی سعی کرده‌اند تا از نقائص ساختاری سازمان ملل در حل‌وفصل مناقشات رهایی یابند. محدودیتهای

استراتژیک چندگانه شورای امنیت موجب جلوگیری از عملکرد کارآمد ماشین حل‌وفصل مناقشات شورای امنیت می‌شود. محدودیتهایی مانند ظرفیت متفاوت و منابع متفاوت اعضای سازمان ملل در کمک به برنامه کاری شورای امنیت، تغییر دوسالانه اعضای منتخب شورای امنیت، فقدان اراده سیاسی در پرداختن به مناقشات، فقدان پشتیبانی از سوی اعضای دائم و منتخب شورای امنیت در اجرای قطعنامه‌های تصویب شده توسط خود و شیوه‌های کاری و اجرایی شورای امنیت، از جمله این محدودیتهای مشکلات مهم می‌باشند.

۲. پیچیدگی موضوع حل بحران

الگوی دخالت سازمان ملل در عصر پس از جنگ سرد بیشتر در سطح درون کشوری تا بین کشوری بوده است. می‌توان مشاهده کرد که مناقشات بین مرزی میان کشورها به مناقشات داخلی که به دیگر کشورها نیز تسری می‌یابند، تغییر یافته است.

پیچیدگی بحرانها، مستلزم پاسخهای زیاد از مجامع بین‌المللی است که ترکیبی از سیاستهای متفاوت مانند دخالت برای ایجاد صلح، کمک و اصلاح می‌باشد. تغییر محیط امنیتی موجب تأثیر بر شورای امنیت و دفتر دبیرکل سازمان ملل متحد شده است.

شورای امنیت با گسترش چشم‌انداز ماده ۳۹، دستور کار گسترده‌تری برای مقابله با پیچیدگی‌های موقعیتهای بحرانی طراحی کرد. دبیرکل نیز با مجموعه‌ای از اقدامات شامل دیپلماسی پیشگیرانه، حفاظت از صلح، اعمال صلح و ایجاد صلح که دربرگیرنده فعالیتهایی مانند کمک‌های انسان‌دوستانه، کمک به آوارگان و رقابتهای انتخاباتی است، به نیازها پاسخ گفت. درحالی‌که سازمان ملل از سال ۱۹۴۸ تا ۱۹۷۸، ۱۳ عملیات صلح‌بانی را صورت داده بود، از سال ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۵، ۲۶ عملیات صلح‌بانی را در این مدت زمان کوتاه انجام داد. کمیت و کیفیت حل‌وفصل بحرانها، موجب تقویت روندی شد که در آن وظایف به مکانیسمهای منعطفی واگذار شد تا این اقدامات حساس و پیچیده با شیوه تمرکززدایی شده، مدیریت گردد.

۳. محدودیتهای ساختاری شورای امنیت سازمان ملل متحد

با نگاهی به منشور ملل متحد می‌توان دریافت که شورای امنیت سازمان ملل فاقد نیروی متحد‌کننده خارجی است که در لحظات حساس موجب شکل‌گیری منافع جمعی شود. شورای امنیت تنها یک نهاد سیاسی است که با قطعنامه‌ها و بیانیه‌های خود انعکاس‌دهنده چانه‌زنی‌ها و

بده‌بستانهای منافع متفاوت کشورهای درگیر در فرایند تصمیم‌سازی می‌باشد. دیگر موضوعی که درباره شورای امنیت باید بدان پرداخت، فقدان «اجماع فرهنگی» است که مانع به‌کارگیری سیاستهای متداوم در مواقع بحرانی است. هرگونه تحلیل از محدودیتهای بالقوه شورای امنیت باید ضمن تمرکز بر شرایط ساختاری خارجی، به مطالعه محدودیتهای داخل شورا نیز بپردازد.

