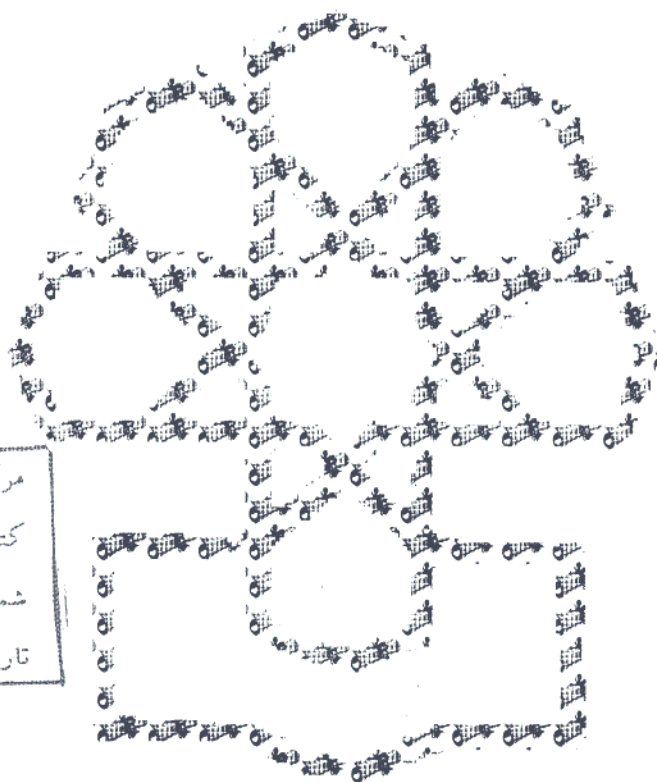




نگاهی به منشور سازمان دول امریکایی و پروتکل‌های اصلاحی آن



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
کتابخانه و واحد اسناد و اطلاع‌رسانی
شماره: ۷۲۲۵
تاریخ: ۱۴۰۱-۱۰-۲۶

معاونت پژوهشی

مرداد ماه ۱۳۷۴

کار: دفتر سیاسی و اجتماعی
مسئول دفتر: عالیہ ارفعی

این گزارش به درخواست آقای جعفری نماینده
محترم ارومیه در مجلس شورای اسلامی تهیه شده است.

کد گزارش: ۱۴۰۰۸۱۱

* در نگاهی اجمالی به سازمان کشورهای امریکایی سعی شده است تا علاوه بر ارائه تاریخچه‌ای از چگونگی تشکیل سازمان و تحرکاتی که منجر به تشکیل سازمان کشورهای امریکایی شد؛ از تحولات مهم منشور سازمان کشورهای امریکایی صحبت و چهار اصلحیه مهم آن یعنی پروتکل‌های «بوئنوس ایرس»، «کارتاژ نادو ایندیاس»، «واشنگتن» و «ماناگوا» مورد بررسی قرار گیرد. پس از ختم این بررسی معضلات فرا روی سازمان دول امریکایی در مورد چگونگی پذیرش و یا عدم پذیرش پروتکلها از زوایای حقوقی و سیاسی مورد مذاقه قرار گرفته است.

* ارکان تشکیل دهنده سازمان کشورهای امریکایی با ذکر آخرین تحولات و تغییراتی که در منشور حاصل آمده و عنداللزوم قیاس آن با منشور اصلی، بخش بعدی بحث است. در این قسمت به مجمع عمومی؛ نشست مشورتی وزرای امور خارجه، کنفرانسهای تخصصی، سازمانهای تخصصی پرداخته شده و اصلحیه پروتکل ماناگوا در مورد تشکیل «شورای بین امریکایی توسعه کامل» مورد بررسی قرار می‌گیرد.

* به عنوان جمع‌بندی نهایی، به عملکرد سازمان به طور اجمالی قبل از فروپاشی کمونیسیم و بعد از آن اشاره شده است.

* فهرستی از کشورهای عضو سازمان دول امریکایی و همچنین ذکر منابع و مأخذ مورد استفاده در این نوشتار، پایان بخش این مقاله می‌باشد.

سابقه تاریخی سازمان کشورهای امریکایی

سازمان کشورهای امریکایی^(۱) قدیمیترین سازمان منطقه‌ای جهان است که قدمت تأسیس آن به زمان تشکیل اولین کنفرانس بین‌المللی دول امریکایی در تاریخ ۱۴ آوریل ۱۸۹۰ مطابق (۲۵ فروردین ۱۲۹۶ شمسی) باز می‌گردد. آن کنفرانس منجر به تشکیل اتحادیه بین‌المللی جمهوریهای امریکایی^(۲) و یک دفتر «تجاری»^(۳) گردید که عهده‌دار امور دفتری آن اتحادیه بود. در سال ۱۹۱۰ میلادی (۱۲۸۹ شمسی)، اتحادیه بین‌المللی به اتحادیه جمهوریهای امریکایی و دفتر تجاری به اتحادیه پان امریکن^(۴) تغییر نام داد.

منشور سازمان کشورهای امریکایی

در اواخر جنگ دوم جهانی حرکتی در تجدید ساختمان و ادغام نهادهای چندگانه امریکایی در سیستم بین‌الدولی امریکایی صورت گرفت و پس از اتمام جنگ در سال ۱۹۴۸ میلادی و در خلال نهمین کنفرانس بین‌المللی دول امریکا در بوگو تائو کلمبیا، منشوری مورد پذیرش قرار گرفت و اتحادیه جماهیر امریکایی به سازمان کشورهای امریکایی و اتحادیه پان امریکن به صورت دبیرخانه کل آن سازمان درآمد. منشور سازمان دول امریکایی در ۱۳ دسامبر ۱۹۵۱ (آذر ۱۳۳۰ شمسی) قوت قانونی یافت و در حال حاضر ۳۵ کشور^(۵) از زمان تصویب منشور بوگو تا به این سازمان پیوسته‌اند.

تحولات منشور سازمان کشورهای امریکایی و پی‌آمدهای سیاسی و حقوقی آن.

