



The Hidden Veto and Its Impact on the Decision-Making Process in the United Nations Security Council

Reza Mousa Zadeh

Associate Professor, Faculty of International Relations, Ministry of Foreign Affairs, Tehran, Iran

Email: rmousazadeh@yahoo.com

Arsalan Jamshidi

Master of Diplomacy and International Organizations, Faculty of International Relations, Ministry of Foreign Affairs, Tehran, Iran

Abstract

This article provides a comprehensive overview of the concept of the veto and its various forms as they have evolved in the practice of the United Nations Security Council. It focuses in particular on the notion of the “hidden veto” and examines its fundamental role in the Council’s decision-making process. In the post–Cold War era, the use of the hidden veto, primarily exercised through informal consultations, has significantly increased among the permanent members of the Security Council. The hidden veto has influenced the Council’s decision-making process in two primary ways. First, through agenda control, preventing the Security Council from formally addressing certain issues in other words, through the censorship imposed by the five permanent members. Second, by blocking action when an unwanted item does appear on the agenda. In such cases, mechanisms such as deletion of language, softening of tone, and dilution of resolution wording come into play. They also include the weakening of legal definitions of international crises, self-censorship and compounded hidden vetoes, and even reverse vetoes.

Keywords: Veto, hidden veto, Informal consultations, Agenda control, Blocking action, Security Council.



وتوی پنهان و تأثیر آن بر روند تصمیم سازی در شورای امنیت سازمان ملل متحد

رضا موسی زاده

دانشیار دانشکده روابط بین الملل، وزارت امور خارجه، تهران، ایران.

Email: rmousazadeh@yahoo.com

ارسلان جمشیدی

کارشناس ارشد دیپلماسی و سازمان های بین المللی، دانشکده روابط بین الملل، وزارت امور خارجه، تهران، ایران.

چکیده

مقاله حاضر درک و اطلاعات جامعی از مفهوم حق وتو و انواع مختلف آن که عملاً در رویه شورای امنیت سازمان ملل متحد شکل گرفته اند؛ به دست می دهد و با تمرکز بر مفهوم «وتوی پنهان» به بررسی نقش بنیادین آن در روند تصمیم سازی شورای امنیت می پردازد. در دوره پس از جنگ سرد، استفاده از وتوی پنهان که عمدتاً در «مشورت های غیررسمی» انجام می شود؛ توسط اعضای دائم شورای امنیت افزایش قابل ملاحظه ای داشته است. وتوی پنهان به دو روش، روند تصمیم سازی در شورای امنیت را متأثر ساخته است: نخست، با «کنترل دستور کار» و جلوگیری شورای امنیت از در دست گرفتن موضوعاتی خاص یا به عبارت دیگر «اعمال سانسور پنج عضو دائم شورا» و دوم، با «مسدود کردن اقدام» در مواردی که موضوعی ناخواسته در دستور کار شورای امنیت قرار می گیرد و پای مواردی چون «حذف ادبیات، ملایم کردن لحن و تضعیف جمله بندی قطعنامه ها»، «تضعیف کردن تعاریف بحران های مشمول حقوق بین الملل»، «خودسانسوری و وتوی پنهان مضاعف» و «وتوی معکوس» به میان کشیده می شود.

کلیدواژه ها: حق وتو، وتوی پنهان، مشورت های غیررسمی، کنترل دستور کار، مسدود کردن اقدام، شورای امنیت.

مقدمه

از زمانی که در سال ۱۹۴۵ و در کنفرانس سانفرانسیسکو حق وتو در قالب بند ۳ ماده ۲۷ منشور ملل متحد رسماً پذیرفته شد؛ تاکنون بیش از هفت دهه می‌گذرد. طی این مدت شورای امنیت سازمان ملل متحد در چهارچوبی عمل کرده است که هر یک از پنج عضو دائم آن (شناسایی شده براساس بند ۱ ماده ۲۳ منشور ملل متحد) دارای این حق بوده است که با رأی منفی خود در مواردی غیر از مسائل مربوط به آیین کار مانع از اتخاذ تصمیم توسط آن شورا شود. با وجود آنکه در منشور ملل متحد نامی از حق وتو برده نشده است؛ طی حیات شورای امنیت به‌مرور عناوین مختلفی برای نامیدن وجوه مختلف این مفهوم متداول و شناخته شده‌اند و هم‌اکنون از پنج نوع مختلف وتو نام‌برده می‌شود که عبارت‌اند از: وتوی باز یا واقعی^۱، وتوی مضاعف^۲، وتوی مصنوعی و تحمیل شده^۳، وتو از طریق نمایندگی^۴ و وتوی پنهان^۵. در طول حیات شورای امنیت، انواع پنج‌گانه وتو به لحاظ اهمیت و تأثیر بر روند تصمیم‌سازی در یک سطح نبوده‌اند و در این میان وتوی باز یا واقعی و وتوی پنهان نقش بسیار مهم‌تری را بازی کرده‌اند. وتوی باز یا واقعی در زمان جنگ سرد استفاده وسیع اعضای دائم شورای امنیت قرار گرفت که دلیل این امر را می‌توان تضاد شدید منافع اعضای دائم در آن دوره دانست. در فضایی که امکان مشورت و رایزنی اعضای دائم برای حل اختلافات در شورای امنیت به حداقل می‌رسید؛ این اعضا مجبور بودند تا در راستای منافع ایدئولوژیک خود و متحدانشان و در رقابت و تضاد با بلوک مقابل، به‌صورت وسیع از وتوی خود در جلسات رسمی شورا استفاده کنند. پس از جنگ سرد و با تحول در موازنه قدرت و روابط اعضای دائم شورای امنیت، کاهش منافع متضاد این اعضا و امکان بیشتر رایزنی‌ها و مشورت‌های آنان و نیز نیاز به همکاری برای مقابله با مخالفت‌ها و ادعاها نسبت به حق وتو، کاربرد وتو متحول شده است. این تحول به دو صورت کاهش شدید تعداد وتوهای باز یا واقعی در جلسات علنی^۶ شورای امنیت و افزایش وتوهای پنهان که عمدتاً در مشورت‌های غیررسمی^۷ انجام می‌شوند، ظاهر شده است.

با توجه به اهمیت روزافزون وتوی پنهان در شورای امنیت سازمان ملل متحد، پژوهش حاضر در پی آن است تا نحوه عملکرد وتوی پنهان در روند تصمیم‌سازی

1. The open or Real Veto
2. The Double Veto
3. Artificial and Imposed Veto
4. Veto by Proxy
5. The Hidden Veto
6. Public Meetings
7. Informal Consultations



شورای امنیت را مورد بررسی قرار دهد. به بیان دیگر، پژوهش حاضر به دنبال پاسخ‌گویی به این پرسش اساسی خواهد بود که «وتوی پنهان چگونه بر روند تصمیم‌سازی در شورای امنیت سازمان ملل متحد تأثیرگذار بوده است؟»

۱. مفهوم وتو

در ابتدا برای درک بهتر معنای وتو، تعدادی از تعاریف صورت گرفته از این مفهوم بیان می‌شوند:

- لغتی با ریشه لاتین به معنی «من مخالفت می‌کنم»؛ حق جلوگیری از یک عمل یا سیاست با یک رأی منفی (Scruton, 2007: 721).
- حق قانونی برای رد یک مصوبه، حق یک عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد برای رد یک قطعنامه (Pearsall and Trumble, 2002: 1607).
- مانع‌شدن، مسدود کردن، امتناع از دادن مجوز به یک لایحه قانونی یا سیاست پیشنهادی (McLean and Mcmillan, 2003: 557).
- یک رأی مسدودکننده از طرف یک اقلیت یا حتی یک‌تن (Bealey, 1999: 335).
- قدرت رد یا منع تصویب یک قانون یا تصمیم در یک مجمع قانون‌گذار (Brits, 1995: 269).
- حق جلوگیری از این‌که موضوعی تبدیل به قانون شود؛ حتی اگر به‌وسیله یک پارلمان تصویب شده باشد (Collin, 1990: 220).
- وتو رأی منفی مسدودکننده‌ای است که طرح پیشنهادی مربوطه را باطل می‌کند. اگر یک قطعنامه بخواهد تصویب شود باید پنج عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد با آن موافق باشند؛ بنابراین هرکدام دارای حق وتو هستند (Spencer, 1986: 131).
- وتو به‌عنوان رأی منفی یک عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد تعریف می‌شود که اثر آرای مثبت یک اکثریت کافی (هفت رأی به‌موجب منشور اصلی، نه رأی به‌موجب نسخه اصلاح‌شده ماده ۲۷ در سال ۱۹۶۵) را خنثی می‌کند (کلود، ۱۳۸۲: ۱۶۹).

چنان‌که از تعاریف فهمیده می‌شود؛ وتو دارای یک معنای عام و یک معنای خاص است. در «معنای عام» «وتو کلمه‌ای در زبان لاتین و به معنای «من مخالفت می‌کنم» است. اگر در یک نظام رأی‌گیری نظر مخالف یک یا چند رأی‌دهنده، فارغ از نتیجه

شمارش آرا بتواند نتیجه را ملغی کند؛ می‌گویند «رأی وتو شده است» (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۸۹).

در «معنای خاص»، وتو مفهومی در چهارچوب شورای امنیت سازمان ملل متحد است که از آن به‌عنوان «حق وتو»^۱ نیز یاد می‌شود. برای توضیح معنای خاص وتو لازم است به ماده ۲۷ منشور ملل متحد که در مورد نحوه رأی‌گیری در شورای امنیت است و در آن حق وتو به پنج عضو دائم شورای امنیت تفویض شده است، مورد توجه قرار گیرد: «ماده ۲۷: بند ۱. هر عضو شورای امنیت دارای یک رأی است؛ بند ۲. تصمیمات شورای امنیت راجع به مسائل مربوط به آیین کار با رأی نه عضو اتخاذ می‌شود و بند ۳. تصمیمات شورای امنیت راجع به سایر مسائل با رأی مثبت نه عضو که شامل آرای تمام اعضای دائم باشد اتخاذ می‌شود؛ به شرط آن که در مورد تصمیماتی که به‌موجب مندرجات فصل ششم و بند ۳ از ماده ۵۲ اتخاذ می‌شود؛ طرف دعوی از دادن رأی خودداری کند».

براساس بند ۲ ماده ۲۷ منشور ملل متحد، شورای امنیت در مسائل مربوط به آیین کار، غیر ماهوی یا همان مسائل شکلی با اکثریت نه رأی تصمیم‌گیری می‌کند. در این موارد تفاوتی بین رأی اعضای دائم و غیردائم شورای امنیت وجود ندارد. البته در این موارد نیز باوجود آنکه موافقت اعضای دائم شرط نیست؛ اما در عمل سعی می‌شود که موافقت یا عدم مخالفت آن‌ها جلب شود (بیگزاده، ۱۳۸۹: ۳۵۹).

در مورد مسائل اجرایی و آیین کار رأی مثبت نه عضو شورای امنیت کافی است و حتی رأی منفی اعضای دائم در این موارد مانع از اتخاذ تصمیم اجرایی نخواهد بود؛ هرچند تعیین این‌که چه مسئله‌ای اجرایی است؛ همیشه از مسائل سیاسی و اختلاف‌برانگیز بوده است (ظریف و سجادی‌پور، ۱۳۸۷: ۴۱۳) و ماده ۲۷ بیان‌کننده هیچ معیاری برای تفکیک مسائل شکلی و ماهوی نیست و در این مورد تنها باید به رویه شورای امنیت مراجعه کرد (بیگزاده، ۱۳۸۹: ۳۵۹). لازم به ذکر است که تعیین این مسئله که آیا یک موضوع باید تحت شمول بند ۲ یا بند ۳ ماده ۲۷ قرار گیرد؛ خود موضوعی تحت شمول بند ۳ ماده ۲۷ منشور ملل متحد بوده و بنابراین قابل وتو است (Sohn, 1986: 22).