به‌طور کلی می‌توان به سه موضوع عمده در باره شورای امنیت پرداخت: اول، ظرفیت متفاوت اعضای سازمان ملل در کمک به فعالیتهای شورای امنیت؛ دوم، تغییر دوسالانه اعضای منتخب سازمان ملل که مانعی برای اتخاذ سیاستهای بلندمدت است؛ و سوم، محدودیتهای ساختاری شورای امنیت که پیامد تغییرات سیستمیک در سطح نظام بین‌المللی می‌باشد. در خصوص موضوع اول یعنی ظرفیتهای متفاوت اعضای سازمان ملل باید گفت، تنها چند هیأت محدود از کشورها دارای منابع انسانی کافی برای فعالیت در سازمان ملل می‌باشند و دیگر کشورها فاقد منابع انسانی لازم برای انجام وظایف خود هستند. برای کشورهای منتخب دوساله شورای امنیت، پذیرش بار مضاعف حضور نیروی در شورای امنیت بسیار

مشکل می‌باشد. در حالی که اگر به آمار حضور انسانی کشورهای عضو دائم توجه شود، این کشورها با حضور پررنگ خود، دستور کار و سلسله فعالیتها را به‌طور کامل در کنترل خود دارند. حضور کم‌رنگ نیروی انسانی در شورای امنیت، زمانی بیشتر به چشم می‌آید که چندین مناقشه به صورت همزمان مورد بررسی قرار گرفته باشد. از سوی دیگر به عواملی مانند دسترسی به اطلاعات، مهارت و آگاهی و تجربه و تخصص نمایندگان کشورها که در انجام وظایف نیز نقش بالایی دارند، باید توجه کرد. همچنین باید به عوامل اندازه و کارایی وزارت خارجه کشورها در پشتیبانی از نمایندگی دائم کشورها در سازمان ملل دارای اهمیت بسیار زیادی است، توجه نمود.

به‌عنوان یک محدودیت ساختاری نیز باید گفت چنین روندی موجب شده است که نتوان رهیافتهای جامعی برای مواجهه با بحرانها طراحی کرد. در نتیجه بیشتر روندهای مواجهه با بحران به‌صورت ویژه شکل می‌گیرد. مفهوم اعضای منتخب دوساله مانعی بر سر راه تعهدات بلندمدت برای حل و فصل مناقشات به‌ویژه جنگ داخلی است. این موضوع زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که بدانیم به‌طور متوسط ۷ سال زمان لازم است تا جنگهای داخلی پایان یابد و پس از آن نیز فرآیندهای صلح‌بانی پس از حل مناقشه نیز وجود دارد. این محدودیتهای ساختاری، به همراه برتری کشورهای عضو دائم شورای امنیت و حق وتوی آنها، شرایط تفوق آنها را در شورای امنیت فراهم می‌سازد.

سومین محدودیت داخلی شورای امنیت مرتبط با سازگاری در شیوه و فرایندهای کاری شورای امنیت در پاسخ به تغییرات سیستمیک می‌باشد. در اصل، پایان سیستم دوقطبی موجب افزایش محدودیتهای ساختاری شورای امنیت سازمان ملل شد که در واقع این موضوع از زمانی آغاز گشته بود که سازمان ملل مجبور شد برای تطبیق با شرایط پس از استعمارزدایی تغییراتی را بپذیرد. از سال

جدول تعداد کارشناسان کشورهای عضو شورای امنیت - ۲۰۰۴

اعضای غیردائم	تعداد کارشناسان	اعضای دائم	تعداد کارشناسان
الجزایر	۱۶	چین	۶۵
بنین	۱۰	فرانسه	۲۹
برزیل	۳۴	روسیه	۸۳
فیلیپین	۲۴	انگلیس	۳۸
رومانی	۱۷	آمریکا	۱۲۸
انگولا	۱۷		
شیلی	۱۸		
آلمان	۶۳		
پاکستان	۱۵		
اسپانیا	۲۱		

درباره موضوع دوم یعنی تغییر دوسالانه اعضای منتخب شورای امنیت

۱۹۴۵ تا ۱۹۶۵ اعضای سازمان ملل از ۵۱ عضو به ۱۱۷ افزایش یافت و در نتیجه نسبت حضور کشورهای آسیایی آفریقایی و حوزه کارائیب از ۲۵ به ۵۰ درصد ارتقا پیدا کرد. جنبش عدم تعهد و گروه ۷۷ در سالهای ۱۹۶۱ و ۱۹۶۴ تأسیس گردیده و تبدیل به مراکز همکاری بین کشورهای بزرگ جهان سوم شدند و در نتیجه توازن قدرت در مجمع عمومی از غرب به سود کشورهای استعمار شده تغییر یافت.