از زمان پذیرش منشور سازمان دول کشورهای امریکایی تا به امروز این منشور ۴ بار مورد متمیم قرار گرفته است و در هر ۴ مورد علت افزایش متمم و یا اصلاح، تقویت پاسخگویی و واکنش سازمان به نیازهای زمان و درخواست دول عضو عنوان شده است. اما روند تکمیل منشور سازمان کشورهای امریکایی که ذیلاً به آن خواهیم پرداخت در عمل باعث بروز مشکلاتی در کار آمدی کلی این سازمان گردید.

الف: پروتکل اصلاحی بوئنوس آیرس

در سال ۱۹۶۴ میلادی (۱۳۴۳ شمسی)، دول امریکایی به منظور تقویت و حمایت از سیاستهای

1- The Organization of American States OAS

2- International Union of American Republics

3- Commercial Bureau

4- Pan American Union

۵- اسامی کشورهای عضو این سازمان در خاتمه نوشتار آورده شده است.

توسعه اجتماعی و اقتصادی خود کنفرانس ویژه‌ای را برگزار کردند و به دنبال آن دومین کنفرانس ویژه بین‌الدولی در سال ۱۹۶۵ (۱۳۴۴ شمسی) در ریودو ژانیرو منعقد شد، در این کنفرانس بیانیه‌ای مورد پذیرش قرار گرفت که در آن ضرورت بازنگری در ساختار «سازمان دول امریکایی» مورد تأیید واقع شد.

سومین کنفرانس ویژه بین‌الدولی کشورهای امریکا در بوئنوس آیرس در سال ۱۹۶۷ (۱۳۴۶ شمسی) منعقد شد که هدف آن بررسی طرحهای ارائه شده به منظور تقویت سازمان و تجدید ساختار آن بود. در کنفرانس مزبور «پروتکل بوئنوس آیرس» مورد پذیرش واقع شد و این پروتکل از ۲۷ فوریه ۱۹۷۰ (۱۳۴۹ شمسی) قدرت اجرایی یافت. در این کنفرانس تغییراتی به شرح زیر در ساختار سازمانی آن پیش آمد:

۱- قرار شد به جای کنفرانس بین‌الدول امریکایی، «مجمع عمومی» تأسیس یابد.

۲- تأسیس سه شورا به شرح زیر مورد تصویب واقع شود

الف: شورای دائمی؛

ب: شورای بین‌الدولی اقتصادی و اجتماعی؛

ج: شورای بین‌الدولی آموزش، علوم و فرهنگ؛

از بین سی و دو عضو سازمان در آن زمان، کوبا تنها عضوی است که پروتکل را به تصویب نرسانیده است. در مورد کوبا این نکته گفتنی است که کوبا عضوی از سازمان کشورهای امریکایی است ولی از سال ۱۹۶۲ (۱۳۴۱ شمسی)، حکومت آن کشور اجازه حضور در سازمان را ندارد این تصمیم توسط هشتمین اجلاس مشورتی وزرای امور خارجه کشورهای امریکایی در پونتا دل استارو گرفته اتخاذ شد.

ب: پروتکل کارتاژنا دو ایندیاس

در سال ۱۹۸۴ میلادی (۱۳۶۳ شمسی) اعضای سازمان دول امریکایی مجمع عمومی ویژه‌ای ترتیب دادند که به نشستی در کارتاژنا دو ایندیاس کلمبیا انجامید. در این نشست مسأله اصلی معطوف به ارتقای نقش سازمان کشورهای امریکایی به سازمانی با تأثیر و کارآمدی بین‌المللی بود. در چهاردهمین اجلاس ویژه این نشست مجمع عمومی «پروتکل کارتاژنا دو ایندیاس» را مورد پذیرش قرار داد.

این پروتکل در ۱۶ نوامبر ۱۹۸۸ (۱۳۶۷ شمسی) پس از تصویب ^۲ اعضای امضاکننده قوت قانونی یافت. در حال حاضر کشورهای کوبا، گواتمالا، هاییتی، پرو و ایالات متحده این پروتکل را به امضا نرسانیده‌اند. مواد مهم پروتکل کارتاژنا دو ایندیاس عبارت است از:

۱- یکی از مواد مهم این پروتکل، پذیرش اصل دموکراسی مثبتی بر نمایندگی و اصل عدم مداخله به عنوان مسائل لایتنجری اهداف تشکیل سازمان است.

۲- افزایش قدرت دبیرکل سازمان همپا و مشابه اختیارات دبیرکل سازمان ملل متحد از دیگر اصلاحات این پروتکل است که با استناد به ماده ۹۹ منشور سازمان ملل صورت پذیرفته است.^(۱)

۳- نوسازی سیستم سازمانی سازمان دول امریکایی از دیگر تغییرات مهمی است که توسط پروتکل

۱- ماده ۹۹ منشور سازمان ملل می‌گوید: دبیرکل می‌تواند نظر شورای امنیت را به هر موضوعی که به عقیده او ممکن است حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید نماید جلب کند.

کار تاژنادو ایندیاس صورت گرفت.

پس از پذیرش این پروتکل و قوت قانونی یافتن آن، سه کشور بلایز در سال ۱۹۹۱ (۱۳۷۰ شمسی)، کانادا در سال ۱۹۸۹ (۱۳۶۸ شمسی) و گویان در سال ۱۹۹۱ (۱۳۷۰ شمسی) نیز متن منشور اصلاح شده را امضا و بدین ترتیب تعداد اعضای سازمان به ۳۵ افزایش یافت.

ج: پروتکل واشنگتن

بیانات متعدد و التزامات فراوان و متفرق کشورها در خصوص انجام «دمکراسی اجتماعی» راه را برای اصلاح مجدد منشور فراهم ساخت. هدف از این اصلاحات تقویت سیستم دمکراسی مبتنی بر نمایندگی به عنوان چارچوبی برای هدایت سیاسی و امنیتی نیم کره غربی بود. در سال ۱۹۹۲ (۱۳۷۱ شمسی) شورای دائم سازمان کشورهای امریکایی طی قطعنامه‌ای^(۱) انعقاد شانزدهمین اجلاس ویژه مجمع عمومی را مورد پذیرش قرار داد. هدف از این اجلاس بررسی موارد زیر بود:

۱- امکان «تعلیق» عضویت حکومتهای عضو سازمان از حضور در سازمان در صورت «بروز مسائل منجر به خلل در روند حرکت نهادهای دمکراتیک سیاسی و یا توقف عملکرد دول منتخب در هر یک از کشورهای عضو»^(۲)

۲- راههای کاستن از «فقر» رو به افزایش به عنوان یکی از تهدیدات جدی علیه دمکراسی نیمکره غربی.