بند ۳ ماده ۲۷ به‌عنوان جنجالی‌ترین فراز منشور سازمان ملل متحد که حق وتو را به پنج عضو دائم تفویض می‌کند (خانی، ۱۳۸۹: ۹۱)؛ به‌صورت غیرمستقیم و نه صریحاً به وتو اشاره کرده است (Köchler, 1991: 5) و اصولاً در منشور ملل متحد از لفظ وتو استفاده

1. Right of Veto



نشده است (Patil, 1992: 13). «براساس بند ۳ ماده ۲۷، تصمیم‌گیری‌ها در موارد غیر اجرایی و اداری با رأی ۹ عضو شامل رأی موافق پنج عضو دائم شورا تحقق می‌پذیرد که اصطلاحاً به این ضابطه حق وتو گفته می‌شود» (ظریف و سجادی‌پور، ۱۳۸۷: ۴۱۲). به بیان دیگر، به هر رأی منفی از طرف یک عضو دائم شورای امنیت در هر مسئله ماهوی حق وتو اطلاق می‌شود. این وتو را «وتوی باز» یا «وتوی واقعی» می‌خوانند (Patil, 1992: 16) که در جلسات رسمی^۱ شورای امنیت سازمان ملل متحد کاربرد دارد. «بدیهی است که رأی منفی عضو دائمی، حتی زمانی که قطعنامه مربوط به یکی از مسائل اساسی بوده باشد و در مجموع آرای مثبت لازم را کسب ننماید؛ وتو محسوب نمی‌شود» (ثقفی‌عامری، ۱۳۷۰: ۲۳).

در ماده ۲۷ به رأی مثبت اعضای دائم اشاره شده است که معنای مخالف آن، این است که رأی منفی هر یک از اعضای دائم مانع از اتخاذ تصمیم در شورا می‌شود (آقایی، ۱۳۸۴: ۱۱۰). حال این پرسش مطرح می‌شود که در مواردی که اعضای دائم رأی ممتنع می‌دهند یا از دادن رأی خودداری می‌کنند یا غایب هستند؛ این عمل آن‌ها به عنوان وتو محسوب می‌شود یا خیر؟ در پاسخ به موارد گفته شده منشور ملل متحد ساکت است.

قبل از بررسی «غیبت یا امتناع داوطلبانه»^۲ (شامل رأی ممتنع، خودداری از دادن رأی و غیبت) (Fassbender, 1998: 178)، لازم است تا به مفهوم «امتناع اجباری»^۳ نیز، اشاره شود. امتناع اجباری به جمله آخر بند ۳ ماده ۲۷ منشور ملل متحد برمی‌گردد که یک وظیفه خودداری از دادن رأی را برای عضو شورای امنیت که طرف دعوی است؛ در نظر می‌گیرد. این شرط مظهر این اصل کلی حقوق است که «هیچ کس نباید قاضی دعوی خود باشد» (Jiménez de Aréchaga, 1950: 25).

- امتناع از رأی: «مسئله امتناع یک عضو برای نخستین بار در سی‌ونهمین جلسه شورای امنیت در مورد قضیه اسپانیا و از سوی اتحاد جماهیر شوروی مطرح شد. کشور اخیر در قضیه مزبور رأی ممتنع داد و این چنین استدلال کرد که امتناع او به معنای وتو کردن آن تصمیم نیست» (موسی‌زاده، ۱۳۸۷: ۱۲۲).
- خودداری از رأی: گاهی اوقات ثبت شده است که اعضا ضمن حضور در جلسات شورا، در رأی‌گیری شرکت نکرده‌اند و دلیل آن یا عدم دریافت دستورکار یا اعتراض به روند کار یا به روش اداره جلسه بوده است (Bailey, 1969: 68). در سال

1. Formal Meetings
2. Voluntary Abstention or Absence
3. Forced Abstention

۱۹۴۶ استرالیا نخستین عضو غیردائم و در سال ۱۹۴۷ انگلستان نخستین عضو دائم بودند که با وجود حضور در جلسه شورا در رأی‌گیری شرکت نکردند (Fassbender, 1998: 178).

- غیبت: غیبت بر دو نوع غیرارادی^۱ و تحریم^۲ است. غیبت غیرارادی زمانی است که نماینده سر وقت به جلسه نمی‌رسد (فوق‌العاده نادر اما ناشناخته نیست) و تحریم زمانی است که یک عضو به دلیل اعتراض یا در تلاشی برای تضعیف مشروعیت قطعنامه، غایب است. گاهی اوقات یک کشور ممکن است به خاطر فقدان یک دولت کارآمد بدون نماینده بماند، مانند آنچه در مورد رواندا در سال ۱۹۹۴ اتفاق افتاد (Bowers et al, 2003: 50). غیبت‌ها چه داوطلبانه و چه غیر داوطلبانه برای تحت تأثیر قرار دادن نتایج تصمیم‌گیری در شورای امنیت مورد استفاده قرار گرفته‌اند (Fitzgerald, 2000: 327). برخی کشورها در گذشته برای خودداری از شرکت در بحث و رأی دادن، در جلسات شورای امنیت غیبت می‌کردند. برای نمونه، چین در سال‌های بین ۱۹۷۱ تا ۱۹۸۱ در ۷۳ رأی شرکت نکرد. شوروی در سال ۱۹۴۶ از شرکت در پنج جلسه شورا در قضیه شکایت ایران خودداری نمود (Knight, 2000: 83). مشهورترین نمونه تاریخی، غیبت شوروی در شورای امنیت در سال ۱۹۵۰ است. شوروی در اعتراض به حضور نماینده چین ملی در شورای امنیت از ۱۳ ژانویه تا اول اوت ۱۹۵۰ از حضور در شورای امنیت خودداری کرد (آقایی، ۱۳۸۴: ۱۱۰).

باید متذکر شد که هیچ‌کدام از سه مورد رأی ممتنع، خودداری از دادن رأی و غیبت، وتو محسوب نمی‌شوند (Fassbender, 1998: 178)، زیرا وتو باید صریحاً ابراز گردد. رأی دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه نامیبیا در سال ۱۹۷۱ مؤید این نظر است: «امتناع یکی از اعضای شورا در تصویب آنچه پیشنهاد شده است در حکم مخالفت وی نیست. اگر عضو دائم بخواهد با تصویب قطعنامه‌ای که نیاز به رأی همه اعضای دائم دارد؛ مخالفت بورزد باید رأی منفی بدهد. رویه شورای امنیت که بعد از اصلاح عملی ماده ۲۷ منشور در ۱۹۶۵ همچنان معتبر باقی‌مانده است؛ مورد قبول کلیه اعضای سازمان ملل است و دلیلی بر این است که رویه شورا رویه کلی سازمان است» (فلسفی، ۱۳۶۹: ۴۴).

1. Involuntary
2. Boycott



۱-۱. انواع وتو

حق وتو در رویه شورای امنیت سازمان ملل متحد، عملاً به پنج نوع تقسیم‌بندی شده است که به چهار نوع آن به اختصار پرداخته می‌شود و نوع پنجم با توجه به نقش کلیدی در پژوهش حاضر، با تفصیل بیشتر مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۱-۱-۱. وتوی باز یا واقعی

این مفهوم در قسمت پیشین مورد بررسی قرار گرفت و در اینجا از تکرار آن خودداری می‌شود.

۱-۱-۲. وتوی مضاعف

وتوی مضاعف زمانی رخ می‌دهد که در شورای امنیت اختلاف ایجاد شود که آیا طرح پیشنهادی به شورا جزء موارد رویه‌ای و شکلی یا جزء موارد ماهوی است. اگر یک عضو دائم از حق وتوی خود استفاده کند تا طرح پیشنهادی جزء موارد رویه‌ای و شکلی محسوب نگردد و دست آخر نیز این طرح پیشنهادی را (که به خاطر وتوی خود این عضو دائم جزء موارد ماهوی شمرده شده است) وتو نماید؛ گفته می‌شود که وتوی مضاعف صورت پذیرفته است (Kelly, 2011: 329). یان وترز و تام رویز^۱ در مقاله «اصلاح شورای امنیت: وتویی جدید برای قرن جدید؟» نشان داده‌اند که براساس یک توافق غیررسمی بین پنج عضو دائم شورای امنیت، از سال ۱۹۵۹ از وتوی مضاعف استفاده نشده است (Wouters and Ruys, 2005: 8).

۱-۱-۳. وتوی مصنوعی و تحمیل شده

طبق گفته داگ هامرشولد^۲، دبیرکل اسبق سازمان ملل متحد، در شورای امنیت مشکلی به نام وتوی مصنوعی و تحمیل شده وجود دارد (Patil, 1992: 17). وتوی مصنوعی یا تحمیل شده به وتویی اطلاق می‌شود که یک عضو دائم شورای امنیت اعلان رضایت خود را برای موضوعاتی که به طور طبیعی براساس رأی اکثریت تصمیم‌گیری می‌شود، اساسی جلوه می‌دهد (Kelly, 2011: 329).

1. Jan Wouters and Tom Ruys

2. Dag Hammarskjöld

۴-۱-۱. وتو از طریق نمایندگی

جایی که یک عضو دائم شورای امنیت، اختیار وتوی خود را از طرف دولتی که عضو دائم شورا نیست یا دولتی که عضو شورا نیست، به کار می‌برد (Kelly, 2011: 329). زمانی که یک عضو دائم شورا حق وتو را در یک اختلاف یا وضعیت از طرف دولتی که حق وتو ندارد و درگیر آن اختلاف یا وضعیت است، به کار می‌برد (Patil, 1992: 17).

۵-۱-۱. وتوی پنهان

ترکیب وتوی پنهان و ترکیب‌های معادل آن، در دو مورد کاربرد دارند و از همین رو می‌توان گفت که دو نوع وتوی پنهان وجود دارد که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند. لازم به ذکر است که تاکنون در منابع علمی، تعریف جامعی از وتوی پنهان ارائه نشده است و تنها با اشاره به وجود گونه‌ای از این نوع خاص از وتو، تعریفی برای آن ارائه شده است و ارائه تعریفی جامع، تقسیم‌بندی و نظام‌مند کردن وتوی پنهان نخستین بار در پژوهش حاضر صورت پذیرفته است.

۱-۵-۱-۱. وتوی پنهان نوع اول

وتوی پنهان به معنای مسدود کردن تصمیم در شورای امنیت سازمان ملل متحد از طریق امتناع داوطلبانه (رأی ممتنع و خودداری از دادن رأی)، غیبت یا رأی منفی است. به عبارت دیگر، وتوی پنهان نوع اول در شرایطی که تعداد کافی از موارد خودداری از دادن رأی، رأی ممتنع، رأی منفی و غیبت در روند تصمیم‌سازی شورای امنیت موجود باشد؛ محقق می‌شود. تعداد کافی در این رابطه، هفت (پنج رأی پیش از اصلاح منشور ملل متحد) مورد رأی ممتنع و منفی یا غیبت و خودداری از دادن رأی است. بنابراین وتوی پنهان در این معنا زمانی رخ می‌دهد که اعضای شورا بتوانند با اقدام هماهنگ خود مانع از حصول تعداد آرای مثبت لازم (نه رأی) (هفت رأی پیش از اصلاح منشور ملل متحد) برای اتخاذ تصمیم در شورای امنیت شوند. حال بسته به این که اعضای دائم یا غیردائم شورا از این حربه استفاده کنند؛ وتوی پنهان در این معنا خود به دو دسته تقسیم می‌شود که در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

در وتوی پنهان نوع اول، منابع علمی دلایل به حد نصاب نرسیدن آرای مثبت در وتوی پنهان «اعضای دائم» را تعداد کافی از آرای منفی، ممتنع و خودداری از دادن رأی (دو مورد اخیر با هم امتناع داوطلبانه را تشکیل می‌دهند) و غیبت اعضای شورا ذکر کرده‌اند. اما در رابطه با وتوی پنهان «اعضای غیردائم» به صورت مستقیم تنها به



رأی ممتنع و رأی منفی اعضای غیردائم اشاره شده و ذکر از غیبت و خودداری از دادن رأی نشده است. در تعاریف از تعبیری مانند «نیاز پنج عضو دائم به نظر موافق اعضای غیردائم»، «اتحاد اعضای غیردائم در امر رأی‌گیری»، «ندادن رأی مثبت»، «مضایقه داشتن رضایت از طرف اعضای غیردائم» و «اتحاد این اعضا» اشاره شده است که این موارد می‌تواند شامل غیبت و خودداری از دادن رأی توسط آنان نیز باشد. از آنجایی که در مورد اعضای غیردائم مستقیماً به غیبت و خودداری از دادن رأی اشاره نشده است؛ در مقاله حاضر نیز، این دو مؤلفه در مورد این اعضا ذکر نمی‌شوند. همچنین ذکر این نکته لازم است که در هیچ‌کدام از تعاریف موجود وتوی پنهان نوع اول به‌تمامی گونه‌های ممکن مسدود کردن تصمیم (رأی منفی، رأی ممتنع، خودداری از دادن رأی و غیبت) اشاره نشده و هر تعریف حداکثر به دو مورد از این چهار مؤلفه اشاره کرده است.