در پیامد این موضوع فشار برای تغییر ترکیب شورای امنیت به منظور ایجاد موازنه در نمایندگی جغرافیایی در شورا افزایش پیدا کرد. افزایش تعداد اعضای شورای امنیت در ۳۱ اوت ۱۹۶۵ پاسخی به این تقاضاها بود. در نتیجه جنگ ایدئولوژیک بین شمال و جنوب از مجمع عمومی به شورای امنیت کشیده شد. در نتیجه ماده ۳۱ منشور که کشوری که عضو شورا نیست، در زمانی که موضوع آن کشور در دستور کار شورای امنیت باشد، می‌تواند بدون حق رأی در جلسات شرکت کنند، تعداد مذاکرات غیررسمی افزایش یافته است. براساس آمار، تعداد جلسات رسمی شورای امنیت از ۶ جلسه در سال ۱۹۷۲ به ۵۹ جلسه در سال ۱۹۷۶ میلادی، به ۷۷ جلسه در سال ۱۹۷۹

میلادی و به ۸۹ جلسه در سال ۱۹۸۲ افزایش یافت.

در همین مدت نیز میزان مذاکرات غیررسمی از ۶۰ مذاکره در سال ۱۹۷۲ به ۱۱۳ مذاکره در سال ۱۹۷۶، به ۱۲۳ مذاکره در سال ۱۹۷۹، و به ۱۶۳ مذاکره غیررسمی در سال ۱۹۸۲ افزایش یافت. برخی از دیپلماتهای هیأت‌های نمایندگی کشورها در سازمان ملل و همچنین دبیرخانه سازمان ملل اعتقاد دارند که انجام مذاکرات غیررسمی که تبدیل به امری طبیعی در فرایندها شده است، در واقع به‌معنای دفع‌الوقت عامدانه، سکون، قطعنامه‌های ضعیف، مخفی‌کاری، بیش از حد رسمی کردن یک فرآیند غیررسمی و فقدان نتیجه‌گیری خارجی می‌باشند. در پیامد این موضوع تطبیق نهادی و فرآیندی سازمان ملل نسبت به تغییرات ناشی از استعمارزدایی به شکل منفی بر اداره شورای امنیت تأثیر گذارد. این روند پس از پایان جنگ سرد نیز تداوم یافته است.

نتیجه اینکه گروه‌های غیررسمی کشورها که در ابتدای تاریخ سازمان ملل به دلیل مشکلات ساختاری شورای امنیت سازمان ملل به‌وجود آمدند، در سطوح متفاوتی عمل می‌کنند. گروه‌های غیررسمی

پس از پایان دوران دوقطبی گسترش زیادی داشتند. زمینه سیاسی باز، شرایط را برای فعالیت بیشتر سازمان ملل فراهم ساخت. چنین شرایطی همراه با پیچیدگی حل و فصل بحرانها و محدودیتهای چندگانه ساختاری شورای امنیت، موجب ترغیب فعالیتهای برای

گسترش ماده ۲۴ شد و در نتیجه آن، فرآیند تصمیم‌گیری، کارآمدی و نمایندگی شورای امنیت متحول گردید. اعضای سازمان ملل، وظایف سازمان ملل را به ترتیبات غیررسمی ارجاع کردند. اداره شورای امنیت دستخوش تغییرات زیادی شد، چرا که بیشتر کارها در شرایط غیر متمرکز و چارچوبهای غیررسمی و درگیری حداقل اعضای شورای امنیت انجام می‌پذیرفت.

تأثیرات گروههای غیررسمی کشورها در قسمتهای قبل تعامل بین گروههای غیررسمی کشورها و شورای امنیت سازمان ملل مورد بررسی قرار گرفت. در این قسمت سعی می‌شود تا تأثیرات گروههای غیررسمی کشورها بیان گردد.

براساس دیدگاه من، سه موضوع عمده مفاهیم کلیدی در تئوری روابط بین‌الملل می‌باشند: ۱. قدرت ۲. مشروعیت و ۳. تغییر. با وجود محدودیتهای گوناگون در تعدیل سازمانهای دولتی برای پاسخ به تغییرات

سیستمیک، گروههای غیررسمی کشورها به شکل غیررسمی و با انجام فرآیندهای ویژه‌ای موضوع سازگار نمودن وظایف جدید سازمانهای دولتی در حل و فصل مناقشات را عملی می‌نمایند.