سومین پروتکل اصلاحیه منشور سازمان دول امریکایی موسوم به «پروتکل واشنگتن» در شهر واشنگتن در ۱۴ دسامبر ۱۹۹۲ مورد پذیرش واقع شد.

تا به امروز از ۳۵ عضو سازمان، ۲۸ عضو پروتکل فوق را امضا و پنج کشور کانادا در سال ۱۹۹۳ (۱۳۷۲ شمسی)، باهاماس، آرژانتین، السالوادور و ایالات متحده در سال ۱۹۹۴ (۱۳۷۳ شمسی) این پروتکل را به تصویب رسانیده‌اند.

د: پروتکل ماناگوا

در دهم ژوئن ۱۹۹۳ (۱۳۷۲ شمسی) و در خلال نوزدهمین اجلاس ویژه مجمع عمومی سازمان کشورهای امریکایی در ماناگوا، نیکاراگوئه «پروتکل ماناگوا» مورد پذیرش واقع شد.

هدف از این پروتکل اجرای موارد زیر اعلام شده است:

۱- نحوه مواجهه با مسائل مختلف فراروی سازمان؛

۲- ضرورت غلبه بر ساختار سازمانی غیر قابل انعطاف؛

1- OAS Permanent Council Resolution 584 (907).

۲- این تصمیم قبلاً طی قطعنامه‌ای در مجمع عمومی سازمان کشورهای امریکایی نیز اتخاذ شده بود. نگاه کنید به:

- OAS General Assembly Resolution 1080/ 21 th Sessoin, 1991.

۳- ضرورت شناخت و جلوگیری از دوباره کاری در کمکهای تکنیکی،
۴- نحوه مقابله با تقلیل منابع مالی سازمان و افزایش سهمیه دول عضو.
در پروتکل ماناگوا تشکیل شورای جدیدی تحت عنوان «شورای بین‌الدولی برای توسعه کامل»^(۱) نیز
پیش‌بینی شده است.
تا به حال سی و سه کشور از ۳۵ عضو سازمان دول امریکایی، پروتکل را به امضا رسانیده و کانادا در
سال ۱۹۹۳ (۱۳۷۲ شمسی) و مکزیک و ایالات متحده امریکا، بولیوی و باهاماس در سال ۱۹۹۴
(۱۳۷۳ شمسی) آن را به تصویب رسانیده‌اند.

شیوه اصلاح و متمیم

بررسی شیوه اصلاح منشور سازمان دول امریکایی در چهار پروتکل ذکر شده نشانگر تمایز مهمی
در خصوص پذیرش بر اساس رأی اجلاسهای ویژه مجمع عمومی و قدرت قانونی یافتن آنها پس از حصول
به حد نصاب پیش‌بینی شده منشور دول امریکایی پس از تصویب ۲/۳ از کل دول عضو است.
قدرت قانونی یافتن چنین اسناد «توکیلی» معمولاً به صورت یکی از ۳ قسم زیر است:
۱- رضایت؛ بدین معنی که متن اصلاحی تنها برای دول تصویب‌کننده آنها قوت قانونی می‌یابد ولی
متن اصلی برای کلیه اعضا لازم‌الاجرا است.
۲- شیوه تقنینی؛ بدان معنی که وقتی اکثریت دول عضو اصلاحیه‌ای را به تصویب برسانند، برای کلیه
اعضا لازم‌الاجرا تلقی می‌گردد (به عنوان مثال مثل منشور ملل متحد).
۳- شیوه اتفاق آرا، بدان معنی که اصلاحیه‌ها تنها پس از تصویب کلیه دول عضو قوت قانونی می‌یابند
(به عنوان مثال مثل اتحادیه اروپا).
منشور سازمان دول امریکایی از اصل رضایت که در ماده ۱۴۵ منشور ملحوظ است جانبداری
می‌کند، اصل ۴۵ می‌گوید:
«منشور حاضر پس از تصویب ۲/۳ دول امضاکننده، برای تصویب‌کنندگان قوت قانونی می‌یابد؛ لازم‌الاجرا
شدن آن برای سایر دولتها متعاقب تصویب خواهد بود».
آثار حقوقی این اصل راه را برای دول عضو در تصویب تمام یا بخشی از پروتکلها باز می‌گذارد.
کنوانسیون حقوقی معاهدات وین درباره «معاهدات مربوط به تأسیس سازمانهای بین‌المللی و معاهدات
پذیرفته شده در چارچوب یک سازمان بین‌المللی» (ماده ۵ کنوانسیون)، نیز کمکی به حل معضل نمی‌کند.
این ماده می‌گوید:
«این عهدنامه بر هر معاهده‌ای که سند تأسیس یک سازمان بین‌المللی باشد و هر معاهده‌ای که در چارچوب
یک سازمان بین‌المللی پذیرفته شود، اطلاق می‌گردد بی‌آنکه به قواعد و مقررات مربوط به آن سازمان لطمه‌ای وارد
کند».

آنچه مشهود است این است که دول عضو سازمان کشورهای امریکایی به سبب عدم تصویب یک یا

1- Inter American Council for Integral Development.

چند پروتکل منضمه یا اصلاحیه، حق عضویت خود را از دست نمی‌دهند. و این ناشی از این واقعیت است که پروتکلها مورد سازمان تازه‌ای نیستند. این امر در عمل خود موجب مشکلاتی شده است. این مشکلات، در خصوص رژیمهای حقوقی متفاوت ناظر بر قدرت قانونی یافتن پروتکل بوئنوس آیرس در سال ۱۹۷۰ میلادی بروز کرد. در آن زمان راه‌حلی عملی برگزیده شد تا سازمان به فعالیت خود در ساختار جدید با حضور کامل تمامی اعضا ادامه دهد.