یکم؛ وتوی پنهان از طریق اقناع اعضای شورای امنیت توسط اعضای دائم

وتوی پنهان به معنای متقاعد کردن تعداد کافی از اعضای شورای امنیت سازمان ملل متحد، توسط اعضای دائم شورا، برای امتناع داوطلبانه (رأی ممتنع و خودداری از دادن رأی)، غیبت و دادن رأی منفی به قصد مسدود کردن تصمیم در شورای امنیت است. از این سازوکار با عناوینی مانند «وتوی پنهان» و «وتوی غیرمستقیم»^۱ یاد شده است. در ادامه و در قالب چند تعریف مختلف، سعی خواهد شد تا این مفهوم روشن و مستند شود.

- ممکن است یک پیش‌نویس قطعنامه بدون یک رأی منفی از طرف یک عضو دائم با شکست مواجه شود؛ صرفاً با متقاعد کردن تعداد کافی از اعضای شورای امنیت تا «رأی ممتنع بدهند»^۲ (پنج عضو از شورای یازده نفره یا اکنون هفت عضو از شورای پانزده نفره). این اقدام به‌وسیله شوروی، وتوی پنهان یا وتوی غیرمستقیم نام گرفت. این موضوع این‌گونه بیان شده است: «من فکر می‌کنم همه یا تقریباً همه ما اینجا به‌خوبی می‌دانیم که با توجه به وجود اکثریتی قاطع در همه زمان‌ها برای دفاع و حمایت از دیدگاه‌های قدرت‌های غربی در شورای امنیت، نیازی وجود ندارد که نمایندگان این کشورها رأی منفی بدهند» (Bailey, 1969: 73). الگوی به وجود آمده براساس قطعنامه ۱۹۹۱ (XVIII) مجمع عمومی سازمان ملل متحد به این معنا بود که در چهارچوب یک رفتار

1. Indirect Veto

2. To Abstain

ضداستعماری یا مسئله‌ای مشابه، اگر شوروی، یک عضو از اروپای شرقی و پنج کشور آفریقایی-آسیایی در توافق باشند؛ می‌توانند دست به یک وتوی پنهان بزنند و از تصویب پیشنهادهایی که مورد پسند آنان نیست، ممانعت به عمل آورند. وتوی پنهان دیگر ابزاری نیست که تنها به منافع غرب کمک کند و اگر ایالات متحده آمریکا و انگلستان قصد انجام وتوی پنهان داشته باشند به حمایت هر دو عضو آمریکای لاتین، هر دو عضو «اروپای غربی و سایر دولت‌ها» و حداقل یک رأی از فرانسه، چین ملی (توجه شود که از ۲۵ اکتبر ۱۹۷۱ جمهوری خلق چین جانشین جمهوری چین یا همان چین ملی در سازمان ملل متحد شد) یا یک عضو از گروه آفریقایی-آسیایی و یا یکی از اعضای کمونیست نیاز دارند (Bailey, 1969: 73-74).

- کشورهای غربی پذیرش کاندیداهایی که برای عضویت به‌وسیله شوروی حمایت می‌شدند را با «آرای ممتنع»^۲ مسدود می‌کردند؛ عملی که بعضی اوقات وتوی پنهان خوانده می‌شود. در آن زمان شورای امنیت یازده عضو داشت و هفت رأی مثبت برای تصویب هر موضوعی لازم بود. ایالات متحده آمریکا می‌توانست بر مواضع همسوی انگلستان، چین (چین ملی) و معمولاً فرانسه در همکاری «برای دادن رأی ممتنع»^۳ تکیه کند؛ بنابراین یک قطعنامه برای تصویب به رأی مثبت همه اعضای دیگر نیاز داشت. حداقل یکی از دیگر دولت‌های باقیمانده تقریباً همیشه می‌توانست ترغیب به «دادن رأی ممتنع»^۴ شود (شاید یک یا هر دو کشور آمریکای لاتین که متحدان نظامی ایالات متحده آمریکا بودند) (Gareau, 2002: 93).

- یک عضو دائم اگر بخواهد از تصویب پیش‌نویس قطعنامه‌ای جلوگیری کند؛ دو گزینه در اختیار دارد: نخست استفاده از رأی منفی و دوم متقاعد کردن تعداد کافی از اعضای شورای امنیت تا «رأی ممتنع بدهند»^۵ تا بر اثر آن پیشنهاد از کسب آرای لازم باز بماند؛ روند اخیر وتوی پنهان یا غیرمستقیم خوانده شده است. پیش از توسعه شورای امنیت در سال ۱۹۶۵، اگر پنج دولت عضو یا بیشتر رأی ممتنع می‌دادند؛ پیش‌نویس قطعنامه با شکست مواجه می‌شد و از آنجایی که بیشتر اعضای شورا از دیدگاه‌های غرب طرفداری می‌کردند؛

1. Western European and Other States
 2. Abstentions
 3. In Abstaining
 4. To Abstain
 5. To Abstain



ایالات‌متحده آمریکا و متحدانش قادر به کنترل روند تصمیم‌سازی از طریق سازوکار وتوی پنهان بودند (Burgstaller, 1994: 36).

- پنج عضو دائم همچنین از راهبرد وتوی پنهان برای «تحمیل آرای ممتنع و منفی^۱» در مسائل ماهوی، استفاده می‌کنند. یک مسئله ماهوی اگر رأی نه عضو شورای امنیت (شامل رأی اعضای دائم) را به دست نیاورد با شکست مواجه می‌شود (Knight, 2000: 83).

- وتوی پنهان یا غیرمستقیم یعنی این‌که یک طرح پیشنهادی می‌تواند بدون دادن رأی منفی از طرف یک عضو دائم با شکست مواجه شود؛ اگر آن عضو دائم بتواند تعداد کافی از اعضای شورای امنیت (هفت نفر از شورای پانزده نفره) را متقاعد کند که «رأی ممتنع یا منفی بدهند^۲» (Patil, 1992: 17).

- وتوی پنهان عبارت است از «رد یک پیشنهاد بدون رأی منفی از طرف اعضای دائم از طریق تشویق اعضای شورا به دادن «رأی ممتنع و مخالف»؛ به‌گونه‌ای که «آرای ممتنع و منفی برای جلوگیری از تصویب پیشنهاد کافی باشد» (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۲۹۰).

- اعضای دائم به دو روش می‌توانند از ایجاد یک اجماع عمومی در مورد قطعنامه‌ای که به شورای امنیت ارائه شده است، جلوگیری کنند. نخست، دادن رأی منفی و دوم متقاعد کردن تعداد کافی از اعضای شورا تا «از دادن رأی خودداری کنند^۳» و به‌این‌ترتیب از شکل‌گیری احتمالی اکثریت مورد نیاز جلوگیری کنند. شوروی این روند را وتوی پنهان یا وتوی غیرمستقیم نامید (Benoliel, 2009: 38).

- از سال ۱۹۴۵ تا سال ۱۹۵۵، شورای امنیت از غلبه بر بن‌بست پذیرفتن دولت‌های متعلق به بلوک غرب و بلوک شرق به سازمان ملل متحد بازماند. ابزار شوروی برای مسدود کردن درخواست عضویت صرفاً استفاده از حق وتو بود؛ درحالی‌که راهبرد ایالات‌متحده آمریکا به‌سادگی با تکیه بر ناتوانی شوروی در جمع‌آوری هفت رأی ضروری برای توصیه عضویت از شورای امنیت، بنا شده بود. وتوی پنهان شامل استفاده اکثریت غربی در شورای امنیت برای جلوگیری

1. To Force Abstentions or Negative Vote

2. To Abstain or Vote Against

3. To Refrain from Voting

شوروی از به دست آوردن حمایت لازم برای قطعنامه‌هایش از طریق «اعمال آرای ممتنع یا غیبت از روند کار»^۱ می‌شد (Owens, 1992: 23-24).

- وتوی پنهان یا وتوی غیرمستقیم که به موجب آن یک عضو دائم تمایل دارد موجب شکست پیشنهادی شود؛ بدون این که از وتوی خود استفاده کند. برای این کار عضو دائم باید تعداد کافی از اعضای شورا را متقاعد کند تا به پیشنهاد رأی ممتنع بدهند تا از این طریق پیشنهاد از کسب تعداد آرای مثبت لازم باز بماند (Darrow, <http://corrigan.austlii.edu.au>: 287).

- ایالات متحده آمریکا در طول دهه ۱۹۶۰ از وتو به عنوان ابزاری برای قرار نگرفتن ویتنام در دستور کار سازمان ملل متحد استفاده کرد که مستلزم آن بود که هفت عضو از پانزده عضو شورا نخواهند موضوع مورد بحث قرار گیرد (Sanger, 1999: 26). یک نمونه از وتوی پنهان در سال ۱۹۷۶ در رابطه با نجات گروگان‌های اسرائیلی به وسیله نیروی دفاعی اسرائیل در انتبه^۲ در اوگاندا اتفاق افتاد. نماینده انگلستان پیش‌نویس قطعنامه‌ای را پیشنهاد کرد که محکومیت اسرائیل برای شکستن قوانین بین‌المللی و اصل حاکمیت دولت را خواستار شد؛ اما نماینده شوروی و شش تن از نمایندگان دولت‌ها در شورا رأی ممتنع دادند و در نتیجه از به دست آمدن اکثریت لازم برای تصویب پیش‌نویس جلوگیری کردند (Benoliel, 2009: 38).

دوم؛ وتوی پنهان توسط اعضای غیردائم

وتوی پنهان به معنای رأی ممتنع و منفی اعضای غیردائم شورای امنیت سازمان ملل متحد برای مسدود کردن تصمیم در شورا است. از این سازوکار با عناوینی مانند «وتوی پنهان»، «ششمین وتو»^۳ و «ششمین»^۴ یاد شده است. در ادامه و در قالب چند تعریف مختلف، سعی خواهد شد تا این مفهوم روشن و مستند شود:

- برای تصویب یک قطعنامه نه عضو شورای امنیت که شامل پنج عضو دائم نیز باشد؛ باید رأی مثبت بدهند. باین حال «اگر حداقل هفت عضو غیردائم علیه قطعنامه رأی بدهند» آنان می‌توانند باعث مسدود شدن تصویب قطعنامه گردند؛ این موضوع به عنوان ششمین وتو شناخته می‌شود (Pinkstaff, 2011: 29).