۱. قدرت

گروههای غیررسمی کشورها بر توازن قدرت میان اعضای سازمان ملل تأثیر می‌گذارند. نفوذ نسبی کشورها در موضوعات متفاوت و زمانهای متفاوت تغییر می‌یابد. براساس تفاوت موضوعات، گروههای غیررسمی کشورها بر روابط قدرت در سازمان ملل به شیوه‌های زیر تأثیر می‌گذارند:

گروههای غیررسمی کشورها، تأثیر نسبی گروههای ذی‌نفع را که عضو شورای امنیت سازمان ملل نیستند، افزایش می‌دهند. تأثیر این گروهها از مشاوره با اعضای شورای امنیت تا موضوعات متنوع مختلفی گسترش می‌یابد که به نوعی به «عضویت غیررسمی» نزدیک می‌شود. با فعالیت از طریق این ابزارهای دیپلماتیک، اعضای سازمان ملل می‌توانند میزان تعهد خود را به راه‌حلهای پایان مناقشه اعلام نمایند. با شرکت در چنین ابزارهای دیپلماتیکی، کشورها به میزان بیشتری قدرت «رأی‌دهی غیررسمی» خود را بر شورای امنیت اعمال می‌کنند.

غیررسمی موجب جلوگیری از مدیریت کلان مناقشات توسط شورای امنیت می‌شد. در نتیجه این موضوع، برتری کشورهای عضو دائم شورای امنیت متوازن خواهد شد.

با ارائه دستور کار، گروه‌های غیررسمی کشورها وابستگی خود را به کشورهای عضو دائمی شورای امنیت و دیگر اعضای شورای امنیت در حل و فصل مناقشات کاهش می‌دهند. مشارکت گروه‌های غیررسمی کشورها موجب کاهش میزان تفاوت میان سیاست اعلامی و سیاست اجرایی در شورای امنیت می‌شد. سطح تعهد میان گروهی از کشورها، در گروه‌های غیررسمی به این مفهوم است که اراده سیاسی میان آنها برای یافتن راه حل مناقشه وجود دارد، تبعیت از قطعنامه‌های شورای امنیت صورت خواهد پذیرفت و راهکارهای لازم برای تحقق آن قطعنامه‌ها فراهم خواهد شد و سرانجام اینکه در جلسات غیررسمی احتمال همکاری افزایش می‌یابد.

تغییر هژمونی آمریکا

انتخاب ابزارهای چندگانه همراه با نشستهای چندجانبه با تعداد کم، یک استراتژی امیدبخش برای تحقق اهداف با هزینه‌های کم می‌باشد. براساس دیدگاه ایکنبری^۱ برای

گروه‌های غیررسمی می‌توانند به صورتی عمل نمایند که پیش از طرح موضوعی در شورای امنیت به مذاکرات و ارائه پیش‌نویس قطعنامه‌ها و بیانیه‌های دقیق مبادرت ورزند؛ به شکلی که تغییر آن در مراحل آتی رسمی در شورای امنیت تقریباً غیرممکن باشد.

بسیار مهم است که بدانیم، فعالیت در چارچوب گروه‌های غیررسمی نه تنها برای کشورهای عضو شورای امنیت عضو نیستند، بلکه برای اعضای شورای امنیت نیز یک امتیاز محسوب می‌شود. حضور در گروه‌های غیررسمی، یک پتانسیل بالقوه عظیم را برای تعیین نتایج فعالیتهای رسمی شورای امنیت فراهم می‌سازد. مضافاً اینکه جلسات غیررسمی دارای چارچوبی منعطف‌تر است که اغلب بر فرآیندهای رسمی شورای امنیت ترجیح داده می‌شود.

متوازن کردن برتری کشورهای عضو دائم شورای امنیت

پایان سیستم دوقطبی موجب ایجاد فضای باز سیاسی برای حضور بیشتر سازمان ملل در حل و فصل مناقشات شد. شکل‌گیری «گروه دوستی السالوادور» در نتیجه پاسخ به تغییر توازن قدرت بین دبیرخانه سازمان ملل و شورای امنیت صورت گرفت. مرکززدایی از حل و فصل مناقشات از طریق گروه‌های