مشکلات حاضر

پس از افزایش پروتکلها به خاصه آنانی که در ارتباط با «تعلیق» حضور حکومتها در سازمان بودند مشکلات حقوقی چندی بروز کرد که بعضی از این مشکلات به شرح زیر است:

۱- آیا «تعلیق» به کشورهای عضو که پروتکل و اشنگتن را تصویب نکرده‌اند تسری می‌باید؟
۲- آیا اعضای که پروتکل را به تصویب نرسانده‌اند می‌توانند در تصمیم‌گیریهای منجر به «تعلیق» سایر اعضا شرکت جویند؟

۳- عواقب نهایی فراروی دولتهایی که منشور فعلی (منشور قبلی به علاوه پروتکلهای بوئنوس

آیرس و کارتاژنادو ایندیاس، دو پروتکلی که قوت قانونی یافته‌اند) را به تصویب نرسانیده‌اند، چیست؟
۴- وضعیت کشورهای که دو پروتکل آخر یعنی پروتکلها و اشنگتن و ماناگوارا که هنوز قوت قانونی نیافته‌اند، تصویب ولی از تصویب دو پروتکلی که قوت قانونی یافته‌اند (پروتکلها و بوئنوس آیرس و یا کارتاژنادو ایندیاس)، خودداری کرده‌اند، چیست؟^(۱)

به نظر می‌رسد پاسخ فراروی این مشکل، اصلاح ماده ۱۴۵ منشور سازمان دول امریکایی است که به دلایل مختلف سیاسی هنوز اصلاح آن پیشنهاد نشده است. معضلات وجود رژیمهای حقوقی گوناگون، نشان از تغییر روابط بین کشورهای عضو سازمان دول امریکایی دارد که نهایتاً منجر به کاهش میزان تأثیر این سازمان به عنوان سازمانی منطقه‌ای خواهد شد.^(۲)

اهداف اصلی سازمان کشورهای امریکایی

در منشور سازمان کشورهای امریکایی، ماده ۴ منشور اولیه به اهداف سازمان اختصاص داشت با تغییرات پروتکلها و بوئنوس آیرس و کارتاژنادو ایندیاس این ماده به صورت ماده ۲ منشور درآمد و در پروتکل و اشنگتن تغییراتی در آن صورت گرفت. بر حسب آخرین متن اصلاح شده، هدف سازمان چنین بیان شده است:

۱- تقویت صلح و امنیت قاره؛

۱- ایالات متحده امریکا نمونه‌ای از این وضعیت است. این کشور پروتکلها و بوئنوس آیرس، اشنگتن و ماناگوارا را تصویب ولی پروتکل کارتاژنادو ایندیاس را به تصویب نرسانده است. علت این امر از جانب این کشور اعطای قدرت فراوان به دبیرکل عنوان شده است.
۲- این بخش از نوشتار با اندکی حک و اصلاح، متنی است که از جانب نگارنده برای درج در نشریه پاییز «دیدگاهها و تحلیلهای» به آن نشریه تسلیم شده است.

- ۲- ارتقای دموکراسی مبتنی بر نمایندگی با احترام به اصول عدم مداخله،
- ۳- ممانعت از بروز معضلات و تضمین حل مسالمت‌آمیز اختلافاتی که ممکن است بین کشورهای عضو بروز کند؛
- ۴- امکان عمل جمعی در حمایت از کشورها در صورت بروز تجاوز؛
- ۵- جستجو برای حل معضلات سیاسی، قضایی و اقتصادی که ممکن است بین اعضا بروز نماید؛
- ۶- توسعه سیاسی-اجتماعی و فرهنگی از طریق عمل مشترک و هماهنگ؛
- ۷- امحای فقر مفرط که موجب مانعی در راه توسعه دموکراتیک مردمان نیمکره غربی خواهد شد؛
- ۸- رسیدن به حد معقول (موثری) از تسلیحات متعارف به منظور اختصاص سهم بیشتری از منابع به توسعه اجتماعی و اقتصادی اعضا^(۱).

اصول مورد استناد سازمان کشورهای امریکایی

- در متن اصلاح‌شده منشور توسط پروتکل واشنگتن؛ ماده ۳ به اصول مورد استناد سازمان می‌پردازد.
- ۱- حقوق بین‌الملل به عنوان شاخص بین اعضا در روابط دو جانبه؛
 - ۲- احترام به شخصیت، حاکمیت و استقلال دول و رفتار صادقانه در جهت اجرای تعهدات ناشی از قراردادها و سایر منابع حقوقی بین‌الملل به عنوان عناصر لازم تشکیل‌دهنده نظم جهانی؛
 - ۳- وفای به عهد به عنوان حاکم روابط بین دول؛
 - ۴- همبستگی دول امریکایی و اهداف والای آنان نیازمند سازمان سیاسی در دولتهاست که بر پایه اجرای مؤثر نمایندگی مبتنی بر دموکراسی تکیه کند؛
 - ۵- آزادی (حق) انتخاب سیستم سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و ساماندهی آنها توسط هر کشور به طریق موردنظر خود، بدون دخالت دیگران و خودداری از دخالت در امور دیگر کشورها؛
 - ۶- امحای فقر مفرط به عنوان یکی از زمینه‌های ضروری برای پیشبرد دموکراسی مبتنی بر نمایندگی به عنوان مسؤلیتی برای دول امریکایی؛
 - ۷- محکوم ساختن جنگ تجاوزگرانه و اینکه پیروزی در چنین جنگی موجب حق نیست؛
 - ۸- تلقی «تجاوز» به یکی از دول امریکایی به عنوان تجاوزی علیه سایر اعضای سازمان دول امریکایی و پذیرش اصل دفاع دستجمعی؛
 - ۹- حل مسالمت‌آمیز اختلافاتی با شاخص بین‌المللی که بین دو یا چند تن از اعضا بروز نماید.
 - ۱۰- پذیرش عدالت و امنیت اجتماعی به عنوان پایه‌های صلح دائم؛
 - ۱۱- همکاری اقتصادی به عنوان یکی از ضرورت‌های حصول به رفاه مشترک؛
 - ۱۲- پذیرش حقوق بنیادین آحاد ملت بدون تبعیض ناشی از نژاد، ملیت یا جنسیت؛
 - ۱۳- وحدت روحی قاره بر پایه احترام به ارزشهای فرهنگی کشورهای امریکایی نیاز به همکاری نزدیک برای حصول به اهداف اعلائی تمدن؛

1- Text of the OAS Charter as amended by the 4 amendments, 1994, Article 2.