1. Practice of Abstention or Absence from Proceedings

2. Entebbe

3. Sixth Veto

4. Sixth



- آن‌گونه که توزیع منطقه‌ای کرسی‌ها در شورای امنیت سازمان ملل متحد امکان آن را فراهم می‌کند؛ هفت عضو جنبش عدم تعهد، هفت کرسی غیردائم شورا را پر می‌کنند و بدین ترتیب آن‌ها با هم صاحب یک وتوی پنهان هستند و «با دادن هفت رأی منفی» توانایی وتوی یک تصمیم را دارند (Melissen, 1999: 97).
- اگر هفت عضو یا بیشتر به یک پیش‌نویس رأی مثبت ندهند؛ در این صورت قطعنامه از تعداد نه رأی مورد نیاز برای تصویب شدن بازمی‌ماند. از این مورد گاهی به‌عنوان وتوی پنهان یاد می‌شود که اجازه می‌دهد اعضای غیردائم پیش‌نویس قطعنامه‌ای را که اعضای دائم وتو نکرده‌اند را مسدود سازند (Bowers et al, 2003: 50).
- در طول دوره‌هایی که هفت عضو جنبش عدم تعهد عضو شورای امنیت هستند؛ آنان به لحاظ نظری صاحب یک «وتوی ششم» هستند و «با مضایقه داشتن رضایت خود به‌صورت هم‌زمان» آنان می‌توانند قطعنامه‌ها را در شورا مسدود کنند (Malone, 2004:14).
- «اگر هفت عضو غیردائم متحد شوند؛ می‌توانند یک تصمیم را مسدود کنند. به خاطر این موضوع و موضوعات دیگر، اعضای دائم مجبورند دیدگاه‌های اعضای غیردائم را مورد توجه قرار دهند (Wallenstein, 2007: 225).
- وتوی پنهان می‌تواند برای شکست خواسته‌های پنج عضو دائم مورد استفاده قرار گیرد؛ در واقع‌ای که «آنها نتوانند حداقل چهار عضو دیگر شورا را متقاعد کنند تا رأی مثبت بدهند» (Darrow, <http://corrigan.austlii.edu.au>: 287).
- توسعه شورای امنیت از یازده به پانزده عضو در سال ۱۹۶۵ توازن را به ضرر پنج عضو دائم تغییر داد. اکنون اعضای غیردائم می‌توانند «با هفت رأی ممتنع^۱» اعضای دائم را در رأی‌گیری شکست دهند؛ این رویه به‌عنوان وتوی پنهان نیز شناخته می‌شود (Armstrong et al, 1996: 102).
- «هفت عضو غیردائم برای مسدود کردن یک تصمیم کافی هستند»؛ موضوعی که به‌عنوان «ششمین» یا وتوی پنهان شناخته می‌شود (Tarrisse et al, <http://www.amun.org.br>: 7).

۱-۵-۲. وتوی پنهان نوع دوم

وتوی پنهان به معنای تهدید استفاده از وتو- تهدید به استفاده از وتو و صرف وجود خطر استفاده از وتو- توسط اعضای دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد برای مسدود کردن تصمیم در شورا است. از این سازوکار با عناوینی مانند «وتوی پنهان»، «وتوی سری^۱» «وتو جیبی^۲»، «وتوی غیررسمی^۳» و «وتوی مجازی^۴» یاد شده است. در ادامه و در قالب چند تعریف مختلف، سعی خواهد شد تا این مفهوم روشن و مستند شود.

- تهدید یک وتوی رسمی، «وتوی پنهان» خوانده می‌شود (Wirkola, 2010: 25).

- «وتوی پنهان» یا همان تهدید خاموش استفاده احتمالی از وتو است

(Nahory, 2004, <http://www.globalpolicy.org>).

- «وتوی جیبی» یا تهدید استفاده از وتو (Okhovat, 2011: 16).

- «وتوی غیررسمی» یا جلوگیری از این که یک پیشنهاد در شورای امنیت به رأی

گذاشته شود (Malanczuk, 1997: 375).

- «وتوی پنهان» یا «وتوی سری» عبارت است از تهدید به استفاده از وتو

در صورتی که یک موضوع به رأی گذاشته شود (Pinkstaff, 2011: 28).

- وتوی پنهان که براساس آن یک عضو دائم تهدید می‌کند که اگر موضوع یا

بیانیه‌ای خاص به رأی گذاشته شود، از وتوی خود علیه آن استفاده خواهد کرد

(Kurdi et al, 2005: 9; McClintock, 2010: 148; Renner et al, 2005: 13).

براساس تعاریف، وتوی پنهان نوع دوم، زمانی مطرح است که در موضوعی خاص، عضو دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد «تهدید به استفاده از وتو» نموده یا «خطر استفاده از وتو» توسط آن عضو وجود داشته باشد. باید توجه داشت که «تهدید به استفاده از وتو» همواره به عنوان وتوی پنهان شناخته می‌شود؛ اما وجود «خطر استفاده از وتو» توسط یک عضو دائم زمانی به عنوان وتوی پنهان مطرح می‌شود که خطر مذکور باعث جلوگیری از قرار گرفتن موضوعی خاص در دستور کار شورای امنیت شود یا موجب مسدود شدن اقدام شورا در آن موضوع خاص شود. در غیر این صورت و اگر خطر استفاده از وتو نتواند باعث کنترل دستور کار و مسدود کردن اقدام شورای امنیت در آن موضوع خاص گردد، وتوی پنهانی محسوب نمی‌شود.

1. Secret Veto
 2. Pocket Veto
 3. Unofficial Veto
 4. Virtual Veto



از دو نوع وتوی پنهانی که به آن‌ها پرداخته شد؛ نوع دوم در این پژوهش مدنظر است. با این توضیح که در مورد دسته اول از نوع اول وتوی پنهان، منابع موجود به این موضوع اشاره می‌کنند که اعضای دائم غربی شورای امنیت، در دوره پیش از افزایش اعضای غیردائم شورا (۱۹۶۵)، با توجه به داشتن اکثریت در شورای امنیت نیاز کمتری به استفاده از وتو داشتند؛ به نحوی که ایالات متحده آمریکا تا سال ۱۹۷۰ از وتو استفاده نکرد. پس از گسترش شورا از یازده به پانزده عضو و ورود اعضای جدید، کشورهای غربی این مزیت را از دست دادند و نیاز بیشتری به استفاده از وتوی خود پیدا کردند. اما منابع موجود دیگر اشاره‌ای نمی‌کنند که تا پایان جنگ سرد آیا کشورهای غربی پس از این تحول نیز از وتوی پنهان به این عنوان استفاده کرده‌اند یا خیر؟ پس از جنگ سرد نیز منابع اشاره‌ای به این نوع از وتوی پنهان ندارند و مشخص نمی‌کنند که از آن استفاده‌ای می‌شود یا خیر؟ به خاطر همین نبود منابع و اطلاعات، از بررسی این نوع از وتوی پنهان خودداری می‌گردد. دسته دوم از نوع اول وتوی پنهان نیز با توجه به این که پژوهش حاضر تنها به بررسی وتوهای واقعی و پنهان اعضای دائم می‌پردازد؛ اصولاً خارج از موضوع بوده و مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. وتوی پنهان به دو روش، روند تصمیم‌سازی در شورای امنیت را متأثر می‌سازد: نخست «کنترل دستور کار»^۱ و دوم «مسدود کردن اقدام»^۲ (Nahory, 2004).

۲. کنترل دستور کار

اعضای دائم از وتوی پنهان خود برای کنترل دستور کار شورای امنیت و جلوگیری شورا از در دست گرفتن مسائلی خاص استفاده می‌کنند. شورای امنیت هرگز در مورد بحران‌هایی که یکی از پنج عضو دائم آن را در بین «حوزه منحصربه‌فرد منافع خویش» می‌بیند، بحث نمی‌کند. چچن، تبت، سین‌کیانگ و ایرلند شمالی در شمار منازعات فراموش‌شده هستند (Nahory, 2004) و این امر درباره بسیاری دیگر از منازعات مانند صحرای غربی نیز صادق است (Pinkstaff, 2011: 28). حتی در اوایل که وتوی رسمی بسیار استفاده می‌شد؛ وتوهای پنهان مسائل کلیدی مانند جنگ‌های مستعمراتی و منازعات جنگ سردی را دور از دستور کار نگه می‌داشتند. شورای امنیت هرگز جنگ الجزایر یا چندپارگی هندوستان^۳ را به خاطر وتوهای پنهان فرانسه و انگلستان مورد بحث قرار نداد. همچنین شورا اقدام جدی در ارتباط با مداخله ایالات متحده آمریکا در ویتنام یا

1. Controlling the Agenda

2. Blocking Action

3. The Partition of India

جنگ شوروی در افغانستان (حتی با این وجود که خصومت‌ها تقریباً برای یک دهه بعد از وتوی مسکو در سال ۱۹۸۰ ادامه داشتند) انجام نداد. اعضای دائم برای جلوگیری شورا از به بحث گذاشتن «موضوعات تابو»، به دقت برنامه کاری ماهانه را طی گفتگوهای فشرده میان رئیس چرخشی شورا و اعضای آن شکل می‌دهند. هرچند منشور ملل متحد، حق استفاده از وتو در مسائل مربوط به آیین کار را نداده است؛ اما اعضای دائم بر حق خود در تعیین حدود آنچه ممکن است و ممکن نیست گفته شود، اصرار می‌کنند. پنج عضو دائم چنین استدلال می‌کنند شورا هنگامی که تصمیم می‌گیرد چه موضوعی در دستور کار باشد؛ تصمیمات ماهوی (و نه تصمیم ساده مربوط به آیین کار) اتخاذ می‌کند و بنابراین چنین تصمیمی را موضوع وتو می‌دانند (Nahory, 2004). بنابراین، اگرچه استفاده از حق وتو در مورد موضوعات شکلی امکان‌پذیر نیست؛ اما تهدید به استفاده از آن می‌تواند منجر به خروج یک موضوع از دستور کار شود (Hosli et al, 2011: 174).

در ادامه به چند نمونه از وتوهای پنهان پس از جنگ سرد که باعث شده‌اند موضوعاتی در دستور کار شورای امنیت سازمان ملل متحد قرار نگیرند، اشاره می‌شود.

- در بهار سال ۲۰۰۳، تهدید فرانسه به مسدود کردن قطعنامه‌ای که مجوز جنگ علیه عراق را صادر کند؛ نمونه غیرعادی از یک تهدید به وتو را با تأثیر مثبت تقریبی به نمایش گذاشت. برخلاف بیشتر تهدیدها به استفاده از حق وتو، فرانسه تهدید خود را عمومی ساخت با این اطمینان که حمایت جهانی از اقدامش در نهایت به اعضای دیگر شورا کمک خواهد کرد تا در مقابل فشار ایالات متحده آمریکا بایستند (Nahory, 2004).
- در فوریه سال ۲۰۱۰ اعتراض غیر خشونت‌آمیز در صحرای غربی توسط نیروهای مراکشی درهم شکسته شد. فرانسه برای با تهدید به استفاده از وتو، توانست اعضای شورای امنیت را از ارائه قطعنامه‌ای به شورا برای بررسی جنایات ارتش مراکش که متحد فرانسه بود، باز دارد (Okhovat, 2011: 16).
- سری‌لانکا یک متحد مهم چین و روسیه است. اعتقاد بر این است که در آخرین مرحله از جنگ داخلی سری‌لانکا در سال ۲۰۰۹ بسیاری از تأمیل‌های سری‌لانکا^۱ توسط ارتش سری‌لانکا و ببرهای آزادی‌خواه تأمیل ایلیم (LTTE)^۲ کشته شدند. چین و روسیه موفق شدند تا این موضوع و پرس‌وجو یا قطعنامه

1. Sri Lankan Tamils

2. Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)



احتمالی درباره جنایات ارتش سری‌لانکا را دور از دستور کار شورای امنیت نگه دارند. در قضیه سری‌لانکا پس از این که بان کی‌مون اقداماتی را انجام داد؛ در ۱۸ آوریل ۲۰۱۱ چین و روسیه بی‌میلی خود به اقدامات بیشتر از جانب دبیر کل در این موضوع را نشان دادند. از طرف دیگر، دبیر کل نیز شخصاً مایل به ترتیب دادن تحقیقاتی در این زمینه نبود و می‌خواست شورای امنیت اقدامی انجام دهد. موضوعی که اصولاً به علت مخالفت شدید دو کشور دارنده وتو ممکن نبوده و به بن‌بست کشیده شد (Okhovat, 2011: 16-18).