یک کشور در جایگاه رهبری، توافقات نهادی بسیار جذاب هستند، چرا که دیگر کشورها را محدود به سیاستهای باثبات و قابل پیش‌بینی می‌کنند و احتمال استفاده از زور برای تأمین اهداف سیاسی کشور غالب را کاهش می‌دهند. اگر این دیدگاه را به گروه غیررسمی تعمیم بخشیم، این دیدگاه حتی درست‌تر به نظر می‌رسد. نشستهای غیررسمی در قابل پیش‌بینی کردن سیاست خارجی آمریکا بسیار مهم هستند. راه‌حلهایی با حضور حداقل کشورها بیانگر تعامل بین انحصارگرایی و کارایی می‌باشند. نشستهای با حضور حداقل شرکت‌کنندگان موجب کاهش احتمال اقدام می‌شوند. اگر از منظر کشورهای ضعیف‌تر این موضوع بررسی شود، تفویض وظایف به ترتیبات غیررسمی که در چارچوب اهداف، قطعنامه‌ها و دستورکارهای شورای امنیت اما خارج از ساختار رسمی آن فعال‌اند، موجب دستیابی به مزایای هر دو روش می‌شود. چنین موضوعی موجب مدیریت رابطه هژمون، نهاد بین‌المللی و کشورهای ضعیف‌تر می‌گردد. در همین زمان کشورهای ضعیف‌تر شاید نسبت به سیاستهای هژمون نرمش بیشتری نشان دهند تا از پیامدهای منفی آن در امان بمانند.

نتیجه اینکه، استثنایی بودن موقعیت ایالات متحده را باید همواره در نظر داشت و آن را نمی‌توان در حل مناقشات نادیده گرفت. گروههای غیررسمی کشورها دارای تأثیر در تغییر تفوق آمریکا و جلوگیری از اقدامات یکجانبه آن کشور می‌باشند. در نتیجه ممکن است به مقبولیت بیشتر سیاست خارجی آمریکا در نظر دیگر کشورها کمک کنند.

۲. مشروعیت

مشروعیت به بررسی تأثیر گروههای غیررسمی کشورها در درک مشروعیت سازمان ملل می‌پردازد، زیرا برای شورای امنیت سازمان ملل این منظر دارای اهمیت است. شورای امنیت دارای قدرت سمبلیک بالایی است که به ایجاد حس مشروعیت کمک می‌کند. شورای امنیت قدرت سمبلیک خود را از مشروعیت بالایی خود کسب می‌کند.

مشروعیت را می‌توان ویژگی یک حاکم یا نهاد حاکمیتی برای اعمال فشار برای تمکین بر کسانی که مورد خطاب قرار می‌گیرند، دانست؛ زیرا مورد خطاب قرار گیرندگان ایمان دارند که نهاد و یا قواعد آن براساس هنجارهای پذیرفته شده بین‌المللی و یا فرآیندهای درست ایجاد شده‌اند. گروههای

غیررسمی کشورها به مشروعیت فرآیندها و تصمیمات سازمان ملل کمک می‌کنند. با وجود آنکه نشستهای غیررسمی می‌تواند نتایج مهمی به بار آورند، اما شورای امنیت است که می‌تواند از طریق تصمیمات رسمی به آنها مشروعیت بخشد. دو کارویژه حل مشکلات و مشروعیت بخشی شورای امنیت قابل تفکیک‌اند، اگرچه در هم ادغام شده‌اند.

گروههای غیررسمی کشورها پلی بین شورای امنیت و مجمع عمومی سازمان ملل برقرار می‌کنند و دو نهاد شورا و کشورهای مختلف را به شکل رسمی به هم پیوند می‌زنند.

تعامل میان گروههای غیررسمی کشورها و شورای امنیت، مشروعیت را از نظر فرآیندی و تصمیمات به وجود می‌آورد. گروههای غیررسمی کشورها با پذیرش فعالیت در چارچوبهای سازمان ملل و همکاری با ارکان آن از جمله شورای امنیت موجب افزایش مشروعیت سازمان ملل و شورای امنیت و مقبولیت تصمیمات آن می‌شوند.

۳. تغییر فزاینده

گروههای غیررسمی کشورها بر تغییرات نهادی تأثیر گذارند. در این چارچوب دو تأثیر

عمده آنها بر شورای امنیت را از منظر تغییر ساختاری می‌توان مشاهده کرد.

الف) بهبود بخشیدن شرایط اجرای ماده ۲۴ در شورای امنیت سازمان ملل:

گروههای غیررسمی کشورها شرایط اجرای ماده ۲۴ را بدون تغییر رسمی عضویت بهبود می‌بخشند. در این چارچوب، خروج و صدا، گزینه‌های انتخابی برای تطبیق فزاینده نهادهای بین‌المللی به حساب می‌آیند. تمایل به تغییر فزاینده زیاد است، زیرا منشور ملل متحد همچنان بدون تغییر باقی مانده است.