۱۴- هدایت تحصیلات و آموزش باید بر پایه عدالت، آزادی و صلح باشد^(۱).

ارکان سازمان دولتهای امریکایی

فصل دوم منشور سازمان دول امریکایی، در بخش نهم خود به تشکیلات سازمان دولتهای امریکایی می‌پردازد و در بخشهای بعدی آن را توضیح می‌دهد.

این ارکان عبارتند از:

الف: کنفرانس بین امریکایی (مجمع عمومی)^(۲) نام این کنفرانس که عالی‌ترین نهاد سازمان دولتهای امریکایی است در سال ۱۹۶۵ میلادی پس از اصلاحیه موسوم به «پروتکل بوئنوس آیرس» به «مجمع عمومی» تغییر یافت.

این مجمع هر ۵ سال یکبار با حضور تمامی اعضا تشکیل و مسائل کلی و خط مشی عمومی سازمان را مطالعه می‌کند و اختیار بررسی کلیه مسائل مابین کشورهای امریکایی را بر حسب منشور سازمان و سایر معاهدات بین‌الدولی امریکایی داراست.

مجمع عمومی می‌تواند در صورت تأیید لاقلاً $\frac{2}{3}$ از دول عضو، نسبت به تشکیل «مجمع ویژه» مبادرت نماید و یا تاریخ معمول کنفرانس را تغییر دهد.

ب: نشست مشورتی وزرای امور خارجه

این نشست عمدتاً در خصوص مشورت پیرامون مسائل فوری و یا مسائلی که منافع همگانی را در بر دارد، منعقد می‌شود و به صورت نهادی مشورتی عمل می‌کند.

علی‌الاصول هر دولت عضو سازمان می‌تواند درخواست تشکیل این نهاد مشورتی را بنماید. چنین درخواستی باید از طریق شورا به اطلاع اعضا رسانیده شود و در صورت توافق اکثریت مطلق آنها، نشست صورت خواهد گرفت. تنها استثنا مربوط به حالت‌های فوری و اضطراری نظیر حمله مسلحانه به قلمرو یک دولت امریکایی است که در چنین صورتی نشست^(۳) بدون فوت وقت صورت خواهد گرفت.

در کنار این نهاد مشورتی، بازوی معین دیگری نیز وجود دارد که به منظور مشورت و ارائه نظر در باب همکاری‌های نظامی عمل می‌کند. این نهاد «کمیته مشورتی دفاعی»^(۴) نام دارد. که اعضای آن را سران عالی‌رتبه نظامی کشورهای امریکایی تشکیل می‌دهند.

ج: شورا^(۵)

ترتیباتی که شورای سازمان دول امریکایی را که مرکب از نمایندگان دول عضو سازمان می‌باشد معین می‌کند با «پروتکل بوئنوس آیرس» تغییراتی یافت ولی این تغییرات عمدتاً شکلی و صوری بودند و نه ماهوی. شورا موظف به نظارت بر حسن انجام وظایف اتحادیه پان امریکن می‌باشد و همچنین وظایف

1- Ibid. Article 3. Passim.

2- "The Inter - American Conference" as cited in Unamended OAS Charter and " General Assembly " as cited in amended text.

3-The Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs.

4- Advisory Defence Committee.

5- Council.

مشخص زیر به آن محول شده است.

۱- تهیه و تشکیل آژانسهای جدید تخصصی و ارائه آن به مجمع عمومی برای تصمیم‌گیری نهایی، انحلال و یا ادغام آژانسهای قبلی؛

۲- تهیه پیش‌نویس توصیه به دولت‌ها، مجمع عمومی، کنفرانسهای تخصصی به منظور ایجاد هماهنگی بین دول عضو؛

۳- تنظیم توافقات لازم با سازمانهای تخصصی بین‌الدولی امریکایی به منظور تبیین روابط بین نهادها و سازمان؛

۴- ارتقا و ایجاد تسهیلات لازم به منظور بسط روابط سازمان کشورهای امریکایی و سازمان ملل متحد و همچنین بین سازمانهای تخصصی کشورهای امریکایی و آژانسهای تخصصی بین‌المللی؛

۵- کمک به اتخاذ تدابیر و تصویب قطعنامه‌های لازم به منظور تسهیل و کمک به دبیرکل سازمان برای ایفای تعهدات خود.^(۱)

به علاوه شورا موظف است از لحاظ مالی سهمیه هر کشور را معین ساخته و لااقل ۶ ماه قبل از شروع سال مالی جدید گزارشی به کشورهای عضو ارائه دهد.

قبل از اصلاحیه «پروتکل بوئنوس آیرس»، شورا خود صاحب نهادهای دیگری بود که در ماده ۵۷ متن منشور قبل از اصلاح بوئنوس آیرس از سه شورای ۱- بین‌الدولی امریکایی اقتصادی و سیاسی؛

۲- قضایی و ۳- فرهنگی نام برده شده بود.^(۲) در «پروتکل‌های بوئنوس آیرس» «وکار تاژ نادو ایندیاس»^(۳) نام سه شورا تحت عنوان:

۱- شورای دائم^(۴)

۲- شورای بین‌الدولی اقتصادی اجتماعی.^(۵)

۳- شورای آموزش، علوم و فرهنگ.^(۶)

درج گردیده است، به علاوه در بخش پانزدهم و شانزدهم منشور ترتیباتی برای ایجاد «کمیته قضایی»^(۷) و «کمیسیون حقوق بشر»^(۸) در نظر گرفته شده است.

د: اتحادیه پان امریکن

این اتحادیه در حکم دبیرخانه سازمان کشورهای امریکایی است که وظیفه هماهنگی بین عملکردهای مختلف سازمان را عهده‌دار است. ریاست این اتحادیه با دبیر کل است که توسط شورا انتخاب می‌شود و بر حسب پروتکل «کار تاژ نادو ایندیاس» وظایفی شبیه به وظایف دبیرکل سازمان ملل را در سازمان

1- Unamended Charter, Article 53-4.

2- Ibid., Article 57.

3- Integrated Text of the Charter as amended by Protocols of Buenos Aires and Cartagena de Indias Chapter XI, the Councils of the Organization Articles 69-78, ILM, No.33, Page 997.