- از دیگر مواد تهدید به وتوی جیبی توسط روسیه و چین، به وضعیت سوریه برمی‌گردد. در جلسه ۲۷ آوریل ۲۰۱۱ شورای امنیت برای رسیدگی به مسئله سوریه، نمایندگان فرانسه و انگلستان امیدوار بودند که بتوانند توافق اعضای شورا درباره یک قطعنامه را به دست آورند؛ اما با مخالفت روسیه و چین سرانجام قطعنامه مورد حمایت اروپا به رأی گذاشته نشد. در ژوئن ۲۰۱۱ کشورهای اروپای غربی دوباره سعی کردند قطعنامه‌ای در رابطه با وضعیت سوریه را به شورای امنیت ارائه دهند؛ اما بار دیگر روسیه و چین اعلام کردند که از مداخله شورا در خاورمیانه حمایت نمی‌کنند.

۳. مسدود کردن اقدام

حتی هنگامی که موضوعات از «سانسور» پنج عضو دائم شورای امنیت گذر کرده و تبدیل به دستور کار شوند؛ این اعضا از وتوی پنهان خود برای پیشبرد اهداف سیاست ملی خود استفاده می‌کنند. عراق (صحنه‌ای از منافع عمیقاً متفاوت استراتژیک و تجاری میان پنج عضو دائم) تهدیدات به وتو را بیشتر از هر موضوع اخیری برانگیخته است. برای بیشتر از یک دهه ایالات‌متحده آمریکا و انگلستان با روسیه، چین و فرانسه برخورد داشتند و آزادانه از وتوی پنهان خود در هر فرصتی و نه تنها در شورای امنیت، بلکه در کمیته تحریم‌های مربوط به عراق شورا نیز استفاده کردند. تهدیدات پی‌درپی وتو باعث مسدود شدن اقدام در مورد عواقب مخرب تحریم‌ها، برنامه نفت در برابر غذا، منطقه پرواز ممنوع، بازرسی تسلیحاتی و سرانجام تهاجم علیه عراق در سال ۲۰۰۳ شد (Nahory, 2004).

اعضای غیردائم شورای امنیت در ابتدای دوره خود در شورا یاد می‌گیرند که چه موضوعاتی بدون ریسک یک هزینه بالا قابل طرح نیستند. دلسردی فزاینده بعد از مواجهه با وتوهای پنهان پی‌درپی، اعضای غیردائم را بر آن می‌دارد تا خود را از

موضوعات یادشده دور نگه دارند و این مسئله باعث ایجاد سازوکاری می‌شود که می‌تواند به‌عنوان «وتوی پنهان مضاعف»^۱ در نظر گرفته شود. به‌عبارت دیگر، علاوه بر تهدید وتوی پنج عضو دائم، «خودسانسوری»^۲ اعضای غیردائم، کار شورای امنیت را فلج می‌کند. حتی هنگامی که برخی از سفرا سامانه وتو را به‌طور جدی و فعالانه به چالش می‌کشند؛ به‌سرعت سرکوب شده و بر سر جایشان نشانده می‌شوند. به‌عنوان نمونه پیترو وِن والسوم^۳ سفیر هلند بعد از نیمه دوره خود در سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۹ هنگام بحث درباره موضوع دیگری، بیانیه‌ای در مورد چچن را در شورای امنیت قرائت کرد. سفیر وقت روسیه در شورا سرگی لاوروف^۴ فوراً اعتراض کرده و روشن ساخت که به‌عنوان دارنده حق وتو هرگونه بحث اضافی در این موضوع را مسدود می‌کند. رئیس شورای امنیت نیز مقرر داشت که سخنان وِن والسوم خارج از دستور بوده است و مسئله دیگر هیچ‌گاه مطرح نشد (Nahory, 2004).

در مواردی، وتوهای پنهان برای «تضعیف کردن تعاریف بحران‌های مشمول حقوق بین‌الملل» نیز به کار می‌روند. این موضوع به‌عنوان نمونه در نسل‌زدایی رواندا در سال ۱۹۹۴ دیده می‌شود. از آنجایی که واژه «نسل‌زدایی»^۵ نیازمند مداخله طرف‌های کنوانسیون نسل‌زدایی ۱۹۴۸ بود؛ به‌جای آن جنایات در رواندا به‌عنوان «اقدامات نسل‌زدایانه»^۶ تعریف شد؛ تعریفی که نیازمند اقدامات شدید چندانی نبود (Wirkola, 2010: 34) و به‌این ترتیب شورای امنیت در طول نسل‌زدایی رواندا به‌دلیل وتوهای پنهان فرانسه و ایالات متحده آمریکا از فعالیت بازماند و به جهت ملاحظات و در نظر گرفتن منافع برخی از اعضای دائم شورای امنیت، هشتصد هزار نفر در درگیری‌های رواندا کشته شدند (Nahory, 2004).

وتوی پنهان با «حذف ادبیاتی که مورد پسند اعضای دائم نیست»؛ باعث تضعیف بسیاری از قطعنامه‌ها شده است (Nahory, 2004). به‌عبارت دیگر، «جمله‌بندی» یک قطعنامه می‌تواند به‌وسیله وتوی پنهان پنج عضو دائم تضعیف شود. برای مثال در سال ۲۰۰۴ فرانسه پیش‌نویس قطعنامه‌ای درباره حفاظت از کودکان در درگیری‌های مسلحانه ارائه داد. متن پیش‌نویس مبتنی بر گزارش سال ۲۰۰۳ دبیرکل بود که فهرستی از کشورهای آسیب‌دیده را ارائه می‌داد. انگلستان و روسیه قاطعانه به مخالفت

1. Double Hidden Veto
2. Self-censorship
3. Peter Van Walsum
4. Sergey Lavrov
5. Genocide
6. Acts of Genocide



با شمول ایرلند شمالی و چین به‌عنوان «منازعات نظامی» برخاستند؛ به‌خصوص که درگیری‌ها باید منطبق با شرایط قطعنامه، تحت نظارت قرار می‌گرفتند. لندن و مسکو با خودداری از حمایت متن پیش‌نویس، وتوی پنهان خود را نشان دادند. در مذاکرات پشت درهای بسته جمله‌بندی از «منازعات مسلحانه»^۱ به «مواضع نگرانی»^۲ تغییر یافت تا شورا بتواند قطعنامه ۱۵۳۹ را به‌اتفاق آراء تصویب کند (Hosli et al, 2011: 173-174).

همچنین مواردی وجود دارد که اعضای دائم موفق به «ملایم کردن لحن قطعنامه» شده‌اند. به‌عنوان نمونه روسیه و چین به‌طور قابل ملاحظه‌ای دومین قطعنامه (S/RES/1737) در مورد برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران را که در دسامبر ۲۰۰۶ تصویب شد، تحت تأثیر قرار دادند. با توجه به این‌که جمهوری اسلامی ایران یکی از مهم‌ترین شرکای تجاری روسیه و چین بوده است؛ لحن قطعنامه که در نهایت توسط شورا صادر شد؛ ملایم‌تر از پیش‌نویس اصلی بود و تحریم‌های تحمیل‌شده سبک‌تر شدند. تجزیه و تحلیل هفت قطعنامه شورای امنیت درباره برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که روسیه و چین حتی از شرکت در رأی‌گیری نیز خودداری نکرده‌اند و همیشه به نفع همه قطعنامه‌ها رأی داده‌اند. در رابطه با مواضع آنان نسبت به جمهوری اسلامی ایران می‌توان نتیجه‌گیری کرد که این کشورها به این خاطر از قطعنامه‌ها دفاع کرده‌اند که پیش‌نویس‌های نهایی که به شورا به‌منظور رأی‌گیری آورده شده‌اند؛ مطابق با منافعشان بوده و با توجه به نیت آنان مطرح شده بودند و احتمال داده می‌شود در صورت تأمین منافع آن‌ها، از صدور قطعنامه‌ای که در آینده مجوز اقدام نظامی علیه جمهوری اسلامی ایران را صادر کند به‌واسطه وتو یا تهدید به وتو جلوگیری کنند (Okhovat, 2011: 19-20).

در اینجا باید به سازوکاری اشاره کرد که به‌نام «وتوی معکوس»^۳ شناخته می‌شود و به‌عنوان گونه‌ای از وتوی پنهان، می‌تواند نمونه بارزی از مسدود کردن اقدام در شورای امنیت در نظر گرفته شود. اصطلاح وتوی معکوس توسط دیوید دی. کارن^۴ ابداع شده است. اگر بخواهیم وتوی معکوس را در قالب یک مثال در مورد تحریم‌ها نشان دهیم به این صورت است که «اگر یکی از اعضای دائم شورای امنیت پافشاری کند که شرایط لازم برای برداشتن تحریم‌ها توسط کشور تحریم شده محقق نشده است؛ عضو مزبور می‌تواند هرگونه حرکتی که باعث معلق‌شدن یا برداشتن تحریم‌ها

1. Armed Conflicts

2. Situations of Concern

3. Reverse Veto

4. David D. Caron

گردد را با تهدید به وتو مسدود کند؛ این رویه به عنوان وتوی معکوس شناخته می شود. از این جهت در عمل، هر یک از اعضای دائم شورای امنیت در موقعیتی است که می تواند از هر تغییری در سیاست تحریم ها جلوگیری کند و بدین وسیله به صورت نامحدودی باعث طولانی شدن تحریم ها شود» (Oette, 2002: 95).

تهدید به استفاده از وتو در قالب وتوی معکوس باعث مسدود شدن شورای امنیت در دادن مجوز یا دستور اقدام جدیدی نمی گردد؛ بلکه باعث مسدود شدن شورا از خاتمه یا تغییر اقدامی می شود که پیش تر مجوز یا دستور آن داده شده است. این رویه در شورای امنیت نیازمند آن است که بین «مجوز ابداع اقدام» و «مجوز اصلاح اقدامی که پیش تر ابداع شده است» تفاوت قائل شویم. وتوی معکوس در آخرین روزهای جنگ خلیج فارس (۱۹۹۱) به کار برده شد. هنگامی که عراق زیر حملات هوایی ائتلاف قرار داشت؛ ابتکارات صلح به صورت فعال توسط کشورهای مختلف دنبال می شد. ایالات متحده آمریکا و انگلستان در پاسخ (به خصوص پاسخ به تلاش های صلح شوروی) بیان کردند که آنان قدرت حفظ تحریم های سازمان ملل متحد و ادامه استفاده از زور طبق مجوز شورای امنیت را دارند؛ زیرا هر تغییری در تحریم ها یا اجازه استفاده از زور نیازمند یک قطعنامه جدید است که آن ها به عنوان اعضای دائم می توانند آن را وتو کنند. در ۱۱ مه ۱۹۹۱، نخست وزیر انگلیس جان میجر اعلام کرد تا زمانی که صدام حسین در عراق در قدرت باقی است؛ انگلستان هر قطعنامه ای که بخواهد تحریم ها علیه عراق را کاهش دهد، وتو خواهد کرد (Caron, 1993: 577).