در چارچوب فعالیتهای سازمان ملل، گروههای غیررسمی، چهار کارویژه عمده دارند. نخست، گروههای غیررسمی به دبیرکل سازمان ملل متحد در انجام برنامه‌های پیچیده وی کمک می‌کنند، مانند حمایت چندوجهی از عملیات صلح که در چشم‌انداز دوره انتقالی مناقشات قرار می‌گیرد. دوم، گروههای غیررسمی با بسیج حمایت بین‌المللی از مدیریت بحران و انتقال مناقشه از جنگ به صلح کمک می‌نمایند. سوم، با ابزارهای غیررسمی به همکاری و هم‌آوایی تلاشهای صلح‌سازی و اعمال صلح از طریق مدیریت بحران و جلب نظر گروههای ذی‌نفع کمک می‌کنند. و چهارم، گروههای غیررسمی ممکن است وظایفی را در

همکاری‌های استراتژیک در اجرای توافقات صلح به‌عهده گیرند.

ب) تکمیل مدیریت شورای امنیت سازمان ملل:

سرانجام اینکه، گروه‌های غیررسمی ممکن است موجب گسترش مدیریت بهتر در درون و بیرون شورای امنیت شوند. این گروه‌های غیررسمی که عموماً خود منتخب می‌باشند، با مشارکت انحصاری اعضای محدود و غیر پاسخگو هستند. اما با دیدگاهی مثبت، گروه‌های غیررسمی ممکن است به تکمیل مدیریت شورای امنیت از طریق محدود کردن شکاف عملیاتی و مشارکتی عدم حضور کشورها در شورا که می‌تواند موجب ممانعت در اتخاذ پاسخهای مؤثر در پاسخ به بحران شود، کمک نمایند. تأثیر مثبت گروه‌های غیررسمی متأثر از توانایی توازن بخشیدن این گروه‌ها به موضوعات کل‌گرای، کارایی، غیررسمیت و شفافیت است.

نتیجه‌گیری

مداخله ایالات متحده در مارس ۲۰۰۳ به منظور خلع سلاح و تغییر رژیم عراق بدون اجازه صریح شورای امنیت سازمان ملل مباحث جدیدی را در خصوص توانایی و محدودیتهای این نهاد بین‌المللی به‌وجود آورده است. برخی از نظریه‌پردازان معتقدند

که شورای امنیت در ایفای مسئولیت اصلی‌اش برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی ناتوان است؛ زیرا نظام بین‌الملل دچار تحول شده است. هرچند برخورد این چنین با عملکرد شورای امنیت سطحی است، اما باید عنوان نمود که شورای امنیت به‌وسیله محدودیتهای ساختاری مورد چالش قرار گرفته است.

جهت ارزیابی واقعی از عملکرد شورای امنیت باید به سطوح همکاری‌های غیررسمی و گردهمایی‌های دولتها در خارج از شورای امنیت نیز توجه نمود. در حقیقت گروه‌های غیررسمی به‌ویژه پس از نظام دوقطبی در تاریخ سازمان ملل پدیدار شده‌اند. هرچند در کنار تشکیل این گروه‌های غیررسمی، افزایش نقش و نفوذ شورای امنیت نیز کماکان نباید نادیده گرفته شود.

تحلیل روابط گروه‌های غیررسمی دولتها و شورای امنیت سازمان ملل متحد موضوعی بسیار پراهمیت است. با نگاهی پویا

به نوع کنش و واکنش میان گروه‌های غیررسمی در درون سازمان ملل و شورای امنیت و بررسی جایگاه چنین گروه‌هایی در نزد موافقین و مخالفین، شاید بتوان حضور گروه‌های غیررسمی دولتها را در تداوم جایگاه شورای امنیت و در راستای کمک به

انجام وظایف شورای امنیت ارزیابی کرد. این گروه‌بندی‌ها می‌توانند اجرای تدابیر دیپلماتیک را با اجازه رسمی از شورای امنیت یا مجمع عمومی برعهده بگیرند و در جهت جبران ناتوانی‌ها در حل و فصل مسائل کمک شایانی نمایند.

گروه‌های غیررسمی دولت‌ها در دهه ۱۹۹۰ در پاسخ به افزایش درخواست‌ها از سازمان ملل جهت تطبیق با محیط امنیتی جهان پس از نظام دوقطبی بدون تغییر رسمی بنیادهای اساسی سازمان ملل گسترش یافتند. پس از جنگ سرد فرآیندهای حل و فصل مسائل دیپلماتیک و اقدام دسته‌جمعی مشروع به‌طور فزاینده‌ای سست شده و تمایل به اقدام از طریق گروه‌های غیررسمی و یا ائتلافی از دولت‌ها بیشتر نمود یافته است.