4- Ibid./ Chapter XII, The Permanent Council of the Organization, Articles 79-91 P.997.

5- Ibid./ Chapter XII, The Inter- American Economic and Social Council, Articles 92-97, P.998.

6- Ibid./ chapter XIV/ The Inter- American Council for Education/ Science and Culture, Articles 98-103, P. 999.

7- Ibid./ Chapter XV, The Inter - American Judicial Committee, Articles 104- 110, P. 1000.

8- Ibid./ Chapter XVI, The Inter- American Commission on Human Rights, Article III, P. 1001.

خود دارا است.

دبیرکل می تواند در تمام جلسات مجمع عمومی، نشستهای مشورتی شورای وزیران و سایر نهادهای سازمان بدون حق رأی شرکت نماید.

دبیرخانه با استمداد از دفاتر تکنیکی و اطلاعاتی وظیفه هماهنگی بین عملکرد اعضا را داراست از جمله وظایف این اتحادیه می توان به:

۱- ارائه وظایف مشورتی به شورا و نهادهای تابعه در برنامه ریزی نظارت بر حسن اجرای مجمع عمومی و سایر نشستها؛

۲- کمک لازم به کشورهایی که مجمع عمومی در آن جا برگزار می گردد؛

۳- حفاظت و ضبط اسناد مجمع عمومی، شورای مشورتی وزرای خارجه و در صورت امکان کنفرانسهای تخصصی؛

۴- حفاظت و نگهداری از اسناد مثبتة تأیید و الحاق قطعی کشورها به معاهدات بین الدولی امریکایی؛

۵- انجام وظایف محوله توسط مجمع عمومی و شورای مشورتی وزرای خارجه؛

۶- ارائه گزارش سالانه از عملکرد سازمان به شورا؛

اشاره کرد.^(۱)

دبیرکل برای اعمال ریاست خود بر دبیرخانه از دو نیروی کمکی تحت عنوان دستیار دبیرکل که به مدت ۱۰ سال انتخاب می شوند و انتخاب مجدد آنان نیز بلامانع است بهره می جوید.^(۲)

هـ: کنفرانسهای تخصصی؛

کنفرانسهای تخصصی به منظور رویارویی سازمان با مسائل خاص فنی و حصول به مشارکت بیشتر بین دول منعقد می شوند. تشکیل کنفرانسهای تخصصی به درخواست مجمع عمومی، شورای مشورتی وزرای خارجه و یا توافقیهای دیگر بین دول عضو و یا به درخواست نهادهای تخصصی منعقد می شود.^(۳)

و: سازمانهای تخصصی

سازمانهای تخصصی یکی از نهادهای تشکیلاتی سازمان کشورهای امریکایی هستند که منشور سازمان آنها را چنین تعریف کرده است: «سازمانهای بین امریکایی تخصصی، سازمانهایی بین الدولی هستند که بر اساس توافقات چند جانبه تأسیس و وظایف خاصی در ارتباط با مسائل تکنیکی مرتبط با کشورهای امریکایی را عهده دار می باشند».

این سازمانها می توانند اقدام به ایجاد ارتباط با آرانسهای بین المللی با وظایف مشابه نموده ولی در انعقاد توافقات با سازمانهای بین المللی به عنوان جزء لاینفک و لایجزای سازمان کشورهای امریکایی - حتی در مواقعی که موظف به انجام اموری منطقه ای از جانب سازمانی بین المللی می گردند - محسوب می شوند.^(۴)

1- Charter of OAS, (Unamended Version), Articles 78/ 83, PP.134-5, Passim.

2 - A) *Ibid.*, Articles 85-86, Passim, P136.

B) Integrated Text of the Charter of the OAS, as amended by the Protocols of Buenos Aires and Cartagena de Indias, Articles *ILM*, No 33, P. 1001. 112-126,

3-*Ibid.*, Chapter XVIII, The Specialized Conferences, Articles 127-128, P.1002.

4-*Ibid.*, Chapter XIX, The Specialized Organizations, Articles 129- 135 ,99. 1002-3.

ز: شورای بین امریکایی توسعه کامل

این شورا بر حسب اصلاحیه «پروتکل ماناگوا» و با افزایش موادی به بخشهای سیزدهم و هفدهم منشور به وجود آمد. از عهده وظایف این شورا می توان به:

۱- برنامه ریزی و توصیه به مجمع عمومی برای اتخاذ استراتژی های کلان، برنامه ریزی و شیوه عمل در خصوص مسائل مرتبط با مشارکت برای توسعه کامل اشاره کرد. این برنامه ها محدود به خط مشی عام مجمع عمومی و اولویتهای مورد نظر این سازمان می باشد.

۲- هدایت و آماده سازی سرفصلهای برنامه و بودجه برای مشارکتهای تکنیکی،

۳- ارتقا، هماهنگی و تبیین وظایف نهادهای کمکی که برای حصول به طرحها و برنامه های توسعه در تلاشند. شورا این وظیفه خود را پس از اعلام اولویت توسط دول عضو انجام می دهد. این اولویتهای در سه حوزه

الف: توسعه اقتصادی و اجتماعی، منجمله تجارت، سیاحت و محیط زیست؛

ب: توسعه آموزش و مشمولیت آن بر تمام سطوح، بهبود و ارتقای تحقیقات تکنولوژی و علمی و حمایت از فعالیتهای فرهنگی؛

ج: تقویت خودآگاهی مدنی اتباع امریکایی به عنوان یکی از اصول مؤثر حصول به دموکراسی و نظارت بر حقوق و وظایف بشر؛ قرار دارند.^(۱)

بر حسب ماده ۱۲۲ (پس از ورود اصلاحیه ماناگوا)^(۲) دبیرکل پس از تصویب شورای توسعه کامل مدیر اجرایی این شورا را تعیین خواهد کرد. شورای دائم و شورای توسعه کامل هر دو مستقیماً تحت سرپرستی مجمع عمومی قرار دارند.^(۳) این شورا موظف است سالانه حداقل یک نشست در سطح وزرای دول عضو منعقد سازد.^(۴)

عملکرد سازمان کشورهای امریکایی

عملکرد سازمان کشورهای امریکایی از بدو تأسیس در سال ۱۹۴۸ تا به امروز در دو وجه بزرگ قابل تقسیم بندی است.