در اواخر سال ۱۹۹۸ زمانی که طرفداران اصلی تحریم ها؛ یعنی ایالات متحده آمریکا و انگلستان، خواهان از سرگیری طرح کمی اصلاح شده بازرسی های تسلیحاتی در عوض تعلیق و برداشتن نهایی تحریم ها بودند؛ فرانسه و روسیه و چین خواهان کاهش تحریم ها بودند. در حالی که در ابتدا سه عضو اخیر، خود به تحریم ها علیه عراق رأی داده بودند؛ اما اینک با وجود خطر وتوی دو عضو دائم دیگر قادر به کاهش یا برداشتن تحریم ها نبودند. براساس همین سابقه بود که این سه کشور تصمیم گرفتند تا سیاست خود نسبت به تحریم های آینده را با تقاضا برای شمول محدودیت های زمانی تغییر دهند (Oette, 2002: 95).



۴. مشورت‌های غیررسمی شورای امنیت و افزایش وتوی پنهان پس از

جنگ سرد

۴-۱. افزایش وتوی پنهان پس از جنگ سرد

اعضای دائم شورای امنیت عمدتاً از وتوی پنهان در «مشورت‌های غیررسمی پشت درهای بسته و نه جلسات رسمی علنی»^۱ استفاده می‌کنند (Nahory, 2004) و به این خاطر هرگز با اطمینان نمی‌توان دانست که چه تعداد از پیشنهادها تنها به خاطر تهدید یک عضو دائم به استفاده از وتوی خود، هرگز ارائه نشده‌اند (Darrow, 1995: 287). از آنجایی که وتوی پنهان به شکلی نامعمول در تنظیمات خصوصی غیرعمومی با چانه‌زنی پنج عضو دائم، انجام می‌شود و هیچ انتشار عمومی از جلسات غیررسمی پشت درهای بسته صورت نمی‌گیرد (Pinkstaff, 2011: 28) و نیز به این دلیل که تهدیدات به وتو به صورت غیررسمی صادر می‌شوند؛ تقریباً غیرممکن است که بتوان تعداد وتوهای پنهان را محاسبه کرد (Nahory, 2004).

با علم به عدم امکان کسب آمار دقیق از تعداد وتوهای پنهان، تنها به دو دلیل می‌توان افزایش این گونه وتو را ادعا کرد: یکی اشاره منابع علمی موجود و دیگری افزایش تعداد مشورت‌های غیررسمی پس از جنگ سرد (به عنوان بستری که در آن وتوی پنهان بیشتر احتمال وقوع دارد). افزایش تعداد مشورت‌های غیررسمی در قسمت بعد مورد مطالعه قرار می‌گیرد و در اینجا تنها به اشاراتی از برخی منابع به افزایش وتوی پنهان پرداخته می‌شود:

- استفاده از وتو از پایان جنگ سرد کاهش قابل ملاحظه‌ای داشته است. به منظور حفظ ظاهر و در همان زمان کنترل دستور کار شورای امنیت، استفاده از وتوی پنهان که به عنوان وتوی سری نیز شناخته می‌شود؛ «افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته است» (Pinkstaff, 2011: 28).
- پنج عضو دائم از سال ۱۹۹۰ به بعد کم‌تر از وتو استفاده کرده‌اند؛ اما هنوز این اعضا «به صورت فزاینده‌ای» به وتوی پنهان (تهدید به استفاده از وتو به منظور جلوگیری از به رأی گذاشته شدن موضوعات ناخواسته در شورای امنیت) متوسل می‌شوند (Renner et al, 2005: 10).
- وتوی پنهان عمدتاً به وسیله پنج عضو دائم در مشورت‌های غیررسمی پشت درهای بسته و نه در جلسات رسمی علنی به کار می‌رود. هرچند از «وتوی پنهان

1. Mainly in Closed-Door Informal Consultations, Rather Than in Official Open Meetings

زیاد استفاده می‌شود؛ اما پیگیری آن به خاطر محرمانه بودنش بسیار سخت است (Wirkola, 2010: 25).

- از زمان پایان جنگ سرد استفاده رسمی از وتو به‌طور چشمگیری کاهش یافته است. با وجود این موضوع، پنج عضو دائم به فشار بر شورای امنیت از طریق وتوی پنهان (تهدید خاموش استفاده احتمالی وتو) ادامه داده‌اند. همان‌گونه که کورتیس وارد^۱ سفیر جامائیکا گفته است «صرف وجود تهدید به وتو شیوه انجام کار شورای امنیت را تعیین می‌کند» (Nahory, 2004).
- حتی هنگامی که اعضای دائم توافق دارند تا استفاده از وتو را محدود کنند؛ بعضی از آنان از وتوی پنهان (تهدید به استفاده از وتو) برای ترساندن دولت‌های دیگر از آوردن موضوعات خاصی به شورای امنیت، استفاده می‌کنند. این ابزار، به‌ویژه از زمان پایان جنگ سرد کارایی داشته است (Cooper et al, 2002: 29).
- درحالی‌که استفاده از وتو پس از جنگ سرد کاهش یافته است؛ «تأثیر و تکثر مشورت‌های غیررسمی در چهارچوب شورای امنیت افزایش یافته است»؛ تهدید خاموش استفاده از وتو اکنون در پشت درهای بسته به کار می‌رود (Hosli et al, 2011: 173).

۴-۲. مشورت‌های غیررسمی و افزایش استفاده از وتوی پنهان

مشورت‌های غیررسمی از یک‌جهت به‌عنوان شاهی بر افزایش وتوی پنهان و از جهت دیگر به‌عنوان دلیلی برای افزایش این نوع خاص از وتو محسوب می‌شوند. مشورت‌های غیررسمی شامل تمامی انواع مختلف مشورت‌های دوجانبه و چندجانبه بین اعضای شورای امنیت (و همچنین در برخی اوقات کشورهای غیر عضو) و اغلب و نه همیشه، شامل رئیس شورا می‌شود. مشورت‌های غیررسمی می‌توانند به شکل جلسات، گفتگوها، مباحثات یا حتی مذاکرات غیررسمی و پشت درهای بسته باشند. مشورت‌های غیررسمی می‌توانند در هر مکان و زمانی اتفاق بیفتند و همیشه محرمانه هستند. به خاطر ویژگی‌های مشورت‌های غیررسمی، تعداد کل آن‌ها ناشناخته است. مشورت‌های غیررسمی به دلایل مختلفی ازجمله: به دست آوردن اطلاعات، مبادله اطلاعات، کسب مشاوره، مذاکره برای به دست آوردن اجماع^۲، دستیابی به یک پیش‌نویس قطعنامه، بازنگری پیش‌نویس قطعنامه‌ای که در جای دیگری تدارک

1. Curtis Ward

2. Consensus



دید شده و غیره انجام می‌شوند. صرف‌نظر از وجود هدفی خاص، مشورت‌های غیررسمی برای پیدا کردن راه‌حل‌های دیپلماتیک برای یک مسئله انجام می‌شوند.

۴-۲-۱. مشورت‌های غیررسمی کلیه اعضا^۱

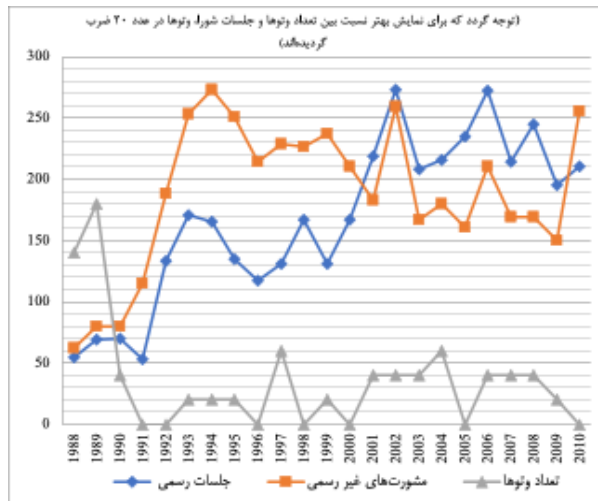
در بررسی مشورت‌های غیررسمی باید به تفاوت آن با «مشورت‌های غیررسمی کلیه اعضا» توجه داشت. مشورت‌های غیررسمی کلیه اعضا به جلسات غیررسمی اشاره دارد که شامل کلیه اعضای شورا می‌شود. در گذشته مشورت‌های غیررسمی کلیه اعضا در مکان‌های مختلف برگزار می‌شد؛ اما از سال ۱۹۷۸ یک اتاق مخصوص در مجاورت سالن اصلی شورا، محل برگزاری آن‌ها بوده است. مشورت‌های غیررسمی که در اتاق مشورت‌ها^۲ برگزار می‌شوند دارای چندین مشخصه جلسات رسمی هستند. به‌عنوان نمونه، این جلسات با مشارکت تمامی اعضای شورا و دبیرکل برگزار می‌شوند که رئیس شورا کار فراخوانی اعضا و اداره جلسات را بر عهده دارد و ترجمه هم‌زمان نیز تدارک دیده می‌شود. در مقایسه با جلسات رسمی، مشورت‌های غیررسمی کلیه اعضا دارای دستور کار رسمی نیستند؛ برای انتشار رسمی ضبط نمی‌شوند و مورد شمارش قرار نمی‌گیرند. مشورت‌های غیررسمی کلیه اعضا ممکن است برای هر کدام از دلایلی که در بالا بر شمرده شدند و همچنین برای تصمیم‌گیری در مورد برگزاری یا عدم برگزاری جلسات رسمی شورا برگزار شوند. اگر قرار است که جلسه رسمی برگزار شود؛ مشورت غیررسمی کلیه اعضا ممکن است برای ترسیم دستور کار، موافقت در مورد تاریخ و زمان جلسه، بحث درباره مسائل مربوط به آیین کار، تبادل نظر در موضوع مورد نظر یا در کل درباره هر موضوعی برای دوری از منازعه و طرح مباحث غیرمنتظره در جلسه رسمی علنی، برگزار شود. مشورت‌های غیررسمی کلیه اعضا به یک ویژگی رویه تصمیم‌سازی در شورای امنیت تبدیل شده است. هر چند شمارشی از این مشورت‌ها صورت نمی‌گیرد؛ اما دسترسی به آن‌ها مشکل نیست؛ چون مشورت‌های غیررسمی به شیوه‌ای نسبتاً منظم و سازمان‌یافته برگزار می‌شوند (Burgstaller, 1994: 43-44). لازم به ذکر است که مفهوم مشورت‌های غیررسمی در پژوهش حاضر، هر دو مورد یاد شده را در برمی‌گیرد.

1. Informal Consultations of the Whole
2. Consultations Room

۴-۲-۲. افزایش مشورت های غیررسمی از اواخر دهه ۱۹۸۰

از اواخر دهه ۱۹۸۰، شورای امنیت تا حد زیادی اقداماتش را در چهارچوب مشورت های غیررسمی اداره کرده است (Nahory, 2004). «شورای امنیت از دیرباز مبادرت به برگزاری گردهمایی ها و مشورت های غیررسمی کرده است؛ اما آنچه به نظر نو می رسد؛ گستره این گردهمایی ها و مشورت ها و کاهش اعتبار واقعی جلسات رسمی است. جلسات رسمی اغلب جلسات تشریفاتی و محدود به چند دقیقه است که هدفش ثبت نتایج جلسات غیررسمی است و صورت جلسه، به عنوان تنها مدرکی که در دسترس عموم قرار می گیرد، بیش از چند خط نیست» (تاورنیه، ۱۳۷۵: ۵۰۳). در حالی که جلسات رسمی خیلی به طول نمی انجامند؛ یک مشورت غیررسمی کلیه اعضا ممکن است چندین ساعت طول بکشد یا حتی به چندین جلسه کشیده شود. وقتی اعضای شورا در مورد اقدام یا قطعنامه ای به توافق رسیدند؛ مشورت خاتمه یافته و آنان برای برگزاری یک جلسه رسمی از اتاق مشورت های غیررسمی به اتاق مجاور یعنی سالن اصلی شورا می روند تا جلسه رسمی شورا را برگزار کنند (<http://dagdok.org>).

نمودار ۱: مقایسه تعداد جلسات رسمی، مشورت های غیررسمی (۵) و تعداد وتوهای باز یا واقعی مورد استفاده اعضای دائم شورای امنیت پس از جنگ سرد.