در تجزیه و تحلیل روابط بین گروه‌های غیررسمی دولت‌ها و شورای امنیت سازمان ملل فرض آن است که شورای امنیت می‌تواند به‌عنوان یک ساختار دوجبهی با استفاده از هر دو سیستم باز و بسته بهتر عمل نماید. گاهی اوقات محدودیت‌هایی - به‌ویژه از ناحیه منشور ملل متحد - بر شورای امنیت تحمیل می‌شود. هرچند طبق منشور مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت

بین‌المللی با شورای امنیت می‌باشد. در این راستا دسته‌بندی‌هایی در درون و خارج از شورای امنیت با کارکردهای اصلی‌اش رقابت می‌کنند و گاهی اوقات نیز آنها را کامل می‌سازند. این گروه‌های غیررسمی می‌توانند نفوذ قابل ملاحظه‌ای را به شکل غیررسمی اعمال نمایند. این اعمال نفوذ می‌تواند تغییر یا اصلاح رفتار یک بازیگر را به‌وسیله دیگری ممکن سازد. در این صورت وظایف شورای امنیت توسط گروه‌های غیررسمی انجام می‌گیرد. هرچند میزان این نفوذ و اعمال تصمیم از موضوعی به موضوع دیگر تفاوت می‌کند.

همچنین می‌توان از چارچوب تحلیلی خاصی نیز بهره جست تا نوع روابط میان گروه‌های غیررسمی و شورای امنیت را نشان داد. در این چارچوب می‌توان از سه مفهوم خروج، بیان و وفاداری استفاده کرد. خروج به‌معنای ترک کردن - کلی یا جزئی - چارچوب سازمان ملل متحد به منظور رهایی از محدودیت‌های ساختاری سازمان ملل توسط گروه‌های غیررسمی است. خروج جزئی، عمل کردن در داخل چارچوب و اهداف سازمان ملل و زیر چتر قطعنامه سازمان ملل می‌باشد. اما در خروج کلی، عمل خارج از چارچوب سازمان ملل صورت می‌پذیرد.

حالت بیان، امکان اظهار منافع کشورهای درگیر در برابر شورای امنیت در خصوص عمل و ورود به مسائل منازعه‌آمیز است. در این حالت گروه‌های غیررسمی نفوذ غیررسمی بر تصمیم‌گیری‌های شورای امنیت اعمال می‌کنند. حالت وفاداری درصدد جذب دولتهای عضو سازمان ملل به سمت اهداف سازمان می‌باشد. همچنین در این حالت به بازیگرانی که خارج از چارچوب سازمان ملل بازی می‌کنند، در جهت پذیرش مشروعیت و کسب اجازه از شورای امنیت فشار وارد می‌شود. وفاداری ضمن تقویت حالت صدا درصدد است تا به حاشیه راندن سازمان ملل و شورای امنیت توسط گروه‌های غیررسمی را محدود سازد.

در باره علل و عوامل شکل‌گیری و فعالیت گروه‌های غیررسمی دولت‌ها باید، اضمحلال سیستم دوقطبی همراه با انبوهی از منازعات حل‌نشده دوران جنگ سرد را به عنوان عامل شکل‌گیری گروه‌های غیررسمی دانست. افزایش بحرانها، نقش شورای امنیت سازمان ملل متحد را در حل‌وفصل آنها افزایش داد و به همان‌سان موجب عدم موافقت همه‌جانبه پنج عضو دائم شورا را نیز شد. در این حالت تشکیل گروه‌های غیررسمی صرفاً محصول دوران پس از جنگ

سرد نیستند، اما در این دوران گسترش قابل ملاحظه‌ای یافتند و این گسترش در جهت حل معضل رسیدگی به بحرانها و کمک به تصمیم‌گیری مؤثر و کارآمد شورای امنیت می‌باشد. از این‌رو، کثرت رویدادهای بحرانی و مشکلات داخلی شورای امنیت در حل‌وفصل آنها این موضوع را موجب گردید.

رویدادهای بحرانی پس از جنگ سرد، متعدد و متنوع است و عمده آنها منازعات درون‌کشوری به‌جای منازعات بین‌کشوری بوده است. این رویدادهای پیچیده بحرانی نیازمند پاسخهای متفاوت جامعه بین‌المللی از قبیل مداخله، اجرای صلح، کمک به اصلاحات و... می‌باشد. کیفیت و کمیت رویدادهای بحرانی، شکل‌گیری رویه‌ای را در جهت واگذاری مجدد وظایف به مکانیسمهای مختلف با مشی غیر متمرکز موجب شده است.