الف: دوران مبارزه با خطر کمونیسم:

این دوران غالب حیات سازمان را در بر می گیرد یعنی از بدو تأسیس تا فروپاشی دولت اتحاد جماهیر شوروی. مساعی سازمان کشورهای امریکایی در این دوره عمدتاً معطوف به جلوگیری از ورود اندیشه کمونیسم به نیمکره غربی، جلوگیری از تشکیل حکومتهای کمونیستی و ساقط کردن قدرتهای کمونیستی و یا گرایشهای کمونیستی در منطقه بوده است. سایر فعالیتهای سازمان دول امریکایی در این دوران در قیاس با این محور عمده از اهمیت بسیار کمتری - که حتی در بعضی موارد قابل نادیده گرفتن

1- Protocol of Amendment to the Charter of the Organization of American States, "Protocol of Managua", No.33,1009.

2- Ibid., Article 122, P.1010.

3- Loc.cit., Article 69.

4- Loc., cit., Article 45.

است. بر خوردار است.

از مسائل عمده این دوره زمانی می توان به مواردی نظیر:

- ۱- تشکیل حکومت کمونیستی به رهبری فیدل کاسترو در کوبا و مسائل متعاقب آن؛
- ۲- مخاصمه مستمر بین دنیای غرب و جهان کمونیستی و تجلی آن در غالب موضوعات؛
- ۳- مداخله نظامی «نیروهای صلح سازمان کشورهای امریکایی»^(۱) در جمهوری دومینیکن تحت عنوان «عملیات جلوگیری از کوبایی دیگر»^(۲)
- ۴- جنگهای رو به افزایش چریکی در غالب کشورهای امریکای لاتین؛
- ۵- دخالت و درگیری امریکا در قضایای السالوادور؛
- ۶- دخالت در هائیتی؛
- ۷- دخالت ایالات متحده در نیکاراگوئه و ساقط ساختن رژیم ساندریستها؛
- ۸- دخالت در پاناما؛

و.....

اشاره کرد. در تمامی این قضایا، سازمان دول امریکایی از خود واکنشهایی نشان داده است. نقش بلامنازع امریکا در تسلط بر سازمان کشورهای امریکایی، خاصه در مقولات امنیتی، به نحوی است که غالب حکومتهای عضو سازمان برای مقابله با تهدیدات بر روی منابع آن کشور و تصمیم آن کشور برای مداخله تکیه دارند.

در زمینه توسعه اقتصادی نیز می توان به سهولت، تکیه این کشورها به منابع مالی ایالات متحده اشاره کرد. دیون سرسام آور کشورهای امریکای جنوبی و امید که این کشورها برای کمک از جانب ایالات متحده امریکا یا پشتیبانی این کشور دارند یکی از نشانه های تسلط اقتصادی ایالات متحده بر روی «سازمان کشورهای امریکایی» است.

ب: پس از فروپاشی کمونیسم:

با فروپاشی کمونیسم در غالب کشورهای کمونیستی جهان، مسأله تهدید کمونیسم جدیت وحدت خود را از دست داد. با آن که در کوبا هنوز مرام کمونیستی حاکم است ولی این سازمان به خوبی می داند که دیگر خطری جدی از جانب این کشور متوجه نیمکره غربی نیست، لذا بعد دیگری از مسائل امنیتی که در سالهای قبل به عنوان مسأله ای دست دوم مطرح بود توجه ویژه ای را به خود جلب کرد. «دمکراسی مبتنی بر نمایندگی» تکیه گاه جدید سازمان است. سازمان کشورهای امریکایی در جریان مداخله خود به بسیاری از کشورهای امریکایی مسأله احیا دمکراسی، مداخله بشردوستانه، حمایت از حقوق بشر و امثالهم را بهانه قرار داده بودند. ولی در سال ۱۹۹۲ (۱۳۷۱ شمسی) شورای دائم اضافه بر تأکید بر «دمکراسی مبتنی بر نمایندگی» به عنوان اصل هادی در نیمکره جنوبی، مسأله «تعلیق» عضویت کشورهای عضو را مطرح ساخت که به دلایلی ناهنجاریها یا توقیفی در روند حرکت نهادهای سیاسی دمکراتیک آنان به وجود آمده یا در اعمال حق قانونگذاری آنان توسط قوه مقننه ای که منبعث از انتخابات دمکراتیک است وقفه ای حاصل

1- Organization of American States Peace Force.

2- To Prevent another Cuba.

شده است.^(۱)

نمود این تصمیم را می‌توان در پروتکل واشنگتن در ماده ۹ دید که به بخش ۳ منشور اضافه شده است.

بنابراین ماده «هر عضوی از سازمان که حکومت دمکراتیک آن با توسل به زور سرنگون گشته از حق شرکت در جلسات مجمع عمومی، شورای مشورتی وزرای امور خارجه، شوراهای سازمان، کنفرانس‌های تخصصی، کمیسیونها، گروههای کاری و سایر نهادهای سازمان محروم خواهد بود».^(۲)

بر حسب پاراگراف (a) همین ماده، «تعلیق» در صورتی محقق خواهد شد که تلاشهای دیپلماتیک برای اعاده حکومت دمکراسی مبتنی بر نمایندگی ناموفق بوده باشد. و پاراگرافهای بعدی درباره شرایط تحقق «تعلیق» سخن می‌گوید.

این حرکت را می‌توان حربه و دستاویز جدید این سازمان در مقابله با حکومتهای ملی و تلاشهای مداوم ملت‌های امریکای لاتین برای مبارزه با حکومت‌های دست‌نشانده قلمداد کرد. با این که در متن اصلاحی ماده ۲ منشور تنها به قید «حکومت نمایندگی» اکتفا نشده بلکه ارتقا و بسط چنین حکومتی با قید احترام به «اصل عدم مداخله» همراه است و با این که حق انتخاب آزادانه خط مشی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی صراحتاً در منشور سازمان قید شده است، مع‌هذا سیاست خارجی امریکا پس از فروپاشی شوروی نشان از آن دارد که این کشور در پی آن است تا با نفوذ در کشورهای امریکای لاتین تسلط خود و همچنین علت وجودی جدید برای سازمان را همچنان زنده نگهدارد.