۴-۲-۳. مشورت های غیررسمی؛ بستری مناسب برای استفاده از وتوی پنهان
 نمودار بالا بیانگر این موضوع است که از اواخر دهه ۱۹۸۰ تعداد جلسات شورای امنیت، در هر دو نوع جلسات رسمی و مشورت های غیررسمی، افزایش زیادی داشته است که



دلیل این امر را باید در اثرات ناشی از تحول روابط و موازنه قدرت اعضای دائم شورا جست‌وجو کرد. نمودار همچنین بیانگر این نکته است که یک رابطه معکوس بین تعداد وتوهای باز اعضای دائم شورای امنیت و تعداد مشورت‌های غیررسمی وجود دارد؛ به‌نحوی که با افزایش مشورت‌های غیررسمی، کاهش وتوهای باز و با کاهش مشورت‌های غیررسمی، افزایش وتوهای باز مشاهده می‌شود. پس از جنگ سرد و با اوج‌گیری مشورت‌های غیررسمی تا سال ۲۰۰۰ که مشورت‌های غیررسمی بر جلسات رسمی برتری عددی دارند؛ تنها هفت مورد وتوی باز از طرف اعضای دائم مورد استفاده قرار گرفته است (یعنی ۰/۷۷ وتوی باز به ازای هر سال)؛ اما از سال ۲۰۰۱ تا سال ۲۰۰۹ که تعداد جلسات رسمی بر مشورت‌های غیررسمی پیشی می‌گیرد؛ استفاده از وتوهای باز توسط اعضای دائم افزایش می‌یابد؛ به‌نحوی که در طی نه سال شانزده مورد وتوی باز صورت می‌گیرد (یعنی ۱/۷۷ وتوی باز به ازای هر سال) (جمشیدی، ۱۳۹۱: پیوست شماره ۱).

پس از جنگ سرد تأثیر و تکثر مشورت‌های غیررسمی شورای امنیت افزایش یافته است (Hosli et al, 2011: 173) و وتوی پنهان عمدتاً در مشورت‌های غیررسمی پشت درهای بسته و نه در جلسات علنی اتفاق می‌افتد (Kurdi, 2005: 9). حال این پرسش مطرح می‌شود که چرا وتوی پنهان باید عمدتاً در این‌گونه ترتیبات محرمانه اتفاق بیفتد؟ پاسخ را باید در بستر مناسبی دانست که این جلسات پس از جنگ سرد برای هماهنگی اعضای دائم، چانه‌زنی و معامله آنان بر سر وتو و در نتیجه حفظ منافع این اعضا به وجود آورده‌اند.

برخلاف جلسات رسمی علنی، مشورت‌های غیررسمی، محرمانه بوده و هیچ ثبتی از آنان وجود ندارد (Wirkola, 2010: 34). در این مشورت‌های غیررسمی دور از عموم و بدون هیچ‌گونه ثبتی از آنچه گفته شده است؛ پنج عضو دائم در تحت فشار قرار دادن، تهدید کردن و حتی زورگویی^۱ نسبت به سایر اعضای شورا، دارای آزادی بیشتری هستند. با دادن هشدارهای خصوصی مبنی بر استفاده از وتو قبل از برگزاری رأی‌گیری، پنج عضو دائم می‌توانند اعضای شورا را قانع کنند تا موضع خود را تغییر داده و ضمناً افکار عمومی را درباره نیت خیرخواهانه خود متقاعد سازند (Nahory, 2004).

در فرهنگ همکاری و کار گروهی رسمی شورای امنیت، وتوی پنهان نقش حساسی را بین پنج عضو دائم بازی می‌کند. با توجه به این‌که شورای امنیت به‌طور فزاینده‌ای تصمیماتش را با اجماع انجام می‌دهد، اعضای دائم قبل از رفتن به شورا با جلسات

متعارف، اغلب بر سر مسائل مهم به مشورت می‌پردازند. در این چهارچوب، اعضای دائم ممکن است از تهدید به استفاده از وتو به‌عنوان اهرمی برای معامله با اعضای دیگر یا مبادله حمایتشان استفاده کنند. ظاهراً در سال ۱۹۹۹، ایالات متحده آمریکا و روسیه یک معامله با هم داشتند؛ مبادله تهدید به وتوی روسیه در مورد عراق در عوض عدم اقدام در مورد چین (Nahory, 2004). پنج عضو دائم همچنین مکرراً در خلوت برای توافق در مورد دستور کار، شیوه‌های اقدام یا عدم اقدام و حمایت از مواضع یکدیگر قبل از شروع نشست‌های تشریفاتی خصوصی^۱ باهم ملاقات می‌کنند (Pinkstaff, 2011: 29). استفاده از وتو یا حتی تهدید به استفاده از آن می‌تواند به اعضای دیگر شورای امنیت را فشار بیاورد تا با تقاضاهای عضو دارنده حق وتو موافقت کنند. در جریان منازعه در یوگسلاوی و مداخله ناتو در کوزوو، روسیه به‌قصد حمایت از یوگسلاوی مکرراً تهدید می‌کرد قطعنامه شورای امنیت که بخواهد مجوز استفاده از زور در کوزوو را صادر کند، وتو خواهد کرد (Okhovat, 2011: 20).

بنابراین اعضای دائم در مشورت‌های غیررسمی با داشتن آزادی عمل زیاد با اعضای دیگر به چانه‌زنی و معامله بر سر مسائل مختلف می‌پردازند و تهدید به وتو را به‌عنوان اهرمی جهت فشار بر آنان مورد استفاده قرار می‌دهند و به‌این ترتیب با وجود آنکه پس از جنگ سرد از تعداد وتوهای باز به‌شدت کاسته شده؛ اما استفاده از وتوی پنهان (تهدید مداوم وتو به‌وسیله اعضای دائم) عملاً همان تأثیر وتوی واقعی را برای اعضای دائم دربرداشته است (Abass, 2004: xxii).

با توجه به مطالب گفته‌شده می‌توان سه نتیجه از افزایش مشورت‌های غیررسمی و استفاده از وتوی پنهان در این‌گونه از جلسات گرفت. نخست این‌که افزایش مشورت‌های غیررسمی در نتیجه بهبود روابط اعضای دائم شورای امنیت بوده است و به همین خاطر است که پس از جنگ سرد این‌گونه از جلسات افزایش چشمگیری داشته‌اند. دوم این‌که با توجه به محیط مناسبی که این جلسات برای اعمال وتوی پنهان به وجود می‌آورند؛ با افزایش این‌گونه از جلسات می‌توان انتظار داشت که شمار وتوهای پنهان نیز بالا برود (موضوعی که در عمل نیز اتفاق افتاده است)؛ بنابراین می‌توان گفت که این‌گونه جلسات علاوه بر آنکه شاهی بر وجود وتوی پنهان به حساب می‌آیند؛ به دلیلی برای ازدیاد این نوع از وتو تبدیل شده‌اند. سومین نکته رابطه معکوس بین مشورت‌های غیررسمی و وتوهای باز است که پیش‌تر به آن اشاره شد.



۵. نمونه‌های وتوی پنهان پس از جنگ سرد

در ادامه برای درک و شناخت بهتر وتوی پنهان و نحوه تأثیرگذاری آن بر روند تصمیم‌سازی در شورای امنیت، نمونه‌هایی از این نوع وتو در دوره پس از جنگ سرد بیان می‌شود:

- در سال ۱۹۹۹ کشورهای عضو ناتو در پاسخ به نقض حقوق بشر در کوزوو، صربستان و مونته‌نگرو را مورد حمله قرار دادند. در این رابطه روند اخذ هیچ مجوزی از شورای امنیت دنبال نشد که دلیل این امر، وتوی روسیه بود. همچنین هیچ پیش‌نویس قطعنامه‌ای ارائه و هیچ رأی‌گیری انجام نشد و هیچ وتویی ثبت نگردید و این وتوی «مجازی» یا «پنهان» رسماً در جایی منعکس نشد (Bowyer, 2008: 79).

- ایالات متحده آمریکا اغلب از وتوی خود (واقعی یا پنهان) برای حفاظت اسرائیل از محکومیت توسط شورای امنیت استفاده کرده است. در فوریه ۲۰۱۱، باراک اوباما، از رئیس‌جمهور وقت آمریکا نخستین وتوی خود در شورای امنیت برای جلوگیری از محکومیت شهرک‌سازی غیرقانونی اسرائیل در سرزمین‌های فلسطینی استفاده کرد. در حالی رأی ایالات متحده آمریکا تنها رأی منفی در میان پانزده عضو شورا بود که پیش‌نویس از حمایت مشترک بیش از صد کشور برخوردار بود و در نهایت توانست حمایت بیش از صد و سی کشور را به دست آورد (Aranas, 2012: 24). در ژوئیه ۲۰۰۲ و در طی یک نشست پشت درهای بسته، جان نگروپونته^۱، نماینده ایالات متحده در سازمان ملل، بیانیه‌ای را ارائه داد که به «دکترین نگروپونته»^۲ معروف است. وی به‌طور شفاف بیان کرد که هر قطعنامه‌ای در مورد منازعه اسرائیل-فلسطین باید دارای چهارعنصر باشد و در غیر این صورت وتو خواهد شد. این عناصر عبارت‌اند از:

۱. به‌صراحت اقدامات تروریستی را محکوم کند؛
۲. با آوردن نام، صراحتاً سه گروه گردان شهدای الاقصی^۳، جهاد اسلامی^۴ و حماس^۵ را محکوم کند؛
۳. درخواست حل‌وفصل سیاسی بحران را از تمامی طرفین داشته باشد؛

1. John Negroponte
 2. Negroponte Doctrine
 3. Al-Aqsa Martyrs' Brigade
 4. Islamic Jihad
 5. Hamas

۴. در مقابل هرگونه درخواست برای عقب‌نشینی نیروهای اسرائیلی به موقعیتشان در سپتامبر ۲۰۰۰، خواهان بهبود شرایط امنیتی باشد

(Okhovat, 2011:14).

- نمونه دیگر از وتوی پنهان، تهدید به وتوی ایالات متحده آمریکا برای معافیت نیروهای حافظ صلح خود از صلاحیت دیوان بین‌المللی کیفری (ICC) بود که قبل از وتوی این کشور در قضیه تمديد مأموریت نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد در بوسنی در سال ۲۰۰۲ اتفاق افتاد (Okhovat, 2011: 15-16).
- چین به خاطر روابط مشکوک مالی-دیپلماتیک هائیتی با تایوان، به‌طور مکرر اقدام به تهدید به استفاده از وتو علیه تمديد نیروی کوچک حافظ صلح در هائیتی کرده بود (Haq, 1997).
- در سال ۲۰۰۴ روسیه و چین تهدید کردند که از وتوی خود درخصوص قضیه دارفور سودان استفاده خواهند کرد. برای هر دو از این اقدام، انگیزه تجاری داشتند؛ چین و روسیه هر دو در تجارت سودآور سلاح با سودان دست داشتند. علاوه بر این، چین مالک چهل درصد از میدان نفتی اصلی سودان بود. این امر باعث شد که با وجود برآوردهای شمار تلفات تا حدود چهارصد هزار نفر، مداخله مستقیم سازمان ملل متحد مسدود شود (Wouters and Ruys, 2005: 17).
- در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ جنگ در مقیاس وسیع بین صرب‌ها و کوزوویی‌های آلبانی‌تبار در جمهوری فدرال یوگسلاوی به پاک‌سازی قومی جمعیت گروه اخیر تبدیل شد و منجر به آن شد که صدها هزار نفر خانه‌های خود را ترک کند. با این وجود، چین و روسیه در مواضع خود روشن ساختند که آن‌ها هرگونه مجوزی برای استفاده از نیروی نظامی به‌وسیله سازمان ملل متحد در این زمینه را وتو خواهند کرد (Wouters and Ruys, 2005: 16-17).
- در سال ۲۰۰۷ و بعد از تهدیدات مکرر روسیه به وتوی هرگونه قطعنامه‌ای که کوزوو را به‌عنوان یک دولت مستقل مورد شناسایی قرار دهد و حاکمیت صربستان را تحلیل برد؛ ولادیمیر تیتو^۱ معاون وزیر امور خارجه روسیه به این نکته اشاره کرد که وتو «طرفین را برمی‌انگیزد تا به یک سازوکار قابل قبول برای هر دو دست یابند» (Okhovat, 2011: 25).