در کنار عامل فوق، محدودیت‌های ساختاری شورای امنیت نیز به شکل‌گیری و گسترش گروه‌های غیررسمی کمک نموده است. محدودیتها و مشکلات ساختاری چون عدم حمایت مؤثر کشورهای عضو از سازمان ملل، فقدان مکانیسمهای لازمه در جهت تحقق اهداف سازمان ملل، چانه‌زنی‌ها و منافع گوناگون اعضا و تأثیر آن در فرآیند

ناشی از قدرت سمبلیک شورا می‌باشد. این گروه‌ها با اتصال فرآیندهای حل و فصل مسالمت‌آمیز مشکلات و مشروعیت عمل جمعی در پناه شورای امنیت، این عمل را موجب می‌شوند.

در بعد تغییر نیز گروه‌های غیررسمی دولت‌ها، موجب تغییر رویه‌های شورای امنیت با توجه به تغییر سیستمی نظام بین‌الملل و تغییر شکل مدیریت شورا می‌شوند. در این راستا ممکن است عملکرد این گروه‌ها مشکلات ساختاری شورای امنیت را تقلیل دهند.

در انتها بار دیگر باید بر اهمیت گروه‌های غیررسمی دولت‌ها و نقش آنها در تحکیم موقعیت شورای امنیت تأکید نمود. این گروه‌ها بار دیگر دیپلماسی بین‌المللی را مطرح و اصلاح می‌کند و موازنه قدرت در سازمان ملل را نیز تا حدی به وجود می‌آورد. در این صورت شورای امنیت نیز در مدیریت بهتر سیاست‌های بیرونی خود موفق‌تر خواهد بود.

بنابراین گروه‌های غیر رسمی کشورها را در سیستم سازمان ملل به‌ویژه شورای امنیت می‌توان به‌عنوان یک متغیر تأثیرگذار در فرآیند تصمیم‌سازی‌ها به حساب آورد. این تأثیر هم در فرآیندهای رسمی و هم

تصمیم‌گیری، عدم حضور مؤثر اغلب کشورها در مأموریت‌های سازمان، تسلط پنج عضو دائم شورای امنیت در تصمیم‌گیری‌ها و عملیات شورا، چرخشی بودن عضویت اعضای غیردائم و عدم نگاه کلان نسبت به رویدادهای بحرانی، عدم تطبیق شورای امنیت با تغییرات سیستمی حادث شده پس از جنگ سرد و... از جمله عواملی بودند که گروه‌های غیررسمی به‌خاطر آنها شکل گرفتند و افزایش یافتند.

اثرات عملکرد گروه‌های غیررسمی دولت‌ها را در سه محور کلان قدرت، مشروعیت و تغییر - از مفاهیم کلیدی تئوری روابط بین‌الملل - می‌توان مورد بررسی قرار داد. در بعد قدرت، گروه‌های غیررسمی دولت‌ها بر توازن قدرت کشورهای عضو سازمان ملل اثر می‌گذارند. این عمل با افزایش کشورهایی که در قبول هزینه‌های عملیات مختلف مشارکت می‌کنند و عضو شورای امنیت نیستند، همین‌طور تعدیل برتری پنج عضو دائمی شورای امنیت و ایستادگی در برابر هژمونی ایالات متحده صورت می‌گیرد.

در بعد مشروعیت، گروه‌های غیررسمی دولت‌ها کماکان بر استفاده از عامل مشروعیت و مجوز شورای امنیت پا می‌فشارند. این امر

فرآیندهای غیررسمی به چشم دیده می‌شود. به نظر می‌رسد، کشورهایی که پرونده آنان در شورای امنیت سازمان ملل مطرح است، می‌توانند از پتانسیل گروههای غیر رسمی کشورها برای تعدیل، تغییر و تأثیرگذاری بر تصمیمات شورای امنیت استفاده کنند. میزان استفاده از قدرت گروههای غیر رسمی کشورها در شورای امنیت سازمان ملل به ظرفیتهای دیپلماسی کشور، وجود دیپلماتهای برجسته و آشنایی کامل با تمامی فرآیندهای رسمی و غیر رسمی و بده‌بستانهای دیپلماتیک وابسته است.