از دید ایالات متحده مهمترین مانع عدم ثبات سیاسی است. اتفاقاتی نظیر کشمکش‌های داخلی در کشور «السوادور» و «گواتمالا» و یا کشمکش‌هایی مانند اختلافات «گواتمالا» با «بلیز» که ابعاد وسیعتری دارند از دید ایالات متحده غیر قابل تحملند، امریکا در اشاره به عدم ثبات سیاسی در بین اعضای سازمان کشورهای امریکایی به لزوم استقرار «دمکراسی» اشاره می‌کند.

دستاویز بعدی ایالات متحده مسأله حقوق بشر است. از نقطه نظر تاریخی در این منطقه سابقه دیرین وجود حکومت‌های نظامی و سیاست‌های اقتصادی نئولیبرالیستی اختلافات طبقاتی زیادی ایجاد کرده است که در بعضی کشورها به بحران‌هایی انجامیده و تحرک جدیدی را در «سازمان دول امریکایی» باعث شده است. صحبت از امحاء فقر مفرط و پیش‌بینی انواع و اقسام کمک‌های مالی، فنی و تکنیکی با قید «حمایت از بشر» انعکاس این تحرک جدید است. این گونه تلاش‌ها می‌تواند فضای مانور طبقات کم درآمد را افزایش دهد و لاجرم از شکل آنها به صورت نیروهای تهدیدکننده حکومت بکاهد. دول عضو سازمان و در صدر آنها امریکا معتقدند که چنین تحرکات مقطعی می‌تواند از تکرار حوادثی نظیر شورش «زاپاتیستها» در اول ژانویه ۱۹۹۴ (۱۱ دی ماه ۱۳۷۳) در استان چیپاپاس مکزیک و اعتراضاتی نظیر ناخشنودیهای بعضاً خشونت‌آمیز اقلیتهای بومی ساکن در بین کشورها، نظیر اقلیت «ایندیو»ها کاسته و فضای به ظاهر بهتری برای تمسک به حقوق بشر به عنوان عامل بازدارنده شور‌شهای سیاسی فراهم آید.

در حقیقت حربه‌هایی نظیر لزوم ثبات سیاسی از طریق وجود دمکراسی مبتنی بر نمایندگی، حفظ

1-OAS General Assembly Resolution 1080, 11th Session, 1991.

2- Protocol of Amendments to the Charter of OAS, Protocol of Washington, JLM, NO 33, P.1005.

حقوق بشر از طریق امحانابریهای اقتصادی و تکیه بیشتر سازمان به مسائل بشردوستانه، همانگونه که توضیح داده شد، به صورت ابزار حافظ منافع ایالات متحده در منطقه امریکای لاتین و استمرار تسلط آن کشور درآمده است. و از همه مهمتر به سازمان اجازه می دهد تا با تأکید بر چنین مؤلفه هایی علت وجودی خود را پس از جنگ سرد به همان اهمیت دوران تخصص و رویایی دو ابرقدرت تبیین کند و اهمیت خود را و رای اهمیتی مبتنی بر مشارکت و همکاریهای تکنیکی، علمی، فرهنگی و آموزشی ترسیم سازد.

واقعیت آن است که در دوران پس از فروپاشی کمونیسم نیز همانند دوران جنگ سرد، مقولات سیاسی و امنیتی در سازمان کشورهای امریکایی حرف اول را می زند، و تنها شکل و ظاهر آن عوض شده است. مخاصمات لفظی جدیدی در خصوص آثار حقوقی پروتکل های اصلاحی که اجمالی از آن آورده شد و عدم امکان رسیدن به راه حلی که بر روی آن وفاق عام وجود داشته باشد، شورشهای قومی، معضلات اقتصادی، فقدان وجود دستاویزی مهم نظیر خطر کمونیسم و ... از جمله مسائل فراروی سازمان هستند که ممکن است تأثیرات فراوانی بر میزان مقبولیت این سازمان در قیاس با دوران قبل از فروپاشی کمونیسم داشته باشد.

- فهرست الفبایی کشورهای عضو سازمان دول امریکایی و وضعیت آنها در قبال تصویب پروتکل های چهارگانه اصلاحی (در آخر سال ۱۹۹۴ میلادی)*
- ۱- آرژانتین (**)(**)(**)(**)(**)(**)
 - ۲- آنتیگوا و باربادو (**)(**)
 - ۳- اروگوئه (**)(**)

علامت * معرف تصویب پروتکل بوئنوس آیرس
** معرف تصویب پروتکل کارتاژنادو ایندیاس
*** معرف تصویب پروتکل واشنگتن
**** معرف تصویب پروتکل ماناگوا

منايع و مأخذ

- 1) Protocol of Amendments to the Charter of the Organization of American States, Protocol of Buenos Aires, *6, I.L.M.*, (1967).
- 2) Protocol of Amendments to the Charter of the Organization of American States, Protocol of Cartagena de Indias, *25, I.L.M.*, (1986).
- 3) Protocol of Amendments to the Charter of the Organization of American States, Protocol of Washington, *33, I.L.M.*, (1994), P 1005 ff.
- 4) Protocol of Amendments to the Charter of the Organization of American States, Protocol of Managua, *33, I.L.M.*, (1994), P. 1004 ff.
- 5) Organization of American States / Ser. E. 14 th Session.1, Document 11, Rev.5, Feb. 27 1907.
- 6) Organization of American States / Ser. P. AG/ document 16, Rev. 2., Dec. 5, 1985.
- 7) Organization of American States: Integrated Text of the Charter as amended by the Protocol of Buenos Aires, Cartagena de Indias by Heidi V. Jimenez, *33. I.L.M.*, (1994), PP. 981-986.
- 8) The International Relations Dictionary, edited by Jack c. Plano and Roy Oiton, (1988), PP. 330-331.
- 9) O. Caelos Stotger, Organization of American States, (London: Prager, 1965).
- 10) Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty), as cited in Stotger, Appendix.
- 11) American Treaty on Pacific Settlement (Pact of Bogota). as cited in Stotger, Appendix.
- 12) Charter Of the Organization Of American States (Unamended), as cited in Stotger, Appendix.