

# نگاهی به سابقه و عملکرد نیروهای سازمان ملل متحد

از: دکتر بهمن آقایی

● بدنبال پذیرش قطعنامه ۵۹۸ توسط جمهوری اسلامی ایران و برقراری آتش بس در جنگ ایران و عراق، نیروهای ناظر نظامی سازمان ملل متحد در نواحی تعیین شده مستقر گردیدند تا بر اجرای آتش بس و رعایت مقررات مربوط به آن توسط دو طرف مخاصمه نظارت نمایند. نیروهای ناظر سازمان ملل و نیز نیروهای پاسدار صلح ملل متحد قوانین هستند که تشکیل آنها در منشور ملل متحد پیش بینی نشده است بلکه در خلال تاریخ فعالیت سازمان ملل متحد لزوم ایجاد و استفاده از چنین نیروهائی احساس شده و بالتبعیجه در موارد گوناگون اقدام به تشکیل آنها گردیده است. در این مقاله به بررسی وضعیت حقوقی و سیاسی آنچه که در واقع منشور ملل متحد به عنوان بازوی نظامی سازمان ملل مد نظر داشته و آنچه در حال حاضر به صورت نیروهای پاسدار و نیروهای ناظر صلح وجود دارد، می پردازیم.

در فصل هفتم منشور ملل متحد مقرراتی برای استفاده از نیروهای مسلح توسط سازمان ملل متحد پیش بینی شده است. البته استفاده از نیروهای نظامی «بین المللی» در روابط بین الملل سوابقی دارد که به پیش از تاسیس سازمان ملل متحد باز می گردد.

صرفنظر از عملیات مشترک نیروهای متفقین، برخی تشکیلات بین المللی برای انجام وظائف خود از نیروهای پلیسی بین المللی استفاده کرده اند و در مواردی نیروهای بین المللی ویژه در انجام انتخابات عمومی که تحت نظریک سازمان بین المللی صورت پذیرفته، کمک نموده اند. برای نمونه میتوان از نیروی بین المللی ویژه ای که توسط جامعه ملل در سال ۱۹۳۵ جهت انجام همه پرسی در منطقه «سار» (SAAR) به کار گرفته شد نام برد.

منشور ملل متحد عناصر جدیدی را در استفاده از نیروهای بین المللی وارد نموده است. در منشور مزبور چهارچوبی برای اقدامات نظامی سازمان ملل متحد بدون نیاز به ایجاد ترتیبات موقتی جهت تشکیل نیروهای مورد نظر پیش بینی شده است.<sup>(۱)</sup> البته منشور ملل متحد قدم را از این فراتر نگذاشته و یک نیروی واقعی بین المللی را که مرتبط با ارتشهای کشورهای عضو نباشد مطرح نمی سازد، بلکه صرفاً سیستمی را بنیان می گذارد که در آن ترتیبات ثابتی جایگزین ترتیبات موقت میگردد و جزئیات شرکت واحدهای ارتشهای دول عضو در یک «نیروی سازمان ملل متحد» از پیش تعیین میشود. تلاش برای اجرای این مقررات منشور ملل متحد هرگز با موفقیت روبرو نشده است. معزاً، نیروهائی که سازمان ملل متحد در موارد معدود تشکیل داده همگی مربوط به اقدامات موقتی بوده که در چهارچوب یک سیستم جدید ابداعی یعنی «نیروهای پاسدار صلح ملل متحد» (UN Peace Keeping Forces) تشکیل یافته است.

مقررات منشور ملل متحد در باره نیروهای سازمان ملل با صلاحیتهای شورای امنیت برای اخذ تصمیم در باره هرگونه اقدام توسط نیروهای هوائی، دریائی، یا زمینی که برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین المللی مطابق با ماده ۴۲ منشور ضرورت داشته باشد، ارتباط پیدا می کند. مطابق ماده ۴۳ منشور، کلیه اعضای سازمان ملل متحد تعهد دارند که به درخواست شورای امنیت، نیروهای مسلح و نیز کمکها و تسهیلات لازمه را در اختیار آن قرار دهند. بدین منظور، قراردادهائی بایستی به ابتکار شورای امنیت بین شورای مزبور و اعضای ملل متحد (و یا یک گروه از آنها) به امضاء برسد. این قراردادها، تعداد و نوع نیروها، میزان آمادگی و موقعیت کلی محل استقرار و ماهیت تسهیلات و کمکهای مربوطه را تعیین می نماید.