نتیجه‌گیری

در بین انواع پنج‌گانه وتو در دوره پس از جنگ سرد، وتوی پنهان دارای اهمیت روزافزونی در روند تصمیم‌سازی شورای امنیت سازمان ملل متحد بوده است. در این دوره، استفاده از وتوی پنهان که عمدتاً در «مشورت‌های غیررسمی» انجام می‌شود؛ افزایش قابل ملاحظه‌ای داشته است. تأثیرگذاری وتوی پنهان بر روند تصمیم‌سازی در شورای امنیت به دو صورت خود را نمایان ساخته است: نخست «کنترل دستور کار» شورای امنیت و دوم «مسدود کردن اقدام» در این شورا. زمانی که یکی از اعضای دائم شورای امنیت موضوعی خاص را در حوزه منحصربه‌فرد منافع خویش تعریف می‌کند؛ تهدید استفاده از وتو (تهدید به استفاده از وتو و صرف وجود خطر استفاده از وتو) از جانب آن عضو دائم، باعث می‌شود تا اعضای شورا به خاطر وتوی احتمالی، آن موضوع را در دستور کار شورا قرار ندهند و همین مسئله اهمیت وتوی پنهان و نقش آن در کنترل دستور کار و در نهایت کنترل روند تصمیم‌سازی شورای امنیت را نشان دهد. حتی اگر تلاش اعضای دائم نتواند باعث سانسور و خارج نگه‌داشتن موضوعی از دستور کار شورای امنیت شود؛ وتوی پنهان این اعضا می‌تواند اقدام شورا در آن زمینه را مسدود کند. تهدید استفاده از وتوی عضو دائم و همکاری اعضای شورای امنیت برای عملی نشدن این تهدید، می‌تواند به شیوه‌های گوناگونی آثار خود را بر روند تصمیم‌سازی شورا نشان دهد؛ «حذف ادبیاتی که مورد پسند اعضای دائم نیست؛ تضعیف جمله‌بندی و ملایم کردن لحن قطعنامه‌ها»، «تضعیف کردن تعاریف بحران‌های مشمول حقوق بین‌الملل»، «وتوی پنهان مضاعف و خودسانسوری اعضای غیردائم شورای امنیت» و «وتوی معکوس و مسدود شدن شورای امنیت از خاتمه یا تغییر اقدامی که پیش‌تر مجوز یا دستور آن را صادر کرده است» مواردی از این دست هستند. دو کارکرد «کنترل دستور کار» و «مسدود کردن اقدام» از وتوی پنهان ابزاری بسیار کارآمد برای اعضای دائم شورای امنیت به‌منظور تسلط بر روند تصمیم‌سازی در شورای امنیت ساخته است و بی‌دلیل نیست که پس از جنگ سرد به‌تدریج وتوی پنهان جایگزین وتوی باز یا واقعی شده و موارد نادری منجر به استفاده اعضای دائم از وتوی باز یا واقعی می‌شود.

فهرست منابع

- آقای، سیدداود (۱۳۸۴) *سازمان های بین المللی*، تهران: نسل نیکان.
- بیگزاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، *حقوق سازمان های بین المللی*، تهران: مجد.
- تاورنیه، پل (۱۳۷۵)، «تغییر ساختار شورای امنیت سازمان ملل متحد: نقش قدرت های بزرگ»، ترجمه ابراهیم بیگزاده، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۶ و ۱۷.
- ثقفی عامری، ناصر (۱۳۷۰)، *سازمان ملل متحد: مسئولیت حفظ صلح و امنیت بین المللی*، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی.
- جمشیدی، ارسلان (۱۳۹۱)، *تحول روابط اعضای دائم شورای امنیت سازمان ملل متحد و تأثیر آن بر نحوه کاربرد وتو (۲۰۱۱-۱۹۹۱)*، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده روابط بین الملل وزارت امور خارجه.
- خانی، محمدحسن (۱۳۸۹)، *پیشینه و نقش سازمان های بین المللی در نظام بین الملل*، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).
- ظریف، محمدجواد؛ سجادیپور، سیدمحمدکاظم (۱۳۸۷)، *دیپلماسی چندجانبه: نظریه و عملکرد سازمان های منطقه ای و بین المللی تهران*: مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه، جلد دوم.
- فلسفی، هدایت الله (۱۳۶۹)، «*شورای امنیت و صلح جهانی*»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۸.
- کلود، اینیس آل (۱۳۸۲)، *سازمان های بین المللی (مشکلات و پیشرفت ها)*، ترجمه منوچهر شجاعی، تهران: کتاب نو.
- موسی زاده، رضا (۱۳۸۹)، *حقوق سازمان های بین المللی: حقوق شورای امنیت*، تهران: میزان.
- موسی زاده، رضا (۱۳۸۷)، *سازمان های بین المللی*، تهران: میزان.



References

- Abass, A. (2004), Regional organisations and the development of collective security: beyond Chapter VIII of the UN Charter, Hart Publishing.
- Aranas, P. F. (2012), Smokescreen: The US, NATO and the Illegitimate Use of Force, Algora Publishing.
- Armstrong, James David, Lorna Lloyd & John Redmond (1996), From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century, New York: Palgrave Macmillan.
- Bailey, S. D. (1969), Voting in the security council, Indiana University Press.
- Bealey, F., & Johnson, A. G. (1999), The Blackwell Dictionnary of Political Science: User, Blackwell.
- Benoliel, D. (2009), Security Council Proceduralism.
- Bowers, P., Youngs, T., Taylor, C. (2003), Iraq: Developments Since UN Security Council Resolution 1441, London: House of Commons Library.
- Bowyer, D. (2008), Just War Doctrine: Relevance and Challenges in the 21st Century, PhD Thesis.
- Brits, J. P. (1995), The Penguin concise dictionary of historical and political terms, Penguin Books.
- Burgstaller, Signe (1994), U.N. Conflict Management: An Institutional Perspective, DIANE Publishing
- Caron, D. D. (1993), "The legitimacy of the collective authority of the Security Council", The American Journal of International Law, Vol.87, No.4: 552-588.
- Collin, P.H (1990), Dictionary of Government and Politics "Veto", (Delhi: Universal Book Stall New Delhi
- Cooper, A. F., English, J. (2002), Enhancing global governance: towards a new diplomacy? (pp. 1-19), Tokyo: United Nations University Press.
- Darrow, M. (1995), "Directions in Security Council Reform", Aust. YBIL, Vol.16: 285.
- Fassbender, B. (1998), UN Security Council Reform and the Right of Veto: a constitutional perspective (Vol. 32), Martinus Nijhoff Publishers.
- Fitzgerald, A. (2000), "Security Council reform: Creating a more representative body of the entire UN membership", Pace Int'l L. Rev. Vol.12, No.2: 319.
- Gareau, F. H. (2002), The United Nations and other international institutions: A critical analysis, Rowman & Littlefield.
- Guide to UN Documentation Dag Hammarskjöld Library at Uppsala University, UN Structure, Security Council, Meeting Records, Available at: <http://dagdok.org/en/un-structure/main-bodies/security-council/meeting-records.html> (July 29, 2012)
- Haq, F. (1997), The Veto: a Case Study. The China Veto and the Guatemalan Peace Process, Available at: <http://www.globalpolicy.org/security/membship/chinavet.htm> (accessed 27 October 2011).
- Hosli, M. O. Moody, R. (2011), "Squaring the circle? Collective and distributive effects of United Nations Security Council reform", The Review of International Organizations, Vol.6, No.2: 163-187.

- Kelly, M. J. (2000), "UN Security Council Permanent Membership: A New Proposal for a Twenty-First Century Council", Seton Hall L. Rev, Vol.31: 319.
- Knight, W. (2000), A changing United Nations: Multilateral evolution and the quest for global governance, Springer.
- Köchler, H. (1991), The voting procedure in the United Nations Security Council: examining a normative contradiction in the UN charter and its consequences on international relations (Vol.17), International Progress Organization.
- Kurdi, L. C. A. A. & Corps, R. E, THE REFORM OF UNITED NATIONS TO COPE WITH INTERNATIONAL CHALLENGES: 1990-2008.
- Malanczuk, P. (2002), Akehurst's modern introduction to international law, Routledge.
- Malone, D. (2004), The UN Security Council: from the Cold War to the 21st century, Lynne Rienner Publishers.
- McClintock, J. (2010), The uniting of nations: An essay on global governance, Peter Lang.
- McLean, I. & McMillan, A. (2009), The concise Oxford dictionary of politics, OUP Oxford.
- Melissen, J. (2005), The new public diplomacy: Between theory and practice, In The new public diplomacy (pp. 3-27), Palgrave Macmillan UK.
- Nahory, C. (2004, May), The hidden veto, In Global Policy forum.
- "Number of Security Council Formal Meetings and Informal Consultations: 1988-2010", Available at:<http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Number_of_Security_Council_Formal_Meetings_and_Informal_Consultations.pdf> (July 29, 2012)
- Oette, L. (2002), "A decade of sanctions against Iraq: never again! The end of unlimited sanctions in the recent practice of the UN Security Council, European Journal of International Law, Vol.13, No.1: 93-103.
- Okhovat, S. (2012), The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform, Centre for Peace and Conflict Studies, The University of Sydney.
- Owens, D. R. (1992), Russia in the United Nations: from confrontation to cooperation, (Doctoral dissertation, Monterey, California. Naval Postgraduate School).
- Hajnal, P. I. (1993), "The UN veto in world affairs, 1946-1990: A complete record and case histories of the security council's veto, London: Mansell, 1992", Government Publications Review, Vol.20, No.2: 209-211.
- Judy, P. & Bill, T. (2002), The Oxford English Reference Dictionary.
- Pinkstaff, S. N. (2011), Structural Violence and the United Nations: How the Security Council Shifts Attitudes, Expectations, and Presuppositions in the International Community about the Gulf Conflict, 1990-2003 A thesis submitted in partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Science at George Mason University, and the degree of Master of Arts, (Doctoral dissertation, University of Malta).



- Renner, Michael, Hilary French & Erik Assadourian (2005), *The State of the World: Redefining Global Security*, Washington: Worldwatch Institute.
- Sanger, C. (1999), "How to leave our mark on the Security Council", *POLICY OPTIONS-MONTREAL*, Vol.20: 22-26.
- Scruton, Roger (2007), *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought "Veto"*, New York: Palgrave Macmillan.
- Sohn, Louis B. (1986), *International organization and integration: annotated basic documents of international organizations and arrangements: student edition*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Spencer, G.M. (1986), *Times Handbook of Modern Politics "Veto"*, Singapore: Federal Publications.
- Tarrisse, Pedro, Rodrigo Barros, Luciano Gonczarowska & Mariana Miranda. "The Fourth Freedom: Ensuring an Effective Role in the Maintenance of International Peace and Security", Available at: <http://www.amun.org.br/2005/files/study_guides/study_guide_security_council.pdf> (July 14, 2012)
- Wallensteen, Peter (2007), *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, London: SAGE.
- Wirkola, Elida Rønnaug Hole (2010), "Reform of the UN Security Council and Veto Player Theory", Master Thesis, Department of Political Science, UNIVERSITY OF OSLO.
- Wouters, Jan and Tom Ruys (2005), "Security Council Reform: A New Veto for a New Century?", *Institute for International Law*, Vol.26, No.4.