در فوریه ۱۹۴۶ شورای امنیت از کمیته ستاد نظامی ملل متحد

«U.N. Military Staff Committee» (متشکل از روسای ستاد ارتشهای اعضای دائمی شورا و یا نماینده آنها) که براساس ماده ۴۷ جهت ارائه نظرات مشورتی و کمک به شورای امنیت راجع به امور نظامی تشکیل شده بود، خواست که مفاد ماده ۴۳ را مورد مطالعه قرار داده و توصیه های ضروری برای اجرای آن ارائه کند. ولی این فعالیتهای بزودی با بن بست روبرو گردید و در سال ۱۹۴۸ دیگر روشن شده بود که اختلاف فزاینده بین اعضای دائمی شورای امنیت جانی برای توافق روی احتیاجات مربوط به اجرای مواد ۴۲ و ۴۳ باقی نخواهد گذاشت. گزارشی که توسط کمیته ستاد نظامی در آوریل سال ۱۹۴۷ ارائه شد چند اصل کلی را بیان می کرد که به اتفاق آراء پذیرفته شد ولی اختلافات اساسی بر سر مسائل مهمی از قبیل میزان (استعداد) نیروها، نحوه مشارکت هر یک از دول عضو دائم شورا، محل استقرار نیروها، زمان عقب نشینی آنها بعد از اینکه بکار گرفته شدند، مقررات مربوط به کمکها و تسهیلات منجمله حق عبور از مناطق مختلف، و نیز کمک ضروری به اعضای ملل متحد که قادر نباشند نیروهای اعزامی خود را از لحاظ آمادگی (لجستیکی) بطور کامل پشتیبانی نمایند، بود.

نیاز به اجرای ماده ۴۳ منشور بعدها نیز گهگاه مورد توجه قرار گرفت ولی بطور جدی پیگیری نشد. در عین حال، برخی راههای جانشین برای ایجاد نوعی مکانیسم نظامی برای سازمان ملل تجربه شده است. نمونه بسیار محافظه کارانه این گونه تلاشها، پیشنهادات دبیر کل سازمان ملل در اوان تاسیس سازمان برای ایجاد گارد سازمان به عنوان جزئی از دبیرخانه و سپس یک نیروی داوطلب یا لژیون ملل متحد و بالاخره پیشنهاد ایجاد قسمت خدمات نظامی متشکل از اعضای غیر مسلح دبیرخانه به عنوان مسئول امور امنیتی و لجستیکی بود که به نتایجی نیز رسید. اما مهمتر از این، توصیه هائی بود که مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۵۰ ضمن قطعنامه معروف «اتحاد برای صلح» ارائه داد. در این توصیه آمده بود که هر یک از اعضا در داخل نیروهای مسلح خود، واحدهائی را با تعلیمات و سلاجهای ویژه در نظر گرفته و آماده قرار گرفتن تحت اختیار شورای امنیت یا مجمع عمومی بنماید. طبق قطعنامه ای که ذکر شد، «کمیته تدابیر دستجمعی» (Collective Measures Committee) تشکیل گردید و رهنمودهائی برای این کار ارائه نمود ولی نتوانست چهارچوب مناسبی را که سازمان ملل متحد برای استفاده از نیروی نظامی احتیاج داشت بوجود آورد.

بدین ترتیب آنچه که تاکنون سازمان ملل متحد در زمینه استفاده از نیروی نظامی انجام داده بجز در یک مورد، حالت اقدام برای نظارت بر صلح را داشته است. موردی که ذکر شد مربوط به کره است. پیش از آنکه مساله کره را بررسی کنیم، نگاه کوتاهی به اقدامات مربوط به نظارت بر صلح می افکنیم. نیروهای اضطراری سازمان ملل متحد (UN Emergency Forces — UNEF)

● طبق ماده ۴۳ منشور ملل متحد، کلیه اعضای سازمان تعهد دارند که به درخواست شورای امنیت، نیروهای مسلح و نیز کمکها و تسهیلات لازم را در اختیار آن شورا قرار دهند

● آنچه تاکنون سازمان ملل متحد در زمینه استفاده از نیروی نظامی انجام داده، جز در یک مورد (کره)، حالت اقدام برای نظارت بر صلح را داشته است.

در سال ۱۹۵۶ تشکیل شد. رضایت کلیه طرفهای درگیر ویژگی اساسی این نیروهاست. این ویژگی باعث میشود که دولتتهای عضو با سهولت بتوانند واحدهای نظامی لازم را در اختیار قرار بدهند. گرچه تاکنون سازمان ملل متحد تجربیات زیادی در زمینه استفاده از این نیروها بدست آورده ولی هنوز یک طرح پذیرفته شده کلی برای تثبیت روش ایجاد و تسهیل فعالیت آنها وجود ندارد. تلاشهایی برای حصول این هدف در چهار چوب «کمیته ویژه مجمع عمومی برای عملیات نیروهای حافظ صلح» (General Assembly's Special Committee on Peace Keeping Operations) بعمل میاید. دستور کار فعلی کمیته فوق الذکر علاوه بر بررسی روشهای مورد توافق برای اجرای عملیات حفظ صلح، شامل مطالعه مسائل ویژه اجرائی عملیات مزبور میگردد. برخی اعضای کمیته، منجمله آمریکا، بر نیاز به ایجاد ترتیبات ثابت برای افزایش توانائی سازمان ملل در حفظ صلح تاکید دارند و برخی دیگر، منجمله شوروی بیشتر در مورد اجرای ماده ۴۳ منشور ملل متحد اصرار می ورزند. از جمله عملیاتی که تحت این برنامه اجرا شده است موارد زیر را میتوان نام برد: نیروهای ناظر بر ترک مخاصمه در فلسطین (۱۹۴۸) UNTSO، گروه ناظران

نظامی سازمان ملل در هند و پاکستان (۱۹۴۹) UNMOGIP، گروه ناظران سازمان ملل در لبنان (۱۹۵۸) UNOGIL، مامورین نظارت بر صلح در یمن (۱۹۶۳-۶۴) UNYOM، مامورین ناظر سازمان ملل متحد در هند و پاکستان (۱۹۶۵-۶۶) UNIPOM، نیروهای سازمان ملل در قبرس (۱۹۶۴) UNFICYP، نیروهای سازمان ملل برای نظارت بر جداسازی (۱۹۷۳) UNDOF مستقر در ارتفاعات جولان، و نیروهای موقت سازمان ملل در لبنان (۱۹۷۸) UNIFIL.

نیروهای حافظ صلح سازمان ملل متحد از لحاظ شخصیت حقوقی، بخشی از ارکان اصلی سازمانی هستند که آنها را بوجود آورده و با وضعیت حقوقی خود سازمان ملل مطابقت دارند. آنها از مزایا و مصونیت‌های مندرج در مواد ۱۰۴ و ۱۰۵ منشور ملل متحد و نیز کنوانسیون مزایا و مصونیت‌های سازمان ملل برخوردار می‌باشند.

همانطور که پیشتر گفته شد، فقط در يك مورد یعنی قضیه کره، نیروهای سازمان ملل حالت نیروهای حافظ صلح را نداشتند. در این مورد شورای امنیت در سال ۱۹۵۰ توصیه نمود که اعضای ملل متحد برای عقب راندن قوای مهاجم و نیز اعاده صلح و امنیت بین‌المللی در منطقه کمکه‌های ضروری را در اختیار کره جنوبی قرار دهند.

شورای امنیت متعاقباً طی قطعنامه دیگری توصیه نمود که نیروهای اعزامی توسط دول عضو تحت فرماندهی واحدی که از طرف آمریکا منصوب شده است قرار گیرند و از پرچم سازمان ملل استفاده نمایند. پیشنهادات اعزام نیرو بدین ترتیب ابتدا به سازمان ملل داده شد و سپس به آمریکا منتقل گردید و این دولت توافق‌های لازم را با کشورهای داوطلب بعمل آورد. سازمان ملل در دست آمریکا بود و خود سازمان ملل تقریباً کنترل قابل ملاحظه‌ای از لحاظ سیاسی و استراتژیک روی آنها نداشت. نیروهای تحت فرماندهی واحد در کره را صرفاً به این جهت که حضور آنها ناشی از توصیه‌های شورای امنیت بود و اجازه داشتند که از پرچم سازمان استفاده کنند، نیروهای سازمان ملل می‌خوانند.

در اینجا لازم است که بحث مختصری در باره مساله «دفاع مشروع» و بحران کره بنماییم. همانطور که می‌دانیم امروزه دفاع مشروع در حقوق بین‌الملل تنها مجوز استفاده از زور شناخته شده است. اما در جریان کره، آمریکا در اقدامات خود به ماده ۵۱ منشور ملل متحد که بیانگر اصل دفاع مشروع است استناد نکرد. علت اصلی این امر را باید عدم عضویت کره در سازمان ملل دانست ولی شورای امنیت در قطعنامه ۱۹۵۰ راجع به تجاوز به کره جنوبی، بدون اشاره به ماده ۵۱، لحنی بکار برده است که با ماده ۵۱ ارتباط دارد.<sup>(۱)</sup>

برای درک مساله کره و بررسی جزئیات نحوه شکل گرفتن اقدامات آمریکا و سازمان ملل متحد در این منطقه لازم است که سوابق تاریخی آنرا بطور اختصار مطرح کنیم.

در جریان جنگ جهانی دوم، کره در تصرف ژاپن بود و در ۸ اوت ۱۹۴۵ شوروی بلافاصله پس از اعلام جنگ به ژاپن، قوای نظامی خود را وارد کره نمود و سرزمین مزبور به طور موقت در مدار ۳۸ درجه به دو منطقه اشغالی آمریکا و شوروی تقسیم شد. پس از خاتمه جنگ، در دسامبر ۱۹۴۵ آمریکا و شوروی درباره ایجاد کمیسیون مشترکی برای تشکیل دولت موقت در کره توافق کردند ولی مساله این کشور لاینحل ماند زیرا مذاکرات کمیسیون مشترک با این بست رویرو شد و در سال ۱۹۴۷ آمریکا مساله را در مجمع عمومی مطرح کرد.

مجمع عمومی در ۱۴ نوامبر ۱۹۴۷ يك کمیسیون موقت ۹ نفری به منظور تسهیل کار تشکیل دولت ملی کره تاسیس نمود. شوروی به این کمیسیون اجازه ورود نداد و متعاقب انتخاباتی که فقط در جنوب انجام گرفت، از تاریخ ۱۵ اوت ۱۹۴۸ دولت کره جنوبی تاسیس شد. شوروی معتقد بود که رسیدگی به مساله کره در صلاحیت کمیسیون مشترک است و مجمع عمومی حق هیچگونه دخالتی ندارد و کمیسیون تشکیل شده توسط مجمع عمومی غیر قانونی است. در سپتامبر سال ۱۹۴۸ با حمایت شوروی، دولت کره شمالی ایجاد شد.

در ۲۵ ژوئن ۱۹۵۰ کمیسیون سازمان ملل در کره اعلام نمود که نیروهای کره شمالی بخاک کره جنوبی تجاوز نموده‌اند. شورای امنیت در همان روز به درخواست آمریکا تشکیل جلسه داد و طی قطعنامه‌ای حمله کره شمالی را نقض صلح دانست و قطع عملیات نظامی و خروج نیروهای کره شمالی را از کره جنوبی تا شمال ۳۸ درجه خواستار شد و همچنین از کلیه اعضای ملل متحد خواست که در اجرای این قطعنامه همکاری لازم را به عمل آورند.

نکته جالب توجه این است که نماینده شوروی در جلسه شورای امنیت حضور نداشت (عدم حضور به معنای وتو تلقی نمی‌شود) زیرا دولت مزبور به علت اختلافاتی که بر سر نمایندگی چین در سازمان ملل بروز کرده بود از تاریخ ۱۳ ژانویه ۱۹۵۰ از اعزام نماینده خود به جلسات شورا خودداری نمود و

قطعنامه شورای امنیت را غیر قانونی اعلام کرد. البته در تاریخ اول اوت ۱۹۵۰ که نوبت ریاست شورای امنیت به شوروی رسید، این کشور مجدداً کرسی نمایندگی خود را در شورای امنیت اشغال نمود.

بهر حال در چنین شرایطی، شورای امنیت به دلیل ادامه عملیات نیروهای کره شمالی و کره جنوبی، در تاریخ ۲۷ ژوئن، ۱۹۵۰ طی قطعنامه دیگری از اعضای ملل متحد خواست به منظور دفع تجاوز و حفظ صلح کمکه‌های لازم را به جمهوری کره بنمایند. در ۷ ژوئیه ۱۹۵۰ شورای امنیت از کلیه اعضا خواست که نیروهای خود را تحت فرماندهی واحدهای نظامی آمریکا قرار بدهند و اندکی بعد ژنرال آمریکایی، دوگلاس مک‌آرتور به سمت فرماندهی قوای ملل متحد در کره انتخاب شد.

در تاریخ ۶ نوامبر ۱۹۵۰ فرماندهی نیروها در کره به شورای امنیت گزارش داد که نیروهای ملل متحد با واحدهای نظامی چین کمونیست روبرو شده‌اند. اما در این مرحله دیگر نماینده شوروی جای خود را در شورای امنیت اشغال کرده بود و به علت وتوی شوروی شورا قادر به اخذ تصمیم نبود. بالنتیجه با فعالیتهای انگلیس و آمریکا در نوامبر ۱۹۵۰ قطعنامه «اتحاد برای صلح» (UNITY FOR PEACE) را تصویب نمود. براساس بند الف قطعنامه اتحاد برای صلح، اگر شورای امنیت بعلت عدم توافق اعضای دائم نتواند مسئولیت درجه اول خود را در مورد نقض صلح یا تهدید صلح یا عمل تجاوز، انجام دهد، مجمع عمومی می‌تواند توصیه‌های لازم را برای اقدامات مشترک از جمله استفاده از نیروهای نظامی بعمل آورد. برای اثبات قانونی بودن قطعنامه اتحاد برای صلح، استدلال شده است که قطعنامه مزبور متکی به حق دفاع مشروع جمعی است.

مجمع عمومی در همان سال موضوع مداخله دولت چین در کره را در دستور کار خود قرار داد و طی قطعنامه ۱۴ دسامبر ۱۹۵۱ يك کمیته آتش بس تاسیس نمود. کمیته مزبور پس از آنکه پاسخ چین را درباره پیشنهاد آتش بس بررسی کرد طی قطعنامه‌ای متذکر شد که آن کشور پیشنهاد ترک مخاصمه را نپذیرفته و مرتکب عمل تجاوز شده است.

مجمع مجدداً از دولت چین خواست تا نیروهای خود را از خاک کره خارج سازد. به منظور حل مساله کره از طریق مسالمت‌آمیز، مجمع يك کمیته آشتی (GOOD OFFICES COMMITTEE) تشکیل داد. لیکن بعلت عدم موفقیت اقدامات کمیته آشتی، مجمع در ۱۸ مه ۱۹۵۱ طی قطعنامه‌ای به دول عضو توصیه نمود که از ارسال اسلحه و نفت به مناطق تحت کنترل چین و کره شمالی خودداری نمایند.

سرانجام پس از چند دور مذاکره در ۲۷ ژوئیه ۱۹۵۳ قرارداد ترک مخاصمه توسط فرمانده قوای ملل متحد و ارتش کره شمالی و داوطلبان خلق چین به امضا رسید و عملاً جنگ متوقف شد بدون آنکه مساله کره حل شده باشد و بدین ترتیب ماجرای استفاده ملل متحد از نیروهائی که حالت حافظ صلح رانداشتند پایان یافت.

(۱) برای اطلاع از وظائف شورای امنیت و نیز مجمع عمومی راجع به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، مراجعه شود به صفحاتی از کتاب «تجاوز عراق به ایران و موضعگیری سازمان ملل متحد» نوشته نسرین مصفا و دیگران، انتشارات مرکز مطالعات عالی بین‌المللی دانشگاه تهران - صفحات ۱۲۴ - ۸۴.

(۲) در باره مساله دفاع مشروع به کتاب آقای دکتر تقی نادری تحت عنوان «دفاع مشروع» که رساله دکتری ایشان است مراجعه شود.

□□□

برای تهیه این مطلب از منابع زیر استفاده شده است:

1( ENCYCLOPEDIA OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW, VOL. 4, USE OF FORCE, NORTH - HOLLAND PUBLICATIONS CO. PP. 253-257.

(۲) منوچهر گنجی، سازمان ملل متحد در عمل، انتشارات امیرکبیر، تهران ص ۶۱۰-۶۲۲

(۳) محمد تقی نادری، دفاع مشروع، تهران-۱۳۵۱، بی‌تا.

4( A. CASSESE, «THE CURRENT LEGAL REGULATION OF THE USE OF FORCE», MARTIMUS NIJHOFF PUBLISHERS, 1986, PP. 491-505 (THE U.N. CHARTER AND THE USE OF FORCE)

(۵) نسرین مصفا و دیگران، «تجاوز عراق به ایران و موضعگیری سازمان ملل متحد»، مرکز مطالعات عالی بین‌المللی دانشکده حقوق دانشگاه تهران، ص ۸۸ تا ۱۲۰ و ۱۲۴ تا ۱۳۵.

6( PROCEEDINGS OF THE 77TH ANNUAL MEETING, AMERICAN SOCIETY OF INTERNATIONAL LAW, WASHINGTON, D.C. APR. 14-16, 1983, PP. 43, 221, 